

(2018年12月20日ご講演)

地方創生の視点で地方自治・地方行財政を診る

早稲田大学 政治経済学術院 公共経営大学院 教授
片山 善博委員長

地方創生を視点において、このところの地方自治はうまくいっているのか。結論はうまくいっていないが、なぜうまくいっていないのか。どうすればいいのか。併せて、地方創生に直接ではないが深く関係する課題が、最近地方自治体の行財政運営に様々な問題として表面的に生じており、これらを地方創生の観点から点検した場合に、どのように分析できるのか。また、地方行財政の運用や制度などをどうすればいいのか。このような問題意識について、私見を中心にお話ししたい。

1. これまでの地方創生を点検する

①課題の設定—人口問題（特に若者の域外流出）に歯止めを

そもそも地方創生とは何ぞやということになると、安倍政権が4年少し前に課題を設定し、全国の自治体に声を掛け、国を挙げて取り組んできた内政上の最重要課題の一つである。いろいろ言ったりやったりしてきているが、政権が自治体に示した一番のポイントは人口問題である。もちろん人口問題は、出生率の低下をどうするのかという問題があるが、それは特にあまり強調しない。というのは、それは国全体の問題になるし、国としても多分手をこまねいている問題である。

専ら焦点は、自治体に努力をしなさいと。若者の人口流出、域外への流出に何とか歯止めをかけるように努力をしましょうと。それについて国も応分の支援なり協力をすることだったと思う。従って、国の意向を受けて総合戦略を策定しているが、どこの自治体の総合戦略も、主たる課題は若者の流出に歯止めをかけると。もちろんこれは、出ていかないようにということもあるし、Jターン、Iターン、Uターンでなんとか呼んでくるという問題意識もある。この点に重きを置いているようである。それには雇用の創出が必要だ、若者が外に出ていくのは雇用が足りないからだという認識があるためだと思う。そういうことなのだろうと私も思うが、一方で少し違うのは、地方も人手不足に悩まされている。これはかなり深刻である。私が鳥取県の知事をやっていた頃から、業種、産業の分野によっては、人手不足がかなり深刻であった。つまり、地方は雇用が足りないから若者が出ていくのだという認識は、いささかピントがずれている。雇用の質が問われるということだと思う。

②施策の妥当性

これまで4年数カ月、地方創生という名の下に、相当な金をつぎ込んできているが、果たして施策が妥当だったのかどうか。一番典型的な例はプレミアム付き商品券で、全ての自治体で発行している。地方創生は、自治体が自由に考えて、地方の課題を解決するために一番効果的だと思われる施策を自ら選び取ってくれと。それを政府が財政面で支援するという触れ込みだった。ふたを開けてみたら、最初にみんながやったのが、このプレミアム付き商品券である。政府は絶対に強要していないと言っている。政府が自治体に示したマニュアル、仕様書では、例としてプレミアム付き商品券が最初に挙げられている。例示なので、3分の1ぐらいの自治体があってもそうかなと思うが、全ての自治体がやっている。これは、単に「例えば」と書いただけではなくて、背後でいろいろなことがあったのだろうということは推測できる。政府はこれをやらせたかったのだということが多分言えると思う。

このプレミアム付き商品券は地方創生のためにやったことになっているのだが、これで例えば出生率が上がるのか。上がるわけがない。地方の若者の流出に歯止めがかかるか。全く関係ない。プレミアム付き商品券を発行したから若者が東京に出ていくことを躊躇するということは、まず考えられない。関係ないことを、大金を使って一斉にやったわけである。ちなみに、プレミアム付き商品券とは、1万円で1万2,000円の購買力が手に入る。ただし、地域限定で使用できるという代物である。説明としては、これで地方の商店街の活気が出る、起爆剤になる。そうすると、売れ行きが伸びて、商店街がにぎやかになって、跡取りも東京から戻ってくるのではないかと。一応そのような説明をしていた。それはほとんど「風が吹けば桶屋が儲かる」の類いで、地方創生とはほとんど関係のないことをやっているわけである。

東京でも商品券を発行している。手に入れた方もいると思う。私が住んでいる区は過去5年間で15%ぐらい人口が増えている。そこでも実は、プレミアム付き区内共通商品券ということで地方創生をやっている。聞いてみたら、国から金をもらって、地方創生の事業としてやっている。東京都の23区も含め、全ての自治体がやっている。何をやっているのだろうか。なぜこのようなことを東京都でやるのだろうか。私の推測では、実はこれは、地方創生という名の下に、アベノミクスの第2弾の一環だったのだろうと思う。期間限定で臨時的だが、多少GDPは増える。消費が多少増える。多分安倍政権の一番の眼目は、株を上げる、GDPを増やすといったことだったので、地方創生の名を借りて、お金をそちらに回したのではないかという気がする。一事が万事というつもりはないが、最初からこういう体たらくなので、地方創生というものが性根が入っていないし、そもそもやっている人たち、旗を振っている人たちが何をやっているのかよく分かっていない形跡がある。

また、例えばふるさと納税というものが、地方創生の一つの主要な政策だということに

なっていて、にぎやかである。最近ではテレビでもいろいろポータルサイトが宣伝されている。ご承知と思うが、例えば私が北海道に10万円を寄付すると、私が住所地で納める税金が9万8,000円減税になる。2,000円を上回る額が減税になる。2,000円で北海道に10万円を寄付することができる。通り相場で、3割分ぐらいの返礼品が返ってくる。10万円寄付して、私の税金が9万8,000円安くなり、3万円の毛ガニなどが届くわけである。2,000円で3万円分の毛ガニをもらっているということになって、とても評判がいい。だから、今どんどん増えて、寄付額は4,000億円になろうとしている。これは何を意味しているかというと、税金の奪い合いである。ふるさと納税に寄付してくれといろいろな誘いが来るが、私のところに来る誘いを分解してみると、要するに、港区と東京都の税金をこちらによこせと言っていることと同じで、これは税の奪い合いである。このために今自治体は、失礼を顧みず言えば、いろいろな英知ばかりでなく悪知恵をも尽くして、わが方に寄付を呼び込もうとしている。しよせんこれは自治体の財政の問題である。たくさん寄付が集まれば、その自治体の財政に多少ゆとりが出る。だが、それは地方創生とは直接関係がない。例えば、普段できなかつた地方創生に効果があるようなことにそのお金を投ずるということになればある程度関係は出てくるが、どうもそうではない。ふるさと納税で寄付金がたくさん集まったら、債務を減らせる、貯金が増えるというようなことに往々にしてなる。自治体間の財政の奪い合い競争になってしまっている。しかも、そのことに血道を上げている。ぼやぼやしていると取られるばかりである。今、港区や横浜市などは取られ損である。だが、これは地方でも同じことで、地方の人が東京に寄付するようになれば、地方の税金は減る。だから、ぼーっとしていると取られるだけ、ならば取り返さなければいけないという、血みどろの争いになっている。まさにレッドオーシャンを自治体は強いられている。椅子取りゲームのようなものである。このようなことに熱心になっていると、本業がおろそかになるのではないかと心配になる。実際に本業そっちのけでこの獲得に努力している自治体も、私の知っているところで幾つもある。例えば、どうやったら寄付が増えるだろうかという、いい返礼品を出そうと。これは今、総務省の指導で、寄付金の3割の範囲内で抑えるような仕組みになっており、限界がある。10万円だったら3万円分。本当は4万円、5万円、6万円とやればより魅力的になるが、3割になっている。あとは、あの手この手をやるわけである。例えば、裏技がある。公称3割分の返礼品だが、別途ご相談に応じますとあって、案内された番号に電話をしたり、メールをしてみたりすると、実は4割や5割の返礼品などがあると知らされる。それから、これはやめたが、テレビなどで宣伝しているポータルサイトの上位に出ると寄付が多いということで、九州のある市が、Google検索のようにアクセス数を増やして上位に載せるために、職員が朝からカチカチと自分のところのサイトを見る。こういう不毛なレッドオーシャンになっている。このようなことをやっていると本業がおろそかになる。

また、CCRC という訳の分からない名前のあるものがある。これは地方への移住促進策で、

専ら狙いは東京圏のまだ元気な団塊世代。地方は人口が減って困っている。東京にはまだ元気な人がおられるから、ホビー農業でもいいので、手ほどきもして、遊休農地を貸し与えて、空き家に住ませるなどの誘致をしませんかと。その手はずを整えるための経費は国が補填しましょうと、そのような仕組みである。人口減で困っている地方のためということである。でも、これは元を正せば、「東京圏高齢化危機回避戦略」というものがあって、何とかしなければ東京圏が高齢者でパンクして、医療も介護ももう限界だと。まだ元気なうちに早く出てもらいたいという、東京目線の施策である。だが、そう言ったのでは地方の人も気を悪くするだろうから、地方のためだと少し衣替えをしている。このようなものも全然心がこもっていない。

また、政府関係機関の地方移転も少し持ち出したが、そもそもは首都機能の移転の一環で、高リスクの東京からどうやって首都機能を合理的に移転させてリスク回避をするかという観点に立たなくてはいけないはずである。そのための立法は既に四半世紀以上も前にできている。ところが、この政府関係機関の地方移転をこのたびは地方創生の一環だとして、欲しい者は手を挙げなさいという手挙げ方式でやった。すると、うちはあれが欲しい、これが欲しいという話になり、結果的に文化庁は京都に、消費者庁の一部を徳島に、総務省の統計部門の一部を和歌山県に持っていきこうということになった。本当に行くのか行かないのかよく分からないが、今の時点では一応行こうという話になっている。このようなものは、地方創生でも何でも無い。その3カ所は人口が少し増えるかもしれないが、他のところはかえって不便になる。鳥取県から徳島県に行くのは大変不便である。陸路で5時間も6時間もかかる。東京であれば1時間で行けるのに、いったい何をやろうとしているのかと思う。

東京の大学入学定員の制限も、一応閣議決定でやっている。これにどういう意味があるだろうかと。東京に大学が多いから東京に人が集まってくるということを否定はしないが、地方の大学卒業後、東京にどんどん就職で来ている。単に東京の大学の定員を増やさない、場合によっては地方に大学を増やすということだけでは、問題の解決にはならない。これもピントがずれていると思う。このようなことをやっている、なかなか成果は得られないだろう。

③地域の課題は国から教えられるのではなく、地域自身が考えるべき

鳥取県知事だった当時から思っていたが、地域の課題を国から教えられるということはずまない。最近本当にピントがずれている。もちろんたまにいいこともあるが、ほとんどはピントがずれている。地方創生もそのピントがずれている一つの典型例ではないかと思う。地域のことは国から教えてもらうのではなく、地域自身が考えなければ埒が明かないということが、私の経験から得た実感と確信である。

当時の鳥取県の地域の問題については、特に若者の流出という観点から、どのような問題、課題があるかを地元の大学の先生なども含めて、点検、検討してもらった。例えば、地域からお金がどんどん出ていく。これは漏れバケツだと。枝廣淳子さん『地元経済を創りなおす』（岩波新書）の表現を借りれば、地方は穴の開いたバケツで、稼ぐ以上にどんどんお金が出ていくということである。お金が出ていくということは生産と雇用も出ていく。外から物を買えば、その物に係る生産は外に発生しているし、その雇用も外である。だから、お金と共に雇用と生産が外に出ていく。今の地方自治体は、国レベルでいうなら、国際収支が長期的、慢性的に真っ赤な国のようなものである。鳥取県などは特に典型的にそうである。すると、雇用がない。実際に雇用の絶対数が少ないが、特にその中でも良質な雇用が少ない。こんな事情を抱えている地域で商品券を配ってみても、全くそれはピント外れになる。お金が出ていかないようにするという構造問題に手を付けなければいけない。

関連しているが、地域の産業の生産性が低い。これは事実である。例えば、農業などの第1次産業は、全国的にこれまで生産性が低かった。鳥取県の農業も例外ではない。製造業や土木建設業も総じて下請け構造である。製造業のほとんどは下請けである。下請けは実入りが少ない。土木建設業も技術力が地場の企業は総じて低い。例えば、公共事業で雇用を創出するという触れ込みで、地方はいろいろやってきた。本当に公共事業が地方の経済を活性化し雇用を創出するかということだが、これはかなりウソがある。幻想だということが私の実感だし、当時の分析である。

公共事業の中心は道路事業だが、その中でもお金がかさむのはトンネルと橋である。これらのほとんど全てを東京のゼネコンが受注する。技術力や機動力の問題である。地元の土木建設業者ももちろん入り込むが、下請け、孫請け、ひ孫請けということが大体一般的である。そういう中で、公共事業のお金がどのように循環するか。事業と場所によって違うが、例えば約3割、4割が土地代で消える。これは、経済の活性化にはほとんど寄与しない。土地を売った人は預金をするだけである。家はあるし、大体が高齢者なので飲み屋で散財するというものもない。起業するというものもまずないので、銀行預金になる。トンネルや橋では、資機材、特に機材、掘削機械などに金がかかる。また、橋桁を造るのに現地で工場のようなものを造るが、それに莫大な金がかかる。4割か、それ以上かもしれない。鳥取県内にはそういう建設機材を造る企業はないので、お金が全部県外に流れていく。外の生産と雇用になる。セメント、鉄、アスファルトなどの資材を造る会社も県内にはない。石油精製工場、セメント工場もないので、全部外に流れていく。そうすると、県内の生産や雇用に何が関わるかというと、残った10%強ぐらいだろうが、人件費である。これは土木作業員の人件費である。ただし、これも孫請け、ひ孫請けぐらいだと、もうピンはねが3乗ぐらい掛かっているもので、とても労働単価は低い。最近人手不足で少し上がっているが、当時はとても低かった。だから、大型の公共事業をやっても、県内の若者の良質な雇用にはつながらない。こういうミスマッチがある。

ちなみに、土地代は3割か4割ぐらいが地元の高齢者の懐に入って銀行の預金になるが、いずれ高齢者が亡くなると相続が発生する。子どもたちは大体東京に出ているので、知らない間に都民の財産に変わっている。というように、とても情けない公共事業の効果である。この下請け構造からどうやって脱却するか。難しい公共事業でも、地元の業者さんに少し背伸びをして取ってもらい、もう少し地域に残る実入りを増やすということが課題になってくる。

また、今回の地方創生ではほとんど話題になっていないが、地域に住まう人から見ると、地域の課題、深刻な問題は、人口問題もさることながら、地域の生活基盤、住民の生活基盤が崩壊しているという問題である。例えば、買い物難民、移動難民、交通難民、有害野生鳥獣。これらは、私が生まれた実家のある地域の切実な課題である。生家は、岡山県岡山市という政令指定都市にある。平成の大合併で大都市になったが、本当は赤磐郡瀬戸町という田舎で、どこが政令指定都市だろうかという地域である。買い物をする場所がない、交通手段がない、イノシシとハクビシンに桃畑がやられて地域の人困っているのが実態である。母親は岡山市からプレミアム付き商品券のお知らせが回ってきて怒っていた。地域でしか使えない、地域に買い物をするところがないのにどこで使えばいいのかと。移動買い物自動車でも回してくれたらいいのにとということが、地域から見た課題の具体策である。このように、地域自身で考えると、国から教えられる、提示される課題とはかなり違った様相が分かってくるということである。

では、何をすればいいのか。これは今の課題の裏返しになるが、自分たちのことは自分たちで考え、実行する。自己防衛である。最近のトランプ米大統領のアメリカ・ファーストのいろいろな施策を見ていると、あのような世界の超大国がやるのはどうかと思うが、鳥取県などがやったらとてもふさわしいと思う。雇用を持つてくる。雇用を出さないようにする。鳥取県知事や島根県知事が言うのならとてもふさわしいのではないかと、少し皮肉に思っている。

④地域の再生のために地域自身になしうることの例

例えば、できるだけ地域にお金をとどめる。現状では、お金がどんどん出ていくので、出ていかないようにする。そのためには何が必要かという、一つはもっと外から入ってくるようにする。これはうまくいけばいい。出るよりもたくさん入ってくればいいわけで、黒字になる。伝統的には、例えば企業誘致。誘致した企業が地域で生産してそれを外に売れば、お金が入ってきて地域の雇用につながる。また、特産品開発。これも売ればいい。それから、観光振興。観光でお金を持ってきてくれるので、物を外に売ることと同じ効果がある。古典的というか王道だが、それぞれの地域の競争なのでなかなかうまくいかない。私も知事のときに企業誘致を一生懸命やったが、10に1つうまくいけばいいぐらいである。まず、外国と競争する。外国に出ていくのをどうやってつかまえて、しかもそれをどうや

って鳥取県であれば鳥取県に引っ張ってくるかと、2重のハードルがあり、とても厳しい。企業の側も、引く手あまたなので足元を見る。だから、だんだん条件が厳しくなり、地方にとっては必ずしも魅力的ではなくなってくる。

ちなみに、例えば私が知事をやっているときに、大型の液晶工場を地方に造るという話があり、大阪のほうに日参して、だんだん話がまとまってきた。その会社の現地工場も一部あったので、その近所にいかがだろうかと。非常に立地もいいし水もいい。大学も高専もあるので労働力を確保するにもいい。外国との人や物の交通の面でも、米子空港には仁川国際空港との定期便があるし、境港からは釜山などへの定期航路もあって利便性が高いと、事務的には高い評価を得ていたように思う。だが、最後の土壇場になって鳥取県さんは幾ら出してくれるのかという話になり、結果潰えた。というのは、その会社は以前、他県に工場を造ったときに90億円ほどを県から出してもらっており、今の担当重役はそれを上回る金額を勝ち取らなければ社内で顔が立たないという話で、100億円は出してもらわなければということのようだった。鳥取県はとて 100 億円は出せないで、結局別の地域に立地することになった。とても残念だった。金がないのも残念だったが、金があっても出さなかったかなと思う。というのは、企業の立地場所を、補助金の多寡で決めるのは、私はやはり変だと思った。そんな会社は駄目なのではないかとも思った。ことほど左様に、企業誘致はなかなか難しいということである。

観光なども競争なので、うまくいけばいい。しかし、自分のところだけ、特に地方で自分のところだけが観光客で大いに賑わうようになるのもなかなか難しいので、地道にやるしかないと思う。

また、金が地域から出ていかないようにとどめる。これは、いろいろ工夫ができる。例えば、地産地消はこういう文脈で整理できると思う。学校給食の食材をできるだけ地元で調達するなどである。また、鳥取県の中で一番お金が出ていく要因は何かというとエネルギーである。化石系のエネルギーは、使ったら使っただけ100%お金が外に出ていく。電力は、原発も火力発電所もないので、93%ぐらいが外に出ていく。県の企業局などが中国山地ではそばそと水力発電所を営んでおり、自給率は6~7%ぐらい。それ以外は全部出ていく。従って、エネルギーは使ったらほとんどお金が外に出ていく。すると、その裏返しで、自然再生エネルギー開発をして、自給率を少しでも増やして、電気代が地元に残って落ちるようになるということは有効である。ただ、原発や火力発電所に代わるぐらいの大規模なエネルギー生産はすぐには無理なので、コツコツと小水力発電を始めたり、風力発電施設を1基ずつこしらえていくなど。最初は極めて微力だが、何もやらなかったら何も変わらない。千里の道も一歩からということで、コツコツと風力発電や小水力などに取り組んできた。また、例えば今まで有料でコストをかけて捨てていたものを有価物に替えられないかという地域資源活用。これをやると、外にお金が出ていくことをとめることになる。最近の例でいうと、岡山県の漁協でやっているカキ養殖ではカキ殻の処理に困っ

ていて、産業廃棄物で有料で捨てている。これを JA と組んで、粉碎して少し処理をして、水田の肥料にするという実証実験をやってきて、ほぼ道筋がついたようである。田んぼに入るとミネラルが豊富なので、とてもおいしいお米ができて、お米の価格を差別的に引き上げることができる。そうすると、カキ殻の処理費が要らなくなる。お金が出ていなくなる。また、外から買っていた肥料代を減らすことができる。地域資源活用の例である。

次に、地方では JA はとても重要な要素である。私が県知事のとときに JA とかなり紛争を起こして、JA 改革を迫った。安倍さんが JA 改革を強権的にやったが、少し見方が違う。アプローチの仕方が違う。何かというと、JA にビジネスモデルの転換を促した。JA のビジネスは、大きく分けると販売と購買がある。販売は農家の皆さんが作った農産物を市場に届ける、販売するというビジネスである。もう 1 つは、農家の入り用なものを JA が共同購入して、農家に販売する。これは購買部門とっている。例えば、トラクターなどの農業機械、また肥料や飼料、農薬など。それから、ロープやビニールハウスの資材などの農業資材。そういうものを農家に販売するというビジネスである。これがだんだん延長、拡大して、今は JA 葬祭という葬儀屋もやっている。JA 墓石では墓石も売っている。JA 観光では農家の組合員を観光旅行で外に連れ出すというビジネスもやっている。購買の一環である。特に高齢社会を反映して、葬祭部門や墓石部門が、当面の農協の成長部門のようだ。農協が JA の経営改善というと、必ずこれが出てくる。葬祭部門の充実強化、墓石部門の何だとかと。これはおかしいのではないかと。あなたたちは、農家が丹精込めて作った農産物を、鳥取の場合は大阪に売るのが、大阪市場でできるだけいい値段で売って、消費者の皆さんに喜んでもらって、農家の再生産を促す。これが本業だろうと。ところが、農家に墓石を売りつける。葬祭業で農家からお金をもらう。これを農協の成長戦略にするのはおかしいだろうということで、かなり批判した。ある年の JA の新年大会で、県知事の来賓あいさつをしたときに、「みなさん、墓石ではなく、農産物を売ることにもっと力を出そう！」と最後に言ったら、役員の間では「もう来年からは知事を呼ばないことにしよう」という意見も出たという。だが、彼らも目覚めて、やはりそうだと。地域経済の枠組みをこんこんと説いた。あなたたちがどういうビジネスモデルにするかによって、地域は豊かにもなるし貧困にもなると。あなたたちは地域と共に生きていかなければいけないだろうということを地道に説いて、農協の人たちに分かってもらった。

鳥取県だけでなく全国には変わりつつある JA も少なくない。例えば、肥料飼料はできるだけ自給する。これはなかなか難しい。昔の糞を活用するといったことに近いようなことを、堆肥の製造も含めて手掛ける。また、小水力発電を手掛ける。農薬はできるだけ使わないような農法にしようとする天敵の虫を使うなど、まだほそぼそとだが取り組むところもある。葬祭には花をたくさん使うが、花はどこから調達しているのかと聞いたら、みんな黙りこくって答えなかったが、全部域外から取り寄せていた。であれば、葬祭事業がこれからの成長産業であるならば、県内の花卉農家と提携をして、県内で供給できるようにした

らどうかと。墓石は県内ではなかなか調達できないが、少し割高でも近隣の県から調達して、外国にお金を持っていかなくてもいいようにしたらどうかとか。観光は、県内の人を連れていけば連れていくほどJAは儲かるのだが、県内からお金がどんどん出ていく。インバウンドのビジネスモデルを開発しないかと。向こうから連れてきて、JA観光が外から客を連れてきて金を落としてもらう。そういうビジネスモデルを開発できないかと。JTBのようにはいかないので、これはなかなか難しい。だが、例えばよそのJAと提携をして、お互いバーターするといったことから始めれば、多少なりとも県内にお金を落としてくれるようになる。まだ意識の段階だが、意識が変われば随分変わってくるという印象を持っている。

それから、地場産業の生産性を上げるということ。製造業は下請けで本当に生産性が低い。例えば、アパレル産業、縫製業が鳥取県では盛んだ。ワコール、グンゼなどの下請けを、それぞれ系列でやっている。大体女性の高級下着を作っている。例えば1着2万円の高級ブラジャーは、作って納入するときは1,000円というのが当時の実態だった。1,000円で納入したら、それが2万円で販売される。あとの1万9,000円はどこに行っているのか。興味があったのでいろいろ探してみたところ、本社の商品開発の商品企画、デザイナー、そういうところの取り分は多い。また、流通販売でのテレビコマーシャル代も高い。そのコマーシャル代の中からドラマを作って、出演する俳優の生活が維持される。それから、銀座などで売れば販売費は当然高くなる。原材料から仕立てて全部を作っているところはわずか1,000円である。これが下請けの悲哀である。

ここは慢性的に人手不足である。当時から中国の、最近話題になっている実習生が全部入り込んでいた。最近のことでワコールの下請けの話だが、実習生に過酷な労働条件を強いているという。これを少し問題視して、改善するということをワコールが言っていたとニュースが伝えていた。それはそうだと思う。当時の鳥取県の関係企業でもやはり最低賃金すれすれだった。従って、県内の若者はそういうところには行かない。何が足りないのかというと、例えば商品開発能力、商品企画能力、デザイン能力、ブランディング能力、マーケティング能力。こういうものが県内には足りない。それは全部本社機能である。だから、アパレル産業に入りたい若者がいても、県内には行かずに東京や京都に行くわけである。良質な雇用を県内で創出しようと思ったら、アパレルでいえば、デザインやブランディングやマーケティングなどの機能を、県内の業界が備えるようにしなければいけない。これが課題である。そこで、まず手始めに、当時は鳥取県の工業試験場のようなところにデザイン機能やブランディング形成機能などそういうものを設けて、共同利用してもらうところから始めたりした。そういうことがアパレル産業にとってみれば地方創生だろうと思う。

土木建設業は本当に技術を磨く必要がある。この業界の人たちはいつも、選挙になったら、選挙運動で熱心に走り回る。選挙運動をすることが自分たちの仕事を増やすことだと

いう、確信に近いものがあった。技術向上には総じて無頓着だった。そこで、政治のことはさておき、技術力向上の方にもっと関心を持ってもらおうということが、当時の土木建設業行政の課題の一つだった。それに目覚めた経営者、会社もあり、そういうところは後で聞いたら伸びている。そういうことが必要だろうと思う。

農業などの 1 次産業は一般に生産性が低い。一つは、従来から総じて市場経済に関心が薄い業界である。個々の農家はもちろんだが、JA も私は無関心だと思ったことは、大阪卸売市場で売るのが、大体談合されて安く買いたたかっている。県の農産物や牛が出ているので、私は時々卸売市場に視察で行っていたが、行った日は牛の値段もすごく高い。知事さんが来てくれたからよかったと皆さん言ってくれるが、知事が行ったときに高くできるということは、知事が行かないときは低く抑えているに決まっている。買い手が談合している。それを避けるためには、卸売市場以外の販売ルートを持たなくてはいけない。それで量販店などへの直接販売のようなところに農協が乗り出して、あまり卸売市場があこぎなことをするなら販路を替えるという姿勢を JA は示す。そういうことも、生産性の向上に結果的にはつながるのだろうと思う。

また、よく言われる 6 次産業化や輸出。最近輸出の話が出て、随分伸びている。私が知事をやっていた最初の頃、国は輸出に関心がなかった。梨の輸出をやろうとして、外務省や農水省に頼みに行ったが、もうけんもほろろで全く関心がなかった。農産物の貿易は、牛肉やオレンジの輸入をどうやって防ぐかという文脈でしか捉えておらず、輸出があるのかなどと言われた。他の県に働き掛けて、23 都道府県で農林水産日本ブランド輸出促進都道府県協議会というものをつくって始めた。そうこうしたら、農林省も一枚加わらせてくれと入ってきて、そこからだんだん馬力がかかり輸出促進体制が今できている。とてもよかったと思っている。今、幸いなことに、鳥取県の二十世紀梨は輸出で利益が出るようになってきている。当時ほとんどで、赤字もあったが、今は儲かっているようだ。

さらに技術・知財。これは、例えば種物屋の高い種を買わされて、それを精魂込めて作って売ればそれなりにお金が入ってくるが、種物代のコストがすごく高いというようなこともある。だから、遺伝資源を自分のものにするということは、とても重要だろうと思う。今までは種子法というものがあつた。その種子法でもって都道府県に一定の品目の種子を確保して、それを代々伝えていくということを義務化していたが、国はその仕組みをやめた。なぜやめたのかというと、これはもう自由にする、規制緩和だというのが、恐らく種物屋さんのビジネスチャンスを拡大するためだと睨んでいる。今の政権は非常にそういうところに熱心である。そこで、そうした動きに対抗するためには、自治体レベルで、JA もそうだが、地域の特産物の遺伝資源を大事にするという視点が必要だと思う。ちなみに、鳥取県はスイカの遺伝資源銀行を持っている。これは世界中のスイカの種を集めて、鳥取県の園芸試験場で確保して、いろいろな品種改良や、スイカは台木の上に接ぎ木をするので、連作障害を防ぐための台木に何をを選ぶかということで品種を選んだりして活用してい

る。そういう取組みも必要だろうと思う。

生活環境の立て直しは、買い物を可能にするとか、公共交通機関を充実させる。特に地方は高齢者が多くて免許を返納してもらわないといけない人がたくさんいるが、返納してもバスがないということになるので、余計に地方のほうが公共交通機関の充実は必要だろうし、ITやドローン、自動運転なども視野に入れるべきだろうと思う。

また、役所や農協だけではなく、地域ぐるみでみんなが地域防衛をするという態度、姿勢が必要だと思う。例えば本をどこで買うかというときに、最近ではネットを利用する人が増えている。そうすると、地元の本屋、リアル書店は駄目になっていく。少々不便でも地元で買うような態度が必要だろうと思う。

鳥取スタバ騒動というものがあつた。スターバックスがないのは鳥取県だけで気の毒だと、ネットなどで揶揄されていたらしい。そこで、今の知事が「スタバはないけれど、砂場はある」と、駄じゃれを飛ばして話題になった。スタバだ、スナバだという話になり、「すなば珈琲店」を地元の企業が鳥取市に出店して、また話題になった。これほど話題にしてくれるなら、人口が少なくても商売になるのではないかということで、スタバが進出を決めた。県はスタバなどなくていいといっていたはずなのに、来てくれるならこそって大歓迎ということになり、オープン当日はイベントをやったりしていた。その結果、当日の1日当たりの売上高は、世界中のスタバの店舗で一番だったそう。世界で一番だと県庁の人も喜んでいたらしいが、それは冷静に考えれば、世界で一番たくさんのお金をアメリカのシアトルに巻き上げられた町ということだ。鳥取県の課題は、どうやってお金を地域に留めるかということなのに、世界で一番お金を巻き上げられて、よかった、世界で一番だと喜ぶ。このありさまを見て、私はとても情けなくなり、片山さんはどう思われますかとテレビ番組で尋ねられて、何とも言いようがなかった。

本当は鳥取には澤井珈琲という立派なコーヒー屋さんがある。ぜひ皆さんもネットで見ていただきたい。境港市にある。楽天のネットショップでもとても評価が高い。良質な豆を輸入して、注文に応じて焙煎して粉にして届けるというビジネスモデルである。銀座3丁目にも直営店を出している。将来これが、シアトルから発したスタバのようになればいいなと私は思っている。私が知事をやっていたときは、まだ会社の規模も小さく、従業員も少なかった。ところが今は150人。だから、外に売れば生産が増えて、従業員、雇用が増えるという典型例である。そういう、地元のいいものもみんな愛用するという態度も必要なかなと思う。

また、子どもたちへの郷土教育。これが特に重要だと思う。今子どもたちは、郷土に対して関心を持つ機会がほとんどない。でも、本当は持ってもらわないといけないので、こ

れをどうやって持たせるかだ。

2. 地方創生に関連する最近の話題と地方自治・地方行財政

①例えば、公共施設老朽化に自治体は苦しんでいる—なぜこんなことになったのか

次の大きな項目として、地方創生に関連する最近の話題と地方自治・地方行財政である。最近のトピカルなことをいうと、例えば公共施設老朽化で自治体は大変だという話になっている。そのために自治体の再編が必要なのではないか、圏域行政が必要なのではないかというのが、総務省のストーリーである。

どうしてこのようなことになったのだろうかという、過去の地方財政に起因するところが大きい。補助金や地方交付税もそうだが、これまでの地方財政システム、地方財政全体が、自治体の分不相応なハード事業の整備を助長してきた。補助率が高い。のみならず、本来自治体が自己負担すべきものも借金をしておいて、後年度に地方交付税でその財源を補填してあげるという仕組みがビルトインされて久しい。自治体は、本当にわずかな自己負担で、大きい箱物なり公共施設を整備することができる。後先のことを考えない。道路や下水道、文化施設などの設置を財政上優遇してきた。

新設は優遇するが、一方で、維持・更新には冷淡である。だから、いけいけどんどんで造ってしまうが、気が付いたら維持管理費がかかる。30年、40年たったら更新時期が来てどうしようというのが今の時期である。最初から冷静に考えておいたらよかったのということである。

それから、特に国による地方交付税制度の乱用がある。景気対策などで、国は自治体に公共事業を奨励する。その際に、取りあえず借金でものを建ててくれと。後で交付税の基準財政需要額に、その分元利償還費を算入してあげるからと。有利な起債だと自治体の人たちは言うけれども、みんなで将来の地方交付税財源を先食いしているようなものである。将来現金で地方交付税が来る分を、借金をして今使ってしまう。だからといって全体の地方交付税総額は増やしてはくれないので、内輪の地方交付税を自分たちで先食いしているということである。タコが自分の足を食っているようなもので、全体としてとてもよくない方向に行っている。これは合成の誤謬だと思う。当面は、各自治体は、借金をして後年度の交付税をもらうことが、実質的な財政負担を減らすことになるから合理的である。だが、マクロの地方交付税制度、地方財政は、どんどん悪い方向に行っているという事例だと思う。将来合成の誤謬の教科書の事例にこれを使ったらいいのではないかと思うぐらい、分かりやすい例である。

自治体の普通会計制度の欠陥もある。減価償却の考え方がない。公営企業はあるが、普通会計で造っている道路、橋、治水用のダム、校舎、文化施設などには減価償却の考えが

ない。後先のことを考えないで造ってしまっている。それで、更新のときに財源を用意していないということになっている。

また、国の縦割りシステムもあって、過大投資、合理性を欠く投資がある。例えば、汚水処理でいうと、公共下水道は国交省、農村集落排水事業は農林水産省、合併処理浄化槽は厚労省ということで、3者がそれぞれ縦割りではばばらにやっている。国交省と農林水産省はそれぞれ縄張りを広げようとしているので、本来ならば合併処理浄化槽でいい、少ない投資でいいのと思うところも、公共下水道をやったり農村集落排水事業をやったりして、それが過大投資になり、後で自治体があっぴあっぴする。汚水を流入させる人口なども、当然過大に見積もっている。したがって、実際には汚水の流入はそれほどない。しかも人口は減る。そうすると、収入が計画どおりには入ってこない、どうしようというのが現状である。ちなみに、鳥取県ではこの3つの部門を全部一緒にした。汚水処理全ての事業を1つの課で担当する組織改正をして、過大投資を防ぐようなことをやった。

また、自治体の内部統制が総じて機能不全をきたしている。適正投資かどうかのチェックをほとんどしていない。地方債の償還、維持管理のためのコストと体制、更新のための財源確保などを、新設するときにきちんとチェックしているかということである。議会などでもこのようなことはほとんどチェックしないし、つくるときに監査委員もほとんどノーチェックである。企業では、そうはいつでも投資するときにはかなりチェックするが、そういうことが自治体ではなされていない。また、住民が無関心。監査制度や議会審議の形骸化もある。このように公共施設老朽化に苦しんでいるという現状だが、ここから自治体の財政システムや、議会、監査、会計システムなどに関する問題を、この際いいチャンスなので見直す必要があるのではないか。

②「地方行革」は「へぼ将棋」になっていないか

また、地方行革について、国がしきりに旗を振っている。これがへぼ将棋になっていないかということだ。例えば集中改革プランというものを何年か前にやった。職員定数を削減してきた結果何が起きているかということ、小中学校の教職員の非正規化がどんどん進行している。自治体の職員定数を5%減らせという指示だった。国は助言だと言うが、事実上の指示だ。都道府県の場合は、母体が一番多いのは教職員である。ちなみに、鳥取県では1万2,000人ぐらい県が給与を払う職員がいるが、うち6千人強は教職員で、3,100人が一般の県庁職員、千数百人が警察官である。1万2,000人の5%を教職員を抜きにして減らすと、残ったところに非常に大きなしわ寄せが来る。鳥取県は教職員には手を付けなかった。東京都も手を付けていないが、他県は大方教職員も切り込んだ。教員を含めて正規職員を非正規に置き換えると定数から落ちるので非正規にしている。この近辺だと教員の非正規率が高いのは埼玉県。長野県もそうだ。西日本では、沖縄県の教員の非正規率が高いが、福

岡山や広島県や大阪府など軒並み高い。中には、担任を非正規の教員がやっているところもある。これで本当に教育がきちんとできるのだろうかと懸念される。多忙化した教員にきちんとゆとりを持たせないといけないというのに、その一方でどんどん非正規化が進行してくると、残った正規の教員はもっと忙しくなる。このようなことになっている。これが行革の成果なのか。

公立図書館の指定管理が最近はやってきている。指定管理という制度を使って、大体東京の書籍流通業者に図書館の管理運営を委ねるところが多い。こうした業者に管理委託をする自治体が最近増えている。これで何が起きるかという、自ら進んで下請けになっているようなものである。いいところは全部流通業者に取られるわけである。

働く人は地元の人だが、雇用条件がとても悪い。司書の時給は低くてワーキングプアになっている。1年更新という細切れの雇用が通常である。若い人をどうやって地元に残すかということが地方創生の課題のはずなのに、自治体が自ら若い人の、本来なら魅力のある司書という雇用の場を、劣悪な環境に置いている。何をやっているのかと思う。大事なことを見失っているのではないのかということ、へぼ将棋、王より飛車をかわいがる、というのが私の実感である。

地域の書店も疲弊する。というのは、図書館は大体地域の書店から本を購入するが、東京の書籍流通業者に管理委託をすると、その業者は本を扱うのはお手のものだから、地域の書店をすっ飛ばして持ってくるわけである。だから、地域の書店はそこでもうパスされてしまう。書店はそうでなくても青息吐息なのに、致命的な打撃を受ける。図書館というマーケットも失う。

なおかつ、これは数は多くないが、著名な書店を経営する企業が図書館の管理委託を受けているものが幾つか出てきた。佐賀県の武雄市を筆頭にして、この辺りでは海老名などが出てきた。そこでは図書館で本も売る。本を借りられるし、本を買える。ワンストップサービスなので、利用者がそこで本を買うことになれば、余計に地元の書店は疲弊することが予想される。東京の書籍流通業者が自前で地方に出店するのであれば、それに文句を言う筋合いではない。でも、その事実上の出店は自治体が税金でもって設えてあげたようなものだ。どうしてそんなことを税金でやらなければならないのか。私が書店の経営者なら怒ると思う。これも行革と言われているが、行革で地域の書店が疲弊する。これが本当に地方行革なのだろうか疑問に思わざるを得ない。それから、東京の業者に管理を委ねているところでは、地域の歴史や文化に関する資料への軽視が見られるという。例えば武雄市のいい歴史資料がどこかに追いやられていたという話を聞いたことがある。

その一方で、このような例もある。北海道の幕別町が従来指定管理に出していたが、これを直営に戻して、本も地元の書店から購入することにした。ただ、装備に結構コストがかかる。本にカバーをつけたり、記号が付いたラベルを背表紙に添付したりすることを装備というが、これに結構手間とコストが掛かるので、地元の本屋には負担が重い。それ

を福祉施設、障害者施設に委託をして、時価よりは割安にやってもらう。施設にはその分だけ継続的に仕事が来るということで、これは一つの地方創生モデルになるのではないか。

最近、都立高校の図書館は司書が退職しても補充せず、1校ごとに順次指定管理に出されている。都市高校の学校図書館が指定管理になっている。従来、東京都の都立高校は全ての高校に正規の司書を置いていたので、私が知事的时候には鳥取県がそれを見習った。鳥取県は全ての県立高校の図書館司書を正規にした。そのモデルの東京都立高校の図書館環境が変わってしまった。どのような業界、業種の人がこれを受託しているかという、ビル管理業者などだそう。別に職業に貴賤はないし、ビルメンテナンス業者でもいいのだが、そこに専門的資格を要する司書が雇われている。こういう現状になりつつある。それでいいのかと私などは疑問に思うが、石原知事の時代に指定管理が始まって、猪瀬知事の時にそれを元に戻したらどうかと私も助言したが戻さなかった。舛添知事にも同じことを言ったが戻さなかった。皆、作家や学者だが、関心はないのだろう。小池知事になったが、多分戻さないだろうから言っていない。というのが実態である。

また劇場や文化ホールなどの公立文化芸術施設もどんどん指定管理が進んでいる。ここでも多いのがビル管理業者だそう。どういうわけかビル管理業者がこういうところには出てくる。

PFI (Private Finance Initiative) も地方行革である。学校給食施設などで PFI を活用しているところがある。全部を調べたわけではないが、見るも無残な例が気になる。

雇用がとてつもなく劣悪になる。そうでなくても日当のようなもので安いのだが、8月は夏休みで従業員の収入がゼロになる。冬休み、春休みにも、従業員の所得がぐんと減る。これで本当に人間的な生活ができるのだろうか。結局どこでコストをカットするかというと、人件費の分野が中心になるのでこのようなことになる。だが、該当の自治体は行革、コストカットができたので、行革先進自治体だと威張ったりしている。

また、この種のことをやると地産地消とは縁遠くなる。学校給食に地元産をと言っていたが、PFI の業者はもうそのようなことを考えない。できるだけ安い食材を調達するので、地元の農業との縁もほとんどなくなる。

水道法改正で、コンセッション方式の道が開かれた。これで何が起きるだろうか。料金がどんどん上がり、これではいけないということで、フランスではまた元に戻したところがある。私に気になるのは、地域の管工事業者。水道はしょっちゅうメンテナンスをやらないといけないので、そのために存在する。こうした地元の管工事業者は、フランスか東京か分からないが、おそらく受託事業者の下請けか孫請けに入ることになる。そうすると、多分買いたたかれて、疲弊することが予想される。

③地方法人課税の見直しについて

法人課税の問題がある。少し時間がないので、今は端折る。

④地方創生とこれからの地方議会

地方創生とこれからの地方議会だが、なり手がおらずにどうするかという問題である。議員のなり手不足は、今本当に地方に行くのと深刻である。これをどうするのかということである。

そもそも今の議会は、もう時代の変化に合っていない。今の議会は水田農耕社会対応・農閑期開催型の議会である。年4回定例会をやるが、1回が2週間、長いところで3週間ほど、平日の10時から5時までという議会開催形態である。今の社会は、働く世代の人はほとんど勤め人だが、仕事を持ちながら議員になるというのはサラリーマンにはまず無理である。ところが、時代をさかのぼると、日本は水田農耕社会であり、専業農家がたくさん存在した。専業農家の皆さんにとっては、この年4回の定例会方式は苦にならない。農閑期に議会が開催されるのだから、比較的容易に出席できる。田植えを済ませて6月議会、水田の草取りが終わって9月議会、収穫が終わって12月議会、旧正月の諸行事が終わって2月議会。ぴったり合っている。昔はよかったのだが、今はもう専業農家も少なくなったし、世の中はみんな勤め人なので、この議会運営モデルは破綻している。なり手がいないはずである。いるとすれば、ある程度の規模以上の都市で、相応の報酬を出せるところだけである。なり手不足は大都市では起こっていない。起こっているのは、相応の報酬を出せない地方である。

だから、もう勤め人社会対応型にモデルを変えないといけない。どうするかというと、通年性で、定例会ではなくて定例日にやる。毎月第1金曜日の夕方とか、場合によっては隔週の金曜日の夕方とか。これを可能にするため、根拠となる地方自治法は既に改正している。私が総務大臣のときに改正案づくりの作業を進めて、後に改正になった。今でもこういう転換はできる。議員年金を復活させたらいいのではないかなどという話があるが、そうではなくて、社会の変化に対応したモデルに変えなければいけないというのが私の考え方である。

それから、住民の議会参加。日本は議会から住民を排除している典型的な議会である。市民に開かれた議会と口では言うが、全く開かれていない。住民の意見を聞くということで、議員さんたちがグループで出掛けて行って、議会報告会をやる場所が増えてきている。これは議会改革だということになっている。改革といえば改革だが、出掛けて行って意見を聞く。といっても、決めたことの報告に行くわけである。なぜ決める前に聞いてくれないのかと普通は思う。だから、議会で住民の意見を聞くということをしたらいいと思う。

アメリカの議会は必ずそれをやっている。アジェンダごとに、パブリックコメントない

しパブリックヒアリングを必ずやっている。これは必須である。日本はそういうところでは住民を寄せ付けない。傍聴席に閉じ込めておいて、決まったことだけを丁寧に説明に行く。しかし、決めたことを聞かされても、どうせ決まったのだろうと、集まる人も少ない。特に若い人にこれから残ってもらって頑張ってもらおうというのだから、若い人が議会に出て意見を述べられるような、本当に名実共に市民に開かれた仕組みにしないとイケないと思う。

アメリカでは、オバマ大統領の頃に TPP を巡って面白い現象があった。実は、アメリカの自治体の議会も、TPP に反対のところはいくつもあった。例えば、ニューヨーク市議会は TPP フリーゾーン宣言をやった。TPP ができても私たちの市は関係ないという宣言である。それにいかほどの実効性があるかは分からないが、そういう意思表示をニューヨーク市議会はしている。そういうところは他にもある。

シアトル市議会は、全員一致で議会が反対決議をした。スターバックスやボーイング、Amazon などのグローバル企業があるにもかかわらず、TPP に反対した。なぜ反対したかという、連日公聴会をやる。意見を言いたい市民がいる限り、続ける。いろいろな人が出ていろいろな意見を言う。そこで集約された意見を踏まえて反対の議決になった。TPP に参加すると ISD 条項というものがあって、国や自治体の独自政策によって外国から来た企業のビジネスが阻害されるのではないかとというときに、その外国企業が特別の裁判所に訴えることができる。その ISD 条項によって、自治体独自の環境政策や衛生政策、それから市役所がいろいろなものを調達するときの地元優先、地産地消などができなくなるのではないかとといった危惧が出されて、それが反対決議に集約されたものと言われている。

日本はどうかというと、TPP で意見集約などやったことがない。主立った議会は決議をしたが、専ら農業のことである。農業への影響が深刻なので、万全の体制を整えてくれなどというもの。農業だけのフィールドだし、市民の意見を聞くということもしないで、自分たちだけで議決をしている。これは、日米の自治体議会の大きな差が現れていると思う。ニュージーランドなどもそうである。オークランド市議会では、何日も市民の意見を聞いて、TPP に対してとても分かりやすい、本質を突いた決議をしている。労働条件が下がらないよう、また、TPP に加わらない中国との交易がこれによって相対的に不利にならないように。また、たばこなどの規制をきちんと独自にこれからも続けられるようにといった、全部議会を通して専門家や市民から出てきた意見を集約したものである。

国際通商問題であっても、地域、地方創生に影響することが大きいので、日本の議会ももっと開かれたものにぜひしなければいけない。

⑤総務省の「2040 構想」をどう見るか

最後に、総務省の 2040 構想というものがある。これは何かと言うと、これからは市町村単位の行政を基本にするのではなく、中心都市を核にして、地域が連携をして一つの圏域

をつくって、圏域単位に公共施設などを整備する。圏域から外れるような辺鄙なところは、都道府県が乗り出して補完してやる。このようなやり方を示したものである。これは地方制度調査会で審議されているので、今後それに沿った答申が出されるものと思う。

そうすると、総務省のほうでまた圏域整備のための財政措置をして、圏域特例債のようなものをつくって、有利な起債だと煽って、それに自治体がなびいて借金して、地方交付税で面倒をみてくれると。また同じことを繰り返してしまうのではないか。詳しいことは言わないが、私はもうこんなことはやめたほうがいいと思っている。しかし、自治体はエンジンがぶら下げられた馬のように、またそれに食いつくのかなと危惧している。