

自治研 かんがわ

2001

2

No.77

(通算141号)

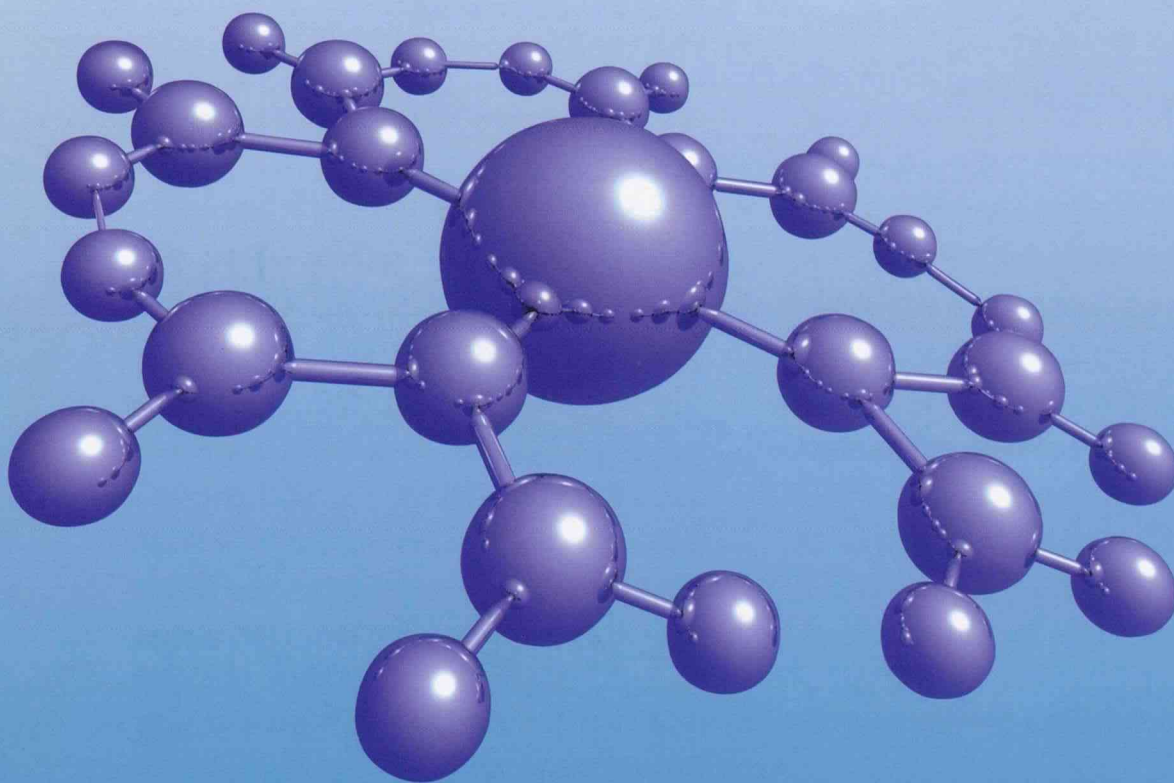
特集 〈かながわ自治講座①〉

地域からの戦後民主主義を考える

入門 地方自治

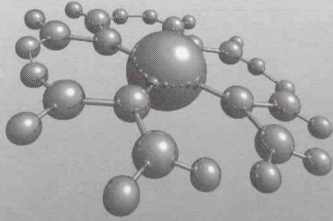
入門・地方財政制度

〈アメリカを見る〉② 偉大な祝日の微妙な議論



社団法人 神奈川県地方自治研究センター





関東学院大学自治研(編集)

地域からの戦後民主主義を考える
入門・地方自治
入門・地方財政制度
(アメリカを見る) 偉大な祝日の微妙な議論

社団法人 神奈川県地方自治研究センター



もくじ***CONTENTS

地域からの戦後民主主義を考える

中央大学名誉教授・(社)神奈川県地方自治研究センター理事長 横山 桂次

はじめに

1. 戦後民主主義の大改革 1
(1) 戦後民主主義の機構と機能
(2) 戦後経済の復興に拍車をかけた朝鮮戦争
2. 総合開発家角と環境破壊 4
3. 革新自治体の登場と崩壊 5
(1) パブリックという問題
(2) 公共という名の権力
4. 抵抗・告発型から参加型の市民運動へ 7
(1) 参加型運動の登場

入門・地方自治

関東学院大学教授 鳴海 正泰

1. 地方自治の誕生 9
(1) 中央自治と地方自治
(2) 福沢諭吉の「分権論」
(3) 「地方」と「自治」の意味
2. 地方自治の「本旨」をめぐる議論 13
(1) 「固有権」説としての「地方自治の本旨」
(2) 松下圭一「市民自治の憲法理論」の評価
3. 革新自治体が地方分権をすすめた 15
(1) 協定から要綱へ、条例へ

入門・地方財政制度

神奈川大学教授 青木 宗明

1. 地方財政の歳入と歳出—中央集権・地方分散システム 18
(1) 国からの財源移転が引き起こすもの
(2) タダ乗り意識がつくられる
(3) 地方分権—一括法の役割
(4) 税財源なしの片肺飛行になる地方
2. 地方財政制度の集権的な統制 23
(1) 法人税収入の減少が危機の原因
(2) 地方税の税率制限による統制
(3) 法定外税の本当の性質
3. 国の交付金を通じた地方のコントロール 27
(1) 国が地方を誘導する手法としての補助金
(2) あいまいな国庫負担金
(3) 地方債の許可制度と補助金の組合せ
(4) 地方交付税をつかった新たな地方誘導の手段
4. 「豊かで個人的な分譲社会」の構築にむけて 34
① 地方への国税の移譲
② 地方交付税の縮小
③ 国庫支出金の整理統合
④ 地方債の起債自由化

(アメリカを見る) ②

偉大な祝日の微妙な議論

.....38

〈かながわ自治講座〉①

地域からの戦後民主主義を考える

中央大学名誉教授

(社)神奈川県地方自治研究センター理事長 横山 桂次

はじめに

日本における民主主義が、なぜこのように不毛なのか、情けないぐらい貧困です。これだけ豊かであって、これだけまた民主主義が貧しい国もめずらしいのです。それは一体なぜかを考え、それではどうしたらいいかを考えてみました。そこで、現在の日本の社会的特性から生まれる政治の貧困を、改めていく力はいろいろ考えられると思いますが、まずその力を地域に求めるとすると、一つの力は自治体で働くみなさん方です。自治労が自治

研運動をはじめてから30年以上になるはずで
す。私の知るかぎりでは「地方自治を住民の
手に」というスローガンを何十年とかかけて
いますが、一向にそうはなりません。これは
自治労の運動だけに責任があるわけではあり
ません。ただ自治体に働く人たちを考えると、
それと組まなければならない勢力が、その地
域に育つか育たないかということがもう一つ
の重要なポイントになります。私は住民運動
や市民運動に着目して、これまで日本の地域
政治を追跡してきたわけですが、結論をいえ
ば、日本社会の特殊性を地域において近代化
していくという、いわば運動論的なまとめの
話になろうかと思えます。

1. 戦後民主主義の大改革

そのような視点から戦後の民主主義を考
えるときに、まず戦後の大改革を挙げてみ
ますと、一つは農地改革であり、もう一つ
は政治的、法的な制度改革であり、三つめ
は教育改革になります。これらは日本の社

会を根底から揺さぶる大改革であるわけ
ですが、ところが大改革でありながら、経済
的には繁栄したかもしれませんが、政治的
には貧困だということが起こってきます。
そうすると、大改革というのはどこでどう

なったのかということが問題になります。

その大改革によって、少なくとも私のように戦前の教育をうけ、戦後にあらためて教育を受けなおしたという人間には、前途は経済的には貧困でもバラ色でした。ところが経済の復興、高度成長、そしてバブル、低成長、経済的な停滞という出来事に社会が追いまくられて、戦後の民主主義をあらためて問い直そうということが必要であるにもかかわらず、その気運は起こりませんでした。たった一つだけ、大きな事件としては60年の安保闘争があるだけです。それも議会主義、民主主義を守れという運動でした。そういう問い直しの運動が起こるとまがない日本の社会の流れ方は、明治以降の「先進国に追いつけ追いこせ」という社

会の進め方と本質的には変わっていないのではないかということです。この観点から、戦後の民主主義を考え直してみたいのです。

(1) 戦後民主主義の機構と機能

民主主義には制度をつくる、あるいは機構をつくるという機能があります。国会をつくり、選挙をする、三権を分立させて国の権力を分散し、全体の調和をはかるといふ制度、組織、仕組みをつくっていくことが一つです。もう一つの機能としては、つくった制度や組織や仕組みが十分に機能するかを絶えず見ていかなければならないと

「かながわ自治講座」について

当センターは昨年12月に「かながわ自治講座」を開講いたしました。昨年4月に地方分権一括法が施行され、地方自治の新たなステージにたったといわれています。「かながわ自治講座」は、私たちは、改めて地方自治とは何かの原点をしっかりと学ぶと同時に、21世紀へとつないでいくための分権・自治の担い手づくりをめざして地方自治に関する基礎講座として開催しました。

本号では、下記の「講座内容」から、12月2日の講演を編集し掲載しました（文責は編集部にあります）。当日参加いただけなかった方々は、是非この号を読んで学習してください。なお引き続き次号には12月9日の講演を掲載する予定でありますのでどうかご期待下さい。また、会員・読者の方々のご意見・感想をお待ちしております。（*本号残部がありますので事務所までお問い合わせ下さい）

◇講座内容等は以下のとおりです◇

講座内容

◆12月2日(土) 午後1時から5時まで

特別講座「市民と地方自治」

講師・横山圭治中央大学名誉教授・神奈川県地方自治研究センター理事長

講座「入門・地方自治」

講師・鳴海正泰関東学院大学教授

講座「入門・地方財政制度」

講師・青木宗明神奈川大学教授

◆12月9日(土) 午後1時から5時まで

講座「入門・まちづくり」

講師・田村明法政大学名誉教授

講座「入門・自治体法務」

講師・村上順神奈川大学教授

*2001年度も「かながわ自治講座」を開催いたします。

いう、批判的な機能があります。制度などに抵抗したり、運動したりする機能が一方になればいけません。フランス大革命のあとにつくられるフランス憲法でもそうですし、アメリカ合衆国の憲法でもそうですが、市民の抵抗権とか革命権というものが憲法の中に存在します。

これらの機能とはもう一つ見方を変えて、一つの国を単位にして考える統治機能、日本の国をどう管理し、統治していくかという機能があり、もう一つが自治機能です。統治機能と自治機能という二つの機能は、自動的に存在しているわけではありません。大事なのは、この二つの機能が、いわば引っ張り合う、緊張関係にあるところではじめて民主主義が成立するということとなります。統治機能の方だけが強くなっていくと、自治機能は当然弱められ、中央集権になります。逆にそれはありえないことですが、自治機能が非常に強められていったらどうなるかという、無政府状態になるとよくいわれます。ところが実際にそうなったためしは一つもありません。

つまり権力を中央に集中しすぎては良くない、地方に分散しなければいけない、地方分権とはそういうことですが、引っ張り合う関係が存在しているということが民主主義なのであって、引っ張り合う関係が、どこかで調和する点があるかという、それはないのです。ないのに、どうしてそれが民主主義になるのかという、緊張関係がつねに存在しているということを、その社会に住んでいる大多数の人々が認め、自覚をもっている、それが民主主義の社会なのだということではかないわけです。ですから抽象的な民主主義は考えることができるかもしれませんが、民主主義の典型というものが存在するかという、存在していないのです。ある意味で民主主義というの

は永久革命のようなところがあり、どれだけ理想に近づいていけるかということになるわけです。実際に存在するのは、イギリス型の民主主義であり、アメリカ型の民主主義であり、われわれがつくらなければならない日本型の民主主義なのです。

しかしそこで、民主主義ということばを使ってその国を規定するとすれば、イギリス型であろうと日本型であろうと、民主主義の原理がそこでは貫徹しなければならないはずで、そのように考えていくと、戦後の大改革はそういう民主主義を志向したはずなのです。日本国憲法、これはアメリカがつくったといわれますが、これに同意して今日までそれを守ってきた日本の社会は、憲法の理念にしたがっていえば、いま申し上げた民主主義をめざしていたはずで、それが50年以上経っても、そうならないのはなぜなのかを考えていったときにぶつかったのは、高度経済成長の問題なのです。

(2) 戦後経済の復興に拍車をかけた朝鮮戦争

戦後の日本の経済成長を考えていきますと、終戦から10年間ぐらいの時期は経済の復興の時代といえます。なによりも朝鮮戦争を契機にして復興に拍車がかかり、1944年が戦前の生産力は最高だったのですが、この最高点に追いついたのが1955年ごろで、完全に復興します。そのときの日本の経済には、高度成長にむけてどういう変化が起こったのでしょうか。それは原料と燃料を、石炭から石油に転換させなければならない、それでコンビナートをつくらなければならないという変化がおこったのでした。

これは財界にとっては大変大きな投資になるわけで、しかも時間をかけて大規模に

やらなくてはなりませんから、資金も必要ですし、同時に安定した政治勢力が要求されました。そこで財界がリーダーシップをとって、自民党と民主党の合同をすすめたわけです。これが55年の保守合同です。もちろん左右に分かれていた社会党が統一し、また朝鮮戦争以降の米ソの国際的な対立が作用して、これによって三位一体の構造といわれる、財界と自民党と官僚という構造ができあがり、これが55年体制と呼ばれるわけです。そして一方では高度経済成長をすすめる準備をし、他方では日米安保条約の同盟関係をつくるということになったのです。

60年の安保条約の改定は、そのような準備のもとに行われ、日本がアメリカの核の傘のなかに入ると同時に、アメリカ経済、つまりドルの傘のなかに入るということでもありました。もう一方では岸内閣が安保闘争の中で退陣し、そのあとの池田内閣が「所得倍増10カ年計画」という、高度成長政策を展開することになります。政治と経済がそのような形で進んでいく、その体制が今日まで続いているのです。

これがバブルの過程で自民党がついに多数を割って、最初は社会党と、現在では保守党、公明党と連合するという形態をつく

りましたが、その形態を考えれば、55年体制というわれる「財界」対「総評」、「自民党」対「社会党」という対立はなくなりました。ただ基本的に、ものの考え方はおそらく変わっていないのです。その変わっていないということからみますと、財界の後押しで自民党の体制ができ、そして自民党は高度経済成長政策をとり、第二次全国総合開発計画、第三次全国総合開発計画というように、次々に開発計画をすすめていき、そして資金は日本銀行からどんどん銀行にばらまかれ、銀行から資本に資金が出ていきます。そして投資が行われます。

最初に行われた投資は、京浜工業地帯を千葉に広げていくことと、同じように近畿圏では大阪湾が南と西に、また中部圏でも伊勢湾にひろがっていき、大きな工業地帯が生まれます。それに続いて、地方に新産業都市などの工業都市がつくられていきます。大都市圏として、東京湾工業地帯を中心にして考えれば、首都圏というのはそれだけの経済範囲をおさめる地域になります。中部圏域は伊勢湾工業地帯におさまり、近畿圏域は大阪湾工業地帯におさまるわけです。そして新幹線ができ高速道路網ができて列島すべてを工業化していくという、田中首相時代の第二次全国総合開発計画ができあがります。

2. 総合開発計画と環境破壊

そのように経済が成長していき、一年で成長率が二桁になるという外国には例のない速いテンポで成長がすすみますが、問題はその高度成長の中味にあります。高度成長で経済が成長し、われわれの所得もどん

どん上がっていきました。貨幣やモノのレベルで測っていきますと、生活が豊かになり、学歴の水準が上がり、余暇がでてくることになります。しかし同時に一方で資源を浪費し、環境を破壊し、そして人間を疎

外するというマイナス面を生みだしました。高度成長を進めていく技術は尊重されますが、高度成長のなかから出てくる環境破壊を防ぐ技術は尊重されませんでした。

私は、「効率・利便追求主義」と名づけるのですが、そういう考え方が単なる経済的な価値軸ではなくて、社会全体を覆う価値軸になってしまったということが大問題なのです。日本の経済は、効率さえ上げていけば利潤が大きくなるとして進んできました。その効率主義を医療に持ち込まれるとどうなるか、効率主義的な医療は営利中心の医療になるはずです。教育のなかに入れられたらどう

なるか、それは教育投資になり差別の問題が出てきます。

福祉に入れたら、経済的に余ったら福祉に当てるということになり、福祉はお恵みになります。子どもや老人も社会からみたら役に立たない存在になるわけです。このような考え方が致命傷になるのは、効率の問題にはつねに不効率がつきまとうからで、人間の尊厳や人権にかかわるだけではなく、環境破壊などの社会問題を引き起こしました。そのなかから住民運動、抵抗・告発型の市民運動が出てくるわけです。

3. 革新自治体の登場と崩壊

このような問題は日本だけでおこったのではなく、イギリスでも60年代の後半からかなり多くの市民運動が出てきます。そのなかから市民参加の考え方が生まれ、革新自治体も生まれてくるわけです。革新自治体が、その後なぜ崩壊していくのか、一つ象徴的なことをいいます。東京都では美濃部知事が「ごみ戦争」を宣言しました。東京都の部局なかで清掃局というのは、一番末席の局だったのですが「ごみ戦争」を宣言してからトップの局になって、総務局よりも上になりました。それほどごみ問題が重要視されたのです。ごみ問題が起こって、各地にいろいろな運動がでてきます。杉並清掃工場をつくる時の問題では、美濃部知事を支えた社会党や共産党が、清掃工場をつくるのに反対した人たちに対して「美濃部知事を攻撃する革新の敵」といういい方をしました。

横浜でいえば、新貨物建設に対する反対運動がありました。市役所に座り込んだ反対運動をする人々に対して、建設に賛成する革新市政は最終的に機動隊を導入しました。「革新市政が住民運動に対して機動隊を導入するとはなにごとか」ということになり、反対同盟は革新市政に「決別宣言」をするということがあります。当時の自治体関係者や専門家の関心は、自治体を大きくすることばかりにあり、小さくするという発想は見られませんでした。反対する住民の事情はよくわかりますが、そのような問題が起こるといのように、簡単な問題ではないということになります。

(1) パブリックという問題

抵抗・告発型の運動は、被害が極端にひどく人間を否定するところで起こります。国連が1971年に、環境会議をストックホルムではじめて開きましたが、そのときに世界の市民運動家たちが集まって、同じ時期に同じ場所で会議を開きます。日本からは水俣病の患者と富山のイタイイタイ病の患者が出席しました。水俣病の人たちは水俣の映画を見せました。そのときに映画をみた若い人の感想を聞いてみたら「あれは犯罪だと思う」というものでした。日本では「公害」といっているのですが、かれらの意識では「犯罪」ということなのです。

また、東京の中心に住んでいる人たちが、公害が激しくてかなわないといって横浜の郊外に移り住みました。そこで「道路をつくることになったから庭を半分切る」ということが起こり、それに猛烈に反対するというようなことがやたらに起こってきました。企業が人の身体に影響をおよぼす公害をまき散らすだけでなく、国も地方自治体も、道路や新幹線をつくるという公共工事のなかで住民の承諾なしに立ち退きをせまり、市民が猛烈に抵抗するというようなことが高度経済成長のなかで起こってきたのです。市民運動と「公共をかさにきる権力」、国や自治体や社会的な権力は「公共性と対立するエゴ」という形で、市民運動にぶつかるのです。「公共」対「エゴ」ということの中味はなんなのでしょう。

英語にパブリック・スクール、パブリック・ハウスということばがありますが、前者はチャーチルが卒業したイートン校のようなオックスフォード大学やケンブリッジ大学に入学するための私立の学校で、後者

は飲み屋のパブのことです。なんで「パブリック」ということばが使われるのでしょうか。日本語の辞書では、パブリックは「公共性」とか「公共の」という訳語があり、最後に「私立学校」というものもあります。英語の場合にはパブリックのまえに、プライベートがあります。プライベートが集まってなにかをする、ビールを飲みダーツをする場所がパブリック・ハウスなのです。権力といっさい関係はありません。学校もそうなのです。産業革命によって子弟の教育を組織的にはじめる必要があると考えたブルジョワジーたちが、自分たちでお金を出し合っただけでつくったのがパブリック・スクールなのです。一人一人の個人が集まって、なにかをやったら「パブリック」になるのです。権力と関係するものもパブリックということばが入りますが、もともとはそういう性質なのです。

ところが日本の「公共」には、「私」がないのです。公共はつねに権力と結びついている、ここが問題になるわけです。つまり、そのような問題がはっきりしてきたのです。抵抗・告発型の市民運動をみていると、強力な抵抗をしますが、抵抗する市民運動には組織はありません。人々が集まって、ただ一つ「あの煙突からの黒い煙をなくそう」という目的のために人が集まります。集まってきた人は自発的であり、忙しなくなれば「休むよ」といいます。

市民運動には、金のある人間は金によって寄与し、知恵のある人は知恵で寄与します。いろいろな寄与の形があってそれを人々が認めるわけです。ですから、長年続いている市民運動は規則をもちません。極端なのは、決まった思想をもってはいけなとか、決まった倫理観をもってはいけなといった、どんな人でもが集まって共通の目的で力をだし合うことができなければ市

民運動は成立しないと考えるからです。

(2) 公共という名の権力

「公共とはなにか」と問うときの公共の正体が、「公共と云って権力ではないか」ということがはっきりしてきました。その権力に対して、自分の権利を堂々と主張します。市民運動は組織ではありませんから、権力と立ち向かっているのは一人一人なのです。組織が代表者を立てて団体交渉をするというわけではありません。主張するのは自分の権利なのです。自分の権利を権力にぶつけます。権力といえども、自分の権利や利益を勝手に侵すことは許さないというぶつかり方をするわけです。その意識が、新憲法を生み出したフランス革命などの基本的な理念なのです。だから市民社会は個人個人によって成り立っていますが、成り立たせている個人はそういう意識をもった自由な個人なのです。自由な個人が集まってなにかをやらうとすると、そこには約束事ができてきます。

そのような社会が、日本の社会と基本的にちがうのは市民社会と国家をまったく別にして考えているところになります。個人と社会との関係、個人と国家との関係が非常に重要なところなのです。この辺を、戦後の大改革によって、新しい憲法による民主主義によって実現しようということだったのですが、日本の社会には基本的なところの弱みがありました。ヨーロッパの社会が市民社会のモデルになりますが、そこでは宗教改革やルネッサンスという運動があり、その後に商業資本主義が発展して、資本が蓄積されて産業革命が起こるという過程から、市民社会はだんだん成長し力をつけていったのです。

フランス革命によって憲法ができたとき、その憲法は国家と市民社会を完全に分離しましたから、「法の前にすべての市民は平等である」という約束ができるのです。憲法の基本的な考え方である「市民社会とつくられた国家の間の契約であり、契約に違反するものは許さない、その権力に対しては革命権を行使する」という原理ができ上がるわけで、そのようにして市民社会が成り立ってきたということなのです。

4. 抵抗・告発型から参加型の市民運動へ

日本の戦後の高度成長の過程では、北は北海道から南は沖縄にいたるまで、日本全土で住民運動や市民運動が展開されます。一人でやる運動もあり、数万人という人々で行われた運動もあります。このような例は、それまでの日本の社会にはありませんでした。それだけ日本の社会を揺さぶった

運動でしたが、80年代にはいって収束していきました。「抵抗・告発型」と名づけたのは私ですが、それは限界ぎりぎり、あるいは限界を超えて人間が痛めつけられているところから抵抗がはじまる、極端にならざるをえない運動でした。その後からでてくる運動は、抵抗・告発型の運動の

影響をうけて生まれますが、「参加型の市民運動」ということになります。

それは運動に参加していくことから始まり、同時に社会にあるさまざまな制度に自分たちが入っていき、自分たちの運動・思想を広げていこうとします。抵抗・告発型の運動は限界状況のなかで生まれてきましたから、行政不信や政治不信など既成の権力に対する不信感が強いのですが、そのような不信感は、参加型のなかにはまったくありません。疑いをもち否定もしますが、対案を用意していくところがちがいます。抵抗・告発型の運動にも提案をする運動はありました。横浜の新貨物線の運動は、最後の4分の3ぐらいの時期から国鉄にどんどん提案をしていきます。現在の、妙蓮寺の下を通る路線ではなく、海岸の方を通す路線を提案しています。政策提案をするということが、新しい参加型運動の一つの特徴ということになります。

(1) 参加型運動の登場

その典型は、生活クラブ生協や神奈川ネットワーク運動で、現在県下に41人の地方議員を生みだしています。これは女性の運動です。この運動も、最近は一貫した提案をしています。たとえば、福祉生協という、メンバーが自発的に取り組んでいる福祉の運動に、行政も支援する条例をつくるべきだ、自治体が支援する条例をつくれという提案をしています。そのことによって議会の機能を高めていくことが、付随的ですが大きな目的になると思います。

いずれにしても、自治体改革、分権改革がいつ基礎自治体に広がるか、簡単ではありませんが、つまり参加型、市民が参加し

て地域社会をつくっていくことの実現が究極的な目的にならないと改革に手がつかないのではないのでしょうか。自治体改革は、市民を不在にしてはできないわけで、そこが大事なところですよ。革新自治体といえどもそれが十分にできなかったわけで、たとえば飛鳥田市長が辞めた後には「区民集会」は機能しなくなっています。このように政策が引き継がれていかないのは「市民不在」だからです。日本的な社会を崩していく活動は地域でやるしかありません。市民が自分たちの社会をつくっていくということにならないと、日本的な社会は崩れません。

私は長いこと、富山県の大学に通ってました。富山県の村長さんのなかには「多数決はけしからん、全会一致がいいのだ」と公然という人がいました。実は多数決は大変なのです、一人一人が考えなければならぬのですから。結論をだすためには議論もしなければなりません。それはやりつけないから、面倒だから、根まわしをして全会一致にした方がいいということなのですが、これでは民主主義は成立しません。その点がこれからの基本的な課題になるだろうと考えています。(完)

〈かながわ自治講座〉②

入門・地方自治

関東学院大学教授 鳴海 正泰

きょうは、地方自治の基本・基礎、原点のようなお話してみたいと思います。と申しますのは、みなさんはそれぞれ自治体に職場をお持ちの方々に、地方自治体、地方行政、地方財政について大体のこと

はご存知でしょうから、角度を変えて「本来、地方自治とはなにか」、あるいは「地方とはなにか」「自治とはなにか」という根本のところの問題をお話したいということです。

1. 地方自治の誕生

まず、私たちは気軽に地方自治、地方分権といいます。しかし「地方自治」ということばが生まれたのはいつか、いつから日本でこのことばが使われるようになったのかといいますと、そんなに早くからではありません。明治22年に市制町村制ができます。その公文書である理由書のなかで、はじめて「地方自治」ということばがでます。それ以前は、「地方」と「自治」は結びついていませんでした。それが明治22年になってはじめて結びついて、「地方自治」ということばがうまれてきます。

(1) 中央自治と地方自治

それ以前は、「中央自治」ということばが使われていました。明治の初期のころには、中央自治について議論がありました。明治政府の中央は「集権」でなければならぬのであって、日本の国家体制は、中央自治であってはならないという考え方です。この議論の中での中央自治という概念は「共和制」なのです。イギリスやアメリカの国家体制のように、国家の中央に自治

を持ち込む、つまり中央に一般国民の参加を認めるような、中央の自治はみとめられない、中央は集権でなければいけないということです。そして「地方」は中央政府による地方行政の手段であって、自治とは異なる概念であり、地方は行政手段だということになります。したがって明治11年に、郡区調整編成法、府県会規則、地方税規則という、日本ではじめて地方行政にかかわる三新法が生まれますが、そのなかには地方自治ということばはでてきません。

山形有朋は、明治22年の理由書で「地方の公益は全国の公益と必ずしも一致せず」と述べています。中央の利益と地方の利益は別なのだといひ、地方の行政をすすめていくために市制町村制をつくっているのであり、中央とは異なった組織をつくっていかねばいけないといっています。この公文書のなかで、はじめて「地方自治」ということばが使われているのです。そして、「自治とは国の法律に依拠し名誉職をもって事務を処理する」ともいっています。「地方」も国に対して独立した権限をもった地方ではなく、「住民社会独立の区画」とよばれています。もう一つ、地方自治のまえにでてきたことばに「自由自治」があります。このことばが出てくるのは自由民権運動からで、秩父困民党が「自由自治元年」といったのは、明治15年ごろです。自由民権運動のなかでは、地方自治というよりは「自由」が基本的な考え方になっています。この時代、「自由自治」ということばが大流行で、その年の朝野新聞には、高知県下においては「近時、こどもに名前を命ずるに男子なれば自由太郎、自由吉、自治之介、女子なれば、お自由、お自治がはやっている」という記事があります。この自由民権運動のなかでも、まだ地方自治という概念はなく、国権に対して「民権」、

「自由」を主張するという考えでした。このようにして明治の半ばから「地方自治」がでてくるわけですが、その概念は、今私たちがいうものとは違ったものでした。

(2) 福沢諭吉の「分権論」

ところが、「分権」ということばは、地方自治よりも早くから使われています。福沢諭吉の著作のなかには「分権論」というものがあり、明治10年です。福沢は次のようにいっています。

人民に権力を授けるは、小児の手に利刀を渡すが如し。兇心、未だ一身の利害を知らずして、自から疵ることもあらん。或いは他を害するの是非を弁せずして、人を切ることもあらん。之を傍観するに堪えずと雖ども、如何せん、この小児をして此刀を御せしめんとするには、瞑目して之に利刀を渡し、其自から懲り自から慣れる、の日を待つの一法あるのみ。況んや方今我国の事態に於ては、永遠の謀るの外に、又焦眉の急として士族有志の輩を処置するの要務あるに於てをや。此輩の働を満足するの術策も、分権の外に求む可らず。

然るに今、この自治の習慣を養ふに何を以て始めんか。先ず自国に在て自治の地位を占め、然る後に外交にも及ぼす可きのみ。其自治の地位を占め自治の精神を養ふの路は、地方の治権を執て公共の事に参与するより外に、実地の良策ある可らず。故に、地方分権は外国交際の調練と云うも可なり。是即ち余輩が分権の急を論じて、今正に時なりと称する所以なり。

国を立るの風に二様の別あり。細根相

【参考資料】

地⁶ [墜]¹⁵ [墜]¹⁵ [墜]¹⁰ ち

地陸陸 地陸陸

象形 声符は也。也に池・馳の声がある。初文は墜(墜)に作り、その字は会意。自と冢と土とに従う。自は神靈の降降する神梯の形。冢はその前に土(社)を設け、その社神に供える牲で、そこが神靈の降下するところ、すなわち墜(地)である。

地は墜の形声字であるが、墜はのち墜落の字に用いられて、両字が別に行われるようになった。漢碑及び〔漢書〕には、なお墜を地の字に用いることが多い。也は蛇の形で、地勢の起伏の状を示すものとされたのであろう。

中⁴ チユウ
なか

中 中 中

象形 旗竿の形。ト文・金文には上下に吹き出しをつけた形のものがあり、中軍の将がもつ旗の形である。中軍の将がすなわち元帥で、軍の統率者であることを示す。ト辞に「中に立てまんか」とは、元帥を選び任命する意であらう。

中軍の中よりして、すべて中央・中心・中正の意となり、また外に対して内、体に対して心を意味する。また中間に介在するものをいい、役人が官民の間にあって私腹をこやすことを、中飽という。

方⁴ ホウ(ハウ)
かた・さらしもの・とづくに・みち

方 方 方

象形 架屍の形。横にわたした木に、人を架けている形で、これを協会の呪禁とする。方はト辞において土方・馬方・召方・など國外異族の国をよぶ名であり、また四方遠方の称に用いる。架屍象である方が方外の国や遠方・方位の意に用いられるのは、方が架屍祭(さらし首)の俗を示し、これらをもその境界の呪禁としたからである。

央⁵ オウ(アウ)・エイ
まんなか・ななば・つきる

央 央 央

象形 人の首に枷を加えた正面形で、殃の初文。のち中央の意に用いる。〔説文〕五下に「中央なり。大の口の内に在るに從ふ。大は人なり。央と旁とは同意なり。」とするが、上部は首枷の形。

字の初義は、やはり殃の字義から知られるように首に枷して殺すの意で、その呪霊のさかんところから、決然義が生まれたのであろう。

『字統』白川静著(平凡社刊)より

集りて千種磐根と為り、其磐根又集り又合して、遂に一大幹たる全国を支えて文明の枝葉を繁茂せしむるものあり。或は一条の大幹、其根を下だすこと深からずと雖ども一種の力に由て土壤津液を吸収し、以て無数の枝葉を維持するものあり。此二様の大木、其外形は相似たりと雖ども、大風暴雨に遭ふに至て始て実の強弱を見る可し。一条の巨根は幾多の細根に若かず。四足のテーブルは安置するに易く、傘を開て地に立るは難し。(福沢諭吉選集全一四巻の第五巻)

この時代は、明治維新で廃業した士族、武士たちの処遇が問題になっているわけですが、分権を自国のなかでやって、「しかる後に外交にも及ぼす」というのですからすごいものです。そして、『学問のすすめ』のなかには「一国安んずれば即ち一人もまた安んじ、一国危ければ一人もまた危うし」ではだめなので、これからは「一身独立して一国独立す」でなければならないともいっています。これが日本の近代化をめざそうとした、福沢諭吉の理想だったのです。しかし、福沢のいう「自治」や「分権」は

取り上げられませんでした。

また植木枝盛は明治12年の『民権自由論』で、「民権を張らざれば国権を張り独立を保つ能わず、専制の政治は国を亡し国を売るに至る」といっていますが、まだ国家を問題にしています。ですから「自由自治」考え方はありましたが、地方自治、地方分権はでてきませんでした。しかし福沢は、現代の考え方と非常にちかいい方をして見直していいのではないかと考えています。しかし、「地方」は、国の行政を替わってやらしめるところが地方だと考え、明治政府のなかでは「自治」も今日いう自治に育っていなかったわけです。

(3) 「地方」と「自治」の意味

地方と自治が結びついて、「地方自治」になりますが、本来「地方」「自治」はどのような意味をもっていたのでしょうか。

白川静さんという漢字の专家がいますが、漢字の古代からの象形文字の成立過程を『字統』という辞書にしています(参考資料)。そのなかに、「地方」というのはどのような漢字なのかが解説されています。「地」は「土」篇に「也」と書きます。白川さんによると、土は、大地に草木が芽生えて育っていく姿をあらわし、也は、蛇が動き回る姿をあらわして、両方で大地を象形しているといっています。なぜ蛇なのか。蛇は中国やヨーロッパでは神の使いです。蛇が神に遣わされて地上に降りてきて、動きまわる様を「地」にしたのです。ヨーロッパの中世からあるような街には蛇がとぐろをまいている看板がありますが、これは薬屋の看板です。また古い都市、ウィーンとかハンブルグには蛇を彫った墓石が残っ

ています。この蛇は生命の再生・復活を表わし、神の使いとしての蛇が地上を動きまわっている姿が「地」であり、したがって母なる大地、地面なのだと言明しています。

「方」という漢字は、横に渡した木の棒に侵略してきた敵の死骸を架けている形で、「ここからは俺の地面」であり侵略するとうなるという見せしめで、呪禁の守りにしたのであり、自分の区域を侵してはならないという意味をこめているといっています。そのようにみてくると、「地方」は生命を育てるところ、生命を復活させるところで、種をまいて米や樹木を育て、そのなかに人間が住み鳥が巣をつくり、そして世界ができあがっていくところであるわけです。

また、「中央」ということばの「中」は、軍隊・権力です。そこには大将がいて司令官がいる場所に立っている旗が軍旗であり、だからセンターなのです。「央」は人に首枷をつけた形を象形していて、それらを合わせて「中央」というわけで、首枷をかけた捕虜を連行していく場所なのです。

「地方」は生命を育てる場所であり、「中央」は生命を失わせるところ、軍であり官であるのです。明治政府が「地方」を嫌っていたというか取り上げなかった意味がわかってきます。中央の行政を、地方の名望家にやらせるところとしての中央であり、地方は中央の指揮命令に従うところである「地方」でしかなかったわけです。

そのように本来の意味での「地方」が使われるようになるのは、第二次世界大戦後の新憲法ができてからのことになるわけで、私たちが「地方」「中央」ということばの本来の意味を問い直すことが大切なことだと思っています。

2. 地方自治の「本旨」をめぐる議論

日本国憲法の第8章「地方自治」が92条から95条までにありますが、その最初の92条には「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」とあって、「地方自治の本旨」ということばがでてきます。地方自治がもっている本来の意味、目的ですが、本旨とはなにかということは一行も書いてありません。それは当たり前で「憲法のなかで解説しなくてもわかる」という議論があったそうですが、戦後の憲法学者や行政に携わっている人たちの間で大議論がありました。

昭和20年代に、はじめて民主的な憲法ができて地方自治が規定されたわけですが、「地方自治の本旨」をめぐる議論がかわされます。その議論には二つの流れがありました。一つは「伝來說」で、もう一つは「固有権説」です。伝來說には二つの説があり、「自治国家承認説」と「制度的保障説」があります。自治国家承認説の代表に鈴木俊一元東京都知事をあげたいと思いますが、古い官僚や憲法学者は大体この説をとりました。「近代的意義における地方自治は、中央政府の存在を前提とし、中央政府が自ら国政の全般を処理することが不得策とし、地方的に処理させるという段階になってはじめてその地位を得ることとなる」（鈴木俊一）といいます。中央政府が国全体の仕事を、地方的に処理させることを決めることによって、はじめて地方自治が生まれる。つまり、国が承認する、国が地方自治制度を認め、地方団体を認めることによって地

方自治体が生まれてくるというわけです。

国家の承認によって地方自治制度は生まれてくる。逆にいうと、国が地方自治制度はいらないとすれば、国が承認しないわけで自治体はなくなるというのです。しかし実際にはそうはできませんから、法人として団体を認めて国の仕事をさせる、それを決めるのは国であるという考え方が伝來說です。地方自治は国から伝わってきた制度であるというのが戦前派の学者グループや官僚の人たちで、昭和25年ごろまではたくさんいました。

もう一つの「制度的保障説」は田中二郎の考え方です。これは「自治国家承認説」ほど国中心の考え方ではありません。地方自治制度は国にとって必要なもので、中央政府は地方自治制度をつくって育て保護していく義務がある、保障していく責任は国にあるという考え方です。「地方自治は、わが国の統治構造の一環としての存在であって、地方自治が、それ自体絶対的な価値をもっているわけではない。それは地方自治一般についていわれるように、最初から国家の存在を予定している相対的観念であり、地方自治の本質は、その固有性にあるのではなく、国家とともに相対的に発展する生成性にある」（田中二郎）。親が子どもを育てる責任があるのと同じように、国には地方自治を育てる責任がある、という考え方です。これが「地方自治の本旨」であって、地方自治を守っていく責任は、第一義的に中央政府だということです。自治国家承認説よりは進歩はしていますが、これも同じように、国から地方自治の権利は伝わってき

たものという考え方で、昭和40年代までは制度的保障説が学会の多数説でした。

(1) 「固有権」説としての「地方自治の本旨」

伝來說に反対して固有権説を唱えたのは、林田和博であり、佐藤功であり、松下圭一です。その中には「自然権説」と「社会権説」があります。自然権説は「地方自治権をもって個人における基本権と同様に、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果として、現在および将来の国民に対し不可侵の権利として信託されたものである」（林田和博）。つまり国に与えられたのではなく、生まれながらにして人類が持っている権利だといいます。これはアンリ・ルソーの考え方、フランス人権宣言の思想を引き継いでいます。もう一方に「社会権説」があり、「地方自治の本旨とは、将来もなお根強く残るであろうと予想される官僚的中央集権主義への抵抗を期待された観念であり、またその抗争の根拠を示したものである」（佐藤功）といています。これは「中央」と「地方」の漢字の成立と同じことをいっているものです。

これらの固有権説なしには、地方分権の理論的根拠はできません。中央は本質的に「官治」「集権」「委任」であり、地方は「自治」「分権」「参加」を原理としています。二年ほど前に、最高裁の判事をやめた園部逸夫という憲法学者は、「元来、地方自治というものは、どこの国でも国との対立によって発達してきたものであって、国との協同という概念とは本質的に異質なものと考えるべきである」といっています。固有権説でいうなら自然権説です。人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果として、自治の権利は生まれてきたというのです。

戦後、30年代から40年代の憲法学や行政学のなかあるいは官僚行政学では、国と地方はお互いに協力し合って、手をつないで国と地域の発展のために協力すべきものだという考え方や議論が多かったのです。その考え方の基本にあったのが、制度保障説なのです。しかし、これが地方の時代、分権の時代になって、はじめて固有権説が表れてきて地方自治の基本的な概念がでてくるわけです。これをさらに発展させて「市民自治」に位置づけていったのが、松下圭一さんの『市民自治の憲法理論』です。

(2) 松下圭一『市民自治の憲法理論』の評価

松下さんは、それまでの憲法解釈、あるいは地方自治の位置づけに対して、「地方自治体は憲法による市民統治機構である」としました。国と対等な関係にある市民が委任した市民自治の政府機構であり、それは憲法的な意味をもっているといっています。これが出された昭和50年のころは学会から完全に無視され、憲法学者ばかりでなく行政学のなかでも議論されませんでした。既成の憲法学や行政学の人たちは受けつけなかったのですが、ここ二、三年、地方分権改革の議論が出てきて、あらためて評価されています。はじめて地方自治を憲法的に位置づけ、さらに地方自治から市民自治、市民の政府機構にまで踏み込んだ理論を、昭和50年には出していたのです。

それにもかかわらず自治ということばをめぐって、新新・中央集権期といわれた昭和60年代に二つの論文が現れます。一つは「自ずから治まる」論（元中央官僚・『中央公論』）であり、もう一つは「国家父親」論（鹿児島重治・元自治省局長『自治研究』）

です。前者は、自治と書いて「自ずから治まる」と読むのが日本における地方自治だといひ、「なんといつても国民の多数は、能力があり廉潔な日本の中央政府の官僚を信頼している。彼らの知的能力は旧制高校以来はぐくまれてきたエリートとしての倫理が信じられているからである。冷静で公平な全体利益の貫徹は、官僚がもっともやるべきことだと期待されている。官僚と政治家がその役割を果たしていれば住民が「自ら治める」必要はなく、「自ずから治まる」ことが期待される。これが日本の「自治」である。ところが困ったことに、時においては、頼むべき「良き官僚」が育っていなかった。自治体の職員は、旧制高校・帝大の背景をもつ良き官僚として育成されてこなかった」という論文を発表しました。「自ずから治まる」は自動詞で、「自ら治める」は他動詞です。良いリーダー、政治家と官僚がいれば自然と治まる、それが日本の地方自治だというのはのですが、それは他治であり官治です。

そのような流れのなかで、元自治省の局長・鹿児島重治氏は、「国家父親」論をいつて話題になりました。それは「地方自治体にたいして国がとるべき態度は、母性的なそれではなく、父親としてのそれ、すなわち地方自治体の行政を寛大に見守り、もしその運営に国益を害するような重大なものがあつたら、事後に断固とした措置を行うことである。そのため、国は自治体を『良い子、悪い子、普通の子』の区別をはっきりさせて、国が地方自治体に関与していく必要がある」といつています。

1984年という時代は、高度成長が続いており、第二次臨調があつて国の締め付けが強くなつていたときですが、もう一方では長洲一二神奈川県知事が革新自治体の流れをうけて「地方の時代」を掲げていました。ですから「地方」「自治」といつことば一つを取り上げて、そこにこめられている意味は時代によって立場によって異なるわけです。「地方」と「自治」の、本来の意味を改めて考えてみたいと思つているのです。

3. 革新自治体が地方分権をすすめた

今年の10月30日付読売新聞「20世紀政治のことば」の欄に、私が取材をうけた「革新自治体」をテーマにした記事がでました。そこで革新自治体を象徴することばとして「地方から中央を包囲する」を紹介しました。私は、横浜市役所で飛鳥田一雄市長と一緒に革新自治体をやってきましたが、当時は全国では138人の革新市長がうまれていました。5人の知事も革新でした。革新自治体が日本の政策転換を促したことはいつまでもありませんが、

いま考えると私たちがやつてきたことは、地方分権改革の活動であつたわけです。

地方分権改革は、ゼロからいきなり出てきた話ではなく、福沢諭吉以来のながい蓄積があつて1990年代に入つて分権改革の第一歩を踏み出しているのです。先人たちの努力のうえに今日の分権があるわけです。それでは革新自治体はなにをやつてきたかを一口でいつと、私は、運動とその制度化の積み重ねであつたらうと思つます。問題

をつねに市民のなかに運動化し、その成果を制度にしていく、さらに運動化し制度化するというダイナミズムが革新自治体のやってきたことです。

たとえば、私たちが最初にやったのは「協定」ということでした。自治体にほとんど権限がありませんでしたので、公害対策についても権限がありませんでした。そのときに市民の生命と健康を守るために、自治体として何かしなければならないというときに生まれたのが、独自に企業と交渉し、企業と市長の間で「公害防止協定」を結ぶということです。それを「権限なき行政」といいました。その協定方式によって、たとえば横浜・根岸湾の公害対策は企業と市長との間の自主的な交渉によって法律を上回る協定をつくりました。その協定に対して当時の行政法の学者は「これは民事の関係であって法的拘束力がなく意味がない」という議論さえありました。それが実際に、企業に協定の主旨を守らせたのは運動があったからです。運動化のうえに制度化があるということです。

協定は公害対策だけではありませんでした。あとで「宅地開発要綱」が出てきますが、その要綱の前段にあったのが宅地開発協定なのです。このはじめは、田園都市線沿線の開発がおこなわれ、そのために小中学校用地などの取得を、横浜市の財政的負担でやらなければなりません。そこで開発者負担として、東急と交渉し協定を結びました。その当時の区画整理法や宅地開発法ではできませんので、その協定をもとに「宅地開発要綱」にし、東急だけでなくあらゆる横浜市内の開発業者に対して、公共的な約束を守らせる法律を超える基準をつくって要綱にしました。しかし要綱の段階でも「権限なき行政」でした。そして要綱をもとに規則化していきます。情報公

開も、公開条例ができたのではなく文書管理規定を変えていって、公開をしなければならないという内容の「規則」のなかに入れていくのです。まだ条例にはなりません。

つまり、協定を要綱にし、さらに規則に高め、それをきちんとした条例にしていくという運動化と制度化のくり返しの積重ねが、今回の分権改革につながっているわけです。この横浜で、私たちがやってきた協定から出発して、まさに運動と制度化のくり返し、積重ねの中から分権改革の基盤ができていったわけです。それを先頭にたって実践してきたのが革新自治体なのだということができる私は位置づけたいと思っていますが、どうでしょうか。

(1) 協定から要綱へ、条例へ

この4月から地方自治法が改正され、新しくなりました。その地方自治法は機関委任事務が廃止され自治事務と法定受託事務にわかれますが、この改正のポイントはなにかといいますと、いままでは「次のような事務を行う」として地方公共団体の事務を例示していましたが、「地方公共団体は住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割をもつ」（「新地方自治法」1条の2）、これが地方自治体の任務と役割となりました。その2項では、「前項の規定の趣旨を達成するために国においては次の仕事をする」として、国の仕事を限定しました。それ以外の地域の行政は全部、地方自治体がやるということを地方自治法に入れました。

これはいままでの地方自治制度の仕組みを根本から変えるものではないかと私は考

えます。根本から変わるかどうかは別にしても、地方自治体の役割に対して地方自治法が新しい概念をだしてきたということであり、新しい地方自治制度を規定していると考えていいと思います。それが実際の地方自治体の活動のなかで実践されていくかどうか、それが大きな問題になります。

地方分権改革が行われて、これからの自治体は、財政的にも行政的にも非常にきびしい環境におかれることとなります。自己決定、自己責任、そして地方自治体同士の競争関係が生まれ、きちんとやる自治体とそうでない自治体とのあいだで、自治体間格差が生まれてきます。横並び思想でなく、それぞれの自治体が自主的に、個性的に行政をすすめていかなければならなくなります。

いままで「地方とはなにか」、「中央とはなにか」という漢字の説明からしてきましたが、地方自治というのは、生命が生まれ育っていくところの「地方」の本来の意味に立ち返ると、本来的に市場経済のような競争システムにはなじまないのではないのでしょうか。生き甲斐とか豊かさは、ものの量や技術では測れないのです。市民自治の場では、法律とか条例とかの制度だけが地方自治をつくるのではなくて、そこに住んでいる住民の献身とか信念、友情などの価値が地方自治体にとって大切になります。社会的な弱者や少数者の意見が大切にされる場でなければいけない、そして地方自治が成熟しているかどうかの尺度は、そこに住んでいる住民がどれだけ政治や社会の決定に参加できるか、社会や友人のためにどのような貢献ができるかが大切になるのではないのでしょうか。地域に貢献していく、友情をもって参加していくことが生き甲斐をよび起し、社会を活性化していく場こそが地方自治体という場であって、中央のように人に首枷をして大将のところ

に捕虜をつれていくような場ではないと思うのです。

行財政改革はきびしい条件のなかにあります。電子政府などといわれ、地方自治のもっている人間的な価値の側面が忘れられていくようになれば、コンビニのほうがよほど役に立ちます。しかしコンビニには任せられない地方自治のもっている価値、意味があるのです。それは自治をして社会に参加をしていくということが、本来の「地方」という意味であり、「自ら治める」というのは、そのようなところにあると考えるのです。(完)

〈参考文献〉

鳴海正泰『自治と分権の政治学—自治体改革の軌跡と展望』公人の友社刊・地方自治土曜講座ブックレットNo.43 1999年

〈かながわ自治講座〉③

入門・地方財政制度

国・地方の行財政責任を曖昧にし、住民に納税者意識・自治意識を持たせない日本の地方財政制度

神奈川大学教授 青木 宗明

できるだけ分かりやすく、国・地方の財政制度の問題的な状況をお話したいと思います。現在、お話するからには地方分権の動きを大きな柱としながら、現状がどうであるのか、どう変えていけばいいのか、また、みなさんが公務員として働いている状況をどう考えていったらいいのかの現状認識をしていただけるように、かつ「入門」

という条件がついていますから基本の問題から話させていただきます。副題に「国・地方の行財政責任を曖昧にし、住民に納税者意識・自治意識を持たせない日本の地方財政制度」とつけました。いかに日本全国が無責任な体制になっているかをお話して、それをどう変えていったらいいのかを課題とさせていただきます。

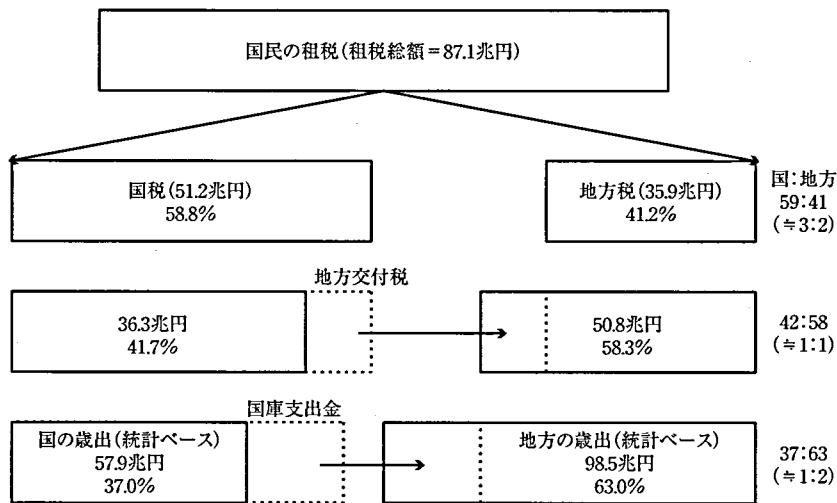
1. 地方財政の歳入と歳出—中央集権・地方分散システム

中央集権的に、すべてが霞ヶ関レベルで決まってきて、それを地方が実施をするという体制になっている地方財政の歳入と歳出のシステムを、もう一度確認をしていきたいと思います。

上林さんと熊谷さんの共著『自治研かながわブックレットNo1』に掲載されている図「国と地方間の税源配分」をみて下さい（図1）。徐々に地方の配分割合が高まっていますが、それにしても「国」対「地方」の配分比

率は3対2になっています。同図の下方には歳出ベースが入っていて、そこでは「国」が1で「地方」が2になっています。このように、日本は圧倒的に地方財政が大きい国なのです。こういう状況からみると、海外の研究者などは「日本は非常に分権がすすんでいる」と感じるかもしれません。税源配分を国際比較しますと、地方に対する配分が非常に高いです。実際は地方に税の配分が与えられていないということであり、また、地方の歳出が

図1 国・地方間の財源配分（98年度）



あまりにも大きいのです。地方がこれだけたくさんのお金をやっている国はありません。税源の配分も多いのですが、そのギャップが非常に大きくなっているということがいえます。税源配分だけを見ると、世界には連邦国家、単一国家などいろいろありますが、日本の地方税は非常に大きい部類に入ります。しかし、それ以上に歳出が大きいのです。したがって歳出と歳入のギャップが大きくあいているという現状を認識して下さい。

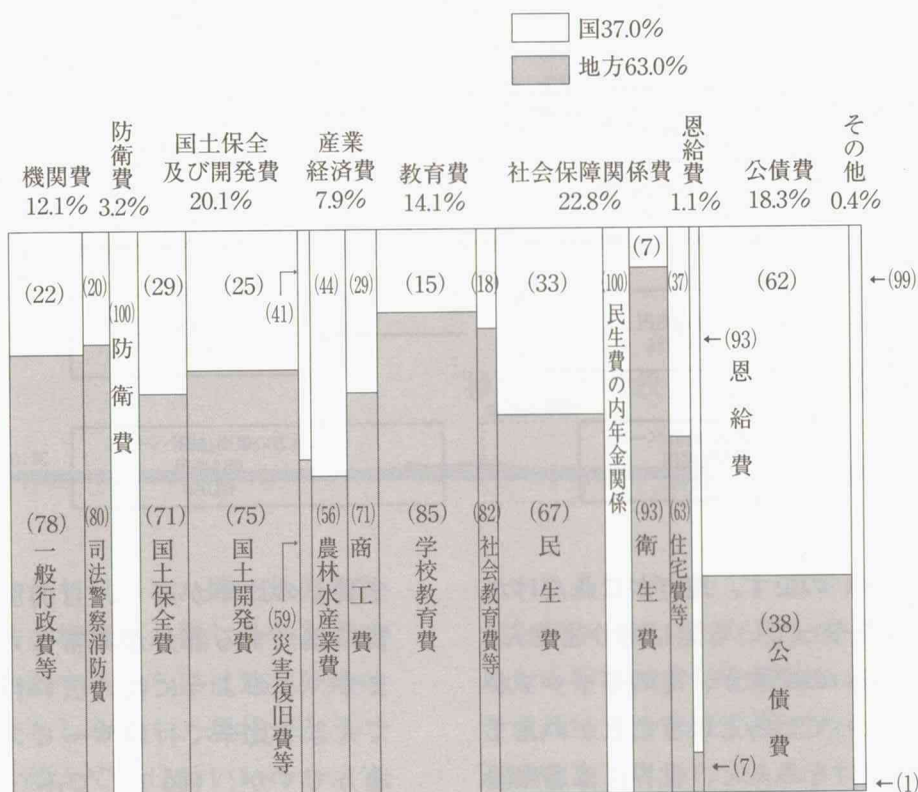
全費」の比率が高く、目的別にみると土木費に該当する部分が非常に大きくなっています。このように幅の広い行政をやっている地方ですが、〈図1〉で見られるように仕事に見合った税源が割り当てられていないのです。

そこで国から地方への、大規模な財源の移転がおこなわれます。その一つである地方交付税の場合には、今年も国から地方に21兆円が動いています。この関係については、同ブックレットの「国の予算と地方財政計画との関係」〈図3〉で見ることができます。この図はあくまでも当初予算ですから、補正予算が決まると若干変わります。現在の状況で国から地方へは、地方交付税、地方特例交付金、補助金を合わせて国の予算の4割程度が移転されています。〈図3〉の国の予算の歳出を見ていただくと、「その他の歳出」(31.2兆円、34.7%)の部分があり、国が自分で使っているといえはいる部分ですが、結局ほとんど使っていません。ここでも特別会計に操出しをしてしまっている部分があり、国が自分で汗を流すことはほとんどしていません。実際にお金を使

(1) 国からの財源移転が
引き起こすもの

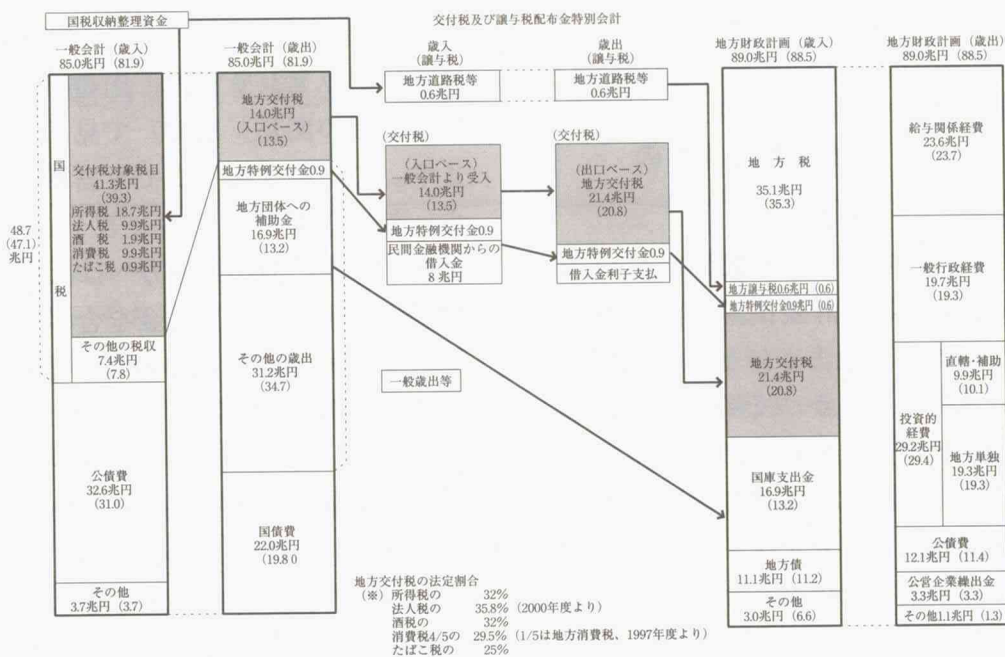
前掲のブックレットに掲載されている「国・地方を通じる純計歳出規模」〈図2〉をご覧くださいと、地方がほとんどすべての行政をやっている、かつその比率が非常に高いことがわかります。この比率は世界に類をみません。地方の歳出が大きい国としては、北欧のスウェーデンやフィンランドが挙げられ、福祉を中心にして住宅と多少の教育行政が分野ですが、日本では公共事業の支出である「国土開発費」「国土保

図2 国・地方を通じる純計歳出規模（目的別・98年度）



注) () 内の数字は、目的別経費に占める国・地方の割合を示す。

図3 国の予算と地方財政計画との関係（2001年度）



わないのが、日本の財政システムであるわけです。

地方には、地方交付税や補助金が入ってきます。地方の側を見ると、同じように4割程度は国からの移転財源によって財政が賄われていることとなります。このように、国から地方への大規模な財源移転が行われているということは、都市部を除く8割程度の団体の行政サービスは、他人のお金でやっているということになり、政府部門全体として行財政の責任がどこにあるのかが非常に分かりにくくなっています。

なにか住民から問題提起されても、たとえば「公共事業がなぜ20年もかかってできないのか」「巨額の費用をつぎ込んでだれも使わない歩道橋がなぜできるのか」といわれても、地方の側は「これは国の補助金をもらってやっている」「国の政策にのってやっているのだから文句があるなら国に言ってくれ」という気分が出てきてしまうのです。また、国の役人にしてみれば「国が方針をつくって地方に実施してもらい、お金もまわしている」ということになり、行政内部として責任が曖昧になってしまっているのです。

(2) タダ乗り意識がつくられる

責任が曖昧になっているところには、効率監査とか合理化とかのインセンティブが働き難いのです。これが社会的な問題を引き起こしているのですが、そのときに、国の役人がチェックをするのではなく、住民がチェックをすることになります。ところが日本の場合には、住民のチェックも利きません。住民が自治意識をもっていない、納税者意識をもっていないからです。なぜ

なら自分のお金ではないからです。自分のお金が使われて行政はやっていませんから、無駄な公共事業があっても「自分の腹はいたみません」ということになり、チェック機能がまったく働かないわけです。そして、国、住民をふくめて無責任な体制ができ上がってしまっているのです。

「タダ乗り意識」ということばを使いましたが、国の実際の誘導方針、誘導手段を見ると理解できると思います。とくに公共事業などでは、なにをやっても地方のお金は一銭も使わないのです。たとえば国の景気対策にのった事業の場合には、地元負担はゼロです。地方債を起こしたとしても将来の償還金もゼロです。すべてが地方交付税で面倒をみられるのです。

どんなに無駄な事業であっても、でき上れば「格好がいい」わけです。畑の真中にドームができれば、地元も「わが土地にも素晴らしいいいものができた」と単純に思うのです。無駄があろうと使っていなかりと、だれにも関係がないわけです。これが現在の地方財政制度の問題点です。そしてこれが、現在の国と地方の財政関係がつくってしまっているといってもいいわけです。納税者の程度が低いなどというつもりはありません。このような財政システムをとっているかぎりには、どんなに自覚のある人であっても、自分に関係のないものは「文句もいえない」気分になってしまいます。

(3) 地方分権一括法の役割

地方分権一括法は今年の4月から施行されましたが、これで地方がどう変わっていくかということが焦点になっています。地方分権一括法は、たしかに行政面では一

定の進歩があったと思います。機関委任事務が廃止されました。かつては都道府県の仕事の7割、市町村でも5割の仕事は機関委任事務といわれていました。機関委任事務にはもう一つの委任事務として団体委任事務というものがありません。その団体委任事務はある程度の裁量がききませんが、機関委任事務はまったく国のいう通りにやらなければいけません。それが都道府県の仕事の7割もあるということは、国の出先機関と同じだったのです。それが地方分権一括法の施行によって自治事務と法定受託事務に変わりました。

ところが、当初のねらいよりも自治事務の範囲が非常に限られてしまいました。しかも自治事務といいながら法定の受託事務と任意の受託事務があり、ほんとうに地方がイニシアティブをもって、自分の責任でどこまでやれるのか、かなりの留保条件がつきます。かつ、税源の方はなにも移譲されていません。最近話題になっている「法定外税」が脚光を浴びるのは、本来はおかしいのです。住民が、納税者が自分の責任で行政をチェックできるように、自分たちの税源で行政ができるようにしておかなければならないのです。

本来は、法定税の方で地方が自主性を発揮できなければいけません。その点がなにもすすんでいないわけです。私も分権推進委員会に多少なりとも関わっていましたが、悪口だけの批判をいうのではなく、もちろん自己批判も含めていっていますが、ただなにもできなかったことは事実であり、それだけ難しい問題でもあります。

(4) 税財源なしの片肺飛行になる地方

国は、地方分権一括法において、行政の分野ではかなり譲歩をしました。ところが、お金のなしになると事情は変わります。法定受託事務と自治事務の区分の場面でも国の強い抵抗があって、地方分権推進委員会も西尾勝先生はじめ大変な努力をされましたが、法定受託事務が相当増えてしまいました。

それにも増して、お金のなしになると、国はなにも動かなかったのです。一番大事な「国の税金の一部を地方に移す」などということは分権推進委員会では書けませんでした。それだけ、霞ヶ関の圧力が強いと理解していただきたいと思うところです。そして2000年4月1日に施行された地方分権一括法の評価をいうとき、税財源をなんとかしなければ、地方は「片肺飛行」になってしまうといえると思います。

ですから現状も「歳入の自治なき地方財政」であり、歳入の自治のないところに本当の自治はありません。なぜ今いったような無責任体制ができているのかを、どういう裏付けをもって主張するのかという課題がありますが、私は、一つが集権的な規制・統制に問題があるのであり、もう一つが地方交付税を通じた地方のコントロールの問題であると考えています。

表1 地方分権をめぐる動き（1993年～98年）

年月	内閣	国会・政府などの動き
1993（平成5）年6月	宮沢	衆参両院本会議で「地方分権の推進に関する決議」（全会一致）
8～9月	細川	衆参両院それぞれで地方分権に関する特別委員会設置
10月		第3次行革審最終答申（抜本的な地方分権の必要性、地方分権に関する立法化等の推進等の提言
1994（平成6）年1月		政府、行政改革推進本部を設置
4月	羽田	第24次地方制度調査会発足
5月		行政改革推進本部に地方分権部会を設置
6月	村山	地方6団体、地方分権の推進に関する意見書を国会・内閣に提出
11月		行政改革推進本部地方分権部会、最終報告を提出 第24次地方制度調査会、地方分権の推進に関する答申を提出
12月		地方分権の推進に関する大綱方針（閣議決定）
1995（平成7）年5月		地方分権推進法成立
7月		地方分権推進委員会発足
1996（平成8）年3月	橋本	地方分権推進委員会中間報告発表
12月		地方分権推進委員会第1次勧告を総理に提出（機関委任事務の廃止を明記）
1997（平成8）年7月		地方分権推進委員会第2次勧告を総理に提出（機関委任事務制度廃止後の事務区、国庫補助金の整理、地方税財源の充実、筆致規制の見直し、地方行政体制の整備など）
9月		地方分権推進委員会第3次勧告を総理に提出（地方事務官制度の廃止、駐留軍用地特別措置法関連事務の整理）
10月		地方分権推進委員会第4次勧告を総理に提出（国と地方の係争処理機関の設置、市町村の規模に応じた権限委譲など）
1998（平成10）年5月		地方分権推進計画閣議決定、国会報告
11月	小沢	地方分権推進委員会第5次勧告を総理に提出（公共事業のあり方を見直し、各種開発・整備計画の見直しなど）

2、地方財政制度の集権的な統制

まず、集権的な規制・統制の問題から説明します。これは行政面も含めて挙げたらきりがありますが、ここで財政に関係する者の立場として述べておきたいのは、一つは地方税に関するもので、「課税自主権」という問題です。いま、法定外課税に衆目があつまり、それを構想する地方団体は全国に広がっています。そこでいわれているような税目について、「課税自主権」とか「自主課税」といういい方がメディアで盛

んにされていますが、これは本来の意味での課税自主権ではありません。

本来の課税自主権の意味は「税率を操作することができる」ということです。それはもちろん法定税の、住民税、固定資産税といった本来の税です。税についての内訳は、図2、図3に掲げました。認識としてもっていただきたいのは、地方といっても、道府県と市町村ではかなりちがいがあります。道府県の税収入の場合にはメインは事

図4 道府県税収入入学の推移

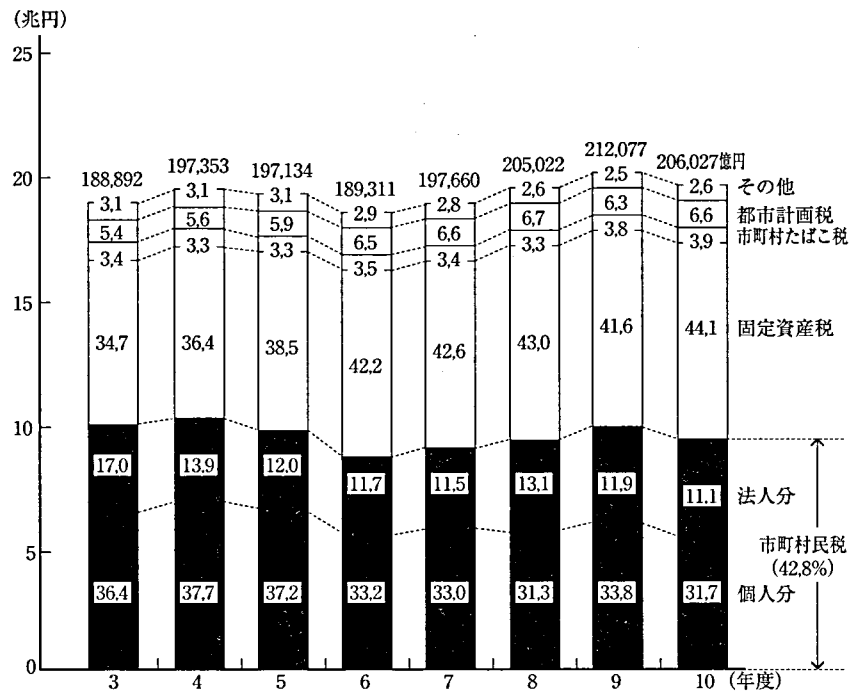
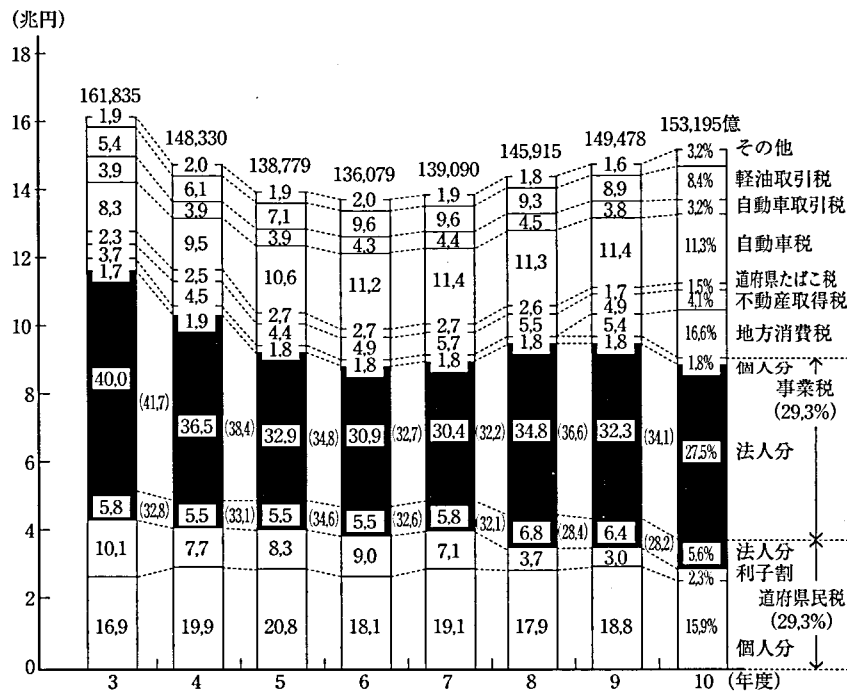


図5 市町村税収入額の推移



業税になっています。金額的には住民税も大きいですが、道府県は事業税で、法人に対する課税ということです。それに対して市町村税の収入は固定資産税中心の税制になっています。

(1) 法人税収入の減少が危機の原因

現在、財政危機といわれていますが、本当に危機なのは、都道府県と市町村のなかでも、法人の住民税収入が多い団体です。神奈川県の場合、かなりの団体が法人課税の多い部類に入りますので、全国的に見ると、都道府県に近いところに位置づくと考えて下さい。マクロ的な市町村とマクロ的な都道府県を比べると、首都圏の市町村は、市町村と都道府県のあいだに位置すると考えていいのです。

したがって、過去10年間の税収の推移をみますと、都道府県と市町村は両極端の状況が見られます〈図4・図5参照〉。都道府県は収入額を大きく減少させていますが、市町村はほとんど減っていません。ひょっとすると増えているところがあるくらいです。神奈川県の場合、市町村はちょうど中間になり、都道府県に近い形で落ち込んでいるところが多いのです。そのような状況から、地方財政の危機が盛んにいわれていますが、はっきりいって地方型の市町村は関係ありません。固定資産税は伸びていますので、税収も落ちていません。かりに落ちたとしても、地方交付税で全額うまいます。

危機といっているのは、大都市圏の都道府県と市町村です。ですから、原因は法人課税にあるわけです。自治省からもモデル案がでた「外形標準課税」の雲行きがあやしくなっていますが、地方財政は外形標準

課税をやらないとたえず景気の波にもまれてしまいます。都道府県は措くとしても、市町村の財政が景気の波にもまれて税収が伸びたり減ったりということは本来望ましいことではありません。

(2) 地方税の税率制限による統制

地方が国によっていかに統制されているか、そしてとくにどの統制が問題なのかというと、税率に対する統制です。課税自主権という場合に考えられる操作の手段のレベルは三つあり、一つは税率、もう一つは課税客体、三番目は課税標準です。課税客体と課税標準は同じように考えられるかもしれませんが、減税を考えるときには違うものになりますから、とりあえず三つとっておきます。「課税客体」というのは、なにに税金をかけるかということです。たとえば酒税の場合には酒を飲む行為にかけ、課税標準は、酒を飲む量にいくらかけるかのを数値化したもの、課税客体を数値化したものが課税標準になります。この三つを操作することが自主的にできるということになるわけです。

そこで課税自主権をなんのために行使するのか、その課税がどういう役割をはたすかという問題が出てきます。また自主課税は、税率を操作することがもっとも望ましい手段になりますが、それはすべての住民に課税を認知してもらい、納得をしてもらわなければいけないからです。特定の業種だけに偏った課税などは、一般住民の納税意識に訴えることができません。自分に関係のない税なら、「どうぞ増税して下さい」ということになります。

本来、課税自主権というのは、住民のす

べてが「来年のわが市の財政をどうする」「税負担は大きくなるがサービスを高くする」というように団体独自の考えが住民たちにわかるようにしなければいけません。ですから課税標準を変更しても、特定の人に課税するよりは、住民全体に関わる税率を操作することが基本にならなければなりません。

私の専門はヨーロッパの地方財政ですが、実際にヨーロッパの例をみても、税率の設定をきびしく制限している国はありません。基本的な考え方は「来年度の行政需要はいくらあるか」、それに必要な「税収はいくらか」ということであり、それによって「税率はいくら」と決まってきて、税率が一番最後に決まるのがヨーロッパの国々の税制です。

それに対して日本では、地方ができる課税自主権はなにもありません。超過課税という制度は認められていますが、標準税率のたった1.1倍か1.2倍の範囲です。つまり2割程度の操作権しか与えられていません。ヨーロッパもまったく無制限ではありません。フランスでは「全国平均の2倍」という制限はかかっていますが、これによって2倍の格差はつけることができます。また中央政府が決めるのは、「標準税率」ではなく「平均税率」です。各地方がばらばらに決めたものを全国集計して、平均から2倍までは課税することができるというものです。国がなにかを決めるときに、日本では「スタンダード」を決めているわけです。

課税自主権というのは、税率によって住民負担の増減を知らせ、それによって住民に判断してもらうことなのです。日本では、これできていませんから無責任体制をつくりまします。これがまた交付税の基準になるのですから、徴税意欲もわきませんし、地方が独自になにかやろうという意欲もわきません。この

ような税率制限が最大の問題です。課税自主権だ、自主課税だというなら、まず税率の制限を取り払わなければいけません。

(3) 法定外税の本当の性質

法定外課税は、経済学的には「限界的」とか「二義的」とかいわれ、あくまで特定の行政需要、行政政策のために操作するものです。税収増をねらったように思われる法定外税は望ましくありません。特定の政策を実現するという目的のための税であることをはっきり示さない、法定外税の設定は、課税自主権を行使したとはいえません。

税の一般的な負担水準に関係するような、一般的な行政に関係する課税自主権と、特定の行政分野での課税は性格が異なるのです。「横浜市は港がある」からというような特別な行政需要による課税と、課税自主権をはっきり区別しなければなりません。そのために、「取りやすいところから取る」という議論になってしまうわけです。

地方債の起債許可制にも問題があります。これは戦後に地方自治法ができてからずっととられている制度で、国もしくは都道府県知事が許可しないと地方団体は地方債を発行できない、借金ができないというものです。これは戦後すぐできた制度で、あくまで「但書」で規制がついているだけなのですが、「但書」のまま、30年、40年経ってしまいました。なぜ、「霞ヶ関」で決めなければならないのかというと、政治が絡むからです。公共事業と補助金と地方債は三位一体の関係にあるのです。最近はその間に地方交付税がはいって、「四位一体」の規制手段になっています。地方債が許可制になっていることによって、地方の自主

性がほとんど奪われてしまっています。

地方分権推進委員会では、担当が当時の自治省だったので、自治省は「起債許可制は自由化する」としました。当初は「財政構造改革法が終る2003年までは自由化しないがそれ以後は自由化する」といいました。ところが構造改革法が停止されてしまいましたので、現在では「2006年以降」といい、三年もずれ込んでしまいました。それでも「やる」といい、「財政状況がいいところは、いまからでも自由化する」といって「自由化」はすすめています。そして一件一件審査するというを実際に止めてきていま

す。自治省は「100%止めた」といい、都道府県に「枠配分」で投げて、一件一件の審査は都道府県レベルですということになっているようです。

ただこれがどの程度自由化の意味をもつのか、私にはわかりません。起債の許可制とからんでいる「政府資金」にも問題があります。地方債は補助金の付いたもの、あるいは地方交付税に算入されるものから優先的に許可されますが、これは起債許可と政府資金が組み合わさっているということを意味しています。

3. 国の交付金を通じた地方のコントロール

最初に、〈表2〉「目的別歳出純計決算額の構成比の推移」で歳出の特徴を見てみます。大きいのは土木費、教育費、民生費で、現在ではこれが三大経費といえると思います。地方の行政が目的別になにをやっているかを見るときには、この三つの事業を考えれば間違いありません。それに対して図5「性質別歳出純計決算額の構成比の推移」を見ると、大きいのは人件費と普通建設事業費になっており、この二つの図表を無理やり対応させれば、「目的別歳出純計決算額」の土木費と教育費が大きいのに対応しています。土木費は当然、普通建設事業費として表われてきますが、人件費は教育費のなかの義務教育教員給与になっています。クロス・セッションといい、「目的別」と「性質別」の決算額の構成比を組み合わせると、福祉関係の人件費は必ずしも高くありませんが、人件費は、決算額に表われ

る人件費の枠外で行政をやっていますので、委託費や物件費のなかの社会福祉法人に対する委託費や補助費は圧倒的に多くなるということになります。人件費は圧倒的に教育と警察と消防というところです。

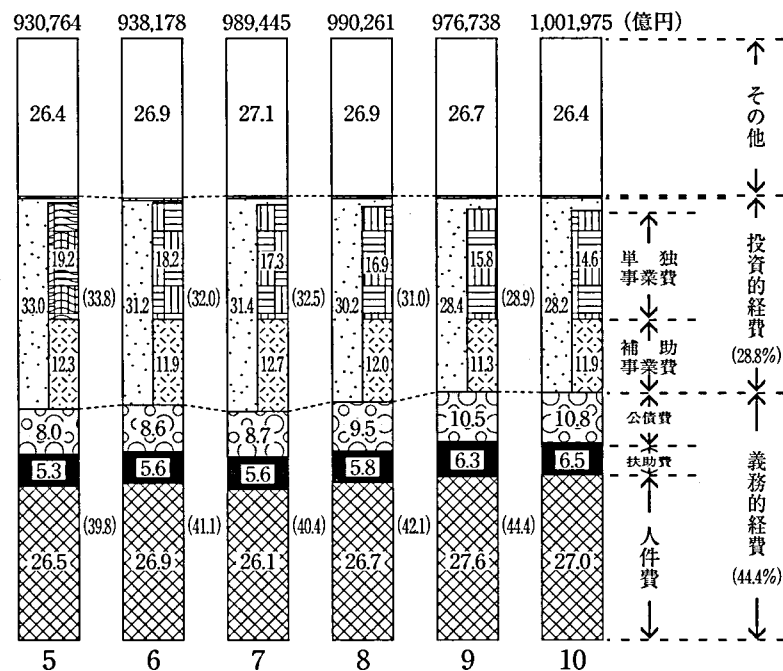
「性質別歳出」で普通建設事業費と人件費が多いのは土木費と教育費が多いからで、地方の行政の中心的内容は、土木と教育ということになります。もう一つの三大経費である民生費は、ここ数年で急に上がってきていて、現在では教育費に肉薄してきていますが、かつては2倍ぐらいの差がついていました。平成元年あるいはそれ以前では、民生費はかなり小さかったのです。

戦後、日本の地方行政がなにをやってきたかということ、土木と教育ということになります。この二つの図表で見ると、教育費が土木費より小さくなっていますが、これは平成元年ごろを境にして逆転した現象

表2 目的別歳出純計決算額の構成比の推移

区 分	平成 5年度	6年度	7年度	8年度	9年度	10年度
総務費	10.0%	9.8%	10.1%	9.8%	8.9%	8.6%
民生費	11.4%	11.8%	12.1%	12.3%	13.0%	13.4%
衛生費	6.7%	6.8%	6.5%	6.7%	6.9%	6.6%
労働費	0.6%	0.6%	0.5%	0.5%	0.5%	0.5%
農林水産業費	6.7%	6.8%	6.9%	6.9%	6.6%	6.4%
商工費	5.4%	5.7%	5.7%	5.4%	5.5%	6.2%
土木費	24.3%	23.1%	23.3%	22.7%	21.8%	21.9%
消防費	1.8%	1.8%	1.8%	1.9%	1.9%	1.9%
警察費	3.4%	3.4%	3.3%	3.4%	3.5%	3.4%
教育費	19.9%	19.8%	18.9%	19.0%	19.2%	18.6%
公債費	8.1%	8.6%	8.8%	9.6%	10.6%	10.9%
その他	1.7%	1.8%	2.1%	1.8%	1.6%	1.6%
合計	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%	100.0%
歳出合計	930,764 億円	938,178 億円	989,445 億円	990,261 億円	976,738 億円	1,001,975 億円

図6 性質別歳出純計決算額の構成比の推移



で、それ以前の年度ではずっと教育費がトップでした。平成になってから、景気対策としての公共事業に地方が動員された結果、土木費が比重を高めてきている現状を見ることができます。

**(1) 国が地方を誘導する
手法としての補助金**

以上のような認識のもとにして、国が地方をいかに誘導しているのかという問題を

考えてみます。国が地方を誘導するという場合にまず思い浮かぶのが、国庫補助金です。国庫補助金をつかって地方をコントロールすることは現在でも行われており、大きいといえば大きいです。ただしこれは、やり方としては古い手法です。むしろ現在では、過去10年ぐらいのあいだに主流となってきた、地方交付税をつかって地方をコントロールする手法です。

国庫支出金には、いろいろなものが入っていますが、大きく三つに分けられています(表3「国庫補助負担金等の区分と予算

表3 国庫補助負担金等の区分と予算額

(地方財政法上の区分毎の予算額(平成12年度地方財政計画ベース)) (単位:億円)

区 分	対 象 経 費 等	平成12年度 予 算 額
国 庫 負 担 金	(1) 一般行政経費に係る 国庫負担金 第10条及び第34条関係 (一部を除く)	義務教育及び養護学校の小・中学部職員給与等、生活保護、麻薬取締、各種措置費、職業能力開発、地籍調査等に関する経費 58,567
	(2) 建設事業費に係る国 庫負担金 第10条の2関係 (一部その他を含む)	道路、河川、港湾、林道、漁港等の新設、改良、地すべり防止事業、都市計画事業、公営住宅及び社会福祉施設の建設、土地改良、失業対策事業並びに義務教育諸学校及び養護学校小・中学部の建物の建築時に要する経費 28,377
	(3) 災害復旧事業等に係 る国庫負担金 第10条の3関係	災害救助事業、道路、河川、港湾、林道、漁港、都市計画事業による施設、公営住宅、学校、社会福祉施設、保健衛生施設、土地改良による施設等の災害復旧に要する経費 337
	小 計	87,281
委 託 費 等 第10条の4関係	国会議員の選挙、国が専らその用に供することを目的として行われる統計・調査、外国人登録、検疫、健康保険、自作農の創設、未引揚邦人の調査等に要する経費 2,185	
奨 励 的 ・ 財 政 援 助 的 補 助 金 等	(1) 補助金	第16条 関 係
	(2) 交付金	
	(3) 補給金	
	小 計	都道府県警察費補助金、廃棄物処理施設整備費補助金、農業構造改善事業費補助金、在宅福祉事業補助金等 27,464 国有提供施設等所在市町村助成交付金、交通安全対策特別交付金、電源立地促進対策等交付金、特定防衛施設周辺整備調整交付金、地方道路整備臨時交付金等 13,440 交付地方債元利償還金等補助金、産炭地域振興事業債調整分利子補給金、新産業都市等建設事業債調整分利子補給金 14
合 計	130,384	

(注) 1 この表に掲げたものは、地方公共団体の普通会計に属する国庫補助金等である。
2 自治省資料

額」を参照)。一つが「国庫負担金」、二つめが「委託費」、三つめが「国庫補助金」あるいは「奨励的補助金」といわれるものです。委託費はとくに問題になりません。あきらかに国の事務を地方にやってもらうときの事務の委託費で、国政選挙や外国人登録があり、責任も国であることがはっきりしています。

(2) あいまいな国庫負担金

それに対して曖昧なのが、国庫負担金と奨励的補助金です。これは地方分権推進委員会でも問題になったところで、区分けをきちんとすることを提案しました。そこで考えた理論的な結論は、「国庫負担金は国が責任をもって義務的に地方に対して財政支援をしなければいけないもので、誘導したりコントロールをしたり国の意向でなにかをやらせるものでない」ということです。たとえば、義務教育をやるようとした明治の時代には、地方にはお金がなく教員を雇えないので、国からお金をだして全国的にやるということではじまりました。これは地方交付税の考え方とダブりますが、全国最低限（ナショナル・ミニマム）を保障するものが国庫負担金であるということです。

国庫負担金と奨励的補助金は、あきらかに国がイニシアティブをもって地方を促して事業、あるいは地方が気のつかない事業をパイロット的に実施してもらうものです。この考え方自体は悪いものではありません。地方分権推進委員会の第二次勧告の結論、ならびに構造改革会議の結論は、ことばは少し違いますが、「国庫負担金はいいものであって残す」「奨励的補助金は悪いものだから削る」となっています。ここ

で注意したいのは、奨励的補助金が全部悪いわけではないということです。

現在は「公共事業は全部悪い」というような議論になっていますが、奨励的補助金は全部が悪いのではなく必要なときもあるので。地方では気がつかない、あるいは全国的にみて必要という事業の場合、またなにかの行政サービスが他の市町村に漏れ出してしまうような場合、これには国が補助金をだしてやってもらう、あるいは漏れ出す行政サービスをカバーしなければ、日本全国では行政はすすみません。奨励的補助金は本質的に悪いものではありませんが、現実の世界では悪者になります。それは、「奨励」が終わったら補助金も打ち切られるはずなのに、一度つくったら何十年も続くからです。

分権推進委員会では、全部の補助金の創設年度や金額を調査しました。創設から30年、40年以上経過したものがたくさんあります。かつ年度予算額が数千万円という零細補助金がたくさんあります。また補助金のリストをつくると、名前は変わっていますが中味はなにも変わらないものがあります。したがって現実の世界では悪者になってしまいます。国庫支出金には国庫負担金、委託金、そして補助金の三つがありますが、現実的に問題になるのは奨励的補助金ということになります。この奨励的補助金が、地方に公共事業を誘導することになるわけです。ここでは当然、地方債と補助金を組み合わせて事業をやることになります。

たとえば百億円の事業があり、5割負担で半額は補助金というとき、残りの5割を補助金と地方債を組み合わせることができるのです。地方としては通常、補助金のつく事業では、自己負担する5割のことは考えていません。公共事業では世代間の公平な負担を考えますから、その時代の税金だけで事業をやったら、その世代だけが負担

することになります。道路をつくるという事業なら、日本の法律では「道路は60年間つかえる」となっていますから、その60年を均等に返済していけばすべての世代が負担することになるので、借金でやる（起債する）ということになります。これが建設国債の考え方で、5割の自己負担分も地方債を組み合わせて考えているのです。

(3) 地方債の許可制度と 補助金の組合せ

地方債の許可統制制度のもとでは、補助金がついた事業は優先的に地方債も割り当てられることとなります。旧建設省、運輸省、農水省などからみると、補助金は単一つのツールではなく、地方債との組合せで政策を誘導するということとなります。問題になるのは「地方債を何割認めるか」ということで、これを「起債の充当率」といいます。ある政策を実施させたいければ、この充当率を100%にしていればいいのです。そうすると地方団体は、当面なんの財政負担もなく公共事業ができることとなりますので、この充当率を上下することで、かなり地方をコントロールすることができるわけです。

それでは、補助金をつかった政策誘導がなぜ悪いのでしょうか。やはり補助金がついた事業は、優先的にすすめられます。かりに住民が望んでいる政策があっても、補助金の対象にならなければ実現され難く、道路改修のようなハードなものは、とくに道路特定財源である自動車税の税収をつかってすすめられますので、だれにも非難はできませんが、補助金がついて自分の負担のない事業を選んでしまいがちです。ここには住民のニーズは反映されず、効率性や合理性の視点は落ちてし

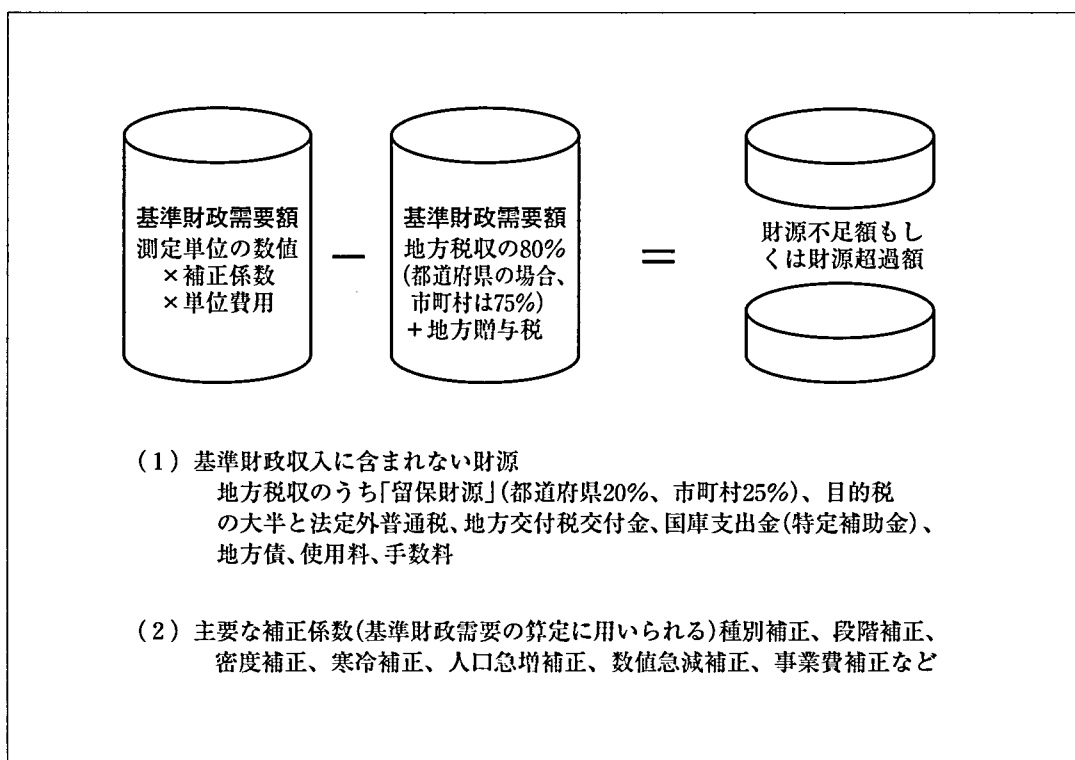
まいます。経済学では「社会的な厚生」といいますが、「厚生」が低下してしまいます。したがって、住民は「国庫補助金で誘導しないで自分たちで決めたい」ということとなりますが、1970年代後半から80年代前半までは、この手法がメインでした。

(4) 地方交付税をつかった 新たな地方誘導の手段

ところが現在は、地方交付税をつかった誘導手法が主になってきています。国の予算で、現在、交付税は14兆円、それに対して地方に入ってくる交付税は21兆円になっています。この差額のほかに、以前の借金をかえす分もあって、地方交付税特別会計で合計9兆円の借り入れをしています。法律上の地方交付税が14兆円しかないところに9兆円借り入れしていますから、自民党や大蔵省の「潰してしまえ」という議論になってくるのです。地方交付税は崩壊しているのか、政治的配慮なしに言えば、「崩壊している」と言わざるを得なくなります。

〈図7〉「地方交付税の交付金の算定」を見ると、「基準財政需要額」と「基準財政収入額」ということばがあります。この二つをくらべてそれぞれの地方団体の財源が不足するのか超過するのかによって、その額に比例した「交付金を配る」ということになっています。このコントロールの手法には、一昨年の新経済対策からは国の財政再建のために補助金はつかいません。80年代後半、昭和60年ごろは公共事業の中で補助事業費が圧倒的に多かったですが、バブルの前あたりが転換の年になり、逆転をして単独事業費が上回っています。ですから現在は、地方に公共事業を誘導するときに補助金はつかっていません。「交付税率」と

図7 地方交付税交付金の算定



いますが、法律的には「交付する額と地方の財源不足に開きがある場合には、交付税率を引き下げなければならない」と書いてあります。

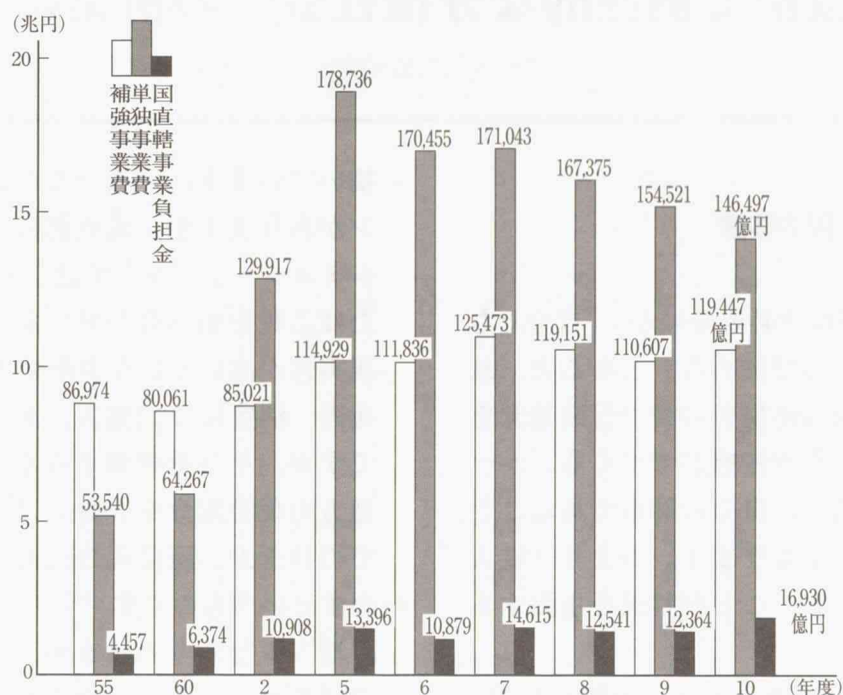
ところが、「足りないので交付税率を引き上げた」という例は過去にありません。この表では、徐々に引き上げがあるように見られますが、これは自治省と大蔵省の間で、なんらかのバーター取引があったのであって、減税の見返りという程度で、法律に書いてある「乖離が大きいために引き上げた」ということではありません。引き上げないまま、いわゆる「隠れ借金」、交付税特別会計で借金をして、それをおかしいと騒ぎ立てているということです。

それでは補助金を使わずにどうするか。一つの方法は、地方債の元利償還額を基準財政需要額に入れてしまうことです。財源不足額は増えますが、その分を地方交付税

交付金でみることにして、地方では将来にわたっての負担なしに、公共事業ができるということです。もう一つ方法は、バブルのときに目立ちましたが、特定の事業、たとえば、「ふるさと創生事業」や商店街活性化事業などでは、事業費の一部を「補正」に入れてしまいます。するとその年の地方交付税が増えることになります。こういう手法をつかって地方をコントロールすることになります。いまや補助金をつかった地方のコントロールが悪いなどというのは時代遅れで、いまは地方交付税交付金の方を問題にすべきです。

ここにきて、財政赤字の拡大が問題化しています。私は財政調整を否定しているわけではありませんし、逆にすべきだと思っていますが、地方交付税については地方へ行くとなかなか話せないほど、都市部との利害の錯綜が激しくなっています。地方交付税の財源に

図8 普通建設事業費の推移



は法人税も入っていますから、都市部の住民が税負担を強いられているわけではありません。ただ一般の施策の財源金額は、地方が多いのは明らかです。これを過疎のコストとみるのか、自民党の議員がいうように「親への仕送り」といって解消できるのかは、全国的に議論して国民投票をしてもいいぐらいの大問題なのです。

地方交付税を縮小して、自立できるところは自立しようという結論はいえませんが、私には地方交付税そのもの、あるいは調整効果そのものを「行き過ぎだ」というほどの自信はありません。地方交付税はいろいろな意味もっていますので、改革の方向も非常に難しいのです。ここに補助金額を入れても傾向は変わりません。補助金は過疎の地方に行き、また補助金の配分は圧倒的に政治の配分ですから、「都会の議員さん、がんばってください」というしかないのです。

平成10年度の交付・不交付団体をみると、都道府県レベルでの不交付団体は東京都のみであり、市町村レベルで100自治体です。これは平成10年度ですから、12年度では10自治体ぐらい減っています。3300ある自治体のうち、不交付団体はたったの100程度で、ほかは交付税をもらってやっているのです。

4. 「豊かで个性化的な分権社会」の構築にむけて

①地方への国税の移譲

国税の移譲がなぜ必要なのか。「自分たちのことは自分たちで決める」となると、地方団体も「地元の納税者の税で行政運営をしている」という責任感がでてくる、かつ住民も痛みを感じ、自分の財布であることを意識するようになります。つまり「歳入の自治を回復する」ことが移譲を主張する根拠になります。

〈図9〉「移譲税源のイメージ図」では、所得税の一部を移譲するというイメージを

描いています。いろいろなシミュレーションがありますが、東京都税調の「税源移譲シミュレーション」では、所得税、消費税、たばこ税を組み合わせであり、それが一番現実性が高いという主張です。所得税で3.2兆円、消費税で3.4兆円、タバコ税は0.3兆円ですが、それを移譲することによって国と地方の税源配分を5対5にしよう、その中の目玉が、所得税の比例部分は地方にまわすというものです。

地方税というのは本来、それぞれが住んでいるコミュニティの経費を住民みんなで分担するという性格があります。「応能課税」

図9 移譲税源のイメージ図

所得税から個人住民税所得割への財源移譲

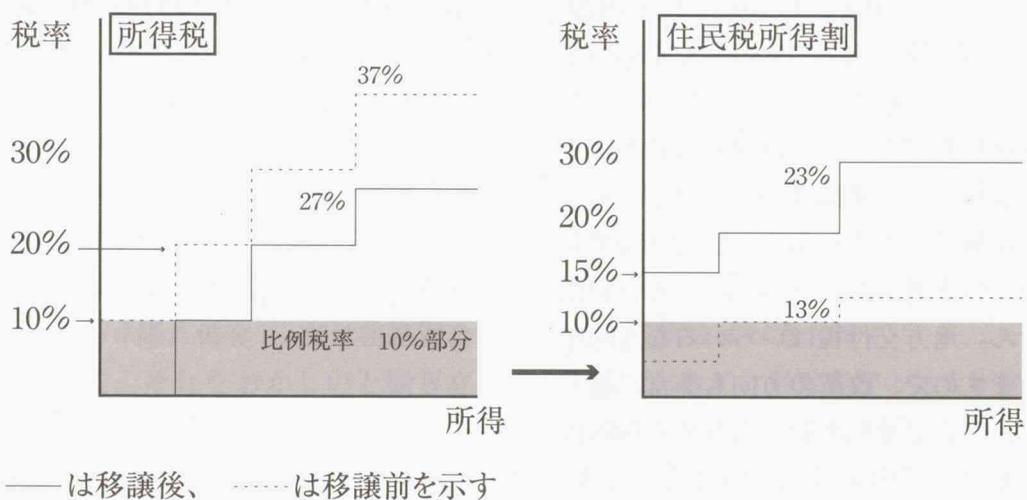
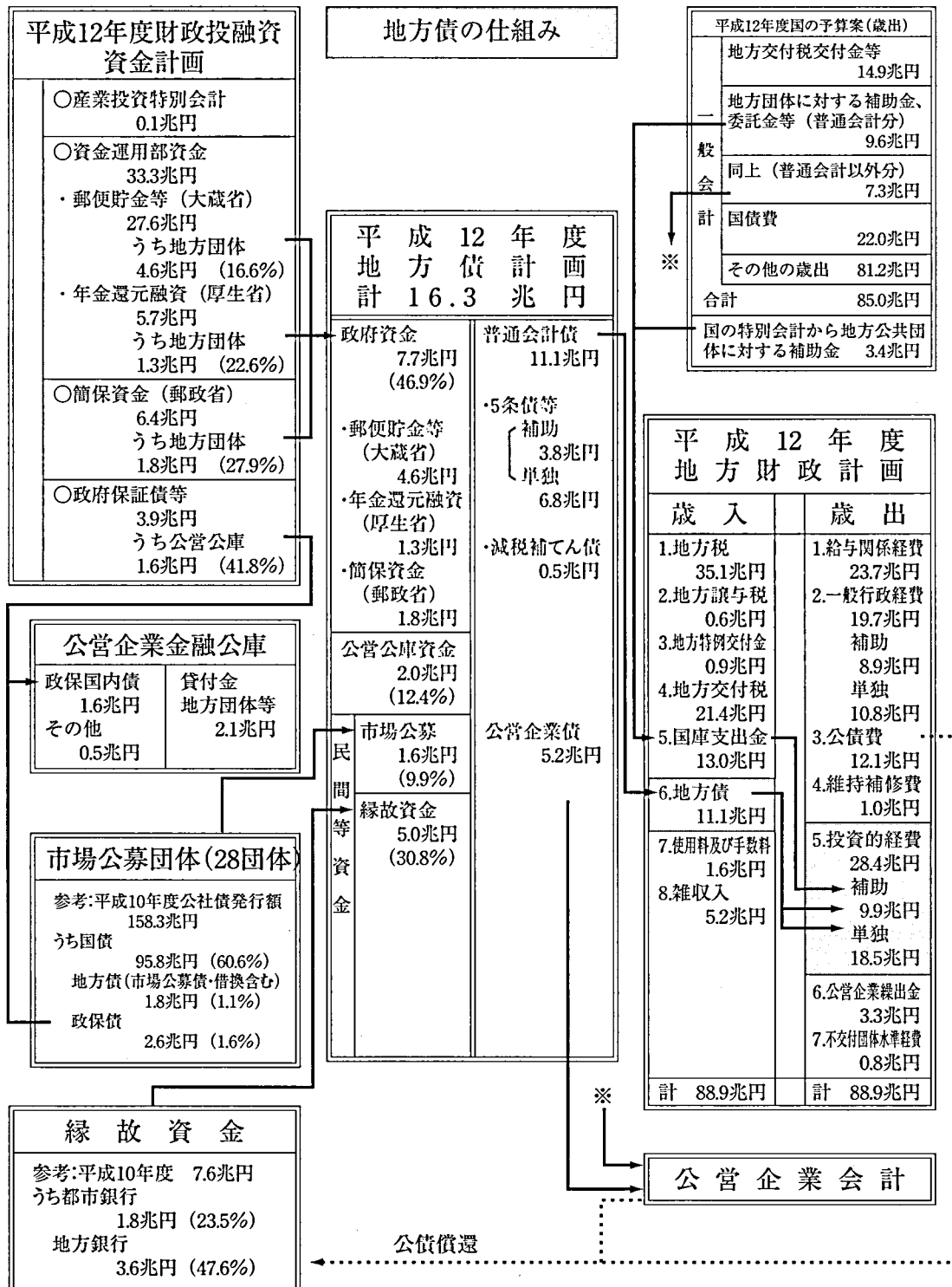
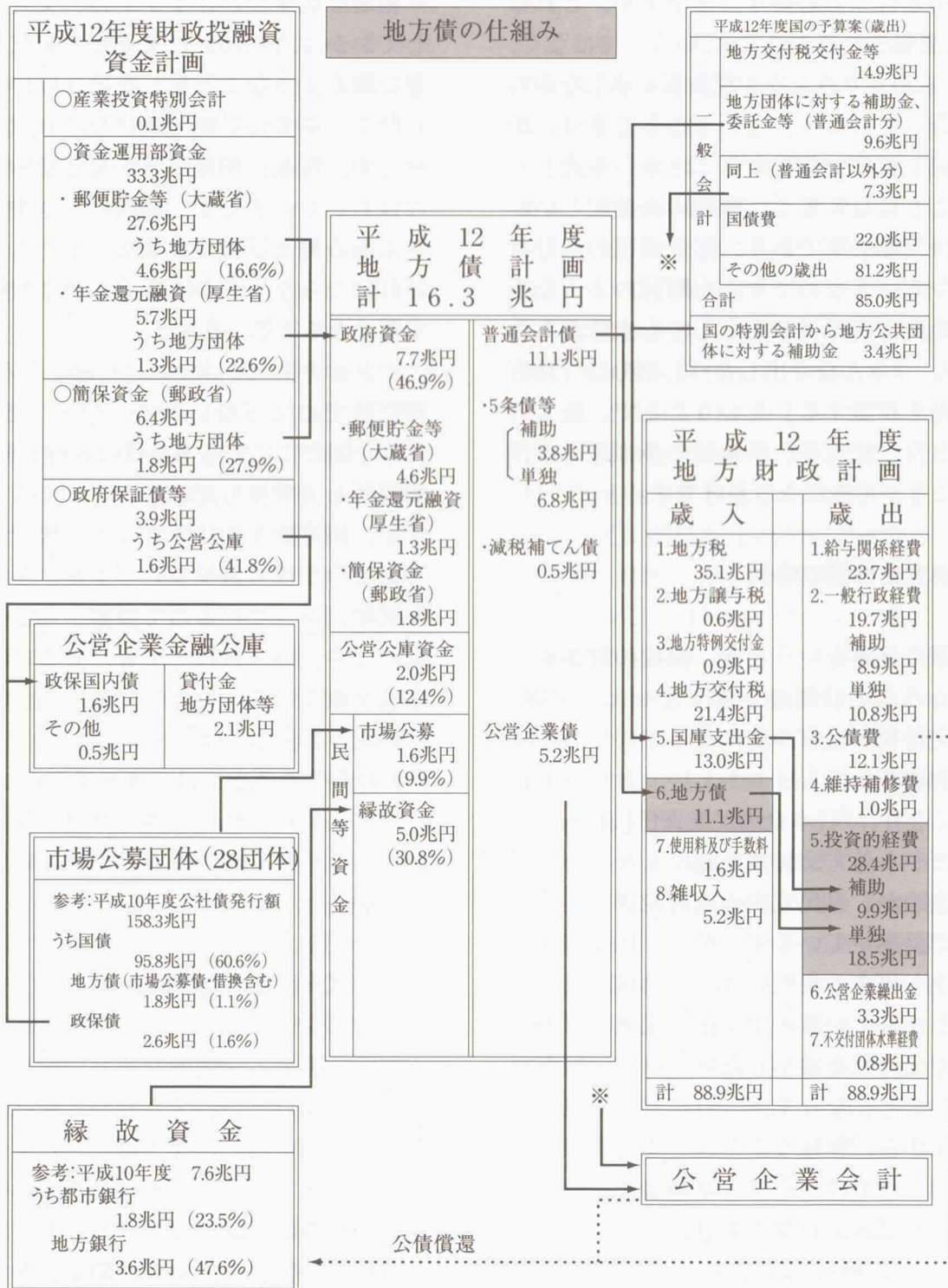


図10 地方債の仕組み



(注) 精査の結果、数値に異動が生じることがある。
(出所) 自治省資料

図10 地方債の仕組み



(注) 精査の結果、数値に異動が生じることがある。
 (出所) 自治省資料

か「応益課税」かという議論もありますが、地方税の場合には応益課税で「分担性」がなければいけません。「この地域の税をみんなを出し合う」ということですが、これは「大衆課税をしろ」といっているのではなく、「できるかぎりみんなが税負担を感じながら出し合っていこう」ということであり、均等に同じ税率で負担することが一番適していることとなります。所得の再分配ということは当然必要であり、応能課税の部分は国がやるべきなのです。市町村のような小さな地域で所得再分配をしても意味がありません。「みんなを出し合う」部分は「地方に財源を移譲する」ということで、歳入の自治と自己決定権、各地域の多様性を確保することが可能になるわけです。

②地方交付税の縮小

税源の移譲をいうとき、国税の移譲が優先であることは間違いありません。現在、地方交付税が攻撃的になっていて、政府の税制調査会でも「おかしい」という委員が多くなり、「日本全国が無責任になっている、だから地方交付税を縮小しなさい」という議論が、自民党内や政府税調内、大蔵省内で渦巻いています。私は「国税移譲があるなら現在の規模の地方交付税は必要ない」といっているのですが、税源移譲なしに地方交付税を縮小したら、日本全国が崩壊することになります。自民党も分かっていますから、極端なことはしません、ただ方向としてはそのような議論になっているという認識が必要であり、現在、非常に危ない状況が続いているのです。

国税の一部が地方に移譲されれば、何割かの自治体は自分のところの地方税だけで行政がやれます。すると地方交付税は必要でなくなり、また自動的に縮小されます。

東京都は地方交付税を交付されていませんが、税源が移譲されると、東京都だけで日本の地方税の3、4割をとってしまうという極端な現象が起きますから、交付税は残しておかなければいけません。東京都から奪い取るようなことをしなければいけないわけで、調整は必要で続けなければなりません、現在、神奈川県が交付団体であるのはおかしいのです。県内に大企業がたくさんある神奈川県がなぜ交付金をもらわなければならないのか、多分、神奈川県も出す側になると思います。

ナショナル・ミニマムの行政をやるのに、税だけではできないところがでてきます。日本全国どこにでもある税は固定資産税で、所得税と消費税も比較的どこにでもあります、固定資産税はすでに地方税です。一番偏るのが法人課税なのですが、それが地方課税になっているので問題を起こしているのです。いずれにしても、どこにでもある税を地方に渡したとしても、裏日本や九州の南の自治体では、ナショナル・ミニマムの行政をやれるお金は集まりません。ですから地方交付税は絶対に残さなければいけないが、けれども縮小もしなければいけないのです。

③国庫支出金の整理統合

国庫負担金と奨励的な補助金を分けなければいけないといましたが、現状では分かれていません。法律上は分かれています、扱っている役人自身がどちらでやっているのかわからない、担当している役人自身が「負担金」か「補助金」かが分からなくなっています。負担金はあくまで国が義務的に出すもので、これは保護しておかなければならず、奨励的補助金はかなり割合を低く抑えていくことができるのです。

日本は公共事業の規模は、フランスやドイツと比べて3倍あります。かつ日本は経済の規模が大きいからです、公共事業がいかに大きいかわかります。この公共事業を支えている補助金を縮小していかなければいけません。公共事業の見直しが盛んにいわれていても、実効性がどのくらいあるかわかりませんが、この補助金問題からやっっていかなければなりません。

④地方債の起債自由化

すでに、述べましたが、地方税が国によって統制されていますと、新規の企画事業の財源を自治体が増税や新税の創設によって確保することはできませんので、地方債の発行という方法がその財源を確保するための有力な手段ということになります。

しかし、地方自治法第250条では、地方債を起債する場合には、「当分の間」自治大臣または都道府県知事の許可を受けなければならないとされていました。その起債には厳格な統制が加えられ、自治体が起債できる事業は、地方財政法5条によって、①公営企業、②出資金・貸付金、③地方債の借り換え、④災害復旧事業、⑤公共施設や公用施設の建設事業などの5つと定められています。

これらの事業は、①受益者負担の原則にかなうこと（上水道や交通などの事業の場合）、②財政負担の年度間調整ができること（まず施設を造り、それを使用しながら借金の元利金を少しずつ分割返済できる）、③世代間負担の公平を図ることができること（完成した施設を利用するであろう将来の住民にも公平に負担してもらう）、④応急的な財源不足額の補填措置の必要性などの理由から、自治体の起債が適当であるとされるので「適債事業」と呼ばれています。また、それらの事業の財

源を確保するための地方債は、「建設地方債」（5条債）と呼ばれています。

しかし、適債事業に相当するか否かの判断をする権限は国（中央政府）にあります。ここでも、自治体の新規事業を増減させるのも国の「さじ加減ひとつ」と言われるような政策的な誘導が働くことになっています。

さらに、国は、退職手当債、辺地対策事業債、過疎対策事業債、地域改善対策事業債などといった適債事業以外の新たな地方債についても特例法を制定して起債可能とすることにより、地方自治体を政策的に誘導できる手段をもっているのです。これまで、国と地方との財政上のやりとりを通じて、結局は行財政の責任が曖昧になってしまう状況をみてきました。そして、そのことが住民に納税者意識を持たせない状態を作り出す原因となっているわけです。

地域のことは住民が決める。住民でできないことは地方の政府・市町村が行う。市町村でできないことを広域自治体である都道府県が行い、国は必要最小限の国家の仕事を行う。こうした「補完性の原則」にたって事務配分をし直し、それに伴う税財源の再配分を行うことが必要だということです。さらに、国が地方をコントロールする仕組みを改め、国庫補支出金の整理統合で規模の縮小を行い、地方交付税が結果として少なくすむような仕組みを作る、その上で地方債の起債自由化を行うことにより「歳入の自治」の回復と、「自己決定権」が確立して地域の活性化、多様化が図れるようになると思っています。（完）

〈アメリカを見る〉②

偉大な祝日の微妙な議論

〈報告／園田節子〉

1950年代半ばより非暴力公民権運動の先頭にたち、ノーベル平和賞を受賞し、1968年に暗殺されたアフリカ系アメリカ人マーティン・ルーサー・キング・ジュニア牧師の誕生日は1月15日。1986年より1月第3月曜が「キング牧師の日」としてアメリカの法定祝日となって以来、この日には官庁・郵便局・銀行・学校は休みとなり、都会から地方にいたる各所でキング牧師にちなんだ催しが開かれる。1月上旬のNYタイムズ紙には、今年のカーネギーホールではアフリカ系アメリカ人詩人の作品に「黒人と白人の作曲家たち (composers black and white)」が曲をつけたリサイタルが開かれるとあった。

この黒人と白人の作曲家たちというさりとした物言い、実は深い。なぜなら黒人と白人ひろくは多様な人種の統合のために、如何に前向きな努力がなされ、それなりの成果をあげているかをそれとなく匂わす表現だからである。クリントン前大統領がキング牧師の日に向けた1月14日の演説「アメリカの人種の境界線を消し去るために」は、楽観的で希望に満ちた力強い表現が多いなかなかの演説であり、やはりこの人種統合を謳いあげた。アメリカの抱える人種の多様性は人種問題のおおもとなどではなく、21世紀のアメリカの未来を約束するものであり、市民の10人に1人が外国生まれとなったアメリカでは50年以内にかんがるマジョリティー人種——明らかに

白人を指す——もエスニックグループも姿を消すだろう、と刺激的に主張する。そして人種差別という強烈な単語を使うかわりに「人種の境界線 (color lines)」という単語を使い、有色人種は白人同等の市民の権利とサービスを享受しているものの、どこかで微妙に「一級市民」「二級市民」のラインを引かれる状況がまだ残っている事実を説明する。そして人種プロファイリング【註：現在アメリカの警察は高速道路で有色人種の車に限って止め、聞き取りや調査をおこなう。これがRacial profilingと呼ばれ、有色人種を潜在的な犯罪予備軍とみなした扱いだとしてアフリカ系アメリカ人や種々の人権団体から非難されている。】や大統領選挙時の有色人種からのクレーム、新移民の権利、刑事裁判の手続きにある人種差別的要素などを例としながら、人種や民族の境界線を越えて生活し教育を受け働くアメリカ市民ひとりひとりが「ひとつのアメリカ (One America)」にむかってさらに努力しよう、と演説を終える。つまりキング牧師の日は単なるメモリアル・デイではなく、現在のアメリカの有色人種問題全般に拡大する生きた休日であり、星条旗の下における人種統合を意識する日でもある。

ところでこの祝日、アフリカ系アメリカ人には「我々の祝日」という意識が極めて強い。一昨年、ジョージ・ルーカス監督の新作映画封切の折、アメリカでは公開初日



にこれを見に行く社員のため半日から数日の休暇を支給した企業があり、ニュースになった。この時、出演者全員をアフリカ系アメリカ人で固めた音楽番組トム・ジョイナー・ショー【註：司会者トム・ジョイナーは黒人地位向上協会NAACPからの受賞経験がある社会活動家でもある】では、「キング牧師の日にだって休めない人がいるっていうのに」「オレたちはキング牧師の日を勝ち取るために闘ったり、デモ行進をしたり、あらゆることをしなきゃならなかったっていうのに」「スパイク・リー監督の新しい映画のときはオレたちも休みが取れるのかな？」と、辛口批判の的にされた。

しかしながらこの祝日、休日として決して固定してはいない。社員に休みを取らせない企業も多いし、休まない大学もある。その点、イエール大学はちょっと奇妙なことになっている。教授陣は通常通り授業をおこなうものの、大学事務やスタッフは休みになるのである。ところが祝日としてきっちり休むか否かは、人種の境界をなくすことに強く賛同するかどうかということと無関係ではなくなる。イエールの中途半端な休日制度は、ABC放送コネティカット州がさっそく取り上げた。「キング牧師の日の主旨を強く支持する学生は、自主的に授業に出なければいいだけだよ」。インタビューを受けた学生があっさりと答える。この時期は学期始めにあたり、学生も教授陣もスケジュールが定まっていない。だから学生がこの日に自主的に休講しても欠席は成績や単位になんら影響しないので、学内で全く争点にならない。もっとも大学側は、授業決行の理由をアカデミズム最重視のモットーを貫くためと説明している。

ではイエールにとって完全な祝日とは？

答えはアメリカの国民的祝日、感謝祭とクリスマス。どちらも「家族の再結集(Family reunion)」の日であり、親戚や家族とともに自宅で過ごす。実はアメリカで「家族」ほど、国家としてのアイデンティティや国民の凝集性の根幹となる重要な概念はない。最近のアメリカ映画におけるベトナム戦争の描写にはパターンがある。必ず兵士の家族をセンチメンタルに描き、アイオワやイリノイのような田舎の一州の一家族と対外戦争が関連付けられ、意味をもたされ、結果的にベトナム戦争が肯定も否定もされない。SFものでも最近では、男たちが国家、ひいては家族を守るために自殺行為の作戦に出てゆくものが流行っている。ストーリーに深みがないにも拘らず依然として興行的に成功するのは、特撮の面白さのみならずアメリカ人の家族という価値観に巧みに訴えるからであり、これも実にアメリカ的である。数年前のルイジアナ州バトンルージュで起こった日本人留学生射殺事件は、被告の「家族を守るために撃った」という主張が決定打となり、無罪となった。家族はアメリカのアメリカたる最も重要な価値観であるが、同時に家族を守るためなら他者に何をやってもいい、という絶対的かつ最優先の攻撃的な価値観としても存在している。

アカデミズムの独立をそんなに誇り高く掲げるなら、好戦的なアメリカの国家意識からも独立して、感謝祭かクリスマスどちらか一方の休日を返上し、かわりにキング牧師の日を完全無欠の休日とするぐらいの平等さと気概と知性、そしてユーモアをイエールに見せて欲しいなあ、などと思うのである。

2001年2月25日

自治研かながわ月報第77号(2001年2月号, 通算141号)

発行所 社団法人 神奈川県地方自治研究センター

発行人 横山桂次 編集人 勝島行正 定価1部 500円

〒232-0022 横浜市南区高根町1-3 神奈川県地域労働文化会館4F

☎045(251)9721(代表) FAX 045(251)3199

<http://www.igpn.co.jp/kjk/>

振替口座 労働金庫本店 1195174 横浜銀行 横浜市庁出張所 0709629

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月500円のどちらかを選び、半年または1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045 (251) 9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が隔月送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・120～150ページ定価500円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。