

◆連載～第1回～◆

## 「分権型社会における地域経営」

東京大学大学院経済学研究科教授

神野直彦



羅針盤では、地方分権が進む今日において、有識者から今後の社会情勢や地方行政のあり方などについての提言をいただき連載しています。今年度の連載は、今回より全3回にわたり、平成19年1月17日（水）にホテルアウィーナ大阪で行われた市町村トップセミナー「分権型社会における地域経営」の講演録を掲載していきます。

### はじめに

「分権型社会における地域経営」というテーマは、私が高いところからお話するよりも、私のほうが皆様の教を請わなければならないテーマかとも思いますが、財政学をやってきた立場から少しでもお役に立てばということでお話しさせていただきます。

まず、スウェーデンの環境を子供たちに考えさせる教科書の翻訳本から、ステイーグ・クレッソンという画家の言葉を書いてみました。

「第二次大戦後、スウェーデンは豊かな国となり、人々が『繁栄』と呼ぶ状況を生み出した。

私たちは、あまりに簡単に幸福になりすぎた。

人々は、それは公正であるか否かを議論した。

私たちは戦争を回避し、工場を建設し、そこへ農民の子供が働きに行った。

農業社会は解体され、私たちの国は新しい国になったが、人々が本当にわが家にいるといった感覚を持てたかどうかは確かではない。

1950年から60年に至る10年間に、毎日300戸の小農家が閉業するというスピードで、農業国スウェーデンが終焉した。

人々は大きな単位、大きなコミュニン（市町村）を信じ、都市には遠い将来にわたって労働が存在すると信じた。

私たちは当然のことながら物質的には豊かになっ

たが、簡単な言葉でいえば、平安というべきものを使い果たした。

私たちは新しい国で、お互いに他人同士となった。

小農民が消滅するとともに、小職人や小商店が、そして、病気のおばあさんが横になっていたあの小さな部屋、あの小さな学校、あの子豚たち、あの小さなダンスホールなども姿を消した。

そういう小さな世界はもう残っていない。

小さいものは何であれ、儲けが少ないというのが理由だった。

なぜなら、幸福への呪文は<儲かる社会>だからだ。

このようにステイーグ・クレッソンは述べていますが、スウェーデンはここで反省して、舵を切り替えます。それが地方分権だと言ってよいかと思いません。

ここ数年、特に最近ひどい状態になってきていますが、私たちは毎日のように理解しがたい異様な事件を目の当たりにさせられています。内閣府が行いました「安全・安心に関する特別世論調査」では、日本国民の55.9%はすでに日本は安全・安心の社会ではなくなってきたと考え、その内の65.8%がその理由として、少年非行、ひきこもりなどといった社会的な病理現象を言い、また64%が異様な犯罪が多発し、社会秩序が乱れていることを示しています。

この原因は、日本国民は誰もが分かっています。それはコミュニティ、つまり地域社会が崩壊しはじめたことです。どんな社会、どんな時代でも異様な事件は起きます。しかし、毎日毎日繰り返し起きてくれば、国民がどこか、日本の社会が根底から崩壊しはじめたと気がつかなければならないはず。子供たちは、少なくとも二つの木陰の下で育っていく必要があるわけです。一つは緑の木々が織り成す木陰、もう一つは人間のきずなが作り出していく木陰ですが、いずれも失われはじめてきているのではないかと思います。

今、私たちが遭遇している社会は、このステージ・クレソンの言葉を使えば、平安というべきものを使い果たしてお互いに他人同士となっている社会であり、それが作り出しているさまざまな問題があると言っていると思います。

## 歴史の峠

どうしてそういう問題が起こりつつあるのかということですが、歴史には大転換期があって、その転換期を越えると全く違った時代の風景が出てくるときがあります。それを私は「歴史の峠」と呼んでいます。

歴史には峠がある。峠を越えると、全く違った言語・文化がヨーロッパでは現れてきます。11月に私が岩手県から秋田県に新幹線で抜けると、11月の3日で秋田は真っ白、銀世界です。峠を越えた瞬間に変わってくる。そういう全く違った時代の風景が出てくるときがありますが、そういう歴史の転換点には、必ずローマ法王が「レールム・ノヴァルム」をお出しになります。「レールム・ノヴァルム」は、ラテン語で「新しいこと」「革新」という意味で、世界の司教に対して出す勅諭<sup>かいちよく</sup>です。

2005年の4月に亡くなったヨハネ・パウロ2世は、1991年に「レールム・ノヴァルム」を出されましたが、このときに東京大学の経済学部の名誉教授であった宇沢弘文先生に、どういう「レールム・ノヴァルム」を出したらいいのかと相談され、宇沢先生はすかさず、この「レールム・ノヴァルム」に副

題をつけようと提案されました。その副題は「社会主義の弊害と資本主義の幻想」でした。ヨハネ・パウロ2世はポーランドのご出身で、法王の祖国ポーランドは社会主義の非人間的な抑圧から解放された瞬間に、何でも競争、何でも市場と言い始め、非常に不幸な状態に陥っていることを憂いてお出しになったのです。

私どもは、今越えようとしている「歴史の峠」を、前にいつ越えたのかを見るには、この前いつローマ法王が「レールム・ノヴァルム」を出したのかを見ればいいわけで、ちょうど100年前の1891年に、レオ13世が「レールム・ノヴァルム」を出しておられます。歴史の峠はいつも大不況です。19世紀末も、1873年にウィーンの株式市場が暴落してから、1896年まで、世界的に物価が下がり続けるグレート・デプレッションといわれている大不況でした。巷には不況が相次いで失業者と倒産があふれている時期でしたので、このときの「レールム・ノヴァルム」の副題は「資本主義の弊害と社会主義の幻想」です。「巷には倒産が相次ぎ失業者が群れを成している。資本主義の弊害は明らかになっているのだけれども、社会主義になればそれは救済されると説く者がいるけれども、それは幻想にすぎない」というものでした。

ヨハネ・パウロ2世は、私ども、この歴史の峠に生きるものたちに対して、遺言のように次のようなメッセージを残されています。「資本主義と社会主義を越えて人間の尊厳と魂の自立を可能にする経済体制は、如何なる特質をもち、如何なる方法で具現化できるか」。私たちはこのテーマにこたえなければなりません。

こうした歴史の峠を越えるときには、それぞれの国民が、それぞれの国民のよいところを生かして歴史の峠を越えていく必要があります。スウェーデン政府はスウェーデン国民に、「私たちは希望と楽観主義を携えて、この歴史の峠を越えよう」と訴えかけています。しかし、人間は自分のよいところ、長所をなかなか見極めることができません。自分の顔を一生、自分では見られないのと同じことです。

他者の視点から見ると、自分の顔がどう見えてい

るかを手がかりにするような意味で、明治維新で開国されて、ヨーロッパの人々が日本を多く訪れています。そして、その人々が日本人に対する印象記を書いています。そのどれもが日本人の特色として指摘している点があります。一つは優しさで、日本人はどうしてこんなに優しいのだろうかということです。もう一つは謙譲で、どうして日本人は自己主張しないで譲るのだろうかということ、そして三つめは心のゆとりです。どうして日本人はこんなにも心のゆとりを持っているのだろうかと感心しているのです。これはいずれも日本人が今、失えたと教えられているものです。優しさなどを示したらモラルハザードが働かず、譲ったら競争に負けるぞ、ゆとりを持ったら駄目だ、もっとしごけと言われていますが、そこに日本人の特色を見いだしていたわけです。

さらに、これは日本人の特色ではありませんが、どの印象記でも日本で見受けられる現象として指摘しているものは、日本の子供たちはどうして笑っているのだろうか、日本の町々にはどうして子供たちの笑顔があふれているのだろうかということでした。日本の社会や国民は、今、子供たちが笑顔を失い、町々から子供たちの笑顔が消え始めていることを、深刻に受け止めるべきです。

私はちょうど終戦直後に生を受けましたが、昭和30年はまだまだ日本は貧しい時代でした。砂糖の輸入もままならず、子供たちは酒屋さんに行ってざらめの砂糖を買い、甘いとはこういうものかと味わっている時代でしたが、希望と楽観主義にあふれていました。

昭和30年に「地方財政再建法」ができます。地方自治体の財政がバタバタいきはじめていたときで、財政再建団体に陥った地方自治体の数は2,000を超えました。数が多く、全国の市町村の40%が財政再建団体に陥るくらい貧しかった。ところが、今は一つの市が陥ったくらいで、オタオタしているわけです。その強さは何かといえ、その時代、その時代には心意気のようなものが流行歌になります。流行り歌は時代のバックグラウンドミュージックです。昭和30年代、流行歌手とっていいか分かりませんが、ハナ肇とクレージーキャッツが次のように歌ってい

ました。「金のないやつはおれのとこへ来い。おれもないけど心配するな」と歌っていたのです。今の日本の政府は何を言っているか、「おれは金がないから、金のないところは出ていってくれ」と言っているのです。これだと歴史の峠は乗り越えられない。国民に対して地方自治体は「金はないけど心配するな」と言わなくてはいけないし、地方自治体に対して中央政府は「金はないけど心配せずに、住民の生活の安定のために政策を打て」と言わなければ駄目なときに、それが打たれていないのです。

コミュニティ、つまり地域社会が崩壊しはじめていることは、誰でも知っているわけです。昭和30年代、子供たちが笑顔であふれていたのは、子供たちが緑の織り成す木陰と人々の温もりの中で育っていた。あの頃はよかったなということで、漫画で「三丁目の夕日」が爆発的に売れていて、すでに映画化されています。30年代は本当によかった。子供たちが、貧しかったけれども本当に人々の温もりの中で育っていました。

競争に負けるといって、負けたら日本はどうかと問わないといけません。落語では、よくおじさんが、いつも20歳を過ぎてても働かない若者を説教して、「おまえ、一生懸命働かなくちゃ駄目だ」「おじさん、働くとどういうことになるのですか」「働けばお金がたまって、ぶらぶら遊んで生活していけるんだ」「じゃあこうやって今ぶらぶら遊んでいますから、それでいいですよ」という話になってしまうのです。何が起るのかを問わないといけないということです。

## 地方分権の原点

### (1) 1993年(平成5年)の国会決議

さて、私たちはそういう歴史の状況の中で生きていて、スウェーデンは地方分権のほうに大きく舵を切り始めたというお話を先程いたしました。私ども日本も、地方分権の方向に舵を切り替えていこうと決意しました。これは1993年(平成5年)の国会決議にさかのぼることができます。私たちはもう一度、そのときにどうして地方分権を進めようと思ったの

かを、方向を誤らないという意味で見直してみる必要があるかと思えます。

平成5年に、「地方分権の推進に関する決議」を行い、国民が分権を決議した。この決議の内容は「今日、さまざまな問題を発生させている東京への一極集中を排除し、国土の均衡ある発展を図るとともに、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくり上げていくために」と、地方分権推進法にも謳われたとおり、国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会をつくるのが、地方分権の目的です。



「地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、中央集権的行政のあり方を問い直し、地方分権のより一層の推進を望む声は大きな流れとなっている。このような国民の期待に応え、国と地方との役割を見直し、国から地方への権限移譲、地方税財源の充実強化等」は重要なのです。今度の地方分権推進法からは「地方税財源の充実強化」は消えました。前と同じような法律内容ですが、違いはこの点にあります。新しい分権推進法の条文では、国から地方公共団体に事務が移管されたとき、国税と地方税の税源の配分を見直すと書いてあるわけですから、現状のままでは税源移譲は行われず、税の充実強化は行われえないということです。「地方公共団体の自主性、自立性の強化を図り、21世紀に向けた時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である。したがって、地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべきである。右決議する」。これが国会決議です。

この国会決議を受けて、地方6団体は意見具申権を行使します。この間、私が責任者をさせていただいた新地方分権構想検討委員会の中間報告を踏まえて、意見具申権を発動しましたが、その前に地方6団体が意見具申権を発動したのが「地方分権の推進に関する意見書」です。

「国内では、経済成長が所得水準の向上をもたらしたものの、多くの国民は、それを実感できず、真の豊かさを求めようとしている。このため、成長優先の政策から生活重視の政策への転換が行われつつある」、ここは重要な点です。ゆとりと豊かさを実現するためには、成長優先から生活重視の政策へ転換するということです。「生活重視となれば、生活に身近な地方公共団体の果たす役割への期待が高まるのは当然であろう。さらに、中央集権的な行政の結果、首都圏への一極集中、地方における過疎化、地域経済の空洞化などの課題が生じており、このためにも、地方公共団体が、迅速・機敏に、きめ細かに、しかも自立的・総合的に活動し、生活の向上と魅力ある地域づくりに邁進できるような機能と条件を備えていくべきである。今こそ地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきであるという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて『自立する』ことが可能である」と決意しているわけです。

しかし、この決意をした1995年から、皆さんご存じのとおり、一挙にここに書いてあることと逆の現象が起きました。過疎化、地方経済の空洞化、シャッターが下りた地方商店街と、みんな空洞化になってしまった。「より足腰を強めて自立する」のではなく、足腰が逆に弱められて、自立できない状態になっているのではないかと思います。

しかし地方分権の原点は、1993年の国会決議を見ても「ゆとりと豊かさの実感できる社会」を築くことであり、「成長優先の政策」から「生活重視への政策」へと転換していくことです。

## (2)「参加なき所得再分配国家」＝福祉国家の行き詰まり

どうしてこういうことが必要になったのかといえ、私たちが歴史の峠に足を踏み入れたのは1980年

代からであって、それは第2次大戦後、先進諸国がこぞって目指した「福祉国家」が行き詰まりはじめたからです。福祉国家とは簡単に言うと、国民の参加なき統一政府による所得再分配国家でしたが、ブレトン・ウッズ体制が崩れてこれが行き詰まりはじめたのが1980年代で、見方を変えると、それは工業社会が行き詰まりはじめたのだと言っていいかと思えます。

この前、私たちが越えた大きな峠は、19世紀後半の第2次産業革命の時代で、軽工業が行き詰まって、重化学工業の時代へと変化していく時代でした。軽工業の時代は、身にまとうもの、口にするもの、食料や衣料など体にへばりつくものしか作れなかったのですが、その時代が終わりを告げて、重化学工業の時代になってきます。鉄鋼業が新しいベッセマー法を軸に展開をしはじめるのですが、例えば繊維機械を造るなど一回限りの需要を満たしてしまうと、もう需要がなく、過剰設備を抱えて不況にあえいだのが19世紀後半でした。

1896年から景気がよくなったのは、軍艦の建造競争が始まったからで、結果として、1914年に第1次世界大戦が起きてしまいます。しかし、その過程で私たちは、重化学工業を引っ張っていく二つの戦略先を手に入れます。それは自動車、もしくは家庭電化製品です。いずれも人類にとって初体験だったのは、人間の手や足が伸びていって、プツッと切れて、独立したメカニズムがあるものを作り出せるようになった。自動車や電気洗濯機を考えると分かりますが、手や足が伸びて筋肉が発達したメカニズムになったわけです。人間の筋肉系統の代替物が登場しはじめると、それを人間のライフスタイル（生活様式）の中に取り入れるようになり、重化学工業が鉄鋼業、石油化学を巻き込みながら有機的に関連づけられて展開していく形態になってきました。

私たちが今、踏み入れようとしている時代はどういう時代か。それは人間の手や足ではなくて、人間の神経や頭脳がずっと伸びていって、プツッと切れて独立したメカニズムのもの、つまり人間の神経系統の代替物を作り出せるようになった時代だということです。情報や知識はすべてお金に取り換えます

ので、知識産業の基礎産業は金融業だということはいくらでも分かっているのですが、戦略産業は出てこない。自動車、家庭電化製品に代わって引っ張っていく産業が出てこないために、19世紀末に自動車や家電が出てこないで鉄鋼業という基礎産業が過剰設備を抱えて不況にあえいでいたように、現在では知識社会の基礎産業である金融業が不良債権などを抱えて苦しんでいるのが私たちの時代です。

そこで、二つの道が出てきます。一つは、今までのような所得再分配が不可能になってきたので、所得再分配を切り捨ててしまうという考え方です。これまでの福祉国家は、重化学工業の時代で、同質の筋肉労働が中心ですから、それを担う男性が大量に労働市場に進出していきました。家庭の中にはアンペイドワーク（無償労働）をする女性がいるという核家族を想定して、社会保障政策を打ちましたので、男性が失業したとか、年を取って働けなくなったりすると、市場の外側で、政府がお金を配って人々の生活を保障していればよかった。そういう所得再分配国家だったわけです。

所得再分配は中央政府、国しかできず、地方自治体はできません。例えば私はさいたま市に住んでいますが、この間の三位一体改革のときも、生活保護を地方自治体にやらせようとしています。例えば現金給付ですが、市場では弱肉強食、優勝劣敗で競争しなさいと言いき、負けたら市場の外側でお金を配って、あなたの生活を守りますからというやり方は、国しかできないのです。どうしてかといえば、地方自治体の定義は、国境を管理しない、つまり境界を管理しない出入り自由な政府です。国というのは、国境を管理して、出入り自由でない政府ということになるわけです。

もし国境を管理していない地方自治体が所得再分配をやろうとして、さいたま市が生活保護を手厚くしたらどうなるか。出入り自由ですから、貧しい人たちが流入してくるわけです。貧しい人々の税金を取って、貧しい人に戻しても意味がありませんので、豊かな人々の税金を取ろうとすると、出入り自由ですから、豊かな人々は他の地域にフライトしていき、貧しい人々がその後を追いかけていく。こうした追

跡効果が働いてしまうのです。ですから、現金給付による所得再分配は、国境を管理している中央政府にしかできません。児童手当、生活保護、年金、失業保険などは地方自治体の責任ではなく、中央政府の責任です。

ところが経済がグローバル化してしまうと、国も所得再分配ができにくくなり、こうした現金給付に限界が生じてくるとどうするか。一つの行き方は、サッチャーやレーガンなどの小さな政府論の行き方です。現金給付をやめてどうするかというと、19世紀の後半には、社会保障など国がやっておらず、家族やコミュニティがお互いに助け合って生活を保障しあっていたのではないかとということで、サッチャーの言葉を使うと「ビクトリアに戻れ」、ビクトリア王朝時代に戻れというのです。日本でいえば「日本型福祉社会」で、日本ではこれまで家族や地域社会で助け合っていたのではないかと、そういう方式でやればいいでしょうというのが、小さな政府論です。しかし、これは無理があるのです。産業構造が大きく変わって、重化学工業が衰退し、新しい知識産業やサービス産業や情報産業が出てくると、女性が労働市場に大量に進出していきます。つまり、家庭内でアンペイドワーク（無償労働）をする人がいなくなる状況が形成されているもとの、家族に頼ることは無理になるわけです。

家族に頼ることが無理だと、どうするかというと、もう一つ古い時代を支配した暴力機構、治安維持機構に頼ろうとするわけですが、これもうまくいきません。サッチャーの政策のもとで不況が深刻化し、倒産が相次いで、格差社会ができ上がって、犯罪が多くなって、サッチャーは警察官の数を増やしに増やし続けますが、犯罪は膨張し、結局イギリスはヨーロッパで最も犯罪率の高い、治安の悪い国に躍り出してしまうわけです。

もう一つの行き方は、1985年にヨーロッパは「ヨーロッパ地方自治憲章」を作って、地方分権を進めて、今までのようにお金を配って人々の生活を守ることが無理になったのです。とはいえ、家族やコミュニティの機能も小さくなっているので、そこでやっていた機能・役割を、地方の自治体が引き受ける

ことによって、人々の生活を保障していく方向に転換しようとしています。これが地方分権であり、地方分権は現金給付ではなくて現物給付、サービスでもって、人々の生活を支える方向に変えていこうということです。これは日本国民も感覚的に理解していましたので、生活重視の政策、ゆとりと豊かさが実感できる社会を意識したということです。

【次月号へつづく】