

道州制の可能性とその政策課題

原本 翔平

はじめに

日本では1990年代から徐々に地方分権が注目されるようになり、2000年の地方分権一括法や小泉内閣による国から地方に配分されている補助金を削減して地方税を拡大し、同時に地方交付税の見直しを進める「三位一体の改革」などにより地方分権に向けた動きが活発になってきた。地方分権へと改革が進められていく中で、「道州制」がそのうちの一つとして議論されているが、では、そもそも道州制とは何だろうか。第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」によると「道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している¹。」とある。道州制を導入するということは国の構造を変えてしまうという大きな改革となるため、十分な議論と国民の理解が重要となる。

本論文では、まず道州制が一体どういうもので、なぜ必要だといわれ、議論されているのかということや道州制に対して政府や国民がどのような意識を持って考えていかなければならないのかということ論じていく。そして、日本経済の向上や地域の発展など道州制導入によって得られる効果や、地域間格差など道州制において懸念されている問題点を考察していき、そのうえで、道州制の成立を目指す場合、道州制の仕組みや移行方法、制度設計などがどうあるべきなのかということを検討していきたい。

1. 道州制の考え方と国民意識

1.1 加速する道州制論議

そもそも道州制に向けた検討や提言は古くから存在し、古いものでは、1957年に第4次地方制度調査会が府県を廃止して全国を7から9ブロックに分ける「地方制」の検討²や69年に関西経済連合会が、府県に代えてもっと広域の道州を設置することを提言した³ことなどが挙げられる。90年代以降は、行政組織としての国と地方を対等なものとしてとらえ、国から地方への委託事務を廃止する地方分権一括法(00年)から財政的な分権を進める三位一体の改革へと、具体的

¹ 地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」

² 林 (2007), p.207.

³ 林 (2007), p.207.

な制度変更をともなう分権改革が実施され⁴、この間、北海道を一つの特例ケースとして道州制の議論も展開された⁵。

しかし、地方分権改革の代表例ともいえる小泉内閣の「三位一体の改革」も地方自治体側は国から地方へ3兆円の財源移譲を実現したとはいえ、国の強い関与を残したまま国の補助負担率を引き下げたことは、地方の自由度の拡大という点では不十分である⁶と評価しており、真の「地方分権」は達成されてはいない。道州制とは地方分権の担い手となるものであり、道州制へ移行するのであるならば、「地方が国に依存している状況から脱却し、地方分権を実現するために制度的な枠組みの変更が不可欠⁷」である。つまり、道州制へ移行するまでのプロセスとして、地方公共団体の行財政能力の強化や地方交付税・国庫補助負担金の見直しなど、地方分権改革の推進を通じた環境整備をいかに進めていけるかが一つのカギとなる。

三割自治・四割自治

都道府県や市町村の収入源である地方税には、住民税や固定資産税のほかに、事業税、消費税、たばこ税などがある。しかし、これらの税収だけでは必要経費の3割もしくは4割程度にしかない。そのため地方自治は3割自治、あるいは4割自治といわれている。そして残りの7割、6割は、使途を指定された国庫支出金や自治体間の格差是正のために交付される地方交付税が国から与えられているが、三位一体の改革によって両者は大幅に削減、依存度の高い都道府県や市町村は急激な財政難に陥ってしまった。地方税による税収が50%を超える都道府県は2都県、10%台が22団体⁸であった。国への依存は縦割りの関係を生むことになるので、国から地方への税源移譲による地方の税収入の増大が求められる。

三位一体の改革

小泉内閣が推進した「三位一体の改革」の本質は、「地方構造改革」であり、国の3大歳出分野である地方への歳出を削減することを通じて国の財政再建を進め、国・地方を通じて「スリムな政府」を実現することにあつた⁹。

国庫補助負担金改革においては、地方からすれば全くの失敗であつたと評価せざるを得ないとされている。

2004年度の「三位一体の改革」の要点は、①国庫補助負担金1兆0300億円の削減、②「地方に事業が残るもの」の財源措置は税源移譲予定交付金(2300億円)と所得譲与税(2400億円)による、③地方交付税2兆8600億円の大幅削減というものだった¹⁰。これによって都道府県の2004年度当初予算規模は対前年度比約1兆円の減少となり、財政調整基金・減債基金は8400億円の取り

⁴ 林 (2007), p.207.

⁵ 林 (2007), p.207.

⁶ 地方六団体 (2006)「地方分権の推進に関する意見書」

⁷ 林 (2007), p.204.

⁸ 林 (2007), p.92.

⁹ 平岡・森 (2007), p.40.

¹⁰ 平岡・森 (2007), p.41.

崩しとなった上に、市町村でも、基金の取り崩し、起債の上積み、人件費の削減、事業の縮小・延期等により何とか予算を組む自治体が続出した¹¹。こうした国庫補助負担金や地方交付税の大幅な削減による打撃というインパクトで3兆円の税源移譲は影を潜めてしまったのである。

1.2 なぜ道州制なのか

地方分権とは、一言で言えば「地方に権限を移譲し、地方のことは地方で決める」というものであるが、ではなぜ「都道府県」ではなく「道州」なのだろうか。

日本経済団体連合会の「道州制の導入に向けた第2次提言」の中間とりまとめによると、「中央省庁が企図する全国一律の行政サービスは、住民の十分な満足を得られず、地方公共団体にも十分な裁量権が与えられていないことから、住民のニーズに柔軟に対応できないのが実態である¹²」、「国やその出先機関である地方支分部局、都道府県、市町村において、二重・三重の行政が行われており、これが行政コストの増大につながっている¹³。」と述べられており、「国・地方あわせて800兆円近い債務を抱えるわが国の行政が、このままの体制を維持できると考えるのは非現実的であり、抜本的な財政再建策が求められている¹⁴。」と言われている。

自由民主党・道州制推進本部による「道州制に関する第3次中間報告」では抜本的に国のあり方を見直し、地域の経済力の強化を図らなければ、東アジア諸国が台頭する中で、国際競争を勝ち抜けないし、また、国民が真に必要なサービスを適正なコストで提供できなくなる¹⁵とまで述べられている。

地方分権に向けて必要とされるのは、地域で生じている社会経済情勢の変化の的確な認識と地域の特性を踏まえた「選択と集中」を実現できる総合行政主体である¹⁶。「補完性の原理」を徹底させ、分権型地域政策を実現するためには、それを担保するための制度改革が必要であり、これが、企画立案から執行までを地方自らが行う「分権型」行政システムである¹⁷。地域づくりのためには地方の裁量と責任を小さくしないことにある。

道州制は、地方自治・財政再建・行政の効率化などを一括して行うことができ、さらに海外諸国と対等に経済交流・競争できる規模となり、グローバル化にも対応し得るものとして期待されている。

1.3 中央政府と地方政府の役割分担

まず道州制で達成すべき目的だが、自由民主党・道州制推進本部では、第一に「中央集権体制

¹¹ 平岡・森 (2007), p.41.

¹² 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

¹³ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

¹⁴ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

¹⁵ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

¹⁶ 林 (2008) 「道州制は日本を救うか？」

¹⁷ 林 (2008) 「道州制は日本を救うか？」

を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行¹⁸」、第二に「国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州政府を創出¹⁹」、第三に「国・地方の政府の徹底的な効率化²⁰」、第四に「東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出する²¹」という4つの項目が挙げられている。

次に道州制への制度設計の方向性だが、ここでは以下の4点を挙げる。

- ① 都道府県から市町村へ、国から道州への大幅な権限移譲を進め、基礎自治体が総合的行政を行うための財政基盤を充実させる一方で、道州による総合的広域行政の機能を強化する²²
- ② 自立的で活力ある圏域を実現するために、圏域相互間、海外諸地域との競争と連携を強化し、東京一極集中の国土構造を是正する²³
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムの構築のために、国から道州への権限移譲、法令による義務付けや枠付けの緩和、国の行政組織の縮減を進める²⁴
- ④ 道州は、圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施、広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理、人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策、高度な技術や専門性が求められ、また行政対象の散在性の認められる事務を担う²⁵

「道州制のあり方に関する答申」²⁶には、「複数の都道府県で連携して環境規制や交通基盤整備、観光振興等の課題に対応する取組がみられるようになっている」、「都市化と過疎化の同時進行や、人口減少等に起因する課題で、広域的な対応が求められることとなるものは一層増加すると思われる」、「財政的制約の増大等から、これまでのように都道府県を単位とした行政投資によって公共施設等を整備し、維持更新していくことは難しくなっていくものと見込まれる」とあり、こういったことから、「都道府県の区域を越える広域の圏域を単位として、広域的に分散する機能や資源の相互補完的な活用を促進する施策を講じることによって対処することが必要である²⁷」とも述べられている。

国・道州・基礎自治体の役割分担

道州制への制度設計を行う上では、まず、国と道州、そして、基礎自治体が担うべき役割を明確に分担することが前提としてあるべきである。

まず道州制下での国家の在り方だが、国の果たすべき役割として挙げられるのは、安全保障や外交、通商など国家戦略に関わるもので、国という大ききでなければならぬものに限られる。中央省庁の再編に関して言えば、「国家戦略に関わり必要な機能を洗い出し、この機能を十分に

¹⁸ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

¹⁹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

²⁰ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

²¹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

²² 平岡・森 (2007), p.35.

²³ 平岡・森 (2007), p.35.

²⁴ 平岡・森 (2007), p.35.

²⁵ 平岡・森 (2007), p.35.

²⁶ 地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」

²⁷ 地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」

発揮しうる組織のあり方をゼロベースから構築して抜本的な再編を行うべきである²⁸。」

次に道州の役割だが、道州は、圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施、広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理、人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策など広域事務を担う²⁹。なお、これまで地方支分部局が担当していた事務事業は、財源、人員とともに移管されることが原則とされている。

基礎自治体は、近接性の原則に基づき、住民に最も身近な行政サービスの主たる担い手として、住民自治という観点では最も重要な役割を果たし、都道府県が行う仕事の大部分は基礎自治体へ引き継ぐことから、基礎自治体の事務・権限は基本的に一律となり、中核市・特例市の制度は廃止される³⁰。

地方自治制度

道州制では、最大限の地方政府による地方自治を目指していることから、道州や基礎自治体は自治立法(道州法)を持つことになる。国が道州や基礎自治体が担う事務や組織に関して法律を定める場合には大枠的かつ最小限の内容に限ることとし、具体的な事項についてはできる限り自治立法や道州法に委ねられる³¹。つまり、国の権限は、国会において議決された法律とそれに基づいて閣議決定された政令に留め、省令・規則・通達・など官僚の恣意的な裁量で道州および基礎自治体の役割ならびに権限を拘束することができないようにする³²。さらに、道州と基礎自治体は対等・協力関係にあることが前提とされており、道州法で基礎自治体の事務や組織に関して規定することは認めないことが適当だとされている³³。

1.4 道州制に向けた国民の意識改革

政府の道州制ビジョン懇談会も、2008年3月19日に十年以内に道州制を導入する目標などを盛り込んだ中間報告原案を大筋で了承、24日の会合で正式決定するなど、着実に議論が進みつつあるようではあるが、障壁も少なくはないだろう。道州制については前にも触れてきたが、これらはあくまで自治体レベルでの話である。考えられる「壁」の一つに「世論」というものがある。その「世論」のなかには例えば「郷土意識」というものがあるのではないだろうか。都道府県制度というものは明治時代以降、非常に長い年月をかけて国民に定着したものであり、国民の「郷土意識」というものは都道府県を中心に培われている³⁴。効率性のみの観点から道州制を導入することは、このような意識とは相容れない³⁵ものであり、こういった点から、道州制反対の

²⁸ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

²⁹ 地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」

³⁰ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

³¹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

³² 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

³³ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

³⁴ 田村 (2005), pp.4-5.

³⁵ 田村 (2005), p.5.

声もあがることも考えられる。

このような否定的な世論に対する国の対応というのも一つの課題ではないだろうか。もし本当に道州制が必要だとしたら、こういった国民の声を無視していいのだろうか。道州制の導入のために聞く耳を持たないということは少々問題があるように思える。全員一致ということは有り得ないことだろうが、やはり可能な限り世論も考慮する必要があるだろうし、国民レベルでの議論を盛り上げていくことも必要だろう。

しかし、ここにもまた問題がある。それは国民が道州制議論に参加できるだけの知識がないということである。2008年現在、道州制議論が加速しつつあるが、それは政治家や専門家の間での議論であり、「道州制」という言葉は、一般市民にとってはあまり馴染みのないものであるだろう。国全体で道州制を考えるためには、国民に対して道州制をよく理解してもらえよう政府の取り組みが必要だろう。

そして、地方分権、とりわけ道州制を考える際、市民にも責任というものが生じてくる。「自分のことは自分で」という地方分権を遂行するということは、市民も自分たちの役割を認識し、それぞれの役割を果たさなくてはならないということなのである。日本では中央政府が権力を持ち、中央政府がリーダーシップを発揮してきたために、国民は「国が何とかしてくれる」という考えを持ってしまいがちであったが、他力本願な意識を改め、自ら知り、自ら議論に参加し、自ら行政体に働きかけるという意識を持っていかなければならないだろう。具体的には、各地域の町内会、自治会、NPO、経済団体などの活動を通じて行政との協働を図っていくことなどがそうである。

1.5 道州制に対する国民の評価

前項では、道州制を考えるにあたって、世論の重要性について触れたが、ここでは実際に行われた道州制に関する意識調査の結果について見ていきたい。

経済広報センターでは、2008年5月に道州制に関する意識調査(インターネットによる回答選択方式および自由記述方式)を行い、1999人から回答を得た(有効回答率 65.5%)。

調査結果の概要³⁶は以下のとおり。

- ① 道州制の議論を進めることについては、「賛成」が 39%、「反対」が 12%、どちらともいえない・分からない」が 48%となっている。
- ② 道州制の考え方については、「評価できる」が 44%、「評価できない」が 17%、「どちらともいえない」が 39%という結果が出た。
- ③ 道州制の導入で期待される効果については、「非常に期待できる」が 8%、「やや期待できる」が 36%、「あまり期待できない」が 29%、「全く期待できない」が 4%となった。
- ④ 道州制のもとでの国の役割については、「適当である」が 15%、「おおむね適当である」が

³⁶ 経済広報センター (2008)「道州制に関する意識調査報告書」

64%、「適当でない項目がある」が12%となった。

- ⑤ 道州制のもとでの道州、基礎自治体の役割については、「適当である」が11%、「おおむね適当である」が64%、「適当でない項目がある」が12%となり、前項と同じ傾向がみられるようである。
- ⑥ 道州制導入に向けて当面必要となる改革については、「地方分権改革の実現(国から地方への大幅な権限の移譲)」が71%と最も高く、次いで「地方公共団体の行財政能力の強化」が50%、「地方交付税・国庫補助負担金の改革」が41%と続いた。

この調査の結果を見る限りでは、反対意見よりも賛成意見の方が多いたということがわかる。さらに年代別にみると「賛成」は世代が上がるにつれて高くなっているという結果も出ている。しかし、①や②の結果で見られるように「どちらともいえない」や「分からない」という回答も多くみられることから、前述したように、道州制に対する知識が不足していることもわかる。国民レベルでの議論が盛り上がりきっていない状況下で、この調査結果をすべて鵜呑みにしてしまうことも少々危険ではないかと思われる。さまざまな団体が道州制についての意見などを発表しているが、これらは肯定的に述べられるケースが多く、メリットばかりを押し出した道州制論によって、国民の意識にプラスのイメージを植え付ける可能性も考えられる。道州制にはデメリットという部分も確かに存在し、国民はそういった部分をしっかりと見抜き、メリット・デメリットの双方を念頭に入れつつ、何が望ましい政策なのかという総合的な判断を下していかなければならない。

2. 道州制の可能性 —道州制導入による効果—

2.1 地方財政の健全化

「国が地方自治体の政治・行財政の主導権を握る現在の中央集権体制では、価値観多様化の現在、地域住民のニーズに対して的確な行政サービスを供給することは構造的に困難である。このため、数々の無駄遣いが生じるばかりか、世界の流れからも取り残されている。人々の幸せが、当人の満足の大きさに決まる今日の社会では、公共といえどもサービスの決定者と利用者の距離が近いほどよい。ところが現行の中央集権体制では、行政の実施者である国家官僚と地域住民との間隔がはるかに遠く、国家官僚にコスト意識や経営感覚がなくなる。現在日本が抱える巨額の財政赤字と国民の負担はこうしてつくられたといっても過言ではない³⁷。」

道州制による地方財政の健全化というのはよく主張される項目で、特に広域自治体による効率的な行政によって無駄な歳出をカットできるということが述べられる。

例えば自由民主党の国家ビジョン策定委員会では「道州制」導入に伴って、①国・自治体間で重なり合った重複行政の一掃、②事業の「官」から「民」への積極的移行、③国の一方的な財源

³⁷ 道州制ビジョン懇談会 (2008)「道州制ビジョン懇談会中間報告」

配分ではなく、その地域の住民自身が真に必要とする行政分野へ予算を配分することにより、「国民負担増のない財政再建」を目指すことが可能になるとしている³⁸。数値例としては、重複行政の解消により、中間部分の都道府県職員、国の出先機関職員の最低でも2分の1程度の削減により、2.2兆円の削減、地方の投資的経費は、徹底的な民間移行と「適材適所」による全体の投資額見直しにより、相当程度の減額が可能で、例えば3割程度減少するならば、7.3兆円の削減となり、合計10兆円程度の財政負担減としている³⁹。これは一定の前提の上での試算であるということに留意しておかなければならないが、少なくとも道州制によって財政効率化は図られると考えてよいのではないだろうか。あとはそれによって浮いたお金と移譲された権限をうまく使い、「適材適所」ということができれば市民の満足度も上がるのではないだろうか。

国から移譲される税源に関して、税財源制度については、国・地方・基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された財源を分配するとともに、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行ない、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築することが望ましい。道州および基礎自治体が、自主性、自立性を発揮し、それぞれの状況や特性あるいは住民の意思に適応した政策を展開し、相互の発展的競争を可能にするため、道州および基礎自治体には、それぞれに付与された権限分野において、税目ならびに税率等を独自に決定し、みずから財源を確保できるよう課税自主権を付与する⁴⁰制度が必要である。

公務員制度の在り方

道州制導入を円滑に進めていくには、都道府県から基礎自治体に、国から道州への大幅な事務移譲に伴い、当該事務に従事する公務員の大規模な移管も必要であり、また、国から道州への公務員の移管は、国の有する高度な技術力を道州や基礎自治体に継承する観点からも有効である⁴¹。公務員の削減については、道州・基礎自治体における重複事務の排除、同種の業務をまとめて行うことによって可能となることから、個別分野の国・地方の役割分担の具体化、道州や基礎自治体の総数を踏まえ、中長期的に総定員数を管理する計画を策定することも考えられる⁴²。こうした取り組みによって移管する公務員にかかる退職金や人件費のための財源を適切に道州や基礎自治体に措置することも必要となる。

道州制が進行していくことになれば、前述通り公務員、特に出先機関の国家公務員の大規模な移動が増加していくだろう。そうなったとき、配置転換や転籍をうまく図っていけるようになっていなければならないだろう。例えば地方公共団体や、地方公共団体に限らず、事業が類似している場合には、民間企業への転出も考えるべきだろう。2006年に閣議決定した「国の行政機関の定員の純減について」および「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画」では、

³⁸ 国家ビジョン策定委員会 (2002) 「「地方活性化」についての報告(案)」

³⁹ 国家ビジョン策定委員会 (2002) 「「地方活性化」についての報告(案)」

⁴⁰ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁴¹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

⁴² 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

国の地方支分部局に勤務する国家公務員約 21 万 6 千人のうち、2010 年度までに 2 万 7 千人弱の定員純減が行われる予定であるが、日本経団連の試算では、道州制の導入を前提とすれば、これに加えて、6 万 8 千人弱の職員について、都道府県や市町村に転籍し、同様の事務事業に従事することが可能である⁴³とされている。

さらに、地方公共団体においては、事務事業の合理化を進めれば、国から転籍した職員及び地方公共団体職員のうち 3 万 4 千人弱は定員削減可能で、結果、地方支分部局の職員は道州制を導入する前の段階で約 21 万 6 千人から約 12 万 1 千人となる⁴⁴。人材の公的部門から民間部門へのシフトは、少子高齢化に伴う労働人口減少への有力な対応策となる⁴⁵。

2.2 産業振興策の展開

地方の発展のためには、地域に根ざす企業の発展が不可欠となるが、住民・企業のニーズが多様化する時代において、戦後日本のような全国一律の基準を設け、中央政府主導の政策を行っているのでは地方の衰退は免れない。道州制のもとでは、道州が産業集積政策の企画立案から実施までを一貫して担い、産学連携の拠点となる地域の大学の管理・運営を行うとともに、それらを活用して研究開発や人材育成の面で企業と緊密に連絡をとりながら、地域の産業振興を図ることになる⁴⁶。地域によって人口構造や地理的条件、気候などが異なり、こうした他との違いをその地域の強みとして活かし、他地域との差別化を図っていくことで、地域の産業を活性化させていく必要があるのではないだろうか。このことについて林(2008)は、これからの地域づくりは、他地域と比較して遅れている面、劣っている面を対症療法的に改善する「問題解決型」ではなく、他地域と比べて進んでいる面、優れている面を発見し、これを地域の主体的な創意と工夫によってさらに伸ばすという「個性形成型」でなければならず、不足する部分は他地域の力を借りればよい⁴⁷としている。こういったことは、独自の裁量権を持ち、大きな財源を持ち合わせ、かつ広域的な見地から効率的に政策を実施できるという点で、道州という大きさがふさわしいとも考えられる。独自の産業振興策によって地域に根ざした商品の開発や地域ブランドづくり、製品の高付加価値化が実現することで地場企業の活性化が図られ、また、優秀な人材獲得を目指し、グローバル企業の新規立地や投資拡大が進み、地域における雇用創出力も高まり⁴⁸、こうした地元企業の基盤強化によって地域間の経済格差を縮小できる⁴⁹と考えられる。

他との差別化という点では、地方の持つ豊富な観光資源を活かした観光振興の推進も考えられる。「道州は面的に広がりのある観光戦略を立案し、国内外への情報発信や交通基盤の整備など

⁴³ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第 2 次提言—中間とりまとめ—」

⁴⁴ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第 2 次提言—中間とりまとめ—」

⁴⁵ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第 2 次提言—中間とりまとめ—」

⁴⁶ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第 2 次提言—中間とりまとめ—」

⁴⁷ 林 (2008) 「道州制は日本を救うか？」

⁴⁸ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第 2 次提言—中間とりまとめ—」

⁴⁹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第 3 次中間報告」

の面で、現在の都道府県単位で実施するよりもより強力に取り組めるようになる⁵⁰。」こうしたことで、関連産業が活性化されていけば、雇用の増大にもつながり、観光客が増大していけば自治体の収入も増えるという好循環が生まれるかもしれない。

このように、地域の特色を活かした独自の産業振興策を展開しつつ、地域間で競争をし、地域活性化が図られていけば、地域の魅力は増大し、国内だけでなく国外に対しても競争力を持ち得るのではないだろうか。

2.3 地域医療・介護の体制充実

2008年現在、日本は、少子高齢化の時代にあり、医療や介護、福祉問題が注目され、なかでも医療費の急騰は特に問題視されている。さらに全国的に医師、看護師の不足やそれに伴う患者受け入れ拒否などの問題も顕著化しており、国民の安全を脅かす問題として速やかに改善しなければならないとされている。

2008年現在、国民健康保険や介護保険の保険者は住民にとって最も身近な自治体である市町村が担っている。本来は、住民との距離の近さを生かし、住民のニーズに正確に対応していくことが望ましいのだが、現実には、「改善に向けて意欲的な取り組みを行っている市町村とそうでない市町村との間で、ニーズの把握やサービス水準などの点で著しい格差が生じてきている⁵¹。」

道州制のもとでの医療制度は、保険者としての安定的な規模を確保する観点から、道州を運営規模とし、民間医療機関との連携や役割分担を図りつつ、実情に応じた医療サービスが行える体制を整え、また、国は診療報酬や薬価など、全国的に適用すべき事項の決定につき責任を持つと同時に、皆保険制度維持に必要な財源を確保するよう努める⁵²。

一方、介護保険制度については、「皆保険を維持しつつ、住民の具体的なニーズに応じて現物給付を行う必要があることから、基本的には基礎自治体がサービスを提供するが、保険の運営は同州単位で行う⁵³。」

1節で取り上げた経済広報センターの調査では、道州制の導入で期待される効果として「地域医療・介護の体制充実が図られる」という回答が、61%と2番目に高かった⁵⁴ことから関心の高い項目であることがわかる。つまり、それだけ現状に不安・不満を持っていることを表しているのではないだろうか。創意工夫をこらした運営ができるよう、しっかりした地盤固めをし、住民の思いに応えていくことを期待したい。

⁵⁰ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁵¹ 水谷・菊池・宮野・菊地 (2007), p.261.

⁵² 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁵³ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁵⁴ 経済広報センター (2008) 「道州制に関する意識調査報告書」

2.4 道州制と地域づくり

中央集権体制は本来、「全国一律の規格基準を設けることで、画一的規格大量生産を実現するための体制⁵⁵⁾」であり、このような体制だと、「地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策、たとえば、福祉、医療、環境、教育、公共事業、産業振興などできめ細かいニーズに応じた地域づくりを行なうことができない⁵⁶⁾。」よって「地域の自然条件や文化環境に適した制度や組織や執行を実現するためには、中央の官僚が主導するのではなく、地域の住民が政治や行政に主体的に参加・関与し、みずからの創意と工夫と責任で、みずからの環境と必要に適応した地域づくりをしていくことが重要である⁵⁷⁾。」

そのためには、まず国と地方のあり方を考える必要があり、地方自治体がその地方に適したサービス、その地方の住民のニーズを満たすサービスを提供するために、国の地方に対する関与を排除しなければならない。道州制の目的としては、行政の効率化、財政の安定など様々なものが挙げられるが、結局それらが国民の利益へとつながっていく。つまり道州制の最終到達地点は、国民が安心安全で豊かに暮らせる環境を作ることなのではないだろうか。そのためにも、地方の自立に必要な権限と財源を国から移譲し、地方の権限と責任を明確にすることが重要だろう。さらに、徹底した情報公開を行うことで、地域住民の政治や行政への参加が促進され、住民本位の地域づくりを行うことが可能となる⁵⁸⁾。

3. 道州制で懸念される問題

道州制を考える上で重要なことが、何がメリットで、何がデメリットなのかを明確にし、それらを合わせて考えていかなければならない。ここでは懸念される問題点について考察する。

3.1 経済格差の拡大

道州制では、道州の財政需要を賄う手段として、税源移譲を行い、自主財源を持たせるとされている。それと同時に地方交付税等の財源保障制度を縮小・廃止することによって国の財政負担を削減、そのつけを道州と市町村による行政改革、市町村合併、自主課税等へ転嫁し、その結果、道州内での大きな地域間格差が生じる⁵⁹⁾という主張がある。「財政再建」への圧力がますます強まる中で、地方の財政需要を十分にカバーできるだけの税源移譲が進むような見通しはまったく

⁵⁵⁾ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁵⁶⁾ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁵⁷⁾ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁵⁸⁾ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁵⁹⁾ 平岡・森 (2007), p.37.

ないといわれており、結果、道州の中には行政改革や市町村合併・集落再編等を極限まで押し進めざるをえないところも出てくる可能性があり、そうなれば道州内における地域間格差は極めて大きなものとなり、地域社会の混乱と社会統合の崩壊は避けられないと考えられているのである⁶⁰。

日本が資本主義国である以上、格差というものは避けて通ることはできず、当然道州内だけではなく道州間での格差も生じるということも考えられる。その格差は実情に応じた多様性とも考えられるが、過度に格差が拡大してしまえば、地域再生に逆行してしまいかねない。深刻な格差拡大が生じると判断される場合、どういった財政調整をしていくかということを明確にしていくことが重要だろう。

この点で、道州制ビジョン懇談会では、国の行財政に道州の意見が、道州の行財政に国の意見が反映されることが望ましいとして、「国・道州連絡協議会(仮称)」を設け、両者の調整を図る⁶¹としている。この協議会は、意見交換や助言の場であり、国が道州に対しての命令や強制は、いっさいできないこととし、国と道州の間で争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける⁶²とも述べられている。

日本経済団体連合会によれば、道州間、基礎自治体間で調整すべき問題が生じた場合には、自律的に調整するための機関として、「道州政策協議機構(仮称)」を創設するとされているが、具体的には触れられておらず、格差対策における不安材料は払拭しきれない。最低でも国・道州間、道州・基礎自治体間で上下関係が構築されてしまわないよう、水平的な調整が行われるようなシステムを作っていくことが不可欠だろう。

この水平的な財政調整を行うものとして日本経済団体連合会では「地方共有税」(仮称)を創設し、また、社会保障や教育など、全国的に一定水準を保障すべき費用について国から道州および基礎自治体に財政移転が維持される必要がある場合には、使途を特定した「シビルミニマム交付金」(仮称)を新設するとした⁶³。

さらに格差問題に深く関わる問題として、東京一極集中が挙げられる。税源は、東京圏をはじめとして、大都市圏に集中しており、これらをうまく分散させるような対策が必要とされる。これに対して林(2008)は「人口や企業はより有利な地域を目指すのであって、行政区域によって地域が区分されていたとしても、集中が県境で止まるわけではない。このことは現在生じている地方中枢都市への集中が証明している⁶⁴。」と述べている。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なるが、行政区域が拡大すれば、区域内で利益を再配分することができる⁶⁵。

都市圏への一極集中が深刻化していくといことは、それだけヒト、モノ、カネ、情報、文化が集中していくことを示しており、こうした地域に大規模災害が発生してしまうと、直接の

⁶⁰ 平岡・森 (2007), p.36.

⁶¹ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁶² 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁶³ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁶⁴ 林 (2008) 「道州制は日本を救うか？」

⁶⁵ 林 (2008) 「道州制は日本を救うか？」

被害は都市の規模に比例するが、それによって生じる国家と国民経済の被害は都市規模の3乗ないし4乗に比例すると考えられる⁶⁶。もし東京に大規模災害が発生すれば、日本の機能麻痺と国民経済の長期不全は免れ得ない。以上のことから、都市圏の一極集中の解消は、国家的リスクの分散にもつながり、日本全体の安全性を高めることにもつながる。

3.2 教育格差の拡大

道州制に移行するという事は、各自治体が行う行政に対して中央政府からの規制や関与がなくなるということを示す。道州の裁量で各地域の実情に応じた行政を行うことができるということは、道州制論においては肯定的に捉えられることが多いが、見方によっては、多様性という名の不平等とも考えられるのではないだろうか。地域ごとの特色をもつということは、必然的にそこに他地域との差が生まれるということ意味するが、ここでは、「教育」という分野における格差拡大について考察していく。

道州制ビジョン懇談会によると⁶⁷、教育基準の策定は道州の役割として盛り込まれ、小中高等学校・乳幼児の教育は基礎自治体が担うとされているが、ここで懸念されているのが教育格差が拡大である。「国による一律の仕組みではなく、地方ごとに創意工夫をすることで全体の教育水準も向上する⁶⁸」とも考えられているようだが、前項で述べたように、道州制のもとでの地域間の財政力の格差が大きな不安材料とされており、その差が、教育施設への設備投資や教員に対する人件費に影響し、教育、特に公教育の質という点で地域間格差を生み出しかねない。権限移譲により中央政府からの規制がなくなる分、確かに自由度は高まり、地域間での競争によって相互に高め合うという考え方も否定はできないが、教育予算の少ない地域ではそうした競争にも勝ち残れない。裕福な地域は、優秀な教師を招き入れ、設備も整った環境の良い学校で教育サービスを提供し、一方、予算の少ない地域ではやりたいことも満足にできないという状況は教育機会の均等という観点から考えて、とても容認できるものではないのではないだろうか。

2008年現在、道州制論議において、「教育」という項目に関しては具体的な言及はなく、基礎自治体、道州、国のうち、どの組織が何を担うのか程度の議論しかなされていないようだが、教育サービスにかかる費用を日本の将来のための先行投資と考えるならば、このような大規模な教育格差を防ぐための対策を打ち出すことは、非常に重要な課題となるだろう。

3.3 市町村合併から浮かび上がる道州制への疑問

総務省が挙げている市町村合併の根拠は、①地方分権の推進、②高齢化への対応、③多様化する住民ニーズへの対応、④生活圏拡大への対応、⑤効率性の向上であり⁶⁹、深刻な財政危機とい

⁶⁶ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁶⁷ 道州制ビジョン懇談会 (2008) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁶⁸ 林 (2007), p.131.

⁶⁹ 水谷・菊池・宮野・菊地 (2007), p.261.

う事態を受けて市町村合併が推し進められている。行政の効率化を図るとともに地方分権による裁量権の拡大に対応できるだけの行政能力を向上させるためであった市町村合併だが、これにはいくつかの問題がある。第一に「合併を行ったとしても、非常に広い行政区域で人口が少ない団体が生まれるだけで、必ずしも行政の効率化には結びつかないケース⁷⁰」があり、第二に「もともと人口規模が比較的大きく、十分に効率性を発揮できる団体同士の合併も促進している⁷¹」ことが挙げられる。こうしたことから、市町村合併により、広域な単位で行政サービスを提供するようになったことで、合併前よりサービスの質が落ちたと住民が感じている地域も存在していることがわかる。道州制を単に都道府県の合併と考え、市町村合併の延長線上のものとするならば、市町村合併に対する反対と同じ論理で道州制を否定することもできるのではないだろうか。市町村合併の延長として捉えなくても、市町村合併との違いを明確な説明でもって国民に伝えていかなければマイナスのイメージを与えてしまうだろう。道州制では、住民との距離が最も近い自治体である基礎自治体が住民のニーズを把握し、ニーズに応じたサービスの提供を行う。基礎自治体は市町村のことを指すが、道州制へ移行する際には、基礎自治体もある程度の大きさをもったものになると考えられ、市町村の広域化による弊害と同じような結果が得られないようにしなければ、住民に対して適切なサービスを提供することができず、満足度も低下してしまう可能性が考えられる。道州制における基礎自治体の役割は重大で、住民の生活に与える影響は大きい。「住民との距離が大きくなり、地方分権に反するのではないか」という批判に耐えるには、こうした問題が生じないようなシステムを構築していかなければならないだろう。

3.4 北海道の動向から見る道州制への不安

2001年2月に道州制検討懇話会が「道州制：北海道発・分権型社会の展望」を発表した。ここでは道州制を、①現行憲法に定める地方自治体としての道州制であること、②官治的道州制とは異なる住民自治の拡充に寄与する性格を持つものであること、③地方への権限移譲の有力な受け皿としての道州制であること、④地方財政調整制度を前提とする道州制であること、と位置づけ、北海道がパイロット的に道州制を行うことで、全国に向け地方分権に係る中長期的な視野に立った提言ができると考えている⁷²。

この報告書では国からの権限委譲とともに、保険・福祉、教育等の各分野における包括補助金と公共事業分野における一括交付金の創設が必要とし、道州制実現の一番の課題は財源であるとしている。

北海道は県の合併を経なくても道州制に移行できることから、北海道を全国に先駆けて道州制のモデルとする特別な区域にしようとする動きが起きた。2006年には道州制特区推進法が国会で可決され、成立したが、これによって北海道は、「国と特定広域団体が適切な役割分担及び密接な連携の下に、特定広域団体により実施されることが適当と認められる広域にわたる施策に

⁷⁰ 林 (2007), p.58.

⁷¹ 林 (2007), p.58.

関する行政を推進するものである⁷³。」とされ、道州制導入に向けた国民レベルでの議論を喚起させることが期待されるようになった。こういったことを受けて、北海道には、道民による自主的、自立的な検討を踏まえて、権限や税財源の移譲をはじめとし、広域行政の推進を図るための提案を積極的に行うことを期待するとともに、北海道に対する幅広い権限の移譲等を可能な限り推し進めると自由民主党・道州制推進本部は言及した。

北海道は全国で唯一、都道府県と国の出先機関のエリアが一致する場所で、道州制は北海道でできなければ他の地域では難しいといわれるほどである。北海道で生じた問題は道州においても発生する可能性が非常に高いと考えてもよいだろう。だが、北海道経済連合会は「既に北海道庁は、道権限の約半分を財源とセットで市町村に移譲し、さらに人的支援も行う方針を打ち出しており、これは地域主権の趣旨に則った望ましい方向である。しかし、現状では多くの市町村で行財政基盤強化への取組みが遅れており、当面大幅な権限の移譲は困難である⁷⁴。」と述べており、このことから、道州制によって権限移譲を行うとひとくちに言っても、簡単にできるものではないということがわかる。

北海道が描く推進プランはどれも重要な政策ではあるが、総花的な観も強く、財政状況が厳しい中でどれだけ実現できるのか、疑問視する向きもある⁷⁵。もし北海道の道州制へ向けた先駆的な取組みが十分な成果を得られなかった場合、道州制そのものが危うくなるといっても過言ではなく、道州制を考える上では、常にその動向に注意しなければならない。

4. 目指すべき道州制の在り方

道州制は都道府県制度を廃止し、税源や権限のあり方も変わるという大きな改革であり、簡単に導入できるものではない。

ここでは道州制を検討するにあたって、道州制を実施する際に発生することが必然とされる政策課題や道州制改革に先立って行わなければならないものについて挙げていく。

4.1 基礎的な制度設計の方向性

単に制度設計といっても、考えるべきことは財政や行政、法律など多岐にわたる。ここでは、道州の構造や道州の区割りといった道州の土台となる枠組みについて考察する。

⁷² 佐藤 (2005), pp.58-59.

⁷³ 道州制特別区域推進本部 (2008) 「道州制特別区域基本方針」

⁷⁴ 北海道経済連合会 (2005) 「北海道の目指す姿と道州制」

⁷⁵ 田村 (2005), p.230.

道州は何層構造にするべきか

【一層制】

都道府県制度の二層制という地方自治構造を根本的に改め、一層制の地方自治構造にするという提言。小沢一郎の全国を300の市とする「300市再編構想」が該当、一層制の国はフィンランドやルクセンブルクなどごく一部に限られる⁷⁶。

【二層制】

道州と市町村からなる二層制の構造で、提言の多くがこれに当たり、世界的にも二層制の構造をとる国は多い⁷⁷。

【三層制】

都道府県を残し、道州、都道府県、市町村の三層制にするというものであり、フランスやイタリア、スペインなど人口、面積ともにある程度の規模を有しているヨーロッパの国に多い⁷⁸。

様々な提言があるなかでも、やはり有力なのは「二層制」の構造であるだろう。

まだ議論の段階でしかない道州制に正しい答えを見出すことは到底できないだろう。ただし、目先の成果にとらわれることなく、より深い議論することで、混乱を抑えることは不可能ではないはずである。世論を無視することなく、国全体で考える必要があるのではないだろうか。

道州の区割りの在り方

道州制を考えるにあたって、道州の区割りを決定することは非常に重要な事項とされている。道州の区域は、経済的・財政的自立が可能な規模のほかに、住民が自分の地域という帰属意識をもてるような地理的一体性、歴史・文化・風土の共通性、生活や経済面での交流などの条件を有していることが必要だろう⁷⁹。これを考えるにあたっては、住民の意思というものを無視することができず、ある程度の案件に絞られてはいても、最終的な決定を下すには十分な議論を国民を含めてしていかなければならないだろう。一部では区割りの在り方は後回しにし、最終局面で議論すべきであるともいわれている。

区割りの在り方については、2008年現在、地方制度調査会による区割り案では9、11、13州の3案となっている。区割り案を考える上では、特に関東地域の分割で意見が割れているようである。これは、東京の扱い方による影響であると考えられる。というのも、東京都単体の規模は、人口では、中四国州や九州に匹敵し、総生産に関していえば、中四国州や九州の二倍以上の規模を有する⁸⁰。単体でも一道州並の規模となる東京が近隣の地域と広域行政体を構築すれば、国内でも群を抜いて巨大な規模を有する州となり、結局のところ、都道府県制度下での東京一極集中

⁷⁶ 田村 (2005), p.137.

⁷⁷ 田村 (2005), p.137.

⁷⁸ 田村 (2005), p.137.

⁷⁹ 道州制ビジョン懇談会 (2008)「道州制ビジョン懇談会中間報告」

⁸⁰ 道州制推進本部 (2008)「道州制に関する第3次中間報告」

と何ら変わらないものとなってしまふ。区割りを考える際には住民の意思の尊重が重要であると述べたが、それだけではなく、分配や調整といった一極集中防止策なども併せて議論していかなければならないだろう。

4.2 どのように移行するのか

提言としては、全国一斉に導入する、条件が整った地域から段階的に導入する、三層制を導入し、都道府県を存置するといったものがある。ここで、これらのメリット・デメリットを挙げてみる。

【全国一斉導入】

最もわかりやすく、関係者の理解を得やすいということに加えて、段階的導入の場合において、道州制導入地域と未導入地域の違いによる弊害を回避できる反面、一斉導入のため、区分けについて住民、関係者の合意を得ることが難しい⁸¹。また、県毎に異なる条例や組織構成の調整に時間と費用をかけなければならないと考えられている⁸²。

【段階的導入】

条件が整い次第、順次移行するため、それぞれのペースで実施でき、混乱は生じにくいだが、道州制を導入した地域と未導入の地域の間で制度の違いによって財政調整が困難になるなどの弊害が考えられる⁸³。

【都道府県存置】

現行の都道府県を存置するため、新たな組織を設置する手間は少なくなると考えられるが、行政の非効率化や地方公務員数を減らすという現段階での前提のもとでは現実的に実現が難しい⁸⁴。

これら三つを考えると、全国一斉導入は、一斉導入への世論がよほど高まらない限り難しいのではないだろうか。国民が地域崩壊の危機感を覚えるほどの状態でなければ圧倒的な支持を得ることはないだろう。強行するという手段もあるが、国民の意向を無視すれば、地方分権に逆行することになるため大いに批判されるだろう。都道府県存置の三層制の導入は前述どおり、効率の低下や公務員を増やすことになり現実的ではない。制度維持の方がましなくらいであろう。よって段階的な導入がこれら三つのなかでは最も現実的ではないだろうか。

都道府県であった区域の取扱い

各都道府県が持っている独自の文化や伝統、郷土意識や一体感などは、都道府県制度のもとで、長い年月をかけて形成されている。もし道州制が実施され、都道府県という枠組みがなくなって

⁸¹ 田村 (2005), p.213.

⁸² 田村 (2005), p.214.

⁸³ 田村 (2005), p.214.

⁸⁴ 田村 (2005), p.215.

しまうと、それまで培ってきたものが失われてしまう可能性がある。自由民主党・道州制推進本部では「都道府県であった区域に一定の位置づけを与える⁸⁵」としており、地方制度調査会でも、「都道府県の区域は長い歴史を有し国民の意識に深く定着していることから、その名称や区域が、各種の社会経済活動において引き続き利用されることが考えられる⁸⁶。」としている。ここでいう社会経済活動とは、都道府県の枠組みのなかで形成されたもの、例えば新聞や放送局、プロ野球や都道府県対抗のスポーツ大会などを指す。ここで旧都道府県に対する位置づけとして考えられているのは、かつての「郡」と同じような形にするというものであるが、これは段階的なもので、いずれかは廃止していくという見方が強い。

4.3 道州の議会のあり方と首長の選出

道州議会の選挙制度はきわめて政治的な問題であり、以下、政治の場での検討が必要とされる点を挙げる⁸⁷。

- ① 道州の区域を分けて一定の選挙区を設け地域代表としての性格を重視するか、全域の代表として選出することを重視するか
- ② 中選挙区制を基本とするか、小選挙区制を入れるか、比例代表制を基本とするか、併用するか
- ③ 道州議会の選挙制度と衆・参両院の選挙制度との関係をどう考えるか

道州制ビジョン懇談会中間報告では、道州には、役割分担を自主的に果たすため、広範な自主立法権をもつ一院制議会を設けると述べられているが、なかには、「比例代表を加味した議会選挙によって議会での政党化・多党化と多様な人材のリクルートをはかり、知事の直接公選による統合力を維持しつつ行政各省のリーダー(大臣)には有能な議員も就きうのようにするのが適当という議院内閣制と大統領制の折衷案を提案するものもあった⁸⁸。」

議員の定数に関しては、道州議会議員の定数については、議会審議の効率化や合理化の観点から、現行の都道府県議会議員の数を勘定しつつ検討するとあり、州議会のあり方については、民主主義の根幹に関わることから、基本的事項については法律で規定することが必要であるとされている⁸⁹。

首長の選出方法についてだが、道州制下において道州の首長は膨大な権限を有することになる。2008年現在の憲法では、各都道府県の首長は住民による直接選挙によって選出されることになっているが、強い権力を持ち続けることに不安が残るため、多選制限をすることが必須だろう。一方で、道州議会との安定した関係を保つとともに、道州議会の活性化を図るため、憲法改正を視野に入れて、議院内閣制を採用すべきとの声もある⁹⁰。

⁸⁵ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

⁸⁶ 地方制度調査会 (2006) 「道州制のあり方に関する答申」

⁸⁷ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

⁸⁸ 田村 (2005), p153.

⁸⁹ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

⁹⁰ 道州制推進本部 (2008) 「道州制に関する第3次中間報告」

4.4 地方交付税、国庫補助負担金の改革

地方交付税は「受益と負担の関係を見えにくくし、無駄な事業の執行や予算消化を招くとともに、地方公共団体の努力により企業誘致が成功し、税収が増えると不交付団体になるなど、地方側の努力が反映されない仕組みとなっており、真の住民自治を実現する観点からも問題が多い⁹¹。」

一方、国庫補助負担金は、「義務教育職員の給与費や生活保護費、公共事業費などを、一部国が負担するという名目で、国から地方公共団体に支出されるものであるが、国による全国一律で画一的な施策を押し付け、地方への規制や関与の根拠になる「ヒモつき補助金」であるとして、地方の自主性や創意工夫を損なうものとの批判が強い⁹²。」

道州制を導入するには、当面、地方交付税の縮減を図る観点から、国税となっている酒税、たばこ税を全額、地方譲与税化し、地方交付税を削減することに加えて、地方交付税における所得税の法定率分(32%)についても、全額地方譲与税化し、その相当分を地方交付税から削減する⁹³。日本経団連の試算では、これにより地方交付税が約5兆9千億円縮減されるが、地方の歳入は約1兆7千億円増加することになり、これは国から地方への権限移譲に伴う事務・事業費の増大、ならびに国から地方への人員が転籍することによる人件費の増大に充てられるものとなる⁹⁴。

国庫補助負担金については、「ヒモつき補助金」的なものではなく一般財源化することで地方の自主性を高めるとの観点から、普通建設事業補助負担金を廃止し、その相当額(2008年度地方財政計画では約2兆7千億円)を地方へ税源移譲することも必要となる⁹⁵。

これらは、道州制導入前に改革を行わなければならないものとしているが、やはり、道州制になれば何事もうまくいくというのではなく、導入前にいかに受け皿としての基盤を固めていくかが重要となる。これがうまくいくかどうかで、導入後に現れる影響にも差が出てくるだろうし、場合によっては道州制へ移行することができないという可能性も出てくるのではないだろうか。

結びにかえて

おそらく道州制を実施するとなってくると、道州制によって不利益が生じてしまう一部利権者などの反対派が立ちふさがってくるだろう。道州制が本当に日本にとって有益な制度であるのならば、長い目で将来を見据えて、半ば強引でも貫き通すことももしかすると必要なのかもしれない。そもそも地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策、たとえば、福祉・医療・環境・

⁹¹ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁹² 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁹³ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁹⁴ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

⁹⁵ 日本経済団体連合会 (2008) 「道州制導入に向けた第2次提言—中間とりまとめ—」

教育・公共事業・産業振興などできめ細かいニーズに対応した地域づくりを行うことができるというのが地方分権が求められる理由であり、少なくとも国民目線で見ると地方分権はそういったものではないだろうか。

道州制による国の権限や財源の移譲によって、地方政府の財政が健全化され、行政面でも地域ごとに異なるニーズに的確に対応でき、地域産業の発展とともに医療や福祉などのサービスが充実し、住民にとって住みやすい地域づくりを行うことができる可能性を有するという事は道州制を検討する理由としては十分に魅力的だろう。これらを実現できるかどうかは、政府や関係者の手腕だけではなく国民の協力も欠かすことはできない。

一方、道州制が国の制度を大きく変えるということから問題点も多く存在する。議論に挙げられているような、地域間格差を筆頭とする道州制に対する疑問や不安点をいかに早い段階から発見・検討し、対応策を練っていけるかが、道州制の明暗を大きく左右することになる。もし、この点で、議論が出口にまで辿り着かないようなことになれば、それは、道州制の消滅を意味するといっていいたいだろう。

道州制が与える国民生活への影響は、これまで検討してきたことから非常に大きいものになるということ間違いはない。国や地方政府の役割が変わり、行政システムも大きく変貌し、さらに、行政的な変化だけではなく、都道府県から道州へといった住民が住む土地の呼び名や枠組みの変化など、住民の身近な部分でも大きな変化があることから、国民の混乱も生じかねない。それを防ぐためにも、政府は道州制のためだけではなく、地方分権のため、国民のための議論が国全体でできるよう、明確な意図を示していくことが望ましい。道州制のみが唯一無二の選択肢とはいえず、道州制を導入しない、都道府県合併をするなど複数の選択肢があってもよいからである。日本が新しく生まれ変わる一歩を踏み出すかどうかを政治家や民間人などで区別することなく国全体の意思で決断しなければならない時期が迫ってきているのかもしれない。

参考文献

- 佐藤 克廣 (2005)『道州制の論点と北海道』 公人の友社
- 田村 秀 (2005)『道州制・連邦制』 ぎょうせい
- 林 宏昭 (2007)『分権社会の地方財政』 中央経済社
- 林 宜嗣 (2008)「道州制は日本を救うか？」『経済セミナー』 2008年5月号(No.637)
- 平岡 和久・森 裕之 (2007)『新型交付税と財政健全化法を問う』 自治体研究社
- 水谷 守男・菊池 裕子・宮野 俊明・菊地 裕幸 (2007)『地方財政』 勁草書房
- 経済広報センター (2008)『道州制に関する意識調査報告書』
http://www.kkc.or.jp/society/survey/enq_080714.pdf
- 国家ビジョン策定委員会 (2002)『「地方活性化」についての報告(案)』
国家戦略本部 <http://www.vectorinc.co.jp/kokkasenryaku/committee.1/8thema5-3.html>
- (社)日本経済団体連合会 (2008)『道州制の導入に向けた第2次提言—中間取りまとめ—』
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/008.pdf>
- 自由民主党 道州制推進本部 (2008)『道州制に関する第3次中間報告』
<http://www.jimin.jp/jimin/seisaku/2008/pdf/seisaku-021a.pdf>
- 地方制度調査会 (2006)『道州制のあり方に関する答申』
総務省 http://www.soumu.go.jp/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf
- 地方六団体 (2006)『地方分権の推進に関する意見書』
http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2006_6_x07.PDF
- 道州制特別区域推進本部 (2008)『道州制特別区域基本方針』
首相官邸 <http://www.kantei.go.jp/jp/singi/doushuu/kettei/080321housin.pdf>
- 道州制ビジョン懇談会 (2008)『道州制ビジョン懇談会中間報告』
内閣官房 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>
- 北海道経済連合 (2005)『北海道の目指す姿と道州制』
http://dokeiren.jp/assets/files/pdf/teigen/2005_06doushusei.pdf