

国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会

《第5回議事録》

■日 時：令和6年1月30日(火)14:00～15:40

■場 所：大阪市役所7階 大阪市会第4委員会室

■出席者：伊藤正次、大屋雄裕、倉本宜史、野田遊、西島亨、舟橋正徳
(名簿順) 濱ノ園英樹、溝淵正、鴨田悦史、杉谷和教

(溝淵副首都企画担当課長)

定刻となりましたので、第5回国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会を開催させていただきます。

本日、司会を務めます副首都推進局副首都企画担当課長の溝淵でございます。よろしくお願いいたします。

本意見交換会は公開の原則にのっとり傍聴席を設け、配付資料や議事録は公表することとしております。また、本日の会議映像を録画させていただき、議事録のホームページ掲載が整うまでの間、ホームページ上で閲覧できるようにさせていただきます。

本日の終了予定時刻は16時頃を予定しております。

初めに、本日の出席者でございますが、対面で倉本先生。

(倉本京都産業大学経済学部准教授)

倉本です。よろしくお願いいたします。

(溝淵副首都企画担当課長)

野田先生。

(野田同志社大学政策学部教授)

野田です。よろしくお願いいたします。

(溝淵副首都企画担当課長)

また、オンラインで伊藤先生、大屋先生にご参加いただいております。また、後藤先生はご欠席でございます。

次に、本日の進め方についてご説明させていただきます。本日の議題は「大都市圏行政について」でございます。これまで東京への一極集中や圏域、諸外国の事例をもとに首都・首都機能についてご議論いただてきましたが、今回は副首都の必要性について考察を深めるため、まずは我が国における行政体制に関するこれまでの議論を概観し、大都市圏行政について幅広く意見交換をいただきたいと存じます。

まず、事務局から資料のご説明をさせていただきますので、その後、意見交換をお願いしたいと考えております。

それでは、ここからの進行を副首都推進局長、西島が務めさせていただきます。お願い

いたします。

(西島副首都推進局長)

大学で後期試験や入学試験などでお忙しい中、お集まりいただきましてありがとうございます。

それでは、早速議題に移らせていただきたいと思います。初めにお配りしております資料1の内容につきまして、担当から簡単に説明させていただきます。それでは、副首都推進局の企画担当課長、鴨田よりご説明いたします。

(鴨田副首都企画担当課長)

それでは、資料1についてご説明させていただきます。大屋先生、伊藤先生、音声大丈夫でしょうか。

それでは、資料1を説明させていただきます。まず初めに、2ページをご覧ください。本日のご議論に当たってのたたき台となる資料としまして、これまでの我が国の大都市圏行政に関連する主な議論を事務局において整理させていただいたものとなっております。真ん中から下にかけて全体イメージ図を、上部には全体イメージ図を踏まえた考え方を記載させていただいております。

全体イメージ図では、これまでの我が国の大都市圏行政に関連する主な議論として、図にございますようなおおむね1から7のカテゴリーで整理できるのではないかとということで、個々の制度で議論に重なりがあるというふうに考えられますものは図でも重なりを持たせながら、全体イメージとしてお示しさせていただいております。

また、この1から7までの各制度につきましては、点線の枠組みで事務局として、これまでの議論の簡単に総括をさせていただいたコメントも記載させていただいております。

これら全体イメージ図を踏まえまして事務局の考え方が上部となります。これまでの議論を見ますと、自治制度や分権改革、国土計画、規制改革などにおきまして、地域の自主自立性の発揮を促す検討が一定進められてきたところでございますが、一方で、人口減少下にありましても経済の持続可能性を高め、安心して快適な暮らしを実現していくためには、これまでの議論に加えまして、横串を刺す国全体を俯瞰した経営戦略が必要であり、そうした戦略と連動させた自治制度や分権改革などの検討も進めるべきではないかということの問題提起させていただいております。

その上で、大阪府市、事務局で考える横串を刺す戦略の一つの例としまして、特定の機能や役割、能力を持った複数の戦略拠点都市を東京と共にネットワークで結びまして、それぞれが多様性を持って相互に切磋琢磨し支え合う中で、そうした大都市圏が日本の持続的な成長・発展を牽引し、その果実を地域に循環させていくといった新たな国づくりを自治の原則を維持しつつ考えていくべきではないかということに記載させていただいております。

これら2ページの考え方を踏まえまして、1ページに戻らせていただきます。網かけが本日の主な論点部分です。論点といたしまして、これまでの我が国の大都市圏行政に関連する主な議論を見ますと、その仕組みや制度の多くは全国一律に適用されるものであったと考えられますが、こうした地域の自主自立性の発揮を全国一律の仕組みや制度で促すと

いうことは効果的であったと言えるのかどうかということ、また、この背景には日本全体の均衡ある発展という国の理念があると考えますが、それについてどうかということ、一方で、東京一極集中など、現在も日本全体の均衡ある発展は実現していない状況ですが、人口減少が加速する中、経済の持続可能性を高め、安心して快適な暮らしを実現していくためにはこれまでの議論に加えまして、横串を刺す国全体を俯瞰した経営戦略が必要であり、そうした戦略と連動させた自治制度、分権改革などの検討も進めるべきではないかと考えますが、こういうことについてどうかということ論点として記載させていただいております。ぜひ後ほど幅広くご意見を頂戴できればと考えております。

3ページ以降は、2ページにございました全体イメージ図の自治制度とか分権改革など各制度につきまして、これまでの議論の経過等を振り返ることができるように取りまとめた資料となっておりますので、項目だけご紹介させていただきます。3ページが自治制度の沿革、4ページが東京都政の歩み、5ページが東京都特別区の自治の歩み、6ページが首都建設等に関するガバナンスの変化、7ページ、8ページが大都市制度改革の概要、9ページ、10ページが連携中枢都市圏や定住自立圏構想の概要です。11ページ、12ページは道州制議論の主な論点となっております。13ページが地方分権改革の沿革、14ページが国土計画等の全体の沿革、15ページが少し古いものとなりますけれども国土計画に関連する参考として、国も入っていただきながら、昭和62年に近畿で過去に取りまとめたすばるプランにつきましての概要、そして、16ページが国土交通省で取りまとめられました大都市戦略の概要、17ページが国会等移転の主な動き、18ページが政府関係機関の移転に関する概要、19ページがまち・ひと・しごととデジタル田園都市の総合戦略の概要、そして、最後に20ページが特区制度の概要となっております。

資料の説明は以上となります。どうぞよろしくお願いたします。

(西島副首都推進局長)

それでは、今簡単にご説明させていただきました資料1を踏まえまして、意見交換をお願いしたいと思っております。最初にお一人ずつ順番にご意見を5分程度でいただければと思っております。その後、ほかのメンバーからのご意見も踏まえまして、フリーディスカッションとさせていただきます。誠に恐れ入りますが、今回会場にいらっしゃる先生から、野田先生、倉本先生、そして大屋先生、伊藤先生の順で、5分程度でご意見をお願いできればと思います。すみません、野田先生、よろしくお願いたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

よろしくお願いたします。今日の資料、大都市圏行政ということですが、国全体をどう発展させていくのかということに通じると思っております。かつては国土の均衡ある発展ということであったと思うんですけれども、それは官僚も行政型とか国土型官僚とかいう言い方をされていましたが、全総をつくって全国的に、例えば太平洋ベルトをつくって、工業団地を造ってというような、要は開発の余地が非常に大きかった時代ですね。それは均衡的にやっていくということであったんだと思っておりますけれども、今あらゆるところで成熟化し、そして衰退しているような状況ですので、今の時代にまだ同じような方法論で地域の実情を踏まえずにやるというのはむしろ非効率だと思っております。なので、ここの

全国一律に適用されるというようなこと自体はあまりよくないんじゃないかなというふうに思っています。

それが、じゃ、どういうふうな政策を遂行する形になっていくのかというふうに考えた場合に、政策の主体が、分権改革においては住民に最も身近な基礎自治体に権限を下ろしてできるところからということでしたけれども、基礎自治体の体力がどんどんなくなっているという地域がたくさんございますので、かなり多くの地域では、都道府県が主体的に基礎自治体が行うべきものも行っていくような、そういう地域になっていると。都市部では基礎自治体、大都市が中心で、できないところを都道府県というようなことから考えても、政策主体も要するに一律じゃなくなってくるんじゃないかなと思います。そういう意味で、制度が一律につくられているという中では、今後は多様な制度、地域においては、特定の地域では都道府県が主体になるような地域、特定地域では基礎自治体を中心になって水平的に連携する地域という形になるのかなと思います。

ただ、一つ問題があるのかなと思ったのは、市町村のフルセットを前提に行ってきて、それが難しいということで広域連携をどんどん今進めていますけれども、今は連携中枢都市圏、少し前は定住自立圏、両方とも動いていますけれども、その採択を受けて行っているところが実はそんなに体力がないというような、そういう研究も提示されてきています。財政学者が分析した定住自立圏構想においても、候補自治体と採択を受けているところを比べてみると、候補自治体のほうが、人口がまだ維持されているというような結果でした。

私がこの間分析したんですけれども、連携中枢都市圏においても**2012**年から**2019**年で分析してみた場合に、人口は候補自治体、これはこの間議論した都市圏、すなわちUEAですね、都市雇用エリアですか、その概念で中核市を中心とした地域を候補自治体である連携中枢都市圏を受けていないところとして、そこと連携中枢都市圏の採択地域を比べてみると、受けてないところのほうが、人口が維持されているという結果でした。そんな感じなので、なかなか国の政策を一律で進めて、それに従ってやっているからといってうまく維持できない時代なのかなと思いました。ということで、制度は一律ではなくて、地域に応じて行っていくべきであると思いました。政策主体も地域によるべきだと思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

そうしましたら、倉本先生、お願いします。

(倉本京都産業大学経済学部准教授)

倉本です。よろしくお願ひいたします。

私の意見としましては、今ご説明いただきました論点に沿って言いますと、地域の自主・自立性の発揮は、今の時代においては全国一律の仕組みでは、もしくは制度では促すことできていないという認識でいます。野田先生が先ほどおっしゃいましたように、かつての日本は開発の余地がありました。まだまだ発展途上な国だった日本においては全国一律で基本的な産業の基盤ですとか、生活の基盤を整えていくということを目的とした場合に、全国一律の仕組みが必要な時代はあったかと思います。ですが、今の時代においては

この発想といいますか、仕組み、制度はかえって成長の足かせになっているのではないかと認識しています。

特に、もう一つ下の丸のところでご紹介いただきました、「日本全体の均衡ある発展」という言葉についてお話しします。この言葉は、おそらく今日参加している先生方の中では私が一番若いと思うのですけれども、私が生まれたときには既にもう存在している言葉でした。この言葉自体が誕生した時代を私は、直接は体験できていません。そういう人間から見ますと、国土全体の均衡ある発展という言葉自体は教科書や授業という、様々な機会に聞くことがありますけれども、「実際、何を意味しているのか」ということが分かりにくい言葉になっています。小、中学生の教科書レベルで見聞きした範囲ですと、当時の大都市圏での過密や過大という問題、特に公害ですとかそういった生活に直結するような問題があったと思います。そして、それらを解消するために、さらに所得で見た地域間の格差を埋めるために、「国土の均衡ある発展」というキーワードの下で3大都市圏の周辺、もしくはそれらと離れた地域の発展をめざし、幾つかの制度がつくられてきたのだと思います。しかし、今、「国土の均衡ある発展と聞いたときに何をイメージしますか？」と広く国民に聞いたとしましても、おそらく、その当時の様子ですとかそういったものは抜きにして、「どこに行っても同じようなまちがあること」が国土の均衡ある発展だと答える方が多いのではないかと思います。これはごめんなさい、私の邪推ですけれども、そう思っています。

ですので、そうやって国土の均衡ある発展を「どこでも同じようなまちをつくること」と履き違えた解釈をされていたとすれば、それをめざすということは、先ほどから出ています地域の自主・自立性が発揮できるまちとはかけ離れた地域をつくっていくということになります。そういう意味ではこの概念自体が、もちろん正しく伝えるというのは必要ですけれども、今の日本においては少し誤解を生むような、悪く言えば地域の個性、成長の足かせになっているような考え方になっているのではないかと考えています。ちょっと長くなっていますので、ここで一旦終わっておきます。

以上が私の最初のコメントになります。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

続きまして大屋先生、お願いします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

大屋でございます。

言いたいことはあるんですけれども、最初に一つ言うとするをやっぱり時代のフェーズの違いというものを意識して議論する必要があるだろうと思っています。今日出していた資料の中で国土開発計画とか、そういう国土均衡発展ということが問われた時代がありました。これは皆さんご承知のとおり、高度経済成長なんかを前提として、日本が人口的にも経済的にも拡大基調にあったときに、しかし、その富が都市部を中心、都市部あるいは工業地帯を中心に生み出される。それを全国に平均させると。均てんさせるということが目標で、それを実現するための様々な事業であったということが考えられるわけで

すが、ご承知のとおり、そのような時代は終わってしましまして、経済的にはまだ成長の余地があるかもしれませんが、確実に人口は減少期に入っているわけですね。定住自立圏とか連携中枢都市圏というのはどちらかというところ減少基調になった時代の痛みを耐えるための制度という性質が非常に強く、その意味ではそれをやっているところに余裕がないという野田先生のご指摘もある意味当然ではある。どちらかというところ余裕がないところというよりは、さらにないところと全然ないところの差ぐらいしか出ないような状態で苦闘している時代の産物だということになるわけですね。

その観点から見たときに、痛みを引き受ける戦略というのが全国均一にできるものかということを考えれば、より地域的に対応できるような様々な工夫をしたほうがいいのではないかということもできると思いますし、そういう全国一律の制度はいかかなものかという話も当然ある一方で、制度自体がやはり拡大基調の時代を前提としてつくられていてなかなかアップデートできていない。ここの問題を見直すということもあり得るのかなというふうに思います。

最も典型的なことを申しますと、もはや市町村というわけですが、基礎自治体についてですね。この市というものがいかなるものかという理解自体が既に崩壊していると。つまり人口で見ると300万超えの横浜市から、4,000人までいると。一応市というのは都市部があって5万人だよという話があったはずなんだけれども、こういう状態になってしまっていて、それはなぜかというところ、地方自治法上、一応は存在する格下げの制度を誰も使わないから。一旦市になってしまったものが町とか村になるということが何となく回避されてきたのでこのような状態になっていて、市と町村の権限の区分けというのをやりにくいので市の中で特例市をつくってみたり、中核市をつくってみたり、政令指定都市を拡大したりという切り貼りをやっている。政令指定都市もかつて100万あるいは5大都市と呼号していたものが非常に、額面どおりに50万までを基準にするようになっちゃると、50万と300万超えの間で6倍の格差が出るようになっちゃったので、じゃ、例えば横浜とか大阪はもう少し別の制度をつくってもいいんじゃないですかみたいな議論をするようになっちゃう。そういう形で古くなっちゃったラベルを剥がしたくないので、制度的に切り貼りをするという発想で今後続けるのか、そもそもラベルをもう一回貼り直したほうがいいのかということも考えていいのかなというふうに思いますということです。

もう一つは、結局、これ重なる話なんですけれども、当事者に決定させているとなかなか痛みを正面から引き受けるとか、ネガティブな実態を正面から引き受けるという選択がしにくい。これは政治的にも、行政の側からもなかなかやりにくいということがある。国もそういうことを回避して、君たちはもう市のレベルではないよねみたいなことを言わないようにしてきて、とにかく当事者に、当事者にとって責任を押しつけた結果として現状があるということも事実である。ご承知のとおり、地方基礎自治体の数は何度かの、3度かな、大合併を通じて減少してきたわけですが、平成の大合併の大きな特徴は当事者を尊重した。当事者の自己決定でやってください。国は財政的インセンティブをつけるだけですという形で強権的な干渉を避けた。避けたというと聞こえはいいわけですが、その結果何が起きたかというところ、一つは特に状況の厳しい離島とか山間地が取り残されると。本来ならばそういう自治体の体力を強化しなきゃいけない。そういうための合併だったはずなのに、相手先がないので脆弱なまま取り残されるという問題が生じました。あるいは

3大都市圏の中では財政的に豊かな自治体が多かったので、なかなかインセンティブが働かず、合併が行われませんでした。その結果として、人口規模的には非常に十数万規模の小さな市が横並びにぞろぞろ並んでいるという状態が起き、しかし、ここをこれから高齢化が直撃するんですよね、その状態に耐えられるんですかというふうな問題提起を自治体戦略2040構想研究会で議論したところでもあったわけですね。

実はどちらの面からも、要するに縮小の時代に合わせたリーダーシップというのはあまり確立していない状態にあり、分散した自治体の個別の最適化を頑張っただけでやろうとしている結果、全体としてはかなり大きな不整合が起きているという状態にあるのではないかと。そうすると制度面の問題かどうかはともかくとして、やはり今後に向けた、数十年の規模で日本の国土の将来像とか全体像というものをどうしていくかということ踏まえた政策づくりというものを国に要求し、大阪の位置づけというのもその中できちんと考えてくれということをやっていく必要があるのではないかなというふうに思っております。

私は取りあえず以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。

伊藤先生、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

ありがとうございます。資料を非常に分かりやすくまとめていただきまして、ありがとうございました。

幾つかありますけれども、まず一つ目は資料1の2ページの全体像のところにもありますとおり、これまで自治制度の改革や地方分権改革あるいは国土計画の仕組みなどがそれぞれ個別に検討されてきたという点があります。これはやはり先ほど大屋先生もおっしゃっていましたが、人口が増加して行って、いろいろな分野で様々な制度構想を、一種相互に不整合であってもそのままいろいろ追求できるだけの余裕があった時代の検討の産物なのかなと思っています。これだけ人口が減少してきて今後の見通しが非常に厳しい中では、ここでもご指摘されていますけれども、やはり全体を俯瞰して、これからの人口減少を踏まえた、日本の国土の在り方あるいは地域の在り方をどういうふうに考えるのか、ということを検討する場というのも必要なのではないかと。そういったことも大阪から発信していく、国に対して働きかけていくというのが一つあり得るのではないかと考えています。

私も、地制調ですとか地方分権の提案募集に関わっていますが、他方で国土交通省系のほうは全く関係ないということで、学者の中でも調整ができていないという可能性がありますけれども、やはり内政の構造といいますか、そういった総合戦略みたいなものは必要だということは、働きかけの一つのポイントになり得るのではないかと考えております。

もう一つは、これまでの国の政策は、国土の均衡ある発展というのがありましたけれども、人口減少にあってもやはり非常に厳しい状況に直面している課題先端地域といいますか、そういったところにまず着目して、そこを何とかするというふうなところに焦点が当

たってきている。逆に言うと、大都市圏はまだ余裕があるでしょうという形で、一種検討を国のほうで放棄しているという言い過ぎですけれども、そこまで手が回っていないというのが現状だと思います。これから大都市圏も非常に人口減少していく可能性が高く、高齢者が増えていくというところもありますので、そういった地域の在り方をどうするかということを検討する場を、もちろん大都市圏そのものでも考えるということもありますし、国と連携しながら検討していくというところを考えていく必要があるのではないかと思います。

ただ、この点は非常に難しいというのは、やはり政治的にそれが受け入れられる素地があるかどうかという点があるわけです。今回の資料でも、戦略拠点都市という考え方で、例えば幾つかの大都市圏を設定して、そこに資源を集中的に投下することによって日本全体の成長を何とか維持するという考え方というのはあり得るわけですが、それは逆に言うと課題先端地域というか、人口減少がもう止まらない地域を見捨てなければいけない、そういう厳しい選択をするということになりますので、これも大屋先生がおっしゃっていることと同じですけれども、そういった政治的判断をできるだけ政治的リーダーシップが今の我が国にあるのかどうか。国の政治も非常に流動的になっておりますので、その部分がちょっと難しいところかなと思っております。

差し当たり、私からは以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。先生方皆様から共通して、人口減少という時代の中でこれまで拡大基調を前提にした制度がいろんな綻びというか、不整合なところが出てきているんじゃないかというご意見をいただきました。そのあたりで我々も、もともと意見交換会自体、副首都化についてどう国に働きかけていくのかというところで意見交換させていただいております。政治的なリーダーシップのところはなかなかこの場で難しいかと思いますが、国、霞が関、ちょっと自治制度と国土形成に分かれているというような話もございましたように、国自体も、認識としては基本的には今、均衡ある発展というより違うやり方をしないといけないという認識にあるのか、もしそうであるとするどどのような方向にやっていくべきというふうに考えているのかというのが、実は今回いろんな制度をまとめていく中でもちょっと分かりづらいなというのがありました。例えば国土形成計画でネットワーク型とっているんですけども、自治制度は市町村とか都道府県とかベースのところは結構全然変わっていないみたいなのところがあって、その辺どう考えたらいいのかなというのをもしご意見あれば教えていただきたいなというふうに思っております。

野田先生、もしよろしければ。

(野田同志社大学政策学部教授)

現実問題、私が行政学とか政治学寄りなのでこういう回答になるかもしれないんですけども、ネットワークって結構難しいなというか、対等の連携ってよほどメリットが自地域にあるということが明確にならない限りは難しいかなという気はするんですね。なので、都道府県を通じて市町村を支援する、あるいはちょっと年次は忘れちゃったけれども、直接国が都道府県を介さずに市町村を支援するとかいうような形になってきていますけれども、

基本的には都道府県は必ず都道府県内の市町村を支援するということだと思いますので、都道府県連携は思うほど円滑になされない性質のものといえます。

恐らくこういう圏域ベースでの計画の中でのネットワークというのは、本当に連携するかどうかというよりは概念上のネットワークという言い方をしているような気がします。政策主体が本当に連携するというよりはインフラがネットワーク化しているとかというような、そういうイメージかなという気はします。都道府県間で広域連合を設置するということはもちろんあるんですけども、やはり自地域が先かなと思います。このため、私は現実問題として一番支援というか、地域を形づくっていくというのは都道府県を介して、あるいは都道府県、市町村ベースでということかなと思います。都道府県間で連携できるところはやるんですけども。

それと、ごめんなさい、若干ずれるかもしれませんが、全国的に人口減少がものすごく進んでしまって、日本全国で見ただけでまず北海道、東北、それから関西でいくと奈良、和歌山から西、そこからの西日本ですね。四国、中国、九州（特に南側）がすごく財政状況が悪く、人口が非常に減っています。一般に人口減少地域という場合大阪府や愛知県は入っていないんですけども、残念ながら大阪も南河内が非常に厳しい状況にあり愛知県では東三河の一部の市町村が厳しい地域といえます。両方とも厳しいところを市町村の自立ではちょっと無理かなというように、そういう観点から都道府県がリーダーシップを発揮しながら支援していくという形になっています。これは意外に南関東は起きていないというのがあって、なおかつ北関東もそんなに悪くないんです。栃木とか群馬も割と財政上よいというのがあるので、全国的に見てみると愛知と大阪は物すごくうまくいっているように一瞬見えるんですけども、実は中身を見てみると非常に厳しいところがあると。このため、都市部だからいいという形にもならないのかなという部分がありました。すみません、ネットワークの話では最後はないんですけども。

以上です。

（西島副首都推進局長）

倉本先生、私が先ほど申し上げた関連のことでも結構ですので、ご意見いただければ。

（倉本京都産業大学経済学部准教授）

では、ネットワークというキーワードをいただきましたので、ネットワークという話からしたいと思います。私はまずこの言葉を伺ったときに思い浮かんだことは、資料の10ページに書かれています、定住自立圏の話です。定住自立圏は、圏域の中心市があって、その周辺の市との役割分担をしていこうという考えに基づき、つくられている制度だと思います。この制度の目的自体は、「あり得る」と思っています。と言いますのも、「無駄な」と言っては失礼かもしれませんが、「周辺地域に大きな野球場が二つも三つもあっても使われない場合、一つで十分じゃないですか？」という単純な財政的なコスト削減の発想で、このイメージを持ちました。ですけども、実際には先ほど来、先生方がおっしゃっていますように、中心市と言われているところ自体も体力的にはもたなくなってきたということで、定住自立圏構想という制度自体も行き詰まっているというイメージを持ちました。それに関しては、私も実態としてうまくいかなかったという認識でいます。

そこで、ネットワーク自体もうまくいかないですし、先ほど来出ています国土計画ですとか国土利用に関して全国一律、均衡という考え方もうまくいっていないということです。やはり、地域でできることが何かを考えていく必要があるのか、とも思います。もう既に財政面での体力的に限界があるところに関しては、県なり国なりが関わって、少なくとも財政ですとか、地域の住民の方の生活が維持できる方法を考える時代になったと思います。もう一つ、まだ自分たちで何とか工夫して財政面で頑張れるところもあると思います。そういうところこそ、私は頂いた資料の中で2ページ目の右下に書いてある特区制度に注目しています。特区制度、特に総合特区に関しては、地域の課題に対して国と共に現在の制度を緩和するですとか、新しい制度をつくるですとか、そういう方法によって地域課題の克服、さらに成長につなげていこうという制度だと思います。したがって、こういう制度を体力がある地域は活用していく検討が必要かと思います。

さらに言いますと、以前、相談に乗っていただいたときに伺ったことで申し訳ないのですけれども、海外の成長都市の事例としてシティーディールという話があります。こちらに関しては以前、副首都推進局さんが昨年度につくられた資料で、私がこの会に参加する以前の話ですので、直接は内容を伺ってはいないのですけれども、制度をまとめられた資料を拝読いたしました。資料によると、地域がある程度自分たちの責任の下、財源を確保して新しい政策を行うことができるということです。それに関して成功するか、失敗するかはもちろん両方ありえるけれども、失敗したときの責任を取るからこそ新しいことをさせてくれという覚悟の下で、新しい政策を打てるという手段に関しては、体力があり、野心があるというところでこそ導入できると思います。今は残念ながら日本では法制度化されていないということです。特区のさらに次のステージとしてシティーディール制度も検討してはどうかと考えています。

私からは以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

大屋先生、何かございますでしょうか。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

私は実は国土交通省の仕事をしているので多少知っていると、航空局にいるのであまり関係ないことをやっているんです。行政事業レビューなんかで見聞きしている範囲でも、例えばインフラの整備、特に橋梁とかトンネルの補修・維持、あるいは土地利用規制なんかのことを考えても、要するに国土交通省的な観点からするとやはり相当な手入れが必要であると思っている。例えば大体、橋梁とかトンネルの寿命が50年から70年らしいんですが、ということは高度経済成長期に一生懸命造ったものがそろそろ更新期に差しかかっていると。このときに、しかし、現在の人口とか交通需要を考えて同じ形に再現するものかどうかということが彼らにとってはかなりシリアスな課題として認識されていて、やはり現状に合わせて、いわゆる減築をしないといけないのではないかと。例えば3本あるトンネルを2本にまとめるとか、橋を1本減らすとか、利便性をあまり損なわないで今後に向けてインフラの数自体を減らしていく。単位自体減らしていく必要があるだろうというこ

とはやっぱり技術サイドからすると当然意識されていると。

あるいは土地利用規制についても、コンパクトシティーもそうかもしれません。典型的ですけれども、地方の都市が都市らしい生活をきちんと維持できるようにするためには、ある程度都市の中では集中させる必要が出てくると。幾つかの拠点にまとめてネットワークでつなぐような形の都市にしないと、要するに山奥の集落が散在している状況ではもう公共交通が維持できないというようなことが意識されているわけです。

ただ、彼らからするとやはり常に問題として浮上するのが市町村自治。典型的な土地利用規制については、市町村の境界をまたいだところで計画の不整合が起きるということは大きな問題として意識されている。

インフラについていうとこれは難しいところで、やっぱり市町村が減らしたがる側面もなくはない一方で、現地の交通需要とか流動が国の目から見て分かるわけではないわけですね。そういう細かい情報は国の目から全く見えないので、やっぱり市町村にきちんとやってもらうしかないというような状況もある。結局、自治のところにはなかなか手が突っ込めないで、国の立場からは大体、財政的インセンティブだけつけて、あるいは技術的指導とか助言をして、あとは頑張ってくれと手放すしかないという状況になっている。

ただ、その中でそれを受けてやれる自治体はいいんだけど、先ほどと同じ話ですが、減築の必要な山間部とか離島の自治体ほどもはや余力がないと。それこそ奈良県の村で村役場全部そろえて三十何人しかいませんと。当然専門の技師さんなんかいませんと。建築とか土木職がないというような状況になっちゃうと、創意工夫をするということ自体がなかなか難しい状況になってしまうというあたりで、かなりのデッドロックに乗り上げてというのが現状かと思います。

これは、解決策の方向というのはやはり水平連携、垂直補完という言い方をしますけれども、つまり市町村同士で広域連携をして何とかやってもらうか、都道府県が補完をします。引き取ってサービスをするとか、人材派遣をするというような形でやらざるを得ないというところにはなっています。

その中で、そうですね、先ほどのテーマに関わってくるんだけど、その状況でやはり全国一律というわけにはいかんのではないかなというようなことも指摘としてはされています。前に広域連携に関する研究会を総務省のほうでしたときに出席しておったんですが、典型的には奈良県と広島県でかなりやり方が違う。広島県というのはもちろん中国山地のほうに山間地がかなりあるわけですが、しかし、山間地とはいえ、それなりの規模の都市があると。山陽側にはもっと幾つか、福山とか尾道とか呉のまち、いろいろ中規模の自治体があるので、大体それらを中心に周り連携すれば問題は処理できるだろうという形。水平連携中心の広域連携をやっている。

一方で、奈良県というのはご承知だと思いますが、北西部にしか人がいないと。北西部に物すごい人口が集まっていて、南部は広大な山林地域なわけですね。そうするとそこにある自治体というのはいずれも大体状況は似たり寄ったりなわけで、水平連携しても問題の解決にならない。だから、奈良モデルという形で県庁がかなり音頭を取って、イニシアチブを取って体制をつくっていくんだというモデルになっている。

都道府県レベルで見てもこれだけの違いがかなりあるので、広域連携が必要だという体

制強化はしつつ、その具体的な在り方についてはやはり地域特性を生かして何らかのリーダーシップを確立していくと、何らかの方法を確立していくというようなことを国の制度としては持ち込めるようにしないといけない。そういうことを地方の側から要求しなければいけないということだなというふうには思いました。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

伊藤先生、よろしく申し上げます。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

全国一律の制度を想定して議論を国のほうでしているかということ、今、大屋先生がおっしゃったとおり、いろんな分野でやはり一律ではもうかなり厳しいという認識はあると思っています。私、国交省に関わりがないと言いましたけれども、実は最近、地域インフラ群のマネジメントという話に関わっていることを思い出しまして、要は人口減少の中で市町村単独で公共施設の維持管理をしていくというのはかなり厳しいということですので、市町村間あるいは都道府県も関わるような形で、一種広域連携で、しかも、水道とか橋梁とか分野を横断したような形のインフラの整備とマネジメントということを進めるという考え方に立って、今モデル地域の選定も行われております。そういったことからすると、国のほうもいろんな分野で広域化あるいは連携ということによって、乗り越えられるところは乗り越えていこうという姿勢は確かに持っていると思います。消防ですとか水道ですとか、個別の分野では色々な仕組みを考えているというところだと思います。

ただ、大都市圏という話になりますとまたちょっとフェーズが違うということになっていまして、先ほどの繰り返しですけれども、やはり単独の市町村では対応できない、あるいは全国一律の制度では対応できないので、一種のバリエーションをつけるというような取組は始まっているんですけれども、では、それをまたさらに一種グレードアップした形で、特定の大都市圏あるいは大都市地域を選定して、そこに資源を投下するというような発想というのは恐らく正面から議論するというのが非常に難しいというところがあると思っています。これは先ほども言いましたけれども、政治的に非常に難しいということで、各省の通常運転の審議会ではやはりちょっと議論を出しにくいというようなところが恐らくあって、そこがネックになっているんじゃないかと思います。ですので、これも先ほど申しましたけれども、大阪府市から一定の発信をしていくということも意味があることなのではないかと思います。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございました。本当に人口減少する中で、基礎的自治体のところで非常にいろんな課題が先鋭化していて、それに対して県が乗り出したり、市町村同士で水平連携したりという中で何とか課題を解決していこうとか、それを後押しする制度というのは国でもここ近年、考えられて進んでいると思います。野田先生の都道府県ごとの分析でも、関東はそんなに財政上悪くなってないよ、というお話もあったと思います。ただ今後、さら

に人口減少が続いていく中で、今市町村で起こっているのと同じようなことが都道府県でも起こってくるような、例えば県同士の水平連携ですとか、そういうことが起こってくる可能性について、お聞きしたいなと思っているんですが、野田先生、いかがでしょう。

(野田同志社大学政策学部教授)

最もうまくいっている府県間連携が、かつては北東北とかありましたよね。岩手、秋田、青森ですよね。そこは北東北だから連携できる。東北の中心地である仙台を含む宮城県との連携では北東北は周辺になるという問題も指摘できます。このため、北東北であれば連携のメリットがあります。もともと産廃の共同処理ということで始まったということを知っていますけれども、そうした突出した事例を除くと関西は府県間連携が大分進んでいる方であると思います。もともと府県間は仲悪いと言われていたのに連携しているな、すごいなとそこは思っています。

ただ、一般的には府県間連携は円滑に機能しにくいというのが印象です。例えば九州7県すべてにインタビューに行きましたけれども、やはり連携に関する感覚が全県で違いますし、連携が必要と言いながらも積極的な連携はそんなにしないですね。連携双方でメリットがある場合は共同で何かしたりとか、データをプールするということはありますけれども、どちらかだけが大きめのメリットがあったり、何か負の便益みたいなものが生じてしまうというときには連携しないというのがありました。九州でいけば熊本県を中心とした鹿児島、宮崎との連携と、北側の福岡、長崎、佐賀、大分の間では屋や意向が割れています。昔から割れていますしというようなことがあるので、なかなか連携というのは難しいというふうには思っています。

これができるかどうかというのはちょっとすぐには分からないんですけれども、一番連携しそうであった鳥取と島根も、最近では聞いてないんですが、かつては鳥取東部事務所があり県をまたぐ地域で連携していました。都道府県間の連携組織も昔あったと思いますが、今はそれほど機能していないですね。両方とも人がいなくなってしまって、連携の話も多分、今なされていないのではと思われます。鳥取と島根も、僕がインタビューに行ったときはあまり仲がよい感じではなかったですね。四国についても4県がなかなか連携しないので、かつては「四国はひとつ」というようなプロジェクトを立ち上げて、外から見たら一つぐらい分かっているんですけれども、一つと言わなければ連携しないのかなという県間それぞれの立場があるのだと思います。結局、当時言われていたのは、どこで集まるのが一番近いかというのは、他の先生も皆さんよくおっしゃられていましたけれども、空港が各県にあるので東京が一番近いというような話でした。今は道路ができていますけれどもね。それでも十二分に連携しているかと言われると連携はしにくい関係にはあるとは思っています。ただ、連携しなければいよいよ政策資源が不足するというような状況を各府県が認識しつつあるのかなという気がします。

その連携のポイントは、先ほど伊藤先生がおっしゃられた国に対しての提案のこともありますけれども、政治的なものかなという気はします。例えば知事が同じ政治色の場合には多分連携していくと。例えば最近知事が替わった関西の県も少し府県連携寄りになってきているなという気がしますので政治的に連携させるのかなという気はします。すみません、ちょっと抽象的ですけども、感覚の話ですが、よろしくお願ひします。

(西島副首都推進局長)

倉本先生。

(倉本京都産業大学経済学部准教授)

まず、ちょっと余談から入ります。鳥取県と島根県の連携に関しましては境港という港がありまして、そこでは港湾を共同で管理しています。堺港は日本でも有数の、これも私の半分趣味が入って申し訳ないのですけれども、大型クルーズ客船が来航している港でして、訪日外国人観光客の方が日本の、それこそ大きな国際空港がないような島根県や鳥取県で観光されています。1回の船が来ると、多くて約3,000人の外国の方が一遍に来られるということで、積極的に港湾の管理、開発をされているという事例になります。私が思いますに、このように経済的なメリットがあれば、連携しやすいと思います。それこそ政治的に連携するにしても、もちろん同じ政治色のある方が知事をされるというものも大きな要因になると思いますが、話の始まるきっかけになるネタは、やはりお互い明確なメリットがあるということで、それで話しやすくなるのではないかと考えています。

すみません、ちょっと話がそれてしまって申し訳なかったのですけれども、何が言いたいかといいますと、四国や、先ほどの北東北という事例を幾つか紹介いただきましたように、私自身も仲が悪かったという自治体があるという話は聞いていますし、今でももしかしたら仲が悪いかもかもしれません。けれども、やはり人口減少ですとか、地域の経済が衰退していく中で、近隣の都道府県の間でもメリットを見つけていって、少しでも経済的に有利になるような環境をつくれるのであれば手を携える可能性はあるのではないかと考えています。

以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

大屋先生、いかがでしょうか。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

まず、前提条件について言うと、今後、都道府県でもかなり問題は拡大していくだろうと思っています。既に市町村の専門職採用が厳しいということはかなりあちらこちらで指摘されていて、その際にやはり地元で高等教育機関がないと非常につらいと。つまり大学の工学部があるとまだ土木職、建築職の採用は可能だけれども、うちの市はないとなると、結局そういうことをやっている人が地元から一回出ちゃっている状態になるので、呼び戻してくるというのが大変だという指摘がされていますが、都道府県レベルでもない分野はいっぱいあるわけですね。

私の先輩が昔、高知大学に所属していたんですが、あそこは法学部がない県で、私の先輩は環境法の研究者だったんですけども、高知県唯一の行政法学者になっちゃったと言っている。あちらこちらで奔走していました。そういう状態も生じていますし、あと、これ

は自治体のほうの責任ではなくて、国の文教政策の問題ですが、地方国立大学がかなり疲弊をしていますので、今後やはりそういう人材をつくる能力のない都道府県というのが、県ですよ、一番は、増えていくだろうというふうには予想されると思います。

その中で、だから、やはり広域連携、今でももちろん災害レベルのことになると都道府県間の広域連携をするわけですが、あるいはそれに備えて事前にも連携しているわけですね。共同で訓練をするとか、派遣計画を立てるとか、そういうことはやっておられるわけですが、さらに日常のことについても広域連携を図っていかなくちゃいけないという懸念は恐らく出てくるのではないかとこのふうには思います。その際にそれを支えるためには何が必要かという、野田先生がおっしゃったような政治基盤は恐らく事実だろうと思います。

第32次の地方制度調査会で地方に見学に行かせていただいた際にかかなり印象的だった事例が一つありまして、八戸で、連携中枢都市圏ですが、伺ってもかなり緊密に協力しておられて継続的に連携が機能しているように思われたと。ご説明いただいた市の部長さん、背景としてどういうものがあるんですかとお話を伺ったんですけれども、かなり指摘しておられたのは、自治体の議員さん同士がかかなり議論をしていると。要するにこれは連携しなくちゃいけないということで、市町村議会の全議員さんが所属する協議会があって、そこで連携していきましょうということを繰り返し確認して議論しておるというお話でした。というわけで、政治的にそこがソリッドに固まっているということが行政的にも非常に動きやすい状況をつくっているとおっしゃっていたので、そういう形で政治というのは幾つものレベルがあるわけですが、やはり政治主導でつながないといけないかというのはちょっとまた別問題かもしれませんが、少なくとも政治的に問題にならないような体制というのをちゃんと確保するということが必要なのかもしれないというふうに思うところです。

取りあえず以上です。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。お聞きしながら、大阪府庁でも技術職が採用しづらくなっているというのは確かにあるなど。そういう意味では、都市部だからということで思っていると、同じようなことが実際には実は起きているのかなと今お聞きしながら思っていました。すみません、ちょっと間に挟んでしまいましたが、伊藤先生、いかがでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

まず、都道府県の連携ですけれども、これは皆様がおっしゃったとおり、やはり現実にはなかなか、平時において、現実にも実効的な連携をしているというのは難しいということで、関西、あるいは形式的ですけれども九都県市がある首都圏のほうはまだコミュニケーションは取っている可能性が高いなというふうに思いました。

しかも、これは私の勝手な予測というか意見なのですが、例えばこれから人口がどんどん減っていくと、県によってはやはり広域機能自体を維持することも難しくなる可能性があるわけです。政治勢力の関係ですと、今参議院の合区の話がありまして、鳥取、島根と徳島、高知ですか、で合区があって、これは将来的にはまた増えてく

可能性ももしかしたらあるわけです。ただ、知事会なんかは非常にこれを問題視して、むしろ合区が進めば進むほど県の存在意義ということを強調する方向にいきますので、言葉は悪いですが、県の合併という話は恐らく相当ハードルが高いということが予想されていて、かなり人口規模が小さくなったけれども広域機能を維持した団体を維持せざるを得ないというときに、どうそれを支えるのかという議論は恐らく出てくるだろうと思います。

もう一つ、先ほど野田先生が東三河の例で少し言及されていたと思うんですが、大都市圏の中で広域的な機能を果たす都道府県においても、その内部ではかなり地域差があって、相当人口減少が急激に進むエリアと、まだ都市としての機能が数十年は持続するだろうというエリアとが完全に分かれているというところがあります。それを一つの都道府県として、人口が減っているエリアの補完機能をきちんと果たしていくことができるのと、相当厳しくなっているところが出てくる。大都市圏を構成する都道府県の中でもそういった差が出てくる可能性がありますので、そういったときに大都市圏全体の広域的な観点からそうした地域を支えるというような選択肢というの、今後は考える必要が出てくるんじゃないかなと思います。

今例えば大阪では、南のほうの地域を支えるということでもかなり力を入れていらっしゃると思うんですが、そういったところが関西圏でどんどん広がってくる。一種、大都市圏のへりがだんだん縮小を余儀なくされてくる。撤退戦を強いられるときにどういうふうに関西圏を広域自治体同士で張れるかということもこれから考えていく必要があるんじゃないかなと思っています。

(西島副首都推進局長)

ありがとうございます。

(鴨田副首都企画担当課長)

いいですか。すみません、企画担当課長の鴨田です。

ちょっと最初のほうの議論に関連して、一つ先生方に伺いたいことがございます。大屋先生から縮小のリーダーシップ、あと、各先生方から小さな都市をどうするかという話があったと思います。要は今回の資料では、横串を刺す国全体の戦略の必要性というのをちょっと例示させていただいてまして、こういう国全体に関わること、これは国全体の言わば国からすると統治的な考え方で、それを実際に具体化させていくのは地域であって、その地域は我々地方公共団体、自治体ですので自治の観点からそうしたことに取り組んでいくということに何かそもそもスタンスの乖離というか、そういうものがこういう議論を推進していく上の難しさではないかとすごく感じているところがあるんですが、そのあたり先生方はどう思われますでしょうか、というのが一つと、関連しまして、そういうスタンスの乖離みたいなものがあっても、地域が自主自立的にやっていく何かうまい仕掛けというのはあり得るというふうに私としては思っていて、それはちょっとジャストアイデア的に言うと協議の場とか、国の意思形成に参画する仕組みみたいなことなのかもしれないんですが、そういう統治と自治の乖離みたいなところを埋めていく、乖離を埋める仕組みとしてどういうことが考えられるのかということについて、もし

あれば先生方に教えていただきたいんですけども、まず、大屋先生、いかがでしょうか。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

大屋です。

それはおっしゃるとおりだと思っています。ちょっと国の目線からいうと、別に国の人間でも役人でもないですけども、国のほうの仕事をよくしている立場から言うと、逆に言うと統治し切らないという事情がかなり明確にあるわけですね。というのはさっきインフラ整備のところでお話ししましたが、地域の実情が国の目線からはよく分からないのです。これはありていに言うと行政分野によってかなり違うところで、国土交通省なんかは、とはいえ、空港はみんな知っているとか、国道は全部見てますみたいなところで、まだ地域に足がかりがあって、分かるところまでは分かりますというような実情があると。これが厚生労働省になると、地域拠点、健康とか介護のほうでなくて、結局、都道府県に聞いてみないと何も分かりませんというような状態になっていると。文教はもっとひどくて、都道府県に聞いても、いや、市町村しか知りませんという、初・中等教育はですね。市町村に聞いたら集まるかという、市町村の先の教育委員会の先の学校現場で情報が止まっていたりする。それを全部集めようとしても全然集まらないという状況があって、なので、国としては一定のお金を用意して財政措置はしますから、あとは自治体がそれぞれの判断で頑張ってくださいというしかなくなっていると。逆に言うと、地域の実情は分かった上で対策としての政策を用意してくれているわけではあまりないので、どうしても地域のほうから見た場合にはむらがあったり、うちが考えている問題とは違うなみたいな政策パッケージが用意されてしまう。こういう問題はあると思います。

対策としては、今課長さんがおっしゃったとおり、風通しのよさをどう実現するかというところにあると思っています。一つはおっしゃったように、あれも大きな制度だから、どのくらい動かせるかどうか分かりませんが、国、地方の協議の場とかそういうものでちゃんと自治体の要求、必要、問題意識みたいなものを国側に伝えていくと。それは総務省ルートだけじゃなくて、ほかの省庁についても本来はそうかもしれず、あるいは、だから、それこそ地方六団体みたいなものがそういう機能をきちんと果たしていくといったこともあり得るかもしれないと思います。

もう一つは、データの可視化というのが本来は必要なんだろうなと思っています。今のはどっちかという自治の強化、自治の、自治サイドからの意見を統治に反映させてくださいという話なんですけれども、統治側から見たときにきちんと地域の状況を把握できるようにデータを透明化していく、可視化していくというのももう一つの方策だと思います。

幸いというのかどうか分かりませんが、要するに自治体クラウドですよね。自治体の情報システムの標準化と自治体クラウドで、物理的には地方のデータが政府から見やすいところに集まるはずであると。それを何でもかんでも見せていいというわけには当然いかないわけですけども、両方から見えたら便利のいいものについては自治体も見ていいですよという。自治体の許諾の下に国が直接見られるようにするとか、利活用できるようにするといったことも今後考えられているので、そういった形でデータの標準化とか可視化を通じて地域の実情というものを統治がきちんと取り込むというような仕組みづくりも必要だし、可能だというふうに考えています。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございます。

伊藤先生、いかがでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

統治と自治の関係は課長さんおっしゃったとおりかなと思っています。今の状況で非常に難しいのは、例えば大都市圏で一定の権限を行使するだけの自治的な能力があるということ強調するということはあるんですけども、それをさらに上乘せしていくといえますか、エンパワーメントしていくときにやっぱり国の統治のロジックに乗らないとそこがうまく発揮できないという可能性が出ていて、そこがちょっと今手詰まりになっているのかなと思っています。これは、自治を強化するためには国の関与が必要ですよという非常に逆説的な状況になってしまっているということがあるわけです。

ですので、自治体の側からするともろ刃の剣なわけで、ほかの地域に比べて一定の権限を付与されるような形での自治力の強化を国に保障してもらおうという体制をつくるということではできるんですけども、逆に言うと国が関与する余地というのは大きくなるわけです。例えば財政的に支援をするといっても、そのためには見返りが必要だということが国から求められたりする可能性があるわけですね。例えば何かKPIとか設定されて、パフォーマンスをちゃんとかはれとか、そういうことを言われる可能性があるということがあって、そこは非常に難しいところだなと思っています。

特に新しく大都市圏を国の制度の中にきちんと統治制度の中に位置づけていくというようなことを求めるとなると、自治体にとってデメリットの部分もどうしても出てきてしまう。それでもなお、やはりそうした手段なり権限が必要だということであれば、それを国に求めていくというのはあり得るかなと思っています。現状、やはり国のほうでそうした統治の仕組みとして、大都市戦略なり大都市圏行政を考えるという、余力がもうないのかなという気がしていますので、そこを何とか地域から発信していくというのはあるかなと思っています。その仕掛けとして、先ほど出てきたように協議の場ですとか協議会的な組織をつくるというのは一種それしかないのかなという気はしています。

資料の6ページでかつて東京都関わった統治組織があるわけですが、こういうかつちりした組織をつくると全然動かないんですね。ですから、むしろ、どういう制度的な仕掛けにするかは別として、柔軟な形で協議ができる場を考えるということのほうがいいのかと思います。

ただ、国の側から見ると、例えばこういう仕組みをつくって、大都市圏あるいは副首都の意向に従って様々な政策を展開するというときに、大都市圏あるいは副首都の構成する自治体間でちゃんと合意形成してから話を持ってきてくれということに恐らくなるんだと思うんです。個別にいろんなことを言われても困るということになると思いますので、まず大都市圏内での合意形成を図った上で国と交渉する、あるいは調整するという仕組みづくりをしないといけないということになります。現行の関西広域連合は比較的そのスキームに乗りやすいとは思いますが、その部分は注意する必要があるかなと思っています。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません、ありがとうございました。

野田先生、いかがでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

国が統治をして、統治される側である国民というか、政策者であれば市町村と県でつくる自治みたいなものがあるって、もっと住民も乗れば自治なんですけれども、市町村、都道府県、団体自治的な話からいくと、そこがもう少し、伊藤先生の話でいけばちょっとまとまっているような、コアとなる核みたいなものがあればそこで話がまとまっていて、本当の多極分散をもとにしたネットワークみたいな話になるのかなという気はします。そこまでいけば統治がガバナンスになると思います。

それぞれ幾つかの核ができて、そこでとりわけ産業がそれぞれ拠点化されてうまく回っていくと、国全体で見ても生産性が上がっているとかというようなことを示すことができる、そういうことができれば、キャリアの方々もうなずいてくれるのかなという気はしました。

伊藤先生の言葉でいうと、統治のロジックに乗らないとという話ですがそれはすごく共感していて、いろんなお話をお伺いしていると都道府県の幹部の方々も特定の地域の、昔で言う箇所づけみたいなやつですね、道路の整備みたいなときに関わる補助金をつけてもらうというようなところで相談に現在も行っているという。行った場合にやはり圧倒的にマンパワーで差があるということですね。地方公務員と国家公務員を比べると、国家公務員のほうが特定の狭い領域で何人も配置されており、他方、都道府県や市町村の場合は結構広範囲な業務を少数の人たちでやっているというのがあるので、そんな中で交渉すると、キャリアの方々から次こういう資料を出せとか、仕様が変わったとかというのを言われ、それにずっと対応していくと、時間がかかりかき、最終的にはマンパワーで負けるという話でした。統治のロジックの実務ベースにおけるうまくいかない事例なのかなという気はしています。

もちろん官僚の方々も自分たちの権限を基にしながらコントロールするというのがある種のアイデンティティーであり、仕事でありますので、そこをやめてくださいといっても首を縦にふるわけではないと思います。地方公務員として、地方に財源で下ろしてくれと。あまり口を出さないでほしいと言いたいのですが、国の官僚としては口を出すのが仕事になっているのでなかなか難しいかなということを見ると、やはり成果として、もう少し分散的にやったほうが生産性は上がりますよとか、教育水準もまとめて都市部だけでいいように見えているけれども、地方に行くと何か認知能力みたいなのが高まってすごい発見が生み出されますよとかいうような、何かそういったことを示せばいいんですけれども。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございます。

倉本先生、先ほど例に出していただいたシティーディールみたいな話と違って、まさに国の統治的な考えを自治的に頑張っているインセンティブがもらえるみたいな、一つハイブリ

ッド型の新しい仕組みかなと思ってお話を聞いていたんですけども、その点、今のテーマとしてどうでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部准教授)

そうですね、先ほどご説明いただいた6点、2番目のところで、地域が自主・自立的にという意味で、国への働きかけという話があったと思います。このシティーディールを導入するには、やはり交渉も必要です。その交渉の段階から、例えば、どういう交渉をして、こういう結果になったという実態を、他の地域は見るができると思います。したがって、特徴があるまち、地域、例えば大阪にはこういう特徴があり、それを活かして、自分たちの責任もある程度負いながら地域のためにできることをしていくという姿勢を見せることがまずは必要かと思います。

もう一つは、できれば実績もきちんとつくっていただくと、他の市町村から見ても自分たちもできるのではないかと、という勇気づけにもつながると思います。

そして、国への参画というもの、働きかけというものに関しては、以前もこの資料の中で、15ページに記載のすばるプランのところでも、共同で計画をつくったという実績があるにもかかわらず、その後は進んでいないということからは、やはり話が大き過ぎる部分があるのかと思っています。ですから、ある意味、特区の延長線上の話でありますシティーディールというものは、大阪にとって身近な個別の課題というものをきっかけにして、財源、権限というものを地方に持ってくる話でその実績も見えやすい形ですので、まずは「動ける」状態にしやすいうことが、このシティーディールの位置づけになるかと思っています。

また、国全体の統治、自治の話でもそうですけれども、やはり全国一律で見たほうがいい制度も存在しています。ですから、前回のこの会議でも言いましたけれども、日本は国と地方と単純には分けられずに、地方の中に都道府県もあれば、市町村もあります。市町村の中にもたくさん区分があり、政令市もあれば中核市もあります。それぞれの役割分担をいま一度考え直す時代になっているのではないかと思います。

特に、今、整理した区分に拘った役割分担ではなく、各自治体に、「この権限があればこれができる」、「この権限はあっても、かえって何もできない」、「かえってサービスの提供ができなくて住民が困る」といった違いがあると思います。それらはある意味、今までは見て見ぬふりができた、もしくは先送りしても問題がなかった時代かもしれませんが、もうそういう時代ではないということで、それぞれの自分たちの持つ市なり、県なり、圏域というものに関して「何ができるか」や、「何をすべきか」を整理することが必要かと思っています。それが回り回って自治というものを住民自らが意識できる一つのきっかけになると思います。つまり、国からの統治の下で、地方は何もできないというわけではなく、地方のほうから自分たちに「何ができ」て、「何がしたい」のか、そういうスタンスを明確にした上で国に働きかけていくとが必要です。自分たちがこういう政策をしたいから権限をくれという働きかけをする流れが、私としてはもう一つ、先ほど言いました自主・自立の話とも関連して、これからの国と地方の関係の一つの形になるかと思っています。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません、ありがとうございました。

それと、もう一問だけよろしいですか、すみません。ちょっと今の質問と先生方から教えていただいたことに少し関連するのと、あと、ちょっと自己矛盾的な質問になるんですけども、そのあたりをちょっとすっきりさせておかなければ自分で今後いろんな考え方、言葉に詰まると思って伺いたいところです。

最後に、倉本先生のほうが、全国一律でもやるべき部分もあるというところと少し関連するんですけども、冒頭いろいろお話をいただいた中でやはり中央集権から、これから多極分散型の国づくりへの転換というのは不可逆的だというのが先生方皆さん、共通したお話だったかと認識しております。

一方で、それは先にフロンティアがある場合というお話もあったんですけども、中央集権のやり方というのはやっぱり限られた資源を効果的に配分して、先進国にキャッチアップしていくという仕組みとしては一定有効、効果的であったという議論、評価もあると思っています。その意味において、我々的には副首都ビジョンにも多極分散型、ネットワークの国土づくりが必要だと書いていますけれども、人口減少で資源が先細っていくという意味においては、今後その限られた資源を効果的に運用・活用していくものについて、中央集権的考えが実は効果的な部分もあるのではないかと仮に問われた場合に少し自分の中で言葉に詰まってしまうところもあるかなと思ひまして、本当に多極分散ということ不可逆的ですよということを今後言っていけるのかどうかということを非常に悩んでおひまして、そのあたりもう一度、すみません、大屋先生からご意見というか、ご示唆賜るところがあれば教えていただけませんかでしょうか。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

大屋です。

一つは、目標が明確である場合に資源を集中させて一元的に管理したほうが有効だというのは多分あるわけです。一つは高度経済成長期みたいに、先進国の模倣による発展をしていくという時点では、それは有効だったなと思ひますし、だから、正解が存在している場合には今でもやはり有効な活用ができるかもしれない。ただ、経済的にはやはり他国の状況を見ても、ある程度の大規模都市に経済活動を集めたほうが効率はよさそうというのは見てとれるわけですよ。

ただ、かつてのように取りあえず経済発展が我々の主要目的であって、逆に言うと、てこ入れしないとできないことであって、人口はほっとくと増えるんですよという状況ならそれでよかったんですが、例えば現在の日本だと、東京一極集中は恐らく経済的にそれなりに合理的なわけですけども、明らかに人口減少の悪化要因になっていると。東京は人口を吸い込んですり潰しちゃっているんで、経済発展という観点からの正解と人口維持という観点からの正解がずれるようになってきています。

このような状況で、じゃ、経済発展は要らないかと、そもいかないわけなんですよね。増えたのを維持できた人口が食っていけないと困るわけですからね。様々な価値の間のバランスを取らなければいけない局面に我々はいて、その状況で何が正解かということがなかなか見えにくい状況になっているでしょう。そうすると、これは地方自治の本旨の一つ

だと思いますが、幾つかの選択肢をそれぞれが自立的に実験してみて、どれがよい結果を出しているか、耐え難い副作用を生んでいないかといったようなことを検証してみるという作業を通じないと、なかなかいい政策のバランスというのが見いだせないような状況にあるのではないかと。

繰り返すと、そういうわけで一定の規模がないと、そもそも実験する体力があるような自治体の単位というのが維持できないので、その意味で全く地域に全部広く分散したらいいかということというわけでは恐らくない。けれども、一極集中ではなくて、多極並存型で、かつそれぞれが違うことをやってみる。ある意味では、政府の統治の観点からすると、その中で一定期間のモニタリングをしてよさそうなものを採用して横展開していくというようなことが統治の観点からも必要になっているのではないかと。東京一極集中はそのような可能性をそいでしまうので、効率的にいいとしても、人為的に止める必要があるのではないかとというのが地方からの意見としてあり得るのではないかと、あり得べきではないかというふうに私としては考えています。

取りあえず以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。

伊藤先生、いかがでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

大屋先生のご意見に尽きるころはあると思うんですけども、私もやはり中央集権の仕組みというのは一種効率的ではあるんですけども、一つは目標自体の設定を間違った場合に取り返しがつかないということがあって、高度成長のときというのは単純にみんなが経済的に発展すればいいということを考えていたので、その単純な目標に向かっていくという点では合理的な仕組みだったと思うんですけども、これだけ価値観が多様化して、それぞれの人々の生活に求めるものというのがかなり違う、ライフプランもいろいろと多様性があるという中で、全ての国民が同じ方向を向いていくということは恐らく考えづらいということからすると、やはり中央集権的な仕組みというのを取り入れるということ自体はかなりリスクが高いということが一方であり得ると思っています。

他方で、今までのように全ての基礎自治体が自己完結でサービスを提供するとか、あるいは全国一律に制度を適用する、それぞれの意思決定主体がばらばらに意思決定をしていくというだけでは、やはり今後の人口減少、資源制約の時代というのは乗り切れない可能性がありますので、拠点をつくって、幾つか地域間で一種競争をするという観点を含めて、国土の在り方を考えていくということはあるのではないかと思います。

自治体もそれぞれ、これからの社会において地域の在り方をどう考えるか、住民の方と一緒にどう地域を残していくかということに関する意見というのは非常に多様なものがあり得ると思いますので、その多様性を阻害しないような形での国土の在り方というのが必要なのではないかと思います。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。

野田先生、いかがでしょうか。

(野田同志社大学政策学部教授)

集権と分権、多極分散型ということで、我々の納めた税金でもって政策を決める権限が集権的にあって、そこで例えばある特定の地域で集権的に何か政策を行った効果を得るというメリットは、規模の経済とかスケールメリットという言い方をしているのは合併の論理ではあったわけですね。今、国全体で見たときにそれがうまくいくかどうかということで、それがうまくいっているかどうかという検証が意外に難しいなというのが実情やと思います。

もう一つは、多極分散にした場合というのがつくれていないので、今の現状と比較してどうかとか想定のものしかないのではなかなか難しいかなという気はします、細かな検証はですけれども。

しかしながら、税金を一つのところに、税金をというか、権限が集権的にあって、そこで政策を決めて、今先生方がおっしゃられたように目標が特定のものがあって、それが間違っていないという状況であったということであればいいんですけれども、そういうわけではないと思いますし、そんな中では通常はやっぱり本当にみんなが、官僚もしくは公務員の方々もしくはそれに関わるの方々を含めて、ちゃんと期待されたとおりに機能してくれるかという通常はそうならないので、そこでやっぱり非効率がどんどん生じていくのかな。別の言い方が私は既得権益という言い方をしているんですけれども、本来必要でないような特殊法人がたくさんできてしまって、そこで物すごく大金が使われてしまうというようなこと、要するに税金で食べてしまえるような職業とかそういう役割の人たちがすごく多いというのが、想像以上に多いというのが今の集権のすごく大きな問題なのかなというふうに思っています。

さらに集権のデメリットとしては、やっぱり意思決定が遅いというのは何かすごく感じます。年初にすごくショッキングな出来事があって、叔母がなくなってしまう、そういう場面があったんですが、その後の手続をずっと私、叔母が結婚してなかったので手続を全部やりましたけれども、手続上、大阪市民になったんですが、大阪市役所は物すごく早いですよね。一方で、年金事務所、今手続していますけれども、物すごく遅いというのがあったりとか、対応とか、出す書類とかもそうですけれども、年金事務所のほうがやっている業務が物すごく少ないにもかかわらず、何であんなに遅いんかなとか、あるいはあまり言うと怒られますね。しょうもない話ですけれども、開いている時間が15分早めに閉まるとかというようなことを考えると、やっぱり地域のニーズを踏まえながら切実に仕事をやっている方々と、ちょっと離れて中央から地域のことを見るというのはやっぱりちょっと違うので、やっぱり地域のニーズを持っているところで意思決定を行ったほうがいいというような部分はたくさんあるんじゃないかなと思います。財政学あるいは分権化定理かなというふうに思います。

あとは、この方向へ行けばいいということが決まっていけないので、今先生方がおっしゃられたように、やっぱり多様なチャレンジがなされている状態をつくっていくというのが何か新しいクリエイティブティを生んでいくんじゃないかなというふうに思っています

ので、そうするとやっぱり集権的なやり方で進んでいくというのはすごく大きいリスクがあるんじゃないかなと思いました。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

ありがとうございました。

倉本先生、いかがでしょうか。

(倉本京都産業大学経済学部准教授)

私は先ほど来の皆様のお話と少し変わった、違った視点からお話をさせてください。

まず、私が日頃から研究している対象が地方自治体でして、自治体間競争の存在や意義について、データを使って分析しております。自治体間競争の経済学での研究は1970年代からずっと行われていまして、近年になりまして、特に2000年代以降、データで検証しようという動きになっています。その際に、自治体間や地域間の政策競争を行った結果、かえって自治体の財政状況ですとか、地域住民の「厚生」、これは経済学での専門用語なので、簡単に言うと「満足度」というイメージを持っていただければいいかと思いますが、地域で生活する際の満足度が下がってしまうおそれがあるという研究が蓄積されてきました。そういう意味で、地方分権とそれに伴って起こる自治体間の政策競争は、「よくないのではないか」という議論が実際にあります。

だからといって、じゃ、中央集権がいいのかというと、中央集権もやはり問題があります。先ほど来、皆様もおっしゃっていましたように、いろんな課題が中央集権にもあるというのも分かっておりますので、どちらが良いか、悪いかという話はここでは避けたいと思います。では私がここで、何が言いたいかといいますと、自治体間の政策競争によって悪いこともあれば、中央集権によって悪いこともあるので、これまでこの会議で言い続けていますように、必要なことは、国と地方、地方自治体間での役割の見直しに尽きると思います。

ちなみに中央集権のメリットとして、一つの例を紹介したいと思います。それは港です。先ほど来、何度も港の話を出して申し訳ありませんが、日本の港は国際競争にさらされています。例えば「日本に大きい港がどこにありますか？」と質問されたときに、関西圏にお住まいの方は「阪神港」と回答されるかと思います。もちろん、それは「大阪港」であり、「神戸港」でありと、昔からの伝統ある港湾でして、個別の港湾でも正解です。そして、関東では東京港、横浜港を合わせて、もしくは川崎港も合わせて京浜港という言い方になる港が大きい港です。これら二つの港がコンテナという国際戦略港湾として、日本で中心的に投資していこうという話になっています。

そして、港湾は、もう皆さん、関西、大阪にお住まいなのでお分かりと思いますけれども、基本的には地方自治体が管理しています。これは国際的に使われる交通インフラの中では、港だけです。ほかの、空港ですと、国管理空港などあります。国際的な交通の拠点ですが、基本的に地方自治体が管理しているという特徴を持つ施設が港です。

その港において何が起きているかということで、これまで国があまり関与してこなかった時代には、各港において、港湾管理者である地方自治体が投資の競争を行っていました。

それによって、例えば日本海側の港も投資を行うことによって、大きく国際貿易ができるようになりました。今までだったら設備の充実した港がなかった分、陸路で神戸港まで運んで、神戸港から世界へ輸出していた。もしくは輸入の流れも同じような経路で、逆の流れで行われてきました。ですが、日本海側の港も投資を行い発展しました。これまでよりも大きいコンテナ船が来るようになりましたということで、日本海側の港を利用する船が、どこに荷物を持っていくようになったかという点で釜山港です。今、釜山港のほうが、阪神港や京浜港よりも荷物の積み下ろし量、取扱量が圧倒的に多い状況です。もちろん、港湾の規模も大きいです。そういう状況で、これまで日本中から荷物を集めていた港が、今は割合でみて使ってもらえていない状況になっています。

「いやいや、そんなのは別に問題ないじゃないか」という人もいます。「近い港で荷さばきができれば効率的じゃないか」という人もいますが、日本全体のことを考えてください。日本で阪神港や京浜港を使ってくれていた大型の船が、だんだん貨物が少なくなるわけですから来てくれなくなります。つまり、船会社さんは「日本の港はどうせ寄ってもちよっとならしか荷物が無いから大きな船は寄らないようにする」という判断になります。そうなってくると来てくれる船の規模がどんどん小さくなります。それは「荷物が少ないから小型船が来ることは仕方がないじゃないか」と言われるかもしれませんが、そうなってくるとコストが高くなります。何のコストとかというと輸送コストです。規模の経済性が働かなくなって、一つの貨物を運ぶにしても輸送にかかる料金が高くなるわけです。

さらに、小さい船しか来てくれなくなると、そのままのサイズの船で日本の港からヨーロッパやアメリカに直接、貨物を運ぶことがコスト高になりますので、どこかで大型船に貨物を積み替えなければいけません。それが中国の大きな港や、先ほど言いました釜山港になり、貨物を一旦持って行って、そこで積み替えてという話になります。大きい船は直接ヨーロッパやアメリカに行きます。小さい船は規模の経済がありますので、営利企業で船会社の判断で行けません。となると、日本から直接海外に貨物を持っていくにしても時間がかかるし、積み替えの際の色々なリスクに直面します。となると、日本はますます無視されるという状況になります。そうなってくると、輸出入を行う日本の製造業は国際的な様々なリスクにさらされ、ますます製造拠点を海外頼りにせざるを得ないという状況になりました。実際にそういう時代がありました。

それを何とか変えようということで、国際戦略港湾として、先ほど言いましたように、東京港、横浜港、川崎港を中心とした京浜港や、ご当地なのでもちろん皆さん分かっているとありますが、大阪港、神戸港を中心とした阪神港という国内の物流拠点を国際戦略港湾として指定して、大規模化するプロジェクトを実施していくという流れになりました。これは一つの中央集権的な方法で、日本が世界の港湾と切磋琢磨していくという政策の一つの例だと思っています。

ということで、場合によっては中央集権も私はせざるを得ないといえますか、そういう場合があるために、統治という話もありましたけれども、新たな国のルールをつくっていく必要があります。その中で地方自治体は地方自治体で活躍できる役割を見つける流れが、今後の議論では必要かと考えています。

以上です。

(鴨田副首都企画担当課長)

すみません、ありがとうございました。

(西島副首都推進局長)

そろそろお時間も近づいてきましたので、全体を通して、先生方、何かご意見がございましたらお願いいたします。よろしいでしょうか。

それでは、意見交換はここまでとさせていただきます。貴重なご意見、いつもありがとうございます。

(溝淵副首都企画担当課長)

本日の議事につきましては、事務局で記録後、先生方にもご確認いただいた上で、追って、ホームページ上で公表させていただきますのでご了承願います。

次回、第6回は令和6年3月1日金曜日午前10時からを予定しております。資料ができ次第、各先生方にご説明させていただきますのでよろしくお願いいたします。

それでは、第5回国への働きかけに向けた副首都化を後押しする仕組みづくりに関する意見交換会はこれで終了させていただきます。

ありがとうございました。