

提言：

「地域主権」の実現に向けた地方財政抜本改革

- ・ ナショナルミニマム保障のための「一括交付金」の導入
- ・ 財政調整に特化した地方交付税の包括算定化

赤井 伸郎（大阪大学）¹
岩本 康志（東京大学）
佐藤 主光（一橋大学）
土居 丈朗（慶應義塾大学）

（五十音順）

2010年3月12日

¹ 連絡先 akai@osipp.osaka-u.ac.jp

目次

1.	はじめに.....	4
2.	これまでの地方分権改革.....	5
	一般財源化の教訓.....	5
	国と地方の財政責任.....	5
	地方交付税の機能の混在.....	6
	乱立する制度.....	6
	国税に隠れる地方財源のコスト.....	7
3.	新しい地方分権改革：「地域主権」の実現.....	7
	「一括交付金」のあり方.....	8
	機能分離.....	8
	地方法人課税依存の是正.....	9
4.	提言：地方財政の望ましい姿.....	10
	ポイント1：国と地方の役割分担の明確化.....	10
	ポイント2：基礎的サービスは財源保障し「交付金化」.....	11
	ポイント3：交付金は一括かつ包括的.....	11
	ポイント4：交付税は財政調整に特化.....	12
	ポイント5：交付税は地方固有の財源.....	12
	ポイント6：地方の法人課税依存度の引き下げ.....	13
	ポイント7：地方消費税の分離・独立化.....	13
5.	改革の効果.....	13
	効果1：国と地方の責任.....	14
	効果2：財政移転の膨張の抑制.....	14
	効果3：地方の財政責任.....	14
	効果4：地域間格差の是正.....	15
	効果5：都市圏の自治体の財源の安定化.....	15
6.	改革の試算.....	15

基礎サービスの範囲	16
交付税の規模	17
新しい地方財政の姿	17
7. 移行過程における姿	19
ポイント1：基礎的サービスの明確化	19
ポイント2：新規地方債への交付税措置の廃止	19
ポイント3：交付税算定の簡素化	19
ポイント4：基礎的サービス以外への財源保障の廃止.....	19
ポイント5：激変緩和措置	20
ポイント6：特殊な財政需要への対応	20
8. おわりに.....	21

1. はじめに

鳩山内閣は、「地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権」を早期に確立する」べく、地域主権戦略会議において「「地域主権」に資する改革に関する施策を検討し、実施する」としている。これに先立って地方分権改革推進委員会は、「第4次勧告」において、「分権型社会にふさわしい『地方政府』を確立する」べく「国と地方の役割分担の徹底した見直しを行うとともに、地方の担うべき事務と責任とに見合った地方税財源の充実確保」の実現を求めた。具体的には、国と地方の税率を現行の4対6から5対5に引き上げること、その際、偏在性の少ない地方消費税の充実を図ること、合わせて、厳しい地方財政の現状を鑑み、地方交付税の法定率の引き上げ・交付税の拡充することを勧告している。

地域の多様性と主体性を尊重するよう歳出自主権と歳入自主権を有した「地方政府の確立」をすることに異論はない。しかし、現行の地方分権改革は、地方の税率の引き上げ、交付税総額の確保など、地方の財源の「量的」充実に偏ってきた。国の過剰な関与、それと裏腹な地方の甘え・財政責任の欠如、国と地方の間で曖昧なままの責任の所在、その結果としての歯止めの利かない財政の膨張というわが国の地方財政問題の本質的な課題も見逃されている。「地域主権」の狙いは、単なる国と地方における「量的」の問題ではなく、自らの責任と権限で財政運営を行う地方の主体性と自立の「質的」向上にある。

われわれ4名は、「三位一体改革」が議論されていた2004年に、上記のような考え方に基づき、望ましい地方財政改革のあり方を提言した。しかし、残念ながら現実の改革はわれわれが本質と考える問題に正面から取り組むことはなく、迷走を続けているように見える。新政権が具体的な改革に取り組もうとする現在、われわれは、今なおその価値を失っていない2004年提言の骨格はそのままに、現在の議論に即した形で、あらためて提言をまとめることにした。具体的には、分権型社会に適うよう財政移転が本来あるべき役割（社会的に重要な公共サービスのナショナル・ミニマムの確保や地域間格差の是正など）を充当するための制度の構築を掲げる。

2. これまでの地方分権改革

一般財源化の教訓

地方分権改革推進委員会は、地方税と地方交付税の比率を高めて一般財源を充実させることを改革の柱としている。しかし、地方財源の「一般財源化」は歳入自主権の確立を意味しない。例えば、義務教育費への国庫負担金の補助率は三位一体の改革の結果、2分の1から3分の1に下がっているが、国の義務付け・枠付けが合わせて3分の1になったわけではない。一般財源を「地方によって裁量的に用途が決められる財源」とするのは、実態に即した認識ではない。国は、財源の性質とは関係なく、国の責任と認識するかぎり、国の関与（義務付け・枠付け）を保持し、その関与は国庫補助負担金を充てる特定財源に留まらず、一般財源にも及ぶことになる。さらに、一般財源化された場合には、国の所管官庁は、関与に注視する一方で、本質的な財源手当ての実態には目が届かず、地方財政計画の位置づけの中で、真に必要な額が手当てされていない実態も生じている。

本提言は、国が義務付けた支出は、形式的な(一般財源化された)手当てではなく、本質的な財源においても責任を持つこと、すなわち（以下で説明する）交付金でもって財源保障した上で、一般財源を「真の一般財源」として地方の主体性と自己責任を充足する財源とする。

国と地方の財政責任

国が義務付ける支出には財源保障が施されることになっている。、その役割を担うのが、国庫補助負担金と（いわゆる「補助裏」を補てんする）地方交付税の基準財政需要である。しかし、この制度においては、国は、真に必要な額を財政措置しているとは言えない。交付される交付税は基準財政需要から基準財政収入（地方税の75%）を差し引いた金額に等しい。基準財政収入部分は地方の自主財源による自己負担となる。国の責任として国が地方に義務付けるにも関わらず、国が全面的には財政責任を負わない格好だ。

一方、地方の単独事業とされる事業についても、交付税の財源保障が施されて

いる。地方が主体的・独自に判断すべき政策にも関わらず、地方は100%財政責任を果たしていないことになる。このような国と地方間で入り混じった財政負担は、国と地方の役割分担を不透明にさせ、自己責任を持たない、すなわち、コスト意識の欠如を生み出している。その結果、真に必要な政策・事業の選別（メリハリのある予算配分）が進まず、財政の膨張が放置されることにもつながりかねない。

なお、「直轄事業負担金」を含め、地方負担は受益に対する支払いとみなす向きがある。しかし、地方が負担するのは、自らが選択した受益であるべきだ。国が義務付けたり、国の判断で実施したりする事業からの受益は地方が選択したものではない。地方が必ずしも望んだ受益ではないかもしれないからだ。国、地方とも自ら決定した政策に関わる支出については、自ら財政責任を果たすことで、「自己決定と自己責任の一致」を図るべきだろう。さもなければ、財源に対する責任の所在は曖昧なままとなる。

地方交付税の機能の混在

現行の地方交付税は財源保障と財政調整の機能が混在している。その結果、一人あたり収入で測った地方自治体の財政力が交付税の前後で逆転する「過剰な財政調整」についても、公共事業などへの財源保障の要請でもって正当化される。その一方で財源保障の名目で交付税が増額されても、「一般補助金」の性格から財源保障された公共サービスへの充当は求められていない。事実、地方財政計画と地方の決算との間には乖離が認められてきた。これは地方自治の観点から妥当でも、地方交付税の原資を負担する納税者に対する説明責任には適っていない。また、国の義務付けた支出であるに関わらず、地方交付税で財源保障するならば、地方交付税は実質的に（特定）「補助金化」されていることになる。「地方自治の本旨」を実現する地方交付税の役割に即していない。

乱立する制度

法人二税の偏在に起因する地域間格差を是正するよう国は法人事業税の一部を「地方法人特別税」として国税化、「地方法人特別譲与税」として「水平的財政調整」を行っている。しかし、同じ財政調整を担う地方交付税との棲み分けは明らかではない。児童手当・子ども手当の地方負担分は、2010年度予算に

においては特例交付金で措置されている。公共事業関係では、地方の裁量を高めるよう既存の補助金・交付金を合わせた「社会資本整備総合交付金」が新たに設けられている。しかし、地方交付税、補助金等、既存の制度や国と地方の役割分担（国の財源保障の範囲・水準）の抜本的な見直しを伴うことなく、格差是正、地方の裁量拡充など、その場の政策要請に応じて対症的に新たな制度を講じてきた感がある。かえって、政府間財政移転制度の体系が複雑化している。

国税に隠れる地方財源のコスト

現行の地方交付税は所得税、酒税、法人税、タバコ税、消費税の5税の一定割合を原資とする。地方の観点からすれば、こうした地方交付税原資は「地方固有の財源」であり、便宜上、国が地方に代わって徴収しているに過ぎない。

「固有の財源」としての性格を明確にすべく、地方交付税を「地方共有税」に衣替えすべきとの主張もなされている。地方固有の財源であるならば、国民の負担感もそれ相応であって然るべきだろう。しかし、自分の支払う所得税や消費税の一部が地方交付税の原資であると認知している国民は多くあるまい。彼等は地方ではなく「国に税金を払っている」と思っているに違いない。法定率を上げた結果、国の一般歳出が乏しくなり、サービス・給付が低下したら、批判を受けるのは国の方だろう。地方は増税批判を回避したまま、税収増の果実を得ることになってしまう。

地方消費税にも、交付税と似たところがある。その税率が消費税（国税）の4分の1とされており、国が消費税を上げれば、それに「便乗」する形で増税を実現するからだ。例えば、消費税（国・地方）が現行の5%から10%に引き上げられたとしよう。正確に言えば、国税としての消費税の増加は4%で、1%（ $=4\% * 25\%$ ）は地方消費税の増税である。しかし、国民は増税したのは国と考えるに違いない。確かに「消費税の税率を引き上げて、地方への配分を増やすことで対応」するのは地方にとっては一番望ましいシナリオとなる。しかし、これでは、「住民と正面から向き合い、自らの責任と負担で施策を進める姿勢」からは程遠い。

3. 新しい地方分権改革：「地域主権」の実現

以下では、地方財政の望ましい姿として、目指すべき新しい地方分権改革を提言する。その内容は、国が行うべき財源保障の範囲を限定した上で、国庫支出金の交付金化、交付税の財政調整への特化など、地方財政の「質的」転換を図る。

「一括交付金」のあり方

「一括交付金」は「地方から見ても自由度がより高まることが期待」（第4次勧告）される。ただし、一括交付金の導入は、本来、国と地方の責任・役割分担の明確化と国の関与の見直しを伴わなくてはならない。その際、国が財源保障すべきサービスの中身と水準は明確にする必要がある。本提言では、そうした明確化の上で、既存の国庫補助負担金の「交付金化」を提言する。

第4次勧告および現在の議論の流れは、交付金を「当面は公共事業関係を中心としたもの」とし、これまでの補助金を寄せ集めたものにすぎず、地方負担を伴い誘導する「ひも付きの交付金」となりかねない。むしろ、本提言における交付金は、国が100%国庫負担で財源保障する分野とし、公共事業よりもむしろ、義務教育や社会保障がメインとなる「社会保障など義務的な性格のものについては、その必要額を確実に確保すべき」であれば、それは一括交付金の役割なのである。

つまり、一括交付金導入の目的は、国が「ナショナル・ミニマム」（最低限の生活水準）を財源的に保障し、国の責任と関与の範囲を明確化することで、それ以外の部分では完全な地方の裁量を実現し、究極的には住民の選択と責任の下で効率的な財政運営を行える制度を構築するところにある。

機能分離

政府間財移転の財源保障と財政調整の機能は分離して、それぞれを「新しい交付金」と「新しい交付税」に割り当てる。財源保障機能を担う交付金は（条件の緩やかな）特定補助金である一方、財政調整機能に徹した交付税は真の（用途は地方の裁量に委ねられた）一般補助金と位置づける。既存の特例交付金、地方譲与税のうち、財源保障を担う部分は、交付金に、残りの部分は交付税に吸収する。財政移転制度の体系の大幅な簡素化を図る。制度と機能を一致させることで地方自治の担い手たる国民にとって分かりやすい制度にする。

国が地方に義務付ける基礎サービスを増額するならば、その財源保障のための必要額は交付金の拡充で果たされるべきであり、そうすることで、国の財政責任が確保される。この下では、それぞれの政策要諦に対していずれの財政変数が調整されるか、予め明らかになる。

地方法人課税依存の是正

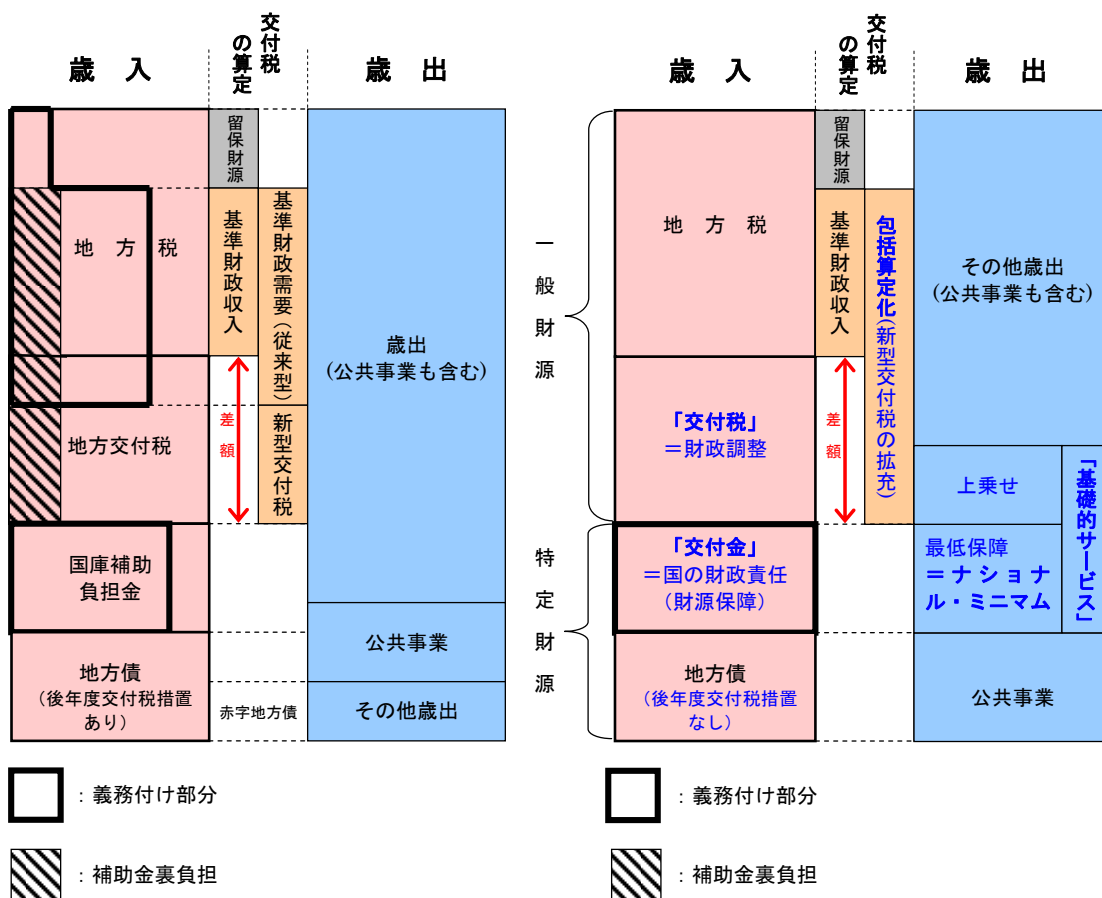
わが国の地方税の特徴（かつ問題点）としては、地方法人二税（法人事業税・法人住民税）への依存が上げられる。「企業も地域社会の一員」として法人二税の応益性を強調する向きもあるが、税負担の転嫁を勘案すれば、その負担と受益の関係は必ずしも明らかではない。税の応益性であれば、地域住民が負担する個人住民税や土地に対する固定資産税にこそ優先されるべきだろう。また、法人二税は地域間で偏在しており、格差を助長してきた。加えて、景気に左右され易いことから、地方の税収を不安定にする。地方自治体は住民と向きかって課税自主権を行使する上でも、地域間の公平や財政の安定化の観点からも法人二税への依存は是正されるべきである。

本提言では、地方法人課税は国税に移すことが望ましいと考える。「逆税源移譲」は地方分権に反するという意見もあろうが、真に必要なのは、地方の財政責任を確保し、公平、かつ安定的な財政運営を実現する地方税の充実である。

4. 提言：地方財政の望ましい姿

新改革試案のイメージ図と要点は以下のようにまとめられる。

図表1 現状(左図)と目指す姿(右図)



ポイント1：国と地方の役割分担の明確化

現在の幅広いサービスへの手厚い財源保障を改め、国の財源保障の範囲を基礎的サービスの最低水準（ナショナル・ミニマム）に限定する。基礎的サービスとしては消防・警察、義務教育、最低限の社会福祉、災害復旧等を念頭にお

く。その基準としては全国一律に保障されるべきで、地方が裁量的に担った場合、社会的にみて過少となり、日本全体に悪影響を及ぼす懸念があることが挙げられる。追加的な地方公共サービスについては地方自治体の完全な裁量と責任を求める。

ポイント2：基礎的サービスは財源保障し「交付金化」

地方自治を最大限尊重する観点から基礎的サービスの財源保障部分は、原則その全額を「交付金」として各自治体に配分する。交付金は財源保障対象の政策分野ごとに定められる。交付税のように一つの補助金制度に集約したり、個別事業別に細分化はしたりはしない。特定財源であるから用途はそれぞれの分野に限定されるが、運営の詳細は（民間委託も含めて）地方の裁量に委ねられる。交付金化と合わせて地方自治体の基礎的サービス供給の実態（アウトプット）を情報公開し、アウトカムで評価する制度を整備する。交付金の効果は定期的に評価する。評価に応じて交付金のあり方を見直すPDCAサイクルを徹底する。交付金の増額については、増税でもって措置することをルール化し国と地方に財政規律を与え、その膨張を防ぐ。合わせて交付金の決定は所管官庁に一元化し、水準及び関与のあり方の明確な責任を所管官庁に持たせる。

基礎サービス以外の公共事業は国による財源保障の対象から外れるが、そうした事業が地域に真に必要なならば自らの地方の一般財源を充てればよい。地域住民の観点からみても「無駄」であり、これまでは補助金が手当てされるから実施していたような公共事業は自ずと中止されるだろう。そのコストは全額、地方税の増税、ないし（基礎サービスのナショナル・ミニマム分は除く）他の公共サービスのカットという形で住民に帰着することになるからだ。住民のコスト意識こそ、公共事業の選別を進めていく上で不可欠なのである。

ポイント3：交付金は一括かつ包括的

交付金は、国が責任を持って定めたサービス水準を確保するために必要な額を算定し、（学校教育サービスであれば、生徒数など）透明性のある基準に基づき包括的に配分する。個別の事業別に細分化せず、カテゴリーの中で用途自由とする。義務教育、医療・介護、社会福祉など政策の大枠ごとに設ける。

個々の地方自治体は交付金の財源保障水準（ナショナル・ミニマム）を超過

して基礎的サービスを提供することができる。ただし、超過分は全額、一般財源の負担となる。また、交付金によって行われるサービスの水準を国は監視し、最低限のサービス水準の確保を地方に強制することで、国は、国民に説明責任を果たす。

ポイント4：交付税は財政調整に特化

現在の交付税については、「新型交付税」の比重を高めることで、基準財政需要の包括算定化を進める。地域間公平と機会均等の観点から財政調整（財政力の平準化）に特化した新交付税に再編成する。この新交付税は各自治体が独自の公共支出を賄うための財源となる。新交付税の目的は、基礎的サービスのうち最低保障水準を超過する分と基礎的サービス以外を賄う一般財源の「地域間格差」の是正であり、地域間での公平と機会の均等化を図るものである。

ただし、公平性確保のための財政調整は、負担に対する責任感の欠如につながり、自治体の財政的自立への誘因にも配慮しなくてはならない。均等化の程度は、留保財源率、交付税財源の規模によって決定される。留保財源の割合（現行の地方交付税は75%）は、財政調整の度合いを考慮しつつも現行よりも引上げ、地方に財政的自立へのインセンティブを与える。

ポイント5：交付税は地方固有の財源

交付税は「地方固有の財源」として位置づける。その規模・配分の原則については、「国と地方の協議の場」を通じて決定する。合わせて、新交付税の負担の所在も地方財政に固有であることを納税者に対して明らかにする。具体的には「交付税目的税」を創設、交付税の財源に充てる。目的税は国税に賦課（税額を課税ベース）して、国が「代理徴収」する。賦課税の対象は所得税とする。納税者にとっては所得税、住民税のほか、この目的税が徴収されていることになる。加えて、他の国税4税（法人税、消費税、酒税、タバコ税）に賦課することもあり得る。交付税特会の借入、一般会計からのアドホックな加算などは廃止する。交付税を拡充するときは、交付税目的税の税率を引き上げる。

ポイント6：地方の法人課税依存度の引き下げ

わが国の地方税の特徴（かつ問題点）としては、地方法人二税（法人事業税・法人住民税）への依存が上げられる。法人二税は地域間で格差を助長するほか、地方（特に都市圏）の税収を不安定にしてきた。これを是正すべく、法人事業税を国税化する。（既に国税化され、譲与税として配分されている）地方法人特別税分と合わせて、その財源は（交付税目的税として）交付税の原資、あるいは交付金として財源保障に充てるものとする。「逆税源移譲」は地方分権に反するという意見もあろうが、真に必要なのは、地方の財政責任を確保し、公平、かつ安定的な財政運営を実現する地方税の充実である。具体的には個人住民税や固定資産税を基幹税とすることが望ましい。

ポイント7：地方消費税の分離・独立化

地方消費税は安定的、かつ偏在性の少ない税源である。個々の自治体（都道府県）が課税自主権を行使（独自の税率を選択）できるわけではないが、地域住民にとって負担感が明瞭であるならば、受益との対応で当該自治体の行財政への関心と規律づけを喚起できるだろう。しかし、前述のように、地方消費税の負担感は国税の消費税に隠れている。国の消費税の税率を引き上げれば自動的に上げ幅の25%、地方消費税が引き上げられる構造は国の増税努力への便乗（ただ乗り）をもたらすばかりか負担への配慮から消費税（国税）の上げ幅も制約しかねない。そもそも、国と地方の財政事情は異なっており、各々独自に消費税の増税幅を決めることが望ましい。そこで本改革案では、地方消費税を独立税化して、消費税率とのリンク（現行25%）を切り離すことを提言する。税率は、住民税の利子割や地方タバコ税同様、標準税率（現行の1%）で全国一律とする。

5. 改革の効果

効果 1 : 国と地方の責任

国の財源保障の範囲と水準を予め明らかにすることで、国民にとって国と地方の役割分担が明瞭になる。国は基礎的サービスの最低水準の責任を持つ。交付金を削減して、基礎的サービスの質が全国的に下がるならば、その責任は国にある。国は、この実現に向けて、説明責任を果たす必要がある。一方、この下で、基礎的サービスを超越部分の責任は地方自治体が負う。基礎的サービスの質の地域間での格差は地方自治体の上乗せ支出、あるいはサービス提供の方法の違いによる。地方自治体は、この違いに対して住民に説明責任を果たさなければならない。

効果 2 : 財政移転の膨張の抑制

交付金の拡充は、財政赤字以外で財源確保することがルール化されるべきである（Pay as you go 原則）。例えば、社会福祉向けの交付金を引き上げるならば、国は交付金予算以外を削減するか、増税するか、あるいは公共事業など他の交付金をカットしなければならない。一方、財政調整のための交付税の増額は、国の一般会計からの加算措置や特別会計の借入によらず、交付税目的税の増税が義務付けられる。す「地方固有の財源」としての交付税は、国民が意識を持って、その増額に対処しなければならない。こうした財源確保のルールはコスト意識を喚起することで、財政移転の膨張に対する歯止めとなるだろう、

効果 3 : 地方の財政責任

地方は基礎サービスのナショナル・ミニマム（財源保障）の超過部分と基礎サービス以外の公共サービスの財源に対して財政責任を有する。地方が主体的に決定した支出に対して財政責任（「限界的財政責任」）を負うことになる。地方自治体はその財源を一般財源でもって賄わなければならない。支出総額の増加は地域住民の地方税負担増とリンクする。公共サービスは「ただ飯」ではなく、コストを伴うことが地域住民によって（今まで以上に）意識されるようになるだろう。地方自治体の効率的な財政運営への関心と監視の促進が期待される。

効果 4 : 地域間格差の是正

一般財源の地域間格差は、交付税の財政調整で是正される。交付税は、地方自治体の財政運営、地域経済の活性化の機会を均等化するもので、放漫財政に伴う損失を補填するものではない。地方の自立を支えるための財政調整である。

効果 5 : 都市圏の自治体の財源の安定化

本提言は法人事業税を国税化、交付金・交付税の財源に充てることを提言する。財政調整を伴わない交付金は都市圏の自治体にも交付されるから、法人事業税の国税化は、都市圏自治体に不利になることはない。逆移譲は一見、地方分権に反するとされるかもしれない。しかし、国税化は、格差是正と合わせて都市圏の自治体の財源の安定化に寄与するだろう。これらの自治体は交付金として基礎サービス向けに安定的な財源が保障される。

6. 改革の試算

上記のような地方財政改革で地方の財源はどのように変わるのだろうか？以下では、本稿で提言してきた地方財政の新しい姿の具体的なイメージを与えるべく、平成 22 年度の地方財政計画をベースにしたシミュレーションを行う。図表 3 は、現行の地方財政計画である。

図表2：地方財政計画（平成22年度）

歳入		歳出		平成22年度 億円
地方税	325,096	給与関係経費		216,864
法人事業税	16,793	1給与費		183,932
地方譲与税	19,171	(ア)義務教育教職員		55,508
地方特例交付金	3,832	地財10条(義務教育職員給与分)		47,813
地方交付税	168,935	上記以外		
法定分	95,530	(イ)警察関係職員		22,343
国庫支出金	115,663	(ウ)消防職員		12,095
1義務教育職員給与費負担金	15,938	(エ)一般職員及び特別職等		93,986
2その他普通補助負担金等	69,244	2追加費用		9,820
生活保護費負担金	22,367	2退職手当		22,800
児童保護費等負担金	5,526	3恩給費		312
障害者自立支援給付費等負担金	7,841	一般行政経費		294,331
児童手当及び子ども手当負担金	16,699	1国庫補助を伴うもの		144,313
上記以外	16,811	生活保護費		29,823
3公共事業費補助負担金	20,148	児童保護費		11,051
(1)普通建設事業費補助負担金	19,785	障害者自立支援給付費		15,682
(2)災害復旧事業費補助負担金	363	後期高齢者医療給付費		18,983
4国有提供施設等所在市町村助成交付金	267	介護給付費		19,868
5施設等所在市町村調整交付金	68	児童手当・子ども手当		22,177
6交通安全対策特別交付金	758	その他		26,729
7電源立地地域対策等交付金	1,415	地財10条(除義務教育職員給与分)		129,670
8特定防衛施設周辺整備調整交付金	248	地財34条(引揚者の援護も要する経費)		0
9石油貯蔵施設立地対策等交付金	57	上記以外		14,643
10地域活力基盤創造交付金	0	2国庫補助を伴わないもの		138,285
11社会資本整備総合交付金	7,520	3国民健康保険関係事業費		11,733
地方債	134,939	地方再生対策費		4,000
臨時財政対策債	77,069	地域活性化・雇用等臨時特例費		9,850
使用料手数料	13,126	公債費		134,025
雑収入	40,506	維持補修費		9,663
歳入合計	821,268	投資的経費		119,074
		1直轄事業負担金		7,072
		2公共事業費		43,319
		(ア)普通建設事業費		42,806
		地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)		15,378
		上記以外		27,428
		(イ)災害復旧事業費		513
		地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)		480
		上記以外		33
		(直轄・補助事業計)		50,391
		4一般事業費		49,405
		(ア)普通建設事業費		48,787
		(イ)災害復旧事業費		618
		5特別事業費		19,278
		(ア)過疎対策事業費		7,660
		(イ)地域活性化事業費		711
		(ウ)合併特例事業費		8,740
		(エ)防災対策事業費		1,129
		(ク)施設整備事業費(一般財源化分)		1,038
		(地方単独事業計)		68,683
		公営事業繰出金		26,961
		1収益勘定繰出金		13,562
		2資本勘定繰出金		13,389
		水準超経費		6,500
		歳出合計		821,268

○地方財政法第十条
地方公共団体が法令に基づいて実施しなければならない事務であつて、国と地方公共団体相互の利害に関係がある事務のうち、その円滑な運営を期するためには、なお、国が進んで経費を負担する必要があるものについては、国がその経費の全部又は一部を負担する。例えば、教育や厚生に関する経費。

○地方財政法第十条の二
普通建設事業費に要する経費、公営住宅の建設に要する経費。

○地方財政法第十条の三
災害救助事業に要する経費、災害弔慰金及び災害障害見舞金に要する経費、災害復旧事業に要する経費。

○地方財政法第三十四条
引揚者の援護に要する経費。

(出所) 平成22年度地方財政計画(総務省)

基礎サービスの範囲

本提言における地方財政の姿を数値で表すには「基礎的サービス」に関わる支出を特定しなくてはならない。ここでは、基礎サービスの範囲を教育、福祉、警察・消防関連とし、地財計画における現行の財源保障を最低保障水準(ナショナル・ミニマム)とみなした。具体的には、給与関係経費(約21.7兆円)が

らは、義務教育教職員、警察関係職員、及び消防職員分の計約 8.1 兆円を、一般行政経費（約 29.4 兆円）からは、生活保護費、児童保護費、障害者自立支援給付費、後期高齢者医療給付費、介護給付費、児童手当・子ども手当、国民健康保険関係事業費の合計約 12.9 兆円を、投資的経費（約 11.9 兆円）からは、地財 10 条-2(普通建設事業、公営住宅建設)および地財 10 条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)の計約 1.6 兆円を基礎サービス経費とし、全額、国による財源保障が求められているものとした。これらを交付金でもって措置するとすれば、交付金額は約 22.7 兆円あまりとなる。無論、交付金の規模は、財源保障の範囲により、他のケースも考えられる

交付税の規模

平成 22 年度地財計画ベースで見ると、国から地方への財政移転規模は地方交付税（約 17 兆円）、国庫支出金（約 11.6 兆円）、地方特例交付金（約 0.4 兆円）、及び地方譲与税（約 1.9 兆円）（法人特別譲与税を含む）である。これに国税化される法人事業税を加えた額を、財政移転（交付金、交付税）の総額とする。従って、交付税の額は、交付金 約 22.7 兆円を差し引いた約 9 兆円となる。財政移転総額を一定とすれば、財源保障の範囲が狭く、交付金の規模が小さくなれば、合わせて交付税額は大きくなる。

交付税が現行の交付税から大幅に縮小することは、即、交付団体の財政運営を行き詰まらせることにはならない。これまで国庫負担金と交付税で折半されてきた基礎サービスのナショナル・ミニマム部分が全額、交付金でもって賄われるからだ。この結果、交付団体は自主財源である地方税や交付税を基礎サービス以外の公共サービスに充当することができる。

ただし、今回の推計では、地方税の改革には触れていないため、提言で国税化される法人事業を除いた地方税総額は現行制度から変わりはない。財政移転制度の改革と合わせて、地方の税源の見直し、地方税の充実を含む税制改革が必要なことは言うまでもない。その一環としては法人住民税（法人税割）と消費税の交付税率分（現行 29.5%）との税源交換もありうるだろう。地域間の税収格差への対処となる。また、地方消費税率の引き上げ、市町村の基幹税たる固定資産税（特に土地）課税の強化は地方税収の拡充に寄与するはずだ。」

新しい地方財政の姿

改革後の地方財政計画は図表4のように与えられる。(ただし、直轄事業負担金は全額国庫負担とし、相当額を地方財政計画の歳出から差し引いている。)本提言で提示する地方財政全体(マクロ・ベース)の改革の姿を表す。国の財政責任は交付金の対象範囲である。地方債充当分を合わせて、残りは地方が財政責任を負うことになる。

図表3：改革後の姿：

交付金 =国の財源保障	227,426	給与費	地財10条(義務教育職員給与分)	47,813
			警察	22,343
			消防	12,095
		一般行政経費	生活保護費	29,823
			児童保護費	11,051
			障害者自立支援給付費	15,682
			後期高齢者医療給付費	18,983
			介護給付費	19,868
			児童手当・子ども手当	22,177
			国民健康保険関係事業費	11,733
		投資的経費	地財10条-2(普通建設事業、公営住宅建設)	15,378
			地財10条-3(災害救助事業、災害弔慰金見舞金、災害復旧事業)	480
地方税	308,303	給与関係経費		134,613
		一般行政経費		165,014
		地方再生対策費		4,000
地方債	134,939	地域活性化・雇用等臨時特例費		9,850
使用料手数料	13,126	公債費		134,025
雑収入	40,506	維持補修費		9,663
新交付税	89,896	投資的経費		96,144
		公営企業繰出金		26,961
		水準超経費		6,500
歳入合計	814,196	歳出合計		814,196

7. 移行過程における姿

しかしながら、新しいの制度を構築するには、時間を要する。そこで最終的にあるべき姿に向けた移行過程を明らかにする。、長期的な改革ルールを定めて、真の目標に着実に進むことが必要である。具体的には以下の4点の改革をおこなう。移行過程における地方の財源構成は図表5のようにまとめられる。

ポイント1：基礎的サービスの明確化

基準財政需要と国庫支出金の中の基礎的サービスを明確にする一方、その財源保障部分は総務省と所管官庁で担当することとする。但し、基礎的サービスへの国庫負担金は即「交付金化」し、財源保障部分の切り込みと共に関与の縮小を着実に進める。

ポイント2：新規地方債への交付税措置の廃止

既に約束された地方債の元利償還費への交付税措置については暫定的に継続する。ただし、新規の地方債からは交付税措置は行わない。交付税特会の借入れや一般会計からの特例加算は停止することで地方予算のハード化をはかる。

ポイント3：交付税算定の簡素化

交付税の基準財政需要のうち基礎的サービスへの財源保障と既存の地方債への交付税措置を除いた部分は新型交付税化することで簡素化を行う。

ポイント4：基礎的サービス以外への財源保障の廃止

順次、基準財政需要額中の基礎的サービス部分を交付金に移し、それに伴う交付税による財源保障は廃止していく。また、基礎的サービス以外の国庫支出金を廃止、相当額は交付税の原資に回す（交付税目的税に税源移譲する）。

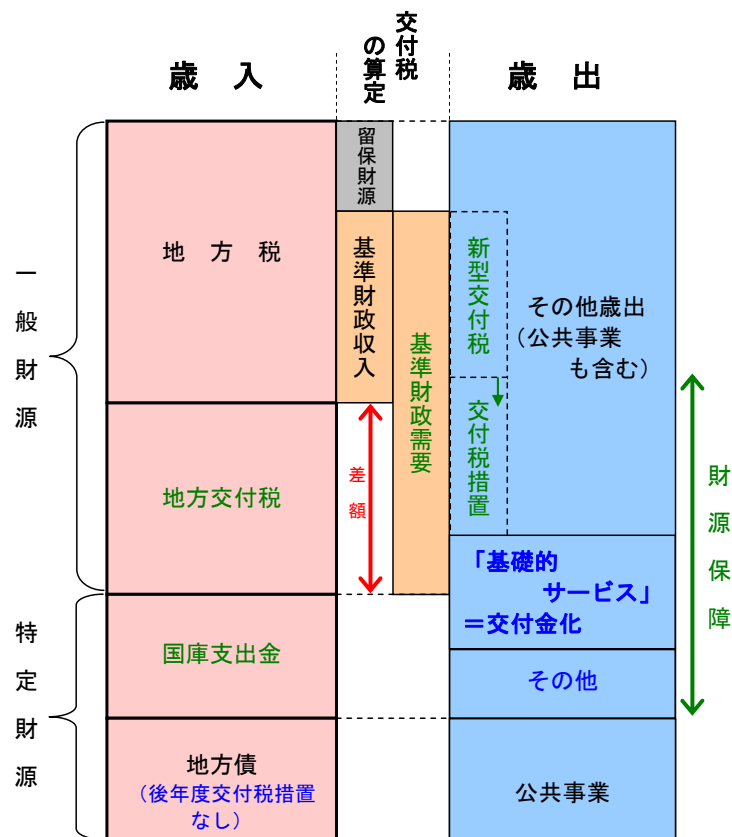
ポイント5：激変緩和措置

地方の収入の変動を回避するため、特例交付金として激変緩和措置を行う。具体的には財政移転額が多く減じられる自治体には期限を区切って改革に伴う収入ロスを補填する制度を設ける。その財源としては交付税の原資を当てる（その分、交付税の総額は減じられる）。

ポイント6：特殊な財政需要への対応

移行措置として、公共事業に関わる特殊な財政需要について、別途、特例交付金として措置、道州制による行政区の広域化、地域経済政策の広域自治体（道州政府）への権限移譲と合わせて、順次縮減し、解消を目指す。

図表4 移行過程の姿



8. おわりに

本提言での地方税財政改革の実現は財政移転制度の役割の「質的」転換を求めるものである。従来の集権体制において交付税を含む財政移転の役割は国が企画した政策・事業を地方が（国の義務付け・枠付け通り）執行するための財源を保障することにあつた。分権型社会における財政移転は、社会的に重要な公共サービス（基礎的サービス）の最低水準（ナショナル・ミニマム）の保障と、地域間格差の是正による地域経済の活性化・自立に向けた「機会の均衡化」を果たす。国の義務付け・財源保障は基礎的サービスのナショナル・ミニマムに限定され、それを超過する支出、及び基礎的サービス以外の地方公共サービスについては地方が地域のニーズに即して自己決定するローカル・オプティマムを尊重する。仮に国が自身の財政事情から交付金を削減するとしても、その帰結（基礎的サービス水準の低下）は国の責任である。交付税の役割は地域間財政力の平準化（財政調整）にある。事後的救済・損失補てん（地方予算のソフト化）ではなく、地方の主体性・自己責任に適う制度であるべきだ。無論、自立の難しい地域もあるだろう。しかし、自立可能な地域の自立が進まなければ、財政移転制度の持続可能性自体が危ぶまれ、真に弱者の地域を救うための財源も確保できなくなってしまう。

地方自治の究極の担い手は地域住民自身である。したがって、地域住民にとって地方財政のコストが明らかなことが望ましい。交付税法定率の目的税化、地方消費税の分離・独立税化はその一環である。本提言は、地方の財源の安定化・偏在の是正のため、法人事業税の国税化を提言している。逆移譲は地方分権に反する、法人企業への応益課税を損なうとの批判もあるだろう。しかし、わが国の地方法人課税の「実態」は、都市圏自治体の財源の不安定化、法人企業に偏った課税自主権の行使（超過課税）である。応益原則は主権者たる地域住民にこそ徹底されるべきだろう。具体的には個人住民税・固定資産税への課税自主権の強化である。

地方分権はわが国の新しい姿を模索する改革である。求められるのは、中央官庁と地方自治体、政治家など利害当事者らの妥協の産物としての改革ではなく、わが国の将来像へのビジョンである。