

「道州制に疑念あり」

兵庫県知事 井戸 敏三

道州制をめぐる議論が本格化している。政府は、担当大臣のもと、3年以内の道州制ビジョン作成を目指す有識者懇談会を開催している。自民党に調査会が設置され、今回の参議院選挙の党公約にも道州制推進が盛り込まれた。また、経団連をはじめ経済団体が相次ぎ提言を発表している。

私はかねてより、こうした議論に疑問を呈している。道州制は、国のあり方の問題であり、国の組織や機構とも密接に関連するにもかかわらず、地方の統治形態だけの議論が行われているからである。

実際、私自身も今年3月、自民党道州制調査会に出席し、権限・税財源移譲の確実な実施や国会の機能の見直しといった道州制に関する基本条件（クライテリア）を提示した。これらの条件がクリアできるならば、道州制も選択肢となりうるが、そのハードルは決して低いものではなく、相当の覚悟がなければ道州制は実現できないと調査会出席者に訴え、理解を求めた。

しかし、このたび、明らかとなった自民党道州制調査会中間報告を見ると、これら道州制の基本的な条件について、十分に議論が尽くされたものとは言えない。国の地方支分部局を道州に移管するとある一方、中央省庁の解体再編について明記がないほか、シビル・ミニマム交付金といった新たな包括補助金の創設など地方分権に資するものとは到底思えない。何より、道州制に伴い国のシステムがどう変わるのか、変わるべきなのかが全く示されていない。むしろ、多くの課題を先送りしたままに、道州制の導入を推進している。基本的な条件も満たすことなく、道州制について十分なコンセンサスもない状況において、導入を推進するのはいかなるものかと考える。

独立自立型の行政システムの構築－二重行政の排除

わが国は成長社会から成熟社会へ移行している。拡大を続ける成長社会では、財やサービスを効率的に供給することが基本原理である。標準的、画一的なものが価値を持ち、経済システムは集中生産方式、行政システムは中央集権システムがとられている。

しかし、成熟社会では基本原理は効率から選択へと変化し、量より質が重視される。個性や多様性が価値判断の基準となるとともに、生活の質の充実に基点が移り、自らのライフスタイルや、家庭や地域のあり方を考えていく

ことが必須要件となる。それに伴い、中央集権型の行政システムを、住民ニーズによりの確に対応できる分権型システムに転換していかなければならない。

今なぜ、世界の主要国にあって、首都の人口が増加しているのは日本だけだと言われているのか。どうして一極集中が進むのか。多様で主体的な選択が行われてこそ、国の活力が生まれるのではないか。21世紀は集中ではなく分散、小から大ではなく、大から小、いかに地域性や個性が発揮されるシステムをつくるかで決まる。

道州制を議論する際は、このような時代の潮流をしっかりと見据えて、21世紀の成熟社会にふさわしい、国と地方を通じた統治システムとは何かを具体的に検討していくべきである。

そのためには、まず、国のあり方が問われなければならない。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を打ち立てて、これを実現する必要がある。

あわせて、現在のように一つの事業に国と地方が二重、三重に関与する行政システムを改めなければならない。

例えば、介護保険の公費負担については原則として、国が二分の一、残りを都道府県と市町村で二分の一ずつ負担している。さらに国は制度設計、実際の運用は市町村、都道府県は総合調整といった具合に、幾つもの主体が関与する二重三重のシステムとなっている。これでは住民から見た時、その責任の所在が曖昧である。

このような制度を改め二重行政を廃して、一つの事業は一つの主体が権限と財源と責任を持つという独立自立型の行政システムを構築することにより、受益と負担の関係が明確となり、地方は住民の参画と協働のもと、地域政策に工夫をこらすことができる。

このことはとりもなおさず、地方分権の基本である地方の自己決定と自己責任が貫ける体制を確立することにつながる。

加えて、国会の機能の見直しも検討しなければならない。国の役割が限定され、国から道州への抜本的な権限移譲が行われる結果として、国会の機能も純化されることになるからだ。

しかし、国会議員や政府関係者等の間で、国会の機能の見直しまで合意形成できるかどうか、また、その必要性が理解されているかどうか疑問である。道州制導入に伴う、国会、行政、司法など国家の機能や役割イメージを

示し、変革が必然であることを認識しなければならない。

権限、税財源は確保されるのか

中央省庁の権限、税財源に対する執着は相当に強い。

実際、三位一体の改革では、地方の意見に反し、義務教育費国庫負担金制度が堅持された一方、児童扶養手当や児童手当の負担率が切り下げられるなど補助率カットが中心となり、地方の自主性、主体性を高める結果には至らなかった。また、北海道を対象とした道州制特区法では、北海道開発局の廃止もなく、権限移譲項目もわずか8つにとどまっている。

これらの事実を見れば、国から道州へ権限や税財源の移譲が行われるという保証は全くないと言わざるを得ない。国からの権限・税財源の移譲がないまま導入が進めば、地方分権につながらない強制的で一律の府県合併が進むだけである。

権限移譲に関連して、国の地方支分部局の取り扱いが議論されている。しかし、国の地方支分部局の権限のみが道州に移譲され、中央政府にこれまで通りの権限が残されるならば、国の支配力は今よりも強くなり、道州が実質的に国の出先機関になりかねない。

道州制を導入するのであれば、制度の導入と国からの権限、税財源の移譲が一体的に行われなければならない。

さらに、道州の自治を保障するためには、道州の条例制定権を拡充強化する一方、国は法令により大枠を定めるにとどめることを原則とすべきである。あわせて、道州の財政自主権の確立に向け、課税自主権の保障はもちろん、所得税や消費税に代表される基幹税を道州へ移譲するなど、わが国の税体系全体を見直さなければならない。その結果、道州内の市町村間の財政調整は道州が責任を持って行うことになり、国の役割は道州間の財政調整に限定されることも考えられる。

住民自治や憲法問題も議論が不十分

第28次地制調答申における区域例をはじめ、現在、議論されている道州は相当に大きなものばかりである。

兵庫県は、摂津、播磨、但馬、丹波、淡路など旧五国からなる。大都市や農山漁村のある多彩な風土と、日本海から太平洋にまで及ぶ広大な県土を有している。その地の知事として、今以上に大きな道州が自治体であると言われても実感がわかない。

関西においても、兵庫、京都、大阪をはじめ特色ある地域の集合体であることを踏まえると、これら地域の個性を十分に生かすには、道州では広すぎるとして仕方がない。

このような広域の道州において住民自治は確保されるのだろうか。政策決定の主体が住民から見えにくく、また、国に近い存在となることから、道州の運営を住民がどのようにコントロールできるのか不透明である。

道州議会では、地域住民の意思を反映する住民代表性が確保できるのだろうか。

道州議員の選挙区については、衆議院小選挙区より狭くすると、議員数が膨大となってしまう。逆の場合には、道州議員が複数の衆議院議員を包括する形となり、道州議会議員と国会議員の関係あるいは役割分担について整合がとれるのか疑問である。

市町村の住民意思も尊重されるのであろうか。道州制導入に伴い、府県の事業を受け継ぐため、さらに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。しかし、平成の大合併において相当程度の市町村の見直しが行われた中、今以上の市町村合併を住民が支持するとは思えない。

一方、住民意思の反映を図る観点から、大都市制度を見直さなければならない。政令市は、一つの基礎自治体としては規模が大きすぎていないか。しかも、住民代表性のない区長が重要な職務を行っているが、危機管理などを考えると、結局、市長が管理主体とならざるを得ない。むしろ、政令市は、区ごとに特別市として分割すべきではないか。

道州の憲法上の位置付けに関する議論も欠かせない。そもそも一国の人口、経済規模にも匹敵するほどの巨大な道州は、憲法が想定する地方公共団体なのであろうか。もし、道州の首長が直接公選で選出されるとすれば、その権限は強大なものとなり、これまでの政治権力の構造を大きく変えることにもなるだろう。現在進められている憲法改正論議も踏まえ、十分に議論していかなければならない。

関西における新たな動き

道州制の議論が盛んになる中、関西では昨年7月、府県、政令市の首長及び経済団体のトップが参画する関西分権改革推進協議会が設立され、府県を越える広域課題に関する検討に取り組んできた。

その検討成果の一つが、既存の広域連携組織を整理統合し、今年7月に設立された「関西広域機構」である。

関西では、かねてより官民の協力による広域連携が盛んな一方で、多くの広域連携組織の設立による事業の輻輳、機動力や効率性の低下など改善すべき点が存在したのも事実である。

関西広域機構は、これらの課題を改善するため、関西広域連携協議会、財団法人大阪湾ベイエリア開発推進機構、関西国際広報センター、関西国際観光推進センター、歴史街道推進協議会、関西元気文化圏推進協議会、近畿開発促進協議会、そして関西分権改革推進協議会の8つの組織を整理統合した新たな連携組織である。

今後、関西の総合力発揮に向けた中核組織になるのではとの期待が寄せられている。

さらに、協議会では、広域課題の解決を図るため、全国に先駆けて、地方自治法による広域連合を府県レベルで設置しようという試みに取り組んだ。

まず、検討に当たっては、広域連合が担う事務を明確にすることが先決との考えから、具体の広域的な事務うち、7つの事務を選び出し、広域連合が担う場合の課題について議論を深めたところである。

その結果、実現すれば関西にとって大きなメリットがあるとされたのが、「①関西国際空港、大阪国際空港、神戸空港の一体的運営管理」、「②国道及び高規格幹線道路の計画・整備・管理」である。今後は、実施の際に必要なとされる、国からの具体の権限、財源移譲項目や、移譲の道筋について詳細な検討が必要である。

「③大阪湾内諸港を始め港湾の一体的な運営管理」については、現在、港湾コストの削減に向け、大阪港、神戸港などを関税法上一つの港とみなし、とん税の納付を一度限りとする「大阪湾諸港の一開港化」の取り組みが進んでいる。この成果を踏まえ、広域連合を管理主体とする場合とほかの場合との比較などを行う必要があるが、港湾設置者である自治体のコンセンサスが得られれば、実現の可能性は高い。

「④産業・科学技術クラスターの形成と交流の促進」、「⑤地球温暖化対策の推進等」については、早期の実施に向け、詳細な事務の内容を引き続き詰めなければならないが、これからは、公設試験研究機関の一体的な運営をはじめ検討の対象を広げていくことも必要であろう。

また、「⑥広域防災拠点及び防災情報提供システムの整備」、「⑦観光戦略・戦術に基づく観光プロモーション、事業の実施」は広域連合によらずとも実施できると判断される。よって、これら事務については連携を一層強化して共同実施を進めるとともに、その際のノウハウを蓄積し、広域連合の設

置の際に役立てればよいとの結論を得た。

今後、機構に分権改革推進本部を設置して、引き続き広域連合の設立に向けて詳細な検討を進めていくこととなった。

道州制でなくとも、広域連合により府県を越える広域課題が解決できるならば、道州制推進の議論に一石が投じられることになるだろう。

このように関西では、官民が協力して、現実の広域課題をもとに検討を進めている。抽象的な道州制議論が多い中で、現実に応じた検討は大いに評価されてもよいのではなかろうか。

今なすべきは、現行府県制度下における分権改革の推進

昨年12月に地方分権改革推進法が成立した。今年4月からは、同法に基づき地方分権改革推進委員会が設置され、新分権一括法案の策定に向けた議論が本格化している。

なかでも、5月には同委員会において、地方分権改革の目指すべき方向性や基本原則を示した「基本的な考え方」がとりまとめられた。そこには、国と地方の役割分担や個別法令による義務付け等の見直しなど、全国知事会や地方六団体の主張が盛り込まれているものの、地方の税財政基盤の確立に向けて「地方共有税の導入」や「国税と地方税の税源配分を5：5に」といった主張は盛り込まれなかった。

今、分権型社会の構築に向けてなすべきことは、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、まずは、現行府県制度の下で、国から地方への権限と税財源の移譲を進めることであると私は信じている。