

改革阻害要因としての財政制約
Finanzrestriktionen als Innovationshemmnis

早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科教授
片木淳 **Prof. Jun.Katagi**

2007年9月28日
日独シンポジウム:『地方分権の可能性とリスクー日独比較研究』

1 地方分権と「イノベーション」

1990年代後半の第1期地方分権改革により、国と地方自治体の関係は「上下・主従」の関係から「対等・協力」の新しい関係¹へと改められ、これにより、日本の地方自治体は、自らの責任と判断において、地域の諸課題に積極的に取り組んでいくべきこととされるようになった。地方自治体は、その組織と運営の「イノベーション(刷新)」を進め、市民とともに、新しい自治を確立していく必要があるとされるようになった²のである。

さらに、国、地方を通じた借入金残高が800兆円に迫る現状に加えて、今後、少子高齢化や人口減少等により、さらに財政需要が増嵩するとともに、国民・住民の負担能力が制約されることになるものと予想される中で、従来型の手法にとどまらず、新たな課題に積極的に取り組み、行政組織運営を刷新していく必要がある³とされるようになっている。

日本において「イノベーション」という言葉の意味するところは、きわめて広く、かつ、曖昧であるが、地方自治体が以上のような状況を踏まえ、いかに局面を打開していくかが課題になっているといえることができる。

第1表 第1期地方分権改革の経緯

| | | |
|-------|-----------------------|--|
| 1993年 | 6月3日 4日 | 地方分権の推進に関する決議（衆議院） 地方分権の推進に関する決議（参議院） |
| 1995年 | 7月3日 12月20日 | 地方分権推進法施行、地方分権推進委員会発足 地方分権推進委員会第1次勧告 |
| 1997年 | 7月8日 9月2日 10月9日 | 地方分権推進委員会第2次勧告 地方分権推進委員会第3次勧告 地方分権推進委員会第4次勧告 |
| 1998年 | 5月29日 11月19日 | 地方分権推進計画閣議決定 地方分権推進委員会第5次勧告 |
| 1999年 | 3月26日 " 7月8日 | 第2次地方分権推進計画閣議決定 地方分権一括法案閣議決定 地方分権一括法成立 |
| 2000年 | 4月1日 | 地方分権一括法施行（原則） |

2 日本の財政状況と三位一体の改革

日本の中央政府と地方政府（地方自治体）を通じた財政状況は、最近、景気回復によりやや

¹ 2000年3月29日、「地方分権推進委員会中間報告—分権型社会の創造—」、「2.目指すべき分権型社会の姿—地方分権推進の目的・理念と改革の方向」、「2 新たな地方分権型行政システムの骨格」

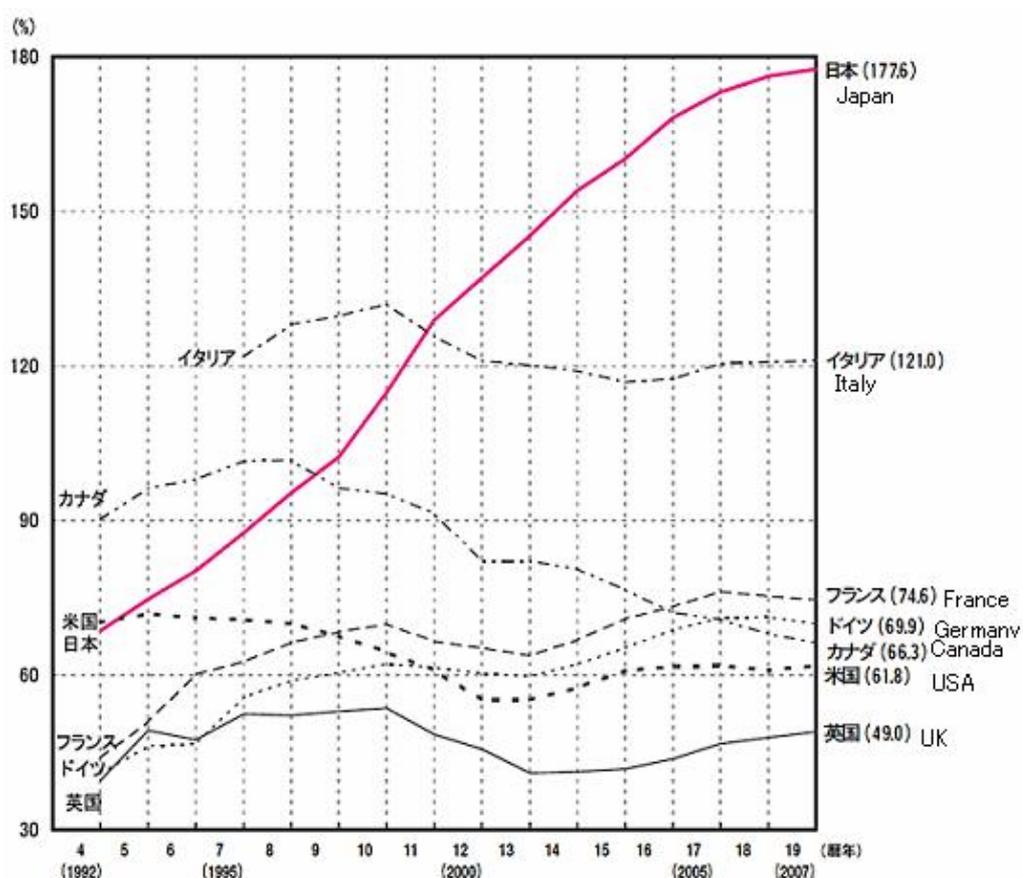
² 同上地方分権推進委員会中間報告、「2」、「3.地方公共団体の自治責任」。2000年3月、地方6団体地方分権推進本部、パンフレット「スタート地方分権」。今井照編著『自治体政策のイノベーション』（2004年、ぎょうせい）参照。

³ 2005年3月、総務省「分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会」報告書「I. 地方自治体を取り巻く環境の変化」、「1. 社会経済情勢の変化に伴う経営資源の制約と公共サービスへの新たな期待」

持ちなおしたかに見えるものの、なお、きわめて厳しい状況にある。たとえば、**2007**年度末の中央政府と地方政府の長期債務残高は**773兆円**程度(うち地方政府分**199兆円**程度)に上ると見込まれ、欧米諸国に比べて格段に多額なものとなっているとともに⁴、抜本的な解決の確たる見通しがなお得られない状況である。

このような中で、地方財政は、ここ数年、毎年**10兆円**を超える巨額の財源不足額を抱えてきたが、中央政府と同様、景気回復によりその不足額自体は縮小しているというものの、過去に発行した公債の償還による歳出圧力もあって、個々の地方自治体の財政は、なお悪化の傾向にある⁵。

第1図 債務残高の国際比較(対GDP比)



一般政府の債務残高の対GDP比。(出典)「Economic Outlook 80号」(2006年12月 OECD)

(注)債務残高には、政府短期証券などを含む。

(日本政府財務省ホームページ「日本の財政を考える」による。)

⁴ 財務省ホームページ「日本の財政を考える」、「財政データ集」

⁵ 2005年度の数値を1995年度と比較すると、経常収支比率は**91.4%**で**6.7**ポイント、公債費負担比率は**19.2%**で**5.9**ポイント、起債制限比率は**11.7%**で**1.8**ポイント、悪化している(総務省ホームページ「地方財政の状況」)。

地方税財源の充実は、政府においても、第1期地方分権改革後の残された課題と認識され、**2001年4月**に発足した小泉前内閣の「構造改革」課題の一つとされた。**3年**かけて行われた「三位一体の改革」は、国税である所得税から地方の住民税へ**3兆円**の税源移譲を実現したが、同時に、地方交付税は約**5.1兆円**の削減(臨時財政対策債を含む)、国庫補助負担金は約**4.7兆円**の削減となった。

これらについては、地方自治体側から、「国庫補助負担金改革については補助率の切り下げや交付金化などが行われたため、地方の裁量を高める真の分権改革はいまだ道半ばであり、地方交付税の削減については小規模市町村をはじめ、地方は厳しい財政運営を強いられる結果となり、地域の活性化には必ずしもつながらなかった」旨の批判がなされている⁶。

第2表 三位一体改革の成果

| | |
|---------------------|---------|
| 国庫補助負担金改革 | 約△4.7兆円 |
| 税源移譲 | 約 3.0兆円 |
| 地方交付税改革(臨時財政対策債を含む) | 約△5.1兆円 |

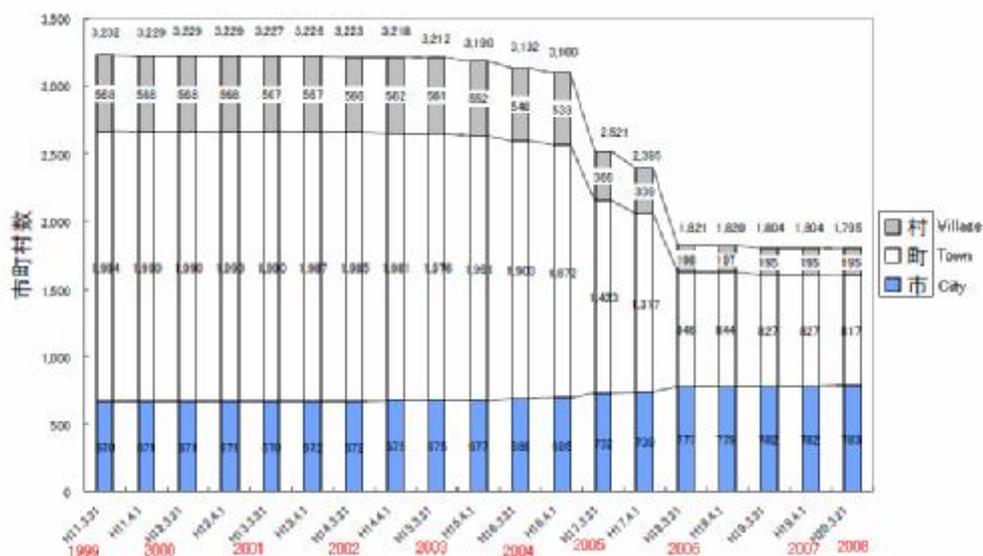
(平成17年12月27日閣議口頭報告『三位一体の改革』の成果)による。)

3 「財政制約」と「イノベーション」

3.1 平成の大合併

日本国政府は、第1期地方分権改革と平行して「平成の大合併」を進めてきた。

第2図 市町村数の推移



(日本政府総務省ホームページ「合併相談コーナー」による。)

⁶ 2007年7月25日、全国知事会「第二期地方分権改革」への提言－日本の改革・再生は地方分権型社会から－

1999年の市町村合併特例法の改正により本格的にはじまった「平成の大合併」の結果、2007年9月1日現在の市町村数は1,804となり、1999年の3,232に比べて、1,428市町村、44.2%の減少となっている。

政府が「平成の大合併」を進める理由としたところは、①地方分権の推進のためには、一定の規模・能力が必要である、②少子高齢化の進展に対応してサービス水準を確保するためには人口集積が必要である、③これまでの市町村の区域を超えた広域的な行政需要が増大している、④厳しい財政状況の中で、合併による行政改革が必要である、などであるが、実際に合併した市町村がその理由とするところは、④の財政状況を理由とするものが多い。一般に、「平成の大合併」が予想外に進展した理由は、地方交付税の削減をはじめとする、市町村の厳しい財政状況にあるものと考えられている。

3.2 合併しない宣言の矢祭町の取組み

政府による「平成の大合併」が進む中で、2001年10月、福島県矢祭町の議会は、「市町村合併をしない矢祭町宣言」を可決し、全国の注目を浴びた。同宣言は、「国が進める『平成の大合併』は、小規模自治体をなくし、国家財政で大きな比重を占める交付金・補助金を削減し、国の財政再建に役立てようとする」意図が明確であるとし、「国が押しつける市町村合併には賛意できず、矢祭町はいかなる市町村とも合併しない」と宣言したのである。そして、矢祭町は、「いままでも、行財政の効率化に努力してきたが、更に自主財源の確保、地方交付税の堅持に努める」として、さまざまな行財政改革に取り組んでいる⁷。

たとえば、議会定数削減(18人→10人、2002年9月)、町長・議員等報酬削減、庁舎の清掃を町長・助役・教育長も行うこと、トイレ清掃を管理職も行うこと、年中無休の役場、役場職員の自宅を出張役場として利用し、町民は職員自宅で各種届出・納付を行えることなど、さまざまな対策を実施している。

2006年には、「矢祭もったいない図書館」設立のため、蔵書の寄贈を一般に募り、約1年で全国から約43万5000冊の寄贈を受け、マスコミの話題となった。

3.3 財政破綻した夕張市の取組み

前述したような厳しい財政状況の中で、2007年3月6日、北海道夕張市から提出された財政再建計画を総務大臣が承認、同市は財政再建団体に移行した。

北海道企画振興部の「夕張市の財政運営に関する調査」(平成18年9月11日)によれば、夕張市が膨大な実質赤字を生じさせたのは、炭鉱閉山後の、①市財政の許容範囲を超えた財政支出、②収入の大幅な減少への対応の遅れもあるが、最大の要因は、③不適正な財務処理手法により赤字の実態を表面化せずに拡大させたことにあるとしている⁸。

夕張市は、2007年度から2024年度までの18年間に、標準財政規模(44億円)の約8倍にあたる353億円の赤字を解消するため、市民税、固定資産税等の税率等の引上げ、ごみ処理手数料

⁷ このほか、2003年2月、全国の小規模市町村により、政府・与党の「強制的な」市町村合併に対して自立と自治の道を貫くことを標榜して「小さくても輝く自治体フォーラム」が組織されている。

⁸ 夕張市財政破綻の原因については、異論もある。たとえば、自治労は、夕張市の多大な負債は、「基本的には国のエネルギー政策の転換により本来国や道が担うべき責任を押しつけられたものである。」等と主張している(2007年3月7日、全日本自治団体労働組合ホームページ「夕張市財政問題に係る自治労見解」)

料の新設等使用料、手数料の見直しとともに、総人件費の大幅な削減として、全国の市町村の中で最も低い給与水準へ引下げ、職員数の削減（2006年度269人→2010年度103人）、市長給料の引下げ（86.2万円/月→25.9万円/月）、特別職の退職手当の不支給、議員定数の半減（18人→9人）等を実施する。さらに、経常的経費は、物件費4割程度、維持補修費3割程度、補助費等8割程度を削減するとともに、観光事業、病院事業の見直し、施設の統廃合を実施していくこととなった。

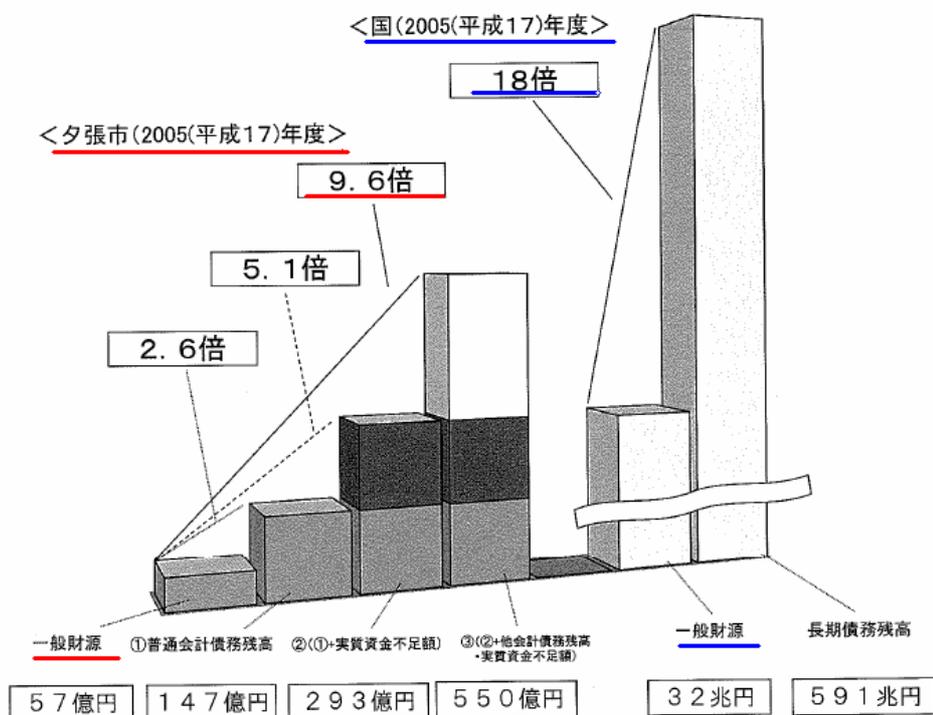
このように、中央政府の指導の下に厳しい財政再建の道を歩み始めた夕張市であるが、「イノベーション」につながる動きも見られるようになってきている。

たとえば、恒例の成人式が市の歳出カットで、予算1万円となり、開催さえ危ぶまれたが、地元の新成人たちが自主的に手作りの成人式を市民有志とともに開催した。また、廃止されることとなった「ゆうばり国際ファンタスティック映画祭」の市民主体での復活を目指すNPO法人「ゆうばりファンタ」（沢田直矢代表理事）が2007年3月に発足、規模を3分の1に縮小した新生国際映画祭の2008年2月開催を目指している。さらに、2007年2月28日、夕張市議会は、全国からの寄付を同市のまちづくりに生かす条例案を可決した。この条例は、「ゆうばり観光協会」が中心となって、市民が条例制定を求める直接請求を行っていたものである。

2007年7月4日には、退職した元市職員らが設立した夕張酒造が同施設の指定管理者になり、中断していた焼酎製造を再開したと報ぜられている。

福祉等の分野においても、市民の積極的なボランティアの動きなどが活発になりつつある。

第3図 夕張市の財政状況 一国との比較



(平成18年10月13日、財政制度等審議会、財政制度分科会歳出合理化部会及び財政構造改革部会合同部会「資料1、地方財政関係説明資料(1)」による。)

3.4 ブレーメンの財政調整違憲訴訟と市民参加

ここで、ドイツに目を転じると、人口 66 万人の都市州ブレーメンは、2006 年 4 月 7 日、連邦及び各州からの財政援助を求めて連邦憲法裁判所に違憲訴訟を提起した。その理由としてブレーメンの主張するところは、要旨、次のようなものである⁹。

ブレーメンの深刻な財政危機の原因は、①連邦の財政制度における不利益な取扱い②重要な中核産業の衰退、③構造改革のために必要となった投資ニーズ、④景気後退と政府の税法改正による減収である。連邦及び各州と交渉したが、連邦も各州代表も援助を拒否したため、現行の連邦財政調整法は「連邦国家原理から導き出される連帯義務」違反であるとして提訴する。

反面、ブレーメンにとっても、このような連邦憲法裁判所への提訴と平行して、自らも引き続き「市民の参加」を含む自助努力を継続し充実させていくことが避けて通ることのできない課題となっている。

ブレーメン州当局は、「ブレーメンにおける公的部門の改革のためのすべてのコンセプト、プロジェクトおよび計画の基礎となるのは、極度の財政危機からの脱却とそれと関連した財政政策の方針転換である」、「『財政再建は、イノベーション政策である。』というライトモチーフは、すべての政策分野と行政改革に徹底させなければならない。財政簡素化と行政改革は、矛盾するものではない」とした¹¹。

シェルフ前市長も、「公共財政の窮迫こそ、市民社会への触媒である。ブレーメンは、数百年にわたって、常に責任を引き受け、自発的に行動してきた市民精神の伝統とその自立性を誇りとしている。」と述べている¹²。

このような考え方にに基づき、ブレーメン市は、すでに、2001 年以来「活動市民都市ブレーメン」構想を推進している。この構想は、「市民自治体」構想等の考え方に立ち、市町村等公共セクターと市民との間の行政サービスの関係を変革し、公的サービスへのアクセスの改善とそれらの水準の向上を図るとともに、公的意思決定及び政治的決定の過程への市民参加を目指しているものである¹³。

4 結論

(1) 地方自治体においては、多くの場合、むしろ、「財政の制約」によって行政改革や市民協働・参加による施策の展開が促進される。

矢祭町と夕張市、また、ドイツ、ブレーメンの例を見てきた。「イノベーション」の定義にもよるが、財政制約により、多くの場合、地方自治体における「イノベーション」的な取り組みが促進されるし、また、

⁹ ブレーメン州ホームページ「Verwaltung online」、財務省 (Der Senator für Finanzen) 「財政再建と憲法提訴 Sanierung und Verfassungsklage」

¹⁰ 以下、拙著「都市州ブレーメンにおける財政再建と市民参加」(2007 年 3 月 30 日、自治体国際化協会『平成 18 年度 比較地方自治研究会調査研究報告書』)による。

¹¹ ブレーメン財務省ホームページ「Sanierung und Verfassungsklage」

¹² 2005 年 9 月 28 日、シェルフ Henning Scherf 前ブレーメン市長、退任表明ディスカッション・ペーパー「Mut zur Selbständigkeit Bereitschaft zur Verantwortung Zukunft für Bremen, Diskussionspapier anlässlich der Rücktrittsankündigung am 28. September 2005」

¹³ 以上、Winfried Osthorst/Rolf Prigge 「市民自治体としての大都市 Die Großstadt als Bürgerkommune」(2003 年、Bremen, Kellner-Verlag) P.23 以下

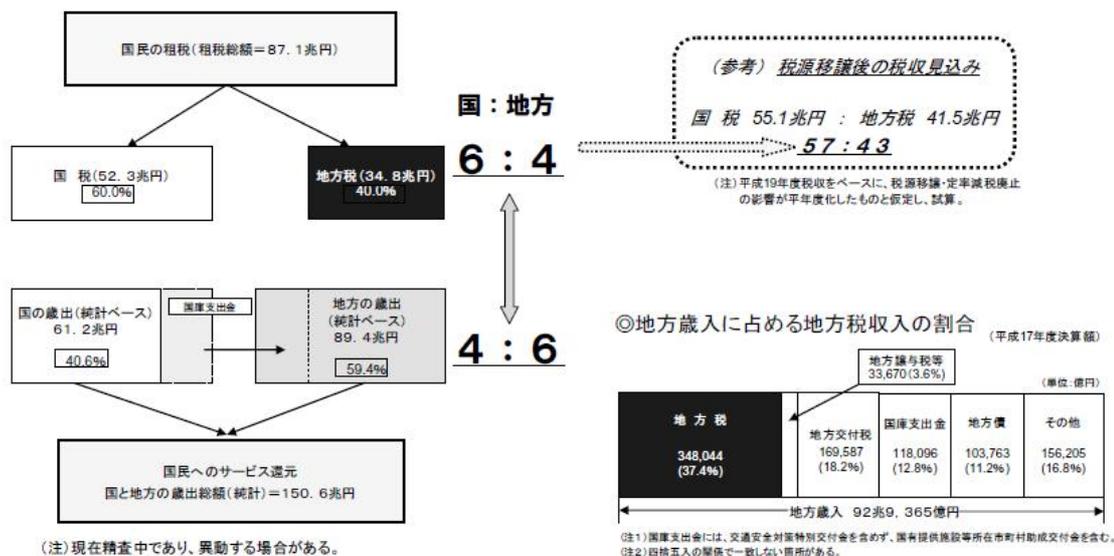
そうあるべきである。しかし、**NPM** 的な経営手法による行政改革や市民協働・参加による自治体の取組みによって、財政制約そのものを乗り越えられるかという、なかなか期待通りにいかないのが現状であろう¹⁴。

- (2) 逆に、日本における地方自治体の自立性を高め、自治行政の「イノベーション」をさらに促すために、三位一体の改革に引き続き、第2期の分権改革を進め、「財政制約」を取り除いていくことが必要である。

中でも特に、地方自治体が市民のニーズに応じて自律的な政策を実施していくための税源の確保が必要である。地方自治体側は、①国税である消費税と地方消費税の割合を4:1から2.5:2.5にする。②所得税から住民税へ税源移譲し、個人住民税所得割をさらに3%上乗せすること等により、国税、地方税の比率を当面、5:5とすることを主張している¹⁵。

これらが今後実現するかどうかは、一つには、今回発足した「地方分権改革推進委員会」の審議の動向、一つには、政治的課題となっている「地方格差問題」の解決（現行制度のままの地方税源の移譲は格差の拡大につながる）の動向如何によるものと思われる。

第4図 国・地方の税源配分(2005年度)



(2007年7月5日、第11回地方分権改革推進委員会「資料1 総務省提出資料」による。)

- (3) 公共部門において財政制約が生じているということ自体が問題であり、その克服が今後の民主主義の課題である。

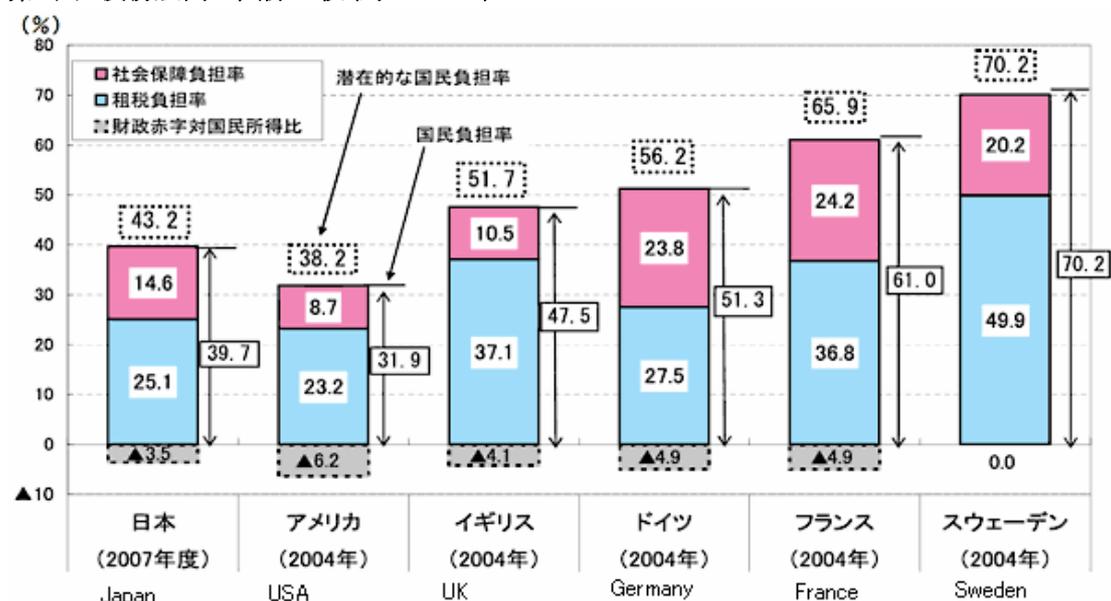
¹⁴ドイツのNSMモデルについても、武田公子は、「主たる動機は自治体財政難にあったにせよ、結果的には直ちに財政状況の改善につながるものとはなっていない」としている。武田公子『ドイツ自治体の行財政改革 分権化と経営主義化』(2003年、法律文化社) P.108

¹⁵ 2006年6月7日、地方六団体「地方分権の推進に関する意見書」

「財政制約」が「国民、市民が必要とした政府活動の経費に当てる財源がそもそも不足である」ということを意味するならば、これを一致させるのは国民、市民自身の責任である。ここでも、民主主義が機能するのかが問われている。

たとえば、潜在的国民負担率は、わが国を含め、いずれの先進国においても、マイナスである（すなわち、歳入を超える歳出を行っている）。国際的な租税競争もあるが、この問題の解決（実際の国民負担率との一致）が大きな課題である。日本についていえば、さしあたり、国際的に見て低水準にある消費税（地方消費税を含む）の引上げが検討の対象となろう。

第5図 債務残高の国際比較（対 GDP 比）



国民負担率 = 租税負担率 + 社会保険負担率

潜在的国民負担率 = 国民負担率 + 財政赤字対国民所得比

(注) 日本は 2004 年度では、国民負担率は 36.9、潜在的な国民負担率は 45.1、財政赤字対国民所得比は 8.2。

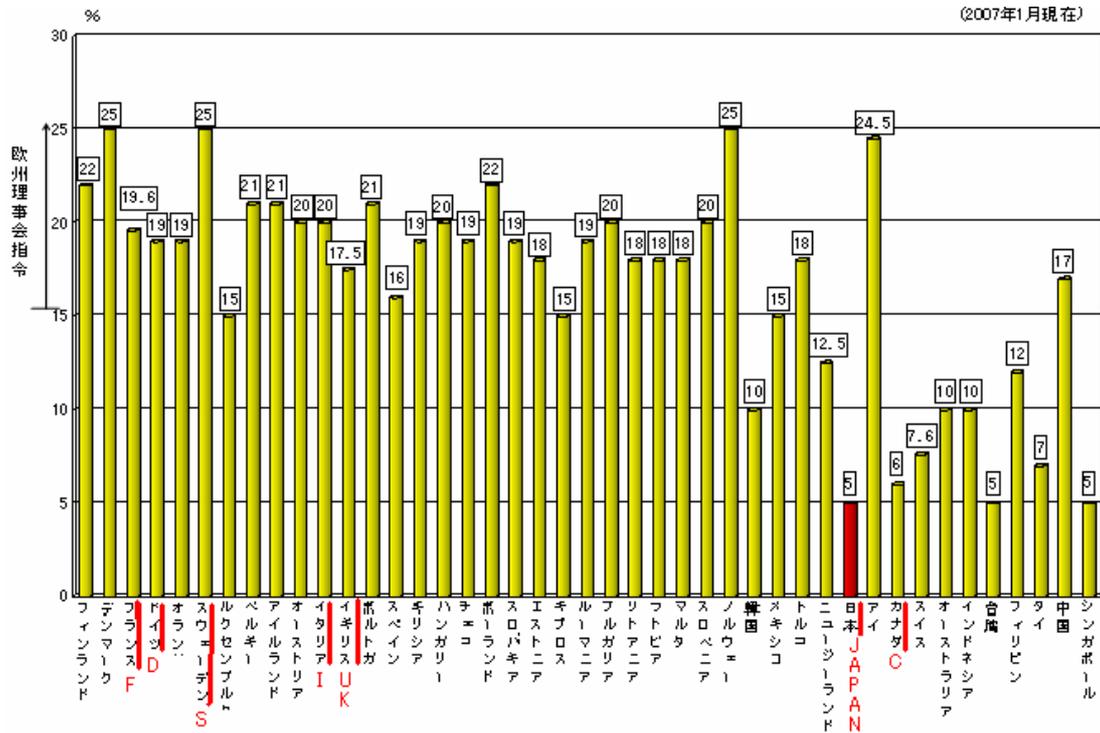
(日本政府財務省「財政データ集」による。)

また、前述のとおり、地方財政の借金残高は、約 200 兆円に上っているが、その多くは過去の中央政府による地方財政対策を踏まえて起債されたものであり、中央政府が将来その地方交付税による財源措置を約束したものである。中央政府は、その責任を果たさなければならない。それを前提とした上で、国、地方の「財政制約」をどうするのかを論ずべきである。

以上、地方財政の現況に対する地方自治体の対応については、日独において大きな相違があるように思われる。日本においては、事態についての分析と議論が十分になされないまま、場当たりの対応が目立つのに対して、ドイツにおいては、上のプレーメンの例に見られるように、原因を分析し、これに対してどのような手を打つべきかを徹底的に論議した上で、連邦政府に対して法的手段に訴えるとともに、自らも様々な対策を講じているように見受け

られる。

第6図 付加価値税率(標準税率)の国際比較



- (備考) 1. 日本の消費税率 5%のうち 1%相当は地方消費税(地方税)である。
 2. カナダにおいては、連邦の財貨・サービス税(付加価値税)の他に、ほとんどの州で小売売上税等が課される。(例:オンタリオ州 8%)
 3. アメリカは、州、郡、市により小売売上税が課されている。(例:ニューヨーク市 8.375%)
 (出所) IBFD "European Taxation Database"、各国大使館聞き取り調査、欧州連合及び各国政府ホームページ等による。

(日本政府財務省ホームページ資料「国際比較に関する資料(平成 19 年 4 月現在)(未定稿)」を加筆。)