

<研究ノート（地方財政、福祉経済）>

地方財政と福祉国家の戦略*

—エスピン・アンデルセンの理論に依拠したアプローチ—

粟 沢 尚 志

要旨

本稿は地方財政と福祉国家との相互関係を、比較福祉国家研究において最も代表的理論であるエスピン・アンデルセンの分析枠組みを使い考察している。

第1節では、財政健全化法にみられる地域住民によるモニタリング機能を、地域経営や協働自治と関連させて論じる。第2節では個人住民税の税率フラット化にみられる国と地方の役割分担を、普遍性と平等性の観点から論じる。第3節では、地方債の格付けをリスク管理のあり方から論じる。最後に第4節では、地方交付税の抑制を福祉国家における雇用創出と関連させて論じる。

キーワード

福祉国家、地域経営、地域主権、予算のソフト化、システミック・リスク

1. 自治体財政と地域経営

(1) 制度改革の動きとその経済学的解釈

平成19年に成立した財政健全化法では、実質赤字比率、連結実質赤字比率、実質公債費比率、将来負担比率という4つの財政指標（健全化判断比率）を設け、当該指標が一定基準以上に悪化した場合には早期健全化団体、それ以上の場合には財政の再生段階と判断されることになった（出井他（2008））。この制度改革の目的は、通常時からすべての地方自治体が財政指標を整備し、それらの公表を義務づけることで、早い段階から住民のチェック機能を働かせること

* 本稿は、民主党千葉県連政務スクール（第4期「千志塾」）での報告「自治体財政の基本と分析」に基づいている。スクールでの貴重な報告の機会を与えてくださったことに、深く感謝申し上げます。

にある。ただし、残された問題点もある。たとえば、小西（2007）は連結実質赤字比率の赤字幅が大きい場合、国民健康保険のような事業系の赤字が大きいのか、それとも宅地開発事業のような資産系の赤字が大きいのかでは（後者では資産価値を考慮する必要があるため）状況は必ずしも同じではなく、それらを明確に区別すべきであると述べている。

以下では、財政健全化法が持つ経済学的な意味を考えてみよう。地方自治体が収入の枠内で支出をおこなうならば、それは予算がハードであることが前提条件となっている。たとえば、関（1999）は地域経営の概念を地方財政、少子高齢化、そして地場産業の三者と関連させて、「今後、高齢化が進めば財政支出はほぼ予測できる。その支出に見合った程度の収入は「地域」が稼ぎだすべきであろう。（中略）必要な支出に見合った収入を自力で稼ぎだすことを「地域経営」と考えるべきであり、そのためには産業が活発でなくてはならない」と説明している。関が定義した地域経営のあり方、すなわち財政収支の均衡を維持するように支出が増えればそれにあわせて収入も増やす、あるいは収入の枠内で支出をおこなうという地方財政のあり方は、その地方自治体の予算がハードであることが前提条件となっている。一方、地方自治体が財政破綻してしまったときに、国が事後的にそれを救済することを地方財政論では周知のように予算のソフト化と呼ぶ。ソフトな予算制約が持つ最も大きな問題点は、国による事後的な救済の可能性があれば、地方自治体が放漫財政を自己抑制しないというモラル・ハザードを助長しかねないことである。したがって、地方予算のソフト化は、地域住民に自治体の財政を監視して規律づけるインセンティブを阻害しかねないといわれる。もちろん、地方予算を厳密にハード化できれば問題は生じない。しかしながら現実には、佐藤（2009）が述べるように、もし地方自治体が財政難に陥ったとき、彼らの自己責任を問うため教育、医療、福祉といった社会的サービスを大幅にカットすれば公平性の観点から望ましくなく、その際には国による救済が正当化されるであろう。また、現実の国と地方との関係を見ると、国の関与があり両者の責任は曖昧なので、国の監督責任

を露呈させないために財政支援することもありえる。このように、地方の予算がソフト化する可能性は少なくないと考えられる。それゆえ、財政指標の開示でより早い段階から住民のチェック機能を働かせることが重要となるのである。

(2) 地域主権と福祉国家の戦略：協働型住民自治

エスピン・アンデルセン（1990）は、「新中間層がいかなる政治的立場を選びとるかは、福祉国家がその後どのような展開をみせるかに関して決定的な要因であった」とする。つまり、それがスカンジナビア諸国の社会民主主義的福祉国家モデルであろうと、アングロサクソン諸国の残余的福祉国家モデルであろうと、あるいは大陸型の保守主義的福祉国家モデルであろうと、ホワイトカラーに代表される新中間階級の嗜好や期待が、福祉国家モデルの安定性や持続可能性にとってきわめて重要な役割を演じていると述べている。

地域主権という文脈に限定すれば、ここでの新中間階級を住民と置き換えることは許されるであろう。大本（2010）は東京都三鷹市を事例研究の対象として取り上げ、福祉先進自治体としての到達点を、「三鷹市ではコミュニティセンターにおける住民協議会による自主管理を基盤として出発し、広範な住民の意見をどのように政策に反映させるか苦渋の試みを展開し、発展させ、現段階では協働型自治を実現している。（中略）いまでは、行政において何を一つつくるにも住民の意見を聞かなければつくりえないほど住民主体の行政が形成されている」と紹介している。すなわち、エスピン・アンデルセンが人々（あるいは階級）がいかなる政治勢力を形成したかが福祉国家の発展にとって重要であったと述べているのと同様、地域の福祉水準に大きな影響を与える要因は（行政のイニシアティブよりも）住民がどれほど自治に対して高い意識を持っているかであるといえよう。そうであるから、地方自治体は財政収支に関する情報を住民に開示しなければならないし、それは前項で考察した財政健全化法の目指す目的とも整合的である。開示された情報を判断材料として住民が地域の福祉水準を決定できれば、それは予算のソフト化を防ぐことに繋がると考えられ

る。もちろん、地域が異なれば選ばれた福祉水準の高低も異なるであろう。ただし、水準の高低は地域の福祉にとってあまり重要ではない。エスピン・アンデルセンが「福祉国家反動が起きる危険は支出の多寡によるものではなく、福祉国家の階級的な性格によるのである。中間階級志向の福祉国家では（中略）中間階級は福祉国家に対するロイヤリティをもつようになる」と述べているように、住民自治に依拠する地域では住民が地域の福祉に対して信頼感と満足度を高めていくであろう。繰り返しになるが、それは福祉の水準とは独立である。

2. 地方税改革

(1) 制度改革の動きとその経済学的解釈

平成18年度の三位一体の改革で個人住民税所得割の税率をフラット化する、つまり比例税率とすることが決まった。平成18年度分の個人住民税までは道府県民税が2段階（2%と3%）、市町村民税が3段階（3%、8%、10%）、つまり合計すると3段階（5%、10%、13%）の税率構造であった。それを平成19年度分からは、一律10%（都府県4%、市町村6%）の比例税率にするとの改革が図られた。税率は所得水準に関係なく一定であるから、応能原則が弱められた今回の改革で、所得再分配の程度も弱められたことを意味している。

以下では、フラット税率化が持つ経済学的な意味を考えてみよう。そこには国税には応能原則に基づく所得再分配の達成が、他方、地方税には応益原則に基づく効率性の達成という両者間の役割分担が見られる。井堀（2005）は住民税の望ましいあり方について、それは全国共通の税率であるべきとしている。なぜならば、住民は地域間である程度移動が容易なので、彼（女）らの自由な意志決定に歪みを与えないためにはユニフォームな税率の方が望ましいからである。そして、それを財源としてナショナル・ミニマムを満たす基本的な公共サービスを提供するのである。住民税の均等割りという今回の改革が、歳出に与える影響も重要であろう。税を多くの住民で負担し合うことにより、公共サービスのコスト意識が高まり、非効率な歳出が削減されていくと期待できる

からである。なお、地方自治体にとって個人住民税と並ぶ重要な税財源である固定資産税に関しては、それぞれの自治体が独自の税率を設定して地域の特性にあった付加的な行政サービスを提供することが望まれる。つまり、固定資産税を財源調達手段としたシビル・ミニマムの充足である。それが経済学的に望ましい理由は、固定資産の場合、地域間での移動がきわめて困難であることより税率が地域間で異なっても、資源配分に歪みをもたらされる可能性が低くなるからである。

(2) 地域主権と福祉国家の戦略：国と地方の役割分担

さて、議論を国と地方との関係に進めると、一般的に現金給付による所得再分配は国の役割であることから国税の所得再分配機能は累進的であってよく、一方、地方税には公共サービスの受益に応じた負担という応益原則が望ましいという国 - 地方の役割分担が強まりつつあると理解できるだろう。エスピン・アンデルセンは福祉国家の国際比較をおこなう中で、政策プログラムにみられる普遍主義の度合い（16～64歳人口における疾病・失業・年金各給付の受給資格者の平均比率）と平等性の度合い（法的に可能な最高給付に対する基準給付の比率の平均）という2変数間の相関関係を計算しているが、両者間に強いそれは見出せないという結論を導いている。つまり、所得再分配に積極的な国であっても普遍主義の度合いが比較的低い、逆に自由主義的な国であっても普遍主義の度合いが比較的強い場合もある。したがって、エスピン・アンデルセンは「福祉国家を単にどれほど平等であるかという点から比較するのはミスリーディングである」と述べている。

以下では、彼の指摘を本項での関心事（国と地方の役割分担）という文脈にあてはめてみよう。普遍主義と平等性という2つの政策目標はある程度相互に独立しているのであるから、その目標を達成する国と地方という2つの主体が別個に政策手段（2つ）を準備するのは、ティンバーゲンの定理を想起するともっともらしいと考えられる。すなわち、平等性の達成は税や社会保障給付を

通じて国が、一方、普遍主義の達成は医療や福祉というサービス提供を通じて地方がおこなうという役割分担である。このような役割分担（換言すれば提供主体の多様性）があることは、福祉国家の大きな特徴でもある。たとえば、エスピン・アンデルセンは各国の年金制度を歴史的に概観する中で、公的年金と私的年金とは両立しており、たとえ公的年金が拡充されても、必ずしもそれが私的年金をクラウド・アウトするものではなかったとしている。粟沢（2011）では、人々が福祉国家から得る満足感とは物理的要因、心理的要因、そして知性的要因の総和であることを示した。そして、物理的要因に強い影響を与えるのは国、心理的要因については企業、知性的要因については地方（行政の他にNPOも含む）と1対1の関係があることも述べた。もちろん、どの程度まで普遍主義を求めるのかは、地方自治体ごとに多様性があってよい。それが効率的な資源配分にとって望ましいのは、ティボー定理が教えるとおりである。

3. 地方債改革

(1) 制度改革の動きとその経済学的解釈

平成12年の地方分権一括法による地方財政法の改正で、周知のように地方債発行は許可制から協議制へ移行した。その後の三位一体改革では、公募債の統一条件交渉が廃止された。つまり、公募地方債の発行条件（主として金利）を証券会社と交渉する際に、すべての団体の地方債を同じ条件で発行し、その交渉に総務省も関与することがなくなった。そのような制度改革により、地方債発行を取り巻く環境はかなり競争的になっている。現実をみても、たとえば仙台市が2009年度一般会計として発行した市債を、指定金融機関である七十七銀行は引き受けなかった（2011年7月22日『日本経済新聞』）。従来のような地方財政と地域金融とのいわば蜜月関係は、弱まりつつあると考えられる。そして近年、競争的な発行条件を反映して地方債の格付けが定着しつつある。しかしながら、格付けという市場のシグナルに対して、たしかに地方自治体が決算統計を作成し財政分析はおこなっているものの、その分析を内部的な財政運営ま

でに活かす手法は未熟である場合が多いといわれる（小西（2007））。

以下では、地方債の格付けが持つ経済学的な意味を考えてみよう。行財政、地域経営、そして金融システムの相互関係について、宮脇（1999）は以下のような議論を展開している。公共事業を中心とした従来の財政主導型経済政策の大きな特徴は、リスク回避型であった。このリスク回避という性質は、国と地方の関係にもあてはまる。しばしば両者間の財政的負担や行政として責任は、曖昧であった（佐藤（2009））。そして、公共事業や補助金の国への陳情にみられたように利益誘導も頻繁におこなわれた。それに対して、第1節でみた財政健全化法も本節で考察している地方債の格付けも、住民や金融市場による厳しい監視をそれぞれ地方自治体に課そうとしている。すなわち、それは、行政が進める政策や事業の評価・責任を自主的に明確化させるというリスク管理型政策運営への転換である。この「リスク回避型からリスク管理型への転換」という宮脇の指摘は、行財政のみならず社会保障も含む福祉国家全体にあてはまる。100年安心年金とも呼ばれた2004年に厚生労働省がおこなった公的年金収支の将来見通しについて、野口（2010）は、名目賃金の伸び率および年金積立金の運用利回りに関してきわめて楽観的な仮定をおいていると指摘している。人口の少子高齢化により、公的年金は大きなシステミック・リスクに直面しているにもかかわらず、政府はしばしばリスク回避的な制度改革に出る場合が多かった。望まれるのは、給付の世代格差を縮小させて、制度の持続可能性を維持させるというリスク管理型への転換と制度改革であろう。

そして、第1節で論じた地域経営についても、同様にリスク管理型への転換が望まれる。宮脇が表現する地域経営の最終目標とは、社会全体のリスク配分の現状を明らかにして、官民ともにリスクを自ら受け止め積極的に管理できるシステムの構築である。そして、少子高齢社会における参加型民主主義には、地域住民が政策決定プロセスに参加して自ら政策リスクを負担することが必要であると述べている。このようなリスク管理型高齢社会の姿は、明らかに第1節第2項で紹介した三鷹市における協働型自治の取り組みと共通している。

(2) 地域主権と福祉国家の戦略：システミック・リスク

ホリオカ・神田（2010）はエスピン・アンデルセンの福祉国家レジーム論に基づき、福祉国家そのものをリスク管理型へと転換すべきと述べている。ホリオカと神田は、政府が手厚い再分配により公平性の実現を強く意識するという福祉改革を進める一方で、整備が未熟な破産法の改正やリバースモーゲージの推進によりリスクシェアの手段を多様化させるよう市場主義改革の「両輪」が必要であるとしている。なぜならば、近年、家族内扶養機能の脆弱化が進む中で個人に過大なリスクが集中しているからである。さらに、社会保障という政府による保護、人材育成という企業による保護、また金融仲介機能を通じたリスク分散も多くの個人は受けられず、やり直す機会がしばしば限られてしまっている。ホリオカ・神田による政策提言の特徴は、宮脇（1999）のおこなう議論と共通性がきわめて高い。ホリオカ・神田は、福祉国家財政に関してはハード化を維持させる、つまり将来の日本の福祉国家に社会民主主義レジームといわれる高福祉・高負担は求めない。しばしばリスク回避に繋がっていた共同体によるリスクシェア（保守主義レジーム）から脱却して、リスク管理は個人と市場にゆだねるという自由主義レジームを基本とする。ただし、社会的弱者に対しては現在以上の給付をおこなうという積極的な所得再分配を進めるべきとする。これは、社会民主主義レジームに近い政策である。すなわち、日本の求めるべき福祉国家像とは、エスピン・アンデルセンの3分類のいずれかではなく、自由主義レジームと社会民主主義レジームの折衷型となるのである。

ただしここで注意すべきことは、福祉国家が現状のレジームから次のレジームへと移行する場合には、国民が福祉国家に対して抱く満足感が重要となる。もしもそれが十分に高くないと、福祉国家は低福祉と高福祉を循環してしまう可能性があることを、粟沢（2011）は経済成長論における内生的循環モデルを用いて説明した。その満足感には雇用形態も含まれる。ホリオカ・神田が提案する雇用形態の多様化よりも、筆者は、伊丹（2010）のいう雇用は長期一企業保証だが職場は多企業使用を特徴とする中間労働市場が望ましいと考える。

4. 地方交付税改革

(1) 制度改革の動きとその経済学的解釈

平成16～18年度に、総額5.1兆円の大幅抑制がおこなわれた。そのような大幅抑制の背景には、三位一体改革の中で、財政保障機能（国と地方との間には財源確保能力に乖離があるので国が地方の収入不足を補填・保障すること）が地方自治体へ放漫財政というモラル・ハザードを助長しかねないとの考え方があった。たとえば、井堀（2009）はドラスチックな地方交付税改革を提案している。それは、交付税を地方自治体に渡すのではなく、住民を対象とする個人勘定交付税である。交付税を財源としておこなわれるサービスに無駄が多いと感じる住民は、自分に交付される交付税配分額を地方自治体に地方税として納めるよりは自分で自由に使いたいと考えるから、個人勘定交付税は、納めた税金がきちんと使われているかどうかをモニタリングしようとする有力なインセンティブとなる。それが、井堀の強調する個人勘定交付税のメリットである。住民が自分たちの行財政サービスのために国からどの程度の金額が納付されているのかを実感できれば、それだけ非効率な支出も抑えられるからである。

地方交付税の抑制には、もう一つの理由があった。それは財源不足である。地方交付税は国税5税収入の法定税率分をかけたものを財源としているが、それは景気変動に大変弱い仕組みであるという側面を持つ。なぜならば、その税源に法人税などの景気変動に強く反応する税目が入っているので、地方税収入が下がって交付税財源を必要とする不況期は、逆説的にそれを確保しにくい状況となってしまう（小西（2007））。野口（2010）は、日本の税体系は製造業が基幹的な産業であることを前提にして組み立てられているので、製造業の衰退は必然的に法人税の減少に繋がる。このような考え方に立脚すれば、依然として税制は「1940年体制」の中で中国など新興国の台頭で日本の製造業の国際競争力が低下すれば、法人税収も地方交付税も低下してしまうのである。さらに今後、もし中国がEUと自由貿易協定を結べば中国国内でのドイツの競争力が飛躍的に強まるので、日本の製造業は壊滅的な打撃を受けると野口は考える。

(2) 地域主権と福祉国家の戦略：産業の地理的集積

エスピン・アンデルセンは福祉国家と完全雇用との関係について、たとえばアメリカ型市場モデルにおいてさえ「ポスト工業化において平等主義的な雇用配分は可能なのである」と述べている。もちろん、過去において左翼権力は雇用を増大させ失業を防ぐ政策を展開することに役立ちましたが、その効果は必ずしも完全雇用を長期に維持するものではなかった。すなわち、福祉国家レジームと完全雇用については、あまり相関性がないことを示している。これは、福祉国家が雇用創出に与える効果が小さいことを意味しており、むしろ地域が重要なのであろう。そのような推論は、近年の各国産業の競争優位がその国の比較優位ではなく、産業の地理的集積（産業クラスター）から生み出されるというPorter（1998）の理論から導くことができる。地方交付税のみならず、地方税収それ自体が地域経済（特に産業の空洞化）から強い影響を受けている。その際、製造プロセスが日本のモノづくりを支える生命線であるならば、さらにそれを支えるのはヒトづくり・雇用であろう。つまり、年金・医療・福祉・教育・雇用・住宅のあり方という福祉国家の姿が、産業や税収を支えていくのである。粟沢（2010）では、福祉国家が戦略を持つことの必要条件は地域主権と地域の独自性であることを示した。エスピン・アンデルセンとの比較でいうならば、レジーム類型に関係なく、福祉国家にとって地域主権と地域の独自性が重要であるということへの小さな証明であった。したがって、わが国の将来の社会保障が、かつての小泉構造改革が目指した自由主義レジームをとると、菅政権が目指そうとした社会民主主義レジーム（あるいは第三の道と呼ばれる路線）をとろうと、あるいはホリオカ・神田（2010）が提案する自由主義レジームと社会民主主義レジームの折衷型であろうと、いずれにおいても地域主権の確立が福祉国家にとって必要なのである。

参考文献

- 粟沢尚志 (2010) 「福祉国家の戦略とはなにか？」『千葉経済論叢』第43号。
- 粟沢尚志 (2011) 「経済政策としての福祉国家の戦略」『千葉経済論叢』第44号。
- 伊丹敬之 (2010) 『デジタル人本主義への道』日経ビジネス人文庫。
- 井堀利宏 (2005) 『ゼミナール 公共経済学入門』日本経済新聞社。
- 大本圭野 (2010) 「自治先進都市三鷹はいかに築かれたか(上)」『東京経大会誌』第267号。
- 小西砂千夫 (2007) 『地方財政改革の政治経済学』有斐閣。
- 佐藤主光 (2009) 『地方財政論入門』新世社。
- 関 満博 (1999) 『新「モノづくり」企業が日本を変える』講談社。
- チャールズ・ユージ・ホリオカ、神田玲子 (2010) 「「社会」で公平負担が必要」『日本経済新聞 (経済教室)』2010年4月21日。
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室 (2008) 『図説 地方財政データブック』学陽書房。
- 野口悠紀雄 (2010) 『日本を破滅から救うための経済学』ダイヤモンド社。
- 宮脇 淳 (1999) 『「公共経営」の創造』PHP研究所。
- Esping-Andersen, G. (1990), *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Policy Press. (岡沢憲美・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房, 2001年)。
- Michael E. Porter, *On Competition*, Harvard Business School Press, 1998. (竹内弘高訳『競争戦略論Ⅱ』ダイヤモンド社, 1999年)。

(あわさわ たかし 本学教授)