

これからの日本

政治責任の構築と地方分権

最近日本は海外から

どう見られているのか？

英国のエコノミスト誌の日本報道を見ると、世界のエリートがどのように日本を見ているのかがわかります。残念ながら、相変わらず暗い見出しです。

少し前までは、大王製紙やオリンパスなど日本の経営ガバナンスの弊害と問題が大きく報道され『Corporate Governance in Japan: Olympian Depths』、「日本の企業ガバナンス・どん底に」などの見出しがあります。NEC、パナソニックやソニーなど、天下の日本の家電業界が失墜している、と解説する記事もあります。例えば、『Japanese manufacturing: From summit to plummet』、「日本のモノづくり産業：頂点から転げ落ちる」。

『Land of the Wasted Talents』、「人材を無駄にする国」など、日本の労働市場の閉鎖性、特に女性が有効的に社会参画できないことを批判されています。そのかたわら、日本の財政問題などは最近ユーロ危機などのニュースに隠れてあまり報道されなくなりました。

とにかく厳しく日本の経営を批判しています。ただ、エコノミスト誌が一番厳しく追及しているのは、やはり、日本の政治です。震災一年後の特集記事では『Death of Trust』「信頼の死」と言うタイトルで、日本の国民が政治や行政に対して完全に信頼を失ったと書いてあります。震災後は「無能な行政と政治家の派閥争いなど、日本の公的機関の一番まずい特性が現れ国民にとって必要な改革の絶好のチャンスを失った」と報道しています。

エコノミスト誌など、外国のクオリティーパーパーは、震災前から日本のリーダーシップの欠落と政治機能のマヒをかれこれ二〇年間ぐらい批判してきています。一時期、民主党政権が誕生したときに前向きに評価していましたが、これも普天間のいざこざや原発事故の対応のまずさにより、ネガティブなトーンにもどりました。

このような日本を批判する記事は『Japan bashing』「日本たたき」といわれます。最近では欧米のメディアは日本もたたかず、関心が中国にすべていつてしまいい、東京にいる外国人特派員が減り、『Japan passing』日本軽視の傾向が危惧されています。ただ、震災後は「日本たたき」も「日本軽視」もなくなり、あらたな「日本哀れ(あわれ)」『Japan pitying』のようなトーンの報道も現れています。

これからの日本 政治責任の構築と地方分権

アメリカのタイムズ誌は中国メディアの日本に関する社説を紹介していました…これらの社説では、四川地震後の復興と比べ「東北の復興のスピードの遅さに中国人は驚いている」と言い「日本の経済状態は悲観的であり、慎重に忍耐強く構造的な問題に取り組みまないといけない時期に来ている」とアドバイスをしています。

極め付けは「日本には心の底から同情しており(原文: feel whole-heartedly)」、二〇年も続く不況からいち早く抜けることを願っている」と政府系の英字新聞の Global Times の社説に書いていました。これは、日本がある意味いつまでも立ち直れない、迷子になった国を心配している、中国の余裕が表れている論調かと思えます。

三月十一日は日本の歴史的転換期であったことは確かです。震災後すぐには国際社会やメディアは日本人の冷静さ、秩序正しさ、我慢強さに驚き、称賛し、応援していました。しかし時間が経過すると、東電と管政権・そして原発監督官庁・機関の原発事故への対応のまづさ、情報の隠ぺいなどに批判が集中しま

した。国際社会から日本へのシンパシーと日本のイメージを向上する最高のチャンスをも日本の指導者がまるつぶしにしたといってもいいでしょう。

十年、私が前東京でファイナンシャル・タイムズの新聞記者をしたころから、日本の課題は変わらず、改善されていないと思えます…国際競争力の劣化、教育水準の低迷、所得と地域間格差、少子高齢化、農業の衰退、雇用状況の悪化、社会の閉塞感とそれに伴う自殺と鬱の増加。そして、これら問題を放置してきた政治の混沌とふがいなさもさほど変わっていないと思います。これらに共通してある根深い問題は政治や行政の「説明責任」の曖昧さにあると思えます。

有権者に公約をした政党や政治家の責任、事業を提案して税金をつぎ込んだ行政の責任、国民の安全と財産を守るはずの監督官庁の責任、そしてその役所と官僚を指導・監視する政治家の責任。突き詰めれば、政治家の責任を追求する有権者とメディアが存在しなかったからではないでしょうか。

最近のコーポレートガバナンスの不祥事も企業役員やオーナーが株主・社会・従業員に対する説明責任を果たしていない、果たす仕組みが機能していない結果でしょう。

『現代政治の思想と行動』の丸山真男が昔もうすでに指摘していることですが、やはり責任体系がない国や組織は暴走します。戦前の日本軍と同じく、いまも上層部の説明責任とマネジメント能力のなさ、前線の暴走と場当たりの対応が日本のあらゆる組織に見えると思います。オリンパスも東電も民主党も、指導部は約束と決定に対し最終責任をとらず、うやむやのまま状態がずるずる悪くなる組織運営を続けています。

「魚は頭から腐る」と言うロシアのことわざはそれを指しています。

カギを握る地方分権、道州制

では日本のリーダーがしっかりと物事を決定して、ちゃんと説明責任を取るようになるには、どうすればいいのでしょうか。教育や道徳、慣習や文化などに要因はありま

これからの日本 政治責任の構築と地方分権

士と国家中枢の官僚が地方への予算配分や誘導に奔走し、外交や国防を疎かにしている問題は問題です。

このようなシステムを続けるのは「流水が近づくタイタニック号のデックチェアを並び替えるような」愚行でしょう。

明治以降続いてきた中央集権体制を根こそぎ変えるような道州制導入は「制度改革」と言うより「革命」です。これに対して強い抵抗と不安があることは間違いありません。道州制に移行すれば国会議員も地方公務員も半減され、多くの地方公務員も合理化され、知事ポストも減ります。日本経済団体連合会の試算では道州制導入により公務員の総人件費削減、また公共投資の効率化により六兆円ほどのコスト削減が行えると言われています。これは権限、予算とポストの減少を意味し、中央省庁と国家・地方公務員は猛反発するでしょう。実際に分権が進まない本質的な理由はここにあると思います。

このような反発を避けるには、新たに設けられた州政府や市町村で彼らのために魅力的なポストを準備することです。霞が関

すが、やはり仕組・統治構造を変えないといけないのでしょうか。

日本の統治を根こそぎ変えて、政治家も行政も有権者に責任をとる体制にする大きなカギは地方分権、とりわけ、道州制が有効なのではないでしょうか。

分権改革の理論は単純です。住民から遠い永田町と霞が関で政治家と官僚が政策を作り、税金を事業に使うよりも、住民に近い自治体（地域の政府）がこれらを実行するほうがはるかに効率的である、と言うロジックです。また、住民に身近な地方選挙や政治のほうに参加しやすく、意見を反映しやすく、政治家や役所の監視が行いやすくなると言われます。それにより、地方レベルの政治責任が追及されやすくなるのが期待されます。分権により行政サービスの受益と負担を自治体で行うことによつてコスト意識が生まれます。住民が自治体経営に対する責任意識が生まれ、行政の無駄を減らすインセンティブが働くのです。

地方分権のゴールである住民自治の原則は「自己負担」、「自己決定」、「自己責任」であります。地方分権とは住民がみずから

以上に地方で活躍する場所を提供し、日本の地域―すなわち日本全国―の再生に貢献できる仕組みを今の国家公務員に準備することです。霞が関の能力とやる気を「省益」でなく「州益」に使ってもらえれば、日本はたちまちよくなるでしょう。霞が関には全国四十七都道府県のエリートたちが集まっています。彼らは出身地域をよくしたいと皆思っているでしょうから各地域で自分たちの能力を発揮する仕組みを作れば、それほど抵抗はなくなると思います。

多くの国会議員も分権・道州制を導入すると、国会で決める事柄や予算が減り、定数も減り、州議会議員になることを「都落ち」と見ている気配があります。ただし、外から観察する限り、本当に国会議員の地位と身分はそれほど魅力的なものなのではないでしょうか。多くの代議士は毎週末あくせくと地元に戻り、陳情や要請を永田町に担いできて、党内では派閥闘争に明け暮れ、最近の浮動票だよりの選挙では逆風が吹けばたちまち落選する恐れにさらされています。それよりも州議会で活躍し、独自の財源と判断で地元を統治する政治生活のほう

の生活と地域にたいして「説明責任」を果たすことです。地域レベルで自主自立することによって地域内の政治も行政も質があり、政治家や行政も責任ある行動をとると期待されています。

無論、地方分権・道州制を導入することは国の行政機能を全て地方へ移譲するわけではありません。「補完性の原理」（地方にできることはできる限り地方へ）のもとで各々の政府レベルの役割分担を議論で尽くさないといけません。明らかなこと、それは長らく指摘されていますが、中央が全国津々浦々の補助金の配分や細かい地方事務の義務付け・監督・指導をすることはあまりにも非効率でありましょう。

地方への権限・財源の移譲は霞が関の縮小を意味します。肯定的にとらえようと、霞が関では国家レベルでしか対応できない外交、国防、金融、貿易、移民、広域防災などの政策領域に人材資源を集中させ、能率的に取り組める機会が生まれます。アメリカの覇権が弱まり、中国の台頭によりアジアの対外関係は混沌と緊張の時代に突入しています。このような時代で大半の代議

がはるかに魅力的ではないでしょうか。代議士の念願が「一国一城の主」になることなら、仮に日本を十二州に分けることは十二城の主が増えるということ。州政府議会の議長や大臣クラスのポスト、州レベルの事務次官ポストが生まれるわけです。考えようによっては、キャリア志向の政治家・官僚にとってはレースに勝ち抜くチャンスが十二倍になるということになります。無論、制度改革は政治家や官僚のためにデザインするものであつてはなりません。民意が決めたのであれば、行政府のポストや予算が減つても、道州制を導入するべきです。現状打破を目指す政党の政治的責任とは、そのビジョンを提示し、実行することでしょう。

破壊力あるリーダーの出現

さて、日本では道州制は戦前から延々と議論されてきたテーマであります。やつとここに至りて現実味を帯びてきたのではないのでしょうか。民主党への期待が裏切られ、未曾有の震災にもかかわらず政争に明け暮



士野 賢(ヒジノケン)・ビクター・レオナード

慶應義塾大学大学院システムデザイン・マネジメント研究科 准教授

1977年スウェーデン生まれ、スウェーデン国籍。横浜・東京育ち、米ウエズリアン大学留学・歴史専攻で学士取得。英 Financial Times 東京特派員勤務(2000-2003)。英国ケンブリッジ大学大学院留学。東洋学部日本研究科博士課程修了(2009)。日本学術振興会特別研究員、大阪市立大学客員研究員を経て2011年4月より現職。専門分野：比較政治制度論、政党組織論、地方政治・自治の比較、社会システムの制度研究。

これからの日本 政治責任の構築と地方分権

リーダーが一番なってもらいたいのは橋下市長だったそうです。現在では六割以上が国政進出に期待しているそうです。

なぜ大阪からこのようなリーダーがでてきたのでしょうか。大阪はあらゆる生活、経済、犯罪の指標などで日本のワースト・ランキングが多いようです。それら問題があるかわら、公務員の厚遇と公的セクターの無駄や不祥事がつづいて、住民の不満が爆発したのでしょうか。

法政大学の坂本光司教授の研究で都道府県の住民の幸福度ランキングを調べると、やはり大阪府が最下位だったそうです。逆に、大都市圏から離れた小さい県―福井、富山、石川、など―幸福度ランキングが高いようです。ここに隠れているヒントは、過密の都市より過疎の地域がより幸せ度が高いということです。金・モノ・人の集中する都市部では実は幸せ度が低い、それは一極集中が是正されなければいけないことになる理由です。

道州制を機能させるべき課題

ただし、道州制も地方分権も諸刃のつるぎであり、注意しながら進めなければいけない点も多くあります。

州政府の権限と財源が利権化して、ミニ霞が関が十二個できても意味ありません。また、地域間の競争の行き過ぎにより、大半の地域がさらに過疎化、切り捨てされても意味がありません。また規制緩和の結果、地域がどんどん社会インフラや環境規制や労働規制などを撤廃して、いわゆる「底辺への競争」が始まるリスクもあります。

もちろん、中央集権の恩恵を受けている勢力はこれら懸念を強調して、実質的な分権を止める理由としています。ただし、これまでのように地域が中央に依存する無責任・放漫経営に財政的に限界があり、なおかつ地域間の競争の行き過ぎも危険です。

これは自治の原理と国民の最低生活基準の保障のバランスの問題です。言い換えると、市場競争から生まれる活力と市場競争に負けてしまうグループをどう守るかのバランスの問題です。自由市場と競争の活力をフル活用しつつ、敗者をできるだけ作らないバランスをかなり上手に取った制度が

れる永田町に対する不信はピークにあります。都合よいタイミングで橋下徹という地方からとつもない破壊力と突破力を持つリーダーが生まれ、滋賀、愛知、名古屋、横浜からも改革派の首長がどんどん出てきて、中央に権限と財源の移譲を求めています。

分権は日本だけでなく、国際的なうねりでもあります。例えば、去年、英国で一番活躍した政治家は地方の政治家であるスコットランド国民党 (Scottish National Party) のアレックス・サルモンドといわれています。労働党も保守党も自由民主党も魅力がうすれ、スコットランド議会で第一党として乗り出てきたSNPであり、この政党は長年英国からの独立を求めています。二〇一四年には独立に関する住民投票が行われます。三百年以上の歴史がある英国とスコットランドの連合が分裂する可能性が出てきています。

スコットランドの世論はまだ完全独立を支持していないようですが、さらなる実質的な課税権と権限の完全委譲などは支持さ

れているようです。一九七〇年代に北海油田が見つかり、財源的に独立できる見通しがたつてから、このような議論が盛んになったようです。もちろん日本の分権と違って民族的・文化的リージョナリズムも背景にあり、独立運動に拍車をかけています。

ベルギーやスペイン、イタリアなどでも地域リージョナリズムの動きが盛んです。これら分権・独立運動の背景にはEUの拡大と深化があると思われ、EUという超国家機関が生まれ、国家自体が溶解している。小さな地域でも貿易が確保でき、安全保障はEU圏内で確保されているので、独立できる下地があります。サルモンドが言うには、将来は大国でなく「野心のある、機動力の高い小さな国」がどんどん活躍する、と言っています。

日本に道州制が導入され、九から十二州ぐらいに区分けされます。そうなりますとスコットランドどころか、多くのヨーロッパの国の人口・GNPを上回る地域が生まれます。例えば、東北六県が東北州になりましたら、スウェーデンと同等の人口と経

済規模を持つようになります。

このように規模の力だけでなく、画一的な中央省庁の規制から自由になり、地域間の善政競争が生まれるメリットがあります。中央からの補助金依存が減り、自己負担で自治体運営をするようになれば、無責任な自治体放漫経営が終わる、と期待されます。

分権の考えは概ね日本で支持され、今となってはその運動の中心的存在である橋下市長と維新の会はほとんど勢力を増しています。彼らは中央を解体して、地方を独立させ、再生を求めています。橋下氏が強調する「決定できる民主主義」を作るには無責任な政治体制を変えることであり、政治の責任ある仕組みを構築することです。

しかし、これら地域再生のゴールを達成するのにも、国の法律と制度を変えないといけないのを早くから承知して、行動をとったところが橋下氏の政治的才能でしょう。うか。しらみつぶしに、戦略的に、巧妙に国政を揺さぶって、圧倒的な支持を得ています。

一月の産経テレビの世論調査では日本の

これからの日本 政治責任の構築と地方分権

よって国民の税負担が高くなり、所得税・消費税など日本よりはるかに高い。政府の財政規模はGDPの五〇パーセントと突出しています。

スウェーデンでは採算性のない、競争力のない企業や産業をいつまでもゾンビのように補助金で塩漬けしません。政府はこれまで根幹産業であった自動車産業への援助を減らしています。Volvoは外資に売られ、現在は中国の会社がオーナーです。Scaniaは最近公的補助を打ち切られ、破たんしました。それを可能とするのは、前向きな労働力の再訓練と手厚いセーフティネットの整備ではないでしょうか。

日本社会で入試、起業、就職に失敗すると生涯復活できないほど痛手を負います。アメリカと違い、日本でベンチャー企業が育たないのも、一度失敗したらその対価が厳しすぎるからでしょう。これが日本全体の閉塞感の原因のひとつでしょう。江戸時代でないのだから、もっと自由に再チャレンジできるような流動的な経済活動を許容せねばなりません。

東京大学の財政学者、神野直彦氏が言っ

の主要部分を担っています。公共支出のほぼ七割は自治体が占めており、約一〇〇万人（労働人口の四分の一）の雇用を生み出しています。これら自治体の活動は広範囲に渡り、公共サービスをナショナル・ミニマムの枠内で各々の裁量において独自に提供しています。スウェーデンの二九〇のコミューン（基礎自治体）は、初・中等教育、社会福祉機能の大部分、高齢者ケア、都市計画、上下水道、環境保全、ごみ収集や処理等の業務をほぼ全て所管しています。二〇のランスティング（県）は、主に一般医療や地域交通等を所管しています。

これらスウェーデン自治体の広域な所管業務における裁量は、独自の財源と課税権により裏付けられています。自治体の歳入のほぼ七〇パーセントは地方所得税による収入であり、残りは一般補助金と目的別補助金、それに加え各種使用料や手数料の収入であります。ちなみに、市民は一定の所得レベルを超えなければ国への所得税は払わない税制度の下で、大多数のスウェーデン人（八五％）は地方所得税しか納めていません。自治体はこの地方税を自由に制定

ていましたが、セーフティネットのない綱渡りの芸は慎重第一にならざるを得ませんが、ネットがあればのびのびといろいろな技に挑戦できます。

日本が道州制に移行と伴って、セーフティネットを張る必要があります。競争は行わせるが、取り遅れる地域に対して競争に復帰できるような、人材と能力の育成が最も重要です。

そして、それは中央指導でなく、州ごとに人材の育成や技術開発を決めて、投資していくべきでしょう。日本の州を十の国と思えば、能力の伸ばしかた、戦略は十通りあってもいいのでは。創造性、感受性、特化した能力を各地域で育てることによって競争力が生まれるはずですよ。

このように教育など重要な機能を地方の政治家や役所にまかせても大丈夫なのだろうか、権限や財源が地方政府に委譲された場合、有権者の求める有効な政策や自治体運営が本当にできるのだろうか、が危惧されています。また、例外はあるにしても地方議会や首長に政策形成能力があるのだろうかという疑問も提示されています。事実、

する課税権を持ち、コミューンとランスティングの地方所得税はいずれも所得に対して二八・九％から三四・一％の間で課税されています。

一般市民の日常生活におけるスウェーデン自治体の影響力、特に最高意思決定機関である地方議会の重要な役割と権限は、住民の高い関心と呼び、質の高い地方政治家を生み出している、と欧州評議会は評価しています。成熟した民主主義国家のなかで群を抜くスウェーデンの投票率は、その評価を裏付けていると言えるでしょう。過去二十年、投票率は緩やかに下降気味ですが、それでも国政選挙と地方選挙ともに八〇％以上を維持しています。スウェーデンの例は日本を変える参考になるのではないのでしょうか。

いろいろな議論が分散しましたが、結論としては日本にはうつ手はいくらでもありません。そのうつ手（政治）に力が集中され、しがらみにとらわれず決断実行するのみです。そして失敗を恐れず、失敗をしたとき一度そこから退却し、過去の失敗から学ん

政策競争の行われない首長選挙の「相乗り」・「血縁・地縁中心の」どぶ板選挙、議会の「オール与党化」など、日本のローカル・デモクラシーには課題が山積みです。もちろん地方の選挙制度や政党制度など、根本的なシステムの改革が必要なのは確かです。

これまでの中央集権の仕組みは自治体運営の失敗の責任があまり住民に求められていませんでした。それは住民の無関心を生み、政治の質を低下させる大きな要因であります。地方政府の権限や財源が拡大すれば、行政サービスや税率に地域間に差が生まれ、住民生活に多大な影響を与えるようになります。これにより、有権者は必然的に地域の政策をもっと真剣に考え、選挙に行き、政治家を監視するでしょう。

「手を打つ」政治システムの構築を

その点、前述した「北欧モデル」は強靱な自治制度と活気ある住民自治が基盤にあります。

実際、スウェーデンの地方政府は公共サービスの大部分を提供し、国の経済活動

で、前に進めばいいのです。

日本低迷の原因は福沢諭吉先生の説いた「独立自尊」が弱っているから、そしてその概念を支える決定と責任のリンクがたんでいないからではないでしょうか。残念ながら、責任を取らずに福沢さんの肖像の印刷された紙きれに翻弄されているのが、今の日本の現状でしょう。

日本の長い歴史上、ゴーイング・マイ・ウェイの独立自尊の多くのリーダーと地域がありました。坂本龍馬や織田信長など、NHKテレビドラマはそのような謀反者・指導者・型を破ってリスクをとった先駆者を主人公としたものが多いのは、そのようなりリーダーにひかれるからでしょう。

今は民主制のなかで、それらリーダーの暴走を四年間で止められる装置を作りました。ともかく「選挙」と言う仕組みでビジョンを提示し、競わせ、実行させ、責任をとらせればいいのです。「前向きに」検討でなく、実行して責任をとる、そして敗者は再挑戦できる場をあたえ、どんどん「手を打つ」ことができる政治システムの構築が急務です。