



発行所
三重県地方自治研究センター
三重県津市栄町2丁目361番地
財)三重県地方自治労働文化センター内
TEL059-227-3298
FAX059-227-3116
http://www.mie-jichiken.jp/
info@mie-jichiken.jp

分権の視点が 不可欠 道州制論議の動向

共同通信社編集委員兼論説委員 鎌田 司氏

1 机上の基礎自治体優先

小生もメンバーとして参加している内閣府の道州制ビジョン懇談会の今年3月の会合で、「おや」と思わされたことがあった。それは、地域

道州制は国家統治機構の改変(再編)といわれる。戦前からこれまで断続的に起きた道州制論議は、ほぼこうした観点からの論議だったと言っていい。しかし今日では国家統治機構優先の論議はバランスを欠くと言わなければならない。今日ではまず「分権の視点」が不可欠である。「道州制は究極の分権」といわれるが、究極の分権としての道州制を考える際にはどのような論議が求められるのだろうか。また当然ながら「何のための道州制か」が問われなければならない。分権改革の必要性として中央集権体制の行き詰まりが指摘されるが、同時にそれはこの国の在り方にかかわっていることにはかならない。この国の「新たなすがた・かたち」の構想が求められているということである。

ブロック経済界の代表から「地方分権改革を着実に進めて道州制につなげる」ことを強調する意見が上がったことだ。

日本経団連はじめ各地域経済界の道州制推進論は、独自の地域経営が

可能になることや行革を目的にしていくことが多い。日本経団連が2008年11月にまとめた「道州制に向けた第2次提言」が、道州制を「究極の構造改革」としているのは、こうした考えを象徴している。

地域経済界がなぜ今ごろになって分権を言い出したのか。四国経済連合会が今年1月、四国4県の市町村長や市町村議会正副議長、会員企業経営者へ実施したアンケート結果はそのヒントになるのではないかと思われる。

アンケートによると、道州制に賛成は63・7%で、2006年の調査に比べ14・6ポイント低下した。首長と正副議長による市町村の賛成割合は48・8%と28・8ポイントも低下し、特に町村だけを見ると賛成は31・5%にとどまり、反対が62・0%に上ったという。

アンケート結果は、地域経済界と首長ら自治体側との道州制に対する認識のずれの大きさを物語っている。

▼町村会が「反対」決議

市町村が道州制に慎重なのは、道州制が本当に住民や地域の将来にプラスになるのか、確信が持てないことにあると思われる。同時に平成の大合併に続くさらなる合併を警戒していることがある。平成の大合併で市町村は1800弱と、大合併前に比べ約40%も減った。多くの自治体

は合併後のまちづくりに追われている。しかし現在の道州制論議では、「基礎自治体優先」の名の下に市町村の規模拡大と、そのためのさらなる市町村再編に拍車がかかりそうなのが特徴だ。

自民党が2008年7月にまとめた「道州制に関する第3次中間報告」では、道州制の導入により「基礎自治体中心の地方分権体制へ移行」するとし、基礎自治体の規模は「人口30万人以上、少なくとも10万人以上」、市町村は「7000から10000程度に再編される」としている。

民主党は小沢一郎前代表時代のマニフェスト(政権公約)では、道州制には直接触れなかったものの、市町村を「300程度」に再編、都道府県の廃止を目標に掲げるなど、自民党より「過激」だった。そこに至る途中経過として、都道府県が担う事務の3分の2程度を基礎自治体に移譲するとし、平成の大合併の「第2次合併」により市町村を「7000、8000程度」に集約するとしていた。

こうした市町村再編に対し、さらなる合併を嫌う全国町村会は「道州制反対」を決議した。これまでの道州制論議は分権や基礎自治体優先を言うものの、制度論、枠組み論に終始し具体的な課題に立ち入った論議が不十分なのは否めない。住民生活や小規模市町村など地域の実態に即

プロフィール

鎌田 司 ●かまた つかさ Kamata Tukasa



共同通信社編集委員兼論説委員
1949年生まれ。
旧自治省、旧建設省など主に行政取材に携わる。
地方分権改革や道路関係公団民営化など、内政の
評論・論説を担当。
05年4月から年間企画「地方自治一戦後の軌跡」
を取材。
内閣府・道州制ビジョン懇談会委員、地方自治総合
研究所評議員。
共著に「広域地方政府システムの提言」、「フラン
スの地方分権改革」など。

したていねいな論議の組み立てが求
められている。

2 「新たな「国」のすがた・かたち」を

道州制論議では「国の役割を限定
する」ということがいわれる。内政
関係の権限や財源、人員を道州と基
礎自治体にはば移譲し、国は外交や
防衛など国家戦略に専念するように
しようという考え方だ。肥大化し、
激変する経済社会状況に対応しきれ
ない「霞が関」による中央集権体制
を抜本的に改革しなければならぬ
ということでは、分権改革とベクト

ルは同じと言っている。

しかし「国の役割を限定する」と
いうことと、「国の責任放棄」は別
であることに注意が必要である。ナ
ショナルミニマムの確保に国が責任
を負わないことや、税財源の地域格
差の是正を道州間の水平調整に任せ
るといったことが「国の役割限定」
の中に含まれているとしたら、道州
制が国民や地域の理解と支持を得る
のは難しいのではないか。

道州をどのようなブロックに区分
けたとしても、ブロック単独で自
立が可能なのは大企業と人口が集中
する東京周辺や関西など一部地域に
限られる。残りのブロックは移転財
源なしに道州財政も地域経営も成り
立たないとみられ、財政調整が不可
欠となる。

しかし諸外国を見ても水平調整が
うまく機能している例はほとんど見
あたらぬ。「財政調整は道州間の
水平調整で」と言うのは簡単だが、
大都市住民が簡単に受け入れるとも
思えない。全国市長会は道州間と基
礎自治体間の双方について全国的な
財政調整を求めている。国の関与の
程度は別にして、国に責任を果たさ
せる仕組みが必要である。

▼平和貢献の構想で

世界同時不況や人口減少、超高齢
化社会に直面して、国民はこの国の
行方に大きな不安を抱いていると思

われる。21世紀に日本は世界とどの
ように向き合うのか、おそらく多く
の国民は「平和貢献」を挙げるので
はないだろうか。軍事力を極力廃し
た平和維持活動に加えて、地球温暖
化対策や平和の大きな阻害要因であ
るアフリカ、アジアなどの貧困対策
で、日本は技術や資金、人材の面で
貢献できるだろう。

新たな国の「すがた」を平和貢献
を軸に構想する。そのための国の「か
たち」として霞が関を解体再編し平
和維持活動や温暖化、貧困対策に積
極的にかかわる体制を構築する。

国の「かたち」を構想する一環と
して道州制の導入はあり得るだろう。
各道州が東アジア諸国の地域との交
流を積極的に行い信頼関係を築くこ
とで、戦争で迷惑をかけた日本のイ
メージを改善することにもつながる

のではない。

3 「下からの論議」が必要

今回の衆院選で自民党は「道州制
の実現」と道州制基本法制定などを
マニフェストに盛り込む方針とされ
る。一方民主党は「300自治体」
論を降ろし数値目標も入れず、道州
制については「検討課題」と明記す
る方向という。

衆院選の結果は今後の道州制論議
に大きく影響するのは間違いない。
これまで指摘してきたように、道州
制論議では分権の視点と何のための
道州制なのかを国民に分かるように
提示する必要がある。衆院選後に「第
2ラウンド」の論議が始まるとした
ら、国民生活や地域をベースにした
「下からの論議」の積み重ねを強く
求めたい。

地方分権時代の総合計画

四日市大学総合政策学部准教授 小林 慶太郎

総合計画の位置づけとその構造

地方自治法が改正され、第2条に
「市町村は、その事務を処理するに
当たっては、議会の議決を経てその

地域における総合的かつ計画的な行
政の運営を図るための基本構想を定
め、これに即して行うようにしなけ
ればならない。」という条項(当時
は第5項/現在は第4項)が加わっ

たのは1969（昭和44）年のことであった。

この条項に基づいて、各自治体で策定されるようになった基本構想は、法的には「各種法規に定められた関連の計画との調整の基準ともなるような、市町村の運営、施策についての総合的で長期的計画的な施策方針を定立する」もの（1996（平成8）年の浦和地裁判決）と性格づけられており、地方自治体が策定する各種計画の上位計画と位置づけられている。

基本構想を定めることを義務付けた法改正からちょうど40年、今日では、県内でも全ての自治体が、この基本構想を策定している。しかしながら、法改正直後にあつては、どのようにして策定すべきかとまどう自治体もあり、全ての自治体で足並みを揃えて策定できたわけではなかった。

そうした中で各自治体にとって指針となったのが、1966（昭和41）年の市町村計画策定方法研究会（委員長：磯村英一）による研究報告や、これを受けて発せられた1969（昭和44）年の自治省行政局長通達「市町村の基本構想策定要領」であった。

基本構想の策定に際して、その下に基本計画と実施計画を設けた3層構造の「総合計画」として策定するという、今日多くの自治体で一般的

に行われているスタイルは、実は、この研究報告や要領を受けてのことであった。

地方分権時代の総合計画の策定

しかしながら、そもそも「その地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るため」には、それぞれの地域事情に合わせた計画が策定されるべきであつて、国が要領などを示して地方がそれに従つて計画を策定するという横並びのスタイルは、団体自治あるいは地方分権の理念とは相容れない。

こうしたこともあり、2000（平成12）年の第一次地方分権改革の後から、策定にあたって様々な工夫を凝らす自治体が増えて来ている。例えば、1960年代に始まった前述の3層構造をやめ2層構造を採用する自治体も出てきている。

2層構造を採用した自治体では、その理由やメリットとして、スピードや柔軟さ、分かりやすさ、評価のしやすさなどを挙げている。だがそ



の一方で、「進捗管理の簡素化を見込んだが、従来と大きく変わらなかつた」といった指摘もあり、3層か2層かといった構造のみではなく、何のためにどのような行政経営をしているのか、なぜ従来の構造を変えるのかといった視点が、策定の前提として共有されることの必要性が伺える。そこで以下、地方分権時代の総合計画策定の視点を整理したい。

進捗管理と行政評価

〜使い方の視点〜

何のためにどのような行政経営をしていくのかということになると、意識されるのは、進捗管理や行政評価といった視点であろう。

目標管理型の総合計画が志向される場合、そこには何らかの目標数値が掲げられるのが一般的である。だが、この目標数値は、投入すなわち‘in put’される予算額に応じて結果が出るようなもの（例えば、下水道普及率など）では無意味である。せめて、例えば河川環境の改善を謳うのであればBOD値など、‘out put’的な目標数値が掲げられるべきであろう。

もっとも、総合計画においては、市民から見てわかりやすいように‘out come’的に目指す状態（例えば、前述の河川環境の例で言えば「蛍の飛ぶ川」など）を示す方が望ましい、との意見もある。どのような形の指

プロフィール

小林慶太郎

●こばやし けいたろう Kobayasi Keitarou



四日市大学総合政策学部
総合政策学科長・准教授
地方自治体との共同調査研究等を多数手がけており、地方自治体の職員研修の講師、地域づくり等に関わる講演会・シンポジウムの講師やコーディネーター・パネリストなども、各地で務めている。
共著に「日本の民主主義—変わる政治・変わる政治学」、 「地方分権改革とこれからの基礎自治体」など。

標を設けるべきかは、策定後の総合計画をどのように使っていくつもりかによっても左右されるのである。

なお、総合計画を実質的な進捗管理のツールとしようとすると、様々な事務事業について定められている様々な個別計画との関係も整理される必要がある。

自治体によっては、個別計画の策定の際に総合計画の担当者が検討メンバーに加わったり、各個別計画の計画期間（目標年次）を総合計画の計画期間（目標年次）に合わせて設

定することで次期の計画づくりにおける連携を確保したり、といった工夫をしている事例も見られる。

マニフェストと総合計画 政治的な視点

近年、イギリスに倣って日本でも、首長選挙などの際に、各候補者がマニフェストを掲げて戦うという、いわゆるマニフェスト選挙が増えてきている。この選挙戦を勝ち抜いた首長のマニフェストは、市民に承認された政策であり、行政経営を推進していく上で首長が市民に対して行った約束であると言える。

ところで、マニフェストは本来、数値、財源、期限が明記されるものであり、行政運営の計画性を担保するための仕組みであり、こうしたマニフェストの性格は、総合計画とも似通った面を持っている。それゆえ、当然このマニフェストに掲げられた内容は、総合計画の中にも位置づけられなければならない。

しかしながら、基本構想の改定には議会の議決を要するため、議会と首長の主張が対立しているような場合には、議決を得られないケースも考えられる。いわゆる基本計画や実施計画の部分の見直しで対応している自治体もあるが、今後、ますますマニフェスト選挙が増えていくことが予想される中で、マニフェストと総合計画の策定・見直しの関係につ

いては、整理していく必要がある。

市民参加による策定 住民自治の視点

財源等が限られている中で、どの施策に重点を置いて実施していくのかといった施策間の優先順位づけ（選択と集中）や、評価をしていく際にどのような観点に基づくのかといった指標は、一体だれがいつ決めるのか、どのようにして、その正当性が認知されるのかという過程も、総合計画を策定していく上で問題となる。

そこで考えられるのが市民参加による策定という手法であろう。アンケート調査、モニター型参加、市民インタビュー、パブリックコメント、意見公募、市民懇談会・地域懇談会、市民参加型審議会、市民委員会などが典型的とされるが、こうした市民参加ないしは市民との協働の過程の中で、行政と市民とが、目標・将来像を共有できるようにすることも期待される。

だが、既存の様々な市民参加の手法はいずれも、意見のやりとりが一度で深化しない、あるいは特定の人しか参加せず外国人住民・若年層などの意見が反映できていない、などの問題点を抱えている。

そうした問題をどう克服して多様な人々の様々な声を行政に反映させていくかも、地方分権時代の総合計画策定の課題といえよう。

研究員の本棚

『医療崩壊』

～「立ち去り型サボタージュ」とは何か～

小松 秀樹 著／朝日新聞社



日本では医療費と医師数の抑制が進められてきた。2006年度の社会保障費から毎年2,200億円の削減が行われており、医師臨床研修制度による研修医の偏在が地域から医師を遠ざけた。しかし、他の先進国と比較しても日本の医療費は決して高くない。しかも、医師の数は不足している。経済協力開発機構（OECD）加盟国の平均医師数が人口1,000人あたり3.0人であるのに対し、日本は2.0人である（2007年度）。これは加盟国30か国中27番目である。また、看護師に至っては全国で2万人が過労死レベルの時間外勤務を行っているという発表があったところである。

厳しい労働条件に関わらず大病院の勤務医の収入は多くない。これまでは医師たちの使命感に支えられて病院は運営されてきた。しかし日本全国で勤務医の開業医へのシフトが進んでおり、病院に医師が不足している。「患者のたらい回し」「出産難民」という言葉のとおり経営難と医師不足による医療崩壊は、特に小児科や産科で始まっている。それは三重県においてももはや例外ではない。

現在三重県では、県立病院改革が進められており、民間委

託や指定管理者制度の導入を含めた運営体制の変更を検討している。しかしながら、医師及び看護師不足による稼働病床数の制限や赤字診療科の閉鎖、地理的要因等により今後診療圏の拡大が望めないなど、現在抱えている課題は官か民かといった運営体制に関わらず大きな問題である。昨今の経済情勢の中、県立病院で発生する赤字財政が負担にならないとは言えないが、県民の生命や暮らしに直結する問題であり、慎重な検討が必要だと考える。

本書では、第1線で活躍する臨床医である著者が、なぜ医療崩壊が起こっているのかについて、医療裁判の問題、警察の介入、大学・医局の問題、日本の社会保障制度の問題など様々な角度から指摘している。すでに医療が崩壊した事例としてイギリスの現状を紹介しているが、日本もそうなるのか、安心して医療を受けられる国になるのか、今がその分かれ道にいるのだと思う。

（主任研究員 森川 和敏）