

地方分権と道州制

平成21年1月20日
関西学院大学 林 宜嗣



地方の実像把握

わが国では、地方は国の部品としてとらえられ、政府は全国の各部品に画一的な地域政策を適用することで、国力の向上をはかってきた。そのため、日本には「国あってこそその地方だ」と考える人は多い。しかしこの考え方は、国が地方の進むべき道を企画立案し、地域づくりをコントロールする代わりに財源面でも支えるという、「規制」と「保護」を基本とした、現在の国と地方の関係を前提としたものである。いま求められているのは、高齢化、成熟化、グローバル化といったわが国の経済社会を取り巻く大きな環境変化に対応して、地域自らが主体的に自らの責任において地域づくりを行える環境を整備することであり、地方がその環境を十分に活かす実力を身につけることである。



1. 現実味をおびてきた地域存続の危機

都道府県別に見た人口の将来予測(増減率) (単位: %)

		人口増減率 2005～2030			人口増減率 2005～2030			人口増減率 2005～2030
北海道	北海道	-16.77	北陸	富山	-16.46	中国	岡山	-10.78
東北	青森	-21.78		石川	-14.05		広島	-12.79
	岩手	-20.14		福井	-13.99		山口	-21.10
	宮城	-12.12		小計	-14.90		小計	-14.81
	秋田	-26.09	中部	長野	-15.39	四国	徳島	-18.64
	山形	-19.49		岐阜	-12.58		香川	-16.40
	福島	-16.93		静岡	-10.76		愛媛	-18.60
	新潟	-18.31		愛知	-1.42		高知	-20.35
小計	-18.34	三重		-10.77	小計		-18.40	
北関東	茨城	-13.38	近畿	滋賀	-0.87	九州・沖縄	福岡	-8.73
	栃木	-9.97		京都	-10.42		佐賀	-14.09
	群馬	-12.25		大阪	-12.20		長崎	-19.74
	山梨	-12.77		兵庫	-10.45		熊本	-14.12
	小計	-12.15		奈良	-17.31		大分	-15.54
南関東	埼玉	-7.47	中国	和歌山	-23.46		宮崎	-16.57
	千葉	-5.78		小計	-11.66		鹿児島	-16.71
	東京	2.61		鳥取	-14.66		沖縄	5.07
	神奈川	-0.63		島根	-20.75		小計	-11.68
	小計	-1.75		全国			-9.82	

出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2007年5月推計)。

自然減と社会減のダブルパンチ



2. 人口減は地域経済力にも重圧

都道府県別に見た労働力人口の将来予測(増減率) (単位: %)

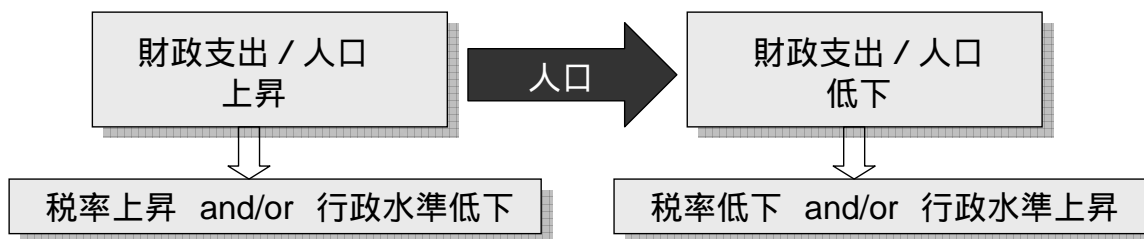
		労働力人口増減率 2005～2030			労働力人口増減率 2005～2030			労働力人口増減率 2005～2030
北海道	北海道	-27.36	北陸	富山	-25.36	中国	岡山	-18.11
東北	青森	-31.75		石川	-22.46		広島	-21.37
	岩手	-29.20		福井	-21.51		山口	-30.30
	宮城	-20.85		小計	-23.25		小計	-22.87
	秋田	-36.45	中部	長野	-22.80	四国	徳島	-27.30
	山形	-27.10		岐阜	-20.91		香川	-25.62
	福島	-24.75		静岡	-20.36		愛媛	-27.24
	新潟	-26.69		愛知	-8.83		高知	-28.19
小計	-27.02	三重		-18.17	小計		-27.03	
北関東	茨城	-23.32	近畿	小計	-15.50	九州・沖縄	福岡	-17.21
	栃木	-19.00		滋賀	-7.54		佐賀	-21.68
	群馬	-20.99		京都	-18.90		長崎	-28.62
	山梨	-20.73		大阪	-22.11		熊本	-22.22
	小計	-21.33		兵庫	-19.88		大分	-23.94
南関東	埼玉	-18.95	中国	奈良	-28.19		宮崎	-26.42
	千葉	-17.70		和歌山	-32.45		鹿児島	-24.21
	東京	-5.64		小計	-21.06		沖縄	-0.27
	神奈川	-10.45		鳥取	-21.40		小計	-19.69
	小計	-11.66		島根	-28.02		全国	-18.67

林推計。増減率は理論値ベース。



3. 人口移動が自治体財政に及ぼす2つの影響

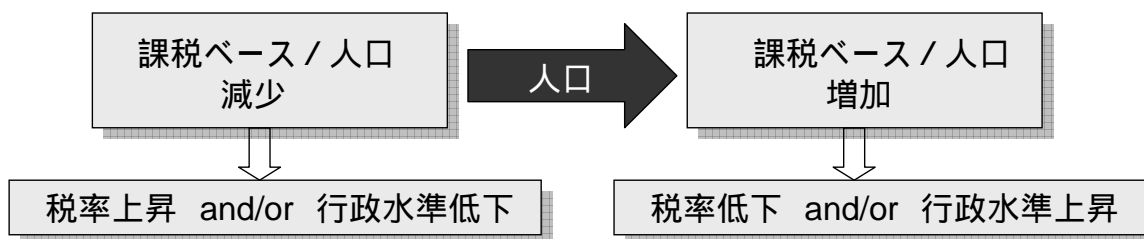
行政サービスは非競合的 (= 規模の経済性が働く)



稼ぎ手の移動(企業の流出)は地方の課税ベースの縮小

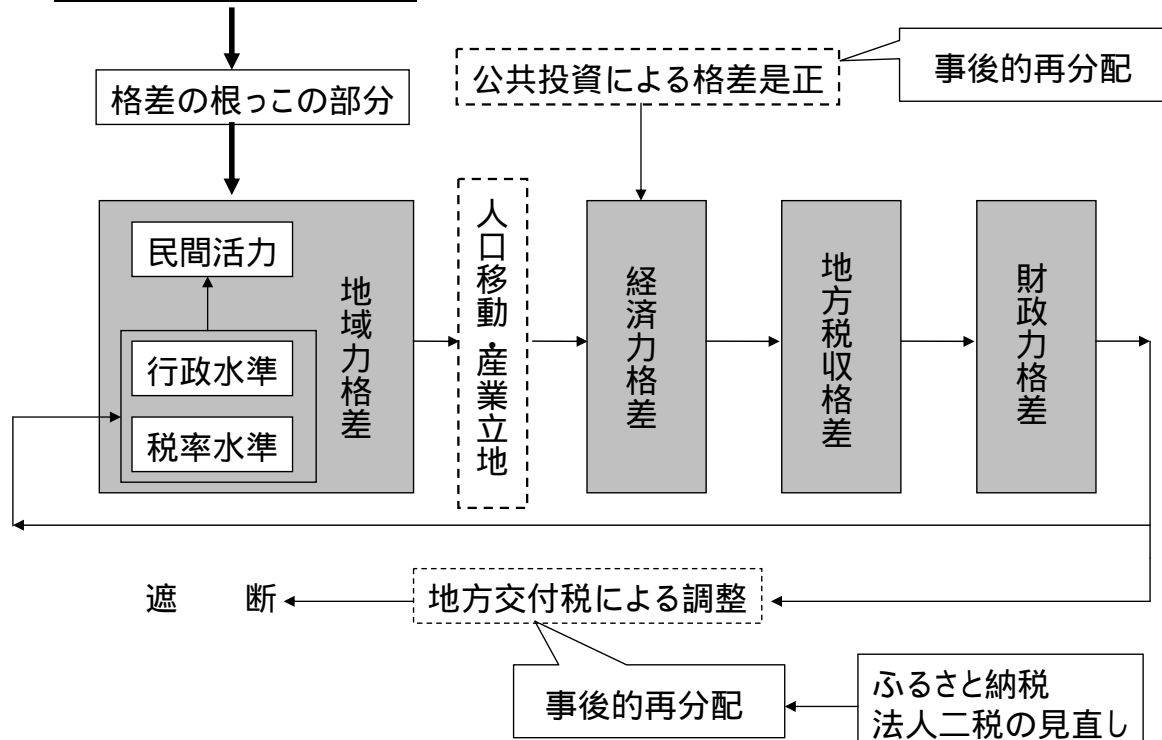
高度経済成長期の人口移動は余剰労働力(限界生産力 = ゼロ)の移動
地方の課税ベースには影響なし

しかし現在の人口移動は経済力の流出

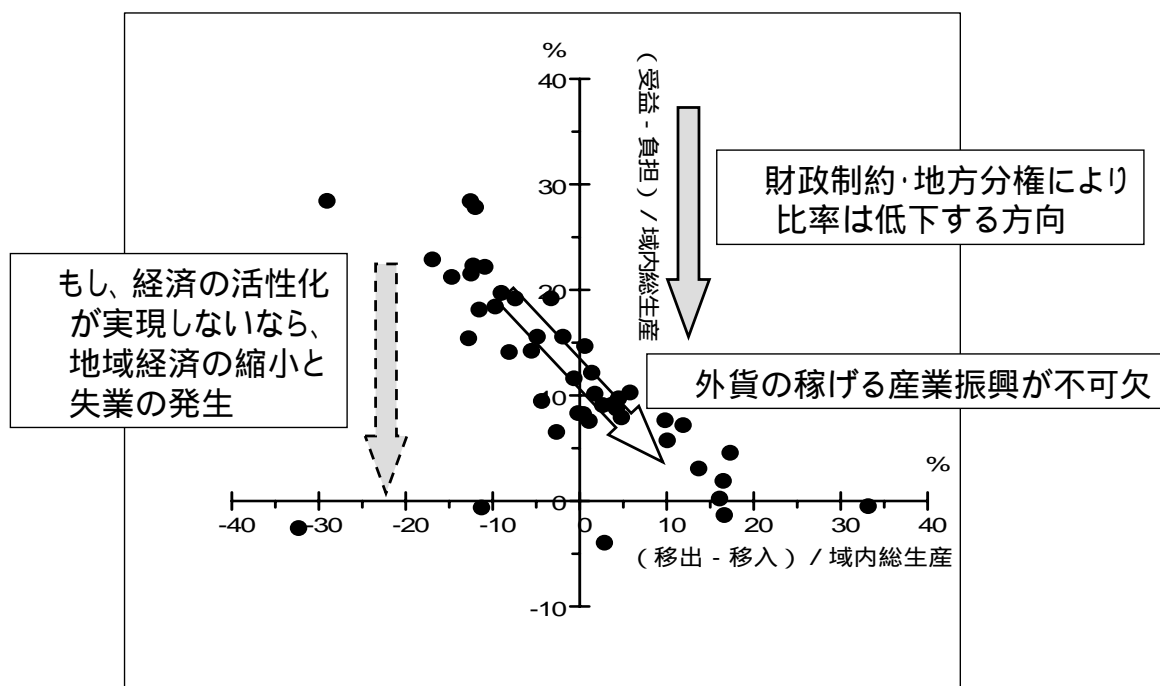


4. 地域格差の諸局面と経済・財政の負のスパイラル

真に必要な格差是正は??



5. 財政依存型地方経済と財政の実態



20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

7

中央集権型地域づくりの限界

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

2006年2月

道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している。

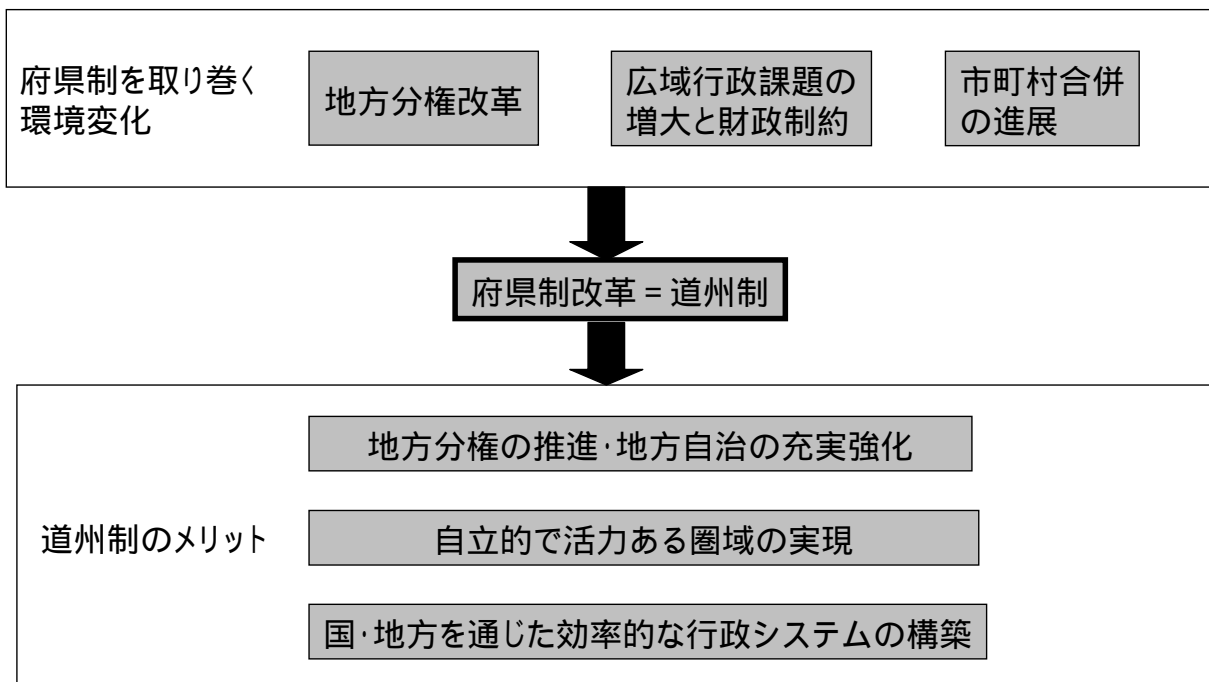
20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

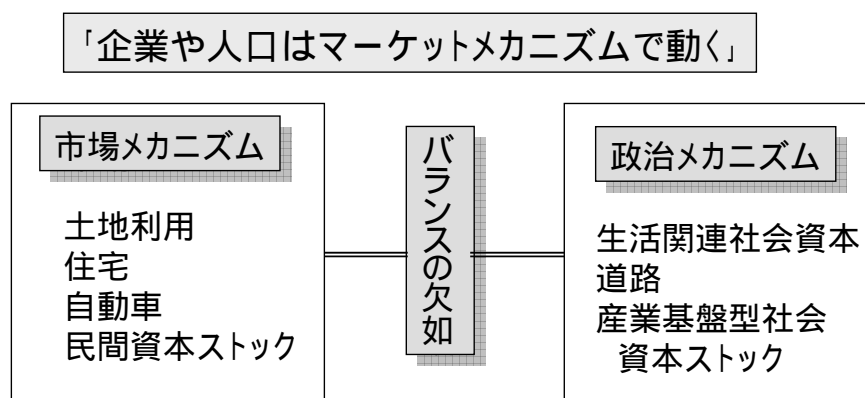
8

1. いまなぜ道州制なのか？



2. 中央集権型・狭域型地域づくりの限界

2 - 1 市場と政治のバランスの欠如

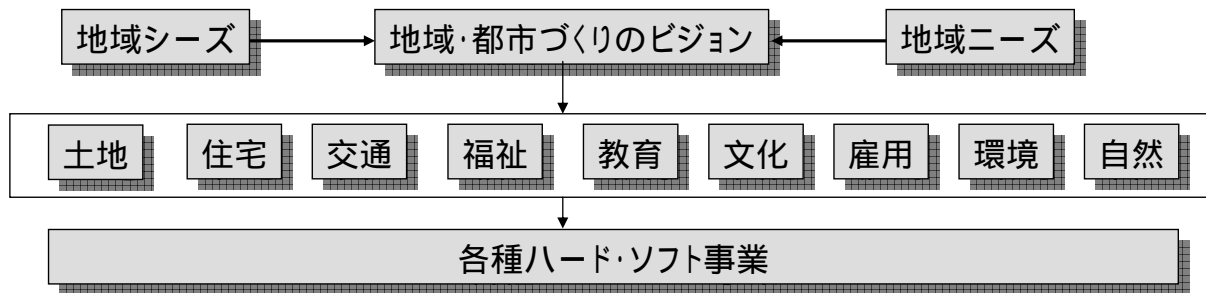


これまでは事後的にバランスを回復。
しかし、これからは、市場メカニズムをコントロールしながら、各地域にふさわしいビジョンを立て、具体的に設定した目標を実現するために必要な政策を実施する必要がある。

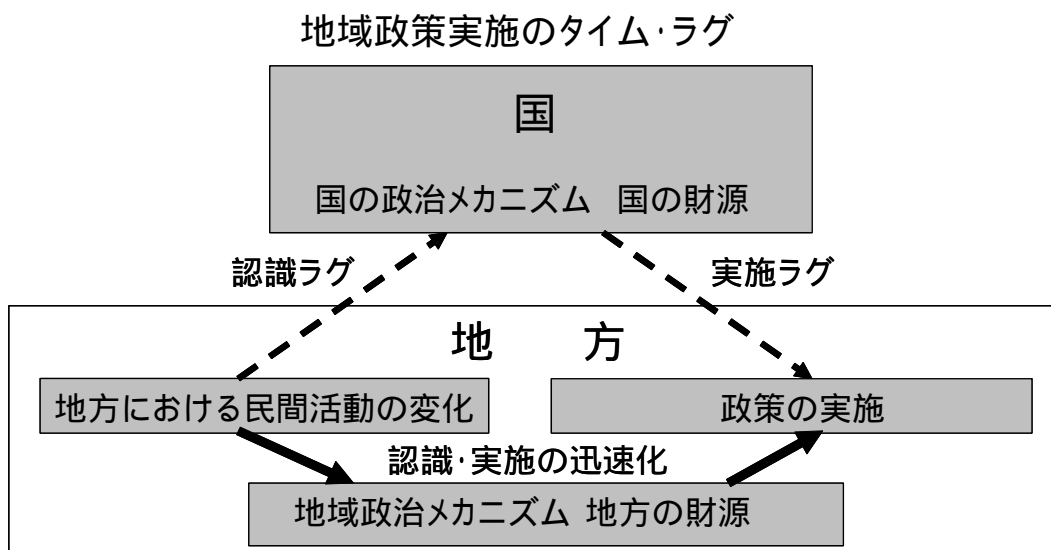


2 - 2 部品は立派だが設計図が問題

- ・補助金や税制上の優遇と言った純産業政策的な措置では限界
- ・「地域開発 = 経済開発」から「社会開発の考え方:福祉、文化、教育」
- ・地域の自主性、主体性に基づき住民、企業、地方自治体等が協力して地域社会の形成、発展に取り組めるような仕組みの整備

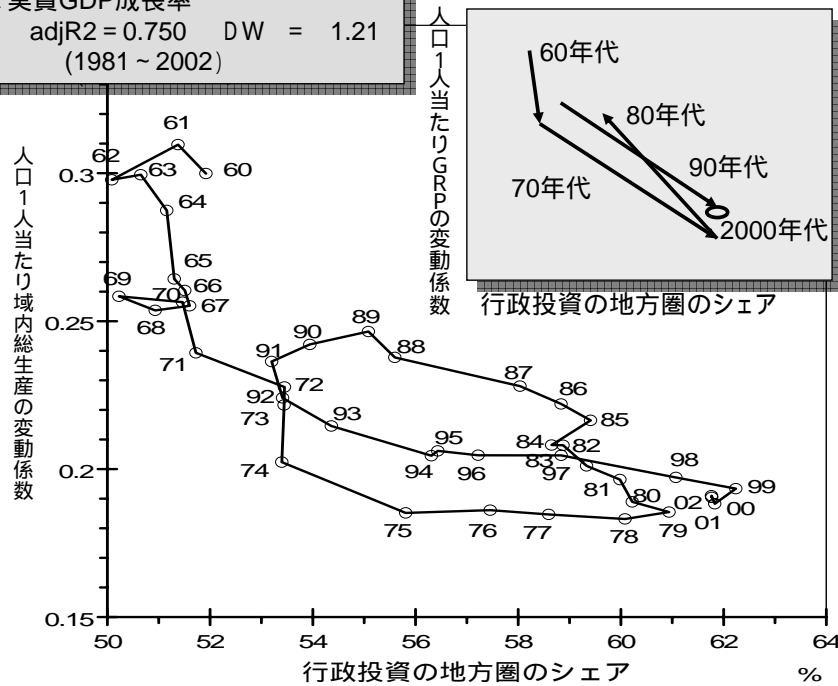


2 - 3 遅い地域課題への対応



2 - 4 中央集権的公共投資による地域活性化の限界

$$\begin{aligned} \text{変動係数} &= 0.446 - 0.0042 \times \text{公共投資の地方圏シェア} \\ &\quad (10.71) \quad (-5.93) \\ &+ 0.0031 \times \text{実質GDP成長率} \\ &\quad (3.28) \quad \text{adjR2} = 0.750 \quad \text{DW} = 1.21 \\ &\quad (1981 \sim 2002) \end{aligned}$$



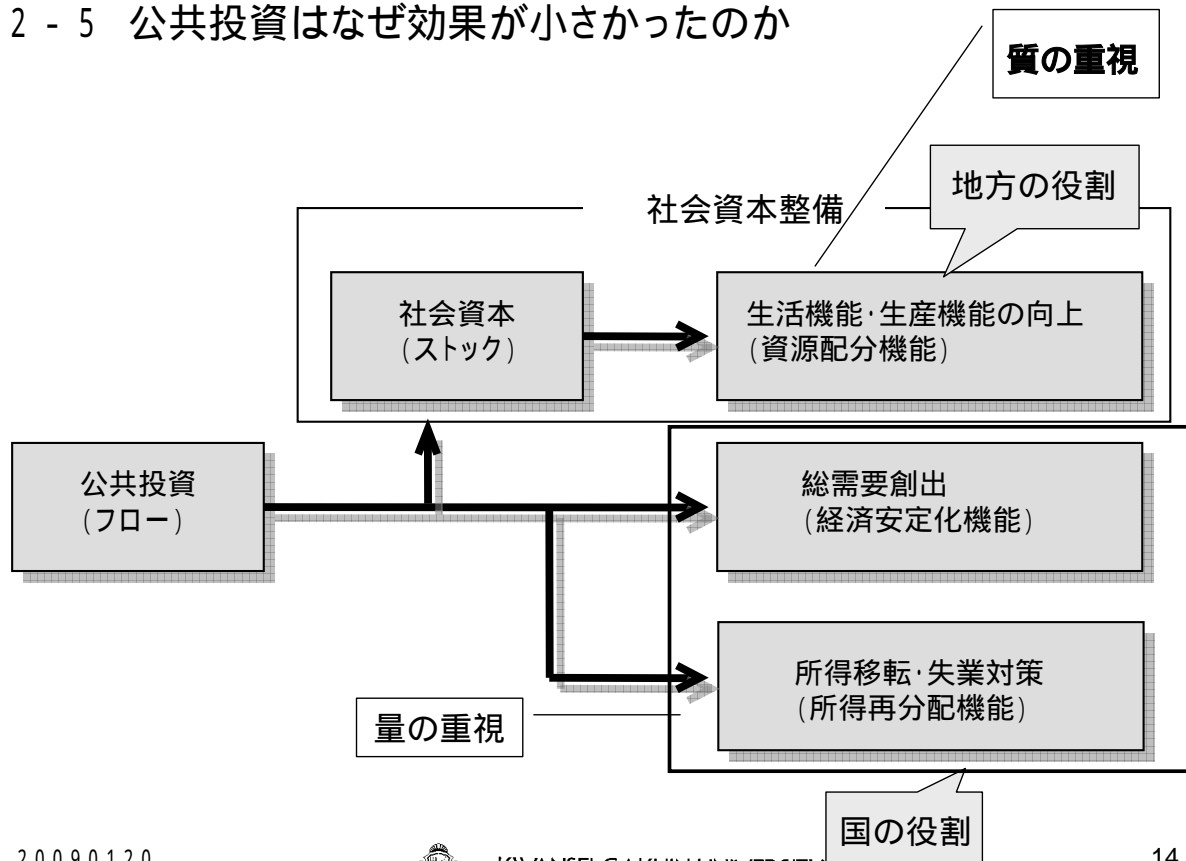
20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

13

2 - 5 公共投資はなぜ効果が小さかったのか



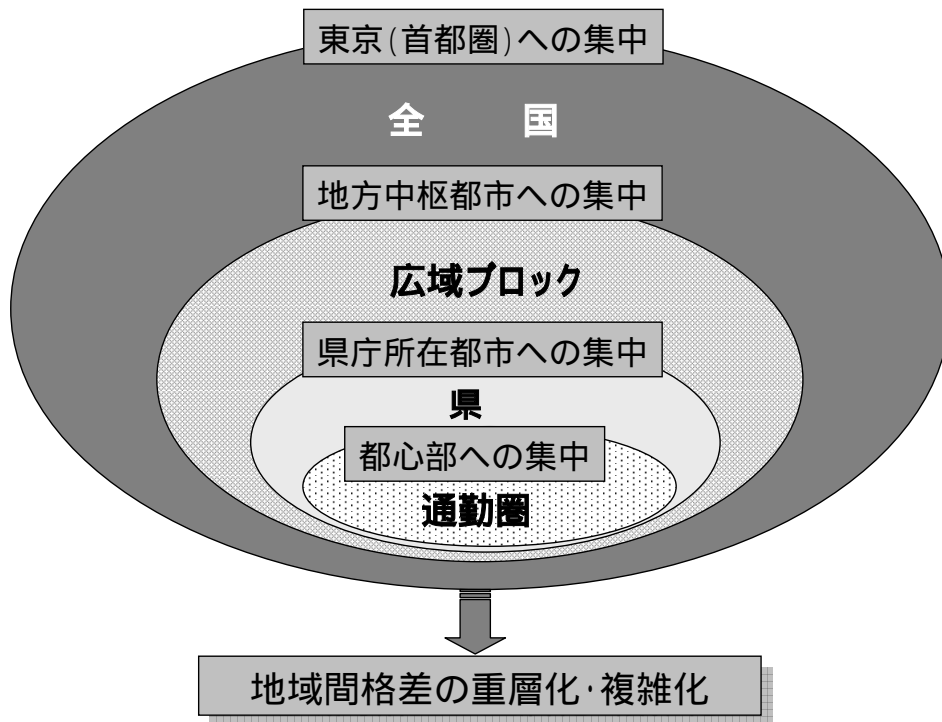
20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

14

2 - 6 格差問題の重層化・複雑化。全国画一的な対応は不可能



20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

15

2 - 7 地域間コンフリクトの解消が困難

- ・民間経済主体は市場メカニズムにしたがって行動(行政区域は流出のバリアにはならない)
- ・地域づくりには「区域の拡大」が大きな意味を持つ
- ・地域全体の発展によって自治体間に発生するコンフリクトの調整

行政区域の壁があるかぎり一極集中の利益は、その地域が独占することに道州制によって行政区域が拡大すれば、区域内で利益を再分配することも可能に。

域内ネットワークの形成等に活用

環境破壊や交通混雑など、特定地域の経済活動によって発生する社会的コストが他の地方団体にも波及する可能性がある。単一行政区域内のコンフリクトであれば、住民の意思が行政に反映されることによって調整が可能である。ところが、全く異なった行政エリア間のコンフリクトについては、今日の制度では調整を行うことはほとんど不可能。こうした地域間に発生するであろうコンフリクトを事前に予測し、発生を未然に防止するためにも、広域的な取り組みが必要。

20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

16

地方分権と道州制

2006年2月28日、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

地方分権改革の確かな担い手：

分権改革をさらに徹底する必要 現在でも都道府県に移譲することが適当な事務があるが、広域自治体の規模・能力が整えば、本来国から移譲すべき事務が多く存在。

- ・国と地方の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村、国から道州へ大幅な権限移譲を行う
- ・これにより、政策形成への住民参画が拡大・深化し、自己決定と自己責任を基本とした地域社会の実現が期待される

1 地域経営の実践による選択と集中

財政が地域を支える時代から、地域が財政を支える時代に

地域独自の経済条件についてより優位な情報を有した地方政府の方が、中央政府よりも効果的に地域経済の発展を促進できる

経済再生は広域経済圏で(現在の都道府県単位では不十分)
集積の利益を増加させるため 中枢都市の戦略的育成
中枢・中核都市とヒンターランドの発展の相乗効果
そのためにも、域内交通・情報ネットワークの形成
新産業は異資源・異技術の融合から(地域の連携強化が必要)

人材の育成(地方公務員の専門性強化)

自治体はきわめて重要な役割を果たす：地域リーダーとしての自治体

- ・「雇用の場」「地元企業への公共事業発注元」から「地域活性化の脚本家、演出家、主役」へ
- ・自治体は、主体間の「触媒」としての機能
- ・行財政効率化による財源・人材の創出

2 国と地方の役割分担の抜本的見直し

2 - 1 形式上の国と地方の関係

2000年の改正地方自治法の施行によって、法律上の国と地方の関係は大きく変わった。長年の懸案であった機関委任事務制度は廃止され、新たに自治事務と法定受託事務の区分が設けられた。また、下記のように国と地方の役割分担の原則が明記された。

地方公共団体：住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。

国：(ア)国際社会における国家としての存立にかかわる事務
 (イ)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務
 (ウ)全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施
 (エ)その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担う。

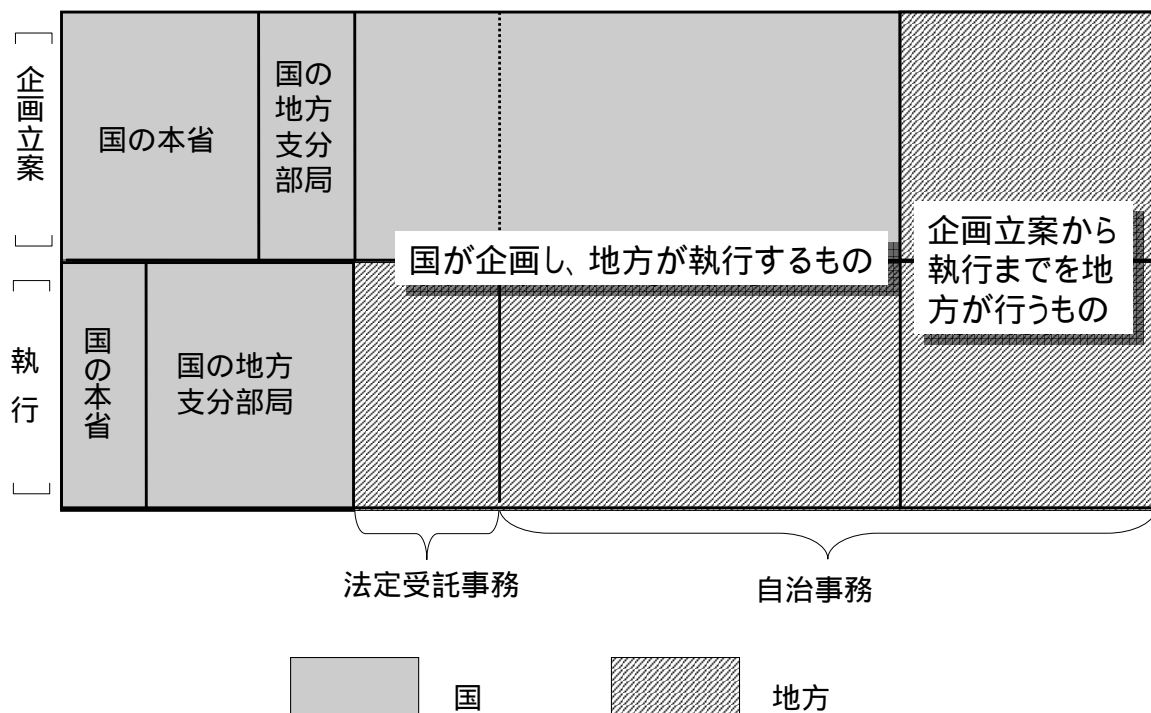
形式的には国と地方は「上下・主従」から「対等・協力」の新しい関係に

しかし、実態は……

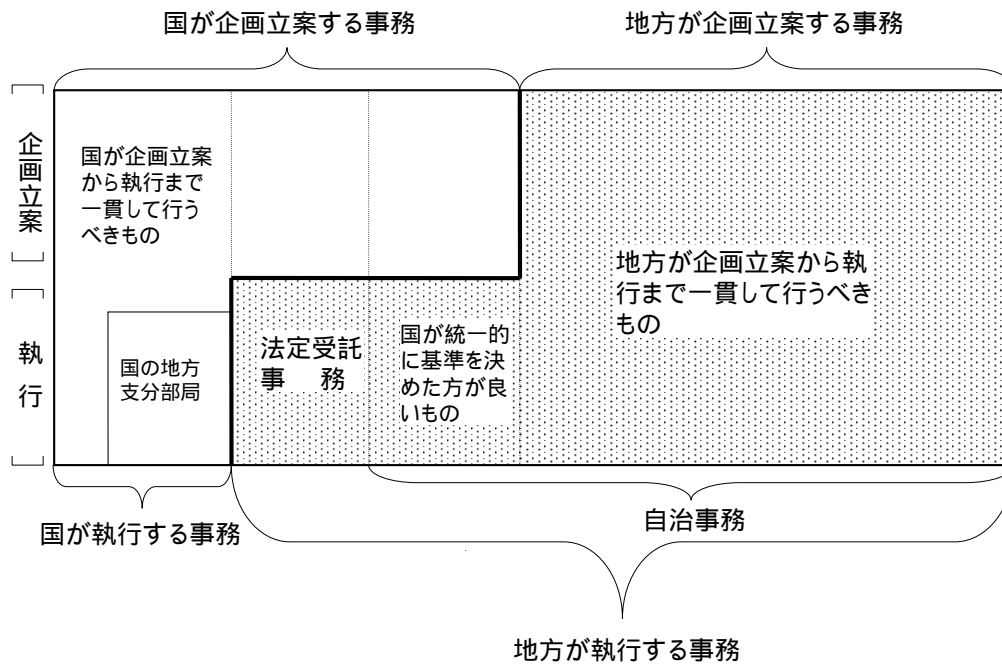


2 - 2 国と地方の関係(実態)

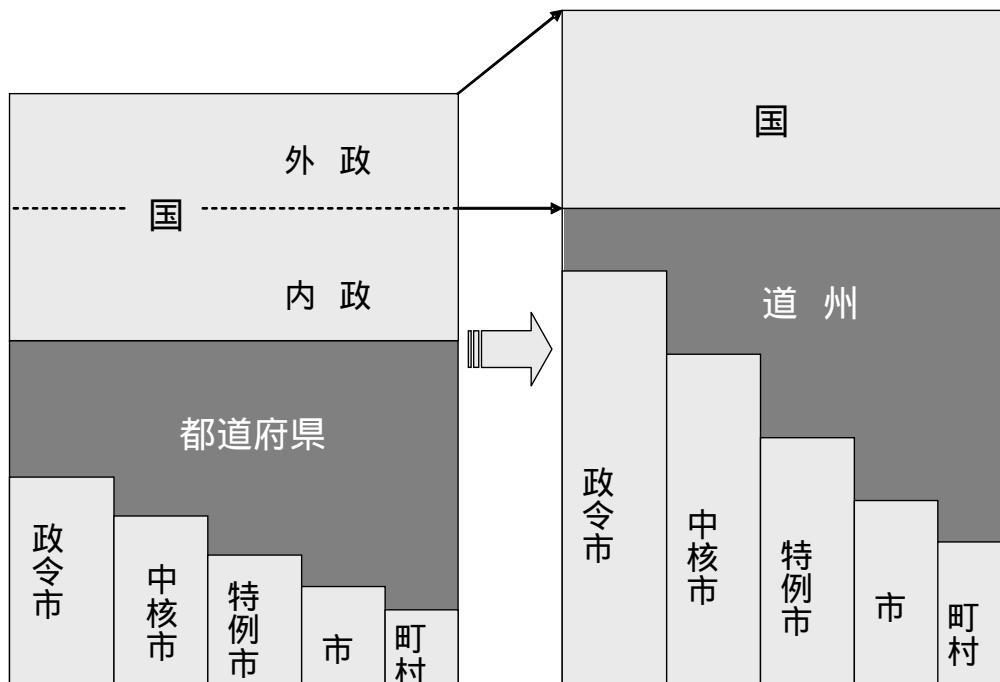
国と地方の事務配分の現状



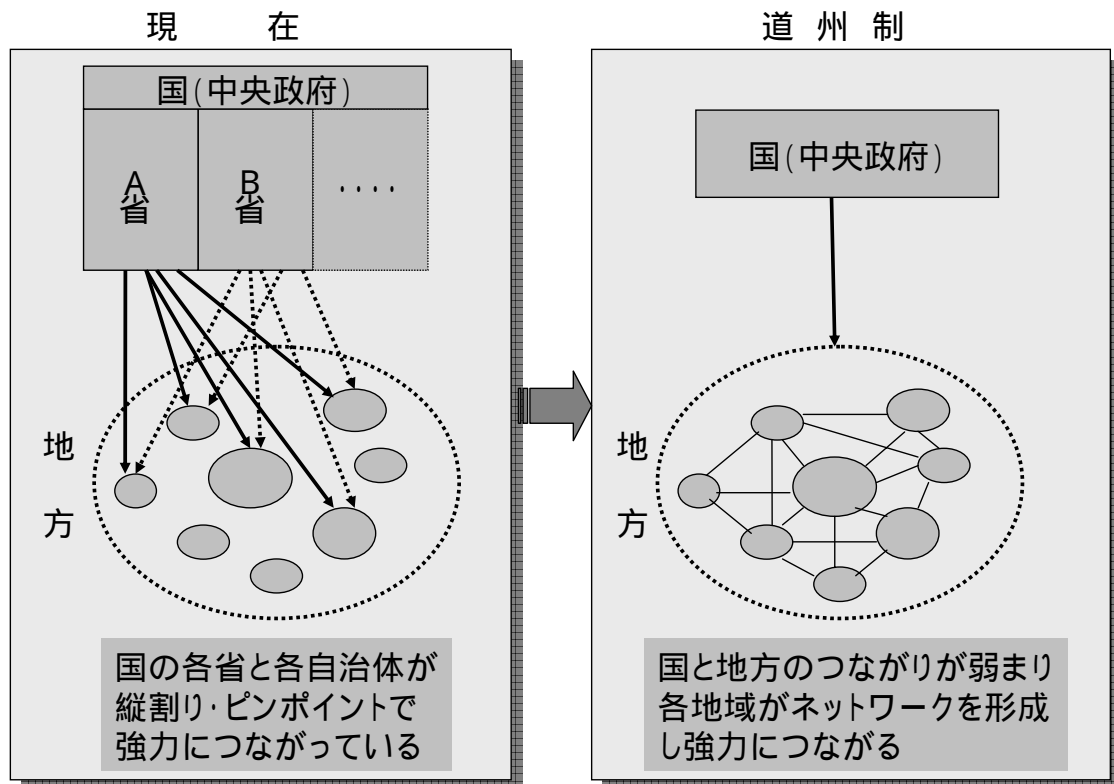
2 - 3 国と地方の関係(望ましい姿)



3 基礎自治体への権限移譲も必要



4 縦割りから地域のネットワーク形成に (政策の総合性と地域連携)



20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

23

まとめ

1. 分権と連携はコインの表裏 - EUの教訓
2. 一般論の展開から、地域ごとの議論へ。
道州制の研究は地域の研究。
3. 地域の活性化に何が必要なのかは、地域で考えなくてはならない。
「地域に備わっている資源、不足している資源は何か」は地域の行政、住民が徹底的に掘り下げるべきもの。
4. 道州制を進めるプロセスにおいて、いかに住民が参加し、住民の地域づくりへの意識が高まるか、が重要。
5. 「ゼロ・サム」「マイナス・サム」を「プラス・サム」に変える知恵を。
6. 道州制のデメリットを強調するのではなく、どうすればデメリットを解消できるかを考えるべき。

20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

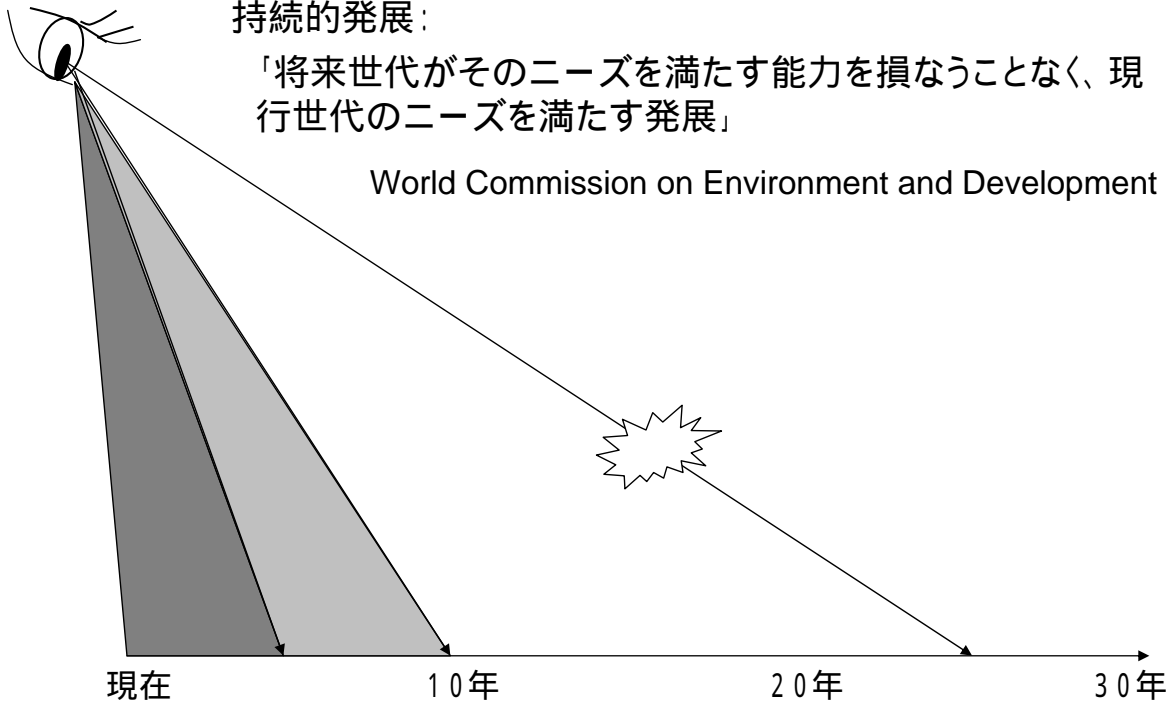
24

持続可能な地域を作るためには中長期の視点が不可欠

持続的発展:

「将来世代がそのニーズを満たす能力を損なうことなく、
現行世代のニーズを満たす発展」

World Commission on Environment and Development



20090120



KWANSEI GAKUIN UNIVERSITY

25