

拡大する地方自治体の使命



東京大学名誉教授 神野 直彦

1980年代にヨーロッパの先進諸国から「地方分権改革」の潮流が生じるのは、第2次大戦後に先進諸国が挙って目指した「福祉国家」が機能不全に陥ったからである。もっとも、先進諸国でも日本は、「遅れてきた福祉国家」といわれる。というのも、日本が本格的に「福祉国家」を目指した「福祉元年」体制は、「福祉国家」の行き詰まりを象徴する石油ショックが勃発する1973年(昭和48年)に出現するからである。

この1973年に実現した「福祉元年」体制に対して、第二次臨時行政調査会が「活力ある福祉国家の建設」を掲げ、「日本型福祉社会論」を打ち出していく。「日本型福祉社会論」は「家族や近隣、職場等において連帯と相互扶助が十分に行われるよう、必要な条件整備を行うこと」が訴えられ、「活力ある福祉社会の建設」が唱えられていた。つまり、家族や地域社会が機能し、企業福祉も充実している日本の特色を生かしながら、社会保障を抑制して「経済社会の活力」を高めようとしたのである。

ところが、既に述べたように1980年代には、ヨーロッパの先進諸国では「福祉国家」の行き詰まりを打開するために、「地方分権改革」を推進していた。それは応能的負担の国税と、現金給付との組み合わせによる、中央政府が担う垂直的所得再分配の限界を、応益的負担の地方税と、現物(サービス)給付との組み合わせによる、地方自治体が担う水平的所得再分配で克服しようとする試みだったといえることができる。

確かに、「日本型福祉社会論」を打ち出した第二次臨時調の「基本答申」でも地方分権を唱えている。こうした地方分権が、機能を縮小させている「家族や近隣」を支援していく公共サービスを、地方自治体が担っていくことが目指されているのであれば、ヨーロッパで

推進されていた「地方分権改革」と軌を一にするものといえることができる。

ところが、第二次臨時調が唱えた地方分権とは、もっぱら中央政府から地方自治体への財政移転の圧縮に、その意図が存在した。というのも、第二次臨時調は、地方自治体が独自の「自治体福祉」を構想し、シビル・ミニマムがナショナル・ミニマムを押し上げていくことをネガティブに評価しつつ、中央政府の地方自治体への財政移転を削減するために、財政力格差にもとづく公共サービスの量的・質的格差を是認していたからである。

このようにして推進された「日本型福祉社会論」は、自己撞着に陥り、日本社会に暗い闇をもたらしている。というのも、「経済社会の活力」を求めて、市場システムの競争原理を拡大していけば、「連帯と相互扶助」という「日本型福祉社会」を支える協力原理を破壊してしまうからである。つまり、市場原理が強要する敵対的人間関係が蔓延すると、他者への思いやりや愛情を希薄化させ、家族や地域社会を掘り崩してしまうのである。

樋口恵子東京家政大学女性未来研究所所長は、現在の日本社会を「ファミレス社会」と特色づけている。もちろん、ここでの「ファミレス」とは「ファミリー・レストラン (family restaurant)」の略語ではない。「ファミリー・レス (family-less)」のことであり、「ファミレス社会」とは家族のいる人の少ない社会のことである。というよりも家族関係が希薄化してしまった社会といえることができる。

日本の共同体の人間関係、つまり日本社会の人間の絆では、友人・隣人の関係が弱く、家族中心主義だと指摘されてきた。そうした家族中心主義の日本の社会が、「ファミレス社会」に陥ると、人々が砂のように孤立した「無

縁社会」になってしまう。「無縁社会」における社会的孤立の過酷な現実、[孤独死]が象徴している。

家族という「最後の共同体」すら希薄化してしまう現象は、河合克義明治学院大学教授によれば、先進国に共通する現象ではなく、日本社会に特有な現象とみてよいようである。河合教授の共同研究者であるフランスの家族社会学者は、フランスで「孤独死」という現象が生じるとすれば、用意周到に準備された自殺以外に考えられないと驚いている。

もちろん、ヨーロッパの先進諸国でも程度の差こそあれ、家族や地域社会の機能は縮小している。それだからこそ、ヨーロッパの先進諸国は地方分権改革を推進し、家族や地域社会の機能を支援する現物（サービス）給付を提供しようとしたのである。

こうした現物給付の第一は、家族の相互扶助によって担われてきた育児や養老というケア・サービスである。第二は、教会などをシンボルとしながら、地域社会の相互扶助によって担われてきた教育、医療などの対人社会サービスである。

このように家族や地域社会の相互扶助によって担われてきた対人社会サービスを、地方自治体が提供するための財源は、地域社会の構成員が所得比例的に負担することが公平だと考えられる。というのも、地域社会の構成員が一定期間の無償労働によって相互扶助を実施する代わりに、地方自治体が公共サービスを提供するのであれば、それぞれの地域社会の構成員が一定期間に稼得する所得を負担し合うことが公平だといえるからである。

しかも、累進的ではなく比例的に負担し合ったとしても、地域社会の構成員が仲間としてリスクをプールすることになり、現物給付による所得再分配だと位置づけられてきた。こうして現金給付による垂直的所得再分配の限界を、地方自治体の現物給付による水平的所得再分配によって補強していくことが、地方分権改革の意義だとされたのである。

ところが、このような地方分権改革を日本は怠ってしまった。そのため家族も地域社会も機能不全に陥ってしまっている。こうした

日本の現状を考えると、日本の地方自治体の使命は、一層大きくなっているといえる。というのも、家族や地域社会の機能を支援するだけでなく、機能不全を回復させること、つまりリハビリテーションを実施する必要があるからである。

日本では児童虐待が生じると、親から子供を引き離して施設に入れる。ところが、フィンランドでは児童虐待は家族の機能障害と考え、親も子も一緒にファミリー・リハビリ・センターに入る。家族機能が回復するまで、親はファミリー・リハビリ・センターから働きにいき、子供はそこから通学することになる。

スウェーデンには機能不全を起こしている家族の機能回復をサポートするコンタクト・ファミリー、コンタクト・パーソンという制度もある。さらにいえば、地域社会の祭りや行事、レクリエーション、文化活動なども、あらゆる職業の相違を越えて準備していくことによって、地域社会の機能回復を図るリハビリテーションだと考えてよい。

生活の困窮は低所得のみで生じるわけではない。生活困窮の最も根源的な問題は、家族や地域社会という人間の絆のネットワークに抱かれることのない、社会的孤立にあることを忘れてはならない。格差や貧困の拡大が叫ばれ、生活困窮の問題が深刻化するにつれ、地方自治体の使命は膨れあがるばかりである。

著者略歴

神野 直彦（じんの・なおひこ）

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』（岩波書店）、『希望の島』への改革—分権型社会をつくる—（NHK出版）、『地域再生の経済学』（中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞）、『財政学』（有斐閣・2003年租税資料館賞受賞）、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』（岩波書店）、『財政のしくみがわかる本』（岩波ジュニア新書）、『税金常識のウソ』（文春新書）等がある。