⑵　地方財政計画に基づく適切な財源保障の実施等

①　地方財政計画の基本的役割等

我が国では、多くの行政分野で国と地方の役割分担等を法令等により定め、地方自治体に支出を義務付けている。そのため、全国どこの地域に住む住民にも、医療・福祉、介護、教育、警察・消防、ごみ処理、社会資本整備など、多岐にわたる行政サービスが、地方自治体を通じて提供されている。

法令によって義務付けられた事務事業や、国の予算に計上された施策が着実に行われるとともに、地域住民の福祉を増進するための一定水準の行政活動が実施されるよう、行政サービスの担い手である地方自治体に対する財源保障が不可欠である。

このため、地方財政計画において、標準的な水準における地方自治体の歳入・歳出[15]を計上し、その収支の状況を明らかにした上で、国としての財源対策を決定し、地方自治体の財源保障を行っている。

地方財政計画に現実の財政運営の実態である決算の状況を反映させることは重要であるが、地方財政計画は国が地方自治体の標準的行政を保障するために策定するものである以上、今後も、客観的に推測される標準的な水準における地方自治体の歳入歳出総額を適切に見込むことが必要である。

したがって、決算額をそのまま基礎として地方財政計画を策定することは適当ではなく、計画と決算は、ある程度の幅をもって考えられるべき関係にあることに留意すべき[16]である。

②　年度間調整

ⅰ）財源の年度間調整

上述のとおり、地方財政計画は、地方自治体の標準的な行政サービスを保障するために作成する歳入歳出総額の見込額に関するものである。したがって、地方自治体の現実の財政運営とは異なるものであるため、決算額に基づき後年度に精算を行う制度とはされていない。

地方財政計画に計上された歳入歳出項目について、決算を踏まえて精算を行うべきとの議論[17]があるが、地方財政は、国の財政のように単一の財政主体ではなく、規模、内容ともに異なる1,788の自主的な財政の集合体である。地方自治体ごとに、その置かれている経済的、社会的諸条件が異なることから、財源の年度間の調整は、各地方自治体がそれぞれの財政の実態に応じて自主的に行うべきものである。

ⅱ）税収上振れ分の精算

さらに、地方税収が地方財政計画額よりも決算で上振れした場合に、後年度の地方財政計画において精算を求める議論[18]がある。

地方税収等の決算額と計画額の乖離は、各年度において過大・過少様々であるが、中長期的には過大・過少は概ね相殺されている（資料10）。また、地方税収の見積もりは国税の見積もりや経済見通しを基礎としており、これらを的確に行うことが、地方税収の的確な見積もりに直結するものと考える。

地方税収が計画を上回った場合であっても、個々の地方自治体における税収の状況は様々である。このため、年度間調整については、個々の地方自治体がそれぞれの財政の実態に応じて、自主的に行うことが適当である。

⑶　地方交付税の法定率引上げ等

①　地方交付税の機能と法定率引上げ

我が国では、全国どこの地域に住んでいても、標準的な行政サービスを受けられるようにするため、サービスの担い手である地方自治体に財源を保障している。また、この財源保障によって地域間の財源の不均衡を是正する、財源調整（格差是正）機能も果たしている。地方交付税が、その本来の役割である財源保障機能と財源調整機能を発揮できるようにするためには、その総額を確保することが必要となる。

近年、地方財政は、毎年度巨額の財源不足が生じている。しかしながら、平成８年度以降、継続して地方交付税法第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、国と地方とが折半して補填する、いわゆる折半ルールにより対処されてきた。

従来、地方の財源不足に対しては、交付税及び譲与税配付金特別会計（交付税特別会計）における借入金により対応し、その償還金を国と地方で折半して負担してきた。平成13年度からは、国と地方の責任の明確化・借り入れの透明化の観点から、国の特例加算及び地方の臨時財政対策債の発行により対処してきている。

以来、臨時財政対策債の発行残高が増加し、地方の借入金残高が約200兆円規模で推移していることは既に述べたとおりであり、地方財政の健全化の観点から課題となっている。

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ため、これまで当審議会が繰り返し指摘してきたように、地方交付税法の本来の姿に立ち戻り、地方交付税の法定率を引上げ、臨時財政対策債の発行を抑制すべきである。

②　交付税特別会計への直接繰り入れ

地方交付税の原資である国税４税の法定率分[19]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４税の法定率分を、地方法人税と同様に、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。

⑷　交付税算定の改革

地方交付税の財源保障機能の適切な発揮を前提としつつ、地方が工夫可能な歳出については、クラウド化の推進や民間委託の推進等の業務改革を行い、その進捗に合わせて、業務改革を実施している地方自治体の経費水準を、地方交付税の基準財政需要額の算定に反映する取組（トップランナー方式）が進められている。

トップランナー方式の検討対象である23業務は、定型的業務、庶務業務、公の施設の管理など幅広く地方自治体に業務改革が要請され、取組状況が把握できるもの[20]のうち、単位費用[21]に計上されている全ての業務である。

このうち、本庁舎清掃や情報システムの運用など18業務については、平成29年度までに導入され、段階的に算定に反映されている。また、図書館管理など４業務については、業務の性格、地方自治体の意見、業務改革の進捗等を踏まえ、導入を見送ることとされている。残る窓口業務については、審査・決定など公権力の行使にわたる事務を除く必要があること等から、民間委託が進んでいない状況[22]である。このため、国において、地方自治体が民間委託等を行うための環境整備の取組を強化[23]することが重要であり、その状況を踏まえて、トップランナー方式の導入を検討すべきである。

トップランナー方式の導入に当たっては、まずは、国等による地方自治体への業務改革の取組の普及があり、その上で、地方自治体の取組状況等を踏まえ、地方交付税法の趣旨に沿って対応することが重要である。

また、トップランナー方式の対象となっている業務の基準財政需要額に占める割合が僅かであり、検討対象を23業務から更に拡大すべきとの議論[24]がある。