

国と地方のあり方（論点）

牛尾 治 朗
奥 田 碩
本 間 正 明
吉 川 洋

我が国においては、国が地方に「関与」し、地方は国に「依存」する中で国と地方の関係が形成されてきた。この結果、地方は自らの知恵と工夫で地域を創造する意欲を発揮しにくくなっている。

「地方でできることは地方に」任せることこそ、少ない負担でより良いサービスを提供できるという意味で、国・地方双方にとって望ましい役割分担である。この観点から、以下において、国の関与を極めて小さくする観点から改めて国と地方の役割分担を見直し、「地方の自立」に向けた国と地方の将来の姿と、そこに至る道筋を明らかにすることとする。

I. 将来の望ましい国と地方の姿

1. 国と地方の改革

(1) 国の関与は縮小し、地方の権限と責任は大幅に増大する。福祉、教育、社会資本など、様々な住民ニーズにどう応えるかを、地方自らの判断と負担で選択できるようになる。このためにはまず、こうした各分野で、主な個々の事業（例えば義務教育、保育）毎に、国の関与のあり方、資金負担のあり方等をこの方向に立って具体的に明らかにする必要がある。

(2) こうした役割分担の整理が出発点となって、税財源全体の望ましい姿が明らかにされていく。

○ 国は口も金も出さないという見地から、補助金は大胆に廃止・縮減する。引き続き地方が実施する必要性のある事務事業でも、地方に移す結果、地方の自由度が増し、節減が図れる。その節減後の額を、税あるいは交付税として地方に移す。

○ 同時に、交付税のあり方を変えていく必要がある。

国は地方に仕事を要請するのに伴ってその財源を保障している。これが交付税の財源保障機能であるが、これについても大幅に縮小する。ただし、そもそも地域間の財政力には格差があるので、そのままでは地域

間の行政サービス水準にバラツキが生じることは避けられない。

連邦制をとる米国のように、こうした財政力格差を調整する財政調整を基本的に行わない国もあるが、単一国家である日本ではそうしたことは考えられない。これをどの程度まで調整するかということを経民的に議論する必要がある。この結果に応じて、必要な財政調整のサイズや仕組みが決まり、こうして、財源保障から財政調整へと重心が移っていく。

- 以上のようなシステムでは、補助金は極めて小さくなり、地方が交付税でもらえる額も機械的に決まるようになる。従って、地方は、実施する事務事業と、その費用負担を自ら決められることになる。

これまでのように補助金や交付税に頼るのではなく、地方税を充実し、自らの負担で賄う立場になることで、地方は受益と負担の関係を強く意識しながら、歳出を効率化し、自らの財政力を高める努力を不断に行う。すなわち、税収基盤となる経済力の発展や、課税自主権を積極的に活用した地方税の充実確保に地方は努力する。歳入・歳出の両面から独自の行財政運営に自ら汗をかく姿こそ、自立した地方にふさわしい。

- (3) こうした改革により、上で示した国と地方の役割分担を実現し、以降は、地方の財源は地方で賄うことを基本とする、新たな自立した国と地方の制度を確立する。

2. 改革に合わせた財政健全化努力

自立した国と地方の関係を確立するためには、まず、改革の第一歩として、国と地方の役割分担を見直し、国の関与を縮減する。役割分担が整理された段階で、補助金、交付税、税源移譲を含む税源配分の望ましい姿を国民に示し、一体的に改革を進めることを上に述べた。

一方、現状、地方においては約 14 兆円の財源不足が生じている。地方が効率的な政府となり、財源不足を解消していくには、上記の改革を基本としつつ、その他にも地方財政再建に向けた様々な努力を行い、出来るだけ早期にこれを実現する。

Ⅱ. 具体的な道筋

望ましい国と地方の姿を目指し、以下を一体として着実に実施する。

1. 国と地方の役割分担の見直し～国の関与の縮小の観点から

- (1) 福祉、教育、治安、社会資本といった様々な分野について、地方の裁量を拡大し、国として担うべき役割を最小化するという観点から厳格に見直す。個々の分野の主な事業について、住民に最低限保障すべき行政サービスについての国の資金負担や、法令による義務付けなどをどこまでする必要のあるのかを具体的に示す。

この作業は、国と地方の望ましい関係を確立する上での基本であり、現在、地方分権改革推進会議において行われている審議のスピード化を期待したい。

〈取組例：義務教育への関与の縮減〉

例えば、初等中等教育では、国が法律によって学級編制や教職員定数を定めており、地方の主体的取り組みを結果的に阻害している。教育行政は地方の事務とされており、地域の特色や個性溢れる多様な教育を実現するためにも、国の関与は見直されるべきである。

合わせて、国が定めた定員等に基づく義務教育費国庫負担制度のあり方についても抜本的に見直してはどうか。

資料 1

- (2) 国の関与の見直しに合わせて補助金を合理化し、計画的に廃止・縮減する。その際、地方の自由度を高め、少ない財源で効果的に事務事業が実施されることを期待する。

〈取組例：補助金の縮減合理化計画の策定〉

補助金の縮減合理化は、以下の考え方に沿って計画的に進めるべきである。

- ① 「民間に任せるものはできるだけ民間に」との考え方に立ち、国・地方の関わる事務事業を全体として縮減することを基本とする。
- ② その上で、補助金を廃止し、引き続き地方の手による事業実施の必要性が認められるものについては、その廃止・縮小の度合いに応じて額を縮減した上で、税あるいは交付税として地方に渡す。

資料 2

2. 地方歳出のスリム化と地方税の充実確保～受益と負担の対応を明確にする観点から

地方は受益と負担をバランスさせるため、「改革と展望」（2002～6年度）に沿って主体性をもって歳出抑制に努める。こうした努力は「改革と展望」期間後も継続する。

合わせて、地方税の充実を図るとともに、地方が自ら税金を取る努力も必要であり、本来それが基本である。そうした負担の重みを感じることで、歳出の効率化にもつながる。

資料3

1. の取組みや、これら努力の結果、国の財政構造改革に併せ、地方歳出をスリム化させ、出来るだけ早期に地方財政の再建を実現する。

資料4

〈取組例：地方税充実確保に向けた取組み〉

個人住民税において、地域社会を構成する住民が広く均しく負担する均等割のあり方や、課税最低限の扱い、地方の基幹税である固定資産税の安定確保等を検討すべきではないか。

(注) 住民税の均等割：現在 3000～4000 円／年となっているが、昭和 25 年の創設（400～800 円／年）後の国民所得の伸び（80 倍）等と比べ、税率の伸びは低い。

3. 財源保障から財政調整への移行

国の関与と税財源の配分の見直しを進めるにつれて、地方の歳出の自由度は高まり、また、地方歳出がスリム化し、地方歳出に対する国の財源保障範囲は縮小していく。これらと一体的に、財政調整機能に重点を置く新たな財政調整制度を導入する。すなわち、標準的歳出の財源保障から地方自治体間の税源の偏在調整という地域間財政調整を中心とするものに移行していく。

資料5

資料6

〈取組例：交付税算定方法の見直し〉

地方の自主的歳出に用いる財源を留保し、また地方の税収増加努力に向けたインセンティブを強める観点から、留保財源率を上げる。

事業費補正や段階補正のあり方を引き続き見直す。

(注) 留保財源率：都道府県 20%、市町村 25%

4. 合併の推進～地方行政体制の整備の観点から

- (1) 改革の受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充が不可欠であり、合併特例法の期限の17年3月を念頭に、市町村合併を積極的に進める。
また、合併が進んだ段階での都道府県のあり方や、道州制についても、地方制度調査会などで検討が必要。
- (2) 国の関与に代わり、今後は住民自ら地方行財政の監視できるよう、地方公会計の整備や情報公開、電子自治体の実現など、地方行財政の透明性向上・説明責任が必要。

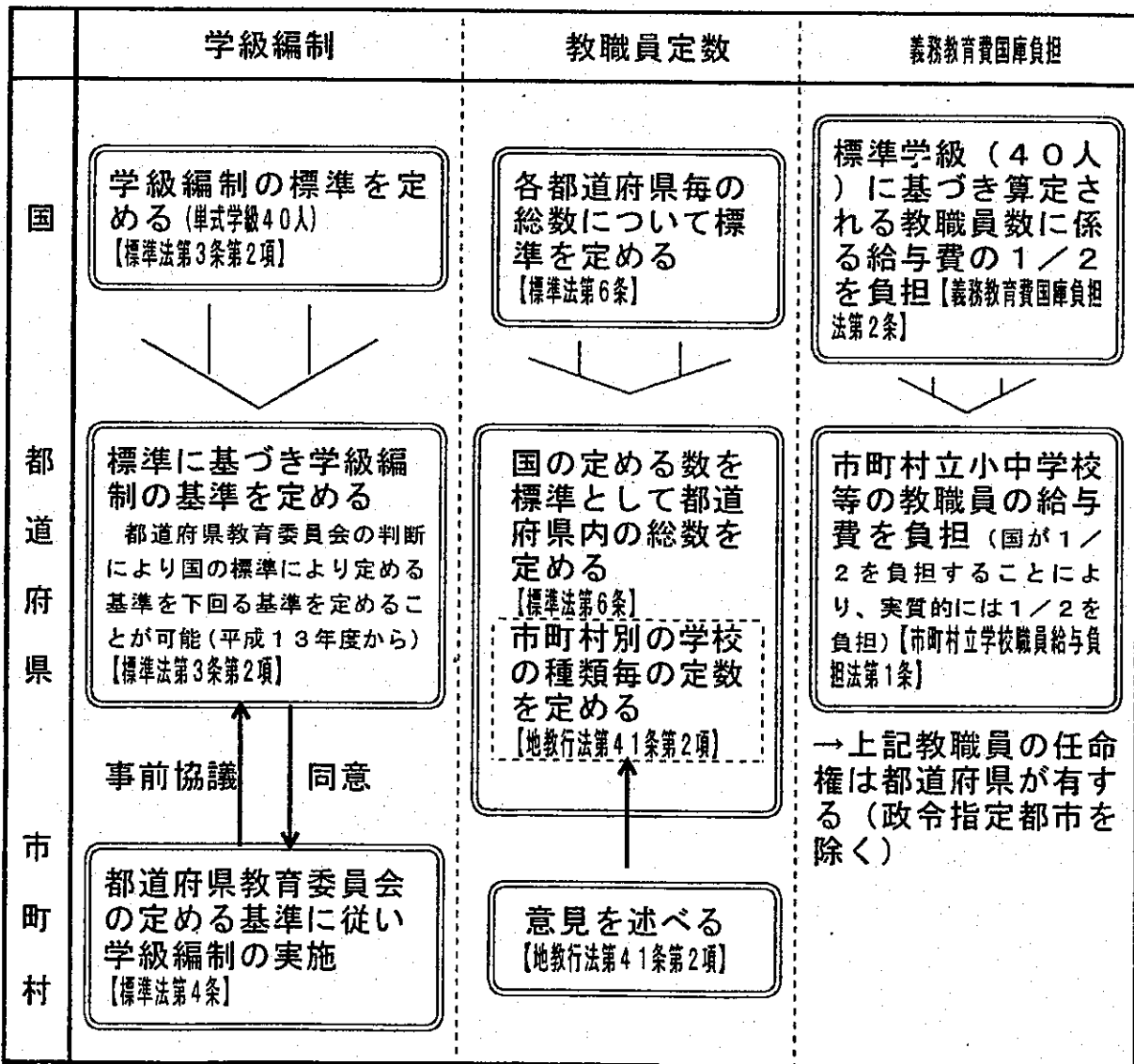
〈取組例：団体規模に応じた事務・責任の配分〉

- ① 団体規模に応じた事務・責任の配分について、地方制度調査会の審議において、合併特例法の期限である17年3月もにらみつつ早期に検討し、国民的議論を促すべきではないか。
(注)「骨太の方針」では、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し、小規模町村の場合は仕事と責任を小さくして都道府県などが肩代わりする等の方向が示されている。
- ② 現行運用上人口100万以上となっている政令指定都市の要件を引き下げてはどうか。
(注) 政令指定都市：人口50万以上で政令で指定する市。人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市が指定される。

○ 義務教育における国と地方の経費負担のあり方について

1 義務教育費国庫負担制度の概要

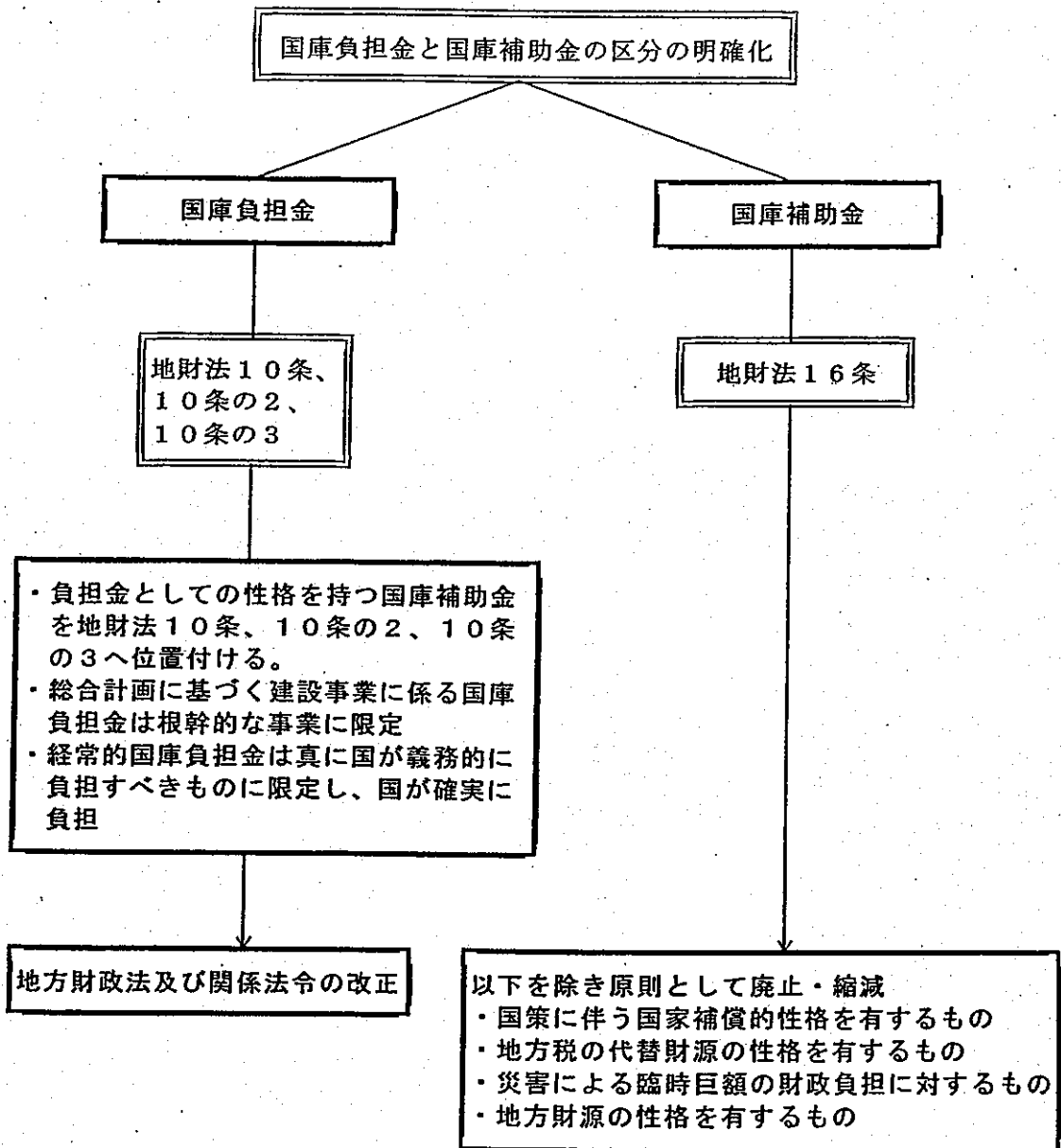
- 義務教育は、国民としての必要な基礎的資質を培うものであり、憲法上の要請に基づくものであることから、地域間の経済的な格差によることなくその水準を一定程度全国的に保障することが必要とされている。
- このため、公立の義務教育諸学校（小・中学校、特殊教育諸学校小・中学部等）の教職員（校長、教頭、教諭、養護教諭、助教諭、養護助教諭、事務職員、学校栄養職員等）の給与費等について、都道府県が負担した経費の2分の1を国が負担するもの。



（注）標準法：公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律
地教行法：地方教育行政の組織及び運営に関する法律

国庫補助負担金の整理合理化のフロー

(地方分権推進計画より)



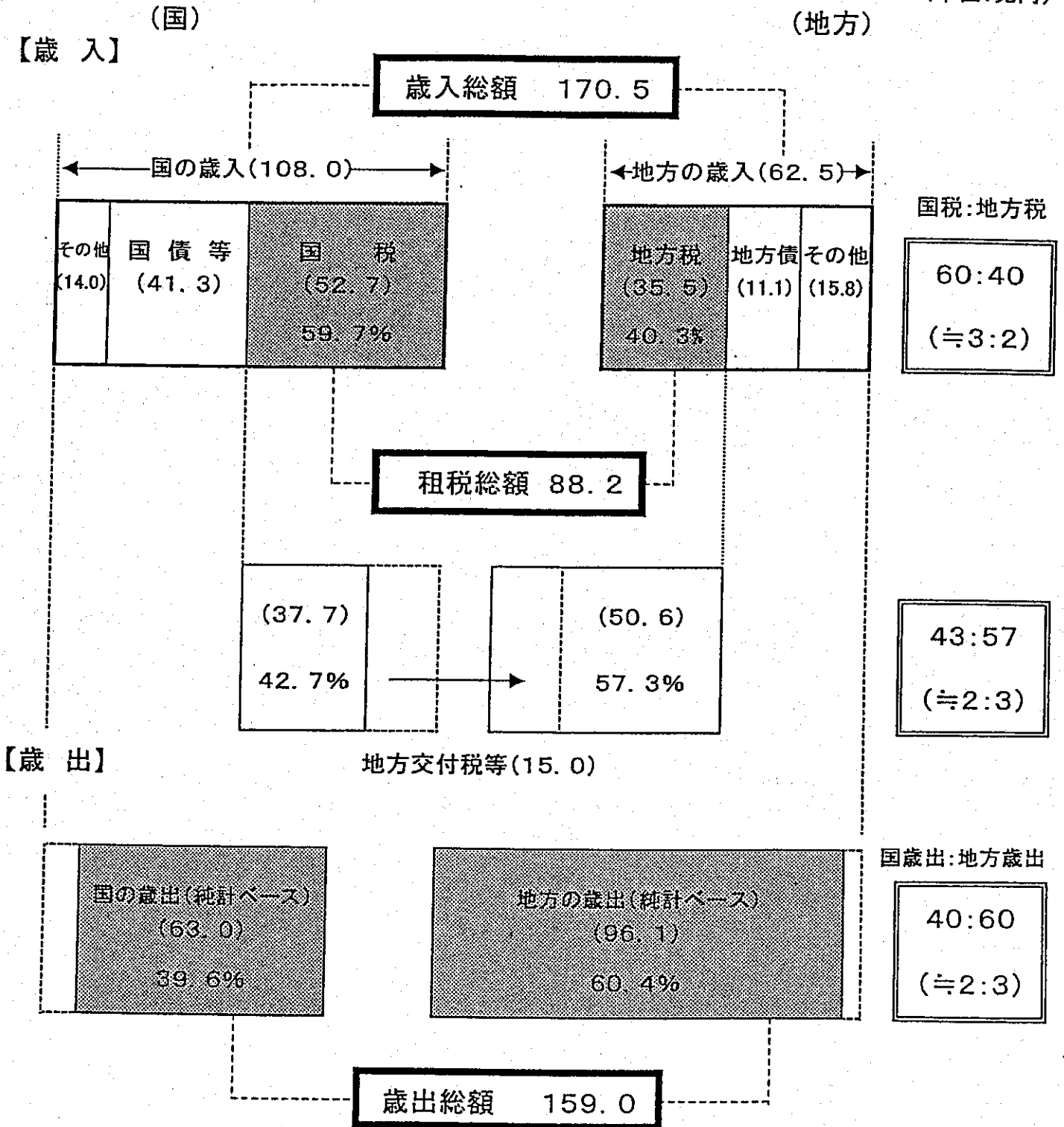
【整理合理化の手法】

- ① 地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているもの、人件費補助の一般財源化
- ② 国庫補助金額が少額なものの廃止・一般財源化（零細補助基準の引き上げ）
- ③ サンセット化の推進、終期（5年）の設定
- ④ 補助率が低いもの（1/3未満のもの）、創設後一定期間経過したものの廃止・一般財源化
- ⑤ スクラップアンドビルド原則の徹底
- ⑥ 少額な国庫委託金については、その在り方を検討

国・地方の歳入歳出の関係図(平成12年度)

・ 国・地方全体で税込88.2兆円に対し歳出159.0兆円というアンバランスが問題

(単位:兆円)



(注) 1. 計数は、国は一般会計と交付税及び譲与税配付金、国有林野事業(治山勘定のみ)、国営土地改良事業、港湾整備、道路整備、空港整備、治水、石炭並びに石油及びエネルギー需給構造高度化対策、厚生保険(児童手当勘定のみ)及び電源開発促進対策(電源立地勘定のみ)の10特別会計との純計決算額(但し、租税総額には電源開発促進対策の電源多様化勘定と国債整理基金特別会計も含む)、地方は普通会計の決算額による。

2. 計数は、決算ベースであり、それぞれ四捨五入による。

平成14年度地方財政対策の概要

資料4

区 分	平成14年度地財計画額		平成13年度
			地財計画額
給与関係経費	23.7 兆円		23.7 兆円
一般行政経費	20.8 兆円		20.6 兆円
補助	9.6 兆円		9.3 兆円
単独	11.2 兆円		11.3 兆円
投資的経費	24.6 兆円		27.2 兆円
補助	8.8 兆円		9.7 兆円
単独	15.8 兆円		17.5 兆円
公債費	13.4 兆円		12.8 兆円
その他	5.0 兆円		5.1 兆円
歳出計	87.6 兆円		89.3 兆円
(うち地方一般歳出)	71.1 兆円		73.6 兆円

	地財対策後	地 財 対 策			地財対策前	地財計画額
地方税	34.3 兆円				34.3 兆円	35.6 兆円
地方譲与税、地方特例交付金	1.5 兆円				1.5 兆円	1.5 兆円
地方交付税	19.5 兆円	←特会借入2.1兆円← 臨時加算3.1兆円	14.3 兆円	←法定加算← 0.3兆円	14.0 兆円	20.3 兆円 <13.7兆円>
地方債	12.6 兆円	←臨時財政対策債← の発行3.2兆円	9.4 兆円	←財源対策債の← 発行1.9兆円	7.5 兆円	11.9 兆円 <7.9兆円>
国庫支出金	12.8 兆円				12.8 兆円	13.1 兆円
その他	6.8 兆円				6.8 兆円	6.9 兆円
歳入計	87.6 兆円	←	79.1 兆円	←	76.9 兆円	89.3 兆円

財源不足額 (通常収支分)	—		※ 8.4 兆円		10.7 兆円	10.6 兆円
------------------	---	--	-------------	--	---------	---------

(注) 1 < >書きは、地財対策前の数値である。

2 地財対策前の数値は、恒久的減税に係る地方財政の減収(3.5兆円)を補てんした数値である。

3 財源不足額※8.4兆円には、既往の臨時財政対策債の利子分及び13年度補正対策による特会借入金(14年度に臨時債へ振替)に係る利子及び償還分(あわせて0.1兆円程度)を含む。

4 各項目毎に四捨五入しているため、計が一致しない場合がある。

(出所) 総務省資料

地方財源保障に係る法律の規定

1 事務の処理を義務付ける場合の財源措置義務（事務の性格に関らず）

● 地方自治法第232条第2項（経費の支弁等）

法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に対し事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない。

（参考）

● 地方財政法第13条（新たな事務に伴う財源措置）

- 1 地方公共団体又はその経費を地方公共団体が負担する国の機関が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合においては、国は、そのために要する財源について必要な措置を講じなければならない。
- 2 前項の財源措置について不服のある地方公共団体は、内閣を經由して国会に意見書を提出することができる。

2 地方行政の計画的な運営のための財源保障

地方交付税法第1条（この法律の目的）

この法律は、地方団体が自主的にその財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能をそこなわずに、その財源の均衡化を図り、及び地方交付税の交付の基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することによつて、地方自治の本旨の実現に資するとともに、地方団体の独立性を強化することを目的とする。

地方交付税法第3条（運営の基本）

自治大臣は、常に各地方団体の財政状況的確な把握に努め、地方交付税（以下「交付税」という。）の総額を、この法律の定めるところにより、財政需要額が財政収入額をこえる地方団体に対し、衡平にその超過額を補てんすることを旨として交付しなければならない。

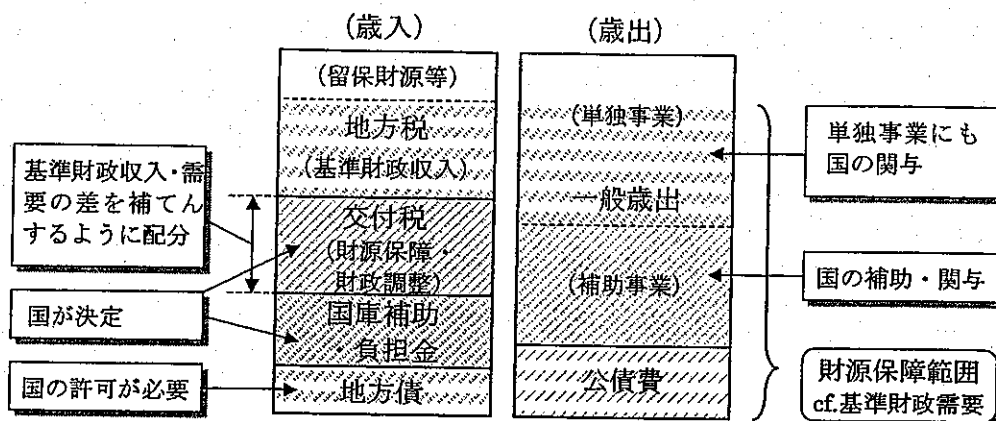
- 2 国は、交付税の交付に当つては、地方自治の本旨を尊重し、条件をつけ、又はその用途を制限してはならない。
- 3 地方団体は、その行政について、合理的、且つ、妥当な水準を維持するように努め、少くとも法律又はこれに基づく政令により義務づけられた規模と内容とを備えるようにしなければならない。

3 国庫負担金事業の地方負担についての財源保障

地方財政法第11条の2（地方公共団体が負担すべき経費の財政需要額への算入）

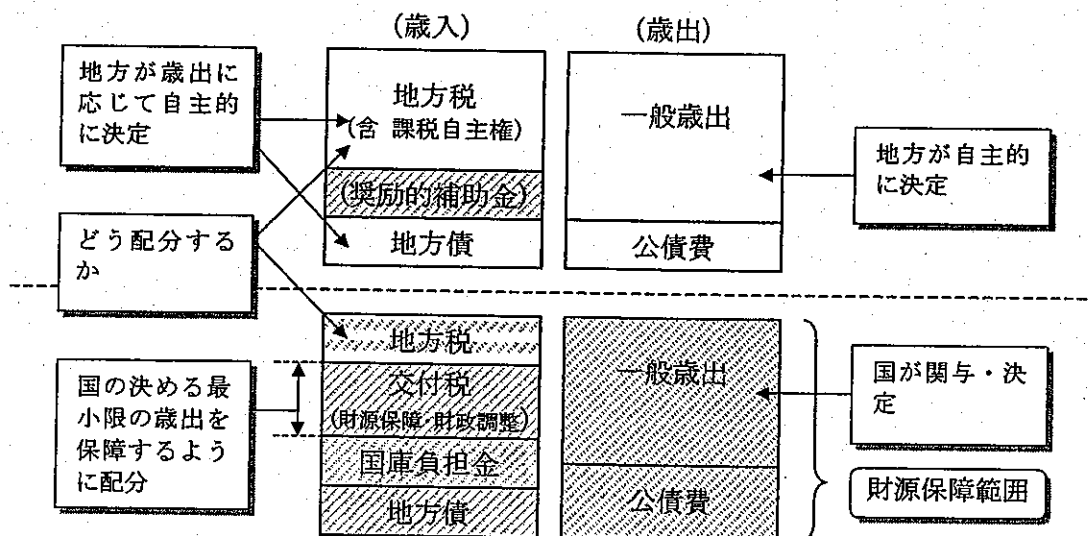
第十条から第十条の三までに規定する経費のうち、地方公共団体が負担すべき部分は、地方交付税法の定めるところにより地方公共団体に交付すべき地方交付税の額の算定に用いる財政需要額に算入するものとする。（以下略）

◎ 現行制度.....財源保障＋財政調整



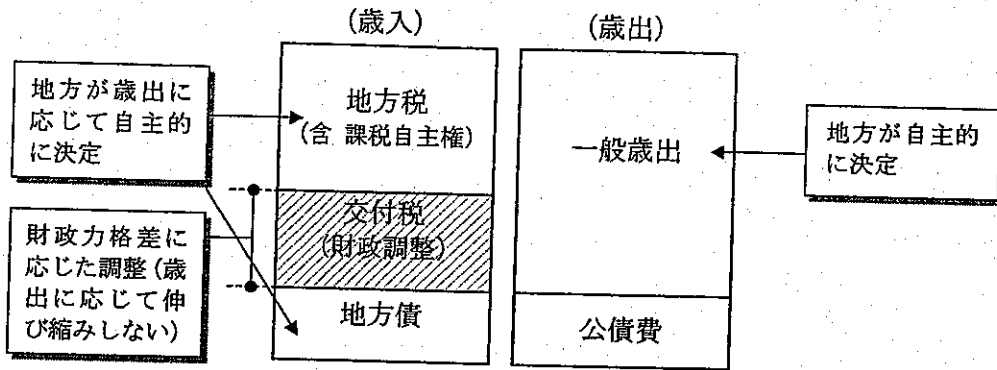
現行の地方交付税制度は、基準財政需要と基準財政収入の差を配分することにより、財政力の弱い団体にも標準的行政に要する財源を保障しており、財源保障と財政調整を兼ね備える。国の多大な関与を背景に、地方歳出のうち財源保障される範囲は大きく、ほとんどの団体は交付税の配分を受けている。課税自主権の活用は限定的。地方債の発行は国による許可制。

◎ 財源保障縮小型.....財源保障の範囲・規模を限定



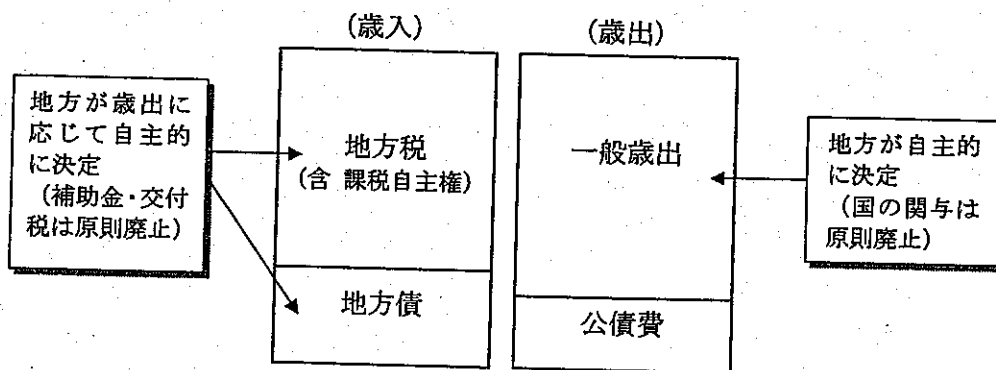
行政サービスの内容・水準に関する国の関与を縮小し、国が財源保障する範囲・水準をそれに応じて縮小する。それ以外の部分では、地方が行政サービスを、自ら財源を調達して行う。

◎ 自立・調整型.....財政調整のみの場合



地域の行政サービスは、画一的な国の関与を最小限にし、基本的に地方が自主的に決める。歳入面でも、地域間の財政力格差を緩和するための一定の財政調整は行うが、地方の収支不足を補てんする財源保障は廃止する。地方は、財政力の格差調整を受けた上で、課税自主権による増減税などにより、最終的に自己の歳入を決定し、それに応じた行政サービスを提供する。その結果生じる地域間の行政サービスの内容・水準の違いは是認する。

◎ 完全自立型.....財源保障・財政調整ともない場合



地方は、歳出（行政サービスの内容・水準）も歳入（財源調達の方法）も自主的に決める。国と地方の役割分担を明確にし、国の関与は原則廃止する。補助金や交付税など国からの財源移転も原則廃止し、地方は行政サービスの提供にかかる費用を、課税自主権も活用して自ら調達する。この結果、行政サービスの内容・水準に地域間で大きな違いが生じ得るとともに、地方を通じた国の施策の実施はできなくなるが、これを是認する。