

第7回青森県地方分権推進シンポジウム

基調講演 「政権交代以後の日本と地方分権の方向性」

講師：北海道大学大学院法学研究科教授 山口二郎氏

月日：平成21年12月18日（金）

場所：青森国際ホテル 萬葉の間

●司会者

本日は、講師に北海道大学大学院法学研究科教授でいらっしゃいます山口二郎様をお迎えしております。

山口様は、東京大学法学部をご卒業後、同大助手を経て、1984年には北海道大学法学部助教授、そして1993年より同教授として現在に至っております。ご専門は政治学・行政学でいらっしゃいます。

本日は「政権交代以後の日本と地方分権の方向性」と題して御講演をちょうだいいたします。

どうぞ皆様、大きな拍手でお迎えください。

●山口氏

皆さん、こんにちは。今、御紹介いただきました山口です。

青森に伺いますのは7年ぶりぐらいでございまして、夏休みに子どもを連れてねぶたを見に来た時以来であります。しかし、青森というのは、私ちょっと非常に特殊な思いでありまして、と申しますのは、小説家の高村薫という人を私は非常に好きでありまして、実はこの間、11月の初めにNHKのテレビ番組の「NHKスペシャル」というので、「権力の攻防」という、細川政権以後の十数年の政治を振り返るといふ番組を作って、私がコメンテーターで参加した時に、高村さんも参加をして初めて話をしたんですが、彼女の最高傑作、いろいろあるんですが、「新リア王」という小説がありまして、これは青森県の方、お読みになっている方も大勢いらっしゃると思うのですが、青森の政界を一つの舞台として描かれた長編小説なんですね。

その「新リア王」のまさに新リア王に見立てられた青森の本当の権力者、有力政治家という人の内面の葛藤とか空虚さみたいなものがその小説の非常に大事なモチーフになっております。まさにその「新リア王」で描かれた先代の政治家というのは、中央集権体制の中でどうやって青森県にいろんな予算を引っ張ってきて、青森県をちょっとでも豊かにするかみたいなことに一生懸命政治家人生をかけて頑張ってきた。

しかし、時代が変わって行って、そういった先代の政治家の持っていた政治的な大きな目標みたいなものが、だんだん達成されていくと同時に政治家の持っていた思いみたいなものが伝わらない。その辺のもどかしさ、あるいは絶望感みたいなものが非常にうまく描かれていたわけです。

実は、何かその本のあとがきに、三村知事が高村さんにいろいろ青森県の政治状況についてレクチャーをしたなんていうことも書いてありましたけれども。そういう意味では、

本州の北の端、中央集権体制の中でどうやって国からお金を持ってきて地域をよくしていくのか、端的に言えば所得を上げる、雇用を創り出す、出稼ぎをしなくてもいいようにというように、非常にはっきりした目標があり、またそのための手段として道路、港湾、空港等を中心とする、いわゆるインフラ整備というものがあって、そういう、いわば自明の方程式でもって地域づくりをしてきたと、そういうことが一番見えやすい地域だったんだろうと思います。

しかしながら、今日も後でまたいろいろと話がありますように、今は国を挙げて地方分権ということに取り組む時代になりました。政権交代が今年起こったことによって、そういう地方分権に向けた動きが加速して欲しいなあと、私なんかも思っていますが、一つやっぱり重要なことは、中央からお金を取ってきて、地域をとにかく豊かにするという時代の政策や地域づくりの発想から、どれくらい頭を切り替えられるかということが大きな課題なんだろうと思うんですね。

後でまた申し上げますけれども、政権交代を起こした民主党の皆さんというのは、やっぱり新しいスタイルの政治を追求していると。そういう中で、もう中央とのパイプを誇るような時代じゃないよということを言っている。それは分かりますし、そうであるべきだと思いますが。しかし、地域主権と言いながら、本当に地域のことが視野に入った上で政策を議論しているのかということになりますと、政権交代したから返って視野が狭くなっているんじゃないかというような印象もあるわけですね。

これから、地方からどうやって新しい地方分権なり地域主権のデザインに提案をしていくのかということ、今考えなきゃいけないというふうに思います。

それから、前置きが長くなりますが、私は今の略歴の御紹介にもありましたように、北海道大学に赴任して 25 年経ちまして、人生の大体半分を北海道で過ごしたという計算になるわけですね。日本の世の中、特に学問とかジャーナリズムの世界というのはやっぱり東京を中心に動いておりまして、地方の大学にいていろんなメディアに出るといのはなかなか珍しいことなんですけれども、私はやっぱり北海道にいるということはいろいろよかったなあと思っています。やっぱり東京にいて紙の上の情報、あるいはインターネットの上の情報で政策を議論することだけでは見えない問題というのはやっぱりたくさんあるわけですね。

そういう意味では、私自身は北海道のある程度あちこちに行きましたし、今、悪者のように言われている公共事業とか農業土木とかというものも、まあどこが問題があって、だけどどこは必要かということも多少は踏み込んだ議論ができるんじゃないかと思っております。

そういう意味で、私自身、雑誌とか新聞とか御覧になった方は御存知のように、ずっと長いこと民主党を中心とした政権交代が必要だということを言ってきたわけなんです、しかし、政権交代がいきなりばら色の日本をつくるわけでもないし、あるいは理想的な地方分権を進めるわけでもない。やっぱり私達が引き続きいろんな意味で批判をし、声を出し続けていかなければ本当の意味での改革とか分権というのはできないだろうなと思っています。

さて、今日は政権交代と地方分権という二つのキーワードを並べて、現状はどうなって、これからどうすべきかというお話をしたいと思うのですが、まず政権交代でもって何が変

わったのか、いい面・悪い面の総括をしておきたいと思います。

いくつかいい面がありました。やっぱりその第一は政治の可能性ということのを味わえたということです。皆が投票に行き、皆の投票によって政権を変える。そうすると政策が変わる。これは大変大きな経験です。例えば、生活保護の母子加算の復活みたいな話。あれは小泉構造改革の中で社会保障を縮小していくという議論の一環として出てきた話ですね。打ち切られて本当に困窮している人が、「大変だ」とかって窮状を訴えても、厚労省のお役人は「母子加算の復活はできません、できません理由はこうで、こうで、こうで」と、20も30もできない理由を出していた。しかし、政権が変わればやっぱり一夜にして、「いや、復活します」と大臣が言って、事務方がそれに従うと、こういうことですね。

私達は、やっぱり今まで「どうせダメだ。誰が政権を取っても、誰が総理になっても同じだ」みたいな諦め感を持っていたと思うんですね。あるいは最初からもう世の中こうあるべしだとか、政策はこうしようなんていうのも、もう無意味だみたいな無力感に陥って、あるいは言うこと自体を自主規制してきたという面があると思います。

しかし、やっぱり、投票に行き、政権が変われば政策も変わる、政策が変われば社会や私達の生活も変わるということのを今実感できた。まあ、群馬県の八ツ場ダムなんていうのも、いろいろとそれは評価は分かれますけども、私はやっぱりああいう政官業の結びつきの象徴のようなダムについて、やっぱりもう一回止めて、きちっと考え直す、治水利水の対策というものをきちっと考え直すというのは非常に意味があったというふうに思っています。

それから、二つ目の意味は、政治がやっぱり高い目標とか理念を示すことによって、国民を鼓舞するということ。ここが大きいと思いますね。鳩山さんが、例えば二酸化炭素の削減 25 %なんていう非常に思い切った目標を設定した。今までは、政治家もお役人の洗脳を受けて、できる範囲でものを考えるという悪い癖を持っていた。できる範囲を突破して目標を設定する、これが本当の政治家の仕事なんですけど、そのところがどうも不十分であった。政権が変わることによって、そういう意味で政治家自身が高い政策目標を設定する、それに向けて皆で頑張っていくということが始まった。二酸化炭素を減らすというのはそう簡単な話じゃないので、後でまたそれを地方から、どうやってうまく逆手にとって利用するかということもこれから考えていけば、いろんな政策ができるということです。

それから、三つ目のポイントは、政策の決定過程の、いわばメンバー、顔ぶれが少し変わったということです。今までの、前の政権までの政策決定過程というのは、言ってみれば会員制のクラブみたいなものでありまして、要するに私なんかは夜の街に繰り出して行って、バーのところに「会員制」とか貼ってあると、やっぱりちょっと入るのをためらうということなんですけれども、言ってみれば、いわゆる政官業のつながりの片棒を担いだ人は会員で、中にスッと入って、「ここ、ちょっと困っているんですけど」なんてことを言うと、予算措置とか立法とか、すぐしてもらえる。ちょっと前の話ですけども、米の市場開放だ、さあ大変だと言って、農業界が大きな声を上げれば6兆100億円というとんでもないお金がゴロンと出てくるみたいな、そういう会員の悩み、困ったことというのはすぐ政策課題として認知されて措置されるという。

しかし、会員じゃない人の悩みや苦しみというのはなかなか政策決定過程に届かない。例えば、今の日本で言えば、働く女性が抱えている育児や介護の問題とか、あるいは失業

者、貧困みたいな問題。これはもう去年の暮れに日比谷公園の年越し派遣村ができるまで、やっぱり本物の危機感ってなかったですよ。これはやっぱり政権が変わって、会員制クラブじゃない、もう政策決定過程の入口にあった重くて硬い扉を開いて、今までメンバーじゃなかった人達も中に多少入って議論をするようになった。これは大きな変化ですね。だから年越し派遣村をやった湯浅誠君という貧困対策の運動家が、今、内閣府国家戦略室の政策参与になって一生懸命頑張っている。こういうことを取ってみても、大きな変化があったなあと思います。

それからもう一つ、広い意味の情報公開、あるいは国民に対する政治的教育、こういう面でも大きな変化があったと思います。事業仕分けなんていうのも、中味は問題大ありですけども、ああいうやり方で政策の決定プロセス、あるいは予算の執行プロセスというものを明らかにしたということには、まず意味があると評価したいと思います。

政権交代が起こってよかったことというのは大体 10 分で終わるわけでありまして、あとは、ここが問題、これからこうしなきゃという話が延々と続くわけですね。

私なんか、やっぱり、例えばレジュメにもありましたように、1997 年イギリスにしばらく留学をしております、18 年振りに政権交代が起こって、新しい政府がスタートをしたという時、ずっと見ていまして、「ああ、政権交代というのはすごいな。いろんな政策を変える絶好のチャンスなんだなあ」ということを関心したわけです。できたばかりの政権というのは、やっぱりハネムーン期間というのがあるわけで、何をやってもやっぱり世論から支持を得られる、非常に追い風が吹く政策実現の絶好機なはずなんですね。

イギリスの場合は、例えば地方分権というのに進んだわけです。スコットランドという地域に、日本的に言えばある種の道州制みたいなものを当てはめていって、国内的な財源や権限を全部渡して、「もう自由にやりなさい」と、国のスコットランド省という、昔の北海道開発庁みたいな役所はもう実質無くして、国の権限もお金も全部渡して「自治をやりなさい」と、こういうのは政権交代が起こって見る見るうちに実現をしたわけですね。

あるいは、雇用労働の世界なんかでも、NPOを使いながら若者の長期失業を食い止めて就労支援をしていくというような取り組みもありましたし、それからある程度政権が安定して見通しがついたところで、医療や教育に対してどんどん予算を投入して、毎年 1 割ずつ医療予算を増やす、教育予算を増やすということで、徹底的な公共サービスの改善、改革を行った、こういう動きを見ておりました。

日本でも、まあやっぱり正直言って、そういうものを私は期待したわけでありまして。しかし、なかなか、どうも効果が上がってないと。ちょうど今月の 16 日、一昨日が政権発足 3 ヶ月ですね。もうちょっとすると 100 日というタイミングで、またひとしきり、いろんなメディアからコメントを求められてお話をするのですが、やっぱり、「ここがもうちょっとなあ」という注文とか批判みたいな話の方が多いわけですね。

ちょっと順番が前後するんですが、まず、この政権交代が起こった原点、国民は何のために、なぜ民主党に政権を預けたかという、そこをまずきちっと踏まえる必要があります。

私は、やっぱり、自民党が嫌だという民意があったのは事実なんですけど、やはり 2000 年代、小泉構造改革以降、やっぱり明らかに日本の世の中が分断された。都市と地方、あるいは富裕層と貧困層。こういう分断というものに対してもう一回統合、一つにまとまるということの人々は求めている、そこにこそ政権交代の基盤があったんだということを強

調したいと思います。

鳩山さんの所信表明演説の中で、ちょうど青森県八戸ですかね、演説に来た時に、演説を聞いていた老婦人が泣き出したと。自分の息子も職を失って自殺をしたんだ、そういう非常に悲しい話を聞いて、鳩山さん、ショックを受けたと。そこをやっぱり自分の政治の原点にしたいということをおっしゃっていましたがけれども、やはり、今までそれなりに、20世紀の日本にそれなりにあった安定とか調和みたいなものがどんどん崩れていった。そのところを何とかして欲しいと。改革ということの必要性は依然として大きいわけなんですけども、単に小さな政府を作って社会保障と地方交付税をズタズタ切っていくことが改革なのではない、もうちょっと人間の生命とか、あるいは生活というものを見た改革をして欲しいと、こういう世論があったんだろうと思います。

そういう面で、これからの民主党政権と言いましょか、新しい政権がめざすべき方向というのははっきりしていると私は思うんですね。ちょっとお配りしたレジュメの3枚目を見ていただきまして、この図1というのを見ながら話を聞いていただきたいと思うのですが。

この図はいろんな社会経済的な政策というものを特徴づけようと思ってこしらえたわけですね。縦軸にそのリスクの社会化、リスクの個人化ということを書いております。リスクというのは、まさに貧困、失業とか病気とか年を取る加齢とか、人間が生きていく上で遭遇するいろんな問題、困難、こういうものをリスクと言います。

リスクを個人化するというのは自己責任型社会ですね。要するに、自分の身の回りで起こる問題は自分で片付けるという考えで、アメリカ合衆国はまあこのリスクの個人化路線ですね。あそこは、今はオバマ大統領が国民皆保険を導入しようとして悪戦苦闘をしておりますけれども、医療保険を公的にやるという発想さえない、非常に特殊なというか、徹底した個人主義の国ということになります。

日本とヨーロッパは年金とか医療保険とか、そういったリスクを社会全体で引き受ける仕組みがあるわけですね。しかし、日本とヨーロッパはやっぱり違う。その下の表1を見れば明らかなように、ヨーロッパはやっぱり社会保障が非常に大きい。つまり、医療・年金・住宅・教育等を中心に大きな制度があって再分配をしているというわけですね。そのことによって貧困や病気や育児や介護といったリスクを社会全体でカバーしていくということです。日本の場合はどうか。社会保障の割合はヨーロッパよりはるかに小さい。アメリカよりもちょっと大きいという水準でありまして、じゃあ、いわゆる日本的な平等とか日本的な安定というものは、あるいは暮らしの安全というのは何が作ったのか。この図でいきますと裁量型政策というところにくるわけでありまして。

つまり、普遍的政策はルールや基準がある。年金とか医療保険みたいなものであったのに対して裁量的政策というのはルールや基準がない。言い換えますと、権限や財源を持ったお役人の匙加減で何とでもなるという世界ですね、補助金の箇所づけとか行政主導による業界の保護、護送船団とか、そういったものが裁量型政策です。ルールや基準がない、官僚の胸先三寸、何とでもなるという世界だからこそ政治家がそこに刺さりこんでいって我田引水の競争をする、それが政治だったわけですね。まさに、冒頭申し上げた新リア王の世界というのは、要するに東京に大きな金庫があって、日本中から政治家がその周りに集まっていって、何とか自分の地元選挙区に、あるいは自分の支持者がいっぱいいる業界

にお金を引っ張り出そう、これがまさに政治だったわけであります。

そのことは一概に否定するものでもありませんで、いろんなところから陳情を出していった、公共投資とかいろんな補助金とかというので地域を底上げしていくという面でいえばそれなりの役割もあったと思いますが、その仕組みというのはやっぱりバブルが弾け、グローバル化がどんどん始まった 1990 年代の前半に、いわば歴史的な役割を終えたわけであります。

そこで、改革が必要だという話になったんですが、小泉時代の改革というのは残念ながらというべきか、リスクの個人化路線だったわけです。つまり、個人に対して言えば雇用の規制緩和、社会保障の圧縮、こういった面で労働のリスク、病気のリスク、あるいは老後の生活のリスク、介護のリスク、こういったものを個人個人で背負えと。極端な話、医学者の多田富雄先生という方が脳梗塞で倒れてリハビリを受けておられた時に、リハビリに対する保険適用を 180 日で打ち切るなんていうようなことを、医療制度改革という名の下に押し付けたわけですね。つまり、半年分のリハビリは保険で面倒をみるけど、それを超えたら個人でやりなさいと。これはまさにリスクの個人化です。そういうことをやったら、普通の人はもう生きていけないですよ。

それから地方に対しては、地方交付税の大幅削減というリスクの地方化、つまり自治体に対するリスクの押し付けをやったわけですね。それを地方分権とか三位一体という名の下でやっていったわけです。

この辺の話は、私がここでグタグタ言わなくたって、今日お出での方は日々悩んでいらっしゃるのだと思うのですが、ともかく自治体の自己責任という名目で、例えば公立病院なんかについても「病院会計の赤字を一般会計と連結して計算をなさい。赤字が一定率を超えたら再建団体にするぞ」みたいな脅かしをかけてくるみたいなね。そうなりますと、地域住民のリスクをカバーしてきた自治体そのものが巨大なリスクに耐え切れなくなって、例えば病院を診療所に格下げするとか、もう病院を閉鎖するとか、そういう形で住民に全部しわ寄せがいったということですね。

そういうリスクの個人化路線というのは、もうやっぱりとてもじゃないけど耐えていけないということで、民主党が「生活第一」ということを言い、そして選挙で勝ったということになるわけです。

じゃあ、これから、そういった私の言葉で言えばリスクの社会化という政策の方向性と地方というのと、どういうふうに絡めて政策あるいは改革を展開していくかということが課題になるわけです。この半月ぐらい、テレビ・新聞で政治のニュースを見るのは私、正直言って大変苦痛でありまして、もう本当に何をやっているんだというね、昔だったらただ批判をしていればよかったんですけど、今、やっぱり期待を持ってできた政権なので、あまり悪口は言いたくないけれども、やっぱりこれはもう何か悪口というか批判をせざるを得ないかなみたいな感じですよ。

例えば、揮発油税の暫定税率の取扱いと環境税の導入とか、子ども手当の導入と扶養控除の関係とか、あるいは子ども手当の財源の国、地方の負担とか、そういう、まことに基本的な問題について予算編成、税制改正の議論もする 12 月になって閣内でああだ、こうだ、いろんな人がいろんなことを言ってまとまらないなんていうのは、これは信じがたい話ですよ。

さっきイギリスの例を出しましたけれども、イギリスの場合は、やっぱり政権を取ったらこういう順番でこういう政策を実現していこうという、まさに工程表、戦略がはっきりあった。最初の2月で地方分権はまずバツと実現をする。医療の建て直しは3年くらいのスパンでやるとかね。ですから、繰り返しますけども、こういう非常に追い風が吹くはずの時に、内側の意見対立の調整でもって時間とエネルギーを費やすなんて、本当に情けない話であります。

なぜそんなことが起こるのか。これはやっぱり政治の、いわば一番大事な理念、思想という問題と関連してまいります。レジュメの4のところにいきまして、4の一番下のところに、「マニフェストとは何か」というのを書いています。マニフェストというのは、実は辞書を引きますと2つあるんですね。そこにありますように、Oのあるマニフェストというのは、これは例えばマルクスの共産党宣言の宣言にあたる部分、コミュニストマニフェストのマニフェストでありまして、まさに理想を掲げ人々を政治的に鼓舞するパンフレットのことであります。これに対して、Oのないマニフェストというのは、これは産業廃棄物の行政をやっている人にはお馴染みの、要するに荷物の目録ですよ。民主党のマニフェストというのは、御自身はOをつけていますけれど、バーツと通読してみますと、これはやっぱりOがない、むしろ積荷型の並んでいるリストだという感じがするわけです。どういうことかと言うと、要するに、一方でCO₂削減と言いながら、他方で揮発油税を下げ、高速道路をタダにしますと言ったら、これはもうね、もっと自家用車を使ってあちこち乗り回せと言っているのと同じでありまして、どう考えてもそれは矛盾するわけですね。まさに宣言としてのマニフェストの根底には思想があるわけで、そうすると、そんな矛盾したことは出てこないはずなんですね。理念がないから、いろんな項目をバラツと並べて、それが相互に矛盾する、齟齬を来す。その齟齬、矛盾というのに、今、内閣が結構苦しんでいる。最後、小沢さんが出てきて「こうだ」とか言って、何か話を納めちゃったみたいな、そういうところがあるわけです。

で、繰り返しますけれども、これからめざすべき政治の方向性というのは、基本的にやっぱりもう一回リスクを社会全体で引き受けていこうと。やっぱり、人間は皆、弱い、もろい存在ですから、病気になる、年とって介護が必要になる、子育てとかそういった問題ってやっぱり社会全体の課題ですよ。あるいは地域というものを考えても、東京みたいな大都市だけで日本が成り立っているわけじゃない。北海道もあれば青森もあるし、東北地方もあります。今日みたいに雪がいっぱい降る。多分ね、東京の人は除雪というのがどうということかって分からないんだろうと思うんですね。

ちょっと余談ですけど、先週、札幌で仲間内の忘年会があった。建設会社の社長みたいな人も4~5人来ていました。「社長、どうですか」って言ったら、「年内は従業員に給料を払ったけど、来年はね」なんて話をしています、「もし道路関係の予算がバサッと減らされたら、もう除雪もできないよ」みたいな話をしていたんですね。

やっぱり、そういう意味で国全体としてのリスクを社会化してくれないと、やっぱり雪が降る地域にはやっぱりちゃんとそれ用の予算をつけてくれなきゃ、交通も途絶してしまうという問題があるわけですよ。

ただし、リスクを社会化する時の政策的な手段というのは、やっぱりきちっとしたルールや基準、手続きというものを作って、役人の裁量とか政治的な圧力とか口利きとかとい

うもので左右されないような公正な再分配の仕組みを作っていかなきゃいけないと。こういうのが新しい政策の方向性だと思います。子ども手当とか農家戸別補償とかというのは、やっぱりそういう意味ではルールに則って公平公正に再分配をしていくというものですから、私はこれでいいと思います。

やっぱり、特に地方の関係で言えば三位一体をまず反省して、住民に対して直接責任を負う基礎自治体を中心に、公共サービスの財源をやっぱり保証するというのをもう一回やってくれないと、これはもう自治体も住民のリスクを全然カバーできないという状態が続くわけでありまして。

その根底に、さらにどういう理念があるべきかということなんですけれども、よくこの種の構造改革批判というのを私がやりますと、竹中平蔵みたいな構造改革派の人からは、「じゃあ、あんたは昔の公共事業を中心のバラマキ政治に戻れというのか」みたいないやもんをつけられるんですが、これは全然言いがかりでありまして、私はそんなことを言っているわけではありません。

例えば、建設の公共事業をガンガンやって、地域に雇用を創っていくとか、あるいは各企業においては長期安定、いわゆる終身雇用に戻るとかというのは、それはなかなか、今の時代には難しい話です。もう労働力も3分の1以上がいわゆる非正規になっちゃったという、そういう現実をそうすぐに変えることはできません。問題は、そういう非正規労働とかが増えて、一人当たりの賃金が少なくなっても、人間らしい生活ができるような、やっぱり教育や医療や介護等の土台を作るということ。その部分にこそ公共セクターの任務があるんだということ。ここを皆で確認する必要があると思います。

と同時に、今、政府の方は予算編成でもう税収が足りなくて四苦八苦しています。これはやっぱり90兆円という歳出をカバーするためには、いずれは国民皆で負担をすることが必要になってくるわけですよ。今必要なことは、やっぱり中期的に日本の社会をこういうふうに立て直してく。一人ひとりのフローの所得がちょっと下がっていても、とにかく安心して生きていける、子どももちゃんと安心して勉強できるんだと、お年よりも安心して生活できるんだと、そういう土台をちゃんと作るというところに政策の課題があるというふうに思うわけでありまして。

特に、地方分権ということにしばって考えてみたいと思います。だからレジュメでいけばCのところに行きたいと思うんですけども、実は民主党の地方分権構想というのは曖昧でありまして、「地域主権」という言葉を使っていますけれども、その意味について誰がちゃんと分かっているのかと、心もとない点があります。

実は、小沢さんが昔、300の市に再編して二層性の政府にするんだということのをパーッと打ち上げたことがありまして、その300市構想をとにかく下ろして、民主党の分権の政策からそれを外すというのを、皆さん、いろいろと苦勞をしてエネルギーを使ったということで、前向きの地方分権の具体的な構想というのは、実はあまりないと言わざるを得ません。中に何人か自治体の首長出身の議員とかもいまして、この間の三位一体とか、あるいは市町村合併とか、そういったものがもたらしたマイナスの影響というものについても分かっている人がいるわけでありまして、そうすると更なる合併とか、あるいは都道府県の合併としての道州制とかという話がすぐに出てくるということでは多分ないだろうと思います。

当面の地方分権でもって何をまず実現しなければいけないのかということ、これは答えは割と簡単でありまして、1つは先ほどから言っておりますように、三位一体を少し巻き戻していったって、自治体に対する財源保証をある程度取り戻す、強化する。これが第1点ですね。やっぱり基礎自治体が何とか頑張れる財源を確保しないことには、分権も何もあったもんじゃないということになるわけでありまして。

それからもう1つは、先日、地方分権推進委員会が出した、国による統制関与を極力排除する、縮小する。それで例えば道路一つ取ってみても、道路法の縛りというものを緩めて、自治体基準で道路整備ができるようになれば、やっぱり大幅なコストダウンというのも可能になってくるわけですね。保育所の面積の基準をどうするかというのは、これはなかなか難しい問題ではありますけれども、それも別に国に指図される話でもないだろうと。やっぱり保育所が足りなくて困っているところは、ちょっと、多少目をつぶって1人当たりの面積が小さくなくても、まずは保育所を広げることが先だということもあるでしょうし。それからゆったりした、いい施設を整備していくということもあるでしょうし。その辺はもうね、各地域で判断をすればいいということになるんだらうと思います。

ですから、例えば保育所一つとっても、やっぱりいろんな関連する利害関係者、いろんな組織・団体というものがあって、従来の規格基準を止めるとなったら、途端にワーストと反対の陳情が来てみたいなこと、具体的な権限委譲、あるいは国による関与統制の撤廃ということをやると、たちまち話が前に進まなくなると。そこの部分をともかく具体的にやめていくということが新政権のまず当面の課題なんだらうというふうに思うわけでありまして。

中期的な問題として、私は民主党が進める地方分権のことについてはある部分期待もしておりますが、ある部分大変心配もしております。

ちょっと、これも順番が前後しますが、Cの一番最後の項目であります事業仕分けというものについてちょっと考えてみたいわけなんです。これは先ほど、冒頭申しましたように、よかったと思うんです、情報公開という意味で。あるいは国民に対する政治的な教育という意味で、ああいうものを1回国民の見える場所に広げるという意味があると思うんです。利権というのはどういうものか、天下りというのはどういうものか。1回きちっと解明していくと。天下りの役人のためにこしらえた法人に税金が流れていくみたいな仕組みをここで変えていく。いいことだと思いますね。

しかしながら、皆さんもやっぱり、あれを見ていろいろな、特に行政の現場にいる人は疑問をもったんじゃないでしょうか。まず、一番大きな問題は、あの事業仕分けに携わった人というのは皆東京の人。もちろん神奈川県とか千葉県の人もいたかもしれませんが、とにかく首都圏というので、東京の人間が基本的にあれをやったわけですね。それで本当に分かるんだらうかという疑問が第1です。

例えば、仕分けの人達というのは、農道という言葉を開いただけで、もう条件反射的に「ムダ」という結論を出すわけですね。しかし、農道にもいろいろあるわけなんです。私は、実は昨日広島に行きまして、NHKの中国地方の地域番組の中で政権交代のもたらした影響みたいなことをちょっと議論したんですが、島根県の安来市というところの農道の事例を紹介してまして、進捗率80%、あと10億だか10数億かけてトンネル工事をすれば全部開通するというものなんです。これも農道というだけで、もう「廃止、国の補助金

なし、自治体でやりなさい」という扱いになっちゃった。しかし、もちろん市はそんな10数億なんていう金をすぐに出せるわけではない。工事は中断したままと。しかし、市はやっぱり農道ができるということを前提にいろんな施設整備もしてきているというわけですね。で、結局のところ、そういう細かい話、農道の中にもこれはやった方がいいというものもあるし、まあ並行する道路がいっぱいあるからもう意味がないんじゃないのということもあるし。そういうものを実は仕分けするのは自治体の仕事ではないかという疑問がまずあるわけですね。

そういう意味で、ある種のショック療法とか荒療治みたいなことも分かるんですけども、あれが何か絶対の正義みたいになって、特に公共事業と農業関係を悪者にして、「ムダ」というレッテルを貼ったということは、まことにこれは不公平な話であります。

大きな問題は、結局、費用対効果という物差しをどういうふうに使うかということです。どうも東京目線で改革という費用対効果という物差しを当てはめて、この辺の田舎の方は人口密度が低いから施設整備とかインフラ整備をしても受益者も少ない、効果が小さい、だから止め、みたいな、そういう話になってしまうわけですね。

しかし、本来政治の仕事というのは費用対効果という物差しでは十分正当化できない、つまり効果に対して費用は結構大きい、そういう意味ではムダに見えるという政策についてもやっぱり公平とか平等とか人権とか、あるいは環境とか、そういう観点からやっぱりどうしてもやるんだという性質のものですね。それが政治というものです。

ですから、仕分けみたいな議論をする前に、やっぱり費用対効果という物差しでバサバサっと切っていい部分と、それから費用対効果という物差しがそもそも当てはまらないという部分と、そこのところのまさに仕分けをした上で事業仕分けをしなきゃいけない。まさに費用対効果という物差しを何に当てはめ、何に当てはめないかというのが政治の判断、政治主導で決めなきゃいけないんですね。そこら辺がやっぱり、どうも非常に近視眼的な費用対効果主義でもっているいろんな政策を切って行って、財源を3兆円浮かすみたいな、これが目的になってしまうという、大変、いわば倒錯したというか、手段・目的がひっくり返ったような現状があったわけでありまして。

ここでその分権ということについて改めて考えてみたいと思います。よく笑い話に、分権を唱える偉い学者の先生は、皆、東京にいてではないかという話がありまして、東京にいて本当に分権なんてことが分かるのかという疑念があるわけですね。ただ、都会の人に言わせれば、東京だって横浜だってやっぱり地方自治体なんで、そこにちゃんと権限、財源を移すことは地方分権なんだということをおっしゃいます。要するに、政府間関係として、国・都道府県・市町村という政府間関係として分権ということを議論していく、これはやっぱり非常に重要な課題であります。今でもやっぱり国による統制の排除というのは必要な部分もいっぱいあります。しかし、やっぱり大都市圏、首都圏と北海道や青森県みたいな首都圏から遠く離れた地域のバランスをどう考えるかという観点の分権というもの、やっぱり必要だと思うんですね。

かつては「国土の均衡ある発展」というスローガンが政治の大目標であった。それに対して小泉政権以来、もうインフラ整備は大体できたし、均衡ある発展なんてことは土台無理なんだから、伸びるところはどんどん伸びていけばいいんだと、そういう議論が出てきて、三位一体みたいな話につながっていったわけですね。ちょうどその、社会全体で言え

ば、金持ちがどんどん金持ちになって、そこからお金が下に向かってポタポタ滴り落ちる、トリクルダウンという理論で金持ちに対する減税とか、大企業が有利になる規制緩和が正当化されたのと同じように、地域、地方という面で考えれば、とにかく人口が密集してどんどん富を生み出している大都市圏が先にどんどん走って行って、富をさらに生み出していく。そのおこぼれがいずれ回るだろうみたいな、そういう発想で国土というものを考えてきたのがこの10年くらいの地域政策だったと思います。

しかし、それでいいのかという問題、私達やっぱり真剣に考え直していく必要があると思います。国土の均衡ある発展って、青森も来年は新幹線がとうとうできるそうでありまして、それは均衡がやっと達成されたということになるのかもしれませんが、いろんな地域に人が住んで、いろんな多様な仕事に従事していく、一次産業、二次産業、いろいろある、地域にいろんな個性的な産物や産業があり、また文化がある。そういう国を21世紀にも引き継いでいくためには、やはり地域、特に経済的、財政的な基盤の弱い地域にある程度サポートしていくということはこれからも必要になるはずであります。

確かに、今までの中央集権を前提とした「国土の均衡ある発展」という政策の中では、国にたかっていって金を引っ張り出してきてという安易な姿勢があった、あるいはそこに費用対効果という観点からみれば途方もないムダも発生したでしょうし、特に北海道などにいますと、失敗した苫小牧東部開発とか、そういう何のためにやったのか分からないという類のプロジェクトも確かにありました。そこは大いに反省をしなければいけないと思います。しかし、やっぱり自己責任という原理でもって単純に、「おまえら自分達でやれ」と言われますと、やっぱりそれは困るわけ、やっていけないわけであります。どこの国をとっても、地域間の財源の再分配、均等化ということはやっているわけでありまして、その仕組みについてももう少し工夫をする必要はあるとは思っているのですが。

例えば、この間の仕分けの議論の中で、地方交付税を見直すなどと言っていた有識者の皆さんが、本当に今、交付税をズタズタにされて、もう難儀している市町村、特に田舎の市町村の実態が分かっているのかねということは、私は大変腹立たしく思ったわけです。

民主党政権の地方分権政策が、ああいう東京目線、あるいは財務省的なお金をどんどん絞るという発想でいくとすれば、これは前の政権の三位一体とか地方に対するリスクの押し付けと同じ話になるわけでありまして、そうじゃない地方分権というものについて私達がちゃんと声を出していかなければいけません。

例えば、鳩山氏が言った二酸化炭素の削減という国家的大目標についてみても、大体、大都市というのはひたすら資源を消費して、熱とCO₂を排出するわけでありまして、田舎の方がやっぱりそれを吸収するわけですね。

例えば、揮発油税の暫定税率を名目無くす、実質あの税金を何か衣替えして取るということをお沢さんが言っているようですが、それだったらやっぱり暫定税率の一部でも環境対策税みたいな形で、ガソリンに限らず、化石燃料を消費するということに広くやっぱり課税をすべきですね。例えば、いささかそれは我田引水と言われるかもしれませんが、都道府県に対して森林面積に応じてある程度再分配するとか、そういうふうにして、要するに環境に対する負荷をいっぱいかけているところから金を取って、環境を守っている地域にお金を配るみたいな、そういう仕組みがやっぱり今必要です。ドイツなんか、もう真っ先にそういうことをやっているわけですね。まさに、これからの低炭素社会、あるいは

持続可能な経済成長というものを実現していくためにも、地域間のバランスというものが今まで以上に重要になってくるわけであります。

従って、東京目線の仕分けみたいな議論に対しては、やっぱり「ちょっと待てよ」と、「あんまり先入観とレッテルで物事を語ってはいかんぞ」ということを私達は言っていく必要があると思います。

そういう意味の政策論議をしていくための場として、やっぱりこれから地方政治というもの、なかんずく地方議会というものが大変重要になってきます。要するに、さっきから言っているように、都会の人は地方の実態を、現実を見ずに「何かムダ遣いをやっているよ」みたいな、交付税をがっぷりもらって、補助金をもらって、何か費用対効果の極めて悪いインフラとか箱モノをつくっているという先入観で彼らは地方を批判している。それに対して、私達はやっぱりそうじゃないということをきちっと反論していかなきゃいけないわけですが、そういう議論をするためにこそ地方議会や地域社会で、我々自身による政策の仕分けというものをしていく必要があるんじゃないかと思うんですね。

青森県はどうか存じませんが、北海道なんかいますと、やっぱり国がとにかく補助金をくれるというからやるみたいな、道路とか農業土木とか港湾とか、そういうのは確かにあるから、都会の人にムダ遣いとか言われても仕方ない部分は正直言ってあります。その部分、やっぱり私達自身が地域社会のまさに主権者、主役としてきちっと判別をしていくということがこれからの地域の政策論議として必要ですよ。やっぱり議会というものも、まさにそういう仕分けみたいな、優先度をつけるみたいな、そういう類の議論をする場として意味をもってくるはずであります。

どのみち、もうどこもかしこも皆、赤字で貧乏で、そんなに新規の施策に投入できるような大きな財源はないわけでありまして、厳しい優先順位の設定が要求されていますし、それから住民を巻き込んで、ある意味ではこれからどういうふうに負担を分かち合うかみたいな議論もしなければいけないわけですね。そういう意味で、民主主義というものが地域のレベルからもう一回立て直すとか活性化していくということ、政治学の方では最近、討議民主主義とか、あるいは熟議民主主義、熟というのは果物が熟すの熟ですね、要するに熟議というのはじっくり議論をするという意味ですね。そういう討議、熟議民主主義ということが随分いわれるようになりました。つまり、多数決でものを決めるというのは、これは最後の話でありまして、そこに至るまでにどういうふうにちゃんと議論をするのかということですね。議会がちゃんと機能をする、あるいは住民自身もちゃんと情報を共有して、いるもの、いないものみたいなことを議論する習慣があれば、例えば夕張市みたいなああいう無謀な開発プロジェクトでもって赤字をいっぱいこしらえるなんてことはなかったはずなんですよね。これからの時代、やっぱり地域レベルでのそのような議論をきちっと行っていくということが、自治体のいわば統治能力、あるいは経営能力というものに非常に大きく影響していくということになるわけです。

最後に、また国と地方の関係というところに戻りますが、鳩山さんが何か調子に乗っているいろいろワースト大風呂敷を広げて、大きな目標を設定して、実際問題、二酸化炭素の削減 25%なんてどうやって実行するんだ、あんまり大して皆知恵も無いわけですね。こういう時は、まさに政策決定過程の扉が開いて、新しいアイデアがパッと正当化できる、あるいは法制化できるというチャンスであります。

環境というのを例えば切り口にして、この地域で何ができるか、森林というものをもう一回守り、育てていく。林産資源というものを、例えばバイオマス燃料みたいな形で使っていくとか、いろんな知恵があると思うんですね。国内の排出権取引みたいなモデルを作っていて、やっぱりさっき言ったみたいに化石燃料をいっぱい使って環境負荷を大きくしている人達からお金を取って、それを豊かな環境を守っている地域に再分配して、その地域の担い手をとにかく維持していく。いろんなアイデアがあるだろうと思います。これからはあんまり中央のお役人や政治家に遠慮する必要はないわけでありまして、どんどん提案をしていくチャンスです。

そういう意味で、やっぱり政権が変わっていろいろと今までの行きがかりとは関係なしに政策を論じていけるこの機会を、地方からも活用していくということが必要でありますし、それから、繰り返しになりますけれども、東京目線がちょっと強い今の民主党政治に対して、やっぱり地域から本当の意味の分権のデザインというものを打ち出していく。補助金を整理統合して一括交付金にするなんていう話も、今はスローガンの域を出ていません、はっきり言って。一括交付金というもので従来の地方交付税とは違う形でどういうふうにして本当に自治体にお金を再分配していくのか、裁量型の補助金は無くす、そこは分かるんですね。じゃあその財源をどういう形で東ねて行って、皆が納得するとか、公平な再分配の仕方、それは民主党自身も本当に困っている状態なので、地方から大きな声を出していくということで、大いに地域レベルで政策を論議することに意味があるんだということを強調いたしまして、私のお話を終わりにいたします。

どうもありがとうございました。

●司会者

山口様、ありがとうございました。今一度、大きな拍手をお願い申し上げます。

これで基調講演を終了させていただきます。では、ここで 10 分間の休憩を取らせていただきます。