

地方分権と人間の自由

井手 英策

慶応義塾大学経済学部教授

新自由主義による公的領域の再編

新自由主義が世界経済を席卷して久しい。クルーグマンは「市場原理主義者はあらゆる点において間違っていた。だが、彼らは現在、今までよりもいっそう完全に、政治の舞台を支配している」と述べた（P. Krugman "When Zombies win," The New York Times）。新自由主義が政治の決定に無視できない影響を与えるという趨勢は、かのリーマン危機の大混乱を経てもなお変化していない。

新自由主義的な政策が政治のアジェンダに浮上したのは、1970年代後半のことである。アメリカの国内問題として見るならば、アフリカン・アメリカンが主導した解放運動が1964年公民権法として結実した一方、M.L.キングの暗殺以降、運動の攻撃性・過激性が強まっていき、保守層の強い反発を生むようになっていった。この歴史の揺り戻しの

なかで、保守派ムーブメントの急先鋒として登場したのがR.レーガンである。

カリフォルニア州知事を務めていたレーガンは、住民の重い税負担と低所得層＝エスニック・マイノリティへの過剰な福祉を争点化し、小さな政府を合言葉にしながら、保守層の反発心を刺激しつつ支持を再生産する戦略を取った。知事退職後の1978年、提案13号が可決され、財産税の大減税と低所得層向け支出の大胆な削減が実施された。いわゆる納税者の反乱である。この保守派ムーブメントは全米各州に広がり、小さな政府を正当化する理屈として、新自由主義的なイデオロギーが広くアメリカ社会に浸透していくこととなった。

ちょうど同じ頃、オイルショックを契機として先進各国は経済成長の鈍化、失業率の増大、物価の上昇に苦しんでいた。政府は大規模な財政出動によって経済危機に対処していったが、その結果、巨額の財政赤字が各国に生み出された。そのような歴史の隘路のもとで、中間層の政治的不満を利用しながら、歳出増大圧力を緩和するためのロジックとして、新自由主義が各国に定着していった。

ケインズ型福祉国家が形成してきた公的領域と私的領域の境界線は再編を迫られた。私たちは、禁止するにせよ、奨励するにせよ、いずれにしても「コントロールが必要だ」と考えられるほどの重要性をもつ事柄の間に、境界線を意図的に設けていく。同時に、自分の価値や知識を前提としながら、どのようなものに規制や配慮をくわえる必要

いで えいさく

2000年東京大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て、現職。カリフォルニア大学客員研究員。博士（経済学）。専門は、財政学、財政社会学。著書に、『経済の時代の終焉』（岩波書店、2015年）、The Political Economy of Transnational Tax Reform : The Shoup Mission to Japan in Historical Context（共編著、Cambridge University Press、2013年）、『日本財政—転換の指針』（岩波書店、2013年）など。

があるのかを決定し、それらの総体を「公的なもの」と考えながら公共領域を作り変えていく(ゴイス [2004])。

市場経済化が進展した近代の過程では、私たちは交通、病院、学校、郵便、警察など、利潤動機ではうまく機能しない仕事を提供することで公共部門の経済、すなわち財政を発展させてきた。だが、70年代後半以降、逆転現象が起きた。財政を通じた分配は、多くの人にとって、どう考えても不必要で、利益にならず、金品のバラマキ以外の何物でもないものと映った。そして、個人にできないか、やろうとしないことを引き受けるという、近代国家の中核的属性は捨て去られていったのである(バウマン [2012]、ジャット [2010])。

分権化のふたつの顔

興味深いのは、こうした公的領域の再定義が地方分権を伴った点である。時期的に見れば、分権は皮肉なことに新自由主義の浸透と軌を一にして進められてきた。1950年代から連綿と続く議論を経て、ヨーロッパでは80年代に分権の動きが加速され、地方自治憲章が1985年に採択された。この時期はレーガノミクスやサッチャリズムの時期と符合する。また、グローバル化の進展した90年代には以上の動きがさらに拡張され、世界地方自治憲章の草案が作成された。

分権化の背景にあったものはなにか。まず、政治的無関心の広がりがある。官僚制は近代化の重要な一局面だが、マクロの総需要管理を重視するケインズ型福祉国家の登場によって、官僚制は集権化を呼び込んだ。このことは議会制民主主義を人びとの実感から乖離させ、現実にも政治的な意思決定から有権者が疎外され、アパシーを生み出した。先進各国では、国政選挙での投票率が1980年からの30年間で平均約11%下落した(OECD [2011])。

社会的リスクの変容がこれに重なった。少子高齢化、女性の社会進出がドラスティックに進むことによって、年金や失業給付、疾病給付といった男性

賃金代替の「現金給付」から専業主婦が担ってきた育児・保育、養老・介護といった地方の提供する「現物給付」へと、社会の財政ニーズが変わった。

新自由主義的なイデオロギーが浸透し、政府の凝集力が弱体化するなか、意思決定への参加可能性を高め、人びとの財政ニーズを充足することによって社会統合を実現することが求められる、そのような政治状況が生み出されたわけだ。

だが、この新たな社会モデルの模索は、政府部門の再編が新自由主義的イデオロギーを再強化するという、新自由主義側からのさらなる反作用をもたらした。グローバリズムは世界中に金融危機の災禍をもたらした。それへの対処としてアメリカが主導するIMFや世銀のコンディショナリティのなかに地方分権が盛り込まれ、救済融資の条件として政府・財政規模の圧縮が強力に求められたのである。

単純化の誹りを恐れずにいえば、分権化の進んだ時代は、先進各国で所得格差が拡大する時期と重なり合うものであった。地方分権という概念それじたいは、一見すると何の疑いの余地もない、まったく正しいものだ。だが、分権は民主主義の再活性化の原動力として位置づけられる一方、政府の縮小、弱体化の手段としても機能してきた。

格差の拡大が問題視された2000年代以降の日本もその例外ではない。格差社会を生み出した小泉政権では三位一体改革が実施されたが、三兆円の税源移譲と同時に十兆円近い地方への財政移転が削減された。あるいは「地方創生」も同様だ。「自治体消滅」論者は、地方中枢拠点都市という人口流出の防波堤を作ることで、東京や三大都市圏への人口集中を抑えようと主張したが、それは中山間地域へのサービス提供・投資からの国の撤退といった、農村の切り捨てと紙一重の提案でもあった。

地方分権を新自由主義に対向する論理へと鍛え上げなければならない。そのためには新自由主義の最も重視する人間の自由と分権との関係を解き明かさねばならない。なぜ、自治体に権限や財

源を委譲しなければならないのかを突き詰めて考え、私的領域に政策を委ねることの限界を明確にし、公的領域の果たすべき機能が住民の生活とどのように交差することで人間の「自由」を保証されるのかを考えねばならない。

本特集の執筆者は以上の問題に関する共同研究の参加者である。具体的な問題の位相は行論に委ね、以下では、市場経済が人間の自由を保証するものではないことを示し、市場経済に対抗する公的領域を支える原理について簡単に見通しておくこととしたい。

理論的考察：公的領域と自由

いみじくも「新自由主義」という名称が象徴しているように、公共部門の拡大を批判する文脈のもと、最も強調されるのが人間の自由と公的領域との関係である。

リバタリアンが、私的財産への国家の介入や再分配を原理的に否定するうえで、最大の理論的な桎梏となってきたのが、原初的（初期的）な財産の取得がいかに正当に生じたかを説明することであった。財産の原初的取得が不当なものとするならば、その不当な財産が継承される過程で国家の介入を否定することはできなくなる。

この問題に対して、リバタリアンの代表的論者で、最小国家論でも知られるR.ノージックはJ.ロックの議論を援用している。ロックが念頭に置いたのは「共有地の悲劇」問題である。誰もが土地を使用可能であるとするならば、フリーライド（ただ乗り）によって浪費が起き、その土地は荒廃するかもしれない。したがって、財産の私的所有を認め、その土地利用の効率性や持続可能性を高めることで、土地を失った人が就労の機会を獲得し、少なくともそれまでと同じくらいに十分に利益を得られるのであれば、正当なたちでの財産取得が実現する、と考えたのである（キムリッカ [2005]）。

だが、この説明には重要な見落としがある。それは共有財産が私的財産となるときに、必ず誰かが新たな土地所有者の決定に従属せざるを得ないと

いうことである。共有地を私的所有物とし、そこから収益をあげ、土地を失った者たちの生活・生存を保障するというとき、誰もがその所有者の立場に身を置きたがるに違いない。だが、何らかの理由で、その所有者が決定されるとき、その他の人びとは所有者となる人に多かれ少なかれ従属・服従を余儀なくされている。すなわち経済的な生活保障は結果的に行われるかもしれないが、他者には従属しないという意味での「善き生」がそこで確保されているかどうかは、自明ではないのである。

原初的な財産の所有が不当なものであるならば、政府による財産状態への介入は正当化されるほかない。人間の無制限の自由は少なくとも理論的には肯定されない。だが、より現実的な観点から考えても、この介入は正当化されるほかない。なぜならそもそも市場経済自身が自生的に秩序を作り出すことはできないからだ。

市場経済での交換は必ずしも人間の自由を保護しない。例えば、市場への参入障壁は人間の自由で多様な動機を制限する。また、情報が集中することで非対称的で不公正な取引が常に生じうる。あるいは、独占や寡占は市場参加者の自律的・主体的な決定を妨げるし、市場参加者の所得が減少しはじめ、人間の生存が脅かされる場合、市場参加者が他者の自由や公共性を尊重する必然性などどこにもない。

だからこそ、歴史的には、市場での自由な交換の前提条件を保証するために、公的な規制が必要とされ、警察、司法制度といった公共的な財が提供されてきた。近代以降、私的領域を支えてきたのは、公的領域にほかならないのであって、私的領域が無限に拡張し、家族や共同体機能が破壊され、さらに公的領域の縮小を余儀なくとするならば、私的領域は自己崩壊を遂げることとなる。

以上は、要するに、新自由主義の信奉者が考える純粋資本主義は現実世界では実現したことがないということである（プレマー [2011:39]）。市場経済は不安や過度の欲求のために完璧に機能することがなく、市場参加者が完全に情報を手にすることもありえない。私的領域の一方的な拡大は、

社会の調和をもたらさない。だからこそ、経済の膨張という現実を見据え、公的領域の機能や役割が論じなければならないのである。

「公共家族」の再生を目指して

私たちは公的領域を市場の補完物として消極的に位置づけるのではなく、それ自身のうちに編成原理を見出していかなければならない。公的領域と人びとの生活空間とが交錯する共生圏において両者を媒介するのが財政であるが、この財政を「公共家族 (public household)」と再定義したのがダニエル・ベルである (ベル [1977])。

ベルにとって公共家族とは、家族や市場経済に並んだ第三の部門ではなく、この二つを包括して、出来る限り市場のメカニズムを利用し、しかも社会的目標の明確な枠組みの中にとどまっているような部門であった (ベル [1976 : 67])。

このような考え方はアリストテレス『政治学』から演繹される。『政治学』によれば、人間は基礎的な必要 (need) を持っており、「毎日の必要のために自然に出来た共同体」こそが「家族」にほかならない。そして「家族が二つ以上集まって、そこから毎日の必要のためばかりに限定されない共同体」が派生し、「村落が二つ以上集まって出来る共同体、すなわち共同体として完成したものが国家 (ポリス)」である (アリストテレス [2009])。

このように、国家とは人間の必要を満たす共同体である家族を基礎とするものであり、公共家族は、私的な欲求 (want) を満たす市場とは対照的に、必要に応じて分配を行うことで集団と集団の要求を裁決し、社会の統合を可能にするための原理だということができる。

公共家族の原理に支えられた公的領域の財政を、人間それ自身の必要を満たすための存在だと定義するならば、所得の多寡や、年齢・性別の違いで受給者を区別しない「普遍主義」が公的領域、とりわけ生活保障を務めとする地方自治体の財政原理だということになる (井手 [2013] [2015])。重要なことは、分権化社会のもとではこの普遍主

義が2つの方向で再編成されていくということである。

ひとつは、現金給付から現物給付へという動きに対応した普遍主義的な再編成である。現物給付を拡充する際、サービスを必要とする人びとすべてを受給者とすることで、所得階層間・性別間・世代間の対立軸を解消することができ、公共家族の原理が徹底される。一方、給付はもちろん、負担面でも普遍主義原理は重要になる。受益者が広く負担を分かち合うことで集団間の対立軸を解消するからである (なお、これらの施策が格差を縮小するという点については井手 [2015] を参看されたい)。

問題は、以上の政策パッケージが、一定の人口を抱える地域にしか適用できないという点である。中山間地域のように、税を負担し、サービスを提供するという財政の前提が動揺しつつある地域では、第二の普遍主義のあり方が問われる。これらの地域ではいっそう住民と公的領域の垂直的・水平的な交わりが必要となる。

例えば、高知県の大豊町では水道施設の共同管理が、土佐町の石原地区ではガソリンスタンドの共同経営が住民によって行われている。鳥取県の智頭町では、森林の間伐から予算の作成まで住民が主体的に関与している。中山間地域では、村内の紛争処理、非常時の互助、水源地の管理など、多くの「社会資源」が維持されてきた。これらの資源を再利用し、都市部とは異なるかたちで新たな秩序を形成する動きが起きつつある。

こうした動きを側面から支えているのは、地域の内外からの「かかわり」「支援」である。全国に広がりを見せる地域おこし協力隊のほか、成功例として最近注目されている徳島県神山町のグリーンバレー、島根県海士町の海士人など事例は多数存在する。伝統的な地域の社会資源を基礎に、そこに行政や共同体の内外で生み出される慈善組織が交差することで、新たな相互扶助の関係が生み出されつつあるが、このことも人間の必要を満たすための、かたちを変えた協働による普遍主義化である。

人類の歴史を見ればわかるように、私たちの社会は、相互扶助や再分配、そして交換を巧みに組み

合わせながら安定的な秩序を構築してきた。これからも新しい組み合わせを模索する時代が続くだろう。だが、ハッキリしていることは市場経済の膨張が行き過ぎれば、社会の秩序は必ず動揺するということである。

本特集の執筆者は市場原理主義に対し、あえていえば必要原理主義を対抗させる。そして、地域でいま起こりつつある変化の胎動に焦点を合わせながら、新たな公的活動と地域・住民の重なりを観察する。そして何より重要な事は「自由」が新自由主義者の専売特許ではないということである。必要原理主義の立場から公的領域と住民との相互作用を読み解き、その相互作用がどのように人間の自由を保障するのかについて考察していくこと、このことこそが私たちの最大の関心事である。■

《参考文献》

- 井手英策 (2013) 『日本財政 転換の指針』岩波書店。
 井手英策 (2015) 『経済の時代の終焉』岩波書店。
 ゴイス、R (2004) 『公と私の系譜学』山岡龍一訳、岩波書店。
 ジャット、T (2010) 『荒廃する世界のなかで—これからの「社会民主主義」を語ろう』森本醇訳、みすず書房。
 バウマン、Z (2012) 『〈非常事態〉を生きる—金融危機後の社会学』高橋良輔・高澤洋志・山田陽訳、作品社。
 ブレマー、I (2011) 『自由市場の終焉—国家資本主義とどう闘うか』有賀裕子訳、日本経済新聞出版社。
 キムリッカ、W (2005) 『新版 現代政治理論』千葉眞・岡崎晴輝翻訳、日本経済評論社。
 ベル、D (1976) 『資本主義の文化的矛盾 (上)』林雄二郎訳、講談社。
 ベル、D (1977) 『資本主義の文化的矛盾 (下)』林雄二郎訳、講談社。
 アリストテレス (2009) 『政治学』中央公論新社。
 OECD 2011, Society at a glance 2011—OECD Social Indicators.

