

地方庁構想と 国土形成計画の新たな役割

法政大学教授 小黒 一正



1. はじめに（地方制度調査会と第28次答申）

人口減少や少子高齢化が進み、政治の役割が「負の分配」に転換したにもかかわらず、それに対応できない政治が機能不全に陥る事例も多く、閉塞感に包まれる状況が続いている。このような状況の中で、政治の役割も大きく転換しており、本稿の目的は、国と地方の関係を見直すことで現在の閉塞感を打破する方策を検討することにある。

財政や社会保障の改革も重要なテーマだが、現在のところ忘れ去られているそれ以外のもので、検討すべき方策の一つは、地方分権の再考であろう。比較的最近で地方分権が大きく動いたのは2000年代だ。2000年に地方分権一括法（正式名称は「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」）が施行され、国と地方の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化等が図られた。

また、2006年、第28次地方制度調査会が内閣総理大臣に対して「道州制のあり方に関する答申」が提出された。この答申では、47都道府県の廃止を前提とし、道州制の制度設計に関する基本的な考え方（①道州の位置づけ、②道州の区域、③道州への移行方法、④道州の事務、⑤議会・執行機関、⑥道州制の下における税財政制度）や、道州の区域例などを提示した。

そして、2006年には「道州制特区推進法」（正式名称は「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（2006年法律第116号））が成立した。

その後、内閣府特命担当大臣（地方分権改革）という形で、道州制担当大臣（2006年9月）が初めて置かれ、道州制の理念・目的や導入目標時期・プロセスを検討するため、同担当大臣の下に

「道州制ビジョン懇談会」（2007年1月）が設置されたが、2008年に「中間報告」は公表したものの、2009年度中に予定した「最終報告」は取りまとめができずに廃止となってしまった。

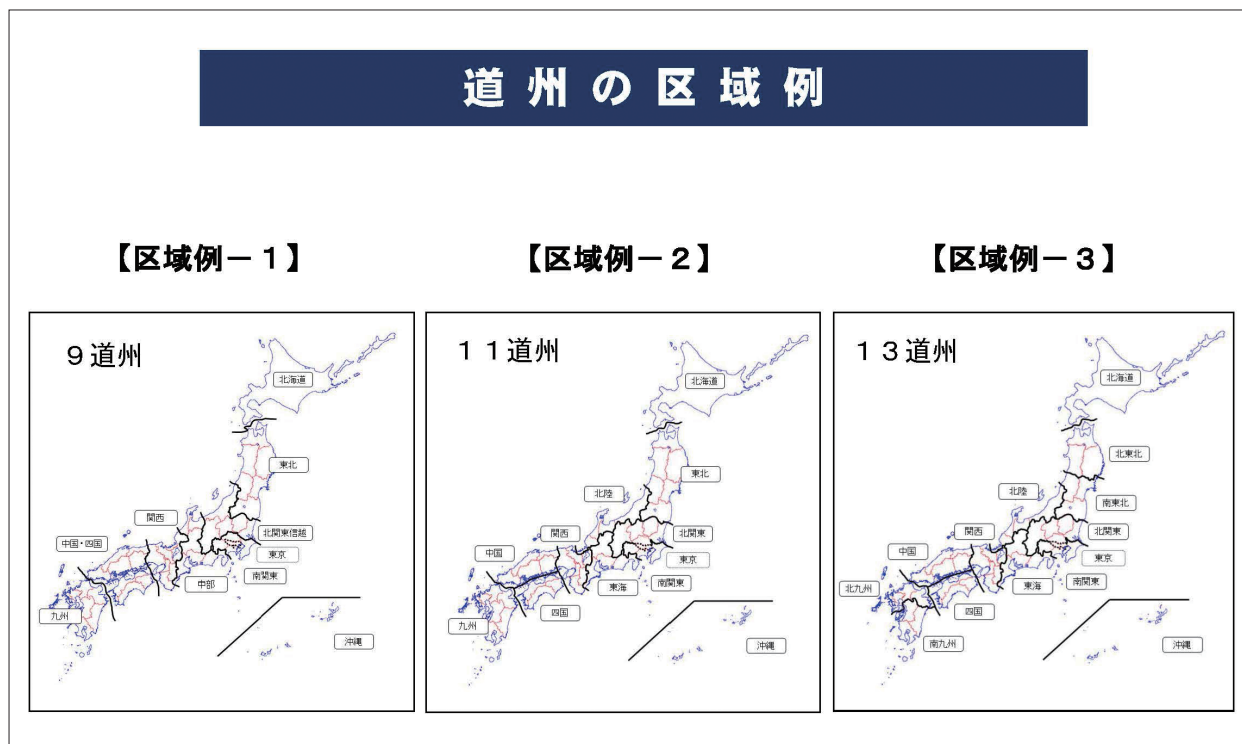
なお、いまは「内閣府特命担当大臣（地方分権改革）」の代わりに「地方創生担当大臣」が置かれているが、道州制特区推進法は現在も存在しており、道州制の議論を再開するため、制度的に再び「道州制担当大臣」を置くことは現在でも可能である。

道州制特区推進法は、北海道を適用対象にして成立したものだが、同法2条1項や6条などの規定に基づき、3つ以上の都府県が特区申請することも可能であり、北海道以外の道州（例：関西・九州・四国）での適用もできる仕組みとなっている。

道州制のモデル地域として期待された北海道の事例では、既得権を手放したくない各省庁などの政治的な抵抗で骨抜きになり、特区を利用して国から北海道に移譲された権限はないに等しい。また、みんなの党は2012年、日本維新の会・みんなの党は2013年に「道州制への移行のための改革基本法案」を提出したが、いずれも審議未了で廃案となっている（注：条文の内容は参議院のホームページで見ることができる）。

2006年の「道州制のあり方に関する答申」や「道州制特区推進法」のほか、上記の改革基本法案は都道府県の廃止が前提であり、国と地方の役割分担は極めて複雑であるため、現行の体制から道州制への移行プロセスのハードルが高く、必然的に省庁などの抵抗も強まってしまう。後述のとおり、本稿では（都道府県の存続を前提に）「地方庁」構想を提案しているが、都道府県を直ぐに廃止せずにもう少し時間をかけて道州制に移行する方法を再検討する必要がある（図表1）。

図表 1 道州の区域例



(出所)第28次・地方制度調査会・答申(2006年2月28日)「道州制のあり方に関する答申」イメージから抜粋

2. 地方分権と国土形成計画の新たな役割

では、現在の閉塞感を打破するため、具体的に我々はどう対処すればよいのか。そのヒントは過去の政策議論の中に既に存在しており、選択と集中を行うための枠組みを構築、すなわち、道州制を含む地方分権を一段と強化するしかない。制度改革を実施すれば全てが上手くいくというのは幻想に過ぎない旨の指摘もあるが、中央省庁再編・経済財政諮問会議の創設を含む首相のリーダーシップ機能の強化や選挙制度改革、様々な規制改革等が日本の政治の姿を徐々に変えてきたのも事実であり、急速な人口減少や少子高齢化が進む中、集権化と分権化の選別を行い、中央省庁が担う政治的な調整コストの一部を分散化する地方分権が残された大きなテーマであることは事実であろう。にもかかわらず、地方分権は常に「総論賛成・各論反対」で中途半端なものになってしまう。その理由は、最終的には道州制を含む地方分権に賛成でも、その移行過程が短期で急激な場合、それに対応できる自治体は数少ないからである。このような問題が発生するのは、体力の弱い

自治体を含め、地方分権の受け皿となる移行スキームや移行組織が存在しないからで、その鍵を握るのが「国土形成計画」「広域地方計画」や「地方庁」（仮称）等ではないか、と筆者は考えている。以下、順番に説明しよう。

まず、（広域地方計画を含む）国土形成計画である。空間面での選択と集中という視点では、例えば、「コンパクトシティ」「ネットワーク」という試みが存在する。この試みは、国土交通省「国土のグランドデザイン2050」に既に盛り込まれており、「地方都市においては、地域の活力を維持するとともに、医療・福祉・商業等の生活機能を確保し、高齢者が安心して暮らせるよう、地域公共交通と連携して、コンパクトなまちづくりを進めることが重要」と記載されている。すなわち、「コンパクトシティ+ネットワーク」構想である。

もっとも、この構想は「地方中枢拠点都市圏構想」や「集約的都市構造化戦略」等とも絡むが、集約エリアの指定プロセスが不透明であり、他の施策との整合性を欠いているとの指摘も多い。このため、政府は、各省庁の縦割りの排除を眼目に「まち・ひと・しごと創生本部」（本部長・安倍

総理、全閣僚参加）を2014年9月に立ち上げた。また、国土交通省は2014年、厚生労働省が進める地域包括ケアを視野に、都市計画で立地適正化計画を導入している。

ただ、人口集約施策の総合調整を強化するには選択と集中を図る選別基準が不可欠であり、国土形成計画法を改正し、「広域地方計画」（複数の都府県に跨る広域ブロック毎に国と都府県等が相互に連携・協力して策定するもの）において、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を定めることも重要である。

かつての国土政策では、全国総合開発計画等による「国土の均衡ある発展」をスローガンとし、都市から地方への再分配が様々な形で実施されてきたが、地域開発主導の法律はその役割を終了し、2005年に国土総合開発法は国土形成計画法に改正された。現在は国土形成計画の「全国計画」（2015年閣議決定）や「広域地方計画」により、数値目標がない形で国土政策（2015年から2025年までの計画）が進められているが、急速に人口減少・超高齢化が進む今こそ、空間選択や時間軸の重要性が増しており、縮減時代の国土政策のあり方が問われている。

すなわち、かつての国土政策では、幹線道路網や鉄道網、都市基盤や工業地帯などの基幹的なインフラ投資の方向性を国が定め、その下で、それらの投資効果を高めるような都市内施設・人口配置等の計画を地方が定めるという関係にあった。一方で、国土の骨格を形成する基幹的なインフラ整備がすでに概成し、人口減少・超高齢化により投資余力が限られつつある現在では、かつてのようなトップダウン型の国土政策は適切ではなく、限られた投資余力を最大限に活用する観点からの様々な戦略を各地域が練っていくことが中心課題になる。すなわち、広域調整による重複投資の排除、施設や都市機能の相互利用、既存のストックの有効活用・多機能化、維持更新費用削減の観点からのインフラの選別、縮退エリアと集約エリアの設定などである。

このような投資余力を最大活用するための戦略を検討し、実行する主体として最適なのは誰か。テーマによっては個別の市町村や都道府県に委ねられるものもあるだろうが、人々の生活圏がかつ

てとは比較にならないほど広域化している現代では、都道府県すら十分ではなく、関係自治体と国の支分部局とが相互に協議・調整しながら戦略を検討・実行する必要がある。すなわち、人口集約施策の総合調整を強化し、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を定めるため、「国土形成計画」や「広域地方計画」を利用する試みが重要となってくる。なお、人口減少により消滅の危機に直面する自治体も多い状況では、全国の隅々までインフラを整備・維持し、フルセットの行政サービスを提供するという発想は捨て、基礎的自治体のスリム化を図りつつ、いまの自治体を念頭にした地方分権一辺倒でなく、道州制への移行も視野に置き、政策によっては中核都市・広域自治体や国に権限を集中させるような試みも重要となってくるはずである。すなわち、分権化と集権化の「重心」を探す必要がある。

なお、かつての国土政策は、国土総合開発法及びブロック別の整備法・開発促進法に基づいて進められていたが、これらの法に基づく計画は、全国総合開発計画（いわゆる全総）はもちろんのこと、首都圏整備計画等の三大都市圏の整備計画、東北開発促進計画等のブロック別開発促進計画についても、すべて国が作成することとされており、かつてのトップダウンによる国土政策の思想がよく現れている。これらの法律のうち、最も後期に制定された中部圏開発整備法には、中部圏開発整備計画の策定にあたって、「中部圏開発整備地方審議会」の調査審議を経た上で、関係県に協議するという規定が設けられているが、これは現在の国土政策体系に至る萌芽と見なすことができるだろう。平成17年に制定された国土形成計画法においても、広域地方計画の策定手続きにあたって同様の規定が設けられ、ボトムアップの計画づくりが制度的に担保されている。将来的には、これをさらに一歩進めて、協議会の作成した計画案に国が同意するという形にするのが望ましいだろう。

3. 道州制移行の受け皿としての地方庁

では、「国土形成計画」や「広域地方計画」で、集約エリアの指定や選択と集中の数値目標をどのように定めるのか。その決定や道州制移行の受け

皿となる機関が「地方庁」（仮称）である。

「地方庁」構想は1982年に関経連が「『地方庁』構想に関する研究報告書」でも発表しているが、筆者の提案では、地方庁は、各エリアの地方自治体のほか、各省庁の地方支分部局も束ねる機関で、企業でいうならば「持ち株会社」のような存在として設置する。道州制への移行も視野として、各エリアに地方庁を新設し、各地方庁にはそのエリアの知事と地方長官から構成される「コミッティー」を設置する。道州制の議論は都道府県の廃止を前提に検討すること多いが、不要な政治的混乱を回避するため、道州制移行で都道府県の廃止は前提にしない。

むしろ地方庁は、いまの「広域地方計画協議会」を拡充・機能強化するもので、各省庁の利害対立を回避するため、地方長官（例：任期5年）は優秀な者を官民から公募するものとする（注：当分の間、各省庁の持ち回りとする方法もあるが、関西経済同友会の提言「『関西広域連合』を進化させ、『関西州』を目指せ」（2018年7月18日）では、フランスのような国会議員・地方議員との兼職を認め、関西州に公選議員による議会を設置することや、その首長は準「議員内閣制」的に議員から互選すること等を提案しており、最終的に道州議会を設置する場合、この提言も参考になる）。その際、地方庁は、中央省庁の内閣府と同様、各エリアにおける各地方自治体や各省庁の政策に関する総合調整を担う機関に位置付ける。このため、地方庁のコミッティーは、国の経済財政諮問会議に相当するものとし、各エリアの知事が様々な提

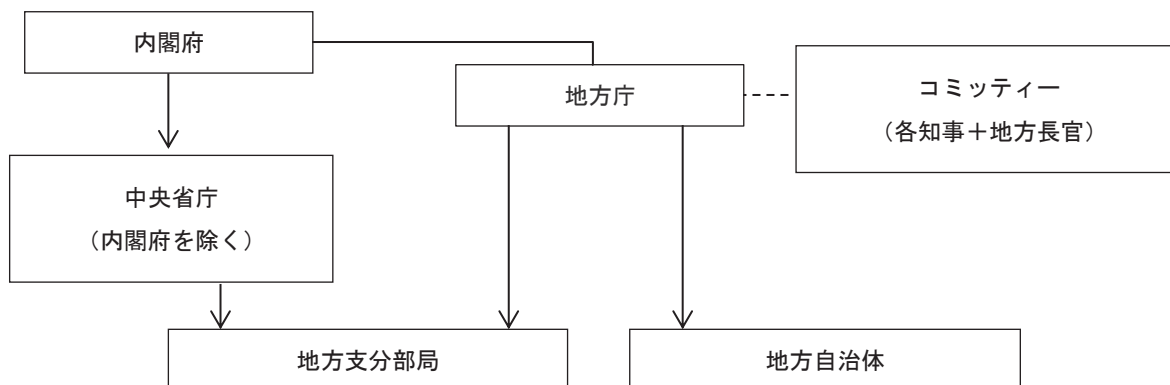
案を行いつつ、それを地方長官が総合調整を行い、取りまとめる形で広域地方計画を定める。

また、都道府県の事業も含めた予算配分の調整を行うためには、強力な総合調整の機能を地方庁が持つ必要があるが、現在の各省庁の支分部局には、自治体に対する補助金・交付金の配分額の調整機能は乏しい。各ブロック内でメリハリをつけた配分を可能とするため、予算配分機能の本省からの委任を進めるとともに、それを支えるため、地方庁の専属職員を徐々に増員・強化することも検討する（図表2）。

また、地方庁は「国と地方のどちらの機関なのか」という疑問が呈される可能性があるが、筆者の提案では「各省庁の地方支分部局を束ねる機関」とし、国の機関に位置付けている（もっとも、後述のとおり、それは道州制に移行するまでの暫定的な措置で、最終的には地方の機関とする）。したがって、各省庁の地方支分部局は最終的には内閣（総理大臣や各大臣）の指揮下にある一方、例えば近畿エリアでは、財務省近畿財務局は財務省と近畿地方庁の両者から指揮されることになり、指揮命令系統が二重になってしまう。

また、農林水産省地方農政局や国土交通省地方整備局が中心に担う公共施設やインフラの整備についても、地方庁が総合調整をすることで効率的な整備が期待できる一方、各地方支分部局が農林水産省・国土交通省と地方庁の両者から指揮されることになる。指揮命令系統が二重となる問題は地方庁の性質上、ほぼ不可避免的に発生するものだが、現在の財務局は、財務省と金融庁の両者から

図表2 地方庁のイメージ



（出所）筆者作成

指揮されている。すなわち、この問題は地方庁のみに発生する特別な問題ではない。問題の解決には、（必要があれば）内閣府に各地方庁を指揮する特命担当大臣を設置することも考えられるが、特命担当大臣を設置せずとも、まずは各地方庁を内閣府の外局として位置づけることで対応可能と思われる。

さらに、地方庁を設置せずとも、平成6年の地方自治法等の改正で創設された「広域連合」等で十分に対応できるのではないか旨の疑問もあるかもしれないが、広域連合は、構成団体からの財政的な独立性がなく、責任の所在も不明確で、急速に進む人口減少や少子高齢化を乗り切るために必要となる「選択と集中」を行うための総合的な政策を打ち出すだけの権限や、政策の誘導に必要な財源をもっていない。どうしても部分最適な対応になってしまう。この問題の克服には、地方庁を設置して各エリアの意思決定や政策の一元化を図る必要がある。

その際、広域地方計画は各エリアにおける「骨太方針」のような位置づけに改め、地方庁では、国の予算編成や規制改革などと連携しつつ、各エリアの規制改革や予算編成も同時に方向づけるものとする。そのため、以下のような政策についても推進する。

まず一つは、「地方交付税の分権化」も進める。現在、地方交付税の配分基準は総務省が定めているが、人口減少・少子高齢化のスピードは各エリアで異なり、一律の基準で配分することには限界がある。また、2050年の人口が2010年と比較して半分以上となる地点が、現在の居住地域の約6割を占める状況では、明治維新後に廃藩置県で定めた「都道府県」という枠組みでも、中長期的に地域経済の活力を維持するのは期待し難い。例えば、2040年の鳥取県の総人口は約44万人にまで減少することが見込まれているが、この人口は、2015年の東京都町田市の総人口（約43万人）に概ね等しい。このため、地方交付税の一定割合（例：30%）を人口比例等で地方庁に移譲し、各地方庁が独自の配分基準で、各エリア版の地方交付税や広域地方計画に沿った一括交付金等として、各々のエリア内の地方自治体に配分する仕組みに改める。その際、地方交付税が不交付団体で

ある東京都の人口は、この配分基準から除くのが妥当であると思われる。なお、地方交付税の全てを移譲しない限り、制度上、総務省自治財政局が地方交付税を配分する一方、各地方庁も地方交付税相当を配分することになる。その場合、例えば近畿地方庁がメリハリのある配分を行っても、総務省自治財政局が（特別交付税等を利用し）その効果を相殺する戦略を実行する可能性もあり、そのような戦略を回避するためには、地方交付税の全てを移譲する必要があるかもしれない。

もう一つは、「規制改革の分権化」も進める。国家戦略特区をはじめ、規制改革に伴う法改正等は中央省庁主導で行っているが、各エリア内しか法的効果が及ばない形式のものについては、地方庁にも規制改革の法改正案を作成・提案する権限を付与し、当該法案は内閣府が地方庁の代理で法令協議を行った上で国会に提出できる仕組みに改める。国が異なるが、例えば、スペインの地方公共団体は「市町村 (municipio)」「県 (provincia)」「自治州 (comunidad autónoma)」といった3層制であり、州議会は国会に対する法律案の発議権 (proposición de ley) を有する¹。

なお、このような分権化は、例えば社会保障の領域のうち現物給付である医療保険の分野等でも必要性が高まっており、急速な人口減少や少子高齢化に対応するため、地域医療構想の枠組みとともに、来年度から始まる国保の都道府県単位化等により保険者機能の強化が徐々に進みつつあるが、リスク構造調整を進めつつ、各地域や各職域の保険者機能を一段と強化し、医療・介護等の資源の効果的かつ効率的な利用を促す観点から、オランダやドイツの管理競争も参考として、診療報酬や介護報酬などの体系の一部に関する分権化も検討していくことが望まれる。

すなわち、診療・介護行為を全国一律に誘導するのではなく、地域や保険者単位で各々が創意工夫や、保険収載の対象範囲を含め、基礎的な医療と先進的なものとの役割分担を自らの判断で行い、効率的かつ質の高い医療・介護サービスの供給やコスト節約を両立できるよう、報酬体系の決定プロセスや財源に関する責任を地域に委ねていく方向を目指す必要がある。

ところで、このような取り組みと同時に、権限

と財源の都道府県への委譲や移譲の検討を行うため、かつての地方分権改革推進委員会のような組織を新たに設置する必要があるかもしれない。それがなく、このような改革を進めても、中央省庁間の代理戦争を地方庁で行う格好になってしまい、上手く機能しない恐れや懸念が残るためである。これは中央省庁再編で内閣府等の機能強化を行ったものの、内閣府や内閣官房が十分な調整機能を発揮できず、「ホチキス留め」の役割に留まりがちなのと同様の懸念が存在するためである。また、かつての北海道庁と北海道開発局のような二重行政がより広範な地域で発生してしまう問題も回避しなければならない。このため、地方庁が上手く機能するための環境整備を行う観点から、地方庁の専属職員の増員を行うとともに、中央省庁から自治体への権限と財源の委譲や移譲も十分に検討・進めていく必要がある。

なお、繰り返しになるが、地方庁が担う固有な機能は、各エリア内（都道府県を超えた空間的な単位）で、都市圏ごとにどのような機能分担を行うのか、各都市圏をどのようなネットワークで結ぶのか、インフラの選別方針や縮退エリア・集約エリアの設定方針等を決定し、その計画が地方自治体や地方支分部局が担う公共財の供給を拘束することにある。つまり、「国土形成計画→広域地方計画」の流れを逆転し、広域地方計画の位置づけの強化を行い、これまで中央省庁主導であったマクロ的な資源配分を地方庁主導の形に改め、各エリア内において「選択と集中」の政治的な意思決定を行うことが最も大きな目的である。その際、中央省庁主導の予算や政策立案の仕組みも一部改め、地方庁主導で各エリアの予算や政策立案を行い、それを内閣府が取りまとめ、財務省や国土交通省を含む中央省庁と調整し、予算措置や法改正等が必要なものについては、最終的に国会に提出できる仕組みも実験的に一部導入してみる試みも重要であろう（注：財務省の予算査定や各省庁との法令協議は行う）。内閣府が地方庁に係る予算の取りまとめを行う場合、沖縄振興予算や北海道の開発関係予算、復興予算で取られている一括計上の仕組みが参考になる可能性がある。

いずれにせよ、各地方庁は、上記の分権化された地方交付税や規制改革を利用しながら、それと

整合的な形となるよう、選択と集中を図る選別基準を含む「広域地方計画」を策定し、それに集約エリアの指定や選択と集中の数値目標を盛り込む。

これが政治的に最も難しいが、国が直接決定するよりも、各エリアの地方庁が決定する方が政治的な調整コストは少なくできるはずである。政治の役割が「正の分配から負の分配」に転換し、例えば政治が100の「負の分配」を行う必要があるとき、国が直接▲100の分配を行うよりも、10の地域（エリア）が▲10の分配を行う方が政治的な調整コストは少ない。また、特定のエリアで数値目標が盛り込めないならば、そのエリアが他のエリアとの競争に敗れるだけである。

4. 客観的で科学的な国土計画を策定し、選択と集中の正当性確保を

空間的な「選択と集中」を進めるために最も効果的な方法の一つは、地方自治体の広域合併だろう。平成の大合併によって全国の市町村数は約3,200から約1,700へと半減したが、この間、都市圏の中心市への人口・機能の集中が進み、外縁部の旧町村部の衰退が加速化したとの指摘は多い。町村役場という地域の重要な機能が失われるだけでなく、県内の一市町村としての1票、すなわち代表性が失われることの影響は大きい。また、合併後の市議会においても、地元選出議員が一人も選出できないケースもあるという²。

一方で、広域合併には大変な政治的労力を要し、その実現は容易ではない。都道府県を廃止する形での道州制論議も進展していない。そこで重要となるのが、計画である。合併や広域自治体の設立によって政治的な正統性を獲得し、これをもとに選択と集中を進めるかわりに、参加者全員が納得できる客観的で科学的な計画を策定し、これをもとに、又はそのプロセスを通じて選択と集中を進めるのである。いわば計画による正統性の獲得である。

選択と集中を行う際に、例えば、公共投資を行う場合、2050年の人口が2010年と比較して半分以下となる地点が現在の居住地域の6割以上となる状況では、人口減少社会ではあらゆる空間に投資を行うのは非効率でリスクが高い。より具体的に

は、「国土のグランドデザイン2050」参考資料によると、対家計サービスのうちショッピング・センターが立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約10万人以上であり、医療・福祉サービスのうち一般病院が立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約3万人であるが、有料老人ホームが立地する確率が80%以上となる自治体の人口規模は約12万人である。このため、投資という視点で公共投資を効率的に行うためには、40年後の2050年も、12万人以上の人口規模を有する地域に投資するのが望ましい。

計画によって正統性を獲得しようとするときに重要になるのは、言うまでもなく、計画の客観性、科学性である。対象エリアが広範になるほど、また、対象とする課題が多岐にわたるほど、分析のパラメーターは増加し、誰もが納得する計画づくりは難しくなる。この点で、全国レベルの計画策定はたとえ困難でも、広域ブロックレベルであれば可能となる計画はあるだろう。また、はじめから全てをカバーする総合計画ではなく、取り組みやすいテーマから先行させるということも考えるべきだろう。

従来のような地方交付税の仕組みでは、結局薄く広く財源を全国に配分し、立ち行かない自治体の延命にしかならない可能性が高い。急速な人口減少が見込まれる地域において必要となるのは、いわばダウンサイジングを図るための「撤退作戦」であり、そのための政策手段や合意形成の手法が求められている。

いずれにせよ、急速な人口減少・超高齢化がもたらす影響が顕在化し本格化するのはいずれからが本番であり、その現実を直視し、果敢に選択と集中をしない限り、日本に未来はない。

その鍵を握るのが国土形成計画（広域地方計画を含む）や地方庁（仮称）の創設であり、例えば2035年頃を目標として、最終的に道州制に移行する政治的なコミットメントを行い、地方庁はその行政府、コミッティーは内閣に相当するものに位置付け、新たに道州議会を設置するシナリオや工程表も同時に定めてはどうか。

〈注〉

- 1 スペイン憲法第87条では、法律案の発議権をもつ機関などを定めており、「内閣」「下院」「上院」「自治州議会」「50万人以上による国民発議」となっている。国会の審議を行うか否かの判断は下院が行うものの、このうち、州議会が法律案を発議すると、その趣旨説明に任ずる最高3名の議員を下院に派遣可能となっている。
- 2 議員定数は各自治体が条例で定めているが、総務省資料によると、全国の中核市（人口平均約40万人）の議員定数は平均39議席なので、中核市クラスの都市と合併した人口1万人未満の旧町村エリアは、計算上、合併によって地元選出議員の議席をすべて失うおそれがある。

【著者紹介】

小黒 一正（おぐろ かずまさ）

1974年生まれ。京都大学理学部卒業、一橋大学大学院経済学研究科博士課程修了（経済学博士）。1997年大蔵省（現財務省）入省後、大臣官房文書課法令審査官補、関税局監視課総括補佐、財務省財務総合政策研究所主任研究官、一橋大学経済研究所准教授などを経て、2015年4月から現職。財務省財務総合政策研究所上席客員研究員、経済産業研究所コンサルティングフェロー、厚生労働省「保健医療2035推進」参与。鹿島平和研究所理事、キャノングローバル戦略経営研究所主任研究員。専門は公共経済学。著書に『薬価の経済学』（日本経済新聞出版社、2018年）、『財政危機の深層－増税・年金・赤字国債を問う』（NHK出版新書、2014年）など。