

2015 年度 分権型社会を支える地域経済財政システム研究会WG

第 1 回研究会

議事概要

日 時：平成 27 年 6 月 18 日（木）18:00～20:00

開催場所：日本都市センター会館 5 階 スバル

研究会委員：井手英策・慶應義塾大学経済学部教授（座長）、関口智・立教大学経済学部教授、沼尾波子・
日本大学経済学部教授、松井望・首都大学東京都市教養学部准教授、宮崎雅人・埼玉大学大学
院人文社会科学研究科准教授、村山卓・香川大学大学院地域マネジメント研究科教授

事務局：（公財）日本都市センター（石川理事、鈴木室長補佐、清水研究員、三浦研究員、畑研究員）

1.（論点メモに関連した）問題意識や論点について

【超高齢・人口減少時代の「公」と「共」の再構築など】

○ 超高齢・人口減少時代を迎える中で真に問われるべきは、単純な経済成長や人口対策のみならず、人口が減ってあまり豊かではない中でもどのような人々のライフサイクルモデルを打ち立て、どのようなまちづくりをしていくのか、あるいはGDPのような経済的な指標だけにとらわれない新しい豊かさの指標をどのようにしてつくっていくのかということなのではないか。

○ 今回のWGの最大の目的は、これからの社会のグランドデザインをつくるということであろう。非常に幅広い視点から多角的に税財政のことを考えていかなければならない。

○ また、単に人口が縮減するというだけでなく、その後には必ず「新しい公共」が生まれているということにもっと目を向けるべきであろう。これから 100 年や 200 年という時間の中でわが国では人口が縮減していく中で、どのように「公」と「共」の関係をつくり直していくべきなのか。焦点はおそらく、人間の歴史の中でも、「共」つまり共に助け合うということが常に存在し続けたということであろう。これからの時代は、どのようにしてこうした「共」を再構築していくべきなのか、その中で「公」はどのような役割を果たすべきなのか。こうした点を問うべきなのではないか。

【超高齢・人口減少時代の基礎自治体の多様性についてなど】

○ 今までは、地方という場合には都道府県と市町村を 1 つに捉えて国と地方との関係という形で議論してきたが、今回はもう少し地方内部の関係を意識しながら、とりわけ基礎的自治体の多様性が実態としてどういう状況にあるのかということなどについて、検討してみたい。人口減少と高齢化という流れの中でも基礎的自治体の多様性が非常にある中で、トータルプランを意識しながら、その中で基礎的自治体がどういう形でワークするのかという問題意識をもって考えていきたい。

【地域コミュニティの役割、地方の雇用の多様化、情報インフラの公共性など】

○ まず、地域の公共空間では自治体の財政システムも重要だが、もう一方では実は相当にコミュニティでの物々交換や助け合いなどが公共的な機能を果たしている。だが、いまは急激にコミュニティや家族が機能しなくなってきており、政府のほうに全てそうした負担が転嫁されてきているが、それを誰の

負担でどう支えるのかという点に関しては、全く合意ができていない。

○ 例えば、愛知の高浜市のような企業城下町であれば退職した高年金の高齢者がいて十分に回るのだが、地域コミュニティも霞を食べているわけではなく、それが回るためのそうした経済的な条件もあるため、そこをどう捉えるのかということが1つのポイントになるだろう。

○ また、地方で若い人が出ていってしまうのは働く場がないからだという議論があるが、新聞配達する人がいない、昼間だけスーパーでレジを打つ人がいない、魚の網を修繕する人がいないなど、実は色々なところで人は足りていない。ただ、それだけでは単体の雇用にはならないため、最近出てきているのが、そういうお困り事を集めて「よろず対応型」で雇用しながら就労を確保するという取組みがある。

○ あるいは、1つの企業が今までは公共事業をやっていたが、土木の仕事がなくなってきているため、耕作放棄地を農業でつくり変えたり、あるいは介護をやったり、副業を沢山重ねながら1つの企業として雇用を維持し、シーズンごとに従業員の配置を変えてトータルでやっていくという様な取組みもある。

○ そのようにして雇用を守るということでも、企業のあり方も多様化し、働くということも多様化している。よって、むしろ現場ではそのように人々を社会経済活動の中に参加させて役割を持てるようにしながら、いかに地域で暮らしを回すかといったことが創意工夫されている。こうした動きに行政や税はどう関わるべきなのか。

○ 情報インフラの問題もある。例えば、大手鉄道会社のカードなどで消費のデータを集めてトータルにデータベースで顧客管理をしたり、不動産や学生の就活もまた大手サイトで全て把握されており、それらが商売に利用されている。そうした情報産業的なものが本当は公共的なプラットフォームとして大変重要なはずであるが、この国ではそこが完全にビジネス化されてしまっている。

○ 他方、そこに当てはまらない世界が実はローカルにはある。すなわち、マスの情報に流されない地味な取引が実はある。そういうものの中にもすごく良いものがあるが、それが完全にマスのマーケットから切り離されているという場合に、そうした情報空間のある種の公共性をどう担保し、お金がない人でもそうした情報共有に参入できるようにするのかという論点がある。

○ また、そうした情報技術とマスデータで物凄く儲けている企業に対する法人課税はどうなのか。見た目は中小企業でも実はそういうデータを使ってかなり儲けているところもあると考えると、その辺りから法人課税のあり方を改めて検討してみると面白いかもしれない。

【市町村合併後の公共施設の有効活用についてなど】

○ 公共施設というと、最近はやりに廃止するのかどうするのかという議論に話は集約されてしまっているが、やはり人口減少社会になっていく中で、行政すなわち「公」がつくった空間としてもう少し公共施設は「共」として使えるのではないか。(行政財産の中でも)庁舎などの財産は行政目的を中心につくられているが、合併以降は余剰スペースがかなり広がっている。負の面がよく語られがちな指定管理や貸し付けではあるが、(自治体間の)横のつながりという点ではまだまだ使えるのではないか。公共施設管理計画などをいま各自治体では作っており、いかに廃止するのかという議論が多いが、公共施設でも使えるところはうまく使っていくと、地域の空間に潤いができるものと考えられる。

【わが国の税負担に関する「横並び」意識の強さ、地域雇用の確保についてなど】

○ 今後、税負担のことを考えた場合、日本だと非常に「横並び」的な平等志向が強い。現在の住民税

の負担のあり方は1960年代に作られたわけだが、今後は負担増という場合に、負担の格差を容認するのか、あるいは横並びで上げていくのかという問題があるだろう。

○ また、地域の雇用については、地域で人々を雇うという場合に、(公共インフラの)維持補修事業が重要な役割を果たしている。福島の奥会津地方では「奥会津モデル」というものを作り、半年の契約を通年化し、道路や橋などの別々の契約を1つにまとめて金額を大きくする。そして、それを受けるのが個別の業者ではなく、協同組合を建設業者が作り、そこが分け合いながら仕事をやるといったモデル事業をやっている。そうしたモデルケースをどうほかの自治体にも波及させていくのかといったことが論点として考えられる。

【地方公営企業についてなど】

○ 地方公営企業については、これからの人口減少時代にはその役割、公営企業そのものの広域化や民間の参入をどう考えるかが問われてこよう。この分野では民営化の流れが急であり、様々なところでその先事例があるが、それによって料金やサービス等がどう変わるのか。長い目で見れば、まだ相当に不安要因があるため、それをどこまでが「公」がやっていけるかどうかとも考えなければならないだろう。

○ 地方公営企業こそ、まさに民営化がその典型であるが、公と私の再編が急速に進んでいる領域であろう。その中で、自治体の金儲けのために公の領域をただ切り売りしていくということではなく、私的な領域にやらせはするものの、やはりそれがきちんと公益にかなうような形で、利潤動機とも矛盾しないようなプラットフォームを、公共部門がどう作れるかということが大変重要であろう。

○ そもそも(地方公営企業の事業は)儲からないため民間ではやっていないというのが本当のところであろう。ただ、今後はどのぐらい一般会計から資金を繰り入れていくことが許されるのかといったことも考えなくてはならないだろう。

2. (論点メモに関わる) 意見交換

【基礎自治体の提供するサービスと負担について(論点1)】

○ 地域によって「公」と「共」の関係は多様ではあるだろうが、基礎自治体の提供するサービスのほうをある程度まで見定める必要があるだろう。そうでないと、それに対応する形で租税や料金の関係、あるいは租税自体の考え方もなかなか定まらないように思う。

○ そういう意味では、自治体ごとの多様な実態や現状を見ながら、それらが将来的にどのような関係になりそうなのかを考えられないか。それらは多様だとは思いますが、ある程度のモデルケースを見つつ、それらを全体として整理できると、いろいろ思いつくと思う。話の持っていき方として、まず多様な基礎自治体の行政サービス(事務配分)のほうをある程度固めないと、その負担の議論もしづらだろう。

【都市制度について(論点2の③)】

○ 論点2の中で、「自治体間協力」の話が挙げられているが、ここで「連携中枢都市の中枢性」と「現実の都市の中枢性」とのズレがクローズアップされているが、むしろ地方都市だと現実の中枢性が一極にかなり固定化されているように思う。よって、この現実と制度の中枢性のズレというテーマは話としては非常に面白いとは思いますが、果たしてこれほどまで当てはまるのか。

○ また、(自治体間の)横のつながりを持つということは、むしろ地方の大都市部、つまり仙台や広島など、要するにその圏内で大部分を占めていたが横に余り意識されなかったような大都市部については、むしろ責任を持つという意識を持たせるという意味では、(連携中枢都市の制度も)多少意味のある制度とも考えられる。そうであれば、現状として(自治体間の)横のつながりがどれぐらいあるのかという点も、今回しっかり調べていくということが意味のある調査になるのだらうと思う。

【自治体の組織と予算の縦割り(体質)について】

○ 行政には個別の政策目的をそれぞれ極めたエキスパートがおり、それぞれに特化した形で予算がついてやってきた訳であるが、これからは人口が減ってくると、それぞれの施策に対してそれぞれの予算をつけるということができなくなってくるであろう。

○ 例えば、「連携中枢都市」の発想も「規模の経済」を狙って広域化をしようという発想で来ていると思うが、地方の中山間地域などになると、全く逆の発想でむしろ縦割りをとっばらっているところがある。例えば、1つの施設に複合的な目的を与えることで、例えば子どもの送迎もやれて、病院の高齢者の送迎もやれて、(農産物や郵便物等の)集荷も全部やれるといった、「規模の経済」よりも「範囲の経済」のような発想で、1つのものに多目的な機能を果たさせることでコストを下げることで何とか効率化を図れないかといったことを模索する動きが、結構地方では出てきている。

○ ところが、それをやろうとすると、行政だと縦割りであるため、むしろ地域に委ねてしまうほうがいろんなアイデアを加えて様々なことができるために進めやすいことがある。逆に、それを行政がやろうとすると、どうしても行政組織の縦割りと予算の縦割りと、最近であれば事業目的とその成果とがセットにならないといけないため、個別の機能というところにどうしてもフォーカスされて予算がつけられてくることになる。

○ むしろそうした形のこれまでのような行政の予算のつけ方が、ローカルなところでの複合目的型の効率性を実施しようとする実態にそぐわなくなっているのではないか。そうであれば、むしろコミュニティにまとめて補助金や交付金を委ねてしまうほうが、そこは柔軟に使えるという意味での「共同による効率化」を模索するということにつながっていくと思う。

○ 例えば、「地域包括ケア」の世界で最先端をいっているところは、行政が横串を刺してつながらないと地域でトータルにやれないという問題意識で少しずつ変わり始めている。そのため、そこは行政文化をどう変えていくかという問題があるが、おそらくは予算や財政運営の問題ともこれは関わってくるのではないか。

○ ただ、例えば過疎地域や離島のようなところであれば、スーパー職員さんが一人で幾つもの仕事をやりながら住民と一緒にまちおこしを進めていくということは可能であろう。しかし、そういう大ざっぱにくくったときの農村モデルみたいなものがあるものの、一方では都市部ではそれはそうもいえないであろう。行政組織論などで考えた場合、都市部(例えば人口10万人ぐらい)でもこうしたことと同じようなことが起こるのか、あるいは、やはり別建てで議論しなければならないだろうか。

○ (それについては)行政組織内の縦割りは縦割りで、これはもう改善できない「生理現象」なので仕方がないのではないか。実際、複合施設をやっている武蔵野市の「武蔵野プレイス」というところは4部署ぐらいが共管しているが、あくまでも教育委員会が「武蔵野プレイス」を所管している。そして所管しているところが最終的に責任を持つ。それを所掌上明確にするというのは、やはり横串を刺すと

いう意味でも意味があるだろう。

○（行政組織へ）横串を入れるという議論をすると、みなフラットで分業しましょうという話になりがちであるが、それは結局は無責任ということにもなる可能性がある。最終的な責任部署はどこなのか、それは縦割りであるからこそなのであろう。複数部局でやるから責任部署はどこかという点については、意外に複合施設の場合はスムーズにやれているのだと思う。あとは運営者に任すというのがその運営の仕方だと思われる。

○（行政組織へ）横串を入れる議論については、もう少し丁寧に整理して議論しないといけないのかもしれない。

【地域インフラについて（論点3）】

○都市の中でも人工的につくられたもの、具体的には都営住宅、特に戸山団地がそうであるが、コミュニティや共助の担い手がおらず、高齢者への配慮や低所得者への配慮といった政策目的でつくられたもの、高齢化率50%でコミュニティや共助が成立しない世界が新宿の真ん中にある。県営住宅なども今までも普通にあまりそういう配慮もせずに、次々に便利なところにつくってきている印象がある。

○すなわち、人工的につくられた複数の世代がないようなコミュニティにおける共助をどう考えるかということは、農村とも異なるし、都市の複数の世代がいるようなコミュニティのあり方とも異なる。単身の独居が集住しているようなところが、都市の中に幾つもあるという状況では、自助もなかなか厳しい。例えば、そこに関わっているNPOのチラシがたまたま送られてくると、「亡くなったときの遺品の整理のための保険に入りましょう」といったこともある。そういう世界では、自助も共助も怪しいところである。この問題をどうするかという問題についても、どこかで考えておいたほうがいだろう。加えて、住宅の問題がこの論点表には載っていないようなので、この点についても少し検討したほうがいだろう。

【地方での雇用確保について（論点4）】

○（論点4で言う）雇用確保の問題については、地域にもよるとは思うが、さきほど述べたように「雇用」という概念が相当変わってきていると思う。そういう意味で言えば、1つのどこかの組織に所属するというのではなく、何か仕事のプラットフォーム的なものを、（けれども食い潰される派遣労働者ではない）何かそういう場を考えられないか。さきの「奥会津モデル」の事例もそうだが、そうした「ジョブシェアリング」の場を考えるという政策が1つにはありうる。

○もう1つは、公務員の雇用の問題がある。例えば、半日公務員をやって、半日農業をやるといったことは、今の公務員法ではできるのか。例えば、今の人件費単価でいいので、2倍職員を雇って、半日雇用で給料は半分みたいなことってできるようになっているのだろうか。

○（それは）常勤だと無理であろうが、非常勤であれば可能であろう。任期付きなど様々な雇用の形があるため、そうした形で町の中で仕事をシェアし合っている公務員もいる。正規・不正規にこだわらなければ、それは可能と考えられる。ある地域では、その辺は全員で富を分け合うんだという合意ができていて、低い公務員の給与であってもをみなでシェアをする。大分県のある島ではそれをやっている。もう9期ぐらいの町長さんがおり、島全体で「公務のワークシェア」をやっている。

○ただ、それは市というレベルではなかなか応用は難しいのかもしれない。しかし、さきのジョブシ

エアリング的な発想というのはあり得るだろう。そのプラットフォームを公共部門がつくっていくという発想は面白い。

○ 例えば、その地域での活動の一部を公務にしてしまう、時間も公務にしてしまうということもあり得るものと考えられる。現在は、兼業禁止の部分がどう関わるかというのは気になるところだが、非常勤であっても公務にかかる部分はある。そういうふうに、公務の定義は自由に変えられるものなのかと言えば、おそらくは変えられると思う。それは、公務の定義をどこまで広げられるかという話ではあるが。

○ そういう意味では消防団は公務的な存在であり、非常勤特別職の地方公務員である。

【地方税の負担のあり方などについて（論点1）】

○ 税については、さきの「サービスとの見合い」ということはあるが、「横並び」の問題もある。1960年代には、地方のほうで「サービスが手薄なのに税金が重たいのを何とかしてくれ」ということで、（住民税の）「標準税率」を導入していくプロセスがたしかあったと思う。「自助・共助・公助」といっても、田舎のほうでは「自分たちでいろいろ働かなければいけないのにその負担が重たく、やはり税を低くしてくれ」ということがある。こうした1960年代と同じようなメンタリティを持っていれば、田舎のほうに行くと「仕事はさせられるわ、金がないから税金は重いわ」ということがあるため、「個別の自治体にサービスとの見合いで負担を選択させる」というよりは、むしろ「横並び」で低いほうに合わせられる可能性がもしかしたら今後もあるのかもしれない。

○ その意味では、ドイツの共同税的なものは、日本でももっと議論してもいいのではないだろうか。その際、なにを地方全体で共通のニーズと考えるのか。また、周知の問題点としてあるのは、首長さんがみずから（サービスとの見合いで）増税を言い出さないということであろう。また、これからは地方消費税の税率を一体誰が決めるのかという問題もある。

○ コミュニティに参加する際の現物負担や現金負担など、そうしたコミュニティに係る負担と公に対する負担とがあり、おそらくは両方を見なければならないのであろう。その両方を、都市と農村とで分けるのであれば、都市は都市で様々な都市の形態があり、農村は農村で様々な形態があり、それらをどのように一般化するかというところが問われているところであろう。現実の事例をうまくまとめつつ議論できると、何かが出てくるのかとは思ふ。

【地域インフラ、地域公共交通のあり方など（論点3）について】

○ フランスの交通税などが典型的であるが、それによって地域公共交通の延伸などの整備コストやランニングコストの調達ということが可能になっている。そこをどう考えるかという問題もある。それをナショナルミニマムとして考えるのかどうか。そういうナショナルミニマムを地方税で賄うのか、あるいは国税で賄うのか、あるいはほかで賄うのか。そこら辺をどのように組み合わせを考えていくのか。

○ （ナショナルミニマムということであれば）それは交付税とも関係するだろう。また基準財政需要の算定の議論とも関係してくる。

○ 都市センターの（昨年度の）地域公共交通の報告書の中で魚津市の報告があるが、そこでは市民バスをやっている。要するに、もともと民間がやっていた事業が徐々に撤退し、その後はNPOがバス事業を営んでいる。そのNPO法人とは自治体は随意契約で、地区の寄附も取ってやっている。恐らく

そういうこともある程度は、実際にはわが国でも地域では出始めている。

○ 恐らくは、フランスでも交通税を地域で実際に必要に迫られて企業も負担してやってきた。地域からの積み重ねでそうなるのではないかという気がしている。日本ではなかなかそういうものが出にくかったが、ただ交通に関してはそうした傾向も少し出始めているように思う。

【農村の集合体としての市について】

○ 都市の中でも10万人以上のところはある程度は機能論でやれる人口規模と思われる。その機能との関係で目的税的なものはきつと問えるのだろう。ただ、市町村合併のときに大きくなって市になったところは、事実上は農村の集合体であるため、恐らくは都市と言いつつも農山村のような課題を持っている。例えば、ある市の田舎のほうに行くと、町内会や自治会の会費のほうが住民税の倍ぐらいということがあった。こういう所では、これらのすみ分けをどうするのか。例えば、公共施設も市が持てないため、コミュニティーに任せるといったこともある。ある意味、農山村モデルの集約型というべきものが市でもあるのだろう。

【税など負担に関する住民意識（論点1）】

○ ヨーロッパなどに行くと、何か公共的なもの、例えば生活する上で必要な前提条件に対して税を負担するという事は当たり前だというある種の合意があるが、それがなぜこの国にはないのだろうか。

○ （それは）水利権と関係しているのではないか。つまり、わが国ではモンスーンのない国で米作をやってきたため、水をめぐって血みどろの争いをやってきた。それで、それぞれの集落が水利権をめぐって争ってきたため、（負担も）集落内で完結してしまっている。そうした中で、部落協議費は払うけれども、村税や町税は絶対払いたくないということであろう。かつ、氏神様の単位と集落の単位なども一致してしまっている。そうすると、日本にはもうよそ者とはほとんど接することなく生きてきた人たちがたくさんいたのであろう。身内にはお金を払うが、よそ者には絶対払いたくない。日本人の税嫌いは、そこまでいかないとわからないような気がする。そういう意識は強いのではないだろうか。

○ そして、そうした地方へ高度経済成長とともにどんどん移転財源が入ってきて、それに依存していった。そして、そうした依存ができなくなってきたときに、元の集落単位に戻っていくのだろうか。

○ （その意味では）これからはおそらくは集落は超えていくのであろうが、その際に行政が税負担も含めて何を引き受けるのかという場合に、施策マターであれば横串でこういう取り組みがあるということはあるが、それが財政や税とどう絡むのかという議論まで意識している方は現場ではどうであろうか。

○ その点は非常に重要な論点で、直接は関係しなくとも、やはり（わが国の行政の）セクショナリズムやシーリング型の予算の根っこにある問題であろう。

○ 今回は議論が尽くせなかったのは、介護の問題や病院の問題など。個々の税目の問題もそうである。これら（論点メモの論点）を全てやろうと思っても無理なので、研究会の皆さんの議論を集約しながら、本当に深めていくべき点を幾つか析出できればいいと思っている。

【まとめ】

○ 繰り返し申し上げたように、今回は「共」という言葉がキーワードになると思う。人類の歴史の中で「共」がなかった時代はなかった。「公」という概念は極めて近代的な概念で、「共」がやってきたこ

とを税金でかわりに政府が担うようになったときに、「公」と呼ばれるようになっていっているだけで、べつに「公」が全てやる必要は本来はないように思う。おそらくは「共」を実現することが一番重要であろう。よって、そうした意味で、新しい「公」と「共」のミックスや、「私」も含めたそれらのミックスがこれから問われなければいけないように思う。次回は、委員の皆様のそれぞれのテーマやご専門の中で、新しい「共」ということを意識したときに、どのような論点が出てくるか、どのような問題に接近したほうがよいかといったことを（次回の研究会では）出して頂けると、非常に統一感のある、かつ複眼的な議論ができるのではないかと思います。

○ 繰り返しであるが、「公」が「共」に投げるようなことは駄目だと思う。かつ、「共」の中に「私」が入り込んできて、食い散らすというのも駄目なわけである。したがって、「共」のプラットフォームを「公」がどのようにつくっていくかという議論をきちんとやらなければいけないということだと思う。

(文責 事務局)