新たな広域自治体のあり方について(行財政制度の課題抽出・論点整理)

1. 趣旨

平成25年2月12日 分 権 改 革 課

47都道府県を10程度の地域ブロック(広域自治体)に再編し、地域の資源や特色の多様性を土台として、 広域自治体自らが施策・規制・税制を立案・決定する権能と責任を持って、持続可能な地域社会を確立していくため、広域自治体の再編に伴う行財政制度のあり方について課題を抽出し、論点を整理する。

<検討の基本的視点>

- ① 地方支分部局だけでなく本省を含めた国の事務権限も検討の対象として、国と地方の役割分担を明確化し、国・地方双方が自立的、効率的な行財政運営を実施できる制度の構築
- ② 国・広域自治体・基礎自治体における役割分担を再構築し、それに基づき想定される財政需要の規模を踏まえた新たな税財政制度のあり方の検討
- ③ 住民にとって受益と負担の関係が分かりやすく、そのバランスを自ら選択することにより持続可能な社会の実現を目指す

2. 国・広域自治体・基礎自治体の役割と歳出規模の試算

広域自治体再編の際の税財政に係る課題を抽出し、論点を整理するため、<u>平成16年度に策定した分権</u> 改革推進計画をベースとして、一定の条件設定のもとに国・広域自治体・基礎自治体の歳出規模を試算

<国・広域自治体・基礎自治体の果たすべき役割の基本的な考え方>

区分	役割の基本的な考え方
国	・ 国は、国が本来的に担うべきものを基本に、国際社会における国家の存立
	に関することや,ナショナルミニマム等に関する事務を担う
《国家存立と国際社会対応》	- 具体的には、外交・防衛・司法・通貨管理等の国際社会への対応や国家の
	存立に関する事務のほか,年金や生活保護(財源・制度)等ナショナルミニ
	マムに関する事務を実施
広域自治体	・ 広域自治体は、基礎自治体が対応できない広域的な施策の実施や高度専門
	的な分野に特化するとともに、広域エリア全体の総合的な発展戦略を担う
《エリア全体の発展戦略》	具体的には、警察、広域的な危機管理、医療政策などの広域的かつ高度専
	門的な事務や,地域産業政策,雇用政策,広域インフラなどの広域エリア全
	体の発展戦略に関する事務を実施
基礎自治体	・ 基礎自治体は、住民自治による自己決定・自己責任の下で、自らのまちづ
	くり・暮らしづくりを総合的に担う。
《対住民総合行政サービス》	- 具体的には、都市計画、土地利用、地域内インフラなどのまちづくりに関
	する計画づくりやハード・ソフト事業,保健・福祉・教育など住民生活に密
	接な行政サービスを実施

<事務の仕分け及び試算の考え方>

基本・共通方針

- 平成16年度に策定した分権改革推進計画をベースとして、一部の事務について別に整理
- 〇 外交, 防衛, 法務・司法など国が本来的に担う分野は, 省・機関単位で国に存置
- 〇 実施を地方が担う事務については、企画についても原則地方が担うものとし、制度の大枠については 広域自治体が担う
- 〇 項目別の歳出は最終支出を担う階層に計上し、調整財源の措置は別途整理
- 各項目の歳出額は統計上把握できる単位で仕分け計上する

個別事務・分野の整理の方針

- 国土・土地利用や社会資本における広域インフラ等の事業は広域自治体を基本とするが、高速道路、 鉄道などについては検討が必要
- 年金における国の機能は現行どおり
- 警察は現行どおり(国の機能は維持)
- 〇 義務教育は、当面、現行どおり、「制度」を国、「学級編成、任免等」を広域自治体、「学校運営」を 基礎自治体が担うこととするが、今後十分な議論のもと、役割分担の見直しも視野に検討する。
- 高等教育(大学相当)・科学技術は、国と自治体でそれぞれ実施
- 〇 広域自治体と基礎自治体の事務の仕分けについては、今後詳細に分析・検討する

<広域自治体移行後の分野別の役割分担案と歳出額の試算>

(単位:兆円)

								(4	
	広域自治体 移行後 歳出合計	項目番号	行政分野	現状の国の役割分担項目	歳出額	現状の都道府県の役割分担項目	歳出額	現状の市町村の役割分担項目	歳出額
		1	議会	国会	0. 2	-	-	-	_
		2	外交・防衛・安全	外交,防衛,警察,大規模災害 等	5. 7	-	-	-	-
	22. 1	3	国土・土地利用等	海上保安,気象等	0.3	-	-	-	_
		4	交通・社会資本	航空管制	0.0	-	-	-	-
围		5	経済・労働	財務(国家財政等)金融(通 貨・金利等),通商・資源エネ ルギー政策,税務(国税)	3. 1	-	-	-	-
		6	福祉・保健・環境	年金, 医療・福祉(制度) 生活保護(制度・財政) 地球温暖化(制度)	10. 3	-	-	-	-
		7	教育・科学・文化	義務教育(制度), 高等教育(大学 相当), 科学技術, 国宝・重文指定	1.5	-	-	-	-
		8	その他	司法・法務、皇室等	1.0	-	-	-	-
			合計(A)	-	22. 1	-	-	-	-
		1	議会	-	-	議会	0. 1	-	-
		2	外交・防衛・安全	防災(広域)・危機管理		警察、防災・危機管理	3. 4	-	-
		3	国土・土地利用等	国土(農地・森林保全, 治山 等),農林水産振興(広域)	2. 8	国土(農地・森林保全,治山等), 農林水産振興	1. 7	-	-
広	59. 9	4	交通・社会資本	道路(広域)·橋梁,河川(1級 (指定区間外)),港湾(指定 等)空港(国),交通,情報通信	7. 1	道路・橋梁,河川(1級(指定区間)等)海岸,港湾(管理),空港 (地方)	9. 2	-	-
域自		5	経済・労働	産業政策,労働(基準,職業安定 等),観光,商工業等	3. 2	税務, 労働(職能開発等),観光, 商工業(企業立地等)	7. 2	-	1
冶体		6	福祉・保健・環境	保健衛生(薬物製造取締等), 医療・福祉(保険財政, 病院 (国立), 広域法人指導等), 環境(地球温暖化, 国立公園管理等)	11. 2	保健衛生(薬物取締等)、医療(地域医療体制,病院,医療機関指導等)、環境(産廃,公害防止(大気・水質等))	1. 3	-	-
		7	教育・科学・文化	高校, 高等教育(大学相当), 科学 技術	1.8	義務教育(学級編成,任免等),高 校,高等教育(大学相当),文 化・交流	10.8	-	-
		8	その他	-	-	-	-	-	-
		合計(B)		-	26. 2		33. 7	-	0. 0
		1	議会	-	-	-	-	議会	0. 4
		2	外交・防衛・安全	-	-	消防	0. 2	消防, 救急	2. 1
基	57. 4	3	国土・土地利用等	-	-	国土(農地・森林保全,治山等), 農林水産振興	0. 5	国土(農地·森林保全,治山等), 農林水産振興	1.5
礎自治		4	交通・社会資本	-	-	道路,河川,都市公園,住宅等	1. 6	道路,都市計画,都市公園,住宅等	11. 4
治体		5	経済・労働	-	-	-	-	税務(市町村), 商工業(商店街振興等)	8. 0
市町村		6	福祉・保健・環境	-	-	福祉(法人·施設指導等), 生活保護(実施),保健所 環境(公害防止等)	4. 4	福祉(児童, 高齡者等), 生活保護 (実施),保健衛生 (水道 等), 医療 (実施), 環境 (一般 廃棄)	21. 7
		7	教育・科学・文化	-	-	-	-	義務教育(学校運営), 高校,文 化·社会教育等	5. 6
		8	その他	-	-	-	-	-	-
		合計(C)		-	0.0	0.0 -		-	50. 7
総合計	合 139.4 現状の成団総合計 48.			48. 3		40. 4		50. 7	

※上表は、「地域主権型道州制 国民への報告書 (PHP 総合研究所編)」を参照して、広島県が作成 なお、各項目の支出額は少数点第2位で四捨五入しているため、合計欄と一致しないことがある

<歳出額139.4兆円:(現状) 国48.3兆円+都道府県40.4兆円+市町村50.7兆円→(試算後) 国22.1兆円+広域自治体59.9兆円+基礎自治体57.4兆円>なお, 試算にあたって, 国からの移譲に伴う資産等に係る建設国債等(赤字国債を除く)の償還費は広域自治体に計上

- ●現状歳出額(次の①②③から算出)をもとに、統計ベースで把捉できる純計として試算
 - ① 国(48.3兆円): 平成22年度一般会計歳出決算(支出済歳出額)95.3兆円から次の支出を差し引いて算出 (赤字国債費16.0兆円,地方交付税交付金等18.8兆円,都道府県への支出金5.1兆円,市町村への支出金7.1兆円)
 - ② 都道府県(40.4兆円): 平成22年度都道府県歳出決算(総額)49.1兆円から次の支出を差し引いて算出 (臨時財政対策債費0.7兆円, 地方消費税交付金や特別区財政調整交付金等2.7兆円, 国・市町村への支出金及び積立金5.3兆円)
 - ③ 市町村 (50.7 兆円): 平成 22 年度市町村歳出決算(総額)53.6 兆円から次の支出を差し引いて算出 (臨時財政対策債費等 2.9 兆円)

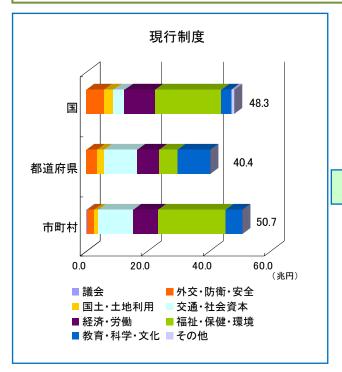
3. 支出(財政需要)と財源の現状等

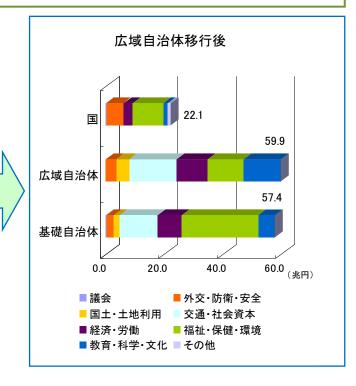
<支出(財政需要)>

- 〇 現行における支出(財政需要) は、国、都道府県、市町村全体で約139兆円(H22年度決算による試算)
- 都道府県を再編し、新たな広域自治体へ移行されることにより、国の事業は半減し、広域自治体と基礎自治体は大幅に拡大

国:48.3 兆円→22.1 兆円.

広域自治体(都道府県): 40.4 兆円→59.9 兆円, 基礎自治体(市町村): 50.7 兆円→57.4 兆円





<財源>

- 現行の財源額(赤字公債分除く)は、国、都道府県、市町村全体で約115兆円(H22年度決算による試算) ○ 交付税や譲与税、国庫支出金等による、国から地方へ、または地方間による財政移転後の財源配分は、次の とおり
 - 国:59.7 兆円→25.7 兆円. 都道府県:27.9 兆円→39.2 兆円. 市町村:27.4 兆円→50.1 兆円

実際の税収等

2CM3 ** 120 ** 12								
区分	財源	内訳						
国	59,695	所得税	12,984					
		法人税	8,968					
		相続税	1,250					
		消費税	10,033					
		酒税	1,389					
		たばこ税	908					
		その他税	4,930					
		その他	19,232					
都道府県	27,924	道府県民税	5,477					
		事業税	2,437					
		地方消費税	2,642					
		不動産取得税	379					
		道府県たばこ税	256					
		自動車税	1,615					
		その他税	3,126					
		その他	11,992					
市町村	27,392	市町村民税	8,263					
		固定資産税	7,848					
		軽自動車税	178					
		市町村たばこ税	788					
		その他税	1,307					
		その他	9,008					
合計	115,011							

地方交付税, 地方譲与税, 国庫支出金等による財政移転(垂直調整)

<u>都道府県への財政移転 16,811</u>
(内訳)国からの移転 16,810
市町村からの移転 1

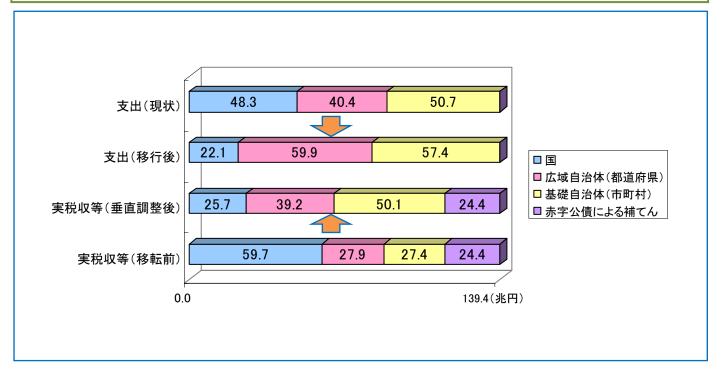
<u>市町村への財政移転 22,690</u>
(内訳)国からの移転 17,140
都道府県からの移転 5,550

(単位:十億円)

現行制度の	り垂直調整征
区分	財源
国	25,744
都道府県	39,186
市町村	50,081
合計	115,011

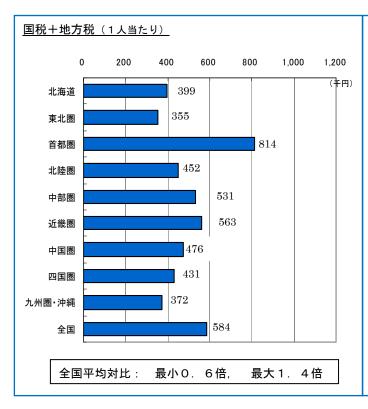
<支出(財政需要)と財源の比較>

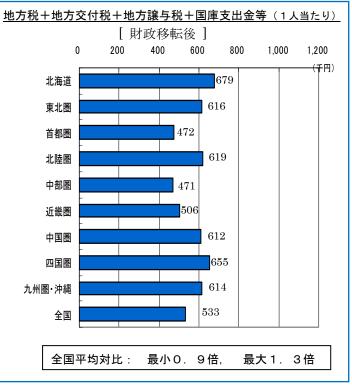
- 〇 国と地方の支出(財政需要)総額 約139兆円に対し、国と地方の財源総額は115兆円であり、その不 足分として約24兆円を赤字公債で補てん
- 国は、諸策を講じながら、2020年度までに国・地方を通じたプライマリーバランスの黒字化を目指しているが、依然として国・地方を通じた公債残高は累増しており、今後、財源確保のための増収策や行政サービスの水準、コストの適切な見直しなどにより財政上の収支ギャップを解消していくことが必要



<税収格差と垂直調整の現状>

- 〇 現行税体系における税収(国税・地方税)を各ブロックの人口に応じ、人口1人あたりの税収格差を算出 現行制度においては、税収だけで見ると2倍以上の格差があり、国の垂直調整により収入格差及び需要格差の 是正が幅広く行われている
 - ⇒ 地域が自ら行政サービスと財源を決定できるよう地方の課税自主権を強化することと、格差是正のため課税 自主権を制約して共通財源を確保することは相反する関係にあり、どうバランスを取るかの検討が必要





4. 新たな広域自治体移行にあたっての税財政上の課題

(1) 持続可能な財政運営に向けた収支ギャップ(財源不足)の圧縮

財政運営の住民によるチェック機能及び地方政府による地域の実情に即した財政運営により、収支 ギャップの圧縮を図る。

- 中央政府に集中している財政運営を地方に分散させることにより、住民に身近な財政運営が実現し、受益と負担の関係が分かりやすく、明確になり、住民によるチェック機能が発揮される。
- ・ 国家予算が90兆円,地方財政が80兆円を超える中で、中央集権体制によって、中央政府が集中して国・地方全体の財政をコントロールすることは、財政規模が巨大すぎること、また、現場との距離が物理的に遠いことの両面から、支出(財政需要)の使途を精査し、無駄を省くことに限界がある。

国の機能を10程度の地方政府に分散させ、地域ごとに必要な事業と財源について、現場の近くで管理することにより、徹底して無駄を省き、かつ、地域の実情や地域住民のニーズに応える行政を実現する。

(目指すべき効果等)

① 地域の最適な受益と負担を住民が選択

- 課税自主権を拡大し、受益と負担の均衡を住民が選択できる制度とする。
- 地域独自の施策展開により地域経済を活発化させ、税収の拡大を図る。

② 行政の効率化

・ 国が直接行うべき施策・事業を除き、内政については原則として、広域自治体・基礎自治体が行うことにより、行政と住民の距離が縮まり、これまで以上に住民監視の目が届くこととなること、さらに、国から広域自治体へと行政規模をダウンサイジングすることで、内部統制、内部監視がきめ細かく行えることにより、行政コストの圧縮を徹底できる。

③ 集積効果の活用

・ 47都道府県が10程度の広域自治体に再編することにより、効率性向上と集積効果を活用し、 行政コストの圧縮とともに税源の涵養(財源の拡大)を図る。

(2) 課税自主権と財政調整システムの検討

広域自治体・基礎自治体の課税自主権の拡大と財政調整機能の確保は相反関係にあることを前提に、 財政制度を検討する必要がある。

① 地方が自立的に課税できる制度の確立

- ・ 国は外交·防衛等とともにナショナルミニマムの確保に必要な事業に集中することにより、地方 に大幅な財源を移譲。
- 広域自治体や基礎自治体は、新たな役割と権限等に応じて、可能な限り、自ら必要とする財源 を確保できるよう課税自主権を拡大する。

② 財政調整システムの検討

- ・ 国による垂直調整と広域自治体間における水平調整及び基礎自治体に対する財政調整制度の検 討が必要。
- ・ その際、諸外国の例では、収入格差のみを調整する例と収入格差及び需要格差を調整する例と がある。現在の我が国では、収入格差及び需要格差を調整しているが、今後どのような調整が最 適か、検討が必要。

5. 今後の検討課題等

(1) ナショナルミニマムのあるべき水準についての検討

・ 社会保障と義務教育などナショナルミニマムのあり方とその具体策について、国、広域自治体、 基礎自治体における役割分担等の更なる検証を行いながら、個別分野の事務ごとに検討を行う必要 がある。

(2) 収支ギャップの拡大に対する短期と中長期の対応策の検討

・ 持続可能な国づくり、地域づくりを進めるためには、国、広域自治体、基礎自治体の枠を超えて 収支ギャップの抜本的な対応策の検討が求められている。そこで、短期的には行政コストの削減を 徹底的に行うとともに、中長期をにらんで、持続可能な税財政制度の検討が必要。

(3) 課税権の確立と財政調整のあり方についての検討

- ・ 広域自治体・基礎自治体の課税権の拡大と財政調整機能の確保は相反関係にあることを踏まえた 上で、広域自治体の自主性・財源の自立性を確保することを前提に、現行の財源の移譲手法や地方 交付税による財政調整の手法にこだわることなく、諸外国の制度例を参考にした検討が必要。
- ※ 上記の検討課題等について、更に検討を深め、その過程で市町村や議会、県民等の理解を得ながら 試案の熟度を高め、全国知事会等の関係機関を通じて、国に働きかけていく。

各国の税制について

	中央集権型/	政府間の税目配分(主なもの)					D.L. 구노 프라 소스		
国名	地方分権型	連邦/国	州/広域自治体	基礎自治体	その他特記事項	課税対象決定	税率決定	賦課徴収	財政調整制度
日本	中央集権型(単一制)	[中央政府] ○所得課税 (所得税,法人税) ○消費課税 (消費税,酒税など) ○資産課税等 (相続税)	[都道府県] 〇所得課税 (県民税,事業税) 〇消費課税 (地方消費税,自動車 税等)	[市町村] 〇所得課税 (市町村民税) 〇資産課税等 (固定資産税,都市計 画税等)	の変更が可能・地方消費税:国		垂直調整 →収入格差・需要格 差是正		
アメリカ	地方分権型(連邦制)	[連邦] ○所得課税 (個人、法人所得税) ○消費課税 (酒税、たばこ税) ○資産課税等 (遺産税・贈与税)	[州] 〇所得課税 (個人、法人所得税) 〇消費課税 (小売売上税、個別間 接税)	[市町村(ミュニシパリティ)] 〇消費課税 (小売売上税) 〇資産課税等(財産税)	その他の地方政府・カウンティ(ミュニシパリティの存在しない地域)・特別区(都市開発等,特定目的の行政を実施)・学校区(初・中等教育)	○独自税目創設権 ・州税は州法で規定 (一部憲法上の制限あり) ・地方税は州法で規定	○税率設定権 ・州:あり ・地方政府:あり (一部 不可。州による 税率制限の規定あり 制限の有無・内容は州による) ○国税と社会保険料については、内国歳入庁(IRS)が一元的に徴収 ○様々なレベルの地方の徴税機関が間接税の 徴収に従事		
ドイツ	地方分権型 (連邦制)	[連邦] 〇所得課税 (所得税〈連邦・州・市 町村の共同税〉、法人税 〈連邦・州の共同税〉) 〇消費課税 (付加価値税〈連邦・州の共同税〉)	[州] 〇所得課税 (所得税,法人税,売上 税〈以上、共同稅〉) 〇資産課税等 (不動産取得税,相続 税,自動車税)	税〈以上, 共同税〉, 営業税)	_	○独自税目創設権・州税は連邦法で規定・地方税は主に連邦法で 規定	○税率設定権 ・州:なし (不動産取得税は可) ・地方政府:あり 市町村は地方税の一 部の賦課率を決定	〇共同税の徴収は州政 府が行う	垂直調整 →収入格差是正 水平調整 →収入格差是正
スウェーデン	地方分権型(単一制)	[中央政府] 〇所得課税 (個人・法人所得課税) 〇消費課税 (一般消費税・特定消 費税) 〇財産課税	[ランスティング] 〇所得課税	[コミューン] 〇所得課税	_	○法定外税は可能 ○国会が課税対象を決定	〇地方政府が税率を 決定		垂直調整 →収入格差是正 水平調整 →収入格差・需要格 差是正
イギリス (イングランドの例)	中央集権型(単一制)	[中央政府] 〇所得課税 (所得税,法人税) 〇消費課税 (付加価値税) 〇資産課税等 (相続税)		〇カウンシル税(住 宅用不動産に対する 資産税)による単税 制度	_	○地方税は法律で規定	〇地方政府が税額を 決定 〇国が税率制限権を 持つ	〇一層目の地方政府 (ディストリクト、ユ ニタリー、ロンドン・ バラなど)が徴収	
フランス	中央集権型(単一制)	[中央政府] 〇所得課税 (所得税,法人税) 〇消費課税 (付加価値税) 〇資産課税等 (相続税,贈与税)		[コミューン] 〇直接税中心 (既建設地税・未建 築地税・住居税等) 〇都市計画諸税,ゴミ 収集税,公共交通機関 税,滞在税等	[デパルトマン] 〇直接税 (既建設地税,未建築 地税,住居税,自動車 税,不動産登録税等) 〇間接税 (自動車保険契約税等)	○地方税は法律で規定 ・任意の税目が多数存在 ・任意の減免が多数存在	〇地方政府が税率を 決定	〇国が地方税を含め徴 収	垂直調整 →収入格差是正

		以 则正则	文 こ 0								,,,,
	国 名	中央集権/ 地方分権	財政調整制度	調整対象	配 分 方 法	総額決定方法(垂直調整)	税収の中央 : 地方比	一人当たり 税収の格差	垂直調整額	水平調整額 《対地方政府支出 費》	財政移転後の 中央政府支出: 地方政府支出
	日本	中央集権型	垂直調整	収入格差・需要格 差是正	[収入格差・需要格差是正] 各自治体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額を計算し、その差額を配分。	国税5税の一定割合 地財計画上の財源不足額を 基礎として加算額を決定	57:43	3. 2倍	21. 0%	_	38:62
=	アメリカ	地方分権型 (連邦制)	_	-	特定補助金による財政移転のみで、日本の地方交付税のような一般交付金(使途を限定せず)による連邦からの州間の財政調整制度はなし(過去に「一般歳入分与」制度→1980年を最後に廃止) 一人当たり州税収格差は大(上位5州:連邦平均の1.7倍、下位5州:連邦平均の0.7倍 →高独立性、自己責任・自助努力)	-	55:45	2. 3倍	(13. 0%)	_	46:54
8	ドイツ	地方分権型 (連邦制)	垂直調整 ·水平調整	垂直調整 →収入格差是正 水平調整 →収入格差是正	○垂直調整 [収入格差是正] 一人当たり財政力(州税と州内市町村税収の50%。人口過密地域や港湾都市への補正を行う。)が全国平均比99.5%に満たない州へ,99.5%を下回る部分の77.5%の交付金を交付。 ○水平調整 [収入格差是正] ①付加価値税の州取得分の25%を上限に,一人当たり州税収が全国平均未満の団体に優先配分。 ②一人当たり財政力(州税と州内市町村税収の50%。人口過密地域や港湾都市への補正を行う。)が全国平均を超過する州の拠出金により,一人当たり財政力が全国平均を下回る州へ交付金を交付。	配分額の積上げ	44:56	2. 2倍	0.8%	4. 0%	40:60
_	スウェーデン	地方分権型	垂直調整 - 水平調整	1 - 1 - 1	〇垂直調整 [収入格差是正] 一人当たり課税所得が全国平均比115%(県110%)を下回る団体へ国が交付金を交付。 〇水平調整 [収入格差・需要格差是正] 一人当たり課税所得が全国平均比115%(県110%)を上回る団体が国へ負担金を拠出。 平均的行政コスト(市町村において、保育サービス、義務教育、高齢者福祉などの9分野、県において医療サービス等の2分野について、それぞれの分野ごとに年齢構成、民族、地理的条件などを考慮して計算される非裁量的な行政需要)を上回る団体が、平均的行政コストを下回る団体の負担により交付金を受領。	国の予算編成のシーリング の中で、中央政府の財政上 の観点を勘案しつつ決定。	55:45	1. 4倍	6. 4%	1.7%	57:43
	イギリス	ス 中央集権型 垂直調整 収入格差 差是正			[収入格差・需要格差是正] 各自治体ごとに相対需要額と相対財源額等を計算し、その差額等を配分。	国の策定する公共支出計画 において、中央政府の財政 政策上の要請を踏まえつつ 決定。	94:6	1. 5倍	7. 0%	_	73:27
	フランス	中央集権型	垂直調整	収入格差是正	[収入格差是正] ①人口、②一人当たり財政力(全国平均税率を適用した場合の主要4税(住居税、既建築地不動産税、未建築地不動産税、職業税)の税収)、③財政努力(各自治体が、住居税などの住民課税をどの程度行っているかを示す指標。全国平均以上に住民課税を行っている自治体の交付金が増額)、等の指標により配分。	物価上昇率 +実質GDP伸率×50% 交付総額はマクロ経済指標 に連動するものが多い。	78:22	1.8倍	9. 2%	_	58:42
-	※ 日本は2008年	· 由一业会計名質家	地方財政計画べ-	ースト! 他の国け 次の	年次の決算・実績ベースによる(アメリカ(2005)、スウェーデン(2006)、イギリス(2005)、ドイツ(2006)、	75.7 (2005))	·			·	_

[※] 日本は2008年度一般会計予算案、地方財政計画ベースとし、他の国は、次の年次の決算・実績ベースによる(アメリカ(2005)、スウェーデン(2006)、イギリス(2005)、ドイツ(2006)、フランス(2005))