

地方財政におけるナショナル・ミニマムの 財源保障

小 西 砂 千 夫

(関西学院大学教授)

- 一 財源保障の是非を分ける制度理解
- 二 地方財政制度のあり方をめぐる五つの論点
- 三 ミクロにおける受益と負担のあり方
- 四 地方財政計画の水準と決まり方
- 五 広がる格差への懸念

一 財源保障の是非を分ける制度理解

いま地方財政制度の改革は、わが国の構造改革の課題の一つとされている。とりわけ、地方財政計画や地方交付税による財源保障の是非が強く問われている。地方財政については、地方交付税を打ち出の小槌にして無駄な歳出が多く、しかもその地方交付税を地方に配るにあたって多額の借入金を毎年行っており、国と地方を通じた長期債務の原因の一つとなっているので、すみやかに改善すべきという評価が定着しつつある。その嚆矢となったのが、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会の「平成一五年度予算の編成等に関する建議」(平成二四^{年一月四})であろう。ここでは、地方財政には財政健全化を阻む要因の一つがあると意識されている。

建議は地方財政について「(a)昭和二九年度に作られた現行の地方交付税制度は、かつて高度成長期においては、国土の均衡ある発展に寄与してきた。しかしながら、多くの分野でナショナル・ミニマムが達成されたと考えられる今日、地方歳出に対する国の関与や国庫支出金とともに、(b)地方交付税の仕組みは、地方歳出の財源保障を通じ、地方のコスト感覚を弱め、歳出を増加させるとともに、国に財政的に依存する状況を作り出すという問題を生んできた。」「主要国に目を向けても、我が国のように地方への財源保障を行っているものは見られない。いずれの国でも、最終的な収支尻を地方団体自身が税によつて調整するなど、地方に何らかの自助努力を求め、効率的な行財政運営を促す仕組みとなっている。／以上を踏まえれば、地方財政制度について、『自立支援型』へと改革を進めていく視点が求められる。(c)国が地方歳出に関与する一方で、地方交付税が、地方財政計画の歳出の財源を保障する仕組みは、増加する地方歳出の裏付けとなり、地方の自主性を弱めている。このように、(d)地方の財政運営にモラルハザードをもたらしている地方交付税の財源保障機能（地方の歳出面をも考慮し、歳入と歳出の差額を補てんする機能）を廃止し、(e)税収の偏在に伴う財政格差を是正する機能（財政調整機能）に限る仕組みとすることにより、地方財政における受益と負担の関係を明確化していくことが必要である。」とされている（傍線と(a)～(e)は引用者による）。

以上の引用で述べられている問題認識は、基本的に(b)や(d)で述べられているように「地方交付税による財源保障が地方のコスト感覚を弱め、国に財源を依存する状況を生んでいる」ということである。さらにそれに加えて、(a)で述べられているように、地方財政ではすでにナショナル・ミニマムは達成されており、現在はそれを超える水準にまで財源保障の範囲は及んでいる。また、(c)は地方財政計画の歳出に対する財源を保障することで、地方歳出の拡大が止まらない。ただし、(e)のように、財収偏在がある以上は、それを是正する財政調整までも否定するものではない、となっている。

この財源保障はダメだけでも財政調整までは否定するものではないという考え方は、その後の地方分権改革推進

ミニマム論再考

——福祉・自治・デモクラシー

武 智 秀 之

(中央大学法学部教授)

- はじめに
- 一 福祉国家とナショナル・ミニマム
- 二 ミニマムの構成要素
- 三 ミニマム決定の手続きと過程
- 四 自治とデモクラシー
おわりに

はじめに

二〇〇四年度は地方分権改革において変化の年であった。それは三位一体改革の中で国庫補助負担金の削減が政治的アジェンダとして浮上し、地方自治が政治過程化して、より可視的なものになったからである。また、行政サービスの需要水準について議論が活発化し、その言説はナショナル・ミニマム、シビル・ミニマム、ミニマム・アクセズ、ローカル・オプティマムという言葉でしばしば語られることになった。国庫補助負担金改革は教育、福祉、公共事業という政策分野についてとくに議論となったのであるが、それらに共通して問われた問題は、国と地方の役割分担であり、ミニマムの意味であった。

本論文の目的は、福祉の政策領域に対象を限定しながらミニマムの意味を再検討することである。三位一体改革、とくに交付税改革や税財政改革についてはミニマムを考える際に重要な論点であるが、枚数の制約のため、ここでは交付税改革や税財政改革を議論の直接的な対象にはしない。この論文でミニマムとは構成員共通の最低生活水準を意味する。第一に福祉国家とナショナル・ミニマムの関係について概観し、問題点を指摘する。第二にミニマムの構成要素について、ニーズ、効率、自由という基準について検討する。第三にミニマムを決定する手続きと過程について考察する。そして第四に自治とデモクラシーの関係について議論し、自治体の役割が多様性を確保する政治メカニズムにあることを積極的に評価したいと思う。

一 福祉国家とナショナル・ミニマム

(一) ナショナル・ミニマムの意味

まず、ナショナル・ミニマムの意味とその背景について論じることにはしたい。

ナショナル・ミニマムはウェット夫婦によつて唱えられ、その後、ベヴァリッジ報告の最低生活費保障原則として採用され、それがナショナル・ミニマム論として各国に普及した。そのため、国民に最低限の生活を権利保障する国の積極的な役割がナショナル・ミニマムに期待されている。

当時の福祉国家論には、労働者階級の窮状が中産階級の良心を突き動かした帰結として福祉国家の成立を考える「社会的良心」説の思想が背景にあつた。⁽¹⁾ いわゆる道義論といわれるものであるが、それは同時に二者間の関係においてパターナリズム（後見主義）を許容する考えを成立させてしまう。たとえば、中産階級の労働者階級への介入、国の地方への介入、専門家の素人市民への介入がそれである。このことは、パターナリズムが福祉国家の本質的な課題であることを示している。

教育におけるミニマム

金 井 利 之

(東京大学法学部助教授)

- はじめに
- 一 教育の体制構想
 - 二 最低限Ⅱ最大限の教育
 - 三 教育におけるミニマムとマキシマムの乖離
おわりに

はじめに

本稿は、戦後日本における教育サービスに関する「ミニマム」に関して論じるものである。他の公共サービスと同様、教育サービスの「ミニマム」なるものも、科学的専門的に客観的に規定されるのではなく、実際の行政過程のなかで選択される。本稿では、行政過程における選択そのものではなく、行政過程の選択メカニズムと体制構造を素描する。

教育サービスの需給（授受）編成に関わる体制構想を、「新しい公共」「古い公共」の視角から整理する。「古い公共」としての戦後体制では、最低限Ⅱ最大限という形態で、ミニマムⅡマキシマムの教育がなされていたことを指摘する。教育サービスへの行政需要の膨張圧力を制御した点では、謙抑的・自由主義的であったといえる。⁽¹⁾ 最低水準を保障し最大限の管轄を確保した点では、積極的・福祉国家的であったといえる。しかし、「古い公共」を支えるメカ

ニズムが機能不全に至るとともに、戦後体制は動揺し、ミニマムとマキシマムの教育が乖離を見せ始め、様々な形態での最低化・最小化指向（底割れ・崩壊現象）と最高化・最大化指向（膨張・発散現象）が観察される。ここでは、行政需要を「ミニマム」に抑えつつ「ミニマム」の提供を保障する内在的メカニズムはなく、「新しい公共」としての体制が確立するかどうかは未知数である。

一 教育の体制構想——教育における「古すぎる公共」「新しい公共」「古い公共」

(一) 教育基本法の意味

教育サービスの需要・供給がどのように編成されるかは、個別法制や各教育機関による教育実践の総体に依存するが、需給（授受）体制を構想として示しているのが教育基本法である。教育基本法それ自体は、個別の教育サービスの内容を規定せず、むしろ、「あつてはならない教育」の排除が目的であるともいわれる。⁽²⁾しかし、体制構想を簡潔に法制化して宣言しているため、教育全体を構想するうえで、常に「改正」論の対象とされた。⁽³⁾また、あるべき体制構想として、常に引証され、再検討、読み直しがされた。⁽⁴⁾

特定分野とはいえ、公共サービスの体制構想を包括的に明示した法制は異例であるため、逆にいえば、教育基本法は、格好の議論の素材とされてきた。近年、自治体では、分野別基本条例や自治基本条例などの形で、自治体の公共サービスの需給編成の構想を示す動きがあるが、教育基本法は、この営為を半世紀以上も前に行っていた。そこで、今日的な視点である「新しい公共」の概念を借用して、教育基本法の体制構想を回顧してみたい。そのうえで、教育における「ミニマム」がどのように構想されたかを位置づけたい。

(二) 「新しい公共」としての教育基本法体制構想

教育基本法は、公共サービスとしての教育の提供者を、政府・行政部門に限定していない。それどころか、「理想