

# グローバル化時代における地域のセイフティネット構築

沼尾波子

## 1. はじめに

本稿では、経済のグローバル化を背景とした財政運営の変化について紹介し、それに対する地域の対応について、地域通貨に着目して論じる。

戦後、わが国では、経済発展を通じた安定的な財政収入を背景として、政府が積極的に国民の生活を保障する体制が築かれてきた。強い累進性をもつ所得課税を基幹税目として、所得再分配の効いた税体系のもとで財源調達が行われ、他方では、地域間格差を是正し、国土の均衡ある発展を遂げるという立場から、地方交付税や国庫支出金など、中央政府から地方政府への積極的な財源移転が行われ、ナショナルミニマムの確保が重要な政策課題として位置づけられてきた。

しかしながら、近年の財政運営をみる限り、「福祉国家」として、その役割を果たしてきた政府は変容を遂げつつある。経済の低成長による歳入減少に加えて、景気対策による公共事業の推進や、高齢化を背景とする社会保障給付費の増大は、財政赤字と累積債務の増大をもたらしている。財政再建に向けて、政府は、自己決定・自己責任による小さな政府の実現を掲げており、対人社会サービスの分野では、自己負担割合の増大や、市場に依存したサービス給付体制が導入され、各地で福祉サービス給付をめぐる多くの課題が生じている。本稿ではこうした変化について、グローバル化という視点から整理を行う。

一方それに対する地域の対応策として、各地で

地域通貨を導入する動きが生じている。そこで、地域におけるセイフティネット構築の一手段としての地域通貨の特徴を整理し、地域通貨が機能するための要件と担い手について整理することとした。そこで、日本と米国の事例を紹介し、地域活性化の担い手という視点から行政の役割について検討する。

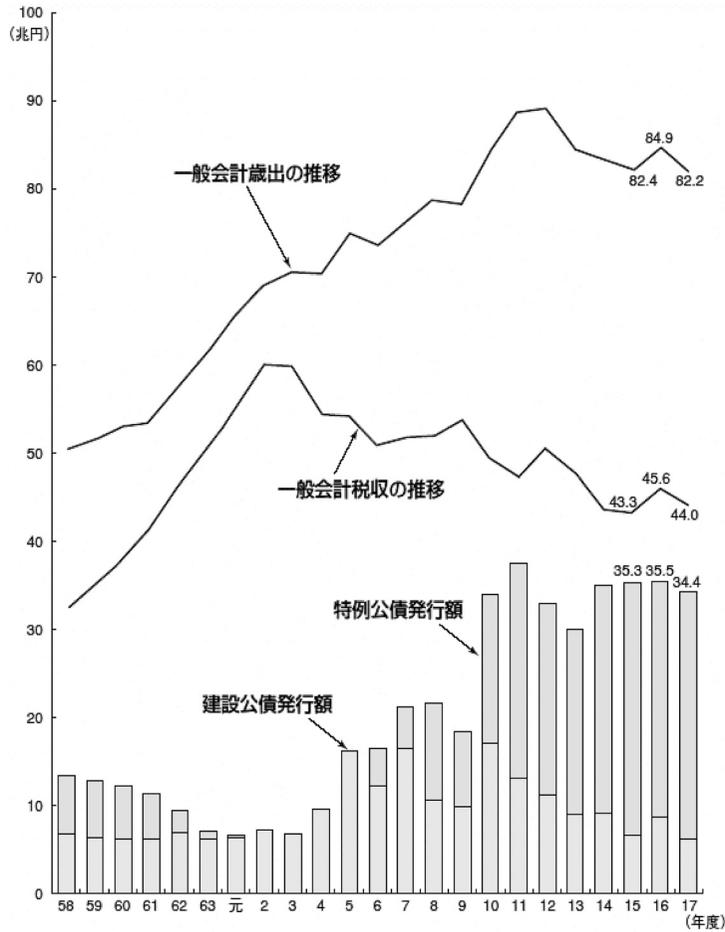
## 2. 「福祉国家」の解体と政府の役割の変容

### 2.1 日本の財政危機と膨らむ社会保障給付費

はじめに、最近の日本の財政状況についてみておくことにしよう。図1は最近の政府の一般会計歳入歳出および公債発行額の推移を示している。1991年以降、その差は大きく拡大し、それとともに、毎年公債の大量発行が行われてきたことが知られる。1998年度以降、毎年30兆円を越す大量の新規国債が発行され、その残高は日本のGDPの水準を越す規模にまで膨れ上がっている。こうした状況は国だけではなく、地方自治体においても同様な現象が観察される。既に地方債累積残高は200兆円を超え、国と地方をあげて、財政再建が大きな課題となっている<sup>1)</sup>。

こうした状況の中でも、歳出規模が年々増大し、削減が困難な費目として、社会保障関係の支出が挙げられる。日本の社会保障給付費の水準をみると、2002年度で約83兆円となっており、毎年2～3兆円規模で増大している。特に、年金や介護を中心に、高齢者に対する給付の伸びが著しく、給付費の増加は高齢化を背景にしたもの

図1. 政府の一般会計歳入歳出および公債発行額の推移



出所) 財務省 HP (<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/syo14.htm>)

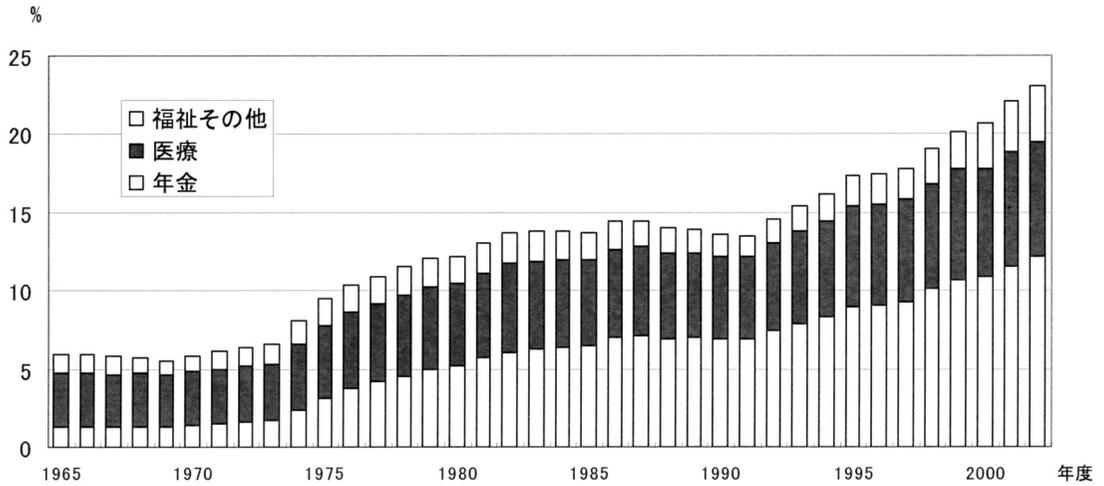
であるといえる<sup>2)</sup>。図2はこれら社会保障給付費の水準を対国民所得比を示したものであるが、既にその水準は20%を超え、2002年度には年金が12%、医療が7%、福祉その他が3.5%となっている。これら社会保障給付費の上昇は財政支出を増大させる主な要因と考えられ、支出を抑制するための対応策が検討されている<sup>3)</sup>。

## 2.2 主要先進諸国の状況

人口の高齢化による社会保障負担の増大は、多くの主要先進諸国にみられる傾向であり、日本だけが抱えている問題というわけではない。図3は

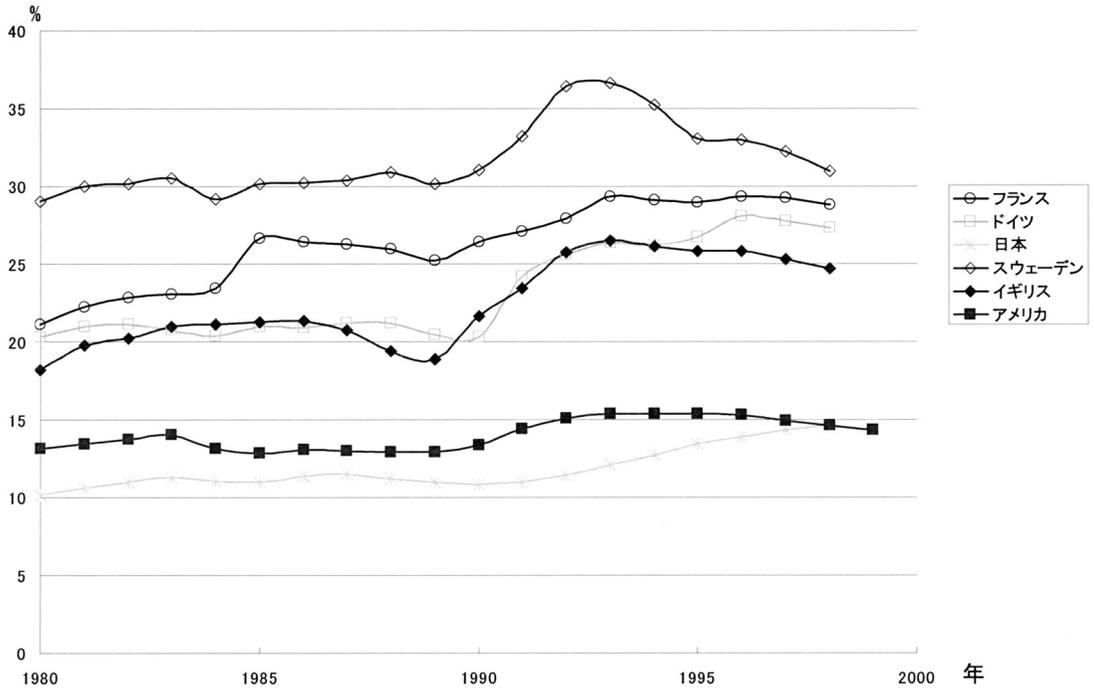
主要先進国における公的社會支出の対GDP比を示したものであるが、GDPに占める公的支出は増大する傾向にあることがわかる。また、表1は主要先進諸国における医療、介護、子育て、低所得者に対する現物給付、現金給付の対国民所得比を示している。これを見ると、年金や医療についてはいずれの国も一定規模となっているが、その他の対人社会サービスをめぐる対応については、各国それぞれの特徴がわかる。また、この違いが社会保障給付の水準の格差をもたらしているともみることができる。日本の場合には、対人社会サービス給付が相対的に低くなっているが、これは、

図 2. 日本における社会保障給付費の対国民所得比



出所) 社会保障人口問題研究所『社会保障給付費』(平成 17 年度版).

図 3. 公的社会支出の推移



出所) OECD *Public Social Expenditure by Main Category as a Percentage of GDP* (1980-1998).

表1. 機能別社会保障給付費の対国民所得比

	高 齢		遺 族		障 害		労働災害		保健医療	
	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付
日本 (1996)	5.5%	0.2%	1.1%	0.0%	0.3%	0.0%	0.2%	0.1%	0.2%	4.8%
アメリカ (1995)	6.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.6%	0.0%	0.4%	0.2%	0.0%	3.9%
ドイツ (1996)	8.5%	0.1%	2.8%	0.0%	1.1%	0.5%	0.3%	0.1%	2.0%	6.4%
スウェーデン (1996)	10.1%	2.5%	0.9%	0.0%	2.8%	1.4%	0.0%	0.0%	1.5%	6.1%

	家 族		失 業		住 宅		生活保護その他	
	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付	現金給付	現物給付
日本 (1996)	0.1%	0.3%	0.4%	0.0%	0.0%	0.0%	0.1%	0.2%
アメリカ (1995)	0.0%	0.0%	0.3%	0.0%	0.0%	0.0%	0.7%	0.5%
ドイツ (1996)	1.8%	0.8%	2.2%	0.4%	0.0%	0.2%	0.9%	0.5%
スウェーデン (1996)	1.8%	1.9%	3.1%	0.5%	0.0%	1.1%	0.7%	0.4%

出所) ILO (1998) *The Cost of Social Security* をもとに作成。

これまで家族や地域コミュニティによる対応が行われていたためと考えることができる<sup>4)</sup>。だが、家族構造や就業構造の変化に伴って、こうしたサービスの社会化とその負担方式が大きな課題となっている。

### 3. グローバル化と「福祉国家」の現在

#### 3.1 「福祉国家」のゆくえをめぐる議論

このように、高齢化を背景とする社会保障給付費の増大は、「小さな政府」「行政改革」が叫ばれながらも、依然として公共部門を通じた手厚い給付が持続しているかのようにもみえる。だが制度を紐解いてみると、必ずしもそうとは言えない。給付制限や制約が新たに導入されたケースや、自己負担割合の増加などといった改革が各国で進められている<sup>5)</sup>。

こうした状況を踏まえて、いわゆる福祉国家をめぐる議論も新たな段階に入っている。福祉国家をめぐる議論は、過去に膨大な研究蓄積があるが、近年の動向について整理されたもののうち、林・加藤ほか(2004)は財政学的アプローチから福祉国家論を整理したものとして興味深い。そこでは、福祉国家をイギリスにおける国家の福祉への

干渉という系譜から把握するのではなく、産業構造や資本蓄積様式といった社会経済システムと密接に関連しながら運動して、ひとつの体制を構成しているという視点から把握しようとするアプローチを採用しているのが特徴である。

この著作のなかで、加藤氏、林氏はそれぞれ、1980年代の新保守主義の登場、1990年代のグローバル化との関係から「福祉国家」の状況について考察を行っている。加藤氏は「福祉国家体制がいま解体修正過程にあることは紛れもない事実である。それは明白な方向転換であって、短期的な意味しか持ち得ない単なるバックラッシュではない」(林・加藤ほか、2004)として、今日のグローバル化を通じて、経済や社会における国家の役割が縮小したことをもって、時代の大転換と捉える立場を主張している。一方、林氏は「一見過激にみえた『レーガノミクス』や『サッチャリズム』の政策自体、専攻する福祉国家財政の枠組みや果実を前提として成り立っていたのである。」として、福祉国家体制の継続性を主張する立場をとる。その上で、財政をめぐる、再分配を要求するイデオロギーと国際競争力の強化を要求するイデオロギーについて、「一見逆方向を指している

ようにみえる2つの財政イデオロギーは実は福祉国家財政を支える2つのイデオロギーなのであって、負担、給付とも拠るべき基準のない福祉国家財政は、この2つの間のポールの間を揺れ動く政策イデオロギーに導かれて、左右に揺れ動くことこそその本質なのである。」「その意味では、反福祉国家的立場からの批判も、それが中間層をまき込んで実行に移されてみれば、むしろこの体制を補修し、強化しているとみなすことができる」（林・加藤ほか、2004）と主張する。

一方、こうした変容を、福祉国家（Welfare State）から支援国家（Enabling State）への変化とみるギルバートの議論がある。公共部門を通じた手厚い社会保障制度が、経済成長の終焉、少子高齢化、冷戦終焉による外圧低下、新自由主義の席卷等を背景として変容を遂げている状況を、ギルバートは、福祉国家の解体と支援国家、条件整備国家（Enabling State）の登場と呼び、政府の役割を「私的責任に対する公共の支援（public support for private responsibility）」と位置づけ、この転換を積極的に評価している。これに対して、加藤氏は、支援国家を「民間の社会的な活動を支援する役割を担っている」ことから、「社会サービスの領域は公と私が入り混じるグレーゾーンが支配することになるだろう。そこにおける私的利益と公共性の確保はどのように調整され担保されるのだろうか。」とする問題を提起する。加えて「私と公の混在によって統治の正統性が不明確となり、ただそれは世論によって辛うじて支えられているにすぎない。」として、公共性の確保が脅かされることに警笛を鳴らしている。

### 3.2 グローバル化のインパクト

このように福祉国家の位相をめぐるのは複数の見方があるが、これらはいずれも昨今の小さな政府論の台頭を通じて負担やサービス給付のあり方に大きな変化が生じた状況を踏まえたものである。そのうち、経済のグローバル化の直接的な影響により生じた現象として法人税率の引下げをあ

げることができるだろう。また日本では同時に企業負担を伴う社会保険料についてもその引上げに対して慎重な意見があり、そのことは、増大する社会保障負担を消費税によって賄うという主張に間接的に結びついている。

図4は、主要先進諸国における法人税実効税率の推移を示したものである。1980年代前半にイギリスが法人課税の税率を大きく引き下げ、それに続いてアメリカが大幅な法人課税の減税を実施、主要先進国の中で日本とドイツだけが1990年代においても法人税率の水準を維持したまま推移していることがわかる。しかしながら、1990年代後半になると日本が法人税を引き下げ、ドイツも2000年に法人税を引き下げていく。日本の法人税引き下げに関して、当時、「日本だけが高い法人税負担をしているのでは国際競争の中で不利な状況に立たされる」という考え方にたち、税率引き下げが行われている。

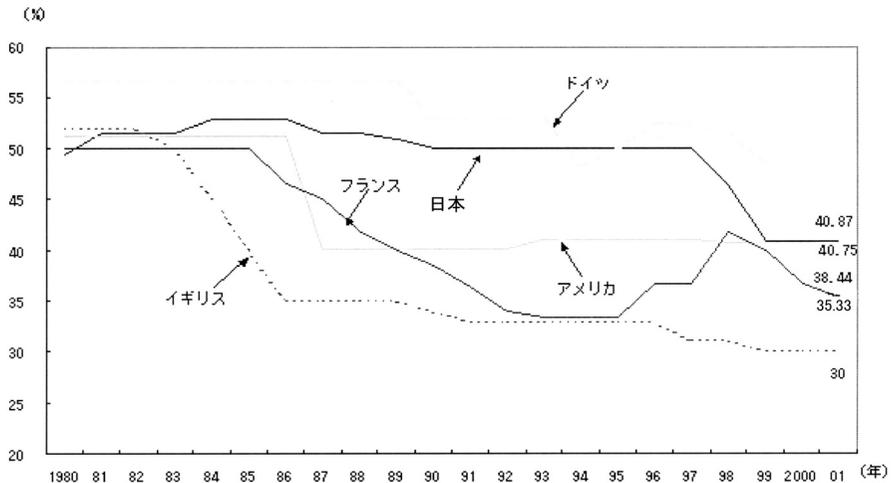
### 3.3 再分配機能の低下

このように日本では法人課税を抑制する動きが進んでおり、他方で、今後の財源調達手段として消費税に焦点が当てられている。一連の税制改革がもたらした大きな課題は、租税を通じた所得再分配機能がほとんど機能しなくなってしまったことである。

表2は、租税ならびに社会保障給付を通じた所得再分配機能をジニ係数によって示したものである。当初所得について、1981年から2002年までの推移をみると、所得をめぐる不平等度が高まっていることがうかがえる。

これに対して、財政を通じた所得再分配機能が働いているかどうかをみるために、再分配後の所得についてジニ係数を調べると、確かにその値は、当初所得と比べて、一定の改善がなされていることがわかる。さらに、格差は正効果は累進課税によるものなのか、社会保障給付等の移転支出によるものなのかを寄与度からみると、移転支出による効果大きい。特に2002年度の場合、

図4. 主要先進国の法人実効税率の推移



- (備考) 1. 財務省「財政金融統計月報」により作成。  
 2. 日本 地方税は標準税率による。  
 事業税は、翌年の法人税及び事業税の所得計算上損金に算入されるので、その点を調整している。  
 3. アメリカ 実効税率の計算に当たっては、州法人税(カリフォルニア州の側)は連邦税の損金に算入されるので、その税額を調整している。  
 4. ドイツ 営業税は法人税及び営業税の計算上損金に算入されるので、その税額を調整している。

出所) 内閣府 (2002) 『平成 14 年度年次経済財政報告』第 2 章第 2 節より。

表 2. 所得再分配による所得格差是正効果 (ジニ係数) の年次比較

	当初所得	再分配所得		税による再分配所得 (当初所得 - 租税負担)		社会保障による再分配所得 (当初所得 + 現物給付 + 社会保障給付金 - 社会保険料)	
	ジニ係数 A	ジニ係数 B	改善度 (A-B)/A	ジニ係数 C	ジニ係数 (A-C)/A	ジニ係数 D	改善度 (A-D)/A
			%		%		%
1981 年	0.3491	0.3143	10	0.3301	5.4	0.3317	5
1984 年	0.3975	0.3426	13.8	0.3824	3.8	0.3584	9.8
1987 年	0.4049	0.3382	16.5	0.3879	4.2	0.3564	12
1990 年	0.4334	0.3643	15.9	0.4207	2.9	0.3791	12.5
1993 年	0.4394	0.3645	17	0.4255	3.2	0.3812	13.2
1996 年	0.4412	0.3606	18.3	0.4338	1.7	0.3721	15.7
1999 年	0.472	0.3814	19.2	0.466	1.3	0.3912	17.1
2002 年	0.4983	0.3812	23.5	0.4941	0.8	0.3917	21.4

出所) 厚生労働省『平成 8 年 所得再分配調査結果』、『平成 14 年 所得再分配調査結果』をもとに作成。

注) 当初所得 = 雇用者所得 + 事業所得 + 農耕所得 + 畜産所得 + 財産所得 + 家内労働所得 + 雑収入 + 私的給付

再分配所得 = 当初所得 - (租税負担 + 社会保険料) + 社会保障給付

税による再分配所得 = 当初所得 - 租税負担

社会保障による再分配所得 = 当初所得 - 社会保険料 + 社会保障給付

1999 (平成 11) 年以前の現物給付は医療のみ, 2002 (平成 14) 年は医療, 介護, 保育を含む。

当初所得と課税後所得におけるジニ係数を比較すると、前者が0.4983、後者が0.4941であり、その値にほとんど変化がみられない。つまり、租税を通じた再分配効果がほとんど機能していないのが日本の租税負担の現状である。

このように、今日では、社会保障給付を通じて、ようやく一定程度の再分配効果が達成されているというのが実情であり、租税を通じた再分配機能はほとんど働いていないのである。

先に述べたように、法人課税に関しては、企業の国際競争力を妨げてはならないという中立性を強調する立場から、税率を引き下げる方向で改革が進められてきた。また、所得税についても、1989年の消費税導入以来、かつては8段階あった累進構造が次第にフラット化して、現在では最高税率37%の4段階の税率構造となっている。これに対し、増大する社会保障給付費をまかなう財源として期待されているのが消費税であり、企業負担をも含んだ社会保険料負担については、引き上げに対して慎重な意見が多い。

すでに1997年における消費税率引き上げ時より、その用途については、福祉目的財源として扱うことが、毎年の予算総則において確認されているほか、税制改正の議論のなかでも、今後さらに増大すると見込まれる社会保障支出をまかなう財源として消費税の増税を唱える意見は強い。今後、財源調達のための増税を、逆進性のある消費税の税率引き上げを通じて実施するとすれば、いよいよ税を通じた再分配効果が期待できなくなると考えられる。さらに、医療制度、介護保険制度、公的年金制度の改革は、負担のあり方について自己責任原則の考え方を取り入れる方向で進んでいる。「受益に見合った負担」という考え方のもとに、保険料の料率を引き上げることや、自己負担割合を引き上げる方向で、改革が進められているのである。

このように、日本ではグローバル化を背景として、企業負担の抑制と受益者負担の考え方が浸透しつつある。こうした改革について、グローバル

化による当然の帰結とみるか、グローバリズムの考え方を背景に、法人負担の引き下げと自己責任原則による家計への負担を求めることとした政策選択とみるかについては、議論が分かれるところだが、いずれにしても、財政制度や社会保障制度の改革を通じて、国家レベルでの公的な社会保障給付の抑制と費用負担の増大が示唆されており、暮らしのなかで、その機能を担う場が求められるものと考えられる。

#### 4. 分権化とセーフティネット

##### 4.1 グローバル化と地方分権

グローバル化を背景とした法人負担の抑制と、「小さな政府」「自己責任原則」を掲げる改革は、さまざまなリスクを個人に求めることになる。その結果、基本的な衣食住の確保や、医療・介護、子育て支援など各種の対人社会サービスをめぐって、困ったときのためのセーフティネットをどのように構築するかが、重要な課題になってくる。

こうした中で、その対応策として、地方分権を通じて、地域で解決をはかろうとする考え方が出ている。それぞれの地域ごとに、サービス給付の水準や内容と負担について、自らが決定するという考え方であり、神野（2000）、池上（2004）などが上げられる。そこでは、対人サービスに対する公共部門の役割を強調する立場から、政府間の役割分担論を論じ、分権化によってその実現を図ることが提起される。例えば、介護や子育て等の対人社会サービスに対するニーズは、習慣や生活環境等によって異なるものであり、地域の事情を踏まえた上で、必要なサービスを提供することが望まれる。そこで、こうしたサービスは、地域の実情を把握した地方政府が現物給付方式で担うほうが多様なニーズに対応でき、効率的な供給が可能であると指摘する。一方、年金や生活保護などの現金給付は、画一的なシステムを採用するほうが、資源配分の歪みを生じさせないとして中央政府の役割として位置づけている。

そして、地方政府が対人社会サービスを現物給

付方式で提供するための財源として、神野(2000)では、地方政府が比例所得税を通じて十分な財源を確保しながら、対人社会サービスの供給を担うというスウェーデン方式を提起している。

これに対し池上(2004)は、比例所得課税の提起を踏まえて、ワークフェア(Workfare)原理の考え方を再構成する。従来のワークフェア原理では、社会保障給付を受け取るための条件として、一定の労働を義務とする考え方にもとづいていた。これに対し池上は、地域における直接的な労働提供ないし納税を通じて、対人社会サービスを受け取れる仕組みを構築するという考え方を挙げる。すなわち「財政システムを媒介とした労働提供(及びそれに代わる貢献としての納税)義務と、福祉プログラムの提供との関係を結んだ、地域における社会的セイフティネットのシステム」を提言するのである。

両者ともに、対人社会サービス供給をめぐる分権型社会の必要性を説くものである。そこでは市場化・民営化の理念は大きく後退している。サービス供給の市場化を進めた場合、採算の取れない地域に必要なサービスが供給されないことや、利潤追求によりサービスの質が低下することが懸念されることを踏まえ、基礎自治体を中心とした地域の共同性にその役割を期待するのである。

#### 4.2 自治体財政の状況

ところが、このような役割を期待される自治体の財政もまた、危機的な状況におかれている。地方自治体の累積債務は全国で200兆円を突破し、人件費、扶助費、公債費といった義務的経費の増大により、財政の硬直化がますます進行する。他方で、いわゆる「三位一体の改革」を通じて、地方交付税や国庫補助負担金は縮小されており、限られた財源をいかに効率的に使うかという高いサービスを提供するかが大きな課題となっている<sup>6)</sup>。

地方でも増大するのは福祉関係の支出である。図5は民生費の推移を示しているが、年々増大

していることがわかる。とりわけ2000年に導入された介護保険は年々その規模を大きくしており、今後ますます増大する高齢者介護に関する費用負担は大きな問題になることが指摘されている。

こうした状況に対して、財政再建を大きな課題として、国と地方をあげて公務員の定数削減や歳出抑制が進められている。また、指定管理者制度や公設民営方式、市場化テストなどの手法を取り入れることにより、対人サービスの提供を民間部門に出していく方向で、改革が積極的に進められている。そこでは雇用創出や、経済効果への期待が説明されている。

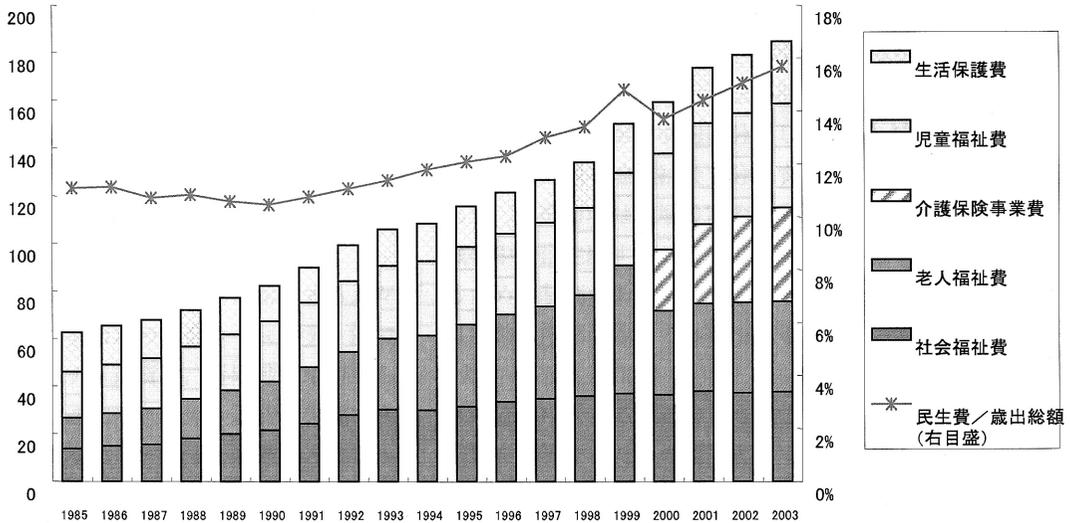
もちろん民営化によって、必要なサービスが必要となるに効率的に供給されるようになればよいが、実際には、その機能に期待できないことも十分考えられる。第1に、採算性が期待できない地域である。大都市のように、人口密度が高く、採算が見込めるだけの需要がある地域であれば、民間事業者の参入はある程度期待できるが、過疎地などのように、採算が期待できない地域の場合、参入が見込めないことが十分考えられる。第2に、自己責任原則を前提とした費用負担方式のもとでは、サービス利用者は一定割合の利用料を負担することによって必要なサービスの給付が可能となる。しかしながら、低所得者など、一定の自己負担が困難な人々に対する給付をどうするかという問題がある。第3に、十分な所得を得て、サービスを自由に利用できる人々にとっては、権利性が拡張されていることから、その利用はますます増大しているが、このように増大する費用を今後誰がどのように負担するのかという問題である。

#### 5. 地域通貨によるセイフティネット構築

以上のように、地方自治体も財政危機の中で、必要なサービスを提供するための取り組みを実施している。しかしながら、民間事業者へのアウトソーシングには限界や課題もある。こうした中

図5. 地方自治体の民生費の推移

(兆円)



注) 介護保険事業費は本来民政費には含まないが、支出の規模を比較するため、加えている。  
出所) 総務省『地方財政白書』(各年度)。

で、地域のなかで利潤追求を目的とせずに必要なサービスを提供する仕組みを構築しようとする試みが各地で生じており、その中でも、地域通貨を活用する動きが活発化している。

### 5.1 地域通貨とは何か

地域通貨とは、特定の地域や人々の間でのみ通用する貨幣であり、貨幣コミュニティをさす場合もある。泉(2001)を参考にしながら整理すると以下のとおりである。

#### 5.1.1 目的

地域通貨導入の目的として、①グローバル化した経済から自立した地域経済圏の確立を目指す地域経済振興型、②コミュニティの再構築や強化、既存の助け合いの慣習や人々の信頼関係を増幅させることを目指す相互扶助促進型、③環境保全等の理念にかなった財・サービスの流通および社会関係を構築することを目指す理念追求型という整理が可能である。

#### 5.1.2 発行形態・形式

地域通貨の発行形態も一様ではない。第1に不担保通貨型のもので、地域通貨の中央管理局が発行し、これを信頼するユーザー同士で流通するタイプのものである。商店街のスタンプカードや商品券など、特定の行為(消費行為、活動への参加)を通じて発行されるものもこれに類似しているが、複数回の取引に利用されるかどうかによって「通貨」と区分されると考えられる。第2に担保通貨である。これは財・サービスないし国民通貨によって裏打ちされた通貨である。最終的には担保されている財ないし国民通貨への償還が可能な点が不担保通貨と異なる。第3に相互信用通貨である。これはシステム内のメンバーによって発行されるものである。帳簿方式や手形方式で、おのおのが債権・債務関係を生じさせていく。共通の紙幣が発行されるわけではないので、メンバー以外は使用できない。

#### 5.1.3 流通範囲

流通範囲については、システムに参加する人々

によって定義される特定の社会コミュニティ内で流通するコミュニティ通貨と、近隣地区や町くらゐまでの規模で流通するローカル通貨に整理できる。さらに拡大するとリージョナル通貨となる。

#### 5.1.4 特徴

殆どの地域通貨は以下の特徴を持つ。第1に富の貯蔵機能を持たない点である。すなわち、預金を通じて利子を生み出すことはなく、場合によってはマイナス利子、つまり一定期間置いておくと、価値が目減りしていくものもある。第2に、通貨の価値について、当地貨幣とのおおよその交換レートが設定されている地域通貨（ただし換金性はない。）や対労働時間からみた「価値」が決められる地域通貨などがある。

#### 5.2 地域通貨とセイフティネット

そもそも貨幣には3つの機能、すなわち①価値尺度、②交換手段、③富貯蔵の機能があるとされる。こうした機能を持つ貨幣が貨幣として流通することについて、岩井（1990）はこの仕組みを支えているのは「経済主体の期待の連鎖」であると述べる。すなわち今日も明日も1万円は1万円としての価値を持つものとして、この社会の中で使われ続けるという共同幻想こそが貨幣を貨幣たらしめている所以であると指摘する。この考え方にたてば、特定のコミュニティにおいて、貨幣を自律的に創造し、選択するところに誕生するのが地域通貨だということになる（泉，2000）。

暮らしに関わる生活習慣・文化などを踏まえ、地域の事情にマッチした財・サービスの循環を考える場合には、ローカルな単位での内部市場が考えられて良い。「地域共同体が十分に機能している社会では地域内部の市場と地域間を結ぶ外部市場が制度的に分離している。内部市場は地域資源を地域社会で分配するための制度であり、外部市場は地域の富の余剰と引き換えに地域の中では生産することのできないものを調達するための制度であって、このようなしくみの元では貨幣も内部

市場用と外部市場用に区分される。」（丸山・森野，2001）グローバルな人・モノ・カネの流れに対して、このように強固な地域の内部市場を構築するための装置として地域通貨を位置づけることができよう。

国民通貨の機能の限界などに起因して、特定の地域にのみ通用する地域通貨が導入されたのは、1930年代である<sup>7)</sup>。世界大恐慌の後、貯蓄機能を持たず、時間とともに価値が目減りする仕組みをもつ地域通貨（＝「劣化する貨幣」）を導入し、賃金支払いに用いる動きが欧州で生じた。この地域通貨は国民通貨に比べて流通速度が速く、これによって財やサービスの消費が増大し、完全雇用を達成した地域も出てきた。しかしながら、やがてその供給量の増大とともに、いずれの通貨も中央銀行によって発行が禁止され、廃止に追い込まれることとなった。

その後しばらく新たな地域通貨は見られないまま40年が過ぎるが、1970年代以降、再び各地で地域通貨が登場する。1971年のニクソンショックを受けて、日常生活に必要な財・サービスに対して安定的な通貨制度を模索する動きが出てくる。他方、1980年代よりいわゆる「劣化する貨幣」とは全く異なった性質や発想を持った地域通貨が各地で登場し、拡大している<sup>8)</sup>。これらは地域内部での経済循環を構築することと同時に、地域に関わる人々の関係性を創造することを目的とするものが多い。

このように各地域が独自の通貨に期待する機能は、時代とともに変化しているが、1980年代以降の大きな変化として、経済の国際化、そしてグローバル化と呼ばれる現象が挙げられよう。人・モノ・カネの移動が国境を越えてダイナミックに展開するようになり、とりわけ国際金融市場はわずかの利潤を求めて一瞬のうちに大量の資金が世界中を駆け巡るようになっていく。いわゆる「カジノ資本主義」と呼ばれる状況の中に取り込まれるのではなく、自分の生活を保全することを求める人々が増えている。また食料をはじめとする財

の国際移動により、生態系の破壊や森林伐採、廃棄物の増大といった問題を抱えるようになり、持続可能な社会の構築が求められるようになっていく。地域で生産されたものを地域で消費しながら、地域の文化を守っていきこうとする地産地消の考え方や、地元で働く場を見つけ、地元での生活を可能とするような地域労働市場の創造が求められている。こうした動きの中で人と人との信頼に基づいたコミュニティの再構築により、物質循環と経済循環の両立を可能とすることが、地域再生につながるという考え方から、地域通貨をそのための道具として活用しようとする動きが生じているのである。このように地域通貨には、社会関係の再構築を通じたセイフティネットの張替えが期待されているのである。

### 5.3 日本における地域通貨の担い手

日本では、現在既に300以上の地域通貨が導入されている<sup>9)</sup>が、このように急速な広まりを見せたのは、1999年にNHKで放映された『エンデの遺言』がきっかけだといわれている。各地で導入された地域通貨をみると、口座変動型(LETS)、紙幣発行型、借用証書型(WAT精算システム)、およびその混合型と、様々な形式の地域通貨が発行されている。

各地で地域通貨の仕掛けが誕生しているが、これは、国家権力を信用の基盤に置く貨幣ではなく、いわば地域の中の共同性に信用の基盤を置いて、経済ネットワークを構築することを意味する。そこには、新たな信用システムを通じて、①市場価格とは異なる地域独自の価値観に基づいた価格体系ないし経済循環を構築することや、②独自の通貨を共に信用して使いながら、地域の中で解体してしまっていたコミュニケーション・ネットワークを再構築することなどが期待されている。また、財・サービスやコミュニケーションのネットワークを構築する際に、環境保護や地産地消などの理念を踏まえた仕掛けを盛り込む工夫をするケースも見られる。

このようにさまざまな地域通貨があるが、いずれの方式をとる場合でも、その管理・運営をとりしきるコーディネーターや事務スタッフが必要となる。地域通貨が安定的に機能するためには、発行量や流通範囲の決定と管理、そして人と人との関係性を構築しながら、地域通貨の利用範囲を拡大し、流通させていくための取り組みが必要となる。こうした活動の担い手や資金はどうなっているのだろうか。

日本において、その担い手や資金源をみると、行政が何らかの形で関与している場合が少なくない。その場合、①地域で活動する団体が始めた運動を行政が資金や場所の提供などについて支援する方式、②行政が地域活性化の手段として積極的に地域通貨導入に取り組むが、実施主体を外部に委託する方式、などが考えられる。

#### 5.3.1 地域の活動を行政がサポートするケース

地域が抱える課題に取り組む際に、地域通貨をひとつの道具として活用する例が増えている。例えば、日本でも比較的早い時期に導入を行った北海道栗山町の地域通貨「クリン」の場合、町民有志のグループを行政が支援する形態をとる。

1999年7月にエコマネーの提唱者である加藤敏春氏を招き、学習会を始めたことをきっかけに、町民有志による「くりやまエコマネー研究会」が発足、その後2000年から地域通貨「クリン」の流通実験を行い、地域の中で助け合いの仕組みを構築する仕掛けとして地域通貨の導入・普及が図られている。地域通貨の発行や運営は町役場が直接担当しているわけではないが、エコマネー研究会の事務局は当初町役場に置かれ、その後も社会福祉協議会が町からの補助を受けて、事務を担ってきた。また、研究会メンバーには役場職員も含まれており、町による財源、人、場所の提供などが行われている。

#### 5.3.2 国が地方自治体を支援するケース

地域通貨を活用して、地域活性化を推進するべ

く、国が自治体を支援する動きもある。例えば総務省では、地域再生支援策の一環として、2004年度に「ITを活用した地域通貨モデル実験」を実施、千葉県市川市、福岡県北九州市、熊本県小国町の3箇所で、地域通貨導入支援を実施した。この実験では自治体がITを活用した地域通貨を発行することにより、その地域通貨に対する信用を付加しつつ、使いやすい仕組みを構築することが期待されている。例えば、公共施設（美術館や市民プールなど）の利用料についても地域通貨で支払いができる仕組みが提唱されている。2005年度以降、この実験を通じて開発したシステムを全国の希望する自治体に配布することとされており、国からの補助と併せて、自治体による地域通貨導入を進める動きも見られる。

また、中小企業庁では2001年度に「地域通貨を活用した商店街等の活性化に関する調査報告書」をまとめ、その結果を踏まえ、2002年度に全国5箇所（山形県高島町、神奈川県大和市、神奈川県湘南地域：平塚市・鎌倉市・藤沢市・茅ヶ崎市・逗子市、神奈川県西湘地域：小田原市・箱根町・真鶴町・湯河原町、山梨県甲府市）をモデル地区として、商業振興につながる地域通貨のスキーム構築の調査を行っている。具体的には、都市と農村地域の交流を活用した農村地域の活性化、市民ICカードの活用、海岸美化活動、環境保全活動等の市民活動を活用、観光資源の活用による地域活性化、TMOを中心とした中心市街地活性化を掲げており、事業の推進にあたり、国から一定の補助金が交付されている。

また中央教育審議会では、青少年の奉仕活動や体験活動を推進するための方策として、ボランティア等の貢献に応じて点数がたまる地域通貨を導入することが検討されている。

国による地域通貨への期待は以下のようなものと考えられる。牧(2004)では「バブル崩壊後、度重なる景気対策により国も地方も借金が高み、公共事業等による大規模な財政出動を続けることが困難になってきた」ことや、「これまで公共事

業に依存してきた地域では、これに変わる新しい経済手法で何とか地域を元気にできないか、といった視点からそのツールとして地域通貨とコミュニティファンドが提唱された」ことが指摘されている。そこでは、コミュニティが弱体化する中で、その絆を取り戻す機能と併せて、デフレのなかで金を溜め込んで使わない状況を打破するための道具として、地域通貨への期待が述べられている。また、中央教育審議会の検討にあるように、青少年のコミュニティ活動への参加を促すなど、地域のなかで人と人との関係を構築するための道具としての期待もうかがえる。

このように、財政難のなかで、地域の社会経済を活性化させるための仕掛けとして、国も地域通貨に一定の期待をしており、そのための支援を行っているのである。

### 5.3.3 自治体による地域通貨発行

一方、自治体が独自に地域通貨を発行する動きも見られる。

新潟県三条市では、市が地域通貨「らて」を発行している。これは、市が地域で社会貢献をしている人や団体に対して無償で配布する仕組みをとっており、利用したい人(団体)が市に交付申請を行うことになっている。「らて」を受け取った人(団体)は、これを活用して、お礼を支払ったり、飲食やサービスに利用したりする。「らて」の発行、管理および市民へのPR活動は市役所地域振興課が担当し、紙幣交付事務やボランティア団体の登録、市民活動団体による「らて」の活用支援などはNPO法人に委託している。

神奈川県大和市ではICカードを利用したLOVES(=Local Exchange and Trading System)の導入が行われている。そもそも大和市では、2000年に経済産業省(旧通商産業省)の「ICカードの普及等によるIT装備都市研究事業」の指定を受け、国の補助を受けてICカードとその運用システムの整備を行った。市では、このICカードを利用した全員参加型の電子コミュニティを構

築する提案を行ったのである。具体的には、まず住民票、印鑑証明、国民健康保険、デジタル写真による市民証、公共施設や学習講座の予約など、市民が多様な行政サービスを安全かつ容易に利用できる機能を確認することを第一の目的としている。加えて、このほかに、ICカードを用いた地域通貨導入によるコミュニティの活性化を図ろうとしたのである。ICカードに地域通貨LOVESのポイント情報を入れておき、互いにポイントを利用しながら、財・サービスを流通させるしくみを構築した。すなわち、「そこでは地域の人々が有する『知識』、リサイクル・リユースの対象となる『財産』、ボランティアの皆さんが提供する『役務』などを市民相互に共有することができるシステムを誕生させることが、第二の目的」（大和市HP）として設定された。

このほか、秋田県小坂町では、実際に地域通貨導入を行っているわけではないものの、2000年度に策定された総合計画「小坂エコライフプラン21」のなかで、「こさかエコ・タウン構想」として循環型社会の構築を目指し、環境負荷の少ない持続可能な社会を構築するために、ライフスタイルや生産システム等を見直すことと合わせて、生ごみ堆肥化の促進と有機物資源の再利用を推進するためとして、地域内通貨（LETS）導入を掲げている。

以上のように、日本では地域通貨導入に当たって、行政が一定の役割を果たしていることがわかる。その背景として、市民団体の資金が必ずしも潤沢ではないことがあげられよう。アメリカのような寄付の文化が根付いているケースとは異なり、日本ではNPOやボランティアなどの団体が活動するに当たって、資金難が大きな障壁となることが少なくない。そのため、地域ぐるみで活動を積極的に行おうとすると、地元自治体からの直接的な支援や、また支援を受けている団体（商工会や社会福祉協議会など）と一体的に活動していくことが現実には必要となることが多い。他方で、自治体も財政難の折、各種サービスのアウト

ソーシングやNPOとの連携などを通じて、少ないコストで市民の満足度を上げることが求められており、こうしたなかで、地域通貨を活用する動きが生じているものと考えられる。

#### 5.4 米国イサカ市の事例

一方、海外における地域通貨の事例をみると、自治体からは独立した市民活動団体が独自に運営するケースが多い。ここでは米国イサカ市で導入されているイサカアワーの例をとりあげる。

##### 5.4.1 イサカ市とイサカアワー

イサカ市はニューヨーク州に位置し、人口は約3万人程度の小都市である。ここにはコーネル大学とイサカカレッジの広大なキャンパスが立地し、市の面積の約3分の1を占める。市内は、コモンズと呼ばれる中心市街地地区、大学キャンパスとその関係者の居住地区、郊外地区の3つに区分することができる。

地域通貨イサカアワーは中心市街地コモンズにおいて助け合いの仕組みを構築することから出発した不担保通貨型の紙幣である。そこでは、人々が国民通貨としてのドルをそれほど持たずとも、コミュニティの中で一人ひとりが自分に行うことを行うことで、互いに助け合う仕組みを構築することをねらいとしている。イサカアワーの券面には「イサカアワーズは我々の資産を地域で循環させることによって、地域のビジネスを刺激し、新しい雇用を創出しようというものである。イサカアワーズは、我々の技術、我々の時間、我々の森林・土地・川など真の資本によって支えられている」と書かれている。イサカ周辺では1時間あたりの平均賃金が10ドルであることから、1イサカアワーは10ドル相当の価値を持つものとされ、財やサービスの取引に利用されている。

##### 5.4.2 イサカアワーによるセイフティネット

イサカアワーズのセイフティネット機能を考えてみると、主に2つの循環について配慮しておく

必要がある。第1に、地域の商工業を安定的に存続可能とし、域外資本に雇用や貨幣が吸い上げられない仕組みを構築することを目的に創られた循環システムである。

イサカ市はニューヨーク州のなかでも相対的に低所得者層の割合が高い都市であり、とりわけそれらの人々は中心市街地地区に多い。また域外資本の流入により、安い商品が流入するとともに、低賃金での就業に甘んじざるを得ない人々も出てきている。特に2004年度にはウォールマートが進出し、商業分野では、新たな課題が出てきている。コモنزとその周辺地域において、人々の衣食住を支える基本的な経済循環を構築し、わずかの国民通貨しか持たずとも、地域のなかで生活できる環境を地域に暮らす人々で構築することが目指されたのである。

さらに、地域金融機関であるクレジット・ユニオンへのイサカアワーの貸し出しを通じて、投資の局面でも地域通貨を利用できる仕組みが作られている。これによってクレジット・ユニオンは、例えば地元商工業者から融資の依頼を受けた場合、例えばその一部をイサカアワーで融資することが可能となる。また、ドルとアワーの両方で借り入れを受けた業者は、例えば店舗の建替工事を行う際には、工事代金の一部をイサカアワーで支払うことで、これを流通させていく。さらに、同意を得られた従業員に対して、給与の一部をイサカアワーで支払うところも出てきている。このようにして、単なる財・サービスの流通だけではなく、要素市場や資本市場でも地域通貨を活用する仕組みを導入しているのである。

イサカアワーが持つ第2の機能として、日本であれば行政ないし行政と市民とが一体となって実施するような、対人社会サービスの供給や、低所得者支援などの機能をもつプログラムがある。例えば現在、イサカアワー管理委員会が進めているプログラムの一つに、低所得者の家庭の子供が地域通貨で本を購入するためのプログラムがある。学校で出された宿題をきちんとこなした子供

たちに対してイサカアワーを配布し、これを提携する書店に持参すると、100%地域通貨による支払いで本を購入できるという仕組みである。このプログラムのために、運営委員会は新規のアワー発行を行うのである。このように、地域における低所得者支援や各種サービスの利便性の向上にむけて、管理委員会は、「公共サービス」を地域通貨による助け合いの仕組みを通じて提供する仕掛けを作っているのである。

#### 5.4.3 イサカアワーと市政府の関係

ところが、こうした地域通貨を通じた「現物給付」プログラムについて、行政の反応は冷ややかであり、市民と地方政府が一体となってプログラムを担おうという動きはない。アワー事務局は各種のプログラムを市長や市政府に提案しているが、市からの賛同を得られることはなく、これまで連携して実施することになった提案は一つもないという。市政府によれば、イサカアワーは一部の市民が独自に実施している「おもちゃのお金」であり、公共部門である政府として、国民通貨以外の貨幣を活用することは難しく、行政は行政として別途、中心市街地再生に向けた独自の対応を行っているという説明であった<sup>10)</sup>。

市政府が中心地区コモنزに対して実施している事業としては、ペDESTリアンデッキの整備と清掃および緑化、駐車場の整備、企業誘致のための財産税の軽減といった対策である。これらはいずれも施設整備とその維持管理、また市場を通じた経済活動を活発にし、雇用機会を創出することを狙いとした経済財政政策の一つといえる。

これに対し、商店主らによるイサカアワーの活動は、コモنزという場を手がかりに、互酬性を再構築しようという取り組みから始まった活動であって、行政の取り組みとは完全な分業となっている。

アメリカでは、通常、義務教育は学校区の管轄であり、また低所得者対策を含めた対人サービスはカウンティ政府が担うことになっている。その

ため、市政府はこうした取り組みに直接関与しにくい面もある。だが、学校委員会やカウンティ政府についても、イサカアワーを活用した取り組みに協力する動きは見られない。これは、日本と大きく異なる点である。

## 6. むすびにかえて

これまでみてきたように、日本では国と地方をあげての財政危機の中で、所得再分配機能の縮小をはじめとする「小さな政府」の実現に向けた政策が進められている。また経済のグローバル化を背景として、グローバル企業の競争力を妨げないための政策が提唱され、その結果、法人負担の引下げとともに、自己責任原則に基づく負担のあり方が模索されようとしている。

こうした中で地域における顔の見える関係を再構築しながら、セイフティネットを張り替える作業が重要な意味を持っており、地域通貨はそれを実現するための道具として各地で試行されていると考えられる。また、自治体でも、財政難の折、費用をかけずにセイフティネット構築を可能にする手段として、地域通貨を活用した支えあいの仕組みを導入する動きや、導入に向けた市民活動を支援する動きがみられる。

このように日本では、地域社会の関係性を再構築する作業に行政がかかわる傾向があり、依然として行政の役割が大きい。資金面、人材面、制度面等で、自治体が大きくかかわっていることも少なくないのである。一方米国では、イサカの事例に見られるように、市民団体による取り組みを通じたセイフティネット構築が進められており、行政とは全く別次元での活動が行われている。

日本では地域のセイフティネット構築に際して、自治体の果たす役割が大きいとすれば、そのための財源確保は喫緊の課題であり、「小さな政府」のあり方をめぐって、アメリカ型とは異なる独自の定義を模索する必要があるといえるだろう。セイフティネット構築をめぐり、日本における公共部門と民間部門の役割分担のあり方については、

今後の課題として検討していきたい。

（日本大学経済学部助教授）

## 注

- 1) 日本の財政危機についてはさまざまな文献で紹介されている。今日の財政状況と政府の対応については財務省 HP (<http://www.mof.go.jp>) などを参照。
- 2) 詳細は社会保障人口問題研究所『社会保障給付費』（各年度版）を参照。
- 3) 年金制度改革、医療制度改革、介護保険制度改革が相次いで実施されており、その中では負担増と給付の削減による制度の安定化が大きな課題として掲げられている。
- 4) 詳しくは金澤（2002）を参照。
- 5) 各国の社会保障制度改革を紹介したものとして、国立社会保障人口問題研究所（2005）を参照。
- 6) 自治体財政の状況については『地方財政白書』等を参照。
- 7) ドイツのシュバーネンキルヒェンで1930-31年に導入されたヴェーラ、オーストリアで1932-33年にかけて導入されたヴェルグル、スイスのヴィア銀行が導入した決済システムのヴィアなどが知られる。詳細は丸山・森野（2001）を参照。
- 8) 1970年代の地域通貨は、通貨に対する信頼を地域の方で取り戻そうとすることが期待されていた。米国の「コンスタンツ」の場合、30種類の基本的な財からなるバスケットを金に変わる貨幣の裏づけにし、その価値に連動する地域通貨としてコンスタンツを作っている。一方1980年代の地域通貨は、地域の中での助け合いの仕組みを構築するための道具としての意味を持つものが多い。例えば、米国で導入されたタイムダラー（時間預託制度）は、システムに参加している人々が提唱するサービスを時間で量り、貯めた時間を使用して別の人からサービスを受ける制度である。そこには、生活保障のシステムが出来上がっても、それを受ける側が主体的に関わらない限り、一方的に世の中を変えることはできないという立場から、相互

扶助のしくみを構築することが主な目的とされている。またカナダのバンクーバーで始まったLETS [Local Exchange Trading System (地域交換取引システム)] は地域内でのみ流通する通貨を作って、地域内経済循環を構築しようとするものである。バンクーバーのコモックスパレーにある小さな町コートニーは米軍基地と木材加工所に依存した町であったが、基地移転と加工所閉鎖が重なり、深刻な不況となった。この事態に危機感をもったマイケル・リントン氏が提唱したものである。

- 9) 詳しくは泉 (2002) を参照。
- 10) 2005年9月にイサカアワー事務局とイサカ市政府にインタビューを行った際の回答。

### 参考文献

- 池上岳彦 (2004) 『分権化と地方財政』 岩波書店。
- 泉 留維 (2000) 「地域通貨の有効性についての考察 (1) (2)」 『自由経済研究』 第15号, pp. 1-30, 第16号, pp. 1-39, ぱる出版。
- (2001) 「地域通貨による循環型社会構築の可能性についての一考察」 『自由経済研究』 第20号, pp. 1-22, ぱる出版。
- (2002) 「図解 国内における地域通貨の動向」 『月刊自治研』 第511号, pp. 47-56。
- 岩井克人 (1990) 『ベニスの商人の資本論』 筑摩書房。
- 加藤榮一・馬場宏二・三和良一 (2004) 『資本主義はどこに行くのか』 東京大学出版会。
- 金澤史男 (2002) 「福祉国家財政と現金給付・現物給付」 (神野直彦編『分権型税財政の運営』 ぎょうせい, 第2章)
- 国立社会保障人口問題研究所編 (2005) 『社会保障制度改革—日本と諸外国の選択』 東京大学出版会。
- 財務省財務政策総合研究所 (各号) 『財政金融統計月報』。
- 神野直彦 (2000) 『システム改革の政治経済学』 岩波書店。
- 総務省 (各年度) 『地方財政統計年報』。
- 武田宏 (1995) 『高齢者福祉の財政課題』 あけび書房。
- 日本都市センター (2002) 「地域に根ざした介護保険制度の構築に向けて」。
- 林建久・加藤榮一・金澤史男・持田信樹編 (2004) 『グローバル化と福祉国家の再編』 東京大学出版会。
- 牧慎太郎 (2004) 「ITを活用した地域通貨モデル実験」 『自治体チャンネル』 第65号, 三菱総合研究所。
- 丸山真人・森野栄一編 (2001) 『なるほど地域通貨ナビ』 北斗出版。
- IMF (1998) *The Cost of Social Security* (第19次)
- Esping-Andersen, G. (1990) *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge: Policy Press. (岡沢憲夫・宮本太郎監訳 (2001) 『福祉資本主義の三つの世界—比較福祉国家の理論と動態』 ミネルヴァ書房)。
- Gilbert, N. and B. Gilbert (1989) *The Enabling State*, New York: Oxford University Press (伊部英男監訳 (1999) 『福祉政策の未来—アメリカ福祉資本主義の現状と課題』 中央法規出版)。
- Website
- 秋田県小坂町 (総合計画) [http://www.town.kosaka.akita.jp/soumu/sougoukeikaku/so\\_index.htm](http://www.town.kosaka.akita.jp/soumu/sougoukeikaku/so_index.htm)
- イサカアワー <http://www.lightlink.com/hours/ithacahours/>
- 神奈川県大和市 <http://www.city.yamato.kanagawa.jp>
- くりやまコミュニティネットワーク [http://npo-kc.net/jimukyoku/jimukyoku02\\_shiryu.htm](http://npo-kc.net/jimukyoku/jimukyoku02_shiryu.htm)
- 地域通貨おうみ委員会 <http://www.kaikaku21.com/ohmi/siryu/kouryakuhon.pdf>
- 中央教育審議会生涯学習分科会 (議事録) [http://www.mext.go.jp/b\\_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryu/001/010902.htm](http://www.mext.go.jp/b_menu/shingi/chukyo/chukyo2/siryu/001/010902.htm)
- 新潟県三条市 <http://www.city.sanjo.niigata.jp/>