

地方財政・交付税ワーキング・グループ 議論の整理(平成18年3月)

論 点	論点ごとの議論の整理
I 国・地方を通じたトータルの基礎的財政収支の改善	○ 地方分権改革を更に一層推進して、国と地方の行政の重層的な関係を解消し、住民サービス等に関する事務・事業について地方に任せるべきものは極力地方に任せる。これらの事務・事業については実施主体である地方団体に権限と責任を一元化・明確化し、国は関与しない原則を確立する。一方で住民や議会によるガバナンスが強化されるようなインフラを整備する。この地方分権改革による国と地方を通じた行政の大胆なスリム化により 21 世紀型の行政システムに転換し、国民の過重な負担が生じないようにすることを原則とすべきではないか。 ○ 国・地方を通じた聖域なき歳出削減と歳入の確保により、まずは国・地方トータルの基礎的財政収支を改善することが重要ではないか。 ○ その上で、国・地方それぞれの財政健全化の目標や、そのあり方を整理し、国・地方それぞれの債務残高が発散しないよう、適切な措置を講じることが必要ではないか。 ○ 国・地方の財政健全化には、補助金の抜本的な整理、国の関与の廃止、国と地方の責任を明確化した歳出削減目標の設定が不可欠である。また、将来的に道州制に移行した場合に抜本的に分権化する方向性に沿った形で、2010 年代における取り組み方を体系的に整理し、国・地方一体改革の工程表を明確にすることが必要ではないか。 ○ 「改革と展望」における 2010 年代初頭の国と地方を合わせた基礎的財政収支の黒字化、2010 年代半ばに向けた更なる財政健全化のために国・地方それぞれの歳出削減の具体的な取り組み方策等について検討すべきである。その上で、国と地方それぞれの基礎的財政収支の目標を検討する必要があるのではないか。
II 地方の財政状況と財政再建 ○ 国・地方それぞれの基礎的財政収支	○ 地方の基礎的財政収支は国に比べて相当程度改善してきているが、マクロ経済運営を国が担い、地方税制の大枠も含めて地方財政制度の根幹も国が決めてきた中で、これまで、地方財政は均衡財政を原則として運営されてきたことや国・地方の歳出削減の実績や歳出構造に応じた難易度など、その要因を分析して評価することが必要ではないか(下記の参考参照)。 ○ 上記のような要因により地方の基礎的財政収支は黒字化しているが、多くの地方団体で独自の給料カットを行っているように、資金繰りに余裕がない地方団体も多いとの意見もあった。 ○ また、諸外国の国・地方の基礎的財政収支のバランスを見ると地方の赤字が少ないのが一般的であり、これと比較して、日本の現状は特異なものとはいえないとの意見もあった。 ○ 以上のような事情を考慮して地方の財政状況を評価し、地方財政の健全化を進める必要があるのではないか。その際、国が制度化してきた交付税特別会計借入金や臨時財政特例債、減税補てん債等を早期に解消できるよう検討していくことが必要ではないか。

○ 歳出削減目標の設定

- 国と地方の基礎的財政収支の配分については、次のような意見があった
 - ・ 公債残高の比率(国:地方=3:1)に配分すべきである。このため、国と地方の事務事業・税財源の配分を調整する必要がある。現在の国と地方の基礎的財政収支の状況は、国の赤字が過大であり、そのアンバランスの解消は不可欠である。
 - ・ 諸外国における国と地方の公債残高の比率と比較して考える必要があること、国と地方それぞれの基礎的財政収支の水準は今後どの程度の補助金改革や歳出削減を断行できるかによって決まってくるものであること、地方については黒字要因とはなるが交付税特別会計の借入金等特例的借入金の償還を早期に行うことが必要であることなどを踏まえて相当な検討が必要である
- 地方に理解を得つつ、国と地方の基礎的財政収支を近づけていくためには、単に税財源配分を変えるのではなく、地方分権改革を強力に進め、国は地方に委ねるべき仕事を徹底して地方に委ねることにより歳出を効率化するとともに、国から地方への財政移転の見直し、とりわけ地方への過剰関与となっている補助金の抜本的な廃止・縮減を行い、その際に三位一体改革のように予め税源移譲を行うこととするのではなく、中長期的な国と地方の財政状況を踏まえた税財源配分を行っていくことにより対処することが考えられるのではないか。また、交付税改革についても強力に進めていくことが必要ではないか。
- 仮に、これまでの地方財政制度の根幹に関わる考え方を変更するとすれば、その合理的な理由を説明し、地方に十分な理解を求めるとともに、マクロ経済運営についても地方に理解を得るようにすることが必要ではないか。
- (参考)地方が国に比べて基礎的財政収支が改善している要因
 - ・ 財政収入や金利に影響するマクロ経済運営を国が担い、地方税制の大枠も含めて地方財政制度の根幹も国が決めてきた中で、これまで、地方財政は均衡財政を原則として運営されてきたこと
 - ・ 国は赤字国債を発行できるが、地方は国が認めるもの以外は赤字地方債を発行できないこととしているため、地方は経常収支が赤字になりそうな場合には国の方針に従い歳出削減せざるを得ないという財政制度の相違があること
 - ・ 主としてバブル経済崩壊以降、国家財政の状況を考慮して地方財政に背負わせた特例的な赤字は、臨時異例の措置として解消に努めてきていること
 - ・ 地方は、国と同様に少子高齢化に伴う社会保障・福祉分野の歳出が伸びている中で、危機的な財政状況に対応して歳出削減を強力に進めてきていること
 - ・ 地方は歳出削減して過去の景気対策による公債の返済を行っており、これが黒字要因となっていること
 - ・ 国が国債を発行して地方に補助金や交付税等の多額の財政移転を行ってきたこと
 - ・ 1990年代に行われた減税において地方財政への影響額の一部を国が補てんしたこと
- 基礎的財政収支では国又は地方の税収の自然増も黒字要因となり、国が基準を定める教育・警察等の人件費や事務事業の経費が地方の基礎的財政収支に影響するなどの事情を十分考慮する必要があるのではないか。
- このようなことから、歳出・歳入一体改革における国・地方を通じた徹底した歳出削減を実行するため、
 - ① 国・地方それぞれの予算措置や規制による権限と責任を明確にして歳出削減目標を設定する
 - ② 地方が歳出削減したらその努力が財政収支の面で地方が報われるようにし、改革のインセンティブが働くようにする
 - ③ 国・地方の歳出削減実績を指標化して国民に分かりやすく示す
 - ④ 国と地方の役割分担を踏まえつつ、国・地方の仕事と税財源について歳出削減が進むように配分することにより、基礎的財政収支改善を加速化させる
 という点をルール化した「歳出削減目標」を明確にすることが必要ではないか。

○ 中期地方財政ビジョンの策定等	○ 歳出削減目標について積み上げの根拠を作成することができなければ、結局将来の予算や地方財政計画に反映させることができず、実効性のないものになってしまうので、マクロの状況を踏まえつつ、積み上げ根拠をもつ目標を作ることが必要ではないか。 ○ 国の地方に対する関与の在り方を再設計し、歳出・歳入一体改革における国の公共投資・社会保障の見込みと整合性のある「中期地方財政ビジョン」を策定し、地方の予見可能性を高めて行財政改革を促進することが必要ではないか。 ○ 地方自治組織の再編(市町村合併への更なる取組み、道州制の検討)を積極的に推進することが必要ではないか。
Ⅲ 地方の歳出削減 ○ 地方の主要歳出の削減目標の設定 ○ 国の関与の廃止 ○ 補助金の抜本的整理・合理化	○ 地方の主要歳出について、国の公共投資や社会保障関係の伸びも踏まえつつ、削減目標を設けることが必要ではないか。 ○ 地方はこれまで国に比べて相当の歳出削減を行っており、今後は国の方が歳出削減を行うべきだという議論もあるが、地方団体の財政健全化とともに国と地方を合わせた基礎的財政収支を改善させるために、地方の歳出削減を更に進めることが必要ではないか。 ○ 地方歳出の徹底した見直しのため、国と地方の役割分担を明確化し、「地方にできることは地方に」委ねるとともに、地方団体が総合的に住民ニーズを把握して資源の適正配分を行えるよう国の関与を抜本的に見直し、国と地方の二重行政をスリム化することが必要ではないか。 ○ 国が設けることのできる基準を規格基準からアウトプット基準(効果基準)に限定し、国は行政の標準を勧告するが実施方法は標準を参考に地域の実情に則して地方が自主的に決定することとし、事業実施に関する責任を都道府県か市町村に一元化・明確化することが必要であり、このため、各種事業の責任主体を一括して法律で整理すべきではないか。 ○ 国の基準をアウトプット基準に見直すことにより、地方団体の創意工夫による効率化を見込み、国・地方を合わせた基礎的財政収支を改善させることができるのではないかと。この歳出削減は国の義務付けと基準廃止の具体策を決定した上で見込むことが必要であり、政府部内で改革案をとりまとめるスキームを早急に設ける必要があるのではないかと。 ○ 補助金に伴う地方への過剰な関与は撤廃し、地方が総合的な判断により事業を効率的に実施できるようにすべきであり、地方への財政移転を縮減して国の基礎的財政収支を黒字化するとすれば、国の歳出構造を思い切って改革し、国庫補助負担金については、 ① 奨励的補助金の全廃。特に、地域住民へのサービスや社会福祉、公共事業関係で地域住民へのサービスや国が関与しなくても良い細かな事業の補助金の抜本的整理 ② 実質的に少額・低率な補助金の廃止 ③ 地方が廃止を求めている補助金の廃止・縮減を断行することが必要ではないか。

○ 給与関係経費

- 上記の補助金の抜本的整理については、過去に閣議決定された地方分権推進計画を確実に実施するためにも実行することが必要ではないか。
- 抜本的整理後も存続させる補助負担金については、大くりにメニュー化するとともに規格基準等を撤廃して事業の実施方法等は地方団体が主体的に判断できるようにすることが必要ではないか。また、これまで補助負担率を引き下げたものについては、財政負担に応じて事業執行に関する地方の権限を拡大し、国の関与を大幅に縮減すべきではないか。
- 補助金をなくしても義務付けと基準があれば地方は事務返上できないので、地方財政計画に経費を計上する必要があるが、その際、地方団体の創意工夫による効率化努力を見込んで相当程度所要額を割り落とし、国・地方を合わせた基礎的財政収支を改善させることができるのではないか。
- 地方団体に一層の歳出削減を求めるため、国は、地方分権改革による業務のスリム化により、特に地方支分部局の職員をはじめとした国家公務員を大幅に削減するなど、総人件費改革を強力に推進するべきではないか。
- 人件費については、前半5年間は集中改革プラン(4.6%以上の定員純減)による人件費削減効果を見込むとともに、後半5年間の人件費削減目標を国と同様の考え方の下に設定する必要があるのではないか。
- 教育・警察・消防・福祉等の国が基準を定める分野(国基準関連分野 200.8 万人)について、国の基準の見直しにより前半5年間で確実に過去5年間の実績を上回る定員の純減を実現するとともに、その後どの程度基準の見直しが可能か検討する必要があるのではないか。

○ 地方単独事業の抑制

- 地方団体が主体的に定員を定める地方分野(107.5 万人)について、市町村合併、指定管理者制度、市場化テストの活用等により、どの程度人件費を削減することができるか検討する必要があるのではないか。
- 一般行政経費については、福祉関係等の国の義務づけに係る事務執行基準の廃止による効率化減が必要ではないか。また、乳幼児医療無料化や各種の少子化対策等の単独の社会福祉施策の実施を、どこまで地域住民の選択と負担に委ね、財源保障の対象外とすることができるか検討してはどうか。
- 教育・警察・消防等については、国の同種の経費の削減率を参考にしつつ基本的には現在の水準以下に抑制すべきであり、また、直接住民サービスに関連する経費、いわゆる内部管理的な経費をどの程度削減することが可能か検討することが必要ではないか。
- 単独の投資的経費の中身について、超過負担的継ぎ足し単独事業、補助事業と連携した単独事業、純粋な単独事業等に分類し、それぞれの種類や性格に応じた削減率をどのように設定するか検討することが必要ではないか。
- 投資単独事業の決算乖離について、平成17・18年度にとられた方式を基本に抜本的に解消すべきではないか。
- 国の公共事業に関する検討を踏まえつつ、単独事業についてもあるべき水準の設定を検討すべきではないか。

IV 交付税制度のあり方

○ 地方財源保障のあり方(マクロ)

- 地方の歳出・歳入の大部分を国が管理している現行制度の下では、地方財政計画により歳出・歳入を一致させるという意味におけるマクロの財源保障は必要だが、歳出・歳入両面における地方財政の国からの独立性を高めるよう、行財政制度全般について検討し、財源保障制度の見直し・縮小を図っていくべきではないか。
- ナショナルミニマムとかスタンダードとかいう概念論だけでは意味がなく、結局、都市、地方を通じてどの程度の水準の行政サービスを国民が必要としているかということから考えることが必要ではないか。
- 国民が真に必要と判断する公共サービスについては、ナショナルスタンダードを実現するために、国が一定の財源を保障するという考え方が正しいのではないか。ただし、現行の地財計画での歳出を無批判にナショナルスタンダードとすることは慎むべきではないか。
- 財源措置しないで国が事務事業を義務付けることはやめるべきであり、このため、財源措置がない国の関与をなくすとともに、国が義務付ける事務事業については国が基準を定めて財源措置をすべきではないか。
- 交付税だけでなく、今後は地方税(標準税率分)を中心に行うという考えが重要ではないか。
- 三位一体改革後の財政調整、財源保障機能について目標が必要ではないか。例えば大都市圏の地方団体では交付税に依存しない財政運営を可能にする、国と地方の双方が納得するかたちで保障水準の見直しを議論する、地財対策からの脱却を図るなど。その際、地方分権の推進という考えで一貫させることと国と地方の信頼関係を壊さない配慮が必要ではないか。

○ 交付税改革の方向

- 交付税は、将来的に地方(共同)税に近づけていくような方向で改革していくべきであり、交付税を地方税に振り替え、水平的財政調整を行うべきとの考えもあり得るが、国と地方の税財源論についての相当な検討が必要であり、当面は現行の垂直的財政調整の形を取りながらできるだけ水平的調整に性格を近づけていく方向で改革を進めていくべきではないか。

○ 交付税総額について

- 交付税総額については、次のような意見があった。
 - ・ 交付税は国庫補助負担金や国の義務付けを背景とした地方歳出と歳入の相関関係で総額が決定されるものであり、これらの補助金や国の義務づけと合わせて見直さなければならず、先に交付税削減の数値目標を設けて削減することはできない
 - ・ 交付税による過剰な財源保障を是正するために総額の削減目標を明確に示すべき
- 財政再建に成功した諸外国を見ると財政調整制度は単純な削減や改廃の対象とはなっておらず、制度の合理化により結果として経費の節減がもたらされているとの指摘があった。

○ 配分方法の見直し(ミクロ)

- 国の政策誘導的な算定方法や結果的に用途を特定することにつながる算定方法を縮減し、合わせてモラルハザードも生じない仕組みにする必要があるのではないか。特に、事業費補正は廃止・縮減していくべきではないか。
- モラルハザード現象については、実証分析によると多くが事業費補正など投資的経費を中心としたものがほとんどであるとの指摘があった。

○ 不交付団体	○ 交付税の基準財政需要の算定方法については、配分の公平性を担保するという原則を維持できる範囲内で抜本的に簡素化を進めるべきではないか。 ○ 交付税総額を抑制する場合には、配分方法としては税源が乏しい地方公共団体に配慮すべきではないか。 ○ 留保財源率は25%まで引上げてきたが、これ以上の引き上げを行うことはできないし必要ないとの指摘があった。 ○ 不交付団体については、道州制導入や道州間の水平的財政調整が行われるようになった後のような長期的な課題としては、税源が現在より大幅に地方に多く配分されることにより団体比率で50%以上に高めることを目指すべきという意見があった。さらに、当面の現実的な目標も設定して努力すべきではないかとの意見があった。
V 地方税制度のあり方 ○ 国と地方の税源・財源の配分 ○ 税制上の措置の検討	○ 国と地方を通じた基礎的財政収支の改善をより一層進めるためには、国と地方で最も効率的に執行できるように国と地方の役割分担と仕事・財源の配分を考えることが必要ではないか。 ○ 地域住民サービスについて、地域住民の需要を総合的に判断し、受益と負担の関係も踏まえて歳出を削減できるのは地方であり、このような事務は国の関与、国庫補助負担金を廃止して地方の判断に委ねるべきではないか。一方で、都道府県をまたがるような大規模事業については国が事業の必要性を判断し歳出抑制を行っていくべきではないか。 ○ 相当な歳出削減と国から地方への徹底した分権を行った上で、なお地方財源不足が生じる場合には、どのような地方税制上の措置が可能か検討することが必要ではないか。 ○ 地方の課税自主権の拡大を図るために、制限税率を撤廃するとともに、住民税や固定資産税などの基幹税を中心に自主的な税率設定を促進する具体的な方策を検討することが必要ではないか。
VI その他	○ 交付税への依存度を抜本的に引き下げるには、地方税の強化と偏在性の縮小が必要で、交付税の対象税目や法定率の見直しも課題ではないか。また、地方団体に財政力と比例して権能を配分することも考えられるのではないか。 ○ 地方財政の自由度の拡大に応じて規律を強化するために、再建型の「破綻法制」について検討が必要ではないか。 ○ 地方債については、債務残高の上限や元利償還比率による新規発行の行政的規制を主柱とし、これを市場規律で補完する方策が検討できないか。 ○ 地方歳出の財源に受益者負担をより活用していくべきではないか。