

公開セミナー
「道州制と地方分権」

■ 公開セミナー概要

テーマ 「道州制と地方分権」

－道州制とは…。そして、今後の地方自治はどうあるべきか－

講師 財団法人地方自治総合研究所主任研究員 辻山 幸宣 氏

平成18年3月24日（金）午後2時／ウエルシティ前橋

当研究会では、都市間競争や道州制等を踏まえ、我々が生活するこの県央地域を、いかに“魅力ある”、そして“夢のある”地域にしていくかというスタンスで、これまで県央政令指定都市実現に向けた活動を推進してまいりました。

このような状況下、県央地域においては「平成の合併」により行政区画や市町村の枠組みが大きく変容してきており、新たな県央地域の将来ビジョンの策定とその具体的対応が強く求められています。一方、国（総務省）の地方制度調査会において道州制に関する検討がなされてまいりましたが、平成18年2月には「道州制のあり方に関する答申」（P41～44参照）が行われるなど、都道府県をブロック単位で再編成し、各州の自立性と権限委譲による国政のスリム化を目指そうとするこの動きが加速されつつあります。

本セミナーは、「道州制と地方分権」をテーマに、道州制とは何か。そして道州制を踏まえた今後の自治体はどうあるべきか等、会員の皆さんのみならず、地域の皆様とともに学び、今後の県央地域の将来ビジョン等に関する調査研究活動に大いに反映してまいりたいとの趣旨により企画させていただいたものです。

（講演概要）

ご紹介いただきました、辻山でございます。

私は、地方自治とか地域政治を専門にしておりますので、自治というものを基本に据えたときに、区域とか都市というものが持つ意味とは何かということが話の中心になるかと思えます。また、今日は「道州制とはどういうものか」ということをお話する予定はございません。これまで既に道州制についての構想というものは何度も議論されてきています。例えば、かつての第4次地方制度調査会が1957年に示した「地方」案、それから、

1967年に日本商
工会議所が示した
「道州制」案など
いくつもの提案が
あり、概ね目指し
ている姿、形とい
うのは了解がある
ところでしょう。
それらを前提条件

にいたしまして、私は、そのようにして何度も道州制の議論が出てきたにも関わらず、今、平成の時代になって、再びこれが出てきた政



治的な背景と時代の事情というのは何かということを考えていきたいと思っております。

はじめにー地方自治をめぐる状況

始めに、地方自治をめぐる状況に触れておきます。日本経済の停滞ということが10数年続いていて、失われた10年とも、15年とも言われています。ご承知のように、この間、地方の経済は極めて低調で、まさに地方は疲弊してきている。そして、都市部との間に格差が拡大してきているということが指摘されています。これが、第一点。

第二点は、そのような中で地方分権改革が行われたということ。2000年に施行された地方分権一括法によって、一応、制度的には地域の自己決定ということを重視していく仕組みにしよう、その代わり自己責任ということも地域で考えていただく、というスローガンの元に改革が行われました。さて、この改革が果たして、分権型社会の創造に繋がってきているのかも、要件のひとつに入れなければならないと思います。

第三点としては、同じく、2000年に介護保険制度が導入され、新しい社会保障の時代に入ったということも押さえておく必要があります。とりわけ、今日では官業の民間開放、俗に言う「市場化テスト法（競争による公共サービス改革法）」などが国会に上程されています。介護保険はそのような形で、社会保障あるいは社会サービスといわれているものを市場化していくことの、まさにしりといえる制度であつたらうと思っております。

他方、一時期騒がれた三位一体の改革は、今や終息に向かいつつあるというか、ほとんど大きな議論とならなくなってきておりますが、実はこの国の戦後政治を考えるうえでも大きな転換点を示した改革であつたということの後で述べようと思えます。そして、そのことと関連して、今年の総選挙において何が選択されたのか、このような様々な要素の中から道州制ということが再び、三度とでも言いましょうか、登場してきたのだというふうに考えているわけです。

自治体はどのようにして作られたか

地方自治体、地方政府と言われるものが、そもそも何のために存在しているか、自治体はどのように作られたか、ということをお初めに少し述べておきます。

日本の場合、共同性で行われていた集落の自治に成り代わって行政機構というものができてきたと言われております。集落の自治を誰がしていたのかというと、住民たちが自分たちでやっておりました。道や堤防の普請、河川の浚渫、様々なことをやっておりましたし、生活に行き詰った人には社会保障を共同で担っていたとも言われております。そして、その集落の自治が崩れていく。つまり、共同性が維持できなくなったときに、村寄合が相談を持ち、地域の公共財の管理と公共サービスを担当する専門のセクションを作ろうということで、行政というものを生み出していったと考えられます。従って、依頼と代理関係ー近代の憲法では信託と言っておりますがー、こ

ここに人々からの信託を受けた自治体制というものが生まれました。

私たちが理解しているのは、このようにして集落社会と政府部門とが引き離された制度として発達してきた自治体とその制度だということです。社会と政治、行政が一体的に発達する予定だったのですが、近代へ移行する過程で明治維新政府が、政府部門を国・県・市町村と組み立て、中央集権的な政府ブロックを形成していった。そのとき、私たちの最も基底部分である共同社会というものが、置き去りにされてしまったというのが私の理解です。そして、共同社会を維持していくという意識は、やがて戦後の高度経済成長とともに次第に低下していき政府部門に代替されていった、そういう歴史を歩んできたのではなかったのだろうか。

そういう意味で申し上げますと、元々市民社会に住んでいる人たちは、中世では「Civil (シビル)」と言われている市民、住民。元来は、「civitas (キビタス) の住民」という意味だったそうで、キビタスとは城壁で囲まれた空間を自分たちで自治する特許を国王から得ていた…その空間の住民ということです。従って、そこにできたものは閉鎖的で、黒澤明さんの映画に7人の侍を雇って集落に塀をめぐらして戦ったというのがありますが、あのように自治体というものは外敵と戦ってでもそこに住んでいる構成員たちの生活を如何に持続的に保障していくかを、本来の役割として元々育った、できたということであります。

近代国家と自治体・社会

近代的な地方制度のもとでは、地方の政府は中央政府の指令で動くということは当然含まれているわけでありまして、地方分権推進委員会において、概ね府県では7~8割が、市町村は3~4割が中央政府の指令に基づく事務である、俗にいう機関委任事務であったと批判して改革をしました。これが分権改革というものでした。

このようにして、人々が共同で担ってきたもの、共同性に代わって引き受ける形で生まれた地方の政府が、中央政府の出先機関としての役割を担わされているという性質をもって発達してきたと考えられます。それもあって、社会を担っていたといわれているような国家のサブシステム、つまりは政治システムと市場経済と社会システムがあって、その中で住民が共同することで成り立ってきた社会という世界が、次第に政治・経済の両部門へと吸収されていく歴史を歩んできたのだろうと考えられるわけです。

先ほど申しました公共財の管理というのは、言うまでもなく公共部門の役割として移ってきたわけではありますが、同時に年寄りの世話を家族でみるとか、孫の世話を「ばっちゃん」や「じっちゃん」がみるとか、家族が持っていた機能もまた保育という形で行政や市場へと変わっていく。あるいはお年寄りの介護も今や民間の企業がこの機能を担っているというふうな、次第に社会システムの機能が低下していく中で、益々行政が担うべき役

割が大きくなっていく。そして、その中で作り出される行政と人々との関係というのは言ってみれば「任せておけばちゃんとやってくれるさ」ということ。確かに行政はよくやってきた。応えてきたのです。

戦後一貫して、このように私たちの共同社会が成し得ないことについては、政府に頼み、それによく応えてくれる関係でした。もちろん、高度経済成長による順調な税収があつて応えることができましたし、応えるべき仕事も実に多かつたわけです。高度経済成長に伴って、地域社会もどんどん変貌しました。道路も舗装しなければならない、河川にも手を入れなければならないという形で仕事が増え、住民たちは要求する、それに応えるという形で、要求—応えの攻防がずっと続いてきました。

大きな要求については、例えば市町村に要望が集まると、それを実現するために国のレベルに働きかけて補助金を取ってくる必要があります。そのときには、地元の政治家が大きな期待を担わされるという構造です。このように、人々が次第に政治部門に頼んで地域の、生活の課題を解決していくという構造に、戦後半世紀にも亘って応えてきたのが、俗に「日本型再分配システム」と言われる政権政党の基本姿勢でありました。つまり、この要求に応えることが政治の役割であり、同時に、それに応えることによって多数の得票が期待できる構造なのだと考えられるわけです。

日本型政治再分配システムというのは、地

元への利益誘導政治であるということで、私どもは批判してきたわけです。これは、中央に集められた資源、主として財政資源ですが、これをめぐって仕切られたそれぞれの政策空間、政権政党の政調会とか部会、調査会といわれるような—例えば、道路については道路調査会などですが—、この国の私たちが暮らしているなかで解決が必要な現象を解消するための政策決定をその部会などに委ねる。これを私は「仕切られた政策空間」、「仕切られた空間」と呼んでいるのですが、ここで配分を行うことになる。そして、それぞれの部会が自分たちの空間の利益を最大化するためにお互いに競争をする。日本型政治を分析している元スタンフォード大学の青木教授は、それを「仕切られた競争」と表現されました。他の分野のことは気にしないで、自分のところの利益を最大化するために働く。その働く源泉は何かといえ、例えば建設業界であれば、ゼネコンからの支持というものを受けて、そこで、その利益を最大化する。福祉の業界もそうであります。医師なら医師でそう、教育なら教育、様々な形でやられましたので、この国の幅広い利益をここで代表してきたと言われているのです。これを「擬似福祉国家」とも言ったりするわけであります。まさに、自民党の長期政権が続いた理由は、このような形で幅広い国民、各階層の課題を解決する能力を、このような場で担っていたからだと言われているようにも言われています。

もう一つ、日本型の福祉システムの問題があります。時間の関係で省きますが、簡単に

申し上げますと、長期雇用とか家族手当を付けるなどを企業が行うことによって、福祉という社会サービスを家庭内で供給してもらうというシステムを長く続けてこられた。したがって、このような再分配の資源を社会保障の方にあまり割かずに、公共事業として全国に分配できたということでもあります。そして、このやり方が限界に来たということは当然おわかりだと思いますけれども、要求に応え、次の得票に期待するという構図が半世紀も続きますと、政府もアップアップになってしまいます。そのようなことで、小泉構造改革というものが登場してきたのだらうと考えています。

戦後政治の転換とは

－2005年総選挙のもう一つの意味

要求に応える政治は、所詮は利益誘導とか、ゼネコンばかり太らせてきたと批判もしてきましたが、このシステムを退治するというのが今回の2005年9月の総選挙の主眼であったと考えているわけです。それは、高速道路が、スーパー堤防がほしい、道路を増やしてほしい、という地域の様々な要望をいちいち国に持って来る。そして、切られた空間でこれを決定する。そうすると、内閣の政治的リーダーシップが常に侵されるということになります。小泉さんが首相になってから、常々描かれてきた対決姿勢、抵抗勢力との戦いとして機能してきた構図であります。この争いに決着をつけるという形で郵政の民営化をテコにした総選挙を仕掛けたと考えること

ができます。したがって、党のマニフェストや政策よりも、地元のことを優先する政治家に退場していただきましょうというのがひとつのテーマでありました。現実には、あの選挙のときに地元最優先の政治家たちが、ついに脇へ追いやられてしまったのです。当選した人たちも、ここでの影響力を圧倒的に低下させられております。

総選挙後、直ちに小泉さんと安倍さんはこの仕切られた空間の改革に手を出しました。自民党内に置かれている93あった調査会を統合するというのを打ち出しました。加えて、調査会長の任期を決めようと提案しました。今までずっと任期のない独立政策空間であったわけですが、任期制にすることでポストを退治しようとした。この日本型の再分配構造に手をつけたというのが、今回の総選挙であったと思っているわけです。

戦後システムの転換と関わる措置

さて、ここで問題なのは、仕切られた政策空間をつぶしたいま、様々な業界や人々の暮らしから出てくる要求を、何処で政策調整するのかという問題です。理想的には、一気に中央の仕切られた空間を地方へ分権する。そして地方でそれぞれの利害調整と政策の実現、優劣を決めていくことが想定されます。実は、地方分権改革は小泉さんが首相になる前から手がけていたわけでありましたが、その精神、最も重要なところを捉えて改革に乗り出したのが「三位一体の改革」であったと考えています。どういうことかと言うと「小泉



構造改革の基本方針2003」では、「地方の支出については、地方の権限と責任で決め、地方の財源で賄うようにしていく」ということを打ち出している。これが三位一体の改革の始まりと言われているわけですが、要するに地方の要求について、いちいち中央で決定をして補助金を配分するとかではなくて、地方のことはできるだけ地方でやってほしい、国と地方のパイプを切断する。そうすると、地元選挙区を代表している代議士の影響力が低下することになります。この政策間の影響力をつぶしていくことと並んで、地方に財源を任せるから、地方で決定して賄って、国庫補助金を削減していく。しかし、削減するだけでは政策が行き詰りますので、その分だけ税源を地方に渡すからやってみろと言ってきたわけです。

三位一体の改革の具体的な到達点がどれほど不完全で不十分なものであるか、皆さんもご承知の通りでありまして、補助金の削減は4兆円もやったのに税源移譲は3兆円しかないという不満もあります。補助金の削減についても、地方での裁量でそのお金を決められるようにという基本があったのですが、単な

る国庫補助率を下げて負担だけ地方に願う形になり不満が多くでました。市町村においては、税源移譲されても大半が都道府県の税収であって、マイナスになってしまうという現実で、それにも関わらず地方に譲り渡された3兆円という税源は、実は住民税で集めなければならないという問題になったのです。これも、汗をかかなければならないのは市町村。県民税についても、市町村が市町村税の条例化を行って、これまでよりも多くの税を集めることになります。そういう様々な不満があって、段々勢いが失せていっている気がします。

私は考え方として、地方分権の基本は「地方の支出はできるだけ地方の財源で賄うということ」が重要であると考えております。

さて、総選挙の問題を軸にして、地方分権の改革も三位一体の改革もずっと繋がったひとつの流れで、戦後型政治を転換しなければならぬということであったと考えていく必要があると思っております。それを後押ししたものに産業界もあります。日本経団連の新春の基本文書では、「この改革を早く進めよう。世界経済の中で日本の経済が取り残されているので、重点的に研究開発費を国家が投資することで日本経済の再生を図っていかねなければならない」とあります。それから考えますと、地方へ回している財源、例えば交付税などを取ってみても、毎年20兆円にもなっていることに極めて苛立たしい思いをしているのです。

かつて、大前研一氏が「新・国富論」を書

いたときにこのようなくだりがあったのをご承知でしょうか。「この国のやり方は、中央から地方へ補助金という形で次々に金をまいていき一時期の地方の痛みを抑えているにすぎない。それは、あたかも麻薬を打ち続けているようなものだ」と指摘をしたことがあります。本当にその国が投資した金でもって、地方が自立していけるような政策の下に出されているのではなくて、単なる一時しのぎの痛み止めである。しかも、それを打ち続けていると益々本体が疲弊していく、治癒しないだけではなくて地方が駄目になる、ということをお前さんは言っています。これは1980年代のことです。

そのような繰り返し、政権政党を長期化させる秘訣であったし、一方で、そのことによって日本は世界でも珍しい、高度な経済成長と地域間も含めたある種の平等ということが実現されたと言われているわけです。

それを上手く改革していこうとしているとき、どこに痛みが出るのか。第一には当然のことながら、地方ということになりそうです。もうひとつは勤労者。どこに痛みが出るかと言いますと、単純ですが先ほど申し上げた日本型のシステムが長期雇用、家族手当などで生活そのものを企業が支えてきた。また、それだけではなくて、生活の中のリスク、病気、育児なども社員間の相互扶助と企業の負担―健保組合でもっているという時代でありました。なぜかといえば、日本はものづくりの国家として伸びていくということを想定していましたので、より良い人材、熟練度の高い労

働者を必要としたわけですから、当然、長期雇用が常識化していた。しかし、今やそのような産業構造ではなくなりつつあって、先端的な知識と技術を持った人々、ICTなどの領域でいわれるように新しい知識型の産業に向かうときに、終身雇用のやり方がそぐわなくなつたと言われております。それ故、産業界の長期雇用が崩れていき、社会の必要性からあぶれるという状況が生まれてしまっているのであります。

それでもなお、いわゆる擬似福祉国家といわれるような、「すべての地域とすべての人々に等しく権利とサービスを」と考えられてきた戦後型の政治が続いている。このことは、産業界には高くつく国家、高くつく政府と思われているのです。そのことを背景に、この一連の動きが加速されてきたのではないかと考えています。

次に、これを前提にして中央で仕切られた空間の再生は可能か、という議論があります。9月で小泉さんが総理、総裁をお辞めになって新しい政権が生まれたときに、中央による政策決定、再分配システムを再構築させて小泉構造改革の逆をいくことはあまり考えられません。それは、このシステムを支えてきた宏池会系、あるいは田中派から続いてきた保守本流の政府がほとんど削がれてしまっていて、バラバラだからです。それだけではなく、これからの選挙は今回身に沁みた小選挙区制ですので、これまでのような選挙に後戻りは出来ない。党のマニフェストを着実に公約として説明でき、それを支持する政治家でなけ

れば当選しないということが益々強くなっていくのであろうと考えられます。中央に再分配システムを再構築することは難しいと考えるを得ません。

ではどうするかということで、一気に地方分権化を図って地方でやっていけ、というにはあまりにも国土構造に歪みがあって、競争の部分で自前の財源でやっていくのはなかなか難しい。次に都道府県はどうなのかというと、そのようなことが期待されているといえそうですが、客観的には大きな財政格差がありそうです。市町村レベルでは合併が大いに進みましたが、まだ大小様々です。問題なのは、国会でも取り上げられていますように、この国がどのようにして地域で人々が生きていける条件を整えていくか、格差が拡大する社会の中で、政府の存在とは何かは今、問われているのではないかとことです。

例えば、格差拡大社会というものに対して、都道府県という政府は何を成し得るであろうかと考えるときに、少なくとも、現在のようないかな地方制度の中でなかなか難しいのは、所得再分配について多くの機能を果たし得ないからであります。客観的にみますと、市町村の合併が進んで都道府県がいなくなったなどという単純な玉突き議論が横行しているようです。確かに都道府県よりも面積の大きな市、人口の多い市がいくつも出来てしまいました。サイズの面でいえば、都道府県はすでに狭くなったとよく言われることです。しかし、自治というのは、そこに住んでいる人たちが先々までそこに住み続けようと思える条件を

どのようにして作り得るのかと考えますと、広さは要素にはなく、むしろ広いということはコストが高くつくなあと考えているくらいです。私は、県が地域において果たすべき明確な役割を、戦後一貫してこの国の権限配分の中で担わされてこなかったのではないかと、極めて中途半端な団体に終わってしまったと考えております。それは、経済についての権限でありますとか、一部の所得再分配の機能のことだと考えておりますけれども、ついにそれがないうままに道州制というものが提案されているということになります。

私が今日、中央における政策決定のことを話したのは、地域で政策調整をしていくに際し、県ではやはり狭いかなという判断がありえたからであります。今出ている案では9～13の区域になっていますが、その道州の中で、その地域を賄っていく機能を期待しようと考えているのかもしれませんが。ただし理屈の話でありまして、道州制を採用するのは適当であると地方制度調査会は答申いたしましたけれども、では、道州制に移行するためには誰がどのように動かなければいけないかという、政治が決断しなければならないという部分が決定的なのです。つまり、国の立法によって区域を決定し、そのことについて各都道府県の協議を経たうえで一斉に道州制へ移行し、そこに国の権限を移していくのです。国の権限を移すということは、今の官僚制にとっては大打撃となります。

そこで今、私どもは政治が道州制に動く局面はどういう時だろうかと議論しております

が、もしかしたら、あるひとつの政権がピンチに陥ったとき、地方分権と官僚制の打破ということを旗印にして国民の利益を守り、支持を獲得し、政権の延命を図るという事態が考えられる。そうでなければ、普通、そろそろ来年から道州制でいきましょうかという政治の機運が出てくる可能性は非常に少ないと考えているわけです。しかし、それは逆にそのように設定すれば、いつでも有り得るといえるのでありまして、道州制へ移行する機運がどのように醸成されるか、つまり長いスパンで予定されるというより、唐突に立法が行われる可能性があることを念頭におく必要がありそうです。

今回の道州制というのは厄介で、9、11、13に割る案が出ています。手順としては、まず国が一定の区割りを示し、各都道府県間の協議によるとしています。この協議を経たうえで、国が決定することになるわけですが、果たしてこの協議が整うだろうか、ということが重要になってきます。

道州の区域例-1を見ますと、これは9道州、北関東信越という州が予定されています。新潟、長野、群馬、栃木、茨城ということで、一つのブロックを形成するわけですが、区域例2、3では新潟が入っていない分、埼玉が入っています。果たして、埼玉は北関東ということで合意ができるのかどうか。また、埼玉以外の群馬、長野、栃木、茨城の各県が埼玉を入れるということについて合意が形成できるのか。このような問題が生じないのは、今のところ北海道と沖縄だけですし、

それを解決するための協議がどのように行われるのかも、ほとんど想定されていません。また、区域例-1の北関東信越州においても、区域例-2、3の北関東州においても、中心点となるのは地理的には群馬です。ただし、埼玉では新都心開発で、国の地方出先機関を全部移して地方行政の区域版をやろうとしているわけですから、その持っている吸引力は強いと考えるべきでしょう。そういう様々な要素があって、一体、この道州制の区域割りが協議で決められるのかどうかさえも、まだよく分からない状態です。

ご承知のように、この道州制は国の地方行政組織としてつくるのではなくて、地方自治体としてつくるといわれていますが、地方自治体というのはどういう要件を備えていなければならないかを考えるときに、道州制への移行は難しいということが言えそうです。たとえば、長や議会の選挙のときに、関東州の約3千万近い人々からどうやって選ぶのか、あるいはリコールをするときにどうか、自治法上で認められている条例の直接請求をするときはどうか、などの様々な要件をクリアするのは大変難しいサイズになってしまうという気がしています。

ちなみに、自治法では住民の50分の1の署名を集めれば条例案を直接請求できると書いてありますが、戦後これまで都道府県での条例の制定請求で可決されたのはたった3件しかありませんでした。知事のリコールはゼロ、都道府県議員の解職もゼロです。広すぎるために署名数が達しなかったのか、途中で

活動中絶になってしまった例が多いのです。都道府県でさえ、現状では、そのようなシステムが作動していないのに果たしてどうなのでしょう。

もう一つの問題は、それぞれの道州の下に広大な市町村の統治する区域が存するわけです。それを統治する司令塔は一箇所でもいいかもしれませんが、人々の暮らしを維持していくためには当然、基礎自治体というもうひとつのレベルの政府が機能しなければならないと思っています。この地域に、県は無くしました。県はこれから道州政府の方で広域的政策立案、行政をやります。市町村の方は、それぞれの所でどうぞよろしく…となるかどうか。また、市町村合併が相当程度進んでいます。それで、現在、県が抱えている権限や仕事を市町村がこなせるかどうか、ということも問題になってくるわけです。

道州制を念頭に置いたとき、道州の政府がどこにできるか。たとえば区例-1で新潟を含む、埼玉を除いた北関東信越で州ができたとき、おそらく地理的には、中心は群馬で州庁が置かれるだろうと考えたとして、州庁を中心としたアクセスを形成していかなければなりません。道路網の再生や鉄道など、アクセスの再構築を考えなければなりません。また、埼玉を含む道州になってしまえば、今のインフラの蓄積を考えれば、埼玉を州庁とした全く違った整備にならざるを得ないということになります。つまり、今回の道州の問題は、もしかすると新しい公共事業へのテコ入れになるかもしれない。

もう一つは、現在の警察機能を道州へ全部持っていくことは難しいであろうと考えておりました。都道府県警察をどうするのかというのも課題のひとつであります。現実的なのは刑事警察、公安のような機能は道州に持っていくにしても、生活安全系、交通整理系の警察は地方へ残すことが考えられます。そうすると、そのような警察機能を担えるような基礎自治体をどうやってつくるかということが問題になります。戦後直後、警察を市町村で維持経営していた時期がありますので、全く経験がないというわけではないのですが、その当時の警察はあまり参考にならず、新しい基礎自治体がそのようなタイプの警察機能を担っていくことにするのかどうか。今日の集まりは、理想の都市というものを掲げておりますが、その都市という観念の中には警察機能を含むのかどうかを検討の課題になろうかと思っています。

地域社会運営（自治）の課題

この道州のもとに、いずれのタイプをとっても数百という市町村が存在していて、そこに住んでいる人たちの暮らしを維持していく、持続させていくという役割をどう果たしうるのかを考えていきましょう。

まず、基礎自治体が住民に近い政府である意味をどのように発揮するのかが重要です。道州は広域性ということでサイズが大きくなるわけで、市町村もただ大きくすればいいというわけにはいきません。基礎自治体が最後に住民の一番近いところで考えるという意味

を捨てるわけにはいかないということです。そのためには、最近、住民参加によって自治基本条例をつかって、どうやって自分たちの町の政府を上手く機能させるか、あるいは、地域社会を上手く運営するにあたって政府だけに依存するのではなくて、住民団体やコミュニティが、どのような役割を社会運営の中で果たしていけるかというようなことを議論しながら基本条例の中に書き込んでいこうという動きが出てきております。このような動きが、自治体が遠くに行けば行くほど、自分たちの地域の運営を誰がどのように担っていくかという制度設計が必要になってきたことを表している。多くのことは自治体に任せれば安心だという時代ではなくなってきておりますし、自治体もすべてを考えるとという状態ではありません。

二つ目に、自治体のサイズと自治の問題についてです。理想的な都市をつくるときに、「都市自治体」を構想しているのか、いくつかの自治体の「連合」によって都市をコントロールしていくのかという問題になるかと思えます。合理的に考えれば、コントロールの主体あるいは意思形成の主体はひとつであった方がやりやすくなります。けれども、複眼的都市とでも言いましょうか、二つの核があるような都市がお互いに競い合うことによって、それぞれの地域を良くしていけるようになるという考え方もあるわけで、これは選択の余地のあるところだと思えます。

今、大阪市は制度改正をして特別市になるということで、周辺の都市との関係をどう



構築していくか、大阪府の意向もありますので、混沌とした議論がなされています。しかし、それはどこにでもあることで、都市を管理するのは出来るだけ一つの政府の役割であった方が望ましいのかもしれないけれども、複合的な都市連携、自治体連携によって、都市の機能をコントロールしていくことが可能かもしれないという問題であります。

もう一つ、先ほど申し上げた自治集落という問題です。自治集落は大半が消滅したと言われていますが、今日もなお残っているところは随分とあります。明治7年頃の東京ですと8万3千位もの自治集落があったと報告されています。それがやがて、明治21、2年の合併によって1万5千に統合され、戦後の合併で約3,600位、そして今度の合併で1,800程度に統合されました。しかし、まだ地域には集落自治の風習と人間関係、ときには財産が残っているということもあります。したがって、今の自治体というのは、過去に遡ると、何度かの合併を経て、それぞれが多くの自治集落を束ねて一つの自治体がつくられてきているわけです。

その自治体ですけれども、法律用語では地

方公共団体と言いますが、自治体というようなニュアンスで自治をする単位、あるいはそれぞれの地域の共同意思を形成していく。この地域では、このまちではこうしたいということ形成していく単位として、ここを重視していくかどうかが、今回の合併でも課題になりました。合併によって一体感を持って新しい都市をつくっていかうという地域と、そうではなくて分権型、分散型の旧市町村を連合した形の都市にしていかうという構想の地域とが相俟っているようです。やはり、自治体というものが、そこに住んでいる人々の信託で成り立っている関係である以上、人々の意思を確認しやすい単位が自治のサイズであると考えているわけですが、それをどう設計していくかということが大きな課題になってきているように思います。

地方自治法で、条例をもって地域自治区を定め、そこに地域協議会を置くことができるということが定められました。それがこのような単位として機能するのかどうかを含め、都市の中のどのようように人々のまとまりを実感させる単位をつくっていくのか、残していくのか。また、そこにどのような権限、予算を配分していくのかを考えなければいけない状態にあると思われまます。それは、都市の規模が大きくなればなるほど、そのような側面が強くなると考えます。

三つ目は、中核的な都市の役割についてですが、道州の下に二百数十市町村というときに、それぞれ切磋琢磨して自分たちの区域の中だけ何とかしようとするのが基本です。

ただし、経済活動や商業活動など様々なことを考えると、ある程度、中核的な都市が形成され、そこに機能を連携した市町村が存在してくることになります。これまでは全部やらなければ自治体ではないかのように言われてきたのですが、機能連携ということが可能であると考えて、今、地方自治法には区域内の事務を行うために自治体があるというニュアンスではなくて、地域の事務を総合的に行うということが書かれています。採りようによっては、区域を越えて周辺地域を考慮した規定になっているのかと思われまます。人々はその区域を越えて行動しておりますので、自治体間の相互依存関係が相当綿密に発生しております。たとえば、地方都市に行きますと、「県で一番栄えているのは、この都市です」と言うのですが、その栄え方というのは、周辺の農村の方々が買い物にきたり、勤めの帰りに飲み屋で一杯飲んで帰って所得を落としたりというような形で、人々がそこに集まり散じていくことで都市の力がついているのは当然のことなのです。行政では、自分のところに住民税を払っていない人だけけれど市道をタダで使ってよろしいということですし、よそから来た人のゴミは収集しませんよというわけにはいかないので、幅広く行政サービスが提供されているなど、上手い具合に相互相関しているのです。

私は、東京都庁の職員研修で「東京では調達できなくて、東京都以外に依存している資源を書き抜くように」と課題を出したことがあります。まじめに取り組んでくれたとは思

いませんが、単純に考えれば「電力」「水」「食料」など、大変な依存の仕方をしていません。他で生産されたものを移動してきて利用している。人材もそうです。食料は流通経費が入っているのに、その他についての値段は一緒とはいかがなものか。このことは、これから相互依存関係をしていく中で、どういふふうに受け止めていくのかということが重要であると考えます。

このようなことから、道州制について、私は反対とも賛成とも言っていませんし、これまで「浮かんでは消え」を繰り返しているので、どうせならないだろうとタカをくくっていたようなところがありました。しかし、一連の動きをみながら道州制の可能性を見出すならば、今ぶつかっている課題を乗り越えていける可能性があるのならばどんなことか、と考えてみることにしました。

先ほどの例えですと、東京圏ではほとんど資源を依存しているわけですが、依存関係ではなくて、きちんと、ある種の市場が形成されてくる。たとえば、東北の福島県から東京へ電力が移送される時、税をかけるようにすれば福島県の財政に一定の貢献をするであろうと思います。道州制と言わずに連邦制でなければ出来ないかもしれないという意見もありますが、課税もする立法権を与えていくこともひとつの面白さかなと思っています。このことは、人口減少社会にも関わらず東京に一極集中しているという問題にも関わってきます。事業所税を何倍かにすれば止まるのではないかということがありましたが、東京

で暮らすことはコストが掛かるということを一一般化すると、意味があることではないかと考えています。そういう形の自立型の地方経営というものが設計可能であれば、道州制にまた面白さが加わるところです。

拡大する社会格差に対してどのような対策が可能であろうかと先ほど申しましたが、自立的な地方経営が可能であれば、それぞれの地方政府が、それぞれの地方の事情に合わせて政府の規模を決めていけるのです。大きい、小さいというのは、どの水準まで社会保障を域内で設定するか、まさに再分配の問題になって、経済学の先生には、寝ぼけていると言われるかもしれませんが、そのようなサイズとして道州ということを考えていくことが可能になります。どうせ無理だろうと座視しているわけにはいかなくなっていると感じています。地方の様々な利害をどこで調整していくのか、という政治の単位が必要になってきているのです。

いろいろな危機感の中で変動が起きていて、仕切られた政策空間でもって再分配が行われるということが機能しなくなっている。地方に税金を渡すから、いちいち中央に補助金獲得の陳情をよこすな、地方のことは地方でやれ、という建て前で三位一体の改革が行われているし、地元選出の代議士たちの影響力も低下してきている。そのような中で、新聞報道にありましたが、群馬県も歴史的な政治的和解をしたということが言われておりますけれども、これまで県議会の仲違いが終息したという単純なものではないと思ってお

ります。中央の再分配システムに影響力を与える二つの会派が、もはや二つそれぞれになって競い合っていく時代ではなく、ひとつにまとまって影響力を及ぼさなければならない時代に来たという気がするところです。

終わりに－理想的な都市とは

今日、お招きをいただいたのは、理想の都市建設研究会ということでございますので、最後に理想の都市とは…ということですが、実は、答えはありません。近代の日本において都市のモデルというものが見つかっておらず、かつては京都をモデルに全国に「小京都」をつくったこともありましたが、近代ではあのような都市になりたいというモデルというよりも、むしろ、東京の都会的なムードをモデルとしているようなところが多いのでしょうか…。皆さんの今後の活動にも注目をさせていただきたいと思っております。

時間ですので、終わりにいたします。

ご清聴ありがとうございました。

「道州制のあり方に関する答申」の骨子

〔平成18年2月28日
地方制度調査会〕

1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
 - ① 市町村合併の進展等の影響
 - ② 都道府県を越える広域行政課題の増加
 - ③ 地方分権改革の確かな担い手の必要

2 広域自治体改革と道州制

- 広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。
- すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像[※]の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。
 - ※ 「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」
- こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

3 道州制の制度設計

(1) 検討の方向

- ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
- ② 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

(2) 基本的な制度設計

① 道州の位置づけ

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

② 道州の区域 → 別紙参照

③ 道州への移行方法

- ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

④ 道州の事務

- ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。

⑤ 議会・執行機関

- ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
- ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

⑥ 道州制の下における税財政制度

- ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
- ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
- ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

4 道州制の導入に関する課題

- 道州制に関わる検討課題は広範^{*}。また、道州の設置と都道府県の廃止は、我が国の圏域構造を将来にわたり方向づけ、国民生活にも大きな影響。

※ 国の政治行政制度のあり方、国・地方の行政組織のあり方、国・地方を通じた行政改革との関係など

- 道州制の導入に関する判断は、広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき。

政府においては、引き続き検討を進め、論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要。道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することも考えられる。

- 答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待。

【参考】地方制度調査会の主な調査審議経過

OH16. 3. 1 第1回総会：総理より諮問

11. 8 第3回総会：「道州制に関する論点メモ」取りまとめ

H18. 2. 28 第5回総会：「道州制のあり方に関する答申」（予定）

○総会5回・専門小委員会38回（うち道州制21回）・地方意見交換会4回

道州の区域例

【区域例－１】



【区域例－２】



【区域例－３】



道州の区域の考え方

- 道州の区域は、社会経済的・地理的・歴史的・文化的条件を勘案して画定。
- 区域については様々な考え方。答申では区域例（各府省の地方支分部局の管轄区域に基本的に準拠）を3例示す。
- 区域の画定手続は次のとおり。
 - ・ 国は道州の予定区域を示す。
 - ・ 都道府県は意見（変更案等）を定めて国に提出できる。
 - ・ 国は意見を尊重して区域に関する法律案を作成。
- 東京は周辺県と合わせて一の道州とすることが基本。ただし、東京都の区域のみをもって一の道州等とすることも考えられる。

(注)

- 1 道州の区域については様々な考え方があり得る。ここで示した区域例は、各府省の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。
- 2 東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる。