

地方の自立に向けた行政制度改革について
[地方分権(道州制)に関する中間報告]

平成17年11月

四国経済連合会

地方分権（道州制）について四国経済連合会では、広域連携特別委員会（委員長：赤澤副会長）による調査、常任理事会による審議等を行ってきましたが、現在までの検討結果を中間報告として取りまとめました。

当会としましては、今後とも検討を続け、節目節目で公表していくつもりですが、今回の報告書が、四国の自立を考える上での一つのたたき台になれば幸いです。

（要旨）

時代認識

これまでわが国は中央主導型の行政運営を行ってきたが、地域の自主性尊重意識の高まりなどから、地方分権社会、自由度の高い社会への移行が求められている。また、人々の行動圏が拡大し、都道府県が広域自治体のエリアとして狭すぎるようになっている。

地方分権に向けた現在の動きに対する評価

三位一体の改革が進められ、地方制度調査会で道州制の検討が始まっている。しかし、これまでの議論は「財政赤字解消のための見直し」に主眼が置かれている感が強く、国と地方の役割分担など、「地方の自立」のための基本的な検討が不十分である。

望ましい行政体制

道州制への移行が最も望ましいと考える。

道州制導入に当たって検討すべき主な項目

国と地方の役割分担

...地方の自主的運営と、国全体としての基本方針の調和

地方の財源確保

地方の行政運営能力の向上

行政区域...「四国州」を中心に考えることが適切

地方分権（道州制）については、四国でも4県合同の研究会も検討を開始している。四経連も、今後とも「四国にとってどのような姿が望ましいか」という観点に立って調査を続け、幅広い議論を喚起していきたいと考えている。

1 . 時代認識

これまでわが国は、中央政府が政策決定し、助成措置等を用い、全国統一的に執行してきた。しかし、

- ・ 国・地方とも巨額の財政赤字を抱える中で、行政の効率化、コストダウンが極めて大きな課題となっている。さらに、人口減少・高齢化により社会保障関係費の増大や、わが国経済の縮小が懸念されることが、この財政赤字問題をさらに深刻にしている。
- ・ 全国一律の地域振興ではなく、地域の実情を踏まえた独自の地域づくりに対する要望が高まっている。世界的にも、「問題解決は、まず家族、次いで集落、地方自治体、国というように、身近なところから行う」という「補完性の原則」に従うべきとの考え方が広まってきている。
- ・ 国際的な競争激化の中で、ビジネス等の面で、従来の枠を超えた自由な発想、迅速な行動が可能な環境が不可欠になっているが、国の過剰管理、縦割り行政などがそうした企業行動の妨げになっている。

ことなどから、中央集権型社会から地方分権社会、自由度の高い社会への移行が求められている。

また、高速道路の整備などにより、人々の行動範囲が大幅に拡大し、現在の広域自治体である都道府県がエリアとして狭すぎるようになってきている。

2 . 地方分権に向けた現在の動きに対する評価

現在、三位一体の改革が進められており、地方制度調査会などで道州制の検討も始まっている。しかし、これまでの議論は「財政赤字解消」に主眼が置かれ、国と地方の役割分担など、「地方の自立」のための基本的な検討が不十分であるように見受けられる。たとえば、

- ・ まず、「『官』はどこまで関与すべきか」、「『官』が行うべきものを国と地方自治体がどのような役割分担で行うか」といった基本的な論議をすべきにもかかわらず、個々の補助金の取り扱いなどに焦点が当たっている。
- ・ 国と地方自治体、特に大きな権限を持っている国の「無駄をなくす」ことが大前提となるが、補助金削減や財源移譲の論議を見ると、「特に地方に対して痛みを強いている」ように感じられる。

また、構造改革特区などの権限委譲、規制緩和も行われているが、個別項目の改善であり、国と地方の体系的な役割分担の見直しは行われていない。

さらに、今回の総選挙を巡る新聞報道などを見ると、「無駄な社会資本整備」などといった大都市の論理が目につく。極端な東京一極集中という姿が望ましいかどうかについての議論や、国土保全など地方が果たしている役割についての理解がないままの偏った見方が広がっていることは大いに憂慮すべきである。

3 . 望ましい行政体制

改革方向としては、道州制の他、都道府県合併や連邦制などが考えられるが、都道府県合併では現在の「国 地方」という実質的な上下関係が継続され、改革としては不十分なものになると考えられる。また、行政権だけでなく、司法権等も持つ連邦制は、わが国ではなじまないと考えられる。

こうしたことから、都道府県制を廃止し、道州制への移行が最も適切と思われるが、内容次第では、「単に国家機関の地域分割」といった、地方分権にそぐわない形になると懸念する向きもある。いずれにしても、これまでのシステムをいわば180度変えていくものであり、メリット、デメリットなどを踏まえた十分な検討が必要である。

4 . 道州制導入に当たって検討すべき主な項目

具体的には、次のような項目について考えていく必要がある。

国と地方の役割分担...地方の自主的運営と国の基本方針の調和

基本的には、「補完性の原則」に則って見直す必要がある。また、国、道州、市町村という行政だけでなく、地域コミュニティの役割も重視すべきである。(参考1参照)

外交や司法、通貨政策などは、引き続き国が行うことになるが、その他の分野については、地方が別々に行うことにより国民に大きな不公平をもたらしたり、非効率になる業務などに限って国が行い、そうでない業務については、基本的には、すべて地方が行うべきと考える。

ただし、国(中央政府)と地方(道州、市町村)との間で、政策の整合性や、国全体として統一すべき基準等をどう調和させるかという課題が生じる。両者の調整機能を十分詰める必要がある。

(例)・景気対策などにおいて、国と道州の方向性が必ずしも一致するとは限らない。

・多くの分野で、基準・資格、ナショナルミニマムといった点からある程度統一的な取り扱いが必要と思われる。

財源確保

「自主判断、自己責任」という地方の自立のためには当然「自主財源」を必要とする。わが国の住民である以上、ナショナルミニマムを等しく提供することも大前提であり、そのための財源も必要とする。国・地方とも巨額の財政赤字に直面しており、地方も一定の痛みは覚悟する必要があるが、四国などは、地域からの税収だけでは到底こうした必要財源を賄うことはできない。

また、極端な東京一極集中の下で、自主財源だけで運営すべきというのは非現実的で不合理である。地方交付税のような国と地方の間の「垂直的調整」あるいはこれに各州間の「水平的調整」を併せて、地方の財源を確保することが不可欠である。

なお、地方交付税について、たとえば、財務省のパンフレット「日本の財政を考える」(平成17年3月)で「わが国の財政を家計にたとえたら」として、地方交付税等を「田舎への仕送り」に置き換えているが、「田舎への仕送り」というのは、「働きのない親に、自分の稼ぎから善意で送る」というものである。地方交付税は、「国が地方に代わって税金を徴収し、地方に戻す」ものである。こうした表現は正確性に欠けると考える。

地方の行政運営能力の向上

道州制になれば、自主運営の範囲が飛躍的に拡大するが、それを行うだけの行政能力や、チェック機能を持つ必要がある。また、住民もこれまでの「中央(お上)頼み」意識を払拭し、「自分が地域づくりの主役である」との参加意識を向上させる必要がある。

もし、放漫経営に陥れば、権限が大きいだけに、結果は現在よりもはるかに深刻になる。

また、道州制を採用すれば、国が行うべき業務は大幅に縮小し、国家公務員を削減することになる。また、都道府県を廃止する形での道州制は、都道府県の職員も削減する必要がある。こうした中央省庁や都道府県庁の人材をどう活用するかといったことも大きな課題となる。

行政区域

道州制の地域区域は、「自立した地域」が基本となると考えられるが、「地域の税収だけで賄える」ことを「自立」の定義とするとしたら、東京など、ごく一部を除き、ほとんどの地域が「自立していない」ことになる。

道州制に移行しようという最大の理由は、「地方が、地域資源を最大限に生かし、住民が自らの決定と責任で魅力ある地域づくりを行う」ことができる体制にすることであると考えられる。地域区分は、「住民が帰属意識を持つ」、「生活や産業の行動範囲として妥当である」ことなどを基準とすべきである。

行政区域は、道州の仕組みと大きく関わってくるが、道州制と言えはまず地域区分が注目を集めている。地方制度調査会でも、今年5月、地域区分案を公表した。四国に関しては、「四国州」の他に「中四国州」という声も聞かれるが、**我々は、「四国州」を中心に検討すべきと考える。**

(「四国州」が適切と考える理由)

- ・道州の地域区分は、「自分の地域」という帰属意識を持てるかどうかに関わってくるが、四国は一つの島であり、帰属意識は極めて高い。また、高速道路の延伸などによって、住民や企業の4県間の垣根意識は大きく低下し、この十年間ほどで一体感が一層高まっている。
- ・四国は、デンマークやポルトガルなどに匹敵する人口、経済規模を有しており、一つの地域として十分な大きさを持っている。

- ・「中四国州」との意見もあるが、人やモノの動きについての四国外との結びつきは、必ずしも中国との間が最も強いとは言えない。
企業活動(営業エリア区分)についても、東証一部上場企業の多くが「四国単独」としており、次いで、「中四国」「関西・四国」となっている。
(参考2参照)
- ・国の主要出先機関も、「四国」と「中国」それぞれ別に管轄しているものがほとんどである。(参考3参照)

いずれにしても、地方分権(道州制)については、今後さらに多方面にわたって検討していく必要がある。四国でも、4県合同の研究会も発足し、検討を開始している。

四経連としても、「四国にとってどのような姿が望ましいか」という観点から調査を続け、幅広い論議を喚起していきたいと考えている。

以 上

(参考1)

中央政府・州政府・市町村・地域コミュニティの役割分担（イメージ）

| 分野 | 中央政府 | 州政府 | 市町村 | 地域コミュニティ |
|---|-------------------------|----------------|----------------------|-------------|
| 外交・防衛 司法 マクロ経済・ 金融・通貨政策 エネルギー政策 等 | 実施主体 | | | |
| 社会保障 介護・医療 | 基本設計 | 実施主体 | サービス提供 | ボランティア |
| 教育・保育 | 基本設計 | 大学 | 小・中・高校 幼稚園・保育園 | 社会教育 |
| 産業振興・雇用 | 国家プロジェクト等 | 実施主体 | 独自政策 | 観光 (祭り等) |
| 社会資本整備 | 国際空港・港湾 高速道路 | 幹線道路 港湾・河川 | 上下水道 生活道路 等 | 道路の美化等 |
| 治安・消防 | 自衛隊 (国家)警察 (国家)消防 | (州)警察 (州)消防 | (市町村あるいは広域) 警察、消防 | 自治的消防 |
| 徴税 | 個別徴税もしくは共同徴税 | | | |
| 政策調整 | 調整 | 調整 | 調整 | |

(参考2)

四国と他地域との社会的・経済的結びつき

四国と他地域との人・モノ・情報の結びつきは、総じて、近畿、中国の順となっている。

四国内の結びつきが強いのは、旅客流動、情報（NTT発信数）などであり、人口移動や貨物流動は四国外との繋がりが強い。

| | 四国内 | 近 畿 | 中 国 | 備 考 |
|------------|-----|-----|-----|---------------|
| 人口移動(住居移動) | | | | 中国への移動は近畿の約半分 |
| 旅 客 流 動 | | | | 同一県内、四国内が中心 |
| 貨 物 流 動 | | | | 近畿との流動が活発 |
| 情報(NTT発信数) | | | | 近畿に次いで東京圏が多い |

経済活動面では、四国の地銀支店数では、中国が43と最も多いが、近畿も35ある。

| | 近 畿 | 中 国 | 東 京 | その他 |
|------------------------|-----|-----|-----|-----|
| 四国の8地銀の 四国外支店数(支店数) | 35 | 43 | 12 | 12 |

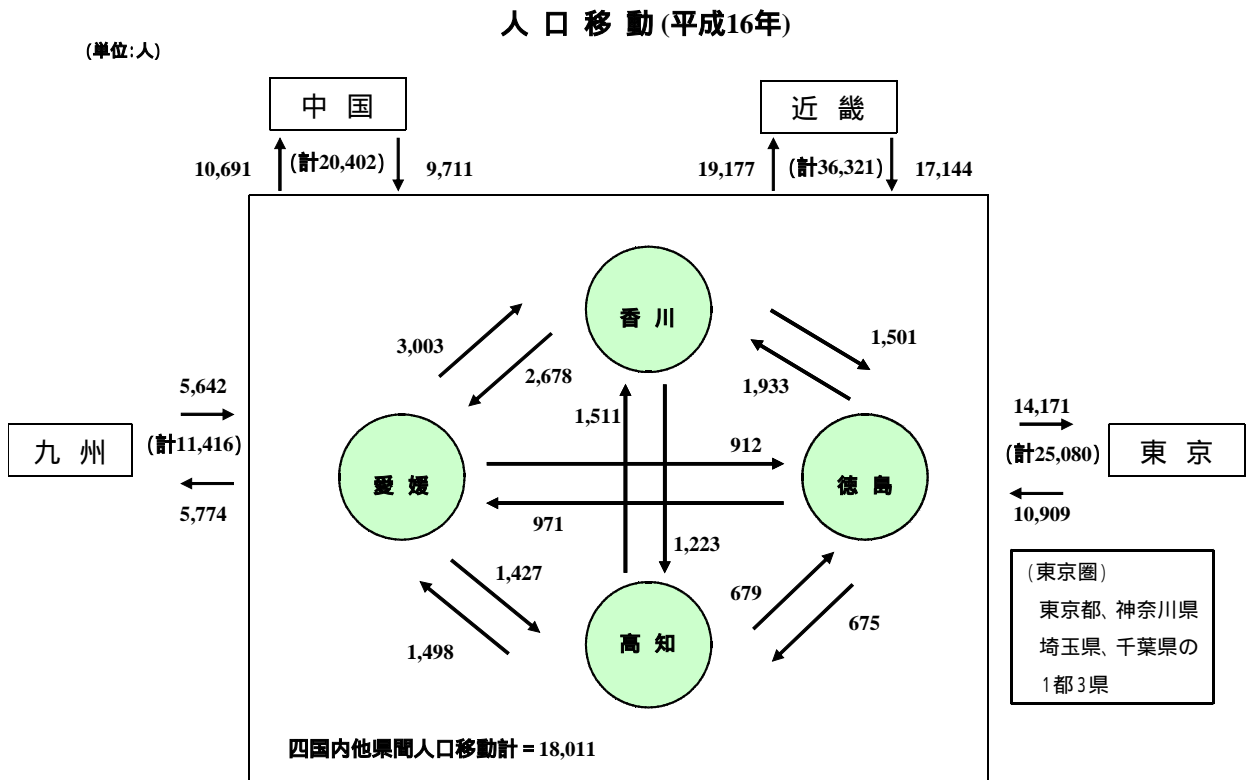
主要企業（東証1部上場会社）の営業エリア区分は、「四国単独」とする企業が最も多くなっている。

| | 四国単独 | 中四国 | 関西四国 | 西日本 | 不 明 |
|--------------------------------|------|-----|------|-----|-----|
| 東証一部上場企業の四国を所 管する地域ブロック (%) | 39 | 16 | 16 | 15 | 14 |

1. 人口移動（住居の移動）

人口移動は、四国内よりも他地域との方が多い。特に近畿地方との移動が最も多く、次いで東京圏、中国地方の順となっている。

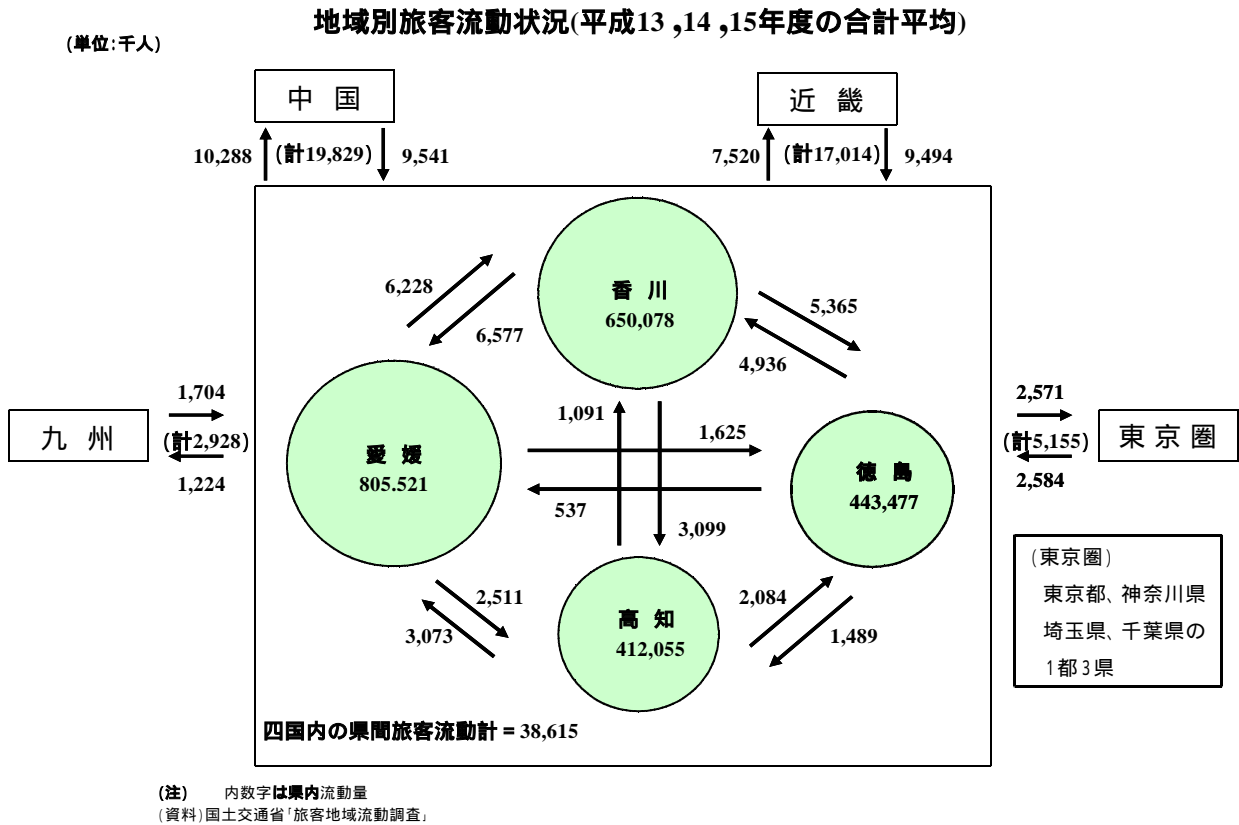
なお、中国地方は近畿地方の約半分にとどまっている。



(資料)総務省「住民基本台帳人口移動報告年報」

2. 旅客流動

旅客流動は、同一県内の流動を除くと四国内他県が最も多くなっている。
他地域との流動では、中国地方、次いで近畿地方となっている。

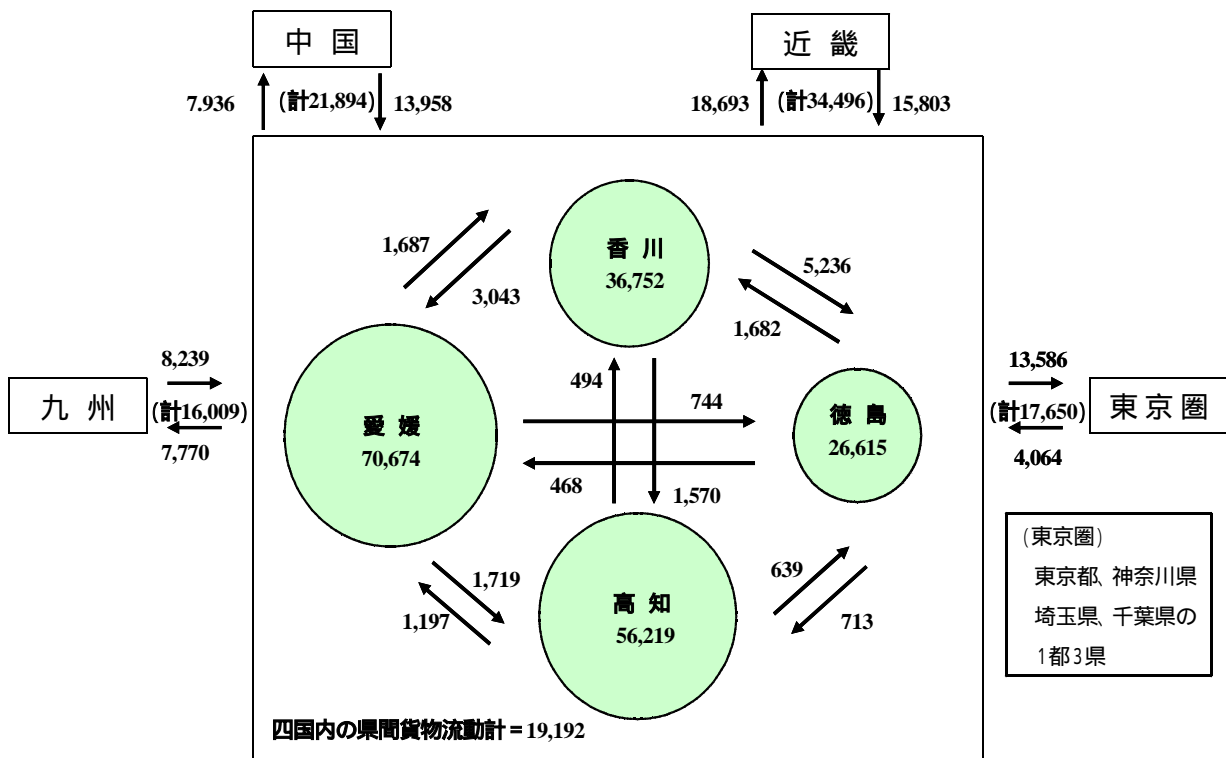


3. 貨物流動

貨物流動は、四国内より他地域、特に近畿地方との間が最も多い。次いで中国地方が多いが、移出量だけに限ると中国地方は近畿の半分に満たない。

地域別貨物流動状況(平成13、14、15年度の合計平均)

(単位:千トン)

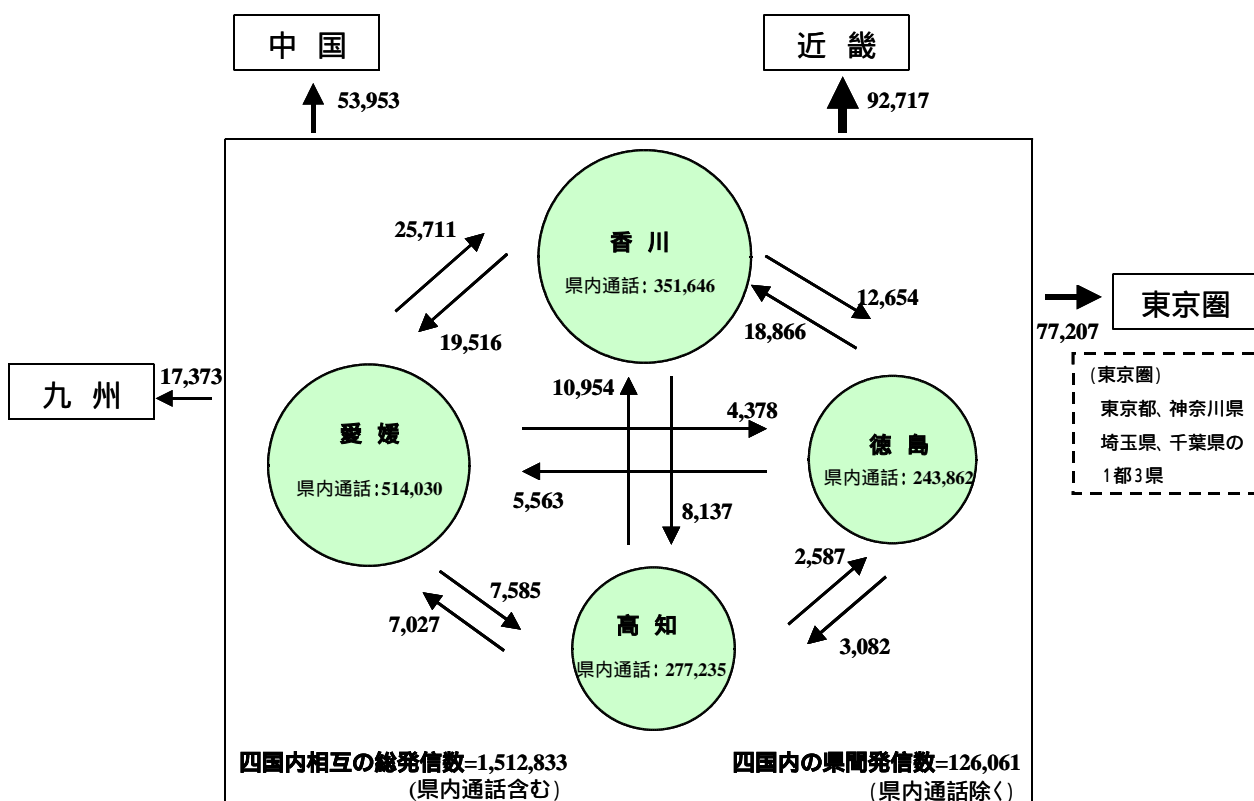


(注) 内数字は県内流動量
 (資料) 国土交通省「貨物地域流動調査」

4. 通信状況 (NTT電話の発信先)

四国からのNTT電話の発信先は、同一県内がほとんどであるが、これを除くと、四国内の他県、近畿地方、東京圏、中国地方の順となっている。

平成15年度 四国地域と他地域との通信状況(発信回数) (単位:千回)

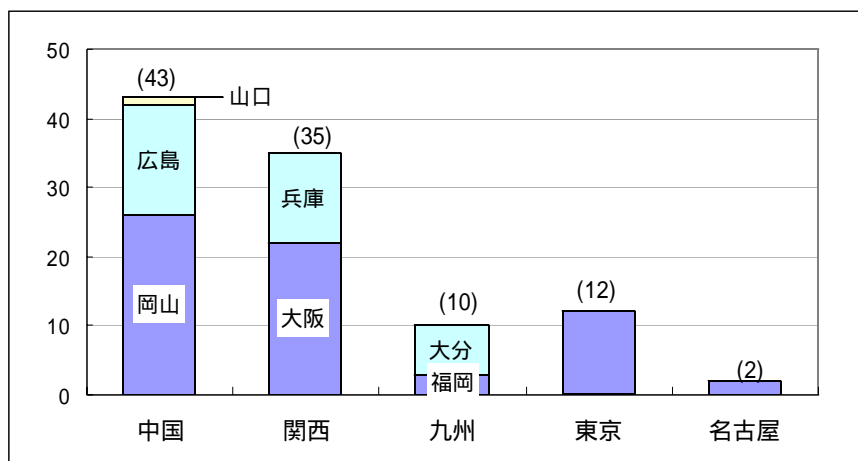


(資料)テレコムデータブック2005 「平成15年度の固定電話・ISDNの通信回数」

5. 経済活動

(1) 四国の地銀の四国外支店数

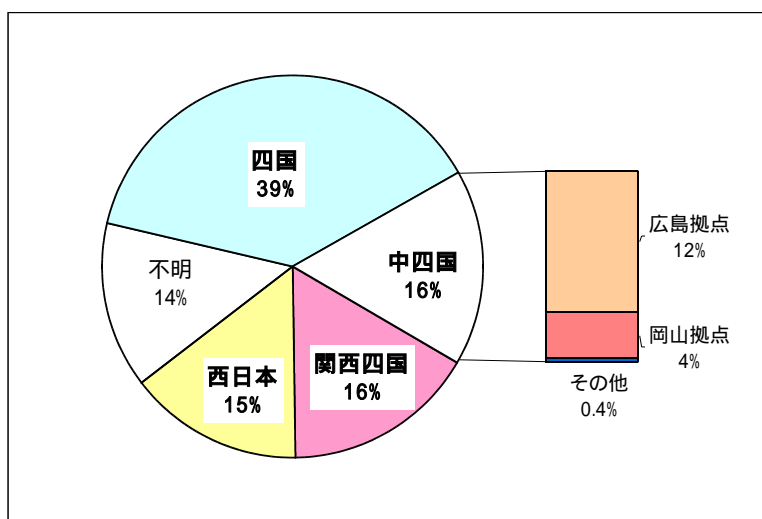
四国の第一地銀、第二地銀の四国外支店数は、中国地域が43と最も多いが、関西も35ある。(平成17年8月現在)



(注) 各地銀HPをもとに四経連で調査

(2) 東証一部上場企業の営業エリア区分

東証一部上場企業の営業エリア区分は、「四国単独」が39%と最も多い。次いで「関西・四国」、「中四国」がそれぞれ16%となっている。



(注) 東証一部上場企業1,626社のうち、持株会社、銀行、電力、ガス、鉄道会社および商圏が限定されている小売業等を除く1,378社を対象に、各社HPをもとに四経連で調査

(参考3)

主な国の地方支分局の管轄区域

| | 財 務 省 | | 厚生労働省 | | 農林水産省 | | 経済産業省 | 国土交通省 | |
|----|-------|------------|-------|------|-------|--------------|-------|-------|-----|
| | 財務局 | 国税庁 国税局 | 厚生局 | 検疫所 | 農政局 | 林野庁 森林管理局 | 経済産業局 | 整備局 | 運輸局 |
| 近畿 | | | | | | | | | |
| 中国 | | | | | | [大阪] | | | |
| 四国 | | | [広島] | [広島] | [岡山] | | | | |

(注) 近畿：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
 中国：鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
 四国：徳島県、香川県、愛媛県、高知県

以 上

四国経済連合会 常任理事会メンバー

| | | |
|-------|--|--|
| 会 長 | 大 西 淳 | 四国電力(株)会長 |
| 副 会 長 | 赤 澤 庄 三 入 交 太二郎 三 木 俊 治 高 原 慶一朗 綾 田 修 作 梅 原 利 之 麻 生 俊 介 浜 田 松 一 山 下 直 家 多田野 久 石 黒 治 也 森 本 惇 常 盤 百 樹 奈 須 孝 行 | 帝國製菓(株)社主 入交産業(株)会長 阿波製紙(株)会長 ユニ・チャーム(株)会長 (株)百十四銀行会長 四国旅客鉄道(株)会長 (株)伊予銀行会長 (株)四国銀行会長 (株)阿波銀行会長 (株)タダノ相談役 大倉工業(株)会長 伊予鉄道(株)社長 四国電力(株)社長 住友重機械工業(株)愛媛製造所長 |
| 常任理事 | 西 山 俊 彦 檜 垣 俊 幸 一 色 哲 昭 佐 田 末 喜 前 田 和 正 小 林 久 夫 中 澤 正 良 竹 内 克 之 新 津 昌 雄 三 村 尚 史 岸 一 郎 星 川 一 治 千 葉 昭 遠 山 誠 司 | 宇治電化学工業(株)会長 今治造船(株)会長 (株)愛媛銀行会長 豚座建設(株)会長 日新酒類(株)社長 ハリソン東芝ライティング(株)相談役 (株)エヌ・ティ・ティ・ドコモ四国社長 旭食品(株)会長 (有)新津商店代表社員 西日本電信電話(株)四国支店長 (株)徳島銀行会長 丸住製紙(株)社長 四国電力(株)副社長 (株)香川銀行頭取 |
| 専務理事 | 谷 口 壽 人 | |
| 常務理事 | 小 原 文 雄 | |

(注) 一部パソコンで表示できない漢字は置き換えてある。