

道州制とは何か

—その論点と課題—

大門 正彦

生活研・事務局長

はじめに

道州制についてはこれまでも様々な議論や提言が行われているが、政府の道州制ビジョン懇談会（以下ビジョン懇）の中間報告が、2008年3月24日に増田特命大臣に提出された。さらに時期を同じくして、日本経団連の「道州制の導入に向けた第2次提言中間報告」（以下日本経団連中間報告）や自民党道州制推進本部役員会の「道州制に関する第3次中間報告に向けて（たたき台）」（以下自民党たたき台）が発表されるなど、あらためて道州制が注目されている。

しかし、最も重要なステイクホルダーであるはずの国民は全く議論に参加しておらず、そもそも道州制とは何かについて十分理解しているとは言い難い。このため、これまでの地方分権改革議論をふまえた道州制議論の到達点というべき2006年の第28次地方制度調査会（以下地制調）「道州制のあり方に関する答申」（以下答申）と、それ以降変わりつつある道州制議論の象徴であるビジョン懇の中間報告を題材として、道州制とは何か、その論点と課題について考えてみたい。

1. これまでの道州制議論

そもそも新たな広域行政制度としての道州制の議論は、1927年の田中義一内閣における行政制度審議会「州庁設置」案に溯ることができるが、戦後、1957年の第4次地制調において「地方制」案が示

されて以降、1964年の臨時行政調査会による「地方庁」構想、第9次地制調の「府県連合」構想などが政府において検討された。また、民間からも1969年の関西経済連合会の「道州制」案をはじめ、日本商工会議所、読売新聞、全国経済同友会、日本青年会議所、関西経団連などの諸団体や恒松治氏、平松守彦氏、大前研一氏らの個人（グループ）まで数多くの「道州制」案が提案されてきたが、戦後混乱期から高度成長期を経てかえって中央集権化が進む中で、いずれも現実の動きには結びつかなかった。

しかし、2002年以降の道州制の議論は、マスコミや経済団体はもとより、東北北三県の研究会、岡山県や広島県の研究会などの知事主導による提案や、国政選挙のマニフェストの中で自民党や民主党が道州制を打ち出すなど、より具体的に政治的な動きが強まることとなった。

こうした動きを背景に、第27次地制調答申において、ある意味唐突ともいえる形で道州制についての論点を示され、引き続き第28次地制調において具体的な検討が進められ、2006年2月に答申が小泉総理（当時）に提出された。総務省としては、道州制議論があまりにも多様で未成熟であり、基本的な論点が整理されないため、論点を整理し冷静に道州制が議論できる状況をつくりたいとの意図があったものと思われる。このため第28次地制調答申は、それまでの道州制議論をふり返り新たな論点や地方団体などの意見をふまえた検討が行われており、なお多くの論点

や課題が残されているものの、現実的な到達点として一定評価できる。

その後安倍内閣（当時）において、道州制特命大臣の下にビジョン懇が設置（2007年1月）された。第28次地制調答申をふまえてさらに議論が進展することが期待されたが、懇談会という地制調との違いもあり、中間報告及びそれまでの公開された議事録の内容を見る限り、残念ながら議論の進展や深化は見られない。ビジョン懇は引き続き検討を進め、2010年春にも最終報告をまとめる予定となっている。また、2007年には、自民党の道州制調査会（2007年11月から道州制推進本部）が「道州制に関する第2次報告」、日本経団連が「道州の導入に向けた第1次提言」をそれぞれ行っている。

2. 道州制と連邦制

これまでの道州制議論を見ると、道州を、国の行政機関、地方自治体、連邦にそれぞれ位置づける考え方に大別されるが、第4次地制調「地方」案など、少数ながら国の行政機関と地方自治体の中間的な位置づけの考え方もある。さらに、それぞれに都道府県を廃止する考え方と存置する考え方がある。

国の行政機関とする考え方については（地方自治体との中間的な考え方も含めて）、地方分権改革や自治の観点よりも国の行政制度との整合性や統治機構としての効率性や合理性を優先する考え方である。第3次行革審（1990年10月発足）以降本格的な地方分権改革の議論が始まり、地方分権一括法（2000年4月施行）や市町村合併、三位一体改革などの流れの中で、第28次地制調答申やビジョン懇中間報告、日本経団連の第2次提言や自民党たたき台など最近の議論は、道州を地方自治体とする考え方が主流となっている。

連邦制については、第27次地制調において「一般的には、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態」とされ、「憲法の根幹部分の変更が必要であることや我が国の成り立ちや国民意識

の現状」から選択肢から除外されている。

ただし、連邦制が必ずしも憲法に抵触しないとする説や道州制も憲法に抵触するという説が存在することについて留意する必要がある。また、憲法が二層の地方自治体の存在を保障しているかどうかという問題や、東京都特別区を地方自治体として認めないとした最高裁判決（昭和38年）が示した地方自治体のメルクマールに、道州が当てはまるかどうかという問題もある。道州制のイメージも多様である以上、現在主流である地方自治体の位置づけについても決着したとは言い難い。都道府県と比較して強大な道州を、都道府県や市町村と同じ法的な位置づけにすべきかについてもさらに検討が必要であろう。

なお、3月の自民党たたき台は限りなく連邦制に近い道州制、ビジョン懇中間報告は、自治立法権、自治行政権、自治財政権を持つ地域主権型道州制としており、連邦制を相当意識していることがうかがえる。国の立法権の制約は憲法にもかかわる重要な問題であり、道州制と連邦制を区分するメルクマールでもあるが、自民党たたき台が国の立法権の制約については「できるだけ」としてその点に配慮した書きぶりであるのに対し、ビジョン懇中間報告はより国と地方自治体の立法権の分割に踏み込んだ書きぶりである。意識的に踏み込んだ表現としたのかどうか、最終報告ではどのように記述されるのか興味深い。

3. 道州制の意義と目的

道州制を考えるにあたって、第一に、道州制の意義や目的は何かという問題がある。この問題についての最近の議論は、表1のように地方団体や第28次地制調などの地方分権改革の推進を基本とする考え方と、ビジョン懇や日本経団連中間報告、自民党たたき台などの、自由主義的観点から小さな政府と規制緩和の推進を基本とする考え方に大別されるだろう。

ビジョン懇中間報告や日本経団連中間報告、自民党たたき台などが道州制の導入が必要である論拠として示している、東京一局集中問題や経済の停滞、国際競争力不足、国と地方の役割分担の不明確さ、

表 1 道州制の意義や目的

	第28次地制調答申	ビジョン懇中間報告
道州制の意義 や目的	①市町村合併の進展等の影響 ②都道府県を越える広域行政課題の増大 ③地方分権改革の確かな担い手が必要	①繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化 ②国際競争力強化と経済・財政基盤の確立 ③住民本位の地域づくり ④効率的・効果的行政と責任ある財政運営 ⑤安全性の強化

筆者作成

地域の自己決定の必要性などは、そもそも中央集権体制の限界として認識されてきた課題であり、地方分権改革を推進するための論拠とされてきたものである。だからこそ地方分権推進委員会（1995年設置）勧告や地方分権一括法（2000年4月）は、現行の都道府県と市町村の二層制を前提としており、地方分権の受け皿としての道州制を予定してはいない。

住民に身近な市町村への地方分権が進展し、広域行政主体としての都道府県のあり方を見直す必要が生じた場合に、はじめて都道府県制度の見直しの検討が可能となる。現行の都道府県制度やすでに制度化されている都道府県合併と比較検討したうえで、道州制の優位性や必要性を明確にする必要があるが、そうした検証を行ってもせず、地方分権改革には道州制が不可欠であるかのような議論は、かつて地方分権反対の論拠とされた「受け皿論」と同様に論理のすり替えであり、国民が望む地方分権の進展をかえって阻害することにもなりかねない。

市町村合併の進展と広域行政の課題の増大は重要な問題であるが、市町村合併によって市町村数は減少したものの規模の格差はより増大しており、小規模町村の問題は今後一層深刻化する可能性が高いことなどから、都道府県の役割に対する市町村合併の影響は現時点では軽微である。さらに、広域行政の課題の増大に対しては、第28次地制調答申が示しているように、当面、都道府県の広域連合や2005年の自治法改正により都道府県からの発意が可能となった都道府県合併で対応は可能であり、道州でなければならぬという積極的な論拠は見あたらない。近い将来に都道府県合併はあり得るとしても、道州

制の導入は相当長期的な課題であるといえる。

4. 道州制の基本的な制度設計

かりに道州制を導入することとしても、どのように制度設計するかという問題は、具体的に議論すればするほど多様な論点が生まれることになる。また、実際に道州制に移行するとすれば、中央省庁の再編、国の支分局や人員の扱い、道州制移行に伴う膨大な経費や法改正など、様々な問題に直面することになる。2000年の地方分権一括法、2001年の中央省庁再編やその後の三位一体改革、市町村合併などの混乱を思いおこしても、道州制がいかに困難な事業であるか想像できるだろう。

基本的な制度設計についての最近の議論は、表2の通り第28次地制調答申を基本に収斂されつつあるといえるが、税財政制度や区分、事務配分など引き続き検討されるべき重要な論点や課題については事実上先送りされている。特に、ビジョン懇中間報告は、自民党たつき台や日本経団連中間報告と比較してもより抽象的で具体性に欠けるという印象は否めず、2009年度中にまとめるとされる最終報告が国民の理解と合意を得られる内容となるかどうか注目される。

制度設計の論点で国民が道州制の是非を考える上でポイントになりそうな論点についてどのような問題があるか考えてみよう。

(1) どのように移行するか

まず、どのような手続きで道州制を設置し、移行するかという問題がある。単純に、国が法律で定めて

表 2 道州制の制度設計の概要

	第28次地制調答申	ビジョン懇中間報告
道州制の制度設計の概要	①道州を都道府県に代わる地方自治体と位置づけ、地方自治体の二層制を維持 ②道州への移行は経過期間を設けた上で同時に行うことが基本 ③道州の長は公選で長と議会の関係は都道府県に準じる ④国と道州、道州と市町村の関係調整の仕組みを導入 ⑤大都市制度を導入 ⑥道州制にふさわしい新たな地方税財政制度を検討 ⑦社会経済的条件、地理的条件、歴史的条件、生活様式等の文化的条件をふまえ、3タイプの区域例を提示 ⑧国と道州の事務配分についてメルクマールを示してそのイメージを例示	①道州を自治体とし、国、道州、基礎自治体の役割を分割分担 ②基礎自治体と道州の規模を適正化 ③国の役割を限定し地域に「主権」 ④自主立法権を確立 ⑤国家組織再編と道州、基礎自治体を組織編制 ⑥地域特性に応じた柔軟な内部制度 ⑦国と道州間の調整機関を設置 ⑧道州ブロックの区割りの基準を検討するため必要に応じ専門委員会を設置 ⑨課税自主権付与や財政調整を前提に道州制下の税財政制度は有識者による専門委員会で1年をめどに検討 ⑩2018年までに道州に完全移行

筆者作成

一斉に都道府県を廃止し（同時に市町村の再編を行うことを想定した考え方もある）、道州を設置すればすむという訳ではない。道州制に憲法上の問題は生じないとしても、国と地方は対等協力関係にある以上、道州制の導入について国からの強制的な押しつけはできないはずである。強権的な市町村合併と言われた平成の合併についても、手続き上はあくまで市町村の発意による選択の結果であり、現に合併を選択しなかった市町村も数多く存在する。まして道州制であればより当事者である地方自治体と国民の意思が優先される必要がある。

このように考えると、現行都道府県制を基礎に自主的な都道府県合併による規模の拡大を経て、国民の道州制の導入への気運が高まり、都道府県の発意により道州制の導入に至ると考えるのがもっとも自然である。この点で、中央集権を打破するための道州制でありながら、拙速に期限を定めて、国が一方向的に道州制を導入するような最近の議論は問題があると言わざるを得ない。

一方で、都道府県と道州の二制度が併存する期間が長期化すれば、税財政をはじめ様々な弊害が生じ

る可能性が大きいことから、経過期間を設けた上で同時に移行することを基本とする第28次地制調答申の考え方も現実的な対応としては理解できる。この場合、道州制に対する国民の理解が進み気運が高まることが大前提であり、あらかじめ期限を定めるとすれば問題である。また、国と地方の対等協力関係の観点から、移行の手続きとして都道府県の任意性、自主性をどこまで担保するかが課題となる。

(2) 区分をどうするか

道州の区域割りについては答申において三つのパターンが示されているが、都道府県で利害が異なるだけに、具体的な調整と合意形成は極めて困難であることが予想される。さらに、新たな大都市制度を導入するか、東京都を道州に組み入れるか独立した特別な地域とするかなどによって、国と道州、市町村の区分と関係は大きく異なるはずである。

県民意識が極めて高く都道府県が国民に定着していることや、自治と民主主義の観点から、都道府県であった地域について一定の位置づけを与える必要がある場合があることは否定できないが、あえて都道

府県を廃止し地方自治体を道州と市町村の二層制とする以上、位置づけは限定的なものにならざるを得ないだろう。

(3) 税財政制度をどうするか

道州制を導入するとすれば、これまでの税財政制度を抜本的に見直す必要があるが、そもそも国と道州と市町村の役割と必要な財政規模が定まらなければ、国税と道州税、市町村税の配分やそれぞれにふさわしい税制を設計することはできない。

また、道州をどのように区割りするとしても、道州及び市町村に財政力格差が生じることは明らかであり、何らかの財政調整制度がなければ現在以上に地域間格差が拡大することになる。このため、道州内の垂直調整や道州間の水平調整制度を設けるか、国と道州間の垂直財政調整制度を設けるかが検討されることになるが、いずれにしても難しい問題であり、国民と地方自治体の合意形成は容易ではない。

(4) 自治のシステムをどうするか

道州制は、「官治」ではなく「自治」の見地から検討される必要があり、首長は公選により選出されることは当然であるが、一方で、国会議員や現行の都道府県知事よりも強大な権力が誕生することや、道州は都道府県よりも国民との距離が遠くなるなどの問題が生じることから、道州の自治のシステムとして、内閣制や比例代表選挙制、道州内の新たな自治区などの議論が行われているが、簡単に結論づけることはできない。全てを道州に委ねるという考え方もあるが、一国多制度をどこまで許容するか慎重な検討が必要である。さらに、住民投票の制度化など市民参加のあり方や外部チェックシステムの導入など自治のシステムをどう高めるかが問われることとなる。

おわりに

多くの国民は、地方分権改革の推進については賛同しつつも、道州制の導入については消極的である。都道府県制が国民に定着し道州制の導入について

の合意形成がなされていない段階で、まず取り組むべきは市町村への地方分権であり、その結果、広域行政体制が現行都道府県制度では限界であることが明らかにならなければ、国と地方の形が一変する道州制へのニーズやインセンティブは生じない。

一方で、都道府県の役割が変容しつつあることは事実であり、これからの都道府県のあり方について検討することが喫緊の課題であることはいうまでもない。地方分権を推進する観点から、市町村との対等・協力関係を基本に、広域、専門性、市町村間の調整、市町村の補完機能をどう高めていくかが課題となる。

いずれにしても、道州制は単なる統治機構の見直しのための行政システム改革だけではなく、自治と民主主義に関わる政治システム改革でもある。日本の将来と国民生活に極めて大きな影響を与える課題であることを十分認識し、市町村の自己決定権の拡大をめざした地方分権改革の基本にたつて、最大のステイクホルダーである国民による広範で慎重な議論と合意形成が必要である。

最後に、ビジョン懇では、中間とりまとめの議論から、それまでは公開されていた議事録や関係資料が非公開とされている。しかし、そもそも様々な論点や課題が存在し、広く国民の理解と合意を必要とする道州制ビジョンの検討の場であるにもかかわらず、議論の過程や重要な資料が非公開であることは問題であると指摘しておきたい。■

【参考資料】

- 第27次及び28次地方制度調査会の答申、議事録、配付資料(総務省HP審議会情報より)
- 道州制ビジョン懇談会中間報告、議事録、配付資料(内閣官房HPより)
- 地方分権推進委員会中間報告、第1～5次勧告、最終報告(内閣府HPより)
- 道州制に関する第3次中間報告に向けて(たつき台)(2008年3月13日 自由民主党道州制推進本部役員会)
- 道州制の導入に向けた第2次提言中間とりまとめ(2008年3月18日 日本経済団体連合会)
- 自治労『都道府県のあり方研究会報告』
- 連合地方分権プロジェクトチーム報告書
- 島田恵司『分権改革の地平』(2007 コモンズ)