

おおさかの 住民と自治

2025. 4
(通巻第557号)

発行：
一般社団法人
大阪自治体問題研究所
(発行人：梶 哲教)
〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15
大阪グリーン会館5F
TEL 06 (6354) 7220 FAX 06 (6354) 7228
<http://www.oskjichi.or.jp/>
定価200円(消費税含む)
会員は会費に含まれます

書籍紹介 森 裕之 著

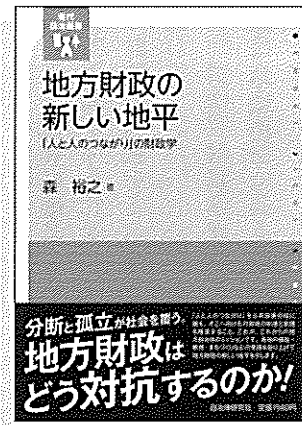
『地方財政の新しい地平—「人と人のつながり」の財政学』

大阪公立大学都市科学・防災研究センター客員研究員 栗本 裕見

I 本書の構成

本書は著者の森裕之氏が取り組んできた地方財政分野の研究をまとめたものです。学術書として書かれています。平易な語り口と自治体での様々な実践例の紹介もあり、手に取りやすい一冊です。

本書を構成するのは9つの章です。第1章（公共政策の対象としての「人と人のつながり」）、第2章（「人と人のつながり」の財政学）、第3章（「人と人のつながり」をつくるコミュニティ財）の3章では問題提起と理論的検討を行っています。第4章（財政改革とコミュニティ）では明石市、第5章（生活困窮者支援と「人と人のつながり」）では釧路市、第6章（地域福祉と「人と人のつながり」）では大牟田市、第7章（公共施設と「人と人のつながり」）では都城市や秦野市の



自治体研究社 2024年11月

事例が検討されています。第8章（「人と人のつながり」を支える地方財源）では「地方創生」政策に焦点を当てて国の財源措置を検討し、終章（「人と人のつながり」の地方財政論）で総括を行っています。各章のタイトルからもわかるように、本書は「人と人のつながり」がキーワードとなっています。

以下では本書の「新しい地平」といえる点を二つ紹介し、二つの論点を提起していきます。

II 本書が示す「新しい地平」

① 「人と人のつながり」から総合的に自治体政策を見る

本書の目指す「新しい地平」の一つ目は、「人と人のつながり」を増やす観点から公共政策を総合的にとらえ直そうとしていることです。日本では20世紀末以降、孤独・孤立の問題は福祉領域の課題となってきました。2023年には孤独・孤立対策推進法が制定され、国や自治体の施策が推進されています。国の動向は一定評価すべきですが、著者は福祉的領域を超え、もっと多様な分野の政策を「人と人のつながり」からとらえ直しています。第6章では「人と人のつながり」を増やすための主体間の連携の重要性を

指摘し、第7章では中心市街地活性化や公共施設の再編、学校統廃合の先進事例を「人と人のつながり」の点から評価しています。

新自由主義の下で、公共政策はコストの観点からのみ評価され、縮小されてきました。さらに近年では、財政を個人の利益に還元することで政治的支持を調達する「財政ポピュリズム」（吉弘憲介『検証 大阪維新の会』ちくま新書、2024年）が広がりつつあります。例えば「高校無償化」が進む一方、公立高校の統廃合が進む大阪の状況に見るように、共同社会的条件をつくるという地方自治の原点に立ち返る必要性は高まっています。「人と人のつながり」という視角は、私たちが公共政策の意義を改めて考える足場となるものです。

② 「コミュニティ育成機能」を

財政学理論に位置づける

財政学理論に対しても本書は「新しい地平」を提示します。それは、財政学理論の中に「人と人のつながり」を増やす地方財政の機能すなわち「コミュニティ育成機能」を位置付けることです。詳細は第2章、第3章にありますが、著者は、現代の主流経済学や財政学は「消費者主

権」（企業が供給する商品やサービスは消費者の需要に応じて決まる）を基礎にして理論が作られており、二つの点で地方財政の現実をとらえきれないといえます。

一つは、財政学理論では地方財政の役割は地域のインフラや公共施設の供給（のみ）なのに、実際は福祉や教育など公共サービスの分野が大きくなっていることです。もう一つは、義務教育や保育、介護のように、誰もが利用できる公共サービスへの財政支出が財政学理論の提示する財政の機能（資源配分機能、所得再分配機能、経済安定化機能）に含まれていないことです。

これに対して本書では、マズグレイブの価値財の議論やサンデルの共同体主義の議論などを用いて、強い相互扶助や仲間意識を備えたコミュニティを育む「コミュニティ育成機能」を財政の第四の機能として提案します。人びとが財やサービスを利用・管理することを通じて豊かなコミュニケーションをとることができる状態、すなわち「関係価値」が生じるようにするのが、コミュニティ育成機能です。コミュニティの育成は、孤立・孤独への直接的な対応策であり、公共政策への合意形成を促進する母体ともなりま

す。

公共政策が生み出す財やサービスについては、共同消費性（複数の人々がそれぞれの使用価値を損なうことなく共同で利用できる性格）に注目した区分がされますが、筆者はそこに関係価値性（コミュニティ育成機能）の有無という分類軸を加えて再整理しています。

本書掲載の図を一部変更した図表を使って少し紹介しましょう。図書館のように複数の人が同時に利用する施設でも人びとのコミュニケーションが活発になる場合（利用者参加イベントの実施・表中A）、ならない場合（個別の学習利用・表中C）両方があります。第4章の明石市「おもつ定期便」のように、個別利用でも子育て世帯の孤立防止に役立つもの

図 共同消費性、関係価値性から見た公共政策が生み出す財やサービス

		共同消費性	
		あり	なし
関係価値性	あり	A	B
	なし	C	D

『地方財政の新しい地平』51ページの図表5を一部変更。表題も変更

もあります（表中B）。

また、ある政策の関係価値性は固定的ではありません。図書館の例だと自治体の運用によってAかCかは変わりますし、おむつ定期便もBとDどちらもあります。自治体の制度設計、現場のスタッフによる制度運用、利用者の行動が違いをもたらすと考えられます。自治体ごとに多様なバリエーションがあり、わかりやすい「正解」や「公式」は存在しないということです。

Ⅲ 「新しい地平」の 発展に向けて

「人と人のつながり」を増やす点から政策をとらえ、市町村レベルで創造的実践を積み重ねて成果を上げていくというイメージは、内発的發展論にも呼応するもので、魅力的な構想です（森裕之「地方財政論の共同体主義による再規定——メリット財を手がかりとして——」『政策科学』24（3）、2017年）。その一方で、これが広がっていくためには、いくつか議論を深めるべき点もあります。

第一は、公共サービスに対する住民の権利性の問題です。公共サービス、特に福祉サービスの分野では、権利としての公共サービスという面を強調してきまし

たが、本書では「消費者主権」批判、リベリズム批判の立場を取っていることもあり、権利性についてはあまり触れていません。福祉領域で蓄積されてきた議論との関係を改めて検討する必要がありますでしょう。

福祉分野では、公共サービス受給権を普遍的権利と位置付けることで受給者に対するステイグマを抑制し、公共政策としての安定性を確保しようとする議論と運動が積み重ねられてきました。他方、本書では公共政策の安定性はコミュニティの承認に基づくという見方が強調されます。社会的合意の強調がステイグマの再生産や自己責任論の強化、サービス水準の低下につながらないのか。権利性と社会的合意の両立をめざす丁寧な議論が必要です。

第二は、公共政策をどう評価するかです。「人と人のつながり」の点から公共政策を評価するとしても、ダイレクトに成果を表す指標があるわけではなく、成果の測定や評価は難しいです。こうした状況に対しては、社会的企業の事業の社会的価値を評価するために用いられる「社会的インパクト評価」でのロジックモデルなども参考にできると考えられます。社会的インパクト評価では、どんな資源

を用いてどのような活動をするか、その直接的な結果（アウトプット）は何か、さらにそこから生じる社会・環境の変化（アウトカム）は何かを論理的に整理したモデル（ロジックモデル）を作成し、モデルの各段階についての定量的・定量的データを集めて分析が行われます（内閣府「社会的インパクト評価の実践による人材育成・組織運営力強化調査」2015（2017年度））。

定量的評価の難しい領域だからこそ、因果関係を重視した説明や評価方法を改めて検討する必要があるでしょう。定量的評価が難しいことを逆手にとって、評価方法や指標を議論する際に住民参加の道を広げていくことも考えられます。

本書が目指すのは新自由主義、ポピュリズムのいずれにも与さない地域のあり方、地方自治の姿です。住民福祉を増進するにはどのような政策がよいのか、どのような地域であれば私たちは暮らしやすいのかを議論し、地方自治のバージョンアップを進めるきっかけを本書は与えてくれるでしょう。