

第3回 「震災復興と三陸経済 ～阪神・淡路大震災からの教訓を踏まえて～」 講義録

平成 25 年 8 月 22 日 (木) 午後 6 時～8 時

司 会：持田信樹（東京大学経済学部教授）

講 師：林 宜嗣 氏（関西学院大学経済学部教授）

関係者：若崎正光（釜石市副市長）・正木隆司（釜石市総務企画部総合政策課長） 他

（正木）

それでは大変お待たせをいたしました。本日はお忙しいところ、「東京大学釜石カレッジ」第3回連続公開講座にご参加をいただきまして、誠にありがとうございます。只今から本年度3回目の講座を始めさせていただきます。講師先生のご紹介を含めまして、講座の司会進行は東京大学経済学部教授の持田信樹先生にお願いいたします。

（持田）

こんばんは。それでははじめに本日のテーマと講師を紹介させていただきます。私は、東京大学の持田と申します。恐縮ですが座って説明させていただきます。ご案内のように釜石市と東京大学は昨年10月に覚書を締結しました。その覚書に基づいて「東京大学釜石カレッジ」を開設したところであります。釜石市のまちづくりの推進と産業復興、これを支える人材育成のためとして開設いたしました。それで昨年度、すでに何回か開催させていただいたわけですが、それに引き続いて今年度も東大の経済学部と社会科学研究所が中心となりまして連続公開講座を開設させていただいております。本日は今年度最後、第3回ということになります。

私の簡単な自己紹介をさせていただきますと、経済学研究科というところで財政学と地方財政論というものを研究しております。最近では特に地方公共団体の資金調達、具体的には地方債について金融機関の方ですとか、あるいは自治体の方を交えた様々な取り組みをやってきたところであります。経済学部の学部長の国友先生から昨年企画を依頼されました。ただ当初はなかなかうまく進まなかったわけです。けれども、そんな中、今年1月に市役所をお邪魔する機会がありました。その時に正木課長をはじめとする方々に、復興の進捗状況を聞く機会がありました。私が一番感銘を受けたのは、復興基本計画の理念になっています、「撓まず、屈せず」というスローガン、これに非常に深く感銘を受けたわけですね。そしてまた、1月、雪がたくさん降っておりましたが、市役所の方の車に乗って大槌町とか鶴住居小学校の跡地を見させていただきました。そして改めて震災の被害の大きさというものを実感したところです。その時に私の頭に真っ先に浮かんだのが、今のお隣に座っていらっしゃる林宜嗣先生でありました。

林先生は関西学院大学の教授でありまして、ご専門は財政学、地方財政、私も長い間教えてもらって今日までおります。林先生は大学が関西であるということもありまして、阪神淡路大震災が起こってすぐに兵庫県の復興計画の策定に参加されております。また財政

学の分野では学会がありまして、950名ほどの研究者が参加している学会があるのですが、その昨年度のメインテーマが「東日本大震災の復興」というテーマでした。このシンポジウムにおいて、座長、あるいはパネリストとして貢献されていたのが林宜嗣先生だということです。私は、東日本大震災からの復興には、いろいろな切り口があるのではないかと考えております。例えば、復旧、防災、あるいは安全という面が一つあります。それからもちろん財政をどうするかという問題もあります。しかし、やはり根本的には地域の再生、特に経済の再生をどうするかということなのではないかと思っております。この点、林先生は経済再生について見識をお持ちでありまして、これまで地域経済学に関する著作を多数出版されております。そういう意味で本日の講師の林宜嗣先生に講演をお願いしたところ、快諾していただきました、なお、公開講座のパンフレット、『震災復興と三陸経済』となっておりますが、今日の林先生のお話でもう少し幅広に復興への道のり、これからの自治体の在り方を考えるというテーマでお話を伺いたいと思っております。それでは林先生、よろしくお願いいたします。

『復興への道のり～これからの自治体のありかたを考える～』

(林)

関西学院大学の林宜嗣です。紹介をいただきましたように、私は専門が財政学です。ただ最近の地方財政をみてみますと、人口が減少し、その結果税源が細っていきながら、一方で人口は減少すれども経費をそれに比例的に減少させるわけにはいかないという実態の中で、財政力が悪くなっていっています。これを今まで通りのやり方で補っていく、つまり地方交付税だとか公共事業だとかで、広がっていく格差を事後的にうずめていくといった措置では、もはや財政は成り立たないのではないかと、という感じがして仕方ありません。

したがって、格差が出たその結果をうずめるのではなくて、どうやれば格差を根本から縮めていけるかを本気で考えなければいけない。そのことが結果的に財政再建につながる。つまり、これまでのように財政が経済を支えるのではなくて、経済があってこそその財政、あるいは市民の生活があってこそその財政だと考えなければいけない。そういう意味では財政だけを考えていくことはもう非常に難しい時代になってきているということで、地域経済だとか、あるいは都市経済にどうしても触れなければなりません。そしてそこから出発しますと、やはり地域が再生のために動きやすい環境を作っていかなければならないわけです。となりますと、地方のガバナンスの問題だとか、マネジメントの問題だとかにまで手を伸ばしていかなければなりません。

今日は三陸経済について私も勉強してお話ができればよかったですのですけれども、今申し上げましたように、日本全体が抱えている問題がものすごく大きいものですから、そういった具体的なところまでお話ができません。ご容赦いただきたいと思っております。ということで、これから自治体がどのような関わり方をしていかなければいけないのかという話をさせていただけたらと思っております。非常に厳しい状況に置かれているところは被災地以外のと

ころにもたくさんございます。それにさらに大きなダメージを被災地は受けたというよう
なことから、よほどの覚悟をして地域再生に取り組まなければしんどいだろうという
ような気がいたします。そのあたりも少しお話を申しあげたいと思います。

もう一つは、紹介いただきましたように、阪神淡路大震災の復興計画、フェニックス計
画と呼んでいましたけれども、私は震災発生直後から委員会に参加して復興計画の策定に
あたりました。そこで得た様々な教訓が果たして今回活かされているのだろうか、といっ
たようなことについても話をできればと思っております。パワーポイントを使いながらお
話をさせていただきますので、失礼して座ったままでお話をさせていただきたいと思いま
す。

● 阪神淡路大震災と東日本大震災

今日ホテルからここまで歩いてまいりました。そうするといろいろなところに更地が残
っている。いわゆる爪痕ですね、非常に痛々しい感じを受けました。私が兵庫県で復興計
画を立てた時に、阪神間、私の妻の実家があった神戸の長田区は完全に全壊の状態でした。

実は私は当日ソウルにおりまして、ソウルで大震災が起こっていることを知ったわけ
です。テレビを見ながらですね、火災がどんどん長田の家内の実家に近づいていくんです。
私はテレビの下に死亡者の名前が流れるのを本当にドキドキしながら見ました。連絡も当
然つきません。すぐには帰れなかったのですが、ようやく地元にとどり着いたわけですが、
そうしたら本当に大変なことになっている。涙が出るくらいにひどい状況でした。

ただ、阪神淡路大震災はやはり大都市での震災です。人口もまだ当時は増えておりまし
たし、更地には新しい住宅が建っていきました。したがって何年か経つと、ここが被災地
なのかと思うくらいに、そういう想像できないくらいの街に変わっていきました。その結
果、非常に苦しかった経験・体験を後世に残しておかなければいけないというくらいに、
あえてそういうことをしなければならぬくらいに痕跡がなくなった、というのが阪神間
でした。ところが東日本大震災が起こって 2 年半近くが経って、まだ多くの更地が残っ
ている。将来的にまた建物ができるのだろうかということを考えますと、やはり心配です。

そういう意味では、阪神淡路大震災と東日本大震災は明らかに性格が違うということだ
ろうと思います。しかも起こった時代が違います。阪神淡路大震災は、バブルが崩壊して
大変な時でしたけれども、今ほど国の財政が悪かったわけではない、それからグローバ
ル化した経済が今ほど進んでいるわけではない。現在では、中国をはじめとした新興国が日
本にとってのライバルになっておりますが、当時はそれほどの脅威とはなっていなかった。
というようなことで、日本の置かれている状況が大きく違います。違うだけに、大震災が
大変なダメージを与えてはいますが、それだけではなく、トレンドとして人口が減少して
いる東北地方で震災が起こった。だから大都市圏である阪神間で起こった阪神淡路大震災
とは大分違う。そんなことを感じながらここまで参りました。

● 東北経済の実態

東北地方を取り巻く状況はきわめて厳しいものがあります。東日本大震災が起こる前の研究なのですが、東北が将来的にどうなるかを予測したものです。この予測は2007年の5月に国立社会保障・人口問題研究所が行った将来人口の推計に基づいています。秋田県が大変な人口減少になると予測されますが、人口の減少率よりも労働力の減少率のほうが大きいのです。これは若い人たちが東京一極集中の流れの中でどんどん流出していつているからです。おそらく県ではもっと正しいデータを使って推計をされているんじゃないかと推察しますが、岩手県も2005年から2035年の期間中に人口は約4分の1減少し、労働力は3分の1減少する。そういう実態が東北地方では起こっている。少子化の時代ですから日本全体でも人口が減少する時代にすでに突入しておりますけれども、国の統計は平均値なんですね。例えば、物価上昇率2%と言っても、それは日本全体の物価上昇なんですね。ところが、人口や労働力の減少はものすごく大きな地域間格差があるわけです。このあたりをやはりきちんと考えないで、日本全体の平均値でもって議論すると地域の実態に合わない政策になってしまう可能性があります。これが、地方にとって非常に厳しい状況になっているという実態です。

● 地域間格差の拡大

つまり、地域間格差がいろんな局面で起こってしまったということです。一つは生活基盤の喪失です。若い人たちには働く場が非常に重要です。関西学院大学にも中国地方、特に広島県の学生が多く来ております。ところが大都市・広島ですら、関西に出てきた学生が地元に戻らない。つまり戻ろうと思っても、自分たちが働きたいと思う企業が存在しない。ということで地元に戻らない人たちが広島ですら出てきているということです。買い物も徐々にできなくなってきました。最近では、シャッター通りとかシャッター商店街と言われてるように、駅前の商業集積地から古い商店がどんどん姿を消しています。大規模な大型ショッピングセンターが郊外にできても、それだって民間企業ですから、やはり儲からなければ撤退をせざるを得ない、というようなことになっていきます。こういう状況の中で、買い物難民あるいは買い物弱者が生まれてきている。

それから健康維持の場も非常に大きな問題ではないかと思っています。今、高齢化の進行とともに国民医療費が膨張しています。そこで医療保険財政を健全なものにしなければいけない、あるいは強固なものにしなければいけない、と言われておりますけれども、実は医療保険財政というのは、医療システムの中のファイナンスの部分だけなんですね。医療を受ける機会があるのだろうかを考えていかなければならない。ところが財政の健全化の流れの中で、地方自治体経営の病院・医療機関が消えているという状況になりますと、医療保険財政は健全になったけれども、いざ病院に行こうと思っても、周りに病院、診療所がない、という状況が現実に起こりつつあります。

それから先ほど申し上げましたように、やはり財政が悪くなってきていることから、こ

れが行政水準に大きく影響する時代になってきているわけですね。かつては人口が減少して財政が悪くなっても、それは地方交付税で補填してもらえていました。しかしながら最近では地方交付税に対する風当たりも非常に強くて、なかなかそれが厳しくなっています。そうなりますと、例えば保育所の保育料それから乳幼児医療の公費負担等も自治体間で差が出てきています。財政力の強いところでは、住民税の減税をしてはどうだろうという検討会ができていたところすらあります。そういう状況の中で地域力の格差が行政、財政を通じてさらに広がっていく可能性があります。産業基盤の弱体化も起こっている結果として人口が流出し、それに引き連れてマーケットが小さくなって企業も立地ができなくなっている。そして経済の格差によって地方税収格差が生まれ、これがまたさらに地域力の格差につながっていくというような、「負の連鎖」が現在いろんな局面で生じてしまっている。だからこの「負の連鎖」をどうやって断ち切るのかを考えなければいけない。

少なくとも、今までのように事後的再分配によってこの負の連鎖を断ち切るということであれば、再分配政策がなくなってしまったら、また負の連鎖に突入してしまいます。これが今までずっと繰り返されてきたことです。人口の減少は財政危機の元凶なのです。明らかに人口の減少率が大きいところほど財政力が低くなっています。今多くの地方自治体で財政が悪くなっていますが、それは景気が悪くなって税収が減ったからだとか、あるいは三位一体の改革によって地方交付税が減ったからだとか、いろんな原因が挙げられています。しかし、実はそれらは引き金であって、財政が悪くなっているのは地域のパフォーマンスが悪くなっているからだと考えないといけないわけです。

つまり真の財政再建というのは、産業の活性化を含めた地域再生と同義なのだというような発想が必要ではないかと思います。実は、阪神淡路大震災が起こったときには大阪の地盤沈下が非常に激しくなっていました。バブルの時に東京一極集中にいったん歯止めがかかりかけました。つまり、東京のような地価が高いところに事業所を置くのはちょっとしんどいなということで歯止めがかかりかけたのですけれど、バブルが崩壊して東京の地価が下がり、その結果としてまた再び東京一極集中が起こるようになっていました。そういう中で大阪の地盤沈下が起こり、それに引き連れて兵庫県も元気がない、ということが言われていた時に阪神淡路大震災が起こったわけです。そこで様々な教訓を私は学びました。

● 阪神淡路大震災の教訓

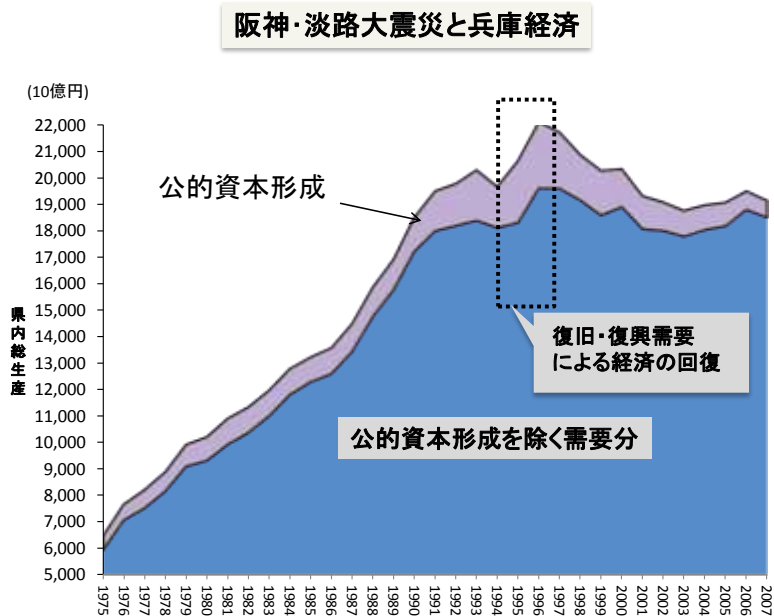
教訓の1は、東北を取り巻く環境は、阪神淡路大震災の被災地と比べてさらに厳しい。阪神淡路大震災は確かに厳しいところがあったけれども、被災エリアが比較的狭くて、しかも大都市圏、大阪という大都市の周辺にあり、しかもその中には神戸という大都市が存在するというような、ある意味ではそれなりに地域力が存在した。ところが東北の被災エリアはもっと広いし、しかも多くの自治体の機能が麻痺しています。それからグローバル化の進展と新興国の台頭、これが阪神淡路大震災当時に比べると非常に厳しくなっている。

それから東京一極集中がさらに進行し、国の財政状況も一層悪化している、ということがある。そして一方で激甚災害であり、復旧に関して国の財政責任が大きいことは阪神淡路大震災と同様なんですけれども、国の財政赤字が拡大し、そのためこれまでの国と地方の財政関係に変化が生じる可能性がある。つまり、東日本大震災は激甚災害ですから、復旧は国の責任としてやっていかなければならない。だけどそれ以外のものになってくると通常の国と地方の関係がやはり一つのポイントになってきます。つまり、今までと比べると復興財源も減らさざるを得ないとか、自治体レベルで考えた時には今までのように国に頼ることがだんだんできなくなっていることも考えていかなければいけない、つまり地域再生の環境が大きく変わってきているということも申し上げておかなければならないと思います。

大震災からの復旧・復興は東北地域の経済・財政構造改革を実現するものでなければなりません。しかし、それは全国の多くの地域に共通した課題であり、自治体ガバナンスの改革と地域経営的な取り組みが不可欠なのです。阪神淡路大震災の時に、復旧は国の責任であることに異論はありませんでした。しかし、復興はということになってきますと国の責任の範囲ではなかなか難しくなります。復旧なのか復興なのかという区分が明確にはできないために、復旧と同時に復興までやりたいという気持ちが出てくるわけです。つまりどうせ新しいインフラを作るのだったら旧に復するのではなくて、もっとより強くてより改善されたもので復旧していきたい、という気持ちが地元から生まれることは当然のことです。

ところがそれをやると、復旧じゃなくて復興になってくるというように考えられてしまう可能性があるわけですね。つまりこの復旧計画は震災前の総合計画にも載っていた事業じゃないのか、と。そして震災があったからといって、それに国が財源を手当てすることが妥当なのかという問題が出てきたわけです。だから、どこまでが復旧でどこからが復興かは、なかなか区分するのは難しいのですけれど、「特別扱いはできないよ」という考え方で、地元の「どうせやるのだったら復旧で同じようなものでなくて、もっといいものを、モデルになるようなものを作りたい」という想いとがバッティングしたわけですね。だからなかなか進まない。しかも当時、被災地にエンタープライズゾーン、つまり今で言う特区ですね、これを認めて欲しいと考えましたがやはり特別扱いはできない、一国二制度は難しいというようなことで、実現しませんでした。といったようなことで、私たちが復興計画を立てた時に、復旧は別にして、復興の段階になりますと、やはり分権型復興を実現できるような、そういう環境を作ってほしいと要望しました。しかしながらそういうことにはならなかった。つまり復興は特別扱いできない。でも復旧だったら、それこそ画一的な復旧しかできない、ということで、やはりなかなか難しかった。という苦しい思いをしました。

教訓 2 復旧・復興需要は一時的なもの

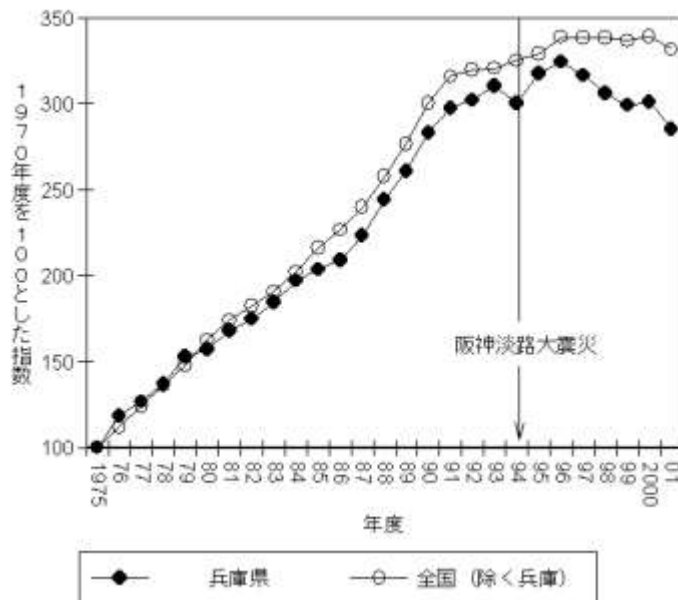


8

教訓の 2 は、復旧・復興需要は一時的なものだということです。これは阪神淡路大震災の兵庫県の経済の動きを見たものですが、下の線が公的資本形成を除く需要、そしてこの紫の部分がいわゆる公的資本形成です。阪神淡路大震災でどんと落ち込んだ総需要はその後復旧・復興需要によって回復しました。かなり復興・復旧経済の恩恵を受けたわけですが、結局その後はこの効果が消えていきます。当然ながら公共事業ですから、経済構造それ自体が強固なものになっていなければ、その効果はどんどん薄れていきます。効果を薄めないためには毎年同じくらいの金額をどんどん流していかないと、この厚みは続かない。そんなことはとうていできませんから、どんどん効果は小さくなっていきます。一方で、復興需要によって生まれた社会資本の整備が、民間のいわゆる公的資本形成を除くものに対してプラスの影響を与えないままであったというのが阪神淡路大震災後の兵庫県の経済でありました。

教訓3 従来型の公共事業であれば、その効果は小さい

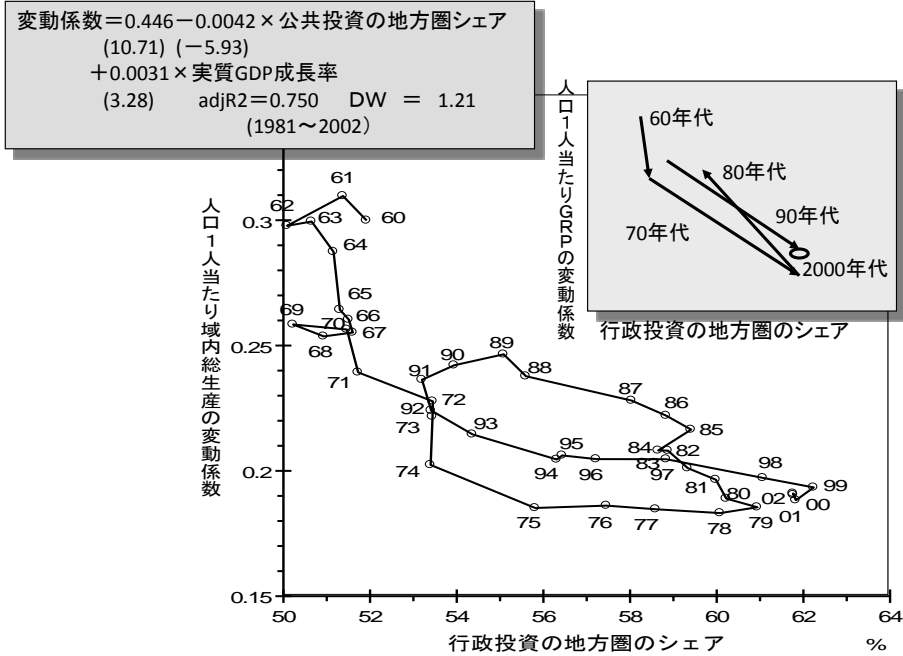
兵庫県内総生産と国内総生産の推移



9

これはつまり、従来型の公共事業の効果は小さいというのが3つ目の教訓です。これは兵庫県の1975年を100としたときの経済の動きですけれど、阪神淡路大震災の時にどんと落ち込みました。そして復興需要があつて上がっていますが、その後、効果が消え、右下がりになっています。日本全体は横ばいであるにもかかわらず、兵庫県は低下しています。つまり、従来型の公共事業に期待するという事は、確かに需要の創出ということで短期的な経済効果を生みますが、そもそも公共事業が、本来持つべき事業効果を生み出すようなインフラ整備になっていたかどうか非常に重要なポイントではないかと思っています。それはつまり、今までの日本の公共事業は、残念ながらどうもやはり景気対策的になっていたというところが一つ大きな問題ではないかと思っています。

(参考) 公共投資による地域活性化の限界



10

1960年代から2000年代に入るまでの公共事業の地方圏のシェアを横軸に、縦軸には一人当たり域内総生産の変動係数、これは高ければ高いほど格差が大きく、小さければ小さいほど格差が小さいということを表しているのですが、60年代は公共行政投資の地方圏のシェアは小さく、それと同時に地域間格差も大きい。70年代に入って国土の均衡というスローガンのもとに、地方圏の行政投資のシェアが上がっていきます。その結果として一人当たりの所得の格差が小さくなっていく、つまり右下がりの状況になっているわけです。ところが80年代に入って日本の国の財政が非常に悪くなります。その結果、公共投資の見直しが現実の課題として出てきます。公共投資の見直しをしようと思った時、大都市圏における公共投資はどちらかと言いますと、下水道をはじめとした生活関連型にウェイトが移ってきているのですね。だから公共投資を縮減したいと思ってもなかなか縮小できない。じゃあどこを縮小するかということになりますと、地方における産業基盤型の公共投資を縮減することになってしまいます。その結果80年代には、再び公共投資の地方圏のシェアが小さくなると同時に一人当たりの所得の格差が大きくなっている。

つまり、今まで資本というストックが大事なものであるにもかかわらず、公共投資というフローに期待をして、そしてその地域の経済が何とか維持できているという実態が70年代の公共投資の地方圏のシェア拡大の中で、その構造自体が大きく変わらないままに80年代に入ってしまった。だから80年代に公共投資を減らされたら再び格差が広がってしまう。この後も、80年代が終わって今度はちょっと景気がよくなってきて90年代に入りますと、

再びまた地方圏のシェアが大きくなって、格差が小さくなっていくのです。つまり公共投資のフローの金額に左右される地域間格差の実態が残っているままに90年代に入って、阪神淡路大震災で兵庫県のインフラ整備が行われた。でもそれは従来型の公共事業とそれほど大きな違いは見られなかった。そのために兵庫県のポテンシャルそれ自体、あるいは構造それ自体がよくなったわけではなくて、その復興需要が消えていくと同時に兵庫県の経済もだんだん縮小していったというように、日本経済の公共事業に依存していた形の経済の縮図が兵庫県で見られたと言えるのではないかと思います。

神戸港の事例

関西社会経済研究所『関西経済白書 2011年版』

震災を契機に神戸港の地位が国際的に急落し、その後も回復していない！！

- 神戸港は北米・欧州とアジア・日本の各港を結ぶ中継貿易港として繁栄
ネットワーク外部性による輸送効率が向上
1980年代からアジア新興国の経済成長と港湾施設整備にともなう追い上げや、高い港湾使用料、長いリードタイムにもかかわらず、ネットワーク外部性を持つ「慣性の法則」によって地位を維持

95年1月 大震災発生：施設被害は1兆円近くに。

- 96年9月には阪神高速の全線開通をはじめ、港湾機能(ハード面)は完全回復
- しかし、失われた貨物取扱量は復旧後も回復せず。
- 神戸市と国は04年に「スーパー中核港湾プロジェクト」を推進(港湾使用料の引き下げ、リードタイムの短縮を目指す)。
10年 神戸港と大阪港を広域連携させた「阪神港」を編成し、インフラ整備と貨物集約などの総合対策実施。
- しかし、その後もトランシップ貨物に目立った回復はない。

11

教訓の4は、ネットワーク外部性はいったん均衡が崩れると戻りにくいという話です。それはどういうことかと言いますと、かつて神戸港は横浜とともに日本の二大港だったんですね。ところが神戸港のシェアがどんどん小さくなっている。それはもちろん首都圏と関西の経済力の違いというのも背景にありますけれども、やはり釜山だとかシンガポールだとかにどんどんハブ機能を持っていかれてしまっているということがあります。兵庫県や神戸市の方に、「神戸港、最近元気がないですね」と言いますと、「そうなんです、やっぱり阪神淡路大震災の影響なんです」とおっしゃるんです。その通りなのですが、じゃあその阪神淡路大震災がなかったら、どうだったんだろうかと考えた時に、私はやはり地盤沈下は、これほど急激には起こらなかったかもしれませんが、地盤の沈下は止められなかったのではないかと思います。

それはどういうことかと言いますと、神戸港は震災前にネットワーク外部性というものを享受していました。実は、当時から神戸港は 24 時間操業ではないし、港湾使用料は高いし、リードタイムも長いし、ということがよく言われていたわけです。これをなんとかしなければならぬ。そうでないといずれ逆転されてしまうよということ言われていたんですけど、それでもいったんネットワーク効果が形成されたら、多少条件が悪くてもネットワーク効果は長生きするのですね。神戸港は本当は構造的には弱い立場に置かれていながら、ネットワーク効果に依存しながら、慣性の法則によって地位を維持していたという実態であったわけです。その時に 94 年の 1 月に大震災が発生し、施設被害は 1 兆円近くに上りました。

もちろん港湾施設以外でも、高速道路等のアクセスが悪くなったとかいうこともありましたが、96 年 9 月には阪神高速の全線開通をはじめ、港湾機能のハード面はほぼ完全に回復しました。だからやっぱりこれは日本のすごいところだと思うのですが、1 年半かあるいは 2 年もかからずに完全に回復させた。しかしながらそこで失われた貨物取扱額は回復していません。それはなぜかという、結局この時点で失われていた貨物が、釜山をはじめ海外に移っていつているんです。当時はまだ、神戸港と大阪港の提携は全く考えられておりませんでした。つまりそれは別々の港湾だということでした。今でこそ神戸港と大阪港を広域連携させた阪神港を結成するという話が出てきておりますけれども、当時は大阪と神戸は大きなライバルであって、連携するなんていうことは全く考える余地がなかった。したがって仮にこのときに神戸と大阪の連携が実現していたら、神戸港に入ってきていた荷物が釜山に逃げないで、大阪港で止まった可能性はあると思っています。確かに神戸港の地盤沈下は阪神淡路大震災の影響が大きいんですが、それだけじゃなくて連携が取れていなかったとか、構造的な改革が行われていなかったということの問題にしていくべきなのであって、阪神淡路大震災の影響だけに原因を帰してしまうと構造改革あるいは構造問題には蓋をしてしまうということになりはしないだろうかというような気がしております。

やはりネットワークはものすごく重要で、教訓 5 は、企業や自治体はネットワーク寸断への対策を講じるべきだということになります。民間企業の方々はサプライチェーンをどうするかは考えていらっしゃると思います。ですけれども行政によるネットワーク、つまり広域連携が難しいんです。大震災が起こる前から、地域再生の一つのキーワードはパートナーシップをいかにして築いていくかだと言われてきました。それは公民のパートナーシップであったり、あるいは地域と地域のパートナーシップであったり。これが非常に重要なポイントになります。大震災に遭われた東北地方においては、この重要性がさらに大きくなっていくだろうと思います。

教訓の 6 は、復旧は国の責務だけれども、復興は分権的であるべきだということです。地域の抱える課題は、同じ大震災でも阪神淡路大震災と東日本大震災では環境が違うし、時代が違うし、それぞれ抱えている問題も違う。それはやはりそれぞれの地域でもって、

地域のニーズとリソースを踏まえた復興ができるような環境を作っていかなければならない。しかし、産業の再生だけでは真の地域復興は実現できません。産業の復興と地域の再生ということになりますと、やはりどうしても経済・産業ということになってくるんです。これは非常に重要です。ですけれども経済・産業の再生において、産業政策だけをやっていけばいいのではないのです。つまり産業と経済の再生のためには、社会復興を同時に実現しなければなりません。住宅とか交通、福祉、医療、教育。こういった住民生活に関する社会的側面を発展させることが産業、地域の再生につながるわけです。だから経済の発展と、社会の発展は、地域再生・復興のための両輪なんです。どちらが欠けてもダメです。産業政策だけですと、政策にはそれほど地域的な差はありません。しかし、社会面では地域に大きな相違が存在します。地域復興や再生を実現するためには、国が画一的に基準を決めて地方に行わせるわけにはいかないのです。

● 経済復興と社会復興は地域再生の両輪一分権型復興一

高度経済成長期から安定成長期にかけての地域政策はどちらかというと産業政策が中心でした。しかしながら今やグローバル社会の中で、地方が「工場用地を造成しました、だから来てください」とか、あるいは「沿岸部を埋め立てました、だからここに工場を建ててください」といったように、ただ単に土地をスペースとして提供するというだけでは、もはやグローバル時代の企業誘致にはならないわけです。もちろん経済の生産活動の源は労働力、土地、民間資本です。このようにこの三つの要素が必要になるわけですが、今や土地でも地域によって大きく性格が違うわけですね。だから、安い土地があります、安い労働力が提供できます、というような形で企業誘致をやっていたのでは、それよりもっと安い地価で、あるいはもっと安い人件費の国々は国境を越えればいっぱいあるわけです。

スペースを提供する、労働力を提供するといったような従来型の経済学に基づいた産業活性化ではダメなんですね。利潤を最大化するのが民間企業の行動原理です。けしからんというわけにはいかないわけで、もっと有利なスペースがあれば、当然そこは捨てて別のところに移ります。だから例えば大阪では堺から尼崎にかけて、湾岸地域に家電の工場がどんどん立地しました。パネルベイとも呼ばれました。当時は産業連関分析を用いてこれだけの経済波及効果が起こる、これだけの雇用が創出されると、波及効果が報道されました。しかしながら今、ハイテク技術の製品のプロダクトサイクルはものすごく短い。そうすると数年経ったら工場が古くなるわけです。そしたらもっと新しいものを作ることになると、別のところで生産したりするわけです。それが民間企業なのです。だから民間企業は、スペースを提供してくれるだけだったら、もっと有利なところがあれば当然逃げていきます。

大阪で生まれた企業は、ほとんどが東京に本社を移しました。なぜなんだということですが、大阪の企業は合理的なのですね。大阪に対する愛着がそんなにあるわけではありません。だからサントリーにしても、住友系の企業にしても、特に大阪生まれだなんてこと

を意識しているわけではなくて、自分たちはグローバル企業だと思っているわけですね。それだったらもっと有利なところに本社を持っていったほうが良いということになります。ですけれども、京都に本社のあるグローバル企業、任天堂、堀場製作所、村田製作所いろんなところがありますが、これらの企業は本社を京都から移さないのです。なぜなのでしょうね、自治体の首長さんなんかには理由を問いかけます。さあなぜでしょうね、と首をかしげているだけでは問題は解決しないのです。どの首長も企業の本社を残してほしいという思いはあるはずですから、京都では残るのに大阪で残らなかったのはなぜなのかということを見るところからヒントが見えてくるはずですよ。京都の企業にとっては、京都という地域が特別なんですね。大阪とは違うんですね。だから京都を離れられないんです。

それはどういうことかと言いますと、企業の方々が、京都の街をよくしたいという思いがものすごく強い。だからいろんなところで研究会をしたり、マスコミを含めて勉強会をしたりして、今の京都の行政はこういうところが問題だといったことを遠慮せずにどんどん言うんですね。それに対してまた行政がそれをなんとか受け入れていかなければいけないというような雰囲気もあります。だからそういう企業と地域とが一体になっている。つまり京都系の企業にとってみたら京都というのは単なるスペースではないんです。企業にとってはテリトリー、つまり縄張りなんです。テリトリーということになりますと、やはりほかのところには侵されたくない。そこはものすごく自分にとって大事だ、守りたい。そういう意識を持ってもらえるかどうか非常に重要なのです。

今までの企業誘致は、「工場を呼んできました。これによって税収も入ってくるし、雇用も創出された。これは私の実績です。」ということで終わってしまう。つまり、企業誘致・工場誘致がゴールになってしまう。だけどそうじゃなくて、呼んできた企業を、その地域の企業として、どうやって地元企業と同化させるか、地域の中小企業と一体になって、その地域にとってなくてはならないものになるとともに、その企業にとっても地域はなくてはならない存在になる。企業誘致・工場誘致はスタートラインなのです。ところが残念ながら呼んできたところで終わりとなっている部分が非常に多い。やはり社会復興と経済復興を同時にやっていかなければならないということになりますと、産業政策に関してはそんなに大きな差があるわけではありません。だけど、文化も違う、アイデンティティも違う、歴史も違う、所得水準も違う、職業も違う、そういう地域の多様性の中で社会復興を実現しようと思ったら、分権的でなければなりません。だから分権的復興を実現していかなければならなかった。

東日本大震災の場合、阪神淡路当時に比べると分権的かもしれません。ですけれども、分権的ということは丸投げするということじゃないんです、分権的というのは。つまりいろんなことを本気で自分のところでやりたいと思っても、それがなかなか今の法制度であるとか、そういうものが邪魔をしているといった時に、それをなんとか緩和していくことなのです。規制緩和が成長戦略に入っていますが、私はいかがなものかと思ったりしています。規制緩和はこれまで窮屈であったものを取り払うだけで当然なのではないか。イコ

ールフティングで競争できるようにするという環境整備に過ぎないわけです。それを成長戦略だと言ってしまって本当にいいのでしょうか。

● ヨーロッパにおける分権化の潮流

復興とは若干異なりますけれども、今ヨーロッパでは大きな分権の流れが進んでいます。イギリスは前労働党政権時代にワーキンググループを作り、イギリスの都市・地域がヨーロッパ大陸の都市地域に比べて元気がないのはなぜだろう、ということでその原因を調べました。ヨーロッパ大陸にある50の都市を研究するんですね。そうすると当然、元気な都市もあれば、元気じゃない都市もある。そこで元気な都市はいったいどのような条件が整っているのだろうかという研究を進めていくんですけども、その研究成果の中に、こういう言葉がありました。「地方分権は地方に対してより大きな自治と政治的な裁量を与え、それによってヨーロッパのダイナミックな都市や地域の多くのリーダーに対して、自らが新たな政治的役割を展開し、地域のための新たな経済戦略を展開させることになった。対照的に、地方分権があまり進まなかった国では、都市や地域の権限は小さく、経済の再構築に対して地方の対応力は小さいままであった。」

つまり、分権が進んでいるところほど、都市・地域の力が強くなっている、ということを実証研究の中から導き出してきているんです。イギリスでも、スコットランド議会とかイングランド議会ができたという意味では分権化が進みましたけれども、イングランドの中では依然として中央集権国家なんです。フランスもかつて日本と同じように中央集権国家だと言われておりました。しかしながらそのフランスも、今やパリー極集中ではないだろう、ほかの地方や地域の活性化ということを実現していかなければフランスの将来はないと考えられるようになっていきます。イギリスも分権を進めていかなければいけないと考えられるようになっていきます。ロンドン以外のイギリスの都市の生産性は日本同様に低いんですね。

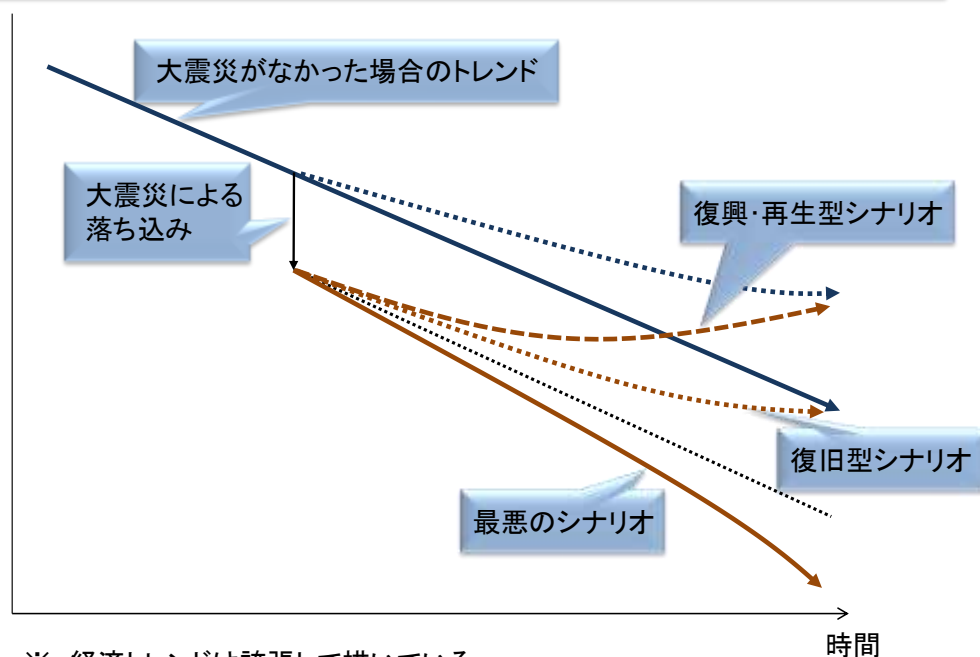
これはよく日本の問題点だと言われていくところがありますけれども、日本の労働生産性、労働者一人当たりの生産性は低い。しかし、この図の中に、日本の中国地方だとか東海地方だとか、地域別の数値を入れていきますと、こんなに東北地方って低いんですね。じゃあ関東は高いのかというと、関東もそんなに大きく飛び抜けて高いわけではないんです。つまり日本では労働生産性をいかにして高めるかということが非常に重要な課題となってきました。労働生産性を高めるためにはいろんな条件があります。企業の設備投資を進めることによって機械化を進めれば生産性は上がっていく、それも一つです。技術進歩をもっと促すことによって生産性を上げていくということも一つです。

あるいは地域の経済が、例えば同じ100という事業所があった時に、100という事業所が広いエリアに分散しているよりは、100という事業所がある一定のエリアに集積して立地しているほうが、当然情報のやり取りだとか様々なメリットが生まれてくるわけですね。地域経済の中で労働生産性を高める一つのやり方としては、同じ事業所、同じ民間資本スト

ックの量でも、その空間的な配置を変えることによって、より大きな効果をもたらすことができるということも研究の中で明らかにされてきています。だからそういう様々なことをやりながらこの労働生産性を高めていく。でも残念ながら労働生産性になぜこんなに格差があるんだろうかというところまで深い研究が行われないのが実態なんですね。

イギリスの先ほどのこの研究は、こういう労働生産性が低いのはなぜなんだろうということをテーマに、ヨーロッパの大陸の都市を対象にケーススタディーをやってみたり、インタビューやアンケート調査をし、同時にアカデミックな文献も読み、そしてこれを解決するためにはどうすればいいかという提言をしているんです。そして、地方のガバナンスを強化しなければいけないとか、リーダーシップが必要だとか、様々な条件を導き出しています。

復興・再生型シナリオが描けるかどうか、東北の将来を決める。



※ 経済トレンドは誇張して描いている。

17

● 復興・再生型シナリオ

ここで今までのまとめをさせていただきたいと思います。復興・再生型シナリオを描けるかどうか、東北の将来を決める。この注で書かれていますように、経済トレンドは誇張して描いておりますので、「こんなに悪くなる」と、みなさん思わないでください。つまり、人口が減少し、そして負の連鎖が起こるといった状況をこのように右肩下がりで描かせていただいております。大震災が起こらなかった時には、右肩下がりのトレンドが起こります。このトレンドが右肩下がりにならないように、(図青破線矢印)トレンドを上げていくということが、全ての地方に課されている課題です。つまり、右下がりになり小さ

くなっていくものを、小さくならないようにしなければいけないというところが大きな課題です。少子化で人口が減少していくということもありますが、同時に地域から若い人たちが外に出ていっているという実態をどうすれば止めることができるかということを考えなければいけないのです。

生活満足度とか豊かさ指数とかが話題になります。すると必ず上位にくるところは、北陸の福井や富山です。しかし、そこで話が終わるのです。つまり「生活満足度が高いところはここだ」というところまでです。私はここが研究の出発点だと思います。つまり、生活満足度が高いところは本来ならば人口が増えるはずですが、にもかかわらず、生活満足度が高いところから人口が減っていて、そして東京や大阪のような生活満足度ランキングの非常に低いところに人口が移っていく。このように考えた時、生活満足度のランキングに本当に意味があるのかと勝手に思っています。意味があるとするならば、これだけ生活満足度が高いにもかかわらず人口が減っていくのはなぜなのか、というところの研究・分析のきっかけとなる点だと思います。

やはり人口の減少をいかにして止めるのかということを考えていかなければいけない。それが、大震災によってさらに落ち込みました。この落ち込みを復興・再生型シナリオに持っていかなければいけません。これがいわゆる「再生」なのです。大震災が起これなくても右下がりのトレンドがあり、これを回復させるだけでも大変な努力が必要です。ところが、大震災によって落ち込んだトレンドを復旧型シナリオまで持っていき、これでは「復旧」なので、結局は震災前のトレンドから脱することはできません。落ち込んだトレンドを急カーブで上昇させることによって、復興・再生型シナリオに持っていかなければならないと思います。しかし、はたしてそのようになっていくのだろうか。復旧型シナリオでも大変なのに、復興・再生型シナリオまで持っていけるかということになりますと、並大抵の努力では実現しないと思います。だからよほど腹を括ってやっつけていかなければいけない。

そのためにはどうすればいいのか、グローバル時代に地域が生き残るにはどのようなことが必要か、ということを考えていくと、経済的多様性、高度な技術を持った労働力、地域内外との接続性、長期発展戦略を立てて実行する能力、企業や諸機関のイノベーション、生活の質、社会的・文化的環境、こういったものが地域の経済競争力の推進要因です。

ある大企業の工場が大阪市内に新しく工場を建てました。大阪市というのは、かつてはある意味で殿様商売をやっていたのです。つまり、来たければ来いというように、特に頑張らなくても企業誘致などをやらなくても済んでいた土地です。ところが、その企業が大阪に新しく工場を建てると決めた時に、何が決め手になったのかをインタビューしました。すると、「補助金でも税の優遇でもない。」という返事でした。企業が事業所を作りたいとなった時、いろんな所をまわって認可・許可をもらわなければいけないのですが、今まで大阪はそれを企業にまかせっきりだったのです。ところが今回は「専属の職員を張り付けて、ある部署にまわらなければいけない時には事前に連絡をしておいてくれた。こうすること

によって事務処理がスムーズに行われた。これがありがたかったです。」と企業の方が言っていました。他の自治体にとってみたら当たり前のことかもしれません。ワンストップでやっているところもあるわけですから。しかし大阪がこれをやったということは、大阪にとっては画期的なことだったのです。周りから見たら当たり前のことだと思うのですが、これもイノベーションです。

企業にとって何が大事なのかということを考えた時に、できるだけ早く操業が開始できることも重要です。例えば、大規模な工場を作った時に、認可が遅れて操業が1ヶ月遅れてしまった場合、大きな損害を受けます。補助金や税制優遇は、利潤が生まれて初めて恩恵を受けます。それよりもむしろ、計画通りに操業が開始できることのほうが企業にとっては大きな関心事なのです。このように考えますと、行政が考えている企業のニーズと、企業がやってほしいと思っているニーズとの間にズレが生じている可能性があります。そのズレをなくしていかなければいけません。つまり企業が何を望んでいるのか、行政はそれに対して何ができるのかということ、常に企業と一緒に考えていかなければならない。それが非常に重要なことです。

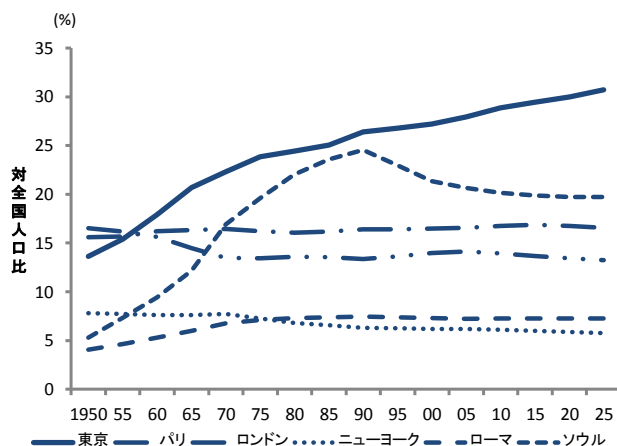
● 東京一極集中の落とし穴

もう一つは、イギリスの民間のシンクタンクのペーパー（論文）から引用したのですが、大事なのは下の4行です(At the same time there is widespread understanding that the overall national economic development is not sustainable if we continue to rely on London and the London effect. We need economic regeneration across all regions.)。つまり、ロンドン、及びその効果に依存し続けるならば、国民経済の発展はサステイナブルではないということが広く理解され、認識されている、ということです。イギリスでもフランスでも、かつては首都であるパリ、ロンドンを活性化してグローバルシティにしていかなければいけないということで、これらの都市に投資を重点的に行ってきました。その結果、他の自治体や都市、バーミンガムやマンチェスターといったところがどんどん吸い取られ、衰退していき、そのため様々な社会問題も起こりました。ロンドンはさらに大きくなるけれども、それ以外の第2、第3の都市はどちらかというと後ろ向きの暗いイメージがあり、その社会問題を解決することが大都市問題であると捉えられてきました。

ところが最近では、ずいぶん大きく様変わりしています。つまり、イギリスでもフランスでも首都でない都市、ドイツで言えばミュンヘン、フランスであればリヨン、イギリスであればマンチェスターやバーミンガムといった都市を再生させることが国民経済にとって非常に重要だ、という認識が一般的になっています。だから、パリ一極集中にも歯止めがかかります。ロンドン一極集中にも歯止めをかけようとしています。

東京一極集中に歯止めをかける勇気も必要

国力を上げない中での東京一極集中は、いずれ東京の空洞化に。



注1) 都市人口は、行政区画をこえた郊外周辺部を含めたUrban Agglomerations (大都市圏)の人口である。

2) 東京は、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県からなる南関東の人口

資料) United Nations, World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Databaseより作成。

20

これは国連による、各国の都市圏人口の将来予想を見たものですが、パリにしてもロンドンにしても、ニューヨーク、ローマにしても、対全国人口比率は横ばいです。ソウルは、中央集権国家と言われていて、人口シェアがどんどん上がりましたが、今は下がってきています。それに対して日本だけが、東京圏の人口比率がまだこれからも上がるという予測です。他の先進国では一極集中の時代ではない、ということが認識されているにもかかわらず、日本は東京一極集中に期待をかけ、東京で果実が生まれればそれを地方に配分すればいいという感じが残っています。

● 地域政策の新たなパラダイム

これはOECDの新しいパラダイムを紹介したものです。新しいパラダイムは、行政区域単位ではなく経済活動という機能上の圏域単位で、部門別アプローチではなく総合的開発プロジェクトで、そして、旧パラダイムでは停滞地域の立地上の不利な条件を改善するために時限的に支援するというものであったものを、地域競争力向上のために全地域を対象に、地域ポテンシャルの掘り起こしをやらなければいけない、というように変わってきています。そこで、政策手段も補助金等の財政支援ではなくソフト・ハードをひっくるめたものでなければいけない、そして実施主体は、中央政府を中心に産業政策をやってきた時代ではなく、今や複数段階の政府が担わなければいけない、というわけです。

私はこの「複数段階」という部分が非常に重要ではないかと思っています。地方分権と

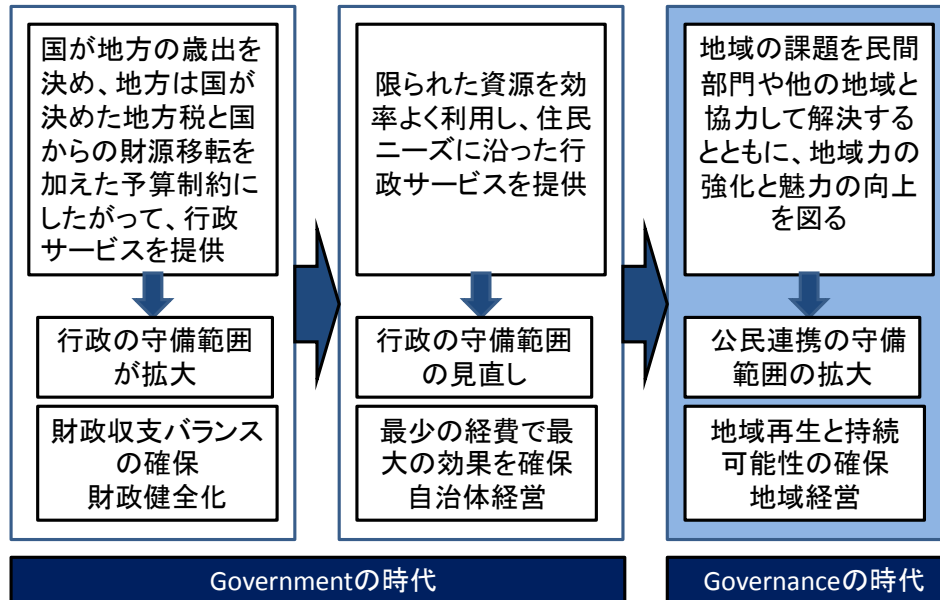
なった途端に、中央が丸投げするのではいけない。お金を渡すからそこで考えなさい、と言うのですが、これでは本当の意味での政策効果は期待できません。地方分権といっても丸投げではないのです。地域がやった方がいいことは地域に意思決定の権限と財源を与える。しかし国が担った方がいいことは国がやった方がいい。このような関係なのです。例えばフランスでは、かつては県と市町村の二つしかありませんでしたが、今は州という三層の地方になりました。そして州と国が契約を結び、この地域をこのようにしたい、そのためにこのようなインフラ整備をしよう、というように国と地方が手を結んでパートナーシップの関係の中で、契約を結び計画を立て、そして地域の活性化を実現していくやり方をしています。

国と地方の役割分担といったときに、外交は国の役割だと言いますが、実は大学も国際関係に貢献しています。外国から若い人たちを呼んでくる。そしてホームステイをしてもらう。そうすると、ホームステイをした時の印象などが外国の学生にもものすごく大きなインパクトを与えます。それが将来、国と国との関係を良好にすることだって考えられます。そのように考えると、国の国家機関としての交渉だけが外交ではないのです。それぞれ地域がやれるような外交行政というものもあるはずです。このようなことを考えていくのが、複数段階の政府ということです。これを考えていく中で、自治体はどうすればいいのかということで、また新しい話をさせていただきたいと思います。

● 自治体の果たすべき役割

自治体の果たすべき役割は、単に行政サービスを税収という予算制約の中で効率よく提供していけばいいという時代ではないことが明らかになってきています。一番左側は、財政再建を最大の課題にするという時代です。今、日本でもほとんどの地方公共団体は、財政健全化のために歳出カットを図り、歳入をできるだけ多く集めてくるというような努力をなさっています。これはもちろん大事です。

自治体の果たすべき役割は大きく変化



23

ですが、財政収支のバランスが実現したからといって、市民の幸福が上がるかというと、必ずしも直結するわけではありません。必要なサービスを提供しなくなったり、あるいは先送りをしたりすることでも、財政収支はよくなります。いくらムダをしていても、経済が好調で税収が潤沢に入ってくるようなところは、財政が健全です。しかしそれでは、市民は満足しません。つまり、市民の満足度を上げるにはどうすればいいかを考えることが自治体経営という発想です。「最少の経費で最大の効果をあげなければならない」と地方自治法には書かれています。これはまさに、企業と同じ行動をもって、自治体も行政サービスを提供しなければならないということを法律が定めているのです。

この考え方を、イギリスが労働党政権の時にようやく実感するようになりました。それまでのサッチャー政権はどちらかというと value for money、つまりできるだけ行政サービスは効率的に、民間でできるものは民間で行ってもらい、場合によっては強制競争入札を行い、その範囲を広げていきました。ところが、それによって効率化は図られましたが、一方で本当に必要なサービスまでもが打ち切られてしまったという問題が起きました。このことから労働党は新しく政権をとった時、best value の考え方でなければいけないと言い出しました。つまり、仮に効率が悪くてコストがかかろうとも、それが国民や市民にとって必要不可欠なものであれば、それはbest value を追求するという点でカットしてはいけない、そのかわりにちゃんと負担はしてもらいましょう、という考え方です。日本では戦後すぐに、地方自治法の中で「最少経費で最大効果をあげなければならない」とうた

われていたのです。これはまさに自治体経営です。

しかし、この部分はどちらかというところ、自治体という一つのガバメントの発想の中での考え方です。つまり財政収支バランス、そして最少経費で最大の効果を上げるということはまさに行政の守備範囲の中だけで考えた時代です。しかし、今やそんな時代ではなく、ガバナンスの時代なのです。つまり、自治体経営はもう時代遅れで、地域経営という考え方でなければいけません。地域経営とはどういうことかというところ、地域の課題を民間部門や他の地域と協力して解決するとともに、地域力の強化と魅力の向上を図る、これが地域経営の目標です。

例えば大阪圏においては広大な工場跡地が残っています。それをどのように活用していくかが、自治体の大きな課題になっています。企業はできるだけ早くキャッシュフローを手に入れるためできるだけ高い値段で売りたい、これは当然のことです。ところが自治体にとってみれば、住宅地を作りたい、スポーツ施設を作りたい、というように、色々な絵を描きます。しかし、実はその土地の地権者は民間企業なので、いくら行政が絵を描いても、話し合いをしたり、落とし所を行政と民間企業とが一緒になって、このような土地にしましょう、というように考えたりしなければ、ほとんど拘束力はありません。そういう意味では、自治体がこれまでは行政の守備範囲の中だけで考えてきたことを、公民連携の守備範囲の中でその役割を考えていかなければいけません。

そうすると、今までのように自治体が全て主役だということではなく、公民の連携の中での自治体の役割は、例えばコーディネート役として思惑の異なる人々を一堂に集め、調整をすることによって、さらにプラスの力に持っていくというような触媒の役を担うことも大きな役割となります。工場跡地も今までのように、マンションを作ったりショッピングモールを作ったり、あるいは別の工場を誘致したりというようなことではなく、民間企業と一緒に、この地域にどんなビジネスチャンスが生まれるだろうかということを考えていくこと、これが地域経営の中で自治体が果たすべき役割であると思います。

ガバメントからガバナンスへ

ガバナンスとは、ガバメントを道具として使いながら、市民、政府、企業が共同で社会のニーズにこたえるプロセス。公務員だけでなく民間のアクターを含む、より柔軟でネットワーク型のアレンジメント。

「補完性の原理」と「総合性」の解釈

「新しい公共」の拡大(雇用の創出、ビジネスの創造、買い物弱者対策等々)への対応



自治体間連携 + 公民連携

24

ガバメントからガバナンスへという発想、そしてそのための人材の育成が非常に重要です。地方分権時代、地域が再生していくために必要な条件は人材です。ところが残念なことに、財政が悪い中で、特に調査・分析部門のスタッフがどんどん減ってきています。地方分権時代において住民自治を強化していくためには、議会の役割がもっと強く発揮されなければならないと言われる一方で、議会事務局の職員数は減っています。そういう意味では、政策形成能力は大事だということは一般的にはよく言われますが、すぐには住民サービスには直結しないようなところの人件費が削減されやすいのです。バブルの時、自治体関係のシンクタンクがブームのような形でできました。しかし、バブルがはじけて財政が悪くなると、そういう研究所はどんどん縮小されたり、あるいは閉鎖されたりというような形で追い込まれてきています。地域の再生を、国の言う通りではなく、地域がその地域の資源を使いながら、地域にふさわしいものを作り上げていくには調査・分析が必要であるにもかかわらず、そのための人材がどんどんいなくなってしまうという実態が現実に起こっています。

当面は、そのような人件費の削減によって経常収支比率も下がるかもしれませんが、長い目を見たときに、地域力を弱めていくこととなります。したがって、職員数減少への対応、アウトソーシングの進展に対応した職員の役割、新しい公共と人材の育成が必要です。この「新しい公共」という考え方は、現在の行政の守備範囲を対象にすればよいのではなく、むしろ新しい地域社会を形成するための将来像を見据えた取り組みでなければいけま

せん。今まではビジネスチャンスを考えるのは企業の役割でしたが、企業と自治体が一緒になってビジネスチャンスを生み出そう、そういう時代が来ているということを考えますと、やはり人材の育成が非常に重要です。ところが単独の自治体で人材育成をしたり、あるいは産業の誘致をしたりということは、なかなか難しくなっています。連携強化こそ地域の生きる道です。これは被災地に限らず、大都市圏周辺の自治体であっても連携しなければ共倒れになってしまうという時代に入ってきています。

● 連携の強化が不可欠

日本の特徴は、産業政策・経済政策が行政区域単位で行われているということです。特に、総合計画にしても、広域的な計画を隣接する自治体が一緒になって作り上げていくことはほとんどありません。広域行政の必要性は認識していても、市町村域を越える仕事は県の役割だということで、県の総合計画の中に盛り込んでもらえればいいという発想です。しかし、これからの時代は、PPP、public-private partnership という公民連携だけでなく、public-public partnership、つまり自治体間連携をしていかなければならないということが重要ではないかと思えます。

それは何故かといいますと、今や地域経営の時代ですから、地域経営に関わるのは自治体だけではなく、企業やコミュニティ、NGOやNPOといった様々なステークホルダーが関わっていきます。自治体の行政は行政区域の範囲内で行われていますが、民間企業あるいは民間人の活動は、明らかに行政区域を越えています。つまり経済圏域と行政圏域にギャップが生まれているため、これを変えていかなければいけないということは昔から言われていました。しかし、行政は行政単位で行われるので、自治体経営の時代であれば、経済圏域と行政圏域とが乖離しているからといって、それほど大きな問題を引き起こしたわけではありません。つまり、行政が自治体の経営という発想から考えたときに、単独でサービスを提供するよりも、複数の自治体が協力して手を結んでやった方がより効率的で割安だ、あるいはサービスの効果が上がるというような、行政サービスの範囲の中で手を結んでいるというのが、自治体経営時代の広域行政です。

しかし、今や地域の再生の中に様々な民間のステークホルダーが関わるという時代になりますと、行政区域を意識しながら産業政策・経済政策をやっていく時代ではありません。だからこそ、先ほどのOECDのパラダイムシフトで示されたように、政策は行政区域単位から経済圏域単位でなければいけないわけです。

もっと色々なことをお話ししなければいけないのですが、一つはクリティカル・マス、臨界質量という考え方です。ある新しい商品が生まれても世の中に普及するのに時間がかかります。しかし、あるところを突破してしまうと急に普及率が高まっていくということがあります。英語のリスニングの力も、最初は外国人のしゃべっていることが聞こえない。しかしある日突然聞こえてくるようになったということが、よく英会話の教材のコマーシャルでやっていますね。つまり臨界質量が存在するわけです。そこを突破しないと効果が

生まれません。

ところが今の産業政策は自治体単位でやっています。クリティカル・マスに到達しないままにそれぞれの自治体が独立して雇用創出や産業政策をやっているために、クリティカル・マスに到達しないままに共倒れになってしまうということが現実起こっています。したがってまずクリティカル・マスを実現しなければいけない、そのためにはそれなりの規模が必要になるということです。大事なことは、10万人の都市と10万人の都市とが一緒になったら20万人の都市になりますが、連携をただけでは20万の単一の都市と同じになるかという、実はなりません。100万の都市が三つ集まれば300万ですが、単独の300万都市に比べると力は弱いのです。そこには色々なムダが生じます。100万+100万+100万を300万以上に持っていこうとするなら、このクリティカル・マスを実現させるような役割分担を考えていく、あるいは都市間のアクセシビリティを高めていくといったことをやれば、産業政策・経済政策の100万+100万+100万が300万を超える可能性が十分に考えられます。連携というのはそういうことなのです。

● イギリスにおける連携の動き

今世界で進む連携の強化ということで、イギリスではCity-Region政策(以下、CR)が展開されています。つまり、中心になる都市とその周辺とが、共同で政策を行っていくわけですが、中心になるのは交通、住宅、職業訓練といった経済発展機能です。福祉などそれ以外の役割は、どちらかというそれぞれの自治体単位でやっています。経済機能に関しては広域的に取り組んだ方が絶対効果が上がるということでCRの取り組みを行っているのです。イギリスで最もこの効果が上がっていると言われているのがグレーター・マンチェスターです。

グレーター・マンチェスターというのは、歴史的な経緯などもありますが、マンチェスター市という一つの大きな都市のまわりに複数の自治体があります。この自治体が共同でトラムの経営や空港の経営もやっています。日本ならおそらく、トラムの鉄道の経営に対して、自分のところには駅も線路も来てないのだから、負担するのは嫌だということところが結構出てくるのではないかと思います。ところがグレーター・マンチェスターでは線路が通っていないところも負担します。高齢者が月に一回マンチェスターに買い物に行きたいと思った時、駅の遠いところにお住まいの高齢者がいた場合には、グレーター・マンチェスターの交通局に電話をし、いつ何時に迎えに来てくれと連絡します。そうすると、いわゆるダイヤモンドバスが家の前まで来て、トラムの駅まで連れて行ってくれます。これも交通局の経営の中に入れていっているのです。そうすることで、トラムが通っていなかったり駅がなかったりしても、恩恵を受けているということで、全体で負担を負うということが実現しています。

イギリスではそれ以外にも様々なところで連携が行われています。Local Enterprise Partnership(以下、LEP)というのは広域連携と公民連携です。これは現在の連立政権がマ

ニフェストで明らかにしたことです。労働党と違って、連立政権は民の力を強くしたいと考えています。労働党は RDA (Regional Development Agency)、つまり地域政策を担う国の出先機関を複数作って、そこが様々な政策をやっていました。それに対して連立政権は、RDA はあまり効果が生まれなかったのをこれを廃止し、代わりに LEP を考えました。

連立政権が誕生してすぐの 6 月 29 日、CR サイズ、つまり、経済圏・通勤圏を反映した地域的広がりを対象にして、ここの首長さんたちと経済界に書簡を送ります。そして、9 月 6 日をタイムリミットとして、自治体と企業のパートナーシップによって各地域の LEP 計画のアウトラインを提出することを要請したのです。その手紙を読んだ各自治体の首長さんと経済界が LEP 計画のアウトラインを国に提出します。それに対して国がインセンティブを与えています。

ここで私が興味を引かれたのは、パートナーシップの委員会のガバナンスをどうするかです。民間と公共の同数の代表からなるボードを作ります。つまり、自治体関係者が 7 人だったら企業関係者も 7 人です。そして、ビジネスリーダーが委員会の座長を務めます。自治体の長ではありません。有識者でもありません。ここで大事なのは、産業の発展のための LEP なので、そこに企業経営者を入れ、それを支え、あるいは誘導するための様々な戦略・武器を持っている自治体と一緒に、インフラ整備の優先順位や、自治体は何ができるのか、企業は自治体に対して何ができるのかといったことを議論する場を作ったことです。これが LEP のガバナンスのためのボードです。

● 連携を実現するために

このようなことをイギリスはやっている。そのためにも連携を実現していく必要がありますが、連携を実現するためには、構成主体がビジョンを共有していなければなりません。そしてもう一つ重要なことは、連携にともなう副作用の解消に知恵とエネルギーを注ぐことです。連携は簡単なものではありません。これまでの広域行政は、単独でもやらなければならないことを、複数の自治体が手を結んでやればより安上がりで効率的にできるというものに限定されています。しかし地域経営の中での連携は、そういうものからさらに飛び出し、手を結ばなければ上手くいかないようなことを見つけ、そして足並みをそろえて自分の地域の利益だけでなく他の地域、パートナーである地域の利益になるようなパートナーシップを築いていかなければいけない。

それは単なるネットワーク、あるいはコーポレーション、コーディネートといったものではなく、まさにコラボレーションなのです。つまりお互いが相手のことを考え、相手にとってプラスになることを考えながら自分の行動を変え、そして新しい目標を立てて、資源を共有し、戦略を立てなければなりません。それこそ、地域経営の時代における連携の在り方なのです。

そのためにも、ビジョンが共有されなければなりません。ビジョンの共有は非常に難しいことです。イギリスでもマンチェスターは CR で成果を上げていますが、これは経済関係

だからこそビジョンの共有が可能になっているのです。つまり、マンチェスターが衰退したら周辺自治体にも人が住まなくなるということです。これは大阪でも名古屋でも同じです。宝塚の住民のほぼ3割から4割は大阪市に通勤しています。西宮市の住民もそうです。大阪市がまだ働く場であるから通勤圏になっているのであって、大阪が住宅都市のようになってしまったら宝塚の人口も減っていく。こういう意味では、マンチェスターとその周辺都市、あるいは大阪とその周辺都市、釜石とその周辺地域は、経済的には運命共同体ということができると思います。運命共同体であるという意識が高まれば、ビジョンの共有が可能になります。

ところが、連携による副作用を強調して問題にする方がいます。確かに副作用は生まれます。合併にしても広域連携にしてもそうです。しかし、副作用が生まれないような改革はあまり意味がないかもしれません。大事なのは、副作用が生まれたらそれをどうやれば解消できるかということにエネルギーを注ぐということであればいけません。副作用は解消が可能です。しかし、連携しなかったときに出てくる問題は解決できないくらいに大きなダメージを与えることになります。

復旧は緊急の課題ですが、ここへ来て復旧すらなかなか実現できていないという印象を持ちました。これから、復旧から復興へシフトさせていくことを考えた時に、大震災の被害を受けていないところすら非常に苦しい状況になっているわけですから、被災地が再生型復興を実現していくためには、国が東京一極集中の弊害を認めて、そして東京一極集中をなくすという勇気を持たなければいけない。地域間の人口移動は相対的な魅力・力関係によって生じますから、被災地がいくら頑張っても、それよりも優位なところがさらに条件がよくなったら、やはり人口は出ていきます。

そういう意味では、相対的な力関係をどうすれば小さくし、逆転させることができるのかを考えた時、東京一極集中には落とし穴があることを、東京以外のところから発信しなければいけないと思っています。そしてその上で、それぞれの地域がやれることをまずやる。そしてそのためにも地域間連携を実現する。思いを一つにすることはできなくても、まずは努力して目的限定でも良いから共通のビジョンを作り上げていく。そして連携は、単なる協力関係ではなく相手のことを思いやり、相手のプラスになるようなコラボレーションを築いていくことを考えていかなければならない時代に入ってきていると思います。

それは、10年、20年、あるいは30年後に実を結ぶかもしれません。しかし、今の行政はどちらかというと、財政再建や自治体経営といった足下の問題に時間とエネルギーをとられてしまっている。これはものすごく大事なことで、やらなければいけないことです。しかし中長期的な複線型の政策形成を考えていくことも大切です。つまり、人材育成や連携強化の働きかけを同時にやっていくことも、自治体のこれからの役割として期待されているところではないかと思います。

東北に関する具体的なお話ができませんでしたが、私が考えています地域再生のあり方についての話を終えさせていただきたいと思います。どうもありがとうございました。

(持田)

林先生、素晴らしいお話をどうもありがとうございました。胸に響いて、記憶に残るお話だったと思います。いつもながらですけども、林先生のお話を聞くと、勇気が湧いてくる気がします。

せっかくの機会ですので、時間もまだ若干残されております。是非、ご出席の皆様方におかれては、話に触発されて質問等々あると思いますので、これからしばしの時間、講演に関する質疑とさせていただきます。どこからでもかまいませんので、恐縮ですが挙手をお願いしたいと思います。どうぞよろしく申し上げます。

(参加者)

大林と申します。どうも貴重な講演ありがとうございました。先ほど、クリティカル・マスというフレーズをうかがいまして、ある程度の規模を超えないと経済効果が得られないというのは、今までの経済発展について同レベルで考えてやればわかるわけなんですけれども、必要な人員と、儲けをあまり考えない時代に世界的になっているのではないか、地域で完全に地産地消みたいなの、必要なものを必要な場所で、それを上限にして考えて、そのための生産能力を確保する、というような、次から次に大きな目標を立てて経済発展をするという時代ではなくなったという思いがあるので、クリティカル・マスという上限的な考え方についてお考えをうかがいたく思います。

(林)

それは非常に悩ましい問題なのですね。つまり、日本人は豊かさが感じられないということがずっと言われていますね。物質的な豊かさは十分だけれども、精神的な豊かさが感じられないと。最近では、ブータンが幸せの国だということで話題になりました。では、自給自足的な、地域にある資源の範囲の中で暮らしていく覚悟を日本人が持っているかどうかです。今までと同じような生活をしていこうと思ったら確実に他の地域から資源を持ってこなければなりません。そのためには外貨がいります。外貨を稼ぐためには、やはりその地域で生まれたものを移出あるいは輸出しなければいけません。というように考えていくと、やはり外貨を稼ぐような産業政策をやっていかなければいけない。

しかし、地域住民がそんなものはいらない、むしろ地道な、極端に言えば自給自足の生活でいい、というのであれば、特に外貨を稼ぐ必要はなくて、むしろその中で最も豊かな暮らしができるような在り方を考えていく、そういう地域があっても私はいいと思います。

ところが豊かさが感じられない理由の一つとして確実に言えることは、選択肢が少ないということです。つまり私は、選択肢のある豊かさというものをこれから日本人は求めていかなければならないと考えています。つまり、物的な豊かさを求めたいというような人が集まる地域があってもかまわないし、ブータンのような国の方がいいという人が集まる地域があってもいい。先ほどの生活満足度ランキングで北陸が上位にあります、やはり

そういうところで暮らしたいという人がそういうところで暮らせるような仕組みを作っていく。

ところが残念なことに、これは日本にはあまり選択肢がありません。高度経済成長期のようにどんどんパイが大きくなっていくのであれば、選択肢がなくても右肩上がりですから、それで満足度が上がっていったのでしょけれど、今や右肩上がりではないとなってくると、選択肢をもっと広げて、そして自分に合った選択ができるようなシステムを作っていくといけません。全てが地産地消でいいという人ばかりではありません。

それから少し話が逸れるかもしれませんが、福祉と負担のあり方を問題にするとき、必ず出てくることは、日本は低負担高福祉あるいは低負担中福祉国家だから、受益と負担が不一致になっているので、これを中福祉中負担くらいに持っていきましょうという主張です。日本人に「あなたはアメリカ型の低福祉低負担社会がいいですか、それとも北欧型の高福祉高負担社会がいいですか」と尋ねれば、ほとんどの人が中福祉中負担のところマルをつけると思います。おそらくここにいらっしゃる方々も、この三つの選択肢の中で中福祉中負担にマルをつけるのではないのでしょうか。

しかし、本当にそれでいいのかということです。これも日本的に考えれば、真ん中のところにマルがつくのは当たり前ですが、中福祉中負担とか高福祉高負担と言ったときに、我々は税金や社会保険料を含めた公的負担だけを負担と考えています。しかし本当はそうではないはずです。アメリカ型であろうが日本型であろうが北欧型であろうが、高齢者に介護が必要であるという実態は同じはずです。高負担社会になるとたちまち介護ニーズが多くなって、低負担社会になると介護ニーズが小さくなるとは言えません。つまり、年をとれば、寝たきりになる可能性はどんな社会にもあります。

しかし高福祉高負担という発想は、公的な福祉と公的な負担で考えているわけです。低負担低福祉がいいと思う人は、その代わり自己責任が重くなるということです。だから、自己責任を含めた負担は変わるはずがありません。要するに、公的な責任と公的な負担が高い方がいいか低い方がいいかと尋ねたら中ぐらいという答えになるのは当たり前で、しかし北欧の人たちは高福祉高負担社会を自ら選択しています。それは自分が自己責任で介護をするより、プロに任せた方がより効果的で、介護をしてもらう人にとっても望ましいと考えていて、その代わり自分は働いてその分は負担します、と考えているわけです。

このように考えると、自己責任も含めて負担だと思ってくださいと言えば、やはり公的な役割がもっと大きい方がいいという人もいるでしょう。私は、これは親の面倒を誰が見るかということでもあると思います。地方に行くと、まだまだ長男は親の面倒を見るべきだということも結構あります。しかし都会に行けばそんなことはありません。おそらく地域によっては公的介護はもっと少なくていい、その代わり自分でやる、と思っている人もいるでしょうし、自分は負担してもいいから、社会的入院と言われようが親が安心して預けられるような施設を作ってくれた方がいいと思っている方もいるでしょう。だから、中福祉中負担というのは、公的な責任だけを秤にかけてどちらがいいですかと考えている

ので、その選択肢をもっと多様なものにしていくためにも、問いかけ方のテクニックも考えていかなければいけません。

いずれにしても、これだけニーズが多様になってきているにもかかわらず選択肢が少ないということが大きな問題なのではないかと思っています。

(参加者)

ありがとうございました。

(持田)

他に林先生のご講演に関してご質問がある方。

(参加者)

釜石市役所の者です。今日は貴重なお話をありがとうございました。自治体が果たすべき役割という段で VFM と best value の話が出たのですけれども、VFM というのはそもそも税金の費用対効果を最大にしようというものだと思うのですが、これに対して best value という考え方がちょっと意外なもので、この二つの違いをお教えいただきたいと思います。

(林)

VFM というのは、例えば PFI だとか、そういうときに必ず出てきます。つまりそれは、効率の話なのです。ところが best value というのは、例えば保育所というサービスを考えてください。保育所というのは、公立保育所と民間保育所では公立保育所の方がコストがかかっているのです。これはいろんな理由がありますが、VFM という点から発想すれば公設民営の保育所でいきましょうという話になります。つまり、民間保育所の方が、同じサービスを提供しているとすればできるだけ安いコストで提供できているから、公立保育所をやめて、民間運営にしましょうというわけです。しかし、コストがかかってもいいからベテラン保育士の数が多い方がありがたいと思う保護者が多いのであれば、私はコストがかかっても直営でいくべきだと思います。

best value というのは、VFM とか cost benefit を計算した時に、これは採算取れないね、というようなものでも、住民ニーズに合って、住民が必要であると判断するならば、それはコストがかかってもやりませんか、という考え方です。つまり best value は効率だけではないのです。ただ、best value を実現するためには同じ成果なのだったらできるだけ安いコストで提供できる方がいいというのは当然です。だから労働党も、保守党がやってきた VFM の考え方を完全に放棄したわけではありません。

それを決めるのは行政ではなく住民です。住民が決めるということは議会が決めるということかもしれません。だから、監査でいけば効率が悪いからもっと民営化した方がいいですという話になってくるので、民営化した結果イギリスで何が起こったかとい

うと、本当に必要なものがあるにもかかわらず民営化したためにサービスが提供されなくなってしまうという問題があって、それをなくすためにも best value という考え方を取り入れました。そういう意味では VFM の考え方を含んでいるけれども、それだけではなく、効率が悪くても住民が必要だったら、それをコストとベネフィットの比率 B/C が 1 を下回っていても、やはりやるべきものはやった方がいいんじゃないかというのが best value の考え方です。

(参加者)

ありがとうございました。

(持田)

まだまだご質問があろうかと思いますが、予定していた時間がきましたので、林先生のご講演と質疑応答については以上としまして、締めさせていただきます。どうもありがとうございました。

(正木)

大変ありがとうございました。以上をもちまして本日の講義を終了させていただきますけれども、最後に釜石市の若崎副市长からご挨拶いただきたいと思います。

(若崎)

ご紹介いただきました、副市長の若崎と申します。連続公開講座第 3 回目の司会を担当していただきました東京大学経済学部の持田先生、そして、講師を担当していただきました関西学院大学の林先生、誠にありがとうございました。そして皆様にはご多忙のところ足を運んでいただき、ありがとうございました。名簿ではもっとたくさんの方がいらっしゃると思っていたのですが、少し空席もあり寂しい思いもしますが、三回の連続講座を通して受講された方もいらっしゃるそうですし、また 8 月 3 日に男女共同参画町づくり市民大学という、女性参加者が多い講座もございました。そういうことも含めて、「東京大学釜石カレッジ」が現在行われております。

この釜石カレッジですが、先ほど持田先生からもご紹介があったように昨年の 10 月に東京大学と釜石市が協定を結びまして、カレッジを開設していただきました。東京大学には震災前から、例えば希望学のフィールドや、震災後は特に絆が深まりまして、釜石市の復興まちづくりアドバイザー、あるいは市民全体の被災と復興に関わる意識調査、コミュニティ型の仮設住宅の整備、それと生産技術研究所で行っている釜石沖をフィールドにしようということで、海洋エネルギーの研究分野での協力、いろんな支援をいただいているのです。そういうことに加えまして釜石カレッジに対して大変心から感謝申し上げます。昨年度、大変好評であったために、市が特別なお願いをして今年度も是非ということで今回

に至っております。皆様のアンケートの結果が良好であればさらに来年も是非お願いしたいと思っておりますので、是非ともよろしく申し上げます。

本日の第3回講演の講師ということで、第1回、第2回は民間の方でしたが、今回は大学の先生からの講演ということで大変専門的で、しかし中身は大変濃くて、阪神淡路大震災の教訓をこの三陸にどう活かせるかということで被災されている方に来ていただいているのですが、阪神淡路よりも大変厳しいよと。被災以前に戻すためにも結構苦勞がいるよといったことを言われて、やっぱりそうなのか、相当頑張らなければいけないなという思いをますます強めました。まだまだ市街地の方も、風景は震災当時とがれきが片付いただけで、基盤整備はまだこれからです。被災者からはスピードを求められています。前の町に戻すだけでも、今大変苦勞している状態であります。そういう中であって、さらに20年後30年後を見据えた地域間の連携といった話も出ましたし、そこからスタートしてインフラを使った新たな町のビジョンもなかなか浮かびにくい状況で、早く町の元気を元に戻そうと今四苦八苦しているところですが、全国から色々なご支援をいただいて、持続性ある地域のためには人材育成が大事だということもうかがいましたが、「釜援隊」という方がたくさん全国からみえていますし、それから、被災者、あるいは市民とのコーディネート役とかもおりますし、これから人材育成道場ということで、人材育成をこの地域で取り組まれていきます。そういう意味では、少しは将来につながる希望の芽が出つつあるのかなという気はいたしますが、まだまだ実際は大変で、震災前の課題、そして人口減少だけでなく過疎化といった問題もある中で、町は元の市街地に戻そうということで大変四苦八苦している状態です。そういう意味では、復興に時間がかかり、町づくりを推進する人材を育成するのが大事だという観点から解説していただきました。そういう意味では、「東京大学釜石カレッジ」は大変有意義な場所です。皆さんに御礼申し上げます。これは釜石市に対する東京大学の投資でございます。これを是非ものにするためには、市民、あるいは被災した皆さんが復興に直接、積極的に関わっていくという姿勢が大事だと思っておりますし、これを一つ一つ実践していくためにそれぞれ知恵を働かせることも大事だと思っております。市もそういう意味では一所懸命、東京大学の皆さんからもますますご協力をよろしく申し上げます。そういう意味ではこういう機会を作っていただいた東京大学社会科学研究所にも改めて感謝を申し上げながら、この場を閉会させていただきます。本日は本当にありがとうございました。

(正木)

また本日は、東京大学で釜石カレッジを担当していただいております社会科学研究所の大堀研先生もいらっしゃっていただいております。大堀先生からも一言うかがいたいと思います。

(大堀)

ご紹介いただきました大堀と申します。林先生、持田先生ありがとうございました。それから今日は皆さんお集まりいただきましてありがとうございました。窓口を務めておりまして、色々と今日のご感想等おありだと思えますけれども、もちろんアンケートに書いていただきたいのですが、それ以外にもなにかございましたら、しょっちゅう釜石に来ております。多分町でよく見かけることがあると思えますので、見かけた際につかまえて色々とおっしゃっていただければと思えます。今日は本当にありがとうございました。

(正木)

ありがとうございました。それでは先生方に感謝の拍手をお願いしたいと思います。

以上をもちまして、今年度の連続公開講座を終了させていただきます。誠にありがとうございました。