

## シンポジウム B

# 『分権型社会の実現と行財政改革』

### パネリスト

小林 好宏（札幌大学経営学部教授）

川野辺裕幸（東海大学政治経済学部教授）

長峯 純一（関西学院大学総合政策学部教授）

烏丸 聡（九州経済調査協会調査研究部次長）

### コーディネーター

櫛本 功（広島市立大学学長補佐）

### 主 旨

新世紀を目前に控え、本格的な地方分権時代の幕開けを迎えようとしている。本年4月には、いわゆる地方分権一括法が施行され、地方分権は議論の段階から実行の段階へと大きく前進した。

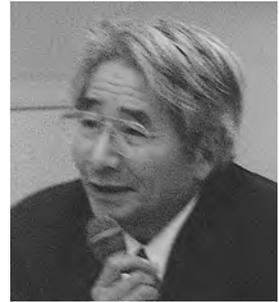
分権型社会は地域における自己決定と自己責任を意味する。これに対して、地域は如何に対応しようとしているのであろうか、また、如何に対応するべきであらうか。分権型社会の受け皿づくりは十分であらうか。現在のような、3000を超える小さな市町村のままで、地方分権に対応できるのであろうか。受け入れ側の意識改革、情報公開、行財政上の対応は大丈夫であらうか。とりわけ、地方における行政改革の歩みは遅々たるものであり、多額の負債を有する地方の財政基盤は極めて脆弱である。

このような背景のもと、本シンポジウムでは、分権型社会の実現に向けて、地域の取り組みの現状・問題点・課題、求められるべき対応の仕方、今後の展望などについてディスカッションいただきたい。

とくに行財政改革の観点を中心としつつ、関連する諸問題を含めて、御議論いただければ幸甚です。

## 『分権型社会の実現と行財政改革』

○**樫本**：本大会の最後のセッションは「分権型社会の実現と行財政改革」というテーマです。4人のパネリストの先生方にそれぞれお得意なところをご発言を頂いて、30分ほどフロアとの対話の場を設定したいと思います。その後、再度ご提言を頂き、さらにフロアの方々と論争して最後に一言という流れです。まず最初に、小林先生からお話をお願いいたします。



○**小林**：最初に分権に対する地域の取り組みの状況から話を始めて、少し一般論ですが、そもそも何故今分権なのかという問題、地方分権について私が考える一番の問題点はどこにあるのかということをお話したいと思います。

地方分権推進に関する意識は相当変わってきました。既定の事実として、その流れに則して長期計画を策定するところきています。分権に伴い論じられる幾つかの事柄があります。情報公開、あるいは市民と行政のパートナーシップの議論が盛んです。いっそう住民密着型になっていくことの表れであると言えます。取り組み状況はどうかというと、やはり一番の難問は行財政改革をめぐる問題であって、これは論議の段階です。情報公開は相当進んでいて、例えば、札幌市は各種審議会は完全に公開制ですし、議論が分かれるような問題の審議会になると、ほとんど傍聴席が満杯の状況になっています。資料も完全公開ですし、傍聴者にも資料を配布してくれます。余談ですが、情報公開というのはよくよくコストのかかるものだと思います。資料の量も大変ですし、一字一句議事録を作って公開するわけですから大変なことです。パートナーシップをどのように進めたらいいかは模索中というのが正しい流れだと思います。しかし意識のあり方という面で見ると、相当違ってきていると言うことができます。

そもそも何故分権化が必要かという本質論から入ってみたいと思います。政治的には民主主義、経済的には市場経済、これは本来分権的な筈です。分権的な社会というのは、政治制度としては大前提ですし、経済システムとしては市場経済が本来そうです。ところが日本は集権的でありながらこれまでうまく進展してきた。中央集権は、キャッチアップするプロセスにおいて極めて効率的であったと言えます。しかしキャッチアップを果たした現在において、もはや中央集権的なシステムは桎梏とならざるを得ない、ということから分権が強く叫ばれるようになった。これが一般的な見方だと思います。

国の財政政策の目標をよりよく達成するという意味においては、中央政府の財政権限

ます。北海道のどこかで得られる新鮮な美味しい魚が、そこで初めて食べられるということがなくなるということです。これは市場経済に他ならないし、市場経済が完成するということは、こういうことを意味します。一方、政治的なあるいは行政の面での分権化は、そういう画一的システムとは正反対の、地域の個性を如何に生かしていくか、それを生かすために分権的な行政システムが如何に重要かということを行っているわけです。そこが上手く対応しない、それをどうするかというところにこそ、分権化の重要な問題があると私は思っています。

私は北海道や札幌市の審議会に関わっていますが、長期計画の半ばを過ぎたところで見直し作業をして、目標の項目を並べて達成度がどれくらいかを見ます。福祉的な指標、文化施設、そういう指標は達成度がいいわけです。これは地方独自にやれるからです。達成度が悪いのは経済的指標です。地方自治体ではどうにもならないからです。福祉や文化などの行政サービスは何とかなるが、経済はどうにもならない、これをどうするかというところにこそ、この分権化をめぐるの最も大きな問題があるというのが私の議論です。

○**樫本**：さすが理論経済学者だけあって、市場経済と分権を見事に指摘していただきました。それでは続きまして川野辺先生お願いします。



○**川野辺**：ただいま小林先生が何故分権かという話をして下さいましたので、私はどんな分権でなければいけないのかということ、分権の理念ということで二つ申し上げたいと思います。

一つはそもそも政府というのは、こういう考え方に基づいて設計されるべきであるという理念です。それを私は仮に自己統治の理念と考えます。政府は何故必要か、それは国民一人一人に共通する利益を実現してくれるからです。とは言っても政府は権力を持ちますから、多数派が自分たちの利益のために政府を動かすようになってしまいます。そこで共通の利益を守るためには、政府を制約する必要があります。そのためにはどうしたらいいか。政府の様々な機関の役割をはっきりさせて機能を純化して、さらにそれが国民の直接的な選択の範囲に絶えず留まるような政府設計でなければいけないと考えます。国の制度にしても、地方の制度にしてもそうです。そして当然のことながら分権はこの文脈に当てはまります。できる限り国民の直接選択ということで考えるならば、国全体で物事を決めるよりも、なるべく自分の身近なところで物事が決まっていくべきであり、したがって政府というのは、まず地方政府でなければならないという考え方です。その上でその政府の設計をチェック・アンド・バランスという形で制約するようにする。地方分権はそういう自己統治という考え方の下に作られなければいけないと思います。

第二に、市場中心主義の理念に基づいて制度を作っていかなければいけないと思っています。その大前提として、まず市場に関しては使い勝手の良い、透明なルール、公正な共通のルールの市場を政府が設計しなければいけない。それを前提にした上で、政府自身も市場中心主義の基本的な仕組みをまとっていかねば上手くいかない。現在、政策評価の議論やニュー・パブリック・マネジメンツの議論が非常に盛んです。これは極めていい方向だと思っていますが、基本的な考え方は、自己統治の理念に基づいたニュー・パブリック・マネジメンツでなければなりません。さらに地方政府間の競争メカニズムの下に置くことが極めて重要だと思います。

何故そうでなければいけないのかという状況認識をしようと思います。日本の地方自治は極めて財政調整の強いシステムであり、国と地方の分担も、本来は国がやる事柄を、国が指令して地方にやらせるという分担です。ところが、それはもう立ち行かない状態になっている。財政危機であり、成熟化であり、グローバル化であり、そして少子高齢化です。国・地方の財政調整の議論をすると、国・地方で持ってきた税金に、国債・借入金、地方債を50兆円位付けて、歳出の部分では地方が優るというシステムになっているのはご承知の通りです。さらに国が地方に対して様々な形で財政統制をおこなっています。国庫支出金は使途が指定された補助金ですが、それが付けられると地方債の起債の許可が出てきます。後で地方債の元利償還については、交付税で補填をするシステムになっていて、交付税特別会計の赤字は資金運用部から補填する形になっています。さらに資金運用部は地方債の引き受けをしたり、地方政府と第3セクターに対する融資をします。さらに地方税は税率あるいは法定外課税について自治省と事前協議をしなければいけませんし、独自に歳入を拡大しますと、後で地方交付税が減るという仕組みまで採られています。

地域間の財政調整の根拠として、条件不利地域があります。過疎地とか山村とか、特別に日本では弱いといわれている地域です。条件が不利であるからそこに特別な補助をしてもいいんだと言っているうちに、日本はほとんど条件不利地域になってしまいました。国税収入から地方に分配するお金を引いた残りを、仮に国家の行政サービスに必要な費用と考えて、人口で割って国民一人当たりの額を出しました。平成10年度の決算でだいたい29万円です。県ごとの国税収入から人口に応じた国家行政サービス額を引いたものを、国への財政貢献分とします。一方、地方譲与税、国庫支出金、交付税等が各県と市町村に返ってきます。その差し引きを見ると、東京・神奈川・愛知・大阪以外の所は全て国税ベースでみると、取られるお金よりも貰うお金の方が多いという分配の仕組みになります。国税は基本的には、四つの地域からそれ以外の所に再分配をする機能を持っているということです。しかし、成長セクターの低迷と累積する財政赤字で、このシステムはもう維持できません。

日本型政策決定システムは、基本的に中央集権的な統制で、さらに官僚の裁量的な決定をしています。できる限りコントロールしようとして、中央対地方の人事交流まで

行われていますから、最終的には各地方は補助金を如何に獲得するかという行動に出て、それがコスト意識の希薄化とモラルハザードになる。裁量的な政策決定の中で閉鎖的な意思決定、そして如何に取ってくるかということだけが考えられて、納税者たる住民のチェックが薄くなるという仕組みです。しかるに高齢化というのは物凄いスピードで大きな地域格差を持って進んでいます。98年に島根県の高齢化率は23.8%、埼玉県は11.5%、全国平均で24年間の開きがあります。地域的に極めて大きな差があるということは、明らかに全国一律・画一的方法での対応が不可能であることを示しています。

今、国税・地方税の全て、その県の領土の部分に上がるものを計算して、そこから先程の一人当たり29万円の国家サービスに必要な費用を除くと、プラスは10の都府県です。完全に地方分権がなったとしても10の都府県を除いては赤字になってしまいます。何らかの形で都府県を越えた、道州制まで含めた上での財政調整なしには上手く行かなくなる事が分かります。また本格的な行政改革をしないことには、立ち行かない仕組みであると言えるだろうと思います。ではどうすればいいか、後ほどお話ししたいと思います。

○**樫本**：財政調整を改めよという話であったと思います。しからは増税かということでは後で話があると思います。続きまして長峯先生お願いします。



○**長峯**：私は地方財政や地方交付税の研究をしています。今日は少し理論的な面から、現在の日本の財政制度の問題はどこにあるのか、行財政改革にどのような視点が必要であるのかを説明した上で、今回の地方分権改革についての私なりの考えを申し上げたいと思います。

日本の現状は、一言で表現すると、経済学でいうパレート効率性の意味での非効率が発生していると言えます。その資源配分の効率性は大きく分けると二つあります。一つは配分の効率性です。これは国民・住民が望んでいる財・サービスが適切に供給されているかどうか、需要と供給のミスマッチが起きていないか、逆に住民が望んでいないものが提供されていないかという面での効率性です。もう一つの側面は、生産の効率性です。一定の財・サービスを供給する時に、費用の最小化が図られているか、最小の費用で最大のサービスが提供されるようになっているかどうかということです。もう少し言えば、財・サービスを提供する時に最適な生産要素が組み合わせられ、資本と労働の生産性が発揮されるような形で活用されているかどうかです。この二つの面で、それぞれ政策を意思決定し執行するという過程において、非効率性が発生しているということです。それが現在のたまりにたまった膨大な政府債務という形で表れているのではないかと思います。

次に分権改革といわれるものがどのように関係しているのかということですが、仮にそうした資源配分の非効率性が発生している状況に、分権的な意思決定システムを導入

レジュメの頭に「似て非なる地方分権と分権的意思決定」と書いたのは、現在の日本の改革を地方分権と呼べば、それは実は私が考えていた分権的な意思決定とはかなり違うという意味です。これまでそういう意思決定が出来なかった根本原因は、川野辺先生の言われた政府間補助金の仕組みにあると私も思います。補助金が必要でないということではなくて、配分の仕組みの中に個々の自治体が予算制約を認識でき、その上で意思決定できる仕組みが欠けています。分権的意思決定制度にするためには、税財源委譲の問題、あるいは課税自主権の問題、公共事業の分権化の問題などが言われていますが、これを含めて政府間補助金の仕組みを同時に変えていかないと、真の分権化にはならないと理解しています。

○樫本：それでは北から南へということで、九州の鳥丸先生お願いします。



○鳥丸：私のテーマは「九州における新しい政策主体づくりの課題と戦略」です。私ども九経調は受託調査を行っていますが、最近、増えているのが市町村の合併関係の調査です。アンケート調査や首長ヒヤリングをやってまして、佐賀県49市町村、大分県58市町村、福岡県97市町村のほとんどの首長さんを訪問して、本当に合併に賛成かどうかを聞いてまわりました。そういう合併関係の調査を一冊の本にまとめて今年の2月に九州経済白書『分権社会と新しい主体』を発行しました。この九州経済白書の中身を説明することで、新しい政策主体づくりの課題をお話したいと思います。

新しい政策主体づくりが求められる一つめの理由は、当然のことながら地方分権時代に突入したということです。ただこれも首長さんなどに聞きますと、今のところ機関委任事務の廃止や法定受託事務の創設などの官官分権に留まっているだけではないかということで、財源を伴わない権限委譲だという不満が出ている状況です。二つめの理由は、地方財政が非常に逼迫してきたことです。新しい経済対策として10兆円規模が支出されますが、国がどんなに頑張ったところで、県や市町村は財政が逼迫していて後押しできない状況になっています。三つめの理由は、市町村単独で解決できない課題が増えてきたことです。ダイオキシン問題を見てみますと、ダイオキシンが発生しないように焼却するには1日100トンのゴミが必要です。市町村単独でできる自治体は人口10万人ぐらいの規模ですから、地方中心都市クラスに限られます。一部事務組合を作ってやっていますが、これには利害調整の限界があって、広域連合制度が作られました。しかし広域連合制度にも限界があって、やはり市町村合併まで踏み込まねばならないと考えられます。

九州の場合は高速交通体系の整備が非常に遅れていましたが、3年前に九州縦貫・横断自動車道が整備され、1年ちょっと前には福岡市の都市高速道路がクロスハイウェイとつながって九州7県の県庁所在都市全てが高速道路で結ばれました。私は福岡県の太

宰府市に住んでいますが、出身は鹿児島市です。太宰府から鹿児島まで帰るのにかつてはJRでも車でも6時間かかっていました。それがこのクロスハイウェイのおかげで、今では3時間です。社会資本が整備されることによって、地域の感覚的な広さは変わるとし、1時間で移動できる距離も大きく変わってきました。なのに市町村のサイズはあまり変わっていません。

このような環境のもと、今問題になっているのは、国・県・市町村・家庭の中間領域です。国より小さくて県より大きいということ言えば、例えば宮崎のシーガイアというリゾート法第1号の施設があって、そこが非常に財政危機ということが言われています。ああいったグレードの高い施設を県単位で整備しているところに問題があって、本来だと九州に一つ、リージョナル・ミニマムとして整備されるべきものです。九州という単位での政策主体がないということで県がやることになっていますが、本当は九州という広域圏が担っていくべきではないでしょうか。

県より小さくて市町村より大きい中間領域については、広域市町村圏組合がありますが、いざ新しいことをやろうとすると利害が生じます。利害調整に非常に手間取って話が先に進まないといった場合に、広域連合や一部事務組合のサークル活動みたいなものでは打破できないため、合併まで踏み込んで事を進める必要があります。

市町村が大きくなっていくと、今度は家庭や個人との距離が遠くなります。そこを埋めるのが、コミュニティ行政です。コミュニティを担うことが期待される組織としてはNPOや大学、新しい形の第三セクターがふさわしいと思います。

市町村合併の必要性について、1年ほど前に九州の首長にアンケートをしました。合併を検討中または検討が必要とする首長は12.3%、ところが合併不要とする首長は5.7%で、多くの地域で何らかの形でアクションを起こさないといけないけれども、どういふふうにするにすればいいのかわからないというのが1年前の九州の現状です。

○**樺本**：広島県では、この9月12日に分権時代における広島県の市町村合併という案を知事に提言しました。広島県の市町村86を17に合併するという案を作りました。基本パターンの他にも別の合併の仕方もあるという案を知事に答申したところです。

合併というのは基本的に当の市町村の住民が決める話ですから、上の方から貴方たちはこういうふうには結婚しなさいということを命令する訳にはいきませんから、どうも住民の方がこのまま独身生活の方がいいよということで、結婚しようとは言っていません。広島県でも、組長さん、議員さん、それから一部の住民の方々にアンケート調査をしたわけですが、組長さんの方は結構危機意識をお持ちでして、合併の話にご関心をお持ちです。もう合併を避けて通れないよという認識の所にあります。しからは結婚相手は誰がいいのか、どちらと結婚したらお得であるかということを考えなければならないわけですが、住民が市町村合併をしなければならないという危機感まではいっていない。ピール不足というか、財布の話が出て来なければ自分の利とは考えられないという話か

もしれません。

では、フロアの皆さま、いかがでしょうか。

○フロア：小林先生をお願いします。第1次産業の分野で市場が整備されると、地域特性が失われていくというお話をされていましたが、産業は第1次だけではなく第2次・第3次産業があります。むしろ経済が2次・3次に移っていく時が活力を増していくと考えられるのではないかと。そういうふうを実現できると一番いい状況だと思います。先ほど先生が言われた第1次産業にとって、市場が成熟していくと地域の特性が失われていくとは必ずしも言えないのではないかと思います、いかがでしょうか。

○小林：市場がどんどん完全になっていく程、地域の特性が失われるというのは一つの例として申し上げました。例えば観光などを考えてみますと、わざわざその土地に来てそこでしか得られないものが無くなってくるわけです。市場経済はそういう側面を持っているんだということを指摘したまでです。

今お話になったことで大変重要な問題は、産業それぞれ違うということです。農業というのはその土地で生産が行われています。まさに地域密着型です。ところが他の産業はそうではなくて、どうにでも移動できるわけです。まさに国際的にどうにでも移動できるわけですから、参入・退出が可能です。もちろん農業もそうですが、土地は動きません。そうすると分権化の中で問題になるのは、地域間競争がどんどん激しくなるだろう。そこを生き抜いていくことこそが、地域分権の一つの効果だろうと考えられる。それが農業だと思います。このみかんはどこ産のみかんで、こちらは何々産のみかんで、どっちが美味しいかという競争ができるわけです。ところが工業製品だったら、その土地でどうも上手くいかなくなると退出してしまえばいいわけです。まさに地域密着型というのは農業だと思います。ところが他の産業は重層化されてきて、本社は東京で札幌に支店があって工場は長野県というように、地域間競争と一口に言っても、そう簡単にはいっていない。もっとも大企業と地元の中小企業とは全然違うのであって、全てが産地を形成しながら産地間競争をやっているというわけではないのです。それに対して地元の行政はどんな政策で何がやれるかというところが問題です。分権化が効果を発揮するには時間がかかります。

ですから仰るように、分権化が進められて、それによって第1次産業にやや特化した地域は、もっと発展する可能性があるのではないかと、その可能性はもちろんあり得ると思います。北海道をみますと、比較優位性があるのは農業です。ところが一番競争が無いのが農業なんです。比較劣位は工業です。工業は世界全体で競争しています。そこが難しいところで、国内的に完全に自由競争であれば、北海道の農業はかなり比較優位性が発揮できます。ところがなにしろ農業団体はあまり地域間競争を好まない。農業者全体の利益は擁護しても、地域の立場には立たないものですから、地域間競争にはならな

いわけです。ところが工業はそうではないんです。肝心の競争的な工業が比較劣位だから、どうも北海道全体がよくないので文句を言っているわけです。実は分権との関わりで大事なものは、いろんなしなみがあるために、ひとつも自由な競争にならない、そういう問題があるということです。

○フロア：今日のシンポジウムの結論を先取りしますと、要するに競争できる地方政府をつくれればいいわけです。そのためにどうするかが議論の焦点になるべきだと思います。川野辺先生のご発言の中で、地方政府の設計、ある意味でゴールみたいなものがありました。鳥丸先生の政策主体も、それは競争的な地方制度ということです。そういう制度設計に持っていくために何を優先すべきか、もう一つ先のお話を是非聞かせてもらいたいと思います。

○川野辺：おっしゃる通り、地域間競争の制度設計をしなければならないと思います。地域間競争という限りは自前で競争しなければいけないわけですが、自前の財源がないことには話になりません。自前でやっていくためには、市町村合併をしなければならない。私がお先ほど申し上げたのは、市町村合併さえしておけば後はいけるのかということ、そうでもないということです。都道府県が市町村合併を推進するということになっていて、計画が作られています。おそらくそれではすまなくて、県を越えた合併を考えざるを得ない。それをどういう形で行うかということですが、やはり自主的な取り組みに任せるのはおそらく無理だろう。となればある程度、都道府県が主導して県の中をいくつかに合併させていくということも必要なことだと思います。

次の段階としては、10くらいの州を考えて、その中でさらに調整することを考えざるを得ないだろうと思います。市町村の自主財源が第1で、第2番目はやはり市町村合併です。そうしないと戦える形にはならない。その上で地方選挙制度も変えるべきだろうと思います。今の選挙制度は、一つの選挙区でも複数の当選者ができるような、昔の衆議院の選挙制度と似たような形を採っている所が大部分です。これは部分代表を作ってきて、公共事業のばらまきの基本的な温床になっているわけです。地域の代表がきちんと出て来るような仕組みであれば、やはり小選挙区制しかないと思います。住民の意思が直結して反映できるような制度にしていけないと上手くいかないだろうと思います。

最後に財政調整のルールの問題は、これはせざるを得ないだろうというのが、先ほどの議論の結論になってきます。地方から歳入の一定割合を拠出してそれを一定のルールの下に再分配をするという形の財政調整だと思っています。

自主財源が必要であるということ、それから市町村合併、道州制でいくことと、そうすることによって競争可能な形にしておいて、成果主導の行政サイクルを作って選挙制度改革をする。そしてルールに基づく拠出型の財政調整をする。この形で地域間競争のできる制度になるのかなと思います。



○長峯：私は合併自体に反対ではなく、むしろ賛成なのですが、中央主導型というか自治省主導型の現在の進め方については疑問があります。地方自治体があってその上に州のようなものがあるというイメージは、川野辺先生が説明されたものとかかなり近いと思います。

一つは自治省が県に通達して県に合併パターンを提示させ、あるいはいろんな条件（アメやムチ）を付けて合併という形にもっていこうとしているわけですが、自治省の報告や県の合併の議論を見ても、分権化後の基礎自治体の役割とその最適サイズに関する理念やビジョンがありません。大きいことはいいことだという、スケールメリットだけを追求する合併のあり方は、本来の分権的な視点を入れて、地域のことは地域で意思決定するという配分の効率性を目指すという意味でのメリットが全然考慮されていません。あるいは基礎自治体という言葉がよく使われますが、その役割は何かについての議論もされなければなりません。合併すれば何でも解決するかのような現在の議論には不満があります。

もう一つはプロセスの話です。今回、地方分権を実現するための手段（受け皿論）として合併の話が出ています。合併がまず進まない、地方分権はできませんよという話になっているわけですが、私の考え方は逆です。分権的な意思決定の仕組みにしないと、個々の自治体にとっては合併のメリットは見えてこない。分権化されて初めて、どういうサイズが自分たちにとって最適か、どの地域と結び付くのが最適かがみえてきます。どういう組み合わせにしたらよいかは、分権化しないと分からないのです。だから順番が逆で、合併しないと分権化ができないのではなく、分権化していかないと合併のメリットは出てこないということです。以上二つの点から、合併へのインセンティブを無理やり付けてやるというのではなく、分権的な意思決定制度にまず変えることによって合併のメリットを出していくべきだと私自身は理解しています。

もう一つ、合併論との関連で効率性という言葉について補足しておきます。最近の行政評価の議論でも、よく効率性基準が出てきます。ここで使われている効率性とは生産

面での効率性のことです。合併の話で言えばスケールメリット（規模の経済性）のことです。しかし、先に効率性には二つの側面があると述べましたが、分権化においてより重要なのは配分上の効率性です。これは地域住民が自分たちの望んだ財・サービスの提供を受けることで得られる満足度です。しかし住民の実感として得られる配分の効率性はなかなか評価することが難しい。したがって、財政再建とか費用節減といった話から入ると、どうしても生産の効率性だけの話になってしまう。しかし、合併論ではむしろ配分の効率性を重用視する視点が必要であり、そこでは小さい自治体のメリットがもっと強調されてほしいと思います。

分権社会のイメージは、大きい社会よりもむしろ小さい地域社会、あるいは都会ではなくて田舎の方が誇れる社会、そういう多元的な価値観を実現できる社会といえます。単純に大きい方がよいという意味だけの合併論に私は反対です。最適な自治体規模という視点から考えてみると、合併の議論があると同時に分割の議論、大きすぎる自治体は切って小さくしていかなければならないという議論が当然あってもよいわけです。

○鳥丸：地方政府再編の議論を高めるためのインセンティブについての御意見がありました。私自身はいろんな地域の合併協議会の切り盛りだとか、受託調査をやっていますが、その中で一番話題になるのは地方交付税制度です。これで今まで貧しい町や村が潤ってきたということがありますが、それが出来なくなってきた。日本国家が欧米にキャッチアップしようとするうちであれば、人間も権限も財源も東京に集中して、追いつけ追い越せとやってくればよかったのが、それが維持できなくなっているわけです。均衡ある国土の発展という御旗の下に、交付税制度が維持されてきましたが、キャッチアップしてしまった現在、交付税システムを維持出来なくなったことへの理解を求めることが一番大切なことではないかと思えます。

最適人口規模の話九州の例で申しますと、縦軸に住民一人当たりの消費的経費を取って、横軸に人口規模をプロットすると、1997年度に一番消費的経費が少なくすむ人口規模は6万4千人になります。自治政治の単位で見た場合の適正人口規模はどの程度だろうかというのと、昨年春に行われた統一地方選挙で、人口規模と投票率の関係では右肩下がりのカーブが描けます。人口が小さければ小さいだけ投票率は高いということ、住民の政治参加は市町村の規模が小さいほど高まると思えますが、小さすぎると無投票に終わる可能性も高いということ、やはりある程度の人口規模は必要です。自治体を企業に例えて、収入からコストを差し引いたその利幅が一番大きくなる人口はどの程度なのかというのと、所得マイナス歳出が一番大きくなるのは約20万人です。つまり効率性では6万4千人、自治体経営の観点では20万人です。全国で試算するともっと大きい人口規模になったと思えますが、九州ではそんなに大きくなりません。一方、首長が考える合併後の最適人口のアンケート結果をみると、町村長は5万人前後が多く、市長さんに聞きますと10万人前後と答えた市長が40.7%、20-30万人前後と答えた市長が

37.3%です。これは何を意味しているかということ、町村長は効率的になりたいという選択をしていて、市長は自治体経営で最適な規模になりたいと答えていることになります。都市と農山村は違いますから、それぞれ目指す人口規模は違うことがわかります。

○**樫本**：適正な自治体の経営の、我が国における権威の一人であります吉村先生、コメントをお願いします。

○**吉村**：確かにデータでみれば市では30万人規模が、いわゆる地方財政ではいいように思いますが、これはたくさんの仮定の下で言っていることですから、実際の問題にそのまま適用するのは、私はあまりいいことではないと思っています。むしろどこでもやられているように、実際の好き嫌いも含めて地理的な条件などもありますから、そこで指導していく方がよかろうと思っています。

今問われるべきは、地方分権の方向はみんなが認めるだろうし、そのためには行財政改革をやらなければならないという点でも多くの人的一致するでしょう。財政改革の方向として、地方に非常に不利な配分が結果として出てきた時に、現在の過疎地がますます不利になるようなことが出てきたとしても、それを本当に認めるのかどうかを、パネリストの皆さんがどのように考えているかを知りたいと思います。市町村合併をしないで、現在の地方分権に対応する他に道があるのか、これは必要条件ではないのかどうか、どのように考えているのか。そして、財源の配分の仕方を調整するやり方を変えることなしに、市町村合併を進めることができるとしているのかどうかをお伺いしたいと思います。

○**小林**：今の議論にちょっと水を差すようなことを申しますが、理論経済学の立場から言うと、やはり余計なことは何もしないことがベストです。パレート効率性を達成しようと思ったら、もちろん政府間補助の制度はない方がいいし、規制も完全に撤廃した方がいい、内部補助なんて一切ない方がいい。これがパレート最適に近い道です。つまり今の吉村先生の質問と重なるのですが、何故こんな制度が出来たのかをもう一度思い返すところからやらないと、そもそもこの地方分権の議論は成り立ちません。先進国みんな財政移転の制度は持っています。ただそのやり方は国によって多少違いますが、先進国では常識になってしまった。そもそもそういう制度を持ち込む根拠があった筈で、今もなお正当化できるのか、正当化できないのでなくしていいのかということが出発点にあるわけです。配分や補助の仕方を変えろと言っているわけだから、具体的な方策はやはりちゃんと押さえておかなければならない。吉村先生の仰ったように、もし制度を変えて、では過疎地はどうしようもないということになっていいのかどうか。あっさりそう言い切ってしまうと一番簡単だという話になります。

それから大きいことはいいいことではなくて、小さい所でもいいから、価値観が多様化

した田舎ほど住み心地が良くていいと思う人がたくさんいる、ということであれば話が楽なんです。そうではないから困っているわけです。最適規模の話もそうですが、20万～30万人がいいと言っても、では何故大都市に移っていくのか、そういうことが問題なんです。話の出発点はそこであって、どうもこうであるのがいいということは分かるけれど、そうなるようにすればいいのかとなると、そうもいかない。だから難しいと言えるので、実を言うと先生の問いには答えられないということです。

私は財政の移転は必要だけれども、後は自分達で失敗したら自分達の責任だという形にすべきと思います。そのためには国の補助金を無条件補助金にしてしまう。後は全部地方の責任でということに徹底していいと思います。JRが発足した時に経営安定基金を作りました。民間企業の責任で、後は一切どこからもお金は出しませんよという、その発想がいいのではないかと私は思います。

○**樫本**：では、最後に一言お願いします。

○**川野辺**：長峯先生が仰ったように、今のような形で合併をすればいいというのは本末転倒の考え方で、最初に申し上げました自己統治という考え方をすれば、自分の財政の範囲内でやりなさいということが基本です。お金がないというのは一番重要なことで、その事を認識した上で、もはや今まで通りお金は来ないぞという制約の下で、合併しますかしませんか、とせざるを得ません。そういう意味ではインセンティブをあげるというのは、これは方向が逆です。ただし、そうしておいて自由に自主的にやりなさいと言ったら、これは上手く行かないのだから、やはり県の調整が必要だと思います。そうしないと恐らく、では過疎地は死んでいいのですかということになって、そうはいかないだろうということです。そして合併なくしては立ち行かないというのも、先ほど私が一生懸命申し上げたつもりですし、財政調整も、この点については今までの議論ではどの先生も共通しているような認識がありました。国から降ってくるのではなくて、出し合う基金の形をしていく、ここは私も同じように考えています。

○**長峯**：小林先生が言われたように、人々の意識と価値観が変われば考え方も変わるというのは、その通りです。私はそう願っていますが、ところがまだ国民も、あるいは分権を指導している人達でさえ、これまでの中央主導型の発想にまだ毒されています。そこからみんなが脱してくれなければ、真の分権改革はできないと思っているので、あえて現実の制度や改革がどうだこうだという話ではなくて、その先の分権社会のビジョンということで今日は話をしてきました。

現在の政府間関係の中では中央からお金を取ってくるのが目的化されています。歳入の部分と歳入の部分の切り離されてしまっているからです。現状の制度の中では、個々の自治体にとっては、如何にお金を取ってくるかに固執することが一番合理的なんです。

結局は個々の自治体がそういう形で無駄な物にお金を使い、無駄な物を作るということをやっている。それが国民全体にとってみると最悪の状況に陥っている。まさに囚人のディレンマの状況にあります。債務はどんどん膨らんでいるのに、何故かどこも豊かさを実感できないという矛盾に陥っています。本当は自分たちのお金なのに、国に納めてそれが再び地方に回って来る時に色が変わってしまうわけで、これを財政学では財政錯覚と言ったり、フライペーパー効果と言っています。要は基本的な仕組みを変えて行かなければならないということです。

○鳥丸：効率的な自治体経営とかいいますが、基本的に行政というのは民間と違います。民間は効率性一辺倒でそれでいいと思いますが、行政にはやはり平等性や公平性が第一義にあるわけで、効率性は第一義にはならないと思います。ただし、官と民を比べた時に、民間は、組織形態を変えよう、IT革命にも対応しよう、あるいは人事考課成果主義に変えましょう、アウトソーシングをどんどん進めましょうといった具合にリストラ・リエンジニアリング、いろんなことをどんどん試みて21世紀型の企業を創ろうと一生懸命になっています。どんどん変わっているわけです。それに対して官の方は、対応が遅れています。今年の九州経済白書は「脱皮する民と変わらない官」という見出しで書きはじめています。民間はじれったいわけです。官は何らかの形で変わっていく必要があると思います。その時は効率性が第一義でなくて、私はいいと思います。

合併の議論で、権限や財源を下ろしていくという話ですが、一部に合併困難地域が必ず出てくると思います。そういった所には特別な制度を設ける必要があると思います。また逆に、権限委譲ではなく権限返上、ここまでの権限や財源はいりません、それでも私達はこういう豊かな地域を創っていけますというのが選べるような仕組みになっていったら良いと思います。

市町村合併の話はもちろん大事ですが、九州経済白書の中では区行政推進の話もしています。政令市が今一番力を入れているのが区行政です。区への権限・財源・人間の委譲をどんどん進めています。福岡市・北九州市で言えば、区の平均人口は17万人で、実は自治体経営の適正規模と同じレベルになっています。福岡市東区は30万人規模になってきたので区を分割し、権限と財源を下ろすという方向で検討を進めています。これからの21世紀型の社会は、もしかするともっとコンパクトな規模で、柔軟に対応できる自治単位であってもいいのではないかと考えています。

○小林：先ほど長峯先生のお話にちょっと噛みついたようなことを言いましたが、実は大賛成なんです。決して経済学の発想が抽象的で非現実的だと言うのではなく、もちろん実際それだけでは上手く行かないからいろんな制度が出来たと思いますが、根本的な問題は仰る通りです。自治体が予算制約を考慮しないでああだこうだやっても駄目だというのはまさにその通りで、現実に起こっていることです。

私は札幌市の都市計画に関わっていますが、札幌は極めて依存財源比率が高い、けれどもおそらく行政サービスレベルを見るとかなりいい方ではないかと思います。別に市当局の太鼓持ちをするわけではありませんが、財政当局者はよくやっています。人のふんどしを借りて上手な相撲を取っているんです。それが自治体の財政当局者の腕なわけで、それが現実です。なんといっても国からの補助金を出来るだけ貰うようにしながら、高い行政サービスを提供することが行動原理になってくる。いつも役人が悪いわけでは決してなく、それが上手なやり方です。今の仕組みだとそうになってしまいます。だからそこは変えざるを得ない。市民にとって今のやり方は、市の財政当局者が上手にやってくれるのが一番いいんだけど、でもそれを全ての市がやっていたのでは、できません。あえて私も同じ経済学をやっているの、ちょっと問題点を付け加えてみました。

○**樫本**：このシンポジウムが大成功であったと言われるためには、ここでコーディネーターが何も言わないことが第一条件のように思います。パネリストの方々、それからフロアの方々に加わりまして、まだご発言したい方がたくさんいらっしゃると思いますが、これから大議論が起こっていくという契機になったのではないかと考えています。そういう意味でこのシンポジウムに対して貴重なご意見を賜りましたパネリストの方々、そして最後までご参加いただきましたフロアの方々に対して感謝を申し上げまして、シンポジウムを終わらせて頂きます。

