

平成 25 年度「地方分権・道州制セミナー」講演録

これからの地域の自立と道州制～大阪と関西の動きを手がかりに～

慶應義塾大学 総合政策学部 上山 信一 教授

【鳥居分権・広域連携監】

愛知県知事政策局 分権・広域連携監の鳥居でございます。セミナーの開催にあたりまして、一言ご挨拶を申し上げます。

本日は、大変お忙しい中、「地方分権・道州制セミナー」にご参加いただき、誠にありがとうございます。また、日頃は愛知県の行政に対して格別のご理解、ご協力を頂いておりますことを、重ねて厚く御礼申し上げます。

本日のセミナーのテーマであります「道州制」につきましては、戦前から現在に至るまで、時々の社会・政治情勢により、様々な議論が浮かんでは消え、消えては浮かぶということを繰り返してきた経緯がございます。

最近では、平成 16 年から 18 年にかけて、国の第 28 次地方制度調査会において精力的に調査審議が行われ、「道州制のあり方に関する答申」（18 年 2 月）が出されました。また、平成 19 年から 21 年にかけては、歴代内閣で初めて設置された道州制担当大臣の下で、道州制ビジョン懇談会が開催され、道州制の導入に関する基本的事項について、活発な議論が行われました。しかし、その後は政権交代もあり、政府レベルでの道州制の検討は目立った進展がありませんでした。

そうした中、昨年 12 月に誕生した第 2 次安倍内閣では、再び、道州制担当大臣が設置され、今年 6 月の「経済財政運営と改革の基本方針」、いわゆる骨太の方針において、道州制に関して、必要な検討を進める旨が明記されるなど、政府は道州制の検討に前向きな姿勢を示しております。また、政党レベルでは、道州制の実現に向け、まずは、道州制の理念や工程などを定めた基本法を制定しようとの気運が高まっており、先の通常国会では、既に一部の政党から法案が提出されたところでございます。

こうした政府・政党の動きに対して、本県では、今年 4 月に「さらなる地方分権改革に向けた愛知県提言」を公表し、この中で「地方分権の究極の姿として、道州制の実現に向け、地方も参加した国民的な議論のもとで、詳細かつ具体的な検討を積極的に進めること」を提言いたしました。

大村知事は、「わが国を覆う閉塞感を打ち破るためには、明治以降、形づくられてきた全国一律発展・一律統治の国のかたちを根底から覆し、地方の個性や

多様な強みを活かして国の発展を牽引できるよう、国と地方の役割分担を根本から見直すべき」との考えであり、道州制推進に前向きな知事・市長と一緒にあって昨年4月に立ち上げた「道州制推進知事・指定都市市長連合」のメンバーとしても、政府・政党に対し、道州制の推進を積極的に働きかけているところでございます。

言うまでもなく、道州制の実現には、国政レベルでの意思決定と国民的な合意形成が不可欠であります。議論を活性化し、地方から積極的に意見発信していくため、本県では、平成16年度から、このセミナーを開催するなど、県民の皆様への情報提供などに取り組んでまいりました。お手元にお配りした封筒の中に、黄色いA4サイズの「道州制に関する愛知県の主な取組」という資料が入れてあります。あわせてご覧いただければと思います。

さて、本日のセミナーでは、企業・政府・NPOの経営改革、地域開発、行政改革などにお詳しく、愛知県の政策顧問でもあります慶應義塾大学総合政策学部の上山信一（うえやま しんいち）教授をお招きしております。上山先生には、この後、「これからの地域の自立と道州制」というテーマでご講演をいただき、今後、進めるべき制度改革の方向性について、お教えいただきたいと思っております。

このセミナーが、本日も来場の皆様方にとりまして、道州制についてのご関心を深めていただくとともに、一緒にお考えいただく機会となれば幸いです。

以上、簡単ではございますが、開会のあいさつに代えさせていただきます。

【上山教授】

皆さん、こんにちは。今日は、副題に「大阪と関西の動きを手がかりに」というふうに書かせていただきましたが、道州制を巡る国の動きに加え、大阪・関西がどうなっていくのかということを中心にお話ししたいと思います。

全国を見ますと、地域の自立あるいは道州制を最も必要としている場所が大阪、それから愛知・名古屋だと私は思います。全国一律、一国一制度、あるいは中央集権の枠組みの中で、日本は明治以来発展し、そして戦後の復興を遂げてきたわけです。しかし、最近の停滞状況を打破する突破口として、大阪と愛知・名古屋の2大都市が国の仕組みから独立して、自主自立をする。こういった動きをつくっていくことが21世紀の新しい日本の姿をつくる突破口になると思っています。

それを象徴するような出来事が二つずつあります。いずれも政治の力を借りての動きですが、大阪においては、大阪都構想に関する動き、これは有権者の熱い思いを受けて、民主党政権下で法改正がされ、大阪都を現実化する法的手

続きが実際に整いました。今、賛否両論、非常に熱い議論が起きています。ご存じの通り、愛知・名古屋におきましても、中京都構想をめぐるいろいろな議論が起き、最近ではホールディングという新しい概念が出されています。国においても、道州制導入の基本法など動きが活発化しております。この二つの都市の動きが非常に重要だと思います。

それからもう一つ、非常に重要な動きがそれぞれ大阪と愛知・名古屋においてありました。大阪においては伊丹空港の民営化です。伊丹空港はご存じの通り、19の国管理空港の中の一つということで、最近までは収支すら明らかにされていませんでした。しかし、幸か不幸か関西空港会社が破綻寸前の状態に陥り、黒字の伊丹の資産も収入も支出も全部切り取って、まるごと関西空港に渡すという経営統合が実現いたしました。これは民営化でもありますが、れっきとした分権化でありまして国の資産を切り取って関西に渡すという画期的なことが起きました。おかげさまで関空はLCCの発展にちょうどタイミングを合わせて、息を吹き返しつつある状況です。

もう一つ大変興味深いのが有料道路のコンセッションです。愛知県の有料道路において実現に向けた突破口が切り開かれ、これも民営化が実現しようとしています。やはり、これだけ大きな都市を維持するための有料道路や空港を国が全国一律の管理下に置いて縛るといふようなことはもうできないということが非常にはっきりとしてきました。制度を変えて欲しいという動きが道路については愛知・名古屋から、空港については大阪が国を動かしました。国の制度は愛知と大阪が組んで頑張れば、結構動くと思います。

今日は、私はたまたま東京から来ましたが、気分としては大阪から来たということで、大阪の人間と愛知の皆さんで今日は意見交換をしたいと思っております。

今日の構成ですが、お手元に資料がいろいろあります。道州制答申のポイントという資料がありますが、これは地方制度調査会が平成18年に出した一定の方向性であります。これについては、ご存じの方も多いので、あえて今日は細かくお話ししませんが、地方制度調査会では、平成18年に道州制について前向きに考えようとなりました。そのあと、内閣の方で道州制ビジョン懇談会中間報告という所まで一応出ています。こちらの方では、国のあり方というのもセットで考え、中央集権型国家から分権型国家に行くんだというところまで踏み込んだ中間報告が出ています。そのあと、中央の動きは少し停滞しましたが、政権交代を経て、また少し動きがある状況です。

それから、堺屋さん執筆のPHP研究所の雑誌コピーをお配りしております。これは、国のあり方も含めて道州制を見直そうという考えの典型的なもので、非常に分かりやすいものです。堺屋さんは大阪の人でありまして、大阪という

土地の状況を踏まえた道州論を展開されています。あとでお読みいただければと思います。そして、レジュメがありまして、これに沿って画面の方を眺めていただければと思います。

今日の話ですが、二つに分けてお話しします。前半は現状分析でありまして、なぜ道州制は実現しないのか、こちらからあえて議論したいと思います。道州制は、大事、必要といろいろな方がおっしゃっていて、それはたぶん聞き飽きておられると思いますので、議論ばかりでなぜ進まないのかを今日は分析してみたいと思います。それから2番目が大阪、関西の独自の動き、都構想あるいは関西広域連合の動きなどをお話しします。次に、こういう現状を踏まえた上で、そもそも一体なぜ道州制あるいは、地方制度の見直しが必要なのかお話ししたいと思います。

実は、財政赤字、経済活性化、それから大都市問題などを先に考えないと、道州制は実現しないと私は思います。今まで道州制は地方制度の枠の中での制度の見直しと捉えて、議論されてきました。私はそうであるが故に実現しないと思っております。非常に不謹慎なことを申し上げますと、国債が暴落すると道州制が一気に実現する道が開けると思っています。もちろん暴落してしまうと困ります。これは従来の議論の膠着状況を突破するにはどうすればいいのか、少し視野を広げるためにそういうことも今日は議論します。最後は、皆さんに対する問題提起です。愛知・名古屋はどうするのか。少し言いつ放しになりますが、よろしくお願ひします。

道州制とは、一体何なのか。だいたいご存知だとは思いますが、道州制をやってもいいという根拠の最たるものは資料2ページ目の経済規模の比較です。日本国はご存じの通り、国土は小さいがGDPは非常に大きくて、第2位の大国です。道州制を実現してそれを割ってはめてみると、このように世界のトップ35までの国のランキングのあちこちに日本が入り込んでしまいます。世界中日本だらけです。独立国でオリンピックに出たら、結構金メダル取れるかな、みたいな話です。それぐらいの国力の大きさを日本は持っています。しかし、今は中央政府が何かで失敗すると、全部が失敗する。アメリカは議会が機能しないわけですが、日本も最近までねじれ国会でした。そういった政治の限界なども含めて、日本国を一つに束ねておくところだけの可能性がもしかしたら失われます。中央では、地方に任せると不安だということを議員も官僚も言いますが、それならオーストラリアやブラジルは、小さいから政府が機能していませんのかと私は申し上げたい。外国政府ははるかに小さな規模で、ちゃんと国家運営をやっています。

それから、もう一つ、補完性の議論、Principle of subsidiarityです。これ

は非常に長い歴史があつて、16世紀から始まります。要は「現地、現場に任せなさい」ということで、子どもができるのなら本人にやらせなさい、できないときだけ親が出て行けばいい。それで親ができない、家族ができない時だけ地域で面倒を見ればいい。地域も駄目なときには国家が出て行けばいい。こういうふうの下から積み上げていく考え方です。こういう考え方はヨーロッパ地方自治憲章で謳われ、それからマーストリヒト条約でEUの基本原則として謳われ、その上で通貨統合という中央集権化と国内における分権化が、同時に起きているわけです。

日本でも、資料で愛知県のケースを持ってきたのですが、個人ができることは個人でやりましょう、自立しましょうということ。個人で無理なことあるいは非効率なことは家族・地域社会、さらにもっと大きな単位でやらなければいけないことは市町村、都道府県、国と。こういう考え方でやっていくのが効率的であります。

補完性の原則は大昔からあるのですが、実は中央権力に対抗するかたちで16世紀からヨーロッパでだんだんと芽生えてきました。一つはローマ・カトリック教会、ローマに対抗する地方政府が上から押さえつけるのに対し、抵抗勢力が論理として使いました。それから1931年、ヨーロッパの全体主義により、国家が社会を全て支配するという動きが出てきたときに、ローマ教皇が出てきて、まさにこの補完性の原則を持ち出して、社会の隅々まで政党が関与するのはおかしい、国家が管理するのには限界があるとなりました。

レジスタンスの哲学が脈々とヨーロッパには生きていて、そのためにEU統合が戦後どんどんできてきました。補完性の原則があるから安心してEUができ、ユーロという通貨統合ができました。それから、逆説的なのですが、中央集権としてのEUの成長というのは実は、裏において分権の哲学である補完性の原則に支えられて発展しました。これを日本に応用しますと、日本国が一致団結して、これからも非常に厳しい東アジアの政治状況の中で、毅然とした外交、経済政策をやっていくうえでは、実は補完性の原則は非常に重要だということ。ことです。

要するに、国の出先機関が非効率だからくつつけるとか、県はもういらぬとか、そういう安っぽい話ではありません。これは日本国を強くする、外に対して強くし、中に関して優しく見守っていく、こういう存在に政府を変えていくときに非常に重要なのが補完性の原則です。その延長線上に、出てくるのが地方分権であり、地域主権であり、そしてその象徴としての道州制です。

ですから、これは行政改革ではありません。統治機構改革であり、もつと言うと、この国のかたちを見直すという話です。しかし、議論ばかりで全然実現していません。専門書を読みますと、戦前から実はさんざん議論されていま

すが、なかなか進んでいません。しかし、最近やっと少し盛り上がってきています。進まない理由の一つは、地域主権の理屈に賛同する政治家や首長、地域政府の数が少ないこと、あるいは、引退されていなくなったりして、なかなか盛り上がらないことが挙げられます。

それから、区割りの話にすぐなってしまう。そうすると、うちはどこなんだということになり、それがまた選挙区と連動するなどして、じゃあ今のままで行こうという話になりがちです。それから、財源がないからくっつけられないとか割れないとかいう議論になってしまいます。現状を変えない理屈としては選挙区との連動、財源がない、この二つがよく持ち出されて、区割り問題からのスタートとなってしまう。それからもう一つは、日本の行政は分離型ではなく、融合型ですので、任せたと行って権限を移しても実はちゃんと任せ切れていません。法律の立て付けがそうになっていて、どこまでいっても国の権限が消えない、分権にならないという問題があります。それから何のメリットがあるのか数字でちゃんと見せるという「見える化」の仕組みがちゃんとできていません。これは公会計がないからといったこととつながってくるわけがあります。

区割りが難しいという話も、ご存じの方はよくご存じですが、資料6ページの左端に、総務省や法務省、厚労省、農水省などの府省庁、それからその局が書いてあります。横は、左端から新潟、富山、石川、福井、長野で、右端が滋賀となっていますが、これを縦に見ます。そうするとなかなか興味深くて右から三つ目の愛知・名古屋は、基本的に国の出先は中部なんとかとか、東海なんとかと書いてあって愛知・名古屋の皆さんはあまり管轄問題で悩むことはありません。中京都ができようが、東海州になろうがだいたい名古屋と愛知はそこにいるわけです。ところが、左端の新潟では総務省の通信系は信越です。下を見ていきますと、農水系は関東、それから経済産業省系になると電力は東北、それから労働に関しては、新潟単独ということでありまして、国の出先があちこちからやってきます。これはもうやってられないということで大阪が大阪都と言ったものだから、よし俺たちも新潟都とおっしゃった、ということです。

自分たちはとにかく道州制の議論の時に中心でいたい、新潟を中心に議論して欲しい、少なくともぐしゃぐしゃ状態を解消して欲しいという思いが先にあって、新潟都の話になったということです。現地では、新潟都構想に違和感がなく、切実感があります。それはさておき、ここで言いたいのは管轄区域がぐしゃぐしゃになっているという状態をすっきりさせる必要があるということです。しかし、その作業は簡単ではありません。選挙区も大変なのですが、中央省庁も選挙区みたいなものですから、これは非常に大変な問題をはらんでいます。

それから東京問題です。東京が巨大でありまして、東京単独だけで92兆円もGDPがあります。愛知・名古屋が約60兆、関西が80兆ということで東京一都で、それをはるかに凌駕しています。周辺を入れて関東州を作ったら、それだけで日本のGDPの半分近くに達してしまいます。東京は誰のものかということですが、東京は東京だけなのか、周辺とセットなのか、こういう議論があります。ですから、これも区割り問題が難しいという原因の一つとなります。

それから財源分配の問題です。これは大都市問題と言ってもいいのですが、大都市は国税に相当取られています。大阪市内で上がっている税収は、国税を含めて4兆円近くあります。資料8ページの図の左上ですが、国税が7割、あとが大阪府税、大阪市税です。大阪市税は当然大阪市内で使われ、府税も周辺で使われるから地元でいいのですが、国税は、僅かしか戻ってきません。残りに関しては今、国が取っているわけですが、道州制になると関西州が取ることになります。そのお金はどこに行くのかという議論が当然出てきます。

貢いでいる側の大阪市や東京都、名古屋市などお金のある自治体の財源をだれがどう使うか、これは非常に大きな問題です。知事会での議論を見ていると、格差是正ということとお金のない自治体にお金がどうやったらちゃんと回るか、道州制を考えるときにはそこに配慮して、という議論が横行しておりますが、お金の人はやはり黙っている。われわれの日常生活を見てもそうですが、お金がない人がお金の話をしている、お金がある人は黙って下の方を向いている。ということで、大都市のお金がどこに行くのかが、実は道州制の議論を考えるときに最大の争点であります。大都市の自立問題と道州の国からの自立の問題、これは原理的に矛盾するところがあって、実は道州制の一つの障害要因は大都市の自立という問題であります。これはセットで解かないと解けません。この辺は大阪府と大阪市の調整を見ても大変ですし、中京都の議論を見ても、なかなか大変だと思います。さらに、対国という意味でも一番違和感があります。やはりお金をめぐる調整というのは非常に大変です。

それから、道州制というのは地図で書くと簡単で、新聞で見ると楽そうに見えますが、自治体の区割りというのは、単に行政サービスの話ではありません。各種審議会の答申などを見ていると、単なる行政サービスの見直しであるかのように言うのですが、実際の所は経済単位でもあります。特に空港とか港とか道路、インフラはエリア全体で持つことになってきます。関西空港もまさに関西全体のものということで一体感をもって支えています。

それから規制緩和や法人税の緩和などの話です。制度間競争が道州傘下で起きます。愛知・名古屋だと法人税は何%で、大阪だとそれより安いとか高いとか、こういったことで経済において制度間競争が起きます。それから税と権力の所在です。道州議会はどうなるのか、道州裁判所はできるのか、あと課税権

は国税が持って道州に渡すのか、それとも道州政府が税事務所を持つのか、こういったところも難しいです。また、警察はどうするか。それから、どこまで地域政府なのかもはっきりしません。議会はどこまで決められるのかとか、憲法上の位置づけはどうするのかといった議論があり、その強さによって独立性がまた変わってきます。

それから人々の気持ち、帰属意識です。青森などに行きますと「私は南部です」とか、「私は津軽です」とか、今でもおっしゃっている方がいます。150年以上も経っているわけですが自分は岐阜県民であるといったプライドが道州になるとどこに行くのか。市町村合併で既に起きているわけですが、これをめぐる議論もあります。

ですから公の場で議論しますと、資料9ページ目の③行政サービスだけになるのですが、どうしても②税と権力、①政治主権という生臭いほうの話に実際は行かないといけなくて、そこは政治の場で紛糾がおきるのは必至です。それから結構忘れられているのが④経済の話、⑤帰属意識の話です。こういったことを全部洗いざらい最初から議論していかないといけません。審議会の類はだいたい③行政サービスの話だけできれいなことを言ってるわけですが、これはそういう発想というか仕事の仕方自体が私は非常に中央集権的だと思います。世の中は、この五つで成り立っているのもあって、③行政サービスだけ動かせば山が動くという考えは、官僚的すぎます。そこで、道州制の議論自体を地域主権型にしなくてははいけません。ですから、大阪、それから愛知・名古屋が国に先駆けて地元で道州制の議論を具体的にやっていくことは非常に重要です。その練習問題が大阪都をめぐる現地での今の議論ですし、中京都をめぐる、こちらでの議論だと思います。

もう一つ融合型という話をさっきしましたが、資料10ページの図で言うと、横軸が集権か分権かを示しています。左が集権国家、右が分権国家、これは自治体の予算と国の予算を比較したら、分かります。アメリカは州が基本ですから、アメリカやドイツなどは割と右の方に行きます。縦軸ですが、例えば、教育はもう全部地方と言ったら国に文部省はなくなります。これが分離型です。ところが予算は地方に渡し、最後の権限は国が握っていると、こういったものは右端に行きます。日本は全てのことにおいて中央省庁が関与する仕組みになっていまして日本国中どこで起きたどんな事件も、必ずどこかの省庁の管轄となります。融合型行政の最たるものです。それから分権だと言って右にどんどん行っても、上に行かない限り自立した感じがしません。これは難しい話で、それこそ航空法や農業基本法などありとあらゆる法律を改正しないと下から上に行きません。権限移譲だけしても右に行くだけで上には行きません。そのため、変わった気がしないという問題があります。

以上、様々な問題があるので、簡単に実現はしないのです。それでは、どうやって実現するのか、なぜそれがいいのかということはちょっと後に置くこととし、大阪・関西が、なぜ自立や大阪都などという話になっているかという話をします。

愛知・名古屋は経済的に恵まれていると思います。その中で、将来を見据えたときに、弱体化する日本丸と一緒にいていいのかという危機感があって、愛知・名古屋の自立という議論になっているわけです。大阪の場合は危機感どころか、目の前に危機がありまして日本国政府と一緒にやってきたらこんなことになってしまった。もう嫌だという状況です。「失敗する親会社のもとで子会社なんかやってられない」というのが今の大阪の感覚です。2015年は、大阪夏の陣からちょうど400周年です。徳川に近い方々を前にして言うのも変ですが、400年前の屈辱をこの際晴らす非常にいいタイミングでもあります。

大阪独立論というような最終的な気分などにあいまって大阪都などの話が盛り上がっています。たぶん名古屋では『プリンセス・トヨトミ』はあまりヒットしなかったと思いますが、映画の中にあるような、大阪の独立・自主の気概と目の前にある危機がセットになって危機感が駆り立てられています。

何が大変かという、資料12ページ目の図で説明がつかます。これは非常に大事な図でありまして、横軸が時間で1990年から2007年まで取ってありますが、縦は県民所得です。愛知県は緑です。上の赤いグラフは東京都で、じわじわ上がっています。東京はもうかっていて、愛知もかなりいいです。緑の線は微妙に上がっているのですが、大阪は青の線で、とても調子が悪いです。左端を見ると結構いいところに昔はいました。90年ぐらいは愛知より大阪の方がお金がありました。最近を見ますと緑の線が遙か上に行って、とても追いつきそうにありません。右端をみると、大阪は、全県合計とほぼ一致しています。昔は金持ちだったのですが、今は都市の中では最低です。神奈川にも抜かれ、愛知にも激しく負けています。

このように、急激に所得が落ちると、何が起きるか。失業が増えます。それから離婚、犯罪、自殺が起きます。それで子どもを学校にやれないと学力の低下が起きます。生活保護が普及、こういう状況です。私自身が大阪人なので自由に話していますが、なかなか厳しい状況です。失業率も都会の中でも断トツに高く、都市なのに全国平均よりも失業率が高いです。また生活保護のパーセンテージこれはパーミリですが、これも東京よりはるかに高いです。それからホームレスの数、人口が東京よりも少ないにもかかわらず、絶対数が多い。それから犯罪発生率もダントツに多い。女性就業率は、愛知は結構いいのですが、大阪は全国平均よりはるかに下回っています。これは、離婚してシングルマザー

になったときに仕事がない、そうすると生活保護に行き、離婚＝生活保護という問題があります。また、大学進学率も低い。そしてボランティアをしない、リサイクル率も低いといった問題があり、悲惨な状況です。

これらを星取り表にしますと、資料 17 ページ目のおおりの、だいたいワーストランキング入りです。平均寿命もだいたい下から比べて 2 位か 3 位です。それから、学力テストもだいたい下から比べて 1 位、2 位です。悪い話は全部大阪にあります。世の中お金が全てではありませんが、やはり所得が激減すると、こういうことになってしまいます。昔の指標を見ると全然悪くありません。いくつかは昔から悪いですが、急激に悪くなっています。これはたぶん日本国の将来の姿だと思います。アベノミクスが終わったらまた元に戻ります。こういう状況に日本全体がなってしまうという危機感が地元にはいろいろな形で芽生えています。このままではまずい。大阪では社会不安が現実に顕在化しています。

こういう中で大阪府と市は何をしているのか。非常に非効率です。府と市がお互いに張り合っていて、なけなしの予算をあわせて使わない。インフラ投資も小さいものをそれぞれ別々にやっています。ですから、空港連絡鉄道もできないし、淀川左岸線の高速道路もまだできない状況です。大阪市は、面積は 1 割ですが、GDP は 55%、人口は 3 割で非常に大きな存在です。愛知県は、名古屋市は面積が 6%、GDP は 4 割弱、人口は 3 割ということで、愛知における名古屋よりもはるかに大阪市の存在は大きい。役所の大きさですが、大阪府と大阪市はほぼ同じサイズです。中身はちょっと違いますが、実質的にはほぼ同じです。それで何が起きているかということ、典型的な例が二重行政です。

資料 20 ページの図は、横軸が水の生産量で、縦が単位当たりのコストです。一番右端のコストが高いのは大阪市の浄水場で、柴島（くにじま）と読みます。その隣が庭窪でこれも大阪市です。左から安い浄水場の名前が書いてありますが、左から順番に全部使えば、右端の浄水場は本当はいりません。大阪府も大阪市も浄水場の稼働率が低いのです。しかし、それぞれ別々に隣合わせの建物で、お互いが万が一のためにとって設備投資をしています。無駄な投資をそれぞれがやり続けてきたため、お金がいくらあっても足りません。

おもしろいのは大阪市立大学と府立大学です。両方足すと東京都立よりはるかに大きい日本一の公立大学なのです。とてもおもしろいのは、学生の数が大阪市立が 8,700 人、大阪府立は 8,200 人と拮抗しています。市の方が少し勝っています。教員の数を見ると、市立は 720 人、府立は 728 人、教員は府が勝ちです。切磋琢磨した結果、ほぼ同じ姿に成長しました。どちらもいい学校ではあるのですが、健全な成長になっていません。ダブる学部があったり、すぐ近所にキャンパスがあったりします。かつては右肩上がりの経済ですから、活力

ある競争でしたが右肩下がりになると、明らかに二重の無駄です。かつての地域内競争の強みが明らかな弱点に急転換してしまいます。

一方、大阪市役所は、職員が非常に過剰であります。横浜市に比べて、ありとあらゆる分野で 1.7 倍です。人口比で見ると公務員の数が非常に多いです。地下鉄の職員の給与も非常に高いし、職員の数も多い。この辺はよく言われる話なのですが、その一方で運賃はととも高いです。地下鉄はいま、初乗り 200 円を 180 円に値下げするという案が出ています。民営化すると、180 円でもやっていけそうなのですが、民営化については議会が賛成していないことから、一回下げてみよう。下げて民営化に賛同いただけないようならば、もう一回 200 円に戻す。大阪都改革は地下鉄料金問題と民営化の議決問題が一番の突破口、天王山という状況であります。昔、大阪市は非常にお金があったわけですが、そのお金を狭い大阪市内で使い果たしてしまいました。ですから、職員の数も非常に多いし、インフラも充実しています。地下鉄は独占なので周辺から来る通勤客から、全国一高い運賃を取って大阪市に還元をしています。その象徴が 200 円初乗りという状況です。

公式発表では、今の大阪市地下鉄は経常利益を 167 億円出しているということなのですが、補助金をもらっていたり、税金を払っていなかったりするので、実際には 52 億円しか経常利益が出ていません。民営化したらどうなるかと言いますと、人件費が 40 億減り、経費も減って、経常利益は 100 億くらいになります。さらに本格的な民営化をして、現在高い金利を支払っている足の長い地方債を中期金利に落とすことを考えますと、合計で 180 億の経常利益になります。つまり、民営化すると年間 130 億円収支が良くなります。初乗りも 200 円から 180 円に下げられます。非常に興味深いのは金利が実は結構高かったということです。税金を払っていない分、いいかと思ったら、金利で相殺されていたという事実が分かりまして、民営化の計算をきっちりやってみるといろいろな発見があります。

大阪市バスは非常に赤字であります。名古屋市も毎年、一般会計から埋めています。しかし、東日本は割とみんな成績がいいのです。合理化をどんどんやって、横浜や東京、仙台は結構独立採算でできています。西の方は全部駄目です。京都、神戸も赤字ですし、大阪と名古屋が底辺を争っています。この辺は話していると長くなるので飛ばしますが、大阪に関しては要するに、かつて大阪市はとともにお金持ちだったのですが、その税収をととも狭い市域内にインフラ整備や職員を雇って使ってしまった、過剰コストと過剰サービスの自治体になってしまいました。税収があった時には、問題なかったのですが税収が落ち込んだ瞬間、独立でやっていけなくなりました。そこで大阪府と市が一緒になってもう一回足りないインフラの再投資など全体のリニューアルをしようというのが

今の状況です。

二重行政の弊害は借金にも現れます。市民一人当たりの借金ですが、地方債の残高です。東京 23 区は経済がいいということもありますが、ほとんどの区は借金してインフラ投資などやっていません。ところが大阪は、府の借金と市の借金を市民が二重に負っています。名古屋も同じ状況です。横浜もそうですが、政令指定都市の力の強さに比例して、政令市がいろいろな事業をやっています。県とプラスでやっていきますと二重行政になり、このような負債をもたらしてしまいます。これが何を招くか。海外と比べると住民一人当たりの資産、自治体の資産は非常に大きいです。つまり、たくさんの借金をしてたくさんのインフラを自治体が抱えているのが日本の大都市の特徴です。ですから、今回の地方制度の見直しの中では、こういうものを民営化して、軽くしていくということが非常に重要だと思います。

都構想を一言で言うと資料 32 ページの図です。大阪都というのは大阪市を解体して 8~10 くらいの特別区にするということです。教育や福祉などは区に全部任せます。インフラや経済政策などは、新たな府庁と書いてありますが、大阪都に任せます。その他の事業や地下鉄、水道、ゴミなど現業的なものについては民営化します。大阪都にすると府と市を足して、巨大な役所ができて非効率だと批判を受けるのですが、そんなことは全然ありません。民営化とセットでやるということです。その第一歩が地下鉄民営化、バスの民営化です。水道は既に切り離して、事業団になっています。ゴミもこれから民営化します。下水も民営化です。ですから、都構想というのは実は、大阪市解体ではありますが、区役所をつくるという話だけではなくて巨大な大阪市を正常化していきます。そこで、民営化というものがかなり大きな柱になってきます。

都構想に反対する人たちは、民営化して大丈夫なのかという心配、それから区をどういうふうに分けるのかというご自身の選挙区に関する懸念を含めた心配と、この二つの心配から都構想に反対します。ですが、広域行政の集権化部分に関しては大きく反対する人はあまりいません。経済政策や観光誘致などは大都市として強力な制度を作ってやればいいのかということで割と賛同が得られています。

要は大阪市と大阪府は膨大な資産を抱えており、それぞれが部分最適を追求してきました。そこで、インフラ投資などが遅れ、無駄な二重行政、二重投資が発生しました。その部分を統合して効率化、整備し、自立できる自治体にしていこうというのが今の大阪の動きです。

この動きは、道州制とは関係ありません。それから、国との関係もそれほど議論する必要がありません。大阪の中だけで、自分たちが持て余している資産、これを府と市が持ち寄って借金もこの際、整理してすっきりさせていこうとい

う動きです。別の言い方をしますと、日本国政府から来るお金が今まで通り来るとも思えない、そうすると、自分たちだけで自立・自活していけるだけの体制をつくらないとこれだけ強大な都市はとても維持できないという危機感です。

ですから、国のなんとか審議会や国会のねじれといったものを横目で見ながら、国の制度が変わるのをじっと待っていると、やっと変わった頃には大阪の二人に一人が生活保護を受ける町になってしまうといった危機感がものすごくあるので、国の制度改革のスピードはとても期待できません。大阪だけでできることから始めようというのが都構想ということです。たまたま大阪という町がそういう状況にあるわけですが、愛知・名古屋は経済がもっと力強く、ここまで大変ではないと思いますが、構造的にはたぶん似たことになってくるのだと思います。

それから、神奈川・横浜は、東京という巨大な経済力がある町にくっついてるので、そういう自立心がない、あるいはお金で苦勞していません。そのため、まだ盛り上がっていません。しかし、これは時間差の問題だと思っています。「大阪には橋下徹さんという変わった人が来て、変わったことをやっている」という見方をする方が結構いるのですが、私は、橋下徹さんの出現は歴史の必然だと思っています。ああいう人が選挙に出れる、ああいう人が選ばれる、それくらい思い切ったことをやってくださいという有権者の思いが噴出する背景があります。だから、賛否両論ありますが、非常に白熱した議論が大阪では起こっています。このようにご理解いただければと思います。

なぜ地方制度の見直し、あるいは道州制が必要なのか、という話に移ります。大都市の話を中心にお話ししてきましたが、日本国経済全体をどうするのか考えますと、やはり全国一律の制度の中では、なかなか動けません。やはり小さなものにして、それぞれ地域の特色にあわせて経営した方がいいと思います。

日本国は、かつて大胆な地方分権をやったことが一度あります。それは国鉄改革です。国鉄改革では、日本最大のインフラを地域分割し、同時に民営化しました。地域分割がポイントです。JR東海は新幹線を持ち、東海地方に合った経営の姿になっています。九州と北海道は、基金を積んで観光列車にフォーカスを当てています。それぞれ姿がかなり違った鉄道会社になっています。

JR九州の場合は、生産性が3倍になっています。87年に民営化しまして、96年までずっとお客を増やし続けていて、最近小康状態になってはいますが、職員の数が半分になって、列車の本数は1.5倍になりました。こういう奇跡のようなことが実際に起きました。中の仕事のやり方も非常に縦割りだったのですが、お客様本位や変化主義など、かなりカルチャーが変わりました。組織をばっさり切り分けるときに新しい文化を入れようということになりますので、

行政改革の非常に大きな突破口になるということです。

それから非常におもしろいのは、最近ななつ星などで話題になっていますが、競争原理が入ってきて地元ではバス、それからマイカーなどと競争です。九州は高速道路が非常に強いので、車との競争が非常にあります。しかし、飛行機については敵ではなく、東京と各県庁所在地を結ぶ線は戦略パートナーであります。お金がある人を都会から呼んでくるということで、宮崎空港線をわざわざつくって、飛行機で来て下さいと。来たら、後は電車で、タクシーで行って下さいというような戦略をとっています。従来は鉄道で東京から来いというのが、国鉄のスタイルだったのですが、スタイルを変えて、飛行機などとも組み始めました。今や上場の兆しというところまできています。やればできるという典型がこのJR九州の例だと思います。九州はJRの例があるので分かりやすいです。

関西に関して、関西人が関西州あるいは関西道みたいなものをどう意識しているかということをお話してみます。半分、冗談ですので、あまり真に受けないでいただきたいのですが、関西はヨーロッパのような特質を持っているというのが私の持論であります。各地域がそれぞれ多様かつ特徴が非常に強いです。EUになぞらえると非常にぴったりくるというのが関西でありまして、その多様性をうまく生かした観光戦略なり経済戦略というものをつくっていけば、一体感を持ちつつ、かつ多様性を主張できるのではないかと思います。まさにヨーロッパがそうですが、アメリカに対抗してEU、ヨーロッパというものを世界に向かって打ち出し、中はそれぞれ文化は多様ですといういいとこ取りです。

道州制になると関西州もそれができると私は思っています。わかりやすいので、資料41ページの図を使って時々話しています。経済の中心はEUになぞらえると大阪＝ドイツです、象徴的なことは大阪市役所が東ドイツのような感じになっていまして、大阪府は西ドイツです。二つに分断された国家がまさに大阪であり、経済の中心です。和歌山は形からしてどう見てもスペインだと、とてもいい加減なのですが、雰囲気はそういう感じです。三重はイタリアです。形が長靴の形をしています。スイスは海がないから奈良です。文化の中心である京都はフランスです。滋賀は近江商人が活躍しており、ほとんどフランス文化圏ですので、ベルギーです。また、スカンジナビアは福井県だと思います。福井も関西の一部だということが言いたいわけですが、男女共同参画や3世代同居、県民満足度日本一というのが福井ですから、この人間中心社会、まさに福井はスカンジナビアではないかと思えます。イギリスは、神戸があるから兵庫県です。このように並べると、各地域が多様多様で非常にまとまりがあり、かつ多様だというふうに見えてくるのではないかという話です。

州都は大坂か京都かという議論がありますが、私はブリュッセル、つまり大津しかないと思います。EUの本部がドイツかフランスかでもめるので、第3国のベルギー・ブリュッセルになったのと同じように、関西州の州都は大津にしない限り話はまとまらないと思います。EUの議会はストラスブルクにあるのですが、それは地図で言うと、天王山トンネルの上あたりということになりますので、その辺が関西議会の場所としていいのではないかと思います。このような議論をしながら、各地域での道州制の議論をつくっていったらどうかというふうに思います。

関西州が具体的に何をするのかというのは既に先取りする動きがありまして、関西広域連合が実際にドクターヘリや観光、環境政策などを少しやり始めています。突き詰めて見ていきますと、神戸も含めた三つの空港、それから高速道路を一体運営するような受け皿になるのではないかと思います。愛知でもホールディングの話がありますが、ホールディングの下にこういうものがぶら下がるというイメージで、ホールディング＝中京州だと思います。

それから公立大学を一体運営できるのではないのでしょうか。愛知県立大学と名古屋市立大学を全部キャンパスと考えれば、一つ目のキャンパスで、勉強した学生が別のキャンパスに3年生から行って最後三つ目のキャンパスで卒業するといったようなこともできるわけです。

それから川が非常に重要でして、関西の場合は琵琶湖、淀川、大阪湾の環境改善ですが、これは国際河川、ドナウ川みたいなものでありまして、三つの県の知事が一緒になって淀川のダムはいらないという戦いを国交省とやってきたわけですが、この水の統治を道州政府が取ることができるのかが非常に重要なポイントだと思います。それから、正倉院は宮内庁の管理、それから奈良の博物館も国が管理しています。そのため、奈良の観光振興と必ずしもぴたり一致した動きになっていません。その二つは是非関西州に任せていただいて、年に2回は正倉院展をやろうじゃないかという考え方です。あとは公衆衛生ですが、公衆衛生研究所といったものや0-157対策については、広域でやった方がいいと思います。また、観光・企業についても関西州でやった方がいいです。

こういうことを頭に入れてもう一度、資料41ページの図を見るとEUというイメージが非常に湧きやすいと思います。各地域がみんな関西EU説のようなものをつくって積み上げていかないと、道州制というのは絶対前に進まないと思います。国を割るという話ではなく、新しいものをつくる。都道府県を廃止する話ではなく、EUをつくる。こういう発想で議論していく必要があります。

道州制の話ですが、まとめに入りますと、巨大すぎるものは割った方がいい。今のところ道州制をめぐる議論は3種類に分かれています。一つ目は堺屋さん

がおっしゃっている統治機構改革です。国が行う仕事は最低限、外交、防衛、金融だけでいい。残り全部を道州政府に任せることによって、省庁縦割りや省庁内閣制と呼ばれる縦割りを壊す手段になります。統治機構改革を含めた一石二鳥で、中央集権を解体することが一番勇ましいです。しかしこれは、少数派であって、よくある議論はBとCです。Bは国の出先機関の統合だけをやって、終わらせましょうという考え方で、つまり各省庁の出先機関を全部束ねて道州政府にし、県と市町村は今のままという考え方です。それから、Cの府県合併という意見もあります。これは、県の形を出さないで隣とくっつけたらどうかという安易な発想ですが、これも一理あります。

この3種類ですが、霞ヶ関の近くに行けば行くほどB型です。経済人に議論するとA型です。たぶん多くの方はハイブリッド型です。AB型が結構多いのではないかと思います。Cも否定はしないと思います。関西EU説の私からすると、A+Bです。こういう議論が呉越同舟でまさに道州制が前に進んでいます。

しかし、私は議論の論点が足りないと思っていて、一つ目は特に地方法人税です。これを特区的に各道州、自由に設定できるように経済政策の競争原理が入ると各地域それぞれ、特性を活かした競争が起きます。つまり、海外との制度間競争が起きたり、インフラの集中投資などができるようになります。あとはシンガポールのような都市国家モデルが出てきて、自主性意識が出てきます。これがメリットとしてもっと議論される必要があります。今は出先機関改革とか節約の話ばかりですが、節約の話ではなく、稼ぐ話も非常に重要です。

そしてもう一つが財政再建です。これはあまり言うてはいけないことですが、国債暴落の危機がもし本当に起きるとどうなるのか、ということです。私はもと外資系コンサルタントですので、外資系投資銀行やIMFの人たちのような発想で考えますと、日本国が万一破綻するとどうするのか。IMFがお金をつぎ込んで、とりあえず救済します。その後で、日本国をグッドカンパニーとバッドカンパニーの二つに分けます。バッドカンパニーは国鉄清算事業団みたいなもので借金をいったん棚上げし、置いておきます。残りの実態があるグッドカンパニーは、財政再建の主体にならなければいけないので一番税収が上がる方法つまり、GDP成長率が高い方法を取ります。これは普通に考えると道州制です。つまり、財政破綻すると海外の勢力の手によって一気に道州制が実現すると思います。戦後改革と同じです。あの時はGHQが来ましたが、今回はIMFが来る。このようなことは起きてほしくないですが、実は考えておく必要があります。

それからもう一つ重要な論点は、政治の分権化の議論とセットでないと道州制は進まないということです。今の政党は全て中央政党です。大阪維新の会で

すら日本維新の会を持たないと、なかなか道州制は進みません。政治は全て中央集権的なわけです。しかし、大阪維新の会は幸い、大阪維新の会と日本維新の会と別々で緊張関係を持って連携して動いています。愛知県でも民主党の支部や自民党の支部などがあると思います。しかし、政党の分権化が起きない限り、政治的に道州制を推進するというふうにはならないと思います。ですから行政サービスの分権化だけを議論しては、道州制は前に進みません。

私がお話ししたかった話は以上ですが、愛知・名古屋を今後どうするのかということで、資料 51 ページに一個だけデータを出しておきます。さきほどの GDP の大きさです。これで見ますと、2 位日本、3 位中国となっておりますが、東京都はほぼ韓国並みで、大阪はギリシャやオーストリア、ノルウェーに匹敵する大きさです。愛知県はデンマーク並みです。ですので、愛知・名古屋セットで国家運営的なことを考える資格は十分にあると思います。愛知・名古屋の経営戦略、国家戦略が考えられるのは、チェコやフィリピン、ハンガリーに国家戦略があるなら当然ではないかと思うわけです。

これから特に考えていただきたいのは、資料 52 ページに挙げた 4 項目です。愛知・名古屋ということを意識して特に申し上げたいのは、国の道州制の動きをフォローするというのは、当然なのですが、プラス大都市制度の見直しをどうするのか。これは非常に愛知・名古屋にとって重要だと思います。東海州がどうなるのかというよりも名古屋市役所というものが、どういう存在になっていくのか。これが重要です。

先ほど冒頭でお話ししたように大阪市で上がる税収の大半は国に行っています。そのせいで大阪が財政破綻しているという現実があります。名古屋市で上がる税収は一体いくらで、それはどれくらい国に行って、どれだけ戻ってきているのかといったような計算をきっちりやって愛知・名古屋にとってメリットのある道州制とはどんな道州制なのかを考えるべきです。大都市制度の見直しというのは、国レベルではなかなか進みません。やはり大都市が主体的に議論していかないと、有利な制度にはなりません。ですから、横浜や京都などと一緒に議論していかなければならないと思います。大都市制度見直し論が道州制論とセットで展開されていかないとどうしても、都市の資産が薄まり、ひいては日本の国力が薄まるというところにつながってしまいます。

また、県庁がなくなるという議論がよくありまして、県庁は道州になるとなくなるとか、いや、それでもあった方がいいといった議論になるのですが、もっと議論を発展させていく必要があります。国の権限がどういうふうに地方に下りてくるのか、この議論をあわせてセットで考えていただく。国から仕事をとってこない道州などというものをつくっても仕方ありません。愛知県の仕事

と静岡県の仕事を足しても、その程度なら、それぞれ県がやっていたらいいわけですね。むしろ、国の仕事を取ってくる。そして、何を取るのかを現地の実情に則して考えていただきたいと思います。

それから、道州制はどうしても行政制度、サービス提供の話にすぐなるのですが、これは政府の話だけではありません。地域経済をどう仕切っていくのか、EUをつくるというのと同じ話であります。アメリカ一辺倒の世界経済の中で損しているという意識があるから、ヨーロッパはEUをつくったわけです。儲けるために制度の区切りを自立させて、道州制というものを考えなければなりません。“GDPの設計”とまで言ってもいいと思いますが、そういう発想が必要です。

それから、政治、統治のあり方の見直しという発想が必要で行政サービスの効率化などといったような視点で道州制は論じるべきではありません。それから政治家に期待するというのもありますが、私は意外と経済原則と先ほど申し上げた国債の動きに伴うある日突然の変化というものもあり得るのではないかと思います。政権交代してどうだとか、自民党の部会がまだ議論していませんとか、そういう話ではなく、外国人がやってきてある日突然、道州制を突きつけるという可能性が十分にあり得ます。ですから、各地域はやっぱり準備しておかないといけないと思います。

以上です。少し話が長くなりましたが、ご清聴ありがとうございました。