

国・地方関係の構造改革 —税源移譲による国・地方の税源配分は可能か—

高木 健二
地方自治総合研究所研究員

はじめに

経済財政諮問会議（小泉首相議長）の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（以下、「基本方針」に略称）の7つの改革プログラムの1つの「地方自立・活性化プログラム」について検討してみたい。「基本方針」の「第4章 個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」がその対象である。この章は、国・地方の役割分担の中身、国・地方の立法的、財政的、行政的関係などの前提的理解不足が目立ち、市場原理主義により自治体の「自律・自助」と「競争」を強調するだけで、国・地方関係の多面的な構造改革、国と地方の対等・協力関係の確立、自治体の自立にはほど遠い内容に終わっている。以下、文章に即して検討してみたい（引用文章は筆者の要約）。

たかぎ けんじ

1944年生。71年早稲田大学文学部中退。92年より地方自治総合研究所研究員。専攻は税財政論。著書に『分権改革の到達点』『世界の財政再建』（共著）『地方分権の戦略』（共著）など。

1 「地方潜在力の発揮」

「①国・地方間では、地方自治といつつ、公共事業に対する関与、教育、社会保障についての仕組み・基準設定を行い、自治体はその実施に当たっている。②国はこうした関与に応じて補助金や地方交付税で財源を手当てし、全国的に一律のサービスを提供してきた。③こうした仕組みの下では歳出抑止力が働きにくく国・地方も政府規模が拡大し財政赤字に苦しむ。自立した地方が個性と創造性を発揮し、互いに競争して経済社会の活力を引き出す国・地方の実現に向けて制度を抜本的に改革する。」

国と地方の関係は、「分離」関係ではなく「融合」関係にあり、多面的で錯綜した関係にある。行政面では自治事務、法定受託事務に国の関与がある。財政面では地方税、地方債、国庫補助負担金、地方交付税、法定外税制度に国の関与がある。立法面でも国の法律の範囲内での自治体の条例制定権という制約がある。「司法」面では、分権一括法で国の関与に不服がある場合は、国地方係争処理委員会への審査申し出、裁判所への出訴が認められ一定の対等関係が確立されている。

国・地方関係の構造改革は、国・地方の「融合」関係の可能な限りの「分離」関係への改革が求められるが、「基本方針」にその改革視点があるとは考えられない。国の地方に対する若干の規

制緩和により、地方の潜在力、競争力の発揮を促す程度にしか理解できない。そこで財政面での国・地方関係の現状を具体的に見ておきたい。

歳出面では、国は地方に対して、国の定める法令による事務の義務づけ、基準設定などを行い、地方財政の歳出のほぼ70%を統制している。公共事業など投資的経費では、各省の定める各種5カ年計画等（第1次道路整備5カ年計画など16本）により事業量総額と単年度の事業量、それに係る直轄事業国負担金、国庫補助負担金を一方的に決めており、その3分の1、2分の1の自治体負担は自動的に決まる。義務教育・生活保護・老人福祉・児童福祉・障害者福祉の経常的経費についても国の法令に基づく行政水準の義務づけ、基準設定、国庫補助負担金が決められるため、自治体の維持すべき行政水準と自治体負担分も自動的に決められる。警察官、高校の教職員、消防職員などの定数・基準も国の基準で決められ、これらに基づいて自治体負担は自治体の意向とは関係なく決められる。自治体が自由になるのは地方単独事業（補助金なしの事業）しかない。しかしその地方単独事業も各省庁の各種5カ年計画等の中に事業量がコントロールされている。

歳入面では、地方税の税目・税率設定は国の地方税法で基本的に定められている。住民の地方税、使用料・手数料などに対する直接請求制度も地方自治法で禁止されている。法定外税については分権一括法で規制緩和されたが、総務大臣との同意を要する事前協議制があり、横浜市の法定外税創設の例に見られるように全く自由ではない。ただし都道府県民税、市町村民税の制限税率は撤廃されており、自治体の意志と決断で増税は可能である。とはいえ国と地方の協議で定める地方財政計画で標準的行政水準については保障されているという前提があるため、自治体の増税案はそれ以上・以外の行政サービスの提供に関する住民へのアカウントビリティが必要になる。一般的に財政難のみを理由とした増税案は、当然のことだが

簡単には受け入れられない。

その上、国は景気対策のために地方税の大幅減税による歳入減収、公共事業の大盤振る舞いによる地方歳出の拡大などの政策をとり地方財政に破壊的な影響を与えている。こうした歳入・歳出両面での国の地方に対するコントロールの改革なくしては、地方の「潜在力の発揮」、「個性と創造性の発揮」、「競争関係の創出」などは不可能である。自治体に「歳入の自治」と「歳出の自治」を確立することが不可欠であるが、「基本方針」にはこうした基本的な前提が欠落している。

2 「個性と自立」

「①「均衡ある発展」の重視から「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」の重視に転換する。②国と地方が「関与・依存し合う仕組み」を改め、「自助と自立の精神」の下、自治体が自らの判断と財源で、行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する。」

国の各省が定める各種5カ年計画等の公共事業計画、義務教育の「40人学級」の水準、生活保護基準、老人福祉・児童福祉・障害者福祉の福祉水準などは「均衡ある発展」を重視して定められている。これらをすべて「地域の個性」、「地域の知恵と工夫の競争」に委ねるとしたことなのかははっきりしない。それならそれで明確に記述すべきである。さもないと国民にその是非の判断がつかない。

公共事業については、地域ごとに投資需要、投資規模、投資時期が全く異なるため「均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」への転換も、事業実施に必要な地方税の保障、国庫補助負担金の一括交付金と地方交付税の補完で可能である。そうではなくて自治体に現在あるだけの財源でこれらの実施を求

めようというのは非現実的である。国の国庫補助負担金を整理・縮小して、その分を地方税を中心に、一括交付金、地方交付税による補完に振り替え、事業選択も住民の選択と負担に委ねることによって、無駄で非効率な事業の縮小・廃止と真に地域に必要な社会資本の重点整備も可能になる。その際は、事業選択に関する住民投票、地方税の税率設定に関する住民の直接請求制度の整備も不可欠となってこよう。ただし地域ごとに担税力の圧倒的な格差がある中で、自治体が地方税だけで事務事業を遂行できると考えるのは架空のモデルに過ぎない。

「40人学級」の水準など経常的経費については、客観的・中立的に標準的行政水準（ナショナルミニマム）が定めやすい。その水準を超える経費は自治体の選択と負担に委ねることは可能である。これは現に各地域で事実上地方単独事業として実施されている。ただし国のナショナルミニマムを廃止してすべて地方の選択と負担に委ねることは「福祉国家」「福祉社会」の解体となり、有効な方法とも思われないし国民も望んではいない。

市場経済の不均等発展がもたらす地域ごとの経済力・財政力格差が存在する中で、自治体自らの「判断と財源」で、「行政サービスや地域づくりに取り組める」ようにするために、国・地方間での事務配分、税財源配分が明確にならない限り、言葉だけではどうにもならない。「国と地方が関与・依存し合う仕組み」を改革するにも、精神論では無意味であり、国・地方の立法、行政、財政面での対等・協力関係への改革が必要なのである。

3 「自立し得る自治体」

「①受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充

と自立能力を促し、自立しうる自治体を確立する。②市町村合併、広域行政を強力に促進し、速やかな市町村の再編を促す。③団体規模に応じて仕事や責任を変える仕組みを検討する。30万人以上の自治体には一層の仕事責任を付与、小規模町村は仕事と責任を小さくし都道府県が肩代わりする。」

自治体の行財政基盤の拡充は重要であるが、市町村合併による「受け皿」の強化論だけでは一面的である。今の合併は中核市（30万人以上）、政令指定都市（事実上100万人以上）への昇格を目指す、強いもの同士の合併が盛んであるが、弱いもの同士の助け合う合併はほとんど見られない。一方、公的介護保険制度など広域的行政ニーズに対しては、各市町村では広域連合制度を活用して十分対応している。市町村合併は市町村の自主的判断に任せればよい。ヨーロッパ諸国では市町村合併は住民の抵抗などもあり70年代で大体収束している。それ以降の広域的行政ニーズに対しては、市町村連合、民営化、NPOなど新たな仕組みで対応している。日本の自治体の人口規模はこれら諸国と比較してもすでに十分適正な規模になっているのである（横田光雄、「欧米諸国の地方自治—基礎自治体の規模」、『地方議会人』、1999. 12）。

国が市町村合併を盛んに強調するのは、財政危機への対応策の一つに過ぎない。しかし今日の国・地方を通ずる財政危機は、市町村合併などでは回避できない。地方財政危機は、歳出面では国の景気対策としての公共事業の過剰投資、歳入面では地方税の大幅減税が主因である。さらには前述した国の地方に対する歳入・歳出統制がある。こうした国・地方間の財政関係の基本的改革以外に、中長期的に地方財政危機をクリアする方法はない。国は市町村合併促進のために「合併特例債」という借金の大盤振る舞いを行っているが、合併市町村の無駄な過剰投資を誘発することになる。一方、小規模町村は合併の相手がない場合が多く、市町村間で

の広域連合制度の活用はもとより、市町村を包括する広域自治体としての都道府県の補完・支援策が必要である。また小規模町村で処理しきれない事務（今のところあるとは思えない）は、市町村から都道府県への事務委託制度（地方自治法252条の14）を活用すれば済む。

4 「地方の自立的判断の確立」——

「①行政サービスの権限を住民の近い場にするため、国の地方への関与・要請は、最低限保障すべき行政サービス水準、便益が全国的に、広域的に及ぶもの、全国統一的に定める国民の諸活動に関する準則に限定する。②受益と負担の関係の明確化のために、国庫補助負担金を全国的、広域的に便益があるもの、国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成に必要なものに限定する。国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付税、地方財政計画により財源手当する歳出の範囲・水準を縮小する。」

ここで国の地方への関与等の制限の基準としてあげているものは、地方分権改革の際に、国の各省庁が自らの所管する事務・権限の地方への移譲に反対する理由として主張したものに過ぎない。各省庁は自らが現に行っている事務は、これらの基準に該当するとして、地方への移譲は一切できないと主張したわけである。

地方分権推進委員会は公共事業について、①国道は1号から58号に限定する、②1級河川は複数の都道府県にわたるものに限定する、③農業農村整備は複数の都道府県にわたるものに限定し、直轄事業は廃止してすべて都道府県が実施する、④港湾は特定重要港湾のうち特に中枢的な港湾の一定以上の大水深岸壁整備に限定し、直轄事業はすべて廃止して都道府県が実施するなどの提案を行った。しかし各省庁にこれらにことごとく今述

べた理屈で反対し実現させなかったのである（1998. 8. 10）。この程度の国の役割限定ではどうにもならないことははっきりしている。

国庫補助負担金の整理も全く同様に、各省庁は自らの国庫補助負担金は全国的、広域的に便益があるし、国が保障すべき行政サービス水準の維持達成に必要であるとして、基本的にはビター文国庫補助負担金の整理・廃止に応じなかった。ほんの一部の国庫補助負担金が一般財源化、統合補助金化されただけである。「基本方針」は、地方分権推進委員会の「構造改革」の失敗の経験をもっと教訓化し新たな戦略を練り直さない限り、公共事業、国庫補助負担金の改革は不可能であろう。

5 「地方財政に係る制度の抜本改革」

「①特定事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還に必要なものを後年度に交付税措置する仕組み）と補助金の組み合わせで事業の大半がまかなえる。そのため地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が効果的な事業を選択し効率的に行っていく意欲を損なっている。②地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していく。③段階補正が、合理化や効率化の意欲を弱めないようその見直しを図る。」

特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組みについて、地方の責任のような記述をしているがこれは全くの的はずれである。地方財政法第11条の2では、一般行政経費に係る国庫負担金（義務教育、生活保護、養護学校など）、建設事業に係る国庫負担金（道路、港湾、河川など）、災害復旧事業に係る国庫負担金による事業についての地方負担分は、地方交付税法の規定により地方交付税の基準財政需要額に算入することになっ

ている。これはまさに国の法令等に基づく事務・事業の実施について、国は費用負担の2分1しか負担しないため、そのままでは事業実施が不可能になるため地方負担分を地方交付税で措置する仕組みにしたものである。

従ってまず国の決めた特定の事業そのものをどうするか論議が必要なのである。公共事業の国庫補助負担金は整理・廃止して、その実施を全面的に地方に委ねることも可能である。その際は、国の国庫補助負担金はもはや不必要なわけであるから、これを地方税に振り替えて、一括交付金、地方交付税で補完し、地域住民の選択と負担に委せればよい。それによって自治体は真に必要な事業へのインセンティブが起き、効果的効率的な事業実施も可能となる。ムダな公共事業は住民負担が増加するため当然淘汰されるであろう。

地方交付税の基準財政需要額における「段階補正」は、人口規模が少ない地域ほど行政費用が割高になることに対して、その費用を割り増し算入するものであり、地方交付税制度の財政調整機能を維持するために全くなくすことはできない。総務省は小規模町村を合併に追い込むためにこの「段階補正」の縮減を進めているが、これは客観的かつ中立的であるべき地方交付税算定を官僚の恣意により悪用することであり望ましくない。

「②地域間には経済力・財政力に大きな差がある。財政力の弱い自治体が自主的な歳出が行えるよう交付税を交付することが必要である。国の関与の縮小・廃止に対応してできるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにすべきである。」

地方交付税は、基準財政需要額が算定されるが、これは国が定めた「標準的行政水準」を自治体に保障するためのものであり、国庫補助負担金と異なりその用途に制限はない。地方交付税算定の簡素化は望ましいが、これも国の定める各種5カ年計画の事業量、事業水準、その必要性などが基本的に客観性に欠けるため、投資

的経費の基準財政需要額算定を中心に地方交付税が複雑になっている。まずこれを是正することが先決である。

「③「自助と自律」の歳入基盤確立のため、地方税を充実確保し、国と地方の役割分担を見直し、国庫補助負担金を整理合理化し、地方交付税のあり方を見直す。税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直し、あり方を検討する。サービス水準と税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。法人事業税の外形標準課税は、中小法人、雇用の影響等の検討経緯を踏まえ、課税の仕組みの検討を深め景気の状態等も勘案し導入を図る。」

ここでは「税源移譲」の記述をめぐり大問題になったとされている。しかしすでに1964年度の政府税制調査会では、地方歳入中の地方税の割合を50%にすることを目標に、国庫補助負担金の地方税への振り替えを基本に2800億円の地方税増税案を提案している。移譲額は当該年度の国の所得税7723億円の36%でかなり大規模な移譲案であった。内容は都道府県民税所得割500億円、都道府県たばこ消費税900億円、市町村民税所得割900億円、市町村民税法人税割り500億円である。その際、所得税の課税所得の最低段階部分に相当する分（10万円以下で8%税率適用）の住民税控除を設け、当該住民税控除額を住民税に加える方式とした。構造改革をいうならこの程度の具体的な税源移譲案をしてもよかつたろう。

税源移譲後の自治体の税率水準の自由化に触れているが、これは国の事業、国の国庫補助負担金のうちどのようなものが整理・廃止され、それが税源移譲になるかで決まってくる。公共事業の整理・廃止によりそれに必要とされていた国庫補助負担金が地方税へ税源移譲されれば、地域ごとに投資需要、投資規模、投資時期が異なるため自治体ごとに地方税の税率に当然差が出てくるであろう。法人事業税の外形標準課税は、政府税制調査

会の中期答申では「早期に導入を図る必要がある」としていたがトーンダウンしている。これでは構造改革に値しない。

6 「地方財政の健全化への取り組み」

「①地方財政計画の一般歳出は、景気対策もあって対GDP比率も増大している。国や自治体が国民や住民に最低限保障すべき行政サービス水準の見直し、効率化の観点からの改革とあわせ、地方の歳出水準・内容の見直しを国の財政健全化と歩調をあわせつつ行う。②平成14年度の国債発行の30兆円以下を目標にした国の財政健全化への取り組みと同様に地方財政計画の歳出を徹底的に見直した上で、所要の財源を確保して地方財政の健全化を図る。その後もプライマリーバランスを黒字にすることを次の目標とする国の財政再建への取り組みと歩を一にして地方財政の健全化を図る。」

地方財政計画の一般歳出には、国の直轄事業に係る国負担分と地方負担金、国の定める公共事業、国の定める非公共事業（義務教育など）に係る国庫補助負担金と地方負担金、地方単独事業の地方負担などが計上されている。「地方の歳出水準・内容の見直し」は、地方だけでは不可能である。国の直轄事業、公共事業の水準と国庫負担金、その他の国の定める一般的行政水準とその国庫補助負担金などのあり方を根本から見直さない限り、地方歳出の削減はできない。地方が単独でできることは、経費を全額負担している自治体職員の人件費の削減程度しかない。自治体職員の給与のアップなどは労働基本権の制約の代償機能としての人事院勧告制度に基づくものであり、むやみと削減できるものではない。

「国債発行を30兆円以下とする」には、補助金官庁の最も抵抗の強い公共事業の水準、事業量

のカットを行い、それらの国庫補助負担金の整理・廃止が優先課題となろう。事業水準と事業量を変えないで、国庫補助負担率や国庫補助負担金だけを削減すると地方財政への負担転嫁になる。中曽根臨調行革による国庫補助負担率の削減による地方への負担転嫁を回復するのに地方交付税の増額などで10年間以上かかった。その愚を繰り返してはならない。

おわりに

「基本方針」は、国と地方の多面的な関係の構造改革を目指すものではない。国の立法権限と条例制定の関係における国の立法の範囲の自己抑制、国の地方に対する各種義務づけによる歳出統制、地方税法による基幹的地方税目の歳入統制、地方債許可制度の廃止、国庫補助負担金の整理・廃止、自治事務・法定受託事務の再整理とこれらに対する国の関与の一層の限定など、国・地方関係の根本＝構造に迫った改革論議が必要だが、これらがすべて欠落している。

「税源移譲を含め国・地方の税源配分に取り組むとしている」のが唯一の成果であろう。これについても地方分権改革推進会議（西室泰三議長、7月3日発足）に対する小泉首相の諮問事項からは、「税源移譲」という用語は早速に削除され、「税財源の配分のあり方の検討」になった。つまり「税源移譲」については諮問していないということである。地方分権推進委員会（諸井虔委員長）、経済財政諮問会議（小泉首相議長）の「税源移譲」をめぐる激論は一体何であったのか。税源移譲の行方が危ぶまれる。