

グローバル時代の大都市制度
—日本の持続的発展・リスク耐久のための大都市制度—

北海道大学 公共政策大学院
宮脇 淳 院長・教授

【宮脇教授】

北海道大学の宮脇でございます。先ほど、(開会あいさつで) 大村知事からもございましたが、地域を中心にして日本を変えていく、そういう取組の中核を担っている知事、市長のみなさんがいらっしゃいますので、私はその前段として、なぜ今、大都市の制度の議論をしなければならないのか、この点について、お話をさせていただきたいと思います。

お手元にパワーポイントの資料が配付されていますので、そちらをご覧くださいながら進めていきたいと思っております。私自身も足掛け4年間、地方分権改革推進委員会の事務局長ということで務めさせていただきました。その時も、大都市制度が非常に重要であるという問題意識は、国の中でも共有していたものでもあります。しかし、残念なことですが、大都市制度の議論の順番というのは最後であります、という順位付けがされていた。なぜ、最後なのかということでございます。分権といいますと、権限とか税財源の移行とかが議論されます。そういうものが全て整理された後に、大都市制度の議論があるという住み分けがなされている。なぜ、そうやってきたかという、先ほど(開会あいさつで) 大村知事からもございましたけれども、日本の大都市制度というのは、制度設計の上から言いますと、国の一つの統治手段として作られてきたという性格付けがございます。例えば、代表的なものは、戦時中の東京都の成立。これは、国の統制を隅々まで行き渡らせるために、東京都の制度というものを作り上げていったという歴史があります。したがって、国の方に任せていては、大都市というあり方について前に進めていくということとはできない。したがって、地域の中心となっている大都市、こういった地域が集まって、自ら提案をしていくということじゃないと、この非常に重要な時期にもかかわらず、分権、地域主権、どちらの言葉でもいいですけど、ここ5年間ぐらい、自己反省もあります。分権推進委員会も、正直言いますと、ほとんど成果がなかったと思います。それにもプラスして、今の地域主権の取組というのは、実際には中央集権型に退化しているという側面を持っている。したがって、この大都市制度という問題については、決して、都市部のエゴということではないので、21世紀の日本を持続的に発展させるために不可欠な課題であるということで、捉えさせていただいております。なぜ、大都市制度の新しい創造が必要になるのか。これはみなさんも既にご承知のとおり

りですが、構造転換が来ており、このことについて、もう日本の国というのについて行けないということだと思います。この二つの大きな構造転換というもので整理しますと、少子高齢化の問題と、グローバル化の問題というのがよく言われるわけでございます。若干、この少子高齢化の方もご存知のとおりですけれども、こちらの方を見ていただきますと、グラフが出ておりますが、終戦直後、わが国の人口というのは8,000万人台。それが今、1億2,000万人台になっている。ところが、あとこれから40年、2050年、これは将来という言葉が通用しない、そういった時期になっていきますが、2050年の段階で、いまご覧いただいている赤線の部分、これは現状の少子化が進んでいったラインですけれども、これでいきますと、40年後には、8,000万人台に落ちてくる。つまり、終戦直後の水準に落ちてくる、そういう局面に入っております。さらに、もう少し長いスパンで次の資料をご覧くださいますと、これは国交省国土計画局で作成した国土審議会の資料ですけれども、22世紀中頃には、一体どんな人口になっているのかご覧いただきますと、非常に細かい数字になっておりますので、お手元の方をご覧くださいと思いますけれども、今の状態が続きますと、3,500万人。少子化対策が少し効果を出したとしても、せいぜい、4,000万人台前半という状況になっている。この3,000万人とか4,000万人という人口規模というのは、アジアの国で言いますとどのくらいに匹敵するのかと言いますと、お隣の韓国、台湾、こういった国よりも若干下回る、そういう状態になってまいります。わが国がこれまでの戦後の成長の中で、ある意味でメリットだったのは、国内の人口が1億人を超えていて、それなりの国内経済の規模があったということです。したがって、逆に言いますと、それほど、これから紹介するグローバル化というのを深刻に受け止めないでも、何か国内的に景気対策をすれば、それなりに成長をすることができた局面というのが、これまでであります。ところが、ご承知のように、韓国、台湾というのは、3,000万人～5,000万人の人口の経済規模しか国内に持たない。その中で、国を維持し、発展させていくためには、海外、グローバルな市場においてきちっと成長していかなければいけない。そういう局面で、いま明らかにこれらの国と日本の戦略の格差がつき始めているというのが現状であります。これまでわが国というのは、異常な成長を遂げてきましたので、何か今までの状況が当たり前だという意識がどうしても強い。この当たり前はもう続かないし、これまでは異常な状態だったということを受け止めていきませんと、わが国、あるいは地域を維持していくことが難しい、そういうことを正面から受け止める時代になったと思います。先ほど来、グローバル化ということは何回も申し上げていますが、グローバル化って何なんですか、というのを次のページでご覧いただきたいと思います。

我々、よく国際化という言葉を使いますが、私どもが主に暮らしてきたこれま

での時代は、国際化の時代です。いわゆるインターナショナルリゼーションですから、インタは間、ナショナルは国家、国民ということで、国と国との間の関係をスムーズにする、そういう時代でありました。国と国との関係ですから、当然、国家というものが基本になります。ところが、グローバル化という時代は、その言葉が示すようにグローブというのは、球体、地球という意味であります。ということは、国境をできるだけ低くするということを意味しています。国という単位を通さず、地域がダイレクトに世界とかかわり合う、そういう度合いが非常に増えていくという時代になっています。ですから、リーマンショックが起これば、いろいろな国、日本の中でいろんな地域にダイレクトに影響を与える。逆に、東日本大震災が起これば、ご承知のように、アメリカの GDP 成長率が落ちると、そういう時代になっております。地域と地域が直接結び合っていく、そうすると、地域というものが、やはり自立したいろいろな力を持ちませんと、国全体の活力が維持できない、そういう局面に入ってきたわけです。

もう一つご覧いただきたいのは、こちらの世界地図にあるものでして、ここでご紹介したいのは、一つは人口ボーナスという概念、世界経済の成長の核という議論でございまして、これまでは、日本が戦後成長してくるときには、北米という地域だけを見ていけば、極端に言えば、よかったという時代であります。20 世紀は、北米という地域にヨーロッパ、あるいはアフリカから人口が移動していき、そして、その人口が膨張することによってアメリカ経済が成長しました。ここに目掛けて、いろいろな商品やサービスを受け取ることによって、日本も成長したということであります。ところが、ご承知のとおり、今、成長の核というのは中国に移っている。中国が成長の核でいられるというのは、非常に短い。それは恐らく、2030 年代ぐらいでそのピークを超えてしまう。そして、次はどこへ移るかということ、インドである。インドという国は非常に成長力が強くて、21 世紀中は、成長の核であり続ける可能性が強いという時代であります。世界はこの成長の核が移動していくなかで、日本、そして地域がどういう戦略を立てていくのか。しかも、中国やインドというこれから成長していく地域は、まだまだ、わが国に比べますと、いろいろなもののコストが低いわけです。ですから、日本は、デフレ圧力を今のままでは、抱え続けざるを得ないわけです。そこで、よく言われるように、今までの経済構造ではなくて、より付加価値の高い、そういう地域をつくっていかない、デフレ圧力でどんどんどんどん雇用というものを国内的に減少させてしまう、こういう抜け出られないような大きな渦に巻き込まれてしまうということです。ここに緑色の丸がありますが、この緑色の丸というのは何かといいますと、これから、中国と台湾の間にはありますけれども、関税協定というのを結んで、自由にモノやサービスというものが移動できる、そういう地域がこれからアジアでもどんどん増えていくわけであります。よく、TPP の問題とか、日本国

内で議論されますが、わが国の地域というものは、こういう経済のブロック化に対して、どう対応していくのか、あるいは、グローバルなインフラ整備という問題に対応していくのか、今、迫られているということだろうと思います。それともう一つが、内なるグローバル化でございます。名古屋市、愛知県、こういった地域でも、もうどんどん地域内に海外の方が住まわれていくという時代であります。例えば、北海道。いま旭山動物園というものがございますが、あそこから北にいったところに名寄というところがございまして、ここは冬に（雪が）降るのではなく、空気中の水分が凍って氷が落ちてくる、そういう地域でございますが、ここの稲作の労働者の5割から6割は中国の方。みなさまがお食べになられているホタテがございましてけれども、オホーツクという地域、紋別、網走、こういうところで殻剥きをしまして出荷しますが、この殻を剥いているだいたい半分の労働者というのが中国の方になっている。ということは、私ども北海道にとっては、この内なるグローバル化に対応できなければ、単に産業が消えるということではなく、地域が消えるという局面に入ってるわけです。したがって、こういう問題は大都市部だけではなくて、地域全体の問題、非都市部にも抱えられている問題であります。しかし、こういった問題に国の対応というのは、ほとんど何もされていない。よく分権の理論でも、外交は国の役割と簡単に仕切ってしまう。でも、本当にそうか。外交といっても、いろんなレベルの問題があります。いろんなレベルのもので、地域が直接いろいろと海外と交渉し、政策連携していくことも当然あります。とにかく、従来は、ある意味で国が中心となって画一的な政策を展開すること、代表的な言葉として、均衡ある国土の発展というのがありましたけれども、これが果たした役割というのはあったと思います。しかし、いま申し上げましたような少子高齢化、グローバル化という時代がやってきて、国を中心とする政策展開の反作用、マイナスの面が大きくなってきている。国が今までどおり画一的な政策をやることの反作用が、大きくなってしまっている。地域が、あるいは国全体が持続性を担保できない、このことを何とか克服していく必要性があると思います。

次のページでございますが、これから求められるのは、みなさまからご覧いただいて右側でございますが、やはり、地域が自らのパワーを自ら作り出して、発信していくことが必要であります。ところが、今、地域が何かをやろうと思えば、いろいろな制約がある。いろいろな法律の制約があって、自ら意思決定ができないというルールがあります。ちなみに左側は何かと申しますと、国が決めたいろいろな政策を地域が受け止めていけば何とかなった時代が、左側でございます。ところが、先ほど来申し上げていきますとおり、人口増加という時代ではなくなってきた。そういう時に、同じようなやり方をしていきますと、これも北海道が一つの代表例ですけれども、ストロー効果というのが効いてきてしまって、経済の

集積度の高い所にどんどん、自らの地域の活力が吸われていってしまう。札幌と福岡というのは、ご承知の方もいらっしゃると思いますが、東京 24 区と言われているわけです。東京は 23 区でございまして、札幌と福岡が通勤族に人気が高いというのは、東京と同じような生活ができて、プラスアルファ、バスでちょっと行けば、ゴルフと温泉とそしてスキーができるというところに魅力がある。ところが、根っこの価値観が東京と同じだということであると、少子高齢化、グローバル化が進めば、経済活動がどんどん東京に吸われていってしまう。地域というのが疲弊化していってしまう。こういうことに対して、やはり、各地域の大都市部が中心となりながら、いろいろと創意工夫というものを付けていって、グローバル社会における競争力を、わが国全体として、強めていかなければならない。

次のページですけれども、今までの大都市はどうだったのか。画一的な政策の中で、日本の各地域が世界とかかわり合っていこうとしますと、どうしても東京、あるいは東京というところを国と置き換えていただいて、そこを通じて、海外と向き合っていくという、そういうスキームが中心でありました。しかし、これからは、例えば大阪、愛知、名古屋、新潟、大変申しわけありませんが、地元でありますので札幌というのも入れさせていただくとして、いろいろな都市部が、個性を出し合って、それぞれが融合し合いながら海外と向き合っていくという、こういう開放的なネットワーク機能というものが必要になっていく。これが強いのが、ヨーロッパです。ギリシャの問題ですとか、スペイン、ポルトガルの問題を抱えながらも、一方でドイツ、フランスという国が非常に活力を持って成長し、東欧を引っ張っていくことで、ユーロ全体というものが実体経済面では非常に良いという、そういう構図を作っているわけです。一極だけで国を支えられる、地域を支えられる時代というのは終わったわけで、グローバル化への地域価値を創造していかなければいけない。それから、少子高齢化による資源制約へ対応しなければならぬ。そして、地方政府による柔軟な行政体制の確立、そしてもう一つが、先ほど知事が言われましたように、日本のリスク耐久性。これは今回、東日本大震災が起こって、この時こそ、大都市制度の議論をきちっとするべきではないか。大都市を中心にしたネットワークというものを作っていく。大震災は、サプライチェーンなどいろんな問題を起こしました。それぞれ違った資源を少しずつ持ち合うことによって、補完をし合える、そういったネットワークを持つことが、非常に重要になってくる。このやり方をすることによって、日本全体がリスクに対して非常に強い体質を作り上げていくということではないかと思いません。

先ほど、22 世紀を迎える時は、わが国は台湾やそういった国と同じ規模になりますよと申し上げたわけですが、台湾が今、グローバル化に向けて行財政というのを大きく変えてきています。台湾という国は、今まで、日本の地方制度

というのを一生懸命勉強し、交付税制度を勉強して、それを導入してきた国です。ところが最近になって、日本のことを勉強すればするほど、これは無理だという、そういう判断をして、自ら新しい制度を作り始めています。今日、ご紹介したいのは、台湾の実情ですが、一番下に赤丸で高雄市というのがございます。これは、ご存知かもしれませんが、台湾の中でも非常に1、2を争う工業地域でございます。この高雄市が、高雄縣を吸収するという合併が実現したわけでありまして。ですから、今、高雄縣というものは無くて、高雄市だけになっている。それから、同じような現象で、台中市が台中縣を吸収した。それから、北の方に台北縣というのがありますけれども、ここは、新北市という新しい市になったという構図を持っているわけです。こういった市でもう一つ違うのは、真ん中のところ、青色のところがございますけれども、ここは嘉義縣というところで、この嘉義縣は嘉義市を吸収するという。つまり、合併政策によって、市と県のかかわり方、構造が大きく変わっていきこうとする。これは、台湾国は何ら優遇措置は採っていません。日本のように、合併すると合併特例債等誘導策は採っていないわけです。では、なぜこの高雄市やそういうところが思い切った合併をするのか。答えは、グローバル化に対応するために、工業だけでは生き抜いていけない。それでは、高雄縣が持っている農業と林業の部分を工業と融合させて付加価値の高いものにしていくんだというグローバル戦略を採っていく。逆の行動をとった嘉義縣についても全く同じ発想だった。つまり、それぞれが置かれている環境が違うので、画一的に、市が縣を飲み込むとか、縣が市を飲み込むのではなくて、それぞれの地域で判断をするという構図をとったわけです。しかし、共通しているのはどこかといえば、グローバル化に対応するための付加価値を高める地域にするんだという理念形であったということです。

こういう現状の中にある日本ですけれども、これまで中央集権、残念ですけれども、今の日本のやり方では、中央集権を脱却して、分権、あるいは地域主権という形に持っていくには、2桁の年数では無理、難しい。じゃあ、3桁でできますかというとなんか分からないですが、ただ、3桁の期間が過ぎた時にはもう、日本というのは取り残されるという実態になる。中央主権は何ですかと聴かれますと、簡単に答えれば、標準化と階層化という構造になります。次のページをおめくりいただきますと、標準化と階層化の言葉が書いてありますので、それは後ほどご確認いただければと思います。この中央集権の基本構造の大きな欠点とはなにか、一つ挙げよと言われれば、△の部分だと思います。中央集権というのは、上から国・都道府県・市町村と置いていたただけであればいいわけです。この構図というのは、別の名前で言うと「縦割り」という名前が付くネットワークです。この中央集権の縦割り構造というのは、△の部分です。すなわち、縦型の流れがある、そ

の頭の部分で新しい成長の芽が出てきているものに対して、中央集権型の構造でやりますと、どうしても新しい成長の芽を認識するのに非常に時間がかかる。そのことによって政策的な対応が非常に遅れてしまう。地方自治体が国と一緒にあって縦型の渦の中に入っていくと、地方自治体の方もこの新しい芽というものを見抜くことができない。

もう一つは、大変申しわけないですが、都道府県という単位が一体何ですか、ということが非常に問われている。市町村、基礎自治体とともに、二層制になっている地方自治体のあり方、この仕組みを変えていくことによって、地域というものをもう一度活性化していこうという取組ではないかというふうに思います。

次のページをご覧くださいますと、従来の行政体系という堅い言葉が書かれていますけれども、政令指定都市、名古屋市もそうですが、権限は多少大きいですが、それでは税財源に関する権限というのが広がっているかということ、極端に言えば、ほとんど広がっていない。つまり今までの政令指定都市制度というのは、規模が大きくなったので少し仕事を増やしてあげましょう、やれることを増やしてあげます。しかしその担保になる税財源のことについては、従来通り、非常に拘束、国が枠をはめるという形をとってきました。しかし、それでも都市部が大きくなることを許容してきたのは、経済が成長して、それによって所得が上がってきたからだということにあるわけです。そういった税財政の問題だけでなく、機能面において、地方自治体がバラエティーに富んだ形になる必要性があります。政令指定都市になっても、根っこは普通の市町村と同じだということです。やらなければならないことが全部フルセットで規定されておりますので、もしかすると、政令指定都市になったらこの業務は要らないのかもしれない、という選択もありえます。それから、周辺市町村では、小さいところでは、こういった業務はもう自分のところでは担えないので、地域の中核になってくれる大都市部にお願いするという選択肢も当然ある。ところが、今そういったものを自由に行える仕組みになっていない。したがって、大都市部、それから過疎の小さな町村を含めても、画一的な機能を担うという仕組みを変えていかななくてはならない。一步踏み込みますと、なぜ画一的な機能を無理やりはめ込んでいるのか、これが交付税制度の根幹を支えています。したがって、これは国に任せておけば、なかなか変えるというインセンティブにはならない。日本においては、大都市制度は、法制度にのったものがありました。政令指定都市制度と特別市制度というものがあつたわけです。細かい説明は省略させていただきますが、この二つとも、国側が法律によって決めてきた制度です。しかも、指定都市制度というのは、暫定的な制度であるということが言えます。それぞれの地域が個性を持って多機能型になっていかないといけないときに、国側が枠組みを決めてくる。これにはまることによって、本当に個性や多機能を発揮していけるか、ということになります。地方

分権の最も重要なことは、権限移譲、税財源の移譲ですけれども、これの根幹を支えるのは、自分のことは自分で決められるということです。立法権をきちんと移譲していただくことが根本の問題になってくる。そのことによって、いろんな大都市の仕組みがあっという間だと思います。北海道には北海道の大都市の仕組みがあっという間、大阪には大阪、名古屋には名古屋、愛知には愛知、新潟には新潟、それぞれ違ったかたちがあっという間と思う。それぞれの地域の機能に合わせた制度というものを作っていく、そういうことが根幹に求められていく。これからこの大都市制度を議論していくときに注意しなければならないのは、今までの分権議論で、大都市制度の議論がちょっと見えてくると、起こった現象というのは一番下に書いていますが、都市部と非都市部の対立構造を作るということで、国側が収めてきたわけです。非都市部というのは常にかわいそうという論理の中で、国側は整備をしてきた。しかし、この論理で整理できる時代というのではなく、都市部が走っていただくことによって非都市部というのもネットワークの中で支えられていく仕組みを作っていかなければ、全員沈んでしまう。そういう日本にとっては、もったいない時代がやってきてしまう。

最後にまとめに入ります。まさに大都市部、そういったところを中心に国を変えていこうとする首長のみなさまの議論が始まるわけですが、私がこの大都市部というものを制度設計するときには重要なこととと思っているのは、やはり多機能集積型の都市にしていかなければならないということだと思います。ここに、中軸、広域、結合ということを書いています、今までの地方自治体というのは、特に都市部というのは、この中軸というところをメインに物事を考えてきました。しかし、この中軸というのはもちろん重要ですけども、これを柱に持ちながら、結合というのはまさにグローバル社会におけるハブになるということだと思います。いろいろな国内外の地域を結びつけると、自分の地域の中軸であると同時に、都市部・非都市部、あるいはアジア、グローバル社会の中での結合機能というものを果たしていく。そして広域機能というのは、私の念頭に置いているのはフランス型というのが大きいですけども、小規模な自治体では、全ての業務を担うということは、できなくなってくる。そういったものを広域機能によって都市部が担うということも、当然あるというように思っています。こういう中で、基礎自治体優先、近接性、補完性というまさに地域住民の近いところで民主主義を実現していく仕組みが必要だと思います。こういう大都市議論をしていくと、制度面をはっきりしろとか、あるいは機能面をはっきりしろとか、二項対立的な議論がよく出てくるわけです。ところが、これは、それぞれの地域で、制度設計をしていい地域、あるいは制度設計から入っていった方がより実現できる地域と、それから機能面を充実させて一步一步近づいていくべき地域と、これは、それぞれの地域の特性と個性というのがあるわけです。むしろ、これを制度面をはっきりし

ないとだめだ、機能面がはっきりしないとだめだというふうに考えてしまうこと自身が、ある意味で中央集権的な発想になってしまっている。

大都市地域になればなるほど、プロの経営集団というものが、どうしても必要となってくる。住民とマーケット、市場の間を繋いでいくという機能が必要になってくる。ですから、大都市部というものを新たに作り出していくにあたっては、大都市部の民主主義、議会機能を今までどおりでいいのかという議論、これは同時にきちっとしていかなければ、このプロの経営集団が逆の面で機能不全を起こしてしまうということも現実の問題であろうと思います。大都市の経営戦略、ここで重要なことは、長期的の後に複合的視野ということを書いています。やはり、今までの中央集権ですと、どうしても画一的な視野になってしまう。ところが、そうではなくて、地域発で長期的視野は当然のこと、複合的視野を持った多機能型の都市部になっていく、そういう環境作りをしていくことが、日本全体の持続的発展のために必要だと思います。分権議論をしていく時に、こういう発言があります。北海道は道なんだから道州制になれるだろうと、こういう議論が委員の中からも出てくる。これは無理です。北海道ほど国の依存が強いところはないわけで、北海道や札幌市からこうした都市議論が出てくるといったことをお耳にされたことはないと思います。つまり、これは、機能と制度というものがどちらが先にいくにせよ、最終的に両輪になっていただかないといけないわけです。名前だけが先に走って実現できるというわけではないということだと思います。時間になりましたので、私からの問題提起はこれで終わりたいと思います。どうもありがとうございました。