

おokayama道州制フォーラム2012

# 地域再生戦略と道州制

平成24年8月20日

関西学院大学

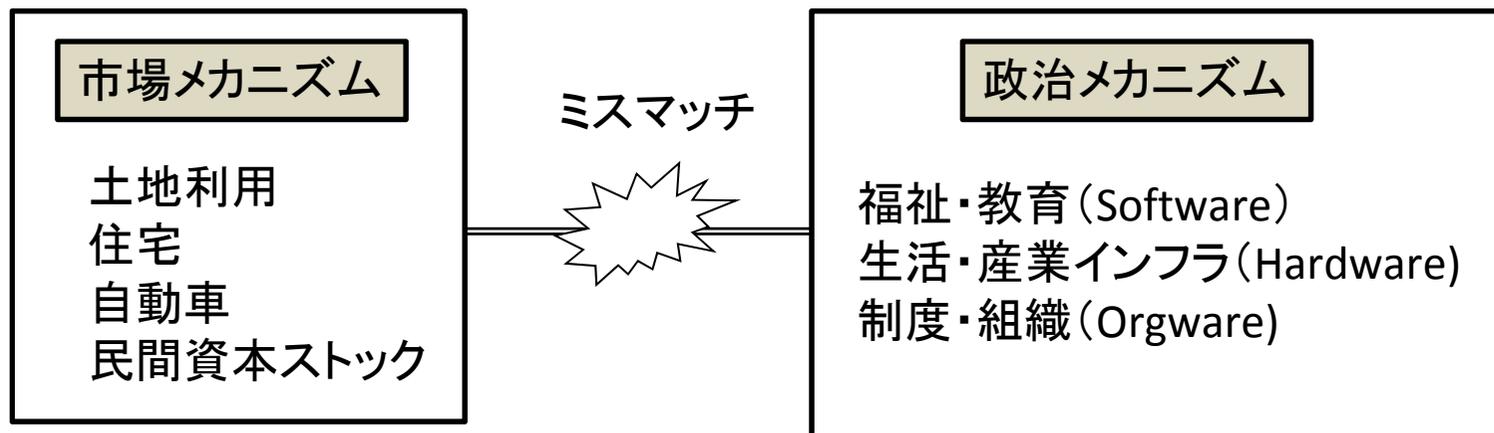
林宜嗣



## 道州制は地域という「容れ物」を変える環境整備

都市や地域は単なる「空間」ではなく、さまざまな要素を複合的に持つもの。

容れ物が民間の活動に合わなくなってきた

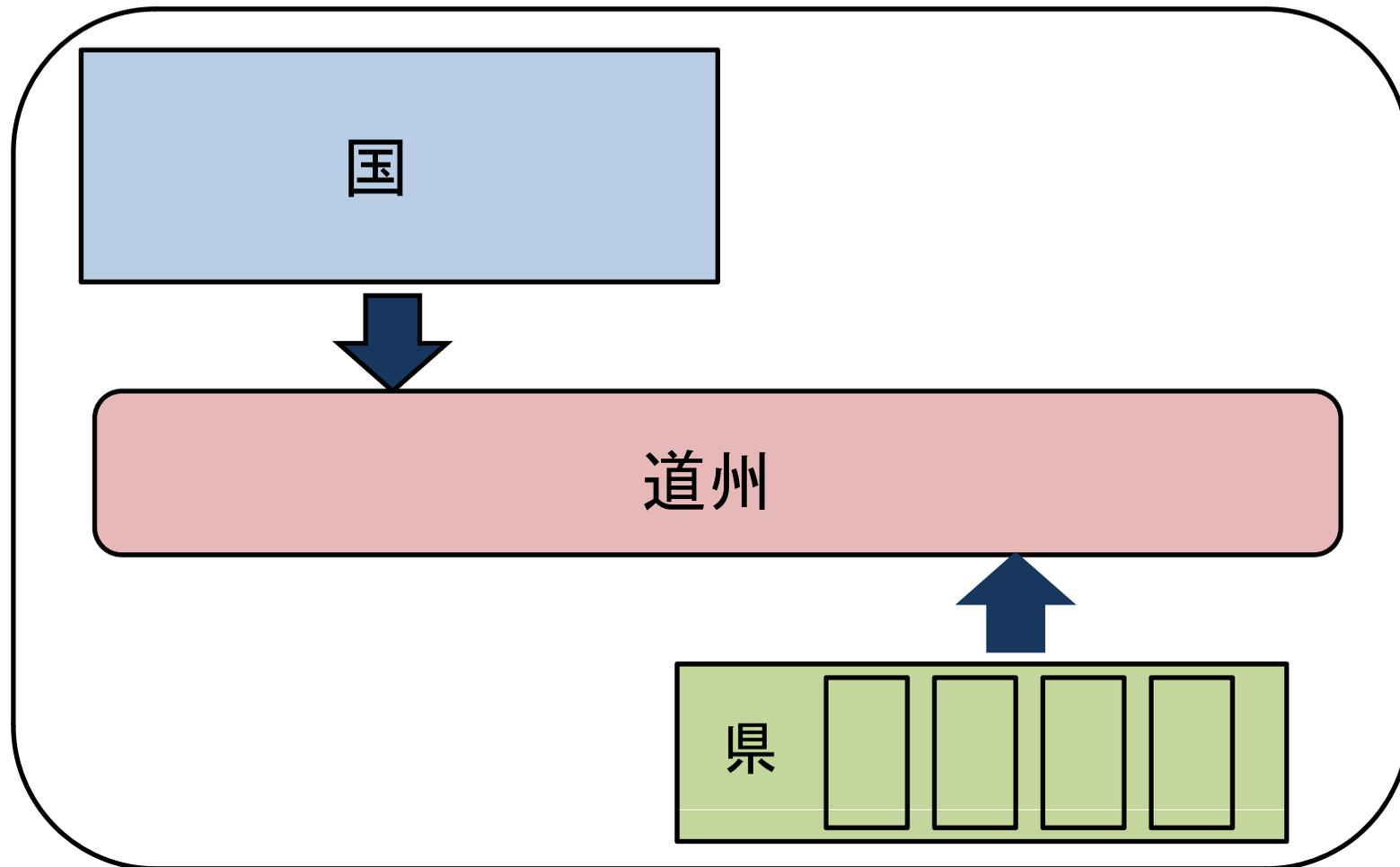


2つの対応

- ①容れ物を捨てて、他のふさわしい容れ物に移る
- ②容れ物を民間活動にふさわしいものに再生する

容れ物を再生することは困難なため、①を選択することが多い

# 道州制 = 地方分権 + 地域連携



# 地方分権改革の問題点

## 制度論の域を出ない改革論議

たしかに、義務付け・枠付けは中央集権システムの象徴

しかし、既存の事務・事業を前提に国と地方の配分を変更するという手法は、地域再生の設計図を無視し、容れ物を構成する膨大な数の部品の一つ一つについて国と地方が綱引きを行っている感じ



改革の具体的なメリットが見えない

➤多くの地方がその活力を失いつつある現在、「地域が主体的に、自らの責任において地域づくりを進め、頑張るところが報われる」環境を整備することが地方分権の目的。



地域再生戦略としての地方分権改革

## 地方分権と広域連携はコインの裏表の関係だが……

現実には、地方分権も広域連携も、実現には大きな壁

地方分権には国が消極的、広域連携にも消極的な自治体が

広域連携は、構成自治体がwin, winでなくては成立しにくい。

そこで、

➤結果的には各自治体が単独でも実施しなくてはならないもので、  
共同で実施した方が効率的なものに限定されがち  
一部事務組合がその典型(ゴミ処理、消防など)

➤市町村域を越えるものは都道府県が、都道府県域を越えるものは  
国の役割となりがち

これまでの広域連携は、行政運営の範囲内での連携、せいぜい、自治  
体経営の範囲にとどまる。

しかし、これからは、地域経営の視点からの広域連携が不可欠

# 地域の未来の厳しさを直視すべき

## 都道府県別に見た人口と労働力人口の将来予測増減率 (2010～35) (単位:%)

	人口増減率			人口増減率			人口増減率	
	総人口	労働力		総人口	労働力		総人口	労働力
北海道	-21.6	-33.2	石川県	-18.2	-27.9	岡山県	-14.3	-22.5
青森県	-26.9	-38.8	福井県	-17.8	-26.5	広島県	-16.8	-26.6
岩手県	-24.9	-34.8	山梨県	-16.5	-25.7	山口県	-26.1	-35.7
宮城県	-16	-26	長野県	-19.4	-27.9	徳島県	-23.2	-32.4
秋田県	-31.7	-42.9	岐阜県	-16.4	-25.7	香川県	-20.8	-30.8
山形県	-23.9	-32.3	静岡県	-14.5	-25.4	愛媛県	-23.2	-32.9
福島県	-21.1	-30.5	愛知県	-3.6	-12.5	高知県	-25.1	-33.6
茨城県	-17.6	-29	三重県	-14.3	-22.9	福岡県	-12.1	-21.6
栃木県	-13.5	-24	滋賀県	-2.8	-10.9	佐賀県	-17.8	-26.2
群馬県	-16.1	-25.9	京都府	-14.1	-23.3	長崎県	-24.5	-34.4
埼玉県	-11.3	-24.2	大阪府	-16.3	-27.2	熊本県	-18	-27.2
千葉県	-9.2	-22.6	兵庫県	-14.2	-24.8	大分県	-19.8	-28.8
東京都	0.9	-9.1	奈良県	-22.3	-33.9	宮崎県	-20.9	-31.7
神奈川県	-3	-14.7	和歌山県	-28.8	-38.5	鹿児島県	-20.8	-29.4
新潟県	-22.9	-32.3	鳥取県	-18.5	-25.9	沖縄県	4.4	-2.8
富山県	-20.9	-30.8	島根県	-25.3	-33.1	全国	-13.4	-23.5

資料) 国立社会保障・人口問題研究所(07年5月推計)  
労働力人口は社人研の年齢階級別人口予測から林が推計。

## 地域を直撃している3つの負の連鎖

### ①生活基盤の喪失にともなう負の連鎖

働く(稼ぐ)場、私的消費の場、健康・生命を守る場  
いずれも重要だが、世代によって優先順位が異なる。

### ②企業活動基盤の喪失・弱体化にともなう負のスパイラル

人口減少は企業に対して市場の縮小という需要面から打撃を  
与えるだけでなく、供給面にも影響。

労働力の減少

技術進歩伝播速度の地域間格差

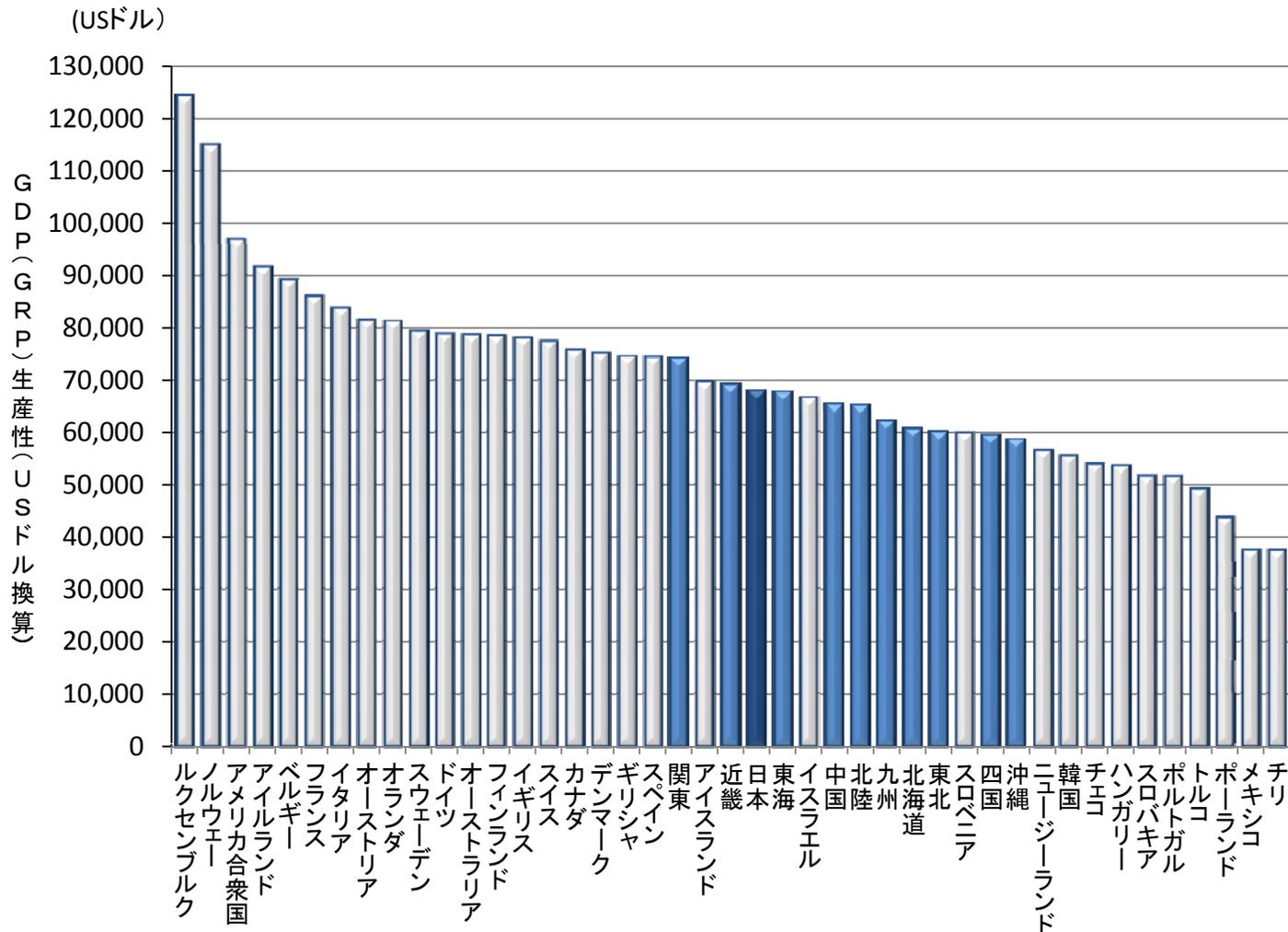
集積のメリットの格差

### ③行財政活動を通じた負の連鎖

地域の課題は「地域力を強化し、人口・企業の流出を食い止  
める」こと。

地域政策は負のスパイラルの遮断を目標に。

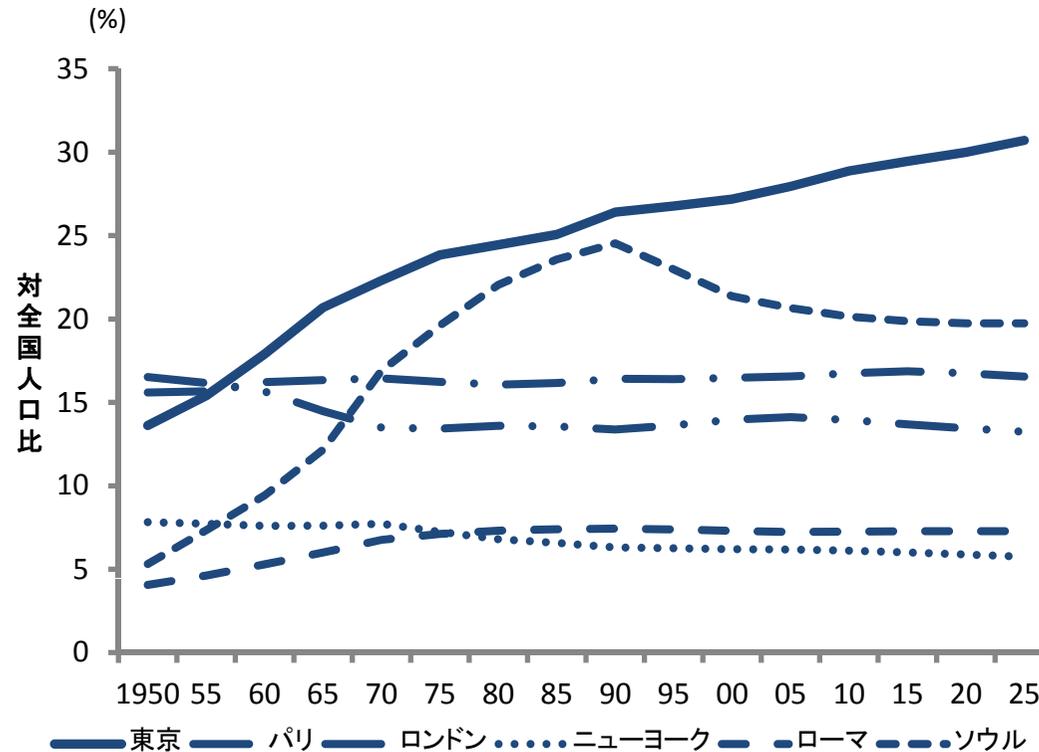
# 日本の生産性は決して高くはない



※ 購買力平価換算

# 「東京を成長エンジンに」の落とし穴

国力を上げない中での東京一極集中は、いずれ東京の空洞化に。



注1) 都市人口は、行政区域をこえた郊外周辺部を含めたUrban Agglomerations (大都市圏)の人口である。

2) 東京は、東京都・埼玉県・千葉県・神奈川県からなる南関東の人口

資料) United Nations, World Urbanization Prospects: The 2009 Revision Population Databaseより作成。

# ヨーロッパでは一極集中の是正が共通認識



## **City Regions A discussion paper 2005**

Cities are high on the UK policy agenda. The idea that cities are not economic basket cases as was previously thought – but the motors for the national economy has now seized the imagination of politicians, think tanks and the private sector. Cities are increasingly seen as economic assets, not liabilities. But there is also growing acknowledgment that UK cities lag behind their European and global counterparts, and that something needs to be done to make them more attractive to international business. At the same time there is widespread understanding that the overall national economic development is not sustainable if we continue to rely on London and the London effect. We need economic regeneration across all regions.

# グローバル化時代に地域が生き残るためには

国と国の関係(国際化時代)から地域と地域、企業と企業、個人と個人の関係に。だが、日本は依然として国家単位の政策形成から抜け切れていないために、日本の各地域がグローバル化に十分に対応できていない。

*COMPETITIVE EUROPEAN CITIES : WHERE DO THE CORE CITIES STAND?*

Office of the Deputy Prime Minister: London(CORE CITIES WORKING GROUP) 2004

- ・都市の経済競争力の意味と測定に関する文献研究
- ・50を超えるヨーロッパの都市の経済力についての量的データの検証

## 都市の経済競争力の推進要因

- 経済的多様性
- 高度な技術を持った労働力
- 地域内外との接続性(交通・情報通信)
- 長期発展戦略を立て、実行する能力
- 企業や諸機関のイノベーション
- 生活の質: 社会的、文化的、環境

 次頁に続く

前頁より 

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、自らが新た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、地方分権が余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。

➤世界における都市・地域は多様。

だが、政策における考え方は一定の方向に収斂。

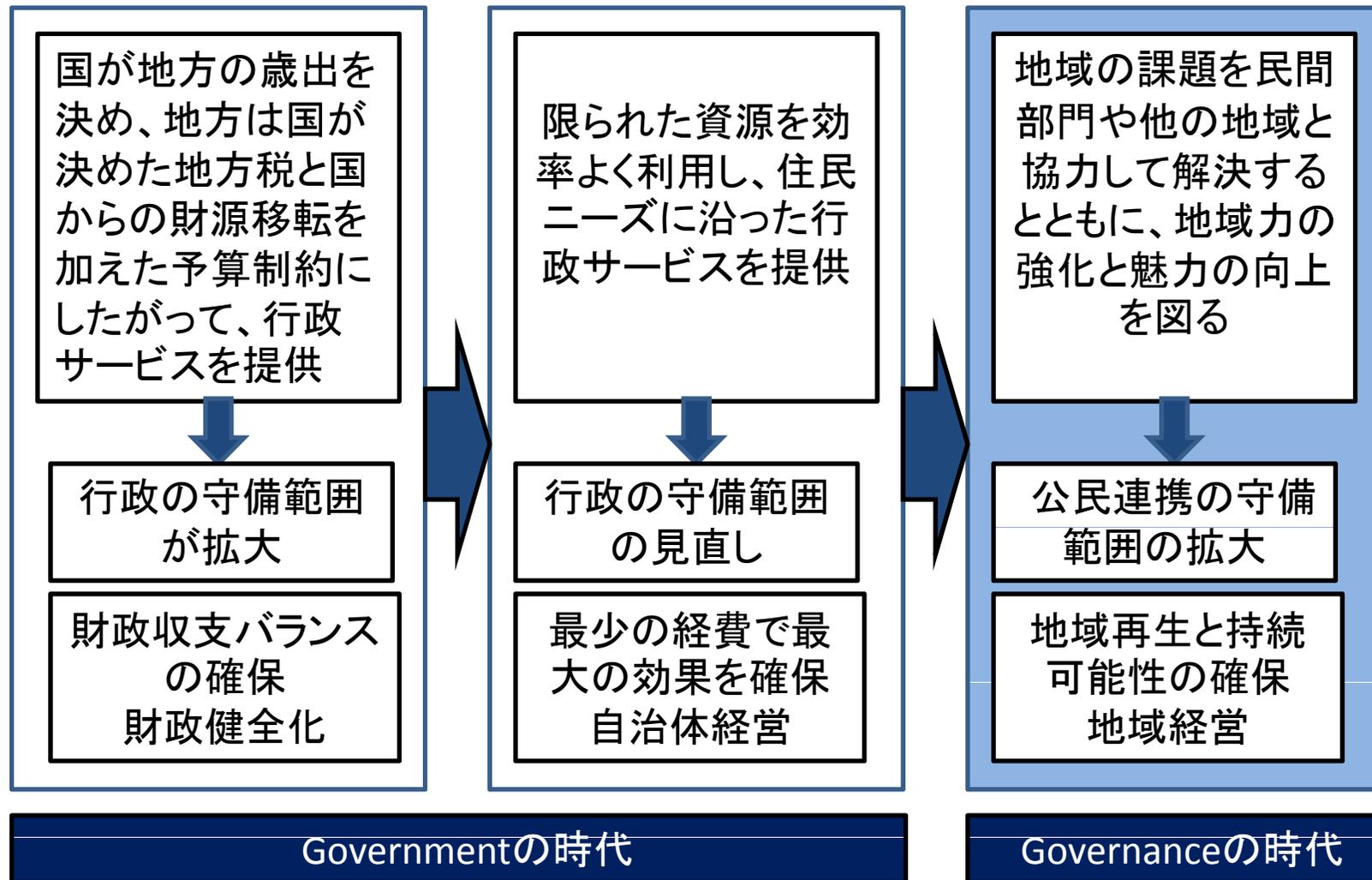
- 全ての国において、地方分権への流れが進んでいる
- 中央政府と地方政府のパフォーマンスを改善すること
- 脱官僚主義的なシステムを構築すること
- パートナーシップのメカニズムと文化を創造すること

# ヨーロッパで進む地域政策のパラダイム・シフト

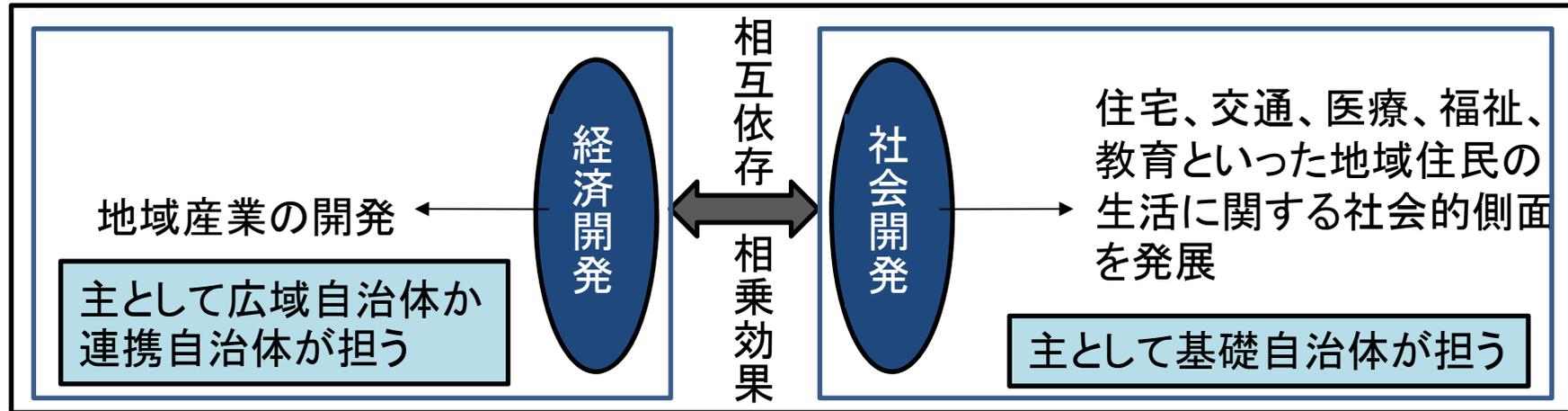
	旧パラダイム	新パラダイム
目的	停滞地域の立地上の不利な条件を改善するために時限的に支援	地域競争力向上のために全地域を対象に、地域ポテンシャルの掘り起こし
支援の地理的範囲	行政区域単位	経済活動という機能上の圏域単位
戦略	部門別アプローチ	総合的開発プロジェクト
政策手段	補助金等の財政支援	ソフト・ハード(資本ストック、労働市場、企業活動環境、ソーシャル・キャピタル、ネットワークの組み合わせ)
実施主体	中央政府	複数段階の政府

Source: OECD Territorial Reviews

# 自治体の果たすべき役割は大きく変化



# 経済開発と社会開発は地域再生の両輪



地域の発展

社会開発に関する意思決定権と責任は基礎自治体を持つとしても、実施は「契約」によって委託することも視野に。

垂直補完と水平補完の強化

# 道州は地域経済戦略を中心に

## 1. 経済再生は広域経済圏で (現在の都道府県単位では不十分)

メガリージョン単位での取り組みが潮流

集積の利益を増加させるため→中枢都市の戦略的育成  
中枢・中核都市とヒンターランドの発展の相乗効果  
そのためにも、域内交通・情報ネットワークの形成  
新産業は異資源・異技術の融合から(地域の連携強化が必要)

- ・東北6県、北部九州4県においては、自動車産業集積発展のために広域連携
- ・北陸繊維産業集積計画

## グレーター・ワシントン

GWI(グレーター・ワシントン・イニシアティブ)という民間組織

全米人口第4の都市地域

1990年代、人口減少、地価下落、犯罪率上昇等により社会経済環境が悪化

危機感を抱いた圏域内の商工会議所が、地元自治体及び経済界とともに1994年にGWIを設置

バージニア側が志向する国防・IT等のハイテク産業集積と、メリーランド側が志向する医療・バイオ等の産業の集積を促進して、広域での産業集積と圏域全体のイメージアップ、ひいては地域の活性化に成果をあげ、現在同圏域は「第2のシリコンバレー」とまで呼ばれる

## オランダ・ランドスタット地域

アムステルダム(首都・商都)、ハーグ(行政)、ロッテルダム(港湾)、ユトレヒト(鉄道・サービス業)の4都市を中心にした広域的な地域で、域内の4州・4市等12の地方政府により「ランドスタット評議会」を構成

ランドスタット地域の多角的分析、戦略的な長期展望の作成を行うとともに、  
域内の政策調整を行う

圏域の中心に「グリーンハート」という広大な緑地を保全しているのが特  
徴

広域都市間の連携に成功している典型例

## 長江デルタ

中国の上海市をはじめとする長江下流域（江蘇省・浙江省）の各都市

「蘇通大橋」や「杭州湾大橋」等の開通により地理的に一体化したこと  
を契機として、「長江デルタ都市経済協調会」を設置

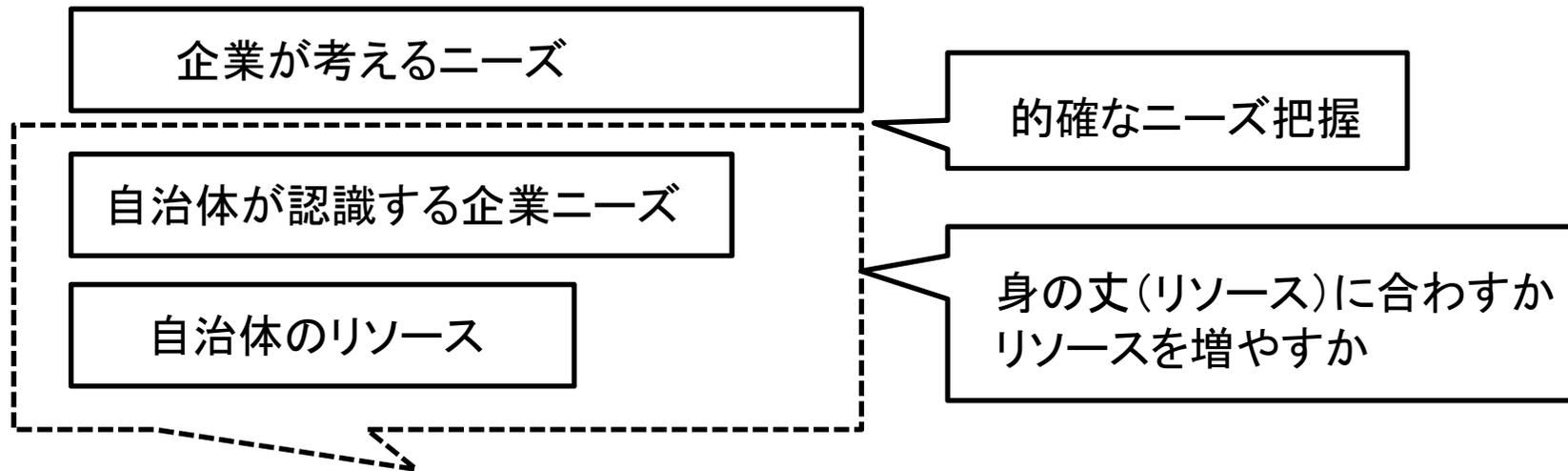
域内の港湾運営における連携協力等、各都市間の広域的な連携を  
推進

地域経営の一体化を目指して、関係都市の施策・事業を実務面で  
統一的に展開する役割を果たす

長江デルタは、単なる「世界の工場」ではなく、近年では世界から  
の資金と人材を集め、ハイテク分野における「世界のイノベーション  
センター」に変貌しつつある

以上、国土交通省：広域自立・成長政策委員会（平成21年12月25日）

## 2. 立地に関する企業ニーズとリソースのミスマッチの解消



関西の府県別、企業誘致条件の充足率

	土地・事務所・店舗確保の容易さ	関連産業の集積	学術研究機関への近接性	交通インフラの利便性	市場への近接性	人材・労働力確保の容易さ	行政手続きの迅速さ	住環境・生活利便性
自治体A	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
自治体B	100.0	—	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	—
自治体C	16.7	100.0	100.0	100.0	200.0	100.0	57.1	100.0
自治体D	58.3	91.7	90.9	100.0	100.0	90.9	100.0	85.7
自治体E	100.0	166.7	133.3	125.0	66.7	100.0	50.0	133.3
自治体F	87.5	0.0	—	80.0	100.0	0.0	100.0	—
自治体G	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

関西は自治体ごとに資源のばらつき大きい  
が  
関西を一体と考えれば未充足の穴を埋めることが可能

充足率 = 自治体に備わっている条件 ÷ 企業が立地に際し重視する条件 × 100%

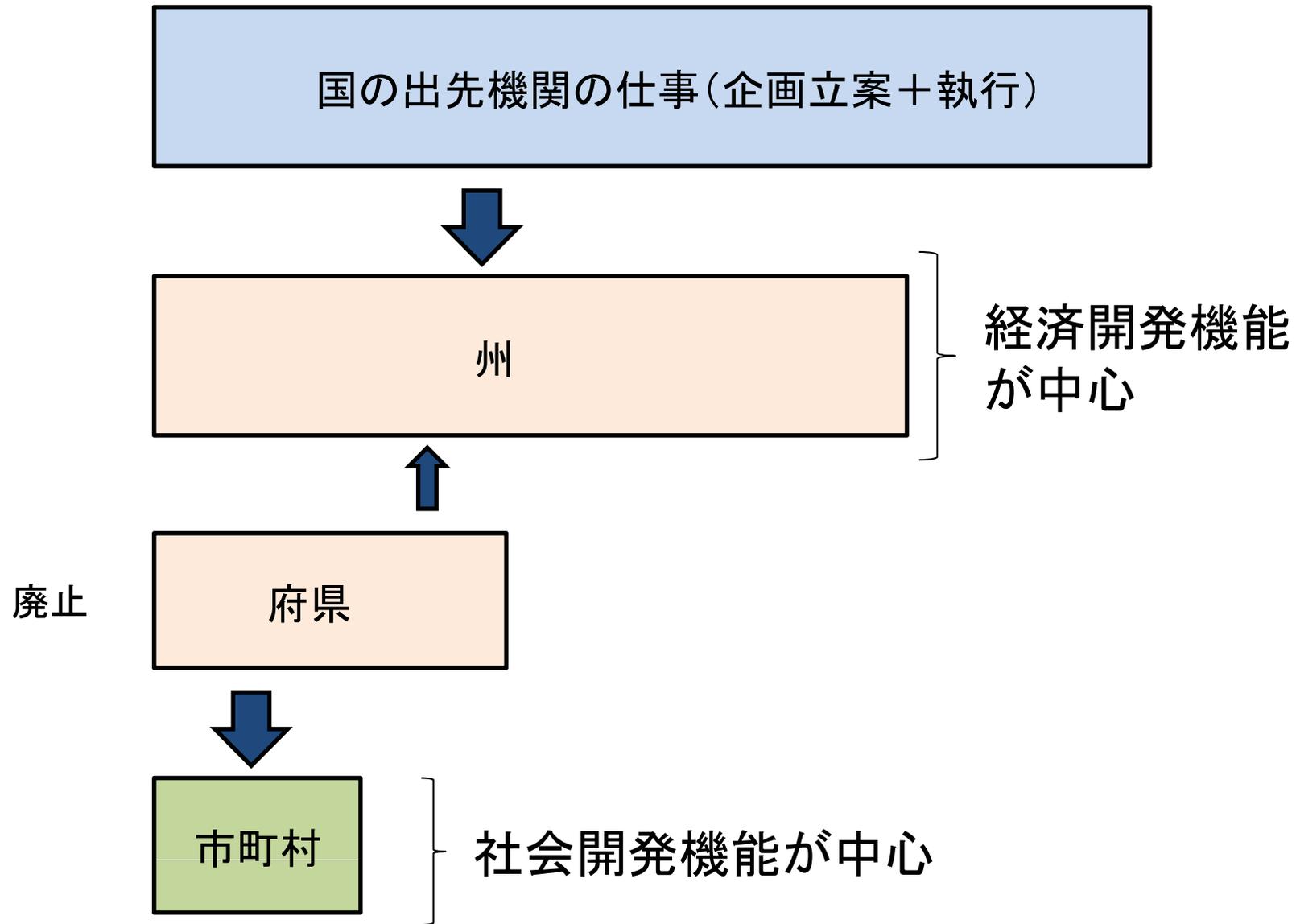
関西社会経済研究所『関西経済白書 2010』

### 3. 地域間コンフリクトの解消

道州制によって一極集中が生じるのではないかという懸念

- しかし、民間経済主体は市場メカニズムにしたがって行動  
行政区域は流出のバリアにはならない  
ストロー効果も発生
- 行政区域の壁があるかぎり一極集中の利益は、その地域が独占することに。
- 地域づくりには「区域の拡大」が大きな意味を持つ
- 道州制によって行政区域が拡大すれば、区域内で利益を再分配することも可能に。  
域内ネットワークの形成等に活用
- 地域全体の発展によって自治体間に発生する**コンフリクトの調整**
- 環境破壊や交通混雑など、特定地域の経済活動によって発生する社会的コストが他の地方団体にも波及する可能性がある。
- 全く異なった行政エリア間のコンフリクトについては、今日の制度では調整を行うことはほとんど不可能。

## 5 地域発展戦略における道州と基礎自治体のパートナーシップ



# 関西広域連合・九州広域行政機構の意義と限界

九州広域行政機構

関西広域連合

地方分権Ⅱ国からの権限移譲



広域行政Ⅱ地域連携の強化

地方分権と広域連携はコインの表裏

両方がそろってこそ、地域再生への道が開ける

九州広域行政機構も関西広域連合も現時点ではコインの片面

しかし、大きな第一歩

① 関西広域連合への批判

「関西広域連合がやろうとしている行政は、広域連合でなくてもできるはず。」

しかし、これまでは「できなかった」ことは事実であり、関西広域連合創設をきっかけに連携が進んだ。

② 出先機関の廃止・縮小への国の抵抗の一つの根拠

「地方に移管しても、実行能力が不足している」

しかし、仕事もヒトもカネも丸ごと移管することで反対する理由はなくなる。

# イギリス連立政権の改革

## Regional Development AgencyからLocal Enterprise Partnershipへ

2010年6月29日 Letters to Council Leaders and Business Leaders  
the Department of Communities and Local Government とthe Department  
for Business, Innovation and Skillsから地方公共団体と企業リーダーに書  
簡送付。

2010年9月6日をタイムリミットとして、自治体と企業のパートナーシップに  
よって各地域のLEP計画のアウトラインを提出することを要請

地域サイズ 経済圏、通勤圏を反映した地域的ひろがりを対象

LEPの目的: ①地域計画と住宅整備、②地域交通とインフラ整備の優先順  
位、③雇用と企業、④低炭素経済への移行といった課題を解決すること  
によって、企業活動の環境改善と成長を実現すること。

- ・企業と自治体とが協働することがきわめて重要。
- ・地域経済を民間経済にバランスをシフト。

ガバナンス: パートナーシップの委員会 (board) は、民間と公共の同数の  
代表からなる。ビジネスリーダーが委員会の座長を務める。

## 連携実現に向けた課題、必要な取組み

➤ 連携の実現にはビジョンの共有が不可欠。

- そのためにも、役割はビジョンを共有化しやすいものに絞るべき。
- 東京一極集中やグローバル化が進み、地域経済の衰退が続く中で、地域経済の活性化は共通のビジョンとなりやすい。
- その果実をどのように分配するかは次の段階で考えればよいこと。

➤ 連携にともなう副作用の解消に知恵とエネルギーを。

- 大きな制度改革には「副作用」はつきもの。副作用のともなわない改革では効果は期待できない。
- これまでは、改革に反対する人びとは、副作用のみを取り上げ、問題点を挙げることで改革に反対。
- どうすれば副作用を解消できるかを検討すべき。その過程で、連携が身近に感じられるようになるはず。

# 持続可能な地域を作るためには中長期の視点が不可欠

持続的発展:

「将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、現行世代のニーズを満たす発展」

World Commission on Environment and Development

