

平成 16 年 3 月 29 日

地方財政自立改革（三位一体改革）の評価

～地方自治体の行財政運営の自立をめざして～

新しい日本をつくる国民会議（21 世紀臨調）

知事・市町村長連合会議

提 言 ・ 実 践 首 長 会

地方財政自立改革（三位一体改革）の評価【概要版】

～地方自治体の行財政運営の自立をめざして～

1 全般的評価

- 今回の評価は、国の予算編成作業や国会審議等を踏まえ、府県及び市町村が協働し、「オール地方」の立場で評価したもの
- 国の16年度予算編成における改革は、国の財政再建を優先させ、地方に「つけ回し」を行ったものであり、地方の自立的な行財政運営が可能となる「地方財政自立改革」とは別物
- いわば、登り口を間違えた上、「各省庁の省益の維持」に陥り、目指すべき頂上をも間違えた動き

2 国庫補助負担金

- 公共事業を中心に単なる補助金額の削減等、各省庁の都合に合わせた、単なる「数字のつじつま合わせ」に終始

《改革の本来あるべき基本方向》

- 「4兆円削減は最終目標ではなく、廃止を先送りする補助金ほど根こそぎなくする」という方針を打ち出すべき
- 廃止に当たっては、奨励的補助金や公共事業関係を優先し、義務的事業の補助金の見直しは、その後の対応
- 生活保護負担金等の単なる補助負担率の引下げは、断固反対 等

3 税源移譲

- 所得税から個人住民税への税源移譲を行うことへの決定は、一定の評価
ただ、補助負担金の削減額に比べて移譲額は大幅に下回っており、国の歳出削減を地方に一方的に転嫁

《改革の本来あるべき基本方向》

- 基幹税（所得税・消費税）による税源移譲であること。特に、消費税から地方消費税の税源移譲についても制度設計を行い、実現すべき 等

4 地方交付税

- 昨年末の地方交付税の唐突かつ大幅な削減は、暴挙ともいうべきもの
- 地方交付税制度の見直しは必要だが、国が地方に対し多くの事務事業を義務付けている現状においては、財源調整機能及び財源保障機能が適切に発揮される必要がある。

《改革の本来あるべき基本方向》

- 課税客体の乏しい団体も一定の行政水準を維持確保していくうえで、財源調整機能及び財源保障機能が適切に発揮される、透明で簡素化した地方の自由度を高める仕組み
- 行財政改革努力をしたところが損をしない仕組みが必要
- 交付税の決定過程に、地方も参加させるべき。「配るから分ける」仕組みの検討 等

5 改革実現に向けての今後の取組み

- 府県と市町村が連携し、「オール地方という立場」で、「地方財政自立改革（三位一体改革）の提言」を5月頃を目処に提示するとともに、国民の皆さんにもアピールしていきたい。

地方財政自立改革（三位一体改革）の評価について

これまで使用されてきた「三位一体改革」では、国民にとって何の改革かがわかりにくいことから、改革の目的である「地方財政の自立に向けた改革」という意味を明確にするため、この評価においては、これまで使われてきた「三位一体改革」に代えて「地方財政自立改革」という用語を使うこととする。

また、今回の評価は、国の予算編成作業や国会審議の議論等を踏まえ、府県及び市町村が協働し、「オール地方」の立場で、国の平成 16 年度予算について評価を行ったものである。

1 平成 16 年度予算における地方財政自立改革（三位一体改革）の全般的評価

(1) 国の 16 年度予算編成は、地方財政自立改革の具体的な姿をはっきりさせる試金石であった。

我々地方の側としても大きな関心をもって注視していた。しかし、国庫補助負担金は、公共事業を中心に単なる補助金額の削減など「省益」の維持のための「数字のつじつま合わせ」に終始するものだった。加えて、縮減額に対し税源移譲額（所得譲与税）の規模が小さく、地方交付税は、改革の方向も不明のままに一方的に唐突かつ大幅な削減が行われるなど、国の財政再建のため、地方に負担を強いる「つけ回し」の改革にすぎない、地方の実情を無視した不本意な結果となってしまった。

(2) 地方財政自立改革の本質は、地方税財源の充実により、裁量権の拡大や受益と負担の関係を住民に明らかにするとともに、地方が自らの判断と自らの財源によって、自立的な行財政運営ができるようにする地域主権型社会を構築することにあったはずである。しかしながら、今回は、その本来の理念から大きくかけ離れた内容と言わざるを得ない。

(3) 昨年 6 月の「骨太の方針第 3 弾」の策定時や昨年末の 16 年度予算編成における各省庁の鈍い動きに対し、小泉総理大臣は自ら指示を出すなど改革の実現に向けた強い意欲を示した。しかし、その指示の方向性は、具体化する段階で、各省庁の都合によりねじ曲げられてしまった。

(4) 改革の中核は、税源移譲を行い、地方の自由度を高めることにあったが、今回は、「国庫補助負担金の削減」に終始してしまった。このように、今回の改革は、本来の登り口を間違えた上、「各省庁の省益の維持」に陥り、「地域主権型社会の構築」という目指すべき頂上をも間違えた動きになってしまった。今後は、正しい登り口から本来の頂上を目指した改革の方向に、国を向かわせていかなければならない。

2 国庫補助負担金の廃止・縮減について

- (1) 小泉総理大臣の「1兆円の廃止・縮減」との指示に基づき各省庁から出された補助負担金の削減対象は、21世紀臨調や全国知事会、指定都市等の提言で示した具体的なりすととは大きく異なり、自己の都合で「つまみ食い」をしただけで、その意を汲んだ形跡がほとんど見受けられなかった。
- (2) また、国の関与の廃止や地方の自由度の拡大等の観点から、該当の補助負担金全体を廃止してその分を税源移譲すべきとの主張についても、公共事業を中心に単なる補助金額の削減や、中には地方を通じて執行していたものを国の直接執行に切り替えることで削減する例も見受けられるなど、各省庁の都合に合わせた、単なる「数字のつじつま合わせ」に終始してしまったことは、誠に遺憾である。
- (3) 結局、16年度予算編成において、一般財源化された国庫補助負担金の大半が義務的経費であり、創意工夫が発揮できる余地が極めて少なく、地方の自由度を増すことにつながっていない。さらに、国の定める基準等による関与が残ったままである。

(国庫補助負担金の見直しについての主な個別評価は別記のとおり。)

《改革の本来あるべき基本方向》

- 「税源なくして削減なし」。税源移譲が前提にあってこそその国庫補助負担金削減であり、義務的事业は10割、その他のものは個別の事業ごとに必要額を精査することとすべきである。
- 総額20兆円にのぼる国庫補助負担金のうち、4兆円の見直しは第一歩に過ぎない。21世紀臨調や全国知事会等が提言した内容を参考に、国と地方の役割分担を明確にしたうえで、少なくとも9~10兆円規模の見直しが必要である。
各省庁は、4兆円が「最終目標」と考え、この程度の目標なら大半の補助負担金には手を付けずに逃げ切れると考えている。このため、「4兆円は最終目標ではなく、廃止を先送りする補助金ほど根こそぎなくする」という方針を打ち出すべきと考える。
- 補助金の“縮減”ではなく、根本からそのものを“廃止”すべきである。補助率や事業費を切り下げて採択基準を狭めることなどは、省庁の関与をかえって強めることになる。中途半端に減らすのではなく、全体を廃止して地方に移譲すべきである。また、その際は運用の基準等も併せて廃止し、地方の裁量にゆだねることが必要である。

- 削減金額の数字合わせでなく、地方の裁量拡大につながる内容とすべきである。義務的な事業は、地方の創意工夫でコストを圧縮できないので、行財政改革や財政再建につながらない。従って、廃止の優先順位は、奨励的補助金や公共事業関係を先ず優先し、義務的事業の補助金の見直しはその後の対応とすべきである。

(国庫補助負担金の見直しについての主な個別評価)

① 児童保護費等負担金（公立保育所運営費）の廃止

国の負担金の廃止に伴い都道府県の負担分も廃止となり、所得譲与税による移譲額と所要の地方財政措置（交付税措置）が講じられたところであるが、肝心の交付税総額が大幅に削減されたことにより、市町村の財政状況をより困難なものとしてしまう結果となった。

また、認可外の公立保育施設に対する地方財政措置が創設された点は評価するものの、国が保育所の施設や職員配置などを義務付ける基準（児童施設最低基準）も改正の動きがないことから、地方の自由度や裁量の拡大につながらない。今後は、地域の実情に応じ、幼保一元化など、地方の判断で地域の実態に即応した施策が可能となるよう制度改革が早急に実施されるべきである。

※廃止額と所得譲与税額との比較の試算（北海道・ニセコ町の事例）

○公立保育所運営費負担金等 16年度削減見込み額 23,555千円 A

○所得譲与税額 7,617千円 B

$B - A = \Delta 15,938$ 千円（収格差は普通交付税で調整されることとなっているが、交付総額が大幅に削減される中で、不足額がカバーされることは現実的に期待できない。）

② 義務教育費国庫負担金の見直し

16年度から導入予定の総額裁量制については、教職員の給与や学級編制、教職員配置等を地方が自主的に決定できるという点では一定の評価ができるものの、加配配置や一部の手当の支給要件などに依然として国の関与があることから、今後、国の動向を見守りながら、さらに地方の自由度が高まる工夫が必要である。

また、17～18年度で実施する残り3兆円の削減のうち、約2.6兆円と同負担金をカウントすることとすれば、他の補助金にほとんど手がかつけられないこととなり、地方の裁量を生かせない部分ばかりで占められることとなるため、3兆円の枠とは切り離し、その後に考えていくべき問題である。

③ 公共事業関係補助負担金の廃止・縮減等

公共事業関係については、採択基準の引き上げや補助率の引き下げといった従前と何ら変わらない手法で削減しており、国の財政的都合だけで地方へ負担転嫁したに過

ぎず、国の関与をなくして地方自らが地方の実情に応じて事業を展開できるようにするという地方分権の趣旨からはほど遠いといわざるを得ない。

また、一部に建設国債が充当されていることを理由に税源移譲の対象としないという考え方があるが、これでは地方の実情を無視した事業の一方的打ち切りとなんら変わりがない。建設国債といえども償還時には国税を充てているものであり、その意味で移譲すべき税源は存在し、当然、税源移譲の対象とすべきものである。

なお、まちづくり交付金等交付金化については、自由度が増すという点では前進ではあるが、配分権限を持つ省庁の関与が残るものであり、最終的には税源移譲を行うべきものである。

④ 国直轄事業負担金の見直し

近年、国庫補助事業は大幅な減少傾向にあるのに対し、国直轄事業はほぼ横ばいで推移している。このため、地方自治体予算の公共事業費における国直轄負担金のシェアは年々増大している。

全国的視野の下に国家的政策として実施されているにもかかわらず、地方自治体に対して国から負担が義務付けられ、財政負担について地方側の判断の余地が確保されていない国直轄事業負担金について、何ら見直しが行われなかったことは、極めて遺憾である。

特に、維持管理に係る直轄事業負担金は、本来、設置管理者が負担すべきものであり、直ちに廃止するべきものである。

また、直轄事業負担金の明細が示されず、自治体協議のルールも明確ではないことから、負担金の内容等について地方公共団体と十分協議を行うべきである。

※公共事業費における直轄事業費・補助事業費の推移（全国ベース）（単位：億円）

	H12	H13	H14	H15
直轄事業費	36,666(△1.0%)	36,973(1.0%)	36,544(△1.2%)	37,752(3.3%)
補助事業費	86,772(△2.8%)	82,278(△5.2%)	76,463(△7.1%)	71,552(△6.4%)

注) ()内は、対前年度伸び率である。

⑤ 生活保護費負担金の見直しの検討

生活保護費負担金については、17年度に見直しを実施することとされているが、生活保護事務は国からの法定受託事務であり、本来国と地方の役割分担はどうあるべきか、その上で全国的水準の維持や制度の統一性を保ちながら地方の自己決定権を確保するために財源と権限をどうするのかといった制度自体のあり方について、地方の意見を十分に尊重して検討が行われるべきである。

なお、国庫負担率の引下げは地方の自主性の向上につながらず、単に地方への負担転嫁に過ぎず、断固として反対する。

⑥ 府県補助の逆行的見直し

経済産業省の伝統的工芸品産業産地補助金及び地場産業等活性化補助金については、国と地方の役割分担の見直しとの理由で、府県を通じた間接補助から国が直接実施主体に補助する仕組みに変わった。しかし、伝統工芸品などの地域の地場産業の振興は、まさに地方自治体自らが地域の活性化を図る観点から主体的に創意工夫を活かして地域の実状に応じて対応すべき分野であり、地方分権の趣旨からすればむしろ一般財源化して権限と責任を移譲すべきものである。

三位一体改革により国から地方向けの補助金を削減する流れの中で、国の直轄補助金とすることで国の権限を温存しようとする、まさに地方分権に逆行したものである。

3 税源移譲について

- (1) たばこ税による税源移譲が回避され、18年度までに所得税から個人住民税への税源移譲を行うことが決定されるとともに、その間の暫定措置として「所得譲与税」が創設されたことについては、我々が主張している「基幹税を中心とした税源移譲実現」のための第一歩として、一定の評価をするものである。しかしながら、補助負担金の削減額に比べて移譲額は大幅に下回っており、国の歳出削減を地方に一方的に転嫁しているものといわざるを得ない。

平成16年度の国庫補助負担金の削減額	約1兆300億円	a
（うち、まちづくり交付金対応	1,330億円）	b
所得譲与税（義務教育費国庫負担金共済費長期給付負担金等 15年度対応分を除く）	2,198億円	c
税源移譲予定特例交付金 義務教育費国庫負担金（退職手当・児童手当）	2,309億円	d

○削減額と地方への移譲等額との比較試算

$$(a - b) : (c + d) = \text{約 } 8,970 \text{ 億円} : 4507 \text{ 億円} \approx 2 : 1$$

※削減額の約5割しか地方に移譲等しなかったことになる。

- (2) 地方財政自立改革は、国と地方の事務配分に見合った税源配分とし、地方の歳出はできる限り自主財源である地方税によって賄われるべきであることを基本にすべきであり、その意味で、**あくまで税源移譲を基軸に改革を進めていくべきもの**と考える。
- (3) また、これまでの国庫補助金を一括交付金化や総合補助金化する動きも一部に見られるが、これらは自由度が増すという意味では一歩前進ではあるが、いずれも国から「もらう」お金（依存財源）に変わりはなく、最終的には自主財源である地方税としての**税源移譲が基本**であるということを忘れてはいけない。

《改革の本来あるべき基本方向》

- 「近接及び補完性の原理」に基づき、改めて国と地方（都道府県と市町村）の役割分担を整理し、その業務に応じた税源の再配分を行うべきである。
（例：現行の租税収入の配分比率である「国：地方≒3：2」を、最終支出ベースと同じく「国：地方≒2：3」とする。）
- 安定性があり、偏在性の少ない基幹税（所得税・消費税）による税源移譲であること。特に、消費税も今後の税源移譲の制度設計の対象とするとともに、所得税から住民税への税源移譲については、税源の地域偏在をできるだけ縮小する方向で実施することが必要である。
- 交付金化・譲与税化でなく、税源そのものを移譲すること。
- 建設国債といえども償還時には国税を充てていることから、公共事業の削減分も税源移譲の対象とすべきである。

4 地方交付税の見直しについて

- (1) 16年度の地方交付税は金額ベースで対前年度比6.5%減、一体である臨時財政対策債も含めると実質12%減の大変厳しい状況となった。しかも、各地方自治体が予算編成の大詰めを迎える年末になって判明し、地方を不意打ちするという暴挙ともいえるべきものであった。
- (2) もとより、国・地方を通じた財政危機の中で、地方交付税制度の見直しは必要と考えるが、国が地方に対し多くの事務事業を義務付けている現状においては、税源の偏在を是正する財源調整機能とともに財源保障機能が適切に発揮される必要があり、透明で簡素化した地方の自由度を高める仕組みを考えていく必要がある。
- (3) こうした見直しの方向も明らかにならないうちに、一方的に交付税を削減することは到底容認できない。
現実の行政運営において、地方は、厳しい財政状況の中、人件費の抑制・削減や事務事業の抜本的な見直し、公共事業等におけるローカルルール適用等、国の取組みを上回る徹底した行財政改革による努力をしている。
地方財政計画は、地方の標準的な経費を見積もり、その財源を保障するものであるにもかかわらず、地方のあるべき行政サービスの水準について十分な議論を行うこともなく、地方単独事業の決算額と地方財政計画計上額の乖離という一面的な事実だけをとらえ、一方的に削減を行っている。
また、他方で、一般行政経費等の経常経費にかかる逆乖離については全

く考慮されず、バランスを欠く姿になっている。

これでは、地方の行財政改革の努力を国が横取りするものであり、地方の実情を無視したものといわざるを得ない。

- (4) また、税源移譲が実施されたとしても、大都市と地方との税源には大きな差があることから、この問題については、冷静に分析する必要がある。特に地方の小規模自治体においては、収入の柱の一つである地方交付税の削減が同時に行われると、その財政基盤の自立には、ほど遠い結果になることが容易に想像される。

《改革の本来あるべき基本方向》

- 地方財政計画においては、国の財政再建を優先した一方的な歳出の削減を行うのではなく、地方の実情を踏まえつつ、行政サービスの水準等について十分な議論をしたうえで、歳入歳出の見込額を適切に積算すべきである。
- 税源移譲による地方自治体間の財政力格差が生じると考えられるが、課税客体の乏しい団体も適切な行政水準を維持確保していくうえで、財源調整機能及び財源保障機能を的確に発揮する仕組みとすること。
- 改革に当たっては、国の法令等により求められる行政サービスの水準と財源保障とのバランスを踏まえながら、基本方針を明確にしたうえで、5年程度の中期見通しに立って進めること。
- 税源移譲により不交付団体の数を増やし、交付税総額を抑制していく小さな制度にしつつ、行財政改革に真摯に取り組む小規模自治体に対しても財源保障機能が適切に発揮される仕組みとすること。
- 行財政改革努力をしたところが損をしない仕組みとする必要がある。
- 交付税の決定過程においては、当事者である地方も参画すべきである。また、これまで国がルールを作り、配分してきたものを、我々地方自らがルールを作り、管理していくシステムへ、言わば「配るから分ける」システムへの転換も将来的に検討すべきである。

5 改革実現に向けての今後の取組み

- (1) 改革初年度の結果は、「霞が関の論理」で行われた改革の限界を示している。今回の失敗を繰り返さないためにも、政府関係者には、何のための改革か、改革の理念を今一度踏まえ、不退転の決意をもって、実のある真の地方財政自立改革を実行していただきたい。

- (2) 我々地方自治体は、日々、現場で生きたニーズと直面し、その解決を図るべく活動している。特に、第27次地方制度調査会の答申にもある「**基礎自治体優先の原則**」を地方財政自立改革においても明確に位置づけ、住民に最も身近な行政主体である市町村が、自立性を高めていくことができるように改革を進めていくべきであり、国は、現場を持つわれわれ地方自治体を信頼し、その声をもっと吸い上げるべきである。
- (3) 我が国全体の歳入に見合った歳出規模にするための国・地方を通じた歳出構造改革の必要性については、理解し、協力するところであるが、地方だけではなく国においても、職員定数のさらなる削減や給与カット、出先機関の見直しなどの行政改革を率先して断行すべきである。
- (4) 16年度の改革は、国庫補助負担金の見直しや税源移譲が不十分な中、地方交付税の削減のみが突出して行われ、地方自治体の財政運営に致命的な打撃を与えた。我々はこうした誤った改革は到底受け入れられない。
- (5) **“天王山”と位置づけられる17年度予算編成**に向け、真の地方財政自立改革が実現されるよう我々地方の側も早速行動を始めなければならない。
今後、府県と市町村が連携して「オール地方という立場」で、国と都道府県・市町村の役割分担の在り方をはじめとする地方財政自立改革の提言を5月頃を目処にまとめ、国等に対し提言を行っていきたい。
- (6) また、国民に対し、「地方財政自立改革は、国と地方の財源の争いではなく、国民・住民のためのものである」ということを真に理解していただく必要がある。

新しい日本をつくる国民会議(21世紀臨調)「知事・市町村長連合会議」

提言メンバー

増田寛也(岩手県知事・座長)、浅野史郎(宮城県知事)、堂本暁子(千葉県知事)
松沢成文(神奈川県知事)、平山征夫(新潟県知事)、石川嘉延(静岡県知事)
國松善次(滋賀県知事)、山田啓二(京都府知事)、木村良樹(和歌山県知事)
石井正弘(岡山県知事)、麻生渡(福岡県知事)、潮谷義子(熊本県知事)

逢坂 誠二(北海道ニセコ町長)
清水 聖義(群馬県太田市長)
中田 宏(横浜市長)
篠田 昭(新潟県新潟市長)

熊坂 義裕(岩手県宮古市長)
福嶋 浩彦(千葉県我孫子市長)
高野 之夫(東京都豊島区長)
木下 敏之(佐賀県佐賀市長)

提言・実践首長会 提言メンバー

石田 芳弘(愛知県犬山市長・会長)
小原 伸元(岩手県大東町長)
五十嵐忠悦(秋田県横手市長)
竹内 俊(福島県会津坂下町 長)
菅谷憲一郎(茨城県総和町長)
鈴木 和雄(群馬県新治町長)
鈴木 俊美(栃木県大平町長)
松崎 秀樹(千葉県浦安市長)
森 民夫(新潟県長岡市長)
西川 正純(新潟県柏崎市長)
渡邊 廣吉(新潟県聖籠町長)
堂故 茂(富山県氷見市長)
本吉 達也(石川県羽咋市長)
林田 恒正(福井県丸岡町長)
西寺 雅也(岐阜県多治見市長)
森 真(岐阜県各務原市長)
今井 良博(岐阜県白川町長)
小谷 伸一(岐阜県丹生川村長)
鈴木 望(静岡県磐田市長)
山口 昭雄(愛知県木曾川町長)
四方八洲男(京都府綾部市長)
西尾 理弘(島根県出雲市長)
中川 洋(広島県大竹市長)
槇本 利光(山口県由宇町長)
上治 堂司(高知県馬路村長)
田中 克史(長崎県森山町長)
儀武 剛(沖縄県金武町長)

逢坂 誠二(北海道ニセコ町長)
鈴木 昇(宮城県気仙沼市長)
佐々木孝志(秋田県雄物川町長)
川上 好孝(茨城県友部町長)
星野巳喜雄(群馬県沼田市長)
阿久津貞司(群馬県子持町長)
木下 博信(埼玉県草加市長)
馬場 弘融(東京都日野市長)
高橋 一夫(新潟県三条市長)
久住 時男(新潟県見附市長)
鬼嶋 正之(新潟県紫雲寺町長)
吉村 栄二(富山県八尾町長)
辻嘉右工門(福井県鯖江市長)
鈴木 隆一(山梨県小淵沢町長)
川合 良樹(岐阜県美濃加茂市長)
中川 鮮(岐阜県中津川市長)
粥川 眞策(岐阜県加子母村長)
大江 哲雄(岐阜県宮村長)
加藤 梅雄(愛知県長久手町長)
水谷 元(三重県桑名市長)
芝原 英三(兵庫県家島町長)
清家 隆宣(岡山県長船町長)
江島 潔(山口県下関市長)
西村 幸博(山口県美和町長)
古庄 健介(佐賀県武雄市長)
後藤 國利(大分県白杵市長)