

道州制の概要と道州制が八王子市に与える影響

明治大学政治経済学部 教授 星野 泉

近年、広域自治体の改革について、道州制・大都市制度のあり方など、多くの提言等が発表されているが、仮に「道州制」が導入されると、八王子市を含めた多摩地域は「都内という特殊性」からその影響は大きい。今後、道州制については、さらなる具体的な議論が展開されることが予想されるため、都市政策研究会議では、道州制に特に造詣の深い、明治大学政治経済学部 星野 泉教授をお招きし、平成 20 年 10 月 31 日に、職員向けの研修として講演会を開催した。以下はその講演要旨である。

1. はじめに

私の専門は財政学とか地方財政ですが、もともとイギリスの地方財政の研究をしていました。

それから 2005 年から 2 年間ほどスウェーデンのヨーテボリに在外研究で行っており、その間にスウェーデンの地方財政の勉強をしておりました。スウェーデンでも道州制の流れができて始めて、おそらく今年中に 1 つ、2 つ、北部地域から市町村・都道府県合併が進むのではないかと思います。

最近、全国知事会などが道州制に関しての様々なコメントを出しておりますが、そのコメントを作成するにあたって「財政面に関する基礎資料を作って欲しい」という依頼がありましたので、財政学者 5、6 人で、『道州制における地方財政制度のあり方に関する研究会報告書』作成に参加しました。

それから、八王子市と同じような立場になるのですが、道州制が進んできた場合に、「県としてはどういう取り組みが必要か」ということで、愛知県が「道州制下における税財政制度に係る有識者懇談会」¹を立ち上げ、県庁の担当の方々とディスカッションをしながら議論を深めていくという形で進めております。こうした私の研究分野から、お役に立てる部分があるかなとお引き受けした訳です。

2. 道州制論議の歴史

まず「道州制」について、そもそも論を少し紹介します。いわゆる広域的な自治体を整備して、いこうという話は、古い所では 1927 年、田中内閣で行政制度審議会が州庁設置案というものをしています。このプランの特徴は、三層制です。つまり、県と市町村以外にもう 1 個、国との間に州庁というものを設け、国の権限、事務の中で国に置いておかなくてもよい部分を州庁に置いて、州長官を置くというスタイルです。日本で最近言われているものは、基本的には道州を設けたら、その下に二層制は置かないということであり、道州と市町村だけという二層制がよく言われておりますので、この 1927 年のプランは三層制であるのと、州長官は国の役職であるということと、ところが違うわけです。

写真 1 講演会での星野教授



¹ 結果は愛知県 H P (<http://www.somusomu.pref.aichi.jp/bunken/torikumi/pdf/zeizaigaiyou.pdf>) にて公表されている。

戦後の1957年になりますが、第4次地方制度調査会では県を廃止して「地方」というものを作り、この「地方長」というものは内閣総理大臣が任命するという答申を示しています。これは、府県事務というものは、国家的な事務が多い中で戦後改革は御承知のように自治というものを発展させていきましたし、官選知事も止めた訳で「むしろ過度な分権をしてしまったんじゃないか。中央政府との関係性を考えると、府県よりもより大きな単位で『地方』をつくって、『地方長』は内閣総理大臣の任命にした方がいいんじゃないか」という考え方によるものです。先程の州長官とアイディア的には同じですが、三層制ではなくて府県廃止、「地方」という道州に相当するものと市町村、このうち「地方」というものは国が選んだ人が長官になることが特色です。

この2つはいずれも集権プランに近いものです。同じように、関西経済連合会のプランが、いわゆる道州にあたる部分の役職というのは、国の選んだ人が知事に就くというプランで、私も含めて行政や財政をやっている人間の多くにとっては違和感のある道州というものになっています。

さて、1957年ころは、戦後改革の中の揺り戻しが起き始めてきた時期です。様々な戦後改革が「良かったのか？」という見直しの過程の中でこの道州制プランが出てきたわけで、今回議論します「道州制ビジョン懇談会 中間報告」プランとは少し雰囲気は違ってきます。

その後、学習院大学の財政学教授の恒松制治先生、この方は島根県知事を3期務められて、獨協大学の学長になられた方ですが、『連邦制のすすめ』という本を書かれています。これは何人かの先生で書かれた本ですが、この中では、全国を5つか8つぐらいに分けたうえで、それぞれの州の経済力などを計算しています。

沖縄も一つの州にするというプランも出ていましたが、実は各州というのは国際的に見るとヨーロッパの小さい国やニュージーランドなどの財政力・地域のGDPに相当するということから、一国を超える経済力があるじゃないか、十分やれるよと言う話でした。これは分権の観点から議論されたものです。

3. 今回の道州制論について

さて、現在主導している道州制ビジョン懇談会ですが、これは道州制担当大臣の私的懇談会で、P H Pの江口さんが座長をしておられ、2008年3月に中間報告を出しています。2010年に最終報告を出し、これに基づいて道州制基本法という法律を立ち上げよう、というのがプランのようです。これと前後して第28次地方制度調査会では、道州制のあり方に関する答申を出しています。それから、自民党内では「道州制に関する第3次中間報告」が2008年7月に出ています。全国知事会では、こうした議論を受けて「道州制に関する基本的考え方」を文言化しています。これらは1、2年相前後していますが、当然ながらあくまでも報告が出たのが7月でありまして、議論はその前からやっていて、公開されております。ですが、現在の道州制に向けての議論の中心は、道州制ビジョン懇の中間報告でありまして、これを後で見たいと思います。

では、今の道州制論のそもそものは何かと言いますと、やはり日本の場合は市町村合併が分権改革の中で行われまして、3,200～3,300あった市町村が今や1,800を切るような状況にあるということです。1つの県の中に政令市が2つないし合併が進めば3つになるというような可能性もあります。政令市が増えてくれば県の権限が市に降りてきますから、そういう中で県というものの位置が事務内容も含めて段々スカスカになっていくのではないかと、という危機感がありまして、そこに下から突き上げるような形で市町村合併の後の段階になると、今度は府県合併という考え方になります。ところが、府県合併では抜本的解決とはなり得ず、今ひとつ面白くないので道州制プランが出てくるわけです。

４．ヨーロッパ諸国の制度

ヨーロッパではどうかといいますと、既に広域化の流れが随分出てきています。イギリスもスウェーデンもそうなのですが、まずＥＵというものがあります。2008年の９月にスウェーデンに道州制のヒアリングに行ってきましたが、その時感じたのは、日本では民主的な決定を行う所というとはずは市町村、それから都道府県、そして国の３つを考えるわけですが、ＥＵに属している国の人、基本的には市町村、次に二層制の場合は都道府県に相当するもの、次に国、それからＥＵと、四層制のイメージを既に持っています。

ＥＵは様々な指令を出しています。例えばイギリスなどでは消費税がゼロで、食料品には税金がかからないという制度がありますが、実はＥＵはこれを駄目だと言っています。日本でよく紹介されているように、ヨーロッパでは食料品の税金が皆ゼロかというとはそれは間違いで、ゼロにしている国はアイルランドとイギリスぐらいです。あとの所は、水や新聞などだけで、アイルランドとイギリスだけが、食料品や子供用の洋服、靴、本というようなものを幅広くゼロ税率にしています。これに対してＥＵは、基本的にはゼロ税率にはしないでくれという指令を出しています。そのようなわけでＥＵが１つの公共団体といいますか、当然ＥＵ議会に対して各国は議員を出しています。

スウェーデンの場合で言いますと、実は地区協議会、いわゆる行政区のようなところで市町村レベルの下に民主的な決定をする部分があったり、あるいは広域行政といいますか、日本で言うと一部事務組合的なものになるかと思いますが、県と市町村の間にも民主的な決定をする場面があったりして、六層制という言い方をする人もいます。

このように様々な形で民主的な決定をする場面があるのですが、実はこの広域行政を行って大きな団体を作って、そこが補助金の受け皿になった場合は、ヨーロッパではＥＵの構造基金と言うものが補助金として出てきます。これを受けるために合併を進めて行くというのが、イギリスやスウェーデンの傾向です。ですから、日本のイメージでいうならば、アジア連合のような所が公共団体としてあって、その補助金を受け取るために都道府県合併をするということになります。日本には全くない力の流れがあるということです。そもそもＥＵをベースに考えれば、すでにイギリス、スウェーデンというのは「地域」になります。ですから、日本とは全く違うという流れがあるということをご確認いただきたいと思います。

５．連邦制と道州制の違い

さて、連邦制と道州制について、私は財政専門ですので厳密に議論できませんが、形態でいいますと、道州制とはおそらく連邦制のような州憲法はなく、州ごとに全く制度が違ったりしない単一国家としての制度なのだという事は確認されています。例えば、オーストラリアでは、州に首相がいて議会を持っているわけですが、こうした連邦制ではないだろうということです。そもそも、連邦国家の州を「ステイト」ということがあります。英語の辞書でお分かりのように「ステイト」というのは「国家」であり「州」と書いてあります。日本人的に見ると「州」と「国家」を別個に考えてしまいがちですが、実は「州」というのは国家なわけですね。

連邦国家というのは、アメリカでお分かりのように、元々違う国に居た人が船に乗ってやってきて地域を開拓して、その結果１つの地域の政府を立ち上げて、そしてそれが様々な開拓を進めていくという形で州の数、国家の数が増えていくわけです。これは開拓の結果であって、先にそれぞれの州があって結果的に連邦ができる、連邦が先にある連邦制というのはあまり聞いたことがないということになります。

日本の場合も、連邦と道州を一緒にするのはどうかと思いますが、いずれにしても連邦制のイメージとは随分違うということは分かると思います。そして、連邦国家の場合は州が憲法を持っ

ていて、力強い権限を持っています。州への集権という言葉はありますので、そういう意味では、日本でイメージするような州への分権という言葉はあまり使わないわけです。当然、連邦制をとる場合には憲法改正も必要になりますが、そう考えると連邦制は非常にハードルが高い。道州制の場合は厳密にいったら憲法改正が必要かどうかよく分かりませんが、その可能性は低いと見られています。つまり、連邦国家にするということの客観条件や、覚悟は少なくともないだろうという中で議論が進められているということです。

それから、北欧の福祉国家について、スウェーデンは福祉国家で地方自治が進んでいる、確かにそうですが、ただ社会サービスと財源保障についてはかなり集権的です。徴税も一元化されています。ですから、皆さんのところでそれぞれ税金を集めて、都道府県でも集め、国でも集めるというスタイルではなく、社会保険料も含めてまったくの徴税一元化です。これの源は例の背番号、IDでありまして、スウェーデンではID番号を持っていることがステータスです。

さて、スウェーデンでは住民登録をするとIDが貰えるわけですし、子供が産まれるとどこに届けに行くかという税務署に行きます。市役所や出張所に行くのではなく、税務署に行って住民登録をするというのがスウェーデンのスタイルです。集権的な部分も持ち合わせていて、そういう意味では完全な連邦国家を考えてみますと、完全な分権国家と言うのは福祉をしない自由、何もしない自由というか、サービスをあまりしない自由、つまり州の憲法で税金をあまり取らずにサービスをしない州にすることができるわけです。福祉をしない自由、自治体の潰れる自由も含めて分権国家、自治ということになります。したがって、アメリカのように連邦国家のかなり進んだ国、自治が進んでいる国というのは、福祉国家からやや離れていく可能性があります。

整理しておくと、日本で言われているのは連邦国家ではないですし、単一国家の中で、国の地方支部局などの機能を道州の中に入れて、都道府県の機能と混ぜて作っていいこうということになると思います。

6．水平的財政調整と垂直的財政調整

おそらく日本でも道州制や連邦制を目指した流れがあれば、このような感じになるのではないかという点でお話しします。ドイツは連邦国家ですが、連邦と州と市町村がありまして、EUを別とすれば三層制になり、国を除けば二層制です。ここではどのように財政調整、日本の地方交付税にあたるような地域格差の是正をしているかといいますと「水平的財政調整」をしています。

まず、言葉の確認をしておきますが、財政研究者が最近よく使う言葉として「垂直的財政調整」と、「水平的財政調整」があります。これはどういう意味か説明しましょう。今の日本の地方交付税は、国税を財源として財政調整をします。つまり、財政需要と財源を比較して、資金が足りない自治体に傾斜的に配付するわけです。

国が集めるというスタイルでは、地域格差の少ない税金を考えても、やはり税源移譲したりすると大都市部分に集まります。最も大都市部分に集まらない税金は何かというと、おそらく人頭税です。人頭税で一人当たりいくら取っておけば、東京の人口は日本全体の人口の10分の1ですから、東京に集まる税金は10%になります。ところが、今、東京都が集めている法人二税は20～25%ぐらいあります。人口比よりも余計に集まってしまう。それから住民税。今は比例税ですが、つい最近までは三段階でしたから、東京都は5、10、13の三段階目の、課税所得700万超の人がたくさんいて、人口比より税収が集まりました。人口5,000人ぐらいの町は、データを見ると人口5,000人のうち課税所得700万円超の所にいる人は5人しかいなかった。誰かと思ったら町長と助役と収入役と、あとの二人も公務員でした。

だからと言って、その地域に収入の少ない人達が住んでいるかというとそうではなくて、車が3～4台あったり、家も立派なものがあつたりします。これはおそらく、第一次産業が充実して

いるか、いわゆるサラリーマンの源泉徴収による課税が行われているかどうかの違いが影響してくるのだと思うのですが、地域格差を生む要因というのはそういうところにもあるわけです。ただ、人頭税はイギリスで少しの間やりましたが、さすがに評判が悪くて止めています。なかなかそんな税金は難しい。そうなるとうちでも財政調整は必要になります。日本の地方交付税のような垂直調整をやりますと、財政力指数でいうと1を超えた部分の税収が残ってしまうわけです。水準超経費の部分どうするかということになります。

今、地方財政改革では、地方再生対策費という新たな制度を作って、東京や愛知県から少し持ってこようということをやっています。あるいは、税源交換論などが出たりしますので、根本的な考え方としてはこのドイツ型の水平的財政調整ということになります。地域の所得を考えて差があった場合、地方交付税の発想というのは国の財源を持って行って格差を縮めていこうというものですので、多少逆転する場合もあります。ところが、水平的調整の発想は何かというと、この差を、多く取っている所から持ってこようというもので、地方税で地域格差是正をしてしまおうということです。ドイツがどうしているかというと、まず連邦参議院が、連邦と州と市町村の取り分を決めます。日本でいう法人税と消費税と、所得税に相当するものをプールするわけです。

日本の話に持ってくるとすれば、日本の国税の所得税と地方税の住民税を所得課税として、地方消費税と国の消費税を消費課税に、地方の法人税と国の法人税を法人課税としてプールする。そして、例えば連邦の取り分を3割、州の取り分を3割、市町村の取り分を4割と決めます。それから、州の取り分3割の中で、一人当たり税収の水準が全国平均の92%ぐらいまで見てあげると。多い所、125%ぐらいある所は108%まで減らし、少ないところは92%まで上げていくとプラスマイナスゼロになるという考え方で財政調整をしているということになります。

国と地方の税金は、かつて国税と地方税が2対1でした。これが6対4になり、最近の税源移譲で55対45%ぐらいになってきていると思いますが、これを1対1にしようという場合、現行の制度で行うにはかなり無理が出てきます。やはり水平調整論というのが出てくるわけです。

今、日本で水平財政調整をやっているのは東京23区です。固定資産税や法人住民税を都が取っている分、仕事の範囲も23区は少ない訳です。ですから、23区の主要な財源というのは特別区民税という個人住民税だけで、あとは軽自動車税とか、金額的にいうとかなり少なくなっています。したがって、千代田区民の方など、固定資産税が高いからと言って、千代田区役所に文句を言っても仕方がないわけで、これは東京都の管轄というふうになってきます。特別区の財政の交付金と納付金、今、納付金は扱っていませんが、その取り分の中で、だいたい1対1ぐらい、55%ぐらいの区の取り分になったと思いますが、それを、区の中で配分し直しています。

写真2 講演会当日の様子



7. 各国の制度、事例から

(1) イギリスの事例など

イギリスでは1980年代のサッチャー政権による改革の中で、ここはまたすごいのですが、ロンドン都（GLC: Greater London Council）という、東京都に相当するロンドン都と大都市圏を廃止しました。日本での話にもってくると、東京都を廃止する、愛知県を廃止する、大阪府を廃止する、福岡県を廃止するというようなイメージです。つまり、大都市を抱えている都府県を廃止してしまう。何が起きるかということ、大都市部ではディストリクトといって、市町村や区等の基礎自治体だけが残るわけです。なぜそうした

かということ、実は大都市部分というのは、大部分は労働党支持基盤でしたので、サッチャー政権にとっては目の上のたんこぶで、当然ながら小さな政府を実現しようと思っても、労働党中心の大都市部分の自治体では言うことを聞いてくれないわけです。最初は交付金で締めようとしたのですが、もともと交付金を貰っていなかったりすると、締めつけが効かない。そこで廃止してしまったのです。大変な大騒ぎになりましたが、その後 2000 年には、G L A (Greater London Authority) として復活しています。

しかし、復活しても権限等は違っています。そもそもなぜ復活したかということ、ロンドンの環境対策のためです。区レベルでやっていると環境対策は十分できないだろうから、ロンドン全体でやるべきだということです。それから、環境対策は交通対策と関連してきますので、それやっていますということ。現在、ロンドン以外のところでは一層制自治体と二層制自治体が混在していて、一層制自治体、つまり市町村しかない自治体もありますが、通常、一層制の例としてあげられる U A (Unitary Authority: 総合自治体) は日本の特別市、政令市導入以前に議論された制度のイメージですが、これは農村部にもあります。

もう一つの一層制の例は、先程のロンドン都と大都市圏の廃止、ロンドン都は戻したけれども大都市圏の方、日本でいう愛知県や大阪府は戻していませんから、そこは市町村レベルだけでやっています。農村部の自治体は二層制をとっていますが、県レベル中心に業務をやっています。

イギリスでおもしろいと思うのは、二層制をとっていても地域で県と市町村の役割が違うという点ですね。日本のイメージで言うならば、島根県や鳥取県、おそらく人口が 60 ~ 70 万人、八王子市の人口や東京 23 区よりも小さい県があるわけで、そのようなところは県レベルが主体的に動いて市町村がそれを補完し、大都市部分では市町村が中心に動いて県が補完する。こうした考え方は、イギリスの例を見るとあり得るかなと感じられるわけです。

もう一つ、イギリスで興味のある話は、パーラメントと言ったりアッセンブリーと言ったりしますが、スコットランド議会、ウェールズ議会、アイルランド議会、北アイルランド議会と、それぞれの地域を統括する議会を設けているということです。

私は、日本に持ってきて使えそうなのはこれかなと思ったのですが。スコットランド、ウェールズ、アイルランド、北アイルランドというのは、元々違う国で、ワールドカップでは別々に出ています。日本の場合は、一応同じ国ですので、こういうやり方がありかどうか、なんとも言えないところですが、おそらくこういうものをイメージしているのかなと思います。

歴史的な、あるいは地域的な、宗教的などいろいろな関係の中で、ある意味その流れの中では当然のように出てくる、下から盛り上がって出てくるような改革と日本はちょっと違うような気がします。自民党道州制本部の区割りを見ますと、4 つ案がありまして、このうちの 3 案では新潟県が東北に入っています。これはどうしてかということ、おそらく東北電力の関係だろうと思いますし、長野県が中部に入ってきたり、東海という形の分け方だったり、これも電力絡みで変えたりしているのかもしれませんが。これを見ると、自然発生的に下から盛り上がって出てくるものではなく、経済面だとか財界の意向だとか、違う流れの中で出てきていると感じます。

それから、フランスですが、ここの特徴は基礎自治体が数万もあることです。フランスでは、2000 年の数字になりますが、基礎自治体数が 3 万 6,664 ありまして、平均人口でいうと 1,600 人となります。基本的には民主的な決定をするために自治体があるわけで、そこで行政サービスをやろうというイメージではなく、そこで決定をして、委託するなり事務組合的にやっていくことになるわけで、あくまでも自治体というのは決定機関です。

ヨーロッパ、アメリカ等々でもそうですが、基礎自治体の人口というのはどこも少数です。日本では市町村合併をして、1 自治体で平均すると 6 ~ 7 万人になってきたと思いますが、この規模を超えているのはイギリスとアイルランドだけです。イギリスとアイルランドの現在の平均人

口は、イギリスが13万7,000人、アイルランドが10万9,000人ということになっています。スウェーデンは比較的多くて3万人いますが、それ以外はだいたいヨーロッパでは1万人前後、少ないところでは、フランスを別にしても、例えばドイツは5,600人、スペインは4,800人、イタリアは7,200人です。

本当のところを言うと、基礎自治体はこれから少子高齢化社会になって人間が人間の面倒を見る部分を増やそうという話なのに、人の顔が見える範囲を超えてしまっています。それでも都道府県合併のような、道州制の議論を次の段階に持ってくるのは、よく分からないところです。

それから、スウェーデンの場合は、現在府県合併が進行中です。ただ、スウェーデンは国の総人口規模が900万人です。東京23区の人口が840万人ぐらいですから、それに八王子市の人口を足したぐらいの人が、面積でいうと日本の1.2倍のところに住んでいるということです。県が20県あるんですが、これを6～9県にしようとしています。

（２）スウェーデンの事例など

スウェーデンは二層制ですが、今年調査に行ったところ、県の仕事というのは8割以上が病院経営です。ですから、合併したところで病院がなくなるわけでもありません。これは確認しましたが、少なくとも効率化を図るために合併しようという発想ではないです。それから、このことは今日の話題とは離れますが、スウェーデンというのは最近よく紹介されるとおり、消費税が25%、所得税が30%。年収500万を超えると、30%、50%、55%の三段階税率です。日本だったら一揆が起きるような状況ですが、そのようなこともなく成立しています。それはなぜかということ、強大な公共部門がすべての源だからです。よくスウェーデンの話が日本で紹介される場合は、高福祉高負担とか、男女平等が実現しているなどと言われていますが、その源が高負担なのです。

スウェーデンも実は水平調整を入れておりまして、ストックホルムの税金が田舎の方に回っています。そして、何がすごいかというと、公共部門で働く人と、民間部門で働く人の割合です。スウェーデンの一番北のノールボッテンという所は、冬の時期、夜は真っ暗です。こういう所に65歳以上の人口が平均で20%程度です。30%以上の割合の所は1自治体しかありません。生産年齢人口は、どこへいっても50～60%いるわけです。それはなぜかということ、公共部門で働いているからです。田舎に行くと、働いている人は県か市町村で働いています。つまり、教育・福祉・医療の従事者です。特に女性の場合、ノールボッテンでは女性の働き口の8割は公共部門です。もちろん大都市に来ると、民間部門で働く人の割合が圧倒的に増えてきます。

日本の場合は、地域格差は正というのは地方交付税でやる、そうでなければ公共事業をやって経済効果をもたらそうとするわけですが、スウェーデンは人を雇うことで景気対策を行っています。日本の場合は、決してそういう話にはなりません。どこかでやはり違いがあるわけです。

では、公共部門が大きいから無駄使いをしているのかということ、県議会を市議会の議場でやっています。この点は日本でほとんど紹介されていないので、ぜひご報告したかったのです。どういう意味かということ、県の合併ですから当然、県議会も減るわけですが、実はヨーテボリを中心とした所は既に合併が済んでレギオン（大きな県あるいは道州）化しています。ここの県議会を見せてもらいましたが、近隣の小さな市議会の会場を使って県議会をやっていました。つまり県議会の建物はありません。実に効率的で無駄を廃した形になっています。

そして、スウェーデンでは合併で何が起こるかということ、大きな単位の方が、病院経営が上手くいくだろうということと、地域計画の権限、いわば交通計画の権限が国から移譲されることぐらいです。ここでは、市町村は福祉・児童教育・児童保育・教育といったような医療以外の社会サービスをやっていて、県では病院を経営しています。これ以外に府県規模の、県と同じ面積の所を管轄する国の機関、日本でいうと国の統括部局、つまり東京都と同じ大きさの国の機関、神

奈川県と同じ大きさの国の機関があるということです。これらが今まで地域計画、交通計画を担当していたわけです。この、国の出先機関をレーンといいます。

このように、ヨーロッパ諸国の中で、日本の道州制をイメージさせるようなことが行われている所というのは、ドイツではすでに連邦制で水平調整をやっておりますから、イギリスではレボリューションといわれるスコットランド、ウェールズ、アイルランドの議会の部分、それからスウェーデンの府県合併の例というようなものが相当するかと思います。

8. 「道州制ビジョン懇談会 中間報告」について

次に、府県合併と道州制とどこが違うか、ということを見るためにまず、「道州制ビジョン懇談会 中間報告」を見てみます。現状の問題点として、「どうして道州制をやらなければならないのか」ですが、報告の(1)の所で日本は中央集権だが、「国境が希薄となるグローバル化が進展している現在、日本の中央集権体制は有効性を失い」という部分で、弊害があると、『もはや一流の国とは言えない』状態にあるという話だそうです。また、(2)では「東京への一極集中による地方の疲弊と地域間格差の拡大」が挙げられていますが、これは確かにあるかと思いますが。そして(3)の「無駄遣いと巨額の財政赤字」では、「集権体制では行政の実施者である国家官僚と地域住民の感覚がはるかにかけ離れている。コスト意識がなくなっており、問題だ」という話が出ており、さらに(4)では「グローバル化の中における日本経済の停滞」が挙げられています。

私は、本当に書きたかったのはこの(3)と(4)ではないかと思います。(3)はマスコミ等でもよく言われていることですし、(4)は経済力に関する話です。「ますます進展するグローバル化の中で、日本が国際競争力を維持・拡大し、世界から注目される魅力ある社会を作っていくためには、各地域が善性競争を行い、自由自在にその特性を発揮できるような地域づくり」と書いてあります。つまり、国際競争力という話です。国際競争力という言葉はよく財界が使いますし、「国際競争力のために」と言われると、我々も納得させられてしまいます。

たとえば、「リーマン・ショックから、日本企業が国際的に立ち直るため、減税をしなければならない」と言われると、「そうかな」と思ってしまいます。これにより「税金が高いということは国際競争力を落とす要因だ」と日本国民は思い込まされているわけです。しかし、それが正しいならスウェーデンやノルウェーといった北欧の国々は世界最低水準の国際競争力になるはずですが、北欧諸国の一人当たりGDPは日本より上です。公共部門でGDPの比率を上げていますから。しかし、この「国際競争力」というのはボディーブローのように効いてくる言葉です。

「中央官僚と国民の意識改革の必要性」、「公務員は国民への奉仕者として自らの仕事に責任と誇りを持ち、国民から信頼されるような体制を整えなければならない。これが日本に健全な民主主義をもたらすものである」、「不十分な広域行政化と地方分権で、未だに行政単位は47の細切れ状態」という文を見ても、かなり理念的でややわかりづらい文になっていると思います。

「道州制の理念と目的」ということでは、地方分権改革推進委員会を中心として、中央政府と対等な協力関係に立つ地方政府を確立するため、様々な改革を行わなければならない、としています。「すなわち、国政機能を分割して自主的な地域政府(道州)を創設することである」としていますが、これは都道府県の合併を前提とするようなものではなく、「地域主権型道州制」、「中央集権型国家から分権型国家へ」というものです。これにより、画一的規格大量生産から知価社会、グローバル化という時代の変化に対応する歴史的必然、というふうに言っているわけです。目的としては「繁栄の拠点の多極化」と「日本全体の活性化」、それからさっき出ました「国際競争力の強化」と「経済・財政基盤の確立」です。「わが国が活力を保つには、世界の人々にとって魅力的な国になる必要がある。道州が自らの努力で、国際的な拠点として発展していかなければならない」ということが出てきます。そして「住民本位の地域づくり」、「効率的・効果的行政と責任

ある財政運営」が出てきます。そして、これは面白いと思うのは、「安全性の強化」です。

具体的に何をやるのかというのは、地方自治体の役割、道州の役割、国の役割が載っています。ただ、少し気になるのは、国際競争力を高めるというわりには、経済産業振興政策を道州に丸投げの状態だということです。経済政策をそんなに道州に投げていいのか、ということです。経済安定化や経済成長といった機能は、本来的には国が担うべきものなのに、道州が競争していけば全てOKという考え方が見え隠れしているのではないのでしょうか。

「道州の組織」については、古い型の道州制ではなく、道州の中にも議会と執行機関があり、住民がその人間を選べるようになっていきます。私の専門である税制の話では「税財政制度の基本原則」として「国、道州、基礎自治体がそれぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように、税の性格によって分割された税源を分配することも、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行い、基礎自治体や道州にも偏在性が少なく、安定性を備えた新たな税体系を構築する」とあります。税源配分をどう見直すかという点は、かなり大変です。実際、今、総務省などが出している資料で比較すると、最も安定的な地方税は地方消費税ですが、地方消費税というのは譲与税のようなものですから、国税で集めて一定の基準で配分しているわけです。本来考えられる消費税を道州レベルで取るという場合は、基本的に付加価値の発生するところと最終的な負担が行われる場所が違ってくるわけですから、制度設計を今のままでいくのかどうかという面も含めて、よく考えないといけない問題が出てきます。

さらに、「道州及び基礎自治体が自主性、自立性を発揮し、それぞれの状況や特性、あるいは住民の意思に適合した政策を展開し、相互の発展的競争を可能にするため、道州及び基礎自治体にはそれぞれに付与された権限分野において、税目ならびに税率を独自に決定し、自ら財源を確保できるよう課税自主権を付与する」とあります。これは、破綻する自由も含めた連邦国家の発想です。スウェーデンでもドイツでも、自治体に法定外税に相当するものではありません。自由にできるのは税率決定です。しかし、ここでは税目まで自由に決定するわけですから、完全な連邦制のイメージで、うちの自治体では法人税を、うちでは消費税を取ることが可能になります。その場合、税金が取れなければその自治体の責任になってくるわけです。これは一見すると自治の発展のようですが、かなり冷たい表現ではないかと思います。

また、機能については大事な点が曖昧になっています。それは、病院経営を誰がやるのかという問題で、これについては、ビジョン懇や自民党の道州制本部、全国知事会などの資料を見たのですが、どれもわかったようなわからないようなものになっています。内部での議論があまり進んでいないというか、結局、あまり欲しくない機能は押し付け合いになる可能性が心配されます。

9．東京商工会議所「東京市」構想

次は東京商工会議所の「道州制と大都市制度のあり方」についての報告です。「東京23区を一体とする新たな『東京市』構想」が2008年9月に出たばかりですが、「都区制度を廃止し、東京23区を一体とする新たな『東京市』を作る」、「道州制を導入し、東京は1都3県の州が基本となる」、「大都市の機能を発揮できる新たな大都市制度」といった書きぶりになっています。ここでは東京23区を一体として新たな「東京市」にしようというアイディアが出ていますが、特別区長会の資料では、区域内税収が千代田区は大きく、行政需要はそれに対して小さい。もちろん、千代田区の場合は夜間人口が4～5万人で、昼間人口が80万人とも100万人とも言われていますから、そこをどう見るかという議論はありますが、それを脇に置いたとしても、大都市を特別な制度としておく理由を見たときに、かつての東京は現在の東京23区よりはるかに小さかったわけです。まさにその範囲で考えられる千代田区、中央区、港区、加えて新宿区あたりは、確かに税収と行政需要の間に大きな開きがあります。あえて言えば、渋谷区もそうでしょうか。それ以外の

区は行政需要のほうが多いわけです。23区の中にも、普通市になれば地方交付税の交付団体になる可能性がある区が多いことを考えると、「東京市」を23区が一体となってやる理由がありません。東京の中心部は直轄地域として自治体ではないようにするというプランもあるようですが、あまり現実的ではないし、23区を「東京市」にするという構想は、難しいだろうと見ています。

10．基礎自治体に関する道州制の課題

税制に関しては、国、道州、市町村の税源配分をどうするかですが、道州制を巡る議論の中ではまだ出てきていませんが、本当に道州制を実施するのであれば、最も使われる可能性が高い国の例はドイツの連邦制における水平的財政調整プランだと思います。あるいは、完全に税をわけるのであれば、市町村に個人住民税と固定資産税、道州に企業所得課税、国に消費税とし、金額調整を何らかの形で行うという独立税型の論があると思います。

その際、これはビジョン懇などいくつかの報告の中にあるのですが、財政調整をどうするかという問題が曖昧で、最終的には財政調整をしなくてもよくなるだろうといった話も出てきたりしますが、そのようにはなかなかならないでしょう。スウェーデンのように高負担国にして、田舎のほうに傾斜的に配分することができるのであればよいですが、そうでないならば、なかなかそうはならないでしょう。その場合、地方交付税をどうするかということです。連邦制においては、州内の財政調整は州の仕事です。連邦から直接市町村に財政調整をすることはありませんから、日本が道州制をとった場合、国が地方交付税をそのまま残すということは考えづらい話です。

では、州間財政調整をどうするかといいますと、これは水平的財政調整を導入するという話が出てくるでしょう。ただ、水平的財政調整を行う場合には、徴税を一元化しないと少し難しいと思います。たとえば、一元化しているスウェーデンでは、ストックホルムが出しているとはいっても、わざわざ田舎の自治体に振り込んでいるわけではありません。あくまでも国税庁がストックホルム分の税を集めて、ストックホルムの住民が出した分は戻さない、田舎のほうでは出した分よりも多く戻している、というやり方です。一元化していない場合、自治体で徴税権を持つということになると、自治体が集めた税を上納するかプールする機関を設けるという形になります。

それから大都市制度についてですが、先ほど申し上げたように、23区が一体となって「東京市」になるというプランは出てこないでしょう。ただ、東京以外の北関東とか、南関東という形はあり得るかもしれませんが、これには、すでに県のレベルでも大きいのにさらに大きくするのか、民主主義をどこで担保するのかという声もあります。あえて大きくして、国、道州、市町村という三層制にすることが、本当に少子化や高齢化の問題に寄与するとは思えないという見方です。効率化、競争力の強化を目指してはいるのですが、国で競争力を高めようというのではなく、道州に投げる内容のプランを見ると、これには疑問を持たざるを得ません。

もし、道州制を進めるということになりますと、道州と市町村の関係がやや疎になりますから、さらなる市町村合併を進めるという議論が出てこないとも限りません。そうなると市町村の下に、議会を持って民主的な決定権限を備えた行政区を作り、国、道州、市町村、地区協議会の四層制・自治体三層制にならざるを得ないと思います。道州制が実現した際には、地区協議会のような組織なしで幸せな老後や子育てが存在できるとは思えません。これも議論の対象になるでしょう。

最後になりますが、わが国の道州制は未知数な部分が多いです。しかし、今後様々に議論がなされ、その中で基礎自治体のあり方というものも姿が見えてくると思います。職員の皆さんは、先のことだと考えるのではなく、常にアンテナを高くしてこの大きな制度改正についての関心を持ち続けていただければと思います。

(ほしの いずみ)