

「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ

関西経済同友会常任幹事
サラヤ株式会社代表取締役社長

更家 悠介

以下、2018年7月、筆者が当時委員長を務めていた、一般社団法人関西経済同友会 地方分権改革委員会が公表した緊急アピール「『関西広域連合』を進化させ、『関西州』を目指せ」から、改めて提言する。

2010年、関西では、地方自治体として「関西広域連合」が誕生し、府県をまたぐ広域業務に一定の成果を挙げてきた。しかし、府県の権限を持ち寄る現在の組織や仕組みでは、機能を発揮するのに限界がある。とりわけ、府県の壁を越えた広域的なシナジー効果を発揮すべき産業振興政策を十分に打ち出せていないことに対して、その打開に向けては、政策決定に関する現状の権限や責任の抜本的な見直しが必要である。また広域連合委員会委員の出欠状況を見る限り、各委員が議論を積み重ね前進している状況とは言い難く、改善が必要である。

メガリージョンとして世界との競争に勝ち、関西・日本が発展を遂げるためには、「関西広域連合」は、新しい形に責任と権限を拡大し、経済発展や持続可能な社会の構築等に、前向きかつ実験的に取り組むべきである。また、デジタル技術の活用による、行政の効率化、政策の実効性評価、市町村の行政サービスバックアップを主導すべきである。そして近い将来には、「関西州」を樹立し、地方分権の先駆けとなるべきである。

当会は、具体的には、次のような姿を目指すべきと考える。

- ① 府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替えする。
- ② 関西州は広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。
- ③ 関西州は、デジタル技術を行政に高度利用し、府県・市町村をサポートして、住民サービスの向上をはかる実験のプラットフォームとなる。
- ④ ②を満たすため、関西州と関連する地方出先機関とを融合・統合する。
- ⑤ 関西州が権限、財源を持てるよう、議員は公選とする。首長も選挙（互選など）で選ぶ。

一足飛びの実現には困難が予想されるため、次のステップを踏むことを提唱する。

本提言が関西広域連合のさらなる発展に寄与することを願うものである。

1. ステップⅠ

関西空港と伊丹空港の経営統合が成功している事例からわかるように、空港、港湾、道路などインフラの一体的整備と運用は、資源を有効に活用できる。総合力も発揮できる。

関西には、多数の公設試験所や支援機関、大学、研究機関等があり、一元化された経済産業政策のもとに一体となって結束すれば、大きな効果を生む。インフラ整備や、経済産業政策等において府県と出先機関がそれぞれ独自に取り組む仕組みを改め、一元的なビジョンと計画のもと、関西全域の資源を結合し、一体となって発展を目指すべきである。

1.1. 従来の委員に加え、国の出先機関の代表者を「関西広域連合」委員に委嘱する。

関西広域連合は、構成団体の長（知事、市長）をメンバーとする「広域連合委員会」を定期的に開催し、合議による組織運営を行っている。まず、各出先機関（関西）の代表者も、このメンバーに加わり、情報交換と協議の基盤をつくるとともに、関西全体の政策運営に一体となって携わり、広域行政一元化の第一歩とすべきである。

1.2. 国に「関西広域連合担当相」（万博担当大臣と兼任とする）を創設し、「関西広域連合」委員に委嘱する。

関西が独自に新たな政策を遂行するには、多くの場合、国との連携が不可欠になる。まずは国に「関西広域連合担当相」を創設し、同大臣は、関西の政策実現に向けたパイプ役を担うべきである。そして、上記と同様に、同大臣は「広域連合委員会」に参画し、ともに関西全域の政策立案に関わるべきである。2025 年大阪万博担当大臣と兼任し、関西のビジョンを共有する中で、関西の発展に尽力すべきである。

1.3. 「関西広域連合」にデジタル専門機関を創設し、ビッグデータの活用を目指す。

デジタル技術の高度化により、ビッグデータの利活用は、企業のみならず、行政においても新たな可能性が広がっている。関西広域連合に、デジタル化・データ活用等の専門機関を創設し、政策や予算、投資の有効性・執行効率を高めるべきである。そして、国・州・府県・市町村の行政サービスの再編成を目指すべきである。関西州は、ビッグデータの利活用において、国の動きを先導し、実績を挙げていくべきである。

2. ステップⅡ

2.1. 国の出先機関の業務を、「関西広域連合」に移管し、自治体として執行する。

国の出先機関は、国の組織である以上、本省の意向に一定程度左右される。各省庁間には壁があり、出先機関にもその傾向は見られる。関西では、関西広域連合が各出先機関の受け皿となり、「自治体」として一元的・一体的に広域行政（独自の広域産業政策、インフラ整備、保健・医療福祉、各種保険、環境政策など）を担う体制を目指すべきである。このうち、広域産業政策、インフラ整備については、国の出先機関（関西）の人員、権限、予算等をそのまま関西広域連合に移行する。

なお、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」の適用を受けることで、

関西は「道州制特別区域」となるべきである。

2.2. 府県を存続させ、必要業務を、府県から「関西広域連合」に移管する。

従来の道州制論は、府県を廃止する道州制が多く見られたが、関西が関西州を目指すとしても、直ちに府県を廃止すべきではないと考える。

- ① 府県を廃すると、市町村と「州」の間に大きな隔たり（距離および規模）が生じてしまう。市町村と「州」の間に十分なコミュニケーションや協働をはかることは、難しいと思われる。
- ② 各府県には、歴史・文化・伝統・風土・気質などに根ざす帰属意識があり、このような無形の価値は大切にすべきである。
- ③ 現在の府県業務のうち、本来的に府県レベルで担うべき業務があり、それらを「州」に吸い取ることは、「近接性の原則」に反し、地方分権と言えない。
- ④ 府県の廃止には府県の反対が強く、その意向を無視することは現実的でない。

ただし、関西広域連合（ゆくゆくは関西州）で担う方が望ましい業務は、府県から関西広域連合に移管することが肝要である。すなわち、府県と関西広域連合の役割を見直し、再編成する。このことにより、スピードが速い、効率的な、関西の更なる発展が期待される。府県を永続的に存続させるかについては、府県の役割が再編成される中で効率的な行政と住民サービスの観点で判断するべきと考える。

2.3. デジタル専門機関によって、ビッグデータの解析を行い、政策立案への活用、電子政府による新サービスの提供、行政の効率化など、運用を本格化する。

デジタル専門機関を本格的に運用し、行政に活かす。行政効率を上げて、コストを下げる。住民サービスの向上を目指し、投資のアウトカムの検証をし、未来予測等を導入して政策決定に活かすことが重要である。行政サービスの効率を高め、新しいサービス、仕組みを創造するべきである。また、関西広域連合がデジタル技術を活用することにより、関西各自治体（府県・市町村）の業務を支援し、効率アップをはかることができる。特に、医療・介護・福祉においてビッグデータを活用し、効率化をはかることで、社会保障費の増大を抑えるべきである。

3. ステップⅢ

3.1. フランスに見られるような議員兼任制度を採用し、公選議員による議会を設置する。

関西広域連合が関西の広域行政を一元的に担い、執行するにあたっては、その正統性が求められ、そのためには、住民による選挙で選ばれた議員で構成される議会が必要になる。関西広域連合議員には、国会議員・地方議員との兼職を認め、幅広い視野から職務を遂行させる。複数の公選職を経験させることで、政治家としての力量を向上させる。兼務

する議員の報酬は、所属自治体ないし国が折半するなど、歳費を抑える。

3.2. 首長を、議会から互選する。

首長は、準「議員内閣制」的に、議員から互選するのが望ましい。関西ほどの広いエリアの長を直接公選することは、政治的安定を損なう可能性もあり、慎重に考えるべきである。

3.3. 上記ステップを踏んで、「関西州」を樹立する。

上記のステップを踏んだうえで、必要に応じて法令の改正をはかり、「関西州」を樹立する。「州」の名に値するためには、自主課税権を持つこと、法律の上書き権を獲得すること、そして関西における諸大臣を設けることが目安となる。

まず、関西州を目指す議論と運動が盛り上がり、広く社会の理解を得ることが必要である。その上で、関西州の成立が成功を取め、そして全国に道州制への気運が高まることを期待する。

【補足】関西州を目指すべき理由

1. インフラ整備や経済産業政策、医療福祉、各種保険など、関西圏が一体となって取り組むことで、効率が良くなり、成果があがる。現在のように、府県と各出先機関がそれぞれ独自に取り組む体制は、非効率である。
2. 関西圏全域を見渡した中で、「全体最適」を目指して、戦略的に投資ができる。「選択と集中」も可能になる。
3. 各府県の経営資源（公設試験所や支援機関、研究機関など）が有機的に一体化する中で、シナジー効果が生まれ、総合力を発揮できる。「知恵の囲い込み」がなくなる。たとえば、研究開発から事業化まで橋渡しをする機能が格段に向上する。
4. 出先機関が自治体として一体化する中で、縦割り行政の弊害を極小化できる。住民に身近な存在となる中で、縦割りとならないよう住民の監視が効く。
5. 予算の執行にあたり投資効果をより厳格に見極める体制になる。財政規律が働きやすくなる。
6. 自らの圏域（関西）のことを、「我が事」として自ら考え、自らがその結果責任を負うことにより、意欲が高まり、潜在能力が発揮される。関西のことをよく知っている人たちが政策立案に携わることにより、より関西に適した政策を遂行できる。
7. 全国一律に実施することが難しい政策を実験することができる。成功すれば全国展開すればよい。失敗してもダメージは少ない。たとえば、ビッグデータを行政に活かすなど、デジタル技術の高度利用を実験していくべきである。
8. 関西という市場圏の中で、地産地消など互恵的な取り組み（生産・消費・流通・交換・融通など）が生まれやすくなり、新たなビジネスが生まれる。
9. 関西が繁栄することで、東京一極集中の各種リスク（災害リスク等）を分散できる。
10. 世界的な都市間競争を勝ち抜くためには府県単位の産業政策では不十分。また、国の政策では地域の独自性を活かせない。「関西」程度の大きな戦略を立案・推進していく自治体（＝関西州）が不可欠。
11. 地方分権の必要性が主張されてから、幾久しい。一定の地方分権は進んだが、目指す姿には程遠い。多くの地方が中央集権体制に順応してしまっている現在、全国一律に地方分権を進めたり、道州制を導入することは不可能である。関西にて、実験的に分権し、関西が地方の力を発揮して見せることで、全国への波及を期待する。

関西広域連合は今、何をすべきか

～広域行政の深化を～

日本経済新聞編集委員

谷 隆徳

1. はじめに

関西広域連合が設立されて 10 年余りがたった。その間、広域行政のモデルとして様々な実績をあげてきた一方、当初期待された地方分権の突破口を開く役割を果たせたとはいえない。設立当初の熱気は薄れ、近年ではマンネリ感すら漂っている。連合の職員の多くは何をすればいいのか迷っているのが現状だろうし、構成府県市の首長から「今のままならなくてもいい」という声すら耳にしたことがある。

しかし、人口減少が今後さらに加速するなかで、広域行政の必要性はむしろ高まっている。「関西はひとつ」という原点に立ち返り、広域行政の新たなフィールドを積極果敢に切り開いてもらいたい。

2. ソフトな中央集権の時代に

1990 年代半ばから取り組まれた地方分権改革は今、大きな壁にぶつかっている。幾つかの理由がある。まず、民主党政権時代の出先機関改革の挫折だ。2012 年に政権に復帰した自民党、公明党の連立与党は民主党への対抗から出先機関改革を棚上げした。安倍政権は当初、道州制の導入を掲げていたが、これも全国町村会などの強い反対で尻つぼみになった。小規模市町村はもはや権限移譲を求めている。細々な仕事が増えるだけだからだ。「改革疲れ」ともいえるのだろう。地方 6 団体の足並みの乱れを見透かすように当時、何人もの国会議員から「分権はもはや票にならない」という言葉を聞いた。

安倍政権が「地方創生」を掲げたことも分権の優先度を著しく低下させた。人口減少による地方衰退に歯止めをかけるために国の役割を重要視する声が強まったためだ。職員数も限られ、財源も少ない市町村が国のお金に頼るのは致し方ない面がある。政府は「地方分権改革有識者会議」を設けているものの、国の組織や予算に関わるテーマは検討対象から外しており、改革と呼ぶにふさわしいような成果はほとんど上げていない。

分権は地方自治を充実させるための「手段」に過ぎない。権限に伴う財源が担保されないならば、「地方創生」という国が敷いたレールに乗って財源を得る方が様々な政策に取り組みやすい。人口減少の加速で国力そのものが低下し、大胆な改革に取り組む力そのものを失ったともいえるのだろう。この間、メディアの地方分権に対する関心も著しく低下した。

近年、国による関与はむしろ強まっている。自治体に様々な「計画」の策定を求める動きが広がっている。それら計画の策定はあくまで「努力義務」なのだが、計画をつくることを補助金交付の条件とする場合も多い。自治体を国の下請けと位置づける機関委任事務があった 20 世紀を「ハードな中央集権の時代」と呼ぶなら、現在は国が巧みな形で自治体

の政策に関与する「ソフトな中央集権の時代」といえるのではないか。

関西広域連合にとって不幸だったのは近畿地方以外で同様な広域連合が設立されることがなかったことだ。分権改革とは詰まるところ政治運動である。関西がいかに新たな改革を声高に求めようとも、他のブロックに同調する声がなければ、政府そして霞ヶ関は聞き流せばいい。そんな状況がこの10年間続いている。

3. 国土のあるべき姿は

現在、戦後8番目となる国土計画（第3次国土形成計画）の策定作業が進んでいる。筆者が考える国土のあるべき姿は2008年に閣議決定された第1次国土形成計画で示された首都圏や近畿圏、九州圏など広域ブロックが自立し、それぞれが東アジアなど海外と直接、連携・交流する国土像だ。広域ブロックが連なり、日本列島を形づくる。

日本列島をひとつではなく、広域ブロック単位でとらえるのは日本の国土は南北に長く、それぞれ独自の気候風土や文化を有しているためだ。ブロック内の広域交通網もほぼ概成しており、県境を越えた交流もしやすい。ブロックそれぞれの自立性が高まった方が結果として「東京経由」の人やモノの流れを減らし、東京一極集中の是正にもつながる。

この第1次国土形成計画以降、全国計画とは別にブロックごとに広域地方計画を策定する枠組みになった。国がすべてを決めるのではなく、ブロック内の自治体も計画づくりに参加する。関西広域連合はまさに近畿圏の広域地方計画をつくる主体にふさわしいのだから、第3次の国土形成計画の策定に当たっては国に先行して独自に近畿圏の将来ビジョンを示すべきだろう。

日本の国土が抱える大きな課題のひとつは東京に政治や経済などの中枢機能が過度に集中している点にある。首都直下地震が発生すれば東京に甚大な被害をもたらす、日本そのものが麻痺しかねない。

1990年代半ばごろ、国土計画を策定する過程で「重都」構想が浮上したことがある。国会などを移転する首都機能移転（遷都）とは異なり、東京が被災した際に政治・行政機能を一時的に他の都市に移す構想だ。中枢機能のバックアップ体制をあらかじめ整えるということである。この考え方は現在でも有効だ。大阪府・市が掲げる副首都構想にも重なる。

バックアップ体制の形としては3種類考えられる。まず、東京以外の都市に代替要員や施設・設備を常時、東京と同じように整える「ホットスタンバイ」、2番目は、代替要員は平時は別の仕事に従事し、施設も別の用途で使う「ウォームスタンバイ」、3番目は、代替施設や設備は確保するが、要員はおらず、東京にいる職員の到着後に業務を始める「コールドスタンバイ」だ。行政の効率性や災害時の状況などを考えると2番目の「ウォームスタンバイ」が現実的な姿だろう。

こういう中枢機能のバックアップ体制については、東日本大震災後の2012年に政府内で検討された。その際、一定の議論のとりまとめはされたが、実行に移されることはなかった。これは明らかに政治の怠慢である。足元は新型コロナウイルスへの対応で国も自治体も手いっぱいだが、大規模地震が日本列島を再び襲うことは早晚、避けられないだけに、それに備える体制を早急に整えるべきだ。すでに首都圏に次ぐ様々な機能の集積がある関西圏はバックアップ体制を整えるのに最も適した地域である。

4. 人口減少と広域連携

今後さらに加速する人口減少時代を乗り越えるためには行政の広域連携が欠かせない。個々の市町村だけでは職員も財源も限られるためだ。すでに地方自治制度には広域連携するための様々な仕組みがある。ひとつは介護保険における認定審査会を複数の市町村が共同で設置するような「事務の共同処理」だ。次に、複数の自治体が事務の実施に関する基本方針や役割分担について協約を結ぶ方式である。「連携中枢都市圏」や「定住自立圏」はこのタイプだ。都道府県が市町村業務を補完するために協約を結ぶ例もある。3番目は法人格がある組織を設けるもので、ごみ処理などの一部事務組合や後期高齢者医療などの広域連合がある。関西広域連合は複数の府県が参加する全国で唯一の広域連合になる。

広域連携というと人口が少ない地方圏の話ととらえられがちだが、そうではない。生活圈や経済圏が広域化している大都市圏にも当てはまる。産業政策や基幹的なインフラ整備などはもちろん、今回のコロナ対応をみても都道府県の枠を超えた取り組みが必要になっている。残念ながら現在、大都市圏で県境を越えた広域連携のしっかりとした仕組みがあるのは関西だけである。関西広域連合は全国モデルとして広域連携のあり方を探り、様々な試みに挑戦する使命を負っているといえる。

5. 広域行政の新たな試みを

広域行政をその目的や理由の観点からみると2つに分けられる。まず、生活圈や経済圏が行政区画よりも広いために必要になる取り組みだ。産業振興や観光振興、幹線道路や空港、重要港湾などの管理、電力などのエネルギー問題への対応などが当てはまる。もうひとつは効率化の観点から行うものだ。資格試験の共同実施やドクターヘリの運航などがあげられるだろう。関西広域連合の10年間の歩みをみても、この2種類の取り組みが中心になってきた。

しかし、広域行政とはこれだけではないだろう。規則や基準、手続きなどの標準化も市町村や都道府県を越えた行政組織にしかできない取り組みだ。現在、自治体ごとに条例や要綱などで許認可や届け出などに関する様々な手続きを定めている。自治体ごとに定めるのでばらばらになりがちだ。地域のことは地域で決めることが地方分権の原則ではあるが、なぜ異なるのか説明しがたいものも少なくない。自治体間で異なる基準や手続きは広域で活動する企業などにとっては障害となり、コスト増の一因でもある。

移動販売車（キッチンカー）に関する食品衛生法上の基準が一例になる。東京では移動販売車で海鮮丼を提供してもいいが、神奈川県では原則ダメだ。おにぎりを車内で調理して提供する際に求められる給水タンクの大きななども地域で異なる。なぜ、地域によって基準が違うのか当事者である行政の担当者に聞いても合理的な回答は得られないだろう。もちろん、北海道と沖縄で異なるのなら気候風土がまったく違うので納得できるが、東京と神奈川にそうした差異はない。道路や河川の占用許可の基準、美容室や理容室、クリーニング店などの面積や設備の基準なども自治体ごとに異なっている。

行政に提出する様々な申請書類の様式や添付が求められる書類などもバラバラだ。デジ

タル化が求められる現在、こうしたばらつきは大きな障害になりかねない。

関西広域連合がワンストップの窓口となり、連合に一度、届け出れば他の構成自治体への届け出は不要とすることが理想だが、現実的には難しいだろう。それならばせめて、連合が音頭を取って様々な基準、書類の標準化に取り組んでほしい。申請書類の様式のように自治体間で異なっていることに合理性がないものについては関西広域連合が最大公約数のひな型をつくり、一定の準備期間を置いた上で統一すればいい。

こうしたビジネス上の基準や申請様式などを見直せといっても行政の動きは鈍いだろう。行政側にはなんら不都合はないからだ。このため経済団体や個々の企業の協力が不可欠である。まず、行政側と経済団体がそれぞれ同数の委員を出す共同委員会を設置し、企業側からみて合理性に欠ける規制やルール、申請様式などをあげてもらって検討すればいい。先ほどの移動販売車の海鮮丼の例で言えば、東京ではOKでそれでも食中毒は出ていないなら、神奈川県もOKにしようと標準化する。検討したうえで国の法令が標準化の障害になるならその見直しを国に求めればいいだろう。

こうした基準や申請様式の標準化は首都圏や中部圏などではできない。検討するための場すらないからだ。関西で実現できれば広域行政の新たな可能性を示すこととなる。それはそのまま、関西広域連合の存在価値を高めることにも直結するだろう。

関西広域連合にはとにかく「行動」を求めたい。

関西広域連合の将来像

京都産業大学法学部教授
NPO 法人グローバル人材開発センター
専務理事兼事務局長

中谷 真憲

1. はじめに

設立以来 11 年余りを経た関西広域連合であるが、この間の歴史は発展と見るべきだろうか、それとも停滞と言わざるを得ないのだろうか。

設立の狙いとしてあった、①分権型社会の実現、②広域行政の展開、③国と地方の二重行政の解消、という観点からすれば、大方のコンセンサスとしては②については一定の着実な進展が見られる一方、①③に関しては大きな成果には乏しかった、ということになるのではないか。たとえば東日本大震災時のカウンターパート方式による被災地支援、あるいはドクター・ヘリの一体的運航体制、いくつかの資格試験・免許事務の一元化などは②に関する具体的な成果である。他方で地方分権改革の機運は、国の出先機関の地方移管や国の権限移譲という点では完全に萎んでいるように思われる。政府関係機関の地方移転も、文化庁の京都移転（2022 年度）などのいくつかの例を除き大きなものはない。また近畿経済産業局、近畿地方整備局、近畿地方環境事務所などの国からの移管も進む気配がない。

これは巨視的に見た場合、おそらくは関西広域連合の描いてきた戦略が国との協議においてはいくぶんの外れているということの意味するのではないか。また国として受け止めるべきものとするには関西世論の盛り上がりにもそもそも欠けるのではないか。筆者はこのような考えている。ではあらためてどう仕切り直すべきなのだろうか。以下、簡潔に示したいと思う。

1.1. 目的と手段

広域連合制度そのものは 1994 年の地方自治法改正により導入されたわけだが、もともととは複合的一部事務組合よりもさらに強力な、国主導での広域行政機構の強化策であった。ただ「この広域行政機構の強化を通じた機能的合併の不成功が、平成の大合併をもたらす」ことになる¹。関西広域連合の発足した 2010 年（平成 22 年）はちょうど「平成の大合併」

（1999～2010 年）の終わりの時期にあたる。いうまでもなく複数の都道府県による広域連合としては初めての試みだが、「平成の大合併」で地方改革に一段落をつけたと考えていた国にとっても、また関西広域連合を構成する予定の府県でも、これが新たな大きな制度改革、つまり道州制へとつながるのではないかという警戒感は強かったと思われる。実際、出発点となった 2003 年（平成 15 年）の関西財界セミナーの提言では打ち出されていた道州制の議論とは距離を置くことが明確化された上で進んできたのがその後の関西広域連合構想である。かくして「小さく生んで大きく育てる」路線が選択され、いわば穏当な形で

¹ 横道清考（2013）p.12

分権型社会の実現がうたわれたのであった。

筆者はここで道州制の是非を論じたいのではない。ただ、道州制構想を切り離し、分権型社会の実現を小さな実績の積み上げ方式で目指すとしたとき、やはり“制度”改革への大きなモメンタムは失われたのではないだろうか。事実として、2012年に閣議決定された「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」も結局は日の目を見ることはなかった。分権型社会という将来像そのものは一定のプラスイメージを持っており、いわば万人が、そして国も地方も、それなりに納得できるテーマである。しかし“制度”改革を勝ち取るには、また世論を喚起するには、十分に刺激的なテーマだろうか。

冷徹に述べれば、地方分権は、政治的目標というよりは、別の目的を達成するためのひとつの手段に過ぎないのではなかろうか。国から地方への権限移譲を地方分権の文脈から求めていくとき、それは必然的に権限をめぐるゼロサムゲーム的色彩を帯びる。大切なのは原点に戻り、何のための地方分権なのかという真の目標の方である。

1.2. 明確な経済成長の旗を立てよ

道州制を将来像として描いていたにせよ、関西広域連合の議論がはじまるきっかけとなった関西財界側の危機感のはっきりしている。関西経済の地盤沈下である。むろん本来的に言えば関西経済のポテンシャルは極めて高い。人口で言えば台湾を少し下回る2千万人規模で、域内GDPは台湾を上回りオランダに迫る²。成長著しいアジアとの近さでも関空と成田（ないし羽田）を比較すれば、アジア各空港へのフライト時間は平均五十分程度は短い³。それでもGDPに占める域内総生産のシェアは長らく低下傾向にあり、新卒学生の就職地を見ても東京への人材流出には歯止めがかかっていない。

地方分権といっても基礎自治体のレベルから府県単位を超えるものまで、規模に応じて求める中身もさまざまであろうが、関西広域連合の場合、人口で台湾、経済規模でオランダに迫ろうかというこの圧倒的なポテンシャルを十二分に活かすための手段としての地方分権と大胆に割り切ってしまった方が、追求すべき戦術は明確になるのではないだろうか。

そして関西経済の力強い成長は国の経済成長をも押し上げるものであるため、この目標レベルでは国と地方の間に根本的なコンフリクトは生じない。すべてはそこからバックキャストで進むべき道を設計していくということである。

筆者のこうした見解についてはあまりに経済成長偏重に過ぎる、という見方は当然にあるだろう。GDPの伸びだけを経済政策の目的とするのはたしかに今日の社会では弊害が大きすぎる。経済はあくまで人間らしく生きるための手段であり、他の諸価値とのバランスにおいて測られるべきものである。ただしそのバランスが取れている限りは、経済成長はやはり追求されるべき目標である。今日の世界には閉鎖した経済圏など存在せず、成長を続ける世界と拮抗することができなければ定常社会どころか、他国から買いたたかれるだけのただの「安い国」に堕してしまうからである。

² 近畿経済産業局総務企画部企画調査課（2022）p.3

³ 近畿経済産業局（2019）p.38

2. 海外からの投資の呼び込み

日本企業による海外への直接投資（FDI）は2010年代に急増している。UNCTAD のとりまとめでは2019年には世界最大の対外 FDI 大国である⁴。この間、年平均経済成長率は低迷し、世界経済に占める日本の割合も低下し続けているため一見意外な結果だが、国内の消費需要の低迷の裏返しの現象であるとすれば理解しやすい。これに対し海外から日本への投資は先進国の中で極めて低い。ドイツやフランス、アメリカの対内直接投資残高が対名目 GDP 比 20 パーセントから 30 パーセントを超えてくるのに対し、日本は 4 パーセント強しかない（2018 年末）。ビジネスコストの高さや英語人材確保の困難さが理由であるという⁵。しかしこれらのハードルを取り払うにはある程度の人口規模をもった経済圏で取り組まねば効果は薄いだろう。投資のためにはそれに見合う商圈と人材確保のための後背地が必要だからである。

2.1. 関西投資 HQ の設置

関西の勝機と商機はここにあるのではないか。学生人口比率で日本一の大学のまちである京都市を皮切りに、優秀な大学が大阪から関西一円に多数存在する。大阪における医療・製薬分野の産業クラスターはすでに関西経済の起爆剤として政策的期待を集めてもいる。しかるにそれらの魅力の海外発信は十分だろうか。

2025 年に開催される大阪・関西万博はもちろん有力な広報窓口となる。ただドバイ万博を知る日本人が少ないことと同じく、イベントだけで持続的な魅力発信を行うことは難しい。旅行博出展や商談会主催などはすでになされているため、路線としてはそのさらなる本格化ということになる。東京に比してアジアに近く、若い人材においては見劣りしない大規模経済圏としての関西への投資戦略を主導する機関が必要である。関西イノベーション国際戦略総合特区はその土台としてヒントになるだろうが、地域協議会以上に常設の事務局機能とシンクタンク機能を強化していくことが重要である。

投資対象という意味では農業分野も決して例外ではない。たとえば現在西オーストラリア州はアグリテックの実験地区を大規模に展開し、ブロックチェーン技術を用いて農産物生産物の国際的なトレーサビリティ・システムを構築しようとしている。地産地消の安心感を IT 技術の活用によってアジア一円に広げ販路を拡大する試みである。関西広域連合の役割に目を移せば、2012 年には広域産業振興局「農林水産部」が設置されている。日本の農産物、農業技術に対する海外の評価は概して高く、同じ民主国家であるオーストラリアはアグリテック分野でのパートナーになりうる可能性を持つ。アグリテックは同振興局の進める六次産業化とも親和性が高い。これらの可能性は府県単位を超えた大きな視野で、経済外交として深掘りしていくことが生産的だが、そこに広域連合の果たすべき役割があるように思われる。

⁴ UNCTAD (2020) p.15

⁵ 葭中孝・石本琢 (2019) p.72

2.2. 地方整備局の移管

こうした視野から考える時、国の出先機関の移管についても地方分権という角度からではなく、関西経済の発展＝日本の経済発展という可能性の中での、国家の全体最適化戦略として意味を持ってくる。この時に意味を持つのが「創貨」と「集貨」を前提とした物流の整備という考え方である。

筆者はこの視点を住友商事で 30 年以上も国際物流網構築の先頭に立ってきた方から教えていただいた。物流というと物流機能そのものやサービスの検討にすぐに目が行きがちであるが、実際には物流はモノの後についてくるもの、ついてくるべきものであり、「創貨」「集貨」の戦略と一体でないと意味をなさない、ということであった。

当たり前のように見えてこのことの含意は深い。関西でいえば大規模な道路、港湾・空港の整備はその多くが国土交通省近畿地方整備局の役割となる。しかし近畿地方整備局自体は「創貨」「集貨」の戦略、政策と深く結びついた機関ではない。インフラそのものがある程度整ってしまえば、どのように道路、港湾・空港を整備すればよいかという問題は、広域圏の「創貨」「集貨」戦略や投資戦略とより一体的に立案する方が効率的ではないだろうか。となれば、同局は関西広域連合に丸ごと移管し、先述の関西投資 HQ との密接な連携関係に立たせるということをあらためて真剣に検討しても良い。関西投資 HQ を設置するのではなく、整備局以外に近畿経済産業局の丸ごと移管も求める、という発足時のころの戦略に立ち戻る案もありうる。が「創貨」「集貨」を先に立てるという原則を考えれば、投資 HQ は柔軟な小回りの利く組織としてスピーディに発足させ、移管のターゲットを整備局に絞った方が実現の可能性が高いだろう。

また整備局は防災政策に深く関わるため、その観点でも広域連合の意義ともよく合致する。本稿は経済面に絞って執筆しているため防災対応に関しては割愛しているが、府県単位を超えた連携対応が必ず必要になるという点で広域連合のなすべき政策的柱であることは間違いない。

3. おわりに

関西広域連合の主張が関西ナショナリズムとしての地方分権である必要はない。関西経済を強化する手段として必要なだけの権限を獲得し、国を発展させるための力強いエンジンとなることが目指すべき道である。ただしここにあと三点を付け加えておきたい。

一点目は東京とは異なる独自の文化的価値の主張である。これは関西ナショナリズムなど不要であると述べたことと矛盾するものではない。関西各府県は古い都や商都としての歴史を有してきた。その歴史の中で彫琢されてきた伝統産業の厚みは東京との差別化の、あるいはイノベーションの源でもある。その意味で文化的独自性をアピールしておくことは経済的にも合理的である。文化庁の京都移転は、日本の多様な文化を関西から発信していくうえで役に立つだろう。

二点目は関西選出国会議員との連携である。より踏み込んでいえば関西広域連合会議議員との兼職を進めることはやはり必要ではないか。これは 2019 年の「広域行政のあり方検討会」報告書でも提言されたことであるが、現実的に考えて国との協議を進めるには、

広域連合側の政治的調整能力の強化は鍵を握る。自治体と財界だけでは協議を突破することは困難だろう。関西の戦略というにとどまらず国家の戦略としての差し込みが積極的に求められる。

三点目は住民意識への働きかけである。これは笑い話として記しておくが、筆者が学生に関西広域連合を知っているかと尋ねたところ、半グレ集団と勘違いするものが続出した。実務機関としては堅実な歩みを見せている広域連合であるが、名前が知られていないということはやはり意義があまり伝わっていない証左である。国の出先機関の移管を完全にあきらめるのであれば別だが、ターゲットを絞った上でも何らかの実現を目指すのであれば、関西住民からの支持がなければなかなか難しい。

以上、国との権限闘争としての地方分権というよりは、関西経済の発展を前面に出した明確な意義を再設定し、政治家と住民双方の支持を調達する仕掛けを工夫していくことが、関西広域連合の発展への助けになることを提言し、この小論を閉じることとする。

参考文献

関西広域連合 広域行政のあり方検討会「広域行政のあり方について（報告書）一分権型社会の実現をめざす関西広域連合の挑戦ー」、2019 年。

近畿経済産業局「関西経済の実力と、2025 年万博に向けた関西の課題（東京一極集中是正のケーススタディ）」、2019 年。

https://www.rieti.go.jp/jp/events/bbl/19052001_mori.pdf

近畿経済産業局総務企画部企画調査課「近畿経済の概要ー経済指標でみた近畿ー」、2022 年。

<https://www.kansai.meti.go.jp/1-7research/gaiyou/kinkigaiyou.pdf>

横道清考「時代に対応した広域連携のあり方について」『都市とガバナンス第 20 号』、2013 年。

葭中孝・石本琢「日本における対内直接投資の動向」『ファイナンス令和元年 10 月号』、2019 年。

https://www.mof.go.jp/public_relations/finance/201910/201910n.pdf

UNCTAD, World Investment Report 2020.

関西ガバナンスの確立と新たな広域圏の構築に向けて

同志社大学名誉教授

新川 達郎

1. 関西広域連合の到達点

関西広域連合は、これまで、広域連合設立の趣旨に基づいて活動を重ねてきた。設立の第一のねらいは「分権型社会の実現」であり、その先導的な担い手になろうという志であった。具体的には地方分権による権限移管と広域行政の充実を通じて、首都圏に代替可能な関西圏の発展を目指そうとしてきたのである。

実際、関西広域連合は、設立以来この10年余の間に実績を重ねてきた。構成府県市による「持ち寄り」とされる事務が多いが広域事務7分野の諸事業展開や新たな広域的な政策の企画調整を実施し着実に積み上げてきた。また、政府機関の関西への移転では一定の成果（文化庁の全面的移転、消費者庁の一部移転、総務省統計局の一部移転）をあげてきた。

しかしながら、分権型社会の実現に向けた取組については、国からの権限移管は進まず、地方支分部局の丸ごと移管も法案の閣議決定はあったもののその後進捗していない。権限移管についての提案は常に行っているが、全く進捗していない。

また大規模災害事態を踏まえた体制構築は、中央集権体制を強化する方向にあり、広域行政を重視した適切な中央地方関係の構築には至っていない。加えて、大規模災害等を想定した首都機能バックアップのための取組も、進んでいない。

こうした状況においては、関西広域連合が進めてきた分権型社会の実現やそれを通じて実現される関西の発展を見通すことはできない。また、関西広域連合は道州制を目指すものではないが、関西経済界を中心として望まれてきた道州制の実現もまた極めて困難な状況にある。

2. 目標達成ができなかった要因

関西広域連合設立の目的が実現できなかったことについては、関西圏域における状況から言えば、第1には関西広域連合の運営の限界という側面、第2には関西の社会経済的な諸勢力による関西発展への諸力の結集が進まなかった側面、第3には関西圏域の住民の間に十分な関西アイデンティティを構築できなかった側面が要因として指摘できるであろう。また国全体の事情からすれば、第4には国において地方分権が主たる政策目標ではなくなっていること、第5には国民やその経済においても東京一極集中や中央集権体制に対する具体的な批判の意識と行動が弱いことにある。

第1の点に関しては、広域連合制度の運営や枠組みの限界もあるが、同時に広域連合の役割や権能を極めて限定的に理解してきたことによる様々な制約と自己規制の中で、関西広域連合の活動自体は大きく飛躍することができなかった。

第2の要因については、経済界を中心に関西活性化への動きはあったものの、関経連など少数の団体中心の動きにとどまりがちであり、関西として行動していこうとする機運は

関西広域圏全体への広がりがなかった。また社会分野においても、環境保全活動や社会福祉分野、あるいは教育振興などの面では活発な活動が展開されているが、それぞれ府県内あるいは市町村内の活動に主力があり、関西広域圏的な視点は生まれにくかった。

第3には、住民の間に関西広域連合の住民であり、関西広域圏の住民であるという意識は生まれてこなかった。特別地方公共団体を構成する住民という意識が育まれるチャンスも少なかったし、住民にとっての目に見える活動や成果も少なかった。

第4には、2012年の自公政権への交代以後は、地方分権よりも地方創生に重点が移り、中央主導型の地域政策に転換することになった。一方、地方分権への取り組みは、提案募集方式や国と地方の協議の仕組みが整えられたが実質的な成果には乏しく、義務付けや枠付けの規制緩和に終始することになった。

第5には、東京一極集中や中央集権体制への一般的な批判はあるものの、具体的にそれらを変えようとする動きは小さい点が指摘できる。企業の経済活動や様々な社会文化活動の首都圏集中は続いており、国の行政機関の一部の地方移転は見られたが、政治行政の中核機能は東京に集中したままである。

3. これからの取組の方向

関西広域連合と関西広域圏の関係者は、これまでの取組の問題点を意識したうえで、これからの方向を模索する必要がある。それには前述した現状を打破し、その背景にある5つの要因を乗り越えていくための取組が求められる。

第1に日本と世界における近年の社会経済情勢から今後の可能性を考えてみよう。感染症流行と自然災害の危険に直面している時代にあつて、DX（デジタルトランスフォーメーション）とGX（グリーントランスフォーメーション）は、おそらくこれからの社会に大きく影響する条件となる。デジタル技術によるネットワーク社会の進化が分散型社会への可能性を拓く側面と、新たな集中を生み出す側面とが考えられる。グリーン社会やグリーン経済は分散型社会において実現可能に見えると同時に、グローバルなグリーン化は新たな集中とグリーン・ウォッシュをもたらす可能性も指摘できる。そしてDXもGXも市民生活における様々な格差を拡大する原因となる可能性も併せて指摘できる。

むしろ重要なことは、DXとGXへの対応、さらにはSDGsの目標達成が、関西圏の持続可能性や未来の開拓可能性を広げていくことができるかどうかという観点から考えることであろう。それは単純に分散型社会を目指すのではなく、集中社会の利益を選択的に享受しながら、地域が自らの意志で政策決定し、主体的に地域の方向を選び取っていくことができる重層的な地域システムが欠かせないのである。

第2に、分権型社会の実現に向けた取組については基本的な考え方を変える必要がある。従来の統治機構や中央地方関係を前提とした地方分権改革論議は、その成果が市民によって具体的に評価され実感されないことから、正当な根拠を与えられなくなった。感染症の流行にしても自然災害の続発にしても、既存の制度と経路依存の結果、中央集権体制への依存の強化に結び付いてきたし、DXの進展にしても同様である。

しかしながら、中央集権依存の継続は政策の失敗や資源配分の失敗を極大化するなど様々な負の効果があること、そして資源制約に直面する社会においては貧困や格差が拡大

することが想定できる。それがもたらす問題の解決のためには、中央集権体制とその統治機構の枠組みを組み替えていくこと、地方分権と中央集権の関係をその時々が必要に応じて柔軟に組み替えること、これらが実現できる新たな枠組みを見出し、それを律することができる新しい価値を実装化していくことが求められている。

第3に、関西広域圏の成立可能性という問いから考えてみたい。関西広域連合や関西経済連合会、国の地方出先機関など、関西や近畿を区域とする行政制度や経済活動、社会活動はみられるが、現実には、これらはそれぞれの機能領域ごとに構築された組織やそのネットワークであり、住民の生活実感からすれば部分的で断片的な存在であるにすぎない。地理的あるいは文化的に見て関西人という自己認識はあるとしてもそれ以上に関西広域圏を意識することは少ない。

こうした現状を克服するためには、関西広域圏としてのアイデンティティを形成することが課題となる。関西への帰属意識が育まれていない背景にあるのは、いうまでもなく、関西広域圏で社会経済生活を送っているという実情や実感を欠いているからである。実態としてより身近な地域との結びつきが強いことは当然としても、それを超えると関西ではなく日本全体あるいは東京や首都圏がその次に意識される場合もある。日本や首都圏・東京が地元の市町村や府県の次に来るシンボルというのでは関西の意味がない。関西というシンボルを意識することや認知を広げることを目指さなければならない。そのためには、既にある関西としての諸機能を踏まえつつ、経済財政制度や法制度、政治行政制度などの実質的基盤を整えて、それらの上に関西アイデンティティを醸成する意識的な努力が求められる。

第4にこうした関西アイデンティティの構築には、既存のネットワークや連携をさらに有効なものにする力がある。現状における関西の結びつきが部分的で、機能的なものにとどまっていると指摘したが、それがネットワーク構成員や連携の担い手相互に利益をもたらしそれぞれの能力や資源を豊かにするのであればその価値は高い。しかし現実には形式的な連携やネットワークにとどまり、実質的な支え合いや分かち合いにはなっていないのである。起業を志すにしても、文化芸術活動や市民活動を大きく展開しようとするにしても、関西というのは無力に見えるに違いない。相互にエンパワメントができる連携やネットワークが、少数の分野だけであっても関西で実現できることが少しでも知られていくことで、未来への道が開けることになる。

第5に、関西広域圏の関西アイデンティティが確立される過程においては、関西広域連合が政治的行政的に果たすべき役割は大きい。そして強化された関西広域連合の活動は、重層的だが柔軟な分散型・分権型社会の実現に必須の条件となろう。ところが、現実には関西広域連合のこれまでの活動は、広域連合制度それ自体の制度的制約もあるが、その一方では設立時からの自己規制によって、その権限の範囲が限定されることになっている。

こうした状況を打破するためには、広域連合制度の運用の可能性について、多面的に検討を行うことである。現行法令の範囲内で可能なことも多いし、さらに可能性を広げるための法制度改革も考えられてよいであろう。関西広域連合の政治力や行政力の拡大充実、関西広域圏の社会経済勢力の強化をいざない、関西アイデンティティの確立を導き、抜本的な制度改革や社会経済構造の刷新を達成することになろう。これらはいわば新たな関西ガバナンスの構築を意味するのである。

4. これからの関西広域連合のための提言：ガバナンス改革の視点から

以上のような問題意識とその課題の分析、そして今後に向けての基本的な方向を踏まえて、改革への提言を試みたい。もちろんそれには社会、経済、政治、行政など様々な分野での改革について触れられなければならないが、本提言においては、公共政策決定におけるガバナンスの確立という観点から、重点的に取り組むべき事項に関して、その具体的改革の手段や提言を明らかにしたい。

4.1. 関西広域連合の組織ガバナンスの再構築

喫緊の課題となるのは、関西広域連合が組織としてのガバナンスを確立していくことである。組織内ガバナンスの改革においては、自己決定と自己責任を果たすことができる自主性や主体性の確立が求められる。そのためには、以下の提言に従って、組織の自己統治を高める改革を進めることがカギとなる。

提言 1-1. 関西広域連合の公共政策決定の強化を行うために、事務局内の企画調整部門を拡充し、政策提案やその調査研究を行うシンクタンク組織を併設する。そこには専任の専門職を採用して自主性を強化する。

提言 1-2. 関西広域連合の政策決定におけるリーダーシップの確立のために、広域連合長の直接公選を実施する。広域連合長は広域連合委員会の議長となって関西広域連合の活動を主導する。

提言 1-3. 関西広域連合の政策機能と監視機能を高めるために、関西広域連合議会の議員は、直接公選とする。議会事務局には政策立案を補佐する部門と、監視と評価を実施する部門を設ける。

提言 1-4. 地方自治法第 291 条の 2 第 4 項による国の事務移管の要請を積極的に実行する。国の地方出先機関の権限移管の要請やそれに対応する国の税財源の移管が当面の課題となる。

4.2. 関西広域圏内の公共セクターガバナンスの構築

関西広域連合の区域内には、多数の普通地方公共団体と特別地方公共団体が活動している。また国の地方出先機関も多数存在する。これら公共活動を担う諸機関をネットワーク化して相互に活動を調整することによって、関西圏域の自主性自律性を高めると同時に関係機関間の協調体制を強化し、多機関協働型のガバナンスを実現する。そこでは重層型のガバナンスが機能するいわゆるマルチレベルガバナンス状況が生まれる。これらは短期的又は中期的な課題として取り組まれる必要がある。

提言 2-1. 関西広域連合はその構成府県市による政策決定を中心としながら、区域内市町村の参画を得て、政策や活動の充実に努めることとする。関西広域連合は、区域内の市町村長会議を設置し、当該会議による政策提言や活動監視（報告）を反映する義務を負う。

提言 2-2. 関西広域連合はその区域内で選出される各レベルの政治家の連携とネットワーク化を行い、関西広域圏政治家協議会を結成する。国、府県、市町村の議会議員が

全員参加して、各レベル別の会議を経て全体会による取りまとめを行い、関西広域連合への提言と日本全体への提言を行う。

提言 2-3. 関西広域連合における市民参加を活発に行うこととする。関西広域連合の重要な政策決定等においては、市民参加を求め、できる限りの利害関係者参加、マルチステイクホルダープロセスの確立、そして政策案の策定における無作為抽出型のミニパブリックによる熟議民主主義の実現を目指す。

4.3. 関西広域圏の社会経済的な組織間のネットワークにおける広域ガバナンス体制の確立

関西広域圏における社会活動や経済活動は、府県や市町村の区域を越えて広がっている。そのことから、経済団体や社会団体の関西全体におけるネットワークの強化と活動の連携体制が求められる。関西という枠組みでの社会経済的な結びつきの強化は、DX や GX の展開とグローバル化する社会経済のもとで、共創の効果を高め、関西の社会経済パフォーマンスを飛躍的に改善するであろう。これらの目標は中期的にしかし可能な限り速やかに達成されなければならない。

提言 3-1. 関西広域圏における各層の経済団体間や企業間の共創（Co-creation）を促進する。新たな財やサービスの開発や、新たな市場の創造には、新たな価値を創出していくことが不可欠であるが、そのためには様々な境界を越える必要があり、加えて共創のための環境条件としてのエコシステム（人的資源、財源資金、起業の機会、制度的支援）の整備が必須となる。

提言 3-2. 関西広域圏における職能団体、社会活動団体の結集を推進する。労働団体や専門職団体、福祉団体や教育団体、NPO や NGO、ボランティア団体や地縁団体などが自らの資源を有効活用して活動を活発に展開するためには、広域的な連携が有効な手段となるのであり、関西広域圏における連携が求められる。とりわけ関西における地域間格差の解消にはこれら諸団体の広域的な協働が重要である。

提言 3-3. 経済団体、職能団体、社会活動団体がそれぞれに広域連携を果たし関西広域連合と協働することとする。そのことによって、双方の活動のエンパワメントを実現し、それぞれの活動の自主的自律的な活性化を実現できる。

4.4. 日本社会全体にかかわるガバナンス改革の長期的な展望

関西の自主的自律的な発展が保障されるガバナンスの実現には、国の統治構造と統治機構に関するガバナンス改革の推進、日本社会や日本経済のガバナンスの改革が求められる。その基本的な方向は、多様な主体が水平的に協働し、共創することが可能な諸関係が構築され、そこにおいて関西広域連合が関西広域圏におけるガバナンスの焦点になることで、分権と集権、また分散と集中の無益な対立を解消し、対立する価値と政策の共存の中で、創造的で協調的な成果を生み出すガバナンス構造を創出することができる。

提言 4-1. 憲法改正によって国権と地方権の均衡を保障し、統治機構の新たなガバナンスの作動を可能とすることである。具体的には地方の権限を憲法上明定して、立法権限や財政権などについては国権といえども侵害できない領域を確立する。その際、市

町村、都道府県、広域圏、そして国の権限について定めることとする。

国と地方の関係は、水平的ガバナンス構造のもとで、本来の意味での「対等協力の関係」になる。双方が水平的な働きかけをし、熟議を重ねることによって、国と地方との協議が実質化することになる。

提言 4-2. 国と地方の統治機構は、民主主義と人権保障に基づいてそれぞれの選択によって定められることが基本である。関西広域連合は、やがて、これからの日本の政治行政システムを先導する関西の統治機構に組み替えられていく。その将来像は、マルチレベルのガバナンスを協調的に運営することができる多元的な参加が実現されたものとなる。代議制民主主義を土台としながら、経済団体や職能団体、社会活動団体などが市民とともに政策決定・政策実施・政策評価に参画するものとなる。

この協調的ガバナンス体制は、緊急時・非常時においても、それぞれの統治機構が自主的にかつ双方向に越境しつつその機能を果たすことになる。そこではいわばすべての統治機構が緊急事態対応組織としての機能を果たすとともに、その作動が協調的なガバナンスによって組み立てられていることになる。

提言 4-3. 国土はそれぞれのガバナンスのもとに最適に管理され、その資源が適切に活用されて、それぞれの豊かさを実現していくこととなる。中心と周辺、あるいは集中と分散といった経済発展の従来型枠組みを脱却して、重層的なガバナンスが水平的に働くことになる。関西広域圏は、首都圏や中部圏、中四国や九州圏とそれぞれに連携し協働することによってそれぞれの連携に固有の豊かさを実現する。同時に市町村や府県のレベルのガバナンスと協働して、例えば都市と農村の格差是正や貧困問題の解消などを促進していく。そこでは政治行政機構だけではなく、社会・経済的な機能が協働することで、効果的な目的達成が可能となる。

地方分権は地域活性化に不可欠

株式会社 EBPM 研究所代表

林 宜嗣

1. 「原点に立ち返る」の意味

超高齢社会、社会経済の成熟化、グローバル化といった国民を取り巻く環境の変化に加え、価値の多元化、個性（個人、地域）の重視といった内面的な変化の中で、欧米先進国の地域政策パラダイムは大きく変化し、政策パラダイムの変革を実現するものとして地方分権がとらえられている。

一方、日本における地方分権改革では、現在の行政サービスを前提として国と地方の役割分担や事務配分の在り方に議論の焦点が当てられてきた。つまり、現行制度を出発点とした制度論型の地方分権改革論議であった。しかし、地方分権改革は十分な成果をあげたとは言えない。地方分権改革とともに、一時期、「国の形を変える」とまで言われた道州制も頓挫してしまった状態にある。

このように、地方分権と道州制の議論が十分な成果を上げないうちに、持続可能性すら危ぶまれる地域が各地に生まれている。関西でも、人口減少が地域力を弱め、それがさらに人口減少を招くという「負の連鎖」に陥っている地域が多く存在する。地方衰退の大きな原因の一つは東京一極集中だ。新型コロナウイルス感染症によって、東京都の人口が減少したことや、地方移住の動きが出てきていることなどから、東京一極集中に歯止めがかかったのではないかという声も聞こえてくる。だが、本当にそうなのだろうか。

たしかに東京都の人口は減少している。しかし、首都圏内での東京への一極集中は緩和されたかもしれないが、東京を中心とした首都圏、とくに通勤や企業の経済活動圏への集中に歯止めがかかったとは言えないだろう。また、地方移住が地方における負の連鎖を断ち切るほどの規模で起こっているとは到底考えられない。一部の自治体で東京への人口の転出超過が解消しているが、そもそも東京に転出したのは若者であり、若者がいなくなった自治体では東京への人口転出がなくなるのは当然である。

北海道では札幌へ、九州では福岡への集中が続いている。その全国版が首都圏への集中だ。地方で暮らしたい、地元で就職したいと考えている若者は多い。にもかかわらず東京で働かざるを得ない状況を変える必要がある。生活満足度が高いと言われる北陸地方でも若者の転出は続いている。札幌、福岡、首都圏は、就職という面での若者の避難場所になっているのであり、地方に住む若者が少なくなればこれらの地域への人口の転入はそれに応じて減少し、急速に高齢化が進む。地方には経済を活性化させるリソースがまだ残されている。そのリソースが枯渇する前に、それらを活かす道を作ることが喫緊の課題である。

なかなか進まない地方分権改革や広域連携という現実直面して、原点に立ち返って議論する必要があると言われることが多い。しかし、原点に立ち返ると言っても、補完性の原理や近接性の原理といった国と地方の役割分担論や、行政サービスの効率的供給といった、現在の行政の守備範囲を前提とした制度論を繰り返しても、改革が進むとは考えられない。

現行制度から出発するのではなく、現在、国や地域が陥っている状況を直視し、その原因を踏まえたうえで具体的な目標を立て、目標を実現するためには何をすべきかという機能論を展開することが「原点に立ち返る」の意味でなければならない。本提言では、地方経済の活性化に焦点を当て、地方分権と東京一極集中を中心に改革の在り方を提示したい。

2. 地方分権は地域経済活性化に不可欠

本来、地方あってこそその国であるはずが、日本では「国あってこそその地方」と考えられ、地方は、国が描いた設計図にしたがって地域づくりを行ってきた。現在でも国に依存する地方の体質は残されたままだ。地方分権改革は住民ニーズに沿った行政サービスを提供するためだけのものではない。同時に地域の問題に地方が主体的に取り組むための環境を整えることによって、経済をはじめとした地域力を強化するための地方分権改革が現在では特に求められている。

OECD が指摘するように地域政策のパラダイムは変化している（表 1）。旧パラダイムは停滞地域を補助金などの財政手段で支援するという格差是正型であり、国（中央政府）が中心となって実施するものであった。これに対して新しいパラダイムは、地域のリソースを活用して競争力を強化することを目的としている。政策手段はハードからソフトまで多様であり、地域の特性に応じて組み合わせを最適化する必要がある。地域活性化は総合的な戦略形成が不可欠であり、これまでのように、国の各省がその守備範囲とする分野について全国画一的な設計図を描いたり、補助金獲得のために国の意向に沿った事業に集中したりするのでは、地域の特性に合った最適な戦略を立てることはできない。

「総合」とは、地域づくりに関係する施策メニューを網羅することではない。メニューの中には相乗効果を生むものもあれば、効果を打ち消し合うものもある。具体的な目標を設定し、その目標の達成に影響するさまざまな要因を把握したうえで、政策効果を大きくするために要因間の相互作用を踏まえて戦略を立てることが「総合」なのであり、これは地方にしかできない。

また、地域政策の旧パラダイムでは、政策の地理的範囲は行政区域単位であった。これに対して新パラダイムでは、経済活動という機能上の圏域が政策の対象であり、政策目的に応じたより柔軟かつ繊細な広域連携の圏域の設定は地方が行う方が合理的である。地域政策の新たなパラダイムは地方分権的な地域活性化への取組を求めている。

表 1 地域政策の新旧パラダイムの比較

	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
政策の地理的範囲	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	総合的発展プロジェクト
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

出所) OECD、Territorial Review(2011)

イギリスの Office of the Deputy Prime Minister は調査報告書「COMPETITIVE EUROPEAN CITIES : WHERE DO THE CORE CITIES STAND?」(2004)において、「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。」と結論づけ、地域活性化における地方分権の重要性を強調している。

3. 中央集権システムも東京一極集中の原因

国連が行っている世界の都市の人口予測によると、ロンドンもパリもウェイトは一定であり、韓国のソウルも、ウェイトを拡大した時期があったものの、その後は低下している。先進国の中で、最大都市の人口ウェイトが将来的に大きくなるのは日本だけである。先述したように、新型コロナウイルス感染症によって東京都の人口は減少しているが、東京とその周辺にエリアを広げると、集中に歯止めがかかったとは言えない。

民間企業は収益を得る上で最も有利な場所で活動を行う。人も同様であり、最も高い効用（満足）を与えてくれる場所で暮らす。これが市場メカニズムだ。企業や人のこうした行動原理をもとに、多くの経済学者は、「東京一極集中は市場の力のなせる技であって、集中によるデメリットがメリットを上回れば、一極集中は止まる。その過程で、地域間格差は収束する」と考える。

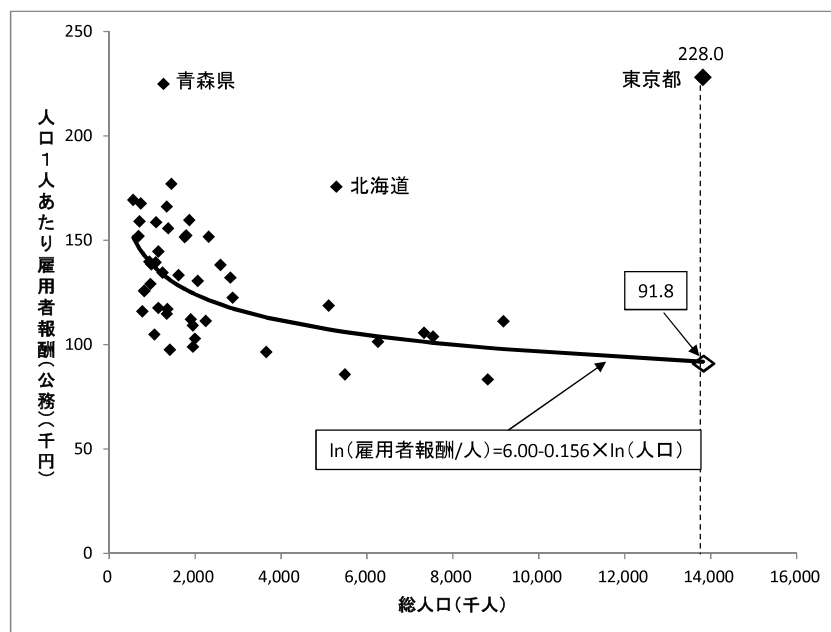
しかし、東京一極集中は本当に市場メカニズムだけで生じているのだろうか。中央集権的な色彩の強い日本では、国の政策が首都である東京で決定され、それが東京集中の原因になっている可能性はないのだろうか。東京への集中が現在の行財政システムにも原因があるとするなら、市場メカニズムを歪めていることになる。

首都であり、しかも多くの地方税収を獲得している東京には、ソフト行政において多くの資源が投入されている。公務員数の対全国シェアを見ると、東京都内の地方公務員数は14万3,001人、全国（135万235人）シェアは10.6%と、人口にほぼ見合っている。ところが、東京都内で働く国家公務員は11万5,415人であり、全国総数54万6,344人の21.1%を占めている。国家公務員の5人に1人が東京で勤務することになる。一方、神奈川県4.3%、愛知県3.9%、大阪府4.3%、兵庫県2.6%と、国家公務員の対全国シェアは人口シェアを下回っている¹。

図1は、人口規模と人口1人当たり公務サービスの雇用者報酬の額との関係を都道府県別に示している。公務員の仕事には規模の経済性が働くことから、人口が多くなるにつれて人口1人当たり公務員数は減少する。雇用者報酬は年齢や物価の影響を受けるが、概ね、人口が増えるにつれて減少すると考えて良い。トレンドから推定すると、東京都の雇用者報酬／人口は9万1,800円となる。しかし、実際には22万800円に上っており、人口当たり公務員数が多いことが分かる。

¹ 総務省・経済産業省「経済センサス」2014年

図 1 人口と人口 1 人当たり公務サービスの雇用者報酬の関係（2018 年度）



資料) 内閣府「県民経済計算」から作成

国や自治体の活動が地域経済に与える影響は、公務員に支払われる給与だけではない。公共部門はさまざまな産業部門から中間投入物を調達し公務サービスを提供している。これがさらに波及効果を生み出すのである。表 2 は各都府県が発表している産業連関表から、公務の中間投入の規模を比較したものである。東京都における中間投入額は 2 兆 3,941 億円に達し、愛知県の 3,836 億円、大阪府の 7,399 億円を大きく上回っている。

中間投入の中でも、現代の地域経済において重要な役割を果たす情報・通信、対事業所サービスに注目すると、東京都は情報・通信が 3,079 億円、対事業所サービスが 7,180 億円であるのに対して、大阪府は情報・通信が 851 億円、対事業所サービスが 2,325 億円、愛知県は情報・通信が 396 億円、対事業所サービスが 1,210 億円にすぎない。東京都においては、情報・通信産業、サービス産業ともに、公務による中間需要が占めるウェイトはそれほど大きいわけではない。しかし、他地域に比べてその金額の差は歴然である。これらの産業にとって東京は大きな市場なのであり、東京に集中するのは当然と言える。しかし、これも、東京が首都であることによるところが大きい。

表 2 公務サービスの中間投入

(単位:100 万円)

	東京都 2015	愛知県 2015	大阪府 2015
生産額	6,669,910	1,366,940	2,105,034
中間投入	2,394,089	383,567	739,905
情報通信	307,892	39,608	85,128
対事業所サービス	717,977	121,029	232,453
その他	1,368,220	222,930	422,324
粗付加価値	3,392,736	983,373	1,365,129
雇用者所得	3,367,781	501,922	869,053
その他	24,955	481,451	496,076

資料) 各都府県の産業連関表

4. イコールフッティングな競争実現のカギは東京一極集中の弊害を取り除くこと

アメリカでは、企業は産業集積、市場の大きさ、人材確保のしやすさ等、活動に最も有利な条件を備えた場所を選択する。その結果、アメリカの大企業の本社は全国に分散している。ところが日本ではほとんどの大企業の本社は東京にある。

活動の条件が最も整っている場所に企業が集中するのは日本も同様だ。しかし、日本では、上述したように、市場の力に加えて、公共部門の活動とりわけ中央集権システムを背景とした首都機能の強さが加わっている。このことは、他の地域と首都圏がイコールフッティングの競争条件にないことを意味している。

関西・大阪人は「特別扱い」を求めているわけではなく、公正な競争ができる社会を望んでいる。それが地方分権改革であり、規制改革である。したがって、「首都のバックアップ機能を関西に」という主張は中央集権システムを前提としたものであり、これまで長く地方分権を主張してきた関西においては望ましいものとは言えないのである。

東京人は、「関西はアジアに近いし、ポテンシャルがあるのだから、もっと頑張ってもらいたい」とステレオタイプの発言をしがちである。たしかに関西はポテンシャルを生かし切れていないし、活かそうとする努力が十分だとも言えない。しかしこの発言の問題は、中央集権国家である日本の首都として東京が地域間競争できわめて有利な条件を持っていることに触れていないことだ。

「東京が日本経済を支えている。その東京の力が弱くならないようにすることが重要だ。それは日本全体のためでもある」という主張も聞こえてくる。しかし、東京一極集中が続いている間にその弊害が顕在化し、日本のマクロ経済にも問題が出てくる可能性があることを忘れるべきではない。

東京のオフィス賃貸料、地価、賃金は国内他地域に比べてきわめて高い。こうした生産要素の価格が高くても、高い生産性がそれを補うことができるなら、企業にとって東京は有利な活動拠点となる。1990年においては、労働生産性調整後の東京都の給与は、神奈川県や滋賀県などの一部の地域を除けば低水準となっており、企業にとって東京は労働者を雇用する場として有利な都市であった。ところが2014年になると、生産性調整後の東京都の給与は、全国でも高い水準になっている。このことは、高賃金を高い生産性でカバーするという東京のメリットが失われたことを意味する²。

生産要素の一つである土地については東京都の高コストがさらに目立っている。総務省「固定資産の価格等の概要調書」から法人所有の宅地（免税点以上）について1平方メートル当たりの価格（2020年度）を調べた。東京都の価格は58万1,979円であり、全国平均4万30円の約14.5倍、第2位である大阪府10万6,997円の約5.4倍だ。東京の土地生産性は高いと考えられるが、給与と同様に土地の生産性格差を考慮して地価を調整したとしても、東京都の地価が飛び抜けて高いことは容易に想像できる。

生産要素価格と生産性との関係についてはさらに詳細な検討が必要ではあるが、労働、土地といった生産要素において東京が高コスト都市であることは間違いない。にもかかわ

² 林・中村（2018）『地方創生20の提言』pp.272-274

らず、東京集中に市場要因だけでなく、公共部門の活動や制度的要因が影響しているとするなら、現在の東京への人や企業の移動は資源の効率的な配分を歪めていることになる。

東京集中は社会的費用も発生させている。東京は就業機会の多さや高い所得水準だけでなく、文化的環境とのふれあい等さまざまな楽しみを住民に与えている。住民が受けるこうした便益は、東京の規模が大きくなるにつれて「集積の利益」によって増加していくであろう。しかし、こうした集中は混雑問題という社会的費用を一方で発生させ、その負担は既存住民や企業にかかっている。

東京一極集中の容認派は次のように言うかもしれない。「たしかに、集中によって住民や企業にとってのコストはかさむ。しかし、それを上回るメリットがあるから東京に移るのだ」と。しかし、この主張には見過ごされている点がある。東京に移動するかどうかを決めるときに考慮するのは、移動によって生まれる私的メリットと、移動にかかる私的コストの大小であり、混雑という社会に及ぼすコストは計算に入っていない。混雑が発生しても、それでも私的メリットが私的コストを上回れば東京への移動は起こってしまう。混雑コストに対して負担を求めることを「社会的費用の内部化」と言うが、東京への新規移動によって発生する社会的費用を内部化する手段を講じなければ、東京には過度の集中が起こることになる。

本来なら社会的費用を内部化する仕組みを作ることによって東京への集中を抑えるべきであるが、現実には、東京の混雑解消やインフラの不足を補うために新たな公共投資が行われている。これによって東京の収容能力は高まり、東京への移動がさらに生じるという循環に陥っている。そして一方で、人口や企業が減少している地方では、せっかく整備された公共・民間のインフラが遊休化するなどの資源のロスが生じたり、インフラを維持していくために住民1人当たり費用が割高になったりするという問題が生じている。

5. むすび

住民に身近な行政は自治体が担うべきであるという考えを根拠に、事務・事業を国と地方に配分するという地方分権改革論は、今から半世紀前の1971年に発行された調査報告書『広域行政と事務配分』³で既に詳細に行われている。現在の議論との違いは、「補完性」や「近接性」という言葉を使っていないだけだ。原点に立ち返ることは必要だが、この原理・原則論をよりどころに国と地方の役割分担を論じることが原点だとするなら、地方分権改革が進むとは考えにくい。

地方分権改革を実現するためには、地域の実情を踏まえた提案とそれに対する住民の支持が必要である。これまでのような国と地方の事務配分論では住民への訴求力は小さい。というのも、住民は事務や事業の権限を国が持つのか地方が持つのかに関心があるわけではなく、関心事は自分たちのくらしや地域の活力といった、日常生活にかかわる状況であ

³ 関西経済連合会・関西経済センター（現一般財団法人アジア太平洋研究所）編、1971年10月1日公表。木下和夫教授（大阪大学経済学部）、山田幸男教授（神戸大学法学部）、橋本徹教授（関西学院大学経済学部）、牛嶋正教授（名古屋市立大学経済学部）、米原淳七郎助教授（大阪大学経済学部）、石井孝史調査部員（関西経済連合会）の分担執筆（肩書きはいずれも当時のもの）。