

社会保障財政における国と地方の役割

神野直彦

I セーフティ・ネットの^{ほころ}綻び

スウェーデンの中学校の社会科の教科書をみると、結論に当たる最後の章は、「社会的安全ネット」という章で終わっている。[高い所で演技する空中ブランコや綱渡りの芸人は、救助ネットを必要とします]という文章で始まるこの章では、「全ての人々に公平と安全を与える」安全ネットが社会的に張られる必要があることを子供達に教え、「今日、この安全ネットは、適切な大きさと網目の細かさをもっているでしょうか」と問いかけている²⁾。

市場経済は、安全ネットつまりセーフティ・ネットで守られなければ機能しない。この真理に目を閉ざすと、不況対策として日本政府が現在計画している減税政策のような無謀な政策が打ち出されることになる。

レーガン政権の減税政策に範を取ったと思われる現在の減税政策は、高額所得あるいは法人利潤への租税負担を軽減することによる経済活性化を意図している。こうした資本所得への租税負担の軽減によって、アメリカ経済は輝きを取り戻したと信じているからである。

しかし、こうした減税政策は、この深刻な不況の構造を理解していない。レーガン政策が直面したアメリカの経済は、消費過剰の「消費漬け経済」であった。そのためレーガン政策は、消費を抑制し、貯蓄を増加させる減税が意図した。レーガン政権が高額所得や法人利潤にターゲットを絞った減税をデザインしたのも、こうした理由にも

とづいている。

ところが、現在の日本経済の状況は、これとはまったく逆の状況にある。つまり、消費需要が過少で、貯蓄が過大な状態にある。したがって、消費を刺激し、貯蓄を増強する景気政策が必要となる。日本政府が現在、実施しようとしている減税政策は、こうした事実を目を開けば総合的でないことは明らかである。

しかも、現在の不況は、構造的な不況であって、減税のような短期的なインセンティブによって、そこから脱出を図ろうとしても効果がない。減税によって可処分所得が増大したところで、将来の不安に脅え、人々は貯蓄増強に増大した可処分所得を回すはずだからである。

構造的な不況からの脱出にとって最も重要な点は、人々の抱えている「将来の不安」を解消することにほかならない。現在の構造不況は、1980年代から、それまでのセーフティ・ネットに綻びが生じ始めたことに起因している。したがって、必要な政策的対応は、綻びたセーフティ・ネットを新しく張り替え、危険なアクロバットに安心して挑戦できる状況をつくり出すことにあったといえることができる。

ところが、人々がアクロバットに挑戦しなくなったのは、綻びたセーフティ・ネットでもそれが張られているから、それに甘え、新しい技に挑戦しなくなったからだと言主張する新自由主義のイデオロギーが支配的になっていく。そのため綻びたセーフティ・ネットをはずせという大合唱が巻き起こり、次々にセーフティ・ネットがはずされていく。

もちろん、ヨーロッパ諸国のように、セーフティ・ネットの張り替え作業を模索してきた例もある。しかし、1980年代以降、セーフティ・ネットの張り替えを怠ってきた日本は、蟻地獄に落ち込んだ蟻のように、不況地獄に足を取られていくようにしている。

II セーフティ・ネットと政府

結論を先取りすれば、1980年代以降、綻び始めたセーフティ・ネットの張り替えは、中央政府にかわって地方政府が新たに現物(サービス)給付によるセーフティ・ネットを張ることを意味している。いうまでもなくセーフティ・ネットとは、リスクから救済する安全網を意味している。政府の任務とは本来、セーフティ・ネットによって社会をリスクから保護し、社会統合を図っていくことにあるといつてよい。

しかし、政府のセーフティ・ネットとしての機能は、社会全体にとってのリスクの保護と考えられてきた。こうしたセーフティ・ネット機能を果たすために、政府には暴力の行使を独占することが認められ、防衛や司法という機能を担ってきた。近代市場社会では事実上、それは土地、資本、労働という生産要素に設定した所有権を保護すること、つまり「生命と財産」を保護することを意味していた。市場社会では生産要素には所有権を設定しさえすれば、社会の構成員の生存に必要な財・サービスが市場メカニズムによって処理されると考えられたからである。

もっとも、ここで検討しているセーフティ・ネットとは、市場メカニズムを機能させるためのセーフティ・ネットではなく、市場メカニズムが生じさせるリスクから社会の構成員を保護するセーフティ・ネットということができる。

このように市場メカニズムによるリスクからの保護が必要となるのは、生産要素市場は生産要素に所有権を設定しさえすれば円滑に機能するわけではないからである。労働市場では生産要素そのものが取引されるわけではない。要素サービスがレンタルされるにすぎない。というのも、近代社

会は人間を所有する対象から解放したことがレーゾン・デートルであり、人間そのものに所有権を設定して取引することができないからである。

しかし、労働市場で要素サービスが販売できなければ、生活を支えるのに十分な価格で販売できなければ、その個人さらには家族やコミュニティの生活も困難に陥る。もちろん、そうしたリスクから救済されるセーフティ・ネットが存在すれば、生活の困難を回避することができる。

もっとも、そうしたセーフティ・ネットを政府が張る必要があると考えられたわけではない。近代社会は生産要素の私的所有を認めている。生産要素を私的に所有していれば、政府はその所有権を保護しさえすれば、セーフティ・ネットが自発的に張られると考えたからである。

こうした考えの背後には、家族やコミュニティの共同作業や相互扶助が作用するという想定がある。つまり、私有財産の所有が認められた家族、そうした家族によって構成される教会などを中心とするコミュニティがセーフティ・ネットを自発的に張っていくものと考えていたのである。

こうした想定が可能である条件は、市場メカニズムによって支配される領域が小さいことにある。それは労働市場で要素サービスを販売しないで生計を営む農家や中小自営業者という旧中間層が多量に存在していることを意味する。つまり、家族やコミュニティの役割のほうが、市場の機能よりも遙かに大きく、労働市場で要素サービスを販売して生活を営む労働者の生活も、こうした家族やコミュニティに包摂されて営まれていたのである。

確かに、市場メカニズムに支配される領域が小さかった19世紀の近代社会でも、救貧法の存在をみればわかるように、政府がセーフティ・ネットを張らなかつたわけではない。しかし、それは伝統的な宗教にもとづくコミュニティの機能という性格が強い。救貧事業も教区(parish)単位で実施され、救貧税も宗教的寄付の代替という性格を備えていたからである。

しかし、こうした家族やコミュニティによるセーフティ・ネットでは、市場メカニズムの領域が拡大していくと、セーフティ・ネットとしての機

能を十分に果たしえなくなる。生産活動と生活活動の未分離な旧中間層家族が減少していくと、家族やコミュニティの共同作業や相互扶助も機能的に縮小していくからである。

そこでこうした家族やコミュニティという生活領域における共同作業や相互扶助ではなく、友愛組合や労働組合という生産領域における相互扶助が展開していく³⁾。しかし、より重要な点は、こうした生活領域における救貧活動、生産領域における共済活動を、政府が政府の機能として吸収していく点にある。

しかも、こうした救貧活動と共済活動の政府による吸収は、市場メカニズムの拡大とともに、総力戦を契機にした国民統合という意図のもとに実現していく。したがって、中央政府の主導のもとに地方政府と社会保障基金が配置されるという政府構造の形成とともに実現していくことになる。

中央政府が主導し、救貧活動と共済活動を吸収して張るセーフティ・ネットを、一般に社会保障と呼んでいる。救貧活動と共済活動を吸収した社会保障は、「公的扶助と社会保険の統一」として理解されることになる。

こうした「公的扶助と社会保険の統一」としての社会保障について、次の点に注意しておく必要がある。第一に、こうした中央政府主義で張られるセーフティ・ネットは、国民国家と壁が存在することを前提に張られていることである。第二に、公的扶助にしる社会保険にしる、市場の外側で現金を給付することによるセーフティ・ネットだということである。

Ⅲ 社会的セーフティ・ネットの張り替え

中央政府主導で張られたセーフティ・ネットとしての社会保障は、1980年代にセーフティ・ネットの網の目が大きくなり行き詰まる。セーフティ・ネットの網の目が1980年代に大きくなったのは、経済がグローバル化し、ボーダレス化したからである⁴⁾。

中央政府主導で張られたセーフティ・ネットとしての社会保障は、公的扶助にしる社会保険にし

る、一義的には現金給付である。それはボーダ―つまり国境を前提にしていたことは既に述べたとおりである。ところが、ブレトン・ウッズ体制が崩れ、情報化も進み、金融取引の自由化が進展する。つまり、国民国家は資本移動を管理することが困難になり、国境を越えて自由に動き回るようになる。

そうなると現金給付によるセーフティ・ネットに大きな穴があいてしまう。というのも、現金給付によるセーフティ・ネットは、市場経済での勝者に負担を求め、それを敗者に現金として給付することによって成り立っているからである。こうした現金給付を可能にする条件は勝者が逃げ出さないことにある。

しかし、資本移動が自由になれば、資本それも利潤をあげている勝者としての資本は負担を逃れて、自由にキャピタル・フライト(資本逃避)してしまう。もちろん、利潤への課税、資本所得への高い累進課税、事業主への高い社会保障負担を回避し、自由に資本が移動してしまえば、現金給付によるセーフティ・ネットは困難になる。

こうして1980年代を契機に、現金給付によるセーフティ・ネットの網の目に大きな穴があくことになる。つまり、現金給付を抑制することが迫られ、「公的扶助と社会保険」を両輪とする社会保障が行き詰まることになる。

こうした現金給付による社会保障の行き詰まりに対して、大きく二つの対応が生じたといつてよい。一つはアングロ・アメリカン諸国で生じた「新自由主義的」対応である。この「新自由主義的」対応では、行き詰まった社会保障そのものを解消していくことが目指される。比喩的にいえば、空中ブランコや綱渡りの芸人が真剣に芸に取り込まないのは、セーフティ・ネットが張ってあるからだと考える。

もう一つの対応は北欧を中心にヨーロッパ諸国で生じてくるセーフティ・ネットの張り替えという動きである。ヨーロッパで通貨統合を含むEU(ヨーロッパ共同体)の結成を目指す動きが進む中で、1985年にヨーロッパ地方自治憲章が締結されていくことに、それは象徴されている⁵⁾。つ

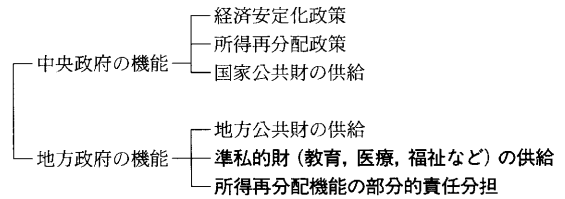
まり、経済のボーダレス化、グローバル化に対応して国民国家の権限を超国家機関に委譲する一方で、国民国家の権限を地方政府に委譲していくことによって、セーフティ・ネットと地方政府主導で張り替えさせるといった動きが生じてくる。

このように中央政府主導のセーフティ・ネットを、地方政府主導のセーフティ・ネットに張り替えさせようとするメダルの背面では、現金給付主導のセーフティ・ネットから、現物給付主導へのセーフティ・ネットという転換がある。既に述べたように、現金給付による社会保障というセーフティ・ネットは、ボーダー（国境）という壁を前提にするため行き詰まっている。とはいえ、地方政府はもともとボーダーを管理しないオープン・システムの政府である。したがって、地方政府が現金給付による社会保障というセーフティ・ネットを、そのまま張り替える能力をそもそも備えていない。

そこで地方政府に現物給付による社会福祉を担わせることによって、セーフティ・ネットを張り替えさせようとする。というよりも、現物給付は住民の生活実態に密着して供給する必要があるため、住民に身近な地方政府にしか供給できない。そのため現物給付によるセーフティ・ネットを張る担い手として、地方政府が積極的に位置づけられていく。

これまでの中央政府と地方政府との機能分担論では、財政連邦主義 (fiscal federalism) にみられるように、地方政府の機能を狭く限定してきた⁶⁾。つまり、警察や消防、さらには生活基盤関連の公共事業などという地方公共財の供給に限定してきた。これに対して中央政府は、防衛、外交、全国的な生産基盤関連の公共事業などの国家公共財に加え、景気安定化機能や所得再分配機能を担うとされてきた。それは中央政府がボーダーを管理する政府となっていたからである。

ところが、中央政府もボーダーを管理する能力を急速に喪失し、景気安定化機能や所得再分配機能を縮小していく。こうした中央政府の機能縮小に対応して、地方政府が準私的財の供給を通じて、現物給付による所得再分配機能を担うことが求め



注) ゴシック体の部分が新たに地方政府に付加されると考えられている機能。

図1 政府機能

られる。ここで準私的財とは教育、医療、社会福祉などの個々人に割り当てることが可能な対人社会サービスを意味している。こうした対人社会サービスの供給を通じて現物給付による所得再分配というセーフティ・ネットを張ることが、地方政府の任務と考えられるようになったのである。

もちろん、「新自由主義」では社会保障の抑制と社会保障の市場化が実施されていく。しかし、社会保障の市場化つまり社会保障の財源を租税から料金にシフトさせることは、そもそもセーフティ・ネットとしての機能を弱めることを意味する。料金化された社会サービスは、低所得者には購入困難になることを思い浮かべれば、それは容易に理解できるであろう。

そこで「新自由主義」は家族やコミュニティというインフォーマル・セクターの役割を強調することになる。しかし、家族やコミュニティというインフォーマル・セクターも、その機能を急速に縮小させている。もし、その機能の復活を求めるとすれば、インフォーマル・セクターを支える無償労働を確保しなければならない。それは事実上、これまでインフォーマル・セクターの無償労働を担ってきた女性労働に、再び過重な負担を求める結果になりかねない。

そのため地方分権を進め、地方政府主導で現物給付によるセーフティ・ネットに張り替えることが、大きなうねりとなる。日本で地方分権の推進を打ち出したのは、1980年に設けられた第二次臨時行政調査会である。しかし、それは中央政府の財政再建のために打ち出された地方分権にすぎない。ところが、1990年に設けられた第三次行政改革審議会が「豊かな暮らしづくり」のための

地方分権を打ち出す。

このように1990年代になって「豊かな暮らしづくり」のために地方分権を推進しようとする動きがでてくる背景には、1989年にゴールド・プランが策定されたことがある。つまり、1989年に2000年までに準備すべきホームヘルプやデイサービス、ショートステイ、特別養護老人ホーム、在宅看護ホーム、在宅看護支援センターなどのサービス目標を示した高齢者保護福祉10カ年戦略が策定される。

このゴールド・プランは日本でも現金給付による社会保障から現物給付による社会福祉へと大きく転換し始めた象徴といえることができる。さらに、1994年には「子育て支援策の基本的方向」、つまりエンゼル・プランが打ち出される。

こうして現金給付から現物給付へと大きく社会的セーフティ・ネットの方向が転換すると、地方分権の推進が叫ばれるようになる。というのも、現物給付は地方政府にしか担えないからであり、中央政府が直接、供給しようとするれば、必ず地方出先機関が必要となるからである。

そのため日本でも1995年に地方分権推進法が制定され、1990年代に地方分権が急速に推進されていく。しかし、現在までのところ、こうした地方分権が充分に進められず、社会的セーフティ・ネットの張り替えが進まないままである。

IV 社会的セーフティ・ネットの役割分担

1980年代を契機に行き詰まりをみせ始めた「公的扶助と社会保険」を両輪とする社会保障は、生産領域あるいは生産「点」における相互扶助ないしは共済活動を、政府が吸収したものと見てよい。つまり、生産領域で労働者が老齢、疾病、災害、失業などのリスクに陥った時のために組織化された相互扶助を政府が吸収したものと考えられる。

もっとも、公的扶助についていえば、生活領域あるいは生活「点」における相互扶助ないしは共同作業を、政府が吸収したといえなくもない。というのも、公的扶助が救貧法にもとづく救済制度

を吸収していることは間違いないからである。しかし、この公的扶助も救貧法をそのまま継承したというよりも、労働者の相互扶助というフィルターを通した上で、政府が吸収したものであることができる。

このように現金給付による社会保障は、生産領域における相互扶助に根差している。人間の生活が地域に根差して営まれる以上、生活領域は、無限に拡大することはない。ところが、生産領域は地域社会を越えて拡大する。そのため生産領域の相互扶助を吸収した現金給付による社会保障は、地方政府ではなく、中央政府によって担われることになる。しかし、生産領域がボーダーを越えて拡大していくと、現金給付による社会保障は、中央政府でも担うことが困難になる。生産領域における相互扶助を吸収したとしても、相互扶助を吸収する限りは、相互に同質な構成員として認知できる境界を必要とするからである。

これに対して現物給付による社会福祉は、生活領域における相互扶助あるいは共同作業を政府が吸収するものといえることができる。現物給付による社会福祉とは、教育、医療、社会福祉などの準私的財の供給といえることができる。

こうした準私的財の供給は、家族やコミュニティというインフォーマル・セクターの相互扶助や共同作業によって担われていたからである。準私的財の供給という現物給付による社会福祉は、こうした家族やコミュニティの相互扶助や共同作業を政府が吸収することになる。

もちろん、家族やコミュニティの相互扶助や共同作業を政府が吸収するといっても、それは住民に身近な政府である地方政府に限定される。人間の生活は地域に根差している。しかも、生産領域と相違して生活領域には、地域を越えて無限にボーダレス化して拡大していくことはない。

しかも、ヨーロッパではこうした教育、医療、社会福祉という準私的財の供給は伝統的に教会が担ってきたといえる。もっとも、ヨーロッパでは教会と地方政府は分かち難く結びついている。フランスには現在、36,771のコミューン(市町村)が存在するけれども、それは教区を基礎とし

ている。逆に、スウェーデンには2,552の教区が存在するけれども、1950年代まではこの教区と同様のコミュニティ (primär-kommun) が存在したのである。

2,500程度存在したスウェーデンのコミュニティは、1952年に実施された第一次合併で、1,037まで減少される⁷⁾。さらに、1962年から1974年にかけて実施された第二次合併で、コミュニティは278にまで減少したのである。

このようにスウェーデンでコミュニティの合併を弾力的に推進した目的は、教区で担われてきた準私的財の供給をコミュニティが吸収し、それを充実させていくことにあった。つまり、教区単位のコミュニティによる相互扶助的性格あるいは共同作業的性格を備えた準私的財の供給を政府が吸収し、それを景気循環等力に供給するために新たな政府として地域単位を新たに設定したのである。

コミュニティに供給が要請された準私的財の中心は、教育と社会福祉である。1961年に王立調査委員会が発表した地方政府の合併に関する報告書では、教育と社会福祉という二つの現物給付を、地方政府が地域社会の実態に合致させて、自主的に決定し供給していくことができるためには、コミュニティの適切な規模はどの程度であるかという観点から合併を勧告している。

王立調査委員会は教区で担われてきた教育を、新しい9年制の義務教育として地域社会の実情に合わせて実施するには、6,500人から8,500人の人口規模が必要であると判断した。さらに、社会福祉を効果的に供給していくには、5,000人から6,000人の人口規模が望ましいとした。その上で王立調査委員会は、コミュニティの最低人口を8,000人として設定し、合併を推進することを勧告したのである。

もっとも、このように地方政府の財政力を強めるために合併を進めると、地方政府が住民から遠い政府になってしまう。現物給付を地方政府が供給すべき根拠は、地方政府が身近な政府であるという点にある。ところが合併をすれば、地方政府の身近な政府であるというメリットを減殺させてしまう。

そこでスウェーデンではコミュニティの内部のコミュニティ毎に、地区委員会を設置することを認めている。この地区委員会はその地区つまりコミュニティでの現物給付について、独自に決定する権限をもっている。つまり、財政力を強めるために「広い」地方政府にするけれども、「広く」することによって「遠く」なる欠陥を是正する仕組みが考えられている。

こうしたコミュニティの歳出を図2でみると、教育と社会福祉という準私的財の供給が、コミュニティの主要な任務であることがわかる。医療はスウェーデンでは県 (Landsting) によって担われている。というよりも、図3で示したようにスウェーデンの県は、ほぼ医療しかおこなっていないといつてよい。

スウェーデンではこうした現物給付を、地方政府が自主的判断のもとに供給できるように、1980

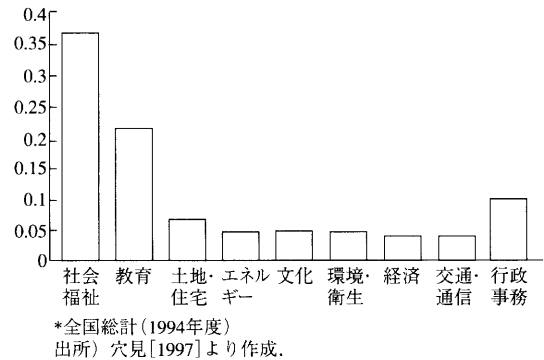


図2 コミュニティの経常支出内訳

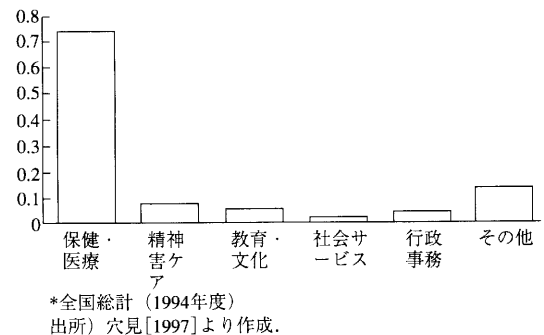


図3 県の経常支出内訳

年代を契機に地方政府の権限と財源が強化されていく。1982年に6年振りに政権を回復した社会民主党が、「フリーコミュニンの実験」が開始される。つまり、地方政府が現物給付を自主的判断のもとに執行できるように、法律の適用除外をする実験が開始される。さらに、1988年にコミュニン連合が提出した補助金改革要求にもとづいて、1991年に地方財政委員会が特定補助金を廃止し、一般補助金に改める勧告をする。この勧告にもとづいた1993年の補助金改革で原則として特定補助金が廃止され、一般補助金に改められたのである。

以上、みてきたように生産領域の相互扶助を吸収した現金給付による社会的セーフティ・ネットは中央政府が張り、生活領域の相互扶助や共同作業を吸収した現物給付によるセーフティ・ネットは地方政府が張るという役割分担が実現していくことになる。もちろん、中央政府の担う現金給付によるセーフティ・ネットは行き詰まりを露呈しているとはいえ、国民国家が存在する以上、それが消滅するというわけではない。

しかし、地方政府が担う現物給付による社会的セーフティ・ネットが、社会的セーフティ・ネットの基軸になるように、社会的セーフティ・ネットの張り替えを実施しなければならない。しかも、地方政府が社会的セーフティ・ネットを張れば、その決定と執行に住民の参加が可能となるため、家族やコミュニティというインフォーマル・セクター、あるいはNPOやNGOというボランティア・セクターの協力を引き出すことが可能になる。

高齢者の養老についても、配達サービスと立地点サービスという現物給付が基本になる。つまり、住み慣れた地域社会で生活を続けることによって養老されていくことが基本になる。思い出に囲まれた自宅で快適に養老されるように、安全ベルや定期的巡回を組み合わせた地方政府からの配達サービスが的確に供給されなければならない。

老人ホームやサービス・ハウスという立地点サービスも、個室はもとよりリハビリを初めとする設備を備えた施設が提供される必要がある。しかも、養老は、共に人生を生きる人々に囲まれて提

供されたほうが質の高いサービスとなる。そのためにはインフォーマル・セクターやボランティア・セクターの協力が必要となる。

しかし、こうした現物給付が充実してくれば、年金という現金給付に多くを頼る必要はなくなる。というよりも、現金給付はむしろ現物給付を支援するように役割を転換させていけばよい。

前述のように質の高い養老サービスを供給するためには、インフォーマル・セクターやボランティア・セクターの協力が必要となる。しかし、インフォーマル・セクターやボランティア・セクターの活動は無償労働によって支えられなければならない。そうした無償労働に従事した時に、休業補償としての現金給付が支給されるという仕組みが、現物給付を補完することになる。

医療でも同様である。医療が地方政府から現物給付で供給されれば、医療保険そのものの必要性は消滅する。むしろ現金給付は現物給付を補完する病気による休業補償などにとどめられることになる。

このように地方政府が張る現物給付による社会的セーフティ・ネットが基軸となり、中央政府の現金給付の役割は背景に退くことになろう。

V 日本型歪み

日本でも1980年代を契機に、これまでのセーフティ・ネットが次々に綻びていく。もっとも、日本の場合には現金給付によるセーフティ・ネットの綻びだけが問題なのではない。もちろん、現金給付によるセーフティ・ネットの綻びも大きな問題であることには相違ない。

しかし、日本の現金給付はセーフティ・ネットとしての機能が弱い。それは、中央政府による現金給付が吸収する生産領域における相互扶助あるいは共済活動が極めて弱かったという歴史的前提に起因するものと思われる。

しかも、生産領域における相互扶助が弱かったメダルの背面には、「企業における家族的温情関係」の伝統を継承して、恩恵的企業内福祉が発達したという事実がある。日本で現金給付による社

会保障が未発達であったことは、企業による雇用保障と企業内福祉が発展したことの裏返しでもある。もちろん、こうした企業による雇用保障と企業内福祉というセーフティ・ネットは、終身雇用、年功序列賃金、企業内組合を三種の神器とする日本の経営を条件としている。しかし、こうした日本の経営も1980年代を契機に破綻していくことになる。

このようにセーフティ・ネットが「社会的」に張られずに、企業内に閉じこめられてしまうと、農業者や中小企業者がセーフティ・ネットの外に取り残されてしまう。というよりも、日本では農業者や中小企業者が残存し、二重構造が形成されていたために、大企業では雇用保障と企業内福祉が可能となっていたというべきであろう。

ところが、農業者や中小企業者に対しては、日本では地方政府が産業政策や公共事業を通じてセーフティ・ネットを張っていた。こうした産業政策や公共事業は、農業者や中小企業者の生産領域における共同作業を吸収したものである。

こうした農業者や中小企業者の生産領域における共同作業は、そう広域的に拡大していくわけではない。したがって、その共同作業の吸収も差し当たりは地方政府によって担われる。しかし、生産領域にかかわる政策は、いずれにせよ中央政府が担わざるをえない。そのため補助金と交付税を通じて、中央政府が企画した公共事業や産業政策を地方政府を通じて執行させていくことになる。

こうして日本では企業による雇用保障と企業内福祉、地方政府を通じる公共政策や産業政策によるセーフティ・ネットに補完されながら機能的に低レベルの現金給付による社会保障が存在していた。しかし、こうした日本型セーフティ・ネットも、1980年代を契機とする経済のグローバル化、ボーダレス化によって行き詰まっていく。

もちろん、日本型セーフティ・ネットの張り替えも、地方政府が準私的財を供給して「社会的」セーフティ・ネットを張っていくしかない。生産領域がボーダーを越えて拡大している以上、生活領域でセーフティ・ネットを張る必要がある。

しかし、こうしたセーフティ・ネットの張り替え作業は、極めて困難な作業となる。というのも、日本では現金給付による社会保障でも、生産領域による相互扶助が充分ではなかったために、生活の保障という機能に弱い。現金給付が生産領域における労働インセンティブとの両立という企業主導のデザインとなっている。そのため失業補償、休業補償という機能が抑制されている。したがって、生活領域における現物給付を補完するという機能を十分に果たしえないことになる。

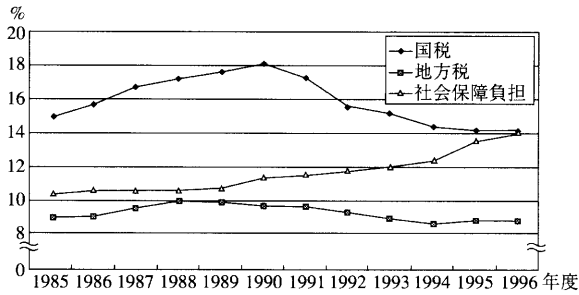
しかも、地方政府が生産領域における共同作業を吸収してきたために、生活領域における相互扶助や共同作業を吸収することを先向しない。不況に陥り、セーフティ・ネットの必要性が高まっても、これまでのセーフティ・ネット機能を強化してしまう。しかし、そうしたセーフティ・ネットによって救済される住民は限定的であり、社会的セーフティ・ネットとしては機能しない。

もちろん、救済される住民が一部であれば、当然のことながら地方政府も住民が普遍的に救済されるセーフティ・ネットを張ろうとする。しかし、地方政府にはそうした権限も見解も付与されていない。つまり、地方政府は機関委任事務により統制され、補助金によって補助事業を統制され、現物給付によるセーフティ・ネットを張りたくとも張ることができない。

もっとも、1998年に閣議決定された地方分権推進計画によって機関委任事務は廃止されることになっている。しかし、税源委譲は進まず、依然として地方政府は補助金によってコントロールされてしまう。そのため地方政府は、補助金によって公共事業や産業政策の遂行を中央政府によって統制されてしまうことになる。

しかも、準私的財の供給さえ、補助金によってコントロールされる。つまり、スウェーデンのような特定補助金を廃止し、原則として一般補助金に改めるという政策は、夢のまた夢なのである。

そのため準私的財の供給という現物給付も、地域社会の実情に即応して供給できないでいる。スウェーデンが地区委員会を設置して、地域住民のニーズに対応した現物給付を供給しようとしてい



注) 1. 1994年度までは実績、1995年度は実績見込み、1996年度は当初見込みである。
2. 租税負担の計数は租税収入ベースであり、国民経済計算とは異なる。

図4 国民負担率の推移 (対国民所得比)

るのと好対照をなしている。

こうして中央政府による現物給付という社会保障が立ち遅れた日本では、地方政府による現物給付という社会福祉も立ち遅れようとしている。こうした事態を打開するには、地方分権を押し進めるしかないが、そのコアは特定補助金の廃止と、地方税の増強にある。

VI 改革へのシナリオ

日本で地方政府が準私的財を供給し、現金給付による社会的セーフティ・ネットを張るためには、特定補助金を廃止し、地域社会のニーズに対応した現物給付を可能にすることとともに、地方税を増強する必要がある。この増強される地方税は、比例的に課税される地方所得税が基軸となる。ちなみに、スウェーデンでは地方ごとに税率に相違があるが、平均すると31%の比例税率で課税される地方所得税で、地方財源のほぼすべてを賄っている。

ところが、日本では地方政府が地方税を増強していく必要があるにもかかわらず、図4のように社会保障負担の伸びとは対照的に、地方税のウェイトは低下傾向にある。しかし、既に指摘したように目指すべきは、地方税を増強し、現金給付によるセーフティ・ネットを現物給付によるセーフティ・ネットに張り替える必要がある。

そのためには住民税あるいは比例的所得税の代替としての地方消費税を増強する必要がある。こ

のように増強する地方税のターゲットを比例的所得税に絞るのは、生活領域における相互扶助ないしは共同作業を吸収した現物給付の財源となるからである。

地方政府がこうした現物給付を供給しなければ、地域住民は無償労働による共同作業や相互扶助によって供給しなければならない。そうした無償労働を提供するかわりに、地方税を納税し、地方政府が現物給付を供給するとすれば、一定期間の無償労働に代替する地方税を納税すればよい。こうした労務提供に代替する地方税の納税をワークフェア原理と呼んでおけば、ワークフェア原理にもとづく地方税は比例の地方所得税が望ましいことになる。この世紀末の不況から脱出するには、ワークフェア原理にもとづく地方税を増強し⁸⁾、地方政府がセーフティ・ネットを張り替えることが必要なのである。

付 記

本稿を作成にするにあたり、熊本県立短大の小泉和重教授の協力を得た。末尾ながら特に記し謝意を表したい。

注

- 1) Lindquist, Arneoch Jan Waster [1991] を参照。
- 2) 同上書 (訳書), 183 ページ参照。
- 3) 柴田 [1996], 第1章などを参照されたい。
- 4) 神野 [1998], 第5章を参照されたい。
- 5) ヨーロッパ地方自治憲章については廣田

[1992], 104-136 ページを参照されたい。

- 6) 財政連邦主義については, Oates [1972] を参照されたい。
- 7) スウェーデンの合併については, Häggroth [1993] を参照されたい。
- 8) ワークフェア原理にもとづく地方税については, 神野・金子編 [1998] を参照されたい。

参考文献

- 柴田嘉彦 [1996] 『世界の社会保障』新日本出版社。
神野直彦 [1998] 『システム改革の政治経済学』岩波書店。
神野直彦・金子勝編 [1998] 『地方に税源を』東洋経済新報社。
廣田全男 [1992] 『現代ドイツの地方自治の潮流』東京市政調査会。

Häggroth, Sören [1993], *From Corporation to Political Enterprise: Trends in Swedish Local Government* (ゼレン・ヘグロート, 土岐実・猪谷実訳 [1996] 「スウェーデン地方自治の新動向—公共団体から政治的企業へ—」『大東法学』第6巻第1号)

Lindquist, Arne och Jan Wester [1991], *Ditt eget samhälle*, SAMS 2, Almquist & Wiksell (アーネ・リンドクウィスト, ヤン・ウェステル, 川上邦夫訳 [1997] 『あなた自身の社会—スウェーデンの中学教科書—』新評論)

Oates, Wallace E. [1972], *Fiscal Federalism*, Harcourt Brace Jovanovich.

(じんの・なおひこ 東京大学教授)