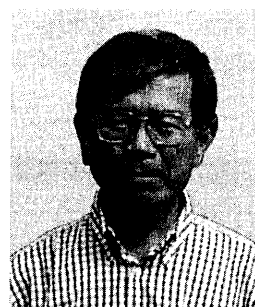


地方分権の潮流と 地方交付税改革



早稲田大学公共経営研究科教授
片木 淳

はじめに

小泉内閣の最重要課題である「三位一体の改革」¹⁾については種々の議論が戦わされているが、地方交付税についても、下に示したように大きな見解の相違がある。

本稿では、これらの問題について、地方分権の趨勢と今後のあり方を念頭に置きながら、その改革方策について考えてみることにしたい。

1 「国」概念の変容と地方分権の進展

私見であるが、このような地方交付税をめぐる見解の対立と混乱は、地方自治体が中央政府と並ぶ主体として成長し、自己を確立しつつあるにもかかわらず、制度と解釈と運用がこれに追いつかず、旧態依然たる「国」という内容の曖昧な言葉によって「中央政府」の優位性を過大評価していることに原因がある。

〔地方交付税をめぐる主な論点〕

論点	財務省等	総務省・地方団体等
(1) 国・地方の財政危機の原因	地方交付税が国の財政を大きく圧迫している。 地方交付税による財源保障が、地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている ⁽¹¹⁾ 。	国は努力が足りない。地方の方が歳出カットしている。地方の財政難は、景気対策等の国の施策に協力したためである ⁽¹²⁾ 。
(2) 地方交付税の財源保障機能	交付税総額を抑制して財源保障機能を縮小すべきである。将来的には、財源保障機能を廃止 ⁽¹³⁾ 。	地方交付税制度の基本的機能である財源保障機能と財源調整機能は、今後とも堅持すべきである ⁽¹⁴⁾ 。
(3) 地方財政計画の乖離	投資的単独経費過大計上5.1兆円が地方公務員給与等に充当されている。早急に是正すべきである ⁽¹⁵⁾ 。	地財計画と決算の乖離は、同時に一体的に解決すべきである ⁽¹⁶⁾ 。
(4) 地方交付税の特例加算等	総額を法定率分に引き下げるべきである。交付税特例加算を計画的に縮減・解消 ⁽¹⁷⁾ 。	特例加算分を含めて法定率を引き上げるべきである ⁽¹⁸⁾ 。

(1) 国家の空洞化と「公共」概念の拡大

近年、各国において、「国家の溶解」、「国家の空洞化」ということが言われ、ウェストファリア条約以降の近代国民国家がその存在感を薄めつつある。経済のグローバル化に伴い、国民国家は、その権限を超国家機関に吸い上げられるとともに、国内においては地方分権化により地域（リージョン）の比重が高まりつつある。1993年のベルギーの連邦化、イギリスにおけるデヴォリューション、フランスにおける2003年の憲法改正等による地方分権化、イタリアにおける連邦化に向けての2001年に続く2004年の憲法改正の動き等がその例である^(註9)。

すなわち、従来の「主権の不可分性」や「単一国家」の理念が変容を迫られ、国家権力の一部が「地方政府」に移管される^(註10)とともに、「住民との協働」や「ガバナンス」が強調されるなど、「公共」の概念そのものが大きく変わりつつあるのである^(註11)。

(2) 地方自治 固有権説と伝來說

地方自治の根拠を巡っては、従来、自治権を自治体の固有の権利とする「固有権説」と国家の統治権に由来するとする「伝來說」の対立があり、「制度的保障説」が通説とされていたが、最近では、新固有権説と呼ばれる学説が力を増している。たとえば、日本国憲法の国民主権原理をルソー以来の「人民主権」原理と解し、これに「地方自治」の根拠を求める説等である^(註12)。

そして、自治体の自主立法権も自主行政権も、国（中央政府）と並列的に、憲法により直接地方団体に与えられたものであるとする「政府間関係論」が通説になってきている^(註13)。政府の国会答弁においても、「行政」のすべてが内閣に属するのではなく、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政」が

内閣に属するとされるに至っている^(註14)。

このように、今や、わが国の地方自治体は、憲法によって「中央政府」となれば地位が与えられていると解されるのである。

(3) 第1次地方分権改革と「補完性の原理」

第1次地方分権改革によって、機関委任事務が廃止され、「国と地方は対等・協力の関係」になった。そして、地方自治体は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い」（同法§1の2①）、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担」しなければならないとされた（§1の2②前段）。

後者の規定は、「補完性の原理」を先取りし、それと同様の考え方に基づいたものということができる。周知のとおり、「補完性の原理」は「公共の決定は、家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきである」とする原理であり、ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治宣言に続き、世界自治憲章案でも謳われている。

わが国においても、地方自治の重要な原理と考えられるようになってきており、「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである^(註15)」とされている。

(4) 「国」と「中央政府」の区別

以上のように、中央政府に対する地方政府の地位が向上し、今や、従来「中央政府」のみが所管し、責任を負うとされてきた「国」の事務の多くも「地方政府」が担当しつつある。したがって、今後は、従来の「国」といった曖昧な

概念に代えて、できるだけ「中央政府」と「地方政府」という言葉を使用するようにすべきである。

従来の「国」という言葉は、意味が曖昧で多くの内容とイメージを含み、しばしば、議論を混乱させる原因となっている。特に、これによって「国民国家」がイメージされる場合には、「国民」が「ゆるやかな形で共通の歴史的意識と文化を持つ集団^(注16)」を意味するため、「国」という言葉に民族的かつ情緒的なニュアンスが含まれることとなる。そのような曖昧な「国」を使った論議では、義務教育費国庫負担金の文部科学省側の対応に典型的に現れているように、論理を離れた感情的な議論（「国」の責任論）に陥ってしまいがちである。そういう意味で、後述の「ナショナルミニマム」という言葉なども、使用には注意が必要である。

地方交付税に関する議論の多くは、「ナショナル」なものをすべてを「中央政府」が決定することを前提に自論を展開しているようであるが、以上のような意味で、今や時代錯誤の批判を免れない。「国」は、もはや「中央政府」の専売特許ではないということを深く認識すべきである。

たとえば、現行の地方財政を「中央からの資金移転で無駄な行政」を行っているとする批判があるが^(注17)、「中央からの資金移転」という発想自体が地方分権の潮流を無視するものとして変更を迫られているとともに、「無駄な行政」かどうかを誰が判断するのか、地方自治体を信頼して、これに委ねてもよいのではないかという点を論ずべきである。

また、「望ましい国の関与のあり方を真正面から考える」と称して、「ナショナルミニマム」としての『基礎サービス』に対して「ブロック

補助金」を温存し、地方の基幹税についても、その「税率選択を制限し、徴税も集権化する」という考え^(注18)も、同様に誤った前提に立つものといえよう。

2 「中央政府」の財政破綻の責任

(1) 中央政府の財政破綻

わが国の中央政府は、年間20兆円にも及ぼんとするプライマリーバランスの赤字を抱え、未曾有の財政危機に直面している。EUでは、ドイツとフランスがGDP比3%を超える赤字を出したとして大騒ぎになっているのに対して、わが国の「財政赤字」（地方を含む）は、なんと、対GDP比で平成15年度実績7.4%（17年度予算段階では6.7%）、政府債務残高は平成17年度末、774兆円、対GDP比で151.2%（1.5倍）に達する見込みであり、欧米諸国に比して極端に悪化した状況となっている。

政府は、2010年代初頭のプライマリーバランスの黒字化を目指すことを目標としているが、プライマリーバランスの均衡化というだけでは、膨大な既存債務そのものが減るわけではない。それどころか、金利が成長率より高い通常の状態に戻れば、その差分債務が拡大していき、いずれ破局を迎えるということになる。プライマリーバランスの大幅な黒字で既存債務を早期に減少させることが必要であり、「今の政府の目標の倍ぐらいの緊縮的な財政運営を10年ぐらいでやらないと、日本の財政はもたないという厳しい状況に実際にはある^(注19)」のである。

(2) 中央政府の責任

過去、「中央政府」は「中央政府」で、「地方政府」（個々の地方自治体）は「地方政府」で、毎年末の地方財政折衝を経て合意がなされた当該年度の財政収入を前提として、それぞれの財

政運営を行ってきた。その結果が今日の状態である。

したがって、「中央政府」の財政破綻は、そのようにして自らに与えられた歳入の中で、景気拡大政策や福祉充実施策を推進し、結果として今日の事態を招いた財務省（旧大蔵省）等と国会の責任である。「中央政府」自らがその責任を明らかにするとともに、今後の対策を講ずべきものである。地方財政なканずく「その固有財源である地方交付税^(注20)」に「中央政府」の財政破綻の原因と責任があるわけでは、到底ない。

現在、全国の地方自治体においては、一般財源（正確には、標準財政規模）の都道府県5%、市町村20%の赤字になれば、再建団体に転落するとして、この回避のため真剣な必死の努力が重ねられている。これに対して、上のような「中央政府」のていたらくをみていると、「中央政府」には財政を含む「国」の運営を任せておけないのではないかと感をますます強くするのである。さらに地方に大幅な権限と財源の移譲を行うべきであり、そのために現行の都道府県の規模が小さいというのであれば、道州制の導入も考えるべきである。

(3) 地方政府の財政責任

もちろん、地方財政の方も、「中央政府」ほどでないにしても、かなり危機的な状況にある。全体で205兆円の借金を抱え、個々の団体の財政指標も非常に悪化している。このような地方財政の状況もまた、これまで年度ごとに「国全体」で合意された地方財政対策を前提として、地方自治体がそれぞれ財政運営を行ってきた結果である。したがって、地方自治体は地方自治体で現在の財政状況について責任があり、それぞれの状況に応じた財政健全化方策をそれぞれ

の責任で講じていくべきものである。

ただし、これまでの地方財政の大枠は、総務省（自治省）、財務省（大蔵省）をはじめ、「中央政府」（国会を含む）が決定してきた。したがって、「中央政府」の見通し等に誤りがあったのであれば、その限りにおいて、中央政府にも責任の一端がある。少なくとも、地方財政対策として「中央政府」が地方に約束してきたことは、今後とも逃れられない「中央政府」の責任である。特に、「中央政府」による景気対策の実施等に際して、将来、地方交付税で措置するとしたものは、当然、「中央政府」として約束を守るべきものである。一部の論者にこれを否定するかなような意見がある^(注21)が、理不尽な見解といわざるを得ない。責任を明確化することこそ、改革の出発点である。

3 地方財政制度の決定権者とそのあり方

(1) 地方財政制度の決定権者

次に、「中央政府」と「地方政府」の関係を、誰が最終的に決めるのが問題となる。

現行日本国憲法では、地方財政を含め、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」は、「地方自治の本旨に基づき」、国会が定めることとされている。そして、地方財政に関しては、地方財政法、地方交付税法等が定められ、「国の財政と地方財政との関係等に関する基本原則」、地方交付税の基準財政需要額や基準財政収入額の算定方法、測定単位、単位費用の具体の額、補正係数の計算方式などが毎年、詳細に法律で決められているわけである。

しかし、国会が単に「中央政府」の議会にすぎないのであるならば、「中央政府」と「対等」とされる「地方政府」に関することまで決めるのは越権行為ではないかということになる。に

もかわらず、国会に上のような権限が認められているということは、憲法上、国会は単に「中央政府」の事柄を決める機関であるだけでなく、「中央政府」と「地方政府」の両者を含む、その意味で一段と高い立場で決定する機関とされ、二重の役割を負わされていると解さざるを得ない。そうであるならば、そのような国会の審議については、「中央政府」と並ぶ地位を有するに至った「地方政府」の意見も反映できるような仕組みが求められることとなる。たとえば、ドイツの連邦参議院のように、わが国の参議院を地方自治体の意思を反映させる機関に改組していくことも検討項目の一つとなる。

さらに、現状では、このような国会に対して法律案等を準備するのが内閣の責任となっているが、上のような「地方政府」の地位の向上に鑑みるときは、地方財政の企画・立案も、現在のように総務省と財務省ではなく、シャウプ勧告により設置されていた地方財政委員会のような、内閣から独立した行政機関に地方自治体の代表者も参加せしめ^(註22)、「中央政府」と「地方政府」の両者を包含する立場で企画立案させることが論理的にも、实际的にもより適切といえよう。

(2) 地方財政制度の抜本的改革

以上のような「中央政府」と「地方政府」の関係にふさわしい地方財政のあり方は、いかなるものであろうか。思いつくままに、新しい地方財政の姿の一例を描いてみよう。

ア 事務配分

まず、地方財政制度の前提として、前述した「中央政府」と「地方政府」の事務配分の考え方にしたがって、「地方政府」に優先的に事務が配分されるべきである。そのような「地方政府」の事務には、従来、「ナショナ

ル・ミニマム」といわれてきたものについて決定する権限が含まれても一向に差支えがないどころか、むしろ、そのような事務も、地方にできるだけ移譲していくべきである（このような事務は、主として都道府県の事務となろう。現在の都道府県で規模的に不十分だと考えられる場合には、現に28次地方制度調査会で審議されているように、道州制の導入で対応することも考えられる）。また、都道府県に移譲される事務には、ドイツの州のような市町村に対する財政調整の権限を含めることも考えられる。

イ 税の配分

次に、「中央政府」と「地方政府」に対する税の配分は、それぞれに割り当てられた事務の配分に対応して行う。

その際、まず「中央政府」の税があって、これを「地方政府」に移譲すると考えるべきではない。「中央」と「地方」を含む「国全体」（公共）の需要に当てられるべき税の総体を「中央」と「地方」が対等の立場で分けるのである。さらに、これについても、ドイツの州のように原則として都道府県が徴収し、中央政府にその事務に応じて逆に配分するという方式があっても、なんら異とするに足りない。むしろ、「補完性原理」に基づき、「中央政府」の事務量を査定し、国民、住民の担税力から考えて徴収可能と見込まれる税収のうち、「中央政府」にはその事務量に見合った税源を与え、残りは、地方の税源とすることすら可能である。

また、「中央」と「地方」の税の配分については、たとえば、内閣から独立した委員会が数年に一度、「中央政府」と「地方政府」それぞれにより策定された「中期中央政府財政

見通し」案と「中期地方政府財政見通し」案（後者には、次に述べる水平的財政調整に回す財政調整対象額も地方自治体間であらかじめ決めておく）に基づき、双方の意見を聴いて「中央」と「地方」の税源配分案を作成、地方の代表も入った国会で最終的にこれらを確定するといったことも考えられよう。

ウ 財政調整

次に、本稿のテーマである財政調整についてであるが、このようにして決められた地方税総額のうち、「財政調整対象額」については、一種の水平的財政調整としての仕組みにより、拠出すべき地方自治体から拠出を受ける必要のある地方自治体に配分する。現行地方交付税と同様の「地方固有の調整財源」である以上、地方自治体間で「中央政府」を交えず、やり取りせざるをえないからである。拠出することとなる地方自治体からの厳しいチェックも加わり、モラル・ハザードの起こる心配も少なくなるとともに、従来「ナショナルミニマム」といわれていたものも、「地方政府」相互の間において、「連帯」精神等に基づく必要最小限のものになろう。

この制度によって、地域と地域の間に、行政サービスの差が生じるのは、やむをえない。それこそ、地方自治の本来の姿であり、拠出を受けざるを得なくなった地方自治体は、税源涵養と地域の発展に努力を重ね、他日を期すべきである。セイフティ・ネットの配慮等は、市町村で狭ければ、都道府県のレベルで責任を持てばよい。さらに、前述のような道州制の導入ということも考えられる。

なお、「中央政府」と「地方政府」を上下の関係に置き、さまざまな弊害の指摘されてきた国庫補助負担金を廃止すべきは、当然で

ある。

当面の地方交付税改革を含む地方財政の改革としては、以上のような究極の方向を念頭に置いて、段階的に進めるほかないであろう。

4 地方交付税をめぐる当面の論議

(1) 交付税の財源保障機能

財務省等は、「国への財政依存と地方歳出・交付税の肥大化を招いている」現行の交付税の財源保障を廃止し、地方の財政健全化と自立を促すことが必要だと主張している^(注23)。

この主張の当否については、これまで述べてきたことから明らかであろう。財務省のいう「真に財源保障すべき」かどうかの判断自体、もはや「中央政府」だけで決める事柄でないということである。

これまでの地方自治の理念からいっても、「一般行政経費（単独）について、約2,000団体の個々の施策の当否を国が判定した上で計上するというのは、地方自治の基本理念に照らし問題^(注24)」である。

また、現状においては、「中央政府」が「地方政府」の参画なしに制定した法令で地方歳出の大半を義務づけた上、これに対する財源として地方の「固有の財源である地方交付税」を使うこととなっている（地方財政法13条）が、このこと自体、前述の「国」概念をめぐる矛盾が露呈したものといわざるを得ない。少なくとも、地方財政制度の抜本的改革までの間は、地方自治体に義務付けた事務の財源を確保するのは当然のことであろう。

なお、財源保障肯定論と否定論の背景等を分析したものとしては、山内健生「地方財源保障に関する一考察」を参照されたい^(注25)。

(2) 地方交付税の特例加算

前述のように、財務省は、財源不足対策としての交付税特例加算を計画的に縮減・解消していくことを提案した。また、経済同友会は、「地方交付税の法定率分外の国費補填を解消することを目標とし、2010年度までに8兆円規模の地方歳出削減を行うべきである」と提言している。

これらの提案は、平成15年5月に発表され、「国」の財政再建のみを優先するものであるとして批判のあった地方分権改革推進会議の水口小委員長試案の延長線上にある論議である^(注26)。これについても、その当否について多言を要しない。先に述べたような「中央政府」と「地方政府」の関係から、どのように「国全体」の税源をそれぞれに配分するかという問題として考える必要がある。「中央政府」の財政の都合のみを優先するような改革案は、今日、到底合意を得られるものではない。

現行法上も、地方六団体が主張するように、「地方交付税の不足額は、本来地方交付税の法定率分の引上げで対応すべきものである（第6条の3第2項）。しかし、国の財政難を理由に、地方交付税特別会計借入、臨時財政対策債等で対応することを余儀なくされ、やむを得ず地方が協力して行っているもの」である。「法定率分のみが地方交付税の総額であって、不足する部分は国が恩恵的に地方に手当しているとするがごとき立論は、地方交付税制度を曲解する本末転倒の議論である^(注27)」といえよう。

(3) 地方財政計画の乖離問題

谷口財務大臣は、「投資的単独経費については計画額が実態を上回る過大計上5.1兆円となっており、これが地方公務員給与とその他の経費に充当されている」とし、「一体的是正」を主張している総務省等に対して、「安易に計画

計上額を増やすことは、いたずらな財源保障範囲の拡大となり不適當である」と反論した^(注28)。

これに対して、総務省側は、給与関係経費は、国家公務員並みに置き換えて計上しており、「過大計上」はない。「乖離というのは、ハードからソフトに地方の政策転換が進んでいるということ」であり、「地財計画と決算の乖離を同時一体的に解決」すべきであると主張している^(注29)。

この問題についても、現行制度が「地方政府」の地位の向上にふさわしい地方財政対策の決定システムとなっていないところに混乱の真の原因があるといえよう。地方財政審議会は、「地方公共団体は、社会経済情勢の変化に伴う住民のニーズに迅速かつ確に対応するため、国に先んじて公共投資の抑制に転じ、教育、福祉、更には環境政策、廃棄物対策など住民生活にとって不可欠な行政分野に予算の重点をシフトしていること、また、国の社会保障制度を地方公共団体が単独施策により補っている面もあることに留意する必要がある」としている。福祉的経費の「ナショナルミニマム」についての「中央政府」と「地方政府」側の見解の相違が制度的に解決されずに今日に至っている証左である。

これまで述べてきたように、今日においては、従来「ナショナルミニマム」等とされてきた「公共」サービスの水準についても、「中央政府」のみがこれを決定する権限を有しているわけではないと考えられるようになっているのである。

「国」概念の変容と地方分権の進展に応じた地方財政制度の抜本的な改革が必要である。

(注1) 平成16年5月17日、財政制度審議会『平成17年度予算編成の基本的考え方について』

(注2) 総務大臣発言（「議事要旨」）、平成17年5月18日、経済財政諮問会議。

- (注3) 財務大臣発言(「議事要旨」)および提出資料、同上
- (注4) 平成17年6月10日、地方財政審議会『地方税財政改革の推進に関する意見』
- (注5) 財務大臣発言(「議事要旨」)および提出資料、平成17年5月18日、経済財政諮問会議
- (注6) 総務大臣発言(「議事要旨」)、同上
- (注7) ・財務大臣提出資料『今後の地方財政改革について』、同上
 ・平成17年4月18日、経済同友会『地方財政改革の提言—地方交付税削減を改革の第一歩に—』
- (注8) ・平成17年5月18日、経済財政諮問会議、総務大臣提出資料『谷垣議員提出資料に対する見解』
 ・平成17年4月27日、地方六団体『「地方財政改革の提言—地方交付税削減を改革の第一歩に(経済同友会4.18)」に対する反論』
- (注9) ・拙著「三位一体改革と道州制——リージョナリズムの世界的潮流の中で——」(雑誌『公営企業』2004年11月号)
 ・マイケル・キーティング「ヨーロッパ民主主義諸国における分権化傾向」、山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』(2003年、岩波書店)
- (注10) フランスにおける「共和国の不可分性」原理の変容の状況については、大津浩『「不可分の共和国」における地方自治と憲法改正』『世界地方自治憲章と各国の対応』(自治体国際化協会、2004年)参照。
- (注11) 澤井安勇「ソーシャル・ガバナンスの概念とその成立条件」、神野直彦、澤井安勇編著『ソーシャル・ガバナンス』(2004年、東洋経済新報社)
- (注12) 杉浦泰雄『地方自治の憲法論』(勁草書房、2002年)148ページ以下
- (注13) 幸田雅治・安念潤司・生沼裕『政策法務の基礎知識』(2004年、第一法規)2ページ
- (注14) 平成8年12月6日、衆議院予算委員会における菅直人議員の質問に対する大森内閣法制局長官答弁
- (注15) 平成14年6月17日、地方分権改革推進会議『中間報告』
- (注16) 佐伯啓思『国家についての考察』(2001年、飛鳥新社)252ページ
- (注17) 吉田和男「財政改革が日本を救う」(日本経済新聞社、1998年)
- (注18) 赤井伸郎「三位一体改革のあり方—交付税の抜本改革と国・地方の役割分担」(『日本経済研究センター会報』、2005年5月)
- (注19) 井堀利宏「財政再建と消費税」(2005年5月号、『租税研究』)
- (注20) 平成4年5月18日、参議院本会議、宮澤総理大臣答弁等
- (注21) 土居丈朗『三位一体改革 ここが問題だ』(東洋経済新報社、2004年)150ページ。
- (注22) 関口智「シャープ勧告における財政調整制度」『地方財政』(2005年4月号、地方財務協会)212ページ
- (注23) ・平成16年5月17日、財政制度審議会「平成17年度予算編成の基本的考え方について」
 ・平成17年5月18日、財務大臣提出資料『今後の地方財政改革について』
- (注24) 同上、経済財政諮問会議、総務大臣提出資料『谷垣議員提出資料に対する見解』
- (注25) 山内健生「地方財源保障に関する一考察(1)~(5)」『自治研究』(2005年1月~9月)
- (注26) 拙著「三位一体改革の日本と地方主権の国ドイツ」『アカデミア61号』(2003年、市町村アカデミー)
- (注27) 前掲、平成17年4月27日、地方六団体『経済同友会4.18に対する反論』
- (注28) 財務大臣発言(「議事要旨」)、平成17年5月18日、経済財政諮問会議
- (注29) 総務大臣発言(「議事要旨」)、同上