

# 参 考 资 料

**今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針**  
**(平成 13 年 6 月 26 日閣議決定)(抜粋) . . . . . 1**

**構造改革と経済財政の中期展望 (平成 14 年 1 月 25 日閣議決定)(抜粋)**  
**. . . . . 4**

**わが国税制の現状と課題 - 21 世紀に向けた国民の参加と選択 -**  
**(平成 12 年 7 月 税制調査会)(抜粋) . . . . . 7**

「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」(抜粋)  
(平成13年6月26日閣議決定)

第4章 個性ある地方の競争 - 自立した国・地方関係の確立

1 . 地方の潜在力の発揮

(1) 国の過度の関与と地方の個性の喪失

国・地方の間では、地方自治と言いつつ、ローカルな公共事業にまで国が実態的には関与している。また、教育や社会保障についても、国が仕組みや基準を決めて、地方自治体は苦勞しながらその実施にあたっている。国は、こうした関与に応じて、補助金や地方交付税によりその財源を手当てし、全国的に一律の行政サービスが提供されてきた。

しかし、こうした仕組みは、一方で、地方自治体が独自に地域の発展に取り組む意欲を弱め、地方は中央に陳情することが合理的な行動ということになりがちである。また、国の非効率さが地方の非効率につながる仕組みである。その結果、全国で同じような街並みや公民館ができ、個性が失われ、効果の乏しい事業までが実施されるという弊害も見受けられる。

(2) 国・地方の財政規模の拡大と財政赤字の膨張

さらに、こうした仕組みの下では、歳出の抑止力が働きにくく、結果として、国も地方も、政府の規模がふくらみ、財政赤字に苦しむという悩みをかかえている。

(3) 地方が潜在力を自由に発揮できる仕組みに

自立した地方が、それぞれの多様な個性と創造性を十分に発揮し、互いに競争していく中で経済社会の活力を引き出す新たな国と地方の姿を描き、その実現に向けて、国と地方にかかる制度の抜本的な改革が必要である。

2 . 個性と自律

(1) 「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」へ

これまで「均衡ある発展」が重視されてきた。今後は、「均衡ある発展」の本来の考え方を活かすためにも、「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」を重視する方向へと転換していくことが求められる。国が地方に対して、広範な関与をすると同時に、その財源も手当てし、画一的な行政サービスを確保する時代から、次の時代へと歩を進めていくべきである。

(2) 「自助と自律の精神」 - 自らの判断と財源による魅力ある地域づくり

今後は、国と地方が互いに関与・依存しあう仕組みを改め、「自助と自律の精神」のもとで、各自治体が自らの判断と財源で、行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する必要がある。

3 . 自立し得る自治体

自助と自律に基づく新たな国・地方の関係の実現には、まず、受け皿となる

自治体の行財政基盤の拡充と自立能力の向上を促し、国に依存しなくても「自立し得る自治体」を確立しなければならない。

- (1) すみやかな市町村の再編を市町村合併や広域行政をより強力に促進し、  
  目途を立てすみやかな市町村の再編を促す。
- (2) 規模等に応じて市町村の責任を人口数千の団体と数十万の団体が同じよ  
  うに行政サービスを担うという仕組みを見直し、団体規模等に応じて仕事や  
  責任を変える仕組みをさらに検討する。(例えば、人口 30 万以上の自治体  
  には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし、  
  都道府県などが肩代わり等)

#### 4 . 地方の自律的判断の確立

- (1) 行政サービスの権限を住民に近い場に
  - ( )国が地方に関与・要請するのは、国が国民に最低限保障すべき行政サー  
  ビス水準に関するものや、便益が地域に限定されず全国的、広域的に及ぶ  
  もの、効率性等の観点から全国統一的に定めることが望ましい国民の諸活  
  動等に関する準則に関するものに限定する。
  - ( ) ( )により設定する基準などについても、地方が独自性をより発揮できる  
  ようにするとの観点に立って、その水準の抜本的な見直しを行う。
- (2) 受益と負担の関係の明確化  
  地域に必要なサービスを住民が負担との見合いで自主的に選択し得る仕組  
  みが、地方自治の前提であり、自助と自律の精神がこれから生まれる。こう  
  した観点から、
  - ( )国庫補助負担金を、全国的、広域的に便益が及ぶものや、国が国民に最  
  低限保障すべき行政サービス水準の維持達成など国の負担が特に必要なも  
  のに限定する。
  - ( )国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付  
  税、あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮  
  小する。このことは、地方が自由に独自の行政サービスを選択し提供する  
  範囲が増えるということである。

#### 5 . 地方財政にかかる制度の抜本改革

- (1) 自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に  
  事業の採否を検討する場合、地方が自らの財源を充てるのであれば、その  
  事業に要する費用と効果を比べて事業を採択することになる。しかし、現在  
  は、特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組み(地方債の償還費を後  
  年度に交付税措置する仕組み等)と補助金の組合せによって、事業費の大半  
  が賄えることも多い。そのため、地方の実質的負担が少ない事業にインセン  
  ティブを与え、地方が自分で効果的な事業を選択し、効率的行っているこ  
  ういう意欲を損なっている面がある。こうした地方の負担意識を薄める仕組  
  みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直してい

くべきである。

また、段階補正（団体の規模に応じた交付税の配分の調整）が、合理化や効率化への意欲を弱めることにならないよう、その見直しを図るべきである。

（２）地方交付税を客観的基準で調整する簡素な仕組みに

地域間には、経済力・財政力に大きな差がある。したがって、上記のような見直しを行う一方、財政力の低い自治体が自主的な歳出が行えるように交付税を交付することが必要である。今後、国の関与の廃止・縮小に対応して、できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにしていくべきである。

（３）地方税の充実確保

地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方を見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。その際、国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある。また、地方税収の基盤となる経済力の発展や、サービス水準と負担を考えた税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。

また、法人事業税の外形標準課税については、中小法人の取扱い、雇用への影響の問題等これまでの検討経緯を踏まえつつ、各方面の意見を聴きながら課税の仕組み等についてさらに検討を深め、景気の状態等も勘案して導入を図る。

構造改革と経済財政の中期展望（抜粋）  
（平成 14 年 1 月 25 日閣議決定）

2. 中期的に実現を目指す経済社会の姿  
（個性ある地域の構築）

それぞれの地域の多様な発展なくして国の発展はあり得ない。市町村合併の推進等地方の行財政構造改革を推進することなどにより、地方が「自助と自律の精神」のもと、人材、自然、歴史、文化といった多様な資源を活かし、知恵と工夫でそれぞれの地域の魅力、個性を発揮することが可能となる。そうした中で、都市と農山漁村の共生と対流、観光交流が進み、おいしい水、きれいな空気に囲まれた豊かな生活空間が形成される。また、社会の構造改革の基礎として、住民の安全と治安を確保することにより、安心して暮らせる社会を構築する。

3. 構造改革を中心とする経済財政政策の在り方  
（3）政府の在り方

「民間でできることは民間で」、「地方でできることは地方で」を原則に、簡素で効率的な政府を構築する。また、国民に対して十分な説明責任を果たす透明性の高い政府を目指す。

（国と地方の役割分担）

地方分権を推進し、自立した国・地方関係を確立するという観点から、地方分権改革推進会議における調査審議を踏まえ、国と地方との役割分担の見直しに取り組む。

地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税の在り方の見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しその在り方を検討する。その際、国・地方それぞれの財政事情や個々の自治体に与える影響等を踏まえる必要がある。

（6）地方行財政制度の改革

地方の個性に応じた効果的な行政サービスを効率的に提供するためにも、行政サービスの権限を住民に近い場に移し、地方が自らの選択と財源で施策を実施できるようにする。このためには、自治体の行財政基盤を拡充すると

ともに、国と地方の役割分担に応じて、事務事業の在り方や、その財源の在り方など総合的に改めていく必要がある。

#### (自治体の行財政基盤の拡充)

「市町村合併支援プラン」を積極的に実施するなど、市町村合併をより強力に推進し、目途を立てすみやかな市町村の再編を促す。

また、今後の地方行政体制の在り方について、地方分権や市町村合併の進展に応じた都道府県や市町村の在り方、団体規模等に応じた事務や責任の配分（例えば、人口 30 万以上の自治体には一層の仕事と責任を付与、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくし都道府県などが肩代わり等）など、地方制度調査会における調査審議を踏まえ、幅広く検討する。

#### (国・地方の役割分担に応じた事務事業の在り方と地方歳出の見直し)

国が地方に関与・要請するのは、国が国民に最低限保障すべき行政サービス水準に関するものや、便益が地域に限定されず全国的、広域的に及ぶもの、効率性等の観点から全国統一的に定めることが望ましい国民の諸活動等に関する準則に関するものに限定する。また、その上で国が設定する基準などについても、地方が独自性をより発揮できるようにするとの観点に立って、その水準の抜本的な見直しを行う。

国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付税、あるいは地方財政計画により財源を手当てする歳出の範囲・水準を縮小する。このことは、地方が自由に独自の行政サービスを選択し提供する範囲が増えるということである。

今後、経済財政全体のバランスも考慮して、地方の自律性向上や、保障すべき行政サービス水準の見直し、及び効率化の観点などの改革とあわせ、地方の歳出の見直しを、国の歳出の見直しと歩調を合わせつつ行う。

#### (国・地方の役割分担に応じた地方財源の在り方)

地方税については、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした「自助と自律」にふさわしい歳入基盤を確立する観点から、その充実確保を図ることが重要である。このため、国・地方の財政健全化の取組みを進めつつ、先に「(国と地方の役割分担)」で述べた考え方にしたがって、地方の自立のために今後必要となる税財源を具体的にどのように確保していくのか引きつづき検討する。また、地方税収の基盤となる経済力の発展や、サービス水準と負担を考えた税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。

法人事業税の外形標準課税については、今後、各方面の意見を聞きながら検討を深め、具体案を得たうえで、景気の状態等も勘案しつつ、平成 15 年度税制改正を目途にその導入を図る。

地方交付税については、地域間の経済力・財政力に大きな差があることを踏まえつつ、今後、国・地方を通ずる行財政制度の在り方を見直していく中で、その在り方を見直していく。また、交付税の算定については、国の関与の廃止・縮小に対応して、できるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにしていく。また、段階補正、事業費補正等の見直しなどをはじめ、地方の自主的・効率的な財政運営を促す方向に見直していく。

国庫補助負担金については、地方分権推進計画等を踏まえ、国の関与が特に必要なものに限定し、一層の整理合理化を推進するとともに、「国は大きな方向のみ定め、地方にできることは地方に任せる」との観点から、統合補助金の活用等により地方の裁量を一層高める。

地方債については、18 年度の許可制から協議制への移行を円滑に行うなど、地方公共団体が自ら資金調達できる環境を整備していく。

## 第一 基本的考え方

### 4 . 地方分権と地方税財源の充実確保

#### (3) 地方税財源の充実確保についての基本的な考え方

##### 地方財政における自主性の向上

地方分権の進展の下、地方公共団体が地域住民の参加・参画を得て総合的に施策の選択を行い、活力のある地域社会の実現に責任を持って取り組めるようにすることが重要です。このためには、機関委任事務制度の廃止、国の関与・必置規制の整理・合理化、権限委譲に併せて、地方公共団体の財政面における自己決定権と自己責任を確立することが必要です。その意味で、地方分権の進展に伴い、地方税の充実確保を図る重要性が高まる中で、国庫補助負担金、地方交付税などの地方財政制度も新たな局面を迎えていると言えます。

現在、国と地方の歳出純計に占める地方の歳出の割合は約 63%であるのに対し、租税総額に占める地方税の割合は約 41%であり、地方の歳出規模と地方税収入には乖離があります。基本的に、この乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、地方税の充実確保を図る必要があります。

地方公共団体は、地域の事情が様々に異なる中で、住民の生活に身近で基礎的な行政サービスを広く担う必要があります。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す。

##### 地方税の充実確保と行財政改革の推進

地方税の充実確保を図る場合には、地方公共団体が自立的な行財政運営を行えるよう、国と地方の役割分担を踏まえつつ、国庫補助負担金の整理・合理化や地方交付税の見直しを図るとともに、国と地方の税源配分のあり方について検討することが必要です。

このように、自主財源である地方税を充実し、国からの移転財源への依存度をできるだけ少なくすることに加えて、課税自主権を活用することにより、地方公共団体の財政面における自立度が高まり、福祉・教育、社会資本整備など様々な行政サービスによる受益と負担の対応関係のより一層の明確化が図られ、国・地

方を通ずる行政改革や財政構造改革の推進にもつながるものと考えます。

国も地方もともに財政状況が極めて厳しい状況にあることを踏まえれば、国において行財政の改革を行うだけでなく、地方においてもまずは自ら汗をかいて行政改革に取り組み、民間委託の推進や資産の有効活用の観点からの総点検を行うとともに、超過課税や法定外普通税・目的税などの課税自主権の活用や、行政サービスの有料化等により歳入確保に努めることが必要です。市町村合併や広域行政の推進についても積極的に取り組んでいくことが求められますし、自ら行政評価を行うとともに情報公開を徹底して住民の監視機能を活用することも重要です。

#### 国・地方を通ずる行財政制度のあり方の検討

地方公共団体の行財政運営については、国庫補助負担金を通じた地方への国の関与とこれに大幅に依存したコスト意識の希薄な行財政運営、法令などによる定数などの基準の設定、事務実施の義務付けなどを見直すべきではないかという意見や、税源の乏しい地方公共団体にも一定の行政水準を確保できるよう財源保障している現行地方財政制度の下で、地方公共団体がややもすると財政運営に緊張感を欠き、自ら財源を確保しようという意欲を損なうことにつながっているのではないかという意見もあります。

これらは、国・地方公共団体の役割分担のあり方、国庫補助負担事業のあり方、定数などの地方公共団体に対する義務付けのあり方、公共投資や社会保障の水準、国・地方を通じた行政水準のあり方、さらには国の財政政策そのものにも関わるため、当調査会だけで結論が出せるものではありませんが、幅広い観点から取り組むべき課題であると考えます。

いずれにせよ、地方税財源の充実確保については、国の財政・税制と深く関わるものであり、国庫補助負担金や地方交付税を含めた国・地方を通ずる行財政制度のあり方を見直し、改革することが必要となります。しかし、現在のような危機的な財政状況の下では、国と地方の税源配分のあり方について見直しを行うことは現実的ではないことから、今後景気が本格的な回復軌道に乗った段階において、国・地方を通ずる財政構造改革の議論の一環として、取り組むのが適切であると考えます。当調査会としては、関係方面との連携を図りつつ、地方税の充実確保の方策について、具体的な検討を進めていくこととします。

#### (4) 地方税財源の充実確保方策の方向

上に述べた基本的な考え方に沿って地方税の充実確保を図る際には、所得・消費・資産等の間における均衡がとれた国・地方を通ずる税体系のあり方等を踏まえつつ、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ることが重要です。

地方税の基幹税目の中では、個人住民税や固定資産税は、安定的で税収の変動が少なく、どの地方公共団体にも税源が広く存在し、その偏在が少ないという性格を持っており、また、地方消費税は、清算を行うことにより、同様の特徴を有しています。個人住民税は地域住民が地域社会の費用の負担分任の原則の下に負担する税であり、受益と負担の明確化という観点や自治意識の涵養という点からその充実が望ましいと考えられます。地方消費税については、福祉・教育など幅広い行政需要を賄う税として重要な役割を果たしており、今後その役割がますます重要なものになっていくと考えられます。

また、市町村の基幹税目である固定資産税についても、引き続きその安定的な確保に努める必要があります。

#### (資料14) 地方の基幹税目

(単位：億円)

| 税目    | 税の性格   | 12年度税収見込額 |
|-------|--|-----------|
| 個人住民税 | 地域住民による地域社会の費用の負担分任<br>安定的・普遍的                 | 97,548    |
| 法人住民税 | 地域の構成員である法人による地域社会の費用の負担分任                     | 24,518    |
| 法人事業税 | 事業活動と行政サービスとの受益関係に着目した事業に対する課税                 | 36,528    |
| 地方消費税 | 消費に広く負担を求める地方消費課税<br>安定的・普遍的(清算後)              | 25,438    |
| 固定資産税 | 固定資産の保有と行政サービスとの受益関係に着目した資産価値に応じた課税<br>安定的・普遍的 | 90,906    |

(注) 1 個人住民税には利子割を含む。

2 法人事業税については、税収安定化等の観点から、外形標準課税の導入を検討中。

3 「安定的」とは、他の基幹税目と比較して対前年度伸び率の変動が小さいこと、「普遍的」とは、他の基幹税目と比較して各課税団体の収入の偏在が少ないことをいう。

なお、都道府県の基幹税目である法人事業税への外形標準課税の導入は、地方分

権を支える安定的な税源の確保、応益課税としての税の性格の明確化、税負担の公平の確保、経済の活性化、経済構造改革の促進等の重要な意義を有する改革です。このため、外形標準課税については、景気の状態等を踏まえつつ、早期に導入を図ることが必要です。

#### (5) 課税自主権の活用

地方公共団体の課税自主権の尊重の観点から、現在、超過課税と法定外税（法定外普通税及び法定外目的税）が地方税法上認められています。

超過課税は、地方税法上標準税率が定められている税目について、標準税率を超える税率で課税するものであり、平成 11 年 4 月 1 日現在で、都道府県で延べ 53 団体、市町村で延べ 2,409 団体が実施しています。

法定外税については、地方分権推進の一環として、課税自主権の尊重、住民の受益と負担の関係の明確化、地方公共団体の課税の選択の幅の拡大などの観点から、法定外普通税については、許可制が自治大臣の同意を要する協議制に改められ、税源の所在や財政需要に関する事項が協議事項から外されるとともに、新たに法定外目的税の制度が創設されました。

法定外普通税は、平成 12 年 4 月 1 日現在で、都道府県で 14 団体、市町村で 4 団体が課税しています。

地方公共団体では、財政事情が大変厳しいということもあり、地方分権推進のための制度改正の趣旨も踏まえて、課税自主権の活用について積極的な検討が始まっています。地方公共団体が、地域住民の意向を踏まえ、自らの判断と責任において、課税自主権を活用することにより財源確保を図ることは地方分権の観点から望ましいものです。その際、公平・中立などの税の原則に則ることが必要です。

また、国においてもできるだけこれらの動きを支援する必要があると考えます。

(注) 法定外普通税と法定外目的税について、地方公共団体からその新設又は変更に関する協議の申出を行ったときは、以下の ~ の場合を除き、自治大臣は、これに同意しなければならないとされています。

国税又は他の地方税と課税標準を同じくし、かつ、住民の負担が著しく過重となること。

地方団体間における物の流通に重大な障害を与えること。

国の経済施策に照らして適当でないこと。