

(「新しい地方自治の創造」日本青年館清溪セミナー実行委員会、平成18年2月発刊所収)

## 地方自治財政の行方

総務省自治財政局地域企業経営企画室長 大西 秀人

### 執筆に当たって

島根県総務部長であった平成12年11月、第5回清溪セミナーで「財政の分権」と題して講演を行った。それから5年が経った。この間、地方行財政を取り巻く環境は大きく変化し、歴史に残る地方分権改革が進展した。そこで、本書の発刊に当たって、講演録に代えて今日の状態を踏まえた上で標題の拙文を記すこととさせて頂く。

### 1 はじめに(地方分権の大きな流れ)

我が国の行政体制は、中央政府である国と地方政府である都道府県及び市町村により構築されている。地方政府の内、市町村は基礎的自治体、都道府県は広域的自治体であり、いわゆる二層制になっている。国全体の行政事務権限を国と地方で、また、地方政府の中でどのように役割分担をさせるかは、それぞれの国の歴史や伝統、政治体制、時代背景等により千差万別である。我が国は、明治政府による近代国家成立の後、国(中央政府)にほとんどの行政事務権限を集中させる中央集権体制により発展してきた。第二次世界大戦後は新憲法において地方自治の保障が成文化され、それに基づき、地方自治法や地方財政法、地方税法といった基本的な法律が作成された。地方自治の制度的枠組みは整えられ、戦前に比較して飛躍的に地方政府の地位、重要性は向上した。しかしながら、事務権限の面では、広範な分野に及ぶ相当量の機関委任事務(地方団体の長が国の機関として所管大臣の指揮命令の下執行する事務)の存在があり、地方団体が自主性を発揮出来る余地は極めて限定されていた。また、税財源の面では、歳入の内、基本的な自主財源である地方税の割合が極めて低く「三割自治」という言葉で揶揄されるような状況が続いていた。

欧米先進諸国に追いつけ、追い越せと国が一丸となって経済発展を目指しながら、国民福祉の基盤を充実させていった時代は、そのような国主導の行政体制が効率も良く、国土の隅々にまで社会経済インフラを整備し、ナショナルミニマムの確保することには好都合であった。しかしながら、高度成長期が終わり、社会経済インフラの整備もかなりの水準で整った段階では、全国一律の基準による行政投資や事務執行は返って非効率であることも多くなってきた。また、住民意識の高まりとともに行政ニーズも多様化、複雑化し、それに応えていくためには必要な財源の裏付けのもとに地方団体の裁量権をより高めて、自主性、主体性を生かした行政展開が求められるようになった。昭和50年代から一部の首長や識者が「地方の時代」を謳いだしていた。また、大平首相が唱えた「田園都市構想」でも地方政府重視の趣旨を国家政策レベルで確認した。ただし、これらの動きに合わせて地方分権についての議論はされていても現実の行財政制度は、ほとんど手をつけられないままであり、中央集権的な行政体制は維持されたままであった。

国政レベルで地方分権への動きが具体化した端緒は、平成5年の衆参両議院において全会一致で採択された「地方分権の推進に関する決議」であった。これをきっかけに国政の場において「地方分権」の重要性、その推進の必要性が明確に認知された。平成7年には「地方分権推進基本法」が制定され、「地方分権推進委員会」が設置された。「地方分権推

進委員会」からは大きな意義を持った累次にわたる勧告が出され、地方分権の重い扉が大きく開かれることとなった。そして平成12年4月には実に475本の法律の改正を内容としたいわゆる「地方分権推進一括法」が施行され、地方分権は実行の段階に入ったと言われるようになった。

この一連の地方分権改革により、「国と地方は対等・協力の関係」にあることが確認され、既述の機関委任事務が廃止され、地方団体が行うべき事務は、そもそも地方団体固有の自治事務と法律に基づき受託された法定受託事務に位置づけられた。地方団体の事務執行における自主性、主体性が制度的に確保され、その裁量の幅は大きく向上した。しかしながら、税財政基盤の面では、ほとんど改革の手がつけられず、今後の課題として後に残された。平成13年6月に出された「地方分権推進委員会」の最終報告書では、「地方分権推進一括法」に集約された第一次改革の確実かつ完全な実施を求めるとともに第二次分権改革の始動に向けて地方税財源充実確保方策について提言がなされた。さらに分権改革の更なる飛躍を展望して「委員会がここまで掲げてきた分権改革の灯火が志を同じくする人々に次々と受け継がれ、やがてこれらの無数の灯火が万灯籠のごとくに延々と連なり、分権型社会への道筋を明々と照らし出すことを、そして、分権改革の成果が各地域で深く耕され、将来のわが国に豊かな稔りをもたらしてくれることを切望してやまない」と締められている。

その後の地方分権改革は、小泉構造改革の一環として政治主導で進められた感がある。そして、当初予想されていたよりも迅速にかつ税源移譲という本質的な改革を伴って行われた。いわゆる「三位一体改革」である。その経過、内容については後述するが、国税から地方税への3兆円の税源移譲が成されることは我が国の財政史上初めてのことであり、画期的な出来事である。国会の地方分権推進決議から12年、そして第一次改革を主導した「地方分権推進委員会」ができてから10年で地方分権型社会を支える税財政基盤の強化につながる税源移譲の実現にまでこぎ着けた成果は率直に評価して良いものとする。

しかし地方分権改革はこれで終わりではない。平成17年11月30日の政府与党合意でも「地方分権に向けた改革に終わりはない。政府・与党としては、18年度までの改革の成果を踏まえつつ、国と地方の行財政改革を進める観点から、今後とも、真に地方の自立と責任を確立するための取組を行っていく。」とされている。

## 2 地方財政の現状と課題

### 国・地方を通じた極めて厳しい財政状況

ご承知の通り地方財政は極めて厳しい現状にある。財政当局は、常に財政の厳しさを強調するきらいがあるが、我が国のバブル崩壊後の財政状況は、まさに破綻寸前とも言うていいほど悪化している。その象徴的な指標が借入金残高の累増である。平成17年度末の借入金残高は、国が602兆円程度、地方が205兆円。重複分を差し引いて純計すると774兆円という途方もない借入金残高を抱えている。地方財政の205兆円は10年前の平成7年度(125兆円)の1.6倍であり、バブル経済崩壊前の平成3年度(70億円)と比べると2.9倍という規模である。

その大きな要因は、バブル経済崩壊に伴って経済が低迷し、税収が減少していった上に、少子高齢化の進展で社会保障費を中心にした義務的な支出が増加したこと、また、景気対策としての国の主導により公共事業の拡大が図られたことがあげられる。つまり、歳入の減少と歳出の拡大による収支のギャップの穴埋めとして、借入金を増額するしかなかった

ということである。失われた10年だのこの間の政策について評価はいろいろあるが、借入金はいずれ返していかなければならない債務である。重く厳しい現実が横たわっている。

ところで、毎年度の地方がやる仕事の財源を確保、保障するために地方財政計画が策定されている。地方財政計画では翌年度の標準的な歳出総額を見積もり、税制改正や国の予算を受け、翌年度に見込める歳入を見積もり、交付税の法定率分を当て込んでその上で歳出と歳入の差を地方財政対策で補填して収支を合わせた上で全体が策定される。平成17年度は地方の財源不足額が11.2兆円となり、それを国の負担で3.5兆円、地方の負担で4.1兆円、それ以外を地方債の増発で賄っている。国の財政当局は地方財政計画による財源保障機能の大幅な縮減までも企図してこの財源不足を地方の歳出削減により解消すべきとしている。しかしながら、そもそも地方交付税法第6条の3第2項は地方交付税の法定率分が必要とされる額と著しく異なることとなった場合には、「地方財政もしくは地方行政に係る制度の改正又は第6条第1項に定める率（交付税率）の変更を行う」とされており、地方財源不足が3年程度続けば、制度改正により財源不足が出ないようにするか、国税の一定割合とされている交付税率を引き上げるべきものなのである。それが、国の財政事情を理由に十分になされないで今日まで至っていることをまず問題にすべきであり、財源不足額の解消について本筋での議論が望まれるところである。

### 三位一体改革

厳しい財政事情の中、地方分権改革の税財政面での取組みとして、税源移譲、地方交付税の改革、国庫補助負担金の改革の三者を一体的に改革していこうとする「三位一体改革」が行われた。前述の通り、「三位一体改革」は、地方分権社会における地方公共団体の税財源基盤の強化を目的として行われるべきものである。従って、改革の成否とともにその中身もその趣旨に添ったものであるかどうか問われるべきものである。特に、国庫補助負担金の改革の内容は、単に国庫補助負担金を統廃合して削減相当額が出ればよいというものではなく、その内容が一般財源化等により、地方の自主性が発揮しやすくなり裁量の幅が広がるといった分権の趣旨に添ったものであることが望ましい。単なる国から地方への負担転嫁だけのものであれば意味はない。

「三位一体改革」は平成14年5月に当時の片山総務大臣が税源移譲案を発表し、6月の「骨太の方針2002」で初めて正式に取り上げられた。その後、「骨太の方針2003」では3年間で4兆円の国庫補助金改革を行い、相当額を基幹税で税源移譲することが示され、「骨太の方針2004」では平成18年度までに3兆円の税源移譲をするとともに国庫補助負担金改革案は地方団体に案を作ってもらうことが決定した。そして、平成16年11月に2兆4千億円の国庫補助金改革案と3兆円の税源移譲を目指すことが政府与党合意として示され、平成17年度に入って残りの国庫補助負担金の積み上げの具体化が行われたのであった。

「三位一体改革」の最終案は平成17年11月に政府与党合意としてとりまとめられたが、国庫補助負担金の改革の中身は結論から言えば、地方団体側から見て十分な内容として合格点を与えられるものとはならなかった。最終段階で大きな焦点となった生活保護費負担金の補助率カットは回避されたが、急遽提示された児童手当と児童扶養手当の負担率の引き下げがそれに替わった。また、最後まで紛糾した義務教育国庫負担金については、地方が提案していた中学校分の一般財源化ではなく、小中学校分全体の補助率を2分の1から3分の1に引き下げることとされた。さらに建設国債が財源だから税源移譲には馴染

まないと財務省が最後まで反対していた施設整備費については、約700億円が一般財源化されることになったが、税源移譲の対象額としては5割の算入にとどまった。それでも、曲がりなりにもどうにか3兆円の税源移譲に見合う国庫補助負担金の改革案はまとめられた。そして、地方団体関係者も一部不満が残るものの今後の第二期改革につなげていくことを要望した上でこの案を受け入れることとなったのである。

#### 地方行革の推進

地方行革の推進も強く求められている課題である。特に、地方公務員の総人件費の抑制については、徹底した行革の推進により進めて行く必要がある。

総務省は、平成17年3月に新地方行革指針を策定、通知し、全地方団体に今後5年間の行革計画となる「集中改革プラン」を平成17年度中に策定・公表するよう要請している。その中で、定員削減の数値目標についても明示するよう求めている。

地方行革を推進していく上で重要なことは、徹底した情報開示と説明責任を果たすということである。まず現状について住民に正しい情報が伝わっていなければならない。比較可能な指標等によりわかりやすく情報が示される必要がある。その上で改革の方向性と考え方を開示し説明していく必要がある。

新地方行革指針では、今後の民間委託等の推進、市町村合併、「団塊の世代」の大量退職などを見込んで、総定員でこれまでの実績である4.6%を上回る純減を目指す、ということをや請している。給与についても特殊勤務手当等の各種手当も含んでその適正化を図るよう求めている。

#### 地方税制の課題

三位一体改革により、所得税から住民税へ3兆円の税源移譲が行われることとなったが、それは、個人住民税所得割を10%の比例税率化することによって行われる。そして住民税で税負担が増減するところを所得税の税率段階を調整することにより税源移譲によって個々の納税者の負担変動については極力抑制することとしている。

この個人住民税のフラット化は3つの大きな意義がある。1つ目はもちろん3兆円の税源移譲により地方の税財政基盤が充実強化される意義である。2つ目は会費的性格を有する個人住民税にとってよりふさわしい制度となるという意義である。国税は所得再分配機能を強く有すべきものであるため、超過累進税率が馴染みやすいが、地方税、特に住民税は地域の会費的性格の税であり比例税率がふさわしい。3つ目は、比例税率化により税収格差が是正されることである。超過累進税率だと所得の高い地域と低い地域で所得格差以上に税収格差が拡大することとなるが、比例税率化によりそれが是正され、ほぼ所得格差と税収格差の程度が見合うこととなり税収偏在の是正につながる効果がある。つまり、税源移譲を受けての個人住民税の比例税率化は、地方税原則である普遍性、応益性、負担分担の原則や税収の伸張性、安定性を満たす誠にふさわしいものとなるのである。

その他、今後、地方分権社会を支えるにふさわしい地方税制として、都道府県税では地方消費税、法人事業税のあり方、市町村税では固定資産税のあり方について、その充実を図る方向での根本的な検討が望まれるところである。さらに進んで、国税と地方税の税目の配分について地方交付税対象税目との関連も含めてよりふさわしいあり方についての検討がなされることが望まれる。具体的には、普遍性、安定性が高く地方税に馴染みやすい消費税を交付税対象税目からはずし、一部を地方消費税化するとともに、法人住民税につ

いては、その税収偏在と不安定性から国税として法人税に含めた形で交付税の対象税目化するという入れ替えなどを検討すべきであると考え、次期改革の大きな課題としてもらいたい。

#### 中期地方財政ビジョンの策定等

地方財政の予見可能性を向上させ、地方団体が経営感覚を発揮して行財政運営ができるよう中期地方財政ビジョンを策定すべきであるとの議論がなされている。現在の地方財政計画は、単年度ごとに財源不足を穴埋めする作業を経て策定されている。従って、地方交付税の総額も毎年の地方財政対策を待たないと判明せず、地方団体が中期的な財政計画を策定しようと思っても、その基準となるべき指標等が得られず、安定的な財政運営が行いにくいとの指摘が従来からあった。また、平成16年度に年末になって急遽地方交付税と臨時財政対策債合わせて対前年度約3兆円、12%もの大幅な削減がなされ、地方団体は予算査定のやり直しを行うなど対応に大わらわとなったという反省もある。そこで、地方財政の予見可能性を向上させ、地方団体が経営感覚を発揮出来るよう、中期地方財政ビジョンというべきものが示されることが望ましいと考える。

### 3 これからの地方自治体の立脚点

#### 少子高齢社会への対応

21世紀の日本社会を展望するとき、最も根源的で大きな課題は少子化が進み、人口減少社会となる中で高齢化が急速に進展することであるのは多くの識者が指摘するところである。国立社会保障人口問題研究所の予測によると2005年に比べ、2030年には総人口は8%減少、15歳から64歳までの生産年齢人口は18%減少し、さらに2050年には、総人口は21%減少して約1億人に、生産年齢人口は36%減少することが予想されている。0歳から14歳までの年少人口も年々減少し、2050年には39%の減になることが予想されている。一方、65歳以上の老年人口の割合は年々高まり、2005年には20%であるものが、2050年には36%になることが予想されている。2050年といっても、45年後。今の20歳が65歳になる年であり、予想もつかない未来ではない。今年成人する人が65歳になった時は、人口が2割減り、3人に一人がお年寄りという社会が来る。多くの人がそのような社会を想像し、何をすべきかを考えることは決して無駄なことではない。むしろ今からしっかりと対策を考えておくことが必要である。

今後の地方財政を考える上でも、各地域、自治体の将来のまち作りを考える上でも、この人口動態予測を十分に踏まえておく必要があるのは言うまでもない。言い換えれば、人口減少と少子化、高齢化に対する対処方策なくして将来は描けないということである。

#### 市町村合併後の展開

ここ10年の地方分権の歩みとともに地方行政体制の大きな変革として市町村合併の進展がある。特に、「市町村の合併の特例に関する法律(合併特例法)」が平成11年に延長、改正され、地方交付税の特例措置の拡充、住民発議制度の拡充、合併特例債の創設等合併をめぐる障害を除去するための措置が講じられ、各地で合併協議が急速に進んだ。合併件数は、平成11年度から16年度までに257件となり、また、申請期限後、経過措置期間中に合併するところが平成17年度に325件となっている。この結果、全国の市町村数は、昭和の合併の前(昭和29年9月30日)の9,895市町村から昭和の合併後(昭

和37年1月1日)3,466市町村、平成の合併を始める前(平成11年3月31日)が3,232市町村、最終的に平成17年度末で1,821市町村(新法分1減含む)と相成ることとなった。

今少し時間を経てから、その情勢の変化を判断する必要があるが、平成10年度末と平成17年度末で比較して市町村数は4割以上少なくなり、その平均面積が116.9平方キロメートルから203.6平方キロメートルに約75%増、平均人口も36,387人から65,234人に約80%増となる。自分たちが住み、基本的な行政サービスを受けている市町村の属性が全国的にこれだけ大きく変わるのである。市町村行政のやり方も大きく変化せざるを得ないだろうし、住民が市町村を見る目ももちろん大きく変わるだろう。、財政等厳しい環境の中ではあるが、市町村に対する期待はこれまで以上に高まっていくはずであり、合併効果を最大限に発揮、活用しながら自治体はそれらの期待や要望にきちんと応えていかなければならない。

#### 4 おわりに(地域振興へのヒント)

国、地方を通じた厳しい財政状況の下、グローバル化の進行とともに国と地方の関係、地方団体のあり方が見直され、地方分権改革が進められていくと必然的に地域間の競争がより激しくなってくる。これからは地域主権、地域間競争の時代だと言われる所以である。そのような中でこれからの地方自治体はどのような地域振興策を推進していくべきなのか。しかし、その答えはア・プリオリに決まってくるものではない。よく言われることであるが、地域振興に王道はないのである。それぞれが自らの地域を見つめ直し、その進むべき道を自ら見つけていくしかないであろう。清溪セミナーを受講された方々を始めとして、地方自治、地域振興に関係する多くの方々の益々の御奮闘を期待し、御活躍を心からお祈りする。

最後に、地域振興のあり方を考える上で私が依るべきものとしている2つの言葉を記して論を閉じることとしたい。

「近者説、遠者来」(論語) - 近い者が喜び懐き、その噂を聞いて、遠くの者が自然にやって来る。そのような政治ができたなら、それが一番いいことだ -

- ・・・地域振興では、自分たちのやりたいこと、自分たちが満足するようなまち作りを心がけるべきということ。周りの人がどう思うかばかり気にしたり、お仕着せのものはだめ、ということか。

「桃李不言、下自成蹊」(史記) - 桃やスモモは花も実も美しいので、自然に多くの人が集まってきて下にいつの間にか小径ができる -

- ・・・何も言わなくても美しいもの徳のあるものには自然と人が寄り集まるのでその道ができるということ。地域振興でも宣伝ばかりに頼らず、自らを磨き、良いもの、本物を求めるべきであるということか。