

- このような同意・不同意による差別的対応は、国による財源保障の一環として、地方債が位置付けられている限り、合理的なもの。ただし、同意基準を明確に定めることにより、地方公共団体にとって透明性のある運用がなされるべき。

(3) 地方債市場の環境変化への対応

- 財政投融资制度の改革等を受け、地方債の資金区分で民間資金の比率が高まっており、平成15年度地方債計画では49%が民間資金であり、そのうち市場公募が13%、銀行等引き受けが36%を占める。このように、地方債が市場で発行される比率が高まるとともに、円滑な発行のためには地方債市場の動向や市場関係者の声を反映することが重要に。
- 国の財源保障を通じた信用補完により、市場公募地方債の発行条件にはほとんど差がないのに対し、発行ロットの差等の要因から流通利回りには格差があるのが実態。このため、発行条件の交渉方式が統一条件方式から2テーブル方式へ移行（平成14年度から）するとともに、発行ロットの規模拡大のため東京都を除く市場公募27団体による共同発行が試みられるなどの取り組み。また、小規模な地方公共団体においても、いわゆる住民参加型ミニ市場公募債の発行が急増。
- このような地方債に対する金融市場からの影響力は、現行の仕組みの下では間接的なものではあるが、地方公共団体の財政規律への監視機能の役割が期待。また、住民参加型ミニ市場公募債の発行は、地域住民による地方債の保有を通じ、地方公共団体の財政運営への関心を惹起し、財政規律の向上につながることを期待。

IV. 三位一体の改革

1. 基本的考え方

(1) 改革の目標

- 国・地方を通じた危機的な財政状況を克服し、今後少子高齢化が一層進展する時代にわが国の活力を回復し維持していくためには、これまでの中央集権的なシステムを転換し、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すことが必要である。この基

本的認識の下で、当会議は、事務・事業の在り方を見直し、その成果を踏まえて税財源配分の在り方について審議を行ってきた。

- わが国の地方財政制度は、戦後の先進国へのキャッチアップ時代において、地方公共団体の行政サービス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。その中核をなすのが、国が設定した標準的な行政水準を達成するために必要な財源を地方財政計画により確保し、地方交付税を配分することで地方公共団体の財源を保障するという仕組みである。
- このような国による財源保障の仕組みの下では、地方公共団体の財源不足が、地方交付税を通じて国の財政負担へと集約されることとなり、国と地方公共団体の財政責任は曖昧なものとなる。わが国が経済成長を続け、税収が順調に増加した時代において予定調和的に機能したこの仕組みは、右肩上がりの時代が終焉した今日、巨額の財源不足に陥り、今後の制度の持続可能性に展望が開けない状況に至っている。
- 当会議としては、三位一体の改革により、このような国が設定した標準的な行政水準を実現するための地方財政制度から、自主・自立の地域社会にふさわしい「住民が行政サービスの受益と負担の関係を選択する」地方財政制度への転換を実現すべきであると考えている。
- このためには、国と地方の役割分担に応じた税財源配分の在り方と、国の財源保障の在り方をともに見直すことにより、地方公共団体における受益と負担の関係を明確化するとともに、地方歳出と地方税収の乖離をできる限り縮小することが必要である。同時に、国と地方公共団体それぞれの財政責任を明確にすることにより、現行の地方財政制度を将来にわたり持続可能な制度として再構築すべきである。

(2) 改革の方向

- 三位一体の改革に当たって、改革の基本的方向は以下のとおり。
- 第一に、地方公共団体の自立性を向上する改革とすべきである。自主・自立の地域社会を目指すためには、地方公共団体が財政面での国への依存から可能な限り脱却し、自立的に財政運営を行い、受益と負担の関係の明確化を通じた効率化を実現できる地方財政システムへの転換を図るべきである。

- 第二に、国及び地方公共団体の財政の持続可能性が向上する改革とすべきである。わが国の財政の危機的状況は、国・地方を通じて一段と深刻の度を深めており、地方分権改革の結果として国・地方のスリム化が求められる。また、今後のわが国の経済社会を展望すれば、国も地方も従来の発想を転換し、その行財政システムを持続可能なものへと改革すべきである。
- 第三に、地方公共団体間の格差へ配意した改革とすべきである。わが国の地方公共団体間の財政力には大きな格差がある。市町村合併への取り組みなどにより、地方公共団体の行財政基盤が拡充されその格差が縮小することが期待されるが、それでもなお残る財政力の格差には配意することが必要である。

(3) 改革の時間軸

- 三位一体の改革は、戦後50年間維持されてきた地方財政制度を抜本的に見直すものであり、その完結には長期間を要する改革である。したがって、現状において種々の制約があっても、改革の方向は明確に打ち出すとともに、その実施に当たっては段階的に行うことが重要である。
- 本来、地方財政制度の改革は、将来の地方行政体制を前提として検討すべきものである。現在、全国的に市町村合併に向けた真剣な取り組みが行われているが、その帰趨はいまだ明確ではなく、また基礎的自治体の在り方、都道府県制の在り方については見直しに向けた検討の途上にある。三位一体の改革は、このような行政体制の見直しの動きを視野に入れて、それと整合的な改革となるよう努めるべきである。

2. 三位一体改革の具体的内容

(1) 国庫補助負担金

① 基本的考え方

- 国庫補助負担金の改革は、国の関与を廃止・縮減し、地方公共団体の裁量を拡大するとともに、国と地方を通じたスリム化を実現する観点から行うものである。

② 国庫補助負担金の廃止・縮減

- 当会議は、「事務・事業の在り方に関する意見」で提言した135項目の具体的措置について各省庁の取組状況のフォローアップを行うとともに、地方分権改革の推進の観点から特に重点的に推進すべき事項として、義務教育国

庫負担制度、市町村事業等に係る国庫補助負担事業の原則廃止・縮減など11項目をリストアップし、本年5月7日に総理に報告した。

- この重点事項については、今後、経済財政諮問会議を始めとする政府部内において、総理主導の下、各大臣が責任を持って検討し、その早期実現に向けた一層の取り組みを期待。また、重点事項に関連する国庫補助負担金は、当会議としては、中長期的には廃止・縮減されていくことが望ましいと考えている。政府部内における検討の結果として、基本方針2002に定められたように「改革と展望」の期間中に数兆円の削減が実現することを強く期待するもの。
 - また、国庫負担金と国庫補助金の区分に応じた整理合理化、同化・定着・定型化した事務や人件費に係る補助金の一般財源化等その性質に応じた整理合理化など、従来行われてきた国庫補助負担金の整理合理化のための努力や、毎年の予算編成過程等を通じて行われてきた国庫補助負担金の整理合理化のための努力は、引き続き重要であり、今後とも政府における積極的な取り組みを強く期待。
 - 廃止される国庫補助負担金の対象事業のうち、引き続き地方公共団体で実施することが必要な場合には、所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲することが必要である。
- ③国庫補助負担金の交付金化・統合補助金化
- 残存する国庫補助負担金については、国の関与を縮小し地方の裁量を拡大する観点から、その交付金化、統合補助金化を推進すべきである。
 - 統合補助金については、「事務・事業の在り方に関する意見」を踏まえ、その運用の改善に努めるべきである。
- ④社会保障関係の国庫補助負担金の抑制
- 地方公共団体向けの国庫補助負担金の約6割（一般会計ベース）を占める社会保障関係費は、少子高齢化の進展等により近年増加の一途をたどっている。
 - 国庫補助負担金による国の関与を総体として縮小するためには、現在検討が行われている社会保障制度の改革を進めることにより、社会保障関係の国庫補助負担金の増加の抑制を図ることが必要である。

(2) 地方交付税

① 基本的考え方

- 地方交付税の改革は、地方公共団体における受益と負担の関係の明確化、国と地方公共団体の財政責任の明確化の観点から行い、将来にわたり持続可能な財政調整制度の構築を目指すものである。

- 地方交付税の法定率分と、地方財政対策による上乗せ部分の性格の違いを明確化することを基本とする。法定率分は、「地方固有の財源」であるとの指摘を踏まえ、地方共同税（仮称）として再構成する。地方財政対策による上乗せ部分は、国が政策的に決定する財源であることを明確化した上で、財政調整交付金（仮称）として位置づける。この改革とあわせ、地方財政対策としての新発赤字地方債の償還は、地方公共団体の責任で行うこととし、元利償還に対する財源措置は廃止する。

② 地方共同税（仮称）

- 地方共同税は、現行の法定率分を構成する国税の税額を課税標準とし、都道府県を課税主体とする地方税とすることが適切である。地方共同税の税率は、一定税率とする。市町村の財政基盤の充実のため、都道府県が税收の一定割合を市町村に交付する。

- 地方共同税は、客観的指標に基づき各地方公共団体に配分されることにより、地方公共団体間の歳入面の格差を調整する機能を果たす。具体的な配分方法は、人口・面積による配分が簡明であるが、地方共同税が地方の共有の税源であることからすれば、地方公共団体の総意として他の配分方法が提案されるのであれば、それを十分尊重すべきであろう。

- 地方共同税には、経済動向や国税の税制改正により、その税收が変動するリスクが存在するが、法定率分の減少を地方財政対策により補填するといった現在行われているような予算措置は行わない。地方共同税を税として位置づける以上、税收が不足するのであれば、国民・住民に対する説明責任を果たしつつ税制改正により対応することを原則とすべきである。他方、地方公共団体にとって、景気変動に対して安定的に税收が確保されることは重要であるが、この点については、地方共同税を含む地方税全体により判断すべきである。

- 地方共同税を含む地方税により自立的な財政運営が可能となり、財政調整交付金を必要としない地方公共団体が、現行制度における不交付団体に相当する。三位一体の改革により、不交付団体数がどの程度増加するかを数値で示すことは、極めて困難である。しかし、地方共同税により歳入面の格差を是正するとともに、後述する地方税の改革を行えば、交付団体が9割以上を占める現状を大胆に是正することは可能であると考えられる。

③ 財政調整交付金（仮称）

- 財政調整交付金は、現行制度の下で保障されている各地方公共団体の一般財源額を、新たな制度の下における地方共同税を含む地方税の合計額が下回る場合、その格差の調整を行い、改革に伴う急激な歳入変動を緩和する機能を果たす。

- 改革初年度における各地方公共団体に対する財政調整交付金を上限として、段階的に定率で削減する方向を明確化する。

- 財政調整交付金を暫定的措置とするか、恒久的措置とするかは、今後の市町村合併の動向など行政体制整備の進捗等を勘案して判断することが適当である。

④ 地方財政計画の位置付け

- 新たな制度の下では、地方財政計画は、地方公共団体の標準的な行政水準とそれに必要な財源との関係をマクロ的に検証する機能に特化する。この結果、現行の地方財政計画に基づく地方財政対策は廃止される。

- 地方財政計画による検証の結果は、地方共同税を含む地方税の在り方の判断材料を提供することとなろう。

⑤ 国による関与との関係

- 国が法令で一定の行政水準の維持を義務付けている事務については、その義務付けの程度、在り方を十分検証した上で真に必要最低限度と認められたもの限り、その財源に地方共同税を含む地方税を充当してもなお不足する場合には、個別の地方公共団体に国が財政調整交付金で保障することが必要である。

- このように再検証された必要最小限度の行政水準は、現行の地方財政計画で

保障されている標準的な行政水準からは大幅に縮小されたものとなる。また、この財政調整交付金による財源保障の対象となる地方公共団体は、財政力の弱い限定された地方公共団体となることが想定される。

- 国庫補助負担金による国の関与については、その裏負担を交付税措置するという現行制度が廃止されることに伴い、地方公共団体が国庫補助負担金の交付を受けるか否かを判断する際の自由度は拡大する。これにより、地方公共団体にとって真に必要とされる国庫補助負担事業のみが選択されることとなり、国・地方を通じた行政のスリム化にも貢献することとなろう。

(3) 税源移譲を含む税源配分の見直し

① 基本的考え方

- 地方税の改革は、地方財政の自立と地方公共団体における受益と負担の関係の明確化を実現する上で、その中核をなすものである。
- 税源移譲を含む税源配分の在り方の見直しは、単純に国税から地方税へ税収が移譲されるかのように受け止められるべきではない。地方公共団体は、配分された税源に対し必要となる税収を住民に向き合って確保することが求められる。この前提に立ち、住民が受益と負担の関係を選択するという観点から、税源配分の見直しに当たっては、税目として個人住民税を重視しその充実を図るとともに、課税自主権については、税率決定権の拡充等抜本的見直しを行うことが必要である。
- 国及び地方公共団体の危機的な財政状況を踏まえれば、歳出の徹底的な見直しが必要。これを踏まえ、国税、地方税とも増税を伴う税制改革が必要である。税源移譲を含む税源配分の見直しは、このプロセスの中で行うことが適当である。

② 個人住民税

- 個人住民税は、その応益性を徹底し、広く負担を分かち合うとの観点から、
(ア) 均等割の課税対象の拡大とその税額の引き上げ、(イ) 所得割の諸控除の見直しによる課税ベースの拡大、(ウ) 税率の定率化とそれに伴う所得税との調整を行うべきである。
- 平成11年度に実施され、現在も継続している「恒久的な減税」は、地方財政に大きな負担をもたらしており、特に定率減税については、経済情勢も見

極めつつ、廃止していくことが必要である。

- 均等割は国税と税源が重複していないことから、税源配分の見直しを待たず、個人住民税の充実の第一歩として、「改革と展望」の期間中にもその見直しを実施すべきである。

③ 地方消費税

- 地方消費税は、清算を行うことにより税収の偏在性が少なく、安定的な基幹税目の一つとして、今後とも引き続き大きな役割を果たすことが期待される。なお、地方消費税は、地方共同税と税の仕組みとしてほぼ同様のものであること、地方公共団体の安定的な財源としての役割も同じであることからすれば、選択肢の一つとして地方共同税に地方消費税を統合することも検討されるべきである。

④ 法人事業税

- 法人事業税は、都道府県の基幹的税目の一つであるが、景気循環に伴う税収の変動が大きく、特に近年、長引く景気の低迷から税収が大きく落ち込むこととなった。平成15年度の税制改正により、法人事業税に外形標準課税が導入されることとなり、応益原則により広く薄く負担を求める税制へと改革の歩を進めたことは評価すべきことであり、引き続き応益性を高めるための改革を推進すべきである。

⑤ 課税自主権の在り方

- 課税自主権は、地方公共団体が住民に向き合って受益と負担の関係を明確にする手段であり、税収が不足するのであれば、個人住民税への超過課税などにまずその活用が検討されるべきである。

- 他方、「通常よるべき税率」としての標準税率制度の存在が、課税自主権の活用を制約しているとの指摘もある。地方公共団体が、自らの責任において実際に地方税の増減税が可能となるよう、標準税率制度の見直しなど課税自主権が活用されやすい制度整備が検討されるべきである。

⑥ 大都市税制の在り方

- 政令指定都市や中核市は、都道府県から多くの事務を移譲されているにもかかわらず、それに対応した税源が必ずしも十分に配分されていない。近年、景気低迷に伴う法人関係市税の税収の減少により、本来最も自立的な財政運

営が可能なはずの政令指定都市の全てが、交付団体に転じる結果となっている。

- 道府県との事務配分を踏まえ、財政面で自立可能なポテンシャルを有する大都市の税制の在り方について、今後検討を行うことが必要である。

(4) 地方債

① 基本的考え方

- 地方債の改革は、国の財源保障の在り方の見直しの一環として行い、国による信用補完を縮小し、地方債を市場が評価することを通じて、地方公共団体の財政運営の規律を強化することを目指すべきである。

② 元利償還に対する交付税措置

- 地方債の元利償還に対する財源措置は、新たな財政調整制度へ移行すれば廃止される。しかし、この新たな制度への移行を待つことなく、地方公共団体における受益と負担の関係を明確化する観点から、新発地方債の元利償還に対する交付税措置は、市町村の合併の特例に関する法律に基づく特例債を除き、可及的速やかに廃止されるべきである。

- 既発地方債に対する交付税措置については、新たな財政調整制度への移行後においても、国として適切に措置すべきである。その具体的方法は、交付税措置とは基準財政需要への算定であり元利償還を国が直接負担するものではないことを踏まえ、財政調整交付金による対応を含め総合的に検討すべきである。

③ 市場公募の促進

- 都道府県等規模の大きな地方公共団体については、縁故債から市場公募債への移行を促進するとともに、発行条件についても地方公共団体の財政状況がより反映されるよう、その決定方式を見直すべきである。中小規模の地方公共団体についても、住民への説明責任を徹底しつつミニ公募債の活用等の自主的な取り組みにより、政府資金への依存を段階的に縮小していくべきである。

- 地方債を市場が適切に評価するためには、地方公共団体の債務償還能力等その財政状況が的確に反映される公会計制度の整備が必要であり、今後その在り方が検討されるべきである。

④ 地方債の債務管理の在り方

- 三位一体の改革により、国の財源保障の在り方が抜本的に見直されることに伴い、平成15年度末で約138.5兆円に達すると見込まれる地方債の償還を、地方公共団体が適切に管理することが極めて重要となる。
- さらに、地方債の許可制度が、平成18年度から事前協議制へと移行することから、地方財政再建促進特別措置法に基づく財政再建の仕組みが、地方債の償還に係る最終的なセーフティ・ネットとして引き続き有効に機能するのかが検証し、必要があればその在り方を見直すべきである。

(5) その他

- 地方交付税特別会計には、平成15年度末で約48.5兆円の借入残高が存在する見込みであり、このうち地方負担分は約31.8兆円に達する。
- 国、地方公共団体の財政の持続可能性を向上させる観点からは、借入残高の抜本的な処理について検討に着手すべきである。地方負担分については、地方共同税により償還を行うのか、上記(1)～(4)の改革を前提に国民全体の負担によりその抜本的処理を行うのか、国及び地方公共団体の財政状況等を勘案しつつ、幅広く検討すべきである。

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

- 地方財政調整制度のあるべき姿の一つとして、財源拠出団体と財源受入団体間の調整を伴う地方公共団体間の水平的財政調整制度がある。もちろん、諸外国の例を見ても財源拠出団体と財源受入団体間の調整には種々の困難が伴うとともに、わが国には3200を超える地方公共団体が存在する現状を踏まえれば、当面そのような制度への移行は不可能であろう。
- しかしながら、地方行政体制の見直しが行われ、都道府県がより広域的な地方公共団体へと再編される場合には、水平的財政調整制度も当然その視野に入れるべきである。今般、当会議が提言した地方共同税は、このような制度として再構築することも念頭においたものである。

(2) 地方公共団体の行財政運営手法の改革

- 三位一体改革の審議の過程で、地方公共団体が住民に向き合って受益と負担の関係を明確化するためには、税財源配分の見直しと併せ、ニュー・パブリック・マネージメントを活用した行財政運営手法の改革が重要であることが、複数の有識者から指摘されたところである。今後、当会議として十分審議を尽くす必要のある課題だと考える。

(3) 地方行政体制の在り方

- 基礎的自治体の在り方や都道府県制の在り方など地方の行政体制は、重要な検討課題である。地方制度調査会における審議の状況も視野に入れつつ、当会議としてどのような役割を果たすかを明確にした上で、今後検討していくべきである。