

地方交付税制度に関する提言

全国市長会

税源移譲等都市財政基盤確立プロジェクトチーム

1. はじめに

分権時代の自立した都市経営のためには、何よりも安定的な税財政基盤の確立が重要である。

本プロジェクトチームは本年4月、「税源移譲を中心とした都市財政基盤の確立に関する提言」を取りまとめ、基幹税を基本とした、国から地方への速やかな税源移譲を強く要請した。

その後6月、政府の「基本方針2003」において、三位一体の改革の推進が決定されたが、実際に移譲される税目や額が明らかになっていない。

全国市長会においては、去る10月23日に「税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減に関する緊急提言」を取りまとめ、国庫補助負担金（以下、「補助金」という。）について、国による統一的な措置が望まれるもの等を除いて原則廃止し、これと同時一体として国から地方への基幹税による税源移譲の早期実現を行うこととするとともに、地方交付税を通じた財源保障・財源調整機能の拡充強化の必要性を提言した。

しかしながら、地方交付税制度を通じて地方の財政運営がモラルハザードを起こしているのではないかなど意見もある。そこで、税源移譲に伴う地方交付税制度の改革に向けて、都市自治体の立場から基本的考え方及び改革の方向を整理する必要がある。本プロジェクトチームとして、地方交付税の見直しにかかる基本的な論点を取りまとめた。

2. 基本的考え方及び改革の方向

地方交付税制度については、次のような基本的考え方及び改革の方向に沿って見直しを行う必要がある。

- (1) 我が国においては経済対策、各種の社会福祉施策、教育、治安、防災等、国が法令等により制度を定め、地方が制度を運営するな

ど、国と地方が対等・協力の関係のもとで内政を推進しており、国・地方の行政は完全には切り離せないものである。

- (2) 国民生活に密接に関わる行政サービスの多くが地方自治体によって提供されている。しかし、現状は国と地方の間で、こうした事務権限に見合う税源の配分が行われていない。また、地方自治体間においては、社会経済的条件などにより、財政需要が一様でなく、また、経済力の地域間格差を通じた税源偏在が大きい。こうした状況のもと地方交付税は、地方自治体が自主性をもちつつ、一定水準の地域住民へのサービスを供給するための財源を確保する制度として、その役割を果たしてきた。
- (3) 国においては、毎年度こうした標準的な行政サービスの供給に要する経費を見積もり、所要の財源措置を講じるため、地方財政計画を策定してきた。
- (4) 三位一体の改革における地方交付税の改革は、補助金の廃止・縮減に見合う所要額を同時一体として税源移譲する規模に基づいて行われるべきものである。三位一体の改革により補助金等の廃止、縮減とそれに伴う税源移譲が進めば、国、地方を通じた膨大な事務処理が軽減され、また、住民の協力と監視のもとで事務、事業が執行されることにより、効率化が進み、地方財政計画額の縮減、地方交付税の抑制につながることを期待される。
- (5) 税源移譲に伴って、税源の偏在から地方自治体間の財政力格差が拡大することも予想されることから、個人住民税の比例税率化、法人事業税の分割基準や譲与税の配分基準の見直し等を行ったとしても、なお財源保障・財源調整機能を一体として果たす地方交付税制度を一層強化する必要がある。

3. 地方単独事業等に対する適切な財源保障について

- (1) 我が国においては、以下の点のように、国と地方が一体となって内政を推進しており、財政面の裏づけとして、法律に基づく地方財政計画の策定を通じ、国庫補助事業と地方単独事業とを合わせて、必要な地方財源を全体として確保するしくみは不可欠である。

仮にこうした仕組みを取り止める場合には、教育、福祉、清掃、警察・消防など、国が法律などにより地方に要請している現在の基本的な行政サービスの水準の維持が不可能となり、また、経済政策等国と地方が協力して行う施策の実施が困難となる。

- 地方自治体が国からの補助金を受けずに実施する地方単独の施策や事業についても、国全体としての行政の方向性に呼応して実施しているものが多い。また、国の法令等に基づき実施する警察・消防、高校、清掃、戸籍事務等に係る職員給与費や運営費は、ほとんどが国庫補助対象外で、地方単独事業として実施している。
 - 下水道幹線管渠(補助)と末端管渠(単独)の整備等、単独事業を補助事業と一体となって実施することにより、初めて施策の効果を発揮できるものも多い。
 - 地方自治体の自主的判断に基づく純粋な地方単独事業についても、地域経済の下支えや地域の振興を図るうえで極めて重要であり、マクロ経済政策の一翼を担っている。
- (2) 臨時的かつ巨額の財政負担となる一般廃棄物処理事業、下水道事業や防災対策事業・災害復旧事業等については、各地方自治体の財政規模も考慮しつつ、地方交付税及び起債による措置の充実などにより、平準的な財政運営が可能となるような財政措置を講じる必要がある。

4. 地方財政計画歳出の見直しについて

地方単独事業については、投資的経費と経常的経費双方において、地方財政計画歳出と決算額の間乖離があることから、地方の実情を踏まえ、それぞれの行政サービスの水準を決定し、投資的経費から経常的経費へのシフトを行う必要がある。

- 地方単独事業（投資）を中心に地方財政計画額と決算額の間乖離があるため、計画額の圧縮により地方交付税総額の削減を図るべきであるとする議論がある。投資的経費において決算額が計画額を下回る背景には、長引く景気の低迷から借入金残高が増え、地方負担が多額にのぼる公共事業に財源を十分投入できない事情がある。
- 他方、地方自治体は住民に身近な行政主体として、生活に密着した福祉、環境、教育施策に多額の財政需要を抱えており、効率的な行財政運営に向けた努力を重ねながらも、現実に国の補助基準では実施が難しく超過負担を余儀なくされていることから、経常的経費については、決算額が計画額を大きく上回っている点にも留意する必要がある。

5. 離島、過疎、辺地等への財政措置について

地方自治体といっても様々な態様があり、こうした地域の自治体は、財政基盤が弱く、財源の多くを地方交付税や国庫補助金等に頼っており、加えて、その地域特性ゆえに多額の財政需要がある。このため、税源の乏しい地域においても、自立した財政運営を可能とし、一定水準の住民サービスが確保されるよう、地方交付税上特段の配慮が必要である。

6. 課税自主権の活用と地方財政計画の歳入について

- (1) 課税自主権の活用による税収分を地方財政計画の歳入に反映させることは、その制度の趣旨から適当ではない。
- (2) 都市自治体においては、水道料金、国民健康保険料等の使用料、手数料、分担金・負担金等により、住民に負担を求めており、また、課税客体および対象額も小さいことから、課税自主権の活用を通じて財源確保を図るには限界がある。

7. その他地方交付税制度の改善について

- (1) 国の特定政策を実現するために地方交付税を用いることを極力抑制すること

地方交付税は、地方固有の財源であり、一般財源として位置づけられるべきものである。しかるに、近年、国の特定の政策を実現するための手段として地方交付税が用いられるケースが多い。したがって、極力、地方交付税を国の政策誘導に利用しないよう配慮する必要がある。

- (2) 算定方法の簡素化・合理化措置を講ずること

地方交付税の算定には、国、地方を通じ、膨大な事務処理を必要とすることから、算定方法の簡素化・合理化の推進により、こうした事務処理の軽減を図り、効率化につなげることが重要である。

8. 地方交付税のモラルハザード論について

地方交付税の財源保障機能が地方自治体の放漫経営を助長しているとのモラルハザード論があるが、この議論は以下の点で制度の趣旨、地方の実態を把握していないものである。

- (1) 地方交付税総額の基礎となる地方財政計画は国が決定しており、地方の歳出の見積もりは、各種施策につき国が標準的あるいは最低限と考える基準に基づくもので、国の政策と無関係に肥大するものではない。また近年、地方財政計画の歳出は国の歳出を上回るスピードで縮小している。
- (2) 地方交付税制度においては、基準財政収入額の25%が留保財源とされており、地方自治体の徴税努力のインセンティブとなっている。
- (3) 住民に最も身近な基礎的自治体である都市自治体は、福祉、教育、清掃、消防など住民生活を支える基本的な行政サービスを提供する重要な使命を担っており、こうした事業の中には、国の基準のままでは制度を維持できないものもあり、むしろ事業の実施にあたり超過負担の問題が生じている。
- (4) 過去の地方財政計画歳出の増加の大きな要因は、義務教育職員や警察官の増員、国の施策に対応した介護、医療費、少子化対策等の費用の増加や、国の経済対策に協力して発行した地方債並びに財源対策債及び臨時財政特例債等の償還のための公債費の増加である。
- (5) 都市自治体においては、徹底した事務・事業の見直しとともに、住民意識の高まりにより行政執行に対する監視も強く、住民との協働によるまちづくりが進められ、行政の効率化を進めている。

9. おわりに

三位一体の改革は単に国と地方の財源配分の問題にとどまらず、地域住民への行政サービスに直接影響を及ぼす重要な問題であり、その低下につながらないようにすることが最も重要である。

国庫補助負担金の廃止・縮減や、地方交付税の抑制のみが先行するようなことがあってはならない。あくまでも、基幹税による税源移譲を前提としなければならないものである。さらに税源移譲に伴い地域間の税源偏在が拡大することから、財源保障・財源調整機能を一体として果たす地方交付税制度の機能を強化する必要がある。