

地方財政制度の改革課題の中心にあるもの

小 西 砂千夫

1. 国の財政と地方財政の違い

国家財政と地方財政の違いについて、担っている機能に注目して整理する考え方が伝統的にある。マスメディアは財政の機能を、公共サービスの提供である資源配分機能、所得格差の是正である所得再分配機能、景気変動や物価水準のコントロールである経済安定機能に分けている。そのうち、公共サービスには、その便益が及ぶ地域的範囲（スピルオーバー）に限界があるので、国全体に便益が及ぶサービス（外交や防衛が典型）は国が供給するが、地域に限られる公共サービスは地方が担う地域公共サービスとするという分担ルールが成り立つ。そこに地方政府（自治体）の役割の中心があると見なされる。

もっとも、国は地方を供給主体というよりも供給手段として委託するケースもあり（典型が生活保護）。また国と地方が相互に関与するという考え方がされている公共サービスもある。また、地方は所得再分配機能を持たないが、地方交付税を通じて地域的所得再分配が行われているという整理の仕方もある。国家間と比較すると、地方間では住民移動が自由なオープンシステムであるので、所得再分配機能は国が持たざるを得ないという解釈も伝統的にされてきた。

国と地方の財政制度の違いについては別の見方も成り立つ。国は国民という納税者に対して受益と負担の関係を通じて財政活動を行うとともに、市場を通じて資源や資金を調達し、市場と向き合うことになる。それに対して、地方の場合には、マイクロである個別の地方政府（自治体）とその自治体への納税者・市場との関係と

いう視点だけでなく、マクロである地方政府（自治体）全体と地方税を負担する国民の総体や市場との関係の両方があり、その両方に目配りをする必要があることである。

地方政府（自治体）にはマクロである集団にも「総体」としての意味があるということは、地方政府（自治体）相互の関係が重要であるということでもある。わが国の地方財政制度の背景にある考え方から導かれる地方自治体間の関係は、基本的に相互扶助であり、地方団体は全体でひとつの共同体を形成しているといえる。共同体には、共同体内部の構成員同士が守るべきルールがあり、共同体は全体として共同体以外（国全体の納税者や市場）との関係を結ぶことになる。国家財政と地方財政の違いは、地方財政にはマクロとマイクロの二重構造があり、マクロにおいて地方政府（自治体）は相互に扶助する共同体の関係を持っているという視点である。

2. 地方財政制度の基本とそれへの批判

1) 地方財政の基本は「事務配分に応じた財源保障」

国は唯一の主権者であって、地方は地方政府と呼ぼうが地方公共団体と呼ぼうが、主権者ではない。したがって、地方分権というのは正しいが、地域（地方）主権というのは言葉の定義として間違いである。もしも地域に主権があれば、中央または全体に対する「地域」という言い方は当てはまらないからである。アメリカの州は主権を有しているが、主権ないしは国を意味する state であって local とは呼ばれない。

国は主権者として、本来負うべき事務の一部を地方に配分している。その配分している事務を量・質ともに拡大したり（いわゆる権限移譲）、事務配分を法令等で明文化したり、あるいは法令等による義務づけや基準づけの緩和（いわゆる規律密度の緩和）をすることが、地方分権ということになる。

国は地方に事務配分をしていることに応じて、事務配分にふさわしい財源を確保しなければならない。どこまで丁寧に財源を保障するかについては、国によっても歴史的にも大いに変わってくるが、基本的にラフな財源配分ではなく精緻な財源保障制度でなければ地方自治の重要性に対して配慮した形であるとはいえず、地方が担うべき事務の種類が多いほど丁寧な財源保障をせざるを得ない。事務配分にふさわしい財源保障がなければ、地域間の格差が大きくなるからである。

地域間の所得格差の是正について、程度は時代によっても世論によっても変わるが、国民統合のためには必須の条件である。国としての求心力を働かせ、安定した国家体制とするためには、地域間の所得格差是正が欠かせない。それをおろそかにすれば、国は少なくとも潜在的に分裂の危機をはらむこととなる。あえて偽悪的な言い方をすれば、地域間の所得再分配である財政調整は、制度として国民統合を進めるための「統治の知恵」でもある。地方財政制度が持っている「相互扶助や共同体の思想」と「国民統治」は背中あわせの関係にあり、国が地方に対して行政任務を配分する程度が大きくなればなるほど両者の関係は深くなる。この点を無視して、地方自治制度や地方財政制度についての改革を構想することはきわめて危険である。

地方への行政任務への配分が小さい場合には、国家財政を通じて、直轄事業などの形で地域間の所得格差の是正が行われることになる。国の予算書に、公共事業や経常サービスの「箇所づけ」が明記されない限り、国家財政が地域の所得再分配をどのように変えたかについては明ら

かにならない。それだけに、狭義の政治を通じて地域格差を是正する余地が大きくなる。その場合、政権の裁量権が働きやすいという側面もあるが、そのことが政争を激化させたり、一種の不透明性をもたらすことが反作用として考えられる。

わが国が典型であるが、国の行政組織が小さく、地方が行政サービスの提供を担うことが前提とされ、地方に多くの行政任務が任されているケースでは、精緻な地方財政制度を通じて、「事務配分に応じた財源保障」を達成することが必至である。その場合、国の関与が強いものについては国庫負担金制度を活用することが考えられるが、国の関与を弱めていく地方分権の流れのなかでは、特定財源でなく一般財源である地方税および地方交付税等によって財源保障することが適当であることになる。つまり、国が地方に事務配分している以上は、それに応じて財源保障することは前提であるが、規律密度の緩和が進むことによって、財源保障の手段は特定財源ではなく、一般財源を中心とすべきであるという流れになる。

2) 地方財政制度への批判

現在、わが国では、特に学界を中心として、地方財政による財源保障が手厚すぎるという批判や、財源保障そのものが問題であるという批判が多い。財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会などはとりわけその傾向が強く、地方交付税の削減や、長期的には廃止すら提言している。そうした批判には応えていかなければならないが、そのためにもそうした批判の根源がどこにあるかを見極めなければならない。

財源保障そのものは、程度について異論はあるものの、当然行うべきことであり、本来は疑問の余地のないところである。にもかかわらず、財源保障自体が批判されるのは、先に述べた「統治の知恵」がいわゆる戦後の雰囲気から現代までの時間的経緯のなかで、まさに「偽悪的」と述べたように、理解されなくなってきたこと

が根本にあるように思われる。あるいは、形を変えた階級闘争である「官僚批判」が「統治」そのものをマイナスに見なす傾向が近年の改革ブームを後押ししていることにも注意が必要である。精緻な制度は民主主義的でないという言い方があるが、まさに大衆民主主義は統治の仕組みには冷淡であり、その点を無視して改革を断行すると後世に禍根を残しかねない。

また、財源保障の程度が行き過ぎであるという批判の背景には、都市と農村の政治的バランス感覚の変化があることは見逃せない。都市から農村への所得移転は、高度経済成長時代には社会的正義とされたが、近年ではそのような政治的な雰囲気はすっかり消えて、農村が過剰に厚遇されているという都市住民の声が政治に強く反映されるようになってきている。小泉内閣から安倍内閣に流れている市場主義的な改革は、そのような政治バランスの変化に乗ったものであるといえるだろう。そのようなバランスの変化は、おそらく、都市住民のなかで農村出身者の割合が減って、都市生まれの二世・三世の世代が増えたことと関係が深いと思われる。地方選挙区の政治家自身のなかで都市生まれの二世議員が増えていることも影響している可能性がある。

学界のなかにある地方財政制度への批判は、筆者から見れば「物言わぬ制度のせいにする」議論であるように映る。確かに地方財政にはさまざまな非効率や不正の類が存在する。個別団体の財政状況も次第に深刻になってきている。そのなかで、地方財政の非効率を、地方財政固有の制度に起因するという解釈が次第に学界のなかで支持されてきている。伝統的経済学では、経済主体は合理的に行動することが前提とされてきており、そのなかで制度的ファクターが経済行動を歪ませ、非効率な資源配分結果をもたらすという発想は、一定の学問的訓練を受けたエコノミストならば自然に持つものである。その構図のなかで、地方交付税や財政再建団体制度のような地方財政固有の制度が批判され、地

方財政の非効率の原因であると解釈される傾向がある。

しかし、地方財政の非効率性の原因は、制度的要因よりも、自治体の組織運営における意思決定やガバナンスに求めることの方が筆者の実感にあっている。端的に言えば、自治体が財政赤字に悩むのは、納税者からたとえ厳しい批判を浴びても、財政健全化のために歳出削減を実行するという、本来回避できないはずの意思決定を目前にして、なお「決められない」からである。役所のなかで意思決定の仕組みを空洞化する力が働いて、無責任体制を作り上げてしまうことに、財政悪化の原因を求めるべきではないか。つまり主体が合理的に行動するどころか、逆に誰も決めない仕組みに安住しているからではないか。むしろ、合理的行動は、無責任体制を作り上げるところに観察されると見るべきではないか。そのときに、地方財政制度は地方財政の悪化の主たる原因であるとはいえない。「物言わぬ制度のせいにする」議論は学界にとどまらず、現実の制度改革にも大きな影響をもたらしている。そのために、無用な制度改革の議論に不要なエネルギーが割かれる傾向があることは大きな問題である。

地方財政への批判のなかでもっとも重く受け止めなければならないのは、マクロである地方財政計画の収支バランスがとれていない（あるいは収支均衡を積極的に図るメカニズムが機能していない）ことである。地方財政計画の歳出と歳入から出てくる地方交付税で埋めるべき財源不足と国税5税収入の一定割合である交付税財源との間でギャップが（一定期間以上）生じるときには、地方交付税法の規定では、交付税の法定率を引き上げることが原則であり、それに沿った制度運営が行われなければならない。しかしながら、事実上、それに沿った交付税の法定率の改正といわれることはあっても、歴史的に見てそのものずばりの改正はされたことがない（これも一種の「決められない」構図の典型であるが）。つまり、地方交付税制度は、地

方財政計画の積極的収支均衡という意味で（税収が増えて結果的に均衡するというような意味ではなく）、安定的な制度運営が担保されているとはいえない。ここであげた批判のうち、少なくともその点は見直しが必要であり、詳細は次節で述べる。

3) 狭き門としての地方財政改革

地方財政に対してはいま逆風が吹いている。相互扶助の精神も国家統治の知恵も社会制度を支える重要なポイントであるが、世論としてはほとんど受け入れられないという問題がある。地方交付税ではなく地方税を中心とした歳入体系にし、地方交付税の不交付団体を増やすことが求められている。

しかし、不交付団体は、地方財政計画をめぐる利害関係から中立的であるので、地方団体全体の共同体に対して冷淡である。地方交付税の制度運営をめぐる、交付団体と不交付団体、交付団体であっても豊かな団体とそうでない団体との利害関係は対立する。全国知事会などの地方6団体は結束することで大きな政治的力となるが、その結束を維持するには利害の違いが大きすぎない方がいい。共同体の結束を守ることだけならば、不交付団体はできるだけ少ない方がいい。不交付団体が増加することは、それだけ利害の溝が深まることとなる。

地方交付税を圧縮することを制約条件として考えると、財政調整機能は地方交付税だけでもっぱら頼るわけにはいなくなるので、国庫負担金等による財政調整（不交付団体への交付基準を変えるなど）や、地方税による調整機能を図らざるを得なくなる。それはそれで相当大きな問題であり、交付団体と不交付団体との利害関係を厳しいものとする。そこで地方団体は、改めて相互扶助の関係にあることを自覚することになる。

近年、曲がりなりにも進んできた地方分権改革は、全体として都市と農村の格差是正の程度を縮める方向であり、小泉内閣における三位一

体改革は、格差拡大と引き替えに進んできた側面がある。それどころか、竹中平蔵総務大臣の時代には、市場主義的な改革の流れが大きく加速した。その結果として、財政調整制度は少なくとも長期的には縮小の方向が打ち出されている。竹中総務大臣の下で構想された新分権一括法は、規律密度の緩和を財源保障への根拠崩しに用いるという、およそこれまでの分権改革の文脈からは遠い発想を秘めたものであると思われる。国が地方に事務配分をする以上、それにふさわしい財源を保障するという当然の論理でさえ否定されたいへんな改革の時代となっている。地方分権改革は重要な課題であるが、無防備に進めていくと、格差拡大をもたらす、国民国家の求心力の低下をもたらすという大きな反作用を呼び込むことにもなりかねない。

しかし、地方分権改革は一種の旗印であり、地方6団体の結束も地方分権改革の推進によって維持されている側面がある以上、地方分権改革の旗を降ろすわけにはいかない。その一方で、地方分権改革は、これまでの経緯を見るなかでは、地域間の財政力格差の拡大と地方財政制度の根本部分への揺さぶりという逆風をもたらしている。そうした好ましくない影響を被らない分権改革を構想することは、たとえば地方6団体の下で設置された新地方分権構想検討委員会などで担われてきたが、そうした論調は多数派ではない。その意味では、地方分権改革はまさに狭き門から入るものというべきものであり、注意深い改革推進が求められている。

3. 地方財政における受益と負担の一致とは

1) 受益と負担は限界概念

地方財政を論評する際に、「受益と負担の一致」といわれる概念がある。地域ごとに受益と負担は、本来は一致しているのが望ましいが、それが難しいので最低限の格差是正だけは行うという論理が、財源保障は望ましくはないが財政調整はやむを得ないという経済財政諮問会議などで行われる論調につながってくる。しかし、

受益と負担が地域的に一致しているのが本来の姿であるという論理は本当に正しいのだろうか。

たとえば、政府予算の最適規模を決める場合には、財政支出に対する純便益（公共サービスからの便益の総額から、それを提供するために必要な税負担がもたらす不効用を引いたもの）が最大になる歳出水準が望ましいので、その際には、

[限界純便益がゼロとなる予算規模]

= [限界便益 - 限界負担 = 0 となる予算規模] となるので、限界便益 = 限界負担という考え方は成り立つ。すなわち、受益と負担の一致は、限界概念でとらえれば、予算規模の最適水準を導く条件である。もちろん、その条件式が成り立つためには、予算規模に対する限界満足度が連続に遞減するなどの前提条件が必要であるが、ここではそれ以上詳しくは触れない。

しかし、通常、受益と負担の一致とは限界概念ではなく、平均概念で議論されている。平均概念の場合には、受益と負担の一致とは、単に財政収支が（自前の財源で）均衡しているというほどの意味でしかないので、せいぜい「他人の金を当てにするな」と言っているに過ぎない。ということは、「受益と負担の一致が望ましいから財政調整は最低限にすべきである」というのは、同じことの言い換えでしかなく、相互扶助であるという理念をどちらかといえば否定しているのであって、論理として成り立っているわけではない。また、財政収支が均衡していることが望ましいというのは、財政活動である以上、毎期なのか長期なのかは別として、これもまた当然のことである。

2) 深刻な地方財政計画における収支ギャップ

地方財政における財政収支とは、マクロ（すなわち地方財政計画）における財政収支と、ミクロ（すなわち個別団体）における財政収支の2つの側面に分けて考えるべきであり、それに分けて考えるということは、ミクロにおける財政収支は、財源保障機能・財政調整機能を含ん

だものであって、地域ごとの受益と負担の一致などという論理にはならない。地方財政が国家財政とは異なる点は、マクロとミクロの二重構造にあると整理するならば、その点はむしろ当然である。地方財政制度は、わが国では、制度発足以来、長くその文脈で運営されてきた。

そこで、前節でも述べたように、地方財政計画における財政収支の不均衡（あるいは積極的収支均衡を図るメカニズムが機能していないこと）は問題視されるべきである。その点は、現行の地方財政制度運営のほとんど致命的ともいえる欠陥である。もっとも、その点は、総務省の問題であるとか、財務省、あるいは各省の問題であるといったような犯人探しをするようなものではない。ましてや新型交付税が学界などで支持される理由である、「算定の不透明性」によるものではない。交付税の算定は地方財政計画で決まった総額を、各団体に基準財政需要額として「配分する」ルールであって、それ自体、総額とは関係がないものであるからだ。

わが国の場合には、筆者の見るところ、国民が持っている公共サービスに対する値頃感と税負担に対する値頃感が違いすぎて、財政収支の均衡をもたらすにはあまりにも税負担増に対するコンセンサスがないうる現状がある。小泉内閣が掲げた小さな政府像は、公共サービスの満足度の水準が高すぎるという批判に伴うものではなく、税負担増に国民が応じないという現実に応じたものであって、政府支出の無駄を圧縮すれば、サービス水準を大きく下げないで財政再建はできるという幻想を期待させた側面は否定できない。その犠牲になっているのが、公務員の人件費であるが、それだけではとても追いつかないという現実は無視されがちである。

増税という手段を封じているだけ、財政再建の途は事実上閉ざされているが、そのなかでも財政当局としては何事か努力をしなければならぬ。そのなかでまず公共事業費がやり玉に挙がり、次いで公務員の人件費、そして福祉サービスの歳出増にキャップをはめたあとは、金額

的に大きな地方財政を攻めることしか残されていない。それが近年の財務省による地方財政への攻撃につながっていると思われる。もっとも、財務省としては、地方財政制度の制度的欠陥を問題にしているようでいて、地方財政計画と実際の決算との決算乖離を問題にしたり、国と地方のプライマリー・バランスのバランス論を持ち出しており、そこでの落としどころは、地方財政計画における財政収支のギャップを埋めるのは、国の負担ではなく地方の負担にしたいというところに尽きる。本音としては、国債の累増を防ぐためには、地方の借金が増えようが減ろうが問題なく、そのための手段を選ばないというところではないかと思われる。裏を返せば、地方財政計画の収支ギャップがなくなれば、地方財政制度のあり方は批判されないのであるから、その点について早く一定のめどをつけることが重要であるということである。

3) 地方財政計画の収支ギャップの構図は国家財政にも共通

それでは、そもそも地方財政計画の収支ギャップはなぜ一致しないのであろうか。一言でいえば、地方財政計画の歳出を決める論理と、歳入を決める論理が決定的なところで結びついておらず、バブル期のように、税金が思わぬほど伸びたときには収支は均衡しむしろ余るという現象になるが、バブル崩壊後の不況のように税収入が極端に落ち込んだときには財政収支はまったく赤字になってしまい、それを調整する手段がほとんどないということである。

もっとも、歳出と歳入が別々に決まっていることで、収支均衡を積極的に図る手段が内在されていないのは、地方財政だけでなく、そもそも国家財政に根本的にある問題でもある。歳入は与党の財政調査会が決定権の多くを握っており、歳出は財務省主計局で調整しているものの、両者との有機的な連携はなく、財政収支を積極的に調整できないということによる。その構図は、基本的に地方財政計画にも共有する。地方

財政計画の歳入の柱である地方税も与党の税制調査会のグリップするマターであるし、国税が決まることでその一定割合である地方交付税収入も間接的に握られている（交付税の法定率を動かせばそうではないのだが、そこを動かさなければ、歳入は基本的に税調マターとなる）。

一方、歳出は、給与関係費はいわば公務員制度の延長として決まる世界であるが、公務員定数だけは調整項目なので、そこを使って減額がされている。投資的経費は、国の公共事業に関する伸び率と連動している。また投資的経費と一般行政経費の補助事業費は、国がシーリング等で決める補助金に連動するだけである。公債費は、過去の投資的経費の財源内訳として決まる地方債発行額から出てくるものであるので、それも投資的経費の結果としてタイムラグを持って決まるものである。したがって、地方財政計画のなかでハンドリングできるのは、かろうじて地方財政計画上の地方公務員の定数削減を通じた給与関係費であり、投資的経費の伸び率であり、一般行政経費の単独事業分だけである。小泉内閣における歳出・歳入一体改革でも、地方財政計画の見直しは、その3点にとどまっている（一般行政経費の単独事業分は、決算乖離を是正してきた経緯もあり、同額で維持にとどまっているが、あとの2つは削減する方針となった）。

以上のような地方財政計画の歳出のうち、給与関係費や単独事業の金額などは、いわば、地方にとって財源枠として決まっているものであって、地方から見ればフレームとして所与ではあるが、内容についての縛りがあるわけではない。また、その部分を地方財政計画で枠取りをして、地方交付税で保障することによって地方自治が担保できているということになる。地方交付税で本来的に支えているのは、単独事業であって、国が決めた補助事業の補助裏ではない。その単独事業の量をどこまで保障するかを決める際に、国税である交付税財源がキー・ファクターになるのか、地方税であるのかが、本稿でいっばん

問題にしたい点である。前者ではなく後者であるべきであり、その際には地方税の標準税率の引き上げや、地方税の一部を交付税財源とするなどの制度改革が必要となる。

このように、地方財政計画の歳入と歳出は、財政収支の均衡を図るために同時決定されるものではなく、それが財政均衡を実現するにはあまりにも調整力として脆弱である現状をもたらしているのだが、国家財政の財政収支均衡がまったくおぼつかないのとそっくり同じ構造であることに気がつかされる。したがって、地方財政だけに問題があるという認識は、あまりにもバランスが悪い。

4) 地方税の標準税率で地方財政計画の収支均衡を

ところで、地方財政における受益と負担の不一致とは、受益する者と負担を決める者が不一致という「主体の不一致」という意味でとらえるのであれば、大いに意味のある指摘である。予算規模が適正であるかどうかは、税負担を行っている者が受益を勘案してどこまで税負担を行うかを意思決定するという構図のなかで決まってくる。まさに負担増に伴う限界不効用を相殺する受益増の限界便益があるところまでは予算規模を拡大すべきであるという論理である。それは地方財政では、「マクロである地方財政計画ベースで考えるべきもの」ということが、本稿で強調したい地方財政制度の解釈のあり方である。ふつうはその論理をミクロの個別団体のレベルで発想するので、地方交付税に対する批判をもたらす結果となりがちである。マクロの地方財政計画ベースで見ると、発想は大きく変わるはずである。

現在の制度では、地方税は、毎年度の地方財政計画の決定においては、所与のファクターである。また、地方財政計画の歳出もほぼ自動的に決まり、本来的な収支均衡のファクターは、交付税の法定率であるが、それが封じられているので、足りない部分を地方財政対策としてど

のように借入金で埋めるかに大きなエネルギーが、毎年度、財務省と総務省との間で割かれる。その際に、本来の当事者である地方団体は、その決定プロセスにまったく関与せず当事者ではない。交付税の法定率が引き上げられて、地方財政計画の収支ギャップが解消されたとしても、地方団体からすれば何ほどのこともなく、臨時財政対策債がなくなってよかったとなるだけにとどまるかもしれない。

本来は、当事者である地方団体が、地方6団体などの形をとって地方団体の総体として、地方財政計画の歳出の規模の決定に当事者として加わる代わりに、財政収支均衡のキー・ファクターは、現在の法制度の下での交付税の法定率ではなく、地方税の標準税率であるべきである。そうなると、地方団体は総体として、マクロである地方財政計画に対して、歳入と歳出の同時決定という形で、「財政交換」に参加することになる。その形が達成されない限りは、地方財政はどこまで行っても借り物の姿であり、財政制度として自己完結したものにならない。そのときに、たとえば、補助事業や国の関与の強い事業については、交付税の法定率の調整で財政収支の均衡を行い、国の関与の弱い単独事業については、地方税の標準税率で調整するなどの形が考えられる。いずれにしても、地方税の標準税率を引き上げて、国の関与の少ない地方単独事業の財源をマクロである地方財政計画ベースで確保することが、健全な財政収支をもたらす手段であり、そこに地方財政制度の趣旨を変更することが、地方財政にとって、おそらくコペルニクスの発想の転換ということになるだろう。

実際、目先のことだけをいえば、おそらく地方財政計画の収支ギャップは、歳出・歳入一体改革のシナリオが実現していけば近い将来回復する（平成19年度には財源不足は4.4兆円となり、15年度の17.4兆円から大きく圧縮された）。しかし、歳出・歳入一体改革では、地方の歳出は相当厳しく圧縮され、その一方で歳入は経済

成長に伴って増えていくシナリオであるが、それでは、いかにも収支ギャップの解消だけを優先させたものであり、地方財政サービスの充実には応えていくことはできない。大きな政府とまではいかずとも、中規模の政府をめざすとすれば、税負担の増をしてでも一定規模の歳出をめざすという選択肢はないことになる。それを実現していくためにも、地方財政制度において、マクロの地方財政計画ベースでの財政交換が実現する仕組みが求められる。また、そのような形が実現したときに、地方財政とは、相互扶助の仕組みであり、共同体の思想で作り上げられていることが明確なものとなる。現状では、総務省によって作られた共同体としてのフレームのなかに同居しているだけであり、それでは共同体の意義が薄れてくるのもやむを得ないところであろう。

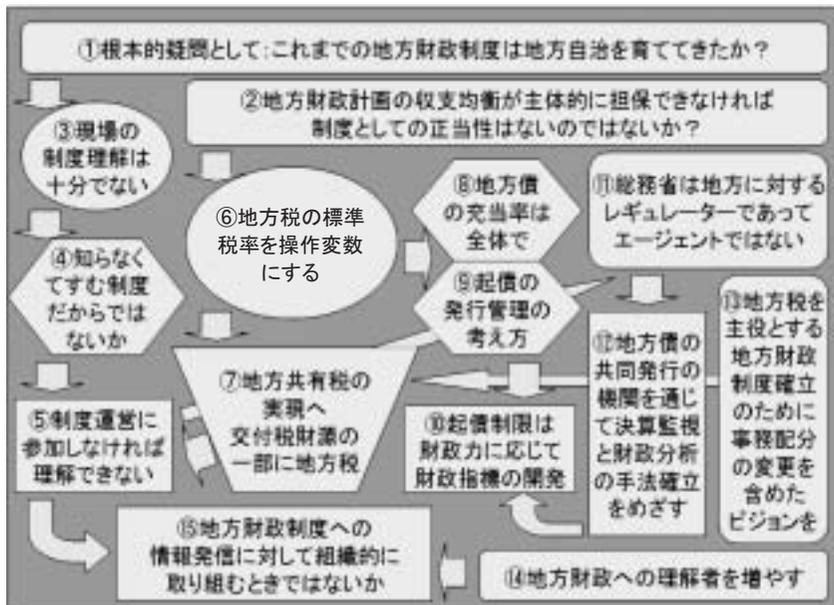
4. 地方の制度運営への参加を通じて長期課題を克服すべき

1) 長期的課題の全体像

前節で述べたマクロの地方財政における財政交換を実現する上では、もちろん少なくとも2つの大きな困難が伴う。ひとつは、地方税といえども与党の税制調査会のグリップの範囲であるという前提をどのように覆せるかという点である。もうひとつは、マクロの地方財政計画に関する収支に地方が関与するためには、地方が地方6団体などの形で意見集約を行う必要があるが、地方6団体での意見集約は、容易ではないという現実があることである。都市と農村は利害が異なるし、財政力に恵まれた団体とそうでない団体、特に、普通交付税の交付団体と不交付団体の利害は激しく異なる。その点は、どうしても克服すべき課題である。

それらを問題意識として踏まえて、地方財政制度の長期課題をまとめたものが図1である。以下では、この図をもとに、地方財政改革のあり方についてさらに踏み込んで考察しよう。

図1 地方財政制度改革の課題



2) 当事者が中身をよく知らなくてもよい制度の功罪

まず、①で「根本的疑問として：これまでの地方財政制度は地方自治を育ててきたか？」という問いを掲げている。筆者の実感として、「③現場の制度理解は十分でない」としたように、総務省における地方財政制度の制度運営と、自治体における制度理解との間のギャップは相当大きい。意識を持って総務省における制度運営の動きを的確に理解できている自治体職員は、意外なほど少ない。自治体関係者ならば、総務省からの情報に直接接することができるにもかかわらず、ある種のマスコミ情報を介した理解に引きずられがちである。総務省に限らず、中央省庁の情報発信力はけっして強いとはいえない。その点は「⑩地方財政制度への情報発信に対して組織的に取り組むときではないか」と述べている通りである。

ただし、知っておかなければならない情報ならば、たとえ理解しにくくても、ある程度は浸透するはずである。いうならば「④知らなくてすむ制度だからではないか」ということである。つまり、自治体担当者としては、中央省庁での緻密な制度論や、財務省との間の駆け引きなどは知らなくても何とかなる制度であって、「知っておくべき」だから「知っているはずである」などと総務省が期待することはおのずから無理があるということである。地方は、地方財政制度の運営の当事者でなく、そのことが制度運営上問題であると述べたが、そもそもそれが地方自治を育ててこなかった根源的な理由となるのではないか、ということである。つまり、何らかの形で地方が地方財政制度の「⑤制度運営に参加しなければ理解できない」のではないか、ということになる。

近年の地方財政制度改革はよく言えばダイナミックであって、注意深く改革を進めていかなければ、地方財政制度を支える基盤ごと崩れてしまうような危うさを切り抜ける必要に迫られている。地方分権改革推進会議における交付税

改革や、三位一体改革、その後の歳出・歳入一体改革、すべてに同じ危険がはらんでいる。そのなかには駆け引きの議論や、大義を守るための妥協もないわけではない。その文脈は複雑であり、制度運営をしている側から見なければ、実際の動きは立体的には見えない。地方自治体は、制度改革の議論にほとんど直接参加はできないが、しかし当事者である。にもかかわらず、味方の後ろから鉄砲を撃つような議論が地方から出てくることがある。当事者に趣旨が十分浸透していない制度であるならば、地方自治制度が地方自治を育てたとはいえないのではないか。

それでいて、地方の総務省への依存心はけっして小さいとはいえない。財政調整制度を必要としているということ、依存心があるということはけっして同じではないはずだが、現実には依存心ともいうべきものがあり、それを背景とした地方の総務省批判が感じられる局面がときに表れる。市町村にあっては、国批判だけでなく都道府県批判がそれに加わる。地方の精神的自立を育てるということで、総務省はこれまで積極的な展開をしてきたとはいえ、また、なぜ精神的自立が完全でないのかということへの反省も十分でないように思われる。その点が、地方財政制度や地方自治制度の長年の運営のなかで、最大の課題として認識されるべきである。

3) 収支均衡が担保されない財政制度は問題

次に、「②地方財政計画の収支均衡が主体的に担保できなければ制度としての正当性はないのではないか？」は、筆者から見て現実の制度運営の上でもっとも大きな瑕疵となっている点である。この点は、前節ですでに言及した。ここでは「⑥地方税の標準税率を操作変数にする（あるいは、交付税の法定率の調整同様に操作変数に加える）」ことが抜本的な改革のポイントであると述べてきた。そのことは、「⑦地方共有税の実現へ：交付税財源の一部に地方税」につながっていく。

地方共有税は、新地方分権構想検討委員会で

検討されたものであり、その概略は次の通りである。その中間報告では、「分権改革の税財政面での具体的方策」は「税源移譲とともに、「地方交付税」を「地方共有税」に改革し、それに伴って「法定率を見直し、特別会計に直入、特例加算・特別会計借入を廃止」を謳っている。その趣旨は「地方交付税が、国から恩恵的に与えられるものではなく、『自らの財源を他の自治体のために融通しあうことにより、全ての自治体が国に依存せずに、住民に対して一定水準の行政サービスを提供できるようにすべきである』との考え方に基づく、セーフティネットとしての性格を持つものであることを、その制度上、明確にするため」である。そのために、入り口ベースでは地方共有税（出口ベースでは地方共有税調整金）に名称を変更し、国の一般会計を通さずに、「地方共有税及び譲与税特別会計」に直接繰り入れ、現在の財源不足を解消し、あるべき公共サービスの水準を達成するために地方財政計画の歳出規模を、将来的に拡大していくため、地方共有税（地方交付税）の法定率の引き上げを行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行うものとし、3年から5年に一度、地方共有税（地方交付税）の法定率の変更を行うとともに、必要に応じて地方税法に定める税率の変更も行うなどとされている。

また、「委員の中には、『地方共有税の運営や地方税法の税率の変更に、地方の意見が反映され、その決定への参画を深めていくことによって、地方共有税は、地方交付税のような国から地方への垂直的財政調整から、地方の合意に基づく水平的財政調整に性格を変えることとなる。』との意見もある」とされているように、地方共有税は地方交付税の性格を変えることになるという解釈がある。

この地方共有税は、名称こそ周知されるようになったが、その具体的な構想については、細部では明確ではなく、ひとによって制度の内容についてのイメージが微妙に異なる。そのなか

で筆者は次のように考えている。現在の交付税財源を特別会計直入にして一種の「治外法権」にすることは、地方から見ればよいことであるが、現在のように「地財対策」で財源不足額を埋めるための財務・総務両省の折衝が重要となっている状態でそれを行うのは、必要な財源が確保されないリスクがある。また財源不足の問題が解決されたとしても、特会直入だけならば、地方交付税の名称の変更にとどまり性質の変更にはならない。

そこで、地方共有税では、後述する地方行財政会議等を通じて、地方共有税の制度運営に地方が参画し、地方共有税とともに地方税の標準税率の変更を通じて、地方財政計画上の財源不足の解消を図ることができればまさに「地方が共有する税」であるという考え方が明確になる。

さらにそこから飛躍して、地方税のうちの一部は、地方共有税の財源として、地方共有税の特別会計の財源とすることが考えられる。ここでは富裕な地方自治体の財源だけを水平調整として拠出するのではなく、地方税の標準税率の一部を共有税財源とすることで、全団体が拠出する構想である。富裕団体は拠出するが地方共有税という反対給付がないので財源調整がされる。このように、地方共有税は、地方税を財源として組み込むことで、一層、制度運営の幅が広がることとなり、またその結果、地方交付税とは異なる共有の財源としての性格であることが明確となる。

もっとも、地方税を財源とする地方共有税を構想すれば、地方財政計画で保障している歳出を国税で保障する部分と地方税で保障する部分に二分するという、不毛な議論に引きずり込まれる懸念もあることから、その構想が現実の制度としてソフトランディングするかどうかの判断には慎重にならざるを得ない。また実際に共有税財源になる地方税収の配分を決めるにあたっては、厳しい政治判断が予想されることから、その点についても慎重な判断が求められる。

4) 地方が参加する具体的な場の設定

現在の制度では、地方税といえども国の法律に基づいて標準税率は決められており、国会に決定権がある。また与党の税制調査会が、税制改革に関する政治的決定権を一手に握っている状態では、地方がいくら発意しても、標準税率の変更に関する決定には関与できず、地方財政計画の内容や規模についても基本的に関与できない。そこで、新地方分権構想検討委員会では、地方行財政会議による参加を謳った。すなわち、ここでも図1の「⑤制度運営に参加しなければ理解できない」わけである。

新地方分権構想検討委員会の中間報告は、分権改革への地方の参画の方策のひとつとして、「国と地方の協議の場」を法定化して、「地方行財政会議（仮称）」の設置を提言している。その趣旨は「分権改革の推進を図るため、地方に関わる事項についての政府の政策立案及び執行に関して、政府と地方の代表者等が協議を行い、地方の意見が政府の政策立案及び執行に反映されるよう、新たな組織を法律により設置することとしている。その機関が政治決定に及ぼす影響力をどの程度とするかは、実効性やもちうる権限、正当性の観点で難しい面があるので、提言では、「事務及び権限」として「以下の事項のうち重要なものについて、政府または地方からの申し出により協議を行い、政府は、会議において協議が整った事項については、その結果を尊重するよう努めるものとする」とし、具体的な項目としては、国と地方の役割分担のあり方、国による関与・義務づけのあり方、地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担のあり方、地方税財政制度のあり方、地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策などをあげている。筆者としては、地方共有税の導入や、地方税の標準税率の引き上げを通じた地方財政計画上の財源確保を導入する場合には、その決定に関して地方行財政会議が主導的な役割を果たすべきであると考えている。

5) 地方債の改革と発行管理の技術

また、「⑥地方税の標準税率を操作変数にする」ことで地方の必要な財源が確保される状況が実現可能であれば、地方財政計画における単年度ではなく中長期の財政収支の均衡という観点から、「⑧地方債の充当率は全体で」、すなわち現行制度のように、地方債の財源を建設投資だけに限定せず、また起債メニューによって充当率を細かく決めるといようなことを想定しなくてもすむようになる。予算を経常予算と投資予算にわけ、地方債の発行限度は、投資予算の歳出の範囲までとするような運用は可能である。特に後者の起債メニューごとの充当率は、資金不足時代の資金割り当てに基づくものであり、また資金配分を通じた政策誘導の意味が大きく、いまやほとんどその意味が失われたものである。

地方税収が充実し、地方財政計画における地方税の割合がいまよりも飛躍的に大きくなった場合には、地方財政のマクロベースで地方税の標準税率の調整を担保に借入金を起こすことは、将来の構想としてあり得ない姿ではない。しかし、その実現は今すぐは無理であるし、またその前提条件として地方行財政会議を通じた地方税の標準税率の調整が可能となり、そのことの正当性が広く認知された上でのことである。

その際には、個別の団体においても、地方債の発行管理についての技術が必要になる。「起債が許可されているのであるから償還は大丈夫」という発想ではとてもおぼつかないところがある。すなわち「⑨起債の発行管理の考え方」が個別団体に浸透しなければならない。それは、再生法制に関連して整備の方向であるいわゆる財政指標にストック指標を導入し、債務の償還能力の分析を行い、それを債務管理に使うことであり、従来のフローベースの指標についても、「⑩起債制限は財政力に応じて（行うことなどを通じた）財政指標の開発」が必要になる（財政指標については、総務省がこれから整備しようとする指標で十分かどうか、なお今後の課題となると思われるが）。

6) エージェントかレギュレーターか

分権改革が進み、官邸を中心とするトップダウン型の政策決定がされるなかで、総務省に対してなされる批判は、「①総務省は地方に対するレギュレーターであってエージェントではない」という総務省のあり方に対する根本的批判である。中央省庁である総務省は、地方自治の枠組みを作るものの当事者ではないので、基本的な役割はレフリーであるから、レギュレーター（規制を行う主体）であってエージェント（利害を代表する主体）ではないはずである。しかし総務省は、中央省庁のなかでは地方のエージェントとして振る舞い、対地方ではレギュレーターとして振る舞い、その両者を安易に使い分けることで、結果的に無責任体制になっているのではないかという批判である。

総務省がレギュレーターであることは間違いがなく、2つのうちの本源的な役割もそこにある。しかし、地方分権改革が十分でない段階では、エージェントの機能も総務省が担わざるを得なかったという解釈もできる。しかし、少なくとも分権改革がどこまで進めば、エージェントの機能を他者にどこまで移譲するかのシナリオはできていなければならない。現時点で、もしもエージェントの機能を他者に依存するとすれば、地方6団体が担わざるを得ない。その際に、地方6団体が、法的な立場として、国である政府の意思決定に関与するには、たとえば閣議の正式メンバーに参加できる資格を持たなければならない（知事が国会議員を兼ねるなどのケースが諸外国では一部である）。そのときにその資格を持った者が、総務大臣とどのように役割を棲み分けるかというような問題も出てくる。新地方分権構想検討委員会でも、「地方の実質的関与の必要性」では意見は一致したが、その法的な位置づけなり制度設計については容易ではないという判断である。もちろん、地方6団体には深刻な構造的な利害の対立があるので、その調整機能がないなかで、直ちにエージェント機能を地方6団体に負わせるのは混乱の素

である。その一方で、地方6団体への役割の移譲の具体的プログラムがあるわけではない。それは大きな課題であるといわざるを得ない。

地方債の市場化が進むなかで、地方債の共同発行機関の必要性が高まっている。共同発行機関は、各団体の財政情報を市場に対して説明する必要があり、それを通じて、「②地方債の共同発行の機関を通じて決算監視と財政分析の手法確立をめざす」ことが必要であるように思われる。総務省自身のレギュレーター機能は、地方分権というあり方からすれば最低限のものであるべきである。しかし、一方、市場の求めにも応じていかなければならない。市場に直接対応するのは、総務省なのか、共同発行機関なのか。後者だとすれば、共同発行機関に求められる役割は、財政指標の設定を始め、相当大きくなる。

7) 交付税に多くを期待できないなかでの今後の財政調整

地方税を充実させて不交付団体を増やし、地方共有税による財政調整を行い、地方6団体がエージェントとなって地方が参加する形で、地方財政制度の運営がなされるようになるという方向性をめざすなかで、なお課題となることは、財政調整の範囲をどのように担保するかである。4兆円の国庫負担金の見直しと3兆円の税源移譲は、地方分権改革に適う財政制度の見直しという点ではほんの入り口であるが、それでいてすでに、地方交付税制度のウェイトを下げることで財政調整を難しくしている。また、平成18・19年度のように、地方財政計画の歳出が圧縮基調であって、地方税だけが景気回復で伸びて、地方交付税が縮減すると、財政調整機能が十分でなくなり格差が拡大するという結果になりかねない。地方交付税制度は、それほど敏感なものである。

また、基本方針2006にも目標として記されたように、不交付団体が増えることは、地方交付税に頼らない財政運営が可能になる団体が増えるという側面では喜ぶべきことだが、地方財政

計画が圧縮されるなかでの不交付団体の増加は、地方財政計画のなかでの水準超経費を増やし、いわゆる財源のロスがふくらむと同時に、地方団体間の財政力格差を広げる（平成19年度の算定では一般財源があまり増えていないのに、留保財源と水準超経費の増加がそれを上回るので、その調整については細心の注意が求められる）。潜在的な財政力格差による団体間の利害の違いが表面化する懸念である。そうしたなかで、財政制度改革を進めるには、地域間の所得格差を広げることが望ましいと考えない限り、何らかの制度的手当を考えざるを得ない。しかしその選択肢は限られている。

地方交付税制度のなかで調整するには、いわゆる留保財源率の見直しがある。それも今後は選択肢となるだろう。しかし、それは交付団体のなかでの財政調整であり、交付団体と不交付団体では有効ではない。そこに影響するような制度改革としては、

- ①国庫負担金や地方譲与税の財政力に応じた傾斜配分
- ②事業税や法人住民税の分割基準の見直し
- ③国税と地方税との間の税源交換（偏在性の強い法人関係税を国税にして弱い消費課税を地方税に）
- ④地方税の一部を地方共有税の財源として財政調整を実施
- ⑤財政力に応じた事務配分への方向へ（行政体制整備との整合性）
- ⑥国庫補助負担金を圧縮して一般財源化することで不交付団体と交付団体の財政力格差を圧縮した上で、④を組み合わせる

などの手段が考えられる。それらを総称して、図1では「⑬地方税を主役とする地方財政制度確立のために事務配分の変更を含めたビジョンを」としている。すなわち、地方財政制度改革のフリーハンドを得ようとするれば、現行の地方交付税に頼った財政調整では限界があるということでもある。これまでわが国では地方団体間で圧倒的な財政力の格差があったにもかかわらず、

それが地方の事務配分の足かせになることはなかった。それは地方税ではなく、地方交付税を主要な財源調達手段としてきたからであって、不交付団体が少ないのもその結果ということであった。裏を返せば、地方交付税を主役としないで不交付団体を増やすということは、財政調整制度をそのままにする限り、財政力の格差を考慮しないで事務配分ができず、事務配分の自由度の制約条件になるということである。

したがって、地方財政調整制度を変えないならば、市町村の事務配分を人口規模に比例するように変えると、人口規模と財政力はそれほど強い相関関係はないものの、それでもある程度はあるので、不交付団体が増える期待がある。上記の⑤であげた事務配分の見直しは、市町村については、第27次地方制度調査会におけるいわゆる西尾私案において取り上げられ、今後もその導入の是非が、ポスト合併新法をにらんで、今後検討される見通しである、また都道府県における事務配分の見直しは、道州制を検討されるときには関係が深い。もっとも、道州制の導入とその際の財政調整のあり方は容易ではない問題であり、大都市制度のあり方、東京特別区のあり方と並んで難しい問題を提起する。道州制は、財政力の平準化をもたらすが、その反面で東京問題をよりクローズアップさせるという面もあり、考え方の整理が難しい。

上記の①～④は、事務配分の変更以外の財政調整のあり方であるが、①については確かに考え方としてはあるものの、大きな規模でそれを導入することの是非については意見の一致が難しいであろう。国庫負担金は、分権改革の趣旨に照らしてなお国の地方への関与が不可欠である場合に交付されるものであるとすれば、そこにさらに財政調整の機能を持たせることは難しい。また地方譲与税は、三位一体改革による税源移譲が進んだ平成19年度の段階では、そのあり方以前に量的に小さいので、財政調整にフルに活用したとしてもその効果は限定的である。

②については、三位一体改革に際して事業税

の分割基準の見直しが行われたが、それは地方税である事業税の性格に照らしたあるべき分割基準の実現であると同時に、税源移譲に伴う東京都への税収増を相殺する意味があったと考えられる。地方交付税だけではなく、地方税の団体別の帰属を財政調整の手段として使うことはけっしてあり得ないことではないが、それに踏み込むには一定の議論の積み重ねが必要であろう。③はあるべき姿ではあるが、なにぶん相手がいることであり、国と地方の税源配分の課題を抜本的に見直す際には、そこが焦点になることは間違いないが、簡単に実現するものでもない。④は発想の転換という意味では大きなものであるが、地方共有税という考え方を徹底させる意味では魅力的な選択肢である。いずれにしても、地方交付税に代わる財政調整制度を今後どのように展開していくかについては、地方交付税パッシングが高まるなかで真剣に検討しなければ、今後、地方財政制度の行方に大きな影を落とすことにもなりかねない。その意味では、地方財政制度の将来構想にあたっては最重要な課題である。

5. 地方財政制度への信頼感の回復

図1に示したように、「④地方財政への理解者を増やす」ことを通じて、地方財政制度への不信感を払拭することが急務である。地方財政制度の本質は、マスコミはおろか、研究者の間でもあまりにも理解されていない。地方財政の制度運営のノウハウや考え方は、けっして秘密主義ではないのだが、文脈に通じていなければ容易に理解できないものに結果的になっており、その文脈を理解する道筋が十分でないという状態にある。文脈理解の道筋をつける資料がないことは、当事者である総務省と研究者の両方の怠慢であるといえよう。

地方団体の関係者は、総務省の作った財政制度の枠組みにあるので、本当はそれについての理解が十分でなければならぬ。しかしすでに述べてきたように、知らなくてもいいシステム

であるからか、意外なほど理解が十分でない。それが地方財政制度の社会全体としての理解不足につながっているのではないか。制度への理解を深める道筋を描くことは容易ではないが、いまのような情報発信の弱さでは、地方財政への信頼回復はまったくおぼつかない。逆に、相次ぐ不祥事で不信感が増えるばかりである。図1で示したように、地方が制度運営に関わることで、地方関係者が真に当事者となることであれば、そこから制度への理解が深まるのが今後の期待である。

以上、本稿では、地方財政制度の改革の中心にあるものについて考えてきた。地方財政制度への不信感と、筆者から見て制度運営の伝統的文脈にあわない制度解釈があふれる現状のなかで、改革を貫くことは容易ではない。しかし、地方財政制度はわが国の内国の統治システムの中心であり、国民生活を根底で支えるものであるから、それを守り育てる重要性は論を待たない。地方財政改革の道筋が正しくつけられていくことを願ってやまない。

参考文献

- 今村都南雄（2006）「三位一体の改革」のその後」『地域政策—三重から』21号。
- 黒田武一郎（2006）「平成18年度普通交付税の算定結果等」『地方財政』2006年9月号。
- 小西砂千夫（2006a）「基本方針2006と今後の地方財政制度のゆくえを読み解く」『自治フォーラム』566号。
- 小西砂千夫（2006b）「分権的財政改革と格差是正のあり方—さらなる地方財政改革における岐路」『地域政策—三重から』21号。
- 小西砂千夫（2006c）「地方財政制度と市場主義的改革は相いれない」『金融財政事情』2006年10月16日号。
- 小西砂千夫（2006d）「分権的財政改革をめぐる相克」『都市問題』97巻20号。
- 小室裕一（2006）「三位一体改革の検証とその再構築に向けて—補助金等による地域格差是正策—」『自治研究』82巻1号。