

第 28 次地方制度調査会における道州制導入についての発言（抜粋）

I 導入に積極的な発言

【第 8 回専門小委員会（平成 16 年 10 月 1 日）】

○神野委員 あとの資料 2 や 3 でご説明していただいたことの方角性を決めますので、どうして道州制が必要なのか、何のために必要なのかという点は少しきちんと議論して、わかりやすくしておいた方がいいと思うのですね。例えば、ごく単純に言って、行政面で効率よくやりたいからつくるのだという話になれば、区画のやり方もそういうふうになるでしょうし、それから自立というような意味でも、そこで営まれている人間の生活の自立ということを考えるのであれば、歴史的、文化的要素を考えざるを得ないと思いますので、何のための道州制かということをし議論しておいた方がいいかと思うのです。

私の理解では、ヨーロッパ地方自治憲章なども出てくる背景で、グローバル化といわばローカル化みたいなものが出てくる。グローバル化によって国民・国家の役割が非常に薄くなってきて、今まで国民・国家が行っていた仕事はかなりローカルな政府が担わざるを得なくなってくる。そのときにローカルとして意識されているのは、広域自治体はかなり念頭に置かれているはずなのですね。一方で、福祉とか生活面は市町村が担っていきましょけれども、産業政策面で今までのような国民・国家レベルでやっていたのではなくて、国民・国家が成立する前にあったような、そういうローカルなリージョンというか、地域、バイエルンとか、フランスで言えばアルザス・ロレーヌとかというようなところが個性に満ちた地域の能力を出し合って新しい産業をつかって、国民・国家を越えて情報や知識として発信していくというようなことはかなり意識されているのではないかと思うのですね。

ですから、私、前から思っているのですが、そういう意味で道州ということを考えるときには、産業政策というか、産業面の視点というのをかなり強く意識、市町村合併は、対人社会サービスとかというようなことを意識しなくちゃいけないと思うのですけれども、それぞれの持っていた地域的な個性と、伝統的に産業を営んできた蓄積を生かして世界にどうやって発信していくのかという話になるのだらうと思うのですね。どうして道州なのかという点を少しきちんとやっておかないと、例えば単に行政の問題だけで、道府県だけでは広域化してきて行政がいろんな面で不具合が起きていると、だからやるのだという話なのか、それとも、今まで国民・国家が握っていた産業政策にかかわる権限を下ろしていくのか。多分、私の考えではそちらの方に近い。中を見てみると、フランスのリージョンみたいなものをイメージしていて、本当の連邦制みたいなものをイメージしているわけはありませんので、国民にも、どうして道州をつくらないとまずいのかということをし、わかりやすい論理を、まず基本認識というか、目的で示した方がいいのではないか。ここでまとめられなくても、こんな考え方もあって、こんな考え方もあるということをし少なくとも幾つかの考え方でまとめておく。そうすると、次の区域をどうしますかとか、性格をどうしますか、役割分担をどうしますかというようなことがそこから出てくるのではないかという気がいたしました。ちょっと抽象的ですが。

○茂木委員 つい二、三日前に、日本・米国中西部会という会がありまして、そこへ出たわけですが、アメリカの中西部から4人の知事が来られていろいろな議論をしたわけですが、それぞれの知事が自分の州に来ればこういういいことがあるということで一生懸命企業を誘致しているわけですね。これは別に今始まったわけではなくて、前からそうなのですけれども、日本の知事さんも何人か出ておられたわけで、もちろん日本の県でもやってできないことはないと思うのですが、恐らく限界があるのだらうと思うのです。今、小泉さんは日本向けのFDI（海外直接投資）を倍増するのだ、あるいは観光立国で行くのだということを言っておられていろいろなことをやっておられますけれども、一番手っ取り早いのは、各地方を競い合わせるということだと思います。そうすると、アメリカでもそうであるように各県が競い合うことによって全体の直接投資も増えるということにもなると思うのです。ですから、そういう意味で、今の県でもできないことはないけれども、県よりも少し大きな規模にして、そこで権限を与えて、競い合うことによっていろいろな経済効果が出てくる。経済効率もよくなるということ、国民の福祉につながるのだらうということ、この間アメリカの知事さん方の話を聞いていて感じたわけ、

そういう意味で道州制を日本でどんどん進めるということは大変結構なことだらうというように思うのですが、ただ、今までも道州制の議論というのは何回もあったはずですが、私がちょっと伺いたいのは、今度こそ真剣にやっているのかどうかということ、そろそろ時期としては真剣に考えるべきだと思うのです。ここで議論しているばかりではなくて、いつ、どうするのだということ、これは、もちろん、いろいろな政治との絡みがありますからそう簡単にいかないけれども、イメージとしては、あと10年ぐらい経ったらこういう形にしたいという、地方制度調査会としてのイメージというのがあっていいのではないかなと思うのです。それがそのままいくかどうかは別にして、ただ、議論だけしていると、必要だよ必要だよと言いつつまで経ってもできない。また30年ぐらい経って同じような議論をやっているということになるのではないかなと思うのです。つまり、いっごうどうなるのだということを考えながらやるべきではないかという感じがいたします。

○林委員 いろんなところで道州制の検討が行われて、そのときに、なぜ道州制なのかということが必ず出てくるわけですね。その場合に小を大にするという議論と、それから大を小にするという議論があって、やはり一つの流れとしては、国の役割を重点化・純化するという流れの中で地方公共団体に権限を移していく場合に、果して県で十分なのかというところが一番大きな道州制の一つの意義ではないかというぐあいに思うのです。例えば、公共団体間の調整を行う場合に、今現在、府県という一つの規模の団体があって、それを調整していかなければならないといった場合に、今は広域自治体がそれ以上のものがないので全国で調整をせざるを得ないと。ところが、もしそういう道州のようなさらに広域的なブロック単位の調整をする単位があれば、何も別に全国でやらなくても、それぞれの地域で調整ができればいいじゃないかという、それは特に経済・、産業といったようなところでは、そういうものが多いのじゃないか。

そのように考えていくと、権限を地方に下ろす、道州制ができたから下ろすということではなくて、下ろしていく過程で道州制が必要なのだというぐあいに考えていくのが今までの一つの流れの中での受け止め方ではないかなというぐあいに私は思っているのです。

ただ、とは言いながら、今の地域の活性化だとかということ考えた場合に、都道府県の単位でやっていたのでは十分な効果が上がらないだろうというようなことで、その場合に、ひょっとすると、今のままだも連携をして地域の活性化に取り組むことは可能かもしれないわけですね。しかしながら、それを進めていったときに、やはり地方支分部局が持っている権限だとか、そういったようなものがその地域に備わっていることによって、もっと総合的な地域の活性化への取り組みができるとか、あるいは、こういう権限があれば、もっと思い切ったことができるのにといったような、そういうことが恐らくもっと一体化して広域化しないと地域の活性化につながらないという話と、それから分化というのは切る分けることは非常に難しいわけですね。

ですから、そこらはどういう目的なのかということ、やはり基本的には分権、大を小にする、地方に権限を下ろすというところから出発しながら、広域的にやらなきゃならない場合に、今のままで果たしていけるのかどうかというような、ちょっと複雑ですけども、そういう考え方でいかないと、効率化を図るというようなことでは、そして今の府県の権限だけでもってより広域化すればいいのだというようなことでは、ほとんど私は道州の意味は余りないのじゃないかというようにも思っていますので、目的をきれいに切り分けるというのは非常に難しいなというぐあいに思います。

○篠崎委員 前回関西の特区の資料を提出させていただきました。そのときに、ちょっと申し上げたかと思うのですが、提言をまとめた研究会には、都道府県も入り経済界とともにやってきた。ところが、今回の提言をまとめたのは経済団体だけであったと。そのあたり、今、貝原さんがおっしゃった経済という視点から見れば企業や産業界が自分たちに自由にやらせて欲しい、そのためには国に対してじゃなくて、地元の行政に働きかけてそれが地方で決められるような、地方が権限をもつ、そんな仕組みにしてほしいという切迫した思いのあらわれであると思っております。そういう意味で「官から民へ」という、あるいは「国から地方へ」という流れの中で、もう既に現実に企業や、あるいは市民もそういうふうに考え行動していると思っております。

そういった道州制の必要性和絡んでなんです、もう一つ、今の府県が成り立っていないのではないのかということに関しては、私はもう少し考えるヒントとなる資料をいただきたいなと思っております。と申しますのが、前回の資料でいただきました都道府県の人口に占める特例市、中核市、指定都市の割合という図表がございましたね。6府県いただいたのですが、あの中で府県人口に占める特例市、中核市、指定都市、その人口比なのですが、ばらつきがございました。私はちょっとお願いをいたしまして全国のデータをいただいたのですが、その割合が一番低いところで茨城県の10%、一番高いところで神奈川県80%なわけですね。今、府県と一言で言っておりますけれども、例えば、特例市、中核市、指定都市がそれぞれ処理なさっている事務がある中で、神奈川県のように80%が特例市、中核市、指定都市です。茨城県の場合には、10%しか特例市、中核市というのはないわけですね。そうしますと、残りの90%の市町村に対して県が果たしている役割や事務内容ということになってきますと、同じ府県と言いましても随分違ってくるのではないのかという気がいたします。市町村の規模や能力にバラツキのあるそういった実態の中で府県のどの部分が問題で、何が時代に合わなくなっているのかということをしきめ細かに

見ていかなければと思っております。

○小幡委員 道州制をとると言うとしても、どの程度本気で進めるのか、そういう話もございませぬけれども、やはり先ほどどなたかもおっしゃいましたが、国民から見て道州制、要するに改革ですので新しいことには間違いないわけですが、一体どういうメリットがあるかということは具体的に目に見えるような形で提示した上で、道州制がよいのだということを提示する必要があると思います。もちろん、その裏側では今の都道府県ではたちかないということについての検証も同時に出さなければいけません、メリットはもちろんたくさんございますね。例えば各県でそれぞれ持っているものの中で要らないような重複のものについてはブロックにすればよいものもありますし、それからもう一つ非常に大きい事柄として、今日資料を配付していただきましたけれども、国の地方支分部局のブロックで国の方、いわゆる整備局とかでやっているものの中で、道州制になれば地方ができるのではないかという形でのメリットが当然見えてきて、この整理は、今日、資料3-2で地方公共団体の事務と関連する事務という形で出していただいたのがそれに当たると思いますが、これは目に見える形で出てき得るものかなと思います。

○篠崎委員 2つ申し上げたいことがあります、1つは基本認識の道州制の意義と必要性についてですが、まさに「官から民へ」、「国から地方へ」なんですが、国の役割というものを考えましたときに、これだけグローバル化している社会の中で、これからどんどん国の役割が大きくなっていく側面がございます。特に外交ですとか、防衛ですとか、安全保障ですとか、あるいは知識社会の中で学術文化など、これは逆に国の役割がこれまで以上に大きくなっていく。そういう大きな役割を担っていただくためにも、地方にできることは任せてくださいと、そして身軽になって国にこれから、もっともっとやっていただかなきゃいけないことがございますという観点もあるのではないかと思っております。

○林委員 今のリクエストは非常に難しいと思うのです。というのは、今現在国がやるべき仕事はもうこれだけに限定しようじゃないかというところから出発をされていて、だから、それ以外は地方がやります。それが州でできるか、あるいは現行の県でもいいのかというのはまた次の段階だと思いますし、もし仮に州というのができたときに、それぞれの県単位のニーズのようなものをどのように吸い上げるのかというのは、またこれは州内の特性とか、これは合併のときにもそういう議論が出てきたように、当然そういう仕組みはつくっていかなくちゃならないし、そのためには都道府県を残すのか、あるいは廃止しても、それに代わるようなものをつくっていくのかということも、ちょっと次の議論だというぐあいに思うのです。

それと、今村委員がおっしゃった今の県で限界なのかという徹底検証をやらなくちゃいけないということなのですが、私もそのとおりだと思いますが、実は前提をどう考えるかなんです。つまり、今の県の国と地方の分担の中で県が限界なのかという話と、今後この道州制の議論には、恐らく国からの権限をもっと地方に下ろしましょうということを前提にした上での限界なのかどうかということを検討しなくちゃいけないので、そこはちょっと

また次の議論なのかというようには思います。

ちょっとそのあたりが少し私自身は、やはり規制緩和、そして補完性の原理で住民に近いところからやっていく、あるいは住民が個人でできるところは個人でやればよいという発想の中で、こういう道州制というのできているのだというぐあいに私自身は個人的には理解をしております。このレポートを読ませていただいて。ですから、例えば民に任せの場合も、国が一律に民に任せなさい、あるいは公でやりなさいというのじゃなくて、地域によって民に任せられるところもあれば、そうじゃないところもあるので、そういうものは、それぞれ民でやれるところは地域で考えればいいじゃないですかということができるような仕組みをつくりたいということなのではないかというぐあいに理解をしていますので、ちょっとそのステップの議論と、今、道州制の議論をするときの、そこらを切り分けなきゃならないのじゃないかという気がちょっとしております。

Ⅱ 導入に慎重な発言

【第8回専門小委員会（平成16年10月1日）】

○**今村委員** 今の林委員の意見と一部重なるところがありますが、私も神野委員が提起された基本認識、なぜ道州制なのか、どうして道州制なのか、ここのところはかなり率直な意見交換が必要だと思うのですが、この検討の視点とも関連して、あるいは今、林委員が指摘された現行の府県制度が本当に限界に来ているのかどうかの見極めをきっちり一回しないといけないと思うのです。何となく区域が狭いではないか、狭すぎているのではないか、あるいは制度的に、これから基礎自治体を充実させていくと、先ほども出ていましたように連絡調整というのはかなり純化していくのではないか。残るのは広域だというような話になっていますが、市町村合併の推移などを見ましても、依然として私の認識では、現行都道府県の基礎自治体に対する補完機能というのは、ウエートがどうなるかはともかくとして、やはり重要な機能として残りましょうし、そうしますと現行都道府県制がほんとに限界に来ているのかどうかという、この部分の見極めをどうしてもやらなければならないという点が1点あると思います。

それから、もう既に同じようなお考えだろうと思うのですが、基本認識では安定的で持続可能な行政体制を構築すると、この認識は私も共有しますが、しかしページをめくりますと、2ページには、将来の広域的な政治行政単位の在り方として考えることができるのではないか。ここに「政治」が入ってまいります。この基本的な視点としての、例えば「補完性の原理」とか「近接性の原理」、私の認識では、これはいずれもガバメント、政治の単位を設計する際の基本原則でありまして、政治の問題というのを抜きして行政体制の問題としてだけ考えるわけにはいかないわけでありまして、あくまでも住民の自治の仕組みとして広域自治体ということと設計するとなれば、政治的な単位であるということとをかなり重視していかなければならないというふうに私は思うのです。

先ほど申し上げました第1点と第2点に絡めて、現行の広域自治体としてある都道府県政そのものの持つ限界がほんとに来ているかどうかの検討を一段階する必要があるのでないか。それ以外で今日ご説明いただいたのは、税財政制度のことを抜きますと、かなり論点整理はいい線いっているのではないかなという認識を持ちます。

最後に、そういう観点からしますと、2ページ目の2ですが、「圏域に関する現状と課題の観点から」の2番目の「○」なんですけれども、つまり広域連合とか協議会等の活用による広域連携も模索されているが、しかし、抜本的な対応のためには道州制の導入等による区域そのものの拡大が必要ではないか。ここを今の時点で言い切るのは私は時期尚早というふうに認識しているという考えでございます。

○**浜田委員** このテーマは今後ますますそうなんじゃないかなと思って頭を抱えているのですが、総論レベルですね。この基本認識のところでは、全くそのとおりだ、同感だという気持ちで目を通すのですが、一度具体的にといって入ってくると、その中身を見ますと、ほんとにウーンと考え込んでしまっているところなのです。だから指名されたから何か言わなきゃいけないのかもしれないかもしれませんが。

それで、こういうステップになるのかなと私なりに考え込んでいたのは、「官から民へ」、「中央から地方へ」、総論的には全く同感、賛成ですからそれを一步でも進めたいと。進めるに当たって、絶対に中央から地方へは移しちゃいけない事務というのがここにずらっとありますね。これは常識的に当然なものが結構あるわけですね。国として一本化してなきゃならない。それでもかなり地方へ自由度を付加して移すのが、あとこんなものがあるよという中で、現在の都道府県単位という地方行政団体では、無理だこれほど、だめだできるわけがない、あるいはこんな弊害がありそうだ、無理だというのは何なのか、どれなのか。

それから、できるだろうけども、広域の方がよりベターだなというのも結構あるだろうし、そういうのを詰めてみて、私はこれを一つの会社で組織変更と考えたときに、会社とスケールが全然違いますけれども、問題は、改革変更というのは大変な冒険であり、コストがかかり混乱を伴うものですね。それにかかるコスト、混乱と上がる成果、これから得られる成果というのが本当にバランスをとれるのかなこれはというところで、どうしても考え込んじゃうのですよね。だから、これは「中央から地方へ」という大変重要な、例えば教育問題一つとってもそれを全面的に移していく。もう地方の責任で云々というときに、今の都道府県単位ではそれは移せない、できないという重要テーマというのは何なのかというのを明確にしていって、それが広域事業体、九州なら九州という単位なら間違いなくやれそうだとしたら、コストがかかろうが、混乱を乗り越えてでも変えていかなきゃいけないのだろうけどというあたりで行ったり来たりして、それから余計なことかもしれないけれども、総論のところでは「重点化」とか「純化」という言葉、私、ちょっと「えっ」と思って見たのですよ。「純化」の反対は何かな、「不純化」かなと思うと、不純なものは地方へというふうに私は読んじゃうので、「重点化」とか「特化」とかというところまではすんなり目が行きますけど、純化というのは、こういうところで使うのかな。余計なことかもしれませんが、ちょっと今日は前向きな意見というのをとても述べられないような状況で申し訳ありません。考え込んでおります。