

柔構造的地方分権への転換

—税財政改革への提言—

重森 曜

(大阪経済大学)

I 地方分権推進委員会第一次勧告の意義と限界

日本における地方分権への動きが新しい局面を迎えており、

今回の地方分権への動きは、1989年12月の第二次行革審「国と地方の関係等に関する答申」に端を発していると思われる。その後、1993年6月には衆参両院で「地方分権推進に関する決議」があげられ、1995年4月には「地方分権特例制度」(パイロット自治体)が、1997年4月には「中核市制度」が発足した。1995年5月には「地方分権推進法」が成立し、それにもとづいて「地方分権推進委員会」が設けられた。その地方分権推進委員会は、1996年3月に「中間報告」を発表し、機関委任事務の原則廃止という画期的提案を行った。さらに、96年12月には「第一次勧告」を発表し、機関委任事務廃止後の法定受託事務・自治事務へのふりわけ、国と地方の関係のあり方についての具体的提案を行った。この夏にも税財源構想を中心とする「第二次勧告」を出す予定だとされている。

このように、1980年代の末にはじまる今回の地方分権への動きは、いよいよ新しい局面を迎えつつある。しかし、地方分権への動きは決して一直線というわけではなく、住民自治を基礎とする地方自治の本来のあり方からみて、すべて望ましい方向に向かいつつあるというわけでもない。とりわけ地方分権推進委員会の「第一次勧告」を見るかぎり、いくつかの問題点を指摘しないわけにはいかない。

第一に、「第一次勧告」は、国と地方の関係

を上下・主従の関係から対等・協力の関係に転換するために機関委任事務制度そのものを廃止し、これを自治事務・法定受託事務・国の直接執行事務にふりわけるとしているが、具体的に提案された内容を見ると、法定受託事務の範囲が予想以上に多い。今回の「勧告」にむけては、機関委任事務561項目中283項目が検討対象とされ、そのうち165項目が区分された。そのうち自治事務が120、法定受託事務が71であるとされている。「地方公共団体が担う事務は『自治事務(仮称)』とすることを基本とする」としていた「中間報告」の立場からするとかなり後退したとの印象はぬぐえない。

第二に、自治事務にかんしても、国の関与の余地が大幅に残されることになっている。国と地方公共団体との関係調整については、①法定主義、②一般主義、③公正・透明を原則にするとされているが、①技術的助言・勧告、②事前協議・合意(又は同意)、③是正措置要求・指示など、国による関与の余地がかなりの程度残されている。とくに、土地利用計画や都市計画区域の決定といった重要項目、あるいは新産都市建設基本計画や山村振興計画などの策定にかんして、合意(又は同意)が必要とされていることは、結局これまでどおり国による干渉や統制が続くのではないかという危惧をいだかせるに十分である。

第三に、地方分権の受皿となる地方自治体の体制については、①公正・透明性の向上、②住民参加の拡大、③行政改革等の推進、④自主的市町村合併の推進、⑤広域行政の推進などがう

表Ⅰ 分権化の国際比較

(単位 %)

	一般政府支出	地方支出	地方税収	補助金
	G D P	一般政府支出	中央+地方税収	地方収入
日本				
1970	20.0	45.7	33.5	40.8
1980	33.6	46.4	36.2	43.7
1990	32.1	40.3	35.8	38.0
アメリカ				
1960	27.3	31.5	32.8	14.5
1970	32.8	40.7	40.1	20.2
1980	35.2	42.3	40.1	25.3
1990	36.9	41.7	45.1	18.3
イギリス				
1960	30.2	23.6	12.7	42.9
1970	40.5	24.5	11.2	48.2
1980	44.3	27.3	12.0	52.4
1990	41.7	26.6	3.3	64.4
ドイツ				
1960	34.8	41.2	44.2	17.7
1970	38.5	38.6	44.3	17.6
1980	48.6	39.7	49.1	19.7
1990	46.2	37.5	49.3	18.9
スウェーデン				
1960	32.2	36.7	27.6	27.0
1970	43.7	39.8	30.3	26.8
1980	61.9	45.4	36.8	32.3
1990	61.1	36.2	33.8	27.2
フランス				
1970	39.0	12.4	9.8	43.3
1980	44.5	13.1	12.8	43.3
1990	46.3	15.2	17.3	37.7
イタリア				
1970	30.4	18.8	14.0	43.4
1980	42.0	31.5	4.1	82.6
1990	53.4	28.1	7.2	74.3

(資料) OECD, National Accounts 各年より作成。

(出所) 重森 晓『地方分権—どう実現するか』丸善ライブラリー、1996年所収。

たわれているが、公正・透明性の向上や住民参加の拡大についてはいまだ内容が抽象的であり、地方分権推進のために市町村合併を行うというのは、住民自治を基本とする地方自治の本旨から見て、問題があると言わざるをえない。

最後に、現段階では税財源に関する改革の内容が不明だということである。

地方自治体の側からすれば、地方分権について最も関心のある問題はこの税財源問題である。たとえば、『朝日新聞』の全国自治体へのアン

ケート調査でも、74%の首長が「地方分権で一番早く実現すべきもの」として、「国の補助金の整理・合理化と地方税財源の充実」をあげている(1997年4月5日)。機関委任事務が廃止され、その多くが自治事務に転換されたとしても、税財源の拡充がそれにともなわず、あいかわらず補助金や地方交付税に依存する状態が続くなれば、地方分権の実はあがらず、自治体の行政責任が増すばかりになるのではないかというが、現場の率直なうけとめ方であろう。

地方分権推進委員会の「第一次勧告」の本文では、この税財源問題については全くふれられず、「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」として、「補助金・税財源検討グループ」のこれまでの検討結果が紹介されるにとどまっている。そこでは、国と地方の財政関係の見直しの基本方向として、①国庫補助負担金の整理合理化、②存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革、③地方税・地方交付税等の一般財源の充実確保の3点があげられているが、具体的な内容はまだなく、今後の検討と今年の「前半を目途に」出される予定の「第二次勧告」にゆだねられている。

そこで、本稿では、地方分権推進のための税財源改革のあり方について、これまで私が主張してきた諸点をふまえ、あらためて検討し、提言することにしたい。

II 日本における国と地方の財政関係

まず、最初に、今までの日本における国と地方の財政関係について簡単におさらいしておこう。

1940年代以降、とりわけ第二次世界大戦後の欧米における福祉国家政策の展開過程で、先進国では共通して、歳入の中央集権化と歳出の地方分権化という現象が起こった。福祉国家を維持するための財源である所得税・法人税・付加価値税などの税収は中央政府によって集められ、公共サービスや公共投資にかんする経費は地方政府によって支出されたからである。ここから、当然のことながら、地方政府は中央政府からのなんらかのかたちの補助金に依存して事業を行うという現象が拡大した。財源や政策決定の権限は中央政府がにぎり、その下で地方政府は具体的な政策遂行の責任を負わされるということになる。ところが、このような事態が続く中で、地方政府の中央依存体質、財政責任の不明確化、公共支出の膨張、官僚的統制と市民参加の形骸化といった弊害が現れるようになった。ここから、欧米諸国においても、福祉国家の限界が認

識され、ポスト福祉国家への移行、分権化推進の必要性が強く認識され始めている。

この「歳入の集権化と歳出の分権化」という現象は、わが国でも見られた。というより、日本は先進諸国の中で最も典型的にこのような構造が形成されている国であるといってよい（表1参照）。ただし、それは欧米並の福祉国家の建設過程で起きたのではなく、「小さな福祉国家・大きな投資国家」（重森 晓編『日本財政論』青木書店、1983年）とでも呼ぶべき公共投資優先の土建国家体質の中から生み出された。

よく知られているように、日本における国と地方の財政関係は、租税収入の配分においては国と地方の比率が2対1であるのに対して、最終支出では国と地方の比率がおよそ1対2と逆転している。表2に示されるように、1994年度の租税総額約87兆円のうち国税が54兆円、地方税が33兆円であるのに対して、歳出純計141兆円のうち国は49兆円に過ぎず、地方は93兆円となっている。防衛や外交といった仕事の他は、ほとんどの公共事業や公共サービスを国と地方が分担し、主に地方自治体が主体となって行っている結果である。税源配分と最終支出のこの格差を埋めているのが、一般財源としての地方交付税、特定財源としての国庫支出金、そして、表2には示されていないが、国による許可制度の下で発行される地方債の三つである。国から地方に再配分されるこれらの財源によって、地方自治体の財源不足が補われ、地域間の格差が調整され、一定水準の行政サービスが国中にいきわたるように統制されているわけである。

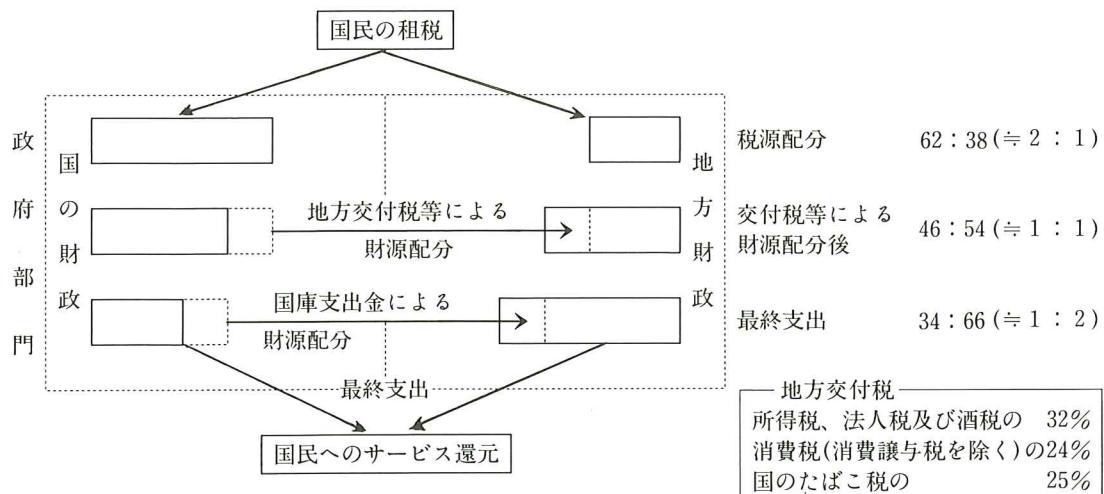
このように、地方の行政事務範囲が広く、歳出規模が大きく、地方交付税・国庫補助金・地方債などをとおして財源保障や格差調整がきめこまかく行われている日本の国・地方関係は、まさに柔構造的集権制であることができる。これは故丸山高満氏の命名によるもので、「分権的実態と分権化へのポテンシャリティの高い柔構造的集権制」、制度的にはきわめて集権的ではあるが、制裁的（権力的）集権よりも誘

表2 国と地方の税・財源配分状況（1994年度）

(1) 国税と地方税の状況

租税総額 = 86兆5,398億円	
国 税	地 方 税
54兆7億円 (租税総額の62.4%)	32兆5,391億円 (租税総額の37.6%)
直接税：間接税等 = 67 : 33	直接税：間接税等 = 88 : 12

(2) 国・地方間の財源配分



(3) 賛出総額における国と地方の状況

国と地方の賛出総額(純計) = 141兆4,410億円	
国	地 方
48兆7,311億円 (賛出総額の34.5%)	92兆7,099億円 (賛出総額の65.5%)

(資料) 自治省

導的（非権力的）集権が優先し、その内容はゆるやかでフレキシブルであることを意味している（丸山高満「日本における政府間関係の特質」大島通義他編『政府間財政関係論』有斐閣、1989年）。明治以来の比較的長期にわたる地方自治の経験を経て、特に第二次大戦後は、憲法に「第8章地方自治」と「地方自治の本旨」を規定した第92条が設けられ、その下でまがりなりにも半世紀にわたる地方自治行政の経験が積み重ねられてきた結果であるといえよう。

しかし、規模の上では分権的側面があり、分

権化への潜在的 possibility があるとはいえるが、制度的にはきわめて集権的であることにはちがいない。日本における国・地方の行財政関係を集権的なものにしている要因は、次の三点に集約される。

第一は、地方分権推進委員会も強調するように、機関委任事務という、日本における明治以来の官治的地方自治の「しがらみ」（都丸泰助『地方自治制度史論』新日本出版社、1982年）の存在である。

機関委任事務とは、言うまでもなく法律等にもとづく国の事務を、都道府県や市町村の長に

対して委任して行わせるものであり、国はこの事務の遂行について、監視、認可、訓令、取消、停止などの指揮監督権を持っている。地方自治体は基本的に国の指揮監督に従ってこれらの事務を遂行する義務を負っており、地方議会はこれらの事務について原則として関与することができない。もし地方の首長が国の指導に従わない場合は、国は職務執行命令訴訟を起こして、その首長に事務執行をせまることができる。沖縄県における軍用地強制使用にかかる「代理署名」問題で、当時の村山首相が大田昌秀知事を最高裁に訴えた事件は記憶に生きしいところである。

このような機関委任事務が、「地方自治法」の別表3（都道府県関係）と別表4（市町村関係）に記載された法律単位で561存在し、市町村の仕事の3～4割、都道府県の業務の7～8割を占めていると言われている。このように、地方自治体の行政のうち、国の指揮監督の下で、国の指示通りに行わなければならぬ仕事がこれほど多数に上ることが、日本における国・地方関係を集権的な上下・主従関係にしている最大の要因である。

第二は、地方自治体の課税権が制限されていることである。

わが国の「地方税法」にはいわゆる地方税条例主義が規定されてはいるが、実際の地方税の課税徴収は、「地方税法」の規定や「同施行令」・「施行細則」をはじめ膨大な量の「通達」等によって画一的に行われており、自治体の自由裁量の範囲はきわめて小さい。したがって、税目や税率はほとんどの自治体でほぼ変わりがないということになる。

たとえば、都道府県の法定普通税のうち、法人住民税の法人税割（標準税率5%）と法人事業税（6～12%）について、法人税割の場合6%まで、法人事業税の場合標準税率の1.1倍までの範囲で超過課税できるということになっているが、実態は、法人税割については46団体が超過課税を実施しているのに対して、法人事業税

では7団体のみが超過課税しているといった状況である。市町村民税に関しては、法人税割で1,450団体と半数近くが超過課税しているのに対して、個人均等割については89団体、法人均等割については590団体ときわめて少数である。固定資産税についてみると、標準税率1.4%に対して2.1%の制限税率が設けられているが、超過課税を行っているのは296団体と全自治体の1割にもみたない（いずれも1995年度）。

また、地方自治体は「地方税法」に定められたもの以外の税目（いわゆる法定外普通税）を起こすことができることになっているが、都道府県も市町村もいずれも自治大臣の許可を得なければならず、自治大臣は大蔵大臣にそのむね通知し、大蔵大臣はそれについて異議を申し出しがれることになっている。つまり、各自治体が独自の税目を設定することはきわめてむずかしいというのが実態である。したがって、法定外普通税を課している自治体は、都道府県で「核燃料税」など14団体、市町村で砂利採取税など21団体に過ぎない（1995年度）。

自治体が支出の内容や大きさに応じてある程度自由に税目や税率を設定することができて、はじめてそこに財政自主権が存在するといえる。そのような観点からみると、わが国の地方自治体には現在のところ、ほとんど財政自主権は存在しないといつても過言ではない。

第三は、地方交付税・国庫支出金・地方債など国から地方への財源移転が、自治体の財源保障や自治体間格差の調整手段であるとともに、国による統制・誘導の重要な手段となっていることである。

地方交付税は、地方自治体にとっては使い道の指定されない、いわゆる一般財源とされている。ところが、地方交付税には、その配分額を決定する上で決め手となる基準財政需要額の算定（単位費用×測定単位×補正係数）において、単位費用や補正係数をたくみに操作することによって、地方の財政支出を特定の方向に誘導する手段として用いられるという側面がある。ま

た、特定補助金や地方債と連動することによって、事実上の特定補助金化現象が見られることも指摘されてきた。さらに、最近では、国からの特定補助金のつかない単独事業の場合でも、一定のメニューによる事業を行った場合には地方債の発行が認められ、後にその元利償還の一部が地方交付税によって補填されるというかたちで、地方交付税が特定財源化するという傾向が強まった。90年代の景気対策のための地方公共事業やふるさとづくり事業などは、このように特定財源化した地方交付税をたくみに活用することによって推進された。

国庫支出金は、後に詳述するように、法律等によって国の負担が義務づけられている国庫負担金、国政選挙などの委任事務の経費を賄うための委託金、国の政策にもとづいて地方自治体の資金を補填するための国庫補助金などからなっている。このうち、法律等にもとづく国庫負担金は、その交付を通して国が地方自治体のサービス水準を統制する手段となり、国の政策にもとづく国庫補助金は、地方自治体を地域開発などの推進へと誘導する手段となり、煩雑な手続きや省庁の縦割り行政による無駄や非効率、自治体の自立的・創造的行政の抑制などといった弊害の元凶とされてきた。

わが国における地方債の発行は、一応は自治体の権限として認められているが、「当分の間」という限定つきで「地方自治法」発足以来半世紀にわたって国による許可制の下におかれてきた。この起債許可制度は、全国的な金融政策の調整や地方財源の均等な配分等のために必要であるとされているが、たとえば、かつて公務員賃金の高い自治体に対して起債を許可しないという方法で自治省がその「適正化」をせまったく事例にも見られるように、時には国による権力的な自治体統制の手段となる。また、最近顕著となった景気対策への地方単独事業の活用の場合のように、地方債発行の許可制度は地方交付税の優先的配分と結びついて、事実上の補助金的役割を果たすこともある。

このように、財源の集権化・歳出の分権化を調整するための地方交付税・国庫支出金・起債許可制度といった財源移転システムが、国による地方自治体への統制・誘導のための手段として実に巧みに活用されている。

以上のように、日本の国・地方関係は、一方で「分権的実態と分権化へのポテンシャルティ」を持ちながら、他方で、制度的には、機関委任事務の存在、自治体課税権限の形骸化、財政調整手段を通しての国による統制・誘導にみられるように、きわめて中央集権的側面を色濃く残している。

III 柔構造的分権への税財源構想

このような柔構造的集権制を柔構造的分権制に転換することが今求められている。それは、わが国における東京首都圏一極集中傾向と過疎過密現象を克服し、各地域の自立的・内発的発展を促進するためにも、地域の個性と文化を生かしたまちづくり・むらづくりを進めるためにも、また、高齢化社会をむかえて地域と住民の実態にあわせた福祉サービスの充実を図るためにも、さらに、わが国では遅れている住民参加・住民自治を発展させるためにも必要である。

しかし、ここで留意しておかなければならぬことは、わが国の場合、単純に「福祉国家からポスト福祉国家への転換」を問題にするわけにはいかないということである。地方分権推進委員会の「中間報告」等は、わが国において「ナショナル・ミニマムは概ね達成された」ということを前提にしている。しかし、100万人をこえる「寝たきり老人」の存在、4人一部屋を基準とする特別養護老人ホーム、スウェーデンの10分の1のホームヘルパー、震災被害者への公的保障の欠落等、いくつかの現実を想起するだけで、わが国において「ナショナル・ミニマムが概ね達成された」とはとてもいえない。逆に、公共投資の面で見ると、わが国は欧米先進国の2倍から3倍の水準を維持し続けている。公共事業等に対する国庫支出金・地方交付税・

起債許可制度を通じた地方誘導システムの存在がそれを加速させた。まさしく、「小さな福祉国家・大きな投資国家」である。このような日本の特質をふまえた分権化構想が検討されなければならない。

そこで、今日本において求められているのは柔構造的分権制（柔らかい分権化）である。柔構造的分権制とは、行政権限と財政自主権の大半の地方委譲を基本とし、国による統制・誘導を最小限にとどめながら、ナショナル・ミニマムの保障と地域間格差の是正に留意しつつ、住民参加と住民自治を重視し、民主的で効率的な地方自治のシステムをつくるということである。

最近欧州における分権化問題でリーダー的役割を果たしているR. J. ベネットは、地方分権には三つの価値次元があるとしている(R. J. Bennett(ed.), *Local Government in the New Europe*, 1993)。すなわち、①分権的立憲制（constitutionalism）、②住民自治（commune）、③行政的専門性（professionalism）である。このうち、分権的立憲制の立場からすれば、できるだけ大きな地方自治体（地方政府）をつくって国（中央政府）に対抗させる方がよい。いわゆる道州制や300自治体への統合案は、この側面を強調したものであろう。しかし、住民自治の観点からすれば、できるだけ小規模な自治体で、地域コミュニティとの連続性が保障されるような体制をとる必要がある。また、行政的専門性の観点に立つと、開発や環境保全といった側面ではかなりの規模の自治体が求められるし、福祉・保健サービスの充実という側面ではあまり大きな自治体では実効性が薄れるであろう。こうした地方分権化のいくつかの価値次元をすべて満足させるためには、国の役割や財源配分についての再検討、コンミューンを基礎とした小規模単位の自治体の存続、ゆるやかな自治体連合の形成などを基本とする柔らかい分権化（flexible decentralization）を目指すべきというのが、R. J. ベネットの見解である。今、わが国において求められているのも、

道州制や300自治体への統合、合併による大規模な都市型自治体の形成などではなく、現行の府県制・市町村制を前提とした権限と財源の地方委譲、住民自治の拡充、ゆるやかな自治体連合による広域行政の追求等であろう。

このような柔構造的分権制への転換を図るにはどのような税財政システムの改革が必要であろうか。私はここで以下の4点について簡単な提言をしておきたい。

(I) 機関委任事務の廃止と行政事務の再配分

すでに述べてきたように、日本における官治的地方自治の「しがらみ」ともいるべき機関委任事務を廃止し、その多くを自治事務に転換することは、柔構造的分権制への最大の課題の一つであることはまちがいない。

機関委任事務を廃止した場合、それらをどのように国の事務、法定受託事務、自治事務にふりわけかるかという作業は現在進行中のことである。私はかねてから主張してきたように、かつてシャウブ勧告が示した3原則（行政責任の明確化、効率性、市町村優先）を前提とした上で、次のような二つの分野を区別して行政事務の配分をきめるべきであると考えている。すなわち、一つは、土地利用計画や都市計画、地域交通体系の整備や環境・国土保全、地域産業振興等、いわゆるハードなインフラストラクチャーの整備や地域経済発展にかかる行政分野である。こうした分野では思い切った分権化を行い、地域の特性や個性をいかした地方自治体の創意工夫が發揮されるようにすべきである。しかし、もう一つの分野、すなわち国民の生存権や発達権を直接保障するためのソフトなインフラストラクチャーの整備、すなわち社会保障、医療、教育、保健などの分野では、ナショナル・ミニマムの保障と地域間格差の是正のために国が果たすべき役割が明確にされる必要がある。その際、年金・医療保険・失業保険などの所得保障的な分野はこれまで通り国の責任で執行されるものとし、教育・保健・福祉などの公共サービ

ス提供については、自治体の責任による行政分野とすべきであるが、国は全国的な基準の設定と最終的な財源保障に責任をもたなければならぬ。

このような基本的視点に立った行政事務の再配分が必要であるが、その場合でも国の関与は最小限にとどめるべきである。先にもふれたように、地方分権推進委員会の「第一次勧告」では、せっかく土地利用計画や都市計画などを自治事務としながらも、これらの行政事務については国との事前協議、さらには合意（又は同意）が必要であるとしている。これでは、これまでの機関委任事務の場合とあまりかわらないという結果にもなりかねない。こうしたハードなインフラストラクチャー整備の分野においては、国の関与は技術的な助言や勧告など最小限のものにとどめるべきであろう。

(2) 課税自主権の強化と地方税源の拡充

地方自治体の課税自主権を強化する方法としては、「地方税法」を廃止し、「地方税条例主義」を徹底して、各自治体が自由に税目と税率を決定するというアメリカ型方式への転換も考えられる。しかし、この方法は、これまでの日本における伝統的な制度のあり方からみてかなり無理がある。したがって、「地方税法」の枠組みを基本的には残しながら、税率の設定等について自治体の選択範囲をより大きくし、「施行令」や「通達」等による国の統制をより緩和するという方法が採られるべきであろう。

とりわけ、地方の課税権を強化するためには、いわゆる「法定外普通税」の創設について、現行の自治大臣による許可制をせめて届出制に改め、自治体の自由裁量の範囲を拡大する必要がある。それと同時に、住民の地方税に関する発言の場を保障するために、条例制定改廃にかかる住民直接請求権の対象として、地方税や手数料・使用料、分担金・負担金等の問題を新たに加えることを検討すべきである。

私がかねてから主張してきたように、自治体

課税権の強化と自主財源拡充のための有力な手段としては、国税所得税と地方住民税を統合・共通化し、市町村がまず課税・徴収し、その一部を府県や国に「上納」するという方法が考えられる。そのかわり、法人税住民税については国に全面的に移管して、国税法人税に統合し、その一部を地方交付税の財源とする。このような改革を行うならば、地方自治体の税務関係職員の数は大幅に増えざるを得ないし、また、その能力も高まらなければならない。経済の安定成長のためのマクロな税制調整はもっぱら国税法人税をとおして行い、税制を通じた所得再配分は地域レベルで行われるということになる。

このような改革を行った場合、個人及び法人の所得に対する課税の国・地方への配分は、現行では国66%に対し地方34%であるが、改革後は国55%に対して地方45%へとかなり地方の比重が高まる。地方交付税による再配分を含めると、ちょうど現在の配分とは逆に国の33%に対して地方の67%となる。所得課税に関する限り、地方税と一般財源としての地方交付税による税源配分が、現在の国・地方間の実質的事務配分の水準と一致することになる（表3、表4を参照）。

なお、地方自治体の課税権強化のためには、固定資産税の課税標準が現行では自治大臣によって全国画一的に決められているのを改め、それぞれの地域の実情にあわせて自由に設定できるようになることが求められる。そうすることによって、自治体によって自主的に決定される土地利用計画や都市計画とリンクさせて、地区ごとに課税標準に格差を設け、生存権的財産権を保障しながら、開発利益の社会還元の手段として固定資産税を活用するという方向への改革が可能となる（石田頼房『都市農業と土地利用計画』日本経済評論社、1990年参照）。

(3) 地方財政調整システムの改革

国庫負担金・国庫補助金・委託費などからなる国庫支出金、地方交付税、起債許可制度の下

表3 個人および法人所得に対する課税の国・地方間配分(1995年度予算)

(単位:億円, %)

	個人所得		法人所得		合計	
	課税額 + 交付税		課税額 + 交付税		課税額 + 交付税	
国						
所得税等	213,500	213,500	137,260	137,260	350,760	350,660
地方交付税		△68,320		△43,923		△112,243
差引		145,180		93,337		238,517
構成比	(66.9)	(45.5)	(64.9)	(44.1)	(66.1)	(44.9)
都道府県						
住民税等	39,787	39,787	52,653	52,653	92,440	92,440
地方交付税		37,303		23,982		61,285
合計		72,960		76,635		153,725
構成比	(12.5)	(22.9)	(24.9)	(36.2)	(17.4)	(29.0)
市町村						
住民税等	65,801	65,801	21,728	21,728	87,529	87,529
地方交付税		31,017		19,941		50,958
合計		100,948		41,669		138,487
構成比	(20.6)	(31.6)	(10.3)	(19.7)	(16.5)	(26.1)
地方計						
収入額	105,588	173,908	74,381	118,304	179,969	292,212
構成比	(33.1)	(54.5)	(35.1)	(55.9)	(33.9)	(55.1)
合計	319,088	319,088	211,641	211,641	530,729	530,729
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

(資料) 大蔵省『財政金融統計月報』1995年4月。

表4 個人および法人所得に対する課税の国・地方間配分改革案

(単位:億円, %)

	個人所得		法人所得		合計	
	課税額 + 交付税		課税額 + 交付税		課税額 + 交付税	
国						
所得税等	127,635	127,635	165,288	165,288	292,923	292,923
地方交付税		—		△115,702		△115,702
差引		127,635		49,586		177,221
構成	(40.0)	(40.0)	(78.1)	(23.4)	(55.1)	(33.4)
都道府県						
住民税	72,960	72,960	—	—	72,960	72,960
法人事業税		—	46,353	46,353	46,353	46,353
地方交付税		—		46,281		46,281
合計	72,960	72,960		92,634	119,313	165,594
構成比	(22.9)	(22.9)	(21.9)	(43.8)	(22.4)	(31.2)
市町村						
住民税等	118,493	118,493	—	—	118,493	118,493
地方交付税				69,421		69,421
合計		118,493		69,421		187,914
構成比	(37.1)	(37.1)	(0.0)	(32.8)	(22.3)	(35.4)
地方計						
収入額	191,453	191,453	46,353	162,055	237,806	353,508
構成比	(60.0)	(60.0)	(35.1)	(55.9)	(44.8)	(66.7)
合計	319,088	319,088	211,641	211,641	530,729	530,729
	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)	(100.0)

注1 個人所得課税の権限を地方に移譲し、収税の4割を国に逆交付する。

注2 法人事業税を除く法人所得課税の権限を国に委譲し、収税の7割を地方交付税財源とする。

注3 法人所得課税の地方交付税財源のうち4割を都道府県に、6割を市町村に交付する。

(資料) 大蔵省『財政金融統計月報』1995年4月。

表5 国庫補助負担金等の改革試案 (単位：億円・%)

	1996年度		改革方向		
	予算額	構成比	存続	包括補助金化	一般財源化
国庫負担金	90,501	69.3		○	
一般行政負担金	55,459	42.4			◎
建設事業負担金	34,712	26.6	△		
災害復旧負担金	330	0.3			
委託費	886	0.7	△		
奨励的補助金	39,275	30.0			◎
補助金	27,145	20.8			◎
交付金	12,102	9.3	△		
補給金	28	0.0			
合計	130,662	100.0			

(資料) 自治省資料より作成。

におかれた地方債など、国と地方の間の財源調整システムをどのように改革するかは、分権化にむけての税財源構想を検討する上で最も重要な課題の一つ、また、最も困難な課題の一つということができる。また、地方自治体の最大の関心もまた、これらの財政調整財源がどうなるのかというところにある。

国庫支出金の改革については、機関委任事務の廃止に関連して述べたように、ハードなインフラストラクチャーに関しては思い切った分権化の推進、ソフトなインフラストラクチャーについては国による財源保障責任の明確化という原則にそって、次のような基本視点で行うべきであると考えている。

まず、「地方財政法」の第10条の1に規定された、法律にもとづく自治体の一般行政経費にかかる国庫負担金の中には、義務教育、保健衛生、生活保護、社会福祉等、ナショナル・ミニマム保障にかかる重要な事務が含まれている。機関委任事務の廃止とともに、このうちのかなりの部分が「自治事務」に転換されるであろうが、その場合でも、これらの分野については国が財源面での最終的責任を負う必要がある。そのような観点からすれば、この分野についてはただちに一般財源化するのではなくて、義務教育負担金、保健衛生負担金、社会福祉負担金等のように、包括的補助金として残す必要があ

る。ただし、その算定基準設定や交付の手続きについては大幅に簡素化しなければならない。

ただし、第10条の2に規定された道路・河川・港湾等の建設事業にかかる国庫負担金については、国・都道府県・市町村などの実施主体と財政責任を一致させる必要があり、それぞれの地域の個性と財政状況に応じた推進を図る上からも、地方税ないし地方交付税等の一般財源に移行させる必要がある。また、第16条に規定された、国の政策にもとづいて自治体を支援・誘導するための奨励的・政策的補助金についても原則として一般財源化する必要がある。ただ、その場合でも、たとえばホームヘルパーの人件費に対する国の負担分はこの奨励的補助金に含まれているが、これなどは本来第10条の1に規定される国庫負担金とすべきものと考えられる。このように、奨励的・政策的補助金の中にも、ナショナル・ミニマム保障の上で重要と思われるものがあり、個別の検討が必要となろう。

国政選挙や国勢調査などにかかる委託費（第10条の4）については、おそらく法定受託事務となるものが多いと考えられ、そのまま存続されるであろう。また、国有地提供施設、特定防衛施設等に関する交付金の中には存続されるべきものが多いと思われる。

以上のような視点からの国庫補助負担金改革のおおざっぱなイメージを示すと、表5のよう

になる。すなわち、国庫補助負担金等のうち約1割が存続し、4割が包括補助金化され、5割近くが一般財源化されるということになる。

地方交付税についても、これまでたびたび指摘されてきたように、基準財政需要額等の算定方式の簡素化にむけた改革が求められる。地方分権推進委員会の「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」では「補正係数の単位費用化」があげられているが、基準財政需要額の算定基準を思い切って「人口」と「面積」の二つの要素に簡素化することも考えられる。かつて、石原信雄氏は、自治省財政局長時代に、『地方財政調整制度論』（ぎようせい、1985年）を著し、その中で、都道府県の基準財政需要額の実際の算定額と、単純に人口（0.8）と面積（0.2）で按分した場合の配分額とが、きわめて高い相関係数（1982年度=0.981、1983年度=0.997）を示すことを明らかにしている。しかし、石原氏は、「その（地方交付税の）算定内容は地方財政運営のガイドライン的役割をも果たしていることを考えると、結果がたとえ類似していても基準財政需要額を人口や面積であん分する方式に改めることは適当ではない」（同著252ページ）とした。これは、地方交付税がとなる財源保障や財政調整の手段としてだけではなく、国による地方自治体財政運営の誘導手段として機能していることを認め、その機能を保持し続けたいという意志を示したものといえよう。一般財源であってもこのように国による統制と誘導の手段となっている地方交付税を、地方分権化を促進するための財源へと転換するためには、たとえばこのように、「人口」と「面積」を基準にして配分するといった徹底した簡素化を進める必要がある。

また、地方債の許可制度については、「当分の間」が半世紀も続くという異常な事態となっている。この起債許可制度が、国庫補助金や地方交付税と連動して地方自治体財政を誘導する重要な手段となっていることを想起するならば、地方分権化の促進のためには廃止することが望

ましいといえる。自主課税権とともに自主起債権が確立されてはじめて、自治体の財政的自律が保障されると言えるのではないだろうか。

（4）住民参加型財政運営の確立

最後に、重要なことは、国に対する地方自治体の財政自主権を拡充するだけでなく、自治体財政運営への住民参加を促進することである。

自治体財政運営への住民参加の前提は財政情報の全面的公開である。最近の「市民オンブズマン」の運動に見られるように、これまで秘密のベールに隠されていた自治体財政運営の実態が次々に明るみに出されてきているが、こうした財政運営の実態を全面的に市民の前に明らかにする必要がある。同時に、各自治体の全般的な財政状況について誰にでもわかるようなかたちで市民に知らせ、市民の財政問題についての認識を高めていくことも重要である。市民参加型の外部監査制度を設けることも必要となろう。

さらに、自治体の総合計画や年々の予算編成過程への住民参加をどのように保障するかも重要である。大規模な自治体の場合、イタリアの地区住民評議会の事例のように、予算編成と執行の一部を自治体内の各地区単位におろし、その地区内での住民参加を保障するといった方法も考えられる。ただ、これらの方法については、法律等で全国一律に決めるのではなく、しばらくの間は各自治体の創意工夫に待つべきものかもしれない。

ただし、先にもふれたように、自治体の課税自主権拡充との関連で、住民直接請求権の対象に、地方税、手数料・使用料、分担金・負担金等の問題を含めることは、自治体の担当者の立場からすれば、財政運営を混乱させるものとして回避したいという気持ちがあるかもしれないが、やはり住民参加型財政運営にとっては重要な課題である。

以上、私は、柔らかい地方分権への転換に向けて、①機関委任事務の廃止と自治事務の拡大、②自治体課税自主権の確立と地方自主財源の拡

充、③国庫補助負担金・地方交付税の改革と起債自主権の確立、④住民参加型自治体財政運営の確立という四つの課題について述べてきた。こうした転換は、これまでの地方分権推進委員会における作業の実態、あるいは全国自治体の現実等からみて、その実現はかなりむずかしい

ことも確かである。しかし、日本における柔らかい地方分権を実現するには、こうした改革に向けて少しでも前進する必要がある。地方分権推進委員会の「第二次勧告」がそうした改革への第一歩となることを期待したい。