

公共領域の崩壊

— 「構造改革」からアベノミクスへ—

森 裕之

立命館大学政策科学部教授

「構造改革」と公共領域

政府・自治体が管轄する公共領域の崩壊は、資本制経済の原動力である個人原理主義・市場原理主義のまん延によって引き起こされてきた。グローバル化はそれが国境を超えた段階のものである。これを歴史の大きな法則として捉えることも可能である。

わが国における公共領域の縮減はPFI法(1999年)、構造改革特別区域法(2002年)、地方自治法改正(指定管理者制度、2003年)、地方独立行政法人法(2003年)、市場化テスト法(2006年)、総合特別区域法(2011年)、国家戦略特別区域法(2013年)、水道法改正(2018年)など多方面の制度改革を通じて行われてきた。それらはいずれも公共領域を民間資本のための致富の源泉として提供するものであり、いわゆる新自由主義政策の実践に他ならない。平成の市町村合併、集中改革プラン、公

共施設等総合管理計画、立地適正化計画(コンパクトシティ計画)も同じ流れである。これらは国の財政再建方針と表裏一体となって公共領域を取り崩していった。

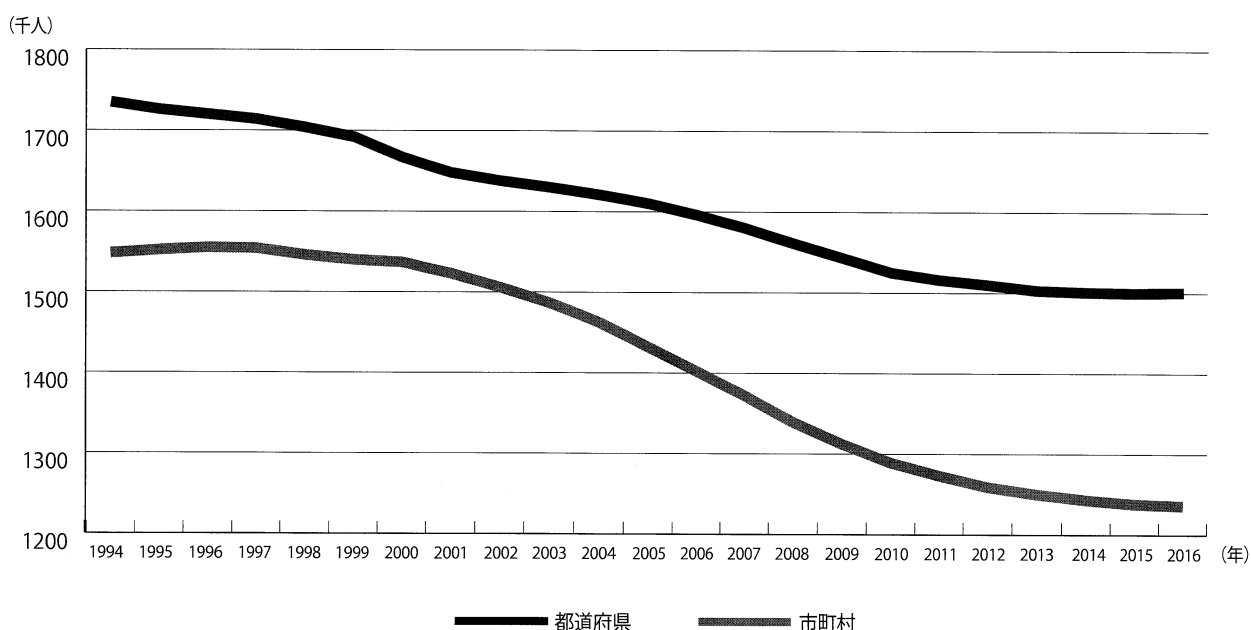
公共領域が縮減する道筋が本格化したのは、「改革なくして成長なし」をスローガンに掲げた小泉構造改革を契機とする。それは日本版新自由主義を体現するものであった。それまでも民営化・民間委託が推進されてきたが、バブル崩壊後の経済対策として財政拡大も実施されてきた。そこでは公共領域の縮減＝市場化と伝統的財政政策が共存していた。しかし、小泉構造改革によって、経済対策が財政削減・公的規制緩和となり、それが民営化・民間委託等とセットになった「構造改革」として定式化される。これが「構造改革」の実相であり、それをリードしてきたのが内閣府に設置された経済財政諮問会議である。

経済財政諮問会議では、経済、財政、行政、社会全般にわたる基本方針(骨太の方針)が毎年度の各府省庁の概算要求に先立って策定されてきた。会議の議長は内閣総理大臣自身であり、財務大臣、経済産業大臣、総務大臣、日銀総裁がメンバーになることが慣例化している。「骨太の方針」は閣議決定を経て、内閣の基本方針となる。各府省庁はこれに基づいて具体的な計画策定や制度設計を進め、そのフォローアップを経済財政諮問会議が行う。各府省庁の要望書や計画には「骨太の方針」等の文言がエビデンスとして示されるようになった。

もり ひろゆき

大阪市立大学経営学研究科後期博士課程中退。博士(政策科学、立命館大学)。専門は財政学。高知大学人文学部専任講師、大阪教育大学教育学部助教授、立命館大学政策科学部助教授・准教授等を経て、2009年より現職。著書に『公共事業改革論』(有斐閣、2008年)、『公共施設の再編を問う』(自治体研究社、2016年)、『市民と議員のための自治体財政』(自治体研究社、2020年)など。

図1 地方公共団体の総職員数の推移



(出所) 総務省『平成30年地方公共団体定員管理調査結果の概要』(2019年3月)より作成。

このような内閣府主導の政策プロセスによって、日本の諸改革が一気に進められてきたのである。

さらに重大な点は、経済財政諮問会議では民間有識者数を議員の4割以上確保することが法定されており、事実上経済界の意向が強く反映する人事体制がとられてきたことである。そこには労働者や生活者の意向は入り込まない。経済財政諮問会議は政治と財界が一体化して「構造改革」を推し進めるシステムの象徴であった。

このような政治と財界との一体化によって、いかにその後の日本の公共領域が蝕まれていったのか。その端緒である2001年の「骨太の方針」で振り返っておきたい。

「骨太の方針」では、経済再生の第一歩として「不良債権処理の抜本的解決」をはかり、そこから反転攻勢に打って出る「7つの改革プログラム～聖域なき構造改革」を提示する。その筆頭に位置づけられたのが「民営化・規制改革プログラム」であった。そこでは「民間部門の活動の場と収益機会を拡大する」ために、民営化、特殊法人改革、補助金削減、医療・介護・福祉・教育等への競争原理の導入が方針化された。こうした官製市場開放のため

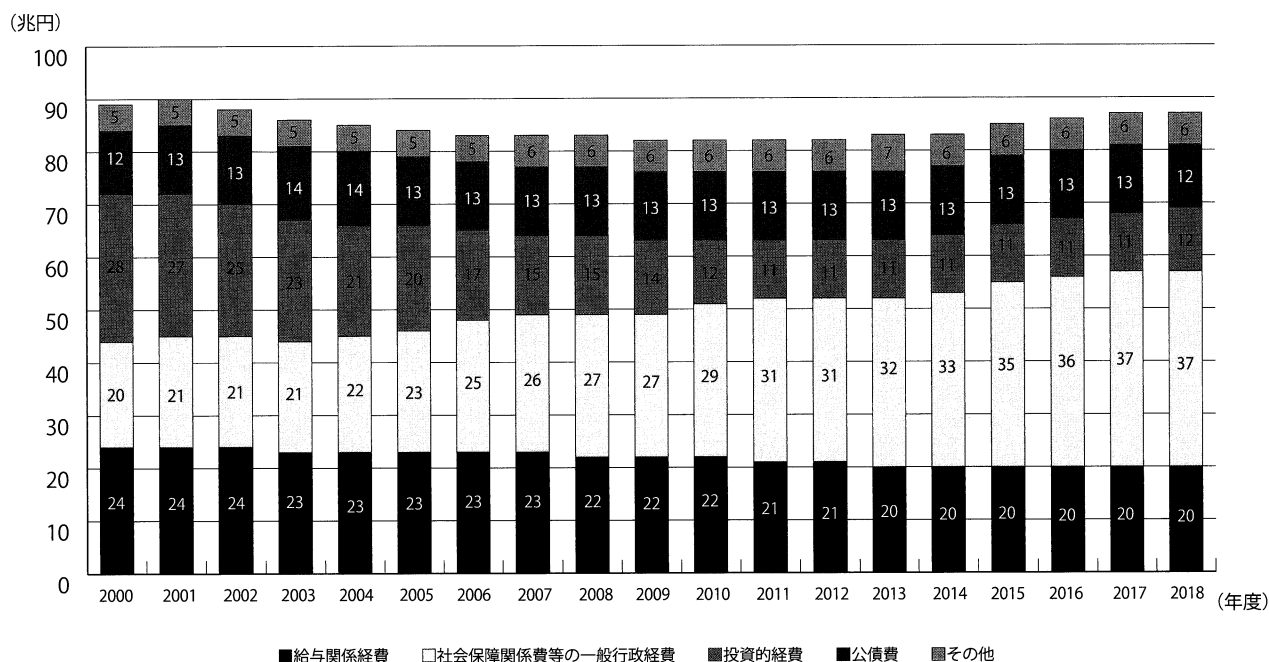
に民間の自由な経済活動を阻害する規制は撤廃し、それと並行して派遣・有期雇用・裁量労働等の拡充を目指す労働市場の緩和も推し進めるとされた。これらの改革プログラムの締めくくりとされたのが、政府機能の見直し＝財政効率化のための「地方自立・活性化プログラム」と「財政改革プログラム」の二つである。

「構造改革」と地方自治体の変貌

「骨太の方針」では、政府機能の見直しとして地方自治体の「構造改革」を強く打ち出した。市町村合併の促進と歳出の効率化、それを推し進めるための国庫補助負担金・地方交付税・地方税の改革(後の「三位一体の改革」)がパッケージ化された。さらには水道の民営化や農林水産業の構造改革など個別の行政分野にも言及されている。この理由は、公共部門全体に占める地方自治体の抱える公共領域の大きさにある。

「骨太の方針」が策定された2001年度決算で見れば、日本の最終的な公的支出のうち地方は74%を占め、国の約3倍を占めていた(ただし、社会

図2 地方財政計画の歳出の推移



(出所) 地方制度等審議会資料より作成。

保障基金は除く)。しかも分野別にみれば、教育・福祉・公衆衛生・都市計画など国民生活に直結する公共サービスや公共事業を地方自治体が管轄している。そのために、公共領域の縮減は国よりも地方の方に先鋭的にあらわれる。このような財政構造から、官製市場開放を追求する「構造改革」の実現のために地方自治体のあり方に強く踏み込むことは当然のことであった。

この影響は地方自治体の職員数の減少に端的にあらわれた。図1は都道府県と市町村のそれぞれの職員数の変化をみたものである。地方自治体の職員数は1994年のピークを境に減少してきたが、小泉構造改革が始まった2001年以降に減少の度合いが大きくなっていることがわかる。その傾向は市町村において強くあらわれており、住民の暮らしを支える身近な公共領域ほど大きく縮小していることがわかる。地方自治体の職員数の減少速度がゆるまったのはようやく最近になってからである。ちなみに、国家公務員数(一般職)は郵政民営化が実施されて以降の2007～2016年の間に36.6万人から28.5万人まで8.6万人の減少と

なっているのに対して、同期間における地方公務員数は21.4万人も減っている。行政の守備範囲が異なるために単純比較はできないが、相対的に地方に「構造改革」の影響が強く出ていることは確かであろう。

このような地方自治体の変化を現実に推し進めた要因は主に次の二点である。

第一は、「骨太の方針」で示された「三位一体の改革」とそれに続く地方財政の抑制政策である。「三位一体の改革」は建前の上では地方自治体の自立性を高めるための財政改革であった。そのために、国からの使途の縛りがある国庫補助負担金の「改革」を進め、その代わりに使途自由な一般財源である税源の移譲と地方交付税の「改革」を行うことがパッケージとされていた。しかし現実には、地方財政の大幅削減が行われただけの顛末を招くことになった。「三位一体の改革」が本格実施された2004～2006年度の「成果」をみれば、税源移譲が3兆円行われる一方で、国庫補助負担金「改革」4.7兆円、地方交付税「改革」△5.1兆円であった。国庫補助負担金「改革」のうち約1兆円が「スリ

ム化」の対象であることから、地方交付税の削減額と合わせると約6兆円の地方財政の削減が行われたことになる。また、地方交付税「改革」では、総額削減に加えて「行政改革インセンティブ算定」などの歳出削減に対するアメの創設も行われた。さらに、地方自治体への財源保障の根幹である地方財政計画の歳出の推移(図2)をみれば、歳出計画のピークであった2001年度から2011年度までほぼ一貫して減少している。しかもその内訳は社会保障の伸びを給与関係経費や投資的経費の削減でカバーするものであった。このような財政削減ならびに行革インセンティブが地方自治体の職員数削減を引き起こしたのは間違いない。

第二は、「公的分野の産業化」である。これは官製市場の開放を具体的に進めていくための施策であり、上述の財政改革とセットで民間市場を拡大していくものである。これを主導してきたのは、一連の規制改革のための審議会であった。2001年に設置された総合規制改革会議がまとめた『規制改革・民間開放推進3か年計画』(2004年)では、「政府は、これまで、3次にわたる『規制改革(緩和)推進計画』を策定し、これを強力に推進することにより、行政の各般の分野について、概ね5,000項目以上にのぼる数多くの規制改革を実施してきた」とした上で、さらに「今後とも民間開放をはじめ困難な課題に強力かつ着実に取り組んでいく」としている。そして2004年度以降の取組として、「地方公共団体に対し、積極的に規制改革に取り組むよう要請する」とともに、「公共サービス分野における地方公共団体の行う事務・事業について、……これに関する民間の参入に向け取り組むよう、各府省は地方公共団体に要請し、総務省は、優良事例を地方公共団体に周知するとともに、地方公共団体の取組状況を適切に把握し、公表する」とした。2005年度から5カ年にわたって進められた「集中改革プラン」はそれを具体化するものであり、地方自治体の定員削減、民間委託の推進、事務事業の再編・整理、市場化テストの推進などが実施された。この期間に地方自治体の職員数が依然として大きく減りつづけていることも図1で確認できる。

「構造改革」と第二次安倍政権

このような「構造改革」は現在の安倍政権下でも継承されてきた。安倍政権の経済政策は2013年1月の『日本経済再生に向けた緊急経済対策』で示された。いわゆる「三本の矢」のパッケージである。その中で「構造改革」が示されているのが「(民間投資を喚起する)成長戦略」である。これは、財政・税制改革や規制改革を通じて「世界で一番企業が活動しやすい国」をつくるものである。この文言は、それまでにも見られなかった「構造改革」の目的を露骨に表現したものである。安倍政権の経済政策では異次元の「金融緩和」や機動的な「財政政策」(公共事業)のイメージが強いが、成長戦略においては小泉政権からの「構造改革」が明瞭に引き継がれていることがわかる。

第二次安倍政権は経済財政運営の司令塔として、民主党政権下で活動停止状態にあった経済財政諮問会議を復活させる。さらに内閣に新しく日本経済再生本部をおき、経済財政諮問会議との連携によって従来以上に強力な政策プロセスを推し進めていく。日本経済再生本部の下には新たに産業競争力会議を設置し、そこには規制改革会議等よりもさらに露骨な民間議員中心の体制が敷かれた。産業競争力会議は、国主導による国家戦略特区の提案、一般社員を含めた「残業代ゼロ」の提言などを行い、これまで以上に財界要求を推し進める役割を担った。

第二次安倍政権の下での公共領域の縮小についても、経済財政諮問会議の民間議員が大きな影響を及ぼしてきた。2015年3月11日に提出された「公的分野の産業化に向けて～公共サービス成長戦略から」では、「規制改革とサービス提供者のインセンティブに関わる制度改革を実施することで、国・地方の公共サービス分野での民間との連携(インクルージョン)を進め、新たな民間産業の創造や民間雇用拡大を通じた経済成長を実現し、……さらには歳出効率化と合わせて実現することで、二兎を得るように取り組む」という方針が示され

る。その中心的なターゲットとなったのは、地方行政サービスと社会保障サービスであった。

この提言をうけて出された総務大臣通知「地方行政サービスの推進に関する留意事項について」（2015年8月28日）では、①行政サービスのオープン化・アウトソーシング等の推進（民間委託等の推進、指定管理者制度等の活用、地方独立行政法人制度の活用、BPRの手法やICTを活用した業務の見直し）、②自治体情報システムのクラウド化の拡大、③公営企業・第三セクター等の経営健全化、④地方自治体の財政マネジメントの強化（公共施設等総合管理計画の策定促進、統一的な基準による地方公会計の整備促進、公営企業会計の適用の推進）、⑤PPP/PFIの拡大が求められる。これらに対する地方自治体の取組状況は比較可能な形で公表される。ここには従来からの地方行政の方針に加えて、新たにIT・スマート技術を公共領域の様々なところへ取り入れていく状況がみられる。IT・スマート技術のほとんどは大企業が主導しているものであり、それをテコにして公共領域の市場化を推し進めていこうという意図が明瞭に出ている。それは現実にも「電子自治体」「スマート自治体」の促進というかたちであらわれ、近年予算措置も継続して行われている。

産業競争力会議を引き継いだ未来投資会議では、「第4次産業革命」「Society5.0」などを実現するために、さらなる規制改革・民間開放を提案していく。2020年7月にまとめられた「成長戦略実行計画案」では、2020年5月に成立した改正国家戦略特別区域法に基づくスーパーシティ構想の早期実現に向けた新たな規制改革のための提案を速やかに行うことが求められた。スーパーシティ構想は個人情報を含めた公共領域の積極的な市場開放を前提とするものであり、それによって大企業の成長戦略を後押しする。移動・物流・行政手続き・医療・介護・教育・エネルギー・水・環境・支払いなどの個人情報がビッグデータとして大企業に提供され、それに基づいて自治体が効率的なまちづくりを行うというものである。それは行政が最大限に保護すべき住民のプライバシーや個人情報を差し出すものである。まさに公共領域の根幹が民

間企業の致富の手段として提供されるのであり、現時点の「構造改革」における終着点であるといつてよい。そこに流れる目的は飽くなき企業ファーストであり、実際にもスーパーシティ構想では住民合意が事実上不要となっている。「構造改革」が公共領域を投げ捨てる本質的な姿がこの点に見出せるのである。

地方自治体による公共領域の再包摂

新自由主義が無色透明な市場化ではないことは、各国に共通してみられる現象である。それは市場化の名の下に、特定の企業や団体の利権獲得のための手段となってきた。国家戦略特区や自治体の現場では、経済財政諮問会議や産業競争力会議等に携わってきた財界人・学者が関係する大企業が官製市場開放によるビジネスを受注してきた。これが「構造改革」による日本版新自由主義の実相である。これを実現するために、「構造改革」では財界と政治との強力なタッグによる市場開放＝公共縮小のための政策が推し進められてきたのである。その弊害は、先進国では類をみないデフレ不況や平均賃金の低下、労働者間の格差拡大、社会保障や公衆衛生の縮減、その他様々な姿となって我々の眼前にあらわれている。これだけの惨状が広がりながら、「構造改革」はいまだ止まる気配がない。

地球温暖化や感染症の広がりによって、世界はようやく資本制経済に対するオルタナティブを模索しはじめたかにみえる。その先行きは不明であるが、人間社会の共有資産を公的管理・運営の下に取り戻す方向へと舵を切り直すべきであるのは確かである。その際には、脆弱で不安定性を増す巨大な政治経済システムへの依存からの脱却を目指す地域単位での自立的取組が鍵を握る。そのため安定的なプラットフォームを担うのは地方自治体以外には存在しない。

地方自治体を基軸においた公共領域の再包摂こそが、日本の将来を決めることになる。■

《注》

- 1 その他にも種子法廃止（2018年）、森林経営管理法改正（2018年）、卸売市場法改正（2018年）、漁業法改正（2018年）など様々な公共領域における規制緩和が進められている。これらは公的管理責任を放棄して、民間企業の活動の場を可能なかぎり広げていくという点で一貫した共通性をもっている。
- 2 「構造改革」そのものが提案されたのは、1996年11月に発足した第二次橋本内閣であろう。そこでは財政構造改革、教育改革、社会保障構造改革、経済構造改革、金融システム改革、行政改革の6つの改革が示された。
- 3 経済財政諮問会議と同じく内閣府に設置された総合規制改革会議（現在の規制改革推進会議）は、「構造改革」のための個別部隊にほかならない。そこでも当時の日本の財界関係者中心のメンバーが揃えられたことは言うまでもない。
- 4 このときのとりまとめを行ったのは、当時経済財政政策担当大臣であった竹中平蔵氏である。竹中氏はその後も各審議会の民間議員として「構造改革」の中心を担っていく。
- 5 これについては「骨太の方針」の次の文章によく表れている。「国や自治体が国民や住民に最低限保証

すべき行政サービス水準の見直し、及び効率化の観点などの改革とあわせ、地方の歳出の水準・内容の見直しを、国の財政健全化と歩調を合わせつつ行うべきである。」『今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針』2001年6月26日、26ページ。

- 6 「三位一体の改革」という言葉が初めて使われたのは、2002年の「骨太の方針」においてである。
- 7 小規模自治体を市町村合併へと駆り立てた「段階補正の縮小」というムチが行われたのも、このときの地方交付税「改革」であった。
- 8 Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press (渡辺治監訳 (2007) 『新自由主義』 作品社)。
- 9 宇沢弘文の「社会的共通資本」や宮本憲一の「容器」(社会資本・都市・国家・環境(地球))の経済学の見え方がこれに近いといえる。

《参考文献》

- 宇沢弘文 (2000) 『社会的共通資本』 岩波新書。
宮本憲一 (2007) 『環境経済学』 (新版) 岩波書店。
Harvey, David (2005), *A Brief History of Neoliberalism*, Oxford: Oxford University Press (渡辺治監訳 (2007) 『新自由主義』 作品社)。

