第　４　次　勧　告

～　自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ　～

平成２１年１１月９日

地 方 分 権 改 革 推 進 委 員 会

目　　次

はじめに・・・

はじめに

地方分権改革推進委員会（以下「当委員会」という。）は、平成 19 年 11 月 16 日及び 20 年 5 月 28 日にそれぞれ公表した「中間的な取りまとめ」及び第１次勧告において、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する、住民本位の分権型社会への抜本的な転換を図り、地方自治体を「地方政府」と呼ぶにふさわしい存在にまで高めることを、地方分権改革の究極の目標として掲げた。

そして、これを実現するためには、分権型社会に整合的な地方税財政構造の構築が不可欠であるとの認識を明らかにするとともに、「国と地方の財政関係」、「地域間財政力格差の是正」、「財政規律」のそれぞれの観点から、地方税財源の充実確保や地方交付税及び国庫補助負担金の制度改革、さらには地方債制度の見直し等の今後の検討における基本的な視点を示したところである。

当委員会は、これらの基本的な視点を踏まえつつ、本年１月の第 71 回以降 20 回にわたって、税財政の有識者や関係府省からのヒアリング及び地方税財政に関する各論点についての包括的かつ詳細な意見交換を行ってきた。

多様な個性と創造力とを発揮できる、活性化した地域社会の形成が可能になるような改革、各地域が持つそれぞれの特性を生かした、持続的発展を可能にするための改革、それが地方分権改革である。

分権型社会にふさわしい「地方政府」を確立するためには、地方自治体の自由度を格段に高めるとともに、成熟社会の「地方政府」に期待される広範な役割を十分に担うにたりる自治財政権を確立するために、歳出自主権と歳入自主権を格段に強化することが不可欠である。

このため、国と地方の役割分担の徹底した見直しを行うとともに、地方の担うべき事務と責任とに見合った地方税財源の充実確保等を実現する観点に立ち、国税から地方税への税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税、それに地方債を一体的に検討し、分権型社会に整合的な地方税財政制度を再構築しなければならない。

先に述べた地方分権改革の究極目的に照らせば、地域間の財政力格差を是正し、どの地域に暮らしていても豊かで活力のある自治を享受できるような仕組みを構築することが、とりわけ重要である。

新政権は、政府のすべての予算や事務・事業を見直し、税金の無駄遣いを徹底して排除するとともに、長く大きな視野に立った財政再建の道筋の検討に向け、税金の使い途と予算の編成のあり方、財政のあり方を根本から見直し、硬直化した財政構造を転換する方針を打ち出した。このことは、高く評価できる。

だがしかし、中長期的な視点に立ち、国と地方を通じた巨額の累積債務残高と社会保障支出の今後の増大とを見据え、次世代に向けた持続的発展を確保するためには、いずれ消費税と地方消費税のあり方を中心に、国税と地方税を通じた税制全般の抜本的な改革の実施が不可避ではないか、と当委員会は考える。

この第４次勧告（以下「本勧告」という。）は、地方税財政における諸課題を当面の課題と中長期の課題とに区分し、それぞれについてあるべき地方税財政制度の再構築に向けた諸提言を取りまとめたものである。

「Ⅰ　当面の課題」においては、当面の平成 22 年度予算の編成に向け、地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ、直轄事業負担金制度の改革、地方自治体への事務・権限の移

譲と必要な財源等の確保、国庫補助負担金の一括交付金化、自動車関係諸税の暫定税率の見直し、国と地方の事実上の協議の開始について取り上げ、「Ⅱ　中長期の課題」においては、地方税制改革、国庫補助負担金の整理、地方交付税、地方債、財政規律の確保について取り上げて、当委員会としての考え方及び提言等を記述している。

Ⅰ　当面の課題

我が国の財政状況は、平成 21 年度末において国と地方とを合わせた累積債務残高が少なくとも 816 兆円にまで達すると見込まれるなど、既に主要先進国の中でも最悪の水準となっている。また、平成 20 年９月のいわゆるリーマンショックを契機として、百年に一度と言われる世界的な金融危機が発生し、我が国の経済に深刻な影響を及ぼすことになった。これに対処すべく我が国においても累次にわたる経済対策が採られ、大規模な財政出動が行われてきたところである。

このようないわば異常な状況、非常事態のなかで、歴史的な政権交代を果たした新政権に対しては、まさに各般にわたる喫緊の諸課題への迅速にして的確な対応が要請されているのであって、今後の予算編成等の政権運営の舵取りは極度に難しいものになると推察される。したがって、当委員会としては、発足して間もない新政権に対してその政策選択の余地を狭めることになるような勧告は、できるだけ自粛し自己抑制すべきものと考えている。

しかしながら、その一方で、このような厳しい状況のなかで国民の求める政策を円滑に実施し、着実な効果を上げていくためには、その実施主体となる国と地方の関係が相互信頼に基づく安定的なものであることが不可欠の要件でもある。そこで、新政権がその政権公約等に掲げてきた当面の政策課題のうち、当委員会として特に重要と考える以下の諸事項について、勧告を行うこととしたものである。

１　地方交付税の総額の確保及び法定率の引上げ

平成 20 年秋の世界的な金融危機以降、厳しい地域経済環境が続くなか、来年度も地方税、地方交付税原資の国税５税とも大幅な減収が予想されるが、地域間の財政力格差の拡大につながらないよう、地方交付税の総額の確保に配慮すべきである。

その際には、地方交付税法第６条の３第２項に規定する地方交付税の法定率の引上げも考慮すべきである。

これまで、毎年度引き続く巨額の地方財源不足に対し、抜本的な改革に踏み込むことなく、一定のルールを設定して国と地方でそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処してきている。しかし、地方の財源不足が 10 年以上の長きにわたって続いており、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第６条の３第２項の規定を踏まえ、このような異常な状態を少しでも緩和する一助として、この際、法定率を引き上げ、地方自治体の税財源基盤の安定化を図るとともに、地方自治体から見た予見可能性を高めることを検討すべきである。

２　直轄事業負担金制度の改革

直轄事業負担金は、歳出面に係る制度ではあるものの、地方財政に与える影響が大きく、また、分権型社会における国と地方の関係のあり方や当委員会の累次の勧告で示した国直轄事業のあり方に密接に関係するので、主として地方自治体側から見た歳入面に関する地方税財政制度に焦点を当てている本勧告で取り上げることにしたところである。

当委員会では、都道府県知事などの地方関係者及び関係府省からヒアリングを実施し、当委員会としての直轄事業負担金に関する基本的な考え方を本年４月に「国直轄事業負担金に関する意見」（平成 21 年４月 24 日）として取りまとめたところである。そこでは、

①　国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定し、直轄事業そのものを縮減することにより、負担金による地方の財政負担を縮小させるとともに、関係する国の

出先機関の縮減・廃止を行うべき、

② 関係府省において、負担金の経費内訳とその積算根拠の地方自治体への情報開示を徹底するとともに、直轄事業の実施・変更に当たり、事業内容や事業費を含めて地方自治体と事前に協議する仕組みを設けるなど、直ちに改善に向けた取組みを行うべき、

③ 維持管理費に係る負担金は廃止する一方、整備費に係る負担金については、国の直轄事業の範囲を国が責任を負うべき最小限のものに限定することを前提に、直轄事業における地方の受益と負担の観点及び節度ある直轄事業の採択・実施の観点も考慮し検討を行い、改革を進めるべき、またこうした見直しに当たっては、国と地方が対等の立場に立って定期的に協議を行うべき、

との基本的な考え方を示したところである。

また、国が管理している道路・河川の移管については、当委員会の考えを第１次勧告及び第２次勧告で示したが、それに伴う財源等の取扱いについては、「道路・河川の移管に伴う財源等の取扱いに関する意見」（平成 20 年９月 16 日）において、国が管理する道路・河川の地方への移管に伴い地方自治体に移る事務・権限に係る経費については、その全額を当該地方自治体の財源として移譲することを原則とし、道路・河川の移管を受けた地方自治体に必要な財源が確保されるよう、当面、今までの国直轄事業を国庫交付金事業として地方自治体が執行することとし、国直轄事業と同じ国費率の「交付金」を創設する方向で検討すべき、との考え方を示したところである。

直轄事業制度の改革に向け、国の直轄事業の範囲の限定、関係する国の出先機関の縮減・廃止、直轄事業負担金制度の廃止、道路・河川の移管に伴う国負担率並みの交付金の創設、地方自治体と事前に協議する仕組みの創設などについて、直ちに工程表を作成し、速やかに取り組むべきである。

当面の平成 22 年度予算の編成に当たっても、維持管理費に係る地元負担金を廃止しその全額を国負担に改める場合、維持管理水準や関係工事事務所の配置・規模・経費等の見直しによって維持管理費の徹底的なコスト縮減を行い、その縮減分を建設事業費にまず充当すること等により所要の事業費の確保を図るべきである。あわせて、建設事業費における業務取扱費の比率や使途を精査し、国庫補助事業との均衡を図るとともに、事業との関係が不明確な経費については対象から除外する等の措置を講ずるべきである。

３ 地方自治体への事務・権限の移譲と必要な財源等の確保

第１次勧告では、上記の道路・河川の移管を含む種々の事務・権限の国から地方自治体への移譲等のほか、64 本の法律に定められている 359 件の事務・権限の都道府県から基礎自治体への移譲を勧告した。また、第２次勧告では、８府省 15 系統の国の出先機関について、116 件の事務・権限の見直しを行い、道路・河川の移管を含む国から都道府県等への移譲等を勧告した。

新政権がこれらの事務・権限の移譲に係る勧告事項を実施に移す場合には、これらの事務・権限の執行に要する経費については、その全額を当該地方自治体に移譲することを原則として、税財源の移譲を確実にする適切な措置を講ずるべきである。

４ 国庫補助負担金の一括交付金化に関しての留意点

新政権においては、地方の自主性を強化し自由度を拡大する観点に立って、国庫補助負担金（社会保障や義務教育関係を除く。）を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付

金」を創設する検討が行われている。その対象は当面は公共事業関係を中心としたものになるものと考えられるが、地方から見ても自由度がより高まることが期待され、地方分権改革の観点からは、これまでの公共事業関係の国庫補助負担金よりは望ましいものといえる。

この「一括交付金」の制度設計に当たっては、地方の意見を踏まえつつ、地方が必要とする事業の執行に支障が生じないよう必要な総額を確保するとともに、その交付基準についても十分な検討が必要である。交付基準は、基本的に客観指標によるべきであるが、その策定に際しては、地域間の格差是正の観点から財政力、社会資本整備の状況等を考慮するとともに、継続事業の執行に支障が生じないように慎重な配慮が求められる。また、「一括交付金」は財政力の弱い市町村の投資的事業の貴重な財源として事実上一定の財政調整機能を果たすことも念頭におくべきである。

なお、社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべきである。

義務付け・枠付けの見直しについては、先の第３次勧告で当委員会の考え方を示したところである。当委員会が勧告した義務付け・枠付けの見直しは、行政サービスの提供そのものの廃止ではなく、事業実施の手法等に関する縛りを見直す趣旨のものになっているので、それ自体としては、関連する国庫補助負担金の見直しに直結するものではない。

しかしながら、第３次勧告においても言及しておいたところであるが、義務付け・枠付けの見直しが地方自治体の自主性を強化し自由度を高めるためのものであるという改革の趣旨に則し、国庫補助負担金制度についても同趣旨の所要の見直しを早急に検討すべきである。

特に、第３次勧告において法令上の基準の見直しを求めた施設・公物の設置管理に関連する国庫補助負担金については、早急にその交付基準を見直すべきであり、中長期の課題としてはこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきである。

５　自動車関係諸税の暫定税率の見直しに際しての留意点

暫定税率の廃止を含む自動車関係諸税の見直しに当たっては、地球温暖化対策に係る国際的な取組みのなかでの我が国の役割・責任、近い将来に想定される環境税の導入と環境問題に係る地方自治体の役割、国・地方ともに生ずる貴重な税収入の減少への対応、特に地方税源の確保方策などについて、十分に考慮する必要がある。

６　国と地方の事実上の協議の早急な開始

以上に述べた事項を始め、平成 22 年度予算に限ってみても、子ども手当の創設、高等学校等就学支援金の創設等、地方自治体の行財政運営に大きな影響を与える可能性のある、制度の創設や抜本的な見直しが数多く予定されている。その際には、地方分権推進の考え方に沿って地方自治体の自主性・自立性が十分に確保されるように万全な配慮を要請しておきたい。

その点からしても、先に提出した第３次勧告において勧告したように、できるだけ速やかに、協議の場の法制化を待つことなく、国と地方の事実上の協議を開始し、地方自治体の代表者から現場の実態と感覚とを聴取のうえ、その意見を反映するように努めていただきたい。

Ⅱ　中長期の課題

当委員会が新政権に対して当面の対応を求める勧告事項は上記Ⅰに記したとおりであるが、続いてここでは、現在のいわば非常事態、異常な社会的・経済的状況を脱し、ある程度社会的・経済的に安定した将来の適切な時節をとらえてその実行を期待する中長期の課題について、以下のとおり勧告する。

新政権においては、そのような時節の到来に備え、今から調査審議を始め、論議を深め、準備を整えておかれることを強く期待する。

１　地方税制改革

（１）地方税の充実と望ましい地方税体系の構築

自らの歳出は自らの財源で賄い、受益と負担の明確化を図ることが自治の原点となる。地方の自己決定・自己責任の体制を支える自治財政権を確立するためには、地方自治体自らが課税権を持つ地方税を充実することが、最も重要である。

また、地方税を充実する場合には、その税目は応益性を有し、薄く広く負担を分かち合う性質のものであること、さらには、税源の地域的な偏在性が少なく、税収が安定した性質のものであることが望ましい。

今後は、このような方向性を明確に掲げて、地方税改革を進めていくべきである。

いくつか留意点を述べる。

第一に、地方税を充実することによって、地方財源に占める地方税の割合が高まり、地方自治体が自らの責任で効率的な自治体経営を行うための基盤が形成される。そのためには、国と地方の歳出比率が４：６であるのに対し、税源配分が６：４であることや、国と地方が対等・協力の関係にあることを考慮し、国と地方の税源配分を５：５とすることを今後の改革の当初目標とすることが適当である。

第二に、地方税の体系を、税源の偏在性が少なく、税収安定的な構造になるようにすることは、地域の財政力格差を是正するうえでも重要な課題である。様々な税目について検討が必要となるが、地方消費税の充実を中心とすべきである。

第三に、地方消費税を中心として地方税の充実を図るに当たっては、地方自治体自らが、その趣旨や必要性について住民に対して十分に説明し、理解を求める努力をすべきである。

第四に、以上を指向する地方税制改革は、国税・地方税を通じた税体系全体について抜本的な見直しが行われる機会に実現されることが望ましいが、それまでの間、毎年度行われる税制改正に当たっても、改正の内容が上記の方向性に沿ったものとなるように検討が行われるべきである。

（２）課税自主権の拡充

地方自治体の創意工夫による課税自主権の拡充は、地方財政の充実に加え、地域の多様化に合わせた自治体経営の自律的展開の観点からも重要な課題である。

近年、法定外税に係る国の関与の縮減、制限税率の撤廃などの制度改正が行われ、地方自治体においても法定外税や超過課税を実施するところが増えてきている。

これらによる財政収入の増加には一定の限界もあるが、上記の意義に照らして、地方自治体においては課税自主権の積極的な活用に努めるべきである。

国においても、地方自治体が課税自主権を一層発揮しやすくなるよう、制度及び運用の両面において更なる見直しを進めるべきである。

２　国庫補助負担金の整理

国庫補助負担金は、地方自治体の自主的な行財政運営を阻害しがちであり、財政資金の非効率な使用を招きやすい。

このため、国庫補助負担金に関し、基本的には、既に目的を達成し、あるいは社会経済情勢の変化に伴って存在意義の薄れた事務事業に対するものについては即刻廃止すべきであり、また、事務事業の内容等を勘案し、地方自治体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助に係るものについては、原則としてこれを廃止し、一般財源である地方税や地方交付税による財源措置に替えていくべきものと考える。

これまでの国庫補助負担金を廃止し、基本的に地方が自由に使える「一括交付金」としていくことは、分権の観点からはより望ましい方向であるが、以上のような基本的な考え方に立ち、更なる国庫補助負担金の整理を進めるべきである。

なお、国庫補助負担金の整理に当たっては、三位一体改革のときのように削減額の数字合わせに結び付きやすい金額ベースの目標を設定するだけでなく、国の縛りを減らし、地方の自主性の発揮につながる件数ベースの目標をも合わせて設定して取り組むように改めるべきである。

３　地方交付税

地方交付税は、すべての地方自治体が一定の行政水準を維持し得るよう財源を保障する財源保障機能と、地方自治体間の財源の不均衡を調整する財政調整機能と、二つの機能を有している。

現在は、「国と地方の税源配分」の比率と「国と地方の最終支出」の比率の差を、国からの財政移転（地方交付税及び国庫補助負担金）で穴埋めしているが、抜本的税制改革において地方税の充実が図られた場合には、この財政移転が果たす役割はおのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

しかしながら、地方税の充実が図られると、その充実を極力偏在性が少ない税目で行った場合であっても、自治体間の財政力格差は拡大の方向に向かわざるを得ないので、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かで活力のある自治の実現に向け、地域間の財政力格差を是正する必要があることを考えれば、地方交付税の機能はより一層重要にならざるを得ないと考えられる。

（１）財政調整機能の充実の重要性

現行の地方交付税制度は、国税として徴収した税収の一部をまず一定の法定率に従って国と地方とに配分する垂直的財政調整方式に立っている。地方六団体はこの現行地方交付税制度に一部修正を加え、地方交付税として地方に配分される法定率分を「交付税及び譲与税配付金特別会計」に直入することによって、地方交付税がもともと地方の財源であることをこれまで以上に明確にしようとする「地方共有税」構想を提言している。当委員会は、この「地方共有税」構想について議論した結果、最終的な結論は得られなかったものの、これは真剣な検討に値する構想ではないかとする意見が大勢を占めた。

これに対して、かつての地方分権改革推進会議は、同じく財政調整の強化の観点から、地方税として徴収した税収を地方自治体間で調整する、新たな水平的財政調整方式の導入について検討し、その一つの具体案として「地方共同税」構想を提言した。そこで、当委員会はこの「地方共同税」構想についても議論を行ったが、この構想には、財源を拠出することとなる財政力の強い地方自治体にあっては、自らの行財政運営に必要な財源として

住民に課税し徴収した地方税収入の一部が結果的に他の地方自治体の行財政運営に充てられてしまうことになるという点において、受益と負担とが乖離してしまい、その住民の納得を得ることは難しく、地方自治体の徴税意欲も損なわれるのではないか、また、これを導入してみても、47 にも及ぶ都道府県と 1770 有余の市区町村が現存する地方自治制度のもとで、財政力の強い少数の地方自治体と財政力の弱い多数の地方自治体との間で双方が納得する財政調整の合理的なルールについて合意を形成することは不可能に近いのではないか、とする意見が大勢を占めた。

地域間の財政力格差の是正を図り、どの地域に暮らしていても豊かで活力のある自治を享受できるような仕組みを構築する観点からも、現在の地方交付税制度が有している財政調整機能は重要であり、むしろその強化が図られるべきである。したがって、当委員会としては、地方六団体が提唱している「地方共有税」構想を土台にして、地方交付税制度の改革論議を深めていくことを、政府に求めたい。なお、その際、国の主要税目の状況に関して国民から見た一覧性を確保する工夫や、「交付税及び譲与税配付金特別会計」の収支内容について国民に分かりやすく説明するという点にも配慮すべきである。

（２）財源保障機能の再検討

財源保障機能については、地方財政が計画的運営を維持するために必要な財源を国全体として保障するマクロの財源保障機能と、個々の地方自治体が法令等に基づく事業を始めとして一定水準の行政の計画的運営を行えるように保障するミクロの財源保障機能とがある。

地方交付税によるマクロの財源保障の役割は、地方税の充実に伴っておのずと縮小し、その総額の比重はその限りで縮小するものと考えられる。

なお、投資単独事業の決算額が地方財政計画額を下回っているのに対し、経常経費の決算額は逆に地方財政計画額を上回っていた、いわゆる地方財政計画額と決算額の乖離の問題については、既にこれを是正する取組みが進められてきているが、乖離はいまなお解消されていないので、政府は今後とも引き続き、地方財政計画額と決算額との乖離を縮小していくよう、地方財政計画の策定に適切に取り組むべきである。

（３）地方自治体にとっての予見可能性・説明責任の向上

普通交付税については、算定の簡素化と交付税額の予見可能性を高めるために新型交付税が導入され、現在、基準財政需要額の約１割程度がこの新型交付税によって算定されている。

しかしながら、普通交付税全体としては依然として複雑で分かりにくく、総額及び地方自治体への配分額について予見が困難であるとの指摘や、公表されている算定基準が毎年度変わることが分かりにくい原因であるとの指摘もあるので、透明性を更に高めるとともに、地方自治体による予見可能性や国民への説明責任の向上を図るべきである。

そこで、新型交付税については、可能な限りその比重を高める努力をすべきである。

また、先に提言した地方交付税の法定率の引上げも、地方自治体による予見可能性を高める効果を持つ。毎年度引き続く巨額の地方財源不足に対し、一定のルールを設定して国と地方とでそれぞれ財源不足額を負担することとし、臨時財政対策債や特例加算等の暫定措置で対処する方策は、地方自治体にとって予見が難しい。地方の財源不足が 10 年以上の長きにわたり続き、もはや恒常化していることにかんがみれば、地方交付税法第６条の３第２項の規定を踏まえ、法定率を引き上げ、財源不足額を恒常的に解消して中期的に総額を安定させることによって、地方自治体から見た予見可能性を高めるべきである。それは

また地方自治体の税財源基盤の安定化につながり、今後の地方分権改革の推進という大きな方向性にも適合する措置である。

さらに、先の第３次勧告のなかでその法制化を求めた「国と地方の協議の場」において、地方財政計画の策定とそれに伴う地方交付税の総額などについて、地方自治体の代表者と率直に意見を交換する慣行を早急に確立すべきである。

特別交付税については、本来の目的である災害や危機管理等不測の事態に備える意味ではそれなりの意義がある。しかし、必ずしも特別性がない財政需要に充てられている部分も多いとの指摘、また、算定要領等の基準はあってもその算定対象の性格などから不透明さが残るとの指摘もあるので、説明責任の向上の観点から、その見直しを検討すべきである。

４　地方債

起債自主権は、歳入自主権の大きな柱の一つであり、課税自主権とともに歳入面で「地方政府」の自治財政権を支える重要な要素である。受益と負担の明確化を図り、地方の自己決定・自己責任を財政面においても確立するという観点に立てば、課税自主権とともに起債自主権の確立が重要である。

地方債の発行は、既に第１次地方分権改革の一環として、許可制から協議制へと移行したところであるが、市場からの信用を損なうことのないよう十分配慮しつつ、地方自治体の起債自主権の一層の確立に向けて、地方債の発行に係る国の関与を見直していくべきである。

その際、地方自治体が自らの権限と責任によって、より一層市場を強く意識した起債を拡大していくためには、財政力や資金調達能力の弱い小規模自治体であっても市場から円滑に安定的な資金を調達することを可能にする仕組みが重要であるので、地方共同の資金調達機関である地方公共団体金融機構の仕組みを貸付規模や財務基盤を含め一層充実していくべきである。また、地方自治体が全国単位又は地域単位で連携し共同で債券を発行する仕組みについても、更なる活用が図られるべきである。

一定の地方債については、地方交付税の算定において、事業費補正によりその元利償還費の一定割合が基準財政需要額に算入されることとされている。それゆえに、該当する事業に関しては自らの地域でその元利償還費の一部について地方税による自己負担をせずに実施することが可能になっている。このような地方債の元利償還に対する地方交付税措置があるが故に、借り手意識に甘さが出るなど地方自治体の財政規律に悪い影響を与えているとの指摘がある。

この事業費補正については、これまでの地方分権改革の流れのなかで、地方単独事業のいわゆるハコものに対するものを廃止するなど大幅に縮減されてきているが、いまなお現存するものについても、可能な限り縮減する方向で検討すべきである。

ただし、この検討に当たっては、地方債の種別、例えば臨時財政対策債等に対するもの、公共事業の地方負担に対するもの、あるいは国の経済対策に伴うものなど、その性格に応じて慎重に精査すべきである。また、財政力が弱い地方自治体における事業の執行等を困難にしないかという点にも慎重に配慮すべきである。

５　財政規律の確保

現在、地方自治体は国の信用を背景とした地方債による資金調達が可能となっているが、今後、地方分権改革が進むなかで、地方自治体が起債に関し自主性をより一層発揮していくためには、地方自治体自らの信用を形成し高めていく必要がある。そのためには、自治財政権を有する自立した「地方政府」として、自らの権限と責任において透明性の高い、規律を持った財政運営を行うことが不可欠である。

このような意味での財政規律の確保を図るため、地方自治体は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」に定められた新たな財政指標と外部評価等の仕組み、第三セクターに係る損失補償について財政規律の確保を図るための仕組みなどを踏まえ、自らの財政運営の透明性と説明責任と情報開示の徹底を果たす必要がある。

また、第３次勧告において提言したとおり、政府は、地方自治体における事業ごとの予算・決算書類の作成や発生主義の考え方を取り入れた財務４表の導入などの取組みを更に一層促進するとともに、経常経費と投資経費とが区分されていない現行の予算・決算を含む財務会計制度についての改善など、透明性の向上と自己責任の拡大を図る観点から、地方自治体の財務会計制度の見直しに着手し、改革の方向性を国民に提示すべきである。

受益と負担の関係の明確化などによってコスト意識を徹底し、地方自治体自らが経営のスリム化・効率化を進め、主権者・納税者である国民・住民の立場に立った地方自治体へと成長していくことが、財政規律を高め、ひいては地方分権改革に対する国民・住民の支持を高める効果に結び付く。それゆえに、地方議会の果たすべき役割は大きく、その財政に対するチェック機能を充実するとともに、監査委員の機能の充実、外部監査機能の積極的な活用を図ることが肝要である。

おわりに

本勧告は、当委員会が政府に対して行う最終勧告である。当委員会の今後の役割は、これまでの４次にわたる勧告に対応する政府の取組状況を監視し、必要があれば政府に対して意見を述べる役割へと移行することになる。

当委員会は、一貫して「地方政府」の確立を目指してきた。21 世紀の日本が新たな時代を拓くためには、「地方が主役の国づくり」を進めなければならない。そのためには、自治立法権、自治行政権、自治財政権を有した「完全自治体」を創出することこそが、決定的に重要であるという信念を持って議論を積み重ね、委員会として勧告を行った。

したがって、最後に、政府においては、当委員会が提出した第１次勧告から本勧告に至る計４回の勧告で提言した勧告事項を最大限に尊重し、これらを具体的な指針として速やかに地方分権改革推進計画の策定に取り組み、今後に予定される地方分権改革の全体的な工程表を明らかにされることを強く要請する。

意　見

地方分権改革推進委員会委員　井伊雅子

これまで委員会で主張してきたが、勧告にその趣旨が盛り込まれなかった事項について、勧告の補足意見として提出する。本意見を勧告本体に添付していただきたい。

１．地方税財源の充実確保のための３つの基本原則の確認

- 将来、国と地方の税源配分を５：５とすることを検討する際には、総額としての地方財源のあり方について、次の基本３原則を確認すべきである。
  ①将来世代に負担を残さないよう、改革によって借金を増やしてはならない。
  ②地方分権改革の結果として国から地方に仕事を移す際には、その財源を国から地方に移譲する。
  ③現在地方が行う仕事に対する財源の総額を増やすことを目的として、現在の国の財源の総額を減らして、これを充てることはできない。

２．法定率引き上げへの反対意見

- 厳しい経済環境によって大幅な国と地方の税収減が予想される状況への臨時的対応策の手段に、中長期的な政府の意思決定に関わる法定率の引き上げを割り当てるのは適切ではない。
- 赤字国債の発行額が市場に影響を与えかねない最近の状況において、国の財源減少を意味する法定率の引き上げを勧告することは、市場に不測の影響を与えかねない。
- 国庫補助負担金について現在以上の削減が難しい中で、税源移譲によって地方財政の総額を増加させる一方、交付税の法定率引上げ等によって地方交付税の拡充、強化も志向することは、地方財政の大幅な拡大を意味する。両者を両立させるためには、大増税が必要となるが、そうしたスタンスを委員会が提示していることになる。
- 法定率を引き上げても、経済変動による交付税原資の税収は大きく変動するので、交付税総額は安定化しない。逆に、法定率が高くなるほど変動の幅が大きくなるという問題がある。

３．税源配分「５：５」への懸念

- 現状、国と地方の税源配分は「６：４」となっており、その内訳は、国税４：交付税２：地方税４である。税源移譲「５：５」を志向するということは、地方税を増加させる一方で国からの財政移転である地方交付税が縮小することであり、その結果国税４：交付税１：地方税５になる。第１次勧告ではそういう理解であった。しかしながら、今回の第４次勧告に向けた議論では、国税３：交付税２：地方税５とも受け取れる主張がなされた。地方の税源を増やしながら国からの財政移転は縮小せず、それをバランスさせるために国の財源を減らすような、国の財政の持続可能性を考慮しない考え方は適当ではない。国の財政収支が悪化すると国債金利が上昇し、地方債金利も必ずや上昇することとなり、地方財政を逆に悪化させて、地方分権改革の妨げとなる。
- 地方交付税がもともと地方の財源であることを明確にする「地方共有税」を志向する一方で、形式的な税源配分「５：５」を志向することは、矛盾するのではないか。「地方共有税」分は地方の税源にカウントするべきであり、そうすれば税源配分は「４：６」となり既に「５：５」を達成していることになる。

４．地方共有税の特別会計直入への反対意見

地方交付税の法定率分を「地方共有税」として特別会計に直入すれば、国税の１／３ が一般会計に計上されなくなり、税金の使い道が見えなくなる。これは、国民へのディスクロージャーの観点から問題であり、特別会計改革の大きな方向性に反するものである。

地方分権改革推進委員会

委　員　長	丹　羽　宇一郎	伊藤忠商事株式会社取締役会長
委員長代理	西　尾　　勝	財団法人東京市政調査会理事長
委　　員	井　伊　雅　子	一橋大学国際・公共政策大学院教授
	猪　瀬　直　樹	作家・東京都副知事
	小早川　光　郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
	露　木　順　一	神奈川県開成町長
	横　尾　俊　彦	佐賀県多久市長