

「～地域から発想する～自治・分権シンポジウム」

平成20年2月6日 13:30 -16:30

福島市福島テルサ F Tホール

《あいさつ：福島県知事 佐藤雄平》

「～地域から発想する～地方自治・分権シンポジウム」の開催に当たり、主催者を代表いたしまして、ごあいさつを申し上げます。

本日は、御多忙の折、県内外から多数の皆さんに御参加をいただき、誠にありがとうございます。また、山口先生、城本先生におかれましては、遠路お越しいただき、心から感謝を申し上げます。

さて、地方分権につきましては、昨年十一月に政府の推進委員会が「中間報告」を取りまとめ、条例制定権の拡大等について、今後の勧告に向けた作業を進めるなど、分権推進の外枠は整いつつあります。

しかしながら、自治の現場では、交付税の大幅削減などにより、いくら身を削っても財源のやりくりがつかないという極めて切迫した状況にあり、本県でも、県民の暮らしを守る予算の確保に大変苦慮しているのが実情であります。

また、人材の面でも、本県からは若者を中心に年間八千人もの人口が流出しており、さらに全国の大学生の四割が首都圏に集中している現状からは、地方の発展に危機を感じざるをえません。

私は、「地方の発展なくしてこの国の発展はない」と常々申し上げております。地方が活力を持ち続けるには、そこに暮らす人たちが豊かさを感じることでできる温かい地域社会を築いていくことが何よりも大切だと考え、「活力」「安全・安心」「思いやり」の三本を県づくりの柱に据え、地域産業の振興と企業誘致、定住・二地域居住、さらには、医師確保や子育て支援などに懸命に取り組んでおります。

また、知事就任以来、県内各地に積極的に出向き、県民の皆さんと意見交換を重ねてまいりました。そうした機会を通して、この福島県は、地域を愛する皆さん一人ひとりの熱い思いから成り立っていることを改めて強く感じております。

特に、「このままでは、まちの高校がなくなり、地域に活気がなくなってしまう」と真剣に心配する高校生の姿には、その思いに何としても応えなければならないと、身が引き締まる思いをしたところであります。

こうした声を大切にしながら、一人ひとりが地域に誇りや愛着を持って力を結集し、魅力ある地域をつくる、まさに「地域から発想する」地方自治の実現を目指して、皆さんと一緒に取り組んでまいりたいと考えております。今後とも御理解と御協力をお願いいたします。

結びに、本日のシンポジウムが、御参会の皆さんと本県の未来にとって実り多いものとなりますよう祈念申し上げ、あいさつといたします。

第一部基調講演

講 師：北海道大学法学部 教授 山口二郎氏

演 題：新たな分権改革の課題―地域再生とローカルデモクラシー

みなさんこんにちは。北海道大学法学部の山口でございます。

福島県の関係で仕事をするのは、だいたい10年ぶりくらいになります。

私は平均しますと1週間に1回ほど、飛行機で札幌と東京を往復しておりますが、いつも上空を素通りするばかりで、実際に福島を訪れたのは久しぶりです。

福島県は、大変風光明媚で自然に囲まれたところだということは承知しておりますし、旅行も何度かしております、とても楽しみにしてまいりました。

本日は、1時間くらいの基調講演ということなのですが、最近の地方分権の動きについて、政治的な動きも含めて整理した上で、今どのような課題があるか、それから国民が今後の国の姿、地域の政策にどういう意識を持っているかということを紹介しながら、今後の改革や政策の方向について考えていきたいと思います。

また、昨年11月の下旬に、全国1500というかなり大規模な世論調査を私の研究の一環として実施しましたので、その結果についても話の中で紹介してみたいと思います。

福島県は、北海道から見ますと東京に実に近い。新幹線で2時間足らずで移動できますし、企業立地もかなり進んでいる。同じ「地方」といってしまっても、あまり疲弊した感じがしない、大変うらやましいと思っておりました。

しかし、先ほど佐藤知事とお会いした際、知事からは、「近いが故に若い人が首都圏に出て行ってしまうという問題もある」とのことでした。大都市圏以外の地方が抱えている問題というのは深刻になる一方だというのが実感です。

こういう時代に地方分権というテーマで何を考えるか、何を変えるかということはよく掘り下げて考える必要があります。振り返りますと、1990年代、93年に地方分権に関する決議が衆参両院で行われ、村山政権の下で地方分権推進委員会が設置され、分権改革が大きく進んだわけです。

しかし、この地方分権という言葉の意味については、必ずしも明確な合意があったわけではありません。むしろ非常に多様な意味を含んでいる言葉であると言えます。

そこで、まず、地方分権という概念、言葉について整理しておきたいと思います。

このことは非常に大事な話です。どういう意味での地方分権を進めるかということが人によって違う多義的な言葉です。いろんな意味を持っている言葉であるが故に、分権というある種のシンボルを使って、極めて一方的な政策の転換を進めてしまうという、政治的な操作の余地があるということを、皆さんには是非よく見ていただきたいと思うわけです。

私は、地方分権という言葉について、大きく3つのタイプがあると整理しております。

第一は、国土論としての地方分権です。まさにさきほど佐藤知事が強調しておられた国土の均衡、特に非大都市圏の地域の活力を大事にしていくという考え方です。日本におい

ては、長い間「国土の均衡ある発展」というスローガンが政策の大目標であり、その下で全国総合開発計画という計画も何度か作られてまいりました。この考え方の線上に、地域を元気にするためにもうちょっと地方自治体に金なり権限なりを与えていくべきだという意味での地方分権論があるわけです。最近であれば、遷都論といったものもこの分権論と関係してくる議論になるかと思えます。この場合の地方というのは、もっぱら東京や最近では愛知県などを除いた非大都市圏という意味での地方です。

二つめの意味は行政改革としての地方分権論です。この場合の地方には、東京とか横浜とか愛知県というものも含まれるわけです。国、都道府県、市町村といういわば三層制の自治制度の中で、国に対抗する地方政府ということで地方を捉えていくということです。国の霞ヶ関、永田町の中央政府と、県なり市町村の権限・財源の制度的な関係を再設計する又は再構築するというのが、行政改革としての地方分権論だということになります。

第三の意味は、行政改革としての地方分権論をさらに推し進めて連邦制とか道州制という、憲法レベルにさかのぼって統治機構なり地方制度のあり方を根本的に変えていこうというものです。いわば国政論としての地方分権論です。

どのタイプの地方分権を考えるか、地方分権という言葉をもどのタイプで定義して論じていくのかということによって、議論の方向性はずいぶん違ったものになります。

1995年から始まり、2000年の分権一括法で一応の結実を見た第一次地方分権改革は、第二の意味である、行政改革としての地方分権論が主要なテーマとされたわけです。

なぜかと申しますと、当時の地方分権推進委員会で中心的な役割を果たした西尾勝、当時の東大教授は、私の学問上の師匠でもあるのですが、第一次地方分権推進委員会の戦略としては、地方六団体を結束させるということを目指しました。オール地方自治体として国に対して発言をし、要求をし、制度改革を勝ち取るという政治的な戦略を設定したわけです。したがって、地方六団体の中で亀裂なり対立なりを生じさせるような争点は絶対に取り上げない、先送りにするという戦略が当時の地方分権推進委員会の基本にあったわけです。

しかし、先ほど申し上げた国土論としての地方分権と、行政改革としての地方分権というのは、場合によっては矛盾するという問題を抱えております。行政改革としての地方分権ということであれば、東京都や横浜市も北海道や福島県も同じ自治体だということで、自治体に対して国から権限を移す、あるいは国の関与・規制を撤廃していくという形で等しく地方に自由や権限を与えるという話になるわけですが、国土論で考えた場合、農村部、非大都市圏という対立軸がどうしても浮上してまいります。この問題は実際つい最近も、法人関係の課税問題を巡って浮上してまいりました。大都市圏の自治体対田舎の財源基盤に乏しい自治体という対立構図が出てしまったのでは、それこそ分割して統治せよという霞ヶ関の思惑にすっぽりはまるわけです。このことから地方六団体まとめて分権に向けて引っ張っていくということで、大都市とそれ以外の地方が対立する争点、なにかんずく財源、税のあり方には踏み込まないという戦略になったわけです。実際に勝ち取った成果も、機関委任事務の廃止や国の関与の縮小という、資源分配とは関係ない権限の問題であり、一般的な中央政府と地方自治体の法律上の権限関係に焦点を当てたわけです。

それはそれで大きな成果を上げたわけであり、少なくとも法制度上は国と自治体は対等の関係になりました。その象徴として、国と自治体の間で法律問題を巡る紛争があった場

合には、係争処理委員会に持ち込むことができるようになり、場合によっては裁判にまで道を開くという制度が生まれました。このことについては、長い日本の地方自治の歴史の中でも大変評価したいと思います。

しかし、ちょうど第一次地方分権が一括法の制定をもって一つの区切りを迎えたときから、今度は日本の世の中全体が次の改革ステージに入りました。これはいうまでもなく小泉政権が始めた構造改革のことです。この根底にある理念、イデオロギーは、新自由主義といわれる経済的な学説です。特にアメリカにおいて大変有力な理念です。自由な競争・市場原理こそが最適の資源分配をもたらすのだというものであり、その最も効率的な社会を作り出すという考え方に基づいて政治や行政の世界にも「構造改革」という理念が大変大きな力を持つようになったわけです。そして、実体上も、大きな制度の改革の実現ももたらしたわけです。

その帰結についてはまた後で触れますが、構造改革というものと密接に結びついた地方分権が何をもたらしたかと言えば、これは今日集まっておられる皆さんが直面しており、歳出の抑制という形で現れ、そのことが特に地方の窮乏化、国の財政赤字の地方へのつけ回しという形で現れたということです。

それと同時に、規制緩和路線を徹底して推し進めていく、それを大都市もそれ以外の地方も全く関係なしに、地域の実情を無視した形で進めました。その結果、小売業、流通業における郊外型大規模店舗の反映と中心市街地の衰弱という、極めていびつな地域社会を作り出し、その歪みを拡げることになったわけです。

それにとどまらず、農業であれ、サービス業であれ、規制緩和による競争の激化というものが、価格の低下などをもたらして、地域経済はかなり疲弊しているという現状があります。

もう一つ、地方交付税の大幅な削減がなされましたが、その結果、ナショナルミニマムを担うべき自治体の基本的な財源が相当危機に瀕してしまい、教育や医療を中心とした公共サービスが大幅に劣化しているという帰結です。

福島県はどうかはわかりませんが、北海道は都道府県レベルで最も財政再建団体に近い窮乏化した自治体ですので、公共サービスの劣化には著しいものがあります。例えば、道立の高等学校の大幅な再編・リストラ、つまりは高校を合併させるということが進んでおります。ご存知のように北海道は広いですから、隣町の高校に通えと言われても、これは福島から郡山に行くよりもっと遠いわけです。そうすると中学を出た段階で、15, 6歳の子どもが生まれ故郷を離れて学校の近所に下宿するなどということは容易に想定されますが、それがまた過疎に追い打ちをかけるという、地域にとっての悪循環となってしまいます。ですから、公共サービスのまさにナショナルミニマムをどこで確保するのか、どこが確保するのか、どうやって確保するのかということは、非大都市圏にある自治体が等しく悩んでいる問題だと言えます。

こういう新しい問題にどう対応するか、この新しい問題と地方分権をどう関連づけるかというところが、まさに今、問われていることです。

次に、地方分権の成果と関連して、この10年くらい、例えば改革派と呼ばれる知事や首長が現れるなど、日本の地方の政治というものが非常に活性化したということは高く評価したい点です。そこに、これからの日本の政治の、ある種の可能性を見いだしたいと私は思っていますし、多くの方も同じような期待を持っておられると思います。

では、地方における改革政治というのは何だったのかと振り返ってみれば、私は、地域における民主政治の発現だったと思います。

1960年代、東京とか横浜とかで革新都政とか革新市政というものがあつた時代、確かに別の意味での民主政治があつたわけですが、これは当時の55年体制における保革の対立を、国と地方という形で軸を90度ずらして闘ったという面もありました。しかし、これが70年代に一回萎んだわけです。

次の80年代というのは、むしろオール与党、相乗り型選挙でもって、お役人出身者を知事や首長に引っ張り出すということが続いたのは御承知のとおりです。中央直結ということでございまして、地方というのは、国から示された政策を、ただただ実行していく、国が打ち出したビジョンに手を挙げて、お金をもらってくるというイメージであつたわけです。

しかし90年代、一方において徐々に地域の疲弊なり人口減、高齢化が進んでいく、そのことで内発的、自発的な地域政策が必要なのではないかという思いが草の根で高まってくる。他方で、北海道が最初の例でしたが、カラ出張とか裏金といった行政の不祥事が続発する。そのことが、やはり地方から政治や行政を変えていこうという、下からのうねりにつながり、改革派型のリーダーというものがあちこちで登場してきたわけです。特に興味深かったのは、鳥取県とか高知県とか、農村部の県で改革派型のリーダーが現れたということです。

一連の流れでとりわけ重要だったのは、地域レベルで独自に法律を解釈する、あるいは地域レベルで条例を制定できるという、これまでの地方自治にはなかった、新しい、おもしろい経験をしたということです。

鳥取県の片山前知事は、地震のときに個人の家屋の再建に対して補助金をだすという県の政策を作ろうとして、当時の霞ヶ関と対決したことがあります。対決はしましたが、最終的には、地震で倒れた家屋を再建するお金を県が援助してはならないということはどこの法律にも書いていないと押し切ったわけです。

つまり、国から法律がこうなっているとされてそれに従うのではなく、地域の実態から発想して何が必要かを考えて自分たちのルールなりを作って行動することができるようになったわけです。例えば鳥取の地震の場合であれば、交付金や補助金で道路や公共施設などのインフラを復旧したとしても、家が倒れたままでは住民が帰ってこない。それでは集落が消滅してしまう。そういう、現場から、下から実態に即してルールを解釈する、あるいはルールを作り上げるという手法で、県独自の家屋再建保障というものを作つたわけです。

まさに民主政治というものはそういうものです。何が必要かみんなで議論し、下から実態に合わせたルールを作つて、みんなで政策を作るといふ、そのような民主政治を経験したということは、とても意義があつたと思います。

もう一つ、不正経理とか裏金といった問題を契機に役所の非常識を暴いていく、役所に

市民社会の風を当てる、市民社会の常識を行政の中に入れていくという効果は大変大きかったと思います。情報公開や住民参加、パブリックコメントなどのシステムが整い、また、政策評価のような新しい理念も一般化したわけです。

しかしながら、ここ数年の状況を見ますと、10年前に活躍した改革派と呼ばれる知事や首長がどんどん退場し、改革ブームも頭打ちになった感があります。これなぜかと考えてみますと、政治行政のシステム整備というのは、もっぱら役所の中の問題であって、これはリーダーによってできる話です。

しかし、地域経済の疲弊という問題を考えてみたときに、これは日本全体、あるいはグローバルな環境変化、構造変化によるものですので、地域のリーダーではいかんともしがたいという部分があります。さらに、日本の地域社会は、ちょっと乱暴な言い方をすると、行政のムダに依拠して多くの人が生活を成り立たせてきたということが否定できないわけです。そうすると、どんどん効率化を進めていく、例えば公共工事の入札も全部一般競争入札といった話になると、どうしても地元に戻る金が減るということになりますので、「理念では飯が食えない」という本音が噴出してくるという問題が出てくるわけです。そうすることで、地域の経済社会の疲弊を止めるという点で大変な苦勞をしているわけです。

もう一つ、民主政治の質ということを考えたときに、住民のほうも、一人のスーパースターがいろいろと変えてくれて、その人が元気満々所懸命やっている間は、安心して拍手を送っているという状況だったわけですが、その人が長期政権はだめだから辞めるといったときに、次を担うシステムができていないわけです。地域で政治行政を担うリーダーを育てていくというシステムができていない。ここも解決できていない問題なのです。

これらの問題は今すぐどうこうできるものではないのですが、やはり、これから地方議会のあり方をどうするかとか、地方議会の選挙制度をどうするかということを考える中で、地域リーダーというものを本気になって育てていく取組みや仕組みづくりをしていかないと、スーパースターだのみという体質から脱却できないまま、問題だけが膨らんでいくということだろうと思います。

いずれにしても、21世紀に入ってから構造改革というものが、地方の疲弊を深めていっただけではなかったかということで、そのことが地方分権というテーマに対し、より重たい課題を突きつけているように思います。

次に、レジュメの3の構造改革の総括について、多少早足で話を進めます。

まず、お手元のレジュメの3ページ目の図を見ながら話を聞いてほしいのですが、地方に限らず、日本社会全般において格差社会の出現だ、格差拡大だ、貧困だという一連のテーマが非常に関心を集めています。

先日、NHKでワーキングプアというスペシャル番組を放映していましたが、非常に大きな衝撃を日本全体に与えました。今の政治にとって格差をどうするかというのは、極めて重要な課題です。そこで、平等とか格差縮小という問題について、従来の政治行政システムがどう取り組んできたのかを具体的に表してみようと思い、3ページ目の図を作りました。

縦軸にリスクの社会化、リスクの個人化と書きましたが、リスクというのは貧困とか病

気とか自然災害とか、人間が遭遇する様々な苦労とか困難とか、難しい課題を指します。リスクを個人化するということは、自己責任型社会ということになります。しかしそのような社会では、政府は個人にお節介しない、地域社会にお節介しないということです。簡単に言えば、必要があれば、それぞれががんばって工夫して物事を解決することを求める社会です。

先進国の中ではアメリカ合衆国がリスクの個人化路線で動いています。これに対してリスクの社会化路線は、人間に共通するリスクを社会全体で分担しようというものです。誰でもみんな病気になるし年をとれば死んでしまう、だれでも子供ができれば子育てで苦労するし、親が年をとったら介護の苦労があるわけです。そういうリスクを、個人個人が自ら引き取るのではなくて、みんなで助け合って、お金を出し合って、あるいは労力を出し合って処理した方がよいという考え方です。具体的に言えば、国民皆保険、国民皆年金、失業保険といったものがリスクの社会化路線といえます。

このような制度なりを準備することで、問題や不幸が特定の人や地域に集中することのないように社会全体でリスクを担保しましょうということです。その延長線上に、例えば地域の問題であれば、特定の地域、特定の自治体に自然災害や貧困や失業が集中することのないように、国全体でもって地域がかぶるリスクを広く薄く分散しましょうという発想があるわけです。

そういう発想に立てば、地方交付税のように地域の経済力や財政力に応じて足りない部分を埋めるような仕組みでもって、住民に対してナショナルミニマム、つまり、最低水準の公共サービスを保障しましょうという考え方になるわけです。

これまで、日本やヨーロッパの多くの国々は、リスクの社会化路線をとってきたという点では一致しています。しかし、日本とイギリスやスウェーデンやドイツといったヨーロッパの国々は、実は違いもあるのです。その違いを捉えようと考えたのが横軸です。自立とパターナリズムという軸を立てました。パターナリズムとは、とても乱暴な言い方をすると、偉い人と偉くない人が上下関係を構成するようなものです。偉くない人が偉い人の指図を聞いて従うことによって、逆に守ってもらうという関係です。日本の場合、パターナリズム、いわば支配の関係とリスクの社会化が組み合わさっていたというのが今回の私の分析であり、特に地方の問題で言えば、霞ヶ関の中央官庁がある意味偉くてその下に地方自治体があるということで、上下関係が明確に想定されてきたのではないかと思います。

このパターナリズムの秩序に従順に従っていれば、リスクから守ってもらえる。中央集権体制の中でおとなしくしていれば交付税は回ってくるし、何かことがあったら補助金を出してもらえる。災害が起これば、それ相応の特別交付税とか補助金とかを出してもらう、そういう関係をパターナリズムとリスクの社会化の組み合わせとして捉えているわけです。

もう一方で自立ということがあります。自立というのは、人間どうしの関係あるいはそれぞれの自治体の関係というヨコの、水平の、対等の関係というふうに捉えると、お互いにお互いの考え方を認め合う、お互いにお互いの尊厳を尊重し合うという関係です。一方が一方を指図して、他方がそれに従うという関係ではないという意味です。

自立した人間どうしが協力してリスクを社会化するというのが、私から見れば理想の社

会だと思うのです。しかし日本の場合には、そういう仕組みが十分に育ってこなかったわけです。

もちろん国民皆保険のような形で、対等な人間どうしがリスクを社会化する仕組みというものもあるのですが、ほとんどの場合において、日本ではパターナリズムとリスクの社会化がくっついてきたわけですから。さっき申した国と地方の関係もそうですし、かつてあった行政指導による護送船団方式による業界の保護や育成というものも、お役所が偉くて、業界がその下に服従するというような構図であったと言えるわけです。

これは何も行政だけの問題ではなく、民間企業であっても日本的雇用というものがあって、やはり会社が従業員を支配し、逆に従業員は終身雇用という形で守ってもらえたということで、社会全体にそのような構図が存在してきたということです。

ですから、確かに日本では、国土の均衡や総中流社会といった一応の平等を達成し、リスクを社会化する仕組みができたわけですが、そのリスクを社会化する仕組みというものそのものが、いびつな特徴を内在していたのだということを皆さんにもよく理解してもらいたいわけです。

それから、パターナリズムというのは裁量というものと極めて密接に結びつくと言えます。裁量というのは、ルールや基準がはっきりしない、権限や財源を持った役人のさじ加減次第で、何とでもなるという世界のことで、

例えば、補助金の箇所付け、公共事業関係予算の分配、それから様々な行政指導といった裁量型の政策といったものが、地域に対する様々な援助や格差縮小や、地方の農業とか流通業とかに対する保護という役割を持ち続けてきたということも見逃すことのできない大事なポイントです。

しかし、リスクの社会化というものをパターナリズムや裁量型の政策でやってきたわけですが、これがだいたい1990年辺りに限界に達してしまいます。つまり、パターナリズム、裁量型の政策というものは、いろいろな意味で腐敗を起こしやすいという問題を抱えているわけです。補助金の配分や許認可行政というものは、政治や行政の腐敗の温床になり得たわけです。

それから、リスクを社会化するということについて、バブル崩壊以後不景気がどんどん続いていくことによって、社会化するために必要な財源もだんだん枯渇してくるという問題も抱えるようになったわけです。そういう一連の問題がどんどん見えるようになってきて、確かに部分的に改革派の首長の改革で対応できたものもあるわけですが、従来の平等を基調とした社会経済システムへの対抗軸として小泉首相が構造改革という看板を掲げて登場したのが21世紀の始まりだったわけです。その結果、地方にもいろいろな弊害が押し寄せてきたわけです。

小泉流の構造改革というものはどういうものだったかといいますと、もう一度3ページの図に戻ってご覧いただきますが、小泉首相がなぜあんなに人気を得たのかということ、パターナリズムの色合いが濃かった自民党政治から外れた印象が鮮明に人々に焼き付いたということです。小泉首相が改革を旗印にして、旧来の息苦しい世の中のしがらみや秩序を壊してくれるのではないかと期待感が高まったからだだと思います。実際に小泉首相はいままでのリーダーとは違い、出身政党の自民党ですら容赦なく批判しましたし、役人、

官僚に対しても、ハッキリした批判を向けました。ですから、郵政省や旧建設省といった、それまでの常識では考えられなかったようなところにどんどん切り込んでいったというイメージがあったわけです。小泉首相は、政治の中でも自立した政治家であって、世の中の仕組みをもう少し風通しよくするという、上下主従の関係、中央が威張って地方が従う、あるいは監督官庁が威張って民間が従うという、さきほどのパターナリズムの世界を壊してくれるのではないかと、多くの人が思ったわけです。だからこそ、改革というのはそれだけのブームになりましたし、小泉首相は未曾有の支持率を得たわけです。

ですから、私のその図でいえば、小泉首相の改革について一般の人々は、左から右、つまりパターナリズムで抱え込み型のうっとうしい社会から、自立した人間が作る風通しの良い社会ができるという期待を持ったのではないかと思うわけです。地方分権に関しても、小泉首相がどの程度地方分権を理解されていたかは別として、霞ヶ関の官僚の既得権を切り込んでいって、地方の自由とか自立を尊重してくれるような世の中になるのかなという期待があったわけです。

しかし、実際に進んだ現象は、リスクの社会化からリスクの個人化という、私の図で言えば上から下への変化だったと考えております。たとえば、地方財政についても、昔であればナショナルミニマムを確保するために地方にはきちんとした財源の手当があって、あまり余計な心配をしなくても、贅沢さえ言わなければ住民に対する最低限のサービスを供給できたわけです。ところが、小泉首相が登場して、気がついた時には、地方分権という名の下に自治体に対する自己責任の要求というものが非常に強くなったわけです。

しかしながら、同じ自己責任といっても、昔のようにミニマムの財源が保障された上で、自分の工夫で何とかやりなさいといわれるのならまだ分かるのですが、財源をどんどん削っておいて自己責任をとれと言われては、これはまさに餓死する自由しかないという、非常に悲惨な話になってしまいます。

社会保障の分野でもこういう傾向は非常に強く、保険を用いて社会全体でカバーする部分をどんどん減らしていきながら、個人の負担を増やしていくという傾向が大変強まってしまったわけです。一番極端な例では、医療制度改革でもって一律に「リハビリの保険適用は180日まで」などとしたわけです。保険の適用を制限しておいて、あとは自分で何とかしなさいというわけです。これがリスクの個人化です。

こういうことはいろいろな分野で進んだ。教育もそうです。自治体は財政が乏しくなってきたために高等学校をどんどん統廃合する。ほぼ義務教育と同じように普及している高等学校の教育を受けることでさえ、田舎の子どもにとっては大変な自己負担を伴う社会を作ってしまったわけです。

まとめますと、小泉構造改革は、リスクの個人化路線に向けて大きく舵を切ったということになります。そのことは、普通の個人、普通の自治体にとっては実は大変に不利益ではあるのですが、パターナリズム、昔風の古い秩序を壊してより風通しの良い、個人が尊重されるような社会を作るというイメージがあったからこそ、小泉構造改革に関して国民は美しき誤解を最後まで持ち続けることになったのだと思います。

それでは、実際に小泉首相がどこまで旧来型の官僚支配や中央集権に切り込んだのかを検証してみますと、実は十分ではなかったわけです。パターナリズムの秩序を全部壊して、

本当に自立した人間、自立した自治体の自由や自己決定が尊重される世の中になったかという、そうならないといけないと思うのです。

例えば皆さんと関係の深い地方交付税問題一つをとってみても、地方交付税というのは本来は裁量とは反対側の、私の図で言えば右側の、自立を確保するためのルールに基づいた、明確な基準に基づいた制度であるべきだと思うのです。つまり、ナショナルミニマムを確保するために、自治体の基準財政需要を計算して、その基準財政需要と自治体の収入の足りない部分、差額を地方交付税で補填するというのが本来の趣旨だったわけです。

しかしながら、日本的な官僚支配は、裁量を最大の権力とするわけであり、基準財政需要の算定そのものを極めて恣意的にやる、極めて裁量的に行うということをして、90年代以降横行させてきたわけです。最初の頃は野放図に基準財政需要を増やす形で裁量が行使されました。これは皆さん御記憶のとおり、バブルがはじけた後、景気対策でもってどんどん公共事業をなささいと言ってきたことです。自治体の起債は交付税で後で世話をするから、とにかく借金をして事業をなささいと言って、膨らむ方に恣意的に運用したわけです。

しかし小泉首相の時代になって、今度は全く逆のことをやりました。基準財政需要を極めて小さくして、ナショナルミニマムの確保もおぼつかないほど自治体を追い込んだわけです。その結果、自治体が別に贅沢をしているわけでもないのに、赤字が増えてどうにもならない状況になっているわけです。

つまり、パターンリズムあるいは裁量型の政策というものが、全然変わっていないということなのです。リスクの社会化路線は、ある種の平等化路線を捨てながら、リスクの個人化路線に向かっていますが、パターンリズムや裁量型の政策というものが、相変わらず続いているという、私から言わせれば最悪のシナリオ、図で言えば左下ということになります。

その結果として、地域において、新自由主義的な構造改革の矛盾が、極めて可視的な形で現れているということです。

残りの時間、それではこれからどうするかということをお話ししてみたいと思います。

小泉首相の時代が終わって1年半くらい経ちまして、今の日本人が現状についてどう考えているのかというところからスタートしたいと思います。

ここから先は、資料の3ページの表を説明しながら現状をみてみたいと思います。

これは11月の24日から27日の間に、私が世論調査会社に委託して、全国1500サンプルの電話による世論調査を行った結果です。これはメディアがやっている世論調査と同じ手法なので、結果の信頼度はほぼ同じだと思います。

さて、表の1構造改革に対する総括的な評価ということで、6つの選択肢のうち2つ選んでもらいました。

そうすると一番多いのが格差拡大という評価です。65%もの人が選んだ。2番目が教育や福祉など公共サービスの質が低下した。3番目が金儲けのためなら手段を選ばないという風潮が広がったということで、一連の構造改革については日本人はおしなべて否定的な評価をしているという結果となりました。

この結果は、居住地域とか、職業とかとあまり関係ない、平均的な評価として結果が出

てきています。

次に4ページ、将来の生活に対するイメージということで、安心、おおむね安心、やや不安、不安から一つえらんでもらったわけですが、一番多いのがやや不安、2番目が不安、この二つ合わせて、悲観している人というのは7割強、71%です。3番目がおおむね安心、4番目が安心で、おおむね安心と安心を合わせた、いわば楽観派というのが28%、7対3で悲観派が多いという結果が出ています。

表の最後は、不安の原因を7つのうち2つ選んでもらうという設問ですが、一番多いのがやはり年金問題、これはやはり昨年の選挙の結果を裏付けるような形になり、国民の不信感はまだまだ続いているということかと思えます。2番目が医療の崩壊、3番目が環境破壊ということで、やはり年金者医療を中心とした社会保障の将来に対して、とても大きな不安を持っているということがよくわかります。

それから、6ページは別の世論調査で、2年前の1月末に、東京と北海道だけで行った地域格差に関する世論調査です。ここで調のは、地方交付税のように、大都市で徴収した税金の一部を地方に回す、地域的な財源支援の問題に対する認識です。

問13は、「大都市の人や企業が払った税金を交付税や補助金という形で地方に回すことをどう思うか」という、ストレートな質問でした。これを見ますと、北海道で支援を続けるべきだという人が過半数というのは、よくわかると思います。しかし、東京のほうを見ますと、それでも支援を続けるべきだという人が、4割強で第一位になっているわけです。縮小した上で支援を続けるべきだという回答も33%で、全く地方を放っておくとか、地方の自助努力でやらせるという選択肢を選ぶ人は、東京でもそう多くはなかったということです。

それから問14ですが、「これからの日本の望ましい姿についてどちらがいいですか」という設問で、経済効率を優先させる、人や企業が大都市に集中するような効率優先の国と、日本国中どこでも人が住めるような、経済効率にとらわれない分散型の国、どっちがいいですかと聞きました。その結果、東京も北海道も同じような結果になりました。多極分散型の国がよいと答えた人が、東京でも86.5%、北海道でも87.2%、東京でも北海道でも9割弱の人が多極分散型を指示している結果が出たわけです。反対に、東京でも北海道でも経済効率優先で一極集中がいいと答えた人は10%位しかないという結果になりました。

こういう世論調査の結果を見ると、日本人の常識はだいたい分かると思います。

もう一度レジュメに戻っていただきまして、民意は、公平とか平等といった価値を、依然として支持しているということ、それから社会保障とか公共的サービスというものに対する需要が大変大きいということです。リスク社会、介護とか医療とか子育てというものに対する不安が大変大きいということが伺えます。

それと同時に、先ほど紹介した世論調査の中では、社会保障財源として消費税率の引き上げについてどう思いますかという質問もしましたが、これは絶対にいやだという結果でした。上げても仕方がないという方は2割にもなりませんので、全体として政府の現状に対しては大きな不信感を持っているということだと思えます。公共的なものへの不

信が大変大きいということです。公務員バッシングや官僚バッシングというものは底流としては続いているということになると思います。

そこで、公共サービスを住民に対して提供していく最前線にあります、地方自治体にどのような課題があるかということですが、結局、人々は一方において平等・公平を求めている、しかし、他方に於いて行政不信も強い。そのような矛盾した国民のニーズにどう応えるかという極めて難しい課題を地方自治体は背負わされているということになります。

私も大学に身を置きながら、公務員バッシングがどれだけ無意味なことかということは分かるわけですが、さりとして人々の不信感が間違っただけだと説いたとしても解消できるようなものではありません。であるならば、行政の側として人々の目にみえる形で、自己改革や自己規律をしていくしかないのだと思います。

このようなことから、私は、地方自治体については2つの課題があると思います。

一つは、リスクの個人化状況に歯止めをかけて地域レベルでリスクを社会化する、とりわけ人々が欲している医療介護を中心とした対人的サービスを立て直していくということです。しかし、その財源はどこにあるのかということがすぐに出てくるわけですが、それはやはり需要と供給のマッチングという問題に自治体自身が本気になって取り組むしかありません。

今回たまたま、揮発油税の暫定税率の存廃というものが政治争点になりました。第三者的にこの論争を眺めてみますと、守れという側は、やはり道路が必要だと盛んに言っています。国土交通省道路局の誘導もあるのかもしれませんが、地方からも暫定税率を守れという声が上がってきています。しかし、その動きの是非は抜きにして、それは本当なんだろうかと、皆さん是非とも思考実験を試みる必要があると思います。仮にですが、暫定税率分の財源が一般財源という形で地方に回ってきたとしたら、本当に道路だけに使えばいいのか、道路もある程度はやるけれども、実は我が町としては、ここに一番回したいのだということで、人々のニーズや需要というものを把握した上で、政策の供給体制を再構築していくといことが、大きな課題になってくるのではないのでしょうか。

すなわち、こうした問題はとりわけ供給側の論理だけにはまってしまう危険性があるということであって、冷静に見ていく必要性を私としては指摘させていただきたいのです。ですから、国土交通省が特定財源維持というのはわかりますが、自治体はもうちょっと冷静になる必要があるのではないかというのが、私の実感です。そのところは、冷静に需要と供給のミスマッチのところを具体的に地域に落とし込みながら思考実験していくことが必要なのではないかと思います。

それから、やはり役所には無駄があるといわれれば、確かに仕方がない面もあり、例えば鳥取県の片山前知事は、県の予算編成のプロセスを全部公開するというようなことをやりました。予算編成関連、予算要求関係のいろいろな書類も、決定段階から県のホームページに載せて公開する。そうすると県のいろいろな部署が、どれだけのお金をどういう理屈で要求しているのかということが一目瞭然になるわけです。そうすると住民の側から、こういうのはいらんんじゃないかという声が上がってくる。そういった仕組みをつくることで、スリム化する余地がまだ残っているのではないかと思います。

しかし、全てが全てを経費削減と称して切っていくことがいいかどうかは別の問題で、お金をかけても守らなければならないものは必ずあります。地域医療などはお金がかかるものなのです。お金をかけてもここだけは絶対に守るという住民に対する安全保障、セキュリティを確保し、一方で別な部分はどんどんスリム化する、あるいは場合によってはアウトソーシングしていく、といったメリハリのついた仕分けをやっていかなければならない。

とはいえ、私は何でもかんでも民に任せるという路線には反対であり、それでは住民生活は確保できない、ナショナルミニマムの確保はおぼつかないと思います。しかし、従来ややもすれば、公共性という名の下に政策の必要性の吟味を怠り、安易な予算の使い方を温存してしまった反省も、同時に必要だと思います。

最後に、グローバリゼーション時代の地域再生の課題ということを考えてみたいと思います。私は、北海道に住んでいるわけですが、最近、これからの時代、田舎の地域社会はどうなってしまうのかとまじめに考えるのです。

福島はまだ企業立地が進んでいて北海道とは状況が違うと思うのですが、少なくとも北海道のような状況下では、私はもう地域活性化のための企業誘致は、看板を下ろした方がいいのではないかなと思うのです。土台、中国やベトナムなどを相手に競争できる余地がないと思うのです。

今の時代、グローバル化というものは、やはり良くも悪くも、好むと好まざるを問わず二極化を伴うわけです。

愛知県のように、グローバル市場で儲かる企業が本拠を置くところはどんどん経済的にも繁栄していく。それはグローバルに展開しているから儲かるということですが、他方グローバルな経済活動と無縁な地域というものは、これからはドメスティックな生き方を模索していくしかないのかなと思います。

ですから、グローバルに対応してやっていける地域、例えば、同じ福島県の中でも企業立地が進んで産業設備があって、それに関連した大学や研究所が一つのコンプレックスといますか結合体を形成してグローバルな活動ができる。それはそれでとてもうれしいことです。しかし、県民全員がそこに関連した仕事を得ることはこれは不可能なわけで、場合によっては建設業といったものが必要になってくるわけです。そういった、ドメスティックな産業の中でも、かなりの部分の雇用を支えていかなければならないという問題が必ず出てきます。

つまり、グローバルな部分とドメスティックな部分とが共存していくしかないだろうと思うのです。グローバルなところはどんどんダイナミックに展開していけばいいし、ドメスティックな産業の場合には、言わば定常型社会といいますか、量的拡大はもう目指さない、人口も良くて現状維持、少しずつ減っていくという地域社会、富を生み出す意味では遅れをとっている、けれども、自分の家で作ったものを自分で食べるとか、地域内の循環のようなもので、次なる時代の地域社会、地域経済のあり方というものを考えていくということも必要になっていくのではないかな。

そういう中で行政というものが、次なる地域社会のモデルとかイメージを描いていて、不安におののく住民に対し、ライフスタイルとか地域コミュニティのあり方を示していく。

確かに従来の量的拡大を目指してきた時代からは違うけれども、この時代にはこの時代のひとつの生き方があって、それはそれなりに充実したコミュニティライフというものがあるのだということ示していくことも、これから必要になっていくのではないかなと思っています。

構造改革で相当日本社会が傷つき痛んだ。国民もそのことをかなり心配している。それに対応して地方自治体から課題をきちっと見つけていって、国民の不安に答えていく。そういう自治体の政策を容易にする制度改革というものを、私たちはこれからも考え続けなければいけないということであり、皆様方の今後のお仕事の参考になれば誠にうれしく思うところです。

第二部

《報告》

報告者：福島県市町村領域総括参事 渡辺典雄
(資料2に基づいて報告)

《討論》

北海道大学法学部教授 山口二郎氏
NHK解説委員 城本 勝氏
司会：福島県人事領域総括参事 鈴木正晃

【鈴木正晃総括参事】

第二部の司会進行を務めさせていただきます、県の総務部の鈴木です。

これからの議論立てですが、まずはじめに、地方分権をめぐる状況認識をお話いただきまして、その後で少し各論から見る。最後に地域全体でどういう戦略を描いていくか、そのあたりの示唆をいただければと思っています。

まず少しの間、私のほうからお話をさせていただきたいと思います。

ここ1年の間に、国・政府レベルで地方分権を進めようとしている、議論しているということであり、いろいろな場が作られました。19年1月に道州制ビジョン懇談会というものが設置されまして、19年4月に地方分権改革推進委員会が設置され、これは第二次分権改革の推進役ということになっております。それから第29次地方制度調査会が19年7月に立ち上がっており、これは市町村の在り方、監査機能のあり方等について議論しております。このように、政府系だけでも、いろいろな形での議論の場が展開されている状況にあります。

最近の状況を見ますと、どうも分権の動きが止まっているとは言わないまでも、かなり緩慢になっているのではないかと思います。これは先の三位一体改革の疲れが地方のほうでかなり大きいのも原因ではないかと思います。

地方に徒労感があるというのは、私は、とても実感しております。先ほど道路特定財源に関して山口先生から「思考実験すべきだと」お話がありましたが、しかしながら、この間の三位一体改革で財源の話がすっぽりと抜け落ちてしまったことに対する地方の不信感の表れが噴出しているのだと思っています。

今日はそこを議論する場ではないのでここまでにしますが、地方は徒労感の一点になっている。その一方で、中央政府も巻き込まれたくない態度がアリアリとなってきていますし、住民から見ればどうも地方と国が権限争いをしているだけに見えると思うのです。

そうしたいろいろな動きの中で目を凝らしてみますと、マスコミ自体も、中央省庁にはかなりの数の記者の方が貼り付いていまして、やはり中央省庁の発信力というものに対して、地方は圧倒的に負けているのではないかと思います。

そういうことも含めて、我々の努力不足というものはもちろんあって、マスコミだけを批判しようとなどは考えてはいませんが、発信力が圧倒的に違う。そういう中で、どう体制を立て直していくのかというのが、我々地方のこれからの大きな課題になっていくと思

っております。

先ほどの山口先生の御講演のなかで、第一次分権改革では地方間での争点は先送りをした、地方のまとまりを優先して進めたので、今回の改革では地方間の問題も出てくるのではないかと趣旨の御発言もありましたが、現在の地方分権の現在をめぐる状況について、この間の状況変化も踏まえまして、城本さんに、どのような状況認識をされているのかお話をいただきたいと思います。

【城本勝解説委員】

NHKの解説委員の城本です。

早速お話しさせていただきますが、おっしゃるように、小泉政権の時代に進められた三位一体の改革では、補助金を廃止して税源移譲で地方に税源を移そうと、そこまではよかったのですが、同時に改革しようとした地方交付税について、改革の根拠がハッキリしないままとにかく削減をすると、一律にカットするという結果に終わったわけです。

補助金をやめて税源移譲をすれば、財政力の差が拡大するということは、もともと分かっている話ですから、そうであれば地方交付税でその分を調整するということが本来の筋だということは容易に分かるはずです。しかし、それをやらずに逆にカットしたために、ますます格差が開いた、地方は厳しい状況になったということです。

私も取材をしていて、自治体関係者の方達から「もう三位一体改革はこりごりだ」と、何回も聞いたことがあります。そういうことがあった後ですので、三位一体改革の後の分権改革をどうするかという議論になったときに、実は政権の中からはハッキリとした方向性が示されなかったわけです。それは安倍政権に変わってからの話です。

地方分権の一つの大きなテーマとして国と地方の関係をもう一度見直すということがあります。国が地方に義務付けている、あるいは法令で縛っているものをもう一度見直そうと、権限を移していこうと、権限を移せば同時に税財源もさらに地方に移していくということになるだろうということで始まったのですが、その後の展開を見ていますと、三位一体改革の後遺症ということもあるのでしょう、参議院選挙で自民党が地方で惨敗を喫したということがありまして、さきほど山口先生からありましたように、構造改革を進めすぎた、やりすぎたということの現れだったように思います。したがって、少しは地方に手当をしなければならないという議論が出てきたわけです。そのような政治的ないきさつから、政府与党内で、分権改革をどう進めていくかという方向性が定まらないまま議論が進んでしまったということがあると思います。

もう一つ、福田総理大臣御自身に地方分権についてこういうふうに進めたいというビジョンが定まっていらないのではないかという印象があります。したがって、分権改革推進委員会はできましたが、政権として何をしたいかという方向性が示されないために、そこでの議論を聞いていても周辺部分で議論が回っていて、委員会としてどういう改革を進めたらよいかということが、なかなか出てこないということにつながっているように思います。

そのような中で、委員会は5月頃には勧告を出すという方針になっているのですが、その一方で、地方支分部局、国の出先機関の整理を一つのテーマとしてやろうという方向に

なっております。第一次勧告とは別に進めて、5月6月頃を目途に中間報告として出そうということになっています。ですから、分権改革をどちらに進めようとしているかよく分からないというのが今の状況です。つまり、政府で進めている議論が、拡散しているというか、焦点を絞れないままに進んでいるという状況があると思います。

もう一つ、私たちが見ていて、分権の議論がおかしくなっていると思うのは、例えば国会にしても、自治体にしても、住民に対してどういう意味があるのか、どういう分権を進めればどういうメリットがあって、どういう痛みがあるのかという議論が全く行われなくなっているということです。

端的に言えば、住民の側の意識と、国も地方も含めた行政当局なり政治に携わる方の議論が相当ずれてきているというように思います。もちろん、マスコミの責任も少なからずあるというのは承知しておりますが、鈴木さんが言ったように、どうも国と地方が権限やお金の取り合いをしていると見られています。山口先生が御指摘されましたが、道路特定財源の問題にしても、地方がこの状況でお金を切られたら大変だというのは全くそのとおりだと思うのですが、これ切るという側の議論もしかり、それが地域や自治体にとってどんな意味があるのか、住民の側のどんな要望なり、期待に応えられるのか応えられないのかということは、全く議論されていないように思います。マスコミもそこはあまり伝えずに、政局的に道路族が勝つのか民主が勝つのかといった議論に陥ってしまっているように思います。これは政党政治家の責任もありますが、地方のいろいろなメッセージを出している皆さんも、本当にその改革を進めることが住民のためになるのだ、あるいは住民にとってこういうことになるんだと言わなければならないと思います。そういうことが住民に対してきちんと説明されないままに進んでいると思うということです。もともと、三位一体の頃から、地方分権といっても住民の側からはあまり実感をもたれないという問題があったわけですが、何やっているか分からないといった状況が一段と進んでいるような気がします。

他にもいろいろありますが、私も地方分権の議論の取材をしてきて、このところの状況というのは非常によくない状況に来ていると思います。このまま行きますと、世論がついてこないのではないかなということです。いくら地方が自立します、地方が良くなりますと言っても、肝心の住民がついてこないというようなことになりかねないなと、そういう危惧を持っています。

【鈴木正晃総括参事】

城本さんから、今回の分権改革ではいろいろな背景もあって、象徴となるものが定まってきたのではないかと御指摘でした。確かに、第一次分権改革の時は機関委任事務といった、ある意味象徴的なものがあってやってきたわけですが、今はよく見えません。

それから、従来から言われていますし、我々自治体の職員にとっても考えるべき問題ですが、住民に対するアプローチが足りないのではないかとということでした。分権社会になった場合にこうなるという姿をきちんと描けていないのではないかと。そこが描けないままに進むのは非常に不幸な結果に帰結してしまうのではないかと御指摘がございました。

この御指摘に対して山口先生どのようにお考えでしょうか。

【山口二郎教授】

先ほども申しましたように、第一次地方分権推進委員会が成し遂げた成果は、非常に大きいものがあつたと評価したいのですが、やはり、東京の研究者が法律を変えたという枠から出なかったということだと思うのです。

地方分権というのは、法律制度も大変大事ですが、実際に地方とはいろいろな人が生活している場でありまして、きちんとした持続可能な形で生きていかなければならないわけです。そのための経済的財政的な裏付けをどうするかということに伴っていかないと、「あなたにはこういう権限があります」と言われても、地方の人々はピンと来ないわけです。

21世紀に入ってから地方分権は、地方分権に名を借りたりスクの地方への押しつけというものが進んでしまい、その一方で手足を縛られながら自己責任と言われる、大変不幸な状況が続いていると私は思っております。その結果、地域の衰弱というものが政治争点化したのが昨年の参議院選挙だったわけですが、そうすると、またしても旧来型のパターンリズムといいますか、裁量型の中央集権が息を吹き返そうとしてきているというのが、私の現状認識です。

つまり、地方活性化とか地域再生という話が、再び中央官僚の仕事の新しいテーマになってしまっているのです。様々な役所が地域再生・地域活性化といって、新しい補助金のメニューを作る、自治体から手を挙げさせて裁量的にお金を蒔くといった、旧態依然たる形での対策が出てきています。これで地域が再生するわけがない。そういうことをやってきたから、地方の衰弱があるのではないかと、私は思っています。

したがって、地域格差の問題が政治争点化したことは、とりあえずは第一歩の前進だと思うのですが、その対策として、中央の権限と財源を肥大化させて、中央が地方を救済するというイメージになってしまったことが問題です。

先ほどの講演では、地方分権の理念として国土論の分権がもう一回必要だと申し上げたところであります。ただ、国土論的な分権と、今までやってきたような行政的な分権とをつなぐ発想が必要になると思うのです。国土の均衡なり地域格差を是正するには、国が頑張っただけで地方に金を蒔かなければならないという発想はやめ、21世紀は中央はミニマムの保障はするけれども、それ以上のお節介をしない。あとは地域の創意工夫と取り組みで、内発的に頑張っただけで地域格差の拡大を防ぐ、地域社会の持続可能な発展を図っていくというのが、これからの姿だと思うのです。

一方では、昨今の地方再生策なるものの無意味さについて、もうちょっとみんなで声を上げて、「これはいつか来た道なので、またこれをやっても地方は良くなる」ということを言わなければならないと思うのです。そして、「余計なお節介はいいから、交付税を少しでも上げてくれ」と、「自治体は何とか最低限の仕事をしたんだ」と、そういった地方の闘う獲得目標をもう一度確認する、共有する作業が必要なのではないかと思うのです。

それから、住民との関係が出てきました。少し具体的な話をしますと、地方分権をするとういう形で住民サービスが目に見えて向上するんだということを、一つでも良いから具体的な突破口を示すべきだと思うのです。

先ほど地域密着型研究会の報告の中では教育委員会という話があつたのですが、田舎では塾がないことなどから学力低下という問題が深刻だと言います。一方で学校の先生方は

何が大変かというと、とにかく教育委員会から自己評価とか、研修とか免許の更新とか、教室で子どもの世話し、教えるということより、全然別のところで行政的な負担が増えていくわけです。それで教師が疲弊していくという問題があるわけです。

ですから、地方分権が進めば、文科省のコントロールは取り払われて、教師をして子どもと向き合わせめるといふ、教育の原点に戻る。書類を書く時間を全部やめて、徹底的に子どもと向き合っ一緒に運動するという形に学校を変えていく。そうすると塾や補修やらなくても、先生がもうちょっと2時間3時間多めに、子どもに教えてくれる。そういうふうになれば、田舎の公立学校でもちゃんと子どもの学力は付きますと。分権によって人々の欲している公共サービスが相当レベルアップするんだという道筋を示していくというやり方が、実は必要なのではないのでしょうか。

あまり抽象的なことを言っても、このサービスを地方がやるべきか、国がやるべきかなどということは、一般の人は分からないわけですから、具体的なモデルを示していくべきだと思います。

【鈴木正晃総括参事】

山口先生からは、今後のキーワードとして、地方でも持続可能な社会を実現できる分権改革が大きなポイントではないか。もう一つは、私たちにとっては耳の痛い話ではあるのですが、地方再生に名を借りたメニューが国から示されて、先生は「いつか来た道と」表現されました。もちろん、これは良いとは言えないのですが、そういう補助金にすがらざるをえないほど追い込まれている地方の事情も一方にはありまして、本当はギリギリのところまで頑張れば一番良いのですが、なかなかそうはいっていないという現状があります。

とはいえ、国がやるべきか地方がやるべきかというところは、今後議論していく必要があるのかなと思います。

この辺から各論に入っていきたいと思いますが、先程から出ています、過剰関与の問題や法令の規律密度の問題、補助金を巡る様々な問題。これら全て、国と地方の役割分担というところに帰結していくと思います。国は防衛とか外交に特化していくべきだと。本当は、既に地方自治法の1条の2に規定されているわけですね。それにも関わらずということですので、これをどうすべきかというところがあると思います。

そういう中で城本さんからもありましたとおり、分権改革推進委員会の中では地方支分部局をどうするかという議論がされていますが、私どもも2年ほど前に、地方支分部局の事務を洗い出して、県と市町村でどのくらいできるかということをやったことがあります。この調査でも甘く見つっても半分くらいできるのではないかという結果が出ていました。実は経済財政諮問会議でも雑ぱくに半分という形で出していましたので、我々の調査感覚もあながち間違っていないなと思いました。

しかし、今年1月に開催された地方分権改革推進委員会では、経済財政諮問会議に示した各省庁の回答が紹介されたということですが、丹羽委員長が「驚くべき回答だね。一切ゼロ回答だ」と啞然とした表情で感想を述べたとの報道がなされております。三位一体のことも考えますと、中央省庁の壁を破っていくということは、非常に大変なことなのかなと思います。

運動論は最後のほうで御議論いただきたいと思うのですが、山口先生、中央省庁の思考

回路といいますか、国と地方の役割分担のありようについてどうすべきか、御示唆いただければと思います。

【山口二郎教授】

霞が関の実態を詳しく調べたわけではないので、印象論という感じになってしまいますが、国の役所、身分に官というものが付くアイデンティティというものが、そう簡単に崩せないという問題が続いているんだろうなと思うのです。

やはり、それぞれの役所というのは、省庁再編があっても閉じた世界であって、その中の役人は強いアイデンティティを持っているわけですね。支分部局も、なぜこんな機関が必要なのだろうかというものは、必ずしも少なくないと思うのですが、しかし、そこで働く人たちから見れば、その地方に出先を置いて仕事をするところこそが国益だということですし、逆にそういうものを無視して、そこで働いている人を、新しく地方に転籍するなどという話は、これは論外ということになるんでしょうね。

ですから、中央省庁の役人を説得して変えていくということは、なかなかそう簡単じゃない。よほど強い力で、有無を言わずゴールを設定する。いつまでにこういう形にするんだというゴールを設定して、そこから役人がやらなければならない作業を方向付けるという手法でないと、国の行政に関わる制度的改革はなかなか進まないだろうと思います。

橋本行革の時も、省庁再編などいくつかやりましたが、その時も2001年からこういう体制で再編するんだということ示した上で、細かな議論も必要なわけですが、ゴールを設定した上で追い込んでいく手法をとりました。議論を積み上げていってこうしようという手法は、中央省庁の役人達を相手にはなかなかできない。むしろ絶対できないということだと思います。そしてゴールを設定するのは政治の仕事でありまして、橋本行革の時は総理大臣自ら行革会議を作って設定した。小泉首相もやはり郵政民営化というゴールを設定して、選挙で勝ったことによる世論を背景に押し切ったわけです。

次なる分権、中央省庁のあるいは支分部局の統廃合・合理化は、まずはゴールの形を明確に示した上でそれに向けて進む、有無を言わず道を付けるということをやらないと、うまくいかないのではないかと思います。

【鈴木正晃総括参事】

ゴールを設定してよほど強い力がないとということですね。

【山口二郎教授】

ですから、支分部局の話も、今働いている人が新しい体制の下でどういう身分になってという着地点を示していかないと、進まないのではないかなと思います。

【鈴木正晃総括参事】

目標は明確にする一方で、着地点とおっしゃいましたが、そこで働く人たちへのきめ細やかな方向性も含めてと。

今、地方支分部局の話がありましたが、城本さんも、中央省庁取材の経験もございますし、その壁の問題、それからなかなか国と地方の役割分担をどのように打破していくか、

具体的にどうしていくべきかというところ、それから、さきほど控室でお話ししたときに、地方支部局の問題が地方分権改革の本丸ではないのではないかという御指摘もありましたので、その辺りも含めて、国と地方の役割分担についておねがいします。

【城本勝解説委員】

分権改革推進委員会では、地方支分部局の統廃合というのがメインテーマの一つになっているわけです。私は先ほどメインテーマではないと申し上げたのですが、本当に分権の実を挙げようとするれば、これはかなり大きなものだと思います。

支分部局をなくしてしまえば、自動的にその権限は地方自治体に移るわけですから。もちろん、業務を廃止するということもあるでしょうが、基本的には道路や河川の管理にしても、労働行政にしてもどこかでやらなければならないわけです。このように、一気に権限移譲が進むという意味では本丸なのですが、今、分権改革推進委員会で考えていますのは、法令上でその仕組みをトータルで一度にやろうとしてもうまくいかないの、霞が関個別に、いわば各個撃破でやっていこうと。それをやろうとすると必ず省庁は抵抗しますから、これは小泉首相の時の夢を追っているとも言えるのですが、抵抗勢力というものをつくって、そこと闘っているという姿を見せれば国民の支持が得られるだろう。そこをエネルギーにして何とか進めたいという考えです。

私は、戦略的には間違っていないとは思いますが、霞が関と交渉をやらなければならないというのは、それはそれでかなり大変なことでありまして、分権改革推進委員会がいくら頑張ってもなかなか実現しないのではないかという気がします。

地方六団体もそこは足並みをそろえて、地方支分部局を廃止したら地方が引き受けますよと言っていますから、それは方向では良いと思うのですが、やはり霞が関の強固な岩盤といいますか、ここは大変だろうということだと思います。

具体的に言いますと、分権改革推進委員会で7人の委員がいますが、確かにそれぞれいろんな意見を述べられてそれはそれでよいのです。しかし、ペーパーにするのは各省から来ている事務局の方ですし、実際には、非公式に各省と折衝しながら文言も詰めていっているわけです。総務省、財務省、内閣府などから審議官クラスが来ているわけですが、表向きはどうあれ、役所と役所で交渉している構図になっていますから、一方で委員どうしはそれなりに密度の濃い議論をしているわけではありますが、なかなか進まないということになってしまうとういことがあると思います。

それからさきほど鈴木さんが指摘されましたが、中央省庁の官僚の方々は、我々マスコミに、とても分かりやすいきちんとした資料をたくさん作って説明をしてくださるわけです。どうしてもそういうものに頼るメディアも多いのは仕方がないようなところがあります。これは記者個人の問題でもあるのですが、それだけに、この岩盤を突き崩すというのは、容易なことではないなと思っております。

そういう意味で、分権改革推進委員会の支分部局の改革でやろうとしているやり方は、やはりうまくいかないのではないかなと思っています。山口先生が指摘されましたが、相当政治的に強力なパワーでねじ伏せていくようなことでないと、この問題は進まないんだろうなと思います。

93年の第一次分権改革がスタートしたとき、同時に永田町では自民党が野党に転落し

て細川連立政権ができるという政治的な背景もあったわけですが、私もその頃取材していて、細川さんは知事出身ということもあって、地方分権ということ盛んに言っていましたし、世の中もそうだという空気もあって、国民の世論の応援というものがエネルギーになっていったということもありました。しかし、今この状態で分権を進めるためには、もう一度そうしたエネルギーを取り戻す必要があるのではないかなと思います。

【鈴木正晃総括参事】

中央省庁の固い岩盤を崩すにはということで、お二方とも最終的には強い政治力という話になったわけですが、今日は政治の世界はちょっとおいて話を進めたいと思います。しかし、そうはいっても、全国知事会でも三位一体の地方案をまとめるときに、知事の皆さん方が本気で議論してまとめ上げ、しかし最終的に話が出ていましたのは、「我々各県の知事は、遠くから集まって半日議論するのがやっとだった」と。中央省庁は年柄年中議論している。それに対抗するには、地方がそれなりの体制を作らないとだめじゃないかという議論でした。私自身もなるほどと思ったところですが、そんなところにも、岩盤を崩す際に地方における実務的な面での体制づくりも、もう少し考えていく必要があるのではと考えております。

政治力の話は、本当にそのとおりではあるのですが、いろいろな状況によって変わってまいりますし、また、そのことを待ってられないということもありますから。

それから、実務的な状況をどうやっていくかという話と、もう一つは地方制度そのものを自ら構築できるような姿に持って行く必要があるのではないかなと。

さきほど教育委員会の話がでましたが、我々何も教育委員会をやり玉に挙げているわけではなくて、様々な制度を地方の実情に合わせて選択できるようにするのもこれからの分権のありようなのかなということの一研究テーマとして挙げているわけでありまして。そういった意味で、制度をある程度地方が選択できる権利を武器に、国と地方の在り方を変えていくといったやり方などということは考えられないでしょうか。

【山口二郎教授】

地方分権を進めるときに、国土交通省なり農林省がもっている補助金なり権限なりをよこせというのは、それは簡単ではないです。やはり相手は権力をもっていますから。闘いになるのは目に見えてますから相当難しいと思います。

そういう分権もあるのですが、もう少しよく見てみると、地方自治法なり日本の地方自治制度の中で実際に自治体を縛っている規制を緩和する、自治体を縛っている鎖を断ち切るというのも分権ですよ。自治体の中の自由を拡大することによって、もっといろんな実験や工夫ができるようにしていくことは、これは必ずしも敵がない話です。例えば地方公務員制度などはもっと自由度があって良いのではないかなと思うのです。地方公務員法という一本の法律で地方公務員のサービスの仕方を縛るのではなく、例えば地域に応じたワークシェアリングみたいなことを地方行政の中でやっていく、といったことをやっても良いと思うのです。

また、よく言われる話ですが、議会も定数やら会期やら定例会の在り方やら縛られている。これを勝手に条例で決めるということを実現させても良いと思うのです。こういった

話は特段の監督官庁があるわけではないですから、自治法を改正すればできる話なのです。ですから、分権改革委員会が大変御苦労なさっているのは重々承知の上で私も応援したいのですが、まず総務省の範疇で、地方自治のいろんなことを変えられる部分があるわけですから、敵を相手に白兵戦をしかけて消耗してしまう前に、すぐできることをまずやるということが必要なのではないのでしょうか。それで地方からいろんな動きを起こさせるという突破口もあると思うのです。

【鈴木正晃総括参事】

地方で制度を選択できるようにするところから突破口が見えるのではないかというお話をいただきました。城本さんいかがですか。

【城本勝解説委員】

先ほどから辛口の発現が続けているように思いますが、分権の実が上がるようにして欲しいという思いからでありまして、そこはお許し下さい。例えば、先ほど申しましたとおり、住民の人たちに分かるようなことをやっていくのが、実はとても大切だと思います。

よく、法令よりも政令や規則で地方はがんじがらめにされていて、さきほど山口先生もおっしゃっていましたし、西尾先生もよくおっしゃるのですが、小学校の教室の天井の高さまで決めていると。これはちょっと前にやめたいらしいですが。そういったことを言い続けることによって、世間の人は「それはおかしいじゃないか」という話になっていくと思うのです。

分権改革推進委員会でも議論になっていましたが、保育所の設置基準では、子ども一人当たり3.3㎡なければならないとか、調理室がなければいけないとか、遊戯場が付いていなければならないと、これは昭和23年の当時の厚生省令で決められているということですが、丹羽委員長も「60年前の話ですね」とおっしゃったらしいです。地域を見渡してよく考えてみると、例えば中心市街地の空き店舗を利用して保育所にしようというときに、調理室がなくても遊戯場もなくてもいいじゃないかと。そうすると厚生労働省は認めないというのでしょうか、そのこと自体を公にして、オープンにして、住民の皆さんどう思いますかといったことをやっていきますと、おそらくすぐが変わっていくと思うのです。

これはやや運動論になるのかもしれませんが、多くの人々が共感できることを具体的に示していくということが実は一番の早道ではないかなと思っています。そういう具体論が増えていくと、構造改革特区もそうですが、規制自体が意味がないじゃないかと、地方に任せればいいじゃないかと。そうしたことを何とかして多くの人に分かってもらうということが一番の近道かなと思います。

【鈴木正晃総括参事】

一部運動論にまで言及をされて、わかりやすい例から突破口にしてはどうかということでした。山口先生の制度論における自由度のお話も同じようなことかと思えます。

ここで一転、議論の方向性を変えたいと思うのですが、さきほどの報告でも道州制の話が出ておりまして、福島県ばかりの話をすると申し訳ないのですが、道州制については、本県はやや消極的なスタンスを取っておりますし、私自身もなかなか問題点も多いと思っ

ております。しかし、我々も避けるわけにはいかないということで、いろいろと議論は進めていますが、私個人の意見を申し上げますと、もっとじっくりと議論すべき問題ではないのかなと思っております。現在の状況は道州制は地方分権の総仕上げだということだから加速すると、経済財政諮問会議でもそういつているわけですが、道州制がそもそも分権の総仕上げかという、これには非常に疑問がありまして、私は本丸はやはり国と地方の役割分担、地方分権改革を確実に進めることが本丸で、これを進めながら事務の整理をし、移管して、その上で自治体が今の規模ではできないとか、今の体制ではできないというときに、ではどういう体制を構築したらよいのかというのが、順序立てかなと思っております。

そこで、先生方にここ2、3年の道州制の議論について、どのように思っているかお聞きしたいと思います。

始めに城本さんには、特にいろんな道州制論がありまして、県職員のアンケートを取ってみても、大多数の県職員が、「どんな道州制かがイメージできないままに賛否を聞かれても困る」という、大変もったもな話も出てきておりますし、世論調査でも6割が住民の方が反対だという結果がでており、しかも、これは一年前と同じ結果です。

そうした状況も含めて若干危惧しているのは、政治家の方々の中で道州を国の機関と捉えている向きもなくはないのかなと。どうも中央主導で地方の体制を考えるというところに、若干の危うさがあるのではないかなと思っているわけですが、最近の道州制議論について城本さんからお願いします。

【城本勝解説委員】

道州制についてということですが、特に、小泉政権の末期から安倍政権に変わる頃にかけて議論が大きくなっているという事実があります。たぶん、第一次分権改革、三位一体改革である程度のところまではやったと。それ以上何をやるかといったときに、地方のほうはもう勘弁してくれと言い、政府霞が関はもうこれ以上嫌だと言っているような状況で、与党自民党の中での何らかの判断があって、それならば、言葉は悪いですが、目先を変えらるとでもいいましょうか、もちろんそれまで議論は続いてはいたわけですが、そこに焦点を当ててみようと。そういう意味合いもあって道州制を分権の中心に据えようという話があったのだと思います。

といっても、実現するのは10年20年先の話ですし、ある関係の方は20年かかるだろうって言っていました。

それにしてもいろんな側面があります。財政的にも効率化ができるのではないということもありますし、分権も進むという部分ももちろんあるでしょう。そうした、いろんな人がいろんな思惑を持って、同じ器に入るという意味では、ちょうどいい、都合がよいということだったのではないのでしょうか。ですから、私は以前から、理念や目標が明確でない道州制の議論だと、そう思っております。

特に、道州制という姿を、分権の一つのゴールとしてみている方もいまして、これも一理あるとは思いますが、特に与党自民党の中で議論されているのは、統治のしくみとして、いかにして地方を含めた国家経営が機動的にできるか、というような視点で考えている方が多いというふうに私は見えています。

そのことが、分権なのか統治なのか、どちらがいいかという話は、私もよく分からないのですが、ただ議論としては同床異夢のまま、何のための道州制かということが詰められないまま進んでいるのが、今の状況ではないかと思います。

【鈴木正晃総括参事】

地方の中でもいろいろな議論がありまして、やはり権限移譲がなかなか進まない中で、道州制という大きな仕掛けをすることで一気に権限移譲が進んで、国と地方の役割分担が整理されるのではないかという議論があります。でも、私はそれは順序が逆ではないかなと思っていますが、そういう議論の建て方もあるんだろうなとは思っています。

山口先生は、地元北海道が道州制特区をやっておりますが、そういう現場の中で道州制をどのようにお考えかお聞かせください。

【山口二郎教授】

小泉政権の時に、北海道で道州制特区というものが突然浮上してきたわけです。それで一昨年は特区法案ができたわけですが、法律は出来ても実質的には何も変わっていないと思います。私は、分権の課題として道州制を論じるのであれば、下からの道州制、下からの議論を積み上げていって、下から勝ち取る道州制でなければならないと思います。

今行われていることは上から押しつける道州制の議論です。国の内政に関する権限を道州制政府に移譲するという、いわば国の分家みたいな形で、より強力な地域政府を作るということであれば、やはり地域の側から、「自分たちはこういう政策をしたいからこういう権限が欲しい」、「自分たちの道議会あるいは県議会でこういう条例をつくりたいんだ」という、下からわき上がる議論がないと、道州制特区ができましたよといっても、北海道庁が国に要求した権限を見て分かるように、食品衛生法とか、理美容師資格といった周辺部の問題しか出てこないという現実があります。

北海道も財政的に疲弊していて、前向きの発想が難しくなっているということには同情すべき面もありますが、地域にとってどういう権限が手に入れば、もっとできるぞという議論をある程度積み上げていかないと、道州制は意味がないと思います。

やはり単に国の行政整理でもって国の支分部局を変えるのはややこしいから、道州制を契機にリストラしてしまえというのは、全く意味がないと思いますし、都道府県の合併というのもあまり意味のあることとは思えません。

ただ、私は道州制というのはやってもいいとは思っています。私はしばらく英国で勉強しておりまして、英国は10年前にスコットランド、ウェルズ、北アイルランドの地方分権を実施し、部分的に地域限定の道州制を始めました。するとスコットランドは元気付いて、スコットランド議会が独自の法律を作ってよいことになって頑張っているということでした。これはやはり下からの積み上げがあったからです。議論の蓄積やアイディアの蓄積があったという展開ですね。

日本でも、北海道が一番そういう議論の先端を走らなければならないのですが、今の農地法なり農振法なり、ここが問題なんだ、この法律をなくせとかよこせとか、産業経済関係でも、空港などが典型で、今の国土交通省の規制はおかしいと。北海道は北海道の独自の国際化を図るんだということで、空港の管理権限や路線開設の認可権限をよこせといっ

た、具体的なテーマをもって論じていかないと、やっても楽しくないし、仮に実現しても住民にとってのメリットは何もないのではないのでしょうか。

【鈴木正晃総括参事】

道州制の評価については今お聴きしましたが、私は今2つほど、これからの議論においてポイントがあったなと思います。

一つは、下からわき上がる議論が必要だと。実はこのことは地方分権の議論そのものに当てはまるものでありまして、我々相変わらず、国 県 市町村 住民というベクトルで物事を考えてはいないか。やはり住民の側から考えて、市町村 県 国と考えていかないと共感は得られないのではないかと思います。

もう一つ、やっても楽しくない議論はやめるべきではないかというのはそのとおりでありまして、やればやるほど疲れるような議論はやめて、結局そのことが住民からの議論につながるのかなと思っています。

そういう中で、さきほど限界集落という話も出ましたが、コミュニティ論というものをやっておかないと、本来地方分権という議論には入れないのではないかと、コミュニティ論というものをこれまで真剣にやってこなかったのではないかと思うのですが。

【城本勝解説委員】

住民の方のニーズ、ちょっと見方を変えれば夢を語るのも大切ですし、大変なところはみんなでがんばってやろうねといったような、一つの象徴的なものが限界集落ではないかなと思っています。

県職員アンケートを拝見して象徴的な結果が出たと思うのですが、住民の側は国に何とかして欲しいと思っている。一方で、県の職員は自治体が何とかしなければならないと思っている。

おそらく県職員の皆さん、現場の方々、相当一所懸命やっていたらっしゃると思うのです。しかしながら、限界集落、あるいは危機感を持っている住民の方々は、もう持ちこたえられないと思っているのだと思うのです。自治体を信用していないということではなく、むしろ、それ以上に厳しい状況になっている状況ではないかと思いました。

まさにそここのところを、我々でやりますから、自治体でやりますから、いっしょにやりましょうという雰囲気を持って行くことはとても大事だと思っています。

それから、以前、消防団のことを取材したのですが、極めて深刻です。地域で消防団がほとんど機能しなくなっている。それこそ高齢者ばかりになっていて、火災が発生しても、極端な話、助ける側が助けられる側になってしまう可能性が大いにあるのです。極端な限界集落までいけば、まさにそういう状況に陥るだろうと思います。したがって、そうなる前に、地域社会でどうやっていくかということに、我々マスコミも含めた関心が集まっております。このことは、いろんな議論が巻き起こるようにしていかないと、まさにそこが、分権の目的、なぜ分権を進めるかというときの一つの重要な例になるところだと思います。

【鈴木正晃総括参事】

城本さんから限界集落を例に、アンケートの分析も含めてお話しいただきました。

確かに住民の方々は国に対する希望というものが大きい。それは自治体の努力不足もあるのですが、やはり、より大きな力に頼らざるを得ないところまで追い込まれているのではないかというお話でした。自治体の側としては、その辺りから一緒になって課題を再構築していく努力が必要だと思っております。山口先生いかがでしょう。

【山口二郎教授】

限界集落を誰が支えるかという問題、国に対する希望と自治体側のギャップということが先ほどのアンケートの結果だったわけですが、市町村合併を進めていってコミュニティと市町村行政がどんどん遠くなってきたという現実があるからこそ、もっと大きな力に訴えるしかないという、非常に切迫感に満ちた状況になっているのではないかと思いますね。

私も北海道に住んでいて、限界集落の問題は、ある意味では福島県よりもっと深刻だと思います。しかも、北海道はちょっと特殊で、炭坑や国鉄や営林署といった新しい働きの方ができたことで、人が集まって町ができたということですから、炭坑閉山、国鉄廃線、営林署統合という状況になりますと、仕事はなくなったけれども人は簡単に動けないという、ものすごくつらい状況に陥ってしまうわけです。私は北海道については、ある種、限界集落撤退論です。そこは集落放棄して町に集まるしかないのではないかと考えております。

しかし、本州はちょっと違った事情があると思います。長い歴史を持つコミュニティがあって、しかも距離的には近隣の都市にそれほど遠くはない。車などを使うと、1時間とか1時間半ほどで都市部に出られるということで、これならばコミュニティを維持できるのではないかと思います。先ほどグローバル化された経済圏と、ドメスティックな経済圏と二本柱で生きていくしかないと申し上げましたが、コミュニティの大半はドメスティックな経済圏の中であって、そこで経済活性化や企業誘致といっても、それには限界がありますし、無理なんだと思います。そこは開き直っていくしかないということではないでしょうか。

例えば、ヨーロッパのドイツやフランスやイギリスの田舎を旅してみると、小さな村が全然疲弊した感じがしないことに、皆さん驚かれると思います。たいした産業はないのです。やはり年金生活者、役場行政、郵便局、学校が雇用を支えているわけです。私自身、昔は官依存だめだと申し上げてはいましたが、ヨーロッパの田舎などを勉強するうちに、田舎のコミュニティにおいて官依存は仕方ないのかなと思うようになりました。むしろ依存というよりは、ヨーロッパはそこを賢くやっぴまして、官依存ではあるけれども、あまり官は目立たない、地域の人が一所懸命町をきれいに掃除したり、ボランティアで観光ガイドやったり、地域の地場産業でワインやビールを造ったりと、そういうグローバルの経済の中では、大海の一滴みたいな話なのですが、非常に個性があって、そういうものにみんな愛着をもっていて、誇りがあって、よそから来た人がそういうものを見ると、とても値打ちがあるということなのです。そういう形で地域の個性を作っていくという生き方、これが日本でもできればいいなと思うのです。

それで、福島県にも行政経営グループというのがありますが、この行政経営には2つの

意味があると思うのです。一つは内部のガバナンス、無駄を省く、いろんなエネルギーをうまく引き出すという経営と、地域社会を行政が経営するという、これは良い悪い別として不可避だと思うのです。北海道は行政の合理化と言って、田舎にある道庁の出先をなくすかどうかといった大議論をやっていますが、基本はやはりなくせないと思うのです。そこから役所が撤退したら、まさに過疎の追い打ちという話になってしまいますので。そこは地域社会の経営者として行政が関わるざるを得ないはずなのです。

ですから、日本全体でそういうコンセンサスを作って、さきほどのアンケートではありませんが、東京の人も含めて、日本の人々は多様な国土が必要だと思っているわけですから、「それなら交付税なりミニマムを確保するための財源はお願いしますよ」と、「贅沢言わないからあとは自分たちで工夫してやっていきます」と、しかもこれまでの開発一辺倒ではなくて、地域の農業とか地場産業とか、いろいろな文化などを活かした形で、地域社会のサスティナビリティを保っていく。私は行政の側にそういう地域社会への経営能力が必要になってくると考えています。

皆さん外国に研修に行くのは大いに結構ですので、議員さんも職員もどんどんヨーロッパの田舎に行って、そのコミュニティのサスティナビリティを勉強してきてほしいと思います。

【鈴木正晃総括参事】

そうですね、フランスとかドイツとか自治体も非常に多様ですし、人口規模も100人から何十万人と幅もありますし、いろんな形があるべきだと思います。

もう一つ、官依存が全て悪いわけではない、行政もきっちり地域経営をやったらどうかというお話、非常に示唆に富むお話だと思いました。

実は、山口先生も城本さんも、分権型政策制度研究センターという、10府県の知事が、福島県知事もメンバーになっている研究会のメンバーでいらっしゃるのですが、実はそのニューズレターで、山口先生が丸山真男氏の、丸山政治学をテーマに、興味深いことを書かれておりますので、そこだけ読ませていただきます。

「新自由主義イデオロギーに基づく地方分権論は、住処や仕事など、本来人間が選択できるとは限らない事柄にも選択の自由というフィクションを当てはめる。逆に、過疎地や衰退産業に人がしがみつくなれば、それは自由な選択なのだから、その結果については自己責任が求められる。新自由主義は、作為の論理を極限まで追求する点で、近代の鬼子である。」と、書かれておまして、非常に興味深く読ませていただきました。

住居と職業選択の自由とありますが、本当に選ぶことができるのか。選べない社会というのを所与にして考えないと、問題はあらぬ方向に行くのではないかと思います。

【山口二郎教授】

小泉首相時代の構造改革の理念というのは、選択の自由を一番中心的な価値観として社会をより効率化していくことを目指したのです。有能な人はより大きなビジネスチャンス求めて、大都市なり大きな産業に集まっていくというモデルだったわけです。

規制改革会議の議長をしていたオリックス会長の宮内義彦さんが、北海道の人口は多すぎると、200万もあれば十分だということをおっしゃったことがあります。稚内とか根

室に人がいるから、学校だ、警察だといったものを置かなければならない。これは小さな政府にとってじゃまだというような趣旨のことを平然とおっしゃっていたのです。本来なら、こんなことを言われて北海道はもっと怒らなければならなかったのですが、あまり怒らなかった。でも皆さん、福島県の人口100万人でいいって言われたら、それは当然怒ると思います。

仕事がないなら町に出てこいという話では、地方分権の議論はできないわけで、どこの地域にも人が住んで、サスティナブル、持続可能な地域社会を次の世代まで伝えていくということを大きな政策目標にすべきだと思います。そういう原点を確認しなければいけないと思います。そういう意味では、地方分権の議論の中で、もう一度国の形をきちっと打ち出していくべきだと思うのです。

【鈴木正晃総括参事】

城本さんそのあたりいかがでしょう。

【城本勝解説委員】

2005年の小泉首相が大勝負かけた郵政選挙の頃のことですが、自分の出演した番組で、小さな政府とは言っているけれども、言葉だけ先行させるのはやめた方がいいのではないのでしょうかという趣旨のことを申し上げたことがあります。しかし、その頃、同僚と議論してみても、誰も小さな政府を否定していませんでした。これは私の同僚だけではなく、日本のマスコミ全体が小さな政府はいいことだと、官から民へはいいことだと、国から地方へはいいことだと、同じような論調でした。

しかし、現実には、山口先生が指摘されていたとおりのことになってきたわけです。ですから最近では、同僚の中でも小さな政府に疑問を持つ人が増えてきたように思います。ではなぜ増えたということなのですが、小さな政府といったときに中央政府を小さくするのはこれはいいことだと。そうしたら地方政府は大きくしなければいけないはずで。人間が生きて生活するということは、基本的に変わらないわけですから、中央政府がやらなかったら地方政府がやらなければならない。ですから、本当は地方政府を大きくしなければならないのに、小泉構造改革では、地方政府も小さな政府にする、スリム化するという方向を出してしまったわけです。こうして官を小さくしていった。その結果、まさに山口先生がおっしゃるとおり、やはり官にしかできないサービスはあったわけです。

誤解しないで聞いて欲しいのですが、公共事業もある程度は必要だと思いますし、道路は必要なところは必要だということもあります。道路を造ることによって雇用が生まれるし地域社会が保たれるということも、もちろんあるわけです。しかし、それはやはり地方政府が、自治体が自治体の責任でやるということ、あるいはそういう関連する部分でやるということにしないと、結局地域社会が維持できなくなっていくということになってしまうと思います。

最近では、マスコミも含めて、新自由主義的な路線への反省といえますか、小さな政府への疑問というものが出てくるようになりました。私は、それはいいことだと思っているのですが、ただ一方で、官というものが今までどおりでよいのかとか、ただ大きさを大きくすればよいのかという議論は、まだ追いついていないので、そこは自治体の中の質を問う

というのが、これからの分権のポイントになると思います。

【鈴木正晃総括参事】

これまで分権の状況認識など具体的な中身についていろいろお話しただいて、ご示唆をいただいたわけです。

最後に、そうはいつでも最後は、法律は国会、中央省庁が握っている中で、従来の要望活動や養成活動の延長では、中央省庁の壁は打破できないということがあります。それから、住民といっしょになって、どういう戦略を見いだしていくかということも考えなくちゃならない。政治状況で一気に行くということもありますが、それはさておき、私たち地方が、具体的な突破口、あるいは、具体的に何をやっていったらよいかということで御示唆をいただければ。

【山口二郎教授】

具体的に政治の世界を変えていって、法律を新しく作り替えていくというシナリオを今ここで描ききることはできないのですが、その手前の段階でやるべきことはたくさんあるのではないのでしょうか。

さきほども道州制の話は下から積み上げることが必要だと申しましたが、これは道州制に限らず分権全体に当てはまる話だと思います。

私はやはり県の行政の現場の中で、この法律はいらない、この国の規制が本当にじゃまなんだという具体的な積み上げをきちんとしていく。国の有害な規制や法律というものについて、認識の共有化を図る。できれば行政マンだけでなく有識者なども含めた上で、県民とも共有化していくということが必要なんだと思うのです。

ですから具体的にこの法律を変えることによって、自分たちの地域の政策はもっとよくなるんだという前向きのシナリオを、例えば、一つの課で必ず一個はつくるとか、そういう、現状に基づく前向きの処方箋というものを現場からどんどん作り上げていくということが、まず一つ大切だと思います。

それから、先ほど教育の話をしました。昨今の小学校、中学校の行政というものは迷走していると思うのです。学力テストをなぜ全国一斉にやる必要があるのかなと思ったりします。愛知県の犬山市だけが参加しないとがんばっていますが、だからといって犬山市が何もやっていないわけではなく、むしろ本当に子供達のために手厚い政策を展開しているわけであり、どちらが子供達の学力にとって良いかということは、きちっと評価して見る必要があるわけです。

福島県はやはり白虎隊の地ですから、そういう中央からの理不尽な統制に対して、地域自治体が異議を申し立てるといったことが広がっていくと、他の自治体も呼応するという、ちょっと言い過ぎかもしれませんが、明治時代の中央集権に対する巻き戻しは会津の鶴ヶ城からなどというのはいかがでしょうか。

【鈴木正晃総括参事】

福島の地から異議申し立てを発信したらどうかということで、そこは我々が努力していかなければならないと思います。

しかし、一つ一つでやると敵も一つ一つ撃破してくるわけです。それをどうしていくかというのが非常に難しいわけです。

住民の方々に前向きなシナリオを具体的に提示すべきではないか、それから異議申し立てを具体的にやっていくべきではないかということでした。

城本さんいかがでしょう

【城本勝解説委員】

山口先生のおっしゃったことと全く同感なのですが、さらに具体論でどうすればよいかなと考えておりました。なかなか難しいのですが、やはり住民の方々の意識をどうするか、そこで同じ方向を向いてもらうことを考えていく必要があるだろうなと思います。

保育所の例を上げましたが、そういった具体的な問題で語りかける。当然中央省庁からは、文句を言われるわけです。文句言われたらそのことを住民の方々に、「国からこんな理不尽なと言われて、これはできないんですよ」と、これをどんどん出していく、知ってもらう。いかに理不尽なことを言っているかということのをですね。

よく霞ヶ関の役人は絶対に間違いないという神話みたいなものがあると思いますが、私は、本当にそうなのかと眉につばを付けて見てみる必要があると思います。

皆さん方も国と地方で800兆も借金があって大変だとよくおっしゃいますが、でも、借金の本質は財務省です。地方が勝手に借金を作ったわけではなく、少なくとも国が認めている借金のはずです。それが、少し前までは、金が余ったから、あるいは景気対策をやらなければならないからという国の都合で地方は無理矢理借金させられていた。しかし、今になって、今度は国が借金で大変だから、地方も借金を返さなければならないと言う。だから我慢してという理屈がまかり通っているというところが、私は腑に落ちません。

大なり小なり、霞ヶ関で決めたことが絶対に正しいということは、実はないのではないかとというのが、私の現場感覚です。そのことを実は世間であまり知られていないわけです。市町村の方は県の方とやりとりするのが大変だといいますし、県の方は国の方とやりとりするのが大変だという。そんなところで消耗してしまって、実際の世の中がどうなっているのかということは知られていない。ですから、実際の世の中に照らして、やはりおかしいものはおかしいと、みんなに知ってもらえば変わっていくのではないかと思います。

教育の話も出ましたが、私も関心をもって調べているのですが、文部科学省が学習指導要領を作って従いなさいというわけです。ある時はゆとり教育をやりなさいと。そして、地方が一所懸命ゆとり教育をやっていたら、ゆとり教育では学力が低下したから時間を増やしましょうと。

これに対して、地方は逐一言うことを聞かなければならないわけです。でも冷静に考えてみると、間違えたのは文部科学省なのではないか。確かに中央教育審議会はありますが、中央政府が間違えたのだから地方は言うことを聞かないということも、もっと出していけば良いのではないかと思います。

先日、学習指導要領について金沢市の方と話したのですが、学習指導要領を独自に作るわけいけないので、「学習指導基準金沢スタンダード」というカリキュラムを独自に作ったということです。それによって授業内容も変えたという取組みが始まっています。そのことによって、今、何の不都合もないのが現実です。

もっと言いますと、学力でいうとフィンランドが注目されていて、フィンランドに見習えとよく言います。この間NHKの番組でフィンランドの教育を特集しましたが、教科書を自治体と学校と教師とで決めています。教える内容もです。もちろんのこと授業内容は自治体単位で、もっというと学校単位で決めているということです。お金は国が面倒見ているようですが、かなりの部分自分たちで、地域で決めて教えているわけです。そのことによって何の不都合もないどころか、成果が上がっているわけです。

ではなぜ日本だけ縦割りで、文科省、教育委員会というタテの系列で、全国同じようなことをやって、結局は、理路整然と間違えているという状態を続けているのか。そういうことを遠慮なく世間にオープンにしていけば、ずいぶん変わるのではないかと考えています。

【鈴木正晃総括参事】

地方自治体のとるべき道で、具体論をお聞かせいただきました、国の理不尽さにもう少し発信していくべきではないかということでした。先ほどの山口先生も同じような趣旨で、やはり具体的な規制の問題とか、そういうことを一つ一つ発信していくべきだということでした。

その意味では地方自治体の発信力が問われているわけですが、ある意味マスコミの方には発信力について特段のご配慮をいただければと思います。本日は様々な地方分権についてお二方から貴重なご示唆をいただきました。

最終的には地方制度は地方自ら決める、住民自ら決めるということでありますので、そこから出発して、様々な制度構築に向かっていくべきではないかということで今日のお話を締めさせていただきます。

会場の皆様から、何か御質問があれば。

【質 問】

- 矢祭町で議員報酬を日当制にするという議論がある。議会が空洞化していることがさらに進んでしまうのではないかと危惧している。
- いろんな仕事をあきらめて、議員をやっているという中では日当制ではやっていけない。特定の人しか議員になれないという問題がでる。

【山口二郎教授】

地方の多様性という話は、議会にも当てはまると思うのです。

例えば矢祭町というのは、合併しない宣言で財政的にもきつくなって、議会予算というものも見直さざるを得ない、そうした絶対的な要請の中で、議員さん達が考えてそういう仕組みを作ったんだろうと想像するわけです。それはやはり矢祭町の問題です。

おっしゃるとおり規模の大きな自治体などで、議員を職業としなければいけないというのであれば、それは生活するに足る報酬を払う必要があるとは思いますが。私は単純に地方議会不要論を言いたいわけではありません。議会には議会じゃなければできないものはたくさんあります。もちろんこれは大変大事なことです。議会の形や仕組みというのは、地域によって規模によっていろいろあっていいわけであり、矢祭町がそうだから他の議会もまねしなければいけないということではないと思います。

もう一つ大きな問題は、この間自治体改革といって行政部局がいろんな意味で風当たりも厳しいし、情報公開も進めてきたし、変わってきた面があるわけですが、議会自体のアカウンタビリティというものが問われていると思います。それが示されれば、住民も議員さんの報酬はこのくらいでよいだろうという話になるのだらうと思います。

北海道の栗山町というところで議会条例というものができたというのは全国的にも話題になっていると思うのですが、議員さんが自分の活動を積極的に発信していくことが必要だろうということが原点です。従来以上に、私はこういう質問をしたらこういうことが分かったとか、私はこういう条例を提案したとか、どんどん議会の発信機能を高めていく。そのことによって議員の存在に対する理解や敬意というものを勝ち取ることができると思います。

【質 問】

- ソーシャルキャピタルをどうつくっていったらよいか。

【山口二郎教授】

今日の話で一つ申し上げたかったのは、行政不信が消えない中で、自治体は財政が締め付けられ、地域社会の経営で従来以上に大きな役割を果たさなければいけないという、いわば板挟みになってる状況の中で、人々の行政不信を解消して、ある程度納得した上で税金も払い、リスクを社会で共有していくような政治を作り出していくということについて、どうしていったらよいかということです。

私は、さきほどの行政経営ということで、旧来型の役所仕事ということを超えて、地域社会のいろんな問題に関わっていくと。いろいろと一緒に動いていく、仕事、実績を積み上げていくことが、一番大きな解決だと思うわけです。

地域の未来を心配している住民であればやはり、苦しみを分かち合う中である種のヨコの連帯感を広めていく。そのためには行政が単なる縦割りで特定の仕事をするというよりは、地域社会のコンサルタントみたいな形になって動いていくことが必要なのではないかと思います。