

「地方分権・道州制セミナー in 尾張」
分権型社会における国と地方の役割分担とは
～地方自治制度改革の方向性を中心として～

関西学院大学経済学部
教授 林 宜 嗣

【林】 紹介をいただきました林でございます。

今日は、どのような話をすればいいかということをいろいろ考えました。今ご紹介いただきましたように、地方行財政検討会議に私も参画をしているものですから、今、それがどのような状況になっているかというお話もしなければならぬ。しかしながら、実は、正直申し上げまして、今の検討会議が一体どのような方向で結論を導いていこうとしているのかということが、私も参加しながらちょっとよくわからないところがあります。

そもそも1月に、地方政府基本法を作ろうじゃないか、そういう話が出ました時に、ある委員が、基本法を作っても後法が優先されるというような状況の中では、幾ら基本法を作っても地方分権は進まないというようなことを言われて、つまり、基本法の位置づけというのは何だろうと。つまり、通常の法律の上位にあつて、ある意味、個別法をコントロールするといいますか、それに制約をかけるような、そういう基本法でなければあまり意味がないのではないか。日本にはたくさん基本法があります。ですけど、後からできた法律が基本法と違うことになっても別に構わないといったような、そういう状況の中で、幾ら地方政府基本法を作ろうと思っても、それはあまり意味がないのではないかといったようなことも、1回目の時にそういう議論が出ました。

しかも、地方政府基本法ということになりますと、自治法改正だけではだめなんですね。日本の地方行財政というのは、仕事を国が決めていて、そして、どれだけのお金がかかるかということも個別の法令でもって決められていて、そして、それに対して地方税は地方税法という法律で決まっています、そして、標準税率で課税をして、足りない場合は地方交付税で補填しましょうねというような仕組みになっているわけですね。

しかも、事業費に係る一部は、国が義務として負担をするというような仕組みができ上

がっている。ということは、いろんなパーツが相互にもものすごく複雑に絡み合っているということなんです。ということは、地方行財政検討会議という具合になっていますから、地方財政に関しても議論するはずなんだけれども、実は、その検討会議というのは地方自治法の改正のための会議なんですね。

そうなってくると、これでは一体何のための地域主権なのかがよくわからない。つまり、私は、今日配っていただいております資料の冒頭にも書かせていただいておりますように、2ページ、右下のところに番号を振っております、この2ページをご覧頂きますと、だんだん何のための地域主権なのかがよくわからないというような気がしてまいりました。一体なぜこういうことになってしまっているんだろうかということを考えてみますと、国も地方もそうなんですけれども、どうもビジョンがない。今の日本をどのような姿にこれから持っていこうとしているのかということが見えない。これは地域も同じだと思います。その中で、何か対症療法的な政策ばかりが思いつきの中で提示されてしまうという状況でございます。

じゃ、その政策は一体何のための政策なのか。つまり、一体何が問題だからこういう政策をしなければならなくて、という具合に考えていくと、なぜこの問題が起こっているのかということを中心にカバーした上で、それを念頭に置いて、だから、ここの部分を直していかなければ問題が解決しないんだというような形で議論をしていかなければならないわけです。ということは、今の問題点に関して、十分な掘り下げをしていかなければならないにもかかわらず、掘り下げがない。

例えば出生率が低い。これを何とかしなきゃいけない。でも、なぜ出生率が低くなっているのかということの原因を追求しないと、ただ子育て支援をすればいい、あるいは保育所が少ないから、あるいは子ども手当を出せばいいといったようないろんな政策が出てくるんですけども、実は、根本的な問題解決するための原因は一つかもしれない。

例えば東京で、東京というのは出生率がものすごく低いんですね。なぜ出生率が低いんだろうということを突き詰めて考えると、女性の未婚率がものすごく高いということが大きな原因。したがって、初婚が、ものすごく年齢を経ってから結婚するわけですね。そして、子供を産むと云ってなかなか産めない。今、子供を産んでいる方というのは、結構一人っ子じゃなくて、二人産んだりしているんですが、どう未婚率が高くなっているというようなことまでメスを入れないと、なかなか出生率は上がらないんですね。地方に行きますと、結構出生率が高いんです。ところが東京は出生率が低い。ところが今はどうで

しょう。企業の人もどんどん東京に若い人を中心に移っていっていますよね。そして、一方で出生率を上げなきゃいけないとやっているわけですから、東京に集まれば集まるほど日本全体の出生率は下がっていく。こういう矛盾した政策がどんどん思いつきで言われてしまっているために、右往左往しているというのが今の現状だと思います。

地方行財政検討会議でも、今までだったら、こんなことはレアケースじゃないかと思うようなことが幾つも起こってきているんですね。鹿児島県のある自治体では、長と議会が対立をしている。招集を求めても市長は招集をしない。これは困ったことだということで、そういう場合にはどのように対応すればいいかというようなことを議論するんです。そうやっていくと、その時には、今、議会には招集権がない。だから、何十日以内に招集を長がしなければ議会が招集権を持つというようなことをしたらどうなのというような意見が出てくるわけですね。そうすると、今度は、議会に招集権があっても議長が招集しなかったらどうするんだという話が出てくるわけですよ。レアケースのレアケース。これまで議論をしていくと、幾ら時間があつたって足りませんし、もっと本気で何のための地域主権なのかということを根底に据えた上で、それを実現するためにはどのような仕組みを作らなければいけないのかということの議論をしていかなければならない。それは本当に喫緊の課題なんですね。

といますのも、国と地方の役割分担、国は何をすべきなのかと。今、いろんな大きな問題が起こっております。尖閣諸島の問題もそうです。こういうことが起こった時にどのような状況になるかということのシミュレーションができていない。本来ならば、こういう選択肢を持った時にはこのようなことが起こる、こういう選択肢だったらこういうことが起こるということを前もってシミュレーションしておかなきゃいけないんですね。そういうことがちゃんとできていない。それをもっとちゃんと国はやりましょうねと。環境問題しかりです。

今、日本はいろんなところで大きなほころびが見えてきております。グローバル社会の中で、一体国はどのような国をつくらうとしているのか。そのためには何をすべきなんだということを本気で考えなければならぬにもかかわらず、今ご紹介があったように、一括交付金化するといったら、各府省はそれに乗らないんですね。義務付けもやめましょう、こんなのは地方で決めればいいじゃないですかというようなことがあったとしても、それに対しては反対をする。というよりも、完全に内政的、しかも、地域の固有の問題に対してまで国が関与をしようとしている。こういうようなことをやっている限りにおいて、

日本がこれからいろんな国と競争していかなきゃならない中で、舵を取っていけるはずがないと私は思います。

よく、東京にお住まいの方々というのはこういう具合に言いますね。東京一極集中というのは、マーケットメカニズムに乗っかっているわけだし、自然の流れなんだから止めてはいけないというようなことを言うわけですよ。止めないんだったら、地方で独自に、例えば法人税の税率を下げるとか、固定資産税の税率を下げるとか、というような産業誘致政策をやりゃいいじゃないですか。それをやらないで、東京一極集中はけしからんというのはおかしい。東京一極集中は自然の流れだ。

私は、ある程度それは正しいと思います。ですけど、じゃ、もっと大きな目を見た時に、日本から企業がどんどん海外に出ていっているというのも、これも自然の流れですよ。じゃ、それは止めないでいいんですかという話になると、いや、それは止めなきゃいけませんという話になるわけですね。そこで止めなきゃいけないという時に、例えば法人税が今高いから、法人税率を下げましょう、あるいは規制緩和をしましょうと。これを国はやろうと思ったらやれるんですよ。だけどやらない。やる自由はあるんです。だけど、それを地域に置き換えて考えてみたら、地域から東京にどんどん人や企業が流れていく時に、それは自然の流れだからという具合に言ってしまったら、私はちょっと間違っているんじゃないかという具合に思うんです。

それはどういうことかといいますと、今、日本は、国のレベルだったら、やろうと思ったらやれます。だけど、地域が、企業や人の流出を止めようと思っっているいろんなことをやろうと思っても、今まで申し上げておりますように、国が意思決定をして、それに合わせて地方がやっていったり、あるいは財源のかなりの部分を国が掌握しているというようなことの中で、自由度が非常に損なわれてしまっている時に、東京一極集中は自然の流れなんだからというのはおかしい。だから、地方がもっと自由に地域の活性化とか、あるいは住民の福祉のためにどのようなことをすればいいかということを考え、そして、それが自由にやれるような、そういうシステムができ上がっているんだったら、私は東京に人や企業が流れていっても、それはやっぱりしようがないだろうと思います。だけど、それを、制約をかけておいて東京一極集中は自然の流れだというのはおかしい。つまり、今の地域主権のあり方というのは、地域が自らの責任で、そして、主体的に地域づくりを行うことによって、その地域の幸せを、あるいは活性化を実現するための環境整備なんですね。そのためには一体どのような制度にすればいいかということを考えなきゃいけない。

一例を申し上げます。地方制度調査会の時にこういう議論をいたしました。農業委員会というのは要るのかという話です。農業委員会というのは、ある一定以上の農地があるところは、農業委員会は必置、必ずつけなきゃいけない。あるいは、教育委員会も、すべての自治体で教育委員会を作らなきゃいけない。こんなのはいいじゃないかと。つまり、農業委員会が必要だと思う自治体は置いておけばいいし、必要じゃないと思ったところは要らないという選択ができるような仕組みにしてはどうでしょうか。

あるいは、教育委員会だって、長がやると。今、幼保一体化というのが一つのトレンドですから、今、幼保一体化するためには、文部科学省と厚生労働省がやっぱり一体にならなきゃいけないわけですよ。そうすると、教育委員会は、作りたいところはそのまま置いておけばいい。でも、要らないと思うところは要らないという選択肢を作ってはどうかろうということを行ったんですが、だめでした。やっぱり要るというわけですね。

国がいろんなところに義務付けているわけです。例えば保育所だったら保育室の面積、児童1人当たり何平米以上でなければいけないといったようなこととか。そういうことをどんどん義務付けているのをやめませんかということを行うんですが、実は、これに対してもものすごく抵抗が強い。例えば保育室の面積だって、保育所に預けている子供たちが昼寝をする時には布団を敷かなきゃいけないでしょう。布団を敷くためにはこれだけの面積が要りますよねと。だから、最低限これだけは要るんですよといったような話が出てきたり。こんなことを議論しているんですよ。

かつて、公立の小中学校の天井の高さは3メートル。こんなのは3メートルというのはおかしいじゃないかということ議論したわけですね。結構時間をかけて議論をしました。そうすると、3メートルになぜしているのかということの言うてくる。でも、3メートルというのはおかしいじゃないか、なぜ2メートル90だったらいけないのかというようなことを盛んにバトルするわけですよ。ですけど、子供を学校に預けている親にしてみたら、天井の高さが3メートルであろうが、2メートル90であろうが、3メートル10センチであろうが、そんなことはどっちでもいいのではないかと。

つまり、今の義務付けの廃止、義務付けの議論の中には、本当にいわゆる国民、あるいは市民、県民の生活にとってプラスになるようなバトルなのかどうかというところがどうも見えないままで義務付け廃止、義務付けは残すべきだという議論をやっている。親にしてみたら、一番大事なのは、教育委員会が必要かどうかではなくて、あるいは天井の高さがどの程度であるべきかではなくて、どうすれば我が子の学力、あるいは体力、そういう

ものがどんどん育っていくのかということのほうが大事なんですね。そして、これは別に県がやろうが、市がやろうが、やっぱり良いサービスを提供してくれるところがやってくれたらいいという具合に思っている。

今、よく出てくるのは二重行政排除論です。ある目的に対して、県もやっている、市町村もやっている。これは二重行政だ、よくない。ですけど、本当に二重行政というのは良くないんでしょうかという具合に私はちょっと斜めから見たりなんかしているんですね。つまり、今、一つの目的を基礎自治体と広域自治体が連携して垂直補完をやりながらその目的を達成していきましょうというのも一つのトレンドなんですね。それを表面的に見たら、何か同じことを両方、県も市もやっている。だから、二重行政だという具合に見えてしまうわけですけども、実は、例えば観光行政だって、県がやるべき行政と基礎自治体がやるべき行政、あるいは国がやるべき行政というのがあるわけです。ですから、簡単に二重行政が良くないという具合に言うてしまうんじゃなくて、むしろ、連携して協力してやったほうがいいというものもあるはずですから、そういう意味では、何が目的なのかということを引きちんと定めた上で、その担い手としてどこがふさわしいのかということを議論していかなければいけません。

3 ページに、地域主権戦略大綱でこのようなことが議論されるということで、これに基づいてこれから具体的な政策が行われようとしていくわけですけども、これを見ますと、ほとんど今まで議論してきたのと変わりありません。国と地方は対等の関係にあるべきだと言ったのは、実は、今から10年前の2000年に、地方分権一括法が成立した時に、今まで機関委任事務というように、何か中央集権の象徴であるような、そういうものがなくなって、自治事務と法定受託事務に変わったわけですね。その時の地方自治法の改正は、明らかに国がこういう仕事をやるべきだ、地方自治体はこういう仕事をもっと広くやるべきだということが書かれて機関委任事務がなくなりましたから、その時点で、形式的には国と地方は対等の関係になりました。

しかしながら、現実には、お金は国が握っているし、個別法令によって国が地方の政策に対して介入をしてきているし。だから、実態は、対等じゃないじゃないかということは既に10年前に言っているんですね。10年前に言っていることが、まだ、未だに対等の関係にしなければならないなんていうようなことを言っているわけですよ。ですけど、本当にすべてが対等でなければいけないのか。場合によっては、地域のほうが国に優先するということがあったって構わないし、それは目的をどうするかということを決めていない

から、今の自治法上、あるいは個別の法令の中での議論しかできていないんですね。

だから、ここに地域主権戦略大綱が書かれていますけれども、私は簡単だと思うんですよ。地方行政でPDCAというサイクル、これは企業のマネジメントサイクルなんですね。計画を立てる、実行する、そして、チェックをする、そしてまた、それでもってアクションを起こす。PDCA。実は、地方の政策にとって、このPDCAはものすごく大事だと言われているんですけども、このPDCAを実現するためには、目的、あるいは計画を、地方が具体的にその地域のために作って、そして、その地域の活性化を目的とするのだったら、企業を誘致するとか、そういうような目的がプランなんですよ。そのプランに対していろんな政策を打っていったけれども、あまり効果がなかった。だから、次は政策を変えようという話が、実は、今は残念ながらできない。

そういう仕組みを変えていかなければ地域の活性化というのは実現しないという具合に私は考えてまして、2000年の時の地方分権一括法ができた時に比べると、ますます地域間格差は広がっています。そして、東京一極集中は更に加速化されていると私は思っています。今、東京のほうに行きますと、東京も景気がだんだん悪くなってきていますから、地方から入ってくる人たちの数がちょっと減っていつているんですね。減っていつているんですけど、それでもって、東京一極集中に歯止めがかかったというようなことを言っているわけですよ。だけど、それは東京の景気が悪いから、ちょっと東京に行ったって働けないかもしれないということがあってもいいし、あるいは地方には、若者がいなくなっているところが結構あります。送り出そうと思ったって、送り出せないというような現実の中で、私は、東京一極集中の流れというのは全然止まっていないという具合に思っています。

今、セントレアを見せていただきました。地域の活性化とかということを行っている一方で、羽田空港を国際化するとか、あるいは成田をもっとハブ空港にしなきゃいけないとかというような形でインフラ整備をやり、そういうことを一方でやりながら、そして、東京一極集中を止めなきゃいけないなんていうことを幾ら言っても、これはちょっと私には信じられない。

そういう意味では、日本が東京一極集中をどうやって止めていくのか。そのためには国も手を打たなきゃなりませんし、地方もそれに対して頑張ってやっていかなきゃいけない。でも、頑張ろうと思ったって、お金もないし、意思決定の権限もないしというようなことがあるから、だから、地域主権を実現しましょうねという話なんですね。

だから、新成長戦略というのも、これも6月に閣議決定されておりますが、ご覧になられた方はいらっしゃるかもしれません。ものすごくたくさんのメニューがあります。その中に地域にかかわるような問題もあります。ですけど、ほとんどが目標であります。しかも、地域の活性化のためにはどうするかといったら、やっぱり国が主導的にいろんなビジョンを作って、そして、それに乗っけて地方を活性化するというようなものが結構見えるんですね。

そういうようなことではだめだと。4ページ目をご覧頂きたいのですが、これは国連の推計です。今、イギリスではロンドン、フランスではパリ、アメリカではニューヨーク、イタリアではローマ、これは最大の都市です。その最大の都市の人口が全国の人口に対してどれぐらいの比率を占めるかというものの将来の推計をしたものです。ご覧ください。日本以外のところは、ほとんどずっと横ばいです。ところが、日本だけが、東京圏ですが、どんどんウエートが高くなっていくというようなことが予測されているわけですね。これは先進国型ではありません。国が何もかもいろんなところに手を出してくるというのは、これはまさに途上国型のやり方なんです。だから、早く先進国型にならなきゃいけないという具合に思います。それがまさに地域主権改革なんですね。

次の5ページは、現実味を帯びてきた地域存続の危機。愛知県は比較的景気がよかったということもありますから、人口の減少、将来予測を見ても、まだそれほど大きく減少しているわけではありません。ですけど、もう一度再推計すると、おそらく愛知県ももっと人口の減少率が高くなると思います。これは、まだ割と車が売れて、そういう時期で推計をしたものですから比較的少ない。ですけど、これを見ると、例えば秋田県なんかは、本当に大変ですよ。人口はこの30年間で3割減少する。人口減少どころか、若い人たちが出ていきますから労働力が減少するわけで、労働力ということになりますと43%も、2005年から2035年にかけて30年間に労働力が半減するんですね。こういうような状態をどうやって改善していくのかということの本気で考えないと地域はとんでもないことになります。

人口が減少するということは、昔だったら、高度経済成長期の人口移動というのは比較的地域での余剰労働力だったんですね。農業は、長男だけがやればいい、次男、三男になってくると、農業をやろうと思ったって土地もないしということになりますと、やっぱり大都市に出ていったほうがいいわけですね。大都市では、当然人手不足ですから受け入れる。つまり、高度経済成長期の人口移動というのは、地方にとってもハッピーだったし、

大都市にとってもハッピーだったわけです。

ところが、今の人口移動というのはどうでしょうか。人口、子供の数も減ってきている。そして、地域の担い手である人たちが東京に移動する。そうすると、当然マーケットが小さくなりますから企業だって物が売れなくなる。その結果、撤退せざるを得ないというようなことになると、人口が減るといことは税源をどんどん小さくしていくということなんですね。そして、しかも、人口が減りますから、1人当たりの経費が割高になります。というように、人口が減少するところは、収支両面で財政を弱くするんですよ。その結果、財政力格差がどんどん広がっていくということになっています。

そして、ちょっと時間があれますので飛ばしますが、今まで財政力格差が広がってきたことに対して、これを埋めるための手段が今でもありますが、かつては公共投資だとか、あるいは地方交付税だとか、そういうような国から地方への財源の移転によって、財政力格差が広がっていても、何とかそれを穴埋めすることによって、人口が減少してどんどん小さくなっていつている自治体でも標準的な行政は維持できるという仕組みがありました。

ところが、今、交付税に対する風当たり、あるいは公共投資だって、今、コンクリートから人へというようなことになってまいりますから、そういう意味では、公共投資の予算だって今までどおりにはいかないということになると、財政力格差を縮小するための手立てがだんだんなくなってきているということなんですね。

地方交付税だって、私は地方交付税は必要だと思っています。しかしながら、やっぱり変えなきゃいけない部分もあります。前の事業仕分けの時に、地方交付税ですら事業仕分けの対象になってしまう。私は、交付税というのは事業だと思っていません。これは地域の固有の財源である。それをなぜ仕分けの対象にするのか。事業だと思っているということは甚だしい認識不足ですね。

ですけど、とは言ってみても、つい最近の新聞を見ると、財政審議会では、地方交付税をこれからどうやって減らしていくかということが大きなテーマになる。というようなことを考えていきますと、かつては、税源が減っても交付税で見てくれたけれども、これからはそんな時代ではないということがおそらく認識されたことによって市町村合併が進んだんです。今までのように、合併すれば、こんなおいしいアメをあげますよでは合併は進みませんでした。私は、これほどまで平成の大合併が進むとは思っていなかったんですが、やっぱりこのまま行ったら行政ができなくなるというような思いの中で合併せざるを得な

い苦渋の選択をされた自治体というのは結構あったと思います。

そして、今、市町村合併に対してどのような評価が出ているかという、市町村合併は失敗だったというような評価が結構いろんなところから出ております。ですけど、市町村合併というのは、実は、スタートラインに立ったということなんですね。市町村合併がゴールじゃないんです。だから、今、現実的に、合併して何もいいことがなかった。それはそうですね。合併して、まだあまり時間が経っていないし、合併してから大したこともやっていない。これからなんですよ。にもかかわらず、合併したことによって余りいいことがなかったというような評価が出てきた。

そして、今、政府は、本年度予算で地方交付税を1.1兆円増額しました。これは、私は、緊急避難措置としてはやむを得ないことであったという具合に考えます。といいますのも、国が地方の仕事に対して義務付けているわけですから、義務付けておいて、後は勝手に財源は自分たちで調達しろなんていうのはおかしいわけですから、やっぱり義務付けている限りは、それに対してちゃんと補填をしなければいけない。それがなくなっていつている。だから、標準的な行政すらできなくなっているというのだったら、やっぱり交付税を増やさざるを得ないですね。ですけど、いつまでも義務付けているわけにはいかないし、いつまでも交付税をどんどん増やしていくわけにはいかない。ということになると、やっぱり交付税はトレンドとしてこれからは縮減されていくんだらうというように思います。そうすると、地域で交付税を減らされても何とかやっていけるような、そういう体力をつけなければいけない、そのためには合併しなければいけないということを考えれば、合併というのはスタートラインという具合に考えたほうがいいのではないかというように思います。

それでも、やっぱりどんどん財政の格差が拡大をしていって、その結果、今、どういうことが起こっているかといいますと、東京とかの自治体では住民税の減税をする。名古屋でも減税をするという話が出ておりますが、実は、東京都の区々の住民税の減税と名古屋市の住民税の減税はちょっと違うんですね。東京都の自治体の減税は余裕があるんですよ。基金を作って、しかも、子育て支援なんて、ものすごく手厚くやっています。それから、保育所の保育料だって、地方に比べれば随分安い保育料で子供を預かっているというようなことが現実起こってきているわけですね。

そして、じゃ、翻って地方を見ればどういうことになっているかといったら、生活をしていくためには絶対必要であるという医療機関、これが地方からどんどん消えていって

るわけですよ。これも、地方財政を健全化するための法律で、今までだったら、地方自治体本体で財政がいいか悪いかを見ましようと言っていたわけですけど、これを連結で見るべきだという議論が出て、地方公営企業も含めて財政状況がどうだろうということを見ようとしているわけですから、赤字の公営企業は、このまま放置をしておいたらイエローカード、そして、レッドカードになる可能性があるということになりますと、やっぱり自治体では、公立の病院は何とかしたい、やめたい、あるいは公営交通だってバスは赤字だ、やめたいというよう気持ちになってくるわけですね。ですけど、これでいいのでしょうかということなんですよ。

つまり、生きていく上では、病院、医療機関というのは絶対不可欠で、一方で、医療保険制度改革といういろんなことをやっているわけですね。だけど、医療保険制度改革というのは、医療の財源をどれだけ調達するかという、そういう改革、一つの側面にすぎないんですよ。医療保険が健全化されたからといって、地域に、さあ、病院に行こうと思ってても病院がない、あるいは医者にかかろうと思ってても医者がいないというような状況になってしまったら、幾ら医療保険が健全になって財政が良くなっても意味ないですね。そういうようなことが現実には地域間格差という形で起こってきているわけです。

そうすると、この格差があれば、当然また人が動きますよね。あるいは企業が動きますね。それがまた税収に跳ね返ってくる、経費が割高になるというようなことで、どんどん負のスパイラル、負の連鎖、こういうものが今起こりつつある。これは何とか止めなきゃいけない。だから、緊急避難的には地方交付税によって止めることも必要です。ですけど、これを恒久的な措置にしていく限りにおいては地域の抜本的な改革にはなりません。ですから、一方で緊急避難措置をやりながら、一方で負の連鎖を発生させている根本的な原因を何とか見出して、そこにメスを入れていくということの複線型でやっていかなきゃいけないわけですよ。

ところが、今のこれからの新成長戦略にしても、地域主権大綱にしても、どうも複線というのが見えない。何か対症療法になってしまっている。しかも、私には、その対症療法も思いつきというような感じがして仕方ありません。ですから、これを何とかしなきゃいけないということを考えていくと、やっぱり地域が力を持たなきゃいけないことだろうと思うんですね。

でも、どうせ同じ道路を作るんだったら車がたくさん通っているところに道路を作ったほうが効率的じゃないか、費用対効果は高いじゃないか、だから、地方には道路は要らな

いんだというような声はやっぱり東京に多いですね。そうやっていった時に、東京は発展するかもしれません。じゃ、地域はどうなるんだと考えたら、東京で生まれたGDPが大きくなりますから、その果実の一部を、また地方に後で分配すればいいじゃないか。そのほうが日本のためだという考え方。

実は、これは、ずっと国土の均衡ある発展という中で、そういうやり方で今までずっとやってきたわけです。でも、それが失敗だったということが明らかになったわけですね。だからこそ、地方分権、地域主権をやることによって、地域が自らの手で、今や、地域はいろいろ多様ですから、その多様な地域に合わせた仕事ができるようにしようということになったはずなのに、まだ依然として東京に集中させるほうが日本のためだという考え方があります。いわゆる東京を成長エンジンにしたいという思いは東京の方には非常に強いんです。

そこで、12ページをちょっとご覧ください。

日本は本当に豊かなのかというお話です。今、GDPが中国に抜かれたということで大変なことなんですね。でも、大変なことなんですけど、実は、日本人にとってみて、GDPが、日本の経済がどうだというのはそれほど危機感がないんじゃないかという感じがするんですよ。むしろ、それよりも、ワールドカップで何位になったというほうがものすごくニュースになったりするようなのが今の日本の現状だと思いますが。

実は、中国に抜かれたといいますが、日本は、今、アメリカに次いで先進国では第2位ですね。第2位なんですけど、そこでずっと行くと、南関東をご覧頂きますと、大体イタリアと同じぐらいの生産量。中部地方は、ほぼオランダと肩を並べるぐらいの大きな地域です。だから、中部地方でも、一国、先進国、オランダに相当するぐらいの域内総生産を持っているわけですよ。それでずっと行くと、関西も大体オーストラリアぐらいだということで、これだけの実力がありますよということがよく言われますね。

ですけど、ちょっとめくっていただいて、14ページをご覧ください。

確かに日本はまだ大国だ。経済的には大きな国である。しかしながら、1人当たりのGDPで換算しましょう。そうすると、どのようなことになるかということ、1位がルクセンブルグ、2位がノルウェー、3位がアイスランド、ずっと行って、大国で1人当たりGDPが大きいところは、ようやくアメリカが10位に入ってきます。アメリカがこれだけ大きな国であるにもかかわらず、1人当たりGDPが高いというのは、アメリカがやはりものすごく自由な国だからです。企業活動だって、何もニューヨークに本社を置かなくても

構わない。あるいは、ワシントンに本社を置かなくても構わないと思っているわけですね。

アメリカの人と話をすると、なぜ、地価が高くて、人件費も高くて、交通混雑があつて大変な東京に日本の企業は本社を持っていくんだらうか不思議でしょうがない。もっと低コストで効率よく経営ができるようなところに本社を持っていくのが当たり前なんじゃないかということアメリカの企業の人たちは考えているわけです。ですから、ニューヨークに本社のある大企業というのは、金融とか保険とか証券とかそういうところですね。でも、グーグルの本社はニューヨークではありません。小売業の本社だってニューヨークじゃありません。大きなメーカーだとか小売業だとかというのは、一度調べてご覧になったらいいと思いますが、グーグルアースでぼんとクリックすると、ニューヨークには連れていってくれませんよ。もっと違うところにぐっと行きますからね。それは経済合理性なんですよね。何も高コストのところに置かなくたっていいじゃないということがあるから、アメリカは、これだけ1人当たりGDPが、大国であるにもかかわらずまだ高いわけです。

そこで、日本では南関東に集中していますよね。南関東といったら、1人当たりのGDPはもっと高いんじゃないかとイメージがあるわけですが、これを見ると、オランダよりも大分下のところにある。規模はオランダと同じぐらいです。ですけど、1人当たりでいくと、オーストラリアとようやく同じぐらい。中部地方だって、やっぱりランキングを下げたベルギーと同じぐらい。それから、中国地方もドイツ、関西もこんなところに来るんですよ。

これからは、日本のことを考える時に、GDPを世界のシェアで考えたって、これは絶対にこれ以上大きくなることはありませんし、日本が幾ら2%ぐらいの成長であったって、他の新興国でそれ以上の成長をすれば、総体的に高くなるのは当たり前ですから。それよりは、むしろ、1人当たりGDPを高くするという方向に展開していかなくちゃいけないんです。にもかかわらず、1人当たりGDPは低いと。これはなぜなんだろうと考えた時に、私は、それこそ中央集権的なシステムに原因があるという具合に思っています。

中央集権では地域再生は望めない。地域というのは、人や企業が活動するための入れ物です。私たちは、この入れ物の中で活動しております。入れ物が、私たち自分たちの活動に合わなくなっていく時に、さてどうするかということなんですが、一つは、入れ物を活動にふさわしいものに変えていくということが一つです。これが地域づくり、地域政策なんですね。

ところが、その入れ物を変えるということに対して、ものすごく時間もかかるし、お金

もかかるし、なかなか思ったとおり、地域の思惑どおりにいかない。そうすると、そこで活動している人たちは、こんな入れ物はだめだということになって、自分に合った入れ物に変わっていくわけです。入れ物を捨てて新しい入れ物のところに移っていくわけです。それが東京一極集中であり、日本から中国への生産現場の移転です。こういうようなことが現実には起こっている。

今、何とか止めなきゃいけないということは、結局は入れ物を変えなきゃいけないということなんですね。入れ物を捨てて別の入れ物に移っていくというのはものすごく非効率なんですよ。東京のことばかり言っていますが、東京というのは本当に過密の弊害が起こっているんですね、実は。それはそうですよね、あれだけ交通混雑があって、通勤時間だって長くて。ところが、東京というのは面積が広いんですね、関東平野というのは。しかも、そこへインフラ整備をやりますからどんどん広がっていくんですよ。そうすると、頂上が高くなっても、過密というのは、首都圏の中で分散すれば、それがクリアできるような仕組みになっていますから、そういう意味では、入れ物を変えやすいんだけど、実は、新しい入れ物でやっていこうと思ったら、何か新しいものをまたそこへ作らなきゃいけないんですね。

これは自治体の中でもそうです。今、中心市街地から人口が減って行って、郊外に人が移っていく。そうすると、郊外ではインフラ整備しなきゃなりません。一方、中心市街地ではどういうことが起こっているかというと、インフラが遊休化するんですね。せっかく作ったものが使われなくなってしまう。これはものすごく非効率ですよ。だけど、それは右肩上がりの経済の時にはそれでも許されていったんですよ。つまり、自然増収がありましたから、多少無駄でも、新しいところで人が住めるように学校を作ればいいよ、道路を作ればいいということをやってきたんです。

ですけど、今やそんな財政的な余裕はありませんから、どちらかというと、今あるものをいかに変えていきながら、今いる人たち、あるいは今いる企業に対して、十分な満足を与えられるような入れ物に変えていくということの方が明らかに効率的なんです。そういうことをやっていかないといけないというのが入れ物を変えるということなんです。

ところが、その入れ物を変えるに関してはものすごくいろんな障害が今あります。16ページに書かせていただいておりますように、国が計画、企画立案すると、地域の状況認識が非常に困難になります。それはそうですよね。東京の霞ヶ関で鹿児島県のことを考えていくということはどだい無理な話です。

農林水産省で中山間地の総合対策というのがありまして、その中に直接支給制度というのがあります。第三者委員を私はやっておりますが、農業の集落で条件不利地に対して、それに合わせて現金を支給するんですね。この時の条件不利というのはどういうことかという、傾斜度です。中山間地ですから、やっぱり平地にあるような農地に比べると、随分条件が不利だ。だから、こういうところで農業をやろうと思ったら、それは大変だろう。だから、直接給付をやります。それだけじゃないんですね。総合対策ですからもっといろんなことをやっています。

ある時、私は、その委員会で岡山県に視察に参りました。2つの集落を見ました。どちらも条件不利なんですよ。一つの集落は、その支給された現金を非常にうまく使っております。農業の生産性を上げるために、機械をもっと楽に運べるように農道を広げるとか、そういうような形に使っていたんですね。ところが、もう一つの集落は、どうもそういう形で使われていない。草むしりをする、それに対して手当を出す、あるいはオートキャンプ場を使うとか、何かそういうような形でお金を使っている。そんなに距離が離れているわけじゃないです。にもかかわらず、うまく使っているところとそうじゃないところがあった。

そうじゃないところはなぜそうじゃなかったのかという、農地が点在しているんですね。うまく使っているところというのは、比較的農地が1カ所にまとまっているんですよ。そうしますと、やっぱり効率よく農業をすることができるようになるわけですね。そこでは、農業ができなくなった高齢者にかわって農業をやるんですよ。そして、その方の長男さんがこれからまた農業を継ぐというようなことが可能になっている。

国が条件不利ということにした時には、どうしてもやっぱり傾斜度ぐらいしか基準を見出せないんですよ。ところが、もしこのお金と権限が岡山県にあったらどうだったろうと考えたら、もっときめ細かな条件不利ということを考えながら政策をやっていたんじゃないだろうかというように、私はその時思いました。だから、今後は、権限もお金も地域に渡しましょうよという具合に思ったわけですけど、それぐらいに地域というのは多様なんです。

だから、一極集中だって、昔は、大都市対地方というように、非常に単純な構図で集中問題、過疎問題は語れたんですね。ところが、今の集中問題というのは、これはものすごく複雑になっています。日本全体では東京一極集中、ですけど、東北では仙台に集中、県単位でいえば、県庁所在地に集中している。あるいは、大都市圏だったら都市回帰といっ

たようにものすごく複雑になってしまっていて、同じ大都市圏だって、今は政令市だってものすごく数がありますからものすごく多様なんですね。

その多様な地域に対して、画一的な制度を適用するということは、どだい無理になってしまった。それを適用しようとするものですから、状況がきちっと認識できないという問題が起こってきて、せっかくやった政策がほとんど効果がなかった、地域が望んでいる政策ではなかったということになってしまっていますので、こういうものを改めていかない限りは、1人当たりGDPは上がらない。これが1点目。

2番目。総合的な確保、政策ができなくなった。経済発展というのは割と単純なんです。人が増えればいい。あるいは資本設備が増えればいい。技術が進歩すればいい。それによって経済が成長します。ですけど、地域の成長というのは経済成長だけではありません。つまり、今までの地域の活性化というのは、どちらかといいますと、経済発展をどうやって実現していくかということに力を注いできたわけです。そうしますと、公共事業が来てくれさえすればGDPは上がるんですね、地域ですから、GRPですけど。公共事業を呼んでくれば需要が増えますから、その時点で、地域の所得が増えます。それでもいいんですけど、確かにGDP、GRPは、例えば愛知県のGRPは、去年に比べて2%公共事業によって増えました。これでも一応経済成長です。ですけど、それは経済成長であって、発展ではない。発展なき成長。発展というのは、経済発展でなければいけないし、それと同時に、社会的な開発をしていかなければならない。

日本がグローバル化社会の中で、他の国々、特に新興国に勝とうと思ったら、土地は安いですよということだけではだめですね。かつては工業団地を造成しました。だから、こちらに来てくださいというようなことでよかったんですけども、今や、そんな時代ではない。地価だって、もっと安いところは国境を越えれば幾らでもあるし、労働コストだって、もっと安いところがいっぱいあるわけですね。そうすると、日本が企業を呼んでこようと思ったら、あるいは日本で企業にとどまってもらおうと思ったら、もっと総合的なところで力を発揮して、日本はこんなに住みやすいですよ、地方もいいですよ、文化も豊かですよというような、いわゆる社会開発を同時にやることによって、日本の総合力、あるいは地域の総合力を高めていくということしか、日本がこれからグローバル時代に勝てる方法はありません。

それは、ご存じだろうと思いますけれども、シャープの亀山工場が三重県に出て、亀山ブランドというようなことで随分有名になりました。しかしながら、大阪湾の堺にシャープ

プの工場ができますと、亀山工場の一部をシャープは堺に持っていきこう。ここの中のある部分は中国で生産しようということになるわけですね。だから、それでは、結局は一体何をやったんだという話になるわけで、今までは、工場を誘致することが目的だったんです。ですけど、これからは、工場を誘致した後で、その工場と地域の企業がどのように密接につながりながら地域の住人としてその工場を育てていくかということを考えていかなければいけない。

そうすると、よく企業を呼ぶ時にどんな条件が必要だろうかというようなことを言うんですね。それは、例えば補助金を出しましょう、あるいは税金の減免をしましょうというんですけど、実は、企業にとってみたらそれは嬉しいです。補助金をもらえるんだったらもらいます。固定資産税の減免をやってくれるんだったら、それはありがたいです。だけど、それよりもっと優先度の高いものがある。

以前、企業の方と話をしている時に、なるほどなと思ったのはこういうことでした。1カ月操業開始が遅れると、ものすごく大きな損害が出てくる。できる限り早く操業ができるようにしてほしい。そのためには、いろんな手続をもっと簡素化して、ワンストップサービスのようなもので早く操業ができるようにしてほしいということが大事だというようなことをおっしゃった方がいらっしゃいました。

大阪市が企業を呼んだ時に、大阪市は、結構、今までは殿様商売をやっていたわけですよ。ですけど、今はこんなことはやっていられないということで、大阪市の担当者が企業の誘致をしている対象の方に張りついて、事前に根回しをすとか、あるいは一緒について各部署に行くとか、そういうことをやったんですね。そうすると、後でヒアリングをした時に、何が一番よかったですか、なぜ大阪に決めましたんですかといった時に、大阪市はそういう具合にやってくれたからということ言われたんですよ。大阪市にとってみたらものすごくイノベーションです。今までとは違うやり方なんですけど、でも、そういうことが大事だということを考えた時に、例えば外資系企業を呼ぼうと思ったら、補助金を出さずよでは来てくれません。

特にヨーロッパなんかから企業に来てもらおうと思ったら、英語で子供の教育ができるか、あるいは治安はどうだというようなことを総合的な魅力として発信しないと来てくれないですよ。結局、東京のことは皆さんはよく知っていますから、海外の人は。だけど、それ以外のところに関してはあまり情報がないんですね。だから、結局は引き合いはあっても、東京に事業所を置かざるを得ないというようなことになってしまう。だから、そう

いう意味で、いろんな経済開発だけじゃなくて、地域のシーズ、あるいはリソース、これをもっとうまく使いながら、全体的な取り組みをしていかなければならないにもかかわらず、今の日本の政策は縦割りです。したがって、部品は立派なんだけど設計図がお粗末というのが今の地域政策です。設計図が十分なものでなければ、幾ら立派な部品があったって使いようがないですよ。

大阪に、ベイエリアに海洋博物館というのがあるんですよ。これはぜひ大阪に行かれたらお訪ねください。立派な博物館です。ですけど、本当にガラガラです。お客さんがいない。今も赤字で大変だということになっているんですが、実は、その海洋博物館が単発なんです。博物館を作れば、そこが活性化するんじゃないかというような期待の中で作ったわけですけど、実はそうじゃなくて、水族館はまた別のところにあるんですが、その隣に海洋博物館があれば、おそらくもっと相乗効果が生まれたはずですね。

そういうのも、今、大阪でいろんな第三セクターが失敗だというようなことをよく言われているんですけど、それは確かに経営の問題もありますが、実は、それが赤字であるというのは、かなりの部分、地域づくり、都市づくりの失敗です。お客さんが来ないような所に施設を作ることがその地域の活性化だと思っていたわけです。ですけど、いろんな意味で、設計図を描く時には、施設はやっぱり集積しなければいけないんですね。集積をさせることによって、初めて効果が生まれて回遊性も生まれるしというようなことを考えれば、やっぱりそういう意味では設計図が大事。だけど、今の設計図は縦割りだから、なかなか十分な設計図が描けないという実態になってしまっているというのが2つ目の問題です。

3つ目は、迅速な対応ができない。そして、時間がかかるものですから、こんなところには長くいられないということになって、他のところに逃げてしまうわけですね。日本の政策の最大の欠点の一つは、スピードが遅いということです。地域政策は特に遅くなります。地域で問題が起こったことに対して、霞ヶ関、あるいは東京の中央部が、この地方の問題に関して、先ほど、認識が十分にできないということを言いましたけれども、認識するまでに時間がかかるという問題があります。

今、東京の問題は、インターネットだとかテレビだとかいろんなところを通じて、メディアを通じて全国へ発信されるようになりました。したがって、私たちにとってみたら、これは東京のローカルな問題ではないのかと思うようなものまでもが日本全体に発信されるようになりますと、東京の問題イコール日本全体の問題という具合に思ってしまうんで

すね。しかも、官僚も政治家も、最近では、東京で生まれ、東京で育って、東京で仕事を
する。地方選出の政治家の方々も、普段は東京で活動していて、そして、時々地元に戻ると
いうような方が結構多い。そうすると、地域のことを早く知らせたいと思っても、結局知
らせる手段がない。結局は陳情するとかというようなことになってしまうわけですね。だ
から、やっぱりその時点でスピードが遅くなります。

そして、それを認識して、ようやく認知してくれた。だけど、それを政策にするため
には、また国会の審議にかからなければなりません。そうやっている、これにまた時間
がかかる。しかも、審議した結果、これはやっぱりお金がないしだめですねというよ
うなことになってしまう可能性がある。というように、政策の迅速性というものがもの
すごく損なわれてしまっているというのが3点目です。

それから、4つ目、これは私はものすごく大きな問題だと思っているんですけれど
も、政策実験がものすごく難しくなっているということです。先ほど、1人当たりGDP
が高い国というのは小国でした。スウェーデンしかり、ノルウェーしかり。ああいう
北欧の国々というのは小国であります。小国だということは実験がやりやすいという
ことです。しかも、小国でありながら、北欧の国々というのは分権化しているんです
ね。さらに地方に分権することによって、いろんなアイデアをそこで実験しようと。
だから、北欧の国々というのは福祉国家だということでも有名ですけど、実は、福
祉だけじゃなくて実験国家なんですね。いろんなことをやる。

そして、スウェーデンの人たちはどのように考えているかというと、産業は福祉の糧
であるという考え方を十分に持っています。これは、昔、スウェーデン病なんて言
われて、社会保障があまりにも手厚いために働く意欲がなくなってくるという問
題を実は経験しているわけです。そういうものに対する反省から、産業を活性化さ
せなければ福祉はできないという考え方があるわけです。そのためにはやっぱり
実験ができなきゃいけない。

ところが、日本の場合には、実験がものすごく難しくなっているというのはもう
おわかりだろうと思いますけれども、国が財源から意思決定まで握っているから
です。国がもし実験をやったら失敗したら1億3,000万人に影響するわけ
ですから、どうしてもやっぱり腰が引けてしまう。そこで、地方から、何か
こういうことをさせてくれという具合に言ったら、それは構造改革特区で
やりましょう、認めましょうという話になるわけです。

しかしながら、現実には、特区だってバツがものすごく多いです。特区として
認められようと思ったら、ものすごく高いハードルを超えなければなりません。
地方は、じゃ、独

自にやりたいと思っても、特別扱いはできないという話になるわけです。特別扱いではなくて、それは当然、地域が、地域のために、地域の知恵で、地域のお金をそこで使おうという具合に考えているわけですから、本当は特別扱いでも何でもないはずなのに、それができないというのが、結局は実験ができないということにつながっているわけです。

だから、単位が小さくなればなるほどいろんな実験がやれるんですね。例えば産業政策だって、こういう産業を誘致したいと思ってるんなことをやります。先ほど、PDCAと言いました。PDCAということは、結局実験をやるということなんです。実験をやったけど、チェックした結果、あまりうまくなかった。だから、次はそれを変えましょうというのがまさに実験なんです。だから、政策実験というのをもっと活発に行うことによって、それぞれの地域に合った産業が生まれ、そして、活性化が実現していくはずであるという具合に思っています。

それから、財源が自由にならない。これも大きな問題です。東京にどんどん企業が集中していているために、法人事業税が東京に集中している。そこで、何とかこの偏在をなくさなければいけないということで地方法人特別税というものを作りました。法人事業税、東京で、あるいは愛知もそうですね、そういう大都市で生まれた法人事業税を一部国のものにして、そして、それを地方に公平に平等に配分していくという、そういう制度ができて上がっております。

でも、その制度は、抜本的な地方税改革が行われるまでの暫定措置なんです。にもかかわらず、今、地方税をどうするかという抜本的な体系の改革ということがほとんど議論されておられません。にもかかわらず、交付税改革だけが議論される。私は、地方消費税をもっと充実させるべきだと思っております。今、地方消費税というのは、国税の25%が地方消費税なんです。だから、国が上げてくれないことには地方消費税は増えないということになっております。これではだめでしょう。だから、地方消費税は地方が決められるようにしないといけません。ただ、地方消費税というのは付加価値税ですから、愛知県が何%にする、大阪が何%にするというわけにはいかないです。やっぱり同じ税率でなければなりません。

それに対して、国、財務省なんかからは、それは地方分権時代にふさわしくない税ではないか、もっと自由に地域で税率が決められるようなものでなければ地方分権時代にふさわしくない、だから、地方消費税は分権時代の税ではないんだという具合に言うんですが、でも、今の日本の地方自治体というのは、共通のサービスをずっと全国どこでもやってい

るようなものはやっているわけですし、福祉だって共通にしているわけですから、そういうものは別に税率を変えなくたって地方消費税でやればいい。そして、メリハリは住民税等でつけばいいという具合に私は思っていますので、やっぱり地方消費税の充実強化を図るべきです。

そうすれば、確実に格差はなくなります。なくなるというか、小さくなります。小さくなれば地方交付税だって少なくとも済むんですよ。格差を税制改革によって縮めないままに、一方で交付税は多過ぎるとかという議論をしようとしているわけですから、これは問題です。だから、一括交付金だってなかなか実現しないでしょう。でも、一括交付金の実現したからといって、個別法令で義務付けが残っている限りにおいては、幾ら一般財源で自由なお金だといっても、使い道は決められてしまうということになりますから、そういう意味では、一括交付金化と地域の使う側での自由度を高めるということを同時にやらないと、一括交付金の意味はありません。でも、にもかかわらず、一括交付金化すること自体がだめだという話になってくると、ちょっとこれは本当に問題だと私は思っています。

それから、最後に、中央集権の問題点として、政策における予見可能性が非常に少なくなってきたということですね。これは、別に自治体だけではありません。日本の企業全体にとってもそうです。私たちの生活にとってもそうです。10年後、20年後、このような社会になるだろう、あるいは制度はこのように推移していきだろうというようなことが、実は、見通せないようになってしまっているということですね。

先ほど、合併という話をしました。地方交付税が削られる。これでは標準的な行政がやれない。だから、仕方なく合併した。ところが、今度は、地方交付税の配分基準を変えましょう、算定方法を変えて、小さな弱いところに手厚く交付税が行くように制度を変えましょうなんていうようなことが言われたわけです。でも、それが実現したら一体どういうことになるのでしょうか。苦渋の選択をして合併したところは、なぜ我々は合併したんだと。それだったら合併しなかったほうがよかったじゃないかというような話になってくれば、これは明らかに国と地方の信頼関係を損ないますね。

やっぱり我々国民の生活、あるいは地域の生活というのは、政権が替わろうが、根底にある部分是不変です。だから、客観的に、より理論的に、そして、データを分析して、実証的に、こういう政策が望ましいのではないかということをやっと研究してきて議論してきた。それが、政権が替われば完全にリセットされるといったような性格のもの

ではないはずであります。

イギリスでも、労働党と保守党の間で政権が行ったり来たりしております。ですけど、労働党がやったことで、いいものはそのまま引き継ぎましょう。例えば地方の行政改革でもそうだったんですね。イギリスの保守党はどんどん民営化を進めていきました。企業の、いわゆる強制競争入札というようなことで、日本でいえば、市場化テストみたいなものをもっと幅広く使っていったんですよ。そして、行政サービスをもっと効率よく提供できるようにしましょうということを保守党がずっとやってきました。

労働党が政権をとりました。今までのような保守党のやり方だったら、本当に必要なものにまでメスが入ってしまっただけで提供されなくなってしまうから、そういう効率ばかりではなくて、ベストバリューを追求するというところに方向転換しませんか、舵取りをしませんかという具合に言ったんですね。その時には、完全に保守党がやってきたことをリセットしてはおりません。是々非々で、いいものはそのまま使いましょう、それにさらに付加価値をつけましょうというようなやり方をやるのがイギリスなんです。

それはそうですね。当然、政権が替わったからといって、世の中の国民の生活が大きく変わるということはありませんから、そういう意味では、根底にある部分、変えてはいけない部分、あるいは変わったほうがいいという部分は、どこが政権を握ろうが同じことであるはずだから、そういうような制度設計をしていけば、もっと政策の予見性、こういうものがあるはず、生まれてくるはずなんですね。でも、この政策の予見性がなければ、今、自治体は一体どのようにすればいいのか、一寸先はわからないということになると、本当に良い政策をやろうと思ったって無理ですよ。これも、まさに中央集権の問題だと私は思います。

こういうようなことの中で、やっぱり地域主権というのは、まさに今の地域が活性化していくためにはどのような姿でなければならないのかということの本気で考えた上で、その姿を実現するためにはどうすればいいのかというような、そのための政策を考える。その政策はどこが担えばいいのかということを考える。そして、例えば、それは県が担うべきだということになった場合に、この担い手がその政策を実施していく上で何が障害になっているのかということを考えていく。

今、私も会議で、専門外の話もいろいろ聞かせていただいている中で、実は、制度を変えなければいけないような問題と、今の制度の中でも運用次第ではやれるという問題があるということがわかりました。かなり運用次第でやれるということもわかってまいりまし

た。そうすると、何か制度を、地方自治法を変えなきゃいけないというようなことに私達の議論をするわけですけど、本当にそれは制度を変えないとだめですかということ、それは別にやっているところもありますしねというような問題がものすごく多いんですね。

だから、例えば行財政改革だって、地方財政健全化法に基づいた幾つかの尺度があります。だけど、その自治体は、これがもしだめだったら、もっと独自の健全化の尺度というのを編み出したって別に全然構わないわけですよ。あるいは、事業評価だって、隣の自治体と我が自治体とではどうなっているだろうということを連携で事業評価やることだって構わないわけですね。別にやってはいけないわけじゃないんですよ。県だって、愛知県自治体に対して、こういう切り口で評価すればこんなことになりますよということは、別に愛知県がやってはいけないことではないはずですよ。だから、やろうと思ったらいろんなことがやれるんです。

議会だって、議会改革で、今、行財政検討会議でいろいろ議論しておりますけれども、別にこれをやろうと思ったらできますよ。例えば議決事件を拡充しようと。でも、議決事件をどんどん拡大しているところはあるんですね。北海道の栗山町なんていうのは、議会基本条例を作って、そして、総合計画だって、基本構想だけじゃなくて、いろんな計画に関しても、これも議決事件にしているんですよ。そういうようなことを現実にやっているところもあるということは、別に自治法の問題ではなくて、そういうことは、やろうと思ったらできないことはないんだけどやらないというところが結構あるなということがわかりました。

だから、いろんな意味で、地方分権改革というのは、制度を変えなきゃならない部分があるので、そこを変えましょうという話なんですけれども、実は、制度を変える前に、例えば愛知県はこのような愛知県にしたい、あるいは愛知県下の自治体がこのようなまちにしたいということがあった時に、それを実現するためにはどうすればいいのかということ考えた上で、とことん政策に関して議論をし、分析をし、だけど、やっぱりここが壁になっている、それは制度的な壁だということになった時に初めて国に対して要望ということが出てくるわけですね。

そういう具合になっていけば、地域主権改革、あるいは地方分権改革というのが、もっと国民的な議論になっていくはずなんです。ところが、今の地方分権の議論というのが、実はそういう形で行われなくて、自治法のこの部分を変えたらどうでしょうかとか、あるいは今の個別法令の義務付けがこうなっているからこうしたほうがいいでしょうといった

ような、やっぱり市民目線、国民目線からちょっと離れたところで制度改革としての分権論を展開しているから、地方分権や地域主権というのが国民的な議論になかなか得ないところなんだと思います。ですから、今、大事なものは、これは運用の問題なのか、あるいは制度の問題なのかということの本気で地方がやる。そして、その上で国に要望するというようなことをやることによって、もっと現実味を帯びた地域主権改革というところに結びついてくるのではないかという具合に思います。

国と地方の役割分担は機能論で考えなければなりません。こういうものは国がやるべきだ、こういうものは地方がやるべきだというような、今、自治法にあるような抽象的な論議ではなくて、国の、例えば外交も、外交は国だと言っていますけど、実は、自治体ができるべき外交だってあるんですね。例えば中国との関係で、領土をどうするかというような話は、やっぱりこれは国の関与すべき外交のmatterです。ですけど、例えば地域と地域で取引をすとかといったようなことになってくると、それは地域の外交matterですね。

そのように考えれば、何をすべきなのか、そのためにはどうすればいいのかという具合に考えていって、初めて担い手というものが生まれてくるはずなんです。それなしに、ただ最初から、抽象的に国はこうだ、地方はこうだとやっている限りは実現はしないと私は思っています。日本の政策の問題点の一つは、目標が抽象的であることです。もう一つは、複数の目標を一つの政策、手段に盛り込むことです。これはPDCA、チェックがしにくくなります。具体的であればあるほど、チェックはしやすくなります。

それはそうですよね。安全で安心できる地域づくりなんていうのを目標に立てて、これはチェックしようがないですよ。それだからこそ、何かいろんなこと、安全にかかわるようなことをやりましょうね、やらないよりはやったほうがましだという発想になってしまうわけです。でも、安全というのは、例えばどここの交通事故の発生率を何%下げるといような、そういう目標を立てれば、それは信号をつけたほうがいいのか、ガードレールをやったほうがいいのか、交通規制をしたほうがいいのかと、いろんな手段が出てくるはずなんです。それでうまくいかなかったら、それがチェックですから、次のアクションでまた変えればいいんです。

そういうふう具体的な目標を立てるといことと同時に、一つの目標に対しては一つの手段を講じるということです。100の目標があれば100の手段が要るということです。日本の場合には、幾つもの目標を一つの手段でやりますから、例えば公共事業だってそうですよね。本来、公共事業というのは、インフラ整備して、そのインフラによって生

活の利便性が高まるとか、事業活動がもっと活発に行われるようになるとか、輸送コストが下がるとか、それが本当の意味で公共投資の目的であるはずなんですが、実は、公共投資というのは、失業対策でもあるし、景気対策でもあるしというように、幾つも目標を立ててしまうものですから、インフラ整備はうまくいかなかったけれども、公共投資として、景気対策としてはうまくいったんだから、それでいいじゃないですかというような話になってしまう可能性がある。

だから、一つの目標には一つの手段を1対1の関係でつけていく。もちろん、そうやっていった結果、複数の目標がこの手段につながったということがあっても構わないですよ。でも、最初から、目標を幾つもの一つの手段に込めてしまうということにはしないほうがいい。それをやる限りは、P D C Aは幾ら大事だ、大事だと言ったって、そういうチェックをすることはできません。

そのチェックをするためにもいろんな仕掛けが要るんですね。財政の公会計改革といったようなことも必要かもしれません。ですけれども、B S（バランスシート：貸借対照表）を作れば財政がよくなるなんていうのは幻想です。B Sを作っても、私は公会計の専門家ではありませんので、財務と財政は違うと思っているんですよ。財政というのはもっとシンプルです。市民が、県民が払った税金が、不公平なく、公正、妥当に使われているかどうかということさえちゃんと見極められればそれはそれでいい。つまり、誰かの既得権のような形で使われてはいないだろうかというようなことをチェックして、こういう税金の使い方というのは本当にいいんでしょうかという問題を提起することなのです。

例えば公立病院は大変だ、だから、やめましょうではなくて、病院を維持していくためには民営化してもいいんですね。民間の診療機関にお願いするということになってもいいんですが、そのためにはこれだけのお金が要りますよ、このお金を使ってでも医療機関を維持していくことに賛成でしょうか、反対でしょうかといったようなことを問いかけていくというようなことは必要なんだと思うんです。それは、B Sを幾ら作って正確なものにしてもよくわかりません。おそらく一般の市民の方々は、これは何のことというぐらいになるんだろうと思います。

今、行財政検討会議では、監査のあり方、長と議会のあり方、これについて議論をしておりますが、監査でも、こういうパターン、こういうタイプ、こういうタイプ、こういうタイプがあります。その中から一つ選択しませんかというような、そういう議論がどうも第2分科会では行われているようであります。私はそんなことでは解決はしないと思って

います。今、いろんな問題を解決しようと思ったら、障害を一つずつ取り除いていかなきゃいけないんですね。その障害を取り除くということが制度改革なわけですよ。

だから、幾ら選択肢を増やしたからいいでしょうという話ではなくて、選択肢を増やすということは、例えば議員定数は上限は要らないんじゃないか、そこは自治体で決めればいいんじゃないかというような自由度を高めるものであれば私はいいと思うんですが、ものすごく根本的な根底にかかるようなものを、今の制度は画一的だから、四つぐらい作って、その中から選べるようにしたらどうでしょうというようなことをするのだったら、今やっていることの問題点を明確にして、そこを解決するためにはどのように制度改革をしているかというのを考えていって、そして、できる限り地方の自由度を高める、そういう制度改革をしていかなければ、特に長と議会の関係を幾つかのパターンにして、住民に選んでもらいましょうなんていうようなことは、私は、こういうのが出てきたら、反対せざるを得ないという具合には思っています。

ちょっとどのような形でこれが議論されていくのかよくわかりませんが、少なくとも、地域主権というのは何だろう。今、国と地方が財源とか執行の責任、実施の責任、これをみんな分担して、国と地方が、いわゆる一つの政策にかかわりながら政策を行っているというのが実態なんですね。こういうのを融合型という具合に呼んでおります。しかしながら、本当に政策の効果を上げるのだったら分離型にすべきです。

つまり、地方が実施するような事務事業は、企画立案から地方が行えるようにする。国が企画立案するのだったら、国が最後まで実施をする。ただし、今、法定受託事務ですから、これは国の仕事です。にもかかわらず、25%は地方が負担をしなければならないようになっています。これは言い分はいろいろあるんですが、ですけど、貧困対策というのは明らかに国の役割です。そうするならば、100%国が負担するというような制度に変えるべきだと思うんですね。ただ、実施はやっぱり地方がやらなきゃいけないと思いますから、国はちゃんと委託料を払って地方に実施をしてもらおうというような仕組みを考えていくべきだと思います。

しかしながら、そうすると、国は、地方が負担がゼロだったら認定が甘くなるんじゃないでしょうかといったようなことを心配するわけですよ。そうなるから、だから、やっぱり地方にも負担してもらわないとモラルハザードが起こってしまうというようなことを国は心配するんですね。そうかもしれないですけども、その問題はその問題で別の問題ですから片づけていかなきゃいけないわけです。そうやって問題点をちゃんと切り分けた上

で政策をやっていないと十分な改革ということにはならないと思います。問題点ばかりが表面化されて、そして、前に進めないというのが今の日本の実態なのではないかという気がいたします。

時間が55分まででしたけれども、少しオーバーいたしました。残された時間で質問をお受けしたいと思いますので、どうぞマイクをお渡しします。(拍手)

【質問者】

一つのことに対して一つの目標を持って、PDCAを回して一つずつ片づけるというのは大変共感でき、わかりやすく、ありがとうございました。その中で、手元でいただいた資料の5ページのところなんですけれども、切り口で東京のほうに人が集まりますよという話を具体例に持っていきましたけれども、ちょっと気になったのが、右下に沖縄県とありまして、ここの数値が、まず僕は一番目につきました。8ページとか12、14ページの財政力指数ですとか国内総生産を見ても、沖縄はそう際立ったものがございません。だったら、切り口、沖縄で、この数字が上がった根拠というのがご教示いただければと思います。お願いします。

【林】 私も、なぜ沖縄がこれだけいい答えが出てくるのだろうかというのはちょっと疑問だったんです。ただ、将来予測の時期が2007年の5月推計なんです。これは、国立社会保障・人口問題研究所が人口の社会動態と自然動態を考慮して将来予測をやっている。沖縄は、実はバブル的な様相を示していた時期です。ですから、そういう意味では、沖縄が、結構ホテルができたりとかというような動きがあったことがあるのと、沖縄で生まれた人たちは結構沖縄に残るんですね。外へ出ない。だからこそ就職率がものすごく低いというのが現実で、だから、沖縄は、実は社会動態が結構いい県なんです。

だから、沖縄が活性化しているからということも一つあるんですが、しかしながら、バブルがはじけたらどうなるかという問題と、それから、沖縄は、若い人たちが沖縄で就職したいと思っている方が非常に多いということが、実は、先ほど申し上げたように、就職率を非常に低くしているということが根底に問題としてあります。あるんですけど、人口でいくと、こういう形になる。労働力と、実は、就業力とか就業人口とはイコールじゃないんですね。労働力というのは生産年齢人口から割り出したものですから、その人たちがすべて沖縄で働けるという話ではないので、ここは、今、就業人口の増減率というのを書けばよかったんですけど、ちょっとそこは省略をしています。

そして、実は、財政力の話は、人口がどうなるかということをもとに、それ

によって労働力がこうだから、就業人口がこうだから、GDPがこうなるでしょうねという予測をして、そして、それに基づいて税収がこうだからということにしたために沖縄が比較的よくなったということです。だから、もう少し沖縄に関してはケーススタディ的なことを本当はやらないと実態はよくわからない。

私の研究室の出身の弟子が琉球大学にいますね。これを見せると、今、私が言ったような理由を言ってくれます。だけど、これでもって、じゃ、沖縄は大丈夫ねというわけには全然いかないということも事実ということです。

【質問者】 今日、いいお話を聞かせていただいてありがとうございます。

このような地方分権の制度を作るのに、でき上がるまでの過程はいろいろあるんだろうと思いますけれども、いつまでにでき上がったら一番有効なのかなということで、先生のお考えを聞きたいと。そうでないと、目標が定まらないと、年数が定まらないと、ただただやらせておいて意味がないと思いますから、その辺をちょっとお聞かせください。

【林】 一刻も早くというお答えしかできません。というのも、地方分権の議論というのは、別に10年ぐらい経ったわけじゃなくて、もっと昔からずっと議論し続けてきているわけですね。実は、関西も地方分権をもっと進めなきゃいけないというのは、私が大学の時代ぐらいから地方分権、地方分権と言っているわけですよ。そして、関西州をつくらなきゃいけないということもその当時からずっと言い続けてきたわけです。それがようやく関西広域連合に結実をしたのですけれども、関西広域連合が浮かび上がって、やっと議会までにかかったのに7年から8年かかりました。その間に関西の地盤沈下はものすごいものがあります。

おそらく、今の日本の政策というのは、私、東京で会議をしていて気がつくのは、地方分権時代だから、東京のことは、首都だから国がいろんなことを口出ししても構わないのではないかというような考え方がどうもあるんじゃないかという気がします。でも、地方分権だから、首都圏計画は国は口を出さなくても、地方の計画は広域地方計画がありますから、これは地方に任せましょうという話になっているのではないかなというようなことを、ちょっといじけた考え方もしれませんけれども、何かそういう考え方があるんですね。だから、今、地方分権というのは本当に一刻も早く進めなきゃならないんですが、一方で、東京をもっとコアにして成長させたいという動きがありますから、それはやっぱり中央集権的なほうがやりやすいですね。

例えば羽田に、あるいは成田に飛行機の数を集めようと思ったら、他のところを規制し

ないと日本のパイが大きくなりませんから。そういうようなことをやろうと思ったら、成田を大きくしちゃおうと思ったら、やっぱり規制が要るんですね。そういうようなことを一方で考えている限りは、なかなか地方分権は進まないなと思いますので、私はかなり焦っているという具合にお答えしておきます。

— 了 —