

地方分権改革における国と地方の財政関係と今後の展望

萱原 智子

はじめに

2004～2006 年度に実施された三位一体の改革により、国庫補助負担金の廃止・縮減等 4 兆 6661 億円、国から地方への税源移譲 3 兆 0094 億円、地方交付税及び臨時財政対策債の削減 5.1 兆円が行われた¹。地方分権を進めるために行われた三位一体の改革であるが、自主財源が増える一方で、地方交付税の大幅な削減など地方は大きな打撃を受け、財政的に困窮している自治体も多い。加えて、税源移譲により、地方自治体間の格差は広がる傾向にある。各地域の実情に合った効率的な社会を形成していくことを目指して、改革の過程にあっては、政府、各省と地方自治体の間で激しい議論が展開されたが、意見の調整には困難を伴った。本論文では、三位一体の改革を通して、国と地方の間にみられる課題について再認識した上で、今後の国と地方の望ましい関係の在り方について展望したい。

1. 国・地方の歳出歳入の実態

1.1 国の財政事情

2008 年度一般会計予算の規模は 83 兆 0613 億円であり、歳出構成比は、社会保障関係費 26.2%、国債費 24.3%、地方交付税交付金等 18.8%、公共事業関係費 8.1%となっており、社会保障関係費と義務的経費である国債費、地方交付税交付金等で歳出全体の3分の2以上を占めている。次に、歳入構成比は、租税及び印紙収入 64.5%、公債金収入 30.5%となっており、税収でまかなわれているのは6割強にすぎない²。一方で、国は2008年度末時点で約553兆円の公債残高を抱えている³。一刻も早く財政再建を進めなければならないが、少子高齢化に伴う社会保障関係費の増加と同時に、現役世代の減少から、税収の大幅な増加も見込めない中で、歳出削減が進められている。

1.2 地方の財政事情

2008 年度地方財政計画の規模は 83 兆 4014 億円であり、歳出構成比は、一般行政経費 31.8%、給与関係経費 26.6%、投資的経費 17.8%、公債費 16.0%となっており、義務的・経常的な経費が

¹ 総務省「三位一体の改革の成果」。

² 財務省（2008）、「平成 20 年度一般会計歳出歳入の内訳（予算）」。

³ 財務省（2008）、「公債残高の累増」。

多い。次に、歳入構成比は、地方税 48.5%、地方交付税交付金 18.5% (地方特例交付金等 0.6%)、国庫支出金 (国庫補助負担金⁴) 12.1%、地方債 11.5%、地方譲与税 0.8%となっており、自主財源である地方税でその半分をまかない、残りを国からの依存財源でまかなっている⁵。加えて、地方は 2008 年度末時点で 197 兆円の借入金残高を抱えている⁶。地方財政は国の政策による影響を強く受けるため、その財政運営においても様々な制約が存在する。

2. 地方自治体の多様な財源

地方自治体の歳入は、地方税、地方交付税、国庫補助負担金、地方債等により構成されている。このうち地方税と地方交付税は使途が自由な一般財源であり、国庫補助負担金と地方債は使途が決められている特定財源である。以下ではこれら地方歳入に見られる課題について個別に検証していく。

2.1 地方税の偏在と課税自主権

日本において、公共サービス及び公共投資の大部分を行っているのは地方自治体である。しかし、徴税時点では、国税対地方税の割合が 3:2 となっており、徴収後、地方交付税や国庫補助負担金という形で財源を移すことにより、支出段階では、国対地方が 2:3 という配分となっている。このような財政ギャップは望ましくないとして、地方が担う役割に応じた税源を地方に配分すべきだとの意見がある一方で、税収には地域間の格差があるので国が一体的に徴収した租税を地方に配分する方が良いとする意見もある。確かに、地方の仕事を地方の自主財源でまかなえれば、受益と負担の関係も明白であり、各地域の特性にあった柔軟な税の使い方ができる。しかしやはり地域間の格差は大きく、自主財源だけで十分なサービスを提供できるとは限らないことから、国からの補助金を一切なくしてしまうようなことは望ましくないとする。

地方税の拡充として税源移譲を考える際、その税源の偏在が問題となる。候補としては、個人住民税や地方消費税等がある。個人住民税については、所得税率を引き下げ、個人住民税を拡充する形が考えられ、個人住民税の標準税率として比例税率を採用することで地域間の税収格差が小さくなる⁷。地方消費税については、国対地方が 4:1 となっている配分を変更する形が考えられ、さらに消費税は地域的な偏在度が小さく、税収が比較的安定している点でも地方税に適している⁸。

地方税の拡充として、課税自主権を拡大することも考えられる。各地方自治体が独自の政策を行う場合、追加的な財源調達や特定行為の抑制等を目的として独自の課税を行うことができ、法

⁴ 国庫支出金は地方財政計画において使われており、国庫補助負担金は地方財政法の考え方に沿って国の補助金等を表現する場合に使われている。基本的にはどちらも同じ意味である。出井・参議院 (2008), p.239.

⁵ 総務省 (2008), 「地方財政の状況 地方財政計画 平成 20 年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」.

⁶ 総務省 (2008), 「地方財政の状況 地方財政の借入金残高の状況」.

⁷ 池上 (2004), p.121.

⁸ 池上 (2004), p.122.

定税の超過課税、法定外普通税、法定外目的税といった方法がある。法定税については標準税率を超える超過課税が認められている税目が多く、既に超過課税を実施している地方自治体もあるが、住民の反発や人口流入の減少も考えられることから、行政側の十分な説明責任も求められるといえる。法定外普通税については財源調達や特定の財の発生抑制のための課税がある。法定外目的税については、経済活動等に対する原因者や受益者に負担を負わせたり、特定の財・サービスを抑制する課税による税収を、その問題の解決策に充てる、という形の課税がある。

このように地方税の拡充には様々な案が考えられるが、課税することは当該自治体だけでなく国や他の自治体にも影響を及ぼすため、そのバランスを十分に考慮することが必要である。具体的には租税輸出や租税競争、重複課税等が起こりうる⁹。租税輸出とは、地方税を他の地域の住民に負担させることであり、負担の範囲と程度が問題となる。租税競争とは、自治体が事業税や固定資産税等の税率を引き下げて、課税客体となる企業等が当該地域へ流入するように促進して、税収の増大を図ることである。重複課税とは、企業や個人が複数の自治体にまたがって活動している場合に、同一の事業に対して複数の自治体に重ねて課税される場合のことである。こうした現象を回避するためには、一定の法による規制が必要であるし、国と地方、地方と地方の間で調整を図り、公平な税制体系を構築することが重要となる。

2.2 地方交付税 一財源保障機能と財政調整機能一

地方交付税は、地方の収支不足を補填する財源保障機能と、地域間の財政力格差を緩和する財政調整機能を有している。地方交付税の総額は、地方財政全体について「客観的に推測される通常の水準における経費と収入」を積算した地方財政計画によって規定される¹⁰。そして地方交付税総額のうち 94%を財源とし、それぞれの自治体について算定した基準財政需要額から基準財政収入額を差し引いた財源不足額に対して交付されるのがその自治体の普通交付税であり、残りの 6%を財源として、各自治体の特殊事情による財政需要のうち、基準財政需要額としては算定できないものに対して交付されるのが特別交付税である。つまり、地方交付税額は各自治体における実際の不足額ではない。基準財政需要額を算定するにあたっては、財政需要を的確に反映する尺度としての測定単位、測定単位一単位あたりの費用である単位費用、各地方自治体にみられる自然的・社会的・制度的条件に応じて測定単位を補正する補正係数を用い、各費目について、「単位費用×(測定単位の数値×補正係数)」の算定式によって求めた所要額を、全費目について合計し算出される。基準財政収入額については、国の定めた標準税率に基づいて地方自治体が課税した場合の地方税収見込額の 75%に地方譲与税を加えたものであり、一般財源のうち自主的にまかなえる分を示す。なお、基準財政収入額に含まれない地方税分は留保財源と呼ばれ、地方財政計画を策定する際、基準財政需要額として算定しきれない経費をまかなうと想定されている。地方交付税は、自治体間の格差を調整する地方財政調整制度として重要である一方で、その

⁹ 池上 (2004) , pp.131-134.

¹⁰ 池上 (2004) , p.161.

機能、仕組み等について様々な議論が起きている。

算定の精緻化

まず1点目に算定の精緻化が挙げられる。制度創設以降、様々な法改正が行われ、それに伴って補正係数が増大してきたことにより、算定は複雑・精緻化されてきた。しかしこれまでの改正も、地方自治体の果たす役割の拡大や行政コストの変化を反映してのものであり、それによって各費目における係数が増大したとしても、算定式自体は単純なものであるため、必ずしも複雑で分かりにくい制度というわけではない。むしろ、全国どこの自治体でも多様な財政需要を公平に反映した地方交付税額を算出することができ、「簡単で効率的」¹¹なシステムであるといえるだろう。

補正係数については、補正が多いほど各自治体の行政需要をより実態に即して反映することができるため、ある程度の算定の精緻化も必要であると考えられる。基準財政需要額を算定する際の基本となるのは、「測定単位×単位費用」であるが、この単位費用は自然的・社会的・制度的に特異性のない標準的な団体や施設を前提としてのものであるから、現実の各地方自治体の財政需要を把握するためには、合理的・客観的な理由による行政経費の差を反映させることが必要となる¹²。しかし、単位費用は全国一律であり、団体ごとに異なるように費用を設定するとすれば作業が膨大なものになってしまうため、各地方自治体ごとに異なる測定単位について一定の係数を乗じることによって補正し、測定単位あたりの経費が割高・割安となるのを反映することとしている¹³。人口や面積という基礎的な数値のみによる算定では、様々な自然的・社会的・制度的条件の下に運営されている自治体の財政需要を的確に反映できないのである。

ただ、算定の精緻化が無限に進められて良いというわけでもない。あくまで客観的な指標に基づき、作為的な要素が反映されない中立的なものに限定されるべきであろう。補正係数の増大についても、現在あるものの意義や役割を再検討し、必要性の薄れていると考えられるものについては廃止や統合などの見直しを行い、また補正ではなく単位費用化するなどにより整理縮小を図っていくべきである¹⁴。

地方自治体の自主性

2点目に地方自治体の自主性への影響が挙げられる。地方交付税は財源不足額を補填するものであるから、財政力の弱い自治体ほど多くの地方交付税を受け取ることになるため、自治体が財源調達のための徴税力強化や歳出削減といった努力をしなくなるのではないかという意見である。しかしこうした指摘は適切ではない。地方交付税の算定においては、各地方自治体独自の歳出削減の要素は、個々の地方自治体の交付額の算定には直接反映されないようになっているためである。すなわち、地方交付税の算定において重要な要素となる、測定単位や単位費用、補正係

¹¹ 兵谷・横山・小宮 (1999) , p.70.

¹² 兵谷・横山・小宮 (1999) , p.71.

¹³ 兵谷・横山・小宮 (1999) , p.71.

¹⁴ 兵谷・横山・小宮 (1999) , p.96.

数は、客観性のある数値をもとに合理的に算出されたものであると同時に、法令により定められており、各自治体の行革努力により直接影響を受けるような性質のものではないのである¹⁵。

多くの自治体で行革が進み、その行政水準が全国的なものになれば、地方交付税の算定基準も変化し、結果的に全体の経費が削減されることはあり得るが、たとえそうなったとしてもそれ自体は望ましいことである。そうした場合に行革を行わずその分経費がかさむ自治体があったとしても、それらについて地方交付税上措置されることはない。むしろ、多くの自治体で行革が進められ、標準団体の行政経費が減少することにより単位費用が下がれば、行革を怠る自治体には不利になるということができる。

地方自治体の自主性を歪める交付税措置

3点目に交付税措置が挙げられる。これには事業費補正として、国の長期計画に基づく公共事業に参加する自治体について、国庫補助負担金に対する「裏負担」の一部を財源保障するために設けられたものがある。具体的には、公共事業等に関する当該年度の地方負担額の一定割合を財政需要に算入する方式、所要事業費の算定基礎となる数値に一定単価を乗じた額を算入する方式、そして特定の事業実施のために発行した地方債の元利償還金の一定割合を後年度に算入する方式がある¹⁶。この事業費補正は、地方の共有する固有財源としての地方交付税を、特定の公共事業を行う自治体に配分する算定方式であるから、一般財源を特定財源にリンクさせる制度といえる¹⁷。

加えて、地方単独事業においてもこの事業費補正は行われてきた。国の景気対策として公共事業の規模を維持するために、地方単独事業の事業費の一定割合について地方債の発行を許可し、この地方債の元利償還金の一定割合について後年度に基準財政需要額に算入するというものである。これにより、地方自治体が自主的に単独事業を行いやすいよう支援するとともに、それを奨励するという機能が地方交付税制度に含まれてきたのである。

他にも、特定の条件の下で実施される事業を支援するために通常分とは異なる地方債の発行を認めて、その元利償還金の一部を基準財政需要額に算入する政策がとられている。

以上のような方法は国が地方の借金を肩代わりしたかのように思えるが、地方交付税の総額は限られているので、交付税措置として算入した全額が保障されても、その他の部分を削らざるを得ない。国が負担して交付税総額を加算しなければ、交付団体であっても救済されたことにはならないのである¹⁸。同時に地方交付税の財源は国税の一定割合であるので、交付税措置分については国税が配分されることになる。つまり、確かに当該地方自治体としての直接の負担ではないかもしれないが、その分、国税を払っている多くの国民に対して負担をつけ回していることになる¹⁹。一国の国民としての負担であることには変わりがないのである。交付税措置は、財政力の

¹⁵ 兵谷・横山・小宮（1999）, p.110.

¹⁶ 池上（2004）, p.167.

¹⁷ 池上（2004）, p.167.

¹⁸ 池上（2004）, p.170.

¹⁹ 土居（2004）, p.102.

弱い自治体においても必要な大規模公共事業を行うことを可能としているという側面もあるものの、こうしたさまざまな問題をも抱えているため、自治体の自主性を歪めることにならないよう、その適用範囲について、一刻も早く見直すべきである。

財源の確保

4点目に財源の確保についてである。地方交付税の総額は地方財政計画をもとに決められるが、算出された所要額と国税の一定割合との間で過不足が生じる。このように交付税総額が地方の財源不足額を大幅に下回る状況が続く場合、地方行財政制度の改正か交付税率の変更を行うこととされている。現実には税率の引上げではなく、特例的な加算・減額、交付税特別会計の借入れ等によって調整が行われてきた。結果、その借入額は膨大なものとなっており、2007年度には52兆円(国の負担額18兆6648億円、地方の負担額33兆6173億円)規模になる²⁰。この交付税特別会計借入れは国の一般会計とは別のものであり、膨大な額の隠れ借金を抱えていることになる。社会・経済的な要因から、一時的に行う借入れならば良いかもしれないが、ここまで巨額になるまで続けてきたことは問題である。通常収支に関しては2003年度以降、交付税特別会計の新規借入れは行われていないが、交付税率の引き上げともバランスを勘案しながら、借金の削減に努めなければならない状況にある。

地方財政計画との決算乖離

5点目に決算乖離についての問題がある。これは、経常経費と投資的経費における地方財政計画と決算額の乖離を指摘したものである。実際、2002年度の経常経費は一般行政経費で6.9兆円、給与関係経費では1.4兆円、決算額が地方財政計画を上回っているが、投資的経費は5.0兆円地方財政計画が決算額を上回っている²¹。この過大計上が地方財政計画を押し上げ、国の財政状況を圧迫しているというのである。

しかし、一般行政経費の超過額の中には国庫補助負担金などによって措置されている部分があるため、一般財源ベースでは2.9兆円の超過であり、投資的経費の超過額の中には地方債によって措置されている部分があるため、一般財源ベースでは2.6兆円の超過にとどまっている²²。このような状況は、自治体が公共事業の財源を抑制し、経常経費にかかる分野へ財源を回していることを示している。

そもそも、このような状況を招いたのは、不適切な支出として挙げられている経常経費部分が地方財政計画に計上されておらず、その部分の財源が保障されていないため、地方が自助努力によって財源を捻出しなければならない状況にあるからであり、その用途についても少子高齢化対策など、社会的に必要な経費が多くを占めており、決してその全てが無駄な支出に当てられているわけではない²³。加えて、こうした自治体の支出は、地方税や地方交付税という用途を限定さ

²⁰ 総務省(2008)、「地方財政白書」。

²¹ 平岡・森(2005), p.53.

²² 平岡・森(2005), p.53.

²³ 平岡・森(2005), p.54.

れない一般財源で行われているため、その用途について問題にするのは、地方自治を侵害することにもつながるのである²⁴。

もちろん計画額と決算額に乖離があるのは問題であるので、地方財政計画の信頼性を確保するためにも、是正していく必要がある。考慮すべきは、自治体の現状を適切に把握し、それを地方財政計画に反映させ、運営していくのに必要な経費を確保することである。社会・経済状況の変化に応じて、財源の配分についての更なる精査が必要であろう。ちなみに、2005年度地方財政計画から決算乖離の是正は着手され、2007年度地方財政計画で解消された²⁵。

以上のように、地方交付税は地方自治体の行財政運営を支援するため、制度上、非常に優れた制度であると評価することができるが、その運営や活用について、制度の趣旨に反するような対策を取ってきたために問題が生じてきたのである。

2.3 国庫補助負担金の役割とその弊害

国庫補助負担金は日本のどこに住んでいても基礎的行政サービスの水準が保証されるよう、国が用途を指定して、公共事業、社会保障、教育等幅広い分野に提供されてきた。地方財政法上は、国庫負担金、国庫委託金、国庫補助金の分類がある。国庫負担金とは、国・地方相互に密接に関連があり、両者が共同責任をもつべき事務を地方自治体を実施する場合に、国が義務的に経費の全部または一部を負担すべきものである。国庫委託金とは、専ら国の利害に関係のある事務であるが、事務能率等の観点から地方自治体が国から委託を受けて執行する場合に、その経費を全額国が委託金として地方に交付するものである。国庫補助金とは、国が地方に一定の施策を奨励するため特別の必要があるときまたは特に財政援助の必要がある場合に、国から地方に交付されるものであり、国庫負担金や国庫委託金に該当しないものを指す。

しかし特定補助金には、当該事業が優先されることで自治体財政を圧迫し、真に必要な事業が後回しにされ、住民の意向との間に乖離が生じる、事業が画一化され、地域に即した柔軟な対応ができないなど諸々の弊害もある。これまで特に公共事業が、国主導で社会資本整備、経済政策のためとして大規模に展開されてきたが、経済の発展に伴い、全国的なナショナル・ミニマムはほぼ達成されたとの認識から、その必要性が問われている。

国庫補助負担金により、全国の社会資本整備が進んだことは事実であるし、用途を限定することで確実な事業の実現を図ることができたともいえる。だが社会・経済構造の変化により、従来のような補助金の使い方が有効ではなくなってきた側面もある。今後は地域の実情に応じた事務・事業を行うことができるよう、国庫補助負担金の廃止・縮減を更に進め、各費目の性質や、現場での運営状況を勘案し、実態に即してメリハリのある財源の移転がなされなければならない。その際には、公共事業関係の補助金については改廃を進めて一般財源化する、対人社会サービス

²⁴ 平岡・森 (2005) , p.53.

²⁵ 小西 (2007) , p.158.

の補助金については使途を包括的に規定した負担金に転換するなどの案が考えられる²⁶。一般財源化とは、国庫補助負担金の見直しを行う中で、単に廃止されるものの他に、地方自治体が引き続き実施する必要のある事業に関して、地方一般財源により財源措置を行うものである。具体的には、地方交付税額の算定上、基準財政需要額に算入することになる。包括的負担金は、標準的水準のサービスが行われることを担保すると同時に、自治体の裁量権を拡大するものである。特定分野のためであれば、使途を自由に決められるようにすることで、地域独自の事業を実施することができる。

いずれにせよ、国による誘導の要素を排除する仕組みが必要である。加えて、国が補償すべき基礎的行政サービス水準としてのナショナル・ミニマムの定義が問題となるが、国として国民に等しく提供することが定められている分野はもちろん、社会・経済状況の変化による見直しを図っていくことも必要となるだろう。公共事業の選定については、緊急性、費用対効果、地域住民・周辺環境への影響など様々な観点から検討し、国、地方自治体、住民との間で相互に合意に至ったものを実施していくようにし、効率的な資金の運用をすべきである。

2.4 地方債の制度変更と地方自治体の責任

地方債は地方自治体が財政上必要とする資金を外部から調達することにより、便益を享受する世代間で分担して負担する債務である。地方財政法上、建設地方債の発行は許されているが、赤字地方債の発行は認められていない。財源不足額は地方交付税で充当されることとなっているからであるが、現実には特例法により臨時財政対策債として赤字地方債が発行されている。地方債についても様々な改革が行われており、多様な主体、制度との関連を有していることから、議論が活発となっている。以下ではそれを考察していきたい。

許可制から事前協議制へ

まず、制度としては、従来は許可制度が取られていたが、2006年度より事前協議制に移行された。これにより従来は、都道府県は総務大臣、市町村は都道府県知事の許可が必要であった地方債の発行が、協議の結果同意が得られなくても各地方自治体の議会の承認により起債が可能となった。ただ、協議制のもとでも実質公債費比率が18%を超える自治体は引き続き、許可制が適用される²⁷。協議制への移行により自治体の起債における自由度が高まったともいえるが、これまで行われてきた地方債の元利償還金の財源措置について、同意が得られたものには措置されるものの、同意が得られていないものについては措置されないことになっており、起債にあたって国の影響は残ることになるといえるだろう。

もともと、許可制が果たしてきた役割も大きいといえ、地方債の過剰な発行及び不適切な経費への充当を防ぐ後見的指導、標準的行政の財源を保障するための信用付与、金融市場における資

²⁶ 池上 (2004) , p.81.

²⁷ 持田 (2008) , p.194.

金調達、そして国の景気対策のために設けられてきたという側面がある²⁸。しかし、そうした国の政策として、景気対策や財源補填に地方債が利用され、多額の借金に苦しんでいる地方自治体が多いのも事実である。地方債制度における国と地方の関係について検討し直すことも必要だろう。

地方債と元利償還費に対する交付税措置

次に、地方債の元利償還費に対する交付税措置についてである。前述のように地方債の元利償還金を後年度の地方交付税の基準財政需要額に算入するものであり、財政力の弱い自治体であっても事業費を調達することができる。このため、交付税措置は地方自治体に財政規律を失わせ、真に効率的な財政運営の実施を阻害するという指摘がある。確かに、軽い負担で事業を行えとの認識から、将来の甘い見通しの下に事業の実施を決定してしまうという誘引は否定できないだろうし、最終的に決定を下すのは各自治体であるので、地方自治体にも幾分か責任はあると言えるだろう。だがこうした批判にはいくつか留意すべき点がある。

1 点目に交付税措置の対象についてであるが、個別の自治体の任意性の高い単独事業については当該自治体の自己責任で負担すべきであるが、地方債の元利償還金を地方財政計画に計上することは、財政力の弱い自治体であっても交付税が担保として配分され、元利償還が安定して行われることを保障するので、必要性があると考えられる²⁹。

2 点目は債務発生にあたっての自治体の自主性についてであり、単独事業債については各自治体が自主的判断の元に起債したのであるから交付税で措置するのは不適切であるが、国策によって発行を余儀なくされている制度的地方債は国が減税や財源不足対策として制度化したものであり、発行にあたっての地方の裁量性はゼロに近い³⁰ため、財源措置責任は大きい³⁰。

3 点目は新規発行分と既存発行分の区別であり、新規に発行される単独事業債については交付税措置を廃止すべきであり、制度的地方債は算入率を引き下げるなどの対策が考えられ、一方で既存発行分については地方債に対する市場の信任や地方自治体の財政運営に深刻な影響を与えるので、廃止や変更はせず、国は約束を履行すべきである³¹。

以上のように交付税措置といってもその対象は様々であるので、一律の廃止は望ましくない。だが、債務の保有と最終的な償還主体の不一致が、地方自治体に「財政錯覚」を発生させ、地方債の累積を招いた原因であることは間違いない³²ので、交付税措置における国と地方の責任の所在を明確にし、その適用範囲を限定するなどして、活用していくべきだろう。

公的資金調達から民間等資金調達へ

続いて地方債の資金調達先についてである。地方債はこれまで公的資金に依存した資金調達構

²⁸ 池上 (2004) , p.204.

²⁹ 持田 (2008) , p.204.

³⁰ 持田 (2008) , p.205.

³¹ 持田 (2008) , p.205.

³² 持田 (2008) , p.207.

造となっていたが、その財源である、財投債の縮減傾向、郵政公社資金の廃止、公営企業公庫の廃止により³³公的資金の割合は低下していくことが見込まれている。それにより拡大しているのが民間等資金であり、市場公募債や地域金融機関による引き受けがみられる。公的資金の縮減に伴って、今後、市場原理による資金調達が加速することになると考えられるが、市場公募債の格付けで財政力の弱い自治体が資金調達に困難を来すことにもなりかねないなどの課題もある。

これにより健全財政に努める動機づけが高まり、効率的運営が可能になるという面もあろうが、地方自治体の性質やその果たすべき役割を考慮すれば、そうした表面的な評価だけでは測りきれない側面もあり、民間等資金よりも長期で借りることができる公的資金による財源調達が重要であることは否定できない。市場原理を働かせるとしても、そこでカバーできない部分については厳格な審査のうえ、政府による補完が引き続き必要となるだろう。一方で自治体側では、市場公募債の共同発行等の動きも見られている。こうした動きから今後、複数の融資債権をまとめたものを、見合いにして債券を発行し、市場から融資の原資を調達している「共同発行機関」を創設するという構想もある³⁴。

以上のようにこれまでの地方債における「暗黙の政府保証」の下での取引から、市場での資金調達に軸足が移ることによって、発行主体の地方自治体も引き受け手の民間金融機関等も、責任が重くなり、より慎重な運用が求められるようになる。それに伴って自治体は外部に対する、情報開示や説明責任を果たすことでより一層の効率的な財政運営に努めていかなければならない。同時に公的資金による財源調達に代わる、新たな基準も展開していかなければならないだろう。

3. 三位一体の改革の動き

2004～2006年度に実施された三位一体の改革は、従来からあった地方分権改革の議論を実際に実行したという点で大きな意義があるが、その評価については意見が分かれている。それは本来、地方分権改革として始まった三位一体の改革が、実際には「分権的財政改革の議論と財政再建の議論が並存³⁵」する中で進められてきたからではないかと考えられる。以下では三位一体改革に至る過程と、その改革の中身を検証していきたい。

3.1 三位一体の改革前の地方分権改革

まず1995年、地方分権推進法が公布され、それに基づいて地方分権推進委員会が発足した。この地方分権推進委員会が主体となって第1次分権改革が進められることになる。その中心となった第2次勧告は、国と地方自治体の新しい役割分担、必置規制の見直しと国の地方出先機関の在り方、国庫補助負担金の整理合理化と地方税財源の充実確保、都道府県と市町村の新しい関係、

³³ 持田 (2008) , p.195.

³⁴ 持田 (2008) , p.213.

³⁵ 小西 (2007) , p.15.

地方自治体の行政体制の整備・確立などに及んでいる³⁶。こうした勧告を受けて、2000年には地方分権一括法が成立し、自治事務と法定受託事務に事務の区分が引き直され、機関委任事務がなくなるなどの成果によって、国と地方は対等協力の関係になることとなった³⁷。

しかし、税源についての改革を進めることはできなかつたため、地方分権推進委員会は2001年の最終報告において、第2次分権改革として、地方税財源の充実確保方策についての改革の必要性を訴えている³⁸。こうした流れを受けて2001年には地方分権改革推進会議が発足し、後を引き継ぐことになる。同時に小泉内閣で、大きな政策課題は経済財政諮問会議で決定される仕組みとなり、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」（いわゆる骨太の方針）がまとめられ、政策論議がなされることとなる。経済財政諮問会議は首相が議長を務め、民間議員も入って経済財政運営の方針が決められるため、政治的文脈だけにとらわれない政策運営が可能であるが、その反面で、その決定事項は政治の世界から強い反発が生じ、その結果、改革論議が最終的に深化しなかったり、細かな政策の積み上げに裏づけられていない数値目標が飛び出すことで、その改革論議が数字合わせに陥るといった難点もある³⁹。

さて地方財政改革において、地方分権推進委員会は最終報告で、まず税源移譲を先に行い、その上で国庫補助負担金や地方交付税についての必要な見直しを行うという方針を示したが⁴⁰、地方分権改革推進会議は、税源移譲よりも先に事務・事業の見直しを行い、国が関与すべき内容を極力減らす方向で、必置規制の見直しや補助事業制度の改革等を行っていき、必ずしも税源移譲から入るといった姿勢を示してはいない⁴¹。政府も、三位一体改革における議論では、分権的財政改革である税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減は、行政改革である地方交付税の縮減と並行して行うという姿勢をとり続けている⁴²。

「税源移譲から入る」三位一体改革という立場からすれば、本来は税源移譲を進め、十分な税源配分がなされた上で、国庫補助負担金の改革、そして地方交付税の改革という手順を踏むのが望ましいということになる⁴³。分権改革という視点からすれば確かに、まず定められた事務事業を行えるだけの財源が確保された後に、国庫補助負担金でどの程度まで国としてカバーするかを考えることができるのであり、国庫補助負担金の規模が決まった後で最終的に、地方交付税で補う分も決めることができるといえる。現実の三位一体改革のように税源移譲と国庫補助負担金の廃止・縮減、地方交付税改革を同時に進めるのでは相互の関連性をまったく無視することになり、実態に即した政策をとることができず、バランスを欠く改革となってしまう恐れがあるのではないだろうか。このことから、三位一体改革によって地方自治体はそれまでよりもいっそう財政難に陥ることになったといえるだろう。これまでの歴史的な経緯、相互の歳入項目の性質を勘案し

³⁶ 地方分権推進委員会（1997）、「地方分権推進委員会第2次勧告」。

³⁷ 小西（2007）, p.18.

³⁸ 地方分権推進委員会（2001）、「地方分権推進委員会最終報告」。

³⁹ 小西（2007）, p.21.

⁴⁰ 地方分権推進委員会（2001）、「地方分権推進委員会最終報告」。

⁴¹ 小西（2007）, p.38.

⁴² 小西（2007）, p.23.

⁴³ 小西（2007）, p.40.

ての改革が必要である。

3.2 三位一体の改革の焦点

地方分権改革の課題としては、①国と地方の法的な関係、②国による地方への義務づけ・基準づけの廃止、③地方財源の充実、④行政体制整備と考えることができる⁴⁴。三位一体改革では、地方の事務配分に見合った自主財源を確保するため、③地方財源の充実が中心的課題となるが、②義務づけ・基準づけの見直しもそれにより、国庫補助負担金改革、地方交付税による財源保障の範囲の見直しにつながるので大きな位置を占めることになる。すなわち、義務づけがなくなれば、国庫負担金の根拠もなくなるので国庫負担金の整理が進むことになるし、一方で地方交付税については義務づけが具体的で明確なほど、それに応じて財源保障も細かく行う必要がでてくる。

①の国と地方の法的な関係については、地方分権一括法で、機関委任事務が廃止され、法定受託事務と自治事務に分けられたことで、国と地方の法的な役割分担が明確になったが、地方の役割とされたものについても国の関与が強いものについては国庫負担金が支出されるべきであり、役割分担と財源問題が必ずしも一致するわけではない。個別の事案に応じて検討する必要がある。④行政体制整備については、地方自治体への権限委譲による事務配分、またそれに伴う地方自治体の規模が問題となり、また新たに事務が配分されることによって財源の調整が必要となる。このように分権改革の課題は相互に関連しているため、慎重に進めていくことが求められている。

3.3 三位一体の改革の経過

三位一体の改革をめぐる対立

政府としての正式な三位一体改革の構想の発現は、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2002」である。これ以降、小泉首相の主導の下、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税についての大幅な見直しが行われることになる。2001年より経済財政諮問会議で地方税財源の充実確保策が議論されており、それを反映して「基本方針 2002」では、数兆円規模の国庫補助負担金の削減、地方交付税について財源保障機能全般のついでの見直し・縮小、国庫補助負担金の廃止に伴い必要となる税源移譲について、その改革工程を、1年以内を目途にとりまとめている⁴⁵。

ここには、これまでの議論ではみられなかった地方交付税の見直しという考えが盛り込まれており、地方への税源移譲・権限移譲を進めるならば、地方交付税による補完の度合いも縮小させ、地方自治体の自立を促すのが当然だという、対立的な考えが読み取れる。背景には、「地方税への税源移譲と国庫補助負担金の抜本改革を行い、地方交付税はその結果として調整される」という総務省の見方と、「国庫補助負担金の見直しや税源移譲を議論するならば、地方交付税の大幅

⁴⁴ 小西 (2007) , p.50.

⁴⁵ 経済財政諮問会議 (2002) , p.29.

削減は少なくともセットで行うべきだ」という財務省の意見の対立⁴⁶や、小泉首相による増税否定方針の中での財政状況の改善への要請がある。

地方自治を推進する総務省と、財政健全化を推進する財務省との間で、地方への財源の配分をめぐる意見が対立するのは必然であるし、国家財政が深刻な赤字状態にある中で、増税ができない以上、歳出を削減するより他に方法がなく、歳出の大きな部分を占める地方交付税が槍玉に挙げられるのも当然である。結局このことが純粋な分権改革から、財政再建の一手段としての分権改革へとその性質が変わってきた原因ではないだろうか。

三位一体改革の方向性を示した「基本方針 2003」

続く「基本方針 2003」では、①地方の一般財源の割合の引上げ、②地方税の充実、交付税への依存の引下げ、③効率的で小さな政府の実現⁴⁷を目標に掲げ、具体的な改革工程が示された。まず、国庫補助負担金の改革として、事務事業の徹底的な見直しを行いつつ、国庫補助負担金については概ね4兆円程度を目途に廃止・縮減等の改革を行うとし、その際には、国・地方を通じた行財政の効率化・合理化を強力に進めることにより、公共事業関係の国庫補助負担金等についても改革する⁴⁸とある。事務事業の徹底的な見直しは、事業自体が不要になることに通じ、不要になれば税源移譲の必要がないという論理になる⁴⁹。ここに国庫補助負担金改革が税源移譲に直接結びつくわけではないということが表れている。

地方交付税の改革としては、地方財政計画の歳出を徹底的に見直すことで、地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小するとともに、国の関与の廃止・縮小に対応した算定方法の簡素化及び段階補正（測定単位の数値の大小による単位当たり行政経費の差を反映させるもの）の見直しの促進、そして税源移譲を含む税源配分の見直し等の地方税の充実に対応した財政力格差の調整への適切な対応を図る⁵⁰とある。ここでは地方財政計画の歳出の圧縮による地方交付税の縮減を行うこと、国庫補助負担金の削減部分を基準財政需要額の算定に反映させることで交付団体の調整を図ることが示唆されている⁵¹。

税源移譲を含む税源配分の見直しとしては、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は、基幹税の充実を基本として税源移譲するとし、同時に、応益性や負担分任性という地方税の性格を踏まえ、自主的な課税が行いやすいという点にも配慮し、基幹税の充実を基本に、税源の偏在性が少なく税収の安定性を備えた地方税体系を構築する⁵²とある。ここでは税源移譲の規模、税源移譲にふさわしい税目の条件についてかなり踏み込んだ内容となっており、この時点で既に税源移譲の大枠は出来上がっていたことが分かる。

⁴⁶ 小西（2007）, p.62.

⁴⁷ 経済財政諮問会議（2003）, pp.19-20.

⁴⁸ 経済財政諮問会議（2003）, p.20.

⁴⁹ 小西（2007）, p.67.

⁵⁰ 経済財政諮問会議（2003）, pp.20-21.

⁵¹ 小西（2007）, p.67.

⁵² 経済財政諮問会議（2003）, p.21.

このように、地域間格差を調整するための必要な措置を約束している一方で、全体として、歳出削減を徹底的に進め、地方の自立を求める姿勢が鮮明に表れており、財政再建と分権改革の議論が拮抗して進んでいることが読み取れる。

三位一体改革の初年度である2004年度は国庫補助負担金改革としてまず、1兆円の削減がなされたが、事業費の削減によるものも含まれており、税源移譲として実現したのは、2003年度で既に一般財源化されたものとあわせて4249億円にとどまった⁵³。また地方交付税改革として、地方交付税を対前年度6.5%減、臨時財政対策債も含めると12.0%減と大幅な削減が実施され、地方自治体に大きな衝撃を与えた⁵⁴。このように見てみると、歳出削減のスピードに対し財政面の充実は遅れている感があり、地方にとっては初年度から厳しい内容であったといえる。

三位一体の改革遂行のための地方との調整

「基本方針2003」は、その後の三位一体改革を進める上での骨格となるものであるが、主要課題である税源移譲についてその金額が3兆円と決まるのは「基本方針2004」であった。「基本方針2004」に先立って、いわゆる「麻生プラン」が示される。ここでは、所得税から個人住民税への3兆円規模の税源移譲を先行決定すること、2006年度までに、2004年度の1兆円に加え、残り3兆円の国庫補助負担金の改革を確実に実現すること、地方歳出の見直しを進めつつ、地域再生を着実に進めるために、2005年度の一般財源総額は前年度と同水準を確保すること⁵⁵等が提言されている。これにより、地方交付税の大幅削減によって困窮している地方を安心させ信頼関係を回復するとともに、明確な方針を示すことで地方自治体に今後の改革の道筋を示す意図がある。その後、小泉首相より、2005年度及び2006年度で3兆円の税源移譲と国庫補助負担金の削減を進めるため、いわば打開策として、地方に国庫補助負担金の削減案を策定させるという斬新な提案もなされた。

税源移譲額が明示された「基本方針2004」

こうした動きを受けて策定された「基本方針2004」は、2006年度までの三位一体改革の全体像を2004年秋に明らかにし、年内に決定すること、その全体像には2005年度及び2006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み、税源移譲については概ね3兆円規模を目指すこと⁵⁶が明記された。ここで税源移譲について「概ね……目指す」という表現がされたことで、2005年度及び2006年度での3兆円の移譲とは必ずしも限定されず、2004年度までに実施された移譲額をも含めるということが暗に示唆され、先の首相発言に比べ移譲額が圧縮されることとなった。

同時に、地方自治体による国庫補助負担金改革の具体案の策定についても盛り込まれ、その具

⁵³ 小西(2007), p.71. 出井・参議院(2008), p.303では税源移譲予定特例交付金により措置された2309億円と合わせて6558億円としている。

⁵⁴ 小西(2007), p.73.

⁵⁵ 総務省(2004), 地方分権推進のための「地方税財政改革」(「三位一体の改革について」)。

⁵⁶ 経済財政諮問会議(2004), p.5.

提案を踏まえて検討するとされたのであるが、現実には、政府側の要請により策定したにもかかわらず、その内容はほとんど反映されず、政府・与党で議論されるという結果となった。

国庫補助負担金改革については、税源移譲に結びつく改革、地方の裁量度を高め自主性を拡大する改革の実施とともに、国・地方を通じた行政のスリム化を推進する⁵⁷としている。税源移譲については、2006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するとともに、応益性や偏在性の縮小といった観点を踏まえ、個人住民税所得割の税率をフラット化する方向で検討を行う⁵⁸としている。地方交付税の改革については、国・地方ともに歳出を見直し、抑制する一方で、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を行い、地方自治体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保し、算定の見直しも検討する⁵⁹としている。このように各項目において、地方分権につながる改革を進めるとしつつも、歳出の見直し・抑制を進め、しかし必要な財源は適切に確保するとあることから、総務省と財務省の対立的な立場が表れている。さらに、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する⁶⁰としている。ここで「適切に対応する」とは、前述のように国庫補助負担金の廃止相当額を基準財政需要額に積み増すことで、税源移譲によって歳入がどこまで増えるかとは関係なく、基準財政需要額分の一般財源は確保されること⁶¹、そして、税源移譲による地方税の増収に伴う留保財源の増加によって財政力格差が拡大しないよう移譲分にかかる留保財源率をゼロにすることを示唆している⁶²。

全体として「基本方針 2003」をそのまま踏襲したものであり、それぞれの改革策については具体性に欠けるところがあるものの、税源移譲額が明確になったこと、税源移譲の方法が示されたこと、財政健全化方針とセットではあるが分権改革の確実な実現への意志が再確認できる内容となったのではないだろうか。

三位一体の改革の全体像

「基本方針 2004」で約束された三位一体の改革の全体像は、最終的には政府・与党折衝の上まとめられた。国庫補助負担金改革は、2005年度及び2006年度予算において3兆円程度の廃止・縮減等を行うとし、文教、社会保障、公共等その他の各分野について、関係府省別に削減割り当て額とともに費目が示された⁶³。ここで廃止・縮減される国庫補助負担金のうち、税源移譲につながるものは2兆4160億円程度であり、残る約6000億円については、2005年度秋に検討することとされた⁶⁴。これらを受けて2005年度予算編成作業が進められた結果、2005年度予算で税

⁵⁷ 経済財政諮問会議（2004）, p.5.

⁵⁸ 経済財政諮問会議（2004）, p.6.

⁵⁹ 経済財政諮問会議（2004）, p.6.

⁶⁰ 経済財政諮問会議（2004）, p.6.

⁶¹ 小西（2007）, p.67.

⁶² 小西（2007）, p.69.

⁶³ 政府・与党（2004）, 「三位一体の改革について」.

⁶⁴ 小西（2007）, p.83.

源移譲に結びつく改革分は1兆1239億円であり、またこれ以外に交付金化の改革3430億円、スリム化の改革3011億円⁶⁵が行われた。

このような案に対して地方の反応はあまり良いものではなかった。第一に地方側は2004年度までに決まっていた税源移譲額とは別に2005年度・2006年度で3兆円の税源移譲を実施すべきとしていたのに対し、政府案では2004年度以前の分も含めて3兆円の税源移譲としたことで、総体としての税源移譲額が小さくなってしまったこと、第二に地方側が提案していなかった国民健康保険国庫負担を削減し、その分が都道府県の負担となったことに対する批判がある。加えて地方六団体がまとめた国庫補助負担金改革案は、三位一体改革を進めるにあたって、地方交付税による財源保障の在り方や考えるべき内容を網羅的に述べた提言であって、その質は高いものであり⁶⁶、それを生かすために国と地方の協議の場が設置されたにもかかわらず、各省の回答は地方案に対し一定の配慮を示したものの、地方案の理念とは反する内容も含まれていたことも影響しているのではないかと考えられる。

税源移譲については、2004年度に実施された額も3兆円の中に含めることが明記され、所得譲与税2004年度・2005年度追加分1兆1159億円に、税源移譲予定特例交付金2004年度措置分の2005年度所要額に、2005年度追加分を加算した6292億円を加えて1兆7451億円になった⁶⁷。さらに所得税から個人住民税へ個人住民税所得割の税率をフラット化することが確認された。

地方交付税改革については、安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保するとともに、国・地方の双方が納得できるかたちで歳出削減に引き続き努めること、税源移譲に伴う財政力格差が拡大しないように増収分を当面、基準財政収入額に100%算入(現行75%)すること、交付税の算定方法の簡素化・透明化に取り組むとともに、算定プロセスに地方関係団体の参画を図ること⁶⁸等が示された。実際に、2004年度の大幅減額による窮状を訴える地方の声を受けて、2005年度は前年度と同水準の額が確保された。

全体像にかかる評価として、国庫補助負担金の廃止・縮減と税源移譲についての目標額・詳細が2004年のうちに決定できなかったこと、財務省が税源移譲の対象としないとしてきた公共事業関係負担金等に切り込めなかったことが課題として残る一方で、2006年度に向けて国と地方の協議の場が継続され、地方として発言の場が確保されたこと、住民税への税源移譲が確定したこと、地方交付税等の一般財源の総額が維持できたことなどがプラス評価としてある⁶⁹。国の策定する政策に、まだ十分とはいえないとしても地方自治体が参加し、協議を行うということは画期的なことであり、分権を進めていく上でも望ましいことだと思われる。両者の間で十分に議論が行われ、より良い形で分権が実現するよう将来に向けても、積極的に国と地方の協議の場を活用していくべきである。

⁶⁵ 財務省(2004)、「平成17年度予算政府案 平成17年度予算のポイント」p.2.

⁶⁶ 小西(2007), p.81.

⁶⁷ 財務省(2004)、「平成17年度予算政府案 平成17年度予算のポイント」p.2.

⁶⁸ 政府・与党(2004)、「三位一体の改革について」.

⁶⁹ 小西(2007), p.85.

三位一体の改革の最終合意

2005年度の議論では残る6000億円の国庫補助負担金の廃止・縮減、税源移譲が焦点となった。2005年4月の国と地方の協議の場において、6000億円の税源移譲に関して、総務大臣から地方自治体に対して再び補助金改革案の作成が求められ、地方自治体は前年の案を踏まえて具体案を示すとともに、2007年度以降も「第2期改革」として更なる改革を行うこと、国と地方の協議の場を今後も定期的で開催し、制度化することを求めた。

その後、政府・与党における調整、「国と地方の協議の場」や関係各省での検討が行われたが調整は難航し、2005年11月にやっとその詳細が決定した。その政府・与党合意文においては、地方交付税の見直しについては今後の予算編成を通じて具体的な調整を行うとしながらも、国庫補助負担金の改革は6540億円に達し、そのうち税源移譲額を6106億円と示した⁷⁰。これにより、2004年度から2006年度における国庫補助負担金改革は4兆6661億円、税源移譲は3兆0094億円となり、目標額を達成したこととなった。ここで、所得税から個人住民税への税源移譲については、実際には2007年度から実施し、2006年度は経過的に全額所得譲与税により措置された。

国庫補助負担金改革でみられた課題

以上のような三位一体改革についていくつかの留意点がある。1点目として国庫負担金の改革の在り方がある。国庫補助金は補助金という予算措置によって、政策誘導するものであるため、地方の事務として同化、定着、定型化したものについては、一般財源化することが望ましいといえる⁷¹。しかし、国庫負担金については、事業の内容が法律などで定められたものであり、その事務の内容についての義務づけ等の緩和など、いわば規制緩和を行うことと、国庫負担金の一般財源化を並行して行うことで、地方分権につながる改革となる⁷²。最終の政府・与党合意においては義務教育国庫負担のように、補助率を引き下げただけのものもあるが、これでは実質的には補助制度は残ることになり、法律で義務づけが規定されているかぎり、国の関与の度合いに変わりはなく、分権改革に資するものではないといえる。このように現実の改革は財源面での改革が先行し、義務づけ・基準づけの見直しについてはあまり議論が進まず、数字合わせに終わってしまった面もあるため、国庫負担金の改革については、もとなる制度の見直しについても十分に考えていかなければならない。

2点目として施設整備にかかる補助を分権改革の対象に含めるかどうかという点がある。以前より財務省は、建設国債を財源とする施設整備や公共事業にかかる補助金を税源移譲や一般財源化の対象とすることに反対してきたが、地方自治体から見ればそうした費目こそ、地方の裁量の幅が広がるものであり、地域の実情に即した事業の実施につながるという面がある。こうした観点から考えると、最終的に建設国債対象経費である施設整備費が、廃止・縮減額の5割の割合で税源移譲を行うとされたことは、地方案の意向にも沿うものであり、その割合は小さいものの、評価されるべき点だといえる。

⁷⁰ 小西（2007）, p.87.

⁷¹ 小西（2007）, p.88.

⁷² 小西（2007）, p.88.

3点目に交付金化についてである。交付金化は、補助対象を拡大するなど運営の弾力化を図るものと、省庁横断的な補助金を創設することで、国庫補助負担金制度の枠内ではあるが使い勝手を良くする改革として実施されているものである⁷³。省庁横断的な交付金の交付手続きは、自治体が内閣府を通じて計画申請や要望提出を行い、内閣府は関係省と協議を行って、内閣府に一括計上された予算を各省に移し替えて、各省から自治体に交付するという形をとっている。しかし、実質的に配分調整の権限は内閣府にはなく、各省にあるとされており、国庫補助負担金改革としての実効性には疑問が残る⁷⁴。交付金化という形式に変わっただけで、実質的には補助金と変わらないという評価もある。形式を変えただけでは分権改革とは言えないのであるから、可能な限り、税源移譲することで地方の自由度を高めるようにすべきであろう。

4点目に地方が原案を取りまとめるという方法についての評価がある。三位一体の改革では、小泉首相より、国庫補助負担金の改革案を地方自治体に策定してもらい、それを踏まえて検討するという手法がとられた。地方はそれに応えて、レベルの高い案を政府に提出したのであるが、最終的な政府・与党合意案では、地方案に対する回答は少なく、地方の目指す分権改革案とは相容れない要素も含まれていた。これを受けて国と地方の協議の場が設けられたのは大きな前進だといえるが、各省は首相の指示にもかかわらず、非協力的な姿勢を見せた。このような事態を是正するために、各省に対する政府の影響力を強化したり、「国と地方の協議の場」自体に何らかの法的強制力を持たせるなどして、もっと踏み込んだ、深い議論ができるような場にする必要だろう。すなわち、より一層の協力体制の強化に努めなければならないといえるだろう。

5点目に、地方分権推進委員会の最終報告で方向付けられていた、税源移譲から分権改革に取り組むという方法がとれなかったことである。これは地方財政計画の収支が均衡していない中で、まず総額を確保し、その内訳として地方税の割合を高めるという形で、税源移譲を優先させ、どの国庫補助負担金を削減するかはその後の課題として取り組む、という図式がとれなかったことによる⁷⁵。よって地方財政収支における収支不足の解消のため、増税についても今後は検討していかなければならない問題であるといえる。そのためには、国民への負担を伴う改革となるだけに、これまで以上に政策や制度、国・地方の現状についての説明、周知をすることが必要となるだろう。

3.4 三位一体の改革で残された課題

三位一体の改革についての議論が落ち着き、次に取り組むべき課題は歳出・歳入一体改革であった。これは「基本方針 2006」で表された、2011年度に国・地方を合わせた基礎的財政収支を黒字化することを目指したものであり、地方財政については中期的な見通しを示したものといえる。中期的な見通しについては、2004年に総務省より三位一体の改革を推進していくための一環として、中期地方財政ビジョンの策定という形で提起された。そこでは、数年間タームでの地

⁷³ 小西 (2007) , p.92.

⁷⁴ 小西 (2007) , p.92.

⁷⁵ 小西 (2007) , p.101.

方財政の姿に関するガイドラインを明示し、歳出見直しと税の増収による地方財源不足の早期解消のために、地方交付税の法定率分を再セットし中長期的に地方財源の安定化を図る、とされており、これにより地方財政の予見可能性の向上、国・地方を通じたマクロの経済運営と財政政策の整合性の確保が可能となる⁷⁶、としている。「基本方針 2006」により、ビジョンの策定については達成されたものの、その内容は経済成長を前提に徹底的な歳出削減に努めることに主軸が置かれており、地方にとっても今後歳出面での一層の圧縮が予想されることから、それに向けての行財政運営に努めることが必要となるだろう。

こうした歳出・歳入一体改革と同時に、政府側では竹中総務大臣の私的諮問機関として地方分権 21 世紀ビジョン懇談会が、地方 6 団体側では新地方分権構想検討委員会が設けられた。地方分権 21 世紀ビジョン懇談会は、将来に向けての地方分権の具体的な全体像を示すことに主眼があり、市場主義的な要素を含んだ地方分権改革を志向しているように思われる。対する新地方分権構想検討委員会は、地方自治体として地方分権を更に進め、財政力格差の是正を図る方向で分権型社会の実現に向けた議論を進めていくことになる。

三位一体の改革では、税源移譲と国庫補助負担金改革については具体的な数値を設けて、その確実な実現に向けて様々な攻防が繰り広げられたが、地方交付税については、それらの改革を受けて表面的・技術的な調整に終わった感がある。もちろん税源移譲額と国庫補助負担金の削減対象の決定についても、各省・地方間で様々な意見の対立が見られ、相互に納得の上での結論ではない。このように決して成功のうちに終わったとは言えない三位一体の改革はこれからの分権改革に、つなげるべき課題を残した。以下ではその課題について検証していきたい。

義務づけの見直し

義務づけの見直しについて検討委員会は中間報告において、三位一体改革にみられる第一期改革を踏まえつつも、地方分権の理念を再構築したうえで、地方分権を着実かつ継続的に推進していくために、改革の根拠を法的に明確化し、国民・国会と広く共有することが重要であり、そのような中で第二期の改革を推進するための新たな法律を制定すべき⁷⁷としている。すなわち、今後継続的に分権改革に取り組んでいくために、まずはその根拠法を作るところから始めるべきであるという姿勢であり、事務事業の見直しや税財源の改革などに対象をあらかじめ絞ることなく、改革が持続するための枠組みを作ることには主眼を置いている⁷⁸。地方の役割の増大、各自治体の抱える財政事情の多様さなど、分権改革は調整に困難を伴う。そうした性質を考慮して、様々な立場からの議論を取り入れてじっくりと課題に取り組むことを一番に考えているのである。

対して、ビジョン懇談会はその報告書で、国と地方の権限と責任を根本から見直し、国の規制・関与や国庫補助負担金の廃止・縮小を進めて地方の自由度を拡大するとともに、自治事務の執行基準を原則として条例で定め、変更できるように新分権一括法を早期に制定すべき⁷⁹としている。

⁷⁶ 総務省（2004）、「三位一体の改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～」。

⁷⁷ 新分権構想検討委員会（2006）, p.34.

⁷⁸ 小西（2007）, p.121.

⁷⁹ 地方分権 21 世紀ビジョン懇談会（2006）, p.5.

ここからは長期的な展望を持った見直しというよりは、もっと性急に改革の具体的成果を求めており、対象も義務づけ・基準づけの見直しに絞られている印象がある⁸⁰。早々に改革の方針が決められており、一面的な考えであるようにも感じられ、改革による成果を急ぎすぎているように思える。もっとも、この後竹中大臣は新地方分権一括法の前段階として地方分権改革推進法を制定するように方針を転換し、2006年に同法が成立した翌年の2007年から地方分権改革推進委員会が発足することとなる。いずれにせよ、義務づけの見直しを行うには、法で定めた義務づけの趣旨、社会情勢の変化等総合的に勘案して、どういった基準で見直しを進めていくのかを明確にする必要があり、その基準に基づく公平な判断が求められる。

地方交付税の新しいかたち

三位一体の改革で、国庫補助負担金改革、税源移譲が、具体的数値目標のもと、実施されたのに対し、地方交付税は結果として総額5.1兆円が抑制され、補完的に改革は行われたものの、根本的な改革には至らなかった。そもそも政府と地方の間での地方交付税に対するスタンスは全く異なっており、そこでの歩み寄りが得られないことから議論の進展を難しくしていると考えられる。政府側は地方交付税の財源保障機能は地方にコスト意識を失わせているから、廃止・縮小し、財政調整機能に限定すべきだとする。地方側は財政調整機能と財源保障機能は一体であり、両機能を充実強化させることが必要だとする。このような隔たりもあって、両機関の地方交付税改革論は大きく異なっている。

ビジョン懇談会の報告書では、交付税改革として新型交付税の導入が掲げられており、その目的として国の規制や基準づけに基づく部分を縮小させ、地方が自由に歳出を決定できる部分を拡大するとともに、その算定においては現行の複雑な算定基準を根本的に改め、簡便な算定基準に変えていくべき⁸¹とする。このため、2007年度予算から人口と面積を基本として算定する新型交付税の導入を提言している。

ここでは地方交付税の簡素化が重視されているが、補正を増やすことで多様な自治体の財政需要を的確に反映するという側面が一切捨象されており、またそれによって基準財政需要額が増えたとしても、それは地方交付税制度により保障されるべき需要であるので、ビジョン懇談会の見解は制度の趣旨にも反するのではないかと考える。地方の果たすべき役割が増大しているなかではむしろ、より精緻な算定が必要なのではないだろうか。さらに「基本方針2006」で地方自治体の財政運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る⁸²とはあるものの、算定方法が簡素化されることで、これまで補正係数で補っていた地方の多様な需要を捕捉しきれなくなる可能性があるため、簡素化による地方への影響も避けられないと考えられる。

ではなぜ簡素化を要求する声が高まっているのであろうか。地方交付税は、地方財政計画によって一般財源の総額が決まり、それを各自治体に衡平に配分するという観点で基準財政需要額を

⁸⁰ 小西 (2007) , p.121.

⁸¹ 地方分権21世紀ビジョン懇談会 (2006) , p.7.

⁸² 経済財政諮問会議 (2006) , p.22.

算定していくのであって、基準財政需要額が先に決まって、それを積み上げたものが地方財政計画であるという理解は基本的に正しくない⁸³。算定が複雑・精緻であるから、総額が膨らんでいくわけではないのである。確かに算定の精緻化により地方の財政運営の中で国への依存体質が高まった面もあると思われるので、不必要な算定の精緻化はやめるべきであるし、算定の過程が分かりやすくなって住民など多くの監視の目にさらされるようになることで健全な財政運営にもつながる面はあるだろう。しかし、一面的・感情的な認識によって地方交付税制度の趣旨に反するような改革があってはならず、今一度、制度の十分な理解に努めなければならない。

対する検討委員会は中間報告で、地方交付税を地方共有税とすることを掲げており、地方交付税が国から恩恵的に与えられるものではなく、自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきであるとの考えに基づき、改革を行う⁸⁴としている。その内容は、名称を国民から国の特別会計に入るまでを「地方共有税」、国の特別会計を出て自治体に入るまでを「地方共有税調整金」と変更する、国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れる、財源不足解消のため、地方共有税の法定率の引上げを行うとともに、3～5年に一度、地方共有税の法定率の変更を行い、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行う、その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する、特例加算や特別会計による借入れは行わない、減税により地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税の法定率を引上げる⁸⁵となっている。

ここでは地方交付税総額を確保することに重点が置かれており、その算定方法については改革案を提示していない。地方財政計画によって決まった総額を配分するのが交付税であり、その配分のメカニズムについては、現状から大きく変える必要性を感じていないことがその理由である⁸⁶。この点に地方交付税制度に対する評価の違いが表れているといえる。地方共有税の税率の引上げにより、制度本来の健全な財源措置を講じることができ、地方税の税率の変更も示すことで住民への負担が増すことから、自治体はより責任と自覚を持って財政運営に取り組むことが可能となるであろう。財源の調達について、国が果たすべき部分とともに、地方が負担すべき部分も示すことで依存体質からの脱却を図ったものであると考えることができる。検討委員会の中間報告では、こうした改革を地方が自ら責任を持って行っていくことができるよう、地方の参画システムとして「地方行財政会議」の設置⁸⁷を提言している。それは、三位一体改革で設けられた、国と地方の協議の場を制度化しようとするものであり、制度や政策の構築の段階から国と地方が協力して取り組むことで、より現場に即した形での地方自治の進展が期待される。

⁸³ 小西（2007）, p.126.

⁸⁴ 新分権構想検討委員会（2006）, p.16.

⁸⁵ 新分権構想検討委員会（2006）, p.16.

⁸⁶ 小西（2007）, p.130.

⁸⁷ 新分権構想検討委員会（2006）, p.13.

自治体の財政運営の評価基準

ビジョン懇談会は発足当初から破綻法制を打ち出し、積極的に議論を続けてきた。その報告書では、これまでの護送船団方式が地方に財政規律を失わせることにつながったとし、自治体も破綻という事態に立ち至る、という危機感を持つことが、地方財政の規律の回復のために必要であるとの指摘を挙げ、破綻の意味するところを明確にし、再生型破綻法制の整備として透明なルールに基づく早期是正措置を講じるべき⁸⁸としている。この意見は、国による財源保障があるために地方自治体の財政規律を失わせているという認識から発せられたものであろうが、地方自治体も赤字額が膨らめば、起債制限を受けたり、財政再建団体となり厳しい財政運営を強いられるなどの措置があり、決して、思慮なく借入を繰り返そうとするような仕組みにはなっていない。現行の財政制度が甘いから地方自治体の借入が膨らんでいるとの理解は正しいとは言えないのである。もっとも財政再建団体制度にも、財政状況の監視が不十分である、などの問題点があり、そのためにこの提言を受けて2007年に地方財政健全化法が成立した。その中では自治体の財政状況に応じて、再生段階と、その前段階である早期健全化段階の2段階での規定が設けられており、今後は両者の論理的整合性をつけるために、財政指標を整備し、連続的な制度として整えることが課題の中心である⁸⁹。

検討委員会は、財政再建団体制度の枠組みの中で自治体全体の財政状況を正確に捉えられていない現在の制度を改善するために、透明性の高い財政指標を開発し、住民のチェック機能を高める必要性について触れ、現行の、財政状況がかなり悪化してからの国主導での是正措置からの変革⁹⁰について提言している。夕張市の財政破綻の事例では、住民の知らない所で不適切な会計処理が行われ、相当に無理な財政運営がなされてきたことが明るみに出た。財政再建団体となれば、その債務の償還は住民にも負担を強いる形で厳しく行われる。そうした事態を防ぐために、情報公開の徹底をはかり、住民による規律の強化により財政悪化を避けることが望ましい⁹¹とされている。さらに、財政再建団体となった際の首長・議会の責任を問う仕組みの強化、住民負担の仕組みの導入⁹²を掲げており、これにより健全な財政運営へのインセンティブが高まるとともに、首長・議員も含めた住民一人一人の責任感の向上、財政運営への関心の上昇が期待され、より規律ある運営への可能性が高まる。財政再建団体制度にも課題はあるので、その改善策を考える必要はあるが、現在ある制度の中であっても、より一層の地方自治を推進することで良くなる余地はあるだろう。原点に戻っての検討を行うことも有意なことである。

4. 地方分権に向けた更なる改革

三位一体の改革により、長く議論されてきた地方分権について良くも悪くも一定の進展が見ら

⁸⁸ 地方分権 21世紀ビジョン懇談会 (2006) , p.6.

⁸⁹ 小西 (2007) , p.269.

⁹⁰ 新分権構想検討委員会 (2006) , p.29.

⁹¹ 新分権構想検討委員会 (2006) , p.29.

⁹² 新分権構想検討委員会 (2006) , p.30.

れた。だが財政再建と同時に分権改革が進められたことでいくらかその理念が歪められたことも事実である。2005年の政府・与党合意で、「地方分権に向けた改革に終わりはない」と明記されたように今後もより良い分権の在り方を目指して、議論を進めていかなければならない。以下ではこれからの国と地方の関係を考える上で焦点となると考える課題について検証していきたい。

4.1 地方自治体の自治権拡充のための分権改革

ビジョン懇談会と検討委員会が任期を終え、2006年12月に地方分権改革推進法が成立し、2007年4月に地方分権改革推進委員会が発足された。分権委は調査審議を行った上、内閣総理大臣に勧告を行い、政府はその勧告を踏まえ、構すべき必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定すること⁹³としている。2008年5月には第1次勧告が取りまとめられ、「基礎自治体優先の原則」の下、主として基礎自治体である市町村の自治権の拡充のための方策について勧告している。その内容は、国と地方の役割分担の基本的な考え方、重点行政分野の抜本的見直し、基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大⁹⁴等についてであり、国と地方の関係にとどまらず、都道府県と市町村の関係についても触れ、重点行政分野の抜本的見直しについては地方が担う行政分野をほぼ網羅した、包括的な内容となっている。

第2次勧告に向けては、国の出先機関の改革の基本方向、義務づけ・枠づけ等法制的な仕組みの横断的な見直し⁹⁵について審議の対象となるとし、三位一体改革で積み残された課題についても取り組んでいくことを示している。第二次勧告については2008年秋に行われる予定であるが、国・地方ともに勧告を真摯に受け止め、将来に渡っての行財政運営についてしっかりと考えていかなければならない。

4.2 財政調整について —水平的財政調整・垂直的財政調整の観点から—

調整の形態としては、中央政府と地方政府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垂直的財政調整機能と、同レベルの政府間で財政力の格差を是正する水平的財政調整機能に分けられる。日本で財政調整の役割を果たしているのが地方交付税である。地方交付税は、水平的財政調整の機能を持つ垂直的財政調整制度とすることができる。

もともと、国税のうち地方交付税の財源となる部分は「自治体が共有する固有財源」もしくは「間接課徴形態の地方税」ととらえることができるため、水平的財政調整制度という面があることも否定できない⁹⁶。すなわち日本における財政調整制度である地方交付税は垂直的財政調整制度の度合いが強いとみることができるが、これは日本の財政制度の特色が、地方財政の決定権を中央政府が握ることによって、執行を地方政府にゆだねるという「集権的分散システム」を定着

⁹³ 内閣府「地方分権改革の推進について」。

⁹⁴ 地方分権改革推進委員会（2008）, pp.3-4.

⁹⁵ 地方分権改革推進委員会（2008）, pp.31-37.

⁹⁶ 池上（2004）, p.162.

させたことにある⁹⁷。

だが、経済・社会構造の変化や政策によって、地方が果たすべき役割が増大している中で、交付税等、国に過度に依存しない財政運営が求められるようになってきている。そうしたときに諸外国の改革は大きなヒントになる。その中でもスウェーデンの財政調整制度は特に参考になるだろう。スウェーデンで、1986年に単一制国家としておそらく初めて市町村レベルを含んだ水平的財政調整制度が導入された⁹⁸。その背景には、中央政府の財政赤字による緊縮財政、福祉政策拡充に伴う地方税率の引き上げによる貧窮団体の窮乏があり、そのためにこうして富裕団体から財源を徴収して貧窮団体に配分するという水平的財政調整の仕組みが導入されたのであるが、当然ながら負担を求められる地方自治体から抵抗があり、1993年には廃止されることになった。代わって、旧特定補助金の大部分を吸収した新しい一般補助金が全額国庫負担の資金をもって垂直的財政調整を担うこととなった。この補助金制度改革は地方分権の流れの一環としても位置づけることができ、国は総額のみを管理し、その配分は地方にゆだねる「総額管理」の考え方に基づいて行われることになった⁹⁹。

しかし、地方の財政自主権を強化する改革であるにもかかわらず、1993年の改革は1996年に再び水平的調整を含んだ制度に移行することとなる。その理由は1993年の改革が補助金の総額の減額を伴う中での改革であったため、結果として配分が減ることになった地方自治体の不満、補助金の額を決める保障水準と仮定税率が中央政府予算で決定されることによる地方予算の不安定性、補助金の算定要素である構造的コストの算出基準の複雑・不透明さなどがある。水平調整による富裕団体の批判はなくなったものの、どの自治体も福祉を中心とする負担が増し、厳しい財政運営を強いられている中で、中央政府の財政再建と、地方財政の効率化を図った改革は失敗に終わった。

1996年の改革はそれまでの一般補助金の算定方法の改革であり、算定基準の要素によって、富裕団体の負担分と、中央政府の負担分とに分かれた点が大きな変更点である。富裕団体の負担が発生するものの、比較的長期に渡ってこの仕組みが採用されたのは、全額国庫負担の人口割で配分される資金が大部分を占め、金額の大部分が人数の多い大都市に配分されたからであると考えられる¹⁰⁰。だが、やはり負担が発生する富裕団体からの批判は起こり、2005年に中央政府による垂直的財政調整の範囲を大きくし、水平的財政調整の範囲を小さくする方向で改正が行われた。

スウェーデンの制度の特徴として、日本の地方交付税制度とは異なり、水平的財政調整と垂直的財政調整が分離されていること、しかも水平的財政調整において課税力と財政需要を分離して調整が行われることが挙げられる¹⁰¹。水平的財政調整については、地方自治体間の合意形成に困難を伴うことから、たとえその割合が小さなものであっても、それを導入して運営されている

⁹⁷ 神野・池上 (2003), p.247.

⁹⁸ 林 (2006), p.225.

⁹⁹ 室田 (2003), p.194.

¹⁰⁰ 林 (2006), p.232.

¹⁰¹ 室田 (2003), p.207.

ことは画期的なことである。

日本においても、地方分権改革推進会議が地方税をプールして地方自治体間で調整する地方共同税（仮称）を提案したが、意見の対立が大きく、「基本方針 2003」には盛り込まれなかった¹⁰²。一方、2008 年度地方財政計画では、自治体による税収格差是正のため地方交付税に 4000 億円の特別枠「地方再生対策費」を新設し、交付税を交付されている道府県と市町村に配分することが決定された¹⁰³。この財源には、東京都や愛知県などから移譲させた地方法人事業税を充てているが、応益性を有する地方税の在り方としての問題や、税源移譲による分権を望む自治体からの反発もある。加えて、税制抜本改革までの暫定措置とされていることから、これからの更なる議論が必要とされていることには変わりがない。

これまでの国と地方の関係を省みれば、地方間で地方交付税の配分を調整するのも一つの案であるが、それを実現するには公平な税源移譲、十分な議論を経た上での制度の改定が実行されることが前提であろう。今回のような富裕団体からの地方税の移譲は、地方に国が本来果たすべき財源確保の役割を肩代わりさせているのであり、従来の体質から何も変わってはいないと感じられる。財源は限られており、その制約の中で国と地方の双方が納得する解決策を模索するのは容易ではないが、地方の役割が増していく中で、地方が自ら必要な政策を決定し、実行できるだけの財源を確保できるよう、諸制度を見直す必要がある。

このように日本における水平的財政調整制度の導入については未だ試行段階である。富裕団体が現状の財政力を維持できているのも資源や諸々の機能を集中させているからだと考えれば、富裕団体が財政力の弱い団体に資金を援助するのも筋が通っているように思われる。だが、富裕団体からしてみれば、様々な機能、資本が集中することによる富裕団体独自の支出をまかなうため、独自財源は必要であるとの言い分がある。

日本における財政調整制度である地方交付税制度については、現在もその機能・役割について様々な意見があるが、水平調整の要素を導入するには、富裕団体の貧しい団体への財源の拠出における同意がなければ成立しえず、そうした意識の変化が困難な現状においては、国税として一括徴収し、国が公平な基準に基づいて配分する方が円滑に運営することができるだろう。たとえ導入するにしても、スウェーデンのように日本の事情に合うよう試行錯誤しながら、垂直的財政調整を基本に部分的に導入する形が想定される。

4.3 財源保障の範囲

次に財源保障についてである。財源保障の仕組みとしては、地方に税源を付与することと、国庫負担金を配分することの 2 つに大別される¹⁰⁴。前者については、税源は財政需要の大きさと比例するわけではないので、税源移譲をしても地域間の財政力格差は残り、何らかの財政調整が必要となる。後者については、全額国庫負担と一部国庫負担があり、全額国庫負担ならば厳密に

¹⁰² 出井・参議院総務委員会調査室（2008）, p.213.

¹⁰³ 「人口比で特別枠配分」 『朝日新聞』, 2007 年 12 月 19 日 8 面.

¹⁰⁴ 小西（2007）, p.144.

財源保障されるが、一部国庫負担ならば地方の自主財源でまかなわなければならない部分が残るので、その部分については一定の税源が付与されていたとしても地域間格差は残り、さらにその支出がほかの財政需要を圧迫し、財政運営を困難にすることも考えられるので、やはり何らかの財政調整が必要となる。

日本における財政調整の手段である地方交付税においても財源保障機能があり、地方財政全体を通じた総額としての財源保障と各地方自治体の個別的財源保障の役割を担っている。これらが揃って始めて地方自治体の財源が保障されることになるのであるが、分権改革とともに財政再建の要請が強まる中で、どの程度まで地方財政の財源を保障すべきなのかが焦点となっている。

特に地方交付税については、財源保障機能が地方自治体の財政運営にモラル・ハザードを生んでいるとの認識から、財源保障機能を廃止すべきとの考えもあるが、地方交付税の性質を考慮すれば廃止はすべきではなく、今後はその保障の範囲について議論を深めることが必要である。地方交付税法には「地方団体がひとしくその行うべき事務を遂行することができるように国が交付する税」と定められていることから、社会・経済構造の変化を踏まえ、国として保障すべき範囲について、国・地方を通じた共通認識を形成することが重要になるだろう。

ただ、国に責任があり、地方が国に代わって執行する事務事業については、国庫負担金を縮減し、縮減分を地方交付税や地方税のような一般財源に振り替えたとしても、地方の自由度が大きくなるわけではないし、国と地方を合わせた財政の効率化に資するものではない¹⁰⁵。

国・地方を通じた納得のいくナショナル・ミニマムの範囲を定め、国による義務づけの範囲を縮小し、地方が自由に決定できる部分を広げることが分権化につながるし、ひいては効率的な資金の活用につながる。各自治体の実情に応じて独自に行う事務部分については、地方自治体自ら負担して行う姿勢も求められる。

一方で、様々な方策をとってもなお、十分な財政基盤を持ち得ない自治体に対して、第27次地方制度調査会では、例外的な措置として、小規模町村の権限縮小案が提案されている¹⁰⁶。これは合併を推進し、税源や権限を委譲するのにふさわしい規模の自治体を実現することを目指す文脈の中で述べられたことである。だが、この案は合併推進によって事務配分にふさわしい規模を追求するだけでなく、規模に応じた事務配分を求める方向を打ち出したものであり、市町村の権能差を基本的に設けないという、地方自治の原則を転換する動きである¹⁰⁷。すなわち小規模な基礎的自治体に優先的に適合する事務を割り当て、小規模団体の能力を超える事務をより大規模な上位団体に回して「補完」し、重層的に政府の事務を分担する「補完性の原理」¹⁰⁸を取り入れた案であると考えることができる。事務によっては、規模の経済が働いて、効率化にもつながるであろう。

以上のように国が保障すべきナショナル・ミニマムの範囲を再度見直し、その範囲は国が責任を持って財源保障し、地方の裁量にゆだねられた部分では地方自ら財源の負担をするのが本来の

¹⁰⁵ 林 (2008) , p.39.

¹⁰⁶ 第27次地方制度調査会の議事要旨 (2002) , p.4.

¹⁰⁷ 小西 (2007) , p.191.

¹⁰⁸ 中村 (2007) , p.332.

形であろう。税源移譲をして財政調整をしてもなお、財源が十分でない自治体については、上層の団体が担うのも一つの案である。

4.4 財源不足対策としての増税

現在、国も地方も膨大な赤字を抱えており、財源が足りていない状態にある。地方財政においては、2008年度地方財源不足額が5兆2476億円となっている¹⁰⁹。財源確保策として小泉首相は増税を否定したため、歳出削減をするより他なく、結果として三位一体の改革の当初の理念は歪められることとなった。今後はどうすべきであろうか。

国及び地方の債務残高が主要先進国中最悪の水準にある中で、本来ならば歳出削減とともに増税をしなければならないと思われる。財政構造をみると、徴税の段階では国と地方の比率は概ね3:2であるのに対し、最終的な支出の段階では国と地方の比率が概ね2:3となっている。これに対し、地方財政制度改革として早くから、国税対地方税の割合を1:1にすることが提案されてきて、そのために税源移譲が進められた。だが、絶対額が不足しているのに、配分だけを変えても根本的な解決にはならない。

地方分権改革推進会議に、吉田和男京都大学教授が提出したメモでは「巨大な債務があるときに、財源を振り分けるという発想は無意味である。財源移転ではなく地方税増税以外に選択の余地はない」とある¹¹⁰。これには国税の増税も想定されているとのことであるが、公債の発行によって不足額の多くを穴埋めする現在のような手法はいつまでも続けられるものではなく、国民負担率を引き上げて対応しなくてはならない水準に達している。税源移譲したとしても、補助金や地方交付税の削減が同時に行われるのであれば、移譲分をその削減された部分に当てざるを得ないであろうし、公債の償還のための資金が将来の財政運営を圧迫することになるからである。

そこで増税の方法について問題となるが、三位一体の改革では所得税から個人住民税への10%比例税率化が行われ、納税者の実質的な負担が変わらないような措置がなされた。今後の案として地方消費税の引き上げが挙げられており、2005年の経済財政諮問会議で提出された資料では、中期地方財政ビジョンにおいて、地方歳入に占める地方税の割合を5割以上にすることが示され、税源移譲だけでなく地方税の増収による地方税の充実、地方消費税の充実等による偏在度の是正が明記されている¹¹¹。増税に向けての議論は高まっているといえるが、どの税目によって行うかは慎重に決めていかなければならない。

地方財源の充実強化を行う場合に最も深刻な問題は、税源の偏在であって、それを無視して地方税の増収を図ると、不交付団体に税収が集まりすぎて地方交付税で調整できなくなる「東京問題」や、財源に乏しい団体の交付税依存度が増してしまう懸念もある¹¹²。歳出削減を進めることは大前提にあるが、それでもカバーできない部分がある以上、今後は増税に向けて、公平な税

¹⁰⁹ 総務省（2008）、「地方財政の状況 地方財政の現状」。

¹¹⁰ 小西（2007）, p.43.

¹¹¹ 総務省（2005）、「地方税財政改革の推進（抜粋）」。

¹¹² 小西（2007）, p.184.

の在り方について議論していかなければならない。

4.5 地方自治体の自助努力

政府は2007年4月から「頑張る地方応援プログラム」をスタートさせた。これはやる気のある地方が自由に独自の施策を展開することにより、「魅力ある地方」に生まれ変わることができるよう、地方自治体を支援するものである。この制度の活用を希望する自治体は具体的な成果目標を掲げた独自のプロジェクトを策定し住民に公表することになっており、政府はプロジェクトに取り組むための経費を特別交付税措置するとともに、成果指標が全国平均以上に向上した自治体について普通交付税の割増措置等をするとしている¹¹³。

地方が独自に計画を立て、また頑張りに応じて地方交付税が上乗せされるということなので、地域の実情にあった政策を実現できると考えられるし、財政努力を行うことでモラル・ハザードも防止できると考えられるので、自治体にとっても歓迎すべき制度であろう。だが、この制度は一時的なものに過ぎないし、歳出削減が進められている中で、この政策の財源確保のために他の部分にしわ寄せがいつていることも考えられ、単純に利用すべきものではない。分権改革、国・地方それぞれの財政再建という問題の抜本的解決に資するものではないのである。

大切なのは、これをきっかけに、制度を活用することでより良い自治体運営を行っていきけるよう、自治体自らが創意・工夫していくことである。自治体財政健全化法も成立して、自治体にはこれまでも増して健全な財政運営のための努力が求められる。地域にはそれぞれの特徴がある中で、長所は生かしながら、短所は補いながら、効率的な財政運営のために限られた財源を有効に使っていかなければならない。

おわりに

三位一体の改革を乗り越えて、これまでの分権改革から一定の前進があったことは確かである。国主導であった政策運営の過程に、地方の発言の場が設けられたことの意義は大きいと思われる。地方自治体もその政策決定の過程に参画するようになったことで、当事者としてこれまで以上に、その財政運営に自立と責任が問われるようになる。国もまた、一方的な関与ではなく、地域の実際の声にも配慮した財政措置等を講じていかなければならない。つまり、地方の果たすべき役割が増している中で、これまでの国と地方の在り方を見直すべきときに来ている。

どこまでを地方に任せ、どこからを国が責任を持つのかについて再度の検討の上、多様な特色を持つ地方がそれぞれの実情にあった政策を運営することができるように、財源や権限を移譲していかなければならないであろう。その前提条件として、運営していくのに十分な財源確保のための増税や、地域間格差に対してどのように調整を図るかについての議論は避けられない。その

¹¹³ 総務省「頑張る地方応援プログラム」。

ような文脈の中で、国には地方の裁量が広がったとしても保持すべき行政水準について明確な方針を示し、移譲に伴う法や制度の見直しを行うことが求められるし、地方には、得た財源や権限の有効活用ができるように住民の視点に立った政策立案が求められる。

議論の過程では国と地方はもちろん、地方自治体の間でも意見は分かれるだろう。しかし三位一体の改革を教訓として、国・地方が果たすべきそれぞれの役割を明確にした上で、それぞれが自覚と責任を持って、相互に目指すべき関係を模索していかなければならない。

参考文献

- ・池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』, 岩波書店.
- ・小西砂千夫 (2007) 『地方財政改革の政治経済学—相互扶助の精神を生かした制度設計』, 有斐閣.
- ・土居丈朗 (2004) 『三位一体改革 ここが問題だ』, 東洋経済新報社.
- ・兵谷芳康・横山忠弘・小宮大一郎 (1999) 『地方交付税』, ぎょうせい.
- ・持田信樹 (2008) 「地方債制度改革の基本的争点」 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『分権化時代の地方財政』, 中央経済社.
- ・平岡和久・森裕之著 (2005) 『検証「三位一体の改革」—自治体から問う地方財政改革』, 自治体研究社.
- ・神野直彦・池上岳彦 (2003) 「地方交付税改革のシナリオ」 神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』, 東洋経済新報社.
- ・室田哲男 (2003) 「スウェーデンの財政調整制度」 神野直彦・池上岳彦編著『地方交付税 何が問題か』, 東洋経済新報社.
- ・林健久 (2006) 「水平的財政調整の動揺: スウェーデン」 持田信樹編『地方分権と財政調整制度 改革の国際的潮流』, 東京大学出版会.
- ・出井信夫・参議院総務委員会調査室編 (2008) 『図説 地方財政データブック (平成20年度版)』, 学陽書房.
- ・林宜嗣 (2008) 「財政改革に資する国・地方の役割分担と地方財政システム」 貝塚啓明・財務省財務総合政策研究所編著『分権化時代の地方財政』, 中央経済社.
- ・中村良広 (2007) 「地方分権化と政府間財政関係」 片桐正俊編著『財政学—転換期の日本財政 (第2版)』, 東洋経済新報社.
- ・「人口比で特別枠配分」 『朝日新聞』, 2007年12月19日.
- ・総務省「三位一体の改革の成果」,
http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/pdf/060207_f.pdf
- ・財務省 (2008) 「平成20年度一般会計歳出歳入の内訳 (予算)」,
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryoku/002.htm>
- ・財務省 (2008) 「公債残高の累増」,
<http://www.mof.go.jp/jouhou/syuzei/siryoku/004.htm>
- ・総務省 (2008) 「地方財政の状況 地方財政計画 平成20年度地方団体の歳入歳出総額の見込額」,
http://www.soumu.go.jp/s-news/2008/pdf/080125_2_4.pdf
- ・総務省「地方財政の状況 地方財政の借入金残高の状況」,
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/zandaka_070518_2.pdf
- ・総務省「地方財政の状況 地方財政の現状」,
http://www.soumu.go.jp/iken/zaisei/pdf/genjyo_070518_2.pdf
- ・総務省「地方財政白書 平成20年版 第2部 平成19年度及び平成20年度の地方財政 1 平成19年度の地方財政 (2) 地方財政計画」,
http://www.soumu.go.jp/menu_05/hakusyo/chihou/20data/20czb2-1.html

- ・ 地方分権推進委員会（1997）「地方分権推進委員会第2次勧告」,
<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/2ji/index.html>
- ・ 地方分権推進委員会（2001）「地方分権推進委員会最終報告」,
<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/1.html>
- ・ 経済財政諮問会議（2002）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」,
<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2002/0625kakugikettei.pdf>
- ・ 経済財政諮問会議（2003）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」,
<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2003/0627kakugikettei.pdf>
- ・ 総務省（2004）「地方分権推進のための『地方税財政改革』（『三位一体の改革について』）」,
http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/shimonkaigi_shiryo/pdf/040426.pdf
- ・ 経済財政諮問会議（2004）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」,
<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2004/0604kakugikettei.pdf>
- ・ 政府・与党（2004）「三位一体の改革について」,
<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/kunitotihou/dai7/7siryou1.pdf>
- ・ 財務省（2004）「平成17年度予算政府案 平成17年度予算のポイント」,
<http://www.mof.go.jp/seifuan17/yosan001.pdf>
- ・ 総務省（2004）「三位一体の改革を推進するための地方税財政制度～地方交付税改革を中心に～」,
http://www.soumu.go.jp/c-zaisei/shimonkaigi_shiryo/pdf/041115_01.pdf
- ・ 新分権構想検討委員会（2006）「分権型社会のビジョン（中間報告）」,
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_5_x04.pdf
- ・ 地方分権21世紀ビジョン懇談会（2006）「報告書」,
http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/pdf/060703_1.pdf
- ・ 経済財政諮問会議（2006）「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」,
<http://www.keizai-shimon.go.jp/cabinet/2006/decision060707.pdf>
- ・ 内閣府「地方分権改革の推進について」,
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/index.html>
- ・ 地方分権改革推進委員会（2008）「第1次勧告」,
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>
- ・ 第27次地方制度調査会の議事要旨（2002）「今後の基礎的自治体のあり方について（私案）」,
http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No27_senmon10_s1.pdf
- ・ 総務省（2005）「地方税財政改革の推進（抜粋）」,
http://www.soumu.go.jp/czaisei/czaisei_seido/ichiran03/050518_1.html
- ・ 総務省「頑張る地方応援プログラム」,
http://www.soumu.go.jp/ganbaru/pdf/ganbaru_070201_01.pdf