

基調講演 「道州制の九州モデル」

講師 北九州市立大学学長 矢田 俊文氏

それでは、1時間弱ということで「道州制の九州モデル」という話をさせていただきたいと思います。毎年1回こういうシンポジウムがなされていて、2回とも、総務省で地方分権に携わってきたベテラン、しかも東京の方が地方分権について講演しています。我々から見ると、ちょっと変な感じもいたしますが、3回目、むしろ広島より東京から遠い九州から話をする機会がありまして、大変光栄に思っております。大抵は東京や関西から来て話をするのが地方の習わしですが、同じ地方として、どういう動きをしているのかという話をここでさせていただきたいと思っております。

道州制の九州モデルを英語で言うとモデル・イン・九州で、九州特有のモデルではありません。また、中央で議論されている話や広島県がだいぶ前に発信した話を参考にしながら、なおかつ新しいところを狙いながらということで今、作業を進めております。

基本的には広島県が提案しているモデルと内容はダブりますが、最大の特徴は、九州の経済団体と九州7県知事が九州地域戦略会議という公式の組織をつくり、その下で厳しい議論をしながら、財界と知事会とが合同して発信しているということです。提案する内容のレベルの問題も1つですが、それを全体で支えて、実現する時は共同でやっていくところに九州特有のモデルがあるのだらうと思います。北海道は新しい北海道道州モデルをつくり、一知事の下で国と一緒にやっています。広島県は、これからお話しする機会があると思いますが、非常に緻密であり、市町村と県の関係は権限移譲が非常に進んでおります。合併も進んでおります。従って、我々が学ぶところは多く、また、相当取り入れていかざるを得ないところはあると思います。しかし、これはどうしても県のレベルです。我々は九州全体7県で、しかも経済団体を交えてやっていこうということで、おそらくモデル・イン・九州はそこが特徴かと思っています。

それでは、パワーポイントで話をいたします。私も60代半ばですが、ちょうど10年ぐらい前から巨大なIT革命がありました。その頃に学部長や副学長をしてみましたので秘書や院生にまかせて、なかなかこういう技術を自分で習得する機会がなかったのです。たまたま退職し、学長就任まで1年間、年金生活をしており、再就職のために一所懸命パワーポイントを自分で学びました。ここで発表するのは、ほぼ100%私がつくっております。年のわりにはうまいと私は思っておりますが、まずければ年のせいだということでお許し下さい。この世代は大体IT革命に乗り遅れて、部下に指示するというのですが、何しろ部下がいない、大変幸せな時期がありました。

パワーポイントは28枚あります。皆さんのところにはコストの関係で白黒で裏表7枚になっています。は、これからのディスカッションに対する問題提起ということで。一体どうなるのだとか、話は話として面白いが、今の政治状況の中でできるのだろうか、最大の関心はここにあると思いますが、私は政治家ではありません。あるいは行政の長でもございませんので、問題提起として次に渡したいと思っておりますので、中身は3つであります。

わが国における道州制の検討状況

私の課題は、どちらかという道州制の九州モデルの検討状況ということですが、これも広

島モデルがありますのでかなり重複します。従いまして は、道州制について今まであまり考えたことがなかった人に、今、日本の道州制はどういう検討状況になっているかということをごく簡単に話します。それから、EU諸国は日本に先立ち、非常に似た動きをしております。イギリス、フランス、イタリアと日本が今やっていることは、推進力はどこが違って、どういう形態になっているのか。私が昨年夏に、第二次の検討委員長になり、どうしてもEU、欧米の動きを参考にしながらやっていきたいと考えました。日本が飛び離れた動きをしているのか、遅れているのか、あるいは独自の動きなのかということとを短期間に、半年ぐらひかけて研究会で検討し、特徴を整理しました。これは少し参考になるかと思えます。そして、九州の動きの話をしていただきたい。35分までということ。私の講演は時間を守ることが最大の高い評価を受けておりますので、30分ちょっとでやめたいと思っています。

それでは、「わが国における道州制の検討状況」。これは誰が話しても同じ内容ですが、おさらいしたいと思っております。法律として具体的に実施を迫られている動きと中央政府の答申、知事会や経済団体の動きは21世紀を境に、わずか7～8年ですが、かなりはっきりした動きが出ております。そして、それに合わせて九州では独自に動いています。

昨年末に広島県の方からいろいろ説明をいただき、膨大な資料をいただきました。そして、今日の講演会がありますので早くレジュメを出してくれということで、1月早々につくりましてお送りしました。その後、膨大な資料をゆっくり読ませていただきましたので、ひょっとすると大変失礼なことをしたということで、慌てて一番右側の「2004年11月」というところに「広島県分権推進審議会答申」を書き入れました。皆さんのところには書いてありません。これでいきますと、全国的な動きと九州の動きと広島県の動きが時代的によくわかります。地方からの発信では広島県は最先進地域だということで、皆さんはかなり自信を持つべきだし、我々もその内容をこれからどんどん取り入れていきたいと思っています。

基本的には、1つは、ベースは地方分権という動きであります。その一番大きな合併特例法は、いわゆる平成の大合併を推進するために1999年7月にできました。2005年に切れるので、2005年に新合併特例法で基本的な精神をあと5年延長し、各都道府県で合併が進んでおります。それぞれの知事さんの姿勢もあって、結果的に合併は広島県が最も進んでいます。中国地方は、全体的に合併が進んでおります。

これはいろいろな背景があると思いますが、道州制はこれがベースになります。後で話をいたしますが、権限を身近な団体にできるだけ移譲するという「補完性の原理」が地方自治の原則であります。補完性の原理の時に、最も身近なものを十分にこなせるだけの行財政能力を身につけなければということで、合併が進んでいることが道州制全体のベースであります。日本全体を見ますとなかなか進んでいないということで、九州7県で道州制を議論しておりますが、その議論に私が突っ込むと「まあやめてくれ」と言うところがないことはない。大分県と長崎県が非常に進んでいますが、それ以外の幾つかの県は全国平均を相当下回ります。そういう点では中国地方、特に広島県は道州制を声高に話せるだけのベース、しかも合併と同時に権限移譲が進んでいます。

その一方で、合併の流れがひたひたとあり、2005年で閉まるところをあと5年延長して、引き続き基礎自治体の強化という流れが進んでおります。2010年3月までになっております。それと同時に地方分権一括法ということで、知事会あるいは市町村長会という地方自治の

ほうからかなり強く突き上げ、いわゆる機関委任事務という、本来は国がやるべき仕事を相当程度、都道府県に依存した、こういう上下関係を法的に改め、はっきりと「国と地方の関係は上下ではない。対等である」ということを出したのが地方分権一括法であります。さらに2006年には地方分権改革推進法ということで、より一層強めています。

そして、評価は非常に分かれておりますが、補助金よりも税源移譲ということで三位一体改革が2004年に行われました。補助金をつけて国の意思でいろいろな事業をするのではなく、もともと財源そのものが地方から国税その他で吸収されていたものを、初めから税源を自治体にということで実施したのですが、結果的に収入が相当減ってしまう。従って、評価はばらばらです。お金の話をすると失敗、権限の話をすると、かなり大きなものを勝ち取ったという評価になりますが、この三位一体改革が進んでおります。これが、いってみれば1つの大きな流れかと思えます。

それと同時に大変面白いことに、これを支えようとするのが一方で知事会であり、市長会であり、町村長会であるということですが、他方で経済団体が道州制・分権について非常に力を入れております。後で話しますが、経団連が今年の7月に提言を出しました。提言を出すということは、提言を出す2年前ぐらいから、かなりの議論が表に出てくるということです。それから、全国知事会が2007年に「道州制に関する基本的考え方」と、内閣府が道州制ビジョン懇話会、これも現在引き続き議論が進んでおります。2007年になりましてから、いわゆる道州制に絡む答申が一気に出ました。それまでは市町村合併や地方分権がベースでしたが、2007年から道州制ということが表面に出てくるという流れかと思えます。

九州も、この流れと全く軌を一にしてこういう動きがございます。もともと内容的に仕掛けているのは2004年1月の広島県の分権推進計画です。これに基づいて一方で合併が進み、一方で権限を市町村に持っていくということを、県レベルで全国発信しながら足元をかためている。九州は、その話は違った方向で動いておりまして、足元で実施するというよりも、九州全体いきなりテーブルについてもらう。九州地域戦略会議という、いかにも民間団体のようですが、(沖縄県、山口県を含む)9県知事や経済団体、商工会議所連合、経済連合会、経営者協会が同じテーブルにつき、まず九州全体の観光を推進するという九州観光推進機構を皆が金を出し合ってつくり、九州全体にアジアからの観光客を取り入れる連携作戦を進めております。

2番目の大きな仕事は道州制検討委員会という、賛否よりも先に中身を議論しようということで、しかも、すべての団体が同じテーブルでやろうという。広島県が内容中心に対して、九州は政治的なまとまり中心、内容はその後ということで、第1回道州制検討委員会が06年に提言をだしました。道州制という全国的な大きな流れと一緒にやっていく。あるいは先行して推進していくことにつきまして、7県で合意に達しております。その間、知事が替わったりして、特に宮崎県知事も替わっておりますが、大きくそれを外すような方向ではなく、むしろ一緒にやっていく方向で進めております。そして、国の考え方がいろいろ出てきたり、広島県の考えが出てきたり、これを受け止めながら、九州としてもう少し税財政その他を詰めていこうということで、第二次道州制検討委員会を昨年7月につくりました。

私は今までの流れに乗っておりませんでした。いきなり第二次の委員長をやってくれということで、面白そうなので引き受けました。私は地方財政学者でもありませんし政治学者でもございません。どちらかという地域経済ということで、櫛本先生と一緒に国の国土政策づく

りをやっておりましたが、当然その中で行政体のあり方は私の関心にありましたので、やってみようかということで今、進めております。今日は、その話を中心にしたいと思っております。

あまり新しいところではありませんので丁寧に時間を使うつもりはありませんが、後でEUの動きを参考にしながら、この話を聞いていただければと思います。第28次地方制度調査会。28次とは、いつから始まったか。戦後、地方制度調査会が発足してからです。いろいろなことをやってきました。27次あたりから28次、29次と、道州制にかなりコミットした答申が政府の正式機関で進めています。「道州制のあり方に関する答申について」は今年の2月ですから、ちょうど1年前に初めてはっきりとした路線を出してまいりました。

1、都道府県はなくする。道州を置き、市町村と2つで地方公共団体、地方自治体を考えていく。2、その結果、都道府県の事務はできるだけ市町村に移していく。国の事務、特に地方支分局の事務プラスアルファは道州に移譲する。3、これはヨーロッパといろいろな形で比較しますが、議会・首長は直接公選であるということで、いわゆる自治という言葉が市民に支えられたことで、行政単位としてのまとまりだけではないということです。4、区割りがいろいろあります。新聞はすぐここに関心を集中しますが、区割り議論をやればやるほど進まないことになります。州都の話と区割りの話をすると道州制の本質の議論が全く進まなくなると私は思っています。何のためにやるか、原則をしっかりとしないとまずいと思います。5、同時移行する。これも今後の重要な課題です。「先行もあり」という非常に微妙な表現です。国家のあり方を議論するのに、整ったところからいくかというのは、一国二制度を前提に許容するかどうか。これも結構大きなこれからの課題かと思っています。4と5が必ずしも全国的に一致しているわけではありません。そしてもう1つ、6が税体系。

4、5、6は、詰めれば詰めるほど、この路線が分裂する可能性を持ちながら、しかし移行するには、どうしてもここをはっきりさせなくてはならない。それ以外の1、2、3に、おそらく大きな異論はないだろうと思います。

これは全国知事会も同じように。赤いところはキーワードで覚えておいてください。二層制である。それから、国が決めて地方が下請けをするのではなく、すべて地方が企画から実施までやる。そして、それは中央の統治機構再編にかかわる。単に地方分権で少しずつ権限を移すという話ではない。区割りのことは6番目に入っております。地方制度調査会と道州制、そして広島の見解が全く同じ線で動いております。

経団連の方針も、国、道州、基礎自治体をベースにしています。そして、具体的にどういう行政を国がやり、道州がやり、市町村がやるかを列挙しています。わかりやすく言うと、インフラ整備や産業振興などは道州がやり、福祉・医療・介護、消防など安全・安心にかかわるところは市町村がやる。国は外交、防衛、一般的ないわゆる経済の基準などです。要するに、国際競争力、国の存立にかかわることは国がやり、それ以外、経済的なことは主として道州がやり、生活に直結するものは自治体がやる。できるだけ生活に身近なものは基礎自治体あるいはコミュニティがやりながら、やり切れないところ、全体については道州が補完していくというので、もともと地方自治の原則で、「補完性の原則」、「近接性の原則」と言っています。これを改めて強調している。そして、統治機構を見直すという見解が出ています。

従って、知事会、政府の関係答申、そして財界が今、区割りや税体系など細かいところを別にすれば全く同じ路線で動いています。

E U 諸国における地方分権化の動き

我々が研究したE U諸国の地方分権の動きについて。日本がどうなのか、こういう総括表をつくりました。イギリス、フランス、イタリアは単一国家といいます。これに対して連邦制は州自体が国の権限を持っている。法律を整備できる。三権分立の中で行政だけではなく、裁判も法律制定権も持っている。アメリカ、カナダ、ドイツなどです。単一国家は、立法権や司法権を国が持ちながら、行政の単位として地方が持っているのが単一国家における地方分権といいます。

第一層、市町村、基礎自治体。第二層、広域自治体。県レベルです。第三層がブロックレベルとして、そういうマトリックスでフランス、イタリア、イギリスの3カ国に整理しています。これらの国での地方分権の動きが21世紀に入って同時に起こっています。日本だけの特異現象ではありませんで、世界の流れと言うと語弊がありますが、先進国の流れとして明らかに地方分権を進めています。

憲法改正によって地方自治を獲得するような地方分権の動きというのが、フランスではRegion(レジョン)という広域ブロックがはっきりした自治の単位になる。自治とは、議会を持ち首長を選ぶことです。議会をもたない国の出先機関と異なります。イタリアもRegione(レジョーネ)というところに権限を持たせる。イギリスは一国二制度で、スコットランドとウェールズと北アイルランドだけ議会をつくり自治を認め、それ以外のイングランドは依然として広域自治体が形成されていない。しかし、これらが日本の動きと時間的には全く軌を一にしている。

そして、面白いことにフランスとイタリアは、基礎自治体であるCommune(コミューン)やComune(コムーネ)を一切動かしていません。市町村合併をしていません。そして、Department(デパルトメント)、Provincia(プロビンシア)という県も動かしてありません。従って、三層制を取った。これは日本との基本的な違いで、日本は二層制ということで、市町村をどんどん合併して強くしておいて、十分この機能を受け持つようにして都道府県の機能を移し、そして、ここに今度新たにより広域のブロックに自治を与えるという二層制です。フランスとイタリアは昔からあった地域団体を行政レベルで変えないで、せいぜい広域に対しては連合を強めていく。県やプロビンシアをつぶしはしない。三層制にしている。なぜ重複することをやっているかは後で説明します。

ところが、イギリスの場合は、もともところらにDistrict(ディストリクト)という市町村レベルの話とCounty(カウンティー)という県に近いレベルとがある。こういう意味では二層制でしたが、日本と非常に似ている。しかし、近年この2つを合体し、Unitary(ユニタリー)という広域自治体をつくりました。しかし、政権が労働党と保守党の間を行ったり来たりするのでやめました。従って、2つが一緒に出ている。他方、スコットランドとウェールズと北アイルランドは1つの分権を確立する。日本で言えば、沖縄と北海道と九州だけ道州制を入れ、本体の本州はあまり変わらないというように、政権によって一貫性のない形で一国二制度をやりました。

従って、見ていると、日本と全く同じものは1つもない。非常に近いイタリア、フランスは、基礎自治体は動かさないでレジョーネだけをつくっている。大変面白い。しかも、自治の中身

は三層制か二層制かというのと、新しい広域自治体の議会は市民で選出する直接選挙ですが、首長につきましては議院内閣制に近く、議会から選んでくるのがフランスです。イタリアは日本の制度と似ていて、議会と首長とも直接選挙ということです。総務省発か、あるいは地方発で分権を言っていますが、世界的な流れに見事に入っています。

こういうEUの動きは一体何なのか、これが日本の分権推進力とだいぶ違う。EUが出来上がりました。そうすると、EU構造基金というものができて、EUの地域格差是正のために相当の金を各国からEUに移して基金を創設します。東ドイツや南イタリアは典型的で北アイルランドも1つですが、後進地域の開発促進のため、格差是正のために、元気なパリやロンドン、あるいは西ドイツの中心部からお金を吸い上げて基金をつくり、構造的困難に直面する地域に支援するシステムができます。

どこに支援するかというと、基本的には国単位ではなく自治体単位。従って、支援を受けるのが、小さければ小さいほど効果がないので、各国は県単位ではなく、あえて広域の受け皿で州をつくっていきます。ここで後進地域とみられたところにどっさり基金が入ってきます。基金の受け皿をつくるために州をつくるという形を取ります。今、日本はそういうことではありません。自らの地方自治だということで動いていますが、むしろ国の権限をそこに移譲することによって基金の受け皿とする。なかなか訳しにくいですが、“Nomenclature of Territorial Units for Statistics”。要するに、領域の一種の単位といいですか。ですから、統計的な地域単位という感じで理解しています。NUTSと向こうでは言われます。NUTSをつくるのが分権を推進する力です。

例えばフランスですと、もともとコミューンがあって、その上にデパルトメントがあって、その上に国がありました。ところが、それに、ちょうど中国地方、九州地方、東北地方に匹敵するような、もともと歴史的な地域がありました。わかりやすく言うと、ワインの名前にでてくるような、ブルターニュ、ブルゴーニュ、ラングドック&ルーシヨン、ロレーヌ、イルドフランスは自治体ではなかったのです。これが権限を持つ。憲法を改正して地方自治体となった。こうしたレジョンが26もある。日本の東北地方、四国地方、中国地方、九州地方が、誰でもいっていますが、何ら行政体ではなかったのが、きちんと憲法上、1つの自治組織になる。この単位でEUから基金を受け取るためにつくっています。これを憲法を改正してやる。EUという大きな枠の中では、日本の憲法改正とはだいぶ違う。

イタリアの場合も、レジョーネ=NUTSというランクで同じことをしています。これは例えば、全部で20ありますが、トスカーナ、ロンバルディア、カンパーニア、シチリアなど、いわゆる昔の封建的な時期の地域的なまとまりです。封建諸侯のまとまりが、今や21世紀に入って自治体化している。従って、形態的には非常に似ていますが、あくまで、先ほど言いましたようにこれです。構造基金受け入れのために分権化を進めている。国が小さく、国境が低くなり、むしろ日本と韓国の国境の意味が少なくなって、中国地方、九州地方とでは、むしろ韓国の慶尚南道や全羅南道などほぼ互角になってくる。そういう時代の流れです。

ただ、もう1つイギリスの場合は、イングランドは全くそういう権限を持ちません。イングランドにおける地域とはノースイースト、ノースウエスト、ヨークシャー&ハンバー、サウスイースト、イーストミッドランドという単位ですが、これに自治を与えておりません。単なる国の出先機関です。ところが、アイルランドとウェールズとスコットランドについては自治を

与えておりますし、議会が成立しております。そうすると、沖縄、北海道、九州だけが道州化するのと似てくる。ただ、向こうは民族問題がありますから、ここを分割しやすいところがあります。日本の場合は、周辺地域から一国二制度をやるかというのは問われる1つの大きな課題なのですが、かなり慎重にこの辺の動きを見なくてはいけないと思っています。

道州制の九州モデルの検討状況

九州モデルの話に移ります。先ほど言いましたように、中身については広島モデルは非常によくできて、実際にやっておりますので、そういう点では先進地域だとは思っております。

九州地域戦略会議というのがあって、議長が九州経済連合会（九経連）の会長で、副議長が九州知事会長で長崎県知事です。全国知事会長の福岡県知事もおりますし、あの有名な東国原さんも入っています。私も二度ほど握手をする機会がありました。知事会議があって九経連があって、そして1年ぐらい議論して第1回の答申をして、もっと詰めていこうというので私と同じような組織メンバーで委員長になりました。多久市長、こちらの柳井市長と同じように全国発信している市長であります。これを先につくってから中身を詰めていこう。これは広島と違います。広島は優秀な事務の部長クラスとサポートする先生がいれば、どんどん深掘りすることができますが、この辺が合意を得ながらやっていきますから、そんなに進捗率はいいわけではありません。

時々、私は出過ぎることがありますので、今日の発言もかなり慎重にしたいと思っている。この組織の一員としてやっていきますので、個人の学会発表より歯切れがよくないかと思えます。

第1次委員会報告では、基本的に国の答申と変わりません。二層制、公選は先ほどの流れと同じです。

ということで、もう少し九州らしく詰めようというのが第2次検討委員会です。県の企画部長クラス、総務部長クラスがメインですから一緒にやっていきます。国と道州と市町村の役割分担、それから、税財政制度、そして、九州の将来の姿。これらについて深掘りするのが第2次検討委員会の課題です。おそらく今日のシンポジウムの最大テーマでもありまじょうが、一体、道州制にして市民の生活はどう変わるのか。なかなかストーンと落ちるものがないので、きちんと分析する必要がある。もっと中身の姿が住民に直結したイメージを出さないと支持を受けない。特に、恵まれた首都圏の支持はほとんど受けないだろう。これが我々の任務で、九州モデルを発信しましょうということです。

全国の流れ、広島の流れを受けながら、やはり分権型社会のスキームをつくる。国と州と市町村。項目羅列はどこでもあります。もう既に2004年頃からほとんど出ていますが、具体的に細かいところで、例えばこういう政策だったら今、国がこういう権限を持って、県が持って、基礎自治体が持っているけれど、もし出来上がったらどうなるのかという話を関係団体、7県と経済団体に仕事をお願いしました。深掘りと称しています。そして、それぞれの団体を検討し、それをまた集めて調整して3月に路線を出そうということです。今、1次レポートが各団体からあがってきている段階で、整理されている段階ではありませんので、あまり深掘りの中身を言えません。

ただ、それをどうまとめるかというので、これは私がつくりました。大体、府県合併と道州

制はどこが違うのかという極めてプリミティブなところでさえわからない方がいる。一般市民、学者の中でもはっきりしない。私は、この4つの原理があるのだらうと思います。1つは分権制の原理、国の統治機構を相当部分、地方に渡す。国と道州で分割しよう。

もう1つは補完性の原理。これは地方自治論で当たり前のことですが、本来、市民に直結するものは身近なところで処理する。従って、県の事務はできるだけ市町村に移管する。簡単に言えば、広島県の山陰に近いところでは、いろいろな仕事を広島に来なくてはいけないのが、ほとんどを身近な市役所でできるようにしていこう。これが近接性の原理、または補完性の原理。自治というのはこうなのだ。これは近代の地方自治論の原則ですが、これを実現していこう。日本では県と国が強い、これを市町に移していく。

もう1つは、どこに生まれて暮らしても全く同じ。シビルミニマムといいます。教育にしる、上下水道にしる、福祉にしる、どこで生まれても格差をつくらないというのが、日本の中央集権の最大の理論的バックボーンです。入試が行われておりますが、教育を受けたところによって教科書が全然違ったら、入試でハンディが生じる。センターテストをするのに、育ったところで教科書が全然違ったら駄目ではないかという話になると、教科書も全部、国が画一的に指導するというのが典型的です。そうすると、文部科学省の指導要領に従ったものはよくわかるけれど、いわゆる地元の話、地元の古い話は全くテストの対象にならない。言葉についても教科書は、いわゆる方言はほとんど出さない。身近なところであるほど、本来は方言が文化の中、国語の中に取り入れられていいはずですが、これが近代国家をつくる時に、格差是正という名前で、すべてどこでもやる。これは今、明らかに見直そうということになっています。こういう権限の移譲です。まとめると地域主権の確立です。

それと、中国地方の700万~800万の人口で県境があって不便だから、まとめてやらどうかという一体性の原理があります。県境を撤廃して広域政策をつくらうと。

それから、公務員が多過ぎるとか、同じようなことを、いろいろなことをやっていてどうするのですかと、道路の整備も県境になるとガクッと違いますのでという話が常に出ています。これは合併すれば解決する話です。しかし、それは権限の移譲問題とは違いますので、私は効率性の原理と表現しています。

論文を読んでいると、さすがに答申は全部入っていますが、人によって、分権の原理を強調している人がいます。ここを強調すると、市民にとっては、所詮国と道州の関係で私は関係ないという話になる。分権の原理を強調すると、政治学や行政学としては受けますが、市民にとっては、どこかの偉いさんの権力闘争だろうぐらいになる。従って、おそらくこの4つのベクトルが一緒にならないと。おそらく知事会あたりは、この辺に非常に興味を持っていますし、経済団体は、一体性の原理や効率性の原理に非常に興味がありそう。税金の無駄遣いだ。それから、ブロック間競争で結構弱いという。しかし、最後の最後のところは、皆さんの事務がすぐ目の前の市役所でほとんど行われますというところまでいって、市町村合併して権限が移譲してという近接性の原理が住民に直接影響してくる。そういう点では、広島県はこれを声高に言っておりますが、これを着実に実施しているというふうに見ていい。我々は理論的にやって、これとこれの違いをわかりながら。都道府県合併というのは、しょせん道州制の部分集合といえますか、同じ輪の中のあるところを実現するのだと考えます。

まず、分権性の原理で説明してみる。例えば道路であれば、高速道路が今、民営化し、国は

新直轄で100%税金でやろうとしている。新設・維持、国が4分の3、県が4分の1ですが、これはすべて道州でやりましょうというふうに切り替えていく。一般国道につきましても、すべて道州でやります。広島県になると、県道レベルだと市町村に相当移しています。こういうことを大胆にやっていくということでもあります。これが分権性の原理です。

次に補完性原理の例は、保育所です。もともと保育所の企画・立案、認可方式という最低基準を全部国が一律基準して、設置の認可などは県、設置するのが市町村です。つくるものは市町村だけれど、基準そのものは国が作る。これは要するにシビルミニマム。どこで生まれても条件は同じだということから、すべて国がコントロールする。シビルミニマムの思想そのものが今の分権を阻害している。ただ、逆に分権した時にシビルミニマムの思想はどうなるのかというのは、どうしても出てきます。例えば、義務教育の年限を道州で決めた時に、生まれたところの教科書と義務教育と大学進学との条件がどうなるのかということも出てきます。

一体性の原理は別に説明することはありませんが、九州では今、広域地方計画をつくっております。九州全体をどうするのかという話を今年の7月にまとめます。その時、県境は頭から外し、九州像をどうするか。今、中国地方もその話をしています。面白いことに、知事と政令市長と国の出先機関の局長が集まって、あまり長いのは困るのでページ数まで決められていますが案をつくります。従って、それぞれのブロックの内容も基準がありませんから、キーワードは何なのかの競争になっています。どうしても情報が流れますので、私は九州の有識者会議の座長をしていますが、独創性を出そうと思っています。もともと全国総合開発（全総）を20年ぐらいやって、最後の第五次全国総合開発計画（五全総）は専門委員会の委員長代理として議論に参加した経験をうまく入れながら面白くやっているのです。従って、今や道州制に近い政策形成に入っているところであります。

そして、効率性の原理。これもいくらでもあります。公務員が何名いて、道州制になれば公務員が減るという話ですが、例えば九州で言えばアジア戦略をやっています。戦略として、東アジアの環黄海都市会議を北九州市がやると、福岡市は対抗してアジア太平洋都市サミットをしますし、大分県知事は、またもう1つ知事会議を仕掛けています。九州経済産業局が中国相手と韓国相手に別々の会議をしています。それぞれのトップにとっては自分のパフォーマンスですが、市民にとっては同じことをダブってやっているのではないかと思う。こんなものは簡単に一本化する。それから、九州上海事務所に福岡県、福岡市、北九州市、長崎県、大分県、それぞれ持っています。これは一本化できる。こういうのを探せば、無駄な投資が非常に多いということになります。こういうのも効率性の原理で、コストと効果が相当違うのだらうと思います。

この辺になると異論が出るところですが、しかし、お金をどうするのかという話は最後まで課題となります。従って、今の税体系、法人税や所得税などはほとんど国に入る。そして、資産系が固定資産税、都市計画税で県や市に入る。住民税も県と市に入ってくるという形で、結果的に東京で吸収する部分、国税の部分が非常に多いので、そこで国税を交付税という形で再配分する。従って、「金持ちの親が子どもに配布する」という言葉を政治家の誰かが言って総スカンですが、もともと広島の本社の生産は、本社のある東京での法人所得として課税されますから、東京で国が吸収したといっても、もともとそのベースが地方から移っています。

わかりやすく言えば、皆さんがお子さんを東京の私立大学にやれば、毎年、授業料で100

万円，生活費で10万円/月を送って120万円，220万円ずつ送っていますが，それは東京の私大の先生の所得になり，東京のアパートの地主の所得になります。これをまた東京都が税金で豊かとなる。もともと地方が一生懸命，仕送りして，返ってくるものはそんなに多くない。極めて当たり前の話は一切しないでやっています。そうすると税の取り方を変えるしかない。佐賀県知事がチームでつくった例を紹介しました。これは勉強会をするとかなり議論になるところで，九州の統一見解ではありませんが，今のところ佐賀県の試算です。

要するに，固定資産税という資産系は市町村で。そして，所得系は共有税と一部は国の税金。法人税，間税，そして法人税の一部は新共有税。共有税というのは国と道州ですから道州連合の共有税ということで，人口に一番比例する消費税，住民税，こういうところを州税にする。要するに，人口当たり平均化する。

そして，試算しました。A州とB州があります。現在の一般財源，地方税（地方で取った財源）と，国がいったん取り上げて地方の支出のためにやった国庫支出金が，これが国が使う部分と。2005年には大体69兆円ある。先ほど言った税制で処理していくと，州と市町村で分けていると，もう粗々ですから，57.2兆円で，先ほどのような共有税は20兆円で，大体，州で取れるものは77兆円。今，国庫支出金は69.1兆円だから8兆円ぐらい増収しますから，これを，最も1人当たりが少ないところから最も多いところまでグラフを描いて積分し，平均のところを線を書いて，飛び出たところを低いところに再配分しようというのが財政調整であります。それを国がやった場合は垂直，お互いに話し合ったら水平といいます。垂直の場合は，最後，配分率を決めるのは国ですが，水平の場合は合議制ですから，これができるかどうかは極めて面白い議論になります。

それでやってみると，やはり南関東，中部，関西は平均よりも相当上回って取り，北関東，九州は，ほぼとんとん。北海道，東北，中四国は平均よりも相当……。人口1人当たりです。面積調整しますと，もっと厳しくなると思います。そういう形でやってくると，幾つか試算が出ています。おそらくこの辺の合意が最後の論争になると思います。

今後の展望 - 道州制実現へのプロセス

そろそろまとめです。一体，今後の展望は何か。1つは，一体，市民にとって何の意味があるのかという問題。もう1つは，いつできるのか，本当にできるのか。今日来られた方も，本当にそんなことはあるのかと考えている人もいます。こんなに複雑な政治状況で，これを中心のスローガンにしている政党があるような，ないような。政治家も，いるような，いないような。ところが，地方のほうがハッスルしてやっている。

この2つは国です。国は，はっきりと国の機関で出しております。しかし，国といっても，内閣府管轄，総務省管轄，国土交通省管轄，それぞれインデペンデントですから，しょせん内閣府が勝手にやっているとは知らん顔していることもできます。財務省や文部科学省など，あまり関係なさそうな顔をしているところがありますから，これを国が決めたとは言えない。しかし，国の地方自治に関して所轄のところは，はっきりと路線を出しています。

そして，これが全国組織。1つは知事のほうです。道州制についてはかなりずれがありますが，大きな流れについてははっきり出している。それから，ここを含めてあらゆる主力経済団体も出している。経済の場合はマクロ経済をどうコントロールするかですから，市民生活がど

うなるかはなかなか見えないところが出てきますが、マクロ経済を合理的にやるには分権型だと。

そして、広島県分権計画推進委員会の広島モデルというのは、もう既に2004年にありました。そして今度は、内容は別にしまして、かなりの団体に九州モデルをつくる。

地方の動き、全国の動き、そして政府の動きと、これだけ出ていまして、先ほど言いました区割りの問題と税財源の問題でまだ一致しませんが、中身、二層制の問題その他は大体一致している。

あとどうするのか。HOP(ホップ)段階というのは地方分権化。合併がなければ、分権制は絵に描いた餅になります。市町村にそれだけの行政能力がなければということですが、それをHOPにしますと、大体これは20世紀末から21世紀のほんの5年ぐらいで進んでいる。

そして、2007年から、いきなりこれが一斉に花を出しています。基本方針において世論は大きくずれていません。ただ、これから詰めていくと、税財政問題から行政配分問題から、本当に難しいところにかからなくてはいけない。これは非常に大きな仕事ですが、STEP段階だと。推進力はこういうのがある。

そして、最後にJUMPするという、ここがなかなか難しい。1つは先ほど言いました。国民にとってどういう意味があるのかを、かなりはっきりと提示しなければなりません。マスコミはほとんどキャンペーンは張っておりませんで、なかなか国民運動には転化しない。それは先ほど言いましたように、マクロの話はよくわかるけれども、市民にとって何なのか、そんなに急ぐことなのかということが、もうひとつ落ちないと火はつかない。

それから、もう1つ。大体こういう講演会でも、総務省系や内閣府系など、要するに東京が地方分権を語るという、パラドックスをやっている。勝海舟が維新改革を語るようなもので、かなりいい線はいっていますが、推進力がそれではなかなか強まらない。本来、北海道、東北、中・四国、九州は、わが身のこととして提案し、その運動と理論が結びついて初めて流れが変えられるところがあるので、今回の私も、こういうところに出てきて「再び西南日本から変革を」と話しています。要するに、かつての薩長土肥連合に近い状況。申し訳ありませんが、私は東北日本出身であります。新潟出身で、最後、鹿児島につぶされた地方「東北列藩同盟」系であります。それは別にしまして、「再び西南日本から変革を」ということと「地方が国を包囲」。この辺をしっかりとやらないと、いつまでも東京の関係者。非常に真剣にやっていますが、やはり主体は、本当に追い込まれている地方が、崩壊しつつあるところを道州制が解決するのかということを明確に出さない限りはJUMPにならないと思います。ここまでSTEPが来れば、JUMPのタイミングを失すると、これもそのままこうなりますので、おそらく2010年や2015年ぐらいの間でこれが動かないと、これはひとしきりの祭りで終わってしまうかと思えます。

ちょうど時間がまいりましたので、これは全部、次のディスカッションにお願いして。どうもありがとうございました。