

地方財政の使命



東京大学名誉教授 神野 直彦

経済政策および財政政策の基本方針を織り込んだ所謂『骨太の方針』、つまり『経済財政運営と改革の基本方針2015～経済再生なくして財政健全化なし～』が去る6月30日に閣議決定された。もちろん、この『骨太の方針』には、地方財政の運営にかかわる基本方針も織り込まれている。

地方財政の運営にかかわる基本方針は、『経済・財政一体改革』の取組—『経済・財政再生計画』と銘打たれた『骨太の方針』の第3章で打ち出されている。この地方財政にかかわる基本方針のうち、最も注目しておかなければならない方針は、皮肉なことに第3章の「3. 目標とその達成シナリオ、改革工程」の注記に述べられている。それは「地方の歳出水準については、国の一般歳出の取組と基調を合わせつつ、交付団体をはじめ地方の安定的な財政運営に必要な一般財源の総額について、2018年度（平成30年度）までにおいて、2015年度地方財政計画の水準を下回らないよう実質的に同水準を確保する」という方針である。

地方自治体が自己決定できる一般財源を確保することは、地方財政がその使命を果たす上で決定的な意義をもつ。『骨太の方針』では2020年度（平成32年度）の財政健全化目標を実現するために、集中改革期間における改革努力のメルクマールとして、2018年度（平成30年度）のプライマリー・バランスの赤字を対GDP比で、マイナス1%程度を目安とするとしている。その上で、この『骨太の方針』は2018年度までの地方財政の一般財源を、2015年度（平成27年度）と実質的に同水準に確保するとしたのである。

2015年度の地方財政計画では前年度の水準から、一般財源総額が1.2兆円増額されている。

この増額は地方創生に必要な歳出を1兆円計上したことが重要な要因となっている。このように地方創生のための財源などを上乘せして増額された2015年度の一般財源の水準を、集中改革期間の2018年度まで確保するとした方針は、少なくとも地方財政が使命を果たしていく基本条件を保障したといえる。

地方財政の使命は、現在の時代閉塞的状况を克服し、新しい時代を形成することにあるといってもいいのではない。地方創生が唱えられているのも、それを如実に物語っている。地方創生は行き詰まっている日本経済の状況を打開するには、特色のある地域資源を生かして、地域経済から新しい産業を創り出していくしかないという認識に裏打ちされているといえる。つまり、全国的規模で交通網やエネルギー網を整備し、大量生産・大量消費を実現する重化学工業の時代の終焉が意識されているのである。

ヨーロッパで始まっている「地域再生」は、工業化によって荒廃した地域社会を、サステイナブル・シティを合言葉に、環境や文化による「地域再生」を目指している。こうした「地域再生」のために、1985年にはヨーロッパ地方自治憲章が制定され、地方分権が推進されていく。

多様な地域社会で営まれる多様な生活に合わせて公共サービスが提供され、個性豊かな地域生活を発展させていく必要があるからにはほかならない。そのためには、一般財源を確保することが必須の条件であり、そうした地方財政が使命を果たす前提条件を『骨太の方針』は保障したといえる。

このように一般財源の確保という点では、『骨太の方針』は地方財政の使命に理解を示していると評価することができる。しかし、『骨

太の方針』には地方財政の使命という観点から、危惧を抱かざるをえない点もある。というのも、『骨太の方針』の第3章の「4. 歳出改革等の考え方・アプローチ」では、「公共サービスの産業化」、「インセンティブ改革」という言葉が踊っているからである。

市場経済とは「お金儲けをしてもよい」経済であり、財政とは「お金儲けをしてはいけない」経済である。この二つの経済が車の両輪となって動くことで、国民経済は発展する。

したがって、市場経済の主体である企業と、財政の主体である政府とでは、使命が全く相違する。企業の使命は「お金儲け」なのに対し、政府の使命は「お金儲け」ではなく、社会の構成員の生活を支え、社会を統合していくことにある。

『骨太の方針』では「公共サービスの産業化」として、「民間資金・民間ノウハウの活用」を掲げている。民間企業のノウハウの活用については、ニュー・パブリック・マネジメントと呼ばれてきたけれども、企業と政府とでは使命が違うということを前提にして、企業経営の良い点を学ぶというスカンジナビア型のニュー・パブリック・マネジメントに対して、使命の相違を自覚しないアングロ・サクソン型のニュー・パブリック・マネジメントは機能不全に陥っている。というよりも、知識社会に向かおうとしている現在では、企業こそ知識生産に優れている大学や政府などのノウハウに学ぶ必要があるともいえる。

政府の使命は、新しい産業を創生するための前提条件であるインフラストラクチャを整備したり、新しい産業にチャレンジして失敗しても生活を保障するセーフティ・ネットを張ったりする後方支援にある。そもそも新しい産業創生に向かうべき民間資金を、後方支援にすぎない公共部門に向かわせることは、民間資金の使命である新しい産業創生という使命が放棄され、経済発展を停滞させてしまう。

アメリカの経営学者マグレガー（Douglas McGregor）によると、経営管理にはX理論とY理論という二つの人間観があるとされる。X理論では人間は生来、怠け者でアメとムチによって管理する必要があると考えるのに対

して、Y理論では人間は生来、働き者で適切な動機づけさえあれば、誰でも懸命に働くと考えられる。

政府は社会統合に使命がある。社会の構成員は誰もが努力をしているのに、報われない者がいると認識しなければ、社会統合は不可能となる。努力する者と努力しない者がいて、努力する者にはアメを、努力しない者にはムチを与えてしまえば、社会を分断され、社会統合は実現できない。

『骨太の方針』の「インセンティブ改革」の背後には、努力する地域社会と努力しない地域社会があるというX理論の人間観があるような気がしてならない。日本のすべての地域社会が、真実一路に努力しているのに、気候などの地理的条件、人口構成などの社会的条件で、公共サービスのコストに差が生じてしまう。そうしたコスト差を解消することこそ、財政調整制度の使命だと、ヨーロッパ諸国では認識されている。地方財政の使命を考えれば、企業経営でも疑問視されている人間観に立つのではなく、社会統合という政府の本来の使命に立ち戻るべきである。

茨の道であっても、地方自治体は本来の地方財政の使命を果たさなければならない。それこそが行き詰まった状況を打開し、新しい時代を形成することになるからである。

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、地方財政審議会会長、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）、『税金常識のウソ』（文春新書）等がある。