

平成 17 年度における「三位一体の改革」に関する提言

平成 16 年 5 月 25 日

全 国 知 事 会

平成17年度における「三位一体の改革」に関する提言

昨年6月、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の中で、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴い、基幹税の充実を基本に国から地方への税源移譲を行うことなど、いわゆる「三位一体の改革」についての道筋が示された。

本来、この改革は、住民の責任意識の醸成、成熟した民主主義の土台となる真の地方自治の確立に向けた国民的課題としての「地方分権改革」である。昨年11月、全国知事会としても「三位一体の改革に関する提言」を行い、「税源なくして削減なし」を基本として、国庫補助負担金の廃止・縮減と税源移譲が一体的に行われるべきであると提言したところである。

しかしながら、現在の改革は、国の財政再建が優先され、地方分権推進のための改革と呼ぶには程遠い内容となっている。改革の初年度に当たる平成16年度は、改革案の具体化を予算編成作業及び税制改正に委ねた結果、国庫補助負担金の廃止・縮減及び地方交付税の削減だけが先行して実施され、肝心の税源移譲が先送りされるなど、成果の見られないものとなっている。そればかりか、現在に至っても、改革の全体像すら示されていない。

こうした状況を踏まえ、全国知事会として、あくまでも住民の生活を守る立場から、移譲すべき税源、廃止すべき国庫補助負担金及び地方交付税の改革について、平成17年度においてとるべき措置を、昨年に引き続き具体的に提言していくこととした。政府においては、地方分権改革の理念に基づき、本提言に沿って、平成17年度の真の改革を着実に推進するよう強く求める。

平成16年5月25日

全国知事会

会長 岐阜県知事 梶原 拓

1 「三位一体の改革」の理念

「三位一体の改革」は、地方公共団体の自主的・自立的な行財政運営を支える基盤を確立し、地方分権を推進するための行財政改革である。地方公共団体が裁量権を持ち、自由度を高めて創意工夫に富んだ地域づくりを行い、国民が豊かさゆとりを実感できる生活を実現するための改革であり、国民から遊離したところでの権限や財源をめぐる国対地方の綱引きではない。

改革の実現に向けて、まず、国と地方の役割分担を明確にし、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることで、住民の意向に沿ったサービスを行うことを可能とする必要がある。このためには、一つの事務は一つの行政主体が、権限と責任を持って執行することを基本とするべきである。さらに、地方の担う事務や責任の程度に応じた財源を確保するため、国から地方への税源移譲を中心とする、抜本的な行財政改革を行う必要がある。

「三位一体の改革」は、地方が担うべき事務と責任に見合った税源を移譲し、それに伴い、国庫補助負担金の廃止・縮減と地方交付税の見直しを、文字どおり「三位一体」で同時に進めていくものである。税源移譲や国庫補助負担金の廃止を積極的に進めることで、国の関与を排し、地方公共団体が主体的に行政運営を行うことが可能となる。これにより、地方公共団体も国への依存体質を改め全国一律、画一的な施策から脱却し、住民の負担に見合った効率的な行政の実現に向けて、各地域の創意工夫にあふれた自由なサービス競争を展開することができる。

このように、地方分権の観点から進める「三位一体の改革」は、低コストで住民満足度の高い社会のしくみへの構造改革につながるものであり、国・地方を通じた財政再建にも資するものとなる。

2 平成16年度の「三位一体の改革」の評価

平成16年度の改革は、国の財政再建を優先した、その場しのぎの数字のつじつま合わせに終始しており、地方分権改革には程遠い、理念なき改革となっている。

(1) 税源移譲

税源移譲は、本来、国と地方の適切な役割分担のもとに、事務量と責任に見合った財源を確保するために、国から地方に対して行うものである。

しかし、今回の改革では、国庫補助負担金の削減額の議論ばかりが先行し、結果として税源移譲の実施は先送りされた。所得譲与税の創設などは基幹税による税源移譲に向けて一定の前進であったと評価できるが、いずれにしても暫定的な措置に過ぎず、その規模についても、国庫補助負担金及び地方交付税の削減額と均衡を失した小規模なものにとどまっている。

これは、もっぱら目先の国の財政再建を目的とする、地方分権の理念とはかけ離れた動きであり、改革に対する国の姿勢を問わざるを得ない。

今後、速やかに所要の規模の税源移譲を行うよう、強く求めていく必要がある。

(2) 国庫補助負担金の廃止・縮減

国庫補助負担金の廃止・縮減については、はじめに1兆円という数字のもと、具体案を予算編成過程に委ねたため、各省のかけ引きの上で単なる数字合わせの削減が行われた。結果として1兆300億円の国庫補助負担金が廃止・縮減されたが、税源移譲に連動した見直しになっていないため改革の本旨に沿ったものとは言えない。

また、今回見直しを行った国庫補助負担金の中には、国が基準を決めて交付するという国庫補助金と同様の考え方に基づく「まちづくり交付金」のように、地方の自由な判断によりその用途を決定することができないものも含まれており、総じて、地方の自主性を高めるための見直しが行われているとは言えない。

さらに、見直しに当たり、昨年全国知事会が行った具体的な提言（平成15年11月18日「三位一体の改革に関する提言」）が考慮されていないことも問題である。

なお、国は、平成16年度の削減額に、公共事業等の一定率の削減などいわゆるシーリング分を含めているが、これは国の財政再建のための手段であって「三位一体の改革」とは関係がないため、そもそも削減額に入れるべきではない。

(3) 地方交付税の見直し

今回の地方財政対策では、地方への事前の説明もないまま、地方交付税（臨時財政対策債を含む）が前年度比約12%、およそ3兆円も削減されたが、税源移譲と関わりのない形で、「三位一体の改革」の一環として、このような大幅かつ急激な削減を行うことは筋違いであり、大きな問題である。

このため、平成16年度予算編成の大詰めであった地方公共団体は、予想を上回る財源不足に直面し、既に着手していた職員の給与カットなどに加え、事業の先送りや基金の取り崩しなどを余儀なくされ、予算編成に重大な支障をきたすこととなった。

特に、地方財政計画において、投資的経費に主眼をおいて見直しを行ったことは一方的な措置であり、それ以外の一般行政経費等においても検討し、トータルとしての見直しが必要である。

このように、地方交付税の削減が「三位一体の改革」の名の下に一方的かつ大規模に行われたことは、地方が進めている行財政改革の努力に水を差すものであり、地方分権の趣旨に合わないことから、断じて認められない。

3 「三位一体の改革」の全体像（あるべき姿）

国が現在進めている「三位一体の改革」では、概ね4兆円程度の国庫補助金の廃止・縮減、地方財政における地方交付税への依存度の低下を図るための地方交付税の改革、税源移譲を含む税源配分の見直しを行うことと

している。

しかし、改革の初年度に当たる平成16年度の予算編成で行われたような国庫補助負担金の部分的な縮減や地方交付税の単なる削減は、地方行財政の自立を図り、地方分権を確立する改革にはつながらない。

また、我が国全体の財政は、最終支出ベースで国と地方の比率が概ね2：3となっているのに対し、国民が負担する租税収入の配分においては、国と地方の比率は概ね3：2になっており、最終支出と税源配分の間大きな乖離が生じていることから、国から地方への税源移譲等を進め、この乖離はできるだけ縮小することが必要である。

このような考え方のもと、国は、国と地方のあるべき姿も含めた「三位一体の改革」の全体像を早急に示し、税源移譲を中心に据えた改革を推進していく必要がある。

<全国知事会の提言>

全国知事会は、昨年11月の提言において、改革の全体像を次のとおり示したところである。

税源移譲を含む税源配分の見直し

- ・ 地方が担うべき事務と責任に見合った税源を、基幹税により国から地方に移譲する。【約8兆円】

国庫補助負担金の見直し

- ・ 地方分権の理念に沿って、国の関与を廃止・縮小し、地方の自由度を高めるため、税源移譲額に見合った国庫補助負担金を廃止・縮減する。

【約9兆円】

地方交付税の見直し

- ・ 地方交付税による財源保障及び財源調整機能を十分に発揮させる必要がある。
- ・ 税源移譲を含む税源の配分の見直しに伴い、各地方公共団体の基本的なサービス水準の確保に支障が生ずることのないよう、地方交付税により所要の地方一般財源の額を確保する。
- ・ 地方交付税制度を基本とする現行の地方財源調整制度については、別途総合的な検討が必要である。

なお、不合理な地方負担を強いる国直轄事業負担金についても、今回の改革に併せて廃止すべきである旨、提言している。

4 平成17年度の「三位一体の改革」の進め方

平成17年度の「三位一体の改革」については、全国知事会の「三位一体の改革に関する提言」(平成15年11月18日)を基本として、平成16年度の改革の評価を踏まえ、まずは税源移譲について、国庫補助負担金改革に先行して決定した上、以下のとおり推進することとすべきである。

(1) 基本的考え方

改革の理念の実現に向けて、平成17年度においては、平成16年度の未措置分も含め4兆円程度の税源移譲を決定し、これに見合う国庫補助負担金の廃止を行う必要がある。平成18年度以降は、改革の進捗状況を踏まえ、税源移譲、国庫補助負担金の廃止・縮減及び地方交付税の見直しについて、一体的に検討する必要がある。

(2) 税源移譲を含む税源配分の見直し

税源移譲の対象となるべき税目と移譲額

移譲対象となる税源の決定にあたっては国が明確な基準を定めることが求められるが、真に地方の自主性と裁量性の拡大につなげるためには、税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備え、課税客体、納税義務者が共通する税目について移譲することを基本とすべきである。

このため、昨年の提言においては、

個人住民税を10%比例税率化することにより

所得税から住民税へ 3兆円程度

消費税5%のうち地方消費税分を1%から2.5%に引上げることにより

消費税から地方消費税へ 3.6兆円程度

揮発油税等の道路目的税の一部(税収見込みの50%)を地方譲与税化することにより

揮発油税等の地方譲与税化 1.4兆円程度

を移譲し、全体で総額8兆円程度の移譲を行うことが必要としたところである。

平成17年度については、このうち、

所得税から住民税への移譲 3兆円程度

消費税から地方消費税への移譲及び揮発油税の地方譲与税化 1兆円程度

合計 4兆円程度

の移譲を図るべきである。これにより、全体8兆円の半分程度を実施することになり、本格的な税源移譲の道筋をつけることができる。

税源移譲に当たっての留意事項

税源移譲が行われても、財政力格差の拡大が想定されるため、地方交付税の算定方法の見直しなど適切な対応を図った上で、財源保障・財源調整機能を担保することにより、地方公共団体の財政運営に支障のないよう留意する必要がある。

それでもなお必要な場合には、課税客体が共通する国税・地方税相互間での税源配分の調整措置や地方譲与税の配分調整、法人事業税・法人住民税の分割基準の見直しなど、実効性のある財源均てん化方策を講じることも必要である。

また、税源移譲よりも課税自主権の活用促進を図るべきとの意見があるが、地方自ら財源確保を図ることは、行政目的と財源負担の在り方が明確となり、住民の意識を高め、自治体運営への積極的な参加の契機となり得るものであり、幅広く検討することは、地方分権の観点からは望ましいことである。しかし、

- ・主要な税源は法定化されていること
- ・「国と地方の税源配分の見直しに見合う規模の財源確保」という観点からみると、課税自主権の活用は、いわゆる「落ち穂拾い」程度に過ぎないと考えられること

から、地方公共団体が独自の政策目的のために検討し、導入する場合は推奨されるべきであるが、地方税源の充実確保を図るためには、基本的には国と地方の税源配分の見直しによって法定税を充実させる必要があることに留意すべきである。

さらに、都道府県と市町村との間の税財源配分のあり方については、住民に最も近い行政サービスを担う市町村の財政運営に支障のないよう配慮すべきである。

(3) 国庫補助負担金の見直し

国庫補助負担金は、国と地方の役割分担を踏まえ、その全国画一性を改め、それぞれの地域住民のニーズに見合った事業が各地方公共団体の自主的、主体的な判断のもとに実施できるようにするとともに、国・地方の双方が補助金事務から解放されるなど、行政改革にも資することとなる方向で見直しが行われなければならない。

したがって、個々の事業ごとに国庫補助負担金自体を廃止することを基本に見直しを行うべきであり、たとえば、生活保護費負担金の補助率の見直しなど、単なる補助・負担率の引き下げや規模縮小による交付額の削減は、地方の自由度の拡大につながらず、改革の対象として認められない。

優先して廃止すべき国庫補助負担金

国庫補助負担金は、

- ア 特定地域に交付されるべきもので、税源移譲になじまないもの
- イ 特定地域における臨時巨額の財政負担を要するもの
- ウ 本来的に国で実施すべきもの

を除き、原則廃止すべきである。

なお、地域の歴史的、地理的、社会的事情等の特殊事情に鑑み、特定地域において講じられている補助率等各種の特例措置に配慮する必要がある。

平成17年度においては、4兆円程度の税源移譲をまず先行して決定しそれに見合った額の国庫補助負担金を廃止するべきである。その際、地方の自由度の拡大につながるよう、奨励的補助金や公共事業関係補助金などを優先して廃止するべきである。

廃止すべき国庫補助負担金の具体的な項目については、早急に検討の上別途提示する。

なお、廃止すべき国庫補助負担金のすべてを税源移譲の対象とし、このうち義務的なものはその全額を、その他のものについては、個別の国庫補助負担金ごとに移譲額算定の根拠を明らかにし、必要かつ適切な規模の額を移譲すべきである。仮に、税源移譲に連動しない国庫補助負担金の削減を行う場合には、国はその根拠について、個別、具体的に説明するべきである。

また、廃止された国庫補助負担金のうち、一般財源化された事務事業については、地方の自由度や裁量が高まるよう、必置規制・基準の義務付けを廃止するなどの措置を講じるべきである。

公共事業関係補助金の廃止と税源移譲

公共事業関係の国庫補助負担金については、廃止・縮減を行っても、その財源が国債であることから税源移譲の対象にはならないと説明されているが、国債の償還財源は税であることから、公共事業関係の国庫補助負担金の廃止・縮減に見合う財源についても一定の算定基準の下、税源移譲を行うべきである。

また、道路整備に係る公共事業の国庫補助負担金については、揮発油税等の道路特定財源の一部を更に地方に移譲することにより、見直しを行うべきである。

(4) 地方交付税の見直し

財源保障機能及び財源調整機能の確保

税源移譲による地方税財源の充実確保が行われた場合、税源が偏在することが避けられないことから、地方公共団体間の財政力格差が拡大することが想定される。このため、地方の固有財源である地方交付税による財源調整機能が必要であることは言うまでもないが、法令等に基づき国が国民に保障した行政サービスを実行するためにも、財源保障機能は不可欠であることから、両機能を引き続き確保する必要がある。

地方一般財源の額の確保

地方一般財源については、地方への税源移譲及びこれに伴う国庫補助負担金の廃止を含め適正な税源配分のもとで、各地方公共団体における基本的な行政サービス水準の確保に支障が生ずることのないよう、地方財政計画の作成を通じて、地方税及び地方交付税により、真に必要な所要額の確保がなされる必要がある。

特に、平成16年度において、税源移譲と関わりのない形で地方交付税の大幅な削減が行われたことから、平成17年度における所要一般財源総額については、平成16年度の大幅な削減前の水準を確保することが必要である。

地方財政計画の見直し

平成16年度の地方交付税については、国が地方財政計画における投資的経費（地方単独事業費）の見直し等により、地方交付税総額の一方的な削減を行ったところであるが、見直しに当たっては一般行政経費等の実績についても考慮されるべきである。地方財政計画の歳入歳出の見込額の積算については、地方の決算状況を十分に踏まえ、適切に行う必要がある。

地方交付税制度の算定方法等の見直し

地方公共団体の自主的・主体的な財政運営を促す方向で、住民への説明責任も果たしつつ、国の関与の縮小等に応じた地方交付税の算定の簡素化を図るとともに、本来、国の役割として行うべき景気対策等に地方交付税が利用されてきた経緯を踏まえ、景気対策等のための財源に充てる地方債の元利償還金に対する地方交付税措置を行う手法について、今後見直していく必要がある。

なお、過去の景気対策や減税等により発行した地方債の元利償還金に対する交付税措置については、引き続き行う必要がある。

地方交付税の特別会計への直接収入

地方交付税が、地方公共団体固有の財源であることに鑑み、国税収納金整理資金から、一般会計を経由して交付税及び譲与税配付金特別会計に支出されている現行の手続きを合理化し、国税収納金整理資金から特別会計に直接収入するよう改める必要がある。

(5) 「三位一体の改革」に関する地方公共団体の意見の反映

地方公共団体の予算編成に支障がないよう、国は、地方財政の見通しを早期に明らかにし、地方公共団体に情報提供を行うべきである。

また、地方交付税は地方の固有財源であることから、その総額を決めるための地方財政対策、地方財政計画の作成に当たり、国は、地方六団体等との協議の場を設けるなど、地方公共団体の意見を十分反映させる必要がある。

5 国直轄事業負担金の廃止

国直轄事業負担金は、直轄事業が全国的視野の下に国家的政策として実施されながら、地方公共団体に対して個別に財政負担を課するものであり、極めて不合理であるため、「三位一体の改革」に合わせて、早急にこれを廃止すべきである。

その具体的な内容については、別途提示する。

現在、地方公共団体は、住民の負託に応えるため、従来にも増して歳出削減など財政健全化のための行財政改革に積極的に取り組んでいる。公共事業の見直しやアウトソーシングを含む事務事業の徹底的な見直しを実施するとともに、職員定数の更なる削減、人件費のカットなど「自ら血を流す」行財政改革を行い、住民生活に支障を生じないよう最大限の努力を払ってきている。

一方、国は、これらの改革に手を付けているとは到底言えない状況であり、今後は国に対し、徹底したスリム化などの行財政改革を求めていく。

平成16年度の「三位一体の改革」は、ただ国の財政再建を優先しただけの数字のつじつま合わせであり、今回のように国の財政赤字の地方への負担転嫁に終わることになると、医療、福祉、教育などの住民サービスの低下や負担増をはじめ、国民生活、さらには地域経済にも大きな悪影響を及ぼすことになる。

本来、「三位一体の改革」は、国の関与等を撤廃し、より住民に身近なところで政策決定、税金の使途決定が行われ、住民の意向に沿った政治行政を行うことを可能とする改革である。

地方の権限と責任を大幅に拡大させることにより、国政がスリム化、簡素化され、「小さな政府」と持続可能な行財政システムが構築されて、国、地方における行財政改革の実現に大きく資することになる。

「地方分権」こそが真の「構造改革」であり、究極の「財政再建」であることを、国は十分認識すべきである。

付 帯 意 見

平成16年5月25日に開催した全国知事会議において、平成17年度における「三位一体の改革」に関する提言について、意見集約したところであるが、特に、次の意見があったので付記する。

「税源移譲に当たっての留意事項」について（5頁）

「それでもなお必要な場合には、課税客体が共通する国税・地方税相互間での税源配分の調整措置や地方譲与税の配分調整、法人事業税・法人住民税の分割基準の見直しなど、実効性のある財源均てん化方策を講じることも必要」との部分については、さらなる議論が必要であるので、現時点では、次の部分は削除すべきである。

- ・「課税客体が共通する国税・地方税相互間での税源配分の調整措置」
- ・「地方譲与税の配分調整」
- ・「法人事業税・法人住民税の分割基準の見直し」