慶應義塾大学学術情報リポジトリ
Keio Associated Repository of Academic resouces

Title	基調講演：災害復興と地方「創生」
Sub Title	
Author	片山, 善博(Katayama, Yoshihiro)
Publisher	慶應義塾大学法学研究会
Publication year	2015
Jtitle	法學研究：法律・政治・社会 (Journal of law, politics, and sociology). Vol.88, No.11 (2015. 11) ,p.72- 91
JaLC DOI	
Abstract	
Notes	特別記事：平成二七年度慶應法学会シンポジウム 災害復興と地方「創生」
Genre	Journal Article
URL	https://koara.lib.keio.ac.jp/xoonips/modules/xoonips/detail.php?koara_id=AN00224504-20151128-0072

慶應義塾大学学術情報リポジトリ(KOARA)に掲載されているコンテンツの著作権は、それぞれの著作者、学会または出版社/発行者に帰属し、その権利は著作権法によって保護されています。引用にあたっては、著作権法を遵守してご利用ください。

The copyrights of content available on the KeiO Associated Repository of Academic resources (KOARA) belong to the respective authors, academic societies, or publishers/issuers, and these rights are protected by the Japanese Copyright Act. When quoting the content, please follow the Japanese copyright act.

基調講演

災害復興と地方「創生」

法学部教授　片山善博

今日は「災害復興と地方創生」ということで、自分の経験も含めて私の考え方をお話ししたいと思います。

先ほど玉井先生にご紹介いただきましたが、私は二〇一〇年九月から当時の菅内閣で総務大臣を務めていましたので、二〇一一年三月一一日に東日本大震災が起きたとき、閣僚の一人でした。そのときにどういう状況であったか。国の、いわば政府の中枢部がどうであったかということを含めて少しお話ししたいと思います。

まず申し上げたいのは、当時の震災復興、最初は復旧というところから始まり、その後復興ということになるわけですが、その過程で一番痛切に感じましたのは、ミッションの共有ができていなかったということです。これはあとでお話しますが、いま安倍内閣のもとで石破茂地方創生担当大臣が音頭をとって進めておられますけれども、この地方創生という分野でも、何のためにこれをやるのか、一番大切なことは何か、こんなごく基本的なことが政府内で共有されていないように見受けられます。政府の外から見ているだけなのですが、やはりミッションを間違えている、きちんととらえていないという印象を持っています。

一　震災復興予算の遅れとミッションの誤り

最初に震災復興のことですが、いまから振り返りますと、私自身も内心忸怩たるものがあります。それは震災復興のための本格的な補正予算の編成が遅れてし

まったということです。ご記憶のある方もおられると思いますが、二〇一一年三月一一日に震災に見舞われましたが、本格的な復興予算ができたのはその年の一一月です。被災後かれこれ八カ月もたってからのことでした。本来ならば、震災があって、とりあえずは当座の復旧をしますが、なるべく早く復興の指針となるべき予算を作る必要がありました。といいますのは、それまでの既に制度化された財政措置だけでは、とうてい今次の大災害の復興に対応できない。何しろそれは何百年に一度の大震災でありますから、それまでの災害復興のための財政の仕組みはそれなりの制度ができているとはいうものの、それでは到底対応できないということは明々白々でありました。いままでの災害復興の制度の枠組みを大きく変えて、今次の災害に対応できる予算なり財政制度なりを作らなければいけないということはわかっているわけです。そうしますと、復興を早く進めるためにはなるべく早く新しいタイプの予算を作らなければいけないということになるはずです。しかし、結果的には八カ月もかかってしまいました。

どうしてかということですが、それは私がいま申し上げたミッションと大いに関係があるのです。ミッションというのは大事な使命、最も大切にしなければならないことという意味だと思います。一般に、制度なり組織なり業務なりのミッションは何かと問われたとき即座に答えるのは難しい面もあるのですが、私などはある組織やある仕事のミッションは何だろうと考えるときには、いつもそれは誰のためにあるのか、どういう目的であるのかということを考えるようにしています。そうすると比較的わかりやすい。これは誰のための組織なのか、誰のための仕事なのかということです。

そういう意味で震災復興のミッションは何かと考えてみますと、誰のためかといえば、それは被災者のためであるはずです。あれだけの大震災ですから、被災者の多くは絶望のどん底にある。家族を失い、財産を失い、悲嘆にくれている。そうした絶望のどん底にある方々に、そうはいっても将来に少しでも希望を持っていただくことが何より大切です。また、現在のありさまと将来の生活について不安に苛まれている方々に少しずつ安心感を取り戻していただく。これが大災害の復興の過程では一番重要だと思います。いずれにし

ても、被災者の皆さんとその皆さんが住んでいる被災地のことを第一義に考えることです。そうした観点に立てば、被災者の皆さんがこれから安心して暮らすことができるまちづくり、そのための復興の青写真を自治体が一日でも早く作り上げることがことのほか求められます。

ただ、それを可能にするには国の手厚い財政支援、後ろ盾が必要です。今次の被災地の自治体の多くは失礼ながら財政力が低いという現実があるからです。しかも、財政支援の内容も既に制度化されているもの以外に新しい支援制度を設けることが不可欠です。なぜなら、当時被災地で問題となっていた高台移転にしても、防潮堤の嵩上げにしても、従来の制度を適用しただけでは地元負担や自己負担が膨大となってしまう。それだとほとんど実現性がなく、まさしく絵に描いた餅で構想倒れに終わってしまうのは明らかだったからです。したがって、被災した自治体が復興の青写真の作成作業に安心して取りかかれるためには、しっかりした財政の後ろ盾すなわち新しい財政支援措置のルールを早く示してあげる必要がありました。それが復興のための本格的な補正予算です。

ところが、その肝心の本格的な補正予算がなかなかできなかった。政府として作ろうとしなかったのです。私が内心忸怩たるものがあると申し上げたのは、このことです。震災が三月に起きて、私は四月の段階で早く本格的な補正予算を作るべきという話を閣議後の閣僚懇談会の場でしていました。自分自身が鳥取県で知事をやっておりましたとき、私は一九九九年に知事になったのですが、翌二〇〇〇年一〇月六日、いまでも忘れませんが、マグニチュード七・三、最大震度六強という阪神淡路大震災とほとんど同じ規模の、当時としては非常に大きな震災に見舞われました。鳥取県西部地震です。いまとなっては東日本大震災に及ぶべくもないのですが、当時としては超大型の地震でした。鳥取県は財政力がすこぶる弱い県です。地元で復興のための計画を作って段取りをするのですが、結果的にそのための財源の調達がうまくできなければ計画倒れになります。その財源は自前で工面する努力はしますが、道路などの公共施設の整備などではやはり政府に大きな部分を依存せざるを得ない。しかも、事業の実施に当たっては被災地の事情に合わせて柔軟に運用できるようにしてもらいたい。政府のほうでそんな予算

を早く作っていただければありがたかったのですが、そういう面では必ずしも思うに任せなかったことが多くありました。

自分自身のそうした経験があったものですから、鳥取県西部地震よりもっともっと規模の大きい東日本大震災の復興に当たっては早く政府がこれまでにない破格の財政支援策を打ち出し、それを頼りに被災地が早く復興の青写真を描けるようにという気持ちで、補正予算を早く作るよう主張していました。それがうまくいかず、結果的には一一月になってしまったのです。その前の九月で菅内閣が終わりましたので、私は結局本格的な予算編成を待たずして内閣を去らざるを得ませんでした。どうして本格的な補正予算の編成がこんなに遅くなってしまったのか。それは、震災復興のミッションを政府の中枢が的確に共有していなかったからだと、振り返ってつくづく思っています。

といいますのは、私の「早く補正予算を」という発言を受けて、こう反論する閣僚がいました。「復興予算を作るには多額の財源を必要とする。いま政府には財源の余裕がない。それなのに、片山大臣のいうように復興予算を組めというのは無責任だ」というのです。一人だけでなく、何人かの閣僚がそれに同調していました。おそらく背後の官僚集団の根回しがあって、それをその閣僚たちは受け入れているように見受けられました。それはともあれ、確かに先立つお金がなければ復興予算は組めません。しかし、それは裏を返せば、もし財源のめどが立たなければ復興はしないで放っておくのですかということにもなります。財源がなければ復興予算を組まない。もしそれが選択肢としてあるのなら、それはそれで一つの議論として成り立つのでしょう。しかし、金が工面できなければ、すなわち財源の調達ができなければ復興は諦めますという選択肢は、現実にはないはずです。

そこで本来財政では、災害のときや、あってはならないことですが、戦争などのときには財源は国債で調達していい。これがルールとされています。本来、国債というのはむやみに発行するものではありませんが、大きな物入りで、かつスピーディーに事態を収めなければならないとき、それは戦争や大災害が典型的ですが、そういうときには国債で調達してもいいということです。戦争を仕掛けられたとき、財源がないので応戦できないとか、相手国に対して、財源調達のめどが

つくまでしばらく待ってくれというわけにはいきません。ところが、東日本大震災の復興の場合には、増税が認められなければ復興予算は組まないという枠組みにしてしまったのです。一一月になってようやく本格的な予算ができあがったというのは、その一一月に復興特別税が国会で認められたからです。増税が決まると同時に補正予算もできあがったわけです。復興特別税というのは、所得税に一定の率で上乗せして納税する仕組みで、いまわれわれ国民が納めています。この先も長い間ずっと納め続けます。法人税についても数年間割増しをして納めてもらうことにしていましたが、こちらの方は例のアベノミクスの一環で上乗せ増税を早々とやめてしまいました。それはそれとして、とにかく増税が決まるまでは本格的な復興予算は作られなかったということです。まさしく増税なくして復興なしということです。

でも、これは明らかにミッションを誤っています。震災復興において何が最も重要か。もちろん財政のことを慮ることは重要です。しかし、このたびのような大災害の場合には、多少財政に負担がかかっても、国債を発行することによって早く財源調達にめどをつけ、地元がいち早く復興に取りかかれるようにすることが一番大事です。それが先ほど言ったミッションに忠実ということだろうと思います。

私は、早く復興国債で財源を調達することにして、もちろん当然増税を伴うことになるのですが、その増税の具体的な手続きはあとからでもいいではないか、いま急がれるのは復興予算だという話を何度も繰り返しました。しかし、官僚とりわけ財務官僚たちの間では、政治はすぐそういう安易な方向に走ってしまい、やることをやったあとは知らん顔をし、後始末としての増税については口をぬぐうのではないかとの根深い不信感がありました。そのため、彼らが「復興なくして増税なし」の論法とシナリオで何人かの閣僚を籠絡し、それに総理も乗ったという印象でした。そんな閣内の雰囲気のなかで、残念ながら私は多勢に無勢、むしろ孤立無援に近い状態でした。そんなことで、増税が決まったあとでやっと補正予算もできあがるということになったのですが、これは民主党政権にとっては重大なミッションの誤りだったといまでも考えています。

この出だしのミッションの誤りはその後も続くこと

になります。これも皆さんご記憶があると思いますが、復興予算の流用ということがありました。復興予算でありながら復興以外の目的に使われている。これが横行しました。せっかく復興のために国民の皆さんが所得税に上乗せされてもいいという合意ができたわけです。これは日本では珍しいことです。一般に増税に対しては大変強いアレルギーがあります。消費税のときもそうでした。まして所得税ですから、それまででも重税感があるなかで復興特別税としてさらに上乗せするということに対しては、本来ならば強い反対があっても決しておかしくなかったのですが、復興のためなら多少の増税はやむを得ないというコンセンサスが形成されたのだと思います。案ずるより産むがやすしで、さしたる反対もなく、比較的スムーズに増税が決まりました。

ところが、この増税による貴重な税収が、本来使われるべき被災地の復興とはおよそ関係のない別のところに使われていたことが、報道を通じて明らかになりました。どんなものがあったか。これもご記憶があるかもしれませんが、捕鯨の調査のための予算に復興特別税が回されていました。これはいったい復興と何の関係があるのか。最初は気仙沼や石巻に鯨を加工する産業があって、調査捕鯨のいわば副産物として鯨肉が得られますので、その鯨肉を加工産業に原料として回すことによって被災地の産業復興に役立つのだという説明がなされていました。ところが、既に鯨肉は過剰気味で、いま捕ってきてもらわなくてもいいという話が被災地のほうから伝わってきて国の説明には根拠がないことが判明しました。そうすると今度は、別の説明というか言い訳がなされました。調査捕鯨は南氷洋で執拗な妨害に遭っています。確かにシーシェパードなどの団体の妨害に遭って難儀をしているのは事実です。調査捕鯨を続けることの良し悪しは別にして、その妨害に遭っているなかで日本は調査捕鯨をやってきたわけです。そのことを踏まえて、執拗な妨害に遭いながらも、それに敢然と勇気をもって立ち向かう調査捕鯨団の姿勢が被災者の皆さんを鼓舞する（笑）。こういう説明を水産庁の人が真顔でやっていまして、私は思わず笑ってしまったのですが、これなどは復興予算の目的外使用の典型的な例です。

ほかにもまだあります。復興予算を宮崎県の林道整備にも使っていた。林道の整備が東日本大震災の

復興と何の関係があるのか。これも、役所の説明を聞いて笑ってしまいました。いずれ被災地の本格的な復興が始まると木材需要が高まる。そのときに九州地方からも円滑に木材が搬出されるように、いまから林道を整備しておくというのです。もうこうなると、風が吹けば桶屋が儲かるの類です。こんな議論がまかり通っている。お役所の人たちはまじめな顔をしてこんなことを言っているのです。

こんな話を聞くと呆れるのではないかと思いますが、実は国の予算は従来から多かれ少なかれこの種のいい加減な使い方をする慣行があるのです。とりあえず何らかの名目で予算を確保します。しかし、それを使う段になると、平気で当初の名目とはほとんど関係ないところに回す。そういう表の説明と、実際に使う内実がバラバラになっているというのは国の予算では珍しくありません。ついでにいえば、自治体の予算にもそういうことがないわけではありません。世間受けする名目で確保した予算を別の所に使うというやり方はよくあります。

いずれにしても、震災復興について、霞が関の官僚集団の人たちの統率といいますか、リーダーシップを発揮して悪いところを正さなければいけない政治家たちにもミッションの認識が薄かったのではないか。それが今日までずっと続いているように見受けられます。例えば、最近でもよく話題になりますが、各省の縦割りの仕組みのなかで、被災地の自治体は復興予算の使い勝手が悪くて困っています。せっかく復興庁を作って、窓口を一本化したというのに、実際には何本かの縦割りの棒を形式的に束ねているに過ぎず、相変わらず各省がバラバラで政府は一つになっていない、と被災地の首長さん方は嘆いています。

本来は被災地の自治体が自主的に復興計画を作って工事を進められるようにしなければならないのに、まったくそうなっていない。むしろ、そのことは二の次にして、それよりも自分たちの役所の制度や組織、それに自分たちの仕事の流儀の方をきちんと守ろうとします。結局はその堅牢な官僚縦割りシステムから逃れられない、これもミッションの誤りだと私は思います。

二　処方箋を間違えている「地方創生」

政府はいま鳴り物入りで地方創生に力を入れています。それは地方が経済面での力を回復するとか、若い人を中心にした魅力ある雇用の場を作ることを目指しているはずで、それは決して間違っていないと思います。ただ、そのためにいま行われつつある地方創生の具体策が功を奏するかといいますと、私の長い経験からみると、あまりうまくいかないだろうと言わざるを得ません。国はおそらく多額のお金をこれに投じることになるでしょうが、多分その多くはばらまきや無駄遣いに終わるのではないかと危惧しています。

なぜそんな悲観的なことを言うのかといいますと、やはり、先ほどの復興予算と同じように、地方創生の予算もミッションを間違えていると思われるからです。石破茂担当大臣は本当にまじめな人で、私は二〇代のころからよく知っています。慶應義塾大学法学部出身です。本当に誠実で、そういう意味ではいまどき珍しい政治家だと私は思っています。一生懸命取り組んでおられるのですが、霞が関の官僚機構という大きな組織を駆使するのはなかなか難しい面があります。配下の直属の組織だけでなく財務省をはじめとする官僚組織に対し、きちんとミッションを浸透させることが難しい。どうしても、予算も従来型になるし、霞が関の意向を気にしなければならない仕掛が施されるし、自治体がじっくり考えるだけの時間的余裕も与えられません。その結果、地方が現在の窮状から抜け出すために本当に取り組まなければならないことがあるのに、それとはあまり関係のないことに多額の予算が投じられることになる可能性がすこぶる高いのです。予算の使い勝手が悪いだけでなく、地域の実情に基づいた自治体の自由で自主的な発想が出にくい仕組みになってしまっているのです。

それはどういうことか。いま多くの地方は本当に難儀をしています。私が知事を務めていた鳥取県などは、経済的に停滞しているという意味ではその代表のような県の一つです。もちろん、東日本大震災の被災地がもっともっと深刻な難儀を強いられていることは言うまでもありません。そのことを承知の上でのことですが、全国のほとんどの地方は程度の差こそあれ難儀をしています、経済的な停滞に悩まされているのです。

経済的に停滞している結果として、若い人の魅力ある雇用の場が少ない。毎年三月下旬になると多くの若

い人が就職や進学で地域から外に出ていきます。一年たって、翌年の三月に近くなりますと、それでも人口はある程度回復してきます。コツコツと若い世代が子供を産みますから、もう少しで去年と同数ぐらいになるかなと期待していると、また三月末にどっと減ります。まるで螺旋階段をゆっくり降りるように着実に減っていく。こうした傾向に歯止めをかけるべく梃入れをして、地方が再生できるようにということですから、これはもくろみとしては的確だと思います。

ところが、いま政府がやられていることは、どうも地方を再生させるための処方箋にはなっていない、なりそうもないという見立てをしています。そう判断する理由として、まず、それぞれの地方の置かれた状況を正しく把握していない。国はもちろん、地方も自分の地域の経済的停滞とか、雇用が減っている原因をうまく把握していないのではないか。失礼な言い方になりますが、そういう印象を持っています。

というのは、私が鳥取県の知事に就任しましたときに、なぜこれまで一生懸命みんな頑張ってきたのに、経済はだめだし、若い人の雇用は増えないのだろうかということを真剣に考えざるを得ませんでした。地元の研究者の知見も借りて分析したのですが、いくつかの原因があることがわかりました。そのなかにはもちろん鳥取県独自の原因もあれば、島根県とか東北地方もそうですが、同じような境遇に置かれた地域と共通するものもあります。ある程度普遍性もあるということです。

どんなことがあるかというと、一つは鳥取県の経済を分析してみると、いまのギリシャとよく似ているところがあります。ギリシャは財政の赤字が大きくて国債の償還ができない。外国や国際機関などから借りた債務が返済できない。返済を可能にするにはドイツなどと折り合いをつけて、とりあえず必要な資金を借りられるようにしなければいけないということで、いませめぎ合いをやっています。でも、悪いのは国の財政だけでなく経済も悪いのです。その点では鳥取県も同じです。財政も悪いし経済も悪い。財政が悪い背景には経済も悪いという事情があるのです。ギリシャも鳥取県も域外に売るものが乏しくて、逆に域外から買うものが多い。鳥取県は一つの国ではありませんけれども、仮に鳥取県という地域を一つの小さな国家だとすると、「貿易収支」は大赤字です。これを解決しなけ

れば、雇用の問題も解決はしません。金がどんどん域外に流出していくと、同時に雇用も域外に出ていきますから、この問題を解決しないことには根本的な問題解決につながらない。そのための処方箋をどう書くかということです。

鳥取県の場合、域外から買うものとして何が多いかというと、圧倒的にエネルギーです。エネルギーはほぼ一〇〇％外から買わざるを得ません。化石燃料は一〇〇％域外からです。石油も天然ガスを産出していませんし、石油精製施設もありませんから、全て域外から購入せざるを得ません。電気は九〇％強を外から買っています。原子力発電所も火力発電所もなく、小さな水力発電施設だけが自前の発電をしています。このエネルギーの購入が原因で日々膨大なお金が域外に流出しています。そのほか、農業県でありながら意外なことに食品も域外から大量に買っています。冷凍食品などの加工食品のほとんどは域外からです。では、逆に域外に売るものは何かといえば、一番金額が多いのは電化製品でした。当時は三洋電機という大企業があって隆々としていました。その三洋電機グループの西日本の主力工場が鳥取県内にありました。域外に売る物として電化製品以外には農産物があります。スイカや二十世紀梨やラッキョウ、白ネギ、ブロッコリーなどいろいろなものを生産して、それを大阪市場などに出荷しています。ただ、エネルギーを中心として外から買うものが圧倒的に多いものですから、収支を計算すると大赤字ということになります。これを何とかしなければいけないということです。その点でギリシャも鳥取県もよく似た境遇にあります。

ギリシャと鳥取県は何が違うかというと、鳥取県も県の財政状況は非常に悪いのですが、それに対しては日本国のなかで地方交付税交付金制度があって、税収入の足りない部分を相当国に埋めてもらっています。一方、ギリシャにはそういう財政支援はありません。ＥＵからの財政赤字補塡金のようなものはありません。だから、財政赤字の始末に困っているというわけです。ギリシャは年金も支払いがままならないそうです。ＥＵとの話合いが決裂したらどうなるかというと、公務員の給与や年金が払えなくなるでしょう。鳥取県の場合には、年金は国が所管していて、県の管轄ではありません。ギリシャと鳥取県とでは以上挙げたようなところは違いますけれども、あとはよく似ているのです。

ギリシャはかつてドラクマという通貨を使っていましたが、いまはユーロを使っています。ドラクマを使っている時代であれば、貿易収支の悪化が続くとドラクマの価値が下がります。そうすると、外国からものが買いにくくなり、逆に外国にものが売りやすくなります。通貨調整が働くわけです。輸出が増えて、輸入が減るという調整です。しかし、いまはＥＵの共通通貨であるユーロを使っていますから、通貨調整は働きません。どんなにギリシャ経済が赤字になっても、ユーロの価値は変わらないからです。この点は鳥取県も同じ事情にあります。鳥取県でもわが国の共通通貨である円を使っていますので、どんなに鳥取県の「貿易収支」が赤字になっても、通価調整は利かない。いまギリシャを見ていて、私は心が痛みます。同情の念を禁じ得ないのですが、この経済の構造問題を改善しなければ、ギリシャも鳥取県も根本的な解決は見いだせないと思います。

では、この問題を前進させる方策として何が考えられるか。それにはまず「輸出」を増やすことが挙げられます。域外へ売るものを増やすということが有効であることはいうまでもありません。域外へ売るものを増やすというと、例えば特産品の開発などがありますが、やってはみても総じてなかなかうまくいかないのが現状です。企業誘致も有力な解決策です。企業を誘致しますと、誘致された企業は通常モノを作って域外へ売ります。それによってお金が入ってきます。ただ、いまのご時世では企業は容易には来てくれません。国内の地域間の競争はもとより、国外との競争もありますから、なかなか思うに任せません。

私が知事のときにも一生懸命誘致活動をしました。うまく誘致にこぎつけた案件も多少はありましたが、多くの案件はうまくいきませんでした。例えば、当時非常に有力な液晶メーカーが地方に進出してもいいという話を耳にしたものですから、日参するが如くアプローチして、かなり脈があるなというところまでいったのですが、結果的にその企業は別の地域にさらわれてしまいました。真偽のほどは定かではありませんが、その時聞いた話によると。その別の地域の府県では、自分のところに立地してくれたら一〇〇億円を出すといっているというのです。鳥取県にはそんなお金は到底用立てできませんから、縁がなかったということにならざるを得ませんでした。県の財政力がついていけ

ないことに臍をかむ思いをしました。

話を戻しますが、結局どうやって着実に「貿易収支」を改善しようかということになると、域外から買うものを減らすことによって、お金が域外に流出するのを減らすことぐらいしか打つ手がないわけです。その域外から買っているもので一番お金がかかっているものはエネルギーですから、エネルギーをできるだけ使わないように我慢するという手法もあります。いまはほとんどの人がマイカーに乗りガソリンを使っていますが、それをやめて健康のためにすべからく歩くことにする。冬も暖房をやめてひたすら寒さに耐える。耐乏生活ですね。そういう手もあるのですが、そんなことをすると若い人が、こんなところはいやだと余計にいなくなりますので、それもできません。もちろん省エネや公共交通機関を利用することによってエネルギーの使用を減らすことが大切なことはいうまでもありませんが。

そういうことはあれこれと手がけましたけれども、無理を強いて車に乗るなとか冬の暖房をやめろというわけにはいきませんので、鳥取県が考えたのは、当時から自然再生エネルギーを開発することでした。例えば風力発電に取り組みました。三・一一の原発事故の後には、風力発電や太陽光発電などが脚光を浴びて今日に至っていますけれども、当時は三・一一よりはるか何年も前のことですから、自然再生エネルギーに対する見方がまったく違っていて、とても冷やかなものでした。鳥取県は中国電力の供給区域であり、開発した電気は中国電力に売るしかありませんから、そこで価格交渉をしたりするのですが、あまり親身に相談に乗ってもらえる状況ではありませんでした。どうしてそういう合理的でないことをするのか、安価で安定的に電力会社が電気を供給しているのに、何ゆえに非効率で手間暇がかかることを、しかもコストをかけてやるのか。そういう意味での冷やかさが印象的でした。

当時のことですから、国の補助金も何もありません。すべて県のお金でやったのです。それは何のためにやったかというと、域外から買っているものの大御所がエネルギーですから、それを買う量を少しずつでも減らすようにしよう。そのためにできることといえば、自分のところで自然再生エネルギーを作ることぐらいしかありません。そこで当時始めたのが風力発電とか木質バイオマス、これは木をエネルギーにする技術で

す。ちなみに当時の鳥取県の知事室の冬の暖房にはペレットストーブという木を燃料にするストーブを使っていました。もちろんそれやこれや手がけたからといって急に「貿易収支」が改善することはありません。しかし、千里の道も一歩からというとおり、一つ一つこんなことを進めていけばそのうち少しずつ改善につながるのではないかというぐらいの気持ちです。お金が十分にあればもっといろいろなことができたのですが、いかんせん財政力の頗る弱い県ですから、何の支援制度もないなか、全てを県の単独事業として、自前のお金だけで新しい試みをするというのはなかなか難儀なことでした。

ひるがえって今日、国を挙げて地方創生の時代です。各自治体で総合戦略を作って持ってこい、いいアイデアを出せば手厚く支援すると、国は言っています。もし私がいま地方の自治体の首長をやっていたとしたら、例えば鳥取県のような事情があるところなら自然再生エネルギーの開発にお金を使わせてもらいたいと思います。今次の地方創生では、国から相当ふんだんにお金が出てきそうです。調べてみると、一応自然再生エネルギーの分野にも国のお金が使えることになっています。このたびばかりは政府も気が利いているなと思っていたのですが、関係者に話を聞いてみると、残念なことに事実上は使えないようです。なぜかというと、政府から「早く総合戦略を作って持ってこい」と急かされていて、自治体にとってはそれが至上命題になっているからなのです。今日この会場に自治体の方がおられたらおわかりいただけると思いますが、とにかく早く持ってこい、早く持ってきたところは優遇する、もたもたしていると支援しないなどと、自治体は国に急かされている。そうなるともう時間がないので、本来やるべきことにまで手が回らない。例えば、自治体が風力発電に取り組むことにしたとします。その際、東京に風力発電会社がありますから、そこに事業をやってもらえば比較的簡単にできます。そうした会社は手馴れているので、風力の調査や環境影響調査などを比較的短時日でやれます。

しかし、そういうやり方で先ほどの鳥取県が抱えている課題、すなわち「貿易収支」の改善につながるかというと、ほとんどつながりません。というのは、たしかに鳥取県内で発電することにはなりますが、それによる売電収入から得られる利益は全部東京の会社に

帰着し、鳥取県にお金は落ちません。県内に落ちるお金といえば、風力発電装置にかかる固定資産税と敷地の賃借料ぐらいのものです。これでは何の改善にもつながりません。

では、こうした場合に何をしなければいけないかというと、大切なのは、地元の資本で事業を始めることです。地元で資本を調達して事業を起こすと、売電利益は地元の誰かに帰着します。それだけでなく、できるだけ地元の技術者が中心となって事業を進めることも大切です。風力発電装置はしょっちゅう故障するので、メンテナンスや部品交換などを必要とします。それらも地元の力でできるようになれば、お金がますます地元に落ちることになります。メンテナンス関係や部品供給分野での雇用が増えるからです。こういうことを考えて発電事業を仕組もうと思ったら、地元の金融機関との相談や地元の電気業界との協議などはもとより、何よりその事業の技術面を担う人材の確保も必要です。そんなことを一つ一つこなすには相当の手間がかかるはずです。そのための時間的余裕があるのならいいのですが、国から早く持ってこいと急かされていては、そんな悠長なことなどしていられないということにならざるを得ない。したがって、結果的には国のお金をうまく使えないということになるのです。

やむなく自治体は手っとり早く、やりやすいことをやるということになります。いま全国のほとんどの自治体が地方創生として取り組んでいるのが、マスコミで取り上げられることの多いプレミアム付き商品券です。当地にもありますか、もしあるなら、多少申し上げにくい面もあるのですが、この際ご寛恕ください。先ほど鳥取県が抱えている課題、すなわち地域の「貿易収支」を改善する必要がある地域の自治体がプレミアム付き商品券を発行したとします。域外から買うものが多くて、逆に域外に売るものが少ない結果、お金が外に出ていって、雇用も失われている。そういう弱点を持っている地域で、プレミアム付き商品券を発行して、構造的な課題の解決に資することになるかということです。何もならないのは明らかです。

このほか、プレミアム付き旅行券を売り出すところもあります。プレミアム付き旅行券というのは例えば一万円で二万円の旅行券が手に入る。例えばある県が発行した旅行券ですと、その県内の旅館やホテル、観光施設では二万円の価値があるのです。使える地域は

限定されていますが、なにぶん割安感があるので非常に人気が高いようです。というわけで、プレミアム付き旅行券を発売した県では、総じてこの政策を高く評価し、喜んでいますが、本当にそれでいいのかどうかはよく考えてみる必要がありそうです。プレミアム付きなどと洒落た言い方をしているので本質が見えにくくなるのですが、要するに半額旅行券です。半額に値下げしているようなもので、いわば大安売りです。価格破壊といってもいいでしょう。通常価格の半額にすれば売れて当たり前です。本来の価値ないし価格を正当に評価して観光客が来てくれるのならいいのですが、決してそうではない。発売元の県の方では、旅行券を買った客がリピーターにつながることを期待しているようですが、果たしてそうなるかどうか。一度半額で旅をする味をしめた人は、次に同じところに定価で行くということには、むしろ二の足を踏む可能性が高いと思われます。また、私の知人にこんな人もいました。ある県のプレミアム付き旅行券を買って観光に出かけようと考えていたけれど、既に売り切れてしまっていて買えなかった、悔しいからその県には二度と行かないなどと逆恨みしていました。それでは潜在的な需要を却って失っています。ともあれ、こんな旅行券もまた地域の構造問題の解決につながらないことは明らかでしょう。さらに、こんな珍事も起きています。先着順だったのか抽選なのか知りませんが、ある県のプレミアム付き旅行券がネットオークションに出品されているというのです。半額で手に入れたものに一定の利ザヤを上乗せして売りに出されているのです。商品券同様、旅行券の額面と販売価格との差額はすべて国庫が補塡する仕組みのもとで、こんな利ザヤの稼ぎ手を喜ばせていることに呆れてしまいます。

国の財政はいま火の車です。これらのために国が補塡する余裕財源などこれぽっちもありませんから、赤字国債で調達するしかありません。その赤字国債はどうするかといえば、現状では日銀が結果的に引き受けているのと変わりません。要するに、日銀がお札を刷って、全国津々浦々で実施されている壮大な地方創生の騒動を財源面で支えている。でも、その地方創生がどんな意味を持っているかというと、プレミアム商品券にしても半額旅行券にしても、結局価格を下げているに等しい。物価の一部を下げているわけです。事実上のダンピングであり、大安売りです。一方であれ

だけデフレからの脱却といいながら、実は政府は巨費を使って、意図せざるデフレ政策を進めている。価格下落政策に手を貸しているのです。それを最終的に支えているのは誰かというと日銀です。日銀の黒田東彦総裁は二％の物価上昇目標を掲げているにもかかわらず、実はデフレ助長政策のお手伝いをさせられている。何とも皮肉な事態が生じてしまっている。政府はいったい何をやっているのかと、訝しく思います。

三　ミッションの再確認が必要な自治体議会

話を戻しますけれども、震災復興にしても地方創生にしても、一つ一つミッションを確認しながら仕事を進めていかなければ、具体の政策がどうしても変な方向に進んでしまいがちです。これは余談ですけれども、つい先日も典型的なミッションの誤りだと思われることがありました。国民の間では例の安保法制についての評判が芳しくありません。また、辺野古の埋め立てについて沖縄県の反発はおさまりそうにありません。それらのことに政府与党が苛立っていることが背景にあるからだと思いますけれども、政府与党の方針に批判的なテレビ局を懲らしめるには何が効果的かとか、沖縄の新聞はたたきつぶしてしまえというようなとんでもない暴言が自民党のなかから出てきました。では、原点に返って、政府与党は何のために安保法制を整備しようとしているのかと問えば、おそらく国民を守るためだと答えるはずです。国民の生命、身体、財産、さらには自由を守るために安保法制を整備しようしているはずなのに、そのためには国民の政治的自由、表現の自由を奪ってもいいと考えている人たちがいるのです。これこそミッションの間違いであり、倒錯です。ここで何を申し上げたいかといいますと、ことほど左様にミッションをとらえるのは難しいし、苦手な人たちが多いということです。逆にいえば、だからこそミッションを的確に把握し共有する作業がいかに大切かということだと思います。

最後に、私は地方自治が専門ですから、自治体のことも申し上げます。自治体もやはりミッションをわきまえておかなければならないとつくづく思います。自治体の各機関は大災害が起きたときに何をすべきか。何が一番大事なことかを心得ておかなければなりません。例えば、東日本大震災の被災地では自治体の議会が、住民の皆さんから厳しく批判されました。当地で

はどうだったかわかりませんが、全般的に地方議会の評判は芳しくなかったように思います。その理由なり原因なりが、私にはわかるような気がします。

東日本大震災の当時私は総務大臣を務めておりましたが、そのときに被災地の議会の皆さんがしょっちゅう、しかもいつも全員で陳情にやって来られたのです。もちろん最優先で時間を作ってお会いし、話を伺います。しかし、被災地は本当にてんやわんやの大忙しのはずです。そこで、私から議会の皆さんに対し、「皆さんには地元でやらなければならないことがたくさんおありでしょうから、わざわざ東京に陳情に来られなくても、用事があれば電話で知らせていただいてかまいません。必要があれば、政務三役や局長、課長などの幹部が話を伺いに出向きますので」という趣旨のことを伝えていたのです。でも、「いや、やはり直接東京に行きます」とおっしゃるので、「それはなぜですか」と尋ねると、「地元にいても、私たち議員はやることがない」といわれるのです。それはなぜかと聞くと、議会棟が震災で壊れてしまったので、議会が開けない、したがってやることがないということでした。議会というのは何のためにあるか、それこそ議会のミッションは何かというと、住民のみなさんのために、必要なことを決めることです。これが議会の最も重要な使命です。とりわけ、大災害があった時には復旧のための補正予算を決めたり、平時の制度を修正して適用させたりするなど、決めることは山ほどあるはずです。そうした重要なことを決めるには公開の場で議論をしなければならないし、最後は評決をします。そのための場所としてそれぞれの議会には議場を設けています。もし、その議場なり議事堂なりが壊れたり流されたりしたらどうすればいいか。それは仕方がないので、別の適当な場所を探すしかありませんが、必要最小限の空間さえあればいいのですから、臨時に学校の教室を借りてもいいし、体育館の一角を利用してもいいし、どこでもかまいません。それなのに、議会棟が壊れたので議会を開けないとか、きちんとした議場がなければ議会運営ができないなどというのはまったく本末転倒だと思います。でも、実際には多くの被災自治体でそうなってしまっていたようです。

それから、被災後間もない頃のことですから、議員は避難所に足を運ぶべきだったと思います。避難している被災者の皆さんはいろいろ難儀をされているので

すから、そこで課題を聞いてみたらどうですかと、水を向けてもみました。当時、例えば日本赤十字社が集めた義援金がなかなか配分されないという苦情が被災者から寄せられていました。それはなぜなのか。それから、被災者生活再建支援法に基づく具体的な支援がうまく動かない。それは被災自治体の人手が足りないからではないかとか、いろいろな問題が提起されていました。そういう課題をいっぱい抱えている避難所に議員が直接出向いて、まずは当事者の皆さんから話を聞く。その上で、それらのうち自分たちの自治体限りで処理できることは処理し、できないことは県に上げ、さらには国に課題を突きつける。こうしたことを議会が主体的にやったらいいのではないですかと申し上げたところ、意外なことに議員の皆さんは避難所には行きにくいというのです。なぜ避難所に行きにくいのかと聞くと、こういう大変なときに避難所に行ったらむしろ叱られる、こんなときにまで自分を売り込みに来たのかと疑われるに違いない。それで避難所に足を運ぶのは憚られるということでした。課題をとらえなければいけない役割の人たちが、一番大事なときに現場に足を運ぶことができない。足を運んだら、こんなときにまで選挙運動まがいのことをしに来たのかと批判されかねないという実情があるのです。

私は深く考えさせられました。いったい議会とは何だろうか。議会のミッションは何だろうか。住民の皆さんから見たら、議員の皆さん方はいろいろ活動されているけれども、自分のために、自分を売り込むためにやっているというふうにとらえられているし、これまでの議員の活動は総じてそれを裏書きするものであったのだと思います。だから、被災したような大変なときにあくまでも善意や使命感で避難所に足を運んだとしても、やはり自分のために来たのだなと誤解されてしまう。多くの議員の普段の行動がその本来のミッションから外れていることが災いして、ここぞという肝心な時に本来の力を発揮することができないという皮肉な結果を招いているといっていいでしょう。こんな事情もあったので、私は議員の皆さんに、避難所で議会ないし関係する委員会を開いてみたらどうですかと助言しました。その意味は、一つには議員は議会が開かれているときは別にして、平素はそれぞれ単独で活動しています。それはやはり先ほどの自分の売り込みと深く関係しているに違いありません。そこで

この際、議員がみんなで避難所に出向くことにすればいい。それだと、自分を売り込みに来たとは思われないだろうからです。もう一つは、課題を抱えている被災者の皆さん方から、議員の単独活動としてではなく議会全体として意見や要望を聴き取ることができるので、いわば一石二鳥になるはずです。

私のこの助言に議員たちはとりあえず納得されて帰って行かれました。しかし、後で聞いてみると、助言どおりに避難所で議会なり委員会なりを開いた自治体はなかったようです。それはなぜか、後日議員に尋ねてみました。その理由として挙げるのは、先ほどの議場の問題です。避難所は議場にはなじまないというのです。本当は、なじまないことなどありません。先ほど触れたとおり、一定の空間があり、議員たちが座る椅子があり、住民が傍聴できる場所さえあれば、どこでもかまわないはずです。そこを臨時に議会の招集場所として告示すれば、避難施設の一角が正規の議場になり、そこで議会を正式に開くことができます。ところが、議員たちはこうした場所では議会を開くことができないといいます。彼らの議場のイメージとは大きくかけ離れているのだと思います。議場には議員席があって、各議員の名札が立てられていて、演台があって、執行部席があって、さらには一段と高い位置に議長席が設えられていなければならない。そうでなければ議場ではないし、そんなところでは議会は開けないのだと錯覚しているのです。実はこの錯覚も、議員たちの日常の議会活動のあり方と密接に絡んでいます。先ほど、議会のミッションは住民の皆さんのために重要なことを決めることだといいました。しかし、現実の議員の様子を見ていますと、本音ではこの決めることすなわち議案の処理にはあまり関心がありません。議案のほとんどは執行部から提出されるのですが、議会では丁寧に審議することもなく、そのほとんど全てを無傷で通しているのが現状です。

もっといえば、ものごとを決める際には、自分たちだけで判断するのではなく、関係者の意見を聴くことが必要です。そのことは裁判所のやり方を見るとよくわかります。裁判所では原告と被告はもとより、必要に応じて証人や参考人からも話を聞きます。議会も条例や予算を決めるに当たっては、役所の根回しを鵜呑みにするのではなく、利害関係者や市民から十分に意見を聴いてから決めるべきなのですが、日本の地方議

会はそんなことをまったくといっていいほどやっていません。役所が提案した議案を右から左にそのまま通すだけです。では、議員たちは議会で何をやっているのかといえば、彼らが一番熱心に、かつ、時間を費やしているのが一般質問、すなわち首長など執行部との質疑を中心にしたやりとりです。議員が一人ずつ登壇し、演台から政策を提案したり、行政に注文をつけたりする。それを受けて首長などが答弁をするのです。いみじくも、これもまさしく個人プレーであって、総じて自分を引き立たせることに力を注いでいるように見受けられます。それに敢えて付け加えれば、そうした議員と首長などとのやりとりも、その大半は既にシナリオないし読み上げ原稿ができていて、質問者も答弁者もひたすらそれを読むだけというのがほとんどの議会の慣わしです。それを見ていると、まるで小学校の学芸会を参観しているような印象です。平素の議会がこんなことですから、議場にはどうしても演台や執行部席が必需品になってしまうというわけです。また、普段から住民の意見を聴く習慣がありませんから、さあ避難所を議場にしてみんなで住民の意見を聴けと言われても、やり方がわからないので戸惑ってしまいます。

ここから得られる教訓は、普段が大切だということです。普段やっていないことは、いざという時にもできないからです。これが、被災時に議会が役に立たなかったと厳しい批判に晒された背景なり原因だと思われます。ほとんどの議会が普段やっていることは明らかに議会の本来のミッションからかけ離れています。まずはそこから正していかなければなりません。よく地方議会改革の必要性が指摘され、それはそのとおりなのですが、現実にはピント外れの議会改革を試みているところが数多く見受けられます。議会改革で最も重要なことは、議会本来のミッションを十分に理解し、そこからずれていることを一つ一つ是正していくことだと思います。その議会のミッションを把握するには、今次の東日本大震災に際し議会に何が期待されていたのかということを思い起こせば、理解が容易になるというのが私の考えです。

まだまだほかにお話ししたいことはありますが、今日はシンポジウムの前段として「災害復興と地方創生」を中心にいくつかの論点を提示しました。ご静聴ありがとうございました。（拍手）