

# 道州制の導入には断固反対

～ 道州制の問題点 ～

平成26年3月

全国町村議会議長会  
道州制と町村議会に関する研究会



# 目 次

はじめに.....	1
現在、議論されている道州制推進基本法案の概要…	3
これまでの主張について.....	6
道州制をめぐる情勢（政府・政党・経済界を中心 として）.....	10
道州制の問題点について	
➤ 市町村合併により地域がますます疲弊する.....	16
➤ 住民自治が大きく後退する.....	21
➤ 新たな中央集権体制の構築につながる.....	24
➤ 道州間・道州内の格差が広がる.....	27
➤ 地域の税財源格差が拡大する.....	31
これからの町村と町村議会.....	34
道州制と町村議会に関する研究会委員名簿.....	39

## はじめに

今、道州制の導入に向けての動きが活発化している。

与党である自由民主党・公明党においては、「道州制推進基本法案」を第186回国会（常会）へ提出する動きを見せている。

なお、野党であるみんなの党・日本維新の会は、既に「道州制への移行のための改革基本法案」を第183回国会（常会）に提出している。

～何をそんなに急ぐのか、

なぜそんなに急がなければならないのか～

全国町村議会議長会では、平成20年の町村議会議長全国大会以来、「道州制の導入には反対である」と政府・与党に対し、強力に申し入れてきたところである。

なぜなら、これまでの議論は、政府・与党や財界主導、大都市中心により進められてきたものであり、住民に一番身近で、当事者でもある我々町村と真摯な議論も丁寧な説明もないうえ、また国のかたちの根本を変えることである道州制の導入について国民的な議論もないまま、一方的に中央から押し付けようとしているからである。

何よりも、我々が懸念しているのは、効率性や経済効率性のみを優先し、地理的、文化的な違いや住民の声を無視した基礎自治体の一方的な再編を伴う道州制の導入によって、行政と住民の距離が広がり、住民自治が衰退してしまうことである。

しかし、我々は意見や問題提起をしてきたが、その都度与党の自由民主党からは、道州制の導入が前提であるかのごとく、すれ違いの表面的な回答しかもらえないのが現状である。

全国町村議会議長会では、平成25年4月に、委員7名（学識経験者4名、都道府県会長3名）で構成する「道州制と町村議会に関する研究会」を設置し、毎月1回のペースで合計12回開催し、道州制をめぐる諸問題の調査研究を行い、これまでに8月には「自由民主党道州制推進基本法案（骨子案）に対する論点メモ」、10月には「道州制の問題点について（Q&A）暫定版」をとりまとめ、各都道府県町村議会議長会に対し提供してきた。

また、全国の町村議会においては、道州制の導入に反対する意思を明確にするため、「道州制導入に反対する意見書」を平成25年12月末までに、721町村議会において、可決し、政府・国会に対し提出した。その結果、与党内においても、「慎重に対応すべき」との意見が出るようになり、先の第185回国会（臨時会）への法案提出は見送られた。

今後、皆様の地域での議論の参考資料として、本冊子「道州制の導入には断固反対～道州制の問題点～」を活用していただければ幸いである。



道州制と町村議会に関する研究会

# 現在、議論されている道州制推進基本法案の概要

ここでは、与党の自由民主党道州制推進基本法案（平成 26 年 2 月 18 日現在）の概要を説明する。

## （１）法案の趣旨

道州制の在り方について、具体的な検討を開始するため、その基本的方向及び手続を定める

## （２）基本理念

- ①国と地方公共団体の役割分担を見直し、道州及び基礎自治体を中心とした多様性、独自性を発揮し得る地方分権体制を構築
- ②国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの等に極力限定し、国家機能の集約及び強化を図る
- ③道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を有する地域経営の主体として構築
- ④基礎自治体は、都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務を行う主体として構築
- ⑤国及び地方公共団体の組織を簡素化し、国と地方を通じた徹底した行政改革を行う
- ⑥東京一極集中を是正し、多様で活力ある地方経済圏を創出することにより、国全体の更なる活力と競争力を生み出す

### (3) 道州制の基本的な方向

- ①都道府県に代わる新たな広域的な地方公共団体として道州を設置
- ②道州は、国及び都道府県から移譲承継された事務を処理
- ③基礎自治体は、市町村の事務と都道府県から移譲承継された住民に身近な事務を処理
- ④道州は、基礎自治体における地域コミュニティの維持及び発展が可能となるよう配慮
- ⑤道州及び基礎自治体の議会の議員及び長は、住民が直接選挙
- ⑥道州の事務に関する国の立法措置は必要最小限とし、道州の自治立法権限を拡充
- ⑦国の行政機関は、地方支分部局を含め、再編・合理化し、又は道州へ移譲するとともに、道州及び基礎自治体の事務に関する国の関与は必要最小限とする
- ⑧道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、安定的な地方税体系を構築し、道州及び基礎自治体の役割に見合った税源を配分、税源の偏在を是正する必要な財政調整制度を創設

### (4) 道州制推進本部

- ①内閣に内閣総理大臣を本部長とし、全国務大臣で構成する道州制推進本部を設置
- ②道州制推進本部は、道州制国民会議が行う調査審議に必要な各府省の協力に関する総合調整、道州制国民会議の答申を受けて各府省が行う検討に関する総合調整、道州制に関

する調査及び関係団体との連絡調整等を所掌

#### (5) 道州制国民会議

- ①内閣府に国会議員、地方公共団体の議会の議員及び長、有識者で構成する道州制国民会議を設置
- ②道州制国民会議は、委員30人以内で組織され、委員は内閣総理大臣が任命
- ③道州制国民会議は、内閣総理大臣の諮問に応じて道州制に関する重要事項を調査審議
- ④道州制国民会議は、③の諮問を受けた日から3年以内に答申

#### (6) 地方六団体との協議

政府は、道州制について地方六団体と協議を行い、その内容が道州制国民会議の調査審議に適切に反映されるよう、配慮

#### (7) 必要な措置

政府は、道州制国民会議の答申があったときは、道州制に関する国民的な議論を踏まえ、速やかに法制の整備その他の必要な措置を講ずる



## これまでの主張について

### ○第52回町村議会議長全国大会（平成20年11月19日）

- ・分権型社会の実現に関する特別決議

町村の実態を無視し、更なる市町村合併につながる道州制は行わないこと。

### ○政府に対し、道州制反対を表明（平成21年6月23日）

臨時閣議で決定された「経済財政改革の基本方針2009」の中の「地方分権改革の推進を図った上で、「道州制基本法」(仮称)の制定に向けて、内閣に「検討機関」を設置する。」との方針に対し、「町村の存在を否定する道州制の導入には断固反対であり、道州制基本法（仮称）の制定に向けた「検討機関」の内閣設置は容認できない。」と要望を行った。

### ○第54回町村議会議長全国大会（平成22年11月17日）

- ・地域主権改革の実現に関する特別決議及び地域主権改革の実現  
地域主権改革に逆行する道州制は行わないこと。

### ○第55回町村議会議長全国大会（平成23年11月16日）

- ・真の分権型社会の実現に関する特別決議及び分権型社会の実現  
住民自治の推進に逆行する道州制は行わないこと。

## ○第56回町村議会議長全国大会（平成24年11月14日）

- ・真の分権型社会の実現に関する特別決議及び分権型社会の実現住民自治の推進に逆行する道州制は行わないこと。

## ○道州制導入に関する緊急声明（平成25年4月15日）

緊急声明では、道州制の導入が決定したかのごとき「道州制推進基本法案」が、国会に提出されようとしていることについて、遺憾であるとした上で、基礎自治体と道州の二層制は、小規模町村の存在を否定し、事務権限の受け皿という名目のもと、事実上の強制合併を余儀なくされるものであり、住民と行政の距離が遠くなり、住民自治が衰退してしまうこと等を理由に、町村の存在を否定する道州制の導入には断固として反対することを表明した。

## ○「道州制の基本法案に関する意見」を自由民主党に提出（平成25年10月8日）

意見では、法案の修正が、法案の骨子に影響するような、また、法案の基本的な内容が大きく変わるような修正ではなく、道州制の導入を前提とした法案であることには変わらないことから、このような法案を受け入れることは到底できないし、道州制導入には断固反対である旨を申し入れた。

これは、平成25年7月9日付で同党に提出した全国知事会の意見への回答が同年9月26日付で全国町村議会議長会宛てに

参考送付されたことに対して意見を述べたものである。

## ○第57回町村議会議長全国大会（平成25年11月13日）

### ・道州制の導入に断固反対する特別決議

特別決議では、道州制を導入された場合、事務権限の受け皿という名目のもと、ほとんどの町村においては、事実上の強制合併を余儀なくされ、結局は大都市やインフラ整備が整った中心地域にヒト・モノ・カネが一極集中し、地域間の格差はますます拡大するおそれが極めて強い。加えて、効率性や経済性のみを優先し、一方的に再編された「基礎自治体」や道州では、現在の市町村や都道府県に比べ、住民と行政との距離が格段に遠くなり、住民自治が衰退してしまうこと等を理由に、道州制の導入には断固反対すると決定した。

### ・分権型社会の実現

道州制は絶対導入しないこと。

## ○「道州制推進基本法案（骨子案）について（回答）」を自由民主党に提出（平成25年12月13日）

自由民主党道州制推進本部（今村雅弘本部長）の道州制推進基本法案（骨子案）の修正案に対し、「法案化の前に為すべきことを十分に行うべきであり、また、今回、修正がなされたとはいえ、依然として、道州制の導入を前提としたものであることから、本骨子案は受け入れることは到底できないし、道州制の導入には断

固反対する。」旨を文書にて回答した。

これは、平成25年12月5日、同党において道州制推進基本法案（骨子案）の説明会が行われ、席上、意見提出の依頼があったことに対するものである。

**○「道州制推進基本法案に関する意見」を自由民主党に提出（平成26年2月28日）**

自由民主党道州制推進本部（今村雅弘本部長）の道州制推進基本法案（骨子案）の修正案に対し、「道州制の導入は、町村の存亡、住民自治の崩壊に繋がるものであり、地方自治の根幹を揺るがすものであることから、このような法案を受け入れることは到底できないし、道州制の導入には断固反対する。」旨を文書にて回答した。

これは、平成26年2月19日付で同党道州制推進本部から道州制推進基本法案（骨子案）の修正案の提示を受けたことに対するものである。

## 道州制をめぐる情勢（政府・政党・経済界を中心として）

年 月	事 項	内閣
平成15年11月	政府の第27次地方制度調査会は、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」をとりまとめ、その中で道州制に関し今後議論すべき論点について整理 ※道州制は現行憲法の下で広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築し、その制度及び設置手続は法律で定めるという基本的考え方等を提示	小泉 内閣
平成17年10月	自由民主党道州制調査会（平成16年11月設置）は、「道州制に関する第1次中間報告」をとりまとめ	
平成18年 2月	政府の第28次地方制度調査会は、「道州制のあり方に関する答申」をとりまとめ ※広域自治体改革のあり方としては道州制の導入が適当と考えられるとし、その制度設計や課題を示すとともに道州制の区域例（9道州・11道州・13道州）を提示	
平成18年 9月	安倍内閣は、初めて道州制担当大臣を設置 ※所信表明演説で「道州制の本格的な導入に向けた道州制ビジョンの策定」を明言	安倍 内閣
平成18年12月	道州制特区推進法が成立 ※北海道又は3以上の都府県が合併した都府県を対象とし、北海道に対しては調理師養成施設の指定など8つの事務を移譲	
平成19年 1月	道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」を設置 全国知事会は、「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ	
平成19年 3月	日本経済団体連合会は、「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」をとりまとめ	
平成19年 6月	自由民主党道州制調査会は、「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめ	
平成20年 3月	「道州制ビジョン懇談会」は、2018年までに道州制に完全移行すべきとする中間報告をとりまとめ 日本経済団体連合会は、「道州制の導入に向けた第2次提言－中間とりまとめ－」をとりまとめ	福田 内閣
平成20年 7月	自由民主党道州制推進本部は、「道州制に関する第3次中間報告」をとりまとめ	麻生 内閣
平成20年11月	日本経済団体連合会は、「道州制の導入に向けた第2次提言」をとりまとめ 全国町村会は、全国町村長大会において強制合併につながる道州制には断固反対していく特別決議を採択	

年 月	事 項	内閣
平成21年 4月	日本商工会議所は、「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」をとりまとめ	麻生 内閣
平成21年 5月	経済同友会は、「地方分権改革の徹底と道州制導入に向けた政治の決断を求める」を公表	
平成21年10月	経済同友会は、「地域主権型道州制の導入に向けて（中間報告書）」をとりまとめ	鳩山 内閣
	日本経済団体連合会は、「改めて道州制の早期実現を求める」を内閣総理大臣等へ提出	
平成21年12月	日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会は、「地域主権と道州制を推進する国民会議」を発足	
	総務省と日本経済団体連合会は、道州制について意見交換を行うための作業部会「道州制タクスフォース」を設置	
平成22年 2月	政府は、「道州制ビジョン懇談会」を廃止	
平成22年 5月	経済同友会は、「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」をとりまとめ	
平成22年 6月	政府は、「地域主権戦略大綱」を閣議決定 ※「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」としている	菅 内閣
平成23年 5月	みんなの党、民主党、自由民主党、公明党4党の有志国会議員は、超党派の「道州制懇話会」を設立 (国会議員166名)	
平成24年 3月	みんなの党は、「道州制への移行のための改革基本法案」を国会へ提出（内閣委員会に付託され、会期末に閉会中審査の手段を実施→第181回臨時国会にて審査未了廃案）	野田 内閣
平成24年 4月	道州制推進知事・指定都市市長連合が発足 (知事9名、指定都市市長15名)	
平成24年 6月	日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会は、「地域主権と道州制を推進する国民会議」を開催 ※民主党、自由民主党、公明党、みんなの党の政調会長が道州制などへの取り組み状況を説明し、アピール「道州制実現に向けた政治のリーダーシップを」採択	
平成24年 7月	道州制推進知事・指定都市市長連合は、「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程－国民的な議論を喚起するための試案－」を公表	
平成24年 9月	自由民主党は、道州制基本法案（骨子案）を決定	
平成24年11月	道州制推進知事・指定都市市長連合は、「地域主権型道州制導入の効果」を公表	

年 月	事 項	内閣
平成24年11月	全国町村会は、全国町村長大会において道州制の導入に反対する特別決議を採択 冊子「道州制の何が問題か」を公表	野田内閣
平成24年12月	第2次安倍内閣が発足し、道州制担当大臣（総務大臣兼務）を設置	安倍内閣
平成25年1月	全国知事会は、「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ	
平成25年3月	日本経済団体連合会は、道州制実現に向けた緊急提言を公表	
平成25年4月	自由民主党・公明党の「道州制に関する立法ワーキングチーム」は、道州制推進基本法案（骨子案）をとりまとめ	
平成25年5月	自由民主党道州制推進本部は、地方6団体に対し道州制推進基本法案に関する意見交換を実施	
平成25年6月	日本維新の会・みんなの党は、「道州制への移行のための改革基本法案」を国会へ共同提出（内閣委員会に付託され、会期末に閉会中審査の手続を実施）	
	日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会及び道州制推進知事・指定都市市長連合は、「道州制を推進する国民会議」を共同開催	
平成25年7月	道州制推進知事・指定都市市長連合は、「地方分権型の道州制における基礎自治体のあり方に関する考え方」を公表	
	全国知事会は、「道州制の基本法案について」を自由民主党道州制推進本部へ提出	
平成25年9月 ～ 10月	全国町村会議議長会、全国知事会、全国市長会及び全国町村会は、それぞれ自由民主党道州制推進本部へ意見提出	
平成25年11月 ～ 12月	全国町村会は、全国町村長大会において道州制基本法案の国会提出と道州制の導入に断固として反対していく特別決議を採択	
	自由民主党道州制推進本部は、「道州制推進基本法案（骨子案）」について地方6団体に説明	
平成25年12月	地方6団体は、それぞれ自由民主党道州制推進本部へ意見提出	
平成26年2月	自由民主党道州制推進本部は、地方6団体に対して道州制推進基本法案（骨子案）の修正案を提示	
	全国町村会議議長会、全国知事会及び全国町村会は、それぞれ自由民主党道州制推進本部へ意見提出	

## (参考) 政党の選挙公約における道州制に関する記述

### ①第46回衆議院議員総選挙（平成24年12月16日投開票）

民 主 党 : 地方や国民の声を十分に聞きながら、中長期的な視点で道州制を検討する。

自由民主党 : 「道州制基本法」の早期制定後5年以内の道州制導入を目指す。導入までの間は、国、都道府県、市町村の役割分担を整理し、住民に一番身近な基礎自治体（市町村）の機能強化を図っていく。

公 明 党 : 早期に「道州制基本法」（仮称）を制定。内閣に道州制推進本部を設置する。国民的議論を経た道州制移行を推進するため、道州制推進本部長（内閣総理大臣）の諮問機関となる「道州制国民会議」を設置する。約3年かけて幅広い議論を集約した上で、その後2年をめどに移行に向けた必要な法的措置を講じる。

日本維新の会 : 中央集権体制から道州制に移行。

みんなの党 : 10年以内に「地域主権型道州制」へと移行。内閣に道州制担当専任大臣を置き、地域主権型道州制の理念、実現までの工程表、地方の代表も参加した遂行機関の設置等を明記した「道州制基本法」を早急に制定する。



## ②第23回参議院議員通常選挙（平成25年7月21日投開票）

自由民主党：地方自治体の機能を強化し、地方分権を推進するとともに、道州制の導入を目指す。（道州制基本法案を早期に制定し、地方などの意見を十分に踏まえつつ、国民的議論を経て、5年以内を目途に道州制の導入を目指す～2013年Jファイル～）

公明党：「道州制推進基本法」を制定し、それに基づき内閣に道州制推進本部を設置（本部長＝内閣総理大臣）する。諮問機関として「道州制国民会議」を設置し、3年間かけて道州制移行に向けて国民的議論を行う。地方の意見を最大限取り入れ、中央集権的な日本の統治機構を改め、地域の活性化や行政サービスの充実につながる道州制の制度設計の構築に取り組む。「道州制国民会議」の最終答申を受けた後、2年を目標に必要な法的措置を講じる。

民主党：記述なし

日本維新の会：国と地方の統治機構を改革し、道州制を導入する。道州制基本法案提出。地方共有税を創設する。

みんなの党：内閣に道州制担当専任大臣を置き、地域主権型道州制の理念、実現までの工程表、地方の代表も参加した遂行機関の設置等を明記した「道州制基本法」を早急に制定。7年以内に「地域主権型道州制」へと移行する。

## 道州制の問題点について

- 市町村合併により地域がますます疲弊する
- 住民自治が大きく後退する
- 新たな中央集権体制の構築につながる
- 道州間・道州内の格差が広がる
- 地域の税財源格差が拡大する

## ➤ 市町村合併により地域がますます疲弊する

- \* 市町村に代わる新たな「基礎自治体」は市町村の再編を意図している

国や都道府県から権限等に移譲するにあたって、現在の都道府県や市町村では受け皿として狭域に過ぎるという論理である。基礎自治体は「都道府県及び市町村の権限を併せ持つ地方公共団体」としており、明らかに市町村の再編を意図している。

道州制推進論では、都道府県に代わる新たな制度カテゴリーとしての「道州」、市町村に代わる新たな制度カテゴリーとしての「基礎自治体」を創設するとしている。この考えは、国や都道府県から権限等に移譲するうえで、現在の都道府県や市町村では受け皿として狭域に過ぎるという論理である。

この新たな「基礎自治体」は、「従来の市町村の事務」及び「都道府県から移譲承継した事務」を処理するとし、基礎自治体は「都道府県及び市町村の権限を併せ持つ地方公共団体」にしていくとしている。これは、明らかに市町村の再編を意図しているものである。市町村の再編を前提とする議論は認めることができない。このような自治体は、住民に身近な地方公共団体として位置づけることが難しいものとなる。

## ＊ 地域の特性を無視した合併の事実上の強制

全国規模での市町村合併が伴うと見るべきである。「平成の大合併」では、地域の特性を無視して、強制合併に近い形で押し進められた事例が多い。道州制が導入されれば、この二の舞になる。

「道州」と「基礎自治体」制度の導入は、全国規模での市町村合併を伴うと見るべきである。先の「平成の大合併」は、地域の特性を無視して、都道府県からの強い指導や財政的な圧力などによって、強制合併に近い形で押し進められた事例が多い。

その結果、地域の一体性を持たない自治体が数多く誕生することとなり、地域住民にとって市町村が最も身近なアクセスポイントであるという、地方自治制度の最重要な原則がないがしろにされたきらいがあった。道州制推進論では、現行の市町村は「基礎自治体」に全て移行するものとされ、現行制度の広域自治体である「都道府県の権限を併せ持つ」とされているが、これによって、またもや地域の特性や実情を無視した市町村合併が繰り返されることになる。

## ＊ 経済効率性のみを依拠した行政施策の展開により住民は置き去りに

行政サービスの効率化を追求して行われた「平成の大合併」は住民を置き去りにし、住民サービスの低下や住民との距離拡大など、地方自治の劣化を促進させた。また、東日本大震災の被災地においては、合併市町村の防災力が低下し、市町村合併の弊害が顕在化した。その検証と反省なしに、議論を進めることには大きな問題がある。

行政サービスの効率化を追求して行われた「平成の大合併」は住民を置き去りにし、住民サービスの低下や住民との距離の拡大など、地方自治の劣化を促進させた。市町村合併は、効率性追求のための単なるリストラが行われたというのが実態であり、大変大きな後遺症を地域社会に残した。また、東日本大震災の被災地においては、合併市町村の防災力が低下し、市町村合併の弊害が顕在化したと言わざるを得ない。その検証と反省なしに、「新たな国のかたち」の議論を進めることには大きな問題がある。

住民に身近な自治体である町村にあっては、住民のニーズを最も敏感にとらえ、適宜・的確に対応することが可能であり、これまでも環境行政、福祉行政や情報公開、行政評価などに先駆的に取り組んできた。情報公開に関しては、国に先立つこと 10 余年、昭和 57 年に山形県金山町が情報公開手続に関する条例を定めたのが最初であるし、議会基本条例も全国に先駆けて平成 18 年に制定したのは北海道栗山町である。このように、町村は住民の身近なニーズを踏まえた政策を全国に先駆けて実施することが可能な自治体である。市町村合併は、町村の実践力を失わせる結果をもたらすことになる。

## ＊ 地域の文化・伝統の消滅

市町村合併により、地域の文化を象徴するお祭りの維持が難しくなった地域もある。特に、無形民俗文化財の保護に関しては大きなマイナスの影響が及んだ。分権型社会の実現などどこ吹く風の規制緩和や市場主義により、地域の人びとの営みを支える文化・伝統を消滅させてしまっては取り返しがつかない。

日本社会は、伝統的に人間と自然の関係の中で生まれ、この国の文化・伝統を形つくってきた。そして、この文化・伝統は地方自治とも一体となって維持されてきたと言える。

地域の文化・伝統は、それぞれの地域への愛着心と結びつき、郷土意識を育んできた。この郷土意識は国民意識につながり、国としての一体感の支えになっている。地域の文化・伝統の重要性にもっと思いをいたさなければならない。市町村合併によって、地域の文化を象徴するお祭りの維持が難しくなった地域も出てきている。特に、市町村合併によって、無形民俗文化財の保護に関して大きなマイナスの影響が及んだと言われている。

固有の地域文化の伝承を重視する分権型社会の実現などどこ吹く風の規制緩和と市場主義によって、地域の人びとの自治の営みを支える文化・伝統を消滅させてしまっては取り返しのつかないことになる。

＊ 合併周辺地域からの選出議員が極端に減り、それがまた周辺地域の一層の衰退を招く

市町村議会議員の減少は、住民の声を反映させてこそ地方自治が成り立つという「自治の原点」を否定するものである。特に、「平成の大合併」により、合併周辺地域からの選出議員が極端に減少し、周辺地域の一層の衰退を招いた。

「平成の大合併」によって、地方議員数は4割以上も削減された。市町村議会議員が減少することによって、地方行政の効率化が図られると考えることは、住民の声を反映させてこそ地方自治が成り立つという「自治の原点」を否定するものと言わざるを得ない。

特に、「平成の大合併」によって、合併周辺地域からの選出議員は極端に減少し、周辺地域の一層の衰退を招いている。合併市町村の中心部を除いた周辺地域の衰退は著しく、そのことが地域全体の力を落とすことにつながっている。

農村部は、水、酸素、食糧、環境、エネルギー、人材などを大都市部へ供給して、その生活、産業を支えている。我が国全体の活力を維持するためには、農村部を含めた国全体が持続的に発展していく社会を目指すべきである。これら地域の声が反映されなくなることは、日本の社会の存立を危うくするものである。

## ➤ 住民自治が大きく後退する

### \* 住民と自治体、特に市町村との距離が拡大する

合併により市町村がさらに広域化すると、住民と市町村との物理的・心理的な距離が拡大する。住民に対するきめ細かな行政サービスが後退し、住民の市町村に対する信頼感や帰属感、わが村・わが町意識の低下と住民自治の衰退を招くこととなる。

道州制推進基本法案は「道州」とあわせて「基礎自治体」を創設し、そのために市町村合併を一層進めることを前提にしている。合併により市町村がさらに広域化すると、住民と市町村との物理的・心理的な距離が拡大する。つまり、一方では住民に対する市町村のきめ細かな行政サービスを後退させると同時に、他方では市町村に対する住民の信頼感や帰属感、わが村・わが町意識の低下と、ひいては住民自治の衰退を招く。

「平成の大合併」後の市町村を見ると、編入された旧市町村の区域では役場・役所が支所や出張所になり、やがてそれも統廃合され、行政サービスの地域拠点が失われる経過をたどっている。また、合併後の市町村では、自治体選挙での投票率が低下傾向にあると言われている。地方自治法に盛られた自治体ならではの直接民主主義的な制度も使いにくくなってしまおうであろう。



## ＊ 地域コミュニティが衰退する

市町村の中心部に自治体機能が集約される一方、周辺部の編入された区域では、まず旧市町村の役場・役所、次に新市町村の支所や出張所がなくなり、小学校などの統廃合が進む。過疎・高齢化の厳しい事情を抱えている周辺部では、拠点施設を失って地域コミュニティがますます衰退する。

もともと市町村は、議会や役場・役所、小学校などを拠点とする地域コミュニティの性格が色濃い団体として出発した。その後、幾度もの合併を経て、特に大規模な合併をした市町村では、地域コミュニティの性格が弱まった。

「平成の大合併」を経てさらに合併を進めるならば、市町村から地域コミュニティの実体が一層失われ、住民自治の基盤が弱まることになるだろう。なかでも重要なのは、合併が市町村周辺部の地域コミュニティに与える影響である。市町村の中心部に自治体機能が集約される一方で、周辺部の編入された区域では、まず旧市町村の役場・役所、次に新市町村の支所や出張所がなくなり、小学校などの統廃合も進む。ただでさえ過疎・高齢化の厳しい事情を抱えている周辺部では、そうした拠点施設を失って地域コミュニティがますます衰退する。地域コミュニティの衰退がこの国の自然環境保全、国土管理に重大な否定的影響を及ぼす点も見逃ごせない。

「平成の大合併」の際、こうした難点に対応するためとして地域自治組織が制度化されたが、自治体がそれを実際に使っている例は数えるほどしかない。その種の制度で地域コミュニティの衰退を食い止めることはできない。

## ＊ 議会の住民代表機能が衰える

市町村合併により議員定数は大幅に縮小し、議会が住民の声をきめ細かく代表する機能が衰える。住民の立場からすると、一票の価値が低下し、特に周辺部の住民は、その地域から議員を送り出すことができなくなる。

市町村合併により自治体の議員定数は大幅に縮小し、議会が住民の声をきめ細かく代表する機能が衰える。それを住民の立場から見れば、一票の価値が低下し、特に周辺部の住民は事実上、地域代表の性格をもつ議員を自治体議会に送り出すことができなくなる。

近年、全国各地の自治体で、自治基本条例、議会基本条例を制定して住民自治を強める自主的な取り組みが広く進められてきた。ことに最近では、住民代表機関としての自治体議会の活性化を目指す議員の活動が盛んになっている。そのなかで道州制導入と市町村合併を強行するならば、それは住民自治が進展するせっかくの気運に水を差す以外の何ものでもないであろう。

## ➤ 新たな中央集権体制の構築につながる

### \* 国の関与はどうか

我が国が単一制の国民国家である以上、内政面に限っても、地域が地域のことからをすべて自己決定する完全な分権体制に移行することはいえない。国にはすべての国民に対して一定基準の行政サービスを確実に提供する責務があり、そこには国の関与の問題が付いて回る。

我が国が単一制の国民国家である以上、内政面に限っても、地域が地域のことからをすべて自己決定する完全な分権体制に移行することはいえない。どれほど分権体制を目指すにしても、国にはすべての国民に対して一定基準の行政サービスを確実に提供する責務が残る。つまり集権か分権かは、国が関与を強めてより集権的な体制にするか、それとも国の関与を弱めてより分権的な体制にするかの綱引き線上の問題なのである。

20世紀末の平成11年制定の地方分権一括法により、機関委任事務を廃止する画期的な改革が実現した。しかし、その主役をつとめた地方分権推進委員会が当初思い描いたほどには旧来の機関委任事務を自治事務化できず、かなりの事務が国からの強い関与を受ける法定受託事務に整理された。また、自治事務化した事務についても、かつての通達を政省令に引き上げたり、技術的助言にかたちを変えるなどのやり方を通じて、国が関与する道が残された。こうした経過は、どれほど分権体制を目指しても、そこに国による関与の問題が付いて回ることを端的に示している。

## ＊ 道州制は新たな集権体制の構築につながる

道州が委ねられた事務を処理するにあたって、国の強い関与が及ぶように制度設計されることは間違いない。さらに道州内の一極集中と、基礎自治体に対する道州の集権的なコントロールが予想され、新たな集権体制の構築につながる。

ましてや道州制は、いまある自治体が実際処理している仕事に対して国の関与を緩めるのではなく、府県の区域を超える新たな自治体を創設したうえ、国がこれまで出先機関を通じ、国として処理していた仕事をそこに移譲することに主眼を置いた改革構想である。そうであるなら、出先機関から道州に移譲された事務が法定受託事務どころかかつての機関委任事務、またはそれ以上に国が強く関与する新たな事務区分類型に整理される可能性がきわめて高い。

仮に国の出先機関からの移譲事務が自治事務もしくは法定受託事務に位置づけられたとしよう。その場合に道州の権限、なかでも道州の長の権限が際立って強力になる。国としては、その体制のもとで国と道州との関係が不安定になることを憂慮するだろう。

だが、道州制推進基本法案によれば、道州はその住民が長と議員を直接公選する「完全自治体」とされるとされる。職員も道州固有の地方公務員と位置づけられるだろう。つまり、国が長の任命など、人事権を通じて道州を差配することはできない。そうであるなら結局のところ、道州が事務処理をするうえでの権限に焦点を絞って、国の強い関与法制が及ぶように制度設計されることになるのは間違いない。

さらに全国規模で起きると同じことが、程度の差はあれそれぞれの道州内でも起きると予想できる。つまり、州都一極集中と、基礎自治体に対する道州の集権的なコントロールである。道州制は、こうした意味で新たな集権体制の構築につながる。

#### \* 府県廃止に憲法上の問題はないか

道州は、府県を廃止して置かれるものであることから、憲法上の問題がないか慎重に考える必要がある。府県も憲法上の地方公共団体であるとしたならば、府県そのものを廃止することは「地方自治の本旨」に照らして違憲の疑義が生じるのではないか。

道州は、府県を合併するのではなく、府県を廃止して置かれるものである。そのことに憲法上の問題がないかどうか慎重に考えてみる必要がある。

かつての東京オリンピックの前年、昭和 38 年に出された最高裁判決は、住民に日常生活や意識の面で一体性があり、また、団体として、かつても今も相当程度の自主立法権・行政権・財政権を備えているのが憲法上の自治体であると述べる。そしてそのうえで、憲法上の自治体の権能を法律によって奪うことは許されないと判示した。

府県は「憲法上の地方公共団体」であるのか、ないのか。あるとしたら、府県から一部の権能を奪うどころか、府県そのものを廃止することに「地方自治の本旨」に照らして違憲の疑義が生じるのではないか。道州制推進論者には、それを十分説明するだけの責任がある。

## ➤ 道州間・道州内の格差が広がる

### \* 道州間の経済格差が進み、多くの道州は衰退する

道州制の目的の一つは、グローバル化による競争激化への対応であり、社会資本が整備されているところは圧倒的に有利になる。三大都市圏など、限られた地域の社会資本の整備が優先されるため、道州間の格差は広がる。

道州制導入の狙いの一つは、グローバル化による競争激化への対応にある。そのために道州間の競争が肯定される。しかし、社会資本が整備されているところは圧倒的に有利であり、東京（圏）とそれ以外では、今日でも大きな格差が生じている。

道州制の導入により道州間の競争を促進することで、果たして道州間での経済格差が是正されるのだろうか。「各地域が自らの判断でそれぞれの強みを発揮し、国際的な競争力を高めていかなければならない」というが、道州を「地域の経営主体」として創設することで、いったいどこまでのことができるものだろうか。

国際的な競争力を高める観点からすれば、三大都市圏など、限られた地域の社会資本の整備が優先され、道州間格差は広がるであろう。ところが、国による地域間調整機能は、国の機能が後退するために十分に果たされなくなることが予想される。「より広域でより力のあるこれまでとは次元の異なる地方自治の主体」として道州を設置することで、道州間の格差は是正されず、むしろ拡大することになるであろう。

＊ 道州内の経済格差は進み、多くの周辺地域も中小都市も  
衰退する

道州庁所在地などの大都市への財政資金の投下が集中的に進められることによって、大都市以外の中小都市や農山漁村地域はこれまで以上に衰退する。また、大都市優遇策が図られても、他の道州の大都市も同様な施策を打ち出すため、過剰な投資が行われて共倒れとなり、道州内の大都市の活性化もままならない。

道州内においても、道州庁所在地などの大都市とその他の都市あるいは農山漁村とは区別して扱われる。「地域の経営主体」としての道州が「国際的な競争力」を高めるとなれば、大都市への財政資金の投下を集中的に進めることになりはしないだろうか。

このことによって、大都市以外の中小都市や農山漁村地域はこれまで以上に衰退する。たとえ都市機能の「集約とネットワーク」を重視するとしても、大都市優先の施策となり、中小都市や農山漁村地域の多い町村は快適な住環境の整備に立ち向かえなくなる。

優遇策がとられる大都市においても、他の道州の大都市が同様な施策を打ち出すために、ともすれば過剰な投資が行われて共倒れになるおそれもある。したがって、道州内の大都市の活性化もままならない。

一定のまとまりがある圏域の中核・拠点都市を中心に、圏域単位で良好な居住環境の維持を図ることは重要ではあるが、それは道州制とは関係がない。

## ＊ グローバリゼーションへの対応は、道州制と無関係

国際競争力を高めるために道州制が必要だというのが、両者は無関係である。グローバリゼーション下の経済成長が道州制に結びつく論理は明らかでない。たとえ、道州制に移行しても、道州は「地域の経営主体」にはなれない。

道州制推進基本法案は、国際競争力を高めるために道州制が必要だという。さらに、「道州は、地域の経営主体として、経済成長を担い、雇用を確保し、地方圏への人口の流れを創出するなどにより時代の変化に対応する力を生み出していかなければならない」とされる。

しかし、道州制の導入によって、何ゆえに「地域の活力を創出し、国全体の更なる活力と競争力を生み出していく」ことが可能になるのか。地方自治体においても、時代の変化に対応する力を生み出し、地域の活力を創出することに努めることが必要である点は了解するにしても、国際競争力を高めることと道州制が結びつくわけではなく、グローバリゼーション下の経済成長が道州制に結びつく論理は明らかではない。むしろ、両者は無関係である。

言われるように、道州が国際競争力を高め、経済成長を担う役割を課せられたとしても、独自の通貨単位を設定したり、出入国管理などができるものでもない。「地域の経営主体」としての役割が想定されるにせよ、それは限られた範囲でのことである。

そのことよりも、既述したように、道州間及び道州内格差は必然であるとすれば、国土開発政策の基軸にあった国土の均衡ある発展という考え方は捨て去られ、地域内においても不均等発展が助長されかねないことのほうがむしろ重大である。そして、今日



的課題である少子高齢化、人口減少への対応は軽視される。経済の論理だけで推進される道州制は、住民の生活向上とは無縁である。

## ➤ 地域の税財源格差が拡大する

### \* 道州間及び道州内の税財源格差の拡大

道州は、国際競争力を有する「地域の経営主体」として、活力ある地方経済圏を創出し得るものとして位置づけられている。こうした位置づけからすると、巨大な州が誕生することを意味し、道州間の税財源格差は現在以上に拡大し、道州内の税財源格差も、州都を有する地域への一極集中が進展することによって、拡大することになる。

道州制推進論では、「道州」は、既述したとおり、国際競争力を有する「地域の経営主体」として、活力ある地方経済圏を創出し得るものとして位置づけられている。このことは、東京を含む巨大な州が誕生することを意味し、道州間の税財源格差が現在以上に拡大することになるのは必至である。東京一極集中の是正どころか、その弊害をさらに助長することになる。また、現在以上に、財政調整が必要となってくる。

なお、仮に、東京を他の県とは分離して、独立した州として扱おうとすれば、経済圏が拡大している東京圏の行政ニーズに対応した「地域の経営主体」を構築することができないこととなり、道州制の導入の目的と矛盾することになる。

また、道州内の税財源格差は、州都を有する地域への州内の一極集中が進展することによって、拡大することは明白である。すでに現在において唯一、州となっている北海道において、札幌市への一極集中が著しく、全国で最も一極集中の進んだ地域となっていることは、このことの証左である。

さらに、道州制によって道州内の「基礎自治体」の財政調整、財源保障が道州の権限とされる可能性も高く、その場合、周辺部に位置する地域をはじめとする財政力の弱い「基礎自治体」には十分な財源保障がされなくなる可能性が高い。

#### \* 各道州が独立して地域経営を行うことは不可能

道州を欧米の国家と経済的規模で比較して、これらの国家と同様に、独立して行動できるかのように主張しているが、最終決定権限を有する国家と自治体とを同じレベルで比較することはできない。道州は、連邦制における州ではなく、単一制国家における地方公共団体に過ぎない。

道州制を導入すれば、必要な税源を付与することによって道州の「独立した地域経営」が可能であるかのような説明がされているが、全く実現不可能な幻想である。道州を欧米の国家と経済的規模で比較して、道州制を導入すれば、これらの国家と同様に、独立して行動できるかのように主張しているが、最終決定権限を有する国家と自治体を同じレベルで比較することができないにも関わらず、それを無視している論と言わざるを得ない。連邦制国家における州においてさえ、州は完全に独立しているものではないが、ましてや、「道州」は、連邦制における「州」ではなく、単一制国家における地方公共団体に過ぎないものである。

なお、自治体間の財源の不均衡を調整し、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるように財源を保障することは今後とも必要不可欠であり、現行の地方交付税制度を維持することが必要である。

## ＊ 国の借金の地方への振り替え

国から道州への税財源の移譲に伴い、1,000兆円を超える国の借金の大部分が道州に移管される可能性がある。このことによって、ますます地方の疲弊が進むことになる。

道州制の導入による、国から道州への税財源の移譲に伴い、1,000兆円を超える国の借金（平成25年12月時点の国債、借入金、政府短期証券）の大部分が道州に移管される可能性がある。このことによって、ますます地方の疲弊が進むことになる。三位一体改革では、補助金改革がほとんど進まず、税源移譲も形だけのものとなった中で、地方交付税のみ5.1兆円もの削減が行われ、地方財政は著しく困窮化した。道州制が導入されれば、このことの二の舞となることは明らかである。

また、建設国債の個々の事業単位で国の債務を道州に移管すれば、ストックの整備の遅れた地域に債務が集中し、ますます税財源格差が拡大することとなる。

## これからの町村と町村議会

## これからの町村と町村議会

### \* 住民自治を進める町村と町村議会

時代を切り拓く政策は、国ではなく自治体が創り出してきた。なかでも、町村は、住民に近いという地方自治にとって最も重要な特徴を有しており、その担い手が町村議会である。その特徴を活かして活動することが、我が国の地方自治の発展にとっての原動力となる。

多くの自治体は、これまで独自性を発揮して住民福祉の向上のために奮闘している。そもそも、時代を切り拓く政策は、国ではなく自治体が創り出してきた。情報公開条例、福祉政策、環境政策（公害防止条例）、自治基本条例・議会基本条例などを想定するとよい。自治体の政策展開が国の政策をリードしてきたのだ。自治体の地域経営の自由度を高めることこそが求められているのである。

議会は「住民自治の根幹」である。だからこそ、地域経営の多くの権限は議会に与えられている。地方分権時代に、議会は今まで以上に住民自治を進める機関として作動している。住民参加を促進し、議員間討議を行い、それを踏まえて住民福祉の向上のために執行機関と政策競争する議会が求められており、その方向は、すでに議会基本条例に結実し実践されている。その際、町村議会の果たした役割が大きいことは周知のことである。

それに対して、市町村合併をした自治体のうち、自治体内分権を進めようとしたところも、今日ごく一部の例外を除いて、地域自治区、支所・出張所を廃止し住民自治からは大きく逸脱している。

町村は、住民に近いという地方自治にとって最も重要な特徴を有しており、その担い手が町村議会である。引き続きその特徴を活かして活動することが、我が国の地方自治の発展にとっての原動力となる。

#### \* 道州制ではなく地域間連携の促進を

公共サービスは、単独の自治体で担えるものでも、また行政だけが担うものでもなく、地域間、地域内の連携が必要である。従来の広域連携の見直しや、それとは異なるより柔軟な連携が必要である。なお、市町村の意向を踏まえた都道府県による補完も現実的な選択である。

公共サービスは、単独の自治体で担えるものでも、また行政だけが担うものでもなく、地域間、地域内での民間団体を含めた連携が必要である。これは何も地方だけではなく、大都市を含めた課題である。従来の広域連携の見直しや、それとは異なるより柔軟な連携が必要である。

一部事務組合や広域連合の議会には、進展している市町村議会改革と同様な改革が必要であり、構成市町村議会が常に広域議会で議論する内容を事前に審議することも必要となろう。市町村議会の改革が、広域議会の活性化につながることを求められているのである。

なお、もともと広域自治体である都道府県には市町村行政を補完する役割がある。市町村の意向を踏まえた都道府県による補完のあり方について当事者間での協議をすすめ、具体的な施策についてそれを適用することも現実的な選択である。

## ＊ 上からの改革ではなく足もとからの改革を

今日、地方分権の着実な歩みを踏まえて住民の福祉向上につながる成果を生み出すことが、住民にも議会・首長等にも求められている。地方議会、とりわけ町村議会が勝ち取ってきた住民自治の成果に誇りを持ち、着実に住民福祉の向上を進めること、まさに足もとからの改革なのである。

今日必要なのは、これまでの地方分権改革の成果を住民福祉の向上のために活用することであり、その後の地方分権改革をさらに進めることである。「地方分権の推進は、現在の仕組みの下では、ほぼ限界に達している」といった道州制推進論の認識は、そうした地方分権改革の着実な歩みをまったく理解していないものと言わざるを得ない。

これまでの地方分権改革の着実な歩みを踏まえて、住民の福祉向上につながる成果を生み出すことが、議会にも首長等の執行機関にも、そして住民にも求められているのだ。道州制になれば地方分権も進み、国際競争力も強化されるという発想は、それこそ「絵空事」でしかない。

地方議会、とりわけ町村議会が勝ち取ってきた住民自治の成果に誇りを持ち、着実に住民福祉の向上を進めること、これこそが、町村議会にとってまさに足もとからの改革なのである。



＊ これからの町村と町村議会の対応及び取り組むべき姿について、さらに議論を深めていく必要がある。



今村委員長



幸田委員



江藤委員



小原委員



道州制と町村議会に関する研究会

# 道州制と町村議会に関する研究会 委員名簿

平成26年2月28日現在

委員長	いま 今	むら 村	つな 都	お 南雄	(山梨学院大学大学院社会科学研究所長・ 中央大学名誉教授)
委員	え 江	とう 藤	とし 俊	あき 昭	(山梨学院大学法学部教授)
委員	こう 幸	だ 田	まさ 雅	はる 治	(中央大学大学院公共政策研究科教授)
委員	こ 小	はら 原	たか 隆	はる 治	(早稲田大学政治経済学術院教授)
委員	なか 中	むら 村	ひで 秀	み 美	(理事・千葉県町村議会議長会会長・長生村議会議長)
委員	た 田	じま 島	けん 乾	せい 正	(理事・大阪府町村議長会会長・岬町議会議長)
委員	か 加	け 計	まさ 雅	あき 章	(理事・広島県町議会議長会会長・北広島町議会議長)
特別委員	たか 高	はし 橋	ただし 正		(相談役・前会長・群馬県町村議会議長会会長・ 榛東村議会議長)
オブザーバー	よもぎ 蓬	せい 清	じ 二		(会長・香川県町村議会議長会会長・ 直島町議会議長)
〃	そま 柚	や 谷	かず 和	あき 穂	(副会長・青森県町村議会議長会会長・ 外ヶ浜町議会議長)
〃	なか 中	がわ 川	ひと 仁	し 志	(副会長・岐阜県町村議会議長会会長・ 大野町議会議長)



