

まとめ 都道府県のあり方と自治労の取り組み

自治労本部

大門正彦

地方分権一括法と市町村合併の進展に伴い、都道府県の権限と責任、役割の見直しが迫られる中で、都道府県が今後どう対応するかが問われている。

こうした中で、第27次地方制度調査会（以下地制調）は、広域自治体のあり方として、都道府県合併と道州制を答申した。都道府県合併については、すでに答申に沿って制度改正され、道州制については第28次地制調の主要な課題として引き続き議論されている。

自治労は、過去の道州制議論の際には一貫して道州制に反対してきたが、こうした新たな状況を踏まえ、改めて道州制についての考え方と今後の都道府県のあり方について中間的にまとめることとする。

1. 道州制議論の背景

道州制については、1957年の第4次地制調において「地方制」案が示されて以降、1964年の臨時行政調査会による「地方庁」構想、第9次地制調の「府県連合」構想などが政府においても検討された。また、民間からも1969年の関西経済連合会の「道州制」案をはじめ、恒松治氏や平松守彦氏、大前研一氏等から次々に「道州制」案が提案されてきたが、いずれも現実の動きには結びついていない。

しかし、2002年以降の道州制の議論は、マスコミや経済団体はもとより、東北北三県の研究会や岡山県や広島県の研究会などの知事主導による提案や、国政選挙のマニフェストの中で自民党や民主党が道州制を打ち出すなど、より具体的で政治的な動きが強まってきた。こうした動きが背景にあって、第27次地制調最終報告において、それまでの議論経過からみてある意味唐突ともいえる形で、道州制についても論点整理されることになったと思われる。

当時の総務省には、道州制議論があまりにも多様で未成熟であり、基本的な論点が整理されない中で、政治的には道州制導入の機運が高まる一方であったことから、地制調として論点を整理し、冷静に道州制が議論できる状況をつくりたいとの意図があったが、結果として、政治的には道州制議論は収束しており、それは一定成功したと評価できる。

引き続き第28次地制調において、道州制を議論する専門小委員会の開催数が非常に多いことや、道州の区域について具体的な区域例が示されたことについては、総務省の道州制導入についての本気度をはかる上で注目する必要がある。

しかし、①区域割りを示せばかえって混乱を招くことが予想される^(注1)にもかかわらず様々なパターンの区割り案が示されたこと、②論点メモで出された論点は地制調として考え方をまとめることが必ずしも容易ではない項目が多いこと、③政治的には道州制に対する熱気は冷めていること、などの理

由から、拙速な制度導入までは考えていないと推察できる。

2. 制度見直しの必要性

第27次地制調報告では、①都道府県合併による規模の拡大、②道州制による新たな地方制度の導入の2案が示され、連邦制については憲法や国民意識との関係から排除された。

しかし、道州制についても憲法上の疑義があり、連邦制については必ずしも憲法上排除できないとされている^(注2)。そうだとすれば、今後の都道府県のあり方については、①現状の都道府県制度の維持、②都道府県合併、③道州制、④連邦制という4つの選択肢があることになり、慎重な検討が必要となる。

第27次地制調報告は、①経済のグローバル化・産業構造の変化、②市町村合併による市町村の規模・能力の拡大等により都道府県のあり方が変容を求められる中で、これからの広域自治体には、①広域対応、②国の権限の受け皿、③市町村の調整・補完の役割があるが、市町村合併により直接的な補完機能は今後縮小するとしている^(注3)。

広域自治体の今後の役割として、①～③については容認できるが、県の事務事業に対する市町村合併の影響は軽微であり^(注4)、市町村合併によって市町村数は減少したものの、規模の格差はより増大している^(注5)。小規模町村の問題は、「平成の大合併」によっても解消されず、今後一層深刻化する^(注6)ことを考慮すれば、市町村への補完機能が縮小するかどうかは必ずしも明らかではない。

また、広域自治体の①～③の役割は、これまでの分権改革において現行の都道府県の役割として位置づけられており、都道府県や都道府県合併に代えて、道州制や連邦制の導入が必要であるとはいえない。

さらに、「真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく」ために、道州制や連邦制を導入する必要があるというのは論理の飛躍であり、道州制とは何か、現行都道府県制度とどう違うかについての合意形成がなされていない段階では説得力がない。

まず取り組むべきは、地方分権改革の実践であり、その結果、現行都道府県制度では限界があることが明らかにならなければ、国・地方の形を変えるような抜本的な制度改革のニーズやインセンティブは生じないはずであり、道州制についてのステイクホルダーは見あたらない^(注7)。

このため、すでに制度改正が行われた都道府県合併はあり得るとしても、道州制や連邦制の導入は相当将来の課題であることを認識する必要がある。一方で、都道府県の役割が変容しつつあることは事実であり、これからの都道府県のあり方について検討することが喫緊の課題であることはいうまでもない。

3. 道州制についての考え方

現在の都道府県の類型は、①大都市型、②大都市圏域型、③地方都市型、④地方農村型に分類することが可能であり、都道府県機能を再構築するとしても、市町村支援や補完的機能をも担う総合調整型（総合執行型）となるが、一方、国の事業の中で、現行都道府県の枠を超えた広域自治体が執行すべき

事業が存在する^(注8)。

このため、道州制そのものは将来の課題であり、その導入の是非について現時点で検討する必然性はないとしても、今後の都道府県のあり方を考える上で、道州制の諸課題を検討することには意味がある。

道州制についての地制調における共通理解は、①連邦制は採らない、②都道府県に代えて道州を設置する場合それを自治体とする、の2点である。ただし、②の「自治体とする」ということについては、「道または州は直ちに憲法上の地方公共団体になり得ない」という問題があることや、連邦制が憲法上必ずしも排除されないことを踏まえた検討が必要である。

憲法上の問題や国と地方の対等協力関係を踏まえた場合、道州制を導入するとすれば、現行都道府県制を基礎に、自主的な都道府県合併による規模の拡大を経て、道州制の導入に至ると考えるのがもっとも自然である。しかし、都道府県制と道州制が併存する期間が長期化すれば、様々な弊害が生じる可能性がある^(注9)。

道州制における税財政制度については、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本に、新たな財政調整の仕組みを検討することとされているが^(注10)、東京都が経済的に突出していることから、その取り扱いによって制度設計が全く異なってくることは明らかである。

道州制について、現行の地方交付税制度を基盤とする税財政制度の仕組みではなく、道州単位の財政自立と最小限の道州間の水平調整を基本とする、全く新たな税財政制度を導入することを前提とすると、現行制度と新たな制度を併存させることは相当な困難を伴うことが予想される。

例えば、現行制度の地方交付税制度から順次道州となる都道府県が抜けることには対応できるとしても、道州単位の財政上の自立をめざすとすれば、現在の国税・地方税の抜本的な見直しが必要となり、都道府県と道州で全く異なる税体系となれば、徴税体制を含めて混乱が生じる可能性がある。

また、道州が一部にとどまれば、母体が整わないため道州間水平調整が機能しないことになり、何らかの経過措置をもうけるとしてもそのための制度設計が難しいという問題がある。こうした問題が生じないように、道州制を導入する場合に税財政制度改革は行わないとすると、都道府県制度のまま国から権限・事務事業の移譲を行うのと道州制との違いがよくわからないということになる。

このため、地方分権の推進の観点から、国から都道府県への権限と税財源の移譲は、都道府県合併による都道府県の区域再編と並行して進められるとしても、税財政制度を含む抜本的な制度改正としての道州制の導入は、都道府県合併による区域再編後に国主導で行われることが想定される。その場合、都道府県の任意性をどこまで担保するかが課題となる。

道州の区域割りについても、東京都の扱いが焦点となるが、第28次地制調で示されたように多様な考え方があり、何を基準にどのように区割りを決定するかについて合意形成をはかることは困難である。一方で、大都市の扱いをどうするかについても重要な課題である。道州制を導入する場合には、特別市制度の導入も含めて大都市の扱いを十分検討する必要がある。

道州制が「官治」ではなく「自治」の見地から検討される以上、首長の選出は直接選挙で選ばれることが望ましいことは当然である。権力の集中や住民との距離が遠くなるなどの問題は、議会との関係や市民参加のシステム、市民オンブズや外部監査などのチェックシステムなどにより解決が可能な課題であると考えられる。

4. 北海道道州制特区の評価

北海道を道州制特区にするという自民党の公約が、2003年の第43回衆議院選挙で唐突に出されたことから、北海道庁は、国の地方支分局の統合を経て北海道庁との統合を進め、市町村への事務事業と権限移譲を進めるとする案を提案したが^(注11)、その後、政府側の道州制導入の意欲は薄れ、実現可能性は大幅に低下したと認識していた。

しかし、第44回衆議院議員選挙中盤において、自民党武部幹事長が、2005年秋の次期臨時国会で北海道道州制特区一括法を提出すると言い出している。自民党マニフェストの「北海道道州制特区を推進する」から一步踏み出した発言であり、選挙中のリップサービスとして割り引いて受け止める必要はあるものの、今後の推移について注視する必要がある。

北海道道州制特区を実現するための条件としては、①道庁内の一致、②中央省庁の説得、③政令・省令の上書き権、④政治の協力、⑤道民や市町村の説得、⑥開発局の動向、⑦財政問題があげられている^(注12)。

しかし、①や②～④は国と北海道庁自体の課題として解決可能であるとしても、道民の間には、大きすぎる北海道を分割すべきという分県論の残滓もあり、支庁制度改革には関心があっても、道州制についての関心が高い訳ではない。そもそも道州制は、現行都道府県では担えない、より広域的な国の権限や事務事業の受け皿として想定されている側面が強く、北海道庁と北海道開発局の統合や市町村への事務事業と権限移譲を基本とする北海道道州制特区の考え方は、他の府県と比較して特殊な現在の北海道を、一般的な府県にするというレベルの改革であり、地制調で議論されている道州制とは似て非なるものと考えなければならない。

また、開発局と北海道庁は微妙な関係にあり統合問題も簡単ではないことや、せいぜい課税自主権の拡大程度が期待できるだけで、道州制特区では基本的に税財政制度の改革はできず、現在の北海道の危機的な財政状況の改善にはつながらないなど、北海道の現状からは、道州制特区はかなりハードルが高いといえる。

5. これからの都道府県の課題

市町村合併による基礎自治体の再編に対して都道府県は現状維持のままであり、地方分権を推進する観点から、都道府県の役割を再確立する必要がある。その場合、市町村との対等・協力関係を基本に、広域・専門性、市町村間の調整、市町村の補完機能をどう高めていくかが課題となる。

地方分権一括法による国からの権限移譲は、その多くが都道府県を対象としてきた。小規模自治体の統合がある程度進行し、新たな政令市や中核市、特例市が誕生しており、都道府県によっては村がなくなり、市町村数が20以下になるところも存在する。このため、これまで以上に都道府県ごとにその機能や役割の違いが強まる可能性が高く、都道府県の自治能力が問われることとなる。結果として一部地域において都道府県合併の動きが具体化する可能性もある。

当面の課題として、広島県をはじめ多くの県で取り組みが進められているが、国から都道府県へのさらなる権限移譲が行われるかどうかにかかわらず、双方向であること、財源移譲を伴うことを前提に、市町村へ権限移譲することが急務である。

また、国と地方の対等協力関係を担保し、今後の都道府県の役割を確立するためにも、政策法務能力の向上が求められる。その場合、市町村に対する補完機能も重要になるが、町村会等を母体とした市町村側の自主的な対応も検討されるべきである。

財政確立の問題については、現在のいわゆる「三位一体改革」だけでは、大都市の不交付団体化の可能性はあっても都道府県の不交付団体化は困難であり、かえって都道府県間の格差は拡大する可能性が高い。このため、都道府県の自主的な努力として、財政難の中で事業の見直しを大胆に進める必要がある。

また、「三位一体改革」とその後の税源移譲や税制改革に備えて、課税自主権の活用と徴税体制の確立が急務である。

6. 今後の取り組み

自治労は、引き続き第28次地制調の議論を注視し、論点についての基本的考え方をまとめるとともに、最終報告に向けて以下の立場で必要な意見反映をする。

また、今後の都道府県のあり方について、都道府県の現状についての分析や市町村合併の影響等を踏まえ、国と都道府県、都道府県と市町村のあり方について引き続き研究を進める。

- ① 道州制は国・地方の抜本的なシステム改革であり、拙速な制度導入には反対する。
- ② 道州制については、国民合意を前提に慎重な検討を進める。
- ③ 道州制の導入にあたっては、都道府県の自主性を尊重する。

(注1) 今村委員 第1章第2節

(注2) 今村委員 第1章第2節、稲葉委員 第3章第1節

(注3) 「高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共事業の維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要となる。基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。(2003.11.13 第27次地制調報告)」

(注4) 三野委員 第2章第4節

(注5) 磯崎委員 第2章第1節

(注6) 今村委員 第1章第2節

(注7) 沼田委員 第3章第2節

(注8) 磯崎委員 第2章第1節

(注9) 磯崎委員 第2章第1節

(注10) 「自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。(2003.11.13 第27次地制調報告)」

(注11) 佐藤委員 第3章第2節

(注12) 佐藤委員 第3章第2節