

地方自治体の財源問題と地方分権改革

佐藤 克哉

はじめに

われわれ国民が日常生活で享受する行政サービスの大半が、地方自治体によって実施されている。その意味で、地方財政は住民生活に直接大きな影響をもたらすものである。日本の地方財政は、バブル崩壊後の不況による税収減、景気対策のための歳出増などによって著しく悪化した。これまでも地方財政に関する議論は多数行われてきたが、北海道夕張市の財政破綻は地方財政改革に拍車をかけることとなった。2006年の岐阜県裏金問題や、2005年、2006年にそれぞれ起こった、福島県・和歌山県の談合問題で知事が逮捕される事態に陥ったことなどからも、地方自治体の財政運営が必ずしも適切な形で動いていないことが想像される。1999年に地方分権一括法¹が成立し、財源移譲を伴う地方分権改革が声高に叫ばれるようになった。さらに、小泉政権下における三位一体の改革では大幅な地方財政改革が行われたが、その後もさまざまな問題が取り残されている。さらに、道州制を導入するべきか。反対に、地方は中央政府の機関としての性格を強めるべきか。本稿では地方分権、さらにはそれに伴う地方自治体のガバナンスについて検討し、地方財政の再建を考える。

1. 悪化する地方財政の現状

1.1 地方財政の果たす役割

福祉、学校教育、消防、道路や河川等の社会基盤の整備を始めとした国民生活に密接に関連する行政はその多くが地方自治体の手で実施されており、地方財政は中央政府の財政と並ぶ車の両輪として、極めて重要な地位を占めている。その結果、2014年度の中央政府の一般会計予算は92.6兆円であるのに対し、地方財政の規模は81.9兆円となっている²。以上のことから、地方分権、とりわけ、地方の財源の委譲が必要となってくる³。

地方財政は、約1800の地方自治体の財政の総体であり、その多くは財政力の弱い市町村である。地方財政の財源不足は地方税収等の落込みや減税等により1994年度以降急激に拡大、2003年度には約17兆円に達した。2013年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が一

¹ 正式には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」。

1998年5月に閣議決定された地方分権推進計画を実施に移すため、地方自治法をはじめとする475件の法律の改正を行う法律。地方分権推進計画は、1995年に設置された地方分権推進委員会が行った第1次から第4次までの勧告を受けた政府が、提言を実施するため具体的な計画として策定したものである。この計画のうち法律改正の必要なものについて一括して国会に提出したのが地方分権一括法である。

² 平成24年度地方財政計画(2013)。

³ 総務省「地方財政の果たす役割」。

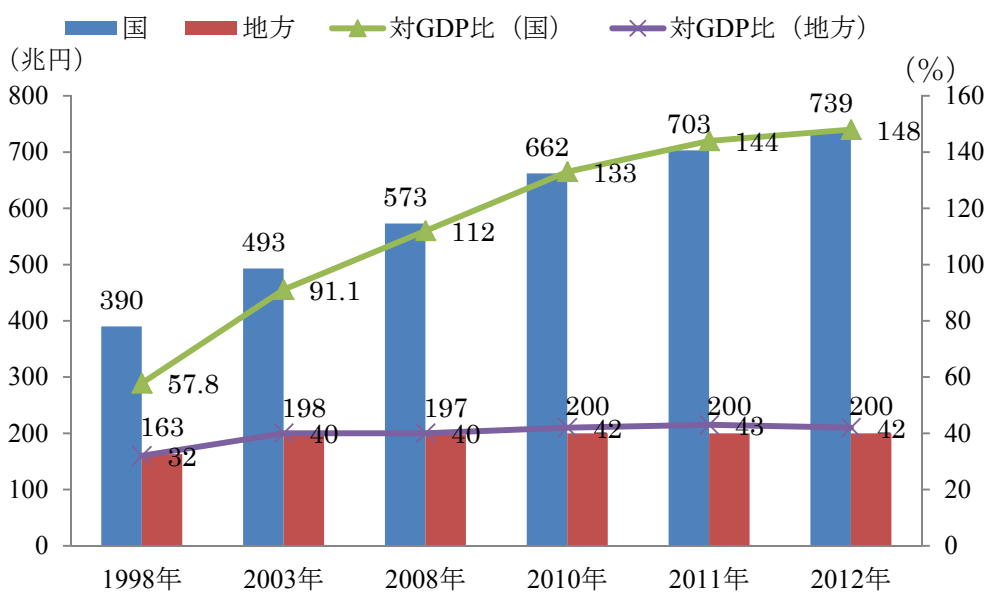
定程度増加する一方で、社会保障関係費の自然増や公債費が高い水準で推移すること等により、財源不足は約13兆円に達している⁴。

一方、地方財政の借入金残高は、減税による減収の補てん、景気対策等のための地方債の増発等により、2013年度末には201兆円、対GDP比も41%となり、1991年度から2.9倍、131兆円の増となっている⁵。

1.2 累積する財政赤字

図1にみられるように、全国の地方自治体が抱える借入金残高は200兆円近くあり、対GDPも1990年に入って急速に上昇している。地方の債務残高の対GDP比は40%に達している。日本の地方自治体が抱える債務がどの程度の水準なのかは、OECD諸国の平均と比較すれば歴然である。OECD諸国の平均は4.6%なのに対し、日本は41.9%と先進国諸国平均の10倍近い規模になっているのが現状である⁶。

図1 国および地方の長期債務残高



(出所) 財務省『国及び地方の長期債務残高』より作成。

地方自治体財政危機の程度は地域間で格差がある。過疎地域の市町村はより厳しい状況で、都市においても財政硬直化がさらに進んでいる。これは公営企業、公社・第三セクター⁷等の赤字

⁴ 総務省「地方財政の現状」。

⁵ 総務省「地方税制の現状」。

⁶ 白川 (2004) p.83.

⁷ 中央政府および地方自治体が経営する公営企業を第一セクター、私企業を第二セクターとし、それらとは異なる第三の方式による法人を第三セクターという。略して三セクともいう。

問題を先送りしてきた市町村の財政問題が顕在化してきたのである。一方、道府県においても歳出削減努力をしても財源不足は解消されていない。収入は少ない反面、負担過多になっていることが問題である。

これらのことから、中央政府は地方に税を中心とした様々な権限を委譲し、それぞれの地方自治体が独自の財政政策を発動しやすい環境を作る必要がある⁸。

1.3 4つの指標からみる地方自治体の実態

地方自治体の財政の健全化に関する法律（財政健全化法）は2008年に施行された。これは、地方自治体の財政の健全化のために、健全性に関する比率を公表し、健全化の計画を策定する制度を定めるものである⁹。

これは、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つの指標について毎年度の財政状況をチェックし、早期健全化基準と財政再生基準を超える地方自治体にそれぞれ財政健全化計画と財政再生計画を策定・実施することを義務づける制度である。

さらに、第三セクターや地方公営企業などを含めた地方自治体の財政運営の健全化に向け、中央政府の監督機能が強化されている¹⁰。

地方財政の状態を考察する上で必要な指標は、「地方自治体の財政の健全化に関する法律」に基づき、健全化比率が定められている。それは、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率の4つである。

4つの指標のうち、いずれかが早期健全化基準以上である場合には、当該健全化判断比率を公表した年度の末日までに、「財政健全化計画」を定める必要がある。さらに、再生判断比率（実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率）のいずれかが財政再生基準以上である場合には、当該再生判断比率を公表した年度の末日までに、「財政再生計画」を定めなければならない¹¹。

実質赤字比率は、地方自治体の最も主要な会計である「一般会計¹²」等に生じている赤字の大きさを、その地方自治体の財政規模に対する割合で表したものである。算出方法は以下のとおりである¹³。

$$\cdot \text{実質赤字比率} = \text{一般会計等の実質赤字額} / \text{標準財政規模}^{14}$$

⁸ 白川（2004）p.83.

⁹ 総務省「健全化判断比率の概要」.

¹⁰ 白川（2004）p.88.

¹¹ 総務省「地方公共団体の財政健全化」.

¹² 一般会計とは中央政府および地方自治体で、一般の歳入と歳出に関する会計のこと。行政運営の基本的な経費を網羅した経済の活動状況の記録であり、最も基本的な経費の収支を扱う会計で、目的を限定せず、中央政府などが一般行政を進めるための主要な経費をまかなうものである。

¹³ 小西（2012）p.14.

¹⁴ 標準財政規模とは、地方自治体が通常水準の行政活動を行う上で必要な一般財源の総量のことをいう。計算式は、「標準財政規模＝（基準財政収入額－各種譲与税－交通安全対策特別交付金）×100÷75＋各種譲与税＋交通安全対策特別交付金＋普通交付税」である。

一般会計等の実質赤字額:一般会計及び特別会計のうち普通会計に相当する会計における実質赤字の額

$$\text{実質赤字の額} = \text{繰上充用額}^{15} + (\text{支払繰延額}^{16} + \text{事業繰越額}^{17})^{18}$$

連結赤字比率は公立病院や下水道など公営企業を含む「地方自治体の全会計」に生じている赤字の大きさを、財政規模に対する割合で表したものである。算出方法は以下のとおりである¹⁹。

・連結実質赤字比率＝連結実質赤字額／標準財政規模

(ア) 一般会計及び公営企業（地方公営企業法適用企業・非適用企業）以外の特別会計のうち、実質赤字を生じた会計の実質赤字の合計額

(イ) 公営企業の特別会計のうち、資金不足額を生じた会計の資金の不足額の合計額

(ウ) 一般会計及び公営企業以外の特別会計のうち、実質黒字を生じた会計の実質黒字の合計額

(エ) 公営企業の特別会計のうち、資金の剰余額を生じた会計の資金の剰余額の合計額²⁰

連結実質赤字額は（ア）と（イ）の合計額が（ウ）と（エ）の合計額を超える場合の当該額である。

実質公債費比率は一般会計等が負担する元利償還金及び準元利償還金の標準財政規模に対する比率である。地方自治体の借入金、利子の支払いである公債費は、特に弾力性に乏しい経費であることから、その動向に常に注意する必要がある²¹。

・実質公債費比率＝（地方債元利償還金等一元利償還金等に充てられる特定財源一元利償還金等に係る基準財政需要算入額）／（標準財政規模一元利償還金等に係る基準財政需要算入額）

将来負担率とは地方自治体の借入金（地方債）など現在抱えている負債の大きさを、その地方自治体の財政規模に対する割合で表したものである。算出方法は以下のとおりである²²。

・将来負担率＝将来負担額－充当可能基金額＋特定財源見込額＋地方債現在高等に係る基準財政需要額算入見込額）／標準財政規模－（元利償還金・準元利償還金に係る基準財政需要算入額）

以上に見るように、早期健全化基準は、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率に基づいて定められている。一方で、財政再生基準は、将来負担率を除く、実質赤

¹⁵ 歳入不足のため、翌年度歳入を繰り上げて充用した額。

¹⁶ 実質上歳入不足のため、支払を翌年度に繰り延べた額。

¹⁷ 実質上歳入不足のため、事業を繰り越した額。

¹⁸ 小西（2012）p.14.

¹⁹ 小西（2012）p.14.

²⁰ 総務省「地方公共団体の財政健全化」。

²¹ 小西（2012）p.13.

²² 小西（2012）p.14.

字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率に基づいて定められている。

1.4 夕張市の財政破綻は何が問題だったのか

夕張市の財政破綻は大きな話題となった。夕張市の2005年度の赤字額は16.5億円、標準財政規模が43.7億円である。赤字比率は37.8%となり、赤字額20%ラインを超え、財政再建団体となった。解消すべき累積債務の額は353億円と計算されており、標準財政規模の8.1倍となっている。

この累積債務の比率は、1991年に財政再建団体となった福岡県旧赤池町（現福智町）の1.3倍（累積債務32億円、標準財政規模25億円）と比較すると、いかに巨額な数値であるかが分かる。破綻の原因は大きく分けて3点である。

第1に、炭鉱閉山が予想よりも早くそのショックが大きすぎたことである。特に、1981年に93名の犠牲者を出した夕張新炭鉱のガス突出事故によって北炭夕張炭鉱が倒産したことが大きく影響した。会社の持っていた病院、水道、住宅などを市が買い取ることになり、炭鉱の閉山後処理には1979年から1994年の15年間で584億円が投入され332億円の地方債が発行されている。

第2に、バブル崩壊に伴うリゾート施設の撤退により、約186億円の観光事業に対する投資が不良債権になったことである。さらに、1990年代半ば以降、不正な会計操作による赤字隠しを行ったことによって、多額の債務の表面化を遅らせることとなった²³。

第3に、2001年度の産炭地地域振興臨時措置法による臨時交付金の廃止と、小泉内閣の三位一体改革による地方交付税の削減である。2000年代に入ると赤字隠しも既に限界にきていたが、中央政府からの交付金の削減によって財政再建団体入りは避けられないと判断したと考えられる²⁴。

2 地方自治体はどのようにして収入を得ているのか

2.1 税源配分の現状

中央政府と地方自治体は、個人所得税（中央政府：所得税、都道府県：個人道府県民税、市町村：個人市町村税）、法人所得税（中央政府：法人税、都道府県：法人道府県民税、市町村：法人市町村民税）、一般消費税（中央政府：消費税、都道府県：地方消費税「市町村：地方消費税交付金²⁵」）等の基幹税において税源を共有する。また事業税の大部分は事業所得に応じて課税

²³ 小西（2012）p.265.

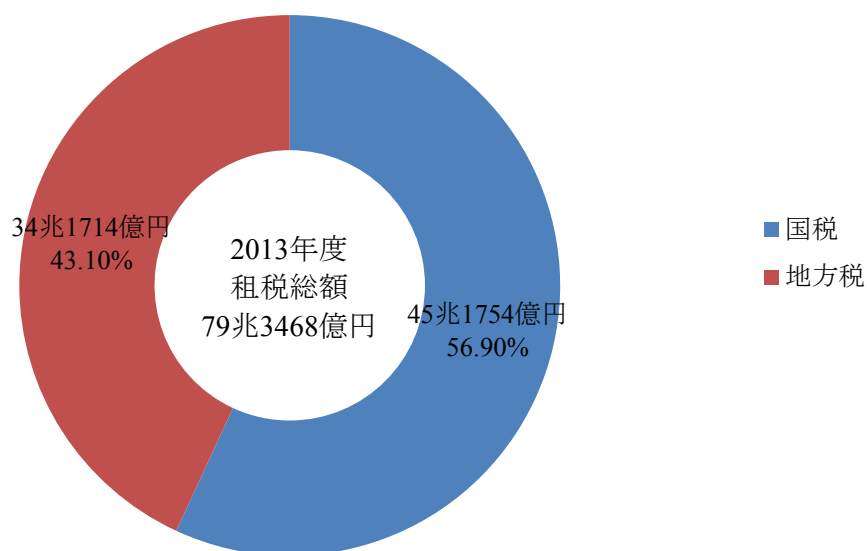
²⁴ 白川（2004）p.81.

²⁵ 消費税は国分4%と併せて地方分1%が徴収されており、地方分の2分の1が都道府県に、残りの2分の1が人口と従業者数の割合で市町村に分配され、国から都道府県を通じて市町村に対して交付される。

されている²⁶。

しかし、この税源配分には大きな問題がある。図2にみられるように、「財政ギャップ」つまり地方の歳出をまかなう税源が不足している、という財源の垂直的不均衡である。この財政ギャップは地方交付税、国庫補助負担金等により補てんされている。さらに、「集権的分散システム」のもとで、地方自治体によって分散的に供給されるサービスについても、中央政府が強い規制権限を有してきた²⁷。

図2 国税と地方税の状況



(出所) 総務省『地方財政白書』2013年度版より作成。

地方自治体が標準的な公共サービスを提供するためには、適切な税源配分とそれを補完する財政調整制度つまり地方交付税が必要である。しかし、それぞれの団体が独自の政策を展開する場合、追加的な財源調達や特定行為の抑制等を目的として、課税自主権に基づく法定税の超過課税²⁸、法定任意税、法定外税等²⁹、独自の課税を行うことができる³⁰。

²⁶ 池上 (2004) p.117.

²⁷ 池上 (2004) p.117.

²⁸ 地方団体が標準税率を超える税率を条例で定めて課税すること。

²⁹ 地方税法に定めた税目以外に地方団体が創設する税をいう。

³⁰ 池上 (2004) p.125.

2.2 財政調整制度

地方自治の原則に基づく独自の公共サービスを支える分権型行財政システムの観点からは、地方税を中心とする自主財源が重要であるが、同時に、中央政府から地方への財源保障、すなわち、財政調整制度が必要である。そこで現代社会に求められる財政調整制度の意義を確認したい³¹。

第1は、垂直的財政調整機能の補完である。中央政府と地方自治体との間で歳出権限を配分し、それに合わせて税源配分を行う場合、経済活動の全国性、税源の移動性と偏在、徴税の効率性、景気政策における税制の活用などを理由として、税源配分は中央政府に手厚くなる傾向がある。そこで、国家的に見た標準的サービス、つまり「ナショナル・スタンダード」を実現・維持する役割を地方自治体が担うにも関わらず、地方自治体に十分な税源配分が行われない「財政ギャップ」、つまり財源の垂直的不均衡が存在する。そこで、一般補助金としての財政調整制度が財源保障、つまり、垂直的財政調整制度を担うことになる³²。

第2は、公平性の観点である。地方自治体の財政力には格差がある。その理由として、①住民の所得に格差があるために人口一人当たりの地方税収入が異なること、②住民の年齢構成、所得状況等に基づいて、公共サービスのニーズが異なること、③自然条件によって、公共サービスの供給コストや税外収入が異なることが挙げられる。以上の事柄は団体間の不平等な財政力という垂直的公平の問題を発生させる。なぜなら、団体によってサービスの水準が異なるからである。そこで、財政力の格差を縮小して実質的な地域間の所得再分配を行うために財政調整制度が設けられる。一方で、これは、「同じ状態にある者に対して同じ取扱いをする」という水平的公平の観点からみても問題である。同様の経済状況にある個人が同様のサービスを受しようとしても、税率の格差が生じるからである。したがって、公平の観点からも財政調整制度は正当化される³³。

第3は、居住地移動等にかかわる問題である。人は、生まれる場所を選べることはできない。さらに、人は一生において、血縁、進学、就職、転勤等の理由で、居住地を変更することは珍しくない。税を納める地方自治体と、サービスを受する地方自治体が異なることがあるので、地方税だけで個人の「受益と負担」のバランスをとることはできない³⁴。

第4は、地方自治体のサービスが及ぶ範囲に関わる問題である。地方自治体のサービスはその地域だけでなく、地域を超えて対処されなければならない。国民全体の財産としての国土利用や環境保全の問題は、その事務・事業を地方自治体が担うことが多い。そこで、自然及び地域社会の維持を重視する中長期的視点に立ち、農山漁村における住民の居住活動が国土・水・森林等の保全と資源確保に貢献するとすれば、そこでの地方自治体サービスによって生活基盤を整備することが、国全体の社会システムを維持し、発展させる。その際、各政府の自主財源だけでは「受益と負担」のバランスを保てないので、分権型システムの財政調整が求められる³⁵。

³¹ 池上 (2004) p.143.

³² 池上 (2004) p.143.

³³ 池上 (2004) p.144.

³⁴ 池上 (2004) p.144.

³⁵ 池上 (2004) p.145.

日本の財政調整は主に、地方交付税によって行われている。

2.3 地方交付税制度による中央政府から地方への再分配

地方交付税制度の改革を議論する前提として、現行制度の概要をまず整理する。地方交付税制度の目的は、地方交付税法第1条（以下「交付税法」と略す）において、「地方自治体の自主性を損なわずに財源の均衡化を図り、交付基準の設定を通じて地方行政の計画的な運営を保障することで、地方自治の本旨を実現するとともに、地方自治体の独自性を強化すること」と定められている。この点から、地方交付税制度は「財政調整機能」と「財源保障機能」を柱としているとされる。

「財政調整機能」とは、地方自治体間の財政力格差を是正するため、地方交付税の配分を通じて地方自治体間相互の過不足を調整する機能である。一方、「財源保障機能」は、マクロ的機能とミクロ的機能に分けられる。マクロ的機能とは、地方交付税の総額を国税5税の一定割合に法定することで地方財源を総額保障すること（歳入歳出差額補填）であり、ミクロ的機能とは、基準財政需要額³⁶、基準財政収入額³⁷という基準を通じて、各地方自治体における行政の計画的運用を財政面からも保障する機能である。

以上の2つの機能を発揮するため、法律で定められた算式による地方交付税の総額を財源不足団体に対して衡平に交付しなければならないこと、交付にあたっては地方自治の本旨を尊重し条件を付けたり用途の制限をしてはいけないこと、地方自治体は行政について合理的かつ妥当な水準を維持するように努め、少なくとも法律等により義務づけられている規模と内容を備えるようにすること、などの運営に関する基本が法律で定められている。

地方交付税等の財源総額は、地方財政計画で確定され、個別自治体へ配分されるが、その際に準拠されるのが「基準財政需要額」である。個別自治体ごとに基準財政需要額と基準財政収入額（標準税収の75%）の差額が計算され、それが地方交付税等として配分される³⁸。よって、基準財政需要額は地方財政にとって特に重要な項目であると考えられる³⁹。

2.4 地方交付税の問題点

三位一体の改革（後述）により地方交付税総額が大幅に抑制され、これが全国の地方自治体を

³⁶ 「基準財政需要額」とは、各地方団体の財政需要を合理的に測定するために、当該団体について地方交付税法第11条の規定により算定した額とされている（地方交付税法第2条第3号）。その算定は、各行政項目別にそれぞれ設けられた「測定単位」の数値に必要な「補正」を加え、これに測定単位ごとに定められた「単位費用」を乗じた額を合算することによって行われる。

³⁷ 「基準財政収入額」とは、各地方団体の財政力を合理的に測定するために、当該地方団体について地方交付税法第14条の規定により算定した額とされている（地方交付税法第2条第4号）。具体的には、地方団体の標準的な税収の一定割合により算定された額となっている。

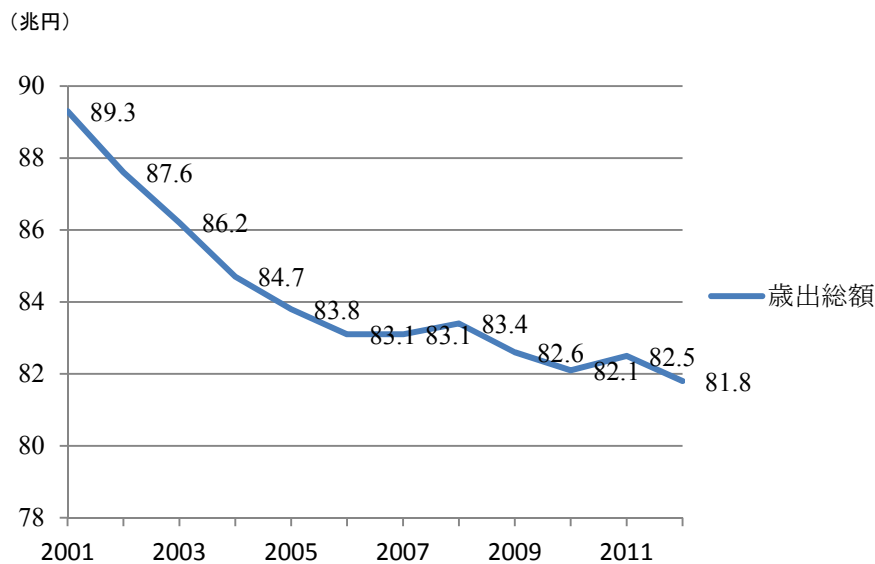
³⁸ 池上（2004）pp.155, 166.

³⁹ 平岡・森（2010）p.57.

急激に財政危機へと追いやっていくことになった原因だと考えられる⁴⁰。図3より地方財政計画の歳出総額の推移をみると、2001年度の89.3兆円から三位一体の改革の最終年である2006年度の83.1兆円まで大幅に減少し、その後も微減傾向が続き、2012年度は81.8兆円となっている。図4より歳出の内訳をみると、「一般行政経費単独」については、国庫補助負担金の一般財源化や経常的経費と投資的経費の計画・決算乖離の一体的是正などを反映して、2007年度までは増加傾向にあるが、それ以降は横ばいである。一方、給与関係経費は行革推進を反映して減少傾向が続いている。図5をみると、「投資的経費単独」は2001年度以降に大幅に低下傾向が続いており、経常的経費と投資的経費の一体的乖離是正の影響を考慮しても10年間で10兆円を超える減少は大きいものがある。ここで問題となったのは地方財政計画と実際の地方全体の決算額が乖離していたことである⁴¹。

地方財政計画の2001年度から2013年度までは前半期における歳出総額の大幅な圧縮があった。その後、地方の財政需要の実態を踏まえた投資から経常への是正や経常経費の保障が不十分なまま、行革により給与関係経費が抑制された。そのため、総額の十分な回復ができないままであり、不安定な状況となっている。

図3 地方財政計画における歳出総額

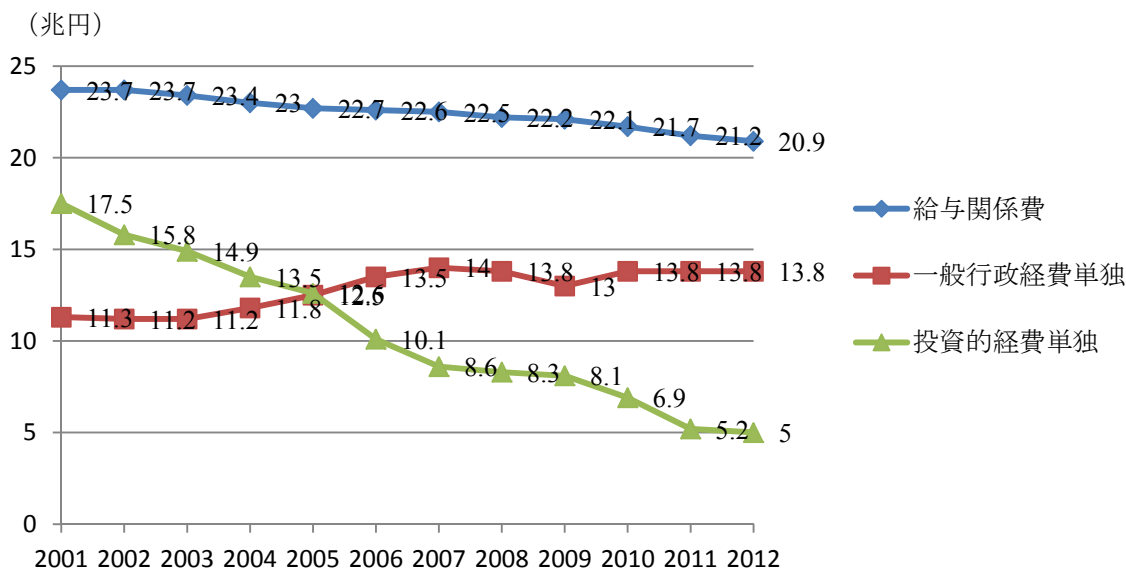


(出所) 平岡・森 (2010) 「地方財政計画における歳出総額」及び総務省「地方財政計画」各年度をもとに作成。

⁴⁰ 平岡・森 (2010) p.53.

⁴¹ 平岡・森 (2010) p.55.

図4 地方財政計画における各歳出項目の推移



(出所) 平岡・森 (2010) 「地方財政計画における歳出総額」及び総務省「地方財政計画」各年度をもとに作成。

3 地方分権はどのように行われてきたか

3.1 地方分権とは

地方分権とはより多くの権限を地方自治体に付与して、地域運営についての自由裁量の余地を拡げ、主体性を高めることをいう⁴²。地方財政には歳出削減及び地方分権を支える財源確保の両面からの圧力が強まっている。それは、「新自由主義的分権」と「分権的福祉政府」である。

分権化は福祉国家的負担に耐えられなくなった中央政府が、地方自治体に権限を委譲して、対外政策に重点を置くという捉え方がある。あるいは、地方自治体が企業誘致や高所得住民の確保を目指して減税や規制緩和を行い、競争することにより、「小さな政府」が生まれるという議論がある。すなわち、「新自由主義的分権」である。

他方、グローバル化が進行する中でも、各地域には人間が居住している。そこで、対人社会サービス、生活基盤整備等は地方自治体が地域の視点に基づいて分権的に政策展開すべきだ、という分権論もある。あるいは、社会政策の重点が、所得再分配的な福祉制度から、技術革新と国際競争の激化に伴う労働市場の柔軟化と競争力強化の必要性に対応した教育・訓練サービスへと移っていく、という議論もある。これらを総じて、池上 (2004) では「分権的福祉政府」と呼んでいる⁴³。

⁴² 金森・荒・森口 (2008) p.83.

⁴³ 池上 (2004) p.17.

3.2 戦後の日本の地方分権はどのように行われてきたのか

戦後の日本の地方行財政は、基本的には中央集権的に行われてきた。日本における現行の行財政システムは、中央政府、都道府県（政令指定都市）、市町村という流れである。中央と地方の関係においては、財務省と総務省が重要な役割を担っている。その中でも、地方自治体全体の予算配分についても、大きな権限を持っている。それ以外の省庁は、個別の政策案件で関わりが出てくる。各省庁がもっている補助金との関係である。地方自治体と中央政府との関係をより鮮明に示しているのが、歳入・歳出構造である。まず、歳出面に注目する。中央政府と地方を合わせた歳出全体に占める地方の割合は、地方が 73.6%である。目的別では、行政サービスのウエイトが 8~9 割と高い。これに対して歳入面では、地方が自由に使える税（自主財源）は、地方税である。日本全体の歳入に占める地方税の割合は、約 40%となっている。歳出面で 7 割強の役割を担っているにもかかわらず、歳入面では 4 割の自主性しか有していない⁴⁴。

こうした実態に対して、地方分権推進委員会⁴⁵が 1995 年に発足し、1999 年には地方分権一括法が成立したことで、本格的なテコ入れが始まった。ここで特筆すべきことは地方分権を妨げる機関委任事務の廃止である。機関委任事務とは中央政府または他の地方自治体から法律、政令により委託された事務のことである。税源移譲の問題は、小泉政権下の三位一体改革においてかなりつつこんだ改革が実施された。しかし、それ以降も税源移譲問題は続いており、地方が自主財源を確保できるようにさらなる改革が必要である⁴⁶。

戦後の日本では、大規模な地方自治改革が行われてきた。日本の地方自治には中央集権的性格、特徴が見られた。こうした中で、地方自治を確立する観点から中央政府から地方自治体への権限委譲、中央政府による地方自治体の統制、関与の廃止、縮減などの課題が、地方自治確立の大きな課題とされた。そのなかでも、特に強く批判されたのが機関委任事務と国庫補助負担金の問題であった⁴⁷。

機関委任事務は中央政府の事務である。機関委任事務とされた事務は、法的にはあくまで委任した「中央政府の事務」であって、「地方自治体の事務」ではない。機関委任事務については、都道府県知事や市町村長に対する中央政府の大臣や知事の包括的な指揮監督権があり、地方自治体の条例が制定できない。地方自治体の議会の調査権が十分及ばないなど、地方自治体の権限が制限されていた。一方で、都道府県の事務の 70%から 80%、市町村の事務の 30%から 40%が機関委任事務であった⁴⁸。

⁴⁴ 白川（2004）p.92.

⁴⁵ 地方分権推進委員会とは、1995 年 5 月に成立した地方分権推進法に基づいて、内閣総理大臣の諮問機関として 1995 年 7 月 3 日に発足した機関（委員長：諸井虔）。地方分権推進法は、当初 5 年間の時限立法であったため、活動は 2000 年までの予定であったが、後に 1 年間の延長を受けて 2001 年まで活動し、同年 6 月 14 日に最終報告を行っている。現在活動している地方分権改革推進委員会とは、直接の関連はない。

⁴⁶ 小西（2012）p.212.

⁴⁷ 井川（2008）p.5.

⁴⁸ 白川（2004）p.95.

この制度は、中央政府と地方自治体の縦関係であること。中央政府の細かい指示があるため、住民の要望があっても柔軟に対応できないこと、各中央省庁により各行政分野ごとに指示などがなされるため、総合的な政策が実施できないこと、各地域の実情を踏まえて施策ができない、などの批判がなされてきた。

一方、地方財政面では、国庫補助負担金が、地方自治体の政策形成・実施の自主性を制約するという問題があった。国庫補助負担金には中央政府の見地から必要とされる施策の確保に役立つといったメリットがあるが、国庫補助負担金の画一的な交付条件が効率的な事業の実施を妨げることや、地域にとって優先順位の低い事業が行われる、国庫補助負担金の交付手続が複雑であり、多くの事務コストが発生する、地域の相違を生かした自主的な行財政運営を妨げる、などの問題があり、国庫補助負担金の整理、合理化が必要とされてきた。政府支出の73.6%を地方自治体が占める中で、地方税財源の充実が大きな課題となってきた⁴⁹。

3.3 地方分権推進法とは

1949年のシャープ勧告では、地方財源の充実や国庫補助負担金の廃止、整理合理化が勧告された。具体的には、包括的所得を課税ベースとする個人所得税を中軸とした直接税中心主義を取り、法人擬制説、富裕税の創設と相続税の強化、強制的な資産再評価などを掲げた。同時に、シャープ勧告は地方分権型の財政システムを構築することを重視していた⁵⁰。

1986年には、機関委任事務の整理・合理化に関する法律が制定された。その後、機関委任事務を執行しない知事、市町村の罷免を可能とする訴訟制度が廃止された。一方、地方財政面においては、国庫補助負担金を削減し、地方税、地方交付税などの一般財源に振り替える、補助条件や補助金交付手続などの簡素化を図る、などの改革が行われた⁵¹。

1990年代に入ると、地方分権の推進が日本の政策課題として大きく取り上げられるようになった。1993年6月に、国会で「地方分権の推進に関する決議」が行われた。この決議はその後の第一次分権改革の推進に大きな意義をもった。同年10月には臨時行政改革推進審議会が地方分権の推進について答申をおこなった。これを受けた政府は、「地方分権に関する大綱方針」を閣議決定し、地方分権の推進に関する法律を制定した。こうしたなかで1995年に施行されたのが「地方分権推進法」である。同法は、地方分権に関する基本理念、基本方針について規定を設けるとともに、地方分権推進計画の策定や地方分権推進委員会の設置について規定していた⁵²。

地方分権推進法の規定に基づき、1995年7月に地方分権推進委員会が設置された。中間報告では、日本において地方分権が必要な理由について報告されたが、その要旨は次のとおりである。

中央集権型システムの制度疲労、国際社会への対応、東京への一極集中の是正と多極分散型の国土形成、地方分権推進による地域社会の自己決定権の拡充、少子高齢社会への対応などである。

⁴⁹ 井川（2008）p.5.

⁵⁰ 池上（2004）p.110.

⁵¹ 井川（2008）p.5.

⁵² 井川（2008）p.9.

以上の地方分権推進委員会の勧告に基づき、政府は、1998年5月に地方分権推進計画を閣議決定し、1999年には「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」（地方分権一括法）が成立した⁵³。

3.4 地方分権一括法とは

地方分権一括法において、450を超える法律の改正が行われた。重要な点は、以下のとおりである。

第1に、多くの批判があった機関委任事務が廃止された。前述のように、機関委任事務制度に関しては、中央政府と地方自治体の役割分担を不明確にし、中央政府からの通達等による統制、関与を通じて、地方自治体の政策形成を阻害した。実施の自主性を大きく制約しているとの強い批判があった。

第2に、中央政府の地方自治体に対する関与の見直しが行われた。まず、機関委任事務の廃止に伴い、中央政府等の包括的な指揮監督権が廃止された。さらに、関与の原則、手続きなどに関する規定が地方自治法に新たに設けられた。

第3に、地方自治法に地方自治体の役割と中央政府の配慮に関する規定が新設され、中央政府及び地方自治体が分担すべき役割の明確化が図られた。

第4に、都道府県、市町村への権限委譲が進められた。

このような第一次地方分権改革に関しては、全体的に見れば、中央政府と地方自治体の関係は対等に近づいたと考えられる。機関委任事務は廃止され、それまで中央政府の事務であったものが、地方の事務とされ、条例設定などが可能になったことは評価される。一方で、中央政府と地方自治体の役割分担が明確化され、住民に身近な行政を行うことが可能になった。しかし、地方財政制度に関しては課題を残した。地方債の許可制度の見直しや法定外目的税の創設や法定外税の許可制度の緩和等の改革などが行われ、一定の成果を挙げたが、国庫補助負担金制度については十分な改革が行われなかった。一方で、地方税源の充実も大きな課題である。莫大な地方の歳出に対し、地方税収が不十分である⁵⁴。

3.5 小泉政権下における三位一体改革

地域主権改革として、小泉政権下における構造改革、「三位一体改革」は地方自治体財政と住民生活に大きな影響を与えた。この改革により、地方財政はどのように変わったのか。そして、残された課題について以下に記す⁵⁵。

第1に、4.7兆円の改革のうち、約3兆円分について一般財源化（税源移譲によって対応）し、残りの7900億円について交付金化、9900億円についてスリム化が行われた。具体的には、税源

⁵³ 井川（2008）p.9.

⁵⁴ 井川（2008）p.9.

⁵⁵ 平岡・森（2010）p.30.

移譲の対象とされない補助金の廃止が行われたほか、育児手当国庫負担金や義務教育費国庫負担金などにおいては負担金の引き下げによる負担金の縮減が行われた。しかし、従来の中央政府による関与を大きく残すという課題が残った。

第2に、2006年度税制改正で所得税から個人住民税への税源移譲を実施した。（2007年分所得税、2007年度分個人住民税から、個人住民税所得割を一律10%（都道府県4%、市区町村6%）に変更した。

第3に、地方財政計画の歳出見直し、地方交付税算定の簡素化、行政改革努力に応じた算定の導入等により、地方交付税総額の抑制がなされた⁵⁶。

三位一体の改革の問題は地方交付税の抑制による一般財源の縮小である。特に、地方交付税依存度の高い農山村の小規模自治体により深刻な影響を与えた⁵⁷。

一方、各道府県は地方交付税抑制による一般財源の減少を受けて歳出を抑制した。地方交付税抑制の農山村自治体への影響をみると、2002年度から2005年度にかけて全体として一般歳出は70%減となっており、特に財政力の低い農村県や小規模市町村へのマイナスの影響が大きかった⁵⁸。

4 これからの地方分権改革

4.1 道州制とは

日本では、これまでに様々な方面で道州制の導入が主張されている。しかし、これまでの議論を見ると、中央政府の機関、地方自治体、中央政府と地方自治体の性格を併せ持つ道州など、その性質や内容が異なっており、今日までに多種多様な道州制案が見られる。そのため、「道州制とは何かと問われれば、「都道府県よりも原則として広域の機関または団体を新たに創設しようとする制度構想の総称」と答えるしかない」との指摘が見られる⁵⁹。

そこで、道州制をめぐるこれまでの議論及びその類型、道州制の意義と課題等について整理する。

平成以降、地方分権の機運が高まり、道州制は、中央政府と地方の関係及び地方制度の抜本的改編とその後の制度等のあり方として、中央政府や各界にその検討が要請され、さまざまな方向から道州制案、連邦制案などの多様な提言がなされた。それとともに、都道府県の自主合併や、都道府県連合の是非なども議論され、1995年には広域連合の制度が施行されている⁶⁰。

⁵⁶ 平岡・森（2010）p.30.

⁵⁷ 平岡・森（2010）p.32.

⁵⁸ 平岡・森（2010）p.33.

⁵⁹ 西尾（2007）p.151.

⁶⁰ 原田（2012）p.1.

4.2 近年の道州制に関する議論について

これまでの道州制案は、道州の性格や都道府県の存廃からいくつかの類型に分類することができる。このように今日まで多種多様な構想があり、「道州制」とはどのような制度のことを指すのかについて、共通理解は成立していないとの指摘がある。一方、2002年以降の道州制の議論は、以下のような道州制像に集約されつつあるとの指摘もみられる。

- ①現在の都道府県を廃止し、中央政府の機関としてではなく、広域自治体として道州制を導入すること。
- ②道州制は分権型国家を目指すものであるが、連邦制は採らないこと。
- ③全国で9～13程度の圏域ごとに設置すること。

都道府県の区域を越える広域行政課題の増加

都道府県は、明治21年12月にその区域がほぼ固まってから現在に至るまで大幅な変更はなされていない。一方で、産業構造の変化や交通機関の発展により、人々の生活圏や経済圏が拡大している。そのため、都道府県の区域を超える広域行政課題が増加しており、今後も人口減少等に起因する諸課題で広域的な対応が求められるものが一層増加することが予想される。現在の都道府県の区域は、こうした課題を解決するには極小であり、非効率であるとの指摘がある。

市町村合併の進展に伴う都道府県の役割の変化

明治21年に7万以上あった市町村が、明治、昭和、平成の合併を経て、1719市町村（2012年4月現在）まで減少している。市町村合併を契機として政令指定都市も増加している（2012年4月現在で20市）。このため、従来都道府県が担ってきた役割（広域事務、市町村の連絡調整事務、市町村の補完事務）の再検討の必要性が指摘されている⁶¹。

地方分権の進展が求められているところ、事務の拡がり等に見合った区域を有する広域自治体として規模・能力が整うならば、本来広域自治体に移譲することが望ましい中央政府の事務が多く存在するとされる⁶²。

東京一極集中や地方圏の活力低下といった課題に対して、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互間、海外の諸地域との競争と連携が強まり、東京一極集中の国土構造の是正や自立的で活力ある圏域の実現が期待される⁶³。

道州制を導入することにより、中央政府の出先機関と都道府県の二重行政の解消のほか、広域的な視点に立った効率的なインフラ投資等により、行政のスリム化が期待される。例えば、経団連は、第2次提言において、道州制を導入し、行財政改革を推進することで、①地方公務員の総人件費の削減により1兆5130億円、②公共投資の効率化により4兆3353億円、合わせて5

⁶¹ 原田（2012）p.9.

⁶² 原田（2012）p.9.

⁶³ 原田（2012）p.9.

兆8483億円（2008年10月時点の試算）の新たな財源を生むと提言している⁶⁴。

4.3 地方分権の問題点

地方分権は、ルールなき、市場経済の下で暴走する資本主義の欠陥を同時に克服し、それぞれの地域において住民参加の下で地域住民の雇用と生活、地域経済の内発型の発展を目指さない限り、地方財政再建の展望は切り開けないことが見落とされている道州制を導入しても、ルールなき市場経済のもとで暴走する資本主義の欠陥を同時に克服し、それぞれの地域において住民参加のもとで地域住民の雇用と生活、地域経済の内発型発展を目指さない限り、地方の再生は難しい。グローバリゼーションが進む中で地域間の格差の拡大は極めて深刻であり、道州制はそれを加速させる可能性がある。よって、道州制における税源移譲を進めるより、地域間格差を是正する財政調整制度を強化する必要がある⁶⁵。

地方分権の問題点は以下の4点による非効率性、不公平性である。第1にスピル・オーバー効果すなわち管轄圏外への便益の漏れである。第2に、小規模の不経済である。第3は小規模の租税競争である。第4は財政的公平性の侵害である⁶⁶。

4.4 地方行政のガバナンス

税財源移譲だけでは地方財政の問題は解決しない。単に地方に資金を回したところで地方財政が回復に転じるとは限らない。地方分権が進む中、市町村は、地方自治の担い手としてそのあり方や能力が問われている。加えて、昨今の厳しい財政状況や多様化・高度化する行政課題、住民と行政との関係の変化などに対応していくためには、行財政能力の向上が大きな課題となっている。そこにはその地域に見合った確固たるガバナンス（統治）の仕組みの構築が必要である。それは住民の声が反映され、自由度の高い政策決定ができる仕組みである。日本は低成長・高齢社会に突入している。中央政府が一律の基準で地方を管理していくことはできない。アメリカの政治学者ロッデンは財政の分権化を行った中央政府の中には財政的に悪化した中央政府ばかりでなく、うまく機能している中央政府もあることから、その違いの原因を実証的に分析した。彼は、各国のデータに基づき、中央政府が地方自治体の債務に対して、「暗黙の政府保証」を否定することが財政規律の維持に対して重要だということを突き止めた⁶⁷。つまり、地方は中央政府の保証から決別し、自身の手でガバナンスを行うことが求められている。

住民自治とは住民に予算と権限を与え、地域の課題を住民自身が考え、自らの判断で解決に向けて取り組むことである。地域の事情に応じた活動を住民主導で行い、市町村が支援する立場にあることが、地方財政に大いに貢献すると考えられる。

⁶⁴ 原田（2012）p.10.

⁶⁵ 加茂・岡田・鶴田・角田（2009）p.77.

⁶⁶ 持田（2009）p.279.

⁶⁷ 白川（2004）p.99.

おわりに

地方財政は困窮した状態にある。中央政府と地方の歳出の 7 割を占める地方財政を見直していくのは急務であり、地方財政の再建は中央政府の財政健全化にも大きく貢献する。地方分権はさまざまな議論があるが、道州制を導入して、地方自治体の裁量を大きくするのか。それとも、地方交付税を増やして、中央政府からの財政保証を強めるのか。どちらにせよ、地方のガバナンス力を強化し、自由度の高い政策を地方自治体が行えるようにしていかなければならない。さらには、地方財政が抱える債務を償還し、安心して自治体運営を行っていく必要がある。そのための初めの一歩として、地方交付税の強化、地方分権をいち早く進める必要がある。

参考文献

- ・井川博（2008）『日本の地方分権改革 15 年の歩み』自治体中央政府際化協会。
- ・岩元浩一（2011）「中央政府による地方分権への対応と課税自主権の限界」『グローバル時代の政治・経済・経営』国土舘大学。
- ・池上岳彦（2004）『分権化と地方財政』岩波書店。
- ・金森久雄・荒憲治郎・森口親司（2002）『有斐閣 経済辞典』第 4 版，有斐閣。
- ・加茂利男・岡田知弘・鶴田廣巳・角田英昭（2009）『幻想の道州制』自治体研究社。
- ・小西砂千夫（2012）『基本から学ぶ地方財政』第 6 版，学陽書房。
- ・白川一郎（2004）「地域財政の現状と地方分権」金森久雄・香西泰・加藤裕己 『日本経済読本』東洋経済新報社。
- ・白川一郎（2007）『自治体破産』増補改訂版，日本放送出版社協会。
- ・神野直彦（2001）『地域再生の経済学』中公新書。
- ・高木健二（2013）『2013 年度地財計画と地方財政』自治体研通巻。
- ・平岡和久・森裕之（2010）『検証・地域主権改革と地方財政』自治体研究社。
- ・林健久（2003）『地方財政読本』東洋経済新報社。
- ・原田光隆（2012）『道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題—』国立国会図書館。
- ・西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。
- ・持田信樹（2009）『財政学』東京大学出版会。
- ・総務省（2012）「中央政府及び地方の長期債務残高」
<http://www.zaisei.mof.go.jp/pdf/3-4>。
- ・総務省（2013）「早期再生基準」

<http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/kenzenka/index3.html>

・総務省（2013）「地方財政計画」

・内閣府「地方分権推進改革法の概要について」

<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/hougaiyou.pdf>