

福祉国家の地方財政——集権と分権の交錯と融合——

林 健 久

はじめに

近代・現代の日本の統治のあり方が中央集権的であったことは、ほぼ言い尽くされている。だが同じ集権でも、時期、目的、機能によって幾つかの異なつた局面が含まれていて、小論では、そのうち福祉国家に伴うものを、財政の側面から採り上げてみたいのであるが、議論に入る前に、主要な集権現象を取り出して示しておきたい。まず第一は、明治以来の富国強兵・殖産興業を目指す強力な体制で、それは時に絶対主義的とまで表現された。第二はそれと重なる部分もあるが、太平洋戦争遂行のために採られ、ほとんど地方の分権・自治が消滅させられた感のある戦時体制である。今年七〇周年を迎える地方自治法は、このふたつ、とりわけ戦時体制のそれを一掃して、同法と同時に施行された憲法第九二条の「地方自治の本旨」を実現するための基本法の位置にある。だがその後も集権体制は続く。あるいは、新任務を担った第三の体制の新たな登場というべきかもしれない。それは、

中央・地方、官・民の人材、経済力、財政力を糾合して遂行された、昭和の富国政策ないし殖産興業ともいうべき高度経済成長体制で、中央政府（中央銀行を含む）の強力なリーダーシップ、中央集権がそれに適合的だったことは見易い道理であろう。第四が小論で対象とする福祉国家体制である。憲法第二五条の生存権規定は、ワイマール憲法に淵源する福祉国家たることの表明だと見做しうるが、この体制にとって中央集権は、原理的に必要な条件をなしているとわたしは考えるので、それと「地方自治」（ここでは主として地方財政の角度から接近する）との関係はなかなか興味深いものがあり、あえて小論を提出する所以である。

一 福祉国家型財政の中央集権性

日本を含めた現代の先進資本主義諸国の性格を一言で表すとすれば、福祉国家がもつとも相応しいといえるのではなからうか。といっても、日常的に使われるこの用語に厳密な定義があるわけではなく、何時福祉国家が成立したかについても、定説があるわけではない。私自身の考えは拙著『福祉国家の財政学』で述べておいたので、ここでは立ち入った議論は避けるが、結論からいえば、第一次大戦後のヨーロッパに端を発し、大恐慌でアメリカに、第二次大戦後には日本にも広がった国家体制で、それ以前の国家財政の最大ないし最重要な歳出費目が軍事費（戦時公債償還関係費を含む）だったのに対して、社会保障関係の費目がそれに取って代わったのが、端的な数量的指標となるものである。そうした変化をもたらした最大の要因は、大戦や大恐慌で生命・財産の大量毀損に遭遇した大衆が旧体制を批判・拒絶し、新たな大衆民主主義状況が生まれ、国家はそれに対応した性

格に変わることによってのみ、存立のレジティマシーを保ちうることになったところにあった。その核心が、ワイマール憲法第一五一条や日本国憲法第二五条の生存権として結晶している。国ごとに事情が違うので一般化は難しいが、そうした福祉国家がもつ財政構造の共通点は、一応以下の七条件にまとめられるのではないかと考え、前掲拙著に掲げておいた。

- (1) 財政民主主義
- (2) 中央集権型財政システム
- (3) 地方財政調整制度
- (4) 社会費・社会保障関係費
- (5) 基幹税としての所得課税
- (6) 成長政策とフィスカル・ポリシー
- (7) 国際対立と協調

それぞれの項目について論ずべきことは多いが、スペースの関係で第二・三項以外はすべて上掲拙著に譲る。そこでまず中央集権型財政システムを採り上げよう。それは、福祉国家が所得再分配国家である―これは論者の立場の如何を問わず認められる定義であろう―ことから必然的に要請される体制である。封建的分立・分権を克服して登場した近代資本主義国家も、中央集権的統一国家たる必要があったが―近代化の条件が異なり国ごとの差が大きいとはいえ―その程度は、福祉国家のそれに比べれば、かなり緩やかなものであった。それは、所得

再分配を手懸ける必要がなかったことによるのではないか。だが、全ての国民の生存権を保障するに足りる程の徹底した所得再分配を、無駄なく効率的に遂行しようとすれば、財政構造を、なお地方分権色の濃かった近代資本主義国家のそれから、強度の中央集権国家のそれにとりわけ税収について―転換する必要があるであろう。というのは、所得再分配を実施するためには、全国民について資産・所得を正確に把握することが前提になるが、そのためには、全国を通じて統一的な基準と方法で調査が行なわれなければならない、それを担う全国的な統一組織が不可欠であろう。その成果に基づいてはじめて、負担者、受給者双方の公平感を満たし、満足を調達できる総合課税と再分配が遂行され、生存権保障の国家責任が果たされ得るだろうからである。

それだけではない。上記のものは、公的扶助のような高所得者から低所得者への再分配に典型的に示される操作がイメージされているが、福祉国家の機能には、それとは原理が異なる社会保険の広大な領域がある。それは民間の場合のような厳密な保険原理で運用されるわけでは勿論ないが、保険の体裁を保っている以上、そのリスク・プールの容量は大きいことが望ましく、ローカルよりはナショナルな組織・運営が相応しいであろう。加えてその設立は多くの場合、国の法律によって強制ないし半強制され、運営が中央政府の財政的・制度的支援を必要としている場合が多いのではなからうか。ただヨーロッパなどでは、社会保険は保険基金として中央政府から独立していることが多いが、日本では中央政府に集中していて、それが高度成長を支える政府資金として運用されており、いわばふたつの集権が重なって相乗効果を生んでいたように見える。こうした集権のあり方には批判も少なくなかったが、高度成長による生活水準の上昇および潤沢な福祉財源の湧出は、一般国民によって広く支持され、その政策を遂行した政権党は長期の命脈を保った。

二 福祉国家と補助金・財政調整制度

これまでは、主として資金調達面から福祉国家の集権の態様をみてきたが、中央が吸い上げた資金を、中央自体で福祉・保障のために最終支出することは、貨幣的再分配以外は多くはなく、福祉・保障サービスは、州・県ないし市町村レベルが分権・分散的に実務を担当するのが普通であろう。福祉・保障の内容（初等・中等教育もここを含めて考えるのがよいであろう）がほとんど人的サービスからなっている以上、それは当然の姿である。とはいえ、居所の如何を問わず、全ての国民に等しく生存権保障ないしそれ以上の水準の福祉・保障サービスを提供すること―それが福祉国家の理念である―を、財政力が千差万別の地方団体の手によって実現することは至難の業である。地方税強化がそのための最大の対策であるが、企業立地の偏在が避けられない以上、税収・財政力の偏在は解消しない。

それを超える第一の手法が補助金である。事務事業の対象とレベルが中央から指示され、それを満たすことを条件に補助金が支給され、受領団体はそれに対する裏負担・補助裏として、自己資金を追加して事業を実施するのである。こうした補助金による政策誘導は、福祉国家に限られるわけではなく、近代国家では初めから利用されてきたが、ここに至って全面開花の様相を呈している。財政全般にわたって集権体制を強化して、租税資金も公債資金もさらには社会保険基金も含めて相対的に潤沢に保持している中央政府の力がここに示されている。もともと、洋の東西を問わず、補助金については、煩雑な事務手続き、中央の専横と実情無視、画一性等の

弊害に加えて、関連する政治家や官僚の腐敗墮落が指弾され続けているのは否定できない。だがそれよりも問題は次の点である。補助金は福祉国家にとって不可欠ではあるが、この国家の原理と抵触する恐れがあること、これである。

中央としては——ということとは根本的には国民総体としてということであるが——福祉・保障を全国的・統一的に拡充すべく補助をするのであるが、補助金である以上、対応する自己負担分の補助裏は受領団体が調達・負担するのは当然である。だが、自主財源の豊富な団体には容易かもしれないが、貧窮団体はその負担に耐えず、補助申請と事業自体を諦め、したがってその限りでは、住民は全国均一のサービスに浴しえなくなる恐れなしとしない。あえて実施しようとすれば、当該地域の納税者に異常に重い負担を強いて補助裏を調達するとか、住民が適切だとしている歳出構成を変更して、補助金事業を起こす一方で、他の費目の削減で対応するほかない。日本では補助率を嵩上げすることである程度は正しているが、他国ではその例は少ないようである。このシステムによって、財源が中央集権的に形成されても、サービス給付は補助金を受けた地方団体に分散して実施され、その限りでは分権が進みそうであるが、このままでは補助福祉事業の故に地方団体の格差を拡大し、福祉国家の設立趣旨にむしろ反することになりかねない。この矛盾をとりあえず解決する手段が財政調整制度であり、日本では地方交付税制度として実現している。

現代の先進諸国は、制度も実現の時期も効果もさまざまであるが、殆どこの制度を備えている。多くは、二つの大戦や大恐慌といった緊急事態に対応すべく導入されたものが、その後の福祉国家体制に取り込まれ拡充されて定着している。というより、そうした緊急事態がもたらした国民大衆の生命・財産・生活の大量毀損こそ、そ

の後の大衆民主主義状況、大衆の政治参画による福祉国家生誕の揺籃だったのであり、財政調整制度はその核心の位置にあったとみなすべきであろう。その方式には、ドイツのように、中央（連邦）、州、地方の各政府が、共通の租税を一定の比率で分かち合うという共通税方式や、同位の団体間での融通などがあるが、日本の交付税のように、中央政府が徴収した税の一部を、州・県や地方政府の財政力にに応じて、それを平準化させるように交付する方式が一般的であろう（ただし、一方の極にアメリカのようにこの制度を欠いている国もある（州には有る））。これは紐付き補助金とちがって、使途は原則として受給政府の裁量に委される。福祉国家として、全国共通に国家として保障しなければならない生存権の保障水準確保に必要な最小限の資金は、こうしてすべての下位政府に確保され、それらが自主的に提供するサービスには、地方性、個別性が盛り込まれることとなり、上述の福祉国家の矛盾は解決されるという筋書きである。もともと、財源が全国的に保障されたからといっても、使途が自由となれば、福祉・保障支出が自動的に保障されるわけではないが、もともと地方支出は生活密着型である上に、多くの福祉・保障制度は全国統一的に水準が法定されているし、それを満たさない団体は住民からの支持を失うという形で、支出が担保されることになる。

三 財政調整と生存権

財政調整が、地方団体の財政力を平準化させることを通じて、集権と分権を馴染ませつつ、福祉国家に与えられた課題の遂行を可能にすることは上述のとおりであるが、なお問題が残っている。というのは、福祉国家を成

り立たせている再分配は、本来個人ないし家計を単位として設計されるものであろう。個人側からみれば、地域単位・地方単位でなされる再分配は、個人単位のそれとは比較にならないラフな再分配である。だがそれにはそのメリットもある。ひとつは、その支出効果の個人への帰着はいかにもラフであるが、総じて所得水準が低いと想定される地方が、これによって活性化すれば、狭い意味での再分配としてはラフでも、積極的に当該地域の経済を活性化させ、所得を上昇させ、地域レベル・個人レベルの再分配の必要性を抑え得るかもしれない。とすれば、それは当該地方の社会的安定からひいては国家全体の安定につながり、最低生存権の保障からその水準の引き上げという、福祉国家の課題解決のひとつの筋道だということになろう。

財政調整と生存権の関わりにはもうひとつ、メンタルの面から指摘できるものがある。福祉国家の福祉・保障制度は、中央・地方を問わず基本的に個人単位であり、国家社会がそれを給付するのは、この体制として当然の義務で、受給者は当然の権利として受け取るのだと公式には弁証されている。しかし、資産・所得調査を前提とし、対象者を絞り込んでなされる再分配は――典型的には公的扶助――多かれ少なかれ、受給者において引け目の感情、疎外感、屈辱感、からスティグマを生み、一方、そうした給付の財源を負担する中間階層以上層の、受給者への差別感・侮蔑感からひいては怨嗟・羨望さえもたらす恐れがある。これに人種問題や宗教問題が絡めば事態は一層深刻になる。福祉の効率化等と称してターゲットینگを強化する流れは、両者の断絶を深め社会の安定をそこなうであらう。

福祉国家は、大衆民主主義化した現代資本主義国家・国民が、社会主義（革命）の側圧の下、体制安定・社会安定を目指して編み出したものだとなしは考えるが、その核心をなす再分配が、正確・効率的であっても、受

給者のステイグマと負担者の差別感をもたらし、国民間の断絶を深める仕組みになっているとすれば、両者の「健康で文化的な最低限度」の精神生活水準を割り込んで生存権を脅かすかもしれず、福祉国家本来の趣旨に抵触する恐れがあるのではないであろうか。この点は公的扶助に典型的に現われるが、社会保険制度でも、掛け金に加えて租税資金が投入されるような場合は、多かれ少なかれその気配が漂う。

これに対して、交付税システムのように、地域単位・地方単位でなされる再分配は、その効果の個人への帰着という基準でみれば、ラフで不正確なのは当然であるが、個人単位でないことによって、受給者がステイグマから免れることを可能にする。多少飛躍すれば、交付税システムのような地域・地方単位の曖昧な再分配程度が、受給者のプライバシー侵害が少なく、福祉国家に相応しいソフトなシステムだという考えも、あながち捨てられないのかもしれない。ただしそれには、再分配された資金を、地方団体が可能な限り自主的に、ステイグマ誘発的でない普遍主義的な福祉・保障支出に充てるという前提―成熟とともに各福祉国家はその方向に進んでいるとわたしは観測している―が要る。また個人間の心理的分裂を避けても、富裕団体Ⅱ負担団体と受給団体Ⅱ貧窮団体との間には―スウェーデンの負担団体がその負担をロビン・フッド税と渾名して非難しているように―それらの摩擦は起こり得る。それはともあれ、二つのタイプの再分配の組合せには、なお今後考究すべき魅力的な領域が残されているように思われる。しかし、税収の多くを中央に集中し、それを再分配することによって、地域間の財政力を平準化して、地方の自律的な福祉・保障支出を支えるという、この集権・集中と分権・分散の融合システムは、個人の精神生活まで含めた福祉国家体制の安定性を支えていることは確かであろう。

四 福祉国家の経済政策

福祉・保障を行なつて、国民大衆の生存権を保障するのが福祉国家の任務であるが、それに先んじて、人々が国家社会による保障に頼る必要を少なくするために、経済を高水準に保ち、雇用・所得を国民各自が確保できるようにするのが、さらにその任務の前提である。それはこの体制の基盤をなしている現代資本主義経済が要求する政策でもある。一口でいってそれが現代の経済政策であり、それは中央政府の専断事項だとされてきた。たしかに経済・景気は、全国ないし全世界の事象であつて、地方が関わりにくい分野である。しかも多くの先進諸国では、福祉国家化するとともに財政全体の重心が中央に大きく傾き、そうした議論を生みやすくなっている。だがその場合でも、中央と地方の財政には、複雑な連携・重複が認められる場合が多いし、日本などは、中央地方財政支出総額の六割は地方が担つていて（税収は逆に四割で、その差が補助金や交付税や地方債で埋められる）、財政を通じて経済政策を実施しようとすれば、地方が実動実力部隊という状況である。したがって中央で政策決定がなされても、この大きさを持つ地方の実動部隊が、その方向に動かなければ政策は有効に機能できない。ただし、地方財政の実力が低下している多くの国では、中央の景気政策に地方が地方としてコミットするという状況にはないようにはあるが、といつて中央が地方の意志を無視し得るわけでもない。日本の場合は、中央の毎年度の「予算編成方針」に、地方も当年度の中央の政策と歩調を合わせてほしい旨の要請文を掲げるのが第一歩となる。それを受けて、政府部内で、地方の状況・要望の情報を把握し、概ね地方の立場を代弁し擁護

する総務省と、中央財政当局の財務省共同の手になる、政府の当年の「地方財政計画」が、総枠としての地方財政を提示する。ここでは地方税の増減税、補助金の操作、地方債引き受けなどを踏まえ、景気政策の核をなす公共事業、資本形成部門を操作する姿勢を示す。個別の地方団体は、その線を含んで自らの予算編成を行なうことにより、程度は事情により千差万別であるが、自治的な予算のなかに中央から示された政策を盛り込むこととなる。ただし、現実には、立場の強い中央からの誘導・指導・要求に地方が扨従せざるをえないのが実情だ、という批判は絶えることなく繰り返されているが、福祉国家も地方自治法も七〇年を閲して徐々に中央地方融合の道に近付いているのではないか。

また、交付税の世界でも景気政策の応用問題がある。平成不況で地方税・国税収入の不調が続ぎ、国税の一定割合とされている法定の交付税では地方の財源不足を賄えず、中央も地方も、赤字公債依存を拡大させて、共同して法定交付税不足に対処するシステムを整備している。それは何よりも、今や地方歳出の中軸をなしている福祉・保障経費をはじめ、地方歳出の水準を維持することによって、草の根から福祉国家を安定させることを目指しての体制整備である。と同時に、それは、消費性向の高い低所得地方に梃子入れることによって、地方レベルの消費を浮上させるフィスカル・ポリシーの機能をも果たしていると見做し得るのである。

五 結びにかえて

敗戦を契機として誕生した日本の福祉国家は、明治以来の中央集権や同時並行した高度成長体制の中央集権と

異なつて、政治的な民主主義の中の中央集権体制である。実際にはそれら二つから影響を受けたり、国民の中の根深い中央依存感情や政治家・官僚の権力志向などが絡まつて、三種混合でないとはいえないかもしれない。しかし、福祉国家を福祉国家たらしめるための財政構造の中には、不可欠の要因として、中央集権の土壌の上に中央・地方の融合関係、相互依存関係が組み込まれていなければならない。かつての剛構造のそれではなく、柔構造の中央集権体制というわけである。それは、小論が示したように、憲法と地方自治法七〇年の歴史、すなわち日本福祉国家の歴史の中で、次第に形づくられてきたといつていいのではなからうか。

（東京大学名誉教授）