

[序 論]

都市財政論の展望

—— シンポジウムへの緒言 ——

西 堀 喜 久 夫

はじめに

本特集は、2009年に行われた「都市財政におけるグローバルとローカル」をテーマにしたシンポジウムの報告とコメントを掲載しており、当日の内容については西山教授の序文に書かれている通りである。各論文については、当日の議論を踏まえて稿を起こしていただいたが、基調報告者の金澤先生の稿はシンポジウム後の6月16日急逝されたため編集者の責任で、当日の講演テープを起こし、最小限の手を加えて掲載している。したがって、各論考をお読みいただければ、主題についての各論者の考えがお分かりいただけるのであるが、この緒論ではこのシンポジウムの報告と当日の討論で交わされた議論から論点と今後の課題について簡単に触れることにしたい。

また、日本の地方財政学の中心者の一人であり、わざわざ本学シンポジウムの基調報告をおこなっていただいた金澤史男先生が急逝されたことは、痛恨の極みというほかないが、本稿で先生の業績の一端を紹介することによって追悼の意を表したい。

1. 本シンポジウムで明らかになったこと

第一は、グローバル化によってこれまでの日本の地域発展モデルが通用しなくなったこと、それに対する新しい発展モデルが提起されていないことである。

金澤によれば1980年代の東京モデルと地方のテクノポリス開発モデルがバブル経済と円高による企業の海外移転によって失敗していくが、1990年代にはそれに変わるべきモデルが生み出されなかったということである。すなわち経済のグローバリゼーションに対する新しい地域発展モデルが生み出されていないことが、今日の都市を含む地域の困難を生み出しているのである。

政府は、1990年代に何もしていなかったわけではなく、金澤は「失われた10年」という言い方を批判する。政府はバブル経済の後始末としての金融再建、地方の公共事業をやっていたのであるが、やはり新しい成長モデルを構想することは出来なかったということは確かである。しかも、地方公共事業は日米構造協議によるアメリカの強い要請によって、浪費的ともいえる土木事業に多額の財政資金が投入されたのである。

第二は、政府の役割の再確認である。

保母は、コメントの中で、経済と政治（公共）と社会（相互扶助）の三つのシステムがバランスを欠き、あまりにも市場経済システムに偏りすぎたと指摘している。

また、金澤は、グローバリゼーションの進行のもとで市場経済メカニズムを補足するものとしての公的部門の役割をきちんと果たすべきであり、国土政策、日米構造協議、財政投融资改革、国地方関係の三位一体改革には問題があったと指摘する。グローバリゼーションのもとでどのような地域も自立できるかというそれは不可能であり、幻想である、それゆえアメリカのオバマ政権誕生に見られるように先進各国は条件的に不利な地域、階層に保護をしていくのであり、日本はもう一度その仕組みをつくっていく必要があるという。そして、福祉国家は経済競争力を失うという新自由主義的議論に対して、国際的な経済競争力から見てそれは逆で、福祉国家政策を採用している諸国の国際的な競争力が上昇していることを指摘した。そして、租税競争に関しては、企業は法人税より利潤に関心があるのであり、むしろ法人税を支払えるほどの利潤確保のほうが重要な経営動機となるのであること、その意味で国際競争力の要

素についてきちんとした理解が必要であると強調した。金澤によれば国際競争力とは、透明な政府、司法の独立、イノベーション力とそれを私的財産権として守るシステム、良質な教育、良質なインフラなどであり、財政赤字はマクロパフォーマンスが悪いということで評価が落ちるのである。北欧は、高負担だけれど効率の良い、働きやすい、安心できる社会をつくり、そこに住みたい、仕事をしたいという人をひきつけているのである。

法人税減税＝産業、経済の国際競争力強化という固定観念から脱却する明解な視点である。

第三に政府のあり方についてNPOやコミュニティなどの社会組織が目されたことである。

政府のあり方については、①その前提としてコミュニティの重要性が指摘されたこと、②NPOなどの非政府非営利組織と行政との業務仕分けが必要であること、③国と地方自治体の関係については、国の役割を重視する見方と地方自治体の役割重視との若干のニュアンスの差が見られたことである。

先ず、①コミュニティの重要性については、いずれの論者もその重要性を指摘したが、コミュニティの内容について、各論者のイメージは一致しているわけではない。

保母は、コメントの中でこれまで「公と私」の枠組みのなかで議論されてきたが、「私」のなかにおける公益組織の重要性を指摘し、複数の地域主体に注目すべきことを強調した。

古賀は、都市財政再建の目的は市民の安心と生きがいの確保にあるという再建の論理を提起した。金澤は、コミュニティはソーシャル・キャピタルであり、それは地域住民の主体的活動、行政を動かす力をどう作っていくかということがその内実であるという。

コミュニティを正面から扱ったのは、西堀であるが、地方財政論としての組み立ても試行錯誤の段階というのが現実である。しかし地域共同組織の重要性が研究面でも、行政面でも認識されてきたことは確かであり、今後の研究深化

が求められる。

②のコミュニティ組織の位置づけについては、金澤はコミュニティが担う業務と公共部門が担う業務をきちんと仕分けすることが必要であり、安易に公共業務をコミュニティに担わせるべきではないとする。保母は、地域再生論の視点からさまざまな地域主体の取り組みを評価し、そのためのマネジメントが重要であり、それを担う地方政治、自治体行政とそれを支援する国のあり方を強調している。金澤が国の役割を強調するのに対して、保母は地域の役割を強調するというニュアンスの違いがある。

③国と地方自治体の関係について金澤は、とくにここ10年の新自由主義改革に対して、国の役割を強調し、福祉国家の必要性を述べている。グローバリゼーションのもとでは、地域の自立論だけでは不十分であり、国の役割が必要であるという。

それに対して、保母や西堀の議論は地方自治体の改革に力点が置かれているように見える。この点は、1990年代～2000年代の分権改革の評価にかかわる論点であり、国と地方関係のあり方を巡る制度設計にかかわる論点である。

古賀は国と地方の財政機能の差異に着目して、国は歳出が先にあり、その財源調達に次に来るという構造であるが、地方財政は財源調達の自由は制約されており、その意味では歳入が先にあり、歳出をその枠内でコントロールするという構造を持っているという。他方、地方財政は住民生活を保障する責任を持っており、その財源保障のために地方交付税がある。ところが、地方交付税制度は地方のモラルハザードを引き起こすという新自由主義的な議論が引き起こされたが、それは地方財政が住民生活に不可欠な行政を担いそれを保障する地方交付税は必要不可欠なものであるという点を見ていないと批判した。そのような議論は、地方税収が潤沢なときに起こるが、地方税収が減少すると一転して批判されることとなる。古賀の議論は、国と地方自治体の機能の違いを踏まえたうえで、地方交付税を媒介にした国と地方の関係という実際に財政を扱う場からの手堅い議論である。

第四にグローバリゼーションのもとで地域経済の困難が進行していることに対して、有効な発展の道が見いだせていないという現実である。

1980年代に貿易摩擦の解消に向けて生産の現地化、為替の調整、内需拡大政策がグローバリゼーションへの対応政策として採用されたが、内需拡大政策はバブル経済をもたらし、結局中国への製造業の進出と円高は国内産業の空洞化、地域経済の衰退をもたらしたのである。地域経済の衰退に対する公共事業政策は一時的な景気下支え効果はあったものの、新しいグローバリゼーションに対応する新しい競争力のある産業を生み出せず、国地方に膨大な債務を残したのである。

2000年代のグローバリゼーションへの対応戦略としての新自由主義政策は、経済政策、福祉・労働政策、地方自治政策などでの政府の役割を縮小させることによる、産業競争力の強化、経済成長を実現しようというものであったが、現実には多国籍企業による中国をはじめとする低賃金国への生産シフト、外需依存による企業収益の増加はあったものの、一層国内産業の空洞化、地域経済の衰退と格差拡大、雇用問題を加速させたのである。

その意味では、市場の失敗というより市場原理主義的政策を採用した政府の政策の失敗というものであろう。

この点でも金澤は、国の福祉国家による国の産業競争力政策を強調するのは、先にふれたとおりである。

第五にこのシンポジウムも含め地域発展における大学の役割が改めて強調されたことである。

L・マンフォードは、地域開発は住民の社会教育による発達であり、その機能を果たすのが大学であるといっている (L・マンフォード [1974])。金澤は、自己の横浜国立大学での経験からともすれば対立しがちな地方自治体をつなげたり、学生と地域社会を結びつけ地域活性化に貢献することを強調した。

これからの大学のあり方というだけでなく、国公立を問わず大学が地域の公共、公益組織として位置づけられていくことになるだろう。

2. 今後に残された課題

さて、今後に残された都市財政の課題について簡単に触れておきたい。

第一は、地方財政論における都市財政の独自性についての議論を深める課題である。今回のシンポジウムでは、グローバリゼーションのもとでの国の役割、国・地方関係、国土政策と地域政策についての議論はなされたが、都市財政の独自性については必ずしも意識された問題として議論が深まったとはいえない。しかし、都市化の進展によってますます都市政策の重要性が高まるわけであり、都市と農村関係を一般的に論じるだけでなく、具体的な自治体行財政政策、制度関係として議論する必要があると思われる。その点では、1970年代に都市問題の爆発と都市財政危機という背景のもとで都市財政論の研究が深められたが、その後分権議論、市町村合併問題などへ議論がシフトして都市財政そのものについての議論はあまり進まなかった。ただし、日本における農村自治体財政の意義や可能性についての研究成果が生まれたことは確かである。しかし、国、都市、農村の各自治体の具体的分析をふまえた相互関係に関する研究が必要となってきた。

第二に福祉国家に関する議論である。

今回のシンポジウムでは、新自由主義政策の失敗という現実の中で、国の役割について改めて再確認されたが、では、それを理論的に福祉国家政策の採用という方向に行くのか、より新しい国家の役割論として構築していくのかという課題が残されたように思われる。

そうすると、そもそも日本では福祉国家が成立していたのかという問題も含めて、福祉国家から新自由主義国家への転換がなぜ起こり、それは福祉国家にどのような問題があったのか、という認識にかかわることでもある。

福祉国家における集権と官僚機構の肥大化が財政危機と租税反乱を引き起こし、それが「政府の失敗」とされ、新自由主義による小さな政府、規制緩和政策を生み出した。それに対して分権と地方自治への参加による福祉国家再生へ

の模索がおこなわれてきたのである。それは、新自由主義的な規制緩和、分権論とは異なるものであり、政府の役割を低下させるのではなく、より民主主義的で効果のあがるものに再編成しようというものである。コミュニティやソーシャルキャピタルへの関心の高まりは、福祉国家の新しい模索を背景にしているのである。

ヨーロッパにおける分権・地方自治の基礎には「ヨーロッパ地方自治憲章」に見られるように補完性の原則が働いているが、それは参加を基礎にした地方自治・福祉国家改革ということになる。

そのような意味で、日本の国・地方自治改革を考える場合、欧米の模倣に終わらず、住民の参加を基礎にした制度設計と運営がはかられる必要がある。コミュニティをベースにした地方自治改革は、住民参加の具体的な実践と補完性の原理による制度設計の基礎となるものである。

第三にグローバリゼーションのもとでの地域経済、地域産業政策の具体的な模索である。

1990年代以降の日本企業の急速な多国籍化、海外直接投資の進行は、多国籍企業の利害と国民の利害の分離をもたらしてきたが、新自由主義的経済政策はそれを加速してきた。それは、多国籍化した企業の本社が集積する東京への経済的集中と地方の製造業の衰退と空洞化、地域経済の疲弊として現れた。

新自由主義政策の失敗が明らかになったとして、グローバリゼーションのもとでの地域経済、地域産業がどうあるべきか、そこでの国、地方自治体の役割は何か、何をなすべきかを具体的に明らかにしていく必要がある。

その意味では、金澤のいうように一国の産業競争力、産業政策が租税政策や産業政策によって規定されるという認識を脱し、総合的なものとして構築していくことであろう。道州制をつくれれば解決するというような「制度改革」幻想から脱却して、具体的な地域経済、産業支援策、地域活性化方策の研究と実践を行うことであり、その主体は都道府県を含む地方自治体と国である。

3. 金澤先生の業績

このシンポジウムが行われて間もなく金澤先生は、2009年6月16日、午後2時半頃横浜国立大学での講義終了後教室で倒れ、帰らぬ人となった。享年55歳という若さであった。

先生は、論文執筆・著書編集、学会のマネジメント、大学院を含む教育、大学院研究科長、横浜国立大学地域教育センターの運営、神奈川県内外の審議会、全国を回る講演、シンポジウムなどの社会活動といずれも一線にたって活躍をされてきた。その研究、教育、行政、社会活動に対する評価は、先生の2009年9月26日に行われた「金澤史男先生を偲ぶ会」「金澤史男先生を偲ぶ献杯の集い」（横浜国立大学）に1,000名を超える学内外の人々が参集したことによってもわかるのである。

金澤先生の研究上の業績については、指導教授であった林健久・東京大学名誉教授による告別式における弔辞によって簡潔に述べられている。林によれば、金澤先生の研究課題は、財政・財政学と日本資本主義発達史を柱として、それをつなげて日本地方財政発達史研究を完成させることにあったが、既に8割近くできあがっており、その完成間近の死であったのである（林 [2009]）。

小生は、金澤先生の業績を評価する力はないが、小生が先生の業績から学んだ点について述べることによって、追悼の意を表したい。

金澤先生と小生の出会いは、1995年5月26日・27日金沢大学で開催された第3回日本地方財政学会である。ここでは地方財政史の分科会が設けられ、研究発表がおこなわれた。金澤先生と小生であった。金澤先生は「都市財政史研究の課題と方法」について（金沢 [1996]）、小生は「第一次大戦後の都市財政の転換過程―関市政下の大阪市財政の変貌―」について報告した（西堀 [1996]）。その時の座長は、林健久先生、討論者が柴田徳衛、神野直彦先生であった。そのとき金澤先生は41歳、社会人大学院生の小生は48歳であった。金澤先生の業績は既に知っており、非常に水準の高いものであることも知っていた、という

より学んでいた。しかし、その学会では、100名近い参加者の前での学会レビューであったから、自分の報告が精一杯で、金澤先生と話をすることもなかった。

その後、金澤先生が日本地方財政学会の企画担当のおり、分科会の討論者をやってくれという依頼や研究会でいろいろ話をする機会が増え、研究課題や方法についてもアドバイスをもらったり、先生編著の著書の書評を依頼されたりするようになる関係が出来てきた。

ともかく、非常に研究の問題意識、総括力、実務力に優れ、人間的魅力、包容力に富み、いつも頼りになる研究上の先輩という感じであった。それは、葬儀、偲ぶ会における多くの方の惜別の辞を聞いていても異口同音であった。しかし、高い能力の持ち主であっても、やはり相当な肉体的、精神的なストレスはさげがたく、先生の体をむしばんでいたということであろう。

金澤先生の研究業績は、今後著書が出版されることになるので、これまでの編著書とあわせて直接ふれることが出来るようになるが、ここでは地方財政史、都市財政史における先生の業績の一端を御紹介しておきたい(西堀 [2006])。

先生の都市財政史研究への貢献は、大石嘉一郎先生との共編著である『近代日本の地方都市史研究－地方都市からの再構成－』(2003年、日本経済評論社)に示されている。ここでは、それ以前の研究成果である『近代日本の行政村』(1991年、日本経済評論社)における地方財政研究の方法が地方都市研究の方法にも適用されているのであるが、それは上からの公共性を、住民の地方自治運動を媒介に「市民的公共性」へと転換していく過程として地方財政、都市財政の歴史をとらえるという方法である。それは、支配の機構として構築された日本の明治地方自治制がどのようにして民主主義的に転換されるかということについての論理的枠組みを与えるものであって、金澤先生の現代地方自治、財政へのアプローチにつながるものである。

もう一つは、大都市に集中していた都市財政史研究を日本の地方都市史を日本資本主義発展史に位置づけて実証的に明らかにしたことである。これは、戦

前大阪市を対象に研究していた小生にも反省と刺激を与えていただいた研究業績であった。この研究によってに日本資本主義における国家と大都市行財政、地方都市行財政、農村行財政の関係、および行財政の相互関係が立体的に描かれる方向性が示されたように思われる。

金澤先生が多忙な中、本学シンポジウムにおいて貴重な講演をして頂き、懇親会においても学生、院生と親しく話をされる姿に本学関係者はいずれも敬意の念を抱いていた。

当日のシンポジウム関係者はその突然の死に驚き、人生のはかなさを恨んだが、先生の業績から学び、発展させていくことを誓って、追悼とする。

参考文献

- 金澤史男 [1996] 「都市財政史研究の課題と方法 — 地方都市財政分析の意義を中心に —」
（日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房）
- 西堀喜久夫 [1996] 「第一次大戦後の都市財政システムの転換過程 — 関市政下の大阪市財政の変貌 —」
（日本地方財政学会編『現代地方財政の構造転換』勁草書房）
- 西堀喜久夫 [2006] 「書評 — 近代日本都市研究 — 地方都市からの再構成」
（日本地方財政学会編『日本地方財政学会研究叢書』勁草書房）
- 林 健久 [2009] 「金澤史男君を偲ぶ」
（PR誌『評論』176号、12月号、日本経済評論社）
- L・マンフォード、生田 勉 訳 [1974] 『都市の文化』
（鹿島出版会）