

町民が 幸せに 暮らせる まちのしくみ？



—東浦町とスウェーデンとの比較をまじえながら—

報告書

日時：平成 28 年 12 月 17 日（土）

場所：緒川コミュニティセンター ホール

講師：明治大学政治経済学部地域行政学科長 星野泉教授



講演



1 スウェーデンとの比較の意義

今日の講演タイトルは「町民が幸せに暮らせるまちのしくみ？」ということで、東浦町とスウェーデンとを比較しながら話をしていきたいと思えます。海外、しかも北欧との比較の意義は、自治の機運の醸成を目指す前に、「どんな生活を目指すのか」を考えてから方向性を検討することにあります。

2 スウェーデンについての基礎情報



北欧にはスウェーデン、フィンランド、デンマーク、ノルウェー、アイスランドの国々があり、この中で一番人口が多いのがスウェーデンです。ノルウェー、デンマーク、フィンランドは人口 500 万人程度ですが、スウェーデンの人口は 900 万人あまり。人口は増加していて、近々、人口が 1,000 万人を超えるのではないかとされています。面積は日本の 1.2 倍ですが、人口としては東京 23 区よりやや多い程度です。

3 高負担・高福祉の北欧

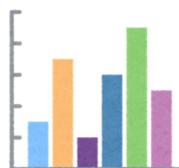
北欧は高負担・高福祉とされています。高負担に注目すると、人や企業に厳しい国ということになりますが、高福祉に目を向けると、理想郷のように言われます。例えば、最近話題になっている育児休暇ですが、スウェーデンは480日の育児休暇を取得できます。そのうち、390日は給与の8割が給付され、90日分は配偶者の育児休暇となります。労働時間が短いという特徴もあります。税金は高いですが、企業や人の流出もありません。その他にも、1学級20人程度、自然が豊か、男女平等、民主主義度国際比較上位の常連などの良い面があります。悪い面に目を向けると、税金が高い、情報公開しすぎ、医療制度への安心感が乏しいなどがあります。情報公開しすぎというのは、誰がいくら稼いでいるかまで見られるようになっていきます。ヘッドハンティングなどのための情報に使われたり、脱税を防いだりする目的です。

高負担・高福祉の国ですから、公共部門で贅沢にお金を使っているのかと思うと、そうでもありません。例えば、県議会の議場が無くて、県議会を市議会の庁舎で実施していたりします。

公務員数は人口の15%、労働人口の25%です。教育・福祉・医療の現場に多くの公務員が配置されています。例えば、人口3,000人程度で、65歳以上人口が3割以上の日本なら限界集落になっているような村でも、勤労世代が公務員として雇用されることで地域経済が回っています。

税金が高いということは、可処分所得¹が低いということなので、あまり贅沢な生活はできません。ですから、ファミリーレストランや居酒屋はあまりありません。遊びに行く場所は、公園・海・湖・森などで、お金を使わないで遊びます。労働時間が短いため、子どもの面倒を見られますし、DIYや自分で家具を組み立てるIKEAが流行ります。

4 世界との比較に見る日本のデータ



「GDP比一般政府支出」のグラフは、GDP（国内総生産）²の中で、公共部門のお金がどの程度の割合を占めているかを表しています。日本で言えば、税金・社会保険料・国債などのお金ですね。ギリシャ、スロベニア、フィンランドなどヨーロッパの国はGDP比一般政府支出が高くなっていますが、日本のGDP比一般政府支出はそれほど高くありません。つまり、日本は公共機関の支出の割合はそれほど大きくなく、民間の占める比率が大きいということです。

¹ 可処分所得 給与やボーナスから、税金や社会保険料を差し引いた残りの収入のこと。いわゆる手取り収入。

² GDP（国内総生産）一定の期間内に、国内で新たに生産された財・サービスの付加価値の合計。

「GDP 比国民負担率と租税負担率の動向」のグラフを見ると、国民の租税負担と社会保障負担が GDP に占める割合は、OECD（経済協力開発機構）³諸国の平均は 34.2%、日本は 30.3%となっています。日本の所得税は OECD 諸国の平均より低く、法人税は OECD 諸国平均よりやや高くなっています。財産税も、OECD 諸国平均より少し高いですね。消費税は大幅に低いです。社会保険料は近年上がってきたので、OECD 諸国平均より高いです。ただし、OECD 諸国の社会保険料は、会社が負担することが多いです。北欧と日本を比べると、北欧の国々の税金の高さがよく分かると思います。特に、デンマークは社会保険料がありませんので、GDP のうち半分近くが租税負担ということになります。感覚的に言えば、収入金額の 3～4 割が税金として徴収されるということです。日本の消費税率が低いというのは皆さんご存知かもしれませんが、所得税も実はあまり高くありません。

また、「地方への税源配分」で国税と地方税の割合を見てみると、日本の地方税の割合は 24.2%で、高い方です。「地方税の構成」を見てみると、北欧の地方税は個人所得課税がほとんどですが、日本は個人所得課税、法人所得課税、資産課税、一般消費課税とバランスの良い構成になっていることが分かるかと思えます。

「公共部門で雇用される割合」を見ると、デンマークは雇用人数の 35%が公共部門での雇用です。反対に、日本は非常に低いです。公共部門の雇用が少ない国は、子育てしにくい国と言われています。「高齢化率」は、みなさんご存じだと思いますが、ダントツで日本が第一位ですね。2000 年代にはヨーロッパの高齢化が進んだ国と同じくらいだったのですが、近年ぐっと高齢化が進みました。高齢化がこんなに進んでいるのに、税負担があまり増えていないとも言えます。

「合計特殊出生率⁴」は、1人の女性が一生のうちに産む子どもの平均数を表しています。日本では少子化が騒がれていますが、実はドイツ、イタリア、ハンガリー、ギリシャ、ポーランド、韓国など、日本よりも合計特殊出生率が低い国もたくさんあるのです。

合計特殊出生率は 2.07 が人口維持基準と言われていますが、この基準を満たしているのはイスラエル、インド、南アフリカ、インドネシア、メキシコなどで、いわゆる発展途上国と言われている国です。日本は合計特殊出生率を 1.8 まで上げることを目標と言っていますが、北欧の国々の合計特殊出生率は 1.6～

³ OECD（経済協力開発機構） 経済成長、貿易自由化、途上国支援等を目的とし、経済政策・分析等の活動を行う国際機関。ヨーロッパ・北米の国々を中心として発足され、現在は日本を含め 35 か国が加盟している。

⁴ 合計特殊出生率 出産可能な年齢を 15 歳から 49 歳までとし、1人の女性が一生のうちに産む子どもの数の平均を算出したもの。

1.8程度で、人口維持基準を下回っています。あれだけ税金をたくさんとっていても、ようやく1.8なのが現状です。合計特殊出生率は北欧ですらこの数字であるということは、合計特殊出生率を上げるというのは簡単な問題ではないということです。

社会保障や福祉について、日本は年金と医療の支出が多いというイメージを持っていると思いますが、実は支出額を比べるとフランスやスウェーデンとそんなに変わりません。しかし、日本の場合、年金と医療で合わせて社会支出の80%を占めています。つまり、年金と医療以外の社会保障、家族給付や失業手当などが少ないのです。

教育支出がGDPに占める割合も、日本は北欧などと比較するとあまり多くありません。政府予算に占める教育費の割合が低いので、最終的に高等教育における自己負担率が高くなります。年間総労働時間はドイツやヨーロッパの国々に比べると1か月分ほど多くなっています。賃金の男女格差も、日本は非常に大きく26.6%です。これは、女性のパートタイム労働が多いからではありません。正社員でも、女性が就く職業の給与の平均的な低さが反映されています。スウェーデンも男女格差が15%ほどあり、男女の賃金格差は問題になっています。

日本の失業率は非常に低いのですが、それにもかかわらず相対貧困率⁵が高くなっています。仕事をしているにもかかわらず、貧困という状態の人がいるわけです。

ここまでの国際比較から日本の状況をまとめると、税負担は小さい、中福祉低負担国家と言えるかと思います。

また、税金の配分で見ると、地方税の割合が大きくなっています。歳出を見ても、地方自治体からの歳出が多くなっています。普遍主義的でなく、選別主義的サービスを行う国家です。

普遍主義とは、所得制限などを行わず、全ての人にサービスを提供することです。普遍主義的サービスは日本では珍しいですが、ヨーロッパでは一般的です。日本で言うと、初期のころの子ども手当は所得制限を設けていなかったもので、普遍主義にあたります。普遍主義のいいところは、中堅層や高額所得層も「サービスを受けることができた、政府は頑張ってくれている」という感覚を得られるところです。一方、選別主義は、所得制限等などを行い、サービスを受ける人を限定します。選別主義を採用すると、中堅層・高額所得層がサービスを受けられず、「ほんの一部の人だけがサービスを受けて得をしている」とい

⁵ 相対貧困率 等価可処分所得（世帯内の可処分所得の合計を、世帯員数の平方根で割ったもの。その世帯の生活水準を表す。）が、全人口の中央値の半分を下回っている世帯の割合。相対的貧困率が高いほど、国内の所得格差が大きい。

う不満を抱くことになります。

年金、医療については日本は手厚いサービスをしていますので、それ以外の、市町村が行うサービスのあり方が、課題になっています。人口減少を食い止めることは現状ではほぼ不可能なので、できる対策は何であろうと取るべきでしょう。教育や保育の現場に人を投入する必要があります。

5 どんな社会を求めるか

「どういう生活を求めるのか」という問題もあります。

北欧の生活は、今の日本の対極にあります。

税金を高くして役場におまかせするか、税金が安くとも自分でやるかという選択肢があります。スウェーデンではあれほど税金を払っているのだから至れり尽くせりかと思いきや、そうでもありません。病院でも、ベッド数がそんなにないので、長い期間は入院できません。

今後の日本が、高負担の方向へ転換していくことは、あまり期待はできません。また、高齢化が進み、勤労世代が減っているため、財源が減っていくことは確実です。このことから、今後のサービスのあり方は、負担増かサービス削減かの二者択一と思われがちです。しかし、もうひとつ、「協働」の道もあります。これは、公共のために、自分がやれることを少しでもやるという考え方です。北欧の場合は、公共部門や民間会社が相当の部分を仕事として行ってしまうため、協働を進める余地は少ないですが、日本にはその余地があります。

自治体間の福祉、サービス競争をどう見るか。財政学の議論では、足による投票（住民の移動）があるため、基本的に福祉政策や地方税制度が自治体毎に大幅に異なるのは望ましくないとされています。サービスや給付の規模が大幅に異なると、これを求めて住民が集まりますが、高額所得者はサービスを受けられず、負担だけ負っていると感じて引っ越してしまう可能性があります。ここが選別主義の問題です。サービスの内容によりますが、普遍主義的か、選別主義的かというのはひとつの検討軸になります。

負担上昇と、サービスのメリット上昇は比例するのでしょうか。可処分所得が多いということは、税金が安いということ。税金が安いということが、税金が高いよりも重要なことなのでしょうか。

夏の暑い日にビールを飲んだとき、1杯目は幸せを感じますが、2杯目は1杯目ほどの感激は得られず、3杯目は「もういいかな」という気持ちになります。経済学ではこれを「効用が逡減する」という言い方をします。（限界効用逡減の法則）ビジネスホテルに宿泊したときと高級ホテルに宿泊したときでは、かかる費用は数倍違いますが、幸福感はどれほど違うのでしょうか。ビジネス



ホテルで我慢できるのなら（そこそこのサービスで満足できるのなら）、むしろ税負担が大きくても、それによって公共のサービスがアップする方がいいのではないのでしょうか。より高級なサービスを求めるから、可処分所得が多ければ多いほどいい（税負担が少なければいい）と思ってしまうのではないのでしょうか。



6 行政改革について

行政改革論の変遷についてお話しします。1960、70年代には、行政学者のロブソン教授が **Quangos**⁶ 否定論を提唱していました。これは、反自治組織・反政府組織（公社・公団など）を主張するもので、公共部門がすべての行政サービスを行うべきであるという論です。なぜかという、議会の議員を選挙で選んでいるのだから、その人たちが責任をもって行政サービスを執行するべきで、公社・公団への委託や指定管理委託などをすると、住民が投じた一票が直接行政サービスを掌握していないということになるからです。

1980年代になると、新保守主義⁷、新自由主義⁸が台頭し規制緩和が行われます。日本では国鉄や専売公社、電信電話公社の民営化が行われました。コスト削減や指定管理はむしろ容認すべきであるという流れになります。

1980年から90年代に行われた日本の行財政改革では、民営化、委託、指定管理、仕分け、市民参加予算、協働論などが出てきました。2000年代に入ると、公会計の改革が進められてきました。単年度、普通会計ベースの議論見直しなどです。

自治体財政を取り巻く環境としては、「誰が（サービスの担い手）どこで（施設）どの財源で（税・交付税・補助金・町債）どう実施するか。」が問題になってきます。地方交付税は、総務省と財務省が議論しながら、都道府県・市町村の財政事情をチェックし配分しています。地方自治体で足りない金額と実際の交付税の総額計算に差があると、かつては郵便局の貯金を使って交付税財源として入れ込んでいました。ですから、国債以外の部分にも相当借金があります。

⁶ **Quango** 特殊法人・独立公共機関。政府の資金援助を受けて自立的に公共の業務を行う機関・団体のこと。

⁷ 新保守主義 社会民主主義や自由主義に代わって1970年代に主流となった政治思想。アメリカのレーガン政権、イギリスのサッチャー政権などが典型とされる。日本では、80年代に中曽根内閣が新保守主義の立場を取った。政府は市場への介入を縮小し、いわゆる「小さな政府」を目指す。

⁸ 新自由主義 市場の自由競争を推奨することにより、経済の発展を目指す思想。「小さな政府」を目指す点は新保守主義と共通するが、新保守主義が広く政治的立場を指すのに対し、新自由主義は主に経済思想を指す表現として使われる。

今は郵政改革を経ていますので、臨時財政対策債⁹という地方債を各自治体で起債して対応しています。

また、国は地方交付税の算定において「トップランナー方式¹⁰」を導入していて、指定管理やコスト削減を積極的に行っている自治体をベースに計算しています。ですから、地方自治体にとっては地方交付税も厳しい状況です。今は不交付団体でも、安心してられません。自ら財源を探す覚悟が必要になります。

そうすると、地方自治体としては、増税か、サービス削減かということになります。無駄を省くべきという議論をすると、どの程度全体を俯瞰できているかによって公平な削減ができるかが変わってきますので、難しいですね。そこで第3の道が、住民協働です。行政サービスから公共サービスへ、団体自治から住民自治への移行が重要になってきます。地域の自治を進めていく上では、広い担い手が重要です。

7 地方自治と住民協働について

さて、地方自治については、「地方自治は民主主義なのか、反民主主義なのか」という議論があります。「地方自治が反民主主義とはどういうことか」と思われるかもしれませんが、地域の民意と国全体の



の民意が相反することがあるということです。地方自治を重視するのであれば、地域の民意を重視すべきですが、その場合、国の決定が反民主主義というわけでもありません。国に民主的な政府・議会があり、そこで決定されたことが民主主義だ、とすると、地方自治は否定されてしまうわけで、難しい問題です。

ヨーロッパの地方自治に目を向けて見ますと、EU加盟国の場合、たいていはEU、国、県(州)、市町村の4層制になっています。スウェーデンの場合は、県と同じ範囲で国の地方機関があり、地域計画を策定しています。イギリスの場合には、市町村の下に Parich(教会区)があり自治体のような機能を果たしています。

東京都立大学の兼子名誉教授によると、住民協働のパターンは次のとおりです。1.常設型住民投票、2.情報公開請求と住民監査請求、3.まちづくり計画へ

⁹ 臨時財政対策債 地方交付税として交付すべき財源が不足した場合に、地方交付税の交付額を減らし、不足分について地方公共団体自らに地方債を発行させる制度。

¹⁰ トップランナー方式 民間委託や指定管理者制度などの導入により削減した経費を標準の水準とし、地方交付税の算定を行う方法。

の住民参加、4.審議会に入る公募住民委員、5.非常勤住民による行政の分担、6.地域住民団体によるコミセン「指定管理」、7.企業市民参加の施設、指定管理とPFI¹¹。

8 自治基本条例について

自治基本条例についても少しお話しします。自治体の最高規範として、地方自治法を超えない範囲で自治基本条例を作る自治体が増えています。かつて都市憲章というものがありました、「みんなで楽しいまち」「花を植えて楽しいまち」など抽象的な内容でした。自治基本条例は、より具体的な内容を盛り込んだ最高規範になっています。内容としては、住民投票条例、参加条例、協働条例などを含んでいることが多いです。また、首長や議会などの関係者が、どういう位置づけになるのかを定めています。私に関わっている埼玉県所沢市の自治基本条例では、条例の目的は市民自治の実現による市民福祉の増進としています。条例の位置づけは、市の自治に関する基本的規範となっていて、他の条例の運用及び解釈並びに制定改廃にあたっては、この条例との整合を図ることとされています。条例の中では市民など、議会、議員、職員、市長の位置づけをしているほか、参加と協働、住民投票という規定があります。また、自治基本条例の制定後は推進委員会を設置し、絶えずチェックしていくこととしています。



9 まとめ

これからの自治の発展に向けて、行政サービスの妥当性チェックや、絶えず目標の見直しの検討をしていくことが必要です。また、なるべく多くの住民参加を得るため、無作為抽出などの方法を含めて、住民の参加を考えていくのが重要です。住民を共同体、共同作業の仲間として育てていくことによって、自治体の職員も育てられます。住民と直接触れ合う場にいる職員は育っていきませんが、必ずしもそういう部署ばかりではありません。どれだけ住民と関わりを持ちつつ、成長していくかが重要です。

行政は何のためにあるのかというと、究極の目標は、住民の幸せを実現することです。ただし、住民によって幸せの基準に違いがあります。自分と他人のニーズの違いを、お互いの問題として理解していくことが重要になってきます。

これから、少子高齢化が進んでいくのは必至です。普遍主義的発想のメリッ

¹¹ PFI 民間の資金、経営能力及び技術能力を活用して公共施設等の建設、維持管理、運営等を行う手法のこと。

トは捨てがたいですが、選別主義を組み入れた協働社会への転換を目指すべきではないでしょうか。コミュニティを再構築する難しさはありますが、ここをどう乗り越えるかが課題になってきます。