

第 1 部 破綻シナリオと回避の処方箋

高橋 皆様、こんにちは。本日のモデレーターを務めます高橋でございます。どうぞよろしく願いいたします。

さて、日本経済は、曲がりなりにも 6 年以上にわたって回復を続けてまいりましたものの、今回の景気回復の特徴は「景気回復の波及が遅れている」ことではないかと思います。とりわけ地方、中小企業、家計への波及が遅れており、格差問題にもつながっているわけです。

一部には小泉改革がこうした格差をもたらしたという議論もありますが、私は、小泉改革は格差発生の一因でしかないと思います。むしろ、より本質的には、グローバリゼーションあるいは少子高齢化といった新しい動きへの対応の遅れ、これが日本の今日をもたらしているのではないかと思います。小泉改革だけが原因でないことは、最近、先進各国でも同じく格差が拡大している事実をもってしても明らかと思われまます。

グローバリゼーションのもとでは、もはや日本は、これまでの中央集権型システムを維持しても、格差を克服することはできないのではないのでしょうか。格差を克服し、国内に活力を取り戻すためには、今や、日本は国のかたちを変えるべきであると思います。そこで、当社といたしましては「連邦型地域主権国家」という考え方を提示させていただきたいのです。本シンポジウムの第 1 部では、「破綻シナリオと回避の処方箋」と題しまして、当社プロジェクト・チームが検討してまいりました成果をご報告申し上げます。

まず、現在の中央集権型システム、これを維持した場合に、「日本及び地方の経済、財政、社会、国民生活などがどのように劣化していき、全体が立ち行かなくなってしまうのか」について、私どものシミュレーション結果をお示ししたいと思います。

具体的内容につきましては、「2025 年地方崩壊のシナリオ」と題しまして、調査部の山田主席研究員からご説明させていただきます。お手元にお配りしました封筒の中に青色の冊子（注 1. 参考資料参照）がございまして、後ろに写しますスライドと同じ資料を載せてございますので、適宜、ごらんいただきたいと思います。

それでは、山田主席研究員、プレゼンテーションをお願いします。

「2025 年 地方崩壊のシナリオ」

山田 調査部の山田でございます。私からは、今の中央集権型システムが維持されたときに、2025 年の段階で地方がどうなっているかというシミュレーションの結果について、ご報告させていただきます。

〔目次〕

あらかじめ全体の構成について申し上げますと、最初に日本経済及び地方の状況を確認

します。次に、現行の中央集権型システムは機能不全に陥っているわけですが、なぜ、陥ったのかを説明いたします。その上で、現状を維持したときに、2025年の段階で地方財政あるいは地方の生活がどうなっていくのか、そのシミュレーション結果をご報告申し上げます。それを踏まえて、最後にシミュレーション結果の意味するところについて若干コメントさせていただきます。

〔1. 活力失う日本、疲弊する地方 成長率は低下トレンド〕

まず、現状、マクロ経済全体で見ますと、最近、経済成長率自体はやや回復の方向です。しかしながら、スライド1に示したように、長期的に見ますと、低下トレンドがずっと続いており、そういう意味では、長期の低下トレンドから脱しているとはいえない状況です。

〔1. 活力失う日本、疲弊する地方 大都市・地方部間の景況格差鮮明〕

そうした中で、ご案内のように、大都市部と地方部の格差が開いています。スライド2は有効求人倍率を取り上げていますが、青く塗りつぶした関東、東海、近畿といった大都市部では、有効求人倍率が1を超えているものの、北海道、東北、四国、九州といった地方では、1を下回る状況です。この背景には、いわゆる大企業と中小企業の格差ということが一つございます。

大企業が多く立地している都市部では大企業の業績が好調なことから、景況感はいいわけですが、大企業の少ない地方部では状況が悪い。それが一つの要因になっています。

〔2. 破綻した「中央集権型システム」〕

これら大企業の行動パターンの変化が、格差の背景にはあるということですが、そのより深い原因を改めて整理しますと、戦後、日本を形づくってきた中央集権型システムが時代状況に合わなくなっているためだ、というのが我々の基本認識です。

改めてこの中央集権型システムとは何を指しているのかについて整理しますと、2つの大きな柱がございます。

1つは、ここでは集権型分散産業システムと呼んでおります。すなわち、大都市部に本社を置く大企業は、工場あるいは営業所を地方に立地・開設していく。その結果として、大企業の生み出した富が全国各地にくまなく分配される、という仕組みがこれまであったわけです。

もう一つの柱は、行財政のシステムです。ここでは集権型分散行財政システムと名づけていますが、ご案内のように、今のシステムは、地方の行政事務に対して国が極めて強いコントロールをしています。ただし、その見返りとして、補助金あるいは地方交付税等を通じて財政の再配分をすることによって、全国各地に資金配分したという仕組みでした。それによって、まさに「均衡ある国土の発展」が80年代ぐらいまで続いてきたということであったかと思えます。

ところが、その背後で何が起こったかと申しますと、地方が独自性を失い、その結果として大都市部あるいは大企業、そして中央省庁からのサポートなしには自立できない状況

が徐々に生まれていったということでした。

〔2. 破綻した「中央集権型システム」 地方基盤の弱体化 原因1〕

こういう状況が80年代までは何とかうまくいっていたわけですが、ご案内のように、90年代に日本経済は大きな環境変化に直面します。1つは、冒頭申し上げましたように、大企業のグローバル化が急速に進展しています。スライド6の示すように、グローバル化の結果として、従来は全国各地に工場、営業所をつくっていたわけですが、安い労働力あるいは現地市場の高い成長性を求めて、どんどん海外に事業展開していく。その結果、とりわけ北海道、東北、山陰、山陽、四国、九州等の地域では、ここ数年間、工場立地件数は80年代の半分以上にまで落ち込んでいる。そういう中で、産業による分配システムが機能しなくなっているということです。

〔2. 破綻した「中央集権型システム」 地方基盤の弱体化 原因2〕

もう一つの行財政システムも機能しなくなっています。ご案内のように、90年代に入って大規模な経済政策が打たれました。その結果、日本が未曾有の財政赤字を抱えた中で、公共事業の削減、さらには、いわゆる三位一体の改革等を通じて、従来、中央から地方にお金を回す仕組みであつた補助金、地方交付税が大幅に削減されていく。このように、産業面と行財政面の両面で、中央から地方にお金が行く仕組みがまさに破綻を来し、地方の状況が悪化しているという状況になったわけです。

〔3. 2025年時の地方財政・生活水準のシミュレーション〕

それでは、この状況をこのまま続けた場合、特に地方の生活あるいは財政はどうなっていくのかということです。ここでは、2025年を1つのポイントとして、4つの試算を行っています。1つ目は、経済成長率がどうなるか。2つ目は、国の財政をある程度健全化し、いわゆるプライマリーバランスの黒字化を前提とした場合に、最終的には地方の財政支出を削減する必要があるわけですが、その際、財政支出をどれぐらい削減する必要があるのか。3つ目の試算は財政削減の結果として、地方の生活はどうなるのか。さらには、地方だけでなく、実は都市の財政も厳しい状況にあるわけですが、それがどうなっていくのか。この4つの試算を行っています。

〔3. シミュレーション 1〕経済成長率〕

第1点目の経済成長率ですが、前提として過去10年間の生産性の上昇トレンド、さらには、今後予想されます人口構成を前提に試算をしています。その結果は、マクロ全体の成長率を見ますと、過去10年間には1.08%であった成長率が、今後20年間では0.83%に低下します。

問題は、この「全体の成長率が下がる」ということだけではなく「地域別の成長率格差が開く」ことです。成長率の上位5県では、1.83%から1.80%ということで、ほとんど成長率は変わらないのですが、最も成長率の低い下位5県に関しては、マイナス0.05%がマイナス0.43%に低下するわけです。さらに、下から3分の1の県、ここでは下位16県と

書いていますが、これがほぼゼロ成長になるということで、ほとんど成長できない地域が国土全体の3分の1を占めるというのが、今後20年間に起こることです。

〔3. シミュレーション 2〕①地方交付税（国の一般会計）要削減率〕

では、それを前提にしたときに、とりわけ、下から3分の1の成長率の低い地域の財政状況はどうなるのか、を試算したわけです。これもいくつか前提を置いています。1つは、中央の赤字をGDP比で現在から横ばいに置いています。すなわち、中央の財政破綻というのはなかなかできないということで、中央財政に関しては一定の健全化を前提にしています。さらに、先ほど試算した成長率を前提にし、それから、3つ目の前提として、今から2025年までの間に、消費税率を5%ポイント上げるとしています。

これで試算しますと、まず地方の歳出の削減ペースを決める交付税額を算出します。それによると、交付税額を2割削減する必要が生じるという結果が出てきます。

〔3. シミュレーション 2〕②地方歳出（普通会計、マクロ）要削減率〕

これを前提に、平均的な地方の歳出がどうなるかについて試算しますと、平均的な地方の歳出規模をGDP比で見た場合、現在から約1%ポイント弱低下する必要が生じます。

〔3. シミュレーション 2〕③低成長地域の歳出〕

これをさらに都道府県別にブレークダウンしまして、成長率の低い下位3分の1の県ベースで見ますと、6.1%の歳出削減が必要になってきます。さらには、下位5分の1の自治体に至りましては、10.9%の削減が必要になり、非常に大幅な行政サービスのカットが不可避になってくるということです。

〔3. シミュレーション 2〕④成長率下位1/3都道府県 個別歳出項目要削減率〕

これだけですと、まだイメージがわきづらいかと思いますので、やや極端なケースを3つ取り上げ、どれぐらいのインパクトがあるのかについてイメージを持っていただくための試算をさせていただきます。スライド14～16にありますように、主に人件費にしわ寄せしたケース、それから公共事業費にしわ寄せしたケース、それから補助費・繰出金にしわ寄せしたケースの3つについて、それぞれ試算させていただきます。

〔3. シミュレーション 2〕④個別歳出項目要削減率<人件費>〕

最初の人件費にしわ寄せしたケースについて、若干考え方をご説明しますと、地方の歳出の中にはいろいろな項目があります。例えば扶助費、これは主に生活保護費で、ご案内のように、今後、義務的歳出として増えていかざるを得ない。補助費と繰出金というのは、病院、下水道事業などの公益企業、あるいは土地公社などの第三セクターへの金融支援が含まれているものですが、こういうものも増えていくだろう。

それから、公共事業費。本日はいわゆる骨太方針でいわれてきた削減ペースを前提にしています。それ以外の費目はやや緩やかな削減にとどめたうえで、歳出全体について6.1%という削減率を達成するため、人件費ですべて調整したとしますと、スライド14にありますように、何と4割以上削減する必要がある。そういう劇的な結果が出てくるわけです。

〔3. シミュレーション 2〕④個別歳出項目要削減率＜公共事業＞〕

それでは、歳出削減を人件費中心に進めるのはなかなか難しいということで、主に公共事業費で調整を行うとしてみる。人件費と同様な試算を、公共事業にしわ寄せしたらどうなるのかという趣旨で行います。結論だけ申し上げますと 75%削減となる。すなわち、現在の公共事業費を 4 分の 1 まで減らす必要がある。これは、もういうまでもなく、でこぼこの道路があっても補修すらできない、そういう状況が生まれてくるということです。

〔3. シミュレーション 2〕④個別歳出項目要削減率＜補助金・繰出金＞〕

それから、3 つ目の試算として、人件費だけでも公共事業だけでも歳出削減は難しい、とはいえ扶助費についても、さすがに生活保護はなかなか削れないということで、それでは、補助金あるいは繰出金について削減したらどうなるかという試算です。これは医療とか水道サービス等の大幅削減になってくるわけで、今度はライフライン面で大きな支障が出てくるということです。いずれにしても、今の状況が続けますと、下から 3 分の 1 の自治体に関しては、もう国民生活が破綻に近い状態に置かれるという結果が出てくるということです。

〔3. シミュレーション 3〕国民生活水準〕

以上は、行政サービス面に限った影響ですが、これ以外にも、例えば所得が減る、さらには消費税率の引き上げの影響、それから社会保険料の増加の問題もあります。これら全てを踏まえますと、下位 3 分の 1 の生活水準は、実は実質ベースで 9.4%の低下。さらに、同様な試算を下位 5 県に限って行いますと、18.6%という劇的な生活水準の低下を余儀なくされるということです。

〔3. シミュレーション 3〕都市財政①〕

以上は、都道府県ベースの、主に地方部の話ということですが、実は、大都市部も他人事ではございません。既に政令市や中核市の 20%で、いわゆる実質公債費比率が起債制限である 18%を上回る状況になっています。今後の高齢化あるいは景気低迷を前提に 2025 年時点をシミュレーションしますと、いわば自治体破産予備軍といえる、これらの市が政令市・中核市等の 3 分の 1 にまで増えるということです。

〔3. シミュレーション 3〕都市財政②〕

これを地域別に見たのがスライド 19 です。いわゆる地方部では必ずしもない関東や関西、それから中部といった、むしろ、人口が集まっている地域でこれら破産予備軍という市が増えていくということでした、大都市についても決して他人事ではないという結果が出てくるわけです。

〔4. シミュレーション結果を踏まえて①〕

見てきましたように、今の中央集権型システムを温存しますと、これから 20 年弱の間に 3 分の 1 の都道府県で 1 割以上の実質生活水準の引き下げを余儀なくされる状況が生まれます。さらに政令市や中核市でも財政的に行き詰まるケースが、今後急速に増えていく。

これは何を意味しているのか。当然、そういう生活水準の下がった地域あるいは都市から人が出ていく、生活できなくなって、あるいは十分な医療サービスを受けることが出来なくなって出ていくということになります。そうしますと、その地域のコミュニティが崩壊する。では、大都市部は問題がないかといいますと、恐らく地方から出てきた人たちがいわば生活難民として大都市部の中に一種のスラムを形成していく。そういう悲惨な状況が、今の状況を放置しますと、この日本を待ち受けているということになるのではないのかなということでございます。

〔４．シミュレーション結果を踏まえて②〕

このように、今の状況を放置いたしますと、この日本は、現在の子供たちが大人になるころには非常に大変な状況に陥る。まさに中央集権型システムのパラダイム転換は待ったなしの状況というのが、私どものシミュレーション結果でございます。

以上、ご清聴ありがとうございました。

高橋 さて、今、ご説明申し上げたように、現在の中央集権型システムを維持する限り、経済成長率のさらなる低下、そして国民生活水準の大幅な切り下げが不可避と思われます。先ほど、１割、２割の生活水準の切り下げという話が出ましたが、現在でも苦しいところに、さらに１割、２割の切り下げとは、大変なことと思います。

さらにつけ加えさせていただきますと、実は、今回のシミュレーションはまだまだ甘い設定です。例えば第三セクターの処理にかかるコストは、まだ不透明さが強過ぎるため算入していません。したがって、そこまで含めれば、さらに厳しい状況になるのではないかなという気がいたします。

では、このような暗い将来、これを日本は回避することはできないのでしょうか。私どもは、国、それから自治体、そして地方経済とこの３つのレベルで、今から構造改革に着手すれば、この暗いシナリオを回避することは可能と考えます。この３つのレベルでの改革の方向性について、これからご説明をさせていただきます。

まず国のレベルですが、私どもは「連邦型地域主権国家」への移行が不可欠と考えております。多少説明が後先になりましたが、「地域主権型連邦制」について、そもそも「道州制とどう違うのか」という疑問をお持ちになる方もいらっしゃるかもしれません。私どもの考える「地域主集権型連邦制」は、各地方が自由に地域のサイズ及び地域経営の仕組みを選択したうえで、地域特性や地域資源を生かし、世界各地と独自のネットワークで結んで活動するという「かたち」です。現在の自治体の枠組みを取り払うわけですが、必ずしも都道府県が連合して州を形成するという方式に固執しておりません。１府県であっても、あるいは１政令都市であっても、連邦制を形成する、連邦のメンバーになることは可能で

はないかと考えております。

ただし、ここで次に、「では、連邦制にすれば、即地域はよみがえるのか」という疑問が出てまいります。そこで、連邦制にすれば地域経済はよみがえり、地域活力が出てくるという内容で、次のプレゼンテーションをさせていただきます。「連邦制でよみがえる地域活力」と題しまして調査部長の藤井からご説明申し上げます。

「連邦制でよみがえる地域活力」

藤井 調査部の藤井でございます。私からは、第1のソリューションとして「連邦制でよみがえる地域活力」についてご報告をいたします。ポイントは、わが国が直面する閉塞状況は極めて厳しく、小手先の彌縫策では解決できない。レジームチェンジが必要であるという点でございます。

〔目次〕

資料に沿ったご報告に入る前に、目次に沿いまして、概要をご説明いたします。

まず、「最終期限迫る構造改革」でございます。ポイントは、レジームチェンジが必要であるものの、改革に向け腰を据えてじっくり議論をする猶予はないという点でございます。

第2は、「規模優位性の後退」でございます。こちらは、近年、世界を見回してみますと、国の規模の大きさがプラスではなく、むしろマイナスに作用し始めており、規模を追うのではなく、効率性や独自性の追求に向けたレジームチェンジが必要になっているという点でございます。

第3は、「各国勝利の方程式」でございます。各国が経済成長や所得増加に成功した要諦につきまして、主要な成長戦略を3つに絞ってご報告いたします。

最後に、各国勝利の方程式をわが国が駆使し、活性化を実現するためのソリューションの柱である連邦型道州制、地域主権について、ポイントを4点申し上げます。

〔1. 最終期限迫る構造改革 ～①海外流出～〕

第1の「最終期限迫る構造改革」でございます。1点目は経済リソースの海外流出の問題であり、まず経済リソースのうち、人の流出の問題でございます。近年、少子高齢化に伴って人口が減っているという指摘がございますが、それは必ずしも正しい見方ではございません。内訳をみれば、むしろ社会増減、すなわち、海外流出が国内への人口流入を上回る動きでございますが、これが人口減少の主因となっており、近年、毎年10万人前後の減少が続いております。2001年は9.11事件、03年はSARS、こうした不測のショックが発生しますと一時的に流出が止まるものの、再び減少傾向に戻るという推移をたどってまいりました。

次いで、直接投資にみる資金の流出問題でございまして、年を追って流出が増えております。政府の目標として、外資を活用していこうという大きな目標がございますが、御覧の通り、成果が出ていないという現状でございます。

こうした経済リソースの海外流出の背景には、内外の成長格差、とりわけ新興国を中心とした途上国の飛躍的な成長がございます。今後を展望いたしましても、新興国や資源国の底堅い成長軌道が早急に頓挫する可能性は小さいだけに、現状を放置すれば、今後も経済資源の海外流出が一段と進行する懸念が大きいといえましょう。

[1. 最終期限迫る構造改革 ～②成長モデルの破綻～]

2つ目のポイントは、戦後経済を支えてきたわが国成長モデルの破綻、崩壊という問題でございます。国内から海外へ人口が流出するという流れは近年における国全体の動きでございますけれども、地域間でみますと、地方圏から都市圏へ人が流れ、都市圏がわが国全体の経済成長を支えるという構図が戦後日本の成長モデルでございました。これは、一歩踏み込んでみれば、近年の地方格差の根因でもあると認識しております。

まず、生産年齢人口の減少でございます。東京圏、名古屋圏、大阪圏とも、従来 15 歳から 64 歳の生産年齢人口、いわば働き手の人口が一貫して増えてまいりました。しかし、今後を展望すれば、そうした動きは反転し、働き手が減ってまいります。

ところが他方、65 歳以上人口に着目してみますと、従来、高齢化は地方圏が直面する深刻な問題でございましたが、これからは東京圏での増え方と地方圏の増え方がほぼ同数となります。今後、高齢化問題は都市問題ともなり、都市圏が高齢化問題に直面をするという変化でございます。これも、経済リソースの海外流出と同様、中長期的な避けられない動きでございます。

[1. 最終期限迫る構造改革 ～③格差問題～]

3つ目が格差問題でございます。すなわち、年収ベースで 400 万円以上の階層で雇用が減っています。逆に年収 100 万円台、200 万円台といった階層では、正規雇用、非正規雇用を問わず、急速に雇用が増えております。格差問題を放置すれば、教育等を通じて階層の固定化につながり、さらに、明治以来、人材をベースに成長してきたわが国の基盤が喪失される事態が懸念されます。

[2. 規模優位性の後退 ～多くの国で所得増加～]

さて、次の「規模優位性の後退」では、内外情勢の歴史的転換について申し上げます。もっとも、わが国が直面する深刻な閉塞状況は、飛躍的台頭を遂げてきた新興国をはじめとしてグローバル化に伴う不可避の現象であり、さらにそもそもグローバル化とは不可逆的な変化であるため、構造改革を断行しても現下の苦境をわが国が開開出来るのか。克服できないのであれば、部分的にもせよ、正面から受け入れなくてはならないのではないか、といった疑問を呈される向きもございます。

しかしながら、先進各国は、須らくわが国と同様、グローバル化に直面するなか、少なからぬ国々が着実な成長を実現し、雇用の増加や所得の増加に成功しております。まず、購買力平価でみた各国 1 人当たり GDP を 95 年、2000 年、05 年と 5 年毎に並べてみますと、次第にバラツキが拡大しているという傾向が看取されます。

〔2. 規模優位性の後退 ～近年、小規模国が優位に～〕

次に、それを人口と絡めて対比してみましょう。まず、95年では規模の大きい国ほど所得が多い傾向が見て取れます。しかし、2000年になりますと、そうした傾向が反転いたします。05年になりますと、そうした傾向がさらに鮮明になります。すなわち、小規模な国ほど所得が多いという傾向でございます。もっとも、人口3億人のアメリカはどうかという指摘があろうかと存じます。しかし、アメリカは連邦制の国家でございます。そこで、州別にみますと、人口3,000万人のカリフォルニア州を除けば、2,000万人のフロリダ州を筆頭に大半の州が1,000万人前後でございます。

改めて05年をみますと、一部には所得水準が低い国もあり、人口規模の小さい国がすべて経済成長や所得・雇用の増加に成功しているとは申せませんが、総じて人口規模1,000万人前後の所得水準の高い国が分布している現状が御覧戴けるかと存じます。

〔2. 規模優位性の後退 ～国境制約が後退＜カネの流入＞～〕

では、なぜそういう状況に変化したのかという点が次の焦点となってまいります。この点につきましては、まず、グローバル化に伴って国境制約が後退した。すなわち、ヒト、モノ、カネをはじめ国内の経済リソースだけに限定されることなく、海外のリソースも積極的に活用できるようになった、という情勢変化が指摘されましょう。

まず資金面から直接投資の流入規模をみますと、日本はお隣の韓国よりも小さく、先進各国中、最小でございます。

〔2. 規模優位性の後退 ～国境制約が後退＜ヒトの流入＞～〕

次にヒトの面から、とりわけ、ここではエッジな人材という観点から大卒人材の出入国動向をみておりますが、この面でも日本は先進各国中、最少でございます。グローバル化が進行するなか、いわば鎖国状態にあると申せましょう。

随分昔、シリコンバレーにお邪魔したときに耳にしたお話でございます。日本を含め、海外投資を行う意欲をお持ちのあちらの方々からみれば、サンフランシスコの国際空港から飛び立ち、成田で降りるのか、札幌か、あるいはソウル、シンガポール、上海なのか。彼らにとってみれば少し長く飛ぶか、短く飛ぶかだけの違いであって、決定打は、どこがどれだけバリューがあるか、より魅力的かの一点である。しかし、日本から来る訪問団の方々のなかで地域のメリットや優位性、魅力をアピールされた方は寡聞にして知らない。このように仰っておられたように記憶しております。

規模の優位性が後退した背景として、もう一つ次のような説明もできるかと存じます。国の政策はボリューム・ゾーン、平均値が中心的なターゲットでございます。そのため、国の規模が大きくなりますと、あるいは地域の特殊性が拡がったり、強く押し出されてまいりますと、平均値から外れた企業なり地域なりが増えて、ボリューム・ゾーンをターゲットとした政策の有効性は後退せざるを得ません。政策の適合性が失われていったことが、近年の情勢変化に対するもう一つの説明になりましょう。

〔2. 規模優位性の後退 ～海外では地方が元気～〕

近年、主要各国では地方圏が経済成長の原動力でございます。国を問わず、地方は多様ですので、ここでは、それを裏返して都市集中に焦点を当ててみますと、戦後一貫して一極集中が際立って進んだ国は日本だけでございます。各国では、近年、首都圏なり中心都市なりへ集中する動きが逆転し、地方へ流出する傾向が強まっております。

もっとも、そうは申しまして各国それぞれ成り立ちが異なります。そうした観点から、わが国と並んで中央集権国家として、あるいは官僚国家として名高いフランスを取り上げ、パリと対比しますと、フランスでは1982年の分権改革によって大きく方向転換が進みました。ちなみに、フランスの分権改革は70年代の石油危機に伴う地方の疲弊がきっかけとなって始まっております。そうした経緯を踏まえますと、このところ原油価格が大幅に上昇するなか、30有余年を経て、わが国は70年代のフランスと相似した状況に直面しつつあります。

〔2. 規模優位性の後退 ～各国は少子化問題も克服～〕

地方が活性化され、職住接近が定着してまいりますと、少子化問題の克服も容易になります。少子化問題は中長期的に経済成長のリソースを確保するという観点からも重要なポイントあり、各国は問題の克服に成功して参っております。しかし、日本だけが依然として少子化問題の深刻化に歯止めが掛からない現状はご高承の通りでございます。

〔3. 各国勝利の方程式 ～①成長戦略～〕

そこで次に、経済成長や所得の増加に成功した各国はどのような成長戦略を採ったのかという点でございます。

まず第一が雇用政策でございます。わが国の場合、雇用政策と申しますと、セーフティネットと申しますか、弱者救済の色彩が強い政策として位置付けられております。しかし、各国では雇用政策が成長戦略の柱でございます。すなわち、地域や企業の具体的なニーズに即した就労支援や職業訓練を通じて雇用を創出する。それはまた、個人サイドから申しますと、より高付加価値職種への転換やジャンプアップを後押しする力強い政策であります。雇用政策とは、新たな雇用を創出し、新たな産業を創っていく原動力でございます。もはや具体的な雇用に繋がらない職業紹介は雇用政策とは申せません。

ただし、こうした指摘に対しては若干の異論もあろうかと存じます。例えば日本の漫画でございます。漫画は、就労支援なり職業訓練なりの雇用政策が全く行われなくても、今日、これだけ大きな海外からの評価を得ているではないかという御批判もありましょう。しかし、日本の場合、「宇治拾遺」以来、数百年に及ぶ伝統がございます。豊かな土壌があれば、積極的な政策が展開されなくても確かな稔りが得られるでしょう。しかしながら、土壌がない、あるいは新たな産業を立ち上げるという状況であれば、新しい血を入れる、あるいは人を育てることが必要不可欠でございます。秀吉出兵以来の陶磁器文化は、その端的な例と思われます。国、企業を問わず、人づくりこそ成長・発展の要諦であることは

改めて申し上げるまでもございません。

〔3. 各国勝利の方程式 ～②地方へ権限・財源一括移譲～〕

第2のポイントは制度間競争でございます。例えば、明治ですとか、戦後ですとか、目指すべき目標が1つ、極めてクリアに決まっていれば、ただひたすらにそれを追いかける、見習う、倣うことが大事であって、制度間競争を国内で繰り広げることは壮大な無駄でありました。しかし、フロントランナーとなれば、試行錯誤を通じて次の成長可能性を見出していくプロセスが欠かせませんし、そのマネジメントの巧拙が成長を実現できるか否かを左右する最大の鍵となってまいります。

こうした観点からアメリカをみますと、厳しい州間競争を示唆する事例の一つとして、法人税負担をめぐる制度間競争が指摘できましょう。法人税負担と雇用者の推移を対比してみますと、行革や自治体運営の改革に向けた様々な努力を通じて法人税負担の軽減に成功している州ほど雇用者が増加する一方、そうした努力が進んでいない州ほど雇用喪失に直面している傾向が御覧戴けるかと存じます。

〔3. 各国勝利の方程式 ～③さらなる行財政改革＜電子政府＞～〕

第3の柱が行革でございます。近年、各国では、法人税率引き下げ競争をはじめとして内外情勢の変化を見据えた公的セクターの見直しが強力に進められております。その一つの柱がITを活用した電子政府でございます。

こうした取り組みにおいて、先進各国のなかでもとりわけ先行しておりますイギリスについてご紹介をさせていただきますと、まずバック・オフィス業務を対象にシェアード・サービスが活用され、すでに成果が顕在化しております。さらに今後、フロント・ラインの業務についてもプロフェッショナル化を進めていく方向です。

〔3. 各国勝利の方程式 ～③さらなる行財政改革＜成果＞～〕

そこで、イギリス公務員数の推移をみますと、一般行政やその他の分野、いわばバック・オフィス業務を中心にすでに合理化の成果が現れ始めております。

〔4. 急がれる連邦型道州制の導入 ～真の自立で経済再生を～〕

以上を踏まえ、グローバル化に対応した方策あるいはレジームチェンジによって、経済成長や雇用・所得の増加といった成果を生み出してきた各国の成長戦略あるいは勝利の方程式をわが国が取り入れ、活用するために何が必要かという観点から改めて整理すれば、まず、地域に密着した小回りの効く差別化戦略をどれだけ効果的かつスピーディーに進められるかが最大の課題でございます。加えて、その課題を実現するために必要不可欠のレジームチェンジが連邦型道州制の導入でございます。ポイントは4つございます。

1つはスピードです。現在、進められているご議論は、戦後長らく蓄積されてきた経緯がございますけれども、今日の内外経済や世界情勢に大きな転換期が到来しているという視点、あるいは日本経済が直面する深刻な閉塞状況に対する視点が欠落をしているのではないかと存じます。中長期的な取り組みという位置付けで進めていけば、現在の閉塞状況

の深刻化を放置することにも繋がりがねず、誤った方向ではないかという疑念でございます。すなわち、スピーディーに現状にマッチをした体制に転換しなくてはならないという問題意識でございます。そうした意味で、州際の線引き問題、あるいは州都をどこに置かかという問題、こうした議論に時間を費やす猶予は残されていないという現状認識が重要でございます。

2つ目のポイントは規模拡大路線からの決別でございます。現在のご議論を伺いますと、一つひとつの都道府県では経済規模が小さいので、統合して規模を確保し、経済合理性を追求することで競争力を確保しよう、さらに競争力を高めていこうという方向で検討が進められてように存じます。しかし、現下の情勢を踏まえれば、むしろ、地域の特殊性を前面に押し出した差別化戦略こそが焦点でございます。地域の強みをどのように引き出していくかという視点からみれば、規模拡大路線は20世紀あるいはグローバル化以前の発想であり、今日の方針性、目指すべきベクトルに反する価値観ではないでしょうか。

現下の内外情勢に即してみれば、現行の都道府県をそのまま道州制に移行させていく、あるいは、さらにそこを細分化していくことさえ、有力な方策ではないかと考えられます。実際に諸外国をみましても、人口46万人のルクセンブルクや人口84万人の米国デラウェア州をはじめとして、むしろ小さな地域が旺盛な活力を持って成長を遂げ、所得増加に成功しております。

3つ目のポイントが差別化戦略でございます。経済の活性化には、試行錯誤や制度間競争など、新たな付加価値を生み出す多様な取り組みが欠かせません。そのためには、個々のインフラ投資について実施するのかしないのか。投資を行うならどの水準まで行うのか。また一つひとつの公的サービスについて、それぞれどこまで充実させ、どの水準を目指すのか。経済リソースをどの分野に投入し、何を選択するのか。そうした様々なオプションを各地域がそれぞれ選択できる柔軟な体制こそ新たなレジームの核心となりましょう。

最後の4番目のポイントが連邦型道州制でございます。各国の勝利の方程式をわが国が活用して再び力強く経済成長を遂げ、所得を増やしていく、パイを拡大させていくには、各地域それぞれが最適解を目指していく取り組みが必要不可欠でございます。

その意味で、国の権限の一部を道州に移していくスタイル、すなわち単一国家型を維持したままで、別の言葉で申しますと東京スタンダードを維持したままでの分権はソリューションたり得ません。そうではなく、各地域や各道州が財源、さらに人材も国からの委譲を通じてフルラインで持つ地域主権型体制、いわば各地域が独立に近い形でほぼ全幅の権能を持つ地域国家体制への転換が改革の核心といえましょう。具体例を挙げれば、カナダのケベック州のように独立さえも視野に入る体制でございます。

こうした改革実現に向けた現下の焦点は、まず重複行政の排除であり、次いで国から地方への権限や財源の一括移譲、人材移譲でございます。国は夜警国家より小さな権能、体制に縮小すべきであり、地域間連携のみならず、国境を超えた連携も可能な柔軟な体制を

構築するという意味で通商分野での外交権も地方に移すべきでしょう。地域の自立、連邦型道州制の確立こそ改革の本丸でございます。

御清聴、ありがとうございました。（拍手）

高橋 さて、藤井からグローバリゼーションのもとでの各国の取り組みについてご紹介申し上げるとともに、日本の目指すべき方向についてご提案申し上げました。その解が地域主権型連邦制ということです。ただ、これは、裏返しますと、「地方自治体自身が自立しなくてはならない」ということにつながってくると思います。中央の体制を変えてからでないと地方は動けないと考えがちでございますが、実は、現行体制のもとでも相当のことがやれる、やらなくてはならないと思います。

その辺も含めまして、新しい自治体経営のあり方につきまして、総合研究部門の持永主席研究員からご報告申し上げたいと思います。お願いします。

「自治体経営の未来形 “3つの自立”」

持永 総合研究部門の持永でございます。本日はよろしくお願いいたします。

私からは、自治体経営の未来形についてお話をさせていただきます。今、藤井部長から、国のあり方について話がありましたが、それに対応して、自治体の中がどうなっていくべきか、我々は、3つの自立が必要ではないかと考えておりますが、それを中心に話させていただきたいと思います。資料は21ページからでございます。

〔目次〕

最初に、構成をご紹介申し上げます。まず、現在、自治体が非常に危機になっており、このままだと国民生活はどうなるのかについて、具体的に幾つか例示させていただき、さらに、今後自治体に迫りくる課題を提示した後に、この課題を乗り越えるためには、自治体経営を大転換させることが必要で、そのキーワードは3つの自立ではないかということをご紹介させていただきます。最後に、この3つの自立を促すための処方箋として「3つの処方箋」をご提案いたします。

〔1. 迫り来る地域の危機 現状維持ならば近い将来地域はこうなる〕

まず、迫り来る地域の危機ということですが、先ほど、山田研究員からご紹介がありましたように、2025年には下位5県で10.9%、下位16県では6.1%の財政削減が必要になるということです。

財政破綻するとどうなるか。ご承知のとおり、行政サービスが大きく低下する、あるいは税金なり公共料金の住民負担が増大し、それがさらに生活環境を悪化させるということで、人口が流出します。現に、昨年、財政再建団体になった夕張市におきましても、人口が減っているようです。人口は経済活力の源ですので、人口が減少すると地域経済の低迷、

衰退、さらにそれが歳入減になり、財政がさらに悪くなるという負のスパイラル、そして地域が崩壊をしてしまうということになるわけです。

〔1. 迫り来る地域の危機 「夕張」現象は政令市や中核市にも波及？〕

山田研究員からもご紹介しましたように、この夕張のような現象は、限界集落、あるいは地方小都市のような人口の少ないところだけの問題では決してなく、人口の多い、中核市あるいは政令指定都市も大変危機状況にあることをご紹介いたします。

税などの経常財源が経常支出をどのぐらい賄っているかという経常収支比率についてみます。これは大体 70%から 80%が適正といわれており、80%を超えると財政が硬直化する危機があるという数字ですが、100%を超えている人口 10 万人以上の自治体が 7 市もあります。今、橋本大阪府知事が大変努力をされておりますが、大阪府においては 5 つの市が 100%を超えており、非常に悪い状況にあるということです。

次に、実質公債費比率についてみますと、18%以上であれば、地方債の発行が総務省の許可制になるわけですが、これが政令市、中核市でも 11 団体あります。実質公債費比率が 25%以上になりますと、今般施行された財政再建法において早期健全化計画の策定が必要になりますが、人口最大の基礎的自治体である横浜市の同比率は 26.2%となり、早期健全化計画の策定基準に該当します。このように、夕張現象というのは北海道や九州など経済が悪い地域だけの問題ではないということが、これから見て取れるのではないのでしょうか。

〔1. 迫り来る地域の危機 財政再建団体のまちでの生活は……〕

次に、国民生活に具体的にどういう影響があるかについてご紹介したいと思います。まず、当然ながら、先ほど申し上げたように、公共料金の値上げ、あるいは住民税など地方税の引き上げという問題があります。ただ、これは、実はそんな大した話ではなく、我々が試算しますと、通常の世帯では年に 10 万円程度の負担増になるだけで、現に、夕張市においても、住民税が 6%が 6.5%、あるいは固定資産税も 1.4%が 1.45%にしか上がっていない状況です。

むしろ問題なのは、基礎的自治体が担っている住民サービスが大きく切り下げられることです。特に、高齢者、障害者といった弱者に対するサービスが基礎的自治体の中核的な位置づけですので、そういうところに大きく影響が出ます。

医療についてご紹介しますと、今、全国の病院のうち 10%強を占めます自治体病院の 7 割ぐらいが赤字経営です。自治体の財政が悪化すると、当然、自治体病院も閉鎖あるいは大幅な縮小ということになるわけですが、自治体病院は僻地の診療所の拠点施設あるいは救急医療体制の中核的位置づけという機能を有しているわけで、拠点施設の閉鎖により診療所も閉鎖される、さらに残ったところに患者が集中し、慢性的に混雑する、あるいは救急医療体制の中核的施設がなくなると、患者のたらい回し、救命率の低下という問題が出てくるわけです。

さらに、現在、自治体独自で乳幼児、児童、あるいは障害者に対していろいろな医療費

助成をやっていますが、これは当然、廃止、縮小となり、医療費の家計への負担が増大するという問題が出てまいります。

ほかにも、福祉、あるいは教育、生活環境、ごみ問題、交通、あるいは地域コミュニティが崩壊するというような、いろいろな問題が出ます。時間の関係でこの辺は省かせていただきますが、そういったことで市民生活に大きな影響が出るわけでございます。

〔2. 未曾有の課題に直面する地方自治体〕

では、これからの自治体はどういう課題に直面するか、ということがスライド 11 です。我々は、4つの課題があると考えております。

1つは、人口の減少です。今、総人口 1 億 2,000 万人ですが、これが減ってくる。さらに問題なのは、15 歳から 65 歳までの現役世代について、既に 96 年から減っていますが、2010 年代においては年に約 100 万人減少します。

これとともに、2つめの課題として高齢化が進展します。これにより、支え手である生産年齢人口の減少と福祉サービスが必要な給付を受ける人口の増加が急速に同時進行します。現在、現役世代 3 人に対して高齢者 1 人を支えておりますが、2025 年には 2 人で 1 人になります。

3つ目の課題として、高度成長期に我が国はインフラを急速に整備しました。それが 2020 年前後に 50 年というインフラの設備更新時期を迎えます。例えば、橋梁については、2025 年に、50 年以上の寿命を持つものが 45%以上にのぼると試算されています。インフラの更新、改修需要の急速な増大に対応する必要があります。

4つ目の課題として、グローバル化の影響です。現在、中国、インドなどが急成長していますが、さらにこの 10 年では、恐らくベトナム、あるいはインドネシアといったところが成長し、そういう国が我が国の近くにあるわけですから、企業なり人材が激しく流出していく可能性があるわけです。したがって、ヒト、モノ、カネを引きつける、選ばれるまちになるため、自治体経営の大転換が早急に必要だということです。

〔自治体経営大転換に向けた 3つの自立 自立した地方政府へ〕

この大転換のために何をするかということですが、明治維新以来、我が国の地方自治体や地域が陥っていた 3つの呪縛からの脱却、1つが中央政府依存からの脱却、すなわち行政の自立、そして、行政が自立するとともにそれを支える経済についても、中央経済依存からの脱却、経済の自立、そして、住民自身も自立をしなければいけない、行政依存からの脱却。我々としてはこの 3つの呪縛から脱却し、3つの自立をすべきではないかと考えるわけです。

〔自治体経営大転換に向けた 3つの自立 行政的自立〕

まず行政的自立です。これまでの自治体は、中央からの補助金あるいは交付金に依存しており、政策内容についても、中央官庁で決めたものを淡々とこなしていくということで、基準も規律もすべて中央官庁依存でした。このため、隣の町と同じような施設、施策が次

から次へとできているような状況です。これは、逆に、地方政府にとっては責任を負わなくていいということでした。今後、中央政府に頼れないということになりますと、自立した自治体として、まずは行政組織自身を自立的に構築していくとともに、事業についてもそれぞれの地域の特性を踏まえて、不要なものを見直し、さらには、民間の知恵、活力を活用し、行政を徹底的に効率化することが必要だと考えるわけです。

次のページに、海外の事例を幾つか参考に挙げさせていただいています。時間の関係で1つだけ紹介いたしますが、アメリカのジョージア州アトランタ郊外にサンディスプリングスという街があります。アメリカというのは、住民が合意すると市ができるという制度を持っていますが、住民が合意をして、どういう市をつくったかという、市の職員が4名、市長が1人で、市の業務をすべてアウトソーシングすることにしました。競争入札をした結果、建設会社の子会社が、たしか130人程のスタッフで受注、運営している。人口9万人のサンディスプリングスぐらいの規模だと、およそ1億ドルの経費がかかるところが、2,000万ドル、約2割カットでき固定資産税も約半分になったということです。こういったスリム化を徹底する、民間活力を活用することが必要ではないかと考えるわけです。

では、我が国ではどういう事例があるかといいますと、滋賀県高島市では行政、市民、NPOが一体となって事業仕分けをしています。市の事業を、中央政府がやるべきか、地方がやるべきか、あるいは民がやるべきか、あるいはやる必要がないのか、と仕分けを行い、財政を効率化しました。

また、愛知県の高浜市は行革で非常に有名なところで、市の100%子会社を設立し、そこに30業務以上の市の業務を委託した。これにより、職員に対して地方公務員法の規制がかからなくなり、アルバイトなどを長期間雇用できるようになり、4億円程度のコスト削減が実現したということです。

さらに、現行制度でもまだ色々できることがあるわけです。人事制度と行政評価を結びつけ、効率経営インセンティブを導入する、あるいは公共サービス改革法が昨年施行されましたが、これに取り組んでいるのはまだ1自治体、たしか長野県の南牧村のみですが、そういった仕組みを活用する、さらには、自治体には色々な不動産が遊休地として放っておかれているのを活用して歳入増を図り、財政健全化に結びつけていく、というようなこともできるのではないかと考えます。

さらに、制度改革を要するものとしては、国の統制を排除し、条例による上書き権を認めること、あるいは、現在、問題になっている、国、県、市町村の二重行政、三重行政の排除、例えば、道路は、国が設置して、都道府県が管理するやり方が行われていますが、そういった無責任な体制はやめ、設置、管理を一元化することが必要です。それによって、行政、財政の効率化もできると思います。さらには、複数年度会計への対応、あるいは、財政的に自立するためには、財政が破綻しても国が面倒を見ない、逆にいえば、自治体の破産を容認する、ような制度も確立していく必要があるのではないかとということです。

〔自治体経営大転換に向けた3つの自立 経済的自立〕

次に、経済的自立です。行政が自立するとともに、その基盤となる経済も自立する必要があります。これまでの地域経済は、公共事業や最近では福祉・介護事業などの公的部門に依存する、あるいは中央の経済活動の支店経済、そういうものが地域経済の主体でした。国からの補助金あるいは交付金が地域経済を下支えしてきたわけです。今や、補助金も交付金もない中で、地域資源を掘り起こし、自分たちの持っている商品やサービスを域内で循環させるとともに、海外をもターゲットに域外に移出して稼ぐ、そういった自立した経済構造を確立していく必要があるということです。

海外の事例については、スペインのビルバオ市の例があります。ここは、造船業、鉄鋼業で一時繁栄しておりましたが、1970年代に衰退し、その後、地下鉄、空港といった公共空間に洗練したデザインを採用し、さらにはグッゲンハイム美術館というニューヨークの美術館を誘いたして、見事に観光都市として再生を果しました。年間100万人ぐらい観光客が来て約300億ユーロの財政効果があるといわれています。このように地域資源を海外に発信し、海外から資金の流入を図ることに成功して、自立したわけです。

日本においても幾つか成功事例があります。代表的な例として高知県の馬路村を取り上げました。ここは人口1,200人の村ですが、農協が主体になって特産のユズの加工品の生産販売に昭和56年から取り組んで、今や50倍の年商30億円にもなったということです。

これらに共通するのは、海外市場をも念頭に置いているということで、現行制度においても、海外とネットワークを構築する、あるいは構造改革特区を活用する、規制緩和、これには中央官庁の抵抗があるようですが、積極的に地域が手を挙げて規制緩和を図っていくことが必要ではないかと思えます。

制度改革を要するものについては、基本的になし、と我々は整理しました。経済的自立を図るためには、何の制度的ネックもなく、現行制度でも十分可能と考えます。自立できない理由を制度に求めるべきではなく、海外市場を念頭に置いて、意識改革していくことが必要だということです。そして、何よりも最終的には抜本的な改革のためには地方分権の徹底が必要だということでもあります。

〔自治体経営大転換に向けた3つの自立 住民自立〕

最後に、住民自立でございます。今までの住民は行政に依存し、困ったときには行政におんぶに抱っこ、お任せの地方自治でした。これからは、行政に余裕がないわけですから、公共サービスは、今までのように行政だけではなく住民あるいは企業、あるいはNPO、それら多様な主体がお互いに役割分担しながら提供していく、新しい公共空間をつくっていくことが必要ではないか、ということを提案しております。

海外の事例は、アメリカにテネシー州にチャタヌーガという市があります。ここは、70年代には全米で「最も大気汚染のひどいまち」でしたが、NPOがダウンタウンの建物を買い取るなどして、見事に再生しております。

日本におきましても、広島県安芸高田市の川根地区というところがあります。約 300 世帯が住民総参加による「地域振興協議会」を構成し、美術館の設立をベースに、いろいろな観光客を誘いたし、経済を活性化し、それで、地域に必要なサービスの原資もみずから稼ぎ出す取り組みをやっています。

また、福島県の矢祭町、ここは「合併しない宣言」で有名ですが、最近、議員報酬を日当制、1 日の出席当たり 3 万円に変更しました。わが国の地方議員は報酬をもらっていますが、報酬があると特権化し、住民との距離ができてしまいます。諸外国では、地方議会議員は無報酬、ボランティアで、夜に会議をやったりしています。そういう意味では、むしろ無報酬にし、それによって住民との距離を近づけるという工夫も必要ではないかと思ひ、矢祭町の取り組みは、それに向けた一歩ではないかと思ひます。

住民自立についても、現行制度で色々なことができます。地方自治法に町村総会という規定があり、直接民主制の採用が可能となっています。人口数千人規模の小さな村であれば、今はインターネットが発達していますから、数千人ぐらいの投票を扱うことに労力はいかからないと思ひますので、直接民主制を採用し、「自分たちの村は全国で唯一直接民主制を採用している」と全国に発信してみるのもいいのではないのでしょうか。あるいは企業の行政への参画、さらには、今般の市町村合併における制度改正として「地域自治区」という仕組みを設置できるようになりましたが、これを活用して、住民の行政参加を求めていくということもあるかと思ひます。

さらに、制度改革を要するものとしては、議会改革です。先ほど申し上げた議員の無報酬化、あるいは会期の見直し、定数の上限廃止も必要ではないかと思ひわけでありまひ。

〔地方の自立に向けた 3 つの処方箋〕

最後に、「3 つの処方箋」を提案させていただきます。

まず 1 つは、地域の主権の確立です。今の議論では「地方分権」という言葉になっていますが、これ自体おかしいのではないか。むしろ、補完性の原理に基づけば、基礎的自治体がすべての事務を実施する権限を持っており、問題がある場合、例えば効率性が悪いとか、やはりこれは広域的に実施したほうがいいのか、あるいは残念ながら能力が足りないとか、そういった問題のみ、国や広域自治体に権限委譲する、地方分権ではなく、国への権限委譲というふうに発想を大転換したほうがいいのかと考へます。

そのためには、何よりも、国による自治体コントロールの最大のツール、地方公務員法と地方自治法、これを抜本的に見直したらどうか。例えば、人口 360 万人の横浜市と数千人のニセコ町の組織構造を同じにする必要はないわけだ。また、地方公務員の処遇が同じである必要はないわけだ。それぞれの自治体が組織、公務員の処遇を自由に決められるように、抜本的に見直すべきではないかということです。

そして、地域主権の裏打ちとしての地方財政の自立が必要です。地方自治体と国の税源配分を見直して多様な制度設計を可能にし、国からの配分、垂直的配分ではなくて水平的

配分に持っていくことが、地方の自立になるのではないかと考えます。さらに、債券発行についても、自治体の責任で発行できるようにする、現在のように国が保証するため、一々国の同意や許可を受けるのではなく、自治体の自由発行を可能にする、逆にいえば、国は保証せず、自治体が破産することも容認していくことで、地方財政を自立させていくことが必要と考えます。

さらに、それらを支えるものとして、地方政治機能の活性化が必要です。地方議会については、政策形成能力がないのではないかなど、いろいろな議論がありますが、地域の多様性を反映することで住民の意思を反映する、住民に身近な地方議会を目指した改革が必要ではないでしょうか。地方議会議員の一つのあり方としては、諸外国のように、無報酬にして人数を増やし、地域住民との距離を縮めていくというのが一つでしょう。あるいは徹底的に専門化し、高給を出して人数を絞り、優秀な人間を地方議員にしたうえで政策形成していくというのも一つの方向だと思います。その方向の延長線上に、例えばイギリスのように地方議会議長が市長になるケースもあるわけで、その際には、現在の地方議会の議員と市長の二代表制の見直しもあり得るのではないかなと思うわけです。どちらにしても、それぞれの地域が自分たちで決めていけばいいことであります。

私どもがご主張申し上げたいのは、自治体経営の未来形のキーワードは3つの自立ということです。そして、先ほど、藤井部長からお話したような、連邦制と連動することによって、明治政府以来続いてきた現行の中央集権体制を打破し、真の意味での地方分権を実現する。そうすれば、今後、迫り行く高齢化、人口減少あるいはグローバル化という我が国をめぐる課題に対応し、しっかりした新しい社会が築いていけるのではないかな、真の意味での民主主義も実現できるのではないかな、と考えるわけでございます。

以上で、私のご報告とさせていただきます。ご清聴ありがとうございました。(拍手)

高橋 国の分権改革に加えて自治体自身の改革、これを進めることが必要だということです。しかし、自治体自身の改革を進めても、なお、「地域主権国家」を形成するためには課題が残ります。それは、地方経済自体が活性化し、地域の経済的自立を達成しなければいけないということです。

どうしたら地域経済を活性化することができるか。これは単純に申し上げれば、ヒト、モノ、カネが地域から流出しないで、地域の中で循環していく構造をつくり上げること。あるいは地域の中にヒト、モノ、カネが流れ込んでくる構造をつくり上げることではないかなと思います。そのためにはどんな産業構造あるいは経済構造を作ればいいのか。

ここで、私どもは農業に着目してみたいと思います。「なぜ、今さら農業なのか」と疑問をお持ちの方も多いかと思いますが、私は、各地域それぞれの特性を見出し、それを育てていくことが地域再生のトリガーになるとと思いますが、その点、農業は地域特性を見つけ出すのに非常にいい産業ではないかということです。

あるいは少し観点が変わりますが、最近、農業あるいは食料を取り巻く環境が激変しているのは、皆様ご案内のとおりです。恐らく今後、アジア地域に富裕層が大量に出現し、高付加価値農産物に対するニーズが飛躍的に高まっていくと思われます。また、最近、安全、安心、健康等に対する世界的なニーズが高まっています。これらを考え併せますと、日本の農業や農産物の持っている優位性がまた見直されてくるのではないかと思います。

そこで、地域振興あるいは地域再生のトリガーになる農業の再生を具体的にどう進めるべきかについて、創発戦略センター所長の井熊からプレゼンテーションさせていただきます。お願いします。

「農業再生なくして地域再生なし」

井熊 創発戦略センターの井熊でございます。今、ご紹介いただきましたように、私からは、「農業の再生なくして地域再生なし」ということでお話を申し上げたいと思います。

まずレジュメには10点ほど書いてありますが、初めの3点で、まず農業再生の意義と現状の農業の問題点、真ん中の4点で、農業を再生するための一つの視点についてお話し上げます。それから、後段で、現状の農業の政策、改革への提言についてお話ししてまいりたいと思います。

〔1. はじめに 農業再生の意義〕

「なぜ、農業か」に関しましては、今、高橋からも指摘させていただきました。私も仕事柄、日本のいろいろな地域にお邪魔させていただくことが多いのですが、工業誘致あるいはテーマパークづくりなどの工業、サービス業の振興は依然として非常に重要な政策であり今後も力を入れなくてはいけない、と思います。

ただし、冒頭、山田のプレゼンにもありましたとおり、工業などの立地は地域の偏在が大きいし、偏在が強まる傾向にある。さらには、周辺国との競争もある。それらを考えると、工業やサービス業は大事だが、これで栄える地域は日本の中の一部でしかない。そうであるなら、日本じゅうどこにでもある農業をもう一回真正面からとらえ、これを再生することが地域再生の基本ではないか、というのが我々の理解です。

〔2. 農産物市場を取り巻く状況 ～食生活の変化～〕

ところが、農業を取り巻く環境は非常に厳しいものがあります。

最近、人口も減りつつある上、健康志向などもあって食料の消費自体が減っています。食料が減れば農産物の消費も減るので、農産物の市場が縮小ぎみである、ということです。

もう一つ指摘できるのは、食生活の変化です。女性が就業するようになると、このグラフにありますように、どうしても、いわゆる外食、中食、など家庭の外で食事をする機会が多くなります。そうした食事を提供している事業者は、コスト志向が厳しいので、安い海外品産農産物の参入を許した、ということです。

食料全体を取り巻く状況、食生活の変化、などで厳しい環境下にあるのが今の日本の農

業なのです。

[2. 農産物市場を取り巻く状況 ～安心・安全へのこだわり～]

一方、日本の農業の強みを生かせるトレンドもあります。一言でいえば、食へのこだわりです。

最近、輸入食品の安全性の問題、BSE、インフルエンザなどで食に対する安全性、信頼性に対する国民のニーズが高まっています。トレーサビリティと書きましたが、素性の知れたものを食べたい、というニーズが高まっています。生産者の方々の写真が表示されるような販売方法も普及しています。こうしたトレンドに応えることが、日本の農業を再生させる一つの大きなポイントではないかと思います。

また、今、高額でも日本のおいしい農産物を買う裕福な方々が、アジアでも、アメリカでも増えています。こうしたニーズに応じていくことも一つのポイントかと思います。

[3. 農協・卸売ルートの問題点 ①中間マージン]

ただ、こうしたことをやっていこうと思った時、現状の日本の農業の構造には問題があります。3点ご指摘申し上げます。

1つ目は、中間マージンが多過ぎることです。農家の方々が農産物を生産して、私どもの手元に届くには、4段階から5段階のステップを踏まなくてはなりません。例えば、今、私がスーパーマーケットで100円を出して大根を買ったとすると、農家の方々の手には20円か30円くらいのお金しか届きません。小売りのマージンもありますが、流通マージンで相当な部分が差し引かれてしまいます。これが職業としての農業の魅力の低下の原因になっているのではないかと思います。

[3. 農協・卸売ルートの問題点 ②消費者ニーズの分断]

2番目は消費者ニーズの分断ということです。いいものを消費者に届けようと思ったときに、何より必要なのは、消費者のニーズを拾うことです。いかに消費者の生の声を聞きそれに応じた商品を提供するか、がこだわり商品を提供するための重要なポイントであることは、言うまでもありません。

先ほど申しました多段階の流通では、お金だけでなく情報も減じてしまう、ということです。多段階の流通を経ることによって、農家の方々には消費者の生の声がどこまで届いているのだろうか。という問題があるのです。こうしたところを改善していかないと、いかにいいものを持っていたとしても、日本の農業の強みを生かしていくことは難しいのではないかと思います。

[3. 農協・卸売ルートの問題点 ③画一的な販売ルート]

3番目は画一的な販売ルート、画一化です。今、多くの農家が農協に大きく依存しています。単に販売ルートだけでなく、肥料、飼料の購入、あるいは資金の借り入れ等で、農協に大きく依存した構造があります。

一方で、農協は、販売リスクを避けて卸売市場に農産物を流す傾向があるため、規格に

はまった農産物を流通させたい、というニーズが生まれます。結果として、農家も規格品をつくっていきこう、よく、少し曲がったキュウリは販売されない、というような状況を呈するわけです。決まったクオリティのものを提供すること自体は悪いことではないのですが、こうした画一的なルートの中で、農家から工夫が奪われていってしまったのではないかと、という問題があるかと思っています。

〔４．再生のトリガーとしての直売所〕

今の日本の農業マーケットに希望はないのでしょうか。今日ご紹介申し上げたいのは、農産物の直売所です。私は千葉県に住んでいますが、近所の路面店のような小さな直売所もから、一つの観光拠点になっている大きな直売所まであります。こうした直売所では、農家の方々が消費者の方々と近い距離で、魅力ある農産物を売る、ということが実際に行われています。

〔４．再生のトリガーとしての直売所 ～成功事例～〕

ここに幾つか例がありますが、高速道路とか幹線道路に近ければ、それらを利用する方が好むような農産物を売っていきこう、インターネットを利用して直売に近い形をつくっていきこう、あるいは、これを直売所と併用していきこう、という動きもあります。それから、後で詳しくお話しますが、携帯電話のPOSシステムを用いて販売を進めている例もあります。また、体験農場という名前で観光産業と一体化し、農産物を買うだけではなくて、つくるところから楽しんでもらう、という取り組みもあります。

このように直売所にはいろんな例があるのですが、重要なのは、画一化で失いつつあった工夫がみられることです。消費者に近いところで行われている直売所では、実際に、工夫された販売が行われている、という点が重要ではないかと思っています。

次に示します例は、愛媛県内子町にあります「内子フレッシュパークからり」という直売所です。ここの仕組みの特徴は、携帯電話を使って直売所での販売状況と農家の方々と直結していることです。例えば、ここにブドウが出ていますが、ブドウを幾らで売るかは個々の農家の方が決め、それをこの直売所で販売し、販売状況がつぶさに生産者の携帯に連絡されます。値付けが高過ぎれば売れないでしょうし、安ければ売れるでしょう。そうした状況が農家の方々に直接伝わることによって、必要ならば値付けを変更する、あるいは売れ筋のものをどんどんつくっていくことができるのです。販売状況がダイレクトにわかることが生産の一つの基点になっている事例といえます。

〔５．農業再生に向けた視点 ～農産物ダイレクト流通の確立～〕

以上、日本の農業を取り巻く問題点、日本の農業の強み、あるいは最近の注目すべき動向についてお話をさせていただきました。

ここまでの話をまとめますと、日本の農業が再生するために伸ばしていくべきは、品質、安心感、信頼感といったものではないかと思っています。一方、解消しなくてはいけないのは、

高いマージン、消費者ニーズの断絶、画一性であり、その原因になっているのが多段階かつ画一的な流通ルートではないか、ということです。

したがって、日本の農業を再生していくために、まず第一にやらなくてはいけないのは、ダイレクトな流通ルートをつくっていくことです。ダイレクトな流通ルートがあれば、先ほどご紹介したとおり、農家は消費者ニーズをつかんで、事業家センスを発揮する、ことが実際に起こっているわけです。

もう一つ、重要な点はダイレクトな流通ルートを担う人を育てていくことです。ここで、農業事業家という言葉を使っています。これは、ダイレクト流通を担う事業家センスを持った農業関係の事業者、という意味を込めて使っている言葉です。

このように、ダイレクト流通をつくり、そのダイレクト流通を担う事業家を育てていくことが日本の農業の再生の大きなポイントではないかと思います。

[6. ダイレクト流通のメリット ①投資促進]

ダイレクト流通をつくると、どのようないいことがあるのかを簡単にお話します。

大根を例に、左側が既存の流通、右側がダイレクト流通を行った場合のコスト構造を示しています。

左側では、小売りのマージン 37%に加えて多段階流通ゆえの中間マージンとして、仲卸マージン 19.7%、卸売手数料 3.7%が乗ってきます。

ダイレクト流通が確立した場合、単純計算しますと、これが生産者、農家の方々の手取りに転換していくわけです。そうすると、今、25%程度の手取りが 50%近く、倍近くなるのです。こうして収入が増えれば、新しい分野への投資、工夫、が生まれ、農業の再生につながっていくのだろーうと思います。

[6. ダイレクト流通のメリット ②新たな農業事業家の輩出]

ダイレクト流通を実現しますと、投資余力ができるので、農業事業家となってダイレクト流通を担うようになります。では、誰がそれを担うのかですが、まず、直売所を運営するとか、あるいはインターネット直販を行う生産者の方、農家の方々が農業事業家の立場で活躍されるケースもあるでしょう。

それから、農協も全てが画一的というわけではなく、活躍されている農協もあります。先ほど持永のプレゼンでもそうした例がございました。こうした新しいタイプの農協も農業事業家になっていくと思います。

それから、①のタイプとは逆の側から、つまり小売りあるいは外食サイドから農業事業家になるケースも考えられます。例えば、和民さんやカゴメさんは、農業に直接関与することによって、実質的にダイレクト流通に近い形を作り上げています。

[7. 農業を核とした地域再生を阻む現行制度]

農業事業家が生まれた場合のもう一つのメリットは、農業の再生効果が地域に波及することです。例えば、観光業とか食品産業とか、特徴ある事業を展開されている事業者が、

ぽつりぽつりですけれども、色々な地域に現れています。農業の側で事業家が現れば、こういった事業者の方々と手を結んで新しい地域の付加価値をつくっていく、という構図が期待できるのではないかと思います。

ただ、実際には、こういう関係はできつつあるものの、まだまだ日本中に広く普及する形にはなっていない。やはり、政策構造上の、制度上の問題があるのではないかと思います。その点について、簡単にご指摘いたします。

[8. 農業政策への提言 ～市場原理の活用～]

どこの国でも、支援策を国が用意して農業の振興を図る形になっています。ここにありますのは、日本とEUの農業の支援策の違いを表したグラフです。上がEU、下が日本を表しています。

左側は、生産者を直接支援する政策です。下が日本ですが、日本は価格支持のところがとても多くなっています。例えば、米の価格を維持する政策のためのコストが多いことを示しています。上はEUです。EUも価格支持部分は多いですが、別の2つのところは、例えば収穫面積が多い、飼っている家畜の数が多い、収穫量が多いほど、農家にインセンティブを与える政策の割合を示しています。要するに、事業基盤を強めれば強めるほど政策も支援するインセンティブ構造があることを示しています。

右側は、農家を直接支援するのではなくて、農業の環境づくりをする間接支援と呼ばれる政策に関するグラフです。間接支援については、直接支援の場合より、EUと日本の構造の違いが顕著です。

下が日本の間接支援の内容ですが、インフラ整備のシェアが非常に多くなっています。インフラ整備とは、要は、農業分野の公共工事を指しています。もちろん、工事が必要な部分もあるのですが、やはり、ハコモノ行政といわれる日本の行政構造が農業分野でも見て取れます。一方、EUでは、研究開発、人材育成、マーケティング、といった農業のための人づくり、あるいはマーケットづくり、に資金を投じていることが分かります。日本とEUの政策を比べますと、市場メカニズムをいかに生み出すか、に対する工夫に差があると考えられます。

[9. 流通改革への提言 ～市場原理の活用～]

もう一点は、どういう形で国の支援を流していくかです。先ほど、ダイレクト流通を実現することが重要だ、そのためには、それを担う事業者が必要だ、という話を申し上げました。また、一つの分野からだけではなく、生産者、農協、小売り、あるいは外食、といった様々な分野からの参入があることで、切磋琢磨によってマーケットがよくなる、ということを上げました。

ところが、日本では、国の支援は農協に集中しているのが現状です。先ほど申し上げたような、色々な事業者が参画し、その競争によって市場メカニズムが働き、よりよい流通構造をつくっていく、という形になっていません。すぐれた事業者であれば、分野をたが

わず国が支援していく、という流れに国の支援を変えていかななくてはいけないと思います。

[10. まとめ 農業再生による地域再生]

以上、日本の農業の再生についてお話申し上げました。

農業は、日本にあまねく広がっている産業ですから、これを再生すれば、当然、地域経済にも資するところ大でありしょうし、日本全体の底上げができるのではないかと思います。

ただ、今の日本の農政には、先ほど来申し上げておりますように、幾つかの問題点があります。それも、もとをただせば中央集権的な画一的政策に尽きるのではないかと思うわけです。ここから脱却して、地域づくりに結びつく農業としていくためには、地域が主体となった農業政策を進めていく必要があるのではないかと思います。人づくり、それから事業づくり、が今後の農業のポイントであるし、それを担うのは、国を中心とした中央集権的な政策ではなく、各地域の創意工夫をベースにした政策、農業再生ではないかと考えます。

以上、農業再生なくして地域再生なし、という題でお話させていただきました。どうもご清聴ありがとうございます。(拍手)

高橋 井熊からは、「たかが直売所、されど直売所」、あるいは農業が地域を変える。そのためには農業政策においても地方分権が必要だ、という主張をさせていただきました。

以上、私どもの描く将来予測と、3つのソリューションを提案申し上げました。もうおわかりのとおり、我が国を待ち受けておりますのは、大変厳しいシナリオです。これを突破するためには、従来の仕組みにとらわれない改革、すなわち、パラダイムの一大転換が必要だという主張をご理解いただけたのではないかと思います。

「そんなことができるのか」とおっしゃるかもしれません。しかしながら、先進各国、欧米各国は、実は80年代から、今、日本が直面しているような問題に対峙し、着実に改革を進めてきたわけです。ですから、日本にだけできないということは決してないと思います。しかし、パラダイム転換、そしてそのための改革、これは自動的に進んでいくわけではありません。やはり私たち一人一人が進めていかななくてはいけないわけです。

ここで、第1部を終わりにして、第2部では、大難題であります分権改革、これをどうしたら前進させることができるのか、その方策について識者のご意見を伺いたいと思います。具体的には、どのようなスタンスで分権改革に取り組んでいくのか、どのような分野から着手すべきなのか、それから、日本の社会の将来をどのような姿で想定すればいいのか、こういった点について議論してまいりたいと思います。では第1部を終わらせていただきます。ありがとうございます。(拍手)