

民主党の分権改革と地方財政

高木 健二

前地方自治総合研究所研究員

マニフェストの分権改革と地方財政改革

鳩山内閣は、分権改革と地方財政改革について、①明治維新以来続いた中央集権体制を抜本的に新たに「地域主権国家」へと転換する、②中央政府は国レベルの仕事に専念し、国・地方自治体の関係を、上下・主従の関係から対等協力の関係に改めるとした。ここで「地域主権国家」への転換を主張しているが、日本国憲法では「主権が国民に存する」（前文1項）ことを定めており、行政区域を前提にした「地域主権」や「住民主権」などはあり得ない。野党の自民党は「国家主権」を主張して、法案での「地域主権」の用語修正を行ったが、これも「国民主権」の否定である。対外的な「国家主権」は、国連憲章によって「すべての加盟国の主権平等の原則」（第2条）が保障されているのである。「国民主権」を「国家主権」にすりかえることはできない。「地域主権」は、地方分権を強調するための単なる政治スローガンでし

かないのである。また「中央政府は国レベルの仕事に専念」させるとしているが、国・地方の事務配分が米国の「分離的事務配分」とは異なり、日本では「複合的事務配分」となっており、簡単なことではなかった。ただし国・地方の「対等協力の関係」は、「国・地方の協議の場」の法制化により、不十分ながら前進した。

ともかく鳩山内閣は、これらの原則に基づき、次のとおりの具体策を掲げた（マニフェスト・2009年）。

①「行政刷新会議」ですべての事務事業を整理し、基礎自治体が対応可能な事務事業の権限と財源を大幅に移譲する、②国・地方の協議の場を法律に基づいて設置する、③国の「ひも付き補助金」を廃止し、「一括交付金」化し、義務教育・社会保障の必要額は確保する、④国地方の二重行政を排し、地方にできることは地方にゆだねる、⑤国の出先機関を原則廃止する、⑥全ての国直轄事業における負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくし、それに伴う地方交付税の減額は行わない、⑦課税の根拠を失った暫定税率を廃止して、税制に対する国民の信頼を回復し、2.5兆円の減税を実施する、⑧ガソリン税、軽油引取税、自動車重量税、自動車取得税の暫定税率は廃止し、2.5兆円の減税を実施する、⑨ガソリン税、軽油引取税は地球温暖化対策税として一本化、自動車重量税は自動車税と一本化、自動車取得税は消費税の二重課税回避の観点から廃止する。

菅内閣と野田内閣の分権改革と地方財政改革は、

たかぎ けんじ

早稲田大学第一文学部中退。専門分野は、地方財政論、地方自治論。

著書に『分権改革の到達点』（1999年、敬文堂）『交付税改革』（2002年、敬文堂）、『地域間格差と交付税』（2008年、公人社）など。

次に見るように、大幅に簡素化された。国地方の二重行政の廃止、国の出先機関の原則廃止、自動車関係税の廃止・統合などの実現が困難な課題は全て削除された。通常に分権改革と地方財政対策に戻ったといつてよいだろう。

菅内閣の分権改革と地方財政改革は、以下のとおりである（マニフェスト・2010年）。

①「一括交付金」化の第一段階として、2011年度に公共事業の補助金を「一括交付金化」する、②国直轄事業の地方の負担金廃止に取り組む、③福祉事務所の設置や公園に関する基準などは、身近な自治体が決められるようにする。なお自動車重量税・自動車取得税は、簡素化・グリーン化の観点から負担を軽減するとしたが、これは交通政策のマニフェストへ移行させた。

野田内閣の分権改革と地方財政改革は以下のとおりである（マニフェスト・2012年）。

①義務付け・枠付けの見直しをさらにすすめ、条例制定基準はできるだけ「参酌基準」とし、条例制定権の拡大を図り、市町村への権限移譲をさらにすすめる、②大都市制度を見直し、都道府県から政令市への権限と財源の移譲をすすめる、③一括交付金を拡充する、④地域主権戦略大綱を着実に実行し、地方や国民の声を十分に聞きながら、中長期的視点で道州制を検討する。ここで大都市制度の見直しと道州制の検討が付加されたが、これはこれらを強調する日本維新の会など勢力伸張に政治的に配慮したものでしかなかった。以下で、歴代民主党政権の分権改革と地方財政改革の具体策を見てみよう。

地方分権改革

(1) 義務付け・枠付けの見直しと自治体の条例制定権の拡大

自公政権時から地方分権改革推進委員会で、国の法令等による自治体に対する事務事業の義務付け・枠付けの見直しと自治体の条例制定権の拡大の改革が進められてきた。地方分権改革推進委員会の

第2次勧告では、義務付け・枠付けの見直し4076条項が示された（2008.12.8）、第3次勧告では、義務付け・枠付け121条項が見直された（2010.10.7）。

民主党政権はこれらの勧告を尊重し、積極的に義務付け・枠付け見直しの分権改革を推進したことは評価できる。具体的には「地域主権戦略大綱」（閣議決定、2010.6.22）、「地方分権推進計画」（閣議決定、2011.12.15）などにより「施設・公物設置管理の基準」、「協議、同意、許可・認可・承認」、「計画等の策定及びその手続き」の3分野に係る1216条項のうち636条項の見直しのための関係法律の改正を成立させた。また「義務付け・枠付けの更なる見直しについて」（閣議決定、2011.11.29）に基づいて、「地方からの提言に係る事項」、「通知・届出・報告、公示・公告等」、「職員の資格、定数等」の3分野に係る1212項目の見直しの関係法律改正案を国会に提出したが、衆議院解散に伴い廃案となった。しかし自公政権でも、これらの関係法律は成立させざるを得ない状況にある。

民主党政権は、条例制定権の拡大に当たって、「従うべき基準」（条例内容を直接的に拘束する）、「標準」（通常やるべき基準）、「参酌すべき基準」（地域の実情に応じて内容を定められる）のうち、できる限り「参酌すべき基準」とし、条例制定の範囲拡大を推進したことは評価される。

(2) 地方自治法改正

民主党政権は、地方行財政検討会議、第30次地方制度調会などの検討結果を踏まえ、地方自治法の一部改正法案を国会に提出し成立させた（2012.8.29）。政府の改正案は、①議長への議会招集権付与、②専決処分 of 厳格化、③住民投票結果の拘束力、④議会の解散請求の要件緩和、⑤地方税等の直接請求の対象化、⑥自治体に対する国の違法確認訴訟の制度化、⑦条例による通年会期、一般再議の条例・予算以外の議決事件への拡大、長の20日以内の条例公布（再議の場合以外）、一部事務組合の脱退手続きの簡素化、広域連合の長に代わる

理事会設置などであった。

この中でとくに、③の地方税、使用料・手数料等を住民の直接請求の対象にすること、⑤の大規模公共事業等を拘束力のある住民投票の対象にすることなどは、自治体の税財政運営について住民の声を直接的に反映するシステムづくりに直結する大きな意義があったが、地方6団体は、地域住民がこれらの制度を積極的に活用することに危機感を募らせ、これらの法改正に猛反対したため、地方自治法の一部改正案から削除されてしまった。

(3) 国と地方の協議の場の法制化

民主党政権のマニフェストでも主張していたように、「国と地方の協議の場」の法制化は、地方6団体もかねてから強く求めてきたことである。民主党政権は、「国と地方の協議の場に関する法律」を成立させ、「地方自治に影響を及ぼす国の政策の企画及び立案並びに実施について、国と地方が協議を行う」ことになり、実際にもこれを機能させてきたことは十分評価に値する(2011.4.28)。

地方財政改革

(1) 2009年度地方財政

①2008年度からの「地域再生対策費」4000億円は、昨年度と同様に、都道府県に1500億円、市町村に2500億円配分された。新設の「雇用創出推進費」5000億円は、森林の間伐、学校の耐震化、雇用創出などのために2009年度、2010年度にわたって交付された。これらの地財計画の別枠分の財源措置は、民主党政権下でも名称変更して継続され、地方財政運営に支障を来すことはなかったことは評価してよい。

②地方公営企業金融公庫を改組し、「地方公共団体金融機構」とし、自治体の一般会計に対しても長期・低利の資金融通を行うことになった。この地方公共団体金融機構は、a)貸付対象、貸付期間、利率設定に柔軟に対応する、b)地方財源不足のため

の地方債の資金についても弾力的に補完する、c)一般会計の地方道等の臨時3事業に加え合併特例、防災対策、地域活性化事業などに5000億円、d)公営企業に8000億円、e)臨時財政対策債に5000億円貸し付けるとした。

①民主党政権は、旧自公政権が決定していた、a)道路特定財源制度は廃止し2009年度から一般財源化する、b)一般財源化の法改正により道路整備費の財源等の特例に関する法律案における道路特定財源制度の規定は2009年度から適用しない、などを継承しほぼそのまま決定した。道路特定財源収入は3兆3366億円、地方の道路税財源総額は3兆3083億円(道路特定財源収入2兆677億円、地方道路整備臨時交付金6825億円、道路補助金5581億円)である。

これらの自動車関係税については、民主党政権下でも、炭素税化(CO₂課税)、消費税・所得税への吸収などの論議が行われたが、決定を見るに至らなかった。また国の地方への道路関係の交付金、補助金等の廃止、その分の税源移譲、交付税化等による一般財源化など代替財源の確保が不可避だが、これらについても結論を得ることはできなかった。

(2) 2010年度地方財政

①民主党政権は、予算編成・地財計画策定の手続きについて、次のとおりの改革を実施したが、これらは評価される。

a)自公政権時の2010年度概算要求を白紙に戻し新たな「地方財政収支試算」を策定した。b)財務省の財政制度審議会を開催せず、その建議も求めずに予算編成を行った。c)自公政権時の与党及び政府の税制調査会を全て廃止し、政務三役中心の政府税制調査会で税制改革論議を進めてきた。d)2010年度予算については、財務省原案(内示)を廃止し、各省大臣との復活折衝もとり止め、一気に予算案の閣議決定を行った。e)地方財政対策の決定に基づき、総務省から「財政課長内翰」が各都道府県等に通知され、この中で指示めいた事項が記述され

ていたが、この内輸は単なる「事務連絡」に改められ、内容も指示事項などは削除になった。f) 地方交付税法の改正案などが成立すると、総務省は「事務次官通達」を各都道府県等に通知してきたが、これも廃止となった。ただ都道府県の財政課長会議等で趣旨の説明会は行われた。

②民主党政権の2010年度予算編成、地方財政計画策定では、マニフェストの実行を基本に、「事業仕分け」でメディア向けに派手な演出も含めながら、政治主導の予算編成を行ったとされる。しかし政権を掌握している政党、政治家が、自らの指揮・監督下にある官僚を敵扱いにして各省の事務事業の事業仕分けを行うなどは、本末転倒の非りを免れないものであった。

いずれにしろデフレ下で国・地方の税収は激減し、戦後初めて、税収を上回る国債増発を余儀なくされ、マニフェストの目玉でもあるガソリン税等の暫定税率廃止は先送りに追い込まれ、マニフェスト破りとの批判も惹起させる厳しい予算編成となった。地方財政も空前の財源不足に見舞われたが、ガソリン税等の暫定税率の存続が逆に幸いし、その分の財源不足がなくなり、地方交付税の増額、臨時財政対策債（赤字地方債）の大増発で、辛うじて収支バランスのとれた地財計画が策定された。

③民主党政権の「コンクリートから人へ」のマニフェストに基づき、投資的経費は大幅削減となった。公共事業費の補助金を削減しその財源で国の事業として子ども手当、高校無償化等を実施したが、地方には公共事業の補助金とその地方負担分の削減が合わせて行われたため、投資的経費はここ21年間で最低の水準となった。

④2010年度には、子ども手当と現行の児童手当を併給することになった。総給付費は2兆2554億円、うち国負担1兆7465億円（事務費166億円、児童手当特例交付金等2337億円も含む）、それ以外は地方負担、事業主負担となった。地方負担が入ったために、不交付自治体、都市部の自治体からは厳しい批判が相次いだ。

⑤高校無償化については、公立高校は授業料を徴収せず、私立高校は授業料の一定額を国費で助成する（3933億円）ことになった。具体的には、a) 公立高校は、設置者である自治体が徴収していた授業料を国が肩代わりし、自治体に授業料相当額を国費で負担する。b) 私立高校は、高等学校就学支援金（月額12万円、低所得者12万円増など）として授業料の一定額を国費により都道府県が助成する。これについても所得制限が入らなかったために、高校への様々な就学支援を行ってきた都市部の自治体からは厳しい批判が起きた。

⑤民主党政権は、全ての国直轄事業の負担金制度を廃止し、地方の約1兆円の負担をなくし、それに伴う地方交付税の減額は行わないとしていたが、国直轄事業負担金の業務取り扱い費、国土交通省、農水省の公共事業の事務費の廃止しかできなかった。国直轄事業負担金は、2011年度の6416億円が、2012年には5874億円に減ったが、国は全体の事業規模を縮減しただけであり、痛くもかゆくもなかったのである。

⑥地方再生対策費は、自公政権時から「当分の間維持する」ことになっており、前年度同額の4000億円が計上された。地域雇用創出推進費は廃止され▲5000億円が削減されたが、地域活性化・雇用等臨時特例費9850億円が新設された。

⑦市町村合併の際に実施された段階補正、人口急減補正の削減を見直し、約700億円の段階補正が復元されるなど、小規模市町村からの評価は高まった。

⑧財政健全化計画、公営企業経営健全化計画を策定し、行政改革・経営改革を行う自治体を対象に、2010年度から3年間で1.1兆円の公的資金の補償金免除の繰り上げ償還を行い、金利5%以上の地方債の公債費負担を2400億円程度軽減することになった。これも真剣に財政再建に取り組む自治体からの評価は高かった。

(3) 2011年度地方財政

①民主党政権の地域主権戦略会議は、国の「ひも付き補助金」について、2011年度は都道府県で5000億円超、2012年度には市町村で約5000億円の計1兆円超を「一括交付金化」した(2011.12.29)。都道府県は使い勝手が良くなるとしてある程度評価したが、市町村とくに町村は一括交付金化に必ずしも賛成ではなかった。

「一括交付金化」は、道路や学校整備に充てる投資補助金(約3.3兆円)が対象で、残りの補助金も将来的に「一括交付金化」を検討することにした。2011年度は「地域自主戦略交付金」(一括交付金)5120億円が、内閣府で予算計上され、人口や面積などの客観的指標で配分額を決定した。中央省庁の「個所付け」は行わないことになった。また「整備計画—申請—認定」手続きのうち、整備計画の手続きを外した。「一括交付金化」の対象事業(都道府県)は、既存の社会資本整備総合交付金、農山漁村整備交付金、水道施設整備費補助金などのいずれも一部が「一括交付金化」されただけであり、しかも新規事業は1割程度であり、9割は継続事業が「一括交付金化」されたに過ぎなかった。2012年度からの市町村への「一括交付金化」は慎重に検討することになった。

民主党のマニフェスト(2009年)では、社会保障、義務教育関係の補助金は「一括交付金化」の対象から除外するとしていた。生活保護や義務教育の補助金が、自治体ごとに用途が自由であるということはあるが、自治体ごとに、投資目的・投資内容・投資規模・投資時期はそれぞれ異なり、自治体ごとに用途を自由にすることに合理性はある。

②各方面より、かねてから算定が不透明な特別交付税の地方交付税総額に占める割合を減らし普通交付税の割合を高めるべきとの指摘が行われてきた結果、民主党政権は現行6%を2011年度から4-5%に引き下げることにしたことは評価される。し

かし東日本大震災により3年間延期され、2014年度は5%、2015年度は4%への引き下げが行われることになった。その分は普通交付税を増額することになる。

③民主党政権は、とくに片山総大臣の意向もあり、自治体への「義務付け・枠付け」の見直し法案の一貫として、総務省との協議が必要だった自治体による地方債発行を一定条件(財政力など)のもとで、2012年度から届け出制にすることにした。

(4) 2012年度地方財政

①「地域経済基盤強化・雇用等対策費」1.5兆円が新設された。これは前年度の「地域再生費」3000億円、「地域活性化・雇用等対策費」1.2兆円を合算したものである。

②「一括交付金化」については、前年度の都道府県中心の5120億円は、2012年度には都道府県、政令指定都市などに8329億円に拡大した。既存分は4523億円ですべての都道府県分の拡大化992億円、政令指定都市分の新設分は1239億円である。しかし「一括交付金化」に伴い「効率化」も実施され、補助金総額の削減が行われたことは評価できない。

③民主党政権は、「社会保障と税の一体改革素案」(2012.1.6)をとりまとめ、次のとおり、地方消費税の引上げなどの法改正も成立させた。

a)消費税率(国・地方)は、2014年4月から8%へ、2015年10月から10%へ段階的に引き上げる。この結果、地方消費税率も段階的に引き上げる。

b)引き上げ分の消費税収(国・地方)については、「地方単独事業の総合的な整理」を踏まえた社会保障給付における国と地方の役割分担に応じた配分を行う。地方分は、消費税率換算で2014年4月から0.92%、2015年10月から1.54%とする。このため、現行税率1%を2014年4月から1.7%、2015年10月から2.2%に引き上げる。

c)消費税に係る現行地方交付税率29.5%(消費税率換算1.18%)を2014年から22.3%(同1.40%)、2015年から20.8%(同1.47%)、2016年から

19.5% (同1.52%)とする。地方交付税率は下がっているが、消費税自体が引き上げられているため、地方交付税額は増えることになる。

d) 消費税収（現行の地方消費税を除く地方分）については、現行の基本的枠組みを変更しないことを前提として、その用途を明確化すること（消費税収の社会保障財源化）。

e) 引き上げ分の地方消費税収の都道府県と市町村の配分については、現行の1対1を基本とし、また引き上げ分の地方消費税に係る市町村交付金については、人口による配分など社会保障財源化に適した交付基準を検討する。

民主党政権は、マニフェスト破りの消費税と地方消費税の引上げを実施し、国民の批判の中で、政権党から転落したが、将来の地方財源確保に貢献したことは事実である。

おわりに

民主党政権は、政権交代後の地方分権改革、地方財政対策などはそれなりに着実に遂行してきたとあってよい。民主党の大敗により自公政権が成立したが、自公政権は2013年度地方財政対策におい

て、地方6団体等の強い反対も無視し、地方公務員の給与費1兆2300億円を削減し、その分の地方交付税を7550億円削減し、公共事業を大盤振る舞いするなど異様な姿勢を取りはじめている。

自公政権では、消費税の10%引上げ時から低所得者対策として食料品等の軽減税率導入が決まっており、旧民主党政権の消費税引き上げ分は全額社会保障費に充当するとの約束が形骸化し、社会保障費に充当するなら消費税の引き上げもやむを得ないとして賛成した国民の期待を裏切ることにもなる。

また自公政権では、ゴルフ場利用税（都道府県546億円、市町村384億円）、自動車取得税（都道府県1916億円、市町村交付金1382億円）、自動車重量税（市町村重量譲与税3813億円）などの廃止議論を進めている。これらが廃止になれば代替税源、代替財源の確保が最重要課題なる。地方法人特別譲与税（1兆4159億円）を廃止して地方消費税の税率引上げに組み入れる、などの議論も進められている。さらに自公政権、日本維新の会などの連携で、道州制の導入が進められようとしており、2014年度以降の地方自治、地方財政は、大きな転換点に直面することになる。■

