2006年度地方財政セミナー

協働の時代と新しい公共性の構築

澤井　勝

5年連続して縮小した地方財政計画

最初に、表１の「一般財源の推移」を見ながら、財政の現状を確認することにしましょう。第一には、地方財政の規模と、その中心である一般財源が縮小してきている点ですね。

この理由は、第一にはバブル経済の崩壊以後の日本経済の低迷にあります。この経済の低迷に対して取られた経済政策が、さらに財政の傷を深めたといってもいいでしょう。減税政策を継続的に採る一方、従来型の公共事業中心の景気対策から抜け出せなかった。したがって、政府債務は拡大する一方となった。そこに小泉政権による「構造改革」という財政再建施策が、「痛みを分かち合う」というキャッチフレーズで推進されてきました。地方自治体とってはこの「痛み」は、地方交付税の圧縮でした。

この結果、地方税と地方交付税、臨時財政対策債を合わせた一般財源は、ピークが2000年度の56兆9675億円。それがずっと減り、2004年度は49兆2092億円になります。これが来年度、若干、持ち直します。実はそれまで下がりすぎたんですね。2003年が対前年度比△6.62%。各市町村の現場では、現実に10%くらい一般財源が少なくなったという感覚が生まれ、財政課は大変でした。予算が組めない。12月終わりには予算は組めていたのに、年が明けれたら10%の削減で大騒ぎになった。その後、手直しをして、2005、2006年度は横ばいに維持しています。財政課としては少し息をついている状況ですが、今後、これがどうなるかわからないということです。

三位一体改革は、来年度が最終です。三位一体改革をやっている間は一般財源は維持しますが、先は不透明です。地方交付税（出口ベース）は、ピークが2000年度で21兆4107億円。それが毎年減ってきて、2005年度は持ち直したのですが、2006年度は△5.86%の15兆9073億円。2000年度から５兆円減っています。これは心理的に大きな影響を与えています。交付税が減ることは首長に大きなインパクトを与え、市町村合併を推進する大きな要因になっています。５兆円ですから、４分の１がなくなってしまった。

交付税をどこまで下げるかは、議論が進行中です。竹中総務大臣の私的諮問機関である「分権改革２１世紀ビジョン委員会」の議論の中心は、交付税の配分計算の仕方です。交付税の財源保障機能をなくすまではいかないと思いますが、大都市部を交付税から追い出して不交付団体を増やす方向です。京都市は不交付団体にはなれませんが、名古屋市、横浜市は不交付団体でいいのではないかと。太田弘子さんが座長で、予断は許しません。

もう一つ、この委員会で議論しているのは、「自治体破産法」です。現在は「地方財政再建

一般財源の推移 （2000年度～2006年度、毎年度地方財政計画ベース）

1		2000年度	2001年度		2002年度		2003年度		2004年度		2005年度		2006年度	
		億円	億円	前年比%	億円	前年比%	億円	前年比%	億円	前年比	億円	前年比	億円	前年比
2	地方税	355,568	355,810	0.07	342,563	△ 3.72	321,725	△ 6.08	323,231	0.47	333,189	3.08	348,983	4.74
3	都道府県税	152,355	155,580	2.12	145,544	△ 6.45	134,339	△ 7.70	136,906	1.91	142,737	4.26	154,308	8.11
4	市町村税	193,213	202,230	4.67	197,019	△ 2.58	187,396	△ 4.88	186,325	△ 0.57	190,452	2.21	194,675	2.22
5	地方交付税（出口ベース）	214,107	203,498	△ 4.95	195,449	△ 3.96	180,693	△ 7.55	168,861	△ 6.55	168,979	0.07	159,073	△ 5.86
6	地方交付税（入口ベース）	140,163	159,211	13.59	161,080	1.17	163,926	1.77	153,887	△ 6.12	145,700	△ 5.32	137,425	△ 5.68
7	臨時財政対策加算		14,368		31,261	117.57	55,416	77.27	38,876	△ 29.85	21,600	△ 44.44	12,158	△ 43.71
8	臨時財政対策債		14,368		32,261	124.53	58,416	81.07	41,905	△ 28.26	32,231	△ 23.09	29,072	△ 9.80
9	一般財源（２＋５）	569,675	559,308	△ 1.82	538,012	△ 3.81	502,418	△ 6.62	492,092	△ 2.06	502,168	2.05	508,056	1.17
10	一般財源（臨財債含む）	569,675	573,676	0.70	570,273	△ 0.59	560,834	△ 1.66	533,997	△ 4.79	534,399	0.08	537,128	0.51
	地方交付税＋臨時財政対策債		217,866		227,710	4.52	239,109	5.01	210,766	△ 11.85	201,210	△ 4.53	188,145	△ 6.49
	地方贈与税		6,237		6,239		6,939		11,452	65.04	18,419	50.84	37,324	102.64
	うち所得贈与税								4,249	皆増	11,159	162.63	30,094	169.68
	地方特例交付金		9,018		9,036		10,062		11,048	9.80	15,180	37.40	8,160	△ 46.25
	うち減税補填特例交付金		9,018		9,036		10,062		8,700	△ 13.54	8,888	2.16	7,456	△ 16.11
	うち税源移譲予定交付金								2,300	皆増	6,292	173.57	0	皆増
11	交付税特会借入金	80,881	43,487	△ 46.23	40,973	△ 5.78	19,515	△ 52.37	10,558	△ 45.90	16,500	56.28	11,610	△ 29.64
12	財源対策債	24,300	25,300	4.12	19,200	△ 24.11	18,400	△ 4.17	18,000	△ 2.17	17,600	△ 2.22	16,500	△ 6.25
13	地方財政計画規模	889,300	893,100	0.43	875,700	△ 1.95	862,100	△ 1.55	846,700	△ 1.79	837,700	△ 1.06	831,800	△ 0.70
14	地方債計画規模	164,998	163,106	△ 1.15	165,239	1.31	184,845	11.87	174,843	△ 5.41	155,366	△ 11.14	139,466	△ 10.23
15	国の一般会計予算額	849,870	826,524	△ 2.75	812,300	△ 1.72	817,891	0.69	821,109	0.39	821,829	0.09	796,860	△ 3.04
16	国の租税印紙収入	498,950	507,270	1.67	468,160	△ 7.71	417,860	△ 10.74	417,470	△ 0.09	440,070	5.41	458,780	4.25

総務省資料などから作成（06/01/23）

地方交付税の出口ベースは、00年度から06年度で25.7%のマイナスである。

特別措置法」を準用していますが、正式な「自治体破産法」をつくりたい。これは、突拍子もないことにはならず、かなりできる可能性があります。

「小さな政府」と来年度予算

来年度予算で、政府は初めて「小さな政府をめざす」としています。学者とか個々の閣僚が、「小さな政府」発言をしたことはありますが、政府としては、昨年の骨太方針第４弾で、初めて「小さな政府をめざす」と言いました。2006年度は、その最初の年度です。「小さな政府」に対して批判するのか、中身について議論するのか。以前、革新自治体が増えていた頃、「小さな中央政府、大きな地方政府」と言われたことがありましたが、今は言えなくなっていますね。それについて我われはどういうスタンスに立つか、重要な転換期に来ています。

2006年度末の政府債務残高は、国と地方を合わせて予算の上では775兆円。国が542兆円、地方が204兆円です。地方はあまり増えていない。国の方が増えています。これを解消するために「基礎的財政収支（プライマリーバランス）」、租税収入など経常の収入で経常経費をどの程度まかなえるかを図る指標ですが、それを2011年度までの５年で黒字に持っていくというのを、１月20日に閣議決定しました。増税を前提にしないと、毎年５％くらい歳出カットする必要があります。基礎的収支は来年度11兆2000億円くらいの赤字ですが、前年度より４兆7000億円の減となった。今回の削減の中心は公共事業費です。経常経費はほとんど削れていません。

公共事業費のカットと地域活性化策

公共事業費のカットについては、「土建国家解体」と言って、我われも主張してきたことです。欧米諸国は日本の10分の１ほどです。政府はあまり公共事業をせず、基本的には政府運営は経常経費です。したがって日本もフランス並の５％くらいにせよと。そういう点からも、公共事業費を削っていくのは結構だと思いますが、そのためにいろいろな問題が出てきます。地域経済が公共事業で維持されていたところが苦境に立たされ、ますます東京一極集中がはっきりしてきた。北海道や東北、九州、中国地方が、公共事業を失ったために建設業者の仕事がなくなる。新潟県や長野県などの豪雪地帯では、建設業者が減り、除雪のための人間と資材がなくなった。公共事業費は、たんに削ればいいというわけではないのであって、公共事業に代わる地域活性化事業をどうやってつくり出すかが重要です。財政資金に依存しない地域活性化事業を、どういうふうに組み立てていくのかというのが、大事だと思います。

それにはいくつかヒントがあります。例えば、高知県の馬路村では、農協が主体となって柚子を元に産業を興しました。「ゴックン馬路村」という柚子ドリンク剤や「柚子ポン」です。主に通販ですが、京都のイズミヤでも製品が売られています。年商は32～33億円。馬路村の一般会計が20数億円。農協が中心になっていますので、財政資金は投入していない。

徳島県の上勝町は、「葉っぱ」で数百万円の売り上げをするおじいさん、おばあさんがいます。朝、注文が来たら昼過ぎには全国の料理店などに出荷する。ここも農協がやっていて、財政資金に依存していません。市場をうまく使っています。そういう地域が、最近、かなり出てきています。

プライマリーバランス黒字化の意味

プライマリーバランスを黒字に転換しようとすると歳入の確保と同時に、歳出がカットされ

ていきますが、基本的にはプライマリーバランスは黒字化すべきだと思います。でないと債務はどんどん増えていきます。プライマリーバランスを黒字化しても債務は急速には減りません。現在の債務を転がしていくだけです。そのうえ金利が上昇傾向にあるため、政府債務が自動的に増えます。借り換えするたびに利子は増えていきます。現在は利子が低いため、まだもっているんですが、長期金利が上がると金利負担が増えてやっていけません。そういう点ではプライマリーバランスの黒字化をしないといけない。問題は、プライマリーバランスの黒字化をはかるためのカットを、どこでやるかということです。選択肢は多くないですね。

その解決策として、谷垣禎一さんは消費税率の引き上げを積極的におっしゃっていて、そのために後継首相の座を滑り落ちそうですが。彼が言っているのは筋論です。ワリを食っていますが、財務大臣として消費税率引き上げを言わないといけない。しかし、これは必要です。民主党からは「社会保障財源にする」という意見が出たり消えたりしていますが、もっと明瞭にしないといけない。奈良女子大学の試験で「消費税を引き上げて社会保障財源にするという議論があるが、どう考えるか」と質問したところ、だいたいが「しょうがないね」というニュアンスで書いていきます。「ただし、使い道がはっきりしていればいいんだけど、今のような政府だと嫌だ」というのが結構あります。「消費税は複数税率にする方がいい」と。そういうふうに講義をしていますので誘導的ですが、ちゃんと説明すればそうなると思います。

消費税は、ヨーロッパ諸国では20%くらいです。北欧型の社会保障が充実した社会を求めるとしたら、負担増はやむをえないのではないかという議論があってあたりまえです。しかし政府は、そうじゃありません。「中負担・低福祉」になりそうな感じです。

拡大する格差

「格差が広がっている」「パート労働者が増えてしまった」という前原の質問に対して、小泉首相は「統計的には格差は広がっていない」と言いました。後で「格差はあっていいんだ」と居直りましたが。格差は確実に拡がっています。具体的に、パート労働者は、1995年には全労働者の18%くらいでしたが、2004年では28%台になっています。約10年間で10%増えた。こんな国はありません。ＯＥＣＤ先進26カ国の平均が18～19%です。イギリスは22%、カナダが20%。日本の28%というのは特異です。それも10年で。この問題は、これからの政策の中心であるべきだと思います。難しいですが、パート労働者を正規労働者にしていく必要がある。

日本の場合、雇用はあまり争点になりません。アメリカの場合は、雇用が大統領選挙の最大の争点です。ヨーロッパ諸国もそうです。日本の場合も争点にすべきです。不安感が広がっているのは確かです。３割の人が年金などの社会保障制度から閉め出されている。その点をきちんと見ないといけないと思います。

負担増への転換

定率減税半減で今年から来年にかけて増税になります。その他に４月から高齢者の介護保険料が1000円以上、引き上げになり月に4000円以上になります。この理由は、高齢者が増えたことと、新しい介護予防事業ができたからということです。サービスの利用量が増えてきたことと、基盤整備をするために上がってきた。その他に、障害者の福祉サービス利用に自己負担を導入しました。障害者自立支援法が４月から施行され、10月から本格的に導入されます。これは地域では重い問題になってくる。

さらに、国民年金保険料の引き上げ。段階的に上がっていきます。タバコ税の１本１円の値上げ。このたばこ税増税で児童手当の拡充をします。６月からは65歳以上の住民税控除廃止。高齢者の優遇制度が見直されていきます。９月から厚生年金保険料の引き上げ。10月から高所得層の医療費の窓口負担拡大。70歳以上の長期入院者の食費と住居費を全額自己負担に。介護保険は2005年10月から自己負担になっています。高齢者も負担していただいてもいいとは思いますが、一方的です。高齢者も頑張っていろいろ主張した方がいいのではないかと思います。

負担増の先には消費税率の引き上げがあります。財政学者の立場から言うと消費税は引き上げるべきだと思いますが。

カットはまず、公務員数の削減から

財政のどこをカットするかとなると、まずは公務員です。公務員数の削減と給与の引き下げが着々と進んでいく。国家公務員よりも地方公務員の削減の割合の方が高く、公営企業関係が結構、進んでいます。

寝屋川市の行財政改革市民懇話会で、民間委託の話をしているとき、公募の市民委員や連合町内会の役員から「ラインを切るのはおかしいのではないか。スタッフ部門をやるべきで、ラインを切ったら生命線を切ってしまう」という指摘が出されました。公募の市民委員は、松下など大手企業を退職した人が多い。合理化を先頭に立ってやってきた課長、部長クラスの人たちです。寝屋川市は第一次の職員定数削減計画によって。職員数を2100人から1800人くらいに、５年間で減らしました。そういう意味では、行財政改革は成功しています。しかし現場部門を切ると、自治体は管理部門だけになる。市役所が公共サービスを提供するから、市民は安心して税金を払っている。このような市民の思いを無視して公共サービスを責任を持って提供するシステムを切ってどんどん民間委託していいのかどうか。

企業でもライン、すなわち「現場」を大事にしない企業は潰れています。ソニーがそうだった。今は「現場主義」と言っていますが、アメリカ型の現場を知らない、経営的な数字に詳しいＣＯＥシステムを取り込んだ結果、まちがってしまった。売れる商品をつくれなくなった。売れる商品をつくるのは現場が大事なんですね。日産もそうです。

自治体の現場は、現業部部門です。すなわち窓口とサービス提供の現場です。そこに市民との接点があります。現場にこそ市民のニーズがある。企画担当や財政当局もそうですが、その現場自身も、市民の切実なニーズを捉え損なっているのではないでしょうか。だから現場をアウトソーシングの名の下に平気で切る。たらいまわしをして責任逃れをする。実は市民ニーズの変化を捉え、市民の付託にこたえるように行政を変えていくシーズは現場や窓口にある。その現場を尊重しないと、自治体は衰弱します。公務員の削減はせざるをえないとしても、削減の内容は考え直す必要があります。

財政のこれからと「新しい公共性」

これからの財政には、２つの前提があります。

前提１は、地方財源は伸びない、または縮小する。大規模な税源移譲しても一般財源が減ります。国庫補助金は減りますから、地方財政それ自体は圧縮される可能性がある。

前提２は、リスクの拡大に対応するための公共的サービスは拡大する。たとえば鳥インフルエンザのようなリスク。去年は京都府が大変でしたが、今年はヨーロッパやアフリカにも広が

りました。また、格差社会の中で、非正規雇用というかたちで３割の人が不安定な状況にある。非正規雇用が三割というのは、ＯＥＣＤ諸国でもトップです。イギリスが高いですが、それでも２割です。

そのために家族も厳しい状態におかれます。児童虐待防止法とか、高齢者虐待防止法とか、学習障害児支援法とか、家族を支援する仕組みをつくっていかないといけない。こういうリスクに対応する公共サービスのニーズは、高まっていきます。

では、これからの新しい公共性はどういったものになるかと言うと、１つは、行政と市民が協働して公共サービスを担うことで、市民の自己統治能力を形成できるか否かが、誇りある町にできるかどうかを左右します。市民の自己統治能力とは、政府やマーケットから必要な支援をうけながら、内部の対立を克服して、課題を解決し、あるいは調整する能力のことです。したがって、財政資金は、市民の力を引き出し、地域の力をつくることに集中して投下される必要がある。人の能力形成（塾や市民大学）や拠点や場の形成（現代のコーヒーハウス）、そして市民ファンド（市民と市民である企業の寄付を基礎とした）の形成を支援し推進するために財政資金を投入する。

さらに、行政は市民の新しい動きやその芽をつぶさないことが大事です。ワークショップで腕を組んで後ろに立っている職員は最悪です。そうではなく同じテーブルで、しかし、行政にたずさわる者としての責任から逃れずに対等に議論をし、市民感覚を研ぎ澄ますような公務員を大量に育成する必要があります。一方、市民も、行政への安易な依存やお願い、過大な期待をやめることが大事です。まず自分たちで、自腹を切り、時間を使い、家や場を開くことからはじめる。富山県のデイハウス、「この指とーまれ」のように、自分たちの退職金でデイサービスのための家を建てたように。

方向性の２つめは、行政はこれまでのやり方では、リスク社会に対応できなくなっています。市民と家族の観点からの「選択と集中」を徹底することによって、これからの明確な「まちづくりの方向性」を示すことが重要です。たとえば「福祉社会」と「環境都市」の建設などですね。

３番目は、この「まちづくりの方向性」にしたがって、事務事業の選択をしなければなりません。それができるかどうかが、これからの都市の明暗を分けていきます。岐阜県の多治見市のように、事務事業を４割減らして、２割をビルドするくらいのことを考える。事務事業の評価をしていらない事業はカットし、一方で新しい事業、男女共同参画とか環境とかを入れてリニューアルする。本気になってスクラップし、ビルドする。「スクラップ・アンド・ビルド」と言いますが、実際は「ビルド・アンド・スクラップ」です。この事業をやるからこっちを切る。そうすると切りやすい。地域の活性化、まちづくりの課題を「こうしていくよ」と明確にする。うちは福祉都市でいく、環境都市で行い、地域のまちづくりに集中して元気のあるまちにするんだという、それが「選択」になります。自治体として方向性を明確にしながら、歳出構造を変えていくことが必要です。そうやって元気なまちをつくっていこうということです。

（さわい　まさる・奈良女子大学名誉教授）