

## 「日本は道州制を導入すべきである。是か非か」

- \* 現行の都道府県制を廃止して全国に7~11程度の道・州をおき、外交・防衛・通貨以外の権限を基本的にすべて国から道・州に移すものとする。
- \* 地方間の財政的格差を調整するために、国が必要な課税処置をとることを妨げない。

論題検討委員 竹久真也

### ＜はじめに＞

まずは3月11日に発生した東日本大震災に被災された方々にお見舞い申し上げます。

道州制がディベート甲子園で取り上げられるのは今年で3度目です。本稿では地方自治制度の歴史を概観しつつ、今期論題の下でどのように議論を進めていくべきか解説します。道州制に関する知識がなくとも読めるよう配慮していますが、第6回・第11回大会の論題解説や第28次地方制度調査会答申を参照していただければより理解が深まります。

### ＜道州制議論の歴史＞

道州制とは、国を都道府県よりも大きな道州という単位に分割する制度のことです。分かりやすく言えば、都道府県のいくつかが合体して道州になるというイメージです。地域の区分や都道府県の立場など、道州制の具体的枠組みは論者によって様々ですが、日本の地方自治を巡る議論において道州制はたびたび登場しています。古くは第二次世界大戦前の州庁設置案、その後も地方総監府設置案をはじめ、様々な形の道州制が提案されてきました。2006年には第28次地方制度調査会の最終答申において、道州制導入に関する具体的な提言が出されています。そして、2009年の政権交代を超えてなお、道州制の是非は日本全体で議論され続けています。このように道州制が議論され続けている背景には、地方分権への強い希望があります。

### ＜日本の地方分権の歴史＞

現在敷かれている都道府県と市区町村からなる地方自治制度は、明治初期の廃藩置県と市町村の合併によって原型が作られました。現在の47都道府県の形になるのは、沖縄県がアメリカから日本に復帰した1972年です。

第二次世界大戦前の日本では、都道府県は国の出先機関という色合いが強く、首長も国

が直接任命するという体制を取りました。戦前の日本では、国が地方に対して強力な指揮権をもつ中央集権体制が敷かれていたのです。

戦後の改革で、都道府県は首長が公選で選ばれるようになるなど、国の出先機関ではなく個別の地域を治める地方公共団体としての側面が強くなりました。しかし、地方の事務のほとんどは、国が強力な指揮権を発揮する機関委任事務とされるなど、中央集権体制が解体されたわけではありませんでした。

このように戦前・戦後を通して維持されてきた強固な中央集権体制も、1990年代に入って大幅に見直されるようになります。1995年から2001年にかけての第一次地方分権改革においては、機関委任事務が廃止され、地方自治体の事務は新たに法定受託事務と自治義務という枠組みに分類されるなど、抜本的な改革が図られました。続く第二次地方分権改革では、「三位一体の改革」をはじめ、より大きな地方制度の改革が行われ、日本の地方自治のあり方が大きく変化しました。

とは言うものの、依然として国が地方に対して財政面において優位であることなどから、さらなる地方分権改革が求められています。そして、この地方分権改革の究極の形の一つとして、道州制が提案されています。

### ＜道州制の必要性—地方分権の視点から—＞

道州制が求められる理由を理解するためには、そもそもなぜ地方分権の必要性が叫ばれているのかを理解する必要があります。地方分権を求める議論の背景には、強力な中央集権体制がもたらした弊害への反省があります。

日本は戦前・戦後を通じて強力な中央集権体制の下で近代化・開発を推し進めてきました。国が財源と権限を持ち、地方は国の作った計画を忠実に実行するという方法で国道や河川の整備、学校や病院といった施設の配備

などが進み、国民の生活は飛躍的に向上しました。一方で、国の作る画一的な計画は地域の細かな差異を無視したものになりがちでした。結果、ほとんど利用されない施設が多数建設されてしまったり、不必要に長大な道路網が整備されたりしてしまうなどして、行政の肥大化が深刻な問題となりました。

また、国が画一的に様々な基準を設定する権限を持っているので、地方が住民のニーズに沿う改革を行うことができないという問題もあります。例えば、医療崩壊を防ぐために地方が独自に診療報酬を上げようとしても、国が権限を持っている限り不可能なのです。

さらに、国が地方の事務にも大きな権限・財源をもって干渉を行ったり、同じような事務を国と地方自治体のどちらもが行う二重行政が敷かれたりするため、国と地方自治体の間でも政策に対する責任の所在が曖昧になるという問題も起こりました。責任の所在が曖昧なため、コストや政策の効率を無視した放漫な自治体経営が横行したり、住民自身も地方自治に対して関心を失ったりしているとも指摘されています。

このような中央集権体制の反省から、国よりも住民に身近な地方自治体が政策を決定すべきだという考え方が広まり、地方分権が求められているのです。地方分権にあたっては、小さな自治体ができる事務は小さな自治体が行い、それでも達成できない事務を広域自治体が、それでも不可能な事務を国家が担うという風に、国・地方が規模に応じて適切な役割を担う「補完性の原理」に基づく改革が必要だと主張する論者もいます。道州制は国と地方の関係を大規模に変化させる制度のため、このような地方分権改革のいわば「伝家の宝刀」として特に期待されているのです。

#### <道州制批判―地方分権のデメリット―>

このようにして強く主張されている地方分権、そして道州制ですが、良いことばかりではありません。アメリカの例を見てみましょう。アメリカは、道州制よりもさらに地域の権限が強い連邦制を敷く地方自治先進国として知られていますが、実は州間の格差が深刻な問題となっています。例えば教育面に注目すれば、大規模な教育投資を行い、ノーベル

賞を多数輩出する地域もあれば、逆に教育投資の不足から教育水準が著しく低くなっている地域も存在します。日本では、都市計画行政の権限が大きく地方に与えられた結果、町の乱開発が進んでしまったという事例があります。

地方分権によって、地域の政策選択に対する住民の裁量は大きくなります。それと同時に、同じだけの責任を住民が負わなくてはならなくなるのです。特に、地方分権が進み、国と地方の役割が明確に区別されるほど、地方の政策の影響は住民の生活に大きな影響を及ぼすこととなります。道州制では、地方自治体の失敗をカバーするセイフティーネットとしての国の力が大幅に低下しますから、地方自治体・住民が負わなければならない責任の範囲も、従来の地方分権改革と比較にならないほど大きなものとなるでしょう。

以上が道州制の大まかな解説です。次節以降では、ディベートを行うにあたってのより具体的な問題を論じます。

#### <プラン設定の考え方>

冒頭でも述べたように、道州制は非常に多義的な制度であり、今期の論題と付帯事項からでも様々な姿の道州制を想像できます。そこで肯定側は、プランによって自分たちの主張する道州制をより明確な形でジャッジおよび試合相手に伝えなくてはなりません。

プランの設定において意識していただきたいのは、まず何よりもプランとメリットがきちんと噛み合っているかという点です。いくら良いメリットを提案できたとしても、それがプランから導けるものでない限りは、肯定側に投票する理由とはならないからです。これは当然否定側にも当てはまり、自分たちの主張したいデメリットと相手のプランが整合しているか、常にチェックしなければなりません。勿論肯定側には、プランに関する質疑にきちんと応答する義務があります。

最後に、3月11日の震災を受け、東北地方を議論に組み込むことに不安を覚える方もいらっしゃると思います。確かに道州制を論じるに当たっては災害対策も重要な視点の一つですが、今まさに進行中の災害をディベートの議論に取り入れるのは難しいのもまた事実

です。また、道州制の是非を論じるに当たり、特定の震災復興のための費用などの話題が続くというのも、論題の本旨からは外れた結果となってしまいます。プランの実施年数を少し遠目に設定するなどして、このような問題に深く言及することを避けるというのも、一つの選択肢でしょう。

#### <証拠資料の吟味>

道州制を論じるにあたっては、プランの吟味と同じくらいに、資料の吟味も重要です。地方自治は変化の激しい分野の上、道州制は過去様々な団体が試案を出し、経済効果などの試算が公開されていることも多くあります。このため、常に自分たちの使っている証拠資料と、自分たちの主張とが噛み合っているかを確認することを忘れないでいただきたいと思えます。

また、道州制は複雑な変化を伴う制度ですから、どうしても変化の具体的な内容や、理由付けが省略されがちです。しかしながら、具体的な内容や理由も述べて「道州制を導入すれば財政問題も解決し、活力ある地域が形成される」などと述べても、資料を引用する意味はほとんどありません。ジャッジに伝えたい内容が理由を伴って伝わるよう、適切な証拠資料を選別するようにしましょう。

#### <メリット・デメリットの例示>

以下では想定されるメリット・デメリットを例示します。メリット・デメリットを発想する上で大切なのは、プラン前後の変化を明確にすることです。道州制による変化の大部分は、国・地方の間で権限・財源がどのように変化するかを分析することで説明することが出来ます。ですから、メリット・デメリットを考えるにあたっては、プラン前後で「誰が」「どのように」国と地方を治めるための仕事を行うのか、その変化とその意味について具体的に考えるアプローチが有効です。

また、メリット・デメリットを通して、地方と国の関係をどう考えるか、そして地方自治はどうあるべきかというスタンスを明確にすることも大切です。地方自治の理想的な姿を考えるにあたっては、そもそもなぜ私たちが地方自治を必要としているのかという根本的な問いに立ち戻って考えるのが有効です。

#### ◆メリットの具体例

##### ・地域に応じた政策が実現される

地方分権が進むことで、中央集権体制下の無駄な政策がなくなったり、逆に地方に必要な政策が導入されたりするかもしれません。

##### ・広域的な政策が行われる

環境問題や経済政策では、都道府県を越えた範囲での政策が有効だと言われています。道州制によってこのような政策が可能になるかもしれません。

#### ◆デメリットの具体例

##### ・州間格差が生まれる

国の財政調整能力が小さくなれば、当然道州の間では大きな財政格差が生まれます。ここから、行政サービスの著しい不平等が生まれるかもしれません。

##### ・統一的な政策ができなくなる

国の権限が弱まるため、福祉・教育と言った国民生活に直結するサービスでも、地域間で大きな差異が生まれる可能性があります。環境問題などでも、国家が一丸となって対策を進めることは難しくなるかもしれません。

#### <おわりに>

道州制はまさに「この国のかたち」を問う問題です。そして日本はまさに今、国のかたちを問われている時期に来ています。選手の皆さん一人一人が、この国の将来の担い手として真摯に論題と向き合い、議論していただくことを期待しています。

#### <参考文献>

- ・第28次地方制度調査会答申

[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/jichi\\_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html)

日本政府の道州制に対する基礎的な考えがまとめられています。

- ・第11回大会論題解説

<http://nade.jp/koshien/2006/06koukou-kaisetu.pdf>

- ・佐々木信夫『道州制』ちくま新書 (2010.11)

・西尾勝『行政学叢書⑤ 地方分権改革』東京大学出版界 (2007.7)

・土岐寛、平石正美、石見豊『地方自治と政策展開』北樹出版 (2003.4)