

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 道州制の基本的な仕組み

- 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

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、都道府県から継承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

「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継承した事務を処理する基礎的な地方公共団体である

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概ね併せ持ち、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 道州制のねらい

- 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

④ 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

i. 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事が可能な国の統治体制ができる」と主張している。

しかし、道州制の競争では、税源の豊かな東京など、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。

ii. 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。

iii. 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来た国は、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。

iv. 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。

——（『道州制の何が問題か』抜粋）

表記は一部の抜粋、要約であるが、全国町村会の基本認識は、例えば2008年と2012年の全国町村長大会において「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」と特別決議を述べ、その理由づけとして、

- ① 道州制への漠然としたイメージや期待感が大きく先行、国民の感覚から遊離している

- ② 道州制の導入によりさらに合併を強制すれば、農村漁村の住民自治は衰退の一途を辿り
- ③ ひいては、国の崩壊につながって行くと危機感を表明

筆者の見限り、全国町村会の懸念は概ね次の4点にあると思われる。

- ① 道州制によって、地域間格差は是正されるのか。
- ② 道州制によって、税財政はどうなるのか。
- ③ 道州制は、町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させる。
- ④ 道州制は、国を弱体化させる。

そして、その「結論」として述べている点は、次のようなものである。

- ① 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「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。
- ② 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。
- ③ 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。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。
- ④ 産業政策、通商政策を道州に任せれば日本経済が活性化するというのは、国の役割を軽視した妄想にすぎない。

5. 全国町村会の見方に対する総括見解

まず全国町村会の道州制に対する理解が筆者とは大きく異なっている。というのも、筆者の認識する道州制は、① わが国のイノベーション構想（新機軸、革新）であること、② 集権的な垂直統合国家から分権的な水平競争国家への転換、③ 簡素で効率的、賢い統治機構へのリセット、借金体質から脱却し健全な国への日本立て直し改革であるという点である。

そして全国町村会の主張に対し、ポイントごとに筆者の認識を示すと次のようになる。

- 1) 基本的に、「自治の単位は小さい方がよい」という論調が前面に出た伝統的な保守路線にすぎない。地域経営とか自治体経営といった「公共経営」の視点を欠いた、交付税依存体質を露呈した論理構成となっている。いったい誰がカネを払うのか？ そこが見えない。
- 2) 道州制は、「その実現性を欠いた国家像を振りまく事により、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」と主張しているが、この捉え方こそが、日本国を弱体化する路線である。内向きの“島国的”国家運営を続けている間に借金大国日

本の姿が露呈し、国際信用力は大幅に低下している。

- 3) 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」と述べているが、話はまったく逆である。国がこれまでのように内政に執着すればするほど、どんどん外交力、交渉力は落ちてしまう。“地域のことは地域に任せる”分権・分離型の中央地方関係に変えない限り、国力はじり貧になる。
- 4) 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」とする点は否定しない。しかし、公共サービスと負担をセットで考えず、公共サービスの享受のみの視点から主張しても、説得力はない。永遠の交付税を供給せよと聞こえてしまう。
- 5) カリフォルニア1州の面積しかない日本が、農村国家的な町村の特性を強調しても対外力は高まらない。日本はこの1世紀余の間に都市国家に変貌している。都市国家にふさわしい統治機構のあり方が問題の焦点。道州制は、「世界中から資本、企業、技術、人材、情報と呼び込む単位」であり、「そのための産業基盤を確立する単位」である。こうしたグローバル視点を欠くなら、地域の自立はない。
- 6) 分権化について、住民に身近な事務は「都道府県から基礎自治体へ大幅に移す」との考え方は、補完性の原理、近接性の原理に基づく本来の分権改革の姿。町村会という、「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とか、「強制合併」に迫いやろうとしているという見方は被害妄想にすぎない。
- 7) 実際、小規模町村（人口1万人以下）で行政サービスを担保できる時代ではない。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」との認識を示しているが、それは違う。地域圏に統治権を移す「地域主権型道州制」への移行という哲学を持って改革すれば、分権型国家の形成となる。
- 8) 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」、「失われた町村自治を地域コミュニティで代替できるわけではなく、各町村が営々と積み重ねられて来た多様なまちづくりや自治は消滅する」という町村会の見解は、農村国家時代のモノの見方。都市国家に変貌した今、国民の2割足らずが暮らす町村の見方を一般化するの

時代錯誤である。

9) 問題は国内的視点に限っても、21世紀という時代をどう認識するかである。

わが国は経験したことのない少子高齢化が急速に進む。人口は絶対的に減少、少子化対策を施しても、2100年には5000～8000万人と人口が半減ないし3分の2に減る。そこでは町村に限らず、3分の1近い市町村の消滅が予想される。そうした時代認識をもって「新たな国のかたち」を構想するときに、町村自治を強調しても、問題解決にならない。公共経営の規模は科学的に設定すべきではないか。

10) 道州制改革は、何も基礎自治体のあり方だけを問題にする訳ではない。国の省庁再編、廃止を含め、広域自治体とされてきた130年前の府県制を解体、再構築することにねらいがある。基本的に国は対外政策中心、約10の道州は内政の拠点政府、基礎自治体は“揺り籠から墓場まで”の基礎的サービス、基礎的自治の営みの単位とする。その際、100万超規模の都市自治体を各道州の中でどう位置付けるか。基本的には「稼げるところに稼がせる」視点と「周辺自治体の水平補完の拠点」といった視点をもって制度構想を行う必要がある。

11) 要は「変わりたくない」という保守思想を前面に出した町村会の見方は、逆にこの国を衰退に追いやる何ものでもない。ここは新たな時代に脱皮する「国家維新」こそ、不可欠ではないか。さらなる近代化路線をとらなければ、この国は消滅の危機へ向かう。

6. 全国町村会の「懸念」に対する各論点の考察

以上の総括的な見解を踏まえ、さらに全国町村会が設定している「4つの懸念」について、(1)～(4)に分けて、それぞれ考察してみたい。町村会の懸念は次の4つである。

- ① 道州制によって、地域間格差は是正されるのか
- ② 道州制によって、税財政はどうなるのか
- ③ 道州制は、町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させる
- ④ 道州制は、国を弱体化させる

(1) 「道州制によって、地域間格差は是正されるのか」

第1の町村会の懸念の中身は次のような論理構成からなっている。

- ① 税源が豊かで社会基盤が整っている大都市圏へ富が集中し、地域間格差は一層拡大。
- ② 州内でも州都への集権、投資の集中が強まり、州都以外の周縁部と格差が拡大する。