

§1 財政危機に関する諸主体にとっての「課題」と「利害」

財政危機問題に関する諸主体を、各主体の第一義的な課題が何であるのか、と共に示したのが、第一図である。

(1) 現在の財政危機をいかなる「^{リアリティ}現実」として経験するかは、各主体の社会構造上で占める位置、及びその位置より発する課題と利害とによって、多様である。スローガンの言え、それぞれに直面している緊急の課題が、各主体を定義する。

各主体にとって経験される財政危機の「現実」は、次の三つの層により構成されている。

① 第一義的に敏感とならざるをえない、自分自身の課題群と利害。その達成・充足に、自分が全面的・直接的に責任を持ち、その充足の低下は、直接的に自分自身に打撃を与える。

② 一定程度は尊重しなければならぬ、他主体の課題群と利害群。その達成・充足に、自分が部分的・間接的に責任を負っている場合。あるいは、その他主体が自分の定常的な交渉相手であり、相手の利害の全面否認は相手の抵抗行動を引き起こし、かえって自分の課題や利害の安定した充足を低下させる場合である。

③ 主体連関上、離れた位置にあるゆえに、事実上、無関心でいることができるような他主体の課題や利害。

(例。自治体にとっては、地方公務員の給与・労働条件の確保と向上が、第一義的課題であり、個別自治体の財務部局が頭を悩ます各自治体の収支均衡の達成は、一定程度尊重せざるをえず(大幅な赤字は、自治省の介入を招く)、大蔵省が切実な関心を寄せる赤字国債発行額には、事実上無関心でいられる。)

(2) 各主体にとっての「① 第一義的課題・利害」がどのような内容を持つかも、媒介主体と被媒介主体のそれぞれに即して、示そう。

各水準の媒介主体の行動と論理には、三つの動機が働いている。(Ⅰ～Ⅲ)

Ⅰ 当の媒介主体が管理している水準のシステム総体にかかわる機能要件の充足。これを、第一の公的課題 R_v と言おう。この課題は、媒介主体の水準によって、二つのタイプに分かれる。

まず最高水準の媒介主体(具体的には、首相・大蔵省・与党上層部)は、日本経済と国家財政という二つのシステムの管理者として、スタグフレーションの克服と、国家財政の短期的・中期的収支均衡も、自分の公的課題 R_{vs} としている。

次に、中間水準の媒介主体(具体的には、自治省、大蔵省以外の政府諸省庁、各自治体機関、自治体機関内財務部局_等)にとって、「第一の公的課題」とは、それぞれの媒介主体が管理しているシステム総体の主体性(具体的には、財源や権限)の拡大をめざして、より上位の(つまり当該システムの外部の)媒介主体に対して、要求し、圧力をかけること R_{ve} である。(例。自治省は大蔵省に対し、地方財源総体の拡充を要求し、都市自治体は自治省に対し、都市財源を増やすよう要求する。)この時、中間水準の媒介主体は、より上位の媒介主体との関係においては、被媒介主体となっている。

Ⅱ 媒介主体の第二の公的課題は、当該媒介主体が管理しているシステムの内部

で、より下の水準の被媒介主体から寄せられてくる諸利害要求を調整し、それらを相互比較の中で相対化し、現時点でのシステムの能力(財源、権限^此)の範囲内で、選択的に充足すること R_{VI} である。この第二の公的課題 R_{VI} は、自分の責任を負っているシステムの収支均衡を維持すること、とも言う。 (例。自治省は、都市自治体の財源拡充要求と、過疎地域の財源拡充要求を、共に相対化しつつ、現時点での地方財源枠の範囲で、配分の妥協点を探す。)

ただし、各水準の媒介主体は、純粋に中立の調整主体と言うことはできない。諸々の被媒介主体の要求を選択的に充足する際、媒介主体としての財政部局は、各水準で権力を握っている首長・与党の支持基盤となっている特定の利害集団の要求を、通例、優先させる。つまり、第二の公的課題は、支配者(の支持集団)からの理念ないし圧力によって、バイアスを受けつつ実現される。このように、特定集団の利害の優先に色どられつつ実行される「第二の公的課題」も、 R_{VI} と表現することにする。

③媒介主体の第三の動機は、当の媒介主体自身の私的な利益(I_v)の確保である。(例。支配的権限の保持。人員の確保・増大。公務員給与水準の上昇^此)

ただし、以上の三つの動機によって、媒介主体の諸行動は実体的に分類される、というべきではない。むしろ、一つの行動は、公的課題・特定集団の利害・自分自身の私的利益、の充足に対して、三種の機能を果たし、三重の意味を帯びている。

(3)行政機構外にいる被媒介主体の行動と論理には、次の二つの動機が働いている。

①「社会的使命」。すなわち、当の被媒介主体がその充足を担っている。(部分)社会システムの機能要件 R_j ($j=1,2,3,\dots,n$ 。ここで n は被媒介主体の数があるだけ設定しうる。)の充足。(例。農業団体は食糧生産の確保を、医師会は国民の健康保持を、それぞれ R_j として、自分の「社会的使命」として自負している。)

②当の被媒介主体自身の私的利益 I_j ($j=1,2,3,\dots,n$)の追求。(例えば、農業団体は農家自体の所得増を、医師会は医師の待遇の上昇を、自分の私的利益として追求する。)

もっとも、この二種の動機に応じて、被媒介主体の行動が実体的に二種に分類できるというのではない。すべての被媒介主体が常に R_j を担っているとは限りないけれども、多くの場合、一つの利害要求に、 R_j と I_j の二重の動機が働いている。

(4)第一図に示したそれぞれの組織的・集团的主体の内部においても、各役割ごとの第一義的課題は、構造的に分岐している。例えば第一図の()で示したように、一つの自治体は、外部からマクロ的・総括的に見れば、その地域での行政充実に目ざして、自分への財源配分を増大しようとして、一体的に行動しているかのごとく見える。しかし、内部的にミクロに見れば、自治体機関内の各部局や利益集団ごとには、それぞれが第一義的課題・利害としているものは異なる。(例。財務部局は、自治体機関内の媒介主体として、一般会計の収支均衡を第一義的課題とする。また、各行政分野の担当部局は、それぞれの行政課題の上での理想(民生部局は福祉の充実を、清掃部局は清掃作業員の待遇改善を)を追求することを、第一義的課題としている。そして、それを実現するために、被媒介主体として、財務・総務部局を「

「^口説きおとして」、支出増・人員増を獲得するために努力する。さらに、特別会計（公営交通、水道^{etc}）の財務担当者は、特別会計の収支均衡を、職員組合（自治労）は、給与・労働条件の改善を、それぞれ第一義的課題とし、それぞれ一般会計からの支出増を獲得しようとする。

(5) 現下のスタグフレーション（インフレと不況の共存）は、以上のような各主体の課題と利害の達成・充足を、いたるところで困難化させ、主体間の対立を激化させた。

まず各水準の媒介主体は、一方で、インフレゆえの支出増要求（資財値上り、人件費上昇、福祉関係費の目減り補てん^{etc}）を、さまざまの被媒介主体から突きつけられ、他方で、不況ゆえの収支ギャップを、拡大する方向に作用し、収支均衡を困難化せしめる。各水準の財政システムの収支ギャップのツケを埋め合わせるためには、最終的媒介主体たる大蔵省は、巨額の赤字国債（昭和51・52年度と続けて、財政総収入の30%弱）を発行せねばならない。

次に、各水準の被媒介主体にとって、インフレは「生活者」の實質所得の減少をもたらす、不況は「生産者」（民間企業^{etc}）の存立を苦境におとし入れる。それゆえの被媒介主体も、高負担化（重税化・公共料金値上げ^{etc}）には激しく抵抗するとともに、こういう時だからこそ、自分への財政支出を拡大するように、要求を強める。

§2 財政制度の定常的運営

財政制度総体を見わたした場合、その定常的運営は、多次元機能要件の充足が多数の主体に分担されており、各主体は拮抗的な主体性拡大努力を通して、自分の課題とする機能要件群を「サイモン許容化」する、というように把握できよう。

(1) 財政制度の中で、あるいはそれを通じて充足されるべき課題や利害は多次元的である。（§I参照）。各水準の収支均衡や利害要求を充足することに、熱意をもって行動するのは、それを自分にとっての第一義的課題とする、それぞれの主体である。どの主体も、自分にとっての第一義的課題・利害を充足するにあたって、他主体をあてにすることはできないし、仮りに非充足がもたらされたとしても、他主体は責任をとってくれない。それゆえ各主体は、自分の課題・利害に非妥協的に執着する。（例。インフレの克服という課題は、大蔵省の責任である。それゆえ大蔵省は、自分にとっての第一義的課題（総需要の総償）の達成を守るために、より多くの財政支出を要求する他主体からどのように非難されようとも、他主体の諸要求に大ナタを振り、財政支出総額に一定の枠をはめる。）

(2) 個々の組織主体内に生きる個人主体にとってみれば、組織主体にとっての第一義的課題・利害と、それが分節されつつ組織主体内の各役割に配分されることによって定義される各役割の課題・利害の中にしか、財政問題の「現実」はない。自分とはかけ離れた主体の持つ課題について、たとえ個人的意見を持っていたとしても、その意見が有意味なものとして問題化するような状況に出会うことはないから、そ

のような意見は、現実の意思決定や他主体の行動に対し、直接的影響力を持ちえない。それぞれの個人が現時点で担う第一義的課題を充足すべく努力することが、官僚のモラルである。したがって、役割が変われば、いわば「人間が変わる」。(例。自治体の個別部局に属している、その部局の人員増のために、総務・財務部局を相手に活躍した個人でも、いったん総務部局に移れば、いかに総人員増を抑制して、赤字圧力を減らすかが、現実的課題となる。)

(3) ①各主体(組織・個人)が充足をめざす、公的課題・特定利害・私的利益は、通常それぞれ複数存在しており、各主体の行動原則はそれぞれの最大化というよりも、複数の課題群・利害群を、それぞれ許容水準以上に保つこと(サイモン許容化(この語は吉田民人氏に負う))として特徴づけられる。

②各主体にとっての第一義的課題群・利害群の充足は、各主体が自分の主体性(財政制度上の権限、交渉能力等)を絶えず拡大しようとする努力することによって、かろうじて充足される。さもないと、自分に拮抗的な他主体の主体性拡大努力の圧力や、社会的状況の変化によって、自分の権限や権利は、浸食され削減されてしまう。(例。労働団体・消費者団体は、減税を要求し続ける。さもないと物価上昇によって、実質所得が減少する。自治省は、地方交付税率の引上げを大蔵省に要求し続ける。さもないと、例年のように行われる国税減税のあたりで、地方交付税が減額されてしまう。)

③各水準の被媒介主体が絶えず自分の主体性を拡大しようとする努力し続けることの総体的効果が、しばしば「財政支出の硬直化」と「行政機構の膨大化」を生み出す。新規の施策の開始要求や、既存の施策の存続の必要をタテマエとして主張する時には、各被媒介主体は、自分の担う課題が社会的にいかに有意義であるかということを出す。(R_iやR_{VE}の強調)。しかし、既存の施策の削減に抵抗する際に、ホンネにおいては、行政機構や被媒介主体の私的利益(I_v, I_j)の防衛動機が強烈に作用する。

(4) 財政制度の各水準のいたる所において、各主体の主体性拡大努力は衝突し、さまざまな対立が発生する。対立の諸形態を概観しよう。

①各水準の媒介主体は、財務部局と、その上に立つ首長(首相・知事・市町村長等)、及び議会における与党の三モメントの複合から形成されており、三者は相互依存と協力をしつつも、全くの一枚岩ではない。三主体は、それぞれの自律的な行動原理を持っており、しばしば内部対立が生じる。この三者がどういう関係に立つかは、権力水準(政府か自治体か)や、個別的争点に応じて、さまざまである。

一例として、自民党と大蔵省の関係を記そう。両者は一面では相互依存の関係にある。まず大蔵省は、財政関連法案(税制・国債・公共料金値上げ等)・予算・決算の国会での通過に際しては、現在の与党である自民党に頼らざるをえない。逆に、自民党は、日本経済の円滑な運営(現在のスタグフレーションの克服等)のための財政政策の立案・実行に関して、大蔵官僚の有能性に頼らざるをえない。また大蔵省は自民党議員の有かな供給源であり、同時に大蔵官僚にとっても、退官後の活動の場の一つの保証として自民党がある。けれども、「財政の節度」と「税財政につ

いての大蔵省的公平さ」を守ろうとする大蔵省の努力は、自分の支持基盤の諸被媒介主体の特定利害を優遇しようとする自民党の圧力によって、部分的に食い破られ、歪曲される。例えば、大蔵省的な「公平さ」、「節度」の感覚から見れば、租税特別措置の縮減と公費料金の値上げは、共に収入増のために必要なことである。ところが政権党である自民党の圧力によって、前者は骨抜きにされる一方、後者は野党の反対にもかかわらず実現する。結果的に大蔵省は、不公平存続に関して、自民党との「意図せざる共犯関係」に入りこむ。このことは野党側から見れば、大蔵省が、財政の合理性という中立的価値を持つ公的課題のために行動する主体ではなく、自民党の支配の一翼を担う主体 (R_{VE} を動機としている主体) であると意味付けされる。

②各水準での媒介主体と被媒介主体の対立は不可避である。なぜなら、各主体は自分自身の第一義的課題・利害を中心におきつつ、他主体の利害や課題を相対化する文脈を作り出しているからである。各主体の自己主張の論理は、それぞれの主体の引き上げている課題や利害を主要な前提とする限りにおいて、それぞれに整合的であり、一貫しており、「もっともなもの」である。けれども、一つの主体の提出する財政改革構想は、通常、他主体に対して十分な説得力を持ちえない。それは、各主体が改革構想の前提にしている、諸課題・諸利害の重みづけ・相対化の文脈が異なるからである。各主体の担っている課題によって定義される「現実」の共有がない限り（言いかえれば、諸課題のどのような重みづけは、非現実的であるか、についての合意がない限り）、各主体間の「議論がかみ合わない」のは当然である。

③媒介主体と被媒介主体の対立に際しては、次のような「自己像」と「他主体像」とのズレが生じる。

各水準の媒介主体は、自分にとっての公的課題 (R_{VS}, R_{VE}, R_{VI}) を責任をもって果たすことが自分の主要な動機づけであり、私的利益 (I_V) への執着は副次的なものであるという自負を持つ。（つまり自己像においては、 $R_{VS} \supset I_V, R_{VE} \supset I_V, R_{VI} \supset I_V$ 。ただし \supset 印は、その左側の文字が基軸的モメントであり、右側が副次的モメントであることを示す。）また媒介主体は、個々の被媒介主体の要求を、諸々の被媒介主体の要求群全体の中で、相対化する。そして、被媒介主体の主張・要求については、「私的利益」 I_j が、「社会的使命」 R_j より、優越し前面に出ている ($I_j \supset R_j$) ものとして受けとめ、私的利益への「過大な執着」には批判を浴せる。（例。自治省による、地方公務員の人件費過大論。）また、被媒介主体の提示する財政改革構想は、当の被媒介主体を中心とする狭い範囲に都合がよいのみで、より広いシステムの円滑な運営に関しては無責任であると批判する。（例。大都市自治体の地方債の起債自由化要求に対し、自治省は、弱小自治体の起債財源保障がなくなると批判。）

次に、各水準の被媒介主体は、自分の担う「社会的使命」 R_j と「私的利益」 I_j について、正当性意識を持っており、しかも両者を合わせて主張する時には、社会的使命が自分の基軸的動機である ($R_j \supset I_j$) という自己像を持つ。被媒介主体から見れば、媒介主体は、自分の出した要求を不当にもあまりにも少ししか実現せず、他方、他の被媒介主体の不当な要求は大幅に認めつつ、また媒介主体自身の私的利

益を特権的に充足しつつ、不公正な配分をしていると映る。媒介主体の公的課題への貢献については、被媒介主体は、媒介主体自身が自負するほどの高い評価は与えない。総じて被媒介主体にとっては、媒介主体の主要動機は、政権政党の支持基盤への奉仕・支配の維持 (R_{VI})、官僚機構の私的利益の維持 ($I_{VI} \cap R_{VI}$) であるように見える。(例。政府=自民党=財界が一体となった、勤労大衆への収奪攻撃、という、自治省の表出するイメージ。)

このような被媒介主体の抱く、批判的な媒介主体像に対して、媒介主体自身は、自分の担っている公的課題の重要性と、それへの貢献が矮小化されていると感じる。

§3 財政制度の変革過程

以上に見てきたような、各水準における諸主体間の主体性拡大努力の定常的拮抗を土台としつつ、財政制度が変革される過程の主要部分は、「『対抗的分業』と『防衛的紛争』の多重的な繰返しによる『^{インフレクソニア}漸進主義的変革』」として、把握できよう。(1) 制度改革過程の大部分は、諸主体間の自己主張の争協点が、現状より若干、一部の主体の配分に有利なように移動する、という形をとる(漸進主義)。「抜本的な行財政制度の改革」は、政治家や学者の構想として述べられることはあっても、その実現は稀である。(例。地方交付税率の改正は、昭和29年以来今に至るまで、国税三税の約20%→25%→26%→27.5%→28.5%→28.7%→27.5%→32%と、漸進主義的な形で行われた。種々の租税の税率の増減、財政支出の増減の大部分も同様の変化プロセスをたどる。)

(2) 諸主体間の争協点の移動ということは、一方の主体にとっては、主体性(権限、財源等)の拡大を意味し、他方の主体にとっては(システム総体の能力が拡大されない限り)、主体性の縮減を意味する。それゆえ、争協点の移動に際しては、主体間に定常的に存在する対立は、より先鋭化し、論争・駆け引き・要求運動が活発化する。(例。地方交付税率の引上げは、地方六団体・自治省が、たえず大幅な引き上げをめざして、世論づくり・国会議員への働きかけ・大蔵省への説得と圧力等を、全力をあげて展開してくる中で、かろうじて、1%~数%の小幅の改善が、数年に一回、獲得されえた。他方、大蔵省側は、そのつど国家財政の収支均衡・節度のために、地方団体側の要求を圧縮せんと努力した。)

(3) このような変革をめぐる紛争は、それが対立する諸主体のそれぞれの要求を共によりよく充足させるような、システムの能力の高度化を引出すものである場合、「対抗的分業」と呼ぶ。しかし紛争が、各主体の私的利益についての既得権益を守ることに終始する場合には、それは「防衛的紛争」と言えよう。(後者の例。医師優遇税制の存続に努める医師会の運動。)

(4) 漸進主義的変革が、どの方向に、どの程度の大きさで行われうるかは、変革要求の基盤となっている構造的緊張の重大さと、それに立脚しつつ変革運動を進める主体の、主体的力量の大きさに左右されよう。

(ふなばし はるとし)

(財政研報告 No. 2)

構造的緊張の歴史的变化について — 地方財政危機の社会学的分析 —

梶田 孝道

1 準備となる命題群

地方財政危機の分析を具体的に開始するに先立って、第二節以降で使用する予定のいくつかの政治社会学的分析用具を、諸命題の列挙という形で整理しておきたい。

・社会問題に關与している諸主体の性格を分析する場合、(i)上位主体—下位主体、(ii)排他主義—歴史性との結合、という二つの軸の交叉によって諸主体を分類することが便利である。ここで、(i)は「テクノクラートが生活者か」と、(ii)は「新しい構造的緊張に敏感であるか否か」と、言い換えることもできよう。右図のように、上位主体は、一方では新しい構造的緊張への関心によって「指導主体」となり、他方では自己の特殊利害への関心によって「支配主体」となる。下位主体は、一方では新しい構造的緊張への関心によって「異議申し立て主体」となり、他方では自己の特殊利害への関心によって「防衛主体」となる (cf. A. Touraine, "Production de la société", 1973)。

	排他主義	歴史性との結合
上位主体	支配	指導
下位主体	防衛	異議申し立て

・社会問題に關与している諸主体の行動は、各主体が身を置いている社会構造上の位置、各主体が受動的・能動的に引き受けているところの課題群との関連で理解されなくてはならない。言い換えれば、課題群が各主体を定義するのであって、主体自身が自己を定義するのではない。

・各主体が、自己にとって切実な問題として感じる事態の範囲は、それぞれ異なっている。つまり、各主体にとっての「関心の焦点」focus of attention (マーチ=サイモン)は異なっている。この違いによって、つまり各主体が引き受けている課題群、各主体を取りまく諸利害の違いによって、各主体による立論の仕方や諸利害の相対化の仕方は異なる。逆に言えば、「合理的談合」rational discourse (J.ハーバーマス)とは常に理念型としてしか考えることはできないのであって、「論理」それ自体が(意見が、ではない)、「社会的事実」としてあたかも地理上の方言のように分布しているのである。このような「社会的事実」としての「論理」とは、主要には、「合理性の論理」つまり rational discourseにおけるそれ自身中立的な「論理」の対極概念である。こうした観点への注意は、象牙の塔の内部にとどまるのではなく、「論理」が実践されているような分野、例えば政策や行政の分野を問題とする場合には、とりわけ重要である。

・「論理」の相違は、論争の運命的なすれちがい、歪曲、誤解の客観的根拠である。各主体の立論が他の主体に対して説得力をもちうるか否かは、その立論の内在的質だけの問題ではなく、各主体の存在レベルでの共通基盤の有無によって決定的

に影響される。従って、これを無視して立論される主張、提案は、その主体の目からは「無意味なもの」「非現実的なもの」として聞き流されたり無視されたりする。

●各主体は、それぞれが直面している課題群、利害群を前提とする限りでは、それなりに「整合的な一貫した論理」をもって自己主張している。しかし、これが共鳴をもちうる圏域とその強度は、各主体の社会構造上の位置により規定されている。それなりに「整合的な一貫した論理」といえども、存在レベルにおける根拠からして、問題となっているシステム全体を問題にしえていない場合が多々ある。例えば、存在レベルでは自己の利害の防衛に固執する「防衛主体」ないしは「圧力集団」でしかない主体が、それなりに「整合的な一貫した論理」を展開することもありうる。この場合、「一貫した論理」は他主体のそれと十分にかみ合うことはなく、それが問題解決のために現実に果す機能は、必ずしも生産的なものとは言えない。また、社会学的分析の果すべき一つの重要な任務は、各主体の「一貫した論理」を相対化し、各主体の直接的・即自的意味付与を、彼らの状況定義(マーケ=サイモン)とは異った文脈の中に位置づけ直すことである。

●社会システムにおいて構造的緊張が顕現する場合は、歴史的に変化する。また、その変化に対応して、新しい構造的緊張に対して敏感な主体、問題の開示・解決にとって重要な役割を果たす主体もまた変化する。こうした主体は、全く新たに生成する場合もあれば、既存の主体が自己革新によってその役割を担う場合もある。さらにここでは、新しい構造的緊張を有効に把握しうるような新しいパースペクティブ、新しい学問が創出されることがありうる。これは、新しい「認知的制度」「パラダイム」(T.クーン)の創出ないしは「新しい代替行動プログラムの創出、つまり革新」(マーケ=サイモン)としてみることも可能である。

●また、構造的緊張という概念は、次のようなテーゼを前提としている。つまり、「構造的緊張それ自身が、その問題を開示・解決しようとする主体形成の根拠であると同時に、その限界でもある」。要するに、社会運動は、社会構造上の緊張が存在する限りにおいて形成されうるし、またその限りでしか形成されない。これは、「運動家」「革命家」の主観的意味付与ないしは期待過剰と失望過剰の運動論に対する社会学的分析視角からの批判でもある点に注意しておこう。

2 構造的緊張の歴史的変化

(1)「地方財政危機」とは、一般的・形式的には地方自治体における財政の「赤字問題」であり、(i)行政需要の増加に伴う支出の増大と(ii)税収入の相対的不足との間のアンバランスの問題であるが、具体的・実質的には、各権力水準での財源不足の問題であり、行政水準の悪化の問題であり、労働条件の合理化の問題である。つまり、財源の負担・配分・支出をめぐる問題圏と諸主体間の利害対立の問題である。「地方財政危機」の直接的原因は、高度経済成長を可能にしたところの前提的諸条件の変化であり、それに起因するスタグフレーションである。つまり、(i)インフレによる歳出の増加と(ii)不況による歳入の減少が、この危機を招いたのである。従って、「地方財政危機」の解決とは、高度経済成長の前提となった社会的制度枠組をど

うするかをめぐむ問題であり、それと密接に関連して地方自治体経営をどのように方向づけるかをめぐむ問題である。

(2)従来の地方財政においては、中央政府—都道府県—市町村という、経営主体の重層構造を通して財政は運営され問題は処理されてきたし、中でもとりわけ重要な役割を果たしてきたし今も果たしているのが、大蔵省、自治省といふ中央官庁である。大蔵省の主要な課題は、(i)スタグフレーションの克服、(ii)財政の中期的・短期的均衡であり、自治省のそれは、(i)地方財源の総体としての確保・拡大、(ii)各個別自治体財政の統御・指導である(「拙稿論文」を参照)。また従来においては、地方・国家財政上の構造的緊張は、主要には不況や失業という形をとって顕現し、中央官庁による総需要の統御が経済システムのマクロ的統御を可能にし、それによって危機を克服した。つまり、そこでの構造的緊張は、もっぱら「経済学的」危機として顕現し、その危機の解決主体は、中央政府のエコノミストたちであり、彼らの依拠したパラダイム^{パラダイム}、方法は、近代経済学とりわけケインズ経済学および財政学であった。これは、今日においても依然として変わってはいない。

(3)今日の地方財政危機の前提となる現実を、公共経済学のタームで表現すれば、公共財の不足、外部不経済の多発、集積の利益の放置である。これが集中的に現われるのが大都市およびその周辺地域であり、構造的緊張は主要には「大都市問題」として顕現する(「大都市問題」は裏返せば「過疎問題」でもあるが、この問題についてはここでは一切触れない)。こうした構造的緊張の存在位置からして、それを最も直接的に被り、その問題の明示・解決に向けて最も敏感に対応するのは、大都市の住民および自治体担当者である。さらに、こうした危機に際して、新しいパースペクティブ、新しいパラダイムの模索と、それによる問題の解明が試みられることになる。最近の公共経済学や生態学的アプローチの登場も、こうした文脈で把握することができる。また、こうした新しいパースペクティブ、新しい学問が、都市自治体を中心とした活動を核にして形成されることも起こりうる(神戸市における「行財政制度調査会」を核にした活動は、その一例である)。

こうした新しい質の危機に直面した時、かつてのケインズの危機に主要な役割を果たした中央政府のエコノミストたちも、もはや先端的な問題解決主体とは言えず、彼らによる問題解決も後進的となる。これは第三節で述べる予定であるが、さまざまな問題が、大都市自治体・住民によって提起され、それが一定のタイム・フレームを経た後に、始めて中央政府によって部分的に取り上げられるという事象を見るとはつきりする。高度経済成長政策と総需要統御による景気の維持という既存の課題を前提にする限りでは、それなりに適合性をもった枠組、制度、施策も、大都市問題として顕現した新しい構造的緊張に対しては、必ずしも適合性をもつとは言えなくなるわけである。

また、こうした大都市問題の明示と、それと適合的ではない諸制度(ex. 租税特別措置)の撤廃は、大都市自治体経営に關与するテクノクラート・住民・学者たちによってのみならず、野党国会議員や労働組合によっても提起されてきていることは事象である。だが重要なのは、誰が最初に問題を提起し、最も熱心に向題解決に向

けて努力し、事実として(部分的とはいえ)問題解決、制度変革に成功してゐるかという点である。

3 諸事例の紹介とその検討

そこで、大都市問題に対する諸主体の感受さ、ないしは鈍感さを測定する上で示唆的ないくつかの事例をピックアップ・アップしてみよう。

・各地方自治会と工場との間での「公害防止協定」の締結、および国の基準よりも厳しい基準の採用(主として60年代後半から)。地方自治体による独自の厳しい基準が、一定のタイムラゲを伴はいつ、国レベルでの基準を、より厳しいものに変えてゆく上で大きな力となった。

・七大都市による自動車排ガス規制活動(549.6~50.3)。七大都市革新自治体およびこれが設置した専門家プロジェクト・チームである「七大都市自動車排ガス規制問題調査団」による活動が、この問題を社会紛争化し、国レベルでの厳しい規制値の採用に対して大きな圧力となった。

・武蔵野市、町田市等の大都市近郊自治体での法律スレスレの行政指導。武蔵野市の日照権問題にからみ強硬なマンション規制や、町田市等のデベロッパーに対する行政指導には、法律スレスレないしは明確に違反と思えるような手続がとられている。そこにおいて法律は、行政が依拠すべき基準というよりは、無視ないし軽視せざるをえない障害物とさえなっている点に注意すべきである。

このように大都市問題の明示・解決に対して先端的役割を果たしているのは大都市自治体であり、中央政府はその後追いに終始している。そこで次に、地方財政改革プログラムの分野での事例をいくつかピックアップ・アップしてみよう。

・摂津市の超過負担訴訟(548.8~)。摂津市は市立保育所の建設に伴う超過負担を不当として、政府を相手に、「要望」「陳情」ではなく「訴訟」という形で行動を起こした。昭和51年暮の一審で敗訴ししか、この問題の社会的明示に果している力は小さいものとは言えない。

・神戸市の「行財政制度調査会」活動(549.5~)。神戸市の財政再建の方途をさぐるため、識見経験者、経済会代表、労働界代表、一般市民、市会議員、市職員等を構成員として構成され、神戸市政の特質を反映した答申を行なっている。こうした活動から、新しい学問的成果も蓄積されており、そこには都市問題への先端的意識、あるいは「神戸市は日本一の実権都市」という自覚が感じられる(神戸市の活動は、雑誌「都市政策」(神戸市問題研究所)に詳しい)。

・「租税特別措置」撤廃の問題化(551.~)。この制度は、60年代高度経済成長を促進するものとして機能してきたが、これが大蔵省等において部分的な撤廃されるべく検討されている。撤廃の要求は、以前から野党側から出され続けてきたが、現実を変える力にはなりえなかった。ところが「東京都新財源構想研究会」の諸提言が大蔵省を論争の場へと引き出し、議論を具体的数字のレベルにのびさせるのに成功している。

・「事務所・事業所税」の創設過程(548~50)。ところで、こうした大都市自治体の先進性、中央政府の後追い性を典型的に示す事例が、この「事務所・事業所税」の創設過程である。そこでこの事例をやや詳しく見ておきたい。また重要な出来事だけを時系列的に追ってみよう。(▲印は重要)

1973.1 「東京都新財源構想研究会」(以下、新財源研)第一次報告「大都市財源の構想」を発表

1973.12 新財源研、第二次報告「新しい住民税のあり方」を発表

▲1974.2 東京都は新財源研の提言に基づき、法人事業税の不均一超過課税の実施を決定(12.0→14.0%)

- 1974.3.15 東京都「法人税の逆累進の実態調査」を発表
- 1974.3.27 大蔵省、法人の税負担割合を示した「資本金階級別法人税負担割合」を初めて公表し、東京都と新財源研に反論 [以後、両主体の論争が続く]
- 1974.7 横浜市、法人住民税の不均一超過課税を実施 (12.1→14.5%)
- 1974.9 神戸、吹田、三島、藤沢市等、法人住民税の不均一超過課税を実施 (12.1→14.5%)
[この後、一年以上にわたって、法人税の引上げが全国自治体に波及する]
- 1974.12 新財源研、第三次報告「大都市緊急財源構想」を発表
- 1975.1 " 第四次報告「大都市税制の不公平是正」を発表
- ▲ 1975.3. 地方税法改正国会を通過、「事務所・事業所税」の創設、法人事業税の超過課税上限制限 (14.0→13.2%)、現在東京都だけが 14.0% だけ、都は引き下げの要
- 1975.6 東京都、法人住民税の超過課税を実施 (14.3→20.7%)
[この間、東京都は同和問題、美濃部三徳問題をめぐる紛糾によって政治的空白。また新財源研の木村種八部長の死去に伴い研究会活動の停止]
- 1976.8 新財源研、第五次報告「不公平税制と財政構造の改革」を発表
- 1976.9.28 大蔵省、新財源研第五次報告に反論。「企業優遇税制の解釈が異なる」しかし、同省も、特別措置による法人税の減収額が 64 億円もあることを初めて認めた。
- 1977.1.14 東京都、事業用固定資産税の超過課税 (1.4→1.7%) を 5 2 年度から実施の方針を決める

以上の経緯から、次のような諸点を読みとることが出来る。(1)これまで国会において野党によって終始主張されていた「不公平税制」改革の突破口が、東京都による法人事業税の不均一超過課税によって開かれた。(2)この問題で、新財源研という専門家テクノクラート集団が極めて大きな役割を果たした。(3)東京都の実施に引き続き、それが全国の都市自治体へと極めて短期間のうちに波及した。(4)中央政府は、こうした大都市自治体の税制改革への運動を、「事務所・事業所税」の創設という形で後進的に承認しなければならなくなった。また、この税制改正を機に、東京都の税率を引き下げることで (14.0→13.2%)、都の「行きすぎ」に歯止めをかけた。

さらに、以上あげた諸事例をより抽象的なレベルにおいて反省してみよう。

(1)極めて部分的であるとはいえ、改革の端緒となるような問題開示が、大都市問題を抱える大都市自治体の努力によって可能となっている。この点は「構造的緊張それ自身が、その問題の開示・解決をめぐる主体形成の根拠であると同時に限界である」というテーゼを改めて確認させてくれる。

(2)既存の「革新」諸主体 (ex. 野党、労働組合) の行動は、自治体の提起した問題をより増幅させる力はあるにしても、改革へ向けての問題提起者たり主役たりになることは事実上ない。ここで、国会の地位の実質的低下は強調されてよい。例えば租税特別措置の廃止や地方財制制度の改革を、野党は国会で再三にわたって主張してきたが、これが現実を変えるまでには至っていない。また、労働組合 (自治労) の地方財政危機の被り方、課題の設定の仕方は、主要には「人件費攻撃に抵抗する賃上げ闘争」としてあり、全般的な財政の統御ないしは大都市問題の解決にあたって、

特権的役割を果たしたり代替案を提示したりすることは余り期待できないし、またそこに彼らの focus of attention が集中しているわけでもない。労働組合・野党に共通するのは「防衛主体」的性質 (ex. 値上げ反対、合理化反対、人件費攻撃粉砕) であり、積極的な制度変革 (ex. 都の権限の区への移譲、不公平税制の是正) への志向性は弱い。この場合、労組や野党は財政危機問題に対してそれぞれに「整合的な一貫した論理」をもって主張してはいるが、それは必ずしもその存在レベルにおいて、制度変革の鍵をにぎる人々 (大蔵省、自治省等) と現実性を共有しておらず、従って中央政府のテクノクラートによつては非現実的な意見としてきき流され、結果として現実を変える力になりえていない点に注意すべきである。

(3) こうした「社会問題」の明示・解決には、大都市自治体のテクノクラート集団、とりわけ専門家参画が大きく寄与している (ex. 都・新財源研、七大都市自動車排ガス規制問題調査団)。ここでは、専門家のもつ科学性・批判性が行政能力と結合することによって (科学 (専門家) + 権力 (行政)) 大きな力となっている点が重要である。もう少し詳しく述べれば、都市自治体において、(i) 自治体権力の掌握、(ii) 専門知識の担い手の組織化と動員、(iii) 専門家および行政担当者による変革の理念の共有、が達成されることによつて、一方では、紛争化を可能にするような分析と提言がなされ (ex. 新財源研による提言)、他方では、自治体権力下において、既成秩序を突破するような新税制の先導的実施 (ex. 不均一超過課税の実施) がなされる。そしてこれが力となつて、中央政府に対して部分的にしろ都市自治体の要求を受け容れさせるに至っている。(i)(ii)(iii) の契機が散逸した場合には、全体としての自治体のもつ力は、一人一人の学者・専門家の微弱な批判性への解体・霧散してしまう外はない。また、こうした形での批判によつて始めて大蔵省等を行政上・技術上の論争の土俵へと引き出すことが可能となっている点が重要である。つまり国家官僚たちとの現実性の一定程度の共有なしには、紛争は可能とはならない。この点において、都市自治体の行政担当者の専門家たちへの寄与を評価すべきである。

(4) 中央政府と都市自治体との対立は、単に権力水準の「上位主体 vs 下位主体」という視角からのみならず、構造的緊張の質およびその先鋭な顕現の場の歴史的变化という視角からも把握しなければならない。かつてのケインズの危機の主役であった中央政府は、大都市問題に關する限り後追いの役割しか果たしてはいない。大蔵省自治省においては、その focus of attention が財源調整問題やバランス問題に集中するのに対して、都市自治体のそれは「都市問題」に集中し、景気や失業問題の統御に關する主役は中央政府の官僚であっても、大都市問題の明示・解決の鍵となる主体は、都市自治体テクノクラートなのである。また彼らが依拠する方法は、「新しい経済学」「新しい政策科学」なのである。以上のように、新しい構造的緊張——新しい主体——新しいパースペクティブや新しい学問、という対立関係を是非とも確認しておきたい。

4 制度変革の主体は誰か？

諸主体は、地方財政制度の変革にどの程度関与しうるであろうか。これを検討す

るために、まず諸主体を分類するためのいくつかの基準を提示しなくてはならない。

(1) システム全体の統御・運営に関わるか、自己にとって切実な単一の利害に関わるか

(2) 新しい構造的緊張に対して敏感であるか、否か

(3) 「保守」か、「革新」か

まず(2)(3)から見ていこう。(3)「保守」か「革新」か」という分類は、ここでは第一義的重要さをもつにとどまる。なぜなら、同じ「革新」でも、「防衛的闘争」を基調とする労組と、新しい構造的緊張に敏感であり中央政府に較べるとより小さいといえシステムの統御への関心をもつ大都市革新自治体の担当者とは大きな違いがあるし、「保守」自治体といっても、大都市問題への対処の仕方において「革新」自治体と大きな違いがあるわけではないからである。それよりも実質的な相違を生んでいるのは(2)「新しい構造的緊張に対して敏感か否か」という分類軸であろう(これについては第二、三節で詳しく述べた)。(1)は「テクノクラートの論理か、あるいは生活者の論理か」という風にも言い換えられよう。「テクノクラートの論理」とは、システムの統御・運営およびシステム全体の均衡化をその第一義的課題とする人々の採用する論理である。また、ここで「システム」とは、さまざまな権力水準において考えることができる点に注意しておこう。これに対して「生活者の論理」は、生活の改善および自分たちの集団の運命の改善に努力しようとする人々の採用する論理である。

そこで(1)(2)の軸を交叉させると右図のような分類が可能となる(ここでは「システム」を、日本社会全体とする。従って、例えば東京都という自治体は、東京都というシステムを統御・運営するという意味で「テクノクラートの論理」をもつと言えるが、日本社会全体というスケールで見ればより「生活者の論理」をもつと言うこともできる)。

[A] なし	(新しい構造的緊張) に敏感 [C] 都市自治体 (行政+住民)
(テクノクラートの) 論理	(生活者の) 論理
大蔵省自治省 [B]	[D] (敏感とは言えない)

[A]— このような主体は、事実上存在しない。

[B]— 例えば、大蔵省、自治省。

[C]— 都市自治体、より正確に言えば、都市自治体テクノクラートと諸住民運動との結合、つまり「<行政—参加>複合体」(村松岐夫)。

[D]— 多くの農村自治体および住民がこれに相当するとも言えるが、本稿の文脈上は、重要性をもたない。

地方財政制度全般の改革にあたっては、(i)社会システム全体の統御・運営と、(ii)大都市問題の解決という二大要件の充足が必須であるが、それを果たす単一の主体は存在しない。従って、さしあたっては、[B]中央政府と[C]大都市における「行政—参加」複合体という二つの主体が、対立・抗争・相互批判し合うことにより、相互に相手の欠点を補い合い、結果としてより秀れた解決の可能性を模索していく以外に展望はないであろう。つまり、両主体の相互批判的変革行為が生産的な形の一つに運動すること、つまり「対抗的分業」によって改革をめざす以外に方途はない

いであろう。以上が極めて大雑把な変革主体の検討である。

ところで「生活者の論理」をもつ人々は、「保守」「革新」を問わず「圧力集団」的機能から逃れることはできないが、こうした人々の中の一部の主張に、単なる「圧力集団」という分析を超えるような新しい歴史的質を認めるか否かは、明らかに価値判断のからむ問題であるとはいえ、決して無視できない問題である。逆に言えば、(1)「テクノクラートの論理か生活者の論理か」という軸を極度に重視する主体(ex. 大蔵省)にとっては、「生活者の論理」をもつ運動は、「保守」であれ「革新」であれ、また「大都市問題に敏感な運動」であれ「特権擁護の運動」(ex. 日本医師会)であれ、「圧力集団」として映るという意味では大きな差はない。この意味で、社会運動はテクノクラートによって「圧力集団」化される運命を背負っていると言えなくない。しかし、諸社会運動や要求の中に新しい歴史的質を見ようとしないうという態度それ自身も、結果として重大な価値判断を持ち込んでいることに変わりはないのである。従って本稿では、(2)「新しい構造的緊張に打ち敏感か否か」という軸も、(1)「テクノクラートの論理か生活者の論理か」という軸と同程度に重要なものとみなすわけである。

「革新」側の「圧力集団」的動きを比較的強く示すのが、自治労とか野党であり、これらの主体の主張においては、彼ら自身の利害関心と彼らの主張する立論との間にはかなりのギャップが存在する。この裏は、「政策の非整合性」という観点からしばしば批判される(例えば、国鉄運賃値上げには反対するが、革新自治体の公営企業体の値上げには賛成する)。そして、この裏を「革新」側内部から批判しているのが「現代総合研究集団」等である(「現代総研「地方行財政改革の基本方向と「福祉優先政策」のあり方について」1975.10)。しかし、地方財政制度改革を問題とする限りでは、「中立的」論理に固執し、「政策の整合性」を実現することに努力を払うことが、必ずしも中央政策の官僚たちを動かす力になるわけではない。なぜなら、中央政府の官僚たち自身も、彼らに固有なfocus of attentionをもち、独自の「論理」をもっているからであり、彼らによる「状況の定義」「課題設定」を無視してなされる議論は、「もっともな論議」「非現実的な論議」として無視されてしまうからである。主張や提言が政策過程に深く食い込むようなものであるためには、むしろ新財源研のように、自ら利害当事者の一員として、利害対立構造の変更を実現するためにテータ・技術・知性をフルに動員し、そのことによりは問題を紛争化し、官僚たちを共通の「土俵」に引き出さねばならない。

さきほど財政制度改革の可能性と、中央政府と都市自治体との「対抗的分業」に求めたが、これは余りにも単純化しすぎた前提に立っての結論であった。第一に、「システム」と言ってもいろいろの権力水準において考えることができるのであって、一つの主体はある水準では「生活者」に近いが、またもっと下位の水準では、より小さなシステムを統御・運営する主体である。このような両義的性格をもった諸主体が重層構造をなしているのが、外ならぬ財政構造そのものなのである。第二に、「テクノクラート」と「生活者」という区分も余りに単純であり、そこでもう少し現実に近いづくために、主体の行動を次の三つの利害関心の位層に分類してみ

ておく必要がある。つまり日本においては、各主体の重層的ヒエラルキーが強固な形ですき間なく形成されており、大・小諸組織の重層的集積によって社会がなり立っている。言い換えれば諸組織の集積が社会を被り尽くすという意味で「組織社会」化の傾向が強いのである。それゆえ、アメリカのように分権化の傾向が強く（例えば、各地域間の格差是正を目的とする地方交付税制度といったものは存在しない）、従って連邦政府といえどもフルーラリスティックな社会を構成する一構成要素ではない国よりは、国家レベルで為される制度改革のもつ意味はずっと大きいし、ヨリ上位の権力水準に位置する主体の果す役割はずっと大きい。また、アメリカのように多人種・多民族問題に見られるように複数の価値の共存・対立を特徴とするフルーリズムの社会では、財政問題というすぐれて行政的・技術的小格の強い問題といえども、先鋭な要求や思想と無関係ではありえず、従って激しい社会運動の生起を伴う可能性が大である（西尾勝『権力と参加』1975）。しかし日本においては、地方財政危機問題に関する限り、先鋭な社会運動は背後に退き、ヨリ行政的・技術的な問題として登場する傾向が強い。

(2)これは言い換えれば、地方財政危機問題が必ずしも社会紛争化しない理由とも言えよう。社会紛争化しにくい理由は、(i)で述べた点に加えて、(ii)他の社会問題と異なり、鮮明な敵・味方が存在しない問題であり、現代社会における諸主体間の「相互依存性」を典型的にもつ問題であり、(iii)変革の主導権争いを行なっている中央政府と都市革新自治体という二大主体が、行政担当者としての共通のエートス・共通の課題をもっており、(iv)多くの社会運動が財政問題と事実上関わっているとしても、社会運動とは本来的に一次元的価値追及を志向するのに対して、財政問題とはそれ自体、価値遠位の問題と言うよりは、諸価値の複合の問題であり関係の調整の問題であり、(v)しかも、それは自治体の内部改革問題と密接に絡まっており容易に紛争化しにくい問題である、という諸点をあげておかねばならない。

5 本稿の論旨がもつ限界

本稿のいくつかの限界についても簡単に触れておきたい。

(1)本稿では、地方財政制度を変革し新しい歴史的質を重視する動きを極めて積極的にとりあげた。これらの動きは、都市革新自治体を中心に部分的ながら存在するし、こうした動きを決して軽視することはできない。けれども、このような動きも、大枠として見た場合、60年代からの高度成長政策という枠組の中で実現されてきたことを忘れてはならない（革新自治体の老人医療無料化等の福祉政策も、高度経済成長がもたらした豊かな財政事情によって、その実現が容易化した）。さらに、こうした改革の試みは、今日、財政危機それ自体を克服するものともなっていない。東京都の「財政戦争」が不発を続けているのも、東京都自体が、高度成長に適合的な組織の改革、合理化によって自己革新することを迫られているからである。それゆえ、都市革新自治体によってなされているさまざまな部分的改革の試みも、国レベルでの枠組の変更に財政制度の変革へと連結しない限り、積極的に評価することはできないであろう。

(2)また本稿は、「大都市問題」を「新しい構造的緊張」として把握するという立場に立つが、それ自体一つの価値判断であり、「大都市問題」と丁度メダルの裏表をなすところの「過疎問題」には一切触れていない。大都市問題を重視することは、結果として、過疎問題、農村界の問題を事実上それだけ軽視することにつながるかも知れない(この良い例が、1974年2月の東京都による法人事業税の超過課税の実施に伴う、農村界への地方交付金の減額である。これは、東京都の責任とは必ずしも言えず、むしろ税制度そのものに原因をもつ矛盾であることは事実としても、一つの大都市自治体の改革が、農村自治体に対して何らかの形で随判的影響を及ぼさないではいられないことを示す一つの例とはなるであろう)。

また、さきほど、さまざまな権力水準での「対抗的分業」や、大都市におけるく行政—参加^{コンプレックス}複合体(つまり行政と住民との「対抗的分業」的關係)が必要であると述べたが、このことは結果として、運動を起こしにくい立場の人々、参加能力をもたない人々の要求を、それだけ背後へと後退させることになるかも知れない。

以上の(1)(2)の限界を、ヨリ深く検討した時、本稿の論旨も、もっと説得的なものとなるかも知れない。

(1977. 1. 20)

本稿は、財政研究会の研究活動の私なりの一つの集約ですが、その内容において、同研究会の友人である船橋晴俊氏による考え方や示唆に多くを負っています。この場をかりて、日頃の御教示に対して感謝の意を表させて頂くことをお許し下さい。(梶田)

(かいた たかみち)

—お知らせの目次—

東大社会学研究室 図書案内	(9)
マルクス読書会	(17)
「女性の社会問題」研究会	(62)
Lévi-Strauss 関連文献表	(75)
大学院入試についてのお知らせ	(76)
「修論要約集」バックナンバーのお知らせ	(136)
『ソシオロゴス』編集委めらのお知らせ	(138)

