

道州制の何が問題か

平成24年11月

全国町村会

□ はじめに

これまで、道州制に関する議論がさまざまに行われてきたが、次の衆院選を控え、自民党・公明党が「道州制基本法案」を国会に上程しようとしている。「道州制基本法案」がもし成立すれば、いよいよ道州制の実現に向けた具体的な制度設計を行わざるを得なくなる。こうした事態の進展は、町村にとって存亡にかかわる危機が差し迫っていることを意味している。

現在の道州制論議は、国民的な議論がない中で、道州制の下での町村の位置づけや税財政制度など、道州制が町村や町村住民にどのような影響をもたらすのか明らかにされないまま、あたかも今日の経済社会の閉塞感を打破しうるような変革の期待感だけが先行していると言わざるをえない。

このような危険な状況に鑑み、この「手引き」では、町村の皆様の参考に供するため、道州制の実像を明らかにし、何が基本的な問題点なのかを簡潔にまとめた。

□ 道州制をめぐる情勢はどうなっているか

以下のように、道州制の実現という方向で、主な政党や財界の足並みが揃いつつある。

▼平成 18 年 2 月 28 日：地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

第 28 次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を提出。
これを受け、自公政権の下で「道州制ビジョン懇談会」が設置された。

▼平成 22 年参議院選挙：自・公・み「道州制実現」を公約に掲げる

自民党、公明党、みんなの党などが、道州制実現を公約に掲げた。

▼平成 24 年 6 月 27 日：財界「地域主権と道州制を推進する国民会議」開催

経団連・日本商工会議所・経済同友会が「地域主権と道州制を推進する国民会議」を開催。民主党、自民党、公明党などの関係者が出席している。財界が道州制を推進する狙いは、規制の緩和、財政再建にある。

▼平成 24 年 7 月 18 日：道州制推進知事・指定都市市長連合による試案

道州制推進知事・指定都市市長連合が、「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程—国民的な議論を喚起するための試案」を発表している。

▼平成 24 年 9 月 5 日：自民党道州制推進本部総会で「道州制基本法案(骨子案)」了承
自民党道州制推進本部・総会で、「道州制基本法案（骨子案）」が取りまとめられた。既に公明党とのすり合わせ作業も済んでいる。

▼民主党も、次の衆院選でのマニフェストに、「道州制の実現」を盛り込む方針
民主党も、次の衆院選でのマニフェストに、2009 年にはなかった「道州制の実現」を追加する方針と報じられている。

▼平成 24 年 11 月 8 日：地域主権推進大綱（素案）に道州制の検討を射程に入れることを明記

内閣府に設置されている「地域主権戦略会議」に提出された「地域主権推進大綱（素案）」において、「道州制については、その検討も射程に入れていく」と明記された。

□ 全国町村会は、いままで、どのように主張してきたか

以下のように、全国町村会は、再三にわたり、強制合併につながる道州制に反対の方針を示し、各政党・政府に要請活動を行っている。

△全国町村会は、道州制の導入が町村の存亡にかかわると考え、「道州制と町村に関する研究会」を設置し、道州制推進の動向や構想の内容に関し、調査研究を重ねてきた。

△2008 年 11 月の全国町村長大会では、「これまで以上の市町村合併につながる道州制には断固反対する」という特別決議を行っている。この特別決議では、道州制への漠としたイメージや期待感が大きく先行しており、国民の感覚から遊離している、道州制の導入によりさらに合併を強制すれば、農山漁村の住民自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の崩壊につながっていくなど問題点を指摘した。

□ 現在、議論されている道州制の概要

道州制に関する議論の歴史は長く、一口に「道州制」と言っても、国の総合出先機関として道州を設置する案から、限りなく連邦制に近いものまで、内容は千差万別である。

ここでは、自民党・公明党が国会上程に向けて準備を進めている「道州制基本法案（骨子案）」〔平成 24 年 9 月 6 日現在〕を用いて道州制の概要を説明する。（道州の区割り案のみ第 28 次地方制度調査会答申を引用する）

①道州制の基本的な枠組み

- 1) 都道府県を廃止して、代わりに「道」「州」を置く
- 2) 市町村の区域を基礎として、「基礎自治体」を置く
- 3) 道州と「基礎自治体」の二層制

自民党基本法案より

4. 道州制の基本的な方向

- ① 都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置する。

2. 定義

- ② 「基礎自治体」は、市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する基礎的な地方公共団体である。

②権限の配分

- 1) 国の役割を極力限定し、内政に関わる事務権限は道州へ移行する
- 2) 都道府県が行っている事務事業を、「基礎自治体」へ移行する

「基礎自治体」は、従来の市町村の事務に加えて、都道府県から承継する事務を処理する「地域完結性」を有する主体として構築される。

自民党基本法案より

3. 基本理念

- ③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立つて行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。
- ④ ③に規定する事務以外の国の事務については、国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること。

2. 定義

- ② 「基礎自治体」は、市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する基礎的な地方公共団体である。

3. 基本理念

- ⑤ 基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築すること。

③道州制を導入するねらい

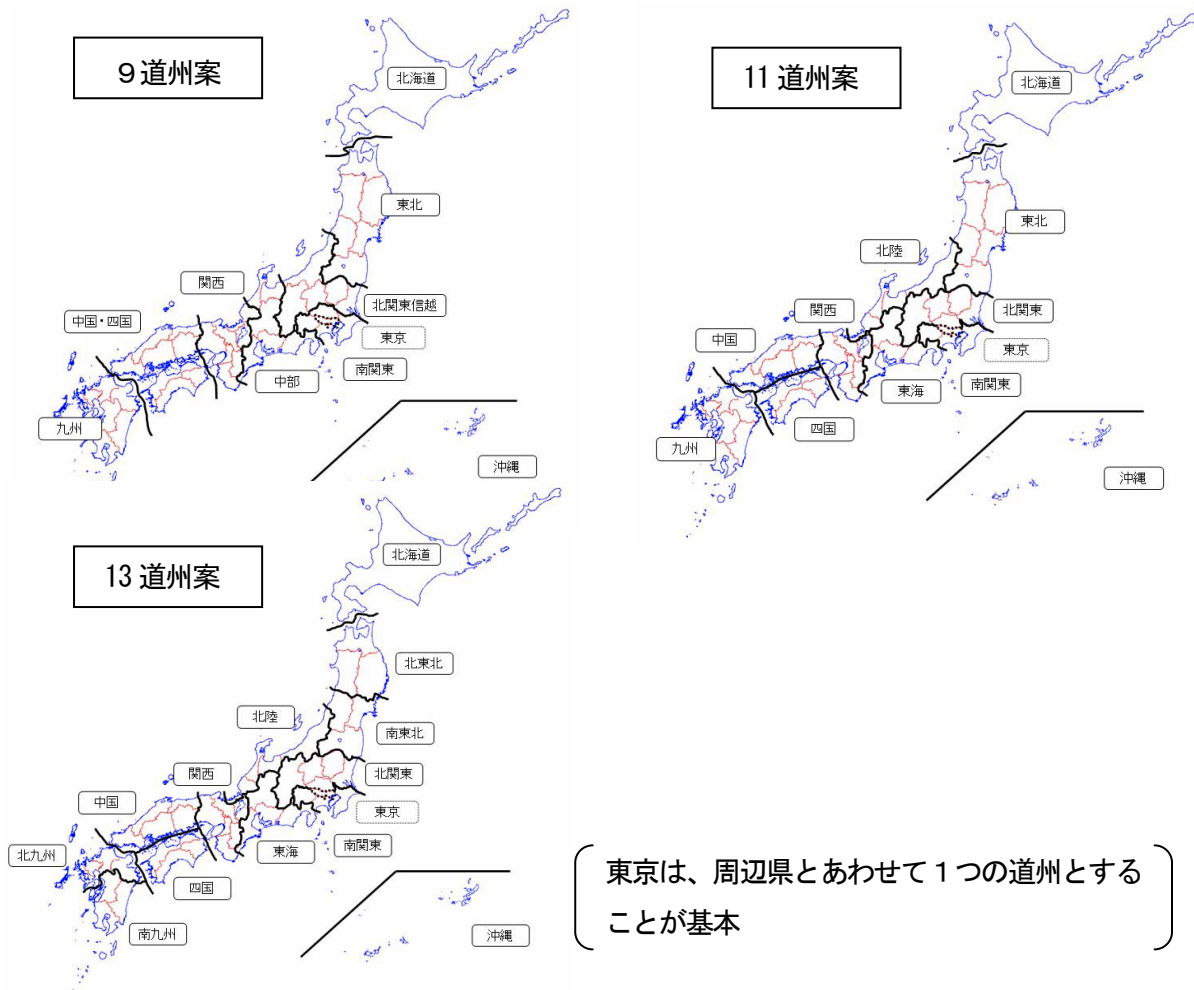
- 1) 地方分権体制を構築するため
- 2) 国家機能を集約し、強化を図るため
- 3) 地域間格差を是正するため

自民党基本法案より

3. 基本理念

- ② 中央集権体制を見直し、国と地方の役割分担を踏まえ、道州及び基礎自治体を中心とする地方分権体制を構築すること。
- ③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。
- ⑦ 東京一極集中を是正し、多様で活力ある地方経済圏を創出し得るようにすること。

④道州の区割り案（第28次地方制度調査会答申）



道州制の問題点

- 道州制によって、地域間格差は是正されるのか
- 道州制によって、税財政はどうなるのか
- 道州制は、町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させる
- 道州制は、国を弱体化させる

□ 道州制によって、地域間格差は是正されるのか

道州制は、税源が豊かで社会基盤が整っている大都市圏への富の集中を招き、地域間格差は一層拡大する

道州制推進論は、「道州制を導入すれば、日本の各圏域が経済的に自立し、さらに自らの創意と工夫で発展を追求することが可能な国の統治体制ができる」と主張している。

しかし、道州間の競争では、税源の豊かな東京や、既にインフラが整っている地域が明らかに有利である。道州制によって、一極集中が是正されるどころか、ますます加速し、地域間格差は拡大する。

道州内の中心部と周縁部の格差が拡大する

道州内でも、州都への集権、投資の集中が強まり、州都以外の旧県庁所在地や、周辺の中小都市、農山漁村を多く抱える町村は衰退する。これにより、道州内の中心部と周縁部の格差も拡大する。

道州間競争によって経済的不利益を受ける地域も生まれる。道州制では、そうした地域へのセーフティネットは考慮されていない

地域間競争によって、大都市や道州の州都など経済的メリットを受ける地域が出る一方で、不利益を被る地域も必然的に生まれる。しかし、道州制論では、そうした地域に対するセーフティネットは考慮されていない。これまで格差を是正するセーフティネットを担ってきた国は、道州制によって機能を大きく後退させる。地域間競争によって経済的不利益を被り、疲弊した地域を誰が救済するのか。切り捨てよと言うのであろうか。

見解

道州制によって激しいパイの奪い合いが生まれ、地域間格差は、縮小するどころかむしろ拡大する。多くは大都市や道州の州都に集中し、周縁部となる農山漁村は、ますます疲弊する。道州制では地域間競争によって疲弊した地域に対するセーフティネットは考慮されていない。道州制により、「選択と集中」の論理による「地域切り捨て」の時代が到来する。

そもそも、道州制という統治機構の変更を経済政策の一環として捉える議論は、経済問題を統治のかたちの問題にすり替えているのではないか。

□ 道州制によって、税財政はどのようなのか

道州制推進論は、税財政をめぐる議論を先送りにしている。道州制の導入後、町村の財源がどこまで保障されるかは不明である

これまでは、全国レベルで都道府県・市町村の財政調整・財源保障を実施してきたが、道州制導入後の制度設計について、道州制推進論は議論を先送りにしている。道州間の財政調整に関してはいくつかの案が提示されているが、町村の財源を「誰が」「どこまで」「どのように」保障するのかは、明らかでない。

仮に道州内の市町村の財政調整、財源保障が、道州庁の判断に委ねられるとすれば、道州によっては、選択と集中の論理により、都市部に手厚く財源を配分するところもあるだろう。財源の乏しい道州では、市町村に十分な財源保障ができない恐れがある。こうして、道州や市町村によって社会保障・社会基盤整備の格差が生じる可能性が大きい。

税財源が国から地方に移ると同時に、700兆円を超える従来の国の債務の大部分も、地方に移管される可能性がある

国から地方に税財源が移転するのに伴い、700兆円を超える従来の国の債務の大部分も地方に移管される可能性がある。赤字国債、不足する交付税財源の穴埋めとして発行された臨財債を償還するための財源を、誰がどのように確保するのかも、大きな問題である。

また、これまでは国が暗黙の債務保証をすることによって地方債の信用力を担保してきたが、道州制導入後はどうするのか。

建設国債について、個々の事業単位で道州に移管すれば、開発の遅かった地方に、債務が集中する可能性がある

さらに建設国債について言えば、開発の遅かった地方に債務が集中することとなる。なぜなら、早くから社会基盤整備が進んだ地方は、事業に伴って発行された国債の償還が進んでおり、承継する債務も少ないが、社会基盤整備が途上にある地方は、事業に伴って発行された国債の償還が進んでおらず、承継する債務も多くなるからである。

見解

これまで国が行ってきた財政調整・財源保障を、誰がどのように承継するのか。国の債務を誰が承継するのか。いずれも道州制推進論では明らかにされていない。

特に、町村の財源がどこまで保障されるかは、まったく明らかにされておらず、将来的に、道州や市町村によって、社会保障・社会基盤整備の格差が生じ、住民生活の混乱を招く可能性が大きい。

□ 道州制は、町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させる

都道府県の事務を承継できない小規模町村は、「基礎自治体」として認められず、「自主的な再編」と称して「合併」を強いられる

道州制が導入されれば、「基礎自治体」は、従来市町村が行ってきた事務に加えて、都道府県の事務も承継することになる。逆に言えば、都道府県の事務を承継できない市町村は、「基礎自治体」たりえないこととなる。

自民党の道州制基本法案には、「基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築する」と定義している。「従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持つ」ような「基礎自治体」とは、実際には、人口 30 万以上の中核市や人口 20 万以上の特例市をイメージしたものである。「地域完結性」を強調すれば、「基礎自治体」間で事務の共同処理や広域連携は不要であるという考えにつながり、一定の人口規模と行財政能力を判断基準にして「基礎自治体」が整備されることになる。

合併とは明記されていないが、「基礎自治体」の設置基準が市町村合併を前提としていることは明白である。道州制のスタートまでに市町村合併が先行されるかどうかは定かではないが、事務権限の受け皿を整備するという名目で必ず合併が進められることになる。表向き強制的な合併とはいいにくいので、「自主的な再編」を促すのであろうが、「平成の大合併」の経緯と結果を見ても、これまで以上に市町村の自主的合併を推進することは不可能であり、事実上「強制合併」に近い方策がとられるだろう。

そもそも、自民党の道州制基本法案には、「市町村」ではなく「基礎自治体」という名称が用いられている。そこには、町村の存在意義を否定する危険な考え方が潜んでいる。

道州制に伴う事実上の「強制合併」により、これまで町村で培われてきた自治は衰退する

以上のように、道州制が想定している「基礎自治体」は、「基礎」という意味合いが曖昧になるほど大規模となり、本当に住民に身近な場所で自治を実現する「基礎的な地方公共団体」になりうるのか、極めて疑わしい。

自民党の道州制基本法案は、合併によって消滅する「従来の市町村の区域において、地域コミュニティが維持、発展できるよう制度的配慮を行う」としている。しかし、町村と異なり、「地域コミュニティ」には国や道州からの財源保障はなく、「地域コミュニティ」内の住民の判断を最終的にどう扱うかは、合併によって新設された「基礎自治体」に委ねられることとなる。失われた町村の自治を「地域コミュニティ」で代替できるわけではない。

都道府県を廃止して、人為的に道州という単位をつくっても、人々の誇りや愛着の単位とはならない

都道府県は明治以来 120 年も存続し、単なる行政区域ではなく、地方自治の営みにとって不可欠な帰属意識と県民性を共有する単位として根付いている。都道府県を廃止して、人為的に道州という単位をつくっても、人々の誇りや愛着の単位とはならない。住民が仲間として支えあう社会的活力がわが国の社会的安定をつくってきたのであり、道州はこれを根底から壊すことになる。

市町村合併が進み、都道府県の役割が小さくなっているし、都道府県の区域を超える政策ニーズに適応できない、との見方が現役の知事や大都市の市長の中にもあるのは事実である。確かに、「平成の合併」後の都道府県と市町村の役割関係を見直してみる必要はあるが、その際、両者の間に対等・協力の関係を築いていくことこそが求められているのではないか。

見解

道州制が導入されれば、農山漁村における自治の砦である町村は、合併を強いられ消滅に向かうであろう。失われた町村の自治を「地域コミュニティ」で代替できるわけではなく、各町村で営々と積み重ねられてきた多様なまちづくりや自治は消滅する。

人為的に道州という単位を作っても、住民の誇りや愛着の単位とはならない。住民の地域に対する誇りや愛着を抜きにしては、ほんとうの地方自治の営みは生まれない。

このように、道州制は、地方分権による自治の充実どころか、魂の抜け殻のような、「自治体」ならぬ「事務処理体」としての地方公共団体を作り出すだけである。

□ 道州制は、国を弱体化させる

道州制推進論は、内政に関する事務は基本的に地方が担い、国の役割を、外交、防衛、司法などに極力限定すべきとしている。しかし、国の役割をこれ以上限定することは、かえって国際競争力の低下を招くことにつながる

道州制推進論は、国（外交・防衛・司法）と地方の役割（内政全般）を切り分け、国の役割を極力限定すべきとしている。

しかし、国の役割と地方の役割は、明確に切り分けられず、相互作用の上に成り立っている。内政と外交は切り分けられないのが国際政治の常識であり、国が内政に関与しないとするのは現実からかけ離れた空論である。内政を原則として地方自治体に委ねている国が、世界のどこにあるだろうか。連邦制を数く米国ですら、連邦政府が産業政策や社会保障政策に深く関与しており、先般の大統領選挙でも、外交より内政問題が主な争点となった。

グローバルに活躍する日本企業でさえ、国内では関税や貿易ルールによる保護を受けているほか、競争力強化に向けた産業基盤整備や研究開発への助成、省エネルギー製品に対する租税優遇措置などの形で、中央政府の強力な支援を受けている。産業政策や通商政策を道州に任せれば、日本経済が活性化するなどというのは、グローバル経済における中央政府の役割を軽視し過ぎた妄想といわざるをえない。

道州制は、その現実性を欠いた国家像を振りまくことにより、日本と競争関係にある他国にとっては好都合な日本国弱体化路線を招く可能性が高い。

道州制によって国の役割を縮小すれば、外交力は低下し、安全保障上の問題も生じかねない

TPP問題に見られるように経済政策と外交政策は不可分であるし、食料安全保障上、一国として食料自給率向上の視点は不可欠である。そもそもグローバル化時代に、内政から手を引き国民生活のニーズに対応しないような国が、国際舞台で信用され、交渉能力を発揮できるとは考えられない。

道州制は、安全保障上の大混乱につながりかねない。道州制は「世界中から資本、企業、技術、人材、情報呼び込む単位」、「そのための産業基盤を確立する単位」を創り出すことであるなどとする主張がある。しかし、仮に各道州が、外国就労、外国為替・貿易の規制緩和、地域通貨の自由発行などを行えば、日本の国民的統合は大きく傷つき、日本は国家の体をなさなくなる。

道州制はさらなる合併を伴い、各町村で営々と培われてきた多様な暮らし、多様な自治の営みは消滅する。多様な国家は、持続可能ではない

住民の地域に対する愛着や誇りが、地域を磨き上げる原動力となり、地域ごとの多様な暮らし、多様な自治の営みを育んできた。こうして育まれた地域ごとの多様性が、日本という国を強靱なものにし、幾多の困難を乗り越え、永らえさせてきたのだ。

人為的に道州という単位を作り、事務処理能力を基準に市町村を再編して「基礎自治体」を設けても、決して住民の愛着や誇りの対象とはならない。住民が愛着や誇りを感じない地域に、責任ある自治は生まれない。結局、道州制は、魂の抜け殻のような、「自治体」ならぬ「事務処理体」としての画一的な地方公共団体を作り出すだけであり、これまで育まれてきた多様な暮らしや自治の営みを一気に消滅させるものである。

地域ごとの多様性が失われた均質的、画一的な国家は、ひとたび困難に直面すればあまりに脆く、持続可能ではない。

道州制と地方分権改革は、似て非なるものである

道州制は、地方分権改革の目指した方向性とはまったく逆の、「国⇒地方」への一方的な関与を通じて進められようとしている。

自民党基本法案では、「住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ大幅に承継させる」としているが、これは、補完性の原理及び近接性の原理に基づく本来の分権改革ではなく、「小さい国」を実現するための事務権限の下方的な押しつけである。いわんや、事務権限を承継できない小規模町村を、自主的な再編という名で、事実上の「強制合併」に追いやろうとしている。

このように、道州制は、地方分権改革の名を借りた新たな集権体制を生み出すものであり、地方分権改革とは根本的に異なるものである。

見解

国の役割をこれ以上限定的にすることは、かえって外交力・国際競争力を削ぎ、安全保障上の問題を引き起こしかねない。道州制は、地方分権を装った国家分割であり、国の力を弱めるだけである。そして、道州制に伴う市町村合併により、多様な暮らし、多様な自治の営みは消滅する。

「道州制」というまやかしにとらわれず、「本来の地方分権」を進めていこう。多様な暮らし、多様な自治を大事にして、しなやかで粘り強い、強靱な国を、子々孫々にまで受け継いでいこう。

全国町村会

東京都千代田区永田町1-11-35

全国町村会館

TEL. 03-3581-0483

FAX. 03-3580-5955

URL: <http://www.zck.or.jp>