

働きつつ学ぶ権利を担う経済科学の総合雑誌

経済科学 通信

2003. 8 No.102

1981年5月20日第4種郵便物認可
SSN 0385-065X



持続可能な地域づくり

SARS対策のこれから／第3回世界水フォーラムが残したもの／イラク戦争中・後のアメリカ

大月書店*好評の新刊

グローバリゼーションから 軍事的帝国主義へ

アメリカの衰退と
資本主義世界のゆくえ

大西 広著 46判・1900円

9.11後の世界は、グローバリゼーションがもたらした「アメリカの平和」から「世界再分割のための戦争の時代」へと展開している。今日の世界と東アジアの動向を大胆かつ明快に分析し、眞の世界平和を実現するための視点を示す

資本主義は存続できるか

成長至上主義の破綻 久留間 健著 46判・1800円

新自由主義・市場原理主義は、世界不況と長期停滞の予測、深刻化する地球環境問題などをまことに破綻しつつある。経済成長・経済効率が最優先される社会から、人間理性にもとづく新しい経済システムへの転換の必要性を説く

台湾経済の構造と展開 [第2版]

台湾は「開発独裁」のモデルか 石田 浩著 A5判・3200円

陳水扁政権は、新たな経済環境のなかで、中国にたいしてどのような舵取りをしようとしているか。1997年7月の香港返還後の、中台経済交流の展望までを分析した旧版の視角に加え、最新のデータを使い今後の方針を示唆する

情報資本主義論

北村洋基著 46判・3600円

IT革命、インターネット革命、デジタル・エコノミーなど、情報化の著しい進展と情報技術革新に特徴づけられた現代資本主義の歴史的・理論的総体把握への見取図を描く。『資本論』の現代化という視角から分析を図る意欲作

長期不況と産業構造転換

増田壽男・吉田三千雄編 46判・2400円

長期不況から脱出できず、デフレ・スパイラル状況の下であえいでいる日本経済。それが、労働者や中小・零細企業者にどのような影響を与えていているかを個別産業・企業ごとに分析し、「産業構造転換」が意味するものを提示する

国際会計基準を考える 変わる会計と経済

小栗崇資・熊谷重勝・陣内良昭・村井秀樹編 A5判・2800円

金融ビッグバンの進展とともに、国際会計基準(IAS)への関心が高まっている。本書は、その全体像と主要ポイントを批判的に検討する。そして、日本の経済・経営システムに与えている「会計ビッグバン」の深刻な影響を分析

経済科学通信

Letters of Economic Science

第 102 号 (2003年 8月)

NEWSを読み解く

| | | |
|---------------------------|-------|----|
| SARS 対策のこれから | 尾内 康彦 | 2 |
| 第 3 回世界水フォーラムが残したもの | 神田 浩史 | 6 |
| イラク戦争中・後のアメリカ | 大西 広 | 10 |

SPECIAL EDITION
特集

持続可能な地域づくり

| | | |
|-----------------------------------|-------|----|
| 市町村合併は地域経済の再生をもたらすか | 岡田 知弘 | 14 |
| 合併の財政問題 | | |
| — 交付税措置を中心に — | 武田 公子 | 21 |
| 市町村合併と離島航路 | | |
| — 愛媛県中島町営汽船の場合 — | 小淵 港 | 26 |
| 過疎の村からのリポート：自治の倦怠か | 城道 徹司 | 34 |
| 住基ネットと「もう一つのネットワーク」、そして地方自治 | 黒田 充 | 40 |
| 市町村合併をめぐる小規模町村型と大都市型の現段階 | 初村 尤而 | 46 |

投稿論文

市民事業におけるジェンダー構造

| | | |
|---------------------------------|-------|----|
| — ジェンダー問題を不可視にする市民事業の理念 — | 石田 好江 | 51 |
|---------------------------------|-------|----|

| | | |
|----------|--|----|
| 書評 | | 57 |
|----------|--|----|

ディアドラ・N・マクロスキー著 赤羽隆夫訳『ノーベル賞経済学者の大罪』

／中村芳昭監修 東京税財政研究センター編『税務行政の改革』／青木圭介著

『現代の労働と福祉文化』

誌面批評

| | | |
|---------------------------------|------|----|
| 第101号「特集 デフレ不況下の地域経済」を読んで | 掛 章孝 | 63 |
|---------------------------------|------|----|

基礎研だより

| | | |
|---------------------|--|----|
| 2003年春季研究交流集会 | | 65 |
|---------------------|--|----|

SARS 対策のこれから

ONOUCHI Yasuhiko

尾内 康彦

はじめに

新型肺炎 SARS（重症急性呼吸器症候群）は、7月5日WHOにより、ひとまず終息宣言が出された（表1）が、感染経路などを含め、まだ謎が多く、いつまた発生するか分からぬ。流行が広がった2月以降で明らかになったことは、医療の先進国と言われてきた日本の備え、危機管理の意外とも思える脆さであった。SARS発生後、感染症法上の「新感染症」に認定されており、患者の隔離や治療費の公費負担が可能となるように法的な準備も行われてきた。少しずつだが、制度面

表1 SARSをめぐる主な動き

| | | |
|-----|---------|--|
| 発生 | <2002年> | 11月 中国・広東省で原因不明の肺炎発生 |
| | <2003年> | 2~3月 広東省、香港、ベトナムなどで肺炎が集団発生 |
| | 3月 | 広東省、香港、ハノイなどを感染地域に指定 |
| | 27日 | 中国・北京市、山西省を感染地域に指定 |
| | 4月1日 | 北京市の感染地域指定解除 |
| | 2日 | 広東省、香港に渡航延期勧告 |
| | 11日 | 北京市を感染地域に再指定 |
| | 16日 | SARSの原因は新型のコロナウイルスと発表 |
| | 19日 | 中国・内モンゴル自治区を感染地域に指定 |
| | 20日 | 中国衛生省が北京の感染者数を上方修正。衛生相と北京市長を更迭 |
| 拡大 | 23日 | 中国・山西省、北京市、カナダ・トロントに渡航延期勧告 |
| | 28日 | ハノイの感染地域指定解除 |
| | 5月1日 | 中国・天津市などを感染地域に |
| | 8日 | 天津市、内モンゴル自治区、台北に渡航延期勧告 |
| | 13日 | 中国・湖北、江蘇、陝西、河北、吉林の5省を感染地域に |
| | 14日 | トロントの感染地域指定をいったん解除 |
| | 17日 | 河北省に渡航延期勧告 |
| | 21日 | 関西などを旅行した台湾人医師がSARS患者と判明 |
| | 22日 | 台湾全土に渡航延期勧告 |
| | 23日 | SARS感染者が8000人突破 |
| 鎮静へ | 23日 | 広東省、香港への渡航延期勧告解除 |
| | 26日 | トロントを感染地域に再指定 |
| | 6月13日 | 河北省、山西省と天津市、内モンゴル自治区への渡航延期勧告解除。これらの各省、市、区と広東、吉林、湖北、江蘇、陝西省の感染地域指定解除 |
| | 17日 | 台湾への渡航延期勧告解除 |
| | 18日 | SARS死者が800人突破 |
| | 23日 | 香港の感染地域指定解除 |
| | 24日 | 北京市への渡航延期勧告、感染地域指定とともに解除 |
| | 7月2日 | トロントの感染地域指定解除 |
| | 5日 | 台湾の感染地域指定を解除、SARS終息宣言 |
| | (注) | 渡航延期勧告・感染地域指定はWHOによるもの |

出所) 日本経済新聞 7月6日付

等で手が打たれ始めてきている。

だが、今後新たに患者が発生した場合に、社会がきちんと対応できるかと言えば、いま医療関係者の間では不安を抱えたままである。特にどの専門家も口をそろえるのが「SARSは次の冬に再び流行する可能性がある」という点である。SARSの発生とインフルエンザの流行が重なった場合、初期症状が似ているため医療機関はどうすればいいのか分からず、パニックを起こすのではないか、というのである。今回のSARS禍は、戦後感染症を軽視してきた日本社会全体に大きな警鐘を鳴らしたと言える。

以下今回のSARS禍をここで改めて振り返り、今後の対策の方向などについて考えてみたい。

I SARSについて

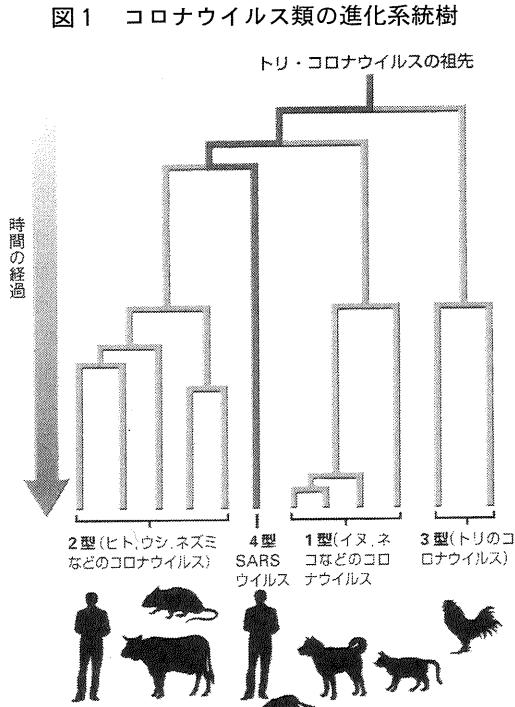
SARSとはそもそも何なのか、を整理すれば以下のようにあろうか。

1) 原因

アメリカのCDC（米国疾病管理センター）及びその他幾つかの研究所において、SARSの原因是、コロナウイルスの一種であると確定された。コロナウイルスは、普通の風邪の原因となるウイルスで、自然環境のもとでは3時間程度しか生存しない。CDCでは、4月下旬にSARSウイルスの全遺伝子解読に成功した。その塩基配列から、SARSウイルスはこれまで知られていたコロナウイルスのいずれのグループ（三つのグループ）とも遺伝的に異なることが明らかとなった（図1）。

2) 感染の仕方

今のところはっきりしているのは、感染した人との密接な接触が人から人への病原体の感染を招き、最も危険率の高い感染原因になるということである。これまでの感染者の多くは、病院で働いているためにSARS患者と接触した場合や感染者と密に接触していた感染者の家族らである。その際この病気は、発熱や咳などの病状が出た人を



出所) Newton 臨時増刊『SARS の正しい知識』p. 13

中心にして感染源になっているという点もおさえておく必要がありそうだ。つまりある患者からウイルスをもらった人が症状の出ない潜伏期のあいだに別の人へウイルスをうつしてしまう可能性はきわめて低いということである（しかし、一部に香港の例から不顕性感染者も感染者になる場合も出ているようだ）。この点に関わってだが、この感染を引き起こすのに、“必要な”病原体の総量は、まだ明らかになっていない。

3) 症状、致死率

SARSウイルスに感染すると2～10日の潜伏期（ほとんどは7日以内）を経て、インフルエンザに似た症状が始める。急に38度以上の高熱を発し、痰の少ない咳をしたりする。呼吸困難を起こし、人工呼吸器が必要となる。全身の倦怠感や頭痛、筋肉痛、下痢といった症状がみられることがある。また胸部のX線写真には、擦りガラス状の陰影が写ることが多い。

致死率は、WHOは5月末に9%と公表しているが、最終的には14～15%に達するという推計を出している。65歳以上の患者では50%以上が死亡

している。これは年齢の高い人の中に糖尿病などの他の病気で体力が衰えている人が多いためと考えられている。

4) 診断

以下の4つのパターンでみる。

- ① 症状からの診断（臨床診断）
- ② 胸部X線を撮影して、肺炎の陰影があるかどうかを見る。初期の病変を捉えるには、CTの方が単純X線検査より鋭敏のようだ。
- ③ 一般検査診断（血液検査、尿検査など）
白血球、リンパ球、CPR（炎症反応）、血沈、生化学検査、他。
- ④ 病原診断
 - ・肺炎になりやすい一般的な病原診断（インフルエンザ、マイコプラズマ、肺炎球菌、など）
 - ・SARSウイルス検査
→PCR検査（ウイルスの遺伝子の断片などの有無）。特異性は高いが、感度が低い。香港では、この方法で「陰性」と判断した人の約8割が感染者だったとの報告もある。
 - 抗体検査（血液中の抗体を調べる）
 - ウイルス分離（培養して同定する）

5) 治療

残念ながらSARSに対する効果的な治療薬はまだみつかっていない。香港ではラッサ熱やC型肝炎に用いられる抗ウイルス剤（リバビリン）と免疫抑制剤（ステロイド）の併用により、一定の効果があると言われるが、医学的にはまだ確認されていない。逆に香港ではSARSに対する死亡率が高いのは、リバビリンとステロイドの害反応によるとの指摘もある。

その他エイズ治療薬（京大などのグループも効果確認、朝日新聞7月16日付）やタンパク質分解酵素阻害剤やウイルスに対する可溶性受容体、インターフェロンなどがSARS治療薬の候補に挙がっている。

この他香港で比較的好成績を収めた治療として、回復したSARS患者の血清を使った血清療法がある。

これら以外で医療界で特に期待の大きいものがワクチンの開発である。しかし、ワクチンができても動物実験や人間での臨床試験で安全性を確認

NEWS を読み解く

しなければならず、実用化に数年はかかると思われる。

II SARS 集団感染とその主犯格 —「スーパースプレッダー」の存在と感染力の強さ

本来感染症は、公衆衛生の問題である。感染症を封じ込めるべく、医療専門家を入れ、行政として衛生対策を講じ、質の高い公衆衛生サービスを実施していく、それも地域コミュニティの協力も得てである。そうして地域が衛生対策を率先して行い、そこに暮らす全ての住民が積極的に参加できるようにしなければ、感染症を食い止めることは難しいだろう。このSARSの場合、こうした部分と併せて即時に手を打たなければ重大な事態を引き起こし、「隔離措置」が生じてくることもあり、とりわけSARS感染初期段階での公衆衛生上の適切な実施が求められよう。

一般的にはこの対応でよいが、SARSには「スーパースプレッダー」という存在がみられ、とりわけ公衆衛生上の迅速かつ適切な実施が求められる。この「スーパースプレッダー」は、身体全体がウイルスで充满している患者を指しており、非常に多数の人々に集団感染させる力をもっている。5月上旬に前述のアメリカのCDCが調査結果を公表しているが、「シンガポールで感染を広げたのは、主にたった5人のスーパースプレッダーであった」としている。この5人の感染力は極めて強く、1人で15人～40人に次々と感染を広げていった。ここから更に感染の連鎖が始まった。国立感染症研究所感染情報センターの岡部信彦センター長は「ほとんどのスーパースプレッダーは発症後重症となり、死亡率は極めて高い。しかし、感染力が飛び抜けて高い理由について、ウイルスが変化したのか、体内で大量に増殖していたのか、免疫力など何か他の要素があるのか、医学的にはわかっていない」と説明している。

しかし、一致しているのは、元々肺に疾患があり、肺が弱かったり、あるいは糖尿病など他の疾患があるなど、ある種の前提条件があるのではと言われている。従って身体にまず何らかの疾患を持つ者を識別しておくことも重要になっている。

III 冬場での再流行の可能性について

冒頭でも触れたが、専門家は冬場での再流行の可能性を強く指摘する。国立感染症研究所ウイルス第3部長の田代氏や社団法人生物資源利用研究所の根路銘氏らは、共通して次のように言う。SARSの病原体はコロナウイルスの一種なので、一般に気温の高い夏場はさほど流行しない傾向にある。これから冬になる南半球はコロナウイルスのはびこる時期であり、厳重な警戒が必要。そこで流行すれば、ウイルスは確実に生き残り、来冬には北半球に再びSARSが広まる可能性が高い、と。

従って、もしインフルエンザとSARSが同時に流行した場合、どちらの病気か判別するのは時間がかかり、明確な治療や防疫対策がやりにくくなる。恐らく病院では院内感染対策や治療等で相当の混乱を来たすのではないかと思われる。現時点では、ワクチン開発を含め、時間がかかると予想され、結局早期に感染者を特定し、とくにスーパースプレッダーを識別・隔離していくことが集団感染を防ぐ上で必要ということになる。

IV 今後の対応について

1) 正確な情報と予防意識の徹底

5月の台湾人医師の件で露呈したことだが、やはりパニック的な騒ぎが生じた。我々としては、次の冬場のSARS流行を前提にして、予防教育を徹底して、過剰な対応を決してとらないようにしておくことが大事となっている。そして様々なメディアの協力を得て、時々刻々正確な情報を、発していく。そうでなければ、感染を疑う姿勢をとりつけたり、水際での感染症チェックの重要性を十分に理解できない市民がいつまでも存在しているなかでは笑い事ですまない事が起きかねない。

SARSが冬場以降に流行した場合、「感染者・犯人探し」「感染者・家族たたきと差別」「入院病院の特定、排除行動」が、台湾人医師騒動よりも、より大規模に起こってくることは容易に想像され

る。

2) SARS 発症時の対応の強化

冬場再流行を前提にした対応を考える際、第一に必要なことは、検疫体制の強化であることは無論のことだが、台湾人医師の件でも見られたとおり、感染した人が潜伏期間中に入国するケースを想定して、そこからの“渡航歴の全くない人”への感染を考えての本腰を入れた「対応プログラム」を策定することが求められる。

以下私見も入れて必要と思われることを列挙してみた。

- ① 第一は当然、空港等における検疫体制の強化である。
- ② それと関わっての SARS 「疑い例」「可能性例」に対応する気密性の高い搬送用車両の空港と指定病院等の配備が求められる。
- ③ SARS 患者受け入れ専門医療機関の施設、設備を確保するための財政措置の強化を行う——7月9日に厚労省より、SARS 診療に関わる指定医療機関への財政支援措置の通知が出されている。大阪府下では指定医療機関は50弱。当然 SARS を疑う患者の誘導等を行う看板やパーティション設置にはかなりの費用がかかる。
- ④ この冬場を考えれば、インフルエンザと SARS の識別の困難な状況での両者の流行が重なった場合、さしあたって 指定病院以外 のところでの受診も考えられる。SARS 指定病院以外での受診で、病院封鎖が生じた場合の財政支援措置が必要となろう。
- ⑤ 市民から殺到すると予想される問い合わせに、丁寧に対応（ふるいわけ）できるように、全国で進められる保健所の再編「合理化」を即刻中止し、感染症対策課の増員を行なうなど、その機能の強化・拡充を図ることが必要である。
- ⑥ また次善の策としてではあるが、インフルエンザワクチンの投与を、死亡率の高い65歳以上の高齢者全員に無料拡大させ（現在公費助成、1,000円程度の自己負担あり）、SARS 感染の場合の識別と早期対応をはかれるようになることが必要である。
- ⑦ ④の病院の封鎖とは異なるが、感染によ

り「隔離措置」となった場合の、医療的部分の補償（公費負担）以外に特別融資枠拡充など何らかの補償措置や、発生により企業からの差別的な解雇処分を受けた場合、また学校や施設等からの締め出しを受けた場合の救済措置の策定も個人レベルで必要となるのではないか。

- ⑧ 以上を前提にして、この春各都道府県が患者への対応を定めた「行動計画」を再度みんなおし、医療的部分のみならず、経済的・社会的救済措置等も盛り込んだ「行動計画」を作り直していく必要があろう。

V 最後に

今回の SARS 罹患は、アジア経済を中心に世界経済にも大きなつめ跡を残した。アジア開発銀行ではこの間の経済的損失を、当初予想していた120億ドル（約1兆4千億円）から大幅に修正し、「7月～9月期までずれ込んだ場合の予想だった280億ドル（約3兆3千億円）の方が現実的」（チーフエコノミストのイフザル・アリ氏——日本経済新聞7月6日付）との判断を出すに至っている。「今は新たな感染症が流行すれば、世界が同時に危機に陥る時代」（朝日新聞7月6日付）なのである。

この時代認識を改めて共有しつつ、冬場以降に再燃する恐れのある SARS への対応をすすめていく必要があろう。

参考文献

- [1] リオン・ピンジョン&オイ・エンロン著『SARS 最前線』扶桑社、2003年。
- [2] Newton 臨時増刊『SARS の正しい知識』ニュートンプレス、2003年。
- [3] 別冊 SAPIO『SARS ショック 7月18日号』小学館、2003年。
- [4] 船瀬俊介『SARS キラーウイルスの恐怖』双葉社、2003年。
- [5] 黄文雄『中国発 SARS の恐怖』光文社、2003年。
- [6] その他インターネット上で厚労省関係の資料。
(おのうち やすひこ 大阪府保険医協会)

第3回世界水フォーラムが残したもの

KANDA Hiroshi

神田 浩史

2003年3月16日から23日にかけて、京都を中心琵琶湖・淀川流域で第3回世界水フォーラムが開催された。“オープンな会議”を理念として掲げたこの第3回世界水フォーラムには、国内外からのべ24,000人を超える人が参加するという未曾有の大国際会議となった。また、“参加する会議から創る会議へ”として、誰もが会議を主催できたこともあって、国際機関、政府機関のみならず、自治体、研究機関、学会、企業団体、NGOなど多様な主体が分科会を開催し、その数は351にものぼった。ここでは、数多くの分科会の中でも、とりわけ賛否の対立が激しく、今回最大の焦点となつた「水の『自由化・民営化』」に焦点をあてて、第3回世界水フォーラムを振り返ってみたい。

世界水フォーラムと 「水の『自由化・民営化』」

世界水フォーラムは、水道事業や建設業、アグリ・ビジネスなど水関連の多国籍企業のシンクタンクである世界水会議（World Water Council; WWC）の提唱で、第1回の会合が1997年にモロッコのマラケシュで開かれた。世界中で約11億～12億人が安全な水にアクセスできず、約25億人が衛

生的な環境で暮らせていない状況を改善するために、21世紀は水問題が地球上で最大の課題となるというのが、世界水フォーラムが呼びかけられた表向きの理由であった。

第2回世界水フォーラムは2000年3月にオランダのハーグで開かれた。ここでは、世界の水問題の概況をまとめた「世界水ビジョン」が発表されたが、それには「世界の水問題の解決には毎年1,800億ドルの資金が必要で、ODAや国際機関などの公的資金だけでは不十分なため、民間資金の導入が不可欠」であると、「水の『自由化・民営化』」推進が大々的に謳われた。ダムに代表される旧来どおりの水資源開発推進を前提として資金算定が行なわれ、巨額の資金が必要となるために民間資金が必要であるというのが、「水の『自由化・民営化』」を推進するための一つの口実となっている。

それに加えて、投資対象が都市用水、工業用水に偏っており、一方では、農業用水が水問題解決に向けての阻害要因として批判されているのも、「水の『自由化・民営化』」推進の議論における特徴である。とりわけ、アジア・モンスーン地帯の稻作農民が標的とされ、「アジアの稻作農民が農業用水をタダで使っていることが、水の無駄遣いの原因で、課金することで水の効率利用が図れ、



アジアの稻作は水の無駄遣い？

水問題の解決が可能となる」といった論が展開されている。これらの議論は、水利施設維持管理の労役による対価支払いや、水分配における慣行水利秩序などを無視した一方的な議論であった。

また、第2回世界水フォーラムでは、主催者であるWWCにとって都合の悪い、ダム建設や「水の『自由化・民営化』」に異議を唱えるNGOや労働組合の参加が制約されたため、多くのNGOや労働組合が批判、非難する声明を発表する事態となった。

こういった流れを受けて第3回世界水フォーラムは開催された。NGOの中には、所詮「水の『自由化・民営化』」を推進するための会議に過ぎないと評して、開催自体を鋭く批判するものもあり、ブラジルやイタリアなどで“People's Water Forum”が開かれた。ただ、第2回とは異なり、NGOにも“オープンな会議”として準備が進められていったため、その後の国際世論形成にあたって重要な会議であると位置づけるNGOが数多く参加して、「水の『自由化・民営化』」について激しい議論が展開された。

「水の『自由化・民営化』」とは？

第2回世界水フォーラムで大々的に推進が謳われた「水の『自由化・民営化』」には、大きく二つの側面がある。一つは、水利権の市場化。すなわち、水利権の売買取引の「自由化」を進めることが、水利用の「効率化」を促し、水不足解消につながるとする。ところが、前提となる水利権の法制化が行われていないタイやスリランカでは、水利権法制化の過程における慣行水利権の扱いなどを巡って、混乱を来たしている。また、水利権が市場化されたネパールでは、貧農が水利権を売り払った結果、天水農業に逆戻りするというケースが生じてきている。

もう一つは、水道事業の民営化。公営水道を民営化することによって、水道事業が「効率化」され、「安全な」水がより多くの人に供給できるとする。しかしながら、ボリビアのコチャバンバやフィリピンのマニラなど、水道事業が民営化された多くの都市で、水道料金が引き上げられ、ボリビアでは「水は金のある方に流れる」とまで言われるようになっている。また、民間企業による水

道は、代金回収の見込める地域にしか施設延伸が行われないため、貧困層にとっては、水を得にくい状況を生み出している。

「水の『自由化・民営化』」は、IMFや世界銀行、アジア開発銀行といった、多国間金融機関によって、公的債務を救済する代償として、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカの国々に強要されてきている。IMFは債務超過に陥った政府に対する短期融資の条件として構造調整計画（SAP）をラテン・アメリカ、サハラ以南のアフリカ諸国をはじめ、多くの国々に強要してきたが、そのSAPの中に公営企業の民営化がうたわれ、水道事業の民営化を余儀なくされた国々が数多くある。一方、世界銀行やアジア開発銀行は長期の開発資金を融資する機関として、ダムをはじめとする多くの大規模施設建設に融資してきているが、それだけではなく1980年代後半からIMFのSAPに呼応する形で、セクター・ローンと呼ばれるプログラム融資を実施してきている。その融資条件として「水の『自由化・民営化』」を求めており、前述したタイ、スリランカ、フィリピンのケースなどはこれにあたる。

第3回世界水フォーラムにおける 「水の『自由化・民営化』」論議

「水の『自由化・民営化』」をめぐる議論は、第3回世界水フォーラムにおいては、「官民の連携（Public Private Partnership: PPP）」とオブラーートに包まれたテーマ名で、3月18日、19日の両日、大阪で開かれた。WWCをはじめとする推進側が主催する分科会、NGOが主催する分科会がそれぞれ開かれた上で、分科会の成果をとりまとめる全体会が開かれた。

全体会では、深刻化する水問題に関する認識は共有されたものの、その解決策を巡っては推進側と反対側とで真っ向から対立した。ただし、推進側はPPPを大々的に喧伝するという手法はとらずに、選択肢の一つとしてPPPを提示するとの主張を展開した。この主張は一見もっともなようにも聞こえるが、多国間金融機関によって公的債務の代償として、政策介入を受けている政府にとっては、もとより選択権などあり得ない。このようなまやかしの議論に対して、多くのNGOが反発

し、結果的には PPP を推進する立場と、反対する立場の二つのペーパーが準備されて、両論併記の結論となった。

PPP をテーマにした分科会以外でも、「水の『自由化・民営化』」推進を目論む分科会はいくつも散見された。なかでも、3月21日に京都で開催された資金調達に関する分科会は、「水の『自由化・民営化』」を大々的に推進してきた IMF・世界銀行のカムドシュ元専務理事が主催するため、通称「カムドシュ・パネル」と呼ばれ、「水の『自由化・民営化』」に異議を唱える NGO も数多く参加した。もっとも、NGO 側に十分に意見表明する時間が与えられなかったため、発言を求めて100名近い人々が壇上を占拠し、口々に「水の『自由化・民営化』」の問題について訴えるというハプニングも起こった。

3月16日～21日までのフォーラムの議論を踏まえて22日、23日の両日、閣僚級会合が開催された。閣僚級会合の成果として発表された「閣僚宣言—琵琶湖・淀川流域からのメッセージ」においては、過大な投資見積もりと NGO から批判された「カムドシュ報告」に「留意する」旨が謳われ、PPP についても「(対象を) 特定し、開発する」とされた。これらの結果については、NGO からフォーラムの成果を正確に反映していないとの批判がある一方で、第2回と比べると「水の『自由化・民営化』」について、推進するとは謳えなかつたと評価する声も出ている。

「水の『自由化・民営化』」を巡る日本社会の反応

ODA による開発の問題と、行き過ぎた経済のグローバル化の問題に、何年か取り組んできた私自身、今回の水フォーラムはこういった問題に対して動きの鈍い日本社会に、「水の『自由化・民営化』」に代表されるような、情報をきちんと伝える機会としたいという思いがあった。また、こういった問題に対処していくには、NGO だけの連携では不十分で、異なるセクターとの連携、協働も必要であろうという思いを持ってもいた。

第3回世界水フォーラムを通じて、大規模開発や経済のグローバル化の問題が日本社会にきちんと伝わったかどうかについては、はなはだ自信の

ないところではある。ただ、開催地元の京都では、地元紙が何度もこういった問題の特集記事を掲載し、NGO との協働で紙面を作成していった点は、大いなる成果であったかと思う。ただし、第3回世界水フォーラム会期中にアメリカ合衆国のイラク攻撃が始まり、全国紙や全国メディアにおける扱いが極めて限定的になるなど、地元以外への情報伝達という面では成功したとは言い難い。

他セクターとの協働では、労働組合、企業、行政などとの協働が実現していったのも、第3回世界水フォーラムにおける特徴である。とりわけ、「水の『自由化・民営化』」に異議を唱える水道関係や自治体関係の労働組合とは、いろんな局面で意見交換を進めていった。そうした中、私たちも国内の課題に関する情報を得ることができたし、一方で、後述するように、私たちが深く関与しているグローバルな課題であることを共有できていったことは、今後に向けての成果とも言える。それに対して、企業との協働は地元商工会議所との協働や個別企業との協働も見られたものの、「水の『自由化・民営化』」などの第3回世界水フォーラムで議論される内容に関するものというよりも、経済界、企業の社会貢献や企業イメージアップのための協働という側面が強かった。NGO から批判され続けている多国籍企業から強い協働の要望があったことなどは、企業の行動態様を知る上で貴重な経験となった。

行政との協働は、一つは地元自治体、もう一つは中央省庁との協働である。地元自治体との協働では、官設民営方式で、京都市の中心部に世界水フォーラム交流プラザ京都を開設できたことは、地元への情報伝達という側面のみならず、地元 NGO にとっても活動拠点の確保といった面で、大きな意味合いがあったと思う。また、京都府と協働で桂川流域に着目して、上下流の住民交流ワークショップなどの事業を展開できたことは、水環境を支える産業としての、農林業への経済のグローバル化の影響を考える上で、大きな契機となった。

一方の中央省庁との協働は、国土交通省が主導して準備された、官製 NPO である第3回世界水フォーラム事務局と、深く人的交流を進め、準備段階から関与していった。こういった協働によって、準備過程に NGO からの意見を幾ばくか反映させることができていった。とりわけ、第3回世界水フォーラムをオープンにすることと、水問題

に困窮する当事者が一人でも多く参加できるよう腐心し、完全オープンな会議とすることを確保したり、各国から寄せられた準備資金をアジア、アフリカ、ラテン・アメリカからの参加者招請に向けるなどの施策が実現していった。また、準備過程において日本各地で説明会や意見交換会を開催し、会期中には連日外務省が中心となってNGOとの意見交換会が開かれた。

残された課題

世界水フォーラムは国連機関や政府間の会合のように、法的正統性を持つ会議でもなく、その結果が拘束力を持つものではない。「水の『自由化・民営化』」についても、国際世論形成に影響は及ぼすと思われるが、実際に拘束力を持つのはIMF・世界銀行やアジア開発銀行の動向であり、あるいは南の国々だけでなく北の国々に対しても強い拘束力を持つWTO（世界貿易機関）での交渉結果である。第3回世界水フォーラムにおいて、「水の『自由化・民営化』」のアクセサルが踏まれたのか、弱められたのかについては、今後のこれら国際機関における議論にどの程度影響力を及ぼしたか否かによるとも言える。命の源・水を単なる経済財として扱うのか、国際公共財として扱うのか、についてはこれからが正念場である。

残された課題のうち一つは、IMF・世界銀行やアジア開発銀行の施策に対する政策提言、異議申し立ての重要性である。これらの国際金融機関は、国連機関とは異なり、加盟国の出資金の比率によって、意思決定が規定されている。日本はIMF・世界銀行に対してはアメリカ合衆国に次いで第2位の出資国である。また、アジア開発銀行に対しては第1位の出資国で、歴代総裁を旧大蔵省から送り込むなど、その意思決定に非常に強い影響力を持っている。私たちの税金がこれら国際機関への出資金として使われ、それがために私た

ちは間接的に「水の『自由化・民営化』」を推進していると言っても過言ではない。「水の『自由化・民営化』」に苦しむ人々の現実は、私たちの財布と直結していることを、もっと日本社会に広く伝えて、こういった税金の使われ方を改めていく努力が必要である。グローバルな税金使用監視は、納税者の権利でもあり、義務でもある。

もう一つは、今年9月にメキシコのカンクンで閣僚会議が予定されているWTO交渉の動向に対するアプローチである。とりわけ「水の『自由化・民営化』」に関しては、サービス交渉で水を対象とするか否かという議論が正念場を迎えるのに加えて、投資協定策定が模索されると、この協定も「水の『自由化・民営化』」に拍車をかける可能性があると考えられる。サービス協定に水を入れることに対して、日本政府は未だ態度を明確にしておらず、投資協定については一貫して推進の立場をとっている。こういった交渉結果が私たちの社会にどのような影響を及ぼす可能性があるのか、NGOだけでなく、研究者や労働組合、さらには自治体や「自由化・民営化」に対して二の足を踏む国土交通省や農水省など行政も巻き込んで、きちんと明らかにしていく必要性を痛感する。WTOのサービス協定に水が盛り込まれ、投資協定も整備されていくと、アジア、アフリカ、ラテン・アメリカの国々がIMF・世界銀行などによって「水の『自由化・民営化』」を強要されているのと同様な状況が、日本社会も含め世界中で起こり得る。こういった国際交渉と私たちの日常生活との繋がりについて、きちんと検証していく必要性もまた重要である。

京都を中心に琵琶湖・淀川流域で開かれた未曾有の規模の国際会議が残していった課題は、いずれも重く大きいものである。これらにどう対処していくのか。ぜひ、多くの人々との協働を構築していきたいと願っている。

（かんだ ひろし

世界水フォーラム市民ネットワーク事務局長）

イラク戦争中・後のアメリカ

OHNISHI Hiroshi

大西 広

戦争突入で逆転した アメリカの世論

前号ではアメリカの対イラク戦争の問題をアメリカ世論の動向に焦点を当て、特に戦争突入以前の状況を紹介したが、今回はその後戦争の過程に問題になったいくつかの事柄、論点について紹介したい。その最初のものは戦争中に吹き荒れたマスコミの「愛国主義」キャンペーンとその方向への世論の動きである。

実際、一時は鳴りをひそめていた星条旗の掲揚が開戦と同時に増え、「Support our Troops」とのステッカーも目立つようになった。アメリカでは政府自身が戦時下では報道をコントロールすると言っていたから当然のことではあるが、イラクでの戦争の実際を知ることも大変困難であった。たとえば、米軍戦車によるバグダッド・パレスチナホテルの砲撃も一言報じた後には軍当局の解説がすぐに挿まれるといった具合でおそらく殆どのアメリカ人は気付きさえしなかったのではないだろうか。アメリカ軍に殺されたイラクの市民の映像や使用されたクラスター爆弾のことも少なくともテレビでは見られなかった。

アメリカではタブロイド形式のやや軽いタッチの新聞が多いが、それらは連日イラクの大きな地図を掲載し、非常に詳しい戦況報告をしていたが、連日数ページに及ぶその情報はもちろん記者の取材によるものではない。政府当局の情報をそのまま垂れ流しにしたために新聞各紙はどれも完全に同じ紙面となって全く見分けのつかないものになっていた。数十年前には日本でもあった「戦時下」をこうして体験することができた。

なお、ついでに言うとこうした報道統制の下、筆者たちが情報入手の方法として使ったのは反戦運動のホームページと日本の新聞へのインターネット・アクセスであった。正直に言って「しんぶん赤旗」の国際面には連日のようにアクセスし、クラスター爆弾のことやイラク市民の反撃などはそ

こで初めて知ることができた。この時期、世界から日本へのインターネット接続でしんぶん赤旗のページが第2位と第3位を占めたと後に聞いたが、これには思わず納得をしてしまった。私の感覚ではおそらくこうしたアクセスの多くはアメリカ国内からのものであろう。私もまた連日こうしたアクセスなしに情報の入手はできなかつたからである。

さらに、こうした報道の下で深刻に感じたのは反戦派への弾圧がおおっぴらに行なわれたことである。国家安全保障法によって、イスラム教徒やアラブ人が監視の対象とされたばかりではなく、たとえば私の所属したコロンビア大学でも「この戦争ではアメリカが負けるべき」と発言した教授が一斉攻撃を受け、大学キャンパスで抗議署名が集められていた。署名活動のコーナーには軍服を着た韓国人が立ち、教授を守る世論も弱々しかった。古くは進歩的大学と目されたコロンビア大学でさえこのようであるから、アメリカ世論全体では相当に厳しい状況であったと想像されたい。

兵士をヒーロー視する論調

しかし、このニューヨークでも開戦前には50万人の反戦集会が開催され、前号で述べたように反戦世論が支配的に見える状況があった。このことはニューヨーク市議会が圧倒的多数で反戦決議をしたことにも表れている。が、開戦直後にはこうした世論の転回があった訳だからアメリカ世論というものの流動的な性格が見て取れる。日本もまた最近の北朝鮮報道のように異常な報道姿勢が見られる為にひとごとと言うわけには行かないが、ともかく当時は筆者も反戦バッジをつけ続けるには大きな勇気が要った。

それでは、なぜこうも急速に世論が転回したのかという問題が生じるが、筆者の考えでは、開戦前には戦争回避が兵士やその家族の利益となるのに対し、開戦後にはアメリカ軍の快勝こそが戦死の危険を減らすことになったからではないかと思

われる（占領後のテロによる米兵の死者増が再び反戦世論を強くしているのも同じ理由から）。実際、開戦後の我々の反戦運動に対してなされた好戦勢力の攻撃は「反戦勢力は兵士に敵対している」というものであったからである。前述の「Support our Troops」という好戦派のスローガンがそのことを端的に示している。「国家のために死を賭して闘っている兵士たちをお前たちは侮辱している」という訳である。

がしかし、よくよく考えて見ると、反戦運動が本来要求しているのは「アメリカ軍の敗北」ではなく「無益な戦争の停止」であって少しも兵士に敵対的な要求ではなかった。上述のコロンビア大学の教授を含めアメリカの反戦活動家が厳密に正確にそのことを意識していたとは言えないが、たとえば帝国主義戦争への突入後に戦争からの離脱を実現した唯一の歴史的偉業であるところのロシア10月革命は、「ロシアの勝利」も「ロシアの敗北」もなく、あるのはただ支配者のための諸国人民間の相互殺戮の停止だけだと叫ぶものだったからである。

もちろん、第1次大戦時のロシアの戦死者・負傷者数は膨大なものであり、それによる広範な厭戦気分なしには大衆の革命への動員もなし得なかっただろう。この意味で、占領後のテロによるものを含め百数十人の戦死者しか出していない今回のイラク戦争を第1次大戦時と比べるのには無理がある。がしかし、この戦争もまた「支配者のための戦争」に「被支配者」が動員されるという事柄の本質はやはり同じものとしか考えられない。このことを筆者はひとりの兵士を身近に感じることによって確信するに到った。

戦争を兵士の立場から見る

というこの兵士は実は一人の日本人であった。本人に会った訳ではないが、2月のニューヨーク50万人集会で偶然会ったある日本人の反戦女性が中東に兵士として派遣された息子のために闘っていると話され、彼女を通じて詳しく教えられたその息子さんのことである。両親共が日本人で国籍も日本ながら、定住権に止まらず市民権を取りたいと海兵隊に志願したのだという。戦費捻出に苦労し、兵士に十分な手当ても出せないアメリカ政

府は「入隊すれば永住権所有者に市民権を与える」として隊員確保をしており、この結果、現在こうした非市民の永住権保持者の兵士の比率はそもそも3%であったものが、この誘導措置により新規入隊者ではその比率が4~5%に上昇しているといわれている。「兵士の実際」を垣間見ることができる。この反戦女性の話では、別に出征している知人の息子の場合は大学でもらった奨学金の返還免除が目的であるとのことであった。戦地に追いやられているのは「帝国主義者」ではなく一般の人々である。

さらにもうひとつ、こうした兵士の実際を私が実感したことには、兵士救出劇として大々的に報道されたジェシカ・リンチ二等兵の同僚、ロリィ・ピーステヴァの故郷に戦死の当日偶然にも訪れたということがあった。この女性はジェシカ・リンチと同じ部隊に属し、同じ部屋で暮らしていた親友であったが、リンチがイラク軍に囚われた際に戦死したホピ族インディアンであった。そして、女性兵士としては最初の戦死であったので、もっと詳しく報道されるべきところが、インディアンであるという理由で差別されているのではないかとの記事がイギリスのガーディアン紙4月10日付に報道されている。日本でも少し報道されたと後に聞いたが、実は彼女が戦死した3月23日、私は春休みを利用してアメリカに来ていた家族と一緒にその故郷の町チューバ・シティーにいた。なので、彼女たちがいかに貧しく虐げられた存在であったかについて多少の実感を持つことができたのである。

この町は、グランド・キャニオン東方のナバホ族インディアン居留地で「恐竜の足跡」という小さな小さな観光地であるが、私はこの地に入り、そこで「足跡」の説明をしてお金を稼ぐ10歳の少女に会った。父親と姉の出稼ぎで残された彼女とその母親が「足跡」の案内と手作りの宝石細工の販売で細々と生計を立てていた。これは完全に途上国の光景である。

実際、その後、統計書で調べたところでも彼女たちの所得水準は特別に低く、彼女の属したホピ族インディアンの一人当たり年平均所得は6,628ドル=80万円しかない（但し1990年の数字）。また、居留地外を含む全人口11,522人の内2,026人が貧困線のさらに半分の所得しか得ておらず、全2,502家族の内の887家族、両親のそろっている全

NEWS を読み解く

1,464家族の内の377家族、母親のみの797家族の内の401家族が貧困線以下の生活をしているとあった。ピーステヴァの場合、離婚後二人の子供を女手一人で育てており、この最後のケースに属していたものと思われる。

こうして貧しいインディアンたちにとっては「合衆国軍」という本来「敵軍」である軍隊（インディアン居留地は現在もなお形式的には「国家（Nation）」となっている）への入隊が多くの家族にとって残された唯一の生活の道となっている。ピーステヴァの場合も父親、祖父ともに入隊をしており、先のガーディアン紙によれば少なくとも45人が入隊し、海外に派遣されているという。先のインディアン統計によると1990年のホピ族の18～24歳の若者は男女合わせて1,435人しかいないから、通常入隊するのが男性だと仮定すれば、7-800人の内の45人以上が現在海外で兵役に就いていることになる。異常な高率であることは言うまでもない。ちなみに、この統計には16歳以上の男性の入隊経験率が示されているが（英会話能力等の問題とともに「同化」の指標として示されている事も見逃せない）、それによると何と22.4%が入隊経験を持っている。

私がこの町で見た子供たち、大人たちは全員ピーステヴァと一緒に生きて来た人達である。ガーディアン紙でも現地からの情報として村の全員が知人であると報じられているから、ピーステヴァのふたりの子供は私を案内した少女の遊び友達に違いない。その母親が弾の飛び交う戦場にやられ、そして戦死をしたのである。

より広い民衆への しわ寄せとしての経済問題

がしかし、こうした説明でも兵士の多数が貧しい民衆だという説明としてまだ不充分だと意見もあるかも知れない。その意味では兵士の所得分布それ自身ではないが、兵士の人種別構成比が黒人に偏っていることをお伝えしたい。『ニュース ウィーク』4月14日付の記事によると全人口の73%を占める白人は戦場で戦う兵士の64%しか占めていないが、全人口の13%を占める黒人は戦場の兵士の20%を占めている。これは統計学的に有意な差である。

さらに、戦争の犠牲者がこうした兵士だけでないことも重要である。湾岸戦争時には戦費の85%を負担した日独サウジの3ヶ国内、今回は日本だけの支持ということでアメリカの財政負担は相当に厳しいものとなっているが、その負担が回りまわって国・自治体の住民サービスが削りとられつつある。私の住んでいたニューヨークでも地下鉄運賃が値上げされ、図書館の開館時間が縮小。さらにいくつかの消防署は閉鎖された。そして、この結果としてニューヨーク市の公務員の2,000人がレイオフになっている。パウエル国務長官が当初開戦の前提として諸国の支持に拘っていたが、その理由は、こうした財政的負担を心配したからであった。が、この前提を欠いた開戦は兵士だけでなく一般民衆にも戦争のコストを払わせざるを得なくしている。

そこで、この戦争に対し今後アメリカがどれだけのコストを払わねばならないかについて、アメ

イラク戦争の費用試算（単位億ドル）

| | Nordhaus 教授の試算 | | 戦争後の新聞報道 | |
|----------|----------------|--------|----------|-------|
| | 低いケース | 高いケース | 低いケース | 高いケース |
| 直接の軍事支出 | 500 | 1,400 | 800 | 1,000 |
| 占領・平和維持 | 750 | 5,000 | | |
| 復興 | 300 | 1,050 | 6,000 | 8,000 |
| 人道支援 | 10 | 100 | | |
| 原油市場への影響 | -400 | 7,780 | | |
| マクロ経済的影響 | -170 | 3,910 | | |
| 合 計 | 990 | 19,240 | 6,800 | 9,000 |

資料：Nordhaus 教授のホームページ

リカ・イエール大学のノードハウス教授による試算と「終戦」後の新聞報道をまとめて、作成した表を使って解説しておこう。この表中の新聞報道の「復興」との項目にはノードハウス教授の項目の「占領・平和維持」や「人道支援」がおそらく含まれている。このことを前提にこの表を見るたまざ気がつくのは、戦争が「短期」だったと言ってもノードハウス教授の試算では「中位」とすべき支出があったということであり、そして次には「復興」経費が「高いケース」に迫っていることである。フセインが消えてもイラク民衆の抵抗が続く今となっては当然のこととも言えるが、この新聞報道の「低いケース」でも実は天文学的数字であることを知らなければならない。ノードハウス教授の言う「原油市場への影響」および「マクロ経済的影響」がプラスの効果を持っていたとしても、財政支出の観点からすればそれ以外の項目による支出増を検討しなければならない。ベトナム戦争時でも10年間かけて支払った総額が4,943億ドルであったということとの比較が必要になる。

このことを財政赤字の問題にひきつけて別の数字で紹介すると次のようになる。というのは、3月には今年、来年の財政赤字が3,000億ドルになると言われたその1ヶ月も後にはその数字が4,000億ドルと修正され、それがさらにまだ増額修正される動きにあるからである。前のクリントン政権は財政の健全化を進め、よって2期目の4年間に5,000-6,000億ドルの財政黒字を実現した。が、ブッシュ政権は就任2年にしてその全てを食い尽くしただけではなく、今年、来年とそうした財政赤字を出すようになって来ている。というより、上述のような復興経費の上方修正が続くとそうならないわけにはいかないだろう。この数字にはこの戦争で一層可能性が増すこととなった国内のテロへの対策費や航空業界での7万人のレイオフという「コスト」（失業対策費の増大や税収の減を含む）を計算に入れていないし、今後に計画されているシリアやイラン、北朝鮮への威嚇・攻撃のコストも含まれていない。

このために増発を余儀なくされた国債の問題も深刻である。昨年6月にそれ以前の5兆9,000億

ドルから6兆4,000億ドルに引上げた国債発行の上限に何と半年も経たないうちに達してしまい、その後は公務員の退職年金基金からの借り入れに入っている。退職した公務員に将来年金を支払わずに済ますつもりなのか、新たに増税をするつもりなのか、今こそ戦勝気分のアメリカの足元をよく見る必要がある。

したがって、実のところ、石油メジャーや復興需要に群がる「死の商人」たち、あるいはこのアメリカの霸権を利用する全ての企業家たちの利益の一方で、「アメリカ」自身とその民衆への負担強化は必至の状況にある。イラク戦後における対ユーロでの大幅なドルの暴落はこのことを世界がよく知っていることの証左であるが、実際このことを考えれば考えるほど、「アメリカはこれで敗戦する」と私は確信できるようになった。ベトナム戦争も本当の「敗戦」理由は軍事費負担に耐え兼ねたことにあったといわれる。単純思考のブッシュ大統領はこうした問題を冷静に考えることなく戦争に突入したが、「アメリカが戦争で勝てる」ということは本当は「勝つだけの戦費を払える」ということでなければならない。つまり、この戦争に本当に勝ったのかどうかはアメリカがこの戦争をする国力を本当に持っていたのかどうかをもって今後初めて検証がなされる。この意味で私ははっきりと主張しておきたい。アメリカは実は敗戦したのである。

こうして帝国主義の支配層は自身はコストを払わずに（たとえばアメリカの連邦議員の家族から派兵されたのはたったの1人！）国民と同盟国にのみその負担を押し付けようとする。これが彼らをして戦争をコストと認識しない体質の元凶であるが、このために反戦の闘いは被支配階層によって担われることになる。反戦運動が労働者政党によって指導されることになるのはこのためである。これは第1次大戦からの離脱がケレンスキーによつては、なされることができず、レーニンの指導によってのみ可能であったことを説明する。（なお、前号と今号の内容は近著『グローバリゼーションから軍事的帝国主義へ』大月書店、2003年で全面展開した。参照されたい。）

（おおにし ひろし 所員 京都大学）

市町村合併は地域経済の再生をもたらすか



OKADA Tomohiro
岡田 知弘

現在、政府の手で強力に推進されつつある市町村合併問題を、地域経済論の視点から、批判的に考察する。とりわけ「合併すれば地域が活性化する」という「合併メリット論」を、実態調査に基づいて検証する。

はじめに

市町村合併特例法の期限（2005年3月）が近づくにつれて、政府の推進策は、「自主的合併」という建前をかなぐり捨てて、一路「強制的合併」に転じつつある。それを象徴的に示したのが、2002年11月に発表された、地方制度調査会副会長西尾勝氏による私案であり、それに呼応した自民党ワーキングチームの提言である。

西尾私案は、特例法の期限切れ後、新しい法律によって基礎的自治体の人口要件を決め、それに充たない小規模自治体を、事務権限を大幅縮小し府県などに補完させるか、あるいは近隣の基礎自治体に編入して内部団体化することを、提案するものであった。そして、自民党ワーキングチームの提言では、その人口要件を1万人としたのである。

同私案は、従来の財政的な「アメとムチ」の誘導策では、1,000自治体への集約という当初目標の達成が難しくなっていたため、小規模自治体に対して「後がない」ことを示して「自立の道」を諦めさせ、「銃声一発」で合併推進に追い立てる効果をねらったものであるといわれている¹⁾。

では、いま推進されつつある市町村合併をはじめとする自治体再編をどのようにとらえたらいい

のだろうか。日本が近代国家を形成してから現在に至るまで、2回の市町村「大合併」があった。最初が町村制の発足に合わせて実施された「明治の大合併」であり、次が1950年代前半の「昭和の大合併」であった。島恭彦は、前者を資本主義体制の下に7万の小農村を引きずり込むもの、後者を独占段階の資本主義が地主勢力消滅後の農村支配網を再編するものと、端的に特徴づけた²⁾。

このような視点から、「平成の大合併」を特徴づけるならば、経済のグローバル化のなかで急速に進んだ「住民の生活領域としての地域」と「資本の活動領域としての地域」との乖離を、後者の論理によって強制的に再編統合するものであるといえる。すなわち、多国籍企業が主導する「グローバル国家」づくりの一環としての国内支配体制の再編、と位置づけることができよう。

小論では、地域経済論の視点から、この市町村合併問題を検討してみたい。とりわけ、市町村合併の目的、メリットとして度々指摘されている「地域活性化の处方箋としての市町村合併」という議論の妥当性を、丹後地域の共同調査結果³⁾に基づいて、検証することにしよう。その上で、地方自治の基礎としての地域経済のあるべき発展方向についても、展望してみたい。

I 何故、今「市町村合併」なのか

(1) 総務省の理由付けと大いなる矛盾

総務省のホームページを見ると、合併が必要な理由として、地方分権の推進、高齢化への対応、多様化する住民ニーズへの対応、生活圏の広域化への対応、効率性の向上、があげられている。これらの論点は、道府県や市町村が作る合併用のパンフレットにも、そのままコピーされ、合併推進の理由として住民に説明されている。

これらの理由は、一見もっともらしいが、よく考えてみると矛盾に満ちたものである。第一に、いずれも合併の必要性を一般的に指摘しているだけであり、何故今必要なのかを語っているわけではない。第二に、地方分権の推進といいながらどうして強制合併をするのか。このこと自体が矛盾している。第三に、高齢化への対応という点でいえば、狭い方が合理的である。一般に75歳以上の高齢者の1日の行動範囲は500m圏だといわれている。このように考えると、高齢化への対応という点では、狭い範囲の基礎的自治体がふさわしいといえる。仮に、介護保険等の高齢化に伴う財政負担が懸念されるとしても、市町村が共同して広域事務組合を設立して対応すればすむことである。

ちなみに、西尾私案や総務省の地方自治体のとらえ方は、「行政村」あるいは「総合行政サービス体」というものである。そもそも、地方自治は、団体自治と住民自治の両側面からなるが、上記の見方は、団体自治、とりわけ総合行政サービス体という側面からしか地方自治体を捉えておらず、住民の自治組織であるという認識が極めて弱い。つまり、あくまでも国の行政組織の末端としてしか基礎的自治体を捉えておらず、住民が主権者として自ら統治する自治体という側面が、意図的に無視ないし軽視されているといえる。

(2) 最大の理由は国の財政危機と行政改革

では、何故、今、市町村合併を急ぐのか。最大の理由は、国の財政危機と、それからの脱却策としての行政改革にある。国の財政危機の一環として地方財政危機がある。市町村合併は、長期的に見れば、地方交付税交付金の削減につながる。ま

た、短期的には、合併促進策の一つとして地方交付税交付金の段階補正を解消することで、過疎地域の人口小規模自治体に支出している交付金を削減し、これを大都市部に再配分することも可能となる。

だが、財政危機だけでは説明できない理由がある。今回の合併政策の基本的枠組みは、すでに1991年の臨時行政改革推進審議会（第三次行革審）の第一次答申に見いだすことが出来る。そこでは、バブル期に拡大した地域間格差を解消し、地域の活性化を図るために広域合併を提言するとともに、基礎的自治体を「現行の広域市町村圏のような広がり」に再編すべきであるとしていた。当時、行革国民会議は、人口30万人規模の300の「市」と、全国で10の「州」からなる二段階自治制度を提案したが、10年経ってそれが再版された形で推進されようとしている。現に、地方制度調査会では、市町村合併と併せて都道府県制の見直し、道州制についても本格的な議論を開始しているのである。

現在の行政改革の基本路線は、96年の橋本行革ビジョンによって固められた。同ビジョンは「企業に選んでもらえる国づくり・地域づくり」を目標に、6大分野での行政改革をすすめたが、そのなかで国と地方の行財政権限の見直しが行われ、地方分権一括法及び中央省庁等改革という形で、2000～2001年にかけて次々と具体化されていった。その際、最後に残された課題が市町村合併と都道府県制度の見直し、そして公務員制度改革であった。

2000年12月には「市町村合併後の自治体数は1,000を目指とする」という与党行財政改革推進協議会の方針を、そのまま数値目標として取り入れた「行政改革大綱」が閣議決定される。さらに決定的なのは、市町村合併を財政的に支援するための时限立法である市町村合併特例法の期限切れが間近に迫っていることである。

以上のように、市町村合併の真のねらいは、「国の姿のつくりかえ」と地方向けの財政支出を削減し、これを大都市再生に振り向けるところにあるといえる。

(3) 合併「特需」にうごめく企業

さらに、いまひとつ注目すべきは、合併とともに経済的利害の存在である。これまで市町村合併の推進や都道府県制の見直しを図るために、財

界人が中心となって「21世紀の市町村合併を考える国民協議会」が設置され、総務省との連携の下に、各地で合併推進の一勢力として機能している。これらの経済団体は、バブル期から、リゾート開発に代表されるような複数自治体にまたがる大規模開発を進める際に、複数市町村による許認可の煩わしさや住民、議会の反対運動を問題にしていました。自治体の広域合併は、これらの大規模開発の障害を取り除くことに繋がる。また、複数以上の事業所を多くの自治体にまたがって保有している企業の場合、租税をはじめとする公的経費の負担を節約できるという効果も期待できる。こうして、多国籍企業を中心とした中央財界から、地域の足元で開発志向型提案運動を行っている青年会議所や商工会議所にいたる地方経済団体が、重層的に結集して、市町村合併推進勢力をなしている。

加えて、合併「特需」に直接関わる企業群の存在も無視できない。合併特例法に基づく合併特例債では、新市建設の名の下に大規模な公共事業が可能となる。静岡市と清水市の合併（人口約70万人）の場合は上限400億円、潮来町と牛堀町との合併（人口3万人）の場合は上限58億円である。もっとも、そのうち国が負担するのは約7割であり、3割余は地元負担になる。これらの大規模事業のほとんどが、ハコモノであり、大手ゼネコンの受注となる。ゼネコン業界は現在大変な経営危機の下にあり、合併にともなう「特例債バブル」で息を吹き返そうとしているといえる⁴⁾。

さらに、合併に伴う住民意向調査、新市建設計画をつくるために、大手のコンサルタント会社のビジネスチャンスも拡大している。あるいは今回の合併では、やはり不況に悩むIT関連産業の市場拡大にも結び付いている。総務省は、市役所が遠くなると不便になるという住民の不満や懸念に對して、IT技術を活用すればよいとしている。役場を支所にして、そこにコンピュータの端末を置けば、行政サービスの低下には結び付かないというのである。そのためには、光ファイバーケーブル網を広域自治体内部に張り巡らした、情報ネットを構築するとともに、統一処理ソフトの開発とメンテナンスが必要となる。だが、ゼネコンやコンサルタントと同様、これらのビジネスチャンスも、地元企業ではなく、大手のIT企業が受注することになるだろう。

II 市町村合併で地域は「活性化」するのか

(1) 小泉流「構造改革」の論理

では、政府がいうように、市町村合併で地域は「活性化」するのだろうか。そこで、まず、小泉流「構造改革」で、市町村合併がどのように位置づけられているかを、2001年6月の「骨太の方針」によって確認することにしよう。

同方針には、「『個性ある地方』の自立した発展と活性化を促進することが重要な課題である。このためすみやかな市町村の再編を促進する」（傍点・岡田）と書かれている。総務省のホームページにも、合併のメリットとして、「より大きな市町村の誕生が、地域の存在感や『格』の向上と地域のイメージアップにつながり、企業の進出や若者の定着、重要プロジェクトの誘致が期待できます」と述べられており、あたかも市町村合併によって、地域の活性化が図られるかのような言い方をしている。

文字通り読むと、現状の市町村が小さいために、地域経済の自立した発展や活性化ができていないという論理である。だが、現在の地域経済の衰退は、決して現在の市町村制度やその大きさによって生じているわけではない。長期に及ぶ大不況と地域産業崩壊の最大の原因は、明らかに、政府が進めてきた経済のグローバル化と経済構造改革政策の遂行にある⁵⁾。地域の発展・活性化を図るために市町村合併が必要であるという論理は、このような政府自身の政策の誤りを覆い隠し、地域経済の発展の責任を市町村に転嫁させるものでしかない。

(2) 地域が「活性化」するということはどういうことか

では、そもそも、地域が「活性化」するということはどういうことなのか。前述したように、総務省の見方によれば、企業の進出や、重要プロジェクトの誘致が、その主要な内容となる。だが、現在の地域の衰退は、企業の進出や重要プロジェクトの誘致に依存してきた地域開発政策の帰結である。

つまり道路等の公共事業を展開したとしても、それを受注するのは域外のゼネコンである上、建設された道路からは自動的に資本の形成がなされるわけではない。だからこそ、企業誘致が盛んに行われたのであるが、企業誘致に失敗する地域も多く、たとえ成功したとしても、所得の本杜移転等によって地域への波及効果は少ない。さらに、グローバル化が進むにつれて、工場を縮小・閉鎖して海外にシフトする企業も多く、これが地域産業の空洞化を生み出した主因の一つにもなっている。

したがって、地域経済の「活性化」や「発展」を、経済学的に再定義する必要がある。ある一定地域の地域経済を形成するのは、最終的にはその地域への投資であり、地域内における再投資力がどれだけ大きいかによって、その地域の活力が決まる。私は、これを地域内再投資力と呼んでいる。また、一地域内に投資がなされる際に、地域内から原材料をはじめとする生産手段や労働力が調達される程度が高く、地域内産業連関が強ければ強いほど、地域内に所得循環が繰り返され、就業機会も拡大していくことになる。こうした地域内における再生産の維持・拡大が、その地域における一定水準の生活の再生産、さらには「建造環境」の形成を通して、景観の再生産も規定付け、個性をもった地域を形成するのである。加えて、以上のような再生産が順調になされれば、地方自治体の財源も安定的に確保されることとなる⁶⁾。

(3) 市町村合併と地域内再投資力

合併することで、地域内再投資力は一見大きくなりそうであるが、実際はそうではない。何故なら、合併によって財政規模が一時的に大きくなるとしても、投資の重点化が行われることで、広域になった市町村の一部地域しか（おそらくは中心地や新規重点開発地域）、その恩恵を受けることがないであろう。現状では、過疎地域の小規模自治体であればあるほど、その地域の最大の投資力と雇用力をもった再投資主体は町村役場である。地域の商店や事業所も、役場からの資材調達や職員の利用によって資金が還流して営業がなりたっているところが多い。

ちなみに、京都府丹後地域各町における1998年度の財政依存度（町内総生産額に占める各自治体の普通会計歳出額の比率）は、伊根町が最も高く、

実に49%を超える。町内の経済活動の約半分は役場によって担われているといってよい。また、弥栄町、丹後町、加悦町でも、2割5分から3割という高い依存度を示している。

もとより、これらの財政支出は、すべて地域内に対して行われているわけではない。町外企業への発注も、かなりの部分を占めていると考えられる。問題は、むしろ地域内の産業を育成するために、財政支出が地域内に循環する仕組みが弱いところにある。一方、財政支出は、合併特例が措置される期間内は一時的に増大することになる。しかし、合併後16年以降の交付金は、合併しない場合を下回る見通しである。合併をすると、合併前の各町の地域経済を支えてきた経済主体が統廃合され、人員の削減も容赦なくのしかかる。その結果、とくに周辺部の旧町域における経済力は大きく後退することが予想される。

以上の点は、昭和の大合併において歴史的に経験したことでもある。天橋立を挟んで隣接する京都府岩滝町と宮津市を例にとって、昭和の大合併が行われた時期である1955（昭和30）年を起点に、2000年の人口がどのように推移したかを比較してみよう。岩滝町は、明治町村制以来の町域を持続し、宮津市は昭和の大合併を行った地域である。また、農協についても、岩滝町は今も単独農協のままである。岩滝町は人口を3.1%増やし、宮津市では33%も減らしている。とりわけ宮津市内の旧村で岩滝町に近い世屋、養老、日ヶ谷の人口は5割から9割近くも減少させているのである。その原因は、やはり地域内の最大の投資主体である役場がなくなったことと、小学校の統廃合や郵便局がなくなり、住民の定住条件が急速に失われたことにある。

平成の大合併でも、昭和の大合併と同じ道をたどる可能性は、非常に大きいといえる。現に、篠山市では、合併して3年経ち、早くも人口の減少局面に転じているのである。

III 合併で住民の生活はどうなるのか

(1) 合併で財政危機から脱出できるのか

後の武田論文で詳しく展開されるように、合併

による財政効果は特例期間のみのことであり、交付金算定特例が切れる合併16年後には、交付金額は合併しなかった場合と逆転する。合併特例債についても、国がすべて財源をもつわけではなく、約3分の1の地元負担が必ずつきまとう。すでに見た合併特例債による「合併バブル」によって、財政危機から脱出できるどころか、むしろ借金地獄に陥ることになる⁷⁾。

例えば、総務省が平成の大合併の先進事例として宣伝してきた兵庫県篠山市の場合を見てみよう。篠山市では、4町合併の新市建設設計画として、ミュージアムや図書館、駅前再開発などの公共事業を、特例債を発行して行った。その結果、合併前の1998年時点では1人当たり58.6万円だった長期債務残高が、合併後の2000年には97.1万円に膨らみ、財政状況が非常に厳しくなっている。そこで、篠山市では合併後3年にして小学校の統合を打ち出し、通学バス料金も均一2,500円負担に値上げすることになった⁸⁾。

(2) 独自施策の「平準化」

合併が住民に与える影響で、最もわかりやすいのは、行政サービスの変化である。合併前の時点においては、行政のあらゆる分野において、それぞれの自治体が個性をもった独自施策を展開してきた。市町村合併は、対等合併方式でも、編入合併方式でも、これらの行政サービスを一本化しなければならない。このため、合併協議会において、夥しい項目の調整協議がなされることになる。

しかも、その場合、合併協議をスムーズに進行させるために、「負担は低く、サービスは高く」が目標としておかれたり、調整が難航する課題については合併後に先送りするというケースが多い。現に、篠山市の場合、合併協議において、小学校の合併問題はあえて調整課題として取り上げなかつた⁹⁾。

だが、財政危機を理由に合併する自治体がある以上、「負担は低く、サービスは高く」という目標は早晚崩れざるを得ない。むしろ、「サービスは低く、負担は高く」となる公算が大きい。ちなみに、大都市型合併の典型である「さいたま市」でさえ、政令指定都市の準備のために経費が嵩み、国保税や介護保険料の引き上げという行財政リスクを実施しているのである¹⁰⁾。

(3) 人員削減とサービス低下

さらに、合併のメリットのひとつとして財政の効率化があげられ、その最大の要因として職員数の削減がある。「財政危機だから職員を減らすべき」とよく言われるが、職員が減るということは、住民にとっては行政サービスの後退を意味する。

丹後の場合、6町合計で802人の職員がいるが、6町合併とほぼ近い類似団体の都市の職員数を見ると480人前後である。特例措置期間はある程度許されるが、16年後には類似団体並みに減らさないと財政がもたなくなることになる¹¹⁾。

さらに、前出の篠山市では、周辺3町の旧役場が支所に「格落ち」し、人員の削減も進んだ。合併前の役場の人数と2001年4月現在の支所職員数を比較すると、旧今田町が66人から9人へ、旧西紀町が74人から9人へ、また旧丹南町は169人から16人へと実に1割に激減している。

このような実態は、合併を予定している周辺部地域においては大きな懸念材料ともなる。そこで、合併特例法では、地域審議会方式が提案されている。だが、同審議会は、期限つきである上、新しい市長の諮問機関として意見を表明することが認められているだけであり、予算執行したり、意思決定したりすることはできないという決定的制約がある。このため、実際に、地域審議会を設置した自治体は、ごく少数に留まっている。

IV 一人ひとりが輝く地域づくりと 地方自治体・住民自治

(1) 小規模自治体だからこそ住民の一人ひとりが輝く地域をつくりうる

合併にともなう人件費の削減は、一般職員だけでなく、議員定数の削減も含む。一般に、3分の1の議員数になるとされているが、これは住民自治の点からいえば大きな問題である。つまり、人口当りの選出議員数が減少するということであり、それだけ住民の多様な要求が届きにくくなるということである。また、首長のリコールや直接請求の成立要件をクリアすることも、面積が広がり人口が多くなければ困難になる。

むしろ、住民自治の充実という点でいえば、狭

域の小規模自治体ほど効果が大きいといえる。現に、長野県栄村をはじめとする小規模自治体では、住民と行政との協働によって、「内部循環型経済」と「実践的住民自治」との結合が、効果的に展開されてきている¹²⁾。村の4割を占める高齢者に配慮した、田直し事業や特産物生産の奨励、雪害対策事業、集落を単位にした「げたばきヘルプ制度」の展開によって、1人当たり老人医療費は、全国最低の長野県平均をもさらに下回り、財政面でも真に効率的な行政を実現している。これは、何よりも、村民と自治体が、互いに「顔のみえる関係」にあるからであり、縦割り行政ではなく、個々の住民の生活全体を視野において有機的な施策を住民参加のもとに展開できるためである。栄村の高橋彦芳村長がいうように、「1人ひとりの住民が輝く」自治体は、小規模自治体だからこそ、可能であるといえる。この点は、大都市部にもあてはまる。

(2) 自治体の権限、住民の自治権を奪うことは何につながるのか

では、逆に、地方制度調査会の西尾私案や自民党ワーキングチームが提案しているような、人口1万人未満の小規模自治体を強制合併し、自治体権限や住民の自治権を奪うことは、経済的にはどのような問題に帰結するのだろうか。

1999年度末時点で、人口1万人未満の基礎的自治体は、自治体数では、全体の47%を占めていた。人口では、さすがに少なく、わずか7%にしか過ぎない。おそらく、中央の政治家にとっては、とるに足らない数として映っていると考えられる。ところが、面積では48%と、国土の約半分を占めているのである。いわば、7%の住民が、国土の半分を管理しているといえる。しかも、地方交付税交付金では、全体の15%に留まる。これらを全部カットしたとしても、せいぜい15%しか節約できないということである。

問題は、国土の約半分を管理している小規模自治体を切り捨てて、そこへの財政投資を削減すると、今からうじてなされている国土の保全が保障されなくなる点である。これは、日本社会、とりわけ都市社会にとって、人間生活の安全性を脅かすことに直結する。というのも、この間の経済のグローバル化の中で、海外への生産シフトが進み、2001年度には、初めて所得収支が貿易収支を

上回ることになった。しかも、2001年度で見ると、貿易黒字幅に対する、食料品の輸入超過額は6割、これに石油、石炭の輸入超過額を加えると実に1.6倍に達している。

つまり、高度経済成長期以来、日本は加工貿易による貿易黒字額で次の年の石油や食料品を買うという再生産構造を作ってきた。ところが2001年度で見ると、貿易黒字額だけでは次の年の石油、食料品を買えないという事態に陥っているのである。生産の海外シフトのなかで、これからも貿易黒字額は傾向的に減少すると考えられる。そうなると、日本の国民の食料やエネルギーをどのように安定的に確保するかが重大な問題として登場することになる。この点で、国内に食料やエネルギー基盤を温存しながら投資国家となっているイギリスやアメリカとの決定的な差異がある。

大都市住民が生きていくための食料、きれいな空気や水の供給は、一体どのように保障されるのか。大都市住民の生活の安全は、農村なしにはあり得ない。このような認識に立つならば、今こそ、日本の農山村にこそ投資を向けなければならない。ところが、現在の中央政府は、多国籍企業が活動する大都市の再生を最優先し、そのために地方への支出を削りとて大都市に投入するという姿勢を強めるばかりである。これでは日本の未来は立ちゆかなくなる危険が大きくなるだけである。小規模自治体を切り捨てる市町村合併の推進は、単に個々の地域の問題であるだけでなく、日本の都市と農村の物質代謝関係を大きく崩す、国土構造の問題でもあるといえる。

おわりに 今なすべきことは何か

以上の分析から言えることは、まず第一に、地域経済を再生させるためには、何よりも、現在中央政府が進めている地方自治体・地方財政政策と経済構造改革政策を根本的に転換する必要があるという点である。第二に、住民にとって、いかなる範囲の自治体が、「自治」の単位として最もふさわしいかを判断できる正確な情報の公開と、住民投票等による地域住民主権の行使が必要不可欠であるといえる。個々の地域において、地域再生の手段として、果たして市町村合併が有効なのか

どうかを、住民自身が自主的に判断することが何よりも、優先されなければならないだろう。第三に、各自治体における地域内再投資力形成の取組みと広域連携の強化を図る必要がある。政府の政策転換を期待しているだけでは、地域経済の衰退を食い止めることはできない。栄村のように、個々の自治体において、地域内再投資力を高める地域づくりを展開し、自律した地域経済を形成していくことが求められる。また、単独自治体だけでは実現不可能な政策課題については、近隣自治体同士あるいは都道府県の補完的施策も交えて、広域連携組織をつくって積極的に対応する必要があるう。

注

- 1) 加茂利男「『平成市町村合併』の推進過程」『都市問題』2003年2月号。
- 2) 島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年。
- 3) 合併協議会を設置した丹後6町及び岩滝町を対象として、2002年8月に実施した調査。詳しくは、京都自治体問題研究所・市町村合併問題研究会『丹後地域の合併問題を考える』2002年9月参照。なお、

同研究会の最終的成果として岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』自治体研究社、2003年7月刊行も、併せて参照願いたい。

- 4) 川瀬憲子『市町村合併と自治体の財政』自治体研究社、2001年、及び同「財政効率からみた市町村合併」『中小商工業研究』第72号、2002年7月。
- 5) 抽稿「1990年代大不況と地域経済の構造変化」『土地制度史学』第167号、2000年4月。
- 6) 抽稿「農山村自立の経済学」、加茂利男編『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社、2003年。
- 7) 川瀬憲子、前掲書、及び武田公子「丹後6町合併の財政問題」岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』、14頁参照。
- 8) 抽稿「町村合併で住民生活は向上するのか」同上書、21頁。
- 9) 市川哲「丹後6町の合併と学校統廃合問題」同上書、28頁。
- 10) 定方弘光「合併後のさいたま市を検証する」『自治と分権』第9号、2002年10月。
- 11) 武田公子、前掲論文、15頁。
- 12) 栄村については、高橋彦芳・岡田知弘『自立をめざす村』自治体研究社、2002年参照。

(おかだともひろ 所員 京都大学)

大阪第三学科開講25周年記念誌

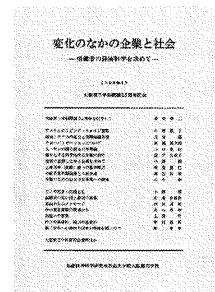
変化のなかの企業と社会 —労働者の経済科学を求めて—

[序] 大阪第三学科開講25周年を記念して（森岡孝二）

[論文]

- アメリカのリビング・ウェイジ運動（仲野組子）
経済システムの変化と国際金融市场（三谷 進）
グローバリゼーションについて（高橋邦太郎）
A. センの潜在能力の平等論（川口民記）
資本化する科学技術の分離可能性（森井久美子）
地域に立脚した中小企業を求めて（小野 満）
土地価格（変動）論への基本視点（高島嘉巳）
化粧品受託製造業と人材派遣（高田好章）
多数のための公共社会実現への提案（石井 孝）

[メッセージ寄稿] 小野 満 水島多喜男 西田達昭 永吉秀幸 上田 均 中村雅秀 掛章孝
[資料] 基礎経済科学研究所大阪第三学科ゼミ開催年表 合宿・特別ゼミ開催表他



〈頒価〉1,000円 〈体裁〉B5版、126頁

ご注文は事務局まで TEL (FAX) 075-255-2450 kisoken@mbox.kyoto-inet.or.jp

合併の財政問題

—交付税措置を中心に—

国による合併への財政誘導策のうち、本稿では「特例債の交付税措置」の問題性に重点を置いて論じていく。交付税交付金は「三位一体の改革」の一環として大幅な見直しを迫られており、特例債の元利償還費に対する交付税措置が、合併自治体が期待する形で履行されるかどうかが危ぶまれるためである。

TAKEDA Kimiko
武田 公子

はじめに

本稿は、3月16日基礎研集会における報告「合併と自治体財政——丹後6町の事例から——」の報告内容の文章化として、編集部に依頼されたものであった。しかし同報告の内容は、岡田知弘・京都自治体問題研究所編『市町村合併の幻想』(自治体研究社)に執筆した内容に則したものであったため、ここでは同報告で十分に触れられなかった点に重きをおいて論じておきたい。すなわち、国による合併推進への財政誘導のうち、特に「交付税措置」の問題性について、また地方財政をめぐる「三位一体の改革」の動きの中での交付税改革の行方についてである。丹後6町のケーススタディについては、上記の出版物をご参照いただきたい。

I 交付税交付金による合併誘導策

市町村合併の推進に向けた財政誘導策としては、次のような措置が挙げられる。合併関連の国庫支出金・都道府県支出金、合併特例債の起債とその償還時における交付税措置、交付税交付金の算定

替えに関する特例措置等である。これに加えて、小規模町村に対する交付税の段階補正の縮小という「ムチ」もある。こうして列挙してみると、交付税交付金が合併推進の誘導措置として多様な方法で利用されていることがわかる。以下ではまず、この交付税交付金の問題について論じておきたい。

交付税交付金とは、国税の一定割合を財源とし、各自治体の財政力格差を緩和する形で配分される。各自治体に交付される普通交付税額は、各自治体が標準的な行政を遂行するのに必要な経費を積み上げて算出する「基準財政需要額」と、標準税率で徴収した場合の地方税収入である「基準財政収入額」の差額を補填する形で算出される(図1参照)。こうして配分された交付税交付金は、各自治体がナショナルミニマムとしての行政水準を執行していくための、一般財源保障という意味をもつ。

しかしここ20年ほどの間に、交付税交付金はかつての国庫支出金の役割を代替するほどに、目的財源化を遂げ、自治体に対する財政誘導手段としての性格を強めてきた。今回の合併推進策における交付税交付金は、こうした誘導手段の最たるものである。そこで、合併誘導策における交付税の使われ方を見てみよう。

まず、交付税交付金の算定替え特例とは次のような措置である。複数の市町村が合併して一つの市となった場合、基準財政需要額・基準財政収入

| 特別な財政需要 | 基準財政需要額 | | | 基準財政収入以外の財源を充当すべき財政需要 | | |
|---------|---------|-------|-----|-----------------------|-----------------------------|-------------|
| | 地方交付税 | | | 基準財政収入 | | |
| 特別交付税 | 普通交付税 | 地方譲与税 | 75% | 留保財源 | 一部目的税・法定外普通税・国庫支出金・地方債・使用料等 | 法定普通税と一部目的税 |
| | | | | | | |

図1 交付税交付金配分の仕組み

額は改めて一つの市として計算し直され、交付額が新たに算出されることになる。このときほとんどの場合、合併前市町村が交付されていた交付金総額に比べて、新市に交付される交付金は大幅に減少することになる（これがそもそも合併推進の大きな動機でもある）。この算定替えによって自治体財政が激変することを避けるため、10年間は合併前市町村ごとに算定された交付金の合計額を保障し、その後5年間で徐々に算定替えの交付額に近づけていくという措置が採られることになる。従って、将来的には減少する交付税額にあわせた厳しい歳出削減が求められていくことになるが、合併直後の10年間については、新市は合併の財政的なデメリットをほとんど感じずに済むわけである。

また段階補正とは、小規模町村においてひとりあたりの行政コストが大きくならざるを得ない事情を勘案し、基準財政需要の算定に際して、規模に対して逆進的な補正係数を掛ける仕組みのことである。今回の合併誘導にあたっては、この補正係数を縮小することによって、小規模町村への交付額を削減するという方法が並行して採られており、このことが小規模町村の財政不安を煽り、合併へと駆り立てる大きな要因となっているのである。

そして、合併特例債の後年度における元利償還費の交付税措置である。特例債の交付税措置はとりわけ大きな問題を孕んでいるため、項を改めて論じていきたい。

II 「交付税措置」とは

交付税交付金は近年、以前の国庫支出金に替わ

る財政誘導・財政統制の手段となってきているが、その手法が「交付税措置」といわれるものである。「交付税措置」の発端は、1985年に行われた国庫支出金の統廃合や補助率削減に際しての、「補助金の一般財源化」と言われる手法にある。すなわち、特定の国庫支出金を廃止・削減する際、それに見合う金額・積算項目を交付税交付金の基準財政需要額算定期準に追加することである。交付団体にとっては、基準財政

収入額が増えない限り、この増額分が普通交付税額に反映されることになる。こうして国庫支出金が交付税に振り替えられてきたわけである。

こうした「交付税措置」の手法が最も濫用されたのは、90年代の「ふるさとづくり事業」等の地方単独事業への誘導策である。自治体が、国の示す起債条件に合致するような趣旨の単独事業を行った場合、その事業費の一部は交付税で手当され、また高率の起債充当率が認められた。また、基準財政需要の測定単位は人口や面積などの統計的な指標によって定められているが、これら公共事業に関しては、事業費そのものを測定に用いるという、「事業費補正」も多用された。さらに単独事業のための起債については、その元利償還費の一定割合が後年度の基準財政需要額に算入されることとしたのである。これらの「交付税措置」を通じて地方団体は単独事業に駆り立てられ、その挙句に地方債現在高のかつてない規模の増嵩に陥っているのである。

こうした「地方債の交付税措置」という手法が、合併への誘導策としても利用されているのである。合併自治体は、合併後10年間について、「市町村建設計画に基づく特に必要な事業」や、「旧市町村単位の地域振興・住民の一体感醸成のため行う基金造成」に対して事業費の95%を地方債（合併特例債）で賄うことを認められ、さらに償還時には元利償還金の70%を普通交付税で措置される¹⁾。つまり、特例債事業においては、自治体は事業当初の負担分は総事業費のわずか5%で済み、後年度の公債費も本来負担すべき額の30%で済むのである。不況にあえぐ地域経済にとって、巨額の建設事業——丹後6町の財政シミュレーションによると、合併後10年間の普通建設事業費は、これまでの6町の建設事業費総額の約1.5倍に膨れ上が

る——を、さほど重い公債費負担を負わずに行いうるということは、大きな魅力となる。ご丁寧にも、合併予定の市町村が総額いくらまでの合併特例債を発行できるかが自動的に計算できるホームページまで作られている²⁾。まさに「合併バブル」である。

しかし実のところ、この交付税措置の陰には大きな問題が潜んでいる。自治体が期待したとおりに本当に特例債の元利償還費分の交付税増額がなされるのか、ということが危ぶまれているのである。以下では、この問題に重点を置いて論じていきたい。

III 「特例債交付税措置」の履行可能性

全国各地で進行する市町村合併の件数と、それに伴う合併特例債事業の規模とを勘案したとき、果たして国に、これら全ての特例債の元利償還金の7割をも負担する財政力があつただろうかと、首をかしげざるを得ない。そもそも、特例債の償還がピークを迎える合併15年目以降に、現行の交付税制度がそのまま存続しているとは思えないのである。図2は交付税交付金の財源構成の推移を示したものであるが、交付税特別会計がほとんど

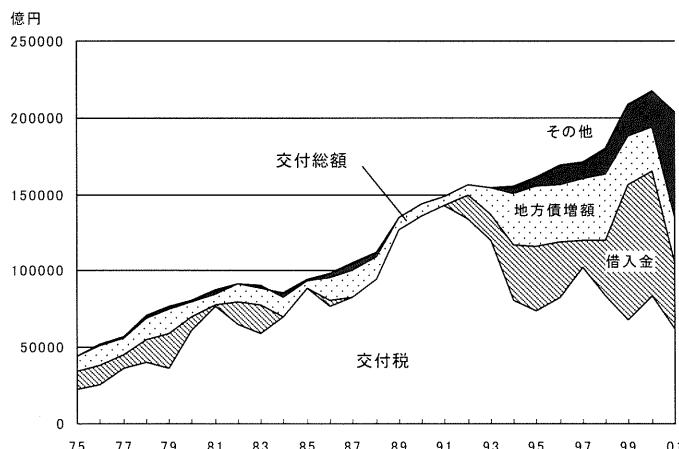
破綻状態にあることがうかがえる。交付税交付金の財源は本来、国税の一定割合（=交付税）であるはずなのだが、90年代半ば以降、交付税収入が交付総額に占める割合は極端に低下し、もはや半分にも満たない状況にある。これは一方では不況および減税政策の結果としての国税収入の減少が大きな原因ではあるが、他方で交付総額自体が90年代後半に増大していることによる。前述のような「交付税措置」を濫発した結果、交付必要額が膨らんだのである。

財源不足を補填しているのは、主として一般会計からの借入金と地方債増額であるが、この地方債もまた、「後年度償還費を交付税措置」する前提で起債を認めているものである。要は、現在の交付税交付金特別会計の赤字を先送りしているにすぎないのであるが、現在すでにこれまでに財政状態が悪化しているものを、これに特例債交付税措置が加わったらどうなるであろうか。およそ履行可能な約束とは思えないのである。加えて次項で述べるように、こうした交付税特別会計の財政悪化を背景に、交付税交付金制度の大幅な見直しが予定されている。その結果、交付税措置の約束はきちんと果たされるのだろうか。

この点に関連して、例えば地方制度調査会の答申文書は次のように述べている。

「地方債の元利償還金に係る交付税措置につい

図2 交付税財源不足の補填措置



01年度は当初予算額。01年度の「その他」には臨時財政対策債1.4兆円が含まれる。
〈資料〉 地方財務協会『地方財政要覧』2001年12月。

て一部に議論があるが、元利償還金に係る財源保障は国が地方に義務付けている事務に要する施設等の整備のために必要なものであり、総額としての財源保障が必要である。その上で、事業の性格等を考慮しつつ事業費補正等の交付税算定の仕組みについて見直しを行うことは必要であると考える。^{③)}

交付税措置について「議論がある」とは認めつつ、しかしそれが交付税会計の破綻を招いているという危機感を感じさせない書き方となっている。「国が地方に義務づけている」ものに対する交付税措置の必要は認める一方で、合併特例債や過去の単独事業債のようなケースはどうなるのかについては、いささか歯切れが悪い。

他方、地方財政審議会報告は、約束不履行を牽制するニュアンスをもっているものの、文言上では特例債の交付税措置問題に対する言及を避けている。

「……標準的な行政需要として実施される事業に係る地方債の元利償還金については、……財源保障の対象としていくことが当然に必要である。なお、個別団体としての地方債、災害復旧事業に係る地方債などをはじめ、地方債の性格や対象事業の内容などに応じて、各団体の発行規模に対応した基準財政需要額算定が必要なものについては、適切に算定を行っていく必要がある。」^{④)}

これら審議会等文書には、合併特例債の交付税措置への言及が意図的に避けられている印象がある。これまで国が行ってきた地方債の交付税措置という方策の問題性を指摘しつつ、また財源保障は必要だとしつつも、果たして特例債元利償還費が将来にわたって保障されるべきものと言えるかどうかについては、確約を避けているのである。

IV 「三位一体の改革」のなかでの交付税交付金

特例債の交付税措置について、審議会答申類の歯切れが悪いのは、交付税交付金制度が目下、制度改革の検討下にあるためである。すなわち、「三位一体の改革」の一環としての交付税交付金の縮小である。そこで以下では、この「三位一体の改革」をめぐる各種審議会等報告文書の文言をたどりつつ、この改革のもつ意味と問題点とを論

じていきたい。

まず「三位一体」とは何だろうか。前述の地方制度調査会文書は次のように述べている。

「地方一般財源、とりわけ自主財源である地方税の拡充を目指して、国庫補助負担金を廃止・縮減した上で、その財源を地方税として移譲するとともに、一般財源ではあるが国への依存財源である地方交付税の一部も、両者のバランスを考慮しながらこれを地方税へ振り替えることを基本的な方向とするべきである。」^{⑤)}

つまり、一方での国庫支出金の縮減と地方交付税の縮小、他方での税源移譲とは対をなすものとして捉えられ、この三つの改革は同時に行われるべきとするものである。国・地方とともに財政状態が芳しくない状況にあって、国と地方の財源配分を量的には大きく変えない形で改革するとすれば、国庫支出金・交付税交付金の削減分と税源移譲分とが釣り合わなくてはならないためである。市町村合併問題は、こうした改革動向と密接不可分の関係をなしている。すなわち、市町村数を減らすことによって交付税交付金の縮小に資するとの期待があるとともに、合併を通じて市町村の財政力を強化(することになるのかどうかは別として)を図り、自主財源で自立可能な財政システムの受け皿を創出するとの思惑が働いているからである。

また、経済財政諮問会議のいわゆる「骨太の方針」も次のように述べている。

「地方交付税の財源保障機能については、その全般を見直し、『改革と展望』^{⑥)}の期間中（平成18年度まで）に縮小していく。……現在9割以上の地方団体が地方交付税の交付団体となっているが、三位一体の改革を進めることを通じ、不交付団体の人口の割合を大幅に高めていく。」^{⑦)}

ここでは、交付税縮小の日程が明らかにされている。合併特例法の期限切れが平成17年度末であり、16年度から17年度にかけて多くの合併自治体の誕生が予測されるが、その一方で同時並行的に交付税交付金が縮小されていくことになる。合併がそもそも、自治体の財政的自立を促すことにある以上、特例債を発行した自治体が不交付団体に転じる可能性は十分あろう。不交付団体とならずとも、交付税の算出方法が変われば、特例債償還費の70%がそっくり保障されない場合もありうる。つまるところ、「交付税措置」の多くがカラ手形に終わるであろうことは明らかである。合併自治

体が、こうした交付税の近未来像を想像もせずに特例債を発行するのだとすれば、それは愚かすぎるというものである。

おわりに — 地方財政の自律とは —

財政の分権化という観点からすれば、地方への税源移転を行った上で交付税交付金をある程度縮小していくことは、当然の流れであろう。分権化の下で自治体に求められるのは、自治体が自らの歳入と歳出について責任を持ち、行財政主体としての自律性を高めていくことに他ならない。こうした「自律する自治体像」は各種審議会答申等にも垣間見られる。

「地方の自律性を高めるためには、市町村合併の推進や地方歳出に対する国の関与の廃止・縮減などによる地方行財政の効率化が不可欠である。このことを前提に、地方公共団体が一層の情報開示を進め、受益と負担の対応関係を意識しつつ自らの責任と判断で地域のニーズに応じた行政サービスを実施できるよう地方税等の自主財源を中心とした歳入基盤を確立することが必要である。」⁸⁾

しかし、自治体の自律に向けた努力と市町村合併とは、決して同一のものではない。合併をしなくとも自らの努力で自律化を目指す自治体はある。他方で合併自治体の場合について言えば、国による合併誘導策の結果、合併後10~20年間は特例債事業など歳出を膨張させる要素が大きく、国庫支出金や交付税措置に依存することで財政規律を欠いた財政運営を招く可能性がある。むしろバブルな夢を見ずに、地に足の着いた行財政運営をとっていくことこそが肝心ではないだろうか。

また他方では、自治体財政にとって、ひたすら行政部門の戦線縮小を図ることが財政自立にとって最適の選択であるとは限らない。近年はやりのNPMの発想に則って言えば、肝心なのは自治体の地域経済戦略である。地域経済社会の基礎体力を高めることで長期的には担税力を高め、社会問題に早期に対応していくことによって長期的な財

政需要の抑制を図っていくという考え方が必要であろう。財政だけが持続可能となっても、地域経済社会が持続可能でなければ無意味なのである。

また、こうした自治体の自律に向けた努力を前提としても、交付税交付金が全く無用となるわけではない。地域間の経済格差がある以上、標準的な行政水準を保障するための財政調整制度は依然不可欠である。交付税交付金制度縮小論ばかりが喧伝される審議会答申類のなかにあって、地方財政審議会の次のような「意見」は異質ではあるが、正論というべきものである。

「地方交付税制度は、地域間で税源が偏在している中で、地方の税源によって、国民生活を支える基本的な行政サービスの多くを地方公共団体が提供する仕組みが採られていることに鑑みれば、我が国の行政の基盤をなす制度として、極めて重要な役割を果たすものであり、その制度の骨格は、今後とも堅持されなければならない。」⁹⁾

注

- 1) 総務省「合併推進のための財政措置」。
<http://www.soumu.go.jp/gapei/>
- 2) 総務省「合併相談コーナー」。
<http://www.soumu.go.jp/cyukaku/gappei/index.html>
- 3) 地方制度調査会「地方税財政のあり方についての意見——地方分権推進のための三位一体改革の進め方について——」2003年5月23日。
- 4) 地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見」2003年6月11日。
- 5) 地方制度調査会「地方税財政のあり方についての意見——地方分権推進のための三位一体改革の進め方について——」2003年5月23日。
- 6) 経済財政諮問会議「構造改革と経済財政の中期展望」(平成14年1月25日閣議決定)。
- 7) 経済財政諮問会議「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」2003年6月27日。
- 8) 税制調査会「少子・高齢社会における税制のあり方」2003年6月17日。
- 9) 地方財政審議会「地方税財政制度改革（三位一体の改革）に関する意見」2003年6月11日。

(たけだ きみこ 所員 京都府立大学)

市町村合併と離島航路

— 愛媛県中島町営汽船の場合 —

市町村合併に伴う公営企業の切り捨て・合理化が問題となっている。ここで取り上げたのは、愛媛県の離島である中島町の町営汽船合理化問題である。離島住民にとって航路は陸の道路に該当するものであり、道路が租税を財源に整備されてきたこととの関係で、航路の維持への公的支出は根拠を持ちうることを論じた。



KOBUCHI Minato

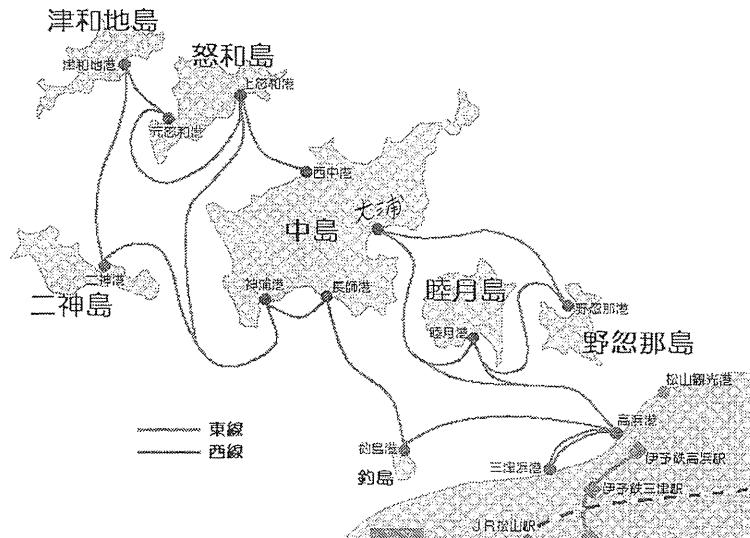
小淵 港

はじめに

中島町営汽船は、愛媛県中島町の島々と松山市とを結ぶ唯一の公共交通機関である。離島である中島の人々にとって、船は島と外とを結ぶ欠くことの出来ない交通手段である。同じ町内の島々に渡るためにも、県都松山市に出かけるためにも住民には船が必要である。汽船は、陸続きの町に住むものにとっての道路とその上を走るバスや乗用車の役割を果たしており、海の道路と言うことができる。瀬戸内海には3本の長大橋が架けられたが、そのすぐ隣には、船以外には交通手段の無い島々が多数存在しており、中島町もそうした島からなる町の一つである。

この島民の重要な足である町営汽船が、過疎化と市町村合併の動きのなかで、存続が危ぶまれる事態となっている。というのは、一昨年4月、汽船経営状態の悪化を根拠として乗組員（運行定員）の削減、便数の削減、場合によっては民営化とい

う合理化提案が、突然町長から出されたからである。その後の汽船関係の職員をはじめ多くの島民の粘り強い努力によって、民営化は見送られたが、運行定員の削減など合理化が一部実施されることとなり、汽船の将来に不安を残すこととなった¹⁾。特に、町長が合理化提案を行った背景に、松山市との合併問題があることが、島民の間に不安を残している。赤字公営企業を抱えたままでは、合併協議を進めにくいというのが町長の判断だったのである。このところ全国的に市町村合併の動きが



強まっているが、愛媛県では70市町村のうち中島町と小田町を除く68市町村で法定もしくは任意の合併協議会が設けられるなど、全県あげての合併の動きとなっている。そうした中で、合併に取り残されないためには、住民の足である町営汽船や町営バスなど、公営事業の合理化を迫られる事態が生じていることは注目すべきことがらである²⁾。付け加えて言えば、規制緩和政策の流れの中で、航路についても新設、廃止が比較的自由に行いうようになり、利用客の多い航路には民間会社が容易に参入しうることとなった事情もある。

I 中島町と町営汽船の合理化計画

1 中島町概要

愛媛県中島町は、松山市の北西沖約15キロメートルに位置し、六つの有人島と22の無人島からなる離島の町である。瀬戸内海西部の海上交通の要衝に位置し、古くは豪族忽那（くつな）氏の水軍の拠点となった島として知られている。島々は白砂青松の海岸と多島性の景観にすぐれた温暖で風光明媚なところであり、一帯が1956年に瀬戸内海国立公園に編入された。

西中島村を編入した63年の合併によって現在の中島町が誕生したが、合併時1万人を上回った人口は、その後減少を続け、2000年国勢調査人口は6,340人となっており、うち4,263人が町役場のある中島本島に住んでいる。主な産業は農業と漁業であり、第一次産業は町の総生産額170億7,300万円（96年度）の33.6パーセント、就業人口の64.7パーセントを占めている。なかでも柑橘類の生産がその中心であり、果実・苗木等の生産額は38億2,000万円（97年度）に達している（以上、『中島町勢要覧』2001年による）。過疎地の人口高齢化は全国共通の現象であるが、中島町も例外ではなく、02年6月の住民基本台帳によると、65歳以上人口の比率は42.3パーセントと全国平均の2倍以上の高さとなっている。

2 町営汽船と合理化計画

（1）町営汽船の現況

『中島町町誌』によれば、中島町営汽船はいくつかの民間船会社の航路権を買収して、1960年に

町営汽船として現在の形をとるに至ったとされている³⁾。町営汽船はこれまで、中島町内の6島及び釣島（松山市）と松山市の高浜港、三津浜港との間にフェリーを1日7往復、高速船を1日16往復就航させてきた。

町営汽船は船員43人、事務職員6人を擁し、船舶を8隻（うちフェリー3隻、高速船3隻、予備船2隻）保有して、公営企業として運営されている。2000年度の輸送人員は612,172人、車両の輸送台数は59,211台、年間売上高は約7億6,500万円となっている。2000年度の統計によると、全国には59の公営船舶事業があり、保有船舶等120隻、職員数1,062人となっている⁴⁾。この数字との比較で言うと、中島町営汽船は比較的規模の大きなものに属すると言うことができる。

（2）経営赤字と合理化計画の提示

町営汽船の経営状態について言えば、ここ10年ほど赤字が続いているが、それは全国の公営交通事業には珍しいことではなく、国あるいは県の補助金と町一般会計からの繰り入れで経営が続けられてきた⁵⁾。この町営汽船に急に合理化計画が持ち上がったのは、01年4月のことであった。

最初に町当局の作成した合理化計画案（「船舶運行事業合理化計画の概要」2001年4月）にもとづいて、町当局がどのように町営汽船の経営状態を把握し、合理化の提案を行ったのか、みてみよう。

まず第一に、経営赤字については、

- ① 91年度以降営業収支の赤字が続いていること。
- ② このため99年度末で、1億9,400万円余りの累積赤字（累積欠損金）があること。
- ③ 2000年度の営業収支の赤字は8千万円が見込まれ、現状を放置すると赤字は01年度以降も「いよいよレポート」の試算を大きく上回る見込みであること⁶⁾。

第二に、こうした経営赤字を無くしていくためには、目標を明確に設定することが必要である。県の補助金等を考慮に入れないで、本業の収支の均衡化、すなわち営業収支の均衡を合理化の目標とする必要がある。

第三に、累積赤字2億円の自力解消を目標として設定する。5年間で解消するには、8千万円の営業赤字の解消と合わせると年間1億2千万円の収支の改善が必要であるが、当面8千万円の営業

収支改善を目標とする。

第四に、合理化の具体的な方法としては

- ① 運行定員の削減を実施する。フェリーを7名で運行しているところを5名に、高速艇3名を2名に減らす。
- ② 船員の休憩について、乗船中、停船中に休憩時間を設定することとする。
- ③ 利用客の少ない便の運行を中止する。

以上の提案を船舶職員組合が拒否した場合には、町営汽船を民営化すべきである。

以上が、町長の合理化提案の内容である。職員組合が妥協しない場合には、民営化も辞さずという町長の強い姿勢が、町民の間に大きな波紋を呼んだことは言うまでもない⁷⁾。

突然の大胆な提案ではあったが、町民の交通に大きな影響を与え、汽船関係の労働者の雇用に係わる重大な問題であるにもかかわらず、合理化案は十分な検討が行われたものとは言い難い内容であった。合併の条件作りのために、急ぎつくられたものと言ってよい。第一に、赤字の実態についての分析がほとんどなされておらず、赤字が生じている事実が述べられるにとどまっていること。第二に、汽船経営の改善のために、町がこれまでどのような努力を行ってきたか、経営責任の所在が明らかにされていないこと。第三に、汽船事業の完全な独立採算が前提とされ、町財政による補助の可能性など、町営を維持するための方策を検討し尽くしたものとは言えないことなど、多くの問題点を含むものであった。

II 町営汽船の経営状態

そこで町営汽船事業の経営資料にもとづきながら、もう少し赤字の実態についてみておきたい。

1 営業利益の推移

1975年以降1999年までの損益計算書によると、営業収益から営業費用を差し引いた営業利益は、合理化計画の述べるように、91年以降赤字となっている（表1参照）。しかし、営業赤字はそれ以前にも生じており、特に79年から85年にかけての7年間は連続して3千万円から8千万円の赤字が記録されている。この時期の赤字の最大の原因是、第二次石油ショックに伴う石油価格の高騰によって船舶の燃料費が急増したことである。78年には5,600万円であった燃料費は、79年には1億円を超え、81年には1億5千万円に達し、この状態は85年まで続いている。86年には燃料費は6千万円台にまで低下し、その後は比較的安定した状態を続けてきた。原油価格の低下と円高の結果である。

石油高騰に伴う赤字の補填は、1千万円から多いときで5千万円を越える町財政からの補助金、及び国・県補助金によって行われてきた。町の合理化計画だけを見ていると、従来経営状態の良かった汽船会計が、91年以降急に悪くなり、町財政からの持ち出しも増加したかに見えるが、営業赤字は随分以前からあったわけである。

2 91年以降の赤字の要因

91年以降の営業赤字についてはどうだろうか。表2によると、この間の汽船による輸送量は、旅

表1 中島町営汽船経営状態 (単位：百万円)

| | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|---------|-----|-----|-----|------|-----|-----|------|------|------|------|------|
| 営業収益 | 645 | 670 | 731 | 734 | 723 | 744 | 759 | 780 | 775 | 805 | 801 |
| 営業費用 | 608 | 660 | 768 | 842 | 812 | 806 | 830 | 844 | 852 | 837 | 811 |
| うち減価償却費 | 68 | 58 | 80 | 81 | 80 | 71 | 129 | 128 | 124 | 106 | 84 |
| 営業利益 | 37 | 9 | -37 | -108 | -90 | -61 | -72 | -64 | -77 | -31 | -10 |
| 利益剰余金 | 51 | 51 | 25 | -23 | -50 | -92 | -135 | -175 | -222 | -210 | -195 |

出所：中島町「船舶運航事業決算書」各年

表2 中島町営汽船輸送量

| | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|----------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| 輸送量 旅客千人 | 597 | 581 | 605 | 583 | 577 | 587 | 592 | 563 | 551 | 567 | 575 |
| 自動車千台 | 46 | 49 | 57 | 57 | 58 | 60 | 64 | 62 | 61 | 63 | 62 |

出所：中島町「船舶運航事業決算書」各年

表3 町営汽船会計への補助金・繰入金等の推移 (単位：百万円)

| | 75 | 80 | 85 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|--------|------|-----|-----|-----|------|-----|------|-----|-----|------|------|------|------|------|
| 営業利益 | -26 | -79 | -51 | 37 | 9 | -37 | -108 | -90 | -61 | -72 | -64 | -77 | -31 | -10 |
| 利益剰余金 | -133 | -12 | 22 | 51 | 51 | 25 | -23 | -50 | -92 | -135 | -175 | -222 | -210 | -195 |
| 国補助金 | 0 | 38 | 37 | 0 | 0 | 1.4 | 22 | 28 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| 県補助金 | 0 | 7 | 14 | 7 | 0 | 0 | 0.4 | 7 | 9 | 6 | 31 | 28 | 34 | 21 |
| 他会計補助金 | 4 | 20 | 16 | 10 | 10 | 30 | 34 | 48 | 20 | 23 | 37 | 44 | 39 | 40 |
| 事業利益 | -46 | -39 | 1 | -25 | -0.2 | -26 | -48 | -27 | -42 | -42 | -40 | -47 | 12 | 16 |

出所：中島町「船舶運航事業決算書」各年

注：営業利益＝営業収益－営業費用 事業利益＝総収益－総費用

客についてはわずかに減少しているものの、自動車については少しずつ増加していることが分かる。すなわち、営業収益は増加しているのであるが、それを上回って営業費用が増加した結果、赤字が生じたことが明らかである。

では営業費用の増加は、主としてどういう分野で生じたのかみてみると、第一は減価償却費と船舶修繕費の増加である。経営状態が比較的良かった80年代後半以降、新造船が相次いでいる。85年にフェリー「第二ななしま」、87年に高速艇「しまかぜ」、同じく88年「せきど」、同じく90年には「うずしお」が建造され、さらに95年にはフェリー「なかじま」が建造されている。この建造ラッシュが、企業債によって調達された建造費の返済との関係で減価償却費を増加させ、保有船舶の増加との関係で修繕費をも増加させたと考えられる。このうち特に減価償却費は表1からも分かるように、経営の大きな圧迫要因となってきたが、これは建造から時間がたつとともに減少していく性質のものであり、新たな建造を行うことがなければ、あと数年で低い水準になるはずのものである。ただ、この時期にこれほど相次いで新造が必要であったのかどうか、また船舶の建造費が適切なものであっ

たのかどうか、町の資料ではこの点は不明であるが、詳しく調べてみる必要があると思われる。

第二は、一時期6千万円程度に減少していた燃料費が、1億円前後まで増加したことであるが、これは原油価格の変動とともに保有船舶の増加、運行回数の増加も関係しているであろう。

もう一つ関係していることは、91年度に船員数が38人から42人に4名増員となっていることである。これは高速艇の導入等によるサービス向上策の結果であろう。

さらに注目すべきことは、80年から88年にかけては、国と県の補助金が年間2千万円から8千万円程度支出されており、その結果多いときには6千万円を越えた営業赤字が穴埋めされて、累積赤字の増加が生じていなかったことである。ところがその後国と県の補助金は大幅に減少し、94年以降は国の補助金はゼロとなり、町財政からの2千万から4千万円規模の繰入は行われたものの営業赤字は十分補填されず、このために累積赤字が増加して99年末には1億9,500万円となったのである（表3 参照）。

3 経営の見通し

以上のように町営汽船の経営状態は、減価償却が間もなく終わることを考慮すると、それほど悪い状態とは言えないようと思われる。また、船舶の寿命を延ばす工夫や発注方法の改善による建造費の抑制など、合理化以前に経営努力の余地があるように思われる。こうした点を考慮すれば、国・県の補助金と町財政からの一定の補助があれば、十分町営を維持しうる状態にあると考えられる。公共交通の経営状態は、大都市においても赤字のところが少なくなく、補助金なしに経営が成り立っているほうが稀なくらいである。むしろ、数千万円規模の補助金で、年間約60万人の旅客と6万台の自動車が輸送されているという事実に注目する必要があるのでないだろうか。

III 中島町財政と町営汽船

1 公共事業費大型財政

中島町は人口約7千人、みかん栽培中心の農業を主要な産業とする小さな町である。99年度の財政規模は、歳入が72億7千万円余り、歳出が69億2千万円余りであり、財政力指数は0.124、歳入の35.1パーセントは地方交付税である。自主財源に乏しい、典型的な過疎町村財政だと言えよう(表4)。

(1) 歳出の内訳

歳出の内訳をみてみると、性質別歳出では投資的経費の割合が高く、89年から99年について言え

表4 中島町歳入の推移

(構成比%、総額は百万円)

| | 89 | 91 | 92 | 93 | 95 | 97 | 99 |
|---------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 地方税 | 6.8 | 5.1 | 4.5 | 5.9 | 6.7 | 7.0 | 5.0 |
| 地方交付税 | 53.6 | 40.0 | 34.6 | 40.5 | 41.2 | 47.1 | 35.1 |
| 国庫支出金 | 14.3 | 14.1 | 31.4 | 18.1 | 10.6 | 10.7 | 10.2 |
| 県支出金 | 7.8 | 14.9 | 12.4 | 12.0 | 16.9 | 10.1 | 7.2 |
| 使用料・手数料 | 1.9 | 1.5 | 1.2 | 1.7 | 1.8 | 1.9 | 1.4 |
| 地方債 | 5.1 | 8.9 | 4.2 | 10.0 | 10.0 | 8.6 | 25.1 |
| 歳入総額 | 4,527 | 6,355 | 8,065 | 6,248 | 5,993 | 5,238 | 7,279 |

出所：中島町「決算状況」各年

表5 中島町主な歳出（性質別）の推移（構成比%）

| | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 人件費 | 17.2 | 18.6 | 13.4 | 10.6 | 14.1 | 14.5 | 15.4 | 16.9 | 19.1 | 14.9 | 13.8 |
| 公債費 | 11.9 | 12.2 | 8.7 | 6.7 | 8.4 | 8.7 | 9.1 | 10.4 | 11.7 | 9.2 | 8.8 |
| 投資的経費 | 34.6 | 34.0 | 46.1 | 56.7 | 43.4 | 43.3 | 40.6 | 37.5 | 29.8 | 47.9 | 46.3 |
| うち補助事業 | 25.5 | 20.0 | 25.3 | 22.8 | 26.8 | 33.5 | 27.7 | 24.9 | 21.4 | 27.8 | 15.1 |
| うち単独事業 | 5.9 | 8.7 | 9.2 | 4.4 | 8.2 | 5.9 | 8.3 | 9.3 | 4.6 | 14.6 | 31.0 |
| うち災害復旧 | 0.1 | 2.0 | 8.8 | 27.5 | 6.6 | 1.9 | 0.9 | 0.5 | 0.8 | 0.2 | 0.2 |
| 合計 百万円 | 4,429 | 4,411 | 6,140 | 7,950 | 6,143 | 5,932 | 5,893 | 5,547 | 5,091 | 6,551 | 6,929 |

出所：中島町「決算状況」各年

表6 中島町地方債残高の推移 (単位 百万円)

| 年度 | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|----|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 残高 | 3,600 | 3,487 | 3,721 | 3,736 | 4,056 | 4,402 | 4,681 | 4,795 | 4,865 | 5,924 | 7,339 |

出所：中島町「決算状況」各年

表7 中島町主な歳出（目的別）の推移（構成比%）

| | 89 | 90 | 91 | 92 | 93 | 94 | 95 | 96 | 97 | 98 | 99 |
|--------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 総務費 | 27.6 | 23.6 | 18.9 | 16.0 | 18.6 | 18.2 | 18.0 | 17.7 | 21.1 | 24.3 | 39.6 |
| 民生費 | 6.3 | 7.9 | 12.1 | 6.2 | 15.6 | 11.1 | 11.3 | 12.6 | 14.6 | 11.9 | 12.9 |
| 衛生費 | 5.0 | 6.3 | 4.9 | 5.8 | 5.7 | 5.7 | 8.2 | 6.6 | 7.4 | 5.8 | 5.5 |
| 農林水産業費 | 30.4 | 25.7 | 29.2 | 25.5 | 30.6 | 36.7 | 36.6 | 37.5 | 27.4 | 33.0 | 21.5 |
| 土木費 | 5.6 | 7.9 | 5.8 | 4.0 | 3.3 | 5.5 | 4.7 | 3.2 | 3.1 | 3.2 | 3.2 |
| 教育費 | 8.8 | 9.3 | 8.4 | 5.2 | 6.9 | 8.6 | 7.5 | 7.5 | 9.5 | 8.9 | 4.9 |
| 災害復旧費 | 0.1 | 2.0 | 8.8 | 27.5 | 6.6 | 1.9 | 0.9 | 0.5 | 0.8 | 0.2 | 0.2 |
| 公債費 | 11.9 | 12.2 | 8.7 | 6.7 | 8.4 | 8.7 | 9.1 | 10.4 | 11.7 | 9.2 | 8.8 |
| 合計 百万円 | 4,429 | 4,411 | 6,140 | 7,950 | 6,143 | 5,932 | 5,893 | 5,547 | 5,091 | 6,551 | 6,929 |

出所：中島町「決算状況」各年

表8 中島町と類似団体との比較
—目的別一人当たり歳出・百円

| | 中島町 95-97年平均 | 類似団体 97年 |
|--------|-----------------|-----------------|
| 総務費 | 1,387 | 1,109 |
| 民生費 | 939 | 1,186 |
| 衛生費 | 547 | 500 |
| 農林水産業費 | 2,498 | 1,495 |
| 土木費 | 271 (うち道路34) | 1,029 (うち道路559) |
| 教育費 | 597 | 884 |
| 公債費 | 761 | 974 |
| 合計 | 7,346 | 7,853 |

出所：中島町「決算状況」「類似団体別市町村財政指標表 99年」
(地方財務協会)

注意：中島町の歳出は95～97年の3ヶ年平均値。但し土木費のカッコ内は00年数値)

ば、少ない年で29.8パーセント、多い年では56.7パーセントにも達している。その大部分は普通建設事業費であり、補助事業費の割合が大きいのが特徴である。公債費は10パーセント前後と比較的少ないが、この間建設事業費調達のため地方債が

増加し、今後公債費の増加が予想される（表5、表6）。

歳出を目的別にみてみると、最も多いのが農林水産業費であり、過去10年間少ない時で21.5パーセント、多い時で37.5パーセントを占めている。

これに対して土木費は3～8パーセントを占めるにすぎず、投資的経費の多くは農林水産関係の公共事業のために用いられていることが分かる（表7）。『町勢要覧』によると、98年度の主な建設事業費は、漁港7億5,900万円、漁業集落環境整備2億2,000万円、中山間総合整備10億6,200万円、若者定住促進等緊急プロジェクト7億8,600万円などであり、今後の主な建設事業として漁港40億円、中山間総合整備26億5,800万円、農業生産基盤20億円など大規模な計画が見込まれている。農林漁業基盤の公共事業を中心に肥大化した財政という特徴を持つと言えよう。

(2) 類似団体との比較

類似団体の財政と比較してみると、この点はいっそうはっきりとする。表8は類似団体との比較を、一人当たり歳出について行ったものである。これによると多くの歳出については大きな違いはみられないが、中島町の農林水産業費が類似団体よりもはるかに大きく（町民一人当たり約25万円）、逆に土木費は極端に少ないことが分かる。中島町は多くの島からなり、道路が少ないために道路関係費が小さく、したがって土木費も少なくなっていると思われる。中島町の95～97年平均の一人当たり土木費は2万7,100円、うち道路は3,400円にすぎないのに対し、類似団体の97年の数字は土木費10万2,900円、うち道路5万5,900円に上っている。中島町の財政は、漁業とみかん農業という産業構造を反映して、農漁業基盤整備の公共事業が大きなウェイトを占めることとなっている。

2 住民の足、生活航路としての町営汽船

(1) 生活航路としての町営汽船

中島町は松山市の北西10数キロに点在する人の住む六つの島と、多数の無人島からなる離島である。町営汽船は、離島の人々の足として、島と島との間、島と松山市との間を結び、通勤・通学・通院・買い物・物資の輸送など文字通り海の道路としての役割を果してきた。このことは、航路が松山市と中島本島を結ぶだけでなく、六つの島々を巡回する形で設けられてきたことによく現れている。

航路はこれまで、松山市三津浜と中島町大浦を結ぶ東線フェリーが往復5本、大浦と松山市高浜を結ぶ東線高速艇が往復8本、三津浜と中島町西

中を結ぶ西線フェリーが2往復（うち1往復は松山市の釣島にも寄港する）、高浜と中島町神浦を巡回する西線高速艇が合計8本設けられてきた。いずれの航路も寄港地が多いのが特色であり、西線フェリーは3時間ほどの間に九つの港に寄りながら運航している。

寄港地が多いほど島民にとって便利であるが、船会社の経営という立場からみれば、効率が良いとはいえない。船舶と船員のやりくりが大変であり、効率を高めようとするとサービスが低下し、船員の労働にしわ寄せがいくことになる。船員らが1日15時間、2日連続勤務、2日連続休みという特殊な勤務形態をとってきたことにも、注目しておく必要があろう。民間の船会社が経営するすれば、乗客の少ない港への寄港は廃止して、航路の簡素化によって効率を高めようとするだろう、と思われるところである。公営交通としての町営汽船が、住民の利便性確保を重視して経営をおこなう限り、一定の赤字が出るのは避けられないと言えるのではないだろうか。

(2) 海の道路と陸の道路

離島の住民に交通手段を保障するという立場に立って考えると、航路は海の道路だというのは単に比喩的表現の問題にはとどまらなくなる。陸の道路が国や自治体によって建設され無料で利用に供されていることを、海の道路に当てはめてみるとどうなるだろうか。陸の道路の建設と維持管理に相当する費用が、海の道路の維持管理に用いられたとしてもおかしくはないということになるであろう。

ここで前節で検討した町財政と類似団体との比較に、立ち返ってみよう。類似団体の一人当たり年間土木費は10万2,900円であり、このうち5万5,900円が道路費であった。もし類似団体と同じだけの金額が道路上に用いられていたとすれば、中島町全体では5万5,900円×7,000人、すなわち3億9,130万円が道路予算となっていた計算となる。言葉を換えて言えば、この程度の予算が航路の維持のために支出されたとしても、不思議ではないとも言えるのである。

(3) 住民の足と行政の責任

このことは町営汽船の維持のために町財政がどこまで補助が可能か、また責任を負うべきかとい

う国を含めた行政の責任の問題と関係する問題である。運輸行政の規制緩和の中で、バス路線の廃止が簡単にできるようになり、JR をはじめとして全国多くのバス会社で路線廃止が行われつつある。しかし、本格的な高齢化社会を迎えて、住民の足の確保、交通権の保障はますます重要な問題となっている⁸⁾。過疎地の自治体では、公営バスの運行が増えてきているが、陸と海と形態は異なるが、問題の本質が変わるものではない。先にも述べたことだが、数千万円の自治体の財政負担は財政危機のなか確かに厳しいことではあるが、それによって60万人の旅客と6万台の自動車の通航が可能となってきたという事実を重く受けとめる必要があろうと思われる。

注

1) 現在、中島町と北条市が松山市との合併の意向を表明している。北条市と松山市との間では、03年6月任意合併協議会が設けられ、合併に関する検討が始まられたが、中島町は未だ加わっていない。中島町の経営する、船舶、バス、病院の三つの公営企業がいずれも赤字を抱えていることなどに対し、松山市が難色を示していると言われている。

中島町内で開かれた01年9月の合併問題と船舶合理化問題での懇談会で、町当局は合併と赤字に関する住民の質問に対し、次のように答えている。「松山市が中島町の現状の中で合併してくれるかについては、ひとつは国そのものが（中略）様々な助成策で合併を誘導していることから、松山市も拒否はできないだろう。ただし、企業会計等の赤字について、努力を重ねた上での赤字か、客観的にみて正当性のあるものかどうかが大事。全職員あげて厳しい合理化をし、努力していけば受け入れてもらえるだろうと考えている。」（『広報なかじま』2001年11月号、8頁。）

2) 愛媛県ではこの他にも、すでに03年4月に新居浜市に編入合併された別子山村の森林組合が経営する電力事業（事実上の村営電力）の民間への移譲が実施されたのをはじめ、今治市と周辺町村との合併協議の中で離島である関前村の村営汽船廃止が取りざたされている。

3) 橋本一「公営汽船合理化提案から交通権保障、地域振興へ——愛媛県中島町の事例から——」『住民と自治』2002年1月号、53~54頁。筆者も参加して行われた交通権学会中四国支部、愛媛県自治体問題研究所の町営汽船合理化問題の現地調査、2001年9月の中島町での「これからの中島町と島民の交通を考えるシンポジウム」の経過などについては、この橋本論文を参照されたい。

また、合理化問題の経過と船舶職員組合の取り組みについては、田福千秋「町営汽船と雇用を守った中島町船舶職員組合のたたかい」『愛媛の自治』No.91、2002年1月号、を参照。

4) 『公営企業年鑑第48集』地方財務協会、2002年

5) 『公営企業年鑑第48集』によると、全国の交通関係公営企業125社中、赤字企業は57社、46パーセントに上っている。

6) 町は、調査機関である「いよぎん地域経済研究センター」に汽船の経営分析を依頼し、その調査結果を「いよぎんレポート」と称し、合理化提案の判断材料に用いている。

7) 船舶職員組合と住民の粘り強い取り組みの結果、民営化は当面回避された。しかし、町は組合との合意のないまま2002年1月よりフェリー運行定員の7から6名への削減と乗船中・停船中の休憩などの合理化を強行した。乗船・停船中の休憩の実施とは、拘束15時間24分の乗船中に、船上で10分から20分の休憩時間を細切れに8回から13回設定し、賃金の支払いを減らそうとするものである。これに対し船舶職員組合は、月一人当たり30時間前後の賃金未払いになるとして、2002年9月松山地裁に対して「細切れ休憩時間・未払い賃金請求」訴訟を起こし、現在裁判が続いているところである。

8) 交通の公共性と交通権の概念については、交通権学会編『交通権憲章 21世紀の豊かな交通への提言』日本経済評論社、1999年を参照されたい。同学会は、交通の平等性の原則、利便性の確保、行政の責務など10項目の交通憲章を掲げ、交通権憲章にもとづく交通基本法の制定を国に要求している。

（こぶち みなと 所員 愛媛大学）

過疎の村からのリポート： 自治の倦怠か

村始まって以来、最初の合併をひかえて、不安とともに、期待も抱いてしまう現場の状況を伝える。

JODO Tetsuji

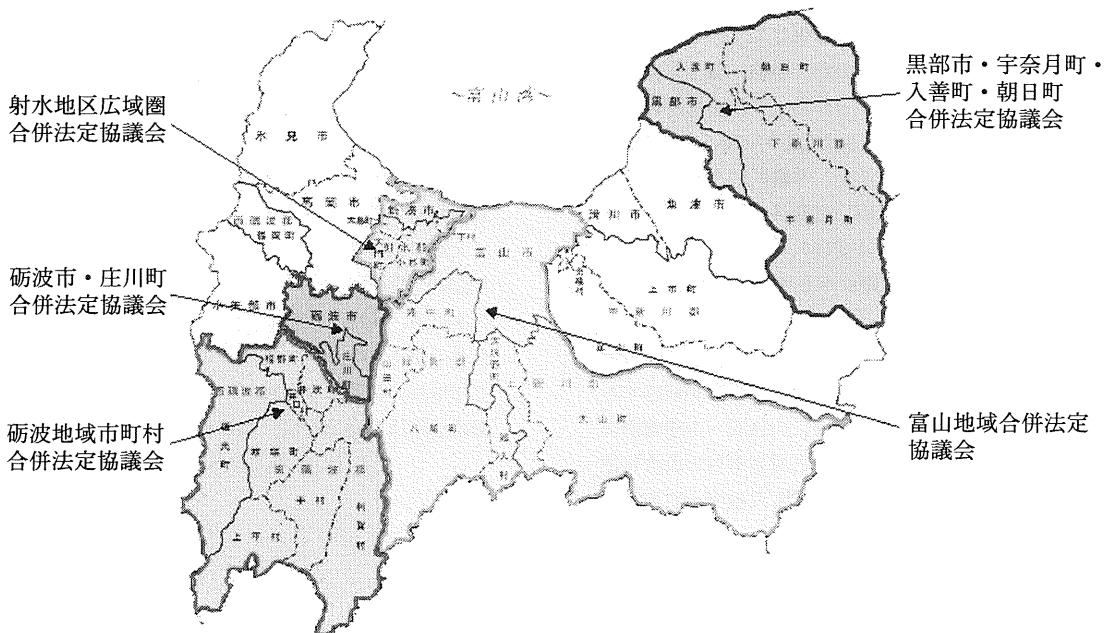
城道 徹司

県内35市町村、と47都道府県中、既に最も合併が進んだ富山県では図のとおりに合併が実現すれば、半分以下の自治体数となります。いま富山市の隣の舟橋村だけが唯一の村として孤墨を守ることが確実になっています。舟橋村では、人口の増加もさることながらサービス水準の確保に当分の

目処があり、逆に合併するとサービス低下のおそれがあることからこの決定に帰着しました。

その一方で、インターネット先進地「電腦の山村」が住民サイドから、合併のバスに乗り遅れるなど突き上げられ、遅ればせながら合併協に参加する破目となつた現実をみると「輝く自治

富山県内の市町村合併協議会の状況



出所) <http://www.pref.toyama.jp/sections/1108/gappei/gptop.htm> より

体」とは何だったのかと悲しくなります。

私の自治体を取り巻く状況は、現在4町4村での5万人超の市制昇格を目指した合併準備が進められております。

4町は既に昭和の大合併を経験し、4村は明治の町村制発足から初めての合併を経験します。

合併経験を有す4町と未経験の4村では多少の温度差はありますが、4村側に関しては救済合併の色合いが強いようです。

当初は、拠点となる砺波市が取りまとめ役となつて、1市5町4村で10万人超の市制発足を目論んでおりましたが、砺波市側の翻意により砺波市と1町のミニ合併に留め、新制砺波市として5万人超すれすれの吸收合併を進めております。

分裂の背景には、砺波市を除いた町村の「弱者連合」の形成によって、地域作りのフリーハンドを脅かされることを恐れた砺波市側の意向が働いたと噂されております。

もともと、この砺波広域圏自体が広域圏行政の優等生として全国からの視察を多数集めていました。そのため、今度の組み合わせでは広域圏行政自体の従前の枠組みを二分することから、従来の資産や建設負債償還についての難問を生じることが必至となっております。これまでの広域連合行政推進が一定の実績を挙げておりながら、それを否定して「市制」発足に雪崩れ込んでいるわけです。

有名な利賀村について見てみましょう。

この村が感度の高い皆さんに取り上げられるようになったのは「早稲田小劇場」・鈴木忠志さん（現静岡県舞台芸術センター芸術総監督）の「山房」開設がきっかけです。

まだ人々のあいだに赤軍派の記憶の残る頃、1976年でしたので、新手の「赤軍派アジト」や古いんですけど「山村工作隊」に疑われたそうです。

客観的には食い詰めた演劇グループ一派が活動拠点をこの村に求めてきたわけです。これを、当時の村は疑りながらも受け入れました。

この動きに着目したのが「電通」の当時の富山支店長です。秀逸なるコピーを作りました。

「東京だけが日本じゃない」

「ここで世界と出会う」

「世界の利賀村」

これ以後はイベントの嵐です。全てに「世界」と冠らせて。

1982年から18年続いた「演劇祭」。

「そば博」

「国際キャンプ村」

「チベット国際交流」

「ギリシャ・デルフィ国際交流」

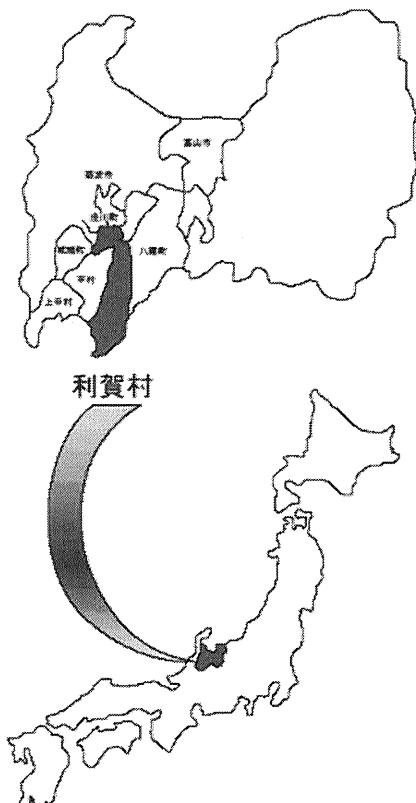
その他たくさんあって忘れました。行き着いたところが「世界の利賀」です。

「著名人」も大勢訪れました。竹下登・羽田孜・瀬島龍三等々です。バブル真っ最中のころには冠イベントに予算が回ってきたのもあります。

それと、これまで冷遇されてきた山中の寒村にこのような企画力に応える能力があることに驚かされ、かつ、あがめる気分になったのかもしれません。

イベント開催の準備や進行に地元住民あげて協力し、一つ屋根の下に暮らしながら、1週間ほど夫婦が顔を合わせないまま過ごした、などという悲喜劇もある程でした。

「村おこしは利賀村に学べ」と全国の自治体からどっと「視察」に押し寄せました。



利賀村の位置

この「視察」の経済効果というのは恐ろしいもので、参加者は当然平日旅程で、あらかた官費・公費です。

人口千人あまりの「山村」の平日にバスで全国から押し寄せますと、相当の経済効果を発揮しますから、異論がましいことは言えなくなります。

そんなこんなで、バブル爛熟期がやってきます。当時のリゾートといえば、マリーン（海）・ゴルフ・スキーですけれどもこの村にはさすがにマリーンは不可能ですので定番のゴルフ・スキー場開発ということになります。

村の東側に百瀬川という開けた渓流があり、その右側の丘陵地帯をゴルフ場に、そして左側の標高1300mの山をスキー場に造成するというなかなか効率的なレイアウトの計画でした。

ちょうどバブルがはじけた頃にこの計画の狼煙が上がり具体化に着手します。しかし、ゴルフ場開発は自然保護団体の反対をはじめとして、これまで種々のメディアで村を応援してきた文化人も一斉にそっぽを向くという事態に発展します。

「リゾート開発に頼らない村おこしを育み、挑戦する村であると信じてきたのに裏切られた思いだ」と当時の地方紙コラム子に「シーザー」を引き合いに書かれていた記憶があります。

ついには生活水の水源枯渇の恐れがあるとの地元集落住民の反対が、とどめとなってこの計画は頓挫します。このころ、ゴルフ場会員権暴落の兆しが現れてきたことも見逃せません。

この「ゴルフ場計画」は村と外部文化人世界とのミゾを生じる契機になったと考えます。

ゴルフ場計画が頓挫したあとスキー場計画だけが残りました。スキー場計画の山は緑資源公団（当時「森林開発公団」）との分取造林契約の山林が大半です。どうやって無償解約ができたのでしょうか。

不信心のわたしは「天の声」が聞こえたことはありませんが、村の方にはペテロのように信心深い方がおられて「天の声」が聞こえたようです。

紆余曲折はありましたが40億円の巨費が投ぜられてゴンドラ付きのスキー場ができました。

文化人の方々は「ゴルフ場」の一件以来遠ざかっており、さしたる反対運動もなくめでたく完成。

名だたる豪雪地帯の、村の天然資源たる雪の活用には文句を言えなかったのかもしれません。そして開業3年で、その経営は行き詰まってしまい

ました。

これには、不動産・大手スーパー・大手スポーツメーカー・準大手ゼネコンの鉢々たる企業が出資していたそうです。

村はこの40億のスキー場を僅か1億5千万円で入手することとなりました。近年の厚生労働省所管特殊法人「雇用・能力開発機構」が所有する施設の「1050円売却」が、さらになると感覚がさらに麻痺しますけれども。

それまで、別のスキー場を村が経営していたわけですが、新たに1億5千万円でスキー場を入手せざるを得ず、黒字だった元の村営スキー場はクローズとしました。この先は、青森県大鰐温泉スキー場のように、3セクが破綻した後、自治体が損失補償（企業の場合の債務保証に該当）を行い損失の穴埋めをすることになる訳です。

利賀村とその住民は生活の糧を得るために刻苦奮闘してきたのであって、決して「村づくり」の優等生を目指したわけではないのです。

リゾート開発進行中の頃、利賀村の某氏とお話ししたとき「実は皆、声には出さないが、隣接するあなたの村がうらやましいと言っている。地味だが着実に実績を積み上げ、利賀村を看板として効果的に利用もしている。利賀村は孔雀みたいなもので、踊っているときには大勢の人であふれるが、平日なんか人っ子一人いないよ」といわれたものです。

私の村は北陸から中京地区へつながる道路があり、利賀村へ入る通過点にあるのですが、「地味で着実」も、かなり苦しくなっております。

私が85年に就労してから10年間ぐらいの記憶の中の隣村・利賀村には、トラックや軽トラ、せいぜいライトバンばかりで乗用車は皆無の風景でした。

「アッ」とうならせる華やかな祝祭と、地味な実用車が走り回る村の普段の生活のギャップを埋めることは難しかったようです。

村と外部文化人世界とのミゾは「名をあげ実を取る」という利賀村の「国家目標」にも陰りをきたし、第一次大戦後の日本のように迷走を始めます。

「創業より操業は困難」の金言にもあるように、イベントの継続は相当の財政出動を余儀なくされます。

県も後押しします。結果的には、演劇祭会場を

含め「富山県利賀村文化財団」としてこれらの施設を県で譲り受けることになります。いつしか、諸々の施設を含め富山県の「天領」状態となってゆくこととなります。

そして、「人民解放軍」の全面的支援に化粧された「大塞の奇跡」のように「利賀村の奇跡」は全国に轟きました。富山県はこの村の宣伝効果を享受し、悪のりもしながら県の市町村指導の模範例としてさんざん吹聴してきたわけです。

利賀村に20世紀末に竣工した「アーパス」という小・中学校及び公民館を集めた複合教育施設があります。建設費がざっと30億円。サッカー可能なグラウンドは自衛隊の作業訓練で造成されたそうですので別途計上。

村の高台にそびえて、まさに白亜の殿堂の感があります。

もともとこの近隣には、ド派手金ピカ、高さ8mの巨大な観音像の立つ小公園があったのですが、飛騨中央山地を背にした巨大建造物とド派手金ピカの巨大な立像の組み合わせは「隣の寒い」独裁国家を偲ばせるものがあります。

新潟県の入広瀬村は、「山菜共和国」で一世を風靡しておりますのでご存じの方も多いかと思います。私も昨年駆け足視察で行って参りました。

村税が施設の赤字補填で相殺になる。交付税は職員等の人事費でなくなってしまう。これではいけないと新規の事業を対策しようにも「真水」分に相当する自主財源がほとんど残っていない。こ

んな有様です、とのことでした。

「開発型独裁」という言葉があります。このような村の有様は、「近代化」、「テイク・オフ」をやり遂げるため、「全村一丸」・「全村自民党」・「挙村一致」と、自治体がいなれば「大政翼賛会」状態で70年代から走り続けてきた集大成とも思えるわけです。

大変失礼ながら、隣村を私なりの分析で縷々述べてきたとおり、利賀村は尊い自己犠牲といつても過言でない体験を刻んできた自治体ではないかと思うのです。

わずか千人足らずの村でこれだけのことを可能とした原動力は、もちろん「挙村一致」した村民の力もありますが、なんといっても「公金」というお金のパワーは見過ごせません。

各省庁は、お金がないなら「貸し支え」しても「財務」の相談相手となって事業遂行に邁進してきたわけです。

「『貴重な行政実験』をおこなってみたい」。政策行政に関わるものなら、誰しも一旗を挙げてみたい。行政マンとして「手柄」を挙げたい。

そこに、知名度・イメージ抜群の「村」が助成を求めてきたら、当の「村」以上にハッスルして事業拡張に邁進してきたわけです。

残酷なもので、このご時世となったにも関わらず依然として「積極的財政路線」をひた走る利賀村に対して、富山県の総務課長が「村三役」のみならず、この路線に促進・賛同する「議会」まで呼びつけて「路線転換」を迫ったという後日談も伝わってきました。

今更そんなことをいっても、マッチ・ポンプは誰でしょう。

魯迅先生が『故郷』の中で、彼の幼なじみを「デクノボー」にした兵匪官紳を呪っておりましたが、今日の日本では、国・県・マスコミ・学者が寄ってたかって村を「デクノボー」にするのかもしれません。

それでは、無垢で純情な町村が実像なのでしょうか。

実は、これまで取り上げてきました利賀村住民の相当が他の自治体である平野部に住居を持っております。平野部に住居を持たない方には、嫁さんが来ないのが村の常識となって



アーパス

おります。ですから、住民票人口と実態とは相当の乖離があるはずです。そして二重住居は相当の支出を強いいるはずです。

この村の収入役が公金横領で逮捕されました。その主な支出先が平野部での住居購入が目的でした。

実際、全国的に退職＝退職金受領をきっかけに転出する役場職員は枚挙にいとまがないことも事実です。

あわせて、歴代村長に退職金とは別途に、功労金として相当額が支払われていたことが明るみに出ました。功労金を申告していないとすれば、時効とはいえる「脱税」を行っていたことになります。村民もこれには大変な怒りの声をあげました。それではなぜ、わざわざ二重生活をする必要があるのでしょうか。

離村しつつ足がかりを残す動機とは何でしょうか。簡単に言えば担保としての生活権の確保、建設土木業にとっては、村にしたたかに「住んでいく」ことは利権と繋がるということです。平野部は世過ぎの足がかりという発想です。

人口1万未満の町村は約1500、およそ1600万人つまり日本の人口の12%が暮らしているわけです。建設業者60万、就業者632万人といわれていますが、大雑把な把握で申し訳ないのですが、小規模自治体での建設業のウエイトの高さから見て、単純に12%ではなく3～4倍とみて250万人ほどが小規模自治体での雇用と思われます。

仮に1600万人中250万の建設業雇用者とすれば6人に1人が従事することになりますが、田舎では統計上、リタイアした年金受給者の大半が自営（農業）に括られる傾向にありますので、生計面では「建設業」従事によるウエイトがもっと大きいと予想されます。実感としては人口1万人以下の小規模自治体では4人に1人位が従事している印象です。

この10年で、もともと財政力の弱かった小規模自治体財政が急速に傾いてきたのは、起債事業を推進した国・県の責任もありますが、利賀村や「山菜共和国」、大鰐温泉町の事例にあったように当該自治体の責任も重いわけです。またそうなるだけの理由があったことも否定できません。

「売り上げが全てを癒す」という言葉があったかと思いますが、右肩上がりの時代には地方の将来を見越した投資的事業が重要とされてきました。

たとえば、今も続くアウトドア・ブームがありますが、これも地方自治体での投資額は相当のものです。当然優劣が生じ、サービス競争下での値下げがユーザー層の底辺を広げた訳ですが、いずれ飽和することは必定で、そのうちリゾート三点セットのおまけになるのではないかと危惧するわけです。

では、なぜそういった事業をするのかといいまして、道路や施設の整備に補助金等がついて、雇用が生まれると同時にその後も地元雇用が期待できるからです。

第一次産業の置かれている現状から見れば雇用の創出を図る公共事業に目が向けられるのはやむを得ないといえます。1時間に1台しか車が走らない道路や田圃の中のループ橋のように「無駄な公共事業」は多々あります。

これはもう「土建国家日本」糾弾モノを特集している週刊誌等でご承知のことです。公共事業は様々な意味で地方を腐敗させます。

しかし、最近のバイアスは「地方イコール無駄な公共事業」・「都市＝遅れた基盤整備の正義の事業」を色濃くしてきました。

けれども小規模自治体という1割層が日本の国力の足を引っ張っているという見方はいかがなものでしょうか。「生まれ故郷に住み暮らして何が悪いですか。確かに、過疎農山村は経済的な生産性も低いし、行政効率も悪いです。でも、そこに住み続けて何が悪いですか。天賦の人権じゃないですか。だから、憲法に保障された文化的生活水準を要求します。これは、地域エゴですか」（徳野貞雄著『ムラの解体新書』、1997年林業改良普及双書）。

効率で言えば、北海道の今の人口は569万人、日本の総人口の約4.6%ですね。そして使っている公共事業予算は10%だったと思います。つまり2倍以上効率が悪いと言うことになります。沖縄はもっとになるかと思います。失業率も群を抜いています。

世界の中でみれば小規模自治体の生産力は十分健闘しているとみてよいかと思います。

実際、日本の生産力の「首都」は、90年代に入ってからは愛知・中京に移行していることはご存じだと思います。

石原都知事などは東京が日本を食わせているかのような発言をしておりましたが、東京は「東京を

除く日本」が食わせているのであって「日本の平壌」だと思っています。私の住む村は、人口1500人弱の村会計で年間の特殊法人、財団などの会費その他、村の総予算60億円で、東京が振込先のお金は6億円を下らないでしょう。

東京の悪口に深入りはしたくないのですが、東京都にだって青ヶ島村という自治体があります。役場は都庁内にあるのです。いま、人口202人だったと思います。ほとんどが公務員もしくはそれに関係する職種の人だったかと思います。

先に引用した著書のなかで徳野氏は、明治以後の人口増加時代の支配的思考パターンを引きずっていることが都市部・農村部を含めて今日の強制的自治体合併を志向する背景ととらえています。

けれど今日の市町村合併の動向を省みると、住民が食べることには汲々としなくて済むようになったときに、従来のからくりの改造に取り組むのだろうか。今のままでは改善の可能性が限りなく乏しいと考えたとき、自分の限りある人生の中で現状変革を、町村合併という新たな枠組みに期待せざるを得ないのでないか。現存する“自治”は桎梏でしかないのではないか、と思いはじめる人々が現れるのも必然の成り行きと言えるのではないでしょうか。

ところで、小規模自治体は本来的に「善」なのでしょうか。「ビッグ・ブラザーズ」、「セブン・シスターズ」という表現があります。Iターン組の人ならすぐにピンとくるでしょう。

私の見聞する限りでも公・役職と土建業等に従事する地域の「カオ族」が「閨族」を形成し、その中で公・役職と土木事業「箇所付け」に融通が図られることになります。規模によって配分枠が制約されるため、小規模になればなるほどこの弊害が甚だしい傾向にあります。

地方自治に興味があるわけではなく、「閨族」に属すれば、本人の能力や努力に関わりなく部内情報・生計手段に困ることなく「地上の楽園」を享受できますが、その他大勢には懸命の努力・工夫が報われない情けない村に思えるわけです。

「閨族」、「地域エゴ」を力の源泉とする「ムラづくりの枠組み」からの脱却を願うなら、むしろ町村合併に伴う新たな「ムラづくりの枠組み」に希望をつなげることもやむを得ないかもしれません。

普段の合併談義の中でもやる気・能力のある人ほど、町村合併に「賭け」る思いが強い傾向にあります。「ひと」の一生が有限である以上、理に合わない「ムラづくりの枠組み」が、今後とも自己の後半生の事業計画を支配する事を断じて排したいという思いは当然です。

「村」がなくなっても「地域」は残るという言葉は両義的です。「村」がなくなればもはや「地域」は従来の「地域」としては存続困難となる故、これは責任放棄の言葉です。しかし、「地域」の多面的発展性を阻害する困った「村」がなくなれば「地域」は残れるかもしれません。それは希望の言葉です。

小規模自治体という枠組みは、都市生活に馴染まない、第一流の労働者とは言い難い大勢の人々を「安堵」してきました。そしてまた雇用の調整弁としての機能を果たしてきました。

広義の社会政策として、小規模自治体の喪失は「地上の楽園」を享受する部分にも一定の衝撃となるでしょうが、都市部からスピナーアウトした労働者が退避先を失い、結果としての都市問題の激化を招来するでしょう。

全ての労働者が均質かつ有能でない限り、一流と言い難い労働者が小規模自治体に住み、誇りと責任を持った生業に従事することは費用対効果の側面からも益は多いと考えます。

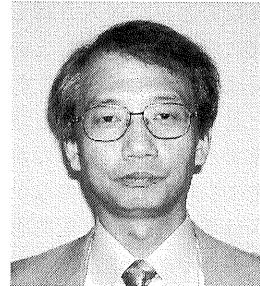
戦後の地方自治を下賜された自治として、しかし住民と職員は下賜に値しなかったのだ、と自虐的になったときに、一気に自治意欲の喪失になるのではないかと思います。

「自治の倦怠」と題しましたが本当に「倦怠」なのか、「再生」への転轍の可能性を現場でこれからも探し続けていきたいと考えています。

(じょうどう てつじ 所員 自治体労働者)

住基ネットと「もう一つのネットワーク」、そして地方自治

全ての自治体をつなぐもう一つのネットワークである LGWAN を活用した「共同を伴うアウトソーシング」によって構築される電子自治体が、地方自治に何をもたらすかについて、住基ネットとの共通性を軸に考察する。



KURODA Mitsuru

黒田 充

I 住基ネットと地方自治

国民の多くが、情報漏洩や不正侵入に対する不安を抱き、また、少なくない自治体が稼働の延期を求めていた住民基本台帳ネットワークシステム（以下「住基ネット」）が、昨年 8 月にスタートした。これにより全ての国民に住民票コードが振られるとともに、国等の行政機関による個人情報の利用が始まったのであるが、今年の 8 月には、さらに住民票の写しの広域交付や転入転出手続の簡素化、住民基本台帳カードの交付といったサービスの開始、いわゆる本格稼働が行われる予定である。

住基ネットに対しては、各方面から様々に問題点が指摘されているが、これらを整理すると、概ね次のようになる。①住基ネットに携わる公務員等による個人情報の漏洩や不正利用の可能性がある。②住基ネットへの外部からの不正侵入によって、個人情報の流失や改ざんが起きる危険性がある。③住基ネットにかかる構築費や運用経費に対して、国民に提供されるサービスがあまりにも貧弱であり、コスト的に見合わない。④個人情報保護法を未制定のままに住基ネットをスタートさせたことは、国会審議に反している。⑤国民総背番号制として国家による国民の監視・管理につなが

る可能性がある。

また、こうした点とは別に、住基ネットは地方自治の面から見ても大きな問題を抱えている。政府は、東京都杉並区など住基ネットに参加しない自治体に対し、住民基本台帳法違反であるとして参加を強く迫っているが、住民登録に関する事務は、国から法律に基づき市町村に託された法定受託事務ではなく、市町村が主体的な判断に基づいて実施する自治事務である。したがって市町村が住基ネットに参加するか否かは、本来、市町村の判断に任されるべきである。

これまで住民登録制度によって市町村が取得した個人情報は、市町村が自らの責任において管理してきた。国等の行政機関からの個人情報の提供請求に対しても、一律的に応じるのではなく個人情報保護の観点からその都度自主的に判断してきたのである。しかし、住基ネットでは、国等の行政機関は、総務省の外郭団体である財地方自治情報センターが管理運営する全国センターのコンピュータに蓄積された全国民の個人情報を直接利用するのである。個々の市町村は、全国センターが、誰の個人情報を、いつ、誰に提供したのかを知ることはできない。また、市民選択制をとる横浜市が、住基ネットへの登録を希望しない住民の個人情報を消去するよう求めても、全国センターも政府もこれに応じようとはしていない。住基ネットは、市町村から住民の個人情報を主体的かつ適切に管

理する権利、能力を奪ったのである。

住基ネットは市町村の自治を認めない中央集権のシステムであるとともに、地方自治の形骸化をもたらすシステムなのである。

II もう一つのネットワーク 「LGWAN」と電子自治体構築

ところで、全国の市町村、都道府県を結ぶネットワークは住基ネットだけではない。もう一つ、地方自治情報センターと同じく管理運営主体として、総務省が構築を進めている「総合行政ネットワーク（Local Government Wide Area Network、略称：LGWAN）」と呼ばれるものがある。自治体相互のコミュニケーションの円滑化と情報共有による情報の高度利用を図ることを目的とする LGWAN は、今後、自治体間の電子メール、電子文書交換などに使われる予定である。また、LGWAN は、中央省庁のネットワークである霞ヶ関WANとも接続されており、国の機関と自治体との情報交換にも利用されることになっている。

今年の4月現在、LGWANへの接続済み自治体は、3,200自治体中500とまだ少数であるが、総務省は導入経費の8割を国が負担する特別交付税措置も取りながら、すべての自治体が今年度中に接続を済ませるよう、未接続の自治体に対して強く要請している。

また LGWAN には、自治体間の情報交換とは別にもう一つの役割が期待されている。それは、電子自治体を安上がりかつ短期間に実現するためのインフラとしての役割である。今、政府と自治体の多くは、「電子情報を紙情報と同等に扱う行政」の実現を目指す e-Japan 戦略の具体化として、電子自治体の構築に取り組んでいる。同戦略は、2001年1月、高度情報通信ネットワーク社会形成基本法に基づき、内閣総理大臣を本部長として内閣に設置された高度情報通信ネットワーク社会推進戦略本部（IT 戦略本部）で決定された国家戦略である。戦略は「我が国が5年内に世界最先端の IT 国家となることを目指す」としており、自治体も含めた電子政府の実現は、そのための四つの重点政策の一つと位置付けられている。また、電子政府は、「IT がもたらす効果を日本社

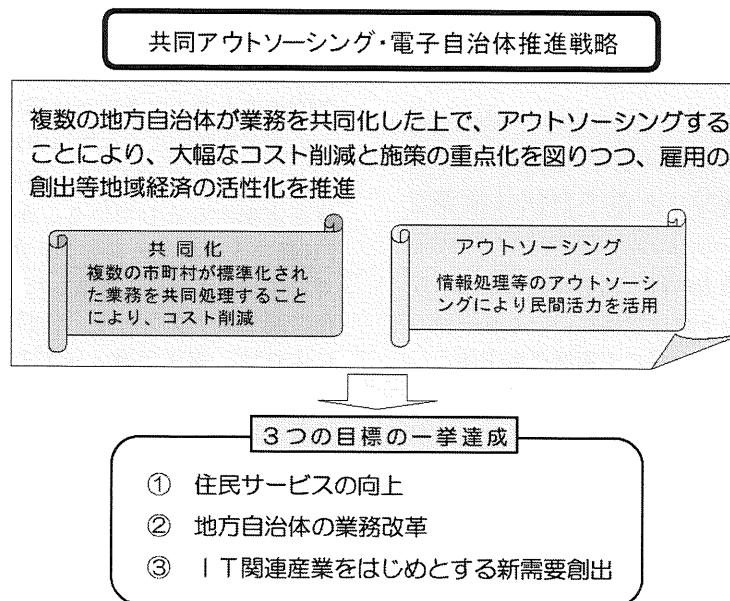
会全体で活用するための社会的基盤」とも見なされている。

IT 戦略本部が e-Japan 戦略の具体化として2000年3月に決定した e-Japan 重点計画は、2003年度までのできるだけ早期に、国民等と行政との間の実質的にすべての申請・届出等手続をインターネット等で行うことが可能となる電子自治体を実現するとしている。が、現実はどうか。『日経コミュニケーション』が全国の市区町村を対象に2002年9月に実施した「自治体の地域情報化に関するアンケート」（回答率37.9%）の結果によれば、電子申請・届出の実施については、2003年度末までに開始すると回答したのは10.5%に過ぎず、2005年度末まで含めても27.2%であり、逆に「未定・わからない」が72.7%をもじめている。また、遅れている原因については、約8割の自治体が予算の確保をあげ、次いで、専門知識を備えた担当者の確保、セキュリティ対策をあげている。アンケート結果は、予算と人員の不足が、政府の旗振りにもかかわらず電子自治体化が進まない原因としているのである。

III 「共同化を伴うアウトソーシング」と標準化

片山総務大臣は、2002年5月に開かれた第12回経済財政諮問会議に、「複数の地方自治体が業務を共同化した上で、アウトソーシングすることにより、大幅なコスト削減と施策の重点化を図りつつ、雇用の創出等地域経済の活性化を推進」する「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」（以下、「共同化推進戦略」）を提案した（図1）。これは、住民や企業から自治体に送られてくる電子申請の受付処理などをを行う電子自治体のシステムを個々の自治体が庁舎内のコンピュータルームなどに設置するのではなく、複数の自治体が共同で必要なシステムを民間等のコンピュータ施設（インターネット・データ・センター、以下「IDC」）に設け、これを共同利用しようというものである。また、戦略は電子申請を行う住民等と IDC との情報交換にはインターネットを、IDC と市町村の情報交換には LGWAN を使用している。戦略では、市町村職員は机上のパソコンから LGWAN を使って IDC にアクセスすること

図1



平成14年度第12回経済財政諮問会議資料
「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」より

とで、IDCのコンピュータを使って電子申請書類を処理（受付、閲覧、決裁、回答、保存等）することになる。

共同化を伴うアウトソーシングによって、専門知識を持つ自治体職員がいなくても電子自治体システムを備えたIDC（戦略では、都道府県内に1～2ヶ所と限定）を持つ民間企業等と契約し、LGWANにつながったパソコンを職員に配置すれば、電子自治体はすぐにでも実現することになる。また、共同利用によって一自治体あたりのコストを下げることもできるとしている。

ところで、同じ事務であっても自治体によってその進め方には、当該事務の位置付けや歴史的経過、地域特性などを背景とした違いがあるのが一般的である。しかし、こうした差異があれば、システムの共同化は困難である。そこで、政府は2000年12月、行政情報システム各省庁連絡会議において「自治事務等に係る申請・届出等手続のオンライン化の推進に関する政府の取組方針」を決定し、「行政の簡素・効率化及び国民の利便性向上の観点から、国は、個別手続ごとに専用システムが構築されることを極力回避する」として手続事務の標準化を打ち出した。方針は「各地方公共

団体が可能な限り標準化された汎用システムを利用しえるよう努めることとする」としている。法定受託事務に対して、電子化の標準や標準仕様等を国が提示することは、その事務処理に対する国の関与として当然のことかもしれない。しかしながら、自治体が自動的に行う自治事務に対してまで、国が電子化の標準や標準仕様等を示すことは、とうてい理解できるものではない。

取組方針はあくまで手続事務に関する標準化であったが、「共同化推進戦略」では大きくエスカレートしている。対象範囲はフロントオフィス業務（電子申請受付、電子入札・調達、電子申告・納付、情報公開、コールセンター等）からバックオフィス業務（財務会計、人事給与、文書管理、庶務事務、政策決定支援等）までと大きく広がっている。戦略は自治体がコンピュータを使って行う業務のほとんどを標準化、共同化の対象としているのである。自治体業務全般にわたってコンピュータを利用するものが電子自治体なのであるから、電子自治体実現の暁には、自治体業務全般が標準化、共同化されることになる。

IV 政府—都道府県—市町村の ピラミッド構造の共同化

「共同化推進戦略」は、電子自治体の構築に向けた予算や人員が不足している任意の市町村が自主的に集まって行う共同化は想定していない。総務省は、2001年度補正予算に、各種手続に都道府県単位等で汎用的に利用できるシステム構築を促進するための「先導的電子自治体における電子化の推進」を盛り込んだ。この事業は、「市町村等のフロントオフィス業務・バックオフィス業務の共同アウトソーシングに関する調査研究」として、地方自治情報センターに委託され、2002年7月から行われた公募により34の道府県が電子申請・届出や電子入札、電子調達、文書管理などの調査研究に参加することとなった。

この調査研究の公募と前後して、共同化へ向けた取組を進めるための都府県と市町村などによる協議会が、30を超える都府県において設立されている。例えば兵庫県では、2002年5月に兵庫県電子自治体推進協議会が、県、市町、県市長会、県町村会により設立され、県が2003年度までに構築する電子申請システムを市町も共同利用できるよう2004年4月に拡張し、10月に運用開始することになった。

とを計画している。県が開発したシステムを市町村が共同のシステムとして使う計画は兵庫県に限ったものではなく、他のいくつかの県においても検討されている。

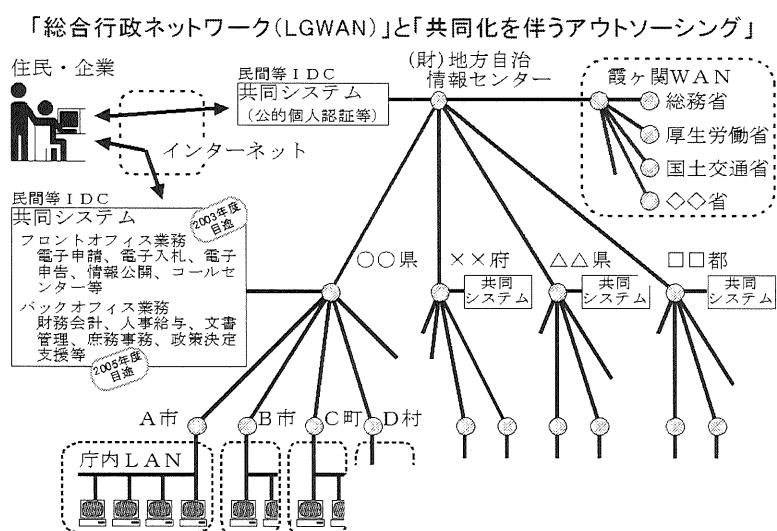
なお、協議会や共同システムへの参加は、現在のところ基本的に市町村の任意である。しかしながら、e-Japan 戦略に沿って、市町村が大急ぎで電子自治体の実現を図ろうとするなら予算や人員が不足しているもとでは、参加せざるをえないのではないだろうか。

以上のように、政府が進めているのは、自治体の自主的な判断に基づくシステムの共同化などではなく、あくまでも政府—都道府県—市町村のピラミッド構造による上からの共同化の押し付けである。世界最先端のIT国家を目指す国家戦略を遂行する上では、市町村の自主的な判断、すなわち地方自治は考慮されないのである。

V 「電子化」で、
地方自治はどうなる

共同化を伴うアウトソーシングによって構築された電子自治体では、自治体職員は、政府の示す「標準仕様」に基づいて民間企業が作成した「標準システム」が実装された「共同施設（IDC）」

2



総務省「共同アウトソーシング・電子自治体推進戦略」をもとに筆者作成

のコンピュータをネットワークを介して使うことにより、日々業務を行うことになる（図2）。こうなると、自治体が業務を行っていく上で、創意工夫ができる余地は限りなく小さくなるであろう。なぜか。

ある自治体、例えばA市が住民の要求などに応じて新規業務を開始しようとしたとする。電子自治体であるA市では、ほとんどすべての事務がコンピュータで処理されている。そのため、新しい業務に伴う事務も、他の業務と整合性をとり非効率にならないようにするために、同様にコンピュータで処理できることが前提となる。この新しい業務に伴う事務が、共同システムで対応できる場合はさしたる問題はないであろう。しかし、できない場合は、新たなシステムを共同システムに追加しなければならなくなる。そのためには共同利用している他の自治体から合意を取り付ける必要がある。新たにシステムを追加することは共同システム全体のコスト増を招いたり、不具合を生じる可能性があり、A市だけの要望に留まり、これに他の自治体が関心を示さなければ、残念ながら却下される可能性は大きいであろう。もし、合意が得られなければA市は単独でシステムを開発し、これを収める独自の施設や設備を新たに設ける必要が生じる。しかし、当然ながら、これには多くの経費が必要であり、よほどのことでもなければ断念せざるをえないであろう。業務にあわせて機械化するのではなく、機械にあわせて業務をする時代が自治体に訪れるのである。

これでは、自治体が本来持ち、発揮しなければならない団体自治は、形だけのものになってしまう。また、自らの判断だけでは新たな業務展開ができないことから、首長や議員、さらには自治体職員の意欲も減退し、さらには、要求に応えることのない自治体に対する住民の関心も薄れていいくであろう。こうして、住民自治も、また形骸化することになる。

VI 自治体電子化と財界の思惑

では、事務の標準化やシステムの共同化によってもたらされる自治体業務の画一化と自治の形骸化は、電子自治体を短期間かつ安上がりに構築するために、やむをえずその結果として生じてきた

ものと考えてよいのだろうか。

2001年2月、経団連は『e-Japan 戰略』実現に向けた提言』を発表している。提言は、「『世界最高水準』の電子政府は『世界最高水準』のワンストップ・サービスを提供するものでなければならない」とした上で、建築確認申請を一つの例として、次のように述べている。

現在、都市計画法上の開発許可手続などの建築確認申請及び関連手続は、地方公共団体との事前協議を含めて多様な窓口での手続が必要になっている。また、窓口毎に書類や図面を必要部数提出するように求められるため、同一書類であっても窓口ごとに提出しなければならない。地方公共団体により異なる申請書様式の標準化等を伴うワンストップ化は、企業の事務処理負担の軽減に大きく貢献する。

建築確認申請などの手続について当該する自治体が窓口になり審査を行うのは、対象となる事業が住民の生活や安全に深くかかわっているからであり、事業者に対して書類の提出を求めるのは、自治体がその責務を全うするためには当然必要なことである。また、自治体によって提出を求める書類に差異があるのも、住民から信託を受けた自治体が責務を果たす上でのそれぞれの判断に基づくものであり、標準化を迫られるような性質のものではない。よりよい生活や安全の確保を願う住民にとって、自治体による審査よりも事業者のコストダウンが優先されるべき道理はない。

しかしながら、財界は、自治体間に差異がない状態——自治（体）の存在する意味がない状態——を、電子申請の窓口を一つにすることによって、作り出そうと考えているのである。そのためには彼らは自治体システムの標準化や共有化を求めているのである。市町村合併によって3,300自治体を1,000に減らすのが政府の目標であるが、財界の本音は、利益追求の障害となる自治体は必要ないということなのである。政府による電子自治体構築は、自治の形骸化どころか、自治体そのものを、事実上、消滅させる手段としても使われようとしているのである。

同時に、共同化を伴うアウトソーシングは、これまで進められてきた自治体業務の民営化を現業部門から事務部門へと一举に広げ、自治体を丸

ごと市場化することに道を開くものもある。『共同化推進戦略』は、フロントオフィス業務とバックオフィス業務の共同化・アウトソーシングにより、経済的には構築だけで約2兆5千億円、毎年の運用で約1兆円の直接的効果をもたらすとしている。一方、日本IDS懇の報告では、2001年度の国内のIDCの床面積39万4千m²の稼働率は約30%に過ぎず、すでに供給過剰となっており、さらに2003年には97万m²にまで膨らむとの予測がなされている。今後、稼働率が急速に向上することはありえないともいわれている中で、新たな顧客として自治体への期待が高まっているのである。

VII おわりに

電子自治体構築に向けた共同化を伴うアウトソーシングと住基ネットには、二つの共通点がある。それは第一に、共同化を伴うアウトソーシングによって、個人情報が県に1~2ヶ所程度のIDCに集中的に蓄積されることになるが、住基ネットではすでに、各都道府県と全国センターのコンピュータに個人情報が集積されているという点である。また、IDCに蓄積された住民情報がどのように管理されているのか、不正に利用されていないのかなどを個々の市町村が完全に把握することは困難となるが、住基ネットでは全国センターに蓄積された個人情報がどのように利用されているのか市町村には知る術はない。さらに、IDCに収められた政府の標準仕様に基づき大手企業が作成したシステムについて、個々の市町村が事細かく知ることはむずかしく、変更を加えることは無理だと思われるが、住基ネットにおいてもシステムは

ブラックボックス化されており市町村がその中身を見るにも、修正を加えることも不可能となっている。これは個人情報の利用と管理の一元化を伴った広域化であるとともに、自治体の有する自治能力の剥奪であり自治の空洞化である。

第二に、共同化を伴うアウトソーシングにおいて使われるIDCには民間企業が設置管理するものが想定されているが、住基ネットの全国センターもまた地方自治情報センターという一民間団体に過ぎない点である。また、共同化を伴うアウトソーシングは、IT関連企業へ向けた公共事業としての側面を持つが、構築費365億円、毎年の維持費190億円といわれる住基ネットもまた同様である。これは、個人情報そのものを含む公共部門の民間企業への売り渡しであり、自治体の市場化である。

共同化を伴うアウトソーシングや住基ネットによって構築されようとしている電子自治体は、小泉構造改革路線の一環として推し進められる『広域化』と『市場化』という二つのキーワードで特徴づけられる自治体再編』(二宮厚美「分権化時代の自治体改革を巡る争点」『ポリティック』第6号) そのものなのである。

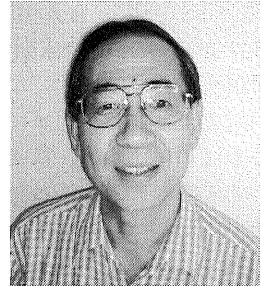
電子化は時代の流れなどとして無批判に受け入れるのではなく、また、住基ネットだけに目を奪われるのではなく、それを推進しようとする側の大きな意図を見抜くとともに、そもそも、住民の生活にとって電子化やネットワークは必要なのか、すべての自治体が応じる必要はあるのかなどについて、地方自治のあり方も含めて、議論していく必要があるのでないだろうか。

(くろだ みつる

所友 自治体情報政策研究所代表)

市町村合併をめぐる小規模町村型 と大都市型の現段階

強制的市町村合併が強まるなかで、小規模市町村が生き残るためにオルタナティブな提案も出されはじめた。当時に地方制度調査会などを中心に大都市制度のあり方など地方自治制度全般にわたる議論も始まっている。



HATSUMURA Yuji

初村 尤而

小規模町村を法律で解消すべきだと主張した例の西尾私案が発表された昨年11月以来、市町村合併の動きは「合併雪崩」¹⁾とも表現できる状況になってきた。とくに標的となった人口1万を切る町村では存亡の危機に直面し、大あわてで生き延び策を模索しはじめた。多くのところは、「合併やむなし」のあきらめムードに陥り、合併に向けた法定協議会が次々と設置された。こうした事情を反映して本来なら今年4月のいっせい地方選挙は合併の是非が中心争点となるはずだったが、投票率の低さに見られるようにさしたる争いもなく、「無事に」通り過ぎた感がある。選挙が終わり合併協議会設立の動きはさらに加速している。比較的「静か」だった大阪でも、堺市・美原町、門真市・守口市で新たに法定協議会が設置され、大阪南部の泉南地域、淀川南部の北河内地域の枚方市・寝屋川市・交野市で法定協議会設置を求める住民発議の動きが見られる。

こうした合併の動きには共通した点がいくつかある。

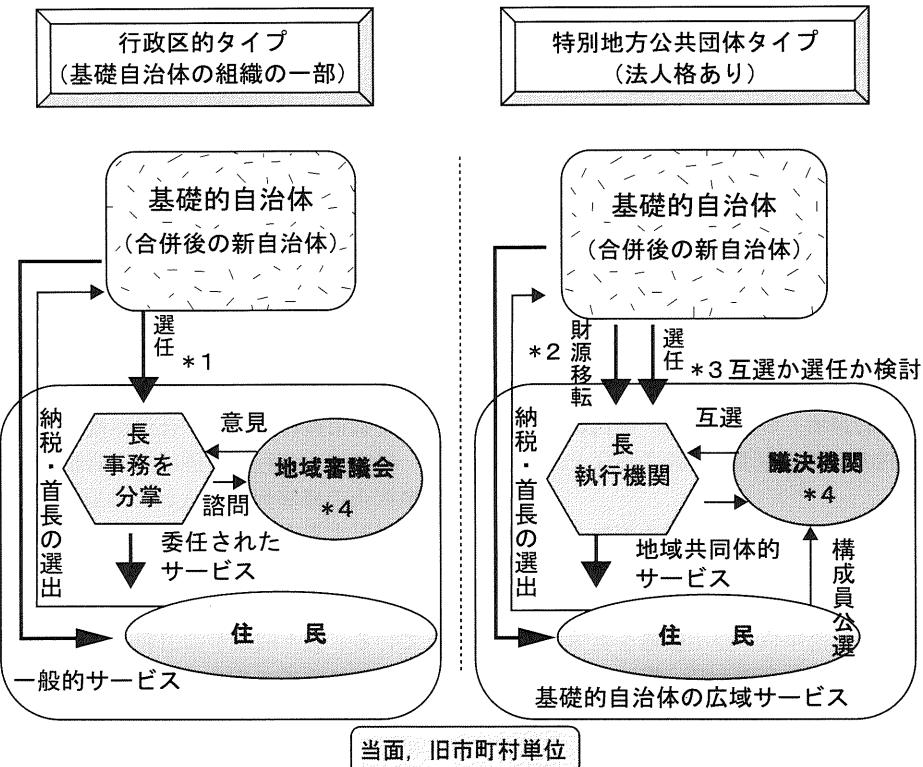
第一に、合併する必要性について説得力のある説明がされていない。どこの合併協議会や研究会の報告書やパンフレットを見ても、合併の必要性や背景について、判で押したように「住民の日常生活圏の拡大」「地方分権の推進」「広域的な行政課題への対応」「国・地方を通じた著しい財政の悪化」が掲げられている。この4点セットが間違っ

ているわけではないし、この狭い日本だから共通したテーマがあっても不思議ではない。しかし、合併の必要性が地域の実情との関係で説明されることなく、また4点セットの解決の方法が市町村合併になぜ直結するのか、などを検討したふしも見られない。何のための合併かが明確にならないまま、蕭々と日本の地方自治は後退してゆくのだろうか。

第二に、合併しなければ財政は立ちゆかないと住民に脅迫がいの説明をしておきながら、合併しても財政危機は解決しないという重大事実が隠されている。大阪府門真・守口の合併では当局が「3年先、4年先の財政がどうなるのかわからない。だからシミュレーションはできない」と平然と言ってのけている。合併後の財政は合併直後もさることながら10~15年の特例期間が終わった後にもっと大きな問題が発生する。合併を推進する人たちもそのことは分かっている。大阪府泉州地域南部（泉佐野市・泉南市・阪南市・田尻町・岬町）の泉州南広域行政研究会が5月31日に開いたシンポジウムでコーディネーターを務めた某民間研究所のS氏は、同研究会の合併財政シミュレーションが10年間しかされていないことに苦言を呈した。

第三に、市町村合併が地域コミュニティと住民自治を蔑ろ（ないがしろ）にするものであることがますますはっきりとしてきた。合併協議会や研

図 地域自治組織のイメージ



出所) 拙著『政令指定都市・中核市と合併——そのしくみ・実態・改革課題』(自治体研究社, 2003年) P. 156

究会の文書には、「合併すると行政が遠くなるのではないか」と自問し、地域審議会が設置されるから住民の声が届かないということはない、と自答するものが多く見られる。しかし、地域審議会の有効性には疑問があり、住民の不安を払拭できるものではないことがはっきりしているからこそ、第27次地方制度調査会中間報告は、合併した後も地域自治組織（図参照）なるものをつくって旧市町村の名前を使ってもいいというフェイントをかけてきたのである。これは、合併特例法による地域審議会が住民自治の保障にならないことを地方制度調査会が認定したようなものである。念のために言うと、地域自治組織が決して住民自治の視点から発想されたものでないことは、地制調のメンバーである今村都南雄中央大学教授が「地域自治組織は合併を進めるための仕掛けである」²⁾と発言していることで明白である。

I 小規模町村自律への提案

こうした合併に向かう動きとは対照的に合併せずにやってゆくオルタナティブな提案が見られるようになった。加茂利男教授の整理によると三つのタイプに大別できるという³⁾。

第一に、西尾私案の前提や筋道を正し、改革のレールを敷き直そうとする「大きな対案」である。その例として、エコロジカルな持続的可能性と自治型社会システムの構想に基づいて農山村の維持・再生や住民自治の確立を図る改革を主張する保母武彦氏や、「合併や自治体再編をいう前に、分権改革で果たされなかった住民自治の制度づくり・税財源の再配分・補助金や公共事業の整理を行い、自治体が区画や規模・組織を自ら選択し、国と地方・公共と民間との関係デザインできるような制

度環境をつくること」を提案する宮本憲一氏の説をあげている。私に言わせれば、これまで繰り返し提案され、しかも本筋であるはずのこの種の提案がなぜか今では影が薄い。それほどまでに合併の嵐はすさまじいのかもしれない。

第二のタイプは、西尾私案が示す制度改革への代替案である。全国町村会の「市町村連合」案、全国町村議會議長会の「新たな広域行政制度」案、北海道町村会・町村議會議長会の「連合自治体」案、長野県泰阜村による「広域連合充実+県の広域連合参加+県の自律代行支援制度」案などの自治体サイドからの代替案と並んで、研究者や経済団体からも例えは、富野暉一郎氏の「自治の多様化」+「選択的自治」の制度化案、関西経済連合会の「市町村共同体」(「郡」)制度案などが提起されている。

第三のタイプは、合併を「時代の流れ」と受け止めてはいるが、総務省や地方制度調査会とは異なる合併の方式・形態を提示する案である。合併後も旧市町村や集落単位の自治組織を実体ある制度として残す「分権型合併」で、提言実践首長会の「合併市町村における新たな自治体形成の構想」、南信州広域連合の「地域自治政府」構想、京都市町村行財政研究会の「コミュニティ・レベルの自治制度」などが示されている。

このような代替案は「大きな対案」を含めて、いずれも小規模町村を日本の自治体の一つとして尊重し、存続できる道を模索している点で共通している。ただ、今日の急激な強制合併のなかで、小さな町村が自信と確信を持って自律の道を歩む気になるような現実的な道筋を示すことが求められているようにも思える。この2月に長野県栄村で開かれた「小さくても輝く自治体フォーラム」は小さい自治体が住民とともに自治をつくりあげる可能性と意思確認の場であったとすれば、次はそのアクションプランが必要なのである。

II 指定都市移行型合併

さて、こうした小規模町村の存続を出発点にしてスタートした議論とは別に、政令指定都市を中心とした大都市制度の議論も忘れてはならない。

今回の地方制度調査会中間報告は、小規模自治体を中心にした基礎的自治体のあり方とともに

「大都市のあり方」と「都道府県のあり方」についても重要な提案をした。今後は自治体のあり方全般にわたって議論が全面展開されることになる。

2001年8月に総務省は、大型合併を伴えば合併後人口が70万人に達すれば指定都市に指定する、という方向を打ち出した。従来の100万人基準からのこの転換を機に指定都市移行をめざす大型合併の動きがにわかに激しくなった。この4月にさいたま市が指定都市に移行したのに続いて、清水市と対等合併した静岡市は2年後の指定都市移行をめざし着々と準備している。その他、新潟市・堺市・熊本市・岡山市・金沢市・浜松市などでも指定都市移行をめざす合併が模索されている。

指定都市移行型合併は都市間競争の様相が強い。金沢市の経済界の一人はこう言う。「江戸時代、全国五大都市の一角を占めた金沢市は、明治維新に乗り遅れ、衰退を極めた。その二の舞は絶対に避けるべきだ」「富山も水面下で着々と政令を狙っている。佐々成政が前田利家に挑んだように富山も金沢にライバル心を燃やしてくると油断できない」。北陸地方の戦国武将の争いは今も続行中なのか。

指定都市移行の理由はひと言でいえば「指定都市バラ色」論である。移行をすすめる行政サイドによると、指定都市の「効果」は次の四点に絞られる。第一に、都道府県の事務と権限が移譲されることから、自己決定・自己責任・独自性が発揮でき、住民ニーズに対応した行政サービスがスピードアップされること、第二に、区役所が設置されるなど、地域の特性に応じたきめ細かい行政サービスができること、第三に、財政的に豊かになり、まちづくりが加速すること、そして第四に、都市のイメージアップとなり都市の潜在力が発揮されることである。

第一の都道府県の事務権限の移譲による効果であるが、確かに指定都市は一般市よりも大きな権限を持ち、その限りではメリットと言える。ただ、現実の指定都市で問題となっているのは、指定都市の市域内で都道府県と指定都市との双方で同種類の行政サービスが行われることからいわゆる二重行政の問題である。指定都市はさらなる権限移譲を求め、府県側も行政のスリム化の意図もあって権限移譲が進行中である。同じような第三セクターを府県と指定都市の双方が設置し、いずれも

経営難に陥っているケースも二重行政の例である。

第二の区役所の設置に関しては、現実の区役所での行政内容は地域の特性に応じたきめ細かい行政サービスとはほど遠い。区役所は法的にも市の内部行政組織にすぎず、所有している権限も限られている。かつては区役所といえば戸籍や住民登録、納税や国民健康保険業務といった窓口的な業務に限定されていた。ハードなまちづくり事業はもとより、ソフトな福祉サービスも画一的なものを執行窓口として行っている程度だった。さすがに最近は、都市内分権といった考えが広がり、より多くの権限や財源を区に持たせることで「きめ細かい行政サービス」を提供しようという試みが展開されてきている。だが、そうした試みにもかかわらず、指定都市の区がそもそも市行政の内部組織であるという制約と限界はいかんともしがたく、指定都市移行をめざす地域においてもその点が障害になっている。昨年11月の新潟市長選挙では指定都市移行問題が争点の一つとなり、当選した新人は、現在の指定都市が分権という点で問題があることを主張し分権型指定都市をうちだした。堺市との合併の後に指定都市移行をめざすことの是非が争点となった本年4月の高石市長選挙でも小都市幸福論を掲げた新人が勝利した。指定都市バラ色論、とくに区役所が決して指定都市における内部分権の決め手とならないことが次第に明白となっている。

第三の財政問題では、権限移譲にともない経費と財源が増えるが、それによって財政的に豊かになるわけではないこともまた指定都市の現実が示している。指定都市となれば、いわゆる「大都市特有の財政需要」が発生し、財政需要が拡大することが指摘されている。しかし、これに対する財源の付与が不十分であるために指定都市は余分な一般財源の支出を余儀なくされているというのが現実である。大阪市によれば、大阪市営地下鉄の乗車数の66%は市外居住者で、同様に、大阪市立大学入学者の83%、社会教育施設利用者の60%、市立大学附属病院患者の44%は市外居住者だとう。つまり、大都市ゆえの財政需要が発生していくにもかかわらず現行の税財政制度は大都市の財政需要を賄うに十分なものとはなっていないのである。

第四の都市のイメージアップにいたってはまったく不確実である。指定都市となれば知名度が上

がる場合もあるが、都市の格はこれで決まるものではない。大都市が高い失業率で悩み、財政危機に喘いでいる現実を直視したい。

III 地制調の大都市のあり方論

ところで先の第27次地方制度調査会中間報告は、大都市制度の制度設計という点から見ると次の三点が注目される。

第一に、中間報告が示した「大都市のあり方」は、現行の大都市制度を前提にして、都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲が進められるべきであるとした。現行の地方自治制度では、市町村を基礎的自治体と位置づけながらも、政令指定都市・中核市・特例市・一般市・町・村という制度の差を設け、都道府県の事務権限の移譲度合いによって市町村の階層化を形成している。地方制度調査会中間報告は大都市のあり方について、このランク付けを是認したうえで、現行の指定都市制度の大枠の中でさらなる都道府県の事務権限の移譲を行い、権能を強化する方向をめざすべきとしている。地方制度調査会の内部でも議論され、大阪市など指定都市の一部からも提案してきた特別市構想や、大阪府が打ちだした都構想といった指定都市そのものに手をつける問題提起は完全に無視された。

その理由は明確だ。すなわち都市のランク付けを容認し、制度の一層の複雑化と固定化を図ることが当面の焦点である市町村合併にとって有利と判断したからである。自治体が、ワンランクアップの都市となることを自治体のステータスの上昇と考え、規模の拡大をめざして常に合併に走るインセンティブを持ち続けるよう、誘導手段を残しておいたのである。ただし、この複雑きわまる地方自治制度が合併問題が一段落すればやがて議論の対象となることは目に見えている。

第二に、指定都市の行政区制度について自治体の内部分権化の視点から言及された。指定都市が他の都市と区別されるものの一つに区の設置がある。指定都市では、市域全域をいくつかに区分けし、区には事務所（区役所）がおかれる。しかし、指定都市の行政の現状については、今回の地方制度調査会中間報告が述べているように「住民と行政との距

離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向がいっそう助長されている」ことが問題点としてある。これを是正するために中間報告は、「個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である」として、「指定都市の行政区が相当程度自主的に事務処理できるよう、地域内分権化を図る」という観点から、指定都市の行政区の権限を強める方向で検討がなされるべきであり、その一方策として、現行の行政区の単位に地域自治組織を導入することを含め、検討する必要がある」とも述べている。

指定都市の行政区の権限強化の一方策として検討課題とされた地域自治組織の導入をどう見るかが今後のポイントとなろう。

中間報告がうちだした地域自治組織は、市町村が合併した後に、合併前の旧市町村の単位を基本として設けられる組織である。合併後の新しい基礎的自治体が行う事務のうち、地域共同的な事務を処理し、名称は旧市町村の名称を用いることができるという。この地域自治組織の制度を活用すれば、旧市町村を包括した新しい基礎的自治体（包括的基礎的自治体）が形成され、新市町村は旧市町村の連合体という形態を見せることができる。言うまでもなく、その目的は合併のいっそうの促進のしかけである。

地域自治組織の形態として、①法人格を持たない行政区的なタイプと、②法人格を持つ特別地方公共団体タイプ、の二つが示されている。新しい包括的基礎的自治体はいずれかのタイプを選択することになる。

第一の行政区タイプの地域自治組織は、基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌する点で指定都市の行政区に類似している。このタイプの地域自治組織は基礎的自治体の組織の一部として事務を分掌（分担）する。長と諮問機関（付属機関）としての地域審議会とが設けられ、事務局を置くことができる。地域自治組織の長は基礎的自治体の長が選任する。

第二のタイプの地域自治組織は、法人格を持つ特別地方公共団体である。基礎的自治体が処理することが法令で決まっている事務を除いて、その地域自治組織の区域に關係がある地域共同的な事務を処理する。議決機関が設けられ、その構成員

は公選で選ばれる。地域自治組織には事務局をおくことができる。職員は基礎的自治体からの派遣や兼務で、必要があれば臨時職員を採用することもできる。財源は基礎的自治体からの移転財源（補助金）でまかなう。

これらの地域自治組織はこれまでの市町村の住民参加のしくみからみると一步前進と言えるかもしれない。しかし、このしくみは今のところ合併した市町村に限定されており、一般的制度とするかどうかは今後の検討課題とされた。これは地域自治組織が内部分権の充実という目的からではなく、合併促進という不純な動機から出発していることを示している。ただ、中間報告が地域自治組織を指定都市の行政区に導入することを検討対象とすると明記した以上、行政区への導入が議論テーマとなることは間違いない。

合併特例法の期限が2年を切った。平成の市町村合併は第4コーナーにさしかかってきた。だが、小さな自治体も大きな自治体も合併のゴールを超えて一休みできる状況ではない。なによりも「基礎自治体のあり方」「大都市のあり方」「都道府県のあり方」を地制調がとりあげたように地方自治制度全体の「構造改革」が待ちかまえているからである。さらに例の三位一体の改革で自治体財政はいっそうの困難が予測される。方向が見えずに、それでも毎日、自治体合併や行財政分析の現場をはいり回り、にもかかわらず住民や自治体職員の差し迫った政策的要請に応えられず悩み続ける私のような調査マンとしては、地方財政や地方行政を専門にされる研究者のさらなる研究成果を心待ちにしている。

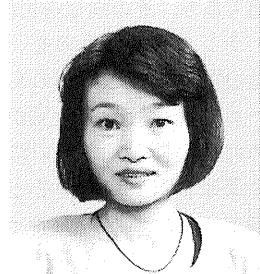
参考文献

- 1) 加茂利男「平成地方制度改革の軌跡と展望」（加茂利男編著『「構造改革」と自治体再編』、自治体研究社、2003年6月）
- 2) 財団法人地方自治総合研究所主催第18回自治総研セミナー「基礎的自治体システムの構築と地方制度改革」での発言。
- 3) 加茂利男、前掲論文。
(はつむら ゆうじ
所員 都市行政コンサルタント)

市民事業におけるジェンダー構造

— ジェンダー問題を不可視にする 市民事業の理念 —

市民事業、コミュニティ・ビジネスなどが注目されているが、他方で、それらは低コストの市民動員システムにされかねない危うさも持っている。こうした背景には、脱産業社会化的運動にジェンダー問題を解消させ、経済的な自立問題を不問にしてしまうような理念を市民事業自身がもっているという問題があるのではないか。



ISHIDA Yoshie
石田 好江

はじめに

市民事業、コミュニティ・ビジネス、NPOの事業化など、市民・地域住民が担い手となって地域に事業を展開することによって地域社会の抱える課題を解決していくという取組みが注目されている。地域貢献などの社会的ミッションと事業性を両立させるところに、その革新性がある。これら市民事業の担い手の多くは女性であり、市民事業は女性の新しい働き方の場としても期待が高まっている。会員自身が出資し、経営に責任をもち、労働を分担し合う働き方であるワーカーズ・コレクティブは、女性による市民事業の代表的なものである。

しかし、市民事業の推進を言っているのは市民の側だけではない。当の市民以上に政府や自治体もまたその推進に熱心なのである。このことに注意しなければ、市民事業は低コストで実効性の高い動員システムになりかねないのである。本稿では、この背景にあるジェンダーの構造を明らかにし、そのジェンダー構造を変革して市民事業を安定的に継続性のある就業の場にするためには何が必要かを検討したい。その際とくに、事業の担い手の側がもっている理念自体が、実は安上がりの

動員システムをかえって支えてしまっているのではないかという点において論じたい。

I 市民事業の社会経済システムにおける位置づけ

市民事業概念についての理論上の議論は、欧米のサードセクター・非営利組織をどう捉えるかをめぐる議論から派生した「社会的企業」(social enterprises)論や「社会的企業家・起業家」(social entrepreneurs)論として行われている。市民事業の先進国であるイギリスにおいては、市民事業・コミュニティ・ビジネス¹⁾は社会的企業のうち、よりコミュニティ志向のものと理解され、その本質は基本的に同じとされている(C.B.S.N.)。山口(2002)は、その社会的企業の概念をめぐる最近のヨーロッパの議論を検討し、社会的企業の特性を(市民事業の特性を), ①財とサービスの供給を通じた事業体であること, ②自立的に運営されていること, ③社会的ミッションをもつもの, ④利益配分は所有者やメンバーではなく、事業活動への再投資、またはコミュニティへの投資に向けられること, ⑤運営においては参加的な特徴(一人1票制など)があり、ステーク・ホルダーを意識することと整理している。

一方、アメリカを中心とした社会的企業家の議論は、N P Oの事業化・商業化の議論として行われてきた（Salamon, L. M.: 1997, 谷本: 2000）。アメリカでの議論を整理した大室（2002）の概念規定に従えば、社会的企業家とは経済的効率性と社会的ミッションを両立させたイノベイティブな組織であり、その両立を可能にするデモクラシー・ガバナンスをもつものをいい、ここでも市民事業も社会的企業家と類似のものと理解されている。ヨーロッパの社会的企業が協同組合や民間企業も含めた広い概念であるのに対し、アメリカの社会的企業家はN P Oを中心とした狭い概念である点が異なっているが、両者とも市民事業をその代表的な形態としている点では一致している。

セクター論を中心とした理論的な研究と併行して、海外の事例紹介や日本における事例研究の蓄積を通じて、市民事業・コミュニティ・ビジネスの特性を析出し、その概念・枠組みを整理する作業が行われている²⁾。神戸都市問題研究所の研究では、これらの先行研究を検討した上で、市民事業・コミュニティ・ビジネスは事業性、地域性、変革性、市民性、地域貢献性という特性（市民事業・コミュニティ・ビジネスの構成要因）をもち、「地域における課題共有化機能」「地域における雇用創出機能」「地域サービス補完機能」「市場の失敗を補完するセーフティネット機能」「コミュニティの再生機能」を有するものと定義している。また、そこでは市民事業・コミュニティ・ビジネスがこれらの特性を兼ね備えてさえいれば、事業形態としては、任意団体、公益法人、協同組合、有限会社、株式会社、N P O法人、外郭団体など様々なものになるとしている。

市民事業が経済的効率性や収益性よりも社会的ミッションを優先させるという意味では、これまでの新古典派経済学における利潤最大化を目的とする経済人モデルで市民事業を説明することはできない。しかし、経済的には「市場の失敗」や「政府の失敗」を補完するものとして、社会的には市場の不確実性を縮減したり、政治的な安定を促す機能をもつなど（Putnum, 1993, 日本語訳2001），今日の社会経済システムにおいて不可欠なものになっている。非営利組織や市民事業をめぐる豊かな研究成果はその証左でもある。

II 市民事業における 低い女性の経済的位置づけ

市民事業は一般企業では雇用機会が得にくい中高年女性の就業の場として期待されているが、まず、統計データによって確認してみたい。有給スタッフを有するN P O 260団体を調査した旧労働省委託調査「働く場としてのN P O——民間非営利組織（N P O）の活動と労働行政に関する調査研究報告」によると、スタッフに占める女性の割合は63.5%になっている。また、神戸都市問題研究所が行った調査研究「地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性」（以後「コミュニティ・ビジネス調査」）においても、女性の比率が75%を超える団体は46.4%，50%を超える団体になると全体の7割を占めており、市民事業はまさに女性によって担われていることが確認できる。分野別では、介護サービスと子育て支援・その他家事支援関連分野の女性比率が突出して高くなっている。

ではその女性たちの待遇はどうかというと、コミュニティ・ビジネス調査でも指摘されているように、有給スタッフに支払われる給与水準は概して低く、多くの場合得られた給与によって生計を立てるという「実質的な雇用」（神戸都市問題研究所2002, 175頁）につながっていない。「働く場としてのN P O」調査では、「家計を支えている」スタッフの平均年収は292.9万円であるのに対し、中高年女性が大半を占める「家計を支えていない」スタッフのそれは145.5万円となっている。また、女性たちの市民事業であるワーカーズ・コレクティブを調査した天野正子他「高齢者と女性を中心とする新しい「働き方」についての研究」（以後「ワーカーズ・コレクティブ調査」）では、平均年収100万円以下の者が全体の75.9%を占めている。これらの調査はスタッフに限られているが、このスタッフの周辺には交通費の実費程度が支払われる女性有給ボランティアが多数存在している。現在の非営利・低収益の市民事業は、家計責任を負っていない女性の存在によって（に依存することによって）成立し得ているのであり、女性の側からいえば、家計責任を負っていないがゆえに市民事業に参加できるということなのである。

III 市民事業特有の低収益構造

市民事業の相対的に低い給与水準の原因は、必ずしも後に述べるジェンダー要因だけではなく、むしろ主要には低い収益性にその原因がある。前出の「コミュニティ・ビジネス調査」によれば、収益の上がっている（黒字）団体は全体の1割にすぎず、自らの事業によって概ね収支が均衡している団体が約3割、自らの事業での収支は不均衡（赤字）だが、人件費の未計上・圧縮や補助金・助成金の受け入れなどによって均衡している団体が約3割、人件費の未計上・圧縮、補助金・助成金の受け入れなどを行っても収支が不均衡（赤字）である団体が約3割と、約6割の団体は自らの事業では赤字になっている。

こうした市民事業の収益性の低さは、サードセクターである市民事業特有の構造から派生しているものといえる。ひとつは、市民事業の事業分野が元々採算のとれにくい分野であるという点である。市民事業が参入している分野は、民間企業が採算割れによって撤退した、あるいは採算が取れないために参入しない事業をコミュニティに不可欠な事業であるという認識から市民が事業化しているケースが多い（市場の失敗の補完）。第二は、行政や民間企業との競争による収益性の低下である。コミュニティに関わるサービスについてはこれまで行政が独占的に供給してきたが、画一的・非効率的な行政サービスは社会的ニーズに対応できなくなってきたことから、それに代わるものとしてこの分野に民間企業や市民事業等の参入が進んでいる（政府の失敗の補完）。このことは、介護保険制度や行政の事業委託化にみられるような民間企業と市民事業間の競争、保育サービスなどにみられるような民間企業・行政・市民事業間の競争を生むことになった。市民事業にとっては他のセクターの提供するサービスの価格水準に合わせ、しかも質を低下させないとすると、収益と人件費を圧縮せざるを得ないのである。いずれも、事業としての自立性と地域貢献性を両立させなければならないという市民事業特有の困難性の問題でもある。

IV 女性たちのコミュニティ・ワークに対する低い社会的評価

市民事業の相対的な給与水準の低さには市民事業特有の事情によるものとは別に、市民事業のうち女性たちが主要に従事している保育・介護などのケア労働や家事サービス労働の社会的評価の低さを原因とする問題（ジェンダー問題）が存在している。「コミュニティ・ビジネス調査」によれば、子育て支援サービスを実施している団体において「子ども一時預かり」の1時間当たりの料金が500円以下と回答した団体が全体の42%を占めている（1,000円以上は皆無）。ここには「主婦が行う非専門的な労働だから500円でいい」という子育て支援に対する二重の労働評価が作用している。「主婦が行う労働」とは家計責任を負っていない被扶養の主婦が片手間にしているボランタリーや（無償でいい）労働という評価であり、「非専門的な労働」とは子育ては主婦が家庭内において無償でおこなっている（インフォーマルなアンペイドワーク），誰にでも出来る単純労働という評価である。服部良子氏は、これを的確に「それは（市民事業が供給する子育て支援や介護などのケア労働は一筆者）フォーマルとみなされてもインフォーマル領域の論理で運営されているので賃金水準などの市場原理や国家の論理から遮断されている」（服部、2001, p. 266）と表現している。

V ジェンダー問題を不可視にする女性たちの市民事業の理念

市民事業の相対的な給与水準の低さは、市民事業特有の事情やそこでの労働に対する低い社会的評価に加え、もうひとつ、女性たちが担い手となっている市民事業自身の側にも原因が存在しているのではないだろうか。

「コミュニティ・ビジネス調査」は事業によって利益を上げていくことへの考え方を聞いているが、それによると、「事業継続のために主要な収益源として、利益は必要」と答える団体が42.7%と最も多かったが、その一方で「利益よりもやり

たい活動を優先」と回答する団体も20.1%存在している。また、「ワーカーズ・コレクティブ調査」ではスタッフにワーカーズ・コレクティブの事業を通じて「経済的自立をめざしているかどうか」を聞いているが、それに対し65.3%のスタッフは「めざしている」と回答している一方で、3人にひとりは「めざしていない」と回答しているのである。これまで、市民事業の低収益性や市民事業における女性の経済的位置づけの低さを問題にしてきたが、調査結果からもわかるように、実は、市民事業、とりわけ女性たちが主たる担い手となっている市民事業自身の側に、低収益を支える、根強い「反利益」志向、「反経済的自立」志向が存在するのである。

例えば、生活クラブ生協の組合員によるワーカーズ・コレクティブの運動をリードしてきた小川泰子氏の以下のような発言の中にもそうした傾向が色濃く表れている。

「ワーカーズ・コレクティブの運動は、これまでにない新しい労働形態と労働価値の提起である。それは、①雇用関係のない自主管理労働であり②その労働評価は貨幣価値のみで測るのではなく、生活価値で測り③その事業は非営利事業である。

最近ワーカーズ・コレクティブの働き方を選択したにも関わらず、市場経済の労働を基準とした『経済的自立』を自己労働評価の基準とするワーカーズ・コレクティブが見られる。本来、ワーカーズ・コレクティブの働き方の労働価値は、そうした基準にあるのではない。ワーカーズ・コレクティブの目標は、生きるための条件整備となるコミュニティ・ワークの多様な創出により、『小さく消費して、心豊かに暮らす』ことにある。強いて言えばそれは『市場経済下の経済的自立』を求める働き方ではなく、コミュニティ価格を形成しながら、自己決定も含めた人間的・社会的自立を果たすモノやサービスを生みだす働き方である。」(小川, 1998, p. 67)

小川氏の労働の評価を市場経済的な価値基準で行うことへの警告は、S・ヒメルワイトの主張に通じるものもある。ヒメルワイトはケアリングや自己充足活動を市場経済的な労働／非労働に適用することの危険性を主張し、「我々の理論的な仕事においても実践においても、二項対立のどちらの極にも適合しないような活動のスペースを慎重に、意識して作り出すことによって、オルタナ

ティブな未来を構成することができるだろう」(Himmelweit, 1995 日本語訳1996, p. 131～132)と述べる。ここでいう「どちらの極にも適合しないような活動のスペース」とは、まさに市民事業・ワーカーズ・コレクティブのような活動を想定しているものといえよう。この主張は近代的価値の序列を問い合わせ、ワーカーズ・コレクティブ運動の理論的根拠を示したという点では、きわめて優れた指摘である。しかしながら、ヒメルワイトもここでは、「スペース」を男女が共に作り出すために、あるいは男女の新しいパートタイム労働を実現する³ために前提となるジェンダー分業やジェンダー・ヒエラルキーの変革の道筋までを述べているわけではない。つまり、小川氏は「どちらの極にも適合しないような活動のスペース」をつくるワーカーズ・コレクティブ運動の意義の中に、本来別に取り組まなければならないジェンダー・ヒエラルキーの変革を解消してしまっているのではないだろうか。

この点がもっと明確に表れているのが佐藤慶幸氏の理論である。氏はワーカーズ・コレクティブの運動を「生活フェミニズム」の実践と名づけて次のように述べている。

「産業の論理を相対化するのが『生活の論理』である。生活の論理とは、なによりも生命（いのち）をいつくしみ、人と人の関係性を大切にし、人間と自然との共生的関係のうえに生活を営み、生産と消費の調和を考え、また産業社会では抑圧されてきた人々……との共生的生活を大切にする思想である。このような社会こそポスト産業社会であり、「生活」フェミニズムの求める社会である」(佐藤, 1996, p. 134)

さらに佐藤氏は「ワーカーズ・コレクティブによる労働は、まだ経済的自立という点では不十分であるが、生活の論理にもとづいた労働のあり方として、すなわちポスト産業社会を目指す働き方として注目される」(p. 136)と述べるとともに、「経済的自立がなければ女性の自立はありえない」とする経済的決定論から解放されなければ、社会科学は貧困化するだけである。所詮、現代における経済的自立とは組織への、とりわけ企業組織への経済的従属でしかない」(p. 136)と、小川氏と同様に、市場経済の下での経済的自立論の危険性を主張する。氏のこうした理論の基盤は、「生活フェミニズム」というという表現にも表れてい

るよう、脱産業社会＝脱男性原理主義という点にある。

しかし、果たして脱産業社会と脱男性原理主義をイコールにしていいのだろうか。両者がイコールということは、脱男性原理主義を脱産業社会の手段にしてしまうことにはならないだろうか。あるいは脱男性原理主義を脱産業社会に解消してしまうことにはならないだろうか。既に述べたように、これまでインフォーマルに行われてきたケア労働のような生活に関わる労働の社会的評価を高めるという近代産業社会の価値序列を問い合わせ直す作業はきわめて重要である。だからといって、そのことに男女平等の問題を解消させてしまうことは性差別の問題解決の道筋をかえって見えにくくさせてしまう。いくら生活に関わる労働の価値を高めたところで、不平等なジェンダー分業のままでは男女の平等は実現できない。ジェンダー分業の解消には、女性たちがアンペイドワークを強いられず、ペイドワークのところでの男女平等が実現されていなければならぬ（例えば、市場経済下で同一労働同一賃金・同一価値労働同一賃金原則を適用するなどの）、そのためには、家庭内における男女間の権力関係を崩す個人単位の制度や政策が必要なのである。生活に関わる労働の近代的な価値序列を問い合わせ直すことと、その労働を女性が強いられていることや男女の経済的格差を問い合わせ直すこととは、実践のところでは、ひとまず区別して取り組むことが必要なのではないだろうか。

女性たちの市民事業であるワーカーズ・コレクティブの運動は、脱産業社会に脱男性原理主義を解消させてしまったがゆえに、ジェンダー問題の解決の道筋を不可視にしてしまったといえる。市民事業・ワーカーズ・コレクティブが、女性たちだけの自己満足的な運動に陥らないためにも、また政府にとっての安上がりの動員システムとならないためにも、一方で、サードセクターとして「（労働／非労働）のどちらの極にも適合しないような活動のスペース」を作りながら、他方で、個人としての経済的自立を保障し、家庭内での扶養・被扶養の関係、またそれを支える制度を変革していくことが必要である。市民事業・ワーカーズ・コレクティブが男女がともにペイドワークとアンペイドワークをバランスよく担いながら働くことのできる場になるためには、男女それぞれが経済的に自立できる給与水準を保障できる程度の収益

を目指すべきであろう。

VI 市民事業を安定的で、継続性のある就業の場にするために

市民事業が社会経済システムの中で、一定の役割を果たしていくためには継続的な事業の展開が不可欠であるが、そのためにはその扱い手に適正な報酬が保障されなければならない。しかし、既にみたように、自らの事業で収益が上がっている団体は全体の1割にすぎないのが実態である。神戸都市問題研究所の報告書はこうした実態を踏まえ、市民事業の経営問題に踏み込んだ提言を行っている。まず、適正な報酬を保障し、「地域社会の抱える課題を事業として解決しようとすると、ある程度の事業規模が必要である」（神戸都市問題研究所、2002, p. 184）と事業の拡大を提言する。具体的には、大きな収入をもたらす「行政からの受託」と「介護サービス」への参入を「経営や事業の自主性を担保しながら」検討すること、専門性を必要とする事業分野を展開すること、他のセクターが扱っていない新たなサービスの提供など新規事業への進出を提言している。新たなサービスの例として、ごみの整理、剪定、車の送迎、証明書類の請求・受取など「親切行為の有償化」を挙げているが、これなどはまさに、これまでインフォーマルに行われてきたアンペイドワークのペイドワーク化である。その際「現金のやり取りに対する嫌悪感や法律による規制があるなど障害がある場合は、『エコマネー』を活用するなど工夫は可能である」（p. 186）と市場経済的価値とは異なる労働の評価も提言している。報告書は、事業の拡大以外にも、資金繰りの安定化のための「市民バンク」の拡大や事業性と社会的ミッションの矛盾を解消する方法として収益事業と非収益事業を分離する手法などを提言している。

日本におけるジェンダー構造を変革するためには多元的な戦略が必要であるが、オルタナティブな労働の場としての市民事業が男女の安定的で、継続性のある就業の場となることは、その戦略のひとつとして重要な意味をもっている。市民事業がそのような役割を果たすためには、まず市民事業自身がもっているジェンダー問題を不可視にしている理念をもう一度問い合わせ直すことが必要なので

はないだろうか。

注

- 1) 市民事業とコミュニティ・ビジネスはほぼ同義に使われている。引用文献との関係で両者を並べて使用する場合を除いては、市民事業を使用する。
- 2) 細内（1999），兵庫県労働経済研究所（1999），東北産業活性化センター（2000）兵庫県生活復興局（2000），自由時間デザイン協会（2001），神戸都市問題研究所（2002），など。
- 3) ヒメルワイ特は新しい労働基準の短時間労働を構想している。
- 4) このためには，行政・企業と市民事業との対等で透明な関係を制度化した仕組みが必要である。

引用文献

- [1] 天野正子他『高齢者と女性を中心とする新しい「働き方」についての研究』文部省科学研究費補助金研究成果報告書，1997年。
- [2] CBSN (Community Business Scotland Network): <http://www.cbs-network.org.uk/>
- [3] 服部良子「ケア・ワークとボランタリー・セクター——家事労働とアンペイド・ワークの視点から——」竹中恵美子編『労働とジェンダー』明石書店，2001年。
- [4] Himmelweit Susan “The Discovery of <Unpaid Work>: The Social Consequences of the Expansion of <Work>” 1995. (久場嬉子「“無償労働”の発見：“労働”概念の拡張の社会的諸結果』『日米女性ジャーナル』No. 20, 1996年)
- [5] 細内信孝『コミュニティ・ビジネス』中央大学出版部，1999年。
- [6] 兵庫県労働経済研究所『コミュニティ・ビジネ

スに関する調査研究報告書』1999年。

- [7] 兵庫県生活復興局『コミュニティ・ビジネス調査報告書』2000年。
- [8] 自由時間デザイン協会『コミュニティ・ビジネスの実態と育成に関する調査研究』2001年。
- [9] 神戸都市問題研究所『地域を支え活性化するコミュニティ・ビジネスの課題と新たな方向性』2002年。
- [10] 小川泰子「コミュニティ・ワークともう一つの働き方」神奈川ネットワーク運動 新しい公・共團をつくる政策・制度研究会『生活時間調査報告集——アンペイドワークの測定と評価』1998年。
- [11] 大室悦賀「N P Oの商業化とソーシャル・アントレプレナーの可能性」，谷本寛治・田尾雅夫編著『N P Oと事業』ミネルヴァ書房，2002年。
- [12] Putnam, P. D., Making Democracy Work: Civil Traditions in Modern Italy 1993, (河田潤一訳『哲学する民主主義——伝統と改革の市民的伝統』N T T出版, 2001年)
- [13] Salamon, L. M., Holding the Center, 1997. (山内直人訳『N P O最前線』岩波書店, 1999年)
- [14] 佐藤慶幸『女性と協同組合の社会学——生活クラブからのメッセージ——』文真堂, 1996年。
- [15] 高寄昇三『コミュニティ・ビジネスと自治体活性化』学陽書房, 2002年。
- [16] 谷本寛治「N P Oと企業の境界を超えて——N P Oの商業化とN P O的企業」『組織科学』vol. 33, no. 4, 2000年。
- [17] 東北産業活性化センター『コミュニティ・ビジネスの実践』2000年。
- [18] 山口浩平「社会的企業という概念をめぐって」『生活協同組合研究』vol. 323, 2002年。
(いしだ よしえ 所員 愛知淑徳大学)

ディアドラ・N・マクロスキー著 赤羽隆夫訳

『ノーベル賞経済学者の大罪』

筑摩書房 2002年10月 本体価格 1800円



I はじめに

最近何かと新聞紙上を騒がせているインフレ・ターゲット政策を実際に実施するすれば、経済学者に与えられる仕事はおよそ以下のようなものになるだろう。まず第1ステップとして、どのような政策変数がインフレを誘導する可能性があるかについて、モデルを作成して理論的に示すことが必要である（もちろん、現実には既存の膨大な研究をサーヴェイすることになるのだが）。次に第2ステップとして、理論モデルに対応する計量経済モデルを複数作成し、その中でどれが妥当であるか、そしてどの政策変数が重要であるかを日本の現実を踏まえて実証的に示さなければならない。しかる後に第3のステップとして、目標値を設定した上で、政策変数をどの程度動かせばそれが達成できるかを検討することになる。もちろん、実際に仕事を進めてゆくには多大な困難が待ち構えているであろうが、その作業手順自体はきわめて明瞭であり、かつ機械的に進めることができるようになっている。経済学者はきわめて体系的な研究手法を手にいれており、その近代性こそが経済学をして「社会科学の女王」の座に着かしめたに違いない。

しかし、本書の著者ディアドラ・N・マクロスキーは上で描いた過程で行われていることのすべてが誤りであるのだと言う。もし彼女の主張が正しければ、経済学は「社会科学の女王」などではなく、彼女の言うように単なる「砂場遊び」なのかもしれない。別の見方をすれば、L.ロビンズ以来、代替的な目的への稀少資源の配分を研究することを使命としてきた経済学自身が研究者の才能・努力という稀少な資源を配分し損なっていたという皮肉なことになるのかもしれない。いったい何が経済学に道を誤らせたのか。マクロスキーはノーベル経済学賞を受賞した3人の偉大な経済学者に由来する「悪徳」こそ、その原因であるとしている。本書のタイトルにある「大罪」とはこの悪徳を広めたことの罪である。

II 3つの「悪徳」と处方箋

最初にL.R.クラインが、統計的有意性と科学的重要性とを混同させたかどで罪に問われる（第二章「統計的有意性はお呼びでない」）。冒頭の例で言えば、第2のステップを実行する際にこの混同が生じる。ある計量モデルが現実に適合しているという仮説の検定を行う際に、経済学者は統計的有意性という基準を用い、それが一定の水準に達しないモデルは現実に妥当しないとして棄却される。ところが、ここで多用される統計的有意性は、あくまでも検定に利用したデータが母集団の標本として適切であるかどうかをチェックするための値であって、結果の重要性を示しているわけではない。にもかかわらず、「有意性（significance=重要性）」という言葉のせいもあって、この2つはしばしば混同されているのである。レトリカルな理由で生じたこの混乱によって経済学者は何が科学的に重要なことについて「人間が判断を下すという当たり前の人文的課題を忘却」してしまっており、経済学は統計的有意性あるいは計量的検定という「学術誌に発表可能な論文の製造機械」が「学問に従事する専門的職業人を作り出す」ことはあっても「学問的発見を生み出さない」ような状況に陥ってしまっている。

次に断罪されるのはP.A.サミュエルソンである（第三章「黒板経済学の不毛」）。容易に想像されるとおり、サミュエルソンへの批判は経済学の数学化に対するものである。ただし、マクロスキーは数学を利用することに反対しているわけではなく、むしろその有用性を熱心に主張している。彼女が問題とするのは「数学科の知的価値観」が経済学の世界にはびこっていることである。数学科の価値とは「公理から導出される結論の整合性、厳密性」という価値である。たとえば冒頭の例の第1ステップで作成される理論モデルは厳密かつ新古典派の諸仮定と整合的なものであることが求められ、数理経済学者はその証明を最重要視する。マクロスキーはこうした状況を物理学と比較している。物理学は数学を利用しばするが、経済学ほどに

は数学的価値に浸っていない。定理の証明は數学者に任せて、自分たちは実験や観測結果を報告した学術誌を深く読み込み、近似式を使ったシミュレーションを行って現実を分析する。経済学は物理学を範として発展してきたはずであった。しかし、経済学においては現実を重視する科学的価値が数学的価値に、そして科学的問題が数学的問題におきかわってしまい、「サミュエルソンのように、鉛筆と紙だけの学者生活をのぞむ経済学者がどんどん増えている」のである。

最後に、そして最悪の悪徳として社会工学が採り上げられる（第四章「社会工学の思い上がり」）。ここでいう社会工学とは、まさにインフレ・ターゲット政策の第3ステップの背後にあるような考え方である。この悪徳を広めたとして罪に問われるのはJ.ティンバーゲンである。社会工学的な発想の第1の悪徳は、社会工学がそもそも不可能なものだということである。「アメリカ人の質問」、つまり「そんなに抜け目ない男なら、なぜ金持ちじゃないのか？」という問いは、そのことをうまく表している。経済学者は将来の経済諸変数の予測に基づいて、社会工学的にインフレ率を操作するような政策を策定するが、もしそんなことができるなら、経済学者は政策を売り歩くような仕事をしなくとも、その予測能力を利用して投機を行い大儲けができるはずである。ところが、多くの経済学者は金持ちはないし、投機に手を出すことすらしない。このことは、彼らの予測がたいした精度ではないことを証明しているし、また、彼ら自身が自分たちの予測の頼りなさを知っていることを意味している。社会工学のもうひとつの悪徳は、それが人間の自由と衝突するということである。社会工学は、本当は「人間を操作しようとする『人間工学』」であり、「自由な成人を操作しようと言うのは悪だ」というマクロスキーの主張には、これまでの論理一点張りの批判とは異なり、彼女のシカゴ学派的価値観が色濃く表れている。

こうした悪徳への対処として、マクロスキーはまず以下のような短期的な処方箋を与えている。統計的有意性による検定に頼るのをやめてシミュレーションによる推定を行うこと、そして「どの程度大きければ、大きいとみていいいのか？」を議論すること、理論に対しては「だからどうだっていうのか？」と繰り返し質問すること、そして社会工学のように社会や人間を操作するのをあきらめて、諸制度を工夫し、それらを機能させることである。さらに長期的な処方箋として、アダム・スミスを引き合いに出しながら「ブルジョアの美德」を復権させることを提案している。「ブルジョアの美德」とは「事実に誠実で、理論立ては控え目に、そして政策は実用知に従うこと」であり、そうするこ

とが経済学者を「砂場から現実世界へと連れ戻し、経済学の再生を可能にする」というのである。

III 本書の評価

これまでにも経済学はその内部から多くの批判を受けてきた。ジョン・ロビンソンの「経済学の第二の危機」、レイヨンフーブッドの「エコン族の生態」が代表的であるが、日本においては佐和隆光や宇沢弘文によるものも有名である。こうした批判は多くの場合、既存の経済理論が現実を反映していないことを問題視し、その原因を経済学の制度化に求めている。これに対し本書は経済学の方法論への批判であるという点を明確にしている点において特徴的である。もちろん、方法論への批判と制度化への批判は明確に区別することが難しいし、方法論への批判が目新しいわけでもない。しかし、統計的優位性、数学的価値、社会工学という3点に絞った批判は、やや小ぶりな印象は否めないものの、方法論批判としては特段に明快であり、それが本書の最大の長所であろう。

逆に不満な点を上げるならば、第1に、批判の力強さに対して処方箋が貧弱であることである。確かに、彼女の批判から、経済学はより現実を重視すべきこと、より「控え目な」政策を提言すべきことという結論が導き出されるかもしれない。しかし、そのための方法としてあげられているのは、検定に替えて推定を利用すべきといった技術的なことや、「ブルジョアの美德」といった抽象的なことであり、経済学を再生する指針が十分に示されているように思えない。第2に、本書の至る所に見られる女性の話し言葉や、ジェンダー論的批判についても触れておく必要があろう。本文の中でも触れているが、著者マクロスキーは53歳のときに男性（ドナルド）から女性（ディアドラ）へと性転換を行っている。そのこととの関連は明確ではないが、上で述べたような「悪徳」は男性的なものであると批判されている。しかし、そうした批判の根拠が明確にされているとは言い難い。以上の2点については、今後の彼女の著作に期待したいところである。

いずれにしてもマーク・ブローグによって『ケインズ以後の100大経済学者』（中矢俊博訳、同文館、1994年）の中に数えられた現代の著名な経済史家（それも、本書で批判されている理論経済学、計量経済学、社会工学の訓練を受けた「新」数量経済史家）であるマクロスキーの批判は耳を貸すだけの価値をもっているにちがいない。

（阪本 崇 京都橘女子大学 文化政策学部）

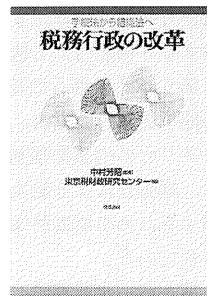
書評

中村芳昭監修 東京税財政研究センター編

『税務行政の改革

—手続法から組織法へ—

頃草書房 2002年7月 本体価格 3400円



I はじめに

わが国では、納税者の権利は守られているといえるのだろうか。大多数の人々は、「納税者の権利って？ 納税の義務しか知らないけど。」と、そもそも問題の所在すら知らないのではなかろうか。それもそのはず、所得税法上、ほとんどの納税者はサラリーマン、つまり給与所得者であるため、源泉徴収・年末調整で納税義務が終わってしまうからである。また、最も身近に感じられているであろう消費税についても、消費者は納税義務者ではないため、税を負担しているだけで、具体的な問題点までは知るよしもない。この、国民の大多数が税法を知らずに生きていくこと自体にも問題はあるが、この問題は別の機会に譲ることとしよう。ごくまれに、給与所得者であっても税務調査を受け、非常に嫌な気分を味わったことがある人もいることであろう。なぜ税務調査を受けて嫌な思いをするのだろうか。突然調査にこられたことであろうか？ または調査官の高飛車な態度であろうか？ きちんと納めているはずだったのに追加で税金を払わなくてはならなくなつたからであろうか？ なぜ納税者が税務調査を受けて嫌な思いをしなければならないのか、その理由を、アメリカとの比較を中心として、論理的に明らかにしているのが本書である。

本書の執筆者は、日常的に税務行政と接している税理士を中心とした実務家が多数を占めている。本書における彼らの問題意識は、主に税務調査におけるわが国の手続的・組織的な法整備の不備にある。というのも、納税者の権利が侵害されることが最も多いのが、執筆者らが実務家として目の当たりにしている税務調査の場面だからである。執筆者らの大半は、このような問題意識を念頭に、内国歳入庁（アメリカ課税庁）改革法を中心とした、アメリカの納税者権利保護制度の調査のために訪米したメンバーである。

II 本書の構成

本書の構成および各章の執筆者、その章の概要は以下の通りである。

序章「税務行政改革の必要性」（中村芳昭・青山学院大学教授）は、諸外国で相次いで創設されている納税者権利憲章、特にアメリカの情勢に着目する。そこから、法律によって手続を整備することから始まり、税務行政組織に起因する問題をも見いだして改革がなされなければならないと説く。

第1章「納税者権利憲章」（増田晃一・税理士）では、まず、いかにわが国では納税者の権利がないがしろにされているかを、税務行政に対する政府の種々の見解から導き出している。政府は、法律によらずとも執行で十分に配慮できている、ということを前提としているが、それがいかに現実と異なる認識であるのかが、本章によって明らかにされている。そこから、アメリカにおける一連の税務行政改革の流れを追うことにより、わが国との相違を浮き彫りにしていく。さらに、その他の国々の納税者権利憲章を概観することにより、納税者主権による民主的な税務行政の構築の必要性を強調する。

第2章「課税手続」（本川國雄・税理士、中西良彦・税理士、八代司・全国税税研中央推進委員長、樋山実・文京区職労執行委員）では、①税務調査における調査官の権限（質問検査権）、②アメリカの行政召喚状制度における適正手続、③電子申告、④納税者番号制、のそれぞれについて、日米比較ないし制度紹介を行っている。

第3章「徴収手続」（風間充・税理士、増田）は、滞納および強制徴収権限についての日米比較である。双方ともに成果主義的であり、また租税債権が優先権を有していることは共通点ではあるが、細部の相違からわが国への示唆が導かれている。

第4章「租税専門家」（柏谷幸男・税理士、中村）では、まず税務に携わる民間の資格者について、業務権限、権利義務、懲戒処分の3つの側面からの日米比

較が行われている。また、税務調査における課税庁に対する守秘義務にも検討が加えられている。

第5章「税務行政組織」（岡田敏明・全国税労働組合副中央執行委員長、宮本浩一・税理士、中西）では、アメリカの内部監察制度、納税者擁護官制度の検討から、調査官による納税者に対する人権侵害を防止・抑制するための制度的保障のあり方についての提言がなされている。

第6章「改革課題」（熊澤通夫・経済評論家、岡田、吉本貢・税理士）では、これまで一般的に指摘されてきた税務行政の問題点の指摘に始まり、元札幌国税局長脱税事件にみる組織的な問題点、そしてこれらをまとめるように、わが国における納税者権利保護法の必要性と、当該法律の制定へ向けた運動の流れへつながる。

III 本書の特徴

特徴として最初に挙げられるのは、日常の業務において実務家が感じている問題点が明らかにされている点であろう。これまででも、わが国において納税者の権利が保護されていないことを指摘する著書はあっても、その多くは研究者によって執筆されたものである。研究者は実務を体験したことがないため、どうしても判例や文献などからしか問題点を認識することができない。それと比較すると、内側からわき出るような改革への熱き思いが、文章の隅々から吹き出しているように感じられる。特に、各所に表されているわが国の税務調査に関する数々の問題点については、すさまじいものがある。この点を端的に表しているのが、執筆者が訪米視察時に、日本の税務調査の現状についてアメリカの実務家から発せられたという「クレイジー」という言葉であろう（49ページ）。諸外国においても、税務行政には他の行政以上の権限が与えられていることがほとんどである。その中でも、マフィアよりも課税庁の方が恐ろしいといわれているようなアメリカの実務家から、そのような言葉で評されるのであるから、税務に詳しくない読者であっても、わが国の税務調査がいかほどに常軌を逸したものか、推測がつこうというものである。

また、形式的な点としては、本の全体として体系的な流れになってはいるものの、各章や小項目、特に執筆者が異なるごとに、それぞれが担当箇所についての改革課題を提倡していることであろう。そのため、興味のある部分だけをつまみ読みしたとしても、一定の

満足感は得られることであろう。もちろん、全体にわたって読むことにより、体系的に理解できることはいうまでもない。

ただし、実務家の執筆による難点がないこともない。というのは、アメリカとの比較が基本となっているためであろう。文章が翻訳調で読みにくく感じられるところがある。また、時折、どこからが日本の話で、どこからがアメリカの話かが判然としないところも散見される。しかし、これは論文を書くことが仕事である評者の勝手な感想である。税務に現場で携わり、納税者と直に接し、納税者のために汗を流している執筆者らが日常業務をしつつ書いたものであれば、評者のこのような感想は、わがままとしかいいようがない。

IV おわりに

書いてしまうと重複が多くなるために避けてしまっていたが、わが国では、ある日突然税務調査がきても事実上断ることもできず、調査の場所を選ぶこともできず、どこまでどう調査されるのかの範囲を止めることもできずにプライバシーにまで立ち入られる。さらには脱税をしているのではないかとの疑いを持って調査され、挙げ句の果てに法律に明確に反していなくとも課税庁や調査官との見解の相違という理由で追徴課税がなされ、文句を言いたくとも言うべき先がない。これがわが国の税務調査の現状なのである。ただ、納税者の中でもさほど人数の多くない事業所得者が、このような調査の対象とされているため、あまり知られていないのだ。

今後、給与所得者たるサラリーマンも、みんなが確定申告をするように制度は準備されつつある。サラリーマンが確定申告をすることについては、納税者としての意識を高めることになるため、このこと自体はマイナスなことではないと思われる。けれども、その前に税務調査による人権侵害を法的に規制しなくては、人権侵害の対象者が増加することになってしまうのである。わが国でも納税者権利憲章の制定へ向けた運動は、これまでに相当の努力と年月をかけて行われてきた。この運動を実らせるためにも、またわが身に迫りつづる税務調査という人権侵害の脅威をなくすためにも、1人でも多くの納税者に、この問題を認知してもらうことが不可欠である。本書は、実務家から世に放たれた、納税者への問題提起の一つである。

（佐々木 潤子 所員 金沢大学）

青木圭介著

『現代の労働と福祉文化』

桜井書店 2002年5月 本体価格 2600円



著者の青木圭介氏は、広島女子大学文学部社会福祉学科にいたときも、京都橘女子大学文化政策学部に移った後も、一貫して社会政策と福祉の専攻者として、日本の企業社会と地域福祉を研究してきた。彼はまた若き大学院生であった時代から基礎経済科学研究所の所員として幾多の研究と討論に参加してきた。その証左に、本書に収録されている論文のほとんどは、本研究所における共同研究の直接の所産であるか、所員間の討論に触発されて執筆されたものである。その点で本書は疑いなく本誌の書評を取り上げるにふさわしい。

I 本書の構成

本書は八つの章から構成されている。

第1章「日本の経営と労働——日本はポスト・フォーディズムか」では、R.ドーアの日本の経営の評価と批判、ポスト・フォーディズムをめぐる国際論争、島田晴雄のヒューマンウエア概念を用いた日本の経営論などを取り上げる。そして、日本の経営は、伝統的職人労働の特性と相まって労働者の能力を最大限に引き出し、労働をより効率的に組織することに成功してきたが、「他人労働への支配が無制限」である点で前近代性を免れていないことを明らかにする。

第2章「日本の生産システムと労働組織」は、日本の生産システムの特徴を作業組織の面から論じる。日本の自動車産業では、生産の「同期化」と「ムダの排除」を追求し、ストレスを逆手にとった管理によって労働者に高密度の作業を要請する結果、生産性の上昇を単位時間当たりの投入労働量の減少としては語り得ない事態が生ずる、というのがここでの著者の主張である。

第3章「二極化した労働時間構造のもとでの労働と生活」では、女性を主力とするパートタイム労働への依存と、男性を中心とする正社員の長時間労働への依存という労働時間の二極構造のもとで、日本人の労働と生活は、職場、家庭、地域という三つの場で普通の市民としての責任が果たし得ないまでに一面化されていることを明らかにする。

第4章「フレキシビリティとジャパナイゼーション」は、1980年代後半にイギリスにおいて日本の生産システムが注目されたことにともなって脚光を浴びた、労働のフレキシビリティとジャパナイゼーションをめぐる議論を取り上げる。著者の指摘するように、この問題は、下請依存や長時間労働と特徴としてきた日本の経営の海外移植の問題であるだけでなく、世界的な規模での産業構造、技術、作業組織の変化、および世界市場における競争の問題である。

第5章「ポスト・フォーディズム論と地域」は、R.カプリンスキーに拠りながら、ポスト・フォーディズム論の諸類型を整理し、国内に南北格差をもつイギリス、生産協同組合グループ・モンドラゴンのスペイン、イタリア中・北東部における小企業群のネットワークの「第三のイタリア」、さらには中小企業の地域的集積の典型例である下丸子と金沢をモデルとする日本を、地域の編成と再編成の視点から対比的に論じる。

第6章「『もろい社会』の再設計と地域における福祉」は、障害者の労働問題とその発達保障を取り上げ、地域における福祉の問題に説き及ぶ。ここで強調されていることの一つは労働とならぶ人間発達のメントである「言語的コミュニケーション」の重要性である。

第7章「日本における福祉文化の再編の動向」は、サッチャーのイギリスでは生産システムだけでなく福祉システムについてもジャパナイゼーションが企図されたことを切り口に、日本の福祉の特徴と再編の方向を考察する。ここでは、福祉と文化を結びつけ、とくに地域文化をつくるうえでの福祉の諸課題を明らかにしていることが注目される。

第8章「経済と人間の有機的成长論と消費者主権——マーシャル・シトフスキー・ショア」は、著者みずからが翻訳に加わったJ.ショアの『働きすぎのアメリカ人』(窓社、1993年、原著1991年)と『浪費するアメリカ人』(岩波書店、2000年)に依拠しながら、第5章の産業地域論でも取り上げられているA.マーシャルや、福祉経済学のT.シトフスキーにも分け入って、現代の消費主義——浪費的消費競争による消費の氾濫——の克服の道を説く。

II 追究されている二つの課題

上述の構成からも明らかなように、本書では次の二つの課題が追究されている。

第一の課題は、日本の経営と労働過程に関わっている。1980年代後半から90年代前半にかけて、トヨタシステムに代表される日本の経営の評価をめぐる議論が、礼賛と批判をともなって、日本国内のみならず、国際的に巻き起こった。本書はこの国際論争を正面に見据え、礼賛論批判の立場から、日本の企業システムの強さと弱さ、あるいは先進性と後進性を、労働過程の技術と組織に内在して検討している。

この課題設定から著者が導き出している一つの結論は、日本の経営は、最先進の技術とともに、「柔軟な」作業組織によって高い生産性を実現しえているが、それは労働者の職人性とパートナリズムの温存、および極限までの長時間労働にいきつく他人労働への無制限な支配という「硬直性」、さらには強固な性別分業と不可分であるために、その国際的移植にはおのずと限界があり、急速に情報化・グローバルしていく時代においてはますます適合的でなくなっている、というものである。

日本の経営が長時間労働や性別分業において後進性を有していることを指摘することはたやすい。他方、日本の経営が労働のフレキシビリティと労働者のコミットメントにおいて高い生産性を実現しているということも広く言われてきた。こうした文脈から見た場合の本書の積極的貢献は、それぞれの議論をバランスよくあとづけ、両側面を一貫した論理で統一的に説明し、なおかつ日本の生産システムの批判的考察に有効な視座を与えていていることである。

この課題は、単に日本の経営の「成功」から突如として浮かび上がったものではない。この背景には、1974年に出了 H. ブレイヴァマンの『労働と独占資本』(富沢賢治訳、岩波書店、1978年)で提起された労働過程論争と、1976年に出了 M. アグリエッタの『資本主義のレギュレーション理論——政治経済学の革新』(原題『資本主義の調整と危機——アメリカ合衆国の経験』若森章孝ほか訳、大村書店、1989年)で提起されたフォーディズム論争がある。そのことは著者が本書において、繰り返し労働過程論とフォーディズム論に立ち返っていることからも見て取ることができる。こうしたすぐれた理論的な意味での論争史を踏まえた事実分析の涉獵は本書の隠れた魅力の一つをなしていると言ってもよい。

第二の課題は、日本の企業社会と生活過程に関わっ

ている。日本の経営論が時代のテーマとなった1980年代後半から90年代前半には、過労死に象徴される日本人の働きすぎが社会問題化し、経済大国日本の「豊かさ」をめぐる議論が、経済学から社会学、政治学にいたるまで広範囲に繰り広げられた。

そういう時代状況を背景に、著者は、労働過程研究から、地域と福祉を精円の2定点とする生活過程の研究に踏み込んでいる。そして、日本の企業システムが、人びとの家庭生活、地域生活にどのような影を落としているかを考察し、障害者や老人の発達保障の問題をも視野に入れて、消費過程にも立ち入って職場、家庭、地域での福祉と文化のあり方とを論じている。

第一の課題の考察からも予想されるところであるが、著者は、日本の企業システムにおいては長時間労働とパートナリズムが温存・利用されてきたために、労働者の家庭生活にも地域生活にも、長時間労働と性別役割分業が深く根を下ろし、女性の雇用労働者化がすすむなかで、男性も女性も家族や地域を支える活動に参加することが困難になっていき、福祉の貧困もあって、日本社会は「もろい社会」になってきていることを強調する。そして結論的主張として、21世紀の人間発達にとっては、働きすぎからの脱却のためにも、ショアのいう“work and spend cycle”，「働きすぎと浪費の悪循環」を生んでいる消費主義的生活様式の克服を避けて通ることはできないと言う。

ここに展望されているのは「人々の個性的な自己実現要求の高まり、消費者としての芸術文化の享受能力の発達、消費の変革による経済構造の変革」(はしがき)である。

III 今後に残された課題

日本経済が1990年代初頭からすでに十数年にわたって長期的な停滞のなかにあることを考えれば、日本の経営が「成功」とすると同時に「失敗」したことは明らかである。本書の残された課題は、「日本の経営はなぜ成功したか」という問いと、「日本の経営はなぜ失敗したか」という問いのそれぞれに即して提起することができる。

前者の問い合わせに関しては、先頃、G. ホジソン『経済学とユートピア』(若森・森岡・小池訳、ミネルヴァ書房)の翻訳作業のなかで出合った野中郁次郎・竹内弘高『知識創造企業』東洋経済新報社、1996(原書1995)年が一つの示唆を与えてくれている。この本によれば日本企業は、「組織的知識創造」の技能と技術——新しい知識を創り出し、組織全体に広め、製品やサービスあるいは業務システムに具体化する組織全体

の能力——によって成功してきた。知識の諸契機——知識と情報、暗黙知と形式知、知識変換——を取り込んで経営理論を膨らまそうという野中氏らの試みは、日本の経営における学習とコミュニケーションの意義を重視する青木氏にとっても日本の経営の成功理由を説明するうえで考慮されてよい論点を含んでいる。

ホジソンが指摘しているように、市場と異なり、組織は一定の協同性と持続性を特徴とする。生産における知識や学習の意義も組織の協同性と持続性をぬきには語り得ない。にもかかわらず、今日の日本企業は、リストラ、分社化、外部化、雇用形態の多様化などを梃子とした、市場原理の企業内への持ち込みによって、組織の協同性と持続性をみずから解体し、かつての日

本企業の成功の源泉さえ解体しつつあるように思われる。

これにとどまらず、日本企業はパートナリズムとの支柱をなした長期雇用と企業福祉をかなぐり捨てている。この面からみると、日本企業は、会社人間や過労死を生む負の側面を残しながらも、日本の経営が成功したと言われた時代に安定的な労使関係と高い労働生産性を実現してきた基盤さえもみずから掘り崩しているように見える。こう考えれば、著者が重視するパートナリズムさえ、その否定面と肯定面の両面から新たな見直しが求められているといえよう。

(森岡 孝二 所員 関西大学)

The image shows the cover of 'Magazine Critique' issue 101. The cover features a circular logo on the left containing a pattern of small circles. To the right of the logo, the title '第101号' (Issue 101) is printed above the main heading '「特集 デフレ不況下の地域経済」を読んで' (Read about the regional economy under the deflationary situation). The background of the cover has a subtle grid pattern.

地域経済が直面している課題を、2つの論文と3つのリポートで、時期にかなった特集として報告されている。現在、深刻なデフレ不況下、日本の各地のそれぞれの地域で真剣に取り組まれているが、その典型例と鋭い指摘としてホットな気持ちで読み終えた。

はじめに、「ものづくり地域から地域経済の活性化を考える」——東大阪市の事例に——では、衰退している地域経済をどのような方向に小泉内閣がもっていこうとしているのか、小泉内閣の経済財政諮問会議(2001年6月)の諮問内容を使って説明されている。諮問では、戦後一貫した理念であった都市と農村の「均衡ある発展」を転換し、「地域間の競争」を前面に押し出そうとしている。諮問会議2002年4月の構造改革特区の議論を紹介し、「地域限定で規制緩和を実施し、それを全国に波及させるというものである」。また、「この方向は弱肉強食の経済論理を地域に当てはめ、強者がより強くなり、弱者は行き場がなくなるということである」と指摘している。こうした小泉内閣の方向に対峙しながら、「どのように地域経済を活性化させていくのかが問われている」として、そのかぎは「自らが地域を調査し、地域経済の活性化にむけた政策を構築すること」と結論付けている。さらに、改正された中小企業基本法第6条から、「地方自治体が地域経済に応じた商工業支援策を策定しなければならない」の内容を引用し、その実践的事例のひとつであ

り、井内氏が深くかかわった経験のある東大阪市の事例に移っていく。

東大阪市は、東京の太田区と同様の「ものづくり」集積地域といわれてきた。主に金属製品、一般機械、プラスチック製品の中小・零細企業の工業集積地域である。井内氏は、東大阪市のものづくりグループのひとつである「HIT」の立ち上げからかかわった貴重な経験を持っている。

現在、大企業の生産体制は大きく変わってきている。従来の下請け体制からの部品調達は、ほぼなくなってきたおり、中小・零細企業もこれまでの下請け体制から脱皮し、ネットワーク化を目指すべきだという意見が数多く出ている。しかし、産業集積地域では、横型のネットワークは形成されにくい現状がある。筆者は、「工賃」の例を出して説明している。かつて政府は、中小企業政策の大きな柱として、異業種交流グループ作りを推進してきた。多くは筆者の指摘のとおり「名刺交換会」程度にとどまり、政策として成功したとは言えない。「HIT」は数少ない成功例である。井内氏は、経営者同士のコミュニケーションによる「信頼財」の重要性を強調している。

私自身、最近、ネットワークづくりに関連して、この問題で集団的論議の場に参加できた。すこしふれたい。中小企業金融公庫調査部が「産業集積におけるコーディネート機能の活性化」レポートを発表し

た。ここでは、9つの経験例を挙げているが、産業集積地域の実例はほぼ2つしかなかった。地場産業の「産地」が中心である。大都市の工業集積におけるネットワーク作りの困難性がよくわかった。後でふれる3つのリポートと絡んでくるが、帯広の豆腐キット開発・販売による「十勝ブランド」の確立、函館の昆布の商品開発と地域の活性化の実例など、大都市よりも地方都市で進んでいるのには驚かされる。

さて、井内氏は、西の「ものづくり」集積地域・東大阪市で、全国的にも注目された全事業所調査とそれが東大阪市のホームページ「技術交流プラザ」に結実した経験を報告している。全事業所調査は、過去に墨田区で実施されたように市職員が全事業所を聞きとりで訪問したのである。これを実施した長尾市長は昨年、選挙で敗北したが、全事業所を訪問した市職員の現状認識、技術交流プラザは生きており、稀に見るアクセス数である。大阪市でも、昨年、製造業の全事業所調査を実施したが、調査に限った臨時の嘱託が訪問し、コンサルタント会社が調査報告書を出した程度とは雲泥の差がある。

ともかく、小泉内閣に抗して、地域から活性化政策をどう提案していくか、それぞれの地域の重要な課題であろう。

次に、この特集では、昨年9月の愛媛大学での研究大会の現地からの3つのリポートに移っていく。共通しているのは、デフレ不況に打ち勝っている経験で、中小零細業者団体に勤務している私にとっては感動そのものである。

はじめの、「今治・タオル美術館から」である。じつは私は、この5月に「しまなみ海道」をサイクリングで渡る旅行で今治に行っていた（このリポートを読む前である）。今治は、かつて「タオルと造船の町」で栄えたところである。タオルの生産高は1993年ピーク時の45%に落ちているという。JR今治駅構内のコンビニで、この「タオル美術館」のアンテナショップを見つけた。地元の「テクノポート今治」「地場産プラザ」でタオルを見たが、「タオル美術館」のオリジナル商品とは比較にならなかった。この美術館は、今治市でなく、隣の朝倉村にあり今治駅からタクシーで1時間といわれた。そういう地に、3万坪、4階建ての美術館を作り、全国ほとんどの百貨店のバイヤーがきているという。社長の越智氏の経営者としての心意気には感動する。「タオル文化と癒し」「タオルの感性的価値」「中国で、日本人が本当に好む、感動できる、癒しの商品を作ろう」「繊維産業のタオルが悪いよ、悪いよといつてもやり方によっては生き残っていく道が必ずある」「自分のところで作って、自分のところ

で売っていくシステム体制が出来上がった」。また、デフレに対しては、「その中でどう生き残っていくか」ということが、経営者の値打ちではないか」といっておられる。中小業者の運動団体で経営問題を前面に取り組んでいる私にとっては、いちいち共感することばかりである。なぜ、そうなったかを知りたいものだ。

次は、「川之江・製紙業」である。このリポートを読んでからというもの、トイレットペーパーを見ると、製造元を必ず見るようにになった。やはり製造元川之江市がよくあった。1960年代後半、1ロール17円、現在15円といっておられる。ものすごいことだ。読んでいくと生産性を高める努力は絶え間なく行なわれているようだ。「大手が作る前に、排水処理機を作る。」「紙を作る高速マシーンをつくってノウハウを持っている。」「古紙から高品質の再生紙を作る技術」など、まさに技術者魂である。鉄工所、原料商、部品屋、マシナリーなどのネットワーク、それをまとめるコーディネート機能。地場産業に「何拍子も揃っていないければ」と強調されておられる。デフレの中、生き残るのにどうするか。ものすごく努力している。付加価値をつけた商品の開発、「プリントをつけたトイレットペーパー、プリント機械も作る」「四国にあった物流システムを作る」「ディズニーランドのトイレットペーパーは全部うちのです」には本当に驚かされる。全国から消費者が4、5千人ぐらい見学に来る。ヨーロッパからも。「盗んでいってもかまわない。見ていいってくれ」といっておられる、まさに技術者魂だ。地方都市で、これだけのネットワークを作り上げ、コーディネート機能を果たしておられる。なぜ、そのようなことができる様になったのかそこを是非知りたい。

次は、「明浜町・無茶々園——その歩みと活動——」である。みかん生産日本一となった愛媛県で、農薬＝「毒」の農業から、「有機農業」への大転換。その後の、「消費者から安全・安心の信頼を獲得する農業」への学習。カメムシという新しい「害虫」との闘いを経て、農業の自由化、グローバル化に抗して、産地・農家間提携の時代を展望した農業への転換、「都市を包囲する世界の田舎ネットワークを展望」して「世界88ヶ所田舎同盟」を目指しているそうである。私は、農業のことは全くわからないが、農業のグローバル化がものすごく進んでいる中、これだけ展望を持って挑戦し、地域経済を変えようとしている姿勢には、感動と尊敬の念を強く持った。ここから学ぶことは大きいと思った。

最後の締めくくりは、「デフレの進行とグローバリゼーション——『経済財政白書』を見てがかりに——」である。デフレの要因をグローバリゼーションと、地

域経済と空洞化の2つにしぼり問題を掘り下げている。2001年度と2002年度の「経済財政白書」を使い政府の主張を紹介し、その問題を掘り下げている。結局は依然として「競争力のある輸出産業主導型の経済運営を続けていくべきであり」と「白書」は主張している。松本氏は、「比較劣位産業は早急に整理淘汰されなければならない」というメッセージを「白書」は発しているようであると述べている。だから、政府や「白書」は、もっぱら金融的・通貨的な面に要因を求め、インフレ的な政策によってのみ、「デフレ」状況から脱出できると主張する理由があると説明している。その選択肢のみで現実は進行している、まさに同感である。

今、関西では「りそな銀行」問題を前にして大変な現

実が進行しようとしている。地域経済がより大変なところに向きつつある。

さて、この「特集」に対する私の感想としては、デフレ不況下、地域経済を守り発展させるため、地場産業、大都市の産業集積、農業など、それぞれの立場で自治体の商工政策や農業政策、産業内のネットワーク作りなど、優れた経験が多くあるわけで、それをもっと全国に発信し、広げていく必要があると思う。わたしも、その作業を進め、政策化と、現実化を進めていきたい。この「特集」はそのいい刺激になったと思う。経済科学通信としては、めずらしい「特集」であった。編集者に敬意を表したい。

(掛 章孝 所員 城東民商事務局長)

■ ■ ■ 基礎研だより ■ ■ ■

2003年春季研究交流集会

2003年の春季研究交流集会が3月15・16日に、例年通り京都府立大学のキャンパスで開催された。「いま、地域の暮らしから『公共性』を問う——新自由主義への対抗軸を探る——」をテーマに、初日の全体会1では、オランダからオリビエ・ボードマンさんを迎えて「歐州の視点から新自由主義への対抗軸を考える」と題して、企業監視欧州観測所調査部長として企業・市場の暴走から人間と自然を守るヨーロッパの経験を語っていただいた。藤岡惇氏の通訳を介して質疑応答がなされ、日欧での新自由主義への対抗の相互理解がなされた。

午後の人間発達ゼミでは、同じ時期に京都を中心に開催された「世界水フォーラム」を記念して「水の商品化・市場化・民营化は何をもたらすか」をテーマに、AMネット事務局長の川上豊幸氏とバングラディッシュから来られたハミダル・ハク氏からの問題提起を受けて活発な意見交換がなされた。

また、今回の新たな企画として近年に公刊された所員の著作の「書評分科会」が両日にわたって開催された。初日には成瀬龍夫著『総説 現代社会政策』(評者は青木圭介氏)、小沢修司著『福祉社会と社会保障政策』(評者は増田晃一氏)が、2日目には、青木圭介著『現代の労働と福祉文化』(評者は森岡孝二氏と岡宏一氏)が取り上げられた。

2日の午前中は、「公開ゼミ」とということで、普段の研究会の様子を所外の方々にも知っていただく機

会を持った。「労働と生活」ゼミからは、大松美樹雄氏による「医療・福祉事業、自治体行政の事業評価・財務認識とマネジメントの課題」が報告された。「ジェンダーと経済学」ゼミからは、造酒錦代氏「ホームヘルパーとジェンダー」、山田亮氏「女性の仕事と家庭の両立を支える夫の役割」が報告された。

2日目午後には、全体会2が「持続可能な地域づくり～市町村合併と地域経済の再生」をテーマに開催された。岡田知弘氏から総論的に市町村合併の問題点と課題が「市町村合併は地域経済の再生をもたらすか」と題して報告された。次に武田公子氏より市町村合併を財政的視点から分析された「合併と自治体財政——丹後6町の事例から」が報告された。3番目に初村尤而氏より実態調査を踏まえて「都市型と農村型の市町村合併～都市と農村の連帯を探る」が報告された。この全体会には和歌山県や富山県といった遠方からも参加者があり、フロアーからの発言も市町村合併をめぐる具体的な内容が多かった。

今回の春季研究交流集会は、開催プログラムの発送が遅れたこともあり、参加者はのべ50名程度であったが、内容的には充実していた。研究所内外の報告者のみなさん、参加者のみなさん、そして会場の提供と準備にお骨折りをいただいた小沢修司氏はじめ実行委員の方々に感謝申し上げます。

(基礎研自由大学院校長 佐藤 卓利 立命館大学)

投稿規程

下記の要項にしたがって、奮ってご投稿ください。

- 種類と枚数** 論文、研究ノート：200字詰50枚以内
研究動向、書評：同 20枚以内
いずれも、図表、注などを含む。
- 原 稿** 審査の迅速化のため、コピーを1部添えてください。
パソコン、ワープロをご使用の場合には、使用機種、使用ソフトを明記したフロッピーディスクをお送りください。なお、お送りいただいた書類、フロッピー等は返却しませんので、ご了承願います。抜刷をご希望の方は実費にて作成可能です。
- 掲 載 料** 下記の金額をお支払い願います（所員・所友・研究生を除く）。
論文・研究ノート5000円、研究動向・書評2000円

編集後記

▼きたる9月6日〈土〉の午後1時から7日〈日〉の夕方まで、大阪経済大学70周年記念会館を会場にして、基礎研最大のイベント——第26回大会が開かれます。「大阪の活力と魅力」「労働と生活の変容」といったテーマが正面から究明される予定です。どなたでも参加できます。最新のプログラムについては、基礎研のホームページ(<http://web.kyoto-inet.or.jp/people/kisoken/>)にアップしますので、これで確認していただくな、基礎研事務所にお問い合わせください。

▼この2月からマンスリーで発行し始めた「基礎研メルマガ」の編集長も務めています。本誌を補完するものとして、このメルマガもご活用いただければと思います。基礎

研のホームページからアクセスできます。

▼1970年代後半から80年代初めの時期にかけて、私は、本誌の編集局員を務めました。20余年ぶりの復帰です。2つの「基礎」——①経済矛盾のまっただなかで生きる勤労者の日々の体験、②歴史学と哲学に裏打ちされたホーリスティックな経済学理論、この2つの「基礎」にねぎした調査研究活動を開拓することで、「経済」の「科学的」な究明が可能となる。このような見とおしに導かれて、基礎経済科学研究所が再編された頃です。この理念に沿った基礎研の発展を願うとともに、微力を尽くしたいと思います。

(藤岡 悄)

経済科学通信 第102号 2003年8月1日発行

編集・発行 基礎経済科学研究所『経済科学通信』編集局
〒604-0934 京都市中京区麿屋町通二条下る尾張町225
第二ふや町ビル603号
TEL/FAX (075) 255-2450
e-mail kisoken@mbox.kyoto-inet.or.jp
URL <http://web.kyoto-inet.or.jp/people/kisoken/>
振替 01080-8-1972 基礎経済科学研究所・編集局

編集局長 中谷 武雄
副編集局長 大西 広 神谷 章生 藤岡 悅
編集局員 岡 宏一 木下 英雄 佐々木潤子 中田 晋自
増田 和夫 森岡 真史 中村美樹子

印刷所 北斗プリント社
〒606-8540 京都市左京区下鴨高木町38-2
TEL (075)791-6125

購読料 一部1,300円 定期購読3号分前納3,600円(郵送料を含む)

桜井書店

東京都文京区本郷 1-5-17 三洋ビル <http://www.sakurai-shoten.com/>

TEL (03) 5803-7353 FAX (03) 5803-7356 価格税別表示

教師のしごと

子どもが生きている世界に身を差し入れ子どもと共にその世界を織りなした現場教師たちの試みのなかへ！

竹内常一著

おとなが子どもと出会うとき
子どもが世界を立ちあげるとき

四六判上製・1800円

意 識 と 言 語

宮田和保著

四六判上製・3200円

トヨタの労働現場
ダイナミズムと「ンテクスト

伊原亮司著

好評増刷 四六判上製・2800円

気鋭の社会学研究者がライン労働者に従事して、つぶさに観察・分析、自動車工場の労働現場を活写する。

鎌田 慧ルボライター氏が激賞「世界的大企業について語るなら、この本を読んでからだ。」

●好評の既刊書

総説 現代社会政策

成瀬龍夫著 社会政策の過去と現状、そしてこれから

A5判・2600円

現代の労働と福祉文化

青木圭介著 日本的経営と労働はどこへ向かうか

A5判・2600円

日本経済の構造改革

佐藤真人・中谷 武・菊本義治・北野正一著 改革すべきは何か A5判・2500円

スウェーデンにみる個性重視社会 生活のセーフティネット

二文字理明・伊藤正純編著 福祉社会の最新事情を多角的に報告 46判・2500円

福祉国家の可能性 改革の戦略と理論的基礎

エスピーランデルセン著／渡辺訳 新しい福祉国家へのシナリオ・道筋 A5判・2500円

ポスト工業経済の社会的基礎 市場・福祉国家・家族の政治経済学

エスピーランデルセン著／渡辺訳 変化の原動力、そしてディレンマ A5判・4000円