

住民の声とくらしを切り捨てる道州制を批判する

2013年4月15日

自由法曹団

はじめに

政財界は、道州制への移行を進めるべきであると主張し、通常国会に議員提案で「道州制基本法案」を提出する動きも報道されている。

しかし、いまねらわれている道州制は、わが国の憲法や法令の基本原則と相いれないものである。

これまで政財界は、「小さな政府」を目指すと称して政府機関を縮小し、地方への交付金を削減してきた。いわゆる三位一体の改革では、国の行政機関・機能・財源が都道府県に移譲されないままで、都道府県や市町村が福祉・教育にもちいることのできる財源が大きく削減された。この結果、地方はますます疲弊するようになっており、地方自治体の働き手が大幅に減少している。また、平成の大合併によって基礎自治体である市町村が削減され、地域住民と自治体・議会との距離が拡大し、行政サービスの低下や地方自治に住民の意思が十分に反映されなくなるという弊害が生じている。

道州制の導入は、府県を統廃合して地方自治を空洞化するにとどまらず、憲法 25 条等に定める社会権保障について国の責任を放棄する。国の権限と責任を防衛・外交等に限定し、地方政治に住民意思が十分に反映しないもとの、財政と権限を財界本位に集中投入することを可能にし、地域住民のくらしと福祉に大きな地域間格差をもたらすとともに、国と地方自治体で働く労働者の大量首切りを引き起こすことになるのである。

自由法曹団は、基本的人権と平和・民主主義を擁護する法律家団体として、「道州制」の導入に反対し、その問題点を指摘するために、以下のとおり意見を述べる。

第1 「道州制基本法」をめぐる情勢

1 加速する「道州制基本法」案提出の動き

すでに「道州制推進連盟」により「道州制基本法案」が公表されており、同法案では「我が国に広域自治体として道または州（以下「道州」という。）を置き、県は廃止する」、「地方自治は基礎自治体たる市町村が自らの責任で実施することを基本とする」、「基礎自治体の範囲を超える広域且つ戦略的な自治を基礎自治体の連合体である道州が担う」、「国は国として果たすべき役割に重点化する」などとされている。また、自由民主党も、「国民会議」アピールを受け「道州制基本法案（骨子案）」（以下「自民党骨子案」という。）を2012年9月6日付で公表している。

2012年の総選挙後、道州制基本法案の国会提出・成立への動きが一気に加速している。自民党は、今通常国会に「道州制基本法案」を議員立法で提出する方針であると伝えられ（「産経」1月11日付「自民、道州制基本法案を来年度予算成立後に提出へ」）、安倍晋三首相は2013年1月31日の衆院本会議で、「道州制基本法」について、「早期制定を目指して議論を行う与党と連携を深めて取り組む」と述べた（「東京」1月31日付「首相、道州制法の早期制定目指す」）。また、自民党は2013年2月21日、衆院選後初となる道州制推進本部（今村雅弘本部長）の総会を開き、「道州制基本法案」の骨子案に前文を追加し、会合後の記者会見で今村本部長は道州制導入に前向きな野党との共同提案も視野に、今通常国会への提出、成立をめざす考えを表明した（「自治日報」2013年3月1日付「道州制基本法、今国会成立目指す」）。

なお、自民・公明両党は、「道州制推進基本法案」と名前を変えた上で、みんな・維新各党と共同して4月中にも国会提出をめざすと伝えられている。

2 期限を区切った制度化へ

自民党骨子案によると、「道州制基本法」の「目的」は、「道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、当該検討の基本的方向及び手続を定める」こととされる。この「道州制基本法」は、道州制導入という枠組みを先に設けた上で、期限を区切って具体的な制度設計を議論し、速やかに「道州制」へ

移行することを予定している。

具体的な進め方としては、道州制の基本理念を国の正式方針とした上で、内閣に「道州制推進本部」を設けて「道州制に関する企画及び立案並びに総合調整」と「施策の実施の推進」をはかり、内閣府に30人以内の有識者らで構成する「道州制国民会議」をおき、道州の区割り、国・道州・基礎自治体の事務分担、道州・基礎自治体の税財政、道州・基礎自治体の公務員制度と道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等について、首相の諮問を受けて3年以内に答申し、制度設計を進める。

「道州制基本法」が成立すれば、期限を区切って一気に「道州制」への移行が事務手続段階に入ることになる。

「道州制基本法」は「道州制」の基本方針を定めるもので、その内容は下記のとおり憲法や法令の基本原則に反するものであり、許してはならない。

第2 道州制とそのねらい

1 道州制とは

道州制は、語義としては、行政区画として道と州を置く地方行政制度であり、現行の都道府県を廃止し、これより広域の道もしくは州を行政単位とする制度である。

わが国での最近の議論は、北海道は道として存続し、それ以外の地域に数個の州を設置し、それらの道州に現在の国の権限の一部と都道府県の権限の一部を担わせるものとして構想されている。

2 道州制導入を求める議論

道州制導入を求める声は財界から強く出されている。

① 日本経団連の提言

日本経団連「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008年11月18日付。以下、「経団連第2次提言」という。）は、道州制を「究極の構造改革」と位置づけて、「地方支分部局の整理と職員定数の大幅削減を実施することなどを求めてきたが、さらに「道州制実現に向けた緊急提言」（2013年3月14日付）を発

表し、ロードマップを示して2018年までに導入することを求めている。

② 「地域主権型道州制国民協議会」

「地域主権型道州制国民協議会」（2009年1月26日）は、「国内の官僚独裁ともいえる中央集権的政治及び行政を廃し、区分した道州住民の主権による、地域に適した身近な政治及び行政を実現する」ことを目的とし、「国民自身の手で社会システムのデザインを根本的に変える国民運動を展開し、真の民主主義である産官学住の協同による地域主権型道州制を目指」すとしている。

③ 「地域主権と道州制を推進する国民会議」アピール

経済三団体は、「地域主権と道州制を推進する国民会議」を設立し、地方・地域に組織をつくり、道州制を推進する世論をあおっている。「道州制実現に向けた政治のリーダーシップを〜『地域主権と道州制を推進する国民会議』アピール〜」（2012年6月27日付）は次のように述べる。

「われわれは、社会保障と税の一体改革、財政健全化、環太平洋経済連携協定への参加など、わが国の将来を左右する課題に果敢に立ち向かい、将来にわたり日本の成長を実現していかなければならない。その鍵を握るのは、新しい国づくりともいうべき『地域主権の確立と道州制の導入』に外ならない。各地域が権限と財源を持ち、自らの選択と責任により潜在的な魅力と強みを最大限に発揮できる、都道府県の枠を超えた広域的な地域づくりに邁進することこそ、わが国の未来を切り開くと確信する。」

3 道州制のねらいは財界本位の権限と責任の集中投入＝地域間格差と大量首切り

(1) 国の責任を否定し地域間格差を拡大

これら道州制の推進論は、国から各道州へ様々な権限、的確な財源、適切な人材等に移管すれば、地域活性化、地方経済再生の実現を期待できると主張したり、小さな単位である市町村では実現の難しい政策を大きな単位である道州により、効率的かつ効果的に展開できる、公務員数の大幅な削減により行政をスリムにできる、等と主張している。

これらの道州制推進論をうけて、「道州制基本法」は「基本理念」に、「国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並び

に真に全国的な視点に立つて行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図る」こと、この他の国の事務は「国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体」と規定する。そして、市町村などの基礎自治体は「住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体」だとした上で、「国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行う」ことも「基本理念」だとしている。

ここでは、住民のくらしや福祉に国が責任を持つという憲法 25 条の社会権保障の理念が否定され、身近な福祉国家的施策は基礎自治体の責任とされ、道州間でも競争と格差が当然のこととされている。道州制は国が課税権を活用して国民の福祉とくらしに財政責任を負うという現行の制度も否定し、「小さな政府」論に立った「行政改革」の名の公務員削減も「基本理念」として強要しようとしているのである。

(2) 民意が反映されない道州制

また、国と地方の役割分担を進めると、特定の分野を国の「専管事項」として地方の権限を奪い、国の権限を強化する方向にもはたらく。

「地方自治の本旨」（憲法 92 条）に基づき保障されるべき地方自治は住民自治と団体自治の二つの側面から成り立っている。これは、住民要求によって支えられた地方自治体が、中央政府の地方を切り捨てる施策に歯止めをかけるという勢力均衡の理念を包含している。国と地方の役割は重層的であり、一つの課題について全国民的視野から国が果たすべき役割と、地方住民の実情に即して地方が果たすべき役割とが重なり合うことにより、国と地方のチェックアンドバランスが図られているのである。道州制は国と地方の役割分担を進めるものであるから、国の「専管事項」についての政策に地方が関与する余地を奪うものである。しかも、自治体が広域化するため地域住民と行政及び議会との距離が拡大し、地方自治では住民の意思が十分に反映されなくなる。住民生活に密接にかかわる問題について、地方住民の声は、地方政治においても反映されないこととなり、地方自治体が本来果たすべき住民自治・団体自治の役割は否定されることになる。

(3) 財界本位の権限と責任の集中投入

その結果、国の行政機関・機能・財源が移譲されないまま、都道府県や市町村が福祉・教育に用いることができる財源を削減する道州制は、住民意思が十分反映されない地方自治の下で、地域間格差を拡大させ公務員の削減を加速させることになる。こうした状況を作り出した上で、財界本位の権限と責任の集中投入をすることこそ道州制のねらいなのである。

4 「道州制基本法」を許してはならない

「道州制」が、福祉国家理念に基づく国の責任を後退させ、地域間格差の拡大と住民の福祉やくらしの切り捨てと公務員の大量解雇をもたらすものであることは、まだ多くの国民に知られていない。このような状況で、基本理念や期限を区切って「道州制基本法」の制定を強行することは、とうてい許されない。

以下、「道州制」の問題点を、①おびやかされる社会権保障、②空洞化する地方自治、③公務員の権利侵害の順に述べる。

第3 おびやかされる社会権保障（憲法 25 条～）－問題点①

1 財源の保障がないまま事務が地方に押しつけられる

道州制は、これまで国が担っていた事務を極力限定し、国家権能を集約・強化することを目的としている。自民党道州制推進本部がまとめて 2012 年 9 月 6 日付で公表した「道州制のイメージ」によると、国の役割は、国家の存立の基幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの、真に全国的な視点に立って行わなければならないものに限定するとされており、道州は、従来国の事務とされていたものと、都道府県から承継した事務の一部を行うこととなる。

しかしながら、その一方で、道州の税及び財源については、「国・地方の役割分担に応じて制度設計するが、中央政府に依存しない税・財源とする」とされている。つまり、これまで国がその責任において担っていた事務は道州に押し付けられる一方で、その財源は道州に十分に保障されないおそれが極めて高い。日本経団連の推計でも、都道府県を無くし、国の出先機関を縮小・再編・統合することによって毎年 10 兆円を超える財源が国に生まれるとされている。

そして、これまで都道府県が担っていた事務は、道州がその一部を受け継ぐものの、従来の都道府県の実務のうち、住民に身近な事務は基礎自治体に移譲される。基礎自治体は従来都道府県が担っていた事務の権限移譲を受けるものの、道州に財源が十分に保障されない結果、基礎自治体の財源はさらに保障されない危険性が極めて高い。

2 広域化にともない住民サービスが低下する

2004年の自民政権下における「三位一体改革」では、地方財源の締め付けによって疲弊した地方自治体が「平成の大合併」を引き起こした。1999年3月末に、全国で3232団体あった地方自治体は、平成の大合併により、2013年1月1日には1719団体にまで減少した。道州制の導入は、一定規模以下の市町村をさらに再編・解消させるものであり、市町村合併の動きはますます加速することとなる。

市町村合併がなされると、一団体が担う事務は広域化を余儀なくされる一方で、合併により公務員は削減され、すみずみまで行政サービスが行き渡らないうえに、そのサービスの質が低下する。この弊害は、東北大震災の際に、避難住民をサポートする職員が圧倒的に不足するという劇的な形で顕在化したことは記憶に新しいところである。

3 交付金による再分配をなくせば自治体財政はますます逼迫

これまで、地方公共団体に対しては、地方交付税により財源保障がなされてきた。これは、日本のどの地域においても、最低限必要とされる水準の行政サービスが提供されるよう、日本国憲法第25条に基づき、国がそのナショナル・ミニマムを財源面から保障したものである。また、これまでは、経済力の低い地方団体にも、国が地方交付税を手厚く配分することによって、間接的な財政調整を行い、地域間再分配がはかられていた。

しかしながら、道州制の導入と同時にそのような交付税のあり方についても検討が加えられることとなり、「中央政府に依存しない税・財源」を前提とすると、道州、そして基礎自治体は独自に財源を確保することが要求されることとなる。そうすると、人口が少なく独自に財源を確保することが困難な基礎自治体は、その少ない財源の中でしか行政サービスを住民に提供できないこととなり、そこに

暮らす住民が受けられる行政サービスと、財源の豊かな地域に暮らす住民が受けられる行政サービスには大きな格差が生じることは必至である。防災対策などの、そこに暮らす住民の生命に直接関わる事務ですら、財源不足により十分に実施されなくなるおそれが極めて高い。たとえば、岐阜県高山市は、平成の大合併により、東京都に匹敵する面積を擁することとなったが、東京都の人口 1322 万 2760 人に対し、高山市の人口は 9 万 2836 人にすぎない（2013 年 1 月 1 日現在）。地方交付税による財源保障機能、財源調整機能が損なわれれば、そこに暮らす住民が被害を直に受けることとなるのである。

4 開発集中で住民の安全を守るインフラ整備が疎かに

財界は、道州制の導入によって、道州に振り分けられた財源を大規模公共投資に利用することを目論んでいる。これまでは各都道府県に配分されていた財源を道州が一括して持つことにより、より財政規模の大きな大型開発が可能になるというわけである。しかしながら、道州に振り分けられる財源は、これまで各都道府県に対して振り分けられていた財源の合計よりも少なくなるのであるから、それを集中して大規模開発にあててしまったら、住民福祉に利用される予算はますます少なくなるのであり、住民福祉は切捨てられる一方となる。

全国で、崩落寸前の橋は 121 橋（「朝日新聞」2009 年 11 月 4 日付）、通行止めが 85 橋、通行規制が 599 橋あるといわれている（国土交通省全建設労働組合調べ）。また、2015 年には、建設後 40 年を経過する橋梁数が 6 万橋を超えることが予想されている（国土交通省道路局が設置する道路橋の予防保全に向けた有識者会議『道路橋の予防保全に向けた提言』）。十分な財源が保障されない結果、人口が少なく需要が低いことを理由に、過疎地の危険な橋については手当てがなされないまま放置される危険性が極めて高い。また、十分な費用をかけての適切な点検・早期発見・診断・評価による予防保全がなされなければ、多大な死傷者を出す崩落事故が全国で急増するおそれさえあるのである。最近でも、中央高速道路における痛ましいトンネル崩落事故が起きているが、この事故は決して他山の石ではない。

5 小括

このように、道州制の導入は、国が全国民に対して保障してきたナショナル・ミニマムを解体し、地域間格差をもたらし、住民生活を脅かすものにほかならない。これは、憲法 25 条で定められる生存権を保障すべき責務を国が放棄するものである。

そして、住民サービスが低下すれば、いま以上に地方から都会へと住民が流出することも予想に難くない。そうなれば、地方格差はますます高まることになり、住民が減った自治体においては「効率化」の名のもとにますます住民サービスが低下させられるという負のスパイラルに陥ることになる。

第 4 空洞化する地方自治 一問題点②

1 地方の実情が反映されない国政が進む——団体自治の否定

(1) 道州制の下でも国から地方へ権限移譲されない分野として、外交、防衛、危機管理・国家警察、出入国管理など外交・軍事に関するものや、食料・資源・エネルギー安定確保、科学技術政策、環境基準など資源・環境に関するもの等が挙げられ、『「選択と集中」を図り、国益重視を基本とし機動的に政策を実施できるようにする。』とされている（経団連第 2 次提言）。

こうした分野に国のみが全面的に責任を負うことが強調されれば、地方自治体の外交や軍事、資源問題への関与が、実質的に否定されることが予想される。

(2) しかし、現在地方自治体が許認可権限等を有しているもので、軍事・外交や資源・環境にもかかわるものは数多い。

例えば、基地建設や発電所設置のために公の水面を埋め立てる場合には、公有水面埋立法に基づき都道府県知事の許可が必要とされ、環境影響評価の結果を記載した書面には知事の意見が付される。保安林における土地の形質の変更や、産業廃棄物処理施設を建設する際も、都道府県知事の許可が必要である。採石事業にあたっては都道府県知事との協議が必要とされるほか、二級河川のダム管理は都道府県知事が責任を負っている。

これらの権限は、軍事や環境に関する国の政策を直接的に変更させるものではないが、住民生活に密接に関連する国の事業について地方が関与し、場合によってはこれを変更ないし撤回させることをも可能としている。

(3) また、在日米軍基地問題や訓練飛行の問題、原発をめぐる問題など、外交・軍事や資源・環境分野の課題であり、かつ、国民生活にも密接に関連する問題は数多い。

たとえば、沖縄・普天間基地へのオスプレイ配備が強行されているが、沖縄県民の配備に反対する世論と運動にも押され、知事及び県内 41 市町村の全首長が配備に反対し、全市町村議会が配備反対の決議を挙げ、2013 年 1 月 28 日には全首長による東京直訴行動も行われた。こうした県ぐるみの運動は、基地問題を一つの住民問題として、住民自らが地域の問題を解決すべくとりくまれているものである。ところが、軍事・防衛に関する問題が国の「専管事項」だとされれば、政府は、現状にもまして、基地を抱える沖縄の要求を考慮しなくなるであろう。現在、住民の視点で取り組まれている、オスプレイ飛行についての日米合意の遵守を求めたり、米兵犯罪の撲滅をめざしたりといった運動は、地方の役割を超えるものだとされかねない。

また、たとえば、定期点検中の原発を再稼働するに際しては、電気事業者と自治体との協定等により、立地県首長等の同意が必要とされているところも多い。立地自治体や周辺地域の住民が、安全性が確認されない限り原発の稼働を認めないことを可能とする重要な歯止めであり、原発の運転に住民自治を及ぼそうとするものである。しかし、エネルギー政策は国の問題であるとして政府が強力な権限をもち、周辺自治体等の同意の有無にかかわらず、政府の決定のみにより再稼働の可否が決定されることになれば、周辺地域の住民の声は、事実上反映されないことになる。

(4) このように、道州制は、地方に権限移譲しない分野について国の権限を強化することになり、外交、防衛や資源、エネルギー問題など、国民の生命・安全に直結し、住民の意見に耳を傾けるべき課題について、従来以上に中央集権化が進み、地方の関与が完全に否定される事態が懸念される。

2 地方の独自要求を掲げた運動が困難になる

(1) 道州制は、現在の都道府県より広域な範囲を管轄する全国 10 程度の「道州」と、現在の市町村の区域を基礎として設置する「基礎自治体」で構成するものとされる。

(2) 自民党骨子案において、道州は、「国から道州へ大幅に事務を移譲させて、広域事務を処理するとともに、一部都道府県から承継した事務を処理する。」ものとされ、現在の都道府県が果たしている役割については二次的なものと位置づけられている。現在都道府県が行っている事務は、基礎自治体に承継されるものも多く、結局、道州は、地方公共団体であるとしながらも、現在国が行っている事務の移管先としての行政組織にはかならない。

そうすると、市町村単位では実現が難しく、かつ、市町村を超えて共通の要求がある場合に、これを実現するための地方公共団体は、実質的にはなくなることになる。たとえば「九州」のように、道州により広域化された自治体では、九州全体の問題であればともかく、現在の各県の住民要求に根ざした行政は予定されていない。沖縄における基地問題に関する要求などは、沖縄県内の各市町村を横断する課題であるが、九州全体の問題のなかでは埋没し、沖縄の実情が九州の政治に反映される機会は、現状の沖縄県におけるそれより確実に減少する。

(3) また、自民党骨子案では、「基礎自治体においては、従来の市町村の区域において、地域コミュニティが維持、発展できるよう、制度的配慮を行う。」とされ、従来の市町村のさらなる統廃合を予定していることがうかがわれる。

しかし、1999年からの「平成の大合併」により、市町村の数は1513も減らされ（2013年1月1日時点）、地方議会の定数削減や役場機能の統廃合、職員の削減等により、住民に身近な行政を提供するという近接性の原則は、すでに破綻しつつある。その弊害は東北大震災に際して避難住民をサポートする自治体職員が不足したことにもあらわれた。にもかかわらず、市町村よりも広範囲な「基礎自治体」が設定されれば、住民自治を機動的に実践すべき地方自治体の機能は事実上失われる。住民が地方自治体にはたらきかけて地方の政治を動かすという住民自治のあり方そのものが覆されようとしているのである。

3 地方自治の本旨としての住民自治が否定される

(1) 地方自治の本旨としての住民自治

地方自治は、民主主義の学校といわれる。

憲法の目的には、人権保障と民主主義の実現が挙げられる。この目的の実現

のために、国政が役割と責任を負うことはもちろんだが、地方自治の制度も不可欠である。すなわち、国という大規模な集団によって行われる政治の場面では、直接民主制は事実上不可能であるが、地方レベルにおいては住民の意思に直接根ざした政治が可能であり、これが国政を補完し、人権保障と民主主義を実現させる。この意味で、地方自治は民主主義を实践する「学校」であり、民主主義の源泉なのである。

憲法 92 条が規定する「地方自治の本旨」は、このような観点から理解されねばならない。すなわち、住民の意思を反映した地方自治が行われることが、地方自治の本旨である。

また、ここでいう「住民」とは、自主、自立、独立の住民という側面のみで捉えるべきではない。住民の意味は、憲法の体系から理解しなければならず、憲法 25 条以下に社会権が規定された福祉国家型の憲法のもとでは、住民は、国や地方公共団体に対して直接請求できる、生存権、発達権、環境権等の諸権利をもった老若男女でなければならない。地方自治の本旨である、住民の意思を反映した地方政治とは、このような社会権の実現を求める主体としての住民の意思の実現と捉えなければならないのである。

(2) 民意の届かない巨大な道州

憲法 92 条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定する。地方公共団体の組織及び運営については、「地方自治の本旨」に沿って法律で定めなければならないのであり、これに反する法律は、憲法 92 条に違反し無効である。

では、道州制を導入するという「道州制基本法案」は、憲法 92 条にいう「地方自治の本旨」に沿ったものといえるであろうか。

ア 住民の意思が反映されない道州

地方公共団体の区域が拡大すれば、住民自治の実質的な機能の実現、すなわち住民の意思を反映した政治は困難になる。地域住民と議会や行政との距離が拡大するからである。

加えて、道州制の導入は、財源ないし財政の分権化、責任の分権化を推進する。分権化により、地方の公共事務に国が責任を負わなくなる分、地方自治体を実施する施策には地域間格差が生じ、住民の意思があってもそれを実現でき

ない事態がいま以上に広がることが予想される。上記のような社会権の実現を求めるとしての住民の意思を反映した地方自治の実現は、困難になる。

イ 道州制を先取りした関西広域連合の実態

2010年12月、関西の2府5県（大阪、京都、滋賀、兵庫、和歌山、鳥取、徳島）が参加して設立された関西広域連合は、地方自治法上の特別地方公共団体であり、複数の都道府県が参加するものとしては初めて設置されたものである。府県と並存し、市も参加するなど、道州制との違いはあるものの、都道府県を超える広域自治体として道州制と類似した位置づけとされる。

関西広域連合議会の議員は、各参加自治体の議会における選挙で議員が選出される。広域連合議員の構成を、参加する各府縣市議会の議員の構成と比較すると、定数の少ない広域自治体がいかに民意を反映しないかが如実にあらわれる。

まず、関西広域連合議会の議員数は、わずか29名とされており（2012年8月17日現在）、2080万人を超える域内人口（2013年1月1日現在）をもとにすれば約70万人に一人の議員となり、明らかに過小代表である。

次に、関西広域連合に参加する議員の会派構成は、自民党14名、民主党5名、公明党5名、維新の会3名、会派「絆」1名、明政会1名（2012年8月17日現在。なお、県民ネットワーク、無所属ネット、県民会議、市民クラブにも所属する議員は7名）である。

一方、参加府県市のなかでたとえば京都府議会議員の会派構成をみると、自由民主党26名、民主党15名、日本共産党11名、公明党5名、京都創生フォーラム1名（2012年12月4日現在）である。京都府議会には、関西広域連合に議員が一人も参加していない日本共産党や、自治体レベルの会派である京都創生フォーラム等が、議会のなかで一定の勢力をもち、あるいは少数派の代表として民意を反映している。

このように、関西広域連合のような広域自治体においては、現在の都道府県と比較して、住民内に多数存在する多様な民意を反映することが極めて困難なのである。

ウ 小括

道州制が、民意を反映した地方自治の実現を阻害することは、上記の点のみ

をもってしても明らかである。

道州制は、地方自治の本旨に反するものであって、このような地方公共団体の組織及び運営を法律で定めることは、憲法 92 条に反する。

第 5 公務員の大量解雇による雇用不安の拡大－問題点③

以上指摘したように、道州制は住民の生存権と、住民自治・団体自治から見て非常に問題があるものであるが、それに加え、さらに雇用不安を増大させるものとなる。

1 数万人規模のリストラを予定

自民党骨子案の「第 1 総則」の「3 基本理念」⑥は、「国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行うこと。」と定め、続けて「4 道州制の基本的な方向」⑥は、「国の行政機関は整理合理化するとともに、道州及び基礎自治体の事務に関する国の関与は極力縮小する。」と定めている。そして、内閣総理大臣が道州制国民会議に諮問しなければならない事項として、「道州及び基礎自治体の公務員制度並びに道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等に関すること。」を定めている。道州制によって財源が奪われ、公共サービスの制度・内容が後退するだけでなく、その担い手である公務員の「合理化」も狙われているのである。もちろん「合理化」とは人減らし・民営化である。

また、道州制を推進する日本経団連は、「経団連第 2 次提言」において、「日本経団連の試算では、道州制の導入を前提とすれば、これに加え 6 万 6 千人弱の職員が都道府県や市町村に転籍」し、地方では「国から転籍した職員および地方公共団体職員のうち 3 万 3 千人弱は定員削減が可能」で、「労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求める公務員も相当数にのぼることになる」としている。「労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求める」公務員とは、要するに民間企業における整理解雇に相当する「分限免職処分」を受けた公務員であり、1987 年の国鉄分割民営化や 2009 年の社会保険庁解体民営化による職員の大量分限免職のような事態が、全国で広がることを意味している。

2 解雇自由・賃金引き下げが全国的に拡大

国家公務員及び地方公務員は、身分保障の下、継続的かつ安定的に公共サービスに従事しており、廃職又は過員による分限免職処分（国公法 78 条 4 号，地公法 28 条 1 項 4 号）は厳しく制限されている。国家公務員においては、廃職又は過員による分限免職処分は、2009 年の社会保険庁解体民営化による 525 名もの分限免職処分が実に 45 年ぶりのものであった。

これまでも組織改変等により、行政機関が、独立法人化や民営化をされた事例は少なくないが、職員の雇用は引き継がれるのが通例であった。最近の郵政事業の民営化，また国の機関である国立大学・国立病院・研究機関など独立行政法人化等においても，職員は別段の手続きもなく当然に引き継がれてきた。すなわち「特段の辞令がない限り」雇用が自動承継される仕組みが取られてきた。これは，新しく発足した機関等において従来と同一の業務を継続して行うためには，従来の業務に精通し，様々な事例に対応できる柔軟性を持った経験豊富な職員を必要とし，同時に，国民へのサービスを低下させないためにも，従来の人員数を必要としたからである。

しかし，社会保険庁から日本年金機構への移行に際しては，雇用承継の枠組みを取らず，国の行政機関の定員の純減のために用いられた雇用調整本部も活用されず，新規採用方式により現行の職員からの採用を制限するとともに，外部から 1000 名以上もの職員を採用しつつ，大幅な人減らしをして日本年金機構は出発した。その後の業務の停滞ぶりはマスコミでも報道されている。

仮に道州制に移行すれば，もともと人減らしをすることをもくろんでいるのであるから，雇用承継の枠組みは取られないばかりか，高度の分限免職処分回避努力がなされなくなることは必至である。新規採用方式によって人減らしはもちろん，国鉄の分割民営化の際におこなわれたような恣意的な選別も横行しかねない。そもそも，国から道州，基礎自治体に権限移譲されたとしても，自治体が責任を持ち，公務員に従事するとは限らない。財源のない中，全国の地方自治体に広がっている民営化が国レベルの公共サービスに広がりかねない。公共サービスの質は後退，変質し，既に大問題になっている有期雇用・低賃金の官製ワーキングプアがさらに増大することになる。

既に秋田県北秋田市・公立米内沢病院（一部事務組合解散），茨城県小美玉市・

小美玉市医療センター（指定管理者制度（民営化）移行）、愛媛県西条市・市立周桑病院（同）においては、職員の分限免職処分がおこなわれて裁判になっているが、裁判所は形式論で容易に救済を認めない傾向にある。

こうした自治体における雇用流動化は、民間における整理解雇 4 要件を緩め、財界が仕掛けている解雇自由化・賃金引き下げを全国的に拡大していくことになる。それにより雇用不安が増大し、地域経済がさらに疲弊することになる。

第6 終わりに

以上の通り、道州制は、地方自治を空洞化させ、住民の社会権保障と公共サービスを後退させ、公務労働者の雇用をおびやかすものであり、自由法曹団は、これに強く反対を表明するものである。

以 上

「住民の声とくらしを切り捨てる道州制を批判する」

2013年4月15日

編集 自由法曹団 構造改革プロジェクトチーム

発行 自由法曹団

〒112-0002

東京都文京区小石川2-3-28

DIK マンション小石川201

TEL 03-3814-3971 FAX 03-3814-2623