

道州制に関する提言

平成 1 9 年 3 月

社団法人東北経済連合会

目 次

はじめに	1
------	---

I. 道州制の意義

1. 広域政策・サービスを担う道州政府	2
2. 住民自治を担う基礎自治体	2
3. 道州政府の下で期待される活動 ～東北経済界からの期待～	3

II. 道州制の検討手順

1. 中央省庁から移譲する権限・財源・要員の提示	5
2. 移譲後に誕生する中央省庁の提示	6
3. 立法府と行政府の関係の整理	6
4. 道州政府と基礎自治体の配分	6
5. 役割再編における道州政府の管轄区域	7

III. 道州制への課題と懸念

1. 国の気構え	8
2. 地方の財政自立	8
3. 社会資本形成などにおける地域間格差の是正	9
4. 道州の区割り	9
5. 州都一極集中化	10
6. 基礎自治体の充実	10
7. 世論の喚起	11

むすびに	12
------	----

はじめに

わが国における明治以来の中央集権体制は、欧米諸国へのキャッチアップや高度経済成長など豊かな国づくりに大きく貢献してきた。

しかし、権限や財源等を過度に中央に集中させ、全国画一的な諸政策を重視したことで、地方の活力や多様性の低下をもたらしたことも否めない。

さらに、わが国では、急速なグローバル化の進展や人口減少社会の到来など、従来にない新たな時代の諸課題に迅速かつ的確に対応することが求められている。

とりわけ地方においては、東京一極集中や産業集積の偏在による格差の拡大や厳しい財政事情による閉塞感に苛まれており、地方の活性化や地方の自立が大きな課題となっている。

そこで、これまでの中央集権による画一的な政策による弊害を除去し、個性豊かで活力に満ちた地方の再生方策として、現行の都道府県に代わる広域自治体、いわゆる「道州」設置の必要性が議論されるようになった。

これには、現在の都道府県制度における地方の裁量権限や財源の不足に加えて、都道府県単位の行政による政策展開に限界が見えてきたことも背景にある。

全国をいくつかの道州に再編し、権限と財源の大幅移譲により地方の裁量を高めることができれば、海外の一国並の人口と経済規模に匹敵する行政単位を実現することができる。また、政策展開の規模としても、道州政府と諸外国との直接交流の機会が増加し、交流基盤となるインフラの重点整備も可能になれば、地方の自立と活性化に繋がる選択肢が広がるものと期待できる。

「権限と財源の大幅移譲による地方裁量権の拡大」とは、換言すれば、「地方分権社会への移行」に他ならず、道州とは地方分権社会を前提にして成立する統治機構だと明言できる。このような分権を実現するには、権限を手元に持つ側が移譲の内容と時期を明確に示すことが先決であり、国家としての「道州制による統治体制」という全体像を明らかにすることが不可欠である。

無論、国民生活への影響がどのように現れるのかについて明らかにし、国民の理解を得る必要があることは言うまでもない。

当会では、道州制導入の基本原則を「地方分権の推進」に置くものであり、単に都道府県の再編に留まるのではなく、中央省庁の統廃合も含めた見直しによる「国と地方の役割の再編」、「国の統治機構全体の再構築」、「効率的な行財政システム」にあると考える。

このような認識の上で、わが国の将来を見据え、地方が活性化し、人々の暮らしが豊かになるような「道州制」が志向されるのであれば、当会も基本的に賛同するものである。

この観点から、現時点における当会の提言を以下のように取り纏めるものである。

I. 道州制の意義

1. 広域政策・サービスを担う道州政府

現在の都道府県制度の下でも、産業集積や地域産業の競争力強化、あるいは交流連携による地域活性化施策が各地で活発に展開されている。

しかし、例えば本来的にボーダーを持たない企業活動に対する行政の支援策については、現行の行政枠組が迅速かつ効果的な施策遂行の障害となる事例が増加していることは否めない。また国内回帰を強める先端産業や有力な国家プロジェクトの誘致、および社会資本整備の優先順位付けなどでは、ややもすれば、各自治体による争奪戦に陥り「地方の一体的発展」という観点が見失われる恐れがある。

さらに、各自治体における財政事情や問題意識の温度差から、有効な地域戦略の立案や広域連携事案などについて十分な共通認識の醸成に至らない可能性も否めない。

このような問題に対して、道州制により設立される道州政府は、一定の解決をもたらすと期待できる。つまり、財政・権限が道州政府の下に集積し、「道州の一体的発展」という共通認識の下、選択と集中による自立的な政策展開が図られると考えられる。

さらに、国の地方機関事務の多くを道州へ移譲すれば、広域的な社会資本整備や交通運輸、産業政策、環境政策ならびに国土保全などの諸施策を地域実情や住民意思を反映させながら総合的に展開することが可能となる。行政サービスについても、道州で一体的に実施して「重複行政」を解消できることから、行政コストも、より一層削減することが見込まれる。

なお、道州制となれば、これまで都道府県単位で行われている地域開発も、道州内での地域特性や強みを存分に生かすことができることから、的確な経済基盤が構築されることが考えられる。

2. 住民自治を担う基礎自治体

地域の活性化と住民の暮らしの向上を目的にする道州制を導入する場合、近接性の原理からしても、最も身近な存在である基礎自治体のあり方が重要である。つまり、生活・文化・伝統といった地域アイデンティティの源泉は、市町村といった基礎自治体が基盤であることから、地域住民への行政サービスの大半も基礎自治体が受け皿になるべきで、道州政府は、これを補完する形が望まれる。つまり、地方の構造は「道州政府（広域自治体）－基礎自治体」の二層制となり、結果として、従前の都道府県に該当する行政体は廃止されることになる。

この場合の成否の鍵は、地域住民の生活の充足感と利便性、共同体としての文化や伝統の継承など、住民が道州制移行のメリットを実感できるかどうかであり、少なくとも基礎自治体への大幅な権限や財源を移譲する大胆な改革の実現が求められる。

3. 道州政府の下で期待される活動 ～東北経済界からの期待～

(1) 地域に根ざした行政サービスの提供

わが国は、経済大国として社会の成熟化を迎えている。少子高齢化や人口減少問題および医療・教育サービスなどの分野で新たな需給不均衡が進行しており、もはや中央集権による全国画一的な施策ではなく、地域特性に応じた施策の必要性が問われはじめている。

つまり、住民が期待する行政サービスは時代とともに変化し、生活のための最低保障から、より快適な生活満足度へと移ってきている。

このサービスは、分野によっては地域により異なることが想定されることから、地域の特性に応じて、各地方が自らの責任の下で過不足のないサービスを提供することが、住民に充足した豊かさを実感させるものであり、経済的にも合理性を持つものである。

無論、ここにおいても基礎自治体・道州政府が自らの権限と財源に基づく活動は重要である。

(2) 地域産業の競争力強化と産業集積の促進

東北経済が持続的な成長を遂げていくためには、市場競争力の高い新産業の創出や多様化する需要に柔軟に対応して、生産・雇用面で好循環を創り出す必要がある。

地域企業の活動を支援する行政施策を見た場合、現時点では規制・許認可権限の多くが国に依拠することや、予算が県単位で細分化され重点活用が困難であること、県単位で類似事業が遂行されることなど、実効性を妨げる様々な問題が存在する。

しかし、道州政府の設置により、東北全体を視野に入れた産業支援策、例えば次世代を担う先端産業や自動車関連産業などの育成、および他地域からの企業誘致などに重点的に資源を配分することが可能になる。

また、地域資源を生かした観光事業については、広域による事業推進が本来であり、これに個別地域毎の独自性を組合せていくことが必要になる。

この観点から、東北地方では官民統合組織である広域観光推進組織として「東北観光推進機構（仮称）」が、本年6月に設立される運びとなった。

道州制の実現によって、さらに効果的な誘客活動および東北の統一ブランド形成も期待できるだろう。

(3) 海外との交流・連携による事業機会の拡大

経済のグローバル化が急速に進展し、製造業がアジア諸国に流出する中、東北地方は厳しい環境に直面している。

大手企業はもとより、地方の中小企業においても海外に進出する時代となり、今や都道府県の範囲を遥かに超えた経済活動のテンポは加速する一方である。このような環境変化の中で、東北地方が活性化するには国内は勿論、各国から東北地方を企業活動の拠点に選択してもらう必要がある。

このためには、地域資源を活かした創意工夫と、自らの地域を活性化するデザインは自ら描き、「地域ブランド」を各方面で醸成・PRすることが重要である。さらに、東北自身が自信を持って他地域にはない魅力と特色を発信する心構えも不可欠である。

例えば、海外交流を見ると、東北の各自治体や企業における中国東北部・韓国・ロシアなどとの交流の歴史は長く、地理的にもこれらの地域と近接するメリットがある。この視点に立ち、わが国も「全国一律な地域との経済交流」を求めるのではなく、九州など西日本は東アジア、北海道・東北・北陸地方は北東アジアという具合に、地域特性に応じて経済交流を深化することが肝要である。ここで、各県単位における海外交流では広がりには限界があり、この点から見ても道州単位による諸活動の推進が不可欠である。

なお、このような地域と世界が直結するグローバルでボーダレスな構図であっても、地域のアイデンティティが重要であることには変わらない。

(4) 「選択」と「集中」による基礎的社会資本の整備

経済活動や地域連携の基盤となる「基礎的社会資本」は、長期的な視点に立って戦略的に整備を進めることが重要である。特に都市間距離が長く、山岳部の多い東北地方においては、社会資本整備によるネットワーク整備が欠かせない。

道州政府が成立すれば、経済活動や住民生活に対する影響度合いを県の枠にとらわれずに評価し、選択と集中に基づいた整備優先度の決断が可能になるものと考えられる。

また、グローバル化の観点からは、拠点となる空港、港湾への重点投資が容易になるほか、空港や港湾を結ぶネットワークとしての高速交通体系の整備も効率的に進めることが可能となる。特に、県境付近で遅滞することの多かったネットワーク形成が迅速に進展する可能性は大きいと考えられる。

一方、生活関連の社会資本整備としては、高次医療機関の配置とアクセス道路の設計など、生活の根幹に関わる基盤についても広域的な観点による整備が可能となる。

Ⅱ．道州制の検討手順

道州制については、これまでも数多くの論説があり、具体的な区割や数値データを例示しているものもある。

しかし、道州制による国家統治システムが明確にならない限り、国民生活への影響を検証することは困難であり、本格的な議論を開始するためにも、国は早急に根拠のある役割再編を提示すべきである。

つまり、道州制議論は、基礎自治体制度からのボトムアップ的な議論手順ではなく、中央省庁における統治システムからの役割再編といったトップダウン的な手順でなければ、「新生日本国家」は誕生しないものとする。

東経連としては、道州を現在の地方自治体同様に中央政府に次いで重要な国家統治機構と認識しており、その上で、以下の手順に沿って道州制の導入を検討すべきであるとする。

1. 中央省庁から移譲する権限・財源・要員の提示

(1) 移譲する権限・財源等の具体的な提示

中央省庁に与えられた権限や財源の多くは、法令や施行令等により明確に位置付けられている。道州制の導入により、中央省庁と地方自治体が再編されることになれば、中央省庁が有する権限・財源が道州政府に移譲されることとなる。

この場合、単に「警察」、「消防」、「教育」、「社会福祉」などといった大括りの事業ではなく、移譲すべき権限・財源等を明確かつ詳細に示すために、極力、根拠となる法令等の改廃も併せて提示すべきである。

また、道州制実施に併行して抜本的に見直す必要がある税体系や道州間の財政調整制度などの提示も不可欠である。

(2) 役割再編に伴う要員の提示

移譲される権限・財源等を法令等に照らし明らかにすれば、役割再編に伴う合理化後の要員数が把握できるものと考えられる。

これらに関しては、身分保障が必要であり、受け入れる側での人件費増も予想されることから、明確な要員数とそれに伴う人件費の算出が必至となる。

特に、地方支分部局の機能は概ね道州制に一元化されると考えられることから、地方支分部局においては事前に相当な業務合理化を図った上で、要員数を算出する必要がある。

2. 移譲後に誕生する中央省庁の提示

(1) 国家の役割

役割再編後の政府は「国家としての存続に関わる事務や、全国的に統一して定めることが不可欠な制度・事務」を担うことになる。

国本来の役割である「外交」、「防衛」、「司法」、「国税の徴収」などの分野については、いわゆる中央集権を従来以上に強め、さらなる機能強化の視点での権限・財源等の見直しを図ることも必要になると考えられる。

これに伴い、現行の1府12省庁がどのような形に再編されるのかについても、明らかにする必要がある。

(2) 国家機能の検証

1府12省庁が再編されることにより、「新生日本国政府」が誕生することになるが、この新生政府がどのように機能し、補強・強化されているかを検証する必要がある。道州制は重要であるが、道州の上に立つ国家機能が不全であれば、地方政府は存続できない状況に陥るからである。

3. 立法府と行政府の関係の整理

国に権限と財源が集中することを前提にした現在の立法府(国会)のあり方と、道州政府への大幅な権限・財源移譲後の立法府(国会および道州政府議会)のあり方は、選挙制度も含めて大きく変わることが予想される。

また道州政府の首長の選出方法についても、現在の都道府県知事と同じであることが自明ではない。権限も強大になることから、権限・財源等の裏付けとなる法の多くが道州政府において制定されるとすれば、首長公選ではなく、道州政府自体が議員内閣制的な首長選出の仕組みを持つ選択肢もあり得る。

いずれにしても、これらも中央政府から道州政府への権限・財源移譲と併行して検討すべき課題である。

4. 道州政府と基礎自治体の配分

中央政府から移譲される権限・財源・要員等を踏まえ、道州政府と基礎自治体での役割再編が行われる。広域自治行政の担い手となる道州政府と、住民自治に密着する基礎自治体の具体的な権限・財源配分を含めた制度設計は、道州制の鍵を握ることになる。特に、中央省庁からの移譲段階で道州政府か基礎自治体への移譲かが明確化されていない権限・財源については、十分な検討が必要である。

同時に、中央省庁から移譲する権限・財源・人員等については、廃止すべき項目もあれば、合理化・再調整の余地も考えられることから、すべてを自動的に道州政府以下で受容するものではない。道州政府と基礎自治体における配分を「地方の視点」で再検討することで、効果的・効率的な配分が行えるものとする。

5. 役割再編における道州政府の管轄区域

中央政府と道州政府の権限移譲と役割分担を明確に提示していくことで、適正な道州政府と基礎自治体の規模が明らかになっていくはずである。

道州政府の区割りについては、前記1から4に至る作業が整合的に完結した上で、行われるべきものと考えられる。

Ⅲ. 道州制への課題と懸念

政府は今後2～3年以内に道州制ビジョンの方向性を明らかにする方針を示したことで、道州制の議論は、さらに加速するのは間違いない。現に、本年1月に安倍政権の下で道州制ビジョン懇談会が発足し、併せてブロック協議会も設置されたことで、地方から見た道州制の意義や課題も大きく発言できる機会が生まれている。

道州制は次代の国家百年の大計を定める極めて重要なテーマであり、これまで見たように国家の姿や地方分権の展開、さらには住民のコンセンサスなど、多くの不確定要因や課題・懸念が存在している。

これらの諸点を整理して地方の観点から言及すると、以下のようになる。

1. 国の気構え

道州制の望むべき姿としては、「地方のことは地方で決める」という分権・自治原理の下で地方の裁量を高め、中央集権体制からの脱却を狙うという点はこれまで述べた通りである。

従って、国の役割は、外交や防衛などに限定し、大半の業務を道州に移譲すれば、当然の帰結ながら国の出先機関である地方支分部局も道州に再編・吸収されることになる。

この場合、国は確固として大半の権限を道州に委ね、小さな政府を実現する気概を早い段階で示さなければ、道州制が掛け声だけに終始し、本当に実現できるのかという疑心暗鬼を国内に生み出すだけで、いたずらに地方や経済界、立法府の徒労を増やすだけに終わる可能性もあると考えられる。

2. 地方の財政自立

現在のところ、地方自治体の歳入・歳出に占める自主財源の割合は低い状況下にある。

道州制の下では、これまでの全国一律の行政運営から脱却し、各地域の実情に即応した行政サービスを提供することから、何としても財源確保が必要となってくる。

現行の地方交付税は、「国が地方に代わって徴収する地方税」で、地方自治体の固有財源であるとの考え方がある。

これは、本来は地方の税収入とすべき財源を税源偏在等によって生じる地方自治体間の財政力格差を解消することや、行政水準を維持し、計画的な財政運営を確保する見地から、一旦、国が国税として徴収し、各地方自治体の財政力や財政需要に応じて再配分される制度だからである。

自立した総合的な行政主体としての道州を考える上では、道州間に偏在する経済・財政力の格差を縮小させて、道州民への最適な行政サービスを確保するための財政安定化システムの構築が必要である。その上で、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系ならびに道州間の財政調整制度の構築が何よりも求められることから、地方交付税制度を含めた抜本的な税財政制度の検討が必要であると考えられる。

なお、この点は、基礎自治体間の財政調整問題においても同様で、この調整を道州政府が行うのか、国側が行うのか等の諸検討も必要となる。

3. 社会資本形成などにおける地域間格差の是正

現段階で高速交通体系などの社会資本整備の状況や、医療・福祉などの公的部門の住民サービスを都道府県・各地方で比較すれば、首都圏・近畿圏・関西圏とその他の圏域間では、相当程度の格差があると考えられる。

道州制の導入により、公的社会資本形成の権限・財源が国から道州政府に移譲され、既存の基盤格差を解消することを道州政府が試みた場合には、財源の多くをその分野に費やすことが考えられる。

一方で、公的社会資本形成において、既存の格差を残したまま道州政府が政策執行に当たるとすれば、民間企業の立地地域選考や人材集積、ひいては地域特性に応じた行政サービスの達成などの面で、当初から大きな不利益を抱え込むことになる。

こうした観点から、社会資本整備をはじめ、国など公的部門が投資を行うべき分野については、道州制導入以前に極力地域間の格差を解消し、「道州がコストを要しない形」で立ち上げられるような環境整備が必要である。

4. 道州の区割り

道州制導入に伴う道州の区割りについては、将来の道州毎の役割や自立の可能性を見極めることと、一方では、歴史的・地理的・文化的な諸条件や現行の政治・行政的な繋がり、企業活動等の経済的な繋がり、人口移動等の社会的な繋がりを総合的に勘案して判断すべきである。

さらに、これまで馴染みの深かった都道府県がなくなることで、直接影響を受ける地域住民の声や意見を無視してはならないと考えられる。

特に東北地方は、「北東北」「南東北」「東北6県」「東北7県」と、いくつかの区割案が提唱されている現状にあり、当該住民も戸惑いを隠せないものと考えられる。

このような状況からも、拙速な区割論になることなく、自立した地域経営が行えることを前提にするとともに、住民の意思を尊重しながら慎重に議論すべき問題であると考えられる。

5. 州都一極集中化

道州制により、行政分野においては、州政府が中央省庁に代わって行政機能を担うこととなれば、行政分野での分権は進展したことになる。

将来、道州政府が実現し州都が誕生すれば、道州内の主な機能は州都に集積することが想定される。州都は、当然一つになるが、こうなると、従前の県庁所在地の多くが地域経済の牽引役を後退させ、地域の「需要センター」的な機能は減少し、道州内での地域間格差が生ずる恐れがある。

つまり、州都やその周辺に、人口や産業が集積する状況が発生すれば、東京一極集中と同じ状況が、各道州内で起こる可能性がある。道州制の基本理念は、東京一極集中化から多極分散への移行による地域活性化であることを鑑みれば、道州内においても、同様に多極分散が行われなければならない。

このような「州都一極集中化」の懸念をどう打開するか、大局的な仕組みづくりも重要である。

6. 基礎自治体の充実

平成の大合併により、これまで3,000余りあった市町村は1,800程度に減少している。当会は、道州制の根幹は、住民と直接関わり合う基礎自治体の重要性にあると指摘しているが、現在のところ、これが「分権の受け皿として相応しい実力を持っているのか」という疑問は払拭できていない。特に、国土の2割を占める東北の基礎自治体の規模が全国一律で良いのかも検証していない現状にある。

加えて、地方支分部局や中央省庁で行われてきた政策立案業務や事務執行業務が道州政府以下に移譲されることから、行政能力の強化や地域特性を活かしたサービスの提供が不可欠となり、従来以上に多様化する地域ニーズを的確に把握し、効率的・効果的な運用が求められることとなる。

道州制においては、単に権限・財源・人材の転換ではなく、地域特性を十分に活かし自立した地域の創出が求められることから、専門的な知識と能力を持つ人材の確保と育成が大きな課題となる。

いずれにしても、基礎自治体については、地理的特性・人口・面積・権限・財源・人材など、あらゆる観点から、総合的な検討・検証が必要であり、住民自治の後退にならないような受け皿づくりを構築する必要がある。

7. 世論の喚起

言うまでもなく、道州制の導入は、国と地方の統治のあり方を抜本的に見直す改革である。これまで、わが国の発展を支えてきた中央集権システムは、世界の中でも特筆すべき効果を上げてきたことは間違いない。しかし、経済のグローバル化が急速に進展する一方で、成熟社会から少子高齢化社会に変容する時期にあって、今や画一的な政策では新しい時代の諸課題に迅速に対応することが困難な状況にあるものと考えられる。

このような中で、道州制に大きな期待が寄せられているが、この移行は一朝一夕に進むものではなく、何よりも国民の理解と賛同というコンセンサスがあって初めて成り立つものである。つまり、国民の一人ひとりが道州制のメリット・デメリットを十分に把握し、「やはり現状の閉塞感を打破し、真に充足度を感じるには道州制へ移行しなければならない」とのコンセンサスが生まれなければ、到底進むものではない。

このような理解浸透の機会が不足している結果、昨年末の世論調査において「62%が道州制に反対」という事実も熟慮しなければならないものと考えられる。

むすびに

1. 東北の将来を左右

このように、道州制は、実現に至るまで多くの課題と懸念が内在している。

これまでみたように、当会としては、道州制の導入により東北地方の自立発展や地域経済の活性化、地域住民の豊かな暮らしの実現に資するものであれば、この意義を見出すのものである。

さらに、道州制により東北地域の一体感が強まれば、将来の北東アジアの交流深化、産業集積の拡充、豊かな自然環境に育まれる第一次産業や観光資源など、特色ある東北像も生み出され、ひいてはわが国の中でも東北が相応の役割を果たせる地位に任じられると自負するものである。

2. 必要なグランド・デザイン

しかしながら、現在の道州制議論は、安倍政権をはじめ、政界や行政・経済界等が包括的なデザインを描こうとしているものの、道州制による国家体制がどうなるのか、国民にどのような影響があるのかなど、根幹となるべき「すがた」が明示されていない状況にある。つまり、「グランド・デザイン」が提示されていないということである。

道州制議論が高まる中、当会でも、政界・行政・経済界や大学・有識者、ひいては地域住民との連携を図りながら、グランド・デザインを地域の視点で研究・検討を重ねていく必要があると認識している。とは言え、国によるグランド・デザインが確固としていない状況下では検討の軸足も揺らぐ恐れがあるものと考えている。

地方からの道州制議論を開始するためにも、一刻も早く、国によるグランド・デザインの提示を強く切望する次第である。

その上で、道州制により、東北がどのように変容し、どのような輝きを増すのか、当会も慎重に精査・検討していく所存である。

以 上