

参加なき福祉国家から新・社会国家へ

神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授

今日は地方分権を財政学から位置づけて、現代的な課題、21世紀に向けて今改革をしなければならぬ意味はどこにあるのかということをお話しさせていただこうと思っています。

1 三つのサブ・システムと財政社会学的アプローチ

(1) メゾ・レベルからの政府の組み替え

財政学はご案内のとおり1870年代にドイツで生まれます。財政学は、間宮陽介先生のお書きになっている『市場社会の思想史』（中公新書）の中でも取り上げられている新歴史学派から生まれてきております。この1870年代というのは現在と同じように大不況の時代で、その大不況の時代に一方で新古典派という極端に言えばハードコア市場主義の考え方が出てくるわ

けです。もう一方でドイツでは国家を重視した財政学という対照的なパラダイムが出てくる。私は新歴史学派の財政学を引き継ぎながら少し分権の問題を考えてみようと思っています。

地方分権の意味は、公共の空間を人々の身近なところに引きつけることだと位置づけた上で、分権的規制、あるいは自主的な規制というのでしょうか、そういうものを可能にするところにあると思います。このことを言い表す適当な言葉が見つからないので、大沢真理先生などに協力をいただいて現在まとめようとしている本では、とりあえず「自主管理」という言葉を使おうかと思っています。「自主管理」というと工場レベルの生産管理のよう話になってきて、政府を「自主管理」するというのはあまり意味がないのじゃないかとは思いますが、とりあえず社会政策を専門にしている人々が使う「当事者」が自主的に決定する、という意味だご理解下さい。地方議員などの質が低くなると、必ず「専門家に任せよう」という意見が出てくるのですが、そういう考え方ではなくて、当事者が自主的に決定するという考えです。そういうものとして政府を位置づけよう。この視点から政府部門をメゾ・レベルで組み替えようというのが私の考えで、そのメゾ・レベルでの政府の組みかえの一つとして地方分権があると位置づけています。

(2) 社会システム(共同体)・政治システム(政府)・経済システム(市場経済)

財政学では、社会は三つのサブシステムから

筆者紹介

1946年 埼玉県生まれ
1969年 東京大学経済学部経済学科卒業
1981年 東京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などをへて、現在、東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授
専攻は財政学・地方財政論
著書に『高齢化社会の生活保障システム』（共著 1997年 東京大学出版会）『地方に税源を』（共編著 1998年 東洋経済新報社）『システム改革の政治経済学』（1998年 岩波書店）など多数

成り立っていると考えます。財政というのは市場社会、つまり生産要素市場が出てきて初めて成立する。財というのは貨幣現象ですから。簡単な図を用意しておきましたが、図1では、「政治システム」が上に書いてありますが、これは政府のことです。図にある「経済システム」というのは市場経済のことだと考えていただければいい。もうひとつ、共同体としての「社会システム」があります。

この三つのシステムが分離してくるのは市場社会が成立してからで、政治システムのほうは無産国家になっております。財産は私的に所有される。社会システムというのは共同体とか家族とかコミュニティと理解していただければいい。共同体の限界を突き破って、つまり共同体と共同体が接触すると必ず戦争と平和が起こって、そこで生産物市場の取引か、あるいは戦争が起こるわけです。それを克服するために国家が出てくるので、共同体だけの共同作業や相互扶助だけでは社会の統合はできなくなってくる

と、共同体と共同体をまとめる強制力が必要になってきて、それが治水や灌漑をやるという形で国家が出てきます。

共同体の限界、失敗から国家が出てきて、国家の限界、失敗から市場経済が生まれてくる。私は、こういう歴史的な経過をたどって財政は成立すると理解しています。通常理解とは逆に、市場が失敗したから政府が出てくるのではなくて、共同体が失敗したから政府が出てきて、政府が失敗したから市場が出てくるのが歴史的な経過だと考えています。

政治システムを上にして見て、図を横に区切ってみる。図の上下は、生産要素の所有で分けています。自然や土地の所有を公共で持つのか、私的に持たせるのかということで、公共部門と民間部門とが分かれます。また左上から右下へ資本の種類で分けると、経済システムが競争で営利、社会システムが協力で非営利になる。右上から左下へ労働で分けると、経済システムが有償労働、社会システムが無償労働で行われ、社会システムが無

図1 三つのサブ・システムの連関

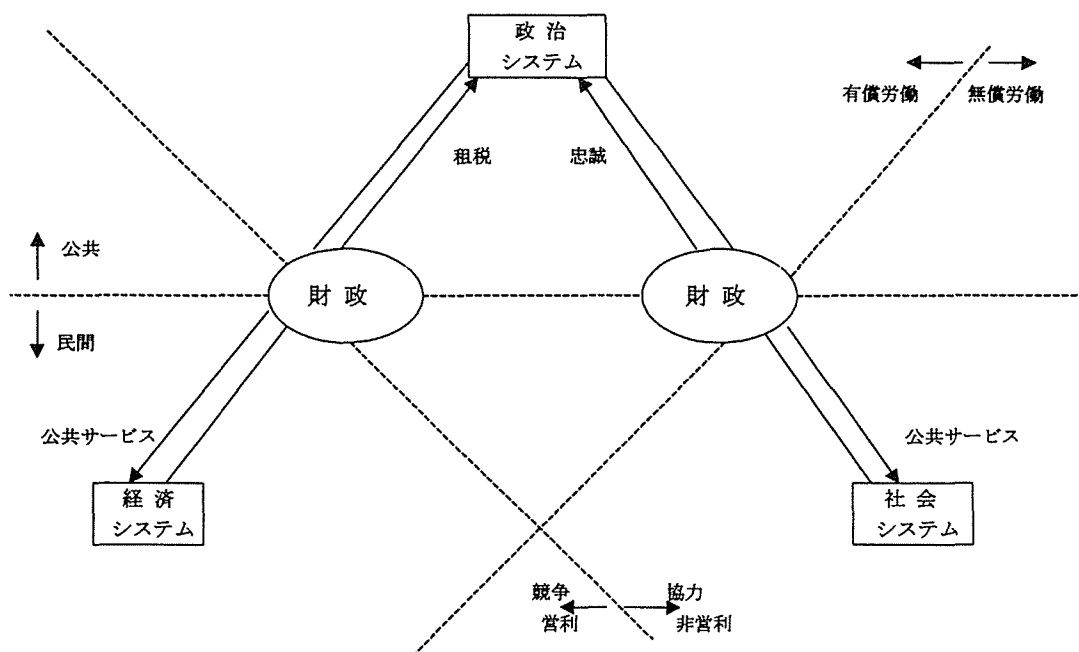
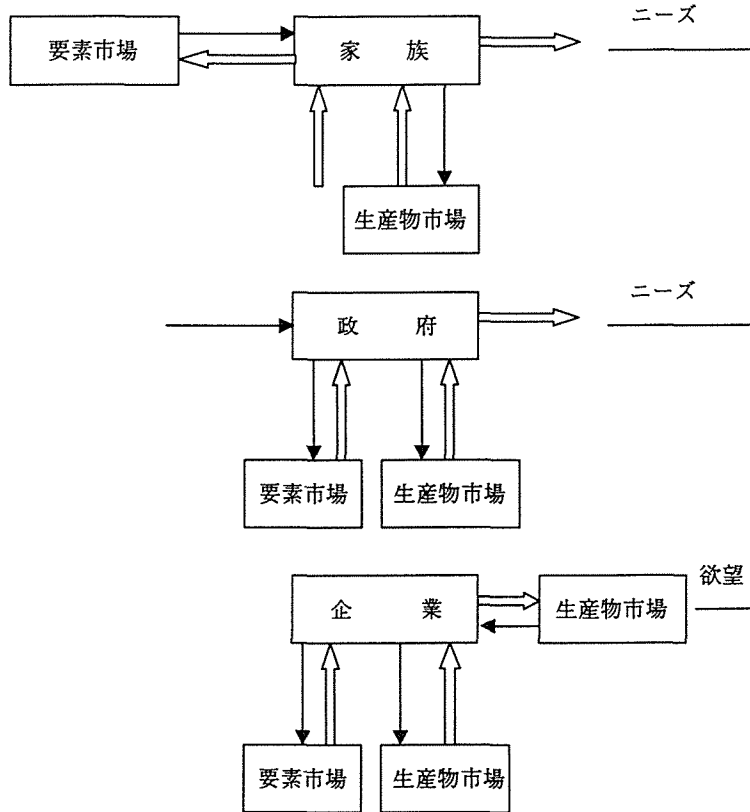


図2 ニーズと欲望の体系



償労働で行われる、というようになります。

(3) ニーズ (needs) と欲望 (wants)

大沢真理先生が第3回研究会のご報告のときにも使われていた概念を財政社会学で使っている用語で説明させていただくと、人々の全体としての欲求の中にはニーズ（人間として必要欠くべからざるもの）とウォンツ（欲望）がある。ニーズは社会システムと政治システムでないと満たすことができない。図2は、ニーズと欲望とを家族、政府、企業の主体と関連づけて図示したものです。

ドイツの財政学では、政府は無形財を産出するのだと教えていたんです。無形財というのは平和とか社会秩序とかいうものであって、その

無形財という概念の特色は一つは不可分性、もう一つは、一般報償ということです。一般報償ということは、基本的には所有権を設定しないということで理解していただければいいと思うんです。無形財は、私的に分割して私的所有権を設定されないものということです。しかしこうした考え方はドイツ財政学にあったが、アメリカやイギリスではあまり知られていなかった。

しかし、マスグレイヴ（Richard Abel Musgrave）という財政学者がユダヤ人であることを理由にドイツを追われてアメリカに行ったときにその概念を持ち込んで、パブリック・グッツ、つまり公共財という概念があることを教えたわけです。そうしたらアメリカで一挙にこの概念が広まって、サミュエルソンも飛びついた。公共財の

理論では非競争性と非排除性といった性質を問題にします。非競争性とは、ある人の消費によって他人の消費を減らすことはできない性質をさします。たとえば街路樹とか堤防とかがそうです。非排除性とは、対価を払わない者を財やサービスの消費から排除できない性質をさします。非競争性は不可分性を意味していますし、非排除性は、所有権を設定しない一般報償だということの意味しているわけですから、そういう概念をうまく使って翻訳し直して、今の公共財の理論は成り立っているわけです。

そこでニーズと欲望の話に戻りますと、ニーズを満たすのはなぜ家族と政府の二つかという、家族や政府から出ていく財とサービスは無償で出ていく。必要を満たすような形で、欠けたものを満たすような形で無償で配られるわけです。それに対して企業から出ていく財・サービスは、生産物市場に売られますから、購買力を持っている人に配られるということになります。ところが市場ではニーズはあまり満たせないんです。たとえば我々は食事をしないと生きていけないけれども、市場で食事を満たそうとすると、生産物市場でたとえば外食をしなければいけない。外食をしているとニーズは満たせないで病気になってしまいます。ところが通常の場合には、財とサービスのうち原材料だけを家族は買ってきて、それを家庭内のアンペイド・ワークで加工してニーズを満たす。こういうことをやって生きていくわけです。家族というのは生産物市場から必要なものを買ってきて、そのために必要なお金は要素市場で労働力を売ってやってくる。財・サービスは市場からではなくてアンペイド・ワークで行われている。

また政府は生産物市場と要素市場から財・サービスを貨幣で買ってくるわけです。買ってきた財とサービスをあわせて公共サービスを生産してニーズを満たしていく。それでは、この要素市場と生産物市場から財・サービスを購入

する貨幣はどこから調達してくるかという、これは市場ではなくて強制的に調達せざるを得ない。こういうものが財政であると理解していただければいいわけです。

最近さかんに議論され、実施に移されているものにPFI（公的資本の民間所有）とか外部委託とかアウトソーシングがあります。これらを理解するうえで間違えていけないのは、政府からニーズを満たすために出ていく無償のサービスを民営化するのか、つまり料金制度を導入して民営化するという話なのか、要素市場と生産物市場から物件費と人件費を払って購入してこれでサービスを生産しようとするときの、要素市場と生産物市場で調達しているところをPFIなどを導入してやろうとしているのかでは、まったく話が違う。PFIとかアウトソーシングは大体後者の場合を言っているわけですが、要素市場と生産物市場から政府が購入しないで、生産物市場だけから購入しろと言っていることと同義なんです。つまり要素市場を外したい。政府が購入するものはすべて生産物市場からであって、要素市場を外したいということを言っているのがアウトソーシングとか外部委託とかPFIだとそう理解をしていい。

なぜ要素市場を外したいかといえば、要素市場は人間そのものの労働を売買しますから、要素市場にはさまざまな保護規定がかかるわけです。この保護規定を抱える要素市場をやめてしまえば政府は非常に有利になる。安く生産できるということの意味しているにすぎないということだろうと思います。ここは気をつけなければいけないんですが、ニーズは企業を通しては満たされなくて、共同体と政府によって満たされていく。このニーズを満たすような体制をきちっと整備しておかないと世の中動かないというのが、私どもの考え方です。

2 参加なき「所得再分配」国家の破綻

私の規定では19世紀の後半に近代から現代に移りますが、そのときにどのような体制ができたのかと言えば、「所得再分配」国家が生まれしてきたわけです。この「所得再分配」国家というのは、実はドイツの財政学者であるワグナーなどの社会国家をイメージした財政学者たちにとっては思わぬ出来事だったのです。ワグナーは地方分権を主張していますし、ワグナーは社会政策で国家の文化、福祉機能が拡大すれば地方分権が進むだろうと想定していたのです。ところが、実はその想定どおりには進まなかった。その最大の誤算は、ワグナーは戦争があんなに頻繁に起こることを想定していなかったのです。ところが実際には総力戦が2度も起きた。

そのため、現代国家は財政の機能を大きく変えて、累進的な税制でかつ集権的に税金を集めてくるようになりました。この集権的累進税制が「所得再分配」国家の仕組みの一つです。第2は、そうして集めてきたお金を現金給付によって所得再分配して社会システムを維持していきました。そして第3に、生産点での協力という形で労働組合が生産点で行っていた共済活動を吸収して社会保障基金をつくった。これは準国庫機関という政府ですがそれが社会システムを保護する。こういう三つの仕組みから成り立っていたのが「所得再分配」国家です。

しかし「所得再分配」国家は今や破綻してしまいました。「所得再分配」国家は、税制をとってみても国境を管理していないと成立しませんから、身近な空間に公共空間を設定することができずに、国民経済と一致する国民国家でやらざるを得なかった。そのために参加のしようのない非常に遠い政府による所得再分配ができ上

がってきたということです。これが現在は動揺し、破綻している。国民経済の枠組みがボーダーレス化しグローバル化して、所得再分配ができなくなっている。累進的な税制も破綻し、現金給付による所得再分配も無理になり、生産点での協力におけるさまざまな社会保障基金が機能不全に陥る。こういう状態に陥っていると思います。

3 新・社会国家における三つの自主統治政府

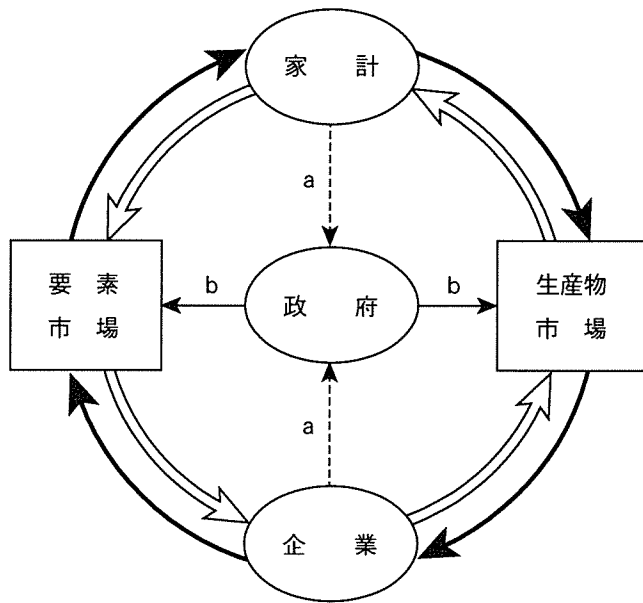
(1) 常識と異なる税意識

ここからは私どもの考え方になるわけですが、もう一度、協力原理で行われている非営利分野をメゾレベルの政府の組みかえによって実現しよう、もう一度「協力の領域」を再構築しなければだめだと思います。

別の研究会で、マスコミもあまりやらない税金そのものについての世論調査をやったのですが、昨日その結果ができあがってきました。その結果を信じるとすれば、世論は税金で何を問題としているかと言えば、第3位が「負担が重い」ということ、第2位が「不公平」で、第1位は、「税金の使い道」です。どうもマスコミのこの種の世論調査を見ていると、「負担を軽くしろ」という要求が強いとなっているが、私どもの世論調査によると「税金を軽くしろ」ということよりも「使い道をきちっとしてくれ」という要求のほうが強い。それから一番負担感のある税金は何かと聞くと、これは圧倒的に消費税が勝利しています。97.8%の人が消費税に負担感あるという世論調査の結果になっています。

増税をするとしたら何を増税すべきかという問に対しては、第1位がたばこ税です。第2位が法人税です。これも今政府がやろうとしている

図3 生産点と生活点



政策とは合わないんです。マスコミ調査とは異なり、所得税も思いのほかそれほど負担を重いと感じている人は少ないんです。固定資産税の負担感ももうちょっと強いかなとは思いましたが、払っている人が少ないせいでしょうか、わりと少ないのです。

(2) コミュニティを軸にした政府の作り直し

▶生産点と生活点の分離

私が考えているのは、もう一度社会システムで自発的に行われているコミュニティを軸にして政府をつくり直すということです。このコミュニティには生活点と生産点の二つがあります。なぜ二つになるかという、財政が入ってくると生産点と生活点が分離されるからです。図3をご覧ください。要素市場と生産物市場が成立すると、生活点と生産点、つまり家計と企業は分離します。分離すると、外縁の線のところだけが我々の言う経済システムになります。すなわち市場を媒介にした人間関係です。ところが市場を媒介にした人

間関係の中に政府も登場してきて、bというところだけで政府が市場を使う。市場を使った政府間関係は、人件費としてbを出す、物件費としてbを出す。政府はこの部分のみ市場を使う。あとは政府は市場を使いません。ところが、政府は、bのお金を出すために市場を通さずにaという両方から税金を取ってくるというシステムになっているんです。これは市場ではないわけで、政治システムを使っている。強制力を使ってaをやっている。ここには乗らないはずですが、経済システムで動くとなさるわけです。

ところが、市場の取引を通じてだけ財とサービスは供給されているわけではなくて、家計も自分のところで財とサービスを生産しているわけですが、これはここには出てきません。言い換えれば家計が生産した財とサービスは、家計が生産して自己消費していると考えられる。こういう活動をしながらか政府も公共サービスという財とサービスを生産しているが、これもこの図柄には出てこない。政府は自分で生産したものを国民経済計算上は自己消費している。つまり

社会の構成員全体が消費すると考えるということになるわけです。

▶生活点における地方政府のサービス給付

政府をそのようなものだと考えますと、生産点と生活点は要素市場が入ってくると分かれる。しかし、要素市場が入ってこない限り、生産点と生活点は分離しません。そうすると生活点ではコミュニティ、地域共同体があるわけで、この地域共同体の協力がどんどん弱くなっていきますので、その地域共同体の協力を重ね書きして吸収するような形で地方政府を想定する。

▶生産点における社会保障基金の現金給付

それから生産点における協力として、たとえば労働組合の活動があって、労働組合が共済活動を行います。最初に社会保障基金が誕生した歴史を見ても、ビスマルクが過激な労働組合が生まれてくるのを防止するために、労働組合がやっていた共済活動に国が補助金を出して準国庫機関にしたほうがいいと考えて、社会保障基金をつくりました。そういう意味では生産点でやっていた協力関係を吸収して社会保障基金という政府をつくって、それが現金給付をする。こういうふうに見えるということ。生活点において現物のサービスを供給する地方政府と、生産点において現金を給付する社会保障基金という二つのサービスを供給する政府を考えて、地方政府がそれぞれのミニマムを保障する。

▶中央政府によるミニマム保障と中央政府間協力

同時に中央政府間の協力、つまり国民国家間の協力のシステムをつくり上げていくというふうなことを想定すればいいのではないかな。

4 生活点における自主統治政府

(1) 相互扶助の代替としてのユニバーサル・サービス

先ほども言いましたように、今のところ「自主管理」政府という仮置き表現を用いているのですが、「自主管理」というのも変なような気もするので、ここでまた仮置きで「自主統治」とお配りしたレジュメには書いておきました。生活点において自主統治する地方政府、これがやるべきことは何か。

コミュニティはもともと相互扶助と共同作業をやっている。相互扶助で生活に必要な対人社会サービスをやっている。その相互扶助を吸収するような形でユニバーサルに供給される教育とか福祉とか医療というサービスを供給することがやるべきことのひとつです。

(2) 共同作業の代替としてのユニバーサル・デザイン

それから共同作業で何をやっていたのかというと、共同作業で人間の生活における快適性とか安全性を担保するような施設をつくってきたわけです。堤防をつくったり、水利をやったり、コミュニケーションをするための道をつくったり、排水設備などをつくったりする、共同作業でやってきたことをやっていた。その共同作業を吸収するような形でユニバーサル・デザインで地域づくりを行うことが生活点における自主統治政府がやるべきことの二つ目です。

ユニバーサル・デザインというのはバリア・フリーと同じように考えていただければいいんです。バリアをつくってフリーにするというのじゃなくて、もともとすべての地域の構成員がユニバーサルに使えるような地域の空間をつくっていくという意味です。それをミニマムに中央政府が保障する。

(3) ミニマム保障に補完された自主財源主義

次に生活点における自主統治政府の財源をどのように構想すればいいか。図4、5はその概念図です。図5の横軸は地方政府です。簡単にいうと、1人頭の地方税でいえば納税額と思って

いただければいい。A、B、C、Dというのはそれぞれの地方政府を示しています。Aという地方政府は貧しい地方政府で、地方税が1人頭これしか上がらない。Dは非常に豊かで、これだけ上がっている。

補助金というのは原則としてそれぞれの財政

図4 地方財政のコントロール

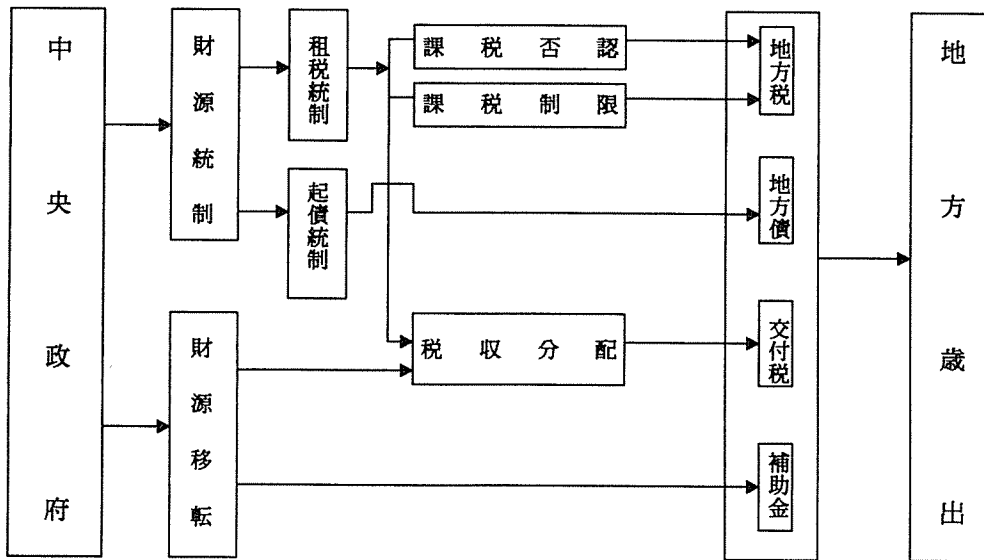
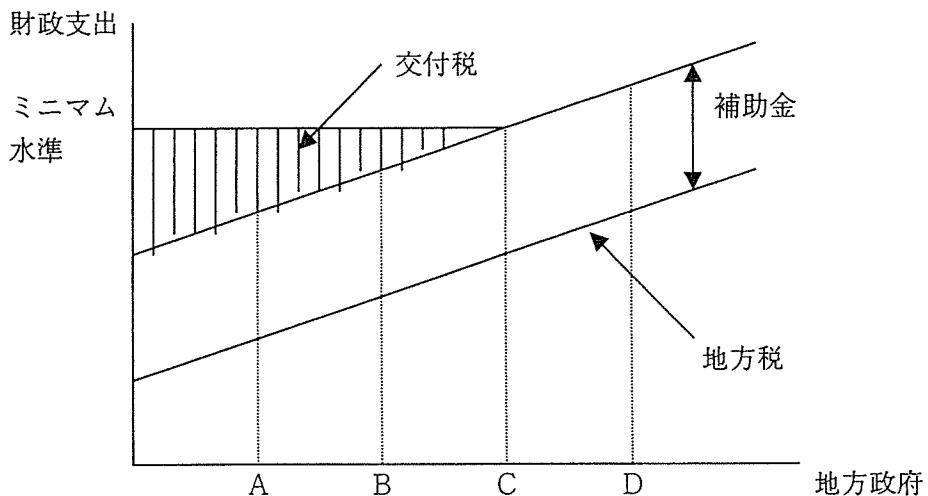


図5 地方財政概念図



力に応じて配られるわけではなくて、無関係に仕事において配られます。財政力格差を埋めないで、原則としてそのままシフトさせればいい。実際は違うんですけども、そのままシフトさせればいいということになるわけです。この補助金というのは口出しを入れるためだから、これは別に削ってもらって構わない。補助金の部分だけは、地方税に振り変わるはずだ。補助金に見合うような税の仕組みをつくってやればいい。

しかしミニマム水準があって、このミニマムな行政水準を保障するというのであれば、三角形のところだけを交付税で供給すればいいことになる。この交付税の部分だけがミニマムで、中央政府の責任になる。ミニマム水準をまっすぐ横に引いていますが、右上がりになるように引いても構わない。税額の多いところに多くするように引いても構わない。フランスはそういう方式でやっています。税率を高く上げたところはより多く一般補助金をもらえるようにするという仕組みも考えられなくはない。これが自主財源に裏打ちされて、それぞれこういうシステムにしておけば、ミニマムが保障されてユニバーサルなデザインやユニバーサル・サービスが供給できるようになるはずだと思います。

5 生産点における自主統治政府——

(1) 生産点における共済活動の代替としての現金給付

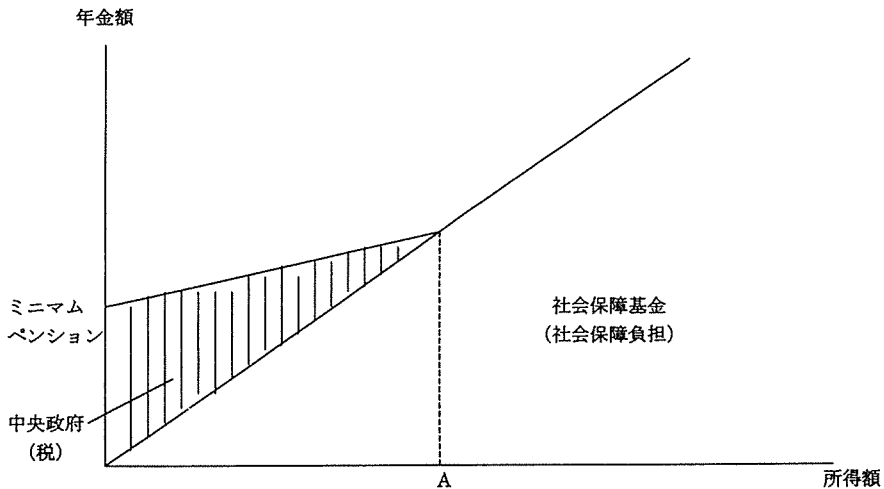
もう一つは、生産点における「自主管理」政府として社会保障基金政府を想定する。これは当事者主義で、関係のある人々から選挙で選ばれてやるというのが本来のシステムだと考えているので、フランスとかドイツのように社会保障基金、あれは団交だということかもしれませんが、「自主管理」しているわけです。もともと社会保障基

金は、労働者がお互いに助け合いでやっているわけですから、自分たちの労働ができなくなったとき、仕事ができなくなったときにその給料を保障し合うわけですから、できなくなったときに給料の70%保障、80%保障と決めますから、そういう自発的な協力を踏まえて社会保障が設定されている国では給付水準は高いのです。日本はそういう自発的な協力が基盤になっていないから、給付水準が低くなる。歴史を辿っても、いわば企業の哀れみとして考えられてきた。労務管理上行っている企業内福祉や、強兵の健康管理のための保険を国が吸収してきたから、仕事をやめたときとかできないときの給付が低くなるんです。つまり国家への協力とか労働のインセンティブとの両立において給付されるような仕組みになっているから、弱くなる。

(2) 確定拠出型賦課方式年金とミニマム年金

それを取り戻すには、社会保障基金を当事者で自主管理させるしかない。それを基礎にして年金改革を考えます。年金改革については『世界』（99年3月号）に金子勝さんと共同で書いておいたんですが（「協力社会の年金を創る」）、年金改革は図6のようにしてもらえばいいはずである。それぞれの所得額、これは所得額ではなくて実際にはそれぞれの人が年金のために払い込んだ拠出額です。この拠出額はそれぞれの所得に比例することになるわけです。年金額は、それぞれの人が支払った拠出額に応じて決めればいい。拠出額が多ければ多い、少なければ少なくなるようにしておく。社会保障基金という政府はそれだけを保障すればいい。つまり白い部分だけを社会保障の年金として拠出すればいいことになります。ただし、所得ゼロの人にもミニマム・ペンションは必要なので、その最低の年金は保障する。しかしそのミニマム・ペンションは、所得がふえるに従って徐々に右上がりになっていっていますので、右上がりです。

図6 年金改革の概念図



がっていくようなシステムにする。この三角形の部分で中央政府が税として再分配する。したがって、ここに繰り込む税金は消費税みたいな税金ではなくて、所得再分配をするような税金のほうが好ましい。累進的にかかってくるような所得税とか法人税とかのほうが好ましい。それを中央政府がここにつき込むというふうに明確にしてほしい。そうしないと自主管理できないのです。自分の払った拠出額と自分がもらうものがどうやってリンクしているのかというのは今は全然わからないわけですから、年金の水準は高いのか低いのかと個人個人に言われてもわからないわけですので、決定のしようがない。決定ができるようにきちんと確定拠出の賦課方式にします。

(3) 休業保障型医療介護保険

そして医療保険も極端にいうならば休業保障型にする。社会保障基金は仕事をできなくなったときに給料を保障し合うわけですから、病気で仕事を休んだといたらそれを保障するだけにする。介護も同じことでやる。ただし医療や介護はどうするかといえば、これは公共サービスとして地方政府が現物でサービスを給付する。ただ、そ

こまで行くのはちょっと過激なので、医療についてもフランスのように医者や患者の代表者が集まって、お互いに相談して自主管理させて保険のあり方を決定させるという方式に組みかえて、医療の供給サイドの自主管理、規制というところとさっきの分権と同じことで、どこまでを保険でやるかという供給サイドの規制をしなければいけないわけですが、地方でも規制をしたいということと同じことですが、自主管理されている政府で話し合っただけで自主的に管理して、供給サイドの統制をするというふうにするにはいい。

こういう全体を自主的に管理した三つの政府の組み合わせによって、メゾ・レベルで政府を組みかえて公共の空間を人々の手の届く距離に置いて、参加を容易にさせて、当事者間で決定づけさせて自分たちの運命を決めさせる。言い換えれば、21世紀に向かって常に公共の空間でも自己改革ができるようなシステムをつくっておくことが必要なのじゃないか。その一環として地方分権があるのだというふうに位置づけられるのではないかと思います。(じんの なおひこ)

これは1999年4月17日に行われた第8回研究会における報告のまとめである