

小委員長試案 目次

I. 「意見」の位置付け	
1. はじめに	1
2. 「意見」の位置付け	1
II. 国及び地方財政の現状	
1. 国の財政の現状	2
2. 地方財政の現状	3
III. 地方財政制度の課題	
1. 国による財源保障の仕組みと課題	
(1) 地方財政計画による財源保障	4
(2) 拡大を続けた財源保障	4
(3) 問われる制度の持続可能性	5
(4) 財源保障の下で不明確となる受益と負担の関係	6
(5) 国による財源保障の在り方の見直しの必要性	6
2. 国庫補助負担金	
(1) 国庫補助負担金の機能と問題点	7
(2) 国の関与の廃止・縮減と地方の裁量の拡大	7
3. 地方交付税	
(1) 地方交付税制度の機能と問題点	8
(2) 基準財政需要に算定される行政経費の範囲を巡る問題	8
(3) 複雑化する基準財政需要の算定	9
(4) 投資的経費の算定を巡る問題	9
4. 地方税	
(1) 課税原則と税源配分	10
(2) 地方税収を巡る問題	10
(3) 課税自主権を巡る問題	11
5. 地方債	
(1) 国による資金確保と償還財源の保障	12
(2) 起債に対する国の関与	12
(3) 地方債市場の環境変化への対応	13
IV. 三位一体の改革	
1. 基本的考え方	
(1) 改革の目標	13
(2) 改革の方向	14
(3) 改革の時間軸	15

2. 三位一体改革の具体的内容	
(1) 国庫補助負担金	15
(2) 地方交付税	17
(3) 税源移譲を含む税源配分の見直し	19
(4) 地方債	21
(5) その他	22
3. 将来展望と残された課題	
(1) 地方公共団体間の水平的財政調整制度について	22
(2) 地方公共団体の行財政運営手法の改革	22
(3) 地方行政体制の在り方	23

小委員長試案

I. 「意見」の位置付け

1. はじめに

- 当会議は、これまで、国と地方の厳しい財政状況や少子高齢化の急速な進行といった環境の下で、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる分権型システムの構築を目指して、審議に取り組んできた。こうしたシステムを実現するためには、国の役割を本来担わなければならない戦略的な行政の展開を要する事務に限定し、「民間でできることは民間で」、「地方でできることは地方で」行うという考え方にしたがって、官と民、国と地方の役割分担を明確化するとともに、これまで国主導で運用されてきた右肩上がりの成長を前提とした行政システムを改め、持続可能なシステムへと転換することが必要である。
- このような基本的な認識に立って、①国と地方の役割分担の適正化：ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ、②地域における行政の総合化の推進、③地域の創意工夫の発揮と知恵とアイデアの地域間競争、④地方における自立的な財政運営が可能なシステムの形成、⑤国の決定についての地方の参画の確保という、地方分権改革における5つの改革の方向を示してきた。
- 昨年10月30日、この基本的な考え方に基づいて、内政主要5分野における改革の基本方向と135項目の具体的措置からなる「事務・事業の在り方に関する意見」を取りまとめ、総理に提出した。この「事務・事業の在り方に関する意見」を踏まえ、政府においては、昨年12月24日、「国と地方に係る経済財政運営と構造改革に関する基本方針」が取りまとめられ、政府としての対応方針が示されるとともに、平成15年度予算においていわゆる「三位一体改革の芽だし」が行われた。

2. 「意見」の位置付け

- 当会議は、「事務・事業の在り方に関する意見」を提出した後、審議を次の段階へ移行し、国と地方の役割分担を踏まえた税財源配分の在り方について審議を行ってきた。昨年12月以降、精力的に有識者や地方団体

等からのヒアリングを行い、その成果としての論点整理において、以下の4項目を三位一体改革の前提とすべき事項とすることとした。

- すなわち、第一に、これまでの「中間報告」や「意見」で示した地方分権改革の基本的考え方や改革の方向性である。この中では、特に、住民が行政サービスの受益と負担の関係を選択できるようにするとの観点から、地方公共団体における受益と負担の関係の明確化が重要である。
- 第二に、政府の進める構造改革との整合性である。国と地方の関係の見直しは、基本方針2002では、歳出の主要分野における構造改革、すなわち地方行財政改革として位置付けられていることを踏まえ、国庫補助負担金、地方交付税及び税源移譲を含む税源配分の在り方について三位一体で検討することが必要である。
- 第三に、危機的状況にある国・地方財政の現状である。三位一体の改革により、国も地方もスリム化し、その行財政システムを持続可能なものへと変革していくことが必要である。
- 第四に、地方公共団体間の財政力格差の存在である。この改革により、自立しうる基盤を持つ地方公共団体には自立を求めつつも、財政力の弱い地方公共団体には配慮が必要となる。
- 当会議は、この前提を踏まえつつ、地方分権改革の推進という観点から、現行の地方財政制度の抱える課題を指摘し、真の地方財政の自立に向けた改革案を提言すべく審議を積み重ねてきた。本意見は、総理からの諮問事項である「国と地方の税財源配分の在り方」について、当会議としての結論を出すものである。本意見を踏まえ、経済財政諮問会議を始めとする政府部内において三位一体改革が具体化されることを期待する。

II. 国及び地方財政の現状

1. 国の財政の現状

- わが国の財政状況は、バブル崩壊以降、累次の経済対策など景気回復に向けた諸施策に伴う歳出の増大や、大幅な減税の実施などにより、一段と悪化している。国の財政状況を平成15年度政府予算案で見ると、公

債依存度は44.6%、公債残高は約450兆円に達する見込みであり、平成15年度末の国・地方合わせた長期債務残高も約686兆円にも及ぶ見込みであるなど、主要先進国と比較して、もっとも深刻な状況にある。

- さらに、少子・高齢化の急速な進展に伴う経費の増大など、国の財政を取り巻く環境はますます厳しさを増していくことが見込まれる。このような中で、財政の持続可能性を計測する指標の一つであるプライマリーバランスは大幅な赤字を続けており、近年、格付け機関により国債の格付けが相次いで引き下げられるとの事態が生じている。
- このような状況を受け、政府においても財政健全化に向けた取り組みが行われており、平成15年1月24日に閣議決定された「改革と展望—2002年度改定」において、財政運営の目標として、①06年度までの4年間、政府の大きさ（一般政府の支出規模のGDP比）は、現在（02年度）の水準を上回らない程度とすること、②2010年代初頭におけるプライマリーバランスの黒字化を目指すこととされている。

2. 地方財政の現状

- 地方財政の状況も、バブル崩壊以降、悪化の一途をたどっている。特に、景気対策に伴う地方債発行の急増は、後年度に公債費負担の大幅な増加をもたらしており、景気低迷に伴う地方税収の伸び悩みと相俟って、地方公共団体の財政構造の硬直化をもたらしている。平成13年度の経常収支比率は87.5%（平成3年度71.3%）、公債費負担比率は18.4%（同10.8%）と、この10年間でいずれも大幅に悪化している。
- このような状況を受け、地方財政の健全化に向けた取り組みが行なわれており、平成14年度の地方財政計画の歳出額は対前年度比1.9%減と初めて削減され、平成15年度地方財政計画においても対前年度比1.5%の減と、引き続き地方歳出の削減方針が維持されている。しかしながら、平成15年度地方財政計画では、地方債依存度が17.5%、平成15年度末の地方の長期借入金残高は約199兆円と見込まれるなど、地方財政は引き続き厳しい状況にある。
- また、地方財政の現状を見る場合には、全体の状況とともに、地方公共

団体間の財政力格差の存在も重要である。都道府県では、財政力指数が0.8以上が2団体に対し、0.3未満が15団体存在する（平成12年度）。市町村においては、人口10万人以上の市では、財政力指数が0.8以上ある市が約6割を占めるのに対し、人口10万人未満の市では約14%、町村では約4%にとどまる。人口1万人未満の町村では、財政力指数が0.3未満の町村が、約8割を占めている。

Ⅲ. 地方財政制度の課題

1. 国による財源保障の仕組みと課題

(1) 地方財政計画による財源保障

- わが国の国と地方の事務配分は、両者が明確に区分されているのではなく、国が国民に供給されるべき行政サービスの基準を設定し、その実施の一部を地方に委ねるといった仕組みが基本。
- 戦後の地方公共団体の財政力は脆弱かつ格差が大きく、国が設定する行政サービスの水準（ナショナル・ミニマム）が全国一律に達成されるためには、その実施を担う地方公共団体の財源が確保されていることが必要。それを制度的に担保するために、国が作成する地方財政計画とそれに基づく地方交付税制度を中核とする地方財政制度が構築。これは、国が設定する行政水準の達成を財源保障することを通じて、地方公共団体間の財政力格差を調整するもの。
- 地方財政計画には、歳出として地方公共団体の標準的な行政経費の見込み額が、歳入として地方税等の税収見込み額、地方交付税交付金、国庫支出金、地方債の発行予定額等を計上。地方交付税交付金は、地方財政計画の歳出から、歳入のうち地方税等、国庫支出金、地方債等を差し引いた差額として決定され、その原資である地方交付税の法定率分で不足する場合には財源対策を講じることにより、地方公共団体が標準的な行政を行うための財源をマクロで保障。また、地方債については、地方債計画の作成を通じて引き受けに必要とされる政府資金を確保することにより、地方公共団体の長期借入金の手当てを保障。

(2) 拡大を続けた財源保障

- 国が地方財政計画の歳出に計上した地方公共団体の標準的な行政経費の

財源を保障する仕組みは、戦後の全国的な行政水準の向上、地方公共団体間の格差の是正に大きな役割。

- しかし、何が「標準的な行政水準」なのかについて明確な基準はなく、右肩上がりの経済を前提に、国によりそして地方もまたそれを期待したことにより、一定の行政水準が達成されると次の目標が設定されるというサイクルを繰り返し、また標準的と見なされる行政経費が新たに追加されることにより、その水準は引き上げ続けられてきた。
 - 国による水準の引き上げが可能であったのは、地方交付税の原資である国税収入が高度経済成長に伴い順調に増加したことに加え、不況期の財源不足を、交付税率の引き上げや交付税特別会計の借入金等により措置してきたから。このように、地方財政計画上の収支差を財源保障する仕組みにより、保障すべき標準的な行政水準は下方硬直的となる傾向。
 - この結果、交付団体の比率は、制度発足時から一貫して90%以上を占めており、地方財政において補完的な役割を果たすものとして制度設計されたはずの地方交付税に、殆ど全ての地方公共団体が依存する状況が継続。また、財政力格差の調整という観点から見ても、調整前の財政力格差を表す人口一人当たり地方税収の順位が、地方交付税による調整後の財政力格差を表す人口一人当たり一般財源で見ると大きく逆転するという状況。
- (3) 問われる制度の持続可能性
- 本来、国税5税の一定割合として決定される地方交付税の法定率分と、地方財政計画により決定される地方交付税は、予定調和的に一致するとは限らない。高度経済成長期には、増加する国税収入を交付税率の引き上げという形で配分することが可能であった。二度の石油危機による高度経済成長の終焉に伴う税収減等により交付税特別会計に借入金が増加した際には、バブル景気による税収増により、幸運にもそれがほぼ一掃された。
 - しかし、バブル崩壊後の景気低迷により、地方交付税制度には巨額の財源不足が発生しており、国の一般会計からの加算措置、交付税特別会計の借入金、赤字地方債の発行等により、財源不足を補填する状況が常態化している。

- 右肩上がりの時代が終わり、国の財政が地方財政にもまして深刻な危機的状況にあることを考えれば、国が地方公共団体の標準的な行政水準を設定しその財源を保障するという仕組みの持続可能性に展望が開けず、その改革は不可避である。

(4) 財源保障の下で不明確となる受益と負担の関係

- 地方財政計画により確保された地方交付税交付金は、地方公共団体に対し一定のルールにより配分され、個別の地方公共団体においても、国が設定した標準的な行政水準が達成できる財源を保障。
- このようにして確保された財源は、本来その用途が特定されておらず、地方公共団体が自由に使える財源。しかし、標準的な行政水準の達成のために、国の関与が存在すれば、地方公共団体が住民に対してどのような行政サービスを提供するのかを自主的に決定することが制約。したがって、国による関与を廃止・縮減し、地方公共団体が必要な行政サービスの水準を自己決定できるようにすることは重要であることは論を待たない。
- 他方、標準的な行政水準を達成するための財源が、国の保障の下で予め確保されている限り、国の関与を廃止・縮減し、例えば国庫補助負担金を一般財源化したとしても、地方公共団体が住民に対する負担との見合いで行政サービスの水準を決定することにはならない。
- すなわち、国が地方の標準的な行政水準を設定しその財源を保障するという仕組みの下では、地方公共団体が住民との間で行政サービスの受益と負担の関係を明確化することはできない。

(5) 国による財源保障の在り方の見直しの必要性

- 国による財源保障は、戦後の地方行政水準の向上と国土の均衡ある発展に大きな役割を果たしてきた。地方公共団体からは、国による財源保障の堅持を求める声が強い。しかし、現行制度には、制度の持続可能性、受益と負担の関係の不明確化という問題があり、その在り方を見直すことが避けられない課題である。
- 国による財源保障は、国庫補助負担金、地方交付税、地方税及び地方債

の各制度が相互に関連することにより構成されており、それぞれの制度が持つ問題点を個々に的確に把握するとともに、一体のものとして改革することが必要である。

2. 国庫補助負担金

(1) 国庫補助負担金の機能と問題点

- 国庫補助負担金には、国が一定の行政水準の維持や特定施策の奨励のための政策手段としての機能。特に、国庫負担金は、地方交付税とあいまって、国が地方に対する標準的行政水準を保障する役割。
- 一方で、国庫補助負担金の交付を通じた国の関与が地方公共団体の自主的な行財政運営を阻害する、国と地方公共団体間の責任の所在を不明確とする、交付手続きが煩瑣で行政の簡素化・効率化を阻害するといった問題点が指摘。

(2) 国の関与の廃止・縮減と地方の裁量拡大

- 地方の裁量の拡大と国・地方を通じたスリム化のため、国庫補助負担金は真に必要な分野に限定されるべきであり、当会議の「事務事業の在り方に関する意見」で示した国と地方の役割分担、国庫補助負担事業の見直しについての提言等を踏まえ、整理合理化に向けた取り組みが強力に進められるべき。
- 他方、これまでも国庫補助負担金の整理合理化に向けた努力は行われてきたが、平成10年度予算と平成15年度予算を比較すると、社会保障関係費が8.4兆円から10.7兆円へと増加したことにより、公共事業関係費などその他の国庫補助負担金が7.7兆円から6.8兆円へと削減されたにもかかわらず、地方公共団体向け国庫補助負担金は総額として16.1兆円から17.5兆円に増加する結果となっている。地方公共団体向け国庫補助負担金の総額の増加に、歯止めをかけることが求められる。
- また、存続する国庫補助負担金については、国の関与の縮減により地方公共団体の裁量が拡大されるよう、その交付金化、統合補助金の拡充が進められるべき。

3. 地方交付税

(1) 地方交付税制度の機能と問題点

- 地方交付税は、地方財政計画上の収支差の補填としてその総額が決定され、それを個別の地方公共団体に配分することを通じ、地方公共団体レベルにおける財源保障と財政力格差の調整を行う機能がある。既に指摘したように、財源保障機能には、制度の持続可能性、受益と負担の関係の不明確化といった問題点が存在する。

- また、地方交付税の配分は、全ての地方公共団体に標準的な行政経費の財源を保障することを目的に行われるため、国による配分ルールが複雑化し、透明性に欠けるとの問題が生じている。

(2) 基準財政需要に算定される行政経費の範囲を巡る問題

- 基準財政需要は、一般財源で賄われるべき標準的な行政経費であるとされるが、何がそれに該当するかについて、明確な基準が存在しない。国が法令により行政サービスの基準を義務付けている事務に係る経費、法令により行政サービスの実施を義務付けている事務に係る経費、国庫補助負担金の裏負担に要する経費が代表例として挙げられ、それらが標準的な行政経費の大半を占めているとの説明が一般的。

- しかし、基準財政需要として算定されるものの中には、国が法令によりその実施を義務付けていない地方単独事業も数多く存在する。また国の関与にも、地方公共団体を拘束する程度には濃淡があり、例えば奨励的補助金の裏負担のように凡そ国の関与があればその財源を保障するというのであれば、地方の自主性、自立性は確立しない。さらに、地方自治法による必置規制であるとはいえ、地方議会に係る経費など地方公共団体が成立するために最低限必要な経費まで国が保障すべきものであるのか疑問。

- もちろん、国の関与を廃止・縮減するとともに、国が地方に関与する場合にはその意思決定に地方が参画する機会が確保されることは重要。それとともに、またそれを待つことなく、地方財政の自立に向けて、標準的な行政経費の内容を精査することによりその範囲を縮小し、国による財源保障を縮小していくべき。

(3) 複雑化する基準財政需要の算定

- 地方財政計画により決められた交付税の総額を、自然的、地理的、社会的条件が異なる地方公共団体ごとに、標準的な行政経費を算定し、過不足なく配分しようとするれば、おのずと基準財政需要の算定方法は精緻化。地方公共団体の立場からすれば、自らのおかれた条件を的確に反映して基準財政需要が算定されるべきという要求が当然のものとなるし、各省庁の立場からすれば、自らの所掌する施策の各地方公共団体における確実な実施が担保されることは歓迎すべきこと。
- このように、標準的な行政経費を財源保障するという制度の下では、基準財政需要の算定には複雑化の圧力が働く。補正係数の簡素化、透明化への取り組みは重要ではあるが、それには制度に内在する限界があることを認識しておくべき。
- すなわち本来地方の固有財源とされる地方交付税であっても、現行制度の下での国による財源保障を地方公共団体が望むのであれば、その配分に対する国の関与が強まらざるを得ない。

(4) 投資的経費の算定を巡る問題

- わが国の地方公共団体は、諸外国と比べ、国と地方の役割分担の中で多くの公共事業を行うことが期待されており、基準財政需要に占める投資的経費のウェイトは高い。投資的経費は、経常的経費と比べその経費の算定が技術的に難しく、特に新規に事業を行う場合にはそれが顕著。このため、投資的事業の財源として充当される地方債の元利償還金を基準財政需要に算入することにより、現実には発生する事業費を平準化した形で財源保障するという方式が採用。
- 近年、経済対策の一環として、起債充当比率や交付税算入率を上げることにより、特定の補助事業や地方単独事業の実施が奨励され、一部が無駄な公共事業として批判されるという問題が発生。このような地方公共団体の負担感を希薄にする仕組みを改め、自らの選択と財源で効果的・効率的に事業を実施する方向で見直すべきであり、現在、対象事業の限定、交付税算入率の引き下げといった見直しが行われている。
- しかし、投資的事業に充当される地方債の元利償還金を基準財政需要に算入する限り、地方公共団体を投資的事業に誘導する効果があることは

否めない。「社会資本の蓄積が進んでいる以上、社会資本形成のための事業は縮小されるべき」という当会議の認識に照らし、このような誘導策を取ってまで行うべき投資的事業とは何かを問うことが必要。

4. 地方税

(1) 課税原則と税源配分

- 地方税は、地方公共団体が住民に行政サービスを提供するための経費を賄うものであり、地域の共通の経費をその地域の住民がその能力と受益に応じて負担しあうもの。このため、地方税の課税原則としては、国税との比較において、応益性や負担分任性（広く負担を分かち合うこと）が重視される。
- 地方公共団体が自立的に財政運営を行い、受益と負担の明確化を通じた効率化を実現するためには、自らの責任と判断で自主的に課税を行うことが必要。このためには、本来、国、都道府県、市町村で税源が独立していることが望ましい。しかし、実際の税源配分を基幹税について見ると、資産課税で固定資産税が独立した税源となっているほかは、所得課税においては個人所得税と個人住民税、法人税と法人事業税、消費課税においては消費税と地方消費税というように、税源が重複。
- 税源移譲を含め国と地方の税源配分を見直すに当たっては、地方分権改革の推進という観点からは、応益性や負担分任性を重視した税源が地方税に配分されるべきであり、この観点から国税と地方税の税源の調整が課題となる。

(2) 地方税収を巡る問題

- 地方財政の自立のためには、地方歳出ができる限り地方税を中心とする自主財源により賄われるべき。しかし、地方歳出に対する地方税収の比率を見ると、平成13年度において約36%にとどまっている。また、個別の地方公共団体の財政力を見ても、不交付団体は都道府県で東京都のみであり、市町村では74団体にとどまる（平成12年度）。
- また、地方財政計画ベースで見た地方の財源不足は、平成15年度において17.4兆円に達しており、これを依存財源である地方交付税、地方特例交付金、地方債により補填するという状況。このうち、平成11

年度に実施された恒久減税による財源不足は、3.2兆円に達する。

- 地方財政の自立性を高める観点からは、地方歳出に対する地方税収の比率を高めるべきであり、地方の財源不足は、地方歳出の徹底した見直しを行った後になお残るものについては、地方交付税等の依存財源ではなく地方税により対応することが望ましい。ただし、税源の偏在を踏まえれば、地方税の増税を行ったとしても、個別の地方公共団体の税収格差は大きい。したがって、超過財源の扱いを含め、財政力格差をどのように調整するかが課題となる。

(3) 課税自主権を巡る問題

- 課税自主権は、地方公共団体が、住民に負担との見合いで行政サービスを提供するという自立的な財政運営を行う上で重要な手段。地方分権一括法により、法定外普通税の許可制から同意制への移行、法定外目的税の新設、個人市町村民税の制限税率の廃止など、より課税自主権が活用しやすい環境が整備。
- これを受けて、地方公共団体において課税自主権を巡る議論が活発になり、相次いで法定外税が新設。しかし、超過課税を含め課税自主権の対象を見ると、その大部分は法人など地域住民以外に対する課税。個人住民税について、所得割への超過課税がなされている例は存在しない。
- 現在、地方財政の自立のため、国に対し「税源移譲」を求める声が地方公共団体に強い。確かに、国税と地方税は税源が重複している部分があり、自主的な課税を重視する観点からは、国と地方の税源配分を見直すことには合理性あり。ただし、「税源移譲」の意味するところが、地方税増税のために国に標準税率の引き上げを求めるものであるとすれば、同時に個々の地方公共団体の財政状況に応じた歳出削減努力と超過課税を含む課税自主権の活用が考慮されるべき。また、このような課税自主権の活用を通じ、地域住民との間で受益と負担を巡る議論が活性化し、自主・自立の地域社会へ向けた基盤が形成されるものと期待。
- また、国としても、地方公共団体が課税自主権の活用を通じた自立的な財政運営ができるよう、国による財源保障の見直しとともに、基幹税についてより一層の課税自主権の活用が可能となるよう制度整備を検討すべき。

5. 地方債

(1) 国による資金確保と償還財源の保障

- 地方債計画は、国が地方債の許可をするに当たっての量的基準を示すものであり、地方債の計画額が、事業別、資金別に計上されており、これを通じて必要な政府資金（平成15年度42%）、公営企業金融公庫資金（同10%）を確保。また、地方債の元利償還金は、地方財政計画に公債費として計上されることによりその財源がマクロ的に保障されるとともに、個々の地方公共団体に対しても、基準財政需要に算定されることにより、その財源が保障。
- さらに、地方財政再建促進特別措置法により、地方公共団体の前年度決算の赤字比率が一定割合（都道府県5%、市町村20%）になった場合には、財政再建計画を作成し財政の再建を行わなければ、地方債の発行が原則許可されない。財政再建計画の作成には国の同意が必要であり、当該計画に基づいて予算が編成され、この過程で国は、地方債の元利償還が確実に行われることを最終的に担保。
- このような国による地方債に関する財源保障システムは、個々の地方公共団体間に本来存在する信用力格差を補填することにより、全ての地方公共団体にほぼ同一の発行条件で起債することを可能とし、わが国の社会資本整備に大きな役割を果たしてきた。他方で、国による財源保障の下では、住民及び市場からの規律が働かず、地方公共団体が地方債に依存する面があることは否めない。今後は、自立的な地方財政に向け、国による財源保障の見直しの中で、地方債制度についても改革が必要。

(2) 起債に対する国の関与

- 地方分権推進計画に基づき、地方債の許可制度は、平成18年度から事前協議制度へと移行。地方公共団体は、総務大臣（市町村（除く政令市）の場合は知事）の同意がなくとも地方債の発行が原則可能（起債制限比率が一定率を超える、一定水準以上の赤字がある、又は標準税率未満の課税をしている地方公共団体等の場合には、引き続き許可制）。ただし、同意のある地方債の場合には、公的資金の充当、元利償還金の地方財政計画への計上により、国による財源保障が行われるのに対し、同意のない地方債は対象とならない。