

検証 「地域主権改革」－現状と今後の課題（上）－

田中宏樹（同志社大学政策学部教授）

形骸化が進む看板政策

行政、財政、立法をめぐる国と地方の権限再編を意図した分権改革は、2009年8月の政権交代を経てもなお、停滞し続けている。

地方分権一括法の施行、三位一体改革の実施、市町村合併の推進、地方分権改革推進法の制定等、自公連立政権下での取り組みは、分権の流れを不可逆的なものとした反面、自治体の主体性を担保する財政的自由度への踏み込みが不十分であったことから、「未完の改革」にとどまった感が強い。

続く民主党政権下では、名称こそ「地方分権」から「地域主権」に変わったものの、自公政権と同様、行政、財政、立法をめぐる国と地方（より正確には霞ヶ関省庁間）の権限の争奪戦に終始し、地方の自律性を確保するための具体的な制度設計への取り組みは形骸化しているといわざるを得ない状況にある。

政府の地域主権戦略大綱に「自らの住む地域を自らの手でつくっていくという『責任の改革』」という文言が盛り込まれたことに象徴されるように、分権改革とは、本来、自治体の権限や裁量を拡大する一方で、政策遂行の責任を強化することを目的とするものではないはずだ。国・地方合わせ1,000兆円に迫る累積債務を抱えるに至った財政の膨張体質を改めつつ、少子高齢化の進行で膨らみ続ける行政需要に対応しうる財政基盤を構築するためには、国の関与と地方の依存を排した責任ある自治体経営が不可欠である。国から地方への一方的な権限の移譲ではなく、地方の自主自立を促す国と地方の責任分担のあり方が、分権改革の中でもっと問われるべきであるが、その視点は十分とはいえない。

本稿では、以上の問題意識のもと、主として政権交代以降の分権改革の進捗状況を検討することで、分権改革の形骸化の実態と放置された課題について整理し、実効ある改革の方向性について私見を述べる。既に行政学や経済学の視点から、望ましい分権のあり方を論じたものは多数存在するので¹、理論に基づく政策評価には深く立ち入らない。ただし、分権改革を論じる場合、理論を踏まえていかなる改革路線を選択するかが重要であろう。

本稿では、有権者たる住民の監視と規律づけを通じた「地方の財政責任明確化」の視点を重視する。加えて、権限と責任がオーバーラップした国・地方集権融合型の行政展開を、それらがオーバーラップしない国・地方分権分離型の行政展開へと変革し²、それと整合

的な事務や財源の配分を実現することで、住民に対する政治的アカウンタビリティが明確となる姿を、分権改革の理想像に据えて議論を展開する。

2回にわたる論考では、以上述べた改革の視点やビジョンと、現実の制度設計との間にいかなる齟齬が生じているのか、それらを解消するためにどのような政策対応が必要とされるのかを、具体的な政策イシューを取り上げて指摘していきたい。初回は、一括交付金化に象徴される歳出自主権拡大の現状と問題点、および名古屋市をはじめとする減税構想に代表される歳入自主権拡大の現状とその評価について取り上げ、自治体の自律性を高める分権戦略のあり方について検討する。今回は、関西広域連合をはじめとする都道府県再編の現状と課題、および中央省庁の地方移管を意図した出先機関改革の問題点を整理し、自治体の自律性発揮のための分権組織のあり方（受け皿論）について問題提起する。

「社会資本整備総合交付金」にみる一括交付金化の実像

個別補助金の一括交付金化は、使途に制約のある自治体向けの国庫支出金を、原則使途に制約を設けない一括交付金に再編することで、公共サービスの提供をめぐる地方の権限や裁量を拡大しようとするものである。民主党が、看板政策の「地域主権」を具体化する手段として、マニフェストに明記したことで注目を浴びることとなったが、補助金の使途拡大に向けた取り組み自体は、すでに自公政権下において始まっていたといえる。

政権交代を挟んだ個別補助金の集約・再編は、自治体の歳出自主権を十分担保しうる内実を備えたものといえるだろうか。結論を先取りすれば、その答えは「否」である。自公政権下のそれは、三位一体改革において、国庫支出金の縮小方針が示されたことに対し、名目的な補助金の統合と使途拡大を通じて、実質的な制度の温存を図るものであった。

民主党政権下での一括交付金化の取り組みも、自公政権時代の使途拡大策を越えるものではなく、新たな交付金創設の背後には、国庫支出金を温存したいとする省庁側の思惑が透けてみえる。以下では、政権交代以降に誕生した「社会資本整備総合交付金」と「地域自主戦略交付金」という2つの交付金を取り上げ、その内実について検討していこう。

「社会資本整備総合交付金」は、国土交通省所管の自治体向け個別補助金を1つの交付金に一括化したもので、補助金活用をめぐる地方の自由度を高めることを狙いとするものである。制度創設時の2010年度は約2.2兆円、2011年度には約1.75兆円（「地域自主戦略交付金」への移行分約0.5兆円を含めると約2.2兆円）が予算計上され、公共事業関連個別補助金総額約5兆円の35%余りが、総合交付金へと衣替えすることとなった。

「社会資本整備総合交付金」の創設は、事業分野毎に策定されていた整備計画を一本化した「社会資本整備重点計画」の見直しと軌を一にして進められ、これまで事業毎にバラバラに行ってきた予算要求等の関係事務は、一本化・統一化された。これにより、個別補助金を受ける自治体の予算措置も、分野横断的な活用が可能となる等、使途拡大への道が開かれることとなった。

具体的には、創設当初、活力創出基盤整備、水の安全・安心基盤整備、市街地整備、地域住宅支援整備の4分野に分かれていた総合交付金も、2011年度からは1つに統合されるとともに4分野の垣根が取り払われ、例えば、河川改修事業として計上された補助金を市街地再開発事業の予算に転用するといったことが、自治体の裁量で行えるようになった。さらに、交付金の支給は、各自治体が策定する社会資本整備計画に基づき決定される形式となっているため、各自治体は社会資本整備計画に事業間の優先順位を組み入れることで、地域の実情を予算要求に反映させることが、理論上は可能になったといえる。

このように一見すると、地方の使途拡大に貢献したかにみえる「社会資本整備総合交付金」だが、制度の運用をめぐって国の関与が随所に残っており、自治体が裁量を発揮する余地は、実際には限られている。以下、その問題点を2点あげておく。

第1に、総合交付金の適用対象事業に対する制約である。2011年度以降は、分野間の予算転用が認められるようになったとはいえ、前述したように、総合交付金の予算規模自体が補助金全体の35%余りに過ぎず、残りの65%余りは依然、個別補助金として支給されている。総合交付金の適用対象事業からは、ダム建設や地域高規格道路の整備、大型岸壁の整備や空港整備事業は除かれており、それらは個別補助金で対応されているため、大規模公共事業に対する地方の裁量の余地は、ほとんどないに等しい状況が続いているのだ。

第2に、社会資本整備計画の策定に対する国の関与である。総合交付金は、自治体が策定する社会資本整備計画に基づき交付決定される建前となっているが、具体的な計画策定においては、対象事業の基準を示した交付要綱を遵守しなければならず、規格外の事業を計画に盛り込むことはできない。国は、交付要綱の策定を通じて、地方の裁量に制約をかけることが可能である。さらに、整備計画の事前審査に地方整備局が関与するため、計画策定は事実上、地方整備局と自治体の連携・協働作業とならざるを得ない。こうした状況のもとで、自治体の自由度がどこまで確保できるかは疑問といわざるを得ない。

不備の多い「地域自主戦略交付金」

農林水産省、厚生労働省、文部科学省等が所管する国庫支出金も、「社会資本整備総合交付金」と似通った問題を抱えており、現状では、地方の歳出自主権を十分担保しうる形式を整えてきていない。そこで、権限を手放すことに消極的な各省庁の意向に左右されず、一括交付金の目指す地方の自由裁量の拡大を具現化する制度として、2011年度に創設されたのが、「地域自主戦略交付金」である。各府省庁が所管する投資的経費に係る補助金を内閣府予算として一括計上し、地方の自主的な事業選択に応じて交付金を配分する仕組みで、一括交付金化への足がかりとなることが期待される制度である。

2012年度には都道府県から政令市へと交付対象が拡大される一方、投資的経費とともに経常的経費の予算化が計画されていた（ただし、結果的には見送られた）。同年度計上の「社会資本整備総合交付金」においては、年度間の変動や地域間の偏在が小さい事業を対象に、約0.5兆円分が「地域自主戦略交付金」に振り替えられたが、他の国庫支出金においても同様の振り替え措置が進みつつある。

自治体は、「地域自主戦略交付金」の交付を受けるために、各府省庁が設定する対象事業領域の範囲で、自ら必要事業の優先順位を判断した上で事業実施計画を策定し、内閣府に提出することが義務付けられている。対象事業領域や交付要綱の策定において、国の関与は一部残るものの、自治体の意向を尊重する立場から、ほぼ実施計画どおりの交付金額が認められるため、省庁所管の補助金に比べて自由度は増したといえる。

事実、2011年度における事業分野別の交付金の配分状況を示した図1をみると、農山漁村整備において実績額（1,496億円）が拠出額（1,090億円）を上回る一方、社会資本整備において前者（3,325億円）が後（3,760億円）を下回り、事実上、国土交通省所管分から農林水産省所管分へと予算の振り替えが起こったことが確認される。「地域自主戦略交付金」の原資は各府省庁からの供出金で構成されるが、内閣府予算として一括計上されるため、省庁間での補助金の転用が実現したかっこうだ。

いわゆる紐つき補助金の弊害を軽減することが可能になったという意味で、「地域自主戦略交付金」は、一括交付金の理念に近づく政策対応として評価できよう。ただし、課題も多い。最大の課題は、その予算規模である。国土交通省拠出分に限ると、2011年度には約0.5兆円、2012年度では約0.67兆円と、その規模は国土交通省所管の補助金総額の1割強ほどの規模にとどまっている。他省庁分でも似通った状況にあり、自治体の自由裁量という強みを生かすには、現状の予算規模では小さすぎるといわざるを得ない。

交付金の自治体間への配分にも課題が残る。将来的には、人口や面積といった客観的な指標で各自治体に交付額を大枠で割り振る一方、実際にどのような事業に使ったかを自治体に事後申告させる運用を目指しているが、そうなれば交付時の手続きが簡素化される反面、事業実施のチェックが甘くなり、財政規律が緩む可能性が生じてしまう。これを回避するためには、事前評価に用いる配分基準を明確化するとともに、事後的なアウトカム評価の仕組みを整備する必要があるが、そのための制度設計はまだ十分とはいえない状況だ。

一括交付金化の今後のあり方とは

国が地方に補助金を支給する論拠は、地域間でスピルオーバーする地方公共財の便益を内部化するという点にある。地方公共財は、供給コストを負担する当該地域の住民のみならず、供給コストを負担しない近隣の住民にも便益を及ぼしうするため、当該地域の住民のみの便益だけを考慮して公共財の供給量を決定すると、(近隣住民への便益が考慮されないため)社会的に最適な水準より過小にしか供給されないという問題が発生してしまう。これを回避するためには、公共財を供給する当該自治体に補助金を支給することで、供給コストを引き下げ、最適供給を実現することが必要となる。これを「便益の内部化」という。

補助金の一括交付金化によって、その政策誘導機能が低下し、「便益の内部化」が困難になるのではないかと懸念があるが、行政単位の再編・広域化とあわせて実施すれば、この問題は克服できる。その理由は、再編・広域化によって、供給量を決定する意思決定の単位が広がるため、理論上、補助金を用いなくても便益の内部化は可能となるからである。

一括交付金化への懸念は、むしろ国による自治体への財政統制機能の低下にある。補助金の使途に制約をなくすのは、地方が予算を有効活用しやすくするためだが、国の統制が一方的に緩くなるだけでは、地方が予算の無駄使いに走る可能性も排除できない。特に、維持補修費に係る投資的補助金などは、中長期の計画策定によって、継続した支出を担保していく必要があるが、多くの自治体は、毎年の概算要求の根拠となる事業計画の策定の経験はあっても、中長期にわたる具体的な整備計画を策定した経験は乏しいのが実情だ。

本稿の冒頭でも述べたように、自治体の自由裁量の拡大には、財政責任の明確化が伴わなければならない。地方分権は、自治体の野放図な行政展開を意味するわけではない。国から住民へと、統制の担い手が変わる中、自治体経営の責任は、これまで以上に厳しく問われることになる。つまり、地方自身によるガバナンスの強化が不可欠なのである。

以上のような懸念は残るにせよ、現状の補助金改革は、依然として国の関与の度合いが

大きく、改善の余地が少なくない。省庁所管の補助金は、自治体の自律性を確保するに足る形式を十分整えておらず、「地域自主戦略交付金」は、一括交付金の理念を体現しつつも歳出自主権を十分担保する内実を備えていない。自治体の財政責任の明確化と行政単位の再編・広域化を条件に、省庁所管の国庫支出金の縮小とともに、「地域自主戦略交付金」の拡充と制度としての精緻化を進めるべきであろう。

自治体で広がる減税の動きは、減税ポピュリズムか？

昨今、地方で減税の動きが広がっている。名古屋市の河村市長が掲げた「市民税減税構想」がその代表格だが、他にも愛知県半田市、埼玉県北本市、沖縄県金武町などで住民税減税が実施もしくは実施が計画されている。首長の交代により最終的には頓挫したが、東京都杉並区では2010年3月、区民税減税を目指した条例が可決成立するまでに至った。

2000年代初頭の“地方新税ブーム”では、税収不足の穴埋めを目指して増税に力点が置かれたのに対し、今回は地域活性化を狙った減税に的が絞られている点に違いがある。しかし、どちらも地方分権一括法で歳入面での自治体の権限強化が図られたことを受けての政策対応という点では共通している。以下、減税の先進事例として、名古屋市と杉並区の減税構想を取り上げ、分権改革におけるその意義と課題について検討していこう。

名古屋市及び杉並区の住民税減税は、2004年度の地方税法改正により、財政上の理由以外でも、住民税を標準税率以下に設定することが可能となったことを受けての措置である。名古屋市では市民税の5%、杉並区では区民税の10%を定率で恒久減税化する方針が示されたが、両自治体は減税規模こそ違え、行革により財源を捻出するとした点、首長と議会との政治的対立が深まる中、紆余曲折の末に条例可決を果たした点では同じである³。

減税の開始時期は両自治体で異なり、名古屋市が条例可決後まもなくの2010年度中であつたのに対し、杉並区では条例可決から32年後の2032年度とされた。この違いは、杉並区が減税実施に向けて毎年予算の1割程度を基金として積み立て、将来その運用益を減税財源に充当する「減税基金」の設置を想定していたことから生じたものである。杉並区では、条例可決に先立つこと10年前より、大規模な民間委託の導入や職員1,000人の削減等に取り組み、区債残高をピーク時の2割弱の規模にまで圧縮していた。行革の継続により、毎年予算の1割程度の財源を捻出することは可能な財政状況にあつたといえる。

一方、市長選後まもなく減税に踏み切った名古屋市では、行革での財源捻出に苦心したものの、減税実施の初年度には減税の穴を一部借金で埋め合わせる等、厳しい財政運営を

迫られた。減税率が5%に圧縮されたことも手伝って、2012年度以降は行革による財源捻出で対応可能としているが、減税継続に不安要素がないとはいえないのが実情だ。

一連の減税構想に対する評価は、減税を恒久化できるか、そのための財源を計画的に捻出できるかを見極めた上で下されるべきだが、一部の自治体で減税打ち切りの方針が出されたことを踏まえると、結果的には首長の人気取りに終わる公算が少なくない。しかし、地方政治の力学に翻弄された「減税の現実」が、本来、歳入自主権の確立を意図した「減税の理念」をすべて消し去ると判断するのは早計であろう。

行革とのリンクと強め、財政責任の明確化を

筆者は、今回の自治体減税の取り組みが「地方の財政責任の明確化」を促すという意味で、その効用は小さくないと考えている。財政責任の明確化には、公共サービスをめぐる受益と負担の関係を鮮明にし、住民による自治体経営の監視と規律づけを高める効果がある。行革とリンクした減税は、公共サービスの低下と負担の軽減を同時にもたすため、首長が選挙で住民に減税の是非を問う行動は、本来、財政責任の明確化に資するはずだ。

財源の当てなく減税実施に踏み切る“減税ポピュリズム”の愚は避けなければならないが、財源捻出の明確な見通しを示した上での減税なら、責任ある自治体経営に向けた一歩と評価すべきである。重要なのは、減税の実施それ自体ではなく、それを契機とした自治体経営に対する住民統制の向上である。住民による規律づけさえきちんとできれば、自治体は減税に見合う財源を、行革の計画的な実施によって捻出できるはずである。

行革への真摯な取り組みさえ担保されれば、減税するかどうかは自治体の判断に基本的には委ねるべきである。2004年度の地方税法改正により、新たに住民税減税が歳入自主権を行使する手段として加わったが、その一方で、地方財政法には、標準税率以下で課税する自治体に対し、地方債発行の制限規定が設けられており、それが実質的に住民税減税をめぐる自治体の裁量を縛っている。すなわち、住民税減税を目指す自治体では、地方財政法第五条の四の4の規定により、地方債が協議制から許可制へ移行し、非同意債の発行も禁止となって、総務省や都道府県の許可がないと地方債が発行できなくなるのである。

減税により自ら税収を放棄するなら、自治体には規律ある財政運営が求められるのは当然である。しかし、財政規律を維持するための責任は、国ではなく、自治体自らが負うのが基本である。自治体にとって、起債許可が得られず、予算が組めなくなる事態は是が非でも回避しなければならないため、地方債発行の制限規定は、自治体への統制手段として

有効である一方、減税実施への実質的な障害となる可能性が高い。

さらにいえば、行革により財政余剰が生じた場合、減税以外にも、予算の組み替えや債務の返済に充当するという選択もありうるが、地方財政法上の制約により、3 つの中で減税のオプションが採りづらくなっている点も問題である。地方債に対する一定の許可権限は残るにせよ、例えば、行革の実施を担保に、自治体が非同意債の発行で資金調達する自由にまで制限が加わる状況は、見直されるべきであろう。

<参考文献>

赤井伸郎・岩本康志・佐藤主光・土居丈朗（2010）『『地域主権』実現のための一括交付金の導入』、<http://www.geocities.co.jp/SilkRoad/3814/teigen20101220.html>

佐藤主光（2011）『地方税改革の経済学』、日本経済新聞出版社

神野直彦・金子勝編著（1998）『地方に税源を』、東洋経済新報社

西尾勝（2007）『地方分権改革』、東京大学出版会

<参考資料>

杉並区減税自治体構想研究会報告書（2009年1月）

地域主権戦略大綱（2010年6月）

¹ 経済学の立場から地方分権のあり方を論じたものに、赤井・岩本・佐藤・土居（2010）、神野・金子（1998）等が、行政学の立場から論じたものに、西尾（2007）等がある。

² この類型化は、西尾（2007）による。西尾（2007）では、国（地方）の事務とされる行政サービスの提供業務が多ければ集権（分権）、国と自治体の任務分担が不明瞭（明瞭）な場合を融合型（分離型）と規定している。

³ 名古屋市では、当初市長が想定していた10%の恒久減税が2010年度限りとなり、出直し市長選を経て、2012年度より5%の恒久減税化で政治決着した。杉並区は、前区長の辞任後、新たに当選した現区長のもとで減税構想の見直しが進められ、2012年3月、減税基金条例の廃止条例が、区議会で可決成立した。