

**三位一体の改革に関する緊急提言**  
- 地方政府の自律と住民自治の強化を目指して -

平成 1 5 年 6 月 5 日

長 野 県

# 三位一体の改革に関する緊急提言

- 地方政府の自律と住民自治の強化を目指して -

平成15年6月5日

長野県知事 田中康夫

## 1 提言の趣旨

中央政府においては、現在、6月中下旬に予定している「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」の取りまとめに向けて、経済財政諮問会議、地方分権改革推進会議、地方制度調査会、政府税制調査会等において地方税財政制度の改革(いわゆる「三位一体の改革」)に関する議論が行われています。

しかし、これまでのところ中央政府から各地方政府に対する直接の意見照会はなく、地方分権改革推進会議で議論されている内容も極めて不十分、不適切なものといわざるを得ないものです。

三位一体の改革では、真にゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくために、明治以来続けられてきた中央集権的な税財政のシステムを地方分権の視点で根本から改めることこそが重要です。にもかかわらず、中央政府においては地方財政の縮小を主眼に地方税財政基盤の強化とはまったく異なる方向での議論が行われています。これでは改革の名の下に、中央政府の財政破綻の責任を地方政府に一方的に押し付けようとしているものといわざるを得ません。本来の改革の目的を今一度再確認することが必要です。

他方、地方政府からも三位一体の改革に関する多くの意見が出されていますが、国庫補助負担金のあり方をはじめとして日ごろ抱いている様々な課題について、各地方政府が個別具体的な問題提起を各省庁に臆することなくしっかりと行うことが求められています。

このまま中央政府内部における省庁間の単なる意見調整だけで地方税財政制度の大きな方向が決められてしまうこととなれば、我が国の将来に対して重大な禍根を残してしまいかねないと大変憂慮しています。改革の主役である市民にも開かれた検討を行っていくことが重要です。

また、地域経済を強固にしなければ国民経済は成り立ちません。地方政府の財政基盤を破壊させるかのような制度改悪は地方政府そのものを揺るがせるものです。国民経済の土台たる地域経済を再生するためにも地方分権の流れに沿った三位一体の改革が必要です。

さらに民主主義の基盤ともなるべき「住民自治」の下、基礎的自治体やコミュニティを住民自らその責任において主体的に構築していけるような改革を推進することが重要と考えます。

以上の点を踏まえ、長野県は、改革論議を本来牽引すべき地方政府の

一員として、この際明確に意見表明をしなければならないと考え、歴史の峠を越えていくという気概を持ってこの提言を取りまとめました。

なお、これまでの税財政のシステムを根本から改革することについては、中央省庁はもとより、地方政府その他の関係者にも心理的・実地的な抵抗感があることから、基本認識や前提条件をまずは明確にするとともに、それを中央政府内部はもとより市民や地方政府と共有し、開かれた議論の中で改革が実現することを期待します。

また、地方税財政の将来像について国民のコンセンサスが十分に得られているとは言い難い中で、市町村合併が財政効率化を目指して進められることについて、地域の活力が大きく削がれることになりかねないという危惧を抱かざるを得ません。この点については三位一体の改革の進展とあわせて、合併特例法の内容や期限について政府において今一度再考するよう強く求めます。

## 2 現在の地方税財政制度の問題点

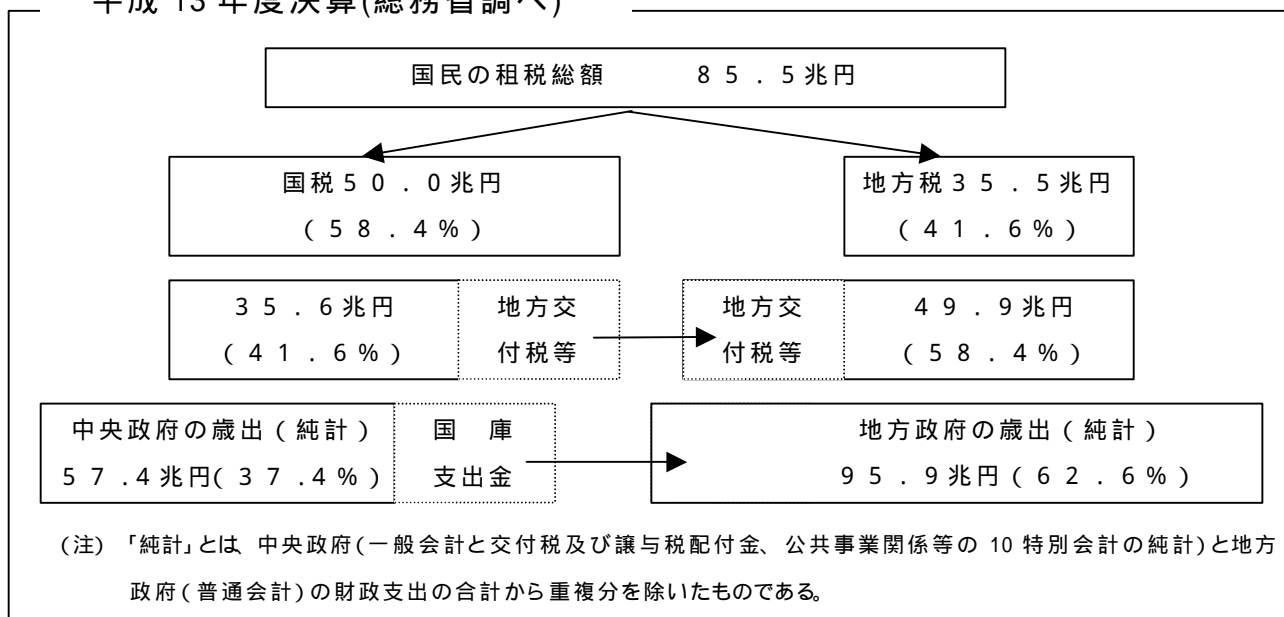
平成12年4月に地方分権一括法が施行され、中央政府と地方政府の関係は、上下・主従の関係から、対等・協力の関係となることが法律上位置付けられました。しかし、残念ながら実態は全く変わっていません。これは次のような税財政上の問題があることが大きな要因となっています。

### (1) 地方税について(中央政府・地方政府間の税財源の配分の問題点)

国民が負担している租税については、国税と地方税の比率が概ね6：4となっていますが、最終的な支出ベースでは、中央政府と地方政府の比率が概ね4：6と逆転しています。

このことは、地方政府の歳出規模と地方税収入との乖離が存在することを示しています。この乖離は、主として国庫補助負担金と地方交付税により穴埋めされてきましたが、中央政府から様々な財政に関する関与を受けることで、地方政府の自主的・自律的運営が妨げられています。

平成13年度決算(総務省調べ)



## ( 2 ) 国庫補助負担金等について

平成 15 年度の中央政府の一般会計における地方政府向け国庫補助負担金等の総額は地方財政計画上 12.2 兆円であり、中央政府・地方政府ともに財政上大きなウエイトを占めています。地方政府は、自前の税財源に乏しいため国庫補助負担金に多くを頼らざるを得ず、国庫補助負担金を前提とした行財政運営を余儀なくされていますが、このことが、中央政府・地方政府を通じた様々な行財政上の非効率や無駄を生み、住民のニーズや地域の実情に合わない行政サービスの提供がなされる一因となっています。

国庫補助負担金の問題点として考えられる具体例は以下のとおりです。

中央政府の中央集権的な発想に基づくもの

a) 補助要綱等に基づく全国画一的な補助基準により地域のニーズに合った施策が難しい仕組みになっています。

- ・ 公営住宅については、全国一律の入居基準であるため、例えばDV被害者の入居にあっては、離婚まで単身者と認められず、夫婦合算により収入を判定され、基準を超える場合は目的外使用となり、家賃対策補助金を受けることができない。
- ・ 養護学校での寄宿舎指導員の配置については、基準により、必要な時間に必要な人数を確保すること（例えば非常勤での対応）ができない。
- ・ 義務教育費は、職員の配置に対し全国一律の基準があり、少人数学級（30 人学級）の編制など柔軟な対応ができず、教育改革の障害となっている。
- ・ コスト縮減のため、林道の幅員を中央政府の規格以下で作ろうとすると補助が受けられなくなる場合がある。

b) 国庫補助負担金を通じ中央政府が過度に関与する仕組みとなっています。

○ 個々の事業における必要以上に煩雑な事務手続

- ・ 義務教育費国庫負担法と公立養護学校整備特別措置法の 2 つの根拠法により別々の事務作業が行われている。
- ・ 私立高等学校等経常費助成費補助金では、交付決定が遅いため、県が立て替えを行うことで県の財政負担となっている。
- ・ 公営住宅整備事業については補助金等交付のための積算資料など、各種調査・報告等様々な提出書類が要求され、事務手続が過重かつ煩雑となる。

○ 性質上又は規模等の観点から国庫補助負担金が存在する必要性が低い

- ・ 生活道路及び歩道等住民に身近な生活基盤の整備については、

国庫補助負担金によらず、地方政府が自前の財源で地域の実情に沿って行うべき。

- ・ 社会資本の維持管理や局部改良等については、管理主体たる地方政府が自らの財源により主体的に行うべき性格の事業であり、国庫補助負担金を通じて中央政府が関与・規制を行うべき事業とは言えない。
- ・ 地方政府の事務として同化・定着・定型化した法施行事務費、公共施設の運営費・設備整備費、人件費（必置規制）に係るもの、例えば、農業改良普及員の経費等について、依然として国庫補助負担金が交付されている。
- ・ 低率又は零細補助は、中央政府と地方政府の役割分担を不明確にし、地方行政の細部にわたり中央政府が関与することにつながっている。

○ 地方の行財政改革を阻害

- ・ 国庫補助負担金を通じて行われる事務事業については、必置規制の存在等とあいまって、地方政府の経費削減努力の効果が十分に発揮されない。
- ・ 国庫補助負担金を財源としている公共事業や職員給与を抑制しても確保できる一般財源が少ないことから、行財政改革への強いインセンティブが働かない。

中央政府の省庁別の縦割補助により、効果的、効率的な行政を阻害しています。

- ・ 牛海綿状脳症（BSE）対策では、法律（家畜伝染予防法、と畜場法）の所管が農林水産省及び厚生労働省に分かれていることから、検査に要する補助金についてもそれぞれ異なる補助率の制度が設けられている。このため、国民の食生活を守るという同種の事業でありながら、それぞれに検査体制を整備する必要があるなど複数の省庁で同種の補助金が創設されていることによる資金利用の非効率化、事業実施コストの増加が発生している。住民ニーズに応じた総合的で効果的・効率的な行政を阻害。

中央政府の硬直化した分野別予算配分が地方における予算配分の硬直化を招きやすくしています。

- ・ 国庫補助負担金に合わせた形での地方政府の行財政運営が余儀なくされるため、国庫補助負担金の行政分野別シェアに見られるような中央政府の予算配分の硬直化により、地方政府における各部局毎の予算配分も硬直化しやすい。また、硬直化に伴い、経済社会状況に合わせた重点的な事業実施が困難

となり、中央政府・地方政府を通じた行政の肥大化の一因となる。

このような中央政府の関与を通じて数多くの弊害をもたらす国庫補助負担金を廃止・縮減し、その相当額を地方政府に移譲することにより、地方政府の財政面における自主性・自律性が高まると同時に主体的な行財政改革も可能となります。

なお、直轄事業負担金は、全国的な見地から必要とされる基礎的又は広域的事業として中央政府が実施する事業に対して、地方政府の財政負担を義務付けるものですが、管理主体である中央政府が負担すべき維持管理経費についても地方政府の負担があること、直轄事業の実施に当たって都道府県への事前協議が十分になされていないまま負担を求められていること、直轄管理部分の基準が不透明であることなど、地方政府にとって大きな問題点を有しています。

### (3) 地方交付税について

中央政府の地方政府に対する事務の義務付けや広汎な関与により、また中央政府主導の社会資本整備や景気対策に地方政府が動員されてきた結果、地方歳出は膨らむ一方で、景気低迷による税収減等による大幅な財源不足が続いており、所要の地方交付税額が法定率ではまかなえない状況にあります。

また、地方債で事業を実施し、後年度その元利償還金の一部を交付税で補てんする仕組みが、中央政府の景気対策等に利用されてきたこととも相俟って、必要以上にハコモノ行政や公共事業を助長し、事業の効果的・効率的な実施を損なってきた面があることも否定できません。

さらに、規模や地理的・社会的条件が異なる地方政府の様々な行政需要を充足するため、地方交付税の算定方法が複雑化し、住民や地方政府の関係者にとっても、分かりにくい制度となっています。

なお、地方交付税の将来像が示されぬまま、市町村、とりわけ小規模市町村が将来に対する漠然とした不安を抱いた状況の中で、市町村合併が推進されていることは大きな問題と考えます。合併特例債を始めとする各種の優遇措置が地方政府の共有財源である地方交付税を利用して過度に講じられることにより、結果として合併以外の財源に影響を及ぼす懸念があります。

## 3 三位一体の改革に関する基本的な考え方

### (1) 目指すべき三位一体の改革

#### 基本認識

ゆとりと豊かさを実感できる社会を実現していくためには、行政面だけではなく財政面においても中央省庁の関与をできる限り排除し、住民に身近な政府である地方政府がその提供する行政サービスを住民の意思

に基づいて自己決定することができる制度を確立しなければなりません。

長野県においても国庫補助負担金や地方交付税に歳入予算の半分近くを依存しています。市民の暮らしをしっかりと支え、地域の活力を増大させるために、真に必要とされる施策を効果的・効率的に実施するためには、明治維新以来の中央集権体制を支えてきた現在の地方税財政制度を抜本的に改革することが必要なのです。

長野県は地方政府の歳出規模と税収との乖離を縮小し、住民の受益と負担の対応関係を明確化するために、地方分権推進の観点から地方政府への税源移譲の実現を基本に据えて、国庫補助負担金、地方交付税を一体で改革することこそが本来目指されるべき三位一体の改革であると考えます。

#### 前提条件

三位一体の改革は、さまざまな問題がある中央政府と地方政府の関係を分権型の関係へと根本的に改めることにこそ主眼が置かれるべきであり、単に財政支出の削減や中央政府・地方政府の財政健全化といった視点からのみ論ぜられるべきものではありません。三位一体の改革のため以下を前提条件として具体的な検討を行なうべきです。

- (イ) 国庫補助負担金は大幅に廃止又は縮減し、その相当額を全額地方へ移譲すること
- (ロ) 税源が乏しい地方政府であっても法令等により地方に義務付けられた事務事業（教育・社会福祉等）については確実に遂行することができるよう、適切な財源調整及び財源保障が講じられる必要があること

なお、今回の提言では、税源移譲すべきと考えられる国庫補助負担金についての具体的な問題点を提示していますが、これはあくまでも上記の基本的な考え方が前提にあるものであり、国庫補助負担金の対象としている事務自体を必ずしも不要と判断しているわけではない（むしろ地方政府独自の視点で充実すべき事務も多く含まれている。）点を強調しておきます。

- (2) 改革の効果 三位一体の改革実現による地域ニーズに合致した政策の展開

三位一体の改革は、地方政府に対してより自主・自律的な行財政運営を可能とするものです。

特にこれまでややもすれば、国庫補助負担金制度の下で中央政府の一律の基準の下に展開されていた様々な施策が、三位一体の改革により、地域の判断の下、地域ニーズに合致したよりきめ細かな政策の展開が可能となることを意味します。

## 教 育

学校現場における課題を的確に把握する中で、地域や学校の実情に応じた教員・加配教員の柔軟な配置や業務分担が可能となり、特色ある教育を行うことができます。また、創意と工夫を施した教員研修により、現場のニーズに応じた実効性ある教育職員の資質向上に向けた取り組みが可能となります。

## 産業雇用

現行の補助金制度にあっては、全国一律の基準による事業実施を余儀なくされています。しかしながら、経済のグローバル化の進展などから、地域ニーズは多様化しております。こうした中、地域の特性を活かした自律的で効率的な起業化支援、人材の育成などの施策を展開することにより、新しい産業や雇用の創出による地域経済の活性化を図ることができます。

## 公共事業

全国一律の規格ではなく地域独自の基準による施工や地域のニーズに応じた事業箇所の弾力的な選定が可能となります。また、河川上流域における森林整備や治山・砂防、中下流域における河川整備、ため池等農業水利施設など流域管理の面で一貫した政策の展開を図ることができます。

## 福 祉

超高齢社会を迎え、高齢者の介護予防、自律支援が求められる中、誰もが住み慣れた地域で、家庭的な雰囲気のもと、低コストできめ細やかなサービスを受けられる民家活用型の小規模ケア施設（宅幼老所）の整備をより重点的に進めることが可能となります。

また、安心して子供を産み育てられる環境をつくるため、地域の実情に応じた、延長保育の拡充や地域子育て支援センターの整備など、きめ細やかな保育サービスの提供をより一層推進することが可能となります。

### (3) 改革の進め方

改革を進めるに当たっては、次の3点を踏まえて進めていくことが必要です。

#### 国民への周知

三位一体の改革は、単なる中央政府と地方政府の財源配分の問題だけではなく、真にゆとりと豊かさを実感できる社会を構築するためにはどのような行財政システムが適切であるかという極めて重要な問題を含んでいることから、広く国民に対してわかりやすい形で現状の問題点と改革後の姿をまず示すことが重要です。



### 地方からの意見聴取

その上で3の(1)で述べたような基本認識や前提条件を総理のリーダーシップの下で明確にし、議論の枠組みを定めた上で地方政府(間接的ではなく個々の地方政府から直接の意見聴取が重要)をはじめとする関係者の意見を十分に聞くべきであると考えます。

### 税源移譲を先送りしない改革断行

中央政府と地方政府の事務の再配分を税源移譲の前提として行うべきとの意見もありますが、地方分権推進一括法において、中央政府と地方政府の役割分担について、既に一定の整理がなされており、同法の附則等や地方分権推進委員会の最終報告に示されているとおり、次なる改革の焦点は、地方税財源の充実確保方策であるといえます。また、現在の地方分権改革推進会議においても、中央政府と地方政府の役割分担に応じた事務・事業の在り方に関する意見が出されており、これ以上事務の再配分の議論に終始することは、結果的に税源移譲を先送りし、これまでの地方分権改革を無に帰するものといわざるを得ません。地方政府の財政面での自己決定権を高める観点から決して税源移譲を先送りすることなく、今回の三位一体の改革が断行されるべきであり、これに伴い、中央政府と地方政府の役割分担も一層の明確化が図られるものと考えます。

社会全体がさまざまな危機に直面し、地方行政の課題対応能力の強化が求められる今日、地方税財政改革の先送りや議論の矮小化は決して許されるべきものではないと考えます。

## 4 「三位一体改革」の制度設計に向けて(長野県試案)

### 国庫補助負担金の見直し

- ・ 国庫補助負担金についてはできる限り見直すとの観点から、長野県が関与する1億円以上の国庫補助負担金を対象に検討した結果、長野県ベースで1290億円程度を地方政府への税財源移譲の原資とし、同様に全国ベースに置き換え9兆円程度と推計しました。
- ・ 零細補助金や直接市町村に交付される補助金等、今回の検討対象となっていないものも相当数存在することから、その総額は更に増加するものと考えられます。

【\*全国ベース額算出にあたっては長野県における見直すべき国庫補助負担金の額を全国額に置き換えて算出(平成14年度地方財政計画上の国庫補助負担金の70%を占める)。】

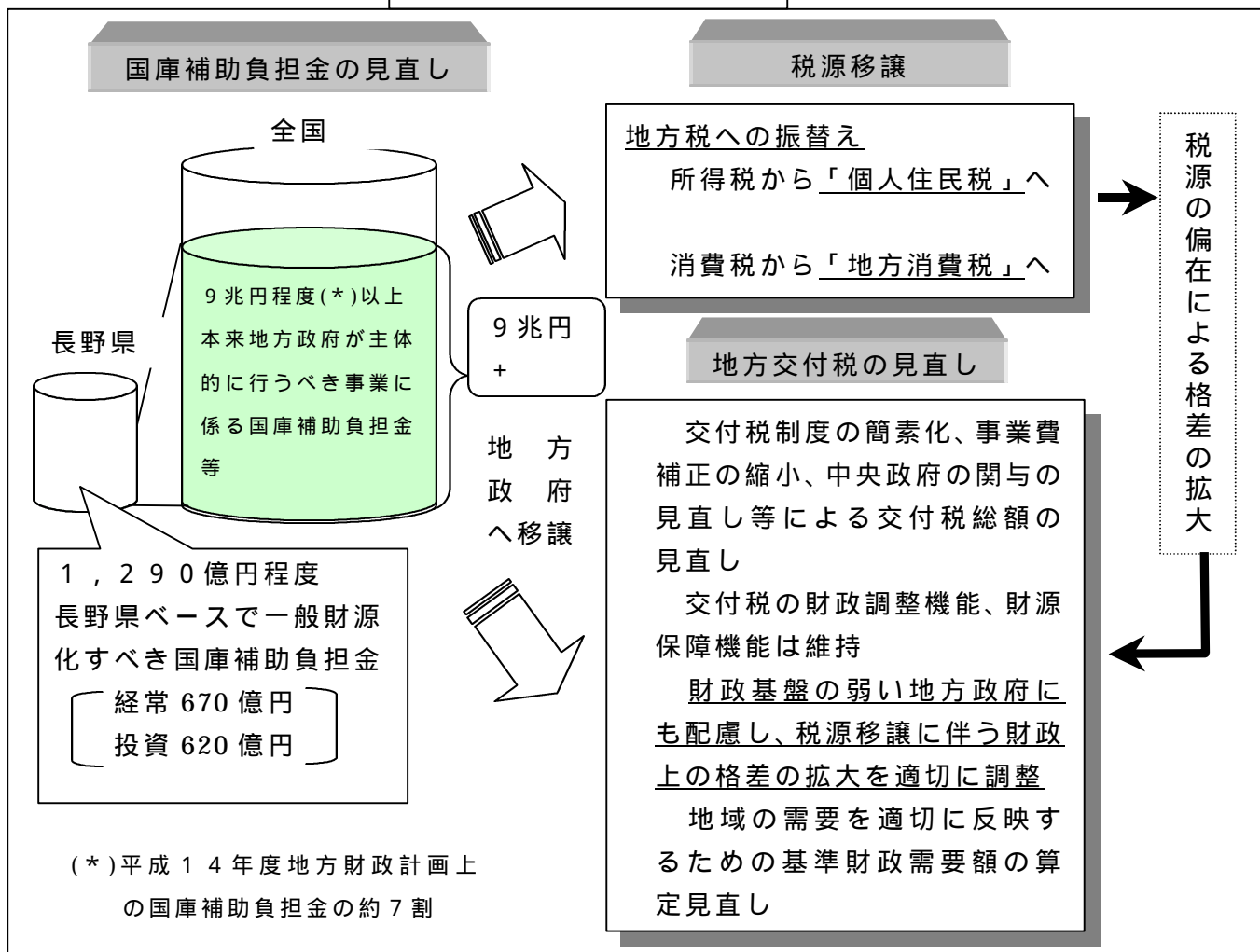
## 税 源 移 譲

- ・ 国庫補助負担金の見直しを行い、相当額を全額地方政府の税財源(地方税及び地方交付税)として移譲します。
- ・ 税源移譲は、税収が安定的で、偏在性の少ない地方税体制を構築する観点から、「個人住民税」と「地方消費税」を中心に実施します。
- ・ 税源の偏在により都市部と農山村の財政力格差が拡大する懸念もあることから、財政調整の仕組みを地方交付税の中に構築し、移譲財源の一部を充当します。

## 地方交付税の見直し

- ・ 地方交付税制度の簡素化、事業費補正の縮小、中央政府の関与の見直し等を前提にして交付税総額の見直しを実施します。
- ・ 地方交付税の財政調整機能、財源保障機能は維持するとともに、財政基盤の弱い地方政府にも十分配慮し、税源移譲に伴い生ずる格差を適切に調整します。
- ・ 森林整備、環境及び職業能力開発等の需要を適切に反映するよう基準財政需要額の算定方法を抜本的に見直します。

### 三位一体改革(長野県試案)



## 5 税源移譲の対象とすべき国庫補助負担金

平成15年度長野県当初予算における金額が1億円以上の国庫補助負担金のうち、地方政府の自前の財源として移譲して事業を推進していくべきと考えられるものについて、別紙のとおり取りまとめました。

これは、あくまで三位一体改革の中で、その相当額を地方政府の一般財源として確保することを前提としているものです。

### 問い合わせ先

長野県経営戦略局財政改革チーム 担当：志村勝也  
TEL：026-232-0111(代)内線 2051 026-235-7039 (直通)  
FAX：026-235-7475 E-mail：[zaisei@pref.nagano.jp](mailto:zaisei@pref.nagano.jp)

長野県総務部市町村課 担当：西泉彰雄(交付税関係)  
TEL：026-232-0111(代)内線 2101 026-235-7065 (直通)  
FAX：026-232-2557 E-mail：[shichoson@pref.nagano.jp](mailto:shichoson@pref.nagano.jp)

長野県総務部税務課 担当：加蔵新吾(税源移譲関係)  
TEL：026-232-0111(代)内線 2071 026-235-7047 (直通)  
FAX：026-232-7497 E-mail：[zeimuka@pref.nagano.jp](mailto:zeimuka@pref.nagano.jp)