

## 第3章 提言

### 本提言の位置づけ

本提言は、平成18年12月に「地方分権改革推進法」が制定され、第2期分権改革が進行しつつある中、今後の都市税財政制度のあり方に関する基本的な方向について、理論的、実証的な見地からの検討を踏まえた上で、研究会での議論により、取りまとめたものである。

#### 1. 基本認識 都市自治体の役割の量的拡大・質的变化に対応した税財政制度の構築

地方分権の目的・理念の実現に向け、都市自治体の役割の量的拡大・質的变化に対応した税財政制度の構築が求められている。

地方分権推進の理念・目的は、地域住民を主体とした、豊かで活力に満ちた地域社会の創出を通じて実現・達成される。

近年の社会経済情勢の変化は、この理念・目的の実現に向けての基礎自治体の果たすべき役割を拡大させるとともに、質的にも変化させてきている。

- 例えば、少子高齢化の進行による従来型社会保障制度の破綻の恐れや、経済のグローバル化による競争激化の結果もたらされた格差拡大への懸念が高まるなか、これらの社会経済構造の変化に即したセーフティ・ネットの整備が求められており、この仕組みにおいては、国の現金給付を補完して、自治体による現物（サービス）給付型の生活保障が果たす役割がますます重要になる。
- また、安心して暮らせる社会生活環境を保障するためには、環境保全、地域安全、防災対策および少子化対策などにおいて、都市自治体が自主的かつ総合的に担うべき役割の範囲は拡大化せざるを得ない。
- さらに、平成の大合併により、新設・編入合わせて397市（旧市298、旧町村1,262）が誕生した結果、都市自治体の多くが区域内に市街地と農村の両方の要素を併せ持つことになり、その規模や性格が大きく変化している。
- これらの変化を反映し、都市自治体の歳出構造にも、土木費が減少する一方で、民生費あるいは扶助費が増加するなど、質的な変化も進ん

でいる。

都市自治体が、このように量的に拡大し質的にも変化した役割を十分に果たし、安心して暮らせる豊かで活力ある地域社会を創出していくためには、それに見合った権限と財源のさらなる充実を図ることが不可欠である。

このような都市自治体の権限と財源の充実が実現すれば、住民に身近な自治体に事業のイニシアティブが移行して、自己決定権が確保され、地域の実態に即した個性的な施策が実現され、社会経済状況の変化から発生した政策課題に対応した施策が迅速かつ的確に行われ、効率的な行財政運営が実現される、などのメリットを地域住民は享受できる。

## 2. 分権時代における都市財政の基本的あり方

明確化された国と地方との役割分担に対応して一層の税源移譲を行うことにより自主財源の拡充を図りつつ、居住地域の地理的・社会的条件に関わらず、一定水準の行政サービスを保障する地方財政調整制度を整備すべきである。

都市自治体の財源の充実を図るに当たっては、まず、明確化された国と地方との役割分担に対応して、一層の税源の移譲を行い、自主財源を強化する必要がある。移譲する税源は、応益性、安定性、非偏在性などの観点から、望ましい税目を対象とする必要がある。

その上で、全ての国民が居住地域の地理的・社会的条件に関わらず、一定水準の行政サービスを享受できるように自治体の財源を保障しつつ自治体間の財政力格差を是正する地方財政調整制度を整備・運営することは、公共部門の公平性の観点から不可欠であり、国の責務として確実に行うべきものである。

居住地域の地理的・社会的条件に関わらず一定水準の行政サービスを享受できるようにすべき主な理由には、人々の移動は家族関係・転勤など社会的条件によって制限されており、こうした人々の間の公平性を担保する必要があること、居住地域を移動できる条件を持っている住民と持っていない住民との間で格差を生じさせないようにする必要があり、ライフサイクルに応じた居住地の移動があった場合に、受

益と負担の不一致を生じさせない必要があることなどがある。

また、我が国の国土構造において、地方圏や中山間地の地域社会は、大都市圏の住民も依存する自然環境や水源などの資源を支えている。したがって、一定水準の行政サービスの供給に必要な財源保障を通じてそれらの地域社会の存立を担保することは、大都市圏にとっても必要なことである。

このような観点で地方財政調整制度を考えた場合、当制度によって財源保障されるべき水準は、居住地域の地理的・社会的条件に関わらず保障されるべき一定水準の行政サービスに基づいて決定されるべきであり、国の財政状況によって安易に左右されるべきではない。

なお、地方財政調整制度により担保された一定水準の行政サービスに加えてさらなる行政サービスが必要な場合には、受益・負担の関係を明確にした上で、住民の選択により行うことが望ましい。

### 3. 改革提言の具体案

#### (1) 国と地方の税源配分

国と地方の役割分担に対応した税源配分を行うという観点から、基幹税のさらなる移譲が必要である。

地方分権の理念に基づいて、増大する自治体の役割に対応した税源を拡充する必要があるが、課税自主権を行使できる範囲は限られており、国の基幹税での税源移譲をさらに進めていく必要がある。

本来は、国と地方の役割に応じた税源配分がなされるべきであるが、当面の課題としては、国と地方の収支比1：1を目途に、税源移譲を行うことが必要ではないか。

税源移譲の対象税目は、応益性、収支の安定性、非偏在性などの観点から、消費税の地方消費税化の拡充がもっとも望ましいのではないかと考えられる。

また、所得税についても、今次の三位一体改革において住民税の10%フラット化による移譲が行われたところであるが、さらなる移譲を図ることも考えられる。

## ( 2 ) 地方交付税のあり方

地方交付税の財源不足について法定率分の引き上げ等によりこれを解消するとともに、地方の固有財源という、地方交付税の性格を明確にするよう改革すべきである。

わが国における地方財政調整制度である地方交付税は地方の固有財源であり、後に述べる地方財政計画を通じて定められる一定水準の行政サービスの供給に必要な財源保障を行いつつ、財政力の格差を是正する財源調整機能を果たしている。地方交付税の改革についても、これらの機能を踏まえた上で行うことが必要である。

地方交付税の財源不足については、まず地方交付税法第6条の3第2項に則った法定率分の引き上げを行い解消すべきである。また、平成19年度より所得税が移譲されることに伴う交付税原資の減少分についても、法定率の引き上げにより対処する必要がある。

地方交付税の総額を削減すべきだという議論もあるが、地方交付税の算定根拠が、国の法令等の基準により定められた一定水準の行政サービスであることを踏まえれば、まず総額ありきの根拠のない削減は行うべきではない。

地方交付税の改革にあたっては、税源移譲により国と地方の事務配分と租税収入の乖離を最小化させた上で、地方財政調整制度の原資は地方固有の財源であることをより明確化することが必要である。そのためには、法定率分を国の一般会計を通さず地方交付税特別会計に直入するなどの改革が考えられる。

また、地方交付税の額の決定や配分など地方交付税制度の運用に際しては、地方の固有の財源というその性格上、自治体が参画する仕組みを導入すべきであろう。

「新型交付税」については、これを導入することにより前述した地方交付税の財源調整機能と財源保障機能が失われないようにすべきである。

「頑張る地方応援プログラム」については、地方交付税の本来の趣旨である一定水準の行政サービスを保障するための財源調整機能と財源保障機能を歪め、地方交付税を「補助金化」することになるのではないか。

### ( 3 ) 地方財政計画のあり方

地方財政計画は財源保障をマクロベースで担保するものであり、今後もその機能は必要である。

地方財政計画は、自治体の一定水準の行政サービスにかかる財政需要をマクロベースで積み上げ、これを法定率分と調整することを通じて、財源保障の責務を国が確実に果たすための仕組みとして必要と考えられる。

地方財政計画の歳出規模は、一定水準の行政サービスにかかる財政需要を的確に反映したものでなければならず、実態を考慮することなく、一方的に削減するようなことがあってはならない。

近年、地方歳出の規模は、国を上回るペースで大幅な削減がなされてきており、さらに総額ベースでの削減を行った場合には、一定水準の行政サービスの供給に支障を来す地域が発生しうることを考慮しなければならない。

地方財政計画について、経常的経費と投資的経費における計画と決算の乖離が問題視されているが、地方財政の歳出において、その重心が社会資本の整備から対人サービスへとシフトしていることを踏まえ、引き続き一体的な是正を進めることが必要である。

地方財政計画の策定過程においても、何らかの形で自治体の参画を図る仕組みが必要である。

### ( 4 ) 国庫補助負担金の原則廃止

今次の国庫補助負担金改革は不十分なものであり、さらなる改革を行うべきである。

国庫補助負担金は、地方の自己決定権確立の観点から、国による統一的な措置が望まれるもの、災害復旧などを除き、原則として廃止し、税源移譲による地方税の充実を進めるべきである。なお、税源移譲に伴って税収格差が拡大する場合は、地方交付税により適切な調整を行う。

国庫負担金を残す分野としては、例えば生活保護のように現金給付型で、かつ統一的な基準のもとに行われるべきものは国が負担すべきであ

る。一方、義務教育のように現物（サービス）給付型でかつ地方の裁量により「上向きの競争」が期待できる分野については、国庫負担金を廃止すべきである。

国庫補助負担金の廃止にあたっては、国と地方の役割分担を明確に区分し、国による関与を残さないようにすることが肝要である。

今次の国庫補助負担金改革では、国による要請に応じて優先順位をつけたもののみが対象となったが、平成 16 年 8 月に地方六団体が提言した「国庫補助負担金等に関する改革案」を着実に実施し、国庫補助負担金の更なる改革を進めていく必要がある。

国庫補助負担率の改革に際しては、単なる負担率の引下げや、これまでと同様の趣旨のままでの「交付金化」のような弥縫策ではなく、地方の自由度の拡大という地方分権改革の趣旨に即した改革を行うべきである。