

ほんとうの改革とは何か

正村 公宏

専修大学経済学部教授

はじめに

私は、1970-72年に当研究所の前身である平和経済計画会議の『国民の経済白書』の主査をつとめ、「人命の尊重を中心に据えて制度体系をつくりかえ、公害防除・環境保全と社会保障・社会福祉の強化・拡充をはかれば、日本経済の軌道修正を実現し、もっとゆるやかな成長のもとでの均衡と安定を保証することができる」と主張した。後発国型・中進国型から先進国型への制度体系の転換を目指す改革を提唱したのである。

しかし、改革を政治の中心主題に取り上げる気運は生まれなかった。日本経済は外からの衝撃を受けて中成長に移行して不均衡が拡大し、1990年代の低成長への移行過程で一挙に危機が表面化した。改革を先送りする「その場しのぎ」の繰り返しとブレーキとアクセルを交互に踏み込む乱暴な経済運営が危機をもたらしたのである。

いまは政府が改革を看板に掲げているが、何のための改革であるのかが不明である。しばらく永続的好景気を謳歌するかに見えたアメリカのあとを追う

まさむら きみひろ

1931年生。東京大学経済学部卒。58年専修大学専任講師。助教授を経て74年より教授。経済学博士。著書に『福祉国家から福祉社会へ』『日本をどう変えるのか』『経済体制の選択』など多数。

ことこそが改革だと主張する軽薄な議論が横行したが、アメリカ人の生活様式は21世紀の世界標準でありえない。一部の専門家は「日本の物価は高すぎる。価格破壊によって物価を引き下げれば国民の実質所得が増加する」と主張していたが、現代の経済学の常識である「デフレの恐ろしさ」を忘れていた。私は「価格破壊は不況を深刻化させて失業者を増加させる」と警告していた。いまでは政府や日銀も「デフレ・スパイラル」への懸念を表明している。「価格破壊」は実質所得の増加どころか「生活破壊」をもたらすことがあきらかになった。

ドルに換算した東京の物価が高いのは円の対ドル相場が高いからである。高い円相場の基礎にあるのは貿易の構造的黒字である。国民が老後の備えや住宅ローン返済のために消費を切り詰め、経営者が成長率の低下を予想して投資を抑制し、政府が財政赤字を減らそうとして支出を削減すれば、国内の消費と投資の合計が小さくなりすぎ、輸出依存が大きくなりすぎるのである。生活時間と生活空間をつくりかえて「生活の質」を改善するという取り組みの立ち遅れが不均衡の基礎的要因である。

そうした不均衡をどのように是正するのかを問題にしないで競争をあおる処方箋は、社会の解体を加速させる。日本人はこれまで競争にあおられて豊かさや便利さを優先しつつ、ゆとりとうるおいがなく不安の多い生活に追い込まれたのである。過労死・過労自殺・失業自殺はその指標である。「働き方」を含む日本人の「暮らし方」の全体を見なおすことこそが課題である。

「世界の大勢であるグローバリゼーションに乗り

遅れないように」というのは後発国に特有の「状況適応型」の対応の延長でしかない。「もっと豊かになるためにIT革命が不可欠だ」という説明は説得力がない。資源浪費的・環境破壊的な20世紀型文明を資源節約的・環境保全的な21世紀型文明につくりかえることこそが切迫した課題である。

● 経済の存立をおびやかす「教育力」の低下

日本経済の存立をおびやかす最大の要因は社会の「教育力」の低下である。人間の「量」と「質」の両面の再生産が不可能になっている。所得と地位をめぐる過熱した競争による過剰進学が学校を荒廃させ、子どもの問題発見能力と問題解決能力を破壊している。日本人は社会をつくって生きる能力を子どもに身につけさせることに失敗しつつある。日本人は経済の成長に全力を傾注してきたが、気がついてみると、社会の腐食が進行し、その結果として経済の活力が致命的に失われる危険が増大していたのである。

現代の文明は過去のいずれの文明とも比較にならない規模の自然破壊をもたらしているし、多くの先進国で青少年の衰弱と荒廃が進行している。子どもは自然から切り離されて商業主義的擬似文化のシャワーを浴びせられている。

目先の豊かさと便利さを求めて人類衰亡の危機を招き寄せるのは愚かである。市場での成功を追求するミクロの主体でしかない経営者や技術者に社会のあり方を決定させてはならない。市場メカニズムは社会のあり方を決定する手続きではない。社会を構成する人間が議論を尽くしてどのような社会を目指すのかを選択し、市場と企業を制御する仕組みを用意しなければならない。

21世紀の日本人は何を目指すのか、情報技術をどのような目的のために活用するのかを問題にしなければならない。「よく考えぬいて自分で目標を選択

し、有効と思われる社会経済システムを自分で設計する」という「状況創造型」の取り組みが必要とされる。日本人は、社会の秩序と経済の活力を維持し、文明の転換と文化の創造を目指す共同の事業にエネルギーを傾注することができるかどうか問われている。何よりも子どもたちにそれぞれ生きていく目標を見つける機会を用意できるかどうか問われている。

個人も国家も全力を傾注する価値があると確信できる目標を見失えば退廃に向かう。近年、子どもの学力の低下を指摘し、もっと勉強させるべきだという声が強まっているが、何のための勉強なのかが不明である。どのような生活を選ぶのかをじっくり考える機会を与えずに社会的地位の階段をできるだけ高く登れという圧力をかけつづけたことが子どもの目標喪失を招いたことを、想起する必要がある。全力を傾注する価値があると確信できる目標を発見すれば、子どもは強制されなくても猛烈に勉強する。勉強が好きになれない子どもに勉強を強制するのは破壊的である。子どもがそれぞれ能力を活かして生きていく場所を見つけることができる多様な選択の保証される社会をつくる必要がある。

経済は目的ではなく「いい生活」「いい社会」のための手段である。窮乏の克服は人権と自由の保障の前提であるが、豊かさの際限のない追求は人類の衰亡を招く。文明の目標は豊かさではなく人権と自由である。理念としての人権と自由の正当性と有効性はこれから問われる。地球規模の環境保全のような緊急課題を解決するために民主制を機能させることができるかどうか問われる。日本人が民主制を機能させることができるかどうかは近隣諸国に影響を与える。日本人自身が「いい生活」と「いい社会」を構築しなければならない。それらの目標を意識することは経済を立て直す前提になる。30年来の懸案である社会経済システムの改革と生活時間・生活空間の改造をいまこそ推進する必要がある。

日本の都市は都市のようであって都市でない。機能的な都市生活の基盤が用意されず、通勤時間が異常に長く、人間と自然の日常的接触が組み込まれて

いない。日本の農村は農村のようであって農村でない。安価な建築材料の入手を優先させた木材の無関係完全輸入自由化が森林を荒廃させ、政府による過剰干渉が活力ある農業の形成を阻害してきた。河川や湖沼の水質が劣化し、自然の保水力・浄化力・再生産力が低下している。

都市と農村の景観は国民性と文化の集約的表現である。文明の共通化作用と文化の個別化作用のぶつかりあうなかで固有の都市と固有の農村を創造することは、重要な戦略目標であり、これまでと違う多様な投資機会を用意することにもなる。

● 政府活動の再構築

21世紀のキーワードは「環境と教育と福祉」である。社会の持続可能性の危機を克服することが緊急課題である。そのためにこそ、政府の活動の再構築（リストラクチャリング）が必要である。「リストラクチャリング」は破壊や清算や縮小ではない。古い制度を廃棄して新しい制度を導入し、十分な大きさの強くて賢い政府をつくりあげなければならない。「効率的」ということは「安価」ということではない。「目的にたいして手段が有効に使われている」ということである。「効率的政府」は、「安価な政府」ではなく、不必要な事業を整理して必要な事業を拡充する能力をもつ「有効な政府」である。

財政赤字の削減や特殊法人の整理は過去の失政の後始末であり、改革の不可欠の前提であるが、改革ではない。過去の後始末が終わるまで新しい政策は提起できないという態度を政府がとれば、経済の不均衡が拡大し、国民の生活が破壊される。古い制度体系を破壊する「スクラップ」と新しい制度体系を建設する「ビルド」の同時推進が必要である。

「規制緩和」ではなく「規制改革」が課題とされなければならない。個別分野の恣意的・裁量的な規制・助成・保護は撤廃しなければならない。これまで

は行政機関の恣意的・裁量的規制と日本的雇用慣行の組み合わせが雇用の相対的安定を保証すると考えられてきた。「護送船団方式」と呼ばれた銀行行政は典型例であった。農業の分野では、コメをはじめさまざまな統制がおこなわれ、多くの補助金と政策金融が用意された。通商産業省は独占禁止法を形骸化させてきた。これからは透明性の高い社会的ルールにもとづく規制・監視・監査を強化しなければならない。情報公開は基礎的要請である。

独占禁止と公正取引、公害防除と環境保全、医薬品・医療・食品の安全、交通手段の安全、労働基準と労働基本権の保障などにかかわるルールを明確にしなければならない。

企業経営者と労働者・消費者・地域住民の「情報の非対称性」は大きい。労働者・消費者・地域住民の安全を守る規制・監視・監査を強化する必要がある。金融機関の経営者と個人の預金者・保険契約者・投資家の「情報の非対称性」も大きい。金融の「自由化」は「自由放任」ではない。預金保険機構・日本銀行および中央・地方の政府による金融機関にたいする規制・監視・監査を強化する必要がある。そうした方向への規制改革の遅れがバブルとそのあとの混乱を大きくしたことを認識する必要がある。

● 社会保障・社会福祉の改革

社会保障・社会福祉の改革・拡充・強化は「破壊と建設の同時推進」のカナメであり、将来への人々の確信をとりもどして当面の経済危機を克服するためにも不可欠である。規制改革は保護・育成・救済型の産業政策と日本的雇用慣行の組み合わせによる従来型の生活の安全保障を不可能にする。

産業横断的・職業横断的な安全保障制度の構築が不可欠であり、産業を保護するのではなく個人を保護し、個人の選択の自由を拡張するという基本原則を確立しなければならない。

社会保障・社会福祉の目的は「安心の給付」である。「必要が生じたときに有効な社会的支援を確実に受ける権利」をすべての人間に保障しなければならない。生活の安全保障を個人の努力にゆだねるか社会的共同事業にゆだねるかは、イデオロギーや価値判断の問題ではなく、どちらが相対的に小さい費用で相対的に大きい安心を用意するかという「効率」の問題である。基礎的の安全保障は社会の持続可能性の保証を強めて社会の共同事業にゆだねるのが賢明である。政府が有効な社会保障・社会福祉の構築を怠ったために、日本人は、賢明な選択の可能性を見失い、社会の持続可能性の危機を招き寄せている。社会の持続可能性が失われれば公的保障も私的保障もすべて失われる。

政府が合理的で公平な制度の構築をめざす総合戦略を提起せず、「政治的抵抗最小化の原理」にもとづく「その場しのぎ」を繰り返してきたために、日本の社会保障・社会福祉はボロボロになっている。政府は、「保険」の原理で対応できない分野の費用を「保険料」の名目で調達し、不足分は財源の裏づけを明確にしないまま中央・地方の一般財政からの支出で埋め、公債依存を拡大させてきた。保険料の未納の増加は制度の風化を象徴している。

消費税を改革して税率を引き上げ、基礎年金や高齢者の医療費・介護費の主要部分の財源を一般財政でまかない、所得比例年金は原則として時間をかけて積立方式にもどす必要がある。賦課方式の費用を独立に徴収する場合には、「保険料」ではなく「分担金」の名称を使い、社会の共同事業であることを明示する必要がある。

障害者介護や子育て支援については、費用の基幹部分を中央政府が租税で調達して地方政府に配分し、自律と責任にもとづく創意ある事業展開を求める分権的解決が不可欠である。

社会福祉事業の分野でも「情報の非対称性」への対応が不可欠である。障害者（高齢障害者を含む）とその家族による福祉資源の活用を支援するケースワークの強化が必要である。社会福祉事業の本質は人間と人間の直接的で継続的な接触である。点数と

か金額とかで表現される商品化された社会サービスの売買に社会福祉事業を変質させることは、安心と信頼を低下させる。

自営業主と家族従業者の比率が低下して給与生活者が圧倒的な比率を占めるようになったために女性の職業生活と出産・育児の両立が困難になったのに、子育てにたいする社会的支援を強化する取り組みが立ち遅れ、女性は、職業生活の継続のために出産と育児をあきらめるか、出産と育児のために職業生活の継続をあきらめるかという選択を迫られるようになった。そのため、日本は、一面では結婚退職や育児退職が先進国のなかで異常に多くなり、他面では合計特殊出生率が低下して子どもの数が急速に減少することになった。

「小さな政府論」の破産は明白である。小さすぎて弱すぎて愚かすぎる政府が社会と経済の衰退を加速させる。適切な制度体系が用意されれば、社会保障・社会福祉の費用は、経済活動を阻害するどころか、経済活動を支える効果をもつ。社会保障・社会福祉の信頼性の強化と負担の適正化は、私的貯蓄の削減と経済の不均衡の是正を容易にする。障害者介護や育児支援の事業の信頼性を高めることは、一面において女性の就業を容易にし、他面において安定性の高い有意義な就業機会を地域のなかに用意する効果をもつ。障害者介護や育児支援の事業の「社会化」は社会にとっても個人にとっても利益になる。

● 「分権と自治」の推進

21世紀の重要課題のひとつは「分権と自治」の推進である。

環境や福祉への国民の関心が高まるなかで「革新自治体」が登場したが、「革新勢力」は中央集権型の社会主義イデオロギーに拘束され、「分権と自治」を改革の総合戦略へと発展させることができなかった。中央の政治家と行政官は、労働時間を短縮して

自由時間を創出し、緑と水辺を守り、安全な生活空間を創造する政策ではなく、ゴルフ場やスキー場をつくって緑と水辺を破壊する愚劣な政策を推進した。リゾート法（1987年）と地方公共団体のレジャー開発は、とりかえしのつかない自然破壊と巨額の財政赤字を残して破産した。中央政府の統治能力が衰弱するなかでさまざまな模索が各地で起きているが、政治家の大多数は分権と自治が21世紀の改革の中心主題であることを認識していない。

徳川幕藩体制は集権と分権の絶妙な組み合わせであった。近現代の日本は多様な文化的背景をもつ人材を東京に集めて大きなエネルギーを創出することができた。いまはゆきすぎた中央集権と文化的画一化が民族のエネルギーの源泉を枯渇させつつある。成熟社会においては文化的多様性を内包する民族的統合の追求が不可欠になる。

20世紀は国家の役割が増大する時代であったが、21世紀は「国家の相対化」がすすむ時代になる。一方では国家を超える地域統合や地球規模の新しい文明の共通ルールを目指す国際協力が追求され、他方では、分権と自治が追求され、「サブシディアリティの原則」（上位の公共団体は下位の公共団体の補完に徹するという原則）が重要になる。

公共事業と教育と福祉の具体的展開を地方政府の責任にゆだね、市町村と都道府県を再編成して道州制を実現しなければならない。中央政府の仕事の多くを道州政府に移管し、中央政府を連邦政府に変えなければならない。分権と自治を前提としてコミュニティ・ケア（地域住民の参加する福祉事業）を推進する必要がある。障害を負っている人々にたいしてもできるだけ普通の（ノーマルな）生活条件を用意するというノーマライゼーションの思想が地域計画の基礎になる。街・町・村のなかで障害者を日常的に見かけない社会はノーマルな社会ではない。そうした社会では、子どもは、重い障害を負いながら努力して生きている人間と接触する機会をもつことができないし、人間は老いてさまざまな障害を負い、やがて死を迎えるという事実を学ぶことができない。バリ

アフリーとノーマライゼーションの実現されない社会は人間の心を育てることができない。

「自治」（自己統治）の経験こそが民主制を機能させる政治的能力の蓄積を可能にする。地方分権の徹底は中央政府（将来の連邦政府）を正常に機能させる前提となる。分権と自治は、聡明で有能な選挙民を育て、聡明で有能な政治家を育てる前提となる。地方分権はゆきすぎた東京一極集中を是正するための基本的方法でもある。公共的意思決定空間の多元化と多中心化は国土の多元的・多中心的発展の基礎である。地方分権をあとまわしにして「首都機能移転計画」を論ずることの愚かさ気づかなければならない。

● おわりに

過去の多数の文明はそれぞれ個性をもちながら相互に影響しあって発展してきた。現代の文明は、その内部の多様性を維持することによってのみ、いいかえればゆきすぎた画一化に歯止めをかけることによってのみ、それ自身の存続と進化を保証できる。

文明は共通のルールをもたなければ相互依存の強まる世界の秩序を維持することができない。人類全体が認める共通ルールの確立はこれからの大きな課題である。しかし、文化的多様性を尊重することも同様に重要である。固有の文化のすべてが存続を許容されるわけではないが、画一化の強い圧力には抗議の声をあげる必要がある。

グローバリゼーションにともなう地球規模の画一化に歯止めをかけると同時に、国内の画一化に歯止めをかけなければならない。分権と自治への取り組みは、産業化によって可能になった窮乏からの脱却を前提としながらイデオロギーとしてのインダストリアルイズムを克服し、民主制を機能させながらイデオロギーとしてのデモクラティズムを克服し、ネーション・ステートの統合を効果的に維持しながらナショナリズムを克服するという戦略のなかで、重要な位置を占めている。

人間と制度

高木 郁朗

日本女子大学家政学部教授

日本の2回の構造改革

言葉の詮索はここではしない。要するに構造改革とは、現在の経済・社会のシステムを基本的に変えていこう、という内容を含んでいると理解しておこう。そういう意味でのシステム転換を日本は19世紀以降、2回にわたって経験してきた。1回目は1868年の明治維新である。封建体制は政治的には中央集権国家とかわり、経済的には富国強兵のスローガンのもと財閥と官僚が結合する開発独裁的な市場経済の発展をもたらした。2回目は1945年の第二次大戦の敗北にともなう戦後改革であった。ここでは政治体制は軍国主義体制がともかく国民主権のもとでの民主主義システムにかわり、経済的には所有と経営との分離にもとづく法人資本主義と政府の誘導的な諸政策との結合の根拠をつくりだし、そのシステムは結果として高度経済成長をつくりだした。

たかぎ いくろう

1939年生。東京大学経済学部卒。63年社会党政策審議会。武蔵野美術大学、法政大学を経て、76年山形大学助教授のち教授。84年より現職。著書に『春闘論』『ヨーロッパの政権と労働組合』『自立と選択の福祉ビジョン』（編著）など。

これも細かいことをいわなければ、2度にわたるシステム転換に共通するものが二つある。一つは人の問題である。旧システムのリーダーたちがそれぞれ個人としての責任を問われ、放逐されたり、ときには殺されたりしたという事実である。むろん、この2回のシステム転換は、1回は国内戦の勝者、もう1回は国際戦争の勝者というかたちでの軍勢力を背景として行われ、旧システムのリーダーは敗者としての責任を負っていたし、それにもかかわらず2回のいずれにおいても、旧システムのリーダーが復活をとげるなど中途半端に終わった側面もある。また新しく登場したリーダーたちがほんとうに日本の一般国民に幸福をもたらしたとはいえないが、旧システムのリーダーたちが個人としての責任をとられたということはたしかである。

もう一つは、社会を構成する多数の人びとが、これこそはシステム転換の内容であると理解できるキーワードをもっていたことである。1回目であれば「四民平等」とか「文明開化」がそれにあたるかもしれないし、2回目であれば「民主化」がそれであったことはまちがいが無い。このようなキーワードは、文字通りには実践されず、内容的には人民統治の新しいシステムをつくる共同幻想、あるいはカモフラージュとして機能したことも歴史上の事実であるが、改革の方向を示し、またそれが文字通りには実行されないときには人びとが自分たち自身の社会運動の根拠として利用しうる要素となったことはまちがいが無い。そこには、共通して二つの意味が含ま

れていた。一つは、「どこから」の転換か、つまり旧システムの何を破壊するかであり、もう一つは転換の方向であった。方向にかんして言えば、二つのシステム転換の行く先はいずれもヨーロッパやアメリカの先進国をモデルとしていたことでも共通の特徴があった。

この二つをとまなわないシステム転換は実質的なシステム転換とはなりえない。旧システムのリーダーたちがそのまま居残って行われるのは、在来の既得権を維持するための弥縫にすぎない。それは構造改革ではなく、明治維新时期でいえば公武合体論にあたる構造非改革であり、またはエセ構造改革である。リーダーたちの個人責任にかんして言えば、バブル以降の時期に、バブルを演出し、日本経済にさまざまな害を与えた政治家、経営者、官僚が個人としての責任をとらされた例はごく少ない。それは1980年代のバブルの責任を負って刑務所に収容されたアメリカの経営者に比較してもはるかに少ない。いま主張されている構造改革でも、このようなリーダー個人の責任にはまったく論及されていない。既存の経済的利益の享受者たちが集まる経済財政諮問会議が構造改革を論議するなどというのは、論外だとしかいいようがない。

2 構造改革は統合である

近代日本の2回にわたるシステム転換の内容を考えるさい、もっとも重要な要素となったものは、人びとの社会的統合、あるいは参加であったと考えられる。ここでの「統合」あるいは「参加」はさしあたりの表現でより適切な言葉で表現されるべきだと考えたいが、アンソニー・ギデンズが「第三の道」でいっている inclusion という概念に近いと理解してほしい。ギデンズは、inclusion の反対概念である exclusion（排除）に

ついて「人びとの集団を社会の主流から分離するメカニズム」である、としている。「第三の道」における平等とは、所得の平等とかを内容とする経済面での結果の平等であるよりまえに、「人びとの集団を社会の主流に包含する」という意味での inclusion のことであるべきだ、とギデンズは主張する。近代日本の歴史的経験をここでも引き合いにだせば、「四民平等」は、ただちに生活水準の平等をもたらしたわけではないし、統治者としての天皇とその官僚、華族制度や新平民の名による非差別部落の存在を通じて、社会的排除の体系を色濃くもってはいたが、理念としては士農工商という身分の分離による排除から、国民としての統合を主張していた。「民主化」はまた、女性の参政権、労働組合の積極的承認による労使対等化などをつうじて、女性や労働者などさまざまな人びとのグループを国民としての「統合」をはかることを理念としていたと考えることができる。その意味での平等化が、もう一つ言葉をいいかえれば、同権化こそが、少なくとも理念においては、2回にわたるシステム転換の基軸をなしていたと考えることができる。

今日の構造改革をめぐる論議のなかにおいては、このような歴史的認識があらためて問われなければならない。なぜなら、構造改革の目的は、社会を構成する個々の人間、その人間たちがつくるさまざまな人間集団の幸せを増大することにおかれるのが当然であって、経済がよくなるとか、市場の機能が円滑にするとかは、そうした人間ないしは人間集団の幸せを増進するために必要な手段であるかぎりにおいての副次的な目標なのであって、それら経済とか市場とかの活性化が自己目的にされるべきではないからである。

このような前提をおいて、構造改革を検討する場合、確認すべきことは、構造改革、いいかえればシステム転換の出発点と方向性である。い

ま、とりあえず、20世紀の後半においてバブル期までに、日本の社会は一応の統合の原理をもっていたと考えよう。1940年代の貧しい社会から出発した日本の国民の共通の目標は物的な豊かさの追求であったから、豊かさへの相対的な平等主義的な参加こそが統合の基本原理であった。そのプロセスを保障したのが経済成長であったことはあらためていうまでもない。その要因についていま語るべき余裕はないが、ともかく経済成長は、毎年一定の余剰を生み出す。毎年の限界成長余剰が、利潤の蓄積をつうじて企業あるいは株主に、賃金の上昇をつうじて労働者に、社会保障制度の発展をつうじて退職者や労働による収入をもたない人びとに、相対的に平等に分配されるかぎりにおいては、社会的平等がとりあえずは成立していることになる。むしろ、限界成長余剰が相対的にしろ自動的に平等に分配されたわけではない。労働組合をはじめとするさまざまな社会運動がこれを保障したのであって、その意味では、このような社会運動こそがこの時期の国民的統合を保障する積極的な要素であった。

経済的視点からすれば、このような統合は経済の好循環をもたらす要素でもあった。限界成長余剰の分配が賃金や社会保障などで継続的に人びとに保障されるかぎり、人びとは消費を増大させ、規模の経済を發展させて、新たな成長要因をつくりだしていったからである。この過程において排除の対象となった農民や炭鉱離職者などは、その一部は排除されたまま放置されたとしても、一定の年月と制度的保障のもとにある程度は統合・参加のプロセスが機能したといえる。むしろ、このことも、さまざまな社会運動の保障なしには実現しないことでもあった。

だが、このシステムで作用するあいだに、新たな排除が蓄積されていった。バブル経済からバブルの崩壊にかけての時期にその排除はいつそう明確となった。それにはいくつかの側面が

ある。

第一に成長過程で成立した政官業の癒着体制との関連である。この癒着構造の内部にいる官僚や利害関係者は甘い汁を吸うことができるが、そうでない人びとは結局のところ排除されてしまうという構造である。このことは政治システムとも大きく関わっている。かりに政権交代のシステムがうまく機能すれば、政党が代表する人びとの集団に参加の機会が与えられ、「統合」の実が与えられることになるが、1990年代の前半にいったんは成立しかかった政権交代システムも、社会党や公明党が自民党との従属的な連立を選択することによって、発展しえなかった。

第二に国際的にみれば約20年遅れの市場万能主義の横行である。小泉首相が依拠する経済財政諮問会議の報告にもりこまれている思想をみても、それは市場競争の勝者は正しく、敗者はまちがっているという単純な社会進化論の反映にすぎない。敗者は、自助努力がたりないせいでそうなったのだから、せいぜい低い位置で設定されているセーフティネットで命だけは助けてやる、という発想である。こうして、リストラの対象となった失業者、巨大な公的資金が投入されながら金融機関から融資をうけられない中小企業者、財政再建の名のもとで推進される年金、医療制度の水準引き下げにさらされるたとえば低所得の高齢者などは、まさに排除の対象である。ただ、このような思想は短時日につくられたものではなく、成長過程以来の経済主義の帰結でもあった。競争思想にもとづく選別的な教育制度や公共交通の衰退のなかでの交通貧困者だけを見てもそれは明確である。「痛みをとまなう構造改革」における「痛み」とはこのような排除の対象となる人びとの集団を意図的につくりだすことにほかならない。

第三に成長過程で蓄積され、バブル以降にますます拡大されている労働市場の分断である。

高度経済成長過程で蓄積されたのは、図式的に
いえば過労死するほどに働く男性と差別される
女性の組み合わせである。男女雇用機会均等法
以降も男女間の賃金格差は縮小せず、女性のな
かのパート比率はますます増大してきた。差別
は排除であり、過労死もまた文字通り肉体的に
も社会的排除である。男性の側の肉体的な排除
は、リストラにともなう中高年層の自殺というか
たちでいっそう深まっている。このようななか
で、たとえば、パート労働者によって中高年の労
働者におきかえるといった、競争や弾力化の名
のもとでの排除する者と排除される者とのせめ
ぎあいが激化している。統治の方法としては、
まさに古典的な *divide and rule* の手法でもある。

第四に「利潤形成」という点での経済的な効
用がないものは意味がないとすることによる排
除である。温暖化に示されるような環境破壊の
実質的放置はそれを端的に示しているが、それ
は自然や社会を維持するために質の高い仕事を
してきた地域や人びとの排除を意味している。

このような高度経済成長期以降に蓄積されて
きた新たな排除の構造は、社会の劣化をもたら
している。JRのトンネル崩壊、東海村の臨界事
故、食品会社の有害食品、IT技術をも応用した
孤独のなかでの犯罪、学級崩壊などなど例をあ
げればキリがない。それはまた経済的な悪化を
もたらす要因でもあつた。自助努力の強調のも
とで社会的に排除されたくないとするれば、人生
の事故に備えて当然に貯蓄を増やさなければなら
ない。賃金と社会保障の両面での将来展望の
欠如や失業の不安の結果としての貯蓄率の上
昇、有効需要の低下、不況の長期化、そしてま
た不安による消費性向の低下……とする悪循環
が今日の基本的特徴であるが、それは、経済そ
れ自身の問題である以上に、日本の社会システ
ムの問題であり、そこに着目した構造改革こそ
が、事態に有効に作用する構造改革であること
は明らかである。

3 新たな社会的諸政策への展望 ——

経済・財政の論議にさきだつて、人びとが統
合・参加しうる社会システムの形成こそが、構
造改革の前提条件であり、またその内容を規定
するものでなければならない、というのがこれま
での結論である。人びとを個人に解体し、自助
努力を求めるのでは、とうてい改革の名に値し
ない。

ギデンズは、統合または参加を基軸とする社
会 (*inclusive society*) の内容として、統合とし
ての平等のほか、限定された業績主義、公共空間
の刷新 (市民リベラリズム)、「労働社会を超える」、積極的福祉、社会投資国家の5つの指標を
かかげている。これらを、日本の実状にあわせ
て検討することこそ、新たな社会システムのため
の構造改革の条件をさぐることに繋がると
考えられる。

これらの指標が相互に関連していることはい
うまでもない。しかし、これらの指標のいずれも
が、経済それ自体から出発するのではなく、人
びとの現在のニーズにもとづき、人びとを統合し
ていくシステムとして構想されていることであ
る。何より市場万能主義の裏返しである業績主
義を限定し、したがってそのために必要な公共
空間を、経済リベラリズムではなく、市民リベラ
リズムの観点からつくりだす、いいかえれば社
会が市場にたいして優位にたつ、という考え方が
重要であり、ギデンズの考え方ではこのこと
を基準として経済自体の新たな展開が保障され
ることになる。

日本の実状にあわせていうならば、構造改革
にとって不可欠なことは、小泉内閣が主張する
ような公共責任の自助努力への解体ではなく、
新たな政府の責任、社会としての持続をはか

り、個人の自発的な努力を支えることのできる均等な機会を保障するものとして中央・地方政府の機能の再構築が不可欠である。新たな社会的諸政策こそが構造改革の基軸でなければならない。

ギデンズでいえば、それは積極的福祉と社会投資国家という用語に示される。このうち積極的福祉というのは、過去の福祉国家がもってきた再分配を基軸とした社会システムからの脱却を意味するが、それは統合された社会システムのもとでのさまざまな労働への参加をつうじて得られることになる。

所得の発生をともなう労働への参加は、社会保険制度の解体ではなく個人を軸とした再編とともに、保険料収入の増加と給付の減少をもたらすばかりでなく、安定した将来への展望を開くことによって、消費性向の上昇をもたらすという経済効果をもたらす。

そのためには、(1) 経済政策の目標を質をともなった完全雇用におくこと、(2) 一方で長時間労働を禁止する諸措置を導入するとともに、他方で差別的雇用を禁止すること、(3) 質の高い労働、および社会が必要とする労働をおこないうる機会を確保するもっとも重要な社会投資としての教育・能力開発を主として地方政府の分権的責任として実施すること、(4) 環境、看護、介護、教育、公共交通などさまざまなコミュニティ・ワークに量・質ともにもなった人的資源を配置できるよう公共的な誘導措置をはかること、などの事例があげられる。

これらは、あらゆる人びとがそこから自らの

利益をひきだすことのできるストックを蓄積するという意味で、社会的共通資本の構築ということになる。その意味では社会的な統合を目的とした構造改革の基軸は、社会的共通資本の形成であるとしてすることができる。このような社会的共通資本がワークするための人的資源もまた重要な社会的共通資本であるが忘れられてはならず、こうした意味での社会的共通資本の形成こそが、中央と地方政府の責任であることが自覚されなければならない。

積極的福祉は政府の再分配機能を否定することではなく、むしろたとえば自然環境の維持のための資源配分にみられるように、新しい資源配分機能を政府がもたなければならないことになる。積極的福祉や社会投資国家がワークするためには、とくに日本のような低成長でかつ過去の無責任な政官業癒着型のバラマキがもたらした財政悪化のもとでは、税・社会保険料負担率の上昇は回避することはできない。しかし、それは未来への積極的な展望に支えられたときのみ、またさまざまな人びとの討議と運営への参加を保障する市民リベラリズムの保障が与えられたときのみ、人びとの同意を得られることになる。

政府の構造改革プランのなかには、社会資本についての記述のように一定の評価すべき点もあることを否定すべきではない。しかし、一貫した思想が個人への解体を軸とし、人びとを統合するシステムとしての社会への展望をまったくもたない点で、無責任な構造非改革の主張だといわなければならないのである。



「会社国家」を変える

奥村 宏
経済評論家

1 小泉内閣の構造改革は失敗する —

「自民党を変える。日本を変える」という小泉首相の構造改革は果たして成功するのだろうか。

6月21日に発表された政府の経済財政諮問会議の基本方針を「日本再生への『改革宣言』(6月22日付けの「朝日新聞」)と、マスコミは大きく報道したが、それは格好いい言葉が並べられているが、おおよそ内容のない作文である。

構造改革という以上、どのような構造を変えるのか、という認識がなければならぬが、それがまるでないのがこの文章である。これまでの日本経済の構造がどのようなものであり、その構造のどこが悪いのか、ということがわからないで構造改革ができるはずがない。

そういう根本のところ認識されていないから、あとは空疎な言葉の羅列か、「構造改革」というキャッチフレーズを繰り返すだけである。

小泉首相のブレンになった「経済学者」たちのイデオロギーは一周おくれの市場経済万能主義で、これが

おくむら ひろし

1930年生。新聞記者、研究所員を経て1984年から龍谷大学、1994年から中央大学教授、2001年退職。商学博士。著書に『法人資本主義』『会社本位主義は崩れるか』『21世紀の企業像』『株式会社はどこへ行く』など。

経済財政諮問会議の文章にもあらわれている。政府の規制を緩めて、民間に任せれば市場経済原理ですべてうまくいくという極めてシンプルな考え方である。

80年代にイギリスでサッチャー首相によって唱えられたこのようなイデオロギーは、それまでの労働党政権による福祉国家政策を批判するためのものであった。福祉国家政策が「大きい国家」をもたらし、無駄と非効率を生んだことへの批判から出発したものであった。

しかし日本はイギリスと違って福祉国家ではない。日本は「会社国家」であり、法人資本主義である。それを主導しているのは会社、それも大企業であり、労働者はその恩恵に預かっただけである。それは社会福祉ではなく会社福祉であり、それが日本型の「大きい国家」を生んだのである。

この構造こそが問題であり、それを改革していくことが必要なのである。あとで述べるようにこのような構造が日本経済の高度成長を可能にしたと同時に、バブル経済を生んだのである。

そのような構造にメスを入れないで、規制を緩和して市場経済原理に任せればどうということになるか。それは大企業にとって極めて都合のよいものになることは言うまでもない。

小泉内閣の構造改革では「痛みを伴う改革」ということが言われ、中小企業の倒産やそれに伴って失業者が出ることは当然のことだとされている。そしてこれまでの自民党政権、とりわけ田中—小渕—橋本派のバラ巻き政策を批判し、土建国家を標的にしているように見えるし、マスコミはそうように報道している。

しかしこれはこれまでの会社国家ニッポンの周辺部分であり、これを切り捨てるというだけのことである。事

実、大手のゼネコンは健在で、その下請けになっている地方の土建会社だけがつぶれ、その労働者が失業していくという構図である。

業界整理の名のもとに準大手や中小企業を倒産させることで大企業は生き残る。そして大企業に寄生していた系列企業とその労働者はふるい落とされていく。これが「痛みを伴う改革」である。

ではこのような小泉内閣の構造改革は成功するであろうか。戦前の日本であったならそれは成功したかもしれない。ただ、戦前のそれは1927年の金融恐慌や1930年からの昭和恐慌という嵐を伴っていた。

しかし今の日本の政治状況と世界経済の状況の下でそうはいかない。アメリカとヨーロッパ経済が同時不況になろうとしている現在、小泉内閣が上記のような政策をとればたちまち外国から圧力が加わるし、国内でもそういう政権は続かない。自民党の中からも反発がでてきて小泉内閣はつぶれるだろう。あるいはそこで小泉内閣は構造改革から右傾化路線へと方向を変えていくことになるのではないか。教科書問題や靖国神社参拝問題がそれを示唆している。

2 どのような構造を変えるのか ——

これまでの日本経済の構造はどのようなものであったのか、ということから出発しなければ構造改革は無意味である。では、それはどのような構造であったのか。

戦後の混乱と復興期を経たあと1955年ごろから日本経済は高度成長期を迎えるが、それを可能にした国際的枠組みは米ソ冷戦体制であった。冷戦体制のもとでアメリカは日本に対して経済成長第一主義を許容した。それがアメリカにとってプラスだし、日本を共産主義の防壁にするためには経済成長第一主義で発展させる以外にはなかったからである。

経済成長の担い手はなによりも会社であり、とりわけ大企業であった。そこでこれは会社本位の経済成長第一主義ということになる。会社本位のシステムとは、

私の言う法人資本主義のことであるが、大企業が主体になった経済成長のもとで、中小企業はその系列下で経済成長のおこばれに預かるし、労働者もまたその恩恵に浴する。これが会社本位主義を原理とする法人資本主義である。

この構造は1970年代に入って石油危機によっていったん揺らぐかにもえたが、逆にこの会社本位主義をますます徹底させることによって日本は危機を乗り切った。しかし、そのことが同時にバブルを発生させたのである。

1970年代後半から80年代末にかけてのバブル経済はいわゆるインフレとは異なる。インフレーションならすべての物価が上昇するのだが、バブル経済では土地と株だけが高騰し、一般の物価は上昇しなかった。もし日本銀行が金融を弛めたためにバブルが発生したのであれば、一般の物価も上昇したはずだが、そうはなっていない。

バブルを起こさせた主犯は日本銀行の金融政策ではない。日銀はそれを増幅させただけである。

では犯人は誰か。株価を上げさせた犯人は株式所有の法人化、すなわち会社同士の株式相互持合いと系列化のための一方的所有であった。また地価を高騰させた犯人も会社による土地取得と土地担保でそれに資金を貸し込んだ銀行であった。

いふなれば法人資本主義が株式所有と土地所有の法人化という形になってあらわれ、これに銀行が資金を供給したことによってバブルが発生したのである。

会社本位主義、その構造としての法人資本主義を可能にした国際的枠組みは前記のように米ソ冷戦体制であったが、国内でそれを可能にしたのは「政・官・財の三位一体構造」であった。政治家と官僚と財界の三者の利害が会社本位の経済成長第一主義で一致し、そこで三者の癒着構造ができあがったのである。これが財界からの政治献金による金権政治、官僚の天下りを生んだことはいままでもない。財政のバラまきも、会社に有利な税制もそういうシステムのもとで生まれた。そして労働組合もまたこういう構造の下で会社本位主義に巻き込まれていった。

このような構造が一挙に崩れだしたのが90年代であ

る。バブル経済が土地と株の高騰を生み、それが投機化した結果、バブル崩壊となってあらわれ、そしてその結果が銀行の不良債権となったのである。

このバブル崩壊は会社本位主義＝法人資本主義の内部矛盾から起こったものだが、同時にその国際的枠組みとしての米ソ冷戦体制の終焉がその背景にあったことはいうまでもない。そこではもはや日本の経済成長第一主義は不可能になった。そして国内的枠組みとしての「政・官・財の三位一体構造」もあいつぐ汚職と金権スキャンダル、その結果としての自民党一党支配の終焉によってその構造に大きなヒビが入った。

そして会社本位主義を支えてきた会社人間たちがもはや会社本位主義を信じなくなった。山一証券や長銀、日債銀、そごうなどのような大銀行、大会社が破綻し、リストラがおこなわれるなかで人びとはもはや会社に忠実な会社人間ではなくなりはじめた。

これが1955年ごろからの日本資本主義の構造であり、そして1990年代以後その構造が崩れはじめ、それを続けることができなくなっている。とすればこのような構造をいかに改革するか、ということが構造改革のなかにみなければならぬ。小泉内閣にはそのような認識が全くない。

3 改革のビジョン

以上のような構造をどのように変えていくべきか。具体的プランを示す前に、改革の方向性、ビジョンをまず示しておく必要がある。

第1に経済成長第一主義から脱却することである。経済成長第一主義が会社本位主義となったところから日本経済の高度成長が可能になったことは先に述べた通りだが、環境問題と人口の高齢化はもはや経済成長第一主義を不可能にしたし、もし日本がそれを続ければ世界経済に大混乱をもたらす。

J・S・ミルの言う「定常状態」、あるいは広井良典氏の言う「定常型社会」こそがこれからの日本の行くべき道

である。ゼロ成長のもとで、いかに環境問題に対処し、人口の高齢化に対応していくか。そして人びとがゼロ成長のもとで生活をエンジョイしていくか、ということこそがこれからの経済のあり方でなければならない。それには、まずなによりもこれまでの成長第一主義の経済学から脱却することが必要である。

第2に会社本位主義からの脱却である。経済成長を担ったのが会社だから、経済成長第一主義から脱却するのであれば当然のことながら会社本位主義も放棄しなければならない。

戦後の日本人は「仕事は会社でするもの」と考えてきたが、もともと仕事は家でするものであった。あるいは村というコミュニティで仕事をするというのが農村であった。

そこでこれからは会社を離れて仕事をする場を作っていくかねばならない。といって家や村という共同体に復帰せよ、と言うのではない。

そこで第3に、新しい企業を作り出していくことが必要である。これまでの大企業体制を改革し、それに代わる新しい企業を生み出していかねばならない。その企業はなにも利潤追求を目的とした営利法人としての会社だけでなく、利潤を目的としないNPOや協同組合も考えられる。

いわゆるベンチャー・ビジネスもこの新しい企業であるが、しかし残念ながら日本ではこのベンチャー・ビジネスが一攫千金を狙う投機的な金儲け主義に毒されている。その大きな責任は証券市場にあるが、ITバブルにみられるように、事業を起こすことよりも、株式公開で濡れ手に粟をつかむことを目的とするようになった。

そうではなくて、新しく起こってくる企業に必要な資金を供給するという方向へ証券市場を改革していかなければならない。

第4に会社国家からの脱却である。「政・官・財の三位一体構造」のもとで、国家のすべての政策が会社本位主義になっていたが、これを根本的に改革することが必要である。財政や経済の改革はもちろん、例えば社会保障についても、健康保険や年金、失業対策などいずれも会社本位になっているのを根本的に改める。

会社にかねを渡して雇用を確保するというのではなく、会社を離れた個人を相手に新しく雇用を作り出していくことが必要である。

第5に会社本位の経済成長第一主義を可能にした米ソ冷戦体制が終焉したあと、これからはアジア諸国と連帯していかなければならない。とりわけ中国、韓国との関係が大事で、教科書問題や靖国神社参拝問題にみられる小泉首相の態度はこれに逆行している。京都議定書ではEU諸国と連帯してアメリカに対抗していかなければならない。小泉内閣はその点で極めて反動的であるという以外にはない。

4 構造改革プラン

以上のような方向を目指して以下、私の構造改革プランを提示する。

(1) 「政・官・財の三位一体構造」にメスを入れる

細川内閣のもとで出された「政・官・財の鉄の三角形」にメスを入れるという政策はその後棚ざらしにされたままであるが、ここにメスを入れることこそが「自民党を変える。日本を変える」ことになる。

具体的に財界、企業による政治献金を禁止し、財界と政治との関係を断つ。経団連はシンクタンクになって、企業のあり方について研究をする。また政府の審議会や首相・大臣の諮問会議に財界代表を入れるのをやめる。

ついでに言えば小渕内閣や森内閣の諮問会議や審議会のメンバーになった財界人や御用学者たちにはその責任を明らかにさせる。

官僚の天下りをやめさせるため、各省の官房秘書課などが先輩官僚の就職あっせんをすることを禁止する。再就職先は自分で探すか、公共の職業紹介所で探すのが国民として当然のあり方である。

(2) 大企業改革

会社本位主義の元になった大企業にメスを入れ、分権化を進める。

大企業病は20世紀末になって先進国共通の現象になっており、リストラチャリングはそのために行われている。日本でも大企業の多くが分社化、別社化を進め、さらにカンパニー制や持株会社を利用して分権化はかかっているが、これをさらに徹底させて、分社化した会社に対する親会社からの支配を排除し、完全に独立した会社にする。

会社分割制度を不良資産処分のために使うのではなく、大企業改革のために使う。そして独占禁止法を強化して独占的企業の分割を進めると同時に、合併規制を強化し、安易な企業合併を禁止する。このため公正取引委員会を強化し、独立の機関にする。

企業集団を解体するため、各グループの社長会を廃止させ、株式相互持合いを禁止する。また企業系列を解体して、企業間の関係に市場原理を貫徹させる。そのため役員派遣という日本的なやり方を規制する。

(3) 会社（銀行を含む）による株式所有の禁止

アメリカでは商業銀行の株式所有を禁止しているが、日本の銀行法ではこれを規制していなかった。最近になってやっと銀行の株式所有制限が問題にされているが、アメリカ並みに全面的に禁止する。

事業会社の株式所有については、もともと日本の独占禁止法では原則として禁止されていたのを緩和してきた。そこでこれを元に戻して禁止する。

このような禁止を一挙に行うのはむずかしいので段階的に進めていくが、同時にそれと並行して商法で株式相互持合いを禁止する。

銀行の株式所有制限とからめて銀行保有株式の買取り機構を作るという動きがあるが、これは銀行救済でしかない。放出される株式は市場原理によって買い手を見つければよい。年金基金や投資信託、あるいは個人は採算に乗るところまで株価が下がれば放っておいても買うだろう。

そして大企業を分割して生まれる独立の会社には従業員持ち株制度を使って従業員が積極的に株式を所有するようにする。

また証券会社には大量推奨販売をやめさせ、顧客本位の販売をさせる。そのために大証券会社の法人部門

(ホールセール)と個人部門(リテイル)を分離させる。

(4) 銀行の機能分化を進める

21世紀の金融業は機能分化の方向に向うとみられており、情報化がますますそれを促進する。銀行の決済業務と信用仲介業務を分離し、さらに信用仲介業務も機能ごとに分化していく。

これに対して橋本内閣の行った「日本版ビッグバン」は全く正反対の政策であった。銀行を拡大させるための方策であったが、これを逆転させる。

そして大銀行の合併や持株会社による統合は大企業病をますます悪化させるもので、経営的にも失敗するだろうし、日本の経済システムを寡占化させる。4大グループへの大銀行の統合は日本経済を硬直化させるものであるからこれを規制する。

また銀行経営者に責任をとらせ、不良債権を作り、公的資金を導入した経営者の責任を明確にし、私財を提供させる。

(5) 新しい企業を起こす

大企業を解体するとともに、そこからスピン・オフして新しい企業を作ることを積極的に推進する。

さらにベンチャー・ビジネスを育成し、サラリーマンや大学生が自分たちで企業を起こすことを可能にさせる。そのための資金供給の役割を証券市場に担わせる。金儲け主義の証券市場から新しい企業起こしのための市場にする。

そしてNPOを積極的に育成し、それで従業員が生活できるようにする。協同組合もNPOとして新しい位置づけをし、これまでの協同組合のあり方を変えていく。

さらにあらゆる企業で従業員の経営参加を推進するとともに、ドイツの共同決定法のような制度を採用入れる。また社会からの企業に対する監視機能を強化する。

5 人びとの考え方をを変える

以上、主として企業改革という面に力点をおいて私の構造改革プランを示したが、それはこれまでの日本

の資本主義が会社本位主義を原理とする法人資本主義であるという私の基本認識から出発したものである。もちろんここで示したプラン以外にも財政、税制、社会保障、労働、環境問題などで考えなければならない問題がある。

私の構造改革論はいずれもいまの体制では実現が困難なもので、小泉政権のもとでは不可能であり、そのためにも政権交替が必要である。

と同時にもっと大事なことは日本人の考え方を変えることである。とりわけ革新派、あるいは進歩派といわれた人たちの考え方、思想を根本から変えていくことが必要である。

これまで日本のマルクス経済学では独占必然論、大企業必然論が根強く、「ますます独占は進む」という観念にとりつかれていた。この独占必然論からは企業改革論は生まれてこない。そこで革命によって企業を国有化する以外に方法はなくなる。この企業国有化がいかに悲惨な結果を生んだか、ソ連や東欧の経験を見るまでもなく明らかである。かりに工業化の段階で独占が進み、大企業が必然的に生まれるとしても、21世紀の情報化社会にもそれが通用すると考えるのはアナクロニズムである。

いわんや成長がストップする定常化社会でますます独占が進んだら、どういうことになるか。人びとはこのことをよく考える必要がある。

それと関連して労働組合の考え方も変える必要がある。リストラに対して「企業を守れ」という考え方では対抗できない。「労働者の権利を守れ」ということがそのまま「会社を守れ」という主張につながってしまったのでは企業改革はできない。その結果、労働組合が構造改革に反対する保守派になり下がってしまう。

最近の小泉人気は「根拠なき熱狂」であるが、そうさせさたのも日本人の考え方にある。人びとの考え方、思想を変えることこそがいま最も大事なことである。

国・地方関係の構造改革 —税源移譲による国・地方の税源配分は可能か—

高木 健二
地方自治総合研究所研究員

はじめに

経済財政諮問会議（小泉首相議長）の「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（以下、「基本方針」に略称）の7つの改革プログラムの1つの「地方自立・活性化プログラム」について検討してみたい。「基本方針」の「第4章 個性ある地方の競争—自立した国・地方関係の確立」がその対象である。この章は、国・地方の役割分担の中身、国・地方の立法的、財政的、行政的関係などの前提的理解不足が目立ち、市場原理主義により自治体の「自律・自助」と「競争」を強調するだけで、国・地方関係の多面的な構造改革、国と地方の対等・協力関係の確立、自治体の自立にはほど遠い内容に終わっている。以下、文章に即して検討してみたい（引用文章は筆者の要約）。

たかぎ けんじ

1944年生。71年早稲田大学文学部中退。92年より地方自治総合研究所研究員。専攻は税財政論。著書に『分権改革の到達点』『世界の財政再建』（共著）『地方分権の戦略』（共著）など。

1 「地方潜在力の発揮」

「①国・地方間では、地方自治といつつ、公共事業に対する関与、教育、社会保障についての仕組み・基準設定を行い、自治体はその実施に当たっている。②国はこうした関与に応じて補助金や地方交付税で財源を手当てし、全国的に一律のサービスを提供してきた。③こうした仕組みの下では歳出抑止力が働きにくく国・地方も政府規模が拡大し財政赤字に苦しむ。自立した地方が個性と創造性を発揮し、互いに競争して経済社会の活力を引き出す国・地方の実現に向けて制度を抜本的に改革する。」

国と地方の関係は、「分離」関係ではなく「融合」関係にあり、多面的で錯綜した関係にある。行政面では自治事務、法定受託事務に国の関与がある。財政面では地方税、地方債、国庫補助負担金、地方交付税、法定外税制度に国の関与がある。立法面でも国の法律の範囲内での自治体の条例制定権という制約がある。「司法」面では、分権一括法で国の関与に不服がある場合は、国地方係争処理委員会への審査申し出、裁判所への出訴が認められ一定の対等関係が確立されている。

国・地方関係の構造改革は、国・地方の「融合」関係の可能な限りの「分離」関係への改革が求められるが、「基本方針」にその改革視点があるとは考えられない。国の地方に対する若干の規

制緩和により、地方の潜在力、競争力の発揮を促す程度にしか理解できない。そこで財政面での国・地方関係の現状を具体的に見ておきたい。

歳出面では、国は地方に対して、国の定める法令による事務の義務づけ、基準設定などを行い、地方財政の歳出のほぼ70%を統制している。公共事業など投資的経費では、各省の定める各種5カ年計画等（第1次道路整備5カ年計画など16本）により事業量総額と単年度の事業量、それに係る直轄事業国負担金、国庫補助負担金を一方的に決めており、その3分の1、2分の1の自治体負担は自動的に決まる。義務教育・生活保護・老人福祉・児童福祉・障害者福祉の経常的経費についても国の法令に基づく行政水準の義務づけ、基準設定、国庫補助負担金が決められるため、自治体の維持すべき行政水準と自治体負担分も自動的に決められる。警察官、高校の教職員、消防職員などの定数・基準も国の基準で決められ、これらに基づいて自治体負担は自治体の意向とは関係なく決められる。自治体が自由になるのは地方単独事業（補助金なしの事業）しかない。しかしその地方単独事業も各省庁の各種5カ年計画等の中に事業量がコントロールされている。

歳入面では、地方税の税目・税率設定は国の地方税法で基本的に定められている。住民の地方税、使用料・手数料などに対する直接請求制度も地方自治法で禁止されている。法定外税については分権一括法で規制緩和されたが、総務大臣との同意を要する事前協議制があり、横浜市の法定外税創設の例に見られるように全く自由ではない。ただし都道府県民税、市町村民税の制限税率は撤廃されており、自治体の意志と決断で増税は可能である。とはいえ国と地方の協議で定める地方財政計画で標準的行政水準については保障されているという前提があるため、自治体の増税案はそれ以上・以外の行政サービスの提供に関する住民へのアカウントビリティが必要になる。一般的に財政難のみを理由とした増税案は、当然のことだが

簡単には受け入れられない。

その上、国は景気対策のために地方税の大幅減税による歳入減収、公共事業の大盤振る舞いによる地方歳出の拡大などの政策をとり地方財政に破壊的な影響を与えている。こうした歳入・歳出両面での国の地方に対するコントロールの改革なくしては、地方の「潜在力の発揮」、「個性と創造性の発揮」、「競争関係の創出」などは不可能である。自治体に「歳入の自治」と「歳出の自治」を確立することが不可欠であるが、「基本方針」にはこうした基本的な前提が欠落している。

2 「個性と自立」

「①「均衡ある発展」の重視から「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」の重視に転換する。②国と地方が「関与・依存し合う仕組み」を改め、「自助と自立の精神」の下、自治体が自らの判断と財源で、行政サービスや地域づくりに取り組める仕組みに是正する。」

国の各省が定める各種5カ年計画等の公共事業計画、義務教育の「40人学級」の水準、生活保護基準、老人福祉・児童福祉・障害者福祉の福祉水準などは「均衡ある発展」を重視して定められている。これらをすべて「地域の個性」、「地域の知恵と工夫の競争」に委ねるとしたことなのかははっきりしない。それならそれで明確に記述すべきである。さもないと国民にその是非の判断がつかない。

公共事業については、地域ごとに投資需要、投資規模、投資時期が全く異なるため「均衡ある発展」から「個性ある地域の発展」「知恵と工夫の競争による活性化」への転換も、事業実施に必要な地方税の保障、国庫補助負担金の一括交付金と地方交付税の補完で可能である。そうではなくて自治体に現在あるだけの財源でこれらの実施を求

めようというのは非現実的である。国の国庫補助負担金を整理・縮小して、その分を地方税を中心に、一括交付金、地方交付税による補完に振り替え、事業選択も住民の選択と負担に委ねることによって、無駄で非効率な事業の縮小・廃止と真に地域に必要な社会資本の重点整備も可能になる。その際は、事業選択に関する住民投票、地方税の税率設定に関する住民の直接請求制度の整備も不可欠となってこよう。ただし地域ごとに担税力の圧倒的な格差がある中で、自治体が地方税だけで事務事業を遂行できると考えるのは架空のモデルに過ぎない。

「40人学級」の水準など経常的経費については、客観的・中立的に標準的行政水準（ナショナルミニマム）が定めやすい。その水準を超える経費は自治体の選択と負担に委ねることは可能である。これは現に各地域で事実上地方単独事業として実施されている。ただし国のナショナルミニマムを廃止してすべて地方の選択と負担に委ねることは「福祉国家」「福祉社会」の解体となり、有効な方法とも思われないし国民も望んではいない。

市場経済の不均等発展がもたらす地域ごとの経済力・財政力格差が存在する中で、自治体自らの「判断と財源」で、「行政サービスや地域づくりに取り組める」ようにするために、国・地方間での事務配分、税財源配分が明確にならない限り、言葉だけではどうにもならない。「国と地方が関与・依存し合う仕組み」を改革するにも、精神論では無意味であり、国・地方の立法、行政、財政面での対等・協力関係への改革が必要なのである。

3 「自立し得る自治体」

「①受け皿となる自治体の行財政基盤の拡充

と自立能力を促し、自立しうる自治体を確立する。②市町村合併、広域行政を強力に促進し、速やかな市町村の再編を促す。③団体規模に応じて仕事や責任を変える仕組みを検討する。30万人以上の自治体には一層の仕事責任を付与、小規模町村は仕事と責任を小さくし都道府県が肩代わりする。」

自治体の行財政基盤の拡充は重要であるが、市町村合併による「受け皿」の強化論だけでは一面的である。今の合併は中核市（30万人以上）、政令指定都市（事実上100万人以上）への昇格を目指す、強いもの同士の合併が盛んであるが、弱いもの同士の助け合う合併はほとんど見られない。一方、公的介護保険制度など広域的行政ニーズに対しては、各市町村では広域連合制度を活用して十分対応している。市町村合併は市町村の自主的判断に任せればよい。ヨーロッパ諸国では市町村合併は住民の抵抗などもあり70年代で大体収束している。それ以降の広域的行政ニーズに対しては、市町村連合、民営化、NPOなど新たな仕組みで対応している。日本の自治体の人口規模はこれら諸国と比較してもすでに十分適正な規模になっているのである（横田光雄、「欧米諸国の地方自治—基礎自治体の規模」、『地方議会人』、1999. 12）。

国が市町村合併を盛んに強調するのは、財政危機への対応策の一つに過ぎない。しかし今日の国・地方を通ずる財政危機は、市町村合併などでは回避できない。地方財政危機は、歳出面では国の景気対策としての公共事業の過剰投資、歳入面では地方税の大幅減税が主因である。さらには前述した国の地方に対する歳入・歳出統制がある。こうした国・地方間の財政関係の基本的改革以外に、中長期的に地方財政危機をクリアする方法はない。国は市町村合併促進のために「合併特例債」という借金の大盤振る舞いを行っているが、合併市町村の無駄な過剰投資を誘発することになる。一方、小規模町村は合併の相手がない場合が多く、市町村間で

の広域連合制度の活用はもとより、市町村を包括する広域自治体としての都道府県の補完・支援策が必要である。また小規模町村で処理しきれない事務（今のところあるとは思えない）は、市町村から都道府県への事務委託制度（地方自治法252条の14）を活用すれば済む。

4 「地方の自立的判断の確立」

「①行政サービスの権限を住民の近い場にするため、国の地方への関与・要請は、最低限保障すべき行政サービス水準、便益が全国的に、広域的に及ぶもの、全国統一的に定める国民の諸活動に関する準則に限定する。②受益と負担の関係の明確化のために、国庫補助負担金を全国的、広域的に便益があるもの、国民に最低限保障すべき行政サービス水準の維持達成に必要なものに限定する。国が地方に要請する仕事の洗い直し・縮小に応じて、補助金や地方交付税、地方財政計画により財源手当する歳出の範囲・水準を縮小する。」

ここで国の地方への関与等の制限の基準としてあげているものは、地方分権改革の際に、国の各省庁が自らの所管する事務・権限の地方への移譲に反対する理由として主張したものに過ぎない。各省庁は自らが現に行っている事務は、これらの基準に該当するとして、地方への移譲は一切できないと主張したわけである。

地方分権推進委員会は公共事業について、①国道は1号から58号に限定する、②1級河川は複数の都道府県にわたるものに限定する、③農業農村整備は複数の都道府県にわたるものに限定し、直轄事業は廃止してすべて都道府県が実施する、④港湾は特定重要港湾のうち特に中枢的な港湾の一定以上の大水深岸壁整備に限定し、直轄事業はすべて廃止して都道府県が実施するなどの提案を行った。しかし各省庁にこれらにことごとく今述

べた理屈で反対し実現させなかったのである（1998. 8. 10）。この程度の国の役割限定ではどうにもならないことははっきりしている。

国庫補助負担金の整理も全く同様に、各省庁は自らの国庫補助負担金は全国的、広域的に便益があるし、国が保障すべき行政サービス水準の維持達成に必要であるとして、基本的にはビター文国庫補助負担金の整理・廃止に応じなかった。ほんの一部の国庫補助負担金が一般財源化、統合補助金化されただけである。「基本方針」は、地方分権推進委員会の「構造改革」の失敗の経験をもとと教訓化し新たな戦略を練り直さない限り、公共事業、国庫補助負担金の改革は不可能であろう。

5 「地方財政に係る制度の抜本改革」

「①特定事業の地方負担を交付税で措置する仕組み（地方債の償還に必要なものを後年度に交付税措置する仕組み）と補助金の組み合わせで事業の大半がまかなえる。そのため地方の実質的負担が少ない事業にインセンティブを与え、地方が効果的な事業を選択し効率的に行っていく意欲を損なっている。②地方の負担意識を薄める仕組みを縮小し、自らの選択と財源で効果的に施策を推進する方向に見直していく。③段階補正が、合理化や効率化の意欲を弱めないようその見直しを図る。」

特定の事業の地方負担を交付税で措置する仕組みについて、地方の責任のような記述をしているがこれは全くの的はずれである。地方財政法第11条の2では、一般行政経費に係る国庫負担金（義務教育、生活保護、養護学校など）、建設事業に係る国庫負担金（道路、港湾、河川など）、災害復旧事業に係る国庫負担金による事業についての地方負担分は、地方交付税法の規定により地方交付税の基準財政需要額に算入することになっ

ている。これはまさに国の法令等に基づく事務・事業の実施について、国は費用負担の2分1しか負担しないため、そのままでは事業実施が不可能になるため地方負担分を地方交付税で措置する仕組みにしたものである。

従ってまず国の決めた特定の事業そのものをどうするか論議が必要なのである。公共事業の国庫補助負担金は整理・廃止して、その実施を全面的に地方に委ねることも可能である。その際は、国の国庫補助負担金はもはや不必要なわけであるから、これを地方税に振り替えて、一括交付金、地方交付税で補完し、地域住民の選択と負担に委せればよい。それによって自治体は真に必要な事業へのインセンティブが起き、効果的効率的な事業実施も可能となる。ムダな公共事業は住民負担が増加するため当然淘汰されるであろう。

地方交付税の基準財政需要額における「段階補正」は、人口規模が少ない地域ほど行政費用が割高になることに対して、その費用を割り増し算入するものであり、地方交付税制度の財政調整機能を維持するために全くなくすことはできない。総務省は小規模町村を合併に追い込むためにこの「段階補正」の縮減を進めているが、これは客観的かつ中立的であるべき地方交付税算定を官僚の恣意により悪用することであり望ましくない。

「②地域間には経済力・財政力に大きな差がある。財政力の弱い自治体が自主的な歳入が行えるよう交付税を交付することが必要である。国の関与の縮小・廃止に対応してできるだけ客観的かつ単純な基準で交付額を決定するような簡素な仕組みにすべきである。」

地方交付税は、基準財政需要額が算定されるが、これは国が定めた「標準的行政水準」を自治体に保障するためのものであり、国庫補助負担金と異なりその用途に制限はない。地方交付税算定の簡素化は望ましいが、これも国の定める各種5カ年計画の事業量、事業水準、その必要性などが基本的に客観性に欠けるため、投資

的経費の基準財政需要額算定を中心に地方交付税が複雑になっている。まずこれを是正することが先決である。

「③「自助と自律」の歳入基盤確立のため、地方税を充実確保し、国と地方の役割分担を見直し、国庫補助負担金を整理合理化し、地方交付税のあり方を見直す。税源移譲を含め国と地方の税源配分について根本から見直し、あり方を検討する。サービス水準と税の水準について、各自治体の自主的な判断や努力が望まれる。法人事業税の外形標準課税は、中小法人、雇用の影響等の検討経緯を踏まえ、課税の仕組みの検討を深め景気の状態等も勘案し導入を図る。」

ここでは「税源移譲」の記述をめぐり大問題になったとされている。しかしすでに1964年度の政府税制調査会では、地方歳入中の地方税の割合を50%にすることを目標に、国庫補助負担金の地方税への振り替えを基本に2800億円の地方税増税案を提案している。移譲額は当該年度の国の所得税7723億円の36%でかなり大規模な移譲案であった。内容は都道府県民税所得割500億円、都道府県たばこ消費税900億円、市町村民税所得割900億円、市町村民税法人税割り500億円である。その際、所得税の課税所得の最低段階部分に相当する分（10万円以下で8%税率適用）の住民税控除を設け、当該住民税控除額を住民税に加える方式とした。構造改革をいうならこの程度の具体的な税源移譲案をしてもよかつたろう。

税源移譲後の自治体の税率水準の自由化に触れているが、これは国の事業、国の国庫補助負担金のうちどのようなものが整理・廃止され、それが税源移譲になるかで決まってくる。公共事業の整理・廃止によりそれに必要とされていた国庫補助負担金が地方税へ税源移譲されれば、地域ごとに投資需要、投資規模、投資時期が異なるため自治体ごとに地方税の税率に当然差が出てくるであろう。法人事業税の外形標準課税は、政府税制調査

会の中期答申では「早期に導入を図る必要がある」としていたがトーンダウンしている。これでは構造改革に値しない。

6 「地方財政の健全化への取り組み」

「①地方財政計画の一般歳出は、景気対策もあって対GDP比率も増大している。国や自治体が国民や住民に最低限保障すべき行政サービス水準の見直し、効率化の観点からの改革とあわせ、地方の歳出水準・内容の見直しを国の財政健全化と歩調をあわせつつ行う。②平成14年度の国債発行の30兆円以下を目標にした国の財政健全化への取り組みと同様に地方財政計画の歳出を徹底的に見直した上で、所要の財源を確保して地方財政の健全化を図る。その後もプライマリーバランスを黒字にすることを次の目標とする国の財政再建への取り組みと歩を一にして地方財政の健全化を図る。」

地方財政計画の一般歳出には、国の直轄事業に係る国負担分と地方負担金、国の定める公共事業、国の定める非公共事業（義務教育など）に係る国庫補助負担金と地方負担金、地方単独事業の地方負担などが計上されている。「地方の歳出水準・内容の見直し」は、地方だけでは不可能である。国の直轄事業、公共事業の水準と国庫負担金、その他の国の定める一般的行政水準とその国庫補助負担金などのあり方を根本から見直さない限り、地方歳出の削減はできない。地方が単独でできることは、経費を全額負担している自治体職員の人件費の削減程度しかない。自治体職員の給与のアップなどは労働基本権の制約の代償機能としての人事院勧告制度に基づくものであり、むやみと削減できるものではない。

「国債発行を30兆円以下とする」には、補助金官庁の最も抵抗の強い公共事業の水準、事業量

のカットを行い、それらの国庫補助負担金の整理・廃止が優先課題となろう。事業水準と事業量を変えないで、国庫補助負担率や国庫補助負担金だけを削減すると地方財政への負担転嫁になる。中曽根臨調行革による国庫補助負担率の削減による地方への負担転嫁を回復するのに地方交付税の増額などで10年間以上かかった。その愚を繰り返してはならない。

おわりに

「基本方針」は、国と地方の多面的な関係の構造改革を目指すものではない。国の立法権限と条例制定の関係における国の立法の範囲の自己抑制、国の地方に対する各種義務づけによる歳出統制、地方税法による基幹的地方税目の歳入統制、地方債許可制度の廃止、国庫補助負担金の整理・廃止、自治事務・法定受託事務の再整理とこれらに対する国の関与の一層の限定など、国・地方関係の根本＝構造に迫った改革論議が必要だが、これらがすべて欠落している。

「税源移譲を含め国・地方の税源配分に取り組むとしている」のが唯一の成果であろう。これについても地方分権改革推進会議（西室泰三議長、7月3日発足）に対する小泉首相の諮問事項からは、「税源移譲」という用語は早速に削除され、「税財源の配分のあり方の検討」になった。つまり「税源移譲」については諮問していないということである。地方分権推進委員会（諸井虔委員長）、経済財政諮問会議（小泉首相議長）の「税源移譲」をめぐる激論は一体何であったのか。税源移譲の行方が危ぶまれる。