

分権改革と「基本方針2007」

高 木 健 二

地方分権改革推進委員会は、「地方分権改革推進に当たっての基本的考え方」をとりまとめて公表し（2007.5.30）、翌日安倍首相に手交した。

ここでは第一次分権改革の成果に踏まえて、第二次分権改革について、①国民・住民のため地方自治を担うべき地方政府確立に向けた分権改革はまったなしの状況となっている、②中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指す次なる分権改革へと大胆な歩みを刻む時期である、③地方分権改革は自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取り組みである、④国の在り方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもある、⑤この取り組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるもの、などとしている。

中央政府との関係における自治行政権、自治財政権、自治立法権の確立を高々と謳い上げているのが特徴であるが、言うは易し行は難しである。中央政府と地方政府で日本の統治機能をどう分担していくのかの正面切った議論とその具体化を期待したい。地方分権改革の目的が道州制にあるかのような強引な表現をしているのは問題である。現段階の地方分権改革と道州制は直接には関係ない。

1. 地方分権改革の方向性

分権型社会への転換として、①国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐり国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれあい状態から早急に脱却する、②国は国が本来やるべき仕事だけに専念する、③国民・住民に最も身近なところで、行政の在り方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築する、④そのためにも住民に身近な基礎自治体についてさらなる体制の充実・強化が必要である、などとしている。

第一次分権改革の趣旨に則り、国と地方の役割分担の徹底を強調しているが、それには現行の各種法令に基づく国と地方の事務・権限の融合的（多層的）配分から分離的（一元的）配分への改革が不可欠となる。行政の在り方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御する仕組みを構築するために基礎自治体だけの充実・強化が強調されるが、従来国の事務であったものを自治体が処理するとなると基礎自治体だけではとうてい不可能であり、広域自治体としての都道府県の充実・強化も当然必要である。

地方の税財政基盤の確立として、①国と地方の役割分担を徹底して見直す、②地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の確立の観点から税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本改革を進める、③分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する、④地域間の財政力格差の縮小を図る、⑤東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある、などとしている。

地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の確立のためには、国から地方への約5兆円規模の税源移譲を行い、国と地方の税源配分を当面1対1にすることが周知の事実となっているが、この際、これら税源移譲額を明示するべきであったろう。税源移譲による地域間の財政力格差の是正は、交付税制度の財源保障、財政調整機能の強化で行うべきである。東京等の固有の地方税源を取り上げ、他の地方に回すような表現はすべきではない。

国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局の廃止・縮小を図るとしているが、地方支分部局の廃止・縮小は、地方分権改革推進法でも改革課題として明記されていないため、これを具体化するのは難しい。第一次分権改革の際にも地方支分部局の廃止は、地方分権推進法上明記されていなかったため、地方分権推進委員会では実質的には手も触れられなかった。そうすると国の役割分担規定を厳密に規定することを通じて地方支分部局の廃止・縮小を検討するしかないが、財務省の財務局4817人、国税庁の税務署54696人、農水省の地方農政局17362人、林野庁の森林管理局・署5073人、国土交通省の地方整備局22392人など各省庁の地方支分部局は、計21万5831人の定員を抱え込んでおり、廃止・縮小は至難を極めよう。

今次の地方分権改革については、①「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により地方主役の確立を目指す、②条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変える、③自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する、などとしている。

自治体の自主財源のウエイトの低さを等閑視して、自己責任、受益と負担だけを強調しても仕方がなかろう。自治行政権、自治財政権、自治立法権を確立するには、中央政府の

立法権、行政権、財政権との役割分担が必要になるが、これらをお題目的に語っているだけでは具体的解決の道はまったく開けない。わが国のすべての法令のうち地方が関係するものをすべて洗い出し、一つひとつの法令の具体的な条文ごとに国と地方の役割分担を明確にしていく作業が不可欠である。一定の基準を設けて後は各省の官僚に任せるというのではどうにもならないであろう。

2. 地方分権改革の基本原則

地方分権改革の基本原則として、①補完性・近接性の原理に従い特に基礎自治体を優先する、②「官から民」に基づき簡素・効率的行政を実現する、③自由度を拡大し自治体が国に依存せず、相互の連帯・連携で支え合う仕組みを実現する、④受益と負担を明確化し住民が政策の選択と決定ができるようにする、⑤情報公開、首長・議会の機能発揮、住民参加などにより住民のための地方分権改革を推進する、などをあげている。

国の従来の事務・権限を地方で処理・行使していくには、基礎自治体の優先は当然であるが、それだけでは不十分であり広域自治体としての都道府県の完全自治体化などの方策の検討も必要である。

「官から民へ」だけを強調する前に、「国から地方へ」の大原則が必要であろう。自治体が国に依存せず、相互の連帯・連携で支えあうというのは、国の制度としての交付税制度ではなく、地方税源を財源とした水平的財政調整制度の必要性をことさら強調していると理解されなくもない。

3. 調査審議の方針

(1) 今後の方針

地方分権改革推進委員会は、①上記の方向性、原則に基づき調査審議を進め、②2年以内を目途に順次勧告を行う、③今秋に中間報告をとりまとめる、④それに向けて地方との意見交換等を実施する、などとしている。

(2) 国と地方の役割分担

国と地方の役割分担の見直しについては、住民生活に直結したまちづくり、社会保障などに限定して徹底した役割分担を見直すとしているが、その他の行政分野の見直しをどうするのが不明確である。また行政の重複を排除するため地方支分部局の廃止・縮小を行うとしているが、国と地方の役割分担の明確化が前提となるため、国と地方の役割分担の明確化は、上記の分野に限定せずあらゆる分野で実施することが必要になろう。

権限移譲については、①国から地方への権限移譲、②都道府県から基礎自治体への権限移譲をさらに進めるとしているが、ここでも国と地方の役割分担、都道府県と基礎自治体との役割分担の明確化が必要になる。

義務づけ等の見直しについては、①個別法令による自治体に対する事務の義務づけを撤廃・緩和する、②事務事業の執行方法・執行体制に関する枠付けは条例等によるよう見直す、③条例による法令の上書き権を含めた条例制定権を拡大する、などとしている。

法令による義務づけの廃止・緩和、条例の上書き権なども個別の法令ごとに国と地方の役割分担の明確化が必要になる。

関与の見直しについては、①地方自治法の基本類型以外の個別法による関与は最小限となるよう見直す、②法定受託事務は自治事務とする、③関与の縮小を行う、④国庫補助負担金を通じた関与や手続きを見直す、⑤法令による新たな義務づけ・枠付けのチェックシステムをつくる、などとしている。

関与については、地方自治法の類型的関与に限定する、法定受託事務は自治事務化する、自治事務の関与は非権力的関与とするなどについて、内閣の責任で一律に各法令を改正することも可能であるが、それに対しても各省は個別の法令ごとに例外規定の存続を求めてくることは必定であり、これらに対する対応が求められる。

(3) 地方税財政制度の整備

地方税財源については、①国から地方への思い切った税源移譲を推進する、②その際、地方税財源の充実確保、地域間の税収偏在の是正の観点から税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税の一体的検討を進め、地方債も含め地方税財政制度を整備するとしている。

地域間の税収の偏在是正は地方交付税制度で行うことを基本とすべきであり、それ

以外の場合は偏在性の少ない消費税を中心に税源移譲を検討すべきである。

(4) 政府に対する要望

最後に地方分権改革推進委員会は、政府に対して、内閣総理大臣のリーダーシップ発揮、内閣の地方分権改革推進本部の結束、勧告の確実な実施などを求めている。

今回の地方分権改革推進委員会は、かつての地方分権推進委員会と異なり、各改革課題や個別の法令改正等に関して各省との合意形成を全く無視し、ひたすら首相のリーダーシップのみに依存しているため、首相が交代等により関心が低下した場合には、途端に形骸化してしまう危険性がある。

4. 「基本方針2007」

内閣の経済財政諮問会議は、「経済財政改革の基本方針2007」をとりまとめ公表した(2007.6.19)。この内容は多岐にわたるが、地方分権改革推進委員会の「基本的考え方」がどう反映されているかを中心に検討してみる。

(1) 地方分権改革

地方分権改革について、①戦後レジームから脱却するため国が地方のやるべきことを考え押しつけるという、今までの国と地方の関係を大胆に見直し、地方が主役の国づくりを目指す、②地方分権改革の総仕上げである道州制実現のための検討を加速する、としている。

戦後レジームの脱却とは関係なく、地方分権改革は進めるべきであるが、道州制が地方分権改革の総仕上げとはいえない。戦後の「シャープ勧告」「神戸勧告」による、国の事務の限定列举、市町村優先主義、都道府県の附加価値税実施等の移源配分などの地方分権改革を未実現に追い込んできたのは、歴代保守政権、自民政権である。地方分権改革は、戦後レジームの脱却ではなく、むしろ戦後レジームの完成実現を目指す取り組みである。

地方分権改革のポイントとして、以下の課題を強調している。

①新分権一括法を3年以内に国会に提出する、②地方分権改革推進委員会の「基本的考え方」に基づき国と地方の役割分担等について検討を進める、③国・地方の財政

状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源配分の一体的な改革に向け地方債を含め検討する、合わせて地方間の税源の偏在を是正する方策を検討する、④地方支分部局を大胆に合理化する抜本改革に向けた検討を行う、⑤道州制の本格的導入に向けた道州制ビジョンを策定する。

地方分権改革の具体化として、以下の手段をあげている。

新分権一括法については、①必要な法制上又は財政上の措置等を定めた地方分権改革推進計画を策定し、3年以内に新分権一括法案を国会に提出する、②地方分権改革推進委員会は、2007年秋に中間的とりまとめを行い、概ね2年以内を目途に順次勧告は行う。

地方税財政改革については、①国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金・地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的改革に向け地方債を含め検討する、②法人二税を中心に税源が偏在するなど自治体間で格差があることを踏まえ、地方間の税源偏在を是正する方策を検討し格差縮小を目指す、③地方分権改革推進委員会の「基本的考え方」に基づき、地方税財政改革を検討する。

ここでは国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲の改革について、「国・地方の財政状況を踏まえつつ」という前提条件が入ってきたことである。景気変動による財政悪化になったら税源移譲等は実施しないのかということにもなりかねない。

法人二税の格差はあるがまだバブル時代ほどではない。法人二税は景気の変動によって激しく上下するのが普通であり、景気上昇期に一時的に格差が広がったからといって、景気後退期の法人二税の著しい減収を考慮しないで、東京都等の地方税を取り上げることによって自治体みずからに、自治体間の格差是正を行わせることは望ましくない。地方交付税制度による財源保障、財政調整機能の強化によって行うべきである。

地方支分部局については、地方への移譲と合理化を地方分権改革推進委員会で検討するとして、政府として主体的に推進することはせず、地方分権改革推進委員会にゲタを預けたかたちになっている。

道州制については、道州制ビジョン懇談会で2007年度中に中間報告をとりまとめるとしているが、これは地方分権改革推進委員会の審議とは直接関係ない。

(2) 「ふるさと納税」構想

「ふるさと納税」については、①ふるさとに対する納税者の貢献、②関わりの深い

地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け検討するとして、「ふるさと納税」と言い切っておらず、寄付金の税控除も視野に入れた表現にとどまっている。

「ふるさと納税」構想は、都市地域に居住する住民が出身地であるふるさとに住民税の1割程度を納税するというもので、実現すれば個人住民税所得割約12兆円（都道府県4.6兆円、市町村7.3兆円、2007年度地財計画ベース）の10%分の約1.2兆円が対象となってくる。

このふるさと納税構想は、地方税制上の問題として、①住民が属する区域の行政サービスを受ける権利と負担分任の原則（地方自治法第10条2項）、②個人住民税の居住地課税の原則（地方税法第24条、同法第294条、納税義務者は都道府県内、市町村内に住所を有する個人）などに反することになる。

また課税技術上の問題としても、ふるさとのない人々も存在するため一律にふるさと納税を義務化することはできず、任意課税や申告納付になる。申告納付の場合でも、ふるさと自治体は条例に基づく所得、課税標準、納税額等の納税通知書を都市自治体に居住する納税義務者を特定しその者に送付し、その上で納税義務者が申告納税することになる。

都市自治体は東京都以外にもたくさんあり、ふるさと自治体も無数に存在しており、双方の自治体を特定することはできない。東京都の法人二税を何とか取り上げてそれを財源に地域間の格差是正の財源にしたいという隠された意図があるため、このような思いつきの発想が出てくるのである。

地域間の格差是正には、これまで政権与党がとってきた、地方交付税の段階補正カット（1998年度の第1次から第3次分約4000億円）、都道府県の留保財源の引き上げによる財源保障の縮小（2003年度から毎年度約5000億円）などの格差拡大策を完全に復元し、地方交付税の削減を元に戻せば、ふるさと納税などは必要ない。竹下内閣では「ふるさと創生」と称して、1988年度、1989年度の2回に分けて計1億円をすべての自治体を対象に地方交付税の基準財政需要額に上乗せして配分した。ふるさと自治体に対する傾斜配分が実施される結果となり、ばらまきの世論の批判もあったが、過疎自治体などからの評価は高かった。ふるさと納税よりはふるさと創生の方が、税制上の混乱がないだけまだましであるといっていよう。

ふるさと納税がむずかしいとなると今度は都市自治体の方が、任意的にふるさと自治体に寄付した場合には、その分住民税等から一定割合を控除してもよいというもっともらしい意見もでてくる。しかし住民の寄付金については、1960年代にPTA会費、

町内会費、割り当て寄付金等により住民の税外負担が増加したため、国民負担を不明朗かつ不均衡にしているとの批判が高まり、これら寄付金等を禁止するとともに必要な財源を地方財政計画、地方交付税の基準財政需要額に算入してきた経緯がある。

その際、地方財政法も改正され、地方財政法第27条の4で市町村が住民にその負担を転嫁してはならない経費（小中学校の建物の維持及び修繕費、市町村職員の給与費）、同第27条の3で都道府県が住民にその負担を転嫁してはならない経費（高校の施設建設事業費）をそれぞれ規定しているのである。自治体の公共サービスに必要な財源は、地方税、使用料・手数料の受益者負担、地方交付税等で財源保障されるべきで、いかなる名目であろうと税外負担等で賄うのは住民の負担を不明確にするものである。

そもそも一時的な景気動向に基づく、寄付者の一時的な寄付行為に恒常的な行政サービスの財源を依存すること自体が基本的に望ましいことではない。

（たかぎ けんじ （財）地方自治総合研究所研究員）