

# 市町村合併から道州制へ

藤田 安一\*

## From the Merging of Local Self-Governing Bodies to a Regional Government System

FUJITA Yasukazu

キーワード：市町村合併，道州制，地方自治，地方財政，財政危機

Key Words : merging of local self-governing bodies , regional government system , local self-government ,  
local government finance , financial failure

### はじめに

1990年代に入り，わが国における地方分権化の動向には，実に目を見張るものがあった。

ざっと一瞥しただけでも，1991年7月に第3次行革審が「国・地方の役割分担と地方分権」を提案したのを皮切りに，1993年6月には国会の衆参両院にて全党一致で「地方分権の推進に関する決議」が行われた。そして，同年8月に細川連立内閣が成立。この内閣は2大看板として「規制緩和」と「地方分権」を掲げた。

翌94年12月には内閣が「地方分権推進大綱」を策定し，これを下敷きに1995年5月に「地方分権推進法」が成立。1995年7月には，この「地方分権推進法」にもとづき地方分権推進委員会が総理府に設置された。分権推進委は5次にわたる答申をおこない，政府は1998年5月「地方分権推進計画」，1999年3月「第2次地方分権推進計画」を閣議決定した。それらにもとづき，1999年7月「地方分権一括法」が提案され，議会はこれに付帯条件をつけて採択した。

一連のこうした動向によって，これまで強固にそびえ立っていたわが国の中央集権的行財政システムが崩壊し，地方分権的システム転換への歴史的スタートが切られたと思われた。しかし，しだいに「市町村合併」が現実味を帯びて語られるようになってくる頃から，「地方分権」は怪しくなってきた。もちろん，その際も，なぜ合併が必要なのかについての政府の説明は，依然として「地方分権を進めるため」なのである。

だが，ますます財政危機の深刻さを増している地方自治体に対して，合併をしなかったら地方交付税を減らすという政府の脅しは，地方分権化の推進とは何の関係もない。むしろ，中央集権的手法そのものであり地方自治を尊重する態度ではない。また，「市町村合併」の結果やその後の「三位一体改革」の帰結を見ても，地方分権を推進するどころか地方財政危機を増幅させ，さらに現在，

---

\*鳥取大学地域学部地域政策学科 地方財政論 地域経済論 専攻

議論の焦点になっている「道州制」も、本文で述べるように、中央集権化を推進する強力な手段となりかねない。

本稿の課題は、こうした危機感に立って、「市町村合併から道州制へ」をテーマに、この間、実施された市町村合併や三位一体改革を検討した上で、道州制導入の問題点を明らかにすることにある。

## 1 道州制導入の契機としての市町村合併

まず、本稿で取り上げる「道州制」とは何か。また、なぜ道州制なのかを簡潔に述べておこう。

現在、都道府県制度は戦前の広域的な地方制度である府県制から戦後の地方自治法の体系へと移行し、その後、1999年に制定された地方分権一括法による機関委任事務の廃止によって「自立」した広域自治体へと変遷を遂げてきた。そして、さらに最近では、経済のグローバル化や産業構造の変化および市町村合併による基礎自治体の規模の拡大によって、広域自治体としての都道府県のあり方を再考すべきだとして、その見直しが迫られている。

とはいえ、その見直しが道州制の導入へと直結するわけではない。なぜなら、広域自治体と一口に言っても、その制度には次の4形態が考えられるからである。

まず第1に、広域連合があげられる。この制度は現在の都道府県や市町村を残したまま、広域にわたり処理することが適当であると認められる事務に関し広域行政を推進するもので、1994年の地方自治法の一部改正によって創設された制度である。

第2に、都道府県合併である。これは都道府県・市町村という地方自治制度を前提に、都道府県の区域を広げるものである。都道府県の配置分合には、憲法95条の規定により、住民投票による過半数の同意を必要としていたが、2004年5月に地方自治法の一部が改正され、関係都道府県議会の議決を経た申請に基づき、内閣が国会の承認を得て決定できるよう手続きが簡素化された。

第3に、道州制である。この制度は現行の都道府県制を廃止し、全国を数ブロックに分け、都道府県にかわる広域自治体として道または州を置くもので、現行の国の権限を道州に大幅に移譲し地方分権を強化しようとする制度であるとされている。

第4に連邦制である。この制度は全国をブロックに分け、そこに行政権のほか立法権や司法権を有する高度な自治権を持った独立国家の性格を有する支分国（州など）を置く制度である。

以上の形態の中で広域自治体制度として、この間、なぜ道州制がリアリティをもって議論されてきているのか、その理由を次に見ておこう。

従来から、現行の都道府県制度を改革する理由として、さまざまな主張が述べられてきたが、およそ次の4点に集約することができる。

第1に、現行の都道府県の区域と実際の経済圏とが乖離し、広域的な行政需要への対応が困難となっている。

第2に、都道府県がおかれている社会環境や地域経済の不均等発展によって、都道府県間の規模や能力の格差が拡大しているため、その格差を是正する必要がある。

第3に、市町村合併や地方分権の進展によって、国と都道府県あるいは都道府県と市町村との新たな政府間関係の構築が必要である。

第4に、国・地方ともに極めて深刻な財政危機に見舞われているため、この対応策として強力な行財政のスリム化を図るべきである。

このうち、従来からの第1と第2の主張に加えて、最近、特に第3と第4の考えが強調されるようになってきた。このうち、第1と第2の理由であれば、とりたてて道州制にこだわる必要はない。しかし、第3の市町村合併や地方分権の進展、および第4の行財政のスリム化という行革の視点が強調されると、屋上屋を架すとみなされがちな広域連合や、行革の視点を欠く都道府県合併は、後景に退くことになる。そのため、道州制と連邦制に絞られる。

しかし、連邦制は行政権の権限分割にとどまらず、立法権や司法権の権限分割にまで及ぶ。そのため、連邦制への移行は、国家形態の変更または国家構造の再編成そのものであり、憲法の大幅な改正が必要となる。加えて、連邦制は「歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となる」が、わが国にはその前提条件を欠くため、第27次地方制度調査会において、広域自治体制度の中から連邦制という選択肢がはずされた経緯がある<sup>(1)</sup>。

それにかわって、最近、がぜん道州制が今まで以上にクローズアップされてきた。その直接の契機は、市町村合併の進展にある。これまで3,232(1999年3月31日現在)あった市町村の数が1,820(2006年4月1日現在)へと減少し、基礎自治体が整備されていけば、これまで市町村に対する都道府県の役割とされてきた広域、連絡調整、補完、この3機能のあり方が問われるようになるのも必然であろう。

こうして現在、市町村合併から道州制への道が、いよいよくっきりと敷かれてきたのである。しかし問題は、道州も市町村や都道府県と同様に地方自治体であることには変わりはない。地方自治体であれば、自治の担い手として地方自治を発展させる役割を負うのは当然である。しかし、現在政府が推進しようとしている道州制は、果たしてその期待に応えられるものなのかどうかである。以下、検討しよう。

## 2 市町村合併と道州制

2005年3月末に切れる合併特例法の期限を迎えて、全国で活発な合併協議が展開された。自主合併とはいいいながら、終始、政府の強いイニシアチブが働いていたことは間違いない。なかでも、記憶に強く残っていることは、総務省が主催をして都道府県ごとで開催された市町村合併を進める全国リレーシンポジウムの席上でのこと。当時の総務省政務次官が冒頭の挨拶で、「政府としては市町村合併の次に都道府県の合併を考えている」と述べた。

当時は、まだ市町村合併が話題になり始めた時期のことであり、道州制へと思いを馳せた参加者は何人いただろうか。しかし、現在、その道州制が現実味を帯びてきている。今思えば、最初から政府の狙いは市町村合併よりも、むしろ道州制の導入にあったのではないかと勘ぐってしまう。市町村合併が進み基礎自治体の規模が拡大していけば、広域自治体としての都道府県のあり方の見直しが予想できるからである。

したがって、道州制の検討にあたっては、市町村合併の問題点を押さえておく必要がある。合併した場合、中心地に比較して、今までよりも周辺地域の過疎化が進展する。その結果、周辺に位置する地域と中心地域とでは一層格差が拡大する可能性がある。さらに、合併すれば何とかなるとの気持ちから、これまでの地域づくりの取り組みが合併によって後退する可能性や、合併して以降、すでに合併した地域の経験から、当初とは逆に行政サービス水準の低下とサービスの住民負担の引き上げが行われるケースが多い。

また、合併以降の膨張した予算にもとづく「合併バブル」の発生や合併特例期間が過ぎた10年後

におけるバブルの清算, 15年後の地方交付税の大幅な減額および合併特例債の償還など, さまざまな要素が重なって, 将来的には, 今以上に自治体の財政は苦しくなることが懸念される<sup>(2)</sup>。

たびたび合併論議のなかで, 今から50年も前の昭和の大合併の成功事例が紹介されることがある。しかし, その地域を調査すると, たまたま企業や大学が誘致されたり, 都市計画のモデル地域に指定されたりと, 特別な要因のおかげで, その地域が発展したのであって, もちろん合併した全ての地域が発展しているわけではない。むしろ, 現在, 過疎地域となっている所は, この昭和の大合併をきっかけとして過疎が始まったと言える地域が数多く存在することを忘れてはなるまい。

まだ, 昭和の大合併が行われた当時の日本社会は, まさに高度経済成長期に入らんとする直前にあって, 合併して以降, 高度経済成長の波及効果で合併した周辺地域に, その経済効果が及ぶこともあった。さらに, わが国の人口は, この期のベビーブームにみられるように急激に増加しつつあったため, これらの地域も人口増加に関連する社会的効果を楽しむことができた。

しかし今後は, かつてのような経済成長も人口増加も望むべくもなく, 昭和の合併の結果で今回の合併の効果を推し量ることは, もはや不可能である。当時と現在とは, 市町村合併を行う時代状況が全く異なっているのである。現在, 事態は一層, 深刻であると言わなければならない。

今後わが国は, さらに高齢化が進み, ますます福祉・介護に対する住民の要求が強まってくる。それに加えて, 最近, 地震や台風, 豪雨の被害が甚大になり, 安心して地域で暮らしたいとする住民の要求も強まってきている。これらの要求に応え, 安心・安全の地域づくりを進めていくためには行政と住民との距離が広がるよりも, 行政は住民にとって身近な存在であることが望ましい。地域住民への行き届いた対策や, すばやい対応がとれるからである。あまりにも現在の市町村合併は, こうした住民生活の目線からの議論がなされず, 行政から見た効率性の観点のみが前面に押し出されすぎている。

したがって, 合併に向けて正面から住民を説得することが難しい。そのため, 国は財政手段を持ちださざるをえず, 合併する自治体には財政特例を, 合併しない自治体には地方交付税の減額をちらつかせながら, 半ば強制的に合併せざるを得ない方向に誘導していった。しかし, 地域づくりに強制はなじまない。住民の自主性を引き出してこそ, 地域づくりは発展することを忘れてはならない<sup>(3)</sup>。

こうした市町村合併が抱える問題点の中から, 道州制においても共通して考えられる問題点を取り出すことは困難ではない。

第1に, 道州域内での格差の拡大である。旧府県の府県庁所在地がさびれ, その犠牲の上に道州庁所在地が栄え, 道州内での一極集中化が起こる。

第2に, 財源の問題である。現在, 国による地方交付税の大幅な削減が継続されており, 自治体財政はいっそう危機的状況を深めている。第28次地方制度調査会の最終答申(2006年2月28日)では, 道州制の財源について, 「国からの事務移転に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を行うことに加え, 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り, 分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する。」<sup>(4)</sup>という極めて抽象的な記述になっている。したがって, 道州制が実施された場合, この財源問題が解決されるという保障はない。

第3に, 行政がますます住民から遠ざかっていくことである。現在, 地方制度調査会の道州制案によると, わが国を9~11の道州に分割することが考えられている。すると, 日本の人口は1億2000万人だから1道州の平均人口が1000万人を超えることになる。世界において人口1000万人以下の国は, 世界237カ国のうち半数以上にあたる157カ国も存在している。この中には, スウェーデン

やオーストリア、スイスなど日本にとってなじみのある国も多い。このような規模を持った道州を、そもそも地方自治体と呼ぶことができるのであろうか。

### 3 住民自治を軽視する道州制案

現在の都道府県でも、住民にとっては遠い存在とみなされがちである。ましてや、さらに広域化された道州の下では、住民の参加機会は保障されず一挙に住民自治の形骸化が進む危険性がある。政府が進めようとしている道州制案には、それを食い止め、住民自治を発展させようとする視点が極めて弱い。したがって、住民の立場に立って分権型社会をどのように構想するかという観点が無いのが特徴である。この点を指摘した全国知事会の批判は鋭い。

「これまでに国から提起された道州制議論は、『地方分権の実現』といったような美名であられるが、国の財政事情が悪化したときに繰り返し出されるなど、地方制度改革を国家財政再建のツールとしか考えていない。住民の立場に立って分権型社会をどのように作っていくかといった自治の根本の理念をまったく描かないまま提起している。」<sup>5)</sup>

元来、地方自治は団体自治と住民自治とを構成要素とする。団体自治とは、国の内部において国家から独立した地方自治体が存在し、この地方自治体によって、地域の政治や行政を処理することを言う。他方、住民自治とは、その地域に住んでいる住民が、積極的に地域の政治や行政に参加することによって、それを自分たちの意思と責任で処理することを言う。問題は、この団体自治と住民自治との関係をどうみるかという点である。

国家からの監督や関与を出来る限り排除しながら、中央政府から独立して意思決定を行う団体自治の重要性は言うまでもないが、この団体自治は、住民が積極的に地域の政治や行政に参加する住民自治によって支えられる。いわば、団体自治という地方分権の枠組みは、住民自治という民主主義の内容によって保障される必要がある。その意味において、住民自治は地方自治の根幹をなすと言える。それにもかかわらず、この住民自治を発展させるという視点を欠いているのは、道州制の致命的欠点である。

さらに重大なことは、政府はこの道州制の導入を、さらなる市町村合併の実行と一体となって進めようとしていることである。その状況を、合併新法（市町村合併の特例等に関する法律）の制定にみることができる。この法律は、旧合併法が2005年3月末日に期限が切れたことに基づいて、さっそく2005年4月1日から2010年の3月末日までの5年間の時限立法として成立したものである。

合併新法は旧法と比較すると、地方税の不均一課税、議員の在任特例、人口3万人以上であれば市になることができる3万人特例などの旧特例法の特別措置は存続される。しかし一方、合併特例債は廃止となる。また、合併算定替の特例期間が旧法では10年であったが、新法では5年に短縮される。したがって、新法は旧法に比べると、自治体にとって財政上の利点が極めて小さい。

そのため、今後の市町村合併には、これまで以上の強制力を伴うことになる。合併新法では、それを、総務大臣が、市町村合併を推進するための基本指針を策定する。都道府県は、この基本指針に基づき、市町村合併の推進に関する構想を策定する。都道府県知事は、この構想に基づき、市町村合併調整委員を任命し、合併協議会に係る斡旋や調停を行わせることができる。都道府県知事は、合併協議会設置の勧告を行うことができる。勧告を受けた市町村長は、合併協議会の設置を議会にはかり、否決された場合には、住民の6分の1以上の署名により、または市町村長が住民投票を請求することができる。都道府県知事は、合併協議会における市町村合併に関する協議

の推進に関し勧告を行うことができる。

以上のように合併新法では、国が知事や市町村長を使って強力に合併を推進させる内容となっている。

そもそも政府は2000年の閣議において当時3,200余りあった市町村を1000にするという目標を立てた。しかし、市町村合併の結果、1,820の自治体になったとはいえ目標達成率は55%程度終ってしまった。これは「昭和の大合併」の95%という達成率に比べると、決して満足できる数字ではない。ちなみに、「昭和の大合併」においては、町村合併促進基本計画（1953年10月30日閣議決定）により、町村数を3分の1に減少させることを目標として取り組まれた。その結果、当時9868あった市町村が1961年には3472に減少した。

また、これまで早くから資源の効率的利用と地域開発の効率性を理由に、道州制の導入を積極的に働きかけてきた財界は、「活力と魅力溢れる日本をめざして」（日本経団連、2003年1月）において300程度の自治体を提案した。さらに、経済財政諮問会議がまとめた「日本21世紀ビジョン」（2005年4月）では、人口30万人規模の基礎自治体を目標に掲げた。いずれも、それを実現しようとすれば、今後さらに強力な市町村合併を行わなければならないことになる。

こうして道州制の導入は、住民自治はおろか団体自治をも侵害し、全体として地方自治の空洞化をもたらすことになるであろう。

#### 4 三位一体改革の教訓と道州制

現在、地方財政の深刻な危機を背景に、小泉内閣は鳴り物入りで三位一体改革による地方財政再建策を実行している。これは国庫補助負担金の削減と国から地方への税源移譲および地方交付税の見直し（削減）、この三者を同時に行うことによって、地方分権を財政面で支え自治体の自立をめざすものと宣伝されてきた。

地方自治体にとっても、何かと使い勝手が悪く国の地方自治体を統制する手段として名高い国庫補助負担金が削減され、それが自治体に税源移譲され一般財源化できれば、地方にとって有利であるという期待のもとで三位一体改革を積極的に進めていこうとした経緯もある。

2004年6月3日に閣議決定された「骨太方針2004」において、政府は税源移譲については2006年度までに3兆円をめどに、所得税から住民税への税源移譲の実施を決めるとともに、3兆円の補助金改革に関して地方六団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）に具体案のとりまとめを要請した。

地方六団体はこの要請に対して、8月24日に「国庫補助負担金等に関する改革案」をまとめ政府に提出した。そのなかで、三位一体改革の前提条件として、

- (1) 国庫補助負担金改革のみを優先させることなく、税源移譲を一体的に実施すること。
- (2) 提案した国庫補助負担金を廃止し、確実に税源移譲が担保される改革とすること。
- (3) 税源移譲に伴って起きる自治体間の財政力格差に対応するため、地方交付税の所要額を必ず確保すること。
- (4) 施設整備事業が円滑に行われるように、地方債と地方交付税の組み合わせにより財政措置を講ずること。
- (5) 地方自治体への一方的な負担転化は絶対行わないこと。
- (6) 従来の国庫補助負担金と類似の国庫補助負担金を新たに創出しないこと。

(7) 地方財政計画の作成に当たっては地方自治体の意見を反映させる場を設けること。

以上の内容を示した上で、地方六団体は三位一体改革を第一期と第二期に分け、第一期を2006年度までとし、この間に削減を希望する国庫補助負担金のリストを作成した。その範囲は8府省148事業におよぶ膨大なものとなった。このリストの中には、義務教育費国庫負担金の廃止や、私立保育所の運営費負担金の廃止を盛りこむなど、住民のナショナルミニマムを維持するために必要不可欠な補助金の廃止を要求したという点で大きな問題点を含んではいた。しかし、この分野の国庫補助負担金の廃止の優先順位は低く、あくまでも地方六団体の要求は、税源移譲された場合に地方自治体にとって一般財源として創意工夫が働く余地が大きい公共事業や施設整備に関する、いわゆる奨励的補助金を中心であった。

こうした地方六団体の改革案に対し、各省庁の風当たりは強かった。特に財務省は依然として公共事業の補助金削減に対しては税源移譲を行わないことを強調するとともに、地方財政計画に7兆から8兆におよぶ不適切な「過大計上」があるとして地方交付税を大幅に削減する方針であると主張した。また、国土交通省や農林水産省も自己の権限を維持するため、公共事業関連の補助金削減に反対した。

こうして省益を優先させる各省庁の対応によって、地方六団体の主張は骨抜きにされていく。それを象徴的に示したのが、2004年10月26日に出された政府与党合意の「三位一体の改革について」であった。この合意では、地方交付税について2005・2006年度は「地方交付税、地方税などの一般財源の総額を確保する」という文言により大幅な削減が見送られたものの、国庫補助負担金改革については、地方六団体が要求した公共事業・施設整備関係の国庫補助負担金削減ではなく、もっぱら要求もしていない国民健康保険国庫負担金や児童手当負担金などの補助金の削減が中心を占め、地方六団体の要求と期待は完全に裏切られる結果となった<sup>(6)</sup>。

ここで、三位一体改革の第一期を終える2006年度までの結果をみておくと、トータルでつぎのようになる。

まず、国庫補助負担金の改革では、三位一体改革がスタートした2003年度に約5600億円の削減。2004年度では約9000億円の削減。さらに2005年度から2006年度までで約3兆円の削減。合計で、この4年間で4.4兆円の国庫補助負担金が削減された。そのうち税源移譲されたのが3.1兆円だけで、残りの1.3兆円は地方自治体にとって純減となる。さらに地方交付税については、地方財政計画の圧縮を通じて、この4年間で約5.1兆円の削減となった。結局、国庫補助負担金と地方交付税の削減9.5兆円に対して、税源移譲されたのは3.1兆円にすぎない。いかに、削減幅が大きかったかが知れよう。

三位一体改革は、2006年度をもって一応の終結をみる。2003年度から始まったこの4年間の改革は、地方自治体にとって全くの期待はずれに終わった。国の「ひもつき補助金」を減らし、その分、税源移譲されれば地方の自主性が高まる。この観点からすれば、公共事業関係の国庫補助負担金が、まず最初に改革の対象とされなければならないはずであった。しかし現実には、財務省など関係省庁の執拗な抵抗によって、公共事業関係の国庫補助負担金は、ほとんど手がつけられずに終わった。

その代わりに、税源移譲の対象になったのは義務教育費や国民健康保険、児童手当など、およそ地方自治体にとっては裁量の余地のない義務的経費にすぎなかった。この分野の税源移譲が行われ一般財源化された場合、心配なことは2点ある。

第1に、財政危機が深刻な自治体であればあるほど、移譲された教育や福祉の財源を削り、他の分野の経費に移す恐れが十分にありえる。そうすれば、この自治体の教育や福祉の水準は低下する。

第2に、地方自治体の人口や所得水準によって、大都市ないしは大都市をかかえる自治体とそうではない自治体との間に、財政力の地域間格差が拡大することである。それにもかかわらず、本来、この問題に対応すべきはずの地方交付税制度の機能は弱められ、今後ますます地方交付税が削減されていこうとしている。

これでは、地方自治体の自主性が高まり地方分権化が進展するどころか、国庫補助負担金と地方交付税の削減に比べ、わずかの税源移譲と引き換えに、地方財政の危機は一層すすむ結果となったのは当然のことである<sup>(7)</sup>。そのために、依然として地方自治体は国からの地方交付税の削減におびえながら零細な補助金に頼らざるをえない。これでは、地方分権化の進展どころの話ではない。

そもそも政府にとって、三位一体改革の最大の狙いは、同時期に行われた市町村合併と同様に、もっぱら国の財政再建を優先するため、地方自治体への国の財政支出を削減し、地方分権化に歯止めをかけることにあったと言うべきであろう。

以上、三位一体改革の経験から、道州制問題を考える際、考慮すべき点は、第1に、税源移譲に関して財務省など関係省庁は猛烈な抵抗を行ったことである。第2に、地方分権よりも国の財政再建を優先しようとする政府の姿勢である<sup>(8)</sup>。

三位一体改革から浮き彫りになったこの2つの問題点は、道州制の導入を考える場合、決定的な意味を持つ。なぜなら、地方制度調査会が答申した道州制は、単なる地方自治体のあり方ではなく国と地方の役割を徹底的に見直した上で、国の出先機関が持つ権限の道州への移譲と財政の大幅な移譲とを前提としているが、この前提のいずれも行われるという見通しのないことを証明する結果になったからである。

かつて地方分権推進委員会は、「地方分権推進にあたっての基本的考え方」(1995年)を発表し、この中で、次のように述べていることは注目すべきである。

「地方分権を推進するためには、いわゆる道州制の導入など現行の地方制度そのものを見直すべきであるとの意見があるが、まず、地方公共団体に十分な権限や財源を付与することを急ぐべきであり、当面現行の市町村(都道府県)という二層制の地方制度を前提に、基礎的自治体としての市町村および広域的自治体としての都道府県の役割分担を踏まえつつ、地方分権を推進すること」

みるように、地方分権を推進するためには道州制の導入を急ぐ前に、まず現在の地方自治体への権限と財源の移譲を優先して行うべきであり、道州制の導入は、このような分権改革が行われた後に検討されるべき課題であると位置づけた。今まさに、こうした視点に立つことが必要であり、この間に行われた市町村合併にしても、あるいは三位一体改革にしても、地方分権の推進に寄与したとは到底言えない内容であったことを考慮すると、ますますその感を強くせざるを得ない。

したがって、地方分権が未熟のまま、道州制が早急に導入されるようなことになれば、地方分権を拡大し地方自治を前進させる「自治的道州制」ではなく、集権的構造を温存したまま、国の出先機関的機能を果たす「集権的道州制」に帰結することになるであろう。

## 5 道州制の導入と現代地方自治の危機

現在、日本の地方自治は戦後最大の危機に立たされている。

戦後わが国の行財政制度は、「三割自治」という言葉に代表されてきたように自立性の低い地方自治体の存在と、他方における強固な中央集権的体質とを、その特徴としてきた。しかし、1990年代に入ってからの深刻な経済不況のもとで、個々の政治家や官僚の問題にとどまらず、組織ぐるみ

の大蔵省、外務省、厚生省など官僚機構による相つぐ犯罪的、反社会的行為の発生は、中央集権的行財政システムの弊害を広く国民に認識させる結果となった。

したがって、近年その反省に立って、経済的効率性優先の社会ではなく、地域で生活する人たちが安心して生き生きと生活できるような個性豊かな地域社会をつくることが求められている。そのためには、地域の状況と、そこで生活する住民の要求を的確に反映できるような行財政システムとして、中央集権から地方分権へのシステム転換が求められるようになってきた。

そこで国会は、1993年6月、全党一致で「地方分権の推進に関する決議」をおこない、その実現のために、1995年7月「地方分権推進法」にもとづき地方分権推進委員会が総理府に設置された。分権推進委は5次にわたる答申をおこない、政府は1998年5月「地方分権推進計画」、1999年3月「第2次地方分権推進計画」を閣議決定し、それらにもとづき、1999年7月、「地方分権一括法」を提案し、議会はこれに付帯条件をつけて採択した。

こうして、地方分権化が進展し、地方自治が発展していくかに見えた。しかし、目を社会全体に向けて最近の動きを凝視すると、実際には地方分権は後退し、中央集権化が一層強まっているように思える。たとえば、日の丸・君が代の教育現場での強行や市町村合併の自治体への強制、そして本稿で研究対象とした三位一体改革による地方交付税や補助金の一方的削減など、およそ国民や住民の意思を軽視した国の対応が目立っている。地方分権とは名ばかりで、むしろ中央集権化が強化されつつあるといえる。分権に名をかりた地方自治の破壊といつてよい。

加えて、有事法制・自衛隊のイラク派遣法、通信傍受（盗聴）法、住民基本台帳ネットワーク、国民保護法の制定などに見られるように、国防や外交、公安など従来の国家権力を背景とした公共政策は格段に強化されようとしている。したがって、現在の政府の規制緩和・民営化政策に目を奪われて、単なる「小さな政府」を志向しているのだと誤って認識してはならない。「自己責任」と称して国民に負担を転化し、国防や外交、公安などの分野に公共政策の重点を絞ることによって、より「強い国家」をめざそうとしているのである。そのような傾向を、従来の国民生活の隅々にまで規制の対象にしていた中央集権化に比べて、新中央集権化と呼ぶことができよう<sup>(9)</sup>。

こうしたわが国の中央集権化は、道州制や憲法「改正」によって、近年ますます強められようとしている。すなわち、道州制は分権なき中央集権化の手段として利用される危険性が高まっているのである。国にとっては、現在の府県よりも数が少なくなる州を束ねて統制することが、これまでに比べてはるかに容易になる。しかも、九条を中心とする憲法改訂によって軍事的要素が社会システムに強くビルトインされれば、わが国は軍事的中央集権的国家体制へと大きく飛躍し、地方自治はますます形骸化されてゆくであろう。

以上の意味において、現在地方自治は戦後最大の危機に直面している。本稿で対象とした市町村合併から道州制への流れは、まさに、こうした現在日本の歴史的文脈の中でとらえる必要がある。

## おわりに

近年、市町村合併や三位一体改革など地方行財政の枠組みを決定する重大な改革が行われた。そして現在、道州制に向けて活発な議論が展開されている。それらに、いずれも共通する理念は「地方分権」の推進である。しかし、一見して地方分権と逆行すると思われる改革も、地方分権の名の下に実行されてきた感がある。

そろそろ私たちは、これら地方行財政改革が、その看板どおりに地方分権を推進させるのか、そ

れとも地方分権に逆行するのかを冷静に検討すべき時期にきている。そうでないと、気がついたときには地方自治体が住民の手から遠くはなれ、中央政府の出先機関に逆戻りという、取り返しのつかない事態に至ってしまわないとも限らない。今こそ、その見極めが大切な時である。

本稿では、こうした観点に立って、この間、実施された市町村合併や三位一体改革を検討した上で、道州制導入の問題点を明らかにした。本文で指摘したように、市町村合併や三位一体改革のそれぞれが、あくまでも国の財政再建を優先しようとする政府の意図によって進められてきたために、地方分権化の進展は阻まれている。さらに、今後の道州制とそのもとでの市町村合併の推進は、むしろ地方分権を大幅に後退させる危険性がある。

地方分権のかけ声に惑わされず、現実を正視する冷静な頭脳と、行く手を阻んでいる巨大な中央集権の壁を取り払おうとする勇気と知恵が、今ほど求められる時はない。

## 注

- (1) 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)を参照。
- (2) 詳しくは、藤田安一「市町村合併と自治体財政」(『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号, 2003年)を参照。
- (3) こうした観点から地域づくりを論じたものとしては、藤田安一『地域づくりの新たな発展をめざして』(米子プリント社, 2004年), 藤田安一『現代公共政策における地域的課題』(米子プリント社, 2005年), 藤田安一『地域政策の思想と実践』(米子プリント社, 2005年), 藤田安一『住民主体の地域づくりをめざして』(米子プリント社, 2006年)を参照。
- (4) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」2006年2月28日。
- (5) 全国知事会 道州制研究会「道州制研究会における審議経過」2005年3月。
- (6) 詳しくは、藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要, 第3巻第1号, 2006年)を参照。
- (7) 最近の地方財政危機の進展, および地方財政破綻の現状とその再建の方向性について論じたものとしては、藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要, 第2巻第3号, 2006年)を参照。
- (8) 地方分権よりも国の財政再建を優先させようとする姿勢を批判したものとして、岩崎美紀子「三位一体改革と地方分権改革推進会議」(『地方自治』2003年7月号)が興味深い。
- (9) この視点から、現代の公共政策を批判的に検討したものとして、藤田安一『現代公共政策における地域的課題』(米子プリント社, 2005年)を参照。

## 参考文献

- 石見 豊『戦後日本の地方分権』北樹社, 2004年。  
 岩崎美紀子「道州制の展望」『月刊 自治フォーラム』2005年3月号。  
 岩崎美紀子「三位一体改革と地方分権改革推進会議」『地方自治』2003年7月号。  
 小川康則「第28次地方制度調査会『道州制に関する論点メモ』について(上)(下)」『地方自治』2005年2月号, 3月号。  
 小川康則「第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』について(上)(下)」『地方自治』2006年5月号, 6月号。

- 経済財政諮問会議「日本21世紀ビジョン」2005年4月。
- 白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論』自治体研究社，2004年。
- 全国知事会 道州制研究会「道州制研究会における審議経過」2005年3月。
- 田村 秀『道州制・連邦制』ぎょうせい社，2004年。
- 塩野 宏『国と地方公共団体』有斐閣，1990年。
- 地方制度調査会「道州制に関する論点メモ」2004年11月8日。
- 地方制度調査会「今後の地方自治制度のありかたに関する答申」2003年11月13日。
- 地方制度調査会「今後の地方自治制度のありかたについての中間報告」2003年4月30日。
- 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申について」2006年2月28日。
- 地方分権推進委員会「分権型社会の創造」(最終報告)2000年8月8日。
- 地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」2004年5月12日。
- 西尾 勝編『地道府県を変える』(分権型社会を創る 2)ぎょうせい社，2000年。
- 西尾 勝・神野直彦編『地方制度改革』(自治体改革 1)ぎょうせい，2004年。
- 日本経団連『活力と魅力溢れる日本をめざして』2003年1月。
- 松本英昭「道州制について(一)(二)(三)(四)」『自治研究』第82巻 第5・6・7・8号，2006年。
- 藤田安一「市町村合併と自治体財政」『鳥取大学教育地域科学部紀要』第4巻第2号，2003年。
- 藤田安一「三位一体改革が地方財政に与えた影響に関する一考察」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要)第3巻 第1号，2006年。
- 藤田安一「現代地方財政の破綻と再生」『地域学論集』(鳥取大学地域学部紀要)第2巻 第3号，2006年。
- 藤田安一『現代公共政策における地域的課題』米子プリント社，2005年。
- 藤田安一『地方行財政改革の課題と展望』米子プリント社，2006年。
- 藤田安一編『地域づくりの新たな発展をめざして』米子プリント社，2004年。
- 藤田安一編『地域政策の思想と実践』米子プリント社，2005年。
- 藤田安一編『住民主体の地域づくりをめざして』米子プリント社，2006年。

(2006年10月6日受付，2006年10月13日受理)