

地方財政制度改革の方向性 — 自立した地方圏確立に向けて

沼尾 波子

日本大学経済学部専任講師

9月11日の米国航空機爆撃事件以来、日本でも景気が一段と冷え込んでいる。堅調だった個人消費が低迷し、国内需要が総崩れになる懸念が出てきた。2001年7-9月期の国内総生産(GDP)で、個人消費は前期比年率で実質6.6%のマイナス、設備投資や住宅投資は増加したものの、足元ではすでに悪化している。企業部門の低迷が個人消費に波及し、経済が連鎖的に委縮する恐れがある。2001年10月の失業率は5.4%と過去最高水準にある。

こうした状況に対して、政府は第2次補正予算による緊急対応プログラムの実施や、緊急雇用対策法の制定により、何とか打開を図ろうとしているが、一向に改善の兆しは見えない。

とりわけ地方圏の状況は深刻である。完全失業率を見ても、北海道や九州では5.9%、近畿では6.5%と全国平均よりも高い水準にある。無数の企業が新進代謝を繰り返す首都圏の状況とは異なり、地方圏では特定の産業、企業に大きく依存した構造を持っている地域が少なくない。加えて、域外(都市圏)の需要に支えられている地方圏では、経営は絶えず不安定な状況に

おかれる。こうした地域では、ひとたびその基盤が崩れると、民間部門による立て直しは至難の業である。失業者が、限られた地域内で再就職先を探すことも難しい。

このような状況下では、公的支援を通じた対応が重要な役割を担うことになる。ところが、長年の不況によって生じた深刻な財政状況を前にして、この役割を担うべき国や地方自治体の財政基盤すら不安定な状況にある。加えて、最近の政府の対応策をみると、第2次補正予算で打ち出された「緊急対応プログラム」は、投資の波及効果が大きいとされる都市基盤整備に重点がおかれており、地方圏の建て直しを図るための施策は限定的である。さらに、現在進められている地方の自立を目指した財政構造改革路線は、交付税制度改革や、新税創設を通じた自主財源の模索、市町村合併などを柱にしている。地方の自己責任原則を通じた改革のもとで、地方圏の財政はいよいよ厳しい事態に直面する。

地域経済悪化のなかで、地方自治体の果たすべき役割は何だろうか。以下では、地方経済が抱える問題点と、地域経済対策からみた自治体の役割と方向性について検討してみたい。

ぬまお なみこ

1967年生。97年慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。97年(財)東京市政調査会研究員。2000年日本大学経済学部専任講師。著書に『地方に税源を』(共著)『福祉政府への提言』(共著)など。

1 脆弱な地方経済とその危機

現在、日本の人口の約8割は、国土の約3割に満たない都市部で生活している。大都市圏に着

目すれば、総人口の24%が東京・千葉・神奈川・埼玉4都県の都市部に居住し、これに大阪・神戸・京都の関西圏都市部を加えると、総人口の36%に達する。都市部への集中は人口のみならず、企業立地についても同様である。大都市圏には、企業の本社機能も集中しており、生産性も高い。

一方、地方圏では、経済基盤を失い、空洞化に悩む地域が少なくない。各地で過疎化が深刻な問題となった1960年代、政府は全国総合開発計画を策定し、拠点開発方式による国土の均衡ある発展を掲げた。その後今日にいたるまで、新産業都市、テクノポリス、さらには第3セクター方式によるリゾート開発と、衰退する地方経済を活性化させるための産業政策が相次いで実施され、巨額の財源が国庫から全国各地に投下されてきた。しかしながら、プラザ合意以降、生産拠点を地方から人件費の安いアジア各国に移すケースが増え、製造業を中心として、域外需要依存型の地方経済は厳しい国際競争のなかで大きな壁にぶつかっている。またリゾート法の制定により相次いで設立されたテーマパークなどの施設経営は行き詰まりを見せており、各地で破綻が相次いでいる。加えてバブル崩壊後、地域経済を支えてきた金融機関の破綻がつづき、マイカルや青木建設など大手企業の倒産は、取引企業へと波及をもたらす。さらに、将来見通しが不安な中で、消費は伸び悩みを見せており、都市圏の消費需要に支えられた地域の経済も厳しい。北海道拓殖銀行の破綻以降、北海道経済は不況に悩まされていたが、今度はテロの影響で、基地を抱える沖縄に、本土からの観光客が激減するという、新たな不安材料が広がっている。

農山村地域の状況もまた深刻である。1960年代に相次いで都市部に出て行く友人を見送りながら、自分は日本の農業を支えると誓ったかつての若者達のなかには、還暦を迎えて、農業

に希望を見出せずにいる人も少なくない。国の相次ぐ減反政策のなかで、生産量を減らしながらも、農業構造改善事業による受益者負担金の支払いだけがツケとして残った数多くの農家に、将来は見えてこない。巨額の補助金が投下され、農水省や農協の指導のもとに進められてきた農業構造改善事業の成果は、いわば農山村の自立した経済体系の解体であった。小麦・大豆・トウモロコシなどの穀物や、木材等の多くを海外からの輸入に依存するようになり、昨今では、国内の大規模小売店が、人件費の安いアジア諸国の農産物と直接契約を結び、安価な野菜を大量に輸入するようになっている。今日、日本の農業は、アジア地域の農山村経済を巻き込みながら、農協と大規模小売店との競争状態を作り出している。政府によるセーフガードは問題の先送りに過ぎず、主要な食糧の多くを海外依存する構造をつくりだしてしまった日本の農業の先行きは厳しい。

地方圏では、さらに少子高齢化問題がのしかかる。高齢化の進展が都市部に比べて一足早く生じた地方圏では、農林業をはじめ、後継者不足に悩まされている。地域を支える勤労者世代の不足は、地域経済の担い手を失うという生産面の問題だけではなく、老人医療費や介護サービス給付にかかる負担の問題を生む。介護保険制度の導入により、地域で必要とされるサービス給付額を地域の保険料と自己負担で調達する仕組みが導入されたが、今後、高齢化の更なる進展とともに、地方圏では事態は深刻になることが予想される。

さらに「小さな政府」志向の改革は、地域経済に大きな影響をもたらす。地方圏の中でも、とりわけ中山間地域等の過疎指定を受けている地域の多くは、人口減少と高齢化の進展の中で、公共部門に依存しながら生き延びてきたといえる。山や田畑を守るという使命を放棄することなく、地域で「暮らし」を営み続けてきた彼らに

とって、公共事業や公務労働（役場・郵便局など）という稼得機会の存在は、当該地域の経済が成立し、そこで暮らしつづけるための、重要な要件であった。しかしながら、郵政事業民営化路線や市町村合併を通じた公共部門の縮小は、これらの稼得機会をも縮小していく。過疎地ではすでに超高齢化時代に突入しており、若年世代の稼得機会の減少により、コミュニティの維持・存続は更に難しくなるものと考えられる。

2 自主財源主義で地方は自立できるか

このように不安定な地域経済を構造的に支える上で、地方自治体の役割は重要である。しかしながら、この自治体の経済基盤たる地方財政もまた、税収減と国からの移転財源の縮小という動きの中で、危機的状況に置かれている。脆弱な税源基盤しか持たない地方自治体では、不況の影響で税収がさらに減少している。財源保障制度として重要な役割を持つ地方交付税制度も、その役割を背負いきれなくなっている。交付税総額は国税5税の一定割合とされているが、2001年度の場合、国税5税では必要総額の62.9%に過ぎず、残りは国からの特例加算と地方債発行によって対応している。また、地方の累積債務は2001年3月に184兆円にも達しており、高度経済成長の再来でも起こらない限り、今後もこの総額は膨らむことが推測される。

経済財政諮問会議が2001年6月に発表した「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針（素案）」（以下「骨太の方針」）では、地方行財政対策として「地方自立・活性化プログラム——地方の潜在能力の発揮」を掲げている。そこでは、地域の個性ある発展を競争によって構築するという理念が掲げられ、具体的には、市町村の行財政基盤拡充のための

市町村合併ないし広域連携、第2に、国から地方への関与を縮小し、歳出の効率化を図り受益と負担を明確化する観点から、地方財政の立て直しとして①国庫補助・負担金を削減、②地方交付税制度の見なおし、③地方税源の充実確保を掲げている。

しかしながら、これまで公共部門からの財源移転に依存した構造を作り上げてきた地方圏にとって、移転財源削減を通じた「自助・自立の経済」路線は、地方の経済に大きなダメージを与える恐れがあり、自己責任原則を通じて、地域の自立はおろか、破綻に結びついてしまう危険性があると考えられる。

3 改革の視点

無論、地方財政が危機的状況にある中で、地方圏の維持のためにただ従前のしくみを継続すべきであると主張したいのではない。地方経済の再生につなげていくために、地方自治体が担うべき役割があり、それを支える財政制度設計が必要であることを論じたいのである。その際の改革の視点について、ここでは3つの視点から私見を述べたい。

第1に、生活空間としての地域の存立基盤を構築するための取組みの実現とそのための財源の確保である。公共事業を通じて、建設業は地域の産業構造のなかで大きな位置を占めるに至った。いま、地方圏で公共事業を削減していくことは、地方圏における稼得機会をさらに喪失する。とりわけ建設業のなかでも土木関連の事業主が多い地方圏の実情を考慮に入れると、道路目的財源を都市基盤整備へ転用することは、地元土建業の稼得機会を都市部の大手ゼネコンに移転することを意味する。公共事業を削減する場合には、就業者の代替的な雇用機会につい

て検討していくことが必要となる。公共事業のなかには、国からの補助金獲得を目的として、必要以上の規模の事業が実施されてしまうものもある。これは補助金制度を通じた歳出誘導をめぐる問題点であり、補助金制度の改革が必要とされる。しかしながら、人々が生活していくにあたり、必要な種類や規模の公共事業というものがああり、長期的な地域社会の安定を念頭に置いて、公共事業を再編していく必要がある。歳出誘導を起こさず、地域に必要とされる小規模な事業を地域のニーズに応じて実施していくためには、補助金の整理統廃合と一般財源の確保が課題とされる。

改革に求められる視点の2つ目に「ナショナル・ミニマム」の重要性と、それを財政面から支える交付税制度の強化についてあげておきたい。日本では、折に触れて、都市対農村の対立構図が浮かび上がってきた。しかしながら、都市部と農村部とは互いに補い合って成立するものである。水源や電源は地方圏に立地しており、過疎地の森林保全は都市部の水道供給に大きな影響を与える。また食糧を海外からの輸入に依存した体制はきわめて不安定であり、食糧供給基地としての農業生産地を滋養することは食糧安全保障という視点からも重要である。(日本の食糧自給率は世界176カ国中第134位であるが、同水準の他の国々は赤道直下や北極圏に位置し、気象条件から自給が難しい地域となっている。主要先進諸国の中では日本だけがこのような低い自給率となっている。地のものを食する体制の重要性を再認識する必要があると思われる。)

都市・農村といった多様な地域空間を抱え持ちながら、「日本」という枠組みが形成されていることに合意ができれば、教育や社会保障制度について、スタンダードなサービス水準を全国画一水準で保障できるような財源保障のしくみが形成される。そのときにはじめて、地域間財源

再配分の役割を担う地方交付税制度の役割が浮き彫りになる。それぞれの地域が個性を生かしながらスタンダードなサービスを供給できるようにするために、財政調整制度は意味を持つのである。都市圏と地方圏との対立をおおるような「自己責任原則」に代わる共同性の論理を構築し、交付税制度の役割を積極的に評価していく必要がある。

改革に求められる視点の3番目として「価値財(Merit Goods)」の考え方をあげておきたい。公共部門の非効率性を唱える人々は「民間でできることはできるだけ民間で」という小さな政府論を掲げる。しかしながら、介護保険制度の例からもわかるように、過疎地のような採算性がまったく見込めない地域では、事業者は参入しない。また昨今の航空運賃に象徴されるように、大都市間を結ぶドル箱路線では価格競争が生じているが、地方都市を結ぶ便は、サービスの低下、高価格、本数の削減などにより、いっそう利用しづらくなっている。より良いサービスをより安く提供することは必要だが、ひとたび市場システムに巻き込まれると、当該地域にとって本当に必要なサービスが採算性を理由に供給されなくなることがある。公共部門の役割は、民間では赤字で算入できなくても必要なサービスを供給していこうという合意に達した財を供給することにあるのではないだろうか。経済効率性だけでは解決できない価値が社会にはあることを確認すべきである。そしていずれの地域においても人々が生活する権利を保障し、広義の国土保全をはかることが重要であり、そこでは、地域内で「社会的に価値がある」と判断された財については、市場を通じた調達ができない場合には、価値財として公共部門が供給していくことが必要である。地域の暮らしを支える視点にたった地域政策の実施と財源保障が求められている。

4 自治体によるセイフティネット構築と財源確保

地域経済の空洞化が進む中で、自治体にはどのような役割が求められるのであろうか。少子高齢化の進展や、地球環境問題への対応など、経済成長を目標とした開発の限界と、持続可能性（sustainability）が21世紀型の倫理として掲げられている。これらの課題に対応した活性化を考えると、公共部門のなかでも、とりわけ自治体に期待される役割は大きくなると考えられる。具体的には、地域づくりを念頭に置いた産業政策と雇用創出策の実施、ならびに育児や介護を始めとした対人社会サービスニーズの充足と供給体制の整備の2つが重要な課題として挙げられる。

残念ながら、わが国の産業政策や雇用対策は、国主導のもとで実施されてきており、地方自治体、とりわけ市町村が独自の施策を検討しているケースはあまり多くない。2000年4月に地方分権関連一括法の施行により、分権化にむけた新たな体制がスタートしたが、産業政策や雇用政策については国の事務とされ、地方から一層切り離されてしまった。ベンチャー企業への助成、高齢者採用企業への補助など、殆どのケースはさまざまな施策メニューを国が制定し、地方自治体等を窓口にするものである。しかしながら、自治体独自の産業政策や雇用対策を検討することは、地域の生活に根ざした経済循環を構築していく上で重要である。例えばスウェーデンに見られるように、自治体が地域内で必要とされるサービスを議論し、それに必要な人材育成のための職業訓練を実施し、その後の再就職までフォローする制度を作っている。このシステムを通じて、地域で必要とされる財・サービスの供給主体を作り上げる制度は、これ

からの地域づくりを考える上で、参考になるものと考えられる。また、リサイクル推進のための再資源化工場の立地や、福祉機器メーカーと一体で安く使いやすい器具を共同開発するなど、21世紀型の企業立地と雇用機会創出にむけた動きを地域で作り上げるシステム構築、地場の安全な野菜を地域内で消費できるシステム構築など、地域内でセイフティネットを張り巡らすための開かれた域内循環システム構築が必要となる。その際に自治体に求められるのは、自らが直接的にサービス提供を行うのではなく、地域の企業や団体と一体となって、地域づくりをコーディネートしていくことであると考えられる。地元企業や団体、消費者など、様々な立場の人々が集い、まちづくりに向けた合意形成をはかる場を創ることが必要となる。そのためのネットワークと財源を確保し、システム構築を行うための企画力が必要とされる。

2点目に挙げた対人社会サービスニーズの充足という視点は、稼得喪失時における生活保障を現物給付の面から支えていくという意味で重要である。失業保険制度や生活保護制度は国からの現金給付であるが、地方自治体には、この他に、生活に欠かすことのできないサービスや就業機会の獲得に向けた対応をはかる必要がある。現金給付と現物給付を通じて、最低限度の生活を可能とする体制を前提としながら、次の仕事を探せる体制づくりが必要である。

しかしながら、こうした地域独自の施策を実施するには、現在の地方自治体には、柔軟に対応できるだけの人的資源も財源も不足しており、また自主財源が不足しているために、どうしても国が設定した施策を通じた補助金を外から獲得する方向に意思決定が進んでしまう。そのためには地方に税源を移譲し、地方の自主財源を拡大すると同時に、交付税制度を通じた財源保障制度を確立し、自主的な行政サービスを運営するための財政基盤拡充をはかることが必要である。