

平成19年9月15日

日本計画行政学会第30回全国大会
研究報告 3-1

道州制導入後の「道州境地域」 における基礎的自治体間の 連携課題等に関する研究

南 博

(北九州市立大学 都市政策研究所 准教授)

1. はじめに

1.1 道州制を巡る近年の動向

- 道州制： 明確な定義なし
- 近年、以下のような共通した考え方
- ・地方分権を目的
 - ・国と地方の役割を見直し、国の役割を本来果たすべきものに重点化
 - ・公選の首長と議会
- など

● 近年、議論が活発化

- ・第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」
(平成18年2月)
- ・各地方公共団体、経済団体などの提言
- ・学術的アプローチ など

● 現在

- 国：** 道州制ビジョン懇談会等における検討
平行する地方分権改革推進委員会、第29次地方制度調査会における、国と地方のあり方を巡る議論、基礎的自治体の姿を巡る議論も密接な関わり
- 地方等：** 行政や経済界が中心となり引き続き様々な検討

※今後の具体的スケジュール等は不透明

1.2 本研究の問題意識

- 地方側からも具体的な制度設計に係る提案、あるいは道州制に代替する提案等を積極的に行っていく必要。
- 地方側においては、道州制に対する地域振興的観点からの期待や不安も多い。その中には「区割り」に関連する事項もある。

(区割り議論の過熱の弊害は大きいが、国民の関心がこの部分では高く、また具体的検討を進める際の「土俵づくり」のため必要)

こうした点を踏まえて、本研究では・・・

- どのような考え方で区割りが行われても、必ず「道州境」が生じる。 ←着目
- 道州境によって地域(複数の基礎的自治体によって構成される地域)が別々の道州に区分された場合に想定される課題や、それを踏まえて道州制の制度設計に際し留意すべき点、連携課題等について基礎的研究を行う。

1.3 研究の構成と前提

●構成

国と道州の役割分担を大まかに
タイプ分類



タイプごとに、道州制導入後に道
州境で隔てられる地域の「基礎的
自治体間」で想定される課題と効
果を検討



今後の制度設計に際し留意すべ
きと考えられる事項を考察

●留意点

- ・道州制に係る議論のごく一部のみを対象
- ・研究対象とする地域は、特定の地域に限定しない。

1. 4 関連するこれまでの議論等

●いわゆる「区割り論」については活発に行われており、“一体性の高い地域を同じ道州とすべき”等の議論は数多く行われている。

→ しかし「道州境の存在による課題」については、より掘り下げた検討が必要ではないか。

2. 道州境によって区分される地域の分類

●「道州境」によって様々な課題が顕在化しやすい地域

→ 一体性が高い地域が道州境で区分される場合

※基礎的自治体に着目した場合、地理的、歴史的、現在の市民生活や経済活動、広域行政等におけるつながりが、道州境の存在によって変化するため

表1 本研究における、道州境によって区分される地域の分類例

分類例	道州境地域の市町村のおおまかな特色、イメージ等
検討対象	市街地 連たん型 境界を超えて一体的な市街地を形成している。 現在の都道府県境での市町村イメージ：首都圏・近畿圏における一部の都道府県境地域、大牟田市と荒尾市など
	都市圏形成型 市街地の連たん性は必ずしも高くないが、境界を超えて一体的な都市圏を形成しており、市民生活や経済、行政などの結びつきがある程度強い。 イメージ：関門地域(下関市、北九州市)など
	緩やかな連携型 山地等が境界となって隔てられているが、交通体系や施策(国の地方支分部局の所管など)等で連携や一体性がある。 イメージ：仙台市と山形市など
	その他 山地や海等によって地理的に隔てられて、交通による結びつきや都道府県単位での広域行政等は見られるものの、市町村間の一体性が低いと考えられる。

3. 道州制のタイプの分類例

- 道州制の分類については様々な考え方があり、またその分類基準も多様である。
- 本研究では、道州境に起因する課題発生との関連性を考慮し、「**国と道州の役割分担**」に着目し、その観点からおおまかに分類。

表2 本研究における、国と道州の役割分担に着目した道州制の分類例

タイプ例	国と道州の役割分担の考え方等
タイプ1 (道州の自立性が低い)	国の地方支分部局の事務の一部を道州へ移譲。 ※現行の状況から国と地方の関係は大きく変化せず、「都道府県合併と併せた行財政改革の推進」に近いもの。
タイプ2 (道州の自立性が比較的低い)	国の地方支分部局の事務の大半を道州へ移譲。現在の中央省庁の企画立案機能等は国が維持。道州の裁量権は比較的限定的なものとなる。 ※第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」における姿に近いもの。
...	↓現在示されている各種提言等の多くは、この間に該当
タイプ3 (道州の自立性が高い)	現在の中央省庁の企画立案機能等も施策分野によっては大幅に道州へ移譲し、国の役割は必要最小限に近いもの。道州は施策立案、課税、サービス水準の設定、各種規制等において大幅な裁量権を有する。 ※場合によっては連邦制に近いもの。

※ 道州境地域の課題を検討するための便宜的かつ単純なタイプ分類

4. 道州境で隔てられる地域の基礎的自治体間において想定される課題等

4.1 現在の都道府県境において生じている課題

- 行政効率性の低下
 - 施策の一体的な展開が行いづらい 等
- ※ 近年における「市町村合併の必要性(市町村境が存在することによる課題)」論と一部共通する面もある。
- 課題に対応するため、広域的な地域連携を進めることによって解決に向けた取組を図っているケースも見られる。
- なお、市民や企業等においては、**都道府県境の存在に起因する課題があまり意識されていない**とも考えられるが、これが国民レベルでの幅広い**道州制議論が進みづらい理由の一つ**と考えられる。

4. 2 道州制のタイプ分類例別に想定される道州境地域の課題

表3 道州制のタイプ分類例別に想定される道州境地域の課題例(試案)

タイプ例	国と道州の役割分担の考え方等
タイプ1 (道州の自立性が低い)	<p>■現在の都道府県境における市民生活や産業活動等の制約と同程度の課題に止まる。 → 市民活動、企業活動等への影響は比較的小さい。</p>
タイプ2 (道州の自立性が比較的低い)	<p>■下記「タイプ3」に整理した課題が、部分的あるいは軽減され発生 ※ただし、道州財政の影響を受け、道州境でサービス水準や社会資本整備の差異が現在より顕在化しやすくなることは考えられる。</p>
タイプ3 (道州の自立性が高い)	<p>■道州間の制度の違いによる社会問題の発生</p> <ul style="list-style-type: none"> ・基礎的自治体の施策努力の範疇を超え、低負担・高サービスの他道州への住民や企業の流出(道州境地域において特に生じやすいのではない) ・環境規制や関連税制の相違を利用した廃棄物等の移動問題の発生 など <p>■道州間の制度の違いによる市民活動、企業活動の負担増</p> <ul style="list-style-type: none"> ・事業に係る諸手続の煩雑化 ・各種支援措置等の差異の発生 ・財政問題を背景とした道州内での「受益と負担の完結」を重視する傾向強化に伴う、他道州民が公共施設を利用することへの制限の発生 など <p>■道州内の一体性を重視した施策に伴う、道州境地域での課題発生</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地域連携を行う際、道州外との連携より道州内での連携重視の方向性の発生 ・道州境付近での広域交通基盤整備の遅れや考え方の相違発生 など <p>※現在、地域連携が見られる地域においては、取組が継続しづらくなる可能性あり</p>

● 道州の自立性が高いタイプの方が、各道州間での施策の違いが大きく顕れる

→ それに伴い、多くの課題が生じる可能性も高い

※ 報告者はこれをもって自立性の高い道州制に否定的な見解を持つものではなく、「自立性の高い道州制を含め、真の分権型社会を設計するにあたり、どのような課題を視野に入れておくべきか」という観点に立って整理している。

4.3 道州境で隔てられる地域の基礎的 自治体間において想定される効果

※ 道州制そのものには様々な導入効果があると思われるが、「道州境が存在することのみ」に限って考えた場合

【例】

- 道州間の制度の差異があることを道州境周辺市町村が連携して活用
→ 国内外に対し「一体的な地域でありながらも、制度上の多様性があることで諸活動の選択肢が広がる」等のアピールをすることにより、**企業誘致**を行いやすくなること等。
- 道州間の制度の差異があることを民間事業者が利用
→ 例えば道州間で消費税制に大きな差が生じた場合は、税率等が高い道州の住民の「**越境購買**」を見込んで税率等が低い道州側の道州境付近等に小売店舗が集積し**経済効果**が生じること等。

5. 今後の制度設計に際し 留意すべきと考えられる事項

- 地方分権推進の観点からは、道州の自立性の高いタイプの制度設計が行われることが望ましい。

※近年の地方側からの提案は、このタイプを志向



しかし…

- 自立性が高いタイプの道州制を導入する場合、特に**道州境付近で連携が進んでいる基礎的自治体間**において、現在は顕在化していないような**課題が発生**する可能性を念頭に置く必要がある。

課題発生の可能性を踏まえた上で・・・

- 道州ならびに基礎的自治体は、道州境地域において**社会経済活動に大きな支障を生じさせない仕組みの構築**や、**具体的施策の検討**を行うことが必要。
- 発想を転換して**施策の差異があることを活用した道州境における地域連携を推進**すること等が望まれる。

そのためには・・・

- 道州境付近における道州間、基礎的自治体間の**政策調整の仕組みの検討**
※例：（計画策定レベルのものであるが）国土形成計画の広域地方計画の策定にあたり、隣接地域の意見の聴取体制を構築
- 道州境付近の基礎的自治体において「**(道州内における)特区的な施策**」を行いやすくする仕組みの検討

などが必要と考えられる。

※ 本報告は基礎的研究に止まっているため、課題の詳細化や具体的対応方策の検討深化等については、今後取り組んでいきたい。