

## 地域の持続的発展のための財政

西堀 喜久夫

### Public Financing for Sustainable Development of Regions

Kikuo Nishibori

#### はじめに

1980年代から始まる小さな政府と政府の規制緩和を求める新自由主義の流れは、かれこれ40年になろうとしているが、当初の期待に反して1990年代のバブル経済の崩壊、金融危機、経済格差の拡大、地方経済の衰退といった構造的な病を生みだし、深刻化してきた。新自由主義の主張は、財政を使った無駄な公共事業や政官癒着など政府の失敗にたいする指摘として支持を集めたが、むしろ経済的停滞から抜け出せないでいる。

地方財政についてみてみると1990年代の分権改革によって地方自治体の主体性が高まり、地域の発展が期待されたが、むしろ財政的には中央政府への依存を高め、国の財政誘導にもとづく政策選択に向かっていくように見える。たとえば、財政的「飡」に誘導され市町村合併を選択した自治体は、合併特例の期限が来ても財政的自立ができず、期限延長をせざるを得ない状況が続いている。そして、財政的バランスを取ろうとすれば職員を減らし、公共施設や学校統廃合を進め、住民サービスの委託、民営化をはかり、行政の守備範囲を縮小せざるを得ないのである。地方の税収減、地方交付税や補助金の削減、高齢化による社会福祉費の増加により地方自治体の財政は自由度を失い、独自の地域発展政策を展開する余地はなくなりつつある。

日本地方財政学会の記念講演で宮本憲一・大阪市立大学名誉教授は、戦後地方自治を振り返り、財政

の確立なくして地方自治はない、という趣旨を述べられたが、改めて地方財政を含む財政の役割を考えてみよう<sup>1)</sup>。

#### 1. 社会における財政の役割

少し地方財政を離れて、社会の中での財政の役割を考えてみよう。その手がかりとして神野直彦・東京大学名誉教授の説明を見てみる。それによれば、わたくしたち人間の生きている社会全体は、①政治システム、②社会システム、③市場システムの3つのサブシステムから構成されている。①政治システムは、強制力にもとづく、支配・被支配という人間関係であり、公共部門を形成し、社会統合を図るのである。②社会システムとは人間と人間との自発的協力による結びついている共同的人間関係として、家族やコミュニティ、ボランティア組織など協力の原理で動き、互酬や贈与などを特徴としている。③経済システムとは等価物の交換による市場社会を媒介とした人間関係として、競争や利潤動機の世界である。①②③の関係は、①の政治システムが②社会システムと③経済システムを制御するのであり、それを媒介、つなぐのが財政の機能、役割である。この3つのシステムは、財政が適切に機能していけば、社会総体としてバランスのとれた社会が実現するのであるが、現代は③の経済システムが圧倒しており、さまざまな問題が起こってきているのである。とくに、市場経済の力によって、②の家族やコミュニティ

1) 宮本 (2018) 3頁参照。

の機能が縮小し、人間社会の衰退が起こるのであるが、それを補完する役割の①の政治機能が十分に機能しないと社会全体が衰退し、結果的には③の経済システムも衰退するのである。しかし、①の政治システムにも問題があり、民主主義が十分に機能しなければ③の市場機能の暴走を抑え、②社会システムの補完ができないし、②の社会システムの支持も得られないのである。新自由主義の思想は市場経済がすべてを覆うことによって理想的な社会ができるというものである<sup>2)</sup>。

この40年近くにわたる新自由主義の思想は、市場万能による経済システムによって社会が最適に機能するという主張であった。確かに、新自由主義思想による福祉国家批判は、政治システムにおける官僚化や中央集権の財政による不効率についてはいたが、民主主義や社会システムの活性化を図ろうとするものではなかった。むしろ、市場経済に奉仕する財政システムへと舵を切り、社会システムの補完機能を削ることによって、共同社会の混乱や衰退を加速してしまったのである。その意味で、社会を再生するためには政治システムとその機能を具体的に果たす財政の機能を福祉国家の弱点を乗り越える形で再建することである。

## 2. 社会システム再生における地方財政の課題

福祉国家財政の基本的弱点は、社会システムを補完する機能を公共部門が代替してしまい、その結果国民を受動的存在にしてしまったことによって、民主主義を発展させることができなかつたことである。そのため、財政が赤字になるとサービスはカットされるか、増税されるかになり、国民の不満が高まるのである。それゆえ、①の政治システムにおける民主主義を発展させることである。そのためには、地方自治の現場における民主主義を実行していくことである。

第1は、地方自治への住民参加である。市民協働

という理念がどの自治体でもかけているが、それだけでは不十分である。具体的な事業を行政と市民団体が一緒にやるだけでなく、地域の事業を企画し、予算をたて、主体的に負担を担うという意味での参加である。参加によって、市民は地域の公共業務を理解し、公共性の担い手となるのである。

第2は、コミュニティの再生である。経済システムのもっとも悪い点は、社会的にマイナスであっても利潤をあげればよいとすることである。シャドウワークやコミュニティの自発的業務を解体して、住民を流動化させ、市場にゆだねれば経済的に発展(GDPの増加)しているように見えるのであるが、社会的浪費を生み出してしまふのである<sup>3)</sup>。今あるコミュニティを極力維持し、そこでの社会関係資本を保持し、持続させる投資をする方がはるかに投資効率がよく、効果的なのである。その意味で、コミュニティの持続とそこにおける住民の参加によって、地方自治のエネルギーをひき出し、財政の効率を図る必要がある。

第3は、行政のマネジメントから地域のマネジメントへの行政運営の転換を図ることである。マネジメントは、目標達成(ミッション)に向けて資源を組み合わせることによって効果的に実現することであろう<sup>4)</sup>。これまでの自治体行政は、財源を調達し、各種の公共事業に配分することによって地域の発展を図ってきた。しかし、財政ひっ迫によって財政緊縮のための行政縮小マネジメントを余儀なくされてきた。行政の守備範囲を縮小し、人件費を抑制するという方法である。それは、行きすぎると地域衰退のスパイラルにはまってしまう。ただ、この間の財政緊縮は、マネジメントのテクニックを磨くこともできたともいえる。したがって、縮小型マネジメントではなく、地域の持続的發展に向け、住民のエネルギーや地域の産業、自然や歴史、文化資本、教育力などを組み合わせ、力をひき出し、それゆえ地域の固有の価値を高めていくような発展的で広がりのあるマネジメントが求められる。そのためには、各

2) 神野 (2002) 125 ~ 126 頁, (2015) 176 ~ 180 頁参照。

3) 都留 (2001) 53 ~ 63 頁参照。

4) P. F. ドラッカー (1987) 7 頁参照。

自治体の公務員を少なければいいというような発想ではなく、地域の重要な人的資本として力を発揮できるようなマネジメントが必要であることは、言うまでもない。

### おわりに

明治維新を「革命」的変革とすれば、それを実現しようとする政府は中央集権的にならざるを得ない。しかし、政権が安定し、政治経済体制が安定してくれば、社会の各セクターが自発的力を発展させていくことができるようになるので、政府は分権化を進めるべきである。これは、石橋湛山による大正期の分権化論であり、説得力を持っている<sup>5)</sup>。しかし、このようなりべらるな考え方は、中々日本社会では実現することが難しかった。

戦後、憲法が制定され、民主主義の柱として地方自治制度が明記された。その趣旨は、分権というより国民主権としての住民自治、地方自治である。補完性原理による地方自治の考えとあってよいだろう。しかし、これも既得権を守ろうとする中央集権

維持勢力によって大きな抵抗にあい、ともすれば民主主義を実現することへの無力感を感じるようになる。今の日本に必要なことは、地域における住民の暮らしの組織としての地方自治体が自らの力を発揮し、財政を活用して、地方自治の実態をつくる地道な努力である<sup>6)</sup>。

### 参考文献

- 石橋湛山『石橋湛山評論集』(1984, 岩波書店)  
 神野直彦『「人間国家」への改革—参加保障型の福祉社会をつくる』(2015, NHK 出版)  
 神野直彦『人間回復の経済学』(2002, 岩波書店)  
 都留重人『21世紀日本への期待』(2001, 岩波書店)  
 P. F. ドラッカー／野田一夫監訳『現代の経営』上(1987, ギャクモンド社)  
 西堀喜久夫『現代都市政策と地方財政—都市公営企業からコミュニティ共同事業への発展—』(2008, 桜井書店)  
 宮本憲一「地方自治から見た地方財政の25年」(2018, 日本地方財政学会編『地方財政の四半世紀を問い直す』, 勁草書房)

5) 石橋 (1923)「行政改革の根本主義—中央集権から分権主義へ」(石橋, 1984所収140頁)参照。

6) 西堀 (2008) 257～262頁参照。

