

CURES Report

ポーランドの新たな地方財政制度

小林 昭

はじめに

1989年2月の円卓会議と6月の総選挙以来めまぐるしく展開したポーランドの体制変革の過程で、市場経済への移行や民営化の推進とともに、地方自治の確立は民主化の重要な一課題となった。イギリスのエコノミスト誌(1990年5月5日号)が伝えたように、新たな地方自治制度のモデルは「連帶」非合法の時代からすでにレグルスキ教授らを中心に検討されていたが、89年6月選出の二院制議会は90年に入ると新地方政府の構造、権限、選挙制度等に関する一連の法令を決定し、3月には「地方自治法」を制定するとともに、5月末地方選挙を実施した。だが、新法が保証した地方政府の自治的活動を支えるための地方財政改革は、91年を待たねばならなかった。

90年9月末から10月初めにかけてポーランドを再訪した折、筆者はウッチ大学都市経済学部の親友ピョートル・ブリ氏とともに、地方財政改革をめぐる資料収集を試み、改革構想にからむ情報や論議があまりにも少ないとことにとまどいすら覚えた。ようやくヴロスラウ市の財政責任者から当時の大蔵省案とその問題点について有力な情報を入手したものの、客観的なデータぬきの紹介をためらったまま、いたずらに時が流れ去った。幸い、昨年9月、新たな地方財政システムを論評するブリ氏の論稿(Piotr Bury: Financing New Polish System of Local Government)が送付され、全貌が明らかになったので、ここにその概要を紹介することとしたい。

I 二層制から一層制へ

改革前のポーランドの地方制度は、二層制

であった。上位団体は49のvoivodship、下位団体は市町村に当たるcommuneである。この二層制は、1972~75年の地方制度改革によって三層制の中間レベルにあったpowiatが廃止された結果、誕生したものである。この改革は、地方制度の簡素化を図る一方で、地方団体の行政機構や運営組織に中央の行政官を参画させるなど中央統制の強化を行なっており、重要なポストはすべてノメンクラトゥーラによって占められるなど、地方行政は様々な方法で共産党の支配を受けた。1983年、戒厳令の下で「地方議会と地方自治政府のシステムについて」が発表され、民主主義にむけて共産党体制による最初の妥協が試みられるが、その地方自治とは個々の農村や都市居住地域などきわめて限られたものであった。

90年の地方制度改革によってvoivodshipは中央政府の地方機関となり、その支援のため250の地方事務所が設けられた。90年5月の地方選挙によって誕生した地方自治体は、基礎レベルのcommune 2483団体のみとなつたのである。

II 地方自治体の行政機能・権限の明確化と強化

90年地方自治法の画期的な意義は、communeに法律上の地位と共同財産権を与え、中央・地方間の権限を明確に区分し、予算と支出決定の相対的な自由を保証したことである。

communeの行政権限は、以下のように、明確に規定された。

土地利用・環境保存など空間管理、communeの道路・街路・橋梁・広場・交通施設、水道・汚水処理・環境衛生施設・

ゴミ処理・リサイクル、エネルギー・熱の供給、地方公共輸送、衛生サービス、福祉サービス、都市住宅、保育所・小学校ほか教育施設、図書館・文化施設、体育レクリエーション施設、市場・商店街、墓地、消防・公共治安、公共施設・庁舎の維持管理。

communeは、以上その他に中央政府の行政の一部を義務的行政として、あるいはcommune同意のもとで実施することがあり、その際に必要な経費は国が負担することとされた。

communeと国の地方機関との間で行政機能・権限を区分するために、80以上の法令が作成された。

III 地方自治体の財源構成

改革前のcommuneの予算は voivodship 予算の一部であり、後者は国の予算の一部であった。国の予算は中央政府予算と49の voivodship 予算からなっていたのである。税率を含め voivodship には財政上の決定権は何もなく、国の補助金が commune を通じて配分される際にも客観的な基準は存在しなかった。commune や voivodship は、中央政府と同様に、建設事業の財源確保のため事業ごとに特定目的資金 (purpose funds) を徴収しており、80年代には約30もの特定目的資金が存在していた。90年地方自治法と同年末の新たな法律にもとづく地方財政改革は、このような状況を根本的に変革するものであった。

地方自治体の予算は国の予算から切り離された。国家予算には一般補助金総額のみが計上された。91年度の国対地方の財政規模は7対1となった。新地方財源は、地方税、使用料・手数料(fees)、財産収入などの自主財源、国税収入の一定割合、中央政府の一般補助金、撤廃された特定目的資金の振り替え分等となった。地方税の徴収権は commune にのみ与えられた。課税対象は、農業(土地および特定の生産)、資産(土地、建物)、自動車・

交通手段、遺産・寄付、手工芸品および犬である。地方税および fees の税率・金額は法令で定められるが、減免・猶予・取り消し等は commune の権限となった。財産収入とは自治体の共同財産からの利益や公営企業等の収入である。また、税収分与というべき国税収入の一定割合とは、法人所得税の5%、賃金税・臨時収入税・報酬税 (compensation tax) の30%および個人所得税の50%である。以上のはかに、国政事務遂行に対する補助金や寄付金・遺産、前年度剰余金などが加わることとなる。

中央政府補助金は、基礎的経常支出への補助、教育施設補助、資本投資補助および財源均等化補助の4つの要素から構成された。経常経費補助の配分基準は各年末の住民人口であるが、人口10万人以上の都市、保養地・港湾等のある commune、土壤汚染などのため環境対策の必要な地域、農林業依存人口が70%以上の地域および首都に対しては、都市サービス・住宅・環境保護にかかる補助分が加算される。教育施設補助は、教育行政を引き受けると決定した地方自治体(目下全国で95団体)に対してのみ、その経費査定額にもとづいて交付される。資本投資補助の一部は国にリザーブされるが、残余は経常支出補助のシェアに比例して各 commune に配分される。最後に、均等化補助分は次のフォーミュラによって算定される。

$$S_i = P_i \cdot 0.9 \cdot (0.85\bar{I} - I_i)$$

P_i : commune i の人口。

\bar{I} : 平均1人当たり地方団体収入額。

I_i : commune i の1人当たり収入額。

収入額は、地方税収、fees および国税分余の合計に減免・猶予・取り消しなどの影響分を加算して算定する。1人当たり地方税収が全国平均の1.5倍以上の団体については、一定の基準に従って経常支出補助の減額が行われる。補助金は毎月、漸増方式で交付される。

政府原案によれば、1991年度の地方財源構

表・1 91年度地方自治体の財源構成

		予算額	構成比	
		(10万ズロチ、%)		
1	地方税およびfees	6860.9	18.0	100.0
	(うち資産税)	(6311.9)		(92.0)
2	その他租税・fees	5175.4	13.6	100.0
	(うち賃金税)	(2581.4)		(49.9)
3	国税分与	15758.0	41.3	100.0
	(うち賃金税)	(7419.6)		(47.1)
	(法人所得税)	(6360.4)		(40.4)
4	共同財産収入	749.7	2.0	100.0
5	特定資金振り替え	2091.2	5.5	100.0
6	一般補助金	7482.1	19.6	100.0
	(うち均等化補助)	(2766.2)		(37.0)
	(経常費補助)	(2066.4)		(27.6)
	(教育費補助)	(1025.8)		(13.7)
合計		38117.3	100.0	

成は表・1の如くである。地方税収と fees 等が31.6%、国税分与が41.3%、中央政府一般補助金が19.6%となった。表出分以外に4.8兆ズロチの特定補助金が国政事務執行のため交付されるから、この分を加えると、地方税・fees は28.0%、国税分与36.7%、一般補助金17.4%、特定補助金11.2%となり、補助金合計の割合は地方税・fees を越えることになる。なお、均等化補助の交付団体は1563(全団体の63.0%)、経常支出補助を減額される富団体は101(4.1%)となった。

IV 90~91年地方行財政改革の意義と限界

ブリ氏は、以上の地方行財政改革が、(1)地方自治体に支出決定の自由を与え、(2)財源と地域経済との間に明確な関連性を持たせ、(3)補助金配分に客観的な基準を導入したことと画期的な意義と評価し、さらに補助金配分のメカニズムにも様々なメリットがあると

認めたうえで、財源の多様さ、課税自主権の弱さおよび補助金算定の複雑さを弱点と指摘している。また、地方個人所得税の導入が92年度に延期されたこと、国会審議の過程で地方支出の過小見積りと地方税収入等の過大見積りが批判の焦点となったことに言及し、地方行財政の実態把握や調査研究が行われないため客観的な算定ベースが存在しないと指摘している。そして、現在の経済危機の下では地方自治体の独立性の強化に限界があることを認めつつも、ポーランドの新たな政治経済状況の下で地方財政がきわめて重要な意味を持つことを強調し、地方財政の強化なくしては地方自治体の新たな権限も宣伝文句に終りかねないとして、その量的質的強化を求めている。

それにしても気になるのは、地方財政の地位の低さである。二層制地方制度の上位団体が中央政府の地方機関となり、地方自治の守備範囲が縮小されるという状況はハンガリーの場合にも同様であって、政治経済改革推進のため急激な地方分権化を避けながら、しかし地方自治・地方民主主義の基盤・核心づくりを進めようというのが、元東欧社会主义諸国に共通するシナリオかもしれない。ここに紹介したポーランドの新地方財源構成はさしあたり1991年度についてのみ有効であって、今後地方自治の発展に向けて様々な試行錯誤と経験が重ねられることになるであろう。だが、国家財政7に対して地方財政1というきわめて限られた規模であるとはいえ、行政権限の明確な分離など地方自治の重要な理念・原則を尊重しつつスタートしたポーランドの地方財政をめぐる試練から、我々も学ぶ必要はないであろうか。

(金沢大学経済学部教授)

〔後記〕ブリ氏の論稿は、その後 Glasgow Polytechnic, Policy Analysis Research Unit のDiscussion Paper, No.20.として公刊された。