

三位一体の改革と道州制

—今後の地方分権改革と道州制論議の行方—

早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科 教授

片木 淳

はじめに

去る11月30日、「三位一体の改革」に関する政府与党協議が合意に達し、3年間の改革の全体像が決まった。

「改革に反対は付きもの」とはいうものの、この間の各省の抵抗は、あまりにも常軌を逸したものであったといわざるを得ない。

「自主・自立の地域社会からなる地方分権型の新しい行政システムを構築していく」（「基本方針2003」）という「三位一体の改革」の理念からいえば、2006年度までの3年間の改革だけでは到底不十分である。地方六団体が主張するように、2007年度以降も引き続き、「三位一体の改革」をはじめとする地方分権改革をさらに強力に推進していく必要がある。

にもかかわらず、政府一体であるはずの各省がこのようになっていたらくでは、今後どこまで抜本的な地方分権改革が実行できるのか、甚だ心もとない。それどころか、逆に、山田啓二京都府知事の言う¹⁾ように、「地方を弱らせ中央を温存させる

『中央集権復活』』につながるのではないか、ということさえ危惧される。

国庫補助負担金の廃止等地方分権改革に反対する各省庁の理屈は、つまるところ、当該事務の実施と補助金等の確保は「国の責任」であり、「国が果たすべき重要な施策」であって、地方自治体には任せられないということのようである。

しかし、「国」という言葉が必ずしもわが国の「中央政府」のみを意味しなければならない理由はない。地方自治体も、「地方政府」であり、「公共の事務」を担当するという意味においては「国」の一部を担っている。各省庁は「国」を自分たちだけの専売特許のように考えているようであるが、そもそも、「国」を担う「責任」とその「施策」を中央政府から地方自治体に移していこうというのが地方分権改革であり、「三位一体の改革」である。

1. 「国」概念の変容と地方分権の進展

三位一体の改革をめぐる政府内のこのような混乱は、地方自治体が中央政府と並ぶ主体として成長し、自

己を確立しつつあるにもかかわらず、相変わらず、旧態依然たる「国」概念に幻惑され、時代の流れが理解できていないところに根本的な原因がある。

(1) 国家の空洞化と「公共」概念の拡大

近年、各国においては、「国家の溶解」「国家の空洞化」ということがいわれ、ウェストファリア条約以降の近代国民国家がその存在感を薄めつつある²⁾。経済のグローバル化に伴い、国民国家は、その権限を超国家機関に吸い上げられるとともに、国内においては地方分権化により地域（リージョン）をはじめとする地方団体の比重が高まりつつある。1993年のベルギーの連邦化、イギリスにおけるデヴォルーション、フランスにおける2003年の憲法改正等による地方分権化、イタリアにおける連邦化に向けての01年に続く04年から本年に至る憲法改正の動き等がその例である。

すなわち、従来の「主権の不可分性」や「単一国家」の理念が変容を迫られ³⁾、国家権力の一部が「地方政府」に移管されるとともに、「住民との協働」や「ガバナンス」が強調されるなど、「公共」の概念そのものが大きく変わりつつあるのである⁴⁾。

(2) 地方自治の固有権説と伝來說

地方自治の根拠をめぐるのは、従来、自治権を自治体の固有の権利とする「固有権説」と国家の統治権に由来するとする「伝來說」の対立があり、「制度的保障説」が通説とされていたが、最近では、新固有権説と呼ばれる学説が力を増している。

例えば、日本国憲法の国民主権原理をルソー以来の「人民主権」原理と解し、これに「地方自治」の根拠を求める説等である⁵⁾。

そして、自治体の自主立法権も自主行政権も、国（中央政府）と並列的に、憲法により直接地方団体に与えられたものであるとする「政府間関係論」が通説になってきている⁶⁾。政府の国会答弁においても、「行政」のすべてが内閣に属するのではなく、「地方公共団体に属する地方行政執行権を除いた意味における行政」が内閣に属するとされるに至っている⁷⁾。

このように、今や、わが国の地方自治体は、憲法によって「中央政府」と並ぶ地位が与えられていると解されるようになってきているのである。

（3）第1次地方分権改革と「補完性の原理」

第1次地方分権改革によって、機関委任事務が廃止され、「国と地方は対等・協力の関係」になった。そして、地方自治体は、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い」（地方自治法第1条の2①）、国は、「国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担」しなければならないとされた（同第1条の2②）。

後者の規定は、「補完性の原理」を先取りし、それと同様の考え方に基づいたものといえることができる。周知のとおり、「補完性の原理」は

「公共の決定は、家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきである」とする原理であり、ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治宣言に続き、世界自治憲章案でもうたわれている。

わが国においても、地方自治の重要な原理と考えられるようになってきており、「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治体を、ついで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである⁸⁾」とされている。

2. 道州制論議の展開

以上は、すべてその底流を同じくするものと考えられるが、世界的に、中央政府に対する地方政府の地位が向上し、今や、従来「中央政府」のみが所管し、責任を負うとされてきた「国」の事務の多くも「地方政府」、特に、「国」の事務を十分担い得る広域自治体（リージョン）に移されつつある。

わが国においても、かつてのように経済団体等のみならず、都道府県自身を含め各界各層から広く道州制や連邦制導入の提案が行われるようになってきている。2003年11月13日の第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」においても、「明治21年以来、名称および区域がほとんど変更されていない都道府県に代わる広域自治体として道州の導入を検討する必要がある」とされ、引き続き現在、第



28次地方制度調査会において、具体的な審議が進められており、地方制度調査会の委員の任期である2006年2月末までには、答申がまとめられる見込みである。

（1）北海道の道州制特区

道州制とは一般に、現行の都道府県を廃止して、全国を10ブロック程度に分割し、創設した地域団体に大幅に「国」の権限と財源を移譲して、行政事務を担当させようとするものである。

その際、北海道は、現在でも1ブロックとして位置付けられ、既に「道州」の面積要件を充たしているから、あとはこれに権限と財源を移譲すれば、直ちに「道州」となる。

2003年8月、小泉首相は、自民党に北海道を「道州制」導入のモデル自治体とする「道州制特区」構想の検討を指示するとともに、北海道知事にも道州制特区の検討を要請した。これを受けて、北海道は、昨年4月の第1次提案⁹⁾以来、道州制特区に向けた提案¹⁰⁾を国に示してきた。

しかし、これらの提案等に対する内閣府の回答では、「道州制そのものについては、国家の統治機構につながる根本的な改革でもあり、導入の是非、制度設計等をはじめとして政

府の方針決定は行われておらず、そのような状況下において、『道州制特区』を道州制そのものの導入の先行実施として位置付け、取り組むことは困難である」とし、『道州制特区』については、地方分権のモデル的な取り組みとして、現行の都道府県制を前提としつつ、広域性のメリットを活かした権限移譲等を実施することなど」にとどまっている¹¹⁾。

現状はこのような「道州制特区」が進展しているとはいえないが、いずれにしても、北海道に対する大幅な権限と財源の移譲が実現すれば、そのまま、「道州」が誕生することになるのである（道州が実現すると、北海道開発庁は必然的に廃止されることになる）。

（2）静岡政令県構想

さらに、北海道のように面積の広くない他の都府県においても、静岡県の「政令県構想¹²⁾」のように、人口、行財政基盤、自治能力が一定の程度を超えると判断される府県に対して、国の権限と財源の移譲を進めることとすれば、それだけで、これまた「道州」となる。

この構想の策定には筆者も委員として参画したが、その考え方の背景には、連邦国家ドイツの都市州プレーメンの例が念頭にあった。すなわち、プレーメンのような人口わずか66万人の自治体が、財政的には苦しくとも国家として存立、機能していけるのなら、400万人近くの規模を有する静岡県は、その規模の拡大を待たずとも、現状の県の区域のままで、「道州」になり得るはずであるという考えである。また、この構

想は、都道府県の広域化の必要性を強調することにより、地方分権（事務・権限と財源の移譲）を回避し、その実施時期を遅らせる口実とする、いわゆる「受け皿論」を許さない意味も持つ。

（3）三位一体の改革と道州制

以上のように、今後、三位一体改革、地方分権改革により（少なくとも、一定規模以上の）都道府県に対して権限と財源の移譲を推し進めれば、規模の拡大なしに現状のままで、道州制（連邦制）の州とすることが可能となる。

来年のことをいうと鬼に笑われるが、今後も、三位一体改革をはじめとする地方分権の動きは、中央省庁の抵抗にもかかわらず、長期的には着実に進展していくであろうから、結局、行き着く先は道州制・連邦制改革論の目指すところと内容的に一致してくるのではなかろうかというのが、筆者の予想である。

スの概念とその成立条件」神野直彦・澤井安勇編著 [2004]『ソーシャル・ガバナンス』東洋経済新報社。

- 5) 杉原泰雄 [2002]『地方自治の憲法論「充実した地方自治」を求めて』勁草書房、148ページ以下。
- 6) 幸田雅治・安念潤司・生沼裕 [2004]『政策法務の基礎知識—立法能力・訟務能力の向上にむけて』第一法規、2ページ。
- 7) 1996年12月6日、衆議院予算委員会における菅直人議員の質問に対する大森内閣法制局長官答弁。
- 8) 2002年6月17日、地方分権改革推進会議『中間報告』。
- 9) 2004年4月26日「道州制プログラム」および「道州制特区に向けた提案（第1回）」。
- 10) 2004年8月9日「道州制特区に向けた提案（第1回）」の具体化について」。
- 11) 2005年11月17日、北海道「道州制特区に関する国からの再回答（10月6日）」に対する北海道の見解」。
- 12) 2003年11月「静岡県内政改革研究会報告書」。

URL: <http://www.pref.shizuoka.jp/governor/200312/>

- 1) 2005年1月5日付朝日新聞「私の視点」。
- 2) ・拙著「三位一体改革と道州制—リージョナリズムの世界的潮流の中で—」『公営企業』2004年11月号
・マイケル・キーティング「ヨーロッパ民主主義諸国における分権化傾向」山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編 [2003]『グローバル化時代の地方ガバナンス』岩波書店。
- 3) フランスにおける「共和国の不可分性」原理の変容の状況については、大津浩 [2004]『不可分の共和国』における地方自治と憲法改正」『世界地方自治憲章と各国の対応』自治体国際化協会参照。
- 4) 澤井安勇「ソーシャル・ガバナ

かたぎ・じゅん

1971年 東京大学法学部卒。自治省、ジェトロ・デュッセルドルフセンター、高知県、北海道、大阪府の各総務部長、行政局選挙部長、総務省消防庁次長等を経て現職。専門は地方分権論、地方選挙制度論、地方自治。著書に『地方主権の国ドイツ』（ぎょうせい）、『地方行政キーワード』（ぎょうせい）。
e-mail: katagi@waseda.jp