

三位一体の改革に関する緊急提言

－平成16年度予算編成に向けて－

平成15年11月19日
地方自治確立対策委員会

地方自治確立対策委員会は、地方六団体の総意により設置され、学識経験者13名により、知事、市町村長等地方六団体関係者と意見交換をしながら真の地方分権の推進につながる三位一体の改革のあり方について審議を行ってきたが、現下の状況に鑑み、委員会として緊急提言を行うべきであるとの見解で一致したので、以下のとおり緊急提言を行う。

三位一体の改革については、国では概ね4兆円程度を目途とする国庫補助負担金の廃止・縮減等の改革を盛り込んだ「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」に基づき改革の議論が今まさに進められようとしている。地方では全国知事会、全国市長会をはじめとして約9兆円に上る国庫補助負担金の廃止及びこれに伴い地方に必要なとなる税源の移譲を求める提言が出されている。

地方分権は「国のかたち」の改革であり、我が国の進むべき道である。この改革により結果として、地方は力を高め、国は国本来の役割に専心することとなり、国全体の力が増強していく。地方分権の進展していくべき基本的な姿は、地方が受益と負担の関係を明確にして国民・住民の望む行政内容・水準がいかなるものかを反映させて自己決定・自己責任により行政を行うことにある。地方はこうした自己責任の行政を担う能力を備えているし、その能力を発揮していかなければならない。地方分権の主旨を体して地方が自己決定のできる財政システムを確立するため、国庫補助負担金の原則廃止を進めていくべきである。

今後の分権型社会においては地方自治体の意見が国の政策決定に反映されるようにしなければならない。今回の提言がその第一歩となることを期待したい。

三位一体の改革を進めるにあたっては、国庫補助負担金を廃止した場合にいかんして適切な行政水準を確保していくのか、税源移譲を実施する場合に地域間の財政力格差の拡大が避けられないが、これについてどのように考えどの程度まで調整していくのかなど、種々の課題を解決していかなければならない。個別の地方自治体の利害得失も想

定され、これも乗り越えていかなければならない。しかし、三位一体の改革は我が国における地方自治の確立に向けた重要な前進であり、「国と地方の財政関係のあるべき全体像」に向けた第一歩と位置づけられるべきものである。

本委員会は、このような認識に基づき、平成16年度予算編成をはじめとして、政治の強力なリーダーシップの下、国が以下の事項を尊重し地方自治関係者が納得できる実りのある改革を断行されることを強く期待し、委員の総意として提言するものである。

1 国庫補助負担金の原則的廃止

- (1) 分権型社会においても、国がある程度において国民福祉の範囲や水準を法律で定めることは必要であるが、その場合でもできる限り地方における自己決定権を留保・拡充するとともに、財政面では国庫補助負担金を通じて全国的に水準を確保していく方法から、地方の行政の財源は基本的に地方の一般財源に委ねるべきである。これを前提に、事後的に地方と国とが対等の立場でオープンに議論・評価し、もって両者が協力しあう仕組みとしていくべきである。

「国と地方の財政関係のあるべき全体像」として国庫補助負担金の原則的廃止を求める地方の意見を基本とし、地方にできることは地方が行うとの観点から、国と地方の役割分担を大胆に見直していくべきである。

- (2) 国は、義務教育についても福祉についても現在のシステムを前提にして一般財源化したら地域間格差の拡大など行政サービスがどうなってしまうのかとの懸念を示している。基本方針2003に盛り込まれた地方財政計画の見直しや地方交付税の財源保障機能の縮小への圧力も、非常に強まってきている。

国庫補助負担金を廃止するということは、行政の質を確保しつつ地方の多様性や創意工夫を認めるシステムを新たに構築することである。義務教育、就学前の教育・保育、公共事業などの分野ごとに、国民・住民の望むニーズに適切に応えていくため、国は何について基準を定め、地方は何について自己決定するのか、そのための財政システムはいかにあるべきかなどについて、具体的に制度設計を議論し検討すべきである。

- (3) 国庫補助負担金の廃止・縮減の改革を確実に実現するため、改革初年度に相応しく兆円規模の改革となるよう、基本方針200

3の重点項目とされた以下の事項を中心に1年目から加速して取り組むべきである。

義務教育費国庫負担制度については、平成16年度予算編成においてさし当たり総額裁量制の導入についての提案がなされているが、歳入・歳出両面にわたって地方の自己決定権を拡大していく観点に立って改革を議論すべきである。都道府県と市町村（学校設置者）首長と教育委員会の役割分担などを含め、義務教育における地域のニーズと全国的水準確保をどう両立させるかについても議論を深めるべきである。

保育所運営費負担金等については、総合的施設の導入が打ち出されたことは一定の評価はできるが、こども行政における国と地方の役割を明確化するために、また、今後とも教育・保育サービスが不可欠であることを踏まえつつ、幼稚園・保育所制度の一元化に向けさらに検討を進めるべきである。

公共事業については、原則として国庫補助負担金や直轄事業負担金を廃止し純粹の直轄事業と単独事業に切り分けていくべきである。単独事業に必要な財源については、道路特定財源の再配分や税源移譲等により、必要な税財源の確保を図るべきである。

- (4) 国庫補助負担金を廃止する場合において地方が引き続き事務・事業を実施する必要性があるかどうかの判断は、国が一方的に行うのではなく地方の意見を聴き適正な手続を踏んで行うべきである。

また、国庫補助負担金の廃止・縮減と税源移譲とは、一体で同時に行うべきである。

地方からの提言にあるように、行財政改革に対する国民・住民の期待に応えるよう、三位一体の改革を進める中で、地方も施策の選択や行政の効率化・コスト削減を一層徹底していかなければならない。しかしながら、国庫補助負担金の廃止・縮減に伴い必要となる財源措置については、昭和50年代後半以降10年以上にわたり税源移譲なしに多額の国庫補助負担金が削減され、その結果交付税依存が進んだという過去の経緯をも踏まえつつ、適切に税源移譲が行われるよう厳重な監視をしていくべきである。

2 税源移譲の早期実現

- (1) 分権型社会において国と地方の関係をオープンなものにしていくためにも、基幹税の移譲を基本として国と地方の役割分担に応じた税源移譲を早急に実現すべきである。地方からは国と地方の二重行政は一層深刻になっているとの指摘があり、国全体として

合理的な行政体制を築くためにも現在の国の税源を早急に地方に移譲すべきである。

税源移譲の障害として、国が地方よりも財政的に窮迫していることが過度に強調されている。しかし、第一次分権改革では自治事務はもとより法定受託事務も「地方自治体の事務」とされており、また、税源移譲の目的は、地方歳出と地方税収の乖離を縮小することにある。こうした点を踏まえるならば、早急に三位一体の改革の基軸である税源移譲を推進すべきである。

地方自らも行財政改革による歳出削減への取り組みを加速するとともに、地方にできることは地方が行うとの観点を踏まえ地方税財源の充実強化を図ることを基本として、国と地方を通じた財政構造改革や国民負担のあり方の問題を検討していくことが重要である。

- (2) 税源移譲の内容については基幹税の移譲を基本としてさまざまな可能性を検討すべきである。地方分権の理念からは、負担分任の性格を有する個人住民税への税源移譲が重要である。地方消費税は、地方分権を支える地方独立税として導入されたものであり、分権型社会を支える都道府県の基幹税として成長させていくべきである。

3 地方交付税の財源調整機能及び財源保障機能の重要性

- (1) 三位一体の改革は税源移譲により交付税への依存から脱却することを目指すものであるが、大都市と中山間地域を両極とする地域間の経済格差を拡大させる傾向を持つ我が国の国土構造の中で、国が法律等により定めた必要不可欠な行政の標準的な水準、合理的かつ妥当な行政水準を地方が維持確保していくための地方財源を保障する仕組みは、今後とも不可欠である。
- (2) 国庫補助負担金の廃止・縮減とともに税源移譲が進められる結果として財政力格差の拡大は避けられず、交付税総額の抑制が進められる中では交付団体と不交付団体のさらなる格差拡大も考えられる。課税客体の乏しい市町村などにとっては、国民・住民のニーズに応え適切な行政水準を維持確保していく上で地方財政計画の策定を通じた地方交付税の財源調整機能及び財源保障機能は一層重要なものとなる。また、三位一体の改革を進める中での交付税対象税目の税源移譲に伴う交付税原資の減少への対応として、地方税と地方交付税を併せた財源保障が必要不可欠である。以上を通じて、地方が先進国家に相応しい国民・住民の福祉水準を維

持するために必要な交付税総額が確保されなければならない。併せて、特に臨時的で巨額の財政負担となる事業等については、市町村などの財政規模も考慮し、平準的な財政運営が可能となるような財政措置が必要である。

- (3) 地方交付税制度については、税源移譲や歳出の見直しに見合った規模縮小により歳入の自治を高めることはもちろんであるが、それだけでなく、今後事業費補正など各種の交付税措置を見直し、本来の機能を果たすよう改革していくことが必要である。また、地方財政計画の策定を通じた財源保障についても、現行水準を見直し適正な水準へと改革することが求められている。
- (4) 交付税総額の決定のあり方については、平成16年度予算編成に向けて単独事業などの財源保障のあり方に関する問題提起がなされている。国庫補助負担事業の地方負担については交付税による財源保障が確実に確保されなければならない。また、地方が自主的・主体的に行う事務・事業についておしなべて国が財源保障を放棄するといった考えはとるべきでない。したがって、単独事業についても、行政の水準を法令等に基づき制度的に確保すべきもの、地域での受益と負担の関係から判断がされるべきもの、地方単独の投資的経費など、その性格に応じて財源保障のあり方を議論すべきである。
- (5) 地方側の提言に沿った形で国庫補助負担金の廃止や税源移譲が進められた場合、拡大する財政力格差についてどのように財源調整を行うのか、また、どのように地方自治体の合意形成を進めるのかなど、地方としても、地方交付税制度を基本としつつ新たな財政力格差に対応する財源調整の制度設計を早急に検討していく必要がある。

4 地方行財政改革の推進及び地方行政体制の整備

国は真の地方分権の推進につながる三位一体の改革を責任をもって完遂すべきである。三位一体の改革は、国にとっても地方にとっても大きな無駄を生んでいる現行の国、都道府県、市町村の重複行政の改革など行財政改革につながるものである。併せて、地方は分権型社会を担う責任ある行政主体として、自主的な市町村合併に着実に取り組むなど今後の地方自治の基盤を整備すべきである。

地方自治確立対策委員会委員

茂木 友三郎	キッコーマン株式会社代表取締役社長
岡崎 洋	前神奈川県知事
金澤 史男	横浜国立大学経済学部長
北川 正恭	早稲田大学大学院公共経営研究科教授
木村 陽子	地方財政審議会委員
小西 砂千夫	関西学院大学大学院経済学研究科教授
小早川 光郎	東京大学大学院法学政治学研究科教授
高見澤 たか子	作家
田嶋 義介	島根県立大学総合政策学部教授
立松 和平	作家
寺田 千代乃	アートコーポレーション株式会社代表取締役社長
水城 武彦	NHK解説委員
持田 信樹	東京大学大学院経済学研究科教授