

論説

国・地方財政の持続可能性 — 起債制限と税財源の確保 —

早稲田大学大隈記念大学院 公共経営研究科教授
片木 淳

はじめに

本年3月5日、ドイツでは、第2期連邦制度改革を審議してきた「連邦・州財政関係現代化合同委員会」¹が最終案を可決した。同案によるドイツ基本法（憲法）等の改正は、夏休みに入る前の7月10日にも成立する見込みである。

大連立政権下の同合同委員会は、2006年の「第1期連邦制度改革」²に引き続き、「連邦・州財政関係」の改革（「第2期連邦制度改革」）を進めるため、連邦議会と連邦参議院により設置され、2年以上にわたる審議を経て今回の合意に達したものである。

同改革案では、米国のサブプライムローン問題に端を発した最近の金融市場と世界経済の危機を踏まえ、財政政策における「持続可能性と世代間の公正の原則」が強調されている。「持続可能性の原則」とは、国家が今回のような緊急事態において再び景気を安定的な軌道に乗せることができるよう、景気上昇期にこそ緊縮的な財政運営により景気後退期に備え、財政的余

力を貯えておくべきであるとする原則である³。

また、「世代間の公正の原則」とは、公的投資の恩恵は将来の世代も享受するとはいうものの、高齢化社会においてはそれ以上に社会保険制度等により重い負担を負わされることから、むしろ、彼らの負担をできるだけ軽減しておくべきであるとする原則である⁴。

これらの原則に基づき、同案では、後述のとおり、連邦と州の予算は原則として起債からの収入によらないで収支均衡させるべきこととされ、例外は、①景気後退期における景気回復のための起債と②自然災害や異常な緊急事態が生じた場合の起債等に限定されることとなった。

一方、わが国においては、本年4月10日、今回の世界的な金融経済危機に対処するため、政府・与党が雇用、環境、金融対策などのほか贈与税などの減税措置も盛り込んだ15.4兆円の「経済危機対策」を決定した⁵。その結果、新たに発行する国債は10.8兆円に上るとともに、平成21年度の国債発行額総額は44兆円を超える過去最大のものとなっている。

この追加経済対策の必要性和規模の妥当性については様々な議論があろうが、財政再建の観点からいえば、「2011年度の基礎的財政収支の黒字化」という「基本方針2006年」⁶以来の政府の目標を完全に放棄するものであり、この結果、わが国は文字どおり「未曾有の財政危機」に陥ったものと認識する必要がある。にもかかわらず、「財政危機」についての政府の真摯な説明も、今後の財政運営についての確たる方針もいまだ十分示されていない。

このような中で、自治体財政に関しては、本年4月からは、全面的に「自治体財政健全化法」が施行された。すでに、昨年9月、全国の自治体の財政指標（「健全化判断比率」、平成19年度決算）が総務省から公表され、北海道夕張市、同赤平市、長野県王滝村の2市1村の数値が、財政破綻とみなされ国等の関与による再生を行う「財政再生団体」に相当するとされるとともに、和歌山市、大阪府泉大津市、沖縄県伊平屋村など40市町村についても、自主的な改善努力により財政健全化を進める「早期健全化団体」に相当するとされた⁷。その他の多くの自治体においても、自らの財政の厳しい状況が認識されるようになり、「財政再生団体」や「早期健全化団体」への転落を回避するため真剣な取り組みが進められている。

しかし、後述するように、自治体の地方債残高の増嵩を抑え、将来の公債費負担を軽減することにより「持続的な地方財政」を確立していくためには、同法の定める財政指標に頼るだけでは十分ではない。また、やみくもに歳出削減を行うことにより、仮に財政収支の均衡が形式的に達成されたとしても、それによって「新しい公共」を担うべき地方自治体の本来の役割がおろそかになったのでは、本末転倒、まさに「角

を矯めて牛を殺す」ものである。

そこで、本稿では、ドイツにおける財政制度改革の取組みも踏まえながら、国・地方財政の問題点を明らかにし、わが国における「持続可能な財政」実現の道を探る一助としたい。

I. 国・地方財政の危機とプライマリーバランス

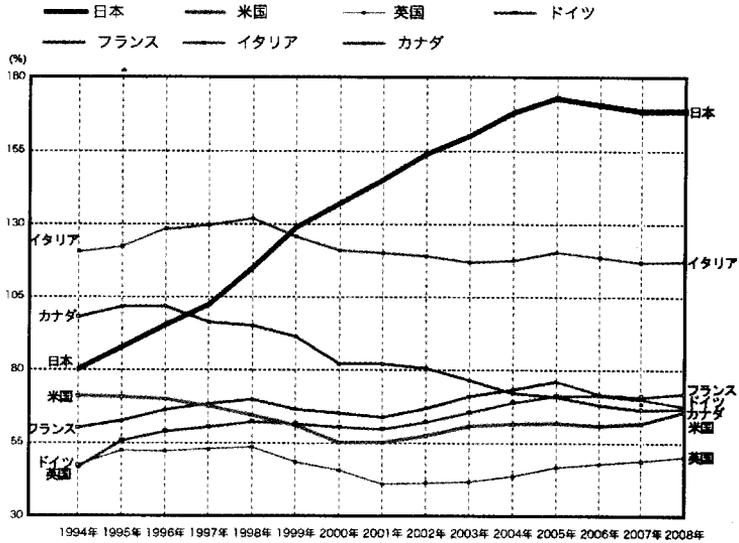
OECDの公表資料によれば、国と地方を含む、日本の「一般政府」の債務残高はこれまで増加の一途をたどり、2008年の対GDP比は171%と主要先進国の中で最悪の水準になっている⁸（図1）。

その結果、OECDの対日経済審査報告書も指摘するように、「金利上昇に対する日本経済の脆弱性が高まって」⁹おり、まさに危機的状況にあるといえる。これを克服し、「持続可能な財政」を確立していくためには、規律ある財政運営を行い、早期に基礎的財政収支（プライマリーバランス）¹⁰を回復していく必要がある。

にもかかわらず、上述のように、政府が今回、2011年度までの国・地方のプライマリーバランスの黒字化目標を完全に放棄するに至ったことは、まことに憂慮すべき事態といえよう。

しかも、本来、プライマリーバランスの黒字化自体は、「財政健全化に向けた一里塚に過ぎ」ないものであり、黒字化を達成した後も、一定の黒字幅を確保して債務残高対GDP比を安定的に引き下げていく必要がある¹¹。このため、主要先進国においては、プライマリーバランスだけではなく、利払費を含めた財政収支の均衡を目標とし、表1に見られるように、アメリカにおいては2012年度までの連邦政府の財政収支均衡（国債残高の増加ゼロ）が、EU諸国においては中期的な目標として財政収支（SNAペー

図1 債務残高の国際比較



※出典:OECD/エコノミック・アウトルック (83号 (2008年6月))。計数はSNAベース、一般政府。
 (財務省HP、「日本の財政を考える」、「財政データ集」、「債務残高の国際比較(対GDP比)」による。)

表1 諸外国の財政健全化目標

	フロー	ストック
 アメリカ	○2012年度までに連邦政府の財政収支均衡 (⇒ 国債残高の増加ゼロに相当)	—
 EU	①中期的な財政運営目標: 財政収支(SNAベース)の均衡又は黒字 (ドイツは2010年度、フランスは2011~2012年度、 イタリアは2011年度を目標) (⇒ 国・地方合計の債務残高の増加ゼロに相当) ②「過剰財政赤字」の是正手続き適用基準: 財政収支(SNAベース)対GDP比▲3%	○「過剰財政赤字」の是正手続き適用基準: 債務残高対GDP比60% (日本の現状:国・地方合計GDP比148%)
 イギリス	○「ゴールデン・ルール」:借入れを投資目的に限定 (⇒ 「特例公債脱却」に相当)	○「サステナビリティール」: 公的部門の純債務残高対GDP比40%以下

(注)経済成長について2つのシナリオを留意し、高成長シナリオでは2011年に、低成長シナリオでは2012年に目標を達成するとしている。

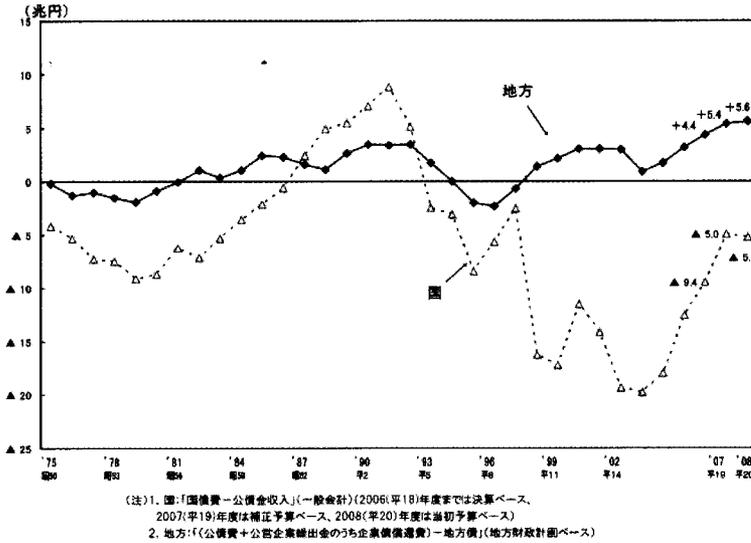
(平成20年6月3日、財政制度等審議会「平成21年度予算編成の基本的考え方について」(参考1)資料による。)

ス)の均衡又は黒字(国・地方の債務残高の増加ゼロ)が設定されている。

先進国の中で最悪の状態にある我が国においては、国・地方の債務残高の増加ゼロはもちろんのこと、既存債務の大幅な削減が必要である。

図2は、日本の国と地方のプライマリーバランスの状況であるが、2008年には、国5.2兆円の赤字に対し、地方は5.6兆円の黒字となっている。全国知事会は、これは、地方全体で平成13年度以降、職員給与削減を含む7.8兆円の一

図2 国と地方の基礎的財政収支の推移



(平成20年11月26日財政制度等審議会「平成21年度予算の編成等に関する建議」(参考1)資料(1)により作成)

一般歳出の削減を達成してきたのに対し、国の一般歳出は、1.4兆円の削減にとどまっていること、また、国は税収増加分しか国債の発行を抑制してこなかったが、地方は一般財源が3.0兆円減少するなかで、さらに地方債を2.3兆円削減してきたことによるものであり、地方財政にのみプライマリーバランス改善のための削減を押しつけてはならないと主張している¹²。

「地方財政の持続可能性」の確立のためには、したがって、まず、地方財政全体としてこのような国の財政運営の失敗による赤字の地方への転嫁を阻止するとともに、そのプライマリーバランスの黒字基調を今後とも堅持し、確実に既存債務の償却を進めることにより「持続可能な地方財政」の確立に努め、地域格差の拡大や人口の減少・高齢化に伴う地方財政の悪化、景気浮揚と地域再生等のための需要増など今後の財政環境の悪化に備えていくべきである。

また、個々の自治体においても、新規起債の抑制と債務残高の削減に努める必要がある。

II. 起債制限と自治体財政健全化法

従来、わが国の自治体においては、夕張市の財政破綻に象徴されるように(夕張市の財政破綻の真の原因については、さらに究明、議論する必要があるが)、公共事業やいわゆる「箱物」等に「身の丈」を超えた過大な投資が行われ、その結果、膨大な借金を抱え、その償還のための公債費が増大したことが、財政破綻の要因となってきた。

このような自治体財政の破綻を未然に防ぐとともに、破綻した場合の再生のため、平成19年6月、「自治体財政健全化法¹³」が制定され、本年4月から全面的に施行された。

同法によれば、自治体は、①実質赤字比率(普通会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率)、②連結実質赤字比率(全会計の実質赤字等の標準財政規模に対する比率)、③実質公債費比率(一部事務組合等に対するものを含め普通会計の負担する公債費の標準財政規模に対す

る比率)、④将来負担比率(公営企業、出資法人等に対する負担見込み額を含め普通会計の実質的負債の標準財政規模に対する比率)の4つの「健全化判断比率」のいずれかが「早期健全化基準」以上になると財政健全化計画を策定しなければならない。さらに①～③の基準(「再生判断比率」)のいずれかが「財政再生基準」以上になると破綻とみなされ、財政再生計画を定めなければならないこととなる。これらの計画を策定する際には、議会が議決し、住民に公表することが必要であり、計画の実施状況は毎年9月30日までに公表する。取組みが不十分な場合は、健全化段階では国または県が当該自治体に対して必要な勧告を行い、財政再生段階においては国が自治体に対し予算や計画の変更などの措置を講ずるよう勧告し、より強く財政運営に関与することとなる。また、公営企業の経営の健全化や「早期健全化基準」以上になった場合の外部監査等も定められている。

1. 自治体財政健全化法の問題点

そこで、次に、自治体の債務残高を減少させ、「持続可能な地方財政」を確立していく観点から、この自治体財政健全化法の指標がどの程度有効であるのかが問題となる。

まず、評価できる点は、同法の制定により、財政破綻(「財政再生団体」)に陥ってしまう前に、「財政健全化団体」としての早期予防措置が講ぜられるようになったこと、②の連結実質赤字比率により、普通会計だけでなく公営企業会計の状況が把握されるようになったこと、③の実質公債費比率により、一部事務組合への負担金等も算入されるようになったこと、さらに、④の将来負担比率により、地方独立行政法人、3公社、第3セクター等に対するものも含めて

も、将来の負担が一定程度明らかにされるようになったことである。

しかし、上に述べた自治体債務の増高による財政破綻を早期に的確に予測し、これを回避するという点では、それほど有効であるとは思えない。というのも、まず、①実質赤字比率と②連結実質赤字比率にいう「実質赤字」とは、歳入から歳出を差し引いた形式収支から翌年度への繰越し財源を差し引いたものであるが、わが国では、この「歳入」には起債による収入が含まれる。したがって、いくら借金が多くても借りることさえ出来れば、歳入としてカウントされることとなり、赤字にはならない。また、これらの指標は、単年度の収支を表すものであり、その年の公債費は支出として指標に反映されるといえるが、現在の地方債残高による将来の公債費の動向についてはなんら情報を与えるものではない。つまり一言でいえば、「赤字」が出てからでは遅すぎるのである。

次に、③の実質公債費比率は、一般会計等が負担する公債費が標準財政規模に占める割合(3年平均)をいうものであり、これも、過去3年間の平均の状況を表しているにすぎない。この指標だけでは、将来の公債費の増高を明確に予測することはできない。

④の将来負担すべき債務の指標は、そもそも同法により再生判断比率とはされていないうえに、健全化判断比率としても、その基準(政令市を除く市町村350%、都道府県及び政令市400%)は実質公債費比率の早期健全化基準に相当する将来負担額の水準と平均的な地方債の償還年数を勘案して¹⁴定められており、しばしば急激な悪化が表面化する3公社や第3セクター等の財政状況を時々刻々フォローするものではない。

以上のように、今回の自治体財政健全化法の指標だけで、地方財政の破綻を回避することには限界がある。自治体においては、これらの指標だけに頼るだけでなく、その他の情報も総合した財政見通しを立てるとともに、常に自らの財政状況に対する監視を怠らないことが肝要である。

また、国・地方財政全体としても、次に述べるドイツにおける取組みのような、さらに厳しい起債制限の導入を検討すべきであろう。

2. ドイツ第2期連邦制度改革における起債制限

今回の第2期連邦制度改革案においては、前述のとおり、財政政策における「持続可能性と世代間の公正の原則 Prinzip der Nachhaltigkeit und Generationengerechtigkeit」の下、厳しい起債制限が設けられることとされた。

参考とされたのは、国民投票によって2003年に導入されたスイスの起債制限モデルである。同モデルによれば、歳出は、「景気調整後の歳入」と整合させなければならないとされ、臨時の歳入は債務の返還に充てるとともに、通常の前算執行から生じた黒字あるいは赤字はこれを分離して特別の口座に計上し、数年かけて均衡させる。また、予算の執行の結果生じた赤字がその年度の全体歳出額の6%を超えた場合には、これに続く3年間で均衡させなければならない¹⁵。

今回の改革案によるドイツ基本法の主な改正点は、次のとおりである。

(1) 連邦と州の新しい協働的起債制限（基本法109条）

EUの「安定・成長協定」の考え方を踏襲し、「連邦と州の予算は、基本的に起債からの収入

によらないで収支均衡させるべきこと」を憲法に規定することとされた。例外的に許されるケースは、前述のとおり、①正常状態を外れた景気後退期における景気回復のための起債（景気要素 konjunkturelle Komponente。ただし、景気後退期の赤字は景気上昇期の黒字でカバーし、中長期的に均衡させなければならない）と、②自然災害や異常な緊急事態が生じた場合における起債（同時に償還の定めについて確定しなければならない）に限定される。

また、州には認められないが、連邦には、毎年GDPの0.35%に相当する額までの起債が許される（構造的要素 strukturelle Komponente。現行基本法の「投資予算額までの起債」の定めにかわるものである）。

(2) 連邦に対する規制（基本法115条¹⁶）

起債が許される範囲を現実に超えた額は、特別勘定に計上しなければならない。特別勘定の収支赤字は、GDPの1.5%を超えてはならない。

自然災害等に関する起債の例外措置を発動するためには、連邦議会の過半数の同意が必要である。

(3) 経過措置（基本法143 d 条①）

基本法109条および115条の新規制の適用は2011年度から（経過措置あり）。ただし、起債制限に関する規定は、連邦は2016年度から、州は2020年度から適用される。

(4) 財政再建援助（基本法143 d 条②および③）

起債制限遵守のための援助として、2011年度から2019年度まで毎年8億ユーロ、合計72億ユーロ（毎年、プレーメンに3億ユーロ、ザールラントに2億6,100万ユーロ、ベルリン、ザクセン・アンハルト、シュレスヴィヒ・ホルシュタインにはそれぞれ8,000万ユーロ）が交付される。その財源は、連邦と各州が折半して負担

する。これらの州は、財政再建路線を継続し、2020年度までに収支均衡予算を達成しなければならない。

また、連邦憲法裁判所の2006年10月の「ベルリン判決¹⁷⁾」に基づき、財政危機回避のための「協働的早期警戒システム kooperatives Frühwarnsystem」が創設されることとなった。すなわち、連邦および州の財務大臣ならびに経済技術大臣からなる「安定化委員会 Stabilitätsrat」が新たに設置され、連邦および州の財政運営、とりわけこれらの5つの受取州の財政再建の進捗状況を監視することとされた。

今回の支援に対して、2006年4月の連邦憲法裁判所への提訴¹⁸⁾以来、連邦からの財政援助を要求しているプレーメンは、これによって同州の利子支払の負担が軽減され、その財政再建に寄与するものであると歓迎の意を表明した。しかし、依然として、プレーメンの抱える問題、特に、州財政調整において構造的に不利益な取扱いを受けている問題は未解決であるとし、2019年に予定される新州財政調整の見直しの際、あらためて検討すべきであると主張している¹⁹⁾。

Ⅲ. 行政サービス水準と国民・住民の税負担

そもそも、起債を制限し、「持続可能な財政」の構築を目指すためには、起債に頼らなくても済むような、行政サービス水準に見合った税財源が確保されていることが前提である。

そこで、現在の国民・住民の税負担がその受ける行政サービスの水準に見合っているのかということが問題となる。図2に見られるように、近年、各国とも、財政収支のギャップに苦しんでいるところであるが、日本では、ここ数年、

景気回復と歳出抑制により、かなりの改善が見られてきた。

しかし、前述したように、もともと巨額の公債残高を抱えているわが国財政がその破綻を回避するためには、プライマリーバランスの黒字化が第一歩となるべきものであり、政府も、2011年度までの国・地方のプライマリーバランスの黒字化目標を掲げていた。そして、このためにはまず歳出削減の努力をすべきであるが、その上でこれ以上の歳出削減は無理だということになれば、後は、増税による以外に道は残されていないということになる。

特に、わが国の消費税（その1%分は地方消費税、残り4%のうち29.5%は地方交付税の原資となる）の税率は、5%にとどまっている。欧米の主要国においては、20%前後のところが多く、たとえば、ドイツにおいては、2007年1月に財政再建と社会保障対策の財源に充てるため、3%の引上げが行われ、現在19%の消費税率となっている。

わが国の「基本方針2006」においても、プライマリーバランスの黒字化を目指す中で、歳出削減によっても足りない分は歳入改革による増収措置で対応するとして消費税の増税をほのめかしていた。また、昨年12月24日、閣議決定された「持続可能な社会保障構築とその安定財源確保に向けた『中期プログラム』」でも、「消費税を含む税制抜本改革を2011年度より実施できるよう、必要な法制上の措置をあらかじめ講じ、2010年代半ばまでに段階的に行って持続可能な財政構造を確立する」とされていた。

にもかかわらず、前述のとおり、今回、景気対策を優先し、当面その目標自体を放棄したことは、まことに遺憾である。早急に具体的な目標を定め直すとともに、消費税率の引上げ等歳

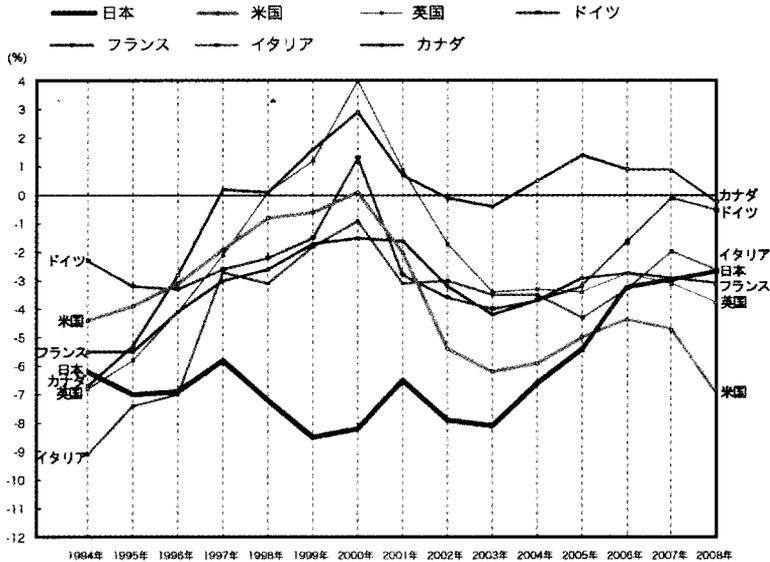


図2 財政収支の国際比較 (対 GDP 比)

(財務省ホームページ「日本の財政を考える」、「財政データ集」、「財政収支の国際比較」により作成)

入構造の改革に取り組むべきである。

また、地方税においても同様に、超過課税、法定外税等自治体の行政サービスに応じた自主課税の強化に努めるべきである(ただし、日本の税制においては国・地方を通じて主要な税源が法定税目とされ、国税・地方税一体として税制が決定されていることから、地方自治体による課税自主権の発揮には限界がある²⁰)。

さらに、住民も、税負担を忌避するのであれば、これまで提供されてきた自治体の公共サービスを断念するか、あるいは、市民協働、市民参加等により市民自らの負担で担うべきである。

IV. 事務に見合った財源保障

次に、地方財政において起債制限を行うためには、自治体を実施している事務・事業に見合った十分な財源が保障されていることが前提となる。

福祉国家の進展の結果、わが国においても、医療、福祉関係事務を中心に、地方自治体、特に住民に身近な市町村の仕事が増加してきている。自治体の事務が増え、経費が増加したにもかかわらず、財源の手当が不十分であれば、当然、財政破綻の原因となる。

また、地方分権改革により国から地方自治体への権限移譲がなされたにもかかわらず、適切な財源措置が講じられなければ、やはり「財政破綻」の要因となる。特に、わが国においては、第1期地方分権改革により、国と地方の関係を「上下・主従」の関係から「対等・協力」の新しい関係へと改めることを目指し²¹、機関委任事務の廃止等の改革が行われた。その結果、地方自治体は、「新しい公共」の理念の下、自らの責任と判断において、住民のニーズに即応した行政サービスの提供等地域の諸課題に取り組んでいくべきこととされ、自治体に対する期待が高まっている。地方自治体が果たすべきとき

れた事務・事業に対し、それに見合った財源は当然保障されなければならない。

1. 「十分性の原則」と「立法者責任の原則」

地方自治体にどのような財源が保障されなければならないかについては、「地方自治のグローバル・スタンダード」である「ヨーロッパ地方自治憲章²²」に定めがある²³。すなわち、同憲章第9条（地方自治体の財源）は、地方自治体には「十分な自主財源」を付与されなければならないが、当該財源が「憲法および法律により付与された権限に應ずるもの」であり、「地方自治体がその任務の遂行に要する費用の現実的変動に実際に可能な限り対応しうる、十分に多様かつ弾力的なものでなければならない」と定めている（「十分性の原則 principle of adequate resources」）。

さらに、ヨーロッパ評議会2005年勧告においては、地方自治体に対して、「新たな事務の実施を義務づけるときは、所要の財源措置を講じなければならない」としている²⁴（「牽連性の原則 principle of concomitant financing」）。なお、「牽連性の原則」という言葉については、訳語としてもわかりやすいとはいえない上に、ドイツにおいても混乱が見られるようである²⁵ので、以下、本稿では、「立法者負担の原則 Grundsatz der Gesetzeskausalität」という語を用いる。

わが国の憲法あるいは法令には、「十分性の原則」を明文化した規定はない。しかし、後述のように、地方財政計画と地方交付税の仕組みを通じて、事実上、自治体が標準的な事務を実施するのに必要な財源がすべて保障されることになっている。

すなわち、地方交付税においては、地方団体の財政力格差を解消する財政調整機能だけで

なく、どの地方団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるよう必要な財源を保障する機能をも有すべきものとされている。すなわち、交付税の財源保障機能により、マクロの面では地方交付税の総額が国税5税の一定割合として法定されることにより、地方財源が総額として、ミクロの面では基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じて、地方自治体の財源が確保することとされているのである。さらに、地方交付税の総額が地方の「財政不足額」と3年以上連続して著しく異なることとなった場合には、この割合の変更等が行われることとなっている（地方交付税法6条の3②）

また、「立法者負担の原則」についても、地方自治法では、「法律又はこれに基づく政令により普通地方公共団体に事務の処理を義務付ける場合は、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」（同法第232条第2項）とされるとともに、地方財政法では、特に、地方自治体等が法律又は政令に基づいて新たな事務を行う義務を負う場合の国の財源措置義務が規定されている（同法第13条）。さらに、国庫負担金事業の地方負担についても、地方交付税の基準財政需要額に算入するものとされている（同法第11条の2）。

つまり、日本においては、すでに、「十分性の原則」も「立法者負担の原則」も、ともに制度化されているといえることができる。問題は、それらの原則が実際の地方財政制度に十分反映されているかどうかということである。

2. 地方交付税等による財源保障

2008年11月19日、全国知事会（地方交付税問題小委員会）は、「地方交付税の復元充実等に関する提言」を取りまとめ、三位一体の改革に

より5.1兆円もの地方交付税が削減されたこと、総額が抑制される中で国の制度創設に伴う新たな交付税措置が増加し、地方独自の財源が不足していることを指摘し、地方の実情に即した行財政運営を行うことができるよう「地方交付税総額の復元・充実を図るべき」としている。

特に、社会保障や教育をはじめ地域振興など、今後増加が見込まれる財政需要、抜本的な格差是正と地方再生に向け地方全体の財政需要、生活保護費など義務的経費の基準財政需要額、地方公共団体において広く実施されている乳幼児や障害児等への医療費助成など等を適切に基準財政需要額に算入すべきと主張した。

一方、平成20年7月、「限りなき連邦制に近い道州制」を提案した自由民主党の第3次中間報告は、道州の財政制度として、道州が財政的に自立できるまでの間は税源偏在を調整する必要があるとし、既存の補助金・交付税を廃止する一方、社会保障（年金を除く）、義務教育、警察・消防について最低限全国一律に義務づけられる事務の適正な執行を確保する観点に立って、現在の地方負担分を含め全額国が負担する新しい制度（「シビルミニマム調整制度」）を創設し必要な財源保障・財政調整を国の役割において行うこととすべきであるとした²⁶。

さらに、最近では、新潟県の泉田知事や大阪府の橋下徹知事が厳しく批判するなど、国の直轄事業に対する地方の負担金制度についての批判が高まっているが、今回15兆円の追加経済対策では、これまた、すべて交付金で措置されることとなった（「地域活性化・公共投資臨時交付金（仮称）」²⁷これらの地方交付税や国の交付金をめぐる動きは地方財政の危機的状況が深刻化している中で、「立法者負担の原則」の考え方が浸透しつつあるものと捉えることもでき

よう。

なお、地方6団体も三位一体の改革の際主張したように、これらの交付金は、地方の裁量が若干拡大するというメリットはあるものの、「補助金所管官庁と財務省の予算折衝の中で事業総額を決め、地方からの陳情や要望を受け、所管省庁がこれを地方に分配するという構図は変わらず」、「結局は国に権限と財源を残すもの」であり、「継続的に財源が確保されるわけでもない」ことから、地方財政の自立につながるものではないことに注意が必要である²⁸。

地方分権改革により国の地方に対する関与が少なくなるのであれば、これと並行して「受益と負担」の関係を実現する地方税の充実強化が基本となろうが、国がなお法令等により地方自治体を拘束し、事務の実施を義務付けるのであれば、この「立法者負担の原則」から言っても、地方交付税による財源保障が完全になされるのが筋である。

さらに言えば、国が義務付けていない地方独自の施策にかかる経費についても、「新しい公共」を担う分権時代の地方自治確立のため、一定程度そのための財源を保障すべきである。特に、その点では、普通交付税算定上のいわゆる「留保財源」の富裕団体とそうでない団体間の格差が問題となろう。

おわりに

以上を要約すれば、今後、国と地方の「持続可能な財政」を確立するためには、消費税等国民負担の引上げを図るとともに、自治体の事務に見合った財源措置を講じた上で、厳しい起債制限制度を導入するなど、国・地方財政の抜本的な改革が必要である。

このうち、地方税財政については、現在、地

方分権改革推進委員会においてその抜本的改革についての検討が進められている。同委員会の基本的な理念は、「地方政府」として「自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する『完全自治体』を目指」（傍点筆者）すというものである。情勢はかなり厳しいが、まずは、5月に予定されているといわれる同委員会の第3次勧告に期待したい。

(注)

1. 「連邦・州財政関係現代化合同委員会 Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der Bund-Länder-Finanzbeziehungen」(2007年3月7日、発足)
2. 「第1期連邦制度改革」のための基本法の改正案は、2006年7月7日に可決され、同年9月1日から施行された。約40項目にわたる改正の主な内容は、連邦参議院および連邦と州の立法権能に関する改革であった。詳しくは、拙著「ブレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第2期連邦制度改革」(自治体国際化協会『平成19年度比較地方自治研究会調査研究報告書』)および「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」(同協会『平成18年度比較地方自治研究会調査研究報告書』)参照。
3. 連邦・州財政関係現代化合同委員会「決議の要約」(連邦議会HP「Föderalismusreform II」)
4. 2007年2月10日、ドイツ連邦財務省科学審議会、シュタインブリュック財務大臣宛書簡「連邦と州の起債制限—基本法における起債限度額の新設のために Schuldenbremse für Bund und Länder - Für eine Neufassung der Verschuldungsgrenzen im Grundgesetz」
5. 平成21年4月10日、「経済危機対策」に関する政府・与党会議、経済対策閣僚会議合同会議決定
6. 平成18年7月7日、閣議決定
7. 最終的には、総務省、平成20年11月28日、報道資料「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要(確報)」
8. OECD「Economic Outlook 83」(2008年6月)
9. OECD対日経済審査報告書(2008年4月7日)
10. プライマリー・バランスとは、「借入を除く収支」から「過去の借入に対する元利払いを除いた歳入」を差し引いた財政収支のことをいう。基礎的財政収支が均衡すれば、毎年度の歳入等によって、過去の借入に対する元利払いを除いた毎年度の歳入をまかなうこととなる。
11. 平成20年6月3日、財政制度等審議会「平成21年度予算編成の基本的考え方について」
12. 平成20年11月19日、全国知事会「地方交付税の復元充実等に関する提言」(地方交付税問題小委員会)
13. 正式名は、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(平成19年6月22日法律第94号)
14. 前掲、総務省「平成19年度決算に基づく健全化判断比率・資金不足比率の概要(確報)」
15. 前掲、ドイツ連邦財務省科学審議会、書簡
16. 同上書簡によれば、現行のドイツ基本法115条第1項2文は、原則として投資支出の財源とする場合に限り当該投資予算額までの起債を認められているが、「経済全体の均衡の攪乱を防止する場合」には、その例外としてその限度を超えることを許している。しかし、この「投資」と「経済全体の均衡の攪乱を防止する場合」の定義がないため拡大解釈を許し、公債の増高に歯止めをかけられなかったとされる。
17. 前掲拙著「ブレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第2期連邦制度改革」参照。
18. 同上書および前掲「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」参照。

19. ブレーメン財務省ホームページ「2009年2月5日、市長記者会見資料」
20. 平成16年11月11日 地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する緊急意見」
21. 「地方分権推進委員会中間報告」（平成8年3月29日）、地方分権推進計画（平成10年5月29日、閣議決定）、衆議院本会議（平成11年5月13日）総理答弁等
22. 多国間条約として1985年6月採択、1988年9月発効。
23. 以下、平成18年、自治総合センター「『自立』と『連帯』の地方財政に向けて」による。
24. 2005年1月、欧州評議会「基礎的自治体及び広域的自治体の財源に関する勧告」第1号付属文書1-2-12。
25. ドイツにおいては、特に、市町村の財政関係において、「牽連性 Konnexität の原則」＝「立法者負担の原則」（原因者負担の原則）として使用される場合が多いが、単純に「任務とその支出責任の関係の原則」の意味に理解している例として、ベルテルスマンホームページ「Konnexität zwischen Aufgaben und Ausgaben」参照。
26. 平成20年7月29日、自民党・道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」
27. 前掲政府・与党「経済危機対策」
28. 平成16年11月9日、『地方六団体資料』（「国と地方の協議の場」第5回提出資料）

