

論・壇

財政再建を地方分権の確立で

はじめに

地方分権推進法(平成7年法律第96号)が施行され、地方分権に向けて一歩が踏み出されてから10年が経過した。この間同法の趣旨を受けて、地方税法、地方自治法、国家行政組織法など、475の関係法令を、括改正する地方分権一括法(地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律、地方分権一括法・平成11年法律第87号)が制定された。積み残しとなっていた財源の問題も、所得税から個人住民税へ3兆円余の税源移譲をすることが閣議決定(平成18年1月17日)され、平成18年通常国会において税源移譲関連の税法改正を行い平成19年分所得税・19年度個人住民税から改正法が適用されると見込まれる。地方分権(地方自治)はその確立に向けて着実に歩みを進められてきている。

戦後税制の勧告を行ったシャープ使節団は、地方税制の勧告に際して、地方自治実現のために強力な地方団体の必要であるとして、地方自治の意義を次のように説いている。地方団体の事務は特に国民と密接なものである。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の予防、衛生施設、救済、母子厚生、警察、消防、街路、リクレーション、住宅及び障害者の世話といったような重大な行政及び施設が含まれている。それらは特に各個人のための機会と、よりよき生活条件、より大なる安全保障、及び不幸の防止を与えようとするものである。

右のシャープ報告には地方自治の本質が余すところなく説かれている。すなわち、福祉等の住民に身近で重要な問題は、個々の地方の特性と問題をよく知っている身近な地方公共団体が運営する方が、効果的・効率的に遂行できるという「団体自治」。地方公共団体の行政運営は身近で小さな単位であるため、住民は、彼が地方行政から受けるサービスの質や量とそれに要する費用との間の関係を容易に理解しやすく監視もしやすいという「住民自治」。そして地域住民が地方行政段階で得た学習効果は、中央政府の行政運営への対応にも反映されること。また、強力な、独立した、実力ある地方公共団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身辺におかれるのである。地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのにも有効な手段を備えている。地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確に知り、それができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。

戦後、日本国憲法の制定に伴い、地方行政の民主化と地方自治を確立する見地から「地方自治法」が制定され、昭和22年5月3日、憲法と同時に施行された。この新しい制度の導入により、地方公共団体による民主的な行政運営が行われることが期待された。しかし昭和23年、早くも地方自治法に法令またはこれに基づく政令に特別の定めがあるときはこの限りではない」との但し書きが挿入され、地方自治が大きく後退した。すなわち公選制により住民から選ばれた都道府県知事や市町村長等を国の下級機関と位置づけ、本来主務大臣が直接執行を行うべき事務を都道府県知事や市町村長等に替わって執行させる。「機関委任事務」が制度化されたからである。この改正法令は、知事の公選制が導入されたことに対して旧内務省が地方を統制する手段として考案したものといわれ、機関委任事務」には地方議会の審議権や監査権が及ばず、住民監視の外に置かれた。

また地方財政の面では、シャープ勧告に基づく地方平衡交付金制度のもとで、地方公共団体への配分額の算定をめぐり予算編成の度ごとに、大蔵省と、勧告に基づき設置された地方財政委員会の間で激しい攻防が繰り返された。事業税を改定して導入を図った付加価値税も反対が強くシャープ勧告そのままでは実現することがなかった。

機関委任事務は高度経済成長とともに増大し、国庫補助金の拡大が図られた。行政・財政両面において権限が国に集中する中央集権システムが構築されて、また明治以来の中央集権体制に戻った。地方公共団体は国から事務の細部にわたり、目的に適合するようにコントロールを受け、国への依存体質が深く浸透していくことになった。

よく、地方自治(地方分権)は民主政治の基礎、民主主義の学校などといわれることがある。日本国憲法は第8章に「地方自治」と題する独立した1章を設け、議会の設置、直接公選制、地方公共団体の自治権など4か条の原則的な規定を置いて地方自治を保障している。制定の背景は、「憲法の趣旨に基づき、さらに地方行政の民主化と地方分権の徹底をはかる必要があったため」といわれ、地方自治に重点を置いていたことが窺われる。

地方自治はまた、ある仕事は個々の地方の独特な必要と問題をよく知っている小さな単位によった方がより効果的に遂行できるというだけの理由で重要である。もちろん、地方自治に対する反対論はある。独立の地方団体が想像力に欠け、無能であり、あるいは腐敗していることもある。時には誤謬を犯すこともある。地方によっては適切な地方行政を維持するには余力にも貧困であるか或いは立ち遅れていることもある。地方的に処理できる税収には限りがある

るので、実際多くの地方は完全に自給自足をするまでに立ち至ることができないのである。これらの理由の故に地方自治の概念は極端にまでもって行くべきものではない。(財)神戸都市問題研究所地方行政制度資料刊行会戦後地方行政資料別巻「シャープ使節団日本税制報告書P166~167) 地方自治の意義と重要性

中央集権システムの硬直化 権限や税財源、情報などを中央政府に集中させる中央集権型のシステムは、日本が近代化を進め高度経済成長に至る過程では、全国の基盤整備を進め、行政水準を公平配分するなど、一定の機能を果たした。しかし、経済成長・地域開発などを通じて肥大化し、硬直化した中央集権的な政治、行政システムは、二度のオイルショックを経て高度成長が終焉し、低成長期に入っても、経済構造の変化、国際化、税収不足などに適切な対応を図ることができなくなった。地域のニーズや実情にマッチしない不要・不急な公共投資、非効率な公共投資等が続けられていく。

このシステムの硬直化は国と地方を併せた長期債務の残高が774兆円(平成17年度末)に上るといふ膨大な額の借金を生み、深刻な財政破綻を招く原因となった。中央政府のコントロール下にある地方公共団体が財政難に至った主因は、国が行った恒久減税や景気後退で地方税収が落ち込むなかで、中央政府が内需拡大策と中途半端な景気対策に地方財政を動員したためであると指摘されている。(平成15年度東京都税制調査会答申「課税自主権の確立に向けて」)

国民の多くは財政再建に真摯に取り組もうと考えている。しかし一方で増税について、ざるで水を汲む空しさを感じないでいる。歳出の削減や、国民生活がどのようになるか具体的な展望が示されないまま増税に際したところで、不透明な歳出の屋上屋を重ねることになるのではないかと閉塞感がつきまとうからである。それぞれの地域のニーズや状況に応じた政策の策定を、全国的な視点、或いは規模で行うべき役割を担う国が策定することの限界を示すものといえよう。

地方自治(地方自治)とは何か 戦後、日本国憲法の制定に伴い、地方行政の民主化と地方自治を確立する見地から「地方自治法」が制定され、昭和22年5月3日、憲法と同時に施行された。この新しい制度の導入により、地方公共団体による民主的な行政運営が行われることが期待された。しかし昭和23年、早くも地方自治法に法令またはこれに基づく政令に特別の定めがあるときはこの限りではない」との但し書きが挿入され、地方自治が大きく後退した。すなわち公選制により住民から選ばれた都道府県知事や市町村長等を国の下級機関と位置づけ、本来主務大臣が直接執行を行うべき事務を都道府県知事や市町村長等に替わって執行させる。「機関委任事務」が制度化されたからである。この改正法令は、知事の公選制が導入されたことに対して旧内務省が地方を統制する手段として考案したものといわれ、機関委任事務」には地方議会の審議権や監査権が及ばず、住民監視の外に置かれた。

また、強力な、独立した、実力ある地方公共団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身辺におかれるのである。地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのにも有効な手段を備えている。地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確に知り、それができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。

戦後、日本国憲法の制定に伴い、地方行政の民主化と地方自治を確立する見地から「地方自治法」が制定され、昭和22年5月3日、憲法と同時に施行された。この新しい制度の導入により、地方公共団体による民主的な行政運営が行われることが期待された。しかし昭和23年、早くも地方自治法に法令またはこれに基づく政令に特別の定めがあるときはこの限りではない」との但し書きが挿入され、地方自治が大きく後退した。すなわち公選制により住民から選ばれた都道府県知事や市町村長等を国の下級機関と位置づけ、本来主務大臣が直接執行を行うべき事務を都道府県知事や市町村長等に替わって執行させる。「機関委任事務」が制度化されたからである。この改正法令は、知事の公選制が導入されたことに対して旧内務省が地方を統制する手段として考案したものといわれ、機関委任事務」には地方議会の審議権や監査権が及ばず、住民監視の外に置かれた。

また、強力な、独立した、実力ある地方公共団体があれば、政治力は、遠隔の地にあり且つ個人とは無関係の中央政府に集中されるよりもむしろ分散され、国民の身辺におかれるのである。地方団体は国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのにも有効な手段を備えている。地方団体の運営方法は国民が容易に監視し、また、理解することができる。国民は彼が地方行政から受ける利益とそれに要する費用との間の関係を明確に知り、それができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすに至ると期待してよからう。

戦後、日本国憲法の制定に伴い、地方行政の民主化と地方自治を確立する見地から「地方自治法」が制定され、昭和22年5月3日、憲法と同時に施行された。この新しい制度の導入により、地方公共団体による民主的な行政運営が行われることが期待された。しかし昭和23年、早くも地方自治法に法令またはこれに基づく政令に特別の定めがあるときはこの限りではない」との但し書きが挿入され、地方自治が大きく後退した。すなわち公選制により住民から選ばれた都道府県知事や市町村長等を国の下級機関と位置づけ、本来主務大臣が直接執行を行うべき事務を都道府県知事や市町村長等に替わって執行させる。「機関委任事務」が制度化されたからである。この改正法令は、知事の公選制が導入されたことに対して旧内務省が地方を統制する手段として考案したものといわれ、機関委任事務」には地方議会の審議権や監査権が及ばず、住民監視の外に置かれた。

Table with 3 columns: 国が本来果たすべき役割に係わる事務, 国際社会における国家としての存立に関わる事務, 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務, 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行われなければならない施策及び事業の実施



粕谷晴江〔玉川〕

との規定が入れられた。(1条の2) 近年諸外国においても地方自治の重要性への認識が高まり、制度改革が行われてきている。その結果閉塞状況にあった政治、行政が大幅に改善されたといわれる。ヨーロッパ諸国においても、EU統合後、国家主権のEUへの吸収・統合が進められる一方、1985年に「ヨーロッパ自治憲章」が採択され、地域の自主性を尊重して地方自治が推進強化されているという。

地方自治法は地方公共団体の役割の基本を住民の福祉の増進においた。日本国憲法のもとでは、すべての租税が福祉目的に使用されることを憲法が予定しているといわれ、財政収入の大部分が租税でまかなわれる租税国家では、憲法政治の中身は結局どのように租税を徴収しどのようにそれを使用するかに帰するといわれる。

日本における地方公共団体の法的性格は、一定の自治権を有する統治団体であり、主権団体ではないから国と対立軸にあるものではない。住民に身近な行政は、地域の事情とニーズ、問題をよく知っている小さな単位である地方公共団体によった方がより効果的に遂行できるということである。

地方分権を確立し、住民がその身近な福祉について、身近な行政である基礎的自治体とともに情報を共有し、行政サービスの受益と負担を選択し、監視することのできる地方自治が実現することが、財政再建の早道である。

参考資料 「中央政府と地方自治の権限のあり方(特に課税自主権)に関する基礎的資料」 衆議院 憲法調査会事務局 平成16年5月 要説コンメンタール、日本国憲法、佐藤幸治 三省堂 地方自治の法としくみ 改訂版 原田尚彦 学陽書房 税法問題事例研究 北野弘久 勁草書房 他