

地方自治確立対策委員会（第 1 回～第 4 回）での主な意見について （論点別整理要約）

平成 15 年 10 月

1 今後の地方税財政制度の基本的なあり方について

【国と地方の役割分担・地方分権】

住民生活に関係のある行政サービスの決定は地域住民に委ね、住民が何を望んでいるかを一番わかっている地方自治体、市町村が自由に住民のニーズを満たす事務事業を進めることができるようにすることが真の地方分権の確立に繋がること。地方分権の議論は、財源や権限がどこに付与されるべきか、何をすることが国民にとって一番良いことなのかというベクトルに向かっていくべき。

歳入の自治無き自治はあり得ないということを議論の原点にしないといけない。従来の予定調和的発想から脱却しない限り今までと同じことになってしまう。

ナショナルミニマムを達成するために補助金でなければならない必要はなく、基準を決めておけばよく、（交付金なり）基幹税での税源移譲をすべきである。基準とかナショナルミニマムの維持と補助負担金の問題は別の問題である。

国が税金をとって、国の機関を通じてコントロールし地方自治体にお金を流している現行の国、県、市町村の重複行政が膨大な無駄を生んでおり、この改革こそ国家の財政再建の重要な本当の意味の構造改革であり、そのためには地方自治体に税源を移すほかない。

国の仕事の義務付けが本当に必要なのか、妥当なのかといった根っこからの議論を展開してもらう必要があり、こうした問題をオープンな場で議論することが必要である。

補助金の問題について、全国的な基準を設定するのは本当に国の役割なのか、補助金を廃止した場合、行政の質は自治体が維持すればよいとしても、どうやって担保されるのかという国・地方の役割分担、地方自治行政体制の確立の問題は分権改革全体にとって残された重要な宿題である。自治体は国が面倒をみるよりも行政の質を確保できるのかということについて、行政の質を監視し担保していくことが必要になるので、これからいろいろな要素を導入する必要がある。

税源を地方に渡して、教育は全部地方任せで良いのか、子ども達の保育はどうなってしまうのか、という非常にわかりやすい反対の議論の組み立てがあるが、こうした議論に対しては、そういうことを言っていたらいつまで経っても地方分権は来ないということを説明していかないと、補助金は要らないというだけでは駄目である。

【財政構造改革】

国の財政金融経済政策の失敗を一方的に地方につけを回すということでは本当の意味の国の財政再建にはならない。大半の自治体は、行政改革に一生懸命努力しており、その上に財源をカットすることは住民サービスをカットすることであり、それを想定し前提とするなら国の政策として国民に評価を問うべきで、国と自治体の関係で自治体が泣けばいいという単純な考え方であってはならない。

国も地方も歳出削減を行わなければ財政がもたなくなり、義務的に増える社会保障について増税しない限り間に合わないことは分かりきっているのになぜ増税を言わないのか。それが言えないのならば、国がこれだけ切り詰めるから、地方も付き合っ欲しいという形で取り組むべきである。

国も地方も行財政改革が必要であるが、日本をどのように再建するかのグランドデザインを地方側から出したらどうか。国税のどこの部分を増税すべきか等、国税のモラルハザードをしっかりと直す方法を地方からしっかりと行っていくことが必要。そういうことを言いながらの税財源の移譲であると考える。

三位一体の中には借金という言葉は明示的にでていないが、これも加えた四位一体という形で考え、地方自治体のこれからの借金の在り方をどういうスタンスで税財源とともに考えていくか、もう少し正面から捉えて国庫補助金の次元でも話をした方がよい。

三位一体の改革の議論は、税財政問題の枠組みの中だけで捉えるべきものではない。日本経済は創意工夫により新しい分野を開拓していくことが必要であり、一律の国の基準による中央集権的な財政運営ではなく、税源移譲により、それぞれの地域が自由な発想によって個性豊かな発展をしていくことが必要で、このことが日本経済のデフレ脱却にもつながり、国際競争力の強化にもつながる。

2 三位一体改革のあり方について

三位一体改革は突き詰めていくと地方だけの問題ではなく、この国をどうするかという問題であり、理念と哲学を持ち、企業の論理ではなく公共の論理で税源の再配分を行うべき。

三位一体の改革は第一歩として高く評価するが、あくまでも第一歩である。国庫補助負担金の廃止・縮減が理想的には何兆円が望ましいかを、地方自治確立対策委員会で明確にした上で、第一歩としての4兆円をどうしていくかという議論をすべき。

三位一体の改革について、一般財源化と税源移譲をどのように正確に捉えて自治体サイドがきちんとしたスタンスでものを言うかということは、これから現実的な分かれ目が出てきてしまうのではないか。一般財源化ということは、何らの形で借金でもカバーしておけば良いのではないかという逃げ道に追い込まれてくると懸念する。三位一体の中には借金という言葉は明示的にでていないが、これも加えた四位一体という形で考え、地方自治体のこれからの借金の在り方をどういうスタンスで税財源とともに考えていくか、もう少し正面から捉えて国庫補助金の次元でも話をした方がよい。(一部再掲)

三位一体の改革について、国庫補助金や地方交付税など国が出すものの見直しは歯切れが良いが、税源移譲については出たくないというのが明らかな作文である。また、地方の独自性、個性、多様性を失わない施策を中心に財政を考えていかないと、地方政治を行っていく意味がなくなる。

基本方針2003は、基本的には評価できるが、示された改革工程に基づき予算編成過程で分権の視点にたって地方の意見を踏まえながら着実に改革が進められるかをチェックしていく必要がある。

国と地方の改革は、明治維新、戦後の改革に次ぐ日本を大きく変えていく三番目の改革という位置付けで議論が始まったはずであり、もっと大々的、全面的にこれを打ち上げて欲しいと言う気持ちが地方からはある。

三位一体の改革の議論は、税財政問題の枠組みの中だけで捉えるべきものではない。日本経済は創意工夫により新しい分野を開拓していくことが必要であり、一律の国の基準による中央集権的な財政運営ではなく、税源移譲により、それぞれの地域が自由な発想によって個性豊かな発展をしていくことが必要で、このことが日本経済のデフレ脱却にもつながり、国際競争力の強化にもつながる。(再掲)

3 税源移譲等による地方税財源の充実強化について

【税源移譲の考え方】

国と地方は2対3の割合で仕事をしているが、地方に対して事務や権限の移譲だけでなく、それに見合った財源が与えられなければならない。自主財源である地方税収入を充実して国からの依存財源をできるだけ縮減し、地方分権にふさわしい役割分担に応じた地方税財源の充実強化を進めることは国、地方の共通の課題である。

三位一体改革を国家財政の健全化のための議論とせず、地方自治体の権限と財源を拡充していく地方分権の観点から、地方は何が必要で何を削るかなどの議論を行い、税源移譲を基本とした三位一体改革に取り組むべき。

骨太方針2003で基幹税の充実を基本として税源移譲すると示されたことは評価するが、廃止、縮減等の「等」をはじめ、「概ね」や「程度」など様々なところに玉虫色の両方に読める表現が見られるとともに、今後増税するときに絡めて税源移譲を行うという読みもできる。これからの予算編成過程で分権の理念に沿って税源移譲を基軸に具体化されることが重要であり、厳重な監視を行うとともに、地方団体も一丸となって取り組んでいかなければならない。

税源移譲を受けるに当たって、地方税の足腰を強くすることは大切で、地方税は地方独立税であるが附加税的なものが中心であったが、税源移譲や法人事業税の外形標準化によって地方として自ら身を切るような思いでやっていかななくてはいけない。また、地方は課税権の移譲についての認識が無いという意見があるが、所得税の課税最低限より低い住民に対しての課税や国民健康保険税の資産割の賦課など、収納に苦慮しながら住民に向き合って負担を求めており、このような批判はあたらない。

税源移譲は歳入が純増するという悠長な話ではなく、国税、地方税どちらが説得力をもって国民に増税がお願いできるかという潜在的な税源の取り合いという良い意味での競争が税源移譲の意味である。国地方合わせた財政赤字の時に、今の金額での税源移譲なのか、潜在的な税源税収の移譲なのかを考えなくてはいけない。

現在の税源の移譲ではなく、将来の税源の移譲を考えるべきという議論はもっともであるが、第一次地方分権改革にも拘らず国と地方の二重行政はより激しくなっており、国全体としてより合理的な行政体制を作るためには、現在の税源を地方に移すほかは無い。これをそのままにして、将来の税源でどうにかしようとすると、ますます地方行政の効率化が損なわれる。

【税源移譲の早急な実施】

地方分権改革で一番最後に残された最大の課題は税源移譲をはじめとする地方税財源の充実確保であり、地方が自己決定権を強化し住民のために良い仕事をするためにも、税源移譲を速やかに実施すべきである。

税源を寄せというだけでなく、補助金や交付税の問題について、地方自治体も改革を考えている、血を流すことを考えているというくらいの迫力を持って税源移譲について言わないといけない。

市内の国税の納付額の一部が国庫補助負担金で還元されているが、これが市に直接入れば中間経費は全く要らなくなり、(補助金を通じた画一的な規制が外れ)市民サービスも平等に出来るので、そういう仕組みに早急にすべきである。また、大都市は様々な問題が山積しており、現在の配分額では足りないことから、国税から市への還元分を除いたものの内、生活保護等国の責任で行うべきもの以外は一般財源化、特に指定都市の場合は税源移譲すべきである。また、義務教育費国庫負担金については一般財源化とともに、現在、道府県を經由して配分されているものは自由度の高い行政を行うため、直接、指定都市に入るようにすべきである。

【税源移譲の税目】

現在の地方財政の状況から、当面は国税対地方税の割合を1対1とすることを目指して所得税の比例税率分から個人住民税への移譲とともに、都市自治体は偏在性が少ない税源を求める趣旨から、偏在性が少なく安定性がある基幹税目として消費税から地方消費税への移譲を進めるべきである。

地方消費税は国税の附加税的なもので、地方自治体が税率を決定できないから都道府県の基幹税には不適切という意見があるが、一定税率だから馴染まないということではなく、諸外国で行われているように課税自主権が発揮できるように都道府県の基幹税として成長させていくべきである。

【税源の偏在性等】

地方では高齢化率が高いところが多く、税源が乏しいことから、税源移譲の波及効果が十分に及ばないことが心配される。国庫補助負担金の廃止と税源移譲の議論をする場合には税源の偏在性を広く知らしめるとともにどう解決するかが課題であり、地方交付税のもつ財源調整機能・財源保障機能の充実強化とセットの議論が必要。

税源移譲を行うと東京の一人勝ちと言われるが、東京で働いている人の分だけ東京の税収が上がるのではなく、地方で生産されるものの分まで東京で税収が上がる構造になっている。また、地方は原発・火力発電・産業廃棄物・CO2の問題など東京に協力しており、社会経済トータルで考えなくてはならない。

自治体サイドは端的に補助金削減と税源移譲を結び付けているが、一般財源化という言葉での対応している方もあることから、一般財源化と税源移譲をどのように正確に捉えてきちんとしたスタンスでものを言うかということは、これから現実的な分かれ目が出てしまうのではないか。

【課税自主権の活用について】

地方に課税自主権はあるが、何か工夫して取れといっても実際には意味のある収入にはならず、また、超過課税にも限界がある。

4 地方交付税について

【財源保障機能の必要性について】

国が法令により事務事業の執行を義務づけ、しかも内容、水準までも定めながら財源保障は削減するということは、地方にできないことを地方にやれということである。地方交付税については、財源保障機能を堅持し、所要の総額を安定的に確保することが一番重要であり、地方交付税の財源不足については、きちんと地方交付税率の引上げで対応し所要総額を確保すべきである。

自立力の低い町村のおかれている実情を考慮し、どこに住んでも法的なサービスを受けられるよう、地方交付税の持つ財源保障・財源調整機能の充実強化を図るべきである。

地方財政計画があり、そこから財源不足額としての地方交付税が算定されること、財源保障機能を無くすことの意味を理解してもらい財源保障機能は理屈上外せないものであることをきちんと国民に訴えることが必要。

大規模施設建設などを巡って、交付税の財源保障機能によるモラルハザードという批判があるが、地方自治体は市民のニーズに出来るだけ忠実に応えることを目標に行政を進めており、選挙の洗礼もありモラルハザードの批判はあたらぬ。

「財源保障機能は堅持」と言うだけでなく、財源保障の範囲は縮小を話し合う余地があるということも言うていく必要があるのではないか。

地方財政計画の範囲を縮小すると財源保障する公共サービスの量が下がるので、その分をどのように供給するかが課題となる。

【税源移譲に伴う交付税制度のあり方について】

地方団体間には財政力格差があることから財政調整の必要があり、税源移譲により行政サービスの水準を維持するための財源確保が図られるまでの間は財源保障の必要もあることから、地方交付税制度の改革は段階的に行い、その間は二つの機能を果たしうる制度として堅持することが必要である。

交付税制度の見直し検討に当たっては、町村の実態を良く認識し、町村の意見を十分きいた上で行うとともに、町村のおかれている実情を考慮し、地方交付税のもつ財源調整・財源保障機能の充実強化を図るべき。

今後、地方分権の中で地方自治体がどういう仕事をするのか、財源をどう調達するのかに交付税の将来は依存している。住んでいる地域が違うだけでサービスが違うということは、水平的な公平性に反し資源の豊かな地域に人口が集中することになり良くない。税源が偏在することによる地方公共団体間の財政力の格差を是正する財政調整は何ら後ろめたいものではない。

「税源移譲すべき」「財源保障機能は堅持すべき」の主張だけでは、国も地方に税源を移譲した上に交付税で資金を流さなければならないとの危機感を抱くだけである。税源移譲を言うからには血を流す覚悟を示さなければならない。地方は行政改革に積極的に取り組む姿勢をしっかりと示すことが必要。

税源移譲を実施することに町村では大きな効果がなく東京の一人勝ちになるということで、そこをどう調整していくかが最大の問題である。そういう意味から、交付税の財源保障機能と財源調整機能が並列で論じられるが、これからは税源移譲に伴って、だんだんと財源保障から財源調整に重きをおかなければいけない。

税源移譲により東京にプラスが集中してそれ以外がマスナスの可能性が非常に強いが、それをどうするかとしては、東京都税制調査会の答申にあるように都市に集中する分をプールして配分する逆交付税の方法等が考えられるが、この問題をクリアしないと地方のほとんどのところは損をすることになる。

5 国庫補助負担金について

【改革の考え方】

我々が取り組んでいる国庫補助負担金の見直しは官僚政治から市民政治へという大きな革命であり、生活者起点というか住民生活に関係ある行政サービスの決定は地域住民に委ねるといふ革命だと思ふ。税金の使い道は納税者に委ねるといふ大きな革命を我々はしようとしている。

国庫補助事業は地方自治体が事業主体として実施することになっているが、国の補助が入らなければ事業は出来ないし、事業の枠組みも国が作っているのが実態であり、こういう補助金で従わせようというやり方が住民ニーズを満たす枠組みとしてもはや成り立たないことを国民に強く訴えていくことが必要である。

国庫補助負担金の廃止・縮減は、法令基準や国庫補助負担制度を通じた財政面における国の関与を縮小し、地方公共団体の財政運営の自由度を高めるという観点から、積極的に推進していくことが必要であるが、その際、地方で引き続き実施すべき事業については、補助金の削減額に見合う税源移譲を同時に実施すべきであり、単に国の歳出削減のみを図る地方への負担転嫁はあってはならない。

8月末に「新しい日本をつくる国民会議（21世紀臨調）」の6県知事が出された「国庫補助負担金の見直しに関する緊急提言」は、地方から国庫補助負担金を要らないと言う画期的なものであり重く受け止め、無にしては絶対いけない。これは今までは地方がそれを言うと個別撃破されてきたがまとまって言うとなんか力になるということであり、また、問題ある補助金があれば各省では目立つところを直す手法をとるが我々は基本的には要らないということと全然違うということである。

国庫補助負担金は国と地方との関係をよく調整しないと連携が崩れていく。必要なものについては国庫補助負担金は残して行くべきである。基礎的自治体は自力で運営していくのは難しいので補助金の見直しについてよく検討してもらいたい。

要らない補助金の問題点は、縦割りの弊害があること、いろいろな基準があり融通がきかないこと、国が補助金分配権限を持っていることによる横暴さという類型ができる。

補助金の廃止等の議論をしても国民にあまり関心が無いのは、ほとんどの国民は今の地方財政システム等がわからないということである。そこで国民の関心を向かせて、やはり国はおかしいというための「とんでもない補助金」を出すのはいかかが。政治的なインパクトになるとともに、国民へのPR効果があると思う。

補助金の攻め方としては、金額が守れないリスクがあるが一般財源化するという攻め方と、とんでもない補助金をあげて補助金そのものの政策の改善を図るといふ両睨みでいくべきではないか。

補助金の削減案をまとめる際には、削減対象と裏付け財源とともに国民生活、地域住

民にどういうプラス・マイナス効果が期待できるかというアセスメントをセットにして提示していかないと、国と自治体が綱を引き合っていることになりかねない。

国の補助金を個別のものをやめて、ブロックグラントとしている国もあるが、何故望むところではないのか詰めていく必要があるのではないか。

補助金適正化法があるがために、他の目的に使いたい時に残ったお金を返さなくてはならないという法律の縛りの弊害を詰めていく必要がある。

【改革の対象とする国庫補助負担金】

地方に移譲できる国庫補助負担金について神野試案では7～8兆円が考えられておりこれが一番良いと思うが、神野試案や地方分権推進委員会の意見を参考に国庫補助負担金の廃止・縮減の規模に係る議論・方向付けをお願いしたい。

国庫補助負担金の廃止・縮減については、あまねくある補助金、そして金額の大きいものや奨励的補助金をターゲットとしていくべきではないか。

国庫補助負担金の半分は義務教育費国庫負担金であり、これについて統一した意見を持っておかないと、いくら額の議論をしても無意味なものになる。地方分権をきちんと行おうとする場合には、総額裁量制で国が2分の1負担などという中途半端な話はありません。想定しているのは私立高等学校等経常費助成費補助金のような形と思うが、これは算定は定額だが配分に際して私学助成金をたくさん出している都道府県に傾斜配分されている実態があり補助金で都道府県の支出を促す形でこれでは地方自治とは何かとなってしまうので、しっかりとした考え方をまとめておく必要がある。

補助金の性格等によって残すべきものもあると考える。例えば、

老人医療を含む医療保険、介護保険に係るもの、生活保護など、真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野の経常的負担金、

特定の地域において臨時・巨額の財政負担を強いられることになる災害復旧関連の投資的補助金、

原爆被爆者援護に関わるもの、電源立地地域対策など特定地域に交付されるもので、税源移譲になじまないものや、基地交付金など地方税の代替財源の性格を有する補助金、 などである。

投資的経費関係の補助金は、都市の規模や地域の事情は様々であり、都市の規模によって影響が異なるが、基金あるいは地方債の活用により財政負担の平準化は可能と考える。

(21世紀臨調の緊急提言で意見が分かれた)介護とか生活保護とか老人医療の部分は国の補助金としても非常に大きなところで、介護の部分は介護保険をやめて地方が持つということでも良い訳で、この辺りについて地方の在り方としてどういうしくみでやっていくのか。

平成16年度予算概算要求において、省庁の中にはこれまで都道府県を經由して交付

している国庫補助金を直接交付に切り替えて、地方公共団体への補助金を削減するという動きが見られるので、このあたりも注視して警鐘を鳴らしておくことが必要。

【改革に伴う財政措置】

国庫補助負担金の廃止の先行は絶対に認められない。必ず基幹税を基本に税源移譲を行うとともに、その配分基準を明確にすべきである。

国庫補助負担金が廃止・縮小されたとき、それに見合う代替財源がキチッと講じられるかどうかという点が問題で、代替財源が税源移譲のみであれば、大半の町村は懸念を抱かざるをえない。

国庫補助負担金の見直しに当たっては、平成15年度の国庫補助負担金の削減に対する地方特例交付金による財源措置ではなく本来の税源移譲で行う必要がある。また、義務教育費国庫負担金の見直しの際には、結果的に移譲額の8分の1が地方負担となったが、これが義務的なものも地方負担に押し付けられるような前例にならないよう、今後しっかりと注視して、強く主張していかなくてはならない。

国庫補助負担金は1985年からすごい勢いで削られて、現在では半分ぐらいに減らされている。既に15年間にわたって事務事業を財源の移譲なしにやり続けられたことに対して税源移譲があってしかるべきで、現時点での補助金をどうするかの話しにあって、最低限削られた分は100%貰うべきである。

削減する補助金と税源移譲が全く同額でなければならないということについてはそれは如何なものかということを経験しなくてはならない。やり方によって縦割り行政の中から総合行政により、今まで100万円かかったものが60万円できるということを議論していかないとパラダイムシフトは起きないのではないかと。

国庫補助負担金の見直しは税源移譲で行う必要があり、税制改革と予算編成で税制改革が先にくること等により仮に暫定措置を講ぜざるを得ない場合は、暫定措置後必ず税源移譲を実施することやその期間を最小限にした上で、期間を明確にすることが必要である。

国庫補助負担金をやめた時に制度の質をどのように担保して確保していくのかをどう考えていくのかを詰めて行く必要がある。

【改革の進め方】

国庫補助負担金の見直しは、国がこう考えるからこうやれというのではなく、地方六団体全体で積極的に見直し案を提示していかなくてはならない。国は勝手に地方の意見を聞かないでどんどんやるという習性があるので、相当警戒してかからなければいけない。

6 地方行財政改革の推進について

国も地方も行財政改革に積極的に取り組まなければならないが、「三位一体の改革」は大きなチャンスである。税源移譲を言うからには自助努力を行い血を流す覚悟を示さなければならない。地方は行財政改革に積極的に取り組む姿勢をしっかりと示すことが必要である。

地方はあまり行革をやっていないといわれるが、市町村合併をはじめ、給与カットや職員数の減による人件費の削減などに取り組んでいる。もっと国民に実態をわかってもらう努力が必要である。また、国がどけられだけ真剣に取り組んでいるかは疑問であり、地方支分部局を廃止するなど国も行財政改革に取り組むことが必要である。

7 その他

【今後の地方の取組方向などについて】

(ヨーロッパ地方自治憲章なども参考に) 地方は今後の地方自治のあり方について自らどう考えるかをはっきり示すべきであり、国と地方の関係はどうあるべきかという議論が必要である。

国民不在の議論が横行しているので地方分権によって国民生活にどう影響があるのかなど、納税者である国民に良くわかる議論をすべきである。

各政党のマニフェストについて地方六団体で評価することにより地方分権に対する国民の関心が高まると思う。

三位一体改革については予算編成過程に丸投げされており、それを検証、監視していく役割を果たせるのは地方六団体をはじめとする自治体しかない。六団体が改革工程表づくりや監視役をする場合の理論武装などを行うのが地方自治確立対策委員会の役割だと思う。

地方分権が構造改革の中で最も重要なことであることをきちんと訴えていくことが重要であり、六団体が分断されるような作戦にあわないように気をつけながら早急に戦略を立てるべきである。

国にものを言う時にあらゆる住民サービスに応えると言うが、ぼちぼち財政も考えて苦い薬も必要だということをしっかり議論し、苦い薬もやると言いながらしっかり権利と税源を取って行くという議論にしていきたい。

三位一体の改革は自治体にとって今の財源保障の考え方と臨時財政対策債でつなぐという意味で3年間の猶予をもらったという意味が大きく、3年間後にまた今回のようなことをするという覚悟が必要である。