

特別寄稿

# 日本の未来を開く地域づくり

——どこに住んでも幸せに生活できる国をめざして——

## 特定非営利活動法人政策形成推進会議

### 提言

提言1 東京圏の中枢管理機能の

地方分散と地方圏における振興対象地域

提言2 地方圏における内発型の

産業振興と研究開発・事業化支援体制の拡充

提言3 地方圏における人的資源の厚みの強化

提言4 道州制の導入

提言5 日本版B-10の創設

提言6 農山漁村における日常生活の確保のための仕組みの整備

提言7 国づくり政策担当局の設置

### 提言

政府は内政上の深刻な課題である人口減少を食い止め、今世紀半ばには総人口を1億人程度で安定させるという意欲的な目標を設定し

た。それを実現する方策として「地方創生」を打ち出し、東京一極集中を抑制して地方圏から東京圏への人口の流出を反転させるため、東京に位置する民間企業などの本社機能（中枢管理機能）の地方への移転の促進をはじめ、地方圏における内発型の産業の振興や農山漁村における集落の生活機能の維持などの施策を推進している。

「地方創生」が動き出して未だ3年余りしか経過していないこの時点で政策の適否を論じるのは早計かもしれない。しかし、人口の推移は出生率の回復が遅れば遅れるほど達成可能な目標水準が低下するため、実効性がある措置が講じられない場合、人口1億人安定目標を実現することが永久に難しくなるおそれがある。このため、これだけは一刻も早く実行する必要があると私たちが考える施策について提言すること

にした。

政府が具体的な数値を掲げて人口目標を設定したことは高く評価すべきであり、政府が進めている個別具体の施策について、私たちに特に異論があるわけではない。残念なことは、政府が進めている施策は総じてパンチ力に欠け、各地域が必要だと考える事業の自主的、主体的な取り組みを求めるだけにとどまっていることである。全国各地で進められている事業は規模が小さく、メリハリのない総花的な施策だけで、圧倒的なパワーを持つている東京に対抗できるだけの活力を地方圏に与えることができるか疑わしい。「地方創生」を単なる政治的なスローガンに終らせることなく、本気でその実現を図ろうとするなら、国民に理解と協力を求め、たとえそれが痛みを伴うものであっても、大胆な発想の下に従来の枠組みにとらわれない実効性がある施策を国の責任において実行する必要がある。

具体的には、中央集権体制の統治構造を国が自ら進んで変革し、道州制を導入してより二層の地方分権を

推進するとともに、民間企業などにも東京の本社機能（中枢管理機能）を地方圏に移転することを規制と負担の強化を通じて促し、併せて地方圏において「稼ぐ力のある」産業を育成し、国際競争力がある産業へと成長、発展させるため、わが国の研究開発・事業化支援体制を抜本的に拡充するとともに、大学の機能の再編、拡充をはじめ、地方圏における人的資源の厚みを増すための施策を強化する必要があると考える。

## 提言1

### 東京圏の中枢管理機能の 地方分散と地方圏における 振興対象地域

#### (1) 東京圏の中枢管理機能の 地方分散

これ以上東京一極集中の流れが続くことを食い止め、むしろ東京圏から地方圏への人口の移動を促進するためには、質・量ともに他の大都市圏を圧倒している東京圏の中枢管理機能を中央政府の機能を含め地方に分散させる必要がある。中枢管理

機能の地方分散は、大学、研究所及び企業の本社機能（企画、管理、営業、研究開発、研修など）を地方圏に分散させることを通じて行う。

まず大学については、今後東京圏における新・増設は基本的に認めないこととするとともに、現在の定数を大幅に削減する。また、東京圏に位置する国立大学に対する予算措置を縮小し、私立大学に対する私学助成を削減する。それによつて浮いた財源を地方圏に位置する国立大学や私立大学に配分する。次に国の研究機関については、今後基本的に東京圏における新・増設は行わないこととし、国の研究機関を拡充する場合には地方圏において行うこととする。「地方拠点強化税制」は、地方に東京の本社機能に移転する場合（移転型）や地方に本社を置く企業が本社を増築する場合（拡充型）には、建物などの価格や増加雇用者数に応じて法人税の軽減措置（移転型…限度額9000万円、拡充型…6600万円）を受けることができる制度である。政府はその内容を拡充することを検討しているが、少なくとも現行程度の法人税の軽減措



置では、新たに本社機能の地方移転を真剣に考える企業はほとんどないと思われる。もし軽減措置を受ける企業が出てくるとすれば、それはもともと本社機能の地方への移転などを計画していたところに優遇措置が設けられたため、それを活用しただけというのが実際のところではないかと思われる。

東京に立地する本社の地方移転を実効ある形で進めるためには、租税負担を軽減するのではなく、むしろ東京に本社を置くことによって、自らは過度の東京一極集中による弊害のコストを全く負担せず、安全保

障や災害対策上大きなリスク要因となつているにもかかわらず、もっぱら大きなメリットだけを享受している企業に対し、法人税の課税を強化してメリットの一部を国が吸収するとともに、企業が本社機能の地方移転を真剣に検討するのに足るだけの応分の負担を求めることが適当である。その場合、対応策を検討する間もなくいきなり課税を強化すると企業側の抵抗が大きいと考えられるため、実施に際しては一定の猶予期間を設けるとともに、年限が経過するにつれて租税負担額が増加する仕組みにすることが適当である。

## (2) 地方圏における

### 振興対象地域

東京が圧倒的なパワーを持つている中で地方圏の振興を図り、人口の流出を食い止めるためには、地方圏の中でも条件の恵まれた地域を優先的に活性化させることが現実的である。具体的には、ブロック中心城市の一層の活性化、次いで政令指定都市や中核都市圏（中心市の人口が20〜30万人、圏域人口が30〜50万人規模の都市圏）の活性化が重要で

ある。地方圏に位置するこれらの都市や都市圏が東京の吸引力に対抗できるだけの力を持つには、その地域が優位性を持つている特定の分野に集中してイノベーションを起こし、「稼ぐ力のある」産業を発展させるしかない。その具体的な手段としては、道州制の導入、その地域における人材の育成と確保、研究開発と事業化支援を抜本的に拡充することが重要である。

近年GDP第一主義に対する疑念が世界的に拡大している。GDPの増加だけで幸福を実感することはできないとする新しい幸福度指標を追求する動きが広がりつつある。GDPの増加だけを指向すると、現代世代が自らの幸せのために資源を浪費し、環境を毀損して、将来世代の幸福を犠牲にするおそれが増大する。資源と環境の制約に対する問題意識、社会の持続可能性（サステイナビリティ）の確保に対する関心が高まっている。また、異なる人生観を持ち、さまざまな生き方を選択する人々が共存する社会こそ豊かな社会であると考える思想が広がりつつあ

る。近年若者を中心に人々の意識が変化し、ロハスやスローライフを求める傾向が強まっている。

農山漁村の将来像を考える際には、このような新しい動きを念頭に置いてその振興策を考えることが適当である。水源地と下流都市の交流と連携、農山漁村で行う集団自然体験学習（サマースクール、サマーキャンプ）、セカンドハウスの建設と二地域居住、農山漁村民泊などの試みをより一層拡充することが望まれる。ただし、

交流の促進は地域の活性化にはつながっても、それだけで地域の人口を大きく増加させるだけのパワーに欠けることも事実である。

農山漁村については、どのような内容の振興策をどのような手順で実施するかはその地域に委ねるとしても、そのための条件整備、例えば実施手順の作成と提示やリーダーの発掘と育成、外部の関係者・関係機関との折衝や連携は、国や地方自治体がサポートする必要がある。



特に地域おこし、地域づくりを活性化させるためには、それをおぜん立てし、側面から下支えしてコーディネート役を務める市町村の役割が重要である。

総人口が減少する中ですべての地域の人口を一律に安定させることは、事実上不可能である。国も地方自治体も人口に対する楽観的な見通しを断念し、現実を直視して厳しい見通しを立てることを躊躇すべきで

ない。また、すべての地域を現状のまま支える産業振興策を見出すことは容易ではない。地域に賦存する資源だけで現在の人口を支え、新しい住民を呼び込むことができる地域は限られている。

## 地方圏における内発型の産業振興と研究開発・事業化支援体制の拡充

### (1) 内発型の産業振興

条件に恵まれず、若年人口の流出と急速に超高齢化が進んでいる地域の中には、いずれ消滅することが避けられない地域もあるという厳しい現実を受け容れざるを得ない。地域間で格差が生じることは不可避である。状況によっては早い段階で見切りをつけ、一人ひとりの生活と地域共同体を崩壊から守るために、すべての住民の合意の下、自主的に集落移転することも選択肢の一つである。

なお、このような住民間の合意形成を支援するため、移転先の宅地の確保、新住宅の建設、元の住宅の解体をはじめ移転に伴い新たに生じる経費については、集落移転は買収物や病院への通院など住民の日常生活が改善され、高齢者の不安の解消につながるだけでなく、行政経費の削減効果もあることから、地方自治体ができる限り手厚く資金援助を行うことが望まれる。

地方圏から東京圏への人口流出を食い止め、東京圏から地方圏への人口移動を促進するためには、地方圏に「稼ぐ力のある」産業を起し、若い世代が魅力を感じる雇用機会を創出することが必須である。

しかし、経済のグローバル化が進む中で、企業誘致によつてその地域の経済発展を図ろうとすることは、極めて困難な状況にある。国内の地域が海外との企業立地競争に勝てるだけの有利な立地条件を備えているケースや地域は限られている。また、誘致企業は逃げ足が早く、これまでの事例をみても、誘致企業が核となつて関連企業が育つ効果は期待されたほどには見られない。加えて企業誘致はいわば地域間でパイを奪い合うようなものであり、日本全体の経済発展には何ら寄与するところがない。仮に地域が産業振興策の一つとし

て企業誘致を行う場合にも、税財政上の優遇措置によるのではなく、内発型の地域振興策の一環として、その地域を立地先として選択することにより外部の企業が魅力を感じるだけの産業基盤や生活環境などを整備することを通じて行うべきである。

なお、外国企業の誘致は日本経済を活性化し、日本国内に新たな雇用の機会を創出する有力な手段である。対内・対外直接投資の極端な不均衡の是正は、わが国の重要政策課題の一つである。今後外国企業の誘致に二段と力を入れるべきである。なお、日本を投資先として魅力ある国にするためには、日本自体を活性化し、成長力を回復させることが重要である。

産業構造の知識化、情報化、感性化が急速に進む中でわが国の産業及び企業が強い国際競争力を獲得し、維持し続けられるようにするために、全国的に強力な新事業・新産業創出体制を整備する必要がある。その場合、道州制が導入されたときには、道州にその推進役を担わせ、道州単位にその整備を図ることが

適当である。具体的には、それを担う超一流の人材の育成、専門的な知識や技能を有する高度外国人の大量招聘、公的な研究開発体制の抜本的な拡充、高度な基礎研究重視の大学と実践的な実学重視の大学の選別を通じて全国の国公立大学の活性化、企画段階から研究開発の推進そして事業化に至るまでの一貫した公的な企業育成支援体制の整備を早急に進める必要がある。

地方経済を支える柱は、中小企業と地域密着型のサービス産業である。日本の中小企業の多くは、特定の企業と受発注面で従属関係にあり、それが自社製品の企画・開発力が弱く、独自の販売ルートを持たない原因になっている。このような下請け関係にある中小企業を囲い込む慣行は、親企業が順調に成長し、発展している限り中小企業にとっても安定した経営を維持するうえでメリットが大きい。しかし、親企業自体が経営不振に陥った場合には、中小企業が被る影響は甚大なものになるおそれがある。また、いつまでたつても中小企

業が競争力のある中堅・中核企業に成長できない足枷となっている。

個々の中小企業が大企業と直接折衝して商慣行を改めることは難しい。このため、中小企業が結束して大企業と折衝し、自ら独り立ちして経営できる体制を整えるべきである。

併せて地方自治体が、地域の中小企業に対して技術力とともに販売力を増強するための支援体制を拡充することや、販売のリスクに対する支援措置を講じることが重要である。

労働人口が減少する中で経済成長を持続するためには、これまで以上に労働生産性を高める必要がある。主要国に比べ低い水準にとどまっているわが国産業の労働生産性を高めるためには、産業全体の中で圧倒的な割合を占める中小企業及びサービス産業の労働生産性を高めることが必須である。そのためには、これまでの保護と支援中心の中小企業政策を転換して、中小企業間の競争を促進するため、労働規制の強化、労働基準順守状況の監視の徹底と併せ、最低賃金を引き上げて生産性が劣る企業の市場からの退出

を促すことが不可欠である。併せて地域間格差がある最低賃金を段階的に縮小し、全国均一水準にすべきである。人口減少に伴う労働力の減少と不足が恒常化しつつある状況の下では、最低賃金の引き上げによる雇用への悪影響はほとんど考慮しなくともよいと考えられる。

農林水産業は地方経済を下支える重要な産業である。また、国土を保全して災害を防止し、緑と水や生物などの自然環境を維持し、人々に安らぎと寛ぎの場を提供する多様かつ公益的な役割を担っている。しかし、農林水産業は収益力、雇用力が弱く、従事者の高齢化が急速に進展しており、耕作放棄地や施業放棄森林が拡大している。このままでは遠からず後継者難からわが国の農林水産業が衰退し、崩壊することは避けられそうにない。

また、日本の農林業の技術水準は世界の先端を行く国から大きく後れを取っているとの認識が必要である。国土が狭く、条件に恵まれない中で世界有数の農産物輸出国の地位を築いたオランダのハイテク施設

園芸農業に学ぶべきところが多い。また、作業の機械化、新しい発想と高度な技術力による新製品の開発に活路を見出しているオーストリアや北欧の林業に学ぶべきである。

農林水産業の振興策としては、特に規制緩和による新規参入者の増大及び経営規模の拡大とともに、技術開発による省力化と効率化を促進するため、機械化、ICT化、ハイテク化を推進する必要がある。ただし、農林水産業の振興だけで地方の衰退を防ぎ、再生を図ることは困難である。農林水産業の生産力が増強され、生産性が向上することは、すなわち雇用力が低下すること

を意味している。農業が扶養できる人口は限られており、日本の食糧生産に必要な農業従事者数はせいぜい100万人、30万戸程度であると言われている。

日本には日本人が気づいていない魅力がまだまだ沢山ある。水と生物に恵まれた自然環境や、独自の歴史や文化財、伝統工芸や伝統芸能が豊かなこと、また日本人の感性の豊さ、質の良さやきめ細かさを求める性格も強みである。日本のマーケットで開発された商品であることが、世界市場で販売する際の「売り」になると言われている。日本の伝統文化、伝統工芸、もてなしの心は、世界に通用するラグジュアリー・トリップの重要な要素となる貴重な資源である。医療や福祉も世界市場を開拓する可能性がある。

産業の立地とその発展に公共事業（ハードな産業インフラの整備）が有効だった時代は終わった。もはや公共事業を拡大しても、そこから新しい産業は何も生まれてこない。財政が破綻の危機に瀕している状況下



で景気対策として公共事業を拡大しても、効果よりもむしろ将来に負担を転嫁し、借金返済額を増やすだけでマイナスの方が大きい。

ポスト工業時代においては、必要とされる公共投資の内容が変化し

た。ハードからソフトへの公共投資の転換を早急に進める必要がある。公共事業は基本的に既存施設のメンテナンスと災害復旧の範囲内にとどめ、公共投資は人材育成をはじめ、環境の保全と形成、歴史的遺産の保存、文化の振興などのソフト事業に重点化し、優れた人材の輩出、人を引き付ける魅力ある地域づくりなどを通じて、知識や情報、感性あるいは環境を生かした新しい産業の育成と発展につながる企業の立地環境を整備すべきである。

## (2) 研究開発・事業化

### 支援体制の拡充

全国に約550ある工業系、農林水産業系の公設試験研究機関は、これまで技術相談、技術指導、依頼試験の受託を中心に、中小企業や農林水産業の技術力向上に重要な役割を果たしてきた。しかし、その公設

試験研究機関は、地方自治体の財政事情の窮迫から、近年、研究費の縮減、人員の縮小、試験研究機器の老朽化が進むなど、厳しい状況の中で地域のニーズへの対応を迫られている。

産業技術総合研究所、理化学研究所など27の国の研究開発法人は、わが国産業が国際競争力を維持し、強化するうえで指導的な役割を担っている。また、産業技術総合研究所の7カ所の地域センター研究所は、各ブロック内の産業クラスター形成の中核として重要な役割を果たしている。なお、わが国の研究開発は圧倒的に民間企業に依存しており、欧米主要国と比べ国費の投入割合が少ないことが指摘されている。

世界のトップランナーの二員になった現在、ほかの国からの技術導入によつて産業の国際競争力を維持できる時代は終わった。自ら進むべき道は自ら切り開いていく以外には研究開発である。産業分野の技術開発においても、基礎研究や多額の資金を必要とする研究は民間資本だけでは難しい。アメリカでは国防省

やNASAが技術開発をリードしており、ドイツやフランスなどでは国の研究機関が大きな役割を果たしている。ちなみにドイツの代表的な研究機関であるフランホファー協会、マックスプランク協会、ヘルムホルツ協会、ライプニッツ連合は、合わせて250余りの研究所を擁し、その人員は合計約9万人、予算は合計約1兆1000億円に達している。これに対し、日本の産業技術総合研究所、理化学研究所、物質・材料研究機構、新エネルギー・産業技術総合開発機構(NEDO)の研究所数は、合わせてわずか24で、人員と予算は合計約1万1千人、合計約3500億円に過ぎず、ドイツの8分の1、3分の1の水準にとどまっている。

大学及び研究機関を拡充する必要が一段と高まっているにもかかわらず、財源不足から人員の拡充や研究費の増額など必要な措置が講じられていないことは極めて残念なことである。最近相次いでイギリスの科学雑誌ネイチャーや科学技術振興機構から、近年日本の科学技術の研究力が急速に低下していることが

指摘されたばかりである。人口減少が続く中でわが国の経済力を維持し、拡大し続けるためには、イノベーション力をこれまで以上に強化する必要があるにもかかわらず、肝心の科学技術の面でも力を失いつつあるとすれば、いよいよこの国の将来は危ういと言わざるを得ない。

歳出削減主体で財政を健全化しようとすることは、さまざまな面で国の劣化を加速させ、国の土台をもろくしていることを再確認する必要がある。この国を救うには、増税による財政健全化しかないことを真剣に国民に訴え、その理解が得られるように全力で取り組む必要がある。

国及び地方自治体の研究機関の充実、第一に主要国に比べ圧倒的に劣っているその陣容と設備を大幅に増強するとともに、かねて指摘されている日本の研究機関の弱点である研究開発から事業化に至るまでのコーディネート機能を強化する必要がある。

①まず陣容及び組織体制については、産学官の連携をより一層密接かつ円滑に行うため、研究機関の

トップは大学教授との併任制とし、できる限り民間での実務経験がある人材を充てること、また大学院生や学部学生を正式の職員

として研究機関に受け入れ、彼らの能力を生かしつつ、彼ら自身にも実社会での活躍につながる経験をする機会を与えることが適当である。

②コーディネータに期待される役割は、研究成果の発掘、企業と大学及び研究機関とのマッチング、研究開発の企画から特許権などの取得、マーケティングや資金調達を含む事業化までの一貫した支援である。わが国では、研究分野だけでなく、広くビジネスの世界にも精通した有能な人材が不足しており、コーディネータの発掘、育成から手がける必要がある。

③もとより研究機関にとっては、研究内容の設定とその推進が最も重要であることはいまでもない。そのためには、世界の技術動向と産業界のニーズを的確に把握する必要があり、それを担当する市場調査部門を研究機関の内部に設ける必要がある。また、民間

企業からの委託研究の多寡に応じて国費の研究費を配分するなど工夫も必要である。

地域の産業振興を図るうえで、地域の金融機関が果たす役割は重要である。これまで地域の金融機関はもっぱら担保物件の有無によつて融資の可否を決定してきた。しかし、

このような融資態度が続く限り、担保能力のないスタートしてまだ間がない企業は資金が続かず、一方、状況が急変するなどにより財務内容が悪化した企業は存続が難しくなる。本来金融機関は、企業の実績や財務内容よりも、事業そのものの将来見通しや事業に取り組む企業の姿勢などを審査して融資の可否を決定することを求められているはずである。日本企業の健全な成長、発展を図っていくためには、市場から退出する

方が適当だとみられる企業は、むしろ最悪の事態に立ち至る前の早い段階で退出を促すとともに、努力すれば生き残り、成長する可能性がある企業に対しては、それをサポートする姿勢が重要である。そのためには、企業の成長、発展可能性を見極める

ことができる能力が地域の金融機関に求められる。地域の金融機関は、それを担える人材の確保、育成に努め、地域における企業経営のコンサルタントやシンクタンクとしての役割を果たしていくことが重要である。

### 提言3

## 地方圏における人的資源の厚みの強化

ICTを中心とする急激な技術革新に伴い、遠からず資源、エネルギーの制約から解放される時代が到来する可能性が大きい。新しい時代を開き、豊かな社会を維持できる環境や条件をどこまで創造し、整備できるかは、すべて人間の英知にかかっている。人材こそこれからの時代を支えていく最大の資源・資産・資本である。

そうだとすれば、人材の育成と併せて優れた素質と意欲のある人材を国の内外から地方に呼び込むことが重要である。そのためには、人々がその地に移り住みたいと思うような魅力（歴史、文化、自然、安らぎ、心のぬくもりなど）と生活の条件（教

育、医療、福祉など）を地方都市が備えていることが必要である。特に外国人の高度人材を呼び込むためには、国際水準の住宅の整備、国際級の小・中・高校の設置、言葉の不便のない高度な医療機関の整備が必要である。シンガポールの発展は、多彩な外国人の招致とそのための環境づくりに裏づけられたものであることを学ぶべきである。

産業構造の知識化、情報化、感性化は、「もの」に備わった機能やデザインに加え、そこに込められた意味（メッセージ、物語、価値観、思想）のウエイトを高める。新しい時代にふさわしい産業や企業を起すためには、それを担う高度な知識や技能を持った人材の層を厚くすることと、高い技術力や製品開発力を備えたベンチャー企業や世界市場で通用する強い中小企業を育成する必要がある。そのための支援体制を地方圏において抜本的に拡充することが喫緊の課題になっている。

大学は「知」の創造拠点である。しかし、同時に「知」を有効活用することが必要である。これまでわが



国の大学は、もっぱら教養と学術の研究と教育に専念すべきであり、産官との連携は神聖な学問の府（大学における研究は学者の良心のみに従って行われるべきであり、産業界や政府の意向によって左右されることは適当でない）を汚すものであるとして忌み嫌う傾向があった。

大学のこのような態度は基本的に大学自身の考え方に基づくものであるが、大学に対する社会、中でも産業界の意向が大学をしてそのような態度を取らせていた面があることは否めない。「大学が世に送り出す学生は変な色に染まっているよりは、基礎的な能力さえあればできるだけ白地のまま送り出してもらった方がありがたい」というのが、これまで大学に望む産業界の声であった。また、研究内容についても企業では行えないような基礎分野に専念してもらえばよく、応用研究は企業サイドで行うというのが偽らざる思いであった。しかし、近年開発途上国による急激な追い上げや人口減少に伴う国内市場の縮小など、企業を取り巻く経営環境が一段と厳しさを増す中で、企業としてもこれまでのように人材育

成や研究開発をすべて自前で行うだけの余裕がなくなってきた。

一方大学サイドとしても、恒常的に学生数が減少し続けるという厳しい経営環境の下で大学の選別が進みつつあり、油断していると淘汰されるおそれが出てきた。定数割れを起こさないためには学生にとって魅力がある大学づくりを進めるとともに、研究費や運営費を確保するためにも、社会から評価され、頼りにされる存在になるために最善を尽くさざるを得ない状況になってきた。

これまで「象牙の塔」に閉じこもってきた大学の門戸を開き、大学の持つ力を社会が最大限有効活用する



必要性が高まっている。限りある国内の人的・物的資源をフル活用するためにも、日本における人材の育成と研究活動において重要な役割を担っている大学が、その機能を最大限効果的に発揮できる体制を整備することが求められている。

全国に779ある大学をすべて一律に扱う時代は終わった。国立大学（86校）についても、厳しい財政状況の下で交付金の削減が続いており、世界の一流大学と肩を並べて活動する大学群と地域に密着しながら地域のニーズに応える実学重視の大学群に大きく選別せざるをえなくなってきた。また、私立大学（604校）は建学の精神に基づき、全面的に特色や独自性を打ち出し、教育と研究の両面で他にない魅力をつくりだす必要がある。

企業が大学に期待するものは、一般に①大学の研究者が有する知見、経験などを通じた技術的サポート、②大学における試験、検査、評価の機能や大学が保有している試験機器、研究施設の利活用、③企業が求める研究の受託などである。この

ような企業の期待に應えるため、大学の内部に産学官連携を担当する部門を設置する動きが広がりつつある。実りある成果を得るためには、企業が気軽に相談し、研究開発などを依頼しやすくなるようにスピード感を持つて対応するとともに、企業秘密が漏れないように万全の措置を講じるなど、その運営体制の充実と運営方法の改善を進める必要がある。日本企業の中には、大学に研究を委託する場合に日本の大学を避けて海外の大学に委託するケースが少なくない。日本の大学に対応する力がなければやむを得ないが、その対応のまずさによるものだと思えば、せっかくの資金が海外に流れることを避けるためにも早急に改善する必要がある。

学生数の減少を受けて、近年社会人の受け入れを拡大する動きが広がっている。働く人の力を高めるためにも、働きながらいつでも学び直すことができる社会のしくみを充実することが求められている。そのためには、受け入れ側の大学が実践力の強化につながる学科や過程を増設するとともに、企業サイドにおいて





も勤務時間の配慮や受講費の助成などの支援を拡充する必要がある。また、国も助成を拡充すべきである。

併せて企業内職業訓練が手薄になっていることから、公的な職業訓練の充実、実学重視の生涯学習への切り替えが必要である。

一人ひとりの学生が大学での4年間を如何に充実したものにするか、改めて考える必要がある。大学4年間の浪費は日本社会全体の大きな損失である。4年もの期間、本来やるべき勉学をおろそかにして、遊びやアルバイトにばかり精を出している学生を容認している余裕は今の日本社会にはないはずである。進学と卒業の資格審査を厳格に行い、基準をクリアしていない学生には甘えを許さず、留年、退学の処分を適正に行うべきである。

## 提言4

### 道州制の導入

東京一極集中を抑制して地方圏から東京圏への人口流出を反転させるためには、過度に集中した東京への中枢管理機能を地方に分散させる必要がある。中でも政治と行政の意思決定権が東京に集中していることが、あらゆる分野においてその中枢管理機能が東京に集中する原因になっていることを考えると、どこに住んでも幸せに生活できる国づくりをめざすためには、中央集権体制を転換して地方分権型の国家体制を構築する必要がある。

現在の都道府県と市町村の枠組みを前提とする限り、国から地方への事務及び権限のさらなる大幅な移譲は難しい。北海道を対象とする「道州制特区」において国の事務及び権限の北海道への移譲がほとんど行われなかったこと一つを見ても、それは誰の目にも明らかである。また、国の財政が危機的な状況にある中で行政をさらに効率化させるためには、国は本来国でなければできない外交、防衛、金融、司法などの役割

に徹し、内政の大半は決定権を含めて地方に任せるべきである。

そのためには、都道府県とは別に道州制を導入するしかない。なお、道州制は、国の事務及び権限を地方に移譲する改革であるが、それは同時に国の役割を国でなければ実施できない分野に限定し、そこに人と金を集中することによって国の機能を一段と強化することをめざすものであることを強調しておきたい。

EU統合に伴い国境の壁が低くなり、ボーダレス化が急速に進展している欧州で、単一国家のフランス、イタリアが相次いで県の上に新たに州を創設した意図がどこにあるのか考えるべきである。それは、あらゆる分野で国の役割が減少しEUの役割が高まる中で、特に産業振興についてはEUが国を飛び越えて直接地域と関わるようになったことや、EU域内の地域間競争が激化する中で連邦制をとるドイツの都市や地域との競争に打ち勝つためには、各国とも産業振興や産業基盤の整備、人材育成の面で都市や地域のパワーを強化する必要があるとの考えに基づいて行われている。

人口の減少と高齢化に伴い国内市場の縮小が避けられず、経済のグローバル化が急速に進展している中で、個々の地域の産業及び経済の振興、発展を図るためには、狭い国内市場だけにとらわれず、あらゆる分野において常に世界を相手に世界に向かってビジネスを展開して行くという気概と視点を持つことが重要である。特にこれから地方は、東京の力を借りて自らの地域の発展をめざすのではなく、自ら直接世界と向き合って国際社会で通用するだけの力量を備えることが重要である。そうしなければ地方圏が栄える道はないといつても過言ではない。そのためには、権限と財源及び人員に限りがある現在の都道府県の枠組みを超えた強力な道州を創設する必要がある。

道州制には、連邦制の下での単位国として道州を位置づけるものから、完全な地方自治体と位置づけるもの、あるいは国と地方の両方の性格を併せ持った不完全な地方自治体と位置づけるもの、さらには国の出先機関を統合したものと位置づけるものまでさまざまなタイプの



ものがある。このうち連邦制は、わが国の場合、歴史的、文化的、社会的に一体性がある連邦の単位が存在しないなどその成立基盤がないため、現状では国民の合意形成が難しいように思われる。ただし、道州が国のブロック単位の出先機関を統合しただけの国の総合出先機関にとどまっている限り、実質的には現在の統治構造と何ら変わるところがなく、そのような改革にはほとんど何の意味もない。また、道州の事務及び権限に国が深くかわかる不完全な地方自治体であれば、意思決定における道州の独立性が小さく、地方圏の振興、発展を図るためにその道州独自の思い切った施策を実施できなくなるおそれ強い。道州は憲法に位置づけられた完全な地方自治体とす

るべきである。

道州制の導入は国の統治構造を変革する大事業であるから、内閣の命運をかけて取り組まなければ到底実現しない重要課題であることは言うまでもない。特に中央省庁の事務及び権限を大幅に削減する改革であるから、人員と予算を削られる中央省庁の抵抗は先ごろ行われた地方分権改革の比でない激しいものになることは間違いない。中央省庁の抵抗を排除して、道州制の導入を実現するためには、もう一方の当事者である都道府県及び市町村そして何よりもその恩恵を受ける国民の絶大な支持・支援が不可欠である。

効率を最優先すれば、道州制を導入した時点で現在の都道府県は廃止すべきである。しかし、道州制を導入した場合にも、現在の都道府県の区域単位に引き続き一定の事務及び権限を担う事務所を設置せざるを得ないと考えられるほか、一部の都道府県関係者の反対の声を考慮すると、過度的には三層制（道州、都府県、市町村）の地方制度とすることが現実的である。そうすることによって、道州制への移行に伴い

そのあり方の再検討を迫られる東京都の都区制度は手を付けずに済み、また、内閣総理大臣と肩を並べるほど強大な政治的権威のある首長が登場するなど、あまりにも強大な道州が出現することを回避することが可能となる。なお、都道府県については、道州制導入後の事態の推移を見ながら、改めてその扱いを検討することが適当である。

また、首長は専任制とするが、できる限り経費を節減する観点から、道州議会議員は都府県議会議員の中の一部の議員の兼職とすることが適当である。

道州制を導入しても、さらなる市町村合併は国の政策としては行わないこととするべきである。市町村の行政体制の整備は「中枢連携都市」のしくみを活用して、中心市と周辺市町村が機能分担と連携を強化することを通じて行うことが適当である。また、地理的な事情などからそれが難しい場合には、都道府県が代行することが考えられる。

道州の財源は道州税を中心に構成するべきである。併せて道州間の税源格差、財政力格差を調整する

ため、財政調整措置を講じる必要がある。なお、道州制を導入した場合には財政調整措置は必要がないという意見が一部にあるが、そのような意見は道州制を導入させないための「ためにする」意見に他ならず、受け入れることはできない。そもそも財政調整が必要であるか否かは、道州に配分される事務及び権限と道州税として位置づけられた税収との乖離の程度によって決まるものであり、それが不明の段階で財政調整不要論を唱えることは論理的でない。

## 提言5

### 日本版B-I-Dの創設

個人や企業に補助金を交付して特定の事業やプロジェクトを促進しようとする手法は、すでにその種の事業に取り組むことを検討しようとしている人や意欲を持っている人については事業を促進する効果がある。しかし、自ら進んで何もしなくても特段支障がなく、痛みや負担もないために、そもそも行動を起こすつもりがない人に対しては、補助金はまったく無力である。弱者保護の

視点だけでは地域は再生しない。民間が投資し、それが回収できなければ地域は活性化しない。民間の投資意欲を喚起するためには、受益者負担の原則に基づきその事業からメリットを受ける者に対し応分の負担を求める必要がある。

街づくり、地域づくりは、その地域の関係者全員が心を一つにして目標を立て、一致協力して行動することによって初めて効果を発揮する。

しかし、民間ベースの話し合いはあくまで自主的、自発的なものである。反対者を強制的に事業やプロジェクトに巻き込むことはできない。せっかく大多數の人々が賛同しているのに、一部の反対者のために事業やプロジェクトが進まなくなること回避するためには、公権力を有する地方自治体が関与することによって、一定割合以上の多数の賛同があれば、その申請に基づいて地域内のすべての人々を強制的に参加させる措置を地方自治体ができることができるしくみを創設する必要がある。

すでにわが国でも、住宅地域の景観や環境を良好な状態に保つため、土地の所有者などが建築協定や景

観協定、緑地協定を締結して市町村の認可を受ければ対象地域の全員に規制を遵守する義務が課されるしくみが設けられている。なお、これらの協定は土地の所有者などの全員の同意が必要とされているが、同じような効果を有する都市計画法上の「地区計画」は、土地の所有者の3分の2の賛成があれば市町村にその作成を申請することができるようになっている。

また、アメリカをはじめ欧米の多くの国の大都市の風紀や治安の改善、浄化、再生に大きな役割を果たしている「BID (Business Improvement District)」は、一定の区域内の不動産所有者の特別の多数決(3分の2や4分の3など)によってその地域のすべての不動産所有者に特別の租税負担を課し、その税収で地域が自主的に都市を再生する仕組みである。かつては昼どきに成人男性でさえ立ち寄ることが憚られたアメリカの大都市の特定の地区が、近年見違えるように蘇り、親子連れで夜間食事や買い物を楽しめる街に変身したのは、一にかかつてBIDのおかげであると言われている。

商店街の空き店舗、農村の耕作放棄地(所有者が耕作を放棄している農地: 42・3万ha、全体の9・4%)、荒廃農地(耕作を継続することが客観的に困難な農地: 27・6万ha、全体の6・1%)、荒廃森林はいわば外部不経済の一種である。管理や利用が適正に行われない不動産が混在している地域では、一部の人々の行動や態度によって地域全体がマイナスの影響を受けることから免れない状況が生じている。いずれも当事者は店舗、農地、森林を有効活用せず、無作為状態で放置したままでも何も困らないことが、事態の改善を阻害する原因になっている。

このため政府は、空き店舗については、住宅と併用している場合に適用される固定資産税の軽減措置を廃止することを検討している。また、遊休農地については、都道府県知事の裁定により農地中間管理機構が農地中間管理権を取得して、農地を第三者に貸し出す制度がすでに設けられており、所有者が不明の場合には、公示手続で対応できることになっている。また、農業委員会が農地所有者に対し農地中間管理機構

との協議を勧告したにもかかわらず遊休農地を放置していた場合には、固定資産税を1・8倍課税強化する制度が設けられている。さらに荒廃森林については、都道府県によっては独自に所有者との間で協定を締結して、都道府県が間伐などの森林管理を行うことにしているところもある。

このように、順次しかるべき対策が講じられつつあるが、より一層措置内容を強化して、所有者が不明な土地の適正管理を徹底するための措置を講じるとともに、欧米のBIDに倣い、都市の再生に限らず、シャッター商店街の増加や荒廃農地、荒廃森林の拡大など、日本の地域が抱



えるさまざまな課題の解決策として同様の手法を導入することが望まれる。

①有志の働きかけで一定割合（3分の2又は4分の3）以上の関係者（不動産所有者）の合意を得て、一定範囲の地域に所在する不動産に対する固定資産税の超過課税の実施と当該税収を財源とする地域振興策の実施を市町村に申請する。

②申請を受理した市町村は条例を改正して、当該一定範囲内に所在するすべての不動産に対して一定割合の超過課税を実施する。その際、空き店舗、荒廃農地、荒廃森林については、地権者が態度を変更してそれを有効活用しようとする程度の負担となる規模の超過課税を上乗せすることができるようにする。

③超過課税分の税収は全額地元に戻元する。

④関係者で構成する団体は、それを財源に商店街の活性化（空き店舗の有効活用、清掃や防犯の強化、景観の改善、緑化、アメニティの整備、イベントの開催など）、農業

の振興（耕作放棄地の解消、農地の集約と拡大、新規営農者の育成、共同施設・設備の維持、補修など）、林業の振興（施業放棄森林の解消、下草刈り、枝打ち、間伐の実施、林道の維持、補修など）を実施する。

⑤実施する事業内容、事業実施手法、団体の運営方法は、すべて団体の自主的な判断に委ねる。

## 提言6

### 農山漁村における日常生活の確保のための仕組みの整備

内発的な地域振興は、そこに住む人々が力を合わせて目標を実現しようという強い意欲とたゆまない努力がなければ何とも始まらず、めざす成果も得られない。

地域の発展は、人と人のコミュニケーションで発揮されるクリエイティブティと信用によってもたらされる。そのためには、人々が問題意識を共有し、地域が一体となつて課題を克服し、目標を実現するために協力し合う合意形成がまず必要で

ある。また、地域内はもとより地域外とのネットワークを構築することが重要である。

民間事業者の撤退を受け、日常生活に必要な基本的な財やサービスを住民自ら供給せざるを得ない状況に陥っている地域については、住民が協力して供給体制を築く必要がある。

人々の間の合意は時間をかけて話し合いを繰り返す中で形成されてくるものであり、人々の心をついにまとめるためには優れたリーダーの存在が不可欠である。リーダーが不在の場合には、市町村がサポートして住民にやる気を起こさせ、手続きの進め方など事業化のノウハウを伝授する必要がある。市町村に特定の集落や地域を担当する地域別担当者や配置し、基本的に担当集落や地域を終身変更しないことが適当である。

農山漁村において人々の日常生活に不可欠な物品の販売やサービスの提供などの事業を実施する主体として、株式会社、NPO法人、認可地縁団体、一般社団法人、任意団体などさまざまな仕組みが活用されている。政府は、関係者の要望を受けて現在新しい仕組みを検討中である。

一人ひとりの住民が自らのこととして、責任感を持ちながら主体的かつ意欲的に事業に関わるようにするためには、共同の目的遂行のために全員が事業に出資して設立する非営利の「協同組合方式」を採用することが適当である。ただし、そのためには新たな立法措置が必要となる。

## 提言7

### 国づくり政策担当局の設置

国づくりはハードな基盤整備だけでなくソフトな施策を含め、政府のあらゆる施策を総動員して遂行する必要がある。国土交通省の国土政策局だけでは対応しきれない課題である。

国土の形成は、少なくとも50年～100年先を見越し、長期的な観点から腰を据えて取り組むべき政策課題である。一内閣の看板政策で終わらせてはいけない。まち・ひと・しごと創生本部を大幅に拡充する必要がある。本来政府の中に常に50年～100年先の国のあり方を考えている部局が必要である。