

暮らしから考える地方税財政と地方分権

- 地方税財政制度のあり方に関する検討結果報告書 -

平成16年9月

神奈川県地方税制等研究会
税と暮らしを考える専門部会

【 目 次 】

はじめに	1
1 地方分権改革の現状と課題	3
2 地方自治に対する国の制約	8
(1) 制度面からの制約	8
(2) 財源面からの制約	9
(3) 自律的な地方財政運営	10
3 身近な行政サービスの現状と制度面・財源面の制約	15
(1) 高齢者福祉	17
(2) 児童福祉	26
(3) 障害福祉	30
(4) 看護師勤務環境改善施設整備費補助事業	32
(5) 献血事業推進費補助事業	33
(6) 義務教育	34
(7) 治山・砂防事業	40
(8) 生活排水処理事業	44
(9) 都市公園整備事業	47
4 地方税財政制度の課題	49
5 今後の地方税財政制度の方向性	52
(1) あるべき地方税財政制度の方向性	52
(2) 地方自治体運営のあるべき方向性	54
(3) 検討において残された課題	57
(参考)	
「地方税財政制度の改革」により国の関与がなくなった 場合の県民生活等への影響事業別一覧表	62
神奈川県地方税制等研究会税と暮らしを考える専門部会 委員名簿	82
税と暮らしを考える専門部会開催経過	84

はじめに

「神奈川県地方税制等研究会」では、平成 12 年 5 月に答申した「地方税財政のあり方に関する中間報告書」において、「これまでの中央集権型システムは、全国画一的な行政サービスを提供するという点においては優れているが、今日のように、地域における多様化・個性化を尊重しようとする時代においては、地方自治体が提供する行政サービスが、地域のニーズに合わないものになりかねない。」と指摘した上で、「地方分権一括法では、国庫補助金や地方交付税といった財源移転のあり方や、国から地方への基幹税目の税源移譲については、中長期的な課題として先送りされているが、こうした課題の解決なしには、地方分権も十分な展開をなし得ないところである。」と、分権改革には税財政制度の改革が不可欠とし、「地域のニーズに沿った地方分権を展開するためには、国から地方への税源移譲等の改革を強く国に求めていくことが、現在、地方自治体に求められている。」と提言している。

その後、国においても、国・地方を通じる税財政改革の論議が盛り上がってきており、その改革次第で、今後の地方自治、ひいては住民生活のあり方が大きく左右されてくる。

しかし、「この国のかたち」のあり方を左右する税財政改革の議論は、課題の難しさもあって、住民にとってはあまりにも遠いものと感じられ、改革の緊急性や生活への影響が大きいにもかかわらず、住民からは改革の声が上がっていない。このような現状には様々な理由があるにしても、現在の国と地方の論争が単なる財源の取り合いと受け止められ、住民生活にとってあまり関係のない課題とされてしまうことは不幸である。

神奈川県では、このような状況に危機感を抱き、住民論議を盛り上げるため、平成 15 年 9 月、地方税制等研究会の下に「税と暮らしを考える専門部会」を設置したところであり、松沢知事からは、「住民の暮らしの視点に立って、望ましい地方税財政制度のあり方を検討して欲しい。」との諮問があった。

そこで、専門部会では、7 回の公開論議を行い、広く住民の方々の関心を高め、理解していただけるよう、具体的な県の施策・事業を例示しながら、税財政改革が進んだ場合の住民生活への影響について論議を重ねてきた。

また、この専門部会での論議は、現在、国において審議されている、いわゆる「三位一体の改革」のようなマクロ的な課題設定とは異なる。専門部会の視点は、施策・事業を実施するに当たって必要となる財源を税源移譲によって確保するなど、地方税財政制度の抜本的な改革が実現すると、現在の行政サービスのあり方

がどのように変わるのか、また、変えることができるのか。さらに、住民生活にどのような影響を与えるのかという、住民が実感として感じられる領域を中心として論議を進めてきた。

また、住民の意志が十分に反映できるような地方自治を実現するためには、施策、財源の両面にわたって地方自治体の裁量権を拡大し、その効果が住民にも理解できるものにするという視点で検討を行ってきた。

具体的には、国・地方の財源配分の見直しだけでなく、地方自治の様々な分野における規制の緩和も論点となった。

さらに、国の省庁の縦割り行政がそのまま地方自治体の仕事のあり方にも反映し、硬直的・縦割りの行政になっているとの住民の意見も多いことから、地方自治体の行政の実情を確認し、その上で、総合的・体系的な視点に立って、身近な行政のあるべき姿について論議し、生活者の目から見た税財政制度のあり方を整理した。

今後、県は、この報告を踏まえ、住民にとって分かりやすく、しかも、身近な生活レベルでも改革の成果が実感できるよう、より具体的な制度改革についてさらなる検討を行うとともに、その具体化に向けて努力することを期待する。

平成16年9月

神奈川県地方税制等研究会・税と暮らしを考える専門部会

部会長 堀 場 勇 夫

1 地方分権改革の現状と課題

国と地方の関係を「上下・主従の関係」から、「対等・協力の関係」に改めるため、平成 12 年 4 月に「地方分権一括法」が施行され、機関委任事務制度の廃止、国の関与の見直し、権限移譲の推進及び必置規制の見直しなどが行われた。

その際、最大の課題であった「地方税財源の充実強化」の具体化は積み残された。その後の経緯をみると、あたかも、税源移譲と国庫補助負担金の見直し、地方交付税が三点セットで検討されるのが分権改革の当初からの方針のごとく、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」(骨太の方針・第 2 弾)で位置付けており、問題をより一層複雑なものにしている。

当初の分権改革の視点は、「官から民へ」、「国から地方へ」の考えの下、地方が自らの創意工夫と責任で政策を決め、自由に使える財源を増やし、自立できるような取組を求めるとしたものである。

しかし、そうした考えは、いつのまにか三位一体改革へとすり替えられ、しかも、財政中立を幻想した改革は、国の負担減だけが成果という皮肉な結果である。具体的に、国の平成 16 年度予算をみると、国庫補助負担金 1 兆 300 億円の削減に対し、税源移譲は半分にも満たない 4,507 億円に止まり、さらに、地方交付税 1 兆 2 千億円の削減、臨時財政対策債 1 兆 7 千億円の削減を合わせると、削減された地方の財源は全体で 4 兆円となっており、地方自治体が猛烈な反発を示したのは理解できる。

こうした国の財政再建を優先させた「三位一体改革」では、地方分権改革が目指す、「住民主導による暮らしやすさ」を実現することは困難である。

そうした国の動きを地方から、また、現場の住民から問題提起を行い、分権改革が目指そうとした本来の姿に引き戻す必要がある。その際、今後の地方分権改革のあるべき方向性としては、住民にとって身近な自治体に、十分な権限や財源を保障するとともに、国の制約や関与を制度的に排除する仕組みを作り上げることである。

○ 構造改革における「国と地方」の改革

経済財政諮問会議の主な活動

年 月	名 称
平成 13 年 6 月	経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針〔骨太の方針〕
平成 14 年 1 月	構造改革と経済財政の中期展望について 〔改革と展望〕 (民需主導の成長と財政バランスの回復)
6 月	経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002〔骨太の方針・第 2 弾〕 (経済活性化戦略、税制改革、歳出改革等)
平成 15 年 1 月	構造改革と経済財政の中期展望について 〔改革と展望—2002 年度改定—〕
6 月	経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003〔骨太の方針・第 3 弾〕 (経済活性化、国民の「安心」の確保、将来世代に責任が持てる財政の確立)
平成 16 年 1 月	構造改革と経済財政の中期展望について 〔改革と展望—2003 年度改定—〕
6 月	経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004〔骨太の方針 2004〕 (集中調整期間の仕上げ、17 年度～18 年度は重点強化期間)

(資料出所：内閣府 経済財政諮問会議ホームページより作成)

【小さな政府の実現】

わが国の財政事情は、過去に例を見ない厳しい状況で、平成 15 年度末には公債残高が 450 兆円程度に達する見込みです（ちなみに名目 GDP は 500 兆円弱の見込み）。

経済再生は喫緊の課題ですが、財政拡大のみに頼る経済運営は維持困難になっています。

「民間でできることは民間に」、「地方でできることは地方に」を基本とする構造改革を進めています。

目指すは、肥大化した公的部門の抜本的縮小、簡素で効率的な政府と、活力ある民間と地方が中心となった経済社会の実現です。

【国と地方の改革】

「官から民へ」「国から地方へ」の考え方の下、地方が、自らの創意工夫と責任で政策を決め、自由に使える財源を増やし、自立できるようにしていきます。

「官から民へ」、「国から地方へ」の考え方の下、地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく必要がある。このため、事務事業および国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組みとともに、地方分権の理念に沿って、国の関与を縮小し、税源移譲等により地方税の充実を図ることで、歳入・歳出面での地方の自由度を高める。

これにより、受益と負担の関係を明確化し、地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やし、真に住民に必要な行政 サービスを地方自らの責任で自主的、効率的に選択する幅を拡大する。

同時に、行政の効率化、歳出の縮減・合理化をはじめとする国・地方を通じた行財政改革を強力かつ一体的に進め、行財政システムを持続可能なものへと変革していくなど、「効率的で小さな政府」を実現する。

三位一体の改革で達成されるべき「望ましい姿」

- ・ 地方の一般財源の割合の引上げ
- ・ 地方税の充実、交付税への依存の引下げ
- ・ 効率的で小さな政府の実現

○ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2003（骨太の方針・第3弾）」における三位一体改革の概要

区 分	内 容
税 源 移 譲	<ul style="list-style-type: none"> ・ 廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で、引き続き地方が主体となって実施する必要があるものについて税源移譲 ・ 税源移譲は、基幹税の充実が基本 ・ 税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ 8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲 ・ 必要な場合、地方の財政運営に支障を生じることのないよう暫定的に財源を措置
国庫補助負担金	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「改革と展望」の期間中に、概ね 4兆円程度の補助金を廃止・縮減等の改革を行う
地 方 交 付 税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 「改革と展望」の期間中に、地方財政計画の歳出を見直すことにより、地方交付税総額を抑制し、地方交付税の財源保障機能を縮小 <ul style="list-style-type: none"> ・ 国庫補助負担金の廃止・縮減による補助事業の抑制 ・ 地方財政計画上人員を4万人以上純減 ・ 投資的経費（単独）及び一般行政経費等（単独）の抑制 ・ 地方交付税の財源調整機能は、なお必要 ・ 三位一体改革の推進により、地方交付税の不交付団体の人口の割合を大幅に高めていく
改 革 の 工 程	<ul style="list-style-type: none"> ・ 2006年度までに、国と地方双方が歳出削減努力を積み重ねつつ、必要な行政サービス、歳出水準、経済活性化の進展状況及び財政事情を踏まえ、必要な税制上の措置を判断 ・ 15年度予算における取組の上に立って、16年度予算の中で改革を着実に進展

○ 「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004（骨太の方針 2004）」における
三位一体改革の概要

区 分	内 容
税 源 移 譲	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>税源移譲は概ね 3 兆円規模を目指す。</u> ・ <u>平成 18 年度までに、所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施。</u> ・ 応益性や偏在度の縮小といった観点を踏まえ、<u>個人住民税所得割の税率をフラット化</u>する方向で検討。 ・ <u>国・地方を通じた個人所得課税の抜本的見直しを行う。</u>
国庫補助負担金	<ul style="list-style-type: none"> ・ <u>地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討。</u> ・ <u>全体像には、平成 17 年度及び平成 18 年度に行う 3 兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表、税源移譲の内容及び交付税改革の方向を一体的に盛り込む。</u> ・ 税源移譲に結び付く改革、地方の裁量度を高め自主性を大幅に拡大する改革を実施 ・ 国・地方を通じた行政のスリム化の改革を推進。 ・ 国の関与・規制の見直しを一体的に行うことが重要。
地方交付税	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方団体の改革意欲を削がないよう、<u>国の歳出の見直しと歩調を合わせて、地方の歳出を見直し、抑制する。</u>一方、地域において必要な行政課題に対しては、適切に財源措置。 ・ <u>地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保。</u> ・ 地方団体の効率的な行財政運営を促進するよう、地方交付税の算定の見直しを検討。 ・ 財政力の弱い団体においては、税源移譲額が国庫補助負担金の廃止、縮減に伴い財源措置すべき額に満たない場合があることから、実態を踏まえつつ、地方交付税の算定等を通じて適切に対応。
改 革 の 工 程	<ul style="list-style-type: none"> ・ 地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につながるよう、<u>平成 18 年度までの三位一体の改革の全体像を平成 16 年秋に明らかにし、年内に決定。</u> ・ 地方の意見に十分耳を傾けるとともに、国民への分かり易い説明に配慮する。

2 地方自治に対する国の制約

地方自治体が施策・事業を進めようとしても、それぞれの地域における住民の要望に応じた多様性のある事業ばかりが実施できる訳ではなく、国の法律・政 省令・通知などによって画一的で非効率なものが出来上がるケースがある。また、国への依存財源である国庫補助負担金は、国で定めた一定の基準に合致した事業でなければ、結果として財源が交付されないことから、財源面からも、地域ニーズに沿った事業を進められないケースが出てくる。

一方、国にとっては、地方自治体の事業に関与しようとしても、三千数百ある自治体ごとの多様なニーズに柔軟に対応することは不可能であり、どうしても全国一律の基準による指示や財源の付与によって指導・助言せざるを得ない。結果として、そうした仕組みが地域のニーズに即した行政サービスを実施しづらい環境を作り上げている。

(1) 制度面からの制約

地方分権一括法の施行によって、地方自治体に対する国の関与は、包括的な指揮監督権が廃止され、助言・勧告、協議、同意などに類型化されるなど緩和されている。

しかしながら、個々の事業の実態をみると、地方分権一括法の施行後も、法律・政省令・通知等によって、全国一律の画一的な行政が行われるケースが多い。

各自治体にとっては、法令を基本として仕事を行うことは当然であるが、細部にわたって全国一律にされてしまうと、住民の多様化するニーズ、地域性のある課題に応えきれないことは明白である。したがって、地域のニーズに各自治体に対応できるよう、国の関与の一層の縮小が必要である。

また、何に使うか、地方自治体の判断で決まる自由度の高い財源が増加したとしても、各種の法令等によって、細部にわたって義務化、画一化されてしまえば、各自治体の事業は何も変わらないことから、「制度面」、「財源面」における制約を廃止、緩和し、権限、財源を地方自治体に移す必要がある。

(2) 財源面からの制約

地方自治体が施策・事業を行うに当たっては、独自の財源である地方税によって賄われるのが理想である。しかし、「3割自治」という言葉からも分かるように、地方自治体の独自財源である地方税は、全国平均でみても財源の中で3割程度しかなく、財源の多くは、国からの国庫補助負担金や地方交付税に頼っているのが現状である。東京・大阪・愛知・神奈川のような、税収ウエイトが全国平均よりもかなり高い都市圏自治体を除けば、他の自治体では、地方税のウエイトはより一層低く、国の財源に頼らざるを得ない自治体が大半であることを忘れてはならない。

さらに、国庫補助負担金は、国で定めた事業や補助基準に沿って使わざるを得ないため、個々の自治体にとっては、財源の自由度は極めて限定的である。

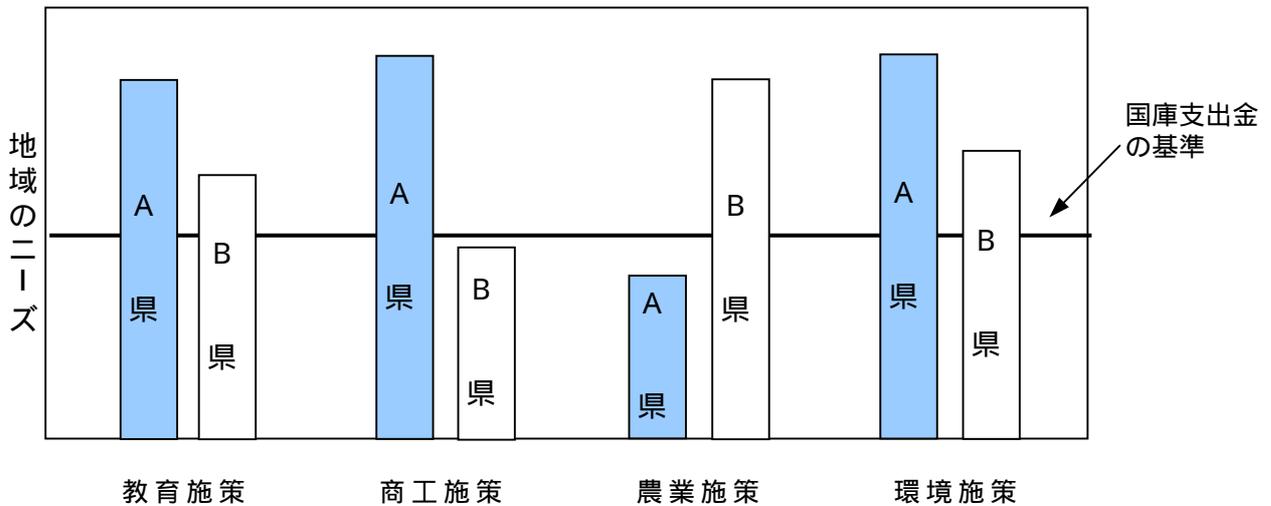
地方自治体といっても、農業を主な産業としている地域もあれば、工業や商業を主な産業としている地域もある。また、大都市圏のように人口が集中している地域もあれば、過疎となっている地域もあり、その地域に住んでいる住民の年齢構成も様々となっている。

このように、もともと各自治体の地域差が存在するとともに、価値観の多様化がますます進む中であって、各自治体が進めたいと思っている事業は様々と思われる。しかし、現在の国庫補助負担金の性格を考えると、地域性というものに十分に対応することは不可能であり、国土の均衡ある発展という理念があるにせよ、結果として、不合理で非効率な事業が生じる実態がある。そのため、現在の国庫補助負担金等の制度では、地域ニーズに十分に対応できないばかりか、国民が負担した税金等が有効に使われなくなるという懸念を持たざるを得ない。

その一方で、地方自治体が国庫補助負担金の対象となっている施策・事業を実施する場合、地域ニーズと国庫補助負担金の基準が合致していなくても、自己負担が少なく済む等の理由から、各自治体が行っている施策・事業の中には、無理にでも国庫補助負担金の基準に合わせてしまうものがあるのも現実である。

地域のニーズと国庫支出金の基準とのギャップ

〔例示：A県（大都市圏）、B県（地方圏）〕



(3) 自律的な地方財政運営

地方自治体が、住民の声に応じて、地域ニーズに即した施策・事業を実施するようになるためには、国が、制度や財源で全国一律の基準を設けるのではなく、地域の実情を把握している各自治体が、自らの権限と責任により判断し、自ら基準を設け、自らの財源で実施していくことが、最も効率的で効果的であると思われる。

そのためには、国庫補助負担金を見直すとともに、見直しに相当する額を地方自治体に税源を移し、あわせて地方交付税の改革も含めた地方税財政制度の改革を進めることによって地方自治体の裁量権を大幅に拡大していく必要があると考える。

特に、神奈川県は、独自の財源である地方税は5割程度を占め、独自財源のウエイトが高い。しかし、横浜市、川崎市という二つの大きな政令市があることによる構造的な問題を抱えている。具体的には、政令市のある地域においては、道路事業や福祉施策など、住民に身近で政策判断が伴う事業は政令市が行う一方で、国が行政の細かい部分にまで関与する教育の面で見ると、小中学校教職員の給与は、県が負担するという仕組みになっている。このため、神奈川県は、政令市が存在しない他の自治体に比べて投資的経費等のウエイトが低く、逆に、人件費の割合が高い状況がある。また、その人件費も法律で人数が定められてしまう警察官と教職員の給与比率が極めて高いことから、一

般職員の削減を図ったとしても、全体の人件費の削減効果という形では表れにくいという構造がある。

以上、制度面・財源面での制約について見てみたが、次章からは、これらの制約が排除・縮小された場合に、住民生活にどのような影響が出るのかを、具体的な施策・事業のケースにおいて検証することとしたい。

その際の視点として、国から県に権限と財源が移ったとしても、県の努力抜きにして、自動的に住民にとって望ましい行政が行われるものではないことは指摘しておきたい。県としても、何十年となく続いた上意下達の意識や国まかせの判断基準を抜本的に見直し、地域の実情や市町村の声に耳を傾け、自ら思考して、住民にとって何が望ましいのか十分に検討していただく必要がある。国だけに責任を転嫁することのないようにしていただきたい。

国による関与・規制の具体的事例

(地方六団体資料「国庫補助負担金等に関する改革案(平成16年8月24日)」より)

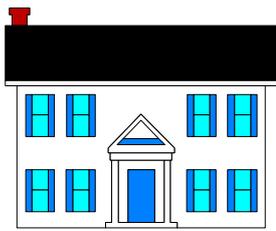
【事例1】木造による社会福祉施設の整備

木造による社会福祉施設の整備については、建築基準法には適合しても、厚生労働省の個々の設置基準により困難となっている。例えば、木造2階建ての特別養護老人ホームについては、建築基準法では2階が300㎡未満の場合は設置できるが、厚生労働省の基準では木造は平屋建てに限られており、設置できないことになる。

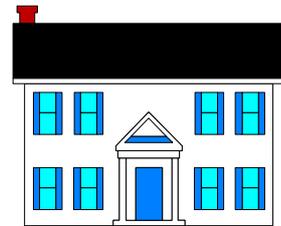
<参照> 特別養護老人ホームの設備及び運営に関する基準(省令)

【地域のニーズ】

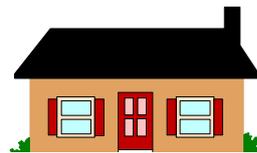
今度、地域に特別養護老人ホームを造ることになったんだけど、地域には、緑が多く自然にも馴染み、人に優しい木の家がいいね。人数も、ちょっと多いし、土地も狭いから、木造2階建ての施設がいいね。



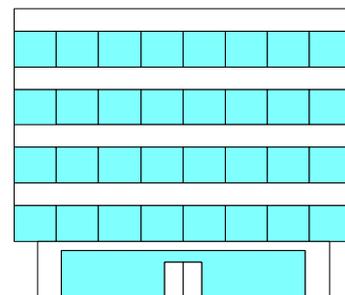
【現在の制度、補助金の取扱い】



特別養護老人ホームの建設に当たっては、現在の制度では、耐火性、安全性などの面で木造2階建ての施設建設は認められていない。



木造平家建ての施設建設は認められている。



現在は、耐火性のある鉄骨造等の施設がほとんど。

現在の制度では、地域のニーズに沿った特別養護老人ホームの建設は、非常に難しい。

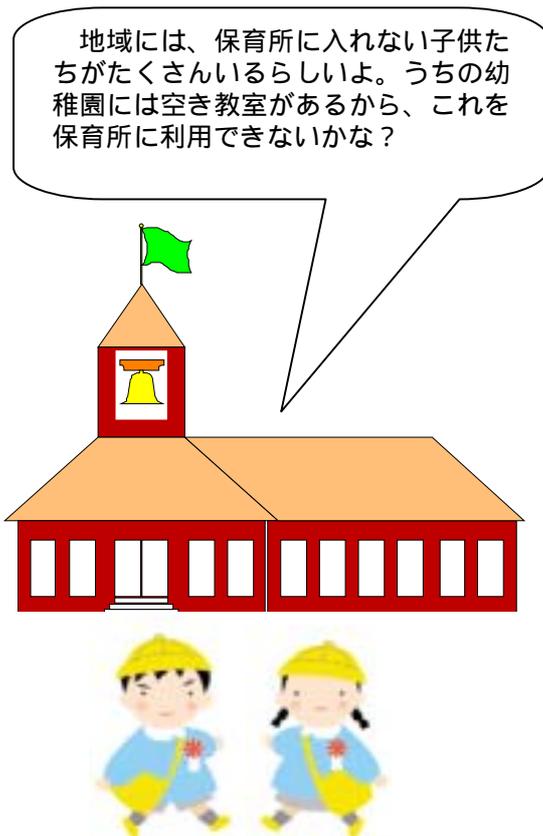
【事例2】幼稚園、保育所の施設設置基準

幼稚園と保育所では、施設設置基準等が異なっている。保育所には全国一律の児童福祉施設最低基準により調理室を設けることが義務付けられており、調理室の設置費用および調理員の人件費が相当な負担となる。このため、例えば、地方公共団体が住民ニーズに沿って既存の幼稚園の空き教室等を利用して保育所を設置することが困難となっている。

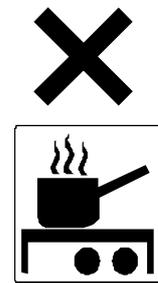
また、保育士の数、乳児室の面積などについても、平成16年度に公立保育所の運営費が一般財源化されたにもかかわらず、基準の見直しがなされていない。

<参照> 児童福祉施設最低基準（省令）

【地域のニーズ】



【現在の制度、補助金の取扱い】



現在の児童福祉施設最低基準では、保育所には、調理室を設置することが義務付けられているため、調理室を持たない幼稚園では、空き教室を利用した保育所の運営はできない。

現在は、地域で必要としているサービスがあっても、制度、国の基準に合わないものは実施できない。

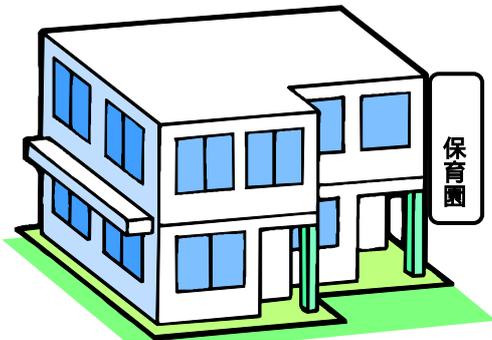
【事例3】認可保育所の入所要件

児童福祉法により「保育に欠ける」という入所要件を満たさなければ、認可保育所に子供を入所させることができない。「保育に欠ける」要件は、保護者が、昼間労働することを常態としていること、同居の親族を常時介護していることなど、児童福祉法施行令に基準として限定列挙されている。このため、入所決定の判断が画一的となり、不規則勤務や夜間勤務の人などは、保育所を利用することが難しく、また、在宅で子育て中の家庭が、資格取得や育児疲れ等を理由に、子供を入所させることができない。

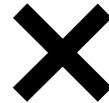
<参照> 児童福祉法、同法施行令

【地域のニーズ】

最近、育児疲れが溜まっていて、このままでは体を壊しそう！
だけど、子供を預けたくても実家は遠いし、民間の託児所に預けるには高いから、公営の保育園で昼間、短期でいいから預かってくれないかな？



【現在の制度、補助金の取扱い】



保育所に入所するには、現在の制度では、児童の保護者が、次の理由から保育することができない場合に限られている。

昼間労働することを常態としていること。

妊娠中であるか又は出産後間がないこと。

疾病にかかり、若しくは負傷し、又は精神若しくは身体に障害を有していること。

同居の親族を常時介護していること。

震災、風水害、火災その他の災害の復旧に当たっていること。

前各号に類する状態にあること。

地域で必要としているサービスの内容と制度や国の基準が合わないため、サービスを受けたくても、受けることはできない。