

財政の機能と地方財政



日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授 神野 直彦

地方財政は「地方自治体の財政」である。地方財政の主体である地方自治体に関しては、前回は考察を加えている。そこで今回は財政とは何かということから、説き始めていくことにしたい。

財政とはパブリック・ファイナンス (public finance) の翻訳語である。それは明治期に日本で創り出された言葉であり、現在では中国に輸出されて、中国語でも使用されている。パブリック・ファイナンスのパブリックとは「公」を意味することはいうまでもない。ファイナンスとは貨幣現象を意味する。したがって、パブリック・ファイナンスとは「公」の「貨幣現象」なのである。

近代社会以前の江戸時代には、財政は存在しない。確かに、江戸時代にも徳川幕府が統治のために経済活動を営んでいる。しかし、それは貨幣現象としてではなく、年貢米という実物で実施されている。しかも、仮に貨幣現象が見られたとしても、それはあくまでも徳川家という私的な家計での現象であり、公的家計としての貨幣現象ではないのである。

それは財政が誕生するには二つの条件が必要だということを意味している。一つは民主主義が成立することである。もう一つの条件は、要素市場が成立することである。

市場社会とは生産物市場が存在する社会ではない。生産物市場は人間の歴史とともに古くから存在する。市場社会とは要素市場が存在する社会である。つまり、土地、労働、資本という生産要素の私的所有が認められた社会である。

そうすると政府は生産要素を領有しなくなってしまう。そのため政府は、生産要素の生み出す所得の一部を租税として強制的に調達して、社会を統合する統治活動を実施せざるをえなくなる。もちろん、強制的に貨幣を調達するためには、国民の代表たる議会を通

じた国民の共同意思決定を必要とする。こうして国民の共同意思決定のもとに、貨幣を調達して統治活動を実施する「共同の財布」としての財政が成立することになる。

社会の構成員の「共同の財布」である財政は、市場経済とは正反対の原理で運営される。市場経済は競争原理にもとづいて営まれるのに対して、社会の構成員の「共同の財布」である財政は、競争原理ではなく、協力原理で運営されることになる。というよりも、市場経済は「お金儲けをしてもよい」経済なのに対して、財政は「お金儲けをしてもいけない」経済なのである。

地方自治体のなかにはスキー場経営や温泉事業に乗り出し、財政を悪化させてしまい、福祉や教育あるいは医療といった本来の公共サービスの提供が困難になる事例が見い出される。それは財政が、そもそも「お金儲けをしてもいけない」経済だという財政の「点」を見失った高い代償ということができる。

市場経済が「お金儲けをしてもよい」経済で、財政が「お金儲けをしてもいけない」経済だということは、財政が市場経済では提供できない財・サービスを提供する機能を担うことを意味している。このように「お金儲けをしてもよい」経済では提供できないような防衛とか、警察などという財・サービスを供給する財政の機能を、資源配分機能と呼んでいる。

財政の資源配分機能は、市場経済の機能しない領域での財政の機能ということができる。しかし、財政は市場経済の機能を修正する機能も担うことができる。というのも、財政は市場経済とは正反対の原理で運営されるからである。

市場社会では生産・分配が要素市場の取り引きという市場原理で実施される。しかし、市場原理にもとづく要素市場での所得分配を、社会が「公正」だとして受け入れるとは限ら

ない。要素市場による所得分配を、社会が「公正」だと受け入れなければ、社会統合は不可能となる。そこで財政が要素市場による所得分配を、租税と現金給付によって再分配することになる。社会統合こそ財政の使命だからである。このように社会統合のために、所得を再分配することを、財政の所得再分配機能と呼んでいる。

さらに市場経済は景気変動を繰り返すことになる。もちろん、景気変動によって失業者が大量に発生すれば、社会統合は困難となる。財政は市場原理とは正反対の原理で営まれるため、市場経済が収縮していく時に、財政を拡大させることが可能となる。つまり、市場経済の動きとは反対方向に、財政を運営することによって、景気変動を緩和させることができる。こうした財政の機能を、財政の経済安定化機能と呼んでいる。

財政の機能は以上考察してきたように、資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能の三つに定式化されている。このうち資源配分機能は、中央財政も地方財政も担うことになる。もちろん、すべての国民に便益が及ぶような公共サービスは、中央財政が担い、地域社会に便益が限定されるような公共サービスの提供は、地方財政が担うことになる。

ところが、これまでは所得再分配機能と経済安定化機能は、中央財政が担うと理解されてきた。というのも、中央政府は「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」だからである。

地方自治体が景気政策を打ったとしても、入退自由な地方自治体のもとでは、その効果が地域外へと流出してしまう。しかも、景気政策は財政金融政策を関連させる必要がある。ところが、金融政策は中央政府が担うため、地方自治体には景気政策を担う能力に欠けているということが出来る。

所得再分配機能についても、入退自由な地方自治体では担えない。というのも、入退自由な地方自治体のもとでは、現金給付を手厚くすれば、貧者が流入してしまい、累進税率を高めて富者への課税を強めれば、富者が流出してしまうからである。

ところが、地方財政の機能を高めなければ

ならないという要請が急速に高まってきた。というのも、経済のボーダレス化あるいはグローバル化と唱えられるように、国民国家が国境を管理する能力を急速に喪失したからである。

もちろん、それは国境を管理する中央政府が、租税と現金給付の組み合わせによる所得再分配機能を強化させることを意味する。ところが、経済は国境を越えて動いたとしても、国民の生活は地域社会に根差して営まれる。そうした国民の生活を社会的セーフティネットによって保障しなければならない。

しかし、中央政府が担う現金給付による所得再分配という社会的セーフティネットは綻びが生じている。そこで国民の生活を現金給付ではなく、現物給付つまり福祉・医療・教育などというサービス給付によって保障しようとする動きが高まってくる。現金給付と相違して、サービス給付は地域社会で営まれる生活に合わせて提供する必要があるため、地方財政が担わざるをえない。こうして地方財政に現物給付による所得再分配という機能が加わることになる。

経済のグローバル化にともなって地方分権を推進する潮流が世界的に形成されてくるのも、社会的セーフティネットを現金給付から現物給付へとシフトさせようとする動きと連動している。つまり、地方分権の潮流は地方財政の機能拡大への対応として生じているのである。

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、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。