

座談会

地域主導の国づくり — 新しい地域経営の胎動と道州制

人口減少・少子高齢社会が到来するなかで、地方においては、人口流出、過疎化、自治体財政の逼迫、産業の空洞化や雇用の喪失といった、深刻な問題が顕在化している。地方がこうした困難な状況を克服し、日本全体に活力をもたらすようにするためには、どのような施策が必要なのか。地方分権改革の推進、その先の道州制の導入を見据え、議論した。



棕田哲史

むくた さとし
常務理事

〈司会〉

鈴木康友

すずき やすとも
浜松市長

畔柳信雄

くろやなぎ のぶお
副会長

三菱東京UFJ銀行相談役

片山善博

かたやま よしひろ
慶應義塾大学法学部教授

林 宜嗣

はやし よしつぐ
関西学院大学経済学部教授

● 地方経済の現状と課題

棕田 まず、地方経済を取り巻く環境の変化、これに対する行政の対応について、認識を共有していきたいと思えます。はじめに、域内に都市部と過疎地域の双方を抱え、国土縮小型都市といわれる浜松市の鈴木市長に、地方経済の現状と課題、地域経営の取り組みについてお伺いします。

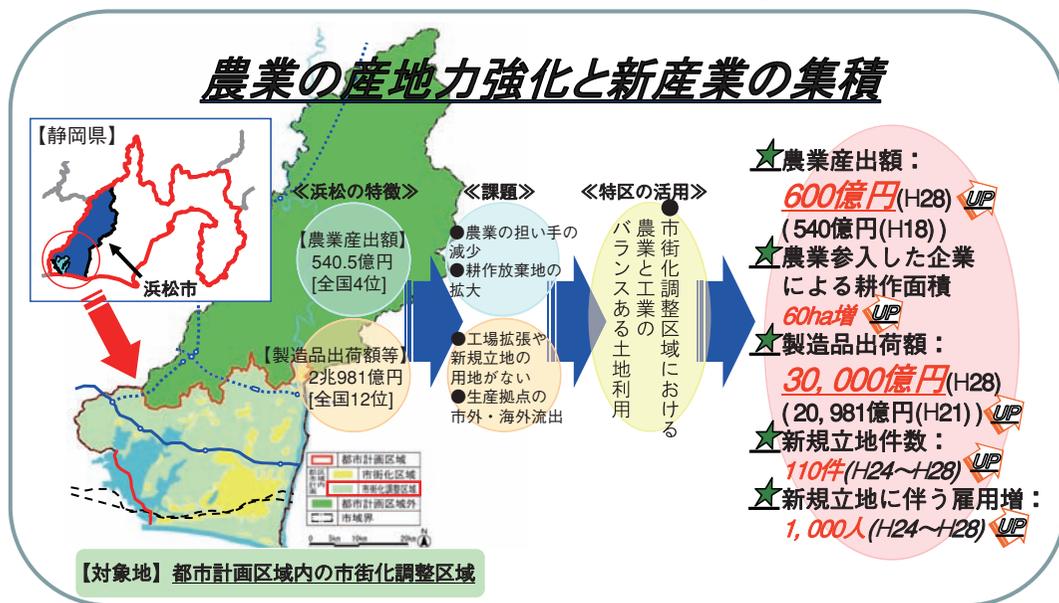
市長が「経営者」の視点を持つ

鈴木 浜松は、ものづくりのまちで産業が活発だといわれていますが、リーマンショック後、製造品の出荷額は大幅に落ち込みました。有効求人倍率も、一・五から〇・三まで落ちました。現在は〇・八で、全国平均と同じレベルですが、ものづくり産業自体が大きく変わろうとしています。グローバル化が進むなかで、スズキ、ホンダ、ヤマハといった地域経済を支えてきた企業が、生産拠点を海外に移しつつあります。産業・雇用の空洞化が懸念されるなか、浜松市はどうするのか。いくつかの取り組みを紹介したいと思います。

まず一つは、地域のものづくりのあり方を変えなければなりません。浜松はもともと、イノベーションによって自立型の発展を遂げてきました。そこで、産学官が協力して「産業イノベーション構想」をつくりました。既存産業の高度化、新産業の育成などを柱に取り組んでいます。

もう一つが「新・ものづくり特区」の提案で、国の総合特別区域に指定されました（図1参照）。浜松は、野菜、果物、花など付加価値の高い農産物を生産しています。ここに企業の参入を促し、集約化を進めようと考えたのです。計画は、国にも高く評価してもらいましたが、実際に農林水産省との交渉は、ゼロからのスタートでした。また、中小企業の海外進出を支援しています。空洞化を懸念する声もありますが、そうとばかりはいえません。例えば、スズキやホンダの系列で仕事をしていた中小企業のなかには、ジャカルタ

図1 【地域活性化総合特区】未来創造「新・ものづくり」特区【浜松市】



目標 市街化調整区域における農業と工業のバランスある土地利用の実現

やバンコクに進出し、GMやフォードといった海外メーカーなどと取引を始め、事業を拡大するところがあります。こうした企業は、地元の本体も活性化し、雇用を減らすどころか増やしています。地元にとどまっている企業の方が仕事が減っており、行政も企業の海外進出をサポートすべきだと思います。

経営の視点から自治体を考えることも重要です。例えば浜松市は、いわゆる「平成の大合併」によって一二の市町村が合併し、公共施設を約二〇〇も保有するようになりました。すべての施設を今後五〇年間維持した場合、約一兆三〇〇億円必要であるという試算結果が出ました。現在の市の施設の改修・更新などの投資実績が年間九〇億円であるのに対し、年間二六〇億円も必要になる計算です。全部抱えることは不可能で

す。したがって、すべての公共施設を精査し、縮減・長寿命化の取り組みを始めています。

右肩上がりの時代ではないので、将来のリスクを把握し、中長期的な視点に立って、行政もリスク管理をしていかなければなりません。財政健全化に努めつつ、将来のリスクに備えるよう、私自身、経営者の立場で地域経営、市政運営をしていきたいと考えています。

椋田 では、地方経済を取り巻く環境の変化に伴う地方自治体の役割について、諸外国の実例なども含め、林先生にお伺いしたいと思います。

「幸福度」の高い地域からなぜ人口が流出するのか

林 日本はもはや右肩上がりの時代ではなく、グローバル化のなかで経済が停滞し、人口減少・少子高齢化が進行しています。行政運営、自治体のあり方のパラダイムが変わったにもかかわらず、残念ながら、残念ながら今日の自治体の取り組みは、従来の行政の枠組みのなかで、いかに収支を合わせるかというところできゅうきゅうとしています。

たしかに、財政健全化は喫緊の課題です。経費節減によって財源を捻出していかなければ、新しい取り組みができません。これまで

の身の丈に合わない行政による負の遺産を清算する必要があります。しかも、これからは、国が決めた行政サービスを、各自自治体が標準的に提供していく時代ではもはやないのです。

生活満足度、幸福度ランキングでは、福井県や富山県など北陸地域が上位に入り、東京や大阪などの大都会は下位にランクされることが多いですね。本来なら生活満足度、幸福度の高い地域に人が集まるはずですが、北陸三県では人口流出が止まらず、住みにくいといわれる大都会に人口が集中しています。これは、生活満足度をもちやす要因の優先順位が世代によって異なることを示しています。

経営の視点を持つことが重要ですが、加えて、民間、企業や住民を巻き込んだかたちで、地域経営を行う必要があるでしょう。経済活動の主役は企業です。しかし、自治体の産業関係の委員会を見ると、委員のなかに経済人が一人か二人いるといった程度です。英国の連立政権は「Local Enterprise Partnerships (LEPs)」を地域再生の戦略として打ち出しています。City-Regionやこう行政区域を越えた圏域を対象に、複数の自治体からの代表と、それと同数のビジネスパーソンが協議会の委員を務めます。座長は原則としてビジネスパーソンが務め、インフラ整備の優先順位、空間計画、職業訓練、官民・公民の連携を考えていくのです。

きで、自治体は、そのためのマネジメントにエネルギーを注ぐべきだと考えます。

● 地方分権改革の動向とその評価

椋田 お二人のお話から、地域経済が大変に厳しい状況にあることが認識できました。では、こうした地方を取り巻く環境の変化に対して、国としての対応は十分であったのかという点について、皆さんのご意見を伺います。まず、菅内閣で総務大臣を務め、実際に地方分権改革の陣頭指揮を執られた片山先生に、これまでの政府の取り組み、大阪都構想をはじめ、地方自治体の動きについて、評価していただきたいと思っています。

最大の課題です。また、病院や診療所といった医療機関も地方ではその数を減らしています。地方の商店街がシャッター通り化しており、買い物弱者も増えています。このように地方における生活基盤が揺らぎ、それが人口流出に拍車を掛けているのです。

鈴木市長がおっしゃったように、自治体は

日本でも同じことはやれるはずですが。しかし、経済の主役は民間企業だという自明のことが十分に共有されていません。例えば、観光振興も自治体だけで考えても限界があります。海外からの旅行客を引きつけようと思っただけで海外で活躍している人、日本の魅力、欠点を熟知した人たちの知恵を借りるべきです。これまでのように、自治体がガバメントとして単独で行動するのではなく、自治体、企業、住民、団体など、さまざまな経済主体、社会主体が共同で考え地域を経営していくべ

片山 お二人のお話をお聞きして、まず自治体ごとに主体的な取り組みをできるような環境をつくるということが基本であると感じました。そのためには、今の国と地方とのあり方を変える必要があります。これまでは、政策・制度を政府が決めて、自治体はそれに「右へ倣え」で従う、そうした方が有利な仕組みでした。これを変えていくことが、地方分権

表 経団連が考える道州制

1. 現在の47都道府県を廃止し、10程度の広域自治体(道州)を新たに設置する
2. 地方公共団体は道州と基礎自治体(市町村)となり、必要な権限と財源を備えて真の住民自治を実現する
3. 国の役割は、外交や防衛など必要最小限のものとなり、道州あるいは基礎自治体(市町村)が、地域の実情に基づいて政策を立案・実施する

改革、地域主権改革であると考えています。これまでの地方分権改革、地域主権改革の取り組みを一言で評価するならば、「遅々として進んできた」というのが妥当ではないでしょうか。全く進んでないわけではないが、目を見張るような進展はありません。

小泉内閣で三位一体改革が行われ、自治体の自主財源を増やしました。形式的にはある程度、財政が自由化されたわけですが、その弊害も出ています。例えば、義務教育で、特定財源をかなり一般財源化しましたが、正規教員の数が減らされています。正規の教員が退職した際に非正規の教員で補充すると、一人当たり四〇〇万円程度が自治体の手元に留保されるのです。改革の趣旨は、「紐付き財源を一般財源化して、自由度を高める」というものですから、こういうことも形式的には許されるかもしれませんが、結果として、重要であるにもかかわらず声が小さく、政治的な影響力の小さい教育分野の予算が削減されています。

そうはいっても、権限移譲、財政の自由化は、少しずつ進んでいます。民主党が、地域主権改革を改革の一丁目一番地に掲げて二〇〇九年に政権交代を果たしました。私も、地域主権改革を担当し、非常に良い機会を与え

代なのです。こうした状況を認識したうえで、どのような改革が必要かを考えるべきです。

道州制の議論は抽象的な議論になりがちですが、地に足をつけて議論していかなければならず、経団連もお手伝いしていくべきだと考えています。二〇年前にバブル経済が崩壊して、企業が一樣に厳しい状況に陥りましたが、そのときと現在の地方自治体の状況は似ています。生き残りには選択と集中を通じた合理化を進めなければなりません。そうした観点から、経済界として特に注目しているのは、第一に国の出先機関改革、第二に地方発の取り組み、なかでも「大阪都構想」の二点

でもありました。長年改革のリストを温めていましたから、工程表をつくってただちに着手しました。途中で東日本大震災が起こり、必ずしも思いどおりには進められませんが、たが。

ある程度進めることができたのは補助金改革です。ハード面、つまり公共事業などについて、府県と指定都市の自由度を増すことができました。出先機関改革も、菅内閣で青写真をつくり具体化できるころまでできています。政治にやる気さえあれば、かなりのことはできる状態にあります。

改革の成果を活用するのは地方であり、そのあり方も問われるでしょう。自公政権時代に国と地方を対等にしたこと、機関委任事務や通達行政を廃止したことを、私は高く評価しています。では、自治体がその成果を活用したり、享受したりしているかといえば、決して十分活用しているとはいえません。例えば、通達行政は実態としてはいまだにまかり通っており、唯々諾々とまでは言いませんが、これに従っている面があります。国も自治体も認識を改め、特に自治体側は、これまでの改革の成果を最大限に活かすべきで、それがさらなる改革を後押しすることになると思います。

です。

関西広域連合のほか九州、四国、中国地方は、国の出先機関事務の移管について、その受け皿となるべく体制整備を進める一方、国への働きかけを強めています。国の出先機関事務の広域連合への移管は、地域の広域的な課題対応力の強化、域内行政の効率化が期待でき、分権改革を推進します。経団連としても、早期実現に向けた取り組みを加速させたいと考えています。

もう一つは地方発の取り組みです。例えば、橋下徹大阪市長が提唱してきた「大阪都構想」は、府と市の二重行政を改め、大阪府域内で統一的な成長戦略を描き、地域経済の活性化を目指すものだとして認識しています。先般、大都市地域特別区設置法が成立しましたが、同法を活用する地域が出てくるか、経団連としてもその動きに注目しています。引き続き、政府の地方制度調査会などさまざまな機会をとらえて、各地域の成長と合理化、効率化に資する取り組みを応援していきたいと思えます。

国は肝心な部分を手放さない

鈴木 片山先生のおっしゃるとおり、「遅々

と進んできた」という印象です。市長としての経験から、肝心な部分は、国はなかなか手放さないと感じています。

国の出先機関改革と大阪都構想の進展に期待

伴柳 国全体が経済成長しなければ、雇用も生まれません。また、財政再建のために社会保障の合理化を進めなければなりません。税と社会保障の議論は、衆院解散の引き金になりましたが、経済成長と財政改革の両立をしなければならぬという課題は、ひとえに中央政府の課題ではなく、地方自治体に突きつけられた課題であると思います。そうしたなかで、地域経営に経済界の経験を活かしてもらいたいというのが、経団連のスタンスです。

経団連は五、六年前から、道州制の必要性を訴えてきましたが(表参照)、ここにきて環境が変わってきていると感じています。世界のマーケットが、日本の財政に対して危機感を持っています。地方自治体も、鈴木市長がおっしゃるような、グローバル化に対応し、財政問題をリスクとしてとらえ、上手に管理して成長に向けた施策の原資を捻出しなければならぬでしょう。大企業ばかりでなく、中小企業も海外へ進出しなければならぬ時

として進んできた」という印象です。市長としての経験から、肝心な部分は、国はなかなか手放さないと感じています。

二〇一一年に、先ほど触れた「新・ものづくり特区」を国に提案しました。特区は指定されれば即規制緩和が行われると思われていますが、そうではありません。浜松市の計画は素晴らしいというお墨付きを内閣府からもらっただけなのです。具体的に規制緩和を進める際は、所管官庁と直接交渉しなければならず、農水省へ要望を出すと、「法律に照らし合わせれば、浜松市だけ認めるわけにはいかない」と言われ、ゼロから交渉をスタートさせました。国会議員としての経験や人脈を活用して交渉しましたが、結局、農振法(農業振興地域の整備に関する法律)にしても農地法にしても、規制緩和には特例法が必要で、上書きするための法案を国会に提出して、農林水産委員会で議論し、成立させなければならぬのです。

そうはいっても特区に指定されたという事実があり、浜松市の事情も理解してもらい、浜松市の案件は柔軟に対応するという結論になりましたが、今回の経験から、特区の指定をもっと厳格にしているのが、指定されたら法律を条例で上書きできるくらいの仕組みに

しなければ意味がないと、強く思いました。肝心の部分は依然として国に牛耳られています。例えば、浜松市が工業団地をつくるすると、区画整理をして、工業用地をつくらせて、農地から外して、そんなことに一〇〜二〇年もかけなければなりません。一方企業は、半年、一年で動きますので、これでは行政がそのスピードに追いつけません。地元の話は地元の人間が一番よくわかっているのが、地元の自由にさせてほしいというのが、私たちの切なる願いなのです。失政をしたり、結果を出せなかったりした市長は選挙で落ちるわけですから、安心して地方に任せてほしい。それが真の民主主義です。

椋田 林先生は、研究者の立場から、どのように評価されていますか。

課題解決型の地方分権議論に変えていくべき

林 自治体行政のあり方が大きく変わろうとするなかで、従来の守備範囲内の改革では、ほとんど役に立ちません。地方分権は、地域が主体的に自らの責任で活動できるようにするための環境整備です。地域は、そのなかで市民、団体、企業などが活動するための入れ物です。入れ物を社会活動、経済活動に合わ

せるという視点が必要なのであって、これに時間がかかるようだと、人も企業も、より有利な地域に移動してしまいます。本当はその地域にとどまりたいのに移動せざるを得ない人たちを生まないように地域が努力をする。そのための環境整備が地方分権だと思います。これまでの地方分権の動きは、既存制度の枠内にとどまっています。そのため分権議論が細かくなり、専門的になってしまいました。そうすると地方分権議論が国民にはわかりにくくなります。地方分権は地域という入れ物を変えるための環境整備でなくてはなりません。しかし環境整備にすぎないのです。片山先生が、「分権改革が進んでも自治体がその成果を活用しなければ意味がない」とおっしゃっていましたが、そのとおりです。地方分権は目的ではなく、環境を変えて実行することなのです。

英国では、労働党政権時代(二〇〇七〜二〇一〇年)に、ヨーロッパの大陸にある諸都市と比べてロンドン以外の英国の都市の生産性が悪いことが問題となり、多くの調査研究報告が提出されました。その一つに次のようなことが書かれています。

「地方分権は、地方に対してより大きな自治と政治的な裁量を与え、それによってヨーロ

ッパのダイナミックな都市や地域の多くのリーダーに対して、自らが大きな政治的役割を展開し、地域のための新たな経済戦略を展開させることになった。対照的に、地方分権があまり進まなかった国では、都市や地域の権限は小さく、経済の再構築に対して、地方の対応力は小さいままであった」

これまで、地方分権が進めば「政府は小さなものか大きくなるのか」が研究課題でした。しかし、この報告書では、地方分権改革を地域の活性化という視点でとらえているのです。欧州では中央集権から地方分権へとという流れにあり、地域力を強化するための環境整備、そのためのガバナンスを見据えた分権改革議論がなされています。

残念ながら、日本の議論はそこまでいいません。しかしこれには地方の側にも責任があります。現行の法制度のもとでも、地方にできることが数多くあり、変えていくことに挑戦するなかで制度上の障害を発見し、そこではじめて具体的な改革に結びつくはず。しかし、その意欲が見られません。

例えば、PFI Private Finance Initiativeです。インフラ整備のための手法として英国等で成功を収め、日本でも打ち出の小槌のように思われていました。これを日本で

●地域主導の国づくり、地方経済活性化に資する制度改革・統治機構のあり方

椋田 続いて、地域指導の国づくり、地方経済の活性化に資する制度改革や統治機構のあり方について、皆さんのご意見を伺いたいと思います。

まず畔柳副会長から、経済界の考え方と取り組み状況について、お話しいただけますか。

企業目線で、各地域のグローバル対応を支援

畔柳 道州制はいわば究極の構造改革といえるもので、経団連も、道州のような強い権力を持った行政体を、制度論先行で一気に誕生させることは簡単ではないだろうと考えています。ですので、道州制という制度論を進めるだけではなく、実体的な動きのなかからビジョンをつくり上げ、最終的に道州制という姿に収斂するという方向からのアプローチも考慮して進めるのがよいと思います。

現在も、片山先生が総務相をされていた時期に立ち上げられた地方制度調査会では、大都市をめぐる課題が取り上げられています。政令市、中核市、特別市など、さまざまなし

べルがありますが、こうした自治体が、何が本当に地方分権につながるのかについて模索をはじめています。

まずは、全国の各地域の特色を踏まえるべきです。近年、中核都市という概念が提示されています。各地域において経済の中核となる都市のことで、日本列島を見渡して通勤・通学圏などをマップ化すると、都道府県、市町村という区域を越え、一つの経済圏が存在していることがわかります(図2参照)。グローバル化時代に合わせ、こうした各地域において経済の中核となる都市を成長させるための取り組みを進めるべきです。

経済圏は動いています。県境で固定化されているものではありません。企業というパランスシート改革、ストックとフローといった考え方を自治体経営にも導入していくべきです。各地域において経済の中核となる都市が選択と集中を図り、経済活性化のコアになっていく。そういうビジョンで、地方制度調査会の議論が進んでいくことを期待しています。

このとき大切なポイントとなるのは、基礎自治体にとって重要な社会福祉、住民自治をしっかりと確保するなど、行政と民間企業との違いを踏まえつつ、企業的手法を最大限活用することであるかと思っています。

も導入したところ、実際に自治体が行っているPFI事業は、大都市ではそれなりの件数に上りましたが、地方圏では少ないままです。地方圏はマーケットが小さいから事業の引き受け手がないという人がいますが、マーケットが小さいなら小さいなりに、連携して大きくすればよいのです。現行のPFI制度そのものに問題があるために使い勝手が悪いのだとしたら、どう変えればよいかを提案すべきです。単独では難しいでしょうから、複数の自治体が同じようなことを試みて、どのような障害があるのか訴えていくべきです。課題解決型の地方分権議論に変えていくことにより、問題が具体的に見え、市民の理解も深まっていくのではないのでしょうか。

鈴木 大変良いご指摘をいただきました。例えば浜松市では、合併によって焼却施設をたくさん保有することになりましたが、合併前規模の小さかった自治体の施設はかなり悪く、そうした焼却炉を止めて集約したら焼却コストがずいぶん下がりました。合併しなくても、一部事務組合や広域連合などという選択肢もありますので、施設の共有化などはどんどん進めればよいと思います。やろうとしないのは、自治体側の姿勢の問題です。



経済成長と財政改革の両立は、中央政府のみならず地方経済に突きつけられている課題である。地方自治体は、経営の視点を持って、グローバルな環境変化を見据えて成長戦略を描き、行財政改革・バランスシート改革の徹底によって成長の原資を確保し、選択と集中を行っていかなければならない。その具体的な実践のなかから道州制のイメージが形成される。また、経団連としては、道州制の導入に向けた政治のリーダーシップを期待する。

(畔柳信雄氏)

椋田 では、鈴木市長は、どのようにお考えでしょうか。

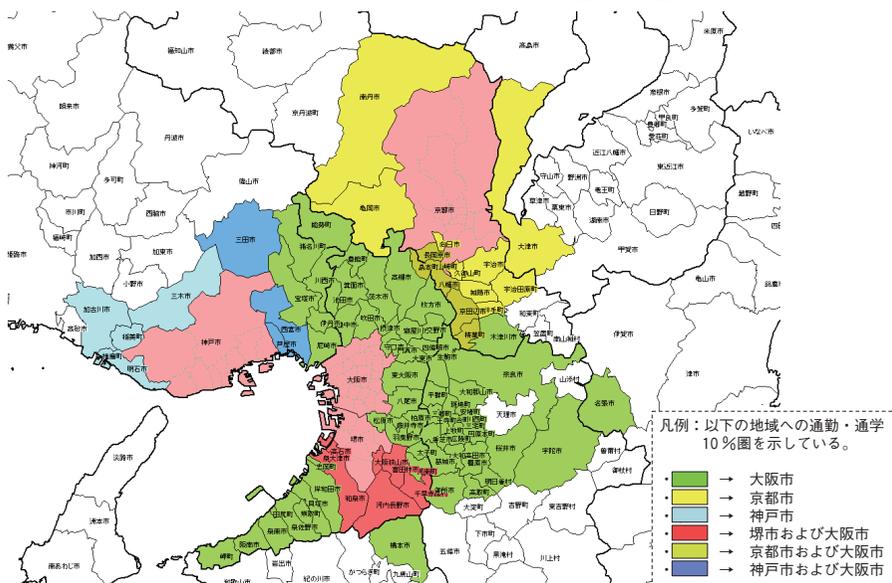
「しずおか型特別自治市」という挑戦

鈴木 制度づくりも大切ですが、受け手である自治体に覚悟がないことも問題です。全国市長会に参加してもそう感じます。国会議員時代、私も道州制を上からの目線で議論していました。しかし市長になると、具体的な課題が見えてきます。原則として基礎的な行政サービスはすべて基礎自治体を受け持つべきですが、そういう環境整備ができていないのと同時に、自治体側に受けて立つ覚悟もありません。全国に一七〇〇以上ある基礎自治体のうち、一番大きいのが横浜市の三七〇万人、一番小さいのが高知県にある大川村で四〇〇人程度です(高しよ部を除く)。自治体の自立には最低でも四〇万人程度が必要です。これ

までのように機械的な合併ではなく、「一定規模にすることで自立させる」という国のビジョンを示すべきです。

私はまず浜松で実践したいと思っています。浜松は恵まれている面もありますが、限界集落を一一四も抱え、みなし過疎地域も四地域あります。その浜松が自立した都市経営ができれば、他の地域でも実践できることを示すことが可能です。また私たちは、特別自治市の制定を提言しています。特別自治市制度は、大都市制度ではなく、基礎自治体を自立させるための究極の制度です。政令指定都市だけでは広がりがないので、中核市と特別市を含めたメンバーで特別自治市を推進していきたいと思

図2 大阪市・堺市・神戸市・京都市の通勤・通学10%圏



(注)平成17年国勢調査「従業地・通学地による常住市区町村」をもとに作成
出所：総務省 第30次地方制度調査会第14回専門小委員会(2012年6月18日)配布資料

います。

一方、静岡県では、「しずおか型特別自治市」を模索しています。実は、制度を変えなくとも、かなり踏み込んだことができます。

例えば、個人県民税や法人県民税を財源移譲しなくても、いったん県に納めたものを、交付金というかたちで戻してもらえば実質的に財源移譲したことに同じになります。その分、行政事務も県から移譲されるので、県は余剰人員が生まれますが、これも市が受け入れられます。いったんは職員数が増えて大変ですが、毎年退職者が出るので、一〇年ぐらいのうちに適正規模になるだろうと考えています。今の制度のなかでもできることを川勝平太静岡県知事に提案し、県および静岡市と浜松市で実務者協議の場をつくり、具体的な作業を始めたところ。自治体の首長になって、国会議員のときは発想が変わりました。国会議員のときはバーチャルで、今はリアルだと

思っています。

椋田 片山先生、いかがでしょうか。

公共事業に頼らない自立した地域経済を目指せ

片山 政府がさまざまな地域活性化策を講じていますが、総じて全国一律になってしまいうという問題があり、これを変える必要があります。全国で最も人口が少なく、経済力の低い県で知事をやっていたので、ことさらそう感じます。

私が知事になった時、鳥取県は「農業農村活性化方針」を策定中でした。それは、農水省が考える活性化方針をそのまま受け、若干の地域特性を反映させようとするものでした。しかし、この方式には大きな欠陥と矛盾をはらんでいます。例えば、農水省は畜産振興として乳牛の「増頭作戦」を提唱し、一戸当たりの飼育頭数を増やす方針を全国展開

しようとしていました。一斉に増頭すれば当然、牛乳・乳製品は供給過剰になり、今度は逆に頭数を減らす必要が生じ、牛乳・乳製品の供給不足が起こります。結果として乳製品を輸入する事態となったことはご存じのとおりです。こんなことに鳥取県も他の県も「右へ倣え」してはいけません。合理的な農業政策は地域単位で考えるべきで、国による一律の施策が、いかに無駄の多いものかを示す事例です。

また、経済面では、有り体に言えば、鳥取県は自立度が低い。知事時代、鳥取県が一つの国であると仮定して、国際収支を計算してみました。すると、大幅な輸入超過であることが明らかでした。輸入はエネルギーや自動車など、輸出は電気機械器具や農水産物などが中心ですが、収支を見れば大赤字です。この大赤字を埋めているのが、公的部門では地方交付税と国庫補助金、家計部門だと年金です。

自治体ごとに主体的な取り組みができる環境をつくるのが、地方分権の基本である。これまでの分権改革の取り組みを一言で評価するなら、「遅々として進んできた」というところか。民主党政権下の総務大臣として、補助金改革、出先機関改革などがある程度進めることができた振り返る。しかし、改革の成果を活用する地方の側も、そのあり方が問われる。

(片山善博氏)



市長として、自治体運営を経営者の視点で考えている。浜松市では、「産業イノベーション」構想により、既存産業の高度化・新産業の育成を進めるとともに、「新・ものづくり特区」を国に申請し、農・工業の振興を図っている。また、静岡県や静岡市とも連携し、「しずおか型特別自治市」を模索しているが、これは「特別自治市制度」の次善策として、現行の制度下で、特別自治市と同様の効果をねらった地方分権改革の試みである。道州制実現に向けては、基礎自治体が県から住民に身近な行政サービスを全て引き受け、自立する覚悟が必要である。（鈴木康友氏）

こうした分析から何がいえるかというと、鳥取県はギリシヤと似たような状態にあるということ。雇用が少ない。ギリシヤ人がドイツに出稼ぎに行くように、鳥取の若者は、東京に流出する構造になっています。生産部門の多くが県外にあり、それを買って消費している経済構造だからです。こうした構造を変えなければならぬと考えたわけです。

国の主導で公共事業を行っても、それが地域経済を活性化するかというと、あまり裨益しません。公共事業でまずお金を使うのは土地代です。売り手の預金口座に眠るだけで、雇用を生むものではありません。橋梁には鉄が、トンネル、道路にはコンクリートやアスファルトが資材として必要です。でも、県内には製鉄所も鉱山も石油化学工場もセメント工場もありませんから、地元で調達できる資材は水と砂利くらいです。補助金をもらい、半分自前の予算を付けて公共事業を行っても、

て、何もしないのが一番いいと思っています。地方が自力で新しいことを始めたら手を差し伸べればいい。これは、地域における民間企業や市民活動にも当てはまります。行政は民間の活動を支援するものという発想がないと、制度は画一的になり、公共事業も景気対策的なものになってしまう。

日本人は、景気が悪くなると一億総ケインジアンとなり、景気が良くなるとマネタリストになります。公共事業は、本来、事業それ自体が目的ではありません。つまり、フローに期待するのではなく、インフラというストックからどのような経済効果が生まれるかを考えなくてはなりません。単なる景気対策であれば、国がピラミッドを造ってもいいということになります。しかし、事業効果を考えていかなければなりません。無駄なインフラをつくっている余裕はないのです。

経済効果のほとんどは域外に流出するわけですが、預金は地元に残りますが、土地を売る人はお年寄りが多いので、亡くなれば東京にいる息子等に相続されて、大都市住民の財産になってしまおうという皮肉な結果にもなります。地域活性化策は、全国一律ではなく、ある程度のブロック単位、地域単位で策が講じられる仕組みにすべきです。そのために地方分権、地域主権改革があり、その延長線上で適正規模を考えたとときに、現在の都道府県単位がいいのか、それともブロック単位がいいのかという選択肢が出てくるはず。そうすれば、畔柳副会長がおっしゃったように、道州制への展望が開けてきます。

鳥取県での実践として、急には輸入超過を改善できないものの、最大の原因であるエネルギーを少しでも何とかしようと考えました。当時の電気自給率は一〇%くらいでした。そこで、自然エネルギー開発を始めたのです。

そのためには、地方の政策形成能力を高め、いくことが最大の課題だと思っています。ところが、行財政改革のなか職員数も削らざるを得ないため、政策形成にかかわるような部署の職員が減らされています。唯一増えているのは、市町村の商工部門で、これは平成の大合併の効果の一つだといえます。住民サービスに直接に影響しない部門で職員が削られているので、当面は問題ないでしょうが、中長期的には地域における政策形成能力の低下は避けられません。

合併した自治体の首長と話をすると、「合併したけれど何も良いことがない」「人口が依然として減り続けているし、格差も生まれている」と言う人が多くいます。しかしその原因は、新しい地域づくりを試みていないから。合併が実現するまでは住民を巻き込んで議論をしましたが、合併後は地域づくりに関心を持つ住民はごく一部になってしまっ

今とは違って、当時は冷ややかな目で見られましたが、県が自前で風力発電装置を設けたり、誘致をしたり、ペレットストーブなどの木質バイオマス利用にも乗り出したりしました。ささやかな成果だったかもしれませんが、できるだけ日本経済のお荷物にならないよう、一生懸命取り組みました。長期的に見ると、地域経済振興を後押しするために、政策を考える力、技術、研究者などが必要です。そうしたことのためにどれぐらいの規模が適当か、おそらく鳥取県の範囲では小さいということになるでしょう。

林 片山先生がおっしゃる地域発の取り組みを後押しするための国の施策のあり方、制度改革について、林先生は、どのようにお考えですか。

地方行政は民間の活動を支援せよ

林 私は、国はできるかぎりぐつとがまんしています。広域で新たな試みを始めるスタートラインとなるはずの合併が、ゴールになってしまったわけです。

バブル時代、自治体型のシンクタンクが各地でつくられました。ところが、財政が悪化したために、廃止、規模の縮小、予算の削減がなされています。地方分権時代においてこそ、政策形成のためのシンクタンク機能は重要な意味を持っています。自治体単独でシンクタンクや研究所を持ってないのであれば、連携して広域で取り組めば、規模のメリットを活かせるはず。このように、他の自治体と協力して人材の育成と政策形成の強化に努めることをすすめます。

●道州制の実現に向けた課題と求められる施策

林 畔柳副会長から、地域改革を実際に進めることが道州制というビジョンにつながる

行政運営・自治体のあり方にもパラダイムシフトが起こっている。しかし自治体改革の多くは従来の行政の守備範囲にとどまっている。新しい取り組みを始めるにも、財政健全化は喫緊の課題であるが、同時に、自治体に求められるのは企業はじめ民間の活動をサポートしていくという発想である。道州制実現に向けては、抽象的な議論に終始するのではなく、地域にふさわしい道州制の姿を、住民を巻き込んだ議論のなかから見出していくべきである。

(林 宜嗣氏)

というお話があり、片山先生から、地域経営を考えたときに今の都道府県単位よりも大きなブロック単位が望ましいというお話がありました。では、道州制を実現するためには、どのようなシナリオが考えられるのか、どういった課題があるのか、皆さんのお考えを伺いたいと思います。

まず、畔柳副会長から、経済界が認識する課題、今後求められる施策について、お話しただけですか。

道州制実現に向けた政治のリーダーシップに期待

畔柳 経済界としては、道州制の実現に向けた政治のリーダーシップを期待しています。新しい政権のもとで、これまで以上に前進することを願っています。主要政党のマニフェストには、道州制やそれに近い政策の推進が掲げられており、今後の議論を注目したいと思います。経団連は新政権に対し、まずは二〇一三年の通常国会で、推進本部の設置や道州制基本法の策定などの実現を訴えかけていく考えです。

一気に解決するのは難しいでしょうが、道州制実現の前提として、出先機関改革、二重行政の解消は急いで進めるべきです。同時に、口減少、高齢化が進み、数年後には義務教育もおぼつかない地域すら出てきかねない状態でした。そこで、最も高齢化・過疎化が進んでいた場所にあえて県の総合事務所を設けました。今の基礎自治体が維持できなくなる場合には、県が権限を市町村からもらい受けて、直接義務教育を行うということも想定していました。これができるならば、ゆくゆくは、県を六〇万人規模の基礎自治体にする方向もあるのではないかと考えたわけです。道州制になれば、そのなかで地域的まとまりのある、しっかりした、住民のよりどころとなる基礎自治体としての役割を担うことができる、そういうことも考えていました。

鈴木 浜松市と鳥取県は、非常に似た状況にあるかもしれません。浜松市は、過疎地域を多く抱えており、また、基礎自治体でありながら県が行っていた広域行政を請け負っています。基礎自治体でありながら広域行政の役割も担うという実験をしていると考えています。しかし、片山先生のような発想を持っている知事は少ないと思います。

片山 総務大臣のときにせめて地方出先機関の改革ぐらいはやりたいと思っていました。当時の菅総理のもと、九州と関西については、国交省の地方整備局、経済産業局、地方環境

広域連合には国の信頼獲得につながる行政能力のさらなる増進を求めたいと思います。また、地方行政にはグローバル経済下の地方自治体のあり方を考え、市あるいは県のリーダーシップで選択と集中によるバランスシート改革を行い、経済活性化と雇用拡大に努めてもらいたい。そうしたなかで、国民が現実的なビジョンを共有していくことが大切です。

経団連も、各地方の経済団体とも道州制の議論や働きかけを行っています。地方の特色を活かした改革に取り組む自治体に対し、どのような協力ができるのか、話し合っていきたいと考えています。しかし、役所には、明治以来の「県」というシステムを守ろうとする姿勢が見られます。知事時代の片山先生のように、県という枠組みにとらわれず、ビジョンを持って問題意識を深めていけるかどうか、大きなポイントであると感じます。

棕田 鈴木市長、いかがでしょうか。

まずは基礎自治体が覚悟を決めること

鈴木 畔柳副会長のご指摘のとおり、一八九〇(明治二十三年)に府県制が公布されて以来、二二〇年以上の間、何も変わっていません。

事務所を、丸ごと移管することが閣議決定され、法案を提出するための準備を進めていたのですが、野田内閣になって頓挫してしまいました。全国を一律に一〇ないし一一のブロックに分けて、一斉に道州制を導入するというのは混乱も大きいので、一つ一つ段階を追ってやっていくべきだと考えたのです。まず、九州で地方出先機関改革の三機関を引き受け、うまくいけば、農政局も受けようというかたちになる。同時に九州七県で協力できる分野を増やし、九州広域行政機構が国の権限を引き受けるだけではなく、県の権限をも移していけば、一つのブロック、州のようなものができあがります。

棕田 皆さんのお話を受けて、最後に、林生のご意見を伺いたいと思います。

ボトムアップ型で道州制の実現を

林 道州制は国のかたちを変える改革だといわれませんが、国民の間でイメージが共有されていません。まずは、地域の課題を具体的に掘り起こすべきですが、日本の政策形成における最大の問題は、目標が抽象的であることです。例えば、「安全なまちづくり」「豊かな

府県は、中央政府を頂点とした縦のラインで統治するのに都合のいい機関でした。国から言われたことを上意下達で市町村にやらせるのが県の役割なのです。片山先生のように、県を一つの国と見立てて経営を考えると、発想を持った知事は、これまでおられなかったのではないのでしょうか。

基礎自治体も、すべて県に頼りきりになっています。先ほど申しあげたように、まず基礎自治体が覚悟を決めることが大切です。そうすれば府県の役割は少なくなっていく、広域の行政体をつくるうという話になる。例えば、静岡県には浜松市と静岡市という二つの政令市があります。静岡市と浜松市の間を一つにくくって、東部を沼津から伊豆半島、富士から三島の二つに区分けし、その三つが基礎自治体となれば、完全に県はいらなくなります。県の理解を得ながら、とりあえず静岡県から始めてみたいと思っています。

棕田 片山先生、いかがでしょうか。

道州制特区から始めるべきこと

片山 私は鳥取県の知事時代に、逆に、鳥取県が一つの基礎自治体になったらどうかということも考えていました。県内を見ると、人

まちづくり」といったキャッチフレーズになってしまっています。行政にPDCAというマネジメントサイクルを導入すべきだといわれて久しいですが、P(プラン)が抽象的では、C(チェック)もできません。

道州制の具体的な姿は、地域発でつくっていくべきだと思います。その際に、広域の連携が難しいのは、すべての地域がウィン・ウィンでなければならぬと考えるからです。人口減少のなか、どうすれば地域の経済を活性化できるか、あるいは、少なくとも現状を維持できるかを考えることは、すべての地域に共通の課題です。畔柳副会長がおっしゃったように、ビジョンを共有化できるかが鍵となりますが、経済再生に関してはビジョンの共有化が可能ではないのでしょうか。

もちろん、ビジョンの共有化にもリーダーシップは必要です。すべての地域がウィン・ウィンとなるのが難しくても、全体としてウィンであればいいのです。広域化の果実をみんなで活用していくという意識を持ったリーダーがいま求められているのではないのでしょうか。

棕田 本日は貴重なご意見をありがとうございました。

(二〇一二年十二月七日 経団連会館にて)