

<b>Title</b>	地方分権をめぐって
<b>Author</b>	木村, 収
<b>Citation</b>	経済学雑誌. 別冊. 98 巻 1 号
<b>Issue Date</b>	1997-04
<b>ISSN</b>	0451-6281
<b>Type</b>	Learning Material
<b>Textversion</b>	Publisher
<b>Publisher</b>	大阪市立大学経済学会
<b>Description</b>	

Placed on: Osaka City University Repository

# 地方分権をめぐって

木 村 収

## 目 次

- I 理念から具現化，論議から実行に向う地方分権
- II 地方分権に向けての改革論議浮上の背景とその理由
  - 1 基本的認識
  - 2 なぜいま地方分権なのか
    - (1) 地方分権推進委員会中間報告による地方分権推進論
    - (2) その他＝論者の指摘するポイントの例示
- III 地方分権推進委員会第一次勧告による「分権型社会の創造」のあらまし  
資料および表

## I 理念から具現化，論議から実行に向う地方分権

戦後民主化路線の中で高唱され、育まれた地方自治振興の流れは、新中央集権主義の波頭に碎けがちであった。

しかし、社会経済の成熟化のなかで、地域的重要性についての認識が高まり、ともすれば理念にとどまりがちであった地方分権は、今日では、具現化すべき目標として、重要な政治的課題となっている。

まず最近の動向について述べることにする。

90年代に入って特に活発となった地方分権論議の特徴は、政府の審議会などの提言にとどまらず、政・官・財の各界をはじめ学会、労働界などを含む幅広い国民的論議として展開されたことであり、「全体として不協和音に満ちた混声合唱という観がある」ものの、「『分権』の大

合唱という様相を呈している」とも形容された<sup>1)</sup>。

こうしたなかで、92年6月には、衆・参両院において、「地方分権の推進に関する決議」が採択され、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な政策を総力を挙げて断行していくべきである」ものとした。この決議は、「わが国憲政史上にも稀なる画期的な政治的決断」であり、「これによっていまや、地方分権の推進は論議の段階から実行の段階に入った」切っ掛けともみられている<sup>2)</sup>。

その後、政局は、地方分権の推進を各党が公約の柱にとりあげた93年7月の総選挙を契機に流動化の様相を深めるが、94年5月には、細川連立内閣が「今後における行政改革の推進方策」を閣議決定し、「地方分権の推進を図るため、国・地方の関係等の改革に関する大綱方針を平成6年度内を目途に策定する」こととした。ついで6月に成立した村山連立内閣は、12月に、「地方分権の推進に関する大綱方針」（地方分権大綱）を閣議決定し、「地方分権に関する法律案について、早急に検討を進め、具体的成案を得て次期通常国会に提出する」ことを決定した。

これを受けて、95年2月には、地方分権推進

1) 辻山幸宣「地方分権と自治体連合」、敬文堂、1994年、1ページ。

2) 地方分権推進委員会編「分権型社会の創造—地方分権推進委員会中間報告」、ぎょうせい、32ページ。

法案が国会に提出され、一部修正されたものの、5年間の時限立法として、5月に成立した（7月3日施行）。

同法によって、政府は、「地方分権の推進に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、……講ずべき必要な法制上の措置その他の措置を定めた地方分権推進計画を作成しなければならない」とされている（閣議決定し、国会に報告、要旨を公表）が、この計画を作成するための具体的指針について内閣に勧告するとともに、計画の実施状況を監視し、意見を述べることを所掌する地方分権推進委員会が、7月に設置された。（諸井慶を委員長として7人の委員で構成）。

地方分権推進委員会は、明治維新、戦後改革につぐ「第三の改革」を目指して、96年3月29日に「中間報告一分権型社会の創造一」（以下「中間報告」という）を、12月20日には、「地方分権推進委員会第一次勧告一分権型社会の創造一」（以下「第一次勧告」という）を発表している。

第一次勧告は、事務権限問題について、「中央集権型行政システムの象徴ともいわれてきた機関委任事務制度の廃止と新しい事務の区分、及び分権型社会にふさわしい国と地方の関係についての新たなルールの創設及びこれらの考え方にそった主要な行政分野における改革のあり方について具体的な指針を示そうとするもの」であり、「地方行政体制の整備確立」（地方公共団体の行政体制の抜本的見直し）の問題については、97年1月以降精力的に調査審議を行うものとし、さらに、「必置規制の整理合理化、地方事務官制度や国の地方出先機関の見直しについても、今後の調査審議の課題として残されている」と述べている。

一方、国庫補助負担金の整理合理化や地方税財源の充実確保などの財政問題については、今回は、「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」（12月20日）を示しているものの、

それは「改革に向けての主な論点と検討の方向」についての中間的とりまとめに止まるものであり、「引き続きより具体的は調査審議を行う」こととされている。

これら残された課題については、本年前半を目途に第二次勧告が行われることとされている。

こうして、地方分権の推進は大きな山場を迎えようとしているわけである。ここにいたるまでには、戦後50年余の地方自治の展開にみられる実績と長年の地方分権をめぐる論議の積上げがあったことはいうまでもない。（第1表参照）

第一次勧告の概要はあとで述べるとして、地方分権が、今日のキーワードとなった背景や理由はどのようなものなのか。次に、幾つかの報告書や著作などでの論議を紹介しながらみてみたい。

## II 地方分権に向けての改革論議浮上の背景とその理由

### 1 基本的な時代認識

1995年12月、当時の村山内閣によって策定された「構造改革のための経済社会計画—活力ある経済・安心できる暮らし—」は、「基本的な時代認識」について、急速な経済成長を遂げた戦後半世紀から新たな半世紀へ、20世紀から21世紀への時代の転換、内外の大きな潮流の変化とそれへの対応、といった『重層的転換点』にあるとの認識にたって、時代の潮流の変化として次の4点をあげている。

すなわち、①グローバル化の推進（人、モノ、カネ、情報が地球規模で動き、経済活動がボーダレス化し、メガコンペティションとも呼ばれる大競争時代が到来、全地球規模で対応すべき課題が広がる）、②高次な成熟経済社会への転換（大量生産・大量消費・大量廃棄型の社会経済活動や生活様式の変革と企業中心的、集団主義的考え方や行動様式からの脱却と個性的で自由な生き方の追求によるより高次な経済社会への転換）、③少子・高齢社

会への移行、④情報通信の高度化、の四つの潮流の変化である。さらに、対応をせまられる構造的諸問題として、①新規産業の展開の遅れと産業空洞化、②雇用不安、③少子・高齢社会のくらしへの不安、④豊かさの実感の欠如と不安、⑤地球社会における責任と役割の増大、をあげている<sup>3)</sup>。

1980年代の後半から、経済大国となったわが国においては、豊かさが実感できる国民生活を実現することが政策目標として急浮上してきた(例えば竹下内閣の経済運営五ヵ年計画でも計画目標の一つ)が、92年6月に宮沢内閣により策定された「生活大国五ヵ年計画—地球社会との共存をめざして—」での目標はこうした価値観の転換を象徴的に示すものであった。

それは「国民一人一人が豊かさやゆとりを日々生活の中で実感でき、多様な価値感を実現するための機会が等しく与えられ、美しい生活環境の下で簡素なライフスタイルが確立された社会」として「生活大国」を位置づけ、「地球的規模で考えるという視点と人間一人一人を尊重するという視点を常に併せ持ち、『地球社会と共存する生活大国』を目指すこと」を基本的課題とするものであった。

ところで、わが国の総合開発計画の重心は、1962年の全総の「点」(拠点開発方式)、69年の新全総の「線」(交通・通信ネットワークと大規模プロジェクト構想)、三全総の「面」(定住構想)、87年の四全総(多極分散型国土の形成)へと推移している。

ここでは94年6月の「四全総総合的点検調査部会報告」における、「人と国土をめぐる経済社会情勢の変化」によって、時代の特徴をあらわすポイントをみてみたい<sup>4)</sup>。

3) 経済企画庁編集「構造改革のための経済社会計画—活力ある経済・安心できるくらし—」, 大蔵省印刷局, 1996年, 1～5ページ。

4) 国土庁計画・調整局「四全総総合的点検調査部会報告」, 大蔵省印刷局, 1994年, 41～45ノ

そこには、五つのポイントがあげられている。すなわち、①地球時代(経済活動から市民生活にいたるまで地球という一つの圏域へ組み込まれる)、②自然再認識の時代、③人口減少・高齢化時代(安定した成熟社会へ)、④新地方の時代、⑤本格的な高度情報化の時代、がそれである。

このなかで、「新地方の時代」については、「東京一極集中は新たな局面に入りつつあり、東京と地方の新たな関係を構築する素地が生れつつある」と述べるとともに、「国と地方の関係においても、国民の生活の豊かさへの志向の強まりや地域づくりに対する関心の高まり等に伴い、地域の問題については、それぞれの地域の住民の選択と責任のもと、地域自らが主体的に取り組めるような体制づくりが強く求められており、地方分権の議論についても自治体の財政基盤強化の問題や広域的な行政の在り方も含めかつてなく活発に行われるようになってきている」と述べ、その背景として、地方の経済的規模の拡大による対外的実力が備わってきていること(「いずれの都道府県の一人当たり所得もEU(ヨーロッパ連合)の平均を上回っている」などをあげている)を指摘し、「こうした現在の状況は、いわば『新地方の時代』の幕開けととらえることができる」と述べている。

## 2 なぜいま地方分権なのか

以上の時代認識を踏まえて、次に「なぜ今地方分権なのか」という問に対する最近のいくつかの論調を紹介してみたい。

### (1) 地方分権推進委員会中間報告にみる地方分権推進論

#### ① 中央集権型行政システムの制度疲労

明治維新以来の中央集権型行政システムは、戦後改革による大きな変革があったものの、機関委任事務制度の踏襲と拡張、通達行政の

濃密化と補助金行政の拡大などによって、「新しい形態の集権化」が積み重ねられてきた。このシステムは、メリット（わが国の急速な近代化と経済発展に寄与）があった反面、「全国画一の統一性と公平性を重視するあまりに、地域的な諸条件の多様性を軽視し、地域ごとの個性ある生活文化を衰微させる」というデメリットをもたらしした。そして内外の大きな環境の変化は、「旧来のシステムは一種の制度疲労に陥り、新たな状況と課題に的確に対応する能力を失っている」という状況を生みだした。

## ② 変動する国際社会への対応

新たな国際秩序の模索が続いているなかで、「国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高めるためにも、地方分権を推進し、国の各省庁の国内問題に対する濃密な関与に伴う負担を軽減することを通して、これを身軽にしその役割を純化し強化していくべきである」。

## ③ 東京一極集中の是正

東京一極集中は、超過密や過疎化の弊害を生みだしており、「多極分散型の国土形成を実効あるものにするためにも、地方分権を推進し、まずは政治・行政上の決定権限を地方に分散し、これによって東京一極集中現象に歯止めをかけ、地域の産業・行政・文化を支える人材を地方圏で育て、地域社会の活力を取り戻させる必要がある」。なお、首都機能移転は有効な方策の一つであるかもしれないが、「新首都」を第二の東京としないためにも、規制緩和と地方分権の徹底した推進が不可欠の前提条件となる。

## ④ 個性豊かな地域社会の形成

わが国が世界有数の経済力を有する先進国の仲間入りしたにもかかわらず、「国民の多くはその日常生活の場で真の安らぎと豊かさを実感できないでいる」が、その原因の一端は、「中央集権型行政システムの下で全国画

一の統一性と公平性が過度に重視され、地域社会の諸条件の多様性が軽視されてきたことにある」。国民の価値感が多様化し、行政サービスに対するニーズも多種多様となると、このことは「もはや時代錯誤になってきている」。

「ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきである。

そこでこの際、安らぎと豊かさを日々に実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである」。

## ⑤ 「高齢社会・少子社会への対応」

高齢者に向けての保健・医療・福祉及び生涯学習関連サービスの緊密な連携、幼児児童に向けての保育・教育関連のサービスの再編成など各種サービスの供給体系の構築が急務であり、総合行政と民間企業の参入を得ての公私協同のサービス・ネットワークの形成が必要。

これらは省庁別、各局別の縦割行政システムでは実現できず、「この種の仕組みづくりは地方公共団体のなかでも、住民に身近な基礎的地方公共団体である市町村の創意工夫に待つほかはない」。そこで「来るべき本格的な高齢社会と少子社会に的確に対応するためにも、地方分権を推進し、行政の総合化と公私協働を促進すべきである」。

以上が、中間報告の地方分権推進が必要とされる背景と理由の説明のあらましであるが、「地方分権の目的・理念」の簡潔な要約として、つぎのように述べられている。

「『国と地方』、『国民と住民』、『全国と地域』、『全と個』の間の不均衡を是正し、地

方・住民・地域・個の側の復権を図ることを目的に、全国画一の統一性と公平性を過度に重視してきた旧来の『中央省庁主導の縦割りの画一行政システム』を、地域社会の多様な個性を尊重する『住民主導の個性的で総合的な行政システム』に変革することである」と。

「規制緩和と地方分権は、中央集権型行政システムの変革を推進する車の両輪」と位置づける中間報告は、「分権型社会の姿」として、①自治への住民参画による民主主義の徹底、②総合的で個性的な行政サービスの展開と自己改善の促進などによる地方自治の本旨の実現、③「官官折衝」のための時間、人手、コストの節減による「国・地方を通ずる行政改革の推進と国民負担増の抑制」、を目指すものであるとしている。

## (2) その他＝論者の指摘するポイントの例示

### (a) 松下圭一の「地方分権への考え方」

松下圭一（法政大学教授）は、標題の講演において、「分権化が日程にのぼった理由」として、つぎの点を、「自治体の再評価」の観点から指摘している<sup>5)</sup>。

① 日本が都市型社会の成熟というかたちで近代化をほぼ終えたこと—基本的理由としての分権化。政治課題は、「国家を推力とする近代化から、自治体の主導による地域個性をもつ『シビル・ミニマム』の公共整備へ」。「自治体は国の下請制度ではなく、地方自治をになう『政府』として成熟」。

② 「近代化による都市型社会の成立は、同時に国際分業・国際交流を深め、国際協力だけではなく、さらに各国の制度の世界平準化を不可欠」とすること—国際化

「国が国際政策をおしすすめるには、省庁は国内向けの権限・財源を県ないし市町村に

おろして身軽になる必要がある」。

自治体は政策の自立を高めて独自の国際政策をもち、自治体外交に取り組む。

## ③ 政策水準の文化化

シビル・ミニマムないし国法基準の量充足から、自治体は、「地域個性をもつシビル・ミニマムの〈質整備〉を課題とする政策・制度開発に取り組む段階に」（「この質整備が、行政の文化化といわれる自治体政策の問いなおし」）。日本の自治体は1960年代以降自治体改革、自治体政策の自立化をおしすすめてきた（国の政策の、画一性には地域個性化、縦割性には地域総合化、時代錯誤性には地域先導性をめざす）が、その前提として分権化がたえず要請されてきた。

以上の「分権化・国際化・文化化という都市型社会への移行にともなう自治体課題の変化」に加えて、つぎの2点から、「自治体の再評価」を行っている。

④ 東京一極集中にたいして、分権型の政策展開による国土構造を多極・分散型にするという緊急の課題

⑤ 官治・集権政治では、いわゆる自治体の政策責任、ついで市民の自治意識は生まれにくいこと

「自治・分権政治への転換というかたちで、日本の政治文化の活性化が不可欠」。（「1980年代からはっきりしてきた国の政治の閉塞状況ついで行政の劣化を打破するためにこそ、分権化による自治体間競争の拡大が不可欠」）。分権化には規制緩和と同型の論点がある。

以上のまとめとして、今回の分権改革の特性を、「先取り改革といういわば選択肢のある実験ではなく、成熟改革というすでに内容が成熟して古い外皮がとれるような改革」（「いわば熟柿がおちるような改革」）であるとし、分権化は、「1960年代以来自治体がつみあげてきた『政策開発』を、国レベルでの『制度改革』として完熟させるにすぎません。つまり成熟改革

5) 松下圭一「地方分権への考え方」（基調講演）  
（長洲一監修『地方分権—たしかな道筋』、  
ぎょうせい、1995年、24～31ページ）。

なのです」と述べている。

(b) 西尾勝の「地方分権論議の背景」

西尾勝（東京大学教授）は、「地方分権の推進—残された論題」と題する論説<sup>6)</sup>で、地方分権論議の背景を、「地方分権を求める最近の動向は、以下の三つの流れ、すなわち政治改革、行政改革、地方制度改革の流れのなかから派生し、これらが合流してできたものと思われる」と述べている。すなわち、

① 政治改革の流れ

「選挙制度と政治資金制度の改革に端を発して現在のところ政界再編成にまで発展してきている一連の流れ」。

② 行政改革の流れ

「1981年設置の第二次臨時行政調査会以来続けられてきた行政改革の一連の流れ」。

③ 地方制度改革の流れ

「機関委任事務の団体事務化を初めとして、福祉関係八法の改正による市町村への事務・権限の移譲、パイロット自治体制度、中核市制度、広域連合制度の創設などのことを指している」。

以上のほか、第四の流れとして、「これら三つの流れに共通してその底流に流れているものとして、もう一つ、東京圏への一極集中現象を緩和し多極分散型の国土形成を期待する流れがあったことを指摘しておくべきであろう」と述べている。

(c) まとめ

以上、地方分権が、時代のキーワードとなり、政治的課題として具体化段階に入った背景についての幾つかの分析をみてみたが、第2表では、①社会経済情勢の変化、②国民の意識・価値観の変化など、③行政の変転と課題、④政治環境の変化と課題、の4点にわけて、地方分権への

動因と潮流をとりまとめ総括してみた。これら多くの動因が相互に連動しながら、地方分権に向けての大きな潮流を生みだしたものとみることができるであろう。国からみた「鳥の目による行政」の限界が明らかとなり、地域に根ざした「虫の目による行政」、そしてまず身近な政治への住民参画による足元からの政治の活性化が期待されているのである。

### III 地方分権推進委員会第一次勧告 による「分権型社会の創造」のあらまし

第一次勧告のあらまきは次のとおりである。

#### 1 国と地方の役割分担の基本的な考え方

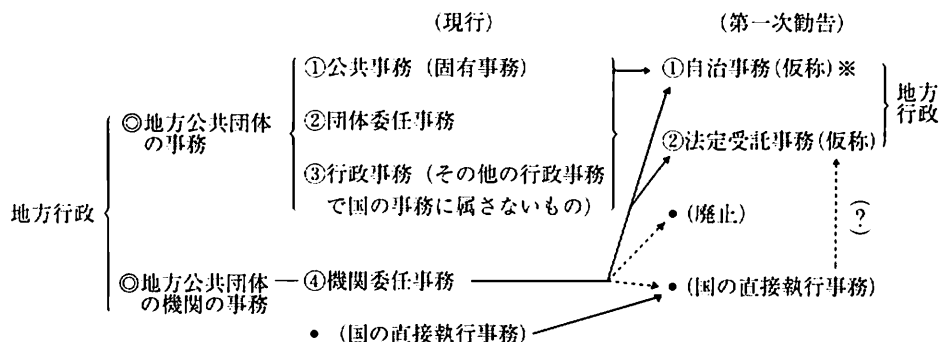
国が担うべき事務は、①国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③全国的規模・視点で行われなければならない施策及び事業（ナショナルミニマムの維持・達成、全国的規模・視点からの根幹的社会資本整備等に係る基本的な事項に限る）、などを重点とすることとし、地方公共団体は、地域における行政を自主的かつ総合的に広く担う。

なお、地方公共団体の事務に関する国の役割は、①地方自治に関する基本的準則に係る法律の制定とこれに基づく調整など、②地方公共団体の施策に係る情報提供、奨励・誘導、③個別の法律により法的権限を定めること、④事務の性質に応じて最小限度の基準の設定等事務の管理執行に当たっての仕組みを設けること、などである。

#### 2 機関委任事務制度の廃止

国と地方との関係を抜本的に見直し、地方自治の本旨を基本とする対等・協力の関係とする行政システムに転換させるため、機関委任事務そのものを廃止する。

6) 西尾勝「地方分権の推進—残された論題」（日本行政学会編『分権改革—その特質と課題』、ぎょうせい、1996年）1～3ページ。



(注) 自治事務(仮称)の区分

※ { 法律の定めのない自治事務 (仮称)  
 { 法律に定めのある自治事務 { 実施が地方公共団体に義務づけられるもの  
 { 実施が任意のもの

機関委任事務制度は、「地方公共団体の執行機関、特に知事及び市町村長を国の機関とし、これに国の事務を委任して執行させる仕組みであり、地方自治法別表に法律単位で列挙されている項目数で561（うち都道府県379、市町村182）にも及び、これは都道府県の実務の7～8割、市町村の実務の3～4割を占めているとも言われている」ものである。

それは、「わが国の中央集権型行政システムの中核的部分を形づくる制度」であり、「住民による選挙で選ばれた知事や市町村長を、国の下部機関とみて、国の事務を委任し、執行させる仕組み」であることから、多くの弊害があり、「国・都道府県・市町村の縦割りの上下・主従関係による硬直的な行政システムが全国画一的に構築され、地域における総合行政の妨げとなっている」。

### 3 地方公共団体の事務の新たな考え方

機関委任事務制度の廃止にともない、地方公共団体における新たな事務区分は、自治事務（仮称）と法定受託事務（仮称）に区分される。

法定受託事務（仮称）の定義は、「事務の性質上、その実施が国の義務に属し国の行政機関が直接執行すべきではあるが、国民の利便性又は事務処理の効率性の観点から、法律又はこれ

に基づく政令の規定により、地方公共団体が受託して行うこととされる事務」とされており、その他の地方公共団体の事務が自治事務（仮称）である。

地方公共団体が担う事務の区分を現行と第一次勧告とで対比してみると上の図のとおりとなるであろう。

法定受託事務（仮称）は、大項目で八つのメルクマールに該当する事務として振り分けられることとなる。すなわち、①国家の統治の基本に密接な関連を有する事務（国政選挙事務、戸籍事務など）、②根幹的部分を国が直接執行している事務で特定のもの（指定区間外国道の管理事務など）、③全国単一の制度又は全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で特定のもの（生活保護の決定・実施に関する事務など）、など八つのメルクマールに該当する事務である。

地方分権推進委員会は、今回561項目の機関委任事務中283項目について振り分けを検討し、165項目について整理を終え、120項目を自治事務、71項目を法定受託事務に分類した（26項目は一部が自治事務、残りが法定受託事務に分割され、重複してカウントされるため合計は191項目となる）<sup>7)</sup>。また、諸井委員長は、今後、分類作業を終えれば、全体では法定受託事務が



2割程度になるであろうとの見通しを明らかにしている<sup>8)</sup>。

なお、「新たな事務区分の制度上の取扱い」は、第3表のとおりである。

#### 4 都道府県と市町村の新しい関係

現行の二層制が維持されるが、「機関委任事務制度を廃止し、国と地方公共団体との関係を対等・協力の関係とすることとあわせて、都道府県と市町村の新しい関係についても、基礎的地方公共団体としての市町村と広域的地方公共団体としての都道府県というそれぞれの性格に応じた相互の役割分担を明確にし、新たな視点で対等・協力の関係を築いていくという方向で引き続き検討する必要がある」としている。都道府県の市町村に対する関与は最小限に、都道府県は広域的地方公共団体としての本来の役割を重点的に果たしていく、という方向性は示されているものの、具体的な分権のイメージは、いまだあいまいである<sup>9)</sup>。

現在、地方自治法では、市町村は「住民に最も身近な基礎的地方公共団体」、都道府県は、「市町村を包括した広域的地方公共団体」とされ、その機能は、①広域行政事務（広域にわたるもの）、②統一行政事務（統一的処理を必要とするもの）、③連絡調整事務（市町村に関す

る連絡調整に関するもの）、④補完行政事務（一般の市町村が処理することが不適當であると認められる程度の規模のもの）を担うものであるとされているが、第一次勧告での考え方も基本的にかわっていないと考えられる。

#### 5 財政問題について

以上第一次勧告の主要なポイントのあらましについてふれたが、事務権限問題と並んで重要な論点である国庫補助負担金の整理合理化や地方税財源の充実確保等の財政問題については勧告に含まれていない。今後委員会は、中間報告で示された基本的見直しの方向を受けて、本年前半を目途とする第二次勧告での提言を目指しているが、「今後の調査審議の踏み台として」、第一次勧告にあわせて、「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」が公表され、そこには、今後の検討にあたっての論点が一応示されている。しかし、その内容は抽象的で具体性を欠いている。

国と地方の財政関係の見直しの基本的方向として、①国庫補助負担金の整理合理化、②存続する国庫補助負担金の運用、関与の改革、③地方税、地方交付税等の地方一般財源の充実確保の三点をあげているほか、地方債許可制度及びその運用のあり方については、「見直すべきではないかとの考え方について」検討事項として示しているに止まる。

地方分権の実現には、行政システムの改革はもち論であるが、地方行政に“ムダ”と“歪み”を生み日常的な国による地方コントロールの手段ともなっている国庫補助金の整理合理化による一般財源化を含めた地方税財源の充実の問題がなによりも必要である。財政自治の基盤を欠く地方分権はありえない。

これらの問題をめぐる今後の論議が注目される。

（なお、第4表から第10表に税財政問題の論点に関連する参考資料を掲載している。）

7) 『毎日新聞』、『読売新聞』各1996年12月21日。

8) 『日本経済新聞』、『朝日新聞』各1996年12月21日。

9) 第一次勧告第2章Ⅲ4で「市町村の規模と地方分権」を論じているが、そこで、「地方分権の推進の一環として都道府県から市町村への権限委譲も進めていかなければならない。その際、市町村の規模や行財政能力に応じて段階的に行うなどの配慮が必要であるとしても、地方分権の効果を速く全土に浸透させるためには、基礎的地方公共団体である市町村の行財政能力の充実強化が不可欠である」と述べ、今後「市町村の自主的合併を一層強力に推進する必要がある」と述べている。

## 【資料】

## 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

(平成8年12月20日)

## まえがき

地方分権委員会は、国と地方の財政関係を見直すことにより地方分権の推進に資するために、平成8年4月18日に補助金・税財源検討グループを設置することを決定した。委員会は、同検討グループの発足後、主として合同で、12月20日までの8ヶ月間に、国庫補助負担金・税財源の調査・審議のための会議を計13回開催し、地方公共団体・関係省庁・有識者からも意見を聴取するとともに、鋭意、調査・審議を重ねてきた。

このたび第一次勧告を行う機会に、補助金・税財源に関するこれまでの調査審議の状況を踏まえ、改革に向けての主な論点と検討の方向に関する中間とりまとめを行い、公表することとした。

この「中間とりまとめ」を今後の調査審議の踏み台として、広く各界各層の人々のご意見を聴取しながら、引き続きより精力的かつ具体的な調査審議を行い、来年前半を目途に勧告を行う考えである。

## I 国と地方の財政関係の基本的な見直しの方向

1 地方分権の推進により、国と地方公共団体を上下・主従の関係から対等・協力の関係に移行させていくためには、地方公共団体の自主性・自立性を高める見地から、国と地方公共団体の役割分担の見直し、機関委任事務制度の廃止、地方への権限委譲、国の関与・必置規制の整理合理化等を進めるとともに、国と地方公共団体の財政関係についても基本的な見直しを行う必要がある。

なお、国・地方ともに極めて厳しい財政環境の下にあるが、地方分権の観点からこのような見直しを行うことにより、国・地方を通ずる行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用に資するものと考えられる。

2 国と地方公共団体の財政関係の見直しの基本的な方向は、事務の実施主体がその費用を負担するという原則を踏まえつつ、概ね次の三点によるべきもの

と考える。

- ① 国庫補助負担金の整理合理化
- ② 存続する国庫補助負担金の運用、関与の改革
- ③ 地方税、地方交付税等の地方一般財源の充実確保

## II 国と地方の経費負担のあり方

1 国と地方の財政関係の見直しにあたっては、地方行政の自主的な運営の確保、行政責任の明確化等の観点から、こうした地方公共団体の担う事務に要する経費については当該地方公共団体が全額を負担するという原則を堅持するものとする。

また、地方公共団体の担う事務について、国が経費の金額又は一部を負担又は補助する場合、国庫負担金と国庫補助金の区分を明確にすることが重要と考えられる。

ちなみに、現行の地方財政法では、次のように定められている。

国と地方の経費負担については、固有事務、団体委任事務、機関委任事務といった当該事務の性格にかかわらず、地方公共団体が実施主体となる事務・事業の費用は地方公共団体が全額負担することを基本としている（地方財政法9条）。ただし、次のような観点から、地方公共団体の行う事務について、国が経費の金額又は一部を負担又は補助することとされている。

- ① 専ら国の利害に関係のあるもの（国庫委託金（地方財政法10条の4））
- ② 国と地方の双方に利害関係があり、国が進んで費用を負担する必要があるもの（国庫負担金（地方財政法10条））
- ③ 総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業（国庫負担金（地方財政法10条の2））
- ④ 災害救助・復旧事業（国庫負担金（地方財政法10条の3））

- ⑤ 施策の実施又は地方公共団体の財政上特に必要があると国が認めるもの（奨励的補助金・財政援助的補助金（地方財政法16条））
- 2 国庫負担金と国庫補助金の区分の明確化にあたっては、地方公共団体の担う事務の区分との関係をどう考えるかという点に留意する必要がある。

### III 国庫補助負担金の整理合理化

- 1 国庫補助負担金については、事務事業の内容等を勘案し、地方公共団体の事務として同化・定着・定型化しているものや人件費補助に係る補助金、交付金等については、一般財源化等を進めるとともに、国と地方公共団体との役割分担の見直しに併せて、真に必要なものに限定していくなどにより、積極的に整理合理化を進めることとする。

なお、国庫補助負担金の整理合理化は、地方公共団体の自主的・自立的な行政運営の実現に資するものであるから、単に国庫補助負担金を削減するため補助負担率の引き下げを行うような手法はとるべきでないと考えられる。

- (1) その場合、「地方公共団体の事務事業として同化・定着・定型化しているもの」とは、例えば次のようなものであるとの意見について検討する必要がある。
- ・法施行事務費に係る補助金
  - ・会館等公共施設の運営費に係る補助金
  - ・地方公共団体の経常的な事務事業として定着しているものに係る補助金
- (2) 一般財源化すべき人件費補助の範囲について検討する必要がある。
- 2 国庫補助負担金については、国庫補助金、国庫負担金等の区分に対応し、整理合理化を進めることとする。
- (1) その際、国庫補助金、国庫負担金等の区分のメルクマールについて検討する必要がある。
- (2) 国庫補助金、国庫負担金等の振り分けに際しては、その実態や社会経済情勢の変化等に対して見直すべきであるとの意見があることを踏まえて検討する必要がある。
- 3 国庫補助金の整理合理化は、概ね次の点に留意して推進するものとする。
- (1) 奨励的補助金等については、その性格を明確にした上で、特に緊要度が高いものを除き、基本的に縮減するものとする。
- ① その場合、「特に緊要度の高いもの」の範囲

について検討する必要がある。

- ② これに関連して、奨励的補助金等については、次のものを除いては基本的に縮減すべきとの意見について検討する必要がある。
- ・国策に伴う国家補償の性格をもって支給されるもの
  - ・災害による臨時巨額の財政負担に対するもの
  - ・地方公共団体が自主的な判断で弾力的な取扱いができる一般財源的なもの
- ③ また、「補助率が低く、創設後相当期間を経過した補助金等」について廃止・縮減などの抜本的な見直しを行うべきであるとの意見について検討する必要がある。
- (2) 既存の奨励的補助金等については、その性格に対応して、各省庁は、毎年度の予算編成を通じ個々に削減を検討する方法の他に、その削減計画を策定することを検討する必要がある。
- (3) 全ての奨励的補助金等について終期を設定し、終期到来時には目的達成状況に対する評価を厳しく行い、原則として継続を認めないこととすることを検討する必要がある。
- (4) 新規の奨励的補助金等の設定は厳に抑制し、やむを得ず新設する場合には、スクラップ・アンド・ビルド原則を徹底することを検討する必要がある。
- 4 国庫負担金の整理合理化は、概ね次の点に留意して推進するものとする。
- (1) 国が一定水準を確保することに責任をもつべき行政分野に関して負担する経常的国庫負担金については、国と地方公共団体の役割分担の見直しに伴い、国の関与の整理合理化等と併せて見直すことが必要であり、社会経済情勢等の変化をも踏まえ、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とともに、その負担割合に応じ、毎年度国が確実に負担することとする。
- その場合、今後とも「国が義務的に負担を行うべきと考えられる分野」の範囲について検討する必要がある。
- (2) 総合的に樹立された計画に従って実施されるべき建設事業に係る国庫負担金については、その対象を全国的なプロジェクト等広域的効果をもつ根幹的な事業などに限定するなど、投資の重点化を図るとともに、その負担割合に応じ、毎年度国が確実に負担することとする。

その場合、「全国的なプロジェクト等広域的効果をもつ根幹的な事業など」の範囲について検討する必要がある。

- 5 国庫補助負担金の一般財源化に当たっては、必要な地方一般財源を確保する。
- 6 国直轄事業負担金、特に維持管理費に係る国直轄事業負担金については、廃止・縮減すべきであるとの意見について検討する必要がある。

また、建設事業に対する国直轄事業負担金については、地域に先着手の利益があること等から、一定程度やむを得ないのではないかと意見について検討する必要がある。

なお、国直轄事業負担金については、地方公共団体に対してその負担の根拠が明確に示されていないのではないかと意見があること等に留意し、その運用のあり方について検討する必要がある。

#### IV 存続する国庫補助負担金の運用・関与の改革

- 1 今後とも存続する国庫補助負担金については、地方公共団体の自主的・自立的な行財政運営の確立を図る観点から、中間報告の考え方を踏まえ、
  - ① 統合・メニュー化、交付金化等
  - ② 補助条件等の適正化・緩和
  - ③ 補助対象資産の有効活用、転用について早急に実現を図るとともに、
  - ④ 補助金に係る運用の弾力化（複合化）についても積極的に検討する必要がある。
- 2(1)① 国と地方公共団体の関係についての新たなルールの確立を図る観点等から、国庫補助負担金の制度・運用のあり方の見直しについて検討する必要がある。
- ② 国庫補助負担金の手続き等に係る支障例が多数見られること等にかんがみ、地方公共団体の自主的・自立的な行財政運営の確立を図る観点から、国庫補助負担金の運用・関与のあり方について早急に抜本的な実態調査を行う必要がある。
- ③ ①又は②の観点から、補助金等適正化法及び同法施行令の改正を含め、講ずべき必要な措置について検討することとする。
- (2) また、各省庁が所轄の国庫補助負担金の運用・関与のあり方について総点検を行い、これに基づき具体的な改革措置を講ずることについて、検討する必要がある。

#### V 地方分権と地方税財源の充実確保

##### 1 地方税

- (1) 地方税については、基本的に、地方における歳出規模と地方税収入との乖離をできるだけ縮小するという観点に立って、課税自主権を尊重しつつ、その充実確保を図っていくべきである。

その際には、できるだけ税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系の構築に配慮すべきである。そのような地方税体系の構築が図られるよう、地方税のあり方について検討する必要がある。

##### (2) 課税自主権の尊重

- ① 法定外普通税の許可制度のあり方について検討する必要がある。その場合、許可制度に代えて法定外普通税の適正な実施・運営を担保する仕組みを設けることについて検討する。
- ② 法定外の目的税の創設について検討する必要がある。
- ③ 標準税率及び制限税率のあり方について検討する必要がある。
- ④ その他の地方税に関する国の関与について見直しを行うことについて検討する必要がある。

##### 2 地方交付税

- (1) 分権型社会を支えていくためには、地方公共団体間の財政力の格差を是正するとともに、地方公共団体に一定水準以上の行政の計画運営を保障するという地方交付税の財政調整機能が極めて重要であることにかんがみ、今後とも、その総額の安定的確保を図る必要がある。

- (2) 地方交付税制度の運用のあり方については、地域の実情に即した地方公共団体の自主性・主体的な財政運営に資する方向で見直すべきではないかとの考え方について検討する必要がある。

その際、地域の実情に即した算定方法のあり方について検討する必要がある。

- (3) 地方交付税の算定方法の簡明化については、補正係数の単位費用化を含め、その推進を図ることについて検討する必要がある。
- (4) 地方交付税の算定に当たり、各地方公共団体の課税努力などを一層反映させるべきとの意見の可否について検討する必要がある。
- (5) 地方交付税の算定方法等については、地方公共団体の意見を一層反映させることについて検討する必要がある。

## 3 地方債

- (1) 地方債許可制度及びその運用のあり方については、見直すべきではないかとの考え方について検討する必要がある。

その際、地方公共団体の自主性を高めていく観点を重視し、許可制度を基本的に見直しすべきとする意見がある一方で、地方債の現行制度がその円滑な発行を確保するとともに、地方税、地方交付税と並んで地方財源を保障する機能等を担っていることを重視する観点からの意見があることに留意して、検討する必要がある。

- (2) 優良な地方債資金の充実、地方債市場の整備育

成、外債等資金調達方法の多様化など地方債の良好な発行条件整備の具体的方策について検討する必要がある。

その際、地方公共団体による共同発行の促進を図るべきとの意見について検討する必要がある。

## 4 その他

- (1) 国から地方公共団体への事務・権限の委譲が行われた場合には、必要な地方一般財源の確保を図る。
- (2) 機関委任事務制度の廃止に伴い、機関委任事務に係る手数料に関する制度のあり方について検討する必要がある。

(参考) 地方分権の推進に関する最近の動向

年 月 日	地方分権の推進に関する動向
1993. 6. 3	「地方分権の推進に関する決議」(衆議院)
6. 4	「地方分権の推進に関する決議」(参議院)
10. 27	第3次行革審最終答申
1994. 1. 21	政府、行政改革推進本部を設置
2. 15	「今後における行政改革の推進方策について」(閣議決定)
5. 24	行政改革推進本部に地方分権部会を設置
9. 26	「地方分権の推進に関する意見書」(地方6団体)
11. 22	「地方分権の推進に関する答申」(地方制度調査会)
12. 25	「地方分権の推進に関する大綱方針」(閣議決定)
1995. 2. 28	地方分権推進法案国会提出
5. 15	地方分権推進法成立
7. 3	地方分権推進委員会発足
1996. 3. 29	地方分権推進委員会中間報告
5. 9	地方分権推進委員会 補助金・税財源検討グループ発足
12. 20	地方分権推進委員会第1次勧告

## 表 の 目 次

第1表	戦後の地方分権をめぐる動向
第2表	地方分権推進に向けての動因と潮流
第3表	新たな事務区分の制度上の取扱い
第4表	平成6年度歳入決算
第5表	平成7年度における超過課税・法定外普通税の実施状況
第6表	国庫補助負担金等の地方財政法における位置づけ
第7表	国庫補助負担金等の区分と予算額
第8表	地方債を起すことができる経費
第9表	地方債の仕組み
第10表	地方債許可制度の機能

## 第1表 戦後の地方分権をめぐる動向

## 1. 昭和20年代——戦後地方自治制度の形成とその軌道修正

- 1947〈昭22〉地方自治法施行
- ショップ勧告（第1次1949〈昭24〉、第2次1950〈昭25〉と地方税法制定（1950〈昭25〉）
- 神戸委員会勧告（地方行政調査委員会議）（第1次1950〈昭25〉、第2次1951〈昭26〉）
- 地方財政平衡交付金の地方交付税への改組と府県重視の地方税制（1954〈昭29〉）  
——1950〈昭25〉、1951〈昭26〉に廃止された義務教育費国庫負担金、児童保護国庫負担金も1952〈昭和27〉には復活——
- 町村合併促進法（1953〈昭28〉）
- 自治体警察（市町村）の廃止と都道府県警察の設置（1954〈昭29〉）

## 2. 昭和30～40年代——高度経済成長期における地域開発・都市問題激化と新中央集権主義

- 指定都市制度化（1956〈昭31〉）
- 地方財政再建促進特別措置法（1955〈昭30〉）
- 1956〈昭31〉経済白書「もはや戦後ではない」
- 新中央集権主義—行政における広域化の要請  
機関委任事務の増大（地方自治法別表に掲げるもので法律単位）

	1952〈昭27〉		1962〈昭37〉		1974〈昭49〉		1995〈平7〉
都道府県	160	→	283	→	365	→	379
市町村	96	→	125	→	157	→	182
計	256	→	408	→	522	→	561

- 府県行政の拡大（広域水道、広域下水道、産業廃棄物等）と市町村行政の守備範囲拡大
- 上ノセ・横ダシ行政、権限なき行政、宅地開発負担金と指導要綱—自治体による先導行政の積極的展開
- 革新自治体（1963〈昭38〉に革新市長会結成。1973〈昭48〉には六大都市の首長すべてが革新系に）  
東京都新財源構想研究会報告（1973〈昭48〉～1979〈昭54〉まで7次にわたり報告）  
三つの訴訟〈摂津市超過負担（1973〈昭48〉）、大牟田市電気税（1975〈昭50〉）、東京都起債（議会で否決）〉
- 全国総合開発計画（1962〈昭37〉）、新全国総合開発計画（1969〈昭44〉）

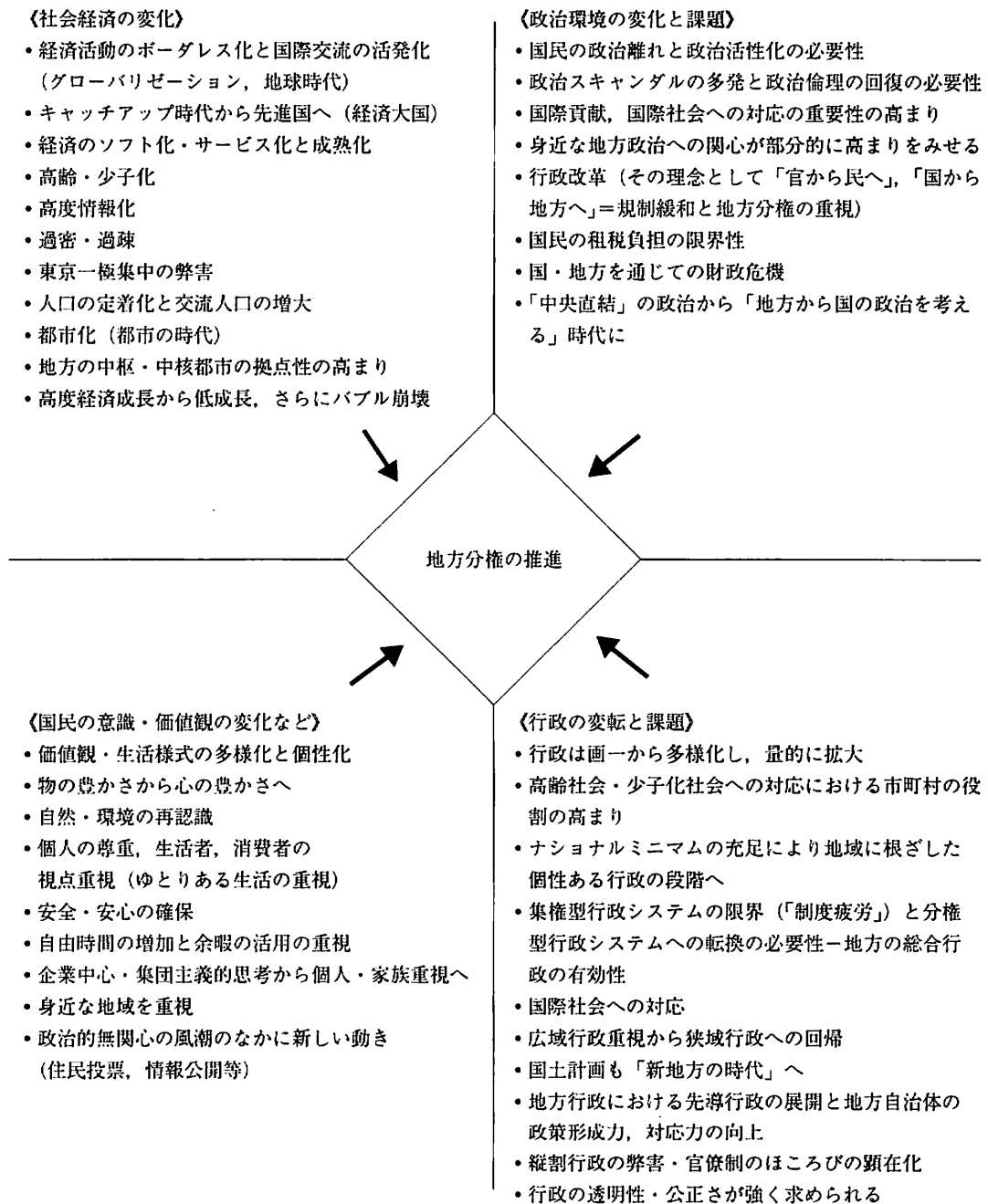
## 3. 昭和50年代——「地方の時代」と行政改革・財政再建

- ・ 1978(昭和53)年に歴史的キーワードとして「地方の時代」を長洲神奈川県知事が提唱
- ・ 大平首相の田園都市構想（1979(昭和54)）——「都市に田園のゆとりを、田園に都市の活力を」
- ・ 府県から市町村への権限委譲（1979(昭和52)の広島県、愛媛県での取組を契機に各府県で活性化）——「市町村の時代」といわれる
- ・ 第3次全国総合開発計画（1977(昭和52)）による定住構想、第4次全国総合開発計画（1987(昭和62)）
- ・ 一村一品運動を平松大分県知事が提唱（1979(昭和54)）
- ・ 地域主義——「地域を土台にして社会の再組織化をおし進めようとする考え方」（清成忠男）
- ・ 一般消費税構想の挫折（1979(昭和54)）と増税なき財政再建
- ・ 竹下首相による「ふるさと創生」の提唱（1987(昭和62)）と「ふるさと創生・1億円事業」（1988, 1989(昭和63, 平元)）
- ・ 行政改革——規制緩和と地方分権  
1981(昭和56)臨時行政調査会（第2臨調）
- ・ 行政改革に関する第3次答申（基本答申）（1982(昭和57)）は、身近な地方公共団体（市町村）中心の事務処理と「選択と負担」の仕組みの導入を改革理念の中心にする  
1983(昭和58)臨時行政改革推進審議会（第1次行革審）  
1987(昭和62)臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）  
1990(平2)臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）

#### 4. 平成——「新地方の時代」

- ・ 第2次行革審「国と地方の関係等に関する答申」（1989(平元)）
- ・ 消費税の導入と消費譲与税の創設（1989(平元)）
- ・ 地方制度調査会「広域連合及び中核都市に関する答申」（1993(平3)）
- ・ 各界での地方分権論議の高まり
- ・ 国会における「地方分権の推進に関する決議」（1993(平5)）
- ・ 地方分権特例制度（パイロット自治体）（1993(平5)年度から）
- ・ 中核市制度（1994(平6)制度化、1996(平8)12市指定、1997(平9)5市指定）
- ・ 広域連合（1994(平6)制度化）
- ・ 三つの提言とその特徴——市町村重視による権限委譲から「当面都道府県に重点」に逆流
  - ① 臨時行政改革審議会：最終答申（1993(平5)10月）
  - ② 地方六団体：地方分権推進に関する意見書（1994(平6)9月）——意見書に先だって地方分権推進委員会報告書——
  - ③ 地方制度調査会：地方分権の推進に関する答申（1994(平6)12月）
- ・ 地方分権の推進に関する大綱方針（地方分権大綱）を閣議決定（1994(平6)12月）
- ・ 地方分権推進法成立（1995(平7)5月15日）——分権フレームの具体化の向けてスタート
- ・ 5年間の時限立法（7月3日施行）
- ・ 地方分権推進計画（政府作成、国会へ報告し公表）
- ・ 地方分権推進委員会（計画作成のための具体的指針を内閣総理大臣に勧告）
- ・ 地方分権推進委員会発足（1995(平7)7月3日）委員長諸井虔、委員7名
  - ／ 地域づくり部会（委員16人）
  - ／ 暮らしづくり部会（委員13人）
- ・ 地方分権推進委員会中間報告（1996(平8)3月29日）
- ・ 地方分権推進委員会第1次勧告（1996(平8)12月20日）
- ・ 1997(平成9)前半をめどに第2次勧告（補助金、税財源、必置規制など）  
（以後政府は推進計画を作成し、施策を実施に移さねばならない）

第2表 地方分権推進に向けての動因と潮流





第3表 新たな事務区分の制度上の取扱い

事務の整理 事務の効果	新たな事務区分		(現 行) 機関委任事務
	自治事務(仮称)	法定受託事務(仮称)	
○国の関与 (一般原則) ◎法定主義の原則 ◎一般法主義の原則 ◎公正・透明の原則 (国と地方公共団体の 関係調整のルール) ◎国の関与の手続の 一般原則 ・書面主義の原則 ・手続の公正・透明性の 確保 ・事務処理の迅速性の 確保 ◎国と地方公共団体間 の紛争処理の仕組 ・第三者機関の設置 ・地方公共団体の意見の 申出と国の応答義務	・技術的助言・勧告 ・報告徴収 ・事前協議 ・合意（又は同意） 〔意思の合致が特 に必要の場合〕 ・是正措置要求 ・指示 〔緊急の場合など〕 〔特に必要な場合〕	・技術的助言・勧告 ・報告徴収 ・事前協議 ・特に必要がある場合の 許可・認可・承認 ・指示 ・是正措置を講ずべき 旨の指示 ・個別的な指示 ・一般的な指示 ・代執行	・技術的助言・勧告 ・報告徴収 ・事前協議 ・許可・認可・承認 ・是正措置要求 ・包括的指揮監督 ・職務執行の勧告・命令 ・職務執行命令訴訟 ・代執行
○条例制定権	・法令に違反しない限り 全ての事項に関し、制 定可  ・各事項について条例制 定が制限されるかどう かは、当該法律又はこ れに基づく政令の明示 的な規定又は趣旨、目 的などによる	・法律又はこれに基づく 政令により、明示的に 条例に委任する必要	無
○地方議会の権限			
検閲・検査 監査請求 説明請求 意見陳述 調査証言請求  地方自治法96条2項 に定める議決権	議会の権限がすべて及 ぶ 〔特別な場合の例外に〕 〔ついて検討〕	議会の権限が原則、す べて及ぶ ※  △	△ △ ○ ○ ×〔地方自治法100条〕 〔調査の対象外〕 ×

		△～法律又はこれに基づく政令で定める場合に限り権限が及ぶ ※～自治令で定める一定事務については対象外とするほか、法律又はこれに基づく政令で制限を行うことを可能とする	△～自治令で定める一定事務については対象外 ・国の安全関係 ・個人の秘密関係 ・労働委員会、収用委員会等の権限に属する事務
○監査委員の監査			
財務監査 行政監査  直接請求監査 議会請求監査	監査委員の権限がすべて及ぶ 〔特別な場合の例外〕 〔について検討〕	監査委員の権限が原則、すべて及ぶ ※	○ △  ○ △
		※～自治令で定める一定事務については対象外とするほか、法律又はこれに基づく政令で制限を行うことを可能とする	△～自治令で定める一定の事務については対象外 ・国の安全関係 ・個人の秘密関係 ・労働委員会、収用委員会等の権限に属する事務
○行政不服審査 (審査請求)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・原則、国に対する審査請求ができない</li> <li>・個別法で審査請求を認めることは可能</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国の行政機関への審査請求を一般的に規定する</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・一般的に、国に対する審査請求が可能 〔国の行政機関が上級行政庁となる〕</li> </ul>
○国家賠償責任 〔被害者に対する直接的賠償責任〕	<ul style="list-style-type: none"> <li>・地方公共団体に賠償責任 〔地方公共団体の事務としての効果〕</li> <li>・国も賠償責任を負うことがある 〔費用負担などの場合で一定の要件を満たすとき〕</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国に賠償責任 〔国の義務に属する事務としての効果〕</li> <li>・地方公共団体も賠償責任 〔地方公共団体の事務としての効果〕</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・国に賠償責任 〔国の事務としての効果〕</li> <li>・地方公共団体も賠償責任 〔費用負担者としての効果〕</li> </ul>

(注) 地方分権推進委員会「第1次勧告の概要」(平成8年12月)18～20頁により、「事務の効果」欄の一部については筆者が補足した。

第4表 平成6年度歳入決算

区 分	都 道 府 県		市 町 村		純 計 額	
地 方 税	15,352,496	30.1	17,186,580	34.0	32,539,076	33.9
地 方 譲 与 税	863,033	1.7	1,041,963	2.1	1,904,996	2.0
地 方 交 付 税	8,153,053	16.0	7,378,902	14.6	15,531,954	16.2
利 子 割 交 付 金	—	—	586,880	1.2	—	—
ゴルフ場利用税交付金	—	—	69,040	0.1	—	—
特別地方消費税交付金	—	—	21,743	0.0	—	—
自動車取得税交付金	—	—	408,264	0.8	—	—
軽油引取税交付金	—	—	120,156	0.2	—	—
小 計（一般財源）	24,368,581	47.8	26,813,528	53.0	49,976,026	52.1
分 担 金, 負 担 金	777,967	1.5	692,394	1.4	807,768	0.8
使 用 料, 手 数 料	1,105,982	2.2	1,181,227	2.3	2,287,210	2.4
国 庫 支 出 金	9,358,003	18.4	4,373,885	8.6	13,731,888	14.3
交通安全対策特別交付金	51,091	0.1	33,835	0.1	84,926	0.1
都 道 府 県 支 出 金	—	—	2,423,835	4.8	—	—
財 産 収 入	465,030	0.9	754,892	1.5	1,219,922	1.3
寄 附 金	22,366	0.0	155,380	0.3	175,534	0.2
繰 入 金	1,757,793	3.5	2,158,073	4.3	3,915,866	4.1
繰 越 金	833,656	1.6	1,306,003	2.6	2,139,660	2.2
諸 収 入	4,875,297	9.6	2,942,341	5.8	7,360,238	7.7
地 方 債	7,317,940	14.4	7,108,067	14.1	14,295,456	14.9
特別区財政調整交・納付金	—	—	631,785	1.2	—	—
歳 入 合 計	50,933,708	100.0	50,575,245	100.0	95,994,493	100.0
N T T 債 補 助 金	1,437,002	—	401,873	—	1,838,875	—
再 計	52,370,709	—	50,977,119	—	97,833,368	—

(注) 1 「国庫支出金」には、国庫提供施設等所在市町村助成交付金を含めた。

2 NTT債補助金とは、特定資金公共事業債償還時補助金である。

(出所) 自治省「地方財政の状況」(平成8年3月)256ページ。

第5表 平成7年度における超過課税・法定外普通税の実施状況

## 超過課税の実施状況

(参考)

平成6年度収入額

## ○道府県

道府県民税法人税割	46団体	847億円
法人事業税	7団体	1,031億円
計	53団体	1,878億円

## ○市町村

市町村民税個人均等割	89団体	1億円
法人均等割	590団体	133億円
法人税割	1,450団体	2,355億円
固定資産税	296団体	379億円
軽自動車税	34団体	4億円
鉱産税	56団体	1億円
入湯税	4団体	0億円
計	2,519団体	2,873億円
合 計	2,572団体	4,751億円

※団体数は、平成7年4月1日現在におけるものであり、また、収入額は、平成6年度決算額である。

## 法定外普通税の実施状況

(参考)

平成6年度収入額

## ○道府県税

石油価格調整税	1団体	9億円
核燃料税	12団体	223億円
核燃料物質等取扱税	1団体	7億円
計	14団体	239億円

## ○市町村税

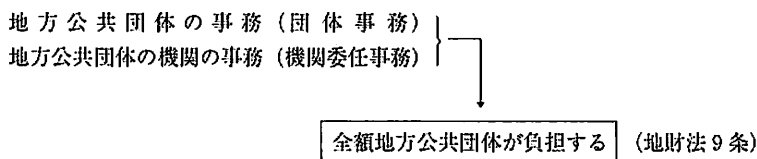
砂利採取税	6団体	2億円
別荘等所有税	1団体	4億円
計	7団体	6億円
合 計	21団体	220億円

※団体数は、平成7年4月1日現在におけるものであり、また、収入額は、平成6年度決算額である。

(出所) 自治省資料

第6表 国庫補助負担金等の地方財政法における位置づけ

〈事務に要する経費の負担の原則〉



〈上記の例外としての国庫補助負担金等の位置づけ〉

## 1 負担金（地財法10条，10条の2，10条の3及び34条）

- ① 法令に基づいて実施しなければならない事務であって，国と地方公共団体相互の利害に関係のある事務のうち，なお進んで経費を負担する必要があるものに要する経費

（例） 義務教育費国庫負担金，生活保護費国庫負担金

- ② 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法律又は政令で定める土木その他の建設事業に要する経費

（例） 公共事業費国庫負担金

- ③ 法律又は政令で定める災害に係る事務で，地方税又は地方交付税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

（例） 災害救助事業費国庫負担金

## 2 委託金（地財法10条の4）

- ① もっぱら国の利害に関係ある事務に要する経費

（例） 国政選挙事務費委託金

## 3 補助金（地財法16条）

- ① 施策を行うため特別の必要があると認めるときに交付

（例） いわゆる「奨励的補助金」

- ② 財政上特別の必要があると認めるときに交付

（例） いわゆる「財政援助的補助金」

（出所） 自治省資料

（注） 「地財法」は「地方財政法」の略。

第7表 国庫補助負担金等の区分と予算額

(地方財政法上の区分毎の予算額 (平成8年度地方財政計画ベース))

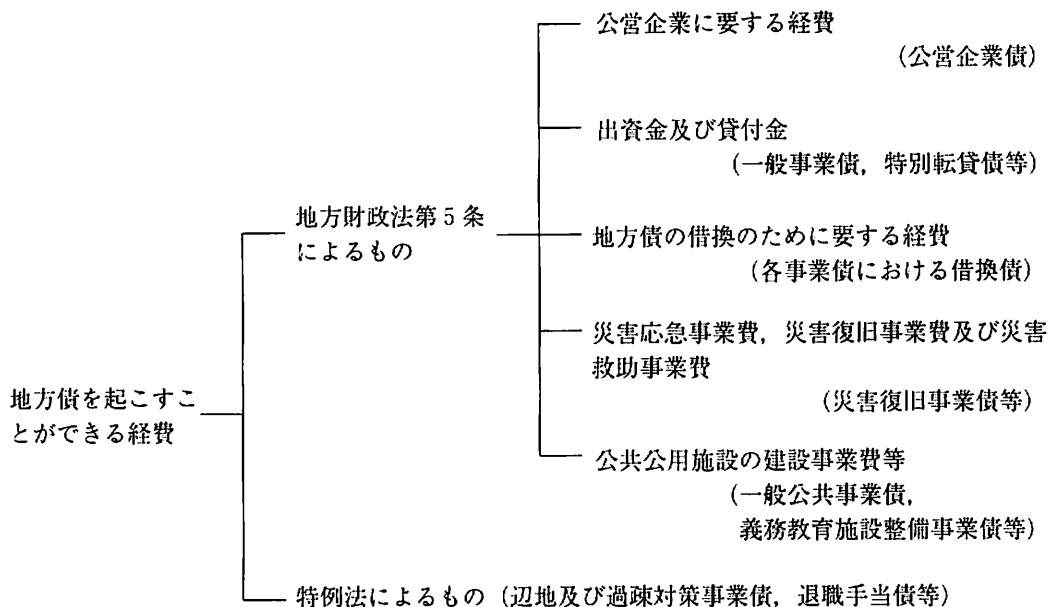
(単位:億円)

	区 分		対 象 経 費 等	平成8年度 予 算 額
国 庫 負 担 金	(1) 一般行政経費に係る 国庫負担金 第10条及び第34条関係 (一部を除く)		義務教育職員及び養護学校の小・中学部教 職員の給与等, 生活保護, 麻薬取締, 各種 措置費, 職業能力開発, 地籍調査等に要す る経費	55,459
	(2) 建設事業費に係る 国庫負担金 第10条の2 関係 (一部その他を含む)		道路, 河川, 港湾, 林道, 漁港等の新設, 改良, 地すべり防止事業, 都市計画事業, 公営住宅及び社会福祉施設の建設, 土地改 良, 失業対策事業並びに義務教育諸学校及 び養護学校小・中学部の建物の建築等に要 する経費	34,712
	(3) 災害復旧事業等に 係る国庫負担額 第10条の3 関係		災害救助事業, 道路, 河川, 港湾, 林道, 漁港, 都市計画事業による施設, 公営住宅, 学校, 社会福祉施設, 保健衛生施設, 土地 改良による施設等の災害復旧に要する経費	330
	小 計			90,501
委託費等 第10条の4 関係			国会議員の選挙, 国が専らその用に供する ことを目的として行われる統計・調査, 外 国人登録, 検疫, 健康保険, 自作農の創設, 未引揚邦人の調査等に要する経費	886
奨 励 的 ・ 財 政 援 助 的 補 助 金 等	(1) 補 助 金	第16条 関 係	都道府県警察費補助金, 廃棄物処理施設整 備費補助金, 農業構造改善事業費補助金, 在宅福祉事業費補助金等	27,145
	(2) 交 付 金		国有提供施設等所在市町村助成交付金, 交 通安全対策特別交付金, 電源立地促進対策 等交付金, 特定防衛施設周辺整備調整交付 金, 地方道路整備臨時交付金等	12,102
	(3) 補 給 金		交付地方債元利償還金等補助金, 産炭地域 振興事業債調整分利子補給金, 新産業都市 等建設事業債調整分利子補給金	28
	小 計			39,275
	合 計			130,662

(出所) 自治省資料

(注) 条文は地方財政法である。

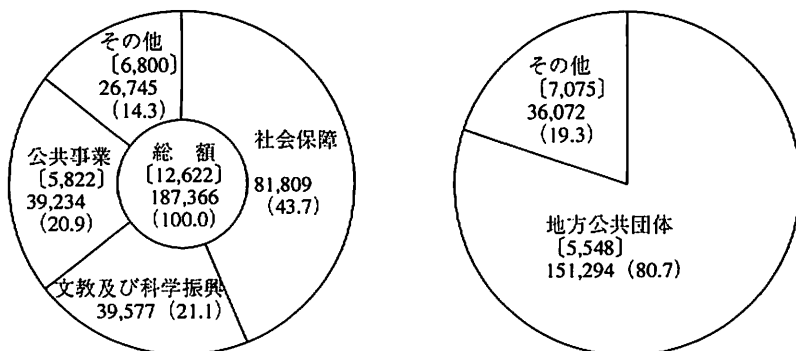
第8表 地方債を起こすことができる経費



注 ( ) はそれぞれの経費の財源として地方債が充てられる場合の, その地方債の事業名の例である。

(参考) ○補助金等の内訳 (平成8年度)  
(単位: 億円, %)

・社会保障, 文教及び科学振興, 公共事業に係わる補助金等で全体の約85%を占めている。

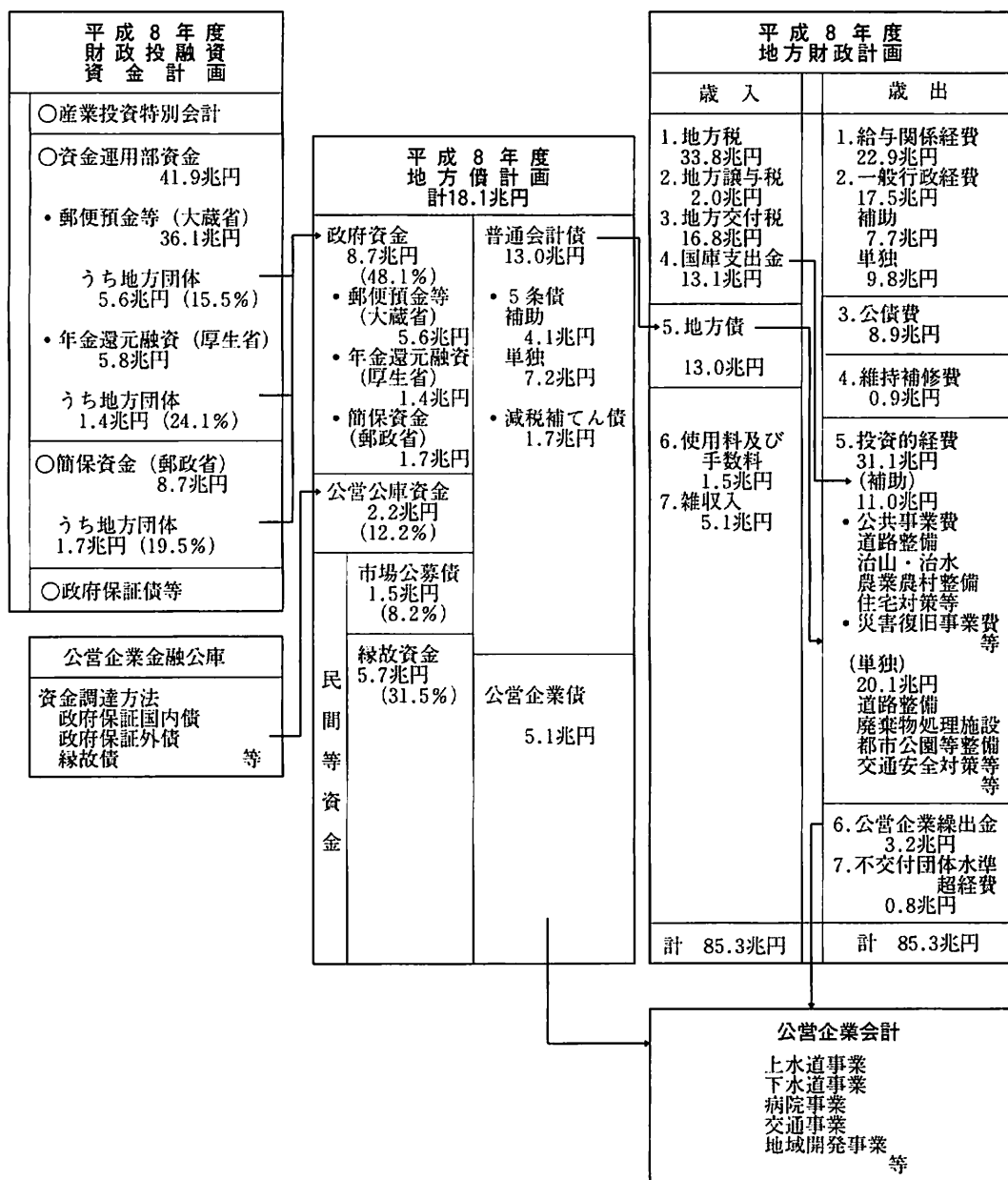


・補助金等全体のうち約80%が, 地方公共団体への補助金等になっている。

(注) 1. 計数はそれぞれ四捨五入によっているので, 端数において合計とは一致しない。

2. [ ] 内は「産業投資特別会計は投入等」及び「緊急金融安定化資金」であり, 外費である。

第9表 地方債の仕組み



注：精査の結果、数値に異動が生じることがある。  
(出所) 自治省資料



## 第10表 地方債許可制度の機能

（自治省資料）

地方債許可制度は単なる地方団体の行為への関与としての許認可ではなく、地方債計画を通じた総量調整や財源保障と一体となって、信用の付与、融資の斡旋（政府資金等の一元的調整）といった財政調整機能をもつ制度である。

## （1） 地方債への信用の付与機能

- ・許可を受けた地方債の元利償還を、地方財政計画を通じてマクロで財源保障
- ・こうした財源保障のシステムにより、地方債へ、制度的な信用保障を付与
- ・その結果、国債に準じた発行条件を確保（地方債の信用能力を国際的に示すリスクウェイトも国債、政府保証債と並ぶ0%）
- ・地方団体の財政破綻の可能性も回避

## （2） 融資等の一元的調整機能

- ・地方債資金の約1/2は大蔵省、郵政省、厚生省が関わる政府資金であるが、地方債許可制度を通じて、一元的、総合的に調整、運用
- ・地方債の許可制度自体は「枠配分」化により弾力化、政府資金等の審査手続等も許可制度を背景として大幅に簡素化
- ・銀行等の民間資金においても、許可制度による信用保証を前提に融資審査を省略

## （3） 公共投資に必要な資金の配分調整機能

- ・我が国は高齢社会に向けて、欧米諸国に比して劣る社会資本整備の一層の促進が必要
- ・その公共投資の大宗を地方団体が実施
- ・一方で、財政力の低い地方ほど基礎的な社会資本の蓄積が低い状況
- ・公共投資の必要性や地域の資金需要に応じ、許可制度を通じて資金の配分調整を実施
- ・ハンディキャップ地域対策である過疎債等のスキームも許可制度を通じて実施

## （4） 国の経済政策等とのマクロ調整機能

- ・我が国は、地方団体の公共投資が経済政策上重要な地位
- ・許可制度を通じ、3,300の地方団体の投資行動と、景気対策等の国の経済政策や金融政策、財政投融資計画をマクロベースで調整

## （5） 地方財政計画を通じた標準的な行政水準の確保機能

- ・我が国は、地方団体が義務教育や生活保護、警察等の標準的な行政水準を確保できるように、地方財政計画の策定・地方交付税制度を通じて地方財源を保障
- ・そのために必要な地方財政全体の地方債総額と公債費のマクロ管理を、許可制度を通じて実施