

地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見

平成15年6月11日
地方財政審議会

当審議会は、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あり方に係るいわゆる「三位一体の改革」について検討した結果、次のとおり結論を得たので、総務省設置法第9条第3項の規定により意見を申し述べる。

今回の意見は、改革案取りまとめの最終段階を迎えるにあたり、三位一体の改革が望ましい内容のものとなるよう、昨今の議論の中で重要な論点と考えられるものを中心に、当審議会の見解を明らかにしたものである。なお、三位一体の改革のあり方全般にわたる意見については、既に昨年12月に提出した「平成15年度の地方財政についての意見」の中で取りまとめて提示しているので、併せて参照願いたい。

関係機関においては、当審議会の意見を十分参考にして、望ましい改革案の取りまとめに向けて万遺憾なきを期するよう要請する。

1 総括的事項

1) 三位一体の改革の位置づけ

地方分権推進法（平成7年法律第96号）は、国と地方の役割分担の明確化、地方公共団体の自主性・自立性の向上及び個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を基本理念とし（第2条）、国から地方への権限委譲、国の関与・必置規制・機関委任事務の見直し、国庫補助負担金の整理合理化（以上第5条）、地方税財源の充実確保（第6条）などを通じて地方分権を推進することを定めた法律である。

同法に基づき、地方分権推進委員会の5次にわたる勧告、地方分権推進計画の閣議決定、地方分権一括法の制定・施行というプロセスを経ながら、地方分権改革が進展してきた。しかしながら、国庫補助負担金の整理合理化や地方税財源の充実確保を巡る問題については、地方分権推進委員会最終報告（平成13年6月）が指摘しているように、これまでの改革に引き続いて実現すべき課題として残されている状況にある。

平成12年に施行された地方分権一括法では、機関委任事務が廃止され、地方の事務として、地方公共団体が創意工夫しながら実施する仕組みに改められたが、こうした地方の事務を自主的・自立的に処理するためには、国庫補助負担金等を通じた国の関与を一層縮減するとともに、税源移譲等によって財源面での自主性・自立性を向上させることが不可欠である。地方分権一括法の国会修正や附帯決議も、この点を指摘している。

このように、今回の三位一体の改革は、地方分権一括法による事務権限等に関する改革と一体をなすものであり、地方分権改革を実効あるものとしていくために、早急に実現する必要があるものである。

2) 一体的な改革の実施

三位一体の改革の内容は、いずれも、地方公共団体にとって、財政的な基盤や国との関係に非常に大きな影響を与えるものであるとともに、国民の日常生活に重大な影響を及ぼすものである。地方の行財政運営の自主性・自立性を向上させ、行政サービスの効率化と質の向上を図るためには、三つの改革が相互に整合性をもって実施されなければならない。中でも、国から地方への税源移譲が先送りされ、国庫補助負担金の削減等による地方の歳入の減少だけが先行するようなことがあってはならない。三位一体の改革は、文字通り、一体的に実施することが不可欠である。

なお、三位一体の改革を実際に進めていく過程においては、必要やむを得ない暫定措置を講じざるを得ないケースも想定し得るが、その場合でも、国庫補助負担金の削減を決定する際、暫定措置後は必ず税源移譲を実施することを明確に決定し、期間も最小限に限るなど、「一体的な改革の実施」という位置づけを逸脱しない範囲内での対応に限る必要がある。

3) 国・地方を通じた危機的な財政状況への対応

現在の国や地方の財政状況を見ると、国・地方を通じて財政の持続可能性を確保していくためには、国民が公共部門（国及び地方公共団体）から受け取る行政サービス（受益）と、国民の租税負担水準とが大幅に乖離している状態を早急に解消していく必要がある。このため、行財政改革を一層徹底して進めることが前提ではあるが、行政サービスの低下を受忍したり、増税を含む税制改革等による負担増を受け容れたりすることについて、国民に選択を求めることが必要となると考えられる。

財政の持続可能性の観点から、行政サービスのあり方を見直すことは重要な課題である。その際には、国民に対する公的部門からの行政サービス内容やその水準をどのように見直すかという観点から、国と地方が連携して国民に理解を求めながら検討していくべきであり、行政サービスの内容や水準を議論しないままに、地方公共団体に対する財源移転の縮小による国の支出の削減のみに重きを置くような検討の進め方は、行うべきでない。あくまでも、国・地方を通じた行政全体を視野に入れた大局的な視点に立って、検討が進められなければならないと考える。

また、増税を含む税制改革が行われる際には、国と地方の税源配分をさらに見直し、地方税の比重を高めていく必要があると考える。

ただし、今次の三位一体の改革において、国庫補助負担金削減と一体的に税源移譲を行うことは、歳入中立の下で実施することを前提とすれば、そうした増税を待つことなく実施できるものであり、増税を含む税制改革が必要であるという点を理由として、三位一体の改革の中で実施すべき税源移譲を、将来の増税時に先送りするようなことは、あってはならない。

前述したように、三位一体の改革は、これまでに実施されてきた事務権限等に関する改革と一体をなすものであり、一部を先送りしたりすることなく、早急に実施しなければならないものである。

なお、国の財政危機を背景として、税源移譲の際に債務残高も移管してはどうかと

いう議論があるが、今次の三位一体の改革は、地方における毎年度の事業実施の財源について、自主性・自立性をいかに高めるかというものであり、ストックに関する議論を混同して持ち込むことは適当でない。国・地方を通じた巨額の債務残高については、三位一体の改革とは別に、将来の国・地方を通じた税制度や国民負担水準などに関する問題として、検討の必要性を別途考えていくべきである。また、国と地方の債務残高は、法定された国・地方の役割分担と経費負担割合に応じて事業を実施してきた結果であることから、既存の残高に遡ってこれを変更することは、制度への信頼を損なう不適切な措置であると考えられる。債務残高の移管は、過去の債務を自ら償還することが各行政主体の基本的な財政責任であることを考えれば、財政規律の観点からも許されないことであると同時に、今次の歳入中立型の改革との関係では、財源の手当てなく地方に負担を転嫁するに過ぎないものであり、採ることのできない考え方と言わざるを得ない。

2 税源移譲を含む税源配分の見直し

1) 望ましい地方税体系

地方公共団体は、福祉、教育などの対人サービスや社会資本の整備など、住民生活に密接に関連した行政サービスを提供しているが、地方税は、このような行政サービスを提供するために必要な経費を賄うものであり、地域共通の経費を地域住民がその能力と受益に応じて負担し合うことを基本とするものである。このため、地方税については、負担分任性と応益性を有する税制が望ましいといえる。

また、地方公共団体は、地域の事情が様々に異なる中で、基礎的な行政サービスを広く担う必要があり、安定的な財政基盤を確立するためには、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系が必要である。

2) 税源移譲を含む税源配分の見直し

地方分権を推進するためには、地方の行財政運営における自主性・自立性を高める必要があり、このためには、国庫補助負担金や法令基準等による地方歳出への関与を廃止・縮減するとともに、歳入面においては、地方歳入に占める地方税のウェイトを高め、国庫補助負担金や地方交付税への依存を縮小していく必要がある。これにより、住民が身近なところで税を納め、また、住民がその用途をチェックするという地域における受益と負担の対応関係がより一層明確化されることとなり、このことが、国・地方を通ずる行財政改革にもつながるものと考えられる。

一方、現在の行政任務と租税負担の状況を見ると、歳出純計に占める国と地方の歳出の割合は概ね4：6であるのに対し、租税総額に占める国税と地方税の割合は概ね6：4となっており、地方における歳出規模と地方税収には乖離がある。このため、税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直しにより、この乖離をできるだけ縮小し、地方税中心の歳入体系を構築していかなければならない。これを基本として、当面、国税と地方税の税源配分が5：5となることを目指すこととし、具体的取組みとして、まず国庫補助負担金を廃止・縮減し、併せて、その財源を国から地方へ税源移譲する

ことが必要である。

3) 税源移譲の対象税目

国税と地方税の税源配分を5：5とするためには、数兆円規模での国から地方への税源移譲が必要となるが、国・地方を通じ基幹的な税源はすべて法定税目とされていることを踏まえれば、税源移譲は基幹税目を中心に行われる必要があり、所得税から個人住民税へ、消費税から地方消費税への税源移譲により、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を構築すべきである。

個人住民税は、負担分任の性格を有するとともに、地方公共団体が少子・高齢化に伴い提供する福祉等の対人サービスなどの受益に対する負担として、対応関係が認識されやすいものであり、税源移譲にあたって中心となる税目として位置づけられるものである。所得税から個人住民税への税源移譲にあたっては、税源の偏在性が少ない税体系を構築するとともに、その負担分任性、応益性をさらに明確化するという観点から、その方策として、税率のフラット化も検討する必要がある。

また、地方消費税は、地方分権の推進、地域福祉の充実等の観点から創設され、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定着している。今後も地方の幅広い行政需要を賄う税として、その充実確保を図っていく必要がある。消費税から地方消費税への税源移譲も実施すべきである。

一部に、地方消費税は一定税率で都道府県が税率を決定できないことから地方税にはなじまないのではないかと意見があるが、税率決定の自由については、地方税全体における様々な税目の組合せの中で確保していくべきものであり、一定税率だから地方税になじまないということはない。このことは、軽油引取税、地方たばこ税など一定税率とされている他の税目が地方税として重要な役割を果たしていることから明らかである。

4) 課税自主権

地方税については、国と地方の間の適正な税源配分や各地方公共団体の住民負担の均衡を図るとともに、地方公共団体間の課税権の調整を図る必要があることから、主要な税目について標準税率を定めるなど、地方税法の枠内で課税することとされている。

同時に、地方税法は、地方公共団体が自主的に超過課税の実施や法定外税の導入をできる仕組みを設けており、地域住民の意向を踏まえながら、これら課税自主権を積極的に活用することが望まれる。

事実、地方分権一括法による地方税法の改正により、法定外普通税の許可制から同意を要する協議制への移行、法定外目的税の創設等が行われたことを契機として、具体的な法定外税が相次いで導入されるなど、各地方公共団体において課税自主権の活用に向けての取組みが活発化している。これにより、地域において受益と負担の関係をより意識した政策選択が行われるという意義は評価されるものである。

今後も、地方公共団体が課税自主権をさらに活用しやすくなるような方策について、検討を進める必要があるが、国・地方通じ主要な税源は法定税目とされていることな

どから、課税自主権によって地方税源の充実を図ることには自ずから限界があることに留意すべきである。

なお、課税自主権の活用を地方税源充実のための主要な方策として位置づけるべきであるとの意見があるが、以下に述べるように、標準的な行政サービスは、標準的な税負担とこれを前提とした地方交付税により賄うことができるようにすべきものである。税源の乏しい地域は大幅な超過課税によらないと標準的な行政サービスが提供できないというのでは、当該地域はもちろん、全国的にも理解は得られないものであり、地方税源の充実は、税源移譲を含めた国と地方の税源配分の見直しを基本に行う必要がある。

3 地方交付税

1) 地方交付税の本質と役割

我が国の地方交付税制度は、国内のいずれの地域においても、標準的な税負担と地方交付税によって、標準的な行政サービスを確保することができるようにするため、地方公共団体に実施が義務づけられた事務等に必要な財源を保障する仕組みであり、標準的な税収入をもっては標準的な行政サービスを賄うことができない地域の地方公共団体に地方交付税を交付することによって、財源保障を行うと同時に、地域間の財政力格差を調整する機能を一体的に果たす仕組みである。

このような地方交付税制度は、地域間で税源が偏在している中で、地方の財源によって、国民生活を支える基本的な行政サービスの多くを地方公共団体が提供する仕組みが採られていることに鑑みれば、我が国の行政の基盤をなす制度として、極めて重要な役割を果たすものであり、その制度の骨格は、今後とも堅持されなければならない。

上述のように、我が国の行政サービス供給の仕組みの下では、地方交付税を通じた財源保障は不可欠のものであり、また、地方交付税制度の財源保障機能と財源調整機能は不可分一体のものであって、財源保障機能だけを取り出して廃止することは制度上も不可能である。昨年の閣議決定に従って三位一体の改革を検討し、実施する際には、地方交付税制度についてのこうした基本的な理解を欠いてはならない。

なお、財源保障機能廃止論の論拠として、ナショナル・ミニマムの達成が挙げられることがあるが、「40人学級」の例でもわかるように、確保すべき行政サービス水準自体が時代とともに変化するものであることや、仮に一定の行政水準が達成されたとしても、それを継続的に維持するためには、当然ながら、毎年度、所要財源が確保される仕組みが不可欠であること等を踏まえれば、ナショナル・ミニマムに関する評価を論拠として財源保障機能の廃止を議論することは適当でないと考える。

また、地方交付税は、あくまでも標準的な財政需要に必要な財源を保障する制度であり、地方公共団体の実際の財政運営の結果として生じる財源不足を補てんする制度ではない。したがって、地方交付税を通じた財源保障制度は、元来、地方公共団体にモラル・ハザードをもたらすものではない。そもそも、基準財政需要額は、毎年度、法律改正を行い、国会における意思決定を経て、標準的な財政需要として必要な水準

を定めているものであり、地方の行政サービスに対するニーズの高まりなどに加え、公共投資基本計画への対応や景気対策などの国の政策に地方が大きな役割を期待され、それに応えてきたこと等を踏まえて決定されているものである。

財源保障制度の存在が地方公共団体の財政規律の緩みをもたらし、歳出を肥大化させるものであるという意見は、こうした制度の本質に対する理解を欠き、当を得ないものである。なお、不交付団体、交付団体を問わず、同様な歳出規模の推移が見られることに鑑みれば、地方の歳出の動向は、交付税制度に起因するものではなく、社会経済情勢の推移に対応した地方の行政ニーズの動向を反映したものと考えらるべきである。

地方歳出の削減は、財源保障機能の存否の問題ではなく、保障水準の見直し、すなわち地方財政計画の歳出の計画的抑制等によって進めるべきであり、実際、その方法によって地方歳出の見直しは進展しつつあると認められる。また、事業費補正、段階補正等の個別団体に係る算定方法についても、手厚い事業費補正がいわゆる「ハコもの」の過剰な整備の一因となったこと等を踏まえつつ、引き続き見直しを進めるべきである。

なお、地方交付税制度を通じた財源保障は、対象経費を全額地方交付税によって賄うものではなく、地方税を含めた一般財源全体で所要額を確保する仕組みである。制度改革を検討するにあたっては、こうした基本的な理解を共有して議論が進められなければならない。

2) 財源保障機能の意義と範囲

我が国の地方公共団体は、国民生活に不可欠な行政サービスの供給主体として、非常に大きな役割を受け持っている。また、地方公共団体に期待される役割は、少子高齢化の急速な進展や環境対策の必要性の高まりなどに伴い、さらに拡大する方向に向かうことが予想される。こうした地方の事務は、国民生活を支える基本的な行政サービスであるものが多いこと等もあり、国の法令等によって、様々な義務づけや国の関与を受けながら実施されているのが実情である。

事務の義務づけについては、警察のように国の法令で定数まで決定されているような形態のもののほか、執行の手続きが法定されるもの、単価が国で決められているもの、事務を実施する責務が法定される「事務の割当て」に近いような形態のものなど、一口に「義務づけ」といっても、多種多様な態様のものがあり得る。こうした義務づけ等のあり方については、できる限り地方公共団体の自由な判断を活かせるよう、鋭意見直しを進めていくべきものであり、特に国庫補助負担金を通じた関与は今次の三位一体の改革の中で大幅に縮減すべきであるが、多くの事務については、事務執行上の自由度が今後拡大されるとしても、当該事務を実施すること自体は、引き続き地方公共団体の責務とされるものと考えられる。

地方交付税を通じた財源保障制度は、地方公共団体が幅広い行政サービスの実施責任を負っていることや、国民が全国的な行政水準の確保を望み、それを支える仕組みが必要とされていることに対応するための仕組みである。財源保障制度が失われると、我が国のように、地理的・社会的条件が多様で、地域間で税源が偏在している状況の

下では、国民生活に必要な行政サービスが提供できなくなる地域が続出することが予想される。もとより、財源保障の水準については、地方の自由度の拡大状況等に応じて、見直していくことが適当であるが、必要な財源保障を行うことは、回避することが許されない国の責任である。

財源保障の範囲については、地方単独事業について議論があるが、まず、地方単独事業とは、国庫補助を受けない事業のことをいうに過ぎず、警察官の人件費やゴミの収集などをはじめ、地方単独事業の中には義務づけられた事務も多く含まれることを理解しておく必要がある。地方単独事業であることを理由に財源保障の範囲から除外するという考え方は適当でなく、財源保障の水準（金額）の問題として、適切な財源保障のあり方を検討していくべきであろう。

地方単独事業の中でも、投資的経費を特に問題視する議論も見受けられるが、これについては、上記のような基本的考え方に加え、教育やゴミ処理、警察・消防などの行政サービスを実施するために不可欠な施設整備が大半を占めていること、国庫補助事業を補完し、一体的に実施される事業も多いこと、社会資本の整備水準になお相当な地域間格差があること、マクロの経済政策の一翼を担いつつ、地域経済振興に大きな役割を果たしてきたことなどを認識しておく必要があると考える。

また、地方債の元利償還金に係る財源保障の必要性についても議論があるが、地方債は世代間の負担の均衡を図る仕組みであり、その元利償還金の本質は、対象事業に要する経費を複数年度で分割して負担しているものである。したがって、標準的な行政需要として実施される事業に係る地方債の元利償還金については、地方財政計画に公債費として計上し、財源保障の対象としていくことが当然に必要である。なお、個別団体の基準財政需要額への算入に関しては、臨時財政対策債等の地方交付税の代替財源としての地方債、災害復旧事業に係る地方債などをはじめ、地方債の性格や対象事業の内容などに応じて、各団体の発行規模に対応した基準財政需要額算定が必要なものについては、適切に算定を行っていく必要がある。

3) 地方交付税の法定率分の性格

地方交付税は、国税5税の一定割合を原資として、各地方公共団体の財源不足額（基準財政需要額と基準財政収入額の差額）に応じて交付されるが、必要な交付税総額に比して国税5税の法定率分が不足する場合には、交付税率を引き上げるか、それに替わる制度改革を行うことによって、必要な交付税総額を確保するものとされている（地方交付税法第6条の3第2項）。

これは、前述した財源保障機能を安定的に実現するための仕組みといえるが、最近の状況を見ると、国・地方を通じた巨額の財源不足が発生しているために、本来の姿である交付税率の引上げを行うことができないまま、特例的な財源対策によって所要の交付税総額を確保したり、交付税の先送り分割交付とでもいうべき臨時財政対策債への振替えなどで対応している状況にある。

地方交付税は、地方公共団体の固有財源というべき性格のものであるが、それは、法定率分に限られたものではなく、地方財政対策によって確保された交付税総額、さらには、臨時財政対策債への振替えによって先送りとされた部分も含めて、地方の固

有財源と認識されなければならない。それはすなわち、地方の財源として確保する責任を法的に国が負っている資金ということである。この意味で、「法定率分」の金額とその他の部分との間には、性格的に変わるところはない。

標準的な行政サービスのあるべき水準について検討することもなく、実質的に不足状態にある「法定率分」とその他の部分とを形式だけに着目して区別し、前者のみを地方に保障された財源と整理して、後者の性格を政策的な補助金と同様なものとする発想があるとすれば、それは、地方交付税の基本的な性格と仕組みに対する理解を欠いた考え方であると言わざるを得ない。

そもそも、これまで長期にわたって多額の交付税総額の不足状態が続いているにもかかわらず、交付税率引上げという恒久措置を行わず、暫定措置を繰り返してきたのは、国・地方を通じた巨額の財源不足状況に鑑みて、地方の側も、やむを得ない措置として受け容れてきたことによるものである。こうした状況を解消し、正常化する前に、現状の交付税率を前提として「法定率分」とその他を形式的に区別して制度改正を進めようとする考え方は、到底採ることができないものである。

4) 水平的調整制度による財源調整

前述したように、我が国の地方交付税制度においては、財源調整機能は、財源保障機能と一体的に発揮されることにより、適切な水準の調整が実現する仕組みとなっている。これに対し、現行の地方交付税制度を廃して水平的調整制度を導入し、人口一人当たり税収を基準とする財源調整機能に特化すべきであるという議論も見受けられる。

この議論のうち、現行の地方交付税の法定率分に相当する額で新制度を構築するとの考え方については、「法定率分」に限らず、その他の部分も含めて地方の固有財源であるという当審議会の認識に照らせば、地方財源の確保についての本質的な理解を欠くものであり、また、基礎的な行政サービスに係る経常的な経費すら賄えなくなる事態が予想されるなど、そもそも議論の対象になり得ないものであると考える。

また、人口一人当たり税収を均衡化する財源調整機能への特化については、地方公共団体が担当している事務内容に照らせば、行政需要は人口一人当たり税収に比例するものではなく、人口密度が低く税源の乏しい地方部においては、人口一人当たりの必要財源は、人口一人当たり平均税収を大きく上回る。したがって、人口一人当たり税収を均衡化するという案は、行政サービスが執行不能となる地域を多数発生させるものであり、財政調整制度としては大きな欠陥があると言わざるを得ない。

地方税として徴収され、各地方公共団体に帰属した税収を拠出・再配分する水平的調整制度については、当該地域で納税された地方税を他の地域の行政サービスに充てる仕組みであり、受益と負担の明確化という方向にも反し、地方税の本質に照らしても疑問が多い。また、実際上も、3000を超える市町村に適用可能な拠出・分配基準があり得るか、全地方公共団体の理解を得られる基準が設定できるか、拠出団体の徴税意欲の減退を生じないか等、様々な問題が想定され、現行の地方交付税制度に替えて導入を検討する意義を見出し難い。

水平的調整制度が採用されているドイツやスウェーデンにおいても、ドイツは共同

税、スウェーデンは包括交付金という形で、地域間の財政調整機能を持った国・地方間の垂直的調整制度が存在しており、水平的調整制度のみで財政調整が実施されている訳ではない。また、水平的調整制度に関しては、地方税を他の地域の行政需要に充てることについての憲法上の問題も指摘されていることにも留意が必要である。なお、諸外国を参考にする場合、行政サービスの水準を決定する仕組みが国によって異なるうえ、政治体制自体にも大きな違いがある点に留意しなければならない。例えば、ドイツは連邦国家であり、州に存する課税権を基礎として連邦憲法の定めによって連邦と州が税収を分け合う共同税制度が採られており、共同税の配分比率等を定める連邦法は、地方の代表で構成される連邦参議院の同意を経て定められる。こうした体制の相違を無視したまま改革案を論じたり、行政サービス水準を決定する仕組みに関する議論もないままに、財政調整制度のみを根幹的部分から変更するような提案を行うことは、適当でないと考える。

5) 地方交付税改革のあり方

昨年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」においては、国庫補助負担金を廃止・縮減し、税源移譲を含む税源配分の見直しを進める方針を示すとともに、地方交付税については、財源保障機能を縮小していくことや、財源不足を解消したうえで地方交付税による財源保障への依存体質から脱却する方針が示されている。これまで述べてきたような地方交付税制度の本質に鑑みれば、ここで求められていることは、地方財政計画の歳出規模の抑制等によって財源保障の水準を見直していくこと、及び、税源移譲等によって地方税中心の歳入体系を構築し、自主財源比率を高めていくことであるはずである。

当審議会としては、地方交付税については、財源保障と財源調整の両機能を適切に発揮しながら、計画的に地方財政計画規模の抑制を進めていくとともに、地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、国の関与の縮小等に応じた算定の簡素化、事業費補正、段階補正等の見直しなどを今後とも進めることが、あるべき改革の姿であると考えている。

また、今後の地方交付税制度のあり方については、市町村合併の進展によって団体間の規模や財政力の格差が縮小していくと見込まれることや、行財政改革による行財政運営の効率化の進捗状況などにも十分留意し、こうした地方の取組みを一層促進しながら、それらの進展に応じて、交付税制度においても所要の見直しを進めていくことが適当である。

なお、地方交付税への依存状況の縮小を目指す観点からは、不交付団体の割合を高めていく方向で今後の改革を進めることが適当であるが、我が国の場合、小規模市町村が多数存在する一方で、人口や経済資源が少数の大都市に集中している状況にあること、今後の市町村合併で団体数の大幅な変動が予想されることなどから、地方財政の自立状況に関するメルクマールとしては、不交付団体数の割合よりも、不交付団体に居住する人口の割合に着目する方が合理的ではないかと考える。

4 国庫補助負担金

1) 基本的な役割分担と財源負担

行政サービスの供給については、国・都道府県・市町村の間で、役割分担を明確化するとともに、それぞれが、自らに割り当てられた事務を自らの財源で実施することが原則である。これにより、責任の所在が明確になるとともに、コスト意識を持ってそれぞれの事務が執行され、行政サービス供給の効率化にも資すると考えられるためである。

国庫補助負担金や国直轄事業負担金の制度は、この原則に対する例外にあたる制度であることから、時代の変化とともに存在意義の薄れたものや、国と地方の役割分担に照らして適当でないもの、国から地方への必要以上の関与の原因となっているものなどについては、役割分担の基本に立ち帰り、事業主体が自らの財源で担当事務を処理するという基本的考え方に立脚して、積極的に廃止・縮減を進めることが適当である。

国庫補助負担金の廃止・縮減については、こうした文脈でその意義を理解し、数兆円規模での削減が実現するよう、積極的に取り組んでいくべきである。また、同様な考え方から、国直轄事業に対する地方の負担金も見直していくべきであり、中でも維持管理費に係る負担金は早急に廃止すべきである。

なお、国庫補助負担金については、責任が不明確になりやすいことや、創意を活かした自主的財政運営の阻害、細かい条件づけ等による行政の簡素・効率化の阻害等の問題点が指摘されてきたところであり、その廃止・縮減は、国・地方を通じた行財政改革を促進する観点からも重要な課題と位置づけられるべきものである。

2) 国庫補助負担金の廃止・縮減

国庫補助負担金の廃止・縮減を検討していく場合、行政サービスの水準を維持向上していくうえでの国の責任を理由として、国庫補助負担金の存続が必要だとの主張が聞かれるところであるが、行政サービス水準の維持については、必ずしも国庫補助負担金の必要性と直結するものではない。行政サービス水準を維持したり、国全体でのサービス内容の統一化を図ったりする必要があるとしても、多くのケースにおいては、必要な地方の一般財源を確保するとともに、最低限よるべき基準を明確にした法令を整備すること等により、その目的を達成することは十分に可能と考えられ、国庫補助負担金を廃止・縮減しても、行政サービス水準に関する国の責任は十分に果たし得るものと考えられる。

以上のような考え方の下、当審議会が昨年末に提出した「意見」で指摘したように、国庫補助金と国庫負担金の区分等に応じ、廃止・縮減の基準を明確にして、実効性のある見直しを進めていくことが必要であるが、政府においても、既に昨年12月の「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」(閣議口頭報告)において、国庫補助負担金の廃止・縮減についての方針が整理されているので、その方針に沿って積極的な取組みが進められるべきである。

また、国庫補助負担金を削減する場合、地方で引き続き実施する必要性について十

分精査し、なお実施すべき事業については、削減に見合う税源移譲を必ず一体的に実施し、所要の地方財源を確保することが不可欠である。この点は、三位一体の改革の成否に関わる中核的なポイントとして、ここで再度強調しておきたい。

5 まとめ

以上に述べてきたように、今次の三位一体の改革は、地方税を中心とする歳入体系の構築と、国庫補助負担金を通じた国の関与の縮減とが中心となるものであり、税源移譲の先送りは許されず、一体的に改革が実施される必要がある。

税源移譲については、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を目指し、個人住民税と地方消費税を対象税目として実施すべきである。また、課税自主権は、積極的活用が望まれるが自ずから限界があり、地方税源の充実には税源移譲を含めた税源配分の見直しによって実現する必要がある。

地方交付税については、財源保障機能廃止論や水平的調整制度への転換論は採るべきでなく、現行制度の骨格を堅持しながら、地方財政計画規模を計画的に抑制するとともに、地方の自主的・主体的な財政運営を促す方向で事業費補正、段階補正等の算定方法を見直していくことが適当である。

また、議論の前提として、地方交付税は、各団体の実際の運営結果の不足額を補てんするものではないこと、地方税を含めた一般財源全体で所要額を保障する制度であって、対象経費を全額地方交付税で賄うものではないこと、地方単独事業は、国庫補助を受けないという意味に過ぎず、義務づけられた事務も多く含まれていること、地方債の元利償還金は、事業費の分割支払いに相当するものであり、標準的な行政需要に係る地方債元利償還金は当然に財源保障の対象となること、不足状態にある法定率分を形式的に区分して制度改革と関連づけることは適当でないこと、等の基本的な事項についての十分な理解が必要であることを強調しておきたい。

国庫補助負担金については、役割分担に応じた財源負担の原則に基づき、昨年12月の閣議報告に沿って削減を行い、所要の税源移譲を一体的に実施する必要がある。