

構造転換期に直面している地方財政

—住民参画型社会の構築—

齋藤 忠雄

新潟大学経済学部教授

はじめに

21世紀初頭のいま、国と自治体の財政に対する信頼が揺らいでいる。地方債の消化難と起債抑制に象徴されるように、資金繰り措置が行き詰まりはじめた。ただし、日本財政の相対的規模はヨーロッパ諸国より小さいのであるから、財政規模自体が問題というのではない。国民の多くが増税を忌避しているのは、政府の基本理念と施策に不信感を抱いているからであろう。世界に稀な膨大な公債残高は、その結果にすぎない。長期停滞からの脱却も含めて、いま財政の課題は、長期的に信頼のおける制度的枠組みをいかに構築するかにある。焦点は、現在がどのような経済社会の発展段階にあり、それに整合的な新しい行財政制度とは何かである。

1 世界史的大転換と長期停滞

[1]「いま、転換期である」との指摘は、これまで何度も繰り返されてきた。その意味合いは、時期や局面により、また論者によりさまざまであった。さて、では現在はどうのような意味でそうであろうか。その点を、世紀交替期の視角、および石油ショック以後または1990年代以降の長期停滞期に即して、その基本構造を整理してみるなら、およそ以下になるであろう。

まず産業的には、19世紀末から始まった重化学工業化の時代が終わった。すなわち、これまで上昇しつづけてきた第2次産業の生産額・就業者構成比が、石油ショックのあった1970年代から減少傾向に転じている。『脱工業社会の到来』⁽¹⁾である。日本を含む先進諸国は、この時期から第3次産業が牽引する発展段階へ移行した。サービス経済・先端産業・知識情報が主導する社会へ転換しはじめたのであった。

技術革新にもとづく産業構造の転換は、少子高齢社会を生み出している。地球全体では人口急増がみられるものの、「豊かな社会」に到達した先進諸国では合計特殊出生率の低下が著しい。日本の場合、1970年代から少子高齢社会傾向が強まってゆく。これは、都市化・核家族化そして従来型コミュニティの崩壊を伴っていた。そして、

さいとう ただお

1947年生。東北大学経済学部卒。同大学院進学・同助手、広島修道大学助教授・教授を経て、1991年より現職。著書に『現代財政の構造と運動』・『地域活性化の視座』、共訳書にE.Lハーグリーブス『イギリス国債史』など。

明治維新以来ふえつづけてきた日本の人口が、まもなく減少に転ずる。

国際情勢も大きく変わった。第2次大戦後の不均等発展は固定相場制の維持を困難にし、金・ドル交換の停止と変動相場制への転換を招いた。これもやはり70年代のことである。このとき、日本の貿易収支はすでに黒字基調を築いていたので円高となり、以後両者はほぼ平行な関係で今日に至っている。この間に、国際金融や貿易品目などにおける自由化が進展し、NIEsの台頭もみられた。そして1990年頃、東欧革命・ソ連崩壊が起これ、中国の市場経済化が急進展する。こうして戦後の国際的枠組みともいうべき東西冷戦構造が溶解し、グローバリゼーションの段階へ推転した。

このような意味において、19世紀末以来または第2次大戦後から始まり、そして築かれてきた構造が変容しつつある。いま、世界的大転換期にあるとあってよい。

[2] 英米に対し後発の資本主義国としてスタートした日本は、およそ100年余りにおよぶ高度経済成長の結果、世界の「経済大国」となった。日本経済の国際的位置は、国民1人あたり所得水準で世界のトップ・クラス、世界のGDP構成比で10～15%、そして世界最大の債権国、にある。ところが、日本社会には閉塞感が蔓延している。たとえば、失業率・犯罪率・自殺率は、1955年頃から70年頃にかけて低下していたものの、石油ショック以降多少の起伏をみせつつ上昇傾向をたどっている(2)。とりわけ、90年代後半から顕著である。それだけではない。大企業における粉飾決算の横行や留まることをしらない政治家の汚職など大人世界の不公正は、子供達に映し出される。不登校率の上昇とその高率化は、それと無関係でないであろう。

以下では、上述した構造転換を踏まえ、長期停滞期における経済社会問題に言及してみたい。

産業不振・高失業率の原因は複雑である。まず、

その発端はバブルの崩壊にあった。投機が大規模であっただけに過剰資本も大きかったが、問題は量だけにあったのではない。その特色は、先行する金融自由化による不良資産の調整過程に、在来型の有効需要不足によるフローのリセッションが重なり合って連動する「複合不況 (combined recession)」(3) であることにあった。今次不況の問題の焦点は、たんなる有効需要不足ではなく信用逼迫 (クレジット・クラッチ) に求められなくてはならない。事実、ほぼ日本と同時期にバブルのはじけた欧米諸国は早期に公的資金の注入を含む不良債権・債務の解消によって、2～3年で不況から脱出している。日本は、そうした政策の転換ができなかった。のみならず、やがて日本型ビッグバン・BIS規制の導入等に踏み切ったので、クレジット・クラッチと「貸し渋り」「貸し剥し」の相互作用を深化させるにいたっている。

産業空洞化は、1985年の円高不況あたりから急展開してゆく。主な原因は、円高傾向・NIEsの台頭そして中国の市場経済化にある。その影響がいかに大きいかは、たとえば1996年における日本の海外生産高 (47.4兆円) が輸出額 (44.7兆円) を上回っていることや(4)、日本の海外進出企業雇用者数が日本国内の失業者数とほぼ匹敵しているといわれている状況から窺がいう。ビジネス・チャンスを生み出す自由競争の裏面がこれである。

規制緩和と民営化は、80年代の行財政改革以来つづいている。すべからく制度は歴史的所産なのであるから、新しい発展段階に進めば、政府規制や公的企業でも制度改革が必然となる時があるであろう。しかし、税制を含む市場原理主義的制度改革は、個人間・地域間の経済力 (所得・資産) 格差を拡大させる。この傾向は、先進諸国でもすすんでいるが、これに加えて社会的流動性の低下傾向も見逃しがたい。この点については、分析基準・対象の設け方により結果が異なり論争がいささか錯綜してはいる(5)。とはいえ、

低経済成長段階またはデフレ不況のもとで、社会的な不平等・社会的固定化が問題とされていることの意義は重い。

かくして、社会的将来不安が高まっている。2003年のある世論調査⁽⁶⁾によると、収入が減ったので貯蓄を取り崩した世帯が59.6%、貯蓄を保有していない世帯が21.8%に上昇し、そして老後の生活の不安について「心配である」と答えた世帯が8割を超えるに至っている。仮に就職しえればあいでも、非正規社員の急増とそれが正規社員に及ぼす影響にみられるように、就労事情は把握の困難性を内包しつつ複雑に進行している。世界有数の貿易黒字国・世界最大の債権国日本とこうした国内事情とのギャップはきわめて大きい。国民の多くが不透明な不安に噴まれている所以である。

2 時代に逆行する経済政策

[1]石油ショック後における日本の経済政策は、迷走気味であったように思われる。それをやや大胆に括ってみると、次のようになるであろう。1970年代はスタグフレーションという新型不況であるにもかかわらず、従来型のケインズの政策であった。80年代は打って変わって引き締め型に転じて行財政改革に取り組むけれども、円高不況後の80年代後半は規制緩和・民営化・民間活力の活用・金融緩和に踏み出しバブルを招来した。また90年代以降は、減税・公債依存の公共事業と橋本・小泉内閣の構造改革とが順次繰り返されている。90年代以降の金融政策は、当初の高金利からやがて超低金利・日銀による国債切りオペ等へ、方針の大変更をたどっている。この間、年平均実質経済成長率は、高度成長期の約10%から、70～80年代で約5%、90年代以降で約1%へと段階的に低下した。

政策の迷走は、ケインズの対反ケインズのという対照性にみられただけではない。新自由主義的

または市場原理主義的政策運営の内部でも露呈している。

たとえば、言う一「大きな政府」は政府の本性から生じる無駄が原因であり、赤字はその結果に過ぎないのに対し、民間は合理的な行動をとると。たしかに、国民の多くは行財政に問題のあることを認識し、厳しく批判している。だが他方で、日本の民間企業は、会計上の故もあるとはいえ、好況期で5割位が赤字、現在の長期停滞下では7割位が赤字を記している。それだけではない。粉飾決算をしていた大手金融機関に巨額の公的資金が注入され、ゼネコンなど大手企業の不良債務が帳消しにされている。投機失敗のツケが行財政に回されているのである。また、郵政は郵便・為替貯金・簡易保険の3事業を長いこと担ってきた。それがしだいに諸々の齟齬をきたしていることは間違いない。だが、一方で郵貯の民営化を唱えながら、他方で倒産した市中銀行を国有化するのは、論理破綻といわざるをえない。同様のことは、不良債権の処理の仕方にも当てはまる。当初、不良債権は市場処理されるはずであった。ところが、公的資金の注入のみならず、RCC（整理回収機構）による土地買取拡大、「企業再建ファンド」やPKO（株価維持対策）の設立などアドホックな政府介入がつぎつぎと打ち出されている。しかもそのさい、日本政策投資銀行のような政府系金融機関や国民の年金運用基金が利用されているのである。これらは、規制緩和・民営化と矛盾している。

一見したところ、市場原理主義とグローバリゼーションは調和しているように思える。だが、現実是不協和音が喧しい。国内で規制緩和・民営化をすすめて地球一体的自由化をはかれば、必然的に一挙に「価格破壊」が発生する。デフレがデフレを呼ぶのである。バブルが崩壊して膨大な過剰資本が生じているもとで二重のデフレ政策をとるのであるから、不況が深化し長引くのは必至となる。アメリカ資本や一部の業種や企業にとっ

てはビジネス・チャンスかもしれないが、日本経済全体からすると企業収益率の低下と倒産率上昇、そしていわゆるリストラ強化が避けがたい。そして、痛みは一部の人に寄せられている。

とかく、市場原理主義は愛国思想と結び付いているものようである。だが、信奉し唱えていることと政策結果とは背反しているのであって、日本社会はしだいに将来不安を深めつつあるのが実情である。それは、歴史の歯車を逆回転させているからではないのか。

[2] その辺につき、施策の動向を地方行財政に絞って若干考察してみよう。90年代以降のばあい、それを象徴するキーワードとして、地方分権・市町村合併・三位一体改革の3つをあげうると思われる。じつは政治にかかわる多くのばあいがそうであるように、これら3用語もその概念・解釈は多岐にわたっている。それをあえて二分すれば、一方に市場原理的・中央政官財的なものが、他方に住民参画的・地方自治的なものが存在し、並立・対立を繰り返してきた。したがって、現実の推移はわかりにくい。だが、行財政改革はおのずと政権政党の意向を色濃く反映せずにおかない。

今次の長期停滞に対し財政は、漫漫たる遊休資金と史上稀有な超低金利のもとで、低利国債・地方債の発行により財源不足を賄ってきた。この10年余に及ぶ日本の財政事情は、他の先進諸国より厳しいのであるが、その主たる原因はとりもなおさず、欧米諸国と異なり民間経済の回復がみられなかったことに拠っている。従来型財政金融政策は下支え効果となったのであろうが、しかしそれ以上のものではなかった。その結果、巨額の公債が累積し、しかもその対GDP比に歯止めがかかっていない。そして、いまや国と自治体に対する信頼が揺らぎはじめている(7)。

政府の物的基礎である財政が動揺すれば、施策は反転して財政改革に向かう。従来も、歴史はこれを繰り返してきた。改革の手順は、国民一体的

同調のしやすい、改革ムードを煽りやすいあいまい性の高い領域から着手される。上記3つのキーワードのなかでは、それが地方分権であった。先駆的自治体の実績を背景に、1980年前後に「地方の時代」がキャッチ・フレーズとなっていただけに、一般的受容基盤があったにちがいない。明治維新以来の「第3の改革」と評する論者もいた位である。それは、地方に対する関与縮小を基本とする地方分権一括推進法(2000年)に結実するのであるが、ほぼ同時併行的に市町村合併の動きも推進されていく。しかも、介護保険制度に典型的なように、形を変えて国の関与をつづけつつ、「地方分権の受け皿」を有力な名目として市町村合併が唱えられた。そのさい、合併特例債等のアメが用意されただけではない。「自主的」合併であったはずのものが、やがてその文言が削除され、中央政府による「強制」の色彩を濃くしていく。

「三位一体の改革」の動向は、そのような財政・政治事情のきわめつけとみてよいであろう。この改革の触れ込みは、歳出面にかかわる地方分権一括推進法を受け継いで、今度は歳入面において税源移譲をはかることにより自治体の自己決定権の内実を高めることにあつたはずである。しかるに、2004年度予算をみるかぎり、そのような内容とは見做しがたい。むしろ、国政・国家財政優先であつて、国・地方間の金額変更があつても、それは既得権に手を触れない範囲にとどまっている(8)。

グローバル化は、90年代に発進し急展開した。巨大都市圏で不足する土地・労働力問題の解消先として魅力があつた地方は、石油ショック以降すでにその誘引力を弱めつつあつたが、今やそれが決定的になつた。公共事業によって、地方に工業団地を造成し、東京とのアクセスを改良する発展段階は終わったのである。長期停滞と構造的財政赤字がそれを許さなくなったからである。

3 住民参画に基づく地方分権・行財政改革

[1] 現実にとられている政策は、「規模と範囲の経済」に則った市町村合併であり、公共投資額のウェイト変化にみられるように都市重視である。そして、政策決定はトップ・ダウン型と断言していい。この方策は市場原理主義にかなっているであろう。だが、それははたして現代の民間経済に適合しているであろうか。民間経済はすでにそうした発展段階をこえ、したがって行動も変わってきているのではなかろうか。「豊かな社会」の実現は、画一的な大量生産・大量消費・大量廃棄をこえて、多品種少量生産型や個性にこだわるサービス重視型へ、したがって意思決定のスタイルは大規模な総合型から小規模な機能分化型へ転換しているのではないか。すなわち、民間企業のばあいでも、消費者需要の多様化は企業に大型化ではなく、むしろ分社化・機能分化をせまっているように思えるのである。

さて、では日本が直面している構造転換に対応すべき行財政ニーズは何であろうか。

産業との関連では、いわゆる知識情報社会への政策であろう。高度経済成長を通じて国内産業構造は変わった。そして、日本の国際的位置も基本的な変化をみている。かつての「(先発の資本主義国) 英米対 (後発の資本主義国) 日」という関係が、「(先進国) 日対 (後発国) NIEs等」へと日本の立場は逆転している。円高傾向に伴い日本企業が生産拠点を東南アジアに移し、大量の失業者が生まれている。日本は、国際競争力をもつハイテク産業の創生や地場産業の応用、そして付加価値の高い産業へと基軸を移してゆかなければならない。新しい国際分業関係の形成が必要なのである。行財政は、独創性を尊重する教育・研究開発のニーズに応えることを求められている。

少子高齢社会との関連では、社会保障なかんず

く人的社会サービスの充実が不可欠である。日本の人口は、明治維新以後その扶養能力の増大とともにふえつづけてきた。ところが、為替換算上世界の上位に踊り出た1970年代あたりから、合計特殊出生率の低下傾向がめだちはじめ今日に至っている。少子高齢化の根は深いとみなければならない。歴史上初めての現象であるだけにその評価は難しい。社会保障給付費でみると、すでに大きい年金と医療費はさらに増大をつづけるであろう。それに加えて、ヨーロッパ諸国に比し日本がきわめて脆弱であった出産・育児そして介護にかんするニーズが顕在化しつつある⁽⁹⁾。家族・コミュニティの限界から、企業・ボランティアの協力も要する段階に入っているわけであるが、その基礎は税・社会保険料を財源とする行政サービスにある。

「豊かな社会」は人間の価値観を多様化させる。欧米を規範としてしゃにむに近代化につとめてきた日本も、今やその要望は一応満たされている。この間に得た物質的富は大きい。しかし、反面で失ったものも多い。しかも、そのほとんどは貨幣換算できない自然破壊や地域固有の伝統芸能の類である。「食の安全」も叫ばれて久しい。そもそも、国民統合の役割を担う行財政は、生産基盤と並んで生活基盤整備機能を付託されている。安全で個性豊かな暮らしが求められている今、行財政は環境文化、生涯学習などきめ細かなニーズに応えなければならない。

[2] 日本内外の政治経済社会構造が転換しつつあるのだから、つまり地域の与件が変わったのであるから、地方行財政もそれに整合的なように制度改革が必要である。その焦点として、ここでは以下の5点をあげておきたい。

第1は、グローバル化・リージョナル化への対応である。種々の問題を孕みつつ、国民国家の機能が弱まってきている。これは、国に対する甘えを許さなくするにちがいない。この事実は否定できない。しかし反面で、地域・自治体に、国際的

活動拡大の独自の可能性を高めていることも意味している。狭いナショナリズムをこえた新しい道が前途に開かれている、といいいい。

第2は、国との対等な内実を伴った協力関係の構築である。英米に対し後発の資本主義国としてスタートした日本は、明治維新以来国家主導的な中央集権国家として歩んできた。これは歴史的所産であった。それを第2次大戦後にかぎっていえば、重化学工業を基軸とする高度経済成長が、運輸・工業団地を中心とする生産基盤整備や農業補助金等をつうじた地域格差是正を必要とし、かつ可能とした。医療・年金制度を含め、画一的な中央集権機能はそれなりの合理性があったと評さなければならない。だからこそ、国民の多数がそうしたシステムを支持したと考えられる。だが、ほぼ石油ショックを契機として、そうした前提は崩れ始めた。公的介護に代表されるように、地域に密着したきめ細かな人的社会サービスのニーズが増大する時代に入っている。久しく提唱されつづけてきたことではあるが、ナショナル・ミニマム保障のもとで、自治体の権限と財源を拡大強化することが求められている。

第3は、自治体同士の主体的協力関係の形成である。交通基盤と情報網の整備が日常生活圏・経済圏を広げてきた。市町村合併・道州制論には一理ある。しかし、選択肢は1つとはかぎらない。フル・セット型ではなく、補完性の原理にもとづいた多様な連帯も考えられる。そのさい、自治体間のみならず、ボランティア等との協力関係も視野に入れる必要がある。選択や組み合わせの判断基準は、自治ならびに住民ニーズに対する合理性であろう。

第4は、住民が積極的に地域社会の創造に参画できるシステムの構築である。かりに制度の上で地方分権がすすんだとしても、自治体が行政権限を抱え込んで独り歩きしたのでは、これまでの中央集権体制と五十歩百歩であろう。役所からの上意下達の地域再生政策では、住民に地域にたいす

る愛着がわいてくるはずがない。住民が要求する側で、自治体がしてあげる側、という構図では改革といえないのである。住民の広範な議論・参画がなければ地域の発展もないし、自治も育たないであろう。住民参画の普及は、住民が抱えている現代的疎外感を払拭する効果も持っていると思われる。

第5は、議会・役所内の制度改革である。自己決定の前提は情報公開・説明責任・住民参画であるが、より具体化するためには政策形成能力の向上が欠かせない。しかるにこれまで、いわゆる「通達行政」「3割自治」であったことは否定しがたい。つまり、住み・働き・学び・憩う個性豊かなまちを築こうにも、その余地はきわめて狭かった。それに対し、地方分権社会では自治体が地域社会全体に責任を持たなければならない。そういう新しい重要な意義を込めて、実効性ある長期総合計画の策定とローリング、および個別政策を形成する能力の向上・機構整備が必要なのである。

[3] 以上を突き詰めていけば、判断の基準は住民参画にもとづく地方分権となる。元来政府(国・地方)は、できるだけ高い利潤率の実現を目的とする企業とは異質であって、公共の利益・福祉増大⁽¹⁰⁾を尺度として存在しているはずである。たしかに、世界的に政治不信が強い。それを超克する要は、民意が政治によく反映されているか否かにある⁽¹¹⁾。いまあらためて、議会制民主主義の実質が問われている。

近年、予算編成が厳しくなってきた。財政の行詰りは、新しい時代環境との不適合性のあらわれである。財政制度は、構造転換しつつある経済社会と整合するものに改革されざるをえない。そのさい、歴史進歩的制度のみが維持可能なものであることを忘れてはならない。■

《注》

- (1) Daniel Bell, *The Coming of Post-Industrial Society*, Basic Books, Inc, New York,1973. (内田忠夫、ほか訳『脱工業社会の到来(上・下)』ダイヤモンド社、1975年)。
- (2) 大竹文雄「雇用不安をめぐる」『季刊 家経済研究』第48号。
- (3) 宮崎義一『複合不況』中央公論社、1992年、同『国民経済の黄昏』朝日新聞社、1995年、ほか。
- (4) 公正取引委員会『経済の構造変化と競争政策』2000年。
- (5) 現代日本の不平等に関する総括的研究として、宮島洋・連合総合生活開発研究所〔編〕『日本の所得分配と格差』東洋経済新報社、2002年。
- (6) 金融広報中央委員会『家計の金融資産に関する世論調査』2003年。
- (7) 拙稿「揺らぐ日本の財政システム—複合不況、公債累積—」(小林〔編〕『日本経済の論点』学文社、2002年)。
- (8) 第3次市町村合併ブームの史的背景、合併支援措置と住民福祉、三位一体改革に関しては、さしあたり拙稿「財政システムの行詰りと市町村合併」(新潟県地域総合研究所〔編〕『新潟県における市町村合併と勤労者生活』2004年)。
- (9) さしあたり拙稿「高齢社会と社会保障財政」(国武〔編〕『高齢社会の政策課題』同文館、1998年)。
- (10) さしあたり拙稿「福祉国家論の系譜」(日本財政学会〔編〕『地方税財源確保の法制度』龍星出版、2004年)。
- (11) Joseph,S.Nye Jr.et.al.,*Why People Don't Trust Government?*, Harvard Univ.Press,1999. (嶋本恵美 訳『政府はなぜ信頼されないのか』英治出版,2002年)。

