


平成20年 2月20日

浜田市議会議長 牛尾 昭 様

議員名 川神 裕司 

調査研究活動報告書

下記のとおり調査研究のため研修等を行ったので、その結果を報告します。

記

1. 期 間 平成20年2月15日(金) 10:00~17:00

1. 研修内容

第10期自治政策特別講座「分権時代の予算審議～自治体財政の現状と課題」
(主催：自治体議会政策学会)

2. 研 修 先

東京都千代田区紀尾井(剛堂会館)

3. 調査経費 60,700 円

(経費内訳 旅費 35,000円 宿泊 5,700円 参加費 20,000円)

5. 調査研究活動の概要

別紙報告書参照

研修参加報告書

研修名 第10期自治政策特別講座

分権時代の予算審議(自治体財政の現状と課題)

日時 2008年2月15日 10:00-16:50

場所 都市センターホテル

上記日程でこの研修に参加いたしましたので、概要について報告いたします。

第1講座 「予算を審議する議会の在り方」 四日市大学教授 竹下譲氏

この講義においては、地方議会の重要な権能である予算審議に関して、地方議会として本当に市民の立場に立ち将来健全な自治体運営に寄与できているのか再度自問自答すべきであるとの命題を中心にしたものであった。たしかに地方議会においては、往々にして予算の否決、修正、付帯決議等を実施した場合、首長に対する不信任をつきつけるようで望ましくないとの理由により原案のまま可決するケースも少なくないと感じている。これは問題を含む議案がそのまま通過することを意味し将来に禍根を残すことになりかねない。この講義では、その当たり前の議会の予算審議に対して警鐘を鳴らす有意義なものであった。私は予算審査委員長という立場から、今後の予算審議の進め方に大きな改革が必要であると痛感したことは言うまでもない。

以下講義の各セクションの要点を記述する。

1. 議会での議員の役割は？

多くの議員が一般質問に精力を投じているが、そのほとんどが「あれもしろ、これもしろ」という財源の裏づけのない要求に終始しているような感がある。住民が真に期待するのは、そのようなサービスもあるが健全な自治体運営が基本であると思う。そのために、予算審議は極めて重要であると指摘をされている。議員は上辺だけの審議に終始していないか。本当に使える財源がいくらあるのかを把握しておくべきであるとの厳しい話であった。

2. 予算審議の実態は？

一般的には委員会で審議を行うのが通常であろうとの話であったが、「分割附託」は違法だろう！意外とその点に関しては触れられなかったのは残念だ。いづれにしても、歳出の細かい審議が中心になっており、歳入に関する深い議論が足りないのではという講師の指摘に同感である。執行部の提案に対して、策定の視点とチェックの視点が同じでよいわけがないと痛感した次第である。

3. 予算の提案権とは？議決権とは？

提案権が首長にあるという意味は何か。議会の議決権とはいったい何か。もう一度原点に帰り考えてみる必要がある。現実的には首長の策定権の独占と議会の追認という構図が浮き上がってくるのではないか。また予算増額修正権(地方自治法97条)の意味とは、戦後GHQ民主化のために議会に力を持たせるための施策であったが、時の大蔵省は猛反対。折衷案として政府は、増額に見合う額の削減を提案すべきとの意見を出している。さらにGHQは「監査は議会の権能」としたが、議会に監査されたら、ろくなことにはならないとして政府は拒否。そこでまた折衷案が提示され、監査委員を設置し内1名を議会選出にするとの案で合意した経緯があるらしい。ちなみに監査委員は財政の分らない議員がやっているのではないかと指摘もあった。また議決に対する議員の責任に関してもっと真摯に受け止めるべきだと私は思う。

4. 予算審議の仕方は？

議員が予算案を理解することが重要であるが、職員と尾マジレベルで理解する必要はないとの話。議員としての理解がいるのではないか。理解するためには、予算策定の初期段階から関与する必要があるとのこと。さらに予算全体を見る必要がある。

次に審議の視点だが、議員は住民の代表であり住民に理解できる審議をすべきである。予算の本質はお金の使い方の決定であるので、議員に必要なのは、お金がどれだけあり、地方交付税・地方税等の歳入が、今後増えるのか減るのかの理解が一番である。また議員はえてして目玉事業や新規事業の審議に力を入れたがるが、本来は定員管理や総人件費を重視して人件費単価の減額より定員のバランスを審議することが重要なのである。

また執行機関は法令遵守が当然であるが、議会は法令遵守の必要はない。しばしば、執行部が「法令」を盾に反論するケースに出くわすが、大半が「法」ではなく「令」の場合が多く、そうなれば議会も条例を策定して対抗すればいいだけだという大胆な話しを聞いて少々カルチャーショックであった。ちなみに、岩手県沢内村議会のように、法令では許されない国からの補助金の目的外使用を議会がやり大きな先例となったことがあるそうだ。

そして最大のポイントは審議の際、職員の説明を聞く必要もあるが、職員に質問する必要はないのではないかとこの点である。つまり議員間の議論こそが最大の審議の場なのである。

5. 議員にも責任が伴う！

今まででは放漫財政を是認した議員が責任を問われたりすることはなかったが、今後はそうはいかないのではないか。最近では市民が議会を訴えるケースもあるようだ。また議決も起立多数では個々の議員が責任が明確ではない。

第2講座 「地方財政改革の現状と課題」 金澤 史男（横浜国立大学教授）

1. 三位一体の改革の成果と問題点

2000年4月地方分権一括法が施行され、地方の自由度の上昇が期待された。しかしながら、地方財源の充実が困難であり、その財源確保が課題である。その後3兆円の税源移譲（基幹税）が行われたが、平成15年には5,600億円が地方から削減された。行政分権はできても、そこに自主財源がないと進まない。つまり財政分権が急務であることは間違いない。

ここで問題点を考えてみることにする。

① 補助金削減の方法

具体案が出ないから地方団体が自ら提案。その後国が動き出し、まずは「たばこ税」から着手。補助率の低下で削減しても補助事業というスキームは変わらない。国は関与してさらに地方に負担がかかり、自治事務の向上には繋がらない。

② 財源保障のトータルバランス

③ 地方の自由度がどの程度増加したか？

2. ポスト「三位一体の改革」への動き

地方六団体が「地方分権構想検討委員会」を設置し、税源移譲の不十分さを問題として継続議論がなされた。また竹中総務相の私的懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会」では地方歳出の削減議論が活発に行われた。さらに経済財政諮問会議が歳出・歳入一体改革が進められた。地方からすれば、地方歳出・地方交付税総額の総額削減や人口・面積のみで試算される新型交付税等の地方財政攻撃とも思える議論がなされ大きな物議を醸し出した。

3. 「基本方針2007」以降の動き

「基本方針2007」では道州制で分権が完成するとしている。

地方税（特に法人2税）の偏在性を強調する議論が活発化

企業課税の国際的「高水準」を協調する議論

地方消費税の充実（福祉目的税化の問題点）

地方団体は地方交付税の「復元」を主張。「三位一体改革むとは異なるスキームでの税源移譲の提唱

4. 平成20(2008)年度予算と地方財政

消費税引き上げの見送り（保険料・自己負担の引き上げ）

地方法人税特別譲与税の創設（税源偏在への対応）

地方交付税の特別枠－地方再生対策費（約4000億）

5. 地方税財政改革の展望

社会保障費の増加と財政赤字の放置

公的負担と国際競争力

日本の公的負担、企業負担は高いのか、国際競争力は何で決まるのか？

ワールドエコノミックフォーラム(国際競争力指数)

司法の独立、自国開発技術の知的財産権としての保護、教育の充実が大切
透明で質の高い政府を目指さないと国際競争力はつかないことを認識する
必要性があると感じる。

分権改革の理念の再生と安定的制度の再構築

地方分権は国と地方が対等であるという理念である。しかしながら、貴重な自主税源を簡単に取り上げることがあっていいのか。

まず大切なことは、いかに赤字を解消することが大事である。現在の日本は国際的にみても、にっちもさっちもいかいというわけではない。負債を一部の富裕層のみで払うのではなく、国民全員で取り組む必要がある。

第3講座 「自治体財政と税制」 星野 泉(明治大学教授)

1. 国際比較から見た日本の税制・地方税制

日本財政・地方財政の特徴

国債・地方債の累積の多さ、公共投資額が異様に多い、自治体規模が大きい
日本は税金負担は少ないが、スウェーデンは多くの税金を集め、多く返すのが特徴

イギリス型地方財政

税金は固定資産税のみ(すべての国民が固定資産税を支払うシステム)
住宅の評価により8段階で課税(評価替えは行わない)

スウェーデン型地方財政

100%所得税で賄っている。
また国家予算の1/2は地方税

道州制をどう見るか？

実は道州制をひかなくても府県連合で対応できるのではないか。アメリカは完全分権国家であり、ネットカフェ難民になる自由も与える。分権国家は福祉国家ではない。

日本の田舎のイメージであり、公務員数が相当多い。議員は日当程度であり、消費税は25%と世界一である。GDPにかかる税金負担率は50%である。

2. 日本の地方税制、財政この30年

1980年から何が起きてきたのか。バブルの税制要因(物品税廃止後消費税導入)

3. 租税体系はどうなっているのか

所得課税をどうみるか

消費課税をどうみるか

売り上げ税にすると、東京一曲集中。生産課税なら昔に逆行か？やはり消費税か。

資産課税をどうみるか

資産課税は各自治体の考え方がポイント

法定外税、環境税、道路特定財源をどうみるか

4. 今後の地方財政・税制を見る視点

まずは国民からみて「分りやすい」という観点が必要である。複税制度か単純制度かという議論においては、スウェーデンのように単純制度が分りやすいかもしれない。特にスウェーデンは環境・福祉といった面に使用される「人間サービス税」とも言える。

次に「公正性」という視点で考える必要性がある。関連して「地域格差」の議論も行う必要があるが、その議論の線上にあるのが、地方財政対策費とふるさと納税の問題である。もう一点挙げるとなると、自主課税の視点であろう。つまり超過課税や法定外税への期待である。ちなみにストックホルムにおける「混雑税」等は興味深いものがある。