

地方分権と道州制^{*}

関西学院大学 経済学部

教授 林 宜嗣



I 「道州制」論議活発化の背景

欧米先進諸国に追いつくための経済成長、福祉国家の建設とそのためナショナル・ミニマムの確保。こういった国家レベルの目標を達成するためには、国が財布を握り、地方が実施主体として国の意向通りに資金を使うという中央集権的システムが有効であった。様々な副作用が生まれたとしても、それを上回る利益が得られたからだ。

しかし、時代は大きく変化した。経済成長が鈍化する中で国民の福祉を高めるためには、拡大しないパイ(財政資源)を有効に使うことの必要性が大きくなっている。また、国からの財源移転依存型地域経済がいかに脆いものであったかも歴史が証明している。

行政サービスの供給についても、国がこれまでのような絶対的な存在として地方に対して優位に立つのではなく、地方は個人の生活や地域に密着したサービスを提供し、国は広域的なサービスを提供するという点において、国は地方に対して相対的な関係に立つことが求められている。言い換えれば、真の地方分権は、基礎自治体ができないことは広域自治体が補完し、広域自治体でできないことは国が補完する、という原理を確立することである。

「地域が主体的に、自らの責任において地域づくりを進める」ための環境整備である地方分権を実現するには、国から地方への権限移譲と、権限に裏打ちされた仕事を遂行するための地方税財政改革が必要だ。しかし、それらと同時に、個々の

自治体はその責務を全うする上で十分な規模と能力を備えることも必要である。「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併はその延長線上に位置づけることができる。

また、明治23年の府県制制定以来、ほとんどその姿を変えずに今日に至っている都道府県制度のあり方が問われ、現行の府県域を越える新たな広域自治体を創設する「道州制」論議が活発になってきたのも、府県制改革が真の地方分権を実現する上で必要と考えられるようになってきたためだ。道州制は府県域を拡大することではあるが、それは広域行政によって効率性の向上を目指すというよりも、むしろ国からの権限移譲をさらに進めるためのものだとして認識しなくてはならない。道州制を検討する際のキーワードは「地方分権」なのである。

II 実現しなかった府県制改革

わが国の市町村制の歴史は、政策的な合併の促進と都市化に対応した行政の広域化の歴史であったと言える。1889年(明治22年)4月の市制・町村制の施行を前にして、当時71,000に上っていた町村は一挙に15,000に再編成され、1953年から56、7年にかけては、基礎自治体である市町村に事務の再配分を行う環境を整えるために、当時9,500を超えていた町村は合併によってほぼ3分の1の3,300にまで減少した。その後、高度成長による都市化の進展を背景に、都市を中心とする区域の再編成が進み、1970年代に入ると、行政区域の再編成とは別に、事務の共同処理という広域行

政の仕組みが整えられていった。そして、今般の平成の大合併である。

市町村制がこのように大きく変化したのに対し、府県は明治23年の府県制制定以来、ほとんどその姿を変えないことなく今日に到っている。この間、府県は実力を蓄え、環境、文化、産業等の分野でそれなりの実績を上げてきた。だが、戦後の社会経済情勢の変化によって、府県制の持つ限界がさまざまな形で露呈してきたことも事実であり、地方制度調査会、経済界を中心に多くの改革案が提示されるようになった。

その第1弾は1957年の第4次地方制度調査会による「地方制」の答申である。これは、戦後「完全自治体化」した府県を廃止し、全国を7~9ブロックに区分した上で、国家機関的な性格を持たせた「地方」という広域行政体を設けようとするものであった。

国は、①府県間には規模や財政力の格差があるために、全国的に統一した行政の処理ができない、②府県の割拠主義によって、国家的な行政の運営に支障が生じている等の理由で府県制を批判し、一方、市町村も合併による行財政能力の向上を背景に、府県を不要なものと考えようになったのである。

地方制は各方面から多くの批判を浴び、実現するには至らなかった。しかし、高度経済成長期に入って地域経済開発が本格化する中で府県域を越えた行政の比重が高まるにつれて府県制度の改革論議が再燃し、1963年には大阪・奈良・和歌山のいわゆる「阪奈和合併」論が登場する。そして、いずれも実現を見ることはなかったが、1964年には「府県連合法案」が、66年には「府県合併特例法案」が国会に提出された。日本商工会議所や関西経済連合会をはじめとした財界が、積極的に府県制度改革の必要性を訴えたのもこの時期である。

しかし、高度経済成長期、地域開発という広域的な行政ニーズに対しては、公団の新設と、国の出先機関(地方支分部局)の設置によって処理される体制が固まっていき、高度経済成長が終焉を迎えるとともに、府県制度に関する議論は沈静化した。しかし、問題が解消されたわけではなく、むしろ問題を袋に閉じこめたまま今日に到ったと考える方が適当だろう。

Ⅲ 中央集権型地域づくりの限界と道州制

1. 中央集権型地域づくりの限界

表1 国の地方支分部局の定員

省庁	定員	うち地方支分部局
内閣官房	627	
内閣法制局	76	
内閣府		
内閣府本府	2,299	沖縄総合事務局 1,054
警察庁	7,498	管区警察部、東京都警察通信部、北海道警察通信部、府県通信部 4,660
公正取引委員会	643	地方事務所 160
防衛庁	278,929	防衛施設部 2,601
総務省	5,350	
総務省本省	2,738	管区行政評価局、行政評価事務所、沖縄行政評価事務所 925
		総合通信局、沖縄総合通信事務所 1,535
法務省	50,677	
法務省本省	33,396	矯正管区 170
		地方更正保護委員会 249
		保護観察所 1,130
		法務局、地方法務局 11,979
		地方入国管理局 2,263
公安調査庁	382	公安調査局、公安調査事務所 1,104
外務省	5,390	
財務省	71,243	
財務省本省	1,794	財務局、財務事務所 4,800
		税関、沖縄地区税関 8,334
国税庁	1,488	国税局、沖縄国税事務所 54,827
文部科学省	135,382	
厚生労働省	99,260	
厚生労働省本省	57,679	地方厚生局 739
		都道府県労働局 23,222
社会保険庁	883	地方社会保険事務所 16,623
農林水産省	31,276	
農林水産省本省	5,126	地方農政局、地方農政事務所、北海道農政事務所、北海道統計・情報事務所 19,226
林野庁	749	森林管理局 5,228
水産庁	796	漁業調整事務所 151
経済産業省	8,437	
経済産業省本省	2,464	経済産業局 2,202
原子力安全・保安院	406	鉱山保安監督部 232
国土交通省	64,360	
国土交通省本省	5,845	地方整備局 22,768
		北海道開発局 6,519
		地方運輸局、運輸支局 4,684
		地方航空局 4,772
		航空交通管制部 1,200
気象庁	1,703	管区気象台、沖縄気象台、地方気象台 3,993
		海岸気象台 329
海上保安庁	1,600	管区海上保安本部 10,658
環境省	1,048	
計	764,681	218,337

出所)総務省行政管理局「行政機構図」2003年度版

表1は省庁別の地方支分部局とその定員である。国の省庁の総定員76万4681人のうち、地方支分部局の定員は21万8337人、28.6%を占めている。現在、地域における広域的な事務については、企画立案の多くを本省が担い、各省の出先機関が実施しているケースが多い。このことが総合的な地域づくりを阻害するとともに、重複行政という弊害をもたらしている。

2001年に省庁再編が行われたものの、依然として縦割り行政の実態は変わっていない。雇用政策一つをとっても、失業対策と雇用創出が連携なく実施されているし、企業誘致も補助金や税制上の優遇といった純産業政策では限界がある。従業員の生活環境、福祉、文化といった総合的な地域メリットを前面に押し出さなくては、「人や企業が地域を選ぶ時代」には対応できない。政策間の有機的な連携や総合性を欠いた「パッチワーク型」地域政策を改め、地域にふさわしい「選択と集中」を実現できる総合行政主体を構築する必要がある。それが道州だ。

「道州制のようなエリアの大きい自治体の設置は地方分権の流れに逆行する」という批判がある。だが、この批判は道州制を広域行政としてとらえたものでしかない。道州制は地域づくりの主体を国から地方に移すことを可能にするという意味で、地方分権の重要な推進力なのである。

経済活動のグローバル化が進んだ今日、各地域は国境を越えて交流し、また競争している。こうした環境で地域が生き抜くためには、相応の規模と経済力を持たなければならない。表2によってわが国の地域をブロック単位で見ると、域内総生産については、北海道がデンマーク、四国はイスラエル、九州(沖縄を含む)はオーストラリアに匹敵し、人口については、北海道がフィンランド、四国がアイルランド、九州がオランダに匹敵する規模を持っている。

このような人口規模と経済力を持つ地域が、その特性に応じた戦略に基づいて政策を推進すれば、労働力の減少や貯蓄率の低下によって縮小が予想されるわが国経済のかさ上げにつながるのと同時に、東京一極集中というゆがんだ国土構造の是正にも寄与するはずだ。

交通ネットワーク、空港・港湾、物流、環境、研究開発、観光等、県域を越えた地域課題は枚挙にいとまがない。現在でも、こうした地域課題にはブロック知事会議などでの意見交換や、特定課題に関して関係県が連絡調整を行うなどの取り組みがなされているものの、利害が対立する事柄への対応は不可能であるなど、有効に機能しているとは言い難い。

2. 道州制による地域間コンフリクトの調整

また、「行政区域を広域化すれば、その中で一極集中が起こり、他は取り残されるのではないか」という不安が生まれるかもしれない。しかし、企業や労働者といった民間経済主体は行政区域を意識して活動しているわけではない。企業は収益性に優れた地域に立地するし、労働者は就業機会や高い報酬を求めて移動する。それが市場のメカニズムなのだ。したがって、例えば九州地方での福岡集中が顕著のように、現行府県制の下でも集中は避けられないし、府県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なる。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なるし、利益をブロック内のネットワーク整備にも利用でき、連携強化に結びつく。

つまり、市場メカニズムに委ねると、経済利益の不均等な分配、経済活動にともなう環境破壊といった社会的コストの発生等、さまざまなコンフリクトが地域ブロック内のサブ・エリア間に生じるのである。しかし、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である。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、道州単位での取り組みが必要なのである。

ますます複雑化する国際社会にあって、外交、国防、安全保障、治安維持といった国が果たすべき役割の重要性は高まっている。少子・高齢化の進行は年金や医療保険、生活

表2 ブロック単位で見た地域力

	域(国)内総生産				人口		
	道州		匹敵する外国		道州	匹敵する外国	
	10億円	10億ドル		10億ドル	1000人		1000人
北海道	19,636	157	デンマーク	172	5,651	フィンランド	5,216
東北	41,751	333	ロシア	346	12,206	ギリシャ	10,977
北関東	29,521	235	スウェーデン	241	7,904	オーストリア	8,120
南関東	150,695	1,202	イタリア	1,186	33,664	カナダ	31,743
北陸	12,335	98	マレーシア	95	3,119	アラブ首長国連邦	3,051
中部	71,755	572	韓国	547	16,966	オランダ	16,227
近畿	79,066	631	メキシコ	648	20,650	台湾	22,535
中国	28,293	226	スウェーデン	241	7,706	スイス	7,163
四国	13,393	107	イスラエル	104	4,159	アイルランド	3,999
九州	46,738	373	オーストラリア	399	14,798	オランダ	16,227
	493,182	3,933			126,824		

注) 域(国)内総生産は2002年度、人口は2004年

保護といった国による所得再分配機能の強化を求めているし、景気政策、地球環境保全、骨格的幹線道路・鉄道といった、地方が十分にその機能を果たし得ない行政分野も多くなっている。こうした国の機能を強化するためにも、国およびその出先機関は地域に関わる行政から撤退し、道州をはじめとした地方に権限を移すべきである。

IV 地域活性化と道州制

1. 危ぶまれる、地域の持続可能性

1981年、「三全総フォローアップ作業報告」は地域の自立的発展を「地域間交流が深まる中で、財政等への過度の依存を低め、自らの意思と責任を重視して地域を一体として経営することにより、経済、社会、文化等の面で個性的に発展していくことである」と定義し、そのための基本的課題として次の3つを挙げた。

第1に、地域の産業活動の活発化、多様な就業機会の確保等を図り(域内の均衡)、財貨・サービスの域際収支をバランスさせ(域際均衡)、財政制約下でも足腰の強い経済構造をつくり上げていくこと、第2に、人びとが定住するにふさわしい安全で快適な地域づくりを進め、魅力ある居住環境を形成していくこと、第3に、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を整えること、である。それから四半世紀が経過した現在においてもなお、このときの指摘は実現にいたっていない。

1975年に478万ヘクタールあった耕地面積は2000年には373万ヘクタールに減少し、林業専業労働者は90年の7万7000人から、わずか10年後の2000年には4万4670人に減ってしまった。食糧自給率や国土保全といった観点から、これらの産業の衰退が問題とされている。しかし、わが国の経済は基本的に市場メカニズムで動いていることを忘れてはいけない。農業や林業が産業として成立し、他の産業よりも高い報酬をもたらすのであれば、耕地は減少するし、森林は荒廃する。これは大都市、とりわけ東京一極集中と表裏の関係なのである。市場メカニズムのなかで地方の産業を活性化させる方策、あるいは万能ではない市場を矯正することを検討すべきなのであって、衰退を放置し、それを事後的に保障することでは根本問題の解

決にはならない。

少子化の影響でわが国の人口は2006年をピークに減少し始めると予測されている。しかし、地域によっては人口の自然減に加えて、転出が転入を上回るという人口の社会減によって、人口減少はきわめて深刻な問題として立ちはだかる。

表3 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	
北海道	北海道	-15.37		滋賀	9.60	
東北	青森	-13.65	近畿	京都	-7.98	
	岩手	-12.50		大阪	-12.74	
	宮城	-3.34		兵庫	-5.23	
	秋田	-21.21		奈良	-8.68	
	山形	-15.82		和歌山	-16.78	
	福島	-12.16		小計	-8.56	
	新潟	-13.98		中国	鳥取	-10.33
	小計	-12.24			島根	-15.89
北関東	茨城	-7.75	岡山		-10.57	
	栃木	-6.98	広島		-12.51	
	群馬	-9.79	山口	-19.43		
	山梨	-9.34	小計	-13.53		
	小計	-8.25	四国	徳島	-15.60	
南関東	埼玉	-2.51		香川	-14.19	
	千葉	-4.51		愛媛	-15.58	
	東京	-1.23		高知	-12.73	
	神奈川	-0.81	小計	-14.68		
北陸	小計	-1.97	九州	福岡	-2.10	
	富山	-14.72		佐賀	-13.38	
	石川	-13.97		長崎	-19.22	
	福井	-11.97		熊本	-9.22	
中部	小計	-13.71		大分	-15.66	
	長野	-9.72		宮崎	-12.82	
	岐阜	-12.93		鹿児島	-9.69	
	静岡	-11.76		沖縄	5.39	
	愛知	-4.54	小計	-7.63		
	三重	-10.37	全国計	-7.93		
小計	-8.47					

出所) 国立社会保障・人口問題研究所(2002年3月推計)

表3は都道府県別に見た人口の将来予測である。南関東は2005年から30年にかけて1.97%の人口減少にとどまっているのに対して、北海道は15.37%、東北は12.24%、北陸は13.71%、中国は13.53%、四国は14.68%それぞれ減少すると予測されている。県別に見ると、秋田県は21.21%、山口県は19.43%もの減少だ。市町村別に見れば人口減少によって存続すら危ぶまれるところも出現するだろう。こうした危機的な状況にある地方がその存在を維持するためにも、人口の流出を食い止める産業再生が不可欠だ。

2. 広域経済圏の形成と中枢都市の育成

1996年に旧経済企画庁が発表した『地域経済レポート'96』は「空洞化の克服をめざす地域経済」というタイトルのもとで、次のように結んでいる。「企業成長の芽を育てていくためには、地域にあっても、「企業に地域を選んでもらう」ための政策への対応が求められ、このために地方公共団体としては、企業立地促進のための純産業政策的立地環境づくりのみならず、教育環境、文化水準、交通事情等々、地域の全体としての環境づくりをめぐって競争を行っていかざるをえない。すなわち、全体的な意味での魅力ある地域づくりの競争が始まっている。」

成長性の高い産業は、人口や産業、情報インフラ、研究開発機関など、地域の集積のメリットを非常に強く受けるものである。地方が自立的な経済発展を遂げるためには、こうした成長性の高い産業の立地が必要なのは言うまでもないが、そのためには地方の集積を促進することが不可欠である。それには広域経済圏としての各ブロックにおいて、地方中枢・中核都市の戦略的育成が求められる。

例えば、都市的な要素を地方の生活に取り込むという場合、隣接するすべての地域が同種の機能を持つ必要はない。むしろ、一体化した地域の中核部分に都市的機能を集積立地させ、周辺地域からはアクセシビリティを高めることが望ましい。しかし中枢都市の成長は、それを取りまく地域の成長なくしては起こり得ない。つまり、地域政策は拠点主義によるのではなく、ブロック内でのネットワークづくりをはじめとした面的な政策を実施する中で、ブロック内各地域の連携を強化しなければならないのである。

たしかに、地方における集積のメリットは、まず地方中枢都市が享受することになる。しかし、圏域内での交通・情報ネットワークが整備されることによって、その効果は次第に周辺地域に波及するはずである。これまでは、東京を核として、放射線状に地方中枢都市が結ばれ、隣の町で何が起きているかの情報よりも、むしろ東京の情報の方が入手しやすいというのが実態であった。また、時間距離も圏域内で移動するよりも、東京への移動の方がむしろ短いところもある。情報や交通手段の発達による東京への近接性は、「スロー現象」によって地方の活力を東京が吸い上げている。

本当の意味でのネットワークが圏域内で形成されることに

よって、地方のエネルギーは圏域内で増加し、中枢都市と後背地の活性化の相乗効果が発揮されることになる。

3. 地域づくりの環境整備

自治体のこれまでの政策課題は地域間格差を埋めることであった。その結果、「隣の町に会館ができたからわが町にも」といった「他地域なみに」の発想に基づいた没個性的な地域づくりが生まれたのである。これからは、他地域と比較して遅れている面、劣っている面を対症的に改善する「問題解決型」の地域づくりから、他地域と比べて進んでいる面、優れている面を発見し、これを地域の主体的な創意と工夫によってさらに伸ばすという「個性形成型」の地域づくりに比重を移していかなければならない。不足する部分はお互いに他地域の力を借りれば良いのである。

そのためには地域に存在する資源を徹底的に掘り下げ、埋もれた魅力を発掘する必要がある。従来の地域活性化策のように「あれもこれも」ではなく、真にその地域にとって優先度の高いものを住民が主体的に選択することが個性ある地域づくりには求められる。情報化の進展によって、他地域で行われた地域づくりの先進例は容易に伝わってくるが、これらに無批判に受け入れ、模倣するだけでは個性ある地域づくりが成功するはずはない。

そして、地域づくりを成功させるためには、地域の活動主体に地域づくりについての共通の認識を持たせることが必要であり、そのためにも、地域の個性を生かした「地域づくり理念」と「地域目標」を明確に提示し、PRする必要がある。地域づくりのビジョンと現存する資源の掘り起こしを行うことで、地域に不足する資源も見えてくる。

地域の産業政策において自治体の果たす役割は大きい。内発型の地域振興にはイノベーター的なリーダーの存在が重要である。しかし、あらゆる地域で、個人にしろ企業にしろ、地域づくりのリーダーが出現する保証はない。その場合、自治体自らが、リスクを抱えてでも戦略的で組織的な行動によってその役割を果たして行かなくてはならない。自治体は国の政策の執行者であったり、問題解決型の「守り」の行政のみを行っていればよいという時代ではなくなっている。

新産業のインキュベーターとしての役割が期待される自治体であるが、異種資源・異種技術の融合によって生まれる新産

業を育成するには、複数地域の共同作業が不可欠である。とくに過疎化の進む農山村等においては、単独で産業振興や雇用を確保したり、情報通信システムや流通システムなど高次の施設整備を行うには限界がある。各市町村が持つ地域資源を単独で売り出すのではなく、各地域の資源を有機的に結び付けて、広域的に整備した情報通信システムや流通システムを通じて全国に売り出すことの重要性がこれからは増大するだろう。

地域づくりへの広域的な取組みは、複数の自治体が共同歩調をとらなければならない。「平成の大合併」によって、小規模町村の数は大きく減少した。合併は財政効率の面から評価されることが多いが、地域づくりという点でのメリットも大きい。「道州制」は、こうした広域的な地域づくりの環境整備ととらえることができる。

V 先行したフランス

道州制への懸念の一つは、府県から道州へと広域化することによって、行政において住民からの距離が遠くなるのではないか、という点である。また、道州の権限が強大になりすぎるのではないかという懸念も存在する。しかし、地方分権の延長線上に道州制を捉えるなら、道州内分権を徹底し、市町村で対応できる事務は企画立案から管理執行まで市町村に任せなくてはならない。これを徹底して行うことによって、以上の懸念は払拭されるはずだ。

規模や行政能力が小さい市町村が単独では対応できなかったり、市町村の区域を越える行政サービスは残るだろう。こうした行政サービスについては、住民によるガバナンスを確保するためにも州庁が直接に供給するのではなく、市町村の広域連合を活用したり、市町村合併に関して設けられた地域自治区や合併特別区といった自治組織を道州内に作ることも考えられる。また、道州の地方機関に市町村が業務委託を行うという方法もある。ただし、地方機関はあくまでも市町村の意思決定にしたがう実施機関でなくてはならない。

道州制はこれまでの国の統治システムを大きく変えるものであるだけに、実現には多大の困難が存在することが確実だ。しかし、一足先にこれを実現した国がある。かつて「日本と並ぶ強力な中央集権国家」と言われていたフランスである。82

年の地方分権法の施行によって地方分権改革を推進しようとしたフランスは、地域経済圏を州(レジオン)として完全自治体化した。ヨーロッパ統一後の国境を越えた地域間競争に打ち勝てる強い地方を作ることが目的であった。創設された州(現在、本土に22州、海外に4州)は教育、職業教育、交通、文化、研究開発といった地域再生分野において重要な役割を担うとともに、企業誘致、国際的な協力関係の強化、産学連携等の領域で多くの実績を残している。州はさらに、高速道路、高等教育、雇用創出等の分野で、州と国との間で契約を結ぶ「国家・地域契約計画」を作成・推進する主体でもある。

国家財政の悪化による地方への手厚い保護が不可能になったこと、「パリと砂漠」とも言われ、首都一極集中による国土構造の歪み是正の必要性など、フランスが置かれていた状況は日本とよく似ている。異なるのは、フランスが現状に合わせて、確実に改革を前進させていることである。省益等の既得権に固執し抜本改革を先送りしている間に、日仏の差は大きく開いてしまった。道州制を国民的課題として捉え、実現の道を探ることが、日仏間の差を縮めることになる。

※本稿は林 宜嗣「地方分権と道州制—地域の集積力を高める—」(日本経済新聞経済教室)、2003年、同「展望・道州制—地域で「選択と集中」実現」(日本経済新聞経済教室)、2004をベースとして作成したものである。

Profile 林 宜嗣 (はやし よしつぐ)

関西学院大学経済学部教授

1951年 大阪市生まれ。関西学院大学経済学部卒業、同大学院修了、経済学博士。

1978年 関西学院大学経済学部助手、88年同教授、現在に至る。日本自治学会理事、日本地方財政学会理事。政府税制調査会、地方制度調査会、国土審議会等の委員を務める。著書は「現代財政の再分配構造」、「都市問題の経済学」、「地方分権の経済学」、「財政危機の経済学」、「財政学」、「地方財政」等。