

自治研 報 かながわ

道州制特集

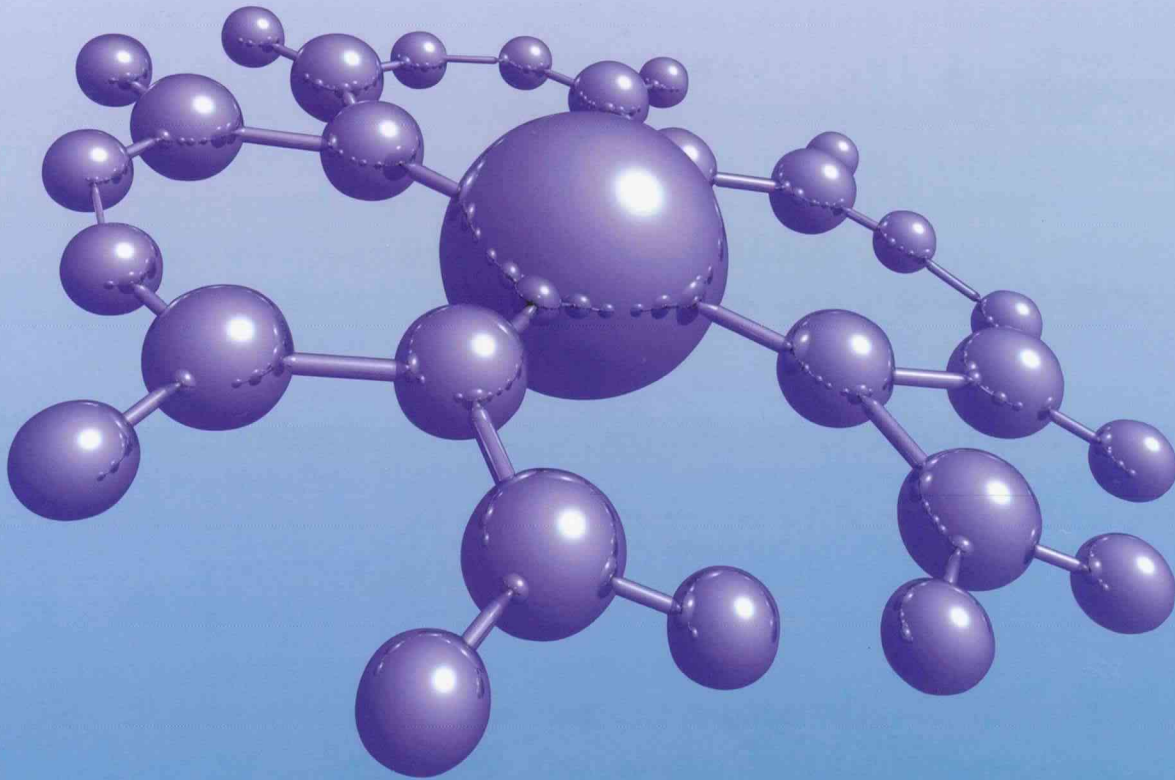
2008
10

No.110

(通算174号)

市民自治・分権の観点から道州制を問い直す

- ◆ 道州制とは何か
- ◆ 道州制をどう考えるか

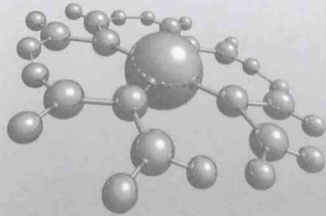


社団法人 **神奈川県地方自治研究センター**



自治研報 かながわ

道州制特集



社団法人 神奈川県地方自治研究センター

2008
10

No.110
(通算174号)

市民自治・分権の観点から道州制を問い直す
◆ 道州制とは何か
◆ 道州制をどう考えるか



もくじ***CONTENTS

市民自治・分権の観点から道州制を問い直す ～ 県のあり方研究会 ～	1
講演 「道州制とは何か」	2
シンポジウム 「道州制をどう考えるか」	12
シンポジウム資料	31

市民自治・分権の観点から道州制を問い直す

～県のあり方研究会～

神奈川県内には、33の市町村がある。そのうち横浜市・川崎市という二つの政令指定都市を抱え、相模原市・横須賀市が中核市、特例市は5市（小田原市、大和市、平塚市、厚木市、茅ヶ崎市）ある。さらには、相模原市が2010年をめどに県内三つ目の政令指定都市となることをめざしている。こうした中で県行政はどうあるべきか、基礎自治体との関係はどうあるべきか、広域行政をいかに展開すべきかが問われてきた。さらに、道州制問題が近年大きく浮上してきている。松沢知事は、かねてからの道州制推進論者であるが、神奈川県が存在を左右する大きな課題である。こうした中で「県のあり方」を問い直し、あるべき姿を模索するために当センターとして「県のあり方研究会」を開催してきた。

とりわけ、道州制については、第28次地方制度調査会答申が出されてから議論が活発化し、各界から提言・意見が多数出されている。今年になってからは、国の道州制担当大臣の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会が2018年に道州制に移行するという中間報告を出した。さらに、自民党道州制推進本部や日本経済団体連合会なども報告・提言を行っている。

道州制をめぐるのは、道州制の理念、憲法あるいは地方自治法との関係、国や基礎自治体との関係、議会や行政組織や財政のあり方、どのような区割りとなるかなど多くの論点があるが、論者によって大きく異なっている。しかも、その多くは行政機構の再編成という視点であり、市民自治・参加といった視点での議論はほとんど見られない。

そこで、当センターでは市民自治・分権の観点から道州制を基礎から問い直したいと考え、下記のように講演会とシンポジウムを開催した。

本号は、それらの記録を下に編集部がまとめたものである。当センターは、引き続き道州制に関する研究と情報収集に努めていく所存であるが、これを機に市民の間で道州制の議論がおきることを期待している。

【講演】

9月5日 テーマ「道州制とは何か」
 講師：後藤 仁 神奈川大学教授

【シンポジウム】

9月19日 テーマ「道州制をどう考えるか」
 コーディネーター：
 後藤 仁 神奈川大学教授
 パネリスト：
 並河信乃 (社)行革国民会議前事務局長
 廣田全男 横浜市立大学国際総合科学部教授
 上林得郎 (社)神奈川県地方自治研究センター理事長

講演「道州制とは何か」

日 時：2008年9月5日（金） 午後3時から午後5時
会 場：神奈川県地域労働文化会館

講 師：後藤 仁（ごとう ひとし）
神奈川大学法学部自治行政学科教授



〔講師略歴〕

1940年 東京生まれ
1964年 東京大学農学部農業経済学科卒 (株)博報堂入社
1969年 アメリカ・ミシガン州立大学大学院コミュニケーション・スクール留学
1977年 (株)博報堂退社 神奈川県庁入庁
神奈川県参事 自治総合研究センター所長 公文書館長を歴任
1995年 総理府行政改革委員会行政情報公開部会専門委員
1998年 神奈川県庁退職 神奈川大学法学部自治行政学科教授 現在に至る

〔主な著書〕

「政府改革－官治から自治へ、管理から経営へ」（日本評論社 1995年）
「分権社会の創造」（共著 東洋経済新報社 1996年）
「自治体の外国人政策」（共著 明石書店 1997年）
「論点・地方分権」（共著 イマジン出版 1999年）
「情報公開制度の設計と運用」（共著 地域科学研究会 1999年）
「市民立法入門」（共著 ぎょうせい 2001年）
「岩波講座 自治体の構想 機構」（共著 岩波書店 2002年）
「自治体の立法府としての議会」（イマジン出版 2002年）
「電子自治体システムの構築と実践」（共著 地域科学研究会 2003年）
「市町村合併－推進実務とシステム・サービス統合」（共著 地域科学研究会 2004年）

1. 道州制への問題認識

道州制とは何かというテーマに、どういう角度から接近していくのか。それ次第で違う姿が見えてくる。いろんな人がいろんな立場で発言しているが、どういう立場から道州制を考えるのか。まず私のこのテーマに対する問題の認識の仕方をはっきりさせて、それから本論にはいっていくことにしたい。

現在の日本社会で生活している市民にとって、解決すべき問題の一つとして、そして熟議すべき主題の一つとして、いかなる統治(governance)構造、言い換えれば市民の自己統治の構造をつくるのかということがある。それから、いかなる政府(government)体系、すなわち市民の政府体系をつくるのかという問題がある。私の問題認識はここから出発している。

私は道州制よりも連邦制、という立場であるが、連邦制とか道州制というものは、このような政府(government)、統治(governance)の構造を組み直していくための解決策の一つであり、議論をたたかわせる、議論によって争う主題の一つと考えている。

なぜこのような問題の捉え方をするのかというと、背景には、第2次世界大戦前後から世界でつくられてきた行政国家が、終わりを迎えていることがある。行政国家は管理型の政府の形であり、国家が社会を覆い尽くして、社会全域を覆い尽くして、国家の中核というものを行政が、官権が占拠してしまう。

しかし、そうした行政国家にはあちこちで終わりが来ているので、国家にすがっても、もうほとんどのことは解決できない。松下圭一さん(法政大学名誉教授)流に言えば、行政は劣化した、政治は無力になった、国家は破綻をしているし、社会の解体も目立っている。

そういうなかで政治の問題として、政府論、

政府改革論を考えていく必要がある。新たな政府をどうするのか。そこに道州制、連邦制というテーマが浮上してきた。社会を国家から解放しないといけない。そして、政治が行政をコントロールしないといけない。今の政府は、問題の解決者ではなくて、解決されるべき問題そのものになっている。

私はいわゆる新自由主義者ではなく、オールド・リベラリスト、古いだけでなく、年を取っているという意味でのオールドだが、リベラリスト、自由主義者である。新自由主義者、ネオ・リベラルの人に限らず、いろんな潮流、いろんな立場の人が、国家とか政治を、全面的、包括的に考え直すようになってきている。そういうところから、道州制の問題に取り組んでいきたい。

2 道州制論議のアウトプット

(1) 国、経済界、与党の動き

この間の道州制をめぐるアウトプットはすごく多く、集め出したら收拾がつかない状況にある。そのなかで比較的新しく、よく引用されているものが2006年2月28日の「道州制のあり方に関する答申」(第28次地方制度調査会答申)で、このあたりから論議がある程度の収斂をみせるようになってきた。

その後、2007年1月に全国知事会が「道州制に関する基本的考え方」を、同年3月には日本経済団体連合会が「道州制導入に向けた第2次提言—中間取りまとめ」を公表している。今年7月末には、自由民主党道州制推進本部が「道州制に関する第3次中間報告」をまとめた。内閣官房に置かれた道州制ビジョン懇談会も今年3月に中間報告を出しており、このあたりが基本的なレポートとなっている。

それ以外にも、道州制の議論をやっている舞台がたくさんあり、国では、道州制ビジョ

ン懇談会以外に3つ挙げられる。

まず、経済財政諮問会議の「経済財政改革の基本指針（骨太の方針）2008」に道州制が書かれている。地方分権改革推進委員会でも、地方分権改革を推進する立場で道州制に関連する議論を取り上げている。地方制度調査会も、第28次で「道州制のあり方に関する答申」を出した後、現在は第29次の調査会が設置され、そこでは基礎自治体と大都市問題をやっている。

また、小泉内閣時代の「経済財政運営と構造改革に関する基本指針2006」、いわゆる「骨太の方針2006」では、2011年度までにプライマリーバランス（国・地方の基礎的財政収支）を黒字化するという方針を打ち出したが、この「骨太の方針2006」と行政改革推進法は、小泉内閣の退陣に当たって次の政権を構造改革でしばっておこうと用意されたもので、これが現在も効いている。これと道州制の問題がつながっている。

このほか、行政減量・効率化有識者会議、行政支出総点検会議、国家公務員制度改革推進本部など、いろんな関連で国の改革プログラムを議論する場が動いている。

それから地方関連でみると、地域関連の4つの本部を統合した合同会議として地域活性化統合本部会合が設置されており、ここで今年1月に地方再生戦略の改定版が策定されている。

総務省が推進する定住自立圏構想では、一つの市町村の範囲内でフルセットの生活機能整備が困難なところは、中心となる市の活力を利用しないといけないという方針を打ち出している。これも道州制のなかで特に基礎自治体部分をどうするかという問題と関連する。

国土交通省では国土形成計画を策定した。昔の全国総合開発計画が第5次で打ち止めになって終わったなど、地方にとってはいいことだなと思っていたら、ここで国土形成計画

が出てきた。今年7月に全国計画が閣議決定されて、次は地方の議論が始まる。これは府県ではなく、広域ブロック別に策定されることになっている。直接触れていないが、将来道州制の基礎となる塊、広域ブロックを設定しており、これも道州制がらみといえる。そういう動きがある。

（2）各地の動き

さらに国だけではなく、各地いろんなところで検討が進んでいる。北海道は名前が「道」で、そのまま道州になる。国の出先機関である北海道開発局をなくして、道庁と統合すれば道州になってしまう。そのなかで道の出先機関である支庁をどうするか、北海道では、そういった議論もある。

北東北3県も、青森、秋田、岩手の3つの県の共同作業が、かなり前から動いている。東北全域での共同作業ということも続いているようである。東北ブロックがつくられつつある感じがする。

関西でも、関西広域連合を発足させようという動きがある。自治体と財界を含めた動きである。九州でも、九州という道州をつくる。そのためにもどうするかという検討が進んでいる。沖縄では、琉球大学の島袋純教授など若手を中心に沖縄自治州基本法の素案をまとめて、発表している。

このように、調べてみるといろいろなところで道州制をめぐる検討が始まっている。動いている。数年前までは、道州制などできっこないという風潮だったが、今は少なくとも無視できない考え方になってきている。もちろん、日本各地の市民一般までが熱気を持つほどに道州制論議が蔓延しているわけではないが、新しいことはそんなにポピュラーに一気にいくものではない。兆候を見れば、そろそろ見逃せない動きになっていると思う。

3 道州制論議の見取り図

(1) 地方支分部局と都道府県をなくす案

では、道州制論議の全体を見渡して、注目すべきはどこか。ここでは、全体の見取り図みたいなのを話したい。

1点目は、道州制というものを交差点にして、国の行政改革と地方分権改革がリンクしていることである。道州制は単なる地方分権の問題ではなく、行政改革の問題でもある。だいたいのレポートがそういうことをいっている。道州制という言葉自体は随分昔から使われているが、土光臨調あたりからそういう流れになってきた。「骨太の方針 2008」で道州制という言葉が使われているのは、国の行政改革の意味を持っているからである。

2点目は、国の行政改革と地方分権改革の総仕上げとして道州制が位置づけられていることである。1993年の国会決議あたりに始まった、いわゆる第1次地方分権改革は、地方分権推進委員会の勧告を受けて、2000年4月の地方分権一括法施行により機関委任事務を廃止した。それに併行して市町村合併の進展があり、その後の三位一体改革で、税財源の改革が行われた。これは地方が被害者ということで評判は悪かったが、お金の面にメスが入った。

三位一体改革の仕切り直しと、もう一方で第1次地方分権改革が未完だったということもあって、現在、第2次ないし第2期と称される地方分権改革の動きが出てきている。

その分権改革の総仕上げとして、道州制が位置づけられている。いろんな意見があって、第2次の地方分権改革に道州制をテーマとして入れろという意見もあったが、地方自治の関係者が嫌った。テーマとしてしっかりとはいっていないが、最後は道州制だという感じで各種の文章が作られており、現在進められている地方分権改革の検討とは密接な関係が

ある。

そういうなかではっきりしてきたのは、国の地方支分部局と都道府県はなくなるという道州制の姿である。第28次地方制度調査会答申に書かれていることであるが、現在、霞ヶ関の本府省庁の他に、地方支分部局がある。ほとんどのところは、ブロック別に地方支分部局（地方出先機関）を置いている。国家公務員の数は、霞ヶ関の本府省庁よりもこちらの方が多く、約20万人いる。

本府省庁の仕事を絞り込むだけでなく、地方支分部局は廃止して道州に仕事を渡す。都道府県の仕事は一部道州に渡すが、かなりの仕事を基礎自治体に渡してしまう。そして、地方支分部局と都道府県はなくなる。そういう道州制の姿が、各種レポートにほぼ共通に取り上げられている。たとえば税関など、なかには必要なものもあるが、国の地方出先機関は最小限でいい。

しかし、約20万人の国家公務員の生首がかかっているのだから、それには当然各府省庁の抵抗がある。国家公務員を道州公務員とするのは難しいから、公務員を一本化して日本公務員にしようという案も出ている。

(2) 道州と基礎自治体

道州との関係で基礎自治体についても触れておくと、総務省の定住自立圏構想では、中心となる市があって、そのまわりにくっついた行政上の小さな基礎自治体をあわせた生活圈が構想されている。

西尾勝さん（東京市政調査会理事長）が提唱する特例町村の考え方もある。どんなことになっても合併できない町村、例えば、離島のように隣の島がはるか海上遠くにあって合併できないところがある。西尾案は、そういうところは無理して合併せずに特例町村として残して、基礎自治体の仕事ができないなら全部やらなくてもいい、基礎自治体ができな

いことは広域自治体の都道府県が補完すればいいのではないか、という考え方を示している。

議論としては、このような基礎自治体と道州との関係についての問題も残っているが、基本的には分権社会における統治と政府の構造を再編成するのだというのが、道州制に対する私の見方である。

(3) 実現のタイミング

では、道州制をいつ頃までに仕上げていくのか。実現のタイミングをみていくと、道州制ビジョン懇談会は、2009年までにまとめて、ほぼ10年後に道州制を実現と言っている。自民党の中間報告は、2015～2017年頃には道州にしたいという方針を打ち出している。

興味深いのは、経済財政諮問会議に「構造変化と日本経済」専門調査会が設けられ、2008年7月2日に「グローバル経済に生きる—日本経済の『若返り』を—」という表題で出された報告書である。これは21世紀版の「前川レポート」と称されるが、そのなかでも道州制に強く触れていて、第2章の「10年後に目指す5つの経済社会の姿」のなかで「10年以内に道州制の完全実現を」という見出しが入っている。

こうしてみると全体の傾向は、だいたい10年ぐらいで実現、という方向性にある。

(4) 意志決定の分権論を

実際の議論は、政府間関係として必ずしも取り上げられていない。多くの議論は、行政の事務配分、権限配分の問題として捉えられている。役所同士の権限争いになっている。私は、役所は仕事をなすりつけ合うという印象を持っている。仕事を取り合うというより、予算を取り合う。事務事業を配分する話は、予算の取り合いと仕事のなすり合いになる。この議論が進んでも、関係者以外に広がらない。

道州制は、そうした事務事業の分散の問題ではなく、本来は分権の問題である。分権の権は、意志決定権の権で、意志決定権を分けられないといけない。自分のことは自分で決めるということをどこまで自治体に認めるかという話であって、それはまさに政府間の関係を決めることである。政府間の関係をつくり直さなくてはいけないが、そういう議論の整理はついていない。

行政学では、分散—集中と分権—集権という軸の取り方をしている。日本は分散・集権型であり、集権だけど仕事は地方にやらせる。今は、なるべく分散をさらに広げて、分散に伴うカネと人は国が保障してほしいという話になっている。この分権と分散の話は、西尾勝さんが2008年行政学会の年報で詳しく論じているので、そちらを参照してほしい。

(※編集部注：当該論文の詳細は本文末に記載)

地方分権論議と地方分散論議がまざっている状況にある。そこで行政改革とぶつかっているが、分散ではなくて、分権を真剣に考えるべきなのである。

分散のほうは、自治体の所掌事務の拡張、事務事業の配分である。それに対して分権は、自治体の自由度の拡大、広義の関与の廃止である。それと法令の規律密度の緩和である。国が法律、政令をつくるのはいいが、なるべく細かいことは縛らないようにしようということである。実際の仕事は自治体の条例が上書きして決めていい。こういう考え方は地方分権改革推進委員会でも議論されているが、一般的には権限移譲の話になっている。

道州制をめぐるのは、意志決定に関する分権論が弱いので、それを深めないといけない。

(5) 分権論の手がかり、足がかり

そこで、これからの分権論の足がかり、手がかりがとなるものをこれまでの論議のなかから取り上げる。

たとえば完全自治体という言葉や地方政府という表現がある。地方政府、地方に政府があるという考え方は経済学では常識であったが、政治学や行政学では、政府＝国の本府省庁と解してきた。国語辞典でも、たとえば広辞苑では第3版まではそんな風を書いてあった。ここに来て、地方政府という言葉が国の文書に使われるようになったのは画期的なことである。

また、安倍内閣では自治体という言葉も使われ始めた。今でも国の一部、旧内務省系、旧自治省の人は自治体と絶対に言わない。憲法に地方公共団体とあるので、意地みたいに地方公共団体と使っている。第一次分権改革の頃には自治体という言葉は禁句に近かったが、道州制をめぐる論議では平気で使われるようになった。それは一つの足がかりである。

ついでに言うならば、昔は「委譲」と表記していた。国の人はその使っていたものが、現在は「移譲」となっている。

これからの論議のなかでは分権は事務配分の問題ではなく、意志決定を市民に近いところに、ということ徹底していくべきと考える。

さらに言えば、分権の方向に行くだけでは不十分だ。

分権とは、何を分けるのかということである。何を分けるのかが問われる。分権の「権」は意志決定の「権」であり、自治体が自分で地域のことを決めることである。それでは、だれが意志決定権の分配を司るのか。だれが分けるのか。国が分けるのか。そこが大問題だ。国が分けるのでは、最初に提起した日本社会における統治構造を変えるということにはならない。

市民が何でもかんでもまず国に持ち込んで、市民が本来持っている力を国に与えてしまう。エンパワーしてしまう。お金も全部国へ税金として支払う。そうして国が仕事と権限の分

配を司り、国が作った法律で仕事をすすめていく。お金についても国から地方へ分配する。こういうことをやめるといふ話が必要なのである。何から何まで国に集めて国が分けるといふシステム自体を変えないといけないといふ話である。

4 出発点は市民から

(1) 政府と統治の基本

日本社会の中に何種類の政府をつくるのか。それを地理的区分でどこどこにつくるのか、つくらないのか。そういう意志決定を市民が行って政府体系を作り直す。道州制論議をそういう話にしなさいといけない。

憲法学者とか、法律関係の人は団体自治と住民自治という言葉を使う。古めかしいので私はそういう言葉を使わないが、市民主権、市民自治の方が先にあって、地方主権、地方自治よりも先にあって、市民初発で地方主権や地方自治が出てくる。出発点は市民にある。政治上の主権者は市民、社会の主人公も市民である。実際、そうになっているかは別だが、そういう構えになっている。

私は、市民＝the people と理解しているが、リンカーンのゲティスバーグの演説「government of the people, by the people, for the people」は、中学の習いたての英語で出てくる。ここで大切なのは of の思想である。よく for から by へと言われるが、the people が権力を所有するのが民主主義なので、of the people が大事である。of がないと民主主義にならない。

前置詞は、前置詞に前置される言葉と後置される言葉との両者の関係を表わしている。前置される言葉が客体で、後置される言葉が主体になる。of は、所有あるいは源泉を表わす。government が客体、the people が主体となり、政府の権力の源泉は、the people に

あるということを表わしている。

かつて、日本で有名な英語学者がこの of の理解に苦しんだ。市民が政府を所有するところが理解できなかった。そんな話もあるが、今は権力の源泉は市民にあって、市民は政府をつくることもできるし、つくり直すこともできる。

大正デモクラシーでは普通選挙を勝ち取ったが、当時は天皇主権で the people に主権がなかったから、民本主義といわれる。by だけなら大正デモクラシーの段階にとどまるが、戦後の日本国憲法では主権を the people においた。of the people になった。戦後民主主義は、大正民本主義をバージョンアップしたものである。

また、法の支配の話では、法の支配ということと法治主義ということがこんがらがっている。

法治主義とは私の理解では法による支配、rule by law である。つまり、法による支配は支配者が別にいる。rule of law は、法が支配者、法が支配というものの源泉になるので、法以外は人を支配できない。そうすると当然に、法を立てる人が支配の権力を持っている、ということになる。民主主義における法の支配というものは、government of the people につながっている。

道州制の問題は、政府について考え直すことである。そういう原理原則から政府(government)、統治(governance)を考え、道州制の議論をすすめていく必要がある。

(2) 政府領域の捉え方

私は、政府というものを以下のように定義する。

「ある社会を構成する市民一人ひとり皆に共通する、公的(public)な事柄(affairs)について、市民からの信託を得て、市民を代表して、公開の政治の場で熟議し、論争し、強制力を

持った法を立て、行い、司り、公平な意志決定を下し、法にもとづき市民がみずからに負担責任(liability)を課して支払う税を、強制力に裏打ちされつつ、しかし、公平に調達し、公平に運用し、行政機関を指揮し、その補助を受け、公的なサービスを必要とする人に、必要なところで、必要なときに届けること(delivery)に責任をとる」のが政府である。

こうしたことをするのが政府だから、これ以外は政府はやらなくていいと捉えている。

政府というものをそういう意味で小さくする。だから、新自由主義者とは別の立場にあるが、政府の領域というものを限定するという点で共通するところもある。社会の中での政府の位置、政府の領域を大きくし過ぎないことが大事だと考えているので、その点では構造改革の論理と一致する。ただし、新自由主義者とは異なり、市民自治の立場からそういうことを考えている。

そんな認識を持ち始めたのは随分前のことである。昔、イヴァン・イリイチの講演会で、行政サービスの話を聞いた。教育がサービスの目的を忘れて、生徒を選別をして格差を生み出す。病院が病気を治すところではなくて、病人をつくりだすところになってしまう。制度が当初の目的とは逆機能を果たしている。そうした話であった。

そこでつくづく感じたのは、行政がいいことだけをするわけではない。強制力がなければできない、税金を使わないとできない仕事以外にやたらと手を出すものではないということだ。

これは、減量経営とは違う。減量経営は、ただ節約をしてケチをして、という発想になる。小さな政府はそういうことではない。リストラ、リストラクチャリングは減量ではない。構造を再構築するということである。業務の領域の再構築をするのがリストラクチャリングである。

私の立場では、リストラクチャリングに加えて、リエンジアリングもなくてはならない。業務の過程、運びというか、仕事の進め方や組み立て方を再設計するという考え方だ。政府の領域を絞り込む一方で、付加価値を生む、税金を使ってでもやる価値のあることをやる。いい政府をつくること、それを何種類かつくすることを考えるべきである。

そこに補完性(subsidiarity)という考え方が出てくる。ここでは、社会的補完性と政府間補完性という2種類の補完性を取り上げる。

(3) 社会的補完性

政府というものは政治の一部であり、政治は経済のなかに包み込まれている。たとえば政治資金が必要とされるように、お金を使わなければ政治はできない。そして、経済は文化に包まれている。マーケットは何をやってもいいというわけではない。人身の売買など文化的、道徳的に許されないものもある。経済は社会から遊離して機能できない。

社会的補完性の考え方によれば、何から何まで政府が責任を負う必要はない。政府というものを限定する。それから、行政の仕事は政府本体の仕事の補助である。政府本体が法的制度のなかで、行政を指揮する。政府本体は政治領域の一部で、政治領域はパブリックな公的圏域の一部である。公的なことを全部政治が担う必要もなく、政府機関が必ず要るわけでもない。いわんや行政がやるのが公的だということではない。

政府機構を市民が使う前に、マーケットで取引できるもの、解決できるものはマーケットで解決すべきで、マーケットができることまで政府に押しつける必要はない。

また、マーケットや政府が絡まなくても市民同士が仲間をつくった市民同士の組織でできることもある。企業(PO: Profit-seeking Organization)、政府(GO: Governmental

Organization)、の他に市民の組織(CO: Citizens Organization)がある。最近の英語圏では、そういう市民の組織をCSO(Civil Society Organization)と呼んでいる。

市民の組織は、Non-Profit であつ Non-Governmental、非営利であつ非政府の組織なので、ここでいろんなことができる。日本でも近年、一気にこの領域が拡大している。

そういうことで何から何まで政府でやるのではなくて、政府でなくてはできないことを絞り込む。この道州制議論のなかでも、国・道州・基礎自治体の3つでやることは何なのか。市民をもとにして、市民の参画を得ながら、市民に代って何をやるのか。それを詰めないといけない。それは、行政事務をどう分けるのかという問題を超える話である。

(4) 政府間補完性

そこで、政府間の補完性である。私の理解では、政府というのは強制力を伴う組織なので、あまり身寄り、最寄りにはつくないほうがいい。身近に政治はあってもいい。パブリックなことは身近でやらなくてはいけない。しかし、それは政府という権力機構をつくらなくて、アソシエーションという形で市民が自発的にやるものではないか。自発的に民間の企業とも接点をもってやっていく。

そのうえで、まとまりのある都市を単位に、そこには政府をもった基礎自治体をつくる。都市には完全に近い自治権を認めて、基礎自治体として市民の日常生活に関わるソーシャルサービスとユーティリティサービスを行う。具体的には、福祉、介護、保健、医療、学習、教育、防災、育児などのソーシャルサービスと、ライフライン系、上下水道、電気、ガス、運輸、情報通信関係などのユーティリティサービスである。

これらのサービスは、インフラストラクチ

ヤがいるが、政府はインフラを整備することだけが役割ではない。インフラを利用して、交通なら交通サービスを届けることが必要で、中山間地域の農山村や限界集落に道路をつくり、路線バスを廃止するというのでは、基本的なユーティリティサービスを否定することになる。道路をつくるよりも、ユーティリティサービスを届けることの方が政府の役割である。

基礎自治体がソーシャルサービスとユーティリティサービスを担うが、高度医療や難病対策などは全部やる必要もなく、自治権の強い都市でもネットワークが必要なので、それは道州の仕事とする。新しい医療の基礎研究などは国がやればいい。市民が生活の中で必要とするパブリックなサービスの一部を、どの政府に割り付けていくかを定める。

補完性というのは、身近でできることは身近でやってしまう、身近でできないことを遠くが補完していくということである。しかし、私は、身近さに、プラス、強制力があるかないか、という観点から捉えている。身近で強制力が伴わないでやれることは、市民社会でやる。強制力が伴うことを基礎自治体がやるというように、身近なところから割り付けていけばいい。

(5) 連邦制を見据えて

こういうことを考えると、道州制論議の枠を超えており、連邦制という話になる。

連邦制では、市民が何種類かの政府をつくる。2000 ぐらいの自治市と 10 ほどの共和州と 1 つの合衆国で日本連邦を構成する。自治市には都市政府を、共和州には州政府を、合衆国には連邦政府をつくる。さらに東アジアに連邦際(inter-federal)政府を構想していく。そういうところまで行ければと思っている。

どういうわけか、自民党の中間報告書では、限りなく連邦制に近い道州制を導入する、と

いう書き方をしている。私も連邦制がすぐできるとは思っていないが、当面は限りなく連邦制に近い道州制を目指して、そこから移行するという考えである。ただし、自民党のレポートよりも市民中心で考えている

5 ステイクホルダー(stakeholder)としての市民

では、市民にそんなことができるのか、市民にそれだけの力量はあるのか、ということになるが、私はあると思う。信仰に近いが、大丈夫、市民はやれるという前提に立っている。なぜなら、市民はいろんなペルソナを使い分けることができるからである。

市民というのは、いろんなステークホルダーになることができる。まず、生活者であり、主権者でもある。それから市民組織や、企業、政府を所有することも、投資することも、債券を買うことも、寄附をすることもできる。生産にも消費にも関与できる。取引もできる。取引先にもなれる。

また、顧客として、賢い顧客になれば、大きな組織を動かすこともできる。ボイコットもできる。選挙で一票を投じ、国会の決議もひっくり返すことができる。うねりやねじれもつくれば、はずみもつけられる。政権も交代させられる。投票者、有権者として、いろいろな選択ができる。報道機関の誘導に従うことはない。

さらには、労働者や経営者にもなれる。人材でもある。公衆としても、コミュニティ・メンバーとしても活動ができる。

そういう、いろんな立場をいろんな相手に使い分けていくことで、少しずついい社会を築くことができる。

お金をみても、千何百兆円が日本にある。一人ひとりの所有にはばらつきがあるが、それでもいろんなことができるお金を一人ひと

りが持っている。そういう人が何でもかんでも国に税金払って使い道も国に委ねるということではなくて、お金の使いみちについて、ポートフォリオ・セレクション、どのような立場で、どこほどの程度信託するか、投資するかの工夫をすることが大事である。

所得再配分というが、必要とするサービスが必要とする人に、実際に届かなければ、再配分にならない。国に税金を集めるやり方は、もう手詰まりになっているのである。

要するに自己責任、自己決定でいろんなことができる。自己責任、自己決定は二重の構造になっている。まず自分だけの自己責任による自己決定。自立して自律する。それこそ自治の基本である。

しかし、何でもかんでも自分だけでできるわけではないので、そこに社会が必要になる。社会をつくることになる。個人が社会をつくるには、どういう社会になにを委ねるのか、社会的に調整された意志決定をしなければならぬ。自立した市民がつくる社会というのが基礎になる。

個人各々に、自己責任で自己決定して、みんな社会をつくるのである。それが市民社会である。そして、市民社会のなかに市民政府の体系を編成していくのである。

〔参考文献〕

西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中において考える」日本行政学会編『年報行政学研究第43号分権改革の新展開』（ぎょうせい、2008年）

2008 温暖化防止研究フォーラムのご案内

「暮らし方、働き方」を問い直し、温暖化防止を進めて、
持続可能な社会をつくる

日 時 12月8日(月) 午前10時30分から午後4時まで
場 所 横浜市開港記念会館(横浜市中区)
主 催 2008 温暖化防止フォーラム実行委員会(委員長 鈴木伸子)
内 容

基調講演 「環境とエネルギー」を解決する社会・経済システム
植田 和弘(京都大学大学院教授)

シンポジウム

コーディネーター 竹村 英明(環境エネルギー政策研究所)
報告者 竹村 英明(環境エネルギー政策研究所)
鈴木 優子(生活クラブ生協神奈川理事長)
藤田 和芳(大地を守る会会長)
島田 純子(W. Co 連合会理事長)
益子 晴光(株リコー社会環境本部室長)
阿部 守一(横浜市副市長)

〔お問い合わせ〕

* 実行委員会事務局: NPO法人 参加型システム研究所

電話) 045・222・8720

* (社) 神奈川県地方自治研究センター 電話) 045・251・9721

シンポジウム「道州制をどう考えるか」

日 時：2008年9月19日（金） 午後2時から午後5時

会 場：ワークピア横浜（横浜市中区）

【登壇者プロフィール】（文中敬称略）

●コーディネーター

後藤 仁（ごとう ひとし） 神奈川大学法学部教授

1940年東京都生まれ

(株)博報堂勤務を経て、長洲県政の神奈川県入庁、自治総合研究センター
所長、公文書館館長を歴任

1998年神奈川県を退職、神奈川大学法学部自治行政学科教授、現在に至る

★パネリスト

並河信乃（なみかわ しの） (社)行革国民会議前事務局長

1941年神奈川県生まれ

経団連に入職、土光会長秘書として臨調・行革に関わる

1986年経団連を退職、民間の立場で行革国民会議を設立、理事兼事務局長
として活動

廣田全男（ひろた まさお） 横浜市立大学国際総合科学部教授

1952年栃木県生まれ

東京市政調査会を経て、1997年から横浜市立大学に勤務

専攻は憲法、地方自治論、特にヨーロッパ地方自治憲章、補完性の原理に
ついて研究

上林得郎（かんばやし とくろう） (社)神奈川県地方自治研究センター理事長

1939年神奈川県生まれ

神奈川県地方自治研究センター設立に尽力、以来、事務局長、主任研究員
を歴任、神奈川大学非常勤講師も務める

●後藤：

まず上林さんに、道州制について、現在に至るまでどういう見解が示されてきたのか、歴史を振り返りながら、口火を切ってもらおう。

★上林：

1. まず、都道府県制の議論から

そもそも道州制を議論する際には、都道府県制、つまり自治体としての広域行政のあり方をどうするのかを考えなくては行けない。行政的にはそういうことがいえる。

一方、政治的に考えると、道州という一つの新しい政治体制をつくるということになるので、広域的な政治体制をどうするのか、中央政府に対し、地方政府のあり方をどうするのかということと併せて考えないといけない。

そこで、広域行政といわれてきた都道府県について根本的に考えると、戦後の改革によって、それまでの国の総合出先機関として位置づけられていた都道府県が、1947年の地方自治法の施行によって自治体としてスタートした。しかし、本当に自治体としての都道府県であったかどうかについては、いささか議論が多かった。

1995年から始まるいわゆる第1次分権改革で、地方分権推進委員会における検討を経て、2000年の分権一括法の施行によって、形式的に言えば、都道府県が自治体として自立する外枠ができあがったといえる。

その後、本当に都道府県が自立した自治体になっているのかどうかについては、また改めて議論が必要である。



パネリスト

上林得郎氏

2. 都道府県制の歴史

都道府県制を考えると、歴史的にみて都道府県はどうやってできたのか、という話になるが、それには廃藩置県から話を始めなくてはならない。

松尾正人氏の著書『廃藩置県』によれば、明治維新で最大の改革の成果は、廃藩置県であったのではないかと書かれている。

1867（慶応3）年に大政奉還によって幕府から政権が移ったようにいわれるが、その後の戊辰戦争、江戸開城によって1868（明治元）年に明治へと元号が代って、そこで政権が替わる。1869（明治2）年に版籍奉還ということで、藩を天皇に帰すということが行われた。そのときには、300近くあった藩の藩主は据え置かれていた。

それが、1871（明治4）年9月に廃藩置県というクーデターが起きて、それまでの藩主たちが一斉に東京（江戸）に呼び集められ、藩主が変わって政府が任命する知事がそれぞれの藩に任命された。旧藩主がいなくなったところで旧藩の統合が進められ、同年11月に3府72県という新しい県の体制となり、そこでほぼ現在の都道府県の原型ができた。

その後、いくつかの県の統合分離がすすめられ、1886（明治19）年に北海道に北海道庁が置かれ、1道3府43県の制度となった。1890（明治23）年には府県制が施行され、府県制ができたことで、現在の府県制の基礎が固められた。この府県制では、明治憲法下における国家統治機構の行政区域として府県が位置づけられており、それは戦後改革まで一貫して変わらなかった。

つまり、1890年からだいたい120年くらいの現在の都道府県制度が経過しているということになる。その間、2000年の改革まで、都道府県は国と地方の間で、国からの指示を基礎自治体に伝える役割を果たしてきたのである。

3. 都道府県制の見直しと道州制論議

そういう歴史のなかで、都道府県のあり方をいくつかのやり方で変えていこうという流れがあって、道州制の検討が出てきた（資料1参照）。

まず、戦後の地方自治をめぐる改革の最大の焦点は、都道府県が国の出先機関から自治体になったことである。このとき憲法には自治体ではなく、地方公共団体と規定されている。

戦後改革において、旧内務省には都道府県を国の地方出先機関として継続したいという意向があったが、当時のGHQの強い指示もあって、1947年に知事公選制をスタートすることになった。

その後の動きをみると、なんとか旧体制、国のいうことを聞く都道府県という体制を維持していきたい、という支配者側の意図が色濃く残っていたといえる。一つが機関委任事務制度である。知事及び市町村長が国の機関に位置づけられ、国の指揮監督権が首長に及ぶような制度、こういう形が知事の公選制と併せて導入された。

実は、機関委任事務制度はそのときに始まったわけではなく、1888（明治21）年に市制町村制ができたときに、都道府県知事を通じて市町村長を国の機関に位置づけ、知事の指揮下に置くというのが始まりである。それを都道府県に及ぼしたもので、旧体制維持の手法であったといわれる。その機関委任事務制度が改革されたのが2000年である。

4. 中間団体としての府県の検討

そうした動きとあいまって、国の影響力を持った地方制度を作ろうという動きもいくつかあった。

1951年の地方行政調査委員会議、いわゆる神戸委員会において、都道府県の規模の合理化についての勧告が出されている。ここでは、

国の機関としての位置づけが色濃く出ていた。その後、1957年の第4次地方制度調査会答申で、9～11くらいの府県をまとめて「地方」という制度を作ろうという案が出された。それは、地方の長官を府県議会の承認を得て、国の官吏が担う。また、「地方」には議会を置くといったような内容で、国の機関と地方の機関との中間的な段階に位置づけた答申であった。

しかし、この答申にはもう一つ、強い反対の議論があった。それは、2ないし3の府県の合併により、18～19の新しい府県のエリアをつくるという都道府県合併案である。それら二つの意見が対立し、採決の結果1票差で「地方」案が採択されて、答申に盛り込まれた。同時に反対案も併記されることとなった。

この「地方」制案は形式的には、国・地方の中間的な団体と書かれているが、内実は国の影響を色濃く持たせるための提案であったといえる。ただし、地方制度調査会で1票差の採決結果となったことも影響して、法制化されなかった。

次に出てきたのが、1965年の第10次地方制度調査会における「府県合併案」である。地方制度調査会の答申を受けて、国会に都道府県の合併法案が提出されたが、当時の社会党を中心とする野党が強く反対し、審議未了で廃案となった。続けて出された法案も廃案になるなど、その後、1970年頃までの間に3回の府県合併法案が廃案となっている。

そのような動きに呼応するように財界や学界からもいろんな意見が出された。このころの意見は、国の出先機関としての色合いを濃く残し、国と地方との中間的な組織としての都道府県を提案するものが多かった。

それ以降、80年代は道州制の議論はあまり聞かれなかったが、90年代に入った頃から、本格的な議論が始まってきている。

5. 90年代以降の連邦制、道州制の提案

90年代には、府県の合併だけでなく、日本をいくつかの主権を持った国家に分けて、いわば連邦制を視野にいれた提案が続々出された。経済界や国の機関からも提案が示されるなど、道州制論議は百家争鳴の時代に入った。

そして、1995年から始まった地方分権推進委員会の議論の中では、現状の市町村一都道府県の二層制を維持しながら、国が地方を支配する体制を改革するという事で、機関委任事務体制を廃止する勧告が出され、それにもとづく法改正が行われた。

その最終報告のなかでは、地方分権は登山にたとえば、まだベースキャンプを築いたに過ぎない、これから新たな登山が始まるとして、そのために財政分権の話など、新しい行政体制をつくるための6つの課題が出されていた。

そうした課題を受ける形で、今度は地方が中心になって道州制についての提言が出されてきた。北海道、岩手、東北三県、東京商工会議所やPHPなどからも意見が出されている。

これらの意見は、昭和30年代にいわれた国の出先機関の色合いを濃くもったものとは違って、自治体としての府県の合併ないし広域自治体をつくるという意味で、道州制を提案する内容となっている。

さらに第28次地方制度調査会で「道州制のあり方についての答申」が出され、ここでも広域自治体としての道州制の必要性が示されている。

6. 道州制論の類型

これらの流れを整理すると、昭和30年代～40年代までは、国の行政機関又は国と地方との中間に位置づけられる動きが中心だった。90年代はかなり大胆に連邦制を視野にいれた動きがあり、2000年以降は自治体としての

道州制を位置づけるという、大きく分けて3つの潮流があったといえる。

道州制論の類型は、国の行政機関としての道州制、国と地方の中間団体としての道州制、広域自治体としての道州制、連邦制の4つに分かれる。もう少し細かく見ると、都道府県を残すか、残さないかということで大きく論点の差が出てくる（資料2参照）。このうち、国の行政機関としての道州制、国と地方の中間団体としての道州制の部分は、国の行政機関の役割を色濃くもったものとして、一つにまとめていいと思う。

そうした大きく3つくらいの道州制に関する議論の類型があって、現在の議論では、広域自治体としての道州制が主流になっているといえる。

なお、連邦制ということについては、司法機関を含め新たな独立的な要素をもった団体をとということになるので、憲法改正が必要になる、ということが第28次地方制度調査会の論点整理に示されている。

第27次から第28次にかけて本格的に行われた地方制度調査会の議論では、地方制度としての道州制を導入する考え方である。ここに出されている論点は、国の出先機関である地方支分部局を権限を含めて地方に移す、ということ骨子にしながら、究極の分権の姿としての道州制が描かれている。なお、第28次答申には、9道州や13道州など区割り案も出されている。

7. 最近の道州制推進の動き

第28次地方制度調査会答申が2006年2月に出されて、同年9月に発足した安倍内閣では小泉政権を継承し、道州制をテストパターンの意味で、北海道に道州制の特区をつくるという道州制特別区法（道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律）が成立した。しかし、実際には各省からの権限

移譲が行われていないのが現状であり、めざましい成果とは考えられない。

また、安倍内閣では道州制ビジョン懇談会を置いて、そこで道州制を進めることになり、今年3月に中間報告を出した。2007年1月には全国知事会が「基本的な考え方」を発表した。自民党でも道州制調査会を最初に立ち上げ、その後推進本部をつくって、2008年3月に第3次中間報告案をまとめた。同じ時期には日本経済団体連合会も中間取りまとめとして第2次提言を出した（資料3参照）。そういう動きがあって、最近はかなり道州制が進むのではないかとされている。

しかし、熱心な議論はあるが、どちらかというと区割り案の問題が先に立ってしまっている、という印象が否めない。

一方で、国民の関心が非常に薄い。なぜ薄いのか。それは、これまでの都道府県が本当に自治体としての役割を果たしていたのかどうか。地方の政府としての都道府県の役割が住民に身近であったのか、ということが問題ではないかと考えている。

明治以来120年以上続く都道府県については、地域的な定着度が非常に強い。各省庁の地方出先機関は都道府県別に配置されているし、国政選挙はすべて都道府県単位になっている。国のしくみが都道府県中心に成り立っているので、これを直すということになれば、かなり大幅な統治の変更ということになる。それだけに国民的議論がなされないといけない。

しかし残念ながら、そういう雰囲気がない。共同通信社などの世論調査でも、道州制に反対する人が6割以上あり、なかなか世論が盛り上がってこない。現在の国のあり方について、強い不信が国民の中にある。それをいまの政府が変えられるのか。

もう一つは、現在の政治のあり方、悪い言い方をすれば官僚内閣制といわれるくらい官

僚制の上に成り立っている点を、どう改革されるのかという道筋が明らかでないので、冷ややかになっているのではないか。

さらに、3つの報告書をみると、道州になったらこういうことができると、メリットがたくさん書かれているが、ほんとうにそれだけの改革を現在の政治の中にあるのかどうかについては疑問がある。

●後藤：

道州制をどう考えるのか。道州制の問題は、地方自治や地方分権、特に都道府県のあり方についての議論である。同時にその一方で、国の行政改革や政治改革、いわゆるガバナンスとガバメントをめぐる大きなフレームの中での議論になる。

今、道州制のあり方に関する議論はいろんな舞台で行われている。そのなかに、地方分権改革推進委員会と経済財政諮問会議がある。この二つがかなり連携しながら、道州制についての検討を進めてきているので、それをみておきたい（資料4参照）。

地方分権改革推進委員会は、去年5月に「基本的な考え方」を打ち出した。その素案の段階で、実は、経済財政諮問会議に考え方を説明している。そして、有識者議員から税財政改革の問題と国の出先機関の大胆な見直しについての意見をもらい、それを分権改革推進委員会の議論に取り入れている。

また、経済財政諮問会議の去年11月14日に開かれた会合への有識者議員提出資料をみると、「地方分権の加速に向けて～地方の本格的再生は分権から」という題名が記されてい



コーディネーター
後藤 仁氏

る。そこでは、地方出先機関の見直しが将来の道州制導入に不可欠なステップである、というようなことも書かれている。こうしたことを受けて、地方分権改革推進委員会から「中間的なとりまとめ」が示された。

経済財政諮問会議では一貫して政府機能見直しの問題を扱っており、地方支分部局の整理も目指してきた。

各府省庁の反発があり注目されるなかでの、今年6月の地方分権改革推進委員会第1次勧告は、地方支分部局の整理については切り込み不足となった。8月の「国の出先機関の見直しに関する中間報告」も苦戦している様子が伝わってくる内容である。

経済財政諮問会議ではそうした状況を懸念し、地方分権改革推進委員会に対してハッパをかけるような意見を出していた。その経済財政諮問会議も、最近では、失速気味になってきた印象がある。

ここで次に、並河さんに国の行政改革と地方分権改革が、これまでどのような絡みで進んできたのかについて、取り上げていただく。

★並河：

1. 行革論議の焦点と地方分権

行政改革という議論は昔から、戦前もあったが、最近の行政改革の流れというと1981年の土光臨調から始まったということでまず間違いないといえる。

土光臨調、正式には第2次臨時行政調査会の論議は、それまでの行政改革論が主として機構や定員など、昔でいえば行政管理庁の仕事を中心に議論してきたものを広げた。いわゆる守備範囲論、行政の責任領域論、役割分担論ともいうが、そういったものを中心にして財政の問題にまで踏み込んで、行政改革だけでなく行財政改革を改革の柱にしたことは、それで成果が上がったかどうかというのは別問題として、論点の立て方という点では画期

的なことだったといえる。

当時の守備範囲論では、主に官と民、国鉄の分割民営化というのがシンボリックな改革で、官と民との役割分担論はいろいろ議論した。しかし、そこでは政府のなかの中央政府と地方政府との関係、国・地方の関係というものは積み残しをした。

確かに、臨調答申のなかに地方分権という言葉がまったくなかったわけではなく、身近な行政は身近な政府に任せるべき、というような考え方も書いてあるが、その具体案は示していなかった。

その後の第2次行革審の答申では、中核市の話、都道府県や市町村の連合制度を取り上げて、実現したものもあるので、全く国・地方の話が全くなかったわけではないが、分権を進めるということではなかった。中心トーンとしては、土光臨調の時に旗を掲げた「増税なき財政再建」である。また、その財政は国全体の財政というよりも中央財政の問題として捉えられていた。今となればいろいろ批判もできるが、当時としてはそれを進めるだけでも精一杯であった。

土光臨調、その後の第1次行革審、第2次行革審と続く80年代の行政改革の議論では国・地方の問題を積み残したといえる。



パネリスト

並河信乃氏

2. 「第3次行革審」期の政治経済情勢

それが、90年代に入って第3次行革審で少し風向きが変わった。アウトプットをみても、パイロット自治体を提案したり、最終報告では地方分権に関する基本法の制定を取り上げている。

これは、当時の部会長（※注：豊かなくらし部会）が後に総理大臣となった細川護熙氏で、部会長代理には関西経済団体連合会の宇野収氏、ほかに元島根県知事の恒松制治氏などの分権派がいたことも一つの理由かもしれない。ただし、ここで風向きが少し変わってきたのは、第3次行革審が頑張ったというよりも、80年代の土光臨調開始から約10年が経過し、90年代に入って時代ががらっと変わってきたということがいえる。

一つは、80年代の後半にリクルート事件などがあって、政治改革というものが課題になった。政治資金規制法の問題から選挙区制度の問題、政党のあり方、中央政治のあり方なども含め、政治改革の問題が非常に多く議論されるようになってきた。そういったところで、中央政治とは何をやるのか、中央政府とは何をやるのかというのが問題となり、国・地方との関係が取りざたされるようになってきた。

もう一つは、80年代の終わりはバブル全盛期であった。日本全体がバブルに湧く中で、東京一極集中がひどい状況になってきた。首都圏に住んでいる人間からすると、土地価格が高騰し、大変な状況になった。その東京一極集中をなんとか是正しなくてはいけないということ、一つは東京問題そのものと同時に地方分散、東京一極集中の原因になっているような政治と経済との関係の分離、というようなことが80年代の最後から90年代初めに大いに議論されてきた。そこでは遷都論というものもあったが、いつの間にか消えた。

分権論が盛んになったのは、クウェート侵攻にかかわる外交問題も契機となっている。1990年8月にイラク軍がクウェートに侵攻した際に、情報の取り方など外務省の対応がまずかった。そこで政治家を中心に中央政府は外交とか、外向きの話にもっと力を入れるべきで、内政は地方に任せるべきではないか

という議論が出てきた。

当時を思い起こすと、政治改革の問題、東京一極集中、あるいは外務省の体たらくなどが重なり、それが相乗効果となって、今のままの国のあり方でいいのか、国と地方と関係はこれでいいのかというようなものが澎湃として出てきた。小沢一郎氏の「300諸侯」という言葉が出てきたのもこの頃だったと思う。

こうした流れで、90年代初頭に地方分権論が出てきて、同時に第3次行革審が発足した。そこには分権派の方たちも参加していたので、積極的に分権が話を取り上げられて、それが一つの流れになった。それが当時の経緯ではないか。

3. 「地方主権」提唱のきっかけ

個人的なことから申し上げれば、土光臨調で「増税なき財政再建」という旗印を掲げ、歳出削減、補助金削減や地域特例の廃止などの政策の見直し議論に参加してきた。そのなかで、金庫番の理論というか、財政当局の論理だけで切っていくことに対し、確かに中央財政を再建するためには仕方がないが、とにかくカット、カット、カットということで本当がいいのか。もう少し他の方法がないだろうか悩んでいた。

1988年秋にフランスから社会学者のミッシェル・クロジエが、ミッテラン大統領の特使として行革の調査に来日した際、私は調査をお手伝いしたことがある。

その調査が終了した最後の雑談で、彼は日本の行革が非常に面白いと言った。特に、国鉄の改革は非常に面白いと言う。それは、国鉄財政を再建するという発想に始まりながら、それを分割民営化というシステム変更を持って行ったところが非常にユニークで、評価できるということである。にもかかわらず、それをなぜ日本全体に応用しなかったのかと言われ、その言葉が非常に印象深かった。

彼は、1988年10月11日読売新聞のインタビューにも答えており、そこで日本の行革は地方分権が不十分であるというようなことを述べている。こちらもいろいろ悩んでいたところだったので、それ以来、私は分権派になってしまった。

そういう経緯もあって、当時、行革国民会議を立ち上げていた私たちは小さな研究会を作り、これからの行革のあり方をどうしたらいいのか、ということをして1年ぐらい議論した。その一つの回答が、分権を徹底していくということだった。たとえばいわゆる縄張りというか、共管競合、二重行政などを防ぐためにも、分権が一つの切り口ではないだろうかという思いを強くした。

さらに「増税なき財政再建」ということを端緒にいろいろ考えると、地方財政そのままのシステムを維持したままで全体の財政再建を図るのは無理ではないか。極めてひずみが大きくなるのではないか。むしろ地域ごとにそれぞれの判断で、場合によっては増税をする地域があっても、減税して小さな政府をとる地域があってもいいのではないか。バリエーションをいろいろつくらないといけないのではないか、という感覚になった。

そこで、地方分権のための研究会を立ち上げ、1990年11月に小さなパンフレットをつくって「地方主権」を提唱した。それまでの地方分権ではない、地方主権という言葉を出した。この言葉はかなり昔に誰かが使っていたが、この前後では地方主権というものを言い出したものはなくて、ユニークな提案となった。

研究者のなかには地方主権を認めないという批判的な意見もあり、国家主権というものに対する認識を問われたりもしたが、当時の日本新党などが地方主権を積極的にうたったこともあって、この言葉は一般に流布した。その後、江口克彦氏が「地域主権」というバ

リエーションで使うようになった。

その後私たちは「地方主権の提唱」をさらに推し進めて、恒松治氏の名前で『連邦制のすすめ』を發表し、さらに1994年には本日のコーディネーターである後藤氏と一緒に「日本連邦基本構想」というものをまとめた。

4. 分権論の端緒と地方分権改革の展開

第3次行革審とは別に、1993年6月に衆参両院が地方分権の決議をした。これが一般的には第1次分権改革の端緒ということになっているが、このときの決議は唐突だった印象がある。

なぜ、このときに両院決議があったのか。宮沢政権の最後の年で、前年に新党が初議席を獲得し、新生党やさきがけなど新党ブームがあって、新党が百家争鳴になった時期である。衆議院選挙が近いということで、今の体制維持を唱えていては勝てないという極めて政治的な認識が強く、決議したと思う。7月に衆議院選挙があって、自民党は大負けはしなかったが、野党が議席を取って細川政権の成立となった。衆参両院決議はそういう時期のことである。

その年の11月に第3次行革審が、地方分権についての基本法制の制定を求める答申を出し、地方分権推進委員会ができて、第1次分権改革という皆さんがご承知のような流れになってきている。

この90年代の分権論は一種の観念論、政治的な発想というか、上からというか、外からの分権論で、それが内発的な分権論であったかという疑問が残る。

第3次行革審では、パイロット自治体制度を提唱したが、そのときの議論では、分権を進めるにも、松下圭一流に言えば「居眠り自治体」が多くいるところで無理じゃないか、という意見もあった。しかし、なかには目覚めた自治体もいる。寝ている奴がいるからす

べて布団の中に寝ているとはいえない。そこで、目覚めたところは自分たちの責任で自主改革、実験をしてもいいのではないかということになり、パイロット自治体制度（地方分権特例制度）を提唱した。

パイロット自治体制度の結果は無惨なもので、こうした背景からも、90年代初めににぎやかに行われた分権論は、必ずしも全部の自治体に乗っている感じではなかったという記憶がある。

その後、橋本行革があり、小泉構造改革があった。橋本行革は、中央省庁の再編などいろいろ行われたが、分権論という立場からみると、さしたる進歩はなかった。橋本元首相は、分権は進展したという認識があり、次は中央省庁、と改革に乗り出したと聞いている。橋本行革における財政構造改革会議は土光臨調と同じような議論で、地方財政の締め付けに終始したと記憶している。

小泉構造改革でも、分権する立場からすればほとんど進歩はなかった。構造改革と言いつつながら、小泉元首相の頭の中に分権的な発想はなかったのではないか。三位一体の改革、市町村合併、集中改革プランなど地方行財政改革が行われたが、それは中央財政のための改革であった。三位一体改革も最初に片山虎之助総務大臣（当時）が言い出した時にはそれなり理想はあったが、議論しているうち次第に中央財政寄りになり、結局あの様に終わった。

小泉構造改革は、地方財政の極めて深刻な悪化を残したといえる。ただし、それがスプリングボードになって、地方分権が実現できるための行財政システムをつくらないといけない、という認識が首長や自治体の間に広がっていったというのは、小泉改革の一つの成果といえるのかもしれない。

小泉改革を経て、中央政府が何かいいことやってくれると思っていたがだまされて、こ

れではダメだというような認識が、自治体のなかに広まった。このことは90年代の、いわば「外からの」観念的な分権論とはずい分違って来たのではないか。これに期待をかけられるのではないかと思う部分もある。

一方、改革するためには、中央政治、国会で法律をつくらないと何事も進まない。その中央政治がいま混乱、迷走している。地方分権改革推進委員会は、意欲的にはやっているが悪戦苦闘している。これからどういう風に展開するのが非常に気になる。中央政府が弱体化しているので、誰がどういう形で乗り切るのか。これからの課題だ。

5. 道州制では税財政をどうするのか

90年代の道州制、連邦制は、いろいろ議論あったが、その後の経済の深刻な長期不況で、いったん下火になった。道州制の議論が復活してきたのは、2000年以降、小泉内閣以降の話である。

それにはいろいろな理由があるが、一つは市町村合併の推進、かなり強力で推進されてきた。3232あった市町村が約1800になって、市町村合併の次は府県合併という極めて単純、安直な発想である。もう少しまじめに考えれば、市町村合併で政令市ができ、有力な市が県の中にできてきて、都道府県のあり方が問い直されるようになってきた。市町村合併の一つの影響である。

もう一つ、機関委任事務は廃止されたが、実感として分権が進まない。そのなかで、受け皿論という話が出てきた。受け皿として道州というものをつくって、それを分権の受け皿という明確な形でつくらないとダメではないかという議論である。そこで、2000年以降に道州制という議論がにわかには復活したのではないかと思っている。

第28次の地方制度調査会の道州制答申について、委員の西尾勝氏は進んで書いたもの

ではないと言っていた。ただ、道州制を書く
とすればせめてこういうものにしないと分権
の立場からおかしいということで書いた内容
と言っていた。

安倍内閣では、道州制担当大臣を置いて、
道州制ビジョン懇談会を設置した。この懇談
会が出した中間報告は読んでもおもしろくない。
読んでなるほど、とならない。最大の原因は、
地方制度調査会の答申もそうだが、税
財政に関する具体的なイメージが打ち出して
いないところにある。懇談会では専門委員会
を置いて、これから1年間議論をする予定だ
が、1年で税財政に関わる具体策を示すのは
難しい。

本筋は、道州制というドンガラ議論をす
るのではなくて、事務事業の分担の話とそれ
と密接に絡む税源、財源の移譲の議論をきち
っとしていかないといけない。分権ができる
ような自治体をつくって、地方政府をつくっ
たうえで、それぞれの地方政府が広域的な観
点から連携か、合同するかなどを考えてもら
うとすべきである。

はじめに枠をつくって、という議論は面白
いが、難しい問題が出てくると、答えを出さ
ないといけなくてで制度論に逃げる傾向があ
るので、本来の分権論がちっとも進まないと
なる。分権を徹底するための道州制の議論は
否定しないが、分権から目をそらすための議
論になっては身も蓋もない。

道州制では、財政調整の仕組みをどうやっ
てつくるのか。それは、地方消費税をどうす
るかという議論と絡むが、地方消費税を増や
したからといって解決する話でもない。

また、国・地方で500兆～600兆円の膨大
な債務がある。国の話だからといって無視を
して、過去債務の話について一切手を付けな
いで、税源移譲、財源移譲の話をしていてい
いのかと思う。

国鉄の分割民営化の時は資産を分割して、

それにある程度合うように負債も本州3社に
負わせた。しかし、国・地方の場合は国道を
地方に回しても収益を生むわけではないので、
それに見合う債務を渡すというのは難しい。

これから債務の話をどう考えていったらいい
のか。理屈からいえば、将来の話として、
地方債ないし国債で債券を出してまでやる仕
事なのか、ということである。その意思決定
権まで分権の範疇に入れた方がいいが、そう
なると過去債務も含めてどうするのか、とい
う話まで盛り込んでいかないと財政当局は乗
りにくい。

6. 連邦制か、道州制か

連邦制か、道州制かという議論について、
われわれの日本連邦基本構想では地方主権を
徹底すれば連邦制になるということだった。

ビジョン懇談会座長の江口試案には、連邦
制は取らないと書いてある。具体的には、州
の憲法は作らない、司法はもたない、州兵は
持たないという内容である。しかし、憲法を
持たなくても、自治基本条例が各地でできて
おり、その性格についての議論は必要である。
憲法を持たないから連邦制は取らないとい
うのはよくわからない。

司法の話についても、立法権を自治体、地
方政府に大幅に移譲しろといいながら、実際
の司法制度はすべて国にお任せで首尾一貫す
るのか。これもよくわからない。簡単なもの
でもいいから、条例に関する司法機能を地方
政府が持つべきだと思うが、それは連邦制だ
からダメだという。よくわからない。司法機
能というのを簡単なものでも持つのか、持た
ないのかは、大事な問題だと考えている。

現在は、自治体の立法権が広範に及んでい
ないので、イメージが湧かないのがこの問題
を考える際の難点である。たとえば、国の法
律の規律密度が粗くなって、実質的に条例制
定権が拡大して、条例違反が数多く出てきた

ときに自前の司法権を持つことが、理屈として通るといふようなこともあるのではないか。

なお、今の憲法下で一番分権がやりにくいのは司法の部分である。もちろん憲法を改正して、国—地方の事務分担をドイツの憲法のように全部書き込むというやり方もあるが、その部分は自治法で書くというやり方でもいいのではないか。今の憲法が一番障害となっているのは司法権の話だと思う。

●後藤：

振り返ると、1970年代に神奈川県が「地方の時代」という考え方を打ち出して、自治体の知恵比べの時代、改革競争の時代が来たことを指摘した。単純に地方分権がいいぞというのではなくて、地方も厳しいぞと覚悟を固めたのである。その流れが地方分権改革の話と、どこかで繋がってきている。

また、地方における市民の政府という考え方も、随分前から唱えられきている。

ここで少し視点を変えて、「補完性」と道州制にどのようなつながりがあるのかを考えていきたい。廣田さんから、ヨーロッパにおける地域化の動向も踏まえながらの報告をしていただく。

★廣田：

1. はじめに

まず補完性原理との関係で、道州制や連邦制の話をしていく。ここでは、わが国よりもヨーロッパの話が中心になるが、ヨーロッパ諸国では、近年、地域化、地域への権限移譲が進んで、伝統的な単一国家、連邦国家という2分法が難しくなったという状況がある。

ここで、地域はリージョン(Region)という訳をあてているが、わが国で言えば広域団体という意味でリージョンを使う。最近、ベルギー、スペイン、フランス、イギリス、イタリアなど、国内の多数派と異なる人種や言語、



パネリスト

廣田全男氏

独自の歴史的な伝統を持つマイノリティが住んでいる地域の自治を認めるという傾向が目立つ。

一方、欧州統合が進み、マーストリヒト条約で加盟国の内部にある地域の役割が大きく変化してきて、地域が改めて注目されるようになったことが、近年の欧州の特徴である。今日の報告では、こういったことを踏まえて、日本の道州制の動きを見ていく際の国際比較の視点を提供したい。

その時にキーワードとして取り上げられるのは、地域、地域化、リージョナリズム、連邦制、補完性原理と思うので、それらのキーワードの相互の関連も明らかにしていく。

2. ヨーロッパレベルで見た「地域化」と補完性原理

大きくヨーロッパ全体から見た地域の補完性原理の問題と、EUに所属している国々の内部における地域化、あるいは補完性の問題に分けていく。

(1) 地域からなるヨーロッパ

まず前者のヨーロッパレベルでは、地域のヨーロッパとか、「地域からなるヨーロッパ(Europe of Regions)」という構想が、ヨーロッパ統合の一つの基本軸、理念として広まっている。

この「地域からなるヨーロッパ」という言葉には、以下のような2つの使い方がある。

一つは、国際社会における主権国家がもはや役立たなくなったから、国家の役割は終わった。ヨーロッパは国家の下位単位である地

域によって構成されるのだ、という主張がある。これは現実問題として、まだまだ実現可能性は難しい。

もう一つは通常の使われ方で、さまざまな種類の地域が、ヨーロッパレベルの問題、あるいはヨーロッパレベルを越える政治、政策形成の局面で、自己意識を形成して、自分の地域の新たな役割を発見するにいたった。そういうヨーロッパを指す、という英国の政治学者の主張がある。

こうした考え方の出発点は、ドイツのバイエルン州の首相であったアルフォンス・コッペルが第1回欧州議会選挙の際に提唱したといわれている。統合が進むと、連邦国家のドイツの場合、州の意見とか利益を考慮せずに連邦政府がEUと交渉して物事を決めてしまうという可能性がある。それを州の側が警戒した、ということが構想の背景にある。

1989年にバイエルン州の主導で、「地域からなるヨーロッパ会議」が開かれ、EC各国の州や地域の代表が参加して、ヨーロッパレベルでの政治課題を議論した。この会議では、補完性原理を欧州統合に適用する、ヨーロッパに連邦制を導入する、というようなことが提案されている。

(2) 「地域」理解の転換

ヨーロッパを構成する地域についての理解も、ECの統合の過程で随分変わってきている。当初、ECの地域政策の観点から、すなわちEC圏域全体をバランスよく発展させるという観点から、圏域整備、経済振興といったECの政策単位として地域を捉えていた。そこに経済的な投資をしていく。その対象として捉えていたのである。

その後の流れのなかで、政治的な地域、政治的リージョナリズムという視点が出てきて、民主主義の政治的単位として「地域」を形成していくという形に変わってきた。このきつ

かけが、1988年の欧州議会の決議とヨーロッパ地域憲章(Gemeinschaftscharta der Regionalisierung)である。

政治単位としての「地域」をつくっていくことをヨーロッパ地域憲章で具体的に提言しているが、ここで「地域」を正確に定義するのは難しい。

地域の定義によっては、連邦の州も地域、単一国家の地方自治体も地域であり得る。また、「地域」は立法権を持つこともある。先ほど、並河さんから連邦制のメルクマールについての話が出たが、憲法研究者の間では、制度論として最終的には地域が立法権を持つかどうかということが、連邦制かどうかの判断基準として使われる。なお、ヨーロッパ地域憲章では、立法権を持っていても持っていないでも「地域」たり得るとしている。

それから約10年後、1997年にヨーロッパ評議会がヨーロッパ地域自治憲章(European Charter Regional Self-government)をつくった。この憲章で「地域」とは、中央政府のすぐ下にあるその国における最大の領域団体としている。この考え方によれば、連邦の州や日本の都道府県も地域ということになる。ヨーロッパ地域自治憲章では、「地域」という政治単位がないところでは、地域化を推進していこうということを強調している。

そして、地域をつくるにあたっては、補完性原理に矛盾しない形でつくっていくことを強調している。補完性原理は、1988年に発効したヨーロッパ評議会のヨーロッパ地方自治憲章で規定されており、「公的な責務は原則として市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する」原則を指す。日本では、これを近接性の原理といっている。EUは、この意味での補完性の原理を踏まえた形で、各国の政府間関係を規律していくというスタンスを取っている。

ヨーロッパ地域憲章、ヨーロッパ地域自治

憲章は、それぞれヨーロッパの地域化、政治的リージョナリズムを推進する上で、画期的な意義をもち、「地域からなるヨーロッパ」の構築がヨーロッパ全体の明確な目標となっている。

(3) ヨーロッパにおける補完性原理の定着

次に、補完性の原理についてみていきたい。ヨーロッパのマーストリヒト条約は、EU と加盟国との関係に補完性原理を適用するという形で、もともと国家レベル以上の関わりで考えていた。その後、基礎自治体（市町村）や広域自治体レベルを対象として、EU と加盟国、またサブナショナルな自治体との政府間関係を規律していくという形で補完性原理を適用する方向に進んでいる。

正式には、補完性原理を地方自治体にまで適用する形になってはいないが、同じマーストリヒト条約によって地域評議会が創設されて、この地域評議会が補完性原理を現実化するために一定の役割を發揮するようになった。

(4) 地域評議会の創設

地域評議会(Committee of the regions)は、1992年のマーストリヒト条約でつくられたEUの機関である。EUには、理事会、欧州議会、欧州委員会の3つの主要機関があるが、この3つは基本的には加盟国の代表で成り立っている。

これらの機関では、地域や地方自治体の意見や利益をEUの政策に反映できなかつたという歴史的経緯がある。統合が進むと、地域や地方自治体の利害に関わる法律や施策が国内で実施されるのに、自分たちの意見が反映しないのはまずいと言うことで、そのしくみを要求してきた。地域評議会は、それに対応するための機関としてつくられた。

地域評議会には、地域と地方自治体、たとえば市町村や州の代表が送られて、地方自治

や地域の問題を検討する。そして、理事会や委員会に対して意見を表明することになっている。

2. ヨーロッパ諸国における「地域化」

(1) 連邦国家における「地域」

次に、ヨーロッパ諸国における地域化について話したい。まず連邦国家のドイツについてだが、ドイツでは地域に当たるのはどのレベルの領域政府か、かなり熾烈な論争があった。最終的にEUの地域評議会に代表を送れるのはどこかという議論になった。

EUでは、地域の定義が難しいので、最終的に各国政府に決定を任せた。ドイツでは、連邦州の側が自分たちも地域であるとして、地域評議会での代表権を持つべきであると主張をするようになった。それ以前は、連邦州は他国の地域や地方自治体の代表と同じレベルにつかないと主張していた。自分たちは国家であるというプライドがあるので、国家ではないフランスやイタリア、スペインのような単一国家の州とは地位や権限に格段の差があり、同列に扱われたくない、ましてや地方自治体と一緒に扱われたくないという考えであった。

それがEUの存在を考えると、自分たちの州の経済を発展していく上で、ここに参加していないと不利になるということで、プライドを捨てて地域の代表を送り込むという形になった。これはドイツの連邦制の仕組みと関わる問題であり、ドイツの連邦州は国家なので加わるべきでない、という地方自治体側の主張があった。しかし、マーストリヒト条約の批准にあたって、州の代表が送られている連邦参議院の同意が必要だったため、州の側は、自分たちの代表権を認めなければマーストリヒト条約に同意しないと主張し、批准を盾にとって、自分たちの主張を押し通した。

自治体に好意的な研究者は、州は機械的に

組み合わせられたもので共同体意識が十分育っていない、他の自治体と比べてあまりにも大きすぎるといふことなどを理由に、ドイツの広域州を地域に加えるのは不合理だという主張をしている。2006年にドイツでは連邦憲法改正があつて、連邦制度改革が行われた。これは、上院である連邦参議院が法律を作るときに常に口を挟めるしくみになっているので、なかなか法制定がはかどらないということが背景にあつた。

ドイツでは、大きな州と小さな州の規模が随分違う。ウェストファーレン州がだいたい1700万人、一番小さいブレーメンは70万人というそういった大きな差があるところで、すべて平等の権限を持っているために、大きな州から、あまりにも実態に即さない仕組みであるとして、不満が出ている。その調整を図ることがずっと要求されていた。そのなかで法律を作る権限の配分に関して、連邦制度改革が行われた。しかし、利害関係に落差があつたので、税財政面までの改革に踏み込むことができなかった。

(2) 旧単一国家における「地域化」

次に単一国家の国である、フランス、スペイン、イギリスの例を取り上げる。

フランスでは、1982年にミッテランの分権改革で、レジオン（州）が地方公共団体の一つとなった。以来、州は一定の権限を持つようになってきて、役割も大きくなった。フランスは、自分の国は単一国家である。国民主権の国であつて主権は不可分である、共和国は不可分であるから、立法権を国家の下位区分に分有させることは認められないという立場をずっと取つてきている。フランスと違って、イタリアは柔軟で、州に立法権を認めている。

同じ南欧で、中央集権的な国であつたイタリア、フランスの方向性が違ってきていたが、

フランスも2003年憲法改正で補完性原理を導入したり、地方分権に多少好意的な制度を取り入れてイタリアに歩み寄つた形になってきている。フランスもイタリアも単なる単一国家でなくて、「州国家」という呼ばれ方をすることもある。

スペインは1978年の憲法で自治権国家という形で、自治権をもつた地域、自治州で構成される国家となった。スペインの特徴は、州を歴史的な地域主義・民族主義の特性を持つ自治州とそれ以外に分けて、歴史的な性格の強い州にはより多くの権限を与えるということをやっている。最近では、カタルーニャ州やアンダルシア州が2006年に自治憲章を改正して一定の権限を拡大することが行われた。大切なのは、自治憲章は国の法律に優位するという性格を持つことである。

イギリスでは、サッチャー、メージャーの保守党政権の時代は、地方自治に対する攻撃が甚だしかつたと言われる。その後、ブレアの労働党政権下で、どこまで本質的なものであるかはともかく、分権化が進んだ。

イギリスには、スコットランド、ウェールズ、イングランド、北アイルランドのような地域区分があるが、以前は国のスコットランド庁、ウェールズ庁など、国の省庁が管轄するという方法をとっていた。1999年にスコットランドとウェールズに議会が設置されて、それらの地域の自治が認められるようになった。

特にスコットランドはかつて独立した国だったという歴史的な性格をふまえて、第1次の立法権を付与するということになった。つまり、スコットランド議会の立法権はスコットランド議会がなくなる限り、永続的にもちうるという形で付与されている。イングランドでは2002年にGLA(Greater London Authority)が創設され、この圏域では直接選挙による議会を設置することになった。

このように、かつての単一国家で国民主権ないし国会主権を強調して、分権ということに消極的だった国が、戦後時期は異なるが、地域をつくって権限を移譲していくという流れが見られる。そういった形でヨーロッパの分権化、地域化が進んでいることが確認できる。

ここで大切なことは、単一国家と分類される国では、国土の全体にわたって統一的、均一的な制度が敷かれる前提で動いてきたが、ここでみたフランスやスペイン、イタリア、イギリスのように、一部の地域が要求すれば、そこに他と区別した形で権限を移譲するという地域化が進んでいることである。イギリスでもスコットランドに特別な権限を移譲するという地域化が進んでいる。これを踏まえて「アシンメトリーな連邦制」が進行しているという指摘もある。そういった全国均一でない形で地域化を進めるのが、ヨーロッパ諸国の一つの流れであると思われる。

3. 連邦制の定義と補完性原理との関係

連邦制の定義について、かくあるべきという連邦国家はない、というのが一般的な理解である。連邦制というのは、一つの国があって、複数の領域単位があるということで、その領域単位と中央との関わりは、国によって全然違う。そういったものをひっくるめた非常に形式的、広い概念が連邦制である。連邦制の定義は規範、かくあるべきという概念ではなく、あるものを記述する概念として受け止められている。

それに対して、補完性原理は、かならず上位の団体と下位の団体があって、上位と下位の間でどのように権限を配分していくかということ、そこで配分していく際に下位の単位を優先するということを意味し、規範概念である。

ドイツは、連邦国家であるから補完性原理

が保障されているという議論があるが、ドイツでは、たまたま補完性原理と連邦制がくっついているというのが適切である。

日本での道州制をみると、補完性の原理という視点をもって道州制を作り上げるという論理が見受けられるが、補完性と道州制を結びつけるという発想で見る必要がある。

また日本では、いわゆる構造改革派の方から補完性の原理が使われている。補完性の原理は、ヨーロッパ地方自治憲章では政府間関係の問題として扱われていたが、近年、構造改革を強調する人々には、地方分権の論理ではなく、民営化、規制緩和の推進を正当化するための論理として使われている傾向がある。

補完性原理は憲法の原理や国家の構成原理の一つであり、それ以外にも大切な、たとえば、福祉国家原理ないし社会国家原理のような法律や政治の原理がある。補完性原理を「聖域なき」構造改革に適用してしまうと、悪い面だけが作用して、今日の格差社会や福祉、教育のようにさまざまな問題を引き起す可能性がある。その使い方には注意する必要がある。そうした使用法で道州制を作る論理になると、必ずしも住民自治とか、住民の福祉の向上にならない可能性がある。補完性原理の適用は、政府間関係の議論にとどめておくべきである。

〔都道府県の役割〕

Q. 道州制を考えるうえで、最大の利害関係者となる都道府県の役割はどう考えるべきか。

A.

上林：

現在の都道府県は、自律した自治体になり得ていないのではないかと、という疑問がある。形式的には 2000 年に機関委任事務制度のくびきから離されたが、実態的に自律できていないと考えざるを得ない。

約 30 年前に長洲元神奈川県知事が、都道府県は市町村の連合事務局である、市町村の側に立って市町村の補完的な役割を重点的にやるのが都道府県の仕事である、という趣旨のことを選挙公約に掲げ、それをもとに市町村への権限移譲を独自にやった。それを見てきた経験からすると、権限があろうとなかろうと、自治体としての都道府県は地域住民、地域の市民の権利を擁護するという意味で、市町村ができない部分を補完するという役割を担えばいいのではないかと。

そうした役割を果たすにあたって、もっと広域的に共同でやるという必要があるなら、連合や合併というやり方で、都道府県はまだまだ十分やれるのではないかと気がしている。都道府県の役割という根本的な議論が欠けているのでそちらを先にしないといけない。そうでないと、中二階が大きくなっても、中二階は中二階のままになってしまうと思わざるを得ない。

〔連邦制と憲法改正問題〕

Q. 日本で連邦制を採用する場合には、憲法改正まで必要だと考えるか。

A.

並河：

2006 年に地方六団体の新地方分権構想検討委員会（委員長：神野直彦東京大学大学院経済学研究科教授）が最終報告をまとめた際に、今の時限立法でやっている改革を第二期分権改革と定義して、ポスト第二期改革では、道州制への移行の問題と、憲法を改正するならば地方自治についての記述を盛り込むべきことを提言した。政府でちょうど憲法改正論が出ていた時期なのでそういうことを書いたと思うが、きちんと理屈を通そうとすれば憲法改正の話もいずれ出てこざるを得ないだろう。

その際、自治の問題については地方自治の本旨という言葉をもう少しきちっとした表現にするとか、業務を具体的に書き込むとかということと併せて、司法の制度をどう考えるかということが最大の論点だと思う。

連邦制を採用するにあたっては、今の憲法でも財政も事務事業も工夫次第でだいたいことができるが、一番障害となるのが司法権の問題といえる。

Q. 司法制度の分権は日本の場合には扱いにくいと思うが、これをやるべきなのかどうか。地方が司法制度を持たなくても、たとえば摘発は警察でもできる。連邦制では、司法の判断までどうしても州で持たないといけない問題なのか。

A.

並河：

摘発などは警察ができるが、法の是非を判断するのは、自治の一番の基本といえるかもしれない。警察があるからそれでいいという考え方については、どうなのかという気がする。

Q. 憲法改正論議については、9条の問題だけでなく、地方自治の部分も根本的にやるべきで積極的に打って出ようという姿勢なのか。あるいは、その点にはあまり触れないでおこうという姿勢なのか。

A.

並河：

憲法改正論議が出たときに、市民立法機構という組織に関わり、もし憲法改正をやるならば、市民の立場からこういう考え方でやるべきだというものをまとめた。そこでは9条の問題や地方自治の問題なども取り上げている。受けて立つ覚悟はあるが、あ那时的熱気は薄れたから、今ここでやるのはどうかというのが個人的な見方である。

しかし、改正論議をやるのなら、9条の問題も大事だが、自治の問題にしてもその他の問題も含めてもっと全面的に議論しないといけないと考えている。

後藤：

憲法を変えるということなら、自治の話をきちんとやらないといけない。ガバメントの体系を作り直すという話をきちんとしないといけない。それで受けて立つということである。憲法を改正するなら、そのぐらいの改正をしないと改正ではない。

ただし、今の憲法を改正をしないと連邦制ができないかという、そんなことはない。憲法改正をしなくても相当なことができる。第27次地方制度調査会は、憲法改正が必要なので連邦制はとらないという見地に立っていたが、あれは国の機関としての見解である。

〔補完性原理の使われ方〕

Q. 近年の日本で構造改革派が補完性原理を適用しているのと同じように、欧州でも補完性の原理を「官から民へ」という意味合いをもって説明されているのか。

A.

廣田：

特に日本ではその傾向が強いが、欧州でもある。欧州で、地方自治体が中央に向かって補完性の原理を使うと、同じ論理で国民や民間企業から補完性原理、自己責任という主張を突きつけられる。それをブーメラン効果と呼んでいる。

私は、ヨーロッパでの議論を近接性の原理、より身近なところに決定権をおろしていく、という形で国家を構成していく機能を果たすべきものと捉えている。補完性原理の使われ方によって結果に大きな差が出てくるので、意味をはっきりさせて使わないといけない。

それから補完性原理は、構造改革論者とは違って、政府間関係のところにとどめるべきだと考えている。その一方で、構造改革を批判する人たちのなかには、そもそも補完性原理は構造改革を正当化する原理にしか過ぎないのだ、補完性原理は悪い機能しか果たせないのだ、という人もいる。

しかし、一つの原理は絶対的ではなく、原理の実現にあたっては、他の諸原理との調整が必要である。そこをちゃんと考えないで使ってしまうことの危険性は、改めて指摘しておきたい。

〔欧州における連邦制の展開〕

Q. リージョナリズムについて、日本では国が割れないことが暗黙の前提になっているのではないか。フランスの道州制はかなり慎重な設計で、地域が一人歩きしないように国が枠をはめながら制度をつくっているが、欧州では、「アシメトリーな連邦制」をこれからどう展開していこうと考えているのか。

A.

廣田：

欧州でアシメトリーな連邦制をどう展開していくのかというのは、難しい問題である。ヨーロッパ地域自治憲章は、地域化を進める

けれども、各国内部での分離主義的な傾向は警戒している。その調和の中で動いていくのが基本的なスタンスになっている。

フランスも中央集権よりか、地方分権よりかは別として、両極の中で警戒しつつ動いてきている。憲法を改正して地方分権的な共和国であるとか、補完性原理を取り入れたとか、あるいは実験をする権限などを憲法で保障したことに大きな意味がある。自治体の実験について、日本の特区制度のように規制の撤廃ではなく、権限を増やすことも含めて実験の権限を認めている。その実現性はともかく、それを地方自治体が活用するようになれば、実質的に全体としてアシンメトリーに物事が進んでいくはずである。

ただし、それを北欧の国のようにパイロット自治体の取り込みをやって、それを一般法化するという路線で行くかどうかはわからない。フランスは一般法化するということを前提に仕組みを作ったが、特にスペインは民族や言語などの影響が大きく、フランスとスペインでも国内事情が随分違う。

そういうことを踏まえると、かつて日本にあった特別市制度のように、特別市が県から独立し、県は内部に市町村をもってそれを補完していくというような形で、ヨーロッパレベルで凸凹を認めながら全体を作り上げていく方向性があるのではないか。

これを日本に当てはめて考えると、自民党の憲法改正案では第 95 条を廃止するとなっているが、逆に地方自治特別法を活用して、国の法律の枠の中で地域が地域自治体を必要などころにつくっていく、ということが補完性の原理ともうまく繋がるのではないかと考えている。欧州の国々と比べれば日本に言語や人種・民族の多様性は少ないが、北海道や沖縄、九州には州になりたいという意向も強い。そういった意向を認めていくという仕組みも考えられるのではないか。

〔今後の道州制論議〕

Q. 今後、道州制の議論はどのような方向にすすんでいくと考えるのか。

A.

上林：

歴史的に都道府県の位置づけが定着しているなかで、経済的に都道府県の枠を超えてやらなければいけないというのが、経済活動は県域どころか、国境まで超えてやるので、そのことは理由にならない。また、東北、北陸とかでは県外に通学や通勤という例は少ないと聞いている。そういうところでは、県域が小さいということはあたらぬのではないかと主張がある。そのことは無視できない。

もう一つ、「官僚内閣制」という言葉を国会議員も使うように官僚が非常に強い。そのような政治の仕組みを改めるには、やはり政治の力しかないだろう。政治の力というのは国民がこれを変えたいと思うことが必要で、それが盛り上がらない限り、この改革は進まないのではないかと。なぜ今、道州制なのかということについて国民の理解を得られていない。

3 つめには、都道府県の区域をどうするかという問題がある。国民的なコンセンサスがそう簡単に得られるかどうか。特に大都市を抱えている区域や、東京周辺をどうするかについては難しいものがある。一気にはできないのではないかと。

なお、3 つの報告書が描くような、道州制になればバラ色になるというのは絵に描いた餅であって、道州制になれば、権限や決定権が道州という地方に移るかどうかについては、いささか疑問に感じている。急ぐことはなく、国民の合意形成が成り立つまで慎重にやるべきだというのが私の持論である。

並河：

道州制の話は財政に始まり、財政に終わる。これからどういう増税の話になるのか。それに対して有権者がどういう反応をするのかに

よって展開が変わってくる。みんなが消費税10%で結構ですと、そのうち地方に2~3パーセントを渡しましょうということで納得するなら、道州制の話はおそらく不発に終わるのではないか。

一方で、増税は必要かもしれないが、使い途にもっと地方の自主裁量権があるのではないか。すでに医者不足や介護保険などいろんなところで中央集権的なシステムが破綻しているのに、増税だけの対応でうまくいくのか。それを再び中央に任せておいていいのか、というような話がうまく深まっていけば、おそらく分権論は加速するだろう。

そうなった時に、47都道府県のシステムを前提として広域的な税財政制度の構築ができるのかどうか、という議論が出てくるのではないか。

今後の政権が税の負担、特に国民負担をどのくらい要求し、その代わりに何を約束するのか、というところで議論が変わってくるだろう。この国の国民は意外に聞き分けがいいところもあるので、増税を受け入れる可能性も否定できない。そうなると、道州制の議論が不発となる可能性も五分五分といえる。

★ ★ ★ ★ ★ ★

●後藤：

最後に今後の道州制を考える上で、論点を2つ指摘しておきたい。

第1は、「国から地方へ」という話とともに、「官から民へ」という話がある。私は、廣田さんと異なり、官から民へというのも大事で、やらなくてはいけないことで、これも補完性の一つと考えている。政府間の補完性とは別に社会的補完性という言い方もできるし、あるいは垂直的補完性に対して、水平的補完性という言い方もある。

上林さんの言われた官僚内閣制、私流に言えば行政国家のくびきを脱する、ということが大事で、これについてどう考えていくかという論点があるので、ここで問題提起しておきたい。

第2には、アジアの動きである。韓国などは一気に地方自治を再建したし、これから中国の地方自治も少しずつだが、動いていくだろう。連邦制ということで言えば、インドは連邦制である。

そういった意味で、アジアの地域におけるリージョナリズムの研究もしていく必要があるのではないか、ということである。

まだまだ議論の必要なことがたくさんあるので、食わず嫌いにならないよう、これから少しずつ考えを深めていきたい。



戦後の府県制度改革論議一覧

提唱年	提唱者など	府県革・道州制・連邦制案など	ジャンル
1951(S26)年	地方行政調査委員会議	「行政事務の再配分に関する勧告」 「府県の規模の合理化」提案	府県統合
1955(S30)年	関西経済連合会	「地方行政機構の改革に関する意見」	
1957(S32)年	第4次地方制度調査会	「地方制」案、小数意見として府県統合案も提示	地方制
1963(S38)年	臨時行政調査会	「地方庁」構想	その他
〃	臨時行政調査会	「首都行政の改革に関する意見」	その他
〃	第9次地方制度調査会	「地方公共団体の連合」案	府県連合
1965(S40)年	第10次地方制度調査会	「府県合併」案	府県統合
1966(S41)年	政府(佐藤栄作内閣)	「都道府県合併特例法」国会提出、3度廃案に	府県合併
1969(S44)年	関西経済連合会	「地方制度の抜本改正に関する意見」	道州制
1970(S45)年	日本商工会議所	「道州制で新しい国づくりを」	道州制
1981(S56)年	関西経済連合会	「地方庁」構想	その他
1982(S57)年	日本商工会議所	「新しい国づくりのために」	道州制
1990(H2)年	日本青年会議所	「地方分権のいざない」	道州制
〃	行革国民会議	「地方主権の提唱」	連邦制
1991(H3)年	岡山県	「連邦制の研究報告書」	連邦制
〃	成田頼明(私案)	「地方公共団体の連合制度について」(地方制度調査会専門委員会提出)	府県連合
1992(H4)年	恒松治治	「連邦制のすすめ」	連邦制
〃	平成維新の会	「道州制」論	連邦制
1993(H5)年	第3次行政改革推進議会	「最終答申」	道州制
1994(H6)年	行革国民会議地方主権研究会	「日本連邦基本構想」	道州制
1995(H7)年	平松守彦	「日本合衆国」への道	その他
〃	地域産業政策研究会	「地域政策府」構想	その他
1996(H8)年	PHP研究所	「州府制」構想	道州制
1997(H9)年	読売新聞社	「12州300市体制」	道州制
〃	日本青年会議所	「地域主権構想」	道州制
1999(H11)年	PHP政策研究報告	「地方政府の確立に向けて」	道州制
2000(H12)年	自民党・道州制を実現する会	「道州11制の実現に向けた提言」	道州制
2001(H13)年	地方分権推進委員会	「最終報告」	道州制
〃	北海道・道州制検討懇談会	「道州制 北海道発・分権型社会の展望」	道州制
〃	岩手県地方分権研究会	「あるべき地方の姿」報告書	道州制
〃	地方分権改革推進会議	「中間論点整理」	道州制
2002(H14)年	東京商工会議所	「真の地方分権の実現を通じた日本の再生をめざして」	道州制
〃	PHP総合研究所	「地方主権の確立に向けた7つの挑戦」	道州制
〃	秋田県「道州制等に関する研究」	「分権型社会における地方の姿—道州の実現に向けて—」	道州制
〃	北東北広域政策研究会	「北東北広域政策研究会報告書」	府県合併
2003(H15)年	日本経済団体連合会	「活力と魅力あふれる日本をめざして」	道州制
〃	関西経済連合会	「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」	道州制
〃	岡山県	「21世紀の地方自治を考える懇談会報告書」	道州制
〃	北海道	「分権型社会モデル構想」	道州制
〃	第27次地方制度調査会	「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」「広域自治体のあり方」	道州制
2004(H16)年	政府(小泉純一郎内閣)	地方自治法の一部改正、道府県合併規定成立	府県合併
2006(H18)年	第28次地方制度調査会	「道州制のあり方に関する答申」	道州制
〃	政府(小泉純一郎内閣)	道州制特別区域推進法成立	道州制
〃	政府(安倍晋三内閣)	道州制特別区域推進本部設置	道州制
2007(H19)年	全国知事会	道州制に関する基本的考え方	道州制
〃	日本経済団体連合会	道州制の導入に向けた第1次提言	道州制
〃	自民党道州制調査会	道州制に関する第2次中間報告	道州制
2008(H20)年	日本経済団体連合会	道州制の導入に向けた第2次提言—中間取りまとめ	道州制
〃	自民党道州制推進本部	道州制に関する第3次中間報告・たたき台	道州制
〃	道州制ビジョン懇談会	道州制ビジョン懇談会中間報告	道州制

道州制論の類型

区分	国の行政機関	中間的団体	地方公共団体	連邦制
都道府県 を廃止	<p>◇官治的道州制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政調査部「州制」1948(S23)年 ・市議会議長会「道制」1954(S29)年 ・関経連「道州制」1955(S30)年 	<p>◇中間的道州制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・第4次地方制度調査会「地方」案 1957(S32)年 	<p>◇自治的道州制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・行政調査部「州制」案 1948(S23)年 ・市長会「特別地方団体」案 1948(S23)年 ・市長会「道州制」案 1957(S32)年 ・関西経済連合会「道州制」案 1969(S44)年 ・日本商工会議所「道州制」案 1970(S45)年 ・日本商工会議所「道」案 1982(S57)年 ・中部経済連合会「道州」案 1989(H1)年 ・PHP「州府」案 1996(H8)年 ・読売新聞社「12州300市」案 1997(H9)年 ・自民党議連「州」案 2000(H12)年 ・民主党「道州」案 2000(H12)年 ・経済同友会「道州」案 2002(H14)年 ・日商・東商「道州」案 2002(H14)年 <p>※二層制の地方自治制度</p>	<p>◇連邦制的道州制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・平成維新の会「道」案 1989(H1)年 ・青年会議所「州」案 1990(H2)年 ・行革国民会議「州」案 1990(H2)年 ・岡山県研究会「州」案 1991(H3)年 ・恒松他「州」案 1993(H5)年 ・中経連「州」案 2002(H12)年 ・日本経団連「州」案 2003(H15)年 <p>※一層制の地方自治制度</p>
都道府県 を存置	<p>◇地方行政官庁案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・州庁設置案 1927(S2)年 ・地方総監府案 1945(S20)年 ・地方行政事務局 1945(S20)年 ・行政調査部「地方行政庁」案 1948(S23)年 ・町村会「道州」案 1954(S29)年 ・市議会議長会「道州」案 1957(S32)年 ・町村会「道州庁」案 1957(S32)年 ・第1次臨調「地方庁」案 1963(S38)年 ・関西経済連「地方庁」案 1981(S56)年 ・関西経済連「地方庁」案 1989(H1)年 ・平松大分県知事「九州」案 1995(H7)年 	<p>◇国と都道府県との協議・共同組織</p> <ul style="list-style-type: none"> ・地方行政協議会 1943(S18)年 ・地方行政連絡協議会 1965(S40)年 ・岸大阪府知事「近畿圏」案 1990(H2)年 	<p>◇現行都道府県を越える広域的地方公共団体案</p> <p>○三層制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ○都道府県統合案 ・町村議長会「府県統合」案 1954(S29)年 ・第4次地方制度調査会「県」案 1957(S32)年 ○都道府県の自主合併案 ・第10次地制調「府県合併」案 1965(S40)年 ○都道府県連合案 ・第13次地制調「連合」案 1969(S44)年 ・第23次地制調「広域連合」案 1993(H5)年 ・広域連合制度 1994(H6)年 	<p>◇連邦的道州制案</p> <p>※二層制の地方自治制度</p>
その他			<p>◇選択的道州制案</p> <ul style="list-style-type: none"> ・関西経済連合会「州」案 2003(H15)年 <p>※二層制または三層制の地方自治制度</p>	

道州制に関する報告・提言等の概要比較

2008年3月末現在

団体 提言 報告	道州制ビジョン懇 中間報告 2008.3.24	日本経済団体連合会 第1次提言、07.3.28 第2次提言08.3.18	自由民主党 第2次中間報告07.6.14 第3次中間報告たたき台08.3.13	全国知事会 道州制に関する基本的考え方07.1.18
理念・目的など	「理念」 時代に対応した「新しい国のかたち」をつくる —中央集権型国家から分権型国家へ— 「地域主権型道州制」への転換 「目的」 ・繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化 ・国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立 ・住民本位の地域づくり ・効率的・効果的行政と責任ある財政運営 ・安全性の強化、諸機能の分散と分担	意義・目的 ①統治機構の見直しで政策立案・執行能力の向上 「究極の構造改革」と位置づけ ②地域経営の実践による選択と集中 地域を豊かにし、国民に活力をもたらす ③地域における行政サービスの質的向上 広域化・効率化のメリットを活かす	意義・目的 ①国際社会に発信できる多極多彩の活力ある圏域を地方に創出する ②地方分権を推進し基礎自治体の行財政基盤を強化する ③効率的な行政システムを構築する 補完性原理に基づく地方主権・地域主権を実現し 権限、財源、人間をパッケージで移譲を行う	・道州制の基本原則 ①道州制は地方分権を推進するものに ②道州は都道府県に変わる広域自治体
本 的 考 え の 基 礎	・国、道州、基礎自治体の役割分担を見直す ・基礎自治体と道州の規模を適正化する ・国の役割を限定し、地域が「主権」を持つ ・国家組織の再編、国の出先機関は全廃する ・地域特性に応じた柔軟な内部制度を設ける ・導入のメリットと課題への対応	・個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上 ・官と民、国と地方の役割の再構築 地域コミュニティの活用 ・国・地方を通じた行財政改革の実現 ・地域づくりにおける主体性の尊重	・国・道州・基礎自治体の役割分担を明確に ・「連邦制に限りなく近い道州制の導入を目指す」 ①政策・制度の基本・基準は国が定めても 実施主体は道州、基礎自治体に ②地方支分部局は廃止、機能を自治体に移管 ③国庫補助事業は財源を付して自治体に移行	③国と地方の役割分担を抜本的に見直す ④「地方支分部局」の廃止は当然のこと、「中央省庁」そのものの解体再編
国・道州・基礎自治体の役割分担など	「国」・国際社会における国家の存立 ・国家戦略の策定・国家的基盤の維持整備 ・全国的に統一すべき基準の制定に限定 「道州」・広域行政・規格基準の設定 ・基礎自治体の財政格差調整を担う 「基礎自治体」・地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う ・自主立法権の確立 ・国と道州との調整等は 「国・道州連絡協議会(仮称)」の設置	・国の役割について「選択と集中」をはかり中央省庁を半数程度に解体・再編する ・内政は道州、基礎自治体が主体となり政策を立案・実施する ・地方支分部局の事務事業は財源、人員とともに道州へ移管することを原則 ・道州間の政策調整は道州が自律的に行う調整する「道州政策協議機構」を設置 ・基礎自治体は住民ニーズに応える 住民は地域行政に積極的に参加する ・市町村数を1千程度に集約(将来300~500程度)	・中央省庁のありかたを抜本的な再編が必要 国家戦略に必要な機能をゼロベースから再編 ・道州・基礎自治体に対する法律は大枠に限定し、具体的事項は自治体の自治立法に委ねる原則として自治立法で変更(上書き権)を認める ・事務移譲に伴い公務員移管も必要に重複事務の排除で公務員数の大幅削減が可能 ・都道府県の事務事業の大部分を市町村へ事務権限を担える規模能力を持ちうるよう700~1000の市町村へ再編をすすめる	⑤内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとり、広範な条例制定権を確立
道州の組織	・各道州独自の立法で自主的に組織を形成できる ・広範な自治立法権を持つ一院制議会を設ける ・道州の首長、議会議員は住民の直接選挙で選出 ・職員の採用と人事交流は道州が行う		・直接公選の議員による議会を置く ・首長については二元代表制を基本にしつつ議院内閣制も選択肢に含める 公選の首長の場合は多選制限を	
税財政	・偏在性が小さく、安定を備えた税体系を構築する ・道州、基礎自治体に対して必要な財政調整 ・「税財政等検討委」を設置し、具体的検討を行う	・税財政制度を抜本的・一体的に改革 地方交付税・補助金制度の廃止し「地方共有税」を創設。「シビルニマム交付金」新設	・国からの財源に依存しない自律的・偏在性の少ない地方税を中心とした体系を描く ・全国一律に義務づけられる事務処理に必要な財源保障、財源調整は国の役割で行う	⑥自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築
道州の区域	・経済的・財政的に自立可能な規模 ・住民が帰属意識をもてる地理的一体性 ・歴史的・文化・風土の共通性 ・生活や経済面での交流などの条件 「区割り基本方針検討委」を設け基準作りを進める	都道府県を廃止し、10程度に区分する道州制を新たに設置	・地理的・歴史的・文化的条件を考慮 地域のアイデンティティや地域のシンボルを勘案し、国民的議論により決定 ・道州から独立した大都市州は望ましくない ・東京(特別区の区域)は特例を設けるのが適当	⑦地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定
導入のプロセス	・現行制度下で地方分権、行財政改革の推進 ・政治によるリーダーシップの発揮の必要性 ・「道州制推進会議(仮称)」を設置 ・「道州制基本法(仮称)」を制定 内閣に検討機関を設置、推進機関の設置 導入は概ね10年(2018年)後をめざす	・2015年に道州制を導入を前提 ・「道州制推進国民会議(仮称)」の設置 ・「道州制推進基本法(仮称)」の制定 ・道州制導入関連一括法の制定	・国民的議論の喚起と合意を得るため 道州制の基本的な理念・目標、制度設計の基本方針、導入のための検討機関、タイムスケジュールなどを規定した基本法制定	①国と地方が一体となった検討機関の設置 ②国民意識の醸成が必要

団体	道州制ビジョン懇	日本経済団体連合会	自由民主党	全国知事会
道州制導入のメリット・デメリット	<p>導入のメリット</p> <ul style="list-style-type: none"> ①政治や行政が身近になり、受益と負担が明確化 ②政策の意思決定過程が透明化、住民参加が容易 ③東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が構築される ④地域の実情や特性を踏まえた迅速で効果的な政策展開が可能となる ⑤重複行政がなくなり、行財政改革が実現する ⑥道州による地域経営で広域の経済文化圏が確立 ⑦国家戦略や危機管理に強い中央政府が確立 <p>導入の課題・デメリット</p> <ul style="list-style-type: none"> ①国の調整機能が失われ地域間の格差が拡大 ②道州に人材や能力が不足し、国の関与が続く ③規模の拡大で住民との距離が広がり、住民自治が形骸化される ④道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離する ⑤都道府県単位で育った業界や文化団体が困る ⑥都道府県単位で代表を出す行事等がなくなる 	<p>道州制導入のメリット</p> <ul style="list-style-type: none"> ・防災・消防体制が強化される ・国、道州、基礎自治体の有機的な連携で ・地域の治安が向上する ・国と道州警察に再編され、機動的・柔軟なものに ・子育て支援、人材育成策が充実する ・法令による縛りがなくなり、ニーズに応じたものに ・地域医療・介護の体制充実が図られる ・道州単位の保険制度で安定的にサービス供給 ・独自の産業振興策が展開され、雇用が創出 ・道州が産業集積政策の企画立案から実施を ・地域資源を活かした観光振興が推進される 	<p>道州制導入のメリット</p> <ul style="list-style-type: none"> ・インフラ整備・サービス供給でスケールメリット ・海外諸国と直接経済交流・競争できる ・東京以外に成長の核になる都市が育つ <p>デメリットと必要な対策</p> <ul style="list-style-type: none"> ・道州政府が住民から遠くなる →基礎自治体中心のサービスの提供 ・小規模自治体の補完機能が弱体化する →基礎自治体の相互連携の強化 ・都道府県の文化・郷土意識が喪失する →文化・郷土意識の向上施策を道州が実施 	

出所：上林得郎「道州制ビジョン懇談会中間報告の概要と問題点」
『進歩と改革』2008年6月、NO.678、36-37頁。

資料4 後藤氏報告資料①-1

地方分権改革推進委員会	経済財政諮問会議
<p>2007.5.24 第6回 「基本的な考え方」(素案)</p>	<p>2007.5.25 2007第14回 ①丹羽地方分権改革推進委員会委員長 提出資料:「基本的な考え方」(素案) ②有識者議員提出資料 「地方税財政改革による自治の確立」 ③有識者議員提出資料 「国の出先機関の大胆な見直し」 議事の(1)で「地方分権改革について」</p>
<p>2007.5.30 第7回 「基本的な考え方」討議、決定 配付資料 5月25日経済財政諮問会議資料①②③</p>	<p>2007.11.1 2007第25回 有識者議員提出資料 「21世紀型の政府機能の構築に向けて」</p>
<p>2007.11.13 第28回 「中間的なとりまとめ」(原案)</p>	<p>2007.11.14 2007第27回 ①丹羽地方分権改革推進委員会委員長 提出資料:「中間的な取りまとめ」(原案) ②有識者議員提出資料 「地方分権の加速に向けて～地方の本格的再生は分権から」 〈地方の出先機関の見直しは将来の道州制導入に向けての不可欠のステップ〉</p>
<p>2007.11.16 第29回 「中間的なとりまとめ」決定 〈経済財政諮問会議との連携〉 〈地方支分部局の見直し〉</p>	
<p>2008.1.23 第32回 独立行政法人改革 公共サービス改革(市場化テスト) 規制改革</p>	<p>2008.2.28 2008第4回 有識者議員提出資料 「政府機能の見直しに向けて」 〈国と地方の仕分け(国の出先機関について)〉 骨太2008～盛り込み2008年内に改革具体案</p>
<p>2008.5.1 第45回 「第1次勧告」の構成案</p>	
<p>2008.5.9 第46回 「第1次勧告」素案(まえがき、第一章) 資料:国の出先機関の見直しについて (事務・権限の仕分けの考え方)</p>	<p>2008.5.9 2008第10回 有識者議員提出資料 「政府機能の見直しに向けて」 〈出先機関見直しは将来の道州制導入に向けた不可欠なステップ〉</p>
<p>2008.5.15 第47回 「第1次勧告」素案の討議</p>	
<p>2008.5.22 第48回 「第1次勧告」原案</p>	

資料4 後藤氏報告資料①-2

2008. 5. 28 第49回
「第1次勧告」

2008. 6. 26 第50回
議事：「国の出先機関の見直しに係わる当面の
審議について」

2008. 7. 17 第53回
「国の出先機関の見直しに関する中間報告」
(構成案)

2008. 8. 1 第55回
「国の出先機関の見直しに関する中間報告」

2008. 9. 16 第57回
議事：
国の出先機関
道路・河川の移管 他

2008. 5. 23 2008第13回
議事(3) 地方分権改革、地方再生
①丹羽地方分権改革推進委員会委員長
提出資料 「第1次勧告」(原案)
②有識者議員提出資料
「地方分権の実現に向けて」～出先機関と事務を
地方へ～
〈各省の主張に、妥協してはいけない〉

2008. 6. 27 2008第17回
「骨太の方針2008」→閣議決定
(基本方針2008)
〈地方分権改革 改革のポイント〉
・2009年度できるだけすみやかに
「新分権一括法案」国会に提出
・国の出先機関を大胆に合理化
・道州制の本格的な導入に向け「道州制ビジョンを
策定」

2008. 7. 29 2008第20回
有識者議員提出資料
「平成20年度後半の経済財政諮問会議の
進め方について」
〈地方分権改革推進委員会と連携をとり、出先機関
の見直しなど、地方分権改革(道州制の推進を含
む)を着実に実施〉

2008. 9. 17 2008第22回
議事：最近の金融・経済情勢について

資料5 後藤氏報告資料②-1

- 上林 得郎
「道州制をめぐる最近の動向を見る」
進歩と改革研究会・『進歩と改革』2005. 9 No. 645 P23-33
- 上林 得郎
「道州制ビジョン懇談会中間報告の概要と問題点」
進歩と改革研究会・『進歩と改革』2008. 6 No. 678 P30-39
- 江口 克彦
『地域主権型道州制－日本の新しい「国のかたち」』
PHP研究所・PHP新書 2007.11
- 加茂 利男 編著
『日本型地方自治改革と道州制』
自治体研究社 2007.9
- 道州制.com 編著
『道州制で日はまた昇るかー』
現代人文社 2007.3
- 松本 英昭 監修
『道州制ハンドブック』
ぎょうせい 2006.8
- 昇 秀樹
『地方自治の軌跡と展望－「顔の見える道州制」の提言－』
第一法規 2006.4
- NIRA研究報告書 0502
『広域地方政府システムの提言－国・地域の再生に向けて－』
総合研究開発機構 2005.4
- 西尾 勝
「四分五裂する地方分権改革の渦中にあって考える」
日本行政学会編 年報行政研究43
『分権改革の新展開』 2008.5 pp. 2-21
- 西尾 勝
『地方分権改革』
東京大学出版会 行政学叢書5 2007.7
- 西尾 勝
『未完の分権改革－霞が関官僚と格闘した1300日』
岩波書店 1999.11
- 田中 一昭 編著
『行政改革』（新版）
ぎょうせい 2006.3
- 並河 信乃 編著
『検証 行政改革－行政の過去・現在・未来－』
イマジン出版 2002.1

資料5 後藤氏報告資料②-2

- 地方自治制度研究会 編集
『逐条解説 地方分権改革推進法』
ぎょうせい 2007.3
- 若松 隆、山田 徹 編
『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理』
中央大学出版部 2008.7
- 宮島 喬、若松 邦弘、小森 宏美 編
『地域のヨーロッパ—多層化・再編・再生』
人文書院 2007.11
- 山崎 榮一
『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンドンの復権』
日本評論社 2006.9
- 自治・分権ジャーナリストの会 編
『フランスの地方分権改革』
日本評論社 2005.5
- 庄司 克宏
『欧州連合—統治の論理とゆくえ』
岩波書店 岩波新書 2007.10
- 中村 民雄 編
『EU研究の新地平—前例なき政体への接近』
ミネルヴァ書房 2005.2
- 土岐 寛、加藤 普章 編
『比較 行政制度論 (第2版)』
法律文化社 2006.5

これまでの行政改革・分権の主な動き

年	内閣	推進体制と主要提言	関連事項
1981	鈴木	第2次臨時行政調査会(81.3.16～83.3.15) 7.10 第1次答申(財政支出削減と行政合理化)	
1982	中曽根	2.10 第2次答申(許認可等の整理合理化) 7.30 第3次答申(重要行政施策、3公社改革等)	
1983		2.28 第4次答申(臨調後の行革推進体制) 3.14 第5次答申(内部部局、特殊法人など) 国鉄再建監理委員会(83.6.10～87.3.31) 第1次行革審(83.7.1～86.6.27)	
1984		12.18 国の関与・必置規制の合理化に関する答申	
1985		7.22 行政改革の推進に関する答申(総合調整機能強化、地方自立、民間活力など) 7.26 国鉄再建監理委員会「国鉄改革に関する意見」	
1986		6.10 今後における行財政改革の基本方向	
1987		第2次行革審(87.4.20～90.4.19) 10.12 当面の地価等土地対策に関する答申	4.1 JR発足 5.29 緊急経済対策(内需拡大)
1988	竹下	6.15 地価等土地対策に関する答申 12.1 公的規制の緩和に関する答申	
1989			4.1 消費税導入
1990	宇野 海部	12.20 国・地方の関係等に関する答申(中核市、都道府県・市町村連合制度) 第3次行革審(90.10.31～93.10.31)	
1991		9.13 証券・金融の不正取引の基本的な正策に関する答申	
1992	宮沢	12.12 公正・透明な行政手続法制の整備に関する答申	
1993		6.19 国際化対応・国民生活重視の行政改革に関する第3次答申(地方分権特例制度、規制緩和など) 6.3～4 地方分権の推進に関する決議(衆・参) 10.27 最終答申(情報公開、地方分権推進体制)	
1994	細川 羽田 村山	行政改革委員会(94.12.19～97.12.13) 12.25 「地方分権推進に関する大綱方針」閣議決定	
1995		12.14 規制緩和の推進に関する意見(第1次地方分権推進委員会(95.7.3～2001.7))	
1996	橋本	12.16 規制緩和の推進に関する意見(第2次) 情報公開法制の確立に関する意見 行政関与の在り方に関する基準	
1997		行政改革会議(96.11.28～98.6.23) 9.3 中間報告 12.3 最終報告	財政構造改革会議 4.1 消費税率引き上げ 11.27 財政構造改革法成立
1998		7.8 第2次勧告 9.2 第3次勧告 10.9 第4次勧告	
1998		規制緩和委員会(98.1.26～99.4.5)	
1999	小淵	11.19 第5次勧告	12.11 財政構造改革法 停止 司法改革委員会(1999.7.27～2000.6.12)
2000	森	8.8 意見(補助金の整理合理化と地方税源の充実) 11.27 市町村合併の推進についての意見	4.1 地方分権一括法施行 12.1 行革大綱(特殊法人、市町村合併など)

2001	総合規制改革会議 (2001.4.1~2004.3.31)	6.20 最終報告	1.6 中央省庁再編
	小泉 郵政3事業(懇) (2001.6.4~02.9.6)	地方分権改革会議 (2001.7.3~04.7.2)	4.1 情報公開法施行
		第27次地方制度調査会 (2001.11.19~03.11.13)	6.12 司法改革委員会最終意見
2002			6.21 「基本方針2001」(NPMの導入)
	道路関係四公団民営化推進委員会 (2002.6.24~2005.9.30)		4.1 郵政公社発足
			6.25 「基本方針2002」(三位一体改革の方針)
2003			10.7 政策金融の抜本的改革に関する基本方針
			12.18 構造改革特区法施行
		8.26 小泉首相、高橋北海道知事に道州制特区の検討要請	6.6 改正地方自治法成立 9.2 指定管理者制度の導入
		11.13 今後の地方自治制度のありかたに関する答申	6.27 「基本方針2003」(三位一体改革の導入)
2004	規制改革・民間開放推進会議 (2004.4.1~07.1.25)	第28次地方制度調査会 (2004.3.1~06.2.28)	12.22 政府・与党、道路公団民営化案決定
			9.10 郵政民営化の基本方針
2005			
			3.31 市町村合併特例法第1次期限
2006		2.28 道州制のあり方に関する答申	10.1 道路公団民営化(6社と保有機構発足)
			1.23 日本郵政株式会社発足
	安倍	12.20 「道州制特区法」公布	7.7 公共サービス改革法施行
2007	規制改革会議 (2007.1.31~)	1.30 「道州制特区基本方針」決定	
		道州制ビジョン懇談会 (2007.2.13~)	
		地方分権改革推進委員会 (2007.4.1~)	4.1 地方分権改革推進法施行
		5.30 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」	第29次地方制度調査会 (2007.7.3~)
	福田	11.16 「中間的なとりまとめ」	
2008		3.24 ビジョン懇「中間報告」	
		5.28 第1次勧告	
		8.1 国の出先機関の見直しに関する中間報告	

編集後記

近年の「道州制」論議は、行政権の範囲内で国から道州への分権をすすめる、という地方分権の狭義の視点に立脚し、検討される傾向にある。ただし、その「道州への分権」が意味するものは、提言主体の指向性により大きく異なる。たとえば、府県の多くは広域自治体としての規模の拡大に伴う権限と財源の移譲を期待するが、その一方で、政府与党や財界が提起する道州制には、新たな広域自治体「道州」に対し権限移譲と併せて債務も移転するといった、いわば中央の財政責任を地方へ転嫁するような問題も内包している。

道州制の実現可能性は今後の社会経済情勢次第であろうが、後期高齢者医療制度や市町村合併など、国民の理解を欠いた最近の制度改革をみれば、議論の成熟を待たない拙速な改革が、国民生活に想定外の混乱をもたらすことは明らかである。道州制の導入にあたって国民負担増を予定するならば、漠たる効果を示した導入検討にとどまらず、世論を巻き込んで議論を深めていくことが不可欠ではないだろうか。

本号で取り上げた「道州制」の研究会では、国・地方の行政関係を中心とする狭義の論点抽出ではなく、国の統治機構のあり方や立法・司法権の分権までも視野に入れた広範な議論を展開している。提起されたのは、市民自治・分権の観点から政府体系のあり方を再考するという、道州制検討に対する新たなアプローチである。この特集を契機に、市民自治に立脚した道州制論議の必要性を再認識させられた。

(谷本有美子)

2008年10月20日

自治研かながわ月報第110号(2008年10月号, 通算174号)

発行所	社団法人 神奈川県地方自治研究センター			
発行人	上林得郎	編集人	勝島行正	定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3		神奈川県地域労働文化会館4F	
	☎045(251)9721(代表)		FAX 045(251)3199	
	http://kjk.gpn.co.jp/		E-mail:kjk@gpn.co.jp	
振替口座	中央労働金庫横浜支店 1195174		横浜銀行 横浜市庁支店 0709629	

会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月1,000円、賛助会員月600円のどちらかを選び、1年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局
☎045(251)9721へご連絡ください。

会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A5版・120～150ページ定価650円)が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。