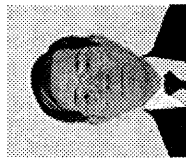


三位一体改革の日本と地方主権の国・ドイツ



かたぎ じゅん
片木 淳
早稲田大学大学院・公共経営研究科教授

1. タキトゥスの「ゲルマーニア」

また、冷えたビールという季節節がめぐってきた。

ビールといえば、ドイツが有名であるが、タキトゥスの「ゲルマーニア」によれば、当時から「飲料」には、大麦または小麦より醸造られ、いくらか葡萄酒に似て品位の下がる液がある。——彼らは渴き（飲酒）に対してこの節制がない。もしそれ、彼らの欲するだけを与えることによって、その酒癖をほしきままにせしめるなら、彼らは武器によるより、はるかに容易に、その悪癖によって征服されるであろう」（注1）とある。

現代のドイツ人がそれほどアル中気味とは思わないが、そのビール好きの性癖は、すでに2,000年近くも前に、タキトゥスにすっかり

見透かされていたわけである。

タキトゥスが偉大な歴史家だとされるのは、ゲルマン諸部族の生息のこのように如実に記したということだけにによるものではない。当時、爛熟し、退廃し、自壊作用を引き起こしつつあったローマの現状を憂え、これと、北欧に興りつつあった、若い剛健な自然民族を対比しながら、世界最強の帝国の将来にとって、もっとも恐るべきはゲルマーニアであることを予言した点にあるとされている（注2）。

すなわち、タキトゥスの炯眼は、ゲルマーニア諸部族の実態を描くことによって、ローマ帝国とその社会の抱える構造的な問題点を浮き彫りにした点にあるとされるのである。

現在のゲルマーニアの状況はど

うであろうか。地方主権の国ドイツの現況は、いかなるものであるうか。

2. 混迷の続く日本の地方分権改革

わが国の政治、行政、経済等は、戦後50年を経て「制度疲労」を引き起こし、特に、バブル崩壊後、様々な分野で停滞、混迷、いきまづまりが指摘されている。しかも、「失われた十年」などといわれながら、現在の至ってなお、はつきりとした解決の兆しすら見えていない。

私見によれば、このようないきまづまりの原因は、「まあまあ、なあなあ」で論争を避け、白黒をつけたがらない日本人一般の性向と、かみ合った議論ができないう硬直した政党政治の現状、加えて、問題の本質をきちんとした論理でとらえ、解決策を決定し、これを国民にわかりやすく説明し、実行していく政治的リーダーシップの欠如にある。

聖徳太子以来「和を以て貴し」となし、徹底した討論を通じて問題

の本質をきちんとした論理で説明していくことの苦手な日本人の性格が裏目に出ているのである（注3）。

明治維新、戦後改革に次ぐ「第3の改革」といわれた地方分権改革も、いまだに「未完の分権改革」に止まっている。昨年来検討が進められている三位一体改革についても、政府がおおみえ切って公約した、国庫補助負担金の数兆円規模の削減（注4）をはじめ、国税の地方移譲や地方交付税の改革が本当に実現するのか、ここきて、雲行きが甚だ怪しくなっている。

本稿を執筆中の5月下旬には、三位一体改革を審議中の地方分権改革推進会議において、問題の多い水口小委員長試案が示されるなど、むしろ反対に地方分権が逆行しかねない状況となっている。

筆者も、国庫補助負担金と地方税のみならず、地方交付税制度も抜本的に改革すべき時期に来ていると考えており、必ずしも、総務省等と見解を同じくするものではないが、今回の試案については、

その内容自体が思いつきの印象を免れないこと（注5）、記述の前と後で論理に矛盾があること（注6）など、全体的に、あまりにもお粗末な内容と断ぜざるをえない。

あえて二つにしぼって、この試案の問題点を指摘しておく。ひとつは、国庫補助負担金をカットしっぱなしで、国から地方への税源移譲は将来の増税時まで先送りにしていることである。「財源なしで仕事はしろ」というのであろうか（注7）。財源のめどが立たないのなら、現在、地方に事務の実施を義務付け等している法律等の廃止を提言するのが責任ある対応というものであろう。

逆に、「そのくらの財源は、地方側にあるはずだ」というなら、それを具体的に示し、説明すべきである。

二つ目の、しかも、さらに大きな問題点は、同試案が交付税の改革に関して、結局、「公共」というものが全くわかっていないといしか思えないような、筋の通らない、

生煮えの提案をしていることである。うがった見方によれば、このような荒唐無稽な案をあえて出してきたのは、それによって地方側の注意をこれに引き付け、本丸である国税の地方への移譲論議をうやむやにしておこうとの高度の陽動作戦ではないかという説もある（買いかぶりすぎだと思うが）。

結局、同試案は、上述の国庫補助負担金の削りっぱなしの提案と同様、どうも、「公共財政」というものに対する根本的な無知、無理解、無自覚から来ているのではないか思えないのである。

同試案の改革案は、現行地方交付税のうちいわゆる法定率分のみを「地方共同税」とし、残りの分は、国が政策的に交付する財源にしようというものである。しかし、そもそも、同試案のいう「地財対

策分」は、地方の財源不足が3年以上続いていることから、地方交付税法第6条の3第2項の規定に基づき、本来は交付税率の引き上げ等を行うべきであるところ、国・地

方共通の厳しい財政事情から、いわば妥協として暫定的に実施されているものである。

この措置については、「ここ数年交付税率自体の引上げを行わず、このような彌縫策でごまかしてきたことこそ、国の怠慢であり、早急に交付税率の引上げを行うべきである」との意見がある。そして、むしろ、国と地方の財政関係の基本的な論点として、その点こそ真剣に議論すべきものである。試案のように、「法定分」のみ「指摘もあるのだ」と他人事のように、「地方の固有財源」であると即断し、「地財対策分」は、これとは別の、あたかも国の地方に対する恩恵的な補助金であるかのように考えるべきでは到底ない。

そもそも、国と地方の財政については、その基本的なあり方から論じなければならない。

まず、日本国全体において、国民、住民の税金によって賄われるべき「公共の事務」、「公共経済」の分野を決定する。そして、その

「公共の事務」を国（中央政府）と地方でどう分担するか、そのための財源をどのようにに分配するかを決める。

これらを決定する権限は、憲法に定める「地方自治の本旨」の範囲内で、国会に委ねられている。

そして、そのための法律案等を準備するのが政府であり、その政府に助言するのが今回の改革推進会議の務めなのである。

そのような国と地方の財源配分のシステムとして、現在においては、地方財政計画があり、地方交付税制度が定められている。したがって、これらについて検討を進めていくにあたっては、中央政府と地方政府の双方を包含する、より高い立場から全体的に国と地方の関係について結論を出していくということが、基本でなければならぬ。改革推進会議に与えられた任務は、中央政府の財政再建だけを考え、そのお先棒を担ぐことでは、決していないのである。

3. 地方主権の国ドイツ

冒頭に述べたように、わが国において諸改革が進まないのは、日本人の性向にもよるものである。したがって、この際、徹底して討論を行う、「ドライな」諸外国の取り組みを参考にすることが必要である。そこで最後に、地方分権化の進む諸外国の一例としてドイツの体制を紹介する。

なお、詳しくは、拙著「徹底討論、決断そして実行 地方主権の国 ドイツ」(ぎょうせい、2003年6月20日)を参照されたい。

ドイツにおいては、三位一体改革はいわばとつとつきの昔に実現しているともいえる。

まず、ドイツ基本法第30条は、「国家的権能の行使及び国家的任務の遂行は、この基本法が別段の定めをなさない限り、州の権限に属する」旨定める。即ち、国家的な諸活動については、原則として、州に先ず、無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は、基本法に列挙された事項に限定されている

のである。

そして、連邦レベルの機関として、69名の各州の首相と大臣等で構成される連邦参議院が設置され、各州の利害に関係する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しないこととされるなど、連邦レベルの立法、行政のほとんどすべての事項にわたって強力な権限を行使しているのである。

ドイツにおいては、租税をいかに連邦と州との間で分け合うかについて、州を基本においた考え方がとられている。即ち、所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州の両者でいわば共有するものと位置付けられている(「共同税」とはいつでも、今回の水口試案とは、似ても似つかぬものである)とともに、基本的にすべての税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が逆に連邦に交付されるのである。

また、連邦を通さない水平的財政調整制度も従来から設けられて

いるが、これについても、最近、連邦憲法裁判所の違憲判決を受けて地方分権的観点から大改革が行われ、2006年から実施されることとなっている。

さらに、連邦からの補助金は、制度として認められているものの、最小限度のものに止められているとともに、連邦と州の財政秩序の上で望ましいことではないとされ、段階的に削減していくことが決定されている。

事務権限の移譲についても、州を基本に事務配分が組み立てられ、裁判所、警察組織も州が所管するなど、広汎な事務が州の権限とされ、まさに各州が一国一城を構えている。

また、連邦政府の諸機関も、旧首都ボンを含むドイツ全土に分散配置され、多極分散型国家組織となっている。そして、それぞれの州、地域が教育、文化など多方面にわたって個性と多様性に溢れた、活力あるものとなっている。

さらに、ドイツの市町村等も、

その体制自体が各州ごとに決められているとともに、それぞれ高度の自治を享受しているのである。

以上であるが、最後に、「国情の違いがあるではないか」との予想される反論にだけ触れておく。

「ドイツは16州からなっており、各州は、日本の都道府県に比べて、規模が大きい。道州制を導入していい日本では無理である」との反論である。

しかし、ドイツの州の実態を見れば、それは分権を進めたいための言訳にすぎないことがわかる。たとえば、ドイツの最大州は、人口1,800万人のノルドライン・ヴェストファーレン州であるが、日本の最大人口東京都の1,200万人と比べ、極端に多いというわけでもない。面積の最大州は、バイエルン州であるが、わが北海道の方が2割方広い。都市であり、州でもあるハンザ都市ブレーメンは、わずかに人口66万人、鳥取県と同程度の州であるが、連邦参議院において、他の小規模州と同様3票を行使する

など、文字通り独立国家としての機能を立派に果たしているのである(注4)。

地方への権限移譲、税源移譲等をめぐっては、やれ「市町村合併が必要だ」とか、やれ「道州制でなければ」などと、いわゆる受け皿論が横行しがちであるが、規模の大小より、要は、「やるのか、やるのか」、決断の問題である。地方分権の実現のため、政治の決断と地方団体の覚悟が求められているといえよう。

(注1) 泉井久之助『タキトウスゲルマニア』(岩波文庫、1981年)

P.108～109

(注2) 泉井 P.235等による。

(注3) 片木 『地方主権の国 ドイツ』(ぎょうせい、2003年)「はじめに」

(注4) 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002』(平成14年6月25日閣議決定)

(注5) たとえば、同試案は、現行の交付税を「地方共同税」と「財

政調整交付金」に分解することについて、「法定率分は『地方固有の財源』であるとの指摘を踏まえ」(この主張自体もおかしいことは本文に述べたが)とあるのみで、そのような新制度の基本的考え方の目的、政策手段としての妥当性、有効性等についての論理的な説明に欠けている。

(注6) たとえば、「不交付団体がどの程度増加するかを数値で示すことは、きわめて困難」としながら、これに続く文章で、地方共同税と地方税の改革により、「交付団体が9割以上を占める現状を大胆に是正することは可能」だとしており、たわごとを言っているのだから、なぜそう言えるのか、ちゃんと説明してもらいたいのである。

(注7) 同試案も、国庫補助負担金のところでは、廃止される対象事業のうち、「引き続き地方公共団体で実施することが必要な場合には、所要額を精査の上、地方の自主財源として移譲することが必要である」としているのであるが。