

## 道州制の問題点等について

兵庫県知事 井戸敏三

全国知事会においては、「道州制に関する基本的な考え方」(平成19年1月)をとりまとめ、道州制に関する基本原則を示したが、政府や政党の提案がこうした基準をクリアしているとは言い難いなか、政府は「基本方針2009」において、「道州制基本法(仮称)」の制定に向けて、内閣に「検討機関」を設置するとしている。

道州制に関する今後の議論にあたっては、道州制が有する様々な懸念を十分に踏まえ、道州制ありきで議論を進めることがないよう、以下のとおり問題点を指摘したい。

### 1 最近の道州制論議の危険性

#### (1) 地方の統治機構のあり方だけが議論される危険性

現状の道州制の議論は、新しい「国のかたち」を創造するものであるにも関わらず、府県のあり方だけが議論されている。国の中央省庁や国会も含めたわが国全体の統治機構のあり方についての議論がおろそかにされているのではないか。

また、憲法をはじめとした法体系、国と地方を通じた税財政制度、基礎的自治体のあり方も含めた地方行財政制度のあり方がワンパッケージで整合性をもって検討されなければならない。

#### (2) 国の行財政改革・財政再建の手段とされる危険性

地方においては、職員の給与削減にまで踏み込み、徹底した歳出削減を実行してきたが、その間の国の一般歳出はわずかであり、この数年間は逆に増加させている。

今や国の債務残高が600兆円を越え、国・地方を通じると800兆円にも達しているが、三位一体改革において、多くの地方交付税が削減されたように、結局は、都道府県を解体して道州制を導入することにより、国の行財政改革や財政再建を進めようとしているのではないかと疑わざるを得ない。

### (3) 国の総合出先機関的道州による中央集権化の危険性

多くの権限・財源が中央政府に残されたまま、国の地方支分部局が有する権限のみが道州に移譲される道州制では、国の総合出先機関的道州となる。こうした道州制では、実質的に府県合併の押しつけとなり、かえって中央集権化が進む恐れがある。

## 2 その他の問題点

### (1) 道州制に対する「漠然とした期待」が大きすぎないか

わが国に満ちあふれている社会的、経済的な閉塞感のなかで、現状打破の手段としての道州制に対する「漠然とした期待」があまりにも大きく、先行しすぎているのではないか。

### (2) 中央政府の解体再編や国会の機能縮小に向けた合意形成はできるのか

#### ア 国と地方の役割分担の基本原則

国の役割を外交、防衛、通貨、司法など国家の存立にかかわる事務に純化し、国民生活にかかわる行政サービスは地方が担うという基本原則に照らして、中央政府の機能や官庁のあり方も同時に提示されなければならない。

#### イ 国会の機能の見直し

中央政府や官庁のあり方と併せて、国会や国会議員のあり方について、その具体的なしくみが示されなければならない。国の役割が限定される結果として、国会の機能も純化・縮小されることについての合意形成が不可欠である。

### (3) 道州の自治の保障はあるのか

#### ア 自治立法権の保障

道州の役割や権限について、国会が法律を定める場合は、大枠にとどめるべきであり、具体的な内容については道州議会の立法に委ねるべきである。

#### イ 自治財政権の保障

道州制を導入するのであれば、課税自主権の保障はもちろん、わが国の税体系全体を抜本的に見直し、税源の抜本的な再配分を行うことが不可欠である。その際には、国から移譲される多くの権限、事務に応じて、所得税や消費税に代表される偏在性が少なく安定的な基幹税目を道州へ移譲するべきであり、さらに、道州間の財源保障・財源調整を道州自らが担うしくみとするべきである。

#### (4) 住民自治の観点からも問題があるのではないか

##### ア 民主主義の統制の限界

現行の都道府県よりもはるかに広大となる道州においては、政策決定の主体が住民から見えにくく、国に近い存在とならざるを得ない。民主主義の統制が行き届く範囲には、おのずから限界があると思われる。

##### イ 実質3層制の地方自治組織

道州の首長は、広大な区域の全域に対して責任を負うことができるのだろうか。結局は、現行の府県単位で支庁を置かざるを得ないのではないか。

##### ウ さらなる市町村合併への抵抗

道州制導入に伴い、基礎自治体である市町村の規模を拡大する必要があるとの主張も見受けられるが、相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を住民が支持するとは思えない。

##### エ 大都市制度の見直し

政令市は、一つの基礎自治体としては極めて規模が大きく、住民代表性のない区長が重要な職務を行っている。むしろ政令市は、東京都のように、区ごとに特別市として分割するべきではないか。

#### (5) 憲法上の位置づけをどう考えるのか

想定されている道州は、一国の人口、経済規模に匹敵するほど巨大であり、わが国の統治システムを大きく変えるものである。こうした道州が憲法に定める地方自治の本旨を全うする地方公共団体であると言えるのか。道州の位置づけが憲法上明確にされなければならないのではないか。

### 3 全国知事会における道州制議論について

政府、政党における道州制の議論に対し、全国知事会としては、平成19年1月に取りまとめた「道州制の基本原則」に照らして問題点がクリアされているかを厳しく見極め、必要な反論や問題点の指摘を適時適切に行っていく必要がある。

また、道州制に対しては、全国知事会のなかでも積極論、慎重論、さまざまな意見があることを踏まえ、個別論点に関する考え方をさらに協議、検討していく必要がある。

#### 4 今なすべきこと

政府の地方分権改革推進委員会第2次勧告では、地方振興局（仮称）等の設置が提案されているが、このような権限・財源が集中する巨大出先機関の設置は、まさに、国主導の中央集権の強化のための道州制へも繋がるものとの懸念を抱かざるを得ない。

府県域を越える広域行政課題については、道州制を導入するまでもなく、都道府県制度の下で、広域連合制度を活用することでその多くが解決可能であり、国の出先機関が処理している広域事務についても、民主的なコントロールのもとで一元的に担うことが可能である。関西では、広域課題に対して効果的に対応する現実的なアプローチとして、これまでの広域連携の取組を発展させる形で、関西広域連合（仮称）の設立に向けた検討を進めている。

今なすべきことは、道州制といった架空の制度の議論に力を注ぐことではなく、現行都道府県制度の下で国の事務の受け皿となる広域連合制度などを活用し、国に具体的に権限移譲などを迫るとともに国から地方への権限と税財源の移譲を進め、地域性や個性が発揮される行政システムの実現をめざすことである。