

地方財政の「点」を考える



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

この講座は地方財政の基礎を学ぶために企画されている。今回は連載の第1回となる。そのため地方財政を学ぶ旅へと出立するにあたって、学びの対象である地方財政の「点」を考えておきたい。

「点」は長さも面積もない。ただ位置だけを示している。物事にはそのものを、そのものたらしめている「点」のようなものが必ずある。物事に妥協はつきものだけれども、「点」を見失うような妥協は妥協ではない。「点」を見失った妥協を重ねれば、物事はダッチロール現象を起こしてしまう。

地方財政は地方自治体の財政と、一般的に定義されている。そうだとすると、地方財政の「点」を省察しようとするれば、地方自治体と財政の「点」を見極めようとするればよいことになる。

財政は常識的には政府の経済と考えられている。そうになると、地方自治体も統治の主体になる「政府」ということになる。日本の法律では地方自治体を、地方公共団体（local public entities）と表現してきた。日本国憲法の第8章第92条では、「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いて、法律でこれを定める」と規定している。この憲法の規定に従えば、地方公共団体とは「地方自治の本旨」を実現する公共的な団体だということになる。

憲法に定める「地方自治の本旨」とは、団体自治と住民自治とからなると解釈されている。団体自治とは中央政府から独立して設置された地方公共団体が、その責任と権限において地域の行政や財政を処理できることをいい、住民自治とは地方公共団体の構成員である住民が、住民自らの意思と責任で、あるいは住民の代表機関を通して、行政や財政を管理できることを意味する。

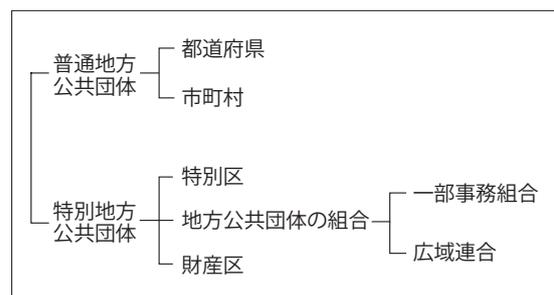
このように日本では、地方公共団体に一定

の地域で被統治者が統治するという自己統治（self-government）を認めている。そうだとすれば、日本の地方公共団体は「政府」だと考えてよい。日本でも1960年代頃から、「地方自治」を尊重する思いを込めて、地方公共団体を地方自治体という言葉で表現することが定着し始めている。

物事の「点」を省察せずに、空疎な雄弁による大衆操作としてのポピュリズムが支配的になると、地方自治体も消滅するという将来不安が煽り立てられる。しかし、1888（明治21）年の市制及町村制以前には、住民のいない村が存在していたことを忘れてはならない。

現在では地方自治体つまり地方公共団体は、地方自治法の第1条の3によって「普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする」とされている。そのうえで「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする」と定め、「特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする」と規定されている。

普通地方公共団体は都道府県と市町村との2層構造になっており、都道府県は広域自治体、市町村は基礎自治体と呼ばれる。都道府県という広域自治体の面積を合計すると、日本の国土と一致する。これに対して市町村という基礎自治体の面積を合計しても、日本の国土とは一致しない。というのも、東京都の23区には、市町村という基礎自治体が存在しないからである。もっとも、東京都の特別区は、1998（平成10）年の地方自治法の改正によって、



それまでの東京都の内部団体から「基礎的な地方公共団体」に改められた。つまり、東京都の23区は、一般市が所掌している上下水道、消防、都市計画決定を東京都が所管するなどして、一般市に比べて所掌事務が小さいことから特別地方公共団体とされているけれども、現在では基礎自治体と位置づけられている。

このようにみれば、政府という統治主体は、一つの中央政府を頂点として、ピラミッド状態を形成する複数の地方自治体から成り立っている。地方財政とは複数主体の地方自治体の財政なのである。

そこで財政の「点」を省察すると、財政とは明治時代に誕生した新しい言葉である。つまり、財政はパブリック・ファイナンス (public finance) の翻訳語なのである。しかも、日本で創り出された翻訳語であり、今日では中国にも輸出され、中国語でも使用されている。

パブリック・ファイナンスの「ファイナンス」は貨幣現象を意味する。もちろん、「パブリック」とは「公」という意味である。したがって、財政とは公的貨幣現象なのである。

もっとも、「公」という概念は、日本では理解されにくい。「公」とは「社会の構成員の誰もが排除されない領域」のことである。そのため財政が「公」の貨幣現象であるということは、社会の構成員の「共同の財布」であることを意味する。そうだとすると、財政は近代社会、つまり市場社会が成立しないと登場しないことがわかる。

確かに江戸時代でも徳川幕府が支配のために経済活動を営んでいる。しかし、それはあくまでも徳川家という私的な家計でしかない。つまり、近代以前には「私的な財布」は存在しても、社会の構成員の「共同の財布」は存在しなかったのである。

近代社会とは市民革命によって、土地に緊縛されていた人間を解放した社会である。土地も労働も、国民が、私的に所有するようになる。それは政府が土地や労働という生産要素を占有しなくなったことを意味する。

そこで政府は、生産要素が生み出す果実を、生産要素を所有している国民から、強制的に租税として調達することによって、社会を統合するという統治活動を実施せざるをえなく

なる。国民に生産要素の私的所有を認めているので、強制的に貨幣を調達するには、国民の了解を必要とする。そこで国民の代表者からなる議会を通じた国民の共同意思決定の過程を経て、国民から強制的に貨幣を調達することになる。こうして「公」の貨幣現象としての財政が成立することになる。

このようにみれば、市場社会は市場経済と財政という二つの経済から構成されることがわかるはずである。しかも、市場経済が「お金儲けをしてよい経済」なのに対して、財政は民主主義にもとづく「お金儲けをしてはならない経済」であることを忘れるべきではない。

既にもたように、財政の主体は中央政府と、複数の地方自治体から構成される。もちろん、中央政府の国家財政と地方自治体の地方財政は財政という点では共通するものの、それぞれの政府の特質に規定された特徴がある。政府体系が中央政府を頂点としてピラミッド状を形成することからも容易に理解できるように、中央政府は国民から遠い政府なのに対して、地方自治体は国民にとって身近な政府である。しかも、中央政府は境界つまり国境を管理する政府なのに対して、地方自治体は境界を管理しない入退自由な政府である。この講座ではこうした中央政府と地方自治体の特質に規定された地方財政の「点」をさらに深めて省察していくことにしたい。

著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』(岩波書店)、『希望の島』への改革—分権型社会をつくる—(NHK出版)、『地域再生の経済学』(中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞)、『財政学』(有斐閣・2003年租税資料館賞受賞)、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』(岩波書店)、『財政のしくみがわかる本』(岩波ジュニア新書)、『「人間国家」への改革』(NHK出版)等がある。