

「地方分権と地方財政」

東京大学大学院教授 神野直彦

1. 地方分権を何のために進めるのか

改革は何のために行うのか、まずその目的を明確にすることが必要である。
方法はその後である。

地方分権は何のために行うのか

ゆとりと豊かさを実感できる社会を実現するために分権を進める。

改革を進める際に重要な点

ゆっくり冷静に、目指すべき目的の全体像を明確に描きながら取り組むこと。

日本はスピードばかりを求め、全体性を見失いがちな傾向がある。

万物は有機的につながっている。部分のみを変えようとするとう無理が起こる。
全体を有機的に動かさないと変わらない。

日本人は仕事のために死ぬ。本当の目的を見失っている。

1998年に平均寿命が初めて自殺者によって下がり、その後3年連続して自殺者が年3万人を上回っている。日露戦争の戦死者が1万人、ベトナム戦争の戦死者が5万人であることを考えると、大きな数である。フランスの国会でことを話したら、「フランス人は生きるために仕事をしている。日本人は仕事のために死ぬのか？」と問いつめられた。日本人は生きる意味を見失っている。

2. 地方分権と民主主義

日本の民主主義の歴史的背景

日本で初めて普通選挙が行われた1928年、当時の2大政党の一つである政友会が、選挙ポスターに以下のような標語を掲げた。

「地方に財源をあたふれば、完全な発達は自然に来る

地方分権丈夫なものよ、ひとりあるきではってんす

中央集権は不自由なものよ、足をやせさしつえもらう」

日本の民主主義、普通選挙を生み出した大正デモクラシーは、1918年の米騒動に発するが、それは地方分権の歴史でもある。

1918年の米騒動による米価の高騰は地方財政の破綻を招いた。特に当時義務教育はすべて地方の仕事であったので、義務教育が破綻しかかった。そこで、政府は1918年に「市町村義務教育国庫負担法」を制定する。(これは、地方政府間の財政力格差是正機能を備えており、現在の交付税の走りとして位置づけられている)。三重県度会郡七保村の大瀬東作村長が、この義務教育国庫負担をより推進する運動を起こし、全国組織

を結成、それが全国町村会となって、1921年に第1回総会を開催することになる。第1回総会の決議は、交付税を増額せよ、地租と営業税を地方に移譲せよの2点を求めることであった。その後町村会は「両税委譲運動」を展開していくとともに、大正デモクラシー運動を担っていった。

この両税委譲は、結局戦前には実現できなかったが、戦後地方財政制度の基礎となった昭和24年のシャウプ勧告では、このデモクラシーの動きを見て両税委譲を求め、また、未熟な地方自治の完成を目指すという目的から、地方の財政力を強化させるための平衡交付金<現在の交付税の前身>の導入を勧告している。

3. 地方分権と地方財政

(1) 財政調整制度の意味

交付税などの財政調整制度は、地方財政の中央への依存として語られることが多い。だが、財政調整制度が始まったのは、最も民主主義的国家として賛美されているワイマール共和国における1920年のエルツベルガーの改革である。財政調整制度を「ポーツの議論」から説明したい。

財政調整制度には、水平的財政調整と、垂直的財政調整がある。

- ・ 垂直的財政調整；国と地方自治体との財政調整（＝中央政府と地方自治体にどのような行政任務を割り当て、どのような租税と国税を地方税に割り当てるのか）
- ・ 水平的財政調整；自治体間の財政力格差を調整

垂直的財政調整で中央政府に任務を多く割り当てれば水平的財政調整の役割は小さくなる。一方、地方自治体に任務を多く割り当てれば水平的財政調整の必要性も大きくなる。分権が進めば、水平的財政調整の必要性が増すのである。

(2) 地方分権は何が問題か

「ゆとりと豊かさを実現できる社会（多様なサービスのある豊かさのある社会）」を目指して地方分権を進めるときに何が問題となるのだろうか。

決定権は依然として国にある

全国一律の公共サービスを招いている理由の一つに機関委任事務の存在がある。これは、機関委任事務が法定委託事務となったことで、国は地方自治体に対して、通達や電話で動かすことができなくなった。だが、国が自治事務に対し法令で事細かに定めれば、地方は自由にすることができない。今は、やっと壁を崩すことができたもののまだ柱は残っているという状態である。

行政任務と、課税権が非対応

現在、行政任務が地方：国＝7：3であるのに対し、課税権が地方：国＝3：7の状態である。地方分権推進委員会では、決定と執行についてはバランス調整を実行してきたが、未だ執行と税源について実行していない。

地方分権推進委員会の第2次勧告では、税源移譲を記載しなかった。だが、地方分権

推進委員会が解散に際して発表した「諸井報告」では、行政任務における自己決定の拡大とともに行政任務に対応した課税権（自己責任）の設定が必要であるとし、国税から地方税への税源委譲を求めることを明示した。

税源委譲すれば地方間の格差が生じることが考えられる。だが本来、所得再配分は中央政府の任務、生活サービスの提供が地方自治体の任務であると考えれば、現在の様に地方税を5%、10%、13%と累進的に課税する必要はない。地方税は地域住民の所得に比例的に課税することで十分である。比例税率ならば、課税力の地域間格差は拡大することはない。

4. 世界における地方分権の潮流

ヨーロッパでは、1980年代にグローバル化、ボーダレス化が進んだ影響で、国民国家の役割が小さくなり、超国民国家<EU>化を目指すと同時にこれまで国家が担ってきた任務を地方へ移すようになってきている。

ヨーロッパ地方自治憲章（1985年） 34カ国が批准。

世界地方自治憲章（2001年11月）

国連がとりまとめるが、アメリカが、連邦政府は州政府と自治体の関係には関われないという理由から、また中国が我が国には地方自治という概念はないという理由で、真っ向から反対したため、認められなかった。

この2つの憲章は、補完性および近接性の原理（個人でできないことは家族で、家族でできないことは地域で、地域でできないことは国家で）と、財政調整制度の仕組みをもうけ脆弱な自治体を保護することの2点を宣言している。

現在の日本は地方自治体が独自課税を行う方向にあるが、世界の潮流はむしろ、国と地方のバランスを調整することにある。

5. ゆとりと豊かさを求めて 地方分権が目指す道

(1) 財政の自己決定がもたらすもの

・本末転倒な日本

例)国鉄がJRになったら、安全運行にかけていた経費が削減され周辺業務が多くなり、JRにつとめても、「ぼっぼや」のように鉄道マンとしての仕事に誇りを持つことができる部分で働く人が少なくなった。同じようなことがいたるところで起こっている。

・自己決定権があるスウェーデンではどうか

・バリアフリーではなく、ユニバーサルデザイン

駅にはエレベーター、エスカレーター、階段の3点セットが義務づけられている。エスカレーターは、日本のように登りだけ若者を向いたのではなく、高齢者の使い勝手を考えて、下向きにもなるものをつけている。また、すべて乳母車で行ける町づくりをしている。

・エネルギー

一律して発電するのではなく、電灯などはコミュニティごとにまかなうなど、場合や方法、利用目的ごとに、バイオマス、水力、風力などを使い分けている。

それをコミュニティで決めている。

(2) 公共という概念がない日本

日本には公共という概念がない。

・世界で初めて公園を作ったのはゲーテである。「美しい庭園をすべての構成員に。そしてすべての学術、すべての美術をすべての構成員に」という考え(=パブリック)に基づいている。日本は真っ先に博物館を独立行政法人化してしまったが、欧米ではパブリックの考えがはっきりしており、PFIがあれほど進んだイギリスにおいても、大英博物館は国営であり入場無料である。

・「道」は、「交流する場・人と人が出会う場」である。欧米では、必ず道と道の結節点に広場があり、カフェなどがあり、車は「交流」を犯さない範囲で進入を許されるのが原則となっている。一方、日本ではすべてが車優先で考えられている。

・地方議員が給料をもらっているのは日本ぐらいである。ほかの国では、議員に給料を与えるならば、「公共のために働いているのに侮辱しているのか」と怒られる。・・・等

(3) 分権型社会への道筋

人間の欲望には2種類ある。必要不可欠なニーズと、無限にふくらむ欲望である。

は、無料で供給するべきことであり、家族、コミュニティ、政府がやるべき仕事である。一方、は市場原理に任せて民でやればよい。分権型社会とは、このとを自分たちで判断する社会である。

・ コミューン地区委員会

スエーデンでは、コミューン(自然村的共同体)を基礎として、誰が何をやるのか自分たちで決めている。ゴミ処理など基礎自治体でできない部分については、都市共同体として、議会を設けて公益でやる。だから合併という概念がない。

・ スエーデンの自分たちで公を考える教育

スエーデンの学校の教科書では、具体的な事例をとりあげ、公共サービスについて、すべてを公共行うべきこと、部分的に公共で行うべきこと、民間で行うべきことを、自分たちで考え判断させている。

以 上