

地球環境の危機と地方財政

花輪 宗命

I 本稿のねらい

2020年の世界は、21世紀型パンデミックとも言うべき新型コロナウイルスの蔓延から大混乱に陥った。

2020年11月末現在における世界の感染者数は6000万人を、死亡者数は140万人を大きく超え、欧米諸国をはじめ、アフリカや中南米では猛威を振るい、発生源とされる中国を含むアジア・太平洋地域の諸国でも、いつ感染爆発の危機に瀕するか予断を許さない状況が続いている。予防ワクチンの開発には、多少の曙光が見え始めているというものの、このパンデミックがいつ終息するかについては、未だ確定的な見通しは殆どたっていない。

当面の最重要課題は、感染の拡大を抑制し、医療崩壊などの惨禍を回避することに向けられ、その煽りとして各国の経済活動は大幅に抑制されて、世界恐慌の可能性も懸念されている。このことから、1980年代以降世界を支配してきた新自由主義グローバル化の破綻が明らかになったとみる研究者が多い。

直接的には、逼迫する財政を背景に、公衆衛生や医療が窮地に追い込まれるなど公共政策が衰退し、被害を拡大しているが、大都市化や観光依存経済、或いは貧富の格差や南北問題などが、困難性を加重している。

感染の拡大になかなか歯止めがかからない状況の中で、国民（住民）の命と安全を守る課題に応えようとするれば、その反動で、国民（住民）の（経済）活動は、大幅に且つ長期に亘って抑制され、国民（住民）の生活が立ち行かなくなるという矛盾に逢着することになり、国も地方政府もその狭間で右往左往する状態に追い込まれている。その挙句、国と地方政府との間で、責任の押し付け合いともとれる対症療法的な政策が次々と打ち出され、財政の持続可能性が懸念されるような事態に突き進んでいるようにも見える。

地方財政を専攻する筆者は、凡ての住民の福祉が保障される安定した社会を次世代に残す方策の研究を目指しているが、新型コロナ問題をめぐる現在の（国・地方を通じての）政府の取り組みには重大な懸念を感じている。

その懸念を払拭する、より本質的な課題解決の進め方を摸索する中で、筆者は、元日本地方財政学会会長の宮本憲一名誉教授の考えを伺う機会を得た。宮本名誉教授は、新型コロナウイルスのような感染症は、生態系の破壊により野生生物が人間生活領域に侵入してきたためであり、温暖化問題と同様な地球環境の危機であるにとらえ、新型コロナ問題の本質的解決には、先ず足元（地方自治体レベル）から持続可能な発展の社会をつくる必要があると説いている。

本稿では、対症療法的な現行のパンデミック対応施策に対置するポストコロナの時代を見据えた宮本名誉教授の考え方のエッセンスを紹介しながら、今後筆者が進めたい研究の方向性を示すこととしたい。

II 地球環境の危機とSDGs

(1) COVID-19と新自由主義の破綻

古来人類は疫病に脅かされ続けてきたが、2019年末中国の武漢で発生したとされる新型コロナウイルス（COVID-19）の世界規模の大流行は、新たな時代を産み落とした。

19世紀に疫学が発展し、長年人類を苦しめてきた悪疫は、いったん克服したかに見えたが、1980年代以降進められてきた新自由主義グローバリゼーションは、世界各地における地域紛争の長期化と並行して、新型コロナウイルス（COVID-19）という未知の感染症を招いた。

元来、人間を襲う感染症の多くは、動物に由来する。第二次世界大戦後、その存在が明らかになったエボラウイルスや、AIDSを引き起こしたHIVは、ともに猿由来と推定されている。新型コロナウイルス（COVID-19）も、グローバリゼーションが進んだ21世紀になってから流行したSARS（2003年）と同様コウモリ由来とされている。

これらの感染症は、グローバリゼーションの進展とともに進められた大規模開発により、生態系が破壊され野生生物が人間の生活環境に侵入してきた結果発生したものであり、温暖化問題と同様、地球環境危機の表れとみるべきである。

問題の根本をこのように捉えると、新型コロナウイルス（COVID-19）問題の克服には、当面は疫学的観点からの感染拡大の抑制と人間社会の経済活動の維持発展に腐心することに集中しなければならないが、中長期的には、地球環境の危機を乗り越えるような、（社会の仕組みや財政制度などの）システム改革と取り組む必要がある。

改めて指摘するまでもなく、新型コロナウイルス（COVID-19）の被害は、社会的弱者と生物的弱者に集中しており、自己責任や自由市場における救済に任せていては、被害は解消せず、寧ろ深刻化する。従って公共機関などによる社会的救済が必要である。

我が国の現状（2020年9月時点）を見ると、公衆衛生の牙城である保健所は、1994年保健所法が地域保健法に移行によって、1992年の852か所が2020年には469か所に、政令指定都市では、各区から全市1か所に統合され、PCR検査は行き詰まり、日本は人口100万人当たり117人（ドイツの2023人、韓国の6148人の53分の1）の自宅待機という自己責任をとらせた。

人口1000人当たりの医師は、2.43人とOECD29か国中29位と少ない。第2種感染対応病院475の64%は公立病院や赤十字などを入れて80%であるが、これらを整理統合していたので、他国より患者が少ないのに医療崩壊の危機を招いた。

政府の対応は、当初オリンピックの開催に拘って著しく遅れ、しかも専門家や自治体との協議も不十分なまま全国の学校に休講措置を指示し、その後非常事態宣言をしたが、自粛に伴う経済的措置は不十分なものであった。

感染症災害は、公害と同様生命・健康を失うなど不可逆的損失を産むので、予防が重要である。我が国の国土は、人口・資本・教育・文化・芸能・情報が東京圏に一極集中し、しかも超高層ビルや周密な交通網が張り巡らされている都市構造であり、災害に弱く、被害が増幅するような、危険な三密の温床となっている。

この結果、新型コロナの国内感染が拡大する過程で、終始一貫して、東京都における感染者数は全国の3分の1を占め、東京圏には感染者の50%以上が集中することになった。このような状態で、自粛対策をとれば、経済・社会・教育・文化への被害は、極端に大きくなることは目に見えていたので、東京都をはじめとする首都圏の自治体と国との間で、有効な感染拡大の抑止策を打ち出す上での責任のなすり合いともとれる駆け引きが繰り返された。

国・地方を通じての今回のコロナ対策の経験から、都道府県知事の独自の対応の方が、中央政府よりも有効性が高く、信頼がおけることが示されたと言えるのではないか。はしなくも政府の補正予算は、総じて総花的で、しかも効率が極めて悪いことが示されたと言えよう。災害予算は、分権化を進めるなどその在り方を基本的に検討すべきことが明らかになったのではないか。

特に、これから30年以内における首都直下型地震や東海・南海トラフの巨大地震が発生する可能性は70%と予測されているほか、地球温暖化の影響とみられる異常気象による大規模自然災が毎年のように発生しているのに加え、今回の新型感染症の災禍に見舞われたことは、日本が所謂「災害の世紀」に入ったことを伺わせる。

他方、21世紀に入ってから我が国は、少子高齢化から人口減少社会に転じており、これらの災害に対する備えに十分な財政的裏付けが確保できるかは、甚だ心許ない状況に瀕している。これからの我が国の地方自治体は、住民の自衛とコミュニティ（地域共同体）の連帯を軸に、これらの災害の予防と被害の最小化に全力を注いだ行政運営に取り組まなければならないと思われる。

（2）SDGsは、地球環境危機を救えるか？

一方、地球環境危機の克服乃至回避は、各地の地域共同体における自助努力で解決できる問題ではなく、文字通り地球規模の国際社会を挙げて取り組まなければならない課題である。

グローバル化に伴う地球環境破壊がもたらしたとみられる新型コロナウイルスの感染拡大を含む地球環境危機の時代に、この危機を打開して、地球社会を持続可能なものにしていくための綱領として

Sustainable Development Goals（持続可能な開発のための2030年アジェンダ：略称SDGs）が、2015年9月、国連持続可能な開発サミットによって提起され、193か国が承認した。

SDGsの内容は、国連創設100周年までに実現させる17の目標と169の細目からなっており、そのうち中間目標として2030年までに実現させる計画を列挙している。日本政府は、2016年12月に受け入れ、8つの優先分野と140の施策を発表した。

事務局はUNEP（国連環境計画）で、WTO（世界貿易機構）のような司法的権限はないから、トランプ大統領の下でアメリカがパリ協定から離脱し、SDGsを覆すような決定をしたが、制裁

はできない。

SDGsパリ協定のように各国が具体的な数値目標を出す定量的な決定ではなく、定性的で総花的な目標であるので、sSDGs承認した国は、2030年までに必ず実現しなければならない責任はない。

しかし、我が国は、SDGsの“leaving no one left (誰一人置き去りにしない)”という魅力的なスローガンを受けて、小中学校では道徳の綱領にしたり、企業・自治体・NGOなども経営の目標として採用したりしている。新型コロナウイルス (COVID-19) が蔓延が猖獗を極め、地球環境の危機が迫り、世界と日本の未来が不分明であるこの時期にSDGsを目標に入れて行動しようとする国民の姿勢には、誇りと頼もしさを感じる。しかし、SDGsの目標がこれで良いのか、主体が適当なのか、また、果たしてあと10年で達成出来るかなど多くの課題が残されているのも事実である。

SDGsの目標項目の問題点のうち最も重要なのは、第1項目の「貧困の克服」である。この項目では、貧困の基本的な原因となっている新自由主義グローバリゼーションの改革ではなく、途上国の貧困対策への先進国の援助が期待されている。しかし、アメリカなどに見られるように、先進国での貧富の格差は歴史上最悪となっており、しかも、所得配分を是正する国際及び国内の税制は、最悪の状況になっているのに、SDGsでは、一切触れていない。

SDGsの基本となる第17の「平和」の項目では、核戦争の禁止、軍縮、さらに世界平和条約などの国際協約の必要性については、全く触れられていない。これは、国連内の大国の反対によるのだが、最大の欠陥と言わなければならない。

目標の第3の「健康と福祉」の項目は、主として途上国について書いなどの社会のようなパンデミックに対する警戒には触れられていない。

この外にも、世界の現状とあわないところがあり、人種差別、米中对立のような軍事的緊張についても全く触れられていない点など、目標の見直しや改訂の必要性がある。

目標以外の事項でのSDGsの最大の問題点は、政策主体が各国政府以上に国際的な民間大企業に置かれていることである。国連は、SDGsの達成には、年5～7兆ドルが必要と試算しているが、その多くを民間投資に期待している。2008年のリーマンショック以降、民間の投資対象は、社会資本、特に自然エネルギー、上下水道、医療、高等教育、福祉の様な公共政策の分野に入り込み始めている。

NGOなどの社会運動の地球環境保全、性差別撤廃、不正規労働の是正などのコンプライアンスを求める圧力もあって、欧米を中心に企業がESG（環境、社会、企業統治）を新しい投資基準に採用している。欧州では、これが総投資額の26%を占めている。日本は遅れていたが、公的年金・年金管理法人がESG投資に着手したので、「機関投資家の」投資が急増し始めている。

UNEPは、このESG投資をSDGs投資の中心において、全投資の「3分の1を民間投資に求め、このため「SDGインパクト」という認証制度を作りたいとしている。

現代は企業社会なので、企業が参加しなければ国際的事業は始まらない。企業が株主の利益のためにのみ行動するよりは、ESGあるいはSDGsに参加することは望ましい。それは、社会資本

サービスが財政の緊縮で不足し、民間投資の領域が広がったためである。三菱ケミカル会長の小林喜光は、企業運営の8割は儲けのために、残りの1割が社会のためと述べているが、これが経営者の本音であろう。

現に2018年の統計によれば、民間投資は、17の目標に944の事業契約をしているが、投資額の上位は、「エネルギー」への803兆円、「産業技術」への426兆円、「街づくり」への338兆円などでしめられており、明らかに「儲かる」事業に金が集まっているのが分る。

最も重点を置くべき「地球環境問題」や「貧困問題」への投資が遅れているのは民間依存のためであることは明白である。

UNEPの総裁補ウリカ・モデルは、SDGsの中で進まないのは、気候変動や生物多様性、格差是正であると述べている。今後は、上下水道や医療などへの民間投資について、第三者機関による公共性の審査が必要である。

以上SDGsの問題点を挙げたが、地球環境の危機は待ったなしの段階にきているので、SDGsを利用しながら、新自由主義を超えて持続可能な社会を目指す改革を進めることは重要である。しかし、我が国は一方ではSDGsを承認しながら、これに違反する政策を進めているので、SDGSDGsを基準にて政策転換をさせなければならない。

転換する必要がある。石炭火力の国内・国際での開発をやめ、原発の再開をストップさせ、2050年までにCO₂の排出を「0」にする計画を作らなければならない。2020年11月の臨時国会冒頭の施政方針演説で、菅首相がこの目標を掲げたことは、評価できる。

次に、コロナウィルス（COVID-19）問題で明らかになったように、東京一極集中は、災害を深刻にし、経済社会を困難に陥れているが、10項目の「国・人の不平等是正」に従って、東京一極集中を更に進めるようなりニア新幹線のプロジェクトは、中止すべきである。

この外、経済の再興を目指して、日本政府が中央集権的に進めようとしている様々な政策の中には、SDGsの目標に違背するものがあり、このままでは、持続可能どころか、災害の頻発と国民生活の破壊を招くことになり兼ねない。

筆者は、地球環境を維持して、国民・住民の安全な生活を保障するためには、新自由主義グローバリズムに席卷されている世界経済の中で、かつての経済成長の復権を取り戻そうと躍起となっている今の中央集権的な行財政システムを見直し、私たちの社会の構成員が、互いに支え合い、助け合って存続・発展していけるような地域共同体を基礎から立て直すことを目指さなければならないと考える。

新型コロナウイルス（COVID-19）の問題は、有効なワクチンの開発が実現すれば当面解決することになるだろうが、そのことで、日本及び世界の国々は、一見落着くという訳にはいかないであろう。新型パンデミックの流行の背景にある新自由主義グローバリズムの破綻の問題を根本的に解決しない限り、ポストコロナの時代には、経済・財政の再建は固より、地球規模の災禍は、形を変えて繰り返されることになり兼ねない。

ポストコロナの時代を見据えて、我が国は、新自由主義グローバリズムがもたらした破綻の問題を、根本的に解決する取り組みに着手すべきである。

かつて「公害問題」と戦い、一定の成果を上げた経験を持つ我が国は、財政民主主義が貫徹される基礎的自治体を基盤に、地方自治を強化するような方向の行財政システム改革の取り組みを今からでも始めなければならない。