

■ 研究ノート（書評論文）

地域・自治体理論の新しい地平

— 重森教授の近著『分権社会の政策と財政』によせて —

内 山 昭（立命館大学）

平 剛（立命館大学大学院）

はじめに—人間発達学派の旗手

わが国で「分権と地域自立」の実現がようやく視界に入ったが、重森暁教授の近著『分権社会の政策と財政』（2001年3月）はそのために直面する重要課題について、たしかな解答を与えるものである。その意義は一言にして、苦闘の内にある関係者とこの分野の研究者に対する強力な武器の提供であると表現できる。

20世紀のラストデイケードから新世紀の幕開けにかけて日本と世界は、疾風怒濤の時代であったと後世の史家は記すであろう。多くの人々の胸にはこの時期、不安と暗さが刻印されたが、この中であって、地方分権への動きは希望の時代への曙光と映じている。重森教授が以下の著書や多くの論文によって、その先導者たる役割を演じてきたのは周知のとおりである。著者は1981年に『地域の労働と経済理論』を処女出版して以来、豊富な調査活動を含む研究を積み重ね、『地方自治の財政理論』（1988）『分権社会の政治経済学』（1992）『分権—どう実現するか』（1996）を世に問い、それぞれの時期の課題に応えるとともに、自己の学問体系の構築に努めてきた。これらによって著者はわが国の代表的地域・自治体研究者の一人とみなされるとともに、この分野における人間発達重視学派（以下、人間発達学派または人間発達主義と呼ぶ）の旗手としての地位にある。本書はこの延長線上に、地域政策論（第1部）と自治体財政論（第2部）について創造的な展開を遂げ、新しい知見を加えている。本書は地域問題、自治体の関係者、

研究者、学生に広く読まれることが望ましいので、小論では内容をできるだけ正確に紹介しながら、どのような成果があるか、今後に期待されることは何かについて筆者の見解を示したい。

1. 本書の概要と評価の論点

きたるべき時代は国民国家中心ではなく、地域を基礎とすべきであると主張したL.マンフォード（『都市の文化』1938）に学びつつ、著者は、国民国家と市場＝資本主義をベースとした20世紀的枠組みをのりこえ、地域を基礎とする分権社会の構築こそ新世紀最大の課題であると位置づける。本書は、「この課題を実現するための地域政策の基本視点と税財政システムの改革課題を明らかにする」ことを目的として、92年から2000年にかけて発表した論文をもとに大幅に加筆、再構成し、一書にまとめたものである。

2部9章からなる本書の構成は次の通りである。

第1部 地域政策

第1章 地域と人間発達

第2章 内発的発展とインフラストラクチャー

第3章 インフラストラクチャーと公務労働

第4章 自治体行政の公共性と効率性

第5章 集権の20世紀から分権の21世紀へ

第2部 財政分析

第6章 大震災と自治体財政

第7章 沖縄の自立的発展と県財政

第8章 大都市圏の自治体財政危機

第9章 分権的税財政システムへの転換

第1部は人間発達原理をベースに、内発的地域発展（以下、内発的発展と略す）、インフラストラクチャー（以下、インフラと略す）、社会的効率、分権という4つのコンセプトをキー・ワードにそれらの相互関連を明確にして地域政策論の体系を構築している。これはまた自治体財政論、より具体的には都市農村など多様な自治体財政の分析とあり方、分権的税財政システム論についての理論的方法的基礎となっている。「財政分析」と題する第2部は、5～8章で典型地域、ないし重要課題と関わらせての自治体財政分析を行い、それらをふまえて9章で分権的税財政システムの構想を提示している。

全9章ともそれぞれ重要な主題、理論問題を扱っているが、以上の整理からわかるように、本書の主要論点は3つに分けることができる。1つは地域政策論の体系、第2に分権的税財政システム論、第3に自治体財政の個別的分析（5～8章）である。小論では前2者と沖縄財政論を特に検討するので、ここでは災害財政論（第6章）と大都市財政論（第8章）を簡単に紹介しておく。

阪神・淡路大震災は高度成長後のわが国大都市をおそった最初の大震災であり、都市経営の方式、危機管理の仕組み、国・地方の行財政関係などに多くの教訓を残した。6章はこれを対象にその復旧・復興過程で自治体財政がどのような役割果たしたか、どんな問題点があるかについて、政府の財政措置、兵庫県、神戸、西宮両市の各財政を分析して総括し、災害財政のありよう、改革について3点の提言をしている。1つは復旧・復興における政府責任を明確にし、地域の実態にあわせた総合的対策をすすめるために、特別会計の設置による一元的な財政措置をとることである。第2に復旧・復興事業の計画と執行は、地方自治の原則にもとづいて自治体と住民を主体として行うこと、第3に大

規模かつ恒久的な「災害復旧・復興基金」の創設である。著者はすでに大震災直後に組織された研究会の中心メンバーとして、実態調査、政策提言をまとめた著作『大震災と地方自治』（1996）『都市に未来はあるか——大震災と復興政策』（1997）の公刊に指導的役割を果たし、震災財政・復興政策論を形成してきた。災害の経済学、災害財政論には、宮入興一氏などの一連の優れた業績があるとはいえ、きわめて少なくなお未開拓の分野である。この点で本章は先駆的意義を有し、大小、かつ様々な種類の災害を対象とした災害財政論の展開、一般化に大いに貢献するであろう。

第8章は、戦後3回目とされる最近の地方財政危機を、きわめて深刻な状態にある大阪府と府下衛星都市を対象に、その実相と原因を解明するとともに、各自治体財政の運営、危機打開・再建方策を批判的に分析する。しかしほとんどの自治体当局に財政悪化の本質的要因の分析がないこと、浪費的でありながら高水準の建設事業にメスを入れることなく、人件費や扶助費などの義務的経費の増大に原因を求め、職員や住民に負担と犠牲を求めるやり方で危機を回避しようとしていることを厳しく批判する。そしてそのような緊急避難的なやり方では、本当の解決はできないとし、成長型の財政運営からの脱却、根本的転換なくしては不可能であること、職員と市民への財政情報の公開、そのわかりやすい説明をテコに行政当局と職員・市民が一体的に再建に取り組む必要性を強調している。著者は大阪府や府下衛星市町村の行財政調査、政策提言に関する研究を長きにわたって蓄積しており、地域の特徴、実情を熟知したうえでの分析であるので、本章を読む者に大きな迫力と説得力を感じさせる。あえて欲を言えば、危機打開や財政民主化へのもっと具体的な手がかりがあるはずであり、これを示せないかということがある。

2. 新しい地域政策論の構築

地域政策論のスタンス、方法論は、第1部1章「地域と人間発達」において提示されているが、これは本書全体のそれでもある。ここでは20世紀の負の遺産を意識しながら、豊かさ（well-being）に関するA.センの「潜在能力アプローチ」にもとづいて、これまでの地域理論を総括する。それらは一定の役割を果たし、たとえば玉野井芳郎らの地域主義は人間と自然の共生、地域の個性を強調した点で大きな意義があった。しかし、「人間の潜在能力の実現、すなわち人間発達の問題を正面から論じていない。-----担い手たちの状態や主体形成について考察していない」（p.25）という決定的弱点があったとし、それを克服するものとして宮本憲一らの内発的地域発展論が形成されたとする。

ついで人間発達型地域論がイギリスにおいてR.オーエン、E.ハワード、G.D.H.コール、L.マンフォードへと発展したことを示す。そして「地域の発達とはそこに住む人々の発達と地域の潜在力の開花でなければならない」（p.35）「内発的地域発展にとって地域に住む人々の発達を保障することが最大の目的である」（p.52）とのテーゼを導き、人間発達主義と内発的地域発展論との結合を成し遂げる。前者は池上惇の思想であり、後者は宮本憲一の主導によって確立されつつあるが、著者は両者の摂取のうえに新しい視点、方法論を構築したといえる。著者によれば、その特徴は次の3点である。1つは障害を除去し、共通の発達機会を与えることを物質的制度的に支える社会的システム＝インフラストラクチャーが必要であること、第2に、インフラが人間発達の条件となるためには地域密着型のインフラ整備とそれを可能とする分権的システムの構築が不可欠であること、第3に、そのようなインフラ整備を通して、引き裂かれた諸個人の連帯と共同を地域において回復することである。この第3点は筆者が協力・連帯重視主義（学派）と名づける神野直彦・金子勝らの地域・自治体論との重要な共通点、結節点で

ある。そして、これにもとづいて地域政策論と自治体財政論が展開されるのであるが、この立場は人間発達主義の地域・自治体理論と呼ぶにふさわしい。

第2章は内発的發展論と広義のインフラとの関係を主題とし、これは人間発達主義の地域政策論において核心的位置を占める。ここでは投資戦略型、シビル・ミニマム型、情報ネットワーク型、成長管理型という4つの主要なインフラ論を批判的に検討し、とくに池上惇の情報ネットワーク型インフラ論や80年代後半以降アメリカの諸都市に普及した成長管理型インフラ論の成果を摂取して、自らの中心コンセプトを引き出す。すなわち、内発的地域発展は分権システムによる地域密着型インフラの整備と運用を支柱としてはじめて可能になるというのがそれである。

そのようなインフラ論は、4つの条件ないし内容を持たなければならない。1つは画一的でなく、地域の固有性に根ざすこと、第2は分権であり、計画、実施の権限・財源を地域の中におくこと、第3に基礎的な構築物だけでなく、地域における人間発達に直接関わる社会的施設の建設を重視すること、第4にハードのインフラを内発的發展につなげるソフト・システムを開発することである。（p.51）

ハード、ソフトからなるインフラは主として公務労働によって整備、維持、管理されるから、両者の関係や公務労働のあり方はインフラが十全に機能するうえで決定的意味を持つ。これを正面から論じた第3章では福祉国家型公務労働の意義と限界、資本蓄積との関係についての水口憲人の研究を批判的に評価する。ついで、現代的公務労働の解明のためには使用価値概念を超える価値概念が不可欠であり、池上惇の固有価値論（1996、有用性を超えて、生産者と消費者の固有価値を結合し、双方の潜在能力向上を目標とする新価値概念）こそそれに応えうるものだとする。ここから今日の公務労働はこの価値の実現を支え、支援するものとして次のように規定される。「この文脈で（インフラは社会

的共通基盤としてハードとソフトの統合された概念であること) 公務労働は社会的共同業務を現代的に再生するためのインフラを形成、維持、管理する労働である。」これが名実共にそうあるために4つの具体的要件、業務内容・人員配置の総合性、労働の専門性、公務労働と生産者・消費者とのフィードバックシステム、地域的個性と文化性、が要請されるとともに、分権・自治型システムの下におかれなければならないのである。(pp.70-72)

しかも、このような公務労働は「第3のイタリアにおけるリアル・サービス」として現実の経験になっていることが明らかにされる。イタリアは80年代後半以降エミリア・ロマーナ州など北中部諸州の中小企業群に主導された経済成長を達成したが、これを可能にした最重要な条件は、70年代の分権化を背景に公共部門または公共・民間共同機構が中小企業群に有効な支援、産業政策を講じたことにあった。ハードではなくソフトを重視した産業政策の中身が「リアル・サービス」という概念であり、それは「地域産業の活性化を実際に可能とする公共的労働による専門性を持った対企業サービス、情報サービス」(pp.74-75)を意味する。著者はこれを地域の文化や個性に根ざした公務労働の典型であり、内発的地域経済発展に貢献しうる公務労働のあり方を示すものと評価する。それは著者がたびたびイタリア現地調査を行い、また留学でそこに居住されて研究され、詳細にまとめられた成果にもとづいており、今後自治体職員の労働を論じる者には避けて通れない提起といわねばならない。

自治体財政の効率性の問題は、70年代以来自治体経営論や分権論において一大争点となってきた。一方で市場原理(至上)主義の立場から経済効率を過度に重視する主張(効率重視学派)、他方で住民自治を発展させるための分権論(人間発達学派、協力・連帯学派)があり、両者は厳しい対抗、論争をつづけている。著者は後者の代表者の一人として、「都市経営論の嵐」が吹き荒れた80年代から一貫してこの問題

を重視し、すでに『地方自治の財政理論』(1988)において社会的効率論という考え方を確立していた。評者は『経済科学通信』(63号、1990)に寄せた書評で、同書の注目すべき成果の1つとして「自治体財政運営の公準として社会的効率論の理論化に成功している」ことをあげ、狭隘な経済効率主義を克服できると評価した。財政の真の効率化はそれなくして、自治の確立や地域の自立は到底おぼつかないほどの重要性を持つが、それはなお自治体や住民にとって高いハードルである。だが、他面冷静に観察すると多くの自治体で短期的個別的な効率ではなく、社会的効率を追求する地道な努力が積み重ねられていることも事実であり、10年間というタームで見ると著者の理論は関係者や研究者に広く受容されてきたといえる。

わが国独自の存在であるいわゆる「第3セクター」は、地域開発や公共施設の管理運営等の主体として、民間活力導入論を背景にその地位を高めながら、近年その多くで経営が悪化し、自治体財政をめぐる最重要課題の1つとなっている。第4章は「第3セクター」(=公民共同出資による民法、商法上の法人)に焦点をあて、自治体行政の公共性と効率性(営利性)を検討するとともに、これを通じて分権システム下で行政・協同組合・民間諸組織という3つの主体が共同する際、両者の関係はいかに調整されるかという問題の解明を展望する。ここでは効率性の議論が5つに類型化され、シビル・ミニマム型、減量経営型、民主的、政策経営的の各効率論の欠陥、限界が明らかにされる。そして能勢哲也の成果(『公共サービスの理論と政策』1980)などを摂取して社会的効率論の深化をはかり、その特徴を「広い視点で費用(絶対的・不可逆的損失を含む)と効果を比較する。」「短期的・中期的・長期的の評価を組み合わせること」など4つに整理している。(p.95)

80~90年代に急拡大した「第3セクター」については、公共、私的両サービスの間領域が拡大し、公共と民間が共同できる分野が増大したという実態があること、他方で新自由主義

による規制緩和とプライバタイゼーションの潮流が自治体を席卷したことを背景とするために、その評価は複雑にならざるをえない。これを全体として積極的に評価する議論もあるが、著者はとくに最近、関西国際空港、本四架橋、宮崎シーガイア、神戸都市経営の破綻などに見るように、公・民のもたれ合いによる非効率、失敗の後始末が公共部門に押しつけられることなどその否定面が強くあらわれていると批判する。その根本問題は公企業ないし公益企業の原則を踏み越えてテーマパーク経営やリゾート開発といった営利目的の事業に進出したことにあり、その原因は営利性を経営原則とし、これまで公共性を保証するための制度が未確立であったことによることを明らかにしている。

その上で第3セクターを1) 営利を目的とするもの、2) 市民運動に立脚した民間非営利型のものに類型化し、前者が否定され後者の積極的活用が主張される。そして後者が社会的効率を担う1単位として、また地域づくりの主体の1つとして位置づけられるためには、都市経営の理念、政策が確立していること、弱小自治体には金融面技術面の全国的支援体制を要することなど4つの必要条件をあげたのである。しかもこの事例はアメリカの諸都市で都市の成長管理やリンケージ政策におけるCDC (community development corporation)、ピッツバーグのACCD (アルゲニー・カウンティ地域開発協会)、URA (都市再開発局) がその典型として存在し、日本はこの経験を生かさねばならないことを強調するのである。

第5章では、わが国における分権・地方自治運動の歩みと分権化への国際的潮流を総括したうえで2000年4月から実施された「地方分権一括法」の評価を行い、柔構造的集権制(制度的かつ非権力型の集権制)から柔構造的な分権制への転換を改めて主張している。本章が第1部に位置するのは、著者の地域政策理論が分権を不可欠の柱としているからであるが、この点を確認すれば、本章は次節で自治体財政論の一貫として論じるのが適切である。ただ、ここで特に

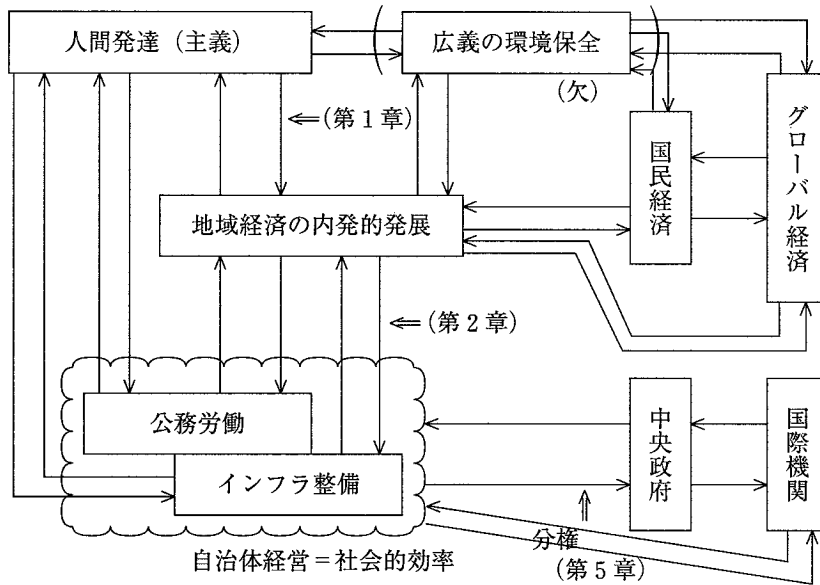
指摘しておきたいのは、分権化の国際的潮流の基本的要因として中央集権的福祉国家の限界とともに、経済のグローバル化の進展に伴う地域産業政策の役割増大をあげていることである。前著(『分権社会の政治経済学』1992)における自治体産業政策論の展開がその基盤となっているが、その重要性にもかかわらず、協力連帯学派においてこの点を正当に評価しているとはいえないからである。また筆者も、すでに著者と同様の見解を明らかにしていることを付言しておきたい。(拙稿、「地方分権と税源移譲論」静岡県立大学『経営と情報』12巻2号、2000年4月参照)

以上の紹介から明白なように、第一部全5章で展開された著者の地域政策理論は人間発達、内発的發展、インフラストラクチャー、社会的効率、分権をキーワードとし、そのいずれが欠けても枠組みが崩壊するほど密接に支え合う相互関連を有する。さらに、人間発達主義の地域施策理論の体系は次のように図示することが可能である。(図-1参照)

この図示に誤解のあることを恐れるが、第一部の各章の主題はそれぞれきわめて重要であり、著者のレベルで理解し、全体像を描くことは決して容易でない。財政分析の基礎ともなる著者の理論体系を簡明に示し、多くの読者の便宜を図るうえからも、本書に全体像を明示する章のないことが惜まれる。第2部についても、財政分析または自治体財政論の枠組みにあてた章を欠いている。実践的要請から公刊が急がれたという物理的制約のためだと思われるが、第一部との連関、個別的分析のスタンス、方法論を知るうえから、そして一般読者の理解を助けるうえでもあった方がよいのである。

3. 分権的税財政システム論

著者は分権論を包括的に論じた『地方分権』(1996)において、分権的税財政システムの骨格を示した(第4章-3. 地方税源の拡充)が、本書では第9章でまとまったものを展開してい



図一 重森教授の地域政策理論の構造

る。この評価を行ううえで機関委任事務を廃止し、行政事務の配分をかなり明確化した新地方自治法や地方分権一括法実施(2000年分権改革)に対する著者の見解(第5章)に触れておかなばならない。税財政システムは事務配分を前提とし、両者は密接な関連を有するからである。今回の分権改革に肯定論、否定論、未完の改革論などがあるなかで、著者には自身の分権論、つまりわが国の国・地方関係について「柔構造的集権制」と規定し、これを「柔構造的な分権制」に転換すべきとする視点からなされる。今回の改革で「自治事務の範囲が拡大し、分権の実態と分権化へのポテンシャルは地方自治体の努力次第でこれまで以上に高まる」としながらも、他面国の自治体に対する行政的恣意的関与のルール化は、「状況次第でより権力的集権制に向かう可能性が法的に整備されたこと」を意味すると危惧の念を表明する。そして総合的には柔構造的集権制の基本システムをなす①地方税法、②自治大臣の予算調整権、③地方財政計画に何ら手をつけられず、その枠内にとどまる、との厳しい評価となっている。(pp.117~9)

これに留意しつつ、柔構造的な分権制(=地方自治、住民自治を全国的広域的に支援するシステム)の両輪の1つをなす国・地方の税財政関係と財政の抜本的改革論が主張される。それは、各自治体とその財政運営を経済成長と人口増加を指標とした「成長型」ではなく、住民の人的発達と地域の潜在能力を生かすあり方への転換に意識的に取り組むことを求めたうえで、次の3つが柱だとする。

- 1) 国による財政誘導装置の解体と自治体の財政責任の明確化
 - 国庫補助負担金制度の縮小整理, 地方交付税制度の簡素化と配分機関としてのシャウプ的地方財政委員会の設置, 地方債発行の自由化と独立的支援システムとしての地方金融公庫の創設。
- 2) 国から地方への税源移譲と課税自主権の確立
 - 所得税・住民税の共通税化と自治体による課税・徴収, 課税ベース, 税率の決定は当初国と地方による共同決定方式とするが, 次第に地方の自主決定に委ねる。共通税の配分は地方6対国4の割合とし, 地方から

国に逆配分する。法人住民税はすべて国税化し、その7割を地方交付税の財源として地方に再配分する。

3) 財政運営への住民参加の機会拡大

—各自治体の総合計画の策定、年々の予算編成の両過程への住民参加方法の開発と実質化。住民参加を保障するための機関としてイタリアで普及している「地区住民協議会」ないし「地域予算会議」のような狭域的自治単位の創設、住民の直接請求権と住民投票制度の確立。

このような改革方向は、著者などの主導で研究者や関係者の間で大筋合意に至っていると考えてよい。しかしながら、いくつかの重要な論点、特に税源移譲論や法人事業税の外形標準導入論は激しい論争の中にある。これらに対する著者の所説を検討するまえに、国庫補助負担金論（以下、国庫補助金と略す）の貴重な貢献に言及する。周知のように国庫補助金は国の財政誘導装置の根幹であり、その縮小整理が必要なことに異論はないが、著者は単純な全廃論や政策的な整理統合では問題を解決できず、「地方財政法」の現行体系にメスを入れる次の改革論を提起する。①奨励的補助金の廃止（同法16条関係）とその一般財源化 ②普通建設事業負担金の廃止（同法第10条-2関係） ③同法10条-1に規定された義務教育、児童、老人各福祉、公衆衛生など「一般行政関係費」の原則的存続（手続き、算定基準の大幅な簡素化の必要、ナショナル・ミニマム保障する手段として）

評者が一部国庫補助金の活用を是認するのは、仮に道州制を前提とした場合、国庫補助金の全廃は可能だといえるが、府県制の下での全廃は地域の経済力格差や自治体間の財政力格差を考慮したとき、地方交付税だけでの財政調整には限界やむしろ欠陥さえ生じかねないと考えられるからである。評者の行った所得税の税率5%分を府県移譲したときのシミュレーションによると、これで不交付団体化できるのは9都府県程度、財政効率化を行ったとしても14前後

である。また4大都市圏には税源が集中し、税源の格差が拡大することを明らかにし、その根本的手直しを前提に一部国庫補助金の活用が避けられないことを指摘している。著者のプランはこれに対する説得的解答でもあり、高く評価するのである。（拙稿「地方分権と地方税拡充論—都道府県税を中心に—」『立命館経済学』49巻5号、2000年12月、参照）

著者の国・地方の税源再配分論、税源移譲論は、95年の予算ベースと再配分後の大阪府税収についてシミュレーションを行っており、一定の説得力がある。しかし伊東弘文氏と共通性を持つこの議論は大胆な提起であり、評者は現実性の点から現在のところ必ずしも同意していない。その最大の理由は、個人所得への課税を地方政府主体で行うというのは分権の徹底にとってきわめて望ましいが、それは国税体系の根幹に重大な変更を加えるし、中央政府の徴税機構たる国税庁、税務署組織の再編成、一部地方移管が不可欠となるからである。評者が、所得税の基礎的税率部分（10%）を地方移譲するという神野・金子両氏の構想を支持するのは現実性が高く、またそれが分権的税財政システム構築への突破口になると考えるからである。（前出の〔拙稿、2000年4月〕参照）

法人事業税への外形標準課税論は、88年の著書において以来、一貫した主張であり、本書では最近の動きに検討を加えるとともに、「中小企業への負担緩和策」に言及されている。そこでは「法人事業税の応益課税という本来の姿を取り戻した結果、中小企業の負担で大企業が有利になるというのは問題である」（p.238）として、資本金規模で税率を変化させること、資本金1000万以下の零細企業について大幅な軽減措置の必要を指摘しているが、具体案は示されていない。評者の議論の基調は著者と同様であり、これまで著者の研究から重要な示唆をえてきた。そして、中小企業への具体的な負担緩和策こそ外形課税論のポイントであるとみなし、「一律の基礎控除（所得型付加価値3000万円）」設定が最も望ましいことを明示したうえで、91、

98年決算ベースで、全産業、小売業などの3業種における効果についてシミュレーションを行っている。この結果では基礎控除3000万円、2000万円の場合、それぞれ全産業の企業数で40%前後、25～28%、小売業では60%前後、40%前後が非課税となる。これは不況期には70%近く、好況期でも50%前後が赤字法人であるために非課税になるという現行所得ベースの欠陥を大きく改善するし、他方で外形標準導入にともなう最大の難点を克服できるのである。(詳細は前出の2つの拙稿を参照)

4. 沖縄の自立的発展論と財政改革論

著者の指摘するように最近、沖縄県において「本島北部地域への開発援助と引き替えに、普天間基地の県内移設を認めるといった事態が生じている。」この背景には85年以降、大きな盛り上がりを見せた米軍基地の整理・縮小を求める声が、日米両政府による「代替基地の県内への移設」という厳しい条件の前にトーンダウンし、このために県民の間に無力感が漂っていること、地方分権一括法の施行により、これまで沖縄県への機関委託事務であった米軍用地提供に際しての公告縦覧及び代理署名といった一連の手続きが国の直轄事務となり、逆に国への異議申し立てを行う法的な機会を失われたことなどがある。この状況下で「現実的な対応」を訴えた保守勢力が、知事選をはじめ各市町村、あるいは国政選挙などで県民の支持を大きく広げている。この流れが、基地受入と引き替えに振興策を求める動きに反映されているといっても過言ではないだろう。

著者は、本書の第7章で「戦後の沖縄財政を振り返って見るとき、はたしてそれ(財政: 評者)は、地域経済の内発的・自立的発展を可能にするインフラストラクチャー整備の役割を果たしてきたと言えるか。また、今後果たしうるであろうか。」と疑問を提起し、「内発的・自立的社会の形成という視点から沖縄県の財政に焦点をあて、その改革課題について検討」を加え

る。

本章は、「琉球政府以前の財政」、「琉球政府時代の財政」、「本土復帰後の沖縄県財政」、そして、「沖縄県財政改革の課題」の四節から構成される。以下、第1節の「琉球政府以前の財政」では、1945年の米国海軍軍政府の設置から、1952年琉球政府発足以前の沖縄財政の変容が取り上げられる。この時期、沖縄財政は次第に自主権限を強めていったが、それは米軍政府の軍事占領政策が許す枠内に留まり、ガリオア援助資金や米民政府の援助に比較して、規模はきわめて小さかったことを明らかにしている。

第2節では、「琉球政府時代の財政」についてより詳細な分析が試みられる。その重要な特徴の1つは、琉球政府の仕事の中身が「半国家・半自治体的性格」を持っていたと述べる。この点は本来国が担当すべき国政事務が約3割、市町村事務(教育区への援助)が2割、本来の県政事務は5割に過ぎず、また税源別内訳でも、「87%が国税相当分、7.5%が市町村税相当分、県税相当分は5.5%」に過ぎなかった点にあらわれている。また、米国や日本政府からの援助が貧弱であり、1953年度以来、わが国において社会資本整備のために大きな役割を果たした「財政投融资計画」が、沖縄では1969年度からのスタートであったことなどから、復帰直前までインフラ整備のための公共投資システムがきわめて不備であったこと、この結果他の府県と比べ社会資本整備は15～20年の遅れが生じたと指摘している。

第3節「復帰後の沖縄県財政」は、本土復帰(1972年)以降の県内財政の特徴についての分析である。著者によると、沖縄県の財政依存度の高さには、「基地関連財政支出と各省庁による補助金高上げ」という他の農村的諸県と異なる特殊な要因、つまり基地と沖縄開発庁の存在にもとづく要因がある。開発庁予算における「沖縄開発事業費」中の、9割以上が道路・港湾・空港などをはじめとする公共事業関係費であった。しかもその大半が補助事業であり、普通建設事業費に占める補助事業の割合は、沖縄

県では8割程度にも達する。このため、依存財源のうち地方交付税の比重は他の農村的県とそれほど変わらないが、国庫支出金の比重が高く、歳入構造が国庫依存型、とりわけ国庫補助負担金依存型であることは、復帰後沖縄県財政の一大特徴をなしていた。このような「軍関係受取」、防衛施設庁・自治省などによる基地関連の財政支出、沖縄開発庁という国家機関による補助金をテコとした公共土木事業の展開は沖縄経済に今日も依然として大きな影響を与えており、これこそ「財政依存経済」の内実である。さらに、沖縄県の財政上の特徴として経常収支比率の高さを上げ、主な理由として一般職・職員の約3割が「①特殊事情、②戦後処理、③特別措置法、④復帰処理」等の業務に割かれざるをえず、その結果人件費が高いからであることを指摘している点も重要である。

第4節「県財政改革の課題」では、県内の財政上の課題と財政が果たすべき役割についての提言が主張される。沖縄経済に占める財政の比重はきわめて高い。しかしそれは、かならずしも沖縄県における財政自治の確立を意味しない。99年度予算でみると、沖縄開発庁概算決定額は3,282億円であるが、そのうち県への計上分1,479億円は県予算の編成過程では、「義務的経費」として意識される。これに沖縄県側の裏負担額432億円を加えた合計1,911億円は一般会計当初予算総額6,311億円の30%に当たり、さらに開発庁一括計上分の義務的経費を加えると、歳出総額の実に78%にも達する。したがって、県独自の予算編成は歳出全体の2割の範囲に過ぎないのである。このように財政自主権をきわめて制約されたもとで、復帰後の沖縄県財政は国庫補助金に依存する公共事業の展開を軸に運営されてきた。

以上の現実を踏まえ、著者は沖縄県財政が内発的・自立的な社会形成に貢献するシステムとして機能するための課題として、次の4点をあげる。すなわち①開発庁の存在自体の再検討。②国庫補助金の嵩上げ措置の見直し。③ハードなインフラ整備とソフトなインフラ整備の整合

性を図ること。④基地関連の財政支出を、県全体の内発的・自立的発展につなげる活用法の検討である。そして、「これ以上ハードなインフラ整備を続けても、もはや地域の内発的発展にはつながらなければりか、これまでのような画一的な国庫補助金頼りの態度は、自発的で創造的なインフラ整備への意欲と能力の欠落を生み出した」として、政策の根本的転換の必要を強調するのである。

以上、本章は沖縄の自立的発展のためにインフラ整備はどうあるべきか、そのために財政の果たすべき役割は何かを、戦後から現在までの指標・データを用いて丹念に分析し、解明している。これは、終戦後から現在に至る沖縄の財政構造の把握に有用であるばかりでなく、貴重な提言はこれからの財政あり方を考え直す上で指針となるであろう。特に、地方分権について様々な議論が交わされる中で、著者の主張する財政自主権の確立にむけ、沖縄開発庁の廃止、あるいは再編成にまで踏み込んだ提言は非常に意義深く、沖縄県民ならずとも傾聴に値する。

著者はまた、重要論点の1つとしてこれまでの開発政策の中心をなす社会資本整備を取り上げ、「インフラ整備のための公共事業そのものが自己目的化された」ことを指摘している。それは、なぜか。復帰後の沖縄県における公共投資は、産業基盤に極度に集中せざるをえず、生活基盤投資は先送り、後追いするというのが実情であった。つまり復帰以来、沖縄県内では本土などからの企業誘致に力点が置かれ、そのためのインフラ整備を最優先してきたのである。なぜなら牧野（牧野浩隆著『再考沖縄経済』沖縄タイムス社1996年）が明らかにしたように、70年代の開発政策の指針となった「新全国総合開発計画」（新全総）では、全総によって確立された「工場の地方分散」を一段と促進することをめざしたが、これにしたがった企業誘致による地域開発政策は、沖縄の本土復帰にともない「沖縄振興開発計画」に盛り込まれたからである。企業誘致にとってインフラ整備は十分条件であり、インフラさえしっかりと整備してお

けば企業誘致は比較的容易であると考えられたのである。

しかしながら全国平均に比べ割高な工業用地価格や工業用水の問題を抱え、また2度にわたる石油ショック後の企業の設備投資抑制、プラザ合意を契機とした円高基調などの外性的要因などのために、生産拠点の海外シフトが一般化した結果、沖縄への企業進出はほとんど見られなかった。これは事実上、地域開発政策の頓挫を意味し、以後それからの転換を余儀なくされることになる。

第3次沖縄振興開発計画の期間終了を目前に控え、現在沖縄県ではポスト3次振計へ向けた新たな振興策の策定作業が急ピッチで進められている。省庁再編に伴い、「沖縄開発庁」から「内閣府沖縄担当部局」へと名称が変更されたとは言え、その一連の作業が中央政府主導であることに変わりない。この点で「沖縄開発庁の役割はすでに終わった」とする筆者の主張と現状との間は、依然かなりの隔りがある。このような状況下で、「財政自主権の確立へ向け開発庁一括計上分を沖縄県独自の予算編成権のもとにおく」べきだとされるが、この場合その全額をそうするのか、あるいは2分の1程度なのか、それにはどのような具体的な条件が必要で、どのような過程を経なければならぬのだろうか。さらにそれが実現した場合、どの程度の影響を地域にもたらしうるのか。最近の沖縄県財政に関する研究結果を見ても、これらの課題について制度面での検証が金額ベースでの推計とともに未だ十分行われているとはいえない。このため、著者の提言はそのさらなる展開、理論的深化が求められており、期待はそれだけ大きいと言える。(平 剛)

5. 批判的コメント

重森教授は本書において、人間発達主義の地域政策論、分権的税財政システム論を確立し、地域、自治体論の新しい地平を切り拓いた。この影響力は多大で、今後深く浸透すると思われる。

評者もここから重要な示唆をえたとし、今後の研究の拠り所にたいと考える。ただ、本書が実践的要請から急ぎ公刊され、論文集の形をとどめていることから不十分さを残していることも事実である。また評者はいくつかの論点で、著者と見解を異にする。批判や論争は研究を進展させる源泉であるので、誤解を恐れず若干のコメントを行いたい。

第1は地域政策論について、著者は見事な体系を構築したのであるが、[図-1]で(欠)と示したように今日のそれは「広義の環境保全」を1つの柱とすべきではないかということである。たしかに著者が実際に述べているように、人間発達や内発的發展というコンセプトは「環境保全」を内容的に包摂している。しかし、環境保全やその政策は多様性、重層的な性格を持ちこれを自治体の政策課題の1つとするだけでは決して十分ではない。21世紀の地域政策論の柱として位置づけなければ、人間発達、内発的發展との基本的連関が見失われると考えるからである。

第2点は、著者が分権システムづくりの4課題の1つとして、その主体は「公、協、民の共同によって構成される」、ないし「行政、協同組合、民間諸組織という3つの主体の共同」としている点に関してである。中央集権的福祉国家の危機が顕在化した70年代以来、分権とともに公共セクター、プライベートセクターのいずれでもない第3の主体の役割が評価され、その導入、活用が国際的にも広く合意となっている。この第3の主体を「協」「協同組合型組織」「公共と民間の中間に位置づけられる非営利団体」と規定するだけでは、きわめて不明瞭、かつ不正確でさえある。著者は決して単純な公・民2分論ではない。それどころかイタリアのリアル・サービス、アメリカ諸都市の成長管理やリンケージ政策におけるCDC、ACCD、URA(前出)を今後生かすべき優れた経験であると高く評価している。それにもかかわらず、第3の主体の理論化や、欧米における研究成果が十分に摂取されていないのである。

ひるがえってヨーロッパでは福祉国家の限界を克服する方式として70年代以降、第3の主体の活用、実践が広く普及し、その研究も豊富に蓄積されてきた。それはフランスではÉconomie sociale (社会的経済)、イギリスではThe Third Sector (サードセクター)、アメリカではThe Social Sector (社会的セクター、P.ドラッカー)と規定され、理論的確立を見ようとしている。89年のEC本部における社会経済局の設置、94年の“The International Society for Third-Sector Research”の設立はこの流れを象徴しており、J.ドウフルニ&J.L.モンソン編著『社会的経済—近未来の社会経済システム』1992.富沢賢治他訳.1995)は研究の1つの到達点を示している。

評者はいくつかの事情を考慮して、わが国では「社会的セクター」として総括するのが最も適切だと考える。それは各種の協同組合、共済組合、教育、文化、福祉、医療などの非営利法人、組織(いわゆるNPOを含む)、NGOなどから構成され、行政や私的セクターとの関係、区別は次のように理解される。「その活動の一部は政府や自治体が公的社会的責任を持ち、他の一部は市場原理を活用する部門であり、費用財源の面からは一部財政負担、一部は利用者の料金負担によって経営される。行政の関与は、財政負担すれども干渉せずを原則とし、各主体が経営責任を持つことによって公正と効率の両立をはかるのである。」(拙著『会社主義と税制改革』1996、プロローグ参照)第3の主体の理論化がおこわれるとき、著者の地域政策論、自治体財政論はさらに完成度を高めると考えられるのである。

第3に、自治体財政支出、より広くは財政機能の理論化が明示的に示されていないことである。著者の示した内発的發展、インフラストラクチャー、公務労働のトライアングルは地域政策論の輝ける成果であるが、評者において、それはまた自治体財政論的方法的基礎だと理解される。というのは都市農村を問わず、どの自治体においても財政支出の圧倒的部分はインフ

ラ関係費(建設事業費、維持管理費など)と直接間接の人件費の両者から成る。評者はかつてこれを日本の地方財政について推計したことがある。ここでは普通会計歳出において投資的経費と人件費の両者が約60%占めるし、公共施設に直接関係する維持補修費、物件費や、投資及び出資金、その多くが施設や人件費にあてられる私立高校や民間福祉法人への補助金も事実上両者の性格を持っている。別言すると自治体を1つの経営体としてみたとき、支出の大部分は不変資本と可変資本から構成されるということになる。移転支出(公債費や社会保障給付)や商工費における貸付金は除くとしても、直接間接のインフラ関連費と人件費は財政支出の80%前後に及ぶのである。これが地方公営企業や地方公社、事業団などにあてはまるのは当然であり、自治体財政全体についていえるのである。この枠組みの設定は、自治体財政の分析や効率化民主化の対象手法を明らかにするうえで有効性が高いと考えるのである。

第4点は第3と深く関わる。著者において「公務労働は社会的共同業務を現代的に再生するためのインフラを形成、維持、管理する労働である」(前出)とされたが、公務労働がすべてそうだとすれば、この規定は行き過ぎだということである。これは上下水道、道路、交通、ゴミ処理施設などに関する労働において文字通りあてはまり、また公務労働は何らかの意味でハード、ソフトのインフラと関連がある。とはいえ、そうでない広い範囲の仕事があり、ここでは公務労働の独自の意義が見失われてしまうからである。比喩的に表現すると保育労働者や老人ホームの職員は保育所や老人ホーム、そのネットワークの維持管理をしているというより、こどもや高齢者に対するサービス、貢献に本質的意義が存在する。さらにホームヘルプ・サービスや保健婦による健康、衛生指導、職員の中小業者に対する経営や公的融資などの指導は、ソフトのネットワーク・システムが不可欠であるとしても公務労働自体が決定的役割を果たすのである。

第5に評者は重森教授らの人間発達原理をベーシックコンセプトとする学派に強い共感を持つのであるが、それは理想主義的教養主義的の過ぎ、現実との乖離が大きいのではないかの疑問を拭いきれない。言い換えるとこの理論と政策は批判やチェックの武器とはなりえても、多くの自治体や社会的セクターの支配的理論となるのは困難ではないかということである。著者はマルクス主義の理論を深く研究し、その理想主義の影響が色濃く反映していると思われるが、多くの人々にとって雇用や所得、物質的欲求の充足が第一義的であり、自己実現を最優先する人々が一般的だとは考えられない。神野、金子両氏らは人々の自己決定権の保障、その機会、選択幅の拡大が一義的に重要であり、その

ためにこそ個人間、世代間、都市農村間の協力・連帯が不可欠の前提、要件であるとして分権や地域の自立を根拠づけている。それゆえ評者はこのグループを協力・連帯学派と呼んでいるが、自己決定、協力・連帯をキー・ワードとする方が現実的有効性は高いのではないかと考えるのである。とはいえ、すでに指摘したように両学派間には基本的共通項があり、両者の緊張感を持った協力は分権・自治体研究の発展のみならず、実践的にも要請されていることを改めて強調しておきたい。

(本稿は内山と平で行った議論をベースとしているが、平が「4. 沖縄の自立的発展論と財政改革論」を、内山がそれ以外を執筆した)