

經濟論叢

第150卷 第5・6号

スコットランド啓蒙における商業と軍事……………	田 中 秀 夫	1
サバ、サラワクの木材産業の持続的発展の 見通しについて……………	中 島 健 二	25
ローカル・ミニマム論の検討 (2)……………	李 昌 均	49
商人と一次産品の価格決定……………	服 部 茂 幸	71
アジア NIEs 工業化過程の 政治経済学研究 (1)……………	宋 立 水	88
書 評		
中村達也『豊かさの孤独』 (岩波書店、1992年)……………	根 井 雅 弘	115

学 会 記 事

經濟論叢 第149卷・第150卷 総目録

平成4年11・12月

京 都 大 学 經 済 学 會

ローカル・ミニマム論の検討(2)

——地方分権的行財政制度と内発的發展及び人間發達のシステム——

李 昌 均

IV ローカル・ミニマム論への轉換

——住民生活における個性的な「高水準・低統制」のシステム——

1. ローカル・ミニマム論の思想及び概念規定

(1) 藤谷氏の地方固有事務拡充論

本稿の(1)の分析で，地域不均等發展の問題およびナショナル・ミニマムの思想の中央集権的な属性を明らかにし，それに伴う中央集権的な地方財政調整制度を批判した。さらにシビル・ミニマム論の限界をも明らかに指摘した。以下では，これらを是正あるいは排除することによって中央集権を打破し，地方分権的な行財政制度の確立と内発的發展および人間發達のシステムの確立のための試みとしてのローカル・ミニマム論を展開する。

このローカル・ミニマム (Local Minimum) という言葉は，一般に通用されている言葉ではなく，ナショナル・ミニマムをもじってシビル・ミニマムを造語したのと同じく筆者が造語し，初めてその理論的・思想的に位置づけてみるものである³⁶⁾。筆者がローカル・ミニマム論を提唱することは地方分権と内発的發展および人間發達のための新しい試みであるといえるが，しかしこのローカル・ミニマム論の原則とすべき基本的思想は必ずしも新奇なものではない。それは日本の経験および諸国の諸研究者の見解よりほとんど得られる。

36) ローカル・ミニマムという言葉は，今までまったく使われていなかったわけではない。ナショナル・ミニマムに対比していくつかの書物にはあらわれている。しかし，その理論的・思想的な位置づけがまったくないまま，単なる用語として使われていたに過ぎなかった。

このローカル・ミニマム論の原則とすべき思想の一つとして、以下の藤谷氏の地方固有事務拡充論が考えられる。日本において、地方財政調整制度を含めた地方分権的な行財政制度の確立によって地方自治を強化するという見解として、一般的にシャウプ勧告が最初・最高の見解であるとされてきた。しかし、すくなくとも地方財政調整制度を含めた地方分権的な行財政制度の確立の見解として、日本ではシャウプ以前に藤谷氏の「固有事務拡充論」からすでに主張されたのであり、これはシャウプ勧告に匹敵する理論であった。ここでは、ローカル・ミニマム論の基本的思想として受け入れるべき藤谷氏の見解を、シャウプ勧告と対比しながら考察する。

藤谷氏は、昭和初期の当時の地方財政の問題点として、有力な財源の多くを国家が掌握し、地方自治体は極めて限られた税源しか許されているにすぎないという点と、さらに国家は地方自治体に対して多くの委理事務の執行を委任しているが、これに対する所要経費の保障が不十分であって、経費の多くの部分を地方自治体の負担に強制しているという点をあげ、これらの問題点は市町村に特に甚だしい³⁷⁾と指摘した。つまり、中央集権的な行財政制度によって、地方固有事務および地方固有税源が少ないという状況の上に、さらに多くの委理事務およびそれに伴う経費を地方自治体に強制することによって、特に市町村の自治および財政の運営が困難になっていると指摘した。

したがって、藤谷氏は、「国の規模において統制することを要する特別の事項を除いては、その他の事項はこれを地方に分権し、地方問題については地方をして十分にその創意を発現することを得しむべきである。」³⁸⁾と主張した

このように、中央集権を排除して地域住民の創意および必要に基づいて自由にできるような地方固有事務の拡充とそれに伴う税源委譲、そして市町村を重要視した藤谷氏の主張は、まさにシャウプ勧告の行政事務再分配における市町村優先原則の理念とまったく同じであったと言えよう。さらに藤谷氏が、「自

37) 藤谷謙二「地方財政調整交付金案に就いて」経済時報4巻10号、昭和8年、42ページ参照。

38) 藤谷謙二「再び地方財政調整交付金制度について」経済時報5巻9号、昭和8年、24ページ。

治の自治たる所以は、健全な社会通念にもとづいてこれを理解するかぎり、地方の行政が多かれ少かれその地方民の創意と責任に任せられてあることにあるとしなくてはならない。』³⁹⁾と主張したことは、シャウプ勧告の責任明確化の原則にあたる考えであったと言えよう。その上、藤谷氏は、地方財政調整制度を併用して税制の欠陥を補完させ、地方自治体の財政力を強化しながら、地方自治の発展を図ったこともシャウプ勧告とまったく同じ考えてであったと言えよう。

以上のような藤谷氏の主張は、シャウプ勧告のように税制改革の具体的方法や地方財政調整委員会という国と地方との対等な立場での協議機関を規定していなかった点では不十分な見解であったが、しかしながら行財政の地方分権を原則とする地方財政調整制度を提案したことはシャウプ勧告と同じであったのである。したがって、これらの思想を基本理念とするローカル・ミニマム論は、日本の経験から得るならば、この藤谷氏の主張から始まるのである。

このローカル・ミニマム論をさらにいえば、以下のシャウプ勧告における3点セットをその基本原則とする。

(2) シャウプ勧告における地方分権的な行政制度確立への3点セットと神戸勧告

シャウプ勧告を結果的にいえば、上記の藤谷氏の見解が、より具体化され、より地方分権的に補強された形であった。シャウプ勧告における地方分権的な行財政制度確立への最も重要な点は次の3点にあると言えよう。第1は、行財政権限における市町村優先の原則とそれに伴う責任明確化を通ずる地方自治団体の自主権を強調したことである。第2は、民主主義的な地方財政調整制度を併用したことであって、この2点は藤谷氏と同じものであった。第3は、国と地方が対等な立場で、諸問題を協議するという地方財政調整委員会の設置を求めたという点は藤谷氏に欠けていたシャウプ勧告の特徴である。

まず第1点は、行財政における市町村の優先原則とは、中央に集中されてい

39) 藤谷謙二氏が「地方財政論」(昭和19年)の中で、宮沢俊義氏の主張を引用して述べた。宮沢俊義「地方制度の改正について」都市問題36巻4号、昭和18年、3ページ。

る行財政の権限の地方委譲を前提とし、その委譲の際に、都道府県よりも市町村に優先的に委譲しなければならないということである。なぜなら、市町村といった地方自治体は地域住民に最も身近な政府であるから、住民のニーズを最も正確に知ることができ、住民の意思を最もよく反映することができると考えたからであった。この行政事務の委譲に伴って、市町村税として固定資産税の創設、府県税として所得型付加価値税の創設を求め、独立行政主義および独立税源主義を主張したのである。

さらにシャープは、このように委譲された行財政事務を、複数の政府が関与することは、その事務に関する責任の所在を不明確にし、自主的な意思決定が抑制されるとし、1つ1つの事務を1つの段階の機関に専属させ、責任をはっきりさせることによって、各地方自治体の自主権の確立を主張した。こうすれば、行財政の運営は各地方自治体のその住民の手にあり、住民の創意および必要に基づいた地方自治体の行財政運営ができるのである。

第2点は、上記の行財政権限の地方委譲に併用して民主主義的な地方財政調整制度の実施を提案したことである。つまり、従来の中央集権的な地方配付税を廃止し、中央政府の立場からでなく、各地方自治体の財政需要と課税力を各地方自治体が算出し、その財源の不足額を国庫の一般資金から補填するという下からの積上方式の新しい平衡交付金制度を提案した。さらに、補助金を廃止し平衡交付金に併合するなど国の干渉・統制を排除したのである。このように民主主義的な地方財政調整制度を併用することによって、より地方自治の発展を図ったのである。

第3点は、政府間の行財政の問題において、地方が国と対等の立場で協議し決定し、国の独断的な決定を地方から制御しうる地方財政調整委員会を設けたという画期的な点である。

つまりシャープは、現行の地方交付税のように、「国と地方自治体とが対等の立場で審議・決定・実行するような民主主義的機関が存在しないかぎり、租税の集権化と歳出の分権化を基礎とする地方財政調整制度は、地方自治体への

国による官僚的統制の手段となってしまう。』⁴⁰⁾ということを手で看破していたのである。

以上の3点がシャープ勧告の実に重要な特徴であると言えよう。この3点が今日においてとりあえず実現されれば、各地方自治体はその住民の参加および監視下に、住民の創意及び必要による行財政運営という地方分権的なシステムが確立されるであろう。したがって、ローカル・ミニマム論はこの3点を基本原則とするが、しかしシャープ勧告そのものではなく、シャープ勧告より優れた地方分権的な地方財政調整制度及びより民主主義的な調整機構を提示する。

ところで、ローカル・ミニマム論の基本原則である行財政権の地方分権化への具体的方法としては、さらに神戸勧告の基準に基づいて行うことにする。

神戸勧告は、国の事務を、(1) 国の存立に直接必要な事務、(2) 全国的規模において総合的に行うべき企画事務、(3) 府県の区域を超える事務で、府県において有効に処理しえない事務および府県の区域に関係のない事務、(4) 全国的に統制する必要のある事務、(5) 地方団体が行うことが著しく非能率かつ不適当な事務のみに限定し、これらの基準に基づいて具体的に外交・司法・国土計画・貿易などの29項目の事務を国の事務とし、他の事務はすべて市町村に委譲し、その市町村で処理することが非能率・不適当な事務のみを府県に配分すべきであると主張した。

このような基準に基づいて現在の行政事務を再分配するならば、まず都道府県の事務はすべて市町村に委譲されることになり、さらに国の事務のほとんどが地方政府特に市町村に委譲されることになる。それと同時に税源の委譲が行われるならば、委任事務および補助金が自動的に整理されることによって、まさに地方分権的な行財政制度は確立されるのである。

以上のように、各地方自治体が行財政の権限を確立し、さらにその上、民主主義的な地方財政調整制度を通じてより地方自治体はその財政力を拡充し、そして政府間および財政調整における諸問題においては、「地方自治体連合会」

40) 重森暁「現代地方自治の財政理論」有斐閣、昭和63年、147ページ。

という機構の設置を通じて協議・調整していくというシステムがローカル・ミニマム論が指向するところである。しかも、ローカル・ミニマム論はこれにとどまらず、このような地方分権的な行財政制度という基本原則下に、以下の内発的發展および人間発達を目標とする。

(3) 内発的發展論の基本的性格——地方分権・人間発達・環境重視——

内発的發展論は、欧米の先発工業国の歴史的経験に基づいて構築された近代化理論に対抗して、さまざまな地域で進行中のさまざまな内発・自主的な發展の試みを理論化したものであって、1970年代に第3世界を中心として現れた。

この内発的發展 (endogenous development) という言葉は、1970年代の中頃に、スウェーデンのダグ・ハマースホルド財団が、国連経済特別総会 (1975年) の際につくった報告「なにをなすべきか」で「もう一つの發展」という概念を提起したときに、その属性の一つとして「内発的」という言葉を「自力更生」と並んで用いたのが最初のように思える⁴¹⁾。

このダグ・ハマースホルド財団が提起した「もう一つの發展」とは、「ゆがんだ發展」(maldevelopment) を生み出すような従来の経済優先型の發展に代わる發展のあり方であって、その内容として次の5点を挙げている⁴²⁾。

第1は、基本的必要 (Need-oriented) を充足することである。人間が人間らしく生きていくためには、衣・食・住・医療・教育などの物質的・精神的な人間の基本的必要を充足しなければならない。それによって、それぞれの個人の人間としての可能性が十分に発現できるということである。

第2は、内発的 (Endogenous) な發展を図ることである。これは、他者への依存・従属あるいは他律的發展を排除し、自ら主権を行使、自ら価値観と未来展望を定めるような社会の内的から起こってくる發展を指向することである。

第3は、自立的 (Self-reliant) に行うことである。つまり、それぞれの社

41) 鶴見和子・川田侃編「内発的發展論」東京大学出版会、1991年、3ページ。

42) 同上、13-14ページ。原書は、M. Nerfinged, Another Development Approaches and Strategies, Uppsala : Dag Hammarskjold Foundation, 1977, pp. 10-11.

会の発展は、その自然的・文化的環境の下で、まず当該社会構成員のもつ活力を生かし、その経済社会のもつ諸資源を利用する形で行われなければならないということである。

第4は、エコロジ的に健全 (Ecologically sound) を図ることである。つまり、支配的な経済優先型の発展では環境保全の側面がしばしば無視されてきたが、もう一つの発展では、地方的な生態系に将来世代の利用に対する配慮を加え、現在世代と将来世代が共に環境資源から最大の利益を得て、これを合理的に利用する方向を図るということである。

第5は、経済社会構造の変化 (Structural transformation) を必要としていることである。つまり、社会成員のすべてが自分に影響するような意思、政策決定に関して参加し、また自ら管理することができるためには、しばしば社会関係、経済活動やその空間的な分布、また権力構造などの面での改革が必要である。こうした経済社会構造の変化なくしては、もう一つの発展は決して達成されないということである。

要するに、ダグ・ハマーショルド財団のこれら5点を内容とする「もう一つの発展」とは、結局は内発的発展の条件であり、内発的発展の目標であると言えよう。

このような内発的発展論の特徴を端的に言えば、次の3点に集約することができる。まず第1は、他律的発展あるいは中央集権的支配的発展を排除し、地方分権的な経済社会構造下に、それぞれの地域の内発性と自立性に基づいた地域発展を図っていくという点である。

第2は、したがって、発展の単位が国家ではなく、それぞれの地域を発展の単位としている点である。つまり、住民自身が生計と発展との形を自ら決定することを可能にするのは国家より小さい地域であって、その地域レベルで開発と環境保全のバランスを再建することを求めているという、それぞれの地域を重要視している点である。

第3は、このような思想および構造とともに、衣・食・住・教育などの人間

の基本的必要を充足することによって、すべての人間は個性・創造性を発揮することができるという人間の全人的な発展を究極の目的としている点である。要するに、内発的發展論は、地方分権下に、それぞれの地域が主体となって、環境を重視しながら各地域自らの発展、そしてその中で人間発達を図っていくという思想であると言えよう。

ここで重要な事実、この内発的發展論も結局は地方分権化を基本原則として前提としていることである。つまり、地方分権化なくしては内発的發展あるいは人間発達の可能性はありえないということを示したのである。したがって、地方分権化になってはじめて、各地方自治体はその住民の創意に基づいた内発的發展および人間発達の社会システムが可能になるのである。これが前述のローカル・ミニマム論の基本原則に加えたローカル・ミニマム論が指向する目標なのである。

(4) ローカル・ミニマムの概念——J. ラスキンの A. センの示唆——

以上のように、ローカル・ミニマム論は地方分権の原則下に、内発的發展と人間発達を目標としているのであるが、具体的にローカル・ミニマム論を展開する前に、ここではまずローカル・ミニマムの概念を規定しておきたいと思う。

ローカル・ミニマムの定義を端的に言えば、各地方自治体の住民の必要最低限の生活条件である。

ここでいう生活という概念は、イギリスの経済学者であり芸術文化経済学の創始者である J. ラスキンの Life の概念を意味する。今日の日本におけるラスキン研究の第一人者である池上惇教授は、ラスキンの生活の概念を次のように語っている。つまり、「日用品の買物にいく、普通の食事をする、オシッコをする、などの意味だけでなく、この日常のくらしから始まって芸術、教育、環境の享受と創造に至る人間の生命活動のすべてのものを指している。」⁴³⁾と。

43) 池上惇「文化経済学のすすめ」丸善ライブラリー001、平成3年、85ページ。原書は、John Ruskin「Munera Pulveris-Six Essays on the Elements of Political Economy」1907年（木村正身訳「ムネラ・プルヴェリスー政治経済要義論」関書院、昭和33年）

要するに、生活とは人間の生活活動のすべてである。ところで、それぞれの人間は単に生き残るために、あるいは決して退歩を指向して生命活動を行っているのではない。それぞれの人間はそれぞれ理想を持ち、それぞれ発展のために生命活動を行っている。そうすると、人間の生命活動とは、人間発達行為であるということになり、さらに言えば、生活とは、人間発達行為のすべてのものであるということになるであろう。

こういう観点から言えば、各地方自治体の住民の必要最低限の生活条件というローカル・ミニマムとは、結局は各地方自治体における住民の人間発達を保障する必要最低限の条件のすべてのものであるということになる。

そして、なぜマキシマムではなくミニマムなのかといえ、すでに明らかになったように、人間発達を保障するためには地方分権化が確立されなければならない。ところが、この地方分権の確立というものは、全地方自治体の全住民が共同・協力することによって獲得できるものであって、さらに、それはあくまでも内発的発展や人間発達のための必要最低限の基本的条件なのである。この基本的条件という意味で、ミニマムであって、その以上は、この基本的条件を活かして、各地方自治体のその住民の個性・創意によって向上・発展していくべきであるという意味でのミニマムである。つまり、それ以上は、それぞれの地方自治体の住民がこの基本的な条件のもとで、人間発達を通ずる過程の中で、さらにより発達された人間の創意によってその条件を向上・発展していくことに委ねなければならないことであって、この意味でローカル・ミニマムは決して全国一律的な水準あるいは条件ではなく、それぞれの地域はそれぞれの水準あるいは条件を持つことになるのである。

ところで、それぞれの地方自治体がそれぞれのローカル・ミニマムの設定という住民の公共的意思決定はどう行われるべきか。それは A. センの見解にしたがうべきである。

従来の効用アプローチから潜在能力アプローチへの転換を主張したセンによれば、公共性の高さとは、人間のもつ諸機能をよりよく発揮しうるようなもの

であって、このように人間の諸機能の発達という評価基準に基づいて住民の多数が合意すれば人間発達の公共的意思決定は可能であり、そしてよりよい人間発達の社会的環境を整備していくことができるのである⁴⁴⁾。

これはJ.ラスキンの見解にも十分示されている。つまり、金銭の価値を最高のものとして取り扱う経済学から人間の「いのちとくらし」を最高のものとする経済学への転換を求めた⁴⁵⁾ラスキンの考えは、価値を金銭的な基準から評価するのではなく、人間発達の側面から評価すべきであるということであった。この基準に基づいてそれぞれの地域の住民が公共的意思決定を行うとすれば、結局はそれぞれの地域社会は人間発達を促進させることができるような社会システムが整備されるのである。

このように、それぞれの地域が、その地域住民が人間発達という評価基準に基づいて行った公共的意思決定の産物である諸制度やルールを、それぞれの地域社会の社会的間接資本として規定し⁴⁶⁾、つまり、それぞれの地域社会におけるインフラストラクチャーとして、従来のように国家の手で管理するのではなく、それぞれの地域住民の手で管理・発達させていくことにする。

2. ローカル・ミニマム論の特徴及びその作用

(1) ローカル・ミニマムと水平的財政調整

——民主主義的な地方財政調整制度の必然性とJ.ロールズの正義の二つの原理——

以上で、ローカル・ミニマム論の基本原則および目標、そしてその概念を規定したが、以下では、このローカル・ミニマム論の特徴およびその作用について具体的に展開する。ローカル・ミニマム論の特徴および作用の一つは水平的

44) 池上惇「財政学——現代財政システムの総合的解明——」岩波書店、1990年、74、85ページ参照。原書は、Amartya Sen「Commodities and Capabilities」(鈴木興太郎訳「福祉の経済学——財と潜在能力——」岩波書店、1988年)

45) 池上惇「文化経済学」82ページ。原書は、John Raskinの前巻書。

46) J. M. ブキャナンは、租税システムもインフラストラクチャーとして規定したが、本稿では、人間発達という評価基準によって行った住民の公共的意思決定物の中で、制度あるいはルールのすべてをその地域社会のインフラストラクチャーとして規定する。

財政調整制度を必然化させるという点である。

地方財政調整の方法としては、垂直的財政調整と水平的財政調整とがある。垂直的財政調整とは国が地方財政を調整するという中央集権的な方法である。これに対して水平的財政調整とは、地方政府の内部で調整する方法である。今日の地方交付税は中央集権的な垂直的財政調整であって、ナショナル・ミニマムの保障の手段として国の財政都合によって左右されている。それは中央集権的なローカル・ミニマム論とそれに伴う中央集権的な地方財政調整制度にほかならないからである。

このように、ナショナル・ミニマム論が垂直的財政調整制度を必然化させるならば、ローカル・ミニマム論は水平的財政調整制度を必然化させる。つまり、ローカル・ミニマム論下では、垂直的財政調整はありえず、水平的財政調整のみが可能となるのである。

なぜなら、前述のシャウプおよび神戸勧告の基準に基づいて市町村に行財政の権限を委譲した場合、国家は国家の存立のための直接必要な行政事務、そしてそれだけの財政力しか持たないことになるから、国家としては地方財政調整のできる財政力がない。したがって、地方財政調整制度は、中央政府から地方政府の手にあることになり、今日のような国の統制の手段としての財政調整制度ではなく、ローカル・ミニマムを保障する手段として、各地方自治体における内発的発展と人間発達を促進させる財政調整制度となるのである。

それに加えて、財政調整の問題および各地方自治体のさまざまな理解関係から生ずるさまざまな問題に対しては、それは各地方自治体の代表数人とする「地方自治体連合会」という権限を持つ調整機構を設置し、各地方自治体が相互共同し共存共栄するという理念下に協議し決定する。

この水平的財政調整制度および地方自治体連合会という方法は、今日にいたるまでに一番優れている方法とされていたシャウプ勧告の平衡交付金および地方財政調整委員会という方法よりも一層優れている方法であり、筆者の提唱するまさに新しい民主主義的な地方財政調整制度なのである。

さらに、シャープおよび神戸勧告の基準に基づいて行財政事務を再分配するならば、現在の国の事務および税源のほとんど、そして都道府県の実務および税源の全部が市町村に委譲されることになり、委任事務および補助金はほとんどが自動的に整理されることになる。したがって、今日の地方交付税と補助金を組み合わせたナショナル・マクシマム財政統制はありえなくなるのである。

以上のように、ローカル・ミニマム論は、水平的財政調整制度を必然化させるとともに、委任事務および補助金の整理を必然化させる。さらに、「地方自治体連合会」という権限を持つ調整機構の設置を可能にさせる。それによって、各地方自治体は独立行政主義と独立税源主義のもとで、自らの責任下に住民の創意に基づいた自治体運営ができるのである。これがローカル・ミニマム論の極めて重要な特徴および作用の一つであり、今までの研究には示されなかった画期的な事実であると言えよう。

ところで、国および都道府県の行財政の権限を各市町村に同じく委譲するならば、どの市町村でもその行財政の権限においては同じであって、平等な配分が行われたのに、その上なぜ富裕団体が貧弱団体に財政を援助するという平等に反する地方財政調整制度を実施しなければならないのか、その正当性はどこにあるのかと疑問を提起するかもしれない。その解答は、アメリカの哲学者であり、「正義論」の著者である J. ロールズの正義の原理から得られる。

ロールズは、権利・自由・機会などを社会的基本財として規定し、この社会的基本財が各人に平等に配分されることを正義の第1の原理であるとした。そして、正義の第2の原理として、社会的・経済的不平等は、全ての人、特に最も不利な立場にある社会構成員の便益を結果として保証するならばその時のみ、正義である。言い換えれば、よりよい状況にある人々のより高い期待は、社会の最も不利な立場にある構成員の期待を改善するように作用する場合の限り正義であるとした⁴⁷⁾。ということは、ロールズは、第1の正義が実現されて

47) John Rawls 「A Theory of Justice」 Harvard Univ. Press, 1971年。矢島釣次監訳「正義論」紀伊国書店, 1988年, 11, 47, 58ページ参照。

も正義の実現は不十分であると考え、第2の条件付きの正義を加えることによってはじめて正義は達成されることになると考えたわけである。

したがって、正義の実現とは、まず各人が権利および自由などにおいて平等であることと、その上、よりよい立場にある人々は不利な立場にある人々の発展を保障すべきであるということが同時に達成された場合であると言えよう。

こうした観点下に、ロールズは、補助金制度はもともとは正義の原理に反するが、ただし、それが平等な自由を保証する社会的条件を直接・間接的に助長し、最も不利な立場にある人々の長期的利益を適切な方法で増進するものとしてのみ、正当化されうるであろう⁴⁸⁾と述べた。

このロールズの正義の原理に基づいて地方財政調整制度の実施における正当性およびこの制度が必ず民主主義的な制度でなければならない理由について初めて究明してみたいと思う。

まず、国および都道府県の行財政の権限を各市町村に同じく再分配するならば、どの市町村でも行財政の権限においては同じであって、これはロールズの正義の第1の原理に満たされるが、しかし、各市町村はその行財政的な権限という基本的な権限においては同じであっても、それぞれの市町村はそれぞれ地理的・産業的・歴史的状況が異なるのに伴い、特に財政力において必ずよりよい市町村とより不利な市町村が生じ、地方自治体の財政上の正義は達成されていないのである。したがって、ロールズの正義の第2の原理が満たされるためには、富裕団体が貧弱団体の財政力を補強させ、その貧弱団体およびその住民の発達を保障しなければならないことになる。

この際に極めて重要なのは、ロールズがこの第2の原理を用いるときに条件をつけたのと同じように、今日のような中央集権的な地方財政調整制度では地方自治およびその住民の発達を保障するようなものではないから正当化されない。したがって、本稿の主張するローカル・ミニマム論の確立によって、すでに明らかにしたように、民主主義的な地方財政調整制度というまさに地方自治

48) 同上, 252ページ。

やその住民の人間発達を導くような制度でなければならないという条件が必要となるのである。この場合にのみ、地方財政調整制度の実施は正当化されるとともに、民主主義的な地方財政調整制度でなければならないという根拠なのである。

(2) ローカル・ミニマム論と地域不均等発展の是正

——内発的発展の筋道と J. ラスキンの固有価値及び享受能力——

すでに述べたように、地域不均等発展は、資本主義の経済法則の必然的産物であり、さらに官僚的中央集権によっても助長・拡大されてきた。この地域不均等発展の問題が中央集権化を促進する一つの重要原因として作用している。したがって、地域不均等発展の問題を是正するということは結局中央集権の打破策の一つとなり、逆にいえば中央集権の打破が地域不均等発展の一つの是正策となるのである。

このような地域不均等発展の問題はローカル・ミニマム論の確立によって是正されるのである。なぜなら、行財政の権限を市町村に委譲するならば、中央集権は打破されるとともに官僚の影響力は喪失してしまう。したがって、官僚的中央集権とそれに伴う国による地域開発を通ずる地域不均等発展の拡大の問題は解決されるのである。また、官僚的中央集権による浪費・非能率・陳情費用などが除去され、これらが合理化されればその分財政力はさらに強化されるとともに行財政的効率を図ることができる。さらに、東京一極集中の問題と過疎・過密の問題もある程度は緩和される。

とはいえ、資本主義の経済法則による地域不均等発展の問題は依然として残されているが、それはローカル・ミニマム論の確立による内発的発展を通じて、各地方自治体自ら不均等の格差を徐々に是正していくことしかない。つまり、各地方自治体は行財政権の確保とともに民主主義的な地方財政調整制度によってその財政をさらに拡充して、これらの豊富な事務および財源をもって、従来の中央集権的な地域開発では考えられなかった地域住民の創意によるその地域の固有価値の開発を行い、そしてその地域の特性に基づいた地域開発といった

内発的發展を図っていけば、地域間の格差は徐々に縮小されていくにちがいない。

ところで、各市町村が行財政の権限を拡充し、さらに民主主義的な地方財政調整制度によってより財政力が拡充されたとしても、各地方自治体及びその住民はそれを活かして内発的發展のために努力していかなければならない。つまりこの段階では内発的發展と人間發達をいかにして図るかという問題は、すでに国家の手を離れてもっぱらその地域の住民の手にかかっていることになる。

この関係を J. ラスキンの見解を適用して解明してみよう。ラスキンは、人間發達に貢献するものが価値のあるものであり、これを固有価値 (intrinsic value) と名づけ、その固有価値と固有価値を活かす人間の享受能力とが、実際に人間發達に貢献したとき、そのものは有効価値 (effectual value) をもつことになることを主張した。

要するに、ラスキンは、この有効価値を生み出すためには、常に二つの要素が必要であると前提した。第1は、人間は、もともと有用な性質を持つモノを生産すること、第2は、そして人間は、そのモノを利用する能力を開発することである⁴⁹⁾。これを言い替えれば、たとえ価値のあるものであっても、それを活かす人間の享受能力が發達していなければ、人間發達という有効価値は生まれられないということである。

ということは、市町村が行財政の権限を確保し、さらに民主主義的な地方財政調整制度によってさらに財政力をより拡充するという価値のある制度を設けても、それを活かすように、住民自ら享受能力を開発していかなければ、内発的發展を通ずる地域不均等發展の是正および人間發達という目標は達成されないということになるのである。

したがって、ラスキンの考えを用いれば、ローカル・ミニマム論に立脚した

49) 原文は、「The production of effectual value, therefore, always involves two needs: first, the production of a thing essentially useful; then the production of the capacity to use it.」John Raskin 「Munera Pulveris-six Essays on the Elements of Political Economy」1970年、12ページ。

地方分権的な制度という価値のある制度を確立することがまず重要であって、さらにその制度を実際に有効にさせるために住民は参加し学習を通じてその享受能力を開発することによって、内発的發展を通ずる地域不均等發展の是正のために努力してゆくことが必要であろう。

ところで、地方分権化が確立されれば、各地方自治体の發展あるいは退歩などのすべての責任は各地方自治体のその住民自身にかかっていることになる。そうすると、その住民は自分の地域を自分の手で運営・發展させていくという積極的な意欲を持つことになる。その過程の中で、それぞれの地域はその住民の創意の發揮による内発的發展を通じて地域不均等發展をその地域自ら是正していくことができるのである。これがローカル・ミニマム論論のもう一つの極めて重要な特徴および作用なのである。

(3) ローカル・ミニマム論と人間發達のシステム

——J. S. ミルと H. C. ケアリの示唆——

ローカル・ミニマム論の特徴および作用のもう一つは人間發達を可能にするということである。では、發展あるいは人間發達とはなにか、を考察しなければならぬと思う。

まず、發展の問題を「人間個性の發展」とおきかえたのは、J. S. ミルである。ミルは、その「自由論」(1855年)の第3章幸福の一要素としての個性について「で、發展とは個性と同一事であり、個性の育成のみが十分に發展した人間を生み出す。そして、人間の自由と「人々を相互に似させない」境遇の多様性こそが、人間個性を伸ばし、獨創性の源泉となると指摘した⁵⁰⁾。ミルは、従属ほど人間を腐敗せしめるものはないとし、人間の自由に基づいた人間個性の發展こそが發展であると考えたわけであって、このような思想は安価な政府論と関連しているのである。

そして、内発的發展論が1970年代第3世界を中心として確立される前、すでに19世紀にこの内発的發展論の思想的源流とされている地方分権論者の H. C.

50) 鶴見和子・川田侃編「内発的發展論」20ページ。

ケアリも、個性の発達が人間の発達であると説いた。つまり、ケアリは、個性が発達してくると、人間の自主性や責任感も高まってくる。協同、個性、責任感の高まりと共に、人間は自己の努力と先人と他者の努力とを結合させる能力を高めるが、これが進歩の能力にはかならない。中央集権化が人間の奴隷化をもたらすとすれば、地方分権化が個人の自立の基盤となる⁵¹⁾と指摘した。

ケアリのこの指摘の意味は、それぞれの人間がそれぞれの個性を発揮し発達してゆくのが人間発達であって、その人間発達は地方分権によって可能であるということである。

さらに、内発的発展論を示した1975年のダグ・ハマースホルド財団の見解によれば、発展の究極の目標は、すべての人間が、自己表現、創造、平等、共生等の必要、そして自分で自分の運命を決める必要を充足していくことにあるとしながら、もし発展が、個人として、また社会的存在として、解放と自己展開をめざす人間発展とするならば、このような発展は事実上、それぞれの社会の内部から発現するものでなければならない⁵²⁾と強調した。要するに、発展の究極の目標は人間発達であり、そしてその人間発達の場は国家ではなく、それぞれの地域が人間発達の場であるということである。

以上を総合して人間発達を定義してみれば、人間発達とは、それぞれの人間は誰に対しても従属されない自由をもち、さらにそれぞれの人間は平等な権限をもち、個性や創造性という人間潜在能力を開発するということである。そしてその人間発達は実に地方分権下のそれぞれの地域でのみ可能である。言い換えれば、地方分権化が人間が支配・従属から解放される原点であり、それによって、自分の地域を自分の手づくりあげることが人間発達の原点であると言えよう。

このような住民創意や人間発達を通じた内発的発展の試みが、今日のような

51) 同上, 11ページ。原書は, H. C. Carey, *Principles of Social Science*, Philadelphia: J. B. Lippincott & Co., vol I, 1858, Reprint by M. Kelley, pp. 23-63.

52) 同上, 3ページ。原書は, Dag Hammarskjöld Foundation, *Que Faire?*, 1975, p. 35.

中央集権下においても多少は見られる。例えば、冬季には零下25度にも下がる寒冷地でありながら町営ワイン醸造業によって過疎を克服した北海道の池田町。山林原野が80%を占め、耕地は10%にも満たない困難な生産条件の中で、多品種少量の高次元農業を確立した大分県の大山町。同じく大分県にあって、大資本による観光開発やゴルフ場建設に対する反対運動の中から、豊かな自然を生かした温泉保養地づくりに成功した湯布院町。そして、愛知県足助町に見られる機織り、炭焼き、紙すきを高齢者により再現した「三州足助屋敷」などが挙げられる。

これらの地域おこしの経験はいずれも、次のような内容を備えていたと宮本憲一教授は述べた。つまり、第1に、中央政府の補助金や大企業誘致に依存せず、地域の資源、技術、産業、文化を土台にした着実な発展をめざし、住民が自学自習で経営する開発事業である。第2に、環境保全の枠の中で開発を行い、地域の自然、景観、アメニティを保全しつつ次世代にわたって持続的に発展する開発事業である。第3に、地域内で可能な限り多様で緊密に結合した産業関連構造を形成し、生み出された利潤が域外に漏出しない質の高い経済構造をつくりあげる。第4に、住民参加の制度化により、草の根民主主義に基づいて地域開発を進めるものであった⁵³⁾。

要するに、このような地域開発あるいは内発的発展は、決して官僚的中央集権下の官僚の発想から生まれたものではなく、住民自らの創意・学習を通じた人間発達の結果として生まれたものであったと言えよう。

しかしながら、このような成功例はあったとしてもそれは窮めて微々たるなものにすぎない。したがって、まさに内発的発展や人間発達を図っていくためには、ローカル・ミニマム論に立脚して地方分権的な行財政制度の確立と、そのローカル・ミニマムを保障するような民主主義的な地方財政調整制度へと根本的に転換しなければならない。要するに、ローカル・ミニマムに立脚した行財政の地方分権化なしには、まさに内発的発展や人間発達はありえないのである。

53) 宮本憲一「補助金の政治経済学」朝日新聞社、1990年、199ページ。

このように、地方分権化が確立されれば、地域は国家に従属・支配されない住民自立の生活の場となり、このような地域あるいは地方自治体のもとで、それぞれの地域のその住民は意欲をもって参加し学習しながら内発的發展を図る過程の中で、住民の創意・個性という人間潜在能力は開発され、人間発達は可能となるのである。つまり、人間発達は、各地域におけるその住民自らの地域づくりの過程の中で顕在化される。

この地域づくりと人間発達との関係については池上惇教授の次の主張は注目に値する。池上惇教授は、かくして「仕事おこし」は現代における人権の基礎であり、「地域づくり」は人権の展開を意味する。この二つの局面において、人間の生存・人格・生活・発達を内容とする基本的人権は、さらにより豊富化されることになる。さらに、人間がたんに受け身の存在として、あたえられた仕事をこなすものとしてではなく、積極的に共同体をつくり、連合し、社会の寄生物をとりのぞいて、みずからを社会の主人公とし、福祉の充実によって社会が一人ひとりのより大きな幸福にむかってすすむ、という構想は、まさに人間発達史観というにふさわしい⁵⁴⁾と主張した。

この意味を言い換えれば、中央集権下の全国画一的に与えられた仕事しかほとんどできない状況では人間発達の期待はできず、各地域においてその住民が主体となって、その住民自らの創意による地域づくりを可能にさせる地方分権下に、その住民が積極的に共同体に参加し、さらに人間発達を通じてよりよい生活条件の地域を創り出し、そのよりよい住民生活の場としての地域社会がさらに住民一人一人の幸福や発達を導く、というシステムがまさに人間発達のシステムであるということである。

このように、結局は地方分権化が確立されなければ、各地方自治体はその住民の学習・創意に基づいた自治体運営というシステムは不可能である。したがって、国と都道府県の行財政の権限を市町村に委譲する。そうすると、委任事務や補助金が自動的に整理されるとともに水平的財政調整制度を必然化させ

54) 池上惇「人間発達史観」青木書店、1987年、19ページ。

る。その上、権限を持つ「地方自治体連合会」によって民主主義的に協議・調整するというシステムを加えれば、これがまさに地方分権化にほかならない。このような地方分権化のシステムによって始めて、各地方自治体はその住民の創意に基づいて環境を重視しながら内発的發展を通じて地域不均等發展の問題を各地方自治体自ら是正し、その過程の中で各地方自治体のその住民は参加し学習することによって、個性および創造性という人間潜在能力が發揮され、人間は絶えば發展していくのである。これらのすべてを可能にさせるローカル・ミニマム論の確立こそが、今日における地方分権や内発的發展そして人間發達のとりあえずの到達点であり、こうして發達された人間はさらによりよい人間發達のためのシステムを創り出しながらより人間發達を図るであろう。

結局、ローカル・ミニマム論は、それぞれの地域で、その住民が主体となって、全社会システムの地方分権化と住民による民主主義的な公的規制という手段を通じて、内発的發展・人間發達・環境保全という究極的な目標を達成していくことを指していると言えよう。

V む す び

J. M. ブキャナンは現代国家を、人間の手におえなくなった巨大な怪物であるリヴァイアサンと呼んだ。このように巨大な怪物に成長した国家は、官僚的中央集権として表れている。この官僚的中央集権を支えているものが、日本を含めてほとんどの国で本稿が明らかにしたような地域不均等發展の問題とナショナル・ミニマム思想そして中央集権的な地方財政調整制度と補助金制度である。この中でも、特にナショナル・ミニマムの思想こそが、全社会システムを中央集権に導く最大の要因である。つまり、ナショナル・ミニマムの思想によって、より官僚的中央集権が強化されるとともに地域不均等發展が拡大され、さらに補助金制度の強化および中央集権的な地方財政調整制度が必然化された。それによって地方自治体やその住民を単純化・画一化させ、各地方自治体の特性や人間發達の機会が不当に抑制されてきた。結局は、ナショナル・ミニマム

の思想が、住民生活における画一的な「低水準・高統制」のシステムをもたらしてきたのである。

このナショナル・ミニマムの思想の反発として、日本ではシビル・ミニマム論が登場してある程度の成果を挙げたが、その理論的な不十分性や非現実性のためにナショナル・ミニマムという強力な中央集権性によって結局打ち破られてしまった。

したがって本稿は、ナショナル・ミニマム論を排除し、地方分権的な行財政制度の確立と内発的發展および人間發達を可能にさせる新しい思想としてローカル・ミニマム論を提唱したのである。このローカル・ミニマム論の極めて重要な特徴および作用は次の3点に集約できる。

第1は、ナショナル・ミニマム論が中央集権を必然化させるとともに委任事務および補助金の強化を必然化させる。さらに中央集権的な垂直的な財政調整制度を必然化させるのに反して、ローカル・ミニマム論は地方分権を必然化させるとともに水平的財政調整制度を必然化させる。さらに、委任事務および補助金を自動的に整理させる。その上、「地方自治体連合会」という権限を持つ機構を設置して政府間および各地方自治体間の諸問題を協議・調整する。こういうシステムがまさに地方分権的な行財政制度なのである。このようなシステムは、今日まで提起された数多くの行財政における地方分権化の方法よりも、はるかに優れている方法であり、画期的な方法である。

第2は、ナショナル・ミニマム論は地域不均等發展を拡大させるのに反して、ローカル・ミニマム論を内発的發展を通じて各地方自治自ら地域不均等發展を是正することができるシステムであるということである。

第3は、ナショナル・ミニマム論が地方自治やその住民の人間發達の機会が抑制されるのに反して、ローカル・ミニマム論は地方自治やその住民の人間發達を可能にさせるシステムである。ローカル・ミニマム論の導く以上のようなシステムが、住民生活における個性的な「高水準・低統制」の社会システムなのである。

このローカル・ミニマム論を端的にいえば、地方分権・内発的发展・人間発達を可能にさせる社会システムへの確立のための思想である。各国の各地域においてこのローカル・ミニマム論が確立されれば、全世界のそれぞれの国のそれぞれの地域は、個性と活気あふれる地域となり、その住民は個性と活気あふれる人間となる。そしてその人間はさらによりよい地方分権的な制度を創り出しながら人間は絶えず発達していくことになるであろう。

したがって、われわれが、以上のような人間および地域であることを実に望むなら、われわれの今後の最大の課題は、本稿の提唱するローカル・ミニマム論を実際の社会システムにいかにも実践し発展させていくかにかかっていると思う。