

グローバル化の中の道州制

グローバル化の潮流は私の世代にとって最大の影響力を持つ出来事だし、今後とも加速していくだろう。新しい国と地方のかたちを見つめ直す気運が高まっている今日、重要なのは政治と経済、ほかの諸価値全体を横断した議論、グローバル化という現実在即した議論をたてるとともに、日本や社会を「変えうる」という前向きな姿勢に立った議論である。道州制とグローバル化とは、ヒト・モノ・カネ・情報の流れを変える意味で共通しているばかりか、相互に影響しあう力である。私は、道州制とはグローバル化に対するひとつの有力な対処策であると考えている。

道州制改革の目的は、中央中心の硬直した意思決定プロセスを受益者に近い地域単位に分解して相互に政策競争を行い、グローバル化に対応する魅力的な地域を複数形成し、結果として日本全体としての競争力を高めることである。江口氏が提唱した地域主権型道州制のように、道州に立法権と徴税権を含む大幅な権限が委譲されることが前提となる。それによって自立的な経済圏としてグローバル化に対応できるばかりか、道州政府は産業政策や税制を設計することができる。本稿が特に強調したいのは、道州制改革においてはムダをなくすといったスリム化の方向だけでなく、東京もさまざまな地方も情熱を持てるようなものでなければならないということである。そのため、道州制に秘められた力を具体的に示す「関西州」ビジョンを例として取り上げた。

三浦 瑠麗

Ruri Miura

東京大学大学院
法学政治学研究所

1 | はじめに：グローバル化時代の道州制

「失われた20年」に人生のほとんどを送った私にとって、同時代の最大の事件はグローバル化だった。戦争や高度経済成長が上の世代にもたらした影響を見ればわかるように、激動の時代を規定する危機や潮流に対し、どのように行動するかでのちの時代が決まるといっていいだろうし、私の世代にとっては、グローバル化こそが生き方を規定し、世界や日本や故郷をどのように認識するかを大きく変えることだろう。

世界で初めての、真にグローバルな経済危機とそこから生じた困難のさなかにある今日、今後の最大の潮流がグローバル化であるという、多少抵抗があるかもしれない。グローバル化がそもそも望ましい現象か否かはもちろん重要な問いだけれども、その潮流は不可逆的だし、その流れは今後むしろ加速するだろう。政権交代が果たされつつあり、新しい国と地方のかたちを見つめ直す気運が高まっている今日、重要なのは政治と経済、ほかの諸価値全体を横断した議論、グローバル化という現実に即した議論をたてるとともに、日本や社会を「変えよう」という前向きな姿勢に立った議論ではないだろうか。

さて、国と地方のかたちを考えるうえでいよいよ現実味を帯びてきたのが道州制の議論である。明治以来の中央集権制が、日本の近代化と戦後の高度成長において重要な役割を果たしてきたことについては、概ねコンセンサスがある¹。今日、この制度が何らかの機能不全を起こしており、抜本的な改革が必要であることについても、少なくとも総論では主要政党や経済界は賛成している。ところが、後ほど詳しく見るように道州制の議論ほど同床異夢のさまざまな立場から議論が展開されるテーマも珍しい。そこには「分権」型の中央発の発想もあれば、「独立」型の地方発の発想もある。また、道州制の政策論についても、都道府県合併程度に考えているものもあれば、米中のような連邦制に近いことをイメージしている論者まで幅広い。さらに、道州制は政治論としての重要性も併せ持っている。つまり、道州制の中身が何である

かはともかくとして、道州制をテコにして霞ヶ関をハブにした日本の統治形態を転換したい、既得権益を打破したいという発想があるのだ。政治論については、たしかに政権交代によってその重要性が低下したと見ることもできる。民主党政権は、子供手当をはじめとする政権公約の財源捻出のために霞ヶ関中心の権力の解体を試みるだろうから、道州制のひとつの目標は別の方法をもって実現することになるかもしれない。

グローバル化とは、運輸技術と通信技術の飛躍的発展を契機として一部の国々で発展したヒト・モノ・カネ・情報の自由な流れが全世界に広がっていく現象である。道州制は、ヒト・モノ・カネ・情報、そして権限を、中央から「自立」する地方に移譲する政策をいう。グローバル化と道州制は異なる流れのようである、実際には国のかたちを考えるうえで根源的な重要性を持つ意味で共通し、しかも相互に影響しあう力なのである。さらに私は、道州制とはグローバル化に対するひとつの有力な対処策であると考えている。

以下では、道州制への改革の理由、および何を改革するのかについて、順に考察しよう。ここでは日本のおかれた厳しい現状を振り返りながら道州制の必要性を明確化するとともに、道州制の諸類型の中で求められる型はどのようなものかを示そう。また、道州制に秘められた力を具体的に示す「関西州」ビジョンを提示し、その躍動する可能性について考えてみたい。

2 | なぜ道州制なのか

あらゆる改革において、とりわけ民主主義の社会では改革の必要性を明確にし、推進力を得なければならない。明治維新の推進力は、このままでは列強の植民地にされるという恐怖感に根ざしていたし、戦後の改革も焼け野原から一刻も早く這い上がりたいという共通の思いが根底にあったろう。

道州制の必要性をなるべくシンプルに表現すれば、東京中心で硬直した意思決定プロセスを受益者に近い地域単位に分解して相互に政策競争を行い、グローバル化に

対応する魅力的な地域を東京以外にも複数形成して、結果として日本全体としての競争力を高めることである。こうした改革が求められる本質的な理由は、①日本のおかれた厳しい現状、②東京以外の地方の荒廃、③中央集権的な意思決定プロセスの硬直性に集約できるだろう。道州制に消極的な立場をとる論者の多くは、道州制によってこれらが解決することの証明を求める場合が多い。未来予測はできないが、本稿では最大限の傍証を試み、同時に改革を行わなかった場合のリスクについても考えてみたい。

まず、日本を取り巻く現状は非常に厳しい。経済は停滞しており、G7の中でもイタリアと並んで極端な低成長の状況が続き、しかもグローバル化の進展を通じて世界での存在感はますます低下していくだろう。仮に先進工業国ではGDPの総額をそれほど気にしなくてよいとしても、1人あたりGDPの低下や、国の競争力、空港／港湾などのインフラの競争力、大学における知的競争力、企業の競争力の低下は著しい。しかも、日本人は「失われた20年」の間にこのような閉塞感にある程度慣れてしまっていてそれほど危機感はないかもしれないが、世界の目は懸念から諦め、無関心に移ってきている²。足元では少子高齢化が加速し、経済を支えし社会保障制度を支えるために国の借金が増加し、国と地方を合わせた借金は1,000兆円を超えている。しかも恐ろしいことには、今後改善する見込みすらついていない³。

そんな中、東京以外の地方も厳しい舵取りを迫られている。マスコミで語られるシャッター通りの現状や地方の高齢化の推移は深刻である。しかし、マスコミや政治の世界でセンセーショナルに語られる、東京だけがどんどん豊かになり、地方は荒廃するばかりというイメージは実態に反している。たとえば、1985年と2000年代初頭を比較して、1人あたりの県民所得の伸びは東京都が24%程度であるのに対して、東京、大阪、愛知の三大都市圏を除いた地方平均は34%伸びている。地方税の収入で見ても傾向は同じであるから、東京と地方との格差がどんどん進んでいるというのは誤りである。この間日

本は、それこそ何百兆円もの政府支出を行って経済を支えたわけであり、この中の多くを占めた公共事業の多くは地方で行われた。また、低負担中福祉と言われる日本の社会保障システムは、現役の収入の身の丈以上の規模で高齢者へ所得再分配を行う制度となっており、高齢化が進んだ地方はこの意味でも受益者だったと思われる。「失われた20年」とは東京と地方との関係においては、借金をして地方を支える仕送り経済を形作ってきたというのが実体なのである。このような経済政策に持続可能性がないことは明らかだから、道州制が解かなければならない課題はまずは最低限、仕送りなしにどうやって自立しうる経済圏を作れるかということなのである。

日本復活の柱としてグローバル化に対応する道州制をつくることの効果は、道州単位で海外から資金流入を促し、財政の負担なしに経済の底上げを図ることだろう。古くから道州制の積極論者である大前健一氏はこの点を強調して、「道州制の本当のメリットとは、繁栄を世界から持ってくること」と述べている⁴。

惨状の広がりによって任せていた国の意思決定プロセスの問題点の最大の特徴は、地方に配られる用途が限定された各種の補助金だろう。これらの補助金は、中央が地方をコントロールする主要な手段となっているが、たとえば、文教関連の予算であれば地方にとってのニーズが産業振興であってもそちらにまわすことは許されない。地方は歳出だけでなく、歳入の面でもがんじがらめでほとんど裁量の余地がない。たとえば沖縄は本土と比べて低い所得水準や失業率に悩まされてきたわけだが、比較的低廉な労働力を用いたアウトソーシング業務を積極的に受け入れるために税体系を自由に設定する余地は限られている。アメリカと日本のサービス業の生産性格差の大きなポイントはIT化とアウトソーシングの進展具合だろうが、沖縄の法人税を減免して企業誘致が行えられれば、沖縄のみならず日本全体に対してインパクトは大きい。

では、これらの課題は道州制を採用することで解決するのだろうか。諸外国の例を見る限り、思い切った道州制を採用し、善政競争を起こせれば間違いなく改善する

だろうと思われる。はじめから連邦制をとるアメリカでは激しい政策競争が行われており、その活力のひとつの源泉となっている。たとえば、次世代の経済成長を牽引すると思われる環境関連の政策はカリフォルニア州が先頭を走り、次いで東部諸州から全国に広がるというパターンができています。また、各州は産業集積を積極的に後押ししており、シリコンバレーからシアトルにかけてのハイテク、南部カリフォルニアやテネシーのエンターテインメント、シカゴを中心とする中部の流通／消費財、北東部のバイオ／製薬、南東部の製造業などのクラスターが形成されている。また、経済統計には直接反映されないながらも個人の嗜好や信条を充足すべく、温暖な気候で知られるフロリダやアリゾナは高齢者のリタイアメント先として発展しているし、価値観の多様なアメリカでは、テキサスをはじめとする保守的な南部諸州や、マサチューセッツをはじめとするリベラルな北東部諸州では、社会政策も競い合っているといえるだろう。

3 | どのような道州制が望ましいか

前述の通り、道州制に関する議論には同床異夢や誤解が溢れている。ここでは、道州制ビジョン懇談会の座長を務め、道州制議論をリードしてきた江口氏の定義に従って分類を確認したい⁵。江口氏は、さまざまな道州制の議論を官僚主権型道州制、都道府県合併型道州制、地域主権型道州制および連邦制型道州制の4つの類型に分け、その中でも求められているのは、地域主権型道州制であると主張する。

官僚主権型道州制とは、現在の中央官庁の立場から見ると統治をしやすくすることを目的とした道州制である。つまり、現在は1：47の関係になっている中央対都道府県関係を1：10前後の道州との関係に再編することで、コミュニケーションをはじめとする行政側の負担が軽減されるということである。このタイプの道州制では、道州と都道府県が並び立つ関係となり、国→道州→都道府県→市町村の4重構造としてむしろ行政の効率性や透明性は悪化することが必至である。

都道府県合併型道州制とは、いくつかの都道府県が合併し規模拡大することで、多少は行政効率のムダが削減される可能性はある。このタイプの道州制の問題点は、国の立法権その他の権限や財源が道州に移譲されるには限らないことである。確かに、四国や山陰の中小県は規模の面からも持続可能な行政サービスを行う能力に疑問符がついていることもあり、広域化の要請は強い。しかし、都道府県の厳しい財政状況や社会保障等の各種行政サービスの広域化を都道府県合併を通じて実現することで、かえって地方行政の惨状から目を背け、問題を先送りする口実ともなりかねない。また、現在の地方分権の流れの中で、たとえば、環境分野における廃棄物処理に関する許認可や、介護施設の設置に関する事実上の総量規制の問題は都道府県での対応のばらつきや行政判断の確性が問題となっている⁶。中央官庁がさまざまな利権を抱え、改革すべき問題を抱えていることは事実であるが、都道府県にも同様にさまざまな利権構造があるばかりか、政府の各種会議⁷、国会、政党、マスコミ等からの監視を中央官庁ほどには受けていない。地方政治のアカウンタビリティを高める観点からは歓迎すべき点もあるが、そもそも中途半端な中二階的存在ともいえる都道府県を拡大するだけでは、本質的な課題に対応することにはならないだろう。

地域主権型道州制とは、道州に立法権と徴税権を含む大幅な権限が委譲されることが前提である。むしろ、国の役割は外交・防衛、通貨管理、ミニマム・スタンダードの設定等、国でしかできない例外的なものに限られ、その他の基本的権能は道州および市町村が担うことになる。道州制はここまでできて始めて本来のダイナミズムを発揮し、意味のある自立的な経済圏としてグローバル化に対応できることになる。道州政府はどのような産業に力を入れるかを決定でき、それに合わせた産業政策や税制を設計することができる。たとえば、中部州は自動車生産とその裾野の産業育成に力を入れるかもしれないし、北海道や九州は農業に力を入れ、限られた行政資源を集約的に投入することになるかもしれない。産業政策を

じめとするビジョンにあわせて、州内の大学や研究機関と連携した科学技術政策が実施されるだろうし、教育政策も中部州では高等教育では工学部を重視し、中等教育では理科系を重視するという判断もあるかもしれない。

連邦制型道州制は、国の役割をさらに縮小することになるが、結論からいえば、これは日本には必ずしもなじまないだろう。連邦制を採用する国には、アメリカやドイツのように歴史的な理由がある場合が多い。そこでは、たとえば銀行や保険会社の免許も州によって異なる。さまざまな環境基準や医療／保健に関する基準も異なってくるので、全国規模で経済を運営するうえではかえって効率が悪化する場合が多い。また、アメリカでは多様な価値観を反映して、A州とB州ではその州法に基づいてあるものは刑法上罰せられ、あるものは罰せられないこと、またある州では死刑になるがある州では無期懲役であったりする。幸か不幸か日本の市場はここまで違う対応を必要とするほど大きくも多様でもないし、日本人にはここまで価値観のギャップはないので、連邦制を採用する必然性がない。

このように、道州制の4類型の中で現在の日本に必要なのは地域主権型道州制だろう。地域主権型道州制は地域の住民が主導する道州制であり、地域住民にとって何がプラスであるのかを明確にする必要がある。これまで、道州制の議論は制度の整合性や法的位置づけ、あるいは都道府県の区割りに焦点が当たりがちで、道州制導入で何ができるようになり、どんなメリットがあるかの議論が希薄だった。本稿では、特に重要と思われる5つのポイントを取り上げたい。

第一に、道州単位でまとめ、自立的な経済圏となることで世界的な都市圏ブランドになれる。世界中の人々が、アメリカのテキサスやフロリダ、フランスのプロバンスやブルゴーニュと言えはその風土、歴史、産業等をイメージできるのに対して、日本の地方で世界に認識されているものは少ない。ブランドの確立は、産業立地、観光等の幅広い観点から大事だろう。

第二に、より広域の経済圏となることで規模の経済が

働くようになる。たとえば、地方政府にとって重要となるごみ収集のサービスにおいても必要となるインフラは固定費であるので、規模が拡大するにつれある地点までは行政効率がどんどん高まることになる。また、今後ますます重要になる社会保障等、地方政府が保険者となる必要がある施策においては大数の法則が働き、現在の都道府県で生じている問題も起きにくくなる。

第三に、より広域でインフラ整備を行うことで、ムダやダブリをなくすることができる。たとえば「わが県にも空港を！」といったムダな行政コストを節約できるはずだろう。こうしたムダは、空港以外にも新幹線等のインフラ、港湾、大学など幅広い分野にあるだろうが、このような集中投資を行って初めてグローバルなレベルのインフラができる。ムダの排除の中には、もちろん国と地方の二重行政の解消もある。

第四に、広域圏の中のそれぞれの地域が得意分野に選択と集中を図ることで全体の効率性が高まる。たとえば、九州では、鹿児島、宮崎等は農業や観光に、熊本や大分はハイテクや自動車、福岡は商業等にフォーカスすれば全体の効率を高めることができるのではないかな。集積を通じて生産性が高まるのは、シリコンバレー等で観察された現象で、人的なネットワーク効果や関連するインフラ投資の積極化などの好循環を促すことができるからである。何でも良いから雇用を生む産業を立地するというのではなく、企業の競争優位となる条件を具体的に作り出すことで初めて効果のある産業政策を形作れるのではないだろうか。

第五に、地域のニーズに合った行政を実現できる。北海道と九州の農政が同じである必要性はないし、極東ロシアと向き合い環日本海経済圏にある北海道と、中国沿海部、台湾、朝鮮半島と向き合う環黄海経済圏にある九州とでは中等教育において学ぶべき第二外国語も変わってくるのではないかな。また、住民自治の観点から社会保障水準についても社民主義的な高福祉／高負担を目指す自由や、自己責任型の中福祉／中負担を目指す自由があっても良い。財政権や徴税権をもとに道州政府が選択肢

を提供することで、住民自身も受益と負担の双方を勘案した責任ある選択をせざるを得なくなるはずである。

こうした改革の実現について、道州制ビジョン懇談会は2018年に道州制への完全移行を目指した工程表を検討しており、準備期間を設けたうえで全国一律で移行すべきとの立場をとっており、この工程表に賛成である。

4 | ケーススタディ：関西州の戦略、メリット

関西州はグローバル化の中でどんなプレーヤーになれるだろうか。大きな改革とは、その実現に夢を見出す人々が情熱を傾け得るものでなければ実現しようがない。関西州においても、先に示した①グローバルなブランド力獲得、②規模の経済の発揮、③インフラのムダとダブリ削減、④得意分野での選択と集中、⑤地域ニーズにあった政策実現が重要である。以下では、全体戦略、経済／技術、文化／教育、環境／自然、生活基盤の5つの分野に関して考察を加えたい。

大阪府、兵庫県、京都府、滋賀県、奈良県、和歌山県からなる「関西州」が実現すれば、人口2,200万人、GDP82兆円のカナダと同規模の経済圏、都市圏としては、東京、ソウル、上海と肩を並べるレベルとなる。他方、各自治体の財政状況は相当に厳しく、公務員数は55万人、議員6,000人は東京の2～3倍の水準であり、抜本的な効率化策は避けられないだろう。三大都市圏の中では、失業率や犯罪率等の各種統計で下位に位置することが多く、1人あたりの所得は286万人で日本平均よりも少ない。全般の戦略としては、規模を活かして選択的に投資を行って生産性を高めつつ、地域に根ざした伝統や明るい気風を生かして、生活の質も高めていく改革が必要になる。

経済／技術においては、トップのエレクトロニクス（パナソニック、シャープ、京セラなど）企業、大阪道修町の製薬会社（武田薬品やアステラスなど）、東大阪の素材産業等の高付加価値の産業を抱えている。また、世界的な研究能力を持つ京都大学、大阪大学などの産学連携や神戸大学なども含めた大学間の役割分担や選択と集

中により、世界トップの研究成果を残せる土壌は十分にあり、経済全体の底上げには、強みを持つ産業のトップ企業を世界中から招き入れるべきである。エレクトロニクスでは、本格日本進出を目指すサムスンやLGの韓国勢や新興の中国企業をターゲットとしても良いし、製薬会社では、欧米のマンモス企業やバイオ・ベンチャーに加え、急速に力をつけているイスラエルやインドの製薬会社を招致することも有望ではないだろうか。ブランド戦略においては、持ち駒が多い関西州は恵まれている。京都、大阪、神戸はすでに強いブランドであり、このブランドを生かしつつも、いかにそれらを包括する関西ブランドを構築できるかが重要になる。たとえば、エンターテインメントの都ロサンゼルス、全米一美しくシリコンバレーを背後に持つサンフランシスコ、軍需産業やメキシコへの玄関口として有名なサンディエゴを抱えるカリフォルニア州は、それぞれの都市のブランドと州のブランドを巧みに使い分け相乗効果を挙げている。

文化／教育においては関西が持つ豊かな歴史を活用したい。関西には古墳時代から現代日本のポップカルチャーまで世界でもまれに見る広がりや文化の蓄積があるが、これだけ狭い範囲に数多くの世界遺産が集積する地域も珍しい⁹。これまでばらばらだった文化資源をネットワーク化することで、幅広い層に対してアピールできるはずである。たとえば、日本史好きには京都から奈良に至る道、伝統文化に関心のある層には京都や堺で茶道や華道の伝統に触れ、自然派には高野山や熊野古道や南紀白浜の散策、買い物や食事、文化を楽しみたい層には吉本や宝塚や食い倒れなど日本の中でもユニークな資産がいくらかもある。また、製薬企業の集積でも明らかのように世界レベルの医療機関も多数存在することから、世界の富裕層を対象としたメディカル・ツーリズム、近江平野の農業や丹波・但馬の酪農などのアグリ・ツーリズムにも可能性があるだろう。

環境／自然においても、その多様性と豊かさは世界でも際立っている。まず、太平洋、瀬戸内海、日本海の3つの海、生駒山系や摂津山系などの山、琵琶湖や淀川な

ど豊かな自然に恵まれている。気候も南国の紀伊から、北陸に近い舞鶴周辺まで多様性があり、多くの国立公園にも恵まれている。他方で、東京等と比較して大阪には都市のグリーンベルトがなく、都市がスプロール化してしまった経緯があり、都市環境という面では改善余地も大きい。後のインフラ関連とも関係するが私鉄網を含めた公共交通機関が発展していることから、ITの整備と組み合わせ、日本の将来に不可欠なコンパクトタウン化を目指して、住民が豊かな自然と最先端の経済の双方に参加できるような環境整備を他に先駆けて実施してはどうだろうか。

生活基盤に関しては、可能性を秘めている一方でムダ削減の余地も大きい。まず、港湾や空港は世界レベルで戦える資産を持っているにもかかわらず十分な集中投資ができず、もったいない。神戸港は阪神大震災をきっかけに奪われたアジアのナンバーワンの座を取り返すべく集中的に投資しつつ、大阪や堺港と一体で運営するべきだろう。空港については、関西、伊丹、神戸の空港体制はやはりムダも多い。関西空港から大阪、京都、神戸都心へのアクセス片道30分を目指して抜本的に改善し、伊

丹空港跡地の積極利用を通じて費用捻出する一挙解決が必要ではないか。そのうえで、関西の国内線の開放を積極的に進めて日本およびアジア全体にとってのハブ空港を目指せば素晴らしい。甲子園や大阪ドーム、USJ等の施設もそろっており、それらを結びつけることに注力して利便性や顧客満足を高め、グローバル最高基準の都市インフラを形成できるだろう。

5 | 結語

最近の日本には暗い話題が多い。また、日本の有権者はますます高齢化する中で、日本の政策決定もますます保守的になっていくであろう。人生の後半になって自分が守っていききたいことに関心が移ることは自然なことであり、責められるべきこととは思わないが、私たちの社会は成長を前提に設計されており、その成長はグローバル化の中にしか存在しない。そこに背を向けては後世への責任を果たせないし、最終的には自らの守りたいものに跳ね返ってくる。グローバル化に果敢に立ち向かい、そのエネルギーを取り込むための道州制が望まれる所以である。

【注】

¹ 「道州制ビジョン懇談会中間報告」（平成20年3月24日）2頁参照。

² 2008年2月23日付の英*The Economist*は、日本の国名をもじった“Japan”の表題を掲げ日本政治の意思決定力のなさが経済の停滞を招いていると断じ、総選挙直前に発売された2009年8月23日付けの米*Newsweek*は、“Japan Fading”の表題でさらに悲観的な論評を加えた。

³ 社会保障国民会議の予測では、今後も社会保障給付と財源のギャップが存在することが予想されている。「社会保障国民会議最終報告」（平成20年11月24日）

⁴ 大前研一『大前の頭脳—「産業突然死」時代を生き抜く知恵』（日経BP社、2009年）147頁参照。

⁵ 江口克彦『国民を元気にする国のかたち—地域主権型道州制のすすめ』（PHP研究所、2009年）参照。

⁶ 規制改革会議の2008年12月答申を参照。

⁷ 経済財政諮問会議や規制改革会議、社会保障国民会議等の政府の会議体は、行政から見れば「うるさい」存在として、ある程度の監視機能を果たしているだろう。

⁸ 熊野古道、奈良、法隆寺、京都、姫路城の5つがある。