

日本総研シンポジウム「新しい国のかたち」 2008年5月27日

第2部 パネルディスカッション

基調講演 丹羽 宇一郎 氏

高橋 それでは、第2部を開始いたします。

第2部では、ゲストの皆様に分権改革についてさまざまな角度からご議論いただき、改革によって実現すべき国のあり方についてお伺いしたいと思います。

パネルに先立ち、現在、国の地方分権改革推進委員会委員長として、まさに分権改革の陣頭指揮をとっておられる伊藤忠商事取締役会長の丹羽宇一郎様から、基調講演を頂戴いたします。

皆様、よくご存じのように、丹羽会長が率いておられる地方分権改革推進委員会は2007年4月に発足した後、48回もの会合を重ね、極めて精力的に活動されています。一方で、かなり官庁側の抵抗も強いとのことですが、明28日には、国の出先機関の改革、権限移譲などに関する第1次勧告を委員会で決定される予定と伺っております。

そこで、本日は、改革推進委員会が分権についていかなる理念のもと、どのような改革を目指しておられるのか。中央省庁の抵抗が相当強いなか、第1次勧告に際してどのような議論が行われたのか、についてお話いただきたいと思います。さらに、年末には税財政問題を含む第2次勧告、来春には第3次勧告をお出しになるとのことですが、第1次勧告以降の進め方についても触れていただければと存じます。

それでは、丹羽委員長、よろしく願いいたします。

どうぞ拍手でお迎えください。(拍手)

丹羽 皆様、こんにちは。大変盛りだくさんのご要望を、高橋さんからいただきまして驚いておりますが、短時間でどれくらいお話ができるかわかりませんので、足りないところはパネルディスカッションでまたお話させていただきたいと思います。

まず、いろいろ資料をお出ししていますが、それらは読んでいただければお分かりになると思いますので、資料にあまり書いてないお話を少しさせていただいたほうが、よりご理解いただけるのではないかと思います。

北から南に旅し、いろんな方にお会いし、どうしたら地方の再生はなるのか、あるいは地方行政をもう少し活性化あるいは効率化できるのかを考える中で、私がいつも感じるのは、「地方分権改革とは、国民、住民にとって何がいいのか」をなかなか示しがたいものだという事です。痛いとか、かゆい、甘いなど自分の身に何らかの影響が及ぶようには、なかなか感じ取りにくいものなのだと思います。

地方分権というテーマに、本日ご出席の皆さん方のご関心がおありかと思いますが、大多数の国民、住民にとっては、地方分権で一体何が起き、何がよくなるのか、というお気

持ちのほうが強いのではないか。それをどのように実感していただけるか、ということが非常に大事なポイントだと思います。さもないと、なかなか国民の支援、支持というものは得られにくい。

私は分権を実行していく上で一番大事なことは、国民の支持とトップのリーダーシップだと思います。この2つのどちらが欠けても、我々の勧告はなかなか実効性のあるものになりにくいのではないかと。もちろん、現在、行政を担当している官僚の方々が必死になって自分の権限、権益を守るのは当然のことだと思います。過去の歴史を見れば、すべて想定内のことであります。

すなわち、皆さんの関心や官僚の反対が強ければ強いほど、わが委員会は仕事をしていることを意味するので、現在のように、各官僚組織から猛烈な反対があるのは、我々が大きい仕事をしている証左であり、決して困ったり、大変とは思っていません。むしろ、全く関心や反対がない場合、官僚組織に痛くもかゆくもないことをやっているわけですから、そういう意味で、昨今の色々な反応を喜んでいることを申し上げておきたい。

さて、なぜ、地方分権が必要かについて、私はもう少し大きな視点で考えています。必要か否か、ではなくて必然である。今や、地方分権は必然なのだ、と申し上げたい。必然、すなわち必ずそうなる。改革推進委員会が組織されなくても、必ず分権は進む。それ以外になりようがない、と確信しています。

なぜかといいますと、20世紀初頭から産業界の一括大量生産、あるいは社会主義経済の中央経済統制方式が、技術革命と情報革命によって破綻したことが、いよいよ明確になってきました。過去100年間、リヤカーと伝書鳩から飛行機、IT、携帯電話へ（という交通通信手段の変遷をみても）、いかに社会が激変してきたかがおわかりになると思います。多様なニーズへの対応、あるいは多様な需要、多様な情報の時代が到来しており、もはやベルリンの壁や鉄のカーテンの時代ではなく、また、省庁間の鎖国の時代でもないことは明白であります。

（中央集権体制では）もはや企業も国も生存不能であるからこそ、分権が必然と申し上げているのです。このまま行きますと、本当に社会の反乱、住民の反乱を招くのではないかと危惧しています。中央集権から脱中央集権、つまり分権の動きは、人と技術と情報が国境、あるいは国、地方の区別なく動き回るグローバリゼーションの始まった1990年の初頭からとりわけ加速し始めています。

それは、世界じゅうで始まった都市化現象が、技術と情報革命で一気に表面化してきた時代でもあります。東西ドイツを隔てるベルリンの壁が崩壊し、その2年後にソビエト政権の自壊が起きました。その1～2年後からワシントンコンセンサスという名のIMF、世銀、アメリカ財務省の連携による働きかけが各国に対して行われ、規制緩和、市場原理、あるいは数々の自由化、小さな政府という動きが広まった。これがグローバリゼーションの端緒でありました。

地方と都市の格差が、働き場所あるいは収入を得る場所の格差へと、今、広がってきています。これは、農業が衰退し、産業なかでも工業の飛躍から押し出された結果です。とりわけ農業分野はウイナー・テーク・オールです。現にWTOの条約がなかなかまとまらないのは、先進国がウイナーとなる一方、後進国の農業はますます疲弊しているからです。昨今の石油価格の暴騰が化学肥料の暴騰につながり、それを購入できない途上国の農業と先進国との間にますます格差が開く状況が起きています。農業分野は格差の象徴的な分野かと思えます。

このような状況下で世界的に見ますと、小農や貧農が都市へ流入する。世界各地の主要都市に貧民窟が拡大しています。私も1年半ほど前、世界最大のケニアの貧民窟「キベラ」に参りました。エイズ患者、マラリア蚊、どぶ川、ごみが蔓延しています。映像も記事もそれらの「におい」を伝えませんが、においを伴わないニュースは本当のニュースじゃないのです。

私がそういう現実を経験した後も、富裕層と貧困層、都市と農村、先進国と後進国の格差拡大は続いています。都市化現象は、1900年当時はずか15%にすぎませんでした。1950年には30%になり、現在、世界の都市化は全地球の50%に及んでいます。先進国では75%が都市化し、都市に住民が流れ込んでいるそうです。

日本でも都市化は東京だけの現象ではありません。全人口に占める主要都市の人口の割合は、先進国平均で75%ぐらいに達しており、日本も例外ではありません。そういった現象の中で都市や高齢者の問題をどのように改革していくか。もはや、その都度パッチワーク的に改革するのでは問題の先送りにすぎないということが世界各国の人々に自覚されるようになってきたということでもあります。

日本も、もちろん、この世界の潮流から逃れることは不可能であり、オバマ候補の言わゆる「チェンジ」は日本にこそ必要です。それは、人口減少と高齢化の洗礼を世界で最初に受けることからいえるかと思えます。さらに、明治維新以来の強固な官僚社会の壁に囲まれているだけに、補完性・近接性の原理、すなわち住民、消費者起点の立場から最も遠い国といえるかもしれません。このままでは、日本国民は世界の潮流や必然の動きから最も取り残される恐れのある強い環境にあるといわざるを得ないと思えます。

さて、日本の分権の目指すところと省庁改革をどのように考えるか。目指すところは、報告素案の骨子をごらんいただければおわかりになると思えますので、少しご説明したいと思います。

[第1次報告素案]

これが第1次報告で、明日議論し、最終決定する素案であります。

報告の心は、正直者が損をしない、弱い者だけが損をしない制度をつくり上げることです。努力して金を残すと交付金が削減されるとか、補助金、交付金によって、まるで「奴隷化」を強制されるような、自立心を喪失させる制度は、排除、改革しなくてはならない。

魚を待つのではなくて、みずから魚を釣る力と心を持てるような釣り竿の支援が必要です。農業も同様で、手のひらを前に出せば、お金が降ってわいてくるような制度は、ますます農業を衰退させるばかりです。

例えば農業を例にとると、40年前には、1人120キロ食べていたお米が、今、60キロ、半分に消費が減りました。一気に減りませんが、減るたびに生産調整してきました。生産調整によって減反すれば、必ずコストは上がります。農水省の資料には、生産コストの上昇が明確に表れています。どんどん畑を減らせば、それだけコストが上がり、それに対する補償がなされます。さらにまた年代を追うごとに消費が減り、また生産調整し、耕作放棄地も出てコストが上がる、という負のスパイラルです。

企業経営の観点からいいますと、「物が売れない→売れないから生産を減らす→さらに売れないのでコストが上がる→また生産が減ってコストが上がる」、というのは全くもって、企業をつぶすための政策です。国は農業をつぶすための政策をやっているのではないかと思うほど、農業政策には問題があるのではないかと。

ご存じのように、この40年間で農業人口は半分になり、かつ農業総生産が日本の国内総生産に占める比率は、40年前は9.4%、約1割を占めていたものが、なんと今はわずか1.6%です。国全体の中でも農業の力は極端に減少し、農業用地は22%減って78%、農家の戸数は50%減りました。このような農業政策の中で、先ほど申し上げた負のスパイラルが起き、民間企業であれば、つぶすための政策をやっている感じがするわけです。やはり自立心を喪失させる類の政策は改革しなければいけない。

地方分権もこれらの点を十分踏まえてやっていく必要があると思います。もう、お上が全てやってくれるという時代ではありません。国には金がない、その国に頼ってはい、みずからの力さえ、過去40年間と同様に喪失、衰退していきます。この点は、国民も自覚しなくてははいけません。お上に頼っていれば、国からお金、交付金や補助金が来るのか。もはや、総枠において増えるなんてことはありえない。国に頼ることはできません。

なぜなら、国は膨大な借金を抱えているからです。1秒間で50万円の金利が借金に積み重なって年間16兆円に上っています。16兆円の借金がさらに借金を生んでいき、消費税の6%分に相当します。こういう状況の国にこれ以上頼ってはい、ますます自分たちの力をなくしてしまう、ということをまず国民は自覚する必要があります。

また、勸告では、一括生産方式ではなくて、国民の多様なニーズに対応するような形にする必要があると述べています。地方分権の真の骨子は、日本各地に存在する多様な自治体を1つの管理方式、1つの基準で行政的に管理しよう、というところに根本的な時代錯誤があることを指摘し改善を求めています。

我々が一番考えなければならないことは、その種の時代錯誤をなくし、ダイバーシティー、多様化の時代に適合させることです。働き方の多様化だけでなく、行政も多様化しなくてはならない。北海道の町と沖縄の町で同じでいいのか。同じ幼稚園、保育園、あるい

は同じ介護、福祉、あるいは老人施設でいいのか。あるいは、もう道路は要らないという市町村もあれば、もっと欲しいという市町村もありましょう。多様な時代に対応する分権制度をつくっていく必要があります。

資料にあります一般財源化についても、そのような考え方に基づいています。もちろん、道路は全廃できませんし、維持管理費はかかります。あるいは消費者行政の一元化についても、地域によって、地方によってさまざまに考える必要があります。国の出先機関の改革もそのような考えでやっていきたいと思っています。

そのためには、やはり多少の痛みがあっても、将来に向かって一步踏み出す必要がある。地方が自らの力で、住民とともに、苦しくても、痛みがあっても、将来に向かって一步踏み出すんだという決意、情熱がないと、恐らく地方分権の実行は極めて難しいと思います。

地方自らが立法権、行政権、財政権を持つ、中央集権ならぬ、「地方主役の国づくり」が我々の掲げるテーマであります。これらの改革を進めると、当然、中央省庁の改革につながります。出先機関に中央省庁から 21 万人の官僚が配属されていますが、二重行政の可能性が強く、21 万人のうち 11 万人は不要、との試算があります。この点は年末に向かって検討を始めます。出先機関の改革によって中央省庁の人間もかなり減るし、ひいては衆参両議院の形も変わるでしょう。こうやって国のかたちが変わっていくのだということです。

しかしながら、道州制あるいは広域連合に行く前にやらなければいけないことは、今申し上げた趣旨に則って何百本という法律を整備しつつ、地方分権を実行していくことです。そうすれば、必然的に広域連合あるいは道州制に向かう道筋ができると思います。道州制については、私もいろいろ意見はございますけれども、ひとまず時間の関係から申し上げると、分権の実行によって道州制への道筋が出来るのとらえるべきではないかと思います。

今申し上げた何百本という法律と分権改革はどう関係するのか。それは、法律を変えないと実際の行政が動かないからです。例えば、農業生産法人の問題、認定こども園の問題。一番わかりやすいのは、認定こども園の問題です。これは政策的、法律的には正しいものの、それを実行する上で省令というものがあります。認定こども園の認定権は誰が持ち、誰が省令で運用体制を定めていくのか。ほとんどの方はご存じないのですが、ここに問題が潜んでいます。

認定こども園については文部省令と厚労省令が存在します。この 2 省令に基づいた運用が義務づけられており、結果を都道府県知事に報告する規定になっています。これは就学前の児童の何とかに関する法律という長たらくて覚えるのが難しい法律に基づいています。具体的には、その法律に基づいた省令に知事への報告が規定されています。あらゆるところにこういう仕組みがあります。したがって、実際の政策をつかさどる法律は正しくても、運用する省令、条例が災いして、分権改革が骨抜きになるわけです。

この現状を踏まえ、本当に改革が実行に移せる体制になっているか、あるいは 1 年後、

どういう形になったか、を十分監視することが重要です。従来は全くフォローアップができておらず、第1次分権改革の時も、あらゆるところで「やりっぱなし」です。これが10年たっても、20年たっても日本の自治はよくなる、住民は何も変わったと思わないという結果をもたらしています。

今回の分権は、必ず、分権の勧告に終わらず、どのように実行されていくのか、されたのか、について監視する必要があります。最初から100点満点はありませんし、修正も必要、とういスタンスで分権の実行を迫っていく。また、実行できていないところは、なぜ実行できないかを問いただしていき、という地道な努力を継続しないと、分権改革は言いっぱなしで終わります。「分権を勧告しました、それで終わり」では、過去と全く同じ結果しか生まれず、多分、骨抜きになるでしょう。この点は、ぜひ皆さん方にもご注意、ご協力をいただきたいと思います。

先ほど、お上に頼ってはだめだと申し上げましたが、日本が誇れるナンバーワンというのはほとんどない。借金以外にはないのです（笑）。誇れるものじゃありませんけれども、これだけ借金ができれば誇ってもいいだろうとも思いますが、1秒で50万円、1日で440億円になるんですね、金利だけで。そうすると、月に1兆3,000億円です。私が話始めてからもうかなり経っていますが、この1分間で約3,000万円ですね。1時間で18億になる。この金利が着々とたまっていく所に大きな問題があります。

さて、具体的に我々が今やっておりますことを少し……。せっかく資料ができていますので、今、どのようなことをやっているのかを申し上げます。

[道路に危険箇所を発見]

道路の管理者をわかりやすくするという部分をご覧ください。道路の管理をできるだけ自治体に任せるとい議論をしていますが、国は断固として「できない」と主張します。なぜ、できないんだ、ということでスライドをごらん下さい。できない理由など一つもない。道路に穴があいているとか、ガードレールが破損した場合、一体どこに連絡するのか。該当する道路が国道か、都道府県道か、市町村道か、そんなこと一々住民にはわからないのに、管理体制が全く違うため、どこに連絡していいかわからない。これは非常に不便であり、自治体に管理をゆだねるべきではないかということです。

[その2：地域の道路全体を安全・快適に 編]

そうすると、道路全体が整備され、国道はきれいだけど、あとはだめだということもなくなるでしょう。

[現在のように、道路の管理者が別々だと……]

現状では道路の仕様がモザイク状で、美観その他に一体感が全くありません。そういうことも考え併せると、「都道府県に任せると何の問題はないのではないか」というと、国の返事は「任せられない。」「なぜか。地方自治体を信用できないのか」と聞くと、「そんなことは決してございません」といいながらも、本音は信用できないので、任せないのだと思

うのです。

このように住民が不便に思っていることを、なぜ、やらないのか。やれない理由は一つもないのです。唯一の理由は、国が自分で管理することが権益すなわち、お金を握ることにつながり、それを都道府県に渡すのはかなわない、ということです。それ以外の理由は、私はないと思います。

[道路の管理者が地方自治体に一元化されると]

このように、補完性、近接性の原理にのっとり、道路管理についても、できるだけ住民に近いところで一元化する必要があるわけです。

[公共施設・サービスを国が縦割りで管理]

同じ道路をつくるのでも——夕張に行って道路を見て、こういうくだらない道路を誰がつくるんだと思いました。必ず大きな歩道が設けてありますが、一体誰が歩くのか。人も犬も猫も歩いていません。(笑) 誰か歩いているのかも判りませんが、立派な歩道がある。なぜか。歩道を設けないと補助金が出ないからです。

2分の1補助金が出て100円で200円分の仕事ができる仕組み、すなわち「今日補助される100円が明日のことより大事」と自治体が判断してしまう財源面のメカニズムから、歩く人のいない歩道付きの道路をつくる。しかし、この道路の財源の半分は自分の借金なので、だまされてはいけない。この理屈がわからないまま、次から次に、各自治体がお金の誘惑に負けて、どんどん道路をつくった。その時点ではよかったです、今になってみると借金の山だということです。

公共サービスについても、先ほど申し上げた文科省と厚労省の所管部分の調整、つまり保育所は厚生労働省、幼稚園は文科省という所管を一本化するために省令で縛っている現在の仕組みをもう少し一元化すれば、コストも効率性も向上するのではないか。

[農地の転用は国が管理]

農地の転用も同じで、猛烈な反対を受けています。反対の論拠は、「農地を都道府県に任せると、都道府県が自分勝手にえこひいきをして、ある所では農地の転用を認め、別の所には認めないから」ということです。それでは、中央省庁は地域事情をわかっているのか。自治体を信用できないのか、ということです。

こう反論しますと、国は「そんなことはございませぬが、中央省庁がやらなきゃいけません」と回答します。しかし農地転用は、農地のデータベースをしっかりと構築して、誰でも利用できるようにすれば大丈夫だし、優良農地に営利優先でスーパーマーケットを建設する等の問題が生じないようにしっかり管理監督するのは当然、都道府県知事の責任です。

今まで農水大臣の同意を必要とした農地転用案件133件のうち、大臣がノーといったのは、1件しかない。それにもかかわらず、都道府県から改めて農水大臣の許可を得るためどれだけ時間をかけているか。行政のむだではないのか。133件のうち1件しか不同意がないならば、ほとんど知事の判断通りなのだから、都道府県に任せたらどうだ、といって

いるのです。しかし省庁は不同意が稀でもすべて自分たちで管理しないとイケない、と主張される。

[その5：地域の足をもっと便利に 編]

地域の交通手段についてもご承知のとおりです。近所の方の厚意で送迎をした場合、お金のやりとりが出来ないとか、いろいろ規制があります。地域ごとに有償ボランティアによる送迎ができるようするのは、そんなに難しいことではありません。

[専門性が必要なので国がやると言うが]

あるいは国の二重行政についても、私が説明を申し上げる必要もないぐらいです。

公園の管理についても、「国が管理するから木の育ち方がよくなって、地方の管理では木が枯れる」と省庁は主張される。(笑) いやいや、本当に、冗談じゃなくて、そう主張されているんですよ。私は冗談かと思って「それは、あなた、本気なの」と尋ねたところ、「そうです」と答えるのです。常識的にいって、本当にそう思っているとしたら、よほど、何というんでしょうね、まあ、そういうことです。(笑)

省庁側の主張は、もう信じ難いです。どんなことがあってもイエスとは言わないように覚悟して分権委員会に来られていると思います。オーケーと言ったら、もう省庁に帰れない、顔向けできないのでしょうか。出征兵士と一緒にです。地域の歓呼に送られ出てきて、おめおめと元気で帰ったら、おまえ、何だと批判される。そういう感じじゃないかと私は思うのです。

[地方に管理を任せると]

今、皆さんにお話ししたことは事実です。それをお聞きになって、どう思われるか、という、私と同じ感覚だと思うのです。

そういう主張をされる人たちと、今、我々は協議を重ねております。したがって、協議して、省庁側が「あ、わかりました」と納得されることは、ほとんど期待してないわけですが。しかしながら、勧告は勧告でありまして、国のためにぜひやっていただく。福田総理も、私には個人的に、思い切ってやってくれとおっしゃっています。思い切ってやっています。(笑) したがって、思い切ってやるということは、それなりのことをきちっとバックアップしていただくということです。

[生活者の視点に立つ「地方政府」の確立]

ただ、地方自治体の側にも、いろいろな問題はもちろんあります。省庁から指摘される前に言っておきますと、学校図書館図書整備5カ年計画において、本当は図書予算に使うべき補助金を、幾つかの県で半分以上流用する、という現象が起きています。だから自治体に任せるとこういう不祥事が起きるんだ、と言われかねません。

しかし、それは補助金という制度が災いをしている、自分の金を自分で使うとなれば自治体の行動も違ってくる、というのが我々の考えです。我々は地方自治体が住民の皆さん方と一緒に、やはり自立の精神で、自主財政権を持ち、自分たちでやるんだという気持ち

を持っていただければこの種の問題は解決すると思います。

まだまだ言い残していることはたくさんございますけれども、時間がまいっておりますので、一たん、ここで終わりにさせていただき、あとはパネルディスカッションのときにまた一緒に考えさせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。(拍手)

高橋 丹羽委員長、大変ありがとうございました。抵抗があるからやりがいがあるとおっしゃっていましたが、大変な抵抗に遭っておられることを改めて実感いたしました。

丹羽委員長にはまだまだお伺いしたいところではございますけれども、これからパネルがございますので、そのときにまた道州制などについてのお考えもお伺いできればと思います。

それでは、ここで他のパネリストの方にも参加いただくため、セッティングを変えさせていただきますので、皆様方にはそのままお待ちいただきますようお願いいたします。