

公開講座 2

分権改革と関西の活性化

講師 井上 義國氏

(関西経済連合会 常任理事、関西分権改革推進協議会
広域連合検討委員会 座長、ダイキン工業(株)顧問)

1. 関西分権改革推進協議会の発足

関西は昔から地方分権改革に熱心に取り組んでおりまして、古くは昭和30年代から、今盛んに言われております道州制について提案をするなどして今日まで来ております。私は中央集権体制で最も被害を受けているのは関西ではないかという認識を持っております。関西はその力がありながら、特色がありながら、中央集権体制のもとで、だんだんその特色を失ってきた。それが関西の元気をなくしているという基本的な考え方を持っております。

地方分権、中央集権という問題はすべて行政的な問題で、なぜ経済界が文句を言うのかと、行政に携わっている人にとっては多少不思議な点があるようです。最近「関西分権改革推進協議会」というものを今年7月から立ち上げまして、分権改革に取り組んでおりますが、分権改革推進協議会のメンバーは、関西2府4県プラス、福井、三重、徳島の3県が入りまして、最近はさらに大阪、京都、神戸、堺の四つの政令市が加わっています。知事や市長が集まり、関西から分権改革のうねりを起こすために何をすべきなのかという協議会を7月からスタートしたわけです。

この協議会ができる前に約2年間、「関西分権改革推進研究会」というものを地方自治体と経済界とで発足させ、研究に取り組んでまいりました。この研究会からさらに一歩進めまして、その中から今度は委員会という格好で、これも地方自治体と経済界と学会とが三者一体になって進めたのが関西分権改革推進委員会です。その分権委員会を1年間やりました。

今、道州制議論が盛んです。小泉内閣が「国から地方へ」というスローガンを掲げてやってまいりまして、安倍内閣も道州制担当大臣を置くなど、道州制実現に向けて取り組んでおりますが、実際には道州制といたしましてもなかなか

難しい問題があります。何が望ましい道州制かという点について、いろいろな人がいろいろなイメージを描いており、実現するには10年以上かかるだろうと思われております。

しかし、道州制ができるまで関西が分権改革について何もしないのでは、関西が困るわけです。今、地方自治法の中では広域連合を作る制度が認められております。広域連合は市町村単位ではたくさんありますが、府県単位で作られたことはまだありません。府県の枠を超えるような広域的課題について取り組める協議会を作ることができるというのが地方自治法における広域連合ですが、関西で関西広域連合というものを作ったらどうなるでしょうか。

広域連合を作ったからといって、いきなり国からの権限、財源が広域連合に来るわけではありませんが、国に対して関西でやりたいことについてその権限、財源を広域連合によこせという請求をすることはできます。そういう広域連合を作って、本当に関西が自分で決めて、自分で関西のためになることを直ちに実行できる、国にいちいちお伺いを立てなくても済むという体制に一步でも近づこうではないか。その有力な手段として広域連合というものがあるということです。

ほかにも広域的に課題を扱うには府県合併というものがありますが、これは制度的にはただ小さいものが大きくなっただけで、府県合併したからといって国から権限や財源が来るわけではありません。中央集権体制であることには全く変わりがないわけです。だから、関西が一丸になって分権改革を進めていくため、また、関西が本当に関西のためになる権限や財源をよこしてくれと要求するために、広域連合を作ったらどうなるのかという検討を今、関西分権改革推進協議会で検討しているわけです。

結論がどちらに向くかはまだ分かりません。そんなものは作らなくていいということになるかもしれませんし、作ろうではないかということになるかもしれませんし、何とも言えません。ただ、そういう方向に向かって、関西プラス福井、三重、徳島を含めた2府7県、4政令市長がともかく検討してみようではないかというところまでこぎつけたのが現状です。

2. 企業の地方分権への取り組み

経済界がなぜ分権改革に熱心に取り組むかといいますと、企業というものは、

ある意味でその地方を気に入らなければどこに出ていってもいいわけです。特に今はグローバルな時代ですから、工場を関西に構えているからここから一歩も動かないとか、本社が関西にあるから関西から動かないというのは関西電力と大阪ガスくらいのもので、ほかの企業は、その地方に魅力がなければ世界中どこへ出ていってもいいのが今の時代です。

私はダイキン工業の出身なのですが、ダイキンという会社を振り返ってみますと、ダイキンにはやはり関西で働きたいという人がたくさん集まってきて、ダイキンで働き、ダイキンを隆盛にし、それが関西の魅力を高め、自分の住んでいる環境がよくなるということなのです。だから、縁があって企業が本社を置き、工場を造り、営業所を設けたということは、企業にとってその地域が一応ふるさとのようなもので、そこが繁栄することが個々の企業にとってもプラスになるわけです。そういう意味で、経済界が関西の魅力を高め、関西に企業や人がたくさん集まってくるためには一体何をすればよいかと考えているわけです。

3. ヨーロッパの地方分権に学ぶ

そのために関西経済連合会も関西経済同友会も分権改革に熱心に取り組んでいまして、1997年と2000年にはヨーロッパに調査団を派遣しました。第1次として派遣したのはドイツ、スウェーデン、イギリス、ベルギーなどです。ドイツはご存じのようにもともと分権国家で、州が先にあって、連邦政府はあとからできました。ドイツの連邦政府に行くと、日本と全く反対で、連邦政府の役人が「もっと権限をよこせ」と泣いているわけで、州は「連邦政府は州の子供だ」と言って威張っているわけです。もともと都市国家から発生したわけですから、ドイツという国は分権国家です。イギリスは、サッチャーからブレアに替わりまして、政権が変わるたびに多少ぶれますが、ブレアになってまた地方分権を熱心に進めるようになりました。例えばロンドンにある議会はウェストミンスター議会と言うようですが、それに対して、もともと別の国だったスコットランドとウェールズの議会を独立させるという動きもあります。第2次は残ったフランス、イタリアへ行って、スコットランドもその後どうなったのかということでもう一度行き、デンマークなども訪問して、ヨーロッパの地方分権とは一体どういう考え方でどうなっているのかという勉強をしてみました。

これは大変参考になりました。日本でも最近少し言われるようになりましたが、ヨーロッパ諸国では補完性の原理が根づいております。これは、自分でやることは自分個人でやる、個人でできないことは住民協力でやる、住民協力でもできないことを地方自治体にやってもらうということです。地方自治体がやるとなれば、地方自治体もコストがかかりますから、それを地方税として払うことになります。そして、地方自治体でもできない、防衛、環境基準、通貨などの問題を国にお願いして、それもコストがかかりますから、その税金を国に国税として納めるという考え方です。すなわち、日本のように、国があって、府県があって、市町村があって、その下に住民がいるという上下関係でつながっていて、国が中央集権でいろいろな指示を出し、それを府県が実施し、府県がまた市町村に指示を出すという考え方ではないわけで、補完性の原理が徹底していることが一つの特徴です。

念のために申し上げますと、今はG 8ですが、G 7の先進国の中で、中央集権の国は日本だけで、あとは全部地方分権国家です。フランスはジスカールデスタン元大統領が「フランス国民は中央集権が好きなのではないか」と本に書いていたので、我々も調査をするときにフランスは第2次に回して第1次では行かなかったのですが、そのフランスが、EUができたことも関係して、フランス革命以来の大革命だといって、今、地方分権改革に熱心に取り組んでいるわけです。2003年にはフランス憲法を改正して、第1条に「フランス共和国は地方分権国家である」と書きました。そういう具合に、フランスも地方分権国家になりつつあります。イタリアは、EUに加盟しようとしたときにはひどい財政赤字でした。しかし、財政赤字の多い国はEUに加盟させないということになっていましたので、イタリアもそれはかなわないということで、国はもう地方のことは面倒を見ないという形で地方分権を進めることになりました。簡単に言えば「おまえら勝手にやれ」ということで地方に権限、財源を渡して、やっと財政もよくなり、EUにも第1次から加盟することができたということで、いかにも地方分権国家です。アメリカも昔から地方分権国家ですね。州があって、連邦政府があります。そうなってくると、中央集権国家は日本だけなのです。

なぜ中央集権国家がなくなってきたかという点、中央集権が時代に合わなくなったからです。要するに、フランスにしてもEUができて、今度はEUの中

で地方同士が競争することになります。しかも、フランス同士の地方が競争するのではなく、EUの中の地方が競争するわけです。どこで工場誘致をやって、どこが勝つのか、どこが豊かになったのかという競争をする。そうすると、フランスの中央政府がフランスの地方の面倒をいちいち見ていたら、フランスの地方がEUの他の国の地方にやられてしまうという危機感があり、経済は完全に国境を超えております。そういった意味で、これからは地方分権でないとフランスの地方が疲弊するという危機感からこの流れが出てきたのです。

4. 地方分権の柔軟性

地方分権のもう一つの特徴は、非常にフレキシビリティ（柔軟性）が制度にあるということです。フランスも地方分権をやると言って、日本と同じように市町村合併を進めました。日本は平成の大合併を進めて、3300あった市町村が現在では約1800に減りました。フランスでは、地方分権は地方の受け皿がしっかりしなければできませんから市町村合併をやろうということになったのですが、これが物の見事に失敗しました。あそこは人口が日本より少ない7000万弱なのですが、市町村が3万幾らもあるのです。それを合併して、もう少ししっかりした市町村にしようということをやったのですが、実際には3%しか合併しませんでした。

そこで、フランスは広域共同体制度というものを作るわけです。そういう小さい市町村が集まって、人口が50万人以上になるとそれを広域共同体として認め、課税権や地方債の発行権を与えるという具合に、合併と同じような効果を出す広域共同体制度を作りました。例えばリール地方にある広域共同体では、最大で16万くらいの市、最小で300人くらいの村が集まって50万人以上になり、その区域だけは独自の課税を課し、独自の行政をやっていくことを認められています。市町村合併にはこだわらないで、広域共同体という制度を作り、そこでいろいろなことをやっていこうとしているのです。もちろん一度入ると逃げられませんが、そのように大変フレキシブルな制度を作ってやっているところが大変印象的でした。

また、ヨーロッパではEUができたことにより経済的な面では国境がなくなったわけですから、いろいろなことをやっています。例えばスウェーデンにマルメという都市があります。スウェーデンの首都はストックホルムで、2番目

の都市はイエテボリ、マルメは3番目の大きさの都市なのですが、ここはデンマークのコペンハーゲンの対岸にありまして、その間にある15kmぐらいのオアスン海峡に橋を架けました。きっかけはマルメの商工会議所の提案で、デンマークに橋を架けて、デンマークとスウェーデンと国は違うけれども共通の生活圏、共通の経済圏を作ろうではないかということになりました。つまり、マルメでは、いちいちストックホルムに行くよりは、デンマークと一緒にって経済発展を遂げたほうが役に立つという考え方で橋を架けたのです。15kmというと、東京の川崎-木更津間に架かっているアクアラインと大体同じ距離です。そして、自動車も車もその橋を通して、マルメに住んでデンマークで働く、デンマークに住んでマルメで働くという共通の生活圏、共通の経済圏を作るということを実際に実行しているわけです。

こう言うと、日本の場合、明石海峡大橋やしまなみ海道などを連想します。あれも瀬戸大橋とともに日本の三大愚行だとばかりにする人がいますが、それは使い方によるわけです。明石海峡大橋にしても、あそこに橋を架けて四国と本州とを結びました。そこで本四連絡橋公団というものを作られ、今は特殊法人になりましたが、そこが赤字だと騒いでいます。では、明石海峡大橋は一体何のために架けたのでしょうか。あそこに車を通して、通行料を取ってもうけようと思って架けたのですか。そんなはずはないでしょう。しまなみ海道にしても、瀬戸大橋にしてもそうですが、やはりスウェーデンのマルメとデンマークのコペンハーゲンを結ぶ橋のように、共通の生活圏、共通の経済圏を作るために架けた橋のはずです。それをもうかるのもうからないのと言って、受益者とされる車から片道5000円も通行料を取れば、共通の生活圏などできるはずがないのです。

マルメとコペンハーゲンに橋を架けて何をやっているか、その橋を架けたことによってどんな新しいプロジェクトが生まれたのかを知るためにコペンハーゲンの市役所に行くと、山ほど新しいプロジェクトを出してきました。そこでいちばん印象に残ったのは、コペンハーゲン空港を拡張するからマルメの空港は拡張しなくてもいい、その余った金を何かに使おうという発想です。だから、明石海峡大橋を造ったことによって、緊急医療病院をどうするか、学校をどうするか等、いろいろなことが考えられるのに、今までどおりワンセット主義でしか考えていない。しまなみ海道にしても、小さい島に緊急病院もあれば学校

もあれば、ワンセットそろっていないと気が済まないというのが今までの日本のしきたりです。しまなみ海道ができたのだから、緊急病院や学校をどこにどう適正に配置して、余った金を何に使おうかという発想にならないといけないわけです。

実際、広島県知事にしまなみ海道で観光振興以外に新しいプロジェクトがどれだけできましたかと聞くと、「うーん」というようなもので、何も出てきません。出てこない仕掛けになっているのです。それが中央集権です。そんなことで地方がどうやって発展するでしょうか。自分が知恵を出して地域の振興を図っていくのが地方分権です。そういうことを禁止に近い政策を執ってきたのが今までの中央集権です。だから地方が疲弊していくのです。何でも国に補助金をくださいと頼みに行くのはそのためなのです。それをやめようというのが地方分権なわけです。

そうなってくると、関西のほうがいろいろな地方と比べると人材が豊富、資金も豊富ですので、地方分権になって一番発展するのは関西であり、それを早く実現しようということで経済界も動いているのです。

5. 分権への道のり

日本の地方分権論議は第二次臨調から始まっており、もう20年近くやっていることになります。村山内閣のときに地方分権推進委員会ができて、私も専門委員になりました。これが延々と続いて色々な内閣が引き継ぎ、小泉内閣になって「国から地方へ」「官から民へ」というスローガンを出したわけです。小泉内閣がやった中で「官から民へ」という流れは、郵政民営化に象徴されるように、けっこうくさびが打ち込まれました。しかし、「国から地方へ」はあまり進んでいません。確かに三位一体改革や市町村合併などをやりました。また、地方分権推進委員会が国と地方とは対等で上下関係ではないということで、機関委任事務を廃止しようと560本の法律を改正したということもあります。それでも、地方は一向に自立したような気がしない。やはりいろいろと問題があって、三位一体改革にしても補助金削減にしても、補助金は減らしただけで相変わらずつけているという問題があるからです。つまり、国がというか、中央省庁の官僚が、持っている権限と財源とを手放したとがらない。何とか国からくちばしを入れようとする格好で、なかなか進まないということです。

では、どうすれば地方分権が進むのかといいますと、先ほどの補完性の原理です。要するに、国が色々なことにくちばしを入れすぎて、地方も国が財源も権限も握っていますから、国に頼らなければ自分で考えたことが実現できないということになるわけで、まずは国の役割を限定してしまう。役割限定というと、天の声で「国の役割はここまでですよ」というようになるのではなく、自分でできることは自分でやる、自分一人でできないことは地方自治体にする、地方税を払っているからこれは地方自治体がやってくださいね、道路を造るのは地方自治体がやってくださいねという具合です。また、税金を払うから川の清掃も地方自治体でやってくださいと言うのか、川の清掃は我々がやりますから、その代わりに税金を安くしてほしいということが言えるような形にしなければいけないわけです。自分ができることは自分でやる。そして、地方自治体にできないことを国にやってもらう。あるいは、市町村でできないことを府県、府県でできないことを国という具合に、下のほうから積み上げていけば、国は今のよう何でもくちばしを入れなくてもいいことになります。残るのは防衛と国としての外交、あるいは全国的に決めなければならない基準、通貨の発行という具合に、極めて限られてくるわけです。あとは全部地方でやれという格好にするのが究極の地方分権です。

私は東京の地方分権推進委員会のメンバーでした。今は知事会、市長会、町村会などの地方6団体が作る分権改革研究会の委員になっています。しかし、そこで話を聞いてみますと、みんな東京に住んでおられる方が多いのかもしれませんが、東京に住んでいる人は地方分権のことを全く分かっていないと思います。頭では分かっているのかもしれませんが、実際の痛みが分かっていないのです。だから、東京の人ばかり集めて分権改革研究会を開いてみても、およそとんちんかんな議論しかやっていないような気がします。

6. フレキシブルな税制改革を望む

もともと分権改革とは、国の役割を補完性の原理で地方がやるのだからこれ以外はやるなと限定するということです。そして、仕事に見合った財源を地方に任せて、税制やいろいろな制度を変えていくのが基本です。しかし、これまで税制などはほとんど変わっていません。地方交付税がどうのこうのという話がありますが、それを変えなければ、本当に地方が充実して自分の考えたこと

を自分の地域の特色を生かして実行することはできないことになります。その税制改革についてはまだまだやっていないわけです。

確かに税制改革は大変リスクな課題です。消費税も長く議論され、いろいろな内閣が消費税を作らなければいけないとやって、大平内閣などはそのためにつぶれました。そして、消費税を導入したために参議院で社会党が第1党になって、いまだに参議院は衆議院とはねじれ現象を起こして、いろいろな政策決定がうまくいかないようになっていきます。竹下さんは、消費税を導入したという点で歴史に残る総理大臣ではなかろうかと私は思うわけです。

大体、政治家は善人ではだめなのです。昔、岸田今日子のお父さんの岸田國士という方が、『善魔』という小説を書きました。それに政治家が出てきて、「政治家とは善魔でなければいけないのではないか。善人は正しいことは言うけれども、それを実行する力がない。悪魔は力があるけれども、やるのが邪悪である。だから、善人であって、なおかつ悪魔的を持った人間が政治家として最も望ましい。それを善魔と言う」というわけです。では、善魔と呼べるような政治家が今いるのでしょうか。安倍さんに善魔になってもらいたいものだと思いますが、今のところは善人のほうが先に出てきて、悪魔的雰囲気がないのがちょっと気がかりです。そういう善魔的な政治家が出てこない、改革は進まないのです。

国の役割を限定し、税財源をその仕事に見合っただけで地方に任せるように制度改革をしていくのが地方分権の基本です。今、格差社会というのがやかましくて、何か言うと「それをすると格差が生じる」といいます。小泉内閣は格差を生じさせただけだということになってくるのですが、そう言ってしまうと、地方によっては権限や財源も任されても今より税収を増やすことはできない、地方を狭い範囲で区切ると税収を増やすことができない地方が出る、かわいそうではないか、過疎地や離れ小島をどうするのだという話になってきます。今まではそういう非常に低いところや努力してもどうにもならないところに基準を合わせて地方交付税や補助金の制度が設計されているわけで、いろいろなところに金が行くようになっていました。しかし、それではもうもたないということがはっきりしたわけです。国の赤字、地方の赤字は770兆円とか800兆円といわれますが、このままの体制で日本の財政がもつわけはないのです。だから、どう変えていくのかということを考えなければなりません。地方分権は何も財政赤

字を消すためにやるわけではありませんが、結果的には効率的な資金の運用につながっていきます。財政赤字を退治するために地方分権をやるのだという、これはまた目的と手段が変わってきますから、そういう言い方はすべきではないのですが、今の財政赤字が出てきたもとの原因は中央集権のばらまきです。

今、ちょっと大げさかもしれませんが、日本国民全体が税金とは頭から取られるものだと思っているでしょう。税金とは、先ほど言ったように「ここまでは自分でやります。あとは地方自治体でやってください。その分は税金を払います。これは国でやってください。これは国税で払います」というものなのです。ですから、「税金を払うからやってよ」というところから、「税金は払わん。わしらでやるから税金を安くしてくれ」というところなど、地方によって差があってもいいわけです。それを、高福祉・高負担の社会か低福祉・低負担の社会かという言い方をしている。要するに地方によって「我々は頑張ってるから税金を安くしてくれ」という地方があってもいいし、「やるのは面倒だ。税金を払うからやってくれ」という地方があってもいい。住民がそれを選べばいいわけで、日本国全体が均一である必要は何もありません。そういうフレキシブルな制度を作るべきではないかと考えています。

7. 道州制の導入

道州制にしても、今度、道州制担当大臣というものを作りました。しかし、道州制にはきっちりした定義がないのです。今は、国の次に大きな行政区域は府県という単位です。しかし、府県ではできないことがたくさんあります。道路一つ造るにしても、県を超えたものは県ではできないということで、全部、国が関与しています。鉄道もそうです。港湾もそうです。空港もそうです。あらゆるものが、府県という単位ではもう狭くなっているわけです。府県という単位を超えて、府県同士がやるいろいろなことがある。単にインフラ整備だけでなく、観光という問題もあれば、産業振興という問題もあれば、科学技術の振興という問題もあれば、あらゆるものが府県という単位ではもう狭すぎるわけです。だから、府県を超える効率的な地方自治組織が必要で、それが州です。

「国の方針を地方に徹底させるために州政府が要るのだ」という衆議院議員がいますが、それは、こうやってくれという中央集権的発想そのものです。国

の考え方を地方が理解していないから、地方に任せたらろくなことにならないというのが中央集権的な発想です。例えば今度の高等学校の必修科目の問題、必修科目をやっていないから卒業をさせるのさせないのという問題がありますが、あれも、あれだけの学校が必修科目をさぼるということは、国が決めた基準を地方が守っていない、地方に任せたらろくなことはしないという言い方しか今はされていません。ジャーナリストもそういう言い方しかしていません。しかし、あれだけの学校で必修科目を履修させていないということは、そもそも必修科目の決め方がおかしいのではないのでしょうか。国の基準が間違っているのではないかということにいかねばいけないのであって、誰がそんなものを決めたのかといえば、文部科学省が決めたわけです。文部科学省は、「高等学校には我々の管理権はありませんから」などと逃げていますが、必修科目を決めたのは文部科学省です。しかし、あれだけさぼるということは、要らないということです。国民が望んでいないということです。だから、そんなものは各地方に任せて、各地方の教育委員会が決めたらいい話です。

この必修科目はこの県は少ない、この地方はちょっと少なすぎるから自分の子供がいびつな人間になる恐れがあると思えば、その家族は必修科目が多い県に移動したらいいわけです。昔はそういう意味での教育県がたくさんありました。長野県もそうだったし、広島県もそうで、わが県に来たら教育に関しては任せてくださいという県があり、孟子三遷の教えではありませんが、「それならうちの子供はあの県に行って勉強させよう」と言って移動していくわけです。そういうことがあってもいい。それぞれの県が、それぞれの地方が、「自分のところはこれが特徴だ」「おれのところに来たら、介護はちゃんとやってあげる」「うちは税金を取らないけれど、介護は自分でやれよ」等、いろいろな選択をして、国民が「私の好みからいえばあそこがいいな」と言って移動していくという格好です。

今は各県の豊かさが1人当たりGDPとその県の人口によって測られていますが、そんなものだけで豊かさを測る時代は遠い昔に過ぎています。口ではゆとりがどうのと言いますが、本当にその人が魅力があると感じる地方に移っていけるように、各地方がそれぞれの特徴を生かし、特色を打ち出し、それで人が集まり、企業が集まるという格好になっていかないと、日本の活力はよみがえりません。一握りの中央官僚の考えで、日本国全体が一斉に所得倍増だの、

その昔の富国強兵だの、同じ方向に向かって走る時代はもうとっくの昔に終わっています。それでは日本国の活力が出てこない。だから地方分権なのです。道州制でそういう府県を超える広域的な課題だけを扱う州政府というものが必要なわけです。いきなり国に行くのではなく、地方のことは地方で考えましょうということ、それが州政府であって、国の言うことを伝達するための機関ではありません。安倍内閣の道州制担当大臣がどんな結論を出すのか、安倍さんが道州制についてどう考えているのか、今のところはまだ分かりません。もう少し様子を見ないと、本当に考えていることは何か分かりません。しかし、分からないだけでは済まない、州政府を作るのであればこんな州政府を作れということ、地方から声を大にしてどんどん言っていかなければなりません。そうしないと、妙な州政府ができないとも限りません。

道州制とは、必ずしも我々が望んでいる地方分権の代名詞ではありません。そういう意味で、兵庫県の井戸知事などは「わしは道州制は反対だ」と大声で叫んで、新聞にも書いたりしているわけです。しかし、井戸知事と話をすると、「わしも、あらゆる道州制に反対しているわけではない」と言います。「今、国が考えているような中央集権的な考え方の州政府、国の意思を伝達するための州政府や道州制には反対だと言っているだけで、地方が自分のことを自分で考えて、県の範囲を超えて広域的な課題について取り組んでいこうという州政府なら歓迎だ」と言っているのです。

つまり、道州制についてはいろいろな人がいろいろなイメージを掲げているわけです。今、地方支分部局というものがあります。例えば関西のインフラ整備を行っている国土交通省の近畿地方整備局や、近畿経済産業局、国税局、人材局など、地方支分部局が関西には13あります。ないのは文部科学省と環境省だけです。ここは国の出先として地方にいるわけで、地方のためにやっているわけではなく、国のために動いています。東京の衆議院議員などが、そういう地方支分部局を全部集めて、「これが州政府でございます」と言われたら困るわけです。だから、地方支分部局は原則廃止する、地方支分部局のやっている仕事のうち、国に残さなければいけない仕事は若干ありますが、「あとは全部地方でやれ」というくらいのことを総理大臣が声を大にしてきっちり政治的に決断を表明しない限り、中央官僚の抵抗はなかなか収まらないと思います。

8. 地方分権の現実

また、地方分権は地方自治体を効率化するためにやるのだと言う人もいますが、これも間違いです。結果としてそうなるかもしれませんが、大阪でいえば、大阪府大阪市合併論というものが昔からあります。府と市が二重行政になっているから、東京都のまねをして府と市が合併して大阪都にしたらどうだという話です。しかし、私はその発想自体が情けないと思います。東京都がなぜできたかという、あれは昭和18年ですか、太平洋戦争の真っ最中に、東京が空襲を受けて、それまで東京府、東京市があったのを、帝国陸軍がこれでは帝都防衛ができないと言って府と市とを合併させたのがスタートです。今は日本陸軍はおりませんから、大阪府市合併などそう簡単にはできません。また、する必要もありません。二重行政の部分があれば、それはお互いが話し合ってやめればいいわけで、そんなことは簡単です。

また、今、大阪府と大阪市で併せて職員が何万人という。もし合併したら、それが効率化できるのではないかという議論があります。これはまやかしいいいところで、大阪府警は名前だけは府警ですが、人事権は中央にあり、人員配置は全部中央で決めています。また、大阪市の消防も大阪市がかってに決めているわけではなく、中央の消防庁があります。また、高等学校、中学校、小学校の教員も全部文部科学省で決めているわけです。教育、警察、消防の職員は、府・市役所職員15万人のうち9万人です。そのほかに水道、交通、病院に従事する人が2万5000人いますので、それで11万5000人です。残っているのはたった3万5000人ですよ。それを半分減らしても、たかが知れていますね。効率化を図るといっても、あとは全部どうにもならないわけです。基本的に教育をどうするのか、警察をどうするのか、消防をどうするのか。地方に任せるのか任せないのか。税金を払っても増やせというのか、税金は払わないから減らせというのか。これを地方が選べということにしない限り、減らないわけです。だから、最近行われた滋賀県知事選挙のときに、滋賀県の公務員を3割減らしますとか5割減らしますという公約をした人がいたのですが、案の定、知事になったらその公約を撤回しました。撤回せざるをえないのです。知事でもどうにもならない。要するに、警察や教員など、自分の力ではどうにもならない者がたくさんいるわけですから、撤回せざるをえない。そんなものを地方分権でどう考えていくのかということです。

やはり「地方に任せたら教育のようにろくなことをしない」ということではなく、「ろくなことをしない者もいるかも分からないけれども、ろくなことをする者もたくさんいるのだ」という考え方でいかないといけません。かつて経連でも地方分権についてアンケートを取ったことがあります。地方分権は望ましいか望ましくないかということで、関西の500近くの首長さんにアンケートをしましたところ、3割近くの人が「自分に権限と財源を任せてくれたら、今よりもはるかにrippana行政をやってみせる」と言っていました。全員から回答が来たわけではないのですが、3300市町村時代の3割というと1000人です。あと2000人がどちらでもいいと思っているわけです。今度、1800になったとして、1800のうち、まだアンケートは取っていませんが、たとえ3割にしても、500人が「私にもっと権限と財源を任せてくれたら、もっとrippana政治をやってみせる」と思っているとしたら、その3割のほうに目を向けるのか、7割のほうに目を向けるのか。民主主義ではとかく7割がだめだと言っているのだからやらなくてもいいじゃないかということになるのですが、3割の人が自分に任せれば今よりも立派な政治をやると言うなら、やらせてみたらいいじゃないかと思います。

日本の国民は賢いですから、3割の首長が今よりも立派な政治をやったとしたら、あとの7割の首長のところの国民は、「何でおれのところはあの3割の首長のまねができないんだ」「あの地方のまねができないんだ」と言って、首長を次の選挙で落とすに決まっています。「もっと立派な首長を選ぼう」ということになってくるわけです。今、地方選挙は大変投票率が低くて悩んでいますが、これは、「誰がなろうと大きくは変わらない」「地方は補助金と地方交付税で賄われているんだ」「自分たちがどんなに頑張っても税金が減るはずはない」と知っているからです。「できの悪い首長を選んだら大変なことになる」と思ったら、今のような20%や30%の投票率であるわけがありません。そういうふうな制度に変えていかなければいけないのです。それが地方分権です。

質疑応答

(Q1) 道州制の件なのですが、関西で州を作るということでは、相当の人口規模の州ができることになろうかと思えます。大阪府でもそういうことがあったかと思うのですが、東京都では、過去、大変有名な方が知事になられるとい

うケースが続いています。私が考えていることは、あまり大きくなりすぎると1人の人を選ぶことが難しくなるのではないかということです。今の東京や大阪の知事さんがどうこうということではないのですが、どんどん大きくなっていくときに、冷静な感覚で人を選ぶという行為がそもそもできるのかという疑問があります。自立した道州を作っていくということでは当然トップが選挙で選ばれないと意味がないということもあろうかと思うのですが、そのところをいかがお考えか、意見をお聞かせいただきたいと思います。

(井上) 冒頭に申し上げましたように、関西で今、法律に基づく広域連合を作ったらどうなるかという検討をしているわけですが、広域連合にも議長や議会が必要です。その議長は直接選挙で選ぶこともできますし、議会の中で互選で選ぶことも可能です。つまり、議長は今の首長の中から選ばなければいけないということもないし、直接選挙である必要もないわけです。

その前に、28人の行政調査会が小泉首相の諮問を受けて道州制についての答申を出しました。その答申では、日本全国を9～13の区域にまで分ける案を出しましたね。その場合にどんな議論が起こったかといいますと、「わしの県はどこに行くんだろうか」というと「州都はどこへ行くのだろうか」という議論が起こって、肝心の分権の中身のほうが吹っ飛んでしまいました。そうなるだろうと予想はしていましたが、州都や州政府は一体何をやるのだということですよ。

今、東京に中央省庁があって、そこに権限と財源が集まっているように、例えば関西州ができたときに、その州政府に関西のあらゆる決定権と財源とが集まるのかというと、そんなことはありません。先ほどの補完性の原理でいくと、基礎自治体である市町村でやることはやりましょう、個人でやることはやりましょう、それでできないことを州政府にお願いするということになるわけです。そうなってくると、州政府は小さい市町村の枠を超えた広域的な課題を扱おうということで、これは役割分担になるのです。上下関係ではありません。州政府が市町村に対して何か命令するわけではないのです。

つまり、州は市町村からこれはできないからやってほしいと頼まれたことだけをやる。残るのは、市町村の枠を超える広域的課題だけです。それをやるわけです。そうすると、州都がどこにあろうが関係ありません。だから、関西州

を作れば、大部分の人が大阪に州都が来るだろうと思っていますが、大阪に州都が来る必要はありません。そういう広域的課題だけをやる。あるいは、地域を代表して地域外交の窓口になるというようなこともあります。ですから関西州の州都は大津にあってもいいわけです。EUの本部が、フランスでもドイツでもない、ブリュッセルにあるように、上下関係で威張って大阪にいて、大阪中央集権で関西を統治しようなどという州政府ではありません。州政府の役割とはそういうもので、我々の考えている地方分権では基礎自治体が主役です。

ですから、議長はそういう役割を果たせる人であればいいわけです。民間から出てもいいでしょうし、直接選挙である必要もありません。

もう一つ申し上げますと、「おまえたち大阪の経済界は地方分権と言っているのに、大阪の企業が本社をどんどん東京に移すのは一体何だ。言っていることとやっていることが違うではないか」と言って批判されます。これは、中央集権のなせる技なのです。先ほどG7の国で中央集権国家は日本だけだと申し上げましたが、アメリカを見ても、ワシントンに企業の本社が集まっていますか。全く集まっていませんね。ニューヨークやシカゴ、サンフランシスコや、もっと田舎であったりします。ヨーロッパ諸国を見ても、ドイツの企業がボンに集まっているかという、集まっていませんね。

例を挙げるときがないのですが、CNNという世界中の政治経済情報を流しているテレビ会社の本社はアトランタにあります。ワシントンでもなければ、ニューヨークでもないのです。CNNの人に「あなたたちはなぜアトランタに本社を置いているのか。ワシントンのほうがもっと情報が集まるだろう」と言うと、「そんなことはないですよ。CNNがこんな仕事をしていると幾らでも人材は集まってくるし、アトランタは税金も安いし、物価も安いし、住みやすい。アトランタだと何か文句がありますか」というような話になるでしょう。ネスレというチョコレート等で有名な会社も、本社を置いているのはスイスのジュネーブでもなければチューリッヒでもありません。プーベというレマン湖ほとりの片田舎です。なぜこんなところに本社を置いているのかと聞くと、「私たちはグローバルに仕事をしているわけだから、2時間以内に空港に行ければどこにあってもいい」ということでした。

逆に、国の首都に企業の本社が集まっているのは途上国です。韓国のソウルに集まっているとか、インドネシアのジャカルタに集まっているとか。途上国

は規制が非常に強く、中央集権であるために、企業の本社が首都に集まっていかにざるをえないわけです。そういう意味では日本も途上国です。極めて途上国で、中央集権であるがゆえに、東京に集まっている。大阪から東京に本社を移している企業をよくよく見てごらん下さい。規制が非常に強い業界や、いまだに業界ぐるみの護送船団方式でやっていこうとしている企業がほとんどだと思います。中央省庁から毎週呼び出しを食らったり、あるいは何か中央省庁と折衝しなければ何もできないという企業が本社を移しているのです。例を挙げると差し障りがありますから言いませんが、そういう企業は得てして元気のない企業です。地方では元気のある企業がどんどん育ってあげればいいわけです。歴史と伝統があっても元気のない企業が東京へ行っているということで、地方では歴史も伝統もないけれども元気のある企業がどんどん起こってきたらいいわけです。そういう企業が栄えるからです。

中央集権ではなくなる、あるいは規制が緩和されるということになれば、企業は東京に本社を置いている理由が全くなくなります。あんなに物価が高く、猥雑で住みにくい東京になぜいなければならないのかということになってくるわけです。そのための地方分権でもあります。ですから、地方分権になれば全部東京に集中するということはありません。すぐさま明日からなくなるわけではありません。

(Q2) 今は東京が独り勝ちをしているような状況があると思いますが。

(井上) それは、今そういう制度になっているからです。法人税にしても、本社のところに法人税が行くわけです。工場があるところも事業税は払いますが、法人税は全部東京に集まるようになっていきます。消費税もほうっておけば全部東京に集まります。しかし、あれを付加価値税に変えれば変わってきます。そういう具合に、努力した地方が報われるように税制も変えないといけないわけです。

東京は何も努力しなくても集まってくる仕掛けになっています。だから、石原知事はあまり威張らないほうがいいのです。石原さんの努力で集まっている

わけではなく、今の制度が東京に集まるような仕掛けになっているだけです。だからそれを変えようと言っているわけです。それを変えずに、どうしようもない枝葉のところを変えて、それで「これで貧乏なところはますます貧乏になる」などという人がいますが、地方分権とは国の形を変えるということです。東京の人は、国の形を変えるのではなく、地方だけ、地方制度だけを変えようと思っているのですが、そうではなく、国の形を変えようというのが地方分権です。だから、東京も変わります。

(Q3) 日本の今の風潮では、結局多数決になり実現は難しいような気がします。

(井上) 国の形を変えるということは、多数決では決まりません。政治決断です。リスクを冒した政治決断なのです。ですから、政治が変わらなければ変わりません。安倍首相がリスクを冒してでも日本を地方分権国家にすればいいのです。文句を言うなということです。郵政民営化も、小泉さんが選挙までしてやりましたが、あれも一種の政治決断です。そういう政治的な決断を政治家がしなければ、改革は進みません。考えてみれば、衆議院議員などは東京に住んでいるような顔をしています。全部地方から選んでいます。だから、なぜ「おれは東京人だ」というような顔をしているのか分からないのですが、おかしいわけです。やはり政治決断が必要です。改革は下から積み重ねて進むものではありません。企業も同じです。改革とはそういうものなのです。

(Q4) 県単位での広域連合という話が非常に興味深かったのですが、分権はこのまま国に任せておいてもなかなかすぐには進まないように思う中で、やはり実態から作っていく、もう自分たちで動きだそうということなのかと感じました。そこで、これから県単位での広域連合を関西でやろうとするときに、まず第一に何をしようとしているのか、もしくは今、すでにどのような活動を

されているのかというところを、もう少し具体的にお伺いしたいと思います。

(井上) 広域委員会の「本委員会の提案内容」の中に、関西において広域的に取り組むべき課題について書いてありますが、住民にも分かりやすい六つくらいのテーマに絞り込もうという作業を今やっています。つまり、国にいちいちお伺いを立てずに、権限と財源をもらって関西だけで関西らしい特色を生かすような取り組みで、住民に分かるテーマとは一体何かということです。

例えば関西3空港の一体的な運営管理が挙げられていますが、関西には昔からの伊丹空港に加えて関空ができて、最近できた神戸空港と併せて三つの空港があります。神戸空港などは要らないのではないかという議論もありましたが、できてしまったのです。先ほどのしまなみ海道や明石海峡大橋と同じで、これをどう使うのかという問題があります。これは全部、国が管理しているので、何をやるにも国の許可が必要で、関西だけではどうにもなりません。新聞では、空港が三つになって客の奪い合いをやっているだけだという論調しかありません。そうではなく、関西には三つの空港がある、それをどううまく運用したら関西へのお客が増えるのかという発想で考えなければいけないでしょう。これをどう生かしていくかは国では考えてくれないわけで、関西が考えていかなければいけないのです。これは府県を超えた話です。これを関空は大阪だ、伊丹は兵庫県で神戸空港も兵庫県、神戸市だと言って、ほかの県が関係ないかという、そんなことはありません。実際には観光開発をするにしてもアクセスの問題が当然あるわけですし、いろいろな問題と絡んでいきます。物流の問題など、いろいろな問題で、2府7県全部とはいませんが、関係が出てくるわけです。

そこで、先ほど2府7県4政令市と言いましたが、では3空港の一体的な運営管理という問題について、どこがこのプロジェクトに参加するかというと、当然、兵庫、大阪は参加します。広域連合には課税権がありませんから、お金がないのです。参加する人が分担金と称するお金を払って、その運営管理をやりましょうという形になっていきます。この運営管理に関しては、国が今持っている権限のうち、これとこれとは関西で自由にやりたいから、そのための財源をよこせという要求を広域連合でしていくわけです。そういう絵をかいて、本当に作りますか、作りませんかということを関西広域連携協議会で2府7県の首長さんに「あなたがたが決めてください」と言っています。つまり、デー

夕は下部機構である広域連合検討委員会のほうで出しますが、「政治的決断は知事さんがやるのですよ」と言っているわけです。

(Q5) 委員会のメンバーを見せていただきますと、先生が座長をなさっていて、当然、全府県の副知事さんが行政として入っておられまして、民間の方もいらっしゃいます。すべての方が座長さんがおっしゃった内容、あるいは資料に書かれている内容でまとまっていると思うのですが、議論をされている中でももちろん賛否両論があるかと思えます。やはり道州制、地方分権についてマイナス面からの発言、考え方が一つ二つはあると思うのですが、そんなことがこの会議の経過の中でありましたらご披露いただきたいと思えます。

(井上) もちろんいろいろな議論があります。推進委員会の提案内容のところにも、「本委員会としては、次の所見について提案することに合意した」となっています。つまり、合意したことを書いてあるわけです。私は報告書を出すに当たって、合意しない人は、少数意見であってもいいから、どうしても私は反対だと書いて出してくれと言いました。研究会も委員会も、全部そういう前提で報告書ができています。

最初はいろいろ異論のある人もいました。しかし、異論があってもどうしても賛成できないならちゃんと記録として残しておくから書いて出してほしいと言ったところ、結局一つも出てきませんでした。これは、小異を捨てて大同について合意してくださったということであると私は解釈しております。

(Q6) あまりにも首都に権限がいき過ぎていて、日本は先進国ではないのではないかというご意見には全く同感です。一方で、テレビニュースを見ていると基礎自治体をもっと強くしなければいけないと言っていて、そのとおりだと思うのですが、例えば大阪市、京都市、極めつけの奈良市のような基礎自治体のガバナンスやガバナビリティはどうなっているのだろうという気持ちです。

私たちは外務省や社会保険庁の税金の無駄遣いについて、国の省庁に対して納税者として非常に怒っていました。同じような怒りを持ちながら、まじめに一生懸命やっている公務員が奈良市役所でもたくさんいらっしゃると思うのです。十把一からげに「何だ、県庁所在地だぞ」「市長が知らなかったとはどういうことだ」ということになると思うのですが、なかなかそれは行政内部の中では難しい問題だと思うのです。井上先生には、経済人の立場からやはりこのことについても一つタブーに挑戦をしていただきたい。確かにこの提言書はきれいなのですが、しかし、これから経済界が提言していただく際には、やはり基礎自治体のガバナビリティやソーシャルレスポンスビリティという部分でまだまだ問題があって、信頼性を保つ公共性を作っていかなければいけない、これが地方分権にとって非常に重要だと思うのですが、そのあたりのこれからのアクションや処方箋、考え方はお持ちでしょうか。

(井上) もちろん現状でも地方の行政機関は効率化を高めなければいけないし、信頼性を高めなければいけないということで、幾らでもやることがあると思いますので、それは大いにやってほしいと思います。ただ、一つ基本的に、それだけで本当にいけますかという話もあるわけです。要するに、チェッカーがいらないからあんなことになるわけですね。チェッカーの最たるものは何かといえば、政治家にとって最も怖いのは選挙で、住民がいちばん怖いはずなのです。ですから、住民のチェック機能が働かないという今の制度に基本的には問題があるのではないかと思います。

大阪市の財政がどうだとかこうだとか、地方でいろいろと裏金づくりがあるなど、いろいろなことが言われていますね。これは、住民のほうが発益と負担、要するに自分が払った税金がどんな使われ方をしているのかということが、今ほとんど分からないということです。補助金や交付税などがたくさんあるので、自分の税金がどうなったのかが分からない。だから、発益と負担の関係がもう少しはっきり分かる制度にして、地方の行政機関が財政責任を持つ。そして住民に「おれの税金はどうしているのだ」という関心が高まれば、地方の行政機関で簡単なことはできないでしょう。全部住民からチェックが入ります。オンブズマン制度など作らなくても、「おれの税金はどんな使われ方をしているのか」ということが全部分かるようになれば、チェック機能が入って簡単なこと

はできないし、政治家にとって最も怖いのは住民ですから、そういうことになっていかざるをえないのです。

では、地方公務員には怖いものはないのでしょうか。今は首が切れないので、確かに地方公務員には怖いものはありません。だから、私は国民代表訴訟制度というものを作ったらどうだと提案したことがあるのです。企業経営者にとって、株主代表訴訟制度ほど怖いものはありません。政治家は選挙ほど怖いものはない。地方官僚は怖いものなしだから、怖がるものは何だというと、いちばん怖がるのはやはり訴訟です。それなら国民代表訴訟制度にして、法律にも政令にもない規制を勝手に作れば、その代表訴訟で訴えればいい。実際に、「わしが御上」といった顔をしてそういうことをする人がいたのです。だから、その法律の根拠、政令の根拠を示してくださいと言うと、今の規制はたくさん吹き飛ばしてしまいます。国民1人が官僚を相手取ってその根拠を示せという訴訟を8000円くらいで簡単に起こせるようにすれば、今度はその根拠を説明しなければいけないのは官僚の方ですから、そういう形にしてでもチェック機能を働かせれば、官僚にも怖いものができることになるわけです。それは実現しませんが。

日本の行政訴訟制度は、その意味では極めて緩やかです。各国の行政訴訟制度を調べると、それに近いものがたくさんあります。今は何をしても一向に変わらないという雰囲気が残っていますから、そういうものも作らなければいけないでしょう。それと同時に、住民のほうの受益と負担の関係をはっきりさせていくというチェック。いろいろなチェックのしかたがありますが、そういうことによってどんどんよくなっていくのではないのでしょうか。悪い者は次の選挙で落ちる、官僚も排除されていくという世の中になってほしいと思います。つまり、何でも制度のせいにするのはいけないことですが、制度も必要だということです。