

地方分権・道州制セミナー in 尾張

分権型社会における国と地方の役割とは
～地方自治制度改革の方向性を中心として～

平成22年10月21日

関西学院大学

林宜嗣

I 地方分権はどこに行ってしまったのか？

- 「何のための地域主権なのか」が見えなくなっている。
- ビジョンも現状の正確な把握もなく、ただ、対症療法的な政策手段が提示
- 何のための政策か、分析のないままに政策案が提示
- 理屈や実証がないために、既存制度を守ろうとするグループからの反論
- その反論に負けてしまい、改革が進まない。
- 「作為過誤への批判」が「不作為過誤への批判」を上回る

- 多くの地方がその活力を失いつつある現在、「地域が主体的に、自らの責任において地域づくりを進め、頑張るところが報われる」環境を整備することが地方分権、地域主権の目的。

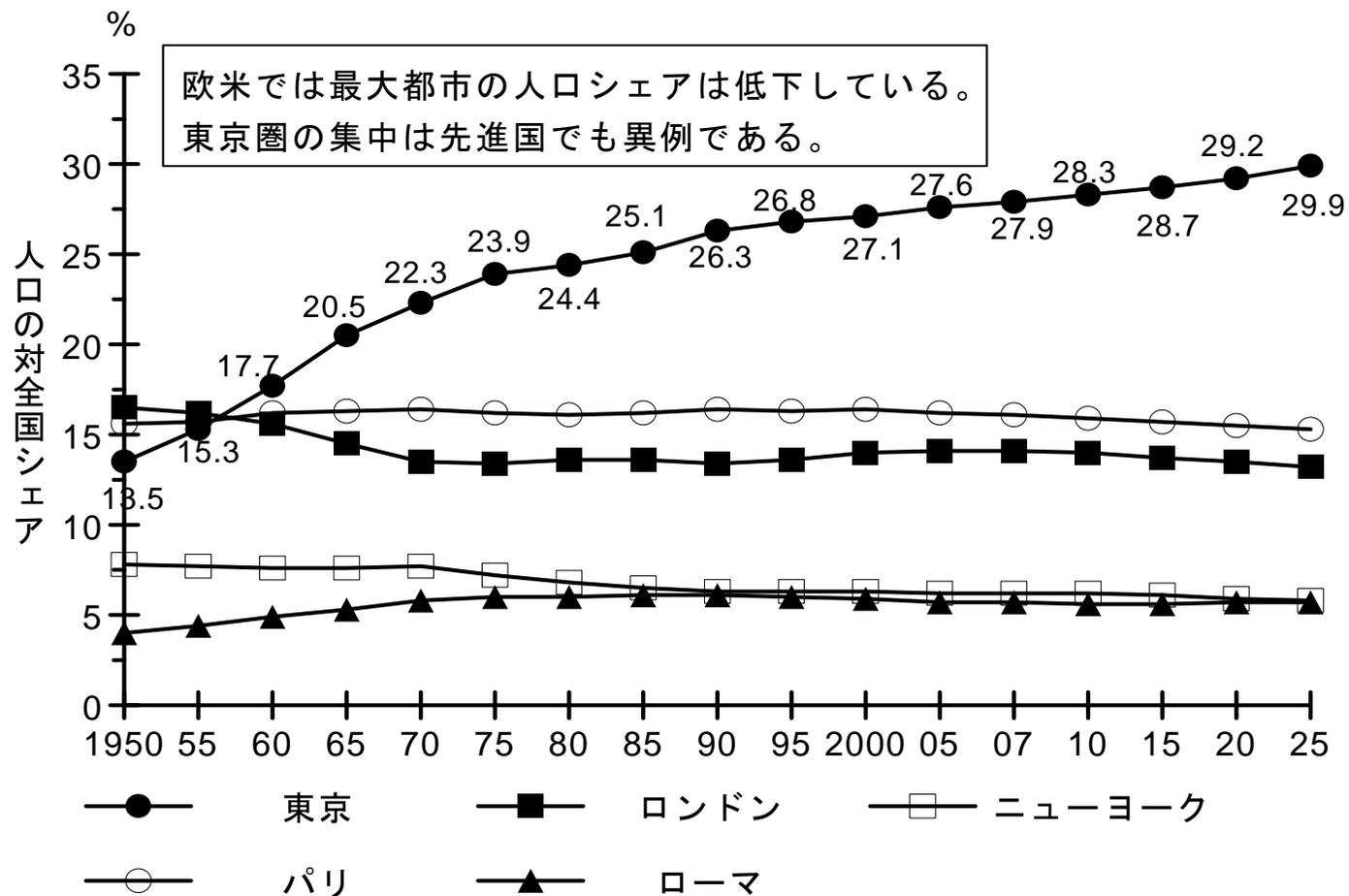
地域再生戦略としての分権改革

地域主権戦略大綱(H22.6.22 閣議決定)

- | | |
|--------------------------|----------------------------|
| 第1 地域主権改革の全体像 | 2. 一括交付金の対象範囲 |
| 1. 「地域主権改革」の理念と定義 | 3. 一括交付金の制度設計 |
| 2. 地域主権改革が目指す国のかたち | 4. 導入のための手順 |
| 3. 地域主権改革の工程 | 第6 地方税源の充実確保 |
| 第2 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大 | 1. これまでの取組の実績と成果 |
| 1. 取組の意義等 | 2. 今後の課題と進め方 |
| 2. これまでの取組と当面の具体的措置 | 第7 直轄事業負担金の廃止 |
| 3. 今後の課題と進め方 | 第8 地方政府基本法の制定(地方自治法の抜本見直し) |
| 第3 基礎自治体への権限移譲 | 1. 地方公共団体の基本構造 |
| 1. 基本的な考え方 | 2. 議会制度 |
| 2. 具体的な措置 | 3. 監査制度 |
| 3. 円滑な権限移譲の実現に向けて | 4. 財務会計制度 |
| 4. 今後の取組 | 第9 自治体間連携・道州制 |
| 第4 国の出先機関の原則廃止(抜本的な改革) | 1. 基本的考え方 |
| 1. 改革に取り組む基本姿勢 | 2. 今後の取組 |
| 2. 改革の枠組み | 第10 緑の分権改革の推進 |
| 第5 ひも付き補助金の一括交付金化 | 1. 基本的考え方 |
| 1. 趣旨 | 2. 具体的取組 |

II 地域の実像把握

1 一極集中のさらなる進行は先進国では異例



2 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と労働力人口の将来予測増減率(2005～35)

(単位:%)

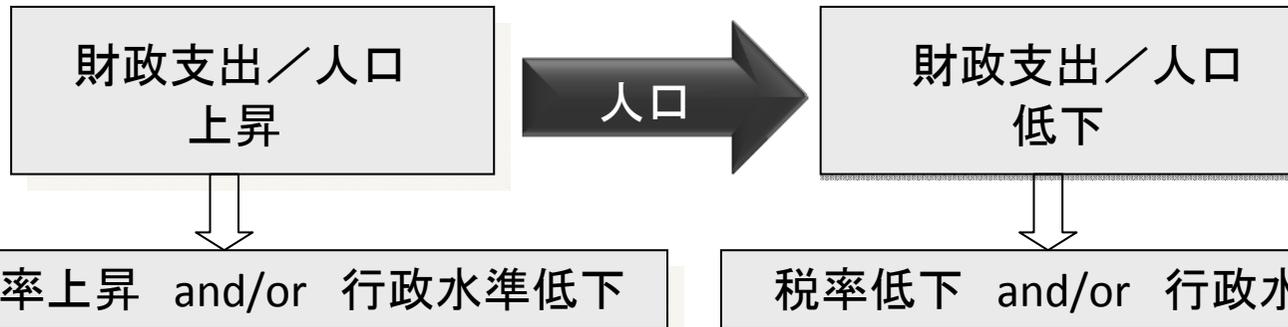
	人口増減率			人口増減率			人口増減率	
	総人口	労働力		総人口	労働力		総人口	労働力
北海道	-21.6	-33.2	石川県	-18.2	-27.9	岡山県	-14.3	-22.5
青森県	-26.9	-38.0	福井県	-17.8	-26.5	広島県	-16.8	-26.6
岩手県	-24.9	-34.8	山梨県	-16.5	-25.7	山口県	-26.1	-35.7
宮城県	-16.0	-26.0	長野県	-19.4	-27.9	徳島県	-23.2	-32.4
秋田県	-31.7	-42.9	岐阜県	-16.4	-25.7	香川県	-20.8	-30.8
山形県	-23.9	-32.3	静岡県	-14.5	-25.4	愛媛県	-23.2	-32.9
福島県	-21.1	-30.5	愛知県	-3.6	-12.5	高知県	-25.1	-33.6
茨城県	-17.6	-29.0	三重県	-14.3	-22.9	福岡県	-12.1	-21.6
栃木県	-13.5	-24.0	滋賀県	-2.8	-10.9	佐賀県	-17.8	-26.2
群馬県	-16.1	-25.9	京都府	-14.1	-23.3	長崎県	-24.5	-34.4
埼玉県	-11.3	-24.2	大阪府	-16.3	-27.2	熊本県	-18.0	-27.2
千葉県	-9.2	-22.6	兵庫県	-14.2	-24.8	大分県	-19.8	-28.8
東京都	0.9	-9.1	奈良県	-22.3	-33.9	宮崎県	-20.9	-31.7
神奈川県	-3.0	-14.7	和歌山県	-28.8	-38.5	鹿児島県	-20.8	-29.4
新潟県	-22.9	-32.3	鳥取県	-18.5	-25.9	沖縄県	4.4	-2.8
富山県	-20.9	-30.8	島根県	-25.3	-33.1	全国	-13.4	-23.5

資料) 国立社会保障・人口問題研究所(2007年5月推計)

労働力人口は社人研の年齢階級別人口予測から林が推計。

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

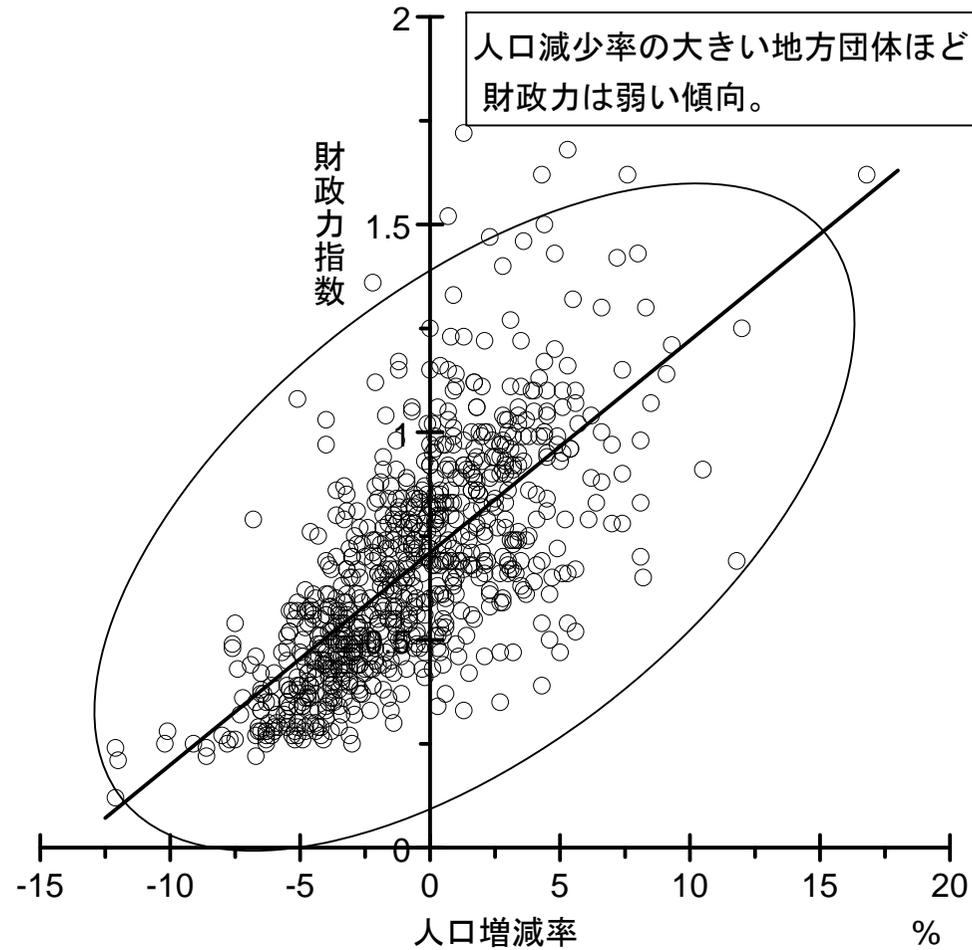
高度経済成長期の人口移動は余剰労働力(限界生産力=ゼロ)の移動
→地方の課税ベースには影響なし

しかし現在の人口移動は経済力の流出



人口流出(流入)自治体での財政力の低下(強化)

人口増減率と財政力の関係



注) 人口増減率は2003年3月31日から07年3月31日。

財政力指数は06年度。

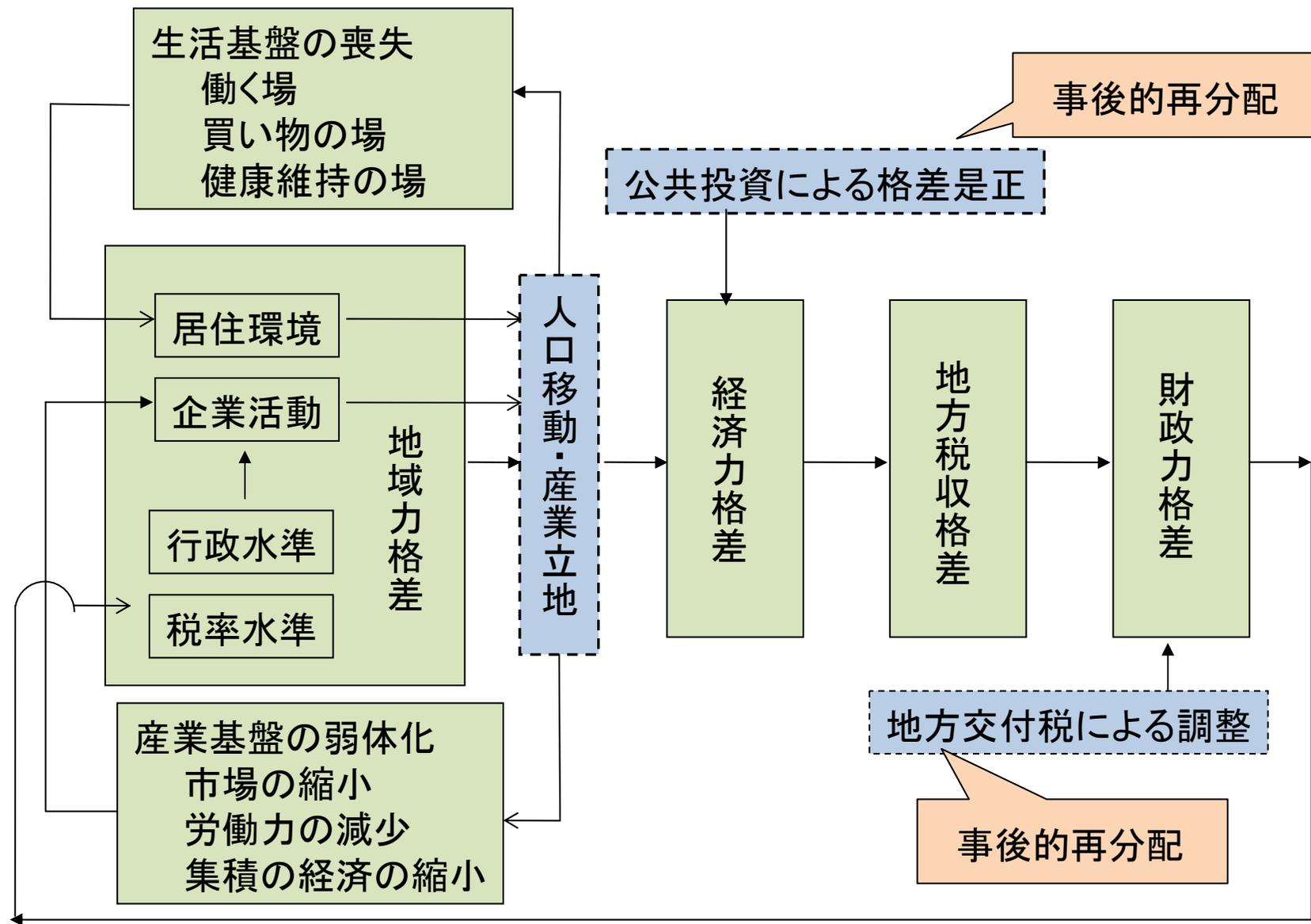
資料) 総務省『市町村決算状況調』より作成。

財政力指数の将来予測

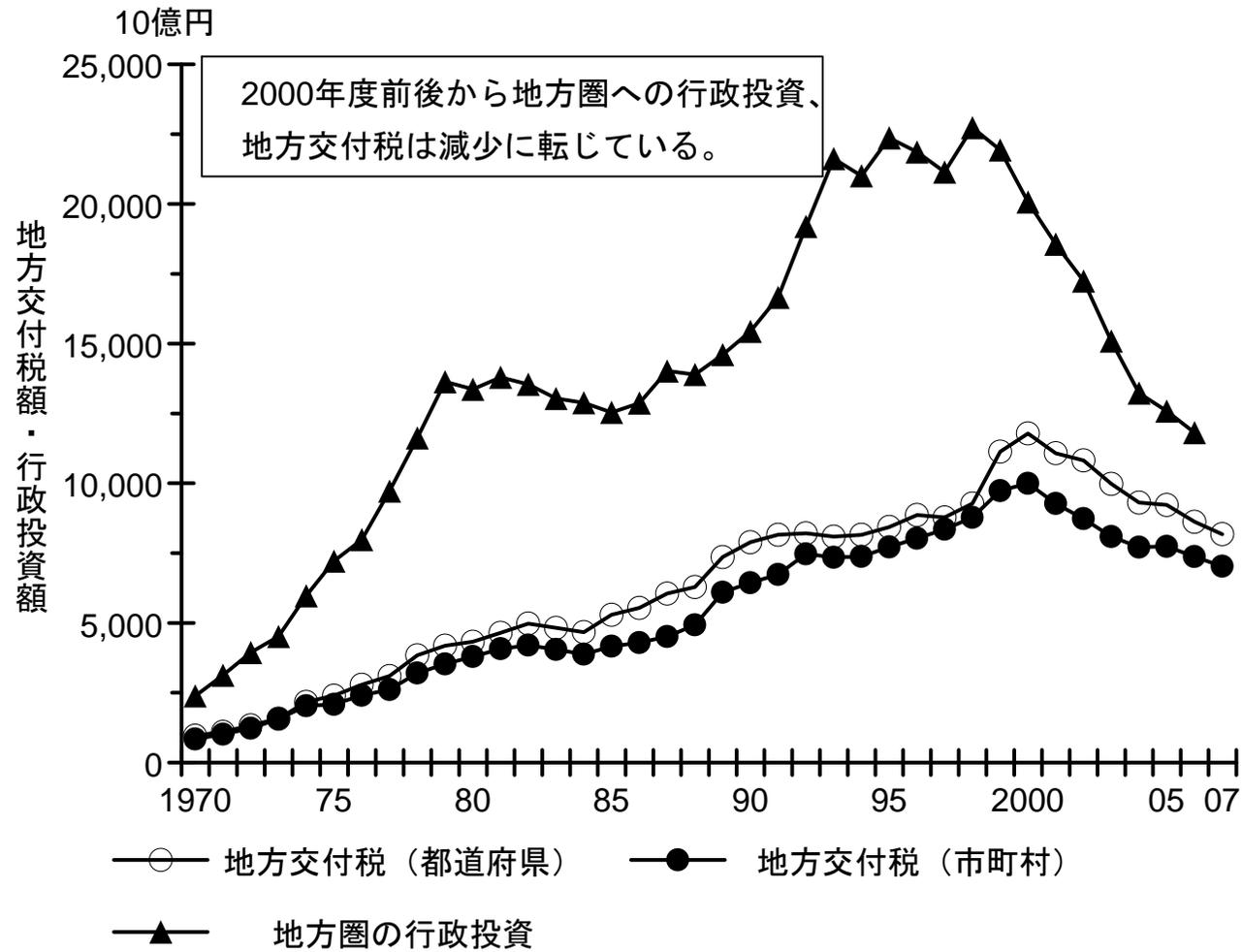
		2010	2015	2020	2025	2030	2035
開放人口	埼玉県	0.739	0.667	0.632	0.617	0.603	0.585
	千葉県	0.766	0.693	0.659	0.644	0.631	0.613
	東京都	1.432	1.451	1.499	1.543	1.563	1.552
	神奈川県	0.929	0.850	0.819	0.804	0.782	0.749
	愛知県	1.098	1.041	1.027	1.026	1.017	0.998
	滋賀県	0.593	0.549	0.528	0.518	0.509	0.501
	京都府	0.623	0.571	0.552	0.546	0.540	0.531
	大阪府	0.809	0.757	0.743	0.741	0.732	0.713
	兵庫県	0.623	0.577	0.558	0.550	0.542	0.531
	奈良県	0.416	0.380	0.362	0.353	0.347	0.341
	和歌山県	0.343	0.326	0.318	0.315	0.311	0.308
	封鎖人口	埼玉県	0.743	0.670	0.636	0.623	0.610
千葉県		0.770	0.699	0.666	0.654	0.642	0.625
東京都		1.426	1.414	1.422	1.422	1.396	1.337
神奈川県		0.932	0.849	0.812	0.795	0.767	0.729
愛知県		1.100	1.037	1.018	1.013	1.000	0.976
滋賀県		0.595	0.551	0.529	0.518	0.510	0.501
京都府		0.626	0.573	0.555	0.550	0.546	0.538
大阪府		0.814	0.764	0.752	0.755	0.750	0.732
兵庫県		0.626	0.582	0.566	0.561	0.555	0.546
奈良県		0.418	0.383	0.367	0.361	0.357	0.354
和歌山県		0.345	0.330	0.326	0.325	0.326	0.326

関西社会経済研究所「地域の将来を踏まえた都道府県財政の予測と制度改革」より。

4 現実化する地域格差の諸局面と経済・財政の負のスパイラル



地方交付税と公共投資の削減



生活基盤の弱体化

自治体経営医療施設の推移

	病院数		病院病床数		一般診療所数	
	都道府県	市町村	都道府県	市町村	都道府県	市町村
1998	309	765	88,307	168,254	365	3,507
2004	312	762	87,201	167,045	358	3,446
2005	303	757	85,187	165,630	318	3,325
2006	292	753	80,636	163,766	300	3,276
2007	277	743	75,768	161,893	280	3,228
2008	277	737	75,571	161,201	278	3,218

注)調査は各年10月1日現在。2008年のみ3月31日。

資料)厚生労働省『医療施設(静態・動態)調査・病院報告の概況』

シャッター商店街問題の本質

Ⅲ 日本は本当に豊かなのか？

1 先進国1国に匹敵する経済力

OECD諸国の名目国内(域内)総生産 (単位:10億ドル)

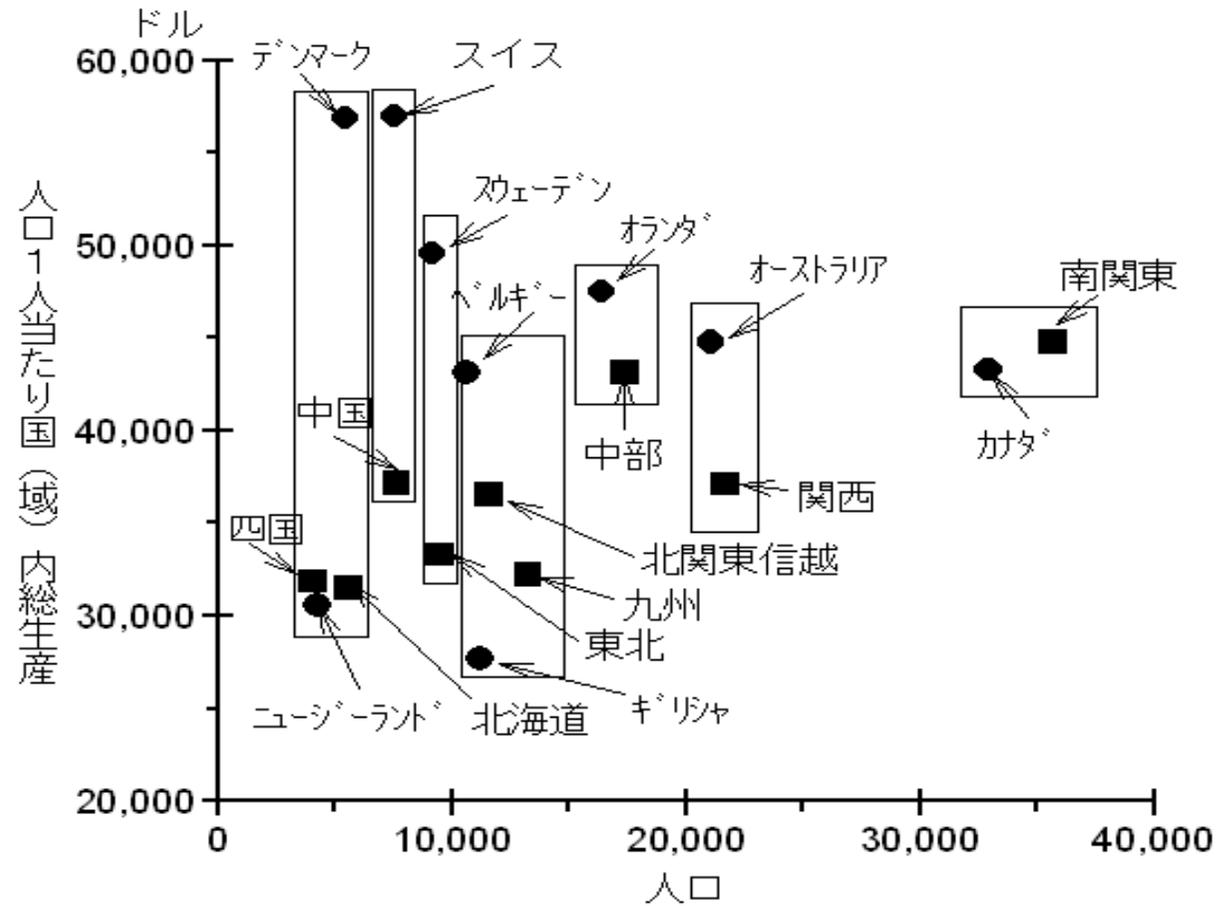
名目国(域) 内総生産		名目国(域) 内総生産			
1	アメリカ	14,010.8	17	ポーランド	425.1
2	日本	4,383.0		北関東信越	423.0
3	ドイツ	3,323.4	18	ノルウェー	388.5
4	イギリス	2,802.3	19	オーストリア	370.6
5	フランス	2,593.1		東北	316.4
6	イタリア	2,114.5	20	デンマーク	310.7
	南関東	1,598.8	21	ギリシャ	309.9
7	スペイン	1,440.8		中国	283.7
8	カナダ	1,427.2	22	アイルランド	259.7
9	韓国	1,049.2	23	フィンランド	245.9
10	メキシコ	1,022.7	24	ポルトガル	223.2
11	オーストラリア	947.4		北海道	175.4
	関西	804.1	25	チェコ	174.2
12	オランダ	778.3	26	ハンガリー	138.4
	中部	751.2	27	ニュージーランド	130.4
13	トルコ	647.1	28	四国	128.6
14	ベルギー	458.4	29	スロバキア	75.0
15	スウェーデン	453.3		ルクセンブルグ	51.3
16	スイス	434.1	30	沖縄	34.8
	九州	427.8		アイスランド	20.3

しかし、.....

北海道
 東北：青森・岩手・秋田・宮城・山形・福島
 北関東信越：茨城・栃木・群馬・新潟・長野
 南関東：埼玉・千葉・東京・神奈川・山梨
 中部：富山・石川・岐阜・静岡・愛知・三重
 関西：福井・滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山
 中国：鳥取・島根・岡山・広島・山口
 四国：徳島・香川・愛媛・高知
 九州：福岡・佐賀・長崎・熊本・大分・宮崎・鹿児島
 沖縄

OECD: National Accounts、内閣府「国民経済計算年報」等
 ドル換算は、OECDの換算率1ドル=105.2円

2 人口1人当たりで見ると、同規模(人口)の国に比べて小さい



3 豊かな小国

OECD加盟国の人口1人当たり国内総生産 (単位:ドル、1000人)

		人口1人当たり国内(域内)総生産	人口			人口1人当たり国内(域内)総生産	人口
		2007	2007			2007	2007
1	ルクセンブルグ	106,830	476		関西	37,096	21,677
2	ノルウェー	82,549	4,709		北関東信越	36,514	11,584
3	アイスランド	65,245	311	18	イタリア	35,612	58,880
4	アイルランド	59,606	4,339	19	日本	34,307	127,771
5	スイス	56,978	7,551		東北	33,294	9,504
6	デンマーク	56,909	5,457		九州	32,230	13,273
7	スウェーデン	49,554	9,148	20	スペイン	32,109	44,874
8	オランダ	47,522	16,382		四国	31,840	4,039
9	フィンランド	46,494	5,289		北海道	31,486	5,570
10	アメリカ	46,434	301,290	21	ニュージーランド	30,588	4,228
11	イギリス	45,959	60,975	22	ギリシャ	27,689	11,193
12	オーストラリア	44,786	21,072		沖縄	25,340	1,373
	南関東	44,779	35,704	23	韓国	21,653	48,456
13	オーストリア	44,647	8,301	24	ポルトガル	21,037	10,604
14	カナダ	43,280	32,927	25	チェコ	16,877	10,323
15	ベルギー	43,159	10,623	26	スロバキア	13,903	5,398
	中部	43,132	17,416	27	ハンガリー	13,760	10,056
16	フランス	40,672	61,938	28	ポーランド	11,154	38,116
17	ドイツ	40,400	82,257	29	メキシコ	9,677	105,791
	中国	37,184	7,630	30	トルコ	9,211	73,876

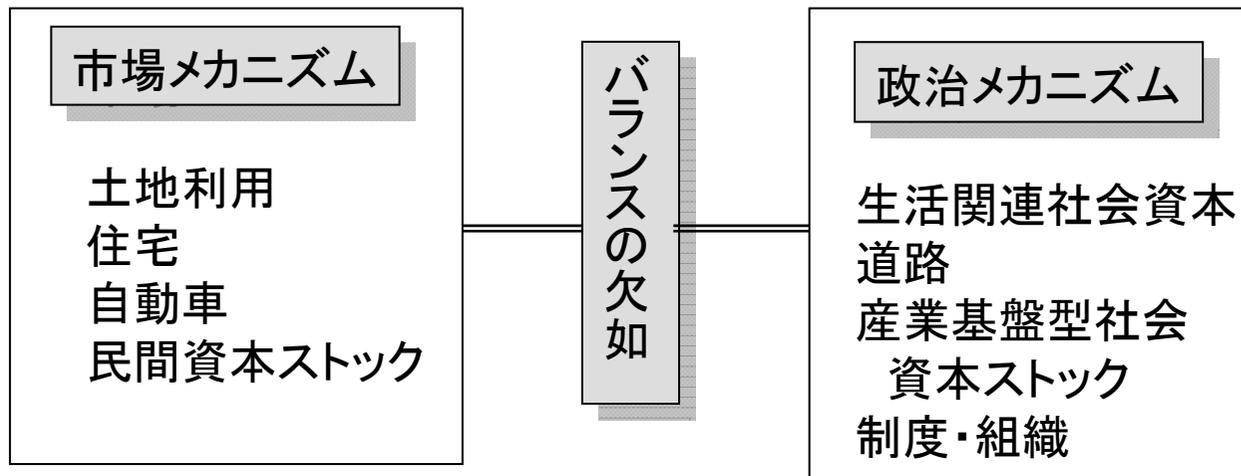
OECD: National Accounts等

ドル換算は、OECDの換算率1ドル=105円

IV 中央集権では地域再生は望めない

1 地域は人や企業が活動するための「容れ物」

容れ物が民間の活動に合わなくなってきた



2つの対応

- ①容れ物を捨てて、他のふさわしい容れ物に移る
- ②容れ物を民間活動にふさわしいものに再生する

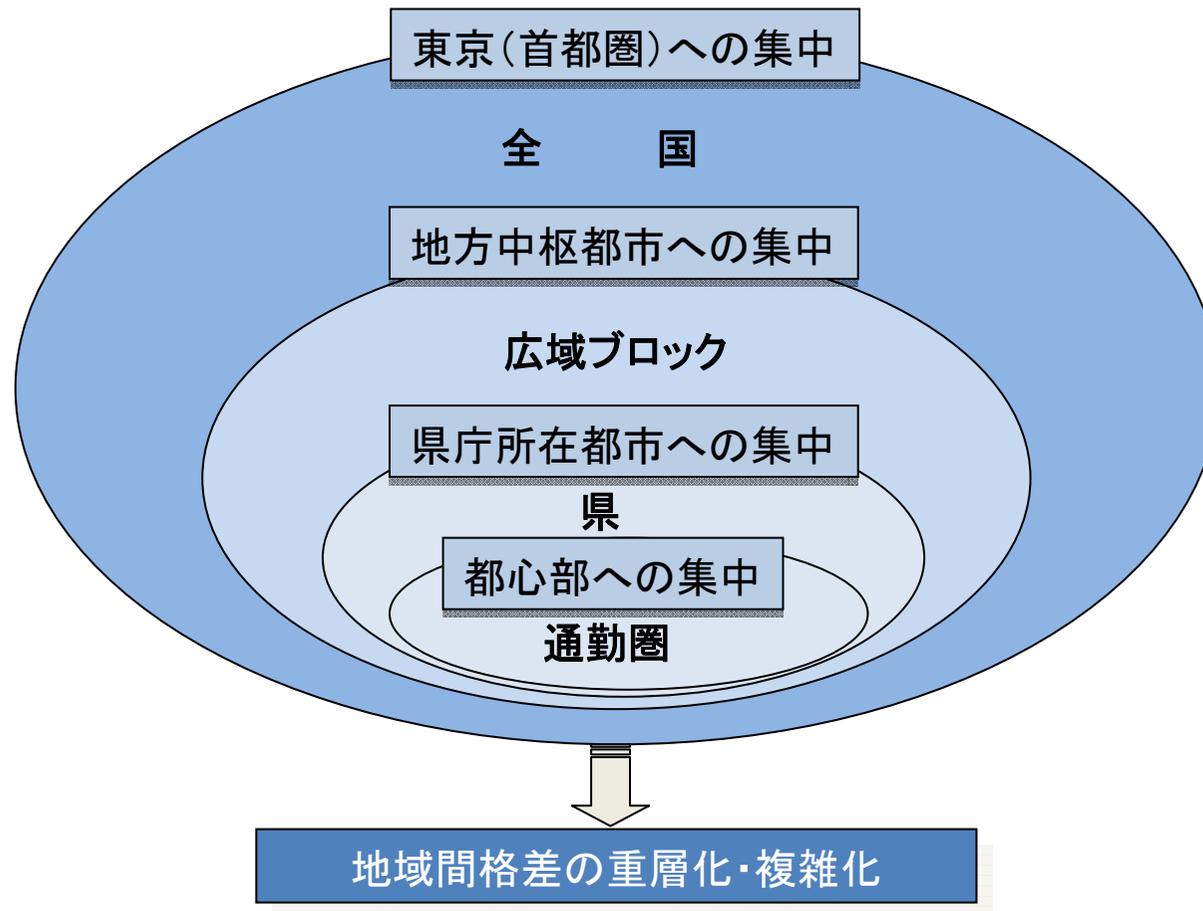
容れ物を再生することは困難なため、①を選択することが多い

なぜなのか？

2 中央集権システムの弊害

① 的確な状況認識が困難

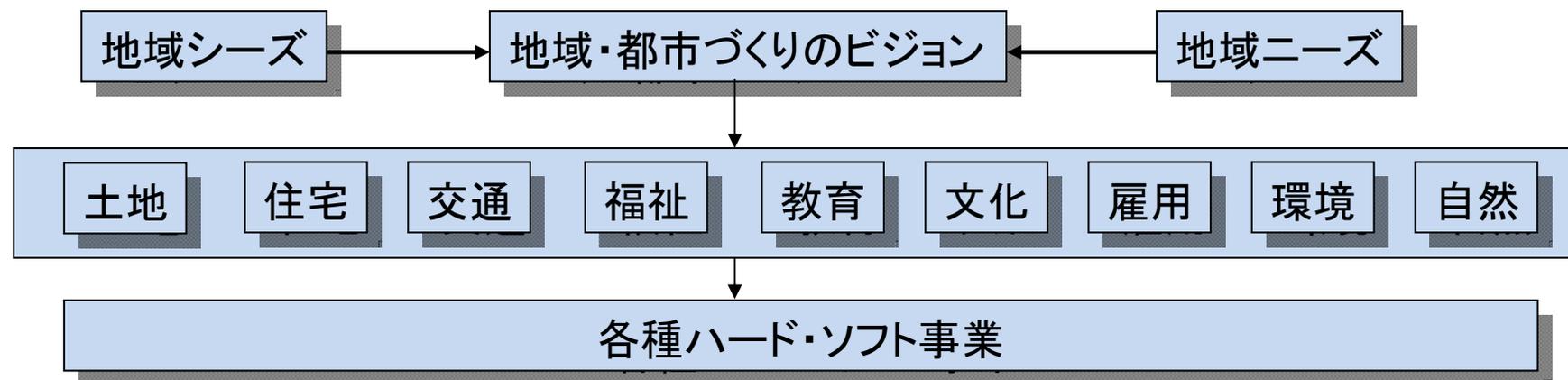
格差問題の重層化・複雑化。全国画一的な対応は不可能



② 総合性の確保が困難

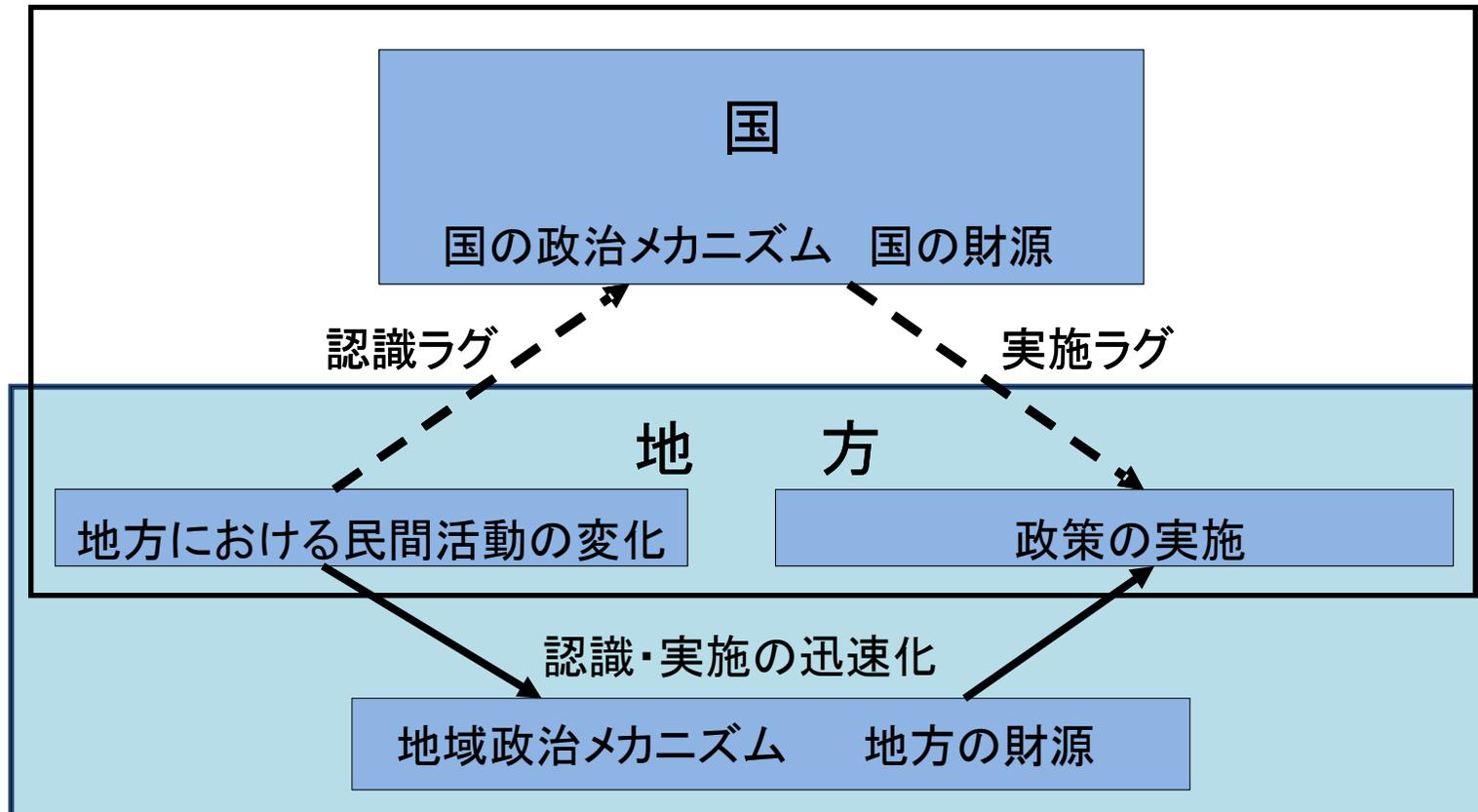
部品は立派だが設計図が問題

- ・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



③ 迅速な対応が困難

地域政策実施のタイム・ラグ



④ 政策実験が困難

日本: 1億2000万人を超える国民全体に影響が及ぶため、実験には腰が引ける

北欧: 分権＋実験国家

ところが、地方の自主的な取り組みには、「特別扱いはできない」構造改革特区で対応するが、ハードルは高い

⑤ 自由にならない財源

義務づけの支出が多い

＋

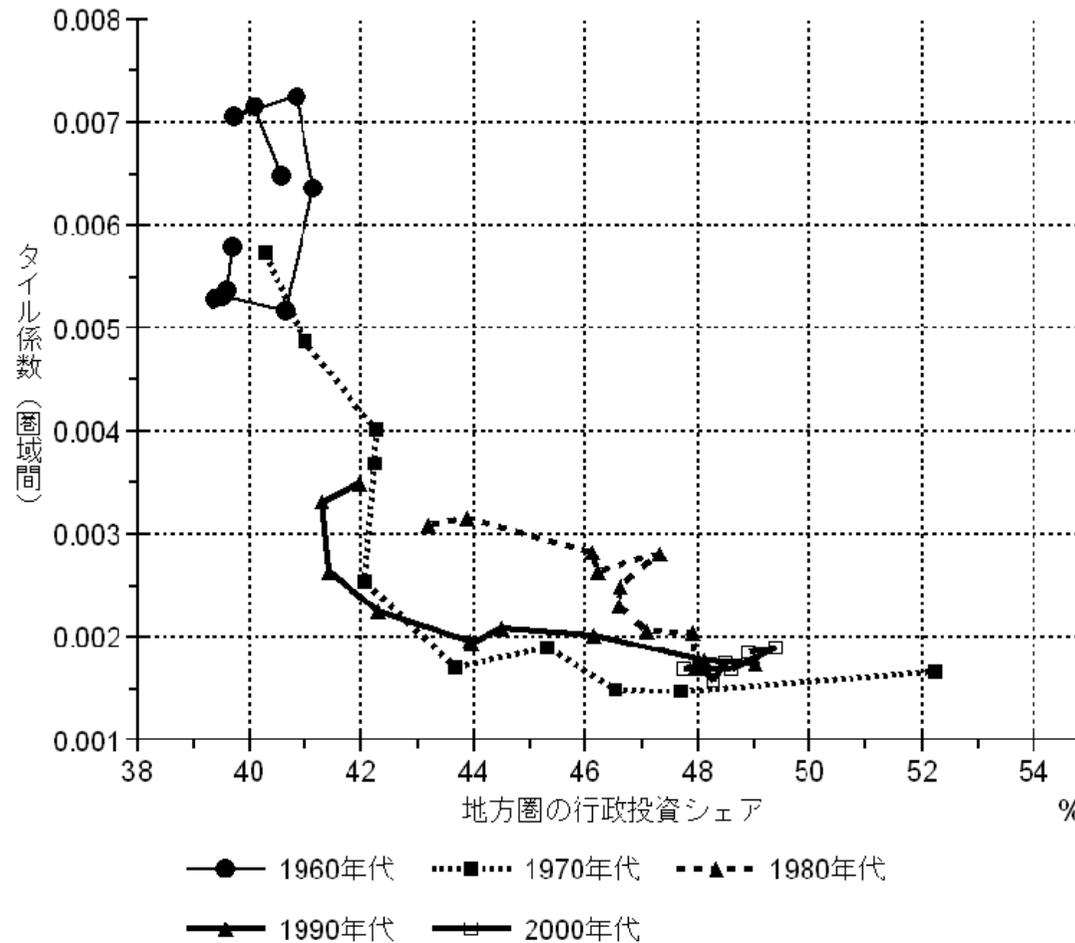
紐付きの財源が多い

不足する地方税収

⑥ 政策における予見可能性の欠如と不安定性(国の動向に大きく左右される)

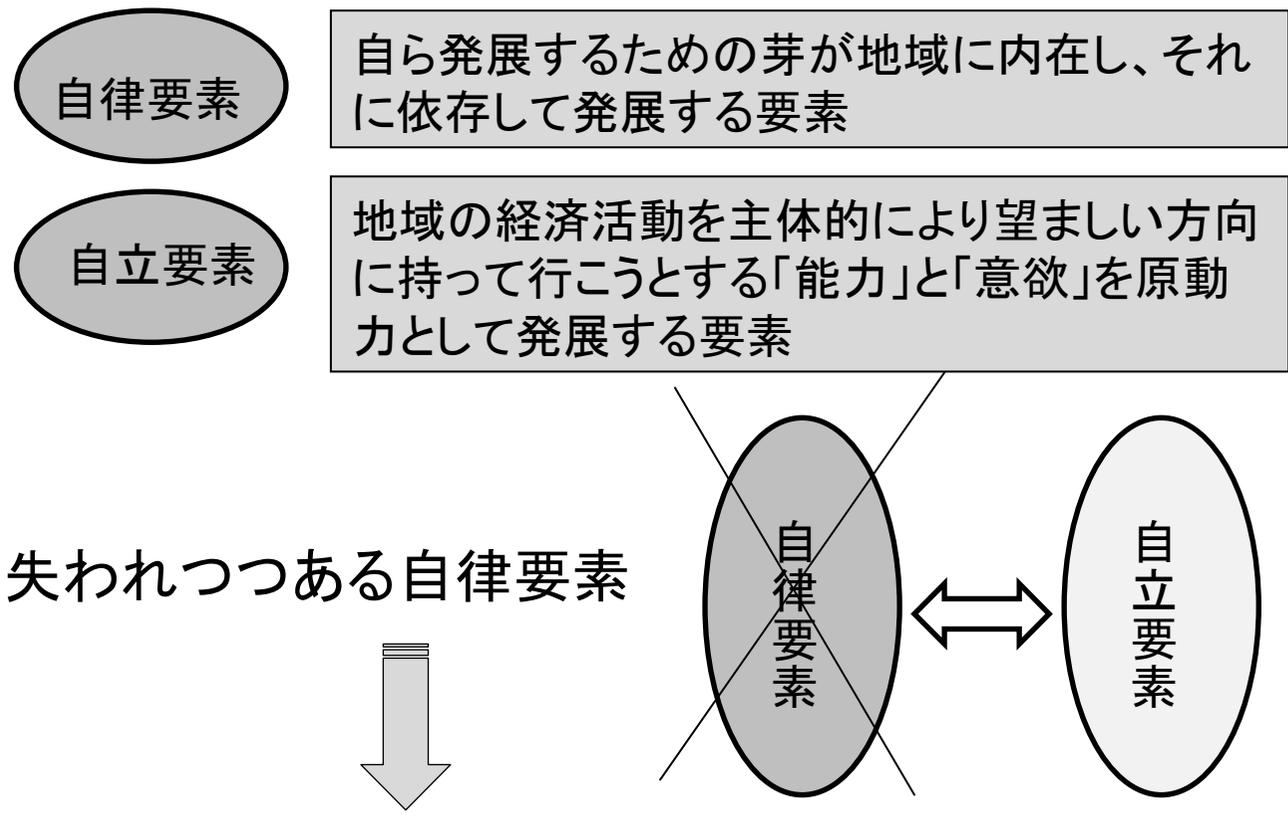
3 中央集権の弊害は非効率な公共投資にも現れている

従来型公共投資は地域を根本から再生させることはなかった
公共投資の地方圏のシェアと地域間所得格差

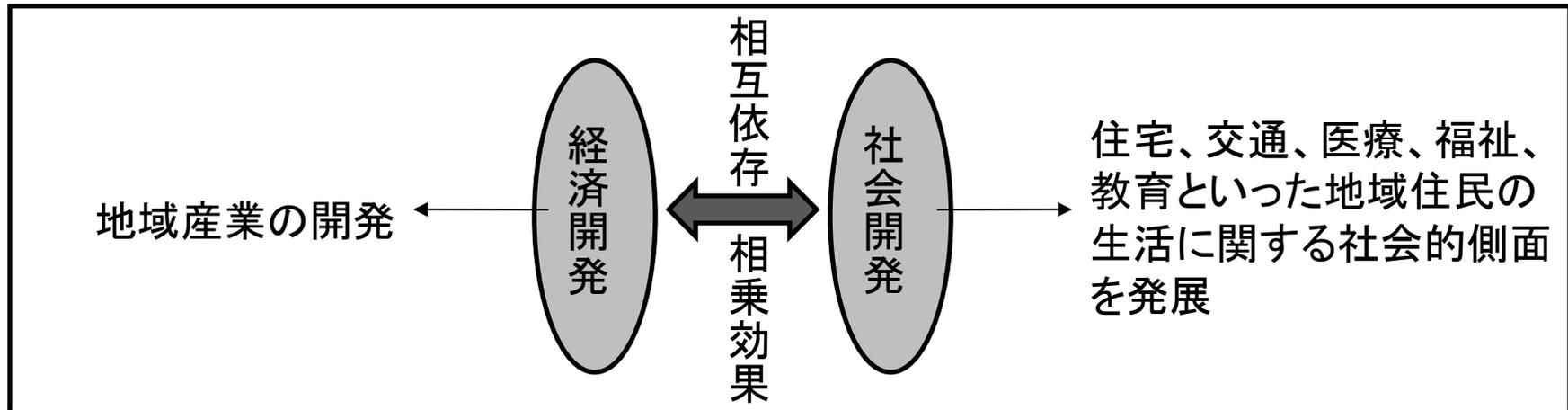


V 地域活性化と地方分権改革

1 活性化における「自律」要素と「自立」要素



工場誘致・公共投資依存:「発展なき成長」



↓

地域の発展

純粋な経済開発であれば戦略は地域間で大きな相違はない
資本蓄積・労働力の増加・技術進歩・集積の利益の強化

しかし、社会開発を包含した地域開発戦略は、地域間で大きく異なる
大阪生まれの大企業は本社を東京に。京都の世界企業は移さない。

なぜか？

2 広域連合の意義と限界

広域的地域再生戦略の第一歩

しかし、あくまでも自治体(府県)の連携

3 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)

メガリージョン単位での取り組みが潮流

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)

- ・東北6県、北部九州4県においては、自動車産業集積発展のために広域連携
- ・北陸繊維産業集積計画

グレーター・ワシントン

GWI(グレーター・ワシントン・イニシアティブ)という民間組織

全米人口第4の都市地域

1990年代、人口減少、地価下落、犯罪率上昇等により社会経済環境が悪化

危機感を抱いた圏域内の商工会議所が、地元自治体及び経済界とともに1994年にGWIを設置

バージニア側が志向する国防・IT等のハイテク産業集積と、メリーランド側が志向する医療・バイオ等の産業の集積を促進して、広域での産業集積と圏域全体のイメージアップ、ひいては地域の活性化に成果をあげ、現在同圏域は「第2のシリコンバレー」とまで呼ばれる

オランダ・ランドスタット地域

アムステルダム(首都・商都)、ハーグ(行政)、ロッテルダム(港湾)、ユトレヒト(鉄道・サービス業)の4都市を中心にした広域的な地域で、域内の4州・4市等12の地方政府により「ランドスタット評議会」を構成

ランドスタット地域の多角的分析、戦略的な長期展望の作成を行うとともに、域内の政策調整を行う

圏域の中心に「グリーンハート」という広大な緑地を保全しているのが特徴

広域都市間の連携に成功している典型例

長江デルタ

中国の上海市をはじめとする長江下流域（江蘇省・浙江省）の各都市

「蘇通大橋」や「杭州湾大橋」等の開通により地理的に一体化したことを契機として、「長江デルタ都市経済協調会」を設置

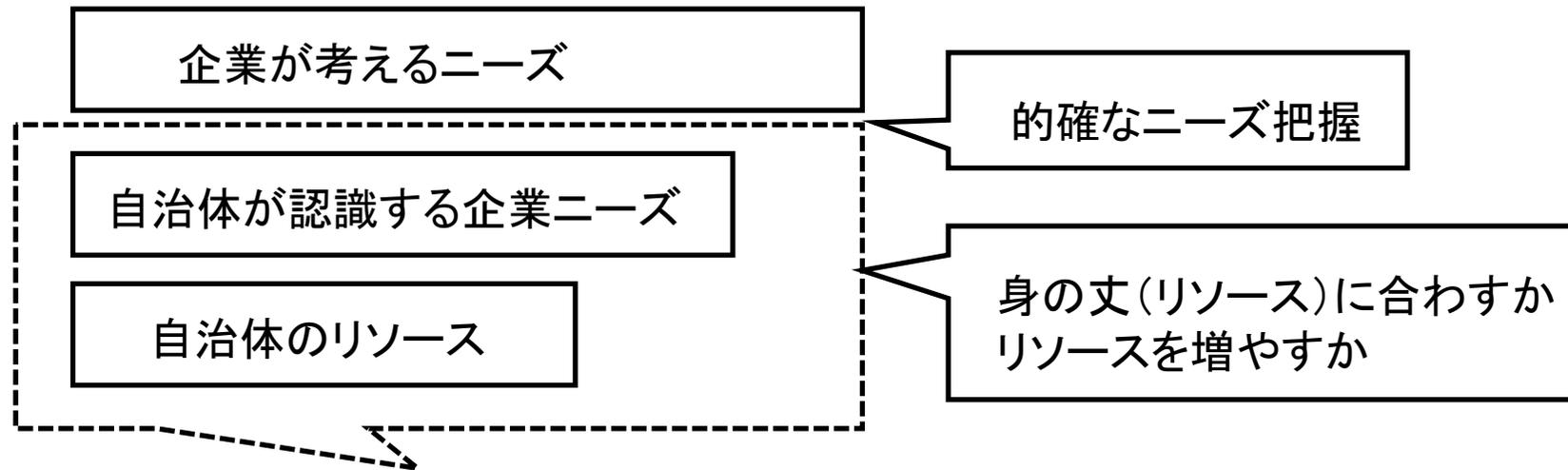
域内の港湾運営における連携協力等、各都市間の広域的な連携を推進

地域経営の一体化を目指して、関係都市の施策・事業を実務面で統一的に展開する役割を果たす

長江デルタは、単なる「世界の工場」ではなく、近年では世界からの資金と人材を集め、ハイテク分野における「世界のイノベーションセンター」に変貌しつつある

以上、国土交通省：広域自立・成長政策委員会（平成21年12月25日）

4 立地に関する企業ニーズとリソースのミスマッチの解消



関西の府県別、企業誘致条件の充足率

	土地・事務所・店舗確保の容易さ	関連産業の集積	学術研究機関への近接性	交通インフラの利便性	市場への近接性	人材・労働力確保の容易さ	行政手続きの迅速さ	住環境・生活利便性
自治体A	—	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	—	—
自治体B	100.0	—	100.0	100.0	100.0	0.0	100.0	—
自治体C	16.7	100.0	100.0	100.0	200.0	100.0	57.1	100.0
自治体D	58.3	91.7	90.9	100.0	100.0	90.9	100.0	85.7
自治体E	100.0	166.7	133.3	125.0	66.7	100.0	50.0	133.3
自治体F	87.5	0.0	—	80.0	100.0	0.0	100.0	—
自治体G	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0

関西は自治体ごとに資源のばらつき大きい
が
関西を一体と考えれば未充足の穴を埋めることが可能

充足率 = 自治体に備わっている条件 ÷ 企業が立地に際し重視する条件 × 100%

関西社会経済研究所『関西経済白書 2010』

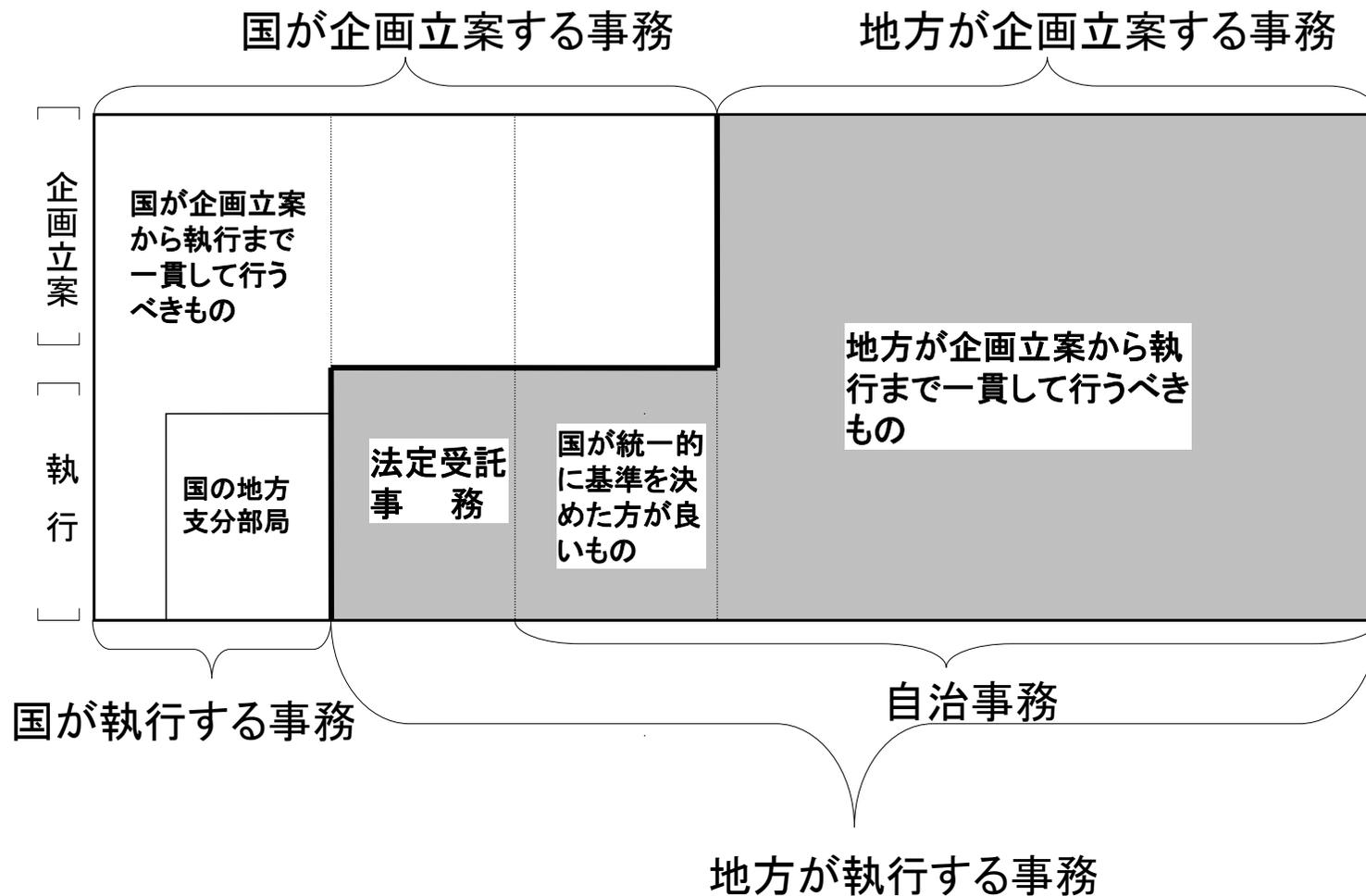
5 地域間コンフリクトの解消

広域連携によって一極集中が生じるのではないかという懸念

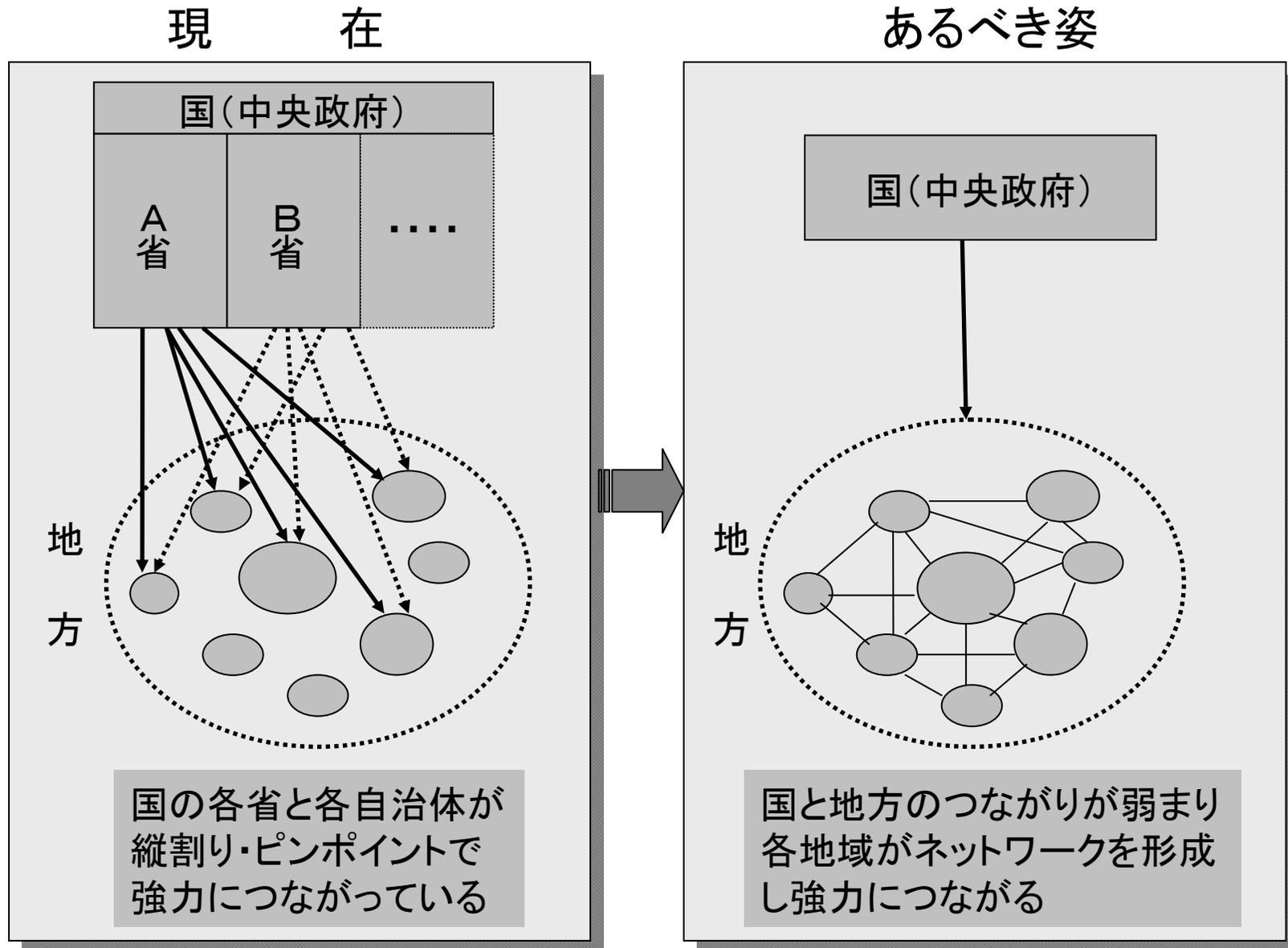
- しかし、民間経済主体は市場メカニズムにしたがって行動
行政区域は流出のバリアにはならない
ストロー効果も発生
- 行政区域の壁があるかぎり一極集中の利益は、その地域が独占することに。
- 地域づくりには「区域の拡大」が大きな意味を持つ
- 連携によって行政区域が拡大すれば、区域内で利益を再分配することも可能に。
域内ネットワークの形成等に活用
- 地域全体の発展によって自治体間に発生するコンフリクトの調整
- 環境破壊や交通混雑など、特定地域の経済活動によって発生する社会的コストが他の地方団体にも波及する可能性がある。
- 全く異なった行政エリア間のコンフリクトについては、今日の制度では調整を行うことはほとんど不可能。

VI 地方分権社会の国と地方

1 「融合型」から「分離型」へ

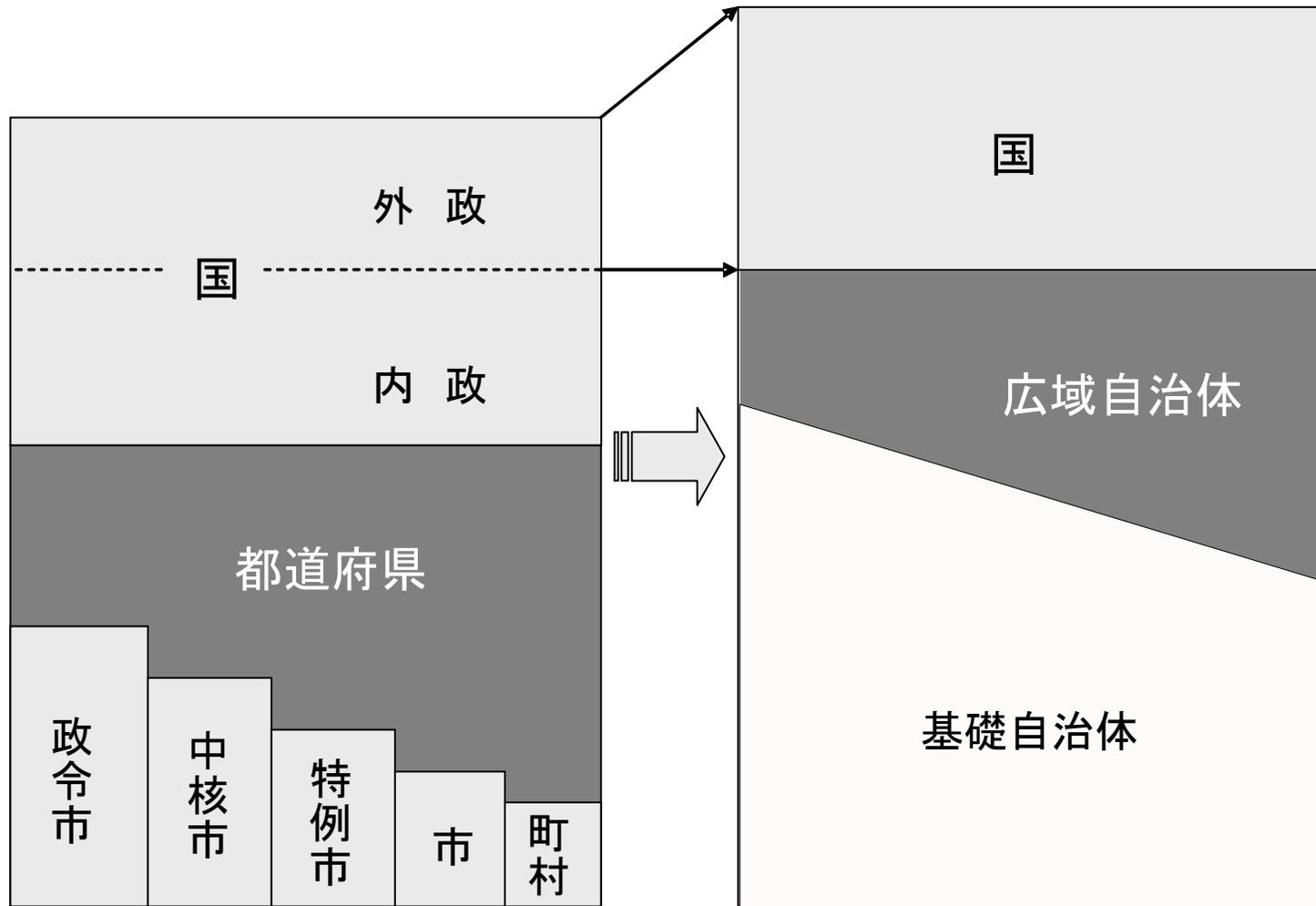


2 縦割りから地域のネットワーク形成に



3 基礎自治体への権限移譲も重要

広域自治体と基礎自治体の役割分担は柔軟に。垂直補完と水平補完も



VII 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。
地方分権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. 地方分権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. 改革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。