

## 第一章 地方政府にとってのグローバリゼーション

——危機か好機か——

山口二郎

### 一 日本型統治システム——成功した社会民主主義？

#### 1 「成功した『社会民主主義』』とは何だったのか

地方政府における政策の体系や行政、財政の仕組みは、日本全体の統治システムの重要なサブシステムをなしてきた。地域における雇用や産業の変化は見えやすいだけに、グローバリゼーションが日本の政治、経済に与えた衝撃は、地方政府のレベルで凝縮されて現れているということができる。そこでまず、全体的な統治システムの特徴を描くことを通して、従来の地方政府における政策や統治の特徴を明らかにしておきたい。

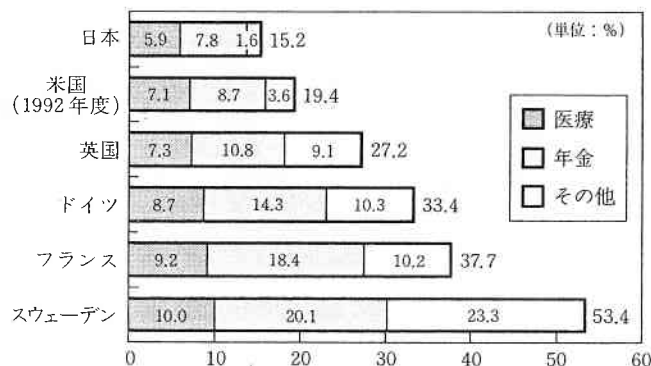
戦後日本の政治経済システムに対して、ネオリベラル路線の改革を唱える政治家、官僚、経済人の一部は「成功した社会（民主）主義」と呼んでいる。日本では戦後ほとんどの期間、自民党という保守政党による政権が続いてきたのであり、この体制を社会主義と呼ぶことは奇異に聞こえる。しかし、多くの著名な政治家や官僚が今までの日本の体制を社会主義と呼ぶという事実は、日本における社会主義、社会民主主義の特異な理解のしかたを反映しているとい

表1 税・社会保障負担の国民への還元率の国際比較

(単位: 米ドル, %)

	一人当たり 国民所得	一人当たり税・ 社会保障負担(A)	一人当たり社会 保障給付額(B)	国民還元率 (B/A)
日本	26,919	9,825	4,092	41.6%
米国	21,351	7,793	4,142	53.2
英国	14,444	6,673	3,929	58.9
ドイツ	20,448	11,492	6,830	59.4
フランス	18,668	11,638	7,038	60.5
スウェーデン	17,453	12,287	9,320	75.9

(出所) 総理府社会保障制度審議会事務局編『社会保障統計年鑑』(1997年度版)



(出所) 国立社会保障・人口問題研究所編『社会保障給付費』(1995年度版)

図1 社会保障給付費(対国民所得比)の部門別構成割合の国際比較(1993年度)

うこともできる。そこで、「成功した社会民主主義」という議論を手がかりに、日本の政治経済システムの特徴を整理しておきたい。

新聞等で経済政策を議論する際に一般的常識として前提となっている日本の経済社会の特徴は、以下の諸点にまとめられる。①短期間に急速な経済発展を遂げた。②政府による規制や公共投資など、経済に対する政府の介入が大きい。③所得階層間、地域間の経済格差が小さく、平準化された社会(いわゆる総中流社会)が形成された。

特に、②に関しては、規制はその業界の最も弱い企業が生き残れるような業界秩序を作り出し(いわゆる護送船団方式)、それは競争抑止的に働いたことが強調される。競争抑止政策によって恩恵を被ったのは、第一次産業であり、製造業、サービス業の中でも地方に本拠を置く中小、零細企業であった。

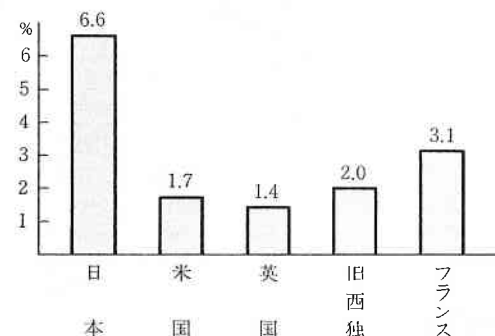
地方政府との関連においては、次のような特徴があった。農村部を基盤とする自民党政権によって、公共投資は経済力の弱い地方に重点的に投下された。中央政府からの投資は、地方政府に対する事業別補助金という形で投下され、中央官僚制による地方政府のコントロールを確保する最大の手段となった。また、全国どこでも一定水準の生活基盤を確保するために、地方交付税の仕組みが整備され、ナショナル・ミニマムが達成された。単純に図式化すれば、競争力の強い分野、企業が生み出した富の一部を税によって政府が吸い上げ、それを交付税、補助金という形で地方に再分配したということができる。そのことが日本における空間的な平等の実現に大きく貢献した。

しかし、九〇年代に入り、バブル崩壊以後の不況とグローバルな経済競争の激化が重なる中、こうした特徴はむしろ日本経済の活力や効率化を妨げる障害とみなされるようになった。このような文脈において、競争抑止と弱者や地方への再分配を基調とする「日本型システム」は社会民主主義的と呼ばれるようになり、グローバル資本主義に不適応を起した日本は、資本主義との競争に敗れ去った社会主義に重ね合わされるのである。また、中央集権的官僚制の権力がきわめて大きいことも、社会主義のイメージと結びついている。ネオリベラルの理念を掲げる人々は、その

ような社会民主主義からの決別こそが改革のテーマだと考える。

もちろん、日本は正しい意味での社会民主主義の国ではない。たとえば、表1、図1に示されるように、政府支出における社会保障費の割合はヨーロッパに比べてはるかに低い。また、働く女性に対する政策はきわめて貧弱なままである。雇用の安定や所得の平準化をもたらしているのは、労働組合の要求に応えた社会政策の帰結ではない。むしろ、図2に示されるように、日本では国民経済における公的固定資本形成(ほぼ公共投資と同義)の比重が、欧米諸国と比べて著しく高い。

つまり、ネオリベラルの影響を受けたエコノミストや政治家が主



(出所) OECD "NATIONAL ACCOUNTS"  
(1998年版)

図2 国内総生産(GDP)に占める一般政府  
固定資本形成の比率の国際比較(1996年度)

張する「社会主義的」再分配や平等は、かなりの部分、地方の建設業という自民党の支持基盤に対する政策的保護とそれが地域経済においてもたらした波及効果の帰結である。そして、日本型社会主義を批判する文脈からは、地方に親切的な中央集権体制こそがこうした非効率的な資源配分をもたらしたという主張が打ち出されている。日本の市町村、都道府県自体が護送船団方式になぞらえられ、官僚中心の統制の中で弱小自治体が厚遇されてきたという反発が、大都市部の経済的強者から生まれている。

かくして、グローバル化への対応を目指す日本版構造改革論においては、地方制度や公共事業の仕組みを改革することも重要な柱となる。そうした改革論の中身に入る前に、「社会主義」をめぐる誤解が生まれた背景を掘り下げることによって、日本の経済社会システムにおける平等や再分配の特徴をより明確にしておきたい。

## 2 二つの軸による社会経済システムの特徴づけ

ここでは、日本の社会経済システムの特徴を把握するために、裁量的政策——普遍的政策、リスクの社会化——リスクの個人化という二つの軸を組み合わせることにによって、政府による経済・社会に対する働きかけの仕方を類型化してみたい。

裁量、普遍という軸は、利益配分や規制など政策による政府の働きかけがどの程度公平・画一的なルールに依拠しているか、逆にいえば、どの程度政策を執行する行政機関の裁量に依拠しているかという尺度である。

利益配分の面について言えば、介護保険や年金の拡充、公教育予算の拡充など一般的な制度の整備によって同じ条件の人々には同じような恩恵が行き渡るようにするのが普遍的政策である。規制の面で言えば、ルールを厳格に適用して公平な競争や安全の確保を図ることが普遍的政策である。

逆に、裁量的利益配分とは、特定の地域や業界に対する補助金や租税減免のように、政策立案者の裁量によって特定の対象集団のみに例外的な恩恵を与えるような政策である。また、裁量的な規制政策とは、一般的なルールを適用する規制ではなく、規制する側(行政)と規制される側(企業、業界)との間で事実上の解決を求める行政指導が典型である。公式のルールを適用するかどうか、どの程度厳格に適用するか、あるいはルールとは別にその場限りの規制を行うか、規制権限をもつ官僚制の裁量が極めて大きい。

第二のリスクの社会化、個人化という軸は、失敗や災難の危険をどこまで社会全体で共有し個人の責任を緩和するか、逆にいえば競争原理や自己責任原理をどこまで適用するかという対立である。市場を重視する考え方においては、自己責任原則が尊重される。したがって、失業、倒産、病気といった人が生きていくときに遭遇するリスクは、それぞれの個人が処理すべきということになる。そして、減税、規制緩和など個人がリスクを取って競争に立ち向かうことを奨励する政策が出てくる。

逆に、リスクを社会化するという考え方においては、失業、病気などのリスクは、現実的には個人の注意では防ぎきれないものであり、社会全体でそうしたリスクに備え、たまたまりリスクに直面した人を救済すべきということになる。また、環境破壊や様々な安全を確保するために、個人や企業の行動に対して普遍的なルールを公平に適用することによって、政府が規制を加えることも必要と考えられる。そこで、人々が政府に税金や社会保険料を払い、年金や

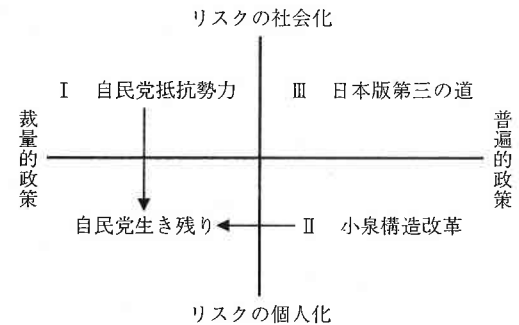


図3 政策分類と政治勢力の位置づけ

医療費を支給する制度の整備が図られる。あるいは規制の下で、自由競争にしたときよりも割高な価格、料金などを負担することによって、リスクを回避するという政策が出てくる。二つを組み合わせると、図3のような政策の分類が可能となる。

長年日本を支配してきた自民党の大半の政治家は、地方に基盤を置き、地元に向けた再分配のためのパイプ役として行動してきた。弱者を保護し、地域の均衡を目指すという点で、その政策はリスクの社会化を志向するものであった。また、具体的な再分配の手段としては中央省庁の補助金や様々なプロジェクトが政治家にとって最も重要な獲得目標となっていた。これらは箇所付けをめぐる裁量の余地がきわめて大きいものであった。したがって、自民党の伝統的政治家は第二象限に位置づけられる。

この図を参照しながら、今までの地方重視の政策体系が社会(民主)主義と呼ばれてきた理由について考えてみよう。

その第一の理由は、地方向けの公共事業や護送船団方式による規制によってリスクの社会化が図られてきたことである。先に見たとおり、日本では、社会保障支出の対GDP比が欧米諸国に比べて低い反面、公的資本形成(政府による公共投資とほぼ同義)の対GDP比は欧米諸国の三倍もある。すなわち、地方、農村部に対して手厚い公共事業によって、地方における雇用が確保されてきた。また、競争抑制的な規制政策によって農業や流通業など競争力の弱いセクターが温存された。採算性や効率性を無視した公共事業や規制が人々の生活の最低限を支えた点を指して、社会民主主義という言葉が用いられる。そのもとで国際水準よりも高い価格や料金という形で、この種の政策を持続す

るためのコストが国民全体で負担されてきた。

第二の理由は、それらの政策の実施過程において裁量的政策の比重が大きく、担当の官僚が持つ権力が大きかったことである。公共事業の大半は国の補助金による補助事業であり、補助金の配分(いわゆる箇所付け)は、補助金財源を握る中央省庁の官僚による裁量に任されてきた。また、規制は明確なルールに従って行われるのではなく、行政指導などルールに基づかない実質的な調整によって行われてきた。その点についても、権限を持つ官僚の裁量は大きい。こうした裁量の管理こそ、政権党の政治家にとって最も重要な活動の目標となる。利益誘導政治や政治腐敗は、裁量的政策を土壌として深刻化してきた。

このような日本的「社会民主主義」体制を空間的に見れば、大都市の負担において地方を優遇し、国土の「均衡ある発展」を目指したものであったと特徴づけることができる。また、公共事業の大半は、中央省庁からの補助事業であり、補助金体制は日本の中央集権の核心であった。<sup>(3)</sup>ただし、こうした中央集権は地方にやさしい政策体系を提供したのであり、日本の社会民主主義の最も重要な柱であった。したがって、グローバリゼーションによって触発され、これに対応するために提起された構造改革において、中央地方関係の改革、とりわけ地方に対する財政調整の仕組みや地域経済の柱である公共事業のあり方が改革の対象となることは不可避である。

次に、グローバリゼーションの挑戦を受けて、日本の地方政府がどのようなストレスを受けているかを整理していきたい。

## 二 グローバリゼーションがもたらした変化

### 1 脅威としてのグローバリゼーション

地方にやさしい政策のコスト

このような地方にやさしい中央集権体制は、一九九〇年代のグローバリゼーションの進展とともに、いくつもの限界を露呈するようになった。

第一は、リスク社会化のコストの問題である。競争抑止的な規制を行ってきたことにより、財やサービスの価格が相対的に高い水準でとどめられ、「高コスト」社会が定着した。これにより、経済効率が阻害されることが経済の停滞の中で大きな不満を招くこととなった。また、財政負担の問題も急速に注目されるようになった。バブル崩壊以後、公共事業中心の景気対策によって地域の雇用を支えてきたが、それにより日本の財政赤字は、累積で七〇〇兆円近くに達し、先進国中最悪の状態となった。リスクの社会化を支えてきた経済的な強者はもはや余裕を失い、自らの競争に専念できる環境を求めている。彼らは、地域の均衡ある発展というスローガンが非効率的な資源配分を増幅したことを批判している。

第二は、ルールの標準化という趨勢の中で、裁量的政策の弊害が明らかになった点である。九〇年代以降、官僚の汚職や政治家の金銭スキャンダルがたびたび露呈され、裁量的政策は、不透明で腐敗につながりやすいという認識が広まった。欧米の後を追う形でアカウンタビリティを確保するための制度改革が日本でも進んだことが、こうした腐

敗に対する批判を助長した。

この場合の制度の標準化には二つの側面がある。一つは、市民社会の強化や民主主義の活性化という側面である。行政改革には市民の自己決定を促進するという意義もある。この点は、グローバリゼーションに対する選択肢を論じる中で触れたい。

もう一つの側面は、市場原理の浸透という面である。「日本型社会主義」を批判するネオリベラルの言説においては、日本経済の牽引車である強い企業や裕福な人々が、重い税金や高い価格・料金という形で再分配のための原資を負担し、それを官僚と政治家が乱費し、非効率や腐敗を引き起こしているという批判が浴びせられる。いわば、市場における消費者主権の考え方を政策実施や公共サービスの供給に当てはめるといふ文脈において、行政改革が論じられているのである。もちろん、消費者の多数を占めるのは都市生活者であり、彼らの利益を重視する行政改革においては地方にやさしい政策体系から都市重点型の政策体系への移行も重要な柱となる。端的に言えば、ほとんどの腐敗は地方選出の自民党政政治家が起こしており、地方向けの政策に腐敗と浪費という図式が成り立っている。<sup>4</sup>

### 反応的改革

このような文脈において、一九九〇年代中頃から、構造改革論が叫ばれることとなった。構造改革とは、一方で官僚や政治家の介入を排除して、効率性、収益性など明快な基準による普遍的政策を目指すものである。また同時に、人や企業がリスクを取って競争に参入することが奨励され、そのためのインセンティブを提供する点に政策目標を転換することが主張される。こうした構造改革路線は、市場原理の拡大と公共サービスの縮小、競争参加の奨励という二つの原理で経済の活性化を図ろうとするものである。

こうした改革路線は、アメリカ的経済システムの世界化という意味におけるグローバリゼーションに対する反応的

政策形成と捉えることができる。反応的政策形成とは、政府が自らを取り巻く環境変化を所与の前提とし、その中で自らの生存を図るための受動的な適応として政策を変化させることをいう。九〇年代初めまでは、日本政府はアメリカとの二国間交渉の中で、アメリカからの圧力と国内経済秩序の維持という二つの価値の折り合いを図ってきた。九〇年代中頃からは、WTOによる国際的ルールのもとで市場開放、規制緩和などの政策を所与として、ナイーブに受け入れ、様々な政策の転換を図った。この点は、アメリカ主導のグローバリゼーションに対して農業や知的所有権の分野で抵抗し、自らの利益を反映したルールを作ろうとしたEUとは対照的である。とりわけ、農産物市場の開放や食料に関する競争原理の浸透、流通業における規制緩和が日本の地方政府にとって大きな政策課題を生み出している。

### 政治構造の粘着性

もちろん、日本の政策体系が整然とグローバリゼーションに対応し、転換したわけではない。八〇年代末には、経済のグローバル化こそが、規制や補助金を媒介とした政官業の癒着構造を破壊するという楽観的な観測もあった。そこで打ち出されたのは、市場化や競争原理の浸透とともに、生産者組織は力を失い、消費者の政治的発言力が増すというシナリオであった。<sup>(5)</sup>

しかし、現実にはむしろ、グローバリゼーションが旧来の利益政治を促進したという側面もある。改革という名の競争原理の浸透は、当然従来政策的に保護されていた人々に痛みをもたらす。利益政治システムの担い手は、その緩和のための政策に新たな役割を見出した。その際、公平で普遍的な政策ではなく、裁量的で個別的な政策が採用された。実態においては、従来の地方を対象とした公共事業が痛みの緩和という名目で継続されているということができ。その典型は、コメ市場の開放に対応した六兆百億円のウルグアイラウンド対策費である。日本の財政に余裕がある時代においては、グローバリゼーションの脅威から弱小セクターを守るための反応的政策を要求するところに政治

の役割が発揮された。

こうした反応的政策の効果はきわめて限定的であった。ウルグアイラウンド対策費は、国内農業の経営基盤の強化や農業後継者の育成につながらず、もっぱら農村地帯における公共事業の財源として使われた。この事例に示されるように、反応的政策はモルヒネのようにグローバリゼーションにともなう痛みを一時的に緩和するだけで、グローバリゼーションに適応して生存する力強い産業や地域を作り出すことにはつながらなかった。構造改革をめぐる政治的対立の過程においては、グローバリゼーションに適応するための市場化路線と反応的政策とのせめぎ合いが続いている。

## 2 好機としてのグローバリゼーション

### 民主政治の制度的標準化

ここまでは市場化や競争原理の浸透という側面のグローバル化に目を向けてきたが、一九九〇年代においては民主政治を支える基本的な制度に關しても、国民国家や文化的伝統を越えた共有化という現象が見られた。グローバル化という言葉を広義に解釈すれば、民主政治のグローバル化が東アジアにおいても起こったということができる。

一九九〇年代においては、韓国、台湾など東アジアにおいて政治的多元化と民主化が進んだ。日本における政権交代の経験や市民参加の拡大は、東アジアの民主化の文脈において理解されるべきであろう。韓国、台湾においては大統領(総統)の直接選挙のもとで、政権交代が制度化された。日本では、一九九三年に政権交代が起こった後、戦後政治における支配政党自民党が自らの存続のためには常に政権の座にいないことを学習した。そして、一年足らずの野党暮らしの後、様々な組み合わせの連立政権を維持してきたため、二一世紀初頭の段階では政権交代の

制度化には至っていない。しかし、一九九〇年代の日本における政治参加の活性化は地方政治のレベルで急速に進んだ。

制度改革の面から見れば、行政の民主的統制のための制度形成が進んだことがあげられる。地方自治体のレベルでは一九八〇年代から情報公開条例が制定され、九〇年代に入るとこの制度が市民やメディアによって実際に活用されて、地方行政における腐敗を摘発する上で大きな威力を発揮することとなった。また、条例の制定改廃を求める直接請求や、まだ制度化されていないものの政策の是非をめぐる住民投票がしばしば行われて、地方における政策決定に大きな影響をもつこととなった。

これらの制度は欧米の民主主義国では長い歴史を持っているが、日本ではこの時期に輸入され、定着した。九〇年代は日本の行政における文化革命の時代であった。この時期によりやく行政のパターナリズムが崩壊し始め、国民主権の理念が浸透した。それがどれだけ具現化されているかは問題ではあるが、住民参加、説明責任といった言葉が九〇年代後半には日本の行政において否定できない価値として定着した。

### 市民性の発達と政治の流動化

現実政治の動きについても、九〇年代の地方レベルの変化には注目すべきものがある。その変化を要約すれば、脱権威主義と脱クライエンテリズムの二つの傾向としてとらえることができる。

脱権威主義とは、地域における階層制的な政治秩序が崩壊し、市民が個人として政治的行動をするようになったことを意味する。従来は地域において、企業、職能団体、労働組合、農協などの組織が存在し、労組を除き自民党の支持基盤に組み込まれていた。それぞれの組織においては機関決定に基づき、選挙の応援、資金調達などの活動が上命下服型で行われてきた。しかし、一九八〇年代後半からこれらの組織の凝集性が低下し、組織の政治的動員力は低下

してきた。組織がかつて持っていた集票力が選挙において発揮されなくなったのである。

脱クライエンテリズムとは、組織の政治的動員力の低下を政策的動機づけから見た変化である。組織が政治的動員力を持っていたのは、組織への加入、貢献と政策的受益との間に明瞭な交換関係があったからである。<sup>(6)</sup>したがって、政策的受益が減少していけば、組織帰属の動機は弱まり、政治的活動の意欲、エネルギーも低下していく。従来は、公共事業を中心とする開発プロジェクトが選挙における最も人気のある公約であったが、それらの政策は地域社会における特定の企業のみ利益を与えることが次第に明らかとなり、一般的納税者の視点から政策を考えてそうした事業に反対することが地方選挙における大きな公約となる事例も増えてきた。

こうした変化を引き起こした要因は、グローバリゼーションと密接に関連している。まず、脱権威主義から考えると、そうした政治意識の変化を引き起こした最大の原因は情報化であった。日本における政治に関する情報伝達は、アメリカにおけるテレビニュースの影響を受けて、八〇年代から九〇年代にかけて飛躍的に増加した。一般市民は政治の実態に関する情報を持ち、政治の現状に対する不満を高めるようになった。

また、政策的な受益の低下は市場開放、規制緩和などグローバリゼーションにともなう政策変化の帰結である。九〇年代においては規制に関する制度的標準化が進み、一国独自の保護政策の余地が狭まるとともに、財政的窮乏の中で政策的利益配分の原因が減少してきた。こうした要因は、政府によるクライエンテリズム的政策展開を制約し、有権者の側に期待水準の引き下げや従来の圧力政治に関する有効性感覚の低下という効果をもたらした。その典型的な例は、農業分野に見出すことができる。八〇年代には米の市場開放を阻止することが農協にとっての最大の課題であったが、国際的な制度の標準化の圧力の前に、市場開放を余儀なくされた。また、国内農産物の流通についても市場原理の浸透が進み、農民にとって組織に加入することの利益は著しく低下した。

このような文脈において、九〇年代には地方における政治変動が広がっていった。そこに共通するパターンは以下

のようなものである。自治体の首長の選挙において、既成政党と主要な職能団体が推薦する有力な候補(多くの場合現職またはその後継者)に対して、政党の推薦のない無党派候補が立ち、有権者の前に有意義な選択肢が提示される。政策争点は、中央政府からの資金による開発プロジェクトの是非や、自治体における行政改革などである。こうした形の選挙において、従来の選挙の常識に反して、しばしば無党派の候補者が当選している。そのような場合において、有権者は、既成政党の推薦という候補者のイメージへの反発と、開発や公共事業という旧来型の政策に対する飽きという二つの理由で無党派候補を支持している。有権者は政府の政策的容量の低下を見越した上で、新たなリーダーシップや地域政策を希求しているということができる。このように、政治の流動化は地方において先行している。<sup>⑦</sup>こうした状況は、上述の通りグローバリゼーションの結果といえることができる。

### 三 改革政治と地方政府

#### 1 構造改革における改革理念

ここで、地方から有意義な改革を提起する前提として、現在の日本における改革の理念を改めて整理しておきたい。小泉政権による構造改革はいかなる理念に基づくものであるか。小泉ブレーンの主張を額面どおり受け取るならば、一方で官僚や政治家の介入を排除して、効率性、収益性など明快な基準による普遍的政策を目指すものである。これが小泉政権における特殊法人の民営化や高速道路建設の見直しの論拠となっている。また同時に、人や企業がリスクを取って競争に参加することが奨励され、そのためのインセンティブを提供する点に政策目標を転換することが主張

される。そして、医療や年金などの生活にかかわるリスクについては、個人の自己責任も強調される。医療保険改革における患者負担の増加や法人税、累進所得税の減税を目指す税制改革論議は、そのような意味で、リスクの個人化の路線に沿ったものである(図3の第四象限)。

従来の社会経済政策の弊害に照らせば、こうした政策が当初大きな支持を受けたことにも理由はある。「クロニ―資本主義」と呼ばれる日本経済の不公平、腐敗を除去するためには、たとえそれが弱者に対して冷たいというマイナスはあっても、収益性や効率性という明快な基準に即して、透明、公正な政策運営を行うことは時代の要請であった。また、リスクの社会化がモラルハザードを生んだことに照らして、自己責任を基調とするリスクの個人化路線を取ることは、社会、経済の公平感を高めるものと解釈することもできる。

しかし、小泉政権のもとの政策展開を見れば、趨勢としてのリスクの個人化を図る一方、自民党の支持基盤に対する配慮から裁量的政策を織り交ぜており、きわめて不公正なものとなっている。その典型は、不良債権処理である。明快なルールを公平に適用するのではなく、一部の借り手に対しては「大きすぎてつぶせない(too big to fail)」という対応を取り、救済を図った。このように状況に応じた裁量的政策がとられている。国民一般に対しては企業整理、雇用削減、税・社会負担の増加などの負荷をかけながら、自民党の支持基盤に対して例外を与えるというのが小泉政権の手法となりつつある(図3の第三象限)。

こうした改革理念の曖昧さは、地方自治体のレベルでも存在する。先に紹介した新しいタイプのリーダーの打ち出す改革は、NPMの影響を受けている。即ち、市場における消費者主権のアナロジーによって公共サービスのあり方を改革するという理念が改革の基準となっている。即ち、顧客満足度をもとにした政策評価、民間資本の導入によるPFIなどの手法が採用されている。従来の地方政治、行政においては、効率を無視した公共事業、談合、モラルハザードにつながる第二セクターなど、中央と同じような問題が存在した。こうした文脈においては、市場主義的アプ



ローチを採用することには意味がある。しかし、地方自治体は住民に対してナショナル・ミニマムを提供する責務を負っており、効率性や収益性の原理による政策の再編成には限界がある。効率原理による改革をどの分野に適用し、租税を原資とする公共的サービスをどの分野で提供するかを整理することが急務である。しかし、この点について、中央政府に比べて改革が進んでいる地方自治体においても、明確な理念が提示されるに至っていない。

今後、いわゆる構造改革の中で、地方にやさしい集権体制から、地方に冷淡な分権体制に移行することは不可避である。中央、地方の債務残高は先進国中最悪であり、地域の政策のために中央政府が財政支出を継続することは困難となりつつある。グローバル化に対応して日本が生存を図るために、地域間の均衡よりも競争力を持つ部分への特化が選択されることは確実である。具体的には次のような問題が発生するであろう。

第一は、財政悪化に伴う地方交付税制度の縮小である。既に地方交付税特別会計の累積赤字は四〇兆円を超えており、今後自治体に対する財源補填のメカニズムを継続することは困難となる。また、税制改革論議の中で検討されている国税から地方税への税源の移管も、自治体間の平衡化メカニズムを欠いたまま実現されれば、富裕自治体と弱小自治体の格差を拡大する結果につながる。第二は、郵便貯金改革に伴い、地方債の引き受けについてより市場原理が導入されるという問題である。これにより、信用力の低い弱小自治体は資金調達の困難に遭遇する。第三は、大都市重視の方向への公共投資の変化である。

これらの変化が地方政府にもたらすストレスの中で、地方政府自身も効率性の原理に基づいて政策を再編成しながら、より小さいコストで地域のコミュニティや住民の生活を支えるという課題に取り組むことが求められている。

## 2 新たな改革の課題

日本の地方政府において、市場化の方向での構造改革を推進することには無理がある。公共事業などの政府支出に対する依存度を下げた形の経済構造を作ることとは将来の目的であるが、そのような構造を作り出すためにも様々な政府による政策が必要となる。政治、行政における構造問題とは、政策における需要・供給のミスマッチにある。

たとえば、一方で巨額の公共事業予算が存在し、北海道では車がほとんど通らない道路、船が入らない漁港を建設している。住民からニーズがほとんどあがってこないような分野に、過剰な投資が続々と行われているという現実がある。このような地域においては、公共投資が地域経済の従属構造をいつそう強めているということが出来る。

他方で、高齢化が進み、介護が非常に大きな政策課題となってきた。介護のための公的施設は貧弱な状態である。順番待ちが一つの自治体に何百人もあり、施設介護を必要とする状態になっても、長い間家族がヘトヘトになるまで介護をしなければならないという現状である。子どもの保育の問題についても、女性の労働の実態に合わせて、子どもをきちんと預かってくれる保育施設を探すのは困難である。介護や保育という分野については、ニーズはたくさんあるが、政策的な供給が追いついていないという現実がある。これが需要と供給のミスマッチである。

こうしたミスマッチの原因は、従来の日本の政策決定が官僚制という供給側の論理で決められてきたからにはかならない。政策のサプライサイドにいる官僚と族議員が自己保存の本能にしたがって政策を展開する。そして、従来の補助金を媒介とした中央地方関係がこうしたミスマッチをさらに助長し、固定化している。日本の予算編成においては各省庁、局の予算シェアが削減されることはほとんど起こらず、公共事業担当部局は潤沢な予算をもっている。道路にいたっては特定財源制度のもとで、安定供給の財源が財政当局さえチェックできないまま確保されている。事業

の大半は自治体による補助事業であり、中央官僚は自治体に対して補助金の消化を迫る。補助金を受ける自治体の側は、補助事業が真に住民のニーズを反映していなくてもそれをあえて断る動機は存在しない。また、補助金を断れば以後中央省庁との関係が悪化することが確実であるため、地域のニーズにそぐわない事業でも受け入れることとなる。このように、公共事業分野を中心に、政策の供給側が需要を作り出すという関係が存在する。そして、地方政府が自己決定権を持たないゆえに、ミスマッチが構造化されていくのである。

橋本政権時代の行政改革の最大争点となった中央省庁の再編は、当初こうしたミスマッチの解消を目指したものであったが、中央省庁再編は単なる既存省庁の合併に終わった。小泉首相が就任当初唱えた道路特定財源の見直しも、具体化していない。

ミスマッチの解消には、地方分権が現実的な手段である。政策の優先順位を設定し直すという作業は、結局、公共の利益をどのように再定義するかという問題である。国家レベルで公共利益を定義することは、実際には困難である。住む場所や職業など公共利益を論じる者の立場や置かれた環境によって、公共利益の内容は、大きく違ってくる。

今までの日本政府は、省庁連邦制(confederation of ministries)という性格をもってきた。即ち、各省が強い自立性をもっており、省益を足し算すれば国益になるだろうという予定調和的な発想で政策形成が進められた。しかし、それはいわゆる右肩上がりの経済成長期において予算の膨張という前提があったから可能であっただけである。

現在のように何かを伸ばそうと思えば、何かを切り捨てなければならぬという政策環境にあつては、省庁連邦制が政策のミスマッチをもたらしている。したがって、ミスマッチの解消には市民にとって目に見える、実感を持つて理解できる空間で政策を決めていくことが不可欠である。自分たちの属する社会、地域社会における公共の利益を考えていくという方法こそが有効である。

言い換えれば、中央政府における省庁組織の連邦制を、国全体において空間的な連邦制に組み替えることが、日本

の政治行政の構造問題を解決する鍵となるのである。そして、補完性の原理に基づいて、草の根のレベルから公共問題を定義し、地方政府と中央政府との間で役割の再分配を行う必要がある。言い換えれば、今地方政府に求められているのは、伝統的な地方重視の利益配分政策でもなく、市場メカニズム中心の小さな政府への転換でもなく、透明なプロセスと公平なサービスによってすべての人に安心と自己実現の機会を確保するという政策体系、いわば日本版の第三の道の構築である(図3の第一象限)。

## 結び 対抗グローバリゼーションの構想

以上に述べたように、現在の日本ではグローバリゼーションに起因する様々な政策課題に対して、既存の政府体系が適応不全を起こし、その矛盾が地方にしわ寄せされている。そして、その解決には、地方からのイニシアティブが必要である。

その際、地域レベルの民主主義の活性化という政策形成の手続きに関しても、内発的な地域の経済社会の形成という政策内容に関しても、世界各地で同様の課題に挑戦している自治体からの示唆、刺激を得ることが不可欠となる。いわば、市場化という意味におけるグローバリゼーションに対して、草の根からの対抗グローバリゼーションの戦略を考える必要がある。

二一世紀に我々が直面する政策課題は、環境問題をはじめとして従来の国民国家の政府が持っていた権力や資金力によって解決することはできないものが多い。問題解決の枠組みは国家や国際機関によって形成されうるが、それを実行するのは地方政府の課題である。そして、温暖化防止のための二酸化炭素削減のように、個人の短期的効用追求

に反するような政策を人々の合意の上で実行することができるかどうか問われている。その意味で、地方政府の重要性はいっそう高まることが予想される。

国民国家の中のサブシステムとして位置づけられ、様々な保護と既成の仕組みに安住してきた環境が一変しつつあるという意味では、グローバリゼーションは地方政府にとっての脅威である。しかし、グローバリゼーションにとってもなつて地方政府なしには解決できないような政策課題が叢生しているという意味では、地方政府にとっての好機が広がっているということもできる。

集権体制と利益政治の中で受動的な存在であった日本の地方政府にとって、そうしたグローバルな課題に対する解決能力を持つことは大きな挑戦である。そうした体制を整備するための改革が急務である。

# 注

- (1) こうした特徴づけについては、村上泰亮『新中間大衆の時代』(中央公論社、一九八四年)を参照のこと。
- (2) たとえば、『日本経済新聞』(朝刊)では、二〇〇二年一月一〇日から一四日まで、第一面において、「税をただす」という連載記事が掲載され、「第一部『社会主義』卒業できず」というサブタイトルがつけられている。そこで批判されている「社会主義的」税制とは、税務署の裁量によって経費の認定が大きく左右され不公正であること、働く女性に不利で専業主婦やパートの女性に有利な配偶者控除の仕組みがあること、公共投資のコストが大きいことなどである。もちろん、経済体制としての社会主義が問題ではなく、官僚の権力が大きいこと、個人のイニシアティブが阻害されていることが問題とされている。これは、日本の経済ジャーナリズムにおける「日本社会主義」論の一つの典型例である。
- (3) 補助金と中央地方関係については、新藤宗幸『講義現代日本の行政』(東京大学出版会、二〇〇一年)、一五〇―一五四頁。
- (4) 二〇〇二年春にわき起こった鈴木宗男代議士の利権誘導に対する非難の合唱は、そうした議論の典型である。参照、山口「鈴木宗男問題は戦後政治の欠陥の象徴」(『エコノミスト』二〇〇二年七月三〇日号)。

- (5) たとえば、大前研一『平成維新』(講談社、一九九〇年)。
- (6) 従来の日本政治におけるクライエントリズムについては、小林正弥『政治的恩顧主義論』(東京大学出版会、二〇〇〇年)、第一章を参照のこと。
- (7) 地方政治における変化の背景と、内容については、浅野、北川、橋本『知事が日本を変える』(文藝春秋、二〇〇一年)を参照のこと。