

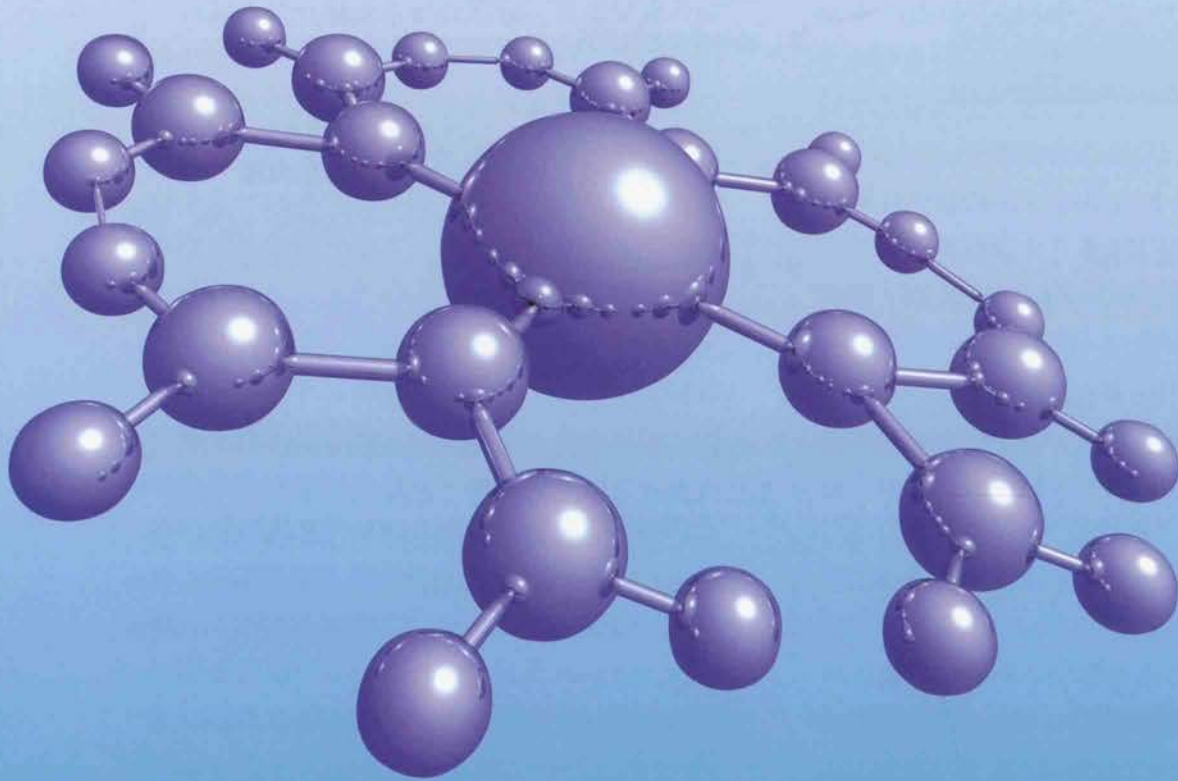
自治研報 かながわ

2005

6

No.89

(通算153号)



◆ 政策法務とは何か

◆ 三位一体改革の検証と地方財政計画の骨格

◆ 05年三位一体改革と自治体財政改革の現段階

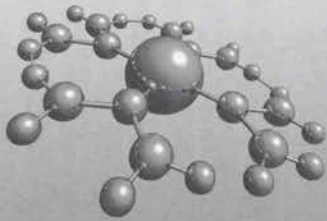
社団法人 神奈川県地方自治研究センター



自治研 かながわ

2005
6

No.89
(通算153号)



◆政策法務とは何か
◆三位一体改革の検証と地方財政計画の骨格
◆05年三位一体改革と自治体財政改革の現段階

神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

臨時総会記念講演

政策法務とは何か1

明治大学大学院ガバナンス研究科教授 村上 順

2005年度神奈川県地方財政セミナー

三位一体改革の検証と地方財政計画

地方自治総合研究所研究員 高木 健二

はじめに10

I. 三位一体改革の仕組みと構図10

II. 2005年度地財計画22

(社) 神奈川県地方自治研究センター2005年度通常総会記念講演

05年三位一体改革と自治体財政改革の現段階

(社) 神奈川県地方自治研究センター主任研究員 上林 得郎

はじめに35

I. 国と地方の税財政関係35

II. 三位一体改革の経過と現状47

(社) 神奈川県地方自治研究センター2005年度通常総会特別報告

山梨県における市町村合併と新県立大学開学について

(社) 神奈川県地方自治研究センター前研究員 熊谷 隆一

I. 山梨県における市町村合併の現状55

II. 山梨県立大学開学59

(社) 神奈川県地方自治研究センター臨時総会記念講演

政策法務とは何か

明治大学大学院ガバナンス研究科教授 村上 順

1. 法化分権と自治体

1999年に分権改革が行われ、法律関係の学界では、それは「法化分権」という意味合いがあるのではないかと言われました。この分権改革では事務区分が変わり、機関委任事務が法定受託事務になり、自治事務という概念も公式名称化されました。国の地方への関与も縮小され、また国が自治体に対して違法・不当な関与をした場合には、国地方係争処理というシステムが導入されました。都道府県や政令指定都市の場合ですと、国地方係争処理委員会に審査の申し入れをして、そこでの勧告等が不満だという場合には高等裁判所に訴えを起し、最終的には最高裁判所までも争っていけることになりました。言ってみれば国と自治体は、これからは法的な関係になったと言えると思います。機関委任事務体制のもとで上下・不对等関係であったものが、

対等・対外的な関係に変わり、政治的に決着をつけるのではなく法的に決着をつけることができるようになりました。

そこで、分権時代の今日、住民の法に対する関心の高さあるいは自治体の法務能力が、問われることとなります。そうでないと住民自治・団体自治の拡充が覚束ないからです。さらに社会の「法化」に向けて、このところ事業者・企業が自治体を相手どって訴訟を起すケースが増えてきております。国立市を相手どって、明和地所が訴訟を起すということ（国立マンション紛争をめぐる条例事件）や、各地の産廃処理施設の設置許可をめぐる事例があります。これに備えるだけの自治体の法務能力の向上が求められているということが背景になって、「政策法務」という言葉がよく使われるようになってきていると思います。

2. 「政策法務」の登場

「政策法務」という言葉自体は、松下圭一先生が提唱されたと言われております。それを世に知らしめることになったのが、天野巡一さんほかの武蔵野学派とも言われる人たちの

研究会で、三鷹市・武蔵野市等の職員さんたちが松下先生の指導の下に出した地方自治関係の論文集のタイトルが「政策法務と自治体」というものでした。昨年の盛岡市での地方自

治学会で、天野さんが岩手県立大学にいてということもあって、その間のことを話され「最初、法務政策と言っていたものが松下先生の示唆をうけて政策法務にした」ということのようにです。

私たちも、当時、「ずいぶん斬新なネーミングだ」とみていましたが、格別、世間に広がるということにはなかったように思います。90年代の半ば、地方分権推進法ができた頃から、政策法務という言葉がにわかに聞かれるよう

になり、私も自治体の研修で「行政法務」という言葉でやっていたのが、自治体の方から「政策法務に改めてくれ」といわれるようになりました。ここまで「政策法務」といわれると、言葉だけが流布しているというのではなく、それなりの実体があることを正確に伝える必要があるように思います。「施策から“政策”へ、対策から“政策”へ」これがキーワードだと思います。この“政策”部分に関わるものが「政策法務」になります。

3. 自主解釈法務

「政策法務とは何か」をいう前に、これは「自主解釈法務」と言えるわけで、施策から政策へという、そのもとになっていたのは、今から30年以上に前に遡るわけで、実のところすでに自治体は、今でいう「政策法務」をしておったわけです。一つは、横浜市の公害防止協定です。そして宅地開発指導要綱、これは1968年の横浜市の要綱が有名です。その前の年の兵庫県川西市の宅地開発指導要綱がありました。これは当時の地方自治法の2条3項18号に「建築物規制や用途規制は法律の定めるところによらなければならない」とあり、条例による上乗せ的な規制はできないという観点から「法令回避的」に「要綱に逃げた」、悪い意味ではなく住民本位の行政をやっていくために「窮余の一策」という意味で作られたものではなかったかと思います。こういったものは、住民に「地方自治法2条3項18号があるからだめだ」といってみたところで、納得してくれないわけで、生活環境整備のために自治体がやれるあらゆる手立てを尽くそうということで「法令回避的」に、「行政指導でいこう」ということになったものだったと思います。

それに対して東京都の公害防止条例（1996年）は、美濃部亮吉知事の時のものですが、正面から大気汚染防止法上乗せ規制をしました。工場立地を届出制から許可制にする、濃度規制でなく総量規制にするとか、条例による上乗せをしても法律（大気汚染防止法）とは抵触しないという覚悟をもって条例を作っていたものです。こうしたことは、自治体の自立ということがいえると思うのです。法令に従っている限りでは住民の生活を保障できない、生活環境を良いものにすることができないということから、自治体が自立して政策を打出していかなければならないということがこのころから一部革新自治体で始まっていたわけです。これまでは自治体は国の政策を忠実に実施する（施策）するのが自治体の本務と考えられていたわけです。機関委任事務体制の下では、自治体は下請け行政、末端行政的な立場に甘んじていたわけでしたが、この時期（1960年代末）から首都圏や近畿圏などの革新自治体が国の政策を忠実に実施するというのではなく、住民本位の行政に転じていったわけです。

これらはいずれも、「自主解釈的な法務の実

践」といえるわけのものです。ところが、機関委任事務体制のもとでは「自主解釈法務」は難しく、地方・末端行政機関として国の法令などを適用する場合に、法解釈に迷ったときあるいは分からないときに、市町村は都道府県に、都道府県は国の所管省庁に、いちいち伺いをしていました。これを「中央照会型

法務」といったりします。最近では“法務レス”だったのではないかと言われますが、それが自主的に政策を打出す、それに関わる法律解釈の問題になるわけで、これは“マイ法務主義”に変わっていき、自治体の法に対する構えがこの頃から実は変わってきはじたわけです。

4. 行政法の構造変革

もう一つ、政策法務登場の背景に、行政法(学)の変革があります。当時(70年代)、公害問題や都市問題に関連して、公法学会でもこれまでの行政法学は現実に対応できていないということが、論議されていたわけですが、学会の外からの批判は強烈でした。松下圭一先生の『市民自治の憲法理論』(岩波新書1975年[初出は「世界」73年7月号])がそれでした。私が30年以上前に大学に入りましたが、私の師匠が大学院の教材で扱うことになりました。これはなかなかの名著でして、どの分野もそうでしょうが、専門家は内部からの革新・イノベーションは難しいようで、何事も外部からの衝撃がないとだめなようです。日本の行政法学は、東大社研にいた民法・法社会学者の渡辺洋三先生と政治学者である松下先生が、70年以降の日本の行政法学を変えたのではないかと私は密かに思っております。日本の行政法学を文字通り震駭させた本だっ

たと思います。その当時、年配の先生方は無視していたようですが、まだ若い私たちは、背景などに関係なく立派な本だと思っておりました。これを読んでいただければわかりますが、この松下先生の問題提起もあり、また行政法学会でもかねてから議論していたことから、問題の新しさを意識することになりました。それが「対策法務から政策法務へ」という動きです。これまでの行政法学は「対策法務」だったのではないかと。その対策法務に適合的な法解釈のモード、刑法モデルの「厳格解釈」にとどまっていたのではないかとと言えるわけです。政策法務という場合の「政策」、たとえば福祉やまちづくり行政などでは刑法解釈モードでは不適合が起こるのではないかと指摘され、行政法学会でも問題を共有するようになりました。

そこで「対策」と「政策」とはなにかということになります。

5. 行政の三分類／奪う行政・与える行政・利害調整行政

行政法は、そもそも、その当初は、社会的危険(食品衛生や感染症対策的な公衆衛生の確保、交通規制、建築物規制など)を未然に

防止する目的で、市民の行動の自由・契約の自由を規制する法として登場してきたもので、これは、これは法学的には、司司法(民法・

刑法)、とりわけ刑法にかぎりなく近い性格をもつものでした。

したがって、刑法の罪刑法定主義にあたるものが、行政法では、法律による行政の原理あるいは法治主義とよばれるものです。また、科罰権力を抑制的に行使すべきことをもとめられる刑法の謙抑性(けんよくせい)の原則は、行政法では、消極行政の原則にあたります。これらは、社会公益目的に基づくものとはいえ、市民の自由を制限するのは、手続的

慎重性ととも真にやむをえない最小限の規制にとどまるべきであり、限られるべきだとする自由主義の考えかたが背景にあります。なお、このように社会公益目的から市民的自由を制限する行政を、“奪う行政”といわれることがあります。行政の役割と行政法は、19世紀前半の自由放任の考え方を修正とするものとして、19世紀後半以降、はっきりした姿を現してきたものですが、そこにはなお自由主義的残響がみとめられるものでした。

6. 社会保障行政

ところが、20世紀に入りますと、行政にはあらたな役割が加わることとなります。それとともに、行政法は、司法法としての刑法とは別の法原理がはたらくこととなります。

すなわち、20世紀に入りますと、国は、自由放任主義をはっきりと放棄し、自立的で自由であるべき市民社会にさまざまな形で介入してきます。これは、市場の公正な競争を促進するために行われる独占禁止、労働者・中小企業の保護など市場の担い手の利害調整を目的とした経済規制的な方法にとどまらず、電気・ガス・水道等の供給事業や鉄道やバス、郵便などの運輸・通信事業など、私的独占の弊害があやぶまれる経済分野について、国が直接事業経営にのりだすサービス行政・給付行政の形態をとって行われるようになります。これはまた、社会秩序維持の狙いをもって行われる社会的要支援者(疾病者、老人、児童・寡婦等)に対する金銭給付や扶助等の社会保障行政についても同じです。

これらは、それまでの“奪う行政”(規制行政・権力行政)との比較では、とくに“与える行政”(給付行政・非権力行政)といわれることがあります。ワイマール憲法下の公法学

者(フォルストッフ)は、この新たな役割を担うようになった国家を“社会的法治国”の名で呼ぶこととなります。

ところで、行政のこの新たな役割についても、規制行政に特有の「許可」制のしくみがつかわれます。たとえば、社会保障行政については、法律により一定の資格・要件を満たした者について、金銭給付や扶助が行われるべきことが定められ、その場合の給付水準等が行政立法の細則に委ねられるとともに、法定の資格・要件の充足が給付決定(行政処分)として行われることとなります。この場合の給付決定が、許可そのもののしくみにほかならないものですが、規制行政では禁止の解除として現れたものが、ここでは利益の付与としてあらわれるちがいがあただけです。また、所定の資格要件を満たさない場合に、行われる申請拒否処分や不法に取得した給付決定について行われる取消、資格・要件を喪失したことで行われる給付の撤回、生活保護などについて行われる生活改善指導的な命令など、許可のほかにも行政目的達成のために諸種の行政処分が用いられることは同じです。

このように、規制行政の手法がつかわれは

しますが、そこで働く法原理は、規制行政のように市民的自由を最大限尊重する趣旨で行われる消極行政から、むしろ積極サービス・積極給付こそが市民の生存権保障を実質化する所以であるとして、“積極行政の原理”が説

かれることとなります。最少限規制ではなく、最大限給付がそこでの法原理となります。また、給付の根拠も、必ずしも法律にこだわる必要はなく、当面、要綱などの行政内規をもってしても可能だと解されることとなります。

7. 薬害・食品公害

第二次世界大戦を経て1960年代に入りますと、わが国はもとより、欧米先進国は、高度経済成長を迎えますが、逆に、産業公害や環境破壊など、経済のひずみといわれる諸現象が国際的にも共通の課題となってきます。このとき行政は、新たに“利害調整”の役割を担うようになります。利害調整行政は、私的独占の禁止や労働者（労働権）、中小企業（生業権）保護など、市場の公正に関わる“経済規制”としても行われてきましたが、それはさらに一般市民・消費者の生活権に関わる“社会的規制”の問題として意識されるようになります。わが国で、この問題が意識されるようになった端緒は、四大公害裁判（1960年代終わり）のときでした。ここでは、公害被害者は、加害企業を相手どって民法の不法行為責任を問いましたが、裁判の過程で、水俣

病や四日市ぜんそくがこうまでひどくなるまえに、なぜ国や自治体は公害企業の取締りなど有効な手をうてなかったのかという思いが、世論としてひろがるようになります。しかし、このときは、公害被害者の人たちは、国や自治体の公害企業取締行政の不作为（懈怠）責任を問うまでにはいたりませんでした。その責任追及は、1970年代半ばの一連の薬害（スモン・クロロキン・大腿四頭筋筋縮訴訟）・食品公害（カネミ油症）訴訟で問われることとなります。薬害・食品公害被害者らは、ここでは加害企業を相手どって民法の不法行為責任を追及しましたが、同時に、国（当時の厚生省）の責任も問いました。ところが、この後者の訴訟は法律問題として、むずかしい論点がいくつかありました。

8. 刑法解釈モードの限界

たとえば、この当時の薬事法（昭和23年法、35年法）には、薬の製造許可規定はあったのですが、副作用被害のモニター（追跡調査）規定や許可の取消規定がなかったことから、法治主義のもとでは、法律に明文の規定がない以上、たとえ副作用被害が明らかになったとしても、国は企業に薬の回収措置を命ずる

ことはできないのだとか、仮にそうした規定があったとして、許可を取消す・取消さない、回収措置を命ずる・命じないは行政の自由裁量で（行政便宜主義と呼ばれています）、しかもそこには消極行政の原則が働き、事態がはっきりするまでは介入できないのだといった理屈によって、被害防止の不作为責任をまぬ

がれようとなりました。ここでは、司法法としての刑法の原理にならった19世紀的な規制行政の論理（法治主義、消極行政の原理）が、加害企業の経済活動の自由や財産権保障には役だっても、産業公害や薬害・食品公害に苦しむ一般市民の生命・健康、生活環境の保全など、生活権とよばれるようになった法益を保護することにはならないことが明らかになりました。

このような事態は、そもそも法原理と社会的基盤の変化のミスマッチに由来するもので、後者が変われば前者も変わってしかるべきはずのものだったのです。

すなわち、刑法は、人身の自由の保障の見地から科罰的国家権力の行使については慎重であるべきことをもとめています。それはもともと人身の自由が市民共通の利害に関わるものだからです。刑法・刑訴法の積極・安易な適用が、仮にひととき被害者の溜飲（りゅういん）を下げることはあっても、“明日はわが身”という事態を考えれば、やはり厳正・慎重な適用こそがもとめられるべきでしょう。19世紀的規制行政についても、事柄は同じです。社会的危険を未然に防ぐためと称して、積極・安易な適用が行われれば、ライバル（競争事業者）に対する苛酷な取締によって、いっとき営業利益をあげることができる事業者も、“明日はわが身”の事態もありうるわけなのでよろこんでばかりはいられません。ここは経済活動・営業の自由の観点から、その厳正・慎重な適用こそが市民共通の利益とならなければなりません。このように19世紀的な規制行政は、市民間に加害・被害の“互換性”（立場の入れ替わり）があることを前提に、国家権力行使の謙抑性をこそとめるものであったわけですが（小規模事業主からなる社会を想定した法原理）、今日では、そうした社会的基盤は失われ、こと経済活動の

自由にかぎっていえば、企業と一般市民との間に共通の利害は存在しません。極端な話、企業はひたすら産業公害や薬害・食品公害、建築公害、開発公害の加害者でありつづけるでしょうし、一般市民はその生命・健康が損なわれ、環境の悪化に苦しむことになりかねません。

このように、市民社会構成員間に利害の分極化があるときは、行政は、資本家と労働者、大企業と中小企業間の利害調整同様、企業の経済活動の自由と市民の生活権保障との利害調整を行わなければなりません。その際、財産と生命・健康との比較衡量からすれば、憲法的価値としても、また、後者（生命・健康）が不可償の権利（お金では本来的な意味でつぐないにならない権利。環境権もそのひとつと考えられます）であることからすれば、生活権的法益にシフトした利害調整がもとめられるべきこととなります。したがって、薬事行政や食品衛生行政などの場合には、不断のモニターを怠ることなく、副作用被害の報告やきざしがあれば、多少の勇み足があったとしても、企業活動取締的な積極行政が行われるべきこととなります。1990年代に入ってから厚生省薬害エイズ事件は、70年代の薬害・食品公害事件の教訓を学ぶことなく、19世紀的な消極行政をくりかえした結果でありました。1996年にイギリスで狂牛病が人にも感染することが知られてからも、農林省が肉骨粉を飼料として使用することを禁止せず、行政指導にとどめたのも生産者保護のための消極行政でした。その後（2001年）狂牛病の牛が日本でも発見され、消費者の買い控えによりかえって生産者は大打撃をうけることになりました。

こうした薬害・食品公害事件を教訓に、行政法学では、議会主権的な法治主義論に対して国民主権的な責任行政の原理論を説くようになりました。

9. 法と政策

ところで、20世紀に入り登場してきた与える行政、利害調整行政は、司法法としての刑法をモデルにした奪う行政とは、消極行政・積極行政のちがいのほかにも、大きなちがいがあります。法と政策とのちがいです。宗教や道徳は、「汝……………するなかれ」という戒律のかたちをとりますが、法も基本的に、「してはならないこと」を明らかにし、それに違反した者を罰する形式をとります(対策法学)。この場合の法は、市民に向けられたものであると同時に、国についても、権力の濫用を戒める基準ともされるものです。法定の根拠と要件によらずして市民に不利益を課すことはできないとする罪刑法定主義や法律による行政の原理・法治主義の考えかたです。そして、ここでは、「してはならないこと」の内容と程度は、明確になっていなければなりません

(法のデジタル的性格、権利の已然性)。その内容が不明確だと市民は当惑し、権力の恣意を招くおそれがあるからです(ルール・ドライブ法)。

これに対して、政策とは「なすべきことをいかに実現するか」を考えるもので、政策立案者と実施者にその積極的取り組みをもとめるものになっています(ミッション・ドライブ法)。法が、市民や為政者に“不作為”(自制)をもとめるのに対して、政策は、為政者に“作為”をもとめ、市民には政策達成に向けた協力をもとめます。しかし、政策の実現は、国民の福祉や環境保全のような目標をかげますと、その政策ゴールは必ずしも明らかではありません(政策のアナログ的性格、権利の未然性)。

10. 対策と政策

こうした法と政策の役割のちがいは、対策と政策の区別に帰着するように私には思えます。広辞苑によりますと「政策」とは、「政治の方策、政府・政党などの方策ないし施政の方針」とされ、「対策」とは、「相手の態度や事件に応じてとる方策」をいうとされております。前者は、方策の主体を、後者は方策をとる契機をもってメルクマールとしておりますが、私は、むしろ「政策」も「対策」もいずれも政府(国・自治体)の方策(「広義の政策」)であることに於いて一致するものとみております。すなわち、方策をとる契機と目的

のちがいに着目したいと思えます。

政策(「狭義の政策」)とは、政府に社会福祉(給付行政)や環境保全(利害調整行政)など積極行政をもとめる方策を、対策は警察取締的な消極的秩序維持の方策をいうものと考えられます。両者は、公法学でいう「公共の福祉の増進」(政策)と「公共の福祉の維持」(対策)のちがいに於いて対応します。私たちの日常語でも、「政策」と「対策」はそれとなく区別して使っているのではないのでしょうか。対策は、社会的秩序の維持を目標に、その壊乱・逸脱を防止・制止する取組みといえます。対策を

とすることで原状回復が図られることになるもので、治安対策、交通事故対策、放置自転車対策、公害対策、貧困対策などがこれにあたるといえます。ここでは政府当局者は、その目的を達成するうえで、権利（自由権）制限的な打撃ミスを避ける必要があります、消極行政が原則とされます。貧困対策についていえば、福祉政策と異なり、漏給よりも濫給を避けようとしています。これに対して、政策は、現状よりもよりよい社会秩序形成を目指すもので、これはいわゆる小手先の対策では抜本的解決が図られないことが意識されるにいたったもので、政府当局者による本格的・計画行政的取組みが求められるようなものをいいます。そのひとまずの達成もその先に新たな目標が生まれ、倦まずたゆまない取組みが求められるものです。

さて、こうした法（対策）と政策のちがいは、行政の三分類中、奪う行政と与える行政・利害調整行政のちがいに帰着します。20世紀型行政である後二者は、行政に不作為をもとめるのではなく、作為・積極的施策をもとめるものだからです。とりわけ、今現在、市民の関心の高い社会保障・福祉行政や公害防止・環境保全行政がそうです。一体どこま

でいったら福祉の実現をみるのか（老人介護の頻度とケアの内容など）、大気や水質はどこまで浄化すればいいのか、ゴールはみえにくいということになります。もちろん、国がもてるあらゆる人的・物的資源をつぎこめば、達成は可能かもしれませんが、そこはそれ“大砲とバター”の調整や“経済と環境保全”の調和（持続的発展）がもとめられることになります（資源配分問題）。政策とは“調整”の別の表現でもある所以ですが、それはまた財源配分の問題でもあります。この点、一九世紀的規制行政が、「良き行政」を行おうとすれば、ことは簡単です。何もしないこと（規制緩和・新自由主義）が、最善の行政になるからです。公安条例などの撤廃は、市民の表現の自由を保障することになりますが、福祉の削減や公害防止条例（→環境保全条例）の撤廃は、そうはいきません。その結果、与える行政や利害調整行政に関わる法は、規制行政に比較して、輪郭が定かではなく、その意味内容の充填（権利性の確立）は、市民運動や地域政治の成果によるところがきわめて大きいことになります。20世紀型行政法が、司法法（民法・刑法）以上に、行政学や政治学と境界を接することになるのはこのためです。

11. 国と自治体間の政策競い合い

ところで、わが国では、憲法上、地方自治が保障されていることから、政策実施主体は、国（中央政府）にかぎりません。地方自治体もまた、憲法上、立派な統治主体（権力）なわけですが（したがって、“地方政府”とよばれることがあり、政治学・行政学では、むしろこの呼称を用います）。しかも、自治体は、普段、住民に身近に接する立場にあり、また住民も憲法や地方自治法に定められている直接

民主主義的なさまざまなしくみ（首長公選制、直接請求、住民監査請求・住民訴訟）を活用して、その要望の政策的実現を地方政府に訴えやすい制度的条件にあります。したがって、国（中央政府）と自治体（地方政府）とは、政策の内容について、市民的支持をもとめて競争しあう関係がなりたちます。国が産業界の意向を重視して、福祉水準や環境基準の切り下げを行うことがあれば、その内容に批判

的な市民は、自治体を動かし、福祉上づみ給付や環境基準の引き上げをはかるといったことも可能であり、その内容がかえってグローバルスタンダード（国際規格）にかなっているとといったこともしばしば起こることになります。そして、実際にもわが国の場合、公害先進国であったこともあって、革新自治体・先進自治体が、国に先駆けて公害防止や環境保全行政を果たし顕著な成果をおさめてきました。先にみた東京都公害防止条例のほか、長野県と北海道の自然環境保全条例、川崎市の環境アセスメント条例や環境基本条例などがあります。また、情報法の分野でも、国に先駆けて情報公開条例や個人情報保護条例の実現をみました。福祉の分野でも例外ではありません。しかし、自治体が国に先駆けて積極的な施策を展開しようとする、そこでは、国の施策内容の法的表現である法令とパッチェンクすることになります。国の側では自治体条例に遠慮することはありませんが、自治体の方では、そうした問題が生じます。そこで、政策内容が正しく、また世論のバックアップを得ているからといって、その内容が直ちに実現できるとはかぎらず、地域独自の施策の実施には法律というハードルをのりこえる法理論が必要となります。そのおそらく最初のケースが先にみた宅地開発指導要綱や公害防止条例ではなかったかと思えます。こうした川崎市、川西市・横浜市の要綱行政や東京都の上のせ条例などをきっかけに、七〇年代以降、自治体は住民本位の先進的施策的とりくみとそれを支える法理論の開発にはげむこととなります。そうして、その過程で、自治体は、「法」の解釈、とりわけ行政法が司法法的な刑法解釈モードでは充分でないことを意識するようになります。自治体が新たな施策内容を思いつき、その法的うらづけを得ようと庁内の法学部出身者の助言をもとめようとすると、こうした人たちはどうしても司法

法的刑法＝行政法思考（ガチガチの法治主義・消極行政的な厳格解釈・民事的教条とよばれることがあります）が頭にあるので、「あッ、それはできないね。」という結論にたどりつきがちです。これはまた、県や国に中央照会をしても同じです。住民の生存権・生活権保障よりも、事業者・企業の財産権侵害になるからダメだといった回答結果になります。こうした刑法モードの解釈姿勢が、どれだけ自治体の先進的取組みに水を指してきたかわかりません。しかし、自治体が地域的に独自の行政需要に応えようとするとき、そこでは確立した法原理をうらづけに法定要件を厳正に解釈・適用すべきことがもとめられているわけではありません。もっとも、そうかといって、既存の法原理とその解釈・適用を施策内容にあわせて“軟化”させるべきだというものであってもいけません。法の独自性と役割を否定することになるからです。新たな施策には、あらたな法論理の構築がもとめられているのです。そして、この自治体の法律解釈モードの切り替え、あらたな施策にはあらたな法理論の構築が必要であることの自覚が、90年代以降、“政策法務”の必要性とよばれていることの中身だと思うわけです。法に向き合う姿勢の変化、すなわち、①中央照会型法務から自主解釈法務への転換、②刑法モデルの厳格解釈（リーガリズムともいいます）ではない、法益によって解釈モデルを切り替えるリーガル・リアリズムの法学の進展が、このところ自治体において政策法務が語られている背景にあるものだと考えられます。

【付記】

本稿は2005年1月24日に行われた（社）神奈川県地方自治研究センター臨時総会における記念講演録をもとに講師が加筆修正し、編集部でまとめたものである。

2005年度神奈川県地方財政セミナー（2005年4月15日）

三位一体改革の検証と地方財政計画

地方自治総合研究所研究員 高木 健二

はじめに

三位一体改革の2004年度版は、1兆円以上の国庫補助負担金削減に対して税源移譲可能額は6558億円にとどまり、他方で3兆円の交付税、臨時財政対策債(以下、臨財債)の削減が行われ、地方からは三位一体改革はごまかしではないかとの批判が高まった。残る3兆円の国庫補助負担金削減による税源移譲についても同様の懸念は払拭されない。

地方6団体の提案どおり、①3.2兆円の補助金廃止、②3兆円の税源移譲、③交付税改革の文字どおりの三位一体改革を実現させるには、地方6団体がいうように、国が生活保護費の補助率削減などを行うならば、自治体が法定受託事務を返上するなど実力行使も辞さない厳しい姿勢が求められる。口を開けて

待っているだけでは税源移譲はその中に入っていない。

もともと三位一体改革における地方財政改革には、①小さな政府論に基づく行政断行・交付税削減論、②分権自治論に基づく地方税強化・財源保障必要論が同床異夢で混在しており、具体化にあたって、今その違いが表面化してきている。政治的にも前者が自民党で後者が民主党とは限らない。両者に①と②のグループがまだら模様に入れ子状態となっていることが改革を複雑にしている。

地方6団体も当初は同じように混乱していたが、ようやく後者サイドでまとまりができたため、提案をとりまとめることができ、その実現の可能性が開かれてきたといえよう。

I. 三位一体改革の仕組みと構図

三位一体改革は、補助金を廃止し、それを財源にして地方に税源移譲し、併せて交付税を改革するという趣旨であるが、三位一体改革の仕組みと構図はそう簡単なものではない。

メディアの報道もいずれも中途半端であり、とくに交付税の財源保障・財政調整に対する

理解が欠落しているため、三位一体改革を行革論議の中に埋没させてしまい、国民も消化不良となり、イライラが募るばかりである。

そこで、まず今回の三位一体改革の仕組みと構図について、地方6団体(全国知事会等)の3.2兆円の補助金廃止、3兆円の税源移譲、

交付税改革の提案を元にして検討してみたい。

三位一体改革について、国は3.2兆円の所得税が減り、地方は3兆円の所得税が増えるのだから、交付税は減らすべきであるというのが、一般的かつ直感的理解になっているが、必ずしもそうはならないというのを理解するのが一番難しいのである。

この理由は、国は1つであるが、地方は約2000以上の自治体があり、税源移譲される3兆円の住民税は、各自治体に公平に配分・帰属せず、納税者数、高額所得者数の多寡によって、都市地域の自治体に極度に集中し、地

方圏の自治体には薄くしか配分・帰属しないという問題が生ずるためである。こうした格差を是認する意見もあるが、それでは地方圏の自治体では、義務教育、福祉など国が法令等で定める行政水準を維持できなくなるため、これは暴論というしかない。

この後者の地域に対する財源保障を中心に、かつ2000自治体間の財政力格差をできる限り是正する財政調整が行われないと三位一体改革は完結しない。それを以下でできる限りわかりやすく検討してみよう。

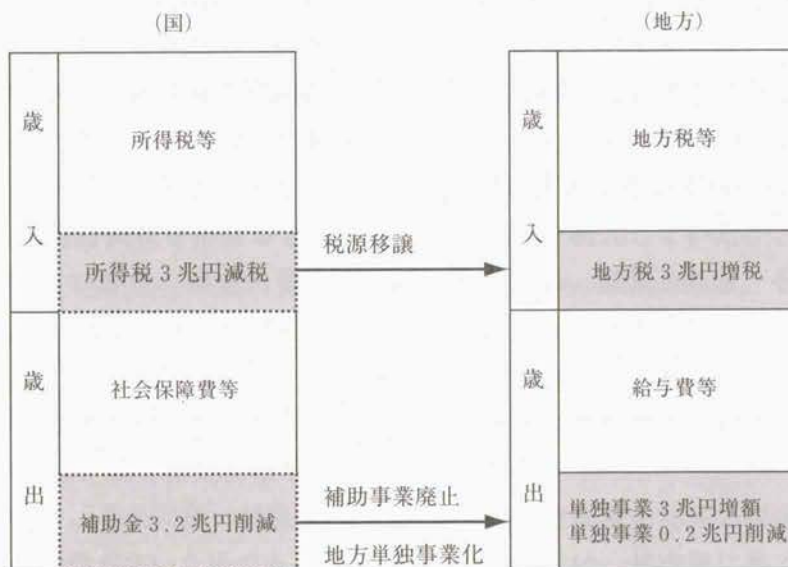
1. 補助金廃止

まず補助金廃止とそれを財源にした税源移譲によって、国の財政と地方の財政のそれぞれの歳入・歳出がどのように変化するかをみてみよう。その際、国については一般会計予算、地方については地財計画のそれぞれの歳入・歳出を大まかにイメージしていただきたい(図1)。

国の歳出で3.2兆円の国庫補助負担金を廃止すると、地方はその歳出で3.2兆円の補助

金のついた補助事業費を廃止し、これを補助金のつかない地方単独事業費に振り替えて計上し、事業を継続して実施していくことになる。その理由は、義務教育や在宅福祉等の補助金を廃止しても、義務教育、在宅福祉事業の必要性自体は変わらず、自治体の地方単独事業として実施していかなければならないためである。その結果、地方の地方単独事業費は3兆円増額計上することになるのである。

図1 補助金廃止・税移譲による国・地方の歳入・歳出の変化



この場合、地方6団体の提案では、3.2兆円の補助金を廃止し、その財源である所得税を減税して、地方税の住民税を増税し、3兆円を税源移譲することが目標とされている。

2000億円分の減額は、「骨太方針2003」で投資的経費については2割削減して税源移譲し、経常的経費については100%税源移譲することが決まっているからである。

国の歳入では、3.2兆円の補助金を廃止するためその分の財源はいらなくなり、その分は所得税を3兆円減税して計上する。こうして国の所得税から地方の住民税に税源移譲が行われるわけである。地方はその歳入で地方税、特に個人住民税の所得割を3兆円増税することになる。この個人住民税の所得割には都道府県、市町村民税の双方が当然含まれる。

地方税を増税する際には、住民の合意に基づき、議会での増税についての条例制定が必要になる。こうした自治体の課税自主権の発揮に伴い、住民、議会に対するアカウンタビリティも厳しく問われる。十分な説明がつかなければ、当然、議会で否決されるあるいは税率の引き下げが行われることもあり得る。

とくに補助金廃止額をはるかに上回る住民税が配分される自治体では、財政調整基金への積み上げ、地方債の繰上げ償還を行う以外は、これらが無駄な公共事業に使うよりは、住民税の税率を引き下げ、減税して住民に戻すべきとの議論も起きないとは限らない。

国の補助事業は、国が補助基準によって細かく統制し、自治体の自由な事業実施の障害

となっており、地方単独事業化することによって自治体の自由度が高まるメリットがある。

また、自治体は、補助金がついている事業については、無駄とわかっている事業、あまり緊急性・必要性のない事業でも優先的に予算化して実施する傾向にある。これらを地方税を財源にした事業にすることによって、住民に対する地方税の増税についての説明責任が生じ、自治体の無駄な公共事業等が淘汰され、必要な事業が実施されるメリットがある。

このような補助金廃止による自治体への税源移譲は、自治体とその地域の住民に行政サービスと地方税負担の関係を強く意識させることになり、納税者意識、自治意識の高揚につながる効果がある。ただここで自治体サービスと住民負担の一致を過剰に強調するのも誤りである。住民税を納付していないからといって警察、消防サービスを受けられないということはありえないからである。

また、これまでは財務省（旧大蔵省）が増税を一手に引き受けてきたため、財務省が悪者扱いされ、地方は国と比べて善人扱いされてきた。今後、自治体サービスに必要な財源を地方税の増税で調達するようになると、その説明が十分つかない場合あるいは地方行革が不十分な場合は、住民から増税反対の声も強まり、自治体はその批判の矢面に立つことになる。自治体がこの行政サービスと住民負担の緊張関係の高まる中で仕事をするようになるというのが、三位一体改革における地方自治強化の効果である

2. 税源移譲

1). 税源移譲の配分状況

国の所得税を地方の個人住民税所得割に2.9兆円税源移譲し、その際、都道府県民税、市町村民税を併せて10%の税率に一本化した場合の各都道府県、市町村ごとの配分状況を見てみよう(図2)。ただし、図2は所得改階層ごとの課税標準をとっており、さまざまな控除を除外しているため、具体的に現実化されると多少額は下がると思われるが、おおよそ一致していると考えられる。

都道府県民税は、東京都が2500億円、神奈川県が660億円、大阪府が540億円、愛知県が530億円、埼玉県が520億円、千葉県が430億円、北海道が350億円、兵庫県が340億円、福岡県が290億円と東京都にほとんどが集中しており、そのほかは政令指定都市がある人口集中地域の都道府県が多いことがわかる。その一方で、東北、北信、中国、四国、九州などの各県には桁違いに少ない住民税しか配分されていないことがわかる。

市町村民税においても、神奈川県、大阪府、愛知県、埼玉県、千葉県、兵庫県、北海道、福岡県などの政令指定都市のある地域に集中して配分されていることがわかる。それ以外の市町村に対しては、桁違いに少ない市町村民税しか配分されないのである。

都道府県民税、市町村民税を併せると東京都は3000億円を超えており、神奈川県でも2400億円ほどである。また、神奈川県では都市部に税が集中する。

これらの都道府県、市町村に住民税が集中して配分される理由は、政令指定都市を中心に人口集中地域であり、それに伴い納税者数、その中でも高額所得者数が多いためである。

2). 税源移譲の仕組みと住民負担

3.2兆円の補助金廃止による国の所得税から地方の個人住民税所得割への税源移譲についての仕組みを考えてみよう(図3)。

国の所得税の税率構造は、10%、20%、30%、37%の4段階となっている。地方の個人住民税所得割の税率構造は、都道府県と市町村を併せて、5%、10%、13%の3段階の税率構造となっている。

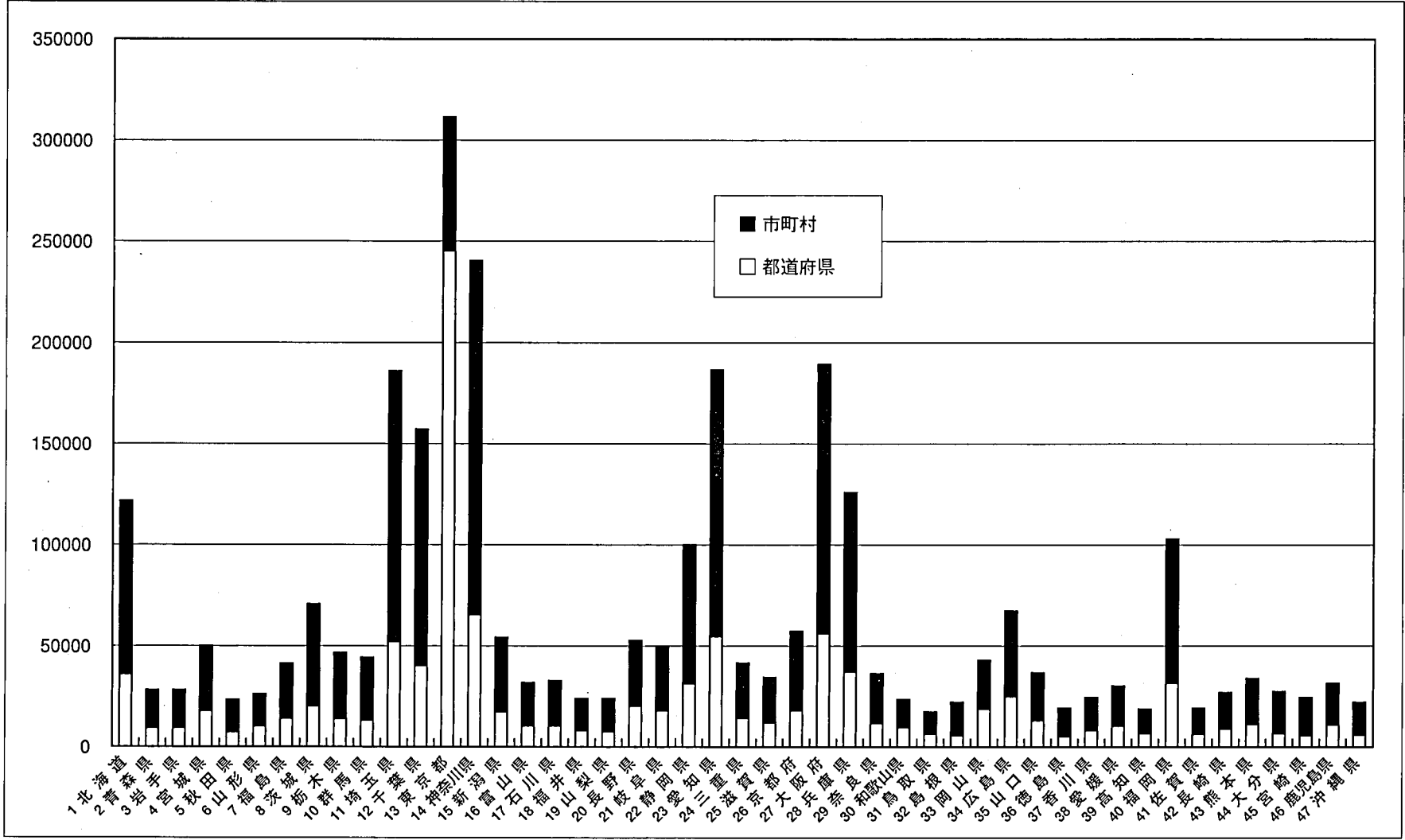
税源移譲の際には、個人住民税の税率構造を都道府県と市町村でそれぞれ一本化し、併せて10%の比例税率にすることが決まっております。都道府県が3%、市町村が7%とする案が有力であるとされている。そうすると、従来個人住民税の税率5%で地方税を納入していた人は、10%に増税になる。しかし、所得税の10%部分は廃止になり(あるいは税額控除)、納税する必要がなくなるため、税負担は増減税なしの「収支中立」になる。その個人住民税の増税分は3.4兆円と推計される。

ただし、個人住民税を5%の税率で納入し、かつ所得税を納める必要のなかった人は、増税になってしまうため、その分は税額控除することが政府税調で概ね決まっている。

課税所得が700万円以上、実際の収入が1000万円以上の高額所得者は、13%の税率で個人住民税を納入していたが、10%に引き下げられるため、減税される。その減収額は、0.4兆円になると推計され3.4兆円の増税と0.4兆円の減税とを差し引きして、3兆円の個人住民税の増税による税源以上が行われることになる。

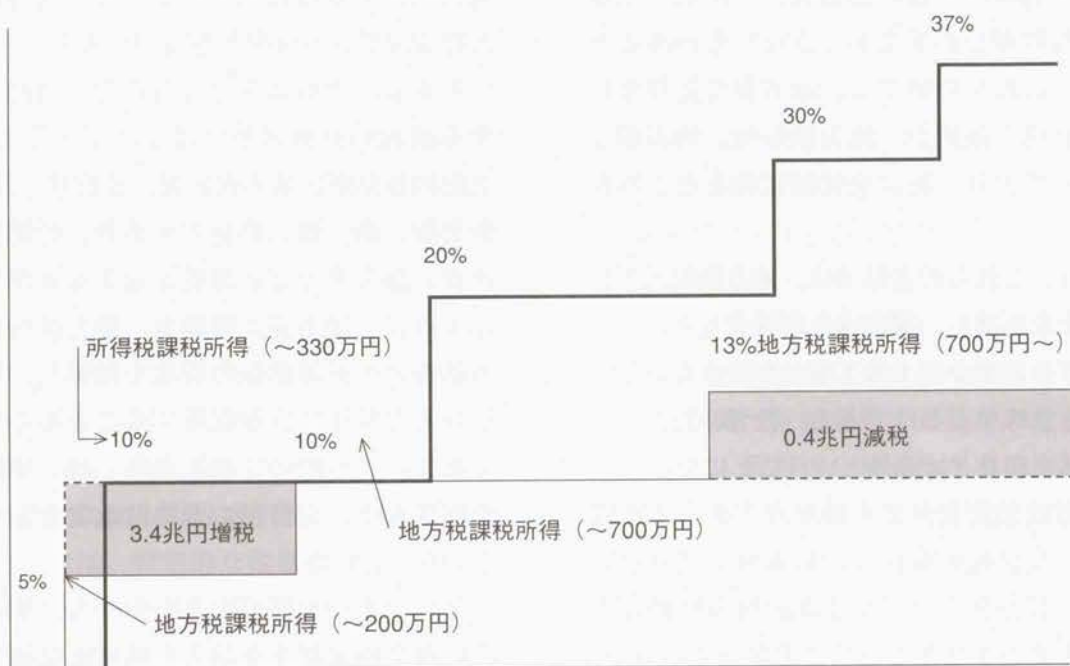
個人住民税を13%の税率で納入していた高額所得者は、都市部に多く居住しており、こ

図2 約2.9兆円の住民税10%比例税率による配分状況



出所) 官庁速報 (2004.6.25) の試算表 (2003年度調停額、所得階層ごと課税標準等、諸控除は考慮外) により作成、単位/百万円

図3 個人住民税の比例税率（10%）による税源移譲



出所) 青木宗明、「間違いだらけの三位一体改革」『三位一体改革の虚実』（自治総研、2004.10）を参考に作成

の部分が増税となるため、都市部への税源委譲の集中が緩和されるのである。これが、個人住民税の税率を一本化（比例税率化）した効果である。

しかし、減税となるのが高額所得者だけでよいのかという議論が出てくる。これについて

では、政府税調で中央・地方の所得税の抜本見直しが検討されており、とくに所得課税の課税ベース拡大が実施される方向にあり、その際、この見直しが行われよう。具体的な税制改正は2007年度実施となろう。

3. 交付税改革

補助金廃止による税源移譲に伴う交付税改革について検討してみよう。これまで述べたように、補助金廃止による地方への税源移譲は、都市部に税源が集中することになる。この結果、自治体間の財政力格差がますます拡大するという問題が生じる。それは、自治体間の行政サービス水準にも格差を生じさせることになる。

現状でも一定程度の自治体間の行政サービス水準の格差は存在するが、その受忍の範囲を超える格差が出てくるため、これを交付税

で補填していく必要性が生じる。これが、三位一体改革における交付税の財源保障・財政調整機能である。

1). 財政力格差の現状

自治体が地方税だけで賄える経費の範囲は、ほんのわずかでしかない実情が余り知られていない。地方税だけで自治体の必要経費をすべて賄えるのは、東京都のみである。同様の財政力がある神奈川県でも、民生費までは賄

えるが、教育費などは賄えない状況である。その他の道府県では、公債費、警察費、土木費の一部程度しか事業ができないということになる。これらの県では、地方税で足りない分を交付税と補助金、地方譲与税、地方債などで賄っており、特に交付税に頼るところが大きい。

つまり、これらの各県では、地方税収入だけでは借金を返済し、警察官を配置すると、その他ではごくわずかの土木工事しかできないということの意味するわけである。教育、福祉、医療、農林水産などは論外ということになる。

経済財政諮問会議で市場原理主義者の民間議員は、交付税を廃止し、地方税で足りない部分は、自治体ごとに自主課税権の発動により財源を調達すべきであると主張しているが、その場合は地方税を増税する必要があると、税率を10倍程度上げなければならないため、非現実的である。ここで交付税による財源保障が必要になるのである。

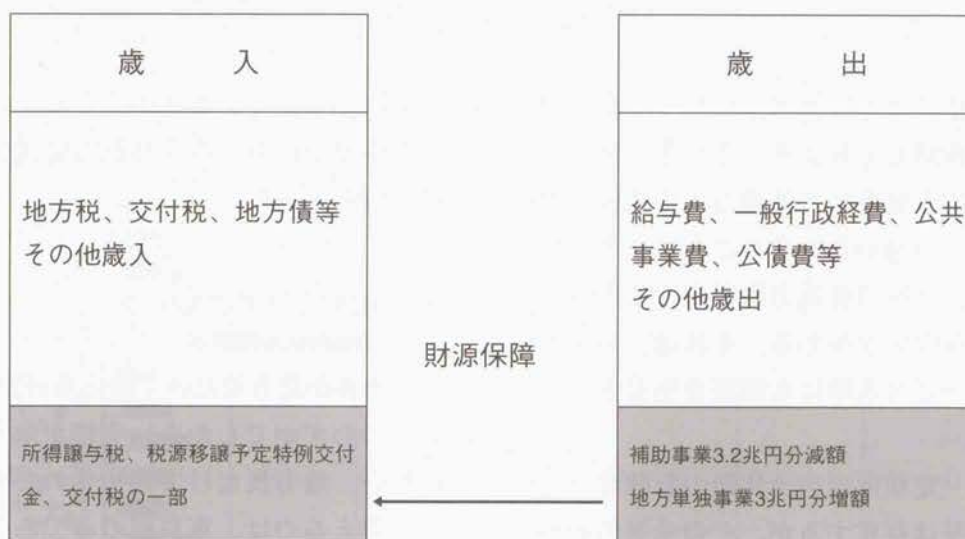
今回の三位一体改革で3.2兆円の補助金を廃止し、そのうちの3兆円を地方税に税源移譲するが、その地方税は、納税者数と高額所

得者数が多い都市部に集中することから、財政力格差はさらに拡大するため、交付税による財政調整は不可欠となるのである。

しかも、それは単なる財政力の凹凸を是正する狭義の財政調整だけでは不十分であり、上記の各県が、災害復旧費、教育費、民生費、衛生費、商工費、農林水産業費、労働費、総務費、議会費などの経費が適正な水準で賄えるように、地方税、補助金、地方譲与税、地方債などの財源確保の程度を勘案し、足りない分を交付税で財源保障することが必要なのである。この際の「適正水準」は、地財計画の歳出水準、交付税の基準財政需要額の水準ということになる。

なお、人口規模の大きいかつ人口集中度の高い政令指定都市を抱えた都道府県間でも財政力格差は歴然としており、これを人口規模の小さいかつ人口集中度の低い市町村で見ると、その財政力格差はさらに一段と大きくなることが容易に予想されよう。市町村合併などをいくらやっても、自治体間の財政力格差は、ほとんど解消されない。これが厳しい日本の現実なのである。

図4 地財計画によるマクロの財源保障



2). 地財計画によるマクロの財源保障

3.2兆円の補助金が廃止されることにより、地財計画の歳入上では、3.2兆円分の補助事業が減額となるが、この事業は引き続き地方で実施されるため、このすべてが地方単独事業に計上される(図4)。

地方単独事業分の事業実施ができるように、地財計画の歳入上に、地方税など自主財源以外に、所得譲与税、税源移譲予定特例交付金および交付税、地方債が計上され、財源保障がされる。これら所得譲与税、税源移譲予定特例交付金は、暫定的な税源移譲で、2007年以降はすべて地方税に切り替わっていくことになる。

また、3兆円の所得税が地方税へ税源移譲されるため、所得税の32%に法定されている交付税約9000億円(3兆円×32%)が減額となり、この補填も問題となってくる。

2005年度の地財計画の歳入をみると、一般

財源化された義務教育の給与費の4250億円、養護老人ホーム等の2666億円、国民健康保険の8366億円が計上されている。給与費や地方単独事業費が削減されているが、仮にこれらが削減されず前年度並みとなると、歳出に計上された分だけ歳出全体が膨らむこととなるため、どのように財源保障が行われているかがわかりやすい(図5)。

歳入をみると、地方税は33兆円ほどしかないため、最終的には交付税や臨財債を増加して財源保障・財源調整する仕組みとなっている。また、所得譲与税が約1兆円、税源移譲予定特例交付金が昨年度分を含め約6000億円であり、これらも含めて収支バランスをとり財源保障が行われる。

地財計画の歳出に計上されるとその歳入においてすべて財源保障がされる仕組みになっている。地方財政は、歳入の範囲内で歳出が決定されるわけではない。しかも地財計画の歳出は、約7割が国の法律等により決められているため、歳入に見合った歳出を削減する

図5 2005年度地財計画

地方税	33兆3189億円(+9958億円)	給与税	22兆7240億円(-2750億円)
地方譲与税	1兆8419億円(+6967億円)	(義務教費)	(4250億円、皆増)
(所得譲与税)	1兆1159億円(+6910億円)	一般補助	10兆538億円(+2901億円)
特例交付金	1兆5180億円(+4132億円)	一般単独	11兆9737億円(+3087億円)
(税源移譲交付金)	(暫定4250+退手等2042)億円	一般財源化	2666億円(皆増)
補助金	11兆1967億円(-9271億円)	国健保険	8366億円(+3820億円)
交付税	16兆8979億円(+117億円)	投資補助	7兆3061億円(-5522億円)
地方債	12兆2619億円(-1兆8829億円)	投資単独	12兆3700億円(-11000億円)
(臨財債)	(3兆2231億円-9674億円)	公債費	13兆3803億円(-2976億円)
使用料等	1兆6438億円(+18億円)	公企繰出金	2兆8659億円(-2138億円)
雑収入	5兆896億円(-2075億円)	不交付団体	1兆100億円(+3100億円)
歳入	83兆7687億円(-8982億円)	歳出	83兆7687億円(-8982億円)

出所) 2005年度地財対策資料(総務省)より作成

注) カッコ内は前年度比増減額

には、法令をすべて改正する必要があるため、ほとんど不可能である。

地方税や手数料などの自主財源だけでは足りないために、交付税と補助金、地方債、とくに財源対策のための地方債を増額し、収支バランスをとり財源保障しているのである。地方単独事業についても、例えば公立高校、公立大学、消防などの人件費は法令に基づき決められており、すべて自治体が負担することになっている。つまり、一定程度自由に操作可能であるのは一般行政職員の人件費のみである。このため、自治体は公共事業等を過剰に実施しすぎて財源が足りなくなると、一般行政職員の給与費を安易に削減し財源調達に走ることになりがちなのである。

このように、地財計画の歳出に計上された経費は、最終的には地方税等で足りない部分を交付税と臨財債で財源保障している。ここで交付税総額が確定しているのである。

神奈川県全体は、財政的に豊かであり、不交付団体が多いため、これまで地財計画について関心がなくても問題はなかったが、今後交付税が交付されることとなる場合や不交付団体も発行する交付税代替分の臨財債もあるため、地財計画の仕組みと構造を十分理解する必要がでてこよう。

また神奈川の水源税の新設が難航しているのは、水源税を充当する経費と地財計画で財源保障されている経費との関係が不明確なことにも一因があると考えられる。水源税で賄われる経費がすでに地財計画で財源保障の範囲内に入っているとすると水源税は住民に対する二重負担となる可能性も出てくるのである。この点についての論議が全国的にもほとんど行われていないため、自治体の地方税新設は、どうしても地財計画の財源保障の範囲外であることがはっきりしている法定外目的税に限定されがちなのである。

さらに藤沢市など不交付団体も、今後は地

財計画を無視できなくなる事態が出てくる可能性がある。2005年度の地財計画では、歳出に「地方交付税の不交付団体における平均水準を超える必要経費」が約1兆円（前年度7000億円）計上されている。これを歳出に計上しないと不交付団体の歳入が交付団体の歳入に充当され、地財計画による財源保障が不正確になるためである。

しかしこれから補助金廃止と税源移譲がどんどん進む時代になってくると、この「平均水準を超える必要経費」が増大し、不交付団体にそんなに税源を集中させてよいのかという意見が出てきて、不交付団体の地方税を取り上げ、他の交付団体に回そうとする「逆交付税」「水平的財政調整」などの議論が必ず起きてこよう。その際、不交付団体は、この「平均水準を超える必要経費」が過剰かつ余剰な財源ではないということを地財計画による財源保障範囲との明確な区別の上で実証していく必要性が生じてこよう。

3). 交付税によるミクロの財源保障

3.2兆円の補助事業が廃止となり、地方単独事業に切り替わるが、その財源保障は前述のように所得譲与税、税源移譲予定特例交付金および、最終的には交付税、臨財債により行われる。

所得譲与税は、人口基準、税源移譲予定特例交付金は教職員給与を基準に配分される。所得譲与税や税源移譲予定特例交付金で財源保障できない部分、あるいはこれらを配分してもなお格差が生じる部分の財源保障、財政調整は交付税、臨財債で行うこととなる。

交付税の配分についてみると、16.8兆円の地財計画で決まった交付税総額のうち中越大地震などの災害があった場合に交付される特別交付金が6%分差し引かれ、残りの94%が普通交付税額となる。普通交付税額は、基準

財政収入額と基準財政需要額の差から算出される（図6）。

基準財政収入額には、所得譲与税、税源移譲予定特例交付金（2007年度からは地方税となる）が100%算入されることになった。通常の地方税では75%が算入される。これは都市地域の自治体への交付税の集中を排除するため、基準財政収入額に100%算入の特別措置を講じたものである。

また基準財政需要額には、3.2兆円の補助事業が廃止され、0.2兆円分は事業そのもの廃止されるものの、3兆円分はすべて地方単独事業として自治体で実施されていくため、3兆円分は事業実施に必要な額として全額算入される。

都市部の自治体では、税源が集中するため基準財政収入額は増加し、その分交付税が減額される。地方圏の自治体では、基準財政収入額はそれほど増加しないため、交付税がその分増加する。こうして交付税による財源保障・財政調整が行われるのである。

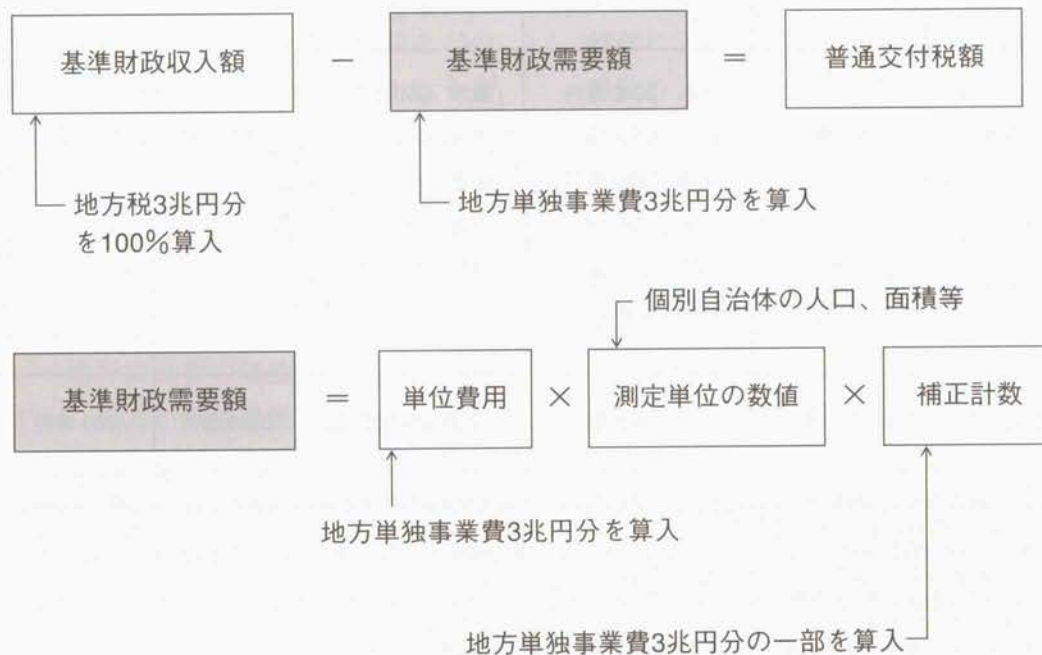
ここで基準財政需要額への算入方法を具体

的に見てみよう。基準財政需要額とは、単位費用、個別自治体の人口や面積などの測定単位の数値、補正係数を掛け合わせたものであり、従来の補助金に対応するそれぞれの行政項目に分けて算入される。具体的には、単位費用（1人あたりの行政費用）への増額算入を基本に行われるが、それでも格差が生じる場合は補正係数により算入され、経費の割増・割落で調整されることになっている。

昨年の公立保育所における保育士の人件費の国庫負担の廃止時には、所得譲与税を人口により配分し、それで足りない分は交付税で財源保障した。具体的には、基準財政需要額の単位費用の中に保育所の国庫負担の廃止分の地方単独事業になった分を全部含めた。保育所の単位費用は、児童福祉費の中に含まれるが、児童福祉費は人口配分が基準になるため、保育所の入所措置の児童数が算入されないと地域事情を反映できない。

例えば、東京の三多摩地域では、ベッドタウンであり保育所が多い地域に人口配分で譲与税を給付されると足りない場合が生じた。

図6 交付税によるミクロの財源保障



そこで、足りない分を交付税で補うために、補正係数の中に保育所入所措置児童数を入れ、地域事情を反映させたのである。しかし不交付団体では交付税が配分されないためそれでも足りないことになった。

今回、3兆円の財源移譲を行う場合には、単位費用と補正係数に3兆円分の地方単独事業費を算入する。現状では2005年度分の単位費用は明らかにされているが、補正係数は決定しておらず、今後交付税法案が国会で議決されると算定資料が各自治体に配布され、そ

れを基準に3兆円分の交付税措置分が算定されていくことになる。

4). 三位一体改革の地方6団体案と政府与党案

三位一体改革における地方6団体の提案では税源移譲額が3.2兆円であるのに対し、政府与党案では2.4兆円しか決まっていない(表1)。ただし、決定していない公立文教施設費については、秋の中央教育審議会で決定する。同様に決定していない生活保護の国庫

表1 三位一体改革の地方6団体案と政府与党案

行政分野	地方6団体	政府与党			
	補助金廃止	補助金廃止	税源移譲	交付金化	スリム化
社会保障	9365 億円 (生保、国保等を除く)	9340 億円 (国保 7000 億円)	7000 億円 (国保 7000 億円) 850 億円		
教育費	1 兆 1458 億円	8730 億円 (給与 8500 億円)	8500 億円 (平17年分 4250 億円) 170 億円		
公共事業	9996 億円	農水 3040 億円 国交 6460 億円 環境 530 億円 経産 180 億円 内閣 10 億円 総務 90 億円	農水 250 億円 国交 640 億円 総務 環境 90 億円 経産 100 億円 平16年度分 6560 億円	6000 億円	4700 億円
その他	1465 億円				
合計	3 兆 2284 億円	2 兆 8380 億円	2 兆 4160 億円	6000 億円	4700 億円

注1) 2005年度中に生活保護・児童扶養手当の国庫負担金、公立文教施設等、建設国債対象経費である施設費の取り扱いについて検討を行い結論を得る。
 2) 生活保護費負担金、児童扶養手当の補助率見直しは、地方団体関係者が参加する協議機関を設置して検討を行い2005年度中に結論を得て、2006年度から実施する。
 3) 公立文教施設費の取扱いは、義務教育のあり方等について2005年度秋までに結論を出す中央教育審議会の審議結果を踏まえ決定する。
 出所) 地方6団体案(2004.8.23)と政府・与党案(2004.11.26)より作成

負担金は、地方6団体との協議が始まっている。生活保護は1.7兆円であるが、補助率を下げる動きがあるため、地方6団体は反対している。地方6団体は、生活保護法の保護率を下げた場合には、生活保護の法定受託事務を返上するという態度をとっている。児童扶養手当についても検討して結論を得ることになっている。生活保護に関しては、横浜、川崎においてホームレスが増加しており、今後の生活保護の財政需要が高まることが予想されるため、増税をする必要が出てくると考えられる。

生活保護は所得再配分であり、また金銭給付であるため、国が実施した方がよいと考える。

義務教育は、2.7兆円であるが、自民党の文教部会は現在都道府県が半分、国が半分となっている義務教育の教職員の給与を全額国庫負担にすべきであるとしている。その場合、8500億円の整理対象となった額が宙に浮くと3兆円にならないため、この分を生活保護や児童扶養手当から捻出するのか公共事業に踏み込むのかという議論がでてくる。

政府与党案では、公共事業は6000億円を交付金化し、4700億円は削減することとなっている。公共事業は地域によって事情やニーズ、投資時期が異なるため、高速道路建設などの国が実施する事業を除き、都道府県や政令指定都市などの地方に任せた方がよい。そうすると、不可欠である事業は推進され、無駄な事業は淘汰が進む。三位一体改革で住民が一番望んでいるのは公共事業の補助金廃止による地方単独事業化である。

また、一般行政経費の補助金を廃止し税源移譲しても、地方が単独事業で実施する事業

水準は変わらないため、自治体の自由度は余り高まらない。このことから、公共事業を税源移譲する必要があるが、自民党政権の利権構造が絡むため困難になっている。つまり、三位一体改革の本当の全体像が具体化するのには秋まで先送りとなっており、それを除いた分は2005年の地財計画、交付税で財源保障・財源調整が行われている。

5). 交付税改革の効果

三位一体改革は、補助金を廃止し地方に税源移譲し、後は交付税を削減すればよいという単純なものではない。しかし、補助金が廃止され、その分が住民税に税源移譲されることによって、交付税による財源保障の範囲は縮小する。その理由は、都市部の自治体では不交付団体化する、あるいは不交付団体化しないまでも交付税への依存度は大幅に低下し、財政の「自立度」が高まることになるためである。

一方で、地方圏の自治体では、税源移譲がされたとしても住民税はそれほど増加しないため、交付税による財源保障・財源調整が引き続き必要になるのである。それでも、税源移譲による補助金削減と住民税の増税により、財政の「自律度」は高まることになる。

以上が三位一体改革における交付税改革の目的であり、実際の効果である。今回の三位一体改革について、メディアでも交付税の増額が不十分であったとする意見もあるが、この評価は一面的かつあまりに単純すぎるということになる。

II. 2005年度地財計画

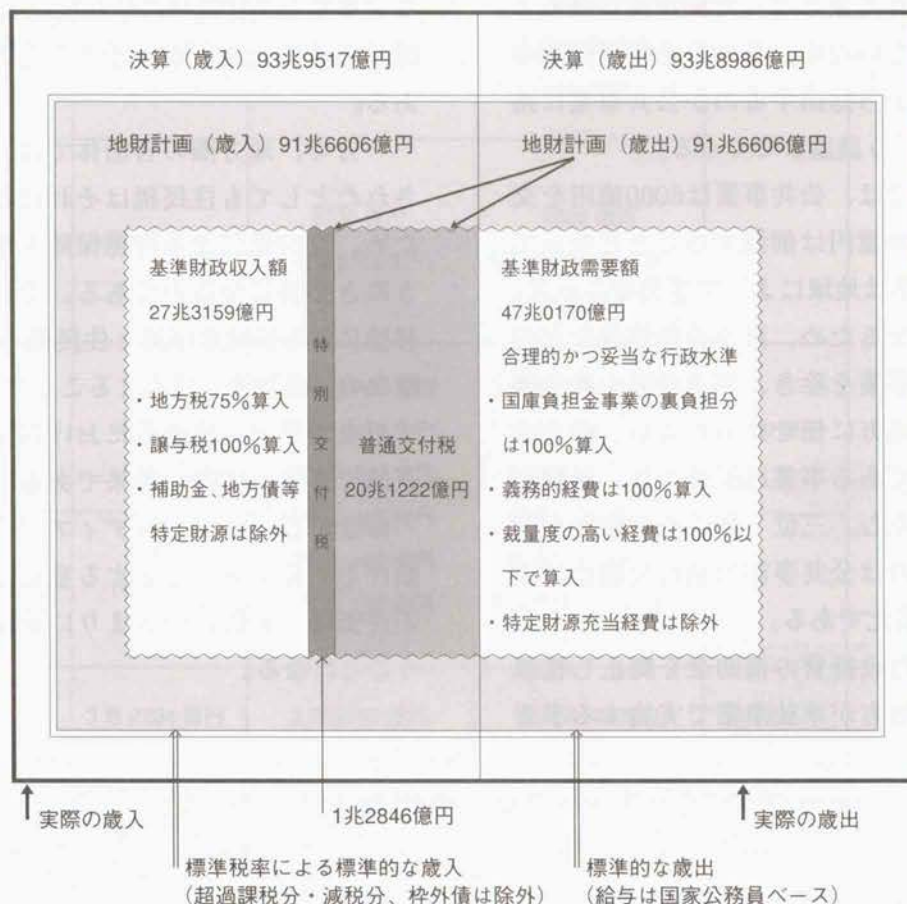
まず自治体決算・地財計画・交付税の範囲と水準を比較し、地財計画の性格を考えてみよう。自治体決算は、都道府県と市町村を併せて普通会計で93兆円を使っていることがわかる(図7)。そのうち、地財計画の歳出に計上されているのは91兆円であり、2兆円程度の差しかないといえる。

地財計画の歳出に計上されると、歳入で完全に財源保障が行われる。つまり、地方税等の自主財源で足りない分は、交付税と臨財債を含めて収支バランスをとっている。

自治体決算が地財計画を2兆円上回っている部分は、法定外税や超過課税で財源が調達されている。地財計画で決まる交付税の総額は、大きい額であると認識必要がある。

交付税は、地財計画の歳出に計上された経費の中から、地方債や補助金などの特定財源で賄われる経費を除外し、一般財源で賄われるべき経費を財源保障するものである。一般財源必要額としての基準財政需要額は47兆円である。基準財政収入額は27兆円であり、その差し引きの差が普通交付税の20兆円となる。

図7 自治体決算・地財計画・交付税の範囲と水準



出所) 2000年度の決算・地財計画・交付税より作成

ている。交付税の基準財政需要額の単位費用における給与費と実際の給与費を比較して、交付税の保障する水準は低いという意見をよく耳にする。しかし単位費用は、市町村では人口10万人、都道府県では人口170万人を標準団体として設定し、そこで必要な標準的な水準として決められており、人口規模の大小にしたがい各種補正により、単位費用も含めた基準財政需要額の割落・割増が行われているため、単位費用のみの比較により低すぎると断定するのは無理がある。

実際に使っている経費と2兆円の差しかない

い地財計画で決まる交付税の総額は、相当な水準になっているともいえる。地財計画と実際の決算額を一致させてしまうと、2000の自治体がいかに乱脈的な財政運営をし、いかなる支出をしようとも、その結果をすべて交付税と臨財債で完全に財源保障することになってしまう。これでは地方財政にはお金がいくらあっても足りない。自治体決算と地財計画の差は当然なのである。同様の意味で自治体決算と交付税の基準財政需要額を一般財源ベースで比較しても差があるのは当然のことなのである。

1. 2005年度地財計画と自治体予算

1). 地財計画の規模

2005年度の地財計画(都道府県、市町村全体の収支見込み)の規模は、83兆7700億円と、前年度比-9000億円)で、4年連続の縮小となった(図8)。

歳出面では、2790億円の給与関係費、1兆1千億円の投資単独事業の抑制により前年度比-1.3兆円の歳出削減を行った。

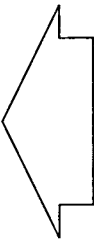
歳入では、9969億円増収された地方税の33

兆3189億円を基礎に、131億円増収された交付税の16兆9000億円、9705億円の削減がされた臨財債の3兆2200億円などで財源保障が行われ、総額83兆7700億円が確定された。

地財計画は、歳出規模が先に確定し、その歳出を財源保障するために国の責任で交付税、地方債を増減させて調整し、歳入規模を確定させる仕組みとなっている、これは、地財計画の歳出水準とその範囲の7割近くを国が法令等の規定により統制しているため、国の当然の責任である。

図8 2005年度地財計画の骨格

(2004.12.18現在)

地方税	33兆3189億円 (+9958億円)		給与費	22兆7200億円 (-2790億円)
補助金	11兆2000億円 (-9000億円)		一般補助	10兆1000億円 (+3000億円)
譲与税	1兆8419億円 (+6967億円)		直轄・補助	7兆3000億円 (-6000億円)
交付税	16兆8979億円 (+118億円)		投資単独	12兆3700億円 (-11000億円)
臨財債	3兆2231億円 (-9674億円)		一般単独	11兆9700億円 (+3050億円)
地方債	9兆388億円 (-9155億円)		公債費	13兆3800億円 (-2979億円)
歳入	83兆7700億円 (-9000億円)	歳出	83兆7700億円 (-9000億円)	

出所) 2005年度地財対策資料(総務省)より作成

総務省は、一般行政経費や公共事業等の補助事業は各省の了解がないと一切増減ができない。しかし、単独事業費の給与関係費、一般単独事業費、投資単独事業費は総務省の所轄であるため、総務省は独自にこれらの単独事業費の一定割合を増減させて、地財計画の歳出規模の調整を図り、結果として交付税の増減措置を講じている。

2005年度は地方税が1兆円規模で増収になったため、その分地方債による財源保障が縮小された。これが臨財債、地方債総額の大幅削減となっている。また、補助金は、税源移譲と単なる補助金カットに伴い9000億円が削減された。

以上のように、地財計画上の財源不足を地方税、交付税など一般財源で補填するのが交付税制度の本来の趣旨であり、地方債による財源保障の縮減は地方財政健全化の観点から望ましい。

2). 地方財政不足の縮小とその補填対策

地方財政の財源不足額は、地財計画の歳出合理化、地財計画の歳入における地方税の増収、法定分交付税の増額などにより、前年度比2.9兆円減の11.2兆円に縮小した。その内

訳は、経常収支の不足額が、2兆6600億円減の7兆5100億円、恒久的減税による不足額が、1400億円増の3兆4700億円、先行減税による不足額が4700億円減の1800億円である。

地方財政不足の補填は、地方債の5兆5400億円（財源対策費1兆7600億円、臨財債3兆2200億円、減税補填債5600億円）、交付税特会借入金の1兆5800億円、一般会計加算の2兆5900億円、交付税の4400億円、地方特例交付金の8900億円、たばこ税移譲の1100億円などで行われた。

3). 地財計画と自治体予算

地財計画の歳出で、給与費、投資単独事業、一般単独事業の削減が行われ、これらとの見合いで交付税総額、地方債総額が決定されるため、自治体予算編成でもこれらの経費削減に準じた措置を講じないと、2004年度にみられたように交付税、地方債等が財源不足をきたし、予算が組めないということになる。

つまり、地方税、交付税、臨財債は一般財源であるため用途は自由であるが、地財計画の歳出構造とあまりに乖離が生じると一般財源不足が生ずることになるということである。

2. 地財計画の歳出合理化

1). 給与関係費の削減

給与関係費の削減は、給与単価を下げているのではなく、地方公務員の定数を減らしたものである。麻生プランを盛り込んだ「基本方針2003」によると、警察官の増員を含めて毎年1万人ずつ定数削減することが目標となっている。併せて民間委託の拡大、技能労務職員の給与の是正、退職時特別昇給

の廃止による退職手当の削減などで給与関係費3000億円を削減した。一般行政職員の給与は国家公務員ベースで算入されているが、一部技能労務職の給与だけが国家公務員を上回っている分を削減したとされる。

今年度の新地方行革大綱により、さらに欠員不補充を中心に定数削減が推進されようとしている。しかし自治体が国の行革推進に対して過剰に反応しすぎると、地財計画上の定員削減よりも自治体における実際の定数削減

が進みすぎる可能性もある。

市町村合併についても同様であり、国の市町村自主合併の方針に自治体が過剰反応しすぎたために1000近くの自治体が減ることとなった。

今回の市町村合併の予想外の進展は、国がバブル崩壊後の景気対策で地方単独事業（投資）を過大実施しそれを交付税と地方債で財源保障してきたが、2001年度から景気対策の終焉に伴い地方単独事業（投資）を大幅カットし、それに必要な交付税と地方債を大幅カットしたため、市町村が交付税カットに過剰反応して市町村合併になだれ込んだことが原因である。今回の交付税カットは、景気対策で異常水準に膨張した地方単独事業（投資）の減額調整に伴う当然の減額調整措置にすぎないのである。

またこうした交付税カットの中で、合併特例債の元利償還金の70%を「交付税措置」としたことを、実際は基準財政需要額に算入することでしかないのを、70%分はすべて交付税として配分されると勝手に「錯覚」したことが、合併特例債目当ての市町村合併を進展させた原因でもあった。もっと地方財政の推移を冷静に観察する必要がある。

2). 投資的（単独事業）の削減

投資単独事業の1兆1千億円の削減は、「基本方針2003」の目標（2006年度までに1990年、1991年の水準12兆7000億円程度に抑制）に沿って行われた。ただし、計画と決算の乖離を是正した分を差し引いて考えると、実質4000億円の削減である。残りの7000億円分は当面、臨財債で財源措置され、その半分は後年度交付税措置されることになっている。

3). 経常的経費（単独事業）の増額

「基本方針2003」の目標に沿って、経常的経費（単独事業）は0.4%程度削減されたが、国庫補助負担金の一般財源化分の2700億円と地財計画と決算の乖離是正分の3500億円を合わせて6000億円があったため、その分3050億円の増額となった。

一般単独事業とは、福祉、教育、医療費助成など経常的な経費であり、自治体が上乗せ・横出しで行っていることから、容易に削減することはできないため増額された。

4). 地財計画と決算の乖離是正

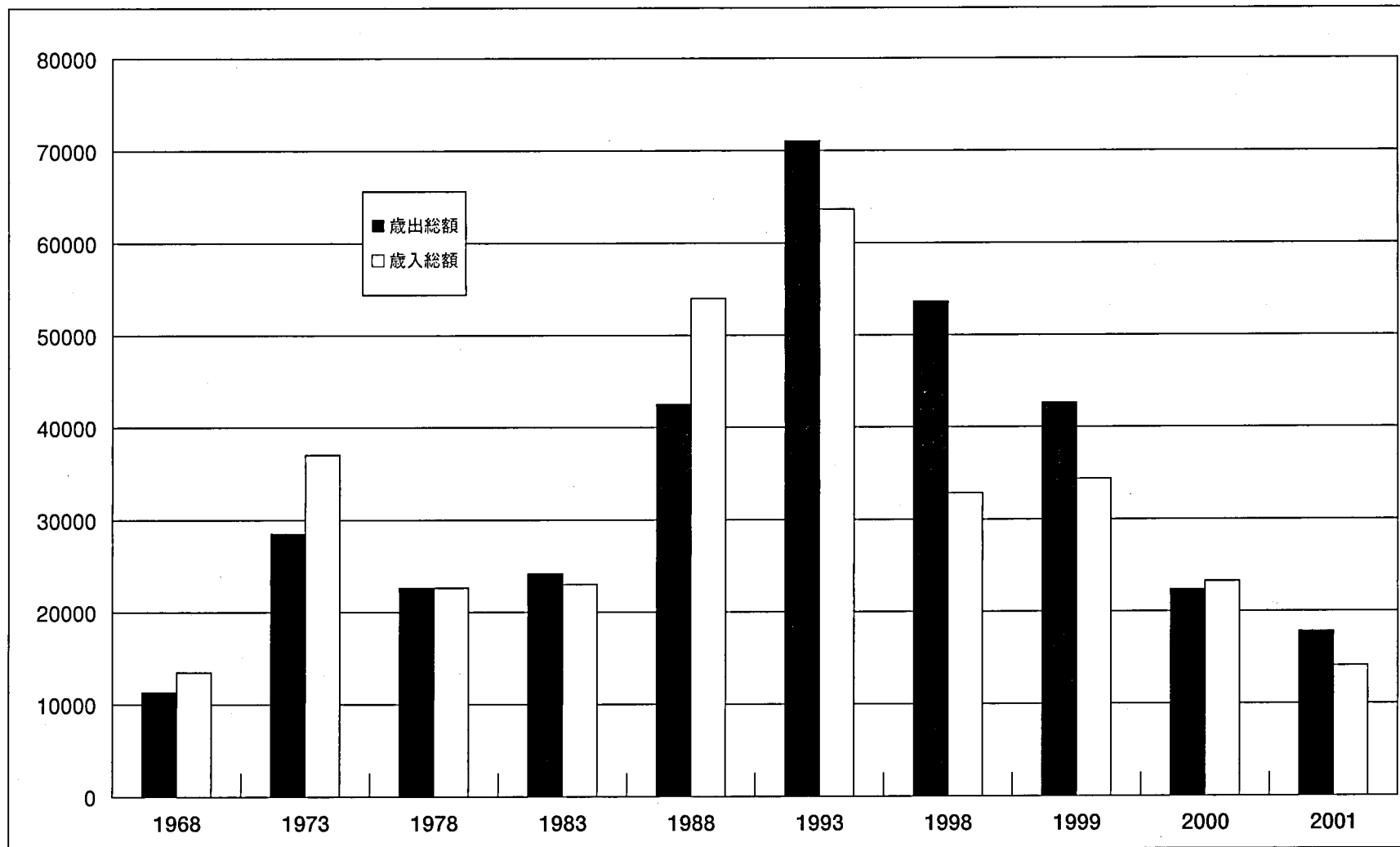
地財計画と決算には乖離があり、計画は決算より少ない。地財計画と決算の乖離の状況を経年的にみると、バブル崩壊後の景気対策が行われた1993年において大きいことがわかる（図9）。つまり、乖離が縮小すると地方財政は厳しいといえる。反対に大幅な乖離があった方が地方財政的には楽であるといえる。現在は、乖離が縮小されてきている。

乖離の内訳を見ると、自治体が投資単独事業の6兆円分について事業を実施しないで、その分の経費を一般行政経費に回しているとの見方もできる（図10）。この結果を見て、財務省は6兆円分を削減すべきであり、さらに一般行政経費、給与費も削減すべきであるとし、交付税で7、8兆円を削減すべきであるとした。

しかし、地財計画と決算において乖離があることは当然であるが、乖離の中身として投資単独事業が地財計画上計上しているにもかかわらず、自治体が6兆円分の事業を手控え、福祉、医療費助成等の一般行政経費が計画を上回って実施せざるを得ない実情は是正する必要がある。

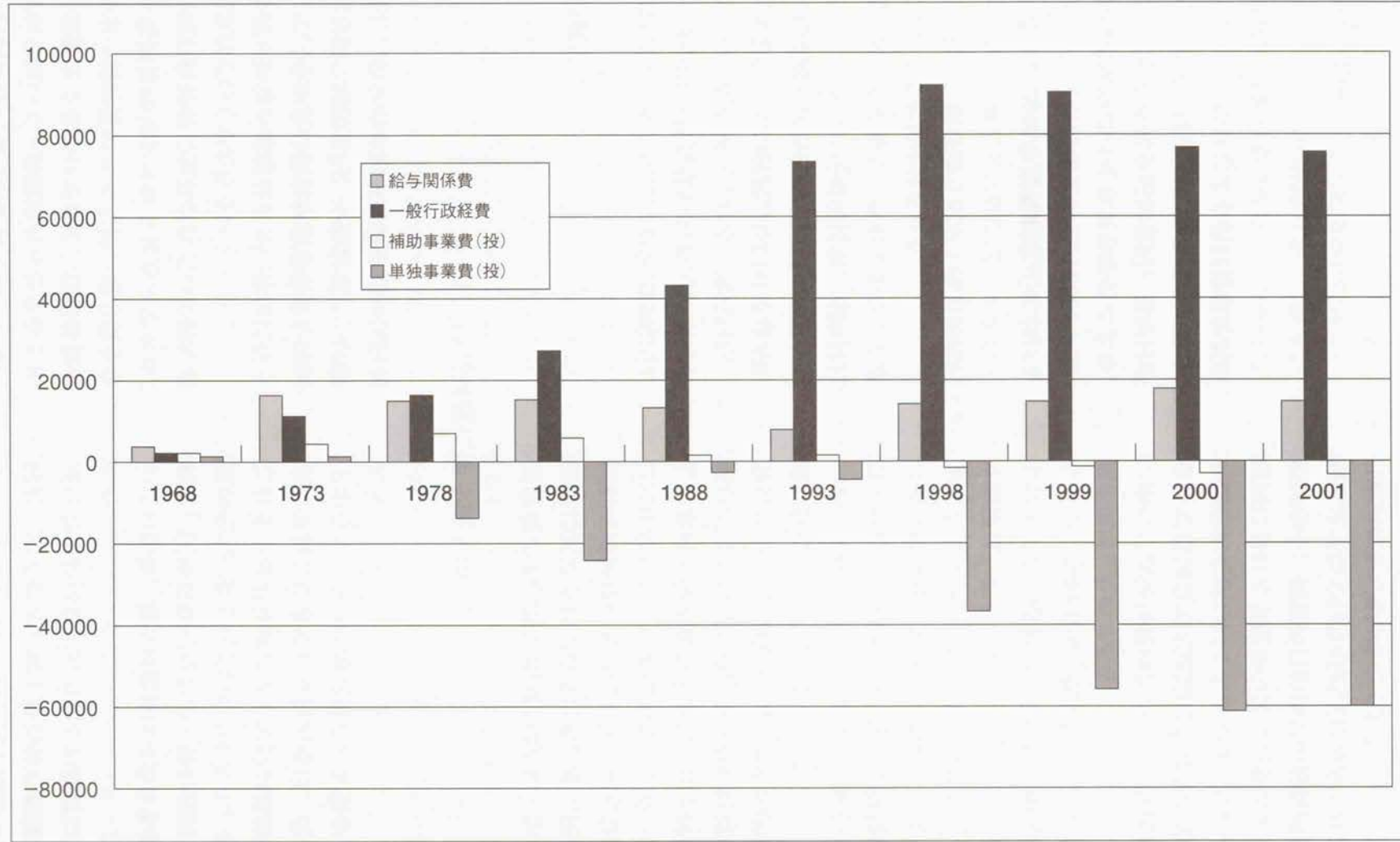
今後、総務省は、一般行政経費について、2.5兆円分を増額し、投資単独事業は2.6兆円を削減し、乖離を是正して行くこととして

図9 地財計画と決算の乖離（決算一計画）



出所) 毎年度地方財政要覧より作成、単位/億円

图 10 地財計画と決算の乖離の内訳 (決算 - 計画)



出所) 毎年度地方財政要覧より作成、単位/億円

いる。投資単独事業で実施していなかった6兆円分の内訳には、地方債が含まれているため、地方債を除いて一般財源のみとすると2.6兆円の乖離となるわけである。投資単独事業は、将来一般財源で2.6兆円、地方債を含めると6兆円程度是正される見込みであり、その分一般行政経費に加算されていく形で乖離が是正されていくであろう。

この計画と決算の乖離是正を一体的に行う一環として、今年度は投資単独事業費を7000億円（地方債で3500億円、一般財源で3500億円）削減し、経常的単独事業費を3500億円加

算したのである。またその中身として、ハードからソフトへの転換を図る位置づけで、市町村合併の推進、電子自治体の推進、保育所運営費の超過負担解消などの経費に充てるとした。

この結果、地方自治体は非公共事業の福祉、教育、医療費助成などの一般行政経費への財源の充当が強まっていくであろう。その半面、これまで地財計画に準じて投資単独事業を重点に実施してきた自治体は、改めてハードからソフトへの財政構造の転換が必要となるだろう。

3. 景気回復に伴う歳入増

1). 地方税等

景気回復により地方税は、33兆3189億円となり、9958億円（都道府県5831億円、市町村4172億円）の増収が見込まれる。都道府県では、法人事業税の5509億円、市町村では市町村民税法人税割の2629億円が増収の大半を占める。また、都道府県民税所得割、市町村民税所得割、固定資産税などがわずかながら増収に転じていることが注目される。

地方譲与税は、所得譲与税が1兆1159億円となったため、全体として6967億円の増収となった。なお、2005年度税制改正における「定率減税」の段階的廃止に伴う2006年度、2007年度の経過措置以後の平年度化により、個人住民税は都道府県が1519億円、市町村が2361億円の増収が見込まれている。これは、サラリーマン等の増税による増収措置であるが、地方財政の増収となる。

2). 交付税の微増

交付税は、所得税の32%、法人税の35.8%、

消費税の29.5%、酒税の32%、たばこ税の25%に法定されているため、景気回復に伴うこれらの国税の増税により、法定分の交付税は8200億円増の11兆9800億円となった。ただし、地財計画の歳出合理化に伴う財源保障の縮小が行われたため、臨時財政対策分の交付税加算が1兆7300億円減の2兆1600億円に削減された。

景気回復で2004年度途中の交付税が1兆円以上増収となったため、本来交付税制度内では増収分は特別交付税に加算し年度内に配分することになっているが、国会でもこのような論議は一切行われず、総務省と財務省の話し合いにより増額分の交付税を年度内に交付しないで2005年度に繰り越したため、交付税が微増したのである。

かつては交付税のこのような年度間調整については国会で大激論になったのであるが、今はそれも望むべくもなくなっている。地方財政における年度間の財政調整は交付税制度ではなく、個別の自治体での財政調整基金の積み立て等で行うのが現行の地方財政制度の仕組みになっているのである。

これらの結果、一般財源（地方税＋交付

税+臨財債)は、53兆4400億円となり、8月段階で総務省の自治体に対する2006年度の一般財源規模は今年度並の水準とするとの約束はかろうじて守られることとなった。

本年度の地財計画上の標準的な行政水準を維持するために最低必要な一般財源の地方税、交付税、臨財債は昨年度並みに確保され、来年度も同様の状況であるため、ここ2年間の地方財政は安定したといえる。

3). 地方債

地方債総額は、1兆2600億円減の12兆2600億円と大幅な削減となった。その内容は、通常債が6300億円減の6兆7200億円、財源対策債が400億円減の1兆7600億円、減税補填債が2400億円減の5600億円、臨財債が9700億円減の3兆2200億円などであり、臨財債の大幅な減額が目立つ。

この原因は、地財計画の歳出合理化に伴い、その財源保障が縮小されたこと、地方税の増収、交付税の微増による財源保障が行われた結果、その分臨財債による財源保障が縮小したためである。

地方債発行額の大幅な削減により、地方債

依存度が前年よりも1%ダウンし10.8%へと改善された。しかし、地方債残高は1兆円増の205兆円(普通債残高143兆円、公営企業債残高28兆円、交付税特会借入金残高地方負担分34兆円)である。なお、交付税特会借入金残高は全体として1.5兆円増の51.7兆円である。

総務省は、公営企業金融公庫資金の借り換え拡大、高金利の地方債利子の特交による利子補給の拡大(4%以上の地方債利子の特交措置を従来の8500億円+6000億円に拡大)などによって、地方債残高205兆円の縮小を進めている。それぞれの自治体でも地方債増発についての厳しい管理が必要である。

交付税特会の借入金の償還は、地方財政難を理由に2007年度以降に繰り延べられているが、景気回復後には33.6兆円の借金を法定分の交付税から毎年度1~2兆円規模で差し引いて償還することになる。

これらを踏まえ、当面の間、自治体は、2006年度までの一般財源確保措置に安住することなく、将来の交付税特会の借金償還や個別自治体での地方債残高の償還に伴う一般財源減少の状況も念願においた計画的な財政運営が求められよう。

4. 今後の地方財政の行方

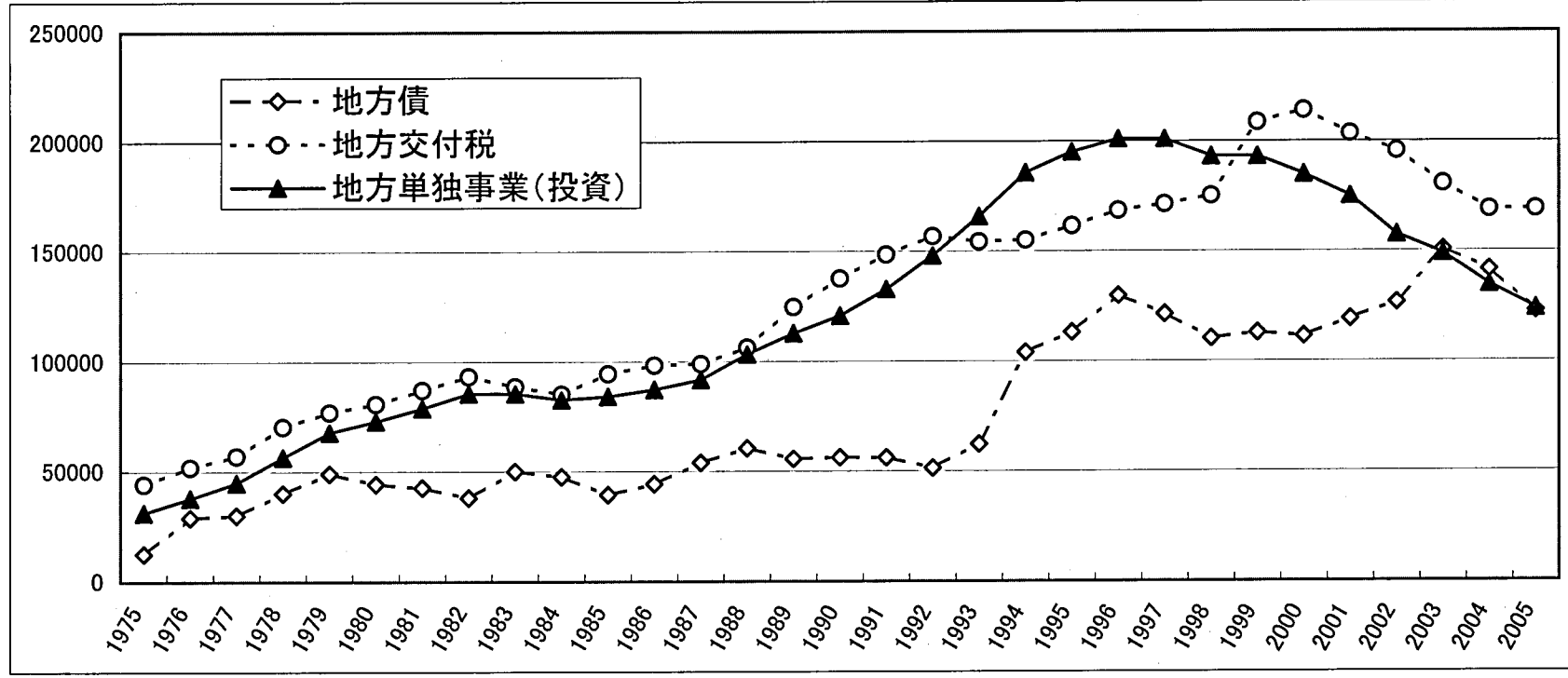
1). 2005年~2006年度の地方財政

景気の回復により、客観的にみると今年度と来年度の財政事情は安定しているといえる。これは、三位一体改革の政府与党の合意文における「2005年度、2006年度は地域において必要な行政課題に対して適切に財源措置を行うなど、地方団体の安定的な財政運営に必要な交付税、地方税など一般財源の総額を確保する」に基づいたものである。

景気回復基調の現在でも一般的に地方財政が厳しい厳しいといわれていることについて、戦後の交付税発足以来の地財計画の推移をみてその原因を究明してみよう。

地方単独事業(投資)は、バブル崩壊後の景気対策において重点的に行われ、ピーク時の1996年、1997年には投資単独事業が20兆円にも達し、それが2年続いている(図11)。ピーク前後の10年間を含めて合算すると、約180兆から190兆の投資単独事業を地財計画に計上した。地財計画に計上がされると、交付税か

図11 地方単独事業費(投資)と交付税、地方債の推移



出所) 毎年度地財計画より作成、単位/億円

地方債で財源保障が行われる。

交付税と地方債の推移をみると、景気対策がピークに達した1990年、2000年、2001年に地方交付税が20兆円を超えた。その時には地方債は減少している。つまり、どちらかで地方単独事業（投資）の財源を保障していたのである。

地方自治体の議員や首長の中には、ピーク時の景気対策で地方単独事業を大盤振る舞いし、その財源保障のために交付税か地方債が増額され、事業を実施してきたという異常な行政水準、過剰な箱物づくりの水準を未だに引きずっている者が多い。その時期の水準から見るといつまでたっても地方財政は厳しいということになるのである。

現在は、片山プラン、麻生プランにより地方単独事業（投資）を年々減額し続けた結果、2005年度では計画上は1兆1千億カットとなっているが、実質上決算と計画の乖離の是正部分を除くと4000億円カットとなっている。その結果、麻生プランの地方単独事業（投資）は1990年、1991年の景気対策以前の状況に戻す目標は達成されたことになる。

つまり、地方単独事業（投資）の減額調整による交付税と臨財債の減額が今年度で決着した結果、地方単独事業とその財源保障としての交付税は、バブル崩壊以前における通常の伸びの水準に戻っただけなのである。バブル崩壊後の景気対策で地方単独事業（投資）を大盤振る舞いしたことが異常であっただけなのである。

一般行政経費の地方単独事業（非公共事業）をみると削減されておらず、福祉や医療費助成、教育などの経常的な経費は伸び続けていることから、地方単独事業（投資）による異常な景気対策が行われたかがわかる。

このように、通常の水準に戻すために交付税と臨財債を減額したにもかかわらず、従来における地方単独事業（投資）の伸びの延長

上で自治体の財政の歳出を考えている自治体の首長、議員は、「オオカミ少年」のようにいつでも財政が厳しい厳しいといって、安易に給与削減に走るようになってきているのである。

景気回復による地方税、交付税の増収の現状、不況対策としての地方単独事業（投資）の過大実施の減額調整の終了、交付税、臨財債などの通常の水準への復帰などの地方財政の現状を正確かつ冷静に理解し、今後の地方財政運営を考えていく必要がある。

2). 2007年度以降の地方財政

2007年度以降は、政権交代があることも予想されるが、国の借金が700兆円貯まっており、地方においても交付税特会の借金が50兆円あり、そのうちの30兆円が地方負担分となっている中では、財政再建の課題は避けられない。

ただしEU基準から見ると借金残高はGDPの60%、単年度ではGDPの3%であり、日本のGDPの500兆円で換算すると残高で300兆円、単年度15兆円にまで削減する必要があるということになる。つまり残高で400兆円、単年度で15兆円の赤字の解消が必要ということである。これを2007年度以降、景気回復が続くとしても行革と増税で償還していくことが課題となろう。

交付税特会の借金は、法律改正により2007年度以降に繰り延ばされている。景気回復が続けば交付税が1兆円、地方税も1兆円増え続けることとなり、借金の返済は可能であるが、景気の回復が腰折れした場合は、交付税法を改正して、借金返済を繰り延べることも考えられよう。

地方債残高は200兆円あるが、これらは個別の自治体ごとにすべて償還計画が策定され、地方債の借り替え、繰上げ償還などを行いながら計画的に償還していけばよい。

三位一体改革の政府与党合意によると、

2010年代初頭の基礎的財政収支の黒字化（地方債以外の税収で公債費以外の一般歳出を賄う）を目指し、国・地方が納得できる歳出削減を進めることと、2005年度以降も地財計画の合理化・透明化を進めることが示されている。地財計画の合理化・透明化は、あくまで国・地方の納得の上での歳出削減が前提となっているが、いずれにしても一定水準の地財計画の規模縮小が行われるであろう。

このような中で、総務省は地方財政の中期ビジョンを策定するとしている。1984年の第2臨調時代に策定された地方財政の中期見通しは、国の都合で歳出が動き、また減税で歳入が変動したため、意味のないビジョンに終わったが、今回は5年間程度の地財計画の中期ビジョンを策定しようとするものである。目的は交付税を安定確保することにねらいがあると考えられる。つまり交付税は法定分の交付税として一定額で固定化しようとするものである。

現在、交付税は国税の5税に法定されているが、地財計画の歳出が変動し、法定5税分の交付税だけでは足りない場合には、交付税特会の借入金で補てんする、もしくは財源対策債、減税補てん債、臨財債などで補てんしている。2005年度では法定分交付税は12兆円であり、法定加算分の交付税は4.8兆円あるが、それを将来法定5税の中に税率を引き上げて組み込み、毎年度法定加算することをせずに固定してしまいたい意向が総務省にはある。そうすれば自治体は毎年度の交付税の増減に一喜一憂することなく、計画的な予算編成、地方財政運営が可能となってくる。

しかし交付税を固定化するには、地財計画の歳出を固定する必要がある。国が地財計画の歳出の約7割を決めているため、その中心を成す公共事業や社会保障等の経費の水準を確定しなければならない。そこで中期ビジョンを作成する前提として、総務省は社会保障

や公共事業についての中期ビジョンを国が策定することを求めている。

地財計画上、これらの経費が5年間程度、いかなる水準で行われるかが確定すれば、これら経費の裏負担分としての、あるいは地方単独事業分としての経費が確定してくるため、これらを地財計画の歳入で財源保障する交付税額も固定化できるわけである。

それ以外に毎年度新しい行政需要や財政需要が生じた場合には、税源移譲の対象となった個人住民税所得割の税率を上げることで自治体ごとに財源調達することを意図している。従って住民税の税率の引き下げは、当然、自由化しておく必要が出てくるのである。ここが今後の地方財政にとって最も重要なポイントである。

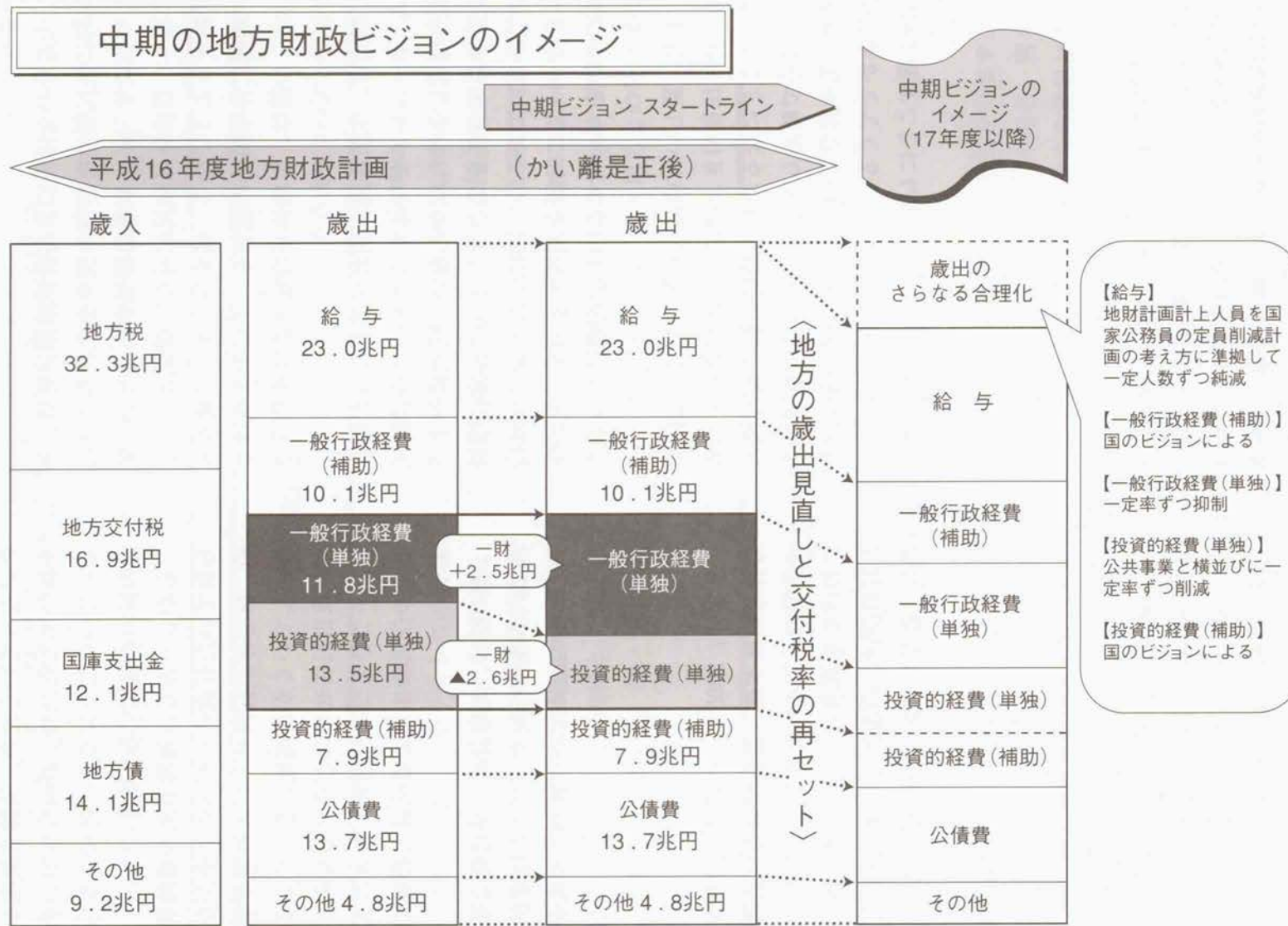
年金の与野党協議が始まり、老人保健や医療、社会保障、年金などある程度ビジョンが固定されてくると、これらの地方財政に対する影響額も確定し、地方財政の中期ビジョンが可能になると考えられる。

しかし、当面、総務省が考えていることは、地財計画の歳出の合理化方策であり、総務省の裁量の範囲内にある経費として、国の法令の義務づけがない地方単独事業、一般行政経費や給与費を何とか削減しようとしているのである（図12）。

給与については、地財計画上の人数を国家公務員の定員削減計画の考え方に準拠して一定人数ずつ純減する、一般行政経費は国と横並びで一定率ずつ削減し、投資単独事業費は国の公共事業のビジョンによるなどとしている。中身をみると国に準じて、国に横並びで、国のビジョンによるなどという留保がかかっているが、歯止めがかかっていないのは、給与と一般行政経費であり、総務省はこれら进行操作し削減することで、地財計画の歳出合理化を行おうとしている。

以上のような地方財政の中期ビジョン策定

図12 中期の地方財政ビジョンのイメージ



(注) 地方単独による乳幼児や高齢者に対する医療費助成(3,000億円)の取扱いについては、明確に財源保障の対象外とするならば、関係省庁等の見解を確認する必要。また、国民のコンセンサスをどう得るかという問題もある。

により従来の地方財政の財源保障、財源確保のあり方が根本的に変わっていく中で、自治体および労働組合などの対応の仕方を考えてみよう。

法定分の交付税による財源確保以外は、基本的に住民税の所得割の税率を上げることにより行政サービス水準を確保することが必要になり、自治体は住民に対して増税者として登場するようになる。従来は、すべて財務省が増税に伴う国民の批判を一手に引き受けていた。今後は、自治体が増税の責任を負うことになっていくであろう。

例えば、生活保護が税源移譲となった場合は、ホームレスが増加するとそのために住民税を増税しなければならない。住民に対する十分な説明責任を果たさなければ容易に増税はできないであろう。増税ができなければ給与をカットして財源を調達するのか、生活保護の水準をカットするのが問題になってこよう。

また、新しい行政需要に対しては、交付税以外の住民税引き上げによる住民負担を求めていくことになるため、地財計画や交付税の財源保障で賄える部分とそれ以外の住民税の増税で賄う部分との区分けを厳密に明確化する必要がでてくる。そうしないと住民に二重負担を課すことにもなる。

また、税源移譲が進み補助事業がなくなり単独事業となることで、その財源はすべて地方税、交付税、臨財債、地方債などで賄うことになっていくため、補助金制度からの統制を抜け出し首長の予算編成権限が飛躍的に強まっていくことになる。そのこと自体は自治体の自治の強化であり望ましい。

しかし一方では補助事業の補助基準で決められていた行政サービスの基準がなくなるため、自治体が行政サービスの適正基準をどう設定していくかが問題になってこよう。首長や行政当局任せではどうにもならないであろう。一つひとつの行政サービスのあり方についての住民参加による検討も必要になってこよう。

その際は、地財計画、交付税で財源保障されている各種行政サービスの標準的水準、最低水準との改めての具体的な吟味が必要となろう。

【付記】

本稿は、2005年4月15日に開催された自治労神奈川県本部・神奈川地方自治研究センター共催の「2005年度神奈川地方財政セミナー」における基調講演「三位一体改革の検証と地方財政計画」の報告を本研究所にて原稿に起こし、著者が加筆、訂正を行ったものである。

(社) 神奈川県地方自治研究センター2005年度通常総会記念講演

05年三位一体改革と自治体財政改革の現段階

(社) 神奈川県地方自治研究センター主任研究員 上林 得郎

はじめに

三位一体改革の「三位一体」とは、一般的には「天の神と、教典と、キリスト者の三者が一体となって信仰することがキリスト教を栄えさせる」というキリスト教の教義が語源だと言われています。これには異論もありまして、仏教の「仏典と、お釈迦様と、仏徒が一体となって教典を解釈する」という教義が語源とする説もあります。

この三位一体改革というものは、一言で言うと、補助金の削減を行い、その代わりに財源を移譲し、そしてそれに伴って地方交付税を削減する、というものだと言われています。三位一体改革を説明するためには、国と地方の税財政の関係を理解しなければいけません。そういうわけで、まず国と地方との税財政の関係について説明します。

I. 国と地方の税財政関係

1. 複雑な国と地方の税財政関係

国と地方の税財政の仕組みは非常に複雑です。複雑である原因のひとつは、まず入口のところで、国に偏る税財源配分ということがあります。2002年度の決算を見ますと、国民が納めた租税の総額が78.2兆円で、約80兆円です。このうち国税として国に入るのが45.8兆円で、57.9%、約6割です。それに対して、地方税が33.4兆円で、42%、約4割で、6：4の割合で国と地方に税財政の配分がされています。その後、国から地方へ地方交付税として税源が移転しますと、それが逆転して、

国が4、地方が6という配分になります。しかし実際に仕事をする段階になると、国の純粋な歳出は非常に少なく、地方の歳出は多くなるという状況があります。

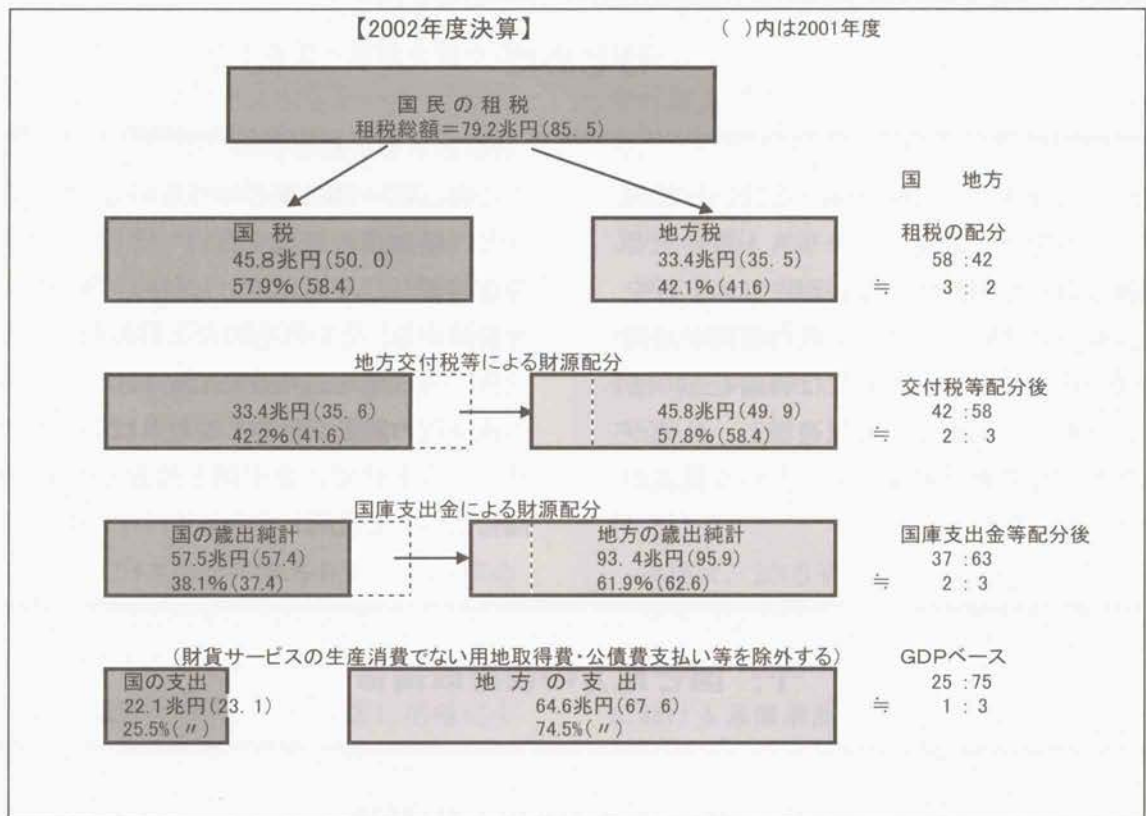
これを国と地方の最終の支出としてみると、2002年度に国が直接支出をしたものは約57.5兆円で、地方が支出をしている総額が約93.3兆です。国から地方へは地方交付税のほか、地方譲与税・地方特例交付金・国庫支出金などのいわゆる補助金が出ていますが、地方も、国が行う直轄事業に対して負担金を出してい

ます。一例を挙げますと、宮ヶ瀬ダムが10年ほど前にできましたが、その際、神奈川県・横浜市・川崎市・横須賀市の水道事業者が、それぞれ後に利用する水の利用量に応じて負担金を払いました。現在も、例えば国道を国が直轄して整備をしたり、新しい国道を造るということになると、政令指定都市や都道府

県は国の直営事業に対して負担金を支払います。このケースでは額はわずかですが、地方から国に支出する場合もあるということです。

国の一般会計の歳入の主なものは国税です。額は約44兆円で、全体の半分程度です。そして、約4割が公債、すなわち国の借金で賄われていて、残りがその他の収入となっています。

図1 国・地方間の財源配分



国税のうち、主要な項目である、「所得税・法人税・酒税・消費税・たばこ税」の5つの税金のうち、一定割合が地方交付税として国から地方へ支出されます。この国税5税の一定割合と、地方が必要とする地方交付税の額が同じであれば問題はありません。しかし、1992年以降、地方が必要とする額が大きくなり、地方交付税が不足するという事態になりました。その不足分を、「交付税及び譲与税配布金特別会計」が借金をして賄ってきたのが1992年以降、2000年までの仕組みでした。

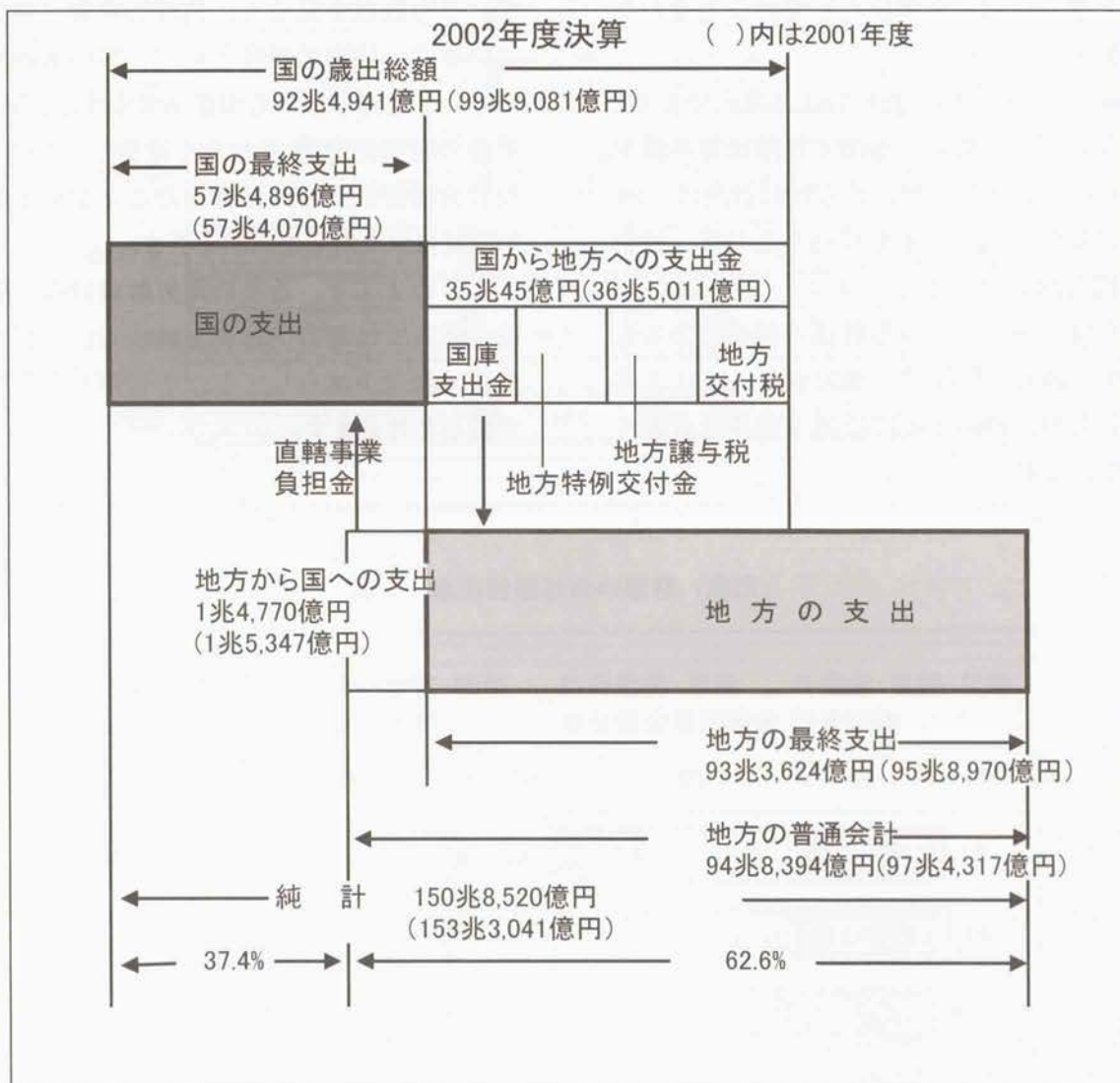
そのほか国から地方へ支出される大きなものとして、いわゆる補助金というのがあります。これはひとつの事業に対して、国の指示どおりに仕事をした場合には一定割合、原則2分の1を、国庫支出金という形で地方へ支払うというものです。地方交付税は地方に必要な経費として確保され、ひも付き補助金として国から地方へお金が流れるという形で、地方の歳入は、国から出る「地方交付税」・「国庫支出金」・「地方譲与税」・「特例交付金」、地方独自の財源である「地方税」、地方

が独自に行う借金である「地方債」などで構成されています。

それに対して歳出は、「給与関係経費」・「一般行政経費」・投資に必要な「投資的経費」、

そのうち国の補助がつくものとつかないもの、借金の返済である「公債費」・「公営事業等繰出金」、などで構成されています。

図2 国の財政と地方財政の最終支出規模



2. 地方財政計画

毎年国の予算が編成される前の段階で、総務省が作る地方財政計画と国の予算とを比較検討し、地方が必要とする経費で足りない部分を、地方交付税特別会計などでやりくりするというのが今までのやり方です。

地方財政計画とは何かというと、「全国の自治体が、国の法律に基づいて標準的な事業を行うのに必要な経費を見積もったもの」といえます。この自治体が必要とする財源をどう確保するのかということが、地方財政計画の

重要なところですが。また、例えば、財政力には市町村によって大きな差がありますから、地方交付税などは税収の大きいところには少なくして、税収の小さいところに厚く配付するなど、財源調整をするということも重要です。この財源の保障と財源調整という二つの機能を地方財政計画がはたしていると言われています。

2000年の地方財政計画は88.9兆円でした。2001年には少し増え、2002年以降は毎年減少しているという状況で、地方財政計画は、89.2兆円であった2001年をピークとして、総額が計画上削られてきています。この原因は、地方交付税を中心とする財源の削減によるものです。地方交付税は、2000年度には21.4兆円でしたが、2005年度には16.9兆円と大きく減っています。

地方財政計画はどう作られるかというところ、まず歳出を先に決めます。例えば給与がいくらかかるか、一般の行政経費のうち国の補助を必要とする生活保護費や児童扶養手当、地方自治体独自の行政経費など、来年度どういう経費が必要かということを見積もります。その歳出を見ると、投資的経費が減少しています。投資的経費として、国の補助がつかぬものと地方単独のものがありますが、特に、単独の投資的経費が大きく減少しています。投資的経費を全体的に抑えたことが歳出総額の削減につながったと言えます。

まとめますと、近年の地方財政計画の特徴は、歳入では地方交付税を減らし、歳出では投資的経費を減らしてきたことが大きな特徴であると言えます。

図3 地方財政計画の推移（歳入）

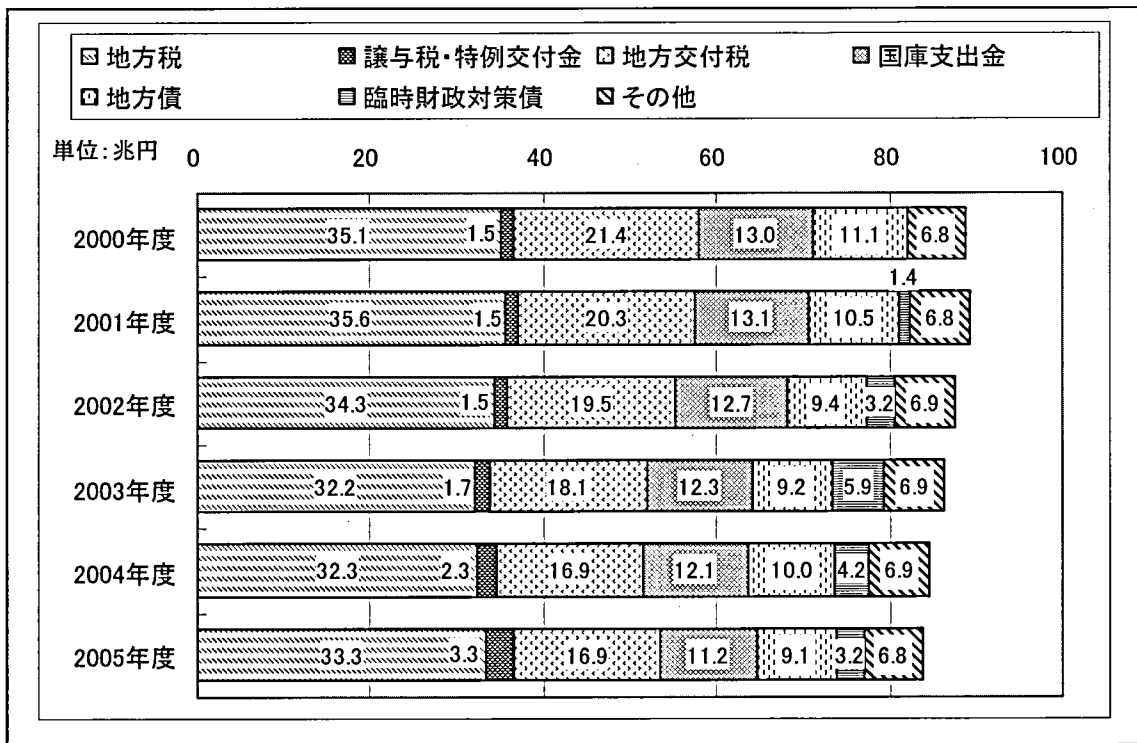


図4 地方財政計画の推移（歳出）

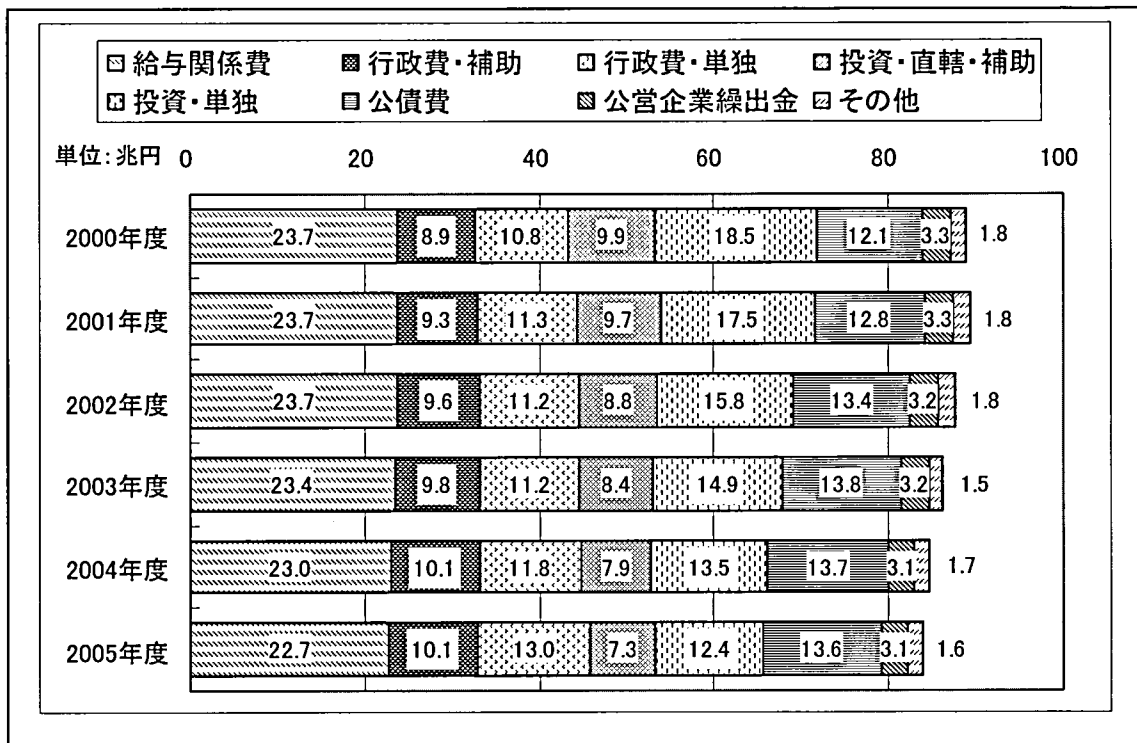
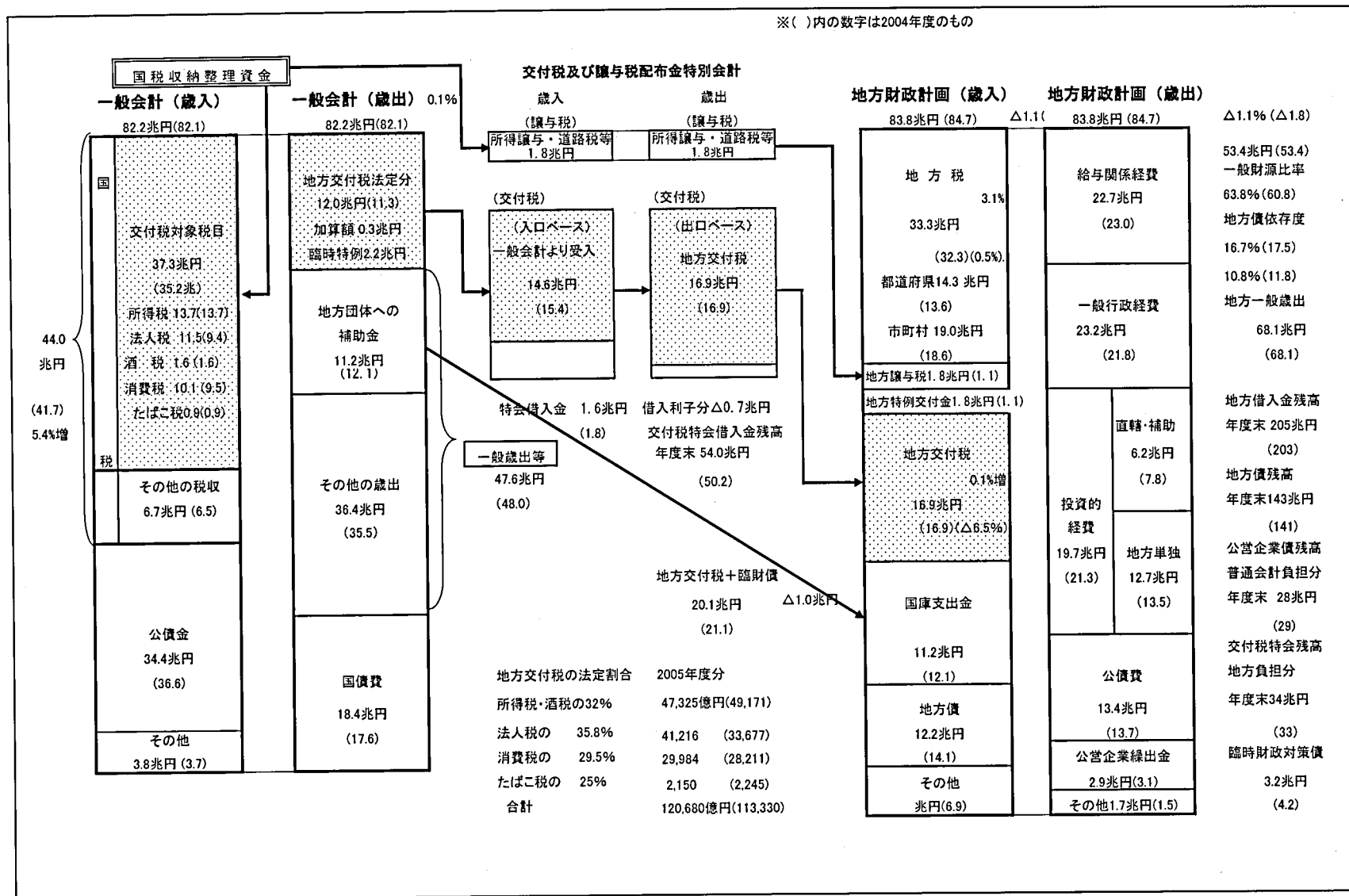


図5 国の予算と地方財政計画



3. 地方交付税の仕組み

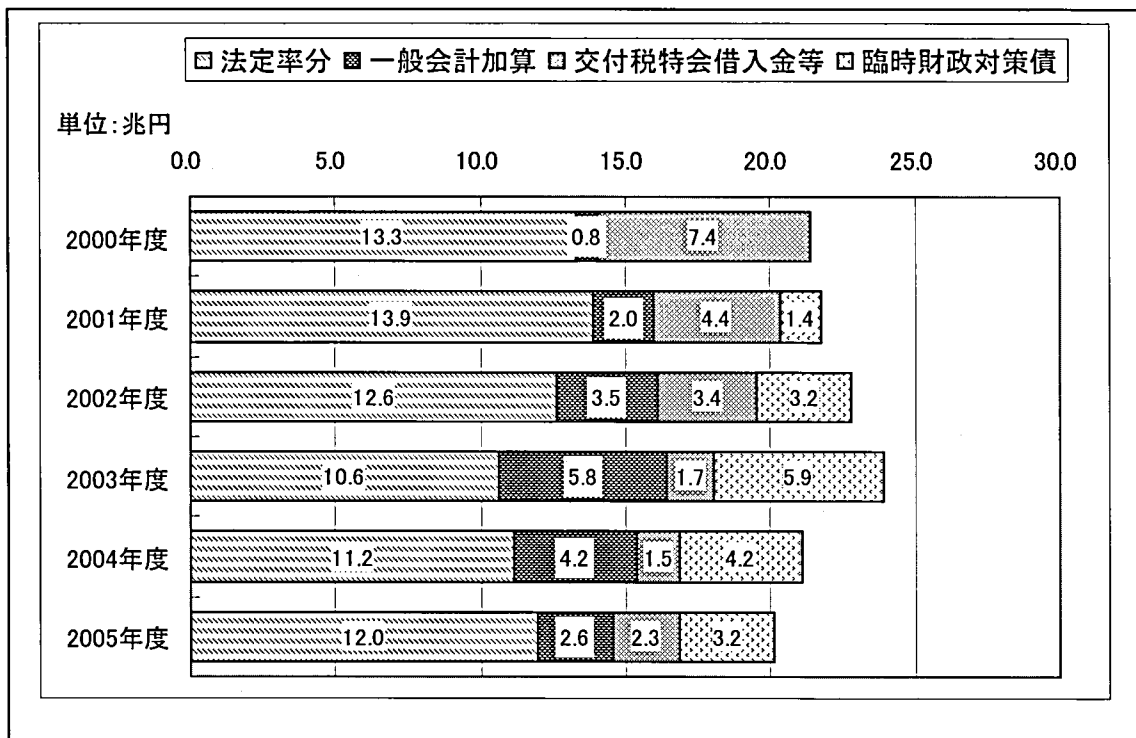
地方が必要とする経費のうち、足りない額を保障することが、地方交付税法に書かれている地方交付税の本来の姿です。2000年までは国税5税の一定割合に、国の一般会計から加算をしながら、不足分は地方交付税特別会計として借金をして賄ってきました。この借金は、人の目につかない、いわゆる隠れ借金でした。しかし、それは良くないし、またこの借金は2000年の時点で既に30兆円を超えていたので、金額からいってもこのまま放置するわけにはいかない、ということで表に出すことになりました。

そこで臨時財政対策債として赤字地方債を発行し、地方が借りる借金を肩代わりしようということになりました。この地方の借金を、国が半分、地方が半分負担するという形に変

えました。このため、地方の借金がどんどん増えていきました。この不足分は、2004年度で23.9兆円と非常に大きな額になりましたが、2004年度には21兆円と、地方交付税を3兆円減らしたことによって、地方では、十分な予算が組めないという事態となっています。今年度は、地方交付税はほぼ昨年と同額を確保できましたが、赤字地方債は去年よりも約1兆円減っています。これらが、地方交付税の今日の姿です。

三位一体改革とは、補助金を削減して、その代わりに国税を地方へ移すということですが、国税を地方へ移せば、地方交付税の対象となる5税の税収が減りますから、地方交付税も減ります。

図6 地方交付税総額の推移



地方交付税の仕組みをもう一度まとめます。A、B、Cと3つの市があり、法律に基づいて標準的な行政を行うと、それぞれ年間の経費が100億円かかると仮定します。それぞれの市で税財政が異なり、Aの市は税収が20億円しかありません。まずその内の25%にあたる5億円は留保財源としてはずし、残りの75%にあたる75億円は必要な財源として収入に計上します。そして、年間必要経費の100億円からその75億円を引いた25億円が不足分ですから、それを地方交付税として交付することになります。

B市の場合、収入が100億円あるので、25%の25億円を留保財源として外し、残りの75億円を収入に計上します。そして不足分の25億円を地方交付税として交付するということになります。

C市の場合、税収が必要経費より多いケースです。神奈川県では、鎌倉市、藤沢市、茅ヶ崎市、平塚市、小田原市などが該当します。こうした地域では、地方交付税は交付されないということになります。

では、必要な経費はどうやって算出するかということについて簡単に説明しますと、消

防・土木・教育など目的別に経費の内訳を細かく出し、それを積み上げていきます。そしてそれを人口10万人の市を基準として算出します。

その基準は、例えば消防費の場合は人口、土木費は道路の面積、教育費は生徒や学級の数、というようにまず計る単位を決め、次に計る単位ごとの費用を決めます。その二つをかければ、ある程度の費用の概算ができます。

人口が10万よりも大きくなりますと、いわゆるスケールメリットがはたりますから、その団体は経費が安くすみます。したがってこうした団体については費用に0.8や0.9といった補正係数をかけて計算します。反対に、人口10万人を切ると経費が割高になります。全国の自治体のうち1500程度が人口1万人未満の市町村ですが、それらの市町村では補正係数を1.2や1.3に割り増しをして計算をします。

毎年決算が終わった6月の段階で、各市町村はこの地方交付税の計算をして、総務省に報告します。総務省は地方交付税法に基づいて、7月の下旬に閣議決定をします。したがって、地方交付税は7月にならないと確定しないということになります。

図7 地方交付税の仕組み

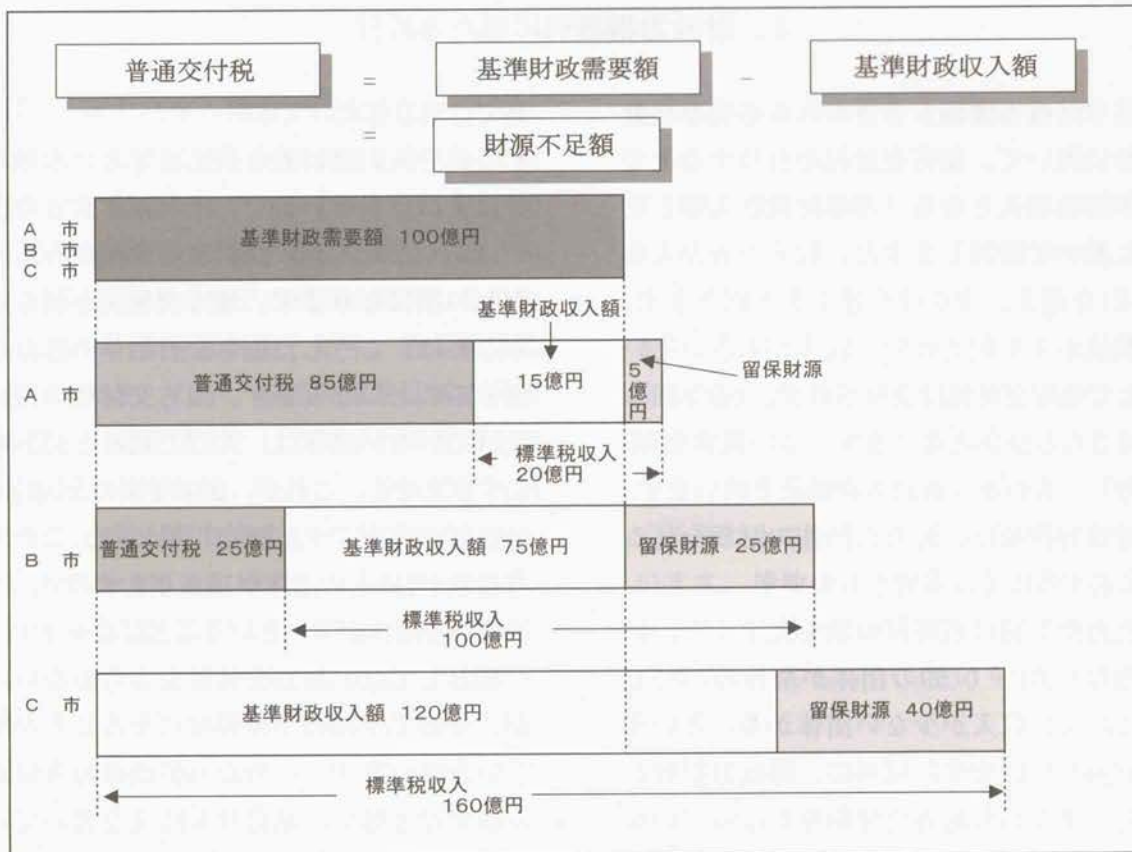
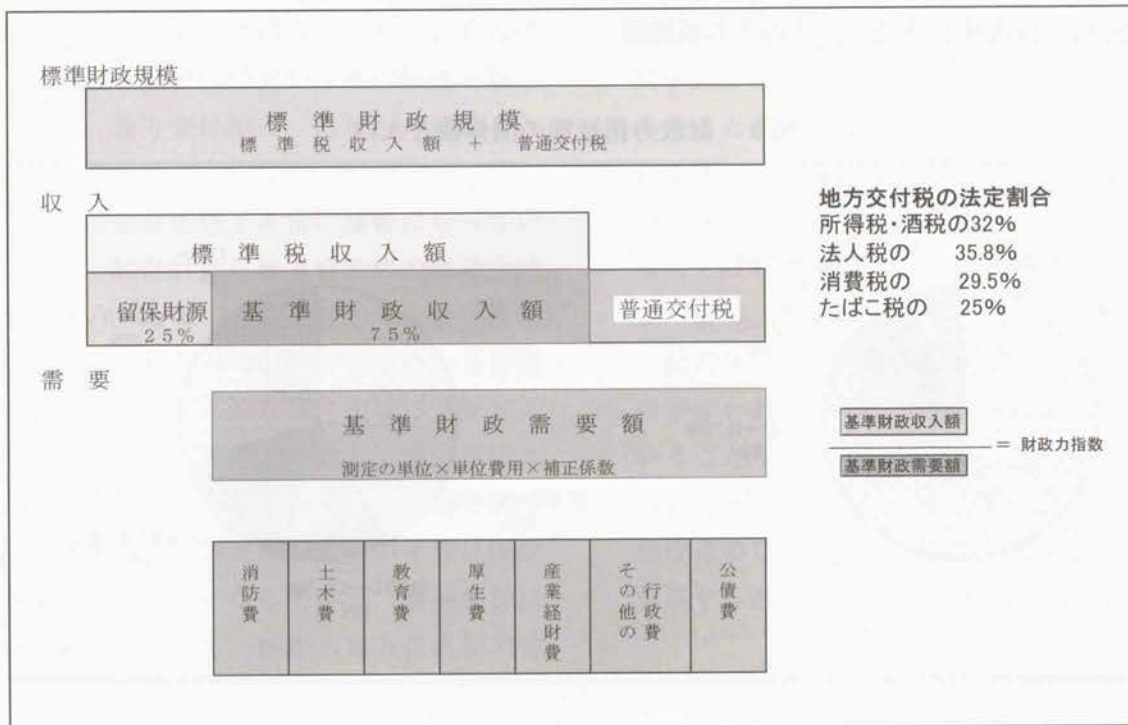


図8 地方交付税の算出方法



4. 財政力指数別に見た市町村

「基準財政需要額」と言われる必要な経費を分母に置いて、地方交付税を計算する上での基本的な収入となる「基準財政収入額」を分子に置いて計算しますと、収入の方が大きければ1を超え、少なければ1を下回ります。この数値が1を超えれば、収入が大きいということで地方交付税は交付されず、1を下回ると交付される団体となります。この数値を3年間平均したものを「財政力指数」と言います。この財政力指数は、地方自治体の財政を見る場合に必ず出てくる重要なものです。

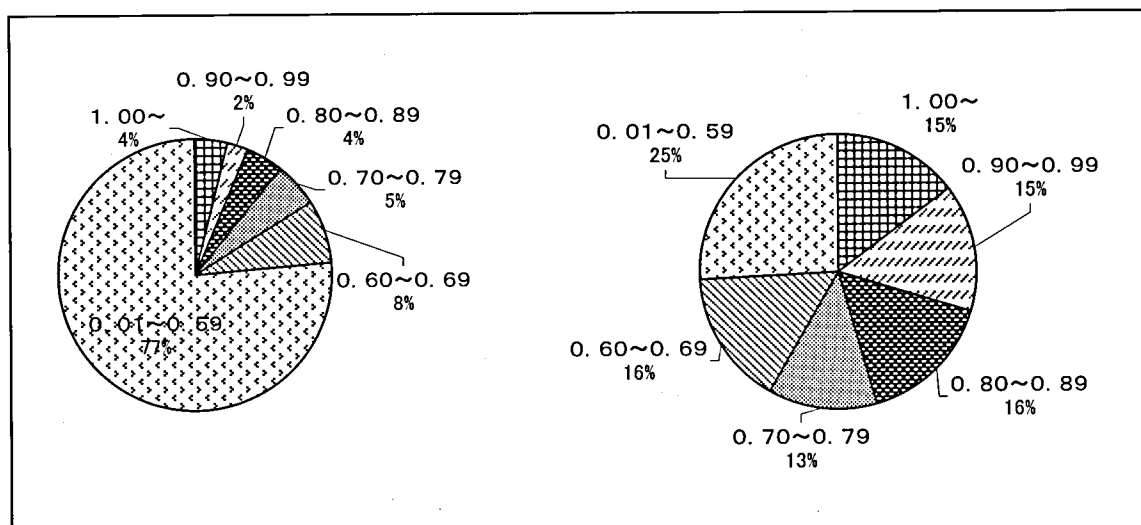
財政力指数別に市町村の数を見ますと、財政力指数0.01～0.59の団体が全体の78%です。これは、収入が少ない団体が多いということを表しています。反対に、財政力指数が1以上、すなわち地方交付税をもらっていない団体は4%しかありません。横浜市や川崎市はここに該当します。全国で見ると、2004年度で141の自治体が該当し、そのうち都道府

県では東京都だけです。

これを人口別に置き換えますと、零細の町村は人口が少ないので、それほど大きな割合ではありませんが、交付する金額でみるとかなりの額になります。地方交付税が減ということは、こうした小さな自治体の財政を直撃することになります。地方交付税の交付を受けていない団体は、人口で見ると15%程度にすぎません。これが、2002年度の全国約3200の団体の内訳です。神奈川県には、この財政力指数が1以上の団体が16ありますので、比較的豊かな団体が多いということになります。

私としては、地方交付税をもらわない団体が、せめて全体の半分程度になることが望ましいと思います。そのための改革の方策があるはずだと思い、私自身も論文を書いていますし、また、そうしたことを主張する人も多くいます。

図9 財政力指数別の団体数と人口



5. 補助金

国から地方に来る補助金は大きく言うと3つに分かれています。国が法律に基づいて負担すべきと定められている「国庫負担金」、国の予算の範囲内で補助することができる「国庫補助金」、国が全額その財源を保障しなければいけない「国庫委託金」です。昨年参議院選挙がありました。参議院選挙は国の仕事なので、国庫委託金として国が全額費用を持ちました。ちなみに、これから旭区で県会議員の補欠選挙がありますが、この費用に関して横浜市は一切支払わず、県が支払います。つまり、県の委託費ということになります。

国庫負担金の2004年度の総額は、約30兆円です。政府の一般歳出が約60兆円ですから、その半分が補助金ということになります。このことから、日本の政府は補助金をばらまく政府であると言えます。そのうち地方自治体向けの補助金が20兆円ということになります。その内訳は、法律で義務づけられているものが17兆円、予算上の措置が3兆円程度となっています。地方交付税は、これらの補助金とは全く別です。

これらは会計処理上非常に複雑になってしまして、一般会計から地方自治体の普通会計に流れていくもの、一般会計から公営事業会計に流れていくもの、国の特別会計から普通会計に流れていくものなど、複雑に予算が入り組んでいます。地方財政計画上は12兆円ということになっていますが、それ以外で例えば、老人医療や介護保険の費用の半分は国が負担するという形になっていて、普通会計以外の事業会計として、国から地方に直接お金

が入ってくるということです。

最近でこそなくなりましたが、各自治体はこの国庫補助金をいかにたくさん獲得するかということに奔走し、たくさん獲得した自治体の首長が優秀な首長だといわれていた時代がありました。また年末になると、団体を作って補助金をもらいに霞ヶ関の各省庁を練り歩くといった光景も見られました。各自治体とも、国の補助金がつくとすれば、それはすぐ予算計上されるということが未だに続いています。補助金は、本来は財政的な支援をすべきという性格と同時に、国の政策を地方自治体にやってもらう、という意味を持っています。

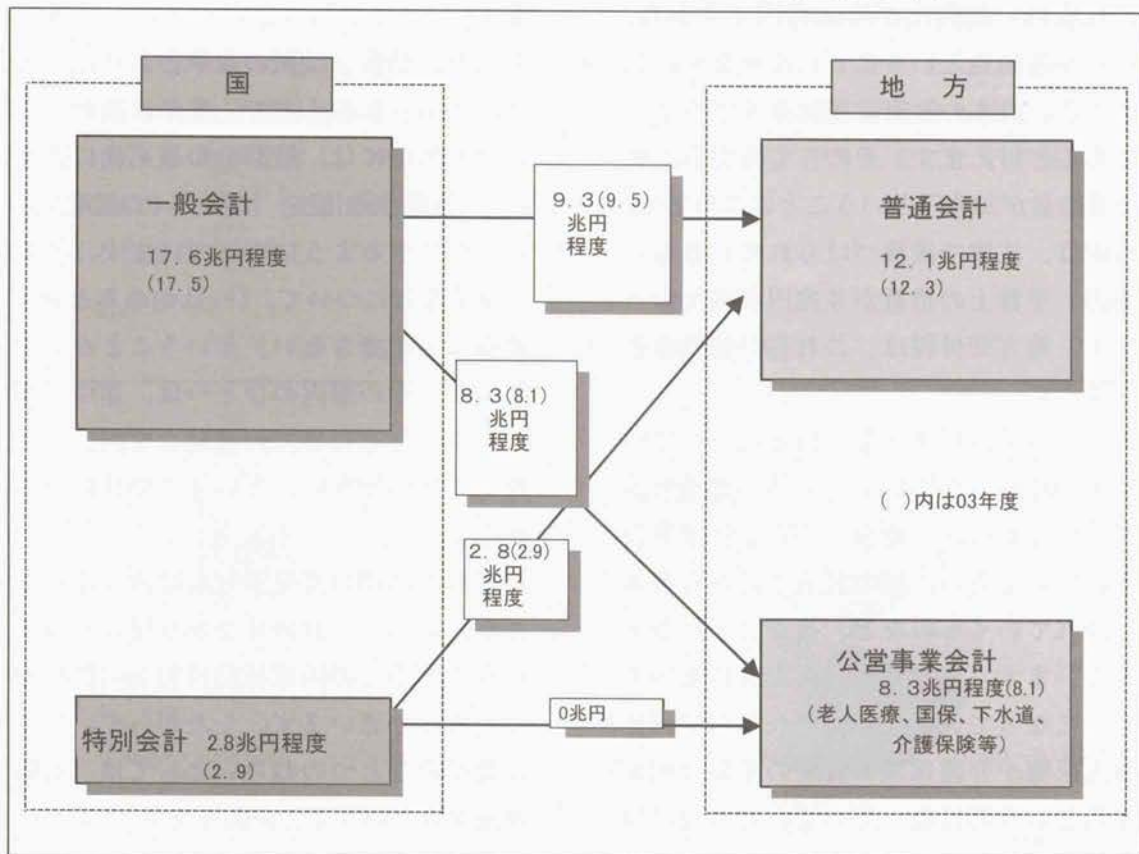
また、補助金は国の基準どおりに行った場合に支出されるもので、基準に満たないで支出した場合には、補助金の適正化に関する法案、「補助金適化法」に基づいて返還を求められるようになってきています。長期の公共事業などについて、「一旦始めると途中で止めることができない」ということがよく言われます。その原因のひとつは、途中で事業を中止するとそれまでの補助金を国に全て返さなくてはならない、というこの仕組みがあるからです。

補助金の問題点を挙げればきりがありませんが、いわば、自治体をひも付きで縛る、ということがこの国庫補助負担金の性格といえるだろうと思います。したがって、自治体財政改革のひとつのねらいとしては、補助金を削減するということがあります。

表1 国庫補助負担金の内訳

区 分	一般会計		特別会計		合 計	
	03年度	04年度	03年度	04年度	03年度	04年度
地方自治体向け	174,515	175,636	29,246	28,493	203,761	204,130
国庫負担金	150,789	153,917	17,466	17,173	168,255	171,054
国庫補助金	21,983	19,367	11,282	10,862	33,265	30,229
国庫委託金	1,743	2,353	493	494	2,236	2,847
特殊法人等向け	26,873	17,764	17,634	8,980	44,507	26,745
民間団体等向け	12,626	14,035	12,257	10,762	24,883	24,797
独立行政法人向け	9,220	33,841	2,360	7,990	11,580	41,832
国庫補助負担金合計	223,234	241,277	61,497	56,226	284,731	297,504

図10 国庫補助負担金に関する国と地方の会計区分整理表



Ⅱ. 三位一体改革の経過と現状

1. 「三位一体」の改革とは

三位一体改革の本来のねらいとして、「地方の権限と責任を大幅に拡大し、国と地方の明確な役割分担に基づいた、自主自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築する必要がある」「そのために、事務事業、および国庫補助負担事業のあり方の見直しに取り組む」「地方分権の理念に沿って、国の関与を縮小し、税源移譲等により地方税の

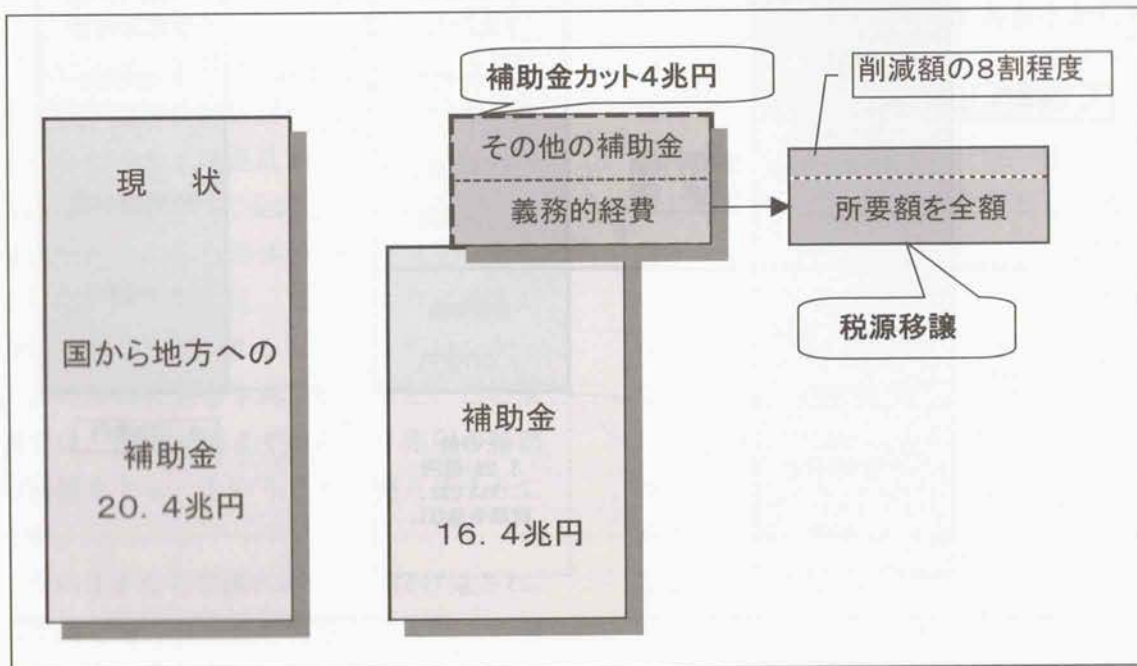
充実を図ることで、歳入・歳出両面での地方の自由度を高める」ということが2002年の、閣議決定された文章として、骨太方針第二弾に書いてあります。これが今どうなっているかということのをこれから検証しますが、現状は、この理念と全くかけ離れていると言わざるをえません。

2. 骨太方針の経過と結末

国から地方への補助金が約20兆円あります。2003年の骨太方針第3弾では、この20兆円のうち4兆円をカットする、とあります。そのうち、引き続き地方でやらざるをえないもの

については、国の税金を地方に移譲することによって全額を確保し、その他の補助金については、全体の8割を保障するとあります。

図11 骨太方針第3弾の三位一体改革

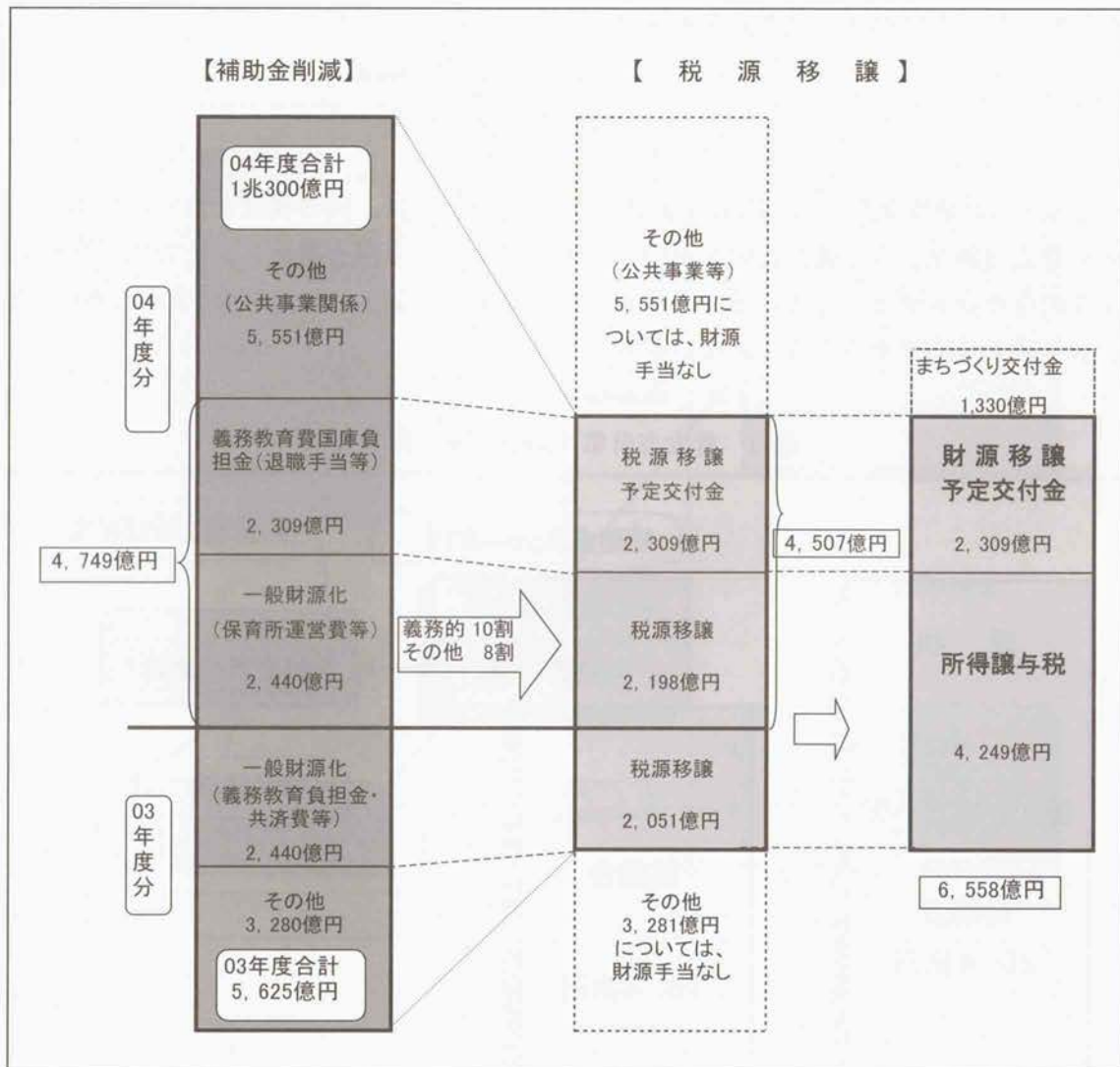


これが入口の話で、04年度の予算編成（03年12月）で、1兆円の補助金が削減されました。小中学校の教員の給与の2分の1は、国が義務教育国庫負担金として負担していましたが、その中の退職手当等の負担の一部、約2300億円を地方に移しました。また、保育所の運営費などについて、これは義務的経費ですので全額約2440億円を一般財源化しました。4749億円の削減に対して、4507億円の財源化がありました。その前の年の2003年も約5600億円の補助金削減があり、その中で公共事業については、そもそも補助金の付かない事業

を自治体は行わないので、その分については財源を保障しないというのが財務省の考え方で、財源の手当がありませんでした。

最終的には、所得譲与税として、所得税の一部を地方自治体に渡し、将来財源を移すであろう予定をしている交付金として、6500億円程度を移譲することを一昨年暮れに決めました。ここまでは、目標とする4兆円の補助金削減のうち、まず約1兆円の削減を行うということで、当初の理念と大きくかけ離れることはありませんでした。

図12 04年度補助金削減と税源移譲



ところが、去年の6月に出された骨太方針第4弾を閣議決定する際に、残る3兆円の補助金削減について、補助金を削減されたくない各省庁と、地方交付税を削減したいと考えている財務省と、補助金を削減した分を財源保障で地方自治体に保障させたい総務省の三者が、三すくみとなり大きく揉めることになりました。その結果、内閣はまず金額を確定させ、2005年、2006年で3兆円の補助金の削減を行うとしました。

具体的にどのように補助金の削減を行うか

については、地方自治体に案を作成させるというかたちで地方へ丸投げをしました。そして、補助金を3兆円減らし、その分財源移譲も3兆円を目指し、また、所得税から個人住民税への本格的な財源移譲の実施をするという方向性になりました。具体的には、個人住民税の税率をフラット化する方向で検討する、と文章に書いてあります。また地方交付税については、「地方一般財源を確保しつつ歳出を見直し抑制する」、とあります。

表2 骨太方針第4弾

- ・05, 06年度で3兆円程度の国庫補助負担金の削減を行う
- ・自治体に対して国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請する
- ・そのため、税源移譲は3兆円をめざす
- ・06年度までに所得税から個人住民税への本格的な税源移譲を実施する
- ・個人住民税の税率をフラット化する方向で検討する
- ・地方交付税については、地方一般財源を確保しつつ、歳出を見直し、抑制する

丸投げをされた地方自治体のほうは、3.2兆円の補助金削減案をまとめました。当初東京都知事が義務教育費国庫負担金の削減に反対するなどの大きな混乱がありましたが、最終的には昨年8月に全国知事会で採決をし、47都道府県中40の自治体がこの削減案に賛成しました。国の側では、まさか地方自治体がこの件に関してまとまるとは考えていなかった、との新聞報道もされていました。この削減案では、2009年度までに総額9兆円の補助金の削減をする、ということも盛り込まれています。

そういうかたちで国へボールが投げ返され、初めて国と地方自治体の財政をめぐっての協議会がもたれました。これは全部で6回もた

れました。最初の4回まで各省庁からの回答はゼロ回答、補助金削減に対してノーという回答でした。その後、小泉総理がサミットに出席する直前に、国は「三位一体改革の全体像」を政府・与党の合意文書として出しました。

国民健康保健については、必要経費の半分は保険料で負担し、残り半分は国費で負担していたのが今までの制度です。国費の内10%は、地方の国保財政が不安定であるため、財政調整にあてていました。その、国が直接財政調整を行ってきた部分のうち7%を都道府県が持ち、そこから直接市町村に配布するかたちで新たに都道府県負担金を導入しました。その財源は、全額財源移譲をすることになり

ました。

生活保護費は現在4分の3を国が負担し、4分の1を自治体、町村の場合は都道府県が、市の場合は市が、それぞれ負担するという事になっていますが、厚生労働省は、国の負担分を4分の3から3分の2にするという事を提案しました。しかしこの提案はまとまらなかったため、国と地方が参加する機関をつくり協議することになりました。

地方が8月にまとめた案と11月26日の政府・与党案を比較すると、大きな差が出ています。例えば文部科学省では、地方案が1兆1457億円削減なのに対し、政府与党案は8730

億円削減で、2000億円以上もたりないということになりました。全体としては、政府・与党案は当初の目標の3兆円削減を下回る、約2兆8000億円削減にとどまりました。

2004年度までに行った税源移譲の総額は6558億円です。それに今年の1兆1160億円の税源移譲を加えると、総額1兆7720億円です。それに対して補助金削減は、この3年間合計で約3兆円ですから、3兆円の補助金削減に対して、1兆7720億円しか戻ってこないということになります。数字上は一応の形がつかいましたが、これが来年度以降どうなるかということが問題です。

表3 補助金削減案 地方案と政府与党案の比較

8/19 地方6団体がまとめた補助金削減案	11/26政府・与党案
文部科学省 1兆1457億円	8730億円
義務育費国庫負担金(中学校 教職員)など	暫定 8500億円
教職員)など 8504億円	05年度 4250億円
私立高校への助成費 997億円	その他 230億円
生活に苦しい小中学生への援助費 140億円	
厚生労働省 9453億円	9340億円
私立保育園向けの運営費 2665億円	国民健康保険
社会福祉施設などの整備費 1808億円	保護費補助・負担金 等
国土交通省 6598億円	6460億円
地方道路整備臨時交付金(別枠) 7072億円	公営住宅家賃補助
公営住宅の建設費、家賃対策費 2919億円	土地利用転換補助 等
農林水産省 3088億円	3040億円
治山事業費 958億円	治山事業費補助
経営体育成基盤整備費 894億円	経営体育成基盤整備費 等
環境省 1298億円	530億円
ゴミ処理施設整備費 1167億円	経営体育成基盤整備費 等
経済産業省 281億円	180億円
小規模企業などの活性化 225億円	小規模企業などの活性化
中心市街地商業の活性化 52億円	中心市街地商業の活性化等
総務省 94億円	90億円
消防防災設備整備費 64億円	消防防災設備整備費 等
内閣府 10億円	10億円
生活情報体制整備費 7億円	生活情報体制整備費 等
計 3兆2288億円	2兆8380億円
(注)1億円未満は切り捨て	(注) 28,380億円のうち

図13 三位一体改革、補助金改革・税源移譲のイメージ図

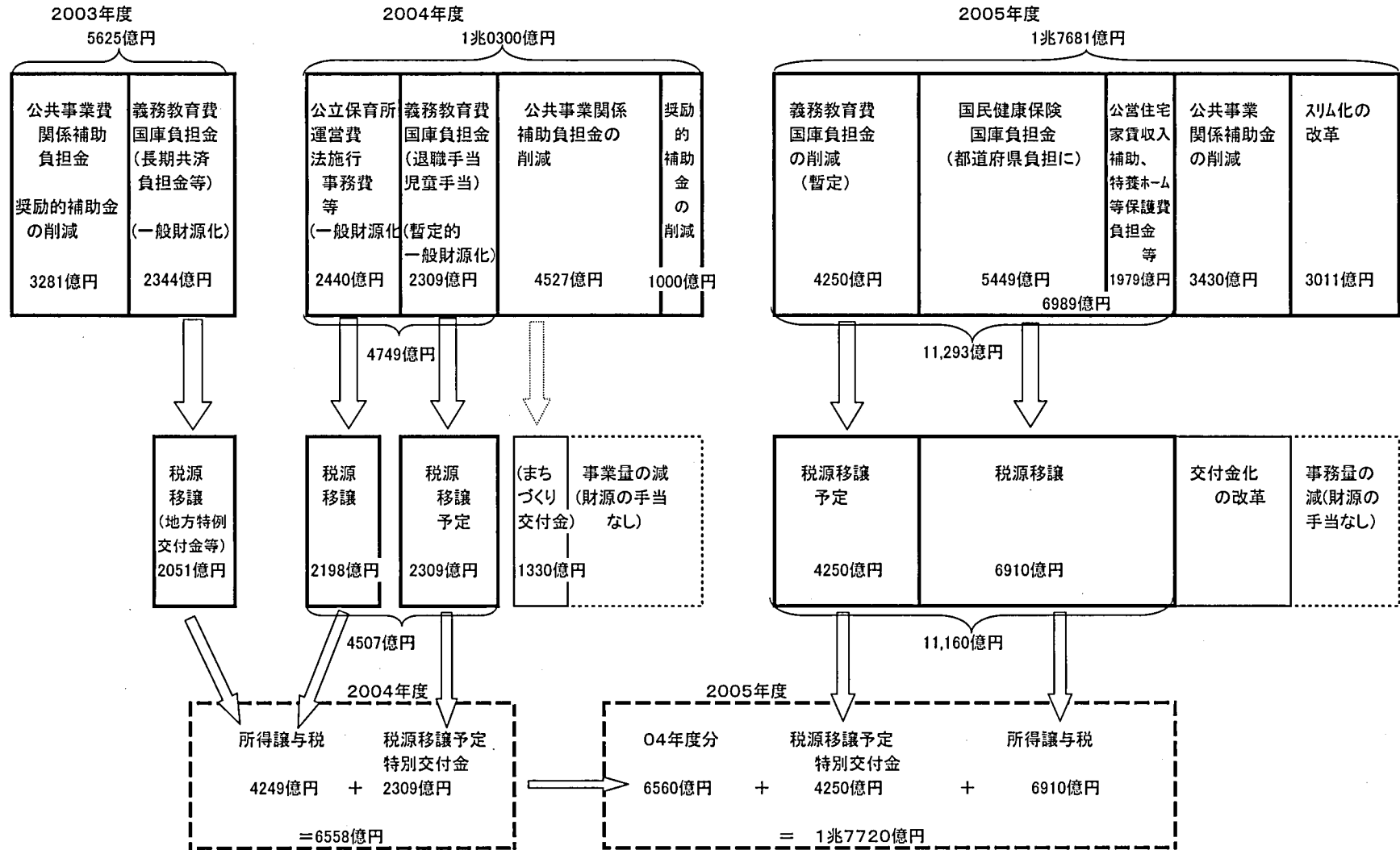


表4 三位一体改革と県内主要自治体への影響

		単位:億円			
項 目		2003年度	2004年度	2005年度	合計
全国	国庫補助負担金の一般財源化	2,344	4,749	11,239	18,332
	公共事業関係の補助金削減	3,281	4,527	3,430	11,238
	スリム化の改革		1,000	3,011	4,011
	補助金削減 合計	5,625	10,276	17,680	33,581
	所得譲与税		2,198	6,910	9,108
	税源移譲予定交付金	2,051	2,309	4,250	8,610
	財源移譲 合計	2,051	4,507	11,160	17,718
地方財政 計画	地方交付税 交付額	180,693	160,861	168,979	
	地方交付税 対前年比	-14,756	-18,069	117	-32,708
	臨時財政対策債 発行額	58,696	41,905	32,231	
	臨時財政対策債 対前年比	26,435	-16,781	-9,647	7
	広義の地方交付税 合計	239,389	202,766	201,210	
	合計増減	11,679	-34,850	-9,530	-32,701
神奈川県	補助金の一般財源化		-160	-538	-698
	地方特例交付金		-105		-105
	所得譲与税		140	235	375
	財源移譲予定交付金		150	305	455
	増減		25	2	27
参考	地方交付税 交付額	1,619	1,494	1,200	
	地方交付税 対前年比		-125	-294	-419
	臨時財源対策債 発行額	1,419	1,012	750	
	臨時財源対策債 対前年比		-407	-262	-669
	広義の地方交付税 合計	3,038	2,506	1,950	
	合計増減額		-532	-556	-1,088
横浜市	補助金の一般財源化		-38	-24	-62
	所得譲与税		120	63	183
	財源移譲予定交付金				
	増減		82	39	121
参考	地方交付税 交付額	502	438	390	
	地方交付税 対前年比		-64	-48	-112
	臨時財源対策債 発行額	745	538	420	
	臨時財源対策債 対前年比		-207	-118	-325
	広義の地方交付税 合計	1,247	976	810	
	合計増減額		-271	-166	-437
川崎市	補助金の一般財源化		-20	-7	-27
	所得譲与税		21	23	44
	財源移譲予定交付金				
	増減		1	16	17
参考	地方交付税 交付額	0	0	0	0
	地方交付税 対前年比				
	臨時財源対策債 発行額	296	204	157	
	臨時財源対策債 対前年比		-82	-47	-129
	広義の地方交付税 合計	296			
	合計増減額		-82	-47	-129

(社)神奈川県地方自治研究センター調べ
 地方交付税・臨時財源対策債は、交付・発行額と前年度との比較の金額を表す
 全国・川崎市は当初予算額、県・横浜は、前年度最終予算額との差である

神奈川県各自治体に対しての影響を見ますと、補助金、地方特例交付金が減らされましたが、一部財源が移譲され、2004年度では、差し引きすると25億円、2005年度では2億円収入が増え、2年間で27億円の増収になりました。これに対して地方交付税は年々総額が減っています。

横浜市と川崎市を見ると、横浜市では04年度には82億円、05年度は39億円収入が増え、2年間で121億円収入が増えました。川崎市は、04年度に1億円、05年度に16億円で合計17億

円収入が増えました。収入が増えている原因は、補助金削減分より、税源移譲分のほうが大きかったということです。しかし、税金が地方自治体に移り地方自治体の税収が増えると、その分地方交付税が減りますから、最終的には収入は変化していないということになります。

税金配分は人口に応じて行いますから、人口の多いところにはより多く、少ないところには少なく、となっています。

3. 三位一体改革と全体像と問題点

三位一体改革の問題点をまとめますと、現状は基本理念と大きくかけ離れてしまったと言わざるをえません。地方自治体のために行うということでしたが、地方自治体の補助金削減要求に対し、国民健康保険や生活保護費など要求していないものに対象をすり替え、数字上の辻褃合わせに終わってしまいました。

またこの決定にいたるまでに、族議員と省庁の官僚が跋扈し、閣議決定である骨太方針すら無視しようとする現状があります。それに対して小泉総理は何ら指導力を発揮できませんでした。その理由は、本命は郵政改革にあり、三位一体改革は本命でない、ということも言われました。

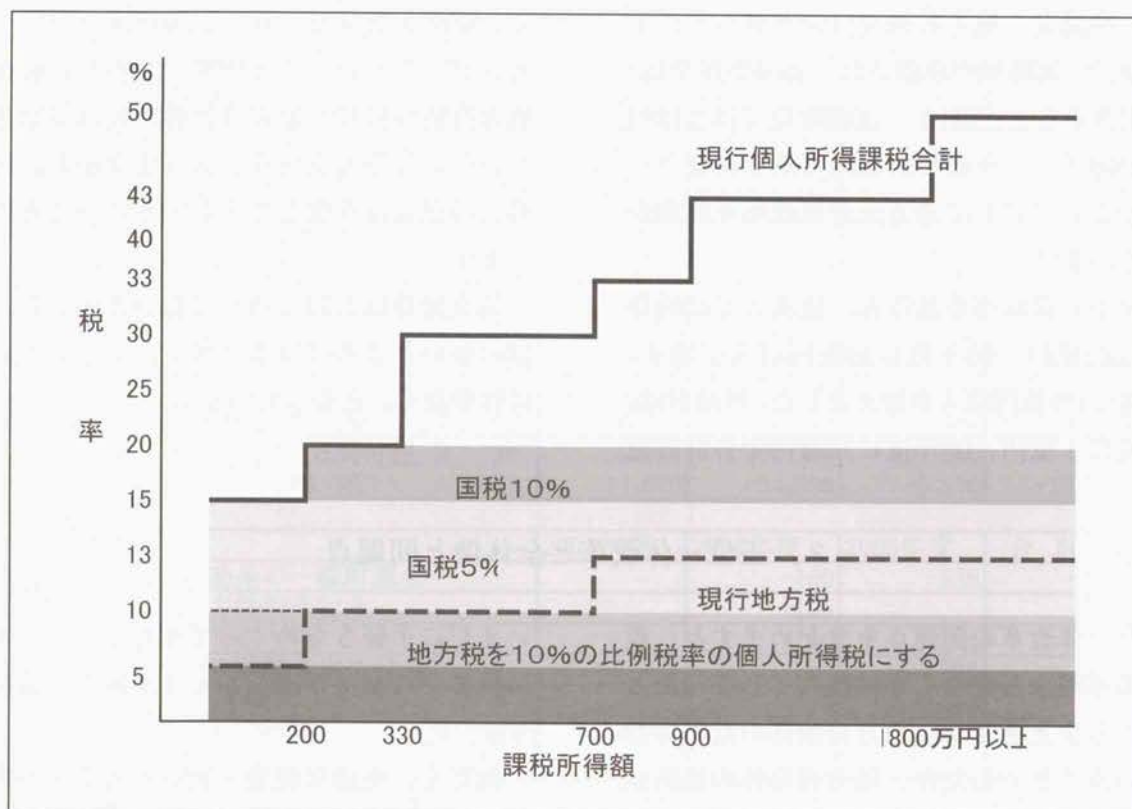
残された問題点を整理しますと、「義務教育費国庫負担金制度のあり方」、「公立文教施設整備補助金」については中央教育審議会の審議を経て05年秋までに結論を出すということになっています。中央教育審議会の委員の地方自治体の枠が当初2でした、それに対し地方から4にしろという要求があり、結局、3ということで審議が始まろうとしています。

いまだに手続きをめぐって揉めていて、本当に秋までに結論が出るかどうか難しい情勢です。

同じく、生活保護費・児童扶養手当の補助率見直しについても、協議機関を設置し、秋までに結論を出すということになっています。

また、「財源移譲は所得税から個人住民税への移譲によって行い、個人住民税の所得割をフラット化することを基本として実施する」とあります。住民税は累進課税で、それぞれ課税所得200万円までの人は5%、700万円までの人は10%、700万円以上の人は13%となっています。これを、10%のフラットな税率にするということです。これによって、約3兆円が地方自治体へ移るだろうということが予想されています。国と地方自治体を合わせた税率は変えないということですが、課税所得200万円以下の人は増税になってしまいますから、それをどうするのかという問題があります。住民税だけになるのかはまだわかりませんが、来年の政府税調の大きな課題だろうと言えます。

図14 住民税10%フラット化のイメージ



最後に残された課題は、2007年以降の自治体財政運営についての見通しが現状では全く立っていないということです。このことを含めて今後目を離せない状況にあると言えます。
(終)

【付記】

本稿は、2005年度3月通常総会（3月25日）において行われた記念講演の講演録をもとに講師が加筆訂正し、編集部でまとめたものである。

(社) 神奈川県地方自治研究センター2005年度通常総会特別報告

山梨県における市町村合併と 新県立大学開学について

(社) 神奈川県地方自治研究センター前研究員 熊谷 隆一

本稿は、2005年度3月通常総会(3月25日)において、熊谷隆一前研究員が行った特別報告「山梨県における市町村合併と新県立大学開学について」の要旨を編集部がまとめたものである。

熊谷研究員は、11年間にわたる当センターにおける研究員として研究活動にあたられ、多方面にわたる研究実績を残されたが、本年

3月31日をもって退任され、新設された山梨県立大学国際政策学部総合政策学科助教授に転任された。

本報告は、退任にあたって山梨県の市町村合併の現状と今後の展望・課題について報告するとともに新設される県立大学の開学の趣旨、現状について報告されたものである。

I. 山梨県における市町村合併の現状

1. 山梨県内の市町村

2005年2月13日現在で山梨県の市町村の数は40であるが、3月22日に(新)山梨市ができ、現在は38市町村となっている。

市町村合併は西高東低で、東日本は西日本に比べてあまり合併が進んでいないと言われているが、山梨と新潟は例外で、非常に合併率が高い。奇しくも武田信玄の山梨と、上杉謙信の新潟が市町村合併の多い県で、東日本

の市町村合併の大関・関脇と言われている。

2004年11月5日現在で合併による市町村の減少率を見ると、第1位は広島県で、86の市町村が55に減って、減少率は36%となっている。第2位は意外にも山梨県で、64の市町村が41に減って、減少率は35.9%となっている。これは2005年度で見ると順位が変動する。

図1 山梨県内の市町村

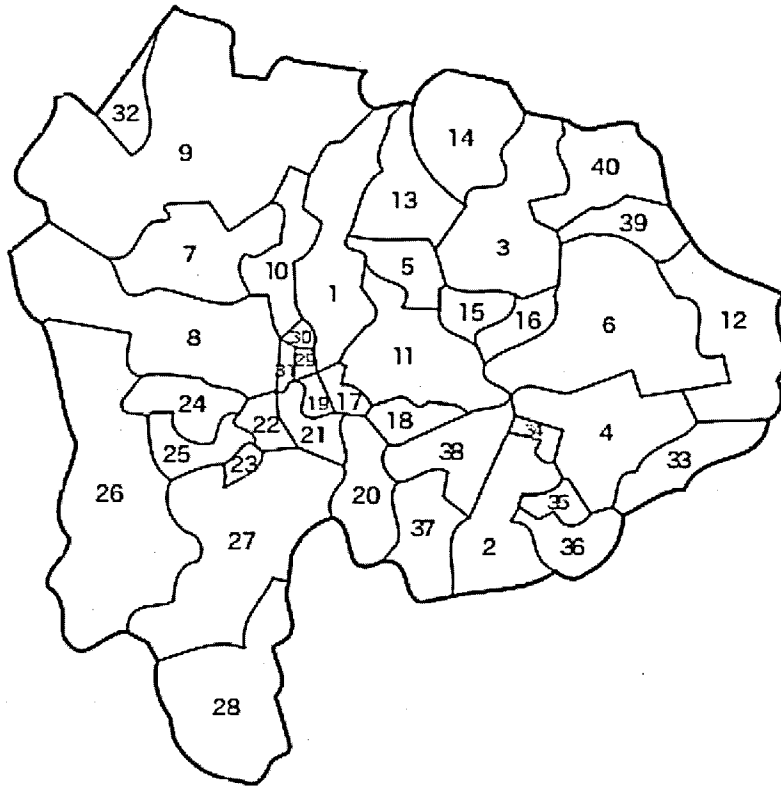


表1 山梨県内の市町村

市郡別	市町村名				
市	1 甲府市	2 富士吉田市	3 塩山市	4 都留市	5 山梨市
	6 大月市	7 斐崎市	8 南アルプス市	9 北杜市	10 甲斐市
	11 笛吹市	12 上野原市			
東山梨郡	13 牧丘町	14 三富村	15 勝沼町	16 大和村	
東八代郡	17 中道町	18 芦川村	19 豊富村		
西八代郡	20 上九一色村	21 三珠町	22 市川大門町	23 六郷町	
南巨摩郡	24 増穂町	25 鯉沢町	26 早川町	27 身延町	28 南部町
中巨摩郡	29 玉穂町	30 昭和町	31 田富町		
北巨摩郡	32 小淵沢町				
南都留郡	33 道志村	34 西桂町	35 忍野村	36 山中湖村	37 鳴沢村
	38 富士河口湖町				
北都留郡	39 小菅村	40 丹波山村			

* 市町村名及び市町村数は、平成17年2月13日現在のものです。
現在の市町村数は、40市町村です。構成は、12市17町11村です。

注：本文中の市町村を示す番号は図1・表1と対応している。

表2 合併成立した市町村

番号	新市町村	発足	旧市町村	人口
28	南部町	2003年3月1日	南部町・富沢町	10434人 (05/01/01現在)
8	南アルプス市	2003年4月1日	八田市・白根村・芦安村・若草町・ 櫛形町・甲西町	72545人 (05/03/01現在)
38	富士河口湖町	2003年11月15日	河口湖町・勝山村・足和田村	24142人 (05/03/01現在)
10	甲斐市	2004年9月1日	竜王町・敷島町・双葉町	74098人 (05/02/01現在)
27	見延町	2004年9月13日	下部町・中富町・見延町	17136人 (05/02/01現在)
11	笛吹市	2004年10月12日	石和村・御坂町・一宮町・八代町・ 境川村・春日居町	72560人 (05/03/01現在)
9	北杜市	2004年11月1日	明野村・須玉町・高根町・長坂町・ 大泉村・白洲町・武川村	21766人 (05/03/01現在)
12	上野原市	2005年2月13日	上野原町・秋山村	28460人 (05/02/01現在)

2. これまでの合併状況

合併状況を詳しく見ると、8番が南アルプス市で、日本で初めてカタカナを使った市町村名として話題になった所である。

38番が富士河口湖町である。一昨年、20番の上九一色村は、北半分は甲府市と合併し、南半分はこの富士河口湖町と合併することが決定した。これは全国で初めての分村合併のケースとして注目された。

笛吹川の周辺の市町村が合併して、笛吹市

となった。これは温泉で有名な石和町やフルーツで有名な一宮町など、6町村が合併してできた市である。

今年の2月13日に上野原町と秋山村が合併してできた市が12番の上野原市である。

3月22日に5番の山梨市と、周辺の13番の牧丘町、14番の三富村が合併し、(新)山梨市ができた。

表3 今後合併予定の市町村

新市町村	発足予定	旧市町村	人口
山梨市	2005年3月22日	山梨市・牧丘町・三富村	39444人 (04/03/01現在)
都留市	2005年10月1日	都留市・道志村	
市川三郷町	2005年10月1日	三珠町・市川大門町・六郷町	21766人 (05/03/01現在)
甲州市	2005年11月1日	塩山市・勝沼町・大和村	37688人 (04/04/01現在)
中央市	2006年2月20日	豊富村・玉穂町・田富町	29955人 (04/03/31現在)
甲府市	2006年3月1日	甲府市・中道町・上九一色村(北部)	201046人 (05/02/1現在)
富士河口湖町	2006年3月1日	富士河口湖町・上九一色村(南部)	
北杜市	2006年3月15日	北杜市・小淵沢町	27979人 (05/03/01現在)

3. これからの合併予定

合併が予定どおり進めば、64市町村から29市町村に、またはさらに少なくなることになる。これは、全国的に見ても高い合併率である。

4番の都留市と33番の道志村の合併の話が進んでいたが、2月に道志村で住民投票が行われ、賛成派が多数を占めたものの過半数には達しなかったため、「投票資格者名簿の過半数に達しないと有効ではない」という住民投票条例により、結局道志村は都留市とは合併できないということになった。道志村は今後単独で存続するという事になった。

市川三郷町は、3つの町が合併してできる町である。21番の三珠町の「三」と、22番の市川大門町の「市川」、23番の六郷町の「郷」として市川三郷町という名前になることが予定されている。

甲州市は、元々は新山梨市になった3市町村と、その東にある3番の塩山市、15番の勝沼町、16番の大和村と6市町村で合併する予

定であった。しかし新市の名称で揉め、山梨市が「合併後の市の名前も山梨市にしたい」と主張し、塩山市は「山梨市にするなら合併はしない」とお互いに主張しあい、結果的に山梨市は法定協議会を離脱し、3つの市町村で(新)山梨市を作った。それに対して塩山市は、勝沼町、大和村と今年の11月に合併し、新たに甲州市となることになった。

中央市は、14番の豊富村と、29番の玉穂町、31番の田富町が合併して、来年の2月に中央市になった。中央市という名称は、山梨の中央、また日本の中央、という意味がある。

甲府市が上九一色村の北部との合併を予定しているが、上九一色村と甲府市の間に17番の中道町がある。中道町は当初、甲府市・芦川村・上九一色村北部と合併して甲府市となる予定だったが、途中で笛吹市と合併することになった。中道町が抜けてしまうと芦川村・上九一色村は飛び地になってしまうので、芦川村・上九一色村は合併を断念した。とこ

ろがその後中道町は笛吹市には入らないことになり、合併特例法申請期間中に再び甲府市と合併することになった。そこで、上九一色村北部も当初の希望どおり甲府市と合併することになり、南部は富士河口湖町と合併することになった。残された芦川村は空白地帯になるため、今後は笛吹市と合併する方向で

ある。

小淵沢町は議会での議論が二転三転していたが、結果的に北杜市と合併することになった。この合併が進めば山梨県の市町村数は29市町村で、さらに芦川村が笛吹市と合併すれば28市町村となる。

4. 課題

最近になって、揉めていた所も急遽足並みをそろえて合併を始めている。これは、合併特例債などが目当ての駆け込み合併ではないかということが言われている。そうした状況の中で、合併できなかったところ、あるいは合併しなかったところは今後どうするのかという問題がある。

また、最近では愛知県の南セントレア市が

話題となったが、名前の問題がある。山梨県は山梨市・甲府市・甲斐市・甲州市・中央市という、どこが県庁所在地かわからないような市が次々に生まれることになった。山梨県の市町村合併は東日本の中では非常に目立っている。山梨県の地方自治の現状を一番端的に表しているのがこの市町村合併の問題である。

II. 山梨県立大学開学

理念と目的は、ひとつは「グローバルな知の拠点となる大学」である。また、「未来の実践的担い手を育てる大学」として、「長い視野で見たとき真価を発揮する実践的人材を養成する」ということになっている。

さらに、「地域に開かれ地域と向き合う大学」ということで、「地域研究交流センター」がこの大学の核となる。地域の企業や市民に貢献し、地域と協働する大学を目指している。

学部構成は3学部で、「国際政策学部」「人間福祉学部」「看護学部」となっている。人間福祉学部と看護学部は短期大学からの昇格だが、国際政策学部は母体となるものが無かったので、新しい人材を集めた。国際政策学部は2学科あり、「総合政策学科」と「国際コミュニケーション学科」となっている。場所は甲府市内に2ヶ所のキャンパスがある。

編集後記

神奈川県地方自治研究センターは、本年度からメンバーが大幅に入れ替わり、新体制でスタートしました。今号は、新体制になって初めての「自治研かながわ月報」の刊行ということになります。

本号は本年1月の臨時総会記念講演、3月通常総会の記念講演および特別報告、そして4月の地方財政セミナーの講演録が中心となりました。内容に関しては、期せずして地方財政、とりわけ「三位一体改革」に関する論文が二つとなっています。

国・地方の借金を合わせて1000兆円を超えるという状況の中で、財政問題として語られることが多く、地方の立場から語られることは少ないように思います。地方の自立のためには、自主財源を持ち、自分たちのことは自分たちで決めることが必須です。三位一体改革の議論は、それを促すためのものとして、官庁間の利害関係とは別のところで実のあるものであってほしいと思います。

編集者本人も新メンバーであり、雑誌編集に携わったことが初めてであるため、至らない点もあるかと思いますが、地方自治に関する学習を深めると同時に編集技術の向上に努め、会員の皆様にお役に立つ情報を提供していきたいと思います。(畠山 輝雄・勝島 健)

2005年6月20日

自治研かながわ月報第89号(2005年6月号, 通算153号)

発行所	社団法人 神奈川 県 地 方 自 治 研 究 セ ン タ ー
発行人	横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199
	http://kjk.gpn.co.jp/ E-mail:kjk@gpn.co.jp
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174 横浜銀行 横浜市庁支店 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価600円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。