地方の財源不足については、これまで、法定率の引上げ、交付税特別会計の借入れ、国の一般会計からの加算等により対処[2]されてきた。この間、平成８年度以降平成25年度まで18年連続で地方交付税法第６条の３第２項の規定（毎年度分として交付すべき普通交付税の総額が引き続き地方団体の財源不足額の合算額と比べ著しく不足する場合）に該当しているにもかかわらず、法定率の引上げではなく、国と地方が折半して補塡する、いわゆる折半ルールにより対処されてきた。この結果、平成13年度以降、折半対象財源不足額の地方負担分を補塡するために発行されている臨時財政対策債の残高が増加している[3]。

地方交付税法の定める本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率の引上げにより地方の財源不足を解消し、地方交付税の安定性と地方自治体の予見可能性を高めるべきである。

⑶　地方の自立性の向上

住民の幸せ・安心をもたらし、地域の元気を創造するためには、地方自治体が、それぞれの個性を活かし、自らの責任と判断の下、地域の課題解決に当たることができるよう、地方の自立性のさらなる向上が必要である。

このため、地方への義務づけ・枠付けの見直しや権限移譲など、地方分権改革を一層推進する必要がある[4]。また、地方の行政の質と効率性のさらなる向上に努める必要がある。

さらに、地方税は、地方分権の基盤である。歳入に占める地方税収の割合を高めるとともに、リーマン・ショック後に税収の落ち込みなどに大幅に減少した不交付団体が増加するよう、地方の役割に見合った地方税の充実や、日本経済の再生、地域経済の活性化による地方税の増収に取り組む必要がある。

第二　平成26年度の地方財政への対応

１．地方一般財源総額の確保

⑴　一般財源総額の確保等

住民への行政サービス提供の主な担い手は地方自治体である。地方自治体が住民サービスを安定的に提供し、地域経済の活性化などその役割を果たしていくためには、必要な歳出総額及び一般財源総額を安定的に確保する必要がある。

地方自治体は、医療・介護・子育て、教育等の基礎的サービスの提供に加え、社会保障・税一体改革による社会保障の充実を担うこととなる。同時に、地域経済の活性化、緊急に実施する防災・減災などの喫緊の課題への対応も迫られている。このため必要な歳出総額を安定的に確保する必要がある。

財政制度等審議会建議において、「地方歳出は、リーマン・ショック後の経済危機への対応もあって歳出特別枠等により大きく増加してきたが、24年度には全ての自治体の実質収支が黒字化。国の取組みと歩調をあわせ、徹底的な見直し、抑制を図っていく必要」との記述[5]がある。しかし、リーマン・ショック前の平成20年度と平成25年度の地方歳出について、水準超経費を除く地方財政計画ベースで比較すると、歳出特別枠（平成25年度1.5兆円）を含めてもほぼ横ばいである[6]。むしろ、歳出特別枠で住民への基礎的なサービスがようやく支えられているのが実態である。歳出特別枠を一方的に減額することは、地方歳出の大幅な減少をもたらし、住民へのサービスに大きな影響を与えることとなるので、適当ではない。なお、国家公務員と同様の給与削減を実施するとして、平成25年度に削減した給与関係費を復元する必要がある。

同時に、地方自治体は、住民への基礎的なサービスを提供していることから、安定的な財政運営が確保されなければならない。このため、地方の安定的な財政運営に必要となる一般財源の総額については、少なくとも平成25年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する必要がある。その際、社会保障・税一体改革による社会保障の充実分や消費税率・地方消費税率の引上げに伴う社会保障関係費の増加分、国が歳出総額に上乗せする社会保障の自然増分に対応する地方負担については、地方一般財源総額に上乗せすべきである。

⑵　地方交付税の法定率の引上げと別枠加算への対処

平成26年度は、平成25年度までの地方財源不足の補塡ルール（いわゆる折半ルール）を見直す年度である。19年連続で地方交付税法第６条の３第２項の規定に該当することが見込まれる中、第一２．⑵で述べたように、地方交付税法定率を引き上げ、臨時財政対策債の発行を抑制するべきである。

財政制度等審議会建議において、「危機対応として実施した地方交付税の別枠加算は、地方税収と地方交付税法定率をあわせた地方の歳入水準が回復する見込みであることを踏まえ、速やかに解消し、通常の折半ルールに戻すべき」との記述[7]がある。地方交付税の別枠加算は、巨額の財源不足に対し法定率の引上げで対応できない中で講じられてきた措置であることに留意が必要である。国・地方の折半による財源不足の補塡ルールは時限措置として講じられており、折半対象財源不足が生じない状態が本来の姿であることは言うまでもない。地方税収はまだ回復しておらず[8]、巨額の財源不足が継続することが見込まれる中にあって、仮に法定率を見直せないのであれば、少なくとも別枠加算は継続する必要がある。

また、国税５税の法定率分は、本来地方の税収とすべきものを国が代わって徴収するもので、「間接課徴形態の地方税」と考えるべきものである。地方の固有財源としての性格をより明確にするため、国税５税の法定率分を、国の一般会計を通さず、交付税特別会計に直接繰り入れることとすべきである。

２．地域経済の活性化

⑴　地方税の増加をもたらす地域経済活性化の推進

地域経済の活性化は税源涵養を通じて税収の増加をもたらし、地域の自立や地方財政の質の向上につながることが期待される。総務省が策定した「地域の元気創造プラン」は、地方自治体が核となり、地域からの経済成長を実現する構想として有意義である。今後、その具体化を図り、先行モデルの構築や地方自治体の支援に取り組む必要がある。

また、地域経済の活性化は、地域の特色に応じ、地域資源を活用しながら、様々な担い手と連携して展開されることが望ましい。このような地域経済の活性化が税源涵養に結びつくようになるには、一過性ではなく息の長い取組が必要となる。

このため、地方自治体による継続した取組が可能となるよう、地域経済の活性化の取組に必要となる財政需要を地方交付税の算定に反映させる仕組みを一定期間継続することが考えられる。その際、地方自治体が標準的な行政水準を確保できるようにするという地方交付税の性格を踏まえ、算定に係る規模や指標を適切に設定する必要がある。

⑵　新たな広域連携への対応

東京オリンピック開催までの間、東京を中心とした首都圏では大きな経済効果が見込まれる。同時に、地方圏においても、経済成長の核が必要である。一方、第30次地方制度調査会答申[9]を受け、人口構造の変化等に対応するため、地方自治法の改正により地方自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みの創設が予定されている。

この制度を活用し、相当の人口規模と中核性を備える圏域の中心都市（地方中枢拠点都市）が圏域全体の資源を活用し、地方圏の成長エンジンの核となることが期待される。このような地方中枢拠点都市の役割に応じた、適切な財政措置が必要である。

定住自立圏[10]については、一定規模の人口規模を有する中心市が周辺市町村と連携し、生活機能の確保に加え、地域の経済基盤の裾野を広げることが期待される。圏域において各地方自治体が果たすべき役割に応じた、適切な財政措置が必要である。

これらの施策の推進にあたっては、関係府省と連携を図ることが必要である。

３．市町村の姿の変化への対応

「平成の合併」により、平成11年に3,232団体存在していた市町村は1,719団体となり、１市町村あたりの平均面積が114.8㎢（平成11年３月31日時点）から216.6㎢（平成25年１月１日時点）に拡大する等その姿が大きく変化した。