

## 「地方が主役の国づくり」に向けて

東京大学大学院経済学研究科・経済学部教授 神野直彦

東京大学の神野でございます。知事をはじめお招きいただきました関連の方々に深く感謝を申し上げる次第でございます。

私がお話いたしますのは「地方が主役の国づくりに向けて」というテーマですが、私たちはこれから多分、大きな危機的な状況を迎えるのではないかと考えております。アメリカを中心としたグローバル化した経済が今、音を立てて崩れようとしているからです。アメリカを中心としたグローバル化した経済が何をもたらしたかを、地域の立場から見ておきたいと思います。

お手元のレジュメの資料8を見ていただきたいと思います。「大都市への人口流入傾向の収束」というテーマが掲げてありますが、簡単に言ってしまうと、地方から東京、大阪、名古屋という大都市圏へ人口がどの程度流入していったかを示しております。第二次世界大戦後、日本だけではなく世界の国々が重化学工業化を経験しました。重化学工業を中心とする工業社会を築いていったのですが、日本はその優等生として第二次世界大戦後に高度成長を記録いたします。お手元の資料で1950年あたりから1970年代前半までが、日本では「高度成長期」と言われている時代です。重化学工業を伴う高度成長のもとで、地方から大都市圏へ人口が流入していきます。「東京だよおっ母さん」とか「リンゴ村から」という歌がはやった時代です。下が人口流出で、上が流入していく数をあらわしておりますが、地方圏から名古屋、大阪、東京へ人が集まっていきました。

ただ、このときには貧しい人々が移動しています。生活に事欠いているような人々が労働市場を求めて東京、名古屋、大阪に集まった時代ですので、所得の地域間格差は是正されていきます。ただ問題が起きました。過疎・過密という現象が起き、大都市では人口流入のためにさまざまな生活のインフラストラクチャーが必要なのに、それを準備するのが間に合わない。逆に地方からはどんどん人口が流出して過疎化してしまう現象が起きました。

そこで、私たちは「国土の均衡ある発展」という名のもとに、工場を地方に移す政策を展開しました。工場を名古屋、大阪、東京から地方に移した結果、1970年代後半から1990年代までは人口の地方圏からの流出はほぼ止まります。1980年代前半からはやや地方からの流出が生じていますが、これはバブルのときです。バブルのときを除くと、ほぼ地方からの人口流出が止まった状態になっていたわけです。

ところが問題なのは、この間1970年代から1980年代にかけて社会が大きく変わります。重化学工業を中心とした時代から、知識集約産業を中心とした知識産業や、事業所を対象とするサービス産業の時代になっていきます。そうすると、1990年代に地方から工場がどんどん流出しますが、流出先は東京や名古屋、大阪ではなくて、アジアなど海外へ向かいます。

そして、1999年つまり21世紀あたりから、地方から人口が流出して大都市圏に人が集まる現象がまた起きています。現在はこの状況です。

高度成長期の人口移動と、21世紀になってからの人口移動で決定的に違う点が2つあり

ます。1 つは規模が小さいということです。高度成長期にはものすごい勢いで流出したのですが、今回はそれほど規模が大きくない。

もう一つの違いは、高度成長期には貧しい人々が働き口を求めたのですが、今度は貧しい人が移動していないということです。豊かな人々が地方から大都市圏に移動する現象が起きています。これは、私どもの大学に来ている大学生の下宿代でも最低月 8 万円かかりますから、東京に働きに来ようとしたら住宅費として 8 万円程度支払えないと単身で来ても働けないので、貧しい人は移動できないのです。豊かな人々はどういう人々かという、経済がグローバル化しボーダーレス化しているために、日本に残っている機能は、企画機能や中枢管理機能などのソフトな知識・管理的な仕事と、もう一つはサービス産業しか残らなくなってきたということです。

そうすると、グローバル化した経済のもとでそういう機能を東京に集めようとする傾向が働きます。簡単にいうと、地方にある支社や支店、出張所を閉鎖して東京本社に皆、転勤させる現象が起きてきます。これらは豊かな人々ですので、(地方に)に豊かな人々がいなくなります。

もう一つ重要な点は、各地方に本社のある機能がグローバル化に対応するために東京の支社機能を強めて転勤させる現象です。これは大阪から始まりました。大阪に本社のある会社が、東京支社機能を強めて大阪から転勤させます。大阪関西経済連合会では、どうして大阪の経済はこんなに失墜してしまったのか、再び大阪の経済を引き上げなければならないと真剣に話し合っているのですが、その話し合っている社長さんの住所を見ると、ほとんどが東京なのです。住んでいない人々がその地域の経済の振興を話し合っているという事態に陥っているわけです。

1999 年から見ていただくと、地方から流出していますが、大阪からも流出しています。かろうじて±0 で残っているのが名古屋圏ですが、これは某自動車会社が存在するという理由だけです。つまり、経済がグローバル化すると、一人勝ちの論理ですから必ず東京に入ってくるという論理になるわけです。世界的に言えば、アメリカが一人勝ちしてアメリカに富が集まることになります。

ただ、問題なのは何かということ、アメリカの中で格差が広がる、東京の中で格差が激しくなることです。グローバル化した経済のもとでは地域間で所得間格差が広がりますが、地域内でも所得間格差が広がります。

お手元の資料 9 は、個人住民税をもとにしながら、全国の市町村の平均所得のジニ係数をとっています。ジニ係数は高くなると不平等になります。全国の市町村の平均所得を見ていただくと、2002 年あたりから急速に折れ線グラフが上がっていることがおわかりいただけると思います。つまり、2002 年あたりから市町村の平均所得の格差が急激に増大したということです。市町村の中で一番所得の高いところが黒く塗り潰した棒グラフですが、1999 年には一番高い市町村の平均所得は 751 万円でしたが、2004 年には 947 万円です。平均所得が 1,000 万円近くあるということは、えらい豊かなところですよ。いつもトップは東京都港区です。一番貧しい市町村は、1999 年には 221 万円から、2004 年には 211 万円になっていますが、これは熊本県の某村、秋田県の某村、北海道の某町などしょっちゅう変わっています。いずれにしても、最低のところは低くなり、最高のところは高くなり、地域間格差は拡大しています。

ただ、東京が豊かになっているかという点、資料10の生活保護実人員数を見ていただくと、1990年代あたりから生活保護率は反転して上昇していますが、全国平均より速い速度で東京は生活保護率が高くなっています。東京都内で格差が拡大しています。なぜかという点、日本では、貧困に陥る重要な原因は家族が機能していない場合です。日本で深刻なのは、一人で生活している単身世帯が急増していることです。お年寄りや若い人も含めて、全国の世帯の30%が現在、単身世帯です。ところが東京では既に45.2%を突破しました。東京に住んでいる人々は半分以上が一人で生活しているということです。出生率も1を切っていることはおわかりと思いますが、東京の場合は非常に速いスピードで貧困層が多くなっています。

貧困が多くなっているだけでなく、人々の間に社会における家族やコミュニティの機能が非常に小さくなり、社会の中でお互いに助け合って生きていくという気持ちを失いつつあります。

資料2は、対人信頼感の国際比較を私どもの木村忠正先生がおやりになったものです。日本と韓国、フィンランドの大学生の意識調査をしています。「ほとんどの人は他人を信頼している」との問いに対して、フィンランドの大学生は「そう思う」が16.8%、「ややそう思う」が56.8%で、肯定的な回答をした大学生が7割を超えています。ところが日本の大学生は、「そう思う」が2.7%で、「ややそう思う」を加えても肯定的な回答をした大学生は3割を切っています。

さらに、「この社会では気をつけていないと誰かに利用されてしまう」という問いに対して、フィンランドの大学生は肯定的な回答をした者が3.8%と21.6%で30%を大きく下回っています。ところが日本の大学生は8割が肯定的な回答をしています。こういう人間を前提にして社会をデザインすると、市場を動かすにはお金がかかって市場が活性化しなくなります。「取引コスト」といいますが、市場で取引をするときに相手を信頼していないわけですから、賞味期限を見ても、これは間違っているのではないかと大変です。市場を動かすために信頼の調査をしなければいけないのですが、その調査をする人をまた調査しなければいけない。これは民がやろうと官がやろうと同じで、どんどんコストがかかって経済が発展しなくなってしまう。

「ほとんどの人は基本的に善良で親切である」という問いに対して、フィンランドの大学生は8割が「ほとんどの人は基本的に善良で親切である」と答えています。ところが日本の大学生はその半分の4割にも行かない。これはコミュニティを失い家族を失ったからですが、日本では人々がお互いに助け合って生きているのだということを失い始めている。

昨年12月に出た雑誌『ニューズウィーク』のコラムに次のようなことが書かれていました。電車の中で居眠りをする長さや深さは、日本人が世界で一番突出しているらしい。『ニューズウィーク』では、「日本ではこの国民がお互いに助け合って生きているという光景を見かけることはもうなくなったけれども、ただ一つ、日本国民もお互いに助け合って生きているのではないかとされる唯一の光景は、通勤電車の中でお互いに居眠りをしながら首と首とをもたれ合っているところだけである」と報道されているのです。

こうした対人信頼感のことを、ヨーロッパでは「ソーシャル・キャピタル(社会資本)」といいます。これは日本の社会資本と違って物的な意味ではなく、人間と人間の絆のようなものを「社会資本」と名づけて、ヨーロッパがこれから目指す新しい社会経済モデルの

キーワードにしています。昨年、リスボン条約という条約を結び、状況が変わったのでこれまでのようなヨーロッパ社会経済モデルは確かに古くなったけれども、ヨーロッパはアメリカモデルではないモデルをつくっていかうというときの鍵となる概念が「ソーシャル・キャピタル」、つまり人間の信頼の絆なのです。これは、ロバート・パットナムというハーバード大学の教授が、どうして北イタリアの地域経済は発展していくのに南イタリアの地域経済は発展しないのだろうかを調査したところ、北イタリアには人間の信頼の絆、コミュニティが残っていて根強い地域の結びつきがあるけれども、南イタリアにはそれがない。つまり、ソーシャル・キャピタル（人間の信頼の絆）こそが、経済発展をつくり上げていくのだということを証明いたしました。

それが正しいとすると、フィンランドは経済発展し、日本は経済発展が停滞していくということになりますが、皆様御存じのとおり、さまざまな調査で国際競争力が一番ある国家として称えられているのがフィンランドです。フィンランドは農業国だったのですが、一挙に知識産業を中心とする産業構造をつくり上げるのに成功しました。それはどうしてかということ、農業で一番重要なのは、お互いに助け合って共同作業することです。農業は市場原理、競争原理にはそぐわない産業です。工業生産物は腐りませんから市場に乗せて取引すればいいですが、今度重要になってくる「知識」は市場で取引できるかということ、市場では知的財産権などつけても無理で、知識はお互いに惜しみなく与え合ないと知識産業は発展しないのではないかと言われてきました。工業生産物は腐らないので蓄積することは意味がありましたが、知識を発展させる場合、我々の学会でも自分が考えたことをほかの人に教えないと言って抱え込んでいる人は尊敬されません。惜しみなく与え合うことが重要なのではないと言われるようになってきました。フィンランドのような農業国にはお互いに与え合うソーシャル・キャピタルがあるので、地域産業が急速に強まっていきます。皆さんも御存じのとおり、リナックスというものができて、マイクロソフトを倒産させそうなりナックスをみんなでつくり上げていく。惜しみなく与え合っていくソーシャル・キャピタルが地域産業活性化の鍵を握る状況になってきたといえます。

スウェーデンの子どもたちに「地域」ということを教えているところを少し見ていただきたいと思います。資料7を御覧ください。子どもたちにこういうふうに「地域」を教えています。「すべての地域には独自の資源があり、それはいつの時代においても、そこに住む人間たちに生存の基礎を提供し、彼らの活動と発展の枠組みを与えてきた。人間は、自らの地域に根を持ち生活をもってきた。その地域と自然とのかかわりは人間の社会的、文化的生活に浸透しており、人々の感じ方、考え方、ものの取り扱い方に影響を与えた。地域とのかかわりは、人々の安寧及び営みにとって基本的な意味をもってきた。いま、人々が近視眼的な利益を求めて、生まれ出たその環境を捨てて異郷へ移り住み、この地域が抜け殻のようになったとき、どんな結果が訪れるだろう。故郷を残そう、さもなくば無人となってしまう、という危機感が強い反響を呼び起こし、故郷存続へのたたかいを生みだしている」と教え、考えさせています。日本はまだ目先の利益に取りつかれていて、故郷を見捨てないで頑張ろうという気持ちがないのです。

私は「ふるさと納税」に反対してきました。あれは依然としてこれからも故郷を見捨てていくという運動です。後で仕送りするからごめんねという話です。依然として室生犀星が詠んだ詩の呪縛に日本人は取りつかれていて、「ふるさととは遠きにありて思ふもの」だと

思っているのです。スウェーデンの人々は子どもたちに、「ふるさととは遠きにありて思ふもの」ではなく、近くにありて愛するものである、近くにありて守るものだと教えています。

スウェーデンは、一番南のストックホルムに行っても2月でマイナス40です。ノルボッテンという北極圏にある一番北の州には氷でつくったホテルがあります。皆さんもテレビでごらんになったことがあるかもしれません。暖房をしても大丈夫なのです。そこでも人々はふるさとを見捨てないのです。65歳を過ぎたら無理ではないかと思いますが、移らない。

出生率も落ちません。スウェーデンは日本と違って、これからも人口構成はスウェーデン全土で変わりません。65歳以上の方が日本のように増えることもなく、出生率も維持されて、寸胴形で変わらない。日本は、まず地方から出生率の落下が始まり、人口の高齢化が始まり、東京にまで及んでいくことになります。移動するとき一人者で移動しますから両方で落ちていきます。動いたら人口は高齢化するに決まっています。スウェーデンの場合は、全国的な人口構成も変わりませんが、一番北のノルボッテンでも、さまざまな地域の人口構成が全部変わらない。人間が動かなければ変わらない。

日本でも47都道府県のうち1つの県だけがふるさとから出ていきません。沖縄県です。年齢も長寿で、しかも出生率は非常に高い。これからも沖縄県だけは人口構成が変わらないと言われていました。あそこは大学で出て行ったとしても、また故郷に戻ってきますから、変わらない。現在はちょっとバブル気味ですが、経済も活況を呈している県になりつつあります。

世界経済がグローバル化していったときに、現在、日本は東京がまあまあ、名古屋がその次にいいというように一極集中した経済構造をつくり上げてしまっていますが、世界経済が大きく変動したとき、地域経済を砂のように打ち砕きます。その地域経済を、私たちがやった砂遊びの棒倒しのようにえぐるような経済構造をつくってしまうと、グローバル化した経済は今、破綻の危機に瀕していますから、グローバル化した経済が変動したときに地域の経済そのものが打ち倒されていきます。

聖書は「家は砂の上に築いてはならない、岩の上に築け」と教えています。なぜなら、砂の上に家を築けば、雨降り風が吹いたときにその家は崩れ落ちてしまうだろう。しかし、岩の上に家を築けば、雨降り風吹こうとも決してその家は崩れることはない。

スウェーデンでは国家のことを「国民の家」と呼んでいます。国民の住む家は、地域の経済がそれぞれ岩ようになっていて、その上に国民の家が築かれなければならないのに、地域経済を砂のように打ち砕いてしまって、その上に国民の家をつくればどういうことになるか。変動激しいグローバル化した経済に対応できなくなってしまうだろうと思います。

さて、今申し上げましたように大きな歴史的な転換期になっているのですが、レジユメの資料1に戻っていただければと思います。私たちはどういう時代に生きているかというと、重化学工業の時代が終わりを告げて、知識や情報の時代に移ろうとしている時代です。重化学工業の時代のように、資源を多消費するような工業中心の経済は行き詰ったという警告は、いつもスタグフレーションできます。つまり、価格は上がっていくけれども景気は一向によくないというスタグフレーションです。

第二次世界大戦後、世界の先進国は「福祉国家」という所得再分配国家を目指したわけですが、これは、重化学工業を基盤にすると福祉国家という経済が出来上がります。重化学工

業を基盤にした社会では、家族がどうなっているかという、主として男性が働きに行つて女性が家庭の中にいるという家族像が前提にできます。軽工業の時代はそうはいきません。明治時代を見ていただければ、明治時代で働きに行っている人は誰か。製紙や織物には女性が働きに行っていますが、女性は家計補充的に一時期に働くだけでした。重化学工業の時代になると、同質の筋肉労働を大量に必要としますから男性が主として働きに行き、家の中は無償労働（アンペイド・ワーク）をするという家族を前提にできました。福祉国家はそういう重化学工業を基盤にして所得を再分配し、主として男性が賃金を失ったとき、つまり年をとって働けなくなったときには年金、失業して働けなくなったら失業保険、病気で働けなくなったら医療保険というように、市場の外側でお金を配って人々の生活を守るのが福祉国家でした。それは、賃金（お金）さえ保障してあげれば、あとは家族内で無償労働（アンペイド・ワーク）する女性がいることが前提です。しかし、産業構造がサービス産業や知識集約産業に変わっていくと、女性の労働を必要とする分野が急速に拡大します。これが一つです。

もう一つ重要な点は、所得を再分配しようとするれば、土地・労働・資本という生産要素を自由に動かしては駄目です。地方自治体はどういう政府かという、国境を管理しない出入り自由な政府です。国（中央政府）は何かというと、国境を管理していて出入り自由ではない政府です。所得再分配は出入り自由ではない国でしかできません。例えば、私はさいたま市に住んでいますが、さいたま市が生活保護の水準を上げたらどういうことになるかという、出入り自由ですから貧しい人々がわっと殺到します。所得再分配は豊かな人に税金をかけて貧しい人に戻してあげないと全く意味がないので、豊かな人に税金をかけます。すると、出入り自由ですから豊かな人々は当然ほかの地域に出て行ってしまう。財政学では「追跡効果」と申しますが、豊かな人々が出て行った後、また貧しい人々が追いかけるという現象が起きてしまうわけです。

そのように国境を管理していなければなりませんので、第二次世界大戦後、世界の先進国はブレトンウッズに集まって、福祉国家をつくるために資本を自由に動かさなくていいという条約を結びます。これがブレトンウッズ体制です。税負担が高いからといって資本が逃げていかにないように、資本統制つまり資本をコントロールしてもいいという権利を国民国家に与えました。そのかわり国民国家は義務として1ドル360円の固定為替相場を維持する、そして自由な世界貿易を実現するということをしたわけです。そうしないで資本が自由に動き回ってしまうと、地方自治体が使命を果たせないように、所得再分配はできなくなってしまいます。

したがって、三位一体の改革のときなどに地方自治体に生活保護をやらせるということは誤りです。生活保護などの現金給付、つまりお金を配って国民の生活を守るのは地方自治体の任務です。生活保護の補助率は80%でした。なぜ80%なのか。政府の直轄事業だからです。公共事業も、直轄の場合は国が80%を補助します。日本では国は全部を持たないので80%で、地方が20%を持たなければならない。これは直轄だからです。生活保護も同じように国の責任なので80%です。これが御存じのとおり一たん70%に切り下げられて、今は75%に戻っていますが、今度50%に引き継げることが主張されています。これに続いて、生活保護率50%を阻止した代償として実施されてしまったのが、児童手当と児童扶養手当の補助率を3分の1まで引き下げることです。児童手当も児童扶養手当も現金給付で

国民の生活を守るということですから中央政府の責任なのです。ですから国の責任の放棄と言っています。放棄されると、地方自治体は住民に直接接していますから、地方自治体が条例をつくって負担したりします。中央政府の責任放棄の結果として、とめどなく地方自治体の現金給付の負担が膨れ上がるというのが、日本で起きている現象です。

さて、お手元の資料3を御覧ください。1970年代の経済成長率を横軸に、縦軸に税負担率をとると、経済成長率と租税負担の間には余り関係がない。これはブレトンウッズ体制が1970年代の前半までは生きていますので、資本が税負担の低いところから高いところに簡単に動けない時代でした。

ところが、70年代後半にブレトンウッズ体制が崩れて金融の自由化が行われ、税負担の高いところから低いところに動けるようになるかどうかという状態になるか。

資料4で、横軸に1980年代の経済成長率をとり、縦軸に租税負担率をとると、1980年代になると税負担の高い国は経済成長しなくなり、税負担の低い国が経済成長するという関係が明確になります。スウェーデン、デンマーク、ノルウェーなどの税負担の高い国は経済成長しない。日本やアメリカのように税負担の低い国が経済成長します。

1979年にサッチャー政権が成立すると、サッチャー政権は、福祉国家のようにするとスタグフレーションつまりインフレと不況が同時進行してしまっただめだ、小さな国家にしようという政策を打っていきます。同時に金融自由化が行われて、一瞬のうちに資本が動き回る時代になって、こういう関係ができてくるわけです。

サッチャーが政権の座から退くのは1990年ですから、1980年代はサッチャーの時代です。この新自由主義の時代に、小さな政府にするという政策はうまくいったかという、一面ではうまくいきます。効率がよくなって生産性が上がり、「イギリス経済の奇跡」と言われる現象が起きました。しかし、それは当たり前です。生産性の悪い企業が倒産して生産性のいい企業だけが生き残るからです。同時に、その反面で倒産が相次ぎます。サッチャー政権の初めと終わりでは、倒産件数が5倍になります。倒産が膨れ上がると、失業率が悪化します。倒産が相次いで失業率が高くなれば何が起こるか。当然のことですが、格差が広がります。第二次世界大戦後、サッチャー政権が成立するまでジニ係数は低くなり続けたのですが、サッチャー政権の成立とともに反転して、ジニ係数が悪化して不平等の方向になります。格差が拡大すると何が起こるか。コミュニティ、人間の絆が失われてしまいます。サッチャー政権のもとで犯罪が増加の一途をたどり続け、イギリスは警察官数を増加し続けますが、1990年にサッチャー政権が終わったときには、ヨーロッパで最も収監率が高い国にイギリスはなってしまうわけです。そこで、これではだめだということで、先ほど御紹介したリスボン条約が結実するように、ヨーロッパでは1985年にヨーロッパ地方自治憲章を制定して、地方分権を進めます。

つまり、経済がボーダーレス化しグローバル化するので、確かに所得再分配はできなくなっています。しかし、国民の生活はボーダーレス化しグローバル化するわけではない。地域社会に根付いて行われます。そこで、地方分権を推進して地方自治体に国民の生活を保障させる。遠い国が所得再分配するのではなく、地方自治体に人々の生活を守らせようという方向に舵を切っていきます。

お手元の資料5に、政策分野別社会支出、つまり社会保障や社会福祉の対国民所得費の国際比較が書いてあります。日本、アメリカ、ドイツ、フランス、スウェーデンを比較し

てください。お金を配ることは国の責任だと申し上げました。老齢年金を見ていただくと、日本は8.2%、ドイツやフランス、スウェーデンは13.14%ですから、低いけれどもまあまあです。その上の保健医療は疾病保険・医療保険ですが、これを見ていただくと日本は7.65%、スウェーデンは9.3%ですから、低いとはいえまあまあです。ドイツやフランス、スウェーデンと日本を比較してどこか違うかということ、日本は年金と医療保険以外がないのです。ヨーロッパを見ていただくと、スウェーデンでもドイツでもフランスでも、年金と医療保険とそれ以外が3本柱になっています。それ以外の中身を見ていただくと、家族現金というのは、子どもたちの口にするものや身にまとうものをお金で保障する児童手当です。児童手当はお金を配っているわけですから国の責任です。児童手当はスウェーデンは2.28%、日本は0.28%ですから、一桁少ない。その上の高齢者現物は、お年寄りの介護サービスをはじめとする高齢者福祉サービス、広い意味での養老サービスです。これは地方自治体の責任です。スウェーデンは5.57%、日本は0.42%で、高齢者福祉は一桁少ない。その上の家族現物は、保育・育児サービスですが、これはスウェーデンは2.63%、日本は0.35%ですから、一桁少ない。これも地方自治体の責任です。その上のその他は、国によっていろいろありますが、一番重要なのは積極的労働市場政策、つまり再訓練・再教育のお金です。産業構造が大きく変わったので、これまで重化学工業等で働いていた旋盤工を中学校の理科の先生やプログラマーに仕立てる政策です。そうした政策をはじめとするその他の分野も、地方自治体が責任を持たなければならないわけですが、スウェーデンは14.89%、日本は3.47%ですから一桁少ない。これはヨーロッパのようにヨーロッパ地方自治憲章をつくって分権改革をやったかやらないかが効いてきます。

資料6を見てください。ヨーロッパ地方自治憲章ができたのは1985年です。1980年代からこつこつと地方分権を進めていったヨーロッパと日本で、大きな較差が出てきます。1990年代を見ていただくと、もはや税負担を高くしようが低くしようが経済成長とは関係ない。1990年代の経済成長率を横軸にとり、縦軸に税負担率をとっています。無関係になっている重要な要因は何か。地方分権を進めて子どもたちの育児サービスや高齢者福祉サービス、さらには積極的労働市場政策等のサービスを地方自治体が出しているスウェーデンやデンマーク、ノルウェーは、1980年代には左の経済成長しないほうにいたのですが、経済成長するほうに動き始めました。ところが、分権を怠って、もっと政府を小さくしようという法人税の大減税等を行った日本は、1990年代に一番左のほう、つまり経済成長しないほうに行ってしまった。

しかも、重要な点は、格差が拡大し始めたことです。どうしてか。高齢者の養老サービスや子どもたちの育児サービスは家庭内でやっていたサービスです。地方自治体は今やらなければならないことは、これまでは家族やコミュニティがやっていたサービスを、産業構造が変わって女性が働きに出て行くような労働市場になってくると、家族の中で、無償労働で生産されていたサービスが家族の中で生産出来なくなってくる。それに代わるサービスを提供したかしないかによって、格差が拡大するかしないかが出てきてしまった。

日本の格差がひどいことになっていると勧告したOECDが指摘しているように、日本の格差が何に起因しているかということ、労働市場が二極化していることです。フルタイムの労働市場とパートタイムの労働市場です。正規従業員と非正規従業員といっていますが、国際的にはレギュラー・イレギュラーといっても通用しません。フルタイムの労働市場と



パートタイムの労働市場にどうして日本が二極化するかというと、労働市場が変わって主として男性だけが働きに行く社会ではなくなってくると、地方自治体が先ほど言ったような家族内でやっていたサービスを提供していないと、家族の中で無償労働しながら労働市場に出ていく人と、無償労働から全く開放されて労働市場に出てくる人と二通りの働き方ができてしまうということです。そうすると、パートの労働市場とフルタイムの労働市場が出来上がって賃金格差が非常に激しくなり、格差が拡大する。現在、日本でパート労働市場がひとたび出来上がると、これは拡大再生産されますから、パート労働市場でひどい目に遭って苦労しているのは女性と青年たちです。それが格差を規定している。

そうなるということは、日本国民は十分理解していました。だから、日本国民も地方分権を推進しなければならないと考えました。日本国民が地方分権を推進する方向を進めないともう工業社会は終わったので無理だと考え始めたのは、今から 15～16 年前、1993 年の話です。

資料 17 を御覧ください。資料 17 に、日本が地方分権の方向に舵を切ったときの国会決議が載せてあります。地方分権の推進に関する国会決議です。「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、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、これを見てわかるように、地方分権を推進する目的は「ゆとりと豊かさを実感できる社会」です。産業構造が変わり、地方自治体がコミュニティや家族が担っていたサービスを提供していかないと、ゆとりも豊かさも実感できないような社会になっている。だから、「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挙げて断行すべきである。右決議する。」これは日本国民がやった国会決議です。

しかしこれは 1993 年にやっています。また同じことをやっても、実効を新たにしないと繰り返し言っても意味がないのです。このとき地方六団体は意見具申権を行使します。それが「地方分権の推進に関する意見書」です。1 年後の 1994 年に出ておりますが、「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」とまた言っています。成長優先の政策をやって経済が成長しても、賃金は減り国民の暮らしは貧しくなっている。だからまた成長を実感へと言い始めるのですが、これは今から 15～16 年前から言い続けているわけです。「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ゆくべきである」と、15～16 年も前に決議しているのです。その後、先ほど見ていただきましたように、むしろ東京一極集中を強める方向にきています。逆の方向に日

本は舵を切ったということです。「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な観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて『自立する』ことが肝要である」。これは、いつも、より足腰を弱められているので自立できず、15～16年間このままきえているという状態になっているわけです。

さて、地方財政について、資料18のヨーロッパ地方自治憲章を見てください。地方分権を世界的に進める決定的な役割を果たしたヨーロッパ地方自治憲章は、1985年にできています。現在、34カ国が批准しています。ヨーロッパ地方自治憲章第4条の3を見ていただければと思います。「公的部門が担うべき責務は、原則として、最も市民に身近な公共団体が優先的にこれを執行するものとする」、これが補完性の原理です。19世紀のローマ法王の思想に端を發しますが、個人ができないことを家族が、家族ができないことをコミュニティが、コミュニティができないことを市町村が、市町村ができないことを道府県が、道府県ができないことを国が、国ができないことをEUがというふうにやっていく原則です。

第9条を見ていただきますと「地方自治体の財源」ということで、財政の規定を設けています。地方分権の財政もこのとおりにやっていけばいいだけの話です。「地方自治体は、国家の経済政策の範囲内において、かつ自らその権限の範囲内において、自由に使用することのできる適切かつ固有の財源を付与されなければならない」。地方自治体の財源は、憲法および法律によって付与された責務に相応するものでなければならない。現在の日本のように地方自治体に仕事がたくさん与えられているのであれば、その責務に合ったものでなければならないと規定しています。

あとはお読みいただければわかると思いますので、第5項を見ていただきたいと思います。「財政力の弱い地方自治体を保護するため、財政収入及び財政需要の不均衡による影響を是正することを目的とした財政調整制度」、日本でいう交付税です。「又はこれに順ずる仕組みを設けるものとする。ただし、これは、地方自治体が自己の権限の範囲内において行使する自主性を損なうようなものであってはならない」と規定しています。ここで気をつけていただきたいのは、日本では、交付税は財源保障するからけしからぬと言われていました。課税力つまり収入面だけ調整すればいいと言われていたのですが、ヨーロッパ地方自治憲章では明確に、財政収入及び財政需要の不均衡も見なさいと規定していることを忘れないでいただきたいと思います。

しかし、このように再分配しなければならないけれども、6項目「地方自治体は、財源の地方自治体への再配分に当たっては、その再配分の手法につき、適切な方法によりその意見を申し出る機会を与えられなければならない」。昨年私が地方六団体の分権委員会の責任者をさせていただいたときにも、また本日の決議でも言っていたと思いますが、交付税を共有税にしようという考え方です。きちんと地方自治体が交付税の配分等について意見を申し出る機会を与え、「共有税」という名前にして、地方行財政改革会議で地方自治体の参加のもとに配り方その他を決める仕組みにする。

7項目「地方自治体に対する補助金又は交付金は、可能な限り、特定目的に限定されないものでなければならない」。特定補助金のように使い道を限定するような補助金はだめだと言っているわけです。しかも、「補助金又は交付金の交付は、地方自治体はその権限の範囲内において政策的な裁量権を行使する基本的自由を奪うようなものであってはならな

い。日本は補助要綱を付けてああでもない、こうでもないというわけです。これは廃止されていますが、都市公園であれば3種の神器で滑り台とブランコ、砂場をつくらなければいけない。すべての公園で滑り台とブランコ、砂場をつくらなければならないというわけのわからないことになりましたが、そうしたことをしてはいけないと言っているわけです。

8項目も読んでいただければいいかと思います。

こうしたことを着実に世界の常識にかんがみてやっていけばいい。それが分権であり、そのことを結びつけてやる必要があると思います。

私が申し上げたかったことについては、いつも私は最後に「子ども」という詩を読ませていただいておりますので、きょうもそれを読ませていただきます。資料20です。

私たちの社会は、市場経済のように競争していく領域と、家族や自治体財政のように協力し合ってやる領域の2つが、車の両輪のようにバランスがとれていないとだめです。全部を競争の領域にしてしまっただめです。お互いに協力し合う重要性を子どもたちに考えさせているのが「子ども」の詩です。これはスウェーデンの中学2年生の教科書にあるものをそのまま翻訳してあります。

「私たちは、学校や職場、余暇活動などで、さまざまなグループに属しています。しかし、私たちにとって最も大事なグループは、それがどんなタイプであるかにかかわらず、家族です。」「家族の中にあつて、私たちは親近感、思いやり、連帯感、相互理解を感じます。」「家族にあつては、私たちはありのままにしながら、受け入れられ好かれていられることができます。たとえどんな馬鹿なことを言ったりしたりしてもです。そういうことは、その他のグループでは決してありません」と言って、ドロシー・ロー・ノルトの「子ども」という詩を載せています。

学者は人まねをすると命取りになります。私は一昨年、皇太子殿下に呼ばれました。殿下にこの詩を朗読して差し上げたところ、殿下は感動されて、5日後の誕生日の記者会見でこの詩を読まれました。私が殿下の真似をしたのではないということです。

それと、スウェーデンではポスターは規制されていますが、児童虐待を監視する組織がこの詩を掲げています。ピンク色のポスターを御覧になれば、あの詩が掲げてあると思っただいただければと思います。

子ども      ドロシー・ロー・ノルト

批判ばかりされた 子どもは  
非難することを おぼえる

殴られて大きくなった 子どもは  
力にたよることを おぼえる

笑いものにされた 子どもは  
ものを言わずにいることを おぼえる

皮肉にさらされた 子どもは  
鈍い良心の もちぬしとなる

しかし、激励を受けた 子どもは  
自信を おぼえる

寛容にであった 子どもは  
忍耐を おぼえる

賞賛を受けた 子どもは  
評価することを おぼえる

フェアプレーを経験した 子どもは  
公正を おぼえる

友情を知る 子どもは  
親切を おぼえる

安心を経験した 子どもは  
信頼を おぼえる

可愛がられ 抱きしめられた 子どもは  
世界中の愛情を 感じとることを おぼえる

ヨーロッパでは、子どもがいたずらをするとうち母親が人前で子どものお尻をパーンと叩いて、次の瞬間くちづけをするという理解不可能な光景を見かけることがよくありますが、スウェーデンではそういう光景を見かけることはありません。母親が子どものお尻をパーンと叩いた次の瞬間、児童虐待法違反で逮捕されるからです。

私たちの地域経済では、人間がお互いに助け合っていくという社会資本が、その地域経済を発展させるか否かの決定的な要素になるということは、最初にお話ししたとおりです。日本の社会は今ぼろぼろになっています。毎日、理解不可能な犯罪が起きます。世界でも理解不可能な犯罪は時々起きます。しかし、毎日のように起きているのであれば、どこか社会がおかしくなっていると思わないとだめです。

この詩を掲げながら、子どもたちに最後まで考えさせて、どれが正しいかを自分たちで考えさせるスウェーデンでは、課題 で「あなたは、詩『子ども』のどこに共感しますか。激励や賞賛が良くないのはどんなときですか。この詩は、大人に対して無理な要求をしていますか。両親が要求にたいして応え切れないのはどんなときか、例を挙げましょう」と言っています。

レジュメの2ページ目の4に「予言の自己成就」という言葉を書いております。これは社会心理学の言葉です。社会心理学で「予言の自己成就」というのは、予言は必ず自己成就していく。つまり、未来はこうなるということ信じれば信じるほど、そうなる確率は高まるというのが「予言の自己成就」です。したがって、私たちの未来に悲観的な予言

をし、悲観的な未来を描けば、そうなる確率は高まります。楽観的で肯定的な未来を描けば描くほど、そうなる確率は高まるということを最後に申し上げて、私のとりとめのないお話を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございました。