

道州制導入を考える



東京大学名誉教授 神野 直彦

道州制導入が本格的に議論され、その導入構想が具体的に提起されようとしている。改革の「原点」は、その目的にある。何のために改革をするのかという改革の目的を見失うと、改革はたちまちのうちに迷走してしまう。

道州制導入の目的として、地方分権の推進が謳われる。しかし、道州制導入は地方分権にとって、「両刃の剣」であることを忘れるべきではない。つまり、地方分権を推進することにもなれば、中央政府の政策を効率的に実行することが可能となり、中央集権を強めてしまう結果ともなる。そのように認識されているからこそ、敢えて「地域主権型道州制」の導入と唱えられることにもなると考えてよい。

しかし、地方自治体は三つの構成要素から成り立っていることを忘れてはならない。一つは地域という区画であり、もう一つは住民であり、最後の一つは自治権である。もちろん、住民と自治権は「地方自治の本旨」を実現するための本質的要素であるのに対して、区画という空間的要素は副次的要素である。

もっとも、ドイツのゲマンデ、フランスのコミューンのように、地域共同体と重ね書きをするかの如くに、行政区画が存在している場合には、区画と住民はそもそも不可分に結びついている。ところが、日本では明治維新で自然村を叩いた上で、行政村を形成したため、自然村と行政村が二重写しになっていない。そのため地方分権を推進する改革課題として、市町村合併にしる道州制導入にしる、区画変更が焦点が絞られてしまうといっている。

地方分権とは社会や生活の形成にかかわる

権限を、国民にエンパワーメントする改革である。したがって、住民という人的要素と自治権にかかわる改革である。ところが、日本のように地方自治体と地域共同体との関連が希薄で、かつ地方分権を推進する目的が見失われると、区画改革に焦点を絞った改革が走り始めてしまう。

地方分権の推進は、1970年代の後半から世界的に巻き起こる。それは第二次大戦後に、先進諸国で定着した福祉国家が、1973年の石油ショックを契機に行き詰まり始めたからである。福祉国家とは所得再分配国家だといつてよい。ところが、所得再分配は国境を管理している中央政府にしかできない。そのため福祉国家は、参加なき遠い政府による所得再分配国家となっていたのである。

こうした所得再分配国家としての福祉国家は、石油ショックを契機に経済成長が停滞し始めると、根底的な批判にさらされる。国境を越えて資本を自由に動かさないから、経済成長が停滞するとして、資本を自由に動かす規制緩和と民営化が推進されていく。もちろん、それは所得再分配が行き詰まっていくことをも意味している。

そこで地方分権を推進し、国民生活を守っていこうとする動きが生じてくる。つまり中央政府による所得再分配を肩代りして、地方自治体がサービス給付によって、国民生活を保障していくために、地方分権を推進しようとしたのである。

しかし、地方分権を推進して、ポスト福祉国家を形成しようとする動きには、二つのシナリオがある。一つのシナリオは、既に述べたようにポスト福祉国家として、地方自治体

がサービス給付によって国民生活を保障する、地方分権型福祉政府を目指すシナリオである。もう一つのシナリオはポスト福祉国家として、福祉国家を根底的に否定する「小さな政府」を目指すシナリオである。この二つのシナリオが日本ではせめぎ合うことになる。

日本で地方分権を掲げ、ポスト福祉国家を目指す動きは、1980年に設置された第二次臨時行政調査会によって推進される。この動きは「小さな政府」を実現するための地方分権の推進だったといつてよい。

「小さな政府」を実現するために、補助金さらには交付税という中央政府から地方自治体への財政移転を削減していく。しかし、財政移転を削減したとしても、地方自治体が規模の利益を發揮して、従来どおりの行政が可能となるように、市町村合併や道州制導入が主張されたのである。

日本の道州制導入の背後理念が、「小さな政府」の実現にあるのに対して、ヨーロッパの道州制の目的はそうではない。資本が国境を越えて自由に動きまわることに対処するために、国民国家の権限をEUという超国民国家機関に移譲していく一方で、身近な地方自治体が国民生活を保障する機能を強化していくために道州制導入が企図されている。

フランスではレジオン、イタリアではレジョーネという道州制が導入されてはいるけれども、日本でいう道府県は廃止されていない。つまり、政府体系を三角構造から四角構造へと移し、日本のような道府県の廃止を考えてはいない。しかも、レジオンにしるレジョーネにしるEU内部の地域間格差を是正するために交付されるEU構造基金の受け皿という役割を担っている。

もっとも、スウェーデンでもレギオンという道州制を導入している。しかし、レギオンはスウェーデン全土で導入されているわけではなく、一部の地域に限定されている。

こうしたヨーロッパの道州制導入の目的をみれば、国民に社会や生活を形成する権限を

エンパワーメントする意図にもとづいているということが出来る。そのために道州が担う機能も、職業訓練などの地域経済振興と医療に絞られている。

日本では道州制導入が「小さな政府」を実現する手段として唱えられる。もっとも、日本でも1993年の地方分権推進に関する国会決議以降、国民生活を保障していく権限を、国民にエンパワーメントする地方分権の動きも着実に強まっている。しかし、そうした動きからは、道州制導入の声は聞かれない。

道州制導入にせよ、市町村合併にせよ、日本では地方自治体の規模を大きくし、規模の利益を働かせ、「小さな政府」を目指すことが主張される。しかし、公共サービスでは規模を拡大しても、規模の利益が働き、行政コストが低下するという、効率性が生じるか否かは定かではない。しかも、規模を拡大すれば、地域社会ごとの多様なニーズに合致するという、有効性は確実に低下する。道州制導入を構想するのであれば、それによってどのように国民生活が向上していくのかという、説明責任が果たされなければならないのである。

著者略歴

神野 直彦 (じんの・なおひこ)

1946年埼玉県生まれ。東京大学経済学部卒業後、日産自動車を経て同大学大学院経済学研究科博士課程修了。大阪市立大学助教授、東京大学助教授、同大学・大学院教授、関西学院大学・大学院教授等を経て、現在、地方財政審議会会長、東京大学名誉教授。

専攻は財政学・地方財政論。

著書に『「分かち合い」の経済学』(岩波書店)、『「希望の島」への改革—分権型社会をつくる—』(NHK出版)、『地域再生の経済学』(中央公論新社・2003年度石橋湛山賞受賞)、『財政学』(有斐閣・2003年租税資料館賞受賞)、『人間回復の経済学』『教育再生の条件』(岩波書店)、『財政のしくみがわかる本』(岩波ジュニア新書)、『税金常識のウソ』(文春新書)等がある。