

道州制に向けた動きと今後の課題

宮崎 幹朗

1 道州制の導入に向けた動き

2006年2月に公表された第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」において、広域地方自治制度のあり方として「道州制」の導入が提言されて以来、道州制の導入に向けた議論が加速している。小泉内閣においては、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）2006」において、「道州制の導入の検討を促進する」ものとしていた⁽¹⁾。その後の安倍内閣においては、さらに道州制の導入に向けた検討を進めることとされ、「経済財政改革の基本方針2007～『美しい国』へのシナリオ～」の中では「地方分権改革の総仕上げである道州制実現のための検討を加速する」と述べていた。そして、道州制担当の特命大臣を置き、その下に「道州制ビジョン懇談会」を設置し、2007年2月以降議論が重ねられ、2008年3月には「道州制ビジョン懇談会中間報告」が公表されている⁽²⁾。また、安倍内閣は地方分権推進委員会を設置し、地方分権改革への取り組みを進める姿勢を強めていた。福田内閣に

おいても、「経済財政改革の基本方針2008」の中で、「道州制の前提となる地方分権改革を進め、道州制ビジョンの策定に向け、国民的な議論を更に深めるとともに道州制ビジョン懇談会において引き続き検討を行う」としていた⁽³⁾。しかし、その後地方分権改革への動きはやや停滞ぎみとなっている⁽⁴⁾。

他方で、日本経済団体連合会は、2007年3月に「道州制の導入に向けた第1次提言」を公表し、道州制の導入を積極的に進めるべきとする見解を示し、2008年2月には「道州制の導入に向けた第2次提言～中間とりまとめ」を公表している。このように、経済界においても道州制の導入に向けた動きは活発になっている。自民党内においても、道州制の導入に関する検討を進めるために、「道州制推進本部」を置き、検討を進めていたが、2007年6月には「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめ、さらに2008年には「道州制に関する第3次中間報告」に向けて（たたき台）要旨がまとめられている⁽⁵⁾。これらの内容については、総論的な理念や目的が強調されており、

(1) ちなみに、小泉内閣においては、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針（骨太の方針）2004」においては「地方分権の推進に向けての道州制の導入に関する検討を本格化させる」とし、「同方針2005」においては「将来の道州制の導入に関する検討を引き続き進める」としていた。

(2) 道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」は、2008年3月24日に公表されている。現状の問題点を指摘し、道州制の理念と目的を明示した上で、制度設計の基本的考え方を提示し、「地域主権型道州制」という言葉を用いている。なお、江口克彦「地

域主権型道州制～日本の新しい「国のかたち」～」（PHP新書、2007）参照。

(3) 「経済財政改革の基本方針～開かれた国、全員参加の成長、環境との共生～」（2008年6月27日）。

(4) 地方分権改革推進委員会は、2008年5月28日に「第1次勧告～生活者の視点に立つ『地方政府』の確立～」を公表し、同年12月8日には「第2次勧告」を公表している。しかし、委員会が求める国の地方出先機関統廃合について各省庁の反発が強く、抜本改革には遠い状況が明らかとなっている。

細かい技術的な論点については今後の検討に委ねられており、内容としてはおおむね同様の方向性を示したものである⁽⁶⁾。

2 四国における道州制に関する検討

四国においても、道州制に関する検討は進められている。すでに、2005年11月に四国経済連合会は「地方の自立に向けた行財政改革について〔地方分権（道州制）に関する中間報告〕」をとりまとめ、広域自治体としての道州制の導入にあたって検討すべき課題を指摘していた。愛媛県も「県のありかた研究会」を設置し、検討を進め、2005年3月に「県のありかた研究会調査研究報告書～道州制導入による新たな政策展開の可能性～」を公表し、現行の地方自治制度を抜本的に見直し、将来の道州制の導入を視野に入れた検討を進めるべきとしていた。また、徳島県においても、「道州制等研究会」が設置され、検討を重ね、2006年9月に「真の地方分権時代における県のあり方に関わる研究報告書」が公表されている。将来の道州制の導入は不可避と考えた上で、今後徳島県が取り組むべき課題を指摘している。これらと別に、四国各県は2005年9月に共同で道州制に関する研究会を設置し、検討を進め、2006年6月に「中間報告書」、2007年6月に「最終報告書～四国におけるあり方について～」が公表され、将来の四国州に向けた検討課題をとりまとめ、今後の検討の必要性を指摘していた。

このように経済界や行政が道州制の検討の必要性を強く認識しつつあったのに反して、国民や地域住民には道州制に関する意識は醸成されていなかった。2006年12月に日本世論調査会が実施した世論調査では、道州制の導入に賛成する態度を示した回答の方が少なく、反対の態度を示した回答が多かった⁽⁷⁾。また、愛媛新聞社が2007年6月におこなった愛媛県内の世論調査では、道州制の賛否について、「賛成」10.6%、「反対」43.0%、「どちらとも言えない」41.6%、「無回答など」4.8%となっており、国民の関心の薄さが示されていた⁽⁸⁾。道州制や地方分権改革に関する報道等も増えていったこともあり、国民の関心も次第に強まっていると考えられるが、まだまだ十分な理解と関心が得られているとはいえない。

3 道州制の導入に関する今後の課題

以下では、道州制の導入を想定した場合、今後検討すべき問題を列挙しておく⁽⁹⁾。

(1) 国—道州—市町村（基礎自治体）の役割分担の明確化の必要性

広域地方自治体としての道州および基礎自治体としての市町村が真の団体自治を確立するためには、自らの事務に関する国からの関与をなくして、自主的に自治をおこなうことが保障されなければならない。そのためには、国、道州、市町村がそれぞれ担うべき事務が明確化され、二重

(5) これについては、久世公亮「道州制三次中間報告」自治実務セミナー2008年9月号60頁以下参照。

(6) これらを対比したものとして、久世公亮「三つの道州制報告書等を比較して」自治実務セミナー2008年6月号50頁以下、同「役割分担に関する三つの報告書の比較」自治実務セミナー2008年7月号62頁以下参照。

(7) 愛媛新聞2007年1月1日付け記事から。「賛成」10.2%、「どちらかといえば賛成」18.5%、「どちらかといえば反対」35.6%、「反対」18.5%、「分からない・無回答」9.6%という結果であった。

(8) 愛媛新聞2007年7月26日付け記事から。

(9) 以下の記述は、2007年8月8日高松市で開催された「道州制シンポジウム」（四国経済連合会・四国四県共催）の際の筆者の発言、2008年8月4日松山市で開催された「道州制シンポジウム」（四国経済連合会・内閣官房共催）の際の筆者の発言、2008年9月3日に開催された「第10回四国における道州制に関する検討委員会」における講演をまとめたものである。また、拙稿「道州制論議の展開と課題」IRC（いよぎん地域経済研究センター調査月報）233号32頁以下（2007年）参照。

行政・三重行政の弊害をなくすことが必要である。現在、既に進められている都道府県から市町村への事務権限移譲は決して十分なものではないし、国から地方への事務権限移譲はまだこれからの課題である。なにより、地方に置かれている国の出先機関としての各省庁の地方支分部局の統廃合ないし廃止問題は道州制の導入を考える際には不可欠の検討課題である。その意味で、国から地方への権限移譲の実効性・実現可能性が問われている。

また、これに関連して、基礎自治体の行政執行能力の確保が重要な課題となる。各自町村が自立的に事務権限を担うとしても、現在都道府県がおこなっている事務を各市町村が現時点で十分におこなえるかという点については、疑問符がつく。政令指定都市や中核市のような規模の自治体であればともかく、現在の多くの市町村はほとんどが人口10万人未満の自治体であり、単独で種々の行政事務を執行するための行政執行能力は十分とはいえない。しかし、だからと言って、人口規模の帳尻合わせのような安易な市町村合併は望ましくない⁽¹⁰⁾。平成の大合併の結果、合併した市町村の多くは現在、行財政改革に取り組んでいる最中であり、10年規模で徐々に改革を進め、職員数の削減や行政事務の効率化を進めようとしている。その改革がようやく一段落したらまた再び合併というのでは、基礎自治体としての市町村の基盤が安定しない。したがって、小規模自治体の行政事務執行については、近隣自治体との連携が不可欠となる。現在、消防、廃棄物処理、社会福祉等について多くの自治体間で活用されている一部事務組合方式をはじめとして、市町村レベルでの連携システムの検討および確立が道州制導入のためには不可欠である。

(2) 道州および基礎自治体の人材確保問題の検討

国、道州、基礎自治体の役割が明確に分離すれば、道州および基礎自治体としての市町村の役割はそれぞれ独立しておこなうことになる。したがって、道州および市町村の職員は単に国の政策や法令によって定められた職務を実務的にこなすということでは足りない。また、市町村においては都道府県において実施されていた事務のかなりの部分が移行することになるので、現時点においては担当していない事務に携わる職員が必要となる。これらの事務を担当する職員の養成および確保が重要な課題となる。

各自自治体の必要性に応じて、適切な政策を立案し、実行していくことが求められ、職員像としては「実務型公務員」から「政策立案型公務員」へと転換されなければならない。つまり、職員には政策・企画立案能力が求められ、自治体においてはそのための職員養成システムが必要となる。しかし、規模の小さな基礎自治体にあつては、独自に養成システムを整備することは困難であり、ここでは道州を単位として共同の養成システムの確立を検討するべきである。また、職員養成に関しては、民間人材も活用し、地域のシンクタンク機能を活用するべきである。

(3) 道州・基礎自治体の税財政制度のあり方

各道州および市町村はそれぞれ自立した地域経営に努める必要性があり、そのための財政基盤を充実させることが必要である。地方分権改革の一環として進められたいわゆる「三位一体改革」は結果的に地方を疲弊させ、地域間格差を拡大させてしまった。地方の自立性を高めるためには、地方財政を維持できるだけの歳入が必要である。地域の努力も必要であり、ある程度の地域格差は避

(10) 道州制に関する議論の経過で、基礎自治体の規模が人口30万人程度とか、数が300であるとかいう数字が一人歩きし、更なる市町村合併が不可避であるかのような印象が強くなっている。これに対する批判も強

く、特に小規模自治体においては更なる合併につながる道州制には反対という態度が示されている。たとえば、白石勝也松前町長の発言など。愛媛新聞2008年12月21日付け「えひめニュースウェブ」から。

けられない。しかし、すべての自治体が最低限度の行政事務をある程度円滑に実施できるだけの財政基盤は必要である⁽¹¹⁾。したがって、国と地方に対する税配分の見直しについても十分に検討する必要がある。現在のような地方交付税・交付金システムでは、国が恩恵的に地方に税を配分しているという印象をぬぐえず、地方の自立性を高めることにはならないから、国民の税金をどのように国と地方に配分すべきかどうかについては、十分な時間を掛けて検討すべき重大な課題となろう。また、各地域が独自に税システムを構築することを認めるべきか否かについても検討の必要性がある⁽¹²⁾。

また、道州および基礎自治体の財政システムのあり方を検討して、自立した自治体活動を可能にする仕組みを構築しなければならない。そのためには、自治体財政の悪化を要因として、多くの自治体に取り組んでいる行財政改革の方向性を適切なものへと転換する必要がある。行政事務の効率化の見直しや民間活力の導入をさらに検討することも必要だが、単に行政サービスの外部委託や指定管理者制度等を導入すればいいというものではない。どのような行政サービスを民間に委ね、どのようなサービスを自治体自身がおこなっていくのかを検証・検討していくべきである。現に、いったん民間に委託したサービスについて採算が取れないことから民間業者が撤退するものも出て来ていると言われている。

自治体職員の意識改革も必要である。地域住民に対するサービスが国が定める手順にしたがって手続的におこなわれるだけならば、職員自身が考えるべき問題はないことになるが、道州制下での各自治体のおこなう事務については主体的意識を持って臨む自覚がなければならない。

(4) 道州および基礎自治体の組織・議会のあり方の検討

行財政改革への取り組みは今後も必要である。行政の無駄を省き、効率的な行政システムを構築するために、国と地方の役割分担を明確にするというのが道州制導入の目的の一つであり、そのため国と地方の行政機関の重複を省き、国の地方支分部局の見直しおよび統廃合を進めていくことは道州制の導入にとっては当然に必要となる。それにとどまらず、各自治体内部における行政組織のスリム化も必要とされる。従来から批判されてきた縦割り行政の見直しは地方のレベルでも求められる。

また、議会のあり方についても検討が必要である。道州政府や市町村の予算案等を承認するしかないかというだけのための儀式的な議会ではなく、地域のための提案をおこなう自主的な議会の存在が必要である。議員数も適切な人数を検討する必要がある。

(5) 地域住民の意見集約システムの確立の必要性

地方自治体の主権は住民にあり、住民の立場に立った地方自治が求められる。地方自治の本旨は「住民自治」の確立にあり、住民の意見を集約できるシステムを構築しなければならない。自治体の政策形成に対する住民参加を確保するためには、単に自治体の審議会に公募委員制度を導入するというだけにとどまらず、住民投票等の活用、自治体の情報公開の促進などを進めていくことが求められる。また、自治体のおこなった政策に対する評価システムを構築する必要がある。そのため政策評価および外部監査制度の確立が不可欠といえる。住民に開かれた地方自治を目指すべきである。

(11) 自治体財政の悪化を理由とする公営・公立の病院や交通機関の撤退をもたらしていることは全国的な傾向となっている。

(12) たとえば、道州制ビジョン懇談会座長の江口克彦は、その著書の中で、地方の課税自主権・徴税権・税率決定権の必要性を指摘している。前掲『地域主権型道州制』64頁以下。

(6) 国民の理解の必要性

すでに指摘したように、道州制や地方分権改革に対する国民の理解はまだ十分とはいえない。国民の理解度の薄さは、平成の市町村合併の負の側面の影響があらわれていると考えることもできる。自治体の財政問題が合併を促進させた大きなきっかけであったが、三位一体改革の推進は合併の正の側面を覆い隠してしまった感がある。とりわけ、人口が少ない過疎地域においては市町村合併のメリットはあまり感じられず、デメリットの方を大きく感じさせたように思われる。なぜ地方分権改革が必要なのか、なぜ道州制が必要なのかについて、国民への啓発活動をさらに活発化させる必要性がある。

どのような改革を進めるにしても、国民や住民の意向を反映した政策提案を考慮しなければならない。国民の意見が必ずしも正しいとは限らないが、少なくとも国民の理解を求めるための努力を尽くす必要がある。

4 まとめ～地域独自の産業政策・社会システムの設計の可能性

地域住民に密着した地方政治を推進することが道州制導入の大きなメリットであるとするならば、個々の地域において、独自の産業政策の形成や少子高齢社会に対応する社会システムの構築を視野に入れた将来設計が必要である。個々の地域において、産業振興の現状は異なり、少子化や高齢化の状況および福祉サービスの現況にも違いがある。全国一律の産業政策や福祉政策ではなく、地域独自の住民主体・密着型の政策を築いていくことができるだけの準備が必要となる。

つまり、地域に根ざした産業の育成や産業振興策を提案し、推進していくことができるだけの人材が必要である。全国横並びではなく、地域の中小企業を育成し、地域に密着した農林漁業を育て、地域内における人材育成を進めていくために必要な基盤整備を進めることは、道州制導入の可否にかかわらず不可欠である。したがって、地域

における種々の資源を活かし、地域が求める人材の育成を進めること、グローバル化した経済システムを視野に入れた経済・産業戦略を構築すること、高齢化や少子化に対応する持続可能な地域社会を設計することなど、検討課題は多い。地域の活性化のためには、産業振興のほか、崩壊しつつある医療や介護・福祉制度の建て直し、崩壊しつつある地域社会としての過疎地域や限界集落等に対する取組み、少子化や人口減少対策への取組みなども必要とされる。これらの課題について、国にのみ頼るのではなく、自立した地域として地方が主体的に取り組むことができるようにするための改革が求められている。