

日立 総研

特集

グローバル時代における
国、地域の競争力

vol.3-3

2009年2月
発行

表紙題字は当社創業社長(元株式会社日立製作所取締役会長)駒井健一郎氏 直筆による

日立 総研

vol.3-3
2009年2月発行

2 巻頭言

4 対論 ～ Reciprocal ～

特集

グローバル時代における国、地域の競争力

- 10 寄稿
いま、なぜ「地域主権型道州制」か 江口 克彦
- 14 寄稿
地方からの再生と日本の将来 片山 善博
- 20 寄稿
利用者目線の電子行政の実現 後藤 玲子
- 24 日立総研レポート
地方再生と道州制の展望 畠山 真和

28 研究紹介

32 先端文献ウォッチ

P と P との協創

(株)日立総合計画研究所
取締役社長

八丁地 隆

ふたつのPのうち、最初のPはPublic(官)であり、ふたつめのPはPrivate(民)を意味します。このふたつのPが協力して価値を創造するための、新しい動きが研究されています。例えば、東洋大学大学院では、PPP (Public-Private Partnership) 論として「公民連携」をキーワードに研究が行われており、社会人を中心に講座がもたれています。「官(Public)」と「民(Private)」が役割を分担しながら、公共施設の整備や公共サービスの実施、都市開発・地域再生などを進める構想と手法が研究されているのです。先日、この講座において日立市と日立のケースを発表しました。

日立グループ(P)は創業100年を来年迎える企業です。その創業期から日立市を中心とした地域社会とその行政機関(P)との協創関係を維持し、課題をとともに解決しながら成長を目指してきました。社会基盤整備においては、日立製作所はその創業期から、日立市に発電所・工業用水・上水道・病院施設・住宅などを行政機関との協力の下に整備し、企業活動と市民の生活のために活用してきました。こうした経験は、これから経済発展を迎える世界の新興国において必要な社会インフラ整備においても、参考としていただけるのではないかと思います。新興国でも、ビジネスベースにもとづいた官民協創が中心になるからであります。例えば、工業団地向けの水資源整備（工業用水再生事業、ウォーターサプライセンタなど）や、産業地域を結ぶ日印共同の大動脈構想などが、官民協創関係、PとPの協創のもとで進められています。

環境政策に関しては、日立市は1910年代に当時の日立鉱山の煙害問題がありました。日立鉱山は自主的に当時世界最大級の大煙突を建設し、対応を図りました。煙に強い桜を品種改良し、被害にあった山林に植林を行い、粘り強く緑を再生しました。

教育もPとPによる協創が必要な分野です。日立は、創業と同時に製造技能向上の養成所（当時の徒弟養成所）を創設し、後に日立工業専修学校として発展させました。現在は、3年全日制の高等専修学校と1年全日制の工業専門課程からなる高等課程で、日立グループの第一線の指導者による授業や工場実習など、実践的な教育がおこなわれています。卒業生は既に1万人を超えており、地域の技術水準の向上にも貢献しています。

このようにP(民)が地域社会の中でさまざまな役割を担いながら、P(官)との協創関係を軸として地域の競争力向上に貢献することに、日立は経験を積み重ねてきました。本誌は、この経験を踏まえながら地域社会の現状を分析し、グローバル時代における地域競争力の向上について新しい発想を提起するものです。

「アンビエント」- ポスト・ユビキタスの新たな概念 生体に学ぶ、心地よい情報社会づくり

国立大学法人 大阪大学副学長 西尾 章治郎 氏

インターネットにより、いつでも、どこでも、だれとでもコミュニケーションが図れる「ユビキタス情報社会」が実現しました。その次に来るものは何か。

大阪大学の西尾副学長が、究極のユビキタスあるいはポスト・ユビキタスの概念として提唱しているのが、「アンビエント」な情報社会です。高度な情報処理を行うために、ひたすら高速・高集積・高性能化を進めてきた情報通信システムに対して、生体に学ぶことで柔軟性とエネルギー効率を高め、人間にとって快適な情報環境・空間をつくらうという新しいアプローチです。

ポスト・ユビキタスとしての「アンビエント」

八丁地 まず、情報分野における「アンビエント」の概念についてお伺いしたいと思います。

西尾 「アンビエント」をある英英辞書で引くと、「creating a relaxed atmosphere」とあります。リラックスした空間・雰囲気、周辺環境とうまくインタラクションしながら創造するという意味だと考えていただければよいと思います。2005年5月頃



西尾 章治郎 *Shojiro Nishio*

1975年京都大学工学部数理工学卒業。1980年同大学大学院工学研究科博士後期課程修了。工学博士。

大阪大学大学院情報科学研究科長・教授、大阪大学サイバーメディアセンター長などを経て、同大学理事・副学長。文部科学省科学官、総合科学技術会議専門委員、経済産業省・総務省・文部科学省の連携施策群「情報の巨大集積化と利活用基礎技術開発」のコーディネーター、大阪駅北地区開発計画の第2期開発ビジョン企画委員会委員長などを務める。岩波講座「マルチメディア情報学」「インターネット」など、著書多数。

のことですが、私は、情報環境における「ポスト・ユビキタス」の概念をどう表すか考えあぐねながら、梅田から中之島にある大阪大学中之島センターに向かって歩いていました。すると、「アンビエント堂島ホテル」という看板が目にとまりました。アンビエントか、これだったらポスト・ユビキタスを表現できるかと思い、御社から来ていただいていた研究員の方と議論させていただきました。そのときにいろいろ調べた結果、ヨーロッパではさまざまな分野でアンビエントという言葉が使われていることがわかりました。マサチューセッツ工科大学でも、アンビエントの概念を重視していることもわかりました。響きは斬新だし、我々もこの言葉で「ポスト・ユビキタス」の概念を伝えていこうということで始めたのです。

八丁地 当社の社員がお役に立ったのですか。うれしいですね。ところで、アンビエント堂島ホテルはまだあるのでしょうか。

西尾 いえ、残念ながら由緒ある堂島ホテルが一時改名しただけで、現在は元の堂島ホテルに戻っています(笑)。

八丁地 それは残念ですね。アンビエントの概念がもっと広まれば、再改名は早計だったと思われるかもしれませんね(笑)。

西尾 アカデミアとして概念を伝えていくには、何かのターニングポイント、どこかのある一点を通過しないと広まらないものです。アンビエントにとって、今がその時期だと思います。ユビキタスで

は「いつでも、どこでも、だれとでも」というキャッチコピーが効果的に働きましたが、アンビエントの概念は「ここだから、いまだから、あなただから」という言葉で情報環境づくりを説明しますと、納得いただけることが多いですね。最近、新聞にもアンビエントがよく使われていますし、アンビエントという言葉を使って次世代の情報分野の概念が紹介されることも増えてきました。

生体に学ぶ効率のよい情報技術

八丁地 先生はアンビエントな情報環境づくりにおいて、生体に学ぶことの重要性を説かれておられますね。

西尾 今の情報通信技術は、エネルギー消費量で見るとまさに右肩上りで増加しています。例えば、スーパーコンピューターはMWレベルの電力を消費するほどです。しかしそれだけのエネルギーを使っても、ショウジョウバエの動きさえ完全にはシミュレートできないといわれています。それに比べてショウジョウバエのエネルギー消費量は μW です。つまりショウジョウバエは、スーパーコンピューターの1兆分の1のエネルギーで壁などの障害物とぶつからないで見事に飛んでいるのです。また、スーパーコンピューターの基本素子数と人間の脳の神経細胞数は大体同じですが、人間の脳にしても消費するのは1W程度なのです。もちろん、スーパーコンピューターも消費電力を抑えつつ集積度を高めるために素子の微細化を進め、きわめて微弱な電流で信号のやりとりができるようになっていますが、今後は信号とノイズの差が小さくなって誤作動も懸念されてきます。この問題を解決するためには、ITを用いて省エネを図るとともに、発想を変えて、生体に学んだエネルギー効率のよい新たなITを創出していかなければならないと思っています。その出口として、私はアンビエントを考えています。

八丁地 生体に学ぶアプローチは、どのように進めておられるのですか。

西尾 きっかけは2002年、大阪大学に新しい情報分野の研究科をつくることになったことです。テーマとしては次世代のメディアとしました。メディアの力を示すよい例が、1991年のソ連崩壊です。

このとき、西側にソ連の中で起こっていることを伝えたメディアは、検閲される手紙ではなく、傍受される恐れのある電話でもなく、手書きのファクスでした。今の世界では、世界の危機に有効に働くメディアがインターネットであることは誰でも認めるところでしょう。しかし、インターネットはファクスと異なり、便利な一方でうまくコントロールしないと、お互いのコミュニケーションが遮断されて危機的な状況が起こる可能性があります。そこで、どう制御したらよいかを考えていたとき、ある生物系の研究者から大きなヒントをいただきました。彼の話によると、大腸菌とアメーバを同じ場所に置くと、最初は警戒してお互いが見合っているが、ある時点である種の信号を相当量交換することにより、最終的には両者が共生するコロニーをつくるというのです。私は、この信号のやりとりのプロセスをインターネット技術に導入できれば、危機的状況に耐え得るシステムを構築するとともに、生物の仕組みを解明することでエネルギー効率のよい情報通信システムがつかれるのではないかと考えました。そこで新しい情報分野の研究科に、生物系の研究者を招いて生物と情報技術の融合を目指してきました。

八丁地 具体的な研究としては、どのようなものがあるのでしょうか。

西尾 例えば、「ゆらぎプロジェクト」があります。「ゆらぎ」は生物の基本的な仕組みの一つです。止まっているものを動かすには力が要りますが、もともと動いているものは少し力を加えれば容易に方向を変えたり加速したりして、よりよい状況に自律的に向かうことができます。そうした仕組みをベースにした情報技術をつくれれば、ネットワークが遮断されるような状況が起きても、自律的に回復するシステムをつくれるだろうということです。2008年4月には吹田キャンパスに研究拠点を発足させました。これにより「ゆらぎ」研究の発展をさらに加速できると考えています。

すべて人間を中心に置いて考える

八丁地 ゆらぎといいますと「1/fゆらぎ」を取り入れた扇

風機があります。自然の風のように強弱のある心地よい風が人気を呼んでいますね。

西尾 「1/fゆらぎ」も自然をお手本にした技術です。風にリズムがあったほうが、少ない風量でも涼しく感じるができるのです。私たちがいつも考えているのは、絶対的な量ではなく、人間中心というか人間にとって心地よいかどうかということです。日立の庄山会長も、東京工業大学の広報誌¹のインタビューで、「情報技術における第一次革命はインターネットである。机の上から全世界に向けて情報を送受信できるようになった。第二次革命でユビキタス社会となり、机の上という場所的な制約からも解放された。それでも、自らが能動的にアクセスしないと情報を獲得することはできない。次の第三次革命によってアンビエント社会になり、人が何を欲しているか、どうやったらその人が快適になるかということ、環境中のコンピューターの方から人間にアクセスしてきて、アドバイスやサジェストをしてくれる世界になる」と語っておられます。ここには、まさにポスト・ユビキタス、あるいは究極のユビキタスとして「アンビエント」の考え方を述べていただいております。例えば、今のリビングルームで

は、空調とかテレビとかリモコンをいちいち操作しないと快適な空間がつかれません。そうではなくて、座ると同時に見たい番組が流れ、空調は快適な設定で動くということを実現するために、「ゆらぎ」の技術が使えるのです。もちろん、その前提として、人間にとって何が快適で何が自然かという本質的課題の解決を平行して進めることが必要になります。つまり、多くのことを人間から学んで導き出さないとつukれないということです。

八丁地 日立でも、ファジー制御を採用して、あたかも経験豊かな運転士が操作しているように乗り心地のよい地下鉄をつくるか、トラブルが起きたときに複数台の機器が自律的に対応するシステムなどを実用化しておりますが、やはり人間や生体から学ぶことが重要なのですね。

西尾 これまでの情報技術をはじめとするインダストリーは、自然をいかにコントロールしてイノベーションを起こすかということがテーマでした。これに対して、生体や自然に学ぶことはまったく逆の発想であり、まさに大きなブレークスルーにつながると思います。

¹ 東京工業大学広報誌「そりゆーしょん通信」創刊号
http://www.iri.titech.ac.jp/solution/solution_01.html



逆転の発想がブレークスルーをもたらす

八丁地 先生は、情報工学ではなくて、数理工学がご専門だとお聞きました。

西尾 そうです。大学時代には数学、物理を徹底的にたたき込まれました。特に数理計画問題に大変興味を持ちました。数理計画問題では、問題を表現する際の有効な手法の一つとして、グラフ理論²があります。情報工学分野に入ったきっかけは、学位を取った後のカナダで研究生生活を送っていた時期に、このグラフ理論がデータベースシステムの中央制御に有効に使えることに着目したところからです。話は少し変わりますが、今、頭を悩ませているのが情報のアイデンティティとは何かという問題です。残念ながら、最近では情報分野を志望する人が減っていて、学生の人気はロボットなど他の分野に向かっています。

八丁地 それは、経済界でも問題視しているところです。

西尾 なぜ人気が落ちているか調べてみると、原因が一つわかりました。工学部の各学科では基礎として情報技術を教えていて、プログラムもしっかりと書けるようになります。だから、わざわざ情報分野に行かなくても、プラスアルファで「ものづくり」のことが学べるロボット分野などに流れてしまうのです。しかし、より重要なことは、プログラミングの手法を身に付けることよりも、大局的にものを見るとか、美をも感じることができるような整然とした構造を持ったプログラムが書けるといった素養なのです。また、数理工学で基礎的な原理に基づいた思考力を鍛えられると、例えばファジー理論やニューラルネットワーク、遺伝子アルゴリズムといった新たな概念も怖くありません。それはなぜかという、基本的なことを押さえているからです。今、ソフトウェア工学分野の人材が枯渇しているといわれていますが、その抜本的な解決には、まったく新しい着想で情報技術にブレークスルーをもたらす人材を育てることではないかと思っています。そのためにも数学や物理などの基礎を学ぶことが重要になります。

八丁地 私は70年代に会社に入って、情報部門でシステムエンジニアを担当しました。基礎的な原理からとらえる訓練も受けましたが、まったくの文系人間でしたから、既成概念にしばられて失敗したこともありました。しかし、あのとき学んだプログラムの構造解析やデータを定義するといった手法はしっかりと身に付いていて、いまも物事を論理的に分析するときに役立っています。

² 数学の一分野。ノード(節点・頂点)の集合とエッジ(枝・辺)の集合で構成されるグラフの性質について研究する学問。コンピューターのデータ構造、アルゴリズムなどに広く応用されている。

大阪駅北地区第2期開発計画での実践

八丁地 先生が提唱されているアンビエントな情報環境づくりでは、大阪で具体的なプロジェクトが進んでいますね。

西尾 大阪駅北地区の開発です。第1期は「ナレッジキャピタル」、いわゆる知の創出をコンセプトにし

て既に計画が動いていますが、第2期のコンセプトをどうするか議論をしているところです。私は、第2期の開発ビジョン企画委員会の委員長を引き受けておりますが、ビジョンづくりでは「環境」が中心になると思います。世界的に環境産業は伸びていますし、関西にはソーラー発電や省エネで高い技術をもつ企業が数多くあります。方向性はいいのですが、その前提としてここに住む人にとって本当によい生活空間をつくらなければならない。そこで「アンビエントライフスペース」という考え方を委員会で提唱しました。住む人にとって快適で居心地がよく、知的生産性が上がる空間にするために、環境配慮と併せて、アンビエントライフスペースとしての具体的な事例としていきたいと考えています。

八丁地 快適だけでなく、知的生産性を向上させるというのはすばらしいコンセプトだと思います。話は変わりますがコンセプトを伝えていく上で、言葉は重要ですね。先生の言われている「アンビエント」を、単に「快適」ととらえると、内在しているものの2割ぐらいしか伝わらないと思います。

西尾 確かに、英語と日本語のギャップということでは、例えば「エンバイロメント」を「環境」と訳すだけで表しきれぬのかなど、さまざまな言葉で疑問に思うことがあります。

八丁地 私は、日立グループの環境戦略を担当するCEnO(最高環境戦略責任者)に任命されており、2025年度時点で年間1億トンのCO₂排出抑制に貢献するという大目標を掲げて動き出したところです。この「環境」においても、周りを意味する「環」と、バウンダリーの「境」が合わさった言葉であって、「エンバイロメント」の訳語としてはギャップを感じます。環境というと、かつては悪い要素を中に入れないようにするという発想があったと思いますが、環境の取り組みは囲い込んだり境界をつくったりしてはいけないわけですし、むしろ、アンビエントやサステナブルな要素が欠かせないと思います。CO₂排出抑制などにおいても、何か一つの手を打てばパッと解決するということはありません。昔からあったものの影響、今あること、将来あるだろうことを総合的

にアセスメントして、そのうえで着実にシステムアプローチをしていかなければならないと思っています。

「アートとIT」の調和による洗練された空間

八丁地 「アンビエント」に話を戻したいと思います。大阪駅北地区開発ビジョン企画委員会の議事録などを拝見しますと、「アートとITの調和」という表現がいくつか出ています。それで連想したのが、美術館です。韓国のある美術館で白磁の展覧会を見ましたが、その展覧会のキーワードが「フィール・アンビエント」でした。確かに素晴らしい照明効果のもとで白磁が置いてあるのです。案内の学芸員の方が「あなたが一番いいと思う作品を挙げてください」というので、素直に一番いいと思う作品を挙げました。学芸員の方によれば、まさにそれが最も優れた作品でした。私の眼がよいのではなく、作品のよさが誰にでも分かるように展示されていたわけです。「ああ、そうか。こういう配慮がアンビエントなのだ」と思いました。もう一つ、館内ガイド用のイヤホンをつけて回ると、展示物の前に行くボタンなど押さなくても自動的に解説が流れてきます。それが大変心地よいのです。こちらからITに働きかけるのではなく、向こうから語りかけてくれるアンビエントな環境にいることを実感しました。絵画なり美術館なり、人間の想像力をかきたてるような優れた作品のオーラに包まれていることこそ、アンビエントの本質という気がします。

西尾 まさに、アンビエントですね。大阪駅北地区において「アートとITの調和」のテーマのもとで実現したいことの一つは、街全体を洗練された空間にしたいということです。例えば、ごてごてした印象を与える看板を一切なくしてしまう。必要なときは、建物の壁をうまく利用して、ITを駆使して映像を投影するといったことを検討しています。

八丁地 そうした視点から考えると、街並みが整然として看板も少ない京都は、まさにアンビエントな街ですね。

西尾 京都には、大学入学以来18年間住みましたが、建物の高さは目線の中にすっきり収まるし、看板やネオンなどごてごてしたものも少ない。個人的に言えば、今住んでいる大阪よりは親しみやすく居心地のよさを感じます。

八丁地 そうすると、京都と対極にあるような東京は、アンビエントな空間とはいえないのでしょうか。

西尾 形態が違いますが、東京でも丸の内周辺は非常に洗練された空間だと思います。街を歩いても、さりげなく美術品が置かれていたりして楽しいですね。いま進んでいる再開発では、八重洲側から皇居に向けて「風の道」をつくる構想があるそうですが、これも評価されることではないでしょうか。

八丁地 海外の都市はいかがですか。

西尾 先日、オスロとパリに行きました。オスロである種の親しみを感じたのは、王宮や国会議事堂が街に溶け込んでいて、非常に身近に感じることができる場所です。また、パリは別格です。次元の違う街の美しさを、あらためて再認識しました。

八丁地 そうした先生の感性の原点は、どのあたりにあるのでしょうか。

西尾 私は、飛騨の高山生まれで、18歳まではスポーツ三昧でした。スキーでは、中学時代にスラロームの県大会でタイトルを取ったおかげで、岐阜県のスキー場ならどこへ行ってもリフトはすべてフリーパスでした(笑)。やはり、飛騨の自然に抱かれて高山のしっとりした街を見て育ったことが影響していると思います。私は、飛騨にしろ京都にしろ、18年周期で住みかえしています。大阪も18年を超えたので、これまでですと、どこか別のアンビエントな街に引っ越すところですが、その代わりにアンビエントライフスペースを実現させたいと思っています。

産学のコラボレーションでアンビエントな社会づくり

八丁地 日立グループにご協力をいただくようになったのは、2002年頃からです。

西尾 それより以前では学生の採用でお付き合いが

ありましたし、システム開発研究所の方々とも、研究関係のことでかなり早くから関わりを深めてきました。現在のように日立グループとの交流が深まったのは、御社から「一過性のお祭りやイベントではなく、将来の情報分野の振興や人材育成に資する事業を一緒にやりましょう」と提案していただいたのがきっかけになりました。当時、情報分野ではハードウェアにはロードマップがあるものの、ソフトウェアやヒューマンインターフェースなどにはない。このため御社と一緒にそうしたロードマップをつくっていきたくて申し上げたら、快く引き受けてくださいました。その後、奨学基金もご提供いただきました。修士、博士の学生が海外へインターンシップに行く旅費などに使わせていただくなど、研究活動と人材育成の両面からご支援をいただいて感謝しております。

八丁地 当社の研究者を受け入れていただくなど、こちらは大変お世話になっております。大阪大学情報科学研究科との交流を生かして、日立の持つ要素技術やシステム技術を整備し体系化していけたらと願っています。日立は幅広い業種のお客さまとお付き合いさせていただいていますし、さまざまなテーマで研究しているチームもあるので、大阪大学の知的総合力と融合することで、これがアンビエントだという事例をうまい形で出していければと考えております。また、アンビエントな情報環境を生み出す、創造性豊かな人材の育成面でも期待しております。

西尾 我々としても、ぜひご協力していきたいと思っています。人材の育成面では、大学人として、今どうしても気がかりなのがコミュニケーション能力です。何も難しい話ではなくて、海外の大学ではエレベーターや廊下で学生に出会うと気さくに挨拶してきますが、我々の大学ですと黙ってすれちがう学生が少なくない。そういうことは研究よりも大事なことだと考えて指導もしておりますが、言われなくても積極的に交流しようという姿勢が欲しいと思っています。

八丁地 環境や社会にアンビエントがあっても、その中にいる人間が周囲と交わるというものがないと生

きてこないのではないかと思いますね。

西尾 最後はそこが重要だと思います。哲学者の西田幾多郎は、学問やビジネスを展開していく力は「人間の情」だと言っています。それがコミュニケーションのところで行き詰まってしまうというのは非常にもったいないのではないかと日々感じています。

八丁地 情を伝えるのが情報、情がないところでは報いようがないですね。私たちもそれを意識して、アンビエントな社会づくりに貢献していきたいと思っております。本日は、どうもありがとうございました。

対論後記



今回の対論は阪大の西尾副学長をお招きして、「アンビエント情報社会」を中心にお話を伺いました。必要な時に必要な情報を提供するアンビエント情報社会は、人に心地よい生活空間を提供するとともに、省エネなど環境に配慮した技術

になる可能性を秘めています。そのためのアプローチとして阪大に設立された「ゆらぎ研究拠点」では、生物と情報技術の融合という新しい形を目指しておられます。これは自然を都合よくコントロールすることを目的としてきた工学が、自然に手法を学ぶことで新たな可能性を見出すという点で大変興味深いものです。日立も、アンビエントに引き続き協力させていただきたいと思っております。また、先生が数学的な思考を基礎として情報工学の研究を始められたという興味深いお話も伺うことができました。とかく成果が見えやすい応用分野に気が向きがちですが、物事を極めるためには基礎から深く考えることが重要だということを示されていると思います。情報工学はさまざまな技術の基礎として、これまで以上に深く思考することが求められるのかもしれませんが。

先生の故郷の高山からも雪の便りが届くころとなりました。高山は、さぞかしアンビエントな町でしょうね。スキーをご一緒に、とはいきませんが(まったく滑れません)、趣のある高山の町をぜひ訪れてみたいと思います。

(対論日 2008年9月24日)

いま、なぜ「地域主権型道州制」か

PHP 総合研究所 代表取締役社長
江口 克彦

CONTENTS

- 1 衰退局面に入った日本
- 2 中央集権と官僚制こそが元凶
- 3 地域主権型道州制とは何か
- 4 日本全国どこでも元気に
- 5 懸念やリスクにどう応えるか

(えぐちかつひこ) 1940年名古屋生まれ。慶應義塾大学法学部政治学科卒。松下電器産業株式会社入社後、昭和42年・PHP総合研究所秘書室長、取締役、専務取締役を経て、平成16年・同研究所社長に就任。松下幸之助のもとで23年間、直接指導を受ける。現在、内閣官房道州制ビジョン懇談会座長、内閣府沖縄新世代経営者塾塾長、国土交通省観光に関する懇談会委員、学校法人ノートルダム女学院理事長、NPO法人「武士道協会」副理事長などを務める。著書は、『地域主権型道州制～日本の新しい「国のかたち」～』、『若さに贈る201のメッセージ』など多数。

1. 衰退局面に入った日本

近年の日本はまことに元気がない。たとえば、国民一人当たり名目GDPをみると、1993年には世界第2位だったものが、2006年には18位にまで落ち込んだ。2007年にはシンガポールに抜かれ、アジア1位の座を失ったとの報道もある。

また、世界経済フォーラム(WEF)が毎年発表している国際競争力ランキングで、日本は2008年には9位となり、前年の8位からさらにランクを落としている。指標をあげればきりがないが、もはや日本にはかつての世界第二の経済大国の面影はなく、世界の二流国家に甘んじているというほかはない。

いっぽう、わが国内部に目を向けると、「東京栄えて、地方は寂れるばかり」といういびつな状態が続いている。国民の約10%が東京都に住み、首都圏に27%もが集中している。上場企業の47%が東京に集まり、本社機能を東京に移す企業は依然として増加を続けている。マスメディアにいたってはほぼ全てが東京に集中している。

過大な人口を抱えることになった東京圏では、慢性的な交通渋滞をはじめ、道路や建築物などの都市インフラの老朽化が進み、今後は社会資本を維持するための財政需要が増大する。また、今はまだ元気な勤労者世代がこれから急速に高齢化することによる社会保障コストの増大、犯罪や都市型精神疾患の増加など、一極集中の負の側面も顕在化しはじめている。

反面、地方の疲弊は目を覆うばかりである。総人口が減少するなかで、東京圏への集中が進めば、残された地域からは労働力が流出し、高齢化に拍車をかける。

ひと昔前までは過疎のまちの名物であったシャッター通りの商店街が、最近は都市のまちなかでも珍しくなくなった。それほど、東京とそれ以外の地域との差は歴然としている。

実際、2007年と5年前を比較して、一人当たり所得が伸びたのは東京都だけで、中部圏や関西圏ですら所得水準を落としている。過度の東京集中が日本の国際的地位を低下させている大きな要因になっていることは明らかである。

2. 中央集権と官僚制こそが元凶

このような東京一極集中と地方の衰退は、中央集権体制と官僚制が元凶だと私は考えている。中央集権体制とは、人・物・金・情報を首都一か所に集める「国のかたち」である。明治維新で幕藩体制から移行する際に、近代国家を建設するためにあらゆる資源を中央に集約する国家体制が採用された。その後、この中央集権体制は、戦時体制の国家総動員法(昭和13年)によりいっそう強化されていった。

国民を監視し、統制し、管理するのは、霞が関の官僚である。国家による管理監督、指揮命令の優先は、同時に官尊民卑、地方蔑視という価値観を国民に植えつけていった。こうして、霞が関官僚が国民を支配する中央集権という「国のかたち」ができあがったのである。すなわち、中央集権体制と官僚制は一枚の紙の裏表とすることができる。

明治維新から140年がすぎ、いまやこの中央集権体制は完全に制度疲労を起している。省益優先、責任回避、秘密主義、規則万能、前例主義、画一主義など

の官僚特有の行動原理に支配され、国民や地域のニーズを反映した行政の展開は望むべくもない。

国と地方自治体の関係をもみても、補助金に代表される財政ツールを用いて従属関係を強めてきた。そこで採られる政策は、地域特性が考慮されない画一的なものばかりである。たとえば、「北海道でも沖縄でも、学校の教室は南向きにつくる」とか「特別養護老人ホームの中廊下は2.7メートルなければならない」などの省令や通達が、国会を通すことなく官僚の意のままに発せられていることは大きな問題である。

このように、地域のことを知らない、現場を知らない官僚たちが、自分たちのために、東京を中心に、地方の実情、地域の現状を考慮することなく政策を立案して実施しているのが中央集権体制の実態である。

こうした積み重ねの結果、国民にも国に隷属する意識が染みつき、「鯉の餌待ち状態」を生み出している。国民が自主独立の気概を失い、自ら発想せず、国に依存し責任回避する姿勢が蔓延したことが、今日のわが国の低迷を招いていることは疑いがない。

このまま中央集権体制と官僚制を続けていたのでは、全国の各地域がいかに活性化の努力をしたところで、国内的には地域格差はますます拡大することだろう。20年後には東京圏に人口の50%が集中することも十分に起こりうる。国際的にみても日本は凋落を続け、二流国どころか三流国に転落してしまう恐れもある。

一例に、九州と韓国のGDPの推移を比較してみると、この10数年で韓国は約1.5倍に成長して九州を追い抜いたのに対して、九州のそれは0.9倍に縮小した。これは、韓国が「選択と集中」の戦略に基づいてハブ空港やハブ港湾の整備を重点的に進めたのに比べて、7つの県からなる九州では各県がフルセット主義で似たようなインフラ整備を進め、財源的にも各県横並びのパラマキ投資が行われた結果であると考えられる。

いまや、狭い国土に明治維新以来の47もの行政単位が存在し続けていることは合理性を欠く。かつて県の範囲を定めた時の基準は「馬で一日行ける」ということであつたという。今日の交通網の発達とあらためて比べるまでもないだろう。加えて、環境・廃棄物・防災・医療・治山治水など、都道府県を超えた広域的な行政課題が山積するようになってきている。

また、今後人口減少がさらに進めば、過疎県や過疎市が続出することは明白である。逆に都市化が進んだ

地域では都道府県と政令指定都市の二重行政が問題となっている。中央集権体制と官僚制に加えて、都道府県制度も制度疲労を起こして賞味期限切れになっているのである。

3. 地域主権型道州制とは何か

そこで、私が日本の起死回生策としていまこそ断行すべきと提唱しているのが「地域主権型道州制」である。この言葉はすでに政府の「道州制ビジョン懇談会」の中間報告に採用され、また、麻生太郎総理の所信表明演説でも用いられるなどして広がりを見せている。

まず確認しておきたいことは、中央集権の対極にあるのは地方分権ではないという点である。地方という言葉はすでに国に隷属した上下関係を表している。地方分権とは所詮は中央集権を前提として、国の官僚にとってはどうしてもよい瑣末な権限を地方に分け与えるだけの改革にすぎない。

中央集権体制を打破し、日本全体に繁栄発展の道を開くには地域主権という考えに立脚することが肝要なのである。地域主権型道州制という「新しい国のかたち」の骨格は以下の通りである。¹

- ① 国の役割は皇室、外交、安全保障、通貨などに限定する。
- ② 内政の大部分は国から道州に移し、道州が主体となって、地域の特徴を生かした、地域中心の、地域に密着した行政を行う。
- ③ 道州は、自主課税権、税率決定権、徴税権を持ち、税財源を独自に確保する。
- ④ 生活関連行政は主に基礎自治体が担い、道州との重複行政を排除する。

ここでいう道州は、人口規模ではおおよそ500万人から1,000万人を想定している。道路や河川など現行の都道府県を超えた広域的な行政課題に対応することももちろん大きな理由であるが、最大の理由は諸外国と対抗できる「擬似国家」として成立可能な経済規模を念頭においたからである。

わが国で想定される州の経済規模と各国を比較すると興味深いことがわかる。九州ならオランダ、北海道

1. これら制度設計の詳細については、「道州制ビジョン懇談会」が2008年3月にまとめた中間報告を参照頂きたい。
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/index.html>

はフィンランドとほぼ同規模であるといわれる。EUを例にとれば、ほかにもスウェーデンやノルウェーの北欧諸国に加えて、スイス、ベルギー、アイルランドなどが類似規模である。これらの中規模国家こそ、日本が世界の中で一人当たりGDP水準を落としていくのを横目でみながら、ここ10年ほどの間に躍進した国家にほかならない。

いまや近代国家は二つの側面から大きな変革を余儀なくされているといわれる。一つは世界を一体化する経済的なグローバリズムの潮流であり、もう一つがリージョナリズムないしはローカリズムと呼ばれる地域を重視する要請である。EUはユーロという共通通貨を持ち経済基盤を統合することで、グローバリズムに対応しながら、域内各国が小回りを利かせて独自に創意工夫することで活性化し発展を遂げている。

国のかたちが大きく変容する時代に、一定の解を見出しつつあるのがEUであるといえる。ならば、それをわが国の「新しい国のかたち」に採り入れてみようという発想が、地域主権型道州制の根底には流れている。

4. 日本全国どこでも元気に

こうした「擬似国家」としての行動が可能になれば、地域にはあらゆる可能性が広がる。たとえば、税率を自ら決定することができるようになれば、法人税をゼロにすることなどによって、国内からも海外からも企業を誘致することができるだろう。

成熟化し、高齢化が進むわが国が活力を維持するための基本戦略は「いかに海外とつながるか」に尽きるといって過言ではない。九州や沖縄のとなりには東アジアが、北海道には極東ロシアが存在する。中央集権体制では想像もできなかった地域活性化戦略が、地域の創意工夫次第で描くことができるのである。

産業戦略に関しても、これまでは霞が関官僚が描いた全国画一の政策に補助金目当てに飛びつく以外には策がなかった。しかし、地域主権型道州制では地域の得意分野を見定め、選択と集中でフリーハンドに地域の発展を描くことができるようになる。

なんと夢と希望に満ちた構想ではないか。地域主権型道州制において、わが国に希望をもたらずビジョンはない。だから私はこれが実現した暁には、地域の経営者たる州知事をやりたくて仕方がないのである。

ここであらためて地域主権型道州制の目的について記すことにする。

- ① 日本全国をどこでも元気にする。
- ② 地域が主体となって、地域住民に密着した政治行政が行われるようにする。
- ③ 地域格差と東京一極集中を改め、全国各地域に「繁栄する拠点」をつくる。
- ④ 中央集権体制と官僚支配を排除する。
- ⑤ 国民一人ひとりが、安心・安全で生きがい・やりがいのある元気な地域と国にする。
- ⑥ 多様性のある国土にし、海外から観光客が訪れ企業が進出する魅力ある国にする。
- ⑦ 世界と競争できる規模の「擬似国家」を形成する。
- ⑧ 結果として、行財政運営が効率化する。

私が強調したいことは、地域主権型道州制によって地域の自主責任経営の意識が高まり、中央集権体制に埋没していた地域の潜在的な可能性が開花し、全国のあらゆる地域が活性化していくという点である。従来からの道州制論議は、ともすれば行財政改革の手段として位置づけられ、それ故に国主導で進められることが危惧される面があった。

しかし、地域主権型道州制が最上位に掲げる目的は地域の活性化であり、行革や財政再建は結果として生じる効果にすぎない。道州制によって、住民と政治の距離が近づき、地域も行政も自分の実力を自覚した上で、自らの意思で政治行政を行うことができるようになる。

地域政府には次のような変化が生まれるであろう。

- ① 意識革新が進み、自主独立の気概が生まれる。
- ② 各州の行政について、相互に情報収集と比較検討が進み、善政競争が展開される。
- ③ 地域住民の納得第一主義の行政に変わる。
- ④ 厳格なコスト意識が生まれる。

また、企業経営のあり方も以下のように変容する。

- ① 都道府県単位の狭い行政区域から解放され、広域に経営展開することが可能になる。
- ② 海外（諸国）と地域（道州）の直接取引が可能となり、グローバル経営が積極的に行われる。
- ③ 官僚による規制がなくなり、自由闊達な経営活動ができる。
- ④ 法人実効税率の低減が期待できる。

つまり、地域の行政も、企業も、住民も、政治家も、自信と誇りを取り戻すことができるのである。し

たがって、地域主権型道州制の実現に向けては、国主導ではなく地域の側から運動論が盛り上がり、実現に向けて動いていくべきであろう。

5. 懸念やリスクにどう応えるか

こうした考えを講演などの機会に披露すると、決まってくるいくつかの意見や質問が寄せられる。国のかたちを大きく変えることに対する懸念やリスクがあるのは当然のことであるが、私の考えを列挙しておきたい。

第一に、「基本的には賛成だが、実現が難しいから反対」とか「国民に浸透していないから反対」という意見がある。これに対しては、船底に穴があいて浸水してきたのに、なにもしなくて良いのか、危機感はないのかと問い返したい。あるいは、明治維新の時にどれほどの国民が新しい時代を理解していたかと問いたい。危機感があるならば、進んで国民に訴え、実現に向けて課題を克服する知恵が出るはずである。

第二に「相変わらず中央官僚の指示をうけるから反対」との見解については、地域主権型道州制の意味を十分に理解してもらいたいと思う。そうさせないために、私は国主導でも官僚主導でもない、地域主権型道州制を主張しているのである。

第三に、「住民から政治が遠くなるから反対」という声が意外に多く出てくる。よく「都道府県が合併して州になる」というが、これは大きな勘違いである。地域主権型道州制の根幹は「大を小へ」との観点から、国の仕事を道州に移し、都道府県の仕事の大半を基礎自治体に移し、そして地域のなかでの民営化、NPOなどの活動が活発化することによって、政治や行政がいまよりもはるかに身近になるのである。

その際、「いまより住民が努力しなければならなくなる」という人もいるが、お任せ民主主義から脱して、個々の地域や住民が努力しない限り、日本に明るい未来はないと考えるべきであろう。

第四に、「都道府県に愛着がある」「140年も続いた都道府県制度を変えるのは反対」という意見がある。何百年続いた老舗なのだから、うちだけは倒産しないというおろかな経営者のようなことはいわないでほしい。これに関連して、「都道府県別の駅伝や高校野球ができなくなる」という人もある。これは選び方を工夫すれば良い。すでに春の選抜高校野球大会は地

域ブロック単位で代表が選出されている。ここでは道州制が先取りされていることに気づいてもらいたい。

第五に、「わが市が州都にならないから反対」という人もいる。私自身は、州都集中型の道州は望ましくないと考えている。たとえば、米国カリフォルニア州では、州都はサクラメント、商都ロサンゼルス、文化都市サンフランシスコというように、都市相互の機能分担が図られている。州都争いをするよりも、自分の都市の個性を磨くことを考えるべきである。

第六に、国民生活についての質問も多い。「国民がバラバラの意識にならないか」というが、憲法・通貨・言語などは共通のままであり、地域相互の発展によって、一体感はいまよりも増すであろう。また、「過疎地域や限界集落の人はどうなるか」については、これまでのような全国一律でない政策を各道州が講じることで、地域の実態を反映した対策が取れるようになると期待される。

同様に、「最低限の生活は保障されるのか」については、憲法が保障する最低限度の生活保護などについては、引き続き国が責任を持つことにするが、それ以上の水準については道州により差が出てくることもありうる。したがって、「住民サービスは良くなるのか」と問われれば、地域に密着する分、現状よりも良くなると考えられるが、本当にそうなるかは地域住民と行政の努力次第であるとおきたい。

道州制をめぐるのは、今後メリット・デメリット論も盛んに戦わされるようになることであろう。しかし、私は基本的には、あらゆる改革において「メリットは創り出すもの、デメリットは乗り越えるもの」であると考えている。

また、政治とはベストではなくともベターを選択していく連続である。地域主権型道州制も現時点ではまだ細部まで万全に制度設計されているとはいえないかもしれない。しかし、何もしないまま日本を沈没するに任せるリスクと地域主権型道州制の実現に向けて進むリスクのどちらを取るかと問われれば、私は迷わず後者を選択すべきであると考えている。

本テーマに関して、より詳しい内容にご興味のある方は、拙書『地域主権型道州制～日本の新しい「国のかたち」～』（PHP研究所発行）をご参照ください。

またご質問のある方は、下記メールアドレスまでご連絡頂ければと存じます。

E-mail : kex-31315@nifty.ne.jp

地方からの再生と日本の将来

慶應義塾大学 法学部 教授
片山 善博

CONTENTS

- 1 官依存体質の強い地方
- 2 下請け体質の強い地域経済
- 3 考える力の衰退した地方
- 4 格差の解消とこれからの日本に必要なこと

いわゆる地域間格差、すなわち大都市地域と非大都市地域との間の経済力や財政力の格差は、間違いなく拡大している。筆者は、1999年4月から2007年4月までの8年間鳥取県という典型的な非大都市地域の自治体で知事を務めたが、その間最も力を入れた施策の一つが地域の活性化すなわち地域の経済力を強め、雇用を拡大することだった。そのために、例えば企業誘致にも力を入れ、かつ、地場産業の振興などにも努力した。

もちろん、それらを通じてそれなりの成果は得られたものの、しかしそれは必ずしも満足のいくものではなかった。どんなに心を砕き、力を尽くしても、大都市地域との間に横たわる格差を埋めることはできず、むしろ格差がますます拡大していく現状に歯ざりさせられたものである。一体どうしてこんなに格差がついてしまったのか。その原因は何であるのか。どうすれば、この状況を変えることができるのか。常にこのことを深く考えざるを得なかった。

1. 官依存体質の強い地方

鳥取県を含め、経済力の減退に悩まされている地域に共通して見られる特徴の一つは、官依存体質があまりにも強いということである。その官依存体質が強い業種の代表が土木建設業である。ビル建設など民間需要が旺盛な大都市地域と異なり、地方では大きな建設工事の大半は官公需による。また、ほとんどの土木工事は国ないし自治体から発注されており、この分野での民需はまず期待できない。

では、その土木建設業は、地域経済においてどのような位置を占めているのか。鳥取県を例にとると、平

(かたやま よしひろ)1951年岡山県生まれ。東京大学法学部卒業。1974年自治省(現総務省)に入省し、能代税務署長、国土庁土地政策課課長補佐、自治大臣秘書官、自治大臣官房国際交流企画官、自治省税務局府県税課長などを歴任。1999年に鳥取県知事に初当選し二期務め、2008年より現職。専門は地方自治論。著書に、『市民社会と地方自治』(慶應義塾大学出版会、2007年)などがある。

成18年事業所・企業統計調査によれば、県内の全事業所のうち建設業の占める割合は10.4%である。これは、卸売・小売業、飲食・宿泊業に次ぐものであるが、建設業に関連する設計業や建設資材の製造及び運送など関連業界への広がりを考慮すると、実質的なシェアはさらに高くなる。

ちなみに、その5年前の平成13年の割合は11.1%である。建設不況のあおりを受け、この5年間に500近い事業所が倒産ないし廃業したことによりその割合を低下させつつあるが、依然として10%を上回っているという状況である。また、従業者の動向を見てみると、土木建設業に従事する従業者は事業所の撤収に連動して7,000人を上回って減少したものの、それでも平成18年度の時点ではまだ全従業者のうち10人に一人という高い割合であることを示している。

さて、地方の土木建設業の最大かつほとんど唯一の顧客である官は、このところ財政のスリム化を余儀なくされている。例えば、国の平成20年度予算における公共事業関係費の額はおよそ6兆7千億円であるが、これを平成10年度の実績である13兆円と比較すると、そのほぼ2分の1に過ぎない。公共事業の配分が地方に偏重していると批判されてきたことからすれば、この減少の及ぼす影響は大都市より地方に断然大きいことも伺われる。

一方、地方の自治体が実施する公共事業の額も大幅に減っている。再び鳥取県を例にとると、筆者が知事に就任する前年の平成10年度に1620億円であった公共事業の額は、平成19年度決算では654億円にまで減っている。大幅な減少率であるが、これは国が公共事業予算を削減する以前から独自にその見直しを徹底したことによる。見直しの過程で判明したことは、如

何に必要性や緊急性に乏しい事業が多かったかということであり、財政の持続可能性に無頓着な予算編成が行われてきていたかということである。

例えば、ダムである。鳥取県では中部ダムという名前のダムの建設計画が進行していたが、これを筆者が知事に就任した段階で再点検してみると、実にずさんで不誠実な計画であった。

このダムはもっぱら治水を目的としていた。治水目的ということであれば、ダム以外にも河川改修という手法がありうるが、この地域の場合にはダムの方が河川改修より優れた選択肢である、というのが県議会や県民に対するそれまでの県の説明であった。具体的には、ダムの建設費は140億円で済むが、河川改修方式だと147億円の事業費を必要とするというのである。

ところが、よくよく調べてみると、ダム建設費の140億円とは昭和40年代後半にこのダム建設構想を策定した時の計画額であって、これを現時点におきなおすと、事業費は一気に220億円にまで跳ね上がるという。一方、河川改修方式の場合の147億円というのは、治水効果だけではなく河川のアメニティなど他の様々な要素をふんだんに盛り込んだデラックスな改修を行うことを前提にして計算してあるのだそうだ。

これでは、まともな費用対効果の比較などできるわけがない。そこで、ではダムを建設した場合と同様の治水効果をあげようとする、河川改修方式ではいくらかかるのかと聞けば、途端に20億円から30億円程度で済むという。結局、それまでの説明は、初めからダム建設ありきで、その根拠などを捏造していたことが判明したことから、このダムはさしたる反対や妨害もなく中止の運びとなった。

これほどひどい事例は珍しいが、それでも丹念に調べてみると、進行中の事業ないし計画段階の事業で引き続き投資するに値しないと思われるものが数多くあぶり出されてきたので、それらを大胆に中止ないし縮減することとした。これが、公共事業の総額が驚くほどの割合で減った経緯である。

ともあれ、この正常化の過程において土木建設業界の受ける影響は甚大である。ほんの数年の間に市場規模が半分以下に縮小してしまったからである。その際、官のスリム化ないし撤退を民間の需要が補完すれば問題はさほど大きくないが、それを期待することが望めない地方では市場は縮小したままである。その結果、

先に見たとおり建設業者の数やそれに従事する従業者の数が大きく減り、併せて、この業界の影響を強く受ける地域経済には大きなダメージが加わらざるを得ない。昨今の財政事情のもとにあっては、官依存体質の強い地方で避けようにも避けられない地域経済疲弊の背景である。

2. 下請け体質の強い地域経済

経済力の減退に悩まされている地域にほぼ共通して見られるもう一つの特徴は、下請け構造が顕著だということである。地方に存在する企業・事業所は、誘致企業などの一部を除き、そのほとんどは中小零細企業である。その中小零細企業の中でも製造業の多くは、何らかの形で大企業の下請けとしての役柄に甘んじている。

例えば、鳥取県で盛んな製造業は電気機械やアパレルなどであるが、それらを構成する地場の企業群の業容は、典型的な下請け形態である。例えばアパレルである。ご多分にもれず鳥取県の繊維産業も外国との競争に敗れて撤退し、あるいはその競争の過程で生産現場をアジア諸国に移すなどしたことによって、県内で生産活動を行う企業は往時に比べ激減している。しかし、そうした苦境をかいぐり、逞しく生き残っている企業はそれなりに活路を見出している。それらが中心となり、鳥取県内では相対的に盛んな産業の一つを形成しているのである。

とりわけ全国的に高いシェアを誇っているのが女性の高級補正下着すなわち高級ブラジャーの生産である。それらは、実際に製造した鳥取県内のメーカーの商品としてではなく、大手の有名ブランドが付けられて市場に出回ることになる。

中には末端価格が一着1万5千円もする製品もあるが、それを製造する下請け企業の経営者の話によれば、その一着を納めることによってその企業が得る収入は800円程度でしかないという。布の裁断から最終製品に至る全工程を手掛けているというのに、である。その企業はその中から原材料費と従業員への給与を支払い、製造設備を償却し、さらには固定資産税などの公租公課をも捻出しなければならないのだから、手元に残る額はほんのわずかでしかない。

では、その一着1万5千円と800円との差額は誰の

手にわたっているのか。これを考える上で大変参考になるのがスマイル・カーブである。これは、一つの産業の収益構造を時系列によって分析したものである。

まず川上に位置する製品企画や開発、設計あるいは重要な部品の製造などの部門の収益性は高く、続く川中に位置する製造や加工組立部門の収益性は低い。最後の川下に位置する販売やそのアフター・サービス、商品の広告宣伝、保険などの部門の収益性は再び高くなる。

これらの関係について、横軸に川上から川下までの作業工程をとり、縦軸にはそれぞれの部門の付加価値をとってこれを図示すると、両端が持ち上がったグラフができあがる。これが、人が笑った時の口の形によく似ていることから、スマイル・カーブと名付けられたようだ。

このスマイル・カーブはもっぱら電子産業や自動車産業の収益構造の分析の結果得られたものだが、高級補正下着産業にもこれが実によくあてはまる。この産業で川上に属するのはまさしく製品企画であり、設計ならぬデザインである。また、川下に属するのはテレビなどで頻繁に繰り返される広告宣伝であり、大都市に所在する高級下着店での販売などである。そしてまさしく川中に位置するのが鳥取県内の下請け企業が受け持つ製造、すなわち布切れと糸をもとにした加工組立部門である。

このスマイル・カーブを見れば、末端価格1万5千円の高級下着の製造から生じる付加価値のうち、全工程を担当した下請け企業に帰着するのはほんのわずかでしかない実情とその原因をクリアーに読み取ることができる。付加価値の大半は、親企業の商品企画やデザイン部門、そして販売店や広告会社それにテレビ局や雑誌社などに帰属していくのである。

この下請け体質はアパレル産業だけでなく、電気機械はもとより他の業種も含めて地域の製造業全般に見られる特徴である。これら下請け企業の経営者も従業員も実に勤勉かつ誠実に仕事をこなしているにもかかわらず、手にすることができる所得は、アパレルの場合と同様にほんのわずかでしかない。

「働けど、働けど、わが暮らし楽にならず」とは、石川啄木が生きた時代のことに限られない。21世紀の今日にも広範に見られるこの窮状は、当人たちの努力や勤勉さだけでは決して克服することのできない構

造的な要因によって生みだされたものである。スマイル・カーブのことをデス・バレー（死の谷）と呼ぶ人もいるそうだが、言いえて妙であり、多分にリアリティを含んでいる。

下請けの弱点はこれ以外にもある。それは、「切り捨てられる恐怖」である。大企業が業務を下請けに委ねるメリットの一つは身軽さである。製造設備や人件費を内部で固定化していないので、業務量や業容の変化に応じて、比較的容易に切り離すことができるからである。

かつて、わが国経済が好調でいわゆる右肩上がりの時代には、大企業と下請けとの関係は、信頼と継続を基調とするものだった。そこでは、有名な大企業の下請けに入っていることは、どちらかといえば誉や誇りでさえあった。下請け関係にある企業は、その大企業から自社の持つ技術や誠実さを高く評価されている証しでもあったからである。

しかし、昨今のまるで生き馬の目を射ぬくようなグローバル経済の中であって、良し悪しは別にして、大企業と下請け企業との間でかつてのようなほのほのとした関係を続けることは容易ではないだろう。受注が減って直ちに切られるのは、内部では非正規雇用であり、外部では下請けである。

このことが、地域経済にもたらす負の影響が如何に大きいか、筆者はこれについても苦い経験を強いられたことがしばしばである。たしかに、それまで一定の雇用を支え、それを通じて地域経済に消費の面でも貢献してくれていた。しかし、いざ下請けが切り捨てられるとなると、一転その時は地域の雇用情勢をさらに悪化させてしまうなど、地域経済に対し逆向きの負荷を大きく与えることになる。この面でも、下請け構造が強い地方の経済は、極めて脆弱であるというほかない。

3. 考える力の衰退した地方

下請け体質の弊害は収益性の低さや「切り捨てられる恐怖」にとどまらない。発注者が企画し、設計ないしデザインした仕様を忠実になぞらえることが中心の作業工程からは、考える力とそれによって創造される知的財産など将来の付加価値の増大や収益性の向上につながる要素は生まれにくい。また、企業を大きく飛

躍させる上で欠かせないブランド力を身につけることから縁遠い。地域産業における考える力やソフトの力の減退は、地域経済が活力を蓄える上で大きな障害となり、もはや致命的でさえある。

驚くことに、筆者が知事に就任した1999年当時、鳥取県には弁理士が一人もいなかった。いや、弁理士という名称の職業の存在すら知らない人も多い実情にあったのである。それはとりもなおさずそれまでの地域の状況をありのまま反映していたといっても過言ではない。要するに、弁理士の存在を必要としない実態が地域にはあったのである。

そもそも弁理士とは知的財産を扱う職業である。新たな知的財産を生み出した人や企業は、弁理士を介してその知的財産を登録し、そこから生じる経済的価値を排他的に享受しようとする。また、他者が生み出した知的財産を自らの事業に活用しようと思えば、その時にも弁理士を通して使用権の確保や対価の決定など権利関係の調整を行うこととなる。

したがって、地域に一人の弁理士もいなかったということは、こうした知的財産を生み出したり、あるいはそれを活用したりする知的な産業活動とほとんど縁がなかったことを意味している。残念なことだが、こうした地域の産業界においては、自ら考える力が衰退している事実は否定すべくもない。

考える力の衰えは、依然として多くの地方の主要産業の一つである農業にも共通して見られる特徴である。それは、米作においてとりわけ顕著である。食糧管理制度のもとでは、米作農家は米さえ作ってればそれを政府が全量買い取ってくれるという有難い仕組みに長年安住してきた。

その後、生産される米の量が消費される量を上回るようになってから生産調整制度が実施されたが、その際も決められた面積の田で米を作り、減反の対象となった田では大豆や小麦など政府が指定ないし推奨する作物を栽培していれば、相応の補助金を手にすることができた。

こうした農業経営からはやはり考える力は生まれない。本来農家は企業であるにもかかわらず、企業の死命を制することになり、それ故にひと時も目を離すことができないはずの市場を一向に見ることがなかったからである。そもそも農業経営において最も大切なことは、何を作れば消費者に受け入れられるかを把握す

ることである。そのためには、市場の動向をにらみ、市場を通じて消費者の選好を探らなければならない。また、消費者に受け入れられるには、ほどほどの価格で提供しなければならず、そのためにも栽培技術の研究は欠かせない。いずれにしても、市場や消費者の動向に応じてそれに最もふさわしい対応を考えるのが企業人としての農家の努めであるはずだ。

ところが、これまで農家にとって最も重要な情報は政府の買い取り価格であり、補助金制度の内容であった。それらは官庁から得られるものであり、市場や消費者とは縁がない。こんな事情のもとでは、農家の大半は市場や消費者への関心を失わざるを得ず、同時に企業人に必須の考える力を喪失するしかない。

鳥取県知事時代、筆者はよく県内の農村地域を視察や意見交換のために訪れた。農家の皆さんの抱える悩みや課題を直接聞き、それを県の農政に反映させるためであるし、同時に農家の皆さんを励ますことができると考えてのことである。

ところが、そういうときいつも愕然とさせられたのは、「知事さん、来年は何を作ったらいいんでしょうか。」という農家の皆さんからの質問であった。もとより農家の高齢化が進行しているという特殊事情があるので、このことを割り引いて考えなくてはならないものの、それにしても市場や消費者への関心を失って既に久しい農家の悲しい現実がこの質問には凝縮されている。

いつしかわが国の農家は、補助金獲得のプロにはなったかもしれないが、本業の農業では素人になったかの如くである。農家から考える力を奪ってきたこれまでの農政の罪深さを思わずにはいられない。

地方の考える力の衰えは、産業面だけではなく自治体にも広がっている。現在地方の自治体は総じて財政難である。財政難などという生易しい状態を既に通り過ぎ、財政破綻寸前に達している自治体も少なくない。現に北海道夕張市は破綻したが、夕張市は決して例外的存在ではなく、むしろ地方の自治体の代表だといってよい。

では、地方の自治体は何故に財政に困難をきたすようになったのか。当事者はあれこれと理由を挙げているが、客観的に見て最大の理由は、無造作に借金を重ねたことである。1990年代、わが国はバブル崩壊後の経済を立て直すため大量の公共事業を実施した。そ

の景気対策の担い手として全面的に動員されたのが地方の自治体である。

もとより、当時の自治体も財政的、資金的に余裕があったわけではない。そこで政府が持ち出したのが借金従属政策である。自治体が公共事業を実施するにあたり、当面自治体には地方債で資金を調達してもらい、後年度その元利償還に要する財源を全て地方交付税交付金の上乗せを通じて国が自治体に補填するという取り敢えずの便法である。

自己負担なしで公共事業を実施することができる。こんな有利な仕組みがあるなら、この際利用しない手はない。全国のほとんどの自治体はまるで競い合うように道路を中心とする公共事業を手掛け、無数の「箱物」を林立させたのである。結果として自治体には膨大な借金が残ったが何も心配することはない、全て政府が面倒を見てくれるのだから、と自治体関係者は大船に乗ったつもりでいた。

ところが、その地方債の償還がピークに達する頃、政府がやったことは、自治体に約束していた地方交付税交付金の上乗せではなく、あろうことか地方交付税の大幅削減である。あわれにも梯子を外された自治体は大量の地方債の償還に苦しみ、その財政運営の将来に展望を失うまでになってしまった。

ちょうどその頃、政府が躍起になって進めようとしていたのが市町村合併である。財政運営に自信のなくなった自治体は、もはや合併に逃げ場を見出すしかない。しかし、それでも合併にはさまざまな障害があり、容易なことではない。逡巡する自治体に対して政府が持ち出したのが合併特例債である。合併をした自治体は合併特例債を活用してふんだんにハード事業を行うことができる。その償還に要する財源の大半は地方交付税交付金を上乗せするので、自治体の実質負担は微少で済むというのである。

どこかで聞いたことがあるストーリーだ。その手の話にうかうか乗ってしまったから、今日合併でもせざるを得ない惨めな境遇に陥ってしまったのではなかったか。一度煮え湯を飲まされたことのある自治体なのだから、政府がまたぞろ持ち出したこの手の「うまい話」など取り合うはずがないと思いきや、意外にも多くの自治体は性懲りもなく「有利な制度」を活用しようと合併に狂奔し、再び大量の借金を拵え道路や庁舎整備その他のハード事業に邁進してしまった。いずれ

その大量償還の時期が訪れると、また梯子を外されると大騒ぎすることになるのは目に見えていると思うのだが。

どうしてこんなに考える力と想像力が欠けているのか。およそ800兆円もの借金を抱え、もはや首が回らなくなってしまった政府が、自治体の債務の面倒などまともにみてるはずがないではないか。これぐらいのことは中学生でもわかることだが、自治体にはわからない。地方の考える力の低下は、情けないことに自治体にも深く広く浸透してしまっている。

4. 格差の解消とこれからの日本に必要なこと

最近どうした風の吹きまわしか、地方を重視し格差を縮小させるとの触れ込みでいくつかの政策が打ち出されている。小泉内閣のもとで格差がことさら拡大したことへの反発とそれに対する反省がその背景にあるのだろうか。このたび政府・与党が検討している経済対策の中にもそうした地方重視の施策を見ることができ。その一つが、これまでの国の道路特定財源のうちの1兆円程度を地方自治体の財源に回すという構想である。

言い出しっぺの麻生総理の真意が不分明であるし、その後の報道を見ると、総理自身もさほどの考えがあって打ち出したようにも思われないので、この構想が具体的な施策として成立するまでには、関係者が入り乱れて、自分たちにできるだけ有利な内容となるよう鎬を削るに違いない。

国の財政を優先する財務省はできるだけ地方に渡す財源を減らそうとするし、いわゆる道路族や国土交通省は地方に財源を移譲するにしても、その使途を道路ないしそれに関連する事業に要する経費の枠内にとどめておこうとするのだろう。

というようなことで、決して予断を許さないのだが、「論言汗の如し」とまで言うつもりはないものの、いったん総理が表明した政策を全く反古にはできないだろうから、ある程度のまとまった財源を地方に回すことにはなると思われる。

また、その際には、その原資となる揮発油税がこれまで道路特定財源であったという経緯にも配慮し、移譲される財源はおそらくは道路を中心としたハード事業に充当するよう、その使途には何らかの制約が設け

られるはずだ。

地方の自治体が財政的に疲弊し、公共事業の量が先細りしたことは既に指摘した。それが地方の自治体の首長や議員、そして関係業界の大きな不満となっていることも確かである。そこで、自治体が地域のインフラ整備などに投資することを可能にし、かつ、それを通じて関連の業界にできるだけ仕事が回るようにするために、この際まとまった財源を自治体に付与しようということになるのだろう。

しかし、こうした施策で本当に地方が活力を取り戻せるとは、とても思えない。官の縮小に起因する受注機会の減少に困窮する建設業界に一息つかせる効果はあるかもしれないが、それは決してこの業界が抱える課題を根本的に解決するものではない。二日酔いで苦しんでいる人に迎え酒を飲ませるようなものとまで言うつもりはさらさらでないが、身の丈を上回る公共事業を実施し続ける余裕は今の自治体にはないし、また、大多数の住民がそれを支持することももはやないことだけはよく認識しておくべきだろう。

また、地方を重視し、格差を是正しようとする場合には、必ず自治体をその中心に据え、自治体があればこれと施策を実施しやすいよう財政的支援策を講じるのであるが、このワンパターンの発想も見直した方がよい。その理由はこれまでの経験則に基づくものである。

先に見たとおり、1990年代に始まった自治体中心の景気対策や地域振興策がもたらした結果は、自治体の疲弊と皮肉なことに格差の解消ではなく更なる拡大でしかなかった。しかも、その自治体の多くはどう見ても自分で考える力を失っている。それならば、ここらあたりで主たるプレーヤーを少し変えてみることも一考に値する。世の中には自治体以外にも地域や住民のために有益な事業や活動を実践する組織・団体はいくらでもある。しかも「公益性」もひとり自治体が独占するものではない。

例えば、これからの地域の振興や経済の活性化に大きな力を持つであろうものの一つが、先にふれた知的財産である。その知的財産を民間の企業などとともに生み出す上で重要な役割を果たすのが地方の国立大学である。その国立大学の研究開発機能を充実し、強化することは長い目で見ると、地域の底力を生み出すことにつながるはずだ。

また、国立大学に限らず、地方には地道ではあるが

高度な研究や技術開発を手掛けている機関が数多く存在する。例えば、鳥取県に菌草（きんじん）研究所という研究機関がある。これまで、この機関は広範多岐にわたる菌類遺伝資源の収集・保存に努め、その成果を生かしながらキノコをはじめとする菌類の研究を手掛けてきた。近年は地元の鳥取大学と連携・協力して研究機能を強化しようとしているが、こうした取り組みを財政面で下支えすることは、当該地域だけではなく広くわが国全体の科学技術の発展にも資するはずである。

また、同じく鳥取県には氷温研究所という研究機関がある。これは、物が凍り始める氷結点の直前の温度域において生物や物体が生み出す特別の力や機能を活用し、これを食品の保存・加工、さらには医療面での臓器保存などにも応用する技術を開発・普及する研究機関である。これなども、地域に根ざした技術が大きく飛躍する可能性を秘めており、わが国の科学技術の振興のためにも支援に値するはずだ。

ここでは、たまたま筆者が知っている機関を紹介することにどめるが、これら以外にも大きな潜在力を持った多くの民間研究機関が地方には存在する。のみならず、地方では自治体もいくつかの研究機関を設け、様々な分野の試験研究を行っている。ただ、非礼を承知で敢えて言えば、自治体の試験研究機関は一部の例外を除いて、総じて活力に乏しい。関係者の意欲の問題もあるかもしれないが、むしろ、自治体の幹部や議会からほとんど顧みられることがなく、財政的にも冷遇されていることがその要因となっているはずだ。この際、もし政府が地方重視の一環として自治体を支援しようというのなら、毎度おなじみのハード事業とセットの財政支援ではなく、是非試しに試験研究機関の活性化に力を入れ、その後押しをしてみてもどうか。地方が「知力」と「底力」をつける上では、きっとその方が有効であることがわかるはずだ。

これからのわが国が目指すべき国柄は、知的立国であり、科学技術大国である。間違っても従来の延長線上の土建国家ではない。ひたすら公共事業を拡大してきたわが国は、結果として全国の地方を疲弊させただけでなく、慢性的な国力の低下をもきたしている。そろそろそのことに気がつき、政策の重点を教育や科学技術の分野に大きく切り替えるべき時期だと思わずにはいられない昨今である。

利用者目線の電子行政の実現

茨城大学 人文学部 准教授
後藤 玲子

CONTENTS

- 1 電子行政の目標
- 2 CIO・CIO 補佐官がもつべき能力
- 3 組織の境界を越えた最適化の重要性
- 4 イノベーションの活性化に向けて

1. 電子行政の目標

いま、地域産業政策は転機を迎えている。わが国の地域産業政策においては、工場の地方分散や財政移転を通じた地域間格差の是正に代わって、地域経済の自律、すなわち地域経済の内発的発展の促進が政策課題として重視されるようになってきている。その主因は、情報化やグローバル化、少子高齢化などの、経済社会の構造変動にある。成熟社会において国民の生活水準を維持・向上するためには、知識転換やスパイラルアップを図り、地域の競争力を高めることが不可欠である。そのためには、各地域できめ細かい需給を吸い上げながら、オープン・イノベーション¹を活性化することが重要となってくる。

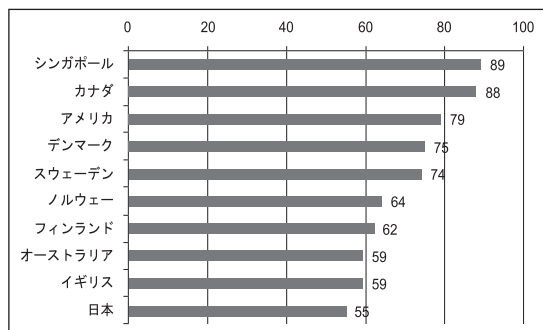
そこで注目されているのが、電子行政である。電子行政とは、ICT（情報通信技術）、とりわけインターネットのようなオープン系ネットワークを戦略的に活用することによって、①行政サービスの質の向上、②行政業務の簡素・効率化、③地域活性化、そして④民主主義の発展を実現しようとする活動のことである。情報や知識を見える化してデジタルデータに変換すれば、そのデータは組織や地域の境界を越えて瞬時に流通しうる。そのネットワークに多くの参加者が集い、流通する知識や情報が再利用されて新しい関係付けがなされれば、そのネットワークは、労働や資本の量的縮小を補うバリューチェーンとして機能しうるだろう。

1 オープン・イノベーションとは、自らの内部資源のみを活用したイノベーションとは異なり、ネットワークを基盤にして外部資源を有効活用し、複数の主体が協働して行うイノベーションのことをいう（須藤・後藤・山本・柴崎[2008] p.919）。

（ごとうれいこ）東京大学法学部卒業。株式会社日本総合研究所勤務の後、東京大学大学院にて修士号（社会情報学）を取得。同大学社会情報研究所助手、茨城大学専任講師、助教を経て、07年4月より現職。日本社会情報学会（JASI）理事、国際CIO学会理事、総務省「電子自治体の推進に関する懇談会」委員、内閣官房「次世代電子行政サービス基盤等検討プロジェクトチーム手続検討ワーキンググループ」委員などを務める。主な著書・論文は、「電子政府のサービス価値の評価」、「Assessing Performance of e-Government Services for Business Users」など。

世界各国における電子行政活動の主眼はすでに、利用環境の整備から、利用者目線の行政サービス・行財政改革へと、その重点がシフトしつつある。たとえば、アクセンチュアが毎年行っている電子政府ランキング調査では、各国の電子政府の取組みに対して100点満点のスコアを付すに当たって、「電子的サービスの充実度」と「顧客サービスの成熟度」に加え、2007年から「顧客の声」²という要素が加えられている。配点は各々、10点、50点、40点である。この得点配分からも、利用者目線の業務・サービス改革が現在の主要目標とされていることがわかるだろう。

そこで本稿では、利用者目線の電子行政を実現し、さらに、電子行政を梃子にしてオープン・イノベーションを活性化することを目指して、電子行政の現況と課題を確認し、今後の方向性を考察しようと思う。



注：スコアは100点満点。調査対象22ヶ国中トップ10カ国を掲載。
資料：Accenture (2007) *Leadership in Customer Service: Delivering on the Promise*, available at < http://nstore.accenture.com/acn_com/PDF/2007LCSDelivPromiseFinal.pdf>

図1 Accenture 電子政府ランキング (2007年)

2 「顧客の声」は、市民中心度、チャネルの多様性、政府横断的取組み、プロアクティブな情報提供という4つの要素で算出されている。

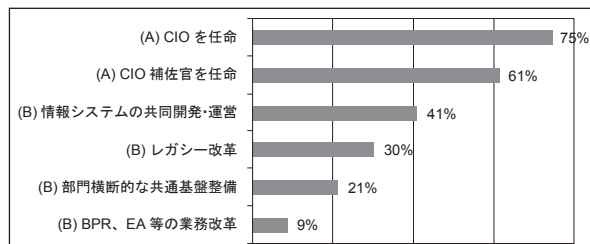
2. CIO・CIO 補佐官がもつべき能力

筆者は、2008年に、総務省「第6回電子自治体の推進に関する懇談会」にて、電子自治体に関するデータ分析結果を報告した。また、2007年と2008年に、電子行政の先進事例調査のため欧州諸国を訪問した。それらの情報を用いて、わが国における電子行政の現況と課題を整理する。

電子行政も、電子行政活動の対象となる行政業務や公共サービスも、ともに税金が用いられるものである。したがって、その費用対効果を見極め、より効率的で効果的な対策を講じることが不可欠である。そのためにはインプットやアウトプット、アウトカム等に関する業績情報に基づいて評価を行い、その結果を踏まえて政策等を改善することが必要となる。しかし、特にアウトカムデータは収集コストがかかるため、組織間で業績を比較する際には、利用環境や利用実績に関するベンチマーク評価が最もよく実施される。そのような評価には、比較的安価なコストで国内外の電子行政の進展度を組織横断的に比較できるという利点がある。一方で、コストに関する情報が勘案されないことが多いという深刻な欠点も存在する。

この欠点を補うため、電子自治体の総合的な目標を費用効率的に充実させている度合い（以下、単に「業績」と略する）を表す指標を作成し、自治体 IT ガバナンスがその業績指標に与える影響を分析した³。図2は、分析対象の1793市区町村に占める IT ガバナンス実践の導入・実施団体の割合を、図3は、重回帰分析結果の一部を図示したものである。

まず、(A)で示した、CIO（情報化統括責任者）及びCIO 補佐官に関する分析結果に着目されたい。



注：数値は、1793市区町村に占める導入・実施団体の割合。
CIO = 情報化統括責任者、BPR = 業務プロセスの刷新、
EA = 業務・システムの一体的見直し。図3も同じ。
資料：平成19年度地方公共団体における行政情報化の推進状況調査

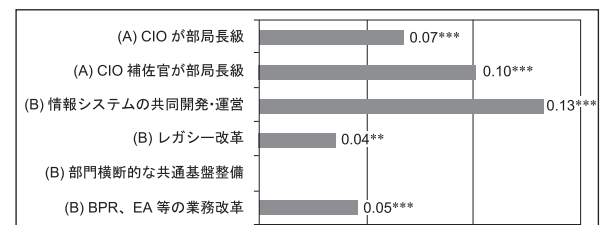
図2 自治体 IT ガバナンス実践の導入・実施状況

3 詳細は、後藤（2008）を参照されたい。

図2に示したように、CIO 及びCIO 補佐官を任命している団体は、過半数を大きく上回る。しかし図3からわかるように、CIO 及びCIO 補佐官が電子自治体の業績に与える影響は、それらの役職によって異なる。CIO 及びCIO 補佐官が部局長級である場合には、1%水準で統計的に有意に業績を高める効果が観察される。図では省略したが、それらが課長級である場合には逆に、統計的に有意に業績が低くなる。首長や助役である場合には、統計的に有意な影響はない。

この結果は、CIO 及びCIO 補佐官は、組織内の権限とITに関する能力の両方を兼ね備えていなければならないことを示唆すると考えられる。CIO 及びCIO 補佐官を単に任命するだけでは特に意味はなく、権限のない者を任命すると、期待される機能を発揮できないどころか、業績が悪くなってしまうのである。CIO 及びCIO 補佐官が首長ないし助役の場合には業績への影響が観察されない理由は、現時点での平均的な自治体のトップは、ITに対する理解や専門能力を十分には有していないからだと推察される。

ここでは、エストニアの事例が思い起こされる。筆者らが同国の首相官邸を訪問したとき、A. Ansip 首相自らが、何の資料も見ずに、同国における電子政府の取組みについて端的に説明して下さった。同国では、官民連携の透明性の高い電子行政基盤が構築されている。閣議室にはノートパソコンが並び、遠隔地から閣議に参加して電子的に署名できる環境が整っていた。国民は、銀行のポータルサイトから税申告を行ったり、行政データベースに格納されている自分の個人情報にアクセスしたり、自分の個人情報へのアクセス履歴を確認したりすることができる。同国は小国で、独立後の歴史が浅いためにレガシーシステムを殆どもたないことを割りいても、彼我の違いは非常に大きいといえるだろう。



注：数値は標準化回帰係数。有意水準は ***<0.01, **<0.05。
資料：図2と同じ。

図3 自治体 IT ガバナンスが電子自治体の業績に与える影響

3. 組織の境界を越えた最適化の重要性

次に、(B) で示した、情報システムの最適化の取組みが業績に与える影響をみていこう。

図3の業績上昇効果をみると、「情報システムの共同開発・運営」が業績に与える正の影響が相対的に大きいことがわかる。わが国では、総務省とその外郭団体である地方自治情報センター（LASDEC）が、電子自治体システムの共同アウトソーシング事業を推進している。また、全国地域情報化推進協会（APPLIC）が、地域内外の情報システムを全国規模で連携させるための「地域情報プラットフォーム標準仕様書」をとりまとめ、自治体 ASP・SaaS⁴ 事業等を推進している。しかし現時点では、共同化の導入事例はフロントエンド系システムに偏っている。基幹系システムはレガシーシステムが多く、標準化が進んでいないため、共同導入・利用があまり進んでいない。情報システムの共同開発・運営は、財政事情が厳しい小規模自治体が充実した電子行政サービスを住民に提供するための手段として、さらには、利用者目線でワンストップ・サービスを提供するための手段として注目される。今後の進展を期待したい。

ところで、業務・システムの共有化が業績にプラスの影響を与えるのならば、「部門横断的な情報基盤整備」にも業績上昇効果が観察されて然るべきである。しかし、そのような関係はみられない（図3参照）。この結果は、「システム導入ありきの施策は成功しない」ことを物語っていると考えられる。情報システムを共有化・統合化する前に、今ある業務プロセスと情報フローを見える化し、業務・システムを一体的に見直さなければ、行政サービスの質を向上し、行政業務を簡素・効率化することは難しいということだ。

図2の導入・実施状況からわかるように、「BPR、EA等の業務改革」を行っている団体は非常に少なく、「部門横断的な情報基盤整備」を行っている団体の半分弱に過ぎない。つまり現在のところ、業務プロセス・情報フローの可視化や業務・サービス改革には手をつけずに、部門横断的な共通基盤整備を進めている団体が多いのである。これでは、「部門横断的な情報基盤

整備」の業績上昇効果がみられないのは当然であろう。

組織の境界を越えた連携・最適化事例として注目されるのは、ベルギーとフランスである。

ベルギーでは、クロスロードバンクの事務総長である F.Robben 氏にお会いした。クロスロードバンクとは、同国における、3,000 を超える社会福祉関連機関をつなぐ情報システムを設計・運用している組織である。同国では、電子化をする前にすべての業務プロセスを見直して簡素化し、その上で、バックオフィスのデータ連携により、社会保障当局、疾病金庫、そして企業との間のやりとりを電子的なメッセージ交換で行えるようにしたという。データベースは分散型だが、例えば住所変更の情報が内務省に届けられると、その情報は自動的に社会保障関係機関に送られる。市民向けサービスについても、行政組織間のデータ連携によってワンストップ・サービスを提供し、個人や企業のデータ入力等の負担を減らすことが計画されている。このような共有化・統合化は、社会保障の担当大臣、関係機関の代表者、市民の代表者、労使の代表者、そして社会保障・個人情報保護・IT の専門家などが何度も協議を行い、合意を積み重ねることで可能になったという。

フランスでは、国家近代化総局の電子政府補佐官である、J.J.Leandri 氏からお話をうかがった。同国は人口 6,000 万人を超える大国で、最小行政区画であるコミューンの数は 36,000 以上にのぼる。また、各行政組織の保有するデータベースには異なる個人 ID が付されており、それに基づいて個人情報の管理等が行われている。そのため、組織の境界を越えたデータ連携は容易ではないはずである。しかし同国の取組みは、わが国と比べてはるかに先進的であった。たとえば個人の所得税申告では、記入済の申告用紙を送付し、修正申告のみを受け付けるというプロアクティブな情報提供が実施されている。住所変更については、利用者が望めば、国のポータルサイトで、税務署、疾病金庫、電力会社などの住所変更を一括して行うことができるという。

他国の先進事例と比較すると、わが国政府の目標である「世界一便利で効率的な電子行政」を 2010 年度までに実現することは、難しいと考えざるを得ない⁵。

4 SaaS とは、ソフトウェアの機能のうち、利用者が必要とする部分のみを「サービス」として利用できるようにするデリバリーモデルないしサービスマカニズムのことである。

5 筆者らの簡易推計によれば、現在の延長線上の改善ではなく、抜本的な業務・システム改革が必要だと考えられるオンライン手続等が存在する。詳細は、後藤・須藤(2008)を参照されたい。

利用者目線で費用対効果の高い電子行政を実現するためには、かなり大胆な組織的・制度的・技術的改革が必要となっている。

4. イノベーションの活性化に向けて

冒頭で述べたように、電子行政の主要目標は、目下のところ、利用者目線の行政サービス・行財政改革を実現することである。しかし、府省間や国－地方間、さらには官民連携が実現すれば、その電子行政サービス基盤がもたらしうる効果は、直接的な利用者である市民・企業や行政の効率と効果を高めることに留まらない。電子行政基盤に、医療・健康情報システムや地理情報システムを接続すれば、この地域情報基盤は、行政のみならず、産官学連携でイノベーションを活性化し、地域の内発的発展を支える新たな社会基盤として機能するだろう（須藤・後藤・山本・柴崎[2008] pp.920-921）。

2008年6月に公表された「次世代電子行政サービス（eワンストップサービス）の実現に向けたグランドデザイン」では、国・地方の枠を超えて産官民で連携し、さまざまな行政手続きを基本的にワンストップで簡便に行うことが謳われている（図4）。また、利用者の実感の重視、PDCAサイクルの強化、費用対効果の低いオンライン行政サービスの廃止等、利用者

のニーズとアウトカムを重視した取組みも始まっている。利用者目線の電子行政の実現とオープン・イノベーションの活性化を目指した、さらなる変革を期待する。

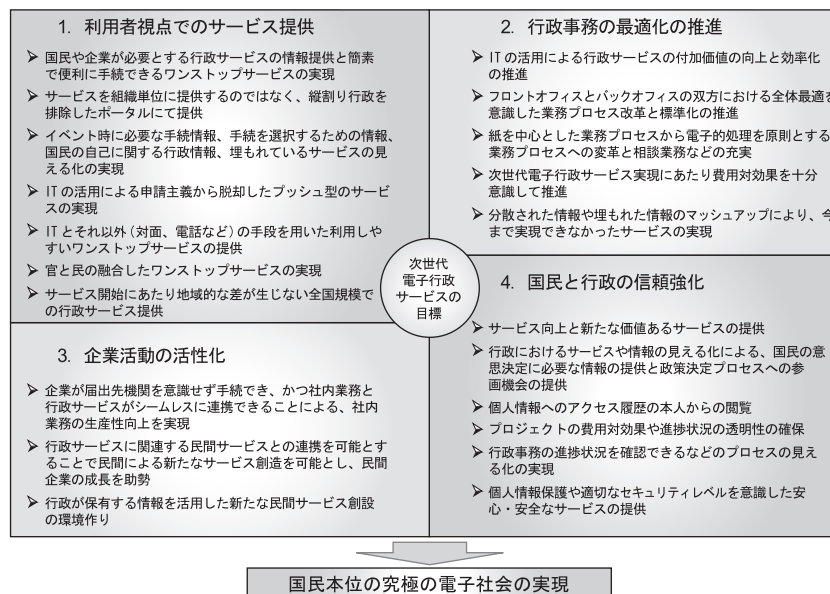
参考文献

後藤玲子(2008)「電子自治体の目標達成度とITガバナンス」, 総務省『第6回電子自治体の推進に関する懇談会』, 資料4, available at < http://www.soumu.go.jp/menu_03/shingi_kenkyu/kenkyu/denshijichi_suisin/pdf/081001_1_si4.pdf >.

Reiko Gotoh(2008) Assessing Performance of e-Government Services for Business Users, *Proceedings of the 4th International Conference on e-Government*, RMIT University, Melbourne, Australia, pp.161-169.

後藤玲子・須藤修(2008)「オンライン申請システムの利用等に関するデータ分析結果」, 電子政府評価委員会主催, 『電子政府評価委員会平成20年度第6回会合』, 資料5, available at < http://www.kantei.go.jp/jp/singi/it2/denshyouka/kaisai_h20/dai6/siryou5.pdf >.

須藤修・後藤玲子・山本隆史・柴崎亮介(2008)「情報爆発時代におけるオープン・イノベーションの活性化:ITによる社会基盤の刷新」, 『情報処理学会誌』, Vol. 49, No.8, pp.919-925.



出典：次世代電子行政基盤等検討委員会(2008)『次世代電子行政サービス（eワンストップサービス）の実現に向けたグランドデザイン』 p.2

図4 次世代電子行政サービス（eワンストップサービス）の目標

日立総研レポート
地方再生と道州制の展望

研究第三部 主任研究員 畠山 真和

バブル崩壊以降、国および地方自治体の財政状況は急速に悪化しており、2006年度の国、地方自治体を合わせた長期債務残高はGDPの1.5倍、租税の8.4倍に相当する761兆円にまで膨れ上がっている。戦後の高度経済成長を支えた中央集権体制も、二重行政や縦割り行政などの問題が顕在化している。地域的多様性を生かした効率的な行政を目指して、地方再生および道州制の議論が活発化している。

1 地方公共団体の現状 ~地域間格差の拡大~

中央・地方自治体の財政悪化

バブル崩壊以降、国および地方自治体の財政状況は急速に悪化しており、図1の通り2006年度の国、地方自治体を合わせた長期債務残高はGDPの1.5倍、租税の8.4倍に相当する761兆円（1990年度以降の年平均増加率は6.8%）に膨れ上がっている。IMD（経営開発国際研究所）の国際競争力 Yearbook2008では、日本の国際競争力ランキングは総合で22位である。特に政府の効率性は39位（「一般政府赤字」54位、「法人税率」55位など）となっている。

政府は、1990年代後半から財政健全化に向けた歳出（公共事業）の削減に着手する中、2004年以降小泉

政権は地方分権と行政の効率化を目指したいわゆる三位一体の改革（国庫補助負担金改革、地方交付税改革、税源移譲）を実施した。三位一体の改革の目的は、中央政府の権限を地方に移譲し、自らの創意工夫と責任による行政サービスを実現すること、行政の効率化、歳出の縮減・合理化を図り、「効率的で小さな政府」を実現することであった。

表1 三位一体の改革

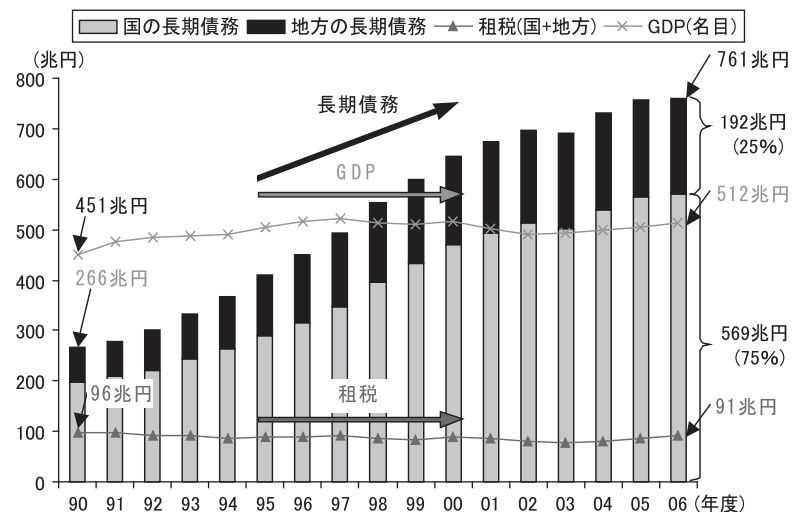
目的	<ul style="list-style-type: none"> ● 地方の権限と責任を拡大し、自らの創意工夫と責任による行政サービスを実現 ● 行政の効率化、歳出の縮減・合理化を図り、「効率的で小さな政府」を実現 						
地方の歳入03、06年度比較	<table border="0"> <tr> <td>国庫補助負担金</td> <td>△約4.7兆円</td> </tr> <tr> <td>地方交付税</td> <td>△約5.1兆円</td> </tr> <tr> <td>税源移譲</td> <td>約3.0兆円</td> </tr> </table> <p>※ 国庫補助負担金改革のうち0.8兆円分は、地方への交付金化</p>	国庫補助負担金	△約4.7兆円	地方交付税	△約5.1兆円	税源移譲	約3.0兆円
国庫補助負担金	△約4.7兆円						
地方交付税	△約5.1兆円						
税源移譲	約3.0兆円						

資料：内閣府、総務省ほか資料より（総研）作成

三位一体の改革は、国の財政面の改善をみせる一方、地方分権への課題を多く残している。具体的には、基幹税である所得税を対象に、約3兆円の税源移譲が実現したものの、各省庁の抵抗などにより権限の移譲は

十分とはいええない。また、国・地方共に厳しい財政状況にある中で、国は地方交付税約5.1兆円を削減したが、地方公共団体は歳入の減少と社会保障費などの経常支出の増大により、地域の実情に応じた地域経済活性化のための自主財源が不足している点などである。

このため、地場産業が少なく、公共事業への依存度が高い地域では、公共事業減少により経済が停滞し、主に大都市圏との経済格差が拡大するという弊害が起きている。



資料：総務省「平成20年度版地方財政白書」、財務省「財政関係諸資料」より（総研）作成

図1 国・地方自治体の長期債務残高の推移

中央集権体制による弊害と税収・歳出の不均衡

日本の中央集権体制は、限られた資源を中央に集中し、道路などの大規模な社会インフラ投資に効率的配分を可能とするなど、戦後復興、高度経済成長に貢献してきたが、同時にその弊害も問題視されている。1つは、国が規定した画一的な政策が、日本の各地域が持つ多様性（気候、自然、文化など）を抑制する結果を招いている点である。例えば、「総合病院の基準病床数」、「福祉施設の設置基準」（厚生労働省、地方自治体）、「公営住宅の入居者資格」（国土交通省、地方自治体）などは、地方公共団体の財務状況、市民の年齢構成、所得水準などの実態との乖離（かいり）を生じさせている。2つめは、省庁間の連携が不十分な縦割り行政が、効率的なサービスの提供を困難にさせている事例がみられる。たとえば、「幼稚園と保育園の一元化が困難」「空き教室の活用（福祉施設への転用、放課後児童対策）が困難」（文部科学省、厚生労働省）などである。これらは、各施設の監督省庁が異なる事が一因となっている。3つめは、国と地方の二重行政の問題である。「インフラ（道路、港湾、空港など）の整備・管理における重複」（国土交通省、農林水産省、地方自治体など）、「職業紹介事業における重複」（厚生労働省・社会保険庁、地方自治体）などが事例である。同様の業務を国の地方支分部局と地方自治体が実施しており、地方支分部局に、行政機関の国家公務員約33万人のうち、64%にあたる21万人が所属しているのが現状である。経

済財政諮問会議の「試行的分類」によれば、「地方に移譲可能な事務」を行っていると言われる8省庁、17地方支分部局の職員数は全体の29%にあたる9.6万人となっている。さらに地方分権推進委員会の試算では、民営化や合理化により9.6万人のうち3.5万人が削減可能となっている。

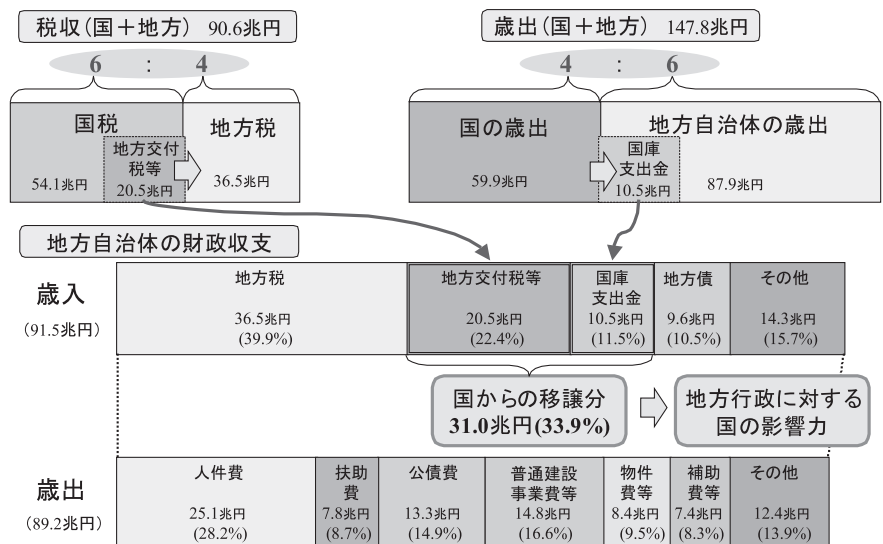
また、国と地方自治体との税収・歳出のバランスが、地方自治体の自主性を喪失させているとの指摘もある。図2の通り、国と地方自治体との税収比率6：4に対し、歳出比率は4：6となっている。地方自治体の歳入の約1/3が国か

らの財源となり、国からの財源は地方交付税と国庫支出金で構成されている。地方交付税の目的は、自治体間における財源の偏在是正であるが、地方が努力をして税収を上げると地方交付税は減額されてしまう。また、国庫支出金は国の指定する事業について事業費の一部を国が負担する制度であるが、自治体は必要性が低い事業でも国庫支出金が得られる事業を優先することとなり、結果的に負担と受益の関係が不透明となっている。

2 地方再生の取り組み

地域間格差是正のための地方再生戦略

政府は、地方活性化策の第一弾として「地方再生戦略」を2007年11月に決定している。基本理念は、地方の活力低下は国民生活の安全保障機能の低下、国土の防災・保全機能の劣化、安心・安全な生活の場の縮小、次世代の人材を育成する場の縮小につながるため、これを回避し地方と都市が共に支え合う「共生」の考え方を国民全体が共有することである。縦割りの支援体制を改め、地方再生を省庁一体となり支援するための国の相談窓口を一元化する「地方の元気再生事業」の創設（08年度予算25億円）などが、主要な施策である。地方の元気再生事業は内閣府から事業内容に最も関連する省庁に予算を移し替え、事業を全額国費負担で実施するものである。2008年度予算では、安定税源で



注：歳出には国直轄事業負担金に係る国への現金納付額および国に対する交付公債の元利償還額の合計1.3兆円を含む

資料：総務省「地方税収等の状況」（2008年）ほかより（総研）作成

図2 国・地方自治体の税源配分と地方自治体の歳入・歳出 (2006年度決算)

あり地域の偏在の少ない地方消費税の拡充は見送られたが、今後、抜本的な課題解決に向けた地方税財政改革が必要である。

地方分権推進の現状

バブル崩壊以降、政府は国と地方の二重行政を解消し、地域的な多様性を生かした効率的な行政の実現に向けて地方分権の動きを進めてきた。1999年7月に成立した地方分権一括法では、国と地方自治体の上下関係の是正や国の関与の減少が進展した。一方、国から地方への権限移譲は限定的である。2007年11月の地方分権改革推進委員会中間取りまとめでは17項目にわたる具体的な検討事項が提出されたが、各省庁は実質ゼロ回答であった。政府は一貫して地方分権を推進してきたが、都道府県の規模では広域的課題に対応することが困難との指摘もあり、難航しているのが現状である。このように地方分権が進まない状況の中、国のあり方を抜本的に見直す道州制の議論が活発化している。

3 国・地方の抜本的改革 ～道州制～

道州制 - 地方への権限・財源の大幅な移譲 -

道州制には公認された明確な定義はない。都道府県をより規模の大きい道州に再編することは共通だが、論者によりさまざまな案がある。

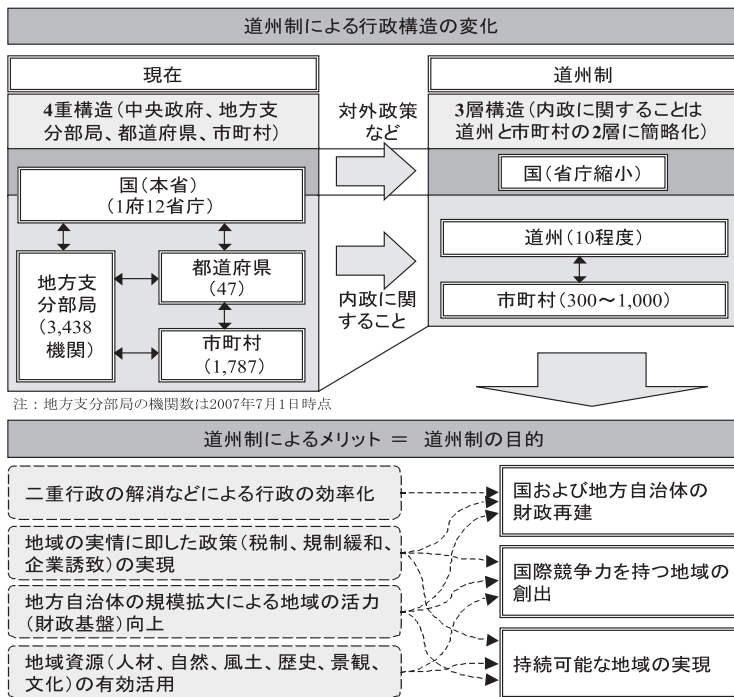
例えば道州制導入時の都道府県の取り扱いについては、廃止する案が主流であるが、1920年から議論があった都道府県の規模を拡大させる案から、1990年代に浮上した行政権だけでなく立法権や司法権まで道州に移譲するという連邦制に近い案も存在している。2000年以降は、本来の地方自治を実現するための地方自治実現型が主流だが、地方への権限・財源の移譲範囲については議論が分かれている。

道州制導入により、図3（道州制による行政構造の変化）の通り、行政は現在の国、地方支分部局、都道府県、市町村の役割が重複する4重構造から、国、道州、市町村の3層構造への簡素化が可能となる。国は対外政策などに専念し内政に関する行政は基本的に道州と市町村が担う。それによって「行政の効率化」「地域の実情に即した政策」「地方自治体の規模拡大」「地域資源の活用」などが進み、財政再建、国際競争力向上、持続可能な地域の実現が可能になると考えられる。

道州制に関する各組織の論点整理

地方自治実現型の道州制を目指し、政府、自民党、経団連などが道州制に関し提言している。各組織とも区割りや移行時期に大差がなく、今後10年以内で10州程度の道州制に移行するとしている。論点の相違は権限（立法権）と財源の道州への移譲度合いである。

道州制の区割り案に関しては各組織が財政規模、地理的・歴史的・文化的条件を考慮し作成している。第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」では9州、11州、13州の3案を提示した。大きな違いは沖縄、東京、中国・四国地方の取り扱いである。沖縄は九州に入れた方が良いという考えもあるが、現在は沖縄を単独の州とする案が優位である。東京都については、単独州、23区のみを特別州とする案もある。中国地方と四国地



資料：第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(2006年)ほかより(総研)作成

図3 道州制導入により効率化する行政

方は合わせて一つの州にするか議論が分かれている。また、新潟県は、現在でも省庁や法令ごとに東北地方、関東甲信越、北陸地方などに分類されており、道州制においても取り扱いが分かれている。

4 道州制の具体的な課題

道州制導入における課題

政府、自民党、経団連による道州制の議論が進む一方で、全国知事会は行財政改革中心で国民不在の議論を懸念している。民主党は、小沢代表の就任以降それまでの道州制推進路線から一転し、都道府県を廃止し、国と300程度の基礎自治体（市町村）の2層式を主張し、道州制は、多様な法制度・税制による混乱、格差拡大を助長するとして懸念を表明している。

道州制に関する各組織の主張点を明確にするため権限移譲と財源の大きさを国際比較をした場合、図4の通りとなる。日本の地方自治体は、単一国家の他国と比較すると大きな権限と財源を持っている。しかし、連邦国家と比較すると立法権を持たず権限は小さい。自民党案が連邦国家に近いものの、全体としては地方自治体の財源を拡充し、地方自治体の政策の自由度を

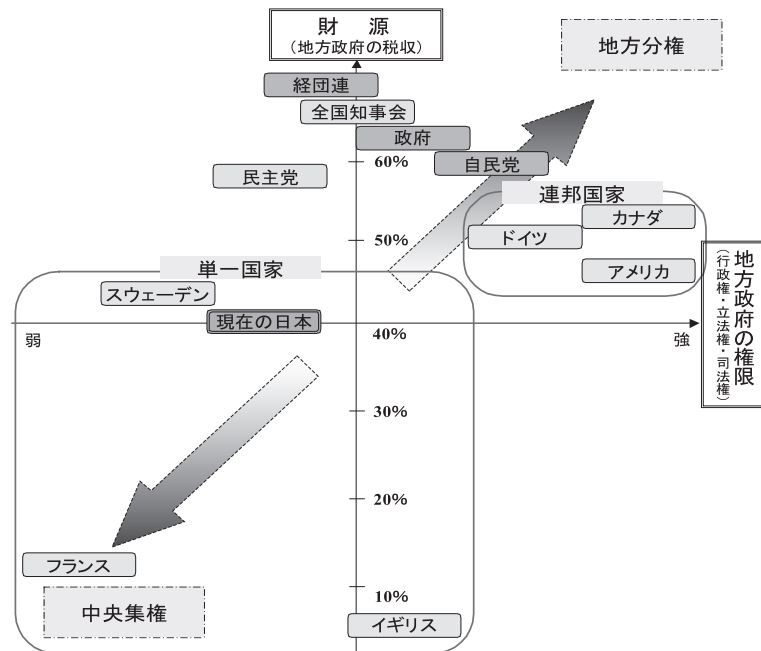
高めることを重視している。

道州制導入に前向きな知事は増加傾向にある。2008年1月に23知事（日本経済新聞社アンケート）だった前向きな回答は、6月時点で32知事（自民党調査）に増加している。自民党の調査結果では賛成意見として、都道府県では広域的課題に対応できない、市町村合併で都道府県の意義が薄れている、都道府県単位のフルセット主義の限界などがある。一方、国の組織のスリム化の先行実施が必要、税収だけで道州財政をまかなうのは非現実的であり、国が関与しない協議会の設置やその中で配分を協議する地方共有税（仮称）などの施策が必要との指摘もある。日本経済新聞社のアンケート結果では、区割りの変わらない地域、州都となる可能性が高い地域などで賛成の意見が多い一方、財政問題を抱える都道府県と同じ州になると想定される地域や、道州制に移行しても財政基盤の強化が期待されない地域において反対意見が多い。地域間の利害の相反により区割り検討が難航すると予想される。道州制の議論を進めるには、地方自治体が道州制の意義を共有し、同じ目的に向かって進むことができるかが課題である。

今後の道州制の展望

経団連は、2008年11月に「道州制に向けた第2次提言」を行い、道州制の導入時期を2015年とし、人件費削減や公共投資の効率化で5兆8,483億円の財源を生み出すことが可能としている。自民党は道州制推進本部基本法制定委員会を設置し「道州制基本法案」を早期に国会に提出するとの観測がある。地方への権限や財源の移譲が実現するか今後も道州制議論の動向を注視していく必要がある。

道州制による国および地方自治体の再編により、地域間、部署間の情報連携や業務プロセスの共通化が進むと期待される。そこでは、広域的な行政サービスの実現と民間企業との協創による住民サービスの向上が重要である。今後は、地域行政と産業が連携する新しい情報基盤の構築や官民連携による新たな価値創出のためのビジネスモデルの検討が必要である。



注：日本の地方税比率は2006年度決算額、日本以外はOECD「REVENUE STATISTICS OF OECD MEMBER COUNTRIES 1965-2006」2005年値
資料：財務省財務総合政策研究所「主要諸外国における国と地方の財政役割の状況」（2006年）ほかより（総研）作成

図4 地方分権に関する国際比較

グローバル市場経済の変化と展望

研究第一部 部長
塩田 光男

世界金融危機の発生をきっかけに、グローバル市場経済を再構築しようとする世界的な動きが急速に現れてきた。グローバル市場経済は、各国、各分野での規制緩和の進展と、資源配分を市場に委ねる市場経済化、そして各国の市場経済の貿易や投資を通じたグローバル統合により形成されてきたが、その功罪や安定性は長く議論されてきた。「グローバル市場経済の変化と展望」と題した本研究は、貿易や投資などの推移を踏まえ、経済危機の歴史を振り返ることで、基軸通貨、金融システム、IMFなどの国際機関の役割などを含むグローバル市場経済の今後の変化を展望しようと試みるものである。本稿では、その中の、グローバル市場経済の歴史的経緯の部分を紹介する。

1. 戦前：グローバル市場経済の形成と崩壊

歴史を振り返ると、貿易や直接投資の拡大を通じたグローバル市場経済の形成は、金本位制のもとで第一次大戦前に一度ブームを迎えていた。しかし、第一次大戦後から第二次大戦までの戦間期に、貿易や直接投資は縮小し、経済のブロック化が進むことで、このグローバル市場経済は崩壊している。1929年10月米国での株式市場の暴落をきっかけとして始まった大恐慌では、その最悪期（1932～33年）米国の実質GDPは半減し、4人に1人が失業した。米国ではフーバー大統領の下、1930年に関税引上げ、1931年に金本位制のもとで為替レートを維持するために金利引上げ、その間金融機関を倒産するままに放置し（当時、預金保険制度はなかった）金融システムを崩壊させたなどの誤った政策が打たれたことが、経済の縮小に拍車をかけた。ただ、根源的な誤りは第一次大戦前の旧平価で（フランスを除く）各国が金本位制に復帰したが、成長に見合う通貨の発行がなされなかったため、デフレ圧力がかかり続けたことにある。実際、米国経済が回復し始めるのは1933年にルーズベルト大統領の下、金本位制から離脱してからである。そのルーズベルト大統領も財政均衡主義にこだわった結果、1936年に財政を引き締め、1937年に大恐慌中の不況を招いて

しまっている。その結果、米国の実質GDPが大恐慌前の水準に戻るのに1940年となった。米国以外の各国も金本位制からの離脱と財政政策の出動により次第に経済は回復していたものの、その間に生じた社会、政情不安が第二次大戦突入の一因となった。

2. 冷戦：市場経済（資本主義）か、計画経済（共産主義）か

戦前のグローバル市場経済の崩壊過程で、市場経済（資本主義）そのものの持続可能性に疑問が生じ、その代替として計画経済（共産主義）が提唱され、実際に採用する国々が現れた。その結果、戦後の世界経済は、東側と西側に分断され冷戦状態となった。

西側では、戦前の反省を踏まえ、1945年に発効したブレトン・ウッズ体制のもとでドルを金兌換とする一方、他の主要国通貨はドルとの間で固定相場制とし、必要があればレートを話し合いで調整することにした。しかし、話し合いで調整する固定相場制は、実際には調整頻度が必要よりも少なくなり、参加各国の間で不満が生じた。結局、ベトナム戦争で疲弊した米国は、金流出を止めるため、1971年にドルの金兌換停止を発表（ニクソン・ショック）した。こうして、ブレトン・ウッズ体制は崩壊し、変動相場制へ移行することとなった。これは、経済成長を金の呪縛から解放することになり、大恐慌のときのようにマネーの量を金の量に合わせて世界経済を縮小させた愚から逃れることができるようになった。他方、同時に、マネーの量が野放図に増えてその通貨の価値が下落するおそれを抱え込むことになった。実際、1970年代の二度にわたるオイル・ショックの時には、中東戦争やイラン革命といった産油国側の政変が大きく影響したが、先進国では過剰流動性の存在がインフレの原因となり、市場経済の課題である不安定性を浮き彫りにした。貿易面では、特定国に与えた最も有利な貿易条件は他加盟国にも平等に適用するというGATTの最恵国待遇理念が、関税引き下げなどを通して貿易の拡大を促し、1960年頃に貿易量はグローバル市場経済のピーク量

まで戻した。その後も、通信・運輸技術の進歩を背景に、貿易量は拡大を続けることができた。

一方、東側では1960年代までは鉄鋼などの重工業において、労働と資本の投下量の増加により経済は拡大した。しかし、官僚による生産量の決定では、個々の消費者のニーズに応えられない（例：画一的デザインの車）上に、需給バランスが価格で調整されないため、闇市場が生まれ、腐敗が生じていった。特に農地に私有を認めなかったため、農民の働く意欲が阻害され、慢性的に食料不足であった。技術開発にもインセンティブがなく、イノベーションが生じる機会も少なかった。その結果、1980年代末までには、西側との経済格差は比べるべくもないほど開いてしまった。1989年のベルリンの壁崩壊をきっかけに、連鎖的に共産主義政権が崩壊。1991年ソ連も連邦体制が崩壊し、東西冷戦は終結した。計画経済（共産主義）が市場経済（資本主義）に取って代わることはなくなった。

3. 冷戦後：グローバル市場経済の進展と不安定性

1991年のソ連崩壊、冷戦終結以降、旧東側諸国や社会主義的体制をとっていた途上国の多くが市場経済体制へ移行し、かつ、貿易と直接投資の拡大がそれら移行国を含む世界中の各国を結びつけた。1994年のNAFTA発効などのEPA/FTAの拡大による最恵国待遇理念の空洞化後も、通信・運輸技術の進歩を背景に、貿易や直接投資の拡大は一層そのペースを速めた。その結果、グローバル市場経済は再びブームを迎え、世界は基本的に豊かになってきた。レーガン、サッチャー以降の新自由主義「政府は小さくあるべし。市場に任せておけば、すべては上手く行く」というイデオロギーの勝利のようにも見えた。しかし、このグローバル市場経済は、第一次大戦前の金本位制と植民地主義に根ざしたグローバル市場経済とは大分性質が異なっている。当初、ドルと金の兌換性を基礎に置くブレトン・ウッズ体制とGATTの最恵国待遇理念をその原点としていながら、途中でそれらを放棄、あるいは変革し、ドルを基軸通貨としながら各国が独自の政策により通貨管理をする体制の中で進展してきている。しかも、各国の金融・為替市場の自由化や情報通信技術の発達などを通して、マネーが世界を自由に駆け巡ることのできる体制を作ってきたことにより、前回とは異なる不安定性を孕んでいると言える。

このグローバル市場経済は、計画経済（共産主義）

という明確な対立軸がないまま、米国流の規制緩和や貿易、投資の国境を越えた自由な取引をグローバル・スタンダードとして、途上国も含めて拡大してきた側面もある。プラスの面では、比較優位に基づく分業の進展と貿易の拡大により、途上国が次々と経済成長に成功し離陸してきたことがある。NIEsなど先進国の仲間入りする国や地域も現れ、中国、インド、ブラジル、ロシアのBRICsも新興国と呼ばれるようになり、いまだ離陸できていないアフリカ・サブサハラなどを除けば、世界はより豊かになり、世界全体での格差は縮小した。しかし、マイナスの面では、先進国では低スキル労働者の賃金の伸び悩みで所得格差が拡大、途上国では輸出向け産業従事者の賃金が上がる一方、農業従事者の賃金は低迷するなど、各国内の格差は拡大した。

また、グローバル化が貿易や直接投資を超えて、証券投資にまで及ぶようになり、規制の及ばないケイマン諸島などを拠点としたヘッジファンドなどの巨額資金が国境を越えて移動するようになると、アジア通貨危機などのように経済の不安定化を招く場面が生じてきた。1997年のタイの通貨危機を発端としたアジア通貨危機が、ロシアや中南米へ波及したことは、規制のない自由な資本の移動を通じて、グローバル市場経済は危機が連鎖しやすく恐慌に陥りやすい性質を持っているのではないかと疑われ始めた。また、IMFが解決ではなく、問題の一部となったと言われるなど、戦後の国際金融体制の制度疲労も目立つようになっていた。しかし、アジア通貨危機とその波及は、途上国中心の出来事であり、欧米先進国への影響はそれ程大きく感じられなかったため、グローバル市場経済に制度的変革を行おうとする機運が生じることはなく過ぎ去った。

4. 金融危機で変革を迫られるグローバル市場経済

アジア通貨危機後、アジア各国の経常収支が赤字から黒字に転換したため、世界の経常収支の赤字は米国がほぼ一手に引き受ける格好となった。特に2003年以降の世界的好況においては、米国の過剰消費が、世界各国の対米輸出増を促し貿易黒字を増加させる一方、米国は世界からその貿易黒字を資金還流することで過剰消費のファイナンスを可能とし、世界の有効需要を引っ張ってきた。その間、貿易や直接投資も世界経済と共に拡大してきたが、貿易不均衡は累増して

いった。今回の金融危機で、世界経済のその成長パターンは崩れ去った。

金融危機の世界的波及は、サブプライム・ローンの貸し倒れをきっかけとしたが、元を辿れば、証券化、デリバティブ、ヘッジファンドといった金融業におけるイノベーションに規制が追いつかず、金融監督が十分でなかったためバブルを膨らませ、リスクを撒き散らし、経済を不安定化させた面が強い。検証を欠き、行過ぎた規制緩和を押し進めた結果、市場原理主義とのレッテルを貼られて批判される局面に至っている。

市場も失敗するが、政府も失敗する。資源配分を政府に任せる計画経済、共産主義は、歴史的にも経験的にも大失敗であった。市場における自由な競争が資源の最適配分を生む、という市場原理の信念も、売り手も買い手も価格支配力がなく、かつ商品について完全な情報を共有している完全競争市場でしか成り立たず、そうした市場はむしろ例外であることが知られている。そのため、価格支配力を削ぎ、競争を促進するために、独占禁止法などによる競争政策や、情報を完全にするために品質規制や表示規制など、各国は法律により市場ルールを定めている。市場経済は、市場ルールにしたがった競争が確保されてはじめて資源を最適配分することができる。

しかし、グローバル市場経済には、グローバルなレベルでの市場のルールを設定する権限を持つ機関はいまだない（WTO、IMF、BISなどの国際機関もまだその域に達していない）。例えば、ソフトウェアや鉄鉱石の供給会社が世界市場で独占力を発揮すると、世界的には好ましくないが、供給会社の存在する国にとっては有利ということはある。消費する側の各国で法律により独占力のある程度緩和することはできようが、グローバル市場経済において資源の最適配分を確保できる程のルールとはなりえない。

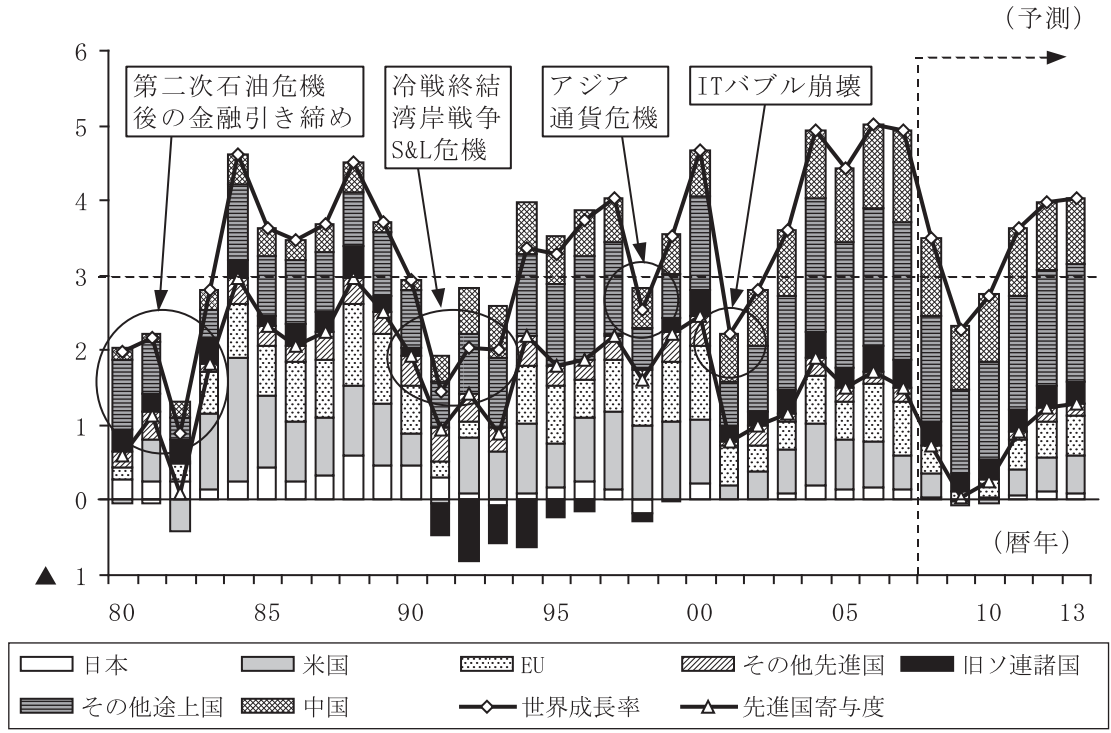
グローバル市場経済が適正な市場ルールに欠けている、という問題は、金融において特に顕著で重大な結果を生じている。金融においては、規制緩和、イノベーション、グローバル化が進行する一方で、規制が追いついていない。米国一国の中でも金融監督の権限が、商業銀行はFRB、証券会社はSEC、保険会社は各州と分かれている。EUでも金融政策はECBに一本化されたものの、金融監督は各国政府・中央銀行に依然委ねられている。今回の金融危機の中でも、EU内のある国が預金の全額保護すると、そこに巨額の預

金 flowed ため、他国も預金保護を拡充せざるを得なくなる現象が観察されている。こうした預金の流れは、規制裁定取引（Regulation Arbitrage）の分かりやすい一例と言えよう。銀行が連結外の別働隊としてSIV（Structured Investment Vehicle）を設立し、そこで高いレバレッジをかけて、サブプライム・ローンを含む抵当証券などの証券化商品に投資していたのも、そもそも保険の履行能力がないモノライン保険会社からそれら証券化商品の不履行の際の保険を購入していたのも、BISの自己資本規制という市場ルールを逃れるための規制裁定取引であった。CDS（Credit Default Swap）などのデリバティブの価値評価に統一された基準やルールが不在だったため、本来ゼロ・サムである金融機関同士のデリバティブ契約の締結によって、プラス・サムの利益計上をしていたのも、規制裁定取引であった。国境や業種を跨ぐことで、規制の違いを利用し、合計であたかもリスクが軽減された、もしくは、利益が生み出されたかのように会計処理していたと言われている。

5. 新しいグローバル市場経済への再構築

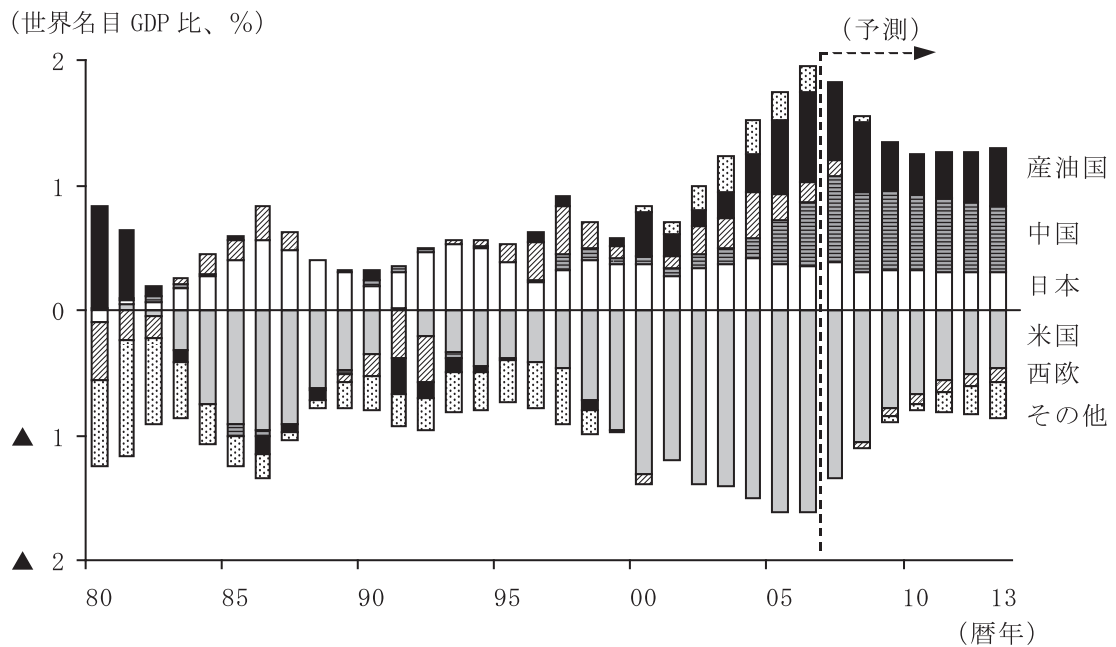
米国で過剰消費がなくなると、その経常収支赤字は2006年にピークを打ち、減少傾向に入る。金融危機が招いた世界同時不況の間、貿易も低迷せざるをえない。直接投資も2007年をピークに一旦減少が見込まれる。各人が、貯蓄が足りないと考え消費を抑える結果、不況になり、所得が減り、結果として貯蓄が増えない、という合成の誤謬に陥りかねない。大恐慌時の教訓を踏まえ、金融・財政両面で出し惜しみせず緩和政策を行うことが金融危機に対する危機管理対策となる。

危機管理を越えた課題として、グローバル市場経済の新しい適正な市場ルールづくりへの挑戦が待っている。金融監督の面では、新しい国際金融体制の再構築に向けて各国が協調を図ることになる。11月に集ったG20の国々は、かつてのブレトン・ウッズ体制のときのような先進国だけではなく、中国など新興国も含む。市場も政府も失敗することを踏まえて、より安定的で且つダイナミズムを失うことのない適正な市場ルールをいかに設定するか。今回の金融危機をきっかけに、新しいグローバル市場経済再構築への模索が始まった。



注：2008年6月以前発行の経済予測における世界実質GDP成長率は、実勢為替レートに基づき算出。
 本予測よりIMFに合わせ、PPPベースで算出。PPP（購買力平価）は、実勢為替レートではなく、同じ財・サービスのバスケットの各国での価格が同じになる（購買力が等しくなる）ように求めた通貨換算レートのこと。
 資料：IMF、予測は日立総研

図1 1980年以降の世界実質GDP成長率と寄与度（PPPベース）



資料：IMF、予測は日立総研

図2 1980年以降の世界の経常収支

ICT Infrastructure in Emerging Asia Policy and Regulatory Roadblocks Dr. Samarajiva Rohan 編

研究第一部 主管研究員 黒田 知幸

本文献は、電気通信革命が生じる以前（20世紀後半）から開発途上国の通信政策策定に携わり、近年ではスリランカ国やバングラデシュ国においてICT政策の構築に携わったRohan博士を中心とする研究チームによる報告である。

ICT（情報通信技術）の世界において、我々は今、何をすべきか……そして何をすべきだったのか？この問い掛けから本文献は始まり、「より良いICT政策とは何か？」という命題を抱えて議論を展開している。

文献は、四部構成になっており、I部「Demand at the Bottom of the Pyramid (BOP)」では、BOPにおいてどのくらいの需要が満たされていないかについて言及し、II部「Access, against all Odds」では、ローカル・アクセス・ネットワークやメカニズムに関する課題を取り上げ、III部「Regulation: To Stifle or Enable?」では、バックボーンや相互接続の課題、および相互補助やコスト割り当てに関する課題に特化して言及し、最後のIV部「What could be…」では、我々が今後すべきことは何か、について考察している。本文献は、全体を通じて政策に絡んだ具体的事例を示し議論を展開しているが、必ずしも正直な政治家や、有能な公務員によって施行された最高の政策や国際的なベストプラクティスを報告しているわけではなく、ソマリアやリベリアなど、政治的に厳しい地域で試行し、成功あるいは失敗した実際の政策事例を報告している。理想と現実のギャップがここに示されている。

先行研究を引用し、最適な政策ソリューションは、絶対的に最高のものではなく、それらが適用される環境に準じ変化するものであると示唆し、当該国の開発ステージ（社会的、技術的）に即した政策立案が必要であるとし、南アジアや東南アジアなどの政治的に厳しい開発途上国における最も効果的な政策のあり方について考察している。

さらに、文献は、ICTインフラ整備によって提供されるコミュニケーション、さまざまな形式の情報や出版物に触れる機会が増加することは、いずれも市民にとって良いことであるという前提に基づいており、

その上で、「なぜ、ICTに接続すること（Connectivity）が重要なのか？」と読者に問いかけ、確認している。

最新技術を適用したICTの発展と経済成長の相互関係については、先行事例において十分に議論が尽くされ、経済発展の実現にはICT整備が欠かせないと結論している。

続いて、「では、なぜ、現代においても接続されない需要が存在するのか？」と問いかける。文献は、その理由が政策の欠落、行政サイドの怠慢、不要な規制の存在、惰性的施策の存在などを原因とした供給不足にあると指摘し、テクノロジーのみで供給を増加させ、接続されない需要を解消することが可能なのか、あるいは、政策や規制の前提条件をまず満たすことが必要で、その結果として、技術やサービスに関するイノベーションが生じるのかと疑問を投げかけ、議論を展開する。

この文献の論点は、新しいテクノロジーの導入と政策や規制との間にどのような関連が存在するのかを考察することにある。これは、ICT政策を考察する際の本質的な論点である。実際、このことは、次の10億人をICTに接続すること（世界中の多くのユニバーサルサービス、あるいはICT政策がめざす共通目標）を考察するとき、とりわけ重要な論点となる。

文献では、教訓的な事例として、Wi-Fiの成功を挙げている。成功要因は、技術が免許不要の未使用周波数帯を使用したことによるが、どの地域でもすぐに適用できるビジネスモデルではないことを指摘している。規制が氾濫するアフリカで2005年に実施した免許不要周波数帯の調査結果は、「アフリカ大陸では、著しい規制の多様性によって、規模の経済が抑制され、大手通信企業の参入を妨げている可能性が高く、さらに、新技術導入に関する明確性と実行性の欠如が、イノベーションと中小起業家進出の妨げとなっている」と報告している。周波数帯に対する規制がないことは、資源分配の選択肢の一つであるが、これによって当初の予想とは違う形で、Wi-Fi技術に関係したユーザーイノベーションが生じた。文献は、規制が氾濫するア

フリカの現況では、このイノベーションは生じないと告げている。文献が伝えたいことは、政策立案者と規制当局者が真にテクノロジーを理解することによって、初めてより適切な政策や規制の策定が可能になることである。これは、非常に重要かつ明解な指摘である。

次に、文献はICT政策を考察する上で重要な概念となる「公共の利益」について触れている。多くの政策立案者と規制当局者は、「公共の利益」に基づいて行動することを目指す、「公共の利益」それ自体は、漠然とした概念であり、個人的あるいは自己の利益に基づき取られる行動を単に覆い隠す役割を果たしているに過ぎないと、文献は指摘する。その上で、「公共の利益」が意味するものが、その他のユーザーの権利を侵害することなく、ICTユーザーの要求に応えることであるとするならば、この「公共の利益」というコンセプトは、規制に関する検討を簡潔に進めるための出発点になり得ると文献では述べている。

この定義に従えば、政策立案者と規制当局者は、ユーザーが何を求めているのかを知らなければならない。しかしながら、ICTが最終的にどのような目的でユーザーによって使用されるかを、事前に予測することは困難である。従って、ユーザー自身が実際にICTを使用し、試行錯誤が終わるまでは、ユーザーの要求を完全には理解することが出来ない。しかし、十分に技術が普及し、人々がそのテクノロジーをどのように使用したいか見極めるまで待つ時間的余裕が、政策立案者や規制当局者にはない。両者の業務を困難なものにしているのは、まさにこの点である。政策立案者と規制当局者は、「公共の利益」の均衡を図るために、知見と豊かな想像力を駆使して、イノベーションが活性化するような適切な規制環境を構築するという、極めて重要な役割を担っている。テクノロジーに関する知見が必要になるゆえである。

「公共の利益」に関連する代表的な政策は、「ユニバーサルサービスの提供」である。この実現は、テレコム時代からの永遠の課題である。どのユーザーを対象とし（あるいは対象とせず）、いつ政策を決めるか、という課題がある。開発途上国の現状に則して言えば、どうすれば「非接続者」をICT時代の「接続者（ユーザー）」の層へ取り込むことができるかということである。「非接続者」を政策対象に含めると、対象とす

るICTユーザーは、二つのグループに大別されて存在することになる。「接続者」のグループは、電気通信のインフラやサービスの開発に直接影響を与えることのできるグループであり、ビジネスユーザーに代表されるハイエンドユーザーである。サービスを主導するのはこのグループになる。第二のグループは、十分なサービスを受けない、ICT社会の主流から外れた「非接続者」のグループである。ここで重要なのは、「非接続者」のグループが、ICTの発展に影響を与えることを理解することである。場合によっては、「非接続者」がサービスを求めること（コミュニティに参加するか、あるいは共有電話、もしくはインターネット接続に加わることによって）もあるが、その一方で、ICTサービス自体を必要としないか、あるいは使い道を見つけれない場合も想定しなければならない。開発途上国の政策立案者と規制当局者は、十分にサービスを受けない層（非接続者グループ）にもICTサービスが届くよう保証するか（ユニバーサルサービスの提供）、このような層でも手の届く価格帯でICTサービスを提供するなど、いくつかのオプションを検討しなければならない。開発途上国政府が、ユニバーサルサービスを標榜するのであれば、政策担当者は、このグループを対象とした政策・施策の検討に、相当の時間と労力を投入する覚悟が必要となる。容易な課題ではない。

ICTセクターにおいて「何をすべきだったのか」という興味深い質問は、明らかに過去の視点である。「何をすべきか」ということは、現在と未来に注目した質問である。文献に記載されている問題回避策は、将来に向けた、貴重な教訓を含んでいる。重要なポイントは、既得権益や機能しない政策や規制の取り決めを永久に続けるのではなく、既得権益に挑み、ICT政策や規制を改善することにあること、そして、ICT政策の構築には知識が必要であるが、その知識は「必然的に完全ではないこと」を認識する必要があると、文献は結んでいる。

良い文献は、時に読み手の置かれた環境や知見に応じて、さまざまな異なる視点からのアドバイスを提供してくれる。研究者が置かれた環境に、議論を分かち合う指導者や同僚が存在すれば、文献は貴重な道標となる。

日立 総研

vol.3-3
2009年2月発行

発行人 八丁地 隆
編集・発行 株式会社日立総合計画研究所
印刷 日立インターメディアックス株式会社
定価 1,000円（税、送料別）
お問合せ先 株式会社日立総合計画研究所
東京都千代田区外神田四丁目14番1号
秋葉原UDX 〒101-8010
電話：03-4564-6700（代表）
e-mail：hri.pub.kb@hitachi.com
担当：主任研究員 坂本 尚史
<http://www.hitachi-hri.com>

All Rights Reserved. Copyright© (株)日立総合計画研究所 2008（禁無断転載複写）
落丁本・乱丁本はお取り替えいたします。

日立 総研

www.hitachi-hri.com