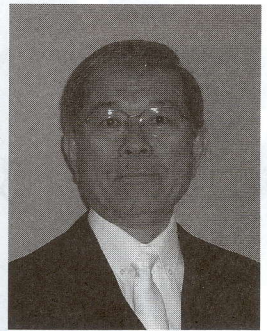


地方財政再建と自治の精神

—ドイツ・ブレーメン州財政調整
違憲訴訟と比較しつつ—



早稲田大学
大隈記念大学院
公共経営研究科教授 片木 淳

1 地方財政の危機的状況

本年9月30日、全国の地方自治体の財政指標（「健全化判断比率」、平成19年度決算）が総務省から公表され、北海道夕張市、同赤平市、長野県王滝村の2市1村が「財政再生団体」に、和歌山市、大阪府泉大津市、沖縄県伊平屋村など40市町村が「早期健全化団体」に該当するとされた。

地方公共団体財政健全化法の本格実施は明年度からであるが、すでに、多くの自治体でその財政の危機的な状況があらためて認識され、「財政再生団体」や「早期健全化団体」への転落を回避するための財政再建の取組みが進行中である。

たとえば、橋下知事のパフォーマンスがマスコミの注目を浴びている大阪府においては、6月5日、「民間企業でいえば破産状態」にあるとして、今年度1,100億円の収支改善を図る「大阪維新プログラム案」が発表され、これに基づき大幅な歳出カットが進められている。同案では、先に発表された同府プロジェクトチームの試案に対する批判を受けて後退した

といわれるものの、市町村補助金、私学助成、一般職員の退職金・給与等の削減など依然厳しい内容となっており、それをめぐって激しい議論が闘わされている（その結果、7月臨時府議会後、さらに若干の修正が行われた）。

同案については、①「収入の範囲内で予算を組む」との考え方を取っているが、地方債が世代間の負担を均す上で果たしている役割をどう理解するのか、②大規模プロジェクトを続行する一方で教育、医療、福祉関係経費を削減するなど府民の生活よりも経済を優先しすぎているのではないかと、③広域自治体として大阪府の役割を否定し、道州制の導入を目指すのであれば、大阪府に代わるべき道州の役割とその実現方法についてどう考えるのか、④財政再建に関するこれまでの大阪府の取組みの結果、「健全化比率」の見通し上は府民生活に影響を与えないようソフトランディングが可能となっているにもかかわらず、このように性急な歳出削減を行う必要があるのか、⑤人件費のこれ以上の削減案は、公務員パッシングを利用したポピュリズムであり、職員のやる気をなくさせるなど将来に禍根を

残すのではないか、等が論点となっている。

本稿では、このような厳しい状況に置かれている地方財政全般について、ドイツ・ブレーメン州（人口66万人）の取組とも比較しながら、地方自治体が財政危機に陥った原因とその再建策を中心に、自治の原点に立ち返って論じてみたい。

2 地方財政危機の原因

地方財政危機の原因は、単に、自治体のこれまでの財政運営が拙劣であったということだけによるものではない。むしろ、以下に述べるように、それ以外の要因による場合が多いものと思われる。やみくもに歳出カットをすれば、それで事態が解決するというほど単純なものではない。

自治体の「財政危機」については、次のように、いろいろな要因が考えられよう。

1つは、経済の低迷に起因する「財政危機」である。1991年のバブル経済崩壊以降の不況、景気低迷により、国も地方も税収が減少もしくは伸び悩み、大幅な歳入不足に陥ってきた。この「財政危機」が景気が回復すれば元に戻る短期的なものであれば、さほど問題にする必要はない。地方債の増発や財政調整基金等の年度間調整の仕組でしのいでおけばいずれ財政も回復するということになるからである。しかし、今日では、右肩上がりの経済成長は期待できず、そのような楽観的な見方は許されない。財政危機がもはや「短期的」なものではなくなっているという現実を直視すべきである。

そこで、経済の低成長を前提として、2つ目の「財政危機」の要因として、国民・住民の税負担が行政サービスの水準に見合ってい

るのかどうか問題となる。特に、日本の消費税（その1%分は地方消費税、残り4%のうち29.5%は地方交付税の原資となる）は、現在わずかに5%であり、20%前後の諸外国と比較して、極端に低い。ドイツにおいては、財政再建と社会保障対策の財源に充てるため、すでに、3%の引上げが行われた（2007年1月から19%）が、わが国においても、消費税等国民負担率の引上げは避けられない課題である。

また、同様に、地方団体自身としても、超過課税、法定外税等の自主課税の強化が課題となる。さらに、公共サービスの実施を住民自身に担ってもらう観点から市民協働、市民参加等を進展させることも必要となる。

3つ目の「財政危機」の要因としては、地方自治体の実施する事務事業に見合った財源措置が制度的に不十分な場合が考えられる。福祉国家の進展の結果、日本においても、医療、福祉関係事務を中心に、地方自治体、特に住民に身近な市町村の仕事が増加してきた。自治体の事務が増え、経費が増加したにもかかわらず、財源の手当が不十分であれば、当然財政難になる。また、地方分権改革の一環として国から地方自治体への事務権限の移譲がなされたにもかかわらず、適切な財源措置が講じられなければ、やはり「財政危機」の要因となる。

これらに起因する「財政危機」を克服するためには、地方分権時代にふさわしい十分な地方財源を保障することが必要である。

「地方自治のグローバル・スタンダード」といわれる「ヨーロッパ地方自治憲章」（1988年9月発効）第9条は、地方自治体が「十分な自主財源」を付与されなければならない、当該

財源が「憲法および法律により付与された権限に應ずるもの」であり、「地方自治体はその任務の遂行に要する費用の現実的変動に実際に可能な限り対応しうる、十分に多様かつ弾力的なものでなければならない」と定めている（「十分性の原則（principle of adequate resources）」）。さらに、ヨーロッパ評議会2005年勧告においては、地方自治体に対し、「新たな事務の実施を義務づけるときは、所要の財源措置を講じなければならない」とされている（「牽連性の原則 principle of concomitant financing」。以下、本稿では「立法者責任の原則」という。）。

日本においては、すでに従来から、地方自治体に対し「事務の処理を義務付ける場合においては、国は、そのために要する経費の財源につき必要な措置を講じなければならない」とされている（地方自治法第232条第2項。なお地方財政法第13条（新たな事務に伴う財源措置））。そして、そのため、地方交付税は、地方団体間の財政力格差を解消する財政調整機能だけでなく、どの地方団体に対しても行政の計画的な運営が可能となるよう必要な財源を保障する機能をも有すべきものとされている。すなわち、交付税の財源保障機能により、マクロの面では地方交付税の総額が国税5税の一定割合として法定されることにより、ミクロの面では基準財政需要額、基準財政収入額という基準の設定を通じて、地方自治体の財源が確保することとされているのである。

地方分権改革により国の地方に対する関与が少なくなるのであればともかく、国がなお法令等により地方自治体を拘束し、事務の実施を義務付けるのであれば、地方交付税により財源保障が完全になされなければならない

のは当然である。

さらに言えば、国が義務付けていない地方独自の施策にかかる経費についても、地方自治の保障の観点から、一定程度そのための財源を保障すべきであり、その点、特に普通交付税算定上のいわゆる「留保財源」の地方自治体間格差を是正すべきと思われるが、紙数の関係もあり、本稿では詳述しない。

4つ目に、当該地方自治体の規模が小さいため、その担当する任務を果たしていくのにふさわしい行財政基盤が整っていないことから来る「財政危機」も議論の対象となろう。近年、政府の音頭の下に、多くの地方自治体において財政基盤強化のためと称して「平成の大合併」が進められたことは記憶に新しい。総務省の「市町村合併研究会」の調査によれば、2016年度以降、毎年、1.8兆円の効率化効果があると推計しているが、現実には、篠山市など合併時に立てた財政計画から大幅に乖離した財政運営を余儀なくされている市町村も多いと指摘されている（全国町村会『「平成の合併」をめぐる実態と評価」等）。そもそも、後述のドイツ・ブレーメン州の財政調整違憲訴訟で同州が主張するように、財政危機の克服のために自治体を合併させるというのは、本末転倒である。また、自主的合併が前提であるなら、合併しない市町村についても、上述したとおり、十分な財源を保障するのが国の義務である（地方交付税法第1条）。

以上のほか、もちろん、自治体の財政運営の失敗や拙劣さに起因する「財政危機」もある。特に、日本においては、公共事業やいわゆる「箱物」に対する過去の過大な投資の結果、膨大な借金を抱え、その償還のための公債費が増大したことが、国においても地方自

治体においても、財政危機の大きな要因となっているのは周知のとおりである（夕張市の財政破綻の真の原因については、さらに究明、議論する必要があるが）。このような個々の自治体の財政運営の失敗等に起因する「財政危機」に対応するのが上記の「地方公共団体財政健全化法」である。地方自治体としては、第1期地方分権改革以前のように、護送船団方式の下、中央政府に依存し、その指示に無批判に従っていくような安易な態度はもはや許されない。住民自らの参加と監視によって、当該自治体の責任において健全な財政の運営に努めるべきである。

「財政危機」の原因として考えられるのは以上であるが、地方分権時代を迎え、国と対等の立場に立つべき自治体としては、「地方政府」としての自覚と責任を持って、「財政危機」の真の原因とその責任を究明し、これを丹念に解決していく冷静な対処が求められていると言えよう。

3 ブレーメンの財政調整違憲訴訟(2006年4月7日)

(1) 都市州ブレーメンと古代ギリシアの自治の精神

この点、参考となるのは、現在係争中のドイツ・ブレーメン州の財政調整違憲訴訟である。

ドイツは、ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3都市州を含む16州からなる連邦国家であるが、これら都市州（都市国家）は、いわばドイツの憲法（基本法）によって擁護されているといわれる。ドイツ基本法は、「中央集権的な国家観に反対し、行政効率のみを考慮する国家体制ではなく、故郷を志向する連

邦主義、すなわち、市民がその生活する共同体や地域へのアイデンティティを保持できるような連邦主義を採用（前ベルシャウ同市副市長）している」のである。

そこで、理想は、古代アテネのポリスということになる。「都市国家アテネがデモクラシーの揺籃となったのは、偶然ではない。国民が主権者となるデモクラシーは、ポリスにおいて発展した。ポリスでは、平等な者同士の共同体として、密接な近隣関係が生まれていた。市民は、これを基礎に個人的によく知っている者を選挙で選び、これに政治的な決定力を委ねることができた。同時に、選挙人は、選ばれた者たちの責任を追及することができた。民主主義的正統性とは、選ばれた役人たちの職務の執行を選挙人団が直接取り戻せることを意味し、多くの問題がアゴラ（市場広場）でデモス（民衆）自らによって決定されたのである」（ピーレフェルト大学、ヴィーラント教授）。

「自治 (autonomy)」という言葉の語源が古代ギリシア語の「自ら (autos)」と「法、規範 (nomos)」であることからわかるように、「自治」の淵源はまさに古代ギリシアのポリスにある。民会が最高決定権を有していたアテネでは、市民は、「己れの家計同様に国の計にもよく心を用い、己れの生業に熟達をはげむかたわら、国政の進むべき道に充分な判断をもつように心得る」とともに、「決議を求められれば判断を下しうることはもちろん、提議された問題を正しく理解することができた」（ペリクレス）。

そして、忘れてはならないことは、そのようなギリシアの「自治」のバックボーンには、強固な自治の精神（自主独立の精神）があっ

たということである。

ここで、1～2の例を挙げれば、たとえば、ペルシアの使節殺害の弁明のために派遣されたスパルタの二人の市民の気概がそれである。二人は、ペルシアの高官の「われらの王に従うのであれば、ギリシアの支配者にしてやる」との甘言に対し、「あなたは奴隷であるということがどういうことかはご存じであるが、自由ということについては知らないからそんなことを言うのだ」とこれを拒否した上、その後、直接クセルクセス大王に謁見した際にも、護衛兵が王の前に土下座して拝礼させようとしたのに対し、「たとえ頭を床に押し付けられようと、断じてそのようなふるまいはせぬ」と拒絶した（ヘロドトス『歴史』）。

また、「敵中横断6000キロ」のクセノポンは、ギリシア人兵士たちにペルシアから戦って脱出すべきことを説得した際、当時のギリシア人の自主独立の精神を強調した。すなわち、「クセルクセスが無数の大軍を集めてギリシアに侵攻してきた際、先祖たちが海に陸にこれを打ち破り、その事実を証明するものとして幾多の勝利記念碑を残しているが、最大の証拠品は、ギリシア諸ポリスの保持する自由である」とし、「なぜなら諸君は神々のことはさておき、いかなる人間にたいしても主人として拝跪することはせぬからだ」と言ったと伝えられている（クセノポン『アナバシス』）。

現在においても、真の地方自治の実現のためには、自治体の住民をはじめ、首長・議員・職員等自治関係者のこのような自主独立の精神が不可欠であると思うのであるが、どうであらうか。

(2) ブレーメンの財政破綻と財政調整違憲訴訟

深刻な財政難に陥っている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。

1986年6月24日の連邦憲法裁判所の判決によれば、基本法に定められた財政調整システムの目的は、「連邦と各州がそれぞれ憲法上付与された任務を執行できるような状態にする」ことであり、それによって連邦と州の自立性が実現され、その任務遂行の自主性と自己責任が達成される。

さらに、連邦憲法裁判所の1992年5月27日の判決によれば、ドイツ基本法第20条第1項に定める「連邦国家原理」により、連邦国家内に設立された連邦と各州による「連帯共同体」は、その構成国家が存在の脅威にさらされ、自身の力だけではそれを克服できないような場合には、「肩代り原理（Prinzip des Einstehens）」によって、お互いがそのための共同の努力をしなければならない。連邦であろうと州であろうと、「極度の財政危機」に陥った場合には、連邦国家共同体の他のすべての構成国家は、その財政の安定化のために、あらかじめ定めた手段によってお互いに援助を行い、その政治的自治を取り戻し、憲法上の義務を果たすことができるようにする義務がある（もちろん、その際、援助を受ける州も、財政再建計画を策定しこれを実行しなければならない）。

ブレーメンの財政力指標は、公債比率も利子・税収比率も改善しておらず、依然として、

「極度の財政危機」にある。「公共財とサービスの供給を極端に縮小し、憲法で義務付けられた事務の執行を怠るのでもない限り、ブレーメン自身の力では、もはや持続的な財政政策を続行することができない」。

「極度の財政危機」に陥った原因は、

- ① 財政制度における不利益な取扱い
 - ・ 歳入面では、賃金税の住所地課税原則と売上税の財政調整等において。
 - ・ 歳出面では、大都市に特有の社会的サービス、港湾と高等教育機関等ドイツ全体や周辺の地域のためにブレーメンがその境界を越えて実施している歳出の連邦財政システムへの反映において。
- 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

であり、憲法により定められた事務分担を果たすことができるよう「事務に応じた財政措置」が講じられなければならない。

(3) ブレーメン州と合併問題

また、財政危機に陥ったブレーメンに対して、日本の市町村合併でしばしば持ち出されたと同様の観点から、周囲の州と合併すべきであるとの論議も出ている。しかし、ブレーメンは、ニーダーザクセンとの合併による「小解決」もハンブルク、ニーダーザクセン、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン及びメクレンブルク・フォアポンメルンとの合併による「大解決」（拡大北部州構想）も、ともに断

固拒否している。

「ヨーロッパを見わたせば、分かるではないか。誰も、ルクセンブルグやモナコを消滅させようと言わない。誰も、財政力が地理的大きさと比例するなどという考えにはならない。誰も、ラトビア、リトアニア及びエストニアに対して統一ヨーロッパの中での現在の自由を捨てて合併しろなどと要求しない。ノスタルジアでもなければ、特別な地方的愛国心でもない。ブレーメンが州を消滅させて独立を失うことはなんらの解決策にはならないのである。

歴史的に成長してきた、そして、憲法で守られている州を、税収について当面適用されているにすぎない財政調整の配分係数にあわせることはナンセンスだ。話は、逆だ。税収の配分係数を改革し、憲法により保障された都市州を含むすべての州がその任務を全うし、その市民に同等の行政サービス、チャンス、そして未来への展望を与え得るようにすべきなのである。」（シェルフ前ブレーメン市長）

4 結論

以上、ドイツのブレーメンの自治の精神の一端を紹介してきたが、これとの比較も踏まえて本稿の結論を述べれば、次のとおりである。

- (1) それなりに堅実な財政運営を行っているにもかかわらず、公共部門において「財政危機」が生じているということであれば、そのこと自体が問題であり、その克服こそ「お任せ民主主義」ではない、真の民主主義の実現の観点からも喫緊の課題といえよう。ドイツにおいては、2007年から消費税

が19%に引き上げられたが、日本においても、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）の引上げが課題となる。

- (2) 地方分権時代の地方政府がその自立性を高め、市民の期待に応えていくためには、地方財源についての上述の「十分性の原則」および「立法者責任の原則」を踏まえて、地方交付税等によって事務事業に見合う十分な財源が保障されなければならない。そして、それができないのであれば、地方分権改革の推進により、自治体に広範な自己決定権（課税自主権を含む）を与えるべきである。また、自治体自身としても、自主課税の充実強化に努めるとともに、さらに、市民協働、市民参加の拡大を推進すべきである。

- (3) 「財政危機」と地方政府再編の関係については、日本においてはここ数年、矢祭町のような一部の反対はあったものの、国も地方も「平成の大合併」に邁進してきた。しかし、ドイツのブレーメンでは、「金とアイデンティティを失う以上に、影響力、自己決定力、政治と行政の市民近接性を失う」として、合併が当局や住民により拒否されている（統一後、東ドイツ諸州では市町村の合併はかなり進展したが）。

今後、「平成の大合併」についての的確な政策評価、事後検証を行うべきはもちろんであるが、合併するしないにかかわらず、少なくとも、国が義務付けた事務等の執行に必要な経費については、上に述べた「十分性の原則」と「立法者責任の原則」に基づき、十分な財源保障を行うべきである。

- (4) 分権時代の「地方政府」としての自治体

には、健全な財政運営が従来にもまして求められる。しかし、だからといって、「財政危機」に陥った原因を客観的に突き止め、これに対応した対策を講じることなしに、やみくもに歳出カットだけに走ることだけは避けなければならない。

また、近年、NPM的な経営手法の導入を含む行政改革や市民協働・参加による施策が展開されており、その必要性を否定するものではないが、これらのみによって、「財政危機」そのものを乗り越えられるかといえ、それは疑問である。抜本的な地方財政制度の改革が不可欠であるということを忘れるべきではない。

- (5) 日本においては、事実に基づく分析と議論が十分になされないまま、場当たりの対応がなされる傾向があるのに対して、ドイツにおいては、ブレーメンの違憲訴訟に見られるように、原因を分析し、その解決策を徹底的に論議した上で、法的手段に訴えることも含めて堂々と自己の見解を主張しているように見受けられる。今後の日本の「地方政府」の奮起に期待したい。

(参考文献)

- 拙著「3 ブレーメン州による財政調整違憲訴訟とドイツの第2期連邦制度改革」（自治体国際化協会『平成19年度比較地方自治研究会調査研究報告書』）
- 同「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』）
- 同「地方分権の潮流と地方交付税改革」（『地方財政』平成17年11月号）

- 同「第9章 ハンザ同盟の伝統を伝える都市
州」、『地方主権の国 ドイツ』（ぎょうせい、
2003年6月）
- クセノポン『アナバシス 敵中横断6000キ
ロ』（1993年、岩波文庫）
- 久保 正彰訳『トゥーキュディデース 戦
史』（1966年、岩波文庫）
- 松平 千秋訳『ヘロドトス 歴史』（1971年、
岩波文庫）

