

◆連載～第2回～◆

「分権型社会における地域経営」

東京大学大学院経済学研究科教授

神野直彦



政策分野別公的社会支出の対GDP比国際比較

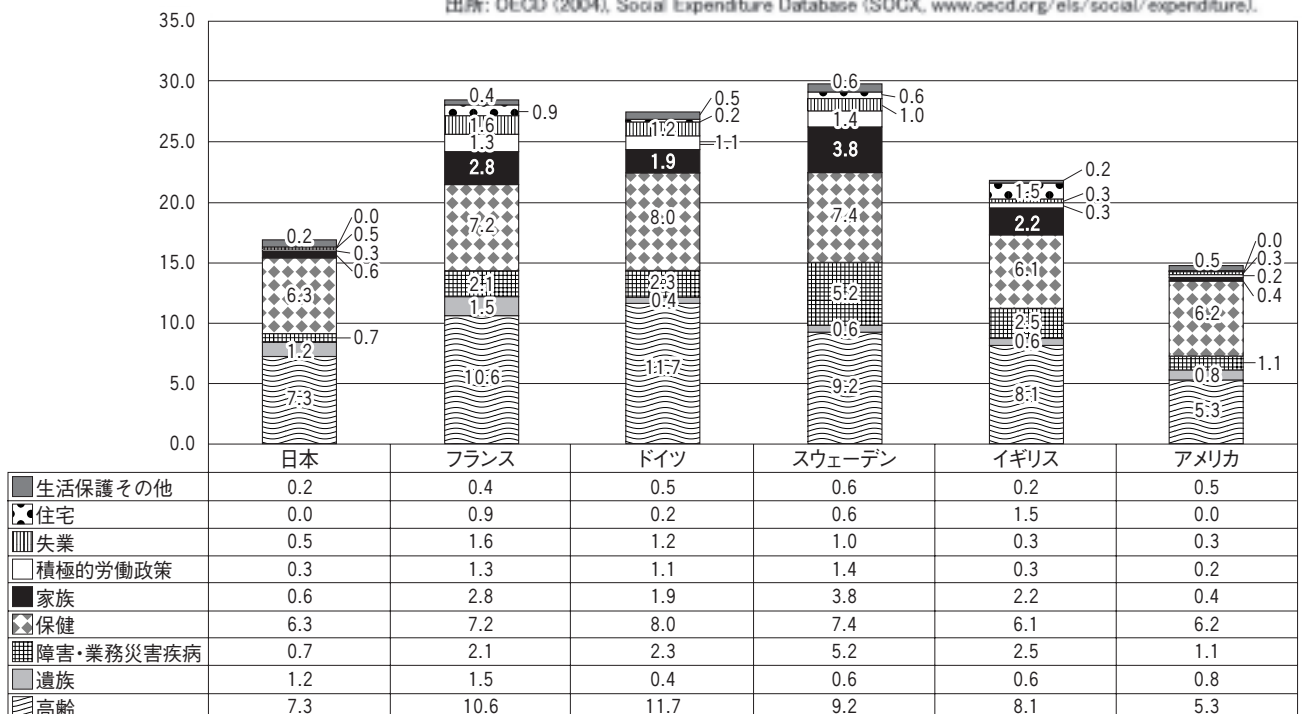
ここには、政策分野別公的支出の対GDP比国際比較ということに記載しておきました(表)。簡単に言うと、社会保障や社会福祉がGDP比でどのくらいあるかを、日本とフランス、ドイツ、スウェーデン、イギリスの国々と比べると、日本やアメリカは小さな政府になっているわけです。

日本が7.3%を示す高齢の分野ですが、これは高齢現金給付で、年金のことです。スウェーデンは9.2%、フランスが10.6%、ドイツが11.7%ですから、年金はまあまあです。

6.3%あるところは保健分野で、医療保険、疾病保険ですが、日本は6.3%、フランスは7.2%、ドイツは8.0%、スウェーデンは7.4%で、医療保険もまあまあです。

問題は、年金と医療費のほかにはないことです。フランスやドイツ、スウェーデンは、年金と医療とその他が3本柱になっています。3本柱で大きなウェイトを占めているのは、厚生労働省の翻訳が悪いのですが、障害・業務災害疾病で、これは高齢者に対する介護サービスを含む養老サービスで、広い意味でのお年寄りのサービス給付です。これは日本が0.7%、フランスは2.1%、ドイツは2.3%、スウェーデンは

出所: OECD (2004), Social Expenditure Database (SOCX, www.oecd.org/els/social/expenditure).



(表) 政策分野別公的社会的支出の対GDP比国際比較

5.2%で、日本は1けた少ないのです。このサービス給付は、地方自治体の責任です。現金給付は国しかできませんが、サービスは地方自治体しかできません。なぜなら、中央政府がサービスを出そうとすれば、当然、地域社会ごとに出先機関を作っ出さざるをえません。しかも、地域社会で行われている生活の実態に合わせて供給する必要があるので、地方自治体しかサービス給付ができないのです。これは日本の場合、分権が進まず、税財源が充実していないので、出せないのです。

それから、「家族」が日本は0.6%、フランスは2.8%、ドイツ1.9%、スウェーデン3.8%です。これは育児サービス、子供たちの保育のサービスなどです。日本はほとんど出していません。1けた少ない。つまり、保育サービス、子供たちの育児、お年寄りの養老サービスが、家族の機能が小さくなってきてしまっているために、家族にかかわって地方自治体が出さなければならない二つのサービスが出ていないということです。

それから積極的労働政策は、積極的労働市場政策のことで、これが本当の再社会復帰政策です。重化学工業で今まで旋盤工で働いていた人を、再訓練と再教育によってプログラマーにしたり、スウェーデンだと中学校の理科の先生にしたりする再教育・再訓練政策、積極的労働市場政策です。これも日本は0.3%で、フランス1.3%、ドイツ1.1%、スウェーデン1.4%に比べて1けた少ない。これもサービス給付ですから、地方自治体の責任、コミュニティの責任になるわけです。

現在では、重化学工業の時代から知識社会になることによって、家族やコミュニティ機能が著しく小さくなっていく。それに代わるサービス給付を、家族内や地域社会の責任でやっていたことを、地方自治体が代わって出していけないと、歴史の峠は越えられない。もしもこれを出さなかったら、格差社会になります。

労働市場の二極化と格差社会

OECDは、今年7月に日本に対して報告書を出しました。日本は今とんでもない格差時代になっている。不平等度合いを表すジニ係数が、OECDの平均を下回りはじめた。これについて政府は、高齢化が進んでいるからそうなるのだと反論し、OECDはその要因は認めているのですが、さらにOECDが指摘しているのは、日本の労働市場が二極化していることです。つまりパートの労働市場とフルタイムの労働市場、正規の労働市場と不正規の労働市場に完全に二極化し、しかもあまりにも格差がひどすぎると言っています。

それはどうしてかということですが、育児サービスや養老サービスといった仕事と家庭との両立支援サービスが出ていないために、家庭内で行うアンペイドワーク（無償労働）から全く自由になって労働市場に出ていく人と、家庭内で無償労働をやりながら労働市場に出ていく人と、二種類の人が出てきてしまっている。つまり、パートの労働市場にしか参加できない人と、フルタイムの労働市場に参加できる人と、二種類の労働をする人々が出てくると、完全に砂時計型に労働市場が分断され、賃金の格差がひどいことになっているわけです。しかも、日本は世界で最も教育費が高いことは常識になっており、この格差が固定化する危険性がある。固定化すると、さまざまな経済政策に対する国民的な合意が取れなくなるという危険性を指摘しているのが、OECDの報告書です。

少子高齢化とサービスの不全

少子高齢化といわれても、今では地方自治体がさまざまなサービス機能から撤退しはじめていますから、重要なのは、安心して子供を産み育て、老いていくことができる社会を地方自治体が保障してあげることです。日本は先進国の中で教育費に最もお金をつぎ込まない国で、世界一の教育国だといわれるフィンランドの半分しかつぎ込んでいません。また、子供たちを産み育てていくための福祉サービスが、

育児サービスも医療も欠けています。これらは地方自治体の責任なのですが、地方自治体はすでに今までやっていることでさえ、できないような財政状態に陥っているわけです。

例えばこの間の障害者自立支援法などでも、最も手厚い給付が当たっていた人を基礎としてユニバーサル化すれば問題ないのですが、ご存じのとおり少し少なくしてユニバーサル化するという議論でやるわけです。そうすると、今まで手厚く当たっていた人に対して、国の政策は変わりましたから給付が減りましたと、地方自治体と言うわけにいきません。豊かな団体であれば、どうにか条例を作って、国では面倒を見ないけれども自分たちで面倒を見ようという努力を始めるのですが、それさえも出来なくなっているわけです。

介護サービスなども、市場で業者に進出させてやらせてきたのが、今、少し景気がよくなってパートの賃金が上がってきたため、介護師の資格を持っていても介護サービスには携わらないという人が増えています。賃金があまりにも低いために、なり手がいないのです。ですから、介護の人員不足になっているわけです。

一方、地方ではもともと業者も進出していませんので、介護も社会保障費などの公的なものをようやく残しているわけです。しかし、こちらも合併その他で施設を統合していますので、受ける機会が逆に小さくなりつつあります。そうすると、賃金を上げるためにも、介護報酬を引き上げざるを得なくなる。すると、これは保険原理でやっていますから、保険原理はリスクの高いほうに高い負担をかけているわけで、65歳以上の人は今4,000円ぐらい払っているのでしょうか。元気な人が4,000円払っていたのを、介護報酬を上げて賃金を高くしようとして、4,000円を6,000円に上げることができるかという、受けたくても施設がない地方もあるので、なかなか6,000円に上げることは難しいです。

そうなってくると恐らく考えられるのは、今1割負担のところを普通の医療保険並みに、利用者負担を3割に増やしましょうとなってきます。今では地方自治体もどうにか頑張っ、生活保護者などの自

己負担金については地方自治体で面倒を見ようというところに行くわけですが、これが3割になってしまうと、今度は突然止めるわけにいきませんので、またそこにお金をつぎ込まざるをえません。そのように、ますます日本の場合はこちらにお金が回らなくなって、つまり自治体が独自に今まで家族がやってきた育児サービスや養老サービスが提供できない状況に陥ってしまっていることが、現状で行われていることだとお考えいただければいいかと思います。

工業社会から知識社会へ —コミュニティ機能と人間の絆

私たちは今、工業社会から知識社会に大きく変わろうとしているので、家族の形態も変わってきます。重化学工業の時代のような、男性が働きに出て女性が家庭内で無償労働をやっている家族ではなくて、労働市場は極めて多様化しはじめます。そうすると、女性も働きに行く。家族の機能が小さくなる。コミュニティの機能も小さくなる。そこにサービスを出していかないと、今、日本が起きているようなコミュニティが崩壊し、社会が崩壊するような結果になってしまうということです。

そのように言うと、そんなことをして地方自治体が家族でやるべきサービスを出してしまうと、家族の機能、家族の愛情がなくなると必ず言いますが、そうではないはず。というのは、スウェーデン政府は国民に対して、サービスはすべて政府の責任である。しかし、愛情は家族の責任なので、愛情は政府で責任を持ってないから、これは家族で責任を持ってほしいと言っています。スウェーデンでは子供が生まれたら、子供の歩いていける距離に保育園が設置されていないと、地方自治体は訴えられてしまいます。子供が歩いていける距離に保育園が必ず設置されているということが保障されているのです。

日本では今、コミュニティが崩れて、人間の絆を失いはじめています。保育園が迷惑施設になって、保育園を設置しようとするすると反対運動が起きたりする状況に陥ってしまっている地域もあります。これは悪循環になってきていて、こうした人間がお互い

に協力をしあう絆を失ってくると、知識社会、情報社会、サービス社会に転換することがかえって難しくなっていて、新しい産業が起きにくくなっています。

知識を発展させるためには、与えることが重要になります。知識は与えないと駄目なのです。学会で、ほかの人に知識を教えなくて蓄えても、何の尊敬もされないわけです。知識は進みません。工業生産物や農業生産物と違って、腐食することがなく、賞味期限がないのです。蓄えることに価値が置かれた時代がありましたが、惜しみなく他者に与えるという絆ができていないと、その地域の産業は発展しないことになります。

これはハーバード大学のロバート・パットナムが証明したところで、北イタリアと南イタリアとを比べて、北イタリアは経済発展するのに、なぜ南イタリアは経済発展しないのかというと、人間の絆であるソーシャル・キャピタル（社会資本）が南にはない。つまり南イタリアにはコミュニティがないので地域社会は発展しないけれども、北イタリアにはコミュニティがあって地域経済が発展するというように、相互に関連づけられる状況になってくるわけです。

ヨーロッパ地方自治憲章

こうした分権改革を進めるにはどうしたらいいのかということですが、ヨーロッパは歴史の峠になった1980年代にヨーロッパ地方自治憲章を作って分権を進めたために、1990年代には地方自治体が育児サービスや養老サービスや積極的な労働市場政策を展開できるようになったということです。

ヨーロッパ地方自治憲章は1985年に制定され、現在ヨーロッパの34国が批准しています。このうち第4条の3に「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする」とあり、これが補完性の原理です。個人ができないことを家族が、家族ができないことをコミュニティが、コミュニティができないことを市町村が、市町村ができないことを道府県が、道府県ができないことを国が、国ができないことをEUがというように、下からボトムアップで上がっ

ていくやり方が19世紀のローマ法王の思想であり、これを謳っています。

第9条を見ていただきますと、地方自治体の財源ということで、財政についての規定があります。

1「地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない」。

2「地方自治体の財源は、憲法および法律によって付与された責務に相応するものでなければならない」。責任と、与えられている権限に対応した財源が付与されなければならないということです。

3「地方自治体の財源の少なくとも一部は、法律の範囲内において、当該地方自治体が自らその水準を決定することができる地方税および料金から構成されるものとする」という規定になっています。

重要なのは、5「財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及び財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度又はこれに準ずる仕組みを設けるものとする」と書いています。ヨーロッパ地方自治憲章は、日本の交付税のような財政調整制度、格差を是正する制度を設けなければならないと規定し、かつ、一部の論者が「日本の財政調整制度は財政需要を見るからいけないのだ、課税量、税金の力だけなら正すればいい」と言いますが、ヨーロッパ地方自治憲章はそのように謳っていません。「財政収入および財政需要の不均衡を」と言っているわけです。「ただし、これは、地方自治体が自己の権限の範囲内において行使する自主性を損なうようなものであってはならない」と規定しています。

財政調整制度によって財源を再配分しなければならないのだけれど、6で「地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適切な方法によりその意見を申し出る機会を与えられなければならない」、これは私ども地方6団体が作り出した委員会の中間報告でも、地方行財政会議を作って、現在の国と地方の協議機関をきちんと法定し、財源の再配分その他については、ちゃんと地方自治体が意見を述べられるようにして

くださいと申し上げていますが、これは全くこの考え方と同じです。

7「地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない」。特定補助金は、可能な限り小さくしなさい。しかも「補助金又は交付金の交付は、地方自治体がその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならない」と規定しています。日本のように補助金をつけると、補助要綱をくっつけて、これはやってはいけないと決めることをしてはいけないと言っているわけです。

今はなくなっていますが、例えば都市公園であれば、砂場とブランコと滑り台が三種の神器で、どこの都市公園にも砂場と滑り台とブランコがついていたわけです。しかし、そういうことをしてはならないと規定しています。例えば、松葉杖の先はゴム製でないと補助金が下りないのです。北海道だとアイスピックにしないと氷水のところは危ない。大体こういうことになるから駄目なのだと私が分権推進委員会で取り上げて言うと、そういうところだけすぐに直すのです。そのほかにもたくさんあります。幼稚園の園庭の水道の蛇口は、手を洗う蛇口と飲む蛇口は別々にしなければならない。これは理屈が通るかと思えます。公衆浴場のタンクは女湯と男湯を別々にしなければならない。これはどういう合理的なスタンスなのか、よく分からないことがたくさんあるのできりがありませんが、いずれにしても、そういった基本的な自由を奪うことをやってはならないということなのです。

8「投資的経費の財源の借入金によって賄うため、地方自治体は、法律による制限の範囲内において国内の資本市場に参入することができる」。

私どもの新地方分権構想検討委員会などで提言していることは、ほぼこの世界の常識であるヨーロッパ地方自治憲章に合致していますし、さらに国連は平成13年に「世界地方自治憲章」の制定に動き始めました。これはアメリカと中国の反対で未採択になっていますが、内容はほぼヨーロッパ地方自治憲章の規定と同じです。

第4条3で「行政の責務は一般的に市民に一番近い行政主体によって行われるべきである、ということの意味する補完及び近接の原理に基づき」と書いてあり、補完性の原理を明確にここでは明記しているということなのです。

このように考えていけば、私どもの分権をしていく改革の方向は、日本ではあまりにも地方に対して重要な税金（基幹税）の配分が少なすぎる。特に個人所得税は来年度から移しはじめますが、それと同時に、もう一つの基幹税である付加価値税、つまり日本では消費税を移していくことが重要な条件になり、同時に地域社会ごとに生活に合わせて、国民の生活を支えている重要な養老サービスや育児サービスなどが、地域社会の実情に合わせてできるような余裕のある財源が与えられていないと、出てこないことになるはずなのです。

地方自治体の経営 —スウェーデンの例から

そういうことが意思決定できたときに、私たちは地方自治体をどのように経営していったらいいのかということで、これはスウェーデンの中学校の教科書で、「あなた自身の社会」から取っています。「コミューン」（市町村）と書いてあって、市町村の予算について、いろいろな形態がある。

意見1、「われわれは、コミューン税（市町村税）を減税したい。税金の軽減は人々の選択の自由を拡大する」。

意見2、「それは絶対に駄目だ。それはサービスの低下をもたらすだけだ。私たちが減税に反対するのは、より多くの保育園、より良い学校給食、障害者にも利用しやすい中央地区（まちづくり）を意味している」。

意見3、「私たちは、税金を引き下げる代わりに料金の引き上げをします。その方が公正だからです。そうすれば、電気や水を浪費している者よりも節約している者の方が、少なく支払うことになるからです」。

意見4、「われわれは、いたずらな料金値上げは

しない。それは、高額所得者を利するだけだ。料金を引き上げるのだったら増税をしよう。それが大多数の者、子供のいる家族、年金者にとってベストだ」としています。

課題の4で「税か料金か—あなたは上に述べられた四つの意見のどれに賛成しますか」と言っているわけです。

私たちが地方分権を進めようと言っているのは、この決定を身近なところでできるようにすることです。これは個人や家族で責任を持ってやるのか、それとも公共サービスとして提供するように社会の共同事業としてやるのか、やるとしてそれを料金でやるのか租税でやるのかを、決められるようにするということです。

「経営」から参加民主主義

(1) 内部効率性と外部効率性

こういう決定ができた暁には、それをそれぞれの自治体が効率的に経営していかなければならないのですが、地方自治体が目指さなければならない効率性には、二つあります。

一つは内部効率性です。その公共サービスをどれだけ安く、如何に安く生産するかということ。つまり人件費と物件費を如何に効率的に組み合わせて、公共サービスを作り出すかということ。

もう一つは外部効率性です。公共サービスを如何に地域社会のニーズに一致させるか。つまり、地域社会のニーズに合っていないものを如何に安く作っても意味がない。補助金でやられると、これがいちばん困ってしまうのです。農道空港を造るといっても、これは安く造っても、住民に聞いてみると欲しいと言っていないのです。つまり欲しいものを造らなければいけないわけで、それが外部効率性です。

企業がやっていることを地方自治体が入り入れて、企業の経営手法を取り入れるとありますが、気をつけなければならないのは、企業は外部効率性を考える必要はないということです。なぜなら、企業はサービスを市場で売りますから、その市場での需要に合っていなければ売れませんので、出ていかないわ

けです。地方自治体は、市場で売るわけではなくて、ただで供給し、決定は政治閣議で決定するわけです。だから、外部効率性を考えなければならないということ。

分かりやすく説明すると、人件費や物件費などの人や物を「投入」し、それを「処理」してサービスを提供するまでが内部効率性、そのサービスが地域社会のニーズに合っているかどうか外部効率性で、この二つの効率性が存在するのです。

ここで注意すべきなのは、地方自治体が満たさなければならないのは、ニーズだということです。人間の欲求には二つあります。一つはニーズ (needs) で、必要不可欠なもの、欠けてはならないものです。それから、もう一つはウォンツ (wants)、欲望です。欲望はニーズを超えて、無限に膨れ上がっていきます。欲望は市場に任せることです。ニーズは市場に任せては駄目です。必要不可欠なものは、ただで配る。例えば家庭の中ではニーズに応じて、財・サービスを配ります。赤ちゃんがいれば赤ちゃんが生きていけるように、お年寄りにはお年寄りが生きていけるように、食事も何もかもただで配る。なぜただでやっているかということ、ニーズに応じて配るわけです。

市場では、お金持ちはたくさん買えるし、貧乏な人は買えないので、購買力に応じて配る。それは欲望だからです。ニーズは、ただで配らなくてはいけません。

家族内で、働かざる者食うべからずと言って、赤ちゃんに対してただで食事などを与えなければ、死にます。「泣けばいいと思って、モラルハザードが働いている」とお説教しても、仕様がないわけです。私たちは家庭の中で、財とサービスをただで配っているのですが、家族の機能が小さくなる。家族の中で本来やるべきニーズが満たされなかったときには、どこが責任を持つかということ、地方自治体が責任を持たなければいけないのです。だから地方自治体は、財とサービス、公共サービスをただで供給しています。

したがって地方自治体は、ニーズを満たすのは得意中の得意です。家族もそうです。例えば食事を考

えてみると、食事は家族の中だとそれぞれお年寄りにはいい食事、子供にはいい食事を作ることができます。市場では、ニーズを満たすのは不得意です。市場でやるとニーズが満たせなくなって、大体、塩分の多いもの、油っぽいものですから、成人病になって死んでしまうのです。市場でやることは外食で、外食をしていたら死にます。ところが、欲望を満たそうと思ったら、つまりグルメに走ろうと思ったり、美食に走ろうと思ったら、市場にはかえません。家族の中では、それは満たせないということです。

家族やコミュニティの中で満たしておかなければならないニーズが満たせなくなったときには、それを埋め合わせてあげるのが地方自治体の責任です。ニーズは膨れ上がりませんので、無限に膨張していくものではありません。例えば医療は無限には膨れ上がりません。病気になったお金持ちがインフルエンザが治っているのに、お金の任せて抗生物質を飲みまくるわけではなく、治った段階で打ち止まります。ニーズとはそういうものです。欠けているところですから、それを埋めてあげることでいいわけです。

(2) 二つの効率性を高める行政改革—公共部門か民間部門か

さて、私たちはそれをどのように考えていくかですが、スウェーデンの中学校の教科書で、「公共部門か民間部門か」というところがあります。「なぜ映画館のほうが水泳プールの料金よりも高いのでしょうか。それは、映画館の料金は『市場原理』によって決まるからです」、「プールの料金は『補助料金』です。すなわち、実際の料金の大半をコミューン（市町村）が支払っているのです。どうしてでしょう。それは多くのコミューンが、映画ではなくプールを住民にサービスとして提供したいと考えているからです」とあります。

「一部の人はこう言います。『補助料金など全部やめてしまえ、みんな民間に任せればいい。もしそうなれば、コミューンと市町村にとっては安上がりとなり、プールの管理も良くなるはずだ』」、「他の人はこう言います。『それは間違いだ。もし、何もかもが民間で運営されるようになれば、不公平が拡

大し、住民の影響力は減少する』」となっています。

さて、ここで子供たちに、「映画館で映画を見ろというのは欲望で、ニーズではないですね」と聞いているのです。これは市場原理によって決まるということは、「購買力に応じて配っていいですね。つまりお金持ちは映画を見まくりですよ。貧乏な人は映画を見ることができません。それでいいですね」と確認を取っているということです。

プールはどうなのでしょう。プールは健康にいいので、欲望ではないかもしれないけれども、プールで泳がないと生きていけないかということ、そんなこともない。そうすればニーズとウオント、必要と欲望とのグレーゾーンである。「グレーゾーンだったら、財政の原理で、一部税金を入れ、あとは料金という市場原理でいくのだけれども、それでいいですね」という確認を取っているわけです。

最初に「このサービスは租税でやりますか、料金でやりますか、それとも市場でやりますか」と聞いていたわけです。この判断の基準として、市場でやるものはその地域社会にとって欲望であるものか。租税でやるべきものは、その地域社会にとって必要不可欠なもので、これはどの地域社会の住民にも、無償で必要に応じて保障しなければならないのか。それとも、それは必要と欲望とのグレーゾーンか。いずれかであるかは、地域社会で決めるしかない、地域社会で決められますねと聞いているのです。

これは先ほどの話でいけば、外部効率性を聞いているということです。その地域社会にとってニーズなのか欲望なのか、あるいはグレーなのか。ニーズは責任を持って地方自治体が決めなければならない。その地域社会が、家族の機能やコミュニティの機能が非常に強ければ、これはそう多く公共サービスを無償で出す必要はありませんが、それが弱まっているのであれば、それに代わるような育児サービスや養老サービスを適切に出さないと、地域社会は崩壊をしていってしまうということです。したがって、地域社会が外部効率性を高めるには、民主主義で、可能な限り決定に住民が参加することを保障して、やっていく必要があるということです。

【次月号へつづく】