

井手 英策 慶応義塾大学経済学部教授

## 公・共・私の再編…地方におけるニーズ充足の新しい動き

いで えいさく

2000年東京大学大学院経済学研究科単位取得退学。日本銀行金融研究所、東北学院大学、横浜国立大学を経て、現職。博士(経済学)。専門は、財政学、財政社会学。著書に、『分断社会を終わらせる』(筑摩書房、2016年)、『経済の時代の終焉』(岩波書店、2015年、大佛次郎論壇賞受賞)、The Political Economy of Transnational Tax Reform: The Shoup Mission to Japan in Historical Context (Cambridge University Press、2013年、共編著)、『日本財政—転換の指針』(岩波書店、2013年)など。

本特集は、公・共・私、それぞれが交錯する領域の中に「ニーズ (needs)」を位置づけ直し、ニーズ充足の新たな動きを展望するための特集である。

従来の政策論、とりわけ財政論では、人びとのニーズを財政ニーズと直結させ、この財政ニーズを税収あるいは管理可能な債務水準の範囲内でどのように満たしていくのかについて議論してきた。

前提にあるのは、D.ベルが先鞭をつけた「ニーズ」対「ウォンツ (wants)」という図式である(ベル1976)。人間らしい生を支えるニーズと所得の獲得・増大をめざすウォンツとを対峙させ、前者を政府の役割、後者を市場経済の役割として区分したこの仮説は、その後の議論に大きな影響を与えた。

確かに、政府と市場の役割の区別、とくに、政府の機能を原理的に論じるうえで、この仮説は重要な議論の前提を提供してきた。だが、日本の福祉国家レジームを「勤労国家レジーム」と位置づける私たちの立場からすれば(井手・古市・宮崎2016)、この仮説では、ウォンツをつうじてニーズを満たしてきた日本の福祉国家のあり方の重要な部分が見落とされることとなる。

勤労国家レジームとは、勤労を前提として成り立つ福祉国家モデルである。財政政策の柱は、「勤労者向けの減税」と「勤労の機会を保障する公共事業」からなる。他方、社会保障は、「勤労を終えた高齢者への報酬」と、「残余的な低所得者層への施し」からな

る。この結果、高齢者世代の給付が社会保障の大部分を占めることとなり、現役世代の生活のニーズ、例えば、育児や保育、子どもの教育、医療、住宅といった現物サービスの提供は、勤労によって獲得される所得と貯蓄に委ねられてしまったのであった。

以上の福祉国家レジームは、「ウォンツの充足」をつうじて「ニーズを満たしていく」日本財政のあり方を示したものである。だが、さらに複雑なのは、専業主婦やコミュニティ、企業の法定外福利費のように、必ずしも政府や市場経済に分類することのできない「共」の領域が人びとのニーズを満たしてきた歴史を私たちが持っていることである。私たちのニーズ、育児・保育、養老・介護、医療や住宅などは、これらの領域によってもまた、提供されてきたのである。

盛山和夫が指摘するように、「公共性」という言葉は日本語に独特のものであって、これに該当する英語は存在しない（盛山2009）。そして、この事実は、私たちがpublicなものを公と共からなるものと考えていることを如実に物語っている。しかも、その「公共」の担い手が充足するニーズと同時に、私たち自身がウォンツを満たすことで獲得された所得をつうじて充足するニーズが存在していること、この点にこそ、勤労国家レジームの複雑さがある。

このように、租税を集め、人びとのニーズを充足する「公」的な財政の役割を、「共」や「私」が一体となっ

て支えてきたのが勤労国家レジームである。だが、バブル崩壊後、現在にいたる実質成長率は平均でわずか0.9%となり、90年代の半ば以降、雇用の非正規化や所得水準の低下が急速に進み始めた。さらには、女性の就労が進み、自治体消滅論に象徴されるように地域コミュニティも衰弱の一途をたどっている。勤労国家の前提はことごとく形骸化している。だが、人びとが生活する限り、ニーズは絶えず再生産されていく。今まさに、公・共・私それぞれをどのように再編し、どのようにニーズを充足していくかが問われているのである。

以上の問題意識を前提に、本特集では、生活保障の再定義、逆説的リアリズムによる理論的転換（猪飼論文）、生活保護受給者の自立支援をめぐる新たな共助の動き（松本論文）、経営資源の地域管理における協働、公による民間と個人の生産基盤整備（早尻論文）、クラウドファンディングを起点とするリノベーション事業への参加、発言の活性化（吉弘論文）など、近年の公・共・私をめぐる動き、新たな相互作用について議論する。■

#### 《参考文献》

- 井手英策・古市将人・宮崎雅人（2016）『分断社会を終わらせる』筑摩書房。  
ダニエル・ベル（1976）『資本主義の文化的矛盾（下）』講談社学術文庫。  
盛山和夫『理論社会学としての公共社会学にむけて』社会学評論 57（1）。

# 逆算的リアリズムからの生活保障

猪飼 周平

一橋大学大学院社会学研究科教授

## 逆算的リアリズムと生活問題の構図

J.M.ケインズは、かつて「わが孫たちの経済的可能性」と題する講演をしたことがある。そこでケインズは、経済問題は人類の永遠の問題ではなく、「わが孫たち」の生きる100年後には、経済問題一般が解決するか、少なくとも解決が視野に入っているだろうという見通しを述べた。大学院生時分この講演録に接した際、1930年すなわち世界恐慌が始まった翌年にこの講演が行われたという事実に驚くとともに、そもそも経済問題一般が解決した社会の姿をイメージしつつ経済学を構想していたことに、ケインズの偉大さを実感したことをよく記憶している。

もちろん、2030年にケインズのこのような社会が実現すると考えている人は、当時はもちろん、今日でもほとんどいないだろう。その意味では、ケインズの見通しは予言としては当たらないことになるであろうが、筆者に言わせれば、見通しの当否の類

は大して重要ではない。むしろ、重要なのは、経済学が達成すべき究極の状態への展望から、具体的な政策やそのための理論を逆算的に導出しようとする観点——これを「逆算的リアリズム」といっておこう——をもつことが、展望のないただのリアリズムに飲み込まれないために必要であるということである。またそれこそが、世界中が恐慌に巻き込まれてゆく最中であって、ケインズが一番言いたかったことであるようにも思われる。ケインズの『一般理論』は、当時の新古典派経済学の経済に関する捉え方からかけ離れたところから論理構築されているが、そのようなことが可能であったのは、ケインズがこの逆算的思考を基礎においていたからではないか、筆者はそのように思っているのである。

さて、筆者が前置きとしてケインズについて述べたのは、本稿で、生活問題を逆算的リアリズムの観点から捉え直してみようと考えているからである。先進各国が生活問題を政策による支援対象＝社会保障の対象とみなすようになったのは、基本的には戦後のことである。ベヴァリッジ報告を社会保障の実質的な出発点とみなす通説的な理解によれば、それは、戦前までに発達した諸制度をパッケージして、最低水準の生活（主に経済生活についてだが）を国民に保障しようとする野心をもって戦後スタートした。社会保障およびその実施に責任をもつ国家＝福祉国家は、幾多の批判や危機を乗り越え、今日でも「国民生活の安定」を支える根幹的存在であるとみなされている。

### いかい しゅうへい

東京大学経済学部卒。東京大学大学院経済学研究科修了。博士（経済学）。専門はヘルスケア政策・社会政策・比較医療史。佐賀大学経済学部専任講師、助教授、一橋大学大学院社会学研究科准教授を経て、2013年より現職。著書に『病院の世紀の理論』（有斐閣）など。

ところが、一度逆算的リアリズムの観点からみると、このような社会保障およびその拡充によって行う生活支援には明確な限界があることがわかってくる。すなわち、社会保障の限界は、おそらくは生活問題一般に対処するために必要な条件とは何か、という問題意識を持つことなく、目前に可視化された生活問題に対応することで満足しようとしている社会保障政策の現状によって画されていることがわかってくるのである。そしてそれは、世界恐慌の中で、長期的にみれば我々の世界が持続的に経済成長をし続けているという事実に向けることができないまま、足許の現実から悲観のみを引き出した当時の経済政策の現状と大きくは変わらないのではないか。

とするなら、ケインズに倣って、生活問題一般を相手にすることができる社会保障——本稿ではこれを「生活保障」と呼んでおこう——の条件から、今日の社会保障のあり方を再検証することは決して無駄ではあるまい。そこで、以下では、ごく限られた紙幅ではあるが、そのような観点から、生活問題一般と社会保障との間のギャップとは何か、それを埋めるために何が必要かを考えてみたい。

## 生活保障の定義

もともと、生活問題というだけではその意味内容が茫漠としているので、立ち入った考察を始めるまえに、生活問題のその中身を少し明確にしておく必要がある。ここでは操作的な観点から、生活問題を、当事者が独力で対処することができない生活上の困難を意味することにしよう。このとき、ケインズのいう経済問題は生活問題の一部を構成するが、経済問題が解消すればそれで生活問題が解決するわけではない。第1に、個人の経済問題は多くの場合、経済外的な様々な要因と結びつきあってひとまとまりの生活問題を構成しているので、経済問題の部分のみ解決したとしても生活問題自体が解決しない。第2に、仮に経済的問題が全く存在しない条件においても、家族関係・友人関係・コミュニティ関係その他社会関係に関する問題、

差別に関する問題、アイデンティティに関する問題、病気や障害に関する問題、自殺に関する問題、犯罪に関する問題などは原理的になくなる。したがって、生活問題一般の解決とは、経済問題の解消のさらに先にあるということになる。

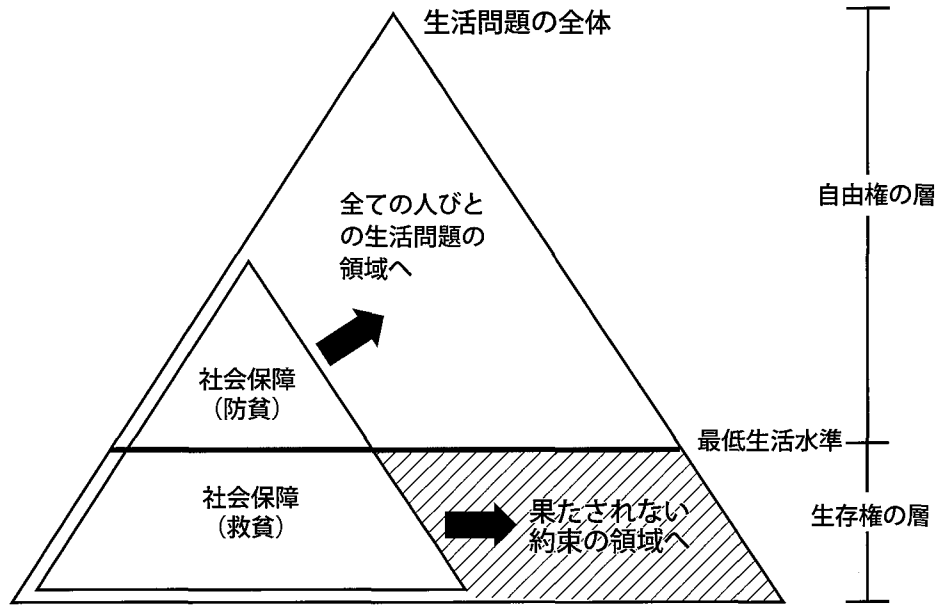
さらに、生活問題の本態は、個々の生活上の要素や問題よりもその組み合わせた生活問題のあたかも生態系のように複雑な構図（エコシステム）の方にある。生活問題の「解決」は、必ずしも個別の問題の「解消」を意味しない。生活支援の現場にいるソーシャルワーカーたちが証言するように、多くの場合、本人をめぐる生態系のような諸要素の複雑な連関の構造を別の構造へと変化させることによって、生活問題の当事者がその問題を自力で取り扱えるようになることが着地点であり、あえていえば「解決」なのである。しかもその「解決」の形は試行錯誤の中で見出されるものであり、そこで発見されたある「解決」が一番よい「解決」であるかどうかはわからない。そしてなにより「解決」という状態自体が見つからないこともしばしばである。

その意味では、生活問題は経済問題と違って一般的な解決＝問題状況の消滅は原理的にできないとみなさなければならない。したがって、逆算的リアリズムの出発点となる状態を生活問題一般が解決した状態とするのは経済問題一般の解決した状態（桃源郷）と違って具体的な意味内容をもたない。そこで、ここでは生活問題を抱える全ての当事者に対して、その生活問題のあり方に即した支援がともかくも届いている状態（生活上の困難を抱えているすべての人が放置されない社会）ということをし、生活問題一般に社会が対応している状態とみなすことにしよう。そして本稿では、この状態を生活保障が実現している状態とみなすことにしよう。

## 社会保障の限界

さて、本稿の意味における生活保障について、従来、国家はどのように関与してきたのだろうか。いうまでもなく今日この領域でもっとも大きな役割を果たしているのは社会保障である。よく知られてい

図1



(出所) 筆者作成。

るように、日本を含め先進諸国の多くでは、社会保障制度を整備することを通じて「国民生活の安定」を目指してきた。だが、社会保障はそれ自体が、実のところ生活保障からみれば程遠いものであるということを確認しておかなければならない。

そもそもベヴァリッジ報告で基軸となった考え方は、最低生活水準（ナショナルミニマム）を国民全体に保障する一方で、最低生活水準を超えた部分に関しては、自由な活動を妨げないように、なるべく国家の介入を控えようとするものだった。だが、現実の社会保障がそのような理念に基づいて制度化され、また運用されたかといえばそうではない。

ここで国際比較を踏まえて緻密な議論をする紙幅がないので、日本に限定して論ずるが、まず社会保障は、最低生活水準以下の暮らしをする人びとの多くに対して、最低生活水準の生活を普遍的に保障していない。最低生活保障を謳った憲法第25条が、プログラム規定的性格をもつもの（正確には抽象的権利説）として解釈されており、事実上底が抜けていることはよく知られていることだが、運用としても、生活保護の捕捉率が10-20%とみられていることから明らかなように、最低生活の普遍的な保障は、あくまで建前のものとなっている。その意

味では、最低生活水準以下の水準で暮らす人びとに対して、社会保障には「果たされない約束の領域」が広範に存在しているということになる。

また、最低生活水準以上についても、基本的には社会保険を軸とする経済生活の破綻のリスクを軽減することを通じて、貧困を予防する「防貧」的政策をその守備範囲とする一方で、それ以外の様々な生活上の問題については介入を差し控えてきたといえる。

その結果として、最低生活水準を保障することを主要な機能とするベヴァリッジ的な社会保障とも、生活問題一般に対応しようとする生活保障とも異なる領域に、現実の社会保障は定着したのである（図1）。

ではなぜ社会保障は、このような姿になったのだろうか。この点については、社会保障論の領域においても、社会保障法の領域においても、明確な合意はない。むしろ性格を異にする諸制度の集合体であることを追認するような論理構築がなされているのが通説的であろう。だが、社会保障を生活問題一般の中における位置づけを考えるとその論理がよく見えてくるように思われる。

社会保障の支援方法は、さしあたり次の3つの

特徴を含んでいる。第1に、富や所得の再分配を基軸としていることである。これは社会保障の主な標的が経済問題にあることを意味している。第2に、社会問題として抽出された問題別の解決を指向している点である。これは生活問題を抱えた人単位でなく、同じ問題を抱えた集団を政策の対象としているということである。第3に、施策の効果を統計的な観点から見ていることである。

実のところ、この3つの特徴を貫くのは、効率の観点である。第1と第2の特徴は、個々別々にみれば多様で複雑な内容をもっている生活問題を、カネの問題やその他の単純な問題に単純化して解釈し、さらに可能なかぎり単純で大勢の人を一挙に相手にできるような支援方法を指向していることを意味している。また第3は、第1と第2のような単純化を正当化する論理として、単純な方法で対応できないものは、支援効率が悪いものなので対応しなくてよいという功利主義的な立場に立っていることを意味する。問題を単純に把握して、単純な解決策を出し、取りこぼしは許容する、これこそが社会保障が理念はともあれ方法として採用してきた効率の論理にほかならないのである。

ということは、詰まるところ社会保障とは、その理念や権利性に従って形成されたというよりも、マスに対する生活支援として統計的・集団的に結果が出やすいところを虫食いにした結果として形成された支援領域ということになるのである。そして、結果として、図1の概念図が示すように、私たちの生活問題には、いまだ社会保障的な効率の論理では包含することのできない広大な領域が残されているのである。

## 残された領域の生活問題

1970年代以降、生活問題の幅広い領域で緩やかではあるが確実に進行してきた変化がある。それが、生活問題は個別で複雑な性格をもっているという認識の広がりである。このような生活問題認識を代表する概念が「社会的排除」である。

従来の社会保障は、たとえば「貧困」を「お金

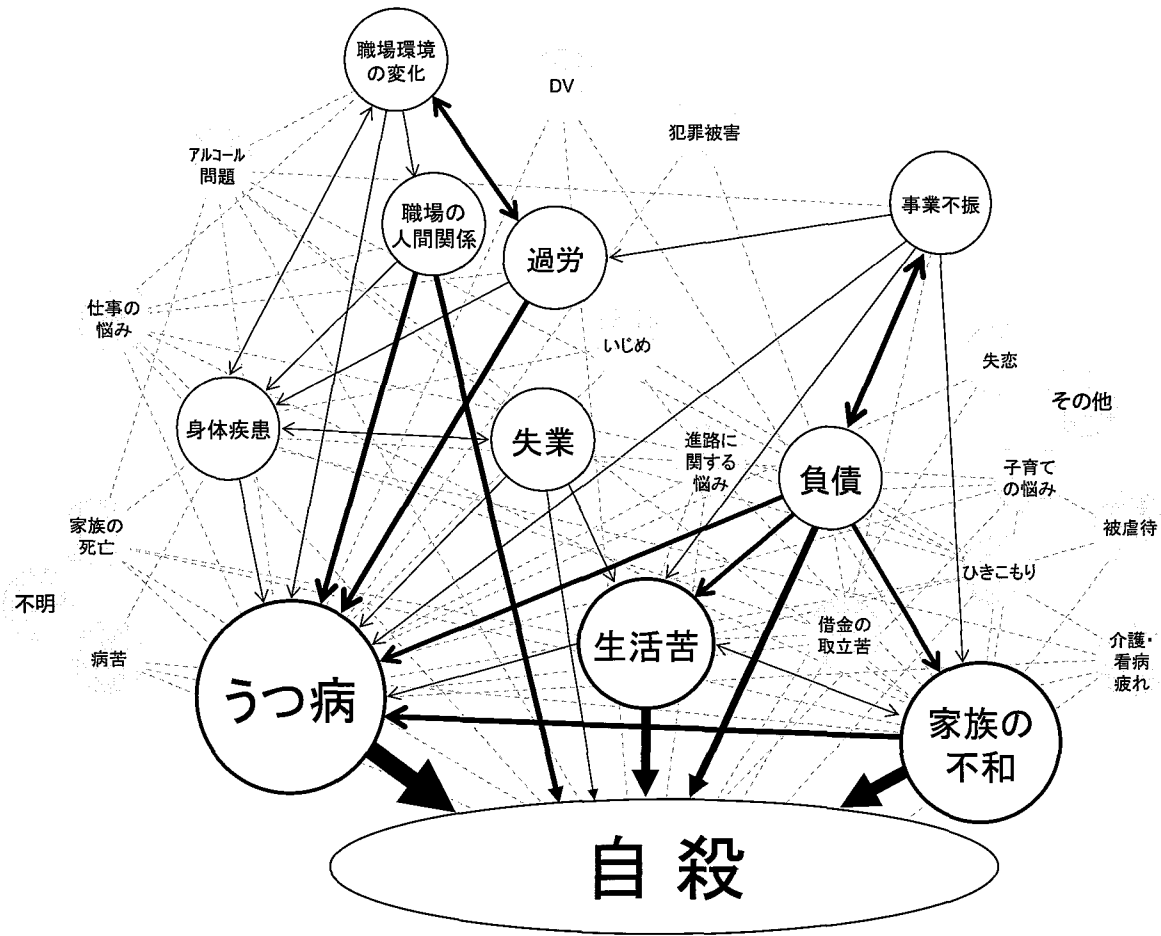
がない」「仕事がない」という意味に単純化し、現金給付や雇用創出という策で対応しようとしてきた。だが、貧困の要因の中にたとえばアルコール依存が関与している人に、やみくもに「お金」や「仕事」を提供しても状況が改善しないことはいまでもない。当事者がどのような本人と環境の複雑な相互作用の中で困窮しているか、そのなかに飲酒がどのように関わっているのかを把握することなしに、当事者の状況を改善することはできない。社会的排除概念は、まさにこのような生活問題が複雑性・個別性を有しているという認識を主要部分として含む概念なのである。

実は、このような支援観の変化は、従来の社会保障にとって手の届かなかった、支援効率の相対的に低いとみなされてきた領域に対して支援しようとするればいかなるタイプの支援が必要であることを示している、と同時に現代社会が挑むべき生活問題のフロンティアがそこにあるということを示しているといえる。

生活問題一般のうち社会保障が対応できなかった領域、すなわち、「果たされなかった約束の領域」にいる人びと、最低生活水準以上の生活水準にありながら生活に困難を抱えている人びとのいずれの場合も、支援するには、上記の複雑性・個別性に正面から立ち向かう必要がある。

一例をあげよう。図2は、自殺対策支援センターライフリンクが2008年に実施した調査の結果を明示したものである。調査によれば、既遂者について、自殺に至った要因は少なくとも70以上あり、平均して1人あたり4要因が複合的に影響していたという。これらには経済的な要素もあれば非経済的な要素も含まれている。しかも、自殺の個別的要因については、大体のものについて何らかの支援窓口などがすでに存在していた。つまり、既遂者の多くが、行政などが設置した相談窓口の網の目をすり抜けて亡くなっていたということなのである。このことは、自殺問題が、従来の社会保障的なアプローチである、自殺に影響をおよぼしている個別の要因を取り出してそれに一律的に対応するやり方では対応できないこと、問題の本質が個別の問題の複合的構

図2



(出所) 自殺対策支援センターライフリンク『自殺実態白書 2008』

造それ自体にあることを示している。

しかも、当事者が自殺しないことは究極のゴールとはいえない。というのも、自殺が生きることの苦しみのかげりに起きるのだとすれば、自殺させないようにするだけでは「生き地獄」を当事者に味わわせることにもなりかねないからである。したがって、当事者を支援する際に何を着地点とすべきかを「自殺しなければよい」のように一律に決めることはできないのである。

### 社会保障から生活保障に向かうために

本稿でいう生活保障の実現は、社会保障の延長線上に実現することはできない。仮に社会保障的方法で対象を拡張しても、単純化することのできない問題を単純に解決しようとすることによる弊害が起きるばかりで、本質的な支援にならない

であろう。

もちろん、筆者は、社会保障それ自体が無意味などといったのではない。それは今でも生活問題に立ち向かう根幹となるものである。そしてなにより、社会保障の出発点となったベヴァリッジ報告自体がまさにケインズその人の影響を強く受けていたことからわかるように、本来社会保障は生活問題一般の解決を指向していたはずである。だが、今日の社会保障論議は、そのほとんどが生活保障を実現する見込みのない方法に固執しているといわざるをえないのである。そこには、私たちは何を指して生活問題への対応を構想すべきなのか、そのために何をすべきなのか、という逆算的思考が決定的に欠如している。

では、具体的に何をすればよいのだろうか（もちろんこれがなければリアリズムにならない）。実は幸運なことに、「残された領域」の問題に対応する支援

方法を新しく開発する必要はない。というのもソーシャルワークがそれだからである。ソーシャルワークは、生活問題が単純なゴールの見えない複雑な事象であることを認めた上で、当事者の生活を支えるべく寄り添う／伴走する支援方法である。したがってソーシャルワークによる支援の成立要件などの面倒な話を省けば、要はこのソーシャルワーク的支援が生活に困難を抱えるあらゆる人びとに届くようにすればよいのである。

日本では職業ソーシャルワーカーといえば、社会福祉士を思い浮かべる人が多いだろうが、彼らのような一握りの専門職だけで社会全体にソーシャルワーク

の網の目をかけることは現実的ではないし、費用的にも合わないであろう。むしろ、対人サービスに関わるあらゆる職種がソーシャルワークの能力を身につけること、さらには、全ての社会の成員がソーシャルワークの基本的素養を習得するように支援すること、そのようなソーシャルワークの網の目の構築に、市民社会、行政組織、法体系、そして社会保障を適応させることである。日本のようにソーシャルワークの社会的認知の低い社会にとっては、多少ハードルが高い社会目標ではあるかもしれない。だが、これが私たちの生活問題一般に対応した生活保障実現に必須の条件なのである。■





# 生活保護受給者に対する自立支援の新たな試み

—大阪市西成区の事例を参考に—

松本 淳

大阪市立大学大学院経済学研究科准教授

## 増加し続ける生活保護受給者

2016年6月1日、厚生労働省は、同年3月に生活保護を受給した世帯が163万5,393世帯となり、過去最高を記録したと発表した。世帯類型別にみると、高齢者世帯の増加が目立ち、全体に対する割合は50.8%と初めて全体の半数を超えた。さらに厚生労働省は、単身の高齢者世帯が増加傾向にあることも指摘している<sup>1</sup>。しかし、こうしたニュースにはさほど驚かなくなってしまった。バブル経済の崩壊以前は生活保護受給者数と景気にはある程度の関係性がみられた。つまり、景気回復とともに生活保護受給者数は減り、景気後退とともに生活保護受給者数が増加するという関係である。しかし、今はこうした関係性はみられない。生活保護受給者数は増え続けており、すでに構造的な問題になっていることを物語っている。筆者は生活保護

受給者の増加は日本の社会が危機に陥っているというシグナルであると考えている。したがって、シグナルである生活保護費をいたずらに引き下げるような対策をしても、かえって社会を混乱させるだけであるとする。なぜこのような状況に陥ってしまったのか、また今の社会保障制度の何が問題であるのかを冷静にみなければならぬと考えている。

## 社会保険に偏重する日本の社会保障制度

日本は社会保障の規模について、ながらく「小さな福祉国家である」と言われてきた。エスピン・アンデルセンも日本は「自由主義」と「保守主義」の「雑種」であるという表現を使っていた<sup>2</sup>。しかし、現状の日本はもはや「小さな福祉国家」ではない。2009年時点の日本の公的社會支出の対GDP比は22.2%と0.1%ポイント差ながらもOECD平均を上回っている。さらに年金と医療に絞ってみると15.9%であり、この数値はフィンランド、スウェーデンをも上回っているのである。さらに特徴的であるのは日本の年金と医療の社会保障全体に占める割合で71.8%にも上る。このように、日本の社会保障はもはや小さいとはいえない。しかも、年金と医療という主要な社会保険の規模はもはや小さくはなく、しかも構成としてかなり偏った状態であるといえる。

こうした実情が社会保障財政にも影響を及ぼしている。日本の社会保障関係費、つまり税金は社会

### まつもと あつし

慶應義塾大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。修士（経済学）。専門分野は、財政学。大阪市立大学経済学部助手、大阪市立大学経済学研究科助教授を経て、2007年より現職。

著書に『日本が直面する財政問題』（共著、八千代出版、1999年）、『希望の構想—分権・社会保障・財政改革のトータルプラン—』（共著、岩波書店、2006年）、『自治体セーフティネット—地域と自治体ができること—』（共著、公人社、2014年）など。

保障制度のどの分野に充てられているのだろうか。それは、上述の状況からも推測できるように、年金・医療・介護の社会保険制度に対する費用に充てられている。しかも社会保障関係費に占める年金医療介護保険給付費の占める割合は年々増大しつつあり、2014年度で73.9%にも及んでいる。つまり、「今の社会保障制度」を守ろうと考えるのであれば、税の多くのを社会保険制度へ投入しなければならないのである。税・社会保障制度の一体改革において、消費税の増税分を社会保障に使う、しかもそのうちの多くが「社会保障の安定」のために使うと説明しているのが象徴的である。

## 従来の生活保障機能の多様化・弱体化

このような状況のなか、日本の生活保障の前提条件が明らかに大きく変化している<sup>3</sup>。具体的には、家族・地域・企業のあり方である。都市部だけではなく地方においても、人と人とのつながりの希薄化が叫ばれるようになって久しくなっている。また、核家族化の進行という局面を過ぎ単身世帯の急増という状況が顕著になっており、今後も単身世帯の増加が見込まれている。単身世帯の増加は、家族機能の低下という事態にとどまらずに、家族機能の停止に近い状況をも生む可能性が考えられる。とくに高齢期に入ったの単身世帯で地域とのつながりを失ってしまった場合、孤独や孤立という状況が起こってしまう。また企業は、経済のグローバル化の進展に対応し、国際競争力をつけるためにも企業内福祉やいわゆる日本的経営といわれる終身雇用制度や年功序列型の賃金体系などの見直しなどを迫られてきた。そうした結果の表れの一つとして、雇用形態の多様化、とりわけ非正規雇用者が急増し、低賃金・不安定・未熟練など様々な問題が指摘されている。

こうした家族・地域・企業といった日本型の生活保障機能が急速に変容・多様化するなかで、社会保障制度が年金・医療を中心とする社会保険制度に偏っているために、そこから漏れ落ちた者の多くが生活保護に陥ってしまっているのが現状だと

いえる。

## 排除・分断を生む「今の社会保障制度」

さらに「今の社会保障制度」は深刻な問題を抱えている。それは、「今の社会保障制度」が国民を排除する、あるいは分断する道具になってしまっているという深刻な問題である。たとえば、日本のジニ係数の改善についてみると、税による再分配はごく僅かです。ほとんどが社会保障による改善により説明できる。しかし、この格差改善を年齢階層別にみるとほとんどは65歳以上の高齢層における改善であり、若年層での改善はあまりみられない。「今の社会保障制度」が年金・医療という「人生の後半期」における保障に偏っているからである。こうした事実もあり、「今の社会保障」は若年世代と老年世代という世代間の対立を生む道具となってしまう。また例えば、現在の年金は社会保険制度であるから保険料の拠出があることが年金受給の条件となる。しかし基礎年金には保険料以外に財源の半分として税が投入されている。その税のなかには消費税収も含まれる。消費税は保険料を払った者であろうと保険料が未納の者であろうと消費する限りは税の負担者となる。しかし、保険料が未納の消費税負担者は保険料未納という事実により年金受給からは排除されることになる。「今の社会保障制度」が国民を排除する例である。

## 大阪市西成区のひと花プロジェクトの概要

上記のような問題に対して簡単に答えを見出すことは難しい。そこで、ここでは唐突にみえるかもしれないが、大阪市西成区で行われているひと花プロジェクト<sup>4</sup>をみていきたいと思う。なぜこのプロジェクトに注目すべきであるかは後述する。

ひと花プロジェクトは「西成特区構想」のかけ声のもと2013年7月に事業が開始された。プロジェクトの実際の実施主体はNPO法人釜ヶ崎支援機構を中心とする5つのNPO法人である。この5つのNPO法人の連合体が西成区からの委託を受け

る形で、場所・資金・情報などの提供を受けながら活動を行っている。支援の対象者はあいらん地域内に居住していること、単身世帯であること、65歳以上であること、生活保護を受給していること、とかなり限定されたものとなっている。

ひと花プロジェクトの事業目的は支援対象者の生きがいをつくること、そして地域とのつながりをつくることである。それまでのあいらん対策でとられていたような指導体制の強化を図るような「北風の」な対応ではなく、一人一人の困難の原因に目を向けて改善していく「太陽的」な対応を特徴としている。

ひと花センターと呼ばれる「居場所」を利用者に提供すると同時に、様々なプログラムを用意している<sup>5</sup>。例えば、公園・公共施設・周辺地区の清掃といった地域活動、演劇・詩・音楽などの表現活動、料理・刺繍などのレクリエーション、農作業などの体験学習、といった社会参加プログラムがある。さらには自転車のリサイクル・資料スキャニング作業などの就労体験プログラム、あるいは同意のもと生活保護と一緒に管理して出金や貯蓄の計画を立てる金銭管理プログラムもある。

## ひと花プロジェクトの効果

参加利用者は以上のようなプログラムに対しておおむね満足しており、自身の考え方や健康状態についても前向きに考えるようになっている。ひと花プロジェクトの効果については毎年度報告される『ひと花プロジェクト事業報告書』に多様な形として報告されている。本稿ではそのなかでも稲田(2015)の調査報告の結果に基づいて、筆者が興味深いと思った点を紹介する。稲田(2015)は、プログラムを継続的に行ったことによる利用者の変化をみるために「常用」と「常用外」とに分けてアンケートをとっている<sup>6</sup>。

その結果のうち興味を引いた結果の一つは、つながりの欠如を要因ごとに分けて行ったアンケート結果である。その結果によると、「常用外」は近隣や困りごとを相談できる人がいるかないかで、つ

ながりが保たれているか否かが決まる大きな要因となっている。つまり、自分の身近な場所・関係でのつながり度合いが大きいということである<sup>7</sup>。一方で、「常用」は身近な場所・関係だけではなく、地域活動での人とのつながりがあるかないかによって、自身のつながりが保たれているか否かということが大きく左右される、ということである。このように、自分自身の身近な場所・関係だけではなく、地域での他者とのつながりの重要性を指摘しているのである。

もう一つ興味深い結果がある。それはひと花プログラム利用後の変化の段階についてである。「常用」であろうと「常用外」であろうとプログラムに参加することで徐々に満足度は上がっていく。ただし、その内容が「常用」と「常用外」とでは違いがある。「常用外」はプログラムに参加することで、「自身の食事や健康に気をつけるようになった」「物事を前向きに捉えられるようになった」など、自身の内向きの変化を強く感じ取っている。一方で「常用」は「新たな友人や知人ができた」「人の役に立つことや社会へ貢献したい気持ちが出てきた」など、自身の外へ向いた変化を強く感じ取っている。

つまり、人間の気持ちの変化には一定の時間を必要とし、まずは内向きの変化から捉えなおし、その後自身の外向きの変化へと移っていく。地域への参加や他者への貢献などはいきなり起こるものではなく、自身の内側と向き合った後に外向きの気持ちが醸成されていくということである。

## ひと花プロジェクトに注目したのはなぜか

以上、本稿の流れとして唐突感もあったかもしれないが、最後になぜ筆者がこのひと花プロジェクトに着目したのかを述べようと思う。

第一に、冒頭でも述べたように、現在の日本は構造的に生活保護に陥る者が増加している。しかもその約半数は高齢者世帯である。また生活保護には至らなくとも単身の高齢者世帯の増加は現在でもみられるし、今後さらなる増加が予測されている。また今後の日本、とりわけ都市部においては後期高齢者の増大は様々な課題を引き起こすことが考え

られる。こうしたこれからの日本の課題をある意味では西成区が先取りしていると考えられるかもしれない。もちろん、西成区が日本はもとより大阪市においても独特な歴史があり、また特殊性を持ち合わせているため必ずしも参考にはならないという指摘は十分に考えられる<sup>8</sup>。それでも独特な地域とはいえ、単身・高齢・生活保護受給という多くの困難をかかえた者への支援のあり方を考える際には大切な要素が含まれていると考える。

第二に、ひと花プロジェクトが参加利用者の自立支援にとどまらず（考えによっては自立支援をより進めるためにも）、他者や地域とのつながりづくりの必要性・重要性を示していることである。上述したように、「今の社会保障制度」の大きな課題の一つは制度自体が排除や分断を生む道具となってしまうことである。こうした難問をいかに解決していくかは大事な視点となる。様々な立場からの意見を交わすことはとても大事な作業である。そのうえで「今の社会保障」だけに頼らない様々な取り組みが行われることが大切であると考え。

第三に、「公助」と「自助」の二項対立をいかに乗り越えていくかという課題に応えるヒントがひと花プロジェクトにはあると考えている点である。昨今、社会保障に限らず新たな試みを政府（行政）が行う場合に財源確保の困難が指摘される。また政府（行政）が行うと非効率であるという指摘も多々ある。そして、こうした指摘の先には「自助」「自己責任」を強調する議論が待っている場合が多い。もちろん、今回事例として挙げたひと花プロジェクトを手放して推奨しているわけではない。NPOに委託すればよいという簡単な問題ではないし、委託を行ったとしても財源確保やその事業評価の問題は常に付きまとうことは留意しておきたい。

しかしやはり最後に述べておきたいことがある。私たちはこの「政府か市場か」「官か民か」という類の単純な二項対立を乗り越え、「共助」のあり方を改めて考える時期にきているということである。■

## 《注》

- 1 厚生労働省「被保護者調査 結果の概要（平成28年3月分概数）」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/03-01.pdf>）。
- 2 G. エスピン-アンデルセン著 岡澤憲英・宮本太郎監訳『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房、2001年。
- 3 税制調査会（2015）は、近年の家族・世帯の状況の変化、働き方の変化などを豊富な資料をもとに分析している。そこでも、高齢者を中心に単身世帯の急増、非正規雇用者の生活困難な状況を指摘している。
- 4 正式名称は「西成区単身高齢生活保護受給者の社会的つながりづくり事業」という。本稿では通称であるひと花プロジェクトと表記する。
- 5 最近では、支援団体が用意したプログラム以外にも自主的に活動する者も現れている。たとえば、利用者の有志が「ひと花笑劇団」という劇団を立ち上げ、地域外にも出ていき、上演も行っている。
- 6 継続的にプログラムに参加している者を「常用」、一度は参加したが、その後に参加しなくなった者を「常用外」と定義し、両者へのアンケート調査を行っている。
- 7 この調査結果では、同時に、「常用外」が行きつけのお店・公園・図書館など一人で移動し一人で過ごす場所があるうちは孤独や孤立をあまり感じないが、お金や健康状態が損なわれた際に孤立の度合いが一気に高まる危険性を指摘している。
- 8 さらに、支援対象者を限定していることや、生活保護に陥る以前での対応の必要性という指摘もあるであろう。支援者はもちろん、こうした指摘もあることは認識しており、たとえば、支援のための条件を少しずつ緩和していこうという意識はある。

## 《参考文献》

- G. エスピン-アンデルセン [岡澤憲英・宮本太郎監訳]（2011）『福祉資本主義の三つの世界』ミネルヴァ書房。
- 稲田七海（2015）「2014年度ひと花プロジェクト調査報告」『ひと花プロジェクト事業報告書2014』。
- 厚生労働省「被保護者調査 結果の概要（平成28年3月分概数）」（<http://www.mhlw.go.jp/toukei/saikin/hw/hihogosya/m2016/dl/03-01.pdf>）。
- 松本淳（2015）「税と社会保障制度の関連を問う—基礎年金制度と消費税との関連を中心に—」『明大商学論叢』第97巻第2号、pp.63-77。
- 税制調査会「経済社会の構造変化を踏まえた税制のあり方に関する論点整理」（平成27年11月13日）（<http://www.cao.go.jp/zei-cho/shimon/seiri271113.html>）。

# 「協同」の視点から考える環境資源の地域管理

早尻 正宏

北海学園大学経済学部准教授

## 生態系サービスを誰がどう提供するのか

私たちの暮らしに潤いを与えアメニティを高める環境、さまざまな恵みをもたらしてくれる資源。国連の呼び掛けでおこなわれたミレニアム生態系評価 (MEA) は、こうした環境資源から生み出される有形無形の価値を生態系サービスと呼んだ。木材や食料、燃料などの資源の「供給」、気候調整や洪水制御など環境をコントロールする「調整」、審美的・精神的・レクリエーション的な価値を提供する「文化」、それらを支える「基盤」サービス (土壌形成や栄養循環) がその内容である。

環境資源管理への生態系サービスというアプローチは、「供給」サービスが満たされれば、ほかのサービスも自動的に満たされるという、環境資源の利用をめぐる根強く存在する予定調和論に再考

を迫る。それは、多様な価値を内包する環境資源を、各サービスを貫く総合的な視点で管理することの重要性を指摘するものである。と同時に、この指摘を踏まえ、私たちが考えなければならないのは、環境資源から生み出される生態系サービスをどのような枠組みで提供すべきか、という点であろう。

この問いへのさしあたりの回答は次のとおりである。生態系サービスの質は、環境資源の管理に対する「公共」の関与のあり方に少なからず依存すること。ここでいう「公共」とは文字どおり「公」と「共」から成り立つが、生態系サービスを総合的かつ継続的に提供していくためには、「共」、なかでも「協同」の視点が不可欠であること。そして、「協同」も、コミュニティを支えるマルチ・ステークホルダーモデル (後述) へとバージョンアップする必要があること。以上である。

周知のとおり、今般の農協改革にみられるように、「協同」を取り巻く情勢は厳しさを増している。「協同」の主役たる協同組合は、既得権益に縛られた団体として政府、マスコミの格好の批判対象である。他方で、NPOなど比較的「新しい」協同組織からは、現代社会の多様なニーズを掴みきれず、時代の変化に対応できない硬直した「古い」組織とみなされがちだ。こうした声に、はたして「政府」の政策に連動して機能するよう形成されてきた「制度としての協同組合」(菊間 2012) は、どう応えるべきだろうか。

本稿では、環境資源管理と「協同」の関係性に

### はやじり まさひろ

北海道大学大学院農学研究科博士後期課程修了。博士 (農学)。専門分野は、林業経済学、地域経済学、協同組合学。日本学術振興会特別研究員、山形大学大学院ベンチャー・ビジネス・ラボラトリー博士研究員、とっとり地域連携・総合研究センター研究員、山形大学農学部助教・准教授を経て現職。

著書に『福島に農林漁業をとり戻す』(みすず書房、2015年、共編著)、井手英策編著『雇用連帯社会』(岩波書店、2012年、分担執筆)、興梠克久編著『緑の雇用のすべて』(日本林業調査会、2015年、分担執筆) など。

ついて、環境資源の一つである森林資源の管理問題に焦点を当てて考えてみたい。

## 環境資源管理にみる「公共」領域に占める「協同」の位置付けと役割

私たちが抱く協同組合の一般的なイメージは、各種政策の遂行機関という任務に終始する協同組合、あるいは市場競争に打ち勝つべく経営を大規模化していく協同組合、というものではないだろうか。

実際、協同組合は、一方では、前述した「制度としての協同組合」として行政機構の末端に位置付けられ「官僚化・国家機関化」し、他方では、市場競争に巻き込まれ「商品化・資本化」の傾向を強めつつある。そして、両者の狭間で、協同組合にかかわる人々は、どのようなアイデンティティのもと「協同」の営みを展開していくべきか、頭を悩ませてきた。

以下では、「供給」中心の営利活動だけでは、幅広いニーズを満たすことができない森林管理を念頭に置き、環境資源管理の担い手をめぐる「協同」の位置付けと役割を整理しておきたい。

前述した「調整」サービスに端的に示されるように、公共的な性格を多分に含む環境資源の管理には、「公共」が、営利を優先する「私」とは異なる論理にもとづき、社会全体のバランスを考えた総合的な視点から関与していく必要がある。ここでいう「公共」は、中央(国)と地方(都道府県、市町村)の「政府」、および共通の目的や関心を持つ人々が自らの暮らしを守るために自発的につくる「非営利・協同組織」(以下、「協同」という)から構成される。

森林管理における「協同」の担い手としては、森林所有者を組合員とする森林組合がそれに当たる。森林組合は農協、漁協と同じ第一次産業の協同組合であるが、その目的には「森林所有者の経済的社会的地位の向上」だけでなく、「森林の保続培養」や「森林生産力の増進」という公共性を帯びたものが含まれる(森林組合法)。

他方で、「公共」の対となるのが「私」の領域であり、それは「民間(私企業)」「(林業事業体)」「個

人」(森林所有者)からなる。「公共」の機能は、「民間(私企業)」や「個人」が生産活動を安定的に展開できるような基盤を整え、人々が安心して暮らすことのできる諸条件を生み出すことにある。ここで強調したいのが、「公共」の領域に「協同」を含める点である。

戦後の日本が、木材生産という一面的かつ短期的な「供給」サービスの拡充に力を注ぎ、植栽不適地までも人工林で覆ってしまった事実を振り返れば、環境資源の適切な管理には総合的かつ長期的な視野をもつ「公共」の関与が何らかの形で必要であることに異論はないように思われる。だが、国や都道府県に地域事情に通じた専門家はおらず、逆に市町村には森林技術に精通した専門家は育っていない。また、国一都道府県一市町村のラインでおこなわれる森林管理は画一的であり、それゆえ「政府」の施策は地域社会のニーズからかい離しがちとなる。

環境資源の総合的な管理にいま必要なのは、地域の多様なニーズと課題に迅速に対応するコミュニティに張り付いた専門的な担い手の存在なのである。「協同」の出番はここにある。実際、森林組合の中には、地域のニーズに応えるべく、長期的かつ総合的な視点から森林整備(植栽、保育、間伐など)を進め、組合員の所得増大だけでなく、地域雇用の創出や環境資源の保全に取り組み、コミュニティを支えてきたところも少なくない。

もちろん、さまざまな生態系サービスを提供する環境資源の管理を地域的な公共性の観点から進めるためにも、「上」から介入する「政府」——それは「官」と言い換えてもよい——のスタンスは変わらなければならない。だが、それと同時に、地域固有の環境資源を現場レベルで、いわば下からきめ細かく管理してきたのが「協同」の実践であり、それこそが「公共」領域における「協同」の固有の役割であることを、ここでは確認しておきたい。

## 原子力災害下の福島ではたらく「協同」の力

周知のとおり、東日本大震災の被災地はいま、

復興の総仕上げをする復興・創生期間（2016～2020年度）のもとで自立を急がされている。東京電力福島第一原子力発電所（以下、福島第一原発という）事故があった福島県では、避難指示解除の動きが本格化してきた。だが、森林全体の除染が事実上見送られ続けていることもあり、避難指示が解除された地域——その多くの部分が避難指示区域の外縁部に位置する山村地域である——での営林再開のめどは立っていない。避難指示区域の周辺エリアにも手付かずの森林が広がる。こうした地区で事業を展開する森林組合によれば、県内外に散らばった避難住民の間には、長引く避難生活の中で森林整備の熱意が低下する「森林離れ」がみられるという。

さまざまな生態系サービスを提供する森林資源は山村地域での暮らしの土台となるものであり、避難指示解除が広がる中で営林の再開が必要な時期に来ている。そのためには、「フローの損害」（経済的実害）や「ストックの損害」（インフラの損害）だけでなく、「社会関係資本の損害」にどう対処するかが重要となる（濱田ら 2015）。なぜなら、いくら経済的補償や生産設備等の復旧がなされたとしても、地域社会に蓄積された人々の信頼関係やネットワークが失われたままでは、地域住民の共同作業が不可欠な営林の再開は望み得ないからである。

山村地域における数少ない「協同」の担い手たる森林組合には、森林管理の再開に向けて、こうした原子力災害により毀損した「社会関係資本」の形成・蓄積に取り組むことが期待されているのである。以下紹介するのは、このような問題意識にもとづき、組織運営・事業経営を展開する森林組合の姿である。

福島第一原発事故により、県内有数の事業規模を誇るふくしま中央森林組合では、本所から離れた飛び地にある田村市都路町地区（旧都路村）の一部が避難指示区域に指定された。都路事業所は組合本体の事業総収益の約半分を稼ぎ出す収益の柱であったが、シイタケ原木林の放射能汚染により、その主要な収益源であるシイタケ原木の関連事業（原木林の育成、原木およびオガ粉の生産・販売）

が停止した。ふくしま中央森林組合の経営は一気に悪化し、組合では一時、都路事業所の閉鎖も検討された。

だが、ふくしま中央森林組合は2013年、『都路事業所一原発災害後の現状と今後一』（以下、『計画書』という）を取りまとめ、原子力災害から都路地区の森林を再生し、地域を復興させるために、営林の継続と雇用の維持を図るという経営方針を打ち出した。

『計画書』では、まず、都路事業所におけるシイタケ原木の生産・販売が、森林所有者に安定的な収入をもたらしてきたこと、ポスト原発建設における山村住民の雇用創出に結び付いてきたこと、広葉樹林の広がる美しい景観をもつ自然環境を作り上げてきたことなど、これまでの事業経営の歩みと成果の分析がおこなわれた。そのうえで、都路事業所のミッションが、震災以前と変わらず、都路地区における森林環境の保全と定住条件の創出にあることがあらためて確認されることとなった。

具体的には、2014年度から5年間の「原発災害復興に向けた都路事業所運営計画案」として、営林の継続と雇用の維持を図るという再建方針が打ち出された。そこでは、森林組合が中心となり地域住民とともに40年間かけて確立した、20年サイクルで年間約100ヘクタールを伐採する広葉樹資源の利用体系を堅持するべく、シイタケ原木に代わる需要の開拓に努めることなどが盛り込まれている。

『計画書』の最大の特徴は、都路事業所の再建を、他地域に避難した住民の帰還がなかなか進まない都路地区のコミュニティの再建と結び付けている点にある。そこには、森林組合は、営利企業とは異なり、山村地域から逃れることのできない存在であること、言い換えれば、「協同」が地域を基盤に成立していることへの強い自覚がある。ふくしま中央森林組合では、原子力災害をきっかけに、「協同」の足場を見つめ直し、自らのミッションの再確認がおこなわれたのである。山村地域に住み続ける人々の拠り所となるべく、雇用の創出とコミュニティの維持に向けて経営再建に取り組む姿は、さま

ざまな生態系サービスを提供する環境資源の管理という公共的な課題に果たす「協同」の一つのあり方を示しているといえよう。

ふくしま中央森林組合では2013年冬、都路事業所の再建計画づくりから得た経験を組合全体で共有するべく、組合全体の中期経営計画を策定する、21世紀の森プロジェクト委員会を立ち上げた。原子力災害を一つの契機として設置された同委員会では、地域社会を基盤に成立する森林組合という立ち位置を再確認したうえで、コミュニティの維持および森林環境資源の保全を図る「協同」の取り組みを他地域にも広げることを計画しているところである。

## 持続可能な環境資源の地域管理に向けて

コミュニティの再建を「協同」のミッションの一つとして明確に位置付けた原発被災地・福島事例では、地域社会の福利増進を図りコミュニティの存続基盤を構築することで、組合経営そのものを立て直していこうという道筋が描かれていた。それは、協同組合セクターの国際的な集まりであるICAの1995年原則の一つ、「コミュニティへの貢献」(第7原則)の具体的な展開であり、「地域の中に行政・民間組織・住民の協力の環を形成していく」(石井ら1996:199)取り組みといえよう(早尻2014)。

この姿が指し示すのは、活動機軸を地域から市場に移し、組合員の利益を最優先し、経営主義を助長させるシングル・ステークホルダー型ではなく、森林組合を取り巻く多種多様なステークホルダーを包摂したマルチ・ステークホルダー型という、「協同」の新しい方向性である。それは、前述した「コミュニティへの貢献」、すなわち地域を基盤とした行政、企業、NPOと連携して雇用の創出や生活の向上、そしてコミュニティを維持することに「協同」の固有の役割を見出すという試みである(中川2014)。コミュニティの持続可能性を重視するマルチ・ステークホルダー型協同組合は、地域住民の暮らしに密接にかかわる環境資源の管理という地

域的な公共性を具体的に保障するコアとなり得るものである。

地域住民がはたらき、暮らすという日々の営みを支え、また、そうした営みに支えられた「協同」こそ、人間の自然への働き掛けがいかなる変化を環境資源にもたらすのかを知り得る立場にある。だとすれば、環境資源から生み出される生態系サービスのバランスある提供主体として、マルチ・ステークホルダーモデルは、グローバル時代における「協同」の普遍的なあり方を示しているといえるのではないだろうか。

近代の日本では、環境資源から生み出される生態系サービスと地域住民・生産者・消費者の関係性の多くは、「協同」によって形成されてきた。そうであるならば、「官」と「私」の一面的な展開として特徴付けられる「近代化」により失われた関係をとり戻すのもまた、「協同」の役割であるということができるのではないだろうか。環境資源管理を持続可能なものとするためには、「公共」の担い手として「政府」だけでなく、地域に根を張る「協同」にも目を向けることが必要である。■

### 《参考文献》

- 石井佳子・森由美子(1996)「下川町森林組合の組織基盤とその協同組合的性格—森林所有者アンケートに基づいて」(神沼公三郎・石井佳子・鳥澤園子・増山寿政・森由美子「北海道下川町における地域林業活性化の現状とその課題—自治体、木材加工業、森林組合に注目して」『北海道大学農学部演習林研究報告』53(2):156-204。
- 菊間満(2012)「森林組合を『労働』から再考する—小規模森林組合等のミニシンボ報告をかねて」(ベルント・シュトレルケ編・菊間満訳『世界の林業労働者が自らを語る—われわれはいかに働き暮らすのか』日本林業調査会)153-163。
- 中川雄一郎(2014)「未来へのメッセージ—市場、民主主義、そしてシチズンシップ」(中川雄一郎・杉本貴志編『協同組合 未来への選択』日本経済評論社)223-265。
- 濱田武士・小山良太・早尻正宏(2015)『福島に農林漁業をとり戻す』みすず書房。
- 早尻正宏(2014)「山村地域の再生と「小さな協同」—広域合併下の森林組合の課題」『協同組合研究』34(1):12-20。



# まちづくりの政治経済学に向けて

—鳥取市内リノベーション事業を題材に—

吉弘 憲介

桃山学院大学経済学部准教授

## はじめに

本稿では、共有を軸とした社会現象のなかから、中心市街地における新たな動きを取り上げる。中心商店街の活性化については、近年、既存の政策手法への批判から民間手法を取り入れたケースに注目が集まりつつある。旧来のフレームワークでは、公的部門の民営化は「政府の失敗」と「市場原理主義批判」の二項対立に単純化されるきらいもあった。ここでは、民間を通じた資金調達や運営による事業においても、公的な役割が発揮されることを事例などから検討したい。

本稿は、次の形で論を展開する。まず、既存のまちづくりのスキームにおいて、経済学的な接近が、十分な整理の軸を与えないことを、単純な需給均

衡を用いて考えたい。続いて、それを乗り越える枠組みとして、ハーシュマンの離脱・発言モデルについて検討した後、現実には鳥取市内で行われている街中再生手法であるリノベーションによるまちづくりを、このフレームワークに基づいて分析していく。

## 経済学の分析枠組みからの考察

中心商店街の衰退は、一般に空き店舗の増加により街の魅力が低下することから生じるとされる。ここでは、経済学の基礎的ツールである需給均衡の面からこの問題を分析してみよう。店舗の賃貸関係を、単純な需給均衡で整理すると、建物所有者が供給を、テナント店子が需要を構成することになる。縦軸に賃料を、横軸にテナント数を取るとすれば、ある賃料水準がその地域一般のテナント数を自動的に決定することになる。

この時、商店街の商業力の低下などから、店子の需要曲線が減退したとすると、通常、供給側が賃料を下げない限り、店子の数は減少する。需要減退でもテナント数は減少するが、一般に所有者は下がった賃料を受け入れず、かつての賃料水準を据え置いて放置することが知られている（内藤 2015：133ff）。これを、賃料の下方硬直性とでも仮に呼べば、需要減退以上に出店数が減少することになり、中心商店街の空き店舗率は上昇する。

こうした問題を解消するために、経済学的な枠組みから提案できる政策はあるであろうか。たとえば、

### よしひろ けんすけ

東京大学大学院経済学研究科博士課程単位取得退学。経済学修士。専門分野は、財政学・租税政策・地域政策。（財）とっとり地域連携総合研究センター研究員、公立大学下関市立大学経済学部准教授を経て、2014年より現職。著書に「オバマ政権下の包括税制改革提案を巡る議論とその特徴」『桃山学院大学経済経営論集』第57巻3号pp.67-98（2016）、「公的部門における社会資本アセットマネジメントの取り組み：カナダ・オンタリオ州およびハミルトン市を事例に」（宮崎雅人氏との共著）『公営企業』46巻8号pp.34-50（2014）、「アメリカの消費ベース課税思想—1990年代以降の議論を中心に」宮本・鶴田・諸富編著『現代租税の理論と思想』（2014 有斐閣）など。

差額家賃補助を設定し、需要を引き出す方法などがありえるだろう。しかし、一地域に利益が集中し、かつ、民間事業者に対する直接補助のスキームは市場をむしろゆがめるため経済学を基礎と置く公共政策としては、採用の根拠が乏しい。

実は、こうした政策はすでに採用されており、一部の商店街では安い賃料でお試し的に出店できる「チャレンジショップ」というスキームがある。しかし、チャレンジショップは先ほど述べたような経済的理由から、商店街空き店舗すべてで実施することはできない。また、他地域との経済的中立性を保てないため、そもそも実施すべきでないといえる。

加えて、商店街の面的な魅力は、多様な商店が一定範囲に集積することで、消費者に対して消費機会の集積のメリットを提供することで成り立っている。そのため、チャレンジショップが小規模な展開にとどまる限り、効果も限定的にならざるを得ない。

そもそも、出店する側にとって、中心商店街で出店するインセンティブは、その他の要因からも顕著に減退している。一般に、中心商店街の衰退が問題視される地方都市では、公共交通の衰退とモータリゼーション、街の郊外化が進んでいる。この制約条件の中で、民間事業者にとっては、利益を追求しようとするほど、ロードサイド店や、無料あるいは安価な大規模駐車場を備えた大規模店舗へ出店することが合理的となる。すなわち、経済学的な利益追求に従った面から、現在の中心商店街を解決しようとするプランには、暗い未来像が横たわっているといえよう。こうした隘路を乗り越える手段として、次節においてハーシュマンが提示する政治経済学モデルを用いてまちづくりの理論的根拠を検討していこう。

## ハーシュマンの離脱・発言モデル

ハーシュマンによる政治経済学モデルは、日本の政治経済学者、矢野修一によって翻訳を含め紹介が行われている。ハーシュマンのアプローチは、先ほどみた経済学からのまちづくり事業分析にまつわる矛盾に対してオルタナティブを提示していると

考えられる。ここでは、矢野(2008)の整理をもとにハーシュマンの離脱・発言モデルについて簡単に触れつつ、その後の事例研究として挙げる鳥取市のまちなかりノベーション事業を分析する視角を得ていこう。

ハーシュマンは、通常の経済学が想定する市場メカニズムが、市場参加者が価格をインジケータールとした競争から離脱することによって機能していると指摘している。確かに、消費者は商品が価格に示される満足度を満たさなければ購入しないという形で退出し(離脱)、販売者も市場価格が自分の提供する商品の価格よりも低ければ販売するメリットを失い退出(離脱)する。このように、市場均衡は市場参加者が価格を媒介とした調整の中で、メリットを感じるか否かで残るか(購入あるいは販売)退出するかという形で展開している。

ハーシュマンは、このような市場メカニズムの自動調整が、実際には離脱だけでは十分機能しないとして、マーケットに参加する種々の参加者が商品や環境、組織に関して何らかの声を挙げる必要性と重要性を指摘している。ある商品やエリア、組織について、忠誠心や愛着などを持つ市場参加者は、仮に価格だけで判断して旨味がなくとも、その改善のために発言し改善を促そうとする。発言は離脱と比較してコストが高く、合理的な選択とならないため既存の経済学メカニズムでは取り上げられない。しかし、ハーシュマンは、市場の調整において、発言が無ければ商品の改善や組織改革が自制的に生じる理由を説明できないとして、実際の調整過程において発言の与えるインパクトは大きいと指摘する。

中心商店街という衰退地域の再生を考える場合、先に見たような離脱過程のみに注目した理論の本質的矛盾ともいえる、稼ぐために条件の悪い地域であえて事業を行う理由がない、という合理的理由を超える枠組みとして、ハーシュマンの発言過程に注目した理論は魅力的である。ここで、その枠組みを使って鳥取市の中心市街地で進められるリノベーションプロジェクトを核とした「まちづくり」事業について考察していく。

## 鳥取市におけるまちづくりの新たな動き ーリノベーション事業

リノベーション事業とは、福岡県北九州市の魚町商店街において、民間まちづくり会社「家守舎」が中心となって広めてきた商店街開発の新たな手法である。商店街の空き店舗の中で、事業賛同した店舗所有者が店舗のリノベーションと事業スキームの提案を受けることになる。提案は、数名で構成された複数のチームから行われ、その際、町に関するワークショップなどが組み合わされる。

また、各チームが事業を実施する場合は、資金調達はチームに任せられ、しばしばクラウドファンディングといった民間資金での収集方法がとられる。従来のまちづくりが、行政からの社会保障（矢部2013）と揶揄されてきた面からすると、民間資金を活用した事業がそのようなプランから離れたものであることがわかる。

上記のように北九州市を始めとし、幾つかの展開が見られるリノベーションによるまちづくりの手法を、鳥取市の中心商店街に取り入れた経緯については、鳥取市のタウンマネージャー成清氏の著作（成清2016）や事業構想（2015）に詳しい。これらの資料をもとに、事業の経緯概要を示すとすれば、家守事業の説明を聞いた鳥取県担当者が同事業に注目、市内でのシンポジウムを契機に、ワークショップや実際の事業展開が2年弱の内に矢継ぎ早に動いたとされる。

筆者は、この事業を展開した際にワークショップに参加し、また、実際にリノベーションによって鳥取市内の喫茶店を改装事業展開している「ホンバコ」と、今後、鳥取駅前百貨店屋上を市民の庭として再生する事業を展開予定の「マルニワ」の2団体の関係者らにヒアリングを行った。ヒアリングは2016年5月26日に、鳥取市内の喫茶店「ホンバコ」にて筆者他関係者6名を交えて行われた。ここでは、ヒアリングにおいて得られた知見について、先に示したハーシュマンのモデルを元に分析を試みよう。

筆者が同事業についての調査を行った際に、特に注目したのは、同事業が公的資金に頼るものでなく、投資も事業実施の運転資金も基本的に民間をベースに集められている点であった。事業を継続する資金は別にしても、リノベーションの投資資金に対して、近年の地方創生関係予算などが充てられていてもおかしくない事業といえる。

実際、これらの事業は、先に挙げた地方都市におけるモータリゼーションなどの制約条件を考えた場合、一営利企業にとっては経済合理的なものとは言えない。つまり、民間事業者の経済活動では評価しきれない公的な役割が埋め込まれていると考えられる。そのため、税財政を通じた予算をつける妥当性のある事業といえよう。しかし、実施事業者からは、こうした公的資金が時に事業の自由度を奪う危険性が指摘された。同時に、事業予算をクラウドファンディングという形で集めることで、事業に関して多数の目で評価される面に、価値を見出しているとの意見が聞かれた。

クラウドファンディングによる資金調達は、多数の目に評価されなくては資金が集まらず、その点で一旦、離脱というプロセスを経ている。同時に、その事業について出資した人物は、この事業の成否に絶えず関心を示すようになり、事業全体に対して「発言」を積極的に行う存在となっていく。さらに、発言を行う存在の数が複数かつ、多くなることで事業の精度や内容、継続性への関与の度合いが高まることが予想される<sup>1</sup>。

すなわち、民間資金を活用するという点で、市場的なシステムに依っているように見えるクラウドファンディングという手法は、多数の発言を積極的に取り入れるシステムとして事業を機能させる上で重要なパーツとなっているのである。

では、鳥取の事業を牽引する上で、どのような動機が背景に存在するのであろうか。事業実施者一人一人、その理由は異なるであろうが、総合的にインタビューからの発言をまとめれば、それは街への愛着である。実際、事業を実施している参加者は、中心商店街がかつての生活の一部としてあった時期を記憶に持ち、現在の衰退した状況につい

て問題意識を持っている。そうした状況に対して、「何かしたい」という動機がこれらのまちづくり事業の背景に存在している。この点は、ハーシュマンがコストのかかる発言というスキームの背景に忠誠心(ロイヤリティ)の存在を見ることと重なる。

鳥取市における事業や、そのオリジナルの存在である「家守舎」が、今後、まちづくりの「成功モデル」として日本中の商店街を再生するスキームとなるか、現時点ではわからない。あるいは、そのようなことはおそらく現実としてはないであろう。我々はすでに、数多くの「成功モデル」の後ろに続くまちづくり事例の墓場を見てきた。注目すべきは、そのような表面的な事業のスキームではなく、こうした既存の動きとは違う事業が営利でも官からでもなく、どのように自制的に生じ、いかなるメカニズムが存在することを重要視することにこそあると言える。

衰退地域の多くで共通するのは、エリアを自律的に再生産可能としてきた要素の消失にあると言える。商業のない商店街、生産のない農山漁村は、その典型事例であろう。これらの地域の市場や組織は、積極的に離脱の対象となり衰退する。また、しばしば東京に従属的なスキームでの地域間競争は「離脱」のスキームを過度に演出した結果、B1グランプリやゆるキャラグランプリなどトーナメントあるいはバトルロワイヤルとなり、勝ち残ることが至上命題となる。そうした中で、発言を通じて地域を再生しようとする動きは、時にその短期的インパクトの弱さから過小評価されることも少なくない。しかし、先ほどの鳥取の事例から考えるに、そもそも離脱の結果生じた衰退に対して、市場競争力をつけるといった形で活気を取り戻すには、その衰退を生じさせた離脱の原因を解決するという大掛かりなプロセスを必要とする。かつての全総や、国土開発はある意味でそのような側面を持ったのかもしれないが、同様の政策スキームを実施しても産業構造の変化から同じような効果を狙うことは難しいだろう。

以上の点から学ぶとすれば、まさに地域に対して何らかの忠誠心あるいは愛着に基づき、発言を積極的に調査する仕組みと、その結果として市場競

争力が鍛えられる、そのようなプランこそ鳥取の事例から我々が学ぶべき論点であろうと言える。最後に、上記の考察から今後のまちづくり事業における論点を整理して本稿を閉じよう。

## 考 察

現在の商店街あるいは中心市街地の衰退について、経済学の考え方から整理すると、それは何らかの形で市場競争力が失われたか、あるいは構造的に市場が働かなくなったために生じたものといえる。しかし、そのような整理は市場の離脱面のみに注目したものであり、新たな動きを捉えるには発言の過程に注目する必要がある。鳥取のリノベーション事業のなかで注目すべきは、クラウドファンディングや事業のための準備会などに多数の参加者が関与することで、発言を自動的に調達できる仕組みが事業の中に組み込まれている点といえる。

官でも利益追求のみの民でもなく、公的な目的を持つ組織や仕組みが自制的に動く仕組みを持つか持たないかは、そうした試みが短期的なもので終わるか、ある程度、継続性を持つかの分かれ道となるのではなかろうか。その点で、発言を自動的に複数から調達する仕組み(当然それは金銭を通じたコミュニケーションなども含み得る)を備えるかは、これからの公共的事業を考える上で必須要件となるだろう。

ただし、発言を考える上で、幾つかの問題点も存在する。例えば、離脱はそもそもそれを可能とするか否かという点で経済的な格差を内包した選択肢であるというハーシュマンの批判があるが、発言もある意味で経済的あるいは文化的に格差をはらんでいる可能性がある(貞包 前掲: 145-152)。発言において階級融和的なプロセスを探る上では、地域固有の歴史的経緯に注目し、社会構造に依拠した研究成果や、それをあらたに多数者の発言に繋げる仕掛けを検討しなくてはならない。

こうした仕掛けとして、クラウドファンディングなど、本稿においても注目した事例はあるが、あるいは「祭」といった古くからコミュニティに存在するス

キームにも多くの発言や忠誠心を調達できる可能性があろう。ただし、発言や忠誠心も強くなりすぎると、ちょうどソーシャルキャピタル論で言う相互自縛的關係を生むことも容易に想像可能である。その点で、離脱もまた発言や忠誠心の枠組みを変化させる重要な手段であろう。

ハーシュマンは、既存経済学の離脱面への過剰な傾倒から、発言の価値を展開した。しかし、一方で両者のバランスについても関心を持っている。上記に展開したまちづくりを理解する理論的枠組みも、いずれかの機能を絶対視するのはわかり易い反面、本来事業を機能させている要素を見落とす危険性を有しているといえよう。複数の参加者の間にある「離脱」と「発言」という経路をどのようにそれぞれの制度や事業に組み込むのか、その点こそまちづくり論を政策科学として展開する上で最も重要な論点だといえる。既存のまちづくり論や成功事例を再度整理して、発言と離脱のバランスを検討することで、事業のあらたな論点等を提起することが可能だといえる。こうした点は、筆者の今後の研究の展開の中で探るべき課題とし、考察のまとめとしたい。■

## 謝辞

本稿をまとめるにあたり、下記の方からインタビューにご協力いただいた。記して謝意を表す。なお、本稿に示す内容は筆者によるまとめであり、各協力者の個人的・組織的意見を表すものではなく、責任は全て著者に帰属することは言うまでもない。

岡田良寛氏、梶谷彰男氏、齋藤浩文氏、谷口一真氏、中川玄洋氏、成清仁士氏(五十音順)

## 《注》

- 1 多数の参加者が存在することで公的な管理が成功する事例としては、都市コモンズ研究である高村(2011)の都市公園管理の事例を参照。
- 2 詳しくは貞包(2015)の第3章を参照。

## 《参考文献》

- 月刊事業構想(2015)「熱き公務員、まちを動かす リノベーションスクールの挑戦」『月刊事業構想』2015年9月号、pp.124-128。
- 貞包英之(2015)『地方都市を考える「消費社会」の先端から』花伝社。
- 高村学人(2013)「都市のガバナンスとコモンズ—法社会学の視点から—」『全所的プロジェクト研究 ガバナンスを問い直す』東京大学社会科学研究所。
- 内藤伸浩(2015)『人口減少時代の公共施設改革』時事通信社。
- 成清仁士(2016)「リノベーションによる魅力あるまちづくりについて」『月刊建設』2016年5月号、pp.35-37。
- 矢部拓也(2014)「まちづくり会社による中心市街地活性化再考—産業政策・社会保障・新自由主義・都市コモンズ—」『徳島大学社会科学研究所』第28号、pp.139-161。
- 矢野修一(2008)「現代経済学の経済観と人間像」吾郷・佐野・柴田編著『現代経済学』岩波書店。