

自治研センター第5回定期総会記念講演会

安倍政権と 地方行財政改革の行方

2013年6月15日収録



(公社)神奈川県地方自治研究センター 理事長

上林得郎

(神奈川大学法学部講師)

神奈川県地方自治研究センターの上林と申します。

自己紹介になりますが、30年以上も前になりますが、当時の横浜市長だった飛鳥田さんが市長を辞めて社会党委員長になりましたが、私もその時まで横浜市の職員でした。飛鳥田さんが辞めるから退職したわけではありませんが、たまたまその時期を同じくして、神奈川で自治研センターを立ち上げるといった話がありました。

「市役所を辞めておまえは専従になれ」と言った当時の自治労県本部書記長がおりました。ご存知の方もいるかもしれませんが、自治労本部の副委員長をやった高野博司という私の先輩です。真面目な市役所の職員だったという格好いいですが、労働運動ばかりやっていたこともあって、彼に口説かれて、この自治研センター創立の時から仕事をさせていただいています。

横浜市役所に20年も勤めないうちに退職して、いまの仕事の方はもう30年を過ぎますので、その方が長くなっています。どちらにしても地域での様々な活動について、いろいろな角度から好きなことをやらせていただいています。

今日は、『安倍政権と地方行財政改革の行方』というテーマを与えられました。レジメを用意しましたが、かなり専門的な用語が飛びかうことがあるので、それをできるだけ避ける意味で、少し細かく説明させていただくことがあります。そのために場合によっては、最後まで話が進まないうちに時間がきてしまうかもしれません。その際にご容赦いただきたいと思います。

地方財政計画から見えるもの

最初に「2013年度の地方財政計画から見えるもの」というテーマでお話をします。地方財政計画とは、あまり聞き及びのない方が多いと思います。地方の自治体の職員でも「言葉は聞いたことがあるが、中身はよく知らない」というケースが多くあります。

これは、地方財政のその年度の歳入歳出総額の見込み額を、総務省と財務省が協議をしながらつ

くりあげるもので、地方団体全体の財政見通しというのが地方財政計画になります。これは、地方交付税法に基づいて、作成することになっています。地方財政計画は、もう50年近くつくられてきたわけです。

地方財政計画を作成することはどういう意味を持つかということ、地方の財源を保障するという役割を持っています。地方全体のその年の財政の見通しを立てますが、その見通しを立てることによって、地方の財源を保障する役割を持つわけです。その財源保障の役割を果たすのは何かというと、地方交付税という制度です。

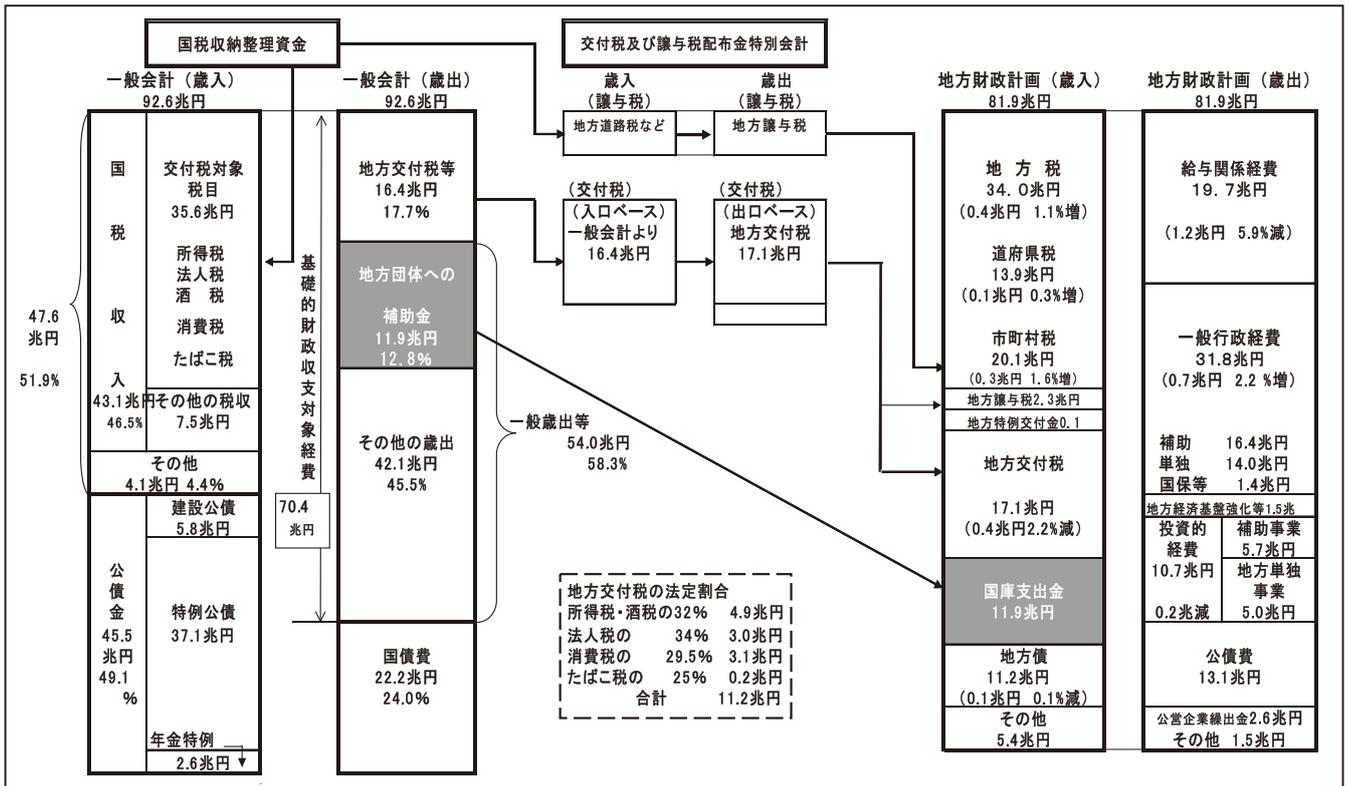
地方自治体はいま、都道府県・市町村それから東京23区を入れて1,800弱ですが、個々の自治体にとっての財政力は、それぞれ地域の税収の差により非常に違いがあります。財政力の差があっても、全国で標準的な行政サービスを提供できるように、税収の少ないところには地方交付税を多く、税収の多いところには地方交付税を少なくという具合に、財源となる税収をいったん国にあげて再配分をすることで、地方に財源を均等化させて、財政調整をする役割を持つのが地方交付税制度です。

年度が始まるのは4月からですので、その前年の12月に大枠を国で決めるのが恒例で、計画そのものが正式に決まるのは1月の末から2月の初旬になっています。つまり、地方交付税を決めるということは、地方の財源を保障すると同時に、地方の財政調整をする役割を持つわけで、その地方交付税との関わりにおいて地方財源の保障を行っているのが地方財政計画になります。

大学の講義で地方財政論の話をする時と地方交付税の話だけで、大体2コマか3コマぐらいかかるほどで、非常に細かい話になります。しかし、基本としては、全国の都道府県・市町村の財政力の違いを調整するために、国税5税（所得税、法人税、酒税、たばこ税、それから消費税）の一定割合を原資として、地方交付税法に基づいて地方自治体に配分するということです。

図表1は、「国の予算と地方財政計画との関係」を見たものです。左側にあるのが国の予算ですが、

図表1 国の予算と地方財政計画との関係 (2013年/平成25年度)



出所：講師作成資料

今年度は総額92.6兆円で歳入と歳出と分かれています。そのうち国税収入が43.1兆円あります。

図表1の真ん中の下段の点線枠囲みに「地方交付税の法定割合」が書いてありますが、国税43兆円のうちの細かい数字は別にして、所得税・酒税の32%、法人税の34%、消費税の29.5%、たばこ税の25%を地方交付税の財源として用意しています。これを地方交付税の法定割合と言います。全国の自治体に財政力（税収など）がどのくらいあるのかをはかって、その自治体でどれだけ財源が必要なのかという基準財政需要額、要するに必要な経費をはかって、税収では足りない分を地方交付税で補うことになります。

図表の網掛け部分が、国の歳入として入ってくる所得税、法人税、酒税、たばこ税と消費税で、法律で決められた一定割合を地方交付税として出すこととなりますが、この法定割合よりもかなり多くの金額が出ています。法定割合だけでいうと11.2兆円ですが、実際にはそれ以上の17.1兆円を地方交付税で配っているということです。

どうしてそうなるのかというと、全国の自治体の需要額、必要な経費を見積もると、とてもこ

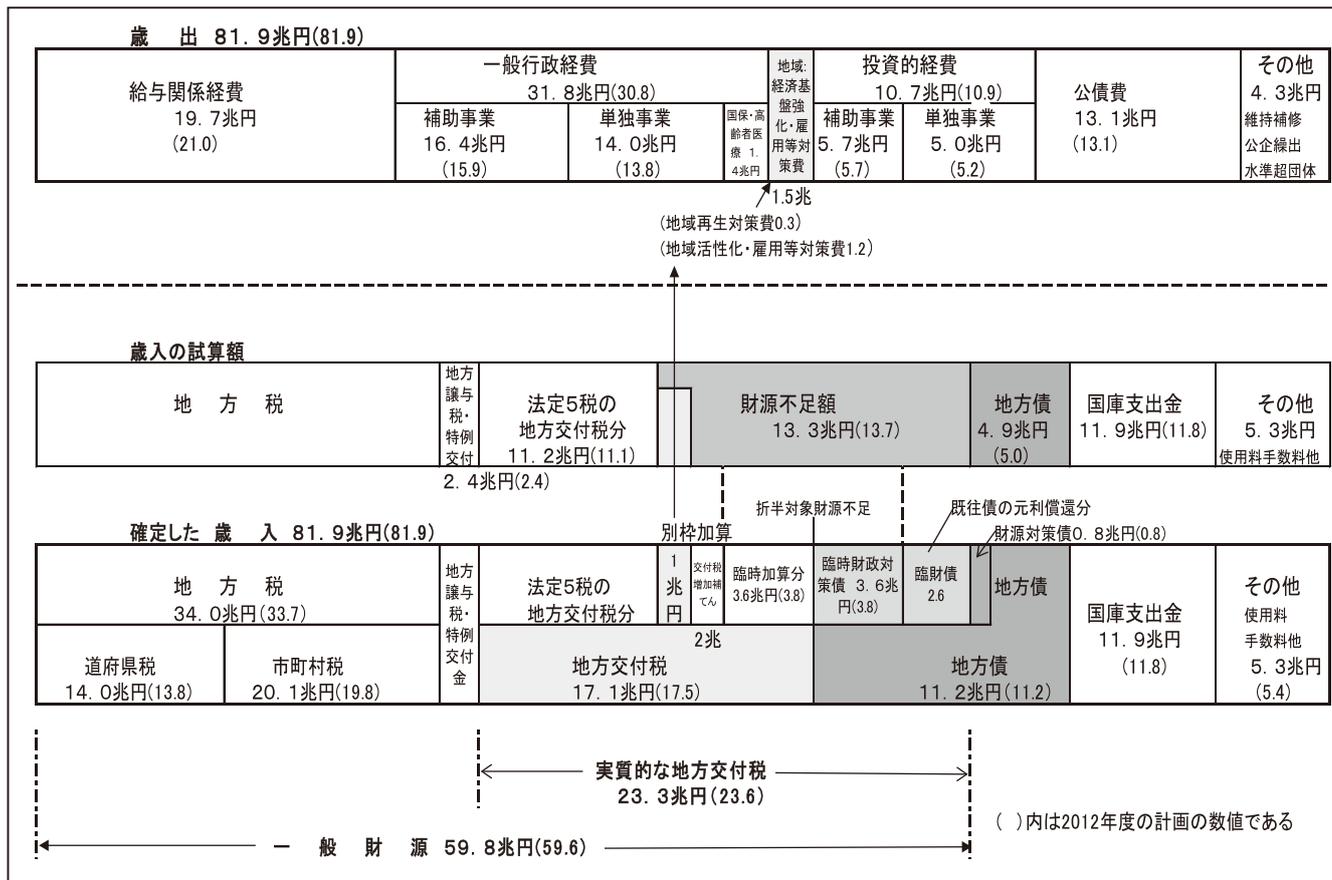
の11.2兆円では足りなくなるのです。したがって、足りない分については原則的に国と地方が折半をしながら負担して、一緒にして配るというルールを作っているところです。最初のところは非常にややこしいところで、少し小さくなって恐縮ですが、図表2をご覧ください。

出づるを量りて、入るを制す

「入るを量りて、出づるを制す」とよく言いますが、普通は、入ってくるお金を見ながら、出ていくお金を調整します。家計はまさにそうですが、入るお金の中から使っていきます。しかし、国の財政は逆で、まず「出づるを量りて」ということで、出ていくお金をまず決めるということです。それによっていくら財源が必要なのかをまずはかって、足りなければ足りない分を調達するというやり方です。

今年度は、給与関係の費用、一般行政関係の費用、投資の費用、借金の返済である公債費等の必要な経費を全部集めると、大体81.9兆円になると見積もるわけです。見積もった額のお金を実際に

図表2 2013年度地方財政計画（地方財政対策）のイメージ図



出所：講師作成資料

う用意をするかということ、図2の中段になります。地方に入ってくる地方税34兆円、地方譲与税と地方特例交付金が2.4兆円、先ほど言った地方交付税の法定分は、法律で決まった5つの税の一定割合で11.2兆円です。それから、地方が借金をする地方債4.9兆円。そして後ほど話題になる国からの補助金の国庫支出金が11.9兆円。その他の収入として、手数料や使用料等が5.3兆円あります。それらを合わせると68.6兆円で、この出ていく方と入ってくる方で、入ってくる方が足りなくなるわけで、不足額が13.3兆円となっています。

13兆円ものお金が足りなくなりますが、それを埋め合わせるのが地方財政対策といわれるもので、どう埋め合わせるのかということで、毎年財務省と総務省が激論を闘わせながら金の取り合いをしているのが実態です。

実際にどうなったかということ、1番下の中央のところ、小さい字で別枠加算1兆円と書いてあります。2008年にリーマン・ショックがあり、地方財政が非常に苦しくなることが見込まれたので、

この1兆円が別枠で加算されました。あとは、原則的に国と地方が折半で足りない分を負担するということです。

国の一般会計で半分と、半分は地方の負担分として地方は借金をして賄うことにするわけです。地方交付税の代わりに、地方が借金をするのが臨時財政対策債です。地方も借金をしますが、実は、国も借金（国債）して地方に配るのです。このように13.3兆円の埋め合わせをして、地方財政計画全体をつくりあげる仕掛けがあります。

この話は、本当にややこしい話で、財政講座をやりますと、大体この話でほとんど半分ぐらいは終わってしまいます。たとえば、神奈川県は比較的交付税をもらっていない団体が多いので、この話をしてもほとんど興味を持ってくれなかったのです。

ところが、圧倒的に多くの自治体は、変な言い方ですが、地方交付税で食っている状況です。税収は必要経費の半分もないところが多く、地方交付税が入ってこないと実際にやりくりが取れない

状況にあります。地方の財政講座へ行くと、非常に熱心に聞いていただけますが、神奈川県内ではなかなか聞いてくれません。

神奈川県には35の市町村がありますが、いままでは半分の16ぐらいは地方交付税をもらっていませんでしたが、この2、3年でさすがに苦しくなりまして、交付税をもらっていないのは6団体だけになりました。苦しくなるとやっと気がついたのか、去年あたりから一生懸命聞いてくれるようになりました。

この話は何回もしていますが、地方財政の講座の入口のところでは、必ずやることになっています。今日も初めてお聞きになる方もいるということで、その原則的なお話を先にさせていただきます。

では、そういう仕組みになっていることを前提に、地方財政計画はどう決めていくのかというと、毎年、出ていく費用を積算するわけです。給与の関係がいくらかかるのかとか、一般行政費はいくらかというように計算します。

日本の地方自治体は、世界中で一番たくさん仕事を抱えているとっていいくらいで、全国どこでも同じ仕事を人口の多い少ないに関わらずやっている、世界的にも極めて珍しい国であると思っています。一般行政費はそのたくさん仕事のうち、一般行政に関わる仕事が必要な経費ということです。

それから、道路をつくったり、橋を架けたり、学校をつくったり、建物を建てたりという投資的経費があります。また、いままで借金をして建物を建てたりしていますので、その借金を返すのが公債費になります。それらをそれぞれ見積もって、この見積もったものを計上するのが、原則的な建前になっています。

ところが、去年の12月の総選挙の結果、安倍政権に政権交代いたしました。政権交代をしましたが、代わった政権がすぐに地方交付税制度そのものに手を入れることは、一般的には全く無かったわけです。民主党に代わった時ももちろんやりませんでしたし、普通はやらないものです。

給与の7.8%削減を決め、地方に押し付け

しかし、安倍政権は何を間違えたのか、地方財政計画を立てる総務省と財務省が協議をしている最中に、国が地方公務員の給与を国家公務員並みに7.8%削減することをまず決めました。国家公務員の給与の引き下げは民主党政権の時代ですが、去年の2月に復興財源に充てるためということで、2年間に限って国家公務員の給与を7.8%削減するという、国家公務員給与法の暫定的な減額の法律が通りました。

地方自治体の給与は地方自治体の条例によって定めるものですから、条例が決まらない限り支給はできないし、また条例によらなければ変えることはできないわけです。それにも関わらず、この安倍政権がまずやったことは、国家公務員なみに地方公務員の給与を削減することを押しつけてきたことです。当時の財務省・財政審議会の議論を聞くと、その全貌が明らかになってくるのですが、理由は以下のこのようです。

2013年度の地方財政計画によると、地方の人件費は給与関係経費といいますが、約17兆8,000億円です。図表3に少し細かい字で一覧表が出ています。2012年度のところをご覧くださいと、歳出の方で、給与関係経費の項目の給与費関係経費が20兆9,000億円となっているわけで、割合にすると25.4%ですから、地方財政計画の4分の1が給与関係費になります。

「この給与関係経費の大きいことが地方の経費の増大を招いている。特に地方交付税をほとんど給与に充てているような自治体もあり、これはけしからんことではないか」というようなことを、まず言うわけです。

先ほど話しましたように、国家公務員は震災復興のために7.8%の給与を引下げたわけです。引下げた後の水準と現在の地方公務員の水準とを比べ、国を100として地方のラスパイレス指数がいくらになるのかを試算します。昨年、確か民主党政権時代の秋頃に、財務省が発表しました。

毎年4月に地方公務員給与実態調査を行い、全

図表3 地方財政計画 歳入歳出 3年間の推移

単位: 億円、%

歳入	2011(H23)年度				2012(H24)年度				2013(H25)年度			
	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%
a 地方税	334,037	8,941	2.8	40.5	336,569	2,532	0.8	40.8	340,175	3,606	1.1	41.5
b 地方譲与税	21,749	2,578	13.4	2.6	22,615	866	4.0	2.7	23,470	855	3.8	2.9
c 地方特例交付金等	3,877	45	1.2	0.5	1,275	△ 2,602	△ 67.1	0.2	1,255	△ 20	△ 1.6	0.2
d 地方交付税	173,734	4,799	2.8	21.1	174,545	811	0.5	21.2	170,624	△ 3,921	△ 2.2	20.8
e 国庫支出金	121,745	6,082	5.3	14.8	117,604	△ 4,141	△ 3.4	14.3	118,503	899	0.8	14.5
f 地方債	114,772	△ 20,167	△ 14.9	13.9	111,654	△ 3,118	△ 2.7	13.5	111,517	△ 137	△ 0.1	13.6
g 地方債	53,179	△ 4,661	△ 8.1	6.4	50,321	△ 2,858	△ 5.4	6.1	49,385	△ 936	△ 1.9	6.0
h 臨時財政対策債	61,593	△ 15,476	△ 20.1	7.5	61,333	△ 260	△ 0.4	7.4	62,132	799	1.3	7.6
l 使用料手数料	14,279	1,153	8.8	1.7	14,037	△ 242	△ 1.7	1.7	13,888	△ 149	△ 1.1	1.7
j 雑収入	40,861	355	0.9	5.0	40,444	△ 417	△ 1.0	4.9	39,852	△ 592	△ 1.5	4.9
k 合計	825,054	3,786	0.5	100.0	818,647	△ 6,407	△ 0.8	99.2	819,284	637	0.1	100.0
一般財源(a~d+h)	594,990	887	0.1	72.1	596,241	1,251	0.2	72.3	597,656	1,415	0	72.9
実質的な地方交付税(d+h)	235,327	△ 10,677	△ 4.3	28.5	235,878	551	0.2	28.6	232,756	△ 3,122	△ 1	28.4

歳出	2011(H23)年度				2012(H24)年度				2013(H25)年度			
	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%	金額	増減額	増減率%	構成比%
l 給与関係経費	212,694	△ 4,170	△ 1.9	25.8	209,760	△ 2,934	△ 1.4	25.4	197,479	△ 12,281	△ 5.9	24.1
給与費	189,340	5,408	2.9	22.9	187,154	△ 2,186	△ 1.2	22.7	177,691	△ 9,463	△ 5.1	21.7
m 一般行政経費	308,226	13,895	4.7	37.4	311,406	3,180	1.0	37.7	318,257	6,851	2.2	38.8
n 一般(補助)	157,481	13,168	9.1	19.1	158,820	1,339	0.9	19.2	163,919	5,099	3.2	20.0
o 一般(単独)	138,601	316	0.2	16.8	138,095	△ 506	△ 0.4	16.7	139,993	1,898	1.4	17.1
p 国保高齢医療等	12,144	411	3.5	1.5	14,491	2,347	19.3	1.8	14,345	△ 146	△ 1.0	1.8
q 地方再生対策費	3,000	△ 1,000	△ 25.0	0.4	△ 3,000	△ 100.0	0.0	0.0				
r 地域経済基盤強化・雇用等	12,000	12,000	皆増	1.5	14,950	△ 50		1.8	14,950	0	0.0	1.8
t 投資的経費	113,032	△ 6,042	△ 5.1	13.7	108,984	△ 4,048	△ 3.6	13.2	106,698	△ 2,286	△ 2.1	13.0
u 投資(直轄・補助)	59,474	9,083	18.0	7.2	57,354	△ 2,120	△ 3.6	7.0	56,668	△ 686	△ 1.2	6.9
v 投資(単独)	53,558	△ 15,125	△ 22.0	6.5	51,630	△ 1,928	△ 3.6	6.3	50,030	△ 1,600	△ 3.1	6.1
w 公債費	132,423	△ 1,602	△ 1.2	16.0	130,790	△ 1,633	△ 1.2	15.8	131,078	288	0.2	16.0
x 維持補修費	9,612	-51	△ 0.5	1.2	9,667	55	0.6	1.2	9,889	222	2.3	1.2
給与の臨時特例対応費									7,550	7,550	皆増	0.9
y 公営企業繰出金	26,867	△ 94	△ 0.3	3.3	26,590	△ 277	△ 1.0	3.2	25,753	△ 837	△ 3.1	3.1
z うち企業債償還負担分	17,118	△ 336	△ 1.9	2.1	16,824	△ 294	△ 1.7	2.0	16,376	△ 448	△ 2.7	2.0
aa 不交付団体水準超経費	7,200	700	10.8	0.9	6,500	△ 700	△ 9.7	0.8	7,500	1,000	15.4	0.9
k 合計	825,054	3,786	0.5	100.0	818,647	△ 6,407	△ 0.8	99.2	819,154	507	0.1	100.0
地方一般歳出(k-w-z-aa)	668,313	5,024	0.8	81.0	664,533	△ 3,780	△ 0.6	80.5	664,200	△ 333	△ 0.1	81.1

出所: 講師作成資料

国分を集めて秋ごろ発表するのですが、国と比べ地方が107.0になっているということです。要するに、7ポイント高いということを発表しました。国が7.8%下げましたから、その分地方が上がるのは当たり前のことです。

実際に、国がいままでどおりだと仮定して、いくらになるかということ、全体では98.9ポイントということです。要するに、100で割って、国よりも地方の方が、給与の安いことが公式の資料でも出ているわけです。国が下げたものだから、そ

の分地方が上がったように見えたというだけです。具体的な数字は手許にありますし、県内の自治体ごとに全部公表されていますので、必要があればお話ししたいと思います。

とにかく、国が引下げると、1年間に1.2兆円の財源が浮くというのが財政審議会の主張でした。そういう主張をもとに、財務省と総務省とがやりあいをしたわけです。本年4月から実施するという前提では、1.2兆円になりますが、7月から実施ということで、3カ月間はこれまでの給与のま

まで7月から引下げることになると、ここに書いてあるように、地方公務員の給与削減の費用として8,504億円の削減ができると、地方財政計画の中に盛り込んだのが事の発端です。

少しややこしいのですが、このうち一般財源では7,854億円になります。なぜこの数字に差が出るかというと、教員の給与については、3分の1が国庫負担金で国の補助金です。国の補助金も下げられますので、そのうち一般財源が減らされるのは、この金額になります。

地方で8,000億円も減らされるのは、もう大変な金額になるわけです。先ほど言いました給与関係経費20兆円ぐらいのうち約1兆円近くが無くなるのは、5%引下げるということで、金額としては大変な金額になるわけです。

給与を人質に地方交付税削減

これでは地方自治体がもたないというのと、もう一つは総務省と財務省との間で、リーマン・ショックの後、3年間は地方の一般財源総額を削らないと約束していますので、給与を減らすと地方の必要な経費が下がってしまいます。前の約束がありますから、3年前の旧証文を持ち出して、総務省もだいたい粘ったようです。

したがって、金額としてのつじつまを合わせるために、まず973億円の全国防災事業費（地方負担分）があります。これは、震災のために学校などを耐震構造に直すとか、トンネルの天井板崩落事故がありました、あれと同じように防災対策をする費用のうち地方負担分を国が出すということです。

後ほど出てきますが、公共事業の場合、たとえば、10億円の事業を行う場合には、半分の5億円は国が補助金を出し、残りの半分を地方自治体が負担するのが一般的な補助事業のルールです。その負担を裏負担というわけで、国の補助の裏になる地方の負担分で、補助裏とも言っています。その負担もあまり多いと大変なので、この緊急の事業を行う場合に、その裏負担分として973億円があるというわけです。実際に緊急防災事業を行う

安倍政権と地方行財政改革

●千葉県地方自治研究センター



費用が4,550億円で、地域の防災力を強化するための事業費として地方単独事業でそれを支出してほしいという新しい事業をつくったわけです。

それともう一つ、地域の元気づくり事業費ですが、安倍政権は「元気づくり」という言葉が大好きなのです。あまりいい言葉だとは思いませんが、その事業費として3,000億円をつくりました。先ほどのラスパイレス指数と非常に関係が深いわけです。国と比べて、ラスパイレス指数がすでに国より低くなっているところには、元気づくり費用を100%あげるけれど、国より高いところは、この費用を出さないということです。

具体的には、今年の1月に閣議決定で、地域の元気づくり事業の算定としては、ラスパイレス指数で国より高いところと低いところがあれば、低いところにより多く配布するということが書いてあります。それから、平成5年から平成9年までの間を基準として、昨年までに職員数の削減が多ければこの事業費を多く交付するが、削減が少ないところはあまり支給しないというやり方です。簡単にいえば、国が勝手に決めたルールを地方に押しつけてきて、選別評価をするわけです。

本来は、地方交付税をこのようなことに使ってははいけません。地方交付税は一般財源の足りないところに交付して、全国どこでも同じサービスが提供できるようにすることが役割なわけです。そのための財源として、地方交付税制度があり、財源保障のために制度だということです。国庫補助金であれば国の言うとおりにやれば出すことが常にありますが、地方で自由に使える一般財源である地方交付税を勝手に国の補助金のごとく、自由に使える財源を国の基準で減らすのはけしからん

ということになります。

考えてみれば、「地方自治体の仕事は何か」と言えば、住民の暮らしを支えるための行政サービスを人の手によって提供するということです。難しい言葉でいえば、対人サービスです。人によるサービスの提供ということによって、公共の福祉を守っていくのが地方自治体の大きな役割です。ですから、そのための費用を保障している財源を使って給与を下げるのは、いかがなものかということになります。

公務員給与引き下げと反対に 民間の給与引き上げを経団連に要請

一方で、国が地方公務員の給与を削減した半月後に、安倍さんが経団連の会長などに会って、何と言ったかという「民間企業の給料を上げてください」と言ったわけです。地方公務員の給与は実際には、地方の中小企業の人たちの給料の基準になっています。

経団連傘下の企業の給料を上げてくださと言いながら、地方公務員の給料を下げるとしたら、中小企業の給料は全く上がらないわけです。大企業だけが上がるのかという話になります。実際に、現在はそのような状況になっています。非常にけしからん話であり、逆コースといっても良いのではないかと考えています。つまり、地方交付税は補助金ではありませんから、補助金代わりに使うのはけしからん話になります。これが、今年の地方財政計画の一番ゆがんだ姿です。

いまから大体20年ぐらい前に、このラスパイレース指数を使って、国が地方公務員をいじめた時代がありました。給料が高くてラスパイレースが高いと、給料を減らさなければ、公共事業を行う時の借金である起債を認めないとしたわけです。

ラスパイレース騒動というものがあったわけですが、地方債の許可制があった時代で、地方は借金をしないと新しい学校を建てたり道路をつくったりできません。そのための起債を許可してもらうため、渋々職員の給料を下げたことがありました。地方行革のはしりということで、ちょうど中曽根

さんが内閣総理大臣の頃だったと思います。80年代の終わりの方です。それを彷彿させるような安倍政権のやり方ですから、中曽根さんと性格が似ているのかもしれませんが。

これが地方公務員の給与の削減ということですが。現実には、国が地方公務員の給与削減を希望することは言えても、強制することはできません。地方自治体の職員の給与は、条例によって定めるものです。それぞれの地方の議会が可決をして、初めて実施されるわけですから、いくら国が言ってもできません。

これまでは「通達行政」というのがあって、国が通達一本で様々な仕事を地方に指示してきた時代がありました。その通達行政が、2000年の地方分権改革により無くなったので、原則的に国は指導的な基準を指し示すことはあっても、通達によって強制することはできないのです。その場合には技術的な指導ですから、それに従うか従わないかは、自治体の自主的な判断によります。

民主党政権の時に国家公務員の給与を引き下げたわけですから、その時の通達がどうなっていたかという、「自治体においては、自主的にかつ適切に処理するよう期待します」という通知を出しています。だからこれは「自主的にやってくればいいんだよ」というように言ったわけです。

ところが、今度の安倍政権になってからは「自治体においては、速やかに国に準じて必要な措置を講ずるよう要請する」という閣議決定の文書を添えて通知を出したのです。いかにも、強権政治を発揮する安倍さんらしいやり方だと思います。これによっていくつかの自治体は、これに従わざるを得なくなっている実状です。別に、強制的に減らされることはないのですが、とりあえず一時的に少し下げしておくかという判断した自治体もあるのです。

地方公務員の人件費は 10年間減りっぱなし

考えて見ると、地方公務員の人件費は、ここ10年間ぐらい減りっぱなしです。職員数も大幅に

減っているのです。私と同名の上林君という地方自治総合研究所の研究員が、『非正規公務員』という本を出しています。自治体の職員の中でもアルバイトを含めて3割近くが正規職員でなく非正規職員になっているという内容の本を出して、だいたい売れているようです。全く私とは血縁はないのですが、名前が同じなので、私は彼のことを「弟、弟」というように言っています。

そういう実態があります。ですから、すでに自治体が自主的に職員の削減措置を取っているにもかかわらず、これを強制するということは、非常にけしからんことではないかと考えています。

一括交付金の配付に代わり補助金が復活

もう一つ大きなことは、一括交付金の配付に代わって補助金が復活したということです。これもちょっとややこしい話ですが、国から地方へくる補助金は、約16兆円ぐらいです。一番大きいのは生活保護の2.7兆円で、教職員給与負担金は先ほど3分の1と言いましたが、約1.5兆円と非常に大きい金額です。それから、子ども手当を含めて福祉の関係負担金です。生活保護の場合は、3分の2を国が持ちます。その他は大体2分の1になるわけです。それらを含めて全部で16兆円という大まかな数字になるのです。

これら補助負担金は、国の補助基準に従って仕事をしなければならないのです。従わないと、場合によっては事業が終わった後に、補助金の返還を請求できるという補助金適正化法という法律に基づいて、補助金を返すことが求められることがあるような制度になっています。補助負担金によって、自治体を縛るということが行われているわけです。補助金は国が自治体をコントロールする道具の1つになっていたわけです。

いろいろと評判は悪かったようですが、民主党政権は補助金によって自治体を縛るというのは、地方分権には全くそぐわないもだとしました。したがって、いくつかの補助金を集めて、どういう事業でも使って良い形の使い勝手の良い補助金に直すということで、それを一括補助金と呼んでい

たわけです。

一括補助金というのは、昔の建設省、いまの国土交通省が最初に始めたのです。それまでは、道路は道路、治水は治水、海岸は海岸というような事業ごとに、それぞれ国の省庁各局ごとに、別々に補助金が出ていたのです。

それぞれ自治体はそれぞれの県を通して、各局に行って補助金が付くようお願いをする形でした。それが陳情合戦だったわけです。そういう時代を経て、2009年の政権交代のあとの2010年の制度は、まず社会資本整備の補助金を一本化することでした。完全に一本化するわけではなく、ジャンルごとに一括りにしたということです。

2011年には、それをさらに進めて、地域自主戦略交付金と社会資本整備総合交付金という二つの大括りの枠に直して、さらに2012年には都道府県の枠を広め、政令指定都市の分を新たに加えました。

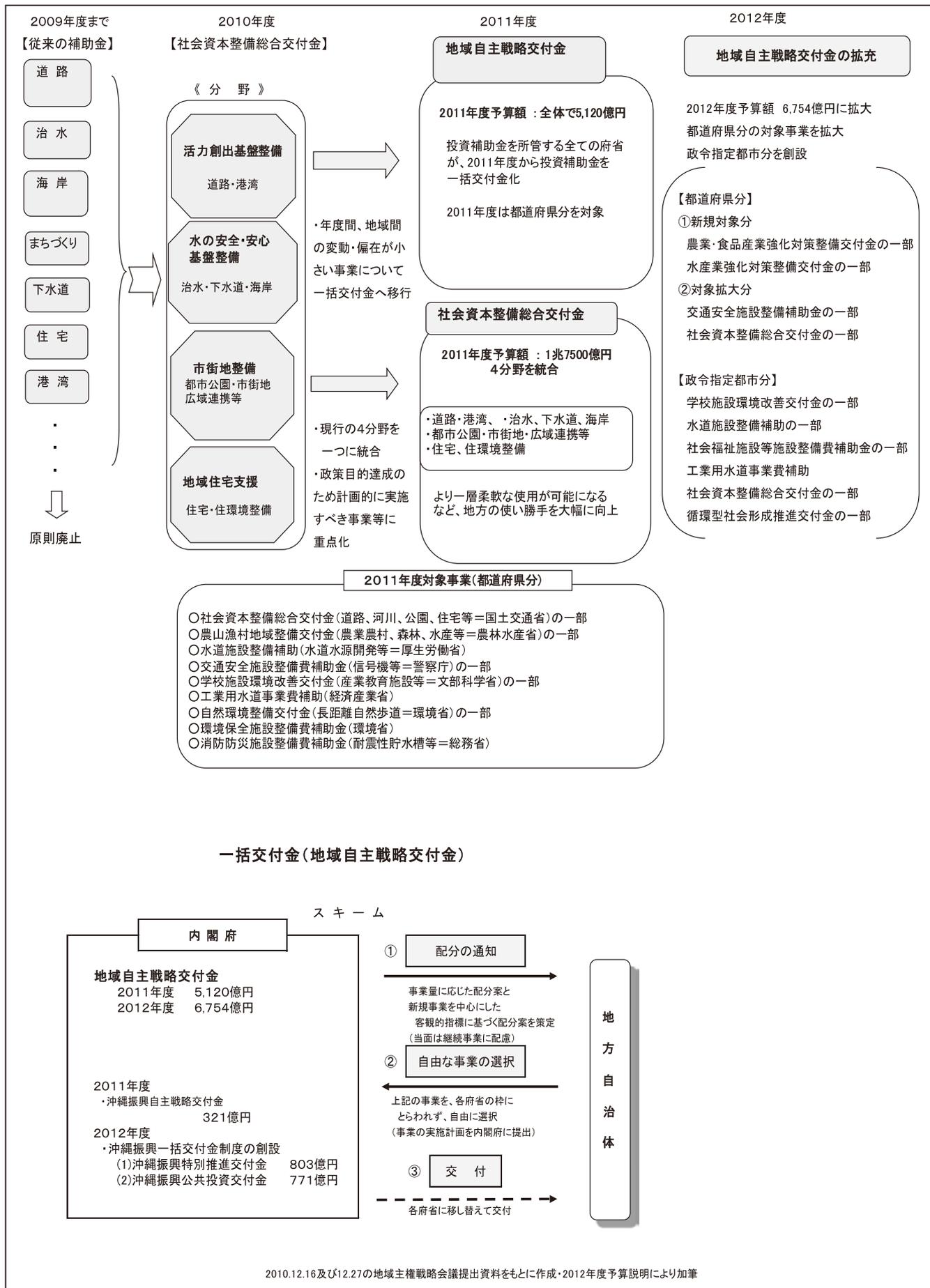
普通の市町村は、大括りにやっても事業の数が年により非常にばらばらですから、なかなか一括交付金に馴染まないということで、対象外になりました。この年でいうと、総額約6,754億円という金額を一括交付金にしたのです。これは非常に成果だというように、私どもは思っています。地方財政のプロの中では評判が良かったわけです。

これにもいろいろと落とし話があるのです。イライラするので有名なイラ菅さんが総理大臣で2011年の予算を決める時の話です。各省が自分のところの補助金は「絶対に手放さない」と言って懐にしまい込んでいたのを、菅さんが一喝をしました。例のTBSのサンデーモーニングの「喝」と同じように一喝をくらわして、とにかくここまで金額を引き上げてきたと言うのです。だから「てへん」の「一括」ではなくて、違う方の「喝」と自分のブログに書いてあったそうです。

一括交付金はそのような経過もあって、ここまで拡大してきたのです。しかし、安倍政権がいても簡単にこれを廃止しました。廃止して元の木阿弥となって、各省庁の部局ごとに補助金を配るという形に戻ってしまいました。

もともと一番大きいのは、教育と福祉の関係の補助金です。しかし、これらの負担金は一括に馴

図表4 一括交付金化への対応（社会資本整備統合交付金から地域自主戦略交付金へ）



染まないという理由で、最初から外してしまったので、金額はなかなか大きくならなかったのです。とりあえず補助金一括法はできたのですが、残念ながらそういう経緯で、地方の自主性が尊重されなくなりました。要するに、補助金を貰うために陳情しなくてはいけなくなる状況が復活し、ひも付きになったということです。

地方税の自動車取得税を廃止

あまり大きな問題にはなっていませんでしたが、地方の都道府県税として、自動車を買った時に自動車取得税という税金がかかります。自動車に係る税金は非常にたくさんあります。8種類ぐらいあって、いちいち覚え切れませんが、そのうちの一つです。総額2,000億円の財源を、地方に相談もなく、全く関係なく、消費税が10%に増額する再来年の10月以降この2,000億円を廃止するというのです。

これは、今年の話ではないので、すぐには影響しませんが、2015年10月以降に廃止されるということです。地方の財源を国が一方的に無くすということは、大いに問題があるのでないかと考えています。

あれこれ見てまいりますと、安倍政権になって地方分権が進むかという点に関しては、全く否定的な見解を述べざるを得ないと思います。地方分権改革推進本部は安倍さんが本部長になってつくりましたが、これは民主党政権時代の地域主権改革会議を廃止してつくったものです。これをもとに地方分権改革有識者会議を設置して議論していますが、この会議は全く公開されていません。一生懸命調べていますが、全然出てきません。

地方自治の専門新聞があるのですが、その「自治日報」によると、今年の9月以降に、第3次一括法という法律を国会に提出して、国が法律で義務付けしたり、枠づけしているものの廃止を促進すると言われていました。これは民主党政権の時代から行われてきました。100項目ぐらいの事項について、計画を作らなくてはいけないとか、基準はこうしなさいと言って、国が様々な30本ぐらい

の法律で縛っていたものを、その基準を外すとか緩めるとか、地方の条例で決めるというように緩め、地方の自由度を高める改革であったわけです。

これについては、もともとは安倍さんが第一期政権の時代に、地方分権改革推進委員会をつくり、そこから「義務付け・枠付けの廃止をする」という提言が出されたわけです。提言が出された直後に政権交代になりましたが、それを引き継いで、民主党政権はこの提言があったもののうち半分ぐらいは、法律を直して「義務付け、枠付け廃止」の一括法として出してきました。これは補助金一括法と同じように、かなりの力業であったとこの業界ではちょっと高く評価をされています。

第三次一括法については本当にどうなっているのか、全く見通しが立たないような状況です。神野直彦さんが会長で、この有識者会議をやっていますが、どういうものが出てくるのか全くわからない状況です。安倍さんの通常国会の施政方針演説の時には、地方分権、地方自治についての発言は5行ぐらいしか書いてないわけですから、あまり意識がないのではないかと考えています。

安倍政権で地方分権は望み薄

官僚も分権疲れしてしまったみたいです。「補助金を一括にしろ」とか、いろいろなことを地方から言われているものですから、嫌になっているようです。安倍政権になって政権が安定すると、政権はやっぱり官僚の肩を持ちますし、官僚は自分たちの予算を補助金として持ち、それを使って地方を支配したいというようになるのは、当然のことだと思います。

権力が強くなればなるほど、そういう権力を集中する意欲は強くなるはずですが。それを考えると、やはり安倍政権の中での地方分権の推進は望みが薄いと考えざるを得ないのではないかと思います。地方財政計画を作成する過程でいろいろ見てきました。別に民主党を擁護するわけではないのですが、ここで民主党政権になって良かったことを、いくつか確認しておきたいと思います。

一つは子ども手当です。要するに「子どもは社

会が育てる」ということを打ち上げたのは、画期的なことだと思います。ところが「子どもは社会が育てる」ということを徹底して最後まで言えば良かったのに、最後に自民党・公明党に押されてしまい、所得制限を入れることになりました。これは残念なことでした。これも、3年前の参議院選挙で負けたことが原因です。

それから誇って良いことは、やはり高等学校の授業料の無償化です。公立の高等学校の場合、授業料は無料になりました。無料になった自治体の負担分はどうするかというと、国がその分を各県に「公立高校授業料不徴収交付金」として出しているのです。公立の高等学校のほとんどは県立で、一部の政令指定都市が高等学校を持っていますが、ほとんど県立ですから、その県に国の交付金が出ているのです。その交付金で授業料の肩代わりをしているということです。私学は一部にとどまり、全額無料にはなっていませんが、これは非常に誇るべきことだろうと思います。

もう一つ、国と地方との協議の場が法律で定められました。いままでは、地方に関係があることでも、国が勝手に決めるようなことが行われてきましたが、地方にとって大きな影響のあるものについては、法律で定めた協議の場で協議をしなくてはいけないことになりました。これは民主党政権の時にできて、10回以上の協議の場をもっていました。

自民党政権になってからの協議の場は2回です。1月に1回あって、給与の引き下げの問題についてここで少し話が出たようです。それから、6月に1回あっただけのようです。熱心に話し合おうという意気込みがないようですから、地方財政計画の策定の前後を含めて考えると、地方分権改革もおそらく進まないのではないかという感じを持っています。ここまでが、地方財政計画に絡む地方行政改革の行方になると思います。

アベノミクスの今後

次は、“アベノミクス”と言われている、いまの経済政策についてです。地方にどのような影響を

与えるかということで、その行方がどうなのか、毎日のように新聞に報道されています。皆さんも非常に興味を持ってご覧になっていると思います。

繰り返しますが、3本の矢について、マスコミもはやしていますが「大胆な金融緩和」それから「機動的な財政政策（公共事業の増大）」というのは進行いたしました。レジュメには「民間投資を喚起する成長戦略」は策定中と書いてありますが、この原稿をつくった時には策定中でありました。実は昨日、閣議決定をいたしました。とりあえず決定はしましたが、実行はされていませんから、まだこれからの話です。

1本目の矢の「大胆な金融緩和」というのは「次元の異なる量的質的な金融緩和」ということで「次元の異なる」というのは、確か黒田日銀総裁が発言した言葉です。いま、マスコミは「異次元の金融緩和」というような表現をしていますが、正確には「次元の異なる」ということです。

どういうことかと言うと、少しややこしいのですが、日銀は公定歩合の金利を上げたり下げたりして金融の緩和や引き締めをするのが普通のルールです。しかし、すでに公定歩合は0%になってしまっているのですから、これ以上下げようがないわけです。したがって、日銀の持っているお金を市場に出すわけですが、市場に出す場合は、市中銀行の持っている債券を日銀が買い取るというやり方をします。そのことによって、お金を市中に流すということです。

白川日銀総裁の時代は、非常に慎重に金融緩和をやってきたわけです。ところが、黒田日銀総裁が就任して3%の経済成長とか、2%の物価上昇を目指すという目標を掲げ、「次元の異なる量的質的な緩和」ということで、従来の伝統的な手法ではない、非伝統的な経済手法によって金融を緩和したということです。

私は経済の専門家ではないですが、日銀の持っている発行券、つまりお札ですが日銀券発行残高と、日銀の持っている市中銀行の当座預金残高の合計をマネタリーベースと言うそうですが、これを大幅に増やす、つまり、銀行の持っている国債を日銀が買い上げて市中にお金をたくさん流し込

むというわけです。年間で60兆とか70兆とかを増やすということです。

あまり新聞には出ていませんが、昨年末の2012年末には、マネタリーベースで言うと全国に138兆円のお金が流れていたというわけです。それが3月末には159兆円に増えていったのです。今年の年末には、200兆円に増やし、さらに来年には270兆円に増やすというように、かなりのお金を市中に流すのです。そのことによって、お金をジャブジャブ使ってもらおうというわけです。

そうすると、当然金利が安くて自由に使えるようになると、いわば財政規律が緩んでくることとなります。我が国の予算を見ると49%が借金です。**図表1**を見ていただくとわかりますが、49%が国債ということで、国が新たな借金（国債）を発行することにより財政を賄っているわけです。

国債を発行する時はどうするかというと、市中銀行に大体買って貰います。一般の市民でも銀行から買えますが、銀行がシンジケートを持っているので市中銀行に引き受けて貰うのです。普通の市中銀行には国債がいっぱい貯まっているので、それを日銀が買い取るわけです。日銀が直接国から国債を買い取るのは禁止されていますから、市中銀行が買い取ります。

先ほどの60兆円や70兆円とかのお金を市中に流すということは、具体的に今年で言うと45兆円を国が銀行から借金するわけです。その借金のカタに国債を銀行が保有するのです。銀行が保有した国債は、日銀が全部吸い取ってしまうということです。いくら出しても、日銀がみな買ってくれることになれば、市中銀行はいくらだって買うわけです。これでは、財政規律なんて全く成り立たないこととなります。

これは非常に問題が多いのではないかという説もあり、エコノミストにより評価は真二つに分かれています。野口悠紀雄さんとかいろいろなたちは「これは、良くない」と言うし、またリフレ派と言われている学者たちは「大いにやるべきだ」ということで、2つに分かれています。

ここ数日間、株価や為替がどうなっているかですが、正確に言うと、昨年末に9,000円前後で

あった株価が今年になって上がり始め5月には1万5千円を超えましたが、5月23日に株価が暴落をしました。それに反転して、今まで下がりっぱなしだった円の価値も乱高下しています。

その売り方も、1秒間に1,000回という速度で売り買いできるコンピュータにかけて「下がったら売れ」「上がったなら買え」というシステムを組んでやるわけです。全く企業の経営実績と関係ないところで、まさに金融の暴走が始まっていますが、それでいいわけではないのです。エコノミストは、調整局面などと格好いいこと言っていますが、本当にそうなのかということです。

公共事業拡大の大型補正予算

もう一つは第二の矢で「機動的な財政政策」になりますが、10兆円に及ぶ大型の補正予算を組みました。補正予算は、主に震災の復興と民間の活力向上のための金融支援、そして地域活性化です。地域活性化は何かと言ったら、震災対策をするための公共事業の拡大のことで、約5兆円を計上しました。5兆円の公共事業拡大はどう行うかという、これにもまた、からくりがあります。

先ほども申し上げたように、公共事業を拡大するには、国が直接行うこともあります。4分の3以上は地方自治体が行います。特に、都道府県と大都市が中心になって行います。その場合には、国が半分補助金を出しますが、残りの半分は地方が負担するということです。

地方が負担するうちの一部分については、地方が借金をすることになりますが、地方がその借金を返済する時には、地方交付税を増加して返しますということです。正確に言うと、地方交付税の基準財政需要額に地方債の元利償還額を算入することによって、交付税を増やす交付税措置をします。

補正予算が発表されたのは、今年の1月です。1月に発表されても地方は年度途中で新たな負担をする話に実際に乗れません。ですから、この補正予算で地方が行う公共事業費の半分は現金で国の補助金を出す、残りの半分は地方が100%地方

債を発行してまかなうことにすると言うのです。

地方が借金するのは地方債ですから、元本と利子を付けて返さなくてはいけないのですが、返す時になったら、先ほど話をした地方交付税の需要額に算入するというので、必要な経費の中に入れて地方交付税を増やし、その自治体に回しますと言うのです。実質地方の負担はゼロで公共事業ができることになります。

補正予算でそのようなことを行いましたから、これを補正予算による地方債ということで、補正予算債と言っています。日本では1999年、ちょうど世紀末と言われた時代に、小渕内閣の時に同じ手法で行ったことがあります。1998年に山一証券や北海道拓殖銀行などがつぶれたりして、大変な時があったのです。その年の暮れに同じことを行って、自治体の借金を国が肩代わりしてでも、公共事業をやらせた経過があります。

同じことをまた今回も行ったわけです。地方自治体としては「あとで面倒みてくれるならいいや」ということがありましたが、もう一つには、地方自治体はいつも公共事業を行うための準備ができています。できています。国の補助金が付かないから執行しないでいるわけです。

公共事業を行う場合には、それぞれの地方が大体3年ぐらい前から計画を作り、「今年はこちら」「来年はこちら」という計画を立てます。都道府県や大都市ですから、国土交通省などと絶えず連絡を取り合いながら、それをやっているのです。

補助金が付くと「今年の事業はこちら」と補助金の箇所付けがなされるのですが、もう2012年度分は補助金の箇所付けが終わっていたのですが、新たに補正予算で補助金が付けばすぐできるような計画はできているわけです。だから、補助金がつくと分かればパッと飛びついて、食い付きます。残りは全額地方交付税で面倒を見てくれるので、あとは借金がなくて済むと思いますが、これが大きな議論になるのです。

というのは、地方交付税の総額がどんどん減っていけば、いくら需要額を増やしても総額が減らされているので、地方に戻って来るお金がそんな

にたくさんあるわけがありません。全額戻ってくると言うのは、少し甘いのではないかと私は考えています。

これと同じような手法は、市町村合併を推進する時にも使っています。合併特例債ということで、合併して、新しく市役所などの公共施設を建てる等の計画を立てたときには、その費用の95%は地方債でまかなえるということです。その合併特例債の返済金の70%は地方交付税で面倒をみるということをやって、市町村合併を推進させた事実があるわけです。これと同じようなことを、今度の補正予算でも行います。

先ほど言いましたが、今年の予算の中で人件費を削減して緊急防災事業をやるのも、まさにこれと同じ手法です。補助金はでるのですが、地方の負担を少しでも軽くして公共事業をさせる、つまり、公共事業を拡大することによって景気回復を図るのが、本来の目的なのです。

ところが、公共事業によってどれだけ経済に影響があるのかというと、これを経済学では波及効果と呼んでいます。要するに、100億円の金を使うと120億円くらいの効果があるということです。かつて、高度成長の時代では、100億使うとその2倍くらいの波及効果がありました。成長の時代はそういう効果があったのですが、全く成長が止まっている時代になってくると、波及効果はあまり無いということです。

国土強靱化基本法と公共事業の拡大

これに関連して、3本目の柱に入る前に、**図表5**の国土強靱化基本法にいきます。つまり、巨大地震が起きることは、予想されているわけです。例えば、西日本では、東海トラフとか西南海トラフとか、その辺で連続して起きることが予想されています。大体400兆円くらいの被害が出るのではないかとされています。

また、首都直下型ということで、まさに首都圏を狙い撃ちされることもあると言われています。首都圏では300兆円くらいの被害が起きるわけです。ですから、いまからその備えをしなければい

けません。その備えをするために、新しい公共事業の総合化・体系化を目指すのが、国土強靱化基本法ということです。

自民党というのは、さすがに土木屋が多いものですから、選挙で負けると、3.11以降すぐにそのための研究会をつくりました。自民党の国土強靱化対策本部をつくって、どのように進めるかを議論したようです。

二階俊博さんという、ご存知の方も多いでしょうが、小沢一郎さんの子分で、小沢さんと一緒に自民党を抜けて、自由党までずっと一緒にいた人です。自自公ということで、自民党と自由党と公明党が一緒になったのが1999年です。それまでは一緒だったのですが、2000年に小沢さんが連立政権から離れるといった時に、自由党が分裂したのです。

その時に二階さんは、自民党に戻りました。正確に言うと保守党という新しい党をつくって、その後自民党に戻りました。だから、自民党の中にも、あまり出世の、見込みはなかったのですが、安倍さんの前の自民党総裁谷垣さんに頼まれて、国土強靱化総合調査会の会長になって、一生懸命手法を練ったようです。

去年の2月に基本構想がまとまったのですが、自民党としては、もう選挙前にこの構想を持っていたということです。これは自民党だけではなく、京都大学の藤井聡さんという教授が同じことを発想しており、藤井さんなどの指導に基づいて

図表5 国土強靱化基本法案の概要

国土強靱化基本法案 概要	
～ 長期間にわたって持続可能な国家機能・日本社会の構築を図るために ～	
1 国土強靱化の基本理念	<ul style="list-style-type: none"> ① 経済等における過度の効率性の追求の結果としての一極集中、国土の脆弱性の是正 → 戦後の国土政策・経済政策の総合的検証の結果に基づく多極分散型の国土の形成 ② 地域間交流・連携の促進、特性を生かした地域振興、地域社会の活性化、定住の促進 → 我が国の諸課題の解決、国土の保全、国土の均衡ある発展（複数国土軸の形成） ③ 大規模災害の未然防止、発生時の被害拡大の防止、国家社会機能の代替性の確保 → 大規模災害発生時における我が国の政治・経済・社会活動の持続可能性の確保
2 国土強靱化基本計画等	<ul style="list-style-type: none"> ① 国土強靱化基本計画（国土強靱化施策の基本的方針、政府が総合的・計画的に講ずべき施策等） ② 広域地方国土強靱化計画（三大都市圏等の広域圏単位、施策の方針、総合的・計画的に講ずべき施策等） ③ 都道府県国土強靱化計画・市町村国土強靱化計画（それぞれ上位の計画を基本として策定） <p style="text-align: center;">3年間を国土強靱化集中期間（第一段階）とし、15兆円を追加投資</p>
3 国土強靱化に関する基本的施策	<p>国の施策</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 東日本大震災からの復興の推進 ② 大規模災害発生時の円滑・迅速な避難・救援の確保（避難路・避難施設・緊急輸送道路整備） ③ 大規模災害に対し強靱な社会基盤の整備等（建築物耐震化、密集市街地対策、国家機能代替性確保） ④ 大規模災害発生時の保健医療・福祉の確保（救急医療体制整備） ⑤ 大規模災害発生時のエネルギーの安定的供給の確保（自然エネルギー利用促進、原発安全確保） ⑥ 大規模災害発生時の情報通信の確保（多様な通信手段確保、行政機関の業務継続用情報システムの整備） ⑦ 大規模災害発生時の物資等の供給の確保（危険分散のための工場等移転の支援） ⑧ 地域間交流・連携の促進（全国的高速交通網の構築、日本海国土軸・太平洋国土軸等の相互連携） ⑨ 我が国全体の経済力維持・向上（国際競争力強化のための社会資本整備、アジアとの貿易・交流・連携） ⑩ 農山漁村・農林水産業の振興 ⑪ 離島の保全等（海岸等の保全、周辺海域の警備強化、住民の生活基盤の整備） ⑫ 地域共同体の維持・活性化（隣保協同の精神に基づく自発的防災活動に対する支援） <p>地方公共団体の施策→ 上記国の施策を勘案し、区域の諸条件に応じた施策を実施</p>
4 国土強靱化戦略本部・国土強靱化国民運動本部等	<p>国土強靱化戦略本部（内閣に設置） [本部長：内閣総理大臣、副本部長：内閣官房長官、国土強靱化戦略担当大臣、本部長：国務大臣] ○ 国土強靱化基本計画等の案の作成・実施の推進、関連重要施策の企画立案・総合調整等</p> <p>国土強靱化国民運動本部（内閣府に設置） [本部長：国務大臣、副本部長・本部長：関係行政機関職員・有識者] ○ 国土強靱化国民運動の推進等</p> <p>都道府県国土強靱化国民運動本部・市町村国土強靱化国民運動本部 ※上記組織のほか、 緊急事態対処、国土政策、経済政策、科学技術政策を担う組織の在り方に関する検討 → これらの組織については、検討結果に基づき、別途、設置法を制定</p>

出所：自民党HP (<https://www.jimin.jp/>) 2013年8月1日アクセス より作成

構想をつくったと言われています。

巨大地震でそれだけ大きな被害が起きることが、予想されているわけです。少なくとも藤井さんの本などに書いてある数値からいうと、10年間で200兆円の投資をしなければいけないわけで、1年間に20兆円という大風呂敷を広げたのです。したがって、それに基づいて国土強靱化基本法というのを作り、いま国会に上程しているので、おそらくこの国会で成立するのではないかと思います。

その法案では、3年間を集中期間として、15兆円の追加投資を行うことになっています。もとも

とは、10年間で200兆円という膨大な構想が根底にあり、姿が出て来たのはこれくらいということです。災害に備えるという意味では、誰も反対ができない大義名分になっていて、また土木国家に戻るのかということになります。

震災が起きた時に、何が大切かといったら、3.11でもいち早く復旧したのは、高速道路なのです。高速道路によって、救援物資の輸送がなされたことは確かです。そこで復活したのが、高速道路網の期成同盟といわれている人達で、大災害に備えて緊急輸送路として高速道路が必要だと主張します。計画ができていますが、まだ建設されていない道路をミッシングリンクと言います。これは、リンクが繋がっていないという業界の言葉です。これをつなげようということで、そうすれば全国どこで災害が起きても、その連絡網を使ってやればいいということです。

正確に言うと、この高速道路網は、首都圏と関西圏の高速道路を除いた約14,000キロを計画しているそうです。そのうち約10,000キロが完成をしています。残りの4,000キロを「それやれ、あれやれ」ということになってきます。

では、それが終わるとどうするかというと「バイパスをつくれ」という話になります。いま東名でも、東名第2高速がつくられています。神奈川県内にはまだ入っていませんが、静岡県の部分は、ほとんどでき上がっています。バイパスをつくって、巨大なものを完成させることになっています。

普通バイパスをつくると、バイパスの周辺に新しい大型スーパーや大規模商店ができ上がることによって、既成の市街地のお店が空洞化します。シャッター商店街ができるという現象が既に起きているのは、ご承知のとおりです。

また、地方都市は高速道路ができることにより流通が変わって、地方の拠点都市は栄えます。しかし、拠点でない都市は拠点都市に吸い上げられていくという、いわばストロー現象が起きてきます。リダンダシーと言うそうですが、複数の回路をつくることで安全性を守っていくということです。次から次へと公共事業をつくっていくという、ものすごい発想です。

我が国は、既に人口減少社会に入っているわけです。それにも関わらず、そのことを全く考慮しない計画になっているわけで、これが高齢化社会・少子化社会に合っているのかが問題です。

しかし、国家機能が喪失したら困るから、首都を移転させるという話も出てくるかも知れませんし、エネルギーとしての原発再稼働も、原子力の安全確認がとれたら復活させるということも言っています。地域共同体を復活させることも言ったりして、何でも国土強靱化計画の枠内に入れて、拡大していく可能性が非常にあります。

老朽化したインフラ対策が必要

先ほど話しましたように、公共事業に経済効果があるのかということについては、いささか問題があります。いまやるべきことは何かというと、老朽化したインフラの問題です。東京オリンピックをめがけて、大急ぎで首都速道路をつくったのですから、首都高を下から見ると非常に危ない状態で、鉄筋が見えたりしているところがあります。3.11以降、かなりいろいろと補修したりはしています。

去年、中央高速でトンネル事故などがありました。改めて公共インフラの整備を新たに作るよりも、長寿命化という言い方をしていますが、いまあるインフラをどう長持ちさせるかが一番大きな役割になるのではないかと思います。

それから、人口減少社会に入ってくると、いままでつくってきた公共施設が、本当にそのままいいのかということも出てきます。公共施設も老朽化していくと、改めて作り直すか、それとも再編ということで併せて一緒にさせるのか、いろいろと議論になってくるわけです。そういう、少し中長期的に考えたインフラの再整備ということです。

新しいものをつくるのは非常に恰好よく、技術屋もそれによって誇りを持つようですが、むしろ、補修に力を入れることが技術屋の腕の見せ所、というように発想を変えることも必要ではないかと思えます。ただ、残念なことに、このインフラの

所在地のほとんどは市町村です。特に町村の約3割は土木職員がゼロという状況ですので、それをどうするかですが問題で、むしろ町村にも大きな役割を与えなければいけないのではないかと思います。

経済成長戦略の問題点

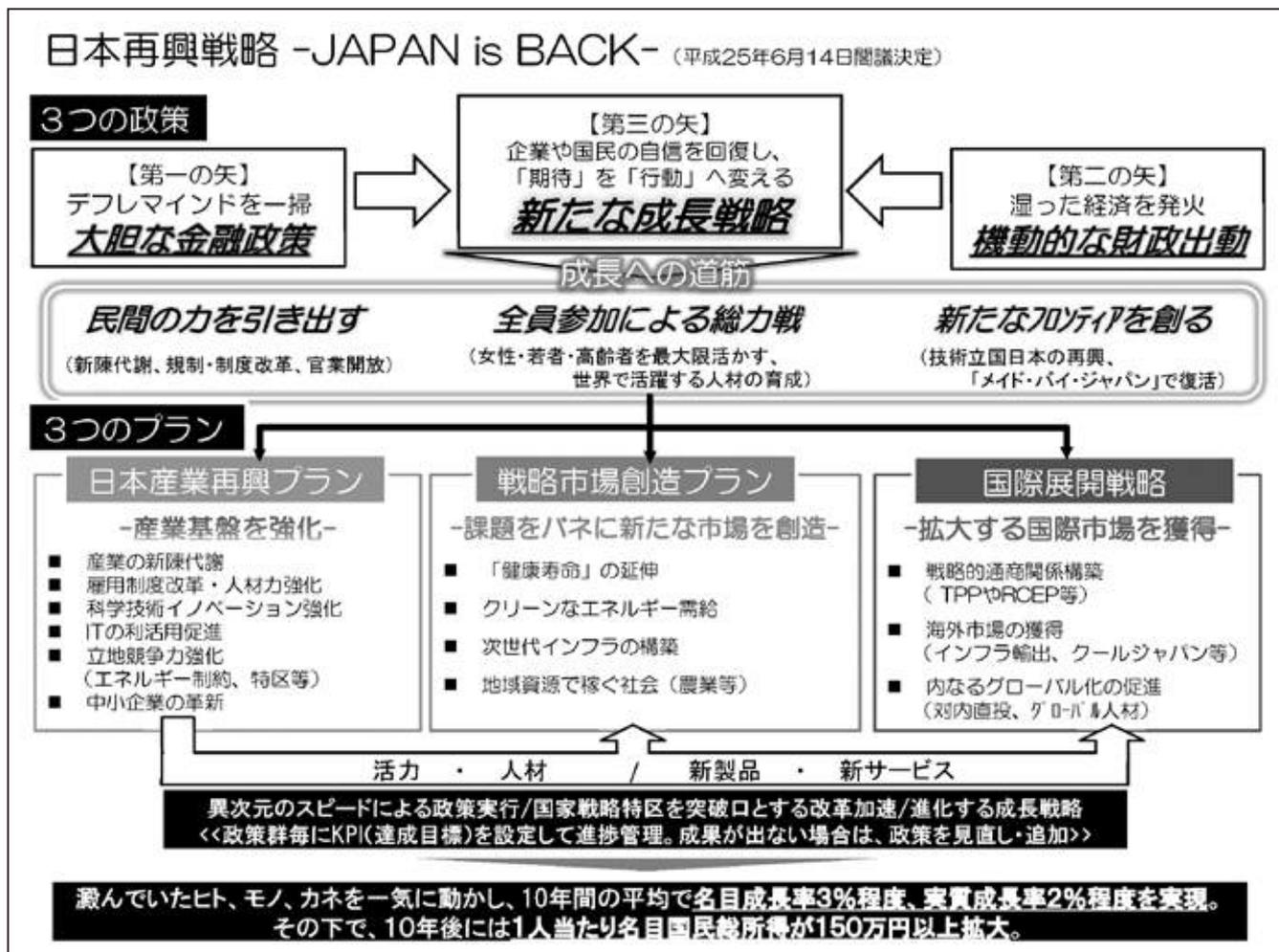
安倍政権には第三の矢として成長戦略の問題があります。昨日、新たな成長戦略が閣議で決まったわけですが、これと併せて、骨太方針がまた復活いたしました。レジュメに書く時は、骨太方針の中身がはっきりしなかったのを書いてありませんが、経済成長戦略でいうと、新聞で報道されているように、国民総所得GNIを、10年後に1人平均で150万円の増加を果たすと言っています。

これは、所得が増えるわけではありません。総

所得ですから、国内総生産と企業が海外で儲けた部分（海外からの所得の純受取）が加わっているものです。甘利さんなどは「国民に半分、企業に半分くらいではないですか」と言いますが、企業に入った儲けが、果たして給料として国民に回ってくるかどうか、いまの状況では全く予想がつきませんし、無理だろうと思っています。

図表6に書いてあるのは成長戦略の三つのプランですが、成長戦略の中には、いろいろな項目があって、数えたら50数項目がずらずらっと並んでいます。ページがすごく厚いので、いちいち触れられませんが、もし興味があれば、国の産業競争力会議のホームページにたくさん書いてあります。特に目玉としては、菓のネット販売等のいろんな話が出てきていますが、果たしてネット販売をしたら景気がよくなるかどうか、不思議でなりません。

図表6 新たな成長戦略の概要



出所：官邸HP 第11回産業競争力会議 (2013/6/5) 配布資料 (<http://www.kantei.go.jp/>) 2013年8月1日アクセス より作成

もう一つ、骨太方針ということで、経済財政諮問会議が復活いたしました。小泉政権で名を馳せたものが復活したわけですが、この骨太方針を読むと「2015年度に基礎的財政収支（プライマリーバランス）の赤字を半減します。2020年には黒字化します」と書いてあります。

一方、10年間でGDP国内総生産の名目で3%、実質的に2%の平均成長率を目指としています。物価も上がっていく、経済成長も上がっていくということでつじつまを合わせたのですが、ここで基礎的財政収支の話を少しおさらいしてみたいと思います。

先ほどの**図表1**ですが、国の予算の歳入と歳出の間に縦の線が出ていて、基礎的財政収支対象経費70.4兆円と書いてあります。どういうことかという、国の必要な歳出経費を、税金およびその他の収入で賄いきれているかどうかということです。逆に言えば、国債の発行額と借金の返済額（国債費）が同額になっている状態が、プライマリーバランスのとれている状態で、基礎的財政収支が均衡していることになります。

ところが、**図表1**のように、新たに借金をする公債金が45.5兆円で、国債返す国債費が22.2兆円ですから、返す方が圧倒的に少なく、プライマリーバランスの赤字が23.3兆円になっているのです。こうして毎年毎年、借金残高が膨らんできたことになるわけです。プライマリーバランスをとるということは、出ていくお金が減っていくか、新たな借金が減ることにならなければいけないのです。

今年は23兆円くらいの赤字になっているのですが、この赤字を2015年に半分にするということですが、毎年社会保障関係経費が増加し続けており、税収も大きく期待できないとすれば、たった2年間で赤字を半減できるのでしょうか。

それをやるためには、景気回復による税収の増加が必要で、民間の活力が必要だということで、安倍さんが演説の中で「民間活力の爆発」と言っていました。爆発するのでしょうか。民間がこれだけ景気が悪くて、設備投資はしぼんでいるわけですから、これはちょっと考えられないのでは

ないかと思います。

いろんなプランを立てますが、ある自民党の議員が「プランプランしている」と悪口を言っていますが、それに近いような、要するに計画（プラン）倒れに終わるのではないかという感じがします。

したがって、この成長戦略も骨太方針も、選挙を目の前にして、国民に痛みを負わせるようなことは言わないで、肝心の消費税の引き上げもやるのかやらないのか、未だに一言も言っていないわけです。

消費税についていま考えられているのは、4月から6月までの第2四半期の経済動向を見て、9月に決めるということで、要するに決定を先延ばしにしているわけです。それを見て、株価はどんどん乱高下をしているのだらうと思います。これについてのいろいろな議論はたくさんあると思いますので、どうぞいろいろと勉強していただきたいと思います。

道州制でこの国はよくなるのか

本格的に道州制の話に入っていきますと、おそらく後1時間くらいかかります。道州制のことは、本当の入り口だけの話をして終わりたいと思います。公明党と自民党は、昨年12月の選挙の時に、道州制の導入を公約に掲げていました。道州制基本法というのを国会に出そうということで、模索をしているようです。自民党と公明党の原案が、先週になって少し訂正されました。実際には、5年間という区切りが、はっきりしなくなったというのが大きな変更部分です。

道州制基本法の中身は、国会議員も含めた国民の代表で道州制の国民会議をつくろう、その国民会議の中で、3年間かけてどういう道州の区割りにするのか、どういう権限を道州に持たせるかという問題を議論してもらおうとしています。その議論をしてもらいその答申を受けて、首相は2年間かけて関連の法律を整備するというものです。そして5年後に全国一斉に道州制を実施するというのが、このレジュメを書いた時の自民党の原案で

した。

ところが、先週の土曜日になって変わったのです。5年間というのが、うやむやになりました。ただし「この基本法は5年を限度にする」ということは残っていて、非常に曖昧なことになっています。道州制にすることによって、本当にこの国は良くなるのかと考えると、制度いじりをして経済がうまくいくようなら、とっくにうまくいっているという感じがします。

全国に10程度の道州制を置くということで、都道府県の廃止をします。道州制はよくよく考えてみると、国と地方の両方の政府のあり方を大きく変えるわけですから、そう簡単にいくはずはありません。明治の府県制以来120年以上続いた都道府県制度というのは、市民・国民の中に定着しているわけです。その定着している都道府県を一切なくして、ある日突然いっせいに道州制にする、5年後に実施するというのは実現できるかどうか、いささか疑問があります。

先週の土曜日に、いまは名前が変わりましたが、旧東京市政調査会の主催で都市問題講座があって、そこで道州制の議論をしましたが、大森彌先生などは「できるわけがないよ」という話をしていました。

それはさておき、国の形を変えるのに、国民の合意を得て行く、またそこに住んでいる人たちの気持ちも考えて実施するということになる、そう簡単ではないことは確かです。そして、何といっても1番大きいのは、首都圏をどうするかという問題です。

とりわけ、東京をどうするか、23区はどうかということ。東京、千葉、埼玉、神奈川を入れますと、首都圏は約3千万以上の人口を抱えています。国の人口の3割近いものを全部首都圏の中に入れた巨大な道州ができて、これでいいのかという根本のところも、全く何も議論がされていません。

それどころか、なぜ道州にするのかという、本当の理由がわかりません。国の官僚達は、補助金を手放さないと同じように、出先機関も手放さないと。ということは、仮に道州ができて、



そこに権限を移したとしたら、国は何とかして、各省庁をあげてコントロールしたいと考えるはず。先ほどの地方分権と同じで、権力を握った側は、その権力を離したくないというのが、実際の姿なのだろうと思います。そういうことから考えると、これは少し難しい話だと思っています。

経済成長がすべてを解決するとの考え方はやめた方がいい

以上、かなり早口でいろんなことを申し上げました。では、私がどのように考えているのかということ。私は経済の専門家ではありませんが、いまは経済成長がすべての問題を解決してくれるという考え方は、もう止めた方がいいと思っています。もう、経済成長は望めません。1%や2%程度の経済成長はあっていいのかもしれませんが、成長や拡大路線で引っ張っていくことはできないと思います。

というよりも、元になる人口が減り出したのです。日本には働く人たち、つまり生産年齢人口である15才から65才までの人たちが、急速に減ってきています。その人たちが元気にならない限り、この国がもたないことは確かです。どんどん高齢化していくことになれば、これまでのように高度成長があれば全部解決するという話はできないと思います。

実際に失敗した例は、白物家電という家電業界です。あの業界はさんざん苦しんでいて、いまも苦しんでいるわけです。中国や韓国等の新興国に追い上げられて、その追い上げられた差は何かというと賃金の差です。安い賃金で安い製品をつくって、日本に逆輸出するから負けるのです。

それに対して日本の家電業界は、人件費削減・人員削減により企業利益を少しでも保とうという努力をしたのですが、賃金の差は、いくら下げても間に合わないくらいの状態になっているので、とても無理な話になるわけです。

簡単に言えば、賃下げをしたり、首を切られたりして賃金が下がれば、労働者たちの購買力が減っていきます。お金がないからものが買えないわけで、需要が減っていくことになってくるわけです。購買力が低下すれば需要がどんどん減っていき、国内での需要がなくなると、産業にとってもお客さんがなくなります。結果的に賃金を下げることによって、自分の首を絞めてきたのが家電業界ではなかったのかと思います。

それを考えると、家電業界は賃金を引き下げるのではなく、一つは新しい知識集約型産業にシフトするということが必要だったのです。何かあるかということ、IC関連で一時バブルが起きましたが、それらを活用した新しい技術による新しい製品の開発というのが、1つの方法であると思います。

それから、いままで巨大製造業が担ってきた分野から、教育や科学等の知的産業の分野に投資することによって、新しい産業を生み出す力をつくっていくことです。

それと同時に、もう一つ国民の安心を保障するために、福祉・教育などのサービス分野に、人に

よるサービスを充実させるということです。それによって、新たに雇用も生まれてきます。高度成長は望めないわけですから、人の力と智恵を活用することしかありません。場合によっては、正規労働者の時間短縮を大胆に行うことがあってもいいのです。それによって、新たな雇用の場を創出することがあってもいいと思います。

安倍さんが女性の力を借りるということで、育児休暇を3年に延ばすと言っていますが、あれは本末転倒です。育休を伸ばすのはいいのですが、そのために何が必要かということを考えなくてはなりません。ワークシェアリングとか、女性が働きやすい保育所の整備等をやらなければ成り立たないわけです。そちらにシフトしないで、育休を3年間延ばすのは、いかにも場当たりの政策ではないかと思います。

お金をばら撒くのではなくて、教育・医療・福祉・介護という現物サービスを、国民にサービスとして提供する大きな役割は、たぶん自治体にあると思うのです。自治体はそのサービスを提供するわけですから。

それを提供するために、本来は正規労働者が一番いいのですが、そうでなければ短時間労働でもいいので、その人たちを雇ってサービスを提供する雇用の場を自治体がつくりだしていく、地域からつくり上げていくことが、安心・安全を保障すると同時に雇用の拡大になります。雇用が拡大すれば、消費が拡大していきます。

物をつくれれば売れる時代は終わったことを肝に銘じて、新しい方向に進んでいくことが必要ではないかと考えています。予定した時間になりました。途中しりきれとんぼにもなりましたが、以上で問題提起は終わりたいと思います。

講師紹介

かみばやし
上林

とくろう
得郎 氏

(公社)神奈川県地方自治研究センター 理事長
神奈川大学法部講師

<略歴> 1977年 神奈川県地方自治研究センター設立に伴い、横浜市役所退職
2006年 理事長に就任、この間自治体職員研修の講師、自治研全国集会助言者

<専攻> 地方自治論、地方財政論、地域政治論

<著書> 「地方分権国際比較」、「外国における大都市制度の国際比較」、「入門・自治体病院財政」