

「三位一体の改革に関する評価（案）」（平成15年12月19日全国知事会議資料）と三位一体改革に関する主な意見

（平成15年12月19日開催 全国知事会議資料）

三位一体の改革に関する評価（案）

平成15年12月19日

平成16年度は三位一体の改革の初年度であり、真の地方自治の確立のための出発点となる。今般、国庫補助負担金の改革、税源移譲、地方交付税の総額確保・見直しについて政府・与党の合意が図られたことから、現時点で地方として今回の改革案について評価を行い、今後の取組について展望する。

1 国庫補助負担金の廃止・縮減（主な事項を中心に）

（全般）

平成16年度予算において1兆円を目指して国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革に取り組まれたことは一定の評価はできるが、地方の自己決定権を拡大するという三位一体の改革の理念に照らしてみれば今後に残された課題も多い。

（義務教育費国庫負担金に係る退職手当・児童手当の見直し）

今回の見直しは地方が反対してきた負担対象経費の見直しでありその財源措置も暫定的財源措置（つなぎ措置）とされているが、この点も含め、平成18年度までに義務教育費国庫負担金全体の取扱の中で併せて検討することとされており、負担金全額の一般財源化、税源移譲への第一歩として期待したい。

（児童保護費等負担金（公立保育所運営費）の廃止）

公立保育所という範囲ではあるがこれに係る運営費負担金全体を廃止することとされたことは評価できる。今後地域の実情に応じて幼保一元化などが可能となるよう国と地方の役割分担の見直しが早急に実施されるべきである。

（公共事業関係補助負担金の廃止・縮減等）

今回の公共事業関係補助負担金の見直しも昨年同様、役割分担の見直しにはつながらず一律削減や国の関与を維持する交付金化によるものであり、積極的な評価はできない。今後、道路、下水道など住民に身近な社会資本の整備は、公共事業関係補助負担金の根元からの廃止を積極的に推進した上で、地方単独事業に委ねていくべきであり、地方単独事業に必要な財源は道路特定財源の再配分や税源移譲等により確保されるべきである。

公共事業関係補助負担金の廃止はこうした考え方により基づき行われるべきものであり、国の財政的な見地から行われる、補助率の引き下げ、補助対象の範囲の絞り込みによる国庫補助負担金の単純な縮減は、地方への負担転嫁そのものであり、断じて容認できない。

また、一部に建設国債が充当されていることを理由に税源移譲の対象としないという根拠の不明確な主張をされている向きもあるが、建設国債といえども償還時には国税を充てているのであり、その意味で移譲すべき税源は存在するものであり、当然のことながら税源移譲の対象とすべきものである。

なお、国と地方の役割分担の明確化の観点から、廃止を求めていた直轄事業負担金について、何らその見直しが行われていないことは、誠に遺憾である。

(生活保護費負担金の見直しの検討)

生活保護費負担金については、見直しを今後検討することとされているが、地方の意見を十分に尊重して検討が行われるべきである。

なお、国庫負担率の引下げは地方の自主性の向上につながらず単に地方への負担転嫁となることであり、今後とも断固阻止する。

2 税源移譲

税源移譲については、「改革と展望」の期間中（平成18年度まで）に所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施することとされた。地方としては成長性、安定性があり偏在性が少ない基幹税による税源移譲が安定的な住民直結型の行政サービスを可能とするとしてきたところであり、基幹税（所得税）により税源移譲を実施する道筋が示されたことは評価できるが、基幹税である消費税についても税源移譲すべきである。

平成16年度は地方への税源移譲額が比較的小規模に止まったが、所得税の一部を用途を制限しない一般財源として地方に譲与する所得譲与税を創設することとされたことは、暫定措置として評価できる。国では国庫補助負担金の廃止・縮減に伴い事業の廃止・スリム化とされたとしても、現場を与る地方としては肩代わりして事業を実施せざるを得ない場合が想定され、事業の存廃の判断は国が一方的に決めるのではなく地方の意見を聴いた上で行われるべきである。また、今後早急に本格的な税源移譲が実施されるべきである。

3 地方交付税

地方交付税は地方公共団体共有の固有財源であり、全団体の総意に基づき、住民本位の地方自治を実現するため、より有効にかつ効率的に活用すべきものである。

現下の国・地方を通じる危機的財政状況を解決し、地方財政が自主・自立を基調に持続可能な財政運営を確保するため、地方財政計画の策定を通じた財源保障の水準について適正な水準へと見直しが進められていることはやむ

を得ないが、三位一体の改革が進められる中で課税客体の乏しい団体にとっては、国民・住民のニーズに応え適切な行政水準を維持確保していく上で、地方交付税の財源調整機能及び財源保障機能は一層重要なものとなる。

三位一体改革の重要な柱である地方交付税制度の改革は、このような考えを基本に据えて進められるべきであり、その基本的な考え方について検討を進めてきたところである。

今後、地方交付税制度を基本とする現行の財源調整制度のあり方を含め、三位一体改革の進捗に合わせ、税源の偏在に対応するための財源調整制度の仕組みが重要な課題となることから、この課題に関する知事レベルの研究会を設け、総合的かつ専門的な観点から検討を行うこととしたい。

4 今後の取組

今後政治の強力なリーダーシップの下、地方が真に望んでいる地方分権の推進の視点に立った実りのある三位一体の改革が断行されることが重要である。とりわけ、平成16年度の改革は残された課題も多く、平成17年度の予算編成が天王山となることから、引き続き全国知事会として重点的に取り組むこととしたい。

また、来年7月には参議院議員選挙も予定されており、三位一体の改革、あるいは地方分権が争点の一つとなるであろうことから、政党の政権公約（マニフェスト）についても、その評価、点検を継続していく。

そして、先の財源調整問題に関する研究会を設置するほか、都道府県・市町村間の財源調整を含めて、地方六団体として考え方を明確にするため、地方自治確立対策委員会に財源調整制度について専門的に検討いただく部会を、財政関係の学識者をメンバーとして設置すべく、地方六団体間で調整したい。

また、こうした改革を実現する上で、「三位一体改革は、国民・住民のためにある」という基本理念について、国民・住民の理解・意識の醸成が不可欠である。改革気運の盛り上げのため、地方六団体が共同して「三位一体改革推進列島縦断シンポジウム」を新年早々から実施していくこととする。

三位一体の改革の評価に関する主な意見

(全国知事会議(平成15年12月19日開催))

【総論に関する主な意見】

小泉総理大臣のリーダーシップについては、指示はよかったが、それを官僚が曲解、無視し、趣旨を曲げたと思っている。今回のこの評価が少しでも前向きにとられると、17年度予算の際に禍根を残すと思う。この場での評価は、ともかく評価できない、方向を間違えたという評価であってほしい。

【国庫補助負担金の廃止・縮減に関する主な意見】

今回は各省は何も損をしたと思っていない。奨励的補助金は、金額が減少しているだけで、根っこは全然切っていない。各省担当職員の仕事は相変わらずあり、国家公務員の数をだんだん減らして行って、地方の方ですることはやるという方向へは全然向いていない。

今回1兆円ということをまず認めるのかどうかがあると思う。今回の改革の中で、公共事業関係を建設国債も含めて、あれで1兆円だという話なら、これほど楽なことはなく、しかも、国のスリム化については全く出されていない。そういうところの評価を早めに出さなくてはならない。

今回の改革に関しては、実質的には負担転嫁されたという思いが強い。

義務教育の関係については、総額裁量制の問題がこれから出てくるが、文部科学省からの説明では自由度が増すと言われていわれているが、事務方に確認等をさせるといろいろと制約が出てくるので、額面どおり受け取っていいのかと思う。これは、都道府県共通の問題なので、全国知事会できちんとサポートしていかないといけない。

義務教育費国庫負担金について、一般財源化の第一歩として期待したいということは、残った3兆円の中の2兆6,000億円は一般財源化してほしいということであり、そうした基本問題を、この評価の中で言っているのか。この形でいくなれば、反対である。今後の取扱いの中で併せて検討する必要があるぐらいにとどめておくべき。

義務教育費国庫負担金については総額裁量制も案として出ているが、こういった関係各省の変化も織り込みながら我々も戦略を変えていくべきである。税源移譲への第一歩として期待したいと書くと、総額裁量制でなく全部一般財源化という誤解を与えるメッセージにもなるので、もう少し時間をかけて点検してからの方が良いと思う。

拙速に義務教育費国庫負担金を一般財源化した方が良いのではないかとすることには非常に不安を抱いている。国、地方との役割分担をしっかりとすれば、税財源の姿というのは、しっかり見えてくると思う。他県と合併した場合、どういう税源移譲とか財源移譲とか権限移譲したら理想的な姿になるかについて研究したい。

【地方交付税に関する主な意見】

都道府県の中でも、大都市と地方の問題をしっかりと議論していかないといけない。地方交付税の問題や地方団体間の財源の偏在問題などについての主体的なアクションがないことについて、いろいろな話が出てきて風向きがガラッと変わってくると思うので、大都市や地方の問題も含めた議論をオープンにしていく必要があると思う。

【今後の取り組みに関する主な意見】

三位一体改革は、一見、地方分権を充実すると地方自治が充実するという言葉ででてくるが、実態は、大胆な歳出の切り込みをするのか、租税負担をあげるのか、あるいは、その両者の間でやるのか、どれをとっても大変なことである。我々自身、そういう問題について明確なスタンスを持たなければいけない。ただ、国と地方の税財源の取り合いのような矮小化された次元に問題を設定され、そのレベルでやっていたら問題は一向に解決しない。

国庫補助負担金だけではなくて、法律と条例の関係、あるいは国と県の負担、あるいは市町村との役割分担というところで、地方に自由度を持たせるべきであり、これから、地方交付税や財源が減ってくる中で、地方自治法、地方財政法も含めて規制緩和をしないと、なかなか地方の自立は実現できないと思う。

今回の体験で、事実上、国と地方の対等の協議をする機関がないという決定的な要因があることも、この際、明確に打ち出して、地方のことを決めるときには、国は地方の意見を聴かないと決められないという仕組みをこちらから提案していくべきと思う。

今回、唯一、地方の自由度が増した事業で、公立保育所の補助金の問題があるが、財源が移譲されるということは我々も責任を持たなければいけない立場に置かれるということであり、税源が移譲されても法律とか規制がまだ思うようにならないことがあると思われるが、自治体が主体性を持って運営できることになるために、どれをどうしていけばいいのか、いろいろな事例を出していかなければいけない。

平成16年度の三位一体改革について評価と検証を行うことが重要である。まず、三位一体改革の影響に関する事例を収集し、これを公表することによって世論を喚起することが必要と思う。また、地方財源の圧縮等によって、県民生活にどのような影響が生ずるかについての検証も行っていく必要があると思う。

(地方財政対策に関する主な意見)

(交付税プラス臨時財政対策債を) 12% マイナスになったのかについては、はっきりまだ確認できないが、地方財政計画に国家財政難の「シワが寄った」ということだろうと思う。

地方単独事業について地方財政計画で立てた数字と実際使われている数字との間に乖離が生じていて、そこまで使われていないと財務省が盛んに問題にして突いてきており、そこを突いて削減させよという動きはあったが、今回それを総務省が抗しきれずに、一定の範囲で飲まざるを得なかったというのが一番正しい背景だろうと思う。

ただ、交付税は一般財源で、どれに使ってもいいわけで、それを使わずに交付税を計画よりも余したのならその通りであるが、地方単独事業等に使っていないだけで、他のものに使っているわけであり、それを乖離しているからといって減らせば、当然その分本来使っていたところに「シワが寄る」というのは当たり前のことであり、そこを(国が)どういうふうに考えてやったのかということについてはよくわからない。

また、(地方財政計画上の人員)職員の1万人削減が出ているが、採用の作業をする前から、「来年度1万人削減するから、その分を当て込んでちゃんと計画してください。」と言われなかったかぎり、一定の人員計画の中ですでに各県採用が内定しているわけだから、それが、この12月に至って、「急に1万人減らしますよ。」「その分交付税から落としますよ。」と言われたら、採用を取り消すか、借金して立て替え払いして1年間調整する分の負担をかぶるか、どちらかしかない。こういうことを無計画とは言わないが、いきなり12月の段階にやって、各県の収支不足が倍になるようなやり方をするというのは無茶苦茶だろうと思う。そういう意味で極めて強い憤り(を感じる)と同時に問題であると思う。

三位一体の改革に痛みが伴うことについて、国の方は常に、地方でもっと削減という言い方をしているが、地方の側から言えば、いや、そんなことはないんだと、そんなに地方で無駄使いをしているのではないということ、常に言っている。

三位一体の議論としては、もっと一般財源化して、地方に自由と裁量の度合いを大きくしていくことで、効率をよくしていくことが可能になるという考え方を地方では持っている。国と地方の間に、ずれがあるというふうに感じている。

今回のように、1月にずれ込んでから具体的なものが伝わってくるというようなことが、また、次年度、その翌年度と続いたら、とても予算を組んでいけないし、さらに、今のような状況だと、財政再建ということを考えざるを得ないような自治体も出てくるということが十分想定される。是非、各都道府県に、「3年間で4兆円」という三位一体の改革の最終的なかたちとしてどんなものを想定していて、どういうかたちを目指しているかということ、国に早い段階で明確にしてもらい、また、それに対して、「地方としてそれではとてもやっていけない」ということを明確に話としてもっていくということをやっていききたい。

これまでの(地方交付税)の減額は、地方交付税制度を守っていくために、圧力に対して一定の整理をしながら制度を守らなければいけないという側面があっただろうということと思うが、そういう合理的な範囲での少し膨らんだ部分を落としていくということよりも、感覚的にいえば、相当踏み込んだものになりつつあると感じる。

今議論されているような(地方交付税の)財源の保障機能、財政の調整機能そのものを否定するような議論、流れが例の地方共同税の中などにあるわけだが、そういうものが少し表に出つつある危険を感じる。

国の側は半ば一方的に交付税の削減ばかりをして、それに比すれば取るに足りない金額を税源移譲して、何か地方分権を行っているかのように見せているが、他方で補助金行政はそのままだから、更なる中央集権化、中央官庁の現場を知らない頭でっかちな霞が関、中央集権の恣意的とも申し上げるべき補助金行政によって中央が地方を統治していこうという逆行した流れになっていると思う。

今後、国の側が、霞が関も永田町も身を切ることを必ずしも十分に、あるいはほとんどせず、地方自治体に17年度、18年度の予算において交付税の削減をすることは明らか。しかしながら、どのくらいにするかは今示しておらず、これこそ三位一体の改革の崩壊である。

このようなことに関しては、きちんとまとめてお伝えし、県民のみならず国民に対しても世論喚起せねばと思っている。

(関係県HP掲載の知事記者会見(1/21~1/23)等から作成)

町村財政運営に関する緊急要望

昨年末、平成16年度地方財政対策が決定され、また、「所得譲与税」が創設されたこと等については、関係者のご努力に敬意を表するものである。

しかしながら、全国の地方公共団体を通じては、通常収支の不足が補てんされているとはいえ、地方交付税及び臨時財政対策債が大幅に減額されていることは、税源に乏しい個々の町村の財政にとっては深刻な事態であり、平成16年度の予算編成にも重大な支障をきたす状況に立ち至っている。

これまで、全国の町村は、合併問題への取り組みをはじめ骨身を削る行財政改革に懸命の努力を積み重ねてきており、今後とも最善を尽くす所存であるが、国におかれては、かかる町村の実情を十分ご勘案の上、町村の財政運営に支障をきたすことのないよう適切な財政上の措置を講じられるよう強く要望する。

また、今後の三位一体の改革論議に当たっては、課税客体に乏しい町村の実態を踏まえ、地方交付税の持つ財源保障、財源調整機能を堅持するとともにその充実強化が図られるよう格段のご努力をお願いしたい。

平成16年1月29日

全国町村会長
山 本 文 男

地方交付税等の大幅削減に対する緊急提言

景気低迷に伴う税収減などにより、各地方公共団体では、多額の財源不足が発生するなど、未曾有の財政危機に直面している。

このため、中国地方各県とも、財政再建に向け、人件費の抑制、事務事業の抜本的な見直しによる歳出削減など、国の取組をはるかに上回る徹底した行財政改革に取り組んでいる。

もとより我々は、地方交付税の見直しは必要と考え、それを受け入れる覚悟も持っているし、それ相当の行財政改革にも取り組んでいると自負している。

しかし、今回の平成16年度地方財政計画では、三位一体改革の名の下に、地方交付税及び臨時財政対策債が、突然に前年度比12%も大幅に削減され、中国5県の合計で地方交付税等が1,400億円程度削減になるなど、平成16年度の予算編成にも大きく支障を来している。

国の三位一体改革における国庫補助負担金の見直しや税源移譲が不十分な中、地方交付税の削減のみが突出して行われることは、地方公共団体の財政運営に致命的な打撃を与えるものであり、極めて遺憾である。

以上から、中国地方知事会として、以下の項目について緊急に提言する。

1 地方財政見通し等の早期公表と地方の意見の反映

今回の地方財政対策では、各地方公共団体が予算編成の大詰めを迎えようとしているさなか、我々の予想をはるかに上回る地方交付税等の削減が行われたところであるが、こうした措置は地方公共団体に大きな混乱を生じさせるだけでなく、国に対する大きな不信感を招くものである。今後、地方公共団体の毎年度の予算編成に支障が生じないように、地方財政見通し、三位一体改革の具体的内容などをできる限り早い段階で明らかにし、地方の意見を十分に反映させること。

2 的確な財源保障

地方単独施策の思い切った打ち切りなどの歳出削減策を講じたとしても、今回の急激な地方交付税等の削減によって、ほとんどの地方公共団体が財政運営に行き詰まることが明らかである。

国が地方に対し義務づけている膨大な量の事務事業が見直されていない中、地方財政計画において、地方交付税が大幅に削減されるなど財源措置は不十分であり、地方の財政需要及び収入の見積りに当たっては、地方の実情を十分踏まえて的確にこれを行い、それに応じた財源保障を確実に措置すべきである。

国の財政再建のために地方に負担を押し付けることがあってはならない。

平成16年2月

中国地方知事会

鳥取県知事	片山善博
島根県知事	澄田信義
岡山県知事	石井正弘
広島県知事	藤田雄山
山口県知事	二井関成