

第1編 財政基本

第1章 財政一般

◇行政事務の再配分と財源の再配分

行政事務の再配分と財源の再配分はいかにあるべきか。

国、地方団体は、いずれも国民の福祉増進のため各般の行政活動を行っており、その行政事務は、その性格、規模の差に応じ、国と地方団体とに区分されている——国と地方との行政事務の配分——が、国民の日常生活に密着した分野のほとんどの行政を地方団体が執行しており、地方団体のうちでも、都道府県は比較的規模の大きい広域的な行政を分担し、市町村は基礎的な自治体として住民生活に密着したサービス行政を分担している（自治法2）。

行政は、できる限り住民の身近かな所で住民の意思を反映しながら、住民の批判と監視のもとに行われ、かつ、相互に関連する事務が地域において総合的に処理されることが、その能率のうえからも、住民の利便からも必要であり、国、都道府県及び市町村間の事務の配分に当たって、国よりも地方団体、なかでも市町村を優先させることが、国と地方との行政事務配分の基本原則である。

このことは、昭和24年に行われたシャープ勧告及びこのシャープ勧告をきっかけとして、市町村、都道府県及び国相互間における事務配分の調整等のため設けられた地方行政調査委員会議の勧告において、行政事務配分に関する考え方として、

- ① 行政責任明確化の原則
- ② 能率の原則
- ③ 地方団体優先、特に市町村優先の原則

の3の原則に立脚して、行政事務の再配分について具体的な勧告を行ったが、

各省庁の強い反対にあい、その多くの部分は今日まで実現していない。

次に、地方制度調査会は、昭和38年の第9次答申において、今後における行政事務の再配分に関する基本的な考え方について答申し、更に、昭和40年の第10次答申において第9次答申の基本的考え方に立脚した行政事務再配分に関する具体的答申を行った。国と地方団体との行政事務の再配分問題は、今後とも地方制度調査会等において国と地方団体とがそれぞれ適切な機能分担のもとに行政の簡素効率化を図りながら、国民福祉の向上のため各般の行政を円滑に遂行することができるよう検討されるべき重要な問題である。国と地方団体の行政事務の再配分に対応して国、地方団体の事務とされたものに要する経費は、原則として当該行政主体が負担すべきであるが、事務の性質等によって、国と地方団体とが相互に負担すべきものについては、それらの事務についてこの経費負担区分を明確化したうえで、それぞれの事務量に応じた財源措置がとられなければならない。

現行制度上の国、地方団体間の財源配分は、まず、国税、地方税制度を通じて行われるが、地方団体間の税源の偏在や国全体を通ずる統一的行政水準等の見地から、税制のみによる財源配分では、配分された行政事務に応ずる十分な財源配分ができないので、そのほか、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金などの諸制度によって、国、地方を通ずる租税収入の配分の調整が行われている。

なお、平成7年5月19日に施行された地方分権推進法（平成7年法律第96号）は、国と地方団体との役割分担を明確にし、地方団体の自主性・自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることを基本とする地方分権の推進を図ることを趣旨とした法律であるが、同法第6条は、国は、地方団体が事務事業を自主的・自立的に執行できるよう、国と地方団体との役割分担に応じた地方税財源の充実確保を図る旨、規定している。

さらに、同法第9条に基づく地方分権推進委員会において、補助金・税財源問題について、平成8年12月20日の第1次勧告のあと、平成9年1月以降、適宜、委員会、部会との合同会議なども開催しながら、精力的に審議検討を行い、平成9年7月8日、地方分権推進委員会第2次勧告において、補助金・税財源問題について具体的な指針が示されたところである。

その中で、地方公共団体の自主性・自立性を高める観点から、国庫補助負担金の整理合理化、存続する国庫補助負担金に係る運用・関与の改革、地方税財源の充実確保という3つの柱について、国と地方公共団体の財政関係の改革案が示されているが、地方税、地方交付税、地方債などについて、以下のとおり勧告がなされたところである。

① 地方税

地方税については、地方分権の進展に伴い、中長期的に、国と地方の税源配分のあり方についても検討しながら、地方税の充実確保を図っていく必要があるとされるとともに、課税自主権をより尊重する観点から、①法定外普通税の許可制度の廃止及び事前協議制への移行、②法定外目的税の創設、③標準税率を採用しない場合における国への事前届出等についての廃止、④個人市町村民税の制限税率の廃止等が掲げられている。

② 地方交付税

地方交付税の財政調整機能は極めて重要であることにかんがみ、今後とも、地方交付税総額の安定的確保を図るとともに、①算定方法の簡素化、②算定方法に関する地方団体の意見申し出等の制度化、③行革、財政再建努力を促す観点等からの財政需要の反映等を行うこととされている。

③ 地方債

地方債許可制度については、地方公共団体の自主性をより高める観点に立って廃止し、地方債の円滑な発行の確保、地方財源の保障、地方財政の健全性の確保等を図る観点から、事前協議制（但し、元利償還費が一定水準以上となった地方団体等については許可制）に移行することとされている。なお、財政構造改革期間中においては、許可制を維持することとされている。

平成10年5月29日に閣議決定された地方分権推進計画においても、上記の考え方が踏襲された。

そして、地方分権推進計画に則り、地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号）により、地方財政法、地方交付税法、地方税法等が改正され、平成12年4月1日から施行されている。

なお、地方債の許可制については、財政構造改革法が停止されたものの、財政構造改革を推進するという基本的考え方に変わりはないことから、財政構造改革法の停止前の目標年度である平成17年度までは維持し、平成18年度から協議制へ移行した。

◇経費負担区分の意義

経費負担区分の意義について説明されたい。

国民の福祉を増進するため、地方団体が行う事務に要する経費については、地方団体が全額これを負担することを原則とし、その例外として、国が負担すべき経費を定めている（地財法9）のが、現行地方財政制度における国と地方団体との経費負担区分制度である。すなわち、まず地方団体の事務の処理に要する経費については、この例外に該当しない限り、これらの事務のいずれについても、国又は地方団体に対する利害の厚薄とは関係なく、地方団体が最終的にその経費を負担すべきものとされている。元々、国、地方団体間の経費負担区分の制度がはじめて統一的に法律——地方財政法——で明確にされた当時の経費の負担区分に関する規定においては、地方団体における行政事務のすべてについて、国と地方団体との利害関係の度合を基準として定められた。すなわち、主として地方団体の利害に関係のある事務を行うために要する経費は、全額地方団体の負担とし、国と地方団体相互の利害に関係のある事務を行うために要する経費は、両者の負担とし、主として国の利害に関係のある事務を行うための経費については、地方団体に負担の義務を負わせないこととしたのである。そしてこれらの事務の範囲については、それぞれ例示主義により、ある事務がこれらのどの範ちゅうに属するかについては、個々具体的な判断に委ねられていた。しかし、昭和27年の地方財政法の改正により、現行のような原則とその例外という形式をとって、地方団体の行財政運営における自主性の尊重と負担区分の明確化が図られたのである。

上記の原則に対する第1の例外として、地方団体が処理する事務に要する経費のうち、国がその全部又は一部を負担する経費は次のとおりである。

- 1 義務教育費、生活保護費など法令に基づいて実施しなければならない国と地方団体相互の利害に関係のある事務のうちその円滑な運営を期するために

国が進んで経費を負担する必要がある経費（地財法10）

- 2 公共事業費など国民経済に適合するように総合的に樹立された計画に従って実施しなければならない土木その他の建設事業に要する経費（地財法10の2）
- 3 災害救助費，公共土木災害復旧費など災害に係る事務で，地方税法又は地方交付税法によってはその財政需要に適合した財源を得ることが困難なものに要する経費（地財法10の3）

これらの経費について国が支出するものを地方財政法第16条の「補助金」と区別して「国庫負担金」と呼んでいる。

なお，これらの規定による経費の種目，算定基準及び国と地方団体との負担割合は，法律又は政令で定めなければならないとされている（地財法11）。

第2の例外として，地方団体が実施する事務に要する経費のうち国会議員の選挙，外国人登録に要する経費など専ら国の利害に関係のある事務を行うために要する経費については，地方団体は，その経費を負担する義務を負わないとされている（地財法10の4）。この規定に基づいて国が支出するものを「国庫委託金」と呼んでいる。

また，以上とは反対に，国が直轄で施行する河川，道路等の土木事業については，地方団体がその経費の一部を負担するものとされている（地財法17の2）。

経費負担区分の問題は，現行地方財政制度下において一応明確化されているとはいえ，国，地方団体間の事務配分の問題とも関連し，古くは昭和24年に行われたシャープ勧告，また，最近では地方制度調査会の答申などにおいても国庫負担金制度のあり方について議論されている。しかし昭和60年度以来，国の深刻な財政状況の下，数度に及ぶ国庫補助負担率の暫定引下げ措置が講じられて来たが平成5年度に臨時行政改革推進審議会の答申等を踏まえ，体系化・簡素化等の観点から，直轄事業にあっては3分の2，補助事業にあっては2分の1を基本として恒久化が図られ，安定的な制度に復帰することとなった。

地方分権推進委員会においても，国・地方の経費負担の区分について，議論