

地方分権と財政

森 俊 一

はじめに

1995（平成7）年に地方分権促進法が制定され、中央政府主導のもとに地方分権への動きが始まった。この法律により地方分権推進委員会が設置され、1996（平成8）年から数次にわたって勧告が出されている。勧告で最も注目すべきは、機関委任事務の廃止である⁽¹⁾。現在、地方の事務は固有事務と委任事務に大きく分けることができる。そして、地方が行っている事務のかなり多くが機関委任事務である。こうした状況をふまえ、地方分権推進委員会は、地方の事務を自治事務と法定受託事務に区分し、現在の機関委任事務の約6割を自治事務とし、地方の事務の7割が自治事務となるように勧告している。

行政事務と権限の国と地方での再配分は分権化を進める上で最重要の課題であることはいうまでもない。地方団体がみずからの責任と権限で地域の事情に応じた行政活動を行うことこそ、地方分権が目指すものだからである。しかし、地方団体がそのように活動することができるためには、財政上の基盤が必要である。そのためには、行政事務の再配分のみあって、財政面での国と地方の関係を見直さねばならない。地方への事務と権限の委譲があっても、それに財源の裏付けが伴わなければ、分権化は地方に大きな負担を強要することになるからである。こうした状

況では、地方団体のなかには行政活動を十分に行えないところもでてこよう。国の負担軽減のための地方分権であってはならないのである。分権化が地方にとって意味をもつためには、中央政府による地方行政の統制手段として機能してきた国庫補助金（国庫支出金）を根本から整理し、同時に国税の一部の地方への委譲と地方交付税交付金の改革が必要となると思われるが、地方分権推進委員会はそれらについて検討すべき方向を示すにとどまり、具体的な勧告をなし得なかった⁽²⁾。

財政面での分権化については、まずはじめに、税源の国と地方の間での配分の見直しが検討されねばならない。また、それに関連して、地方税体系はいかにあるべきか、地方の課税自主権をどう考えるかが問題となる。もちろん、税源の地方への大幅な委譲は、地域間に経済力の大きな格差が存在する今日においては、地方団体ごとの税収に一層大きな格差をもたらすことも確かである。税源の委譲ですべての地方の財政問題が解決するわけではない。現代では、地方団体の行政活動を、その地方団体が徴収する税だけでまかなうという古典的な地方自治は、すべての団体において実現可能ではない。中央政府からの何らかの財政援助を待って始めて地方自治が実現するともいえる。その意味で、地方財政調整制度は不可欠であり、そのために中央政府は一定の税収入を留保しておくかねばならない。今日の分権化においては、地方の税源の拡充と財政調整をどう調和させていくか、また分権化にふさわしい財政調整のあり方は何かという問題が提起されているのである。

それとともに、国庫補助金の交付、地方債の起債許可制という手段で地方の行財政が国により統制されてきた現状をいかにあらためるかということも当然の課題となる。国庫支出金は整理・合理化というよりも、実施すべき事務とそれにかかわる権限ないし責任の所在を国と地方との間で明確にした上で原則廃止か根本的な再編が必要であろうし、地方債の許可制も、その存在理由が問い直されねばならない。また、わが国の

財政調整制度である地方交付税交付金制度も大きな問題を抱えており、国の政策にかなうようにこれまで補助金の交付、地方債の許可と一体となって運用されてきたといえる。したがって、これらを別々に切り離して考えるのではなく、三者の関係も十分注意して、今後の方向を検討していかなければならないであろう。

以上のように、本稿は、分権化にふさわしい地方財政のあり方、国と地方の財政関係を探ることを課題とする。そのさい、視点をできるだけ理論的なところにおいて、課題に迫ってみたい。それを試みるなかで示されるいくつかの具体的な案は、今のところ試論としての性格を持つものである。

また、分権化を推し進める上で、地方団体ごとに独自の行政が求められるが、地域の住民の要望にかなった効率的な行政を展開するためには、地方団体の側での予算改革も重要なこととなろう。最後に、そのことについても触れてみたい。

1. 地方財政の現況

最近の地方財政の姿を国の財政と比較することによってとらえると(1994年度決算)、大略次のようになっている⁽³⁾。地方の歳出純計額は92.7兆円で、国の歳出純計額48.7兆円よりも大きく、全体の65.5%を占めている。地方政府は、行政のあらゆる分野で大きな財政支出をしている。しかし、他方で租税収入をみると、地方税32.5兆円、国税54.0兆円となり、地方税収入は全租税収入のうち37.6%を占めるにすぎない。国と地方との間での支出面での比率と租税収入面での比率は大きく乖離している。これらの比率については年度により多少の変動があるものの、支出比率と税収比率の大きな乖離が、戦後一貫してみられるわが国地方財政の大きな特徴である。国よりも少ない租税収入しか得ていない地方

政府をして、国よりもより大きな支出を可能ならしめているものは、国から地方への巨額の財政資金の移転と地方債の発行である。財政資金の移転は、補助金の支払いという形を取り、それには使途が定められた条件付き補助金という形態と使途が定められていない一般目的補助金という形態とがあるが、わが国の場合、国庫支出金が前者にあたり、地方交付税交付金が後者にあたる。地方債の多くも、国の管理する財政投融资資金で引き受けられる。ちなみに、地方税に地方交付税と地方譲与税を加算すると、地方に再分配された税を含めた一般財源は、全租税収入の53.7%となる。

次に、地方の歳入にしめる地方税、地方交付税交付金、国庫支出金、地方債の割合をみてみよう。地方の歳入総額に占める地方税の構成比は、33.9%(都道府県30.1%，市町村34.0%)で、1988年度の44.3%をピークにここ6年間連続して低下している。もちろんこの構成比は全国平均であって、この平均より構成比の低い地方団体は、全体の8割を占めている。このことは、地方税収入がある一部の地方団体に大きく偏って集中していることを示している。

道府県税は13.6兆円で、そのうち事業税32.7%，道府県民税32.6%，自動車税11.2%の三税で76.5%を占め、市町村税18.9兆円のうち、市町村民税44.9%，固定資産税42.2%の二税で87.1%を占めている。

地方交付税は15.5兆円で、地方の歳入総額に対する構成比は16.2%(都道府県16.0%，市町村14.6%)となっている。この構成比は、1989年度の18.0%からみるとやや低下傾向にあり、上述のように地方税構成比の大幅な低下もあって、一般財源(地方税と地方交付税・地方譲与税の合計であるが、地方譲与税の割合は大きい)が歳入総額に占める比率も1989年度62.7%から1994年度では52.1%(都道府県47.8%，市町村53.0%)まで低下している。なお、不交付団体は47都道府県で東京都のみであり、3,234市町村のうちでは157団体にすぎない。また、地方

団体のうち地方交付税が地方税を上回っている団体は約7割に達している。

国庫支出金 13.8 兆円が、地方の歳入総額に占める割合は 14.4%である(都道府県 18.4%，市町村 8.6%)。国庫支出金の内訳をみると、都道府県に対する国庫支出金のうち、普通建設事業費支出金が 46.2%，義務教育費支出金が 30.3%を占め、市町村に対するものについては、普通建設事業費支出金 35.9%，生活保護費負担金 20.6%となっている。

地方債は 14.2 兆円発行され、歳入総額に占める割合(地方債依存度)は 14.9%(都道府県 14.4%，市町村 14.1%)であり、この地方債依存度は 1990 年度(7.8%)以降 5 年連続して上昇している。その総額の 42.0%を一般単独事業債が占めている。近年、地方の単独事業が大きく進展しているのに伴い、地方債依存度が上昇してきているといつてよい。

なお、参考までに三重県と県下の市の財政のあらましを示しておく。

三重県と県下の市の財政

単位：百万円

	三重県		四日市市	津市	尾鷲市
歳入	760.759	歳入	98.884	48.307	10.454
地方税	[26.4]	地方税	[49.2]	[49.8]	[30.1]
事業税	(29.0)	市民税	(42.2)	(50.6)	(38.0)
県民税	(28.7)	固定資産税	(48.0)	(38.3)	(50.1)
自動車税	(13.4)				
地方交付税	[19.9]	地方交付税	[0.9]	[2.1]	[29.5]
国庫支出金	[19.8]	国庫支出金	[9.3]	[12.0]	[8.8]
地方債	[13.8]	地方債	[13.1]	[9.7]	[7.6]
歳出	740.367	歳出	96.989	46.424	10.313
公債費	[6.4]	公債費	[8.1]	[11.6]	[10.1]

[] は歳入及び歳出に対する構成比、() は地方税に対する構成比
 (注) 三重県財政課調べによる。三重県下の各市は1994年度の決算であるが、三重県の場合は1995年度の決算である。

2. 地方税

(1) 地方税の原則

地方税も税である限り、税一般に要求される原則によらねばならないが、地方税にはさらにつけ加えられるべきどのような原則があるであろうか。とくに重視されるものとして、次のような原則があげられてきた⁽⁴⁾。

① 税収の安定性

地方政府の行政は住民の日常生活と深く結びついており、税収入が少なくなったという理由で地方政府が行う基本的な事務・事業への支出を減らすわけにはいかない。したがって、地方税としては税収入が景気に大きく左右されない税が望ましい。

財政の役割として、通常、資源配分の調整(公共財の提供)、富と所得の再分配、景気の安定と成長の実現の三つがあげられるが、このうち、地方財政の役割として景気安定化の意義は小さい。それゆえ、地方税にはビルトイン・スタビライザーの機能は期待されず、あくまでも財源確保の手段としての機能が重要視されねばならない。これは、地方公共財の提供を主たる任務とする地方財政の役割からの当然の帰結である。

② 税源の普遍性

地方税は、いずれの地域においても税源が存在し税収入が期待されるものでなければならない。

この原則は、一つあるはいくつかの特定の税源にしか地方政府は課税できないと規定される場合には、かなりの妥当性を持つものである。反面、もし地方政府に独自の税源を選択する自由が広範囲に認められる場合には、税源の普遍性は原則としての意味をそれほど持たなくなるともいえる。

しかし、以下でも述べるように、地方政府の基幹税が地方ごとに異な

ると、それによって経済活動が歪められる恐れが大きい。この点から、地方が課する税源について、基幹的なものに対しては全国的な統一があった方がよいと判断されるならば、税源の普遍性は税源の選択にあたって重要な原則となる。

③ 税源の定着性・地域性

課税対象は地域的に定着しているべきであって、地方政府が税を課するとき、人々の生活や経済活動に及ぼす課税の影響が当該地方政府の行政区域内に収まり、外部に波及することがあってはならない。

この原則からすると、税の負担者がもっぱら地域外の人々であるような税を地方政府は課すべきではなく、また各地方政府が異なる税率を課しても、税負担の相違により課税対象が他の地域へ移動することがないような税が地方税として望ましいということになる。このことは、地域が孤立して存在しているのではなく、人々や企業の地域的移動が比較的容易に行われる今日においては、特に重視されねばならない。

そして、注意しなければならないのは、この原則が地方政府の自主的な課税をある程度制約するという意味を持つことである。ある地方政府が住民の所得に課税し、しかもその税率はかなりの累進度を持ったものであるとしよう。また、近隣の地方政府は所得に課税しないか、課税するにしても税率は比例的あるいは軽度な累進度を持ったものであるとしよう。こうした状況では、所得に強度の累進課税をする地方政府は、所得課税から大きな税収入を期待することはできないであろう。累進度を高めることにより、かえって所得からの税収入は減るということも起こりうるであろう。というのは、限界累進税率が高い地方政府の行政区域からの高額所得者の転出が予想されるからである。

このことは、また、ある地方政府が課税を通じて独自の所得再分配政策を行うことはできないということも示している。すなわち、累進課税と貧困者への現金給付を中心とする所得再分配政策は、中央政府の財政

の役割であり、全国統一的行われねばならない。もちろん、そうだからといって、地方政府は所得に課税できないというわけではない。ただ、その場合には、各地方政府に課税標準や税率について自由な決定が委ねられるのではなく、課税方法につきある程度の全国的な統一が要請されねばならないであろう。

④ 応益性の加味

古くから、国税は応能原則により、地方税は応益原則によるべきであると説かれてきた。上で述べたように再分配政策はそもそも中央政府（国）の財政の役割であり、応能原則を地方税に持ち込むべきではなく、地方の行政活動からの便益はそれがだれにどれだけ帰属するかを比較的容易に認識することができるので、便益の帰属を基準にして行政活動の費用の負担を各住民に求めるべきであるというのがその理由である。

しかしながら、地方政府の行うすべての行政活動からの便益の帰属が認識できるわけではなく、また費用を応益説による負担でまかなうことが適切ではない行政活動も存在する。再分配政策についてみると、それは中央政府の役割である。しかし、中央政府の役割は再分配政策の根幹部分についていえることであって、この部分については中央政府が決定するとしても、各地方政府は各地方の事情に応じてきめ細かい福祉行政を行うことも必要であろう。これに関して、地方政府と福祉行政についての分権推進委員会の考えは、示唆に富むものである。分権推進委員会は生活保護関係事務に関して、「生活保護の決定・実施に関わる事務は、現金給付等の生活困窮者の扶助に関わるものであり、生存に関わるナショナル・ミニマムを確保し、全国一律に公平・平等に実施する必要があるため、法定受託事務とする。生活保護に関する事務のうち、被保護者の自立助長のための相談・助言等の援助事務については、地方公共団体が個々のニーズに即して柔軟に対応できるよう自治事務とすることにし、その旨を法令等で明確にする」と勧告している⁶⁾。すなわち、福祉行

政といえども地方政府が担うべきものはあるのであって、こうした行政の費用が応益説による費用でまかなわれるべきでないことは明白である。福祉を含めて多様な行政活動を行わねばならない地方政府にとって、収入源として重要な地方税も応能原則は無視し得ないと思える。

ただし、地方政府の公共サービスからの利益の帰属がかなり明確で、それを表す客観的な指標が得られる場合には、応能原則に著しく抵触しない限り、その指標に応じて課税し、応益原則による負担を求めることがあってもよいであろう⁽⁶⁾。

応益原則による課税にあっては、各地方政府は独自に課税対象、課税標準、税率を決めることができるので、課税自主権は尊重されるべきであるといえよう。

⑤ 負担の分任性

地方税の負担は、地域住民によって広く分担されるべきであるとされる。地域住民はすべての人がその地域の地方政府の行政活動からなにがしかの便益を得ているはずであるし、すべての住民が税によって地方政府の行政活動の費用を分かち合うことによって自治意識が育成されるということが、この原則の根拠としてよく取りあげられる。

しかし、地方税でも税一般に適用される原則もまた重要であり、税負担の公平を考えると、この原則を大幅に適用することはできない⁽⁷⁾。

なお、この点については、サッチャー首相指導のもとに行われたイギリス地方税改革の失敗が、特に教訓的である。イギリスでは土地や家屋に対する税であるレイトが古くから地方税とされ、多くの地方で小規模住宅については免税措置がとられるようになっていたが、サッチャー政権は人々が受ける地方サービスと地方税負担にある程度の関係を持たせ、人々の地方政府に対する過大な要求を抑えるために、地方税の改革をおこなった。それが、レイトにかわるコミュニティー・チャージの導入であった。しかし、コミュニティー・チャージは人頭税という形態を

とったため、負担の分任性にはかなうものの、能力に応じた税負担ということからみると問題ありとされて人々に支持されず、サッチャー首相退陣後のメジャー政権は結局その廃止に追いこまれ、地方税として定着するには至らなかった。この事例は、地方税であっても、応能原則を無視し得ないということを示すものであろう⁽⁸⁾。

以上の検討から、地方税としては、税収入の安定的確保が期待できるもの、税率の相違によって課税対象の移動を引き起こさないものが望ましく、後者の可能性があるものについては、課税の方法についてある程度の全国的な統一が必要とされることなどが結論されよう。

(2) 国と地方の税源重複と課税自主権

地方自治の趣旨からすれば、各地方政府は財政需要に応じるために、独自の判断で各種の税を地方税として課してもよいということになる。しかし、上述したように、自主的に課税しうるとしても、人々や企業の地域的移動可能性を考慮すると地方政府が有効に課税することができ、地方政府にとってふさわしい税は限られてくる。そのとき、各級レベルの政府ごとに、相異なる適当な税が存在するともいえる。

この考えは、いわゆる税源分離の原則に通じるものでもある。この原則は、あるレベルの政府は他のレベルの政府によって蚕食されない独自の税源をもつべきであるということから唱えられ、その意味でこの原則は、各級レベルの政府の財政上の自主性を収入面から保障するものであるといえる。

しかし、財政需要がそれ程大きくないときには税源分離の考えも妥当しようが、今日のように各級政府とも大きな財政需要に直面し多額の税収入をあげねばならないときには、厳密な税源分離は不可能であろう。地方政府は、地方にふさわしい税からの収入のみでは、その活動に要する経費をまかなえないとき、中央政府が課している税を地方税として採

用せざるを得なくなる。地域的制約をまぬがれている中央政府の課す税が収入や公平などの点からみて優れているならば、それを地方政府も地方税として採用しようという誘因は大きいであろう⁹⁾。

ただし、地方政府が中央政府にふさわしい税を採用するとき、課税標準や税率また徴収方法について大きな制約が課されるだろう。今日のように人々が容易に地域を移動し得るような状況では、ますます全国統一的な課税という要請が強くなるであろう。この場合、地方政府の課税自主権は大幅に制限される。

他方で、地域の地理的・経済的独自性が他の地域にはみられない有利さを人々や企業に与えている場合には、その有利さを客観的に示すものを課税標準とする税は、人々や企業の地域的な移動を誘発しないであろうから、その地域の地方政府によって自主的に課税されてもよいであろう。また、そもそも地方にとってふさわしいと考えられてきた税については、課税の仕方は各地方政府の裁量に委ねるべきである。したがって、各地方政府には課税自主権をできるだけ大幅に認めることも必要であり、その余地はかなりあると思える。その意味では、地方税法によって規定されているほぼ全国画一的なわが国の地方税制は見直されるべきである。具体的には、まず第一に地方税法に規定されている地方税の標準税率、制限税率等のあり方、第二に法定外普通税の許可制のあり方が再検討されてよい。

(3) 税源配分の基準

今日わが国でみられる国と地方の間での事務配分比率と税源配分比率の大きな乖離は、地方自治の観点からは問題であり、地方の側での自主財源確保の要求を正当化するものである。ただし、税源配分比率を事務配分比率に等しくすることはできない。自主財源の確保のために税源配分比率を地方の側に有利なように引き上げると、財政力の地方政府間格

差を拡大するからである。このように、自主財源の確保と財政力の地方
政府間格差の是正がトレード・オフの関係にあるとすれば、どこで両者
の調和点を見いだすかが問われねばならない。また、この問題は、国と
地方の財政調整制度をどうするかという問題と不可分である。財政力の
弱い地方政府は、自主財源の確保よりも、財政調整制度を通じる一般財
源の確保の方を選ぶであろう。

この問題は、今日の地方自治、地方分権を考える上で決定的に重要な
論点であり、財政調整のあり方をめぐる議論との関係で検討されねばな
らない。

(4) 地方税の改革に向けて

次に、地方税の主要な三つの税を取り上げ、改革の方向を考えてみた
い。ただし、以下述べることは具体的な提案というよりも、検討すべき
問題点を提起したというにとどまる。

① 住民税

地方政府が行政活動の費用をまかなうために人税として住民に税を課
すとき、負担の分任、受益に応じた負担配分の考え方を徹底して適用す
ることは望ましくないし、そうできない場合もある。そうすると、地方
政府の住民に対する課税も基本的には応能原則によるべきであり、その
さい税支払い能力の尺度を所得に求め、所得に累進課税するという課税
のあり方が地方税としても適切であると一応はいえよう⁽¹⁰⁾。すなわち、
地方税を地方段階だけにかぎって検討すると、地方政府が人税を課すな
らば、それは累進所得税の形態がよいということである。

しかしながら、累進所得税は中央政府にとってふさわしい税であり、
わが国でも国の基幹税である。このとき、地方政府も所得に課税すると、
地方政府・中央政府ともに同じ税源に税を課すということになる。この
ような場合には、地方政府が課す所得税が中央政府の所得税とまったく

同じ性格を持つ必要はないであろう。地方所得税には所得再分配機能を強く期待しなくともよいからである。人頭税のような定額税は応能原則にかなうものではないが、そうかといって、中央政府の所得税と同じ累進度を持たなければならないというわけでもない。所得再分配機能は主として中央政府の所得課税が担えばよい。

このような理由から、地方政府は比例所得税を採用し、超過累進課税部分を中央政府の所得税に割り当てるとすることも十分考えられることである⁽¹¹⁾。地方所得税の強化という方向での地方比例所得税は、地方税収入の安定性と地域的普遍性にも、幾分かは役立つに違いない。累進課税だと所得の変動以上に税収入が変動し、また経済力の地域的格差が税収入の面での一層の格差を生み出すが、比例所得税はこうしたことを緩和するからである⁽¹²⁾。

さらに、このように所得税の課税形態を中央政府と地方政府とで大きく区別することは、地方所得税を地方固有の税として性格づけることにも役立つ。ただし、これまで述べてきたように、その税率は全国的にある程度統一される必要がある。

なお、所得課税といっても、個人所得課税と法人所得課税とがある。税収入の安定性と普遍性からいえば、法人所得課税を国税とし、個人所得課税を地方税とするという考えも成り立つであろうが、法人税の性格、その課税根拠等がかなり不明確であることを考えると、問題の焦点は、やはり個人所得課税を国と地方でいかに分け合うかということになる。

法人に対する課税は、応益原則からみて一定の根拠があるけれども、その場合には所得を課税標準にすることには問題がある。このことについては、次の事業税のところでふれよう。

② 事業税

現在、事業税は都道府県の税収の約三分の一を占め、しかもその大部

分は法人事業税からのものである。また、電気供給事業等では収入金額を課税標準としているが、収入金額課税からの納税額は法人事業税収入のうちわずかであり、法人事業税収入の多くは所得金額課税から得られている。こうした現行の事業税は、課税根拠からみて問題であり、また、収入の普遍性と安定性を欠いたものとなっているという批判が根強く存在している。

事業税は事業を営む者が、地方政府の行政活動から利益を得ている点に注目し、いわば応分の負担を事業者に求めるものであるというのが、広く認められた見解である。これによると、たとえ赤字法人といえども事業を行っている限り、地方の行政から利益を得ているはずであるから、事業税を負担すべきであるが、所得が事業税の課税標準であると、赤字法人は事業税を支払うことはない。また、法人の所得つまり法人利潤は、きわめて景気感応的である。これらの問題は、現行の事業税が法人税に非常に類似していることの結果である。

そこで、従来から、事業税の改革として、外形標準課税が議論されてきた。そのさい、事業税は事業を行うものが地方団体の公共サービスから受ける利益に応じて支払う税であるということから、課税標準としては付加価値が望ましく、その付加価値は加算法により算定される所得税付加価値がよいという見解が有力である⁽¹³⁾。

このような見解では、所得型付加価値税としての事業税はあくまでも企業課税の一形態であると思われるようである。しかし、所得型といえども付加価値税である限り、消費型付加価値税である国税の消費税と同様、その負担は消費者に転嫁することが容易に予想される。そうすると、事業税と消費税の間に区別がつかなくなるという問題が生じよう。これが、国税として消費税がすでに存在している現在での、事業税外形標準課税化の最大の問題であろう。

さらに、実際には、現行の事業税に加えて、国税として創設された消

費税の20%は消費譲与税とされ、また1997年4月からは消費譲与税のかわりに地方消費税が設けられることになった。もし事業税を付加価値にもとづく外形標準課税にするとすれば、この地方消費税との関係をどうするか問われるであろう。

こうした状況をふまえると、現行の事業税を消費税の国と地方の共同税化へと解消していくということは考えられる方向である。しかし、この消費税共同税化は、地方の自主財源確保という見地からは、問題がないわけではない。現在、事業税の超過課税を実施している地方団体がいくつもあるが、消費税の共同税化ではそれは不可能となる。

そこで、転嫁は十分予想されるものの、国税の消費税とは、課税根拠も課税標準も異なるということから、都道府県は所得型付加価値税を事業税として課すということ、つまり2種類の付加価値税の併存を認めることが可能かどうか十分検討してみる必要があるだろう。そうした上で、もし併存が可能でなければ、次善の策として消費税共同税化の方向はやむを得ないと判断しなければならないであろう。その方が現行の事業税よりも地方税として普遍性と安定性に優れていると思われるからである。

③ 固定資産税

固定資産税は市町村にとって有力な財源であり、地方税の原則からみて市町村にふさわしい税といえよう。固定資産税は収益税と財産税のうちいずれであるかという問題があるものの、一般には応益課税の原則にかなうものと理解されている。

所有している土地や家屋の価値は、その地域での教育、消防、道路、ごみ処理などの行政が充実し、人々の生活条件が向上するにつれて、上昇する傾向にある。それゆえ、これらの土地や家屋の価値を課税標準とする税は、地方サービスの対価の徴収に相当するとも考えられるからである。

そして、それはなによりも課税対象が地域に定着しているので、地方

団体が公共サービスとの関係でかなり自由に課税することのできる税である。また、土地や家屋の価値は地方団体の行政からの受益を反映するとしても、用途により受益に差があるならば、差別課税をしてもよいであろう。

ただし、地価や家屋の価値は、その地域の地方サービスの水準によってのみ決定されるものではなく、他の多様な要因の複合した作用によって決まってくるものである。そうであるならば、固定資産税の課税標準として、土地や家屋の価値よりも、土地や家屋の収益力そのもの、つまり地代や家賃の方が優れているという考えも十分検討に値するであろう⁽¹⁴⁾。

また、他の主要な地方税については地方の課税自主権はある程度制約されざるを得ないが、固定資産税については、そもそも地方団体にとってふさわしい税である以上、地方にかなり大幅な課税自主権が認められるべきであると思われる。その意味で、固定資産の評価について国から基準が示され、制限税率が規定されているという現行の方式は改められるべきであろう。

3. 地方債

(1) 地方債の意義

地方債の発行は、課税とならんで地方政府の重要な資金調達手段である。もちろん、地方債収入は地方政府にとって真の収入ではなく、あくまでも租税収入（ないしは一般財源）の前取りであり、地方政府は地方債の発行に対し後年地方債元利払いのために公債費という負担を負わねばならない。現在、わが国の地方団体の収入にしめる公債費の比率は以前と比べて高い水準にあり、地方財政を圧迫する一つの要因となっている。しかし、地方政府は地方債の発行を極力回避すべきであろうか。

経常的な収入不足のために、どうしても地方債を発行せざるを得ないという状況が長く続くことは、問題であることはいうまでもないが、地方債の発行は、負担を異時点間に配分する手段でもあることを考えると、地方債の活用に積極的な根拠もあるというべきである。

たとえば、地方政府が道路を整備するとか体育館を建設するとしよう。このような事業からの便益がその費用よりも大きいならば、事業は住民にとって望ましい。ただ、この便益は将来に及ぶものであるから、その割引現在価値が投資費用と比較されねばならない。この基準からみて効率のと判断される投資事業の費用は、投資時に存在する住民の負担でまかなわれるべきであろうか。投資費用を課税でまかなうならば、そうならざるを得ない。税負担をした住民がその地域にとどまり続け、投資事業から便益を享受し続けるなら、それで特に問題はないといえるが、人々の地域的移動の激しい現代では、税負担をした住民が便益を十分受けることなく他の地域に転出したり、将来この地域に他の地域から転入してくる人はこの事業の費用を負担することなく便益だけを受取るという事態が予想される。このとき、そのような費用負担のあり方は、現在の住民と将来の住民との間での負担の公平という観点からみて、問題であろう。

もし投資事業の費用が地方債の発行でまかなわれ、その投資事業から便益が及ぶ期間にわたって元利均等償還のための課税がなされれば、住民は便益を受け取る期間の長さに応じて投資事業の費用を負担することになり、現在の住民と将来の住民との間の負担の公平が確保される。これが、地方債の積極的活用である⁽¹⁵⁾。

もちろん、地方債の発行でまかなわれるからといっても、投資事業からの便益の割引現在価値が投資費用よりも小さい場合には、その事業の実施が認められてよいわけではない。その意味で、地方債の発行によれば住民には負担が直ちに生じることはないという理由から、投資事業が

安易に実施されてはならず、効率的な事業計画の策定がなりよりも必要である。この点は、最後に取り上げる地方政府の予算改革に関連するものである。

他方で、投資事業からの便益が費用を大きく上回るならば、地方政府は経常的収入で一時に費用を調達できないからといって、それを断念すべきではなく、地方債の発行によって投資事業を実施するのが望ましいということも注意しておく必要がある。

(2) 地方債の許可制

投資事業以外の経常的な事業に関しては、地方政府はその費用を地方税等の経常的な収入でまかなわねばならない。経常的な事業は、便益が将来に及ぶものではなく、これを地方債でまかなうと、将来転出する可能性のある現在の住民は負担をまぬがれながらこの事業から便益を受けることができ、将来転入してくる人はこの事業から便益を受けることなく費用だけを負担することになり、その間に不公平な負担が生じるからである。

それゆえ、もし地方政府は安易に地方債発行に頼るという傾向にあるとするなら、地方債発行が認められる事業を限定するなど、中央政府がある程度の起債統制を行うということはあってよいであろう⁽¹⁶⁾。

しかし、わが国では地方債許可制度のもと、国は毎年地方債計画に基づいて地方債許可方針を策定し、それにそって地方の個別具体的な事業につきどの程度の起債を認めるかを事細かに決める権限をもっている。この権限により、国は国庫補助事業の地方負担分をまかなう地方債の発行を優先的に許可したり、地方の単独事業でも地方債の許可を通じて国からみて優先順位の高い事業を政策的に誘導している。財政力の乏しい地方団体にとって、起債が認められる単独事業は魅力であろう。けれども、このことは地方団体の自主的な行財政運営にとっては問題であり、

起債能力のある地方では、起債自由化への要求が強い。

これまでの地方債許可制のあり方は、地方分権を進める上で再検討を必要とするだろう。上述したように中央政府が地方債の発行にある程度の統制を加えるということには一定の根拠があるといえるが、原則として不適債事業への起債をチェックするにとどめ、地方債の許可制のもと国の政策判断を地方の事業に反映させるのではなく、各事業ごとの起債充当率などは地方の判断に委ねるべきであると思われる。

現在、地方債の多くは財政投融资資金によって引き受けられており、市場公募債を発行できるのは財政力の強い地方団体に限られている。この点をふまえると、多くの地方団体が必要に応じて起債できるように、安定的な資金を地方債の引き受けのために提供することのできる公的な金融機関の設置が望まれる。

4. 財政調整制度：地方交付税交付金

(1) 財政調整制度と一般目的補助金

まずはじめに、政府間財政調整制度の必要性を二つの観点から考察し、わが国の地方交付税交付金の基本的な性格を明らかにしよう。

① 人々の公平な取り扱い

各地方政府間に財政力格差が存在する場合、たとえば所得が同じ人であっても、居住する地域が異なれば、財政的に等しく取り扱われないという事態が生じる。各地方政府は同率の比例所得税を住民に課し、住民は一律に地方政府の公共サービスを享受するものとする、貧困な人々が多い地域に居住する富裕な人は、富裕な人々の多い地域での同等の人（同じ所得を持つ人）と比べて、地方税に関し同じ負担をしても、より貧しい水準で地方公共サービスを受けることになる。住民の税負担額と地方公共サービスから得る便益の差を財政余剰という概念でとらえる

と、貧困な地域に居住する人々の財政余剰は、富裕な地域に居住する同等の人々の財政余剰よりも大きくなる。

そこで、同等な人々の財政余剰を各地域間で均等化して水平的公平を達成し、同じ所得の人は、どの地域に居住しても同じ水準の地方公共サービスを受けることができるようにするために、財政力の弱い地方政府に補助金を与えるということが考えられる。この場合、補助金の使途を制限する必要はない。また、公共サービスの供給費用に地域的な差がなく、公共サービスからの各人の受益は供給費用を地域の人口で除した額で測られるとすると、一人あたりの財政支出がすべての地域で均等化するよう補助金を地方政府に与えればよいということになる。この考えからすると、均等化をはかる財政支出の水準はどのようなものであってもよい。このような補助金は純粋に水平的公平確保のためのものであり、政府間財政調整の問題を個人間の公平の次元からとらえたものといえよう⁽¹⁷⁾。

② ナショナル・ミニマム確保のための財源保障

地方政府は、教育、土木、福祉、保健衛生など住民の日常生活に密着した仕事を担っており、その仕事の遂行においてそれぞれの地域的特殊性が考慮されるにしても、今日の福祉国家にあっては、基本的な行政の必要最低限の水準は、どの地方政府でも確保されねばならないという要請が強く働いている。いわゆるナショナル・ミニマムの確保である。他方で、国民経済の発展は地域間に経済活動の格差を生みだし、税源の偏在をもたらしてきた。このことは、わが国でも現在の経済活動東京一極集中にみられるように、かなり深刻な事態となっている。

こうした状況においては、地方政府のなかには、必要な収入をすべて地方税によって調達できない政府が存在し、このような財政力の貧弱な地方政府には、基本的な行政の必要最低限の水準を可能ならしめるために、中央政府からの財政援助がどうしても必要とならざるを得ない。

この種の財政援助は、地方政府が普遍的に供給すべき各種の地方公共サービスのある最低限供給水準を、どの地方政府でも一定の課税努力のもとで実現することを可能にする補助金という形態をとる。もちろん、一定の課税努力で多くの税収入を上げることのできる地方政府は、補助金を交付されないか、交付されてもその額は小さい。したがって、このような補助金も財政調整機能を持つことは明らかである。しかし、このような補助金にあっては、たんなる財政調整よりも、地方公共サービスのナショナル・ミニマム確保のための財源保障という機能が重視されることになる。

この場合には、普遍的に供給されるべき地方公共サービスとは何か、その最低限供給水準をどう定めるのか、一定の課税努力をどこに設定するのかといった問題が存在し、また、これらの決定も含めて補助金交付の仕組み、補助金総額などをどう決めていくか、そのための意思決定過程をどのようなものとするかということも問題となろう。

財政援助のための補助金は、地方政府の事業全般に及び用途を特定化できないので一般目的補助金となる。わが国では、一般目的補助金による財政援助として、本来地方政府に帰属すべき財源の一部を中央政府が留保し、それを、地方政府の財政需要と財政収入の差（＝基準財政需要額－基準財政収入額）に応じて、各地方政府に配分するという方式がとられるに至った。これが、今日の地方交付税交付金制度である。

このように、わが国の地方交付税交付金は、財源保障機能を強く持った一般目的補助金である。しかし、一般目的補助金は用途が特定化されていないというものの、地方政府が行う事業にかかわる中央政府の権限や用途が特定された補助金などによって、地方の事業ごとに中央政府による細かな統制や誘導があるならば、それは一般目的補助金の一般財源という性格を弱めるものである。こうした問題とともに、わが国のように大多数の地方政府が中央政府からの財源保障に支えられて仕事を行っ

ているという事態は、地方分権・地方自治の観点からみてどのような問題をはらんでいるのか検討しなければならない。

(2) 地方交付税交付金の問題点

① 財源保障の不安定性

地方交付税の総額は、特定の国税収入の一定割合—現在は、所得税・法人税・酒税の32%、消費税（消費譲与税を除く）の24%、国のたばこ消費税の25%—にリンクしているので、景気に応じて不安定性を示し、地方交付税が財源保障という機能を十分果たせない場合が生じる。1970年代後半からしばしば巨額の交付税不足額が生じたが、それに対する措置は、特定の国税収入から交付税特別会計への繰り入れ比率である交付税率を引き上げることなく、交付税特別会計の借り入れと地方団体に地方債の増発を認めることであった。これは、地方団体に借金を強要することだともいえる。

② 国による地方財政の統制・誘導の補完

国は、基準財政需要額の算定を通じて、国の政策を地方財政に反映させることができる。それをよくあらわすものが、投資態容補正に分類される事業費補正である。地方交付税では地方の実際の支出とは関係なく基準財政需要額を算定するというのが原則であるが、この事業費補正によって、ある地方団体が特定の期間に公共事業を集中的に行うとき、公共事業の地方負担額の実績が当該地方団体の基準財政需要額に算入される。これにより、地方の公共事業が促進されてきた。

もちろん、交付税交付金は使途が制限されていない一般財源である。しかし、地方はこの一般財源で、まず国から実施が義務づけられている事業の地方負担分をまかなわねばならない。また、国が個別補助金で誘導しようとする事業の地方負担分も、一般財源でまかなわれる。こうして、地方交付税は国庫支出金（個別補助金）と間接的ではあれ、一体と

なって運用されている。さらに事業費補正を通じて地方の特定の事業と結びつき、国の地方債許可制による地方の事業の誘導を補完する役割を果たしている。

近年補助事業の補助率引き下げもあって、地方の単独事業が増加しているが、起債でまかなわれた資金については、元利払いの一部を地方交付税交付金で手当するという措置がとられている。このような措置は、地方交付税の本来の趣旨からみると疑問がないわけではない。この問題については、このあとやや詳しくふれることにする。

③ 税源の国への集中と財源保障の地域間格差

また、地方団体のうち財政力が強いはずの地方団体の多くが交付団体となっている。たとえば、1994年度の人口一人あたりの地方税、交付税交付金、一般財源について大阪府を三重県、鳥取県と比較してみると、次のような結果が得られる。

平成6年度 人口一人あたりの額
(単位：千円)

	地方税	交付税	一般財源
大阪府	126	4	137
三重県	110	82	200
鳥取県	86	220	314

人口が少ないと公共サービスの費用が割高になるという事情もあって鳥取県の一人あたり一般財源はかなり大きいのが、それにしても大阪府の一人あたり一般財源がその半分にも満たないということは、交付税の配分において都市の財政需要がそれほど考慮されていないということを示している。もし国から地方へ税源の委譲がなされれば、大阪府は交付団体にならず、みずからの税収入で都市需要をまかなえるであろう。

(3) 地方単独事業と地方債・地方交付税交付金

普通建設事業費のうち単独事業費、補助事業費の構成比は、1980年度では単独事業費36.5%、補助事業費60.0%であったが、1988年度には単独事業費の方が補助事業費を上回り、1994年度では、単独事業費58.1%、補助事業費38.1%となった。これは、国の歳出抑制に伴って補助事業費の伸び率が低下し、他方で地方の単独事業費が大幅に増大したことによる。都道府県レベルでは、1981年度では単独事業費は補助事業費の半分であったが、近年は同程度の規模になっている。市町村レベルでは、1981年度では単独事業費は補助事業費をやや下回っていたが、1982年度には単独事業費の方が上回り、1994年度では補助事業費の2.4倍となり、普通建設事業費に占める単独事業費の割合はほぼ7割に達している。

地方団体の困難な財政状況のなかで、地方単独事業が増大していったのは、国が地方の単独事業を促進するために、地方債と地方交付税を積極的に活用したからである。地方債による誘導は、単独事業費の財源構成比で地方債の占める割合が1989年度では21.4%であったものが、その後上昇し、1994年度では43.8%になっていることから明らかである。

さらに注目すべきは、地方交付税の役割である。たとえば地方の単独事業であるふるさとづくり事業では、地方債の起債が対象事業費の75%認められるほか、15%については基準財政需要額に算入する交付税措置があり（当該年度での事業費補正—1996年度には地方債に振り替えられている）、さらに地方債の元利償還費につき財政力に応じてその30-55%を基準財政需要額に算入するという措置（後年度事業費補正）が講ぜられている⁽¹⁸⁾。

このような措置は、地方交付税のあり方からいえば問題であろう。どの地方団体も基本的な公共事業は起債でまかなうことができるように、元利償還費を交付税交付金の基準財政需要に算入するということは不当

とはいえ、本来的にはそうあるべきである。しかし、地方団体が起債により特定の公共事業を実際に行うかどうかによって、当該地方団体の基準財政需要額が変わるということであれば、それは問題である。上述のような交付税措置はまさにこの問題を含んでおり、この措置により地方交付税が特定の事業に事実上関連付けられ、その事業を促進する手段となっているといわざるを得ない。これは交付税の補助金化といってもよく、基準財政需要額を算定するさい地方の実情を考慮するものとはいえ、基本的には地方交付税の本来の趣旨に反するであろう。

地方団体が地域の事情に応じて独自に事業を展開できるということは望ましいことには違いなく、それが可能となるように財政的環境を整えるということも必要であるが、地方債の許可制のもと各事業ごとに地方債の発行に差を設け、しかも特定の事業については実際の元利償還費の一部を基準財政需要額に直接反映させるように交付税の仕組みを利用することは、地方債による誘導を交付税が補完しているともいえ、大きな問題を抱えているといわざるを得ない。

単独事業が国から誘導されるのではなく地方団体独自の判断でなされるためには、まず第一に地方債の許可制をなくし、第二に地方交付税の仕組みを次に述べるようなより簡単な方式に改めるべきであろう。

(4) 交付税交付金改革の方向

今日、わが国の地方団体の大多数は交付団体である。これは、国と地方との税源配分が著しく国に偏っているからである。多くの団体が交付団体ということは、国からすれば、地方公共サービスのナショナル・ミニマムを確保する効率的な方法であろう。しかし、地方の側からすれば、地域の特性に応じて独自の事業を展開する余地が財政面で制約されているということでもある。この制約を緩和するためには、何よりもまずは、現在よりも税源を地方により多く配分する必要があるだろう。

もちろん、地方団体は事業をすべて地方の自主財源でまかなうべきであるという古典的地方自治の考え、極端な分権化は、地方の行う事業の大きさと税源の地域的偏在からみて、適切なものとはいえない。自主財源に恵まれない地方はある程度の財源保障を得て、始めて自治が成り立つというのが現代的地方自治の特徴である。

これらのことを考えると、各地方団体が独自の事業を展開できるようにするためには、次のことが必要であると思われる。

第一に、全国的に統一した基準で実施する必要のある事業については、国の責任を明確にし、その費用も全額国の負担とする。この点は、次に述べる国庫支出金のあり方にかかわるものである。第二に、税源をいまよりも多く地方に配分し、平均以上の財政力のある地方団体は、みずからの財源で独自の事業をまかなえるようにする。このような改革をした上で、第三に財政力に恵まれない地方団体には、財政援助を行う。そのさい、現行地方交付税交付金制度のもとでの配分額決定にみられるように、各経費ごとに需要額を積み上げて税収入に不足する額を補填するといった精緻な方式よりも、より簡単な方式が望ましい。より簡単な方式での財政援助の方が、国の介入の余地をなくし、国の政策からの中立性を高めることができるからである。たとえば、人口、面積、地方税収入などを基礎として財政援助の配分額を決定することも考えられよう。また、配分総額の決定は、地方の代表を交えた機関で決定されることが望まれる。

5. 国庫支出金

(1) 個別補助金の根拠

財政調整制度にもとづく一般目的補助金とは異なり、個別補助金は地方政府の行う特定の事業に対し交付され、その事業に対してのみ使途が

限定される。それゆえ、個別補助金は条件付き補助金ともいわれ、わが国の国庫支出金がそれにあたる。

それでは、個別補助金の存在理由は何であろうか。これを経済学に即して考察すると、個別補助金は資源配分の調整のために外部性に対してとられる対策とみなすことができる。より具体的にいうと、地方公共サービスからの便益が他の地域へスピル・オーバーする場合、それが当該地方公共サービスの供給量に与える効果を是正することが個別補助金の役割であるとされる⁽¹⁹⁾。

公共サービスの供給量が、公共サービス供給の限界費用とその公共サービスから人々が受ける限界便益の総和とが等しくなるところで決定されるなら、そのように決定された供給量は最適といえる。しかし、地方政府が公共サービスの供給量を決めるにあたって費用とともに考慮するのは、あくまでもその行政区域内の住民が受ける便益（内部便益）であって、行政区域外の人々が受ける便益（外部便益）、すなわち他地域へスピル・オーバーする便益は考慮の外に置かれるであろう。公共サービスの供給費用はそれを供給する地方政府の行政区域内の住民によって負担されるのであるから、外部便益を考慮に入れず公共サービスの供給量を決定することは、当該地方政府にとっては合理的な判断であろう。けれども、当該地方政府の観点から離れて、社会全体からみると、外部便益を無視して決定される公共サービスの供給量は過小であり、最適とは判断され得ない。

このような場合、そこへと便益がスピル・オーバーする行政区域の地方政府が、公共サービスの供給費用を便益のスピル・オーバーに見合う比率で分担するために、サービスを提供する地方政府に補助金を申し出て、サービスの供給量の引き上げを促すということが考えられる。サービスの供給量の引き上げから、補助金を支払う地方政府も利益を得ることができる。この補助金は、以上の理由により、条件付き補助金の形態

をとる。

また、地方政府の公共サービスからの便益が特定の地域だけではなく全国的にスピル・オーバーするのであれば、中央政府が地方政府に補助金を支出するということになる。これが、中央政府が交付する個別補助金の理論的な根拠である。さらにいうと、全国的にスピル・オーバーする便益の割合が高く、単独では地方政府が供給しようとはしない公共サービスは、中央政府が供給すべき事業と考えられる。

(2) 便益のスピル・オーバー論とわが国の国庫支出金

1948年に制定されたわが国の地方財政法では、国と地方団体の経費の負担区分が明確にされ、地方の事業のうち、当該地方団体の利害のみにかかわるものは全額地方団体の負担でまかなわれ、国と地方団体双方の利害にかかわるものについては、国と地方の共同の負担でまかなわれるべきであるとされたが⁽²⁰⁾、この国費・地方費の負担区分の原則は、便益のスピル・オーバーがないものは地方団体の利害のみにかかわり、便益のスピル・オーバーが全国に及ぶものは国の利害にもかかわると考えれば、上述の便益スピル・オーバー論からも説明できるものである。

しかし、便益のスピル・オーバーによる補助金は全国的に利害関係のある事業をあくまでも間接的に誘導する手段であって、その点で、わが国の国庫支出金のうち、国にも利害関係がある事業・事務の実施を国が法令で地方団体に義務づけ、国も費用の一部を負担するという国庫負担金は、それとはやや性格を異にするといえる⁽²¹⁾。

また、歴史的には、国から義務づけられた事業を行う地方団体の財政上の窮乏に対し、事業の確保のために国庫支出金が本格的に発足したことからも⁽²²⁾、わが国の国庫支出金の大部分は国家的に利害関係のある事業を国が地方に委ね、しかもその事業について国の政策や意向を強く反映させる一方で、その事業の実施を確実にしめるための財源保障

として地方団体に交付されてきたものである。そして、戦後は、この目的に照らして、交付税交付金と一体となって運用されてきたのである。したがって、わが国の国庫支出金にあっては、事業に対する補助率は便益のスピル・オーバーを基準にして決められたわけではない。それに、地方団体が実施する事業からの便益が全国に及ぶとしても、スピル・オーバーする割合がどれだけかを測ることは事業によってはおよそ不可能なこともある。

(3) 国庫支出金の問題点と改革の方向

戦後の地方財政の確立に大きな影響を与えた「シャープ勧告」は、国庫支出金とくに国庫負担金は国と地方の責任を不明確にし、地方団体を中央政府の細かな統制下に置く等の理由から、その廃止を主張したが、国庫負担金の廃止は一時的なものでしかなかった。しかし、地方自治の観点から「シャープ勧告」があげた国庫支出金の弊害はいまでもなくなっていない。そのほかに、国庫支出金の問題点として、①地方の側での超過負担、②零細補助金の非効率性、③縦割り行政の弊害等が、つねに指摘されてきた。

また国庫支出金をめぐる最近の特徴としては、国の財政事情により1985年度から高率補助金の補助率が段階的に引き下げられてきたということがある。たとえば、生活保護費における国の負担割合は、1984年度の8/10から、85年度7/10、89年度7.5/10となっており、地方道の改良費についての補助率は84年度2/3、85年度6/10、86年度5.5/10、87年度5.25/10、91年度5.5/10と推移している⁽²³⁾。また、国庫支出金の総額も引き締められ、地方の歳入に占める割合は、75年度22.3%であったものが、94年度では14.3%となっている。補助金の削減は地方分権にとって望ましいものであるが、それと同時に地方団体の税財源を保障しなければ、いたずらに地方に負担を転嫁するものであるとの批判はまぬ

がれない。

こうした状況のなかでは、もう一度シャウプの精神に戻って、国庫支出金を廃止し、これを一般目的補助金である交付税交付金制度に組み込むということも、一つの方向であろう。わが国の国庫支出金は主として財源保障として機能してきたことを考えれば、当然考えられる方向であるといえる。

けれども、国庫支出金の対象のなかで都道府県で大きな割合を占める義務教育費、市町村での生活保護費にかかわる事業は、かなりの程度全国的に統一した基準で行わねばならず、地方団体の裁量の入り込む余地が大きいはと思えない。とくに生活保護は所得再分配政策であり、本来国が担当すべき仕事であって、給付額に地方により差があってはならない。これらの仕事の実施は住民に身近な地方団体に委ねる方がよいといえるが、基本的な政策立案と最終的な責任は国にあり、費用も全額国が負担すべきだと思える⁽²⁴⁾。

すなわち、ナショナル・ミニマムが強く要請されるような事業については、国の責任を明確にした上で、その実施を地方に委ね、その費用は国庫支出金で支弁することとし、その他の事業は補助事業としないということも考えてよいのではなかろうか。つまり、国庫支出金を単純に廃止するというのではなく、それを根本的に再編して、一定の事業に限定して全額補助とし、その他の国庫支出金は廃止するが、そのかわりに税源を地方へ配分するとともに新たな財政調整制度を設けて、地方が独自に事業を展開できる財政的基盤を構築するという方向も検討する価値があろう。

6. 予算改革

(1) 予算の役割

地方分権によって権限が地方政府に委譲され、地方政府はみずからの裁量で事業を行うことができ、またそれが求められるときには、地方政府は住民の厚生を最大にするよう行政を効率化しなければならない。そのためには、予算編成のあり方をより合理的なものにしていく必要がある。

予算の最も重要な機能は、政府の財政に対する議会の統制を可能にすることである。この意味で、予算制度は財政民主主義のための不可欠の制度的機構である。さらに、今日では、予算は政府による政府自身の行政管理の手段でもある。現代の中央政府・地方政府は多様な事業を大規模に行わなければならないが、行政部の各組織が事業活動を無駄なく全体として効率的に遂行するよう管理する手段として予算は機能する。行政部の各部局の事業について、どれにどれだけの予算を配当すれば、政府の活動が効率的となるかを追求することは、政府の行政責任として重要なことはいうまでもない。

(2) 事業別予算と PPBS

この予算の行政管理機能を高めるために、従来から多くの国で中央政府のみならず地方政府も含めて予算改革が試みられてきた⁽²⁵⁾。三重県は1997年度予算編成で事業事務評価システムを導入したが、これもそのような試みの一つである。三重県が精力的に取り組んでいる最近の試みの原型は事業別予算（パフォーマンス予算）にあると思われる。これは、アメリカ合衆国において予算改革の試みとして打ち出されたものである。1907年に地方の段階で早くもニューヨーク市政調査会によって、また連邦政府に対しては1949年に第一次フーバー委員会によって事業別

予算制度の提案がなされた。

事業別予算の基本的考え方は、政府が何を購入するかということではなく、何を達成しようとするかということに重点を置いて、予算は編成されるべきだということにある。事業別予算では、予算を機能（目的）、事業計画、作業計画の三段階で構成し、事業計画別に予算によって実現されると期待される業績(performance)を何らかの測定単位で数量化して示すことが求められる。こうして、事業別予算は事業計画ごとに予算を配分し、事業計画の業績と費用を対比することで、予算と行政の効率性を高めることを目標としたのである。

しかし、事業別予算では個々の事業計画は所与と考えられ、それについての根本的見直しを迫るものではなかった。ここに、事業別予算の限界があった。そもそも個々の既存の事業計画の目的は何か、その目的達成のためには他にもっと有効な事業計画はないかということの検討は、政府活動の一層の効率化、予算の一層合理的な編成のためには、どうしても必要である。この課題のために、アメリカ合衆国において事業別予算を発展させる形で試みられた予算改革が、PPBS (Planning-Programming-Budgeting System)であった。それは、1961年国防省に導入され、1965年には他の各省にも導入されることになった。

PPBSでは、まず行政部の各部局が行っている事業の目的を明確にすることが求められる。すなわち、事業はそれ自体が目的ではなく、何かの目的のための手段であることが強調される。そして、その目的に対して、考えられるいくつかの手段が取りあげられ、その費用と便益（ないしは目的達成度）が検討されて、最も効率的な手段に対して予算が配当される。こうして、PPBSは事業計画体系の合理的選択とそれによる予算編成を目指すものであり、そのためにシステムズ・アナリシス、費用・便益分析といった手法を取り入れるものであった。

PPBSが導入された背景には、予算編成には増分主義的な方法がとら

れ、前年度予算を基礎にして各事業に対する予算の増加、ときには減少だけに注意が向けられ、既存の事業それ自体を毎年見直すということは行われぬという現実があった。PPBSは、そのような予算編成を少しでも改めようとするものであったのである。

しかし、1971年に各省へのPPBSの全面的導入の中止が決定され、PPBSは挫折してしまった。その原因としては、技術的要因とともに、PPBSが実際の政治的意思決定過程になじみにくかったことがあげられる。

予算は、その実態を見ると、その編成にあたり、行政部の各部局の官僚、圧力団体、政党等が自己の利益を実現しようとして取引や妥協を重ねるという過程を経て成立するものである。PPBSは、この過程の参加者にとって、好ましいものではなかったのである。

(3) 地方分権と予算改革

こうして、実際の予算編成過程を見ると、事業別予算やPPBSの考え方がそのまま実現するとは考えにくい。しかし、以上のような効率化・合理化のための予算改革の試みはまったく無益であるというわけでもない。とりわけ、地方分権が押し進められるとき、地方政府は住民の選好にかない、住民の厚生を高める行政を展開しなければならないが、そのためには予算編成のあり方を見直して予算の行政管理機能を高める必要がある。また、地方政府がいかなる目的のために何をしようとするかが予算によって一層明瞭に示されるならば、住民とその代表である議会による財政統制も有効に働くと期待される。分権化にとって地方政府の予算改革は避けて通れない課題であろう。もちろん、地方の側での予算改革が成果を上げることができるといえるためには、これまで論じてきたように、財政面でも地方分権が実現しているということが前提条件となることはいうまでもない。

注

- (1) 機関委任事務とは国等が地方団体の長を国等の機関とみなし委任する事務で、その事務の処理にあたっては国の指揮・監督を受け、地方議会はその事務に関与することができない。つまり、それは地方団体の自由裁量権がまったくない事務であり、地方団体はその事務のためのいわば下請け機関と位置づけられる。
- (2) 地方分権推進委員会から、1996年12月20日に、ごく簡単な『国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ』が発表された。
- (3) 自治省編『地方財政白書』1996年版による。
- (4) 地方財政に関する多くの文献で、地方税の原則が取りあげられている。たとえば、米原淳七郎『地方財政学』（有斐閣、1977年）第14章をみよ。なお、本稿でいう地方政府、中央政府は、わが国にあっては地方団体である市町村・都道府県、国に対応するものである。本稿では、理論的考察においては地方政府、わが国の問題を取り扱うときには地方団体というように、用語を区別して用いているが、その区別が厳密に守られているわけではない。
- (5) 『地方分権推進委員会第一次勧告—分権型社会の創造—』1996年12月20日
- (6) 地方政府の行政が人々の選択的な需要に応えるものであって、個別報償関係が成り立つときには、税というよりも料金・手数料等の受益者負担が適切な場合もある。
- (7) 井藤半彌教授も、『地方財政学総論』（千倉書房、1971年）第8章において、負担分任性の原則を地方税の原則として特にあげることについては、地方税の大衆課税を基礎づけるための根拠として乱用される恐れがあるととして、疑問視されていた。
- (8) このことについては、米原淳七郎『はじめての財政学』（有斐閣 1997年）第9章をみよ。
- (9) わが国戦後の地方財政制度に大きな影響を与えた「シャープ勧告」は、国は所得税、府県は営業税をあらためた付加価値税、市町村は土地や家屋などに対する不動産税を中心にすることを提唱し、その限りでは税源分離の原則が色濃くあらわれているが、市町村重視の考えから財政力の充実のため市町村に対し所得に課せられる市町村民税を認め、結果として国と市町村とで税源が重複することになった。後には、都道府県も都道府県民税を課すことになり、こうして現在ではすべての段階の政府が所得に課税し、しかもそれが有力な財源となっている。
- (10) 応能原則による場合、所得よりも消費支出に応じる課税の方がより望ましいと

も考えられる。人々の年間消費額に課される税を支出税というが、現在そのような税を採用している国は存在しない。

- (11) 地方比例所得税の主張は、たとえば橋本徹『現代の地方財政』（東洋経済新報社、1988年）第5章、牛嶋正『現代の地方自治』（有斐閣、1989年）第3章などにみられる。
- (12) U. K. ヒックスは、こうしたことにより、所得課税については比例税あるいは適度な逆進税さえもが、累進税よりは地方の目的にかなっていると論じている。U. K. ヒックス著巽博・肥後和夫訳『新版財政学』（東洋経済新報社、1962年）第15章をみよ。
- (13) これについては、橋本徹前掲書第5章をみよ
- (14) この考えは、米原前掲書（1997年）第13章にみられる。
- (15) 地方債の積極的活用については、多くの論者により主張されている。たとえば、米原前掲書（1977年）第16章をみよ。
- (16) わが国の地方財政法5条はそれらを明記している。
- (17) この考えはJ. M. ブキャナン（*AER*, 1950年）によっている。ブキャナンの見解に対する論評は、米原前掲書（1977年）第10章、井藤前掲書第9章においてみられる。
- (18) 地方単独事業に対する財源措置の仕組みについては、自治省編『図説地方財政（平成8年度版）』（東洋経済新報社、1996年）、第Ⅲ部第3章を参照。
- (19) 個別補助金に対する経済学的考察については、拙稿「地方財政の理論的基礎」林栄夫監修中桐宏文編『財政の構造』（世界書院、1979年）第8章をみよ。
- (20) 1952年に地方財政法が改正され、地方団体が実施する事務に要する経費は、地方団体が全額これを負担するという原則が打ち立てられ、例外として、地方の事務でその円滑な実施に国として責任を有するものについては、国がその経費の全部あるいは一部を負担することが定められた。しかし、この規定により、それ以前の経費の負担区分の原則が全く否定されたと考えるべきではないだろう。
- (21) 国庫負担金は国庫支出金の大部分を占める。その他に国庫委託金や、実施は地方の任意にまかされている事業の奨励のための国庫補助金がある。
- (22) 1918年に市町村義務教育費国庫負担金制度が設けられた。
- (23) 国庫補助負担率の推移については、重森暁『柔らかい分権と地方財政』（自治体研究社、1993年）を参照。
- (24) 地方分権推進委員会『国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ』でも、

研究ノート

国庫負担金については、その対象を生活保護や義務教育等の真に国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野に限定することが主張されている。ただし、国の全額負担は唱えられていない。

- (25) 予算改革については、大熊一郎・大島通義他著『財政論』（世界書院，1977年）第1部予算論，C. L. シュルツ著大川政三他訳『PPBSと予算の意思決定』（日本経営出版，1971年）を参照。

*本稿は、1996年から97年にかけておこなわれた地方分権に関する三重県との共同研究において報告した原稿をもとに加筆・改訂したものである。