



提言・実践首長会 行政改革・公会計部会

提言・実践首長会会長	愛知県犬山市長	石田 芳弘
行政改革・公会計部会会長	埼玉県草加市長	木下 博信
同 副部会長	岐阜県各務原市長	森 真
同 メンバー	北海道二セコ町長	逢坂 誠二
同 メンバー	新潟県三条市長	高橋 一夫
同 メンバー	新潟県柏崎市長	西川 正純
同 メンバー	山梨県小淵沢町長	鈴木 隆一

国と地方の行財政改革に向けた市町村からの提言

1. 経過

我々市町村は、現行の自治制度・税財政制度を前提にしながらも、多様性・総合性・迅速性に富んだ行政サービス実現のために日々努力しているところである。この活動を全国レベルで検討し、改革するために、全国約 300 人の市町村長の参加実績がある「全国首長連携交流会」を母体として、平成 14 年 9 月に「提言・実践首長会」(54 人の市町村長で構成)が発足した。そして、行政改革・公会計部会を設け、7 回にわたって行政改革および公会計のあり方について真摯に検討してきた。

さて、2002 年・2003 年に、地方自治体にとって最大級の関心がある「三位一体の改革」が、国より提示された。しかし、その内容、およびその後の議論の進展については、多くの問題をはらんでいると考える。折りしも、平成の大合併が政府主導で進められており、日本の自治行政に大きな変革がおころうとしている時期である。

そこで、市町村行政を責任もって推進していく立場にある我々として、地方自治の本旨に基づき、本来あるべき地方自治の姿を実現する改革のあり方について、焦点を絞って、緊急提言をするものである。

2. 三位一体改革の基本的留意点

三位一体の改革は、わが国の再生に欠かせざるものである。しかし、現下の論議は、国と地方の財源争いという視点に矮小化しかけている。このままでは本質を見失い、わが国再生の機会を失うことになる。三位一体の改革は、本来、国と地方自治体双方の本質的改革を促すものではなくてはならない。そこで、以下の点に留意することを求めるものである。

地方の財政的自立を促進し、住民の福利向上を担う責任を明確にし、安易に国に頼らずに自助努力を進める制度設計が必要である。

そのためには、住民サービス(施策)と財政負担が明確になるシンプルなシステムを

最終目標とし、そこに至る過程の第一歩たる取り組みとなる必要がある。住民サービスに対する財政負担を誰が負うのかを明確にしない限り、財政の肥大化は進む一方である。

地方自治体は、国の下請け機関ではなく、第一義的に住民の福利向上を担う主体であると自覚し、行財政の効率化、行財政改革の更なる推進により、改革の成果を生むことが、結果として国及び地方自治体双方の財政の健全化につながるとの認識を確かにする必要がある。

地方自治体における事務事業の見直しは、地方交付税交付金制度における基準財政需要額の抑制につながる現行システムからの脱却が必要である。

3. 提言

以上の基本点を踏まえ、下記を提言する。

1) 三位一体改革と地方税制改革について

三位一体改革の主眼は、国と地方双方の税財政改革を通じて、地方の主体性と責任能力を高め、多様で創造力のある、自立した地域社会形成を図ることであるはずである。この趣旨から、地方における「受益と負担の関係の明確化」が求められ、現行地方税制の歪み、すなわち、国税と地方税の国民へのサービスに対する不均衡を是正し、せめて国税と地方税収入が5対5で均衡する等の措置を図る地方税制改革が、21世紀の地域社会と市民生活を支える上での基幹的制度として不可欠であり、このことを提言したい。

2) 国庫補助・負担金制度について

個別の国庫補助金は原則廃止し、税源移譲か包括補助金に移行させるべきである。

国庫補助金制度は、財源にゆとりのある地方自治体が活用しやすい制度となっており、近年、その交付が大都市への集中傾向にあり、都市に対する地方の格差拡大につながる恐れがある。また、その運用面を含めて、国庫補助金には様々な制約事項があり、行財政の効率性、地方の自主性、施策の多様性を阻害している。

個別の国庫補助金が現行のまま存続すれば、今後も国からのコントロールが続き、また、地方自治体は否応無く補助金獲得競争に駆り立てられることになる。現行の個別補助金を原則廃止し、捻出された財源を地方に移譲するか、せめて、その用途を自治体の創意工夫に委ねることのできる包括補助金とすべきである。

国庫負担金は、制度全体の見直しを図るべきである。

国庫負担金は、国の責任において、国民の福利に対するナショナルミニマムとして実施すべき事務事業について、その実施を地方が担うことへの財源措置である。その意味において、地方の任意性や裁量性も乏しく、結果として、国民の福利を阻害する遠因となっている。責任主体を明確にするなどの制度全般の見直しが優先されるべきである。

3) 地方交付税制度について

国庫補助・負担金削減の受け皿としない。

地方交付税交付金は、本来、地方自治体の需要額と収入額との差を埋める自主財源であるにもかかわらず、現状では、国庫補助金・負担金の削減や廃止に伴う代替財源として運営され、地方自治体の交付税依存度をますます増大させる大きな要因となっている。国から地方への負担の移転は、本来、税源移譲によるべきで、地方交付税を受け皿にすべきではない。

増大を誘発させない制度づくりが必要。

国の補助制度や地方債制度と連動した基準財政需要額算定方式により、地方自治体の事業の不用意な拡大や借入金の増大を招き、結果として、更に交付税会計の必要額の肥大化を招いている。そのため、基準財政需要額の増大を誘発しない算定方式への見直しが必要である。

地方行政統制の手段としない。

地方交付税交付金は、用途を特定しない財源でありながら、基準財政需要額の算定上、国庫補助金制度その他の国の事業認定制度等と連動し、その時々々の国の制度普及や政策遂行への地方統制手段と化している面があり、その見直しが必要である。

成熟大都市への優遇を是正する。

地方交付税制度の設計上、成熟した大都市における需要を増大させる傾向が見られる。地方自治体の人口規模や産業構成、立地などによる財源格差とそれ故の行政サービス格差を的確に捉え、「均衡の原則」に立ち返った見直しが必要である。

交付税決定の透明性を図るべきである。

現行の地方交付金は市町村によって大きな較差があるが、その決定過程は必ずしもつまびらかになっていない。現行制度を大幅に見直した上で、その交付にいたる決定過程の透明化を通じ、制度の信頼性、公平性を高めることが必要である。

4) 国の制度改革、財政改革の見直しの公表

合併特例債発行に伴う財政見通しの公表

平成の大合併が政府主導で進められており、合併特例債が全国の合併自治体に配分されようとしている。しかし、これは全国的に新たな大きな債務を発生させるものであり、合併するしないに関わらず日本全国の財政構造に関わる新たな問題である。政府は将来にわたる全国的な財政見通しを明らかにした上で政策誘導すべきであり、その公表を望むものである。

国、都道府県、市町村の役割と権限の再構築

多くの市町村が現在望むことは、必ずしも財源が欲しいということではなく、長期的に安定した地域の自治の仕組みである。国と地方、さらに都道府県と市町村の新たな役割、権限についての明確化とルール化を望みたい。

現状の都道府県と市町村の権限構造の中で、都道府県境を超えた合併を望む市町村が多数あるのも事実である。合併後を見据えた都道府県と市町村の関係、役割及び権限の検討と、その再構築を望みたい。

5 . 改革の実現にむけて

三位一体改革の行方に関して、一部報道によれば、税源移譲優先の総務省と国の財政再建優先の財務省が対立し、その結果、現状は先行き不透明だと云われている。だが問題の根本は別のところであって、三位一体改革そのものに反対している勢力もあると聞くが、三位一体の改革こそ地方分権改革の基本中の基本である。

三位一体改革の最大の難所は、補助金削減にあると見るべきである。補助金削減に異を唱える省庁関係者を説得できなければ、先の展望は切り拓けない。

以上

提言・実践首長会 会員首長一覧（および、行革部会登録一覧（提言提出時点））

No.	都道府県	市町村	職位	御名前	行政改革部会 への登録
1	北海道	ニセコ町	町長	逢坂 誠二	
2	岩手県	大東町	町長	小原 伸元	
3	宮城県	気仙沼市	市長	鈴木 昇	
4	秋田県	横手市	市長	五十嵐 忠悦	
5	秋田県	雄物川町	町長	佐々木 孝志	
6	福島県	会津坂下町	町長	竹内 暁俊	
7	福島県	三春町	町長	鈴木義孝	
8	茨城県	友部町	町長	川上 好孝	
9	群馬県	新治村	村長	鈴木 和雄	
10	茨城県	総和町	町長	菅谷 憲一郎	
11	栃木県	大平町	町長	鈴木 俊美	
12	群馬県	沼田市	市長	星野巳喜雄	
13	群馬県	子持村	村長	阿久津 貞司	
14	埼玉県	草加市	市長	木下 博信	
15	千葉県	浦安市	市長	松崎 秀樹	
16	東京都	日野市	市長	馬場 弘融	
17	新潟県	長岡市	市長	森 民夫	
18	新潟県	三条市	市長	高橋 一夫	
19	新潟県	柏崎市	市長	西川 正純	
20	新潟県	見附市	市長	久住 時男	
21	新潟県	聖籠町	町長	渡邊 廣吉	
22	新潟県	紫雲寺町	町長	鬼嶋 正之	
23	富山県	氷見市	市長	堂故 茂	
24	富山県	八尾町	町長	吉村 栄二	
25	石川県	羽咋市	市長	本吉 達也	
26	福井県	金津町	町長	松木 幹夫	
27	福井県	丸岡町	町長	林田 恒正	
28	山梨県	小淵沢町	町長	鈴木隆一	
29	岐阜県	多治見市	市長	西寺 雅也	
30	岐阜県	美濃加茂市	市長	川合 良樹	
31	岐阜県	各務原市	市長	森 真	
32	岐阜県	白川町	町長	今井 良博	
33	岐阜県	加子母村	村長	粥川 眞策	
34	岐阜県	丹生川村	村長	小谷 伸一	
35	岐阜県	宮村	村長	大江 哲雄	
36	静岡県	磐田市	市長	鈴木 望	
37	愛知県	犬山市	市長	石田 芳弘	
38	愛知県	長久手町	町長	加藤 梅雄	
39	愛知県	木曾川町	町長	山口 昭雄	
40	三重県	桑名市	市長	水谷 元	
41	三重県	上野市	市長	今岡 睦之	
42	京都府	綾部市	市長	四方八洲男	
43	兵庫県	家島町	町長	芝原 英三	
44	島根県	出雲市	市長	西尾 理弘	
45	岡山県	長船町	町長	清家 隆宣	
46	広島県	大竹市	市長	中川 洋	
47	山口県	下関市	市長	江島 潔	
48	山口県	由宇町	町長	楨本 利光	
49	山口県	錦町	町長	寺本 隆宏	
50	山口県	美和町	町長	西村 幸博	
51	高知県	馬路村	村長	上治 堂司	
52	佐賀県	武雄市	市長	古庄 健介	
53	長崎県	森山町	町長	田中 克史	
54	大分県	臼杵市	市長	後藤 國利	

参考論文

提言にあたっての我々の立場

成蹊大学法学部 教授 小原 隆治

1 基本的な考え方

(1) 三位一体改革の2つの道

三位一体改革には2つの道がある。第1に、税源移譲を中心に据え、分権改革の残された課題を達成しようとする道と、第2に、補助金・交付税削減を中心に据え、国の財政再建を優先しようとする道である。三位一体改革の本来のねらいが第1の道にあることをあらためて強調したい。もちろん地方以上に厳しい国の財政事情を考えると、自治体としても、第2の道にまったく配慮せずに改革を進めることはできないと覚悟する必要がある。

しかし、国の財政再建はまずもって国の自助努力で進めるべきである。もっぱら自治体に負担を転嫁し、自治体の自助努力をたのみに国の財政再建を果たそうとするなら、国としての責任を放棄したと言わざるを得ない。

(2) なぜ第1の道なのか

自治体の「自己決定」のかぎを握るのは、権限・財源・人間の自主性である。99年の地方自治法改革で機関委任事務が全廃され、必置規制緩和も進みつつある今日、最大の改革課題が財源の自主性をどう強めるか、そのため税源移譲をどう進めるかにあるのはいうまでもない。

税源移譲には大きくって3つの効果がある。

まず、自治体レベルで負担と受益の関係を透明化し、それが納税者意識の高まり、住民自治の強化を促すことである。

つぎに、それと関連して自治体の長・議員・職員もいやおうなく意識改革を迫られ、行財政の効率化が進むことである。これはやがて、国の財政健全化にもプラスの「反射的利益」を及ぼす。

さらに、税源移譲は税収のもとになる地域経済のあり方に目を向けさせ、それが自治体・住民みずから、地域の内発的発展を模索する重要な出発点になることである。

(3) 三位一体改革の方向と評価

今年6月6日、地方分権改革推進会議から「三位一体の改革についての意見」(分権改革会議意見)が提出された。一方それに前後して、5月23日、地方制度調査会が「地方税財政のあり方についての意見」(地制調意見)、6月11日、地方財政審議会が「地方税財政制度改革(三位一体の改革)に関する意見」(地財審意見)を提出した。

その後、こうした一連の審議会答申を受けて、6月26日、経済財政諮問会議が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」(基本方針2003)をまとめ、翌27日閣議決定された。

分権改革会議意見は自治体関係者を大いに失望させた。地方税財政に関する無知・無理解が随所に見られるところからすれば、その原案作成には、国庫当局さえ関与しなかったと推測できる十分な根拠がある。全体としてさきに触れた第2の道に立つうえ、実現可能性の低いきわめて不出来な提言であったと位置づけていい。

他方、地制調意見や地財審意見が明確に第1の道に立ち、その基本的スタンスが結局、基本方針2003にも引き継がれたことは大いに歓迎したい。さらに基本方針2003がつぎのような踏み込んだ方針をあきらかにしたことは高く評価できる。

- ・公共事業を含め、今後3年間かけて補助金を4兆円程度削減する。
- ・4兆円を原資として税源移譲を進める際、義務的経費に充てる補助金は10割、その他経費に充てる補助金は8割程度を地方税に振り替える。
- ・税源移譲する税目は、応益性・負担分任性などの原則を踏まえ、基幹税とする。

このうち、その他補助金8割程度の振り替えというのは、裏返していえば、残りの2割程度は自治体財政から国庫に移すということである。この方針を認めるのは、国の財政再建のために自治体財政がある程度身を削るのもやむを得ないと考えるからである。

一方、今後、自治体が行財政改革を大胆に進め、義務的補助金についてもその他補助金についても、その移譲額を下回る経費で財政運営することが考えられる。ただし、そこで得られる余裕財源は自助努力した自治体だけが受け取るべき果実である。国庫当局がこの自助努力を最初から当て込み、基本方針2003の立場を逸脱して、税源移譲額をもう数段削ろうと画策するのは慎むべきである。

2 三位一体改革の進め方

(1) 補助金削減の進め方

基本方針2003により、今後3年間で達成すべき目標値が示されたとはいえ、どの補助金をどれだけ削減するかについては、現在なお、白紙に近い状態だといっている。

これについては、政府が自治体の意向や提言を十分踏まえ、決然とした態度と先を見据えた方針で臨むことを、なにより強く期待したい。すべてを各年末予算編成に向けての政治折衝にゆだね、ときどきの力関係に応じて場当たりに削減することだけは避けるべきである。

場当たりに削減する場合、まず零細補助金がおもな対象とされて、目標値に大きく届かない可能性が高い。また、各省庁・各事業痛み分けの一律一定率カットで進める手法も予測できるが、それでは改革の意味がまったく損なわれる。今ある個々の補助事業について、補助金がわずかでも存続する限り、自治体の自主的な財政運営は確保できない。

補助金削減総額が4兆円になりさえすればいいのではない。いくつかの補助事業について補助金を全額削減し、その総額を4兆円とすることが肝要である。

もちろんその場合に、文部科学省、厚生労働省等が所管する義務的補助金、国土交通省、農林水産省等が所管する公共事業補助金など、高額補助金の削減にまで大きく踏み込まざるを得ない。

それらの省庁関係者はこれまで、そして今現在も「ナショナルミニマムの維持」や「国土の均衡ある発展」を理由にして、補助金削減に強い抵抗姿勢を示している。しかし、そうした美名のもとで自治体は補助金獲得競争に駆り立てられ、また、事業実施の過程で国の画一主義を主因とする膨大な無駄が生まれてきたのが実情である。

省庁関係者が補助金に執着する根底には、自治体に対する不信が大きく横たわっている。その不信は確たる根拠にもとづく信念というより、単なる思い込みや、ためにする議論に類するものといっている。

明治地方制度創設から1世紀、戦後地方自治法制定から半世紀を優に越えた現在、自治体はみずからの手でナショナルミニマムを維持し、国土の均衡ある発展を下支えする実力を十分備えている。また、自治体にはそれを厳しく監視する住民の目がある。

(2) 税源移譲の進め方

税源移譲は、第1に、国税所得税の一部を移して個人住民税所得割を10%程度の比例税にすること、第2に、国税消費税を大幅に地方消費税に振り替えること、第3に、両税とも移譲後の国税対地方税比を少なくとも5対5程度にすることを基本に進めるべきである。

今年度予算で見込まれる国の基幹税の税収は、所得税がおよそ13兆8千億円、消費税が9兆5千億円、法人税が9兆1千億円である。長らく続く不況を反映して、法人税収の落ち込みと地位低下が顕著になっている。また、さまざまな環境要因を考慮すると、消費税が税率引き上げによる税収増を比較的期待しやすいのに対して、法人税はほとんどまったくそれを望めない。

国庫当局が消費税の移譲に強い難色を示し、その代わりに法人税を移譲税目にあげているのは、そうした事情が強く反映している。しかし、応益性・負担分任性・税源の地域普遍性・年度間の安定性といった原則に照らせば、消費税が地方税に好適であるのに対して、法人税の根幹をなす法人所得課税がそうした原則にことごとく反するのはあきらかである。

また、地方法人課税の外形標準分を強化したとしても、それが税源移譲の名に値するほどの規模になるとは考えにくい。

消費税が税理論上、地方税になじみにくいとの議論もなお一部には見られる。しかし、94年の税制改正で地方消費税が創設され、97年から実施されたことにより、すでに理論的にも制度的にも決着はついていると見るべきである。

抜本的な景気回復を図り、法人税収を引き上げることこそ、国庫当局はじめ政府に期待される役割であり、またその責務である。現在の法人税収の低落、伸びしろの小ささを理由に法人税を移譲税目にあげるのだとしたら、それは筋違いというほかない。

(3) 交付税改革の進め方

交付税は、個別の自治体ごとに基準財政需要額と収入額を差し引きし、その不足分を配分するしくみを通じて、財源保障と財政調整を一体的に行う世界にも類例を見ないしくみである。

分権改革会議意見のように、交付税を財政調整機能に純化すべしとする議論は論外として、基本方針2003にも、財源保障機能を縮小すべしとする指摘が見られるのは腑に落ちない面がある。ただし、その真意は、交付税総額を今後逡減すべしとするところにあると、好意的に理解したい。

交付税は、地方固有の財源であり、同時にすべての自治体が共有する財源である。そこでまず、固有財源である点をあきらかにするため、原資を国税収納整理資金から一般会計を経ず、交付税特別会計に直入する制度を創設すべきである。また、共有財源である点をあきらかにするため、交付税特別会計による自治体全体としての借り入れ積み立て方式を、運用によるのではなく、制度として確立する必要がある。

総額決定については、国税リンク方式で自動的に決まる現在のしくみを基本的に維持すべきである。平衡交付金のように下からの積み上げ方式を建前とする結果、かえって不安定要因を増大させるのは賢明とはいえない。

ただし、法定交付税率が地方財政の実需用と著しく乖離した水準に定められ、その差額を特会借り入れの運用で補っている現状は、交付税法本来の理念と大きくかけ離れているといわざるをえない。補助金削減・税源移譲の進行状況を見ながら、交付税率を適正な水準に定め直す必要がある。

また、総額決定のもとになる基準財政需要額・収入額の算定、地方財政計画の策定のしかたに関し、自治体の意見を適切に反映するしくみを考案すべきである。

基準財政需要額については、標準的なあるべき財政需要を算定する制度の原点に立ち返り、義務的経費を中心とした簡素な算定内容にあらためる必要がある。かつての地方総合整備事業債、現在の合併特例債の元利償還算入のように、政策誘導色が強いうえ、長期にわたり交付税運用に強いストレスを与える措置は抜本的に見直すべきである。

他方、小規模自治体に対する段階補正の削減が進められているが、それを実需用と乖離しない範囲に収めるよう十分注意しなくてはならない。段階補正は、もともと平衡交付金創設当初、基準財政需要額の算式を自治体人口規模に応じた類型別方式で設定せず、府県と市町村それぞれについて一本化したところから必然的に生まれた措置である。交付税はこの一本算定方式に手を加えなかったため、段階補正もそのまま引き継ぐことになった。

段階補正こそ交付税の膨張と小規模自治体のモラルハザードを招いたとして、もっぱらその抜本的削減を求めるような議論も一部には見られる。だが、いま指摘した事情にある以上、そうした暴論にくみすることは到底できない。

基準財政収入額については、留保財源率を引き上げ、自治体の自由度を高める制度改革が検討されている。改革の基本方向については、賛意を表したい。

一方、留保財源率の引き上げは、基準財政需要額算定の見直しに連動する。留保財源をもって充てるべき財政需要は、基準財政需要額に算入しないのが制度の原則だからである。

つまり、留保財源率の引き上げにより、その引き上げ分の範囲内で、基準財政需要額を割り落とす結果になることが予想できる。その場合、どの財政需要を割り落とすべきかについて、自治体の意見を適切に取り入れなくてはならない。

結局このように、基準財政需要額と収入額の算定は連動している。したがって、見直しにあたっては両者を一体として捉え、パッチワーク的な改革は避ける必要がある。

3 改革の実現に向けて

三位一体改革のゆくえに関して、一部報道などによれば、税源移譲優先の総務省と国の財政再建優先の財務省が対立し、その結果、現状は先行き不透明だとされている。これが一面の真理をついていることは「1 基本的な考え方」でも見たとおりである。

だが、問題の根本は、実は別のところにある。というのは、三位一体改革のなんらかのあり方ではなく、三位一体改革そのものに反対している勢力がいるからである。

三位一体改革の最大の難所は、補助金削減にあると見るべきである。補助金削減に抵抗する省庁関係者を説得できなければ、その先の展望は切り開けない。

この難所を乗り越えるうえで、各省大臣、そして首相の果たすべき役割はきわめて重い。政治のリーダーシップに期待するところ大であることを、最後にとくに強調しておきたい。

以上