

# グローバル化と地方分権

金子 勝 (法政大学経済学部教授)

## I. 近未来社会に対する構想力の喪失

### (1) モラルの崩壊

政府は徐々に政策転換を余儀なくされている。昨年度末に16兆円規模の景気対策を打ち出したのに続いて、大型減税のために財政構造改革法を修正して期限延長や弾力条項を設けようとしているからである。しかし政府の一貫性の欠如を批判することに本質的な問題があるのではない。80年代のアメリカの経験を見れば、最初から、こうなることはわかり切っていたからである。

本質的な問題は、政府に限らず、誰もが急速に近未来社会への構想力を失っていることにある。そもそも財政構造改革法が描く近未来社会像は著しく貧困なものであった。それは、バブルの爪痕の大きさに対する自覚に欠けるという意味で、決定的に失策であった。しかし、それだけではない。その内容は、構造改革と呼ぶに値しないものである。社会保障の削減を推し進め、規制緩和と公共部門の削減以外に近未来社会のイメージを何も提供していないがゆえに、国民に対して雇用不安と老後の不安を煽っているだけだからである。

近未来社会に対する構想力の欠如は、こうした政策を推進してきた主流経済学の貧困に一つの原因がある。彼らは、日本版ビックバンの始動に際して、「このままでは欧米諸国との競争に負ける」と、人々の恐怖心を集団催眠のように煽ることしかできないからである。全ての規制を取り

除いた後に訪れる近未来社会がどのような社会になっているのか。肝心の問題について、彼らの思考は停止されている。その市場モデルは、ただただ自己利益の最大化を追求する人間からできており、そこには<社会そのもの>が決定的に欠落しているからである。

なぜバブルとその破綻が生じたのか、肝心の核心的問題について彼らが語ろうとしないのは、金融自由化によってバブルがもたらされたという事実を目をつむるためである。問題の根は深い。1980年代以降、急速に進んだ金融自由化(それに伴う証券化・グローバル化)は、極めて短期間のうちに巨額の資金を移動させるようになり、途上国において間断的な通貨危機を発生させてきた。そして金融デリバティブの拡大は、リスクをヘッジするという本来の目的を越えて、投機やオーバーシュートを生みやすけている。そして通貨不安はアジア諸国に飛び火し、いまやアジア全体がバブルの後遺症に襲われている。

それが近未来社会に対する構想力を一層萎縮させている。政府も学者も評論家も、こぞって「市場競争の時代だから自己責任と自助努力を」と呼びかけるが、誰もバブルとその破綻処理の失敗に対して「自己責任」とろうとしてこなかった。事態を深刻化させたのは、経営者や金融監督官庁の責任者達が「責任逃れ」に終始してきたことに原因がある。にもかかわらず、優先株購入に際しても、「優良」行から公的資金が導入され誰も責任を問われていない。

いまや日本の金融機関の足下を見て、外資が不良債権を買い叩いている。最終的に不良債権化した土地と金融システムを切り離さないかぎり、日本経済の本格的な回復はないので、政府は外資による土地証券化に期待する。しかし地価が急激に上昇する要因は見当たらない。そこで政府は、呼び水として土地証券に公的資金を投入する。だが、その際も、再び誰も責任を問われることはないであろう。

公正さの欠如した社会は、人々の真面目な努力を引出さないどころか、社会病理を根深く浸透させてゆく。その場しのぎのために痛止めの注射を打ち続けるうちに、身体を律しているはずのモラル自体が腐ってゆく。この間の公的資金導入のあり方を、こう表現しても差し支えあるまい。

## (2) グローバル化に対応する総合戦略を

近未来社会の構想は、目の前にある現状をどう認識するかにかかっている。現在は、何よりも資本と労働の国際移動が激しくなり、国民国家の地位低下が生じている時代である。このような時代には、旧来の国民国家の枠組みでは現実に生じている問題に対応できない。事実、国民国家を上下にはさむリージョナルとローカルというレベルに問題が押し出されてきている。リージョナルなレベルでは、EU、NAFTA、AFTAなど貿易・通貨の地域統合が進む一方、ローカル・レベルでは現物給付の要請が高まっている。

我々が置かれている状況に置き換えれば、まずリージョナル・レベルでは、アジアの通貨不安に対して、貿易・通貨問題でアジア諸国との協力関係を一層緊密にしてゆくことが求められている。だが、戦後日本の外交は対アメリカ外交一辺倒になる一方、アジア諸国に対しては（ドイツと異なり）戦争責任さえ曖昧にする傾向にあった。そしてアジア諸国も、そのことを外交の

カードとして利用するという貧困なゲームを繰り返してきた。

しかし今後、アジア域内での為替切下げ競争や伝染病的な短期資本移動を回避し、相互共存関係をつくってゆくには域内における為替安定が不可欠な条件となつてこよう。このままビックバンだけを実行してゆけば、日本とアジア諸国はドルとユーロの谷間になり、常に外資の餌食になってゆく可能性が高い（現に日本の株式市場はそうなりつつある）。それは、冬に洋服を着ずに外出するようなものである。英語とドルを持たずに東京がアジアの国際金融センターになってゆくには、アジア域内での結びつきが不可欠である。にもかかわらず、アメリカの圧力の下で、アジア通貨基金構想は立ち消えになっている。

もちろん上記のような選択は、必ずしもバラ色ではないことを率直に認識して置かねばならない。日本は一定の努力と犠牲を必要とする。中途半端な為替介入資金では、かえって投機的アタックに合ってしまうので、一旦こうした方向を選択すれば地域統合の道は後戻りできない。日本の景気政策も東南アジア諸国の状況を絶えず配慮せねばならなくなる。また政治的に大国主義に陥らないためには、戦争の後遺症は早く清算せねばならない。

それよりも、こうした道が「危険性」をはらむのは、仮にドル・ユーロ・アジア通貨の三極通貨体制ができれば、かつてのブロック化と同じ道を歩むのではないか、という懸念が生ずる点であろう。だが、あえて言えば、ドルの独占より寡占の方がベターである。三極通貨体制の下で、政治的交渉を通じて真のグローバル・ルールに到達する以外に道はないからである。

## II. 本当の財政構造改革とは地方分権化

### (1) グローバル・スタンダード論との対抗軸

だが我々の前には、いま一つの難問が待ち構

えている。インドネシア問題に象徴されるように、アジア的価値を守ろうとすることは開発独裁を擁護することであるという批難を受けるからである。そこに、IMFを正義の使者とするアメリカン・グローバル・スタンダード論の最大の根拠があるからである。先述した日本の公的資金導入の不透明さは、アジア諸国の開発独裁や不透明な閉鎖性とあいまって、こうした議論に拍車をかけている。

それゆえ我々の近未来社会への構想力は陳腐であってはならない。第1に、それは、日本やアジアの持つ独自の歴史的制度的基盤に基づくものでなければならない。しかし、我々は単なる伝統的保守主義者ではない。第2に、それは市場万能主義に対抗しつつ、破壊される社会的共同性を再建するものである。だが我々は、単なる共同体主義者でもない。第3に、それは、公共性に基づいた社会的共同性の再建が、人々の自己決定権の拡大と結びつく道筋を示すものでなければならない。だが我々は、市民参加という政治的形式に価値を置く単なる市民主義者でもない。高齢化社会という共通の歴史的事実から公共性を再建して、経済活力を高めてゆく社会の構想者でなければならない。財政構造改革法に対抗する地方分権化の具体的なあり方を提示する形で、それを示してみよう。

## (2) 財政構造改革を必要としているのはどこか

言うまでもなく、減税政策も公共事業政策も財政構造改革法に対する本質的なオルターナティブではない。確かに、本格的なデフレ・スパイラルを回避するには止むをえざる措置ではある。しかし、それは短期的政策にすぎない。90年代前半のように、中期的にこうした政策を続けてゆけば、やがて将来の高齢化社会を支え切れるのか、という不安をかきたてるに違いない。求められているのは財政の仕組みを変えてゆく構造的制度改革である。

かかる観点からすれば、財政構造改革法は全く焦点がずれている。国際的に見て、日本の場合、今のところ中央財政赤字の水準は低く、むしろ地方財政赤字の水準が群を抜いているからである。この間の無理な財政運営は、何よりも地方財政にツケ回しされていると言ってよい。実際、バブルの後遺症として、地方財政は、景気対策（公共事業政策）に振り回され赤字を累積させている。いまや地方の経常歳出に占める義務費の比率は約85%にも達している。つまり地方自治体が自由裁量的に使用できる資金は、わずか15%にすぎない状況に追い込まれているのである。そのため比較的豊かな地方団体でも、財政調整基金の取崩しが進んでいる。この財政調整基金が枯渇すれば、地方自治体の財政運営は弾力性を全く失ってしまう。

にもかかわらず、これから打ち出そうとしている減税政策も公共事業拡大政策も、地方財政にツケを回す方法に何の変わりもない。例えば、昨年度に出された2兆円減税のうち、地方住民税の減税分がかなりの比重を占めている。さらに大型所得減税を実施すれば、自動的に住民税も連動して減少する。他方、公共事業の拡大政策も、これまで同様、地方自治体の単独事業に依存せざるをえない。昨年末までに、国の財政構造改革に合せて、地方自治体は公共事業削減に取り組んできたばかりなのに、再び拡大に転ぜよと誘導される。

このような「本社が子会社にツケ回しする」がごとき方法は、もはや制度的には完全に行き詰まっている。問題は地方財政赤字の拡大だけではない。従来の中核事業を中心としたキャッチアップ型の地方財政制度は、資源配分にひどい歪みをもたらすようになっているからである。財源が制約されているにもかかわらず、それが不必要な公共事業に向けられる事例が目に見え、多くの地方自治体は介護保険などの新たな高齢化社会のニーズに応えられなくなってい

る。つまり、これまでの集権分散型の財政メカニズム（神野直彦氏）は、人々のニーズと公的部門の資源配分機能との間でミス・マッチを引き起こしているのである。もはや地方分権化は避けられない所に来ていると言ってよい。

だが地方分権を推進すれば、国の景気対策はどうなるのか。公共事業を減らし、地方自治体が勝手な政策をしていては、雇用は大きな打撃を受けるのではないか。否である。むしろ地方分権化政策こそが、経済政策として最も有効性を持つと言ってよい。

まず何よりも雇用不安と社会保障制度に対する信認の動揺が、将来への不安をかきたてて消費マインドを冷やしている状況を克服してゆかねばならない。ところが現実には、財政赤字によって社会保障給付の低下が予想されるだけである。一方では、人々の間では、寝た切りや痴呆症といった老後の最も高いリスクをカバーする現物給付のニーズが高まっている。そのニーズを満たすには、税源移譲を伴う地方分権化が不可欠である。もし巷で言う「保険あって介護なし」という状況が生まれれば、社会保障制度全体に対する信頼は地に落ち、人々は将来に希望を持つことができなくなる。それゆえ、普通の人々の実情に応じた社会保障制度を設計してゆくためには、社会保障制度改革は、あくまでも分権化改革とセットで実行しなければならない。

しかも同時に、それは医療・介護・育児などのサービス産業において雇用をつくり出してゆく直接的な雇用対策としても意味を持っている。もはや公共事業の乗数効果は低下し、限りなく1に近づいている。産業構造の変化に加えて、財政資金の配分メカニズムが社会的ニーズとミス・マッチを引き起こしているからである。人々のニーズを掘り起こすサービス産業へのシフトが求められている。これらの対人社会サービスは非貿易財であり、産業空洞化に直面する地域経済の底上げを図ることもできる。あるいは、これ

らのサービス産業において高齢者自身あるいは女性の社会的進出が図られれば、社会の末端から活力ある高齢化社会の基盤を作り出すことができる。

### Ⅲ. どのような地方分権化が求められているのか

#### (1) 税源移譲こそが問題

では、どのような地方分権が求められているのか。我々の考え方は、英米社会をモデルとした自治体間競争による地方分権＝効率化論ではない。実際、サッチャー政権下における地方行財政改革は、起債統制や自主税源比率の低下に示されるように、より中央集権的な制度に帰結した。イギリスでは、いまや自主税源比率は2割を下回り、ロンドンが補助金の最大の受取り手となっている。また移民・人種問題を抱えるアメリカにおいて、カルフォルニアの提案13から提案187への流れが象徴しているように、白人中心の納税者民主主義と「市民自治」は、貧困な黒人＝移民に対する歳出カットとして機能している。もはや英米モデルはグローバル・スタンダードとは言えない。

実際に、自治体間競争論に基づいて、財源移譲のないままに許認可権のみを移譲しても、財政力のない自治体は困難に陥り、都市への人口集中と地域衰退を加速させるだけであろう。

他方、自治体合併論も根本的な問題点を抱えている。自治体を強制的に合併させる方法は、決して地方自治＝地方分権とは相容れない。また合併が必ずしも効率化をもたらすとは限らない。もしサービス毎に最適供給範囲が異なるとすれば、効率が低下するサービスも出てくるからである。むしろ必要なのは、地域行政単位——都道府県・事業組合・市町村——間で事業責任配分を見直すことである。とりわけ国際的に見て、国民健康保険を市町村単位で運営する理由は見当たらない。地方分権化は、決して中央と

地方という二分法にとどまることなく、大胆に地方間の事務責任の再配分をも射程に入れてゆかねばならない。

しかし何よりも問題なのは、これらの議論では財源移譲論が欠如している点である。求められているのは、財源移譲を伴った地方分権化である。しかし分権化のための地方財源といっても、一般補助金に基づく一般財源主義と地方税による一般税源主義がある。一見、用途が特定されないがゆえに、一般補助金でも良いと思われるがちである。だが現状では、一般財源主義には未来はない。バブル破綻後の景気対策を実行するために、さまざまな変則措置が繰り返されたために、地方交付税制度の歪みは拡大しており、それは、再びバブルのような景気拡大でもないかぎり、解消出来ない規模に達しているからである。

事実、交付税特別会計の「隠れ借金」は、バブル景気によって1991年度には約6,700億円にまで下落したものの、再び急増して1997年度には19兆円の規模にまで達している。また地方団体に地方債を発行させ、その元利償還費を後年度の交付税基準財政需要額に繰入れる「財源対策債」方式は、90年代に入って、公共事業規模を確保するために、財政力指数に応じて地方単独事業にも適用されるようになってきている。それが、地方交付税の一般補助金としての性格を歪めているだけでなく、景気の悪化とともに、元利償還費の後年度繰入れが繰延べされ、実際には地方自治体に対して多額の未払が生じている。

もはや一般補助金に頼って地方自治を行なおうという考えは幻想にすぎない。財政赤字状況に苦しむ国からの補助金に左右されながら、どこまで地方自治が保障できるのか、極めて疑わしい状況だからである。

## (2) 所得比例税を地方に!

政治的経済的モラルの衰退によって公共空間が喪失しつつある現在、求められているのは、自分の払っている税金が自分達のニーズに従って使われている姿が見える社会に近づけてゆくことである。そのためには、地方自治体が独自に徴収しうる税源が移譲されねばならない。具体的な新地方税は所得比例税である。それは、つぎのような枠組みからできている。

まず第1に、国の個人所得税の基礎税率(比例税率)部分を住民税に移す。その際、地方自治体に一定幅の税率操作権を与える。第2に、国の所得税移譲額に見合う補助金を削減する。地方交付税も所得税移譲額×32%が自動的に削減されるが、その範囲内で調整機能を残してゆく。ただし配分指標は高齢化対策・環境政策などに対応したものに簡素化した上で、財政力が弱い地方団体に重点化して交付する。第3に、地方交付税を必要としない地方自治体に対しては、基本的に地方債規制をはずす。第4に、こうした税源改革とともに、事務権限と許認可権が地方に移譲される。

この案にしたがえば、税収中立的な——つまり増税を行わずに——分権化改革を行ないうる。かつ基礎税率部分を地方に移すことによって、国の所得税は世界的な税制改革に沿った簡素なものになる。

だが、こうした税源移譲案に対しては、農村地方を中心とする弱小地方団体から、地域間格差の拡大を懸念す声が出てくることが予想される。しかし、それは誤解にすぎない。その点で、東京都地方税財政研究会の税源移譲に関するシュミレーションは、興味深い結果を示している。

このシュミレーションによれば、所得税の比例税率部分(10%分)を住民税に移すと、約10~11兆円もの税収を地方に移譲することができる。にもかかわらず、この部分を移譲しても地域

間格差は拡大しない。累進部分を移譲すると、高所得者が多く住む大都市に有利になるが、比例税率部分は地方に広く分布している（すなわち税源の偏在が少ない）ので、かえって相対的には地域格差が縮小するのである。日本の場合、すでに住民税とそれに見合う地方徴税機構が存在するので、国際的に見て、地方所得税への移行コストが少ないことも有利な条件である。

もちろん前述したように、税源移譲によっても自主税源比率が上昇しない地域に対して、地方交付税の重点化が図られなければならないことは言うまでもない。

#### Ⅳ. ウェルフェアとワークフェア：福祉と働く協同性

我々が地方所得税（わけても所得比例税）を選択するのは、従来の利益説や課税標準の非移動性を基準とする財産課税や人頭税が、もはや現代の地方税制度としては行き詰っているからである。

では、どのような考え方によって、この地方所得税を積極的に根拠づけるのか。我々は、神野直彦氏が提唱するワークフェア原理に基づく「協力としての地方所得税」という考え方を選択する。ただし、ここで言うワークフェア原理は、通常用いられる福祉効率化の手段としてのワークフェアや現物給付ではない。ここでは、介護や育児などを行なわない代わりに、その時間を使って得た労働所得の一部を納税するという考え方をワークフェアと呼ぶ。

歴史的に見て、老人や子供の扶養といった対人社会サービスは、共同体や家族によって担われてきた。都市化や核家族化に伴って、それは共同体外に押し出されてきたが、社会全体が負わなければならない共同義務であることに変わりはない。しかし、それをアプリアリに共同体の義務の「強制」と理解する必要はない。老人や子供の扶養に費やされる家族内労働も、介護や育児・教育に携

わる労働も、その時間を使って営まれる職業労働も、ともに社会的に代替性を持つと捉らえており、ワークフェア原理に基づく所得比例税の導入によって、その代替性を高めることができるからである。つまり、この提案は、社会的共同性の下に自己決定権を拡大するという論理に基づいている。したがって「介護労働や育児労働」と「その他の労働」の代替性を高められることになるので、そこには、女性の社会的進出を促すジェンダーの視点が組み込まれてくる。

ワークフェア原理を強調するいま一つの理由は、それが日本の福祉国家の性格にも合致している点にある。日本の福祉国家は、西欧的な社会保障・社会福祉制度を導入することで整備されてきたが、実態はワークフェア原理で動いてきた。日本では、たとえ建前にすぎなくても、「終身雇用」によって、失業手当や生活保護などの福祉的貨幣所得移転を低位に抑えてきた。

一方、これも建前になりつつあるが、年金や健康保険制度も、自らの労働成果の一部を拠出することによって給付を受ける普遍主義的サービスの形をとってきた。こうした枠組みの下で、日本人は生活保護のスティグマを受けることを屈辱と受け止めて餓死するというメンタリティを育ててきた。あるいは、直接的な貨幣給付の形をとらずに、公共事業（仕事）の地域配分によって所得格差の是正が行なわれてきたことも、同様の事例である（国際的に見た地方公共投資の高さは、必ずしも土建業者による利益政治だけで成り立ってきたわけではない）。

現下において高まりつつある対人社会サービス（現物給付）のニーズを満たすために、ワークフェア原理に基づく地方所得比例税の導入を提案するのは、こうした日本の福祉国家体制の特質に基づいている。それは、単に貨幣給付のミミッキングを防ぎ、福祉サービスの効率化を図るためのものではないことを、最後に強調しておかねばならない。（かねこ まさる）