

「基本方針2006」と地方財政

高木健二（地方自治総合研究所研究員）

はじめに

政府の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（以下、「基本方針 2006」と略称）の策定に向けて、各方面の動きが活発になった。6 月中にとりまとめ予定が延び、「基本方針 2006」は、7 月 7 日閣議決定された。以下では、三位一体改革の第一期の意義と問題点、第二期改革に向けた地方 6 団体の提案、竹中総務大臣の私的懇談会の提案、さらにこれらを踏まえたはずの「基本方針 2006」について検討する。

「基本方針 2006」の内容は、広範多岐にわたるが、地方財政に影響を及ぼす「歳出・歳入一体改革」を中心に検証する。「基本方針 2006」では、結果的には地方 6 団体の「中間報告」、竹中懇談会の「中間とりまとめ」などの具体的提案内容は、ほとんどは軽視され、とくに三位一体改革による税源移譲が空文化させられたため、財政再建を至上目的とした歳入改革＝増税、歳出改革＝歳出削減・行革に純化されてしまっている。地方 6 団体、総務省の戦略的失敗といえよう。

1. 第一期の三位一体改革の意義と問題点

(1) 補助金廃止額は 4.7 兆円

① 地方提案骨抜き補助金廃止

まず 2004 年度から 2006 年度までの三位一体改革の対象となった国庫補助負担金（以下、補助金と略称）についてみてみよう。ここでは三位一体改革の対象外の補助金の廃止・新設等は除外する。この 3 年間で 4 兆 6661 億円（2003 年度分を除く）の補助金が廃止され、そのうち税源移譲に結びつくものが 3 兆 94 億円、スリム化と称した単なる補助金廃止が 9886 億円、補助金の事実上の温存にすぎない交付金化が 7943 億円ある（図表 1「国庫補助負担金廃止・税源移譲」を参照）。

図表 1. 国庫補助負担金廃止・税源移譲

年 度	補助金廃止額	税源移譲額	交付金化	スリム化
2003 年	義務教育共済長期等 2344 億円			
2004 年	公立保育所、義務教育退手等 4749 億円	6558 億円	1330 億円	4235 億円
2005 年	国民健康保険、義務教育等 1 兆 1239 億円	1 兆 1160 億円	3430 億円	3011 億円
2006 年	国民健康保険、義務教育等 6301 億円	6269 億円	2570 億円	1689 億円
	新規分（2005 年 11 月与党合意）6544 億円	6106 億円	613 億円	951 億円
合 計	3 兆 1177 億円	3 兆 93 億円	7943 億円	9886 億円

出所）総務省資料等より作成

小泉首相の要請でとりまとめた地方 6 団体の補助金廃止の提案の大半は、各省官僚から無視され、国民健康保険、児童扶養手当、児童手当、義務教育等の国庫負担率削減を伴う税源移譲が実施される結果となった。また公共事業関係の補助金廃止要求は、ほとんどすべてが交付金化にすり替えられてしまった。

さらにこれら補助金廃止にかかる法令等の改正も国庫負担率を定める条項に限定して変更・廃止するだけで、国の地方に対する関与は変わらず、権限移譲等も行われず、自治体の自由度はほとんど高まらなかった (1)。ただ自治体は「自由度」について、補助金が廃止されたらその事業自体を削減できる自由があると一面的に理解している向きがあることも指摘しなければならない。義務教育等は補助事業でやろうが地方単独事業でやろうが行政水準は変わらない。補助金に縛られず、留保財源を活用し義務教育の水準をアップし、多様なニーズにも対応できるところに自由度を高める意味があろう。むしろ公共事業の補助金廃止こそ、地域の実情に合わせて事業を改廃でき、無駄な事業を淘汰し真に必要な社会資本整備を可能とする自由を手に入れることができるといえよう。

地方 6 団体は第二期改革分として 4.3 兆円の補助金改革案を提示しているが、従来のように公共事業費補助金廃止で市町村を例外としないなどの厳しい姿勢が求められよう。

さらに財務省は、老人医療 3.7 兆円、市町村国民健康保険 2.2 兆円、生活保護 2 兆円、介護保険 1.8 兆円等の社会保険制度の国庫負担金削減を狙っており、地方 6 団体側の論議の深化と堅い結束が求められる。

②施設整備費補助金廃止

2006 年度分として、消防防災施設整備費補助金、地域介護・福祉空間整備費等施設整備費交付金、次世代育成支援対策施設整備費交付金、医療施設等施設整備費補助金、資源循環型地域振興施設整備費補助金、新事業支援施設整備費補助金など施設整備費の国庫補助負担金が廃止され、税源移譲されることになった。

財務省はこれらの補助金の財源は国債発行により調達しており、税源移譲する財源はないとして反対していたものである。地方 6 団体等の反論にもあるように公共事業の補助金財源として調達した国債も国民の税金で償還しており、この分を税源移譲できないという根拠はない。これが突破口となり、今後とも公共事業補助金の一層の税源移譲が進むことを期待したい。これらに係る財源措置については、税源移譲分は所得譲与税に組み入れられるとともに、当面、地方債計画上、施設整備事業（一般財源化分）700 億円が計上され、その元利償還金は後年度に交付税の基準財政需要額に 100 % 算入されることになった。

(2) 税源移譲は 3 兆円

3 兆円の税源移譲は、2006 年度税制改正において、所得税から個人住民税所得割で行う。個人住民税所得割の税率を 10 %（道府県民税 4 %、市町村民税 6 %）の比例税率（一本化）にすることになった。比例税率化によって都市部の高額所得者の納税による税の集中を一定程度緩和できるからである。ただしこれに対しては都市部の自治体から減収になるとの不満があった。また税源移譲が都市部の自治体に集中することから、この集中の緩和を図るため、法人事業税の分割基準の見直しも実施された。

ともかく補助金廃止・税源移譲に伴う都道府県、市町村の税収の変化等は以下のとおり

である（図表 2「2007 年度以降の税源移譲による税収の変化」を参照）。

図表 2.2007 年度以降の税源移譲による税収の変化

	都道府県	市町村	合計
移譲前税収	2 兆 5100 億円	6 兆 2100 億円	8 兆 7200 億円
補助金削減額	2 兆 2800 億円	7300 億円	3 兆 100 億円
税源移譲額	2 兆 1800 億円	8300 億円	3 兆 100 億円
移譲後税収	4 兆 6900 億円	7 兆 400 億円	11 兆 7300 億円

出所) 総務省資料より作成

(3) 交付税改革

①三位一体改革分の交付税による財源保障

a) 地財計画による財源保障

三位一体改革対象の補助金廃止分は、地財計画の歳入には所得譲与税、税源移譲予定特例交付金（2007 年度以降は住民税所得割）として算入し、歳出には一般行政経費の補助金を伴わないもの（地方単独事業費）に算入し、収支バランスをとることでマクロの財源保障が行われた。収支バランスをとるといふことは、歳出に対して地方税等の歳入が不足する場合は、最終的に交付税、地方債等で財源保障することを意味している。

b) 交付税による財源保障

税源移譲に伴う財政力格差是正の措置として、税源移譲分は通常は 75 % 算入であるが、100 % 基準財政収入額に算入し、これと対応して補助金廃止に伴う補助事業廃止分は地方単独事業費として基準財政需要額に 100 % 算入することになった。これは都市部への税源の集中を緩和し地方圏の自治体の財源保障・財政調整を行う措置である。

基準財政収入額に 100 % 算入された所得譲与税、税源移譲予定特例交付金は、2007 年度以降は比例税率 10 % の住民税所得割（都道府県 4 %、市町村 6 %）に統合される。

基準財政需要額にはそれぞれの行政費目ごとに単位費用又は補正係数に算入され、基準財政収入額と基準財政需要額の差し引きで決まる普通交付税で自治体ごとのミクロの財源保障が行われている (2)。

ただし給与費カット、公共事業費削減など三位一体改革以外の財政再建策で削減されている補助事業や地方単独事業があるため、三位一体改革対象の補助金廃止分がそれだけ交付税総額、個別の普通交付税額の増額となって表われていない。したがって三位一体改革による補助金廃止分とそれ以外の財政再建＝行革による補助金廃止分とを一緒くたにして、交付税総額、個別の普通交付税額だけをみて、三位一体改革分は最終的に交付税で財源保障されていないというのは誤った認識である。基準財政収入額、基準財政需要額への算入状況をつぶさに検証する必要がある。これを手抜きして三位一体改革で交付税が削減された、三位一体改革はごまかしだというのは余りにも粗雑な議論である。

また不交付団体については、三位一体改革分の所得譲与税額が補助金廃止額を下回った場合には、地方債の調整債（50 億円、2006 年度）で財源保障されるようになった。

②交付税の行革算定

交付税見直しが以下のとおり行われたが、これらは一部経済界等の交付税見直しの要求を取り入れたもので、いずれも交付税制度の客観性・中立性を損なう措置であり、交付税制度の趣旨に反するもので好ましくない。

a) 行革インセンティブ算定として、歳出効率化努力に応じた算定 400 億円 (2005 年度)、徴収率向上の努力に応じた算定 100 億円 (2005 年度) を行った。

b) 企業誘致による税収確保努力インセンティブ強化として、都道府県分の留保財源率を 20 % から 25 % に引き上げる。

c) アウトソーシングによる効率化を算定に反映するため、ごみ収集、学校給食等について効率化を前提とした算定を行う (2000 億円)。

d) 段階補正については、小規模町村の算定を効率的な自治体を基礎に縮減する (2000 億円)。ただし段階補正見直し分は、単位費用に算入しているとされる。

e) 算定の簡素化

都道府県分の補正係数を半減する、事業費補正を大幅に縮減する。

都道府県の補正係数の整理・廃止分は、単位費用に算入されており問題はない。また都道府県、市町村の事業費補正の縮減については、事業費補正による基準財政需要額の増加額は減少しつつあるが、事業費補正の縮減分は単位費用に算入されており、交付税総額に影響はないが個別の自治体ごとのバラツキの影響がある。

③不交付団体人口の増加

不交付団体の人口割合を 11.5 % から 18.4 % (2005 年度) に高め、2010 年代初頭に人口割合 3 分の 1、税収割合 2 分の 1 を目指すとしていたが、ただやみくもに基準財政需要額をカットすればよいというものではなく、税源移譲をきちんと実施すれば、都市部の自治体の交付税への依存度は自ずから低下若しくは不交付団体化する。それでも地方圏の自治体に対する交付税の財源保障・財政調整の強化が必要である。

(4) 第一期三位一体改革の問題点

①三位一体改革の成果と問題点

a) 4 兆円の補助金廃止により 3 兆円の税源移譲が行われたことは、補助金廃止内容を別にすれば戦後の地方財政史上でも画期を成すこととして評価すべきである。三位一体改革を過小評価する意見が多いが、この三位一体改革の税源移譲がなければ、2004 年度からの累次の「基本方針」は、財務省主導型の財政再建を至上命題とした歳出削減＝行革、消費税増税などに純化され、地方分権強化のための地方財政の充実強化はほとんど進まなかったであろう。どんな国庫補助負担金もいずれ整理されるが、税源移譲による地方税強化は永遠であることをもって瞑すべきであろう。

国庫補助負担金の一般財源化の方法には二つあり、一つは補助金廃止分を税源移譲と交付税で財源保障する、もう一つは交付税だけで財源保障することである。従来の国庫補助負担金廃止による一般財源化は、後者の交付税の財源保障中心であった。従来の一般財源化は、以下のとおりであった (図表 3「国庫補助負担金等の一般財源化の状況」を参照)。

図表 3.国庫補助負担金等の一般財源化の状況

年 度	1994年	1995年	1996年	1997年	1998年	1999年	2000年	2001年	2002年
影響額	486	198	36	54	462	43	13	16	0

出所)『地方財政データブック平成17年度版』、参議院総務委員会調査室、単位/億円

これらの中で、1994年の市町村保健活動費交付金138億円、国保事務費100億円、1998年の保健事業費負担金184億円などが目立つ程度であり、後は零細補助金ばかりであった。これらの廃止額は、交付税が伸びていたときであり、その中に吸収されていき自治体からの特段の不満もなかった。ただし不交付団体は補助金が減額されるだけで、不足分は調整債で補てんされたが、実際のメリットはなく厳しい批判を行った。自治体が、国庫補助負担金の廃止に伴う財源保障について、税源移譲による地方税増税よりも交付税増額による容易な財源保障を求めた結果である。

今回の税源移譲による地方税の充実、都市地域の府県、市町村の交付税への依存度を低下させ、地方税を中心とした自立的財政運営を促すことは明らかである。地方圏の自治体でも財政的自立にはならないがそれでも財政的自律意識が高まることが期待される。

税源移譲に伴う地方税の充実、交付税特会の借入金の増大、地方特例交付金、地方債の増発などによる行き詰まった地方財源不足の補てん措置の打開にもなる。ただし税源移譲に伴い地方圏の自治体を中心に財政力格差が拡大するため、引き続き交付税による財源保障・財政調整が必要なことはいうまでもない。

b) 補助金廃止の内容は、国民健康保険、児童扶養手当、児童手当、小中学校の義務教育の国庫負担率引き下げなど地方6団体の意図に反する補助金改革のみが行われた。

地方6団体は余り望まなかったが、国民が最も望んでいた公共事業補助金は、一部施設整備費の補助金廃止以外はすべて交付金化しただけで終わり、補助金官庁を取り巻く「政官業」の利権構造がそのまま温存された。

c) 義務教育については、中学校教職員の人件費8500億円が、地方6団体の要求どおり、廃止されたが、小学校、中学校の義務教育費の国庫負担率は、2分の1から3分の1に引き下げられた。なお3分の1になった「義務教育国庫負担制度の堅持」が確認された。ただし教材費など義務教育費の補助金廃止・一般財源化に伴い、自治体の側が一般財源化された分を義務教育費に使わず平然と他の経費に流用している実態も明るみに出され、文科省官僚の補助金堅持の姿勢を勢いづかせた責任も指摘される(3)。

生活保護については、地方6団体は生活保護の法定受託事務返上運動を拡大し対抗した結果、生活保護費は除外されたが、児童扶養手当の国庫負担率は4分の3から3分の1、児童手当の国庫負担率は3分の2から3分の1に引き下げられた。なお地方は生活保護の適正化に「真摯に取り組む」ことが明記された。

d) 財務省は、施設整備費の補助金廃止と税源移譲については、これらの財源は国債で調達しており、移譲する税源はないとして反対していたが、地方6団体の要求をほんの一部取り入れて、消防施設整備費、公立学校施設整備費、地域介護・福祉空間整備等施設整備費、資源循環型地域振興施設整備等の補助金が廃止され税源移譲された。しかし補助金

廃止額の 5 割しか税源移譲されなかった。三位一体改革の当初の基本方針では、経常的経費の補助金は 100 % 税源移譲、投資的経費の補助金は 80 % 税源移譲と決められていたが、50 % 税源移譲に値切られた。

e) 補助金廃止に伴う関係法律は当該補助金の負担割合のみを改廃しただけであり、国から地方への権限移譲は行われず、国の関与はほとんど変わらず、自治体の自由度が高まったとはいえない。

三位一体改革に伴う自治体の財源保障については、2005 年度の政府・与党合意で、2006 年度までは交付税、臨時財政対策債、地方税を合わせた所要一般財源の確保は決まったことは評価できるが、2007 年度以降はまったく不透明であり、自治体の不安をつのらせている。中期の地方財政ビジョン等を早急に策定し、地方財政の安定的・計画的運営の方向性を明示する必要がある。

② 第二期改革への課題

第一期の三位一体改革の結果は、手放しで評価できないが、補助金廃止をめぐる国地方の協議の場、生活保護に関する国地方の協議の場などが設定され、機能したことは当たり前のこととはいえ評価したい。さらに地財計画、交付税算定、地方財政中期ビジョン策定などについても総務省と地方 6 団体との協議が行われるようになったことも遅きに失しているが評価できる。第二期改革では、これらが一層充実されることを期待したい。

地方 6 団体は、三位一体改革の第二期分として、4.3 兆円の補助金廃止、消費税 5 % のうち地方消費税の 1 % から 2.5 % への引き上げによる税源移譲などを主張しているが、政府・与党の具体化の見通しはたっていない。小泉首相は、「三位一体改革は、地方の意見を尊重し、地方の発言力を拡大する方向で進めたい。これで終わりではない」（政府主催全国知事会、2005.11.11）としているが、9 月退陣によりその実現の保証はない。

地方 6 団体の主張どおり、今後とも、国と地方との協議の場は、辛うじて継続が決まったが、第二期改革は、実質的には次期政権の課題であろう。

2. 「地方共有税」と「新型交付税」

(1) 税源移譲は国地方 5 対 5 ～ 地方 6 団体

① 「中間報告」の内容

新地方分権構想検討委員会（委員長・神野直彦東大教授）の分権型社会のビジョンの中間報告として「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」を地方 6 団体に提出した（2006.5.11、以下、中間報告と略称）。地方 6 団体は、この「中間報告」を地方自治法で規定する国への意見提出権（地方自治法第 263 条の 3 第 2 項）にもとづき、国に意見書として提出した。この主な内容は以下のとおりである。

a) 地方行財政会議の設置

国と地方の協議の場を法定化し地方行財政会議を設置し、国と地方の役割分担、国による関与・義務づけ、国庫補助負担金、地方税財政制度、地方への事務・負担の義務づけとなる法令、施策等について協議する。なお現行の地方財政審議会は強化の上、地方財政委員会に変更する。

b) 税源配分の実施

消費税の国と地方の配分割合を 2.5 対 2.5、個人住民税所得割を 3 % 上乗せ、地方税は偏在性の少ない税目、地方共有税は偏在性の大きな税目、などで国と地方の配分割合を 5 対 5 にする。

c) 「地方共有税」への名称変更

地方交付税は、a) 地方共有税に名称変更する（特別会計に入るまでは地方共有税、特別会計を出てから地方共有税調整金）、b) 原資は特別会計に直入する、c) 財源不足の解消は地方共有税の法定税率引き上げと必要に応じて地方税の税率変更で行う、d) 3～5 年に一度地方共有税の法定税率、必要に応じて地方税の税率変更を行う、e) その他の年度の財源不足は地方債又は特別会計内の新設の基金により調整する、f) 特例加算、特別会計借入金は廃止する。

d) 国庫補助負担金の半減

税源移譲の国の財源は、地方の「補助金改革案」を踏まえ、国の責任と判断で措置する、当面、国庫補助負担金の総件数（『補助金総覧』の目レベルで 439 件）を半減する。奨励的補助金、施設整備費の補助金、生活保護等を除く経常的国庫負担金は廃止し一般財源化する。公共事業の国庫補助負担金は地域偏在が少なく身近な事業は廃止し一般財源化する。国の直轄事業負担金は廃止する。将来的には国庫補助負担金は全廃し、国が地方に要請する法定受託事務の必要額を国が委託費として全額負担する。その際、災害復旧や医療制度等における国と地方の経費負担のあり方に慎重に配慮する。

e) 財政再建の推進

地方の財政再建は、国と地方の役割分担、国による関与・義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消、国の出先機関の廃止・縮小、地方の「補助金改革案」の実現などで行う。

f) 財政再建団体基準の透明化等

財政再建団体の未然防止のため、外郭団体の負債も考慮した財政指標の開発、情報公開の徹底と監査機能の充実する。財政再建団体になった場合は、首長、議会の責任を問う仕組みを強化し、住民負担を求める仕組みを導入し、債務を完全履行する。ただし工業用地造成事業債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債については、債権カット等貸して責任を負わせる仕組みを検討する。

また小規模自治体の起債等を考慮し、都道府県単位、自治体全体での地方債の共同発行機関を設置する。

g) 新地方分権推進法の制定

新地方分権推進法を制定し、地方分権の基本理念、地方分権推進計画を策定する。議員立法による制定も考慮する。

② 「中間報告」の意義と問題点

a) 地方行財政会議が目玉

地方 6 団体の「中間報告」にある、地方行財政会議の設置、税源配分の実施、財政再建の推進、新地方分権推進法の制定の提案は、かねてよりの地方の側の要求であり、当然に実現されるべき課題である。

b) 交付税特会直入論

ただし地方交付税の地方共有税への変更は、国税の法定分の交付税原資を一般会計を経由せず特別会計に直入する、財源不足の解消を特例加算や特別会計の借入金ではなく法定税率の引き上げで賄うという基本が実現されない限り、単なる名称変更は無意味である。

交付税が地方固有の財源であることは歴代の首相、旧大蔵大臣、旧自治大臣が度々国会答弁で確認しているにもかかわらず、これに逆らって交付税は国の交付金であるかのように宣伝しているのは旧大蔵官僚、現財務官僚だけである。交付税が地方固有の財源であることを明確にするためだけの名称変更ならば、これは一部財務官僚のためにする法令改正にすぎず、膨大な関係法令の改定作業やそれに係る経費などを考慮すればまったく無駄なことである。

ともかく交付税特別会計への直入、法定税率の引き上げは当然のことであるが、旧大蔵省・旧自治省間の「50年戦争」の争点であり、そう簡単ではない。

c) 地方財源不足対策は地方税、地方債

地方財源不足の解消を法定税率引き上げと必要に応じた地方税率の引き上げで行うというのは、地方財政中期ビジョン（5年間程度）の策定を前提に交付税を5年間程度法定税率で固定し、それ以外に生じる財源不足は地方税の税率アップと地方債等で賄うというかねてからの総務省の構想を述べたものである。

また特別会計内の基金の新設は、中央レベルで交付税の年度間財源調整を行うというもので、総務省の行っている交付税の年度間繰越（2005年度1兆347億円、2006年度1兆2900億円）を追認することになる。また現行の個別自治体における積立金の積み立て・取り崩し等を基本とした年度間の財源調整（地方財政法第4条の2、3、4）との関係が不明確である。

d) 補助金件数の半減

国庫補助負担金の廃止については、公共事業補助金は身近なものだけを廃止し一般財源化するというだけでは、区分が不明確で補助金温存になってしまおう。高速道路等国が実施すべき公共事業以外はすべて地方が実施することを原則とした補助金廃止にすべきである。地方6団体の従前の公共事業補助金廃止提案は、町村に配慮し市町村が事業主体となるものを除外するなど曖昧な中身が残っており、これらを温存している限り中央省庁からその足下を見透かされ、結局公共事業の補助金廃止は一向に進まない恐れがある。

e) 財政再建団体にかかる責任問題

財政再建団体問題については、第3セクター等の外郭団体に対する債務保証等が行われ、これらの財政破綻が誘因となり普通会計の財政破綻の原因となっている例が多いため、これらを財政健全化の指標に入れる必要がある。今回の夕張市の場合は膨大な一時借入金による第3セクター等に対する貸付金が財政破綻の原因となっている。

財政再建団体化した場合の首長、議会は、いずれ財政責任、政治責任をとって辞職、解散すべきを初めとして責任が追及されるべきが普通であるが、財政破綻の場合の住民負担は現行でも使用料・手数料の大幅引き上げ、地方税の徴収率の引き上げ、行政サービスの引き下げ等が実施されており、これを改めて制度化する必要はない。住民責任を問うならば、その前提として普段の自治体の財政運営等に住民参加を求め、住民に対する財政責任の分担が行われていなければならない。

また工業用地造成事業債等についての債権カットの検討は、債権者側からの地方債の利率の大幅アップにつながる可能性があり、民間金融機関の地方債引き受けに対する従来の姿勢を根本的に変え、その影響は計り知れないであろう。ちなみにこれらは地域開発事業債（公営企業債）2444 億円の中の臨海土地造成事業 1423 億円、内陸工業用地等造成事業 496 億円、流通業務団地造成事業 54 億円、都市開発事業 407 億円などが該当する（いずれも起債充当率 100 %、2006 年度地方債計画）。

f) 地方債の資金調達

行政改革推進法の成立に伴い、公営企業金融公庫は政策金融スキームで行う必要はないとして廃止し資本市場（民間金融機関等）を活用した仕組みとすることになった。従来の公営企業金融公庫資金 1 兆 4000 億円（2006 年度）の安定確保が求められており、その具体化として新たな都道府県単位又は自治体全体としての共同発行機関の整備は必要である。地方 6 団体もすでに公営企業金融公庫の行ってきた低利・長期の資金（下水道、交通、病院は 28 年、平均 25 年）の安定供給の継続が必要であるとして、自治体で構成される公法人等の設立を可能とする法整備を求めている（4）。

郵政民営化法が成立したが、「国は郵政民営化に伴い、借り入れ、又は地方債の発行による地方公共団体の資金の調達に支障が生ずることのないよう適切に配慮する」（郵政民営化法第 182 条）ことになっており、従来の郵政公社資金 4800 億円分（2006 年度で郵貯 1700 億円、簡保 3100 億円）の新たな資金調達先の確保も課題である。

(2) 新型交付税導入～竹中懇談会

①「中間とりまとめ」の内容

竹中総務大臣の私的懇談会である「地方分権 21 世紀ビジョン研究会」（座長・大田政策大学院教授）は、「中間とりまとめ」を提出した（2006.4.28）。この「中間とりまとめ」の内容を、竹中総務大臣の経済財政諮問会議での「竹中議員提出資料」（2006.5.10）で補強すると次のとおりである。なお同日竹中総務大臣の提出した、総務省作成と思われる「参考資料」では、交付税は人口、面積で配分すべきとの民間議員の主張に対しては全く無視し、その他の課題については全面反論しており、竹中総務大臣と総務省官僚との微妙な不一致が伺われる。

a) 新地方分権一括法の提出

地方の自由度を拡大するため、国の規制、関与の廃止・縮小を大胆に進め、自治事務の執行基準は原則として条例で定める基本方針で国地方の権限・責任を抜本的に見直す新地方分権一括法を 3 年以内に提出する。

b) 地方債の完全自由化

地方債の完全自由化後は、新発地方債の交付税措置は 10 年後に廃止する、その際、投資事業に対する財政措置のあり方を抜本的に見直す。

c) 再生型破綻法制の整備

3 年以内に再生型破綻法制を整備する、第 3 者機関を活用した早期是正措置を導入する。

d) 税源配分の実現

地方税への税源移譲を実現する、3 年程度で国地方の税収費比を 1 対 1、10 年後に国 4

対地方 6 の比率にする。法令、補助金等、地方財政計画を通じた国の過度の関与、財源保障の縮小と国の関与から自由な地方独自の財源を拡大する、一定規模以上の自治体について不交付団体が全体の半分となるようにする。

e) 交付税改革

「結果平等、規律の緩みを生じやすい仕組み」から「機会均等、住民による自己規律が働く仕組み」の新型交付税に転換する。

この新型交付税は、人口、面積を基本に配分する、基本として 1 人あたりの平均的歳入を保障する、国の基準付けのない部分からはじめ順次拡大する、2007 年度から導入し 3 年間で 5 兆円程度を目指す、不交付団体を 3 年程度で人口 20 万人以上の自治体の半分にする、10 年後には一定規模以上の自治体の半分にする、3 年程度で国地方の税収比を 1 対 1 にし、10 年後までに 4 対 6 にする。

その他、交付税算定基準を簡便な算定基準に変えていく、地方のプライマリーバランスを目標を定めて大幅に改善する。

f) 補助金改革

地方提案を踏まえ、国庫補助負担金を大幅に廃止・縮減する。

g) 新地方行革指針の策定

市場化テスト、地方公務員の総人件費削減、地方公会計改革など新地方行革指針を 2006 年夏に策定し自治体に通知する、道州制移行を検討する。

②「中間とりまとめ」の意義と問題点

a) 中間報告との整合性

竹中懇談会の「中間とりまとめ」及び竹中議員提出資料は、a) 新地方分権一括法の提出、b) 税源移譲の実現、c) 補助金改革等は地方 6 団体の提案とも細部を別にすれば概ね合致している。

b) 国地方の 4 対 6 の税収比

10 年後に国地方の税収比を 4 対 6 にするとしているが、現行の税配分は国 45.4 兆円 (58.1%)、地方 32.7 兆円 (41.9%) であるが、これを国地方 40% 対 60% にすると国 31.2 兆円、地方 46.9 兆円となり、国から地方に 14.2 兆円の税源移譲が必要になる。ちなみに国税所得税は 14 兆円あり、この全額を地方に移譲することになる (数値は 2003 年度税収ベース)。あるいは消費税の以上を考えると消費税は 9.7 兆円しかなくこれでは足りない。いずれにしろ国地方 4 対 6 の配分は、国地方の財政の全体構図を一変させることになり、補助金制度、交付税制度等の全面的な見直しも必要になる。「福祉国家」における国と地方の役割分担、それに基づく財政責任の分担など根本的な検討が必要である。

c) 地方債の交付税措置の廃止

地方債の完全自由化に伴い地方債の元利償還金の交付税措置を 10 年後に廃止するとしているが、地方債の基準財政需要額算入分は 4.7 兆円 (2005 年度)、事業費補正による基準財政需要額算入分が 3.1 兆円 (2005 年度) の計 7.8 兆円になっており、これらを廃止する場合にはその代替財源措置が必要になる。

d) 再生型破綻法整備

再生型破綻法制の整備については、現在財政再建団体の準用指定になっている自治体は

ないが、2007 年度以降夕張市が指定を受けることになろう。財政再建団体化する自治体が少ないのは、地方債の発行、地方債の元利償還金である公債費について、第 3 セクターなどに対する債務保証等以外は、地財計画による財源保障が行われデフォルトが起きない仕組みになっているからである。

この点について長妻昭衆議員（民主党）の「地方自治体が出す地方債は、政府保証があるか」との質問趣意書に対して、小泉内閣総理大臣は、「地方債に関しては、許可制度の下で、地方財政計画の策定及び地方交付税の算定を通じて、元利償還に要する経費について所要の財源を確保するとともに、公債費負担が一定限度を超えた地方公共団体に対する起債制限制度、赤字が一定限度を超えた地方公共団体に対する財政再建制度等を設けており、返済不能になることはないものと考えている」と答弁書を提出している（5）。

ちなみに 2003 年度の地財計画と決算でみると、地方債発行額は地財計画で 15.1 兆円、決算で 13.2 兆円であり、公債費は地財計画で 13.8 兆円で、決算で 12.9 兆円である（「2003 年度地方財政計画と決算の比較」、『2005 年度地方財政要覧』）。つまり自治体で発行した地方債、あるいはその元利償還としての公債費はすべて地財計画の収支バランスをとることで財源保障されているのである。

地財計画の歳出に計上された公債費をはじめとしたすべての歳出は、地財計画の歳入に計上される地方税等、それで足りない場合は交付税、財源対策のための地方債等で最終的に財源保障される仕組みになっている。公債費の財源保障は、交付税の基準財政需要額に算入される分（4.7 兆円、2005 年度）だけで財源保障されているわけではない。

とはいえ地方債残高が 204 兆円（うち交付税特会の借入金 52.8 兆円）あり、地方債の発行の適正化、公債費の軽減による財政再建＝財政健全化は必要である。地財計画レベルでは、公債費を 13.3 兆円（2006 年度）計上し償還を行っている。一方新たな地方債は 13.9 兆円（普通会計債 10 兆円、公営企業会計 3 兆円、2006 年度）発行されており、これでは地方債残高は容易に解消しない。そこで再生型破綻法制の整備ということになってきたと考えられる。

これに対して総務省は、「基本方針 2005」に基づきすでに財政悪化の自治体に対する早期是正措置（許可制）導入を決め、財政悪化自治体に対する起債統制を進めている。

それは実質収支比率の赤字比率について、都道府県－ 5 %、市町村－ 20 %（地方財政再建特別措置法の準用再建団体の基準）の 2 分の 1 をベースに、都道府県、政令指定都市、標準財政規模 500 億円以上の市で－ 2.5 %、200 億円規模で－ 5 %、50 億円以下で－ 10 %の基準を上回った場合は早期是正措置（許可制）の対象とするものである。

また実質公債費比率（起債制限比率より 4 %程度高い水準）が 18 %を上回る場合は許可制の対象とする。ただし赤字公営企業の場合は 10 %以上にするとするものである（6）。

総務省サイドの意見では、地方債発行についてほとんどすべてが協議制の対象とされる見込みであるとしており、そうなればこれらはすべて地財計画により財源保障が行われることになる。そうなると後は財政悪化自治体を対象とした早期是正措置（許可制）により地方債増発を抑制し財政健全化、財政破綻の未然防止を図れば済むことである。

これらとは別に第 3 者機関等により財政悪化自治体に勧告を出し財政再建を推進するというのは、地方自治に基づき申請型になっている現行財政再建方式の否定につながりかねず、また議会による予算統制等を無視することにもなりかねず実現は難しい。

それでも地方債残高、夕張市に見られる一時借入金残高、債務保証残高など借金のストックを財政指標にした起債統制は今まで実施されておらず、総務省は今後これらのストック指標による起債抑制・統制の検討を行うとしている。現行では、地方債残高を標準財政規模の200%程度に押さえることが必要だとされているが、大半の自治体ではこれをオーバーしている。地方債残高を基準に起債抑制・統制を行うと、政府が公共事業、地方単独事業で景気対策を行うことは不可能になる。また自治体が必要以上の借金を抱えさせられることもなくなろう。

e) 新型交付税導入

交付税改革について、簡便な算定基準に改めるとの立場から人口、面積で配分する割合を高め3年間で5兆円にし、財源保障は1人あたりの平均的歳入保障に限定するとしているが、これが現実化すれば総務省が公表した基準財政需要額の義務的経費以外の分27.1%（都道府県8.5%、市町村18.6%）がまず人口、面積で配分されることになろう（7）。補正係数を除外し、人口、面積で配分すると当然にも小規模都道府県、市町村では格差是正分が減少することになる。

例えば、各種補正により都道府県の基準財政需要額は0.91兆円（経常的経費－0.23兆円、投資的経費1.15兆円）、市町村の基準財政需要額は4.98兆円（経常的経費1.85兆円、投資的経費3.13兆円）それぞれ増額され、全体で計5.89兆円増額されている（公債費分は除く、いずれも2005年度）。

人口、面積で配分するとすると、各種補正を除外することになり、基準財政需要額の計算は、単位費用×測定単位の数値（人口、面積）に単純化される。

基準財政需要額を人口、面積を測定単位として計算している行政費目は、都道府県で17項目（経常経費10、投資経費7）、市町村で24項目（経常経費15、投資経費9）ある。これらについての補正による基準財政需要額の増加額は都道府県5969億円、市町村3兆4903億円となっている。これらの行政費目の非義務的経費部分を対象に非義務的経費の割合に応じて基準財政需要額の増加額を削減すると都道府県で2284億円、市町村で1兆2055億円の計1兆4339億円の削減が可能となる。

これを毎年度ごとにカットし、その分はそれぞれの単位費用に算入することになる。地方圏の都道府県、市町村では単位費用が増額になるとはいえ、補正による基準財政需要額の増加額のカットの影響は大きいであろう。また非義務的経費の割合の高い市町村の基準財政需要額がより多く削減されることも考えられる（図表4「新型交付税導入の影響額試算（都道府県、市町村、2005年度）」を参照）。

いずれにしろ新型交付税における人口、面積による配分は交付税を削減することが意図されているわけではなく、交付税算定の簡素化が目的とされているため、特定の都道府県、市町村にしわ寄せが行かないような手だてが求められている。

f) 新地方行革指針策定

新地方行革指針の策定などは本来個別の自治体に委ねるべき事項であり、国から改めて指示したりするのは分権時代にそぐわない旧来型の集権的発想であろう。

(3) 経済財政諮問会議

財務大臣は、経済財政諮問会議で、次のとおり発言している（2006.5.10）。

a) 地方単独事業費（2001年度から2006年度で5.2兆円削減）、給与関係費の削減は今後も継続する。

b) 地方交付税は現行の交付税率（法定税率）を「聖域」とすることなく見直し、「真に必要な額」を超える額は、国民に還元し、国民負担を軽減する。

c) 不交付団体数を大きく引き上げるため、基準財政需要額の見直し＝地方財政計画の歳出見直しが必要である。

財務省は、税源移譲、国庫補助負担金の改革等に一切言及することなく、ただひたすら国の一般会計負担の軽減を図るため、地方単独事業費の継続的カット、給与費削減による地方財政計画の歳出削減＝法定税率引き下げによる交付税カットにねらいを定めているだけである。

財務省の交付税率引き下げ論は今日始まったことではない、1968年度には旧大蔵省が地方財政富裕論を元に交付税率引き下げを狙って、メディア、学者等を総動員し国の財政硬直化キャンペーンを大々的に展開し、旧自治省を譲歩させ「国地方の貸し借り制度」創設に持ち込んだ経緯がある。

民間議員は、地方財政・地方交付税の改革について次のとおり主張している。

a) 交付税を人口と面積で配分する、b) 交付税を財源保障型から歳入調整型に近づける、c) 財政力の高い府県や政令指定都市は基準財政需要額の見直し等により早期に交付税への依存から脱却する、d) 自治体間の水平的財政調整の仕組みを検討する、e) 地方債の完全自由化を進め破綻法制を早期に整備する、f) 地方行革の新たな指針を策定する（2006.5.10）。

これらは民間議員が経済財政諮問会議開始以来、主張してきたことの繰り返しでありほとんど目新しいものはなく、また竹中懇談会での議論とほとんど同様である。

ただ財政力高い府県、政令指定都市を基準財政需要額の見直し等で不交付団体にするとしているが、単なる基準財政需要額のカットにより不交付団体化するのではなく、きちんとした税源移譲を実施することが前提条件である。

自治体間の水平的財政調整の仕組みを検討するとしているが、これは不交付団体の財源超過額（基準財政需要額を基準財政収入額が上回る分）1兆3000億円（都道府県3000億円、市町村1兆円、2005年度）や地財計画上の水準超経費分1兆円（2005年度）を財源にして他の交付団体に配分することになる（図表5「不交付団体の財源超過額」、図表6「不交付団体の財源超過額と地財計画の水準超経費比較」を参照）。不交付団体は、交付税の見直しについては、余り関心を示して来なかったが、これからは超過財源、水準超経費についてのしっかりとした議論が求められよう。

3. 「基本方針 2006」と地方財政

「基本方針 2006」は、第1章「日本経済の現状と今後の課題」、第2章「成長力・競争力を強化する取り組み」、第3章「財政健全化への取り組み」、第4章「安心安全の確保と柔軟で多様な社会の仕組みの構築」、第5章「平成19年度予算における基本的考え方」、別紙「各行政分野での具体的改革課題」などで構成されている。以下では、第3章と別紙の地方財政に関係する分野を中心に検討する。

いずれにしても従来の累次の「基本方針」とは性格・内容を一変させ、財政再建＝行革推進、増税案が全面に突出しているのが特徴である。今まで継続してきた地方分権推進・三位一体改革は、ずっと背景に押しやられてしまっている。

(1) 財政再建＝行革と消費税増税

小泉内閣の財政健全化を 2001 年度～ 2006 年度までを第一期と位置づけ、2007 年度から 2010 年初頭までを、以下のとおり第二期改革と位置づけている。

① 2011 年度に国地方の基礎的財政収支を確実に黒字化する。

② 国地方間のバランスを確保しつつ財政再建を進める。

③ 地方は国と歩調を合わせた抑制ペースを基本に歳出削減を行いつつ、歳入面では一般財源の所要額を確保することにより黒字基調を維持する。

地方の歳出の 7 割は国の義務づけ等があり、地方が自由に削減できないため、「国と歩調を合わせて」との留保がついているわけである。また歳入面では、「一般財源の所要額を確保する」となっているところが重要である。歳出は抑制されるが、必要な一般財源（地方税、地方交付税、臨時財政対策債等）は、確保されるということである。

第三期（2010 年代半ばまで）に債務残高の対 GDP 比を引き下げるとしている。したがって 2010 年までは、国の借金残高約 800 兆円は一文も減らせないということである。

ここで基礎的財政収支とはプライマリーバランスといい、国レベルでは国債以外の財源で公債費以外の歳出を賄えるようにすることである。諸外国では地方財政レベルでこの概念が使われることはないとされるが、地方の場合は地方債以外の財源で公債費以外の歳出を賄えるようにすることである。ただ地方の場合は交付税特別会計の借入金が 52.8 兆円、そのうち地方負担分 34.2 兆円あり、これを含めると地方の基礎的財政収支は赤字である。

(2) 5 年間で 11.4 兆円以上の歳出削減

財政健全化の目標達成には、名目経済成長率 3 % 程度が前提とされている。この前提の下で 2001 年度に基礎的財政収支を黒字化するための「要対応額」（歳出削減額又は歳入増額）が 16.5 兆円とされている。この「要対応額」というのは、旧大蔵省時代の財政再建計画では常に「要調整額」とされていたものであり、歳出削減か増税かを国民に迫る時の常套手段とされる数値であり、目新しいものではない。

歳出削減を行っても「要対応額」に足りない分 2.2 兆円～ 5.1 兆円は増税措置で対応するとしている（図表 7「今後 5 年間の歳出改革の概要」を参照）。ちなみに消費税の税率 1 % の税収は約 2.5 兆円であり、消費税増税 2 % 程度が見込まれていることになる。2007 年度の参議院選挙を考慮し、消費税増税の具体的税率を書き込まなかなっただけである。

2005 年度の国の一般会計決算の税収（所得税、法人税、消費税等中心）は、当初予算より 5 兆円以上も上回っており、地方も同様に地方税の税収増が見込まれよう（読売新聞、2006.7.6）。また国税の自然増収に伴い地方交付税の法定分の 2006 年度途中の大幅な増収も見込まれ、3 年間引き続き地方交付税の 1 兆円超の翌年度への繰越も行われよう。今回の政府による財政再建＝行革推進は、こうした国地方を通じた大幅な税の自然増収の下で行われ、その後には消費税等の増税も予定されるという事態にあるとの留意が必要である。

次に歳出削減計画の主な中身を行政分野ごとに見てみよう（図表 7 を参照）。

図表 7. 今後 5 年間の歳出改革の概要

	2006 年度	2011 年度	2011 年度	削減額 (A - B)	備 考
		自然体 A	改革後の姿 B		
社会保障	31.1 兆円	39.9 兆円	38.3 兆円程度	▲ 1.6 兆円程度	
人件費	30.1 兆円	35.0 兆円	32.4 兆円程度	▲ 2.6 兆円程度	
公共投資	18.8 兆円	21.7 兆円	16.1 ~ 17.8 兆円程度	▲ 5.6 ~ 3.9 兆円程度	公共事業関係費 ▲ 3% ~ ▲ 1% 地方単独事業 (投資) ▲ 3% ~ ▲ 1%
その他分野	27.3 兆円	31.6 兆円	27.1 ~ 28.3 兆円程度	▲ 4.5 ~ 3.3 兆円程度	科学技術 + 1.1%、ODA ▲ 4% ~ ▲ 2%
合 計	107.3 兆円	128.2 兆円	113.9 ~ 116.8 兆円程度	▲ 14.3 ~ 11.4 兆円程度	
	要対応額 16.5 兆円程度				

注 1) 金額は国地方合計 (SNA ベース)

注 2) 備考欄は国の一般歳出伸び率、地方単独事業 (地財計画ベース) の削減率
出所)「基本方針 2006」の資料に若干加筆したものである。

【社会保障】

①雇用

雇用保険の積み立て金は 2.5 兆円あり、失業給付国庫負担金は 2007 年度に廃止を含む見直しを行う。

②生活保護

生活扶助基準について低所得世帯の消費実態を踏まえて見直す。母子加算について就労支援策を講じつつ廃止を含めて見直す。級地を見直す。自宅所有者にはりバースモーゲイジを利用した貸し付けを優先する。現行生活保護制度は抜本改革が迫られており、早急に総合的な検討に着手し、改革を実施する。

③介護

2011 年度までに公的給付の内容・範囲・介護報酬のあり方を見直すなど必要な改革に取り組む。

④医療

5 年間で公的給付の内容・範囲、負担と給付のあり方、診療報酬のあり方、薬剤費のあり方について見直す。以上の取り組みを通じて、国の一般会計予算ベースで▲ 1.1 兆円 (国地方合わせて▲ 1.6 兆円) の改革努力を継続する。

【地方財政】

国と地方の信頼関係を維持しつつ、地方財政について以下の取り組みを行う。以下の歳入措置、歳出削減の項目は、地財計画の歳入、歳出への具体的計上を通じて地方財政全体、個別自治体の財政運営に影響を及ぼす (図表 8「基本方針 2006 の地財計画への影響」を参照)。

①地方公務員人件費の削減

地方公務員人件費について、a) 地方における民間給与水準への準拠の徹底、b) 民間

や国との比較の観点から様々な批判に対する是正等のさらなる削減努力、c) 5年間で国家公務員の定員純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含めて大幅な人件費の削減を実現する。

これらはすでに総務省が地方に強要していることであるが、地方公務員の定員削減については地財計画の給与関係費の削減につながり、結果として地方交付税の削減をもたらすこともある。

②地方単独事業の抑制

地方単独事業は、a) 過去5年間の改革努力(5年間で▲5兆円超)を基本的に継続するが、b) 地域の実情に配慮し、今後5年間は、地方単独事業全体として現在の水準以下に抑制する、c) 投資的経費は国の公共事業と同じ改革努力を行い、d) 一般行政経費(非投資的経費)は2006年度と同程度の水準とする、e) ただし地域の経済動向等を十分に注視しながら、柔軟かつ機動的な対応に心がける。

地域によって異なるが、地方単独事業(投資)は現行水準かそれ以下の水準、一般行政経費は現行水準程度となろう。

③地方交付税

地方交付税については、a) 現行法定率は堅持する、b) 過去3年間、毎年度1兆円近く削減してきた地方交付税等(一般会計ベース)は、地方に安心して財政運営を行ってもらえるよう、地方交付税の現行水準、地方の財政収支の状況、地方財源不足に係る最近10年間ほどの国による対応等を踏まえ、適切に対処する、c) 各地方公共団体に対する地方交付税の配分にあたっては、行政改革に積極的に努力している団体や地方税収の伸びが余り期待できない団体に特段の配慮を行う。

図表8.基本方針2006の地財計画への影響

(基本方針2006)	(2006年度地財計画)		(2006年度地財計画)	(基本方針2006)	
①一般財源確保	地方税	34.9兆円	給与費	地方公務員定数削減▲5.7%、特動手当等削減、教職員1万人削減	
②法定分堅持	交付税	15.9兆円	一般補助	10.7兆円	生活保護、介護の見直し、医療費抑制▲1.6%
③新型交付税	臨財債	2.9兆円	直轄・補助	6.8兆円	公共事業▲3%の継続、真に必要な社会資本整備への転換
④税収難自治体への	補助金	10.2兆円	投資単独	10.9兆円	公共事業並の改革努力、地域経済等を考慮し柔軟・機動的対応
特段の配慮	譲与税	3.7兆円	一般単独	13.5兆	一般行政経費は2006年度同等水準、単独事業全体を現行水準以下
	交付金	0.8兆円	公債費	13.3兆円	
再建法制見直し	地方債	7.9兆円	繰出金	2.7兆円	
	手数料	1.6兆円	水準超費	1.5兆円	
	歳入	83.2兆円	歳出	83.2兆円	

出所) 2006年度地財対策資料(総務省)より作成

財務省等は地方交付税の法定分が景気回復で自然増収となっていることなどを理由に、法定税率の引き下げを主張していたが、地方6団体の反対と自民党の翌年の参議院選挙対策とが結果的に一致し、法定税率の堅持が決まった。現行どおり、地財対策、地財計画の策定による地方交付税の水準、地方財政収支バランス、地方財源不足対策などが行われ、地方の「安心した財政運営」が保障されよう。とくに「地方税収の伸びが余り期待できない自治体に対する特段の配慮」が決まったことは、参議院選挙対策とはいえ段階補正のカットでいじめられてきた過疎地域の自治体にとっては朗報であろう。

④地方分権一括法

地方分権に向けて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小を図る。

新たな地方分権一括法は、地方6団体、竹中懇談会等の提案で主張されていたものであるが、法律の提案・成立の時期等が一切不明であり、いつになるか分からない。この点では、地方6団体、竹中総務大臣の意向はほとんど無視されたといつてよいだろう。

交付税について、地方団体の財政運営に支障が生じないように必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。

地方交付税算定の簡素化については、竹中懇談会の提案に基づく、人口、面積で配分する新型交付税の導入が総務省の独自の意向で進められよう。この新型交付税はあくまで簡素化が目的であり、配分の不公平、交付税削減などが行われてはならない。それにしてもこの人口、面積だけで配分するというのは、地方交付税の進化・発展の歴史に逆行する極めて愚劣な提案であった。しかし義務的基準財政需要額については、従来どおり単位費用×測定単位数値×補正係数で計算し、非義務的基準財政需要額については、単位費用×測定単位数値のみで計算し、補正を除外することは、地方交付税を2本立てにし、非義務的部分の交付税を削減し易くすることにもつながりかねず、その制度設計が注目される。

地方税について、国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しと合わせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど一体的な検討を図る。

ここは従来ならば三位一体改革の推進に関わる場所であるが、あえて三位一体改革とはいわず、交付税、補助金、税源移譲の一体的な検討を図るとするにとどまっている。「三位一体改革」ではなく、「三位一体検討」で終わっているのは、地方6団体の提案が無視されているところである。補助廃止額、税源移譲額も全く明示されておらず、これでは三位一体改革の進めようがないであろう。

⑤再建法制の見直し等

再建法制等も適切に見直すとともに、情報開示の徹底、市場化テストの促進等について地方行革の新しい指針を策定する。また道州制導入の検討を促進する。

再建法制の見直しとなっており、破綻法制の新設となっていないところが注目される。いずれにしてもこれは総務省が独自に見直し案を成案することとなろう。情報開示、市場化テスト、道州制などは従来どおりであり、特段の施策はない。

【公務員人件費】

公務員については、a) 人件費を全体で▲ 2.6 兆円削減する、b) 国会職員の定員の純減、給与の見直しを速やかに実現していくよう求める、c) 議員歳費について国家公務員の給与改革の成果を的確に反することを求める、d) 国の行政機関で▲ 5.7 %の定員純減等を達成する、e) 地域の民間賃金反映等のための給与構造改革を実行する、f) 人事院で比較対象企業規模（100人以上から50人以上）を見直すよう要請する。

地方公務員については、上の「地方財政」のところで述べた以外に、a) ボーナスの支給月数の地域間格差の反映を図る、b) 特殊勤務手当を削減する、c) 互助会への補助金を削減する、d) 級別職員構成を是正する、e) 知事等の高額退職手当を適正化する、f) 教職員等の人件費を削減する。

公務員の労働基本権や人事院・人事委員会制度のあり方を含む公務員制度改革の検討を早期に開始する。

地方公務員の人件費に関わるこんな微細なことまで、いちいち閣議で決定する必要はない。個別の自治体の内部の細々とした事項まで国が介入するのは、まさに地方分権時代に逆行する以外の何物でもない。

【公共事業関係費】

公共事業は景気対策としてではなく、真に必要な社会資本整備へと転換する。コスト削減や重点化・効率化を徹底することにより、これまでの改革努力（前年度比▲ 3 %）を継続する。国の補助事業の削減は、地財計画上の補助事業の削減につながり、地方交付税の削減に連動することもある。

【農林水産】

農林関係予算については、支援対象の重点化・施策の選択と集中の強化を図り、これまで以上の節減合理化を図る。

【文教】

今後、5年間は、人件費を除く国の一般会計予算について、対前年度比+ 0.1 %以下に抑制する。教職員定数は、子供の数に応じた純減を行い、今後5年間で1万人程度の純減を確保する。地方公務員の給与構造改革や地方の民間給与水準への準拠を徹底させる、人材確保法に基づく優遇措置を縮減するとともにメリハリをつけた教員給与体系を検討する。その結果を退職手当等にも反映させる。

教職員定数は地財計画の給与関係費に算定されることになっており、地財計画の給与関係費の削減、地方交付税の削減に連動することもある。

国立大学運営交付金は、各年度の予算額を前年度比▲ 1 %とする。私学助成は、施設整備費を含めた各年度の予算額を前年度比▲ 1 %とする。教科書に係る製造・供給コストの一層の縮減を図る。

【科学技術】

第3期科学技術基本計画に基づく予算の伸びは経済成長の範囲内とする。

【防衛関係】

今後5年間、人件費を含む国の一般会計の予算は、伸び率ゼロ以下の水準とする。

(3) 歳入改革

上にみた16.5兆円の「要対応額」と11.4兆円の歳出削減の差については、税制改革により対応するとし、消費税等の増税方向を明らかにしている。

税制改革の政策課題として、①社会保障給付費の安定財源確保、とくに2009年度の基礎年金国庫負担割合の2分の1引き上げの財源確保、②国際競争力強化と活性化の財源、③子育て支援策の財源、④地方分権推進による地方税の充実の財源などをあげている。

消費税増税の税率アップを明示していないのは、参議院選挙対策を意識しているからに他ならないが、本来はこれを明確にして国民の判断を仰ぐべきが筋であろう。

終わりに

以上みたように「基本方針2006」は、地方分権推進の三位一体改革は、遠く霞の後ろに消え失せて、公務員人件費削減など財政再建＝行革一辺倒の内容に終わっている。

これに対して地方6団体は、地方交付税の法定税率が堅持された、地方単独事業は国並み、一般行政経費は2006年度と同等水準確保、人件費削減は国並み、地方分権一括法の制定の方向が明確化したなどと極めて後ろ向きの評価に終わっている(2006.6.26)。しかし地方6団体の提案にあった三位一体改革、地財計画、地方交付税算定、地方財政中期ビジョンなどに係る国地方の協議の場の制度化としての「地方行財政会議の設置」などの重要な提案はことごとく無視されており、手放して評価できるものではなかろう。政府は地方分権一括法の提案・成立の時期を明確にし、三位一体改革による税源移譲をさらに進め一層の地方分権の推進を図るべきであろう。

【注】

(1) 「補助金廃止に伴う法律改正」、『三位一体改革の検証』所収、高木健二、2005.9.1、公人社

(2) 「平成18年度地方交付税の算定方法の改正」、『地方財政』所収、下瀬謙他、2006.5、地方財務協会

(3) 「三位一体改革と地方財政」、『自治総研』所収、高木健二、2006.1、地方自治総合研究所

(4) 「政策金融改革に関する緊急意見」、地方6団体、2006.4.13

(5) 衆議院議長綿貫民輔殿、「衆議院議員長妻昭君提出政府保証に関する質問に対し、別紙答弁書を送付する」、内閣総理大臣小泉純一郎、平成14年8月2日

(6) 「平成18年度地方債計画について」、『地方財政』所収、平嶋総務省地方債課長、2006.3

(7) 「基準財政需要額の分析」、地方分権21世紀ビジョン懇談会提出資料、総務省、2006.4.14

図表4 新型交付税導入の影響額試算(都道府県、市町村、2005年度)

行政費目(市町村・経常)	増正による標準単位数の増加額	単位数(円)	増正による標準財政需要額の増加額(円)	非義務的経費の割合	増正廃止による標準額の減額(千円)
行政費目(市町村・経常)	2555670	10900	276001236000	0	50975675
消防費(人口)	1348884	96900	130706859600	0.39	19132605
道路橋りょう費(面積)	29049095	679	19724335505	0.97	
公園費(人口)	0	44800	0	0.97	
公園費(面積)	1350368628	100	135036862900	0	
下水道費(人口)	9430868	1680	15659240880	0.82	12837298
その他の教育費(人口)	25102424	6170	154881956080	0.2	30976391
その他の教育費(面積)	2880550	6610	19040435500	0	
社会福祉費(市部人口)	5292718	12100	64120537800	0.09	5770848
社会福祉費(人口)	131794806	4330	570671509980	0.09	51360436
保健衛生費(人口)	61031244	6420	391820586480	0	36603881
清掃費(人口)	37199066	1230	45754851180	0.8	84267160
商工行政費(人口)	27055664	4580	123914941120	0.68	195176624
企画費(人口)	47053188	12200	57404893600	0.34	
その他諸費(面積)	-316213	3113000	-984371069000	0.34	487095918
合 計			1537007177625		

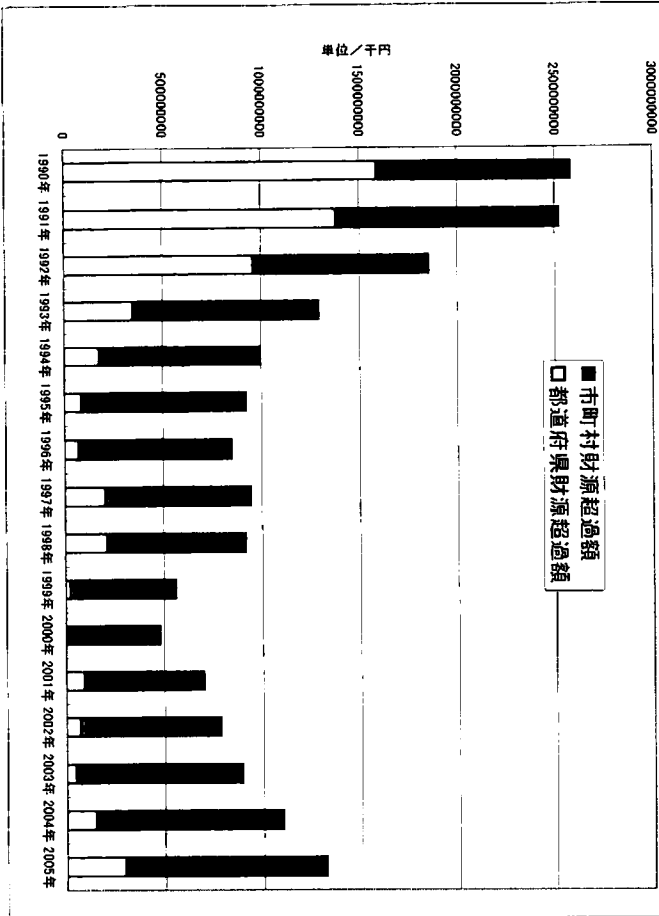
行政費目(市町村・投資)	増正による標準単位数の増加額	単位数(円)	増正による標準財政需要額の増加額(円)	非義務的経費の割合	増正廃止による標準額の減額(千円)
行政費目(市町村・投資)	309818351	118	36558565418	0.97	35461808
公園費(人口)	5457386542	115	627599452330	0	339576630
下水道費(人口)	1125320221	388	414117841328	0.82	1849982
その他の土木費(人口)	47927006	193	9249912158	0.2	2190877
その他教育費(人口)	53792404	451	24231961204	0.09	
社会福祉費(人口)	450362400	438	197258731200	0	240478741
清掃費(人口)	36458288	970	353645207360	0.68	70792345
企画費(人口)	21544179	966	208212778914	0.34	28011246
その他諸費(面積)	352077	234000	82386018000	0.34	718351629
合 計			1953260467912		

行政費目(都道府県・経常)	増正による標準単位数の増加額	単位数(円)	増正による標準財政需要額の増加額(円)	非義務的経費の割合	増正廃止による標準額の減額(千円)
行政費目(都道府県・経常)	-24763875	1360	-33678870000	0	
その他の土木費(人口)	-14083579	2070	-29153008530	0.06	
その他の教育費(人口)	-883039	6500	-5739753500	0	
生活保護費(市町村人口)	-19414870	5950	-113576989500	0.05	
社会福祉費(人口)	-19414870	10200	-198031674000	0.06	
衛生費(人口)	-10571928	656	-6935184768	0.32	
労働費(人口)	0	0	0	0.29	
林野行政費(面積)	-18822349	2370	-44608967130	0.48	
商工行政費(人口)	-14166206	1730	-2450736380	0.56	18891781
企画費(人口)	10549353	4840	51058968920	0.37	18891781
その他の諸費(面積)			-405173115288		
合 計					

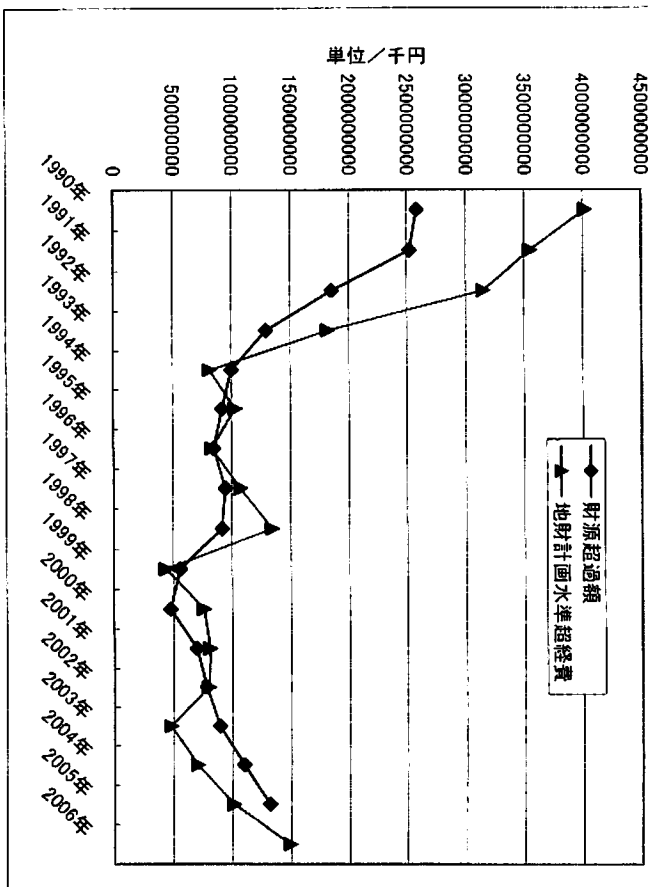
行政費目(都道府県・投資)	増正による標準単位数の増加額	単位数(円)	増正による標準財政需要額の増加額(円)	非義務的経費の割合	増正廃止による標準額の減額(千円)
行政費目(都道府県・投資)			0	0	
その他の土木費(人口)	-29542857	266	-7267542822	0.05	1855829
社会福祉費(人口)	1608371	50400	81112298400	0.23	9632202
農業行政費(面積)	7653108	4340	33214488720	0.29	
林野行政費(面積)	0	0	0	0.56	
企画費(人口)	158364430	2830	448171336900	0.37	165823395
その他の諸費(面積)	63477	65000	41640912000	0.37	15407137
合 計			596871493198		209518562

出所) 地方交付税等関係試算資料より作成、非義務的経費の割合は総務省資料(経済財政諮問会議提出資料、2006.4.14)

図表5.不交付団体の財源超過額

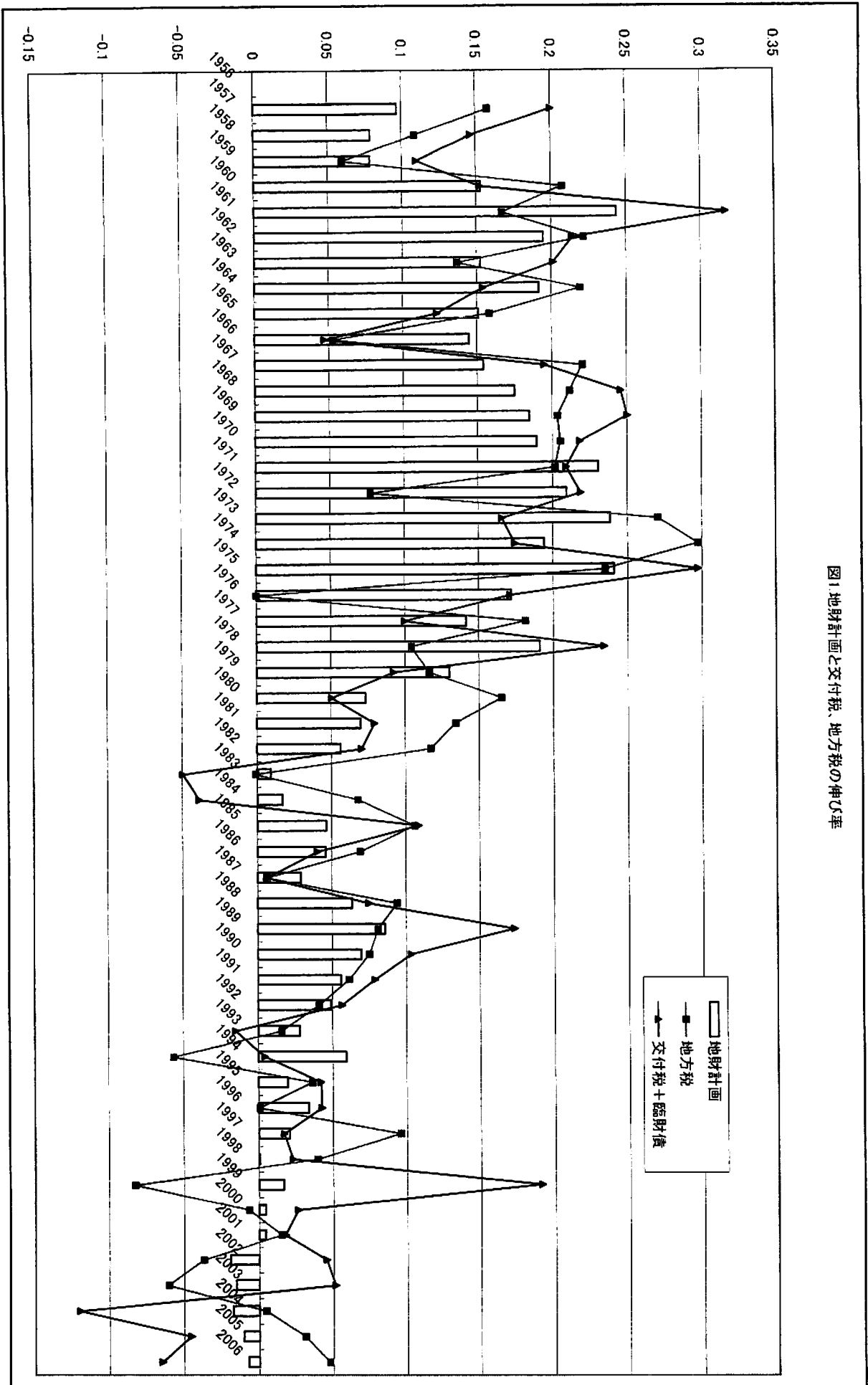


図表6.不交付団体の財源超過額と地財計画の水準超経費比較



出所)地方交付税等関係計数資料、地方財政詳解より作成、単位/千円

図1 地財計画と交付税、地方税の伸び率



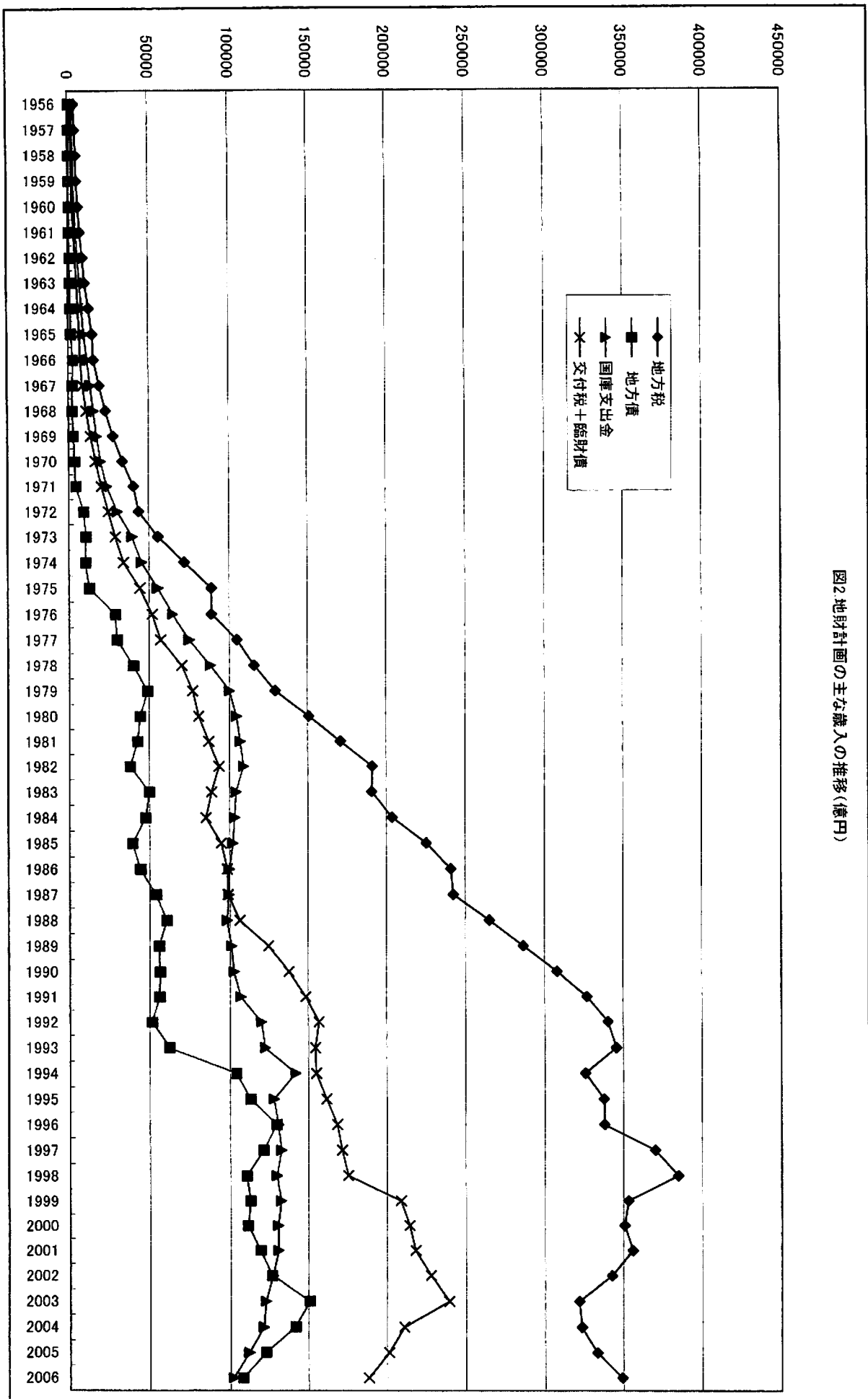


図2 地財計画の主な歳入の推移(億円)

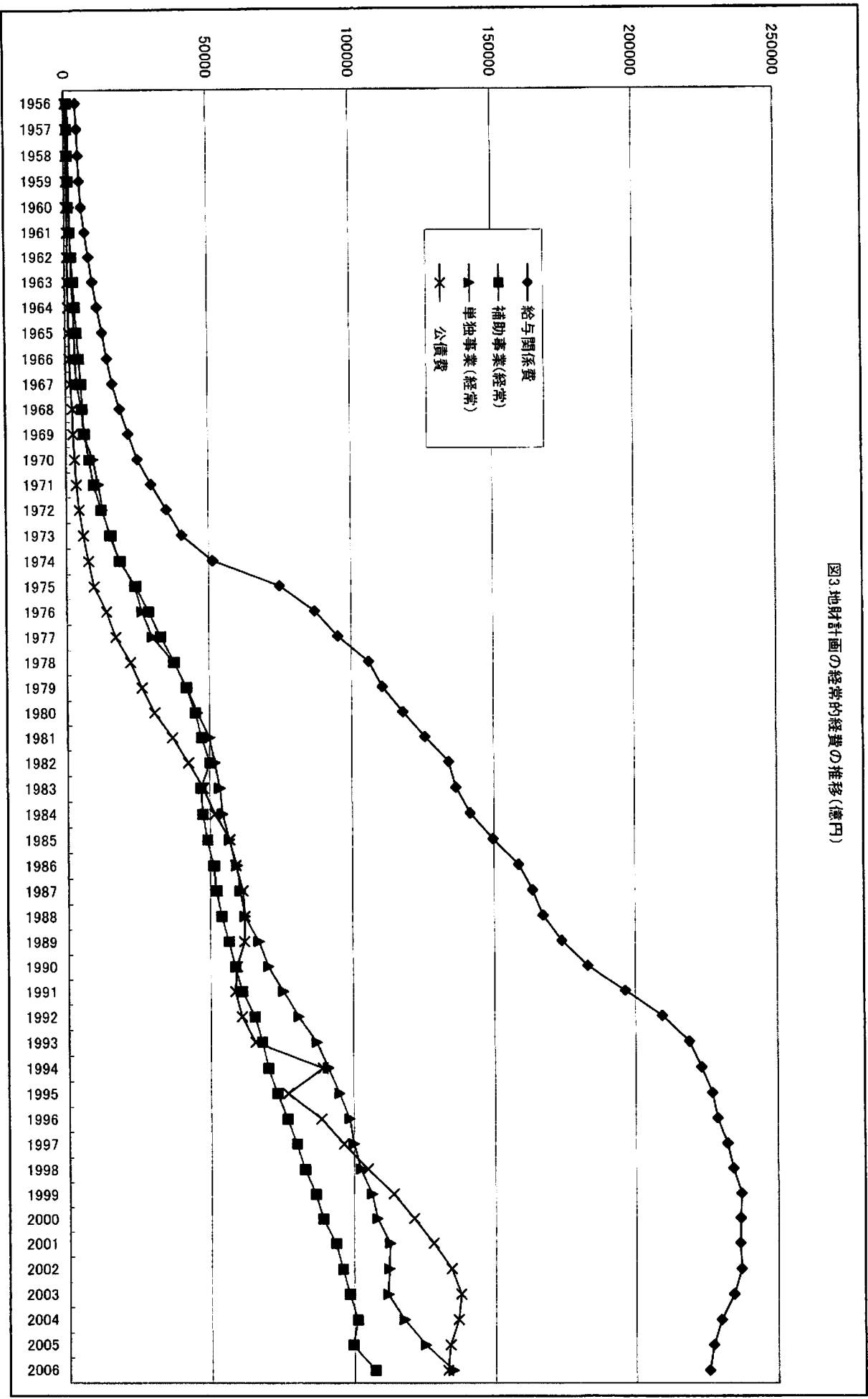


図3 地財計画の経常的経費の推移(億円)

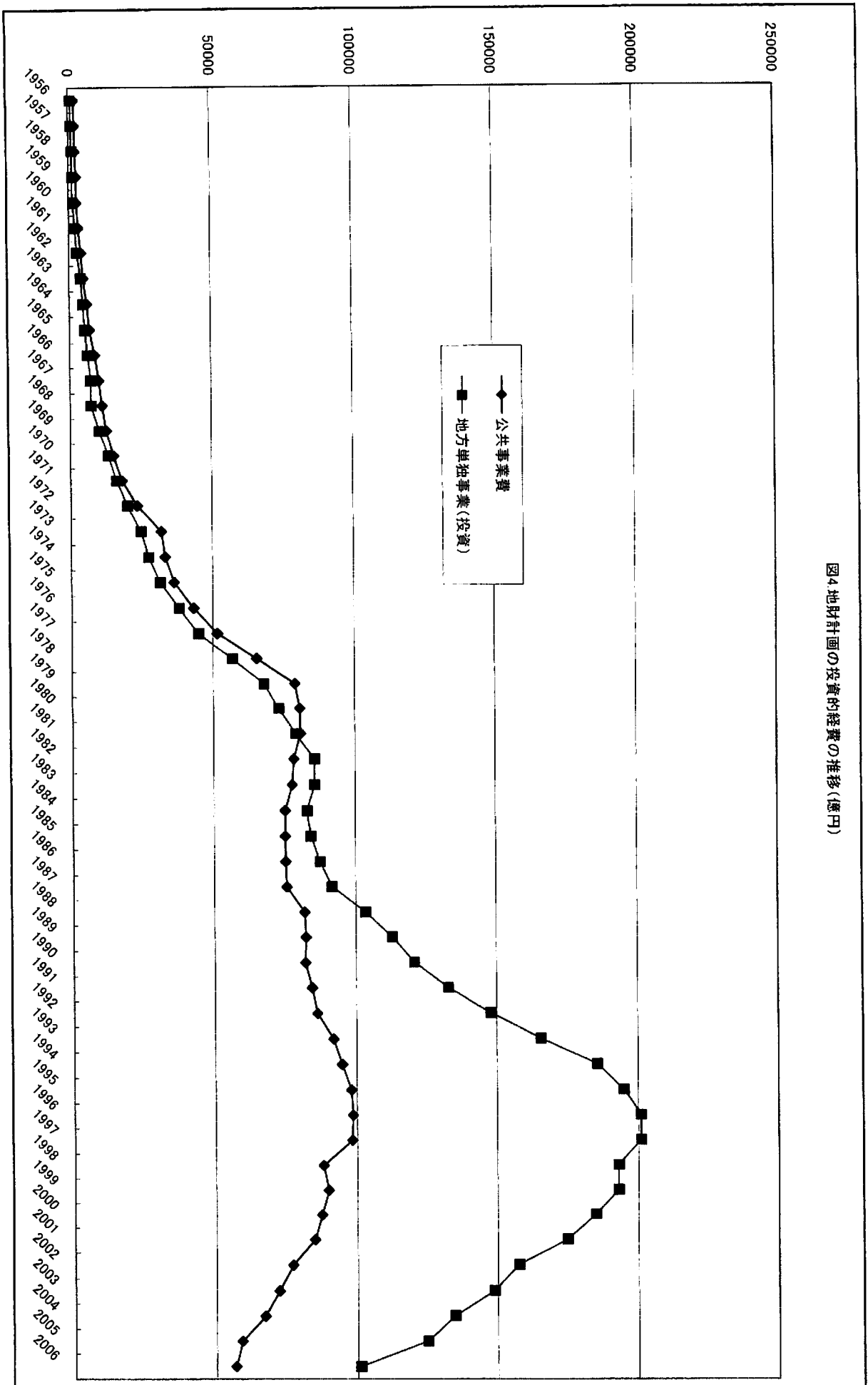


図4.地財計画の投資的経費の推移(億円)

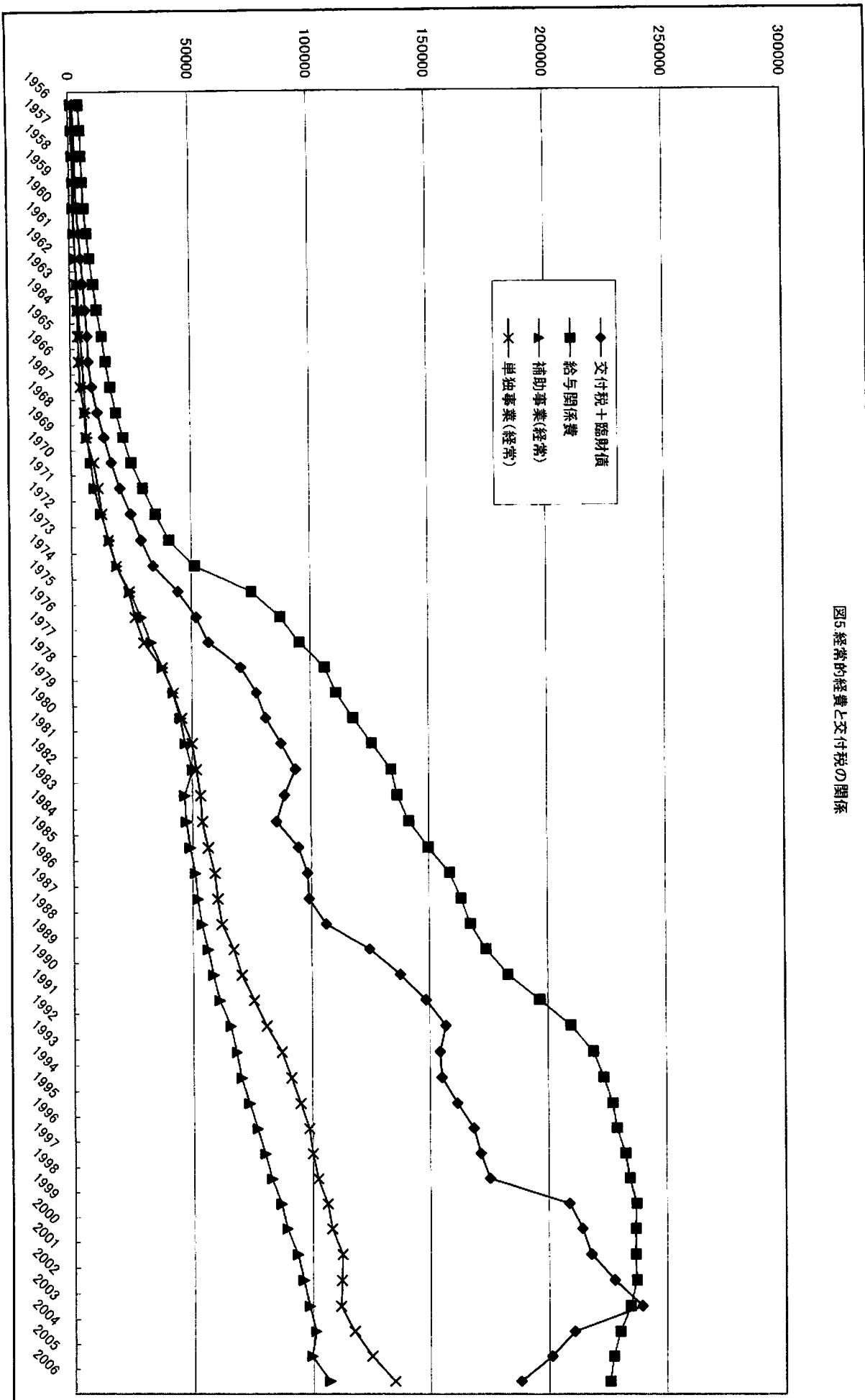
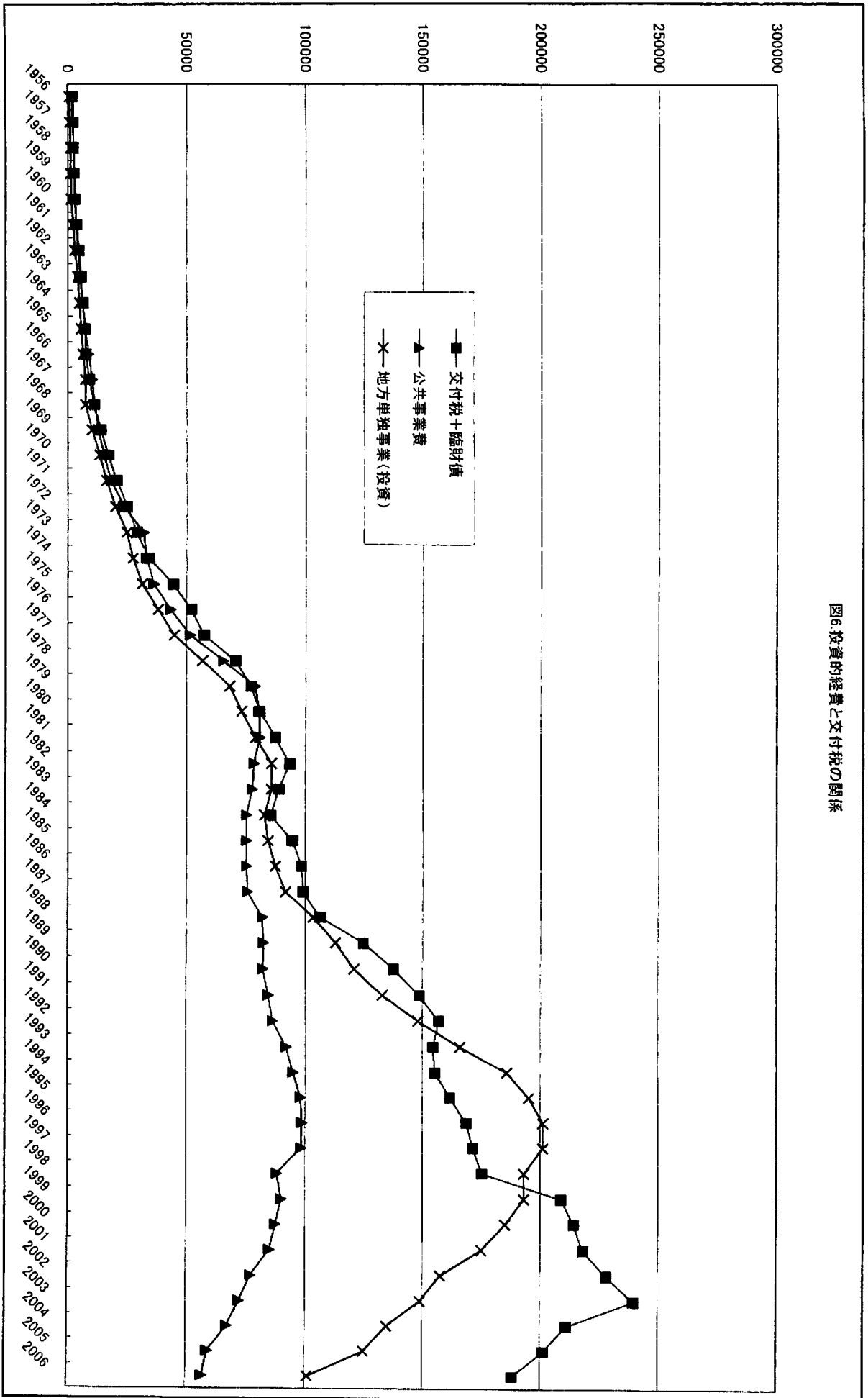


図5 経常的経費と交付税の関係

図6. 投資的経費と交付税の関係



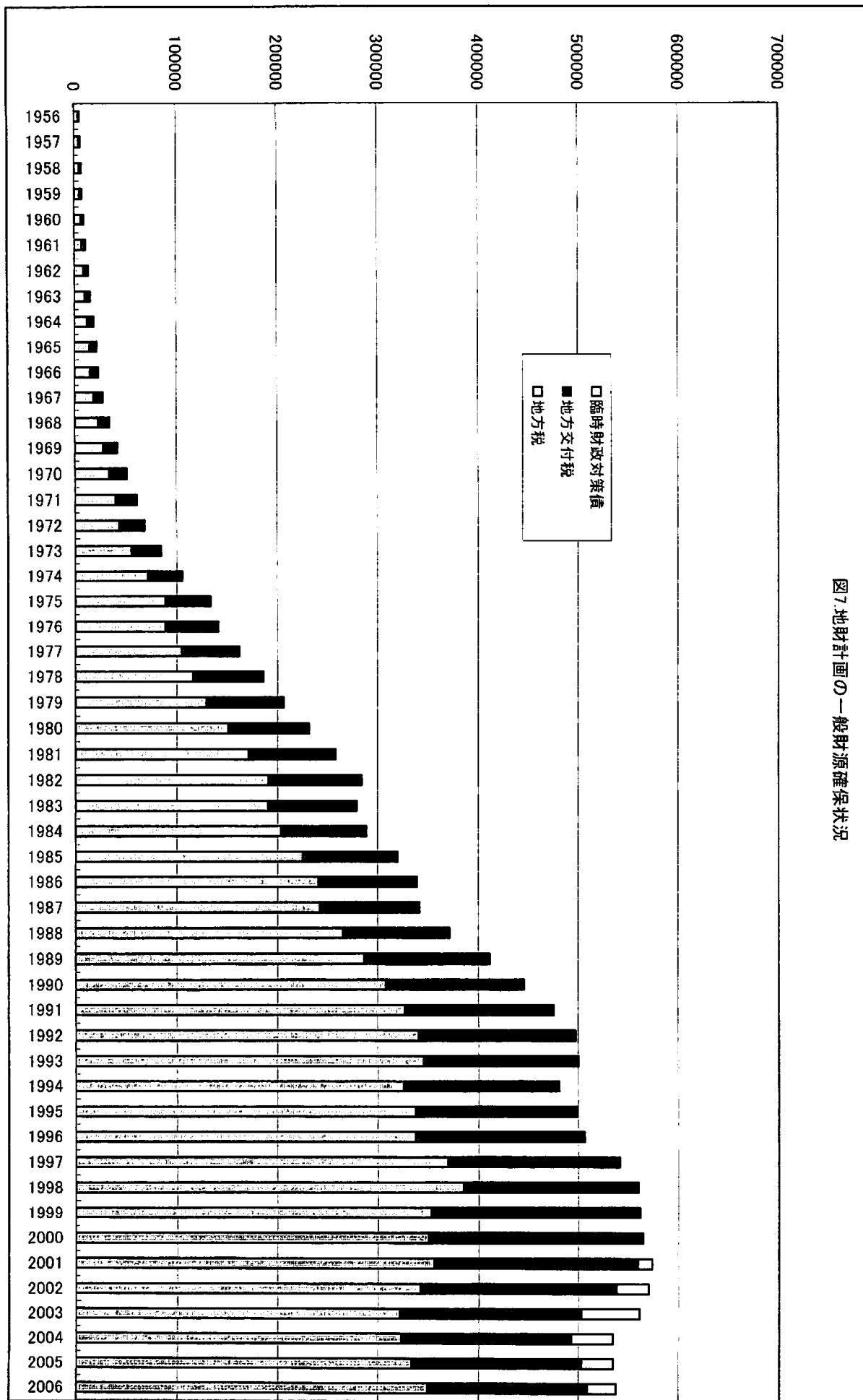


図7.地財計画の一般財源確保状況

図8 地財計画の給与関係費の伸び率

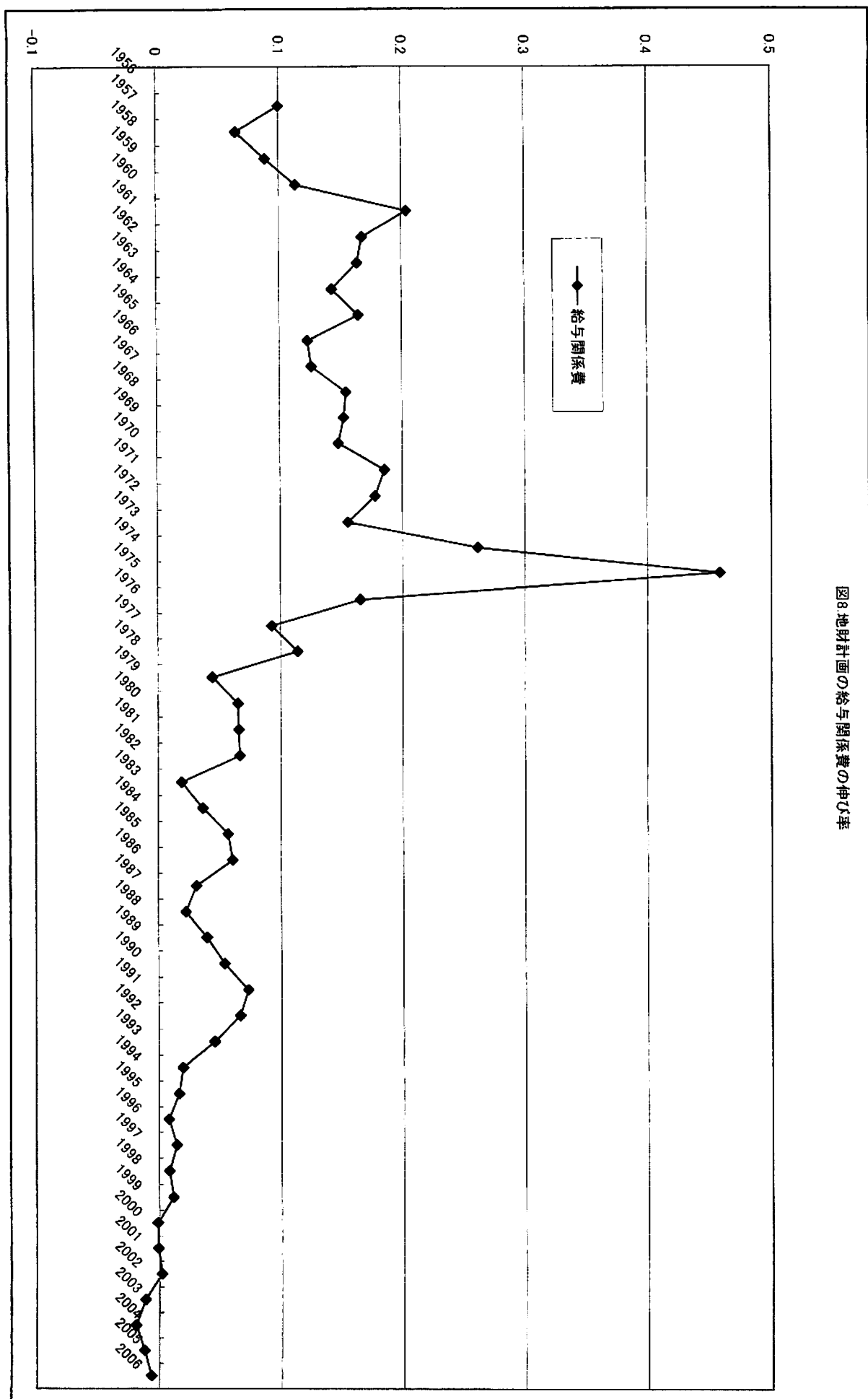


図9 地財計画とGDPの伸び率比較

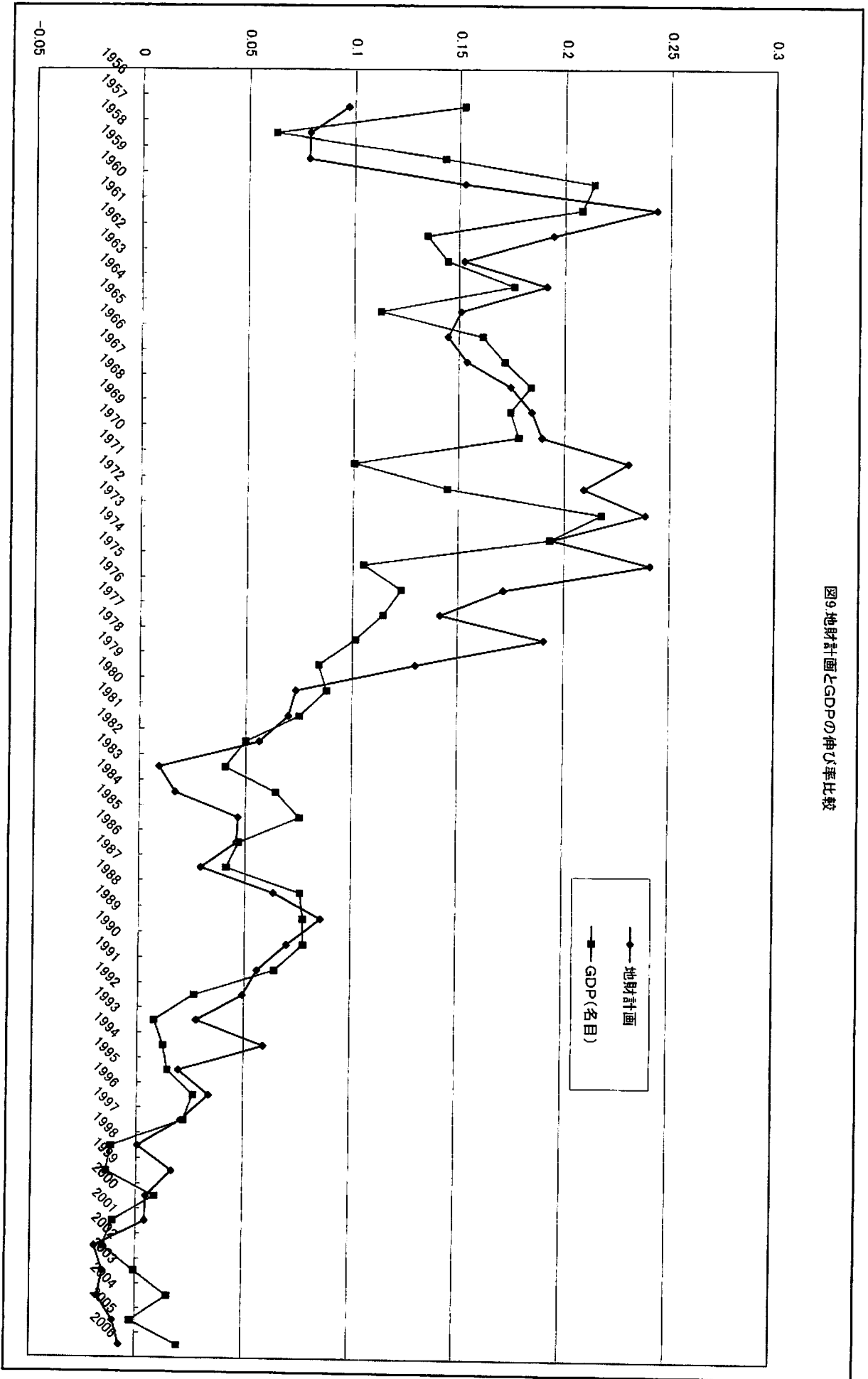


図10.地財計画経常的経費と基準財政需要額の比較

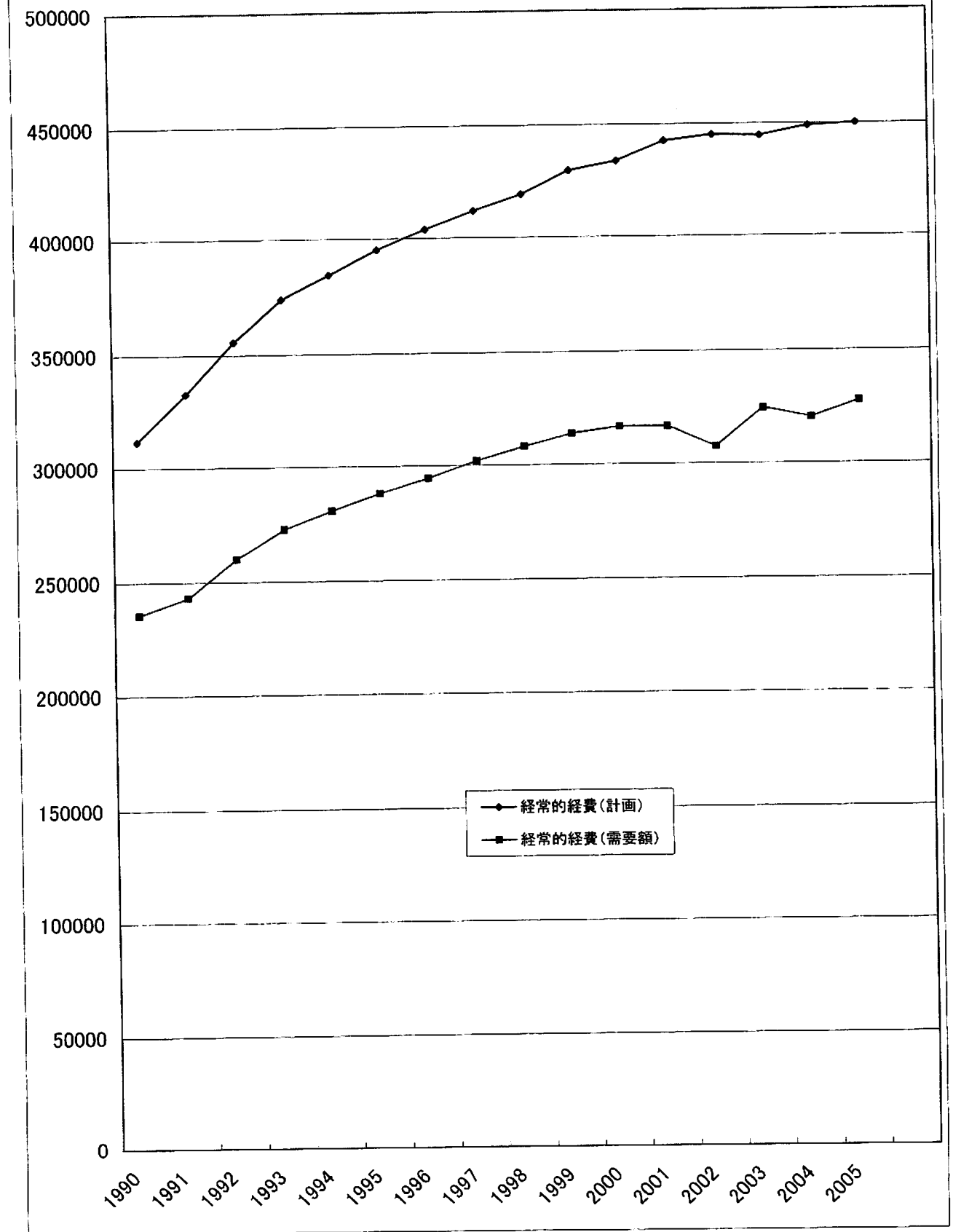


図11.地財計画投資的経費と基準財政需要額の比較

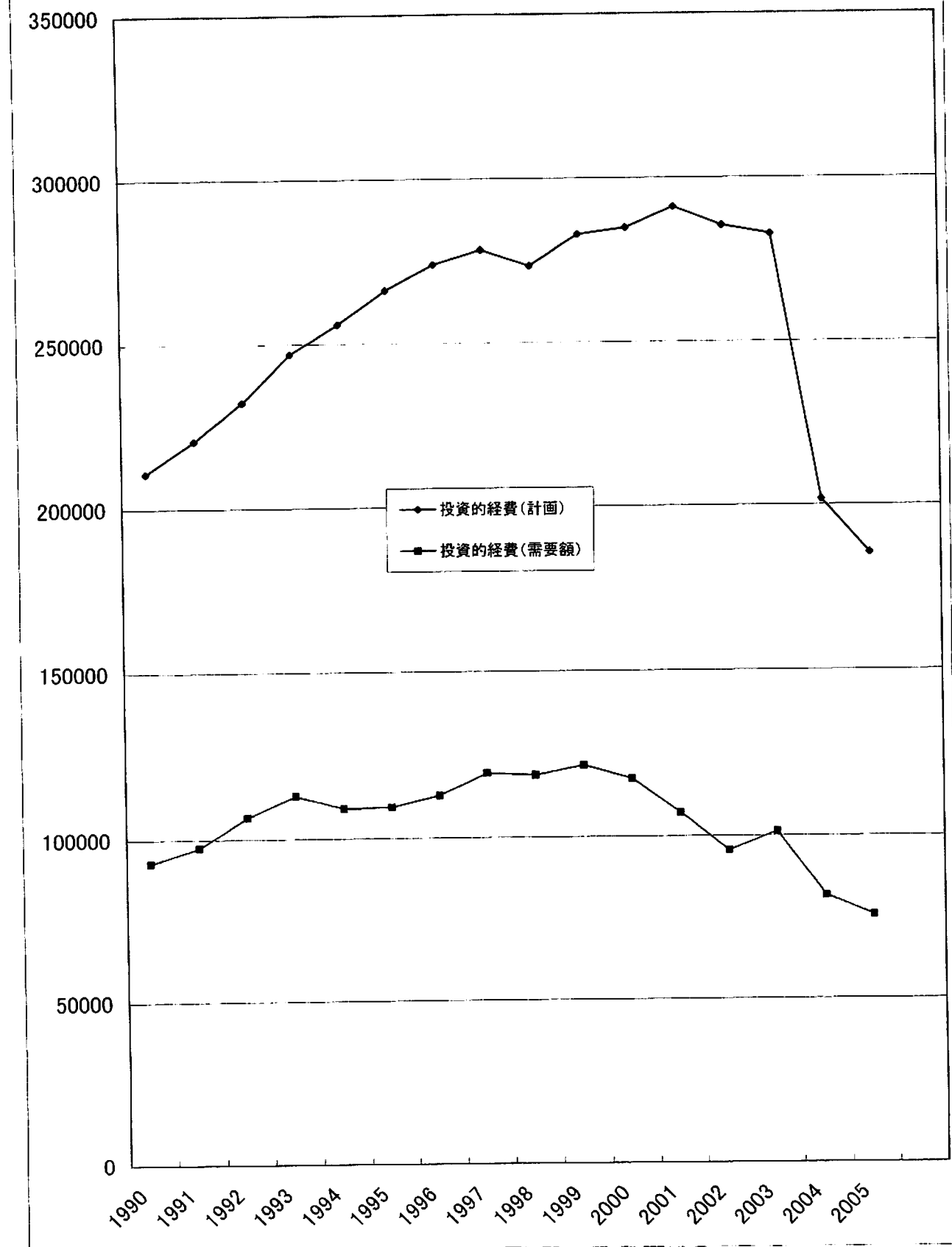
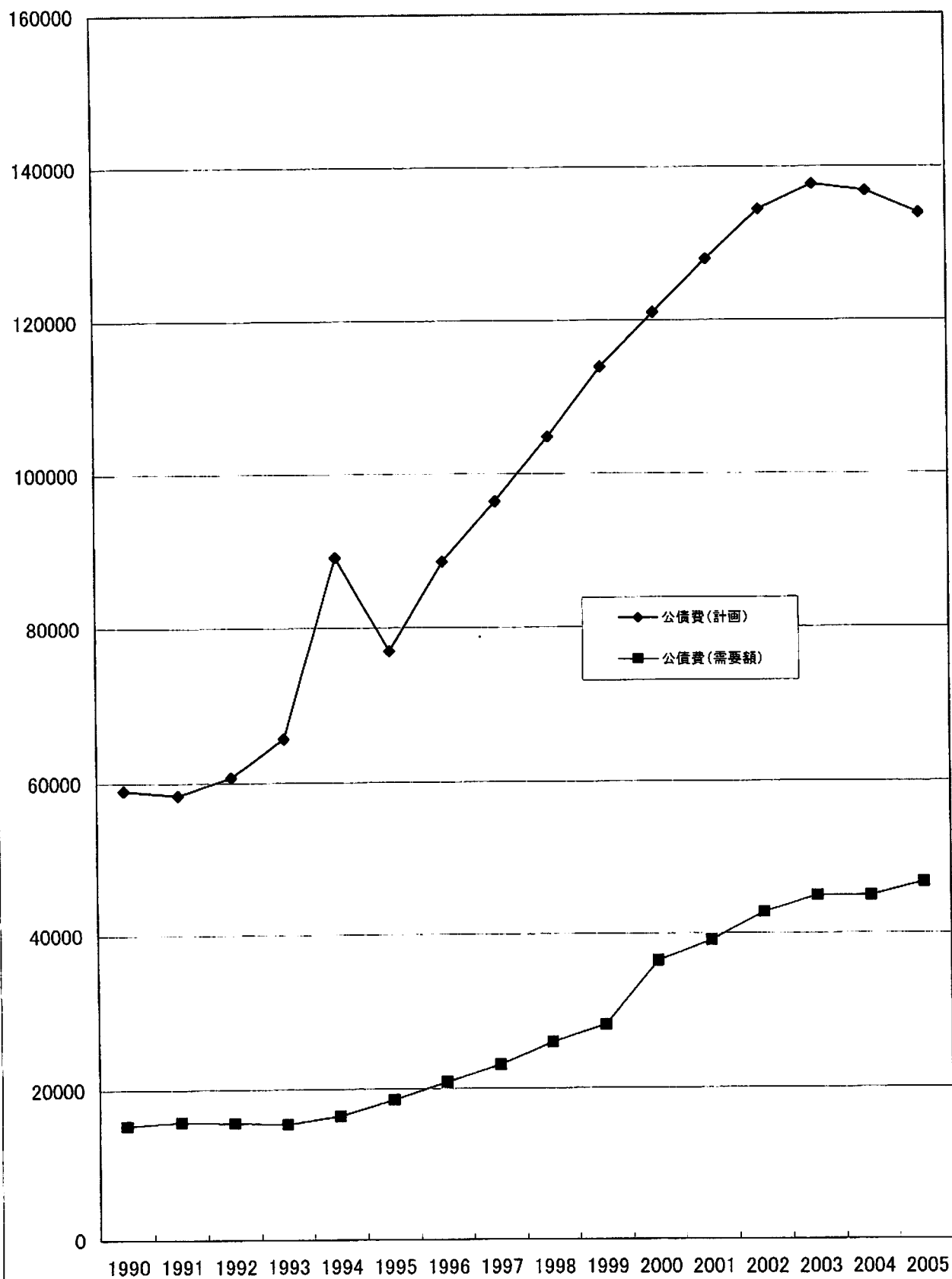


図12.地財計画公債費と基準財政需要額の比較



基準財政需要額の分析

地方分権 21 世紀ビジョン懇談会、総務省、2006.4.14

	義務的経費				
	裁量度合いが少ない	一定の裁量度合いがある			
警察・消防	<input type="checkbox"/> 警察 <input type="checkbox"/> 消防				その他
土木	<input type="checkbox"/> 道路 <input type="checkbox"/> 河川 <input type="checkbox"/> 港湾 <input type="checkbox"/> 公営住宅	<input type="checkbox"/> 下水道		<input type="checkbox"/> 生活道路 <input type="checkbox"/> 交通安全施設	
教育	<input type="checkbox"/> 小中高・教職員人件費 <input type="checkbox"/> 小中高・学校運営費 <input type="checkbox"/> 教育委員会 <input type="checkbox"/> 公立大学 <input type="checkbox"/> 幼稚園 <input type="checkbox"/> 私学助成	<input type="checkbox"/> 図書館・博物館 <input type="checkbox"/> 公民館 <input type="checkbox"/> 文化財保護	<input type="checkbox"/> 文化、スポーツ振興		
厚生労働	<input type="checkbox"/> 生活保護 <input type="checkbox"/> 老人医療 <input type="checkbox"/> 国民健康保険 <input type="checkbox"/> 介護保険 <input type="checkbox"/> 児童福祉 <input type="checkbox"/> 身体障害者福祉 <input type="checkbox"/> 知的障害者福祉 <input type="checkbox"/> 児童手当 <input type="checkbox"/> 児童扶養手当 <input type="checkbox"/> 労働委員会	<input type="checkbox"/> へき地医療 <input type="checkbox"/> 市町村保健センター	<input type="checkbox"/> 健康づくり <input type="checkbox"/> 地域雇用対策		
産業経済	<input type="checkbox"/> 農業委員会普及 <input type="checkbox"/> 農業指導 <input type="checkbox"/> 食品安全 <input type="checkbox"/> 漁業取締 <input type="checkbox"/> 商工会、商工会議所	<input type="checkbox"/> 農業試験場 <input type="checkbox"/> 中小企業金融	<input type="checkbox"/> 農山漁村活性化 <input type="checkbox"/> 観光物産		
その他	<input type="checkbox"/> 徴税 <input type="checkbox"/> 戸籍 <input type="checkbox"/> 住民基本台帳	<input type="checkbox"/> 議会 <input type="checkbox"/> 選挙 <input type="checkbox"/> 各種行政委員会	<input type="checkbox"/> 環境保全 <input type="checkbox"/> 男女共同参画	<input type="checkbox"/> 国際化 <input type="checkbox"/> 庁舎等整備	

基準財政需要額の分析（都道府県）

（単位：百万円）

費目	標準団体一般財源	義務的経費		その他
		裁量度合いの少ない事務	一定の裁量度合いのある事務	
警察費	28,795	28,795	0	0
道路橋りょう費	19,715	14,533	0	5,182
河川費	3,654	3,087	0	567
港湾費	252	237	0	15
その他の土木費	2,312	2,312	0	0
小学校費	41,839	41,839	0	0
中学校費	23,177	23,177	0	0
高等学校費	27,230	27,230	0	0
特殊教育の諸学校費	7,962	7,962	0	0
その他の教育費	9,293	7,752	1,020	521
厚生労働費	5,197	5,197	0	0
生活保護費	10,362	9,884	0	478
社会福祉費	17,350	16,071	181	1,097
衛生費	29,059	27,884	0	1,174
高齢者保健福祉費	1,115	760	0	356
労働費	10,977	7,640	790	2,548
農業行政費	3,211	1,887	378	946
林業行政費	842	477	0	365
水産行政費	4,028	2,016	86	1,925
商工行政費	2,945	163	1,120	1,662
企画振興費	4,741	4,741	0	0
徴税費	706	706	0	0
恩給費	17,299	10,941	0	6,358
その他の行政費	272,060	245,290	3,576	23,195
小計				
割合 (%)		90.2	1.3	8.5

義務的経費の割合

91.5%

※四捨五入の結果、合計が一致しないところがある。

基準財政需要額の分析(市町村分)

(単位:百万円)

費目	標準団体一般財源		義務的経費 一定の裁量度合いの ある事務	その他
	標準団体一般財源	義務的経費 一定の裁量度合いの ある事務		
消 防 費	1,078	1,078	0	0
道路橋りょう費	447	272	0	175
港湾費	248	233	0	15
都市計画費	188	83	0	105
公園費	107	3	0	104
下水道費	22	22	0	0
その他の土木費	203	36	0	167
小学校校費	71	71	0	0
中学校校費	62	62	0	0
高等学校校費	376	376	0	0
その他の教育費	796	494	140	161
生活保護費	661	661	0	0
社会福祉費	1,254	1,147	0	108
保健衛生費	433	375	20	39
高齢者福祉費	2,484	2,026	0	458
清掃費	686	686	0	0
農業行政費	323	109	0	214
商工行政費	123	1	23	98
その他産業経済費	77	32	0	45
企画振興費	555	0	176	379
徴税費	298	298	0	0
戸籍住民基本台帳費	169	169	0	0
その他の諸費	1,431	951	0	480
合計	12,090	9,184	359	2,547
割合 (%)	76.0	3.0	3.0	21.1
標準団体当たり学校数を反映 (小学校18校、中学校8校)	13,727	10,821	359	2,547
		78.8	2.6	18.6

義務的経費の割合 81.4 %

※四捨五入の結果、合計が一致しないところがある。

事務連絡
平成18年6月14日

各都道府県総務部長 殿
(財政課、市町村担当課扱い)
各指定都市財政局長 殿
(財政課扱い)

地方税財政改革について

総務省自治財政局財政課

これまで「地方にできることは地方に」との基本方針の下、三位一体の改革を行い、3兆円の税源移譲による地方の自主財源の強化などの成果を得たところですが、今後、一層の地方分権の推進を図るためには、更なる分権改革の推進が求められるところ
です。

そこで、5月10日の経済財政諮問会議において、総務大臣から、地方税財政改革
について提案をしたところであります。今後、骨太の方針の策定に向け、政府部内で
議論が行われていくこととなりますが、この間、同提案について様々なご質問等もいた
だいておりますので、国会審議等を踏まえ、現時点での考え方について、別紙の通りご
説明いたします。ご理解賜るよう宜しくお願い申し上げます。

なお、貴都道府県内の市町村に対してもご連絡いただくようお願い申し上げます。

担当:総務省自治財政局財政課 大井、小谷 TEL:03-5253-5111(代表) 内線3333 03-5253-5613(直通)

1 新型交付税

- 地方の自由度を拡大するため、新分権一括法の制定や国庫補助負担金改革により国の基準付けを廃止・縮小することが重要である。
国の基準付けの廃止・縮小に対応して、複雑でわかりにくいとされる基準財政需要額の算定方法について、人口と面積を基本とした簡素なものとする新型交付税を導入する。
現在も国の基準付けがない行政分野が都道府県でも少なくとも1割程度あることを念頭に置き、新型交付税を平成19年度から導入し、その後、その割合を順次拡大し、3年間で5兆円規模を目指す。
- 新型交付税の算定方法については、例えば、人口が増加するにしたがって人口一人当たりの行政コストは逡減するものであり、また、面積についても宅地と林野では面積当たりの行政コストが異なることから、具体の制度設計に当たっては、人口規模や土地の利用形態等による行政コスト差を適切に反映し、十分な経過措置も講じる。更に、離島、過疎など真に配慮が必要な地方公共団体に対応する仕組みを確保する。
- 福祉や教育など国の基準付けがある行政分野に係る財政需要については、現行の交付税の枠組みの中での的確な算定を行う。
- 地方公共団体の平成19年度予算編成スケジュールを念頭に置きつつ、地方と十分に意見交換を行って、現実の財政運営に支障が生じないよう具体の制度設計を行う。
- なお、新型交付税は交付税の算定面(基準財政需要額の計算)における改革であり、交付税の機能や交付税総額に直接影響を与えるものではない。現在、歳出・歳入一体改革の議論が行われているが、この中で、社会保障、公共事業、人件費といった最終支出の見直しと、地方税収等の歳入のあり方が検討されるとともに、交付税総額も一体的に検討されるものである。
- いずれにしても、国・地方が双方納得できるかたちで、歳出の見直し、抑制を進めた上で、安定的な財政運営に必要となる地方税・地方交付税等の一般財源の総額についてはしっかり確保していく。

2 新分権一括法と国庫補助負担金改革

- 地方の自由度を拡大する観点から、国の規制・関与や地方提案を踏まえた国庫補助負担金の廃止・削減を大胆に進める等により国と地方の権限と責任を明確化するため、関係法令を一括して改正する新分権一括法を早期に制定する。
- そのため、地方制度調査会等の場で今秋までに検討に着手し、地方の意見も踏まえつつ、2年を目途に結論を得て、3年以内に法案を提出することを目指す。

3 地方行革の新指針

- 行革には不断に取り組む必要があり、今夏を目途に、地方公会計改革、地方公務員総人件費改革等について、新たな地方行革の指針を策定・公表する予定である。
- なお、地方公共団体の資産・債務の管理等に資する公会計の整備については、「新地方公会計制度研究会」において検討が行われ、原則として国の基準に準拠しつつ、現行の総務省方式の拡張も含め財務書類の作成モデルを提案した報告書を5月に取りまとめたので、新たな地方行革の指針の中で、概ね3年程度を目途に財務書類の整備に取り組むよう要請する予定である。

4 いわゆる“再生型破綻法制”の整備

- 地方の自由度を拡大するとともに、地方の責任を明確化していくことが必要であり、そのため、現行の再建制度が十分かどうか検討を行う必要がある。
- 検討に当たっては、地方公共団体は住民に必要な行政サービスを提供する責務があることから、いわゆる清算型はあり得ず、再建型であることが前提となり、また、現行の再建制度は、フローの指標に着目しているが、ストックの指標にも着目して、破綻しないよう早期に是正を促す仕組みを組み込んでいくことが重要である。
- 具体的な制度設計に当たっては、課税権を有する地方公共団体で債務調整を行うことが法律的に可能かなどの法制的な問題をはじめ多面的な検討が必要であり、今後、地方とも意見交換しながら検討していくこととし、今秋までに制度の概要を作成・公表し、3年以内に制度整備を目指す。

5 税源移譲と不交付団体の拡大

- 交付税に依存することなく、自主財源である地方税で財政運営できる地方公共団体を増やしていくことが重要である。
- そのためには、引き続き、歳出の抑制に取り組むが、税源移譲が必要不可欠である。今後、国と地方の税収比が概ね国と地方の歳出比4:6となることを目指し、税源配分の見直しを行う。当面、国と地方の税収比1:1程度となるよう税源移譲を行い、人口20万人以上の地方公共団体の半分が不交付団体となることを目指す。

6 地方債の自由化

- 地方債の自由化に当たっては、必要不可欠な公共投資ができなくなることはないよう、投資的事業についての国・地方の役割分担、必要な事業量の設定方法、財源措置のあり方について、抜本的な見直しを行っていく。
- 過疎債など交付税措置が法定されているものや現行制度の下で発行された地方債については、これまで通りの措置を講じる。

分権改革プログラムの概要

平成18年5月10日
経済財政諮問会議
竹中大臣提出資料(抄)

主な施策	内容
(1) 新型交付税	<ul style="list-style-type: none"> ・人口、面積を基本に配分 (基本として一人当たりの平均的歳入を保障) ・国の基準付けのない部分から始め、順次拡大
(2) 新分権一括法	<ul style="list-style-type: none"> ・条例の上書き権 ・国と地方の権限と責任を明確化 ・「単純明快な分権」へ
(3) 地方行革の新指針	<ul style="list-style-type: none"> ・人件費削減 ・情報開示の徹底 ・地方公会計改革
(4) 「再生型破綻法制」の整備	<ul style="list-style-type: none"> ・3年以内に制度整備
(5) 不交付団体の拡大	<ul style="list-style-type: none"> ・人口20万以上の自治体の半分 (3年後を目途に実現)
(6) 地方債の自由化	<ul style="list-style-type: none"> ・地方債の発行条件の統一交渉の廃止 ・地域単位での共同地方債等(ポスト公営公庫) ・地方債に対する交付税措置の廃止

参 非