

## インタビュー 真・地方自治を求めて



### 第1回 神野直彦 氏 分権改革の先導役が語る 未来の見えない時代の 自治体の役割と格差是正 —— 富裕税の創設と 新しい財政調整のかたち

聞き手

坪井ゆづる／中嶋いづみ

新たなインタビューシリーズ「真・地方自治を求めて」を始めます。地方自治に長く深くかかわってこられた先達に、ご経験や、それにもとづく所見を語っていただくとともに、現下の地方自治のあり方、自治体の現場への率直なご意見をうかがいます。第1回は1990年代から本格化した地方分権改革の財政面で、地方財政審議会会長も務めた神野直彦・東京大学名誉教授です。

## I 序・地方分権改革とのかかわり

### 1. 福祉財源としての付加価値税研究

—— 「東京一極集中」や自治体が金を稼ぐことを強いられている現状など、お聞きしたいテーマは多岐にわたります。ですが、まずは地方分権改革とのかかわりからうかがいます。先生の歴史的な歩みを踏まえることで、いまの時代への視座が見えてくると考えるからです。先生はいつごろから、どのように分権改革とかわってこられたのでしょうか。

神野 何をもって「地方分権改革」と呼ぶかによりますね。いま地方分権を所管している内閣府の整理している公式の分権改革の歩みに沿えば、1995年の地方分権推進委員会（諸井虔委員長＝日経連副会長、のちに太平洋セメント相談役）からということになります。しかし、私はそれ以前から自治省や大蔵省の仕事とかわってきました。また、私自身の学問的背景からいえば、戦時下で弾圧された大内（兵

衛）財政学を継承してきた者として当然、分権になります。戦争を遂行するときには財政を集権化しなければならない。裏返せば、分権と民主主義は、大内財政学に一貫した流れです。ですから、ある時点から突然、分権に携わったという感覚ではありません。

—— 自治省や大蔵省とは、具体的にはどんな仕事をされてきたのですか。

神野 1970年代の石油危機の後、大蔵省は福祉を充実させるために新税を導入する戦略をとりました。大平正芳首相が最初に大型間接税の導入を閣議決定したのは1979年です。77年の社会保障制度審議会の建議でも「皆年金下の新年金体系」を付加価値税でまかなうことを提言していました。大平さんの死後、「増税なき財政再建」を唱えた第二次臨時行政調査会（土光臨調、1981－83年）が注目されましたが、大蔵省では一貫して「大型間接税」をいかに創設するかが課題でした。

私は大蔵事務次官となる薄井信明さんが間接税を担当する主税局税制第二課長だったとき（1986－89

年)に、間接税の歴史をまとめる仕事を依頼されました。名目上は林健久先生(東京大学教授)が引き受け、私も一緒に執筆したのです。付加価値税導入のための基礎研究にかかわったわけです。

## 2. 地方の固有財源としての 地方消費税

— 付加価値税の研究は、のちの地方消費税導入につながる話ですね。ご著書『経済学は悲しみを分かち合うために』によれば、自治省とともに1994年の地方消費税の創設決定(導入は1997年、税率が3%から5%に上がったとき)にも深くかかわられていた、とあります。

**神野** 1989年に消費税が導入された時点では、消費譲与税として20%は地方に回っていました。しかし、譲与税は地方独立税ではありません。私たちが求めていたのは、それをきちんと独立した地方税にすることでした。大蔵省は地方税化することを嫌がり、「譲与税のままでも地方にお金はいくのだから同じではないか」と言っていました。しかし、地方税になれば、地方税法にもとづきながらも自治体が条例で制定する。お金が国から配られることと、自治体が課税の決定権限を持つことは、まったく違います。

それで地方消費税の創設が決まる1994年の少し前、自治省は滝実(たき・まこと)税務局長(のちに衆院議員、法相)、府県税課の瀧野欣彌課長(のちに事務次官、内閣官房副長官)のもとで、地方税として付加価値税の導入を検討する研究会をつくりました。座長は金子宏先生(東京大学教授、のちに文化勲章受章)で、私は金子ゼミに入っていた縁で参加しました。そこでは、消費課税としての付加価値税と、企業課税としての付加価値税の両方を検討していましたが、主に企業課税としての付加価値税を研究していました。

シャープ勧告(1949年)は市町村の独立税として固定資産税を、道府県の独立税として付加価値税を入れる案でした。勧告の付加価値税が、消費型と企業型のどちらを想定していたのかは、はっきりしないところがありますが、付加価値税は地方税の中心に位置づけられていました。自治省の研究会では、

### 神野直彦(じんのなおひこ)氏略歴

1946年 埼玉県生まれ  
1969年 東京大学経済学部卒業  
日産自動車入社  
1976年 東京大学大学院入学  
1981年 東京大学大学院博士課程退学  
大阪市立大学助手  
1990年 東京大学経済学部助教授  
1992年 東京大学教授  
1995-2001年 地方分権推進委員会補助金・  
税財源検討グループ座長  
2001-2004年 地方分権改革推進会議委員  
2001-2003年 第27次地方制度調査会委員  
2006年 新地方分権構想検討委員会委員長  
2009年 東京大学定年退職  
2008-2016年 地方財政審議会会長  
2009-2010年 関西学院大学教授  
2013-2023年 地方分権改革有識者会議座長  
2013-2024年 政府税制調査会会長代理  
2017-2021年 日本社会事業大学学長  
2017年- 地方公共団体金融機構代表者会議委員

### 著書

『財政と民主主義 人間が信頼し合える社会へ』2024年、岩波新書  
『財政学(第3版)』2021年、有斐閣  
『経済学は悲しみを分かち合うために：私の原点』2018年、岩波書店  
『「人間国家」への改革：参加保障型の福祉社会をつくる』2015年、NHKブックス  
他、多数

既存の事業税を企業課税として付加価値税にしてゆく議論をしており、これがのちに事業税を外形標準化していく議論にもつながります。

そのころ、社会保障では現金給付だけではなく、介護や子育てなどのサービス給付を充実させる動きが強まり、ゴールドプラン(1989年)やエンゼルプラン(1994年)のように、地方自治体が計画をつくり、サービスを担う仕組みが広がっていきました。

自治体の役割が増える一方で、その財源をどう確保するかが問題になります。自治体からは財源がないことに悲鳴が上がっており、地方分権の視座から、

国税と地方税の組み合わせ、つまり税源配分を変えなければならないという機運が高まっていました。そして「所得から消費へ」の掛け声とともに、直接税中心主義から間接税中心主義へと変化してゆく税制改正の動きが活発化していました。

この自治省の付加価値税の研究会への参画が、私が政策形成過程に直接かかわった初めてのケースです。正式な分権改革ではないけれど、私としては分権改革として取り組んできたという思いです。

— 歴史的には、戦後、シャープ勧告が地方税として付加価値税を導入するように提案していたのですね。

**神野** はい。日本は世界でも最も早い段階で付加価値税を制度化しようとした国なのです。それに反対したのが大蔵省です。消費税が導入されれば取引高税という国税を廃止せざるをえないからだと思います。そういうこともあって、実施が延期され、占領終了後、GHQの圧力がなくなると、実施されないまま廃止されてしまいました。ですから地方消費税の創設は、突然出てきた話ではありません。地方に基幹的な税源を持たせ、権限移譲に対応できる地方財政をつくるという、長い議論の延長線上にあります。

### 3. 地方消費税の創設秘話

— 衆参両院の地方分権推進決議が1993年にあり、分権の機運が盛り上がるなか、地方消費税の創設は、1994年9月の閣議で正式に決まりました。その直前まで、いろんな議論の応酬があったそうですね。

**神野** 政府税調で地方消費税を検討する方針になり、地方税のワーキンググループが設けられました。座長は貝塚啓明先生（中央大学教授）でした。そこで税制改正の制度設計を進めていたのですが、大蔵省は国と地方が別々に徴税すれば納税事務が繁雑になり、行革に逆行するなど反対し続けていました。9月の閣議決定に持っていく内部段階で、大蔵省の意向で消費譲与税のままにするという結論になりました。8月末のある晩、自治省の研究会の担当者から「残念ながら今回は見送りになりそうだ」という電話があったのです。私は「これまで研究してきた努力は無駄にはならないから」と

慰めたのですが、翌朝には一転、「実現しました」と言ってきました。結論が一夜にして変わったことに驚いたのを覚えています。

— われわれの取材では、当時は1994年6月から社会党の村山富市さんが首班の自民・社会・さきがけ政権で、もともと消費税そのものに反対していた社会党に、どうやって消費増税を受け入れさせるかという難題があった。その社会党を納得させる算段として、税率アップに合わせて地方消費税を創設し、地方の財源にするという政治判断で決着した。

最終段階で大蔵省幹部と自治労トップとの腹合わせの極秘会談もあったそうです。その過程では、自治労幹部が村山首相に対し、神野先生の地方消費税に関する論文で説明をしていたという話もあります。「地方消費税は野中広務自治相と神野先生、自治官僚による『作品』です」という省内の評価も聞いています。

こういう地方消費税をめぐるやりとりが水面下であったあと、表舞台で95年に地方分権推進委員会が始まり、第1次分権改革が幕を開けたわけですね。

**神野** 地方分権推進の衆参両院の国会決議が1993年ですから、分権改革の動きは95年の地方分権推進委員会の前にも、いろいろありました。第3次行政改革審議会（1990—93年）が最終答申で「地方分権の大綱方針の早期策定」を唱えました。熊本県知事だった細川護熙さんが、バス停を動かすのに国の許可がいるのか、などと問題提起して脚光を浴び、衆参両院の分権推進決議が実現します。

その前に、毎日新聞出身の高原須美子さん（のちにフィンランド大使）が会長の組織（地方六団体が1993年に設置）があり、西尾勝先生（東京大学教授）がまとめ役だったと聞いています。当時、分権論議は関西の方が活発で、関西経済連合会の宇野収会長（1994年からの第24次地方制度調査会会長）らが熱心に進めていました。

### 4. 「幻の神野案」

— 地方分権推進委員会（諸井委員会）の中身についてうかがいます。機関委任事務の廃止を成し遂げましたが、国庫補助負担金と税財源をめぐる議論は進みませんでした。実は税財源の議論を進めるための「幻の神

野案」があったそうですね。

神野 95年7月から議論を始めた分権委員会は96年3月、機関委任事務を廃止するという委員会の基本姿勢を示した「中間報告 ― 分権型社会の創造」を首相に提出しました。しかし、そこには事務区分の再編と補助負担金の整理・合理化を抱き合わせにする私の案は、採用されませんでした。その案は、たとえば法定受託事務に当たるものは国が100%財源を負担する。自治事務に国が関与するなら、義務教育費国庫負担金のように、少なくとも一定割合の財源を出す。任意事務には国が補助金を出さない。国に費用負担を求めれば、国も法定受託事務をむやみに増やせなくなる。事務の整理と財源の整理を同時に進められる、というものでした。事務と財源の移譲をセットで進めなければ、改革が換骨奪胎されてしまうと考えていたからです。

しかし、諸井さんは「機関委任事務の廃止と税財源改革を同時にやれば、絶対に両方とも潰される。今回は機関委任事務に絞るので泣いてくれ」と言いました。それで、まず機関委任事務の廃止を実現し、税財源問題には触れないという方針を取りました。この方針は、諸井さん、西尾さん、私など少人数で、かなり内密に相談し、西尾先生が文章にしました。

その結果、機関委任事務の廃止にはこぎつけましたが、税財源問題は中間報告の枠のなかにとどまり、規制緩和や国の関与の縮小、独自課税を認めるといったことで終わりました。地方税財源そのものを充実させるところまでは進めなかったのです。

私の税財源案については、諸井さんの了承を得たうえで、少し形を変えて日本経済新聞の「経済教室」（1996年4月19日付掲載）に個人案として発表しました。

## 5. 2000年分権改革の成果と予想外の展開

― 諸井委員会が主導した2000年分権改革では、機関委任事務の廃止が注目されましたが、法定外普通税を許可制から協議・同意制に変えたり、法定外目的税の創設や、地方債の許可制を廃止したりする成果もありました。これらをどう評価されていますか。

地方分権関係年表1989―2000

|      |                                                                                    |
|------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 1989 | 消費税導入（3%）<br>ゴールドプラン策定                                                             |
| 1993 | 地方分権の推進に関する決議<br>細川内閣（7党1会派）<br>第三次臨時行革審最終答申（規制緩和と地方分権）<br>地方六団体・地方分権推進委員会：高原須美子会長 |
| 1994 | 税制改正（地方消費税の創設）<br>地方分権の推進に関する答申（第24次地方制度調査会）<br>エンゼルプラン策定<br>村山内閣（自社さ）             |
| 1995 | 阪神・淡路大震災<br>地方分権推進法成立<br>地方分権推進委員会：諸井虔委員長、堀江湛、西尾勝、桑原敬一、長洲一二、樋口恵子、山本壮一郎委員           |
| 1996 | 橋本内閣<br>地方分権推進委員会中間報告<br>地方分権推進委員会 第1次勧告<br>地方分権推進委員会「国庫補助負担金・税財源に関する中間とりまとめ」      |
| 1997 | 消費税率5%（うち地方消費税1%）（1994年改正地方税法施行）<br>地方分権推進委員会第2次・第3次・第4次勧告                         |
| 1998 | 地方分権推進委員会 第5次勧告                                                                    |
| 1999 | 地方分権一括法制定<br>市町村合併特例法改正（平成の大合併）                                                    |
| 2000 | 地方分権一括法施行・都区制度改革<br>介護保険法施行                                                        |

神野 地方分権の目的は、生活者である住民の意思を反映して、福祉や教育、環境など暮らしを支える政策を自治体が打てるようにすることです。法定外目的税を認めたのは、自治体の仕事というのは「暮らしづくり」であり、地域の生活を充実させるために自治体独自の目的税が必要になるだろうと考えたからです。自治体の優れているところは総合行政ができることであり、各部局横断で調整して、独自の税金をつくれるようにしておこうという発想です。その意味では、各地にできている産業廃棄物税などは評価できるでしょう。

ところが、制度の趣旨を理解した使われ方になっていない例が出てきました。金を稼ぐための目的税で、いわば、霞が関の事業官庁の財源を確保するための産業政策に近い使い方が目立つようになったのです。産業政策は本来、国の責任です。だから官庁

は産業政策別に並んでいる。国の補助金によって自治体に政策をやらせると、「暮らしづくり」をすべき自治体まで産業政策に走ってしまう。いま広がっている宿泊税も観光庁の仕事をこなすために設けられている気がします。

現実の使われ方が必ずしも趣旨を理解してもらっていない事例が一部でも生じてしまうと、堤防の穴が開けば全体が崩れるような感じで、全体の意味を失わせる危険があります。こちらが狙ったような、地域の民主主義というか、住民一人ひとりに自分の生活や社会を決定する権限を拡大しようという意図が実現できないことになってしまうのです。

— 自治体が工夫できる余地をつくったはずなのに、住民のために思った改革が思うようには進まなかったのですね。

**神野** 地域の暮らしをよくするためにつくられた法定外目的税は数少ないと思います。地方債の許可制廃止についても、自治体は住民が引き受けなければならない最低税率である標準税率を下回る課税をしながら、その分を地方債を発行して借金を増やすようなことはしないだろう、と信頼していました。しかし、名古屋市のように標準税率を下回る減税をしつつ、地方債を発行して借金する例まで出てきてしまったのです。

## 6. 自治体の責任とは何か

— 自治体が産業政策に傾きすぎている、と。

**神野** 日本では不況に陥ると、人々の生活を救済するのではなく、企業を救済していきます。コロナ禍でも、生活を支える政策を打てばいいのに、企業や産業を救うところから入りました。どの企業に勤めていても、生活に困ったらその人を支えるのが本来の政策でしょう。

生活に困窮した人は、どこが救うのか。それは自治体の仕事です。自治体は地域社会における生活を守るためにあるのです。その方向へ住民の自己決定権を拡大する。これが私たちの考えた地方分権の目的でした。

ところが、そうはならなかった。企業はお金儲けをしてもよい領域で活動しますが、政府はお金儲け

をしてはいけな領域で活動することで、社会は成り立っていくのです。地方自治体も、さらには大学も、お金儲けではなく、本来の使命を追求しなくてはなりません。ところが国は自治体に、お金儲けをする政策を強要しています。そのためにコンサルタントが入り、自治体がお金儲けの仕事を追わざるをえなくなっています。「コンサル栄えて、国滅ぶ」という批判が出るのも当然です。

## 7. ポスト福祉国家の別れ道 西室会議での決裂

— 自治体が「稼ぐ」ことの問題点はのちほど改めてうかがいます。ここでは分権改革の歴史に沿って質問を続けます。政府は諸井委員会の次に2001年に地方分権改革推進会議（西室泰三議長＝東芝会長）を立ち上げ、先生も委員として参画されました。

しかし、先生は西室会議が2003年6月にまとめようとした「三位一体の改革についての意見」が税源移譲を先送りする内容であることに反発し、委員の谷本正憲・石川県知事らと反対して署名を拒否されました。西室会議は先生のめざす改革を進めなかったことが不満だったのでしょうか。

**神野** 地方分権改革は全会一致の国会決議にもとづいて推進されています。成長優先の政策から国民の生活重視の政策へ転換し、「真の豊かさを実感できる社会」をめざしたのです。諸井委員長は命を懸けて、この歴史的使命を果たそうとされました。諸井委員長は地方分権改革推進会議のメンバーではありませんでしたが、私は諸井委員長の志を引き継がなければならなかったのです。

— 西室議長の分権改革推進会議の方針は、諸井委員会とどのように違っていたのですか。

**神野** 戦後、パックス・アメリカナ（米国中心の世界秩序）のもとでつくられた福祉国家は、1970年代の石油危機以降、行き詰まりを見せました。所得再分配の仕組みが崩れたのです。そして、その後の道、ポスト福祉国家の道は二つに分かれます。

一つはわれわれが掲げた地方分権を進め、現金給付による所得再分配だけでなく、それに加えて福祉や教育などの現物サービスによる再分配を充実させ

る道です。人々の生活を保障しながら、産業構造も知識やサービスを中心とするソフトな産業、ポスト工業社会へ転換していく道です。ヨーロッパのめざした道です。

もう一つは、福祉を抑え、自己責任を強調する新自由主義の道です。この二つの道が揺れ動くわけです。日本は中曽根政権（1982－87年）のころから新自由主義へ舵を切りました。その問題点がいろいろ出てきた段階で、地方分権が登場したわけです。

でも、それは一瞬でした。1990年代の日本の特徴は、予算編成過程にアメリカが口を出してきたことです。米国の魂といわれた著名な映画会社などを日本が買収したことに対し、米国が「こっちも買えるようにしろ」「資本進出をしやすくしろ」と言ってきたわけです。米国が日本に押し付けようとするルールが「グローバル・スタンダード」と呼ばれ、企業は株主のものだという考え方が入り、従業員のなかから経営者を選ぶ日本型の仕組みは、結果として経営者と従業員が結託して悪いことをしていると否定されました。そして、株主本位に変えられてゆくわけです。

地方分権は、こうした産業構造が変わるときに国民の生活をどう保障するかという構想でした。社会保障をかなぐり捨てるのではなく、社会保障を再編してゆくことが重要なのだ、と。

ところが分権改革推進会議には、その目的が見えなかった。「ナショナル・ミニマム」（国民生活の最低限度）ではなく「ナショナル・オプティマム」（望ましい最適水準）が重要だとも言われましたが、ミニマムは公平に関する概念であり、オプティマムは効率性の概念です。置き換えられるものではありません。

分権改革推進会議の答申は、ポスト福祉国家を地方分権によってつくる道ではなく、基本的に新自由主義の路線でできあがっていたと考えています。

— 西室会議は「分権改革推進」の看板なのに、なかでは分権改革VS新自由主義というせめぎあいがあったのです。諸井委員会が機関委任事務の廃止を達成するなど、分権改革が進んだことに不満のある省庁、当時の大蔵省や建設省などが主導して西室会議で巻き返した、ということでしょうか。そもそも西室会議は発

## 地方分権関係年表2001－2005

|      |                                                                                                                                                                                             |
|------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2001 | 中央省庁再編<br>臨時財政対策債創設<br>小泉内閣<br>地方分権推進委員会 最終報告<br>経済財政諮問会議「構造改革に関する基本方針＝骨太の方針」<br>地方分権改革推進会議：西室泰三議長、水口弘一、赤崎義則、岩崎美紀子、神野直彦、竹内佐和子、谷本正憲、寺島実郎、森田朗、吉田和男、吉永みち子委員<br>第27次地方制度調査会：諸井虔会長、西尾勝副会長、神野直彦委員 |
| 2002 | 片山試案「地方財政の構造改革と税源移譲について」<br>骨太の方針2002（経済財政諮問会議）<br>事務事業の在り方に関する意見（地方分権改革推進会議）<br>西尾私案（地方制度調査会）<br>片山ビジョン「1兆円補助金の削減・縮減や税源の移譲」（23回経済財政諮問会議）                                                   |
| 2003 | 国庫補助負担金の廃止・縮減に関する緊急要望（地方六団体）<br>三位一体の改革に関する緊急決議（地方六団体）<br>地方税財政のあり方についての意見（地方制度調査会）<br>地方分権改革推進会議本会議（神野委員ら答申に反対）<br>三位一体の改革についての意見（地方分権改革推進会議）<br>骨太の方針2003                                 |
| 2004 | 地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見（地方分権改革推進会議）<br>骨太の方針2004<br>国庫補助負担金等に関する改革案～地方分権推進のための「三位一体の改革」（地方六団体）<br>三位一体改革政府与党合意                                                                       |
| 2005 | 骨太の方針2005（3兆円の税源移譲、所得税から個人住民税へ）                                                                                                                                                             |

足時点で議長と議長代理が財政制度審議会の委員という、財務省寄りの雰囲気は漂っていました。

**神野** 基本的に会議を動かしたのは、財政を小さくしていく、「小さな政府」論が強かったと思います。だから結局、会議は第1次分権改革で実現できなかった税財政改革を進める場にはなりません。それどころか、財政の重要事項は経済財政諮問会議で決められ、「三位一体の改革」もそこから出てきた話でした。会議では事務事業の見直しや行財政改革へと話が向かいました。

— それで西室会議の意見書への署名を拒否した、と。

**神野** あの日（2003年6月3日）、会場の永田町合同庁舎の前の道で、西尾勝先生に会いました。本当に偶然だったと思います。西尾先生からは、「たとえ身がどうなろうとも、自分の考え、思いの丈を述べてこい」という趣旨のことを言われました。私はその助言にしたがって自分の考えを述べ、会議に提出された案に反対し、署名を拒否しました。

## 8. 三位一体改革 — 財政効率化目的の補助負担金廃止に

— いわゆる三位一体改革について、お聞きます。所得税と住民税の組み換えによって国から地方への3兆円の税源移譲が実現したわけですが、あの3兆円は先生が具体的な制度設計をしたのですか。

**神野** 私が3兆円という数字を設計したわけではありません。私たちが主張していたのは、もっと原理的な話です。所得税や付加価値税のような基幹税は、国と地方で一定の原則にしたがって分かち合います。そのときに所得課税についていえば、比例税率で課税部分を地方税とし、累進税率の部分を国税にするのが、私が佐藤進先生（財政学・東京大学教授）から引き継いだ税源配分の原則です。

そして、日本では所得税も付加価値税も地方への配分が弱かったので、この原則にもとづいて所得税から住民税へ税源を移せば、その時点では3兆円ほど動かせると著書で主張していました。

— 一方で、国庫補助負担金が約4.7兆円も削減されました。税源移譲の3兆円とまったく釣り合っていない。この削減の仕方をどう評価しますか。

**神野** 確か、税源移譲額の3兆円が先にあったのです。3兆円を移譲するなら、補助金はどれくらい削れるのか、という話でした。三位一体の改革は地方分権を唱える側と、もう一方には地方へ出すお金を減らす、小さな政府にするという動きがありました。そういう人たちが、「3兆円が自主財源になれば、自治体がやりたいようにやれる、使いたいところに戻せるようになるのだから、サービスは効率化できるだろう。だから3兆円よりも多くの補助金を削れるはずだ」と主張しました。誰が言い出したのか、

「8割」という数字が出てきて、「税源移譲の3兆円が8割なら、削る補助金は4兆円だ」となったのです。

— 3兆円が8割なら、削減額4兆円というのは計算が合っていない気もしますが。

**神野** 問題は何を切るかでした。こちらは自治体を細かく誘導する、どうしてもよい些末な補助金がたくさんあるから、それをまず削れと主張しました。

「1係1補助金なんて言っている場合じゃないでしょう」と迫りました。だけど、なかなか切れない。だから小泉純一郎首相に、私が「細かいものをいちいち並べても、なかなか実現しませんよ。総理の一声で、小さな補助金は要らないと言ってください。そうしたら切れるのだから」と直談判したのです。でもダメでした。小泉さんは「大きな負担金を切らなければ4兆円には届かない」といって、義務教育費国庫負担金のような負担金を切ってしまったのです。

国から地方への補助金には「賄賂補助金」という言い方もあります。「こういう政策をやってくれと賄賂を送るようなものだ」という趣旨で、三好重夫（旧内務官僚）が使った言葉です。これに対し「負担金」は国と地方が責任を分かち合う行政サービスの費用で、いわば「割り勘補助金」といわれていました。

私たちは補助金を切ってくれと言っているのに、国は負担金を削減してしまった。地方の自主性を高めるという改革本来の目的とは違いました。

— 当時の片山虎之助総務相は2002年の「片山試案」で、補助金、税源移譲、地方交付税を組み合わせで改革しようという、いわゆる「三位一体」を唱えました。

**神野** 三つを一体で考える方向性には意味がありましたが、実際の改革では、税源移譲より国の歳出削減の論理が強く働いたと思います。

## 9. 新地方分権構想検討委員会の委員長に

— 三位一体改革は結局、税源移譲と補助金削減の不均衡に加えて、地方交付税の大幅カットという結果もあって、自治体からは不評でした。それで地方六団体

は2006年1月に、もっと自治体側の意見を分権改革に反映させようと、新地方分権構想検討委員会を発足させ、先生はその委員長を務めました。

**神野** 新地方分権構想検討委員会は、形式上は地方六団体がつくったものですが、竹中平蔵総務大臣から「自治体は自治体側で意見をまとめたらい」と言われたことが契機だったと記憶しています。竹中大臣が私的懇談会「地方分権21世紀ビジョン懇談会」（大田弘子座長）を立ち上げ、そこでは新自由主義的な考え方で統一されるので、それに対しては地方から批判、不満が出るわけです。これを主張する委員会だったと思います。

— 先生が率いた新地方分権構想検討委員会は最終報告で「国税と地方税の税源配分を5：5に」「地方共有税構想の実現」「国庫補助負担金の総件数を半減」など、自治体側の主張を高らかに掲げました。この後、2007年に地方分権改革推進委員会（丹羽宇一郎委員長＝伊藤忠商事会長）が発足し、いわゆる第2次地方分権改革がスタートしました。しかし、先生は丹羽委員会には入りませんでした。流れとしては、新地方分権構想検討委員会で地方側の意向をまとめた先生が丹羽委員会で、第1次分権改革でやり残した税財源の話をしてほしい、という期待もあったのですが。

**神野** 地方分権改革推進会議で反対しましたから、政府の仕事から手を引くつもりでおりました。そのころ私は大学を定年退職する少し前で、経済学部長や理事などとして大学行政にも忙殺されていました。儲かる自治体と同じで、儲かる大学になれば、という話で、国立大学の運営費交付金も地方交付税と同じ問題を抱えていました。2004年で額を固定し、効率化係数で毎年削っていく。大学ごとの財政需要や収入を測って配分するものではありません。私は、地方交付税のように毎年、需要と収入を計算して交付すべきだと主張しましたが、通りませんでした。

## 10. 地方分権改革有識者会議の座長として

— 西室会議以降、政府の分権関連の会議とは距離を置いていた先生が、一転して2013年には地方分権改革有識者会議の座長を引き受けています。「政府の仕事か

地方分権関係年表2006—2026

|      |                                                                                                            |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 2006 | 新地方分権構想検討委員会（地方六団体）：神野直彦委員長<br>地方分権21世紀ビジョン懇談会：大田弘子座長<br>骨太の方針2006<br>新地方分権構想検討委員会最終報告「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」 |
| 2007 | 地方分権改革推進委員会：丹羽宇一郎委員長、西尾勝委員長代理                                                                              |
| 2008 | 地方分権改革推進委員会第1次勧告<br>骨太の方針2008                                                                              |
| 2009 | 地方分権改革推進委員会第2次勧告<br>鳩山内閣<br>第3次勧告（義務付け枠付け廃止、国と地方の協議の場）<br>第4次勧告『自治財政権の強化による「地方政府」の実現へ』                     |
| 2010 | 地域主権戦略会議（議長＝総理大臣）                                                                                          |
| 2011 | 地域主権戦略大綱閣議決定<br>東日本大震災<br>第1次地方分権一括法<br>第2次地方分権一括法                                                         |
| 2012 | 安倍内閣                                                                                                       |
| 2013 | 第3次地方分権一括法<br>地方分権改革有識者会議：神野直彦座長、小早川光郎座長代理                                                                 |
| 2014 | 第4次地方分権一括法<br>まち・ひと・しごと創生法（地方創生）<br>消費税率8% 地方消費税1.7%                                                       |
| 2015 | 第5次地方分権一括法                                                                                                 |
| 2016 | 第6次地方分権一括法                                                                                                 |
| 2018 | 第7次地方分権一括法                                                                                                 |
| 2019 | 消費税率10% 地方消費税2.2%<br>第8次地方分権一括法                                                                            |
| 2020 | 第9次地方分権一括法                                                                                                 |
| 2021 | 第10次地方分権一括法                                                                                                |
| 2022 | 第11次地方分権一括法                                                                                                |
| 2023 | 地方分権改革有識者会議：市川晃座長、高橋滋座長代理                                                                                  |
| 2025 | 高市内閣                                                                                                       |
| 2026 | 第34次地方制度調査会                                                                                                |

ら手を引くつもり」だったけれど、先生が主唱してきた地方の税財源の拡充が実現しないことに業を煮やし、分権改革を再起動したいという強い信念があったからだとお見受けします。

**神野** 当時、私は地方財政審議会の会長でしたが、必ずしも分権改革を再起動させようという強い思いから引き受けた、ということではありません。ただ、

新藤義孝総務大臣は「分権改革、分権改革と言ってきたけれど、いま国民はだれも考えてないじゃないか」「このままでは終わってしまうから、とにかく分権の灯を消すな」という危機感と情熱を持っていました。

西尾勝先生がやった第1次分権改革では、まず国と自治体の関係を変え、団体自治を確立すれば、住民自治は自然に湧いてくるという考え方がありました。しかし、実際には自然に湧き上がってこなかった。湧いてこないから、湧かせろというのが新藤さんの考え方でした。

— 新藤義孝さんは、そんなに地方分権に思い入れのある人でしたか。分権改革の現場で、ほとんど話題にならなかった国会議員でしたが。

**神野** 新藤さんは国家主義だと言われていますが、私はそれを微塵も感じませんでした。新藤大臣は埼玉県川口市役所の職員出身で、川口駅前再開発に携わるなど、地方行政の現場を知る人でした。私とは大臣室で長い時間をかけて議論し、改革を動かそうとしていました。大臣が「動かしてみよう」と言ったことを、私は論文で「画像から操作像へ」という、よく使われる表現で示しました。

## 11. 人間のピンチ（危機）です

— 先生の率いた地方分権改革有識者会議は自治体からの提案募集方式、手挙げ方式を採用しました。分権の歩みを止めないための地道な努力だとは思いますが、悪く言えば、自治体から出てくる提案の中身は国による細かな規則の撤廃などが多く、自治体職員の仕事のしやすさを求める改革にとどまっているような印象があります。

**神野** 提案募集方式も、現場の問題を地方から国へ伝える仕組みとしては意味があります。ただ、自治体職員の仕事にかかわる規制緩和にとどまれば、住民自治にはつながりません。住民自治を動かすには、住民自身が自分たちの生活のなかで生じている問題を拾い上げ、声を上げ、自治体に伝え、そうすれば政策に反映される、自分たちの行動が報われると実感できる仕組みが必要です。現状がそうならないのは、上からやっている改革の限界ということな

のかかもしれません。住民の突き上げが弱いのですね。

いまこそ、いまの時代こそ、住民の側から政策を積み上げてゆく仕組みが求められています。歴史に学べば、かつて、パックス・ブリタニカ（英国中心の世界秩序）が崩れた後には、世界恐慌、関税競争、経済ブロック化が進み、2度の世界大戦へつながりました。そして、先ほど述べたとおり、いまはパックス・アメリカナが崩れ、関税をめぐる対立が起きています。

産業構造も転換期にあります。重化学工業の時代が終わり、1970年代以降のポスト工業社会も50年やってきて、コンドラチェフの波でいえば、そろそろ終わりなのです。次の産業構造をつくることと、覇権国の失墜が重なるわけです。通常、未来が見えるためには、次の産業構造を担った国が出てくる。いま、それを主導するのが中国やインドなのか、それとも世界が多極化し、分散してゆくのか、どうい

う社会ができあがるのか。それがまだ分かりません。もうひとつ、近代の国民国家そのものが黄昏を迎えている。プライベートのレベルで暴力があふれ出ている。国民国家は国内の正当な暴力の行使を国家権力という形で独占し、言語や文化を統合することで成立してきました。しかし国家間の秩序が崩れ、国内にも暴力があふれ、国家だけで人々の安全と生活を守れなくなっている。

そうであれば、食料やエネルギーを含め、人間の生命を再生産できる地域社会を各地にいくつもつくってゆくしかない。そうすると、地方自治体に産業政策を競わせるのではなく、命を支える「強い社会」を地域ごとに築くことが重要な課題になる。スウェーデンは、その方向へ動いています。いまの日本のように、「強い経済」を唱えて産業政策を自治体にやらせるというのは、逆方向へ進んでいるように見えます。

— 逆方向に進むいまの日本は自治体のピンチ、住民のピンチというわけですね。

**神野** 人間のピンチです。しかし、昨今の世論を見ると、国民は変な意味で満足している。強い不満は表面化していない一方で、将来への不安は非常に大きい。面白いアンケートがあります<sup>(\*)</sup>。国の行政に対する信用は、欧米諸国に比べて日本は極端に低



い1%台です。それなのに、「望ましい社会をつくる主体」を聞くと、欧米は1位が国民、生活者なのに対し、日本の1位は国や自治体なのです。2位は欧米では国や自治体ですが、日本の2位は企業です。日本では国民一人ひとりが社会をよくするという回答が低い。信頼していない国家に期待しているなんて、おかしいでしょう。いま、日本国民は自分でものを考えなくなり、待っている感じになっている。住民が受け身になり、自分たちの未来を取り戻すために動こうという気持ちを失っている。そのこと自体が人間の危機、地方自治の危機だと思います。

(\*) 経済社会システム総合研究所（IESS）2026年1月  
「社会課題に関する日米独3カ国意識調査」結果概要  
（2025年度）—— 生活者、働き手、消費者、投資家、有権者としての個人の意識  
[https://www.iless.or.jp/pdf/rep\\_ishiki/20260121.pdf](https://www.iless.or.jp/pdf/rep_ishiki/20260121.pdf)

## Ⅱ 現下の自治の状況を問う

### 1. AIで人間が考えなくなる

—— ここからは現在の地方自治について、お聞きします。  
まず、2024年の地方自治法改正で、国が自治体へ幅広く指示できる権限を新たに設けたのは、国と自治体の関係を再び「上下・主従」に戻すもので分権改革の流れに明らかに逆行しています。しかし、自治体側からの反発は弱く、住民の関心も盛り上がりませんでした。先生は「住民が受け身になっている」とご指摘されましたが、多くの自治体の首長、議員、職員も受け身なのだと思います。

**神野** 改正地方自治法の具体的な制度内容は、私自身、十分に把握していません。行政法の専門家が中心となって議論している話です。いずれにしても福祉国家から戦争国家へ向かう動きのように見えます。なにしろ、いまの高市政権は「日本列島を強く豊かに」と言っており、それは「富国強兵」を思い浮かべます。

そんな危うい社会では、民主主義を立て直す必要があります。その点では、先ほど申し上げた、人間が自分で考えなくなっていることは大問題です。大学でも研究者がAIに依存し、判例や公文書をまとめさせ、文章までつくらせるようになっている。AIは便利ですが、このままいけば、AIに頼って、人間が考えなくなっていく。考える行為そのものを手放せば、行き着く先は新たなファシズムになってしまう。だから本来の民主主義を活性化させなくてははいけないのです。

そのためにはまず、手の届く身近な公共空間から、住民が「自分たちの社会は自分たちでつくる」と考え、行動することです。そこから始めなければ、とんでもないことになると思います。

### 2. 公共サービスは誰が決めるのか

—— 「自分たちの社会は自分たちでつくる」ということは、どのような公共サービスや現金給付を、どれだけ提供するかを住民自身が考えなければいけない、とい



うこと。まさに自治の現場の話です。しかし現状は、国が決めた仕事を自治体が執行する、やらされている構図から抜け出せていません。国が決めたことを自治体がするのは当たり前だ、なんて言われています。

**神野** こういう現状を変える力は本来、下からしか出てきません。日本ではいつも、上から変えてくれないかな、で終わってしまいます。しかし、どこの国を見ても、改革を実現している国では、下からちゃんと突き上げている。国民一人ひとりが、自分たちの社会は自分たちでつくるのだ、未来には自分たちで責任を持つという意識を持たなければならぬのです。

地方分権改革有識者会議で提案募集方式をやれば、そういう声が上がってくるのではないかと期待しました。だけど、あまり住民から上がってこない。

— 日本人は「この印籠が目に入らぬか」という水戸黄門が好きで、「上からの世直し」を期待するばかり。

米国は保安官が主役で住民とともに悪漢と戦う、みんなが街を守るストーリーが好まれる、と言われてきましたよね。

**神野** そういう意味から言うと、教育や教員の社会的役割も重要です。ヨーロッパでは教員への信頼が厚く、教員や大学教授が地域のまとめ役になる例も多い。ドイツやスウェーデンでは議員になるのは教員が多いです。英国でさえ、オックスフォードやケンブリッジを出た人たちが給料は少ないけど教員になっていきます。住民が社会の意思決定に参加できるようにする教育と、それを支える人への信頼があります。日本の教育は、依然として上から知識を教

えるという発想が強いと思います。

### 3. 自治体を市場原理にさらしてはならない

— 次に自治体にも競争や市場原理が持ち込まれ、「稼ぐ」ことを強いられている現状についてお聞きします。先生は2000年の分権改革で法定外目的税を創設したことなどに関連して、自治体が産業政策に、金儲けに走ってしまったことを批判されました。自治体が金を稼ぐというのは、自治体のあるべき姿ではない、ということでしょうか。

**神野** そもそも、社会にはお金儲けをしてはいけない領域があります。その領域を担うのが政府です。利益を上げてよい仕事なら企業に任せればよい。自治体が企業のようになって、何をするのかということです。

子育てを例にすれば、子どものいる家庭だけに任せるのではなく、社会全体の責任で育てるものです。したがって、スウェーデンでは生活が苦しくなると、税金を上げて公共サービスを充実させ、生活を守ろうという要求が出ます。日本では逆に、生活が苦しくなると減税を求め、共同で行う事業を縮小し、手取りを増やしてくれという。これがもう悪循環になっている。共同事業をするために税金を納めているのに、この思想でいくと、自分で儲ければいいじゃないか、ということになってしまう。どちらが長期的に豊かな社会をつくるかは明らかです。

— そうは言っても、国から「稼げよ」といわれたら、自治体は稼がないわけにはいかない。そんな苦しい立場を、何とかできないでしょうか。

**神野** その質問は大学にも言ってほしいです。金を稼げと言われたら、腐敗するに決まっている。真理を追究する大学に「稼げ」と言えば、儲かる研究をする。真理の探究が使命なのに、企業がお金を出す研究ばかりになる。そこから腐敗が始まり、腐敗だらけの社会になっていくのは目に見えている。

自治体も同じです。それは本来の自治体の任務は、お金儲けをしてはいけないものだからです。生活を守る領域はお金儲けができない領域なのです。自治体が担う生活保障、大学が担う真理の追究、エッセ

ンシャルワーカーが担うケアなどは、市場で十分に利益が出ないからこそ、共同の仕組みで支える必要があります。日本はそこで金儲けをしようとするから、変なことになっている。

社会は、市場経済と財政という二つの仕組みで成り立っています。競争原理で動かす市場経済の領域と、共同で支える財政の領域がうまくかみ合わなければ、結局、市場経済も発展しません。2001年に小泉政権が「官から民へ」と旗を振ったとき、日本の国民所得は世界第2位だったのに、数年前には30位台まで落ち、いまはもっと下がっているでしょう。賃金も国際的な順位を大きく落としました。それでもまだ同じ方向へ進もうとしていることが問題です。

#### 4. 「ふるさと納税」が財政民主主義を歪めている

— 自治体が「稼ぐ」ことの象徴的な存在で、いまや年間、1兆3千億円を超す産業になっている「ふるさと納税」については、どのように考えていますか。

**神野** 民主主義の根幹を歪めています。財政は民主主義のもとでの共同意思決定で行われるので、公共サービスの内容、使い道と、その費用をどう共同負担するかは、その地域の住民全体が決めるものです。ところが、ふるさと納税では寄付をした人だけが使途を指定できる。お金を持つ人に強い決定権を与えるならば、制限選挙と同じ発想になります。

税は誰もが負担しています。直接税を納めていない人でも、ペットボトルのお水など商品を買えば消費税を負担している。負担額の大小によって、公共サービスを定める権利に差をつけることはできません。

税務行政には「徴税费最小の原則」があります。国民が負担した税額と国庫へ入る額との差、つまり徴税のための費用を最小にしなければならない。ところが、ふるさと納税では、その間に仲介事業者が入り、大きな利益を上げて大企業がどんどん生まれています。民主主義で決めるべき財政が、市場原理によって解体されているわけです。

シャープ勧告には、「この国は寄付だらけだ」と書いてあるのです。そして勧告は、日本の自治体が

学校などの経費を住民からの寄付で賄っているのはおかしい、寄付に依存するのは、自治体が真に依存できる税金がないからだ、と指摘しています。

そして、寄付をやめさせるためにも、先ほども言ったように、市町村には固定資産税、道府県には事業税を独立税として加えなさい。自治体に十分な独立税を与え、必要な公共サービスは税によって共同で賄うべきだ、と。それがシャープ勧告の考え方でした。

要は税をきちんと納めてもらい、公共の問題は民主的な意思決定で処理することが基本です。

#### 5. 日本は税負担が少なすぎる

— 現在の国と自治体の関係を見ていると、自治体側が「とりあえず国が金を出してくれればいい」という財源確保優先の態度に終始しているように見えます。こんな状況では、税財源の拡充をめざす地方分権は以前より困難になっているのではありませんか。

**神野** まあ、そうなのですが、日本の場合は基本的に租税負担そのものが少なすぎます。税で賄うべき公共サービスを十分に税で支えていないのです。日本の租税負担率はOECD34カ国中、30位以下なのです。それなのに、さらに減税しようとしている。常軌を逸していますよね。

年寄りと子どもに税金が使われていて、現役世代に行き渡らないから子どもを産まないのだと言います。しかし、スウェーデンの場合、現役世代が負担し、まだ働くことのできない子どもや、働く能力を失った高齢者を支えるのは、社会として当たり前の話です。そこを共同で支えないから、子どもが家族のケアを担うヤングケアラーのような問題が生まれているのです。

ノーベル経済学賞をもらった財政学者・ジェームズ・M・ブキャナンは、「財政を安定装置として使うケインズ的な財政政策では、景気が悪くてデフレの場合には減税して積極財政で歳出を拡大し、反転して景気がよくなってきたら過熱を抑えるために増税して歳出を抑えよ」というが、そんなことできるわけがない。完全に政策決定過程を誤解している」と言っています。そして、いまの政策決定過程のもと



では政治家も国民も自分の金儲けしか考えていない。したがって利己的な動機でしか動かない悪魔の見える手に左右されて、景気がよくなってインフレになり、増税をしなければいけないときでも、減税をして金をばらまきに決まっている。だから財政は、いつもインフレ状態になっていくのだ、と言って彼はノーベル経済学賞をもらったのです。

現在の日本は、まさにこの批判が完全に当てはまっている状態です。すでに物価が上がっているこの段階で、どこの政党も抑えようとしません。各党が減税と給付を競い、デフレ期と同じ政策を続けようとしている。

— しかし、そう主張する政党が選挙に勝つ。それが有権者の選択なのです。

**神野** でも、結果責任は全部、最終的には国民が負うのですよ。選挙でそれを選べば、インフレになって生活が苦しくなったり、自分たちの生活を支えてくれる様々な公共サービスが縮小されたりしても、それは選んだ国民本人の責任になります。

— 政府は食品の消費税を1%に下げて、2年後に戻すという方針です。いったん下げた税率を元に戻せると思いませんか。

**神野** 日本人はもともと税金が嫌いなので、大騒動になりますよ。「戻す」と言うのは簡単だが、国民が政治的にどういう動きをするか、ですね。

## 6. 「1億円の壁」と富裕税

— 先生は、地価税を富裕税に直せという提案もされて

います。その狙いを教えてください。

**神野** 地価税はいま、存在しているが機能停止になっている。それを戻すのではなく、富裕税にしたらいいいのではないかと、言っています。

所得が1億円を超えるあたりから、所得税の実効負担率が下がります。金融所得への税率が低いため、所得の高い人の負担率が下がってしまう。いわゆる「1億円の壁」が明示されています。これをなくす、是正するには、富裕税をつくるしかないだろうと考えています。

— 富裕税について、もう少し詳しく教えてください。

富裕層の税負担が少ないことと、金融資産にあまり課税されていないという問題を解決できるのですか。

**神野** 税の公平性には、そもそも経済力の高い人が重く、低い人が軽く負担する「応能原則」があります。そして累進税率は、国民の経済的な力に応じて負担しなさいという話です。では、その経済的な力を、どう測るのか。少なくとも一つは所得の額です。もう一つは同じ所得額でも、額に汗して働いて得た所得には軽く、株式、利子、地代などの財産所得には重くする「差別性の原則」がありました。夫婦が死に物狂いで働いて得た1000万円と、地代とか家賃、株式の配当などで得た1000万円では、圧倒的に経済力が違う。それが同じ税額なのは、おかしいでしょう。

したがって、第2次世界大戦中に日本が初めて近代的な所得税を確立したときには、累進税率をかける税金と、勤労所得には5%、財産所得には10%、農業などの事業所得にはその中間の7~8%をかけるといふ、二つの税金からなっていました。そうやって、差別性と累進性を確保していたのです。

それが戦後、「差別性の原則」が顧みられなくなる。所得税の累進税率の最高税率が非常に高かった時代には、財産所得は高額所得層に集中しているため、累進税率だけでも重く課税できました。そのため、勤労所得と財産所得を区別する考え方が後退しました。

しかし現在は、最高税率がどんどん引き下げられたうえ、金融所得への課税は低い。政府が「貯蓄から投資へ」とか言って低く抑えているわけです。それで、「1億円の壁」ができてしまっている。前提

が変わったのに、差別性を回復していないのです。

— 社会の変化に、税制は対応できていない。

**神野** なぜ、財産所得を優遇するかというと、「財産所得に課税を強化すると経済成長に影響する」と脅されるからです。岸田政権のときに、金融所得への税率を上げるといった瞬間、株価が下がった。米国でバイデン政権がやろうとしたときも同じでした。

是正方法は二つあります。一つは所得税の税率や控除を変え、勤労所得と財産所得の負担を調整する、いわば所得税のなかで完結する方法です。

もう一つは、ピケティらが提案するように、保有財産を名寄せし、低い税率で富裕税を課す方法です。富裕税を設ければ、どのような財産が誰に保有されているかを把握できるし、金融資産をつかみにくい相続税の公平にもつながります。

日本はシャウブ勧告のときは富裕税をかけていたのに、独立と同時に廃止している。日本では、金融資産は海外へ逃げ足が速い、逃げるから捕捉できないと言われます。いまやマイナンバーの普及により、評価や登記の問題を抱える不動産より金融資産の方が把握しやすい。

参考までに申し上げれば、スウェーデンでは源泉徴収制度ではなく、申告制度ですが、税務当局が把握した所得をもとに、納税額案を送ります。それに納税者が異議を申し立てなければ、そのまま確定する。

ところが多くの人は「私の所得はこんなに少ない」と増額申請をします。それは年金が所得に比例するため、所得を少なく申告すれば将来の年金が減るからです。強制力だけで徴税するのではなく、税負担と給付を結び付けることで、正確に申告する動機をつくっています。

## 7. 無形資産の時代に、地方税をどう確保するか

— 富裕税は自治体にはさほど寄与しないかもしれませんが、地方消費税は自治体にとって重要な財源です。

もっと強化した方がいいと思いますが、今後、どのように確保、拡充していくべきだとお考えですか。

**神野** 「原産地原則」と「仕向地原則」の問題では、

最終消費地を統計的に推計して地方消費税を配分する方法も含め、経済の実態に合わせて課税方法をつくり直す必要があります。

そこには、経済そのものが大きく変わっているという大問題があります。国境を越えて物が動けば関税をかけられます。しかし、ビジネスモデル、ライセンス料などの無形資産のプラットフォーム上の取引には、従来の関税はかからない。金融資産所得、特許、ブランド、デジタルサービスなど、無形資産・無形財が膨大な利益を生み出す時代になり、誰が、どこで、どれだけ稼いでいるのかが見えにくい。実物取引だけを対象にする税制では、つかまらない所得の方が多くなっているのです。

だから、いま日本はものすごい勢いで米国に、G A F Aのような企業に巨額の資金を吸い上げられているのに、それに十分な課税ができていません。金（Gold）の取引は課税されるのに、ビットコインは非課税ですしね。

国境が管理されている国税でさえ、どう捕捉するか苦労しているのですから、もともと自由に動き回っていて、地域との結び付きがさらに捉えにくい地方税の方が問題はいっそう深刻です。企業や資産は自由に動いているように見えても、所有権は国家や社会、どこかが強制力によって保護しない限り成り立たない。だから公共サービスの恩恵を受けています。それなのに、あたかも自由に動いているかのごとく見せている。新しい経済活動をどう把握し、その経済力に応じた負担を求めるかを、真剣に考えなければなりません。

## 8. 少子化対策の失敗

— 人口減少について、どのようにお考えですか。1990年代に地方分権を議論していた時点ですでに日本の人口減少は見通されていたはずですが。

**神野** 人口が減ること自体は直ちに不幸だと考える必要はありません。私が生まれたころ、日本の人口は約7000万人でした。人口が減っても、一人当たりの所得や生活水準が高まればよいのです。人口の多寡だけで豊かさは決まらないのです。人口学では、工業化以前は「多産多死」で均衡化していて、工業



化すると、医療や公衆衛生の改善によって死亡率が急速に下がり、いずれかの時期に横ばいになる。工業化によって、出生率はゆるやかに下がるが、死亡率の急激な減少と出生率の低下の発生時期の時間差が人口爆発を引き起こす。それでも、だんだんと「少産少死」の均衡へ移ると説明します。

日本の場合、出生率が本来なら横ばいになるはずの水準で止まらず、下がり続けていることが深刻なのです。

— 日本政府の少子化対策に問題がある、ということでしょうか。

**神野** 実験経済学やモラル・エコノミーの研究では、金銭的動機を持ち込むと、本来の道徳的・社会的動機が失われる場合があることが示されています。

たとえば、保育園へ子どもを迎えにくる時間を守らない保護者に罰金を何倍かに増やしたところ、遅刻がむしろ増えたという有名な例があります。罰金を払えば遅れてもよい、と損得勘定の問題へ変わってしまったからです。早く迎えにいったベビーシッターを雇うより、罰金を払った方がいいや、という考えになる。本来は、保育士にも家庭があり、時間どおり迎えに行くことが互いの生活を支えるのだと説得した方がいい。そう言って理解してもらうべきでした。

日本では5年くらい前から少子化対策として「結婚率を上げる」「結婚した人が子どもが欲しいという意欲を持つ」ことをめざして経済的な援助をしましょうという施策を打った。その瞬間から、必ずしも結婚をしなくてもいいのではないか、必ずしも子

どもは必要ないのではないかという20代、30代が急激に増えました。

結婚や出産も、金銭的な損得だけで決めるものではありません。「結婚すれば得をする」「子どもを持てば給付がある」という政策だけでは、婚姻や子育てを商品選択のように扱うことになる。「児童福祉」という観点が「少子化対策」へ置き換わり、数値として出生数を増やすことが目的になってしまっています。もっと子どもや家族の生活を支える施策を充実させるべきなのです。

## 9. 過疎問題に向き合う

— 山間部で集落が縮小し、一軒のために電気などのサービスを届けなければならない場合、どう考えるべきでしょうか。人が住まなくなれば、耕作地も荒れ、防災上の懸念も高まります。

**神野** たとえ一軒であっても、ユニバーサルサービスは届けるのが原則です。人口が減った地域の多くは、もともと人口の少ないところなので、驚く話ではありません。人口が減ることだけを恐れる必要はありません。

農地や山林が荒れる問題も、人口減少だけが原因ではない。日本が農業を追い出し、ものづくりを海外へ出し、首都圏に金融機能を集中させる政策を選んできた結果です。地方に人が住みにくくなる政策を続けてきたのですから、その結果を人口減少だけのせいにすることはできません。

— 北海道などの各地で、次々に鉄道が廃線になっていくのは仕方のないことなのでしょうか。

**神野** 仕方がないとかでなく、鉄道を残すか、どの公共施設を整備するかは、最終的にはその地域の住民が決めることです。ヨーロッパでは、住民が自分たちの力で町をつくってきました。トラムや市街電車を復活させています。

日本はいま、農業や工業を地域から引きあげ、国外に出しましょうと、ものづくりをやめる国になっている。首都圏を全世界を相手にする金融センターにしましょう、という国づくりをやっている。その住みにくい地域をつくろうという政策を国民みんなが支持しながら、地方から人がいなくなることだけ

を嘆くのでは筋が通りません。現状は覚悟の上の話ではないですか。

— いやいや、国民は覚悟していないと思いますけれど。

**神野** たとえ覚悟なく、考えずに選んだとしても、結果に対する責任は自分たちへ返ってきます。ものづくりは、人のためにする。おもちゃをつくるのは、喜ぶ子どものことを考えてやっている。日本はそれをやめたのですよね。ものづくりを手放して、金融を中心とする「金づくり」へ傾いてきた。しかし、金づくりは人のためにやりません。自分だけのためにやる。人のために、どうやって金をつくるのだ、という話ですからね。お金を集めること自体が目的になれば、地域で人々の生活を支えるという視点は失われます。

## 10. 「東京ひとり勝ち」 —— 地域間格差をどう是正するか

— 「東京一極集中」に伴う「東京ひとり勝ち」ともいえる状況に周辺から批判が沸き起こっています。地域間格差をどう考えるべきでしょうか。

**神野** 地方自治体が互いに他の自治体に負けないよう戦い合った結果、「東京ひとり勝ち」といわれるように東京が勝利し、地方が敗北したのだと断じられます。これは市場原理でもある競争原理を自治体間に適用すべきだという新自由主義的思想にもとづいています。

しかし、私は経済システムは市場の競争原理で動いても、生活が営まれる社会経済システムや統治活動が行われる政治システムは協力原理で動くと考えています。

いま、先進諸国で生じている首都への一極集中は、経済システムの競争原理によりもたらされているものです。したがって、経済システムである市場を、政治システムである民主主義が制御しなければ激化するばかりです。

第2次大戦後、「戦争国家」の対抗概念として「福祉国家」が生み出されました。競争原理にもとづく経済システムが制御できなくなり「自分さえよければ」という行動によって起こされた第2次大戦という人類史上最大の悲劇の反省から生み出された

「福祉国家」は、市場を制御する介入主義的国家でした。この国内における介入主義と、国際間における平和、つまり市場取引とを両立させるために、「パックス・アメリカナ」のブレトンウッズ体制と呼ばれる国際経済秩序ができあがっていたのです。

つまり、介入主義的福祉国家の再分配機能や経済安定化機能が有効に機能するように、固定為替制度のもとに、租税負担や政治的要因で、資本が国境を越えて動くことを阻止する資本統制の権限を認めていたのです。

ところが、ベトナム戦争による経済力の消耗からアメリカのドルの金兌換ができなくなり、ブレトンウッズ体制が崩壊して、新自由主義が踊り出てくるわけでした。

首都への一極集中はグローバルに動き回るようになった金融資本によってもたらされてくるものです。したがって、東京対地方の競争で東京が勝利したとするような話ではないのです。

— こうした時代に地域間格差を是正する方法はあるのでしょうか。

**神野** いまの地域間格差は、市場競争の暴走から生まれていますので、民主主義で制御するしかありません。したがって、株価の暴騰などに一喜一憂するのではなく、人間の生命活動を守るために、どう行動したらよいかを考えて民主主義を活性化するしかありません。

しかし、経済力の地域間格差によってもたらされる財政力格差については是正できます。日本はアメリカと違って、ヨーロッパから学んだ財政調整制度があるからです。

「新しい地域間格差」に対応、適応できるように、地方税の課税様式を変えるとともに、財政調整制度を改革していくことです。

— いまの財政調整制度の地方交付税制度では不交付団体の税収がどれだけ増えても超過分を調整する仕組みがなく、都道府県で唯一の不交付団体である東京都は税収がいくら増えても、すべてを自分の収入にできます。東京の取り分を、財政が厳しい他の自治体に拠出させるような制度改革は考えられますか。

**神野** 東京に税収が集中していることは問題ですが、いまの税制で考えることには限界があります。先に

お話ししたとおり、無形資産・金融資産にどう課税していくかという問題もありますが、そもそも地方財政制度は、地方にどういう行政任務を設定し、それを遂行できるような課税権をどのように設定するのかから始まるのです。国と地方にどういう課税権を設定するのか、どういう税金を国税に設定するのか、その設定の仕方が問題です。

— 分権的な改革の方向としては、ドイツのような共同税や水平的財政調整をめざすべきかもしれませんが、当面の財政の地域間格差の是正については、法人事業税の再分配の拡充などで財政調整を強化していく改正の方向が新聞報道には出ています。

**神野** 私の考えは、雑誌『地方財政』（2026年10月号）で「新しい地域間格差と財政調整」を論じていますので、それを参照していただければと存じます。

財政調整制度は世界で最も民主主義的な国家と讃えられるワイマール共和国で誕生しました。地方自治体が競争原理で競争することによって、国家は発展するという考えとは対極の思想が生まれました。ワイマール共和国で財政調整制度が誕生した際の合言葉は「ドイツは1つだ」です。

## 11. 未来が見えない大転換期に「ほどよいまち」をつくる

— 自治のあり方として「地域の個性を生かし、自立した地方をめざす」と、よく言われています。先生のお考えになる「個性」や「自立」とは、どんなものですか。

**神野** かつては「個性を生かす」と言うと、「地域間格差を認めるのか」と批判されました。しかし、格差と差異は違います。格差は量の問題であり、差異は質の話です。それぞれの地域が持つ質的な違いを生かすのであって、公共サービスの量的格差を容認するという意味ではありません。

「自立」とは、自らの頭で考え、自らの決定に責任を取るということです。地方交付税を受けていないことが自立なのではありません。財政調整を受けながらも、住民が地域の将来を考え、自ら政策を選んでいれば、自立した自治体と言えます。

一例として、東京都荒川区が中心となってつくっ

た「幸せリーグ」があります。経済規模だけでなく、住民の幸福を政策目標にしようとする基礎自治体のネットワークです。荒川区は研究所まで設けて取り組んでいます。神奈川県小田原市のほか、東広島市のように人間的な都市づくりをめざしているところもあります。

また、高知県梶原町などのように、住民がしっかりしていて地域の特色を踏まえ、住民が自分たちで考えているかどうかが重要です。

— 最後に、これだけは強調しておきたいということはありませんか。

**神野** 私たちは未来が見えない時代に入っています。すでに述べてきたように、いまはいくつもの波が終わろうとしている。産業循環の波が終わり、政治的にもボックス・アメリカナが終わろうとし、さらに国民国家も変質し、終わるかもしれない。いくつもの時代の終わりが重なり、近代が終わるかもしれない。社会全体の大転換期を迎えている。

世界的に見れば、新自由主義的な動きもうまうまなくなっている。逆に台頭してきているのが、ファシズムというか、ポピュリズムのなかの一つとしての「国家原理主義」。それともう一つ出てきているのは「宗教原理主義」。先行きは見通せません。

それに、このまま環境破壊が続けば、今世紀末まで人間が生存できるのかという問題さえある。未知の世界へ足を踏み入れる以上、心して臨まなければなりません。

そんないま、必要なのは、もう一度、地方から、地域から人間と人間が織りなす社会を、それぞれの自然条件に合わせて作り直すことです。絆を深め合い、「補完性の原理」でやっていくしかないでしょう、ということです。

筑紫哲也（ジャーナリスト）が言い残した「それで人間は幸福になるのかと、必ず問え」という言葉を思い起こします。内橋克人（経済評論家）も私に遺言のように、「自分の頭で考えないことをこのまま続ければ、未来は失われるだろう」と言っていました。

だから、一人ひとりが自分の頭で考え、どんな社会にしたいのかという構想を掲げ、自分たちの地域は自分たちでつくって生きていかなければいけない。

そうしなければ、未来は失われます。

— 先生の言う「地域からつくり直す」という場合の「地域」とは、どの程度の規模なのでしょう。

**神野** 人口や面積で一律に決めるものではありません。以前、私が主査を務めた国土交通省の研究会（自立的地域構築に関する研究会、2003年）の報告書に、「『ほどよいまち』が創る『いくつもの日本』」というものがあります。そこでいう「ほどよい」とは、人間の生活機能が、その地域の中で完結できるという意味です。

子どもの遊ぶ場所があり、生活に必要なサービスがあり、人生の最期まで暮らせる。何かをするたびに、別の遠い地域へいかなければならないのではなく、人間の生命活動としての生活が地域内で成り立つ。それが「自立した地域」です。「生命自給圏」というような言い方がふさわしいのかもしれない。それが各地で見えてきているように思います。おそらく世界は、そういう方向に向かうのでしょう。

自治体の最適規模を、人口何人と画一的に決めることはできません。人口5千万人のフランスは、自治体は非常に小さなものも含めて3万以上ありますが、教会などを中心に共同体が成り立っています。

砂漠であれば、水の湧くオアシスを中心に町ができます。自然条件も歴史も違う以上、生活圏の形は地域ごとに違って当然です。

— 自治体そのものの概念を考え直さなくてはいけなさそうですね。たとえ小さくても、やっていけると。

**神野** そうそう。サッチャーは「社会など存在しない」と言いました。しかし、これから必要なのは、その社会をもう一度存在させることです。人工的な制度の箱だけでなく、自然条件のもとで人々が生活を共同で営む場——宇沢弘文先生（経済学者）の言葉を借りれば「コモンズ」——を地域から再構築することだと思います。

（インタビュー：2026年7月6日、8月31日、10月15日、日比谷・市政会館）



（つばい ゆづる 地方自治総合研究所客員研究員）  
（なかじま いづみ 地方自治総合研究所特別研究員）