

地方分権—「第2次勧告」と今後の課題

神野 直彦（東京大学経済学部教授）

はじめに

地方分権推進委員会は昨年来の「第1次勧告」に引き続いて、この7月8日に補助金・税財源にかかわる改革を重要な構成要素とする「第2次勧告」を発表した。地方分権に関する改革は、こうした2次にわたる勧告にもとづき、政府が分権推進計画を策定するという新たな段階を迎えることになる。

筆者はこの「第2次勧告」の作成に携わった者として、これを客観的に評価する立場にはない。しかし、自分の姿を鏡によって確認するように、自分の「なしたこと」を捉え返しながら、地方分権の今後の課題を展望してみたい。

集権的分散システムを分権的分散システムに

西尾勝東京大学教授によれば、地方分権を推進するには二つの方法が考えられる。一つは、国から地方へ事務事業、あるいは事務権限を委譲する「事務権限委譲」戦略である。この「事務権限委譲」戦略では、国から地方へ事務とその権限が委譲されるため、財源も身近な政府である地方政府へと委ねられることになる。

もう一つは、国の地方に対する関与を縮小・廃止し、身近な政府の自己決定権を拡充するという「関与縮小・廃止」戦略である。この「関与縮小・廃止」戦略では、地方の執行する事務が増加するわけではないので、地方政府の財源を増加させる必要性は低いのである。

地方分権推進委員会は明示的ではないとして

も、「事務権限委譲」戦略よりも「関与縮小・廃止」戦略を重視してきたとあってよい。それだからこそ、機関委任事務の廃止に多くのエネルギーを費してきたのである。

このように「関与縮小・廃止」戦略を重視したのは、日本の政府間財政関係が集権的分散システムという特色を備えているからである。第1図に示したように、日本の地方歳出の比重は、国際的にみて著しく高く、現に主として公共サービスは地方公共団体によって供給されている。公共サービスを主として国が供給していれば集中システム、主として地方が供給していれば分散システムとすると、日本は明らかに分散システムとなっている。

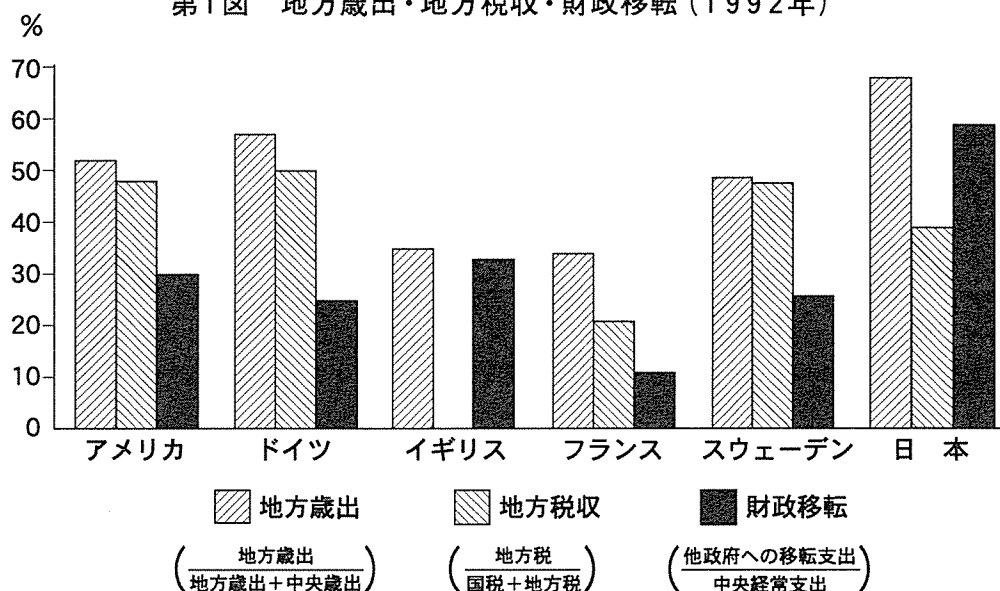
しかし、それは分権的であることを意味しない。分権的か集権的かのメルクマールは、あくまでも決定権限にある。地方が公共サービスを主として供給していても、国からの関与によって、その決定権限が奪われていれば、集権的といわざるをえない。

実際、日本の政府間財政関係は国の関与によって地方の決定権限が奪われた集権的分散システムなのである。こうした集権的分散システムを、分権的分散システムへと転換させること、それが日本における地方分権推進のアジェンダ（課題）となる。

三つの課題

「関与縮小・廃止」戦略を重視すると、地方に事務・権限が委譲されることは少ない。したがって、「第2次勧告」に対して事務・権限が委譲され、財

第1図 地方歳出・地方税収・財政移転（1992年）



資料：OECD, *National Accounts*, 1994

源が保障されていないという不安は杞憂にすぎない。もちろん、国から地方へと、事務・権限の委譲が実施される場合も考えられる。しかし、「第2次勧告」は、その場合にも地方税と交付税という一般財源によって財源を保障する一般財源保障責任を課しているのである。

ところで、「関与縮小・廃止」戦略が改革の対象とする関与には、機関委任事務、必置規制、補助金による関与という三つのチャンネルがある。機関委任事務とは地方公共団体の首長を、国の機関と見做して事務を執行させる制度である。さらに、必置規制とは議会などで施設や職員の配置を義務づける制度をいう。

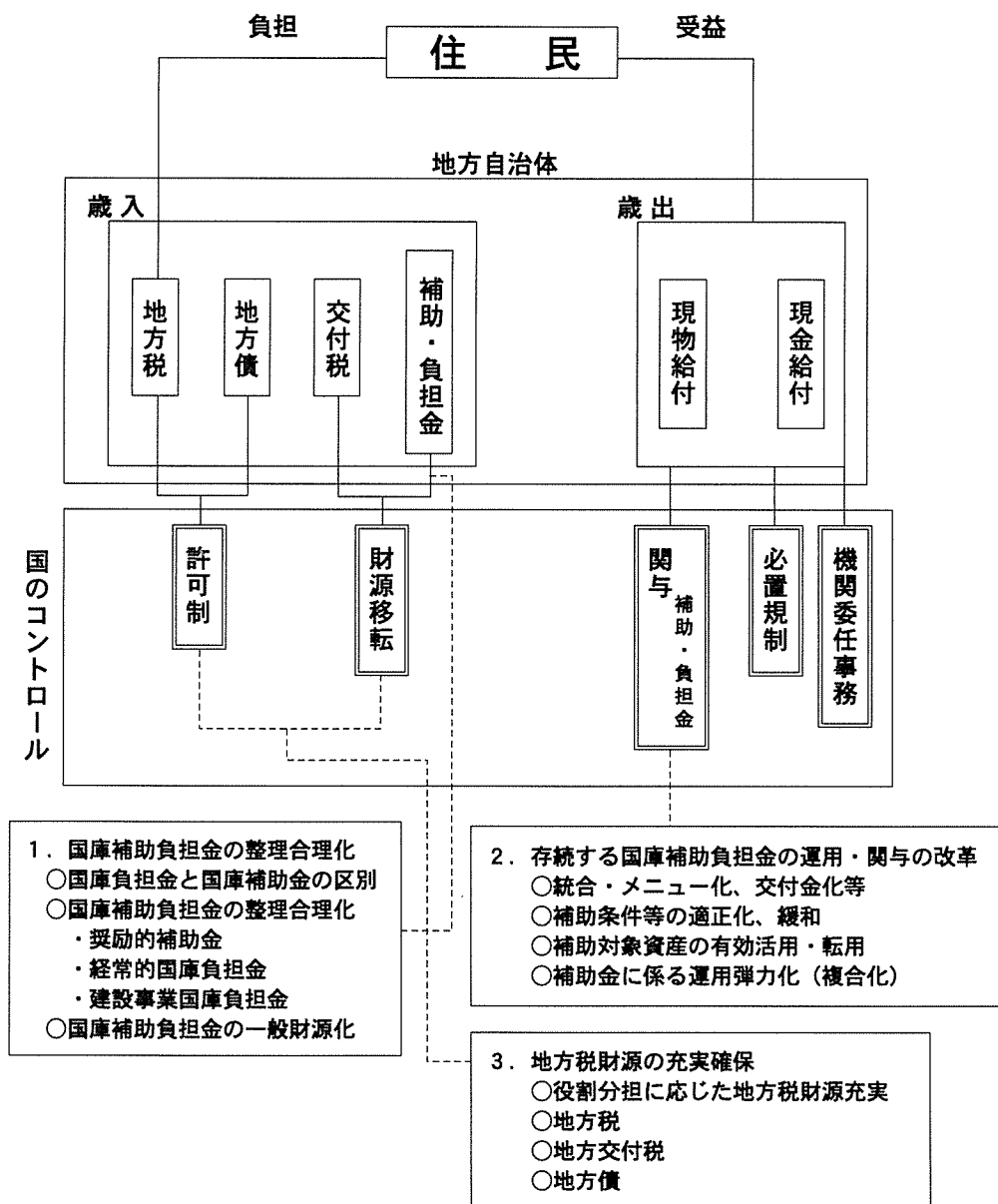
ところが、補助金による関与には二つの顔がある。一つは補助要綱などで補助金の交付に条件をつけ、機関委任事務や必置規制と同様に、事務の執行方法や組織を規制する「狭義」の関与である。もう一つは、補助金が交付されることにより、地方が地域社会のニーズに対応した事業ではなく、補助事業へと「誘導」されてしまうという「広義」の関与である。

機関委任事務、必置規制、それに「狭義」の補助金による関与は、財政という視点からすると、第2図に示したように、歳出面への関与である。ところが、「広義」の補助金による関与は、歳出面への関与を改革の対象としても意味がない。というのも、「広義」の補助金による関与は、歳入面への関与によって、地方に「歳入の自治」がないために生じているからである。

第1図に示したように、日本では地方歳出に比べて地方税の比重が著しく低い。その結果として、中央政府からの財政移転の比重が著しく高くなっている。しかも、中央政府からの財政移転の比重が高いというだけでなく、地方税の課税にも地方債の起債にも中央政府が関与し、自己決定権を奪っている。

そのため日本では、地方がその地域社会のニーズに対応した事務を企画しても、その財源を地方税や地方債に頼るわけにはいかない。というのも、新税の創設も、増税も国による関与によって自由にならず、起債も国の許可制となっているからである。交付先はルールによって配分されるため、

第2図 補助金・税財源検討グループの課題



地方の裁量ではいかんともしがたく、結局のところ補助金獲得へと走らせられてしまう。

そうだとすると「広義」の補助金による関与を改革するには、補助金そのものを整理合理化するとともに、地方の役割分担に応じた地方税財源を充実確保することが必要となる。これに「狭義」の補助金による関与の改革を含め、第2図に示したよう

な三つの課題が、補助金・税財源に対する改革のアジェンダということになる。

一般財源保障責任の明確化

第一の課題である「国庫補助負担金の整理合理化」では、それが地方分権という視点から実施されなければならない。そこで「第2次勧告」では、

「国庫補助負担金の整理合理化」は「単に国庫補助負担金を削減するため補助負担率の実質的な引き下げを行う手法はとるべきではない」と明言している。

こうした地方分権を推進するという視点から補助金の整理合理化を進める方針として「第2次勧告」では、国が義務的に交付する国庫負担金と、奨励的に交付する国庫補助金とを明確に区分する方針を採用している。その上で国庫負担金については、ナショナル・ミニマムの保障など、国が更に義務的に負担する領域に限定することを求めている。これに対して国庫補助金については、国が政策的に緊要だと思われる領域に限定するため、数値目標を設けて、各省庁が計画的に削減することを要求している。

しかし、前述のように、地方分権という観点からすれば、補助金を整理合理化すること自体が目的ではない。削減した補助金を地方公共団体が自由に使用できる財源、つまり一般財源に振り替える必要がある。

もちろん、補助金を廃止し、その対象となっていた事務そのものを地方が実施する必要がなくなった場合は別である。しかし、補助金を削減しても、なお事務の実施が必要な場合には、地方税と交付税という一般財源でその財源を保障する一般財源保障責任を、「第2次勧告」は課しているのである。

「歳入の自治」の回復

「第2次勧告」では補助金が整理合理化された場合と、国から地方へ事務・権限が委譲された場合は、一般財源が実施されることになる。しかし、「当面」はこの二つの場合に一般財源化を図るとして、「中長期的」には国税と地方税の税源配分のあり方を見直し、国と地方の役割分担に応じた地方税財源の充実を図ることになっている。

それと同時に、地方税、地方債に対する自己決定権を拡充し、交付税の決定への地方の参加を図り、「歳入の自治」の回復を図ろうとしている。地

方税については新税の創設について、許可制を事前協議制に移している。もっとも、この場合に国の合意を必要とするけれども、税源と財政需要の有無を協議事項とはしないことにしている。つまり、事実上、国税との重複のチェックのみが協議事項となる。

地方債の起債についても許可制が事前協議制となる。しかも、この場合に資本市場で起債する場合には、国の合意を必要とはしない。交付税についてもその配分についての地方の発言権を法定化することを求めている。こうして「歳入の自治」の回復を「第2次勧告」は図ろうと企図している。

今後の課題

改革にとって重要なことは、目標を見失わないことにある。地方分権の目標は、地方分権推進法第1条が謳うように、「ゆとりと豊かさ」の実感できる社会の実現にある。そのために国民のニーズに即応した多様で個性的な公共サービスが供給することが必要だからこそ、地方分権を推進していることを忘れるべきではない。

確かに、「第2次勧告」は必要にして十分な具体的方針を提示しているわけではない。しかし、それだからこそ、この勧告の意味を充実させていく国民による努力が必要となる。

しかも、重要なのはこの勧告が「関与縮小・廃止」戦略を重視しているということは、「住民自治」よりも「団体自治」の回復を重視したことをも意味している。それは戦後改革で「住民自治」に関しては改革のメスが加えられたとしても、「団体自治」については機関委任事務や補助金による関与がかえって強化されたからにはかならない。

とはいえ、「住民自治」が日本で根付いたわけではない。もちろん、「団体自治」が不十分であったために、住民が決定に参加しても意味がなかったからでもある。しかし、この勧告で「団体自治」への道筋を拓いた以上、「住民自治」を実質化する参加デモクラシーの実現を目指さなければなるまい。