

アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 No.3

日本における道州制の導入論議

横道 清孝

政策研究大学院大学教授

財団法人 自治体国際化協会 (CLAIR)
政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター (COSLOG)

本誌の内容は、著作権法上認められた私的使用または引用等の場合を除き、
無断で転載できません。引用等に当たっては出典を明記してください。

問い合わせ先：

財団法人 自治体国際化協会（交流情報部国際情報課）

〒100-0013 東京都千代田区霞ヶ関 3-3-2 新霞ヶ関ビル 19 階

TEL: 03 - 3591 - 5482 FAX: 03 - 3591 - 5346

Email: webmaster@clair.or.jp

政策研究大学院大学 比較地方自治研究センター

〒106-8677 東京都港区六本木 7-22-1

TEL: 03 - 6439 - 6333 FAX: 03 - 6439 - 6010

Email: localgov@grips.ac.jp

序

(財)自治体国際化協会及び政策研究大学院大学では、平成17年度より「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」を実施しています。同事業は、現在、海外に対する我が国の自治制度とその運用の実態に関する情報提供が必ずしも十分でないとの認識の下、我が国の自治制度とその運用の実態に関する外国語による資料作成を行うとともに、国内外の地方自治に関する文献・資料の収集などを行うものです。

平成19年度には、17年度から実施しております『自治関係の主要な統計資料の英訳』の作成、比較地方自治研究センターに収蔵すべき国内外の地方自治関係文献・資料の調査を引き続き行うとともに、『官報自治関係用語日英対照表(19年度版)』の作成などを進めてきました。また、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』を18年度に引き続き2テーマについて作成し、『分野別自治制度及びその運用に関する説明資料』についても19年度は6分野について作成することとしております。

本事業については、平成20年度においても引き続き検討を進め、地方自治体関係者が実務を行う際などにおいて活用していただけるものに改善していきたいと考えています。

本事業の内容などについてご意見があれば、(財)自治体国際化協会国際情報課、又は政策研究大学院大学比較地方自治研究センターまでお寄せいただくようお願いいたします。

平成20年3月

財団法人自治体国際化協会 理事長 香山 充弘
政策研究大学院大学 学長 八田 達夫

はしがき

本冊子は、平成17年度より5ヵ年で、政策研究大学院大学比較地方自治研究センターが財団法人自治体国際化協会から委託を受けて実施している「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業」における平成19年度の成果の一つをとりまとめたものです。同事業は、「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」を設置し、それぞれの細事業ごとに、「主査」、「副査」をおいて実施されています。

同事業のうち、平成19年度の『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』(No.3~4の全2冊)の作成は、以下の2人の委員を中心にとりまとめられました。

(主査) 横道 清孝 政策研究大学院大学教授

(副査) 井川 博 政策研究大学院大学教授

本冊子は、『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』のNo.3として、日本における道州制の導入論議について、横道委員によって執筆されたものです。

日本においては、市町村合併の進展等に伴い、現在、道州制の導入についての議論が盛んになってきています。本稿では、この最近における道州制の導入論議について、その歴史的経緯も含めて紹介しています。

今後も『アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料』のテーマの検討を進め、その充実を図っていく予定です。

ご執筆いただいた横道委員をはじめ、貴重なご意見、ご助言をいただいた研究会の委員各位に、心から感謝申し上げます。

平成20年3月

「自治制度及び運用実態情報海外紹介等支援事業に関する研究委員会」座長
政策研究大学院大学教授 井川 博

日本における道州制の導入論議

政策研究大学院大学教授 横道 清孝

1 はじめに一市町村合併から道州制論議へ

日本においては、近年、全国的に市町村合併が大きく進展した。1999年3月には3,232あった市町村が、2006年3月には1,821市町村と4割以上(44%)も減少した。これは、まさに平成の大合併と呼ぶにふさわしい大きな変化である。また、合併特例法が期限切れを迎える2010年3月までには、さらに合併により市町村数の減少が見込まれている(注1)。

ここまで市町村合併が進むと、今度は、広域自治体である都道府県のあり方が問われることになる。すなわち、市町村が大きくなったことにより、市町村と都道府県との間における役割分担の見直し、事務配分とか権限配分とかの見直しが必要となってくる。また、都道府県の区域についても見直しが必要なのではないかという議論が出てくることになる。

そして、現在では、これが都道府県の存在を前提とした上で、そのあり方を見直すというレベルを超えて、この際、都道府県そのものを廃止し、より広域の新しい自治体として道州を設けるべきではないかという道州制の論議へと発展してきている。

日本においては、1888年の近代的地方自治制度の導入以来、広域自治体として都道府県が存在しており、また、その数は47と不変である。これは、その間、基礎自治体である市町村が、今回の平成の大合併も含めて3回にわたる大合併を経て、その数を大きく減らし、その規模を拡大してきたのとは対照的である。

道州制論とは、この120年という長期にわたって安定的であった都道府県体制を改めるということであり、現在の都道府県の区域を超えたより広域の単位で、より広域の行政主体を設けるというものである。それは、単に地方自治制度だけの見直しに止まらず、国と地方を通じる日本の国家体制のあり方そのものにも大きな影響を及ぼす可能性がある議論である。

本稿の目的は、日本におけるこの道州制の導入をめぐる論議を、その歴史も含めて紹介することにある。

2 道州制論の歴史

先に述べたように、現行の47都道府県体制というのは、非常に安定的なものであるが、これまで、その見直し論議がなかったわけではない。それどころか、道州制論というのは、既に第2次世界大戦前から存在し、戦後も、1950年代に一時期盛んであった。その道州制論が、最近、市町村合併の進展等に伴い、再び大きく盛り上がってきたのである。

2-1 戦前の道州制論

道州制の導入については、戦前から議論されていた。その代表的なものは、1927年に田中義一内閣の行政制度審議会がまとめた州庁設置案である。その概要を示せば、以下のとおりである。

1. 数府県を包含する区域に州を設ける。
 - ・東京州、仙台北、名古屋州、大阪州、広島州、福岡州
 - ・これに、北海道を加えると、全国で7つの道州となる。
2. 各州に州庁を設け、州長官を置く。
 - ・州庁所在地は、各州の中で最も枢要の地を選ぶ。すなわち、仙台、東京、名古屋、大阪、広島及び福岡の6市とする。
3. 府県は純粹の地方自治体とし、その執行機関の長（知事）は公選とする。

この道州制論（州庁設置案）を理解するためには、まず、第2次世界大戦前の地方自治制度を理解する必要がある。戦前の地方自治制度においては、市町村は地方自治体であったが、府県は、地方自治体であると同時に、国の地方行政機関でもあるという2重の性格を持っていた。すなわち、公選の議会を有し地方自治体としての事務を処理するとともに、内務省から派遣された知事の下に国の行政機関としての事務も処理していたのである。また、国から派遣された知事が地方自治体の長も兼務していた。

上記の道州制論は、この2重の性格を持っていた府県を、市町村と同じように地方自治体としての性格だけを持つものとした上で、さらに、その上に国の地方行政機関としての道州を設けようというものであった。すなわち、州（国の地方行政機関）—府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）という3層制の地方制度とする考え方である。

したがって、府県の知事は、市町村長と同じく公選となり、また、従来の府県の事務（地方自治体としての事務に加えて、国の地方行政機関としての事務があった）については、警察事務を除き、できるだけ地方自治体となった府県に残すとしていた。一方で、州は、国の地方行政機関であるため、州議会はなく、その長（州長官）は国から派遣され、府県及び市町村の監督権を持つとされていた。

府県が、国の地方行政機関ではなくなり、公選の議会と知事の下で、地方自治体として幅広く事務を処理するという点では、地方分権的な要素を持つ改革案であった。しかしながら、州は、地方自治体ではなく、国の地方行政機関であり、その州が府県と市町村を監督するという点では、中央集権的な道州制論であったともいえる。

州の区域は、北海道も加えると全国で7つである。四国について、当時の交通状況等を反映して、大阪州（香川、徳島及び高知の3県）と広島州（愛媛県）に分属させている点が、特徴的である。

この他にも、府県を廃止して、道州（国の地方行政機関）—市町村（地方自治体）の2層制とすべきという案など様々な道州制論があったが、いずれにしても、戦前の道州制論は、その多くが国の地方行政機関としての道州を置くという中央集権的な道州制論であった（注2）。

2-2 1950年代の道州制論—第4次地方制度調査会答申

1950年代になると、再び道州制の導入論議が活発になってきた。当時の道州制論の背景としては、(a)府県の区域が狭小すぎる（特に、国土開発・総合開発の観点から）、(b)行政能率

の向上が求められていたこと、(c)町村合併（昭和の大合併）が進展していたこと、そして(d)府県財政が窮乏していたことの4点が挙げられる。

その道州制導入論議は、1957年の第4次地方制度調査会の「地方制度改革に関する答申」（1957年10月18日）で1つのピークを迎えることになる。この答申は、多数決という異例の方法で道州制を導入すべきという案（「地方」案）を採択したが、少数意見であった「府県統合」案もあわせて添付されていた。

2-2-1 「地方」案（多数意見）

この答申を採択した多数意見は、まず、府県の区域について、「府県の間に近代的行政遂行上の必要な能力に顕著な不均衡を生じており、資源の開発、国土の保全等の広域行政事務を合理的に処理するためには、現在の府県の区域は狭あいに過ぎる場合が多く、更に、近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地からも、より広域において行政事務を処理することが合理的であると考えられる。」としている。

次に、府県の性格に関して、「府県の事務は、いわゆる国家的性格を有するものがその大半を占め、行政のすう勢は、いよいよこの傾向を進めるものと考えられるにもかかわらず、戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県の制度に関する改革は、国との協同関係を確保し全国的に一定の水準の行政を保障するうえに欠けるうらみなしとしない。」と述べる。

その上で、答申は、「現行府県はこれを廃止し、国と市町村との間には、いわゆるブロック単位に、新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、同一人をもって両者の首長及び必要な補助職員とする等の方法により、その一体的総合的運営を確保し、もって、国及び地方を通じる総合的な行政運営の体制を確立することが、行政の効率化の要請とわが国情に即した国政と地方自治の調整の見地より、最も妥当な方法であると考えられる。」と結論づけ、都道府県を廃止して道州制を導入すべきとしている。

答申が示した道州制（「地方」案）の具体的内容は、次のとおりである。

1. 現行都道府県は、廃止する。
2. 国と市町村との間に、次のような中間団体を置く。
 - (1) 名称は、「地方」（仮称）とする。
 - (2) 「地方」は、地方自治体としての性格と国家的性格とをあわせ有する。
 - (3) 「地方」の区域は、自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案して、全国を7ないし9ブロックに区分した区域による。なお、現行都道府県の区域は、原則として分割しないものとするが、必要がある場合は分割することを認める。
 - (4) 「地方」に議決機関として議会を置く。
 - (5) 「地方」に執行機関として「地方長」（仮称）を置く。
 - ・「地方長」は、「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する。その身分は、国家公務員とする。
 - (6) 「地方」は、現在国が処理している事務のうち、「地方」に移譲することができるもの、

及び現在都道府県が処理している事務で市町村に移譲することができないものを処理する。

(7) 現在国の地方出先機関が処理している事務は、極力「地方」に移譲し、当該地方出先機関は廃止する。

(8) 現在都道府県が処理している事務のうち、市町村に移譲することができるものは、極力市町村に移譲する。

3. 「地方」の区域を管轄区域とする国の総合地方出先機関（「地方府」（仮称））を置く。

(1) 「地方府」の首長は、「地方」の執行機関たる「地方長」をもってあてる。

(2) 国の地方出先機関のうち、その処理する事務を「地方」に移譲することができないものは、原則として「地方府」に統合する。

この道州制（「地方」案）は、地方自治体としての性格と国家的性格とをあわせ有する道州を導入しようとするものである。その長については、議会の同意を必要とするものの、国が任命する国家公務員であることから、戦前の都道府県制度をブロック単位で復活させようというものであるといえる。

この道州制の導入には、国の地方出先機関の整理統合も意図されていた。すなわち、国の地方出先機関が処理している事務については、できるだけ「地方」に移譲するとし、その地方出先機関は廃止するとした。また、移譲することができない事務については、原則として国の総合地方出先機関である「地方府」に統合するとした。そして、その「地方府」の長には「地方」の長をもって充てることにより、同一人の下での一体的総合的運営を確保しようしていたのである。

2-2-2 都道府県統合案（少数意見）

これに対して、答申の少数意見は、「戦後その面目を一新した地方制度の根本精神をあくまで尊重し、それがわが国の民主政治の確立の上に果たした役割を高く評価し、これを一層伸張せしめることに基調を置かなければならない。この基調に立って、制度の欠陥を是正するとともに近代的な行政の要請に即応する体制を確立するために必要な最小限度の改革に止めるべきことが至当である。」という見解を示した。また、「最近における市町村合併の結果、市町村はおおむね適正な規模となり、その行財政能力は著しく強化されたのであるが、なお現段階においては、市町村が適切に処理することができない事務の存することは否定しえないので、府県は、当分の間、過渡的に市町村の能力を補完する機能を担当することもやむをえないものとする。」として、現行の地方自治体としての都道府県を存続させるべきであるとした。

ただし、その規模については、拡大を図る必要があるとしており、おおむね3、4の都道府県を統合し、現在の47都道府県を15-17とする「都道府県統合」案を提示している。

2-2-3 両者の違い

「地方」案と「都道府県統合」案との違いについては、第4次地方制度調査会の委員であった三好重夫氏が、次のように述べているところに端的に示されている。

「3、4府県の統合案というものは、地方自治は県の地方自治を外しては成り立たないという、極端なことを言えばそういう根本思想に立ちまして、県をあくまでも完全な自治体として維持し

なければならない、こういうことが前提になっておるわけであります。ところが、「地方」案の方におきましては、地方自治というものはむしろ基礎団体たる市町村の自治を充実することが大事である、府県の自治はまあなくてもいいんじゃないか、卒直に申し上げればそういう考え方であります。そのもう1つの大きい違いは、「統合」案の方におきましては現行の府県制度だけをいじるという考え方であります。「地方」案の方はそうじゃございませんで、もっと国家的な立場に立って、日本の現在置かれている現状からして、どういう一体行政組織をやった方がいいかということと同時に、先ほど申し上げました市町村という基礎的地方団体の自治を充実する、この2つの柱の上に立って、こういう制度が考え出されておるわけであります。」(注3)

2-2-4 その後の経過

この第4次地方制度調査会が答申した道州制(「地方」案)は、その後、実現に移されることなくたな晒しにされた。一方、少数意見で示された「都道府県統合」案については、1963年に、東海3県統合構想(愛知県、岐阜県及び三重県の合併)と阪奈和合併構想(大阪府、奈良県及び和歌山県の3府県の合併)という2つの合併構想が打ち出された。

また、それらの動きに対応するように、1965年には第10次地方制度調査会が「府県合併に関する答申」をまとめ、その答申を受けた政府は、翌1966年に都道府県合併特例法案を国会に提出した。しかしながら、先の2地域とも合併構想は実現に至らず、また、都道府県合併特例法案も成立しないままに終わった。

2-3 最近における道州制論—再び活発化

地方分権の進展や市町村合併の進展を受けて、最近、再び道州制の導入論議が盛んになってきた。

2000年以降、政党、経済団体、シンクタンク等様々な団体が道州制に関する提言をまとめ、公表している。また、当事者である都道府県やその連合組織である全国知事会においても、道州制に関する検討が開始されている。

そのような動きの中で、特に重要なのは、内閣総理大臣の諮問に応じて、地方制度に関する重要事項を調査審議し答申を行ってきた地方制度調査会の動きである。

2003年には、第27次地方制度調査会が「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)を出し、道州制についての基本的骨格を示した。そして、2006年には、それを受けた第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月28日)をまとめ、導入するとした場合の道州制について、さらに具体的な制度設計案を示したのである。

3 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

本章では、最近における道州制導入論議の1つのエポックともいえるべき、第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月28日)の内容について、詳しく紹介してみることにしたい(注4)。

3-1 道州制導入に対する考え方

同答申は、まず、現行の都道府県制度について、約120年の長きにわたってその構成と区域を維持してきたが、市町村合併の進展や都道府県の区域を越える広域行政課題の増大等社会経済情勢の変化に対応していくことが可能か、また、一層の地方分権改革の担い手としてふさわしいかという問題提起をしている。

次に、それに対しては、都道府県制度を維持した上で、広域連合や都道府県合併という方法により対処することも考えられるが、さらに進んで、広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけることも考えられるとする。すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方自治体が担うことを基本とする新しい政府像を確立するという考え方である。

そして、そうした見地に立つならば、広域自治体改革のあり方の具体策としては、道州制の導入が適当と考えられると結論づけた。

3-2 道州制検討の方向性

答申は、道州制の具体的な制度設計は、次の3つの方向に沿って行われるべきであるとしている。

(1) 地方分権の推進及び地方自治の充実強化

道州制を導入する場合には、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体の間の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅な権限移譲を行うこと。

(2) 自立的で活力ある圏域の実現

道州制を導入する場合には、東京一極集中の国土構造を是正し、自立的で活力ある圏域を実現するために、道州が、圏域における主要な政治行政主体としてその役割を果たすことができるよう、国と地方の事務配分を抜本的に見直し、それに見合った権能、機構、税財政等の仕組みを備えた制度とすること。

(3) 国と地方を通じた効率的な行政システムの構築

道州制を導入する場合には、道州が、その役割に係る事務について企画立案から管理執行までを一貫して実施することを可能とし、国と地方を通じた行政の効率化と責任の所在の明確化を図ること。

また、国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、国と地方を通じた組織や定員、行政経費の削減を目標を定めて実現すべきこと。

3-3 道州制の基本的な制度設計

上記3つの方向を踏まえた上で、答申は、道州制の基本的な制度設計として、次のようなものを示している。

(1) 道州の位置づけ

- ・広域自治体として、都道府県に代えて道又は州を置く。
- ・地方自治制度は、道州及び市町村の2層制とする。

(2) 道州の区域

- ・道州の区域は、数都道府県を合わせた広域的な単位を基本とする。ただし、北海道及び沖縄については、その地理的特性、歴史的事情等に鑑み、一の区域のみをもって道州を設置することも考えられるとする。
- ・国の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠した区域例を3つ提示（参考資料1）。

・9道州案

北海道、東北、北関東信越、南関東、中部、関西、中国・四国、九州、沖縄

・11道州案

北海道、東北、北関東、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、九州、沖縄

・13道州案

北海道、北東北、南東北、北関東、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、北九州、南九州、沖縄

なお、いずれの区域例においても南関東に含まれる東京都の区域については、それを1つの道州とすることも考えられるとしている。

(3) 道州への移行方法

- ・原則として全国において同時移行する。ただし、関係都道府県と国との協議により先行して移行することもできるとしている。

(4) 道州の事務

- ・現在都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・現在国（特に各府省の地方支分部局）が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に移譲する。
- ・道州制の下で道州が担う事務のイメージを提示（参考資料2）。

(5) 道州の議会

- ・道州に議決機関として議会を置く。議員は、道州の住民が直接選挙する。

(6) 道州の執行機関

- ・道州の執行機関として長を置く。長は、道州の住民が直接選挙する。長の多選は禁止する。

(7) 道州と国等との関係調整

- ・道州に対する国の関与の仕組みは、基本的に現行制度と同様とし、機関委任事務制度に類する制度は設けない。
- ・道州と国による協議の仕組みを設ける。

(8) 大都市等に関する制度

- ・道州制の導入に際し、大都市圏域においては、大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。
- ・首都機能が存する東京については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

(9) 都道府県であった区域の取扱い

- ・都道府県の区域については、長い歴史を有し国民の意識にも深く定着していることから、都道府県であった区域（あるいは、歴史的条件等に鑑みてこれを更に区分した区域）に、一定の位置づけを与えることも考えられる。

(10) 道州制の下における税財政制度

- ・国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を実施する。
- ・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。
- ・税源と財政需要に応じ適切な財政調整を行うための制度を検討する。

3-4 道州制の導入に関する課題

答申は、最後の部分で道州制の導入に関する課題を取り上げている。

まず、道州制の導入は、都道府県制度の見直しにとどまらず、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものと位置づけられるべきであり、それにかかわる検討課題は、国の政治行政制度のあり方や国と地方の行政組織のあり方、また、国と地方を通じた行政改革の推進との関連など広範にわたるものであるとする。

さらに、都道府県を廃止して道州を設置することは、将来の我が国の圏域構造のあり方を相当長期にわたり方向づけるとともに、国民生活に大きな影響を及ぼすものでもあるとする。

したがって、答申は、道州制の導入に関する判断は、これら広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべきとの考えを表明する。

その上で、政府に対しては、引き続き検討を進め、国民的な論議の深まりに資するよう適切な役割を果たすことを期待するとし、また、広く国民一般に対しては、この答申を基礎として国民的な論議が幅広く行われることを期待するとした。

3-5 本答申のまとめ

先に述べたように、この答申は、第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」において整理された道州制に対する考え方に沿ったものであり、それをさらに具体化したものであるといえる。例えば、先の答申では「道州の長と議会の議員は公選とする」とされていたのだが、今回の答申では、いずれも明確に住民が直接選挙で選ぶとされ、長については多選禁止も盛り込まれた。また、道州の区域例や道州が担う事務のイメージなども提示された。

答申の考え方は、現在の広域自治体である都道府県を廃止して、新しい広域自治体としての道州を創設するというものである。また、そこで想定されている道州は、単に都道府県を合併して大きくしたようなものではなく、現在は国の地方支分部局が処理している事務権限の多くについても担う存在である。そして、それを公選首長を有する地方自治体が自らの事務として処理するという形の道州である。これは、最近における道州制論の大勢に沿った答申であるといえることができる。

なお、答申は、連邦制については全く言及していない。これは、先の第27次地方制度調査会の答申において、連邦制については、憲法の根幹的部分の変更が必要となること、また、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ことから、

我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないとして既に否定されているためである。

4 道州制の類型と歴史的方向性

本章では、まず、道州制を理論的に類型化してみたい。次に、日本における道州制論が、歴史的にみて、それら類型からみて、どのような方向で変化していったかをみてみることにしたい。

4-1 道州制の類型化

道州制については、道州自身の性格と地方制度の階層数という2つの視点から、理論的に整理してみると、次の8つの類型となる。

A：国の行政機関としての道州

A-(a) 道州（国の行政機関）—市町村（地方自治体）

A-(b) 道州（国の行政機関）—都道府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）

B：中間団体（国の行政機関+地方自治体）としての道州

B-(a) 道州（国の行政機関+地方自治体）—市町村（地方自治体）

B-(b) 道州（国の行政機関+地方自治体）—都道府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）

C：地方自治体としての道州

C-(a) 道州（地方自治体）—市町村（地方自治体）

C-(b) 道州（地方自治体）—都道府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）

D：連邦制国家の構成単位（国）としての道州

D-(a) 道州（国家）—市町村（地方自治体）

D-(b) 道州（国家）—都道府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）

4-2 道州制論の歴史的方向性

歴史的にみた場合には、戦前の行政制度審議会の道州制（州庁設置案）は、Aの国の行政機関としての道州制論であった。それが、戦後の第4次地方制度調査会答申の道州制（「地方」案）においては、Bの中間団体としての道州制論となった。そして、現在の第28次地方制度調査会の答申における道州制案では、Cの地方自治体としての道州制論となっている。これらは、それぞれその時代における道州制に対する支配的な考え方を反映しているものと思われる。

大きな流れとしては、戦前における国の行政機関としての道州（A）が、戦後、国の中間団体としての道州（B）となり、今日では、地方自治体としての道州（C）という形で主張されている。すなわち、日本における道州制論は、地方分権的な方向で変化してきたといえる。ただし、さらに進んで、単一国家から連邦制国家に移行し、連邦制国家の中の構成単位（国）としての道州（D）というところまでは行っていない。

次に、地方制度の階層構造については、戦前の行政制度審議会の道州制（州庁設置案）は、府県を存続させる3層制論であったが、第4次地方制度調査会の道州制（「地方」案）及び第28次

地方制度調査会の道州制案では、いずれも都道府県を廃止する2層制論となっている。

すなわち、都道府県を存置したまま、その上に道州を置くという考え方（3層制）から、都道府県を廃止して道州を設けるという考え方（2層制）に移行してきている。その背景には、戦後において、行政の効率性が重視されるようになったことや、市町村の合併が進んだことがあると思われる。

第3に、道州の事務権限についてである。戦前の行政制度審議会の道州制（州庁設置案）では、道州は、国の一般地方行政を行う機関であった。すなわち、一部追加される部分を除けば、道州は、従来国の行政機関としての府県が処理していた事務のうち、地方自治体となる府県に移す事務以外を処理する存在であり、道州とは別に個別行政を行う国の各地方出先機関が併存するものであった。

これに対して、第4次地方制度調査会の道州制（「地方」案）は、国の各地方出先機関が有していた事務権限をも併せ持つ総合的な行政主体（中間団体）となることが想定されていた。ただし、同時に、国の総合的的地方出先機関となる地方府も設置するとしていたため、従来の国の各地方出先機関の事務権限のほとんどが地方府の方へ移ってしまい、道州は従来の都道府県の事務権限の一部しか有しないという可能性もあるものであった。

それが、第28次地方制度調査会の道州制案では、道州は、国の各地方出先機関が有していた事務権限をも併せ持つ総合的な行政主体（地方自治体）であるとしている。また、第4次地方制度調査会の地方府のような国の総合的的地方行政機関を別途設けるということはしていない。

道州制論における道州の事務権限についても、国の一般的的地方行政機関として国の地方事務の一部を処理する（別途、個別行政を担う各地方出先機関が存在）ということから、戦後は、総合的的地方行政主体（中間団体）として国の事務及び地方自治体の事務を処理する（しかし、なお別途、総合的な地方行政機関が存在）となり、そして、総合的的地方行政主体（地方自治体）として国の事務であったものも含めて地方自治体の事務として処理する（国の地方出先機関はできるだけ整理）、というように地方分権的な方向に変遷してきていることが分かる。

このように、歴史的にみると、日本における道州制論は、中央集権的な道州制論から地方分権的な道州制論へと変化してきている。また、地方制度の階層数については、3層制論から2層制論へと変化してきている。したがって、今後も、第28次地方制度調査会が示したC-(a)類型（道州（地方自治体）—市町村（地方自治体））を中心に、道州制論が深められていくものと思われる。

5 第28次地方制度調査会答申以後の道州制をめぐる主な動き

本章では、第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」が出された後の、道州制をめぐる主な動きについて触れてみることにしたい。

5-1 道州制特区推進法の成立

2006年12月13日には、いわゆる「道州制特区推進法」（正式名称は、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」）が成立し、2007年1月26日から施行された。

これは、道州制を導入するとした場合に、都道府県の合併を必要とせず、現在の区域がそのまま道州の区域となる北海道について、道州制の先行的なモデル地域（道州制特別区域）と位置づ

けて、国からの権限移譲等の実験的な試みを行おうというものである。

同法は、従来国が行ってきた8項目の事務について北海道に権限移譲することを規定し、また、北海道からの提案を受けて国からの権限移譲の範囲を拡大していく仕組みを設けた。

しかしながら、権限移譲された事務は非常に限定されているため、現時点では、とても本格的な道州制に向けた先行的取組といえるものではない。今後、北海道からの提案を受けて権限移譲の範囲がどの程度拡大されていくかが注目される場所であるが、困難な部分が大きいのではないと思われる。

5-2 道州制ビジョン懇談会の設置

道州制特区推進法の施行日である2007年1月26日に、国は、道州制ビジョン懇談会を設置した。これは、道州制の導入により実現される地域社会、経済社会等の姿や、道州制の下における新しい国・地方の政府像など、道州制に関する基本的事項を議論し、「道州制ビジョン」を策定するために設けられたものである。

15名の有識者で構成され、3年間をかけて道州制のビジョンをまとめる予定である。その最初のステップとしては、2008年3月までに、道州制の理念や大枠について論点整理をした中間報告をとりまとめるとしている。

また、国は、この道州制ビジョン懇談会の設置と併せて、道州制協議会も設置した。これは、全国の各ブロックの経済界の幹部11名で構成されており、道州制に対する国民的論議を喚起する役割を担うものとされている。

5-3 自民党道州制調査会の第2次中間報告

政権与党である自由民主党は、2004年1月に党内に道州制調査会を設置し、道州制の導入について議論を行い、2005年7月に第1次中間報告を出していた。その道州制調査会が、第28次地方制度調査会の答申後の2007年6月14日には、「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめ公表した。

その基本的な考え方については、現行都道府県に代えて広域自治体としての道州を置くことや、補完性の原理に基づく国、道州及び基礎自治体の役割分担など、第28次地方制度調査会の答申と共通する部分が多い。しかしながら、道州の区域、道州の事務及び長の選出方法などについては、同答申ほど具体的でない。また、道州の税財政制度について独自案を示していることや、道州制への移行に向けたタイムスケジュール案を示していることが特徴的である。

ただし、これはあくまでも中間報告であり、残された検討課題やさらに検討を深める課題も多く上げられており、自民党では、それらについて引き続き検討を進めるとしている。

5-4 全国知事会の「道州制に関する基本的考え方」

道州制が導入された場合に、最も大きな影響を受けるのは言うまでもなく都道府県である。その都道府県の知事で構成する全国知事会は、2004年8月に知事をメンバーとする道州制研究会を設置し、2005年7月には、これを道州制特別委員会に改組して、道州制を含む広域自治体のあり方に関する諸問題について検討を進めてきた。

そして、2007年1月18日に、同特別委員会の議論を経て、全国知事会として「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめている。

これは、全国知事会としては、導入を前提とした進め方に慎重な意見もあるものの、正に当事者として積極的に提案していかなければならないとの判断から、道州制に対する全国知事会の立場を明らかにしたものである。

そこでは、道州制の検討にあたっての前提として、7つの基本原則を示している。

それらは、道州は都道府県に代わる広域自治体とすることを始めとして、第28次地方制度調査会の答申と方向性を同じくするものが多い。しかしながら、道州制の導入は、中央省庁の解体再編も含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならないとするなど、より地方分権に力点を置いたものとなっている。また、道州制の検討の進め方については、国と地方が一体となった検討機関の設置を求めている。

その後、全国知事会は、2007年1月24日に、道州制特別委員会の下に2つのプロジェクトチームを設け、道州制の基本的制度設計に係る諸課題について、さらに突っ込んだ検討を進めている。

6 道州制導入をめぐる今後の課題—なお時間をかけた議論が必要

これまで、日本における道州制導入論議について、その歴史的な経緯と最近における動向をみてきた。現在における道州制論は、都道府県に代えて広域自治体としての道州を置き、地方制度を広域自治体である道州と基礎自治体である市町村の2層制とするというものである。

今後も、道州制導入論議は、この広域自治体としての道州、道州と基礎自治体の2層の地方制度を基礎として展開されていくものと思われる。

しかしながら、道州制の具体的な部分に入ると、道州の区域のあり方、道州と国や基礎自治体との役割分担あるいは事務配分のあり方、道州に対する国の関与のあり方、道州制下における大都市のあり方、道州の税財政制度のあり方など、多くの検討課題があり、また、それらに対しては様々な意見が出てくることが予想される。

そして、道州制を導入する理由として、地方分権の推進、活力ある圏域の実現、そして国と地方を通じた効率的な行政システムの構築などが上げられているが、それらの目的が達成できるか否かは、具体的にどのような道州制が導入されるかによって大きく違ってくるのである。

また、道州制の具体的な制度設計の如何によっては、憲法改正が必要となってくるかもしれない。例えば、現行憲法第93条第2項は、地方自治体の長について直接公選を求めているため、仮に道州の長については議会による間接公選とするとした場合には、その部分の憲法改正が必要となってくる。

道州制については、国民の関心はそれほど高いものではない。しかも、多くの検討すべき課題がある。したがって、現時点では、その導入の是非も含めて、なお時間をかけた検討や議論が必要な段階にあるといえよう。

(注)

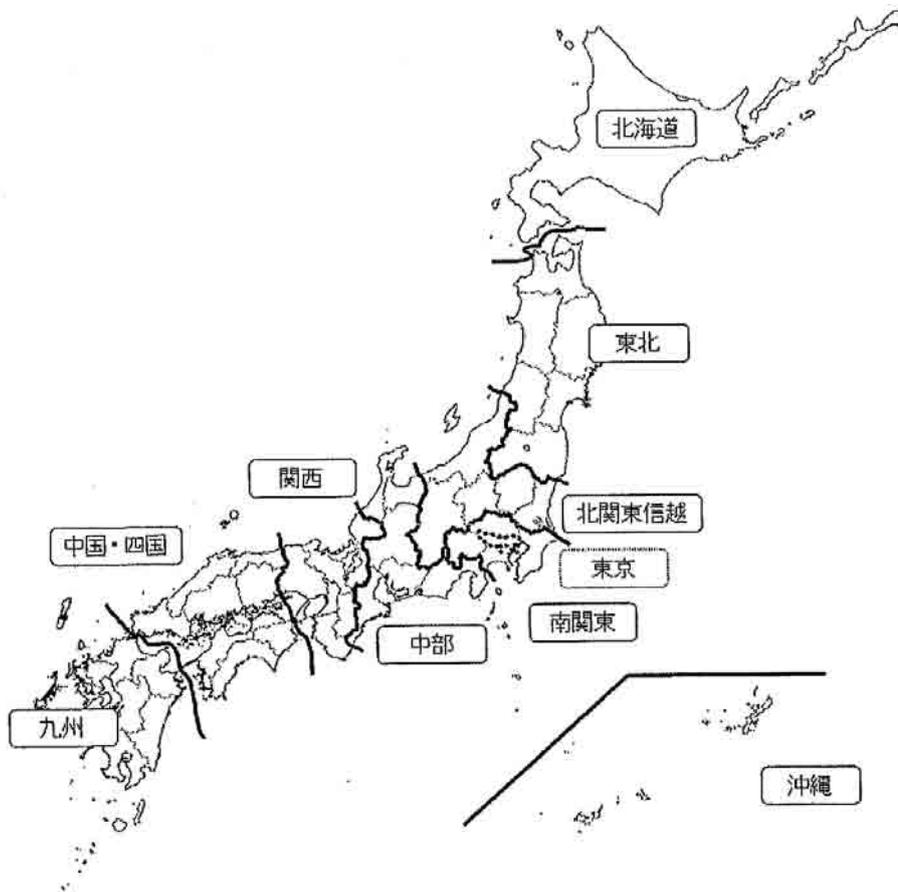
- 1 日本における最近の市町村合併については、横道清孝「日本における市町村合併の進展」『(アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料) No. 1、比較地方自治研究センター、

- 2006年)を参照されたい。
- 2 戦前における道州制論については、行政制度審議会の州庁設置案も含め、東京市政調査会「都市問題」第22巻第5号(地方制度改革特輯号)(東京市政調査会、1936年)を参照されたい。
 - 3 「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第2日速記録」(1957年10月8日) p86-87参照。
 - 4 第28次地方制度調査会の答申の経緯、考え方等については、松本英昭「道州制について(1)〜(4)」(「自治研究」第82巻第5号—第8号、2006年)が詳しく論じている。

(参考文献)

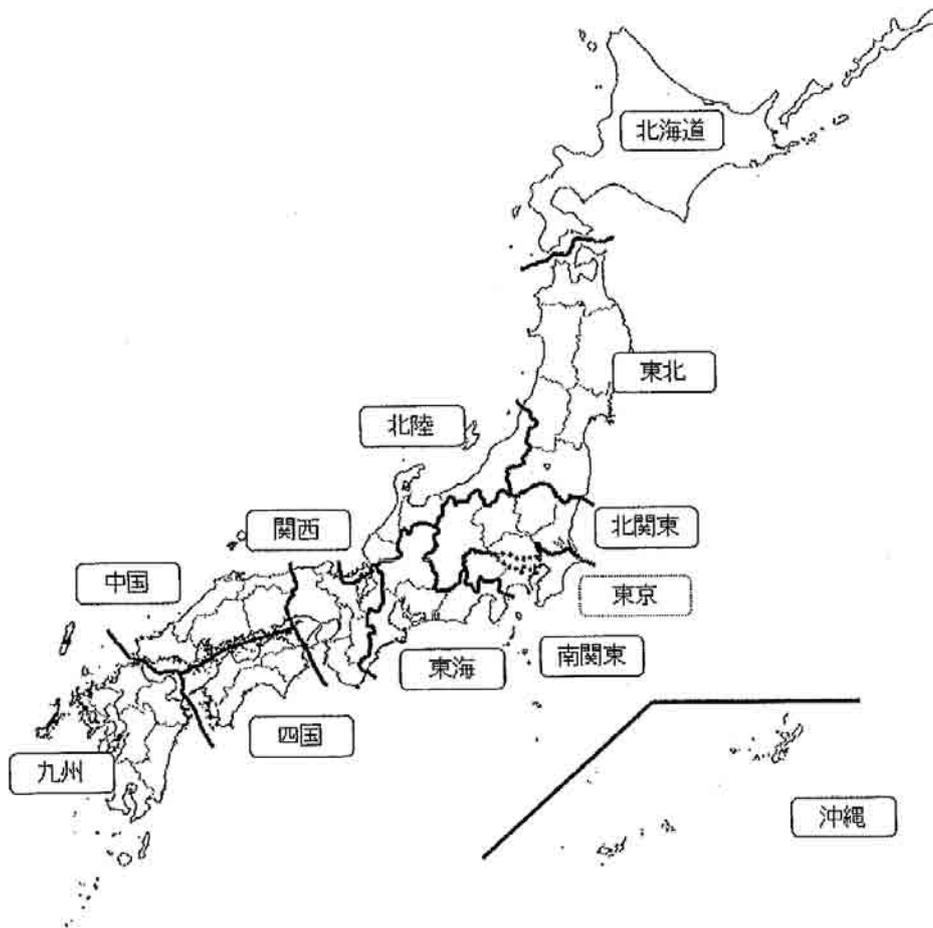
- ・全国知事会第8次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザインⅡ」(第1部第4章 広域自治体のあり方—特に道州制について)(全国知事会、2006年)
- ・東京市政調査会「都市問題」第22巻第5号(地方制度改革特輯号)(東京市政調査会、1936年)
- ・久世公堯「「道州制」を考える—都道府県改革論序説(1)〜(4)」(「自治研究」第78巻第8号—第11号、2002年)
- ・松本英昭「道州制について(1)〜(4)」(「自治研究」第82巻第5号—第8号、2006年)
- ・第4次地方制度調査会「地方制度改革に関する答申」(1957年10月18日)
- ・第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)
- ・第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月28日)
- ・自由民主党道州制調査会「道州制に関する第2次中間報告」(2007年6月14日)
- ・全国知事会「道州制に関する基本的考え方」(2007年1月18日)

(参考資料1：区域例—1 9道州)



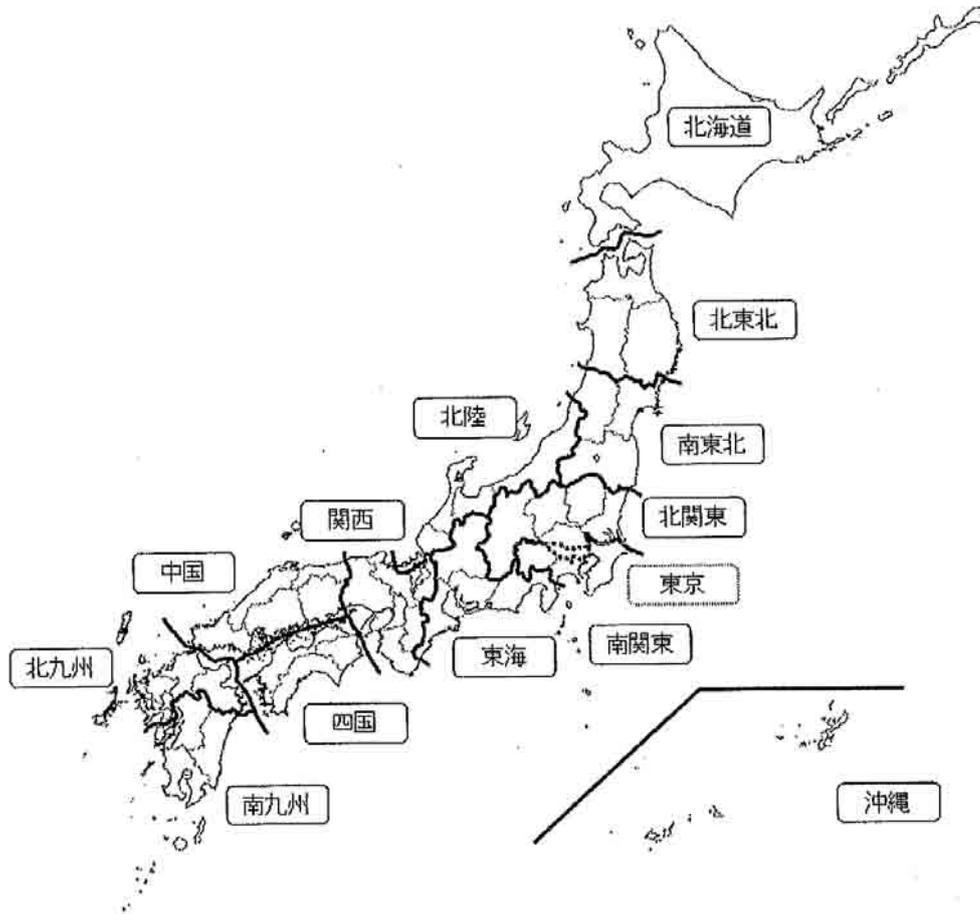
(出典) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」より。

(参考資料1：区域例—2 11道州)



(出典) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」より。

(参考資料1：区域例—3 13道州)



(出典) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」より。

(参考資料2)

道州制の下で道州が担う事務のイメージ

行政分野	道州が担う事務
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> ・ 国道の管理 ・ 地方道の管理（広域） ・ 一級河川の管理 ・ 二級河川の管理（広域） ・ 特定重要港湾の管理 ・ 第二種空港の管理 ・ 第三種空港の管理 ・ 砂防設備の管理 ・ 保安林の指定
環 境	<ul style="list-style-type: none"> ・ 有害化学物質対策 ・ 大気汚染防止対策 ・ 水質汚濁防止対策 ・ 産業廃棄物処理対策 ・ 国立公園の管理 ・ 野生生物の保護、狩猟監視（希少、広域）
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> ・ 中小企業対策 ・ 地域産業政策 ・ 観光振興政策 ・ 農業振興政策 ・ 農地転用の許可 ・ 指定漁業の許可、漁業権免許
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> ・ 自動車運送、内航海運業等の許可 ・ 自動車登録検査 ・ 旅行業、ホテル・旅館の登録
雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> ・ 職業紹介 ・ 職業訓練 ・ 労働相談
安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> ・ 危険物規制 ・ 大規模災害対策 ・ 広域防災計画の作成 ・ 武力攻撃事態等における避難指示等
福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> ・ 介護事業者の指定 ・ 重度障害者福祉施設の設置 ・ 高度医療 ・ 医療法人の設立認可 ・ 感染症対策
教育・文化	<ul style="list-style-type: none"> ・ 学校法人の認可 ・ 高校の設置認可 ・ 文化財の保護
市町村間の調整	<ul style="list-style-type: none"> ・ 市町村間の調整

(注) ゴシックは、原則として道州が担うこととなる事務で、国から権限移譲があるもの。

(出典) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」より。