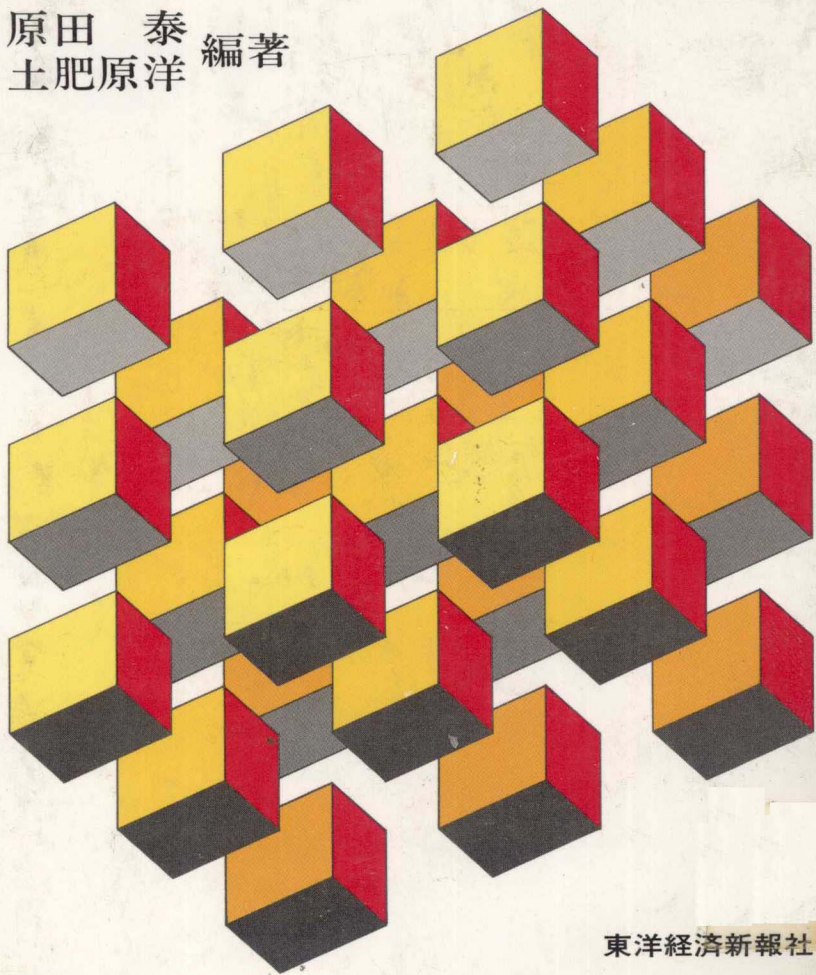


不思議の国 日本経済入門Q&A

原田 泰 編著
土肥原洋



東洋経済新報社

地方自治 の 経済学

高寄昇三著

勁草書房

たかよせ しようぞう
高寄 昇三

1934年：神戸市に生まれる。

1959年：京都大学法学部卒業。

1960年：神戸市役所にはいる。

1975年：『地方自治の財政学』にて「藤田賞」受賞。

1979年：『地方自治の経営』にて「経営科学文献賞」受賞。

現 職：神戸市企画局主幹、関西学院大学講師。
甲南大学講師。

著 書：『10大都市時代』（日本経済新聞社）
『市民自治の都市政策』（学陽書房）
『地方自治の経営』（学陽書房）
『地方自治の活力』（学陽書房）
『地方自治の再発見』（勁草書房）
『地方自治の財政学』（同上）
『地方主権の論理』（同上）
『地方財政の改革』（同上）
『コミュニティと住民組織』（同上）
『住民投票と市民参加』（同上）
『市民統制と地方自治』（同上）
『地方政治の保守と革新』（同上）

地 方 自 治 の 経 済 学

1982年 4月 5日 第1刷発行

定価 1400円

著 者 高 寄 昇 三

発行者 井 村 寿 二

発行所 東京都文京区 株式会社 勁草書房
後楽2の23の15

振替東京 5-175253 電話 03-814-6861

（印刷所）港北出版印刷 （製本所）谷島製本

* 落丁・乱丁本はお取替えます。

* 無断で本書の全部又は一部の複写・複製を禁じます。

3031-355105-1836

はしがり

地方自治体の政策判断は、今日まで経済感覚にもとづいたものでなかった。伝統的には法令に準拠し、法律を遵守することを第一義的に考えてきた。そこには地域の発展、市民の福祉、行政の効率すら第二的な価値しか与えられていない。

中央からの委任性務を中央統制に服しながら処理してきた地方行政が、一つの大きな激動にさらされたのが、昭和三〇年にはじまる地域開発ブームであった。高度成長の渦中であって地方自治体は翻弄されながらも、計量経済という近代経済技術に接触し、導入を図った。

以後、環境保全、福祉創造、都市経営へとさまざまな経済・経営的テーマを、行政の主たる政策目標としてかけ、地方行政をより経済的な課題をはらんだ内容に変貌させていった。一方、このような変化と並行して、市民運動の胎動とか地方自主権の活用によって、戦後自治は、地域社会の担い手としての自覚と主体性を次第に固めていった。

そこでは最早、中央政府の政策に盲従することなく、地方自治体はむしろ積極的に地域社会の政策課題に挑戦し、政府施策を先導していった。公害防止協定、宅地開発負担要綱、老人医療費公費負担など先験的实践を重ねていった。

これらの政策は法律的な問題よりも、公共経済の政策課題としてより大きな論議をはらみ、地方自

治に色どりをそえることになった。

しかし今日、地方自治体は低成長を迎え、財政危機に見舞われると、にわかにその政策は萎縮し、減量経営に埋没してしまった。山積する地域社会の難問に目をそらし、ひたすら財政収支の均衡に腐心している。

財政再建はたしかに当面の課題としては重要である、しかし、サービスを削減し、財政収支を回復することは、「財政あって福祉なし」の誇りを甘受しなければならない。地方自治体に求められるのは、福祉水準を落とさずに如何に財政の健全化を図るかである。そのためには自治体は減量経営を克服し、公共経済的視点にもとづいた政策経営の確立が迫られている。さらに来るべき高齢化社会、深刻化する土地・交通・ごみ問題に、限られた財源・権限によって対応していくには、経済政策的発想、経営管理的感覚に導かれた主体的施策の実践が求められている。

これまで地方自治にとって経済学はいわば借り物の学問であった。しかしこれからは好むと好まざるとにかかわらず地方自治体は経済学を自からの政策科学としてとり入れ、日常の行政の場に活かしていかなければならない。

本書は地方自治体の立場から、地方行政課題を経済学的に分析し、評価し、方向づけたものである。もとより筆者の非力からそれは十分に学問的に熟した内容をもつにいたっていないが、およそ次のような視点から論じてみた。

一つは、地方自治体はその行動原理、政策基準において、政府・企業・市民とは異なった独自の公

共メカニズムをもたなければならぬ。しかもそれを地域社会に如何に定着させていくかという政策的使命をもっている。その具体的事例として個人―国―個人、個人―企業―個人というメカニズムでなく、地域社会を自己完結する個人―地域―個人という短かいサイクルの準公共メカニズムに支配された「愛と参加の経済」をつくりださなければならない。

二つは、地域開発、福祉サービスなど地方自治体の財政行動がもたらす効果は、必ずプラスとマイナスの機能がある。地方自治体は配分量の拡大のみでなく、配分方法の公正化を図っていかなければならない。そのためには政策選択の最適化、執行体制の効率化、行財政自主権の活用など、外部環境への働きかけ、内部管理の近代化など、まさに自治体の革新が求められている。

具体的事例でいえば、公共投資にあつて乗数効果のみでなく、非経済的（福祉、文化、環境）効果、経営・財政的（所得発生・管理運営コスト）効果などをより重視すべきである。また公共サービスにあつて直営方式、独立採算制といった硬直した執行体制ではなく、サービスの性格に応じて、民間委託とか公的補助の導入とかをひろげていかなければならない。

地域社会の担い手として、地方自治体がその使命を達成するには、単なる企業の効率性、大衆的政治参加だけではなく、卓抜した政策が不可欠である。それはあきかん公害一つを見ても何らかの財政的措置が加味されなければ片づかないことによつてもわかる。

土地・住宅・交通・環境・福祉などにあつては、地方自治体よりはるかに大きな財源・権限に恵まれている政府にあつてすら、その政策的解決は至難の技とされている。しかし自治体は行政の第一線

にあつて、その感受性を強く刺激されるのみならず、政策形成・実践にあつても柔軟な行政体である。さらに全国三千数百に及ぶ自治体が、その政策を競い合うという競争の原理が作用するとき、まわめて実効性の高い政策を創造する可能性を秘めている。

高齢化社会の対応においても、陳腐な社会保障の対応をこえて、さまざまな地域福祉への実践がとられている。たとえば岩手県沢内村の地域医療、東京都武蔵野市の老後生活保障基金制度、また各自治体にひろがりつつある高齢者福祉事業団、さらには寝たきり老人に対する在宅・コミュニティケア方式など積極的政策展開がみられる。

これからの地方自治体は、地域政策に対する経営・経済的評価を怠ることなく、常に最適選択をなすことが求められる。本書がそのような政策的ニーズにいささかでも示唆を与えることができれば、著者の喜びはこれに過ぎることはない。なお都市政策の具体的事例などについては、拙著『市民自治の都市政策』（学陽書房刊昭和五一年七月）を参考にされたい。

昭和五七年二月

高 寄 昇 三

目次

はしがり

第一章 自治体の経済原則……………一

- 自治体と経済学——自治体経済学の確立——地域経済のバランスシート
- 自治体経済のメカニズム——公共経済の改革——自己完結型の社会
- へ——自治体経済の目標——共同体秩序の再生——地域社会のシステム
- 地域政策目標の達成方法——意識改革への評価

第二章 地域開発の経済学……………三

- 地域開発の効用——成長成果の配分——過大・過密都市の虚説——イン
- ナシティの発生——再生への処方箋——工場規制三法の改正——地域
- 開発政策への疑問

第三章 土地の経済学……………四〇

- 土地税制の失敗——土地税制への評価——受益者負担制——開発利益の
- 社会的還元——宅地開発指導要綱——宅地開発論争——自治体の反論
- 都市環境の整備責任——分譲価格への影響——新規参入者負担論
- 特別受益の妥当性——開発要綱の課題

第四章 住宅の経済学……………六

戸数主義の終えん——環境主義への転換——住宅政策の価値——公営住宅政策の再生——公営住宅財政の悪化——小規模集合住宅——市街地住宅の再評価——民間エネルギーの活用——自治体の住宅政策

第五章

交通の経済学

..... 六六

交通手段の選択——公共交通の再評価——交通手段のコスト——私的便益基準——社会的便益基準——車の私的費用負担——車の空間的コスト——車の環境コスト——車の財政的コスト——公共交通の再生——地下鉄への補助——権力的規制の強化——総合交通体系へ

第六章

環境の経済学

..... 三三

環境経済学序説——外部経済の効果——補償原理の導入——外部負経済の帰属——環境税と公害税——ごみの経済学——下水道の経済学——解決への実効性

第七章

公共投資の経済学

..... 二五

公共投資と自治体——公共投資の有効性——用地費の減殺効果——非経済効果の測定——経営・財政政策の測定——最適投資パターン

第八章

行政サービスの経済学

..... 二五

サービス行政の拡大——公共サービスの変貌——供給システム——サービスと受益者負担——サービスの排除の原則——料金負担率のバランス

——サービスの範囲——公的補助論争——責任体系論争——家族・企業
の責任——地域社会の責任——コミュニティの限界——福祉の経済学
——民間エネルギー活用功罪

第九章

市民自治の経済学

.....二六

市民の経済学——住民運動の選択——市民運動の経済学——贈与の経済
学——連合処理方式——沢内村の地域医療——有償福祉論争——市民エ
ネルギーの活用

第一章 自治体と経済原則

△自治体と経済学▽

地方自治体が地域経済、市民生活の担い手として登場してきたのは、戦後も三〇年代以降である。

戦前の地方自治体は、地域社会の担い手、少なくとも地域政策の主体としての自意識は薄く、自治体は事業団体、サービス供給体、費用負担組織であった。もともと公共投資も行われたが、あくまでも施設整備とか地域更生事業であって、地域・生活像の全体をふまえての政策展開でなかった。

戦後、昭和三〇年代の地域開発にあって各自治体で産業連関表が駆使され、総合基本計画が開発を飾り、計量経済学の技法が導入された。

昭和四〇年代を迎えて、公害・環境破壊が各地で頻発し、それらの防止・抑制のための理論武装として公共経済学が浸透していった。

昭和五〇年代に入って地方財政の危機に触発され、行政サービスの見直しを迫られたが、減量経営的な福祉抑制に対抗して、公共経済論に立脚した行政経営論が探究されるようになった。

いずれにしても今日の地方自治体は、政策主体として地域開発戦略からシビル・ミニマムの維持までの広い範囲を受けもつだけでなく、活動主体としても巨額の公共投資・サービスの担い手として、経済的発想にもとづく政策選択が行政水準を左右するようになった。

《自治体経済学の確立》

地方行政をめぐる経済学的論点は、次第に多くなりつつある。地方自治体にあつてこのような課題を総合し、これまでの企業立地論の域をこえた地域経済学として自治体経済学の確立がのぞまれようになった。

地方行政が「最小の費用で、最大の福祉」をつくりだしていくためにも、部分的・近視的、皮相的な分析・認識にもとづいて、「術学的」「短絡的」な政策対応をなすことなく、政策理論に忠実な科学的な選択が求められたが、それは次のような点からいえる。

第一に、地方自治体は、政府に匹敵する主体的政策団体として、政策決定をなす環境におかれるにいたった。たとえば昭和三〇年代、開発優先という安易な選択をなしたが、環境破壊など選択のマイナス現象の苦渋を味うことによって、政策転換を探るようになった。

昭和四〇年代に入つて、自治体は開発優先から福祉優先へと転向したが、その政策転換も多分にムード的な力に左右され、政治的思惑が先行し過ぎた嫌があった。そのため五〇年代に入り低成長期を迎えると、財政的に破綻し、選別福祉という経営的対応をなすようになった。

いずれにしても自治体は、公害、財政破綻というような代償を払いつつ、経済的・経営的政策選択への志向性を深めていくようになったことは否定できない。たとえば高度成長期、自治体は計量経済学を地域計画を粉飾すために利用してきたに過ぎなく、真に選択の最適化に寄与するような利用はしなかったが、ともかく経済学は地方行政にあって「価値ある」科学として認知されるにいたった。

これからは地域開発、市民福祉にあって、個別効果だけでなく、総合的経済効果、さらに社会会的収支分析へと経済学的接近を深め、より実効的科學へ昇華させなければならない。

第二に、自治体は、企業・家庭とは異質の組織である。

このことから当然、自治体をめぐる経済メカニズムは市場メカニズムではなく、公共メカニズムに支配される。

もっとも今日、地方自治体の活動分野の拡大にともなって公共メカニズムでは単純に律し切れない分野がひろがりつつあり、準公共経済として新しいメカニズムを模索しつつある。

次に、地方自治体は中央政府とは別個の経済主体であり、国の経済メカニズムとは違った選択基準をもたなければならぬ。本来、国と地方とは同じ公共経済の一員として公共経済のメカニズムに沿って行動するはずである。ところが同じ公共メカニズムに即応して行動しても現実には違った選択をし、時には対決することすらある。

たとえば昭和四〇年代、「開発か保全か」「成長か福祉か」をめぐって国・地方は違った価値判断をし、政策的対立をみた。このように歴史的事実からみても、自治体は国と対決、協調するにしろ、独

自の政策をもっていなければならない。いいかえれば企業誘致や福祉創造の具体策においても、国のニーズと地方ニーズとは必ずしも一致しない。さらに地域社会という枠、生活密着という立脚点から都市づくり、地域福祉にみられるように、国より、より細かな経済学の適用を実施主体として求められるからである。

そして自治体は実施主体としての実践を身につけることによって、政府に対して政策的先導をなす前傾姿勢を身につけてきた。法制面にあつては公害防止条例などにみられるとおりである。

これまでの地方自治体の地域政策の欠陥は、コンビナート方式になだれ現象的に殺到したという政策的貧困に象徴される主体性の欠如であるが、それは地域特性を無視して量的拡大のみに幻惑された悲劇でもある。

自治体は地域社会の担い手として、量的拡大のみでなく、拡大のためのルール、成長のメカニズムという質的な政策への配慮が不可欠である。たとえば自治体をめぐる政府・企業・市民との経済関係、いいかえれば費用負担責任体系、協力体制などにあつて、どのような構造をもつべきかの具体像を明確にしておかなければ、自治体は現実の重み・厳しさに押しつぶされてしまうだろう。

したがって自治体をめぐる経済メカニズムや体制を不明確なまま、経済活動をふやし、減量経営努力を重ねても、そのことによって市民福祉が向上するとは限らない。すなわち自治体は政府・企業・市民とは異なった経済目標、政策選択、経済活動をなすだけの主体性・独自性を保持しなければならない。

地方自治体は憲法、法律上、独立の公共団体と認められているが、それらの独自性を実質的に発揮しうるのは、法律的分野であっても経済的分野の政策がそれを可能とすることに思いいたり、地方行政における経済政策的対応に磨きをいくらかけてもかけ過ぎということはない。

《地域経済のバランスシート》

以上のように地方自治体は公共経済の担い手としては、国と同じであってもそれぞれの地域社会ニーズに対応し、政策を実現していくためには独自の地域経済政策をもっていなければならない。このような視点から自治体経済学の特殊性を指摘すれば、次のようにいえる。

第一に、自治体は地域経済のバランスシートをつくり、地域社会を全体像として経済的に把握するための政策感覚を豊かにし、技術水準を高めていかなければならない。

自治体の経済行動の原理は、市民福祉の極大化であるが、しかしそれは経済指標のみに限定されず、自然環境、社会関係などをふくむ社会会計的総合バランスシートである。このような経済政策の選択基準となるべきバランスシート作成の立遅れが、自治体の政策選択を困難にし、ひいては誤った結果をこれまでしばしばもたらしている。

市民福祉の向上という最終目標とか地域経済の振興という政策手段ははっきりしているが、そのために実施された具体的政策効果が地域社会の経済活動量の拡大にどう寄与したか、また、経済成長の成果物がどのように配分されたか、さらにその結果、地域社会がどうなかったか、環境・所得・生活

第1表 企業誘致のバランスシート

プラスの効果	マイナスの効果
地域経済の膨張	地域環境の悪化
雇用の確保	第1次産業の衰退
市民所得の水準向上	地価物価の上昇
税収の増大	施設整備費の圧迫
地域文化の向上	地域社会の荒廃

はよくなったかどうかを分析し、解明していきながら、住民福祉に最も貢献するような公共メカニズの体系を探っていくかなければならない。それは公平・効率という命題を具体化していくこともある。第1表は、企業誘致にともなう地域社会の概念的なバランスシートである。このようなバランスシートは企業誘致、団地開発、イベント、福祉施策などあらゆる事業に関して作成は可能である。もともと数値を算定し、バランスシートを作成するとしても推計に過ぎないが、それでも政策・事業決定に際して、視野の広い判断基準にもとづいて、よりベターな決定ができるはずである。

事例について論ずれば、企業誘致は地域が貧困であればあるほど、そのもたらす効果は大きい。それでも都市化・工業化はかなりのマイナス現象を随伴することは避けがたい。たとえば雇用の確保はたしかに地域に恩恵をもたらすが、行き過ぎると農漁業や地場産業の労働力を吸い上げてしまう。また、都市化は地価の上昇をつうじて間接的に市民生活を圧迫する。さらに税収の増大はストレートには財政改善につながらず、交付税で減殺され、需要のみが肥大化し、形式上の収支係数の向上にもかかわらず、実質収支は急速に悪化する。

自治体の経済行動を評価する完全な社会会計的バランスシートは作成不可能としても、自治体は自らの政策選択にあって、個々の財政収支のみにとらわれることのない、社会会計収支にもとづい

た政策評価をなしていくだけの政策視野をもっていなければならない。

《自治体経済のメカニズム》

第二に、自治体経済学は市場メカニズムに対抗しうる公共メカニズムをはっきりと確立していかなければならない。市場機構の過度の浸透、私的欲望の肥大化による財政危機など、自治体をめぐる悪しき経済現象の是正こそ、自治体の政策能力を実証する表舞台でもある。

土地・公害問題のみならず、空かん公害も、市場メカニズムにもとづく市民欲望放任の結果であり、そのことがどれほど大きな社会的価値の損失、たとえば環境・財政のロスをもたらしているかは周知の事実である。そしてこのような市場メカニズムの悪しき影響を除去しなければ、地域経済の福祉化を期待することもおぼつかない。

もっと具体的にいえば、市場メカニズムの行過ぎを抑制するための開発利益の社会的還元、過度集中排除のための超過課税方式、さらに私的消費の膨張抑止のための消費税とか環境保全のためPPP原則の適用などの実施である。いいかえれば公共メカニズムにもとづいて企業・市民がよりのぞましい行動、選択をとるための誘因（インセンティブ）をもたらすような法的規制、費用負担機構、社会的行動原理を発展させなければならない。

市場メカニズムが内包する価格機構に匹敵するような誘導効果を秘めた費用負担方式、公益に反する経済行動を罰する制裁措置、さらにそのような社会的価値を支援しうる市民的意識の形成を促すよ