

〔共同研究〕

地方財政危機と市民参加

—ひとつの覚書—

植 田 政 孝

1. 均衡予算主義の就縛観念としての
財政危機

通常いわれている地方財政の危機を、形式的な意味において理解するならば、それは実質収支上における赤字決算と同義語である。自治省は、標準財政規模の3~5%の実質収支の黒字決算をもって、望ましい財政状況のひとつの目安としつつ、各自治体に対して、「赤字は財政運営の破局的現象であり、不健全な証左であるから絶対に避けるべきである」と指導している。

たしかに、累積赤字となる損失をだすことは、その赤字発生の原因が財政運営の欠陥とはことなるところによるにしても、赤字補填年度の財政構造を硬直化させ、市民ニーズに弾力的、機動的に対応する力を低下させる。また、赤字財政に対する危機感に弛緩が生ずれば、放慢財政の悪弊を生み出し、行政を無計画なもの、場当たり的なものにするおそれがある。効率的な財政運営は、財政節度の精神を厳にして初めて可能である。

加えて、実質収支における赤字決算は、首長の政治責任の問題に波及することもある。首長は行政の最高の統割者であると同時に、財政運営の最高の責任者でもあるから、赤字決算の計上は、首長の経済動向の見通しの誤り、あるいは、予算執行上の欠陥によるものとして、議会で批判と責任追求をうけるだろう。特に、予算のもつ財政統制的な機能が、執行過程において確保されておれば、経済動向を睨みながら、予算執行を調整して、収支均衡を達成させ、赤字予算を避けることができるゆえに、首長がこの予算執行の調整を行うために必要な、議会の承認を得ようとしなかったり、あるいは得ること

ができなかったりすれば、首長の無能・無力が弾劾されることになるだろう。もし、実質収支における赤字の幅が、都道府県にあって、標準財政規模の5%、市町村にあって20%を越える場合にでもなれば、地方財政再建促進特別措置法によって、地方行政の自主性は大きく制約されるだけに、予算執行の不手際や経済見通の誤りの次元を越えて、地方自治を危機に陥れた「失政」を理由に、首長の進退をかけた責任問題へ発展するだろう。

ところで、このように赤字財政は、いろいろな危機的症状を惹起するが、予算制度との関係を見無視して、赤字財政は財政運営の破局的現象であり、黒字財政は健全な財政運営の左証である、と単純に論断することは正しくない。

市民を犠牲にして、財政の均衡が達成されているとするならば、それはけっして健全な財政運営がなされているとはいえないだろう。「市民貧して、自治体栄える」といった現象こそ、まさに財政運営の使命に反している。財政は行政のためにあるのであって、財政至上主義的な均衡予算の観念は誤謬である。ことに経済の不況期には、扶助費が膨脹し、スペンディング・ポリシーとしての公共事業費が拡大しなければならぬ一方で、税收の伸びが低滞するのであるから、公債収入による歳入補充が十分でなければ、赤字財政になるおそれは大きい。単年度均衡を財政運営の最大の目的とする観念は、ケインズのフィスカル・ポリシー論によって、すでに葬り去されており、経済のあり方からすれば、不況期の赤字財政こそノーマルとされている。フィスカル・ポリシー論によれば、財政はもはやその均衡自体が目的ではなく、政策目標を効果的に達成することこそが目的であ

る。

ここで注意しておかなければならないことは上記した如く、均衡財政はもはや財政運営の最大目的ではない、と言ったからといって、均衡財政の原理を否定しようというのではない。不況期の赤字財政がノーマルなように、好況期の黒字財政もまたノーマルであって、両者が相殺しあうことによって、財政の均衡が維持されればよいのである。つまり、単年度の均衡予算主義ではなく、景気循環の一サイクルにおける均衡予算主義を主張するのである。

財政の運営は、単に各年度の経済情勢に調和させながら決めるのではなく、自治体が市民生活の実態を的確に掌握した上で、市民福祉向上のために、誰に何をどのような順序で供給すべきかを、市民合意のもとで策定し、その中期的ないしは長期的な計画にもとづいて、各年度の経済情勢に対応する微調整を、ローリング・システムの活用によって行ってゆくものでなければならない。単年度均衡予算主義の就縛から財政を解放し、シビル・ミニマムの嚮導原理を含む中・長期の財政計画と、フィスカル・ポリシーの観念をもつことによって、市民主体の財政のダイナミズムを展開することが可能になる。このように見てくると、現在のところの地方財政の危機は、多分に単年度予算主義の制度に依っていることがわかる。

2. 地方自治の危機を招く財政危機

わが国における地方財政の危機には、予算制度とはことなつた次元での「危機」の問題がある。それは地方自治の危機である。

わが国の税財政機構の中には、地方交付税、補助金、地方債など、国が自治体を管理、統制する種々な制度がビルト・インされており、地方財政の危機が到来する毎に、それらの機構を通して、国の自治体に対する統制・干渉が強化されてきた。われわれはその一例を、昭和27年から30年にかけて、全国の自治体を席卷した財政危機において見ることができる。

当時の危機の状態は、29年度における赤字団体数が、49都道府県中34、5881市町村中2247を数え、財政再建団体数が30年度に、都道府

県にあって、赤字団体数の $\frac{1}{2}$ 強の18府県、市町村にあって、赤字団体数の $\frac{1}{4}$ 強の570市町村に及ぶほどの惨たんたるものであった。

この地方財政の窮迫状態に対して、政府は28年に地方財政平衡交付金の単位費用を改訂し、29年に道府県民税、不動産取得税、タバコ消費税、入場譲与税等を創設するなどの、地方財政補強措置を講じた。しかし、その半面、自治体の行政機構の簡素化、合理化を促がすという名目で、上からの指導で町村合併を促進し、29年には市町村の財政負担軽減を根拠に、市町村警察制度を廃止し、31年には首長の権限強化、教育委員会委員の公選制廃止、及び予算原案送付権の廃絶を決めて、基礎的な地方自治体としての市町村の権限を縮減した。ここにおいて、シャープ勧告にもとづいて、戦後民主改革の一環として生まれた、市町村重点の地方分権制度は崩壊し、府県傾斜の集権的な地方制度が誕生したのである。これは、その後の重化学工業中心型の地域開発の露払いとして、大きな歴史的意味を果してくる。ところで、このように自治体が中央から干渉・関与をうけ、その従属性を強めれば強めるほど、市民は自治体に失望し、3割自治を頼るに足りないものとして、中央志向へかりたてられ、戦後ひととき、市民自治の気運が盛りあがったが、その草の根民主主義の萌芽も凋落する始末である。

くだんの如く、自治体の財政危機は、政府の直接干渉や財政誘導的懲懲を誘発させ、地方自治の危機をもたらすと同時に、それとの関連で福祉行政の後退や生活環境整備の足踏み状態が発生し、市民の“自治体離れ”という、市民自治の危機を惹起することになる。地方財政の危機が集権化を招き、市民をして自治の価値を放棄させるところに、財政危機の最大の「危機」がある。

昭和49年にわが国を襲ったスタグフレーションが原因となって、自治体は深刻な財政難に陥ったが、この危機の中においても、政府は自治体への干渉・関与を強化させてきている。政府は50年度において、地方財政計画にもとづいて財政の収支尻りを合せるために、次のような地方財政対策を講じた。

(1) 地方交付税の減額分と、給与改定などに伴う経費増を、資金運用部資金からの借入れと臨時特別交付金で措置する。

(2) 地方税の減収分を地方債で補填する。

(3) 国民健康保険、保育所などの運営事務についての超過負担の解消を補正予算で行う

(4) 第4次不況対策による公共事業の追加に伴う地方負担分を、地方債で充当する。

政府はこれら地方財政対策を施す半面、高度成長の爛熟期に、革新自治体の群生を契機にたるみだした集権統制の手綱を締め直すため、自治体に対する攻勢を強めてきている。自治体財政を個別的に監視・指導するために、財務調査官制度の復活を図ろうとしたり、地方公務員給与の「適正化」を促すためとの名分において、都道府県、指令都市などの人事委員会の事務局長会議を開催し、委員会勧告の説明を求めるなどの直接的干渉に併せて、「行きすぎに」行政サービスを廃し、標準的な財政運営に近づける健全化計画を策定するならば、地方債充当率の引上げや、起債対象の拡大などの財成措置を講じてもよいとする、財政誘導的干渉が図られている。

政府は、今回の地方財政危機を、低成長時代に適応した財政主導型の経済を運営するために財政管理権を回復・強化する好機と見て、きわめて強権的に自治体攻勢をかけてきている。

3. 税財政改革に必要不可欠な市民参加

今回の危機が、不況の回復につれて着実に改善した従来のケースとちがいで、低成長経済への移行に伴う中期的現象であるだけに、政府の自治体攻勢に抗しながら、財政の改善を図ってゆくことは、きわめて困難なことである。しかし自治体はこの危機を自治能力向上の槓杆として行財政全般に渉る見直しを行い、市民本位の効率的な財政運営に努めなければならない。といっても、今回のような深刻な財政危機は、ひとり自治体の財政当局だけの努力によって、対処しえるものではなく、税財政制度の根本的な改革が必要である。自主財源の強化、地方交付税制度の改善、超過負担の解消、地方債発行の自由化などを始めとする税財政制度の改革は、こ

れまでも幾度となく問題にされながら、その取り組みが自治体の首長・財政当局と、自治省・大蔵省との関係の範囲から出なかったために、自治強化に結びつく有効な結果をあげるに至っていない。

現在の集権的・管理的な税財政制度を、分権的な制度に変革するためには、地方自治の主体である市民の協力・連帯が必要である。自治体は、市民が地方財政の問題を自らの問題として捉えるように、財政に関する情報を公開したり予算要求の段階に市民が参加する機会をもうけたりするなどの努力がはらわれなければならない。

財政は行政の物的基礎であり、どのような行政サービスにも関係してくるものでありながら日常的な市民生活に、直接的に係わってこないだけに、市民の意識にのぼり難い。また封建君主が専横的に行使する課税権を、血と汗で奪取した西欧の市民とことなり、市民革命の経験をもたないわが国の国民は、強い納税者意識をもっていない。しかも、税財政制度の改革を志向するとなると、対政府闘争という政治的性格が濃厚になって、「無党派」をかかげる市民ないし市民グループにとって、なじみ難い問題となる。

しかし、財政問題への市民参加の事例は、数こそ少ないが無くはない。鎌倉市、北九州市、広島市などで展開されている下水道受益者負担金に反対する運動や、摂津市、国分寺市などの超過負担に反対する運動などがある。これらの運動で要求されていることがらには、もっぱら政府が意志決定権をもっており、自治体には裁量権がない。それゆえに、自治体を相手に、国の法令や制度を改善するよう要請する運動は、もってゆくところが誤っているかのように思われるが、この市民運動が燎原の火のように全国に拡がり国民運動にまで発展するならば、その運動は必ず意図した成果をあげえるだろう。そのようにでもなれば、それはわが国の地方自治にとって、ひとつの大きな史業となる。

たとえ、現時点において、国民運動へ発展する可能性がなくても、政府への財政的従属性を克服し、財政自主権を確立するための、萌芽的

な「下からの運動」として、その意義を正しく認識しなければならない。その運動をうけた自治体は、官僚行政の狭い殻に閉じ込めることなく、「自治体財政の枠」をこえた努力を払うべきである。市民運動は、庁内の機構や体質に大きな変化を誘発する可能性があるだけに、保身的・守旧的な官僚当局はこれまで、市民運動をけむたがったり、「素人の遊戯視」して、適切な対応をおこたってきた嫌がある。たしかに、この種の市民運動は、労働運動などのように成熟したものでなく、多分にゲリラ的な性格をもったものであるが、市民の素朴な感情に根ざす運動の活力を建設的に導びくために、自治体は財政状況や税財政制度に関する情報を適切に公

表し、積極的に支援・連帯してゆく必要がある。

地域連帯性を指向するコミュニティづくりの運動も、集権的な政治、経済システムが、コミュニティづくりの阻害要因になっていることにめざめる時、これまでの態様とは、大きく異なった運動に発展するだろう。また、コミュニティ単位として適合している地区内部における、現実当面の社会問題でさえ、コミュニティの守備範囲をこえて、政治的解決に委ねなければならないものが多い。

このように考えてくると、税財政制度の改善を始めとする地方財政問題は、いろいろな市民運動との結びつきにおいて、取り組まなければならないといえよう。