

# 自治研究

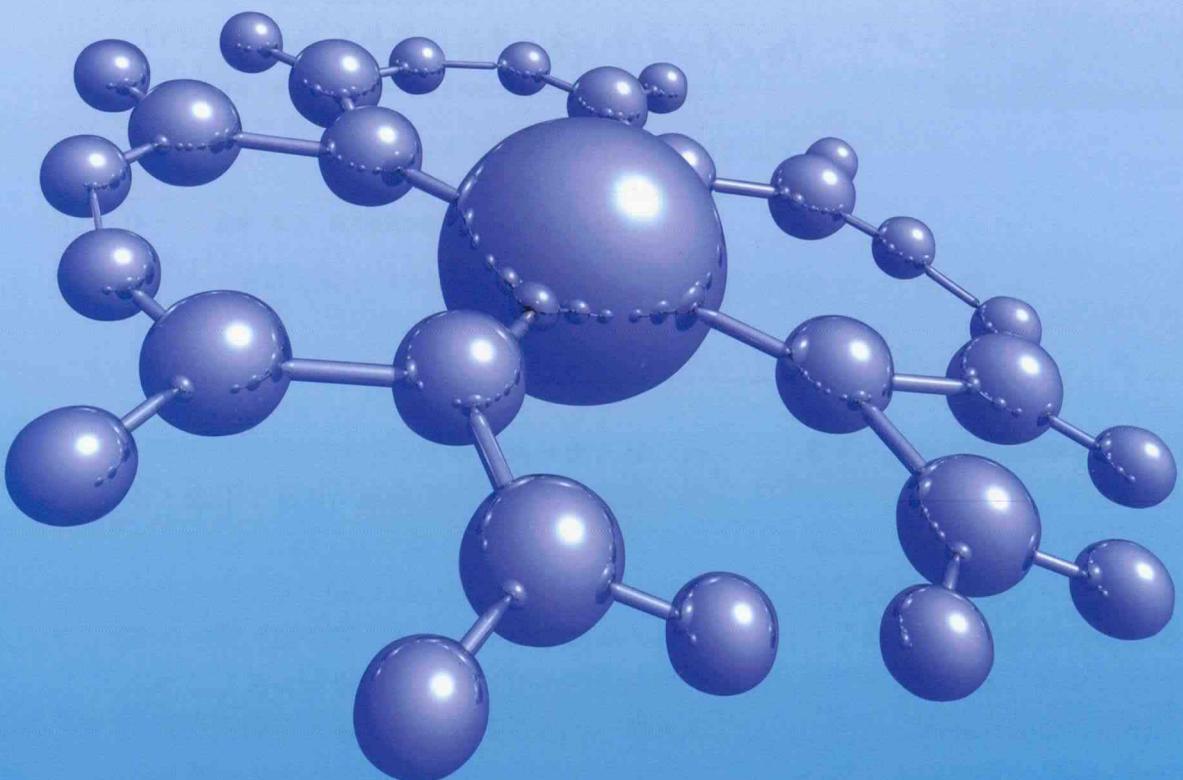
かながわ

2006

8

No.95

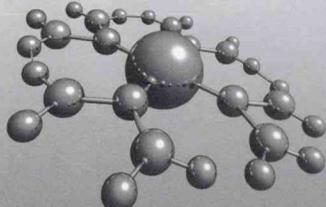
(通算159号)



- ◆ ◆ ◆ ◆ ◆
- 夕張市はなぜ「財政再建団体」に至ったのか
- 「骨太の方針」に見られる国と地方との関係
- 第一次分権改革とは――その現状と課題を探る
- 2006年度地方財政計画について
- 激動する欧洲連合(EU)の主な政策課題を考える

# 自治研究かながわ

2006  
8  
No.95  
(通算159号)



◆◆◆◆  
夕張市はなぜ「財政再建団体」に至ったのか  
第骨太の方針に見られる国と地方との関係  
◆◆◆◆  
2006年度第二次分権改革とは—その現状と課題を探る  
激動する歐州連合(EU)の主な政策課題を考える  
2006年度かながわ地方財政セミナー



社団法人 神奈川県地方自治研究センター

## もくじ \* \* \* CONTENTS

2006年度第1回定例研究会

激動する欧州連合(EU)の主な政策課題を考える

—世界・EC・EU・市場・通貨・憲法・政策構造を考える—

神奈川大学名誉教授 清水 嘉治 .....1

2006年度かながわ地方財政セミナー

2006年度地方財政計画について

財団法人地方自治総合研究所研究員 菅原 敏夫 .....9

2006年第1回地方分権システム研究会

第二次分権改革とは—その現状と課題を探る

作新学院大学教授 沼田 良 .....18

「骨太の方針」に見られる国と地方との関係

社団法人神奈川県地方自治研究センター理事長 上林 得郎 .....30

夕張市はなぜ「財政再建団体」に至ったのか

—その背景と再建の方向を考える—

社団法人北海道地方自治研究所研究員 辻道 雅宣 .....41

指定管理者制度の導入状況に関する調査報告 .....46

2006年度第1回定例研究会（2006年5月12日）

## 激動する歐州連合（EU）の主な政策課題を考える

### —世界・EC・EU・市場・通貨・憲法・政策構造を考える—

神奈川大学名誉教授 清水 嘉治

2006年5月12日に、神奈川県地域労働文化会館で神奈川県地方自治研究センター2006年度第1回定例研究会が行われ、清水嘉治神奈川大学名誉教授により「激動する歐州連合（EU）の主な政策課題を考える—世界・EC・EU・市場・通貨・憲法・政策構造を考える—」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに清水先生が加筆、修正したものである。

#### I はじめに—経済学の流れと EC 成立の思想—

私たちが学んだ経済学の母体は英、独、仏など欧州である。経済学は一貫して理論、政策、現状分析の三位一体を志向してきた。A.スミス（1723～90）は経済学の創始者であり、その主著『国富論』（1776）は、重商主義を批判し、富は金銀ではなく、年々の生産物であり、労働の生産力を高めることで、増大すると考え、その生産力を分業の役割に求め、製造業や農業を重視した。彼の経済学は生産力を重視した点に特徴を見せたが、同時に公共福祉の増大を考えた。彼はイギリスの国益を優先した。

D. リカードウ（1772～1823）は『経済学と課税の原理』（1817）でスミスの労働生産性の向上の基礎には労働の価値があり、賃金と利潤の対抗関係を証明した。賃金・利潤・地代の関係も示した。一方、ドイツの経済学

者 F. リスト（1789～1846）は、スミスを批判し、イギリスは世界帝国だからこそ自由市場放任で富の増大をはかったが後進国ドイツは保護関税を通じて富の創造をはかり、イギリスに対向する生産力を図るべきだと考えた。彼は理論、歴史、政策の統一を主張した。いずれも、国境をこえて市民、労働、経営による富の増進をはかる共同体の構想はなかった。対抗関係の方が強かった。それこそ帝国的対向関係の基礎を作ったように思う。

一方、ドイツの K. マルクス（1818～83）は、スミス、リカードウの経済学を踏まえながら『資本論』（1867）で労働価値法則を資本主義の体制法則として把握し、この体制を批判し、「科学的社会主義」を構想したが、理論、政策、現状分析の三位一体の体系化を示すことができなかった。彼の光った点は一方

で富の蓄積と他方で貧困の蓄積を作り出す資本主義の窮乏化法則を理論的に解明したことにある。今日の格差問題の根源を解明した。だが、どのように脱格差社会を作るかを具体的な政策体系として示すことができなかった。

一方事態は進み、第一次大戦（1914～18）後、イギリスの経済学者、J. M. ケインズ（1883～1946）は、金本位制（1国の貨幣の1単位が1定量の金と等価関係をもつ貨幣制度）への復帰に反対し、管理通貨制を主張し、『雇用・利子および貨幣の一般理論』（1936）を書き、不完全雇用下でも均衡が成立するとして資本主義の矛盾である不況を解明する。とくに産出高の水準は投資と消費からなる有効需要の量で決まると考えた。

1929年の米国の恐慌を克服するには、従来の自由放任主義政策ではなく、国家の有効需要創出（公共投資）を通じて、失業を吸収すべきであると考えた。第二次大戦後、近代経済学ではケインズ革命と名づけた。

日本でも、戦後日本の高度成長政策はケインズ政策思想のインパクトをうけているといわれた。宮沢元首相は、「私はケインズ主義者である」といった。直接的ではないが、政府の公共投資、すなわち道路、橋梁、鉄道、港湾、工業団地、空港などハードな公共投資を通じて景気回復を実現し、雇用を吸収した。その結果、土地、資産、物価急騰、公害、環境破壊、財政赤字をもたらすことになったのではないかといわれた。

一方欧州大陸では、ケインズ主義を選択しなかった。第二次大戦後、EECの初代委員長のハルシュタンは「欧州の平和を保つには、欧州連合が絶対に必要であり、そのためにはフランスと西ドイツの昔からの対立を除くこと」であり、共同体の経済協力で成長と福祉を選択した。もちろんオーストリアの政治学者であるクーデンホフ・カレルギーは『汎ヨーロッパ』（1923）で欧州統合こそ繁栄の基

礎であると考えていた。第二次大戦後、欧州統合の主張者は、チャーチル英元首相だった。その後フランスのロペール・シューマン首相、ベルギーのアンリ・スパーク外相らの欧州統合論が受け入れられ、欧州市場の再編成による生産力水準を高め市民生活の向上を目指すべきであると主張した。それは西独・仏の強調を基礎にできた石炭・鉄鋼共同体、欧州経済協力機構、欧州原子力共同体などで成果をあげ、EEC成立の思想となった。1957年のローマ条約は、6カ国（仏、西独、伊、オランダ、ベルギー、ルクセンブルク）によって調印され、関税同盟、共通運輸政策、共通農業政策を目指して共同体の成果をもたらした。古典派経済学、マルクス経済学、ケインズ経済学の一国生産力主義をこえて、経済共同体の成果に立った福祉と成長と雇用を目的にした理論と政策を統合した方式を目指したのである。これがEC成立の思想の出発点であったように思う。

整理してみると、特にヨーロッパ連合の出発点は、一国の経済学説では説けないような共同体の経済学、いわゆる community である。これは、1957年のローマ条約の調印および58年のEEC（ヨーロッパ経済共同体）の成立となった。

6カ国で出発してやっていこうということになったが、その前にアメリカのマーシャルプランによる経済援助を受け入れると同時に自分たちの独自のプランを立てようというのがフランスのジャン・モネ、ロペール・シューマンやベルギーのA・スパークの欧州統合の提案であった。ドイツは第2次大戦で負けたことからフランスについていくことにした。その一方で、イギリスのチャーチルは第2次大戦の勝者であるが、第2次大戦直後の選挙に立候補したが落選した。彼は、ヨーロッパ各地の大学をまわって、ドイツやフランスが一国主義でやっていては駄目であり、ヨーロ

ッパは共同でやっていく必要があるということを説いた。つまり、生産力でアメリカやロシアと対等にやっていくことがヨーロッパ共同体の出発点であると説いた。

その後、6カ国は2度と戦争をしないための、経済システム、法的システム、外交関係の安全保障問題、国内法の整備、国境を越えた共通市場のシステムなどを考えながらきている。12年後の69年12月のハーグEC首

脳会議では、EECの完成、強化、拡大の総括をした。域内貿易は4倍に伸び6カ国の共同市場の成果をみた。とくにEC拡大の方針を出すこととなった。

73年にイギリス、デンマーク、アイルランド、そして81年にギリシャが、86年にスペイン、ポルトガルが加盟し、12カ国に拡大した。

## II EUの政策課題

### 1. EUの重要課題

このようなヨーロッパ共同体の形成史をどう受けとめ、今後のヨーロッパ経済共同体全体をどう把握し、同時にヨーロッパ連合に参加している国のそれぞれの1国での経済政策の限界と、共同の経済政策の必要性をどう受けとめるかが重要課題となった。

その後86年に「議定書」、92年にマーストリヒト条約、95年にオーストリア、フィンランド、スウェーデンが加盟した。97年にアムステルダム条約の調印がなされ、拡大ECは「欧州連合(EU)」へと発展した。

### 2. 通貨問題

さらに、通貨の問題は1999年にクリアしたが、これをさかのぼっていくと、1970年代にフランスの経済学者がドイツの経済学者と討論して、将来ドルに対抗できる通貨をつくるなければヨーロッパを再生できないとし、ユーロをつくることを目指していた。79年に欧州通貨制度(EMS)を立ち上げた。今日の

ユーロの原型であった。

ヨーロッパは、92年、マーストリヒト条約で共通通貨の実現を申し合わせた。そして、1999年にやっとユーロを実現し、2002年に流通させた。このプロセスにはさまざまな意味がある。この当時一番強い通貨はマルクであった。マルク中心のヨーロッパではイギリスが反対するが、フランス・ランは弱かつたため、結局フランクフルトにヨーロッパ中央銀行をおき、ドイツの主張を取り入れながらヨーロッパ全体にユーロを広げていったのである。現在12カ国以上が加盟している。

欧州中央銀行の目的は物価の安定、通貨の安定にある。この通貨同盟加入の条件は、財政の均衡、為替の安定、インフレの抑制などをクリアしていることにあった。一国でも国家財政の3%の赤字を出すと資格を失うことになる。ところが現在、ドイツとフランスは財政赤字3%以上であるため制裁をうけた。だが雇用安定の理由で緩和された。一方EUは、拡大統合を法的に保障し、EUシステムを全体として量的、質的に純化できいかということで、EU憲法をそれぞれの国の主権を尊重した上で提案した。

### 3. EU憲法

#### (1) EU憲法の成立に向けて

欧洲連合が今問われている問題は、EU憲法の問題である。これは、各国の主権と連合の関係について、国家の統一体としての憲法なのか、欧洲連合としての憲法なのかが議論された。その際に基本理念を考える必要があった。2002年から2004年の間にフランス元大統領のディスカールデスタンを座長に加盟国15カ国の代表者たち105人がヨーロッパ憲法問題を議論してきた。

この憲法の主内容は、欧洲連合の基本性格と目標、人権、自由、平等の価値、民主主義、法の支配などの基本権と連合市民、民主制、大統領と外相職の創設などをうたつたものである。全部で前文と本文448条から成っている。これを各国に配布し議論した。だが、フランスとオランダは国民投票を実施したが「否決」となった。ドイツでは議会で承認された。

ヨーロッパ憲法の理念を考える上で、ヨーロッパは、欧洲全体の理念からつかまなければならない。これまでの世界経済のグローバル化はモノ、ヒト、カネ、サービスの移動を中心であった。その他に人権、意識のグローバル化についても考える必要性を示している。そこで大切なのが、国連で提起している人権問題である。この人権問題に最も反するものが、戦争であり、男女差別の問題であり、エイズ問題であり、貧困の問題などであり、これらを意識のグローバル化として受け止め、下からの市民社会を作る必要があるとこの憲法の精神は教えている。

このように、グローバル化が企業の生産力の増大、雇用機会の増大、商品価格の低廉化、賃金の相対的上昇、消費機会の増加、競争力の強化などをもたらす一方で、中小企業の失

業問題、企業倒産、環境破壊、格差拡大、貧困層の国際的拡大、人権軽視などのマイナス面をもたらすことを頭に置いて、ヨーロッパの憲法における共通経済政策を理解することが大切ではあるまい。

#### (2) EUの拡大

EUは、ポーランド、チェコ、スロバキア、ハンガリーなどの東欧諸国、キプロスやマルタなどの地中海諸国、エストニア、ラトビア、リトアニアのバルト3国などが新たに加入し25カ国に拡大した。これらの東欧諸国や地中海諸国では、一人当たりの年間所得が日本円にして約30万円から約40万円程度であるが、その一方で西欧諸国では約500万円から800万円である。このような、EU内での所得格差を将来どのように縮小していくのかが、EU憲法における共通の経済政策的課題である。

また、『世界人口白書』では、人口問題や所得問題が中心になっていたが、これからは「人権」「平等」への政策転換を重視し、女性の教育や子どもを産む、産まないの権利の保障を含めた「リプロダクティブ・ヘルス」への投資、つまり男女平等など「ジェンダーの公正」を問題意識の中に取り入れることが重要であるといっている。

そして、さまざまな問題を解決するために、今までの国連憲章にある集団安全保障制度を憲法の中にどのように独自に取り入れていくかという問題がある。このような国際的に認められている人権のシステムをEU憲法の中の思想として定着させることとともに、経済的な格差をなくしていくことが求められている。

1973年にデンマークなどの北欧諸国が加盟したことにより、福祉においても一国レベルの福祉から福祉のグローバル化という視点が生まれた。その後、ヨーロッパ後進国だっ

たギリシアが加盟することによって所得水準の低いポルトガルやスペインも加盟することができた。最終的に 2004 年に 25 カ国の加盟となり、共通理念としての EU 憲法をつくる際に環境保全や持続的発展などの社会的市場経済の導入も大きな課題となる。このような共通の価値観を普遍化して憲法理念に入れていると思う。

### (3) EU の組織

ヨーロッパ連合の組織について説明すると、それぞれの国家にある立法、行政、司法の三権分立をヨーロッパ連合の中で組織している。行政が欧州委員会であり、いまバローズ委員長を中心に委員会が構成され、その下にユーロクラートという欧州官僚が約 2 万 5 千人いる。欧州官僚はフランスやドイツの官僚よりも給料が高い。また、EU 官僚には、常時通訳が 500 人ほど、臨時通訳が 2000 人ほどいる。通訳だけで 20 カ国分の翻訳が必要なのである。まさに多様性である。通訳なしに EU 内交流はない。通訳は貴重な役割を果たしている。

立法機関である欧州議会は、国境を越えたかたちで政党の連合で構成され、欧州人民党が 268 人、社会民主党が 200 人、欧州自由民主同盟が 88 人、環境政党が 42 人であり（05 年末）、欧州人民党と欧州社会民主党が連立して、欧州委員長バローズを選び、中道右派として決定事項を執行している。欧州委員は 24 人であり、委員長を中心に各国から推薦され、その人たちが議会で承認される。司法は、欧州裁判所において 13 人の判事で構成されている。

そして、全体の大枠を決める組織として、欧州首脳会議がある。これは、各国の首脳が集まり、座長を半年ごとに交替しながら開催している。今年は、前半がオーストリアの首相、後半がフィンランドの首相が座長となる。

これが、EU の最高決定機関であり、その下に通商、農業、環境関係などの仕事をする政策分野の閣僚理事会があり、そこに各加盟国の大使を送る常任代表委員会が組織されている。活発な議論のあと意思決定がされているという。

### (4) フランス、オランダの憲法条約批准「ノン」の意味

05 年 5 月、6 月、フランス、オランダでは、新しい憲法に対して「ノン」を出した。フランスやオランダの市民は、EU に対する意識がうすく、EU に対する批判が強くなっている。その第 1 の理由には、雇用問題が関係している。EU よりも自分たちの就職について関心が高く、失業率が高いため、憲法問題に関心が持てないというのである。同時に、東ヨーロッパ諸国やバルト 3 国が EU に加盟することにより、安い労働力が入ってくるため、就職の機会が少なくなるということがいわれている。憲法にも雇用の保全がうたわれており、EU も成長と雇用を両立させている。つまり、アメリカに対抗して 3% の成長を図っているが、何よりも雇用を確保することが重要である。このような、雇用の問題を解決することが必要である。

第 2 の理由としては、フランス憲法はマーストリヒト条約を改正するときに中央集権的であったため、憲法の一部を地方分権に変更した。このフランス憲法と EU 憲法との基本関係が問題となっている。われわれの安全保障は、EU 憲法で保障されるのかということがいわれている。また、フランスは大統領制であるが、EU 内における権限はどうなるのか、そして、他国との外交権がどうなるかが議論となった。他国の安全保障と 1 国の安全保障をどのように関連づけるのかが曖昧であるという。

第 3 の理由としては、シラク政権への批判

である。高い失業率や社会保障制度への国民の高負担に対する批判である。EU の官僚の給料が高いため、EU のフランスへの配分金を増やして国内の雇用政策に回せという意見である。

これらの 3 つの理由がフランスを「ノン」に向かわせたといわれている。

#### (5) EU 憲法の今後の課題

EU 憲法の今後の課題としては、加盟各国が、福祉給付、弱者保護の福祉政策および補完性の原理に基づく地方自治分権をどのように具体化するかが問われる。

また、各国の官僚とユーロクラートとの給与格差をどうするのか。そして、市民と官僚の結びつき、EU の代議員を選ぶ選挙の投票率の低さを見る関心の低さが問題となっている。このような、EU 連合への意識として、連合議会、EU 委員会、市民という 3 重構造をどのように連動させていくのかということが課題となっている。

さらに、大統領制や外務大臣制、意思決定機関、政策プロセスの透明化、市民参加のシステムが今後解決されるべき課題であろう。市民参加は 100 万人の署名をそろえないと議題に乗せないとされているため、市民参加とはいはず、10 万人程度の署名にするべきである。

#### (6) 21 世紀トルコの EU 加盟問題をどう考えるか

ヨーロッパ憲法を実現するに際して、EU の拡大を考える上でネックとなっているのはトルコの問題である。トルコは、イスラム国家であることが関係しており、オーストリアがトルコの加盟を頑強に反対している。

トルコの EU 加盟の条件として、基本的人権の保障の問題、民主主義の条件の問題、法の支配確立、国民の対等・平等の参加など民

主主義の当たり前のことをクリアしてほしいという。トルコは、加盟の条件をクリアすることに努力するであろう。さまざまな古い制度を抱えたまま、その一方では民主主義を打ち出して、首相はヨーロッパ民主主義に近づけたいといっているが、実際には民族間の感情の対立が表面化しているともいわれている。

ドイツにはトルコ人が 200 万人くらい移民労働者として生活しており、ベルリンにはトルコ村があるといわれるくらいであり、ドイツではトルコ人の労働力に依存して経済の一部が発達したため、ドイツにとってトルコが EU に加盟することには歓迎である。しかし、EU に入る前に、トルコに特権を与え準加盟国にするべきであるというのがドイツの考え方である。

#### (7) EU 憲法成立の今後

5 月 11 日の EU 委員会は、憲法問題は本来は 2007 年に国民投票をし、成立させるかどうかを決める予定であったがさらに 1 年延期することにしたという。その理由は、EU 憲法の内容を国民に徹底させる必要があるからだという。ブルガリア、ルーマニアの加盟も司法改革などが条件づけられ、07 年末になるとされている。

### 4. EU 経済は回復過程に入るか

#### (1) 2005 年 11 月の EU 委の「経済見通し」、06 年 5 月 8 日の「見通し」2.1%

EU の抱えている問題として、国家と連合の分業化、民族問題、人権問題、移民問題、雇用問題、経済問題などがある。特に、現在抱えている問題としては景気問題がある。

2006 年になってから景気が上向いてきている。25 カ国の内、ドイツ、フランスが低成長であり、チェコ、ハンガリー、ポーランドが高成長、アイルランド、携帯電話の会社が

好調のフィンランドが中成長である。このような中核国と周辺国の成長格差の構造をどうするかということが課題である。その中で出てくるのが「欧州雇用戦略」である。

2006 年には 2% の成長が確実であるといふのが、5 月に出た見通しである。そこでは設備投資や建設投資が順調であり、住宅需要増や消費 1.7% 増が雇用に結びつくであろうとされている。このような域内の成長率格差はあるが、全体としては景気が上向いており、憲法の「ノン」への対応としてどのように決着化していくかが課題である。

## (2) 97. 11 「欧州雇用戦略」

1997 年 11 月に「欧州雇用戦略」が策定された。これは、グローバル化が進むことによって、1500 万人の失業者、IT 技術格差、高齢者問題、女性の労働市場への参入不十分、若年労働力の問題への対応をヨーロッパ委員会としてどうするのかを定めたものである。

そこでは、第 1 に持続的成長を可能とすることを目的としている。アメリカの場合には、平均 3% の成長をしているが、これにいかに近づくかが課題となっている。アメリカは市場優先主義であり、ヨーロッパは社会市場成長主義であり、その中で雇用重視ということを掲げている。すなわち持続的成長を可能にする目的は、いかにして雇用を吸収するかで

あり、企業の極大利潤追求ではなく、雇用・福祉を優先する持続的成長をどのようにたて、それを実行していくかが課題となっている。

第 2 に、2010 年までに世界で競争力のある知識基盤型経済圏を形成することである。これは、知識基盤を中心とした企業の競争力を強め、雇用の拡大をめざしている。

第 3 に、社会的結束を強めることにある。これは、格差をなくすための結束として、より雇用政策を強化して連帶することにある。これは、日本でもいわれていることであるが、IT 利用により、貧困や失業者をなくすことが必要であり、それぞれの企業が IT を取り入れることによって、労働力を吸収する戦略を立てることにあり、現にそのような企業には EU として補助金を出している。この予算のために 13 億ユーロを計上している。

この 3 つの目標を達成するために、研究開発の促進、起業支援、IT 化、教育訓練・就業可能性の改善などを通じた「欧州社会モデル (European Social Model)」の実現、また各国別政策の進捗状況に対するモニタリング実施を通じた体系的政策の実現というように「社会・経済・雇用の三本柱」を 3% 成長の中で実現していくという。そのため EU 予算を確保して配分していくという。

## (3) 厳しい労働市場

しかし、現実には労働市場は厳しい。04 年、失業率がユーロ圏では 8.4%、雇用増加率も 1.2%、実質賃金上昇率は 0.4% である。とくに若年層の失業率が高い。

また、04 年ヨーロッパ全体として移民が 2350 万人おり、人口の 5.5% に相当しており、移民問題をどうするのか、こんごも重要課題である。04 年移民は、1995 年と比べて 23% 増となっている。フランスはアフリカ系移民を中心として 550 万人、ドイツは 670 万人、スペインが 185 万人いる。このような移民問



講演中の清水先生

題に対してどのような政策を、改めて立てる

かが問われている。

### III おわりに

このような問題を抱えながら、EUは共通諸政策を量的、質的に構築していくことがこれから課題であり、世界経済システムのなかでEUをどう位置づけるか、また、共通通貨政策の問題、各国憲法とEU憲法の関係の問題、各国の労働政策、社会政策、税制政策などについて各国の主権を尊重しながら、いかに共通項の政策を実現するかということがこんごの課題である。

さらに、近隣諸国政策として、対ロシア問題、アフリカ、中東との友好親善の促進、石油などの資源問題があり、こんご外交的にどのように連帶していくかを課題としている。地中海沿岸諸国に対しては、欧州・地中海パートナーシップのもとで、北アフリカ・地中海諸国11カ国およびパレスチナ暫定自治政府と2010年までに自由貿易経済圏をつくることを視野に「対話と協力」を進めている。EUはこれらの国と対等平等の自由経済圏、社会経済圏をつくろうとしている。さらに北アフリカ諸国、CIS（独立国家共同体）諸国などの近隣諸国に参加してもらい戦略的なパートナーシップの発展を目指している。協力分野としては、政治、経済、安全保障、文化、環境、運輸、IT分野であり、これらをどのように実践していくかが課題である。これは、リスボン戦略における雇用政策、労働政策を吸収してきたことと関係している。

終りに一言ふれておくと、フランス出身の日産のゴーン社長が労組の立場を考慮していたことを想い出す。現場主義が大事であり、失業者を出すことは会社の損失であり、現場

の技術者、専門家、労働者を重視することが会社の大きな財産になると思う。それは労働・市民参加型雇用政策の問題とも連動するのではないか。この考え方は、ヨーロッパの社会経営方式であり、日本ではなかなか実現していない。一方、連合が雇用重視、非正社員の正社員化をめざしている点も評価したい。このような労働・市民参加型の雇用政策、市民参加型のIT戦略をつくる必要があり、21世紀の我々の課題としてEUの雇用優先の成長政策の手法を学ぶことが大切ではないか。

（2006年5月12日研究会報告要旨）

#### 参考文献：

- EC, European Economy, Autumn 2005.
- 清水嘉治他著『新EU論』(新評論,2006年改訂版)
- 清水嘉治論文「激動する欧州連合(EU)の政策課題を考える」『商経論叢』41-2

（2006年3月）神大経済学会,白桃書房。

2006年度かながわ地方財政セミナー（2006年4月18日）

## 2006年度地方財政計画について

財団法人地方自治総合研究所 研究員 菅原 敏夫

2006年4月18日に、神奈川県地域労働文化会館で自治労神奈川県本部・社団法人神奈川県地方自治研究センターの共催による2006年度かながわ地方財政セミナーが行われ、菅原敏夫財団法人地方自治総合研究所研究員により「2006年度地方財政計画について」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに菅原研究員が加筆、修正したものである。

### 1. はじめに

本日は、地方財政計画の内容について簡単に紹介し、今年の地方財政計画が持っている意味、背景、今後について力点を置き、述べていきたいと思う。また、三位一体改革の結果、今度の地方財政計画が都道府県と市町村の関係を考え直す大きなきっかけとなるということを述べたい。

### 2. 06年度地方財政計画の規模、ポイント

2月7日に地方財政計画（「地方団体の歳入歳出総額の見込額」、地財計画）が国会に提出され、これによって06年度の地方自治体の交付税を通じる全体の予算が固まった。例年のことであるが、総額で80兆円足らずの国の一般会計予算総額を上回る83兆円ほどとなっている。全国の都道府県、市町村の歳入・歳出予算を純計すると、約90兆円となる。そのうちの9割強を地方財政計画がカバーしており、自治体が使う予算全体のかなりの部分がこの計画に計上されているわけである。

もちろん、地方財政計画そのものは架空の（歳入歳出の見込額の）地方交付税法第7条）計画であるが、実際に使う額のほとんどを計画がカバーしているため、地方財政計画の役割、意味は地方分権といわれる今日に至るまで大きなものであるといわざるを得ない。

今年度の地財計画のあらましを見ておこう。地方財政計画の規模83.2兆円で、前年度比マイナス（△）0.7%、5年連続で減となった。地財計画規模のピークは2001年度で89兆3,071億円。ピークの時より7%程落ちていることになる。国的一般会計予算は前年度の2000年度にピークの84兆9,871億円をつけていた。

政策的経費である地方一般歳出は児童手当拡充分等を除けば65.6兆円で、前年比△2.0%、これは7年連続での減少である。一方歳入の方は一般財源（税収と地方交付税など使途の特定されていない）55.6兆円で、前年度比204億円増、かろうじて一般財源総額の前年度並み確保の約束が守られた形だ。内訳は、地方税34.9兆円（前年度比+1兆5,794億円）、地方交付税15.9兆円（前年度比△9,906億円）、臨時財政対策債2.9兆円（同△3,159億円）などとなっている。地方税の

単位:兆円 ■地方税 □譲与税・特例交付金 □地方交付税 □国庫支出金 □地方債 □臨時財政対策債 □その他

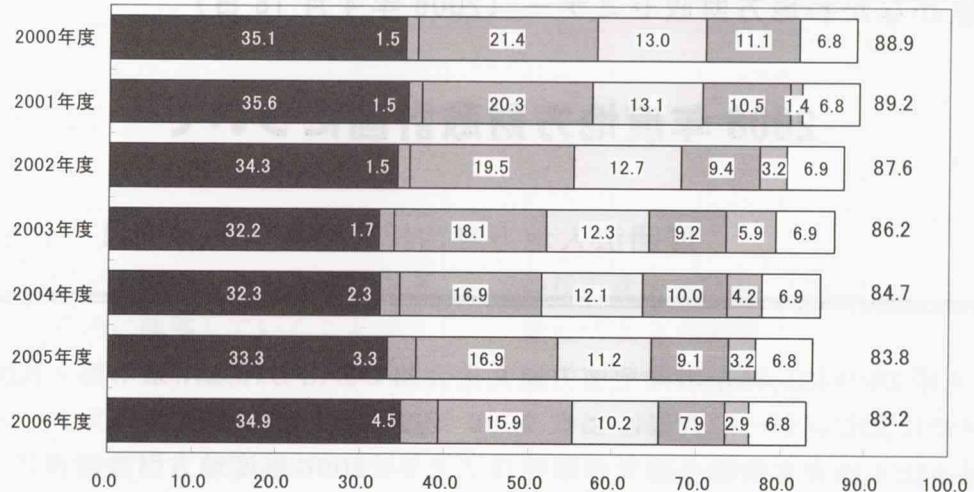


図1 地方財政計画の推移（歳入）

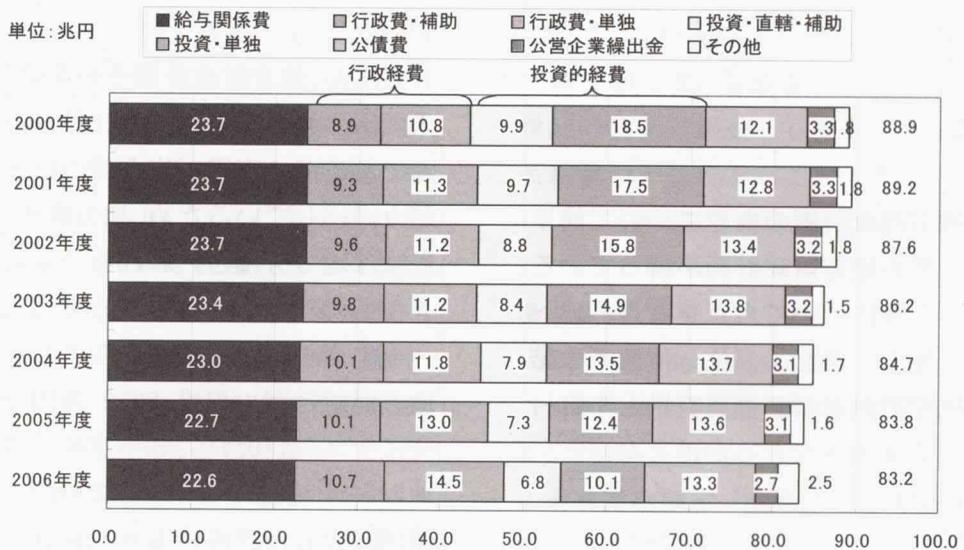


図2 地方財政計画の推移（歳出）

伸びが、地方交付税のかなり大幅な減少や、合わせて（地方交付税の振り替えの機能を持つ）臨時財政対策債の削減を上回って、一般財源の確保・微増に貢献していることに注目したい。

しかし事はそう簡単ではない。この税収増のほとんどは都道府県の税収増によつてもたらされたものであり、さらに大都市圏を抱える都県に負うところが多い増収である。都道府県と市町村の、大都市圏と地方圏のいわば

「格差」の上に成り立った税収増なのである。地方税の収入見込額の内訳は、道府県税15兆4,308億円、市町村税19兆4,675億円、合わせて34兆8,983億円である。前年度比、道府県税は1兆1,571億円(8.1%)増加、市町村税は4,233億円(2.2%)増加、合わせて1兆5,794億円(4.7%)増加と見込まれている。この「格差」が、都道府県の好調が後に市町村財政を引き上げ、大都市圏の好調が地方圏の復活を牽引するのであれば、問題解決は時を待てばよい

ことになる。しかし、事実はそうした構造はもう存在しないということなのではないだろうか。この点は、「三位一体」の改革の評価とからめて後述する。

歳入全体に占める一般財源の比率である一般財源比率は上昇し（05年度 64.0% 06年度 66.6% へ）、地方債依存度も低下した（05年度 14.6% から 06年度 13.0%へ）。続けて、歳出に関して。歳出を投資と経常に分けてみて、その増減の内訳を見てみると、投資的経費（単独分）が△2.0兆円、経常的経費（単独分）が1.0兆円で、近年の傾向である、投資の圧縮が地財規模の圧縮を支えているという構図が継続している。税収増と歳出の圧縮によって、（特別な財源対策を行う必要のある）地方財源不足額は前年に比べて圧縮された（05年度財源不足額 11.2兆円から 06年度 8.7兆円へ）。

前年度から財務省との間で神経戦の続いていた、決算かい離（地財計画の投資的経費が決算に比べて超過し、経常的経費は過少に計上されている問題、投資的経費に計上した経費を実際には経常的な経費に、たとえば、職員の賃金や扶助費などに使っているという財務省筋の批判）については、昨年よりも大幅な（投資的経費の計上を減らし、経常的経費の計上を増やすという）同時一体的は正が一般財源ベースで1兆円行われた（05年度の是正幅は3,500億円だった）。地方財政の数字の上で財務体質は改善され、地方財政全体のプライマリーバランス（借り入れを除いた収入と借り入れの利子と償還を除いた支出のバランス）は黒字になっている。（2006年度地方財政計画については、以下を参照のこと。  
[http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060207\\_2.html](http://www.soumu.go.jp/s-news/2006/060207_2.html)）

06年度地方財政計画の最大の特徴は、三位一体の改革を取り込んだことである。「三位一体」は、もともとは現在のキリスト教の主流

である考え方で、3つの状態（位格）が一つのものだということである。キリスト教では、父なる神、子なる神、精霊なる神の3つが一つになっているのが神だと教えており、父が天にいて子が地上に使わされて親子関係であるというわけではなく、精霊の働きと合わせて一つのものであるとされる。英語ではトリニティ（trinity）。これが日本にやってくるとこの3つが生臭いものとなり、補助金の削減と税源移譲、交付税改革を一体に行うことが三位一体の改革ということになってしまった。

### 3. 「三位一体」の改革の成果

結果はどうであったかというと、最初は税源移譲も行われない、補助金の削減も中途半端、交付税はそれとは関係なく動いていくというようにバラバラであったが、今年度に出そろってみると、この三位はピッタリと1つになっているものと思われる。まがりなりにも、補助金の削減に伴う3兆円規模の税源移譲（06年では所得譲与税）が行われた。その分、補助金は4.6兆円ほど削減され、なおかつ税源移譲がもたらす交付税を減らす効果が今年になって顕著に表れてきて、交付税がいいよいよ減り始めた。2004年に12%ほど交付税が切られたときには皆が驚いていたが、今年もそれに負けず劣らず減ってはいるが、誰も驚いていない。体の中に抗体ができ、交付税が減っても直接のショックが和らげられるようなかたちになってきた。

さらに、税収の増加があり、交付税は「順調」に減っており、地方財政計画の概要にも「平成18年度までに、補助金改革4.7兆円、税源移譲3兆円、交付税総額△5.1兆円の改革を実現」と書かれている。

地財計画が掲げる「三位一体の改革の成果」をもう少し詳しく見ておこう。国庫補助負担

## 資料

### 三位一体改革の到達点

2004～2006 年度

国庫補助負担金改革	約 4.7兆円
税源移譲	約 3.0兆円
地方交付税改革	約△5.1兆円

#### 国庫補助負担金改革

○2004 年度	1 兆 0314 億円
○2005 年度	1 兆 7681 億円 + 06 年度 1 兆 0558 億円
○2006 年度	8108 億円
合 計	4 兆 6661 億円

#### 税源移譲

- 2006 年度税制改正で、所得税から個人住民税へ 3 兆円規模の税源移譲を実施（07 年分所得税、07 年度分個人住民税から）
- 2006 年度は譲与額の全額を所得譲与税で措置（3 兆 94 億円）

#### 地方交付税改革

- 交付税総額の大幅な抑制 2004～2006 年度 △5.1 兆円
- 地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制

金改革は 05 年度までの既決定分 3 兆 8,553 億円、06 年度新規決定分 8,108 億円（うち、税源移譲に結びつく改革 6,544 億円）合 計 4 兆 6,661 億円である。それに対して税源移譲は、06 年度税制改正（すでに国会を通過成立）で、所得税から個人住民税への 3 兆円規模の税源移譲を実施が固まった。実際には来年度、07 年分所得税、07 年度分個人住民税から行われる。それまでの間は、これまでと同じく、移譲額の全額を所得譲与税で措置（3 兆 94 億円）することとなった。

地方交付税改革については、総額の大幅な抑制が行われた。先に見た通り、地方交付税及び臨時財政対策債の総額の抑制が行われ、

「三位一体」改革期間中の04年度から06年度の間の3年間で両者の総額は5.1兆円減った。その他の主な制度の改革を見てみると、交付税算定に、「行政改革インセンティブ算定」の創設・拡充が盛り込まれた。また、企業誘致等による税収確保努力インセンティブの強化や、アウトソーシングによる効率化を算定に反映するなどの措置も見込まれている。財政力格差拡大への対応として、税源移譲分（所得譲与税）を基準財政収入額へ100%算入する算定が昨年度に統一して行われる。不交付団体の人口割合（市町村）は00年度の11.5%から05 年度の18.4%へ増加する。

「三位一体」の改革は、標語風にいうと、3年間で、

①国庫補助負担金改革約△4.7兆円(交付金化を0.8兆円ほど含むので、削減幅は3.9兆円ほど)

②税源移譲約3兆円

③地方交付税改革約△5.1兆円

地方財政にとって、グロスで、マイナス6.0兆円ほどの縮減効果があったことが分かる。

#### 4. 税源移譲の明暗

実際に税源移譲が行われるのは来年度(2007年度)からであり、今年はまだその準備段階であるが、所得税から地方税、住民税へという税源移譲もいよいよ本決まりとなり、税源移譲が姿を現してきた。

三位一体の改革で税源移譲を実施する中で、国庫補助負担金改革4.7兆円分を3兆円の税源移譲で賄うということは、4.7兆円が3兆円に値切られたという話ではあるが、まあまあ事業廃止・統合・交付金化などの理屈の上で動いていると思われる。しかし、これまで思いもしなかったことが起こりつつある。

その一つは、所得税と住民税の役割の変化である。税制改正によって、所得税の10%分を個人住民税において行い、個人住民税はこれまで所得により3段階に分けていたものを10%にフラット化させるのである。これによって、大変大きな問題が引き起されていると考える。

第1の問題は、所得税と住民税の役割、規模の変化である。第2に、フラットになった個人住民税の所得割の部分の市町村と都道府県への配分の変化についてである。このことは、三位一体の改革で同時並行しておこっていることであるが、必ずしもこれまで十分に議論されていなかった。

これまで、住民税は所得によって5%、10%、13%の3段階で課税されていたが、これが10%に統一されるため、5%であった人は2倍に、13%の人は住民税の減税となる。このように、累進の考え方をやめ、住民税は所得の再分配を行わないという考え方であるが、このことは住民税の役割として成り立つかという議論をすべき問題であるといえる。

私は、話をわかりやすくするために、5%の人は10%と倍になると述べたが、実際には払う税金が倍になるわけではない。所得税の方で10%の下の低い税率を作り、払う側としてはこれまで払っていた額とおおむね変わらないような仕組み作りをした。しかし、所得税が安くなり、住民税が高くなるということは紛れもない事実である。税金とはお金を勝手にもっていくわけなので、どういう徴収のやり方をするのか、どのような役割があるのかということが重要であると考える。

例えば、ごく普通の10%を払っている方の給与明細をみると、だいたい所得税も住民税もそれぞれ1万円程度なのではないだろうか。月々では住民税の方が所得税よりもやや多いかもしれない。しかし、来年の6月からは、たとえば、所得税が下がり約5,000円に、住民税は上がり約15,000円となる。合計の2万円は変わらない。これまで、所得税も住民税も1万円であり、国にも自治体にも1万円であったものが、来年6月からは国には5,000円、自治体には15,000円となる。合計は2万円で変わらなかつたとしても、払うお金の割合の変化により、自治体へのまなざし、自治体の役割に無視しえないかたちで市民からみられるものと考える。特に、市町村の税務職場では、名目とはいえ引き上げられた住民税をどう使うのかということが求められるため、住民に対する説明責任が宿題となる。

住民税は、フラット化されることによって、所得の再分配機能を自らは放棄する。なおか

つ補助金できていたものを地方税というかたちでとるわけであるため、所得税と住民税の合計はほとんどの人において変わらないといえるが、お金を払う先に対する役割への期待から市町村は逃れることができないといえる。そのことを十分に税務行政のみならず自治体の仕事全体の中で地方分権の成果でこうなったと説明しうるように工夫すべきである。このことは、否定的な意味ではなく、役割に変化があるということを共有しようということでもある。

## 5. 都道府県・市町村関係再考

第2の問題は、都道府県と市町村の役割に変化が生じることである。このことは、給与明細をみても書かれていません。みなさんが地方税を払う際に、市町村にいくら、都道府県にいくらということは不明である。

例えば、わかりやすくするために住民税の税率を10%とする。そうすると、都道府県には2%、市町村に8%を納めている。つまり、住民税は市町村税としての色合いが濃いといえる。このように、市町村中心主義の象徴的なものである。

しかし、地方分権の結果、都道府県民税が

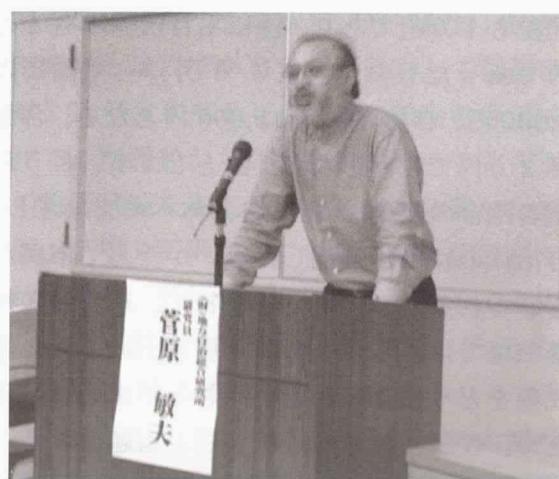
4%、市町村民税が6%となり、市町村民税の割合が低下するのである。住民税全額が増えるため、市町村の金額が減るわけではないが、割合では低下しており、都道府県民税の色合いを強くしているといえる。つまり、住民税が市町村民税に厚いという役割を放棄することになるのではないかと考えている。

このような結果となった理由は、端的に言うと、三位一体の改革そのものにあるといえる。三位一体の改革は、国の補助金を減らしてその分を税源移譲に回すということであるが、税源移譲額3兆円の内、都道府県が2兆1,800億円、市町村は8,300億円であり、市町村には税源がそれほど移譲されない。都道府県には、補助金がたくさん切られた分の約2兆円が移譲されるのである。このように、税源移譲の内容は都道府県向けの税源移譲がほとんどであり、補助金削減のほとんどは都道府県分であったといえる。これが三位一体の改革の現実である。

あるいは、補助金の削減の話は市町村間ではまとまらないため、都道府県でやってくれという意見があったのではないか。公共事業の補助金を切ると市町村が困るため切れないということもあったかもしれない。義務教育費や国保を切るというように都道府県につけて回すかたちで三位一体改革の補助金削減を行ったため、手にする果実も都道府県に行くのは当然のことである。

この状況を哀れに思った「神様」は、都道府県に行くべき1,000億円を市町村に回したのである。しかし、もともと来るのは2兆1,800億円と8,300億円であるため、1,000億円を哀れみで回してもらっても少しもありがたくないのである。

今度の三位一体改革、地方財政改革を第1期の分権改革とするならば、市町村、都道府県の歪みが出てきているため、第2の改革が行われないと市町村は浮かび上がらないとい



講演中の菅原研究員

える。これから、分権への期待は、市町村がどう役割を果たすかに絞られている。しかし、市町村には、義務教育費の国庫負担・都道府県の負担というような大きな負担は少ない。一番大きなものは生活保護費であり、さらに小さい生活に密着した補助金が多いため、市町村においてすぐに補助金の削減を受け入れるから税源移譲をという話にはならないのである。

つまり、税源移譲と補助金削減が結びついている三位一体改革の一体というのを解きほぐす必要があり、こっちを減らしたらこっちを増やすというようなシーソーゲームのようなことから脱却しなければ、市町村に対する分権は進まないと考える。

## 6. 地方債の自由化と実質公債費比率

以上のように、三位一体改革にまつわる地方財政の変化、地方財政計画の役割の変化が、今年の地方財政の大きなポイントであるが、

その他にも2つほどポイントがある。

その一つが、地方債の起債の自由化である。ちょっと前までは、地方自治法の第250条に「当分の間、地方債は許可制とする」とされていたが、現在は地方自治法の条文から消え、地方財政法の第5条に事前協議制として移された。協議制というように書かれてはいるが、実際には自由化のハードルはかなり高いものの、自由化に近いかたちになっている。2000年の地方分権改革の中で、唯一の財政制度改革であり、6年目に施行されることになった。

許可制の廃止は象徴的な出来事である。かつてとは異なって、社会全体の資金に余裕が出てきた。一件一件割り当てるような手法は必要なくなり、財政投融資制度改革で、そもそも政府資金は乏しくなった。金融の自由化は政府・自治体資金需要にも及ぼう。地方債にも何らかの市場原理をという声も強くなってきており、自治体の資金力の差も顕わになってきた。恐る恐るではあるが、地方債制度にも変化の芽が出てきたのだろう。

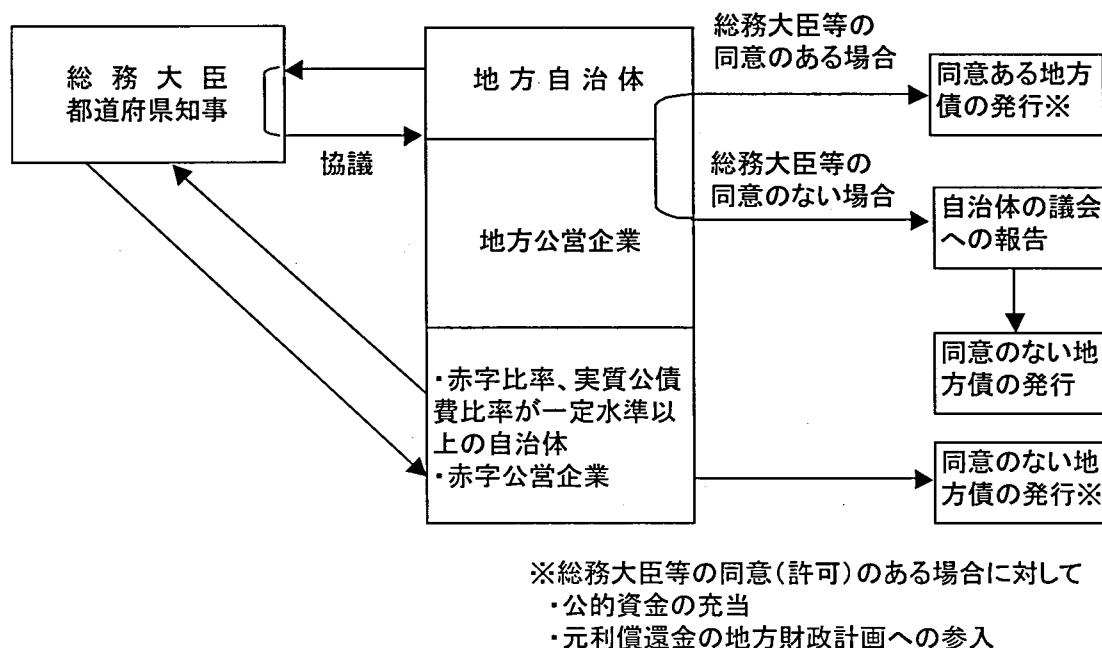


図2 地方協議制の仕組み

地方債許可制はなくなり、事前協議制となつたが、そこから道が二手に分かれることとなつた。地方債は、協議を行い、それにより地方債を発行することとなるが、協議がまとまらなくても地方債を発行することができるようになった。都道府県知事や総務省が反対したとしても地方債を発行することができる。条件としては、協議でまとまらなかつた時には議会に報告することということが地方財政法第5条に書かれている。議会の議決を求める必要はない。もし間に合わないときには事後でも良いとも書かれている。つまり、地方債の発行に関しては、首長の権限が非常に強くなっているといえる。議会の関与は、報告を受けるだけである。三位一体改革により、都道府県と市町村のバランスが崩れる、首長と議会のバランスが崩れるということがここでも起こっている。

しかし、勝手に地方債を発行されても困るので、成績の悪い人は許可制のままということが、地方財政法第5条とその政令によって定められている。成績の指標としては、「実質公債費比率」という新しい仕組みを導入し、それが18%以上の悪い成績の人がこれまで通り許可制、それ以下の人には事前協議制（実質自由化）というように明暗が分かれるようになった。

実質公債費比率が18%というのがどの程度悪いのかということをおおざっぱに言うと、実質公債費比率の日本全体の平均より少し悪いくらいである。つまり、およそ半分の自治体は、駄目であるといえる。これまで、実質公債費比率に近い意味合いと定義の数字

で「起債制限比率」というのがあったが、この日本全体の平均が約14%である。これを計算し直して実質公債費比率にすると、「起債制限比率+4%」となり、日本全体の平均は18%程度となるだろう。神奈川県のような大都市圏では18%をクリアするところの方が多いといえるが、ニュースによると、2004年度の計算で青森県では大半の市町村が成績不良と判定されるように地方ではアップアップであり、許可制から変わらないというような状況にあるようである。

いずれにしても、実質公債費比率という指標を使用し、起債の自由化と許可の選別が行われ、成績の悪い人は進級できないという状況となっている。この状況が、安心であるということなのか、結局半分しか助からないのかということは議論が分かれるところである。

このように、勝手に地方債が発行できるようになつたため、勝手に借金ができるようになつたら自治体がつぶれるのではないかという議論が出ている。竹中氏が総務大臣に着任してから、地方分権21世紀ビジョン懇談会という総務大臣の私的諮問機関が議論を始め、5月中にはその結果が出るとされている。そのうちの大きなテーマの一つが、自治体の破綻法制の制定である。これは、地方債が自由化されたことによって自治体が勝手に地方債をかりて倒れるのではないかということで、自治体が破綻したときの対策を考えるものである。これまで、自治体の財政が破綻したときには、財政再建団体という制度があったが、それでは足りないということで議論が進んでいる。

保障のことなら  
まず  
組合へ



総合共済基本型・大型／団体生命共済／自動車共済／愛車見舞金共済／火災共済／自然災害共済／長期共済／親子共済

自治労共済は、組合員と家族の安心をバッカアップ。生命・医療保障、退職後の保障から住宅や自動車の損害まで、生活全般の保障を用意しています。

■ 自治労共済  
詳しくは組合まで

## 7. 退職手当債と行革推進債

団塊の世代が退職するときのために、退職手当債が創設されることとなった。これまでには、退職手当債という名前はあったが、どうしようもなくなった時にだけ発行されていたが、これからは退職者が通常よりも多いときには、手軽に発行できるようになった。

また、行革が進んだ際には、そのご褒美として行革推進債という借金を発行できるようになった。これらは、今年の地方財政計画の新たな特徴としてつくりだされている。

## 8. 公共サービス改革法と事業仕分け

自治体の仕事そのものを変える動きも出てきている。現在、国会で公共サービス改革法(競争の導入による公共サービスの改革に関する法律:昔の名前では市場化テスト法)というものが、特別委員会を設けて行革推進法、公益法人改革関連法とともに議論されている。これは、主要自治体の財政が、自主財源中心のかたちになることによって、企業のように倒産する可能性があることから倒産法制が必要であるという見方、また市場により開くために公共サービス改革法が必要であるという見方、そして事業仕分けをする必要があるのではないかという見方が出てきている。

昨年の8月16日に、公明党のホームページに「事業仕分けを行います」という文書が掲載されていた。これは、9月11日の総選挙に対する公明党のマニフェストの2番目に掲げられていた。公明党は、選挙で与党として勝利し、このマニフェストを実現するという宿題を背負ったのである。公明党は、その約束を守るために2つのことを行った。

1つは、昨年の12月議会を中心に日本中の各自治体の議会に事業仕分けを行うこととする意見書の採択を働きかけた。もう1つは、今年の1月下旬に、衆議院本会議で神崎氏が小泉総理大臣に代表質問をした。その結果、事業仕分けをすることとなり、国の政策となつた。

昨年の9月3日に横浜市、11月には千葉県で事業仕分けが実施された。千葉県では、3時間ほど事業仕分けを行ったら、予算の3割がいらないということが分かった。横浜市では1割程度であった。市場化テストなどをやっているよりも事業仕分けでスパッと簡単にやる方法もある。自治体の仕事の選別ということが問われていくのであり、公共サービス改革法は正面をきってそのことを言い、事業仕分けは、今の与党の政策として自治体に向けられているということは言うまでもないことである。

## 9. おわりに

地方財政計画の全体の骨格とそこにはらまれている特徴に絞って話をした。地方債の自由化については、1999年の分権一括法の中にすでに書かれていたことである。今年の4月1日まで施行がペンディングされていただけであり、4月1日に解禁となったのである。つまり、4月1日に地方分権の最初の一歩を三位一体改革というおまけ付きできつたことになる。そして、今年の地方財政計画が戦後の非常にエポックメーキングな役割を果たしているし、去年、来年などの毎年同じような話はもうなしであり、きっぱりと地方分権へのハンドルを切ったということが予想されるので、転換点という視点で話をさせていただいた。

## 第二次分権改革とは—その現状と課題を探る

作新学院大学 教授 沼田 良

2006年6月23日に、神奈川県地域労働文化会館で2006年度第一回地方分権システム研究会が行われ、沼田良作新学院大学教授により「第二次分権改革とは—その現状と課題を探る」というテーマで報告をいただいた。以下は、その講演をもとに沼田先生が加筆、修正したものである。

### 1. 三位一体改革で何が起きたのか

三位一体改革というネーミングについては、キリスト教徒の友人が「失礼極まりない」と怒っていた。そもそも三位一体とはキリスト教の中心的な教義をあわらす聖なる言葉であり、それを国と自治体との間のお金の配分という、極め付きの俗事に使用しているからだ。キリスト教国ではありえない非常識な用例に対して、彼は「聖なるものを俗中の俗に使うとは何事だ」と憤っているわけである。

さて、最初に「三位一体改革」といわれたときには何をするのかと思ったが、今にしてみると、単に税源移譲・補助金削減・交付税見直しを並行して処理することであつたとわかった。ただ同じタイミングで並列的に「改革」を実施することにとどまり、全体の帳尻合わせはしないということでもある。

一部には、三位一体改革は帳尻合わせにすぎないというような批判もあるけれども、わたしは、決して帳尻が合っているわけではないと思う。自治体の側にとってみれば、わずか3兆円の税源を移譲してもらうために、交付税をこの3年間で5兆円減らされ、補助金

も4兆円減らされた。合計9兆円の削減である。だからこの改革は「一体」などではなく、収支も合っていないといってよい。

実は「一体改革」にはさまざまなトリックがある。この「一体」という言葉はかなり巧妙である。最初に聞いたときには、キリスト教の話かといぶかかったら政府部門のお金の話であつたり、3つを一体として合理的に処理して帳尻を合わせるのかと思っていると、結果としては全く違うというか、似て非なるものであった。

おそらくこの手法は、今いわれている歳出歳入「一体」改革にも使われるのだろう。期待され、また宣伝されているような、歳出を減らした分だけ歳入も改革するというようなものでは全くないはずだ。むしろ公共サービスを削減する一方で大増税を行うということが、政権の考える歳出歳入「一体」改革の実質であると思う。

不思議なのは、新聞などの世論調査において、この歳出歳入一体改革について「政府が歳出をカットするならば増税に応じても良い」と答える人が6割を超えていることである。これはどのように考えたらよいのかと正直なところ戸惑う。どうやら質問に賛成と答

えた人は、政府の歳出を削るというのは社会保険庁の例などの無駄を省くことだとイメージしており、無駄を省くのならば増税になつても仕方がないというように判断しているらしい。

しかし、これは何とも奇妙な論理である。これから行われる歳出削減とは公共サービスのカットであるから、人々の生活に具体的にマイナスに響いてくるサービス部分を削減するということなのである。つまり、公共サービスのカットを条件にして増税を認めるという意向の人が6割を超えるということになつてしまふ。このねじれた状況をどのように解きほぐせばよいのだろうか。これは分権と同じくらい大きなテーマであるとわたしは考えている。

4兆円超の補助金と5兆円超の交付税が削減され、かわりに所得税3兆円だけの税源移譲がなされたということが、今回の三位「一体」改革の実態である。なぜこうなったかというと、自治体の側から見ると改革の入り口が誤っていたからであり、逆に国の財政の視点から見ると正解だったからだといえるだろう。そもそもこの改革が分権の一環だというのであれば、税源移譲を起点に着手すべきであったのに、実際には補助金の削減からスタートしてしまったのである。要するにこれは、主に財政再建の文脈にある話だったのである。

この背後にある政権の思惑は、国が抱えてきている重い荷物を自治体に押し付けててしまいたい、あるいは国が今までしがらみでやつてきた事務事業をやめてしまいたいということである。簡単にいふと、儲かる公共サービスは民間に手渡し、儲からない公共サービスは廃止するか自治体にやらせたいという思惑である。しかもその場合に、補助金の削減からスタートしたということで、分権改革としての三位一体改革には自ずから限界が見えてしまった。

## 2. それでは当面どうすればよいのか

すでに三位一体改革は事実上収束しつつあるが、それではわたしたちは、当面どのようにすればよいと判断すべきなのだろうか。これは、財政レベルにおける分権の次のステージをどのように展望していくべきかというテーマである。すでにさまざまなことが提案されているが、わたしはそのなかで次の2点が重要だと思っている。

まず第1に考えるべきなのは、「三位一体」の帳尻を合わせることである。これまでの国一自治体間での收支を勘案するならば、本來的にはあと6兆円の税源移譲が行われなければならないはずだ。そうでなければ、実のある一体改革とはいがたい。

現に税源移譲については、まだ所得税に関する移譲しか実施されていない。現代国家の2大税源は、直接税としての所得税と、間接税としての消費税である。そのため消費税についても当面、現行税率5%の半分に当たる2.5%程度(3.7兆円)を、地方に移譲するくらいの改革がぜひとも必要であると思われる。

さらに、分権の観点から見ると、補助金の件数はほとんど減っていないことが問題である。補助金の金額あわせは随分と行われたけれども、まだ400件超もの補助金がしぶとく残っている。つまり、国が補助金を手段に自治体を縛り付けるという従来の集権的な構造はほとんど変わっていないのである。

むしろ、これらの件数をどのようにして減らしていくかが問題である。少ない金額だから要らないといつてしまふと次の補助の話が来なくなるため、これまで自治体の側は少額でも我慢して申請し続ける必要があった。このような少額の補助金がかなりあり、これが依然として自治体にとってお荷物になっている。何よりも件数を減らし、自治体の自由度

を高めていくことが課題であろう。

当面は、この 2 つを実現させれば、少しは三位一体という名に近づくものと思う。さらにこれに加えて東京大学の神野教授が、交付税の中身に関して消費税と法人住民税を入れ替えることで税源の偏在が少なくなると主張されている。

### 3. 総務相の提案（06.5）－新交付税

ここにきて、7 月の「骨太方針」をめぐって、交付税の取り扱いをどうするかということが論議のひとつの焦点になっている。さまざまな提案が出されており、現在（2006 年 6 月 23 日）までのところ、大きなものは 3 つほどある。

第 1 に、竹中総務大臣の私的諮問機関である「地方分権 21 世紀ビジョン懇談会」（以下、ビジョン懇）の『最終報告（案）』が出された。この懇談会自体が、地方分権を冠にしているので、地方分権を推進しようとしているかにも見える。だが『最終報告（案）』を読むかぎりでは、地方分権という言葉だけは派手に乱舞しているものの、具体的に分権として何を行なうかが書かれていません。そのため、新聞の見出しでも「来年度から新型交付税導入」とか「破綻法制」などとだけ報じられている。要するにビジョン懇の中身というのは、実はこの 2 つだけしかないのであると思われる。

まず新型交付税とは、人口と面積を交付税配分の基準にする、あるいは人口と面積だけを配分の基準にするものである。つまり、国が支出を義務づけている項目に対しては現行どおりとし、最初は 5 兆円程度配分し、だんだんと新基準による配分額を増やしていくとしている。たしかに交付税は、配分基準が不透明なブラックボックスだともいわれてきた。また、税源移譲をして不交付団体を増やせという小泉首相の指示もあったために、配分基

準を見直してクリアなものにしたわけである。

ただし、この新基準を導入すると、基準財政需要を積算していくという今までの方式ではなくなるため、交付税の総額を維持できなくなるはずである。新方式を一旦入れてしまうと、あとはどんどん削減に向かっていくことは明らかだろう。交付税を削減しやすいまい仕組みを思い付いたものだ。つまりこれは、交付税の総額を縮小し、最終的には極少化していく方向での仕掛けとして、人口と面積だけを基準にしたものだといえる。

一方、再生型の破綻法制については、過日、北海道の夕張市が財政再建団体に転落したように、現在でも類似の仕組みが存在している。ビジョン懇は破綻法制を検討するといっている。しかし、昭和 30 年の地方財政再建促進特別措置法が今も生きており、現に運用されているのに、なぜ新しく作る必要があったのだろうか。

一般に日本の自治体には不倒神話があるといわれているが、現に自治体再生関連の古い法律が昭和 30 年から存在しており、仕掛けとしては自治体も「倒産」することになっている。それなのに、自治体が放漫な運営をしても倒れないと指摘されるのは何故かという点を記憶にとどめておいていただきたい。このビジョン懇の存在理由がここに透けて見えるからだ。

また『最終報告（案）』には、地方債における条件交渉の廃止、政府保証の廃止が提案されている。この部分はほとんど報道されていないが、実はきわめて重要である。これまでには自治体が地方債を発行するときには、国や都道府県の許可が必要となる許可制が採用されてきた。だが、今年の 4 月から国と自治体が協議して地方債を発行できる協議制に切り換わった。この協議制は一見対等なものに見えるけれども、許可ではないから裁判を覚悟してやろうと思えば事実上法的には地方債を

発行できるという程度の「対等」である。

この地方債発行における協議制の導入は、第1次分権改革ともいべき地方分権推進委員会の勧告の目玉のひとつであった。そして実は、去年暮れに設置されたビジョン懇の直接的な動機は、この地方債の発行が許可制から協議制に変わってしまうことに対する危機感だったのである。

つまり今年の4月から、国が自治体の借金をコントロールできなくなる「危険」性がうまれる。これに対応するためにこそ、ビジョン懇が設置されたわけだ。そこでは、この際地方債の発行を完全自由化してしまった方がよい、自治体が発行したいと思ったらすぐに発行できるようにし、その代わりにそれとセットで破綻法制も作るというようなスタンスで議論が進められていった。地方債における条件交渉の廃止は、ビジョン懇にとっては非常に重要な部分なのである。しかも、政府系の金融機関を整理することで政府の保証を廃止するため、金融市場で自治体が単独で借金をするというナマの経済活動にさらされる状態になる。この状況は、アメリカでは日常茶飯事である。

アメリカの生活に詳しいという竹中総務相は、アメリカの自治体のように、自由に借金ができるが倒産するのも自由だというようなイメージの自治体を作りたいのだろうか。裏側からいうと、このように交付税総額を縮小しながら、首相の指示であった不交付団体を半数くらいまで増やしていくという、一石二鳥の魔法のような自治体イメージが21世紀の分権ビジョンであるということになる。果たして本当なのかとわたしはいぶかっている。

こうした総務相の諸提案は、自治体関係者にとってあまり評判の良いものではないようだ。たとえば全国知事会の会長は「方向性は同じだ」というように茶を濁したような回答をした。また感想を求められた全国町村会

の会長は「具体的なものが出ていない以上、にわかに賛成とはいえない」と述べ、要するに「反対」を示唆している。

そのほかに『最終報告（案）』は、国と地方の役割分担を見直す「新地方分権一括法」を提出すべきだとしている。役割分担を見直す分権などというと、分権が前に進みそうな感じがするかもしれないが、必ずしもそうではないとわたしは思う。いずれにしてもあまり期待しないでおきたいものだ。

#### 4. 地方6団体の提案（06.5）一共有税

これとほぼ同時期に、地方6団体が設置した「新地方分権構想検討委員会」（以下、分権構想委）が『分権社会のビジョン（中間報告）』を公表した。これには、『豊かな自治と新しい国のかたちを求めてー「このまちに住んでよかった」と思えるようにー』という、何となく柔らかい印象だけれども、何を言わんとしているのかあまりよく分からないようなタイトルが付けられている。神野委員長の談話によれば、これは住民自治をめざすという意味だそうであるが、にわかにはどうもそのように見えない。もしかすると住民自治のイメージというのは、「住んでよかった」と「豊かな自治」をくっつけたらそうなるのかもしれない。その神野委員長の整理では、今までの分権は団体自治を重視するものであったが、これからは住民自治を重視しながら、さらに分権を進めていかなければならないということである。

この中間報告では、7つの提言がなされているが、そのうち2つは制度的な提言であり、残りの5つは財政面の分権に関する提言になっている。

まず、制度提言の方から説明する。第1に、国と地方が対等に協議をする場として、「地方行財政会議」を設置すべきであるということ

が提言されている。これまでこうした協議の場が制度上は存在しなかったからである。第2に、「新地方分権推進法」の制定という提言がある。先のビジョン懇では、具体的に分権を進めるという趣旨で、分権一括法の制定が提案されたが、分権構想委は改めて推進法にまでさかのぼり、そこからもう一度理念などを再検討するという点に違いがある。

また『分権社会のビジョン(中間報告)』は、これら2つの制度提言に挟まれた5項目の財政に関する提言を行っている。そしてこの5項目の中の目玉は交付税の改革問題である。地方交付税の名称を「地方共有税」と変え、また名だけでなく実体も変えて、税額をいきなり地方共有税特別会計に直し、共有税の配分を地方自身が決めるという案を提出した。これはドイツ型の共同税などのイメージに近いかも知れない。

こうした提案を読むと、十数年前に自治労本部で上林理事長たちと議論したことが、名前を変えてまた出てきているようで、人間の考えることはあまり進歩していないとも思う。逆に言うと、現実がさほど動いていないために、執拗に言い倒すことに意義が置かれた結果、そのような提言になっているのかとも思う。わたしが若い頃、ある先輩の研究者から「十年一日ということは一般には悪い言葉だが、地方自治の分野では良い言葉であり、十

年一日同じことを言って言い倒さないと現実は変わらない」と教えられた。今考えると分権はまさにその対象分野である。このため、「新しい国のかたちを求めて」という提言は、意匠は変わったが中身は同じものなのだともいえるだろう。

その他には、440件の国庫補助負担金の件数を半分程度にすること、地方税の充実強化、国地方関係の総点検と財政再建、再建団体基準の明確化などを提言している。ここで注意しなければならないのは、再建団体になった場合に住民に負担を求めるということを分権構想委が明言していることである。再建団体に転落したら増税だと言うことを報告書レベルでわかりやすく指摘している。これは、先のビジョン懇でさえ言っていたことだ。6団体の分権構想委は、ビジョン懇よりも一步踏み込んだ感じである。ただしアメリカの場合には、再建団体は解散することも多いため、増税という発想にはなりにくい。

関係者の話などから推測すると、分権構想委の前にシナリオができており、それに基づいて検討や報告が行われているようにも思われる。また、ビジョン懇の最終報告について、総務省のある管理職は、「呑まざるを得ない」といっていた。つまり、総務省のこれまでのスタンスとはかなり違うが、大臣がやっている以上、従わざるをえないという意味だろう。

## 5. 財政審の建議（06.6）－交付税縮減

6月14日付けの夕刊各紙に、財務相の諮問機関である財政制度等審議会（以下、財政審）が、交付税の配分比率の引き下げを「建議」したという記事が掲載された。財政審がビジョン懇や分権構想委の報告を知らないはずがないため、この建議は、それらを受けて財政当局の本丸が攻勢に転じてきているものなのだろう。



講演中の沼田先生

内容を簡単に言うと、「真に必要な交付税額を超える額は国民に還元し、国民負担を軽減すべきだ」という主張である。すなわち、一定程度の交付税に充当する国税の比率を下げて、税金は地方に回すのではなく国民に還元すべきだ、といっているのだ。言い換れば、増税の幅を少なくすべきであり、税収が増えた分の交付税の法定率を引き下げて圧縮することが必要だと主張しているわけである。

ちなみにこの審議会の建議は「真に」というフレーズが大好きなようで、実際に多用されている。今の交付税や公共事業は「真」ではないという認識があり、更なる削減が必要と考えているらしい。財務省こそ、国家財政の単年度の帳尻あわせ(プライマリー・バランス)を達成したい本丸中の本丸であり、交付税を値切りたくて仕方がない最たる役所である。

また建議は、地方の単独事業や公務員給与についての縮減を、今後も継続すべきであるとしている。公務員給与の削減目標が8%程度になったが、学校などでは人件費の比率が高いため、相當に厳しいことになる。むしろこれは、単に給与の削減では足りず、人員を削減するしかないというくらいの数字であるといえる。財政審はこのくらいの目標をさらに継続すべきだとしている。つまり、学校などの公共サービスをほとんど極少化しろと言わんばかりの意見である。「真に必要な」ということはそういう意味なのだろう。

建議がさらに指摘するのは、税源の偏在を解消するために、地方独自の財政調整システムを構築することである。ここでは特に、東京と名古屋がターゲットになっているようだ。中央政府(特に首相)は、名古屋市が交付税をもらっていることが気に入らないらしい。愛知万博以来、名古屋は地域経済が絶好調なのになぜ交付税をもらっているのかという反問だ。そして、このような税源の偏在を解消するために、地方独自の財政調整システムを作

る必要があるとしているのである。

かつてわたしは、果たして自治体だけで財源の融通ができるだろうかというたぐいの議論をしたことがある。このようなことに自治体は慣れていないのでうまくいかないのではないか。ビジョン懇の案では、人口と面積だけで配分するのでさほど頭を使わなくても良いが、分権構想委と財政審では、角度は違うものの自治体が財源を融通し合うということなので、果たしてうまくいくのか心許ない感じである。

## 6. 未完の（？）分権改革なのか

ここまで見てきたように、7月の骨太方針で交付税をどうするのかということをめぐってさまざまなことが言われている。しかもこれが分権改革だという話になっているけれども、わたしがイメージしてきた分権とは似て非なるものであり、疑問に思っている。

この疑問は、第1次分権改革とされる1995年から2000年までの地方分権推進委員会の問題にまで遡ることができる。このときの「改革」の積み残しや後遺症が今いくつか出てきていることに、ようやく気がつきはじめたのではないだろうか。先のビジョン懇の存在がまさにそうである。交付税の発行を許可制から協議制に変えた瞬間にビジョン懇が設置されたわけであり、破綻法制や新型交付税を提言していることがその例証である。

最近、社会保険庁の徴収問題が論議を呼んでいるが、そもそもこれも、第1次分権改革における地方事務官の廃止を引き金としている。これに短絡的な小泉改革が追い討ちをかけたため、現状のように破綻寸前にまでなってしまった。改革には必ずコインの表と裏があり、分権改革の裏面としてこのような逆機能になってきていることが感じられる。

何よりも第1次分権改革の問題点は、機関

委任事務制度の廃止にあたって、そのときの事務配分を前提にしたため、単に国の関与権限を縮減しただけであり、権限移譲、事務配分、役割・機能分担などをゼロベースから見直していないことである。そのために現在、税源を見直すときに既存の仕事を前提にするようになってしまふ。つまりこれでは、歳出歳入一体改革に対して、市民とその自治体が対抗していく論理にはなり得ない。

公共サービスが今後どうあるべきかということは、個々の自治体の現場において自主的に判断する必要がある。公共サービスとして何が必要かということは、サービスの受け手と担い手、つまり市民とその自治体が決めるのがベストだ。分権が必要なのは、この点においてこそであった。

しかし第1次分権改革では、既存の事務配分を前提に、機関委任事務制度を廃止し、国の関与を縮減した。このためかえって、従来と同じような事務処理の状態が分権だというように平板な分権イメージが自治体の現場に広がってしまい、国から歳出カットがいきなり来ても対抗できないでいるのだ。そしてこれは、すでに述べたように、歳出さえカット

すれば増税はやむを得ないという人が世論調査で6割を超えることにつながっているのだろう。

もとより、地方分権推進委員会がすべて悪いと言っているわけではない。ただ、5年、10年と時間が経つと、この委員会による第1次分権改革は、環境変化のなかで争点がズレて、このような逆の役割を演じてしまいかねないのだろう。あるいはこの状況を逆手にとって、分権という名だけを使って実質は分権ではないことを着々と実施しようとするような、そんなシナリオを作っている人たちが幕の裏側にいるのかもしれない。「郵政は改革の本丸だ」といいながら、実は本丸は憲法改正だったりする。やはりシナリオ名人が向こうにいるのだろう。分権についても、第1次分権で頑張ったと思っていたら、どうも最近では違和感を持ち始めているのも、言葉だけの分権だったからだとわたしは考えている。

かつて西尾勝教授が「分権は未完の改革だ」というようなテーマの本を著された。これは、完成までにはいくつものステップがあるというイメージだ。そのとき推進されていたのは第1次分権改革であるが、イギリス人の研究

## 2005年度県のあり方研究会報告書

神奈川県地方自治研究センターの定例事業となっている「県のあり方研究会」の2005年度版の報告書が発行されました。2005年度は市町村合併が進み、道州制議論が始まる中で、県と市町村の関係を再検討することを目的に開催されました。

- 内容：1. 県市町村間の権限移譲で県はどう変わるか
- 2. ゴミ処理広域化計画と県・市町村
- 3. 神奈川県における保健所の現状
- 4. 自治基本条例について

※ 購入希望の方は以下までご連絡ください。（一部1000円）

社団法人神奈川県地方自治研究センター

TEL 045-251-9721 FAX 045-251-3199 E-mail : kjk@gpn.co.jp

者はこれを「行政分権」だと指摘している。ここでいう行政分権とは、行政の分野を対象にした分権であるという意味と、行政官が行った分権であるという意味と、2つの意味が含まれている。その代表例が機関委任事務の廃止であり、国の関与の縮減である。現時点できこれを見ると、当然ながら手を付けやすいところから着手したことに気付く。

今、第2次分権改革といわれるが、これは財政分権であると思う。つまり、財政分野の分権を、主に財政の担当者が推進しようとしている分権である。この第2次分権改革は、論者によつては第1期と第2期に分けられるという。その第1期とは三位一体改革であり、第2期はこれから歳出歳入一体改革と交付税改革であるとされている。

しかしここまで終わつてしまふと、日本の地方分権改革は行政と財政の分権だけで幕が引かれてしまい、名だけ飛び交つて実が乏しかつたということになりかねない。そこで1993年の国会決議をもう一度想い出したい。当時、人々が豊かさを実感できる生活や地域社会を作る必要が強調され、そのために成長優先から生活重視へと国の政策全体を切り替えるべきことを、国会の衆参両院が全会一致で決議したのだった。この考え方はどこへ行つてしまつたのだろうか。

昨今では、経済成長のために政府部门を限りなく小さくしていくことが、「構造改革」としてもてはやされている。要するに経済成長のために国民生活を犠牲にするということだ。こうしてわたしたちは現在、格差が拡大する不安な社会のなかで生活せざるを得なくなっている。そうだからこそ地方分権改革は、もう一度1993年の国会決議のスタンスを再確認し、その地点から、第3次の分権、第4次の分権に足をかけて行く必要があるはずなのだ。この第2次分権まで終わらせてはならないとわたしは思う。

それでは、第3次分権は何なのかというと、政治分権である。イギリスでは、devolutionという言葉が使われている。立法権そのものを分割して、スコットランドとウェールズ(さらに部分的には北アイルランド)に地域議会が新設された。ウェストミンスターは、主にイングランドを対象とする議会なのである。つまりイギリスでは立法権を分割し、権限を地方(カントリー)に完全に移譲することが行われた。その意味で日本では、国会の位置づけが微妙になるが、これを進めていけば連邦制まであと一步というところまでたどり着く。もしも道州制をめざすのならば、ここまでやらないと意味がないはずだ。

これは、政治家による政治分野の分権であり、今後はこのような政治勢力をわたしたちが形成していく必要があると考える。やはり、公共サービスの範囲や分権のかたちを最終的に決めるのは、行政官でも財政官でもなく、国民が選んだ政治家なのである。国民が自分の代表を通じて政治をするという意味で、本来の政治分権が必要である。そういう観点からしても、来年の参議院選挙や統一地方選挙は重要だろう。

さらにその先に、第4次分権改革として、自治をするための分権があり、これによって初めて市民の手元に統治の権限が返ってくるというシナリオになる。今の段階で考えると、これはほとんど夢物語のようであり、これから何十年かかるのか分からぬ。だが、このような導きの星を見ながら進んでいくということは、どこに行くのか分からぬで闇雲にやつていくよりは、はるかに意味があると信じたい。自分たちの位置と進む方向とを確認するために、このようなゴールを常に見据えていたいものだと思う。

## 資料

# 地方分権の推進に関する意見

(地方 6 団体)

## はじめに

### 「未完の改革」をもう一度動かすために

国会が全会一致で地方分権の推進を決議した平成 5 年（1993 年）以来、平成 7 年（1995 年）に地方分権推進法が施行され、その後 6 年間続いた「第一次分権改革」は、自治体を「国の下請け機関」とみなしてきた機関委任事務制度を廃止し、国と地方を法制度上、「上下・主従」から「対等・協力」の関係に変えた。さらに、地方の税財政に焦点を当てた平成 14 年（2002 年）からの「三位一体の改革」は、国から地方へ 3 兆円の税源移譲を実現した。

これらの改革は、明治の近代国家形成期から昭和の高度経済成長期までの時代に、この国の基本的なかたちとして機能してきた。「国が決めて地方が従う」という中央集権の原理を、「自分たちの地域のことは自分たちで決める」という自治・分権の原理へ、歴史的に転換する貴重なステップだった。

しかし、権限と組織を頑なに守ろうとする中央省庁の壁は厚く、「三位一体の改革」では、3 兆円の税源移譲が実現したとはいうものの、そのための財源を生み出すために必要だった多くの国庫補助負担金の廃止は見送られ、国の強い関与を残したまま国の補助負担率を引き下げる手法が用いられ、地方の自由度の拡大という点では不十分だった。

また、国と地方が対等の立場で協議を行う「国と地方の協議の場」が設けられたことは大きな意味があつたが、実際には十分に機能したとはいえない。

この 13 年間の過程で得られた成果と経験を活かし、残された多くの課題を乗り越えるためには、国民に夢を与える分権型の国の仕組みと社会の将来像を示し、暮らしに必要な公共サービスを効率的・効果的に提供し、文化や産業などの地域の個性を活かしたまちづくりができ、住民から信頼される自治体の姿を描くことが必要である。

## 本意見の位置付け

本意見は、地方 6 団体で設置した「新地方分権構想検討委員会」から、去る 5 月 11 日提出を受けた「分権型社会のビジョン（中間報告）」の提言を踏まえ、税財政改革を中心とした 7 つの提言を緊急に取りまとめ、地方自治法第 263 条の 3 第 2 項の規定に基づき、地方 6 団体として意見を提出するものである。

なお、法定受託事務、奨励的補助金、道路特定財源、特定地域における特例措置に関することなど、これまで地方六団体から国に対して提言等を行ってきたもののうち本意見の中で記述していないものがあるが、これらの提言等については、今後、必要に応じ、改めて意見等としてとりまとめる検討するものである。

本意見は、「第一次分権改革」の端緒となった平成 6 年（1994 年）9 月の「地方分権の推進に関する意見書」以来、12 年ぶりに地方自治法に基づく意見提出権を行使するものであり、我々の重大な決意をもって、国民、各界・各層に訴えかけていただきたい。

そして、全国津々浦々において、地方分権に関する国民的な関心が高まり、政府内、そして国会において地方分権に関する活発な議論が行われ、本意見に掲げる提言が実現される日が、一日も早く来るこことを強く期待したい。

最後に、本意見に掲げる提言が「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2006」（骨太の方針 2006）に反映されることをもとより、その実現に向けて内閣及び国会が動き出すことをあらためて強く求める。

## 1. 分権改革の推進方策と分権改革への地方の参画

### 【提言 1】

「新地方分権推進法」の制定

～今、改めて、国民・国会の力で分権を

### 【提言 2】

「地方行財政会議」の設置

～「国と地方の協議の場」の法定化

1. 第一期改革を踏まえ、平成 19 年度（2007 年度）以降の第二期改革を、国民・国会の力で強力に推進するため、「(仮) 新地方分権推進法」を制定する。
2. 「(仮) 新地方分権推進法」には、地方分権の基本理念、地方分権推進計画の策定、次のような内容の「(仮) 地方行財政会議」の設置等を定める。
  - (1) 「(仮) 地方行財政会議」の設置の趣旨  
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せる。
  - (2) 「(仮) 地方行財政会議」の事務及び権限  
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。
    - ① 国と地方の役割分担のあり方
    - ② 国による関与・義務づけのあり方
    - ③ 地方が処理する事務の経費に係る国の補助負担金のあり方
    - ④ 地方税財政制度のあり方
    - ⑤ 地方への新たな事務または負担の義務づけとなる法令、施策等
3. 「(仮) 地方行財政会議」が法律により設置されるまでの間、現在の「国と地方の協議の場」を維持し、協議を継続的に行うこととする。
4. 「(仮) 新地方分権推進法」は議員立法によることも視野に入れ、制定する。

## 2. 分権改革の税財政面での具体的方策

### 【提言 3】

地方税の充実強化による不交付団体人口の大幅増

1. 国と地方の最終支出の比率と租税収入の比率において生じている乖離を縮小し、地方が担う事務と責任に見合う国と地方の税源配分とする。
2. 偏在性の少ない居住地課税である地方消費税と個人住民税の充実強化を図り、地方共有税（地方交付税）に依存せず自分たちの税金で自主的な財政運営が可能な自治体の人口を大幅に拡大する。
  - (1) 消費税と地方消費税の割合を 4 : 1 から 2.5 : 2.5 にする。
  - (2) 消費税から住民税へ税源移譲し、個人住民税所得割をさらに 3% 上乗せする。
3. 地方税は地域偏在性が比較的少ない税目構成とし、地方共有税（地方交付税）の原資は地域偏在性の比較的大きな税目構成となるようにする。
4. これにより、まずは国税と地方税の税源配分を 5 : 5 とする。

【提言4】

「地方交付税」を「地方共有税」に  
～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

【提言5】

税源移譲に対応し、国庫補助負担金の総件数  
を半減（一般財源化）して約200とし、地方  
の改革案を実現

1. 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、「(仮) 地方行財政会議」において検討の上、以下の7項目の改革を一体的に行うこととする。

(1) 名称を以下のとおり変更する。

- ① 国民から国の特別会計に入るまで「地方共有税」
- ② 国の特別会計を出て自治体に入るまで「地方共有税調整金」

(2) 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」に直接繰り入れる。

(3) 現在の財源不足（H18年度8.7兆円）を解消するため、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。

(4) 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。

(5) その他の年度は、財源不足があれば地方債または「地方共有税及び譲与税特別会計」内に新たに設置する基金により調整する。

(6) 特例加算や特別会計による借入れは行わない。

(7) 国の政策税源の実施に伴い地方の財源不足が生じる場合には、地方共有税（地方交付税）の法定率を引き上げる。

1. 分権改革を進めるための税財政面の取組みとしては、国から地方への税源移譲が中心となる。これに応する国の財源については、地方から既に提出済みの「国庫補助負担金等に関する改革案」を着実に実施し、国庫補助負担金を廃止（一般財源化）することや事務事業を廃止することなどにより、国の責任によって措置すべきである。

2. 国庫補助負担金改革に当たっては、地方分権の理念に沿って、国と地方の役割分担を再整理し、明確化した上で、生活保護費等真に国が責任をもって負担すべき分野を除き、原則として廃止（一般財源化）する。

当面、国庫補助負担金の総件数の半分を廃止（一般財源化）する。

3. 国庫補助負担金の削減は、財政面における地方野自由度を高めるために、補助負担率を引き下げるのではなく、国庫補助負担金そのものを廃止（一般財源化）する。

4. 国庫補助負担金の廃止を行う一方で、従前の国庫補助負担金と同一又は類似の目的、内容を有する国庫補助負担金、交付金、統合補助金を創設すべきではない。

5. 国直轄事業負担金については、自治体に対して個別に財政負担を課す極めて不合理なものであることから、これを廃止する。特に、維持管理費に係る国直轄事業負担金は、本来、管理主体が負担すべきことから、早急にこれを廃止する。

【提言 6】

国と地方の関係の総点検による財政再建

1. 国・地方を通じた行財政改革・財政再建を徹底して行う。この場合には、次のような国と地方の関係を総点検する。

- (1) 国と地方の役割分担の明確化
- (2) 国による関与・義務づけの廃止・縮小
- (3) 国と地方の二重行政の解消
- (4) 権限の移譲に対応した国の出先機関の廃止・縮小  

(出先機関を自治体に移管する際には、事務の執行について国から全く関与されないこととする。)
- (5) 地方がこれまで廃止を求めていた国庫補助負担金のうち、未だ整理されていないものの廃止

2. 自治体自らの責任と判断のもと、決意をもって、地方行革を一層強力に推進する。特に給与の適正化を厳格に行う。国は、地方よりも遅れている国自身の行財政改革を断行すべきである。

3. 行財政改革の推進は、国・地方を通じたプライマリーバランスの黒字化に大きく寄与することとなるが、なお、不十分な場合には、更に国庫補助負担金を廃止すべきである。

地方交付税は、自治体が、法令等による歳出や事務事業の義務づけを含め地域社会に必要不可欠な公共サービスを提供することができるよう、財源保障を行っているものであり、その性格上、目標を設けて削減することにはなじまない。

【提言 7】

財政再建団体基準の透明化、首長・議会責任の強化、住民負担の導入

1. 住民が自分の自治体の財政状況に常に关心を持ち、自治体の財政運営に対するチェック機能を高めることで、健全な財政状況を保ち、財政再建団体となることを未然に防止するため、

(1) 財政再建団体となる基準等について、普通会計への負担につながる企業会計等や外郭団体(地方公社、第三セクター等)の負債も考慮した、フローとストック両面の透明性の高い財政指標等を開発する。

(2) 財政運営の透明性を確保するため、情報公開を徹底する。

- ① 外郭団体の情報公開の推進
- ② 非公開情報の明確化や迅速でわかりやすい情報提供の推進
- ③ 定期的な財政状況の公表

(3) 励告権の付与による権限の強化など監査機能を充実する。

2. 自治体が住民の監視による自主的な財政の健全化を行うことができず、財政再建団体となった場合は、

- (1) 首長・議会の責任を問う仕組みを強化する。
- (2) 住民負担を求める仕組みを導入する。
- (3) 貸し手責任は問わず、債務は完全に履行する。

但し、工業用地造成事業債等、その償還財源を特定の事業収入のみとすべき地方債については、貸し手責任を問う仕組みを検討する。

3. 地方債の自治体全体での共同発行機関を設ける。

4. 財政再建制度の見直しは、地方の参画のもとで行う。

# 「骨太の方針」に見られる国と地方との関係

社団法人神奈川県地方自治研究センター  
理事長 上林 得郎

## 1. 「骨太の方針 2006」の概要

「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（以下「骨太の方針」と呼ぶ）2006」が7月7日、経済財政諮問会議の諮問・答申をへて同日閣議決定された。「骨太の方針」は、2001年の6月に「2001（第1弾）」がつくられて以来、この方針を受けて翌年度の「予算編成の基本方針」が作られ、9月に各省庁の概算要求に始まりこれを精査する予算編成へとつながる小泉内閣の「経済財政運営と構造改革」についての基本方針である。これまで5年にわたって策定してきたが、今年の「骨太の方針」はややその趣を変えている。

それは、9月に自民党総裁任期切れに合わせて小泉首相が退陣し、新しい総理・総裁が誕生することになっており、これまでの小泉内閣の構造改革を進めるための基本方針という性格から、新内閣への「申し送り書」あるいは「引き継ぎ書」としての性格が強くなっているためである。それだけに、改革に向けた迫力に欠け、官僚的な文言が列記され、各省庁の「政策大綱」などの羅列に終わり、総花的な仕上がりとなっている。

この「骨太の方針 06」では、まず、第1章の「日本経済の現状と今後の課題」では、日本経済が「長期停滞のトンネルを抜け出し、「ようやく明るい展望をもてる状況となっ

た」とし、「新たな挑戦の10年」の出発点に立っている」と位置づけた。そのうえで、①「新たな成長の芽」を「つかみ取る挑戦」、②国内の「人口減少・少子高齢化の進行」と国外の「競争の激化」「人材取り込み競争」「金融環境面での変化やリスク」など諸課題への挑戦、③若年層の教育や就業状況などに見られる「新たな不均衡の克服」への挑戦、この3つの挑戦が必要になる、としている。そのうえで「政府の取り組む構造改革は『挑戦』の内容に対応した形で、①成長力・競争力強化、②財政健全化、③安心・安全で柔軟かつ多様な社会の実現、という3つの優先課題に絞り込むべきである。」としている。

そして第2章は「経済力・競争力を強化する取組」で、「骨太の方針 06」を決めた前日に政府・与党の協議の場である「財政・経済一体改革会議」で決められた「経済成長戦略大綱」に沿った経済力・競争力を強化する取組が記述されている。

重要なのは第3章の「財政健全化への取組」である。そこには「財政健全化は国民全体の課題」であるとし、「歳入・歳出一体改革」を一体的かつ中長期的に進めることとしている。これまでの小泉内閣の財政健全化（2001～06年）を第I期と位置づけたうえで、2010年代初頭までを財政健全化第II期とし、2011年までに国と地方の基礎的財政収支（プライマリーバランス＝政策にかかる経費をその年度

の税収などで賄えるかどうかを見る指標。その年の新規の国債発行額と国債の元利償還費・公債費との比較を行っても数値は得られる)を確実に黒字化することを目的に掲げた。さらに、2010初頭から2010年代半ばまでを第Ⅲ期として、「債務残高GDP比の発散を止め、安定的に引き下げることを目指す」という「時間軸と目標」を設定している。

そのうえで、名目経済成長率を3%程度の「堅実な前提」に基づいて、基礎的財政収支を2011年に「黒字化するために必要となる対応額(歳出削減または歳入増が必要な額)」は16.5兆円であるとしている。その不足する額のうち11.4~14.3兆円は歳出削減を行い、残る2~5兆円を歳入改革=増税で対応する、としている。各分野の削減項目は具体的な歳出削減の内容を「別紙」として掲げ、「社会保障」「地方財政」「公務員人件費」など12の各分野が掲げられている。そして「別表」として「今後5年間の歳出改革の概要」が添付されている。それによると「社会保障」▲1.6兆円、「人件費」▲2.6兆円、「公共投資」▲3.9~▲5.6兆円(うち「公共事業関係▲1~▲3%」「地方単独事業費(投資的経費)▲1~▲3%」、「その他の分野」▲3.3~▲4.5兆円(うち「政府開発援助(ODA)▲2%~▲

4%、「科学技術振興費+1.1%~経済成長の範囲内」となっており、科学技術振興費を除いて各分野に削減が及んでいる(表1)。

また、「歳入改革」としては、税制改革について「経済社会の動向、税収の推移、歳出改革の進捗状況等を的確に判断し、それぞれの改革の実施について最善の時期を選択すべきである」として増税の時期については明言していない。しかし、「『基本方針2005』において『重点期間中(05~06年度)内を目指に結論を得る』とし、また、与党税制改正大綱において『平成19年度を目指に消費税を含む税体系の抜本的改革を実現する』としており、今後、この考え方沿って鋭意作業を進めていくこととする」と述べ、与党税調との共同歩調というスタンスとなっている。

## 2. 「骨太方針06」の特徴

この「骨太の方針06」の特徴は、すでに見たとおり「財政健全化」として財政再建への方向付けが強調され、「歳入・歳出一体改革」にみられるようにあらゆる分野での歳出削減を求めていることである。「改革なくして成長なし」とする小泉内閣の改革路線を継承し、「小さな政府」を目指すことにある(「骨太の

表1 今後5年間の歳出改革の概要

	2006年度	2011年度	2011年度	削減額	備考
		自然体	改革後の姿		
社会保障	31.1兆円	39.9兆円	38.3兆円程度	▲1.6兆円程度	
人件費	30.1兆円	35.0兆円	32.4兆円程度	▲2.6兆円程度	
公共投資	18.8兆円	21.7兆円	16.1~17.8兆円程度	▲5.6~▲3.9兆円程度	公共事業関係費 ▲3%~▲1% 地方単独事業(投資的経費) ▲3%~▲1%
その他分野	27.3兆円	31.6兆円	27.1~28.3兆円程度	▲4.5~▲3.3兆円程度	科学技術振興費+1.1%~経済成長の範囲内 ODA ▲4%~▲2%
合計	107.3兆円	128.2兆円	113.9~116.8兆円程度	▲14.3~▲11.4兆円程度	
	要対応額:16.5兆円程度				

資料: 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2006」(平成18年7月7日)

(注1) 上記金額は、特記なき場合国・地方合計(SNAベース)。

(注2) 備考欄は、各経費の削減額に相当する国の一般歳出の主な経費の伸び率(対前年度比名目年率)等及び地方単独事業(地財計画ベース)の名目での削減率を示す。

表2 「骨太の方針2006」に盛り込まれた各省庁の計画・大綱等

- 「第3期科学技術基本計画」(平成18年3月28日閣議決定)
- 「イノベーション創出総合戦略」(平成18年6月14日)
- 「総合物流施策大綱(2005-2009)」(平成17年11月15日閣議決定)
- 「21世紀新農政2006」(平成18年4月4日)
- 「対日直接投資加速プログラム」(平成18年6月20日)
- 「グローバル戦略」(平成18年5月18日)
- 「新・国家エネルギー戦略」(平成18年5月31日)
- 「原子力政策大綱」(平成17年10月14日閣議決定)
- 「IT新改革戦略」(平成18年1月19日)
- 「通信・放送の在り方に関する政府与党合意」(平成18年6月20日)
- 「消費者基本計画」(平成17年4月8日閣議決定)
- 「18年度以降当面の独立行政法人の見直しの基本的方向について」(平成18年5月23日)
- 「今後の社会保障の在り方について」(平成18年5月26日)
- 「被用者年金制度の一元化等に関する基本方針」(平成18年4月28日閣議決定)
- 「再チャレンジ可能な仕組みの構築(中間取りまとめ)」(平成18年5月30日)
- 「女性の再チャレンジ支援プラン」(平成17年12月26日)
- 「新しい少子化対策について」(平成18年6月20日)
- 「首都直下地震の地震防災戦略」(平成18年4月21日)
- 「犯罪から子どもを守るための対策」(平成17年12月20日)
- 「子ども安全・安心加速化プラン」(平成18年6月20日)
- 「犯罪被害者等基本計画」(平成17年12月27日閣議決定)
- 「セキュア・ジャパン2006」(平成18年6月15日)

方針06」では、これまでの「小さくて効率的な政府」から「簡素で効率的な政府」に表現が変わっているが)。しかし、これまでの小泉内閣の改革内容を振り返って見てくると、構造改革のメニューは広範囲にわたっているものの、必ずしも成功したとは言い難い。

公共事業を毎年削減し90年度の水準に戻したことと、主要銀行の不良債権比率を半減させるという目標を達成させ、長引いた経済不況から脱却をはかったことなどは評価できる。だが、例えば、4つの道路公団民営化は極めて不十分であり巨額な高速道路の建設費用の拡大には歯止めがかからず、道路特定財源の一般財源化は先送りとなってしまった。あれだけ大騒ぎした「郵政民営化」も巨大な銀行や保険会社が設立されることになり、民営化後も国が株式を持ち下支えすることにより実質政府保証を受けることになり、「ゆうちょ銀行」「かんぽ生命保険」などが民業を圧迫

することになりそうである。

「官から民へ」の流れの中で、規制緩和・民間開放が進められ、建築確認行政を民間指定確認検査機関でも行うようにしたが「マンション耐震偽造事件」に現れたようにチェック体制の不備が露呈し国民の住宅への安全が犯された。米国産牛肉の輸入を再開したが、危険部位の混入による再度の輸入禁止があつたが、これは食の安全が犯された例である。

「国から地方へ」のスローガンのもとに始まった三位一体改革も、4.6兆円の国庫補助負担金削減、3兆円の税源移譲が行われ、地方の財源である地方交付税はこの4年間で5.1兆円削減された。補助金削減では各省庁の官僚の抵抗の壁をのり越えられず、義務教育教職員や児童手当、児童扶養手当の国庫補助率の引き下げで数字あわせを行い、自治体の自立や自由度の拡大に結びつかず、地方の不満だけが残る状況である。

このような小泉路線を継承しても、国民生活の安心・安定は得られそうもない。「骨太の方針 06」を読み進んでいくと、各論では各省官僚のつくった計画・プラン・対策・要綱などが多く並んでいる。その内容は表 2 のようになっており、小泉内閣退陣後に次の内閣に向けた各省庁の自己主張が盛り込まれている。この「方針」策定時期に間に合わせるべく、各省の各種審議会や調査会がフル回転し「答申」「意見具申」「政策大綱」などをつくったあとが伺われる。小泉首相の改革路線は、スローガンだけは立派に掲げられたが、各論の細部を各省庁の官僚に任せていた。そのため、官僚の既得権益にかかわる分野の改革については、官僚の壁を乗り切れなかつたのである。

小泉首相は、昨年 5 月の経済財政諮問会議で三位一体改革について、こう述べていた。  
「各省、自分の仕事が少なくなるのだから、地方に移譲した方が良いと思うのだが、それをだめだと言うのはおかしい。中央省庁は、地方がやってくれるのなら良いのではないかという考えに、どうしたらなってもらえるのか。あまり権限を握ってもしようがない。反対する人は、財務省の権限が総務省に行くだけではないかと。そうではなく、国と地方のあり方、地方の自主性を高める、そういう方針は去年と同じだということでお願いしたい」(05 年 5 月 18 日議事要旨)。しかし、この指示も官僚には伝わらなかったようだ。

したがって、今回の「方針」も、「誰のため、何のために小さな政府にするのか」についての説明はない。しかも、今後、「財政健全化」という財政再建のみを優先させ「小さな政府になった後、国民生活はどうなるのか」についての将来像、ビジョン、目標がまったく見あたらない。理念なき構造改革であり、対症療法の網羅的な羅列となっている。

### 3. 大きく後退した地方分権

これまでの「骨太の方針」に書かれた「国・地方関係の改革」については次節で詳しくみるが、過去の「骨太の方針」と比較してはつきりと分かるのが、「地方分権」についての方向づけが「骨太方針 06」において大きく後退していることであり、財務省の主張する「財政再建」が前面に出されたことと比べ、極めて特徴的であり象徴的である。

(1) 見あたらない「地方分権改革」への意欲  
まず、「骨太の方針 06」の見出し(目次)から「国・地方の関係」に関する文言はまったく見あたらない。「第 3 章 財政健全化への取組」「1. 歳出・歳入一体改革に向けた取組」「(3) 改革の原則と取組方針」の中で、原則 4 「国・地方間のバランスの取れた財政再建の実現に向け協力する」で初めて原則らしきものが見られる。

さらに「(4) 第 II 期目標の達成に向けて」「②歳出改革」「ii 各分野における歳出改革の具体的な内容」「別紙」の 2 項目に「地方財政」が見られる。こんな深くまで探さないと出てこないのは、極めて象徴的であった。この「歳出改革の具体的な内容」の中には次のような記述があった。

「○地方歳出について」、「地方公務員人件費については、「国家公務員の定数純減(▲5.7%)と同程度の定員純減を行うことを含めて大幅な人件費の削減を実現する」。そして、地方単独事業費については、「過去 5 年間の改革努力(5 年間で▲5 兆円超)を基本的に継続することとする」「一般行政経費は 2006 年度と同程度の水準とする。」となっていた。

さらに「○地方交付税等については」「(1) 地方交付税の現行法定税率は堅持する」。「(2) 過去 3 年間毎年 1 兆円近く削減してき

た地方交付税等(一般会計ベース)について、地方に安定感をもって中期的に予見可能性のある財政運営を行ってもらえるよう、「適切に対処する」。「(3) 一般財源の総額を確保する。」「(4) 行政改革に積極的に努力している団体や地方税収入の伸びがあまり期待できない団体に特段の配慮を行う」。「(5) 地方分権にむけて、関係法令の一括した見直し等により、国と地方の役割分担の見直しを進めるとともに、国の関与・国庫補助負担金の廃止・縮小を図る。交付税について、地方団体の運営に支障が生じないよう必要な措置を講じつつ、算定の簡素化を図る。地方税について、国・地方の財政状況を踏まえつつ、交付税、補助金の見直しと合わせ、税源移譲を含めた税源配分の見直しを行うなど、一体的な検討を図る」となっている。

また、そのほかに「再建法制等も適切に見直すとともに、情報開示の徹底、市場化テストの促進等について地方行革の新しい指針を策定する。」「また、道州制導入の検討を促進する。」となっていた。

これらの記述は地方自治体にとって、「地方交付税の法定税率を引き下げる」とした財政制度等審議会の答申がある中で、とりあえず地方交付税の法定税率を維持することが確認され、一般財源の総額は確保されることになり、「地方の意見が反映された」(地方6団体の共同声明)といえよう。しかし、その書きぶりといい、「地方分権」という言葉が前述の「別紙」の中の1カ所と、本文中に「(5)歳入改革」の中の「④地方分権を一層推進するために、地方税源の充実を図ること」の2カ所しかない。地方財政対策については前出のように「別紙」の奥深くに書き込まれている状況を見ると、「地方分権」についての国の意欲はほとんどみられず、これまでの追い風はまったく止まり、「第2次分権改革」への道は極めて厳しいものがあるといわざるを得ない。

## (2) 自治体等の意見は反映されたか

とはいって、この「骨太の方針06」に向けて、昨年暮れから、地方6団体はさらなる地方分権の推進を図るために、「新地方分権構想検討委員会」(委員長・神野直彦東大教授)を立ち上げ本格的な議論を開始していた。そして今年5月に「分権型社会ビジョン(中間報告)」をまとめた。これには「地方財政自立のための7つの提言と工程表」と副題がついており、第2次地方分権に向けた、地方側の構想とも言うべきものであった。

この中間報告を受けて地方6団体は、地方自治法の意見提出権に基づく「意見」を6月に内閣と国会に提出した。「地方分権の推進に関する意見」と題されたこの意見には、次のような7項目が掲げられていた。この「意見」は1994年に出された地方6団体の「地方分権の推進に関する意見書」以来12年ぶりのものであった。また、地方6団体代表は、この意見を6月7日の経済財政諮問会議に出席して説明している。

この意見は、「分権改革の推進方策と分権改革への地方の参画」として、①新地方分権推進法の制定、②地方行財政会議の設置(国と地方の協議の場)、などを求めた。さらに「分権改革の税財政面での具体的方策」として、③地方税の充実強化により不交付団体人口を大幅に増加、④地方交付税を「地方共有税」に変更、⑤国庫補助負担金の総件数を半減、⑥国と地方の総点検による財政再建、⑦財政再建団体基準の明確化、などの7項目である。

一方、竹中平蔵総務大臣の私的諮問機関である「地方分権21世紀ビジョン懇談会」(座長・太田弘子政策研究大学院大学教授)も6月に報告書をまとめた。その中には、①新地方分権一括法の提出、②地方債の完全自由化、③いわゆる「再生破綻法制」の整備、④税源配分の見直し、⑤交付税改革(人口と面積を

基本に算定する新交付税を導入)、⑥補助金改革、などが含まれていた。この報告をもとにして、竹中総務相は6月の経済財政諮問会議に「分権改革プログラム」を提出している。

こうした動きを受けて、7月に「骨太の方針06」が決められたのであるが、「意見」に対する取り扱いは極めて不十分なものであった。「21世紀ビジョン懇談会」の意見は概ね取り入れられていたものの、地方6団体の「意見」にある「新地方分権推進法」「国と地方との協議の場の設置」「地方共有税」については認めていない。三位一体改革で「国と地方の協議の場」がつくられ、地方6団体と激しく対立した各省庁からの抵抗があったものと想像される結果であった。

小泉総理は、6月7日の経済財政諮問会議で「国と地方の財政状態のバランスは分かるが、地方の団体にすれば権限がなく、自治権がない。中央省庁はこの権限だ、補助金やるんだと言う。全部の省庁が、地方が自由にできることをやってあげないといけない。しかし、その全部が抵抗している。」(同日の議事要旨)と嘆いていた。権限を握って離さない各省庁の抵抗の強さが、政権末期の首相に抵抗している光景として浮かび上がってくるよ

うである。

#### 4. 過去の「骨太方針」に見る国と地方の関係

「骨太の方針」を審議するのは経済財政諮問会議である。この諮問会議ができたのは、2001年1月であり、橋本龍太郎内閣の行政改革「中央省庁再編成」による「総務省設置法」の中に定められたものであった。諮問会議が発足した時、すでに内閣は小渕恵三内閣を経て森喜朗内閣になっていた。「経済財政政策に關し、有識者の意見を十分に反映させつつ、内閣総理大臣のリーダーシップを發揮し、政治主導を確立すること」を目的に設置され、首相を議長にして、10名の議員から成り、このうち民間有識者から4割以上確保することが法定化されている。これまでの議員の異動は表3の通りであり、民間委員4名は当初から現在まで変更されていない。

2001年の第1回から第7回までが森内閣であり、2001年5月の第8回以降は小泉純一郎内閣となった。「骨太の方針」という言葉は、森内閣の当時にすでに使われており、森首相は第2回の会議で「社会保障制度をはじめとする構造的諸問題を克服し、国民が安心でき

表3 経済財政諮問会議メンバーの変遷

01.1.6	01.5.18 ~ 05.10.30	05.10.31~現在
森 喜朗	→小泉純一郎	小泉純一郎 議長 内閣総理大臣
福田康夫	→細田博之	→安倍晋三 内閣官房長官
額賀福志郎	→麻生太郎	→与謝野馨 経済財政政策担当大臣
片山虎之助	→竹中平蔵	→竹中平蔵 総務大臣
宮沢喜一	→麻生太郎	谷垣禎一 財務大臣
平沼赳一	→塩川正十郎	→二階俊博 経済産業大臣
速水 優	→谷垣禎一	福井俊彦 日本銀行総裁
牛尾治朗	→中川昭一	牛尾治朗 ウシオ電機(株)代表取締役会長
奥田 碩	→福井俊彦	奥田 碩 トヨタ自動車(株)取締役相談役
本間正明		本間正明 大阪大学大学院経済学研究科教授
吉川 洋		吉川 洋 東京大学大学院経済学研究科教授

→は、途中変更のあったメンバー

る社会を形成するためのの方針、骨太の政策を明確にすることが諮問会議の重要な課題である」としていた。さらに最後の会議となつた同年4月の諮問会議で「来年度の予算をはじめ、今後の経済財政に資するため、社会保障、社会资本整備、国と地方との関係、経済活性化などに関する骨太の方針を6月を目途に策定することである。」と述べている（いずれも「議事要旨」より）。

小泉内閣になり、この経済財政諮問会議は民間有識者の意見をもとにしてまさに小泉首相のリーダーシップを發揮する場となり、政治主導の位置づけが明らかにされたものといえる。以下、各年の経済財政諮問会議の開催状況と「骨太の方針」における「国と地方との関係」を中心に、その書きぶりを見てみよう。

#### ①2001年「骨太の方針 01」

この年は、森内閣が7回、小泉内閣が28回、合計35回の会議を開いている。「骨太の方針 2001」は、諮問会議で6月21日に首相の諮問に答申し、26日に閣議決定されている。

最初の「骨太方針」では7つの改革プログラムが提起されており、その6項目目に「地方自立・活性化プログラム」があった。そして第4章に「個性ある地方の競争－自立した国・地方関係の確立」という章を設け、「1. 地方の潜在力の発揮」「2. 個性と自立」「3. 自立しうる自治体」「4. 地方の自立的判断の確立」「5. 地方財政にかかる制度の抜本改革」「6. 地方財政の健全化への取組み」と6つの節があり、それぞれに地方分権改革の方向付けが明確に示されていた。

この年は、初年度ということもあり、9月になって「改革工程表」がつくられ、「自立した国・地方関係の確立」がうたわれ、「市町村合併支援プラン」の実施がこの年度内につくられることが明示されていた。

特に地方財政にかかる制度の抜本改革の項では「(3) 地方税の充実確保」として次のように書かれていた。

「地方の自律性を高めるためには、地方行財政の効率化を前提に、自らの判断で使える財源を中心とした『自助と自律』にふさわしい歳入基盤を確立することが重要である。そうした観点から、地方税を充実確保することとし、国と地方の役割分担の見直しを踏まえつつ、国庫補助負担金の整理合理化や地方交付税のあり方の見直しとともに、税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直しそのあり方を検討する。」

これには、まだ「三位一体改革」という言葉は使われていなかったものの、補助金・地方税・税源移譲の改革方向を示すものとして注目された。

#### ②2002年「骨太の方針 02」

この年は、42回の諮問会議が開催され、5年間で最も多く開催されている。「骨太の方針 2002」は、諮問会議で6月21日に首相の諮問に答申し、25日に閣議決定されている。

この「基本方針」から「三位一体改革」という言葉が登場する。第4部「歳出の重要分野における構造改革」として、社会资本整備、社会保障制度、と並んで「3. 国と地方」があげられている。その中には次のように書かれていた。

「(1) 地方行財政改革については、これを強力かつ一体的に推進する必要がある。先ず、国の関与を縮小し、地方の権限と責任を大幅に拡大する。地方分権改革推進会議の調査審議も踏まえつつ、福祉、教育、社会资本などを含めた国庫補助負担事業の廃止・縮減について、内閣総理大臣の主導の下、各大臣が責任を持って検討し、年内を目途に結論を出す。

(2) これを踏まえ、国庫補助負担金、交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位

一体で検討し、それらの望ましい姿とそこに至る具体的な改革工程を含む改革案を、今後一年以内を目途にとりまとめる。この改革案においては、国庫補助負担金について、「改革と展望」の期間中（2002年度～2006年度）に、数兆円規模の削減を目指す。同時に地方交付税の改革を行う。9割以上の自治体が交付団体となっている現状を大胆に是正していく必要がある。このため、この改革の中で、交付税の財源保障機能全般について見直し、「改革と展望」の期間中に縮小していく。「これらの改革とともに、廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、移譲の所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲する。」

そもそも「三位一体改革」という言葉が出てきたのは、この「骨太の方針02」を巡る論議をしている2002年5月21日の経済財政諮問会議の席上にまでさかのぼる。当時の片山虎之助総務大臣が「地方財政の構造改革と税源移譲について（試案）」という資料を提出した。この中に「第1段階として、国庫支出金の整理合理化を推進し、地方税に振り返える。」「第2段階として、地方の財政収支を改善した上で、地方交付税を縮小して地方税へ振り返える」という試案が出された。総額5.5兆円を国から地方へ税源移譲を行い、国と地方の税源配分を1対1にしようという案であった。これを巡って、財務相、民間学識議員と総務相との間で激しい議論が闘わされた。

「地方交付税に依存して地方は改革努力を怠っている。地方交付税を見直し、財源保障機能を縮小して財源不足額をなくすべきである」と主張する塩川財務相や本間正明大阪市大教授ら。「地方交付税は、国の法律に基づく標準的な仕事をするのに必要な費用を地方財政計画を通して保障するものであり、財源保障機能と財源調整機能は一体のものである。」

と反論する総務相。この論争は、その後、繰り返し議論され、現在まで続いている。

この論争の中で、本間教授が「補助金、税、交付税の三者一両損だ」と表現し、片山総務相が「税と補助金と交付税は三位一体で、三元連立方程式だ」と発言している。このことから「三位一体改革」と称されるようになった。しかし、その会議の後でも議論の決着はつかず、6月7日の諮問会議の席上、小泉首相から「總理指示」という文書が出され、その中に前記の「骨太の方針02」とほぼ同様の内容が示されており、その指示に従うという形でとりあえず決着となったものである。

### ③2003年「骨太の方針03」

この年は、30回の諮問会議が開催されている。「骨太の方針2003」は、諮問会議で6月26日に首相の諮問に答申し、翌27日に閣議決定されている。

「骨太の方針03」では、三位一体改革について踏み込んだ記載がなされた。第3部「構造改革の取り組み」の「6.『国と地方』の改革－『三位一体の改革』を推進し、地方が決定すべきことは地方が自ら決定するという地方自治の本来の姿の実現に向け改革。」とサブタイトルの中に改革の目的が明示された。また、【改革のポイント】では「『官から民へ』、『国から地方へ』の考え方の下、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していく必要がある。このため、事務事業及び国庫補助負担事業のあり方の抜本的な見直しに取り組むとともに、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。」と方向付けを示した。

さらに「(2) 三位一体の改革の具体的な改

革工程」の中で、「①国庫補助負担金の改革については、広範な検討を更に進め、概ね4兆円程度を目途に廃止、縮減等の改革を行う。その際、国・地方を通じた行財政の効率化・合理化を強力に進めることにより、公共事業関係の国庫補助負担金等についても改革する。②地方交付税の改革—地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、縮小していく。」「これにより、地方交付税総額を抑制し、財源保障機能を縮小していく。この場合、歳入・歳出の両面における地方団体の自助努力を促していくことを進める。」「(ⅲ) 現在、9割以上の地方団体が地方交付税の交付団体となっているが、三位一体の改革を進めることを通じ、不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めていく。」としている。

さらに「③税源移譲を含む税源配分の見直し—廃止する国庫補助負担金の対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する必要のあるものについては、税源移譲する。その際、税源移譲は基幹税の充実を基本に行う。税源移譲に当たっては、個別事業の見直し・精査を行い、補助金の性格等を勘案しつつ8割程度を目安として移譲し、義務的な事業については徹底的な効率化を図った上でその所要の全額を移譲する。あわせて、18年度までに必要な税制上の措置を判断して、その一環として地方税の充実を図る。」となっており、三位一体改革の枠組みが明示された。

この枠組みを決めるまでについても、経済財政諮問会議の中で大きな議論が続けられた。まず、02年11月20日の諮問会議に、片山総務相から「三位一体改革について」の文書が、塩川財務相からは「地方の自立のための改革に関する考え方」という文書が提出された。片山総務相は、2002年5月の試案を中心としたものであり、塩川財務相は「地方交付税は、地方の収支尻を補てんする機能（財源保障機能）を有している。これは、地方が

負担感なく行政サービスを拡大する仕組みとなっている。これが地方自治体の自助努力・自己責任による財政運営を阻害し、地方の財政規律を歪めている」と主張。「国への財政依存から脱却するため、財源保障機能を廃止・縮減を図っていくことが必要」だとしていた。税源移譲を認めない財務省、税源移譲を強く求める総務省、まさに蒸し返しである。

03年に入って4月1日、5月8日の諮問会議でも同様な議論が続けられたが、民間出身の本間議員の提案で「官房副長官、内閣府・総務・財務3府省の事務次官に加えて、関連補助官庁の事務次官により、重点的な検討・調整を行い、随時諮問会議に報告する」と提案した。これを受けて小泉首相も「『三位一体改革』を実現するための検討の場をつくり、総務・財務・竹中の3大臣は指導力を発揮してもらい、6月下旬をめどにまとめたい。」と発言している。

5月28日にも諮問会議で議論が続けられたが結論がせず、最終的に6月18日の「基本方針の取りまとめ」にあたって、会議の冒頭に小泉首相が発言し「国庫補助負担金については概ね4兆円程度をめどに廃止・縮減、廃止する補助金対象事業の中で引き続き地方が主体となって実施する事業については税源移譲する。補助金の性格を勘案しつつ8割程度を、義務的経費については全額を税源移譲する。地方交付税については、交付税の財源保障機能全般を見直し縮小して、交付税総額を抑制する。」という枠組みを指示したのである。これで、前記のような「骨太の方針03」がまとまったのであった。

#### ④2004年「骨太の方針04」

この年は、35回の諮問会議が開催されている。「骨太の方針2004」は、諮問会議で6月3日に首相の諮問に答申し、翌4日に閣議決定されている。

この年の「基本方針」の第1部「『重点強化期間』の主な改革」では「1.『官から民へ』、『国から地方へ』の徹底」の中で、郵政民営化、規制改革・民間開放と並んで「(3)地域の真の自立」がうたわれていた。その中では「(地方の裁量権の拡大と地方行革の推進)」に続いて「(三位一体改革)」について次のように記載されていた。

「・地方が自らの支出を自らの権限、責任、財源で賄う割合を増やすとともに、国と地方を通じた簡素で効率的な行財政システムの構築につながるよう、平成18年度までの三位一体の改革の全体像を平成16年秋に明らかにし、年内に決定する。」

「・全体像には、以下の点に留意しつつ、平成17年度及び平成18年度に行う3兆円程度の国庫補助負担金改革の工程表、税源移譲の内容及び交付税改革の方向を一体的に盛り込む。そのため、税源移譲は概ね3兆円規模を目指す。その前提として地方公共団体に対して、国庫補助負担金改革の具体案を取りまとめるよう要請し、これを踏まえ検討する。」

「・税源移譲については、三位一体改革の一環として、平成18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。その際、応益性や偏在度の縮小といった観点を踏まえ、個人住民税所得割の税率をフラット化する方向で検討を行う。」

「・地方交付税については、地方団体の改革意欲を削がないよう、国の歳出の見直しと歩調を合わせて、地方の歳出を見直し、抑制する。」「地方団体の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額を確保する。また、地方団体の効率的な行財政運営を促進するよう、地方交付税の算定の見直しを検討する。」

この年の「骨太の方針04」の特徴は、各省庁が補助金削減に抵抗したため削減案がまとまらなかつたことから、地方に「補助金改革

の具体案を取りまとめるよう要請」することになったことである。2003年12月に決まった04年度の改革では、補助金が1兆円削減され、税源移譲は4500億円にとどまり、しかも地方交付税が総額で12%も削減されたため、自治体から「予算が組めない」という悲鳴が上げられていた。その地方に補助金削減案の取りまとめを「丸投げ」したわけである。地方6団体の中でも、都道府県と市町村、大都市部と地方とでは利害が複雑に入り組み、まとめに困難を要した。

8月の全国知事会では異例の採決を行って、当面3.4兆円の補助金削減を、さらに2009年までに合わせて9兆円の補助金削減案をまとめ、政府にボールを投げ返した。この中で、国の各省庁と地方代表との協議の場をつくるよう提案し、初めて「国と地方の協議の場」が持たれた。10月から開かれた協議の場で地方からの提案を受けても各省庁はほとんどゼロ回答に近い状況が続いた。最終的に「政府・与党合意」という政治決着が図られ、さらに3兆円の補助金削減と3兆円の税源移譲を骨子とする「三位一体改革の全体像」がまとめたのである。

## ⑤2005年「骨太の方針05」

この年は、31回の諮問会議が開催されている。「骨太の方針2005」は、諮問会議で6月21日に首相の諮問に答申し、同日に閣議決定されている。

この年の「基本方針」には、第2章「『小さくて効率的な政府』のための3つの変革」の中で「2.仕事の流れを変える（1）国から地方への改革」がうたわれ、次の内容が記載されていた。

「平成18年度までに三位一体の改革を確実に実現するため、以下の取組を行う。①平成18年度までの三位一体の改革の全体像に係る『政府・与党合意』及び累次の『基本方

針』を踏まえ、改革を確実に実現する。②税源移譲はおおむね3兆円規模を目指す。③国庫補助負担金改革については、税源移譲に結びつく改革、地方の裁量度を高め自主性を大幅に拡大する改革を実施する。このため、残された課題については、平成17年秋までに結論を得る。」

「④税源移譲については、上記③の結果を踏まえ、平成18年度税制改正において、所得税から個人住民税への税源移譲を実施する。その際、個人住民税所得割の税率をフラット化することを基本とする。⑤地方交付税については、累次の『基本方針』に基づき、国の歳出の見直しと歩調を合わせて、地方歳出を見直し、抑制する等の改革を行う。また、税源移譲に伴う財政力格差が拡大しないよう、適切に対応する。地方団体の安定的な財政運営に必要な地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する。」

「また、地方財政計画の透明性・予見可能性を高める等、以下の取組を行う。①地方財政の決算状況を早期に開示する。また、経費の性質に応じて決算状況を分析し、国民への分かりやすい説明に一層配意する。このような取組を進める中で、地方財政計画の計画と決算の乖離の是正を図り、重点強化期間内に解消の目途をつけるよう努める。②上記①及び今後の経済財政運営に係る見通しを踏まえつつ、地方財政の予見可能性を向上させ、地方公共団体が経営努力を發揮できるよう、『中期地方財政ビジョン』を策定する。③また、三位一体の改革を進めることを通じて、不交付団体（市町村）の人口の割合を大幅に高めていく。」

この「骨太の方針05」では、04年11月に決められた「三位一体改革の全体像」をどう仕上げるのかが課題となり、決着が先延ばしされていた義務教育費国庫負担金の取り扱いと生活保護費の国庫負担率の引き下げが焦点

となっていた。それは、秋の予算編成時まで先送りとなっていたが、教職員の人事費負担については中央教育審議会で「国庫負担制度を維持する」と答申されたこともあり、地方が要求していた「中学校の教職員の国庫負担分」の廃止ではなく、小中学校とも補助率を1/2から1/3に減らすことでの辻褄を合わせた。生活保護費については「本来国の仕事」という性格から地方は補助率の引き下げに強く反対していたこともある、現状の3/4の補助率を維持することになった。代わって児童扶養手当の補助率を3/4から1/3に、児童手当の補助率を2/3から1/3に引き下げることで削減補助金額の数字あわせとなった。これらは、いずれも引き続き地方でその仕事を続けるわけで全額が税源移譲の対象となるが、これでは国の負担を地方に替えるだけであり、地方の自立や自由度の拡大には結びつかない内容である。

以上、過去5年間の「骨太の方針」に掲げられてきた「国・地方関係の改革」を見てきたが、これらはいずれも「地方分権の推進」について理念的には踏まえていた内容であった。しかし、これらと、2006年「骨太の方針」の「地方自治」「地方分権」について書きぶりの違いは、あまりにも大きすぎる。「財政健全化」という財政再建路線が前面に出て、新政権が発足しても、地方分権の流れが推進される「骨太の方針」ではないことだけは確かである。昨年の「郵政解散・総選挙」で圧勝した小泉政権が交代した後の政権に、「地方分権」については大きな期待が持てない内容であると言えよう。

「官から民へ」の「改革」は続けるものの、「国から地方へ」の「改革」はもう止めたい、というのが「骨太の方針06」の本音のように思えてならない。

# 夕張市はなぜ「財政再建団体」に至ったのか

## —その背景と再建の方向を考える—

社団法人北海道地方自治研究所 研究員 辻道 雅宣

2006年6月20日に北海道夕張市が財政再建団体への申請を表明した。財政再建団体の申請は、1992年の福岡県旧赤池町（現福智町）以来である。このいわゆる自治体の破綻に對して、全国的に自治体職員、研究者、住民からの注目も高く、さらなる申請団体の増加への懸念、今後の対策などの議論が展開されている。そこで当センターでは、地元の現状を把握すべく、辻道雅宣北海道地方自治研究所研究員に「夕張市はなぜ『財政再建団体』に至ったのかーその背景と再建の方向を考える」というテーマで報告をいただいた。以下は、報告の概要を編集部がまとめ、辻道研究員が加筆、修正したものである。

### 1. 突然(?)の再建団体申請表明と夕張市の歩み

#### (1) 夕張市の財政再建団体申請の表明

2006年6月20日の定例市議会で夕張市長は、多額の借入金により自主再建は困難と判断し、財政再建団体への申請を表明した。

夕張市は、当初、2005（平成17）年度決算が黒字になるため、06（平成18）年度決算の赤字が確定してから（実質収支の赤字が標準財政規模の20%以上）、再建団体の申請をする予定であった。しかし、本年度の9月議会の議決を経てから申請し、再建計画を作成していくこととなった。

今年度中の申請となったのは、6月20日以降、北海道が行っている夕張市財政の実態調査により、05年度普通会計の出納整理期間経過後に収入・支出されていたものが、05年度の決算としていることが確認されたからである。このため、道は、夕張市に決算調整の見直しを行うよう助言し（求め）、市の見直しの結果、赤字決算になることが明らかになっ

た。

赤字決算の主たる要因は、普通会計から病院会計への貸付金10億円が、05年度の出納整理期間中に償還されなかつたことである（06年6月12日に病院会計から償還）。決算見直しの結果、約9億8千万円の実質収支の赤字となり、標準財政規模の20%以上の赤字となることが確定した。

#### (2) 財政再建団体申請の地域的背景

夕張市がこのような財政状況になった理由

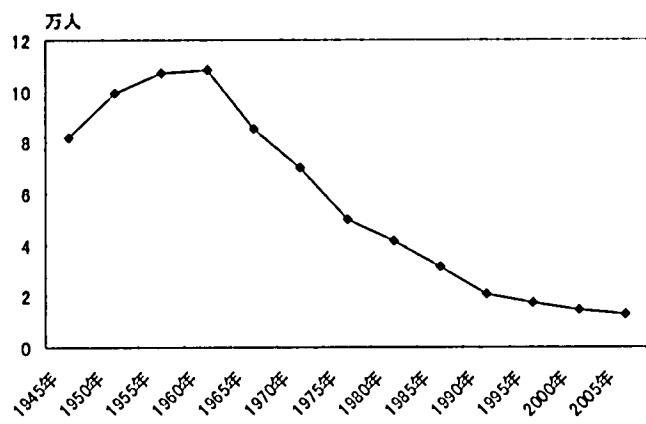


図1 夕張市の人口の推移

資料：国勢調査

には、産炭地特有の問題がある。

夕張市は、最盛期の1960年で約11万人の人口があり、炭鉱も20以上あった（図1）。夕張市と同じ空知管内の三笠市、美唄市、芦別市、赤平市など他の産炭地は、住友、三菱、三井など旧財閥系の炭鉱会社が多くたが、夕張では北炭（北海道炭礦汽船）が経営する炭鉱が多くたことが特徴である。夕張以外の産炭地では、旧財閥系の炭鉱が閉山、撤退する場合、社有地を地元に無償で譲渡するところもあった。しかし、大惨事となった事故の後、北炭夕張は倒産し、炭鉱労働者への退職金も払えなかつたため、市は山間の社有地を買い取り、さらに、北炭病院と炭鉱住宅までも買い取ることになり、北炭病院は市立病院に、炭鉱住宅は市営住宅として存続することになった。

相次ぐ炭鉱の閉山、撤退の中で、夕張市は観光事業に活路を求めた。当時の中田鉄治（故人）市長は「炭鉱（タンコウ）から観光（カンコウ）へ」というキャッチフレーズのもと、第3セクター「株式会社石炭の歴史村観光」を立ち上げ、ホテルや石炭博物館、石炭生活などハード整備をしていった。地域の活性化を図り、雇用を安定的に継続して確保していく対策を講じていたが、人口はさらに減り続け、現在では約1万3千人となっている。

## 2. 夕張市の財政状況

### （1）夕張市財政の現状

夕張市の財政状況はどこに問題があるか。通常、一般会計から他会計への支出は繰出金となるが、それを貸付金として支出し、その財源は一時借入金を充て、その借金が膨大になった。道庁は、六月に夕張市から報告を受けるまで、「財政運営の実態はわからなかつた」というが、決算カードを見ると異常な状態は一目瞭然であった。

2004（平成16）年度決算をみると、歳入総額193億4千万円に占める諸収入は約5割の99億円。歳出では投資・出資金・貸付金が約5割近くの約92億となっている。このように一般会計から他会計へ貸し付け、一般会計への返済金は諸収入として計上してきた。その財源は一時借入金を使い、赤字隠しを続けてきたのが夕張市の実態である。同年度の標準財政規模は約45億円ではあるから、通常の財政規模がふくらんだ状態で運営してきたといえる。

また、一時借入金は一般会計だけではなく、公営企業会計などでもおこなわれており、観光事業会計の一時借入金は、第3セクター（株）石炭の歴史村観光、夕張観光開発（株）へ支出されたことが分かった（道調査で精査中）。3セクには市からの貸付金のほか、民間金融機関からの借入金があるが、これは市が債務保証しているため、3セクを民間企業の破綻整理のように、金融機関が債権放棄することはない。夕張市の各会計の借金のほとんどは市が負担せざるをえない。

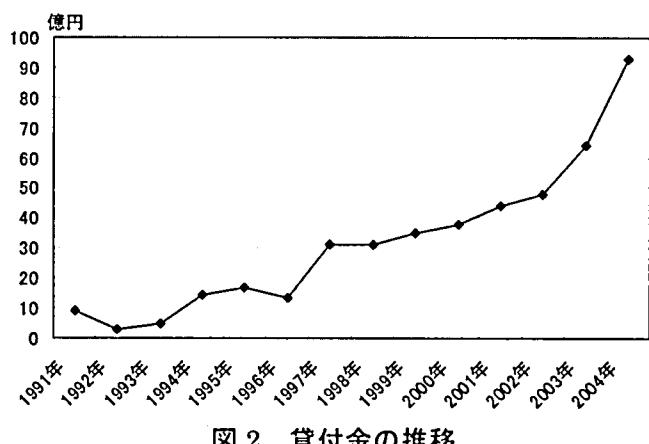
さらに、あらたに「ヤミ起債」問題も出てきた。夕張市をはじめとする空知管内5市1町の産炭地域の振興を図るために社団法人北海道産炭地域振興センターが国の補助も受け創設した「空知産炭地域総合発展基金」から、



報告する辻道研究員

知事の許可を得ない長期借り入れ(ヤミ起債)である。この返済が課題になっている。ちなみに、この借り入れ金の夕張市の残高は、13億9千万円(7月末現在)、6市町の残高合計は74億7千万円。もし一括返済を求められれば、夕張以外の5市町も再建団体になりかねない問題となっている。

さて、夕張市の貸付金の推移をみると、



資料：市町村別決算状況調

1997年頃から増え始め、2002年度頃からさらに急増していった(図2)。この頃からは、企業会計への繰り出し金が事实上廃止され、ほとんど一時借入金を財源に貸付金として支出していた。道の調査(中間報告)によると、このような財政処理は約10年前から行われていたとされているが、実際にはそれ以前からされていたようである。

前出の道の調査によると、夕張市の借金は6月下旬の時点で把握できた額として、短期借入金(一時借入金)が約288.1億円(普通会計145.4億、公営事業会計130.5億、公社・第3セクター12.2億円)、長期借入金(地方債など)が約261.7億円(普通会計147.3億、公営事業会計58.3億、公社・第3セクター56.1億円)、債務負担行為が約82.6億円(普通会計31.5億、公営事業会計51.1億円)の合計約630億円とされている(表1)。

民間企業の活動が期待できなかつた夕張のまちづくりは、三セクを中心とする新規事業

会計区分			主な業務	一時借入金のうち実質的な資金不足額 (A)	長期借入金残高 (B)	債務負担行為 (C)	小計 (B)+(C) (D)	合計 (A)+(D) (E)
夕張市	普通会計	一般会計	一般会計	145.4	109.6	15.8	125.4	270.8
	公営事業会計	特別会計	住宅管理事業	37.7	15.7	53.4	53.4	
		法適用	上水道事業	24.1		24.1	24.1	
			病院事業	27.0	4.5		4.5	31.5
		法非適用	公共下水道事業	21.7			21.7	21.7
			市場事業					
			観光事業	90.0	6.2	46.4	52.6	142.6
			宅地造成事業		1.8	4.3	6.1	6.1
			国民健康保険事業	9.5		0.1	0.1	9.6
		事業会計	老人保健医療事業	4.0				4.0
			介護保険事業			0.3	0.3	0.3
			(株)石炭の歴史村観光	3.4	15.9		15.9	19.3
公社等	第3セクター	夕張観光開発(株)	宿泊施設等管理運営(ホテル、スキー場、温泉)	1.5	4.4		4.4	5.9
		夕張木炭製造(株)	容器包装廃棄物分別収集、木炭・土壌改良材等製造販売					
		夕張土地開発公社	公共用地の取得、造成及び処分	7.3	35.4		35.4	42.7
	地方公社	(財)夕張振興公社	車庫の賃貸		0.4		0.4	0.4
合計				288.1	261.7	82.6	344.3	632.4

表1 夕張市の債務の概要(平成17年度決算ベース)

資料：「夕張市の財政運営に関する調査(中間報告)」(2006.6.29、北海道企画振興部)

注)一時借入金のうち実質的な資金不足額(A)及び長期借入金残高(B)は、同一の債務が複数の会計等に重複計上されている場合には、市の会計相互間では一般会計に、市と公社等間では市の会計に計上している。

1892年(明治25年)	3月	夕張炭山採炭開始
1909年	8月	登川炭鉱開坑
1912年(大正元年)	6月	大夕張炭鉱会社を三菱工業株式会社が買収
1970年(昭和45年)	8月	三菱南大夕張炭鉱操業開始
1973年	5月	三菱大夕張炭鉱閉山
1975年	3月	北炭平和炭鉱閉山
	6月	北炭夕張新炭鉱出炭開始
1977年	10月	北炭夕張新第2炭鉱閉山
1978年	7月	丁未風致公園完成
1979年	4月	市町に中田鉄治氏当選(無投票当選)
	7月	メロンプランデー醸造研究所開所
1980年	3月	北炭清水沢炭鉱閉山
	7月	石炭博物館開館
1982年	10月	北炭夕張新炭鉱閉山
1983年	4月	市長に中田氏再選(無投票当選)
	6月	石炭歴史の村全村オープン
	8月	メロン酒等完成、発売
1985年	2月	メロン城完成
1986年	3月	経済同友会賞「美しい都市づくり賞」受賞
	9月	ホテル「シーパロ」オープン
1987年	4月	市長に中田氏三選(無投票当選)
	10月	北炭真谷地炭鉱閉山
1989年(平成元年)	1月	北海道、北海道新聞、NHK主催「北海道まちづくり100選」に石炭の歴史村、丁未風致公園が選定
	4月	通産省主催「ふるさと産業50選」に石炭の歴史村が選定
1990年	2月	第1回ゆうばり国際映画祭開催
	3月	三菱南大夕張炭鉱閉山
1991年	1月	ホテル「Mt. レースイ」オープン
	4月	市長に中田氏四選
1992年	4月	「ゆうばり国際冒険ファンタスティック映画祭'91」フジサンケイグループ広告大賞イベント賞を受賞
	10月	石炭の歴史村観光がホテル「シーパロ」を松下興産に売却
1994年	3月	「ゆうばり国際冒険ファンタスティック映画祭」日本ファッショ協会生活文化賞を受賞
	4月	夕張鹿鳴館(旧北炭鹿の谷俱楽部)観覧を開始
1995年	4月	市長に中田氏五選
1996年	9月	ホテル「シーパロ」を市が買い戻し
	12月	「シーパロの湯」オープン
2002年	2月	松下興産がレースイリゾートから撤退
	3月	ロイヤルパインズ(株)撤退
	10月	マウントレースイリゾート施設を市が取得
2003年	4月	ホテル「Mt. レースイ」に「レースイの湯」が完成
	4月	新市長に後藤健二氏

表2 夕張市の主な出来事

資料：夕張市ホームページおよび北海道新聞(2006年7月6日朝刊)より作成

開拓、起業化を行い、それを民間企業に売却譲渡して、それまでの経費を回収し、新たな産業起こしを図る手法だった。1992年には3セク経営のホテルシーパロを約30億円でリゾート開発会社の松下興産に売却した(表2)。同様に三セク経営のスキー場も松下興産に売却し、同社は、スキー場にマウント・レースイホテルを開設し、リゾートとして運営してきた。この売却により市の財政収支は改善してきていた。

しかし、松下興産は採算が合わないとして、

夕張からの撤退を表明した。このため、1996年にホテルシーパロ、2002年にスキー場と併設するホテルを市が総額約50億円近くで買い取った。振り返ると、この買い取りの時期が分岐点となって財政状況が悪化していった。

## (2) 夕張市の財政処理の仕組み

夕張市の財政処理の仕組みは、ジャンプ方式といわれている。仕組みは、以下のとおりである(図3)。

- ① A年度に○○会計において1億円の資金不足が発生し、一般会計から繰り出す必要があるが、一般会計も資金不足のため貸付金として1億円を○○会計へ支出する。
- ② これにより、A年度一般会計に1億円の収支不足が生じるが、出納整理期間において○○会計のB年度予算から1億円の償還があり、A年度会計では歳入不足は生じない。
- ③ 一方、○○会計からみれば、B年度予算からA年度の貸付金を償還することにより収支不足が生じるが、B年度一般会計からの貸付金が入ることにより、B年度他会計では歳入不足は生じない。
- ④ こうした財務処理を毎年繰り返すことにより、一般会計、○○会計とも形式

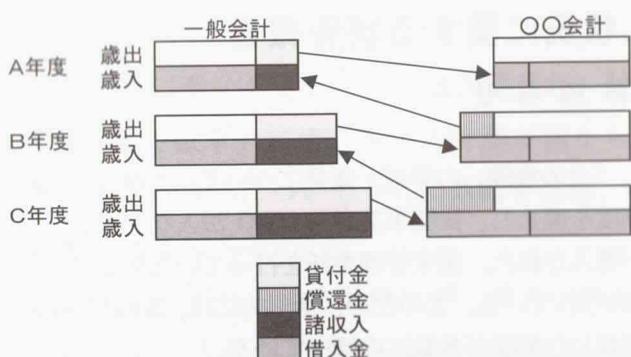


図3 夕張市の財政処理の仕組み

資料：北海道新聞（2006年7月6日朝刊）および「夕張市の財政運営に関する調査(中間報告)」(2006.6.29、北海道企画振興部)より作成

的に収支は均衡する。しかし、一般会計の貸付金及び諸収入(○○会計からの償還金)が膨らんでいくことになる。(以上、2006年6月29日、北海道企画振興部「夕張市の財政運営に関する調査(中間報告)」より)

このようにして、一時借入金の利子分が発生するため、その分をふくらませていかないと財政運営が立ちゆかなくなる。2004年度の決算を見ると、公債費のうち、一時借入金の利子が5500万円である。これは、低金利の時代になおかつこの人口規模の自治体ではかなり大きな額であるといえる。

### 3. 財政再建の方向は

借金の総額は約630億円あるが、問題は一時借入金288億円をどのように返済、解消するかである。

福岡県赤池町が財政破綻の際には借金総額が標準財政規模の1.5倍程度であったが、夕張市は15倍程度であるため、今までの財政再建の手法（歳入増と歳出減）では50年ほどかかるてしまう。

赤池町が財政再建団体になったときは、機関委任事務であったため、旧自治省が再建計

画作成に強く関わったようだが、現在は法定受託事務であるため、夕張市と道庁の協議で再建策がまとまらない限り、総務省は直接的には関われない。しかし、道は「まず夕張市が計画をつくらないと話が進まない」、「第3セクターを整理すべき」、「夏のボーナスが上がった（国準拠）のはけしからん」というように他人事とも思われるような対応に感じられる。

一般的に財政再建策は、手数料・使用料の引き上げ、税収増（徴収率のアップ）による歳入増と歳出削減だが、従来の方法で行っていく限りは困難である。夕張市は、高齢者比率が約40%で高く、なおかつ炭鉱住宅を買い取ったため全世帯に占める公営住宅の比率が45%と高い。年金生活者も多いため、手数料・使用料の引き上などの歳入増は難しい状況にある。

財政再建においては類似団体の数値が参考になるが、類似団体比較カードで比較すると、決算額がかなり異なっている。これを類似団体並に落としていくのはかなり困難である。一時借入金は単年度で返済するものだが、道の中間報告で明らかになった一時借入金の280億円（その後の調査で、一借の実質赤字額は約257億円になる見込み）を一気に返済することも不可能で、現行制度ではそれを担保する仕組みがない。

このように、従来の方法では再建への道が現実的ではない。このため、市、道、国との連携による抜本的な再建方法の構築が早急に求められる。夕張単独では再建計画の策定は困難であろう。

本報告では、財政再建団体の申請を表明した夕張市の現状について報告をいただいたが、今後も引き続き夕張市の財政再建への取り組みを追い、逐次報告を行いたいと考えている。

## 指定管理者制度の導入状況に関する調査報告

### －お礼とお知らせ－

2003年9月に地方自治法が改正されたことにより、「公の施設」の管理・運営について、これまでの自治体が出資している法人や公的団体のみに委託できた制度を廃止し、民間事業者やNPO法人など多様な事業者へ委託することを可能とする「指定管理者制度」が導入された。従来管理委託を行っていた施設については、2006年9月までに指定管理者制度への移行が求められている。このため、全国的には、2006年4月をもって指定管理者に移行もしくは指定管理者として新設した施設が多数にのぼっている。

そこで、神奈川県地方自治研究センターでは、財団法人地方自治総合研究所および全国都道府県地方自治研究センター・研究所との協力により全国の都道府県、市区町村を対象に「指定管理者制度の導入状況」について調査を実施した。

以下では、神奈川県内における調査結果の概要を報告する。詳細な結果については、次号以降の月報にて随時報告する。

なお、調査にご協力いただいた自治体の関係者の皆様にはこの場をかりて御礼申し上げます。

調査日時：2006年5月24日～2006年6月末日（2006年4月1日時点の状況について）

調査対象：神奈川県および神奈川県内の35市町村の合計36自治体（2006年4月1日現在）

自治体名	公の施設数	指定管理者制度導入の有無	指定管理者導入施設数	指定管理者導入率	順位
神奈川県	382	○	328	85.9%	2
横浜市	3500	○	773	22.1%	14
川崎市	1482	○	170	11.5%	22
横須賀市	670	○	127	19.0%	18
平塚市	106	○	10	9.4%	24
鎌倉市	299	○	241	80.6%	3
藤沢市	544	○	128	23.5%	12
小田原市	268	○	7	2.6%	26
茅ヶ崎市	97	○	53	54.6%	5
逗子市	19	○	17	89.5%	1
相模原市	773	○	97	12.5%	20
三浦市	108	○	25	23.1%	13
秦野市	91	○	11	12.1%	21
厚木市	286	○	56	19.6%	17
大和市	253	○	65	25.7%	9
伊勢原市	201	○	44	21.9%	15
海老名市	133	○	33	24.8%	11
座間市	114	○	15	13.2%	19
南足柄市	52	○	5	9.6%	23
綾瀬市	169	○	35	20.7%	16
葉山町	39	○	15	38.5%	6
寒川町	67	○	20	29.9%	8
大磯町	90	×	0	-	-
三宮町	38	×	0	-	-
中井町	21	×	0	-	-
大井町	33	×	0	-	-
松田町	36	×	0	-	-
山北町	61	×	0	-	-
開成町	53	○	2	3.8%	25
箱根町	28	○	17	60.7%	4
真鶴町	29	×	0	-	-
湯河原町	52	×	0	-	-
愛川町	76	○	19	25.0%	10
清川村	12	○	4	33.3%	7
城山町	54	×	0	-	-
藤野町	87	×	0	-	-
合計	10323	-	2317	22.4%	-

・全自治体から回収いただきました。

・指定管理者制度の導入自治体：26(72.2%)

・指定管理者制度の非導入自治体：10(27.8%)

※町村部に非導入自治体が目立つ。

・指定管理者導入施設数(合計)：2317施設

・最多自治体：横浜市(773施設)

・指定管理者導入率

(指定管理者導入施設数÷公の施設数×100)

自治体平均：22.4%

最高：逗子市(89.5%)

最低：小田原市(2.6%)

・2006年4月1日に導入した施設

：2074施設(89.5%)

## 編集後記

7月7日に「骨太の方針」が閣議決定され、財政を中心とした国の今後の方向性が出された。「三位一体の改革」に伴い権限や財源が国から地方へ移譲されつつある中で、「骨太の方針」で提示された内容についてさらに議論を重ね、今後はよりいっそうの地方分権が進展していくほしいものである。

当センターでは、地方財政計画、地方分権21世紀ビジョン懇談会、新地方分権構想検討委員会、骨太の方針など昨今における財政関連の計画、答申などについて議論を深めるため、研究会を開催してきた。また、6月20日に夕張市が財政再建団体の申請を発表し、自治体財政の運営の仕方が改めて議論となっているため、夕張市の現状についても解説を依頼した。

本号は以上の財政関連の論文が中心となっており、今後のさらなる地方分権にむけた議論の一端となれば幸いである。  
(畠山輝雄)

2006年8月20日

### 自治研かながわ月報第95号(2006年8月号, 通算159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	上林得郎	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	
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	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. 誰でも会員になります。
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こみください。
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650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。