

平成 24 年度「地方分権・道州制セミナー」講演録 日本の道州制とドイツの連邦制

早稲田大学 政治経済学術院 公共経営大学院
片木 淳 教授

講演

【片木教授】

ただ今ご紹介にあずかりかりました早稲田大学の片木淳でございます。今日は、大変歴史のある愛知県の「地方分権・道州制セミナー」にお招きいただきまして、各界の指導的な立場にある方々が大勢お集まりいただいた中で、お話をさせていただくことを大変光栄に存じております。お手元に経歴が書いてあるものをお配りしておりますが、実は、その中に書いていませんが、例の土光臨調にいたこともございます。お年を召した方は覚えておられるかと思いますが、日本の戦後の行革の中で、割に実行力があり、JRが現在の姿になりましたのも、土光臨調の賜物だと言われておるわけであります。私は、元自治省の役人でありまして、ずっと、各県回りをしまして、愛知県、名古屋市に勤めたことはありませんが、色々なところを回って、地方自治一筋でやってまいりました。土光臨調に参りました時も、もちろん地方自治の関係で仕事をしたわけでございます。ある日、土光臨調の各委員の先生方に欧米各国の地方自治制度を講義、講義といいますか、調査して、話をしろと言われてまして、当時あまり国際化が進んでいない時代で、情報がそれほどありませんでしたけれど、色々なところを駆けずり回って、情報を集めまして、英米独仏の地方自治制度につきまして、ご進講申し上げたことがございます。そのとき、ドイツを調べました。長年、私は、自治省ということで、日本の地方自治はどうあるべきかということを考えておりましたので、ドイツの体制、特に、今日これからお話する連邦制につきまして、すごいなど。逆立ちしているといいますか、発想が逆。後で申し上げますけれど、例えば、各州が集まって国ができています。国があつて、各県ができていうわけではない。各州の首相と大臣、日本で言えば、知事と部長が69人、当時はまだ西ドイツ時代でしたから少なかったのですが、今は69人が全国から集まって参議院を構成するわけです。アメリカと比べますと非常に特殊な連邦制であります。そういうことで、簡単に言うと、全国知事会が参議院というような体制です。税金は州が集めます。税務署と言えば、ドイツでは州の税務署です。国の税務署と言うのは、関税、そういうもの以外はありません。そして、州が集めたお金を連邦の方に上げる。共同税という言い方を

しまして、所得税とか法人税とか売上税につきましては、共同に属するという体制になっております。いろいろ見ますと、非常に分権の国だと感じました。このように、臨調でも報告をいたしたわけでございます。臨調での2年間の勤めが終わりまして、自治省に帰るという時に、ドイツのジェットロへ、ポストが変わり目になったということで、出向のお話がありました。実は、当時、「ドイツなんて、ドイツ語もできないし、こんなの行く奴がおるのか、物好きだな」ということで、私の前に7人断り、私が7人目か8人目に声がかかったそうですが、私は少し外国を見てみたいなと思っていたものですから、これは面白いと思って、その日に本屋へ行って、ドイツ語の文法書を買しまして、付け焼刃で3か月後に出かけたという経歴でございます。

先程加藤さんの方からお話がありましたとおり、今日は道州制についてお話を申し上げたいと思います。先程の愛知県の立場もそのようでありますので、私も話しやすいのですが、あくまで、地域主権的な、地方分権的な地方自治に根差した観点から連邦制を論じようと考えております。

ということで、早速お話に入らせていただきたいと思います。大体1時間ちょっと、1時間10分くらいお時間をいただいておりますので、後で質問時間を取りたいと思います。何かありましたら、そのときにでもお尋ねいただければと思います。

まず、最初に、写真がありますけれど、これはドイツ連邦参議院、今日のドイツ連邦制の要となる機関を正面から撮った写真であります。あとで写真がもっと出てまいります。厳めしいところではなく、私も何回もここへ行きましたが、皆さんもドイツへ旅行されて、ベルリンへ行かれれば、気軽に見学ができます。これは、元は、ボンにあったんですけど、ボンにあるのをわざわざベルリンに移す必要があるのかと相当揉めたのですが、わずかの票差でこちらに移ってきました。なぜ反対があったかという、分権国家なのだから、ドイツ統一で首都はベルリンになりましたけれど、首都へ行くことない、むしろ連邦参議院なのだから、ボンにいて、ボンから文句言うのが相応しいのではないかという意見が非常に根強くて、引っ越しするのに相当揉めたという経緯があります。非常にドイツらしいと思います。しかし、結果的には、ここにやってまいりまして、先程申し上げました、知事さんと各大臣が69人集り、各州の利害に関係する連邦の法律は、この連邦参議院の同意がなければ、法律にならないという非常にはっきりした制度をもっているのがドイツでございます。連邦政府の方からここへ来て、そして、すったもんだして、日本の方言えば衆議院にあたります連邦議会がOKを出しても、各州の代表が出て、牛耳っている連邦参議院がダメだと言うと、その法案はふっとんでしまうという体制が、

ドイツ連邦制であります。こう言いますと、日本の衆議院と参議院のねじれ現象をみて、決められない政治、大丈夫かと思うわけですが、大丈夫でないところも若干あったので、後で申し上げますが、ドイツは、憲法改正して責任分担をはっきりさせ、その代わりに、州には権限を渡すという形で決着をみた連邦制度改革を数年前に終わっております。しかし、依然としてドイツ全体で法律の39%、4割程度は、連邦参議院を経由しないと通らない。こういう構造になっているということでございます。その話は、また続いてしたいと思いますのですが、なぜここにこんな写真があるのかということをご疑問に思われるかもしれませんが、申し上げました。

それから、今日のお話の内容でございますが、この伝統ある「地方分権・道州制セミナー」にご参加の皆さまでするので、ある程度、道州制の経緯についてはご存じかと思っておりますので、若干、復習程度に日本の道州制の展開・経緯につきまして、復習をいたします。これは簡単にしたいと思います。本体は、ドイツの連邦制でございます。

その前に、連邦制を含む道州制について、今日も関心をお示しの方が見えたということは、グローバル化の流れの中で、日本においてもそのようなものが必要ではないかと感じられている方が増えているのかなという印象を受けるわけであります。これは、ヨーロッパにおいては、特にそうです。という意味は、フランスでは県（デパルトマン）が100ほどありますが、その県では狭い、その上を作ろうではないかということで、20いくつかのリージョンができつつある。これはフランスだけではなく、イタリア、スペイン、みなさんご存じのイギリスも、形は少し違いますが、デヴォルーションという形で、地域が力を増している。力を増しているだけではなく、制度がそのように改正されてきているという傾向にあるわけございまして、私は、地方分権の世界的傾向、リージョナリズムの世界的傾向と申し上げておりますけれど、そうした中で、ドイツの連邦制は、先頭をきっているという位置づけになりますので、「4」に書いてありますとおり、「グローバル化と連邦制度の採用」ということでベルギーからそこに書いてあるようなヨーロッパの主要国について簡単に触れたいと思っております。

そして、ドイツの連邦制につきまして、先程、若干のご紹介をいたしましたけれど、どういう体制で、なぜそういう形になっているのかということについてご説明をしたいと思います。

先程申し上げましたとおり、私の立場から言えば、あくまで地域主権型、地域が自分で自分の地域のことを考えるという体制をつくるために、道州制というのは、どうあるべきかということを考えていきたいと思っております。その際に、

やはり、あまり大きすぎるのはどうなのか、住民に近いという立場で、あまり大きなものを作って、国と一緒に、何だということになりかねませんので、これは非常に難しい問題です。実は、先月末から今月初めにかけて、ドイツへ行ってきました。8月にも行ったのですが、今回は、大阪都構想が出てくると、ここも中京都構想があるということで、何かというと、グローバルゼーションの中で、国際競争が非常に厳しい。それに打ち勝つにはどうしたらよいか。これは色々議論がありますし、私も大阪都構想については、かなり批判的に論じたことがあります。今年の6月に、雑誌「公営企業」に論説を頼まれて、かなり長々と論じております。関心のある方は、また見ていただきたいと思います。しかし、発想は分かります。なぜかという、これだけ格差が広がってきている、世界の競争が厳しい、その中で、大阪は地盤沈下だと、生活保護者がどんどん増えているということです。名古屋も、トヨタさん、どうなんでしょうか。我々人間みな食っていかなければいけませんから、経済は大変大事であり、最近色々情勢が悪いという中で、これから名古屋の経済圏がどうなっていくんだと思っているわけでありまして。私は専門でないのでよくは分かりませんが、また専門の方にお話を受け賜りたいと思いますが、よく聞くのは、やっぱり、世界競争に打ち勝つためには、大都市が非常に重要であるということ。なぜ大事かという、そこに稠密に人口が集まって、色々な人間がいる、そして、IT産業、自動車産業、色々な部門の人が、色々なアイデアを出してきて、切磋琢磨し、情報が来る。そういう大都市が国際競争に強いのではないかと考えるのが常識でしょうから、その大都市を核にして、これから国際社会に臨んでいくということです。

それから、もう一方で、経済だけで人間は生きていけるわけではありません。福祉面も大事であります。では、福祉は誰が担当するのかということになると、これは、基礎自治体です。ということで、大阪都構想を例にとってみますと、戦略的な事務は大阪都の方へ吸い上げるということです。そして、基礎的事務については、特別自治区を8つか9つ、もうちょっと少なくなる雰囲気ですけれども、大阪で今盛んに検討しています。これは、発想はやっぱり大阪都構想自身が言っていることですが、大阪が貧困都市に転落しているということはどう打破するかということ、司令塔が1人でなければいけないとか、発想の元はそういうことです。

ということで、これについても後でご説明申し上げますが、世界の情勢の中で経済と福祉あるいは環境、両極端の問題をいかにさばっていくのか、そのためにはどうすれば良いのか、制度改革が必要なのか、制度改革なしで連携していくべきなのかということが、今、大きな分かれ目と申しますか、議論の対象になっているということですのでございます。

その地域政府の階層と数ですが、ヨーロッパは同じで、ドイツも似たようなものですが、フランスが分かりやすいので申し上げますと、一番上に、州政府があります。これは最近できました。1982年ミッテラン改革で初めて地方自治体になった。そして昔からある100のデパルトマン（県）、その下に3万6千ものコミューン（市町村）があります。市町村の数は変わっていないのです。ナポレオン以来、2千減っただけです。戦後、フランスでも市町村合併しなければいけないということで、やったのですが、「自治体というのは、教会の塔が見えているような、そのくらいの範囲でなければダメだ。そんな遠い市町村で住民自治はどこへいくんだ。もし、広域でやれないことがあるのならば、連携でやりましょう。組合を作ってやればいいじゃないですか。」という姿でやっているのが今のフランスの姿です。

いずれにしても、州と県と市町村、国をあわせて4層です。日本は都道府県、市町村、国、あわせて3層という形になっております。どちらがいいのか。さらに加えて、フランスでもそうなのですが、市町村の下にまだ小さな近隣政府を置く流れになっています。そういう階層をあまり多くすることは、「屋上屋を架すじゃないか。行革に反するし、無駄使いじゃないか。」という意見もあり、日本のやり方がいいのか、それとも欧米のやり方がいいのか、まだはっきりと決着がついたわけではありませんが、どうもやっぱり、あまり小さなものを潰してしまうと、後々うまくいかないのではないかと懸念が強くなっているのではないかと思います。日本でも、平成の大合併が終わりましてから、地域自治区を自治法に入れまして、もっとそっちを振興しようではないかという動きになっておりますが、なかなか現実には進んでいないという状況です。

いずれにしても、地方自治の原理に立てば、「住民に近いところができることは、市町村が手を出すな。市町村ができることは県が余計なことを言わない。県ができることは、国が余計なことを言わなくていい。」という補完性の原理に立った地域政府の考え方というものが求められているのではないかと思います。

ここにブレーメンの音楽隊の写真がございます。このブレーメンの音楽隊が出かけまして、色々苦労したりしながら、泥棒を退治したりして、やっと、ブレーメンの街に入って幸せになるというブレーメンの音楽隊の銅像で、ブレーメンの市庁舎の横にあります。世界中、みんなブレーメンの音楽隊を知っていますので、アジア人も、ヨーロッパ人も、アメリカ人も、大勢の観光客が訪れているというところではありますが、実は、ブレーメンは、人口わずか66万人です。愛知県の10分の1以下。66万人で1国1城です。裁判所もあります。なぜそういう体制になっているのかといいますと、ハンザ同盟都市ということで非常に自治意識が高い。ブレーメンは、66万人でドイツを構成する16州

のうちの1州を構成しているということでございますので、これが1つのモデルになるのではないかとということであります。しかし、市域が狭い、人口が少ないということで、実は、苦境にあります。財政難であります。そのため、周囲からは、「いつまでも我々に迷惑をかけてないで早く合併しろ」と言われているのですが、当分その気はないと言います。ドイツは、フェアファッスング（憲法）という言葉は使わないで、グルンドゥゲゼッツ（基本法）というのを使っています。これは、東西ドイツ合併の歴史的経緯があるのですが、その流れがありまして、グルンドゥゲゼッツ（基本法）という憲法の名前になっております。ドイツの憲法では、州と州が合併するとき、最期は、両州の住民投票、選挙人の投票で決めます。おそらく、今、ブレーメンで住民投票をしたら、皆反対だろう、90%反対だろうと言われております。ただ、今後は、分からない点があります。非常に苦しいですから。実は、2019年度までは財政措置があり、東ドイツも一緒ですが、しばらくは面倒みてやろうということになっておりますが、2019年度に1つの期限が来ます。それから、もう1つは、2020年度。今から8年後です。ドイツは日本と違い、2、3年前の連邦制度改革で憲法を改正して、国も含めて公共団体は、借金ゼロ、借金するなという憲法改正をしました。それを本格的にやるのが2020年度になります。ですから、例外規定はありますが、各州も連邦も、2020年度には、借金ゼロの財政にもっていかなければいけないというように憲法が変わってしまった。2019年度に財政援助の期限、2020年度に憲法改正で借金ゼロの期限が来るのです。その時には、もう大変なことになるでしょう。なぜかという、今、調子がいいのは、南の州ですが、南部2州、ミュンヘンのあるバイエルン州、シュトゥットガルトのあるバーデン＝ヴュルテンベルク州というのがありますが、ベンツやBMWの自動車産業、あるいは、IT産業で、非常に調子が良いところで、そこが金を出しているのです。水平的財政調整と言いまして、日本の交付税のように連邦から来るお金もありますが、自分たちで集めた金を横に融通というか、あげるのです。自分たちのお金を横に出す、水平的財政調整というのは、ドイツの特徴なのですが、それを南部の調子の良い2州がやっているわけです。ところが、この2州は怒っているわけです。「いつまでも金は出せない。こっちも苦しい。」ということですよ。笑い話があります。ブンデスラート（連邦参議院）の会議のため、飛行機に乗ってベルリンに行くとき、たまたま同じ飛行機で乗り合わせた。金を出している金持ちの州の知事は一般席に座っているのに、金をもらっている州の知事は前のファーストクラスの席に座っていた。「何だ、金出している方は一般席で、おまえらそんないいところに座るのか」と、カッときたというような話もあります。いずれにしても、南部の方は、お金出さないだろうと言われていまして、そういうことになります

と、ブレーメンあたりも、かなり考えなければいけないという情勢ですが、今のところ、非常に確固たるものがあります。それも、後でまた申し上げたいと思います。

時間の関係もございますので、簡単に、触れていきたいと思います。また後でご覧いただければと思います。

道州制をめぐる近年の経緯、一番大きいのは、政府としては、2006年、平成18年の2月28日の第28次地方制度調査会です。今、第30次地方制度調査会で、大阪都構想を頭に置きながら、大都市問題をどうするかという、例の大都市問題を検討しています。その2つ前の第28次地方制度調査会が道州制答申を出したわけでありまして。後で少し説明をいたしますので、ざっとここでは年表を見ていただきたいと思いますが、その後、これも政府の方ですが、平成20年、4年前に、道州制ビジョン懇談会中間報告が出されましたが、この道州制ビジョン懇談会は、最終報告は出しておりません。その前に解散になりました。民主党政権になって、道州制に対する思い入れが大分落ちたということで、尻切れトンボになっております。それから、これも後でご紹介いたしますが、自民党は非常に道州制に熱心です。第3次中間報告まで出してあります。平成21年には選挙がありまして、政権が変わりました。民主党は、地域主権戦略大綱を22年の6月22日に決定をいたしております。民主党も、必ずしも完全に否定ということではなく、最近はだんだんと検討するという表現に変わってきているところであります。昔は積極的なマニフェストを書いていたのですが、途中から小沢さんの300市構想に連動するのだと思いますが、道州制は、気がなくなったということでありまして。それから、去年、東日本大震災がありまして、今年の4月に、先程お話がありましたとおり、道州制推進知事・指定都市市長連合が設立されて、道州制に前向きな動きがまた出てきているというのが現状であります。

結論といいますか、ドイツの連邦制と、1例でありますけれど、今申し上げました道州制案を並べてみました。これでまず総覧をしていただきたいと思いますが、制度としては、道州制と言い、ドイツは連邦制と言います。日本の制度の趣旨は地方分権であります。もちろん、それに効率的な政府ということで、行革的な観点が入っております。ドイツの連邦制は若干違いまして、水平的権力分立ということを行います。民主主義を強化することが非常に強調されています。今、政党制で、日本では、やれ自民党だ、やれ民主党だ、やれ何党だということですが、ドイツの場合は、CDU（キリスト教民主同盟）とSPD（社会民主党）の2大政党が争って政権交代しながらやってきました。もちろん、みどりの党などの中小政党も非常に強いですが、中心は、CDUとSPDということで、政党政治の時代に入って、権力分立が機能しなくなっている

のではないか。同じ政党だから、国会が内閣を批判しにくい、味方ばかりする、追求しないのではないか。

話が横にいりますが、北川先生（前三重県知事）と一緒に全国を回ります。マニフェスト研究所の研究者もしてまして、何をしに行くかという、今日も、結構、議員の方も多いので、ちょっと言い方が難しいのですが、議員の方々に発破を掛けに行っているのです。なぜ北川先生が発破を掛けるのかという、二元代表制ですから、知事をもっと追及しなければだめじゃないか、もっと市長村長をつっこまないとだめじゃないか、基本的にはそういう考え方で回っております。得てして、日本は地方、特に町村へ行くと政党色が弱まりますが、それでも、議員さんが執行部をチェックする、あるいは、政策を張り合うべきものです。その団体、県・市町村の意思決定を最終的にするのは誰かという、首長ではなく、議会です。（議会は）団体の意思決定をする機関です。こんなことは、地方自治法の基礎の基礎です、そう書いてあるのだから。そういうことを認識してやってほしいということが、北川先生の持論であります。なぜかという、地方から日本の民主主義を直すといひますか立て直す、身近なところから議員さんに頑張ってもらって、日本の国民レベルにおける民主主義にも影響を及ぼすということを考えられているのです。私も、大いに賛成をいたして協力しております。

話が横になりましたけれど、そういうことで、現在は、権力分立、最高裁、内閣、国会、モンテスキューが言ったように権力分立のはずで、お互いつつきあわないとだめではないか。絶対的権力は、絶対的に腐敗するという名言があります。人間は、誰だってそうだと思います。権力持たされて、何か茶坊主みたいなのおだてられていれば、大体1年か2年したら、舞い上がるんです。危ないですから気をつけろというのが人類永遠の知恵です。私は、大学で古代アテネを教えたりします。地方自治を研究していると、源流をたどれば、アウトミー、英語で言えば、オートノミー、これは、ギリシア語で「自分で支配する」です。古代アテネは、徹底した疑り深さです。首相にあたる「アルコーン」が9人もいたのです。将軍が10人もいました。権力は渡せない。内閣は500人で構成され、50人ずつ、年10回に分けて、500人です。しかし、それは、議案を提出するだけで、決定権限は、全部、民衆の集会、「民会」にありました。裁判所も民です。全員くじなのです。選挙で選ぶのは、10人の将軍だけです。将軍だけは、さすがにくじでやらせていると、ろくでもない者が将軍になって、戦争に負けて命が危ないですから、例外です。あとは、一年交代。裁判所も200人から1000人規模で、大衆で裁きます。日本だと、裁判員制度で、「私は死刑宣告するのはできません」というようなことを言って逃げようとはしますが、アテネの人は、全部自分でやっていた。

話は横へ行きましたけれど、そういうことで、権力分立、最高裁も内閣も国会もお互いのチェック機能を果たしていないのではないかと疑う。それが横にチェックする水平的権力分立です。ドイツの連邦制は、下から垂直の権力分立だと言っています。中央政府が悪いことをするかもしれないから、連邦の各州の方から監視する。あるいは、考え方をチェックする。ですから、連邦参議院で非常に揉むわけです。中央政府は、こう考えてきたけれど、それは各州からするとおかしい。各州は、ノウハウを持っており、役人が集まって、知恵を出し、文句をつける。連邦政府もありがたいのです。情報が入ってきて、自分たちが、ひょっとしたら間違っていたかもしれない点を突いてくるわけですから。ですから、ねじれもありますが、地域主権のサイドからねじれをほぐす力も働くのです。政党間で争っていても、地方の方から、「そんなものは争わなくて、こっちだ」と。ですから、裏切者みたいなものも時々出ます。自分はCDUだけど、今回はSPDの方がいいというように、地方主権の観点から、ちょっと崩れてくるのです。だから、日本ほどひどいねじれで国会が機能しなくなるということはないと聞いております。構造は、後で若干出てきますが、日本は、県と市町村の二層制で、ドイツでは三層制。ここでご説明しますと、都市州というのがあります。都市でありながら、州であり、市町村でありながら州である。これは、ブレーメン、ハンブルク、ベルリンの3つだけ。16州のうち、3つだけが全部兼ねている。その代り、地域内分権ということで、住民の意向を反映するような、きめ細かな組織を持っています。それから、特別市と郡があります。特別市はそれで終わりですから、州と特別市の2層制。ところが、郡のところは、郡-市町村となっていて、小さな市町村には、郡があります。今申し上げているのは、もっと住民に近いレベルの話は横に置いた話であります。ドイツではもっと住民に近いレベルもやっています。それから、国政参加。道州と国による協議のしくみということを地方制度調査会は答申で出し、自治法の改正で創設されましたが、ドイツの連邦制におきましては、先程来申し上げておりますとおり、連邦参議院を通じて、立法・行政に参画しております。立法権は、日本の道州に独自立法権なく、今の憲法の体制では、法律の範囲内で条例を制定するということになります。しかし、(ドイツの)州には、独自立法権があります。行政権、警察が州の事務となり、裁判所が州の事務になっているという特色があります。

さて、「ドイツは連邦制で、日本は道州制じゃないか、参考にならないのではないか」という意見があると思いますので、その関係であります。連邦制というのは、難しい定義を書いておりますけれど、結論的には、(資料 p.4 の)一番下でご理解いただければいいのではないかと思います。地方制度調査会も言うておることですが、憲法、国の基礎を定めておる一番大本の法律で、国と州の

間での立法権の分立を明記してある。人によっては、立法権と司法権を分けてあるのが連邦制だということもありますが、我々としては、とりあえず、立法権だけでいいのではないかと思います。そのように、一応、頭の整理をしていただければいいかと思います。ただし、これは狭い意味での道州制でして、日本では道州制といったときに、これを含んで道州制だという人もいますので、ご理解いただきたいと思います。

地方制度調査会は、審議の対象から連邦制を外してしまいました。日本国憲法の今の地方制度の中で考えるという前提で議論しています。その理由は、憲法改正、根幹的な部分の変更が必要だというのが一つです。それから、歴史的・文化的にそういう伝統がないではないかと言っているのですが、私はこれを批判しています。特に、今回の総選挙では、憲法を破棄するという政党と守るといふ政党がどうも一緒になるという話ですが、それは置きましても、憲法改正については、既に衆議院でも調査会である程度結論が出ています。国民投票法もできました。長年にわたって、憲法改正するのに必要な国民投票法がなく、どうやったらよいか分からないという状態だったのですが、それもできて、18歳以上の投票権になりました。現状では公職選挙法に合わせていますが、基本はそうです。それから、一体性・独立性の問題ですけれど、これは、ドイツを見れば一目瞭然なのですが、ドイツは、もちろん、長い神聖ローマ帝国以来の領邦国家の伝統も引き継いでおりますが、今の州は、英米仏各国に占領されましたから、それぞれの占領地の境界に沿って新しくできた州が多いのです。昔からの州は3つしかない。ブレーメンはその1つです。ずっと昔からブレーメン、ハンザ都市です。それから、ミュンヘンのあるバイエルン州。バイエルン公国というのがありましたから、伝統があります。そして、東ドイツは、5州できました。16州のうち、5州は東ドイツなのですが、実は、非常におもしろい。戦後、ソ連に占領されて、ソ連管理下で5つの州ができましたが、東ドイツが、独立、独り立ちするようになり、5州全部廃止して、その下の下部組織だけにしていました。しかし、統一の時に、急を要しますので、明日からでも州がほしいという状況で、何かいい区割りはないかといったときに、戦後ソ連が作った区割りとほとんど同様に州を作ってしまった。言いたいことは、憲法論議はしたらいいのではないか、改正すればいいのではないか、それは間近に来ているのではないかということです。一体性は、作ってから育つ面もあるということでもあります。

これ（資料 p.7）は参考資料なので、省略をいたしたいと思いますが、今申し上げたことの延長です。衆議院の憲法調査会では、憲法第8章の観点については、ほとんど道州制の論議に終始したという報告書が平成17年に出ているわけです。参議院でも同じような総括がされております。

また復習になりますが、第28次地方制度調査会の答申は、地方分権と効率的な政府の2本立てになっているのがややこしいところであります。現在の都道府県は問題があると言っているわけでありまして、平成の大合併によって、市町村が大きくなりましたので、これから何をやるのかという状況になっている。それから、環境など広域的な課題、県を超える課題も増えている。それから、大きいのは、地方分権の担い手として、さらに中央政府をスリムにしていくということで、事務・財源を移すということになれば、今の県だとちょっと小さすぎるのではないかという意見があるので、大きくするということでもあります。ということで、6年前に、第28次地方制度調査会が、道州制の導入が適当だという結論を出したわけでありまして。区域は3例を示したということで、一番大きな州を作るのは9道州ですね。ここでは、愛知県は中部で、北陸の方まで含んでいます。2例目は、11道州。これは、中国と四国を分け、東海は北陸の方が一区画になったという形です。それから、3例目が13道州。これは、東海は2例目と変わっておりません。大体1500万人でしょうか、人口で言いますと。東海地方では、そのくらいの州を作ったらどうかという区割り案であります。

道州制の議論で、一つのポイントになるのではないかと考えておりますのは、北海道と沖縄です。北海道は560万人くらい、沖縄は130数万人です。当時は、136万人でした。だから、逆に言えば、136万人で独り立ちできるなら、それでも十分ではないか、大きなものを作らなくてもできるという議論がでてくるのです。それから、もう1点は、北海道と沖縄は、同じことの裏側ですけれど、現在の県がそのまま道州になるということは、地方分権をすれば、地域主権を推進すれば、道州制が実現する。だから、北海道と沖縄は非常にやりやすいのです。権限をもらえば、それで道州になるわけですから。小泉総理のときには、北海道の高橋知事に対して、「北海道は、それでスッと道州になるのだから、実験的にやってくれ」と。北海道も前から道州制論議が非常に盛んな地域ですから、「分かりました」ということで、国会で法律が成立して、特区法ができています。これは必ずしも北海道だけではなく、相談して、一緒にやるというところがあれば、北東北であろうが、こちらであろうが、できるのです。そういう法律ができています。ただ、こう言うてはなんですが、重要なものが権限移譲されないということですが、今後の道州制の芽としては、非常に良い法律だと思います。仕組みが非常によくできていまして、例えば、北海道がやっている最中に、「あの権限もこの権限も、もっともらっていいよ」ということであれば、内閣に意見具申する仕組みがこの法律の中にできています。前回の民主党のマニフェストの中にも取り上げられています。

それから道州制ビジョン懇談会中間報告のポイントであります。これは、江

口さんが座長をされていました。元PHP研究所の社長で、今は国会議員をされています。ホームページを見ますと、かなり活躍されているようです。8月の委員会の審議を見ていると、江口さんが、「国の出先機関どうなったのだ、廃止する話が全然進んでいないではないか。」と発破を掛けています。この東海、あるいは中京地域に、国のブロック機関があります。所管はいろいろあり、機関によって違うようですけど、そのブロック機関を廃止するわけです。そうすると、その権限は県の広域連合なりに渡してもいいのではないかとということになり、これは、道州制に向かう一つのステップになるわけです。それがなぜ求められるのかというと、単なる権限争いではなくて、皆さんもご存じのとおり、関係の方もおられるかも知れませんが、兎角、国の出先機関は不祥事が多い。まあ、人の事はあまり言えた事じゃないかもしれませんが。なぜ、起こるのかと言うと、それはチェックするものがないということです。先程の議会の機能の話と関係しますが、議会がないのです。国会から間接的にチェックが入るというシステムです。どうしても人間やっぱりだめなのです。チェックしてもらわないと。そういう意味では、一番の論点は、民主的観点から出先機関をチェックするというところで、道州にして、議会を設置して、議会がチェックするのが良いのではないかと考えるわけでございます。道州制ビジョン懇談会の中間報告では、江口さんが松下幸之助さんの流れを汲んでおり、PHP研究所ということもあるかとは思いますが、非常に日本経済の先行きが心配されているという点、東京一極集中による地域の活力の低下という点が問題視され、強調されております。もちろん、地域主権型道州制ということで、やはり、中央集権ではなく、地域から興る道州制の姿を言われており、私も同じ見解であります。ここにありますとおり、道州制の導入が、これは、平成20年ですけど、10年後に導入を目指すということです。話が、非常に早くて、大体、皆さん道州制を言う人は早いです。それくらいでないと、現実性がないということにもなるかとは思いますが、道州制基本法を制定して、10年後には導入ということを平成20年に打ちあげています。

それから、自民党であります。自民党は、第3次まで党内で揉んで、中間報告を行っています。日本再生のために道州制だと、非常に地方分権的観点を強調しています。おもしろいのは、自民党のキャッチフレーズ「限りなく連邦制に近い道州制」です。連邦制にすると言っているのです。細かいところでは、色々決まっていないことはたくさんありますけれど、キャッチフレーズは連邦制となっています。これも非常にペースが早くて、当時から大分時間が経っていますが、2015年から2017年を目途に道州制の導入を目指すと言われてきました。まだ今回の選挙の結果がどうなるか分かりませんが、自民党が勝つと、公明党も前向きですから、この限りなく連邦制に近い道州制も、表面的な点だ

け言えば、かなり早いかなという印象を受けるわけでありませう。

中経連も既に道州制についての意見書を出されています。2008年2月です。これは、地元ですから、皆さんの方が詳しいと思います。全体を整理して、展開されております。また、愛知県も、先程ありましたように、まとめを早い時期にされておられる。この中経連も、段取りを見ると、早いです。その後、情勢は変わっておりますけれど、気持ちは非常に早いということでもあります。

さて、連邦制がなぜ採用されているのか、なぜその方向性にあるのかということですが、先程申し上げた点であります。グローバル化が進むと、世界が、ますます、より大きな単位になる。これは、EU、ヨーロッパが一番です。日本も、本当は、韓国や中国と喧嘩しないで、早く極東共同体のようなものを、さらには、ASEANと一緒にあって、アジア共同体のようなものを作らないと、関税で負けます。関税競争ですから。それより先にEUに入るのかも知れませんが。そういう国際情勢ですから、グローバル化で、どんどん遠い政治単位、どんどん遠いところで物事が決められてしまう。ギリシアを見たら分かりますが、もうギリシアで物事を決められなくなっています。実際の組織としては、法的にはブリュッセルですけれども、ドイツが決めている感じです。しかし、それではおかしいだろうと言われる。自分のアイデンティティ、地方的独自性、言葉、宗教が違う、これらを全部なくせるのか。これでは、自分の存在をなくすようなものですから、反発が来る。その両方を調整しようというのが、地方分権であり、連邦制です。グローバル化の中、「連邦で、みんなと一緒にやりましょう。しかし、それぞれのところで自己決定するところは残しましょう。色々面倒くさいですけど、色々調整してやっていきましょう。」というように、ならざるを得ないという発想です。

アメリカのように、かなり早い時期から連邦国家になった国もありますが、これが今の世界の連邦国家です(資料 p. 18)。この下のワッツさんという人の分類ですが、この中でちょっとびっくりなのですが、スペインも連邦国家に入っています。その理由はあとで説明します。ちょっと広く入れてありますが、世界の人口の40%が連邦国家であるということです。

先程、申し上げました、ベルギーの連邦制の導入は、1993年です。一番先駆けの連邦国家、非常に変わった連邦国家です。分かりにくいと思いますが、簡単に説明しますと、「共同体」と「地域」の2つを分けておまして、ここに書いておられますとおり、「共同体」はソフト事業を、「地域」はハード事業、建設などをやっています。ベルギーというのは、北がオランダ語、南がフランス語で、ブラッセルがここにあり、ドイツ語共同体もあります。ちょっとしかありませんが、ドイツ語もあります。ややこしいですが、この3つあります。そして、地域も3つあって、北がフランドル地域、南がワロン地域、そしてブラ

ッセル。だから、このワロン地域はかなり重なっているわけでありませう。なぜこういう地域区分にしてあるかということ、経済も相当な問題ですが、言語が一番の問題だからです。非常におもしろいのは、オランダ語というのは、ゲルマン語の一派で、フランス語はラテン語の一派ですから、ヨーロッパというのはラテン系とゲルマン系の2つと、それに東のほうのスラブ系。大きくいえば、この3つの言語。ですから、ブラッセルにEUの本拠地があるのは、非常に良いのです。ヨーロッパの言語の中心地みたいなところですよ。余談でありますけれど、かなり苦労しています。内閣がなかなかできなかつたりして、かなり国が割れているような状況でした。最近はやまっています。ここにベルギー連邦制移行の経緯が書いてありますが(資料 p. 20)、詳しいことは省略いたします。10年ごとに憲法を改正して、徐々にようになってきて、1993年の憲法改正で、憲法の中に、第一条「ベルギーはソフトを行う『共同体』、ハードを行う『地域』、この2つからなる連邦国家である」という規定をおいて、連邦国家であると自ら名乗っておるわけでありませう。

イギリス、スコットランドのデヴォリューションもご存知のとおりでございますが、300年前に併合されました。大英帝国が調子の良いときには、どんどんやっていたということでありませうけれど、サッチャー政権のときにいじめにあったというか、冷や飯を食わされたという意識がありまして、1997年、ブレアのマニフェストの中に「労働党が政権をとったら、デヴォリューションをやります。300年ぶりに、スコットランドに議会を復活します。ウェールズもやります。北アイルランドもやります。」と書いてあったのです。それに従ってやってきたわけですよ。注目は、今年の10月15日を入れてありますが、スコットランドの自治政府の首相がサモンドさんという人で、キャメロンと合意に達して、2年後にスコットランドを独立させる住民投票をするということまでできています。連邦を離れて独立までいっているわけですよ。なぜそんなに強いのかということ、今申し上げたように、歴史的に少しいじめられた、サッチャーにやられたという思いはあるでしょうが、一つは、人種的にケルト人であるからと言われておるわけですよ。ヨーロッパ中に居たケルト人がゲルマン人に追われて、色々な周辺に行った。アイルランドやフランスのブルターニュ、スペインの北側には、ケルト人がいるのです。民族音楽、服装、バグパイプでプーと鳴らすような音楽は、ケルトの伝統ですよ。ですから、今も集まってやったりします。それがひとつ。それから、北海油田です。領域を考えると、スコットランドが独立したら、北海油田は全部スコットランドのものになり、そのために強気だと言われていています。いずれにしても、ロンドンのほうを向いていません。独立して、ブラッセルの方と直接やれば良いという主張がかなり出てきています。ただし、住民投票でどう転ぶか、まだ分かりませう。

フランスの地方分権改革。フランスも、一見、中央集権的なところのようですが、今申し上げたように、ブルターニュは、ケルト系です。ここに行きますと、学校でブリトン語の勉強をさせています。ブルターニュというのは、フランス語で「大きなブルターニュ」と言ったら、グレートブリテンのことで、「小さなブルターニュ」が自分の今いるところですよ。そういうケルト系の流れを汲んでいます。その他、ノルマンディーは、北方系のノルマン人が攻めてきたところですよ。(資料 p. 22 の)「8」、「9」は、旧ドイツと争った、ドイツ語で言えば、アルザス・ロレーヌですよ。ということで、非常に多様性があるところで、いよいよ、分権の動きがでてきている。1982年に分権法ができて、州を創設しました。それから、最近では、2003年に大きな憲法改正をやりまして、地方分権化宣言をしたり、補完性の原則を導入したりして、昔では考えられないような分権国家になってきています。

イタリアも同じですよ。イタリアは、徐々にやってきておりますけれど、2001年に、これは自分たちで言っているのですが、憲法改正して、連邦制を導入したと公言しています。ただ、学問的に言えば、先程申し上げました、立法権を憲法で分けているかという点からすると、ちょっと疑わしい。まだ純粋な連邦制ではないと言われておりますけれど、一応、そういう風にリージョン、地域の自主性を認める方向で展開してきたということでもあります。

スペインも同じようなことではありますが、特に、2箇所注目されますのは、バスクとカタルーニャですよ。バスクは有名なテロがあるところで、停戦をしたり、しなかったりと、戦争しています。特に最近の話題では、カタルーニャの州議会で、分離独立の是非を住民投票で決めるということで、賛成多数で承認をしております。

それらのモデルになっていると言われてるのが、ドイツ連邦制でございます。これ(資料 p. 28)は、ドイツの16州ですよ。これ(資料 p. 29)は、連邦参議院の議場で、一般公開日で市民が自由に入ってきて、左で演説しているのが、参議院の議長、ブレーメンの市長ですよ。これは、2010年ですけど、人口66万人のブレーメンの市長が持ち回りで議長を務めていました。連邦制ですから、ドイツの政治の世界では、非常に高い地位を持っているんですよ。それを務めて、みんなにご挨拶をしているというのがこの図ですよ。先程申し上げましたように、各州の首相・大臣で構成され、表決権は、3票、4票、5票、6票に分かれます。州の利害に関係する法律は、州の同意が必要です。ここ(資料 p. 31)に議席数の割り振りがあります。人口と比べて、比例ではありません。1票の格差はものすごいです。しかし、連邦制だから許される。「それがいやなら、ブレーメンは出て行くよ。」と言われるわけですよ。「いや、おってください。」と言うと、「それでは3票よこせ。」というのが連邦制ですよ。日本の参議院制度の改

革、1票の格差が5倍、6倍あるとってやられています。それ自体は、大事なことで、早く直さないといけないと思いますけれど、ひとつの手は、日本が連邦国家になれば、参議院に格差があっても、それは連邦国家だから仕方ないということになる。島根県が「出て行く。」と言ったら、「それは困るから、一票の格差も仕方ないね。」と、そこまでの気概があって言わないと成り立ちませんけれども、そういう体制であります。ここでは、立法過程で、連邦参議院で同意しないと法律にはならないというのが、ミソでございます。2回、連邦制度の改革をやりました。第1期連邦制度改革では、同意制度を一部廃止し、責任を明確にしました。その代わり、州に権限を与えました。第2期連邦制度改革が、先程申しました、借金をしないという改革で、2009年、3年前に成立をしております。ドイツで連邦制度改革、憲法改正するためには、連邦議会と連邦参議院の両方で、3分の2が必要です。3分の2の多数で通しているのです。単なる「ねじれ」だけじゃない、これこそ、ドイツの「決められる政治」だと思います。

先程申し上げましたとおり、補完性の原理は、今や日本の地方自治でも常識になってきているかと思えます。個人ができることは、家族といえども口を出すなということ。キリスト教に淵源があります。家族ができることを、近隣が口を出すな、教会といえども言うなということです。市町村、郡、県、州、連邦、EU、最後のEUは、各国のできないことをやります。できることまで手を出すわけではありませんという補完性の原理が、マーストリヒト条約に初めて条文化されたということでもあります。

政府活動の関係であります。今申し上げましたように、補完性の原理から始まりました。モデル的に言えば、近隣政府、基礎政府、広域政府、リージョン政府、中央政府となっています。整理をしておいたので、また見ておいていただきたいと思えます（資料 p. 36）。

日本は、リージョン政府ができたとしても、9州か10州か13州の案ですが、県を廃止するというのが今の案ですので、二層制に変わりはないということでもあります。ほかの国は、三層制で、しかもここ（資料 p. 37）に書いてありますように、近隣政府を除いており、さらに下まであります。イギリスは、パリッシュというのが有名です。日本は、リージョン政府ゼロですが、フランスは22です。

これ（資料 p. 39）は、道州制が導入されたときに、どういう人口分布になるかということですが、各国と比べて、現状の日本の都道府県はそんなに小さくはないというように読んでいただきたいものであります。日本の都道府県より下に各国の州がきています。

これ（資料 p. 40）は人口で補正しています。と言いますのは、今、日本の人

口は、1億2千8百万人、1億3千万人近い。フランスは半分、ドイツは3分の2、スペインは3分の1、人口が同じくらいだったら、どうなるだろうかということを経算したものです。ここにありますように、ドイツは16州ですから、25州になる。おもしろいのは、フランス、イタリア、スペインは、ほとんど日本とほぼ同様の規模になっているということでもあります。これから言いますと、日本の都道府県は、小さいものもありますけれど、結構大きい。ましてや、愛知県は、740万人くらいですから、すごい。そこを、今後、東海1,500万人に、こんなに大きな州を作って良いのかという議論になってくるということでもあります。

これ(資料 p.41)は、ブレーメンです。1404年以降の伝統ですから、世界遺産になりましたが、その伝統で自立している。ブレーメンの歴史は省略します。

名古屋市の人口は226万人、日本でも、鳥取県という人口の非常に小さな県もあるにはあるわけであり(資料 p.43)。

これ(資料 p.44)は、先程説明しましたので、省略します。ともかく、周囲と合併せよと言われても、断固拒否という雰囲気があるということです。これは、前のブレーメン市長の演説ですけれど、ルクセンブルグもモナコもあるではないかと言っています。

それで、私の見解に近いのですが、仮に道州制を導入するとしても、縷々申し上げてきたように、あまり住民から遠いのはどうか。これ(資料 p.45)は、インターネットでも公開されていますが、村上教授の22州案です。これは非常に厳密に人口や経済を考えて、区割り案を示されています。こういう案もあるのです。9、11、13州という地方制度調査会の案で、どうなのかという点は、もう少し、ある意味で科学的に決断していかなくてはならないと思います。

それから、もうひとつの大きな問題は、「特別自治市」。大阪都構想に対して、他の指定都市は、「特別自治市」構想を打ち上げています。これは、完全に対抗しています。横浜の林市長は、「大阪都とは違う、県に取り込まれるものではない、独立だ。」と言っています。これ(資料 p.46)を見ていただきますと、現状は県の下に指定都市がありますが、制度創設後は対等になって、自立しているわけです。戦後、地方自治法に書かれました「特別市」があります。実際は、県の反対で一度も指定されることもなく、昭和30年に指定都市制度に変わったのですが、一旦は、「特別市」制度が地方自治法にあったのです。その復活だと言っています。したがって、論点は、グローバルな経済競争の時代に、どういう地域が力があるか、どうすべきなのか、広い地域で道州制をつくるべきなのか、いや、大都市を核として、それを中心に連携して協力で行っていくべ

きなのか、というところに議論の分かれ目がきていると感じております。

先月末から今月に掛けて、ドイツへ調査に行きましたが、ドイツでは、メトロポリタン・リージョン、ドイツ語でメトロポール・レギオン、という概念があります。この地図はちょっと分かりにくいのですが、ハノーヴァー、ハンブルク、ブレーメン、そして、ベルリン、ブランデンブルクというように11に分けて、これらを中心に、核としてやっていかないと、グローバル化の中では勝てない。ヨーロッパ各国が同じようにやっています。ドイツは、ベルリンとブランデンブルクの合併問題が、1996年に住民投票で挫折しました。ブランデンブルクの住民が反対だと言ったのです。ブレーメンも色々やっていますが、なかなかうまくいかない。そういうことで、どうも、当分、制度改革はあきらめているなという感じがします。何をしているかという、ここの局長が言うには、「周囲との連携も外交的に、小さな市町村にも声をかけて、『これからの世界は、大都市中心にやらないと、皆負けますよ。巻き込まれて疲弊しますよ。うちが中心になって、おたくも、例えば農村的な面、観光面などで材料があるでしょう。』というように、うちはこっちでやる、おたくらはこれだというように外交でやっているんだ。」ということです。私が、「日本は決められない政治で大変ですよ。韓国に仁川で国際空港もやられ、釜山で港湾もやられ、もうガタガタですよ。」ということをやっと冗談めかして言いましたら、ドイツ人は、「我々ヨーロッパ人もそうだ。話し合いで進めざるを得ない。権力的に大統領が独裁でバンバンとやるような時代ではないですよ。」と、なぐさめいただきました。「むしろ、そっちの方が進んでいるくらいだよ。」と。

後は、無責任なようですが、直接の責任の場におられる皆さん方の決断に委ねるということといたしまして、時間が大変超過して、質問時間が短くなりそうで恐縮でございますが、とりあえず、私の話を終わらせていただきたいと思えます。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答

【質問者】

ドイツの連邦制について、大変詳しく説明していただき、ありがとうございました。

一般の方に道州制の必要性を説明する際に、一番悩んでおりますのは、道州制を導入しなければならない動機です。動機をいかに一般の方々に分かりやすく説明をするかという部分が、一番悩んでいるところでございます。先生の説明の中では、外国と競争していく部分で地域が必要だということで、当然であ

ります。私どもの大村知事も、そういう主張を掲げて、道州制の導入に大変積極的になっておりますが、なかなかこの言い方ですと、一般の方には分かりにくいというのが実感です。そこで、先生に、動機の部分で、もし、分かりやすく説明できるような言い方があれば、お教えいただきたいと思っております。

【片木教授】

ありがとうございます。この問題は、皆さんお察しのとおり、なかなか結論の出ない難しい問題であります。それと、もう一つは、誰が主導してやっていくかということで、日本では、今まで、制度改革、民主主義全部そうですが、上からの民主主義、上からの制度改革で進んできて、ある意味で悪い癖がついているのですが、なかなか盛り上がらないと感じているところでもあります。ですから、誰かが引っ張る役になって進めていかなくては行けないと。もちろん内容的にも。愛知県もそうですけれど、各県で道州制の色々な研究会が、雨後の竹の子という失礼ですが、そのくらい報告書がものすごい。私も読み切れないほど出てくる。すぐには具体例が出てきませんが、中には、やはり、おっしゃるような観点で、一般国民に理解してもらうためにはどうしたら良いかという切り口から、要するに、自分の身近な生活の中でどう変わるのかというやり方でたてられているものはいくつかあります。ですから、工夫して、分野ごとに、観光ですとか、もう少し身近な福祉行政でありますとか、交通ですとか、そういう具体例を挙げて説明する以外はないのかなと思っております。

そこで、もう一つ考えなくては行けないと思っておりますのは、今日、ほとんど説明しませんでした。最近の道州制論議というのは、結構、市町村への権限移譲とセットで論議されます。もっと言えば、市町村の、さらに住民に近い自治組織のようなどころへの分権と併せて。単に中央政府と県との間のやり取りではなく、さっきお示ししました、自民党の案にしる、ほかの案にしる、基礎自治体に今の県の事務を相当下すんだということが全部についています。ですから、そこが一つの取っ掛かりになるのではないかと、市町村に下せば、さらに住民に近い話ができるのではないかとと思っております。

今の感じから申し上げますと、地域格差、国民の間での格差が拡大して、貧困層も増えているということですから、やはり経済が非常に大事。だから、経済に重ねて、まずは、何か必要性を説くということと、今申し上げたように、一方で、福祉関係、環境問題などに関連させて市町村への分権と絡めた形で道州制というものをお互い認識していく。と言いますのは、元に戻って、先程の問題と一緒に、道州制というのは、今の県を置いておくという案はありますが、第28次地方制度調査会の「県を潰して、一部を道州へ、一部を市町村へ下す」という話です。県の持っている事務を道州に移すというのは、補完性

の原理からすると逆です。小から大、住民から離れる方向に持っていくわけです。ですから、県の事務からすると、流れから言って、おかしいではないか。それが、なぜ良いかという、もう一つ、国から道州に下す事務があるわけです。それで、どっちが多いか。国から道州に下す事務が多ければ、これは国民に近づいてきたということです。先程申し上げた出先機関の問題もそうです。今までは、霞が関・永田町の方へ行かなければ話が通じなかったが、出先機関が道州に移ってきた、広域連合に移ってきたということになれば、我々がチェックを入れられるし、要望もできるし、議論もできる。そういう意味で、住民に近いところに話が来たということになります。そういうものが多くないと、県の事務がどんどん道州に移るだけでは、住民から離れていくのではないか。この中京地域での例ではありませんが、例えば、九州です。九州一体で九州道ができ、福岡が仮に州都になったとします。その時に、災害が起こる、台風が来た。宮崎の人、鹿児島の人が、「助けてくれ」と言ったときに、福岡の人はどうなんだということの一つ議論があります。住民から遠いので。ですから、そこは、バランスというか、やっぱり、九州道ができた以上は、国の事務がどんと下りてきて、九州全体としては、住民の声が届きやすくなった、さらに加えて、今まで各県で持っていた事務が市町村へ下りて、福祉・環境で物を言いやすくなったということがないと、なかなか説得力が増さないのではないかと考えます。あまりお答えになっていないかもしれませんが。

【質問者】

連邦制については、よく分かったのですが、財政制度がついて回るとは思います。ですから、今でさえもグローバル化、資本主義経済が進行しているわけですが、こうした中で、中央政府が財源をどういう具合に配分していくか。道州制の問題は、言葉は先行するのですが、財源がどうなってくるのか。これは、即お答えはしにくいとしても、先生としては、どういう具合に持っていきたいかということをお伺いしたいと思います。先程も、大都市が中心となり、グローバル化するという話がありました。大都市と言うのは、企業もついて回るとい部分があると思います。しかし、国からすると、放置しておくわけにはいかないわけですから、こういった点でどういう考えをお持ちになっているのか、お伺いしたいと思います。

【片木教授】

道州制のメリットの一つのとして言われることですが、範囲が広がりますから、道州の中で、財政の豊かなところと弱いところが混ざり、平均化されるわけです。それで、その道州の政府がしっかりしていれば、まず、格差が和らぎます。よく言われるのは、東北と一緒にする場合、昔、北東北の話があっ

たのですが、北東北だけが一緒になるとすると、ちょっと冗談半分に「貧乏人だけが一緒になってどうするんだ。前といっしょではないか。」という話がありました。その時言われたのは、一つは、規模の拡大によって、経費が少なくなるというメリットです。その時に、また、冗談半分に言われたのは、「やっぱり宮城を入れなければいかん。そういう財政の豊かなところを入れて全体的に均される。」ということです。現在の日本の地域格差は、46府県が、ばらばらに東京都と対峙していることで格差が出てきているのです。しかし、東北、中部、九州というように道州制で大きな単位になってくれば、今のお話で、どこかの大都市を核にして、その地域全体が財政力を持ったところとして、域内の市町村なり、昔の県なり、地域で面倒を見る力がつくという点があります。均されるということ。それから、財政調整も問題です。ドイツでどういう体制をとっているかと言いますと、先程申し上げましたとおり、横の水平的財政調整をやっているわけです。ですから、国ではなく、各州が、「俺は金持ちだから、貧乏なブレーメンと、東ドイツ、まだ入ってきたばかりでまだ苦しいでしょう、あげましよう。」と、何千万かあげています。それは、連帯義務だと言われています。ドイツ連邦共和国の憲法に書いてある連帯義務という概念です。ブレーメンは、「俺のところは貧乏で金がないのに、連邦政府も各州も俺のところ金よこさない。」と言って、憲法裁判所で裁判をして、とっているのです。ドイツらしい。日本だと、「お願いします」というか、へりくだってやるのに、ドイツは「よこさないのはおかしい」と言って憲法で裁判をするのです。それは、「連帯義務違反だ」と、「我々が困っているときに出すのが連帯ではないか」と言ってやっている。

それから、ドイツのやり方は、月刊誌「地方財政」だったと思いますが、日本の交付税とドイツの財政制度に関連して、地方交付税の改革論を書きました。かなり長い論文です。今日の資料の最初にホームページのアドレスを入れてありますので、見ていただきますと、私の大学のホームページが出まして、右の方に片木というのはどういう人物なのか、どんな著作があるのか載っています。私は、大体、自分の書いた論文は、PDFにして全部掲載してあります。くだらないものも。それを見ていただければ詳しく分かると思います。やはり、国と地方が対等の場で議論するということは、誰がその税収の分け方を決めるのかという問題になるのです。地方政府の議会は、県議会だとすれば、なぜ国会に全部決める権限があるのかという議論があるわけです。ドイツでは、そういうことから、両者が集まって、中央政府と州との間の長期的な財政見通しを立てて、それによって財源を分けると憲法に書いてあります。それにしたがって調整しているわけです。現実の姿は、売上税、日本でいう消費税が、連邦と州との取り分の喧嘩になって、日本の交付税でこれから年末にやることと似たよ

うなことをやっているのですけれど。しかし、今申し上げたように、ご指摘のとおり、本格的にやろうとすれば、税源というのは誰が決めるべきものかということです。国と地方が対等であるならば、国と地方が対等で決めるということではいけません。そうすると、それに見合った税源をどのように割るのか。まず、交付税制度をやめて、水平財政調整にして、消費税も全部地方税化しろという議論を、維新の会が維新八策で出していますが、そういう論議を、もうちょっとしていく。大事なことは、そうなったら、結局、皆さん方、地方政府を担当されている方が、国だけが決める話ではなく、わし方も決めるんだという覚悟を持って、国と対峙する。中央と対等の立場で決める。全国知事会、国と地方の協議の場ができて、山田京都府知事が頑張っておりますけれど、あれを発展させたような形がドイツの連邦参議院です。そこで、そういう観点から、どういう仕事を両者がやるのかを決めて、それに見合った税源を、税源に格差があるのなら、財政調整をどのようにやるのかということを経期的な観点から決めていくということで解決がつくのではないかと思います。