

道州制シンポジウム 基調講演 議事録

「道州制について」

講師 地方公務員共済組合連合会理事長 松本 英昭 氏

1 はじめに——リアリティある課題となってきた道州制

ご紹介をいただきました松本でございます。本日は、広島県の道州制シンポジウムにお招きをいただきまして、誠にありがとうございました。大変光栄に存じている次第でございます。時間が質問の時間も入れて1時間ということでございますので、さっそくレジュメにしたがってお話をさせていただきます。

はじめにリアリティーある課題となってきた道州制ということでございます。ただ今も知事さんのお話の中にもありましたように、昨年2月28日に第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を当時の小泉総理に提出いたしました。これは、その2年前に小泉総理の方から、道州制のあり方について調査審議を求める等の諮問がございまして、これに答えて答申をしたものでございます。

道州制につきましては、最近大変活発な論議が展開されるようになってきております。

道州制というのは、以前から論議はあったわけですが、最近の論議が非常にリアリティーのあるものになってきた。このことについて、少し申し上げさせていただきます。経済界の方では、かねてから道州制についていろいろと検討されてきたわけですが、全国レベルで申し上げますと、今から1年と少し前の平成17年11月17日に、経済同友会の地方行財政改革推進部会の行政改革本部の「新しい地域主権型システム実現に向けた提言」の中で、「都道府県制度から道州制へ」ということを言っておられます。また、本年、年頭に日本経団連がとりまとめられた「希望の国・日本」の中で、希望の国実現に向けた優先課題の1つとして、道州制の導入を掲げられているわけです。

それから、全国の地方団体の方では、全国レベルでは、全国知事会で、ただ今知事のお話にもありましたように、以前から研究、検討を進められておりましたけれど、本年1月に、「道州制に関する基本的な考え方」をとりまとめられました。各都道府県では、多くの都道府県で検討が進められてまいりましたが、ご承知のように広島県でも平成16年11月に、「分権改革推進計画」の中で、「早期に道州制を目指すべきである」とされておまして、道州制に関して有意義なとりまとめを行っておられるわけです。

政党レベルでは、平成15年の選挙にあたりまして、自由民主党の政権公約、民主党の政権公約、マニフェスト、また、平成17年9月の総選挙の際には、自民党の政権公約、民主党の政権公約、公明党のマニフェスト、これらにおきましても道州制の導入につきまして、前向きな方向で掲げられております。そして、自由民主党では、道州制調査会が設置されておまして、素案の作成に向けた論議を進めておられるところです。

それから、地方制度調査会の動きにつきましては、すでに平成13年秋に発足しました（2

8次地方制度調査会の前)27次の地方制度調査会におきまして、道州制の検討をするという方向を出しまして、基本的な論点については指摘をしておりますが、28次地方制度調査会において本格的にこれを取り上げて、答申をいたしたところです。

平成16年6月に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004」、これは骨太の方針とよく言われていますが、骨太の方針の2004、それから翌年の2005、これらにおいては「道州制の検討を引き続き進める」としてしまして、その後、この地方制度調査会の答申を受けた昨年7月の基本方針2006におきましては、「道州制の導入の検討を促進する」ということといたしております。昨年の通常国会におきましては、後ほど説明いたしますけれど、道州制特区推進法案というのが出されまして、昨年の秋の臨時国会で成立したところです。そして、昨年9月26日に発足した安倍新内閣におきましては、9月29日の国会で行われました所信表明演説におきまして、「21世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革再編や、道州制の本格的な導入に向けた道州制ビジョンの策定など、行政全体の新たなグランドデザインを描いてまいります」とされたわけです。組閣にあたりましては、内閣に道州制担当大臣を設置されまして、後でこれも触れますけれども、道州制ビジョン懇談会の設置に至ったわけです。

この道州制につきましては、かなり以前からいろいろ構想、提言等があったわけですが、このように、今や非常にリアリティーある課題になってきたということが言えるのではないかと思います。

2 道州制の論議の経緯

そこで、次に道州制論議の経緯についてです。我が国におきまして、道州制の論議といわれるものは戦前からありまして、道州制に共通の理解があるかといわれると、なかなか共通の理解はなかったというのが本当のところではないかと思えます。

道州といわれるもの、又はこれに相当する政治行政の主体、行政組織機構というものは、いろいろ考えられます。1つは、地方自治体である場合ですが、この地方自治体である場合でも、これを2層制にするのか3層制にするのか。すなわち、市町村、都道府県という現在の2層制を崩さないで2層制の広域自治体としての道州を考えていくのか、今の2層制はそのままにして、その上にさらにもう1層の広域自治体をつくるのか、同じ地方自治体である道州の場合でも、このように考え方が分かれます。

それから、自治体ではなく、国の総合出先機関を置くという構想もあります。この場合でも、現在の都道府県をそのままにしておくのか、現在の都道府県はもうやめてしまって、国の総合出先機関を置くのかということがあられるわけです。

3つ目は、地方自治体としての性格と国家的性格の中間団体的性格のものをという考え方があります。これは後で申し上げますが、昭和32年の第4次地方制度調査会が答申しました「地方案」というのがそういうものになります。

このように道州制とされる構想・提言等は、いろいろなタイプのものがあります。そして、沿革的に見ますと戦前からあるわけです。ただ、戦前はご承知のように知事が国の地方行政官庁でございましたから、これは別として、戦後公選知事となって早い時期から、小規模な都道府県は、地方自治を充実する観点から統合した方が良いという意見がありました。ただ、都道

府県の統合を全国的に行うべきということまでは、当時は言ってなかったわけです。それに対して、当時からあった道州制といわれるものは、戦前からの構想を引き継いだものなどもありましたが、いろいろな案があって、どちらかという国の統制の権限を強める、国の統治をしやすくするといった方向の道州制の論議が強かったわけです。もちろんこれには批判があり、昭和26年の地方行政調査委員会議、これはよく「神戸(かんべ)委員会」といっていますが、その勧告では、「当会議としては、道州制はこれを採用することができない」ということをはっきり言っておられます。

しかし、当時の道州制の論議はかなり根強いものがありまして、結局、昭和27年に日本が独立した後、すぐに地方制度調査会設置法が制定され、地方制度調査会が発足したわけですが、ここに論議が引き継がれたわけです。

そして、昭和32年に第4次地方制度調査会が「地方案」というものを答申しました。これは、全国を7から9ブロックに分けて、地方公共団体的性格と国家的性格を併せ有する「地方」、「道州」という名称ではなくて「地方」という名称だったのですが、そういうものを置いて、その長は内閣総理大臣が「地方」の議会の同意を得て任命するというものだったのです。そして、同時にこの「地方」の管轄区域内にある、「地方」の出先機関、今でいいますと例えば地方農政局とか地方整備局とか地方経済産業局とかありますが、こういうものをみんな一まとめにして「地方府」というものにして、「地方府」の長を、「地方」の長に兼ねさせるという性格のものだったわけです。これに対しては、知事の公選制をやめるわけですから、戦後の地方制度改革の趣旨をないがしろにする、あるいは地方自治という視点、民主主義という視点から後退ではないかという強い批判がありまして、この地方制度調査会におきまして、対案として、現在の都道府県を全国で16から17の県に統合するといういわゆる、「都道府県統合案」といっていますが、こういう案が出されました。そして、大激論の末、採決をしたのです。採決をして、過半数に1票の差で、「地方案」というのが答申されたという経緯があります。ただ、今申し上げましたような経緯ですから、この「地方案」というのは、具体的にはその後検討されなかったのです。

しかし、当時のご承知のように日本が高度経済成長期に進んでいったわけで、そういうことになると都道府県を超える行政需要が顕在化してきたのです。例えば、水の問題、交通基盤の問題、あるいは大都市圏整備の問題、そういったものが都道府県の区域を越えて生じてきます。これらにどう対応するかということについては、やはり何らかの仕組みを考えなければいけないのではないかということが強く言われるようになりました。これに対しては、道州制の主張もありました。この場合は、国の任命制の道州制ということと言われる人はもう少なくなったのですが、道州制の提言もかなりみられました。それから、都道府県を統合する案です。また、都道府県を連合させる案です。今のEUの前々身ですが、当時EECというのがありました。そういうEECの方式に似ているものですから、EEC方式といわれましたが、そういう方式があるではないかということでした。あるいは、自治体の方には手をつけなくて、国の総合出先機関を置けばいいというものもありました。このようにいろいろな案が出たわけです。しかし、これらは結果として、いずれも実現しないままになったのです。

しかし、先ほど言いましたような広域的な行政需要というのはあるわけですから、これには何らかの対応をしていかなければならなかったのです。それでどういう対応をしたかという、

結局、そのために都道府県にあった権限を国に引き上げてしまう。これは、河川とか道路などにみられました。それから、新しく国の権限を設定する、これは大都市圏行政などが典型的です。それから、国の地方出先機関、特に国の地方支分部局を設置したり、拡充しました。この当時、地方農政局もできたし、地方建設局が強化されたということもあります。それから、公団・事業団等を設置し、またそれを拡充するなど、名前を上げればたくさんあります。これが、今、独立行政法人等という形で残っております。それから、従来どおり都道府県が処理するのだけど、その都道府県の処理に対して国の権限を強化して行って、規制を強くするというようなことを行いました。

結果として何が起きたかといいますと、これは、地方分権や地方自治の方向とは反するということと言うまでもないのですが、そういうことを通じて、国に関わる組織機構が非常に膨大化したわけです。それと同時に、国と地方の関係を大変複雑なものにして、責任体制を非常に不明確なものにしてしまったのです。そして、今、大変大きな問題となっている行政改革、あるいは公務員制度改革を必要とする大きな原因をつくったということです。ただ、当時は高度経済成長期でしたから、あまりそのことが顕在化しなかったわけです。

一方では、こういうことになると、地方の側は非常に不安を抱いたのです。このままでは、どんどん中央集権的になってしまうのではないかとということで、都道府県の存在価値というものに問われている、その存在価値が薄れてしまうという危機感から、都道府県の存在価値をもっと評価する方向でなければいけないだろうという動きが生じました。そして、昭和56年に地方制度調査会が小委員会におきまして、「現在の府県制度は国民の生活及び意識の中に強く定着し、住民意識や行政需要の動向と関わりなく府県制度の改廃を考えることには重大な問題があるとする意見が大勢を占めた」ということをとりまとめたのです。当時、同時期にありました第2次臨時行政調査会、土光臨調ですが、そこでも道州制は話題になりましたが、結果として、道州制という言葉は答申には盛り込まれなかったわけで、単に「都道府県の広域化による地方圏の行政機構については、長期的、総合的な観点から検討を行う」としたのです。

私は、この段階までに、いったん、従前の道州制の論議は、終止符が打たれたと思います。特に、どちらかといえば中央集権的な道州制の論議は、ここでいったんは終わっていると思うわけです。

新たに今日に続きます道州制の論議の発端がみられるようになりましたのは、日本がもうキャッチアップの時代が終わって、成熟化社会を迎えるようになってからだということが言えると思います。それは、日本でずっと続いてきた中央集権的な政治行政体制の弊害が目立つようになってきたということで、これはどうしても、中央集権的な政治行政体制を地方分権的な政治行政体制に変えていく必要があるということが、コンセンサスが得られるようになってきたことと関係していると思います。

すなわち、道州制の論議が、地方分権的視点から、行われるようになったのです。最初は、昭和50年代終わり頃から60年代の始めにかけてのことです。それが、第4次全国総合開発計画の目標とされている「多極分散型国土の形成」ということに集約されています。その中で、地方分権の推進ということが「多極分散型の国土形成」には必要だという観点から、再び道州制的な論議が持ち上がってきたということがあるのではないかと思います。そして、平成元年の第2次行革審の「国と地方の関係に関する答申」において、「いわゆる道州制の導入に関する

検討」ということで取り上げられました。そこでは「広く各界の検討を要請する。国においても、検討を進めるものとする」とされたのです。

この地方分権の課題は、道州制の論議も含めて、第3次行革審に引き継がれました。平成5年6月に「地方分権の推進に関する決議」が、国会の衆議院と参議院で決議されたのですが、同じ平成5年の10月に第3次行革審が、この道州制について、「現行の都道府県制に代わるべき新しい広域的自治体制度（いわゆる道州制）の意義等について国として幅広い観点から具体的な検討を行う」ということを答申しているわけです。

こういうことですから、この道州制の論議というのは、本当は、平成7年の地方分権推進法に基づく、地方分権推進委員会、先日お亡くなりになりました諸井虔先生が委員長を勤められました地方分権推進委員会で議論をするようなこともあり得たわけです。しかし、地方分権推進委員会は、早い時期に、市町村の枠組みとか、都道府県の枠組みといったものを取り上げると、「そういうことが先に決まらないと分権ができない」というようなことを言われることを危惧して、それを切り離そうということで、一旦枠組み議論というものを棚上げにするということをしたのです。ただ、このことについては十分に問題意識があったわけで、平成13年7月に地方分権推進委員会が終わるわけですが、その前の6月に出された最終報告においては、「広域的な地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた、新たな地方自治制度に関する様々な提言が、より現実性を帯びてくる可能性がある」という指摘をされていたわけです。こうして、この枠組み論というのが、地方税財源問題とともに、今後に残された地方分権改革の大きな課題だということが、すでにこのときからはっきりしていたわけです。

このように申し上げますと、よくわかりいただけたと思いますが、私が先ほど申し上げました27次地方制度調査会、あるいは28次地方制度調査会で、市町村のあり方とともに、都道府県のあり方としての道州制の論議を取り上げたのは、極めて自然な流れであったわけです。このことを十分に理解をしていただきたいということと、今日の道州制論議の流れというのは、取りも直さず、地方分権の推進ということ及びそれと表裏の関係にある地方の広域レベルでの自立的圏域の仕組みをどうつくるかということとの関係において論議がされているのだということ肝に銘じていただきたいのです。

しかし、現実には、今も昔の古い中央集権的な道州制を唱えられる人がいないわけではありません。有力な方にもおられます。ですから、これから道州制を論議する時には、これからの道州制というのは、そういう古い昔の中央集権的な道州制ではない、新しい時代に要請されている道州制なのだということをも十分に理解していただきたいということです。

3 今日における道州制の論議と道州制導入の趣意（意義）

（1）総括

次に今日における道州制の論議と道州制導入の意義ということについてです。

最初に総括的に申し上げます。我が国におきましては、人口減少とか、少子高齢化社会の到来、あるいはグローバル化の進展などの時代の潮流に適切に対応するとともに、将来に向かっての創造的発展を図るための改革が進められているわけですが、こうした改革というのは、やはり地方分権の視点を欠かすことができないのではないかといえます。しかし、その地方分権というのは、現在ではとても実現しているとは言えず、これから地方分権の推進を、以前にも

増して加速させていかないといけないわけです。

そのためには、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り、国の側と地方の側の双方の政府を再構築する。そうした意義の道州制の導入ということを考えていく必要があるだろうということです。地方分権を加速させていく道州制、こういうものでなくてはならないということです。そして、国の役割は、本来国が果たさなければならないようなものに重点化し、純化することによって、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を有する国にしていくということです。そうした国家で対応しなければならないような仕事にこそ、国は全力を集中し、資源も集中してもらいたい。国内のことは、原則として地方に任せていく。そして地方も、基礎自治体を基盤に、基礎自治体が処理できないことを広域自治体が処理するといった体制に持っていく必要があるだろうということです。地方分権とともに、国と地方を通じた力強く効率的な政府の実現を図るということこそ、道州制を考えていくことの総括的な意義なのです。

(2) 都道府県制度についての考え方

そうしますと、次に出てくるのは当然、では今の都道府県ではそれができないのでしょうかという問題です。このことにつきましては、いろいろ評価もありますが、一般的に考えて、今の都道府県というのは、明治21年の暮れに現在の愛媛県から香川県が分離してから、ずっと約120年変わっていません。その構成・区域が変わっていないのです。これは、常識的に考えても、それから今日までの間の大きな状況の変化を考えると、本当にそれでいいのだろうかということは、当然皆が気付くことです。このことは、都道府県のあり方を考える大きな背景になっているのではないかと見ています。

そういうことも踏まえて、現実の都道府県が今どういう状況に置かれているかということを考えてみます。1つは、市町村合併の進展との関係です。この広島県は、平成の大合併といわれる市町村合併で、全国で一番市町村合併が進展しているところで、実に、市町村は以前の4分の1近くにまで減っています。こういうことになってくると、1つの都道府県の市町村の数というのが、広島県は23ですが、10から20台まで減っているところも見られるわけです。それから、市町村の面積もだいぶ拡大しています。現在の新しい高山市というのは、香川県や大阪府よりも面積が大きいわけで、大体東京都と同じぐらいの面積があります。そして、こうした規模能力を備えてきた市町村に、都道府県からどんどん権限が下りているのです。このこともこの広島県は、知事さんのご勇断で、全国で最も進んだ県で、市町村への事務移譲が大幅に行われています。こういうふうになってきますと、都道府県が、今までと違ってくるのではないかと思います。都道府県の役割とか位置付けというものをもう一度考え直す必要があるのではないかとようになってきています。

それから、2番目は、都道府県を越える広域行政課題とは何だろうか、どういうものになってきているのかということがあります。以前から、都道府県を越える広域行政課題はあった。それは、水資源の問題とか道路等の交通基盤整備の問題、大都市圏行政だということを申し上げましたが、最近の都道府県を越える広域的需要というのは、そうしたものが引き続きありますが、同じ交通基盤整備でもネットワーク的な交通基盤整備、面的な交通基盤整備、そのほか、幅広い視点からの水系管理、国土保全管理、環境管理、また、広域的に取り組むべき産業振興

とか、観光振興，自然的，又は歴史的な価値の保全，圏域的な交流の場の形成，そして広域防災とか広域警察というものがあります。これらはよく考えてみると，いずれも広域で総合的に対策を講じていかなければならないのです。同時に，そのためのソフトの構築ということが非常に重要です。現状では，都道府県が協力をして数都道府県でこうした広域行政需要に対応していくということになるわけですが，それがなかなか困難です。数都道府県で対応することが困難な上に，その広域の範囲には国の出先機関があり，それから，国の独立行政法人の仕事がその中にあるというようなことがあります。現行の体制のままでは，こうした都道府県を越える行政需要に，総合的に，そしてソフトの構築ということを重視して対応していけるのかという問題があるということです。

それから第3番目には，先ほどから申し上げておりますが，広域自治体として，地方分権の確かな担い手になることができるのだろうかということです。都道府県がいくら一生懸命やろうとしても，国の権限や財源が下りない。あるいは，国の地方出先機関や独立行政法人などが自分の所管の事務を手放さない，その連絡もうまくいかない。こういうことが現実にあるわけです。こういうことを解決するために，都道府県に権限を下ろしてください，財源を下ろしてくださいと言っても，国の方は，それは都道府県の範囲が狭いから駄目だ，能力がないから駄目だ，こういうことは広域的な関心事だから国でやらなければいけないなどと言ってくるわけです。そういうことで，都道府県がなかなか地方分権の担い手になれないということがあります。

以上のような都道府県制度の問題があるということです。

(3) 道州制が目指すべきこと

このようなことを考えますと，道州制というのはどういうことを目指していくべきかということが，自ずからわかると思います。1つは，やはり地方分権や地方自治の充実強化という方向であります。どうしてもそちらの方向でなければならぬということは，私が経緯について申し上げましたことでおわかりいただけると思います。そして，国は，本当に国として果たさなければならないような仕事に重点化し，また純化するのです。ときどき重点化と純化は同じではないと言われるかもしれませんが，全く同じというわけではありません。重点化というものは，そちらに片寄せるといえることですが，純化ということは混じり気をなくするということなのです。混じり気をなくするということは，ある者の仕事としたことについては他の者は口ばしを入れないということです。他の者の仕事にいろいろなことをとやかく言わないということも含んでいるわけです。そういうように，国の仕事は重点化，純化をしていくのです。そして，地方の仕事は，基本的には市町村が，そしてその次には広域自治体が処理するという体制をとり，「権限」も「財源」も「人と組織」も，三位一体でこれに移していく。そうした道州制の制度を導入するということが，目指すべき方向です。先ほども言いましたが，地方団体は能力がない，地方団体は区域が狭い，もっと広域の立場で処理しなければならないというようなことは，もう言わせないという体制に仕上げる必要があるのです。

2番目には，自立的で活力のある圏域の形成です。こうした圏域の形成が地域経営戦略として意義のあることは，先ほども取り上げました第4次全国総合開発計画においてははっきり示されています。それでこそ，多極分散型国土の形成ということが基本目標にされたわけです。と

ころが、我が国におきましては、地域における様々な事柄や事象を、中央が集約して中央が決定し、または判断や見解を示して、それにしたがって地域で対応するというプロセスが多くの分野で見られます。特に政治・行政では、長い間そういうスキームが根強く維持されてきています。こうしたことから、あらゆる面の価値体系が中央を中心としたものになっております。結果として、人口、産業、金融、情報、学術、文化等の東京圏への著しい集中が進んでいるわけです。このような状況に対して、これまでも多極分散型国土の形成というようなことが政策として掲げられても、なかなか効果が上がらない、成果が上がっていないということは、ご承知のとおりです。

それでは、地方にそれだけの能力がないのかといいますと、そうではないわけで、現在我が国のブロックと言われる圏域について見ますと、比較的區域や規模の小さい四国であっても、人口におきましてはノルウエー、域内総生産におきましてはポルトガルやフィンランドに匹敵するものとなっております。この中国地方で、人口はオーストリアやスイス並み、域内総生産はスウェーデンやベルギー、スイスよりやや多いという状況です。ブロックという単位で見ますと、それぞれこうした西欧の一国に匹敵する相当な規模と能力を現に持っているわけです。ところが、そうしたポテンシャルを活かしていけるような体制かということ、そうはなっていないわけで、相変わらず、先に申し上げましたような国、地方を通じた価値体系があって、このままでは各圏域のせっきくのポテンシャルを活かしていくことができないのではないかということです。こうしたことで、やはりブロック単位の圏域ぐらいの大きさでもって地域経営戦略を考えていくことが重要になっているわけです。それぞれの圏域が創意工夫を凝らして、創造的発展をすることこそが重要ではないかというのが2つ目です。

3つ目は、行財政改革との関係です。それを言うと、すぐ、「道州制は行財政改革のためなのか」と言われるのですが、先ほど申し上げましたような目指すべき方向があって、加えて、行財政改革も1つの目指すべき方向でしようということです。すなわち、行財政改革を通じて、効率的な政治行政システムを構築するということも、1つの目指すべき方向であるということです。私はこの行政財政改革を単に経費節減とかリストラとかいう意味で言っているわけではありません。それは、人口減少の時代でも我が国として発展していくためには、一人当たりの能力、すなわちパー・ヘッドの能力というものを増すことが必要なのです。したがって、いろいろなところで使われてきた資源を“人間力”の向上に向けていかなければならないのです。政治行政に使われている資源、こういうものも、できるだけ“人間力”の向上に使えるようにしていかなければいけないのです。そういうことを考えますと、この行財政改革を通じて、政治・行政の方に使われてきた資源も、できるだけ人間の能力の向上の方に使っていけるように切り替えていくシステムが必要だろうと思います。道州制は、やはり、そういう方向を目指していけるものではないかということなのです。

4 道州制の制度設計

(1) 基本的事項

次は、道州制の制度設計です。この制度設計の問題は、地方制度調査会の答申に沿ってごく簡単に申し上げます。

最初の基本的事項ということなのですが、このことは27次と28次の地方制度調査会を通

じて言われていることをまとめています。1つ目は、先ほど申し上げましたように、中央集権的指向の道州制はとらない。これを裏返しますと、道州は必ず地方自治体とするということです。2つ目は、連邦制のような制度はとらない。3つ目は、都道府県に代わって広域の自治体を置く、すなわち2層制です。3層制などはとりません。4つ目は、これは地方制度調査会でもいろいろ議論があったのですが、憲法改正ということは確かに話題になっていますが、憲法改正がなければ道州制が導入できないということはやはり困るだろうということで、現在の憲法の下でも道州制が可能なような仕組みにすることです。この4つを基本的な事項としているわけです。

(2) 道州の区域

道州制の区域は、いろいろな要素や条件を勘案しなければならないでしょう。しかし、答申では、具体的な区域の引き方というのは、まず国が道州の予定区域を示す。そして、都道府県は、区域内の市町村の意見を聞いて、一定の期間内に協議による意見、これは変更等の案もあるのですが、そうした意見をまとめて国に提出できる。国は、その意見を尊重して、区域に関する法律案を作成するという手続とするのです。このことは、国と地方の共同作業で進めるということなのです。

そして、答申では区域の例を示していますが、これは案ではありません。これは、道州制といってもイメージがはっきりしないかもしれないので、イメージに資するために区域例を示すということで、区域例を3つ出しています。ご当地でいいますと、中四国にする例と、中国と四国を分ける例との2つです。しかし、いずれにしても、これからいろいろ多角的に検討されるべきです。

(3) 道州の事務

道州制の事務ですが、今、都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲して、現在国、特に国の地方支分部局が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に関わるものを除いて、できるだけ道州に移譲します。結果として道州は、国の事務であったものを道州に移譲するものと、都道府県の事務であったもので市町村に移譲できないものを処理することになります。このことを基本として、答申では大きくりにした事務の類型を掲げて、また別紙で国と道州の事務配分に関するメルクマールをかなり細かく書いています。その上で、道州のイメージを参考として掲げました。

私は、道州制というのは、今まで都道府県の事務であったもののうち、大幅に市町村に事務を移譲して、どうしても移譲できない、特に広域事務を中心としたものと、それから今まで国が所管していたもので、大幅に地方に下ろせる事務、この2つをドッキングさせて、“化合”させて、新しい道州という政府をつくっていくものだと考えています。そういう道州にふさわしい事務、あるいは権能というものを道州は持つことになるということです。

(4) 道州の組織機構

それから、道州の組織機構ですが、道州の議会につきまして、議員は道州の住民が直接選挙するということです。道州の長ですが、これは議院内閣制の議論もありましたけれど、議院内

閣制となりますと憲法問題があるものですから、長は直接公選ということとしています。

(5) 道州制の下における市町村

道州制の下における市町村ですが、先ほども申しましたように、今都道府県が処理している事務はできるだけ市町村に下ろします。その時のイメージとしては、現在の市町村で言えば少なくとも中核市ぐらいの事務を処理することが考えられます。

(6) 道州制の下における大都市の制度

それから、道州制の下における大都市制度ですが、これは、道州制の下においても、大都市の特例は認めることとしなければいけないでしょうということです。

(7) 都道府県であった区域の取り扱い

それから都道府県であった区域の取り扱い。これは、そういうものは後腐れのないように、痕跡を残さないようにした方が良くはないかと言う人もいますが、やはりこれまでの都道府県の区域というのは、かなりいろいろと、人々の生活に、あるいは活動に、根を下ろしていますので、何らかの位置付けをする。ただし、これは地方団体ではない、政治・行政体ではないということです。非常に軽いもので言うなら、今、郡がありますが、ああいう地理的区画のようなものにするとということも考えられますし、もう少し重きを置いて、行政の組織と関係をつけるということも考えられます。

(8) 道州制の下における地方税財政制度

それから、道州制における地方税財政制度です。国から大幅に事務が下りてきますから、当然、事務が下りてきたことに対する必要な財源措置は、国から税源が移譲されなければいけないわけです。ただ、ここで言えるのは、やはりその際も、道州制になったことによって節減できる経費は落して、税源移譲をしてもらうのです。そうでなければ合理化、効率化になりませんから、そのことだけははっきりさせていかないといけないと思います。それから、当然、道州制になりましても、地域間の税源の偏在というのはありますから、財源調整の仕組みは必要でしょうし、知事会の基本方針で言うておられるような共有税の考え方というのを取り入れることも検討できると思います。

(9) 道州制への移行

それから、こうした道州制にどう移行していくかということです。これは、道州制を採用することが決定された後の話なのですが、人によりましては、道州制は理解が得られたところだけ導入すれば良いではないか、最終的に道州となれないところも残っても良いのではないかということをする人もいますが、それでは道州制になったことになりません。したがって、最終的にはすべてが道州制に移行するということをはっきりさせた上で、先行して実施していけるようなところは先行して道州制を採用しても良いではないかという考え方をとっています。

5 道州制の導入の判断とプロセス

以上に述べたような道州制の導入と判断のプロセスです。道州制の導入の判断とプロセスの問題は、道州制の導入は都道府県制度の見直しにとどまらず、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものでございますので、やはり幅広い国民の議論が必要です。これから、広範な議論を踏まえて、引き続き検討していくこととなりますが、この国民的論議の高まりにも資するような役割を政府は果たしていく必要があることを指摘しています。

このことについて、安倍総理は、国民的論議の高まりに向けて道州制担当大臣を任命されましたし、道州制大臣の下に道州制ビジョン懇談会を置くこととされたということです。そして、道州制の論議が高まってまいります場合に、この道州制導入に向けた推進法制というものも考えられるのではないかとということです。ここで、「道州制の論議が高まってまいります場合に」としておりますので、道州制の論議が高まらなければ推進法制というものは整備しないのかと受け取られることもありますが、ここの意味はそういう意味ではなくて、推進法制の整備を道州制の論議の高まりと関連付けるのだという意味合いで書かれています。

以上が、一般的な道州制についてです。

6 道州制特区推進法

道州制特区推進法というのが、先ほどの藤田知事のお話にもありましたように、昨年秋の臨時国会で成立しました。

これは、一般的な道州制の導入とは異なりまして、広域の特定の地域を道州制特別区域として、特別措置等を講じるものです。この構想は、現在でも道州制の区域として考えられる圏域を構成しています北海道の区域について、まず考えられたものであることは間違いありません。北海道にある国の地方支分部局や地方出先機関の管轄区域も北海道全体の中で収まっているわけですから、今1つは、北海道には、本土と違い、国の北海道開発局という強大な力を持っている地方支分部局があって、北海道の自治が弱められているという現実があります。そういうことでありますから、私が聞いている限りにおいては、小泉総理と高橋北海道知事との間の話が発端だったようです。これを受けて北海道が検討を進められて、「分権型社会のモデル構想 北海道から道州制を展望して」という提案を平成15年8月にされたものを、政府が受け止めて検討して法律にされたということです。

もっとも、先程の北海道の提案がそのまま道州制特区推進法に盛り込まれているわけではありません。その具体的な特例措置は、一般の都府県ではすでに都府県の事務となっているようなものが、道の場合には国が実施しているような事業がありまして、これは2級河川とか、あるいは開発道路と言われているものですが、こういうものの一部を北海道が特例措置によって処理することができるようにするというものが主なもので、その他の全国的に国が処理しているものについては、例えば商工会議所に関する国の監督の一部とか、調理師養成施設の認可とか非常に限られたものです。

したがって、この道州制特区推進法による道州制の試みというものが、地方制度調査会の答申でいう一般的な道州制のモデルであるとか、先駆的なものだというのは、私はちょっと今の段階では言いがたいという気がします。しかし、その中に政府が定める道州制特別区域基本方針というのがあり、事務の特例等も掲げられることとなっているのですが、それを、提案を通

じて改訂していく，充実をしていくとされていますので，この提案を通じて，今後特別措置が拡大していくことが想定されます。当事者は，「小さく産んで，大きく育てるのだ」ということを言っていますから，それを期待しています。

7 道州制ビジョン懇談会

次に，道州制ビジョン懇談会についてお話させていただきます。道州制ビジョン懇談会は，安倍内閣に道州制担当大臣が置かれ，所信表明演説で道州制ビジョンを作成するというところをおっしゃったわけですが，それを受けて，道州制担当大臣の下に道州制ビジョン懇談会を置くこととされたものです。去る1月26日，道州制担当大臣の下に道州制ビジョン懇談会が設置されることが発表されました。道州制ビジョン懇談会は，道州制導入に関する基本事項を議論していくということですが，道州制の導入により実現される地域社会や経済社会の姿とか，道州制の下における新しい国，地方の制度像などについて，基本的事項として検討するということになっています。こういう基本的事項の検討もあるのですが，一方では，道州制のことに付いて，幅広く国民の論議を高めるという役割も考えられているわけです。そういうこともありますので，道州制ビジョン懇談会のメンバーに加えて，道州制協議会というものを設置することにしておられます。これは，全国のブロックの経済界の方々を構成員とするということで，この中国からも中国経済連合会の福田会長さんが，入っておられるようです。

この道州制ビジョン懇談会は，来週早々に初回の会合が持たれる予定で，私もその席で，地方制度調査会の答申について話すことになるかと思えます。まだ確定しているわけではありませんけれど，たぶんそういうことになるかと思っています。

8 韓国における済州特別自治道制度

最後に，韓国の済州特別自治道制度について，お話をさせていただきたいと思えます。この韓国の済州特別自治道制度というのは，2003年に盧武鉉大統領が提唱されたものですが，すでに昨年7月から施行されています。この済州特別自治道には，大変参考になる制度の仕組みが入っているので，ご紹介しておきます。

まず，この済州特別自治道について定めている法律には，「この法律は済州特別自治道の組織・運営について，中央行政機関の権限移譲及び規制緩和等において，他の法律に優先する」と書いてあります。次に「外交，防衛，司法等の国家存立事務を除外した事務について，段階的に済州特別自治道に移譲する」と書いてあります。そして，その移譲計画を遵守しなければならないことが法律に明記されています。今回は，まず，果敢な権限移譲という言葉を使っていますが，果敢な権限移譲及び条例への委任拡大として，移譲件数688件と，条例への移譲，これは立法権の移譲ということになりますけれど，374件を実現しています。今後も，国務総理の所属の下に済州特別自治道支援委員会を置きまして，さらにこの特別措置を拡大していくことを検討していくということです。

また，法律案提出要請権というのを認めていまして，その立法への反映ということも手続き的な規定を置いております。つまり，済州特別自治道知事は，済州特別自治道支援委員会にこうしたことを法律に反映するようにということを要請をすることができ，その要請を受けると政府はそれを検討するということになっています。

それから、これまで設置されていた国の特別地方行政機関のうち、国土管理、中小企業、海洋水産、環境及び労働に関する事務を担当する特別地方行政機関の事務を優先的に移管する。すなわち、こういう地方出先機関の事務は、済州特別自治道に移譲し、そのうえで、今後は新しい国の特別行政機関は設置しないということとしています。

それから、財政につきましては、地方財政権の強化として、弾力税率の適用ということをおっしゃっています。ご承知のように税率には、標準税率、一定税率、制限税率とありますが、標準税率については、100%の加減を認めるということです。100%の加減を認めるということは、0にしても良いし、倍にしても良いということです。それから、一定税率に対しても、0にしても良いし、倍にしても良いのです。それから制限税率の適用は、一部について税率の2倍の範囲内で調整でき、その税率調整は一切国の関与は受けないということになっています。

こういうように、非常に参考になる制度が、済州特別自治道では実現されています。私は、韓国のテレビの三大ネットの1つから、突然取材の要請を受けまして、この制度の感想を求められましたので、施行前に調べたものです。現実はどうなっているのか、まだそのフォローをしていませんので分かりませんが、日本よりは、はるかに進んだ制度になっていると率直に関心したところです。

ちょっと長くなりましたが、今から質問を受けさせていただきますので、どうぞ質問のある方はお願いします。

《 質疑応答 》

参加者

私は、京都府で道州制を担当しております。今日は、非常に整理されたお話でわかりやすく説明をしていただきまして、どうもありがとうございました。その中で、先生のお話を伺いまして思いましたのが、道州制というのは都道府県のあり方の問題だと認識されていると思うのですが、実は道州制が成功するかどうかというのは、市町村のあり方が非常に大事だということをおっしゃりました。その中で、先生のお話の中で、地方制度調査会の中で道州制の下における市町村というのは中核市程度の規模が望ましいというか、それぐらいでという話があったのですが、京都府の場合も市町村合併は進んでいるのですが、人口が何千人単位の村が残るといった状況もあり、道州制が導入されるまでにすべての市町村が中核市程度になるとは考えられないと思うのです。そんな中で、そんな小規模市町村をどういった形で支えていったら良いのか。それは、水平補完といった形が良いのか、道州が支える垂直補完か、どういった形が良いのか、道州制が導入された場合に、どういった形で小規模市町村を支えていったら良いのかといったあたりをお聞かせ願えたらと思うのです。よろしくをお願いします。

松本

私は、道州制の下における市町村は、中核市の規模にならなければいけないといったわけではないのです。中核市の規模になるには人口30万いりますから。そういう意味ではなくて、中核市が今所管しているくらいの事務はどんな基礎自治体でも処理をするということぐらいを

考えなければいけないということです。つまり、権限から言えば中核市と同じということです。

そこで、今、ご心配のある、そうは言っても小さなところは残らざるを得ないではないかと、それをどうするかという問題は大変重要なことです。この問題はおそらく現在の市町村合併特例等法が平成22年3月31日に失効することになっていきますから、その後の措置について検討を始めなければいけないと思います。これは、私の個人的な見解ですが、どうしても小さいところが残ると思うのです。残らざるを得ないし、残るだろうと思うのです。その時に、今私が言っている道州制になったら中核市程度の事務権限は基礎自治体で処理してもらおうということと、どう調整するかという問題ですね。私の考え方は、その場合は垂直補完はやるべきではない。道州制になって、また道州が小規模なところの事務をやるなんていうことは、制度矛盾も甚だしい。これは、基礎自治体レベルで何らかの関係で処理せざるを得ないのです。その時に、自治体の連合とか、事務の委託とか、そういう形で対応するということは、非常に抵抗が予想されるし、制度的にも問題があるだろうと思うのです。

ですから、結局、私は現在の職員派遣の制度と、機関及び職員の共同設置の制度、少し制度改革はしなければなりません、この2つを通じて処理をするようにすれば良いと思います。具体的に言いますと、共同設置の場合ですが、例えば、Aという小さな町村が自分のところで事務を処理できない時には、B市でもC市でも、また一緒にでも良いのですが、その職員との共同設置をして、あるいは機関も共同設置をして、そのうえ、昨年地方自治法を改正した副市町村長の制度を使って、A町村の担当副町村長をB市又はC市に常駐させたら良いと思います。そして、これも地方自治法で改正された事務委任の規定を使って、Aの町村長の事務・権限をその副町村長に委任するのです。事務委任をして、副町村長が共同設置をした職員や機関を指揮して事務を処理させるのが、私は一番いいと思います。