公共政策の課題から財政学は何を学ぶか？

財政民主主義・熟議・市民協働のゆくえ

只友景士
Keishi Tadatomo
龍谷大学 政策学部 / 教授

I はじめに

混迷する現代において、大学で財政学や地方財政論を講義する意味はどこにあるのだろうか。私は、財政学や地方財政論の講義を担当している。私は、財政制度の解説や財政学の基礎理論を講義しながら、「講義すること」の意味をいつも考えながら講義をしている。公共経済学のテキストに出ているトピックでもある租税の転嫁や帰着の分析方法を教えたり、死重損失を最小化する最適課税論、死重損失が発生しない一括補助金の話も交えた補助金論を論じたりしながら、財政学としては、どのような講義をすれば良いのだろうかと自問自答しながら講義を工夫している。「財政学者の行う講義は、経済学部や政策系学部などの大学教育のカリキュラム全体の中での立ち位置はどこにあるべきだろうか?」と自問自答している。本稿では、そうした講義に関わる自問自答の特徴的なトピックとして公共性を巡る講義の事例や社会連携の教育プログラムの事例紹介を通じて、財政学の持つ教育カリキュラム上の独自の位置を明らかにするとともに、現代の公共政策の課題の一断面を明らかにしようと試みるものである。

現代社会とはどのような社会といえるだろうか。グローバル化の時代、知識基盤社会の時代、ポスト・トゥルースの時代など現代を特徴付ける見方は様々あろう。そうした様々な切り口の中から、本稿では「新自由主義の政策思想が圧倒的な影響力を持つ時代」「民主政の危機の時代」の二つを公共政策上の課題として取り上げたい。これらの課題を取り上げる基本的問題意識は、次のようなものである。第一に、英国のサッチャー政権や米国のレーガン政権の登場以来、新自由主義的政

1）映画『わたしは、ダニエル・ブレイク』ケン・ローチ監督作品（原題 “I, Daniel Blake” 2016年）、第69回カンヌ国際映画祭パルムドール（最高賞）受賞作品。

策思想が世界を席巻し、規制緩和や公共サービスの民営化が推し進められている。公共政策の改革の議論において、新自由主義的な市場重視の考え方が広く深く浸透してきている。先進各国は、現代の財政危機の中にあり、財政再建のための緊縮財政を進めていく。その結果、映画『わたしは、ダニエル・ブレイク』[1]の中で展開されるように、社会的弱者が緊縮財政のしわ寄せを受ける状況が先進各国で起きている。第二に、そうした新自由主義的な政策の展開は、自ずと公共政策の効率性が問われることとなる。効率性や効果を測定するために、費用便益分析に代表される様々な政策評価手法が開発されて来ているが、その手法の使い方への不満が高まってきている。第三に、現代福祉国家の成立段階からの問題であるが、市民は受動的な存在として公共部門から見なされ、市場重視の考え方の浸透とともあいまって、市民の側も公共的・社会的な問題に対して、無関心になり、「消費者化する市民」あるいは「受動的市民」ともいえる存在になってしまっているのではないか。それは、サンデルが「私たちの公共的な生活は、不満に満ちている。アメリカ人は、自分たちがどのように統治されるかについて十分な発言力を持っているとは思っていないし、政府が正しいことをすると信頼もしていない」[2]と米国の政治・社会を評価する問題意識のコインの裏表の関係にあると考えられる。第四に、ピエール・ロザンヴァロンが、「現代の民主主義には松葉杖が必要だ」[3]と述べているように、先進各国の現代民主主義は機能不全に陥りそうになっており、現代民主主義の補完が必要である[4]。第五に、上述した諸問題を解決する政策のヒントが、サンデルに代表されるコミュニタリアンの政治哲学思想にあるのではないだろうか。そしてその現実の手がかりは、市民の対話を基礎にした社会的学習のプロセスの中に見いだせるのではないだろうかと考えている。こうした問題意識の下で、次の二つのテーマを扱おうと考えている。

一つ目のテーマは、「財政学」「地方財政論」の講義で紹介する費用便益分析に関わる議論である。公立保育所民営化問題、亀岡市に建設予定の京都スタジアム（仮称）建設問題を素材に費用便益分析の使われ方を検討する。二つ目の課題は、現在、私が本務校で担当しているアクティブ・ラーニング科目「政策実践・探究演習」における「福知山市・守山市プロジェクト」の取り組みの背景を紹介したい。政策科学の知のあり方、公共性に関する議論、熟議民主主義の求められる現代社会の問題など一見相互に関係なさそうなテーマであるが、その相互関係を財政民主主義の視点から明らかにしたいと考えている。

Ⅱ　財政民主主義と効率性

1　財政民主主義

財政民主主義とは、教科書的に解説するならば、「被統治者が予算を通じて財政をコントロールすること[5]」であり、その内容を要約すると「①住民代表による課税同意の権利、②納税者は職業、身分などによって差別されない、③議会による予算の審議・決定の権利、④行政機関による予算の執行を議会や住民が監視し、議会や内閣の作成した決算書を承認する権利」などとなる。「（租税法律主義を前提とし）主権在民の原則に基づいて財政制度を改革し民主主義的に統制する」[6]ことであると説明される。財政民主主義の確立は、議

2）マイケル・サンデル著 金原恭子・小林正弥監訳『民主政の不満（上）』勁草書房（2010年）,p1

3）「インタビュー　政治に思いを届けるには」（ピエール・ロザンヴァロン氏インタビュー記事）2015年4月1日付け朝日新聞

4）ピエール・ロザンヴァロン『カウンター・デモクラシー　不信の時代の政治』岩波書店（2017年）

5）神野直彦『改訂版　財政学』有斐閣（2007年）

6）池上惇『財政学』岩波書店（1990年）p5,11

会の課税承認権、議会による財政支出への承認権、予算制度の確立といったように歴史的に段階を踏んで成立していったものである。

議会による予算を通じた財政のコントロールの状況はどのようなものであったのだろうか？神野直彦を手がかりに整理しておこう。19世紀の中頃に英国で成立した近代予算制度でみれば、制限選挙の下で「財産と教養のある市民」だけに選挙権が与えられており、被支配者の一部の意思しか議会に反映されていなかった。しかし、逆説的に、制限選挙故に議会に反映される利害は同質的であり、議会での利害調整も容易であり、議会が予算を通じた財政のコントロールも容易だったとされる。一方、現代予算制度では、制限選挙から普通選挙へと改革され、民主化が進み大衆民主主義段階に突入しており、大衆民主主義故に議会へは多元的な利害が代表されるようになる。そのため、議会における利害調整は困難になるとともに、議会を通じた多元的利害が財政に盛り込まれ、財政規模が拡大していく。財政は、規模の拡大と財政の果たす機能も複雑化・多様化し、議会が予算を通じた財政をコントロールすることが困難を極めることとなる。議会による予算を通じた財政コントロールの困難化がすすみ、現代の財政運営が古典的予算原則に抵触するような状況の中で、ハロルド・スミスなどの現代的予算原則が論じられるようになる。「現代的予算原則」では、行政府に裁量と責任を与え、議会による予算統制の非効率を克服しようとする主張であると評価されている[7)]。

2　保育所民営化問題と財政効率性―公立保育所民営化問題を中心に―

さて、その財政運営上の効率性の問題である。地方自治法では、「第二条14項　地方公共団体は、その事務を処理するに当つては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定され、地方財政法においても、「第四条　地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定されているように無駄な支出をして良いものではない。「同じ仕様・パフォーマンス」であれば、より安価に調達できるに越したことはない。筆者も全く異論がない。しかしながら、地方財政の現場における問題は複雑である。その複雑さを持っている公共性を巡る論争の具体的な事例として、公立保育所民営化問題を取り上げたい。

図表1は、盛岡市が公表している津志田保育園の民営化による財政効果の推計である。盛岡市では、2006年（平成18年）度に「盛岡市立保育所民営化計画[8)]」を策定し、2008年（平成20年）度に津志田保育園の民営化を行った。盛岡市は、盛岡市立保育所民営化計画において、民営化の理由を次のように述べている。

> 「最小の経費で最大の効果をあげるよう」努めることが行政の責務であり、より少ない経費で同じサービスを提供できる方法があれば、その方法を検討すべきであり、その方法が変化に対して迅速かつ柔軟に対応できる点で優れているのであれば変えていくべきと考えています。 かつて保育所では、一定の保育サービスを提供すれば足りていましたが、保護者の就労形態などの変化により、保育ニーズが

7）神野直彦　前掲書（2007年）

8）盛岡市ホームページ　「盛岡市立保育所民営化計画（平成18年8月）」
http://www.city.morioka.iwate.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/010/000/keikaku.pdf

図表1　岩手県盛岡市における津志田保育園の民営化による財政効果額

単位：円

		民営化前(A)	民営化後(B)	差引(B)－(A)
歳入	保育料	23,601,150	23,601,150	0
	地方交付税	35,609,000	0	▲ 35,609,000
	国庫負担金	0	21,231,050	21,231,050
	県費負担金	0	9,120,225	9,120,225
	計	59,210,150	53,952,425	▲ 5,257,725 ①
歳出	保育所運営費	115,477,408 (平成19年度決算額)	74,937,450	▲ 40,539,958 ②
財政効果額(①－②)				35,282,233

(出所)盛岡市ホームページ
http://www.city.morioka.iwate.jp/shisei/keikaku/fukushikei/1010000.html

多様化し、保育所独自に きめ細かく対応するといった柔軟さが求められています。

地方自治法や地方財政法の効率化の趣旨を尊重しての措置であると述べている。この一文は、保育所の民営化に際して、自治体側が主張するほぼ一般的な主張であり、盛岡市において特別なものではない。財政効率のために民営化すること、そこには、効率性の観点から「最適化」を図ろうとする強い意志があるように推測される。

図表1の中身を少しみておこう。歳入面での変化は、公立保育所の場合は運営費に対しては地方交付税措置がなされ、民間保育所に対しては国及び県から運営費補助金が交付されることから歳入の差し引きでは525万円の歳入減となる。一方で、歳出面での変化は、公立による直接運営でかかった経費1億1,547万円(民営化直前の年の決算額)と民営保育園の運営に市が支払ったのであろう運営費支弁額7,493万円の差額4,053万円を比較して、歳出における節約額が示されている。国・県からの補助額の減少と相殺して、総額3,528万円の節約となっていると示すものである。更に、盛岡市のホームページでは、保育所民営化問題に関する「良くある質問」を公表しており、「民営化による財政効果はどのくらいですか？また、どのように使うのですか？」という質問に対して、次のように述べている[9)]。

民営化した場合の財政効果額は、第1次民営化実施計画(平成18年度から平成22年度)期間において津志田・なかの保育園の民営化を行った場合、約6億円と試算しています。

また、引継保育経費、施設修繕経費、移管先法人への保育所運営費等及び施設建設補助金に約4億

9) 盛岡市ホームページ　http://www.city.morioka.iwate.jp/faq/kosodate/hoiku/hoikuminei/1013211.html

5,900万円、移管後に実施する新たな保育サービスのための経費に約3,600万円、計4億9,500万円の支出を見込んでいます。

従いまして、この期間では、約1億円の財源が生み出されることとなります。この生み出される財源は、平成23年度以降には更に大きな金額となります。

市としては、この財源を私立保育所施設整備補助の実施、夜間保育の実施、発達支援児保育への支援の実施、病後児保育所の増設、子育て支援センターの充実強化、学童保育への支援強化、公立保育所集中修繕などの子育て施策に充てていきたいと考えております。

民営化して浮いた財源を移管にかかる財源等に使い、5年間で1億円程度の財源が生み出されたこと、その財源も子育て施策に充当する予定であると述べている。サービスを維持し、サービスの向上を図るのであると力説しているのである。

このような公立保育所の民営化の移管は、全国で実施されており、特段珍しいわけではない。盛岡市の財政効果額の推計では、公立保育所より民営保育園の方が運営費の節約できることが示されているが、その秘密は明らかとなっていない。その秘密を明らかにすることなく実は、財政効果に幻惑されて、説得されて、こうした民営化問題は行政主導で進められていく。この民営保育所が、保育サービスの基準も同じであるにもかかわらず、安価に運営できる理由を解き明かす資料がある。京都市社会福祉審議会福祉施策のあり方検討専門分科会の「市営保育所の今後のあり方について（最終意見）（平成23年12月）[10]」である。図表2は、その「最終意見」に掲載されていた「公民別保育所運営費の状況」である。公立保育所の児童一人あたり市継足額85,272円／月であるのに対して、民間保育園の児童一人あたり市継足額15,573円／月であり、市営保育所の方が児童一人あたり69,699円超過している。この「最終意見」において「公立保育所は民間の5.48倍の市継足額を必要としている」とされた。しかし、その69,699円のうち63.8％の44,493円が公民の平均給与格差によるものである。そして、そこだけを単純に取り出すと「公共部門が高い給与を支払っているから高コストである」との議論に繋がるのである。しかし、京都市の場合、民間園に対しても京都市独自のプール制と呼ばれる補助制度があり、民間園の保育士の給与表も京都市保育士と同程度の給与が支払われるように工夫と努力がなされてきていた。給与表上の違いはほとんど無いにもかかわらず、「公立保育所は民間の5.48倍の市継足額を必要としている」とされたわけだが、その秘密が、図表3「公民別保育所運営費における市継足額の差について（平成22年決算）」の「参考」として示されている「職種別平均勤続年数」に隠されている。民間園の保育コストの安さの秘密は、保育士の平均勤続年数に5.7年もの差があり、勤続年数が短めである点である。保育問題の取材中に聞いた話で、民間園の経営者の中には、園の若い保育士に数年勤めてもらったら結婚してもらい、その後、結婚・出産による退職をしてもらい、常に若い保育士で運営する体制を維持するように腐心している経営者もいるとのことである。こうした保育サービス生産の内実にも踏み込んだ議論をしなければ、財政上の効率性が全面にでた議論になってしまう。

10）京都市ホームページ　京都市社会福祉審議会 福祉施策のあり方検討専門分科会　「市営保育所の今後のあり方について（最終意見）　（平成23年12月）」
http://www.city.kyoto.lg.jp/hagukumi/cmsfiles/contents/0000123/123510/6-konngo-arikata-saisyuu.pdf

図表2　京都市における公民別保育所運営費の状況

○市営保育所　（単位:千円）

<table>
<tr><td colspan="4">保育所総運営費
4,748,825
1人当たり　174,563円/月</td><td colspan="2">年間月平均入所人員
2,267人</td></tr>
<tr><td colspan="4">国基準による運営費
2,429,077
1人当たり　89,291円/月</td><td colspan="2" rowspan="3">市継足額
2,319,748
1人当たり
85,272円/月</td></tr>
<tr><td colspan="2">国市義務負担分
1,758,844
1人当たり　64,654円/月</td><td colspan="2">国基準保育料
670,233
1人当たり　24,637円/月</td></tr>
<tr><td>国庫負担金
861,207
1人当たり　31,657円/月</td><td>市負担金
897,637
1人当たり
32,997円/月</td><td>市保育料
439,197
1人当たり
16,145円/月</td><td>市軽減額
231,036
1人当たり
8,493円/月</td></tr>
<tr><td>国負担金
167,574</td><td>一般財源化
693,633
（注）</td><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

（注）地方交付税等の算定において推定される理論値である。

○民間保育園　（単位:千円）

<table>
<tr><td colspan="4">保育所総運営費
28,507,311
1人当たり94,413円/月</td><td colspan="2">年間月平均入所人員
25,162人</td></tr>
<tr><td colspan="4">国基準による運営費
23,805,011
1人当たり 78,839円/月</td><td colspan="2" rowspan="3">市継足額
4,702,300
1人当たり
15,573円/月</td></tr>
<tr><td colspan="2">国市義務負担分
15,713,676
1人当たり 52,042円/月</td><td colspan="2">国基準保育料
8,091,335
1人当たり 26,797円/月</td></tr>
<tr><td>国庫負担金
7,686,920
1人当たり 25,458円/月</td><td>市負担金
8,026,756
1人当たり
26,584円/月</td><td>市保育料
5,383,044
1人当たり
17,828円/月</td><td>市軽減額
2,708,291
1人当たり
8,970円/月</td></tr>
<tr><td>国負担金
7,659,405</td><td>一般財源化
27,515
（注）</td><td colspan="2"></td><td colspan="2"></td></tr>
</table>

（注）地方交付税等の算定において推定される理論値である。

（平成22年度決算）

（出所）京都市ホームページ　京都市社会福祉審議会 福祉施策のあり方検討専門分科会　「市営保育所の今後のあり方について（最終意見）（平成23年12月）」より転載。

http://www.city.kyoto.lg.jp/hagukumi/cmsfiles/contents/0000123/123510/6-konngo-arikata-saisyuu.pdf

図表3　京都市の公民別保育所運営費における市継足額の差について（平成22年決算）

○1人当たりの保育所運営費市継足額

市営保育所	85,272 円/月 (民間の 5.48倍)	【計算】 2,319,748 千円÷(2,267 人×12 箇月)
民間保育園	15,573 円/月	【計算】 4,702,300 千円÷(25,162 人×12 箇月)

民間保育園に比べ，常勤職員の平均給与，作業員の配置，障害児の受入割合が高いことや，市営保育所独自事業に係る費用を支払っている。

（内訳）

市営保育所総運営費における市継足額	85,272 円/月	2,319,748千円

超過経費合計	69,699 円/月	1,896,092千円
内訳		
①　公民の平均給与格差の総額(※1)	44,493/月	1,210,400千円
②　作業員人件費分(※2)	9,420/月	256,270千円
③　拠点事業人件費等分	6,109/月	166,201千円
④　独自サービス(※3)	551/月	15,000千円
⑤　障害児の受入人数の差	8,335/月	226,736千円
⑥　その他(※4)	791/月	21,485千円

※1　保育士 市営保育所：約720万円，民間保育園：約480万円(共済費込み) 調理師 市営保育所：約760万円，民間保育園：約420万円(共済費込み)
※2　作業員の市営保育所への配置については，平成23年5月末で廃止している。
※3　その他特有のサービスとして，布おむつの提供(平成23年4月から廃止）と児童の午睡用の布団の提供を行っている。
※4　年度途中入所児童の取扱い及び職員配置上の常勤・非常勤の差等

（参考）職種別平均勤続年数(平成22年度実績)

職種	平均勤続年数	
	市営	民営
保育士	16.9年	11.2年
調理師	19.2年	8.5年
作業員	23.0年	

(出所) 京都市ホームページ　京都市社会福祉審議会 福祉施策のあり方検討専門分科会　「市営保育所の今後のあり方について(最終意見)　(平成23年12月)」より転載。
http://www.city.kyoto.lg.jp/hagukumi/cmsfiles/contents/0000123/123510/6-konngo-arikata-saisyuu.pdf

Ⅲ 政策決定と費用便益分析
―京都スタジアム（仮称）建設問題を中心に―

1 京都スタジアム（仮称）建設問題

京都スタジアム（仮称）は、2018年1月着工予定である。これまで、地元亀岡でスタジアム建設反対運動も起こされ、当初の建設予定地が絶滅危惧種のアユモドキの貴重な生息地であることから建設予定地を変更するなどの紆余曲折を経ての工事着工である。現在、このスタジアム建設に関しては、公金支出差し止めの住民訴訟が起こされている。スタジアム建設を推進する京都府・亀岡市当局と建設反対の住民団体が対立している状況である。公金差し止めの住民訴訟について、原告側訴状と被告である京都府・亀岡市の書面回答から訴訟における論争点の一つが、事業評価の費用便益分析の評価である。

図表4 京都スタジアム（仮称）建設に関わる費用便益分析総括表（観客1万人の場合）

	案の1	案の2
総便益（B）	29,063百万円	29,063百万円
総費用（C）	18,860百万円	19,293百万円
（B/C）	1.54	1.51

（出所）京都府ホームページ　京都府公共事業評価に関わる第三者委員会
http://www.pref.kyoto.jp/k-hyoka/documents/20160522kyotosutadium3.pdf

図表4は、京都スタジアムの建設に関わる費用効果分析の総括表である。案の1は、当初の建設予定地に建設する場合、案の2は、亀岡駅前の区画整備事業の用地に建設する場合であり、いずれの場合も費用効果の（B/C）の値が1以上となっている。費用便益分析が、1以上であれば、便益の方が費用を上回っており、投資する価値があるとされるのである。しかし、住民団体側は、この費用便益分析の詳細手法について、情報公開制度によって入手した資料の検討を行っている。住民団体側の疑問点は、訴状等によれば、①費用便益分析を行うために準拠したマニュアルが、大規模公園整備のマニュアルである点は不適切ではないか、②便益の評価に観客1万人となっているが、現状の実績からすると過大な観客動員見込みではないか、その結果、便益が過大に評価されているのではないか、③洪水のリスクが高まるのではないかといった住民側の懸念がある、などがあげられている。費用便益分析が、科学的手法であり、客観的な政策判断を行うためのツールであるはずが、そのツールそのものが疑われ、論争の的になっている点は興味深い。費用便益分析の手法は科学的であったとしても、その扱い方に恣意性が入っているのではないかと疑われているのである。この問題は、費用便益分析の理論と実践において、「実践は理論の技術的応用ではない」と上村忠男が紹介しているヴィーコによる知のあり方への批判に通じているように思われる。上村によるとヴィーコは「公共的な社会生活の場において必要とされるのは、理論的な知識（sientia）であるよりは、この「レスボスの定規」を自在に使用しうる能力である。これがすなわち実践的な賢慮もしくは見識(prudentia)というものに他ならない[11)]」と考えていた。上村によると「レスボスの定規」とは、アリストテレスの『ニコマコス倫理学』に出てくる言葉であるが、「人間たちの行為は知性の硬直したまっすぐの定規によって裁断することはできないのであり、まっすぐな自分に物体を合わせるのではなく、でこぼこの物体に自分の方を合わせていく、レ

11）上村忠男『ヴィーコ』中公新書（2009年）

スボスの柔軟な定規によって計測されなければならないのである」と。費用便益分析を巡る論争をみていると、事業実施の行政側は、費用便益分析の理論を使って柔軟に計測することより、政策決定に関する論争に決着を付けること、政策実施の判断の正当性を持たせることを優先しているように思われる。上村によるとヴィーコはこうした知識・理論のデカルト主義的な運用に対して批判的であったという。

2　小括

ここまで、公立保育所民営化の議論における財政効率の問題と京都スタジアム（仮称）建設における費用便益分析の事例とを取り上げた。通常、公立保育所の民営化問題では、自治体は保護者や住民に対して説明会を行うなど保護者・住民側の理解を求めるプロセスをとる。盛岡市の場合は、さほど激しい紛争とはならなかったが、公立保育所の民営化問題は保護者・住民側との紛争に陥る場合が良くある。京都市の場合は、保護者側との激しい争いになった場合もある。京都スタジアム（仮称）建設問題でも絶滅危惧種のアユモドキの保護問題、洪水リスク、自治体財政問題など多くの論点があるのだが、そうした論点が統合的に議論できているとはいいがたい。これらの問題に共通しているのは、行政側が経済学をベースに作成してる説明資料が、（説明資料であるから当然のことながら）行政側の政策決定の合理性を補強する政策理論的な支えとなっているのであるが、当該問題は総合的に議論して政策決定をせねばならぬのに、効率性とか投資効果といった強力な一断面が主戦場となっている点であろう。その様はどのように評価できるのであろうか。一つの評価は、上村忠男が『ヴィーコ』で紹介している「「レスボスの定規」を自在に使用しうる能力」を欠いたまま、「実践は理論の技術的応用でない」のに理論を技術的応用として実践したものといえるであろう。また、國分功一郎や安富歩らのスピノザ研究の成果からみると現代の政策科学が陥っている近代科学・近代思想の知のあり方の問題を問うているのかもしれない。國分功一郎は、「デカルトが到達したコギトの真理とは、それ自体で懐疑を蹴散らすことのできる一撃必殺の真理である。デカルトにとって真理は論駁する力、セットする力を持つ強い心理でなければならない。」とし、一方でスピノザの方法論の特徴を「説得への無関心に貫かれている」としている。國分はスピノザの方法について次のように述べている[12)]。

> スピノザの方法は説き伏せない。「従いなさい」とは言わない。それは神の観念へと誘い、導く。いうなれば、「一緒にやってみましょう」というのだ。
>
> （中略）
>
> 説得に無関心で、説き伏せることの無いスピノザの方法は大いなる失敗の可能性に晒されている。この誘いに乗らない人の役には立てない。その意味でスピノザの方法はとても弱々しいものだ。だが、だからといって説得によって従わせること、論駁して説き伏せることがなんの役に立つというのか。それは方法の目的を最初から否定することである。われわれは説得と従属によっては、けっして方法の目的を達成できないだろう。スピノザのいうとおり、真理の真理性は真理に到達した人にしか判らない。真理を与えられただけでは真理の真理性は理解できないのだ。だから重要なのは、説き伏せ、従わせることではなく、誘い、導くことである。

12）國分功一郎『スピノザの方法』(2011年)、p47,p353-356

安富歩は、スピノザの思想が非線形科学やサイバネティクスやシステム論の嚆矢であると評価した上で、次のように述べている[13)]。

> 思えば、一七世紀後半、人類には二つの道が用意されていた。一つはデカルト／ニュートンの道であり、もう一つはスピノザ／ホイヘンスの道であった。この時点で人類は、大きな分岐点に立っていたことになる。人々は迷うことなく前者の道を選んだ。デカルト／ニュートンが二〇世紀までの近代思想・近代科学をリードしてきたことは間違いない。この間に人類は自らの手で地球を破壊しかねないところまで来てしまった。
>
> 二〇世紀半ばのコンピューターの出現で潮目が変わり始めた。現代科学は静かに、しかし、はっきりと、分析的な線形科学から離脱し、非線形科学へとシフトしつつある。ようやくにして、スピノザ／ホイヘンスの方へと舵を切りつつあることになる。私には、少なくとも五〇年は遅すぎたように感じられるのだが。

現代の政策立案の現場において、経済効率性も財政効率も、費用便益分析も重要なツールであることは筆者も否定はしない。しかし、國分功一郎や安富歩のスピノザ研究が政策科学にとって示唆深いといえよう。重要な政策決定ほど利害関係者との紛争を引き起こすのであるが、そうした政策を巡る紛争は、常に、「政策科学とは、デカルト／ニュートン的な線形科学で、住民をはじめとする利害関係者を説得し、従属させる科学であるのか？スピノザ／ホイヘンス的な非線形科学で、説得には無関心で住民をはじめとする利害関係者と一緒にやっていく科学であるのか？どちらの科学であるべきか」を問うているように私には思われるのである。そこで住民をはじめとする利害関係者とともに一緒にやっていく政策科学のあり方に示唆深い市民協働の公共政策について次節で検討したい。

Ⅳ 市民協働と熟議民主主義

1 市民参加と協働の手法としての市民の話し合い

筆者は、アクティブ・ラーニング科目の社会連携型教育プログラムとして、京都府福知山市と滋賀県守山市における市民の話し合いのプロジェクトを担当している。この教育プログラムは、福知山市の場合は「ふくちやま次世代交流ワークショップ」、守山市の場合は「守山市市民懇談会」「わがまちミーティング（学区市民懇談会）」と呼ばれる市民の話し合いプロジェクトに学生が参画する教育プログラムである。これら三つの市民の話し合いのプロジェクトに共通している特徴は、無作為抽出による参加要請である。我が国では、「市民討議会」と呼ばれている市民の話し合いの場づくりの取り組みがある。「ふくちやま次世代交流ワークショップ」、「守山市市民懇談会」、「わがまちミーティング（学区市民懇談会）」の取り組みも、「市民討議会」の派生型の取り組みであるといえる。「市民討議会」は、ドイツでプラーヌンクスツェレ（計画細胞会議）と呼ばれている市民の話し合い・討議の取り組みがあるのだが、それを我が国に導入して広げる取り組みがなされている。きっかけは、篠原一先生の『市民の政治学』において、ドイツのプラーヌンクスツェレが紹介されたのが一つのきっかけとなり、全国に広がっていったものである。市民討議会推進ネットワーク（以下、ネットワーク）に

13）安富歩『経済学の船出』NTT出版（2010年）,p234-236

よると市民討議会は派生型も含めると全国400を超える自治体で実施されるほどに広がっている[14]。ネットワークは、市民討議会の定義として、「プラーヌンクスツェレをその基本としていること、民主主義的で公平・公正な運営が前提になること」などから、①対象者を無作為で抽出して参加要請する、②参加者には謝礼を支払う、③少人数（5〜6人）によるグループ討議、④討議でのまとめを発表、全員で投票、⑤討議前に参加者に必要な情報を提供、この5点を挙げている。守山市や福知山市の事例は「②参加者には謝礼を支払う」をしていない、また、「④討議でのまとめを発表、全員で投票」のうちの「全員で投票」も行っていないので、厳密な意味での市民討議会には該当しない。しかしながら、無作為抽出での参加要請や少人数グループでの話し合いなど基本要件の一定部分は満たしているので、派生型といっても良いだろう。それでは、これら三つの市民の話し合いプロジェクトは、市民参加や市民協働の観点から見るとどのような位置にあるのだろうか。図表5は、『平成24年度守山市市民参加と協働のまちづくり推進会議提言書』に示された「守山市の市民参画の方法」を熟議の度合いと参加する市民の幅広さで整理したものである。ジェイムズ・S・フィシュキンの整理[15]であれば、右が大衆、左が選出されたグループとなり、上が「熟議的世論」、下が「生の世論」と整理するのであろう。そうした整理に加えて、守山市の図は、求められる専門性を円の大きさで示し、円が小さいほど専門性が求められるとして、従来の市民参加と協働の手法を整理し直したのである[16]。

市民参加と協働の手法を整理し直した結果、明らかとなったのは、熟議的要素を持ち幅広い参加を求める市民参加と協働の手法（フィシュキン流にいえば、大衆が参加する熟議的世論を探る手法）を欠いていることが明らかとなり、守山市は「市民懇談会」「学区市民懇談会（わがまちミーティング）」として新たな参画方法を開発し、導入していったのである。守山市や福知山市は、熟議的世論を探る市民協働的手法を開発することとなったのである。余談ながら、この社会連携型教育プログラムは、学生の教育効果とともに、自治体（組織として、一人ひとりの職員として）、地域コミュニティ（組織として、一人ひとりの住民として）に市民協働の力量の実装化も行う点できわめてユニークな取り組みである。

2　市民の話し合いプロジェクトの持つ意義
―地方自治、民主主義、熟議―

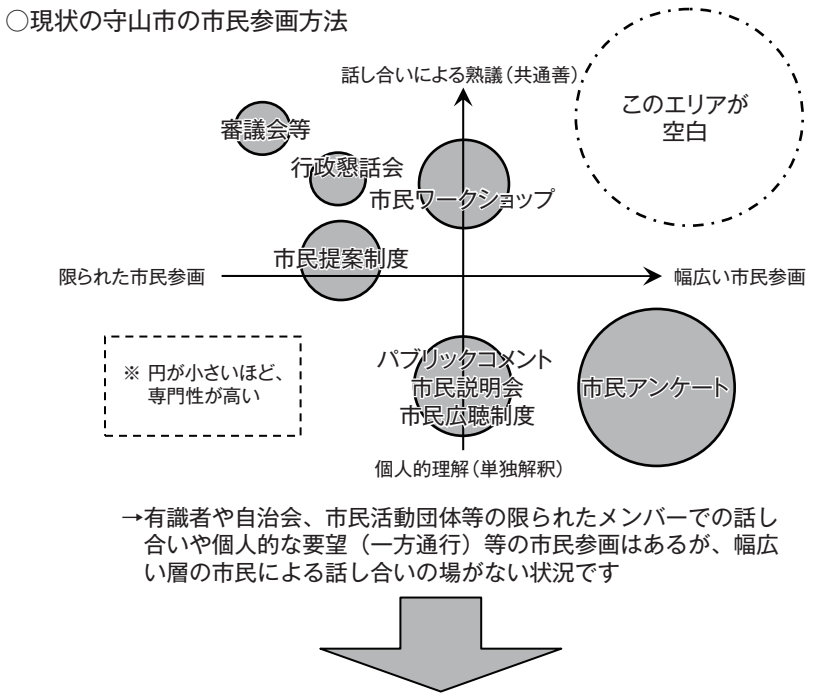
筆者が、市民の話し合いのプロジェクトに監修役として参画し、実感したことは、市民同士の話し合いの質は高く、相互の学習効果も高いということである。また、参加者が「まちへの関心が高まった」とか、「まちのためにできることはないだろうか?」と考えるようになったなどの参加者の感想を現場で良く聞くのである。

日本全国で広がる市民討議会、本家ドイツのプラーヌンクスツェレ、福知山市・守山市の話し合いプロジェクト、これらは、すべて無作為抽出で参加要請された市民が集い、話し合うものである。無作為抽出のランダムなサンプリングに応じた市民で、ミニ・パブリックを形成し、そのまちのサンプル（小さな縮図）となる小集団で熟議を行うのである。そこから出される結論は、熟議的世論と呼べるものであり、政策形成過程にとって重要な意味を持つ。守山市の場合、市民参加と協働のまちづくり条例で重要な計画等を策定する際には、当該条

14）特定非営利法人　市民討議会推進ネットワークホームページ　http://cdpn.jp/

15）ジェイムス・S・フィシュキン著 曽根泰教監修/岩木貴子訳『人々の声が響き合うとき　熟議空間と民主主義』早川書房（2011年）p141

16）守山市ホームページ　『平成24年度　守山市市民参加と協働のまちづくり推進会議提言書　「話し合い」「学び合い」「支え合い」が育む！新しいまちづくりの仕組み　〜住みやすさ日本一を実感できる守山へ〜　平成25年2月』
本提言書をとりまとめるに当たり、筆者は「守山市市民参加と協働のまちづくり推進会議」の副委員長として参画し、市民



（出所）『平成24年度　守山市市民参加と協働のまちづくり推進会議提言書　「話し合い」「学び合い」「支え合い」が育む！新しいまちづくりの仕組み　～住みやすさ日本一を実感できる守山へ～　平成25年2月』
https://www.city.moriyama.lg.jp/shiminkyodo/documents/ka_kaisaikekka_1_01_1.pdf

図表5　守山市の市民参画の方法

の話し合いのプロジェクトの監修を行った。この図の整理の基本的アイデアは筆者が提示し、事務局でとりまとめたものである。
https://www.city.moriyama.lg.jp/shiminkyodo/documents/ka_kaisaikekka_1_01_1.pdf

例で定めた市民参画の手法（パブリックコメント、説明会、アンケート、審議会、市民懇談会など）の手法から2つ以上を活用することを定めている。この規定に基づき、守山市男女共同参画社会づくり推進会議の主催により、2014年8月31日に開催された市民懇談会は男女共同参画条例策定に向けた行政手続きとして初めて実施された市民懇談会であった。政策形成や行政手続きの過程で、熟議的世論を聴取することは、我が国の地方自治、民主主義の前進にとって意味のあることであろう。

また、話し合いの参加者がまちへの関心を高める契機になっている点も注目したい。1949年に出された『シャウプ勧告』は、次のように述べている。

> 地方政府の事務は、特に国民と密接なものである。これらの行政事務のうちには、教育、病院、疾病の予防、衛生施設、救助、母子厚生、警察、消防、街路、リクリエイション、住宅および身体障害者の世話といったような重要な行政及び施設が含まれている。それらは特に各個人に対して好機そしてよりよい生活条件とより大きな保証および個人的不幸からの保護を与えようとするものである。日本あるいは他のいかなる国にでも、その将来のおける進歩と福祉とは、他のいかなる要素にも劣らず、地方政府の行政の質と量とにかかっている。
>
> さらに、地方政府は、民主的生活様式に潜在的な貢献をするものであるから強化されねばならない。強力で、独立した実力ある地方自治体があれば、政治力は、遠隔の地で個人とは無関係な中央政府に集中されるよりも、むしろ分散され国民の身近に置かれることになる。
>
> 地方政府は、国民を教育し、民主主義の技術の指導者を養成するのに有効な手段を備えている。地方政府の運営方法は、国民が容易に監視し、また理解することができる。国民は自分が地方行政から受ける利益と、それに要する費用との関係を明らかに判断することができる。地方の段階において発達した習慣と態度とは、国の段階において政府の行動に影響を及ぼすことになると期待して良いであろう。
>
> 地方自治は、またある仕事は、個個の地方に独特な必要性と問題をよく知っている小さな単位とによった方がより効果的に遂行できるという理由だけを取り上げても重要である。

戦後の地方自治は、我が国の民主主義を育てる基礎として期待されてきた。その地方自治を草の根から強め、まちへの関心を持った市民を増やす契機になるのであれば、話し合いのプロジェクトは大いに意味があるといえよう。コミュニタリアンの教育論は、人格形成を重視するのであるが、それは教育を市民的価値の形成にとって重要であると考えているからだという[17]。

コミュニタリアンのマイケル・サンデルは、共和主義の政治理論の考え方について次のように述べている[18]。

> 共和主義的政治理論の中心的な考えは、自己統治に共に加わることによってこそ自由がある、というものである。この考え方は、それ自体としては、リベラルな自由と矛盾するものではない。政治に参加することは、人々が自分たちの目的を追求するために選択する一つでありうる。しかしながら、共和主義的政治理論によれば、自治に共に参加することは、それ以上のものを含んでいる。それは、同胞市民たちと共通善について熟議し、政治的共同体の運命

17）坂口緑　「第9章　学校、コミュニティ、ボランティア―なぜ人格形成を重視するのか」小林正弥・菊池理夫編集『コミュニタリアニズムのフロンティア』勁草書房(2012年)

18）マイケル・サンデル著 金原恭子・小林正弥監訳『民主政の不満(上)』勁草書房(2010年)、p4

を協働して形成することを意味する。しかし、共通善について十分に熟議することは、それぞれの目的を選択し、他者が同様のことをする権利を尊重するための能力以上のものを要求する。それは、公共的な事柄についての知識、さらに帰属意識、全体への関心、その将来が問題となっているところの共同体の道徳的絆といったものを要求する。したがって、自治に共に参加するためには、市民がある人格的特性、すなわち公民的徳(civic virtues)を有すること、または、会得することが必要である。しかし、これは、共和主義的政治が、市民が信奉する価値や目的に対して中立的ではありえないことを意味する。自由についての共和主義的な考え方は、リベラルな考え方とは異なり、人格形成的政治を要求する。その政治とは、自己統治のために必要となる人格的な特性を市民の中に涵養するものである。

市民の話し合い・熟議のプロジェクトは、自己統治すなわち自治のために必要となる人格的特性を涵養するものとして注目されよう。

V 結びにかえて

新自由主義的政策思想が世界に吹き荒れている。福祉国家は激しく攻撃されている。新自由主義と近い関係にあるリバタリアニズム（自由至上主義）は、所得再分配のための所得課税を個人の自由への侵害だとして厳しく批判する。こうした批判に対して、財政学はどう応答できるだろうか？財政学の展開する道はいくつかあると考えられる。一つは、リバタリアンや新自由主義的政策思想を取り入れた財政学をつくることである。しかしそれはほとんど公共経済学と区別が付かないかもしれない。もう一つの道は、リバタリアンや新自由主義の政策思想を批判し、財政政策論を展開する道である。私はそのような財政学を構築したいと念じている。その場合、ヴィーコの「「レスボスの定規」を自在に使用しうる能力」を実装する教育、スピノザ／ホイヘンス的な説得に無関心な知のあり方、リベラリズムやコミュニタリアンなどの政治哲学の成果から学び、もう一つの財政学を形成することができないだろうかと構想している。もう一つの財政学の形成に向けた論考は別稿に譲りたい。

参考文献

⊙Carmen Sirianni, Lewis Friedland(2001) “Civic Innovation in America Community Empowerment, Public Policy and the Movement for Civic Renewal” University of California Press Berkeley・Los Angeles・London.

⊙阿部謹也(1995年)『「世間」とは何か』講談社現代新書

⊙阿部謹也(1997年)『「教養」とは何か』講談社現代新書

⊙ブルース・アッカマン, ジェイムス・S・フィシュキン(2014年)『熟議の日』早稲田大学出版部

⊙池上惇(1976年)『財政危機と住民自治』青木書店

⊙池上惇(1979年)『地方財政論』同文舘

⊙池上惇(1999年)『財政思想史』有斐閣

⊙池上惇(1990年)『財政学』岩波書店

⊙上村忠男(2009年)『ヴィーコ』中公新書

⊙國分功一郎(2011年)『スピノザの方法』

⊙小林正弥・菊池理夫編集(2012年)『コミュニタリアニズムのフロンティア』勁草書房

⊙小林正弥(2010年)『サンデルの政治哲学』平凡社新書

⊙篠原一(2004年)『市民の政治学』岩波新書

⊙篠原一編(2012年)『討議デモクラシーの挑戦　ミニ・パブリックスが拓く新しい政治』岩波書店

⊙島恭彦・池上惇編(1979年)『財政民主主義の理論と思想』青木書店

⊙曽根泰教・柳瀬昇・上木原弘修・島田圭介著(2013年)『「学ぶ、考える、話し合う」討議型世論調査―議論の新しい仕組み―』ソトコト新書

⊙マイケル・サンデル著 鬼塚忍訳(2011年)『公共哲学』ちくま学芸文庫　筑摩書房

⊙マイケル・サンデル著 金原恭子・小林正弥監訳 (2010年)『民主政の不満(上)(下)』勁草書房

⊙神野直彦(2007年)『改訂版　財政学』有斐閣

⊙田村哲樹責任編集 (2010年)『政治の発見5　語る　熟議／対話の政治学』風行社

⊙トクヴィル著／松本礼二訳 (2005年)『アメリカのデモクラシー』岩波文庫

⊙ロナルド・ドゥオーキン(2016年)『民主主義は可能か?　新しい政治的討議のための原則について』信山社

⊙ユルゲン・ハーバーマス著細谷貞雄・山田正行訳(1994年)『公共性の構造転換　第2版』未来社

⊙ユルゲン・ハーバーマス著細谷貞雄訳(1999年)『理論と実践(新装版)』未来社

⊙ジェイムス・S・フィシュキン著 曽根泰教監修/岩木貴子訳(2011年)『人々の声が響き合うとき　熟議空間と民主主義』早川書房

⊙福田幸弘監修・シャウプ税制研究会編(1985年)『シャウプの税制勧告』霞出版社

⊙リチャード・R・ネルソン(2012年)『月とゲットー』慶應義塾大学出版会

⊙R・ノージック　島津格訳(1992年)『アナーキー・国家・ユートピア』木鐸社

⊙安富歩(2010年)『経済学の船出』NTT出版

⊙ピエール・ロザンヴァロン (2017年)『カウンター・デモクラシー　不信の時代の政治』岩波書店

⊙宮本憲一(1998年)『公共政策のすすめ』有斐閣

⊙宮本憲一・遠藤宏一編(2000年)『セミナー現代地方財政―「地域共同社会」再生の政治経済学―』勁草書房

⊙宮本憲一・遠藤宏一編(2006年)『セミナー現代地方財政Ⅰ―「地域共同社会」再生の政治経済学―』勁草書房

⊙マーサ・C・ヌスバウム著(2013年)『経済成長がすべてか?　デモクラシーが人文学を必要とする理由』岩波書店

⊙『平成24年度　守山市市民参加と協働のまちづくり推進会議提言書　「話し合い」「学び合い」「支え合い」が育む!新しいまちづくりの仕組み　～住みやすさ日本一を実感できる守山へ～　平成25年2月』

What Can Public Finance Learn from Public Policy Issues?

Fiscal Democracy, Deliberation, Citizen Cooperation

Keishi Tadatomo

This paper argues what public finance can learn from various issues of public policy. It looks at two projects: privatization of a public nursery school and construction of a stadium as specific examples of confrontation between residents and the administration. Through an analysis of their efficiencies and cost benefits, it considers what sort of explanations should be given to residents and suggests the need to change the way of discussion pertaining to fiscal democracy and the efficiencies of policy implementation.

The paper then introduces citizens' discussion projects and collaboration in the cities of Fukuchiyama and Moriyama to examine the meaning of deliberation and such discussion projects in today's local autonomies and democracy.