

## 「道州制推進基本法案（骨子案）」に関する疑問

### (1) 前文に関して

- 「地方分権の推進は、現在の地方自治の仕組みの下では、ほぼ限界に達していると考えられる。」とされていますが、そう判断した理由は何でしょうか。「ほぼ限界に達していると考えられる」地方分権の推進とは、どういうことを指しているのでしょうか。これまで、「分権型社会（安らぎと豊かさを住民が日々実感できる真に成熟した社会）」の創造を目指して、事務権限の移譲・関与の廃止縮減・税財源の移譲を方策として「国と都道府県と市町村の関係」を変える努力をしてきました。本当に限界に達するまで分権改革を行ってきたのでしょうか。
- 「道州は、地域の経営主体として、経済成長を担い、雇用を確保し、地方圏への人口の流れを創出する」とイメージされていますが、これまでも都道府県は、こうした点で、広域の自治体として、それぞれに懸命に努力してきました。その都道府県に代えて道州を設置しなければならない理由は何でしょうか。
- 「新しい時代を切り拓いていくためには、新しい国のかたちを作り上げることが、今求められている。」とされていますが、国（中央政府）のあり方については、その役割を小さくすること以外に、小さくした役割をどのように遂行すれば国の役割を強化できるのか定かではありません。思い切った中央省庁の再編や議員定数を含む国会改革など改革方向が示されていないのではないのでしょうか。

### (2) 「第1 総則」の「2 定義」に関して

(法文)

- ① 「道州」は、道又は州をその名称の一部とし、一の都道府県の区域より広い区域（地理的条件等を踏まえ一の都道府県の区域をその区域とすることが適当と認められる場合にあつては、当該一の都道府県の区域）をその区域として設置され、基礎自治体を包括する広域的な地方公共団体であつて、国及び都道府県から移譲承継された事務を処理するものをいう。

- 現行の都道府県に代えて、都道府県より広い区域に道州を設定するのであれば、その区域が、都道府県以上に、一つの広域の自治体になるのにふさわしい社会経済的条件、地理的条件、歴史的条件及び文化的条件をもっていることを実証しなければならないはずですが、こうした条件を勘案すれば、例えば、二府五県を一つにまとめて「関西州」をつくれるというのでしょうか。生活圏として、九州は一つ、東北は一つといえるのでしょうか。

- 新たな広域の自治体となる道又は州は、「基礎自治体を包括する広域的な地方公共団体であって、国及び都道府県から移譲承継された事務を処理するもの」とされていますが、巨大な道又は州が、はたして「住民に身近な行政」あるいは「地域における事務」の処理主体になりうるかといえるかどうか、はなはだ疑問ではないでしょうか。

(法文)

- ③ 「道州制」は、道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度をいう。

- この定義は、従来の都道府県と市町村で構成される二層制の地方自治制度を、「道州と基礎自治体」という、より規模の大きな「広域」と「基礎」の二層制へと転換しようということです。しかし、このように、「広域」と「基礎」という二層制を無理に維持しようとする、どうしても「道州」が巨大なものになります。これは、自治の観点（近接性・住民自治）からではなく、どちらかといえば地域経営と効率の観点から考えているのではないのでしょうか。

### (3) 「第1 総則」の「3 基本理念」に関して

(法文)

- ① 国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにすること。
- 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、国家機能の集約及び強化を図ること。

- 地方自治法は、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担う」という考え方に立っていますが、この規定では不十分なのではないでしょうか。「重点的に担う」のではなく、③では、「極力限定」とされていますが、本当に限定できるのでしょうか。国の事務権限を極力限定しなければならないほど、現在の「国」が大きいかどうかを検証する必要がありますし、当然、国権の最高機関である国会の立法権との関係も考えなければならないのではないのでしょうか。
- 国の役割を極力限定するため、国は内政に関わる事務権限を手放すことになるのでしょうか。どんな国であれ、とくにグローバル化時代では内政と外交は切り離せないと考えられます。事務権限の点で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（中央政府）が、国際舞台で信用され、交渉能力を発揮できるとは考えにくいのではないのでしょうか。

(法文)

- 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、国際競争力を有する地域経営の主体として構築すること。

- 道州は、「国際競争力を有する地域経営の主体として構築する」とされていますが、広域の自治体が国際競争力を有するとはどういう意味でしょうか。従来の国の機能のうち、どういう機能を担えば、現行の都道府県よりも国際競争力をもつ主体になるのでしょうか。
- 道州が国際競争力を持つ地域経営の主体になるためには、世界中から資本、企業、技術、人材、情報を呼び込む単位、そのための産業基盤を確立する単位、外資などに対する特別優遇措置などを定める単位にならないといけないと考えられているのではないのでしょうか。

(法文)

- ⑥ 国及び地方公共団体の組織を簡素化し、国と地方を通じた徹底した行政改革を行うこと。

- もし「道州制」の導入が分権改革であるとするならば、分権改革とは、前文にあるように「地方で判断し、行動できることは地方の責任において処理」するようになることであり、それは住民が安らぎと豊かさを実感できるような地方自治の体制を築いていくことです。他方、いわゆる行政改革とは、組織・人員・歳出の削減・効率化であり、「道州制」の導入にとって必須という性格のものではありません。不断に、無駄を省き、少数精鋭で簡素な行政体制を実現していくことは当然に必要です。しかし、行政改革のために分権改革を行うのではないという点が重要ではないのでしょうか。

(法文)

- 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。

- 東京都及び周辺の県の区域をあわせて一つの道州とした場合、他の区域と比べると、人口でも財政力でも余りにも不均衡な巨大な州が出現することは明白です。仮に、人びとの活動が都県を越えて拡大しており、それに伴う行政ニーズに対応する必要性が全国で最も高い首都圏において一つの「州」を設置しないことにす

れば、この「州」は周辺地域とは広域連携を組むしかなくなり、全国的に、なぜ道又は州を新設するのか、筋が通らなくなるのではないのでしょうか。

#### (4)「第1 総則」の「4 道州制の基本的な方向」に関して

(法文)

① 都道府県に代わる新たな広域的な地方公共団体として、全国の区域を分けて道州を設置すること。ただし、都の在り方については、道州制国民会議において、その首都としての機能の観点から総合的に検討するものとする。

- 全国をいくつかの区域に分けるのは、大きな問題ですが、仮に10程度であると、人口規模では平均1000万人を超えます。このような大型な規模の単位が広域の自治体たりうるのでしょうか。新設の州は、住民にとっては、巨大で、現行の都道府県よりも「遥かに遠い」役所となるのは明白です。
- 例えば、数府県をひとまとめにして、この地域に一つの州を新設し、州庁所在地を決めれば、多くの周辺地が生まれます。どこに「州都」を置くにしても、そこへの集中が強まり、その他の旧県庁所在地や周辺部は衰退し、道州内での格差が拡大するのではないのでしょうか。結局、道州の事務事業を効果的に行うためには、各地に出先機関を置かざるをえなくなるのではないのでしょうか。その単位がこれまでの府県の区域になる可能性が高く、実質的には三層制にならざるをえなくなるのではないのでしょうか。

(法文)

② 道州は、国及び都道府県から移譲承継された事務を処理するものとする。  
③ 基礎自治体は、市町村の事務を処理するとともに、都道府県から移譲承継された住民に身近な事務を処理するものとする。  
④ 道州は、基礎自治体における地域コミュニティの維持及び発展が可能となるよう配慮するものとする。

- ②と③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はないのでしょうか。補完性の原理は集権化への対抗原理であるにもかかわらず、逆に、国から都道府県へ、都道府県から市町村へ、課題解決を押し付ける便法として使われ、国の責任を次々と転嫁していく原理に変質したきらいがあるのではないのでしょうか。

- 国の仕事を国が本来果たすべき役割に極力限定して、それ以外の国の事務は「道州」に移譲する、現在都道府県が行っている仕事の大部分は「基礎自治体」へ移譲する、したがって、受け皿となりうるだけの規模・能力を備える基礎的な自治体が必要になる、という論法になっているのではないのでしょうか。この事務権限のいわばドミノ倒し的な移譲を進めようとするれば、合併によって小規模市町村の解消を促すことになるのではないのでしょうか。
- ④は合併によって消滅する町村を想定しているのではないのでしょうか。失われた自治体の自治を「地域コミュニティ」で代替することはできません。自治体は、その代表機関である議会の議員と首長とを住民が直接選挙することができ、課税権をもち、一定の行政水準を維持するために地方交付税交付金の配分を受けている法人です。どのように「地域コミュニティ」を整備しても、それは「基礎自治体」内の地域住民団体にとどまるのではないのでしょうか。

(法文)

⑧ 道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、道州及び基礎自治体に必要な税源を付与するとともに、税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設けること。

- 「道州及び基礎自治体に必要な税源を付与」とは、現行制度とは異なり、国と道州と基礎自治体の間で、課税対象が重複しないように明確に分離することを意味しているのでしょうか。
- 「税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設ける」場合、この財政調整制度に国は一切関与しないのでしょうか。道州間の財政調整は、道州相互で行うことになるのでしょうか、また、道州内の財政調整制度に関しては道州に委ねることになるのでしょうか。そうした場合の調整財源は、どのように確保されるのでしょうか。
- 現在の国と地方の債務を、どう扱うかは大きな問題です。建設国債残高を個々の事業単位で「道州」が引き取るとすれば、開発が遅かった地方圏に債務が集中する可能性があります。移管された債務をどのような財源によって償還していくのでしょうか。また、事務権限の移譲に伴い、国の資産（道路、治水利水等の公共施設、文化教育施設等）を「道州」が実価で購入する形をとればよいという意見もありますが、太平洋ベルト地帯を中心に偏在するストックの格差をどう考えるのでしょうか。