

## 「常在戦場」の心構えで

～どんな政治状況になってもあわてず、騒がず的確な対応をするために～

(座長) 名城大学都市情報学部教授 昇 秀樹

(「第3の改革」と地方自治)

現在、( )「明治維新」、( )「戦後改革」に匹敵する、局面によってはそれを上回る( )平成の「第3の改革」が進行中である。

地方自治の分野をとっても(1)「地方分権一括法」による地方自治法の大改正(1999年)、(2)「三位一体の地方税財政改革」(2004～2006年)、これと歩調を合わせながらの(3)「市町村合併」(明治の大合併、昭和の大合併につづく平成の大合併)という改革が進んでいる。(4)「都道府県の再編」、「道州制の導入・検討」というテーマも政治日程に上がってきた。

首相の諮問機関である「地方制度調査会」は、第27次調査会において道州制についての中間的報告を出し、現在第28次調査会で本格検討を行っている最中である。自民党、民主党の2大政党も「マニフェスト元年」となった2003年秋の衆議院総選挙で、道州制の導入・検討を政権公約として掲げ、2004年度から北海道で道州制特区の検討が始まっている。

(地震と地方制度のアナロジー? 一定期間で激震)

地震が50年、100年単位の周期で起こるように、地方自治制度も、50年、100年の大きな変革を余儀なくされている。こういう「時代の転換期」にあつて政策担当者(首相、首長、議員、官僚、自治体職員等)は、どういう視点で、どういう考え方で政策立案に望むべきなのだろうか。

(<sup>テジョン</sup>大田とスコットランド その日に備えて知的備蓄・政治的準備を)

昨年(2003年)の秋、韓国・大田市で「日韓の首都機能移転」というテーマで講演をした。その際大田市(人口100万人程度の日本でいう政令指定都市。日本の大阪万博に相当するテジョン万博を1993年に開催した。)に位置する道政府、市役所とその関係者からうかがった話。

「この地区ではずいぶん前から、ソウルから大田地区へ首都機能を移転すべきだと主張し、その理論武装を地域の政・財・官・学あげてやってきました。

そして、今度の大統領選挙でこの地区の票が欲しい盧武鉉候補（現大統領）の選挙公約に首都機能移転を入れさせることに成功したのです。」（なお、大田への首都移転関連法は、2004年10月韓国の憲法裁判所で違憲と判断された。）

スコットランドでの国会開設をはじめとする地方自治の充実・強化に際しても、似たような話を聞いたことがある。「スコットランドではイングランドからの独立を目指して何十年も運動をやってきました。政・財・官・学あげて理論武装しグレードアップしてきたのです。」

そして、1997年の総選挙。スコットランドの票が欲しいブレア率いるニューレイバー（労働党）は、そのマニフェスト（政権公約）にスコットランドでの国会開設など、イングランドからの半独立を盛り込み、ブレア政権誕生とともに念願のイングランドからの（半）独立を勝ち取ったという訳だ。

（愛知県の寿命はあと何年？）

話を日本に戻そう。愛知県の寿命はあと何年あるのだろうか？「廃藩置県」と府県の再編で今の47都道府県体制になったのは120年ほど前のこと。120年も時間が経過すれば、世の中の環境も大きく変わっている。プレートのエネルギーも大きく蓄積している。

いつかは分からないけれど、そう遠くない将来、地震が来ることは分かっている。だとすれば、地震が来てあわてるのではなく、「いつか必ず来る地震に対して備えをしておくのが人間の知恵、政策担当者の国民、住民に対するエチケット」というものだろう。

小規模地震なのか、大規模地震なのか、(a) 都道府県の合併でことたりるのか、(b) 道州制の本格導入となるのか。(b) であるとして (b1) 現憲法の枠内での道州制なのか、(b2) 憲法改正も視野に入れた立法権、司法権をも併せ持つ連邦制に限りなく近い道州制なのか。

（「時代に流される」のではなく、「時代を変革する」気概を！）

大田市（韓国）のように、スコットランド（イギリス）のように「いつか必ず来る変化」を見据えて、おさおさ怠りなく準備をしておくことが肝要なのだ、と思う。さらに言えば「時代の変化」を(a) 受身にのみ捉えるのではなくこれまでの愛知県、名古屋市は「石橋をたたいても渡らない」と揶揄されることもあった (b) 「時代の変化」を自らつくり出すような、そんなパワー、先見性のある愛知、東海、中部地域になってもらいたい、と期待する。

そのためには、明治時代の「薩長土肥」がそうであったように、長崎「出島」の情報を、世界の情報を収集、分析し、自分たちなりの処方箋、日本のそして

世界のビジョンを示すことが必要だろう。そうした「気概」を持つことが何よりも大切なのだと考える。

この委員会の報告書がそうした「ビジョン」と「気概」に、少しでも役立つことができれば幸いだ。

(ご苦労さまでした。そして…)

委員の皆さん、事務局の方々、2年間ご苦労さまでした。でも、これからが本番です。それぞれの立場で「第3の改革」実現に向けて、この愛知、東海、中部の地から全国、世界に向けて情報発信できるようがんばりましょう。

## 政治の復権と、決定 - 実施の分離から生まれる新しい政府イメージ

(副座長) 名古屋大学大学院法学研究科教授 後 房雄

### 政府行政システムの再設計の時期

今回の検討委員会に参加して、ほぼ同年代のさまざまな専門の委員諸氏と自由な議論ができたことは非常に楽しい体験であった。また、県の存在意義がかかっているテーマであるにもかかわらず、そうした自由な議論を周到にサポートしてくださった事務局の職員諸氏の高い能力も印象的であった。

道州制を意識した「分権時代における県の在り方」という問題は、一方では、合併騒動の渦中にある市町村の在り方と不可分であるし、他方では「国から地方へ」の分権改革の見通し、さらには「官から民へ」の改革の見通しとも連動せざるをえない。私自身は、まさに現在、このような政府行政システム全体の再設計の議論が必要になっていると考えている。敗戦直後の占領期に慌しく設計された政治行政システムが、高度成長を経て成熟期に入った日本社会の現実と乖離していることは明らかだからである。

端的な例を挙げれば、衆議院選挙を舞台にした有権者の政権選択に基づく政権交代メカニズムの作動を妨害する存在になってしまっている参議院、改革派首長の主導でさまざまな実験が試みられつつあるなかで存在意義を問われている地方議会、委員公選制が廃止されたために有権者からも首長からもコントロールが効きにくくなって教員の同業組合化している教育委員会など、原点に立ち戻って再設計すべきだと思われる制度は少なくない。

実際、すでに構造改革特区の提案として、教育委員会廃止、市町村長廃止(議会への一元化)などが出されている。

実は、戦後の社会科学の諸分野においては、憲法改正問題がイデオロギー的対立の焦点となってしまったこともあって、政治行政システムの設計に関しての蓄積は十分とはいえない。しかし、その欠落は早急に埋められなければならないので、私自身も走りながら勉強しなければならないと覚悟している。

### 3つの論点

検討会議の議論のなかで私なりに特に強調した論点は、大きくは3点であった。

第一は、政治の復権であり、行政と区別された政治、特に首長の指導力の重要性である。かつて第四次地方制度調査会の答申(1957年)で、「地方」案

が提案されたが、そこでは議会は住民の直接選挙であるものの、「地方長」は議会の同意を得て首相が任命するものとされ、さらに首相が地方長の罷免権を有するとされていた。それは地方が地方公共団体としての性格と国家的性格を合わせ有するとされていたことに対応していた。それと比較すると、現在提案されているさまざまな道州制構想においては、分権の受け皿として自立した地方政府であるという性格が明確である点が決定的に異なる。

それゆえ、道州制を設計するにあたっては、有権者の政権選択権と政治の指導力をいかに実質化するかがポイントとなる。私見では、現在の自治体のような二代表制ではなく議院内閣制で政治的指導力を一元化すべきだと考える。仮に二代表制にするとしても、知事が副知事や局長などを議会の承認なしで任命できるようにする政治任命職の導入が不可欠である。

第二に、それと関連する論点として、政府の機能が「決定」と「実施」に分けられるとして、政府にしか担えない機能は「決定」であって、実施は他の政府、民間企業、NPOなどに委託可能だということである。住民全員を縛る決定は、民主主義的手続きを通じて政府が行うことが不可欠である。しかし、徴税の基準が決定されれば徴税自体は他の主体に委託可能であるし、ある政策とそのために必要な予算が承認されれば、その実施も他の主体に委託可能である。アメリカでは、数人の議会が政府としての決定機能を担い、実施は他の主体に委託することによって、公務員が一人もいないままで機能している自治体が4千数百存在するという。「小さな政府」でありながら重要で多様な決定機能を担う道州のイメージを描くことは十分可能である。

さらにいえば、福祉などで政府が財政責任を負うことと、福祉サービスの供給を直営で行うことも不可分ではない。いわゆる福祉多元主義である。

こうして第三に、公共サービスの供給の重要な主体の一つとしてNPOを位置づけるべきだという論点が導かれる。そのように公共サービスの供給において大きな役割を担う事業型NPOが層として確立することによって、企画立案や決定へのNPOや市民の参加もさらに実質化する。また、このようにして、市民が自らの意思と責任と資源とをもって社会問題に取り組むNPOが叢生することは、小さな「自治の原型」が地域にあふれることを意味する。これは、日本の地方行政組織を「自治体」へと再生させる強力な触媒になるだろう。

愛知県では2004年8月3日に、知事と約500のNPO団体の代表とが「あいち協働ルールブック2004」に署名した。このルールブックは、行政側とNPO側が協働をよりよいものにするためのそれぞれの「基本姿勢」を自ら確認したものであり、今後の協働において持続的な効力を発揮し続けることが期待される。

## 「県の在り方」そして「道州制」を語る時の財政的視点

立教大学経済学部教授 池上 岳彦

これからの県はどう在るべきかを考えるとき、まず、県は「広域自治体」なのか、それとも国と市町村の「中間団体」なのか、この点を問わなければならない。もし後者であれば、市町村合併の進展とともに県は不要となり、廃止される、もしくは部局ごとに国の出先機関の中に吸収されかねない。

もちろん答えは前者、すなわち県は広域的な住民利害を代表する「広域自治体」である。住民や企業の活動範囲は市町村の枠を越えてますます拡大しており、県はそれを支える広域的サービスを担う。また、市町村の行財政能力は様々であり、県としての「スタンダード」を確保するための「補完」機能が求められる。さらに、医療制度改革や介護保険の見直しに当たっては、県が財政的なコーディネーターとしての役割を期待されることもあるだろう。県は、そうした役割を率先して担うべきであると私は考える。

そして、県という枠をさらに越えて「道州制」を語るのであれば、それは単なる都道府県合併ではなく、「現在よりも広域にわたる行政課題が増大しており、しかもそれを国という中央政府の視点ではなく、地域住民の視点からとらえる必要がある」という分権的改革でなければならない。そこで、県が国の出先機関に吸収されるのではなく、逆に国の権限自体を奪い取り、出先機関の方を廃止するのが本来の道筋である。

「道州制」がどのようなシステムになるか、まだ明らかではない。しかし、いずれにせよ道州は、広域的課題や市町村の補完、財政的調整などに関して、サービスの向上や効率的供給をめぐって互いに学び合うことになる。そして道州は、国に対しては団結して分権的利益の実現をはからなければならない。とくに財政面については、国からの権限移譲に対応して、個人所得税だけでなく消費課税の面でも税源移譲を進めることが必要である。

また、「道州の財源はそれぞれの道州税のみでまかなえばよい」というのは誤りであり、分権システムの下でも財政調整制度は必要である、という点を再確認しておきたい。

第1に、住民の所得状況、年齢構成、地域の自然条件などが異なるため、自治体の間で課税力や財政需要に格差が生じるのは避けがたい。また、財政力の弱い自治体が税率を高く設定すれば、経済力格差や過密・過疎問題はますます

増幅されてしまう。第2に、血縁・進学・就転職・転勤等の理由で、何度も居住地を移動する例は珍しくない。とくに、子どもの時に保育や教育を受ける自治体、就職後に住民税・固定資産税等を納める自治体、老後に介護等のサービスを受ける自治体がすべて異なることも多いので、地方税だけで「受益と負担」のバランスをとることはできない。第3に、国土利用や環境保全には、自治体を超えた視点も必要になる。都会は農山漁村から切り離されて存在するわけではない。農山漁村の住民が国土・水・森林の保全や食料安全保障に貢献するとすれば、そこでの公共サービスによって生活基盤を整備することは国全体の社会システムを維持し、発展させる。

このような視点に基づいて、都道府県レベルと同様に、道州制の下でも財政調整制度は必要不可欠である。また同じ理由から、それぞれの道州内部で市町村間の財政調整制度も必要になる。これを現在のように国が関与する形で行えば、「単一制国家」という枠組みは変わらない。しかし、もしそれぞれの道州が独自に市町村間の財政調整制度を創設・運営するのであれば、それは日本が「連邦制国家」へ移行することを意味するであろう。

## 社会福祉をめぐる新しい潮流と「道州制」「地域自治区」

日本福祉大学社会福祉学部教授 後藤 澄江

グローバル化や少子高齢化など社会環境の変化や財政危機など国・地方を取り巻く深刻な課題への対応として、1990年代半ば以降、分権型社会づくりが叙述から実行の段階へと移されてきた。分権型社会づくりの第1段階として位置づけられるこの十年を振り返ってみると、基礎的自治体である市町村が行政の主役として浮かび上がった時期といえよう。とくに、社会福祉やまちづくりなどの生活に密着した事務については、住民に最も近い市町村が担うべきという考えが広範に支持されるようになった。そのようななか、国や都道府県から市町村への権限委譲の必要性や行財政基盤強化のための市町村合併の有効性が唱えられるとともに、それらが実行に移されてきた。市町村への権限委譲や市町村合併の取り組みは、果たして、住民視点に立って行政サービスを展開する市町村や自己決定・自己責任の重みを受けとめることができる市町村の誕生に結びついているのかどうか。いまや、その成果を見極めることが求められている。

さて、市町村を行政の主役とした第1段階はその成果がまだ不透明であるとはいえ、その道筋はほぼついてきた。したがって、昨年来、市町村と異なったレベルでの公の領域のあり方をめぐる議論が前面に押し出されるようになった。分権型社会づくりをめぐる叙述や実践は第2段階へと突入したといえよう。第2段階における主な論点は、ひとつは国と市町村の間に存する広域自治体の在り方である。そこでは、国からの大幅な権限委譲のもと、現存の都道府県よりも広域な地域を単位として、地方自治の確立をめざす「道州制」という切り口が最も注目されている。もうひとつの論点は、市町村内部における草の根としての地域コミュニティの在り方である。そして、こちらの論点は議論の盛り上がりもあったせいも、すでに、地方自治法のなかに「地域自治区」制度が創設されるに至った。

市町村が行政の主役となる一方、分権型社会の実現に向けて「道州制」や「地域自治区」といった新たな制度を導入する意義はどこにあるのだろうか。その意義や必要性については、立場によって多様な見方が可能である。以下では、社会福祉の視点から、「道州制」や「地域自治区」の導入の意義について考えてみたい。

社会福祉分野においては、第1次分権改革に先駆ける形で、住民に身近な基

礎的自治体である市町村の自己決定・自己責任が重視される方向での制度改革が進められてきた。同時に、福祉サービスにおける市町村の直接供給の役割は縮小されるなかで、「地域福祉の推進」と「措置から契約への移行」が主な潮流となってきた。社会福祉法における地域福祉、すなわち、地域を基盤とした福祉における地域としては、ケアシステム構築の単位や住民によるインフォーマルケアの提供の場としての地域コミュニティレベルが重視されている。したがって、社会福祉分野では地域福祉の推進のために地域コミュニティをどのように再構築していくかが模索されている。工夫次第では、法的根拠をもつ「地域自治区」はその再構築のプロセスにとってプラスの方向に働くことができるものと期待している。

一方、福祉サービスの直接供給においては、企業やNPOといった民間の役割も増大してきた。企業やNPOによる福祉サービスの供給拡大は手放しで喜べる面ばかりではないが、住民の視点からみれば、サービスの選択肢の広がりや魅力的なサービスの創出を期待できる。企業やNPOは、市町村を越えて、時には都道府県よりも広域の地域を範囲として活動することが想定される。市町村の規制の壁がこのような企業やNPOによる福祉サービスの供給を制約していないかどうか、また逆に、措置から契約への移行のなかで企業やNPOが適切な福祉サービスを供給しているかどうかを検討・評価する体制が必要である。そこには、福祉サービスの供給・需要両面の地域特性を踏まえることができるとともに、国から移譲された権限をもった「道州制」のような広域自治体が関与することが不可欠であろう。

## 地方から始める国造り

社団法人東三河地域研究センター主席研究員 戸田 敏行

2年間に亘る検討委員会の結果が、一定の方向性をもってまとめられた。振り返って考えれば、明治の府県制成立以来、国の統治機関としての機能を持ってきた県を、「地域経営の主体」として根本的に考え直そうとした試みであった。検討結果では、地域経営手法として道州制を提言している。なぜ道州制か、議論を通して2点が重要と思えた。

第1はわが国を取り巻く基本的変化、つまり確実な人口減少社会での地域経営である。近代以降、拡大を続けてきた感覚の中では、長期に亘る縮小社会というものが理解し難い。凡そ縮小して行くパイを分け合うことは、非常に困難な作業である。この激変とそれに対応した即時の決断を下すには、国全体の意思決定ではまず無理である。どうしても、意思決定が分節化された国家構造としての地域が必要である。これは危機回避として、国よりも地域を信頼することと言えるだろう。

第2に、見える地域経営である。地域の段階を、日常生活圏、定住圏、経済圏と3段階に区分し、日常生活圏に対応して市町村、定住圏に道州政府地方庁、グローバル化に対応した経済圏に道州政府を置いている。特に、グローバル化経済の下では、税の問題、労働力移民などが地域ごとに顕在化しており、これらを解決できる権限化が道州政府に不可避である。また、道州内分権（顔の見える道州制）として旧の国単位が当てられたことは意義深い。特に愛知県においては、これが水系をなしており生活・経済・環境が循環する地域単位である。これら地域の段階ごとに責任と権限を一体化することによって、はじめて地域経営が可能なものとなる。

これらの方向性を達成するには、同時に大きな課題を有している。第1については、政策を総合化する人材である。国の権限を含めた道州政府は、見方によっては現在の国以上の力を地域に持つことになる。このツールを適正に使いこなす政策立案力、調整力の育成がなければ絵餅である。第2については、地域を一体化するアイデンティティである。特に、地域経営を支える道州レベルでの資源・文化・空間を繋ぐアイデンティティをグローバル化の中で創出することが求められる。

道州レベルでの政策能力の育成には、複数県からなるシンクタンク機能の設置が不可欠に思える。E X P Oの様な広域事業を契機として、是非設置して欲

しいものである。また、空間を伴った地域政策としては、県境地域を対象として複数県での検討を行うことが県を越える政策トレーニングとなるだろう。道州の地域アイデンティティについては、産業クラスター相互の国際連携を進めることが有効である。外からの目が、世界で理解される地域アイデンティティを明確にしてゆくと思う。

さて、この報告書を前にして思い返すのは平成12年に報告された「愛知県市町村合併推進要綱検討」である。この時も議論に参加させていただいたが、2005年の合併特例法の期限を前に振り返れば、かくも急激な動きを持つとは個人的に思っていなかった。今日、市町村合併がもたらしている困難な部分を思えば、国の制度設計自体にもっと地方の声を反映させる、いや地方からの制度設計が必要であったと考えざるを得ない。翻って道州制は、地方と国のあり方自体を直接に問うものである。従って、この議論と実践を地方から興すところ、地方から始める国造りに他ならない。

最後に、制度設計が門外漢の者にとって、学識豊かな各委員の方々からは非常に多くの刺激を頂いたことを感謝したい。また、この非常に広範な議論を準備、運営された事務局の方々に敬意を表したい。

## 都道府県再編に向けて

四日市大学総合政策学部教授 丸山 康人

地方分権一括法の成立により 2000 年 4 月に、地方自治法が大幅に改正され、これまでの中央政府と地方自治体の関係も大きく変化してきた。2001 年には省庁再編により巨大な省庁が誕生した。市町村段階に目を移すと、三位一体の税財政改革と連動しながら市町村合併が着実に進行している。こうした動向の中、明治時代に都道府県の原型が確立して以来、その枠組みに変化がみられなかった都道府県について、そのあり方が問われるようになってきている。2003 年 11 月には、第 27 次地方制度調査会の答申において「広域自治体のあり方」として道州制・府県合併等が論じられ、本年春に発足した第 28 次地方制度調査会では「道州制」の導入について本格的な論議が始まっている。なお、これまで都道府県の合併は国の法律でのみ可能であったものを、都道府県自身が自主的に合併できるようにその手続きが 2004 年の地方自治法改正で整備された。

今回の府県制度の見直し、とりわけ府県合併の検討や道州制の導入等の都道府県再編についての論議は、これまでのように幾度となく繰り返されてきた一時的なブームでなく、確たる流れの中に位置づけられていると言えよう。それは市町村合併が政府目標の 1,000 という数字には及ばないものの着実に進行しており、市町村の自立は必然的に都道府県再編へとむすびついてくる。また、政権党と野党第一党がともに昨年の衆議院選挙の際に示したマニフェストに道州制導入を盛り込んでいること、すなわち国民との契約が成立していると解すれば、その推進の政治的バックボーンを得ていると言ってもよいであろう。

とはいえ都道府県再編といっても、本報告書でも示されているように、「広域連合」、「府県合併」、「道州制」、「連邦制」といったツールがある。前者 2 つは都道府県の自主的な取り組み・判断に依拠しているが、後者 2 つは国の各省庁の再編成、税財政制度の抜本的な改善等が含まれており、都道府県独自の判断が及びにくい極めて国家的な課題である。したがって、「広域連合」、「府県合併」については、隣接する県との間で直ちにその可能性の追求に取り組むべきである。県民の理解こそがその推進力になることから、できる限るオープンな形で進めていくべきことは言うまでもないことである。他方「道州制」、「連邦制」については、国および地方制度調査会等の動向を見据えながら、県の立場からその導入の課題やあるべき姿を検討し、発信し続けることが強く求められよう。

どのような方向の都道府県再編に向かうかを予測することは、困難であるし無意味かもしれない。いずれの方向に向かうにせよ、県が直ちに取り組まなければならないことは市町村の自立支援であり、市町村の自治力の強化である。市町村の財政力指数等から判断して、自立可能な自治体を多く抱えている愛知県にとっては、決して困難な課題ではない。しかし、市町村の自治力強化の前提である市町村への権限移譲という問題となると、国の各省庁がそうであるように、県庁内部の抵抗が予想される。原課にいけばいくほどその傾向が強力になってくるであろう。しかし、こうした課題を克服することこそが新しい県のあり方を見出す入り口であるし、全国の都道府県の模範となるものとおおいに期待するところである。

国および地方制度調査会等で都道府県のあり方が公式の場で論議される中、愛知県において「分権時代の県の在り方検討委員会」への参加の機会を得て、委員の方々や事務局の皆さんの積極的な姿勢から研究者としておおいに刺激をいただくとともに、たくさんのことを学ばせていただいた。紙面をお借りし感謝申し上げたい。

