

「地方財政の動向」

地方財政の機能拡大と社会保障改革



東京大学名誉教授 神野 直彦

1. 財政の三つの機能

財政には三つの機能がある。このことは財政学の教科書を開きさえすれば、必ず記述されているといってもよい。財政の機能を三つに定式化したのは、偉大な財政学者マスグレイブである。マスグレイブは財政の機能を、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している。

資源配分機能とは市場では提供できない財、つまり公共財を提供する機能である。所得再分配機能とは市場が分配した所得を、財政が是正するために再分配する機能である。経済安定化機能とは好況、恐慌、不況と景気循環を繰り返す不安定な市場を、財政が安定化させる機能である。

こうした財政の三つの機能は、市場社会の歴史とともに、次々継起してきたものと考えられている。市民革命によって市場社会が誕生した頃の政府は、自由主義国家といわれる「小さな政府」だった。そうした自由主義国家は、夜警国家といわれるように、防衛や警察などガードマン的役割しか果たさなかった。つまり、財政は市場経済では提供できない、強制力にもとづく秩序維持サービスを提供するという、資源配分機能しか果たさなかったのである。

ところが、19世紀後半頃から社会問題が深刻化してくると、社会政策が登場してくる。つまり、現金給付と累進的所得税との組み合わせによって、財政が所得再分配を担うようになる。しかも、1929年の世界恐慌を契機に、財政をフィスカルポリシーつまり景気調整の手段として活用するようになる。

2. 財政連邦主義

財政の三つの機能のうち資源配分機能は、中央政府の財政も、地方政府の財政も、担うことになる。つまり、中央財政は国家公共財を、地方財政は地方公共財を供給する。

ところが、所得再分配機能は中央財政しか担えない。というのも、地方政府は国境を管理しない、入退自由な政府だからである。所得再分配では貧しき者に現金を給付し、富める者に租税を課税しなければならない。もし仮に、生活保護のような貧しき者への現金給付を手厚くすると、当然のことながら入退自由であれば、貧しき者が現金給付を手厚くした地方政府に流入してくる。貧しき者が大量に流入してくると、富める者へ課税を強化する必要がある。しかし、入退自由であれば、富める者はその地域社会から流出し、たちまち所得再分配は困難に陥ってしまう。

地方政府が国境を管理しないオープン・システムの政府だという同様の理由で、地方財政は経済安定化機能も担えない。地方政府が不況対策を打つと、その効果は他の地域社会の経済にも好影響を及ぼしてしまう場合が多いからである。

このように中央財政は財政の三つの機能をすべて担うのに対して、地方財政は資源配分機能しか担わないという認識を財政連邦主義という。この財政連邦主義は第二次大戦後に定着した福祉国家のもとでは妥当した。福祉国家とは所得再分配国家とさえ定義できたからである。そのため第二次大戦後には、中央集権的な政府間財政関係が形成されたのである。

3. 現物給付による再分配

所得再分配国家としての福祉国家は行き詰まる。というのも、市場でも提供できる準私的財を、財政が提供せざるをえなくなるからである。

公共財とは防衛サービスや警察サービスを念頭に置けば明らかなように、個々人に割り当て可能ではない財をいう。個々人に割り当て可能でなければ、その財を市場では提供できない。ところが、教育にしる医療にしる福祉にしる、対人社会サービスは個々人に割り

当て可能である。したがって、そうした対人社会サービスは市場で提供をすることができる。つまり準私的財なのである。

というよりも、教育にしても医療にしても、あるいは育児や養老という福祉にしても、そもそも対人社会サービスは、家族やコミュニティの相互扶助として無償労働で担われてきた。ところが、こうした対人社会サービスを無償労働で担ってきた女性が、重化学工業からサービス産業や知的集約産業というソフトな産業へと基軸産業がシフトしてくると、労働市場へと進出してくるようになる。そこで対人社会サービスという準私的財が、財政によって提供する必要が生じてくる。

こうした対人社会サービスが貧しき者にも、富める者にも、普遍的に提供されるようになる。現金給付ではないけれども、現物給付つまりサービス給付による再分配効果をもつようになる。ところが、現物給付は地方財政にしか提供できない。中央財政で提供すれば、地域社会ごとに出先機関を設置しなければ不可能である。しかも、現物給付は地域社会で営まれている多様な生活実態に合致させる必要があるため、地方財政が提供せざるをえなくなるのである。そうすると、図に示したように地方財政の機能が拡大していくことになる。

4. 社会保障・税一体改革

社会保障・税一体改革の重要な目的は、中央集権的に給付されてきた現金給付による社会保障から、現物給付による社会保障へと重点を移していくことにある。それだからこそ社会保障改革の方向性として、「社会保障・税一体改革成案」でも「三つの理念」と「五つの原則」を掲げたといってもよい。

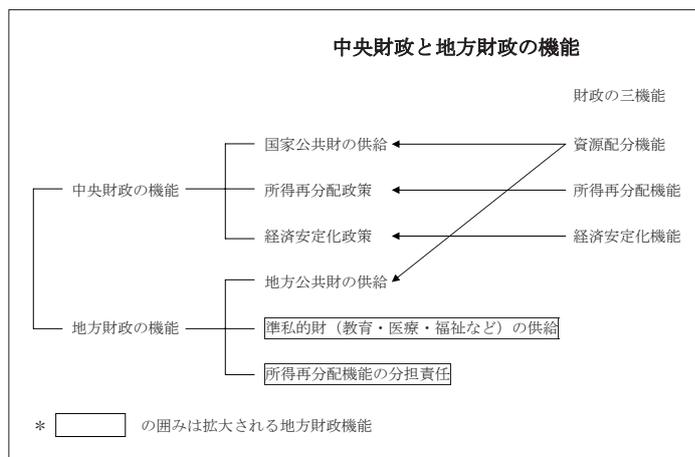
三つの理念とは「参加保障」「普遍主義」「安心に基づく活力」である。「参加保障」とは対人社会サービスにより、新しい労働市場への参加を保障することであり、「普遍主義」とは対人社会保障サービスを所得で差別をつけずに提供することを意味し、「安心に基づく活力」とはこうした対人社会サービスこそが、安心して新しき産業へとチャレンジを可能するのだということを表現している。

もちろん、こうした社会保障は地方財政が担わざるをえない。それは「五つの原則」として打ち出されている。第一に「全世代対応型」、第二に「未来への投資」、第三に「分権的・多元的供給体制」となっている。この「分権的・多元的供給体制」とは、「地方自治体が担う支

援型のサービス給付とその分権的・多元的な供給体制（現物給付）」と説明されている。さらに第四に「包括的支援」、第五に「負担の先送りをしない安定財源」が掲げられている。

ここには現金給付中心の社会保障からの脱却が謳われているといってもよい。しかし、「社会保障・税一体改革成案」の具体的内容を眺めると地方財政を重視して、社会保障を現金給付から現物給付へシフトさせて再編するという視点は色褪せている。5%の消費税率を10%に上げる意図も、「制度として確立された年金、医療及び介護の社会保障給付並びに少子化に対処するための施策に要する費用」に充当するためとなっている。つまり、旧来型の高齢者中心の現金給付に消費税の増税が充当されることになってしまっている。

もっとも、少子化対策も加わっているけれども、それをもって「三つの理念」、「五つの原則」を実現したとはいいたい。つまり、「社会保障・税一体改革成案」は、地方財政の機能拡大という歴史的流れに沿う改革を提起してはいないといわざるをえないのである。



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、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、地域主権戦略会議議員、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）等がある。