

地方制度改革と道州制

—道州制論の系譜・類型・文脈—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課長 田中 嘉彦

目 次

はじめに	IV 道州制論の諸類型
I 戦前期における道州制論	1 道州制構想の共通事項と類型
1 戦前の地方制度の変遷	2 道州の性格と階層構造による分類
2 戦前の道州制論	3 道州制構想の潮流と集約化傾向
II 戦後昭和期における道州制論	V 道州制論の文脈
1 戦後の地方制度改革	1 道州制論が提起される背景
2 戦後昭和期の道州制論	2 道州制のメリットとデメリット
III 平成期における道州制論	3 未完の道州制構想の要因
1 地方分権改革	4 改革工程の方向性
2 平成期の道州制論	おわりに

はじめに

道州制論は、戦前の昭和初期に提起され、我が国における統治機構改革の大きなテーマとして、戦後も幾度となく取り上げられてきた。昭和25年に創立された日本行政学会による行政研究叢書の第1号は、いみじくも『地方自治の区域』⁽¹⁾と題するもので、府県制、道州制、米英のリージョナリズム等の「区域」の問題について検討が加えられている。本稿は、戦前の地方制度の変遷、戦後の地方制度改革、地方分権改革の歴史的展開を縦軸に据え、それぞれの時代に提起された道州制論の特徴を整理し、道州制論の系譜、類型及び文脈を明らかにすることで、今後の道州制論議の参考に供するものである。

道州制論は都道府県制論とも重なるところ、都道府県の歴史を遡ると、現在の区域と重なるところが多い8世紀初頭の大宝律令による国にその淵源を見ることができる。もっとも、我が国の近代的な地方制度が敷かれたのは明治時代であり、本稿では、明治維新以降について、道州制論が提起されるようになった戦前期（戦前昭和初期、戦時期）、戦後昭和期（戦後地方制度改革期、高度経済成長期）、平成期の時代区分により、地方制度改革と道州制について論を進めることとする⁽²⁾。

(1) 日本行政学会編『地方自治の区域』（行政研究叢書 1）勁草書房、1957。

(2) 時代区分については、天川晃「変革の構想—道州制論の文脈—」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1986、pp.111-137；市川喜崇「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』（地方自治叢書 18）敬文堂、2005、pp.103-132；森邊成一「第8章 道州制論の系譜」川崎信文・森邊成一編著『道州制—世界に学ぶ国のかたち—』（広島大学公開講座）成文堂、2010、pp.163-195；原田光隆「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』754号、2012.6.19、pp.1-12；木谷晋市「道州制の行方」『市政研究』179号、2013.4、pp.56-66の時代区分を参考とした。

I 戦前期における道州制論

1 戦前の地方制度の変遷

(1) 明治維新と三新法

明治維新直後、明治元年に政体書が發布され、地方官制については、藩と没収した旧徳川領から成る府県によって行政区画が構成され、さらに新政府は、明治2年の版籍奉還と明治4年の廃藩置県により、全国各地に府知事・県令を配置し、中央集権体制を敷いた。明治4年7月に3府306県体制となったが、藩を県に改称しただけではあまりに数が多く細分化し過ぎているため併合整理が行われ、同年12月には3府72県にまで減少した⁽³⁾。

一方、この明治維新時代の過剰な中央集権体制を緩和したのが、明治11年の郡区町村編制法（明治11年太政官布告第17号）・府県会規則（明治11年太政官布告第18号）・地方税規則（明治11年太政官布告第19号）（三新法）の制定と、明治13年の区町村会法（明治13年太政官布告第19号）の制定であり、これにより、府県の下に郡区（郡部（農村部）と区部（都市部））を置き、郡区双方の下に町村を置き、これらの地方団体に国の地方行政機関と自治体という二重の性格を持たせた。

(2) 明治憲法期

大日本帝国憲法（明治憲法）は、明治22年に公布、翌23年に施行されるが、これと前後して、明治21年に市制町村制（明治21年法律第1号）、明治23年に府県制（明治23年法律第35号）と郡制（明治23年法律第36号）が制定され、内務省は府県を、府県は郡市を、郡は町村を監督する3層制のヒエラルキー構造が明確化された。地方制度の構造には郡制・参事会制が、選挙制度にも等級選挙制・複選制が随所に採用され、地方制度はドイツ型の特徴を有していた。市町村の地方自治は従来より格段に強化されたが、市の自治権は町村より制約されたほか、東京・京都・大阪の3大都市への自治権付与は一般市以上に制約を受けた。また、府県については、官治団体としての性格が強化された。

その後、地方制度は、大都市特例の廃止（明治31年）、複選制の廃止（明治32年）、市制と町村制の分離（明治44年）、普通選挙制への改正（大正15年）などが行われた。大正12年には郡制が廃止され、郡は郡長と郡役所から成る国の地方行政機関となり、さらに大正15年には郡長と郡役所も廃止され、単なる地理的名称となった。

大正末期に安定した戦前の地方制度では、当初のドイツ型の地方制度の特徴は次々と消えており、内政の総括官庁である内務省の下各府県に官選知事が置かれ、府県は国の総合出先機関であると同時に、公選議員から成る府県会を有する自治体としての性格も有することとなり、むしろフランス型に近いものとなった⁽⁴⁾。このように、明治憲法下の地方制度は、地方行政制度と地方自治制度を表裏一体とし、府県・郡・市町村の地方自治の区域を国の地方行政区画と合致させる方法が採られた。そして、官選の府県知事・郡長を自動的に自治体である府県・郡の長とするとともに、自治体の長である市町村長を自動的に地方行政官庁に準ずる国の地方行政の機関にするという機関委任事務制度が採用された。このように、戦前日本の地方制度は、「集権・融合型」⁽⁵⁾の地方自治制度が採られていたのである⁽⁶⁾。

(3) 田村秀『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望—』ぎょうせい、2004、pp.11-12.

(4) 西尾勝『行政学 新版』有斐閣、2001、pp.74-80.

2 戦前の道州制論

(1) 戦前昭和初期の道州制論

道州制（又は地方制）という用語は、戦前から使われており、その嚆矢は、昭和2年の田中義一内閣における、行政制度審議会官制（昭和2年勅令第168号）に基づき設置された行政制度審議会の「州庁設置案」をめぐる議論である⁽⁷⁾。当時の与党であった立憲政友会は、党の政策に地方分権を掲げ、知事公選論などを唱えており⁽⁸⁾、この案は、当時の地方分権の潮流の中で提起されたものである。その内容は、不完全自治体であった府県を完全自治体とし、これとは別に国の行政機関として新たに北海道以外を6つの州（東京州、仙台北、名古屋、大阪、広島、福岡）に分け、各州に州庁を設け、官選の州長官を置き、国政事務の実施を州庁に委ねるというものであった⁽⁹⁾。この案は、政府の審議会でも取り扱われたものとしては、明治憲法期で唯一の道州制論であったが、行政制度審議会の幹事会の承認は得たものの、成案を見るには至らなかった⁽¹⁰⁾。この「州庁設置案」は、当時の地方制度の根本的な変革をもたらす大改正であったため、実現されずに終わったのである⁽¹¹⁾。

(2) 戦時期の道州制論

戦時期においても、道州制論は提起され、民間レベルで、戦時体制に対応するための全般的で抜本的な行政機構改革の一部として道州制論が提起された⁽¹²⁾。この時期の道州制論は、当時増大しつつあった経済行政の課題に府県が対応できていないという不満を背景とし、増大した各省の出先機関の再統合を意図したものであり⁽¹³⁾、その多くは、道州—支庁—市町村の3層構造を目指すものであった。この時期の道州制論の台頭は、第1に府県を基盤とする地方社会の実質的変遷、第2に数府県の区域に跨る共通的地域的紐帯の発生を論拠として、①中央地方にわたる行政事務の全面的再配分の問題、②行政事務処理の簡素化、③国土計画的要請、④高度計画経済の要請、⑤内外地一体の行政措置の増大に基づく要請の5つが現実的理由であるとされている⁽¹⁴⁾。このように、戦時期特有の時代背景の中でも、道州制論提起の普遍的な要

(5) 西欧諸国には、ヨーロッパ大陸系諸国の「集権・融合型」とアングロ・サクソン系諸国の「分権・分離型」という2つの中央—地方関係がある。集権・融合型の特徴としては、国の地方下部機構としての県が存在、国家警察、授権法における自治体権限の概括列举、国の地方総合出先機関としての県を通じた国の事務権限執行、内政の総括官庁たる内務省の存在が挙げられる。分権・分離型の特徴としては、簡素な国（又は州）の地方下部機構、自治体警察、授権法における自治体権限の制限列举、各級政府の行政サービスの相互分離、内政の総括官庁の不在が挙げられる。もっとも、両者の差異は、第2次世界大戦後には、大幅に縮小してきている。（西尾 前掲注(4), pp.60-67. また、西尾勝『行政学の基礎概念』東京大学出版会, 1990, pp.420-428を参照。）

(6) なお、北海道、沖縄、島嶼などは、本土とは別の法制によるものとされ、更に、本土以外の樺太、台湾、韓国、南洋諸島などの外地では、帝国憲法の及ばない独自の植民地制度が適用されるなど、戦前期は画一的な自治制度ではなく、多様な一国多制度型の自治制度が採用されていた（上野眞也「第1章 地方分権と区域改革」上野眞也編『地方分権と道州制』（熊本大学政創研叢書 5）成文堂, 2008, p.5）。

(7) 吉富重夫「道州制について」日本行政学会編 前掲注(1), p.82.

(8) 東京市政調査会編『自治50年史（制度編）』良書普及会, 1940, pp.559-560.

(9) 田中二郎ほか編『道州制論』（現代地方自治双書 7）評論社, 1970, pp.289-290; 松本英昭監修, 地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい, 2006, pp.110-112.

(10) 天川 前掲注(2), p.114.

(11) 市川 前掲注(2), pp.108-109.

(12) 昭和研究会「政治機構改新大綱」（昭和15年6月）；日本商工会議所「行政機構改革に関する意見」（昭和16年2月）；経済同人会「官界新体制に関する意見」（昭和16年2月）；国策研究会「行政新体制要綱試案」（昭和16年3月）などである（重要産業協議会編『官界新体制の諸問題』新経済社, 1942）。

(13) 市川 前掲注(2), pp.109-110.

因（V—1を参照）も指摘されている。

また、この時期には、主として経済行政の統制について府県相互間の連絡調整を図るため、太平洋戦争開戦前の昭和15年に、地方連絡協議会規程（昭和15年内務省訓令第9号）により、各地方の府県知事らが参加する会議体である地方連絡協議会が設けられ、これは昭和18年に、地方行政協議会令（昭和18年勅令第548号）により、各地方における国の出先機関の長を加えた地方行政協議会に発展した。終戦直前の昭和20年6月には、本土決戦体制の一環として、これに代わり、地方総監府官制（昭和20年勅令第350号）により、都道府県を包括する国の出先機関として全国に8つの地方総監府が設置された。地方総監府は、府県の完全な上級庁としての性格を有し、完全な広域行政を行う道州制による単位であり、戦時行政という目的遂行のためのものであるが、我が国における道州制として実現された最初のものという評価もある⁽¹⁵⁾。

II 戦後昭和期における道州制論

1 戦後の地方制度改革

終戦後、昭和20年11月に地方総監府は廃止され、地方行政事務局設置制（昭和20年勅令第622号）により7つの地方行政事務局が設けられたが、基本的機能は地方における行政の連絡調整にとどまっていた。昭和21年に、日本国憲法が制定され、その第8章に地方自治の制度保障条項が規定されるとともに、憲法附属法たる地方自治法（昭和22年法律第67号）も制定された。この戦後改革により、地方制度に、①知事の公選化等による都道府県の完全自治体化、②市町村長の住民による直接公選化、③内務省の解体、④警察行政と義務教育行政の市町村への移管、⑤解職請求（リコール）・条例制定改廃請求・事務監査請求等の直接請求の諸制度の導入、などの変更が行われた。ただし、依然として、自治体への授権は概括列举方式を採るとともに、機関委任事務制度により自治体を国の地方行政機関とし、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村との間の上下のヒエラルキー構造も残存した。

なお、地方自治法の制定に際して、第92回帝国議会の衆議院地方自治法案委員会において、「都道府県の区域を適当に整備統合すること」⁽¹⁶⁾とする附帯決議がなされるなど、都道府県の区域見直しの議論が活発に行われるようになっていく。

2 戦後昭和期の道州制論

(1) 戦後地方制度改革期の道州制論

この時期は、都道府県知事の公選化がなされて直後の時期であるが、小規模な県の存在が課題とされ、都道府県の在り方についての議論が中心となった。

昭和21年に内閣に設置された行政調査部（後の行政管理庁）は、昭和23年、①都府県の上に広域の「地方行政庁」を設置する地方行政庁案（北海道を除く7区域）、②都道府県を廃止して地方公共団体である「道」を置く道制案（9道）、③都道府県を廃止して国の行政区画である「州」

(14) 鈴木俊一「州道制案の動向」『自治研究』18巻1号、1942.1、pp.29-34。

(15) 川西誠『広域行政の研究』評論社、1966、pp.29-30。なお、東京都制（昭和18年法律第89号）も戦時期に制定されたものであり、帝都である東京の確固たる体制確立、従来の府市並存の是正、帝都行政の運営の能率化を図るものであったが、これは、首都を戦時体制に即応させる趣旨であった（松本英昭『要説 地方自治法—新地方自治制度の全容— 第8次改訂版』ぎょうせい、2013、p.139）。

(16) 第92回帝国議会衆議院地方自治法案委員会議録第4回 昭和22年3月22日 p.17。

を設ける州制案（8州）の3案を公表した⁽¹⁷⁾。これらの3案は、知事の公選化を背景として、いずれも地方における事務をいかにして中央政府が統制するかということに力点が置かれていた⁽¹⁸⁾。

他方、昭和24年に総理府の機関として、地方行政調査委員会設置法（昭和24年法律第281号）に基づき設置された地方行政調査委員会議は、昭和26年、「現在の都道府県の外に道州を設け、又は、現在の都道府県を廃して道州を設けようとする意見があるが、前者は、現在よりも行政機構を複雑にし、行政費を増大させる虞があるから適当でなく、後者は、必ずしも地方自治を強化するものとは認めがたいから、当会議としては、これを採用することができない」と総括した⁽¹⁹⁾。

このように、都道府県の区域の問題は、戦後まもなくの時期から議論となり、戦後改革による民主化の要請に対して、行政の能率化や合理化の観点が強調されるようになり⁽²⁰⁾、昭和30年代前後から、様々な主体によって道州制の提案がなされることとなる。

その中でも、特に地方6団体は、各構成団体の利益のために激しい議論を展開した⁽²¹⁾。例えば、全国知事会は、道州制論等に対する所見として、府県廃止に関連する各種の構想は、合理的根拠も薄く实际的効果も期待し得ないものとした⁽²²⁾。一方、全国市長会は、基礎自治体重視の観点から、都道府県制を廃止し、普通地方公共団体を市町村のみとし、特定の広域的事務等を担う中間組織として、特別地方公共団体の「道州」を設置するという構想を示し⁽²³⁾、また、全国町村会は、国の地方行政機関である「道州庁」を全国で8ないし9設置し、都道府県を廃止して道州の支分庁とする構想を示した⁽²⁴⁾。そのほか、関西経済連合会は、都道府県を廃止し、国の総合出先機関として「道州」（仮称）を置く案を示した⁽²⁵⁾。

さらに、昭和32年10月、第4次地方制度調査会（地方制度に関する重要事項を調査審議するための内閣総理大臣の諮問機関）が、広域行政事務を合理的に処理するために、都道府県を廃止し、ブロック単位に新たに中間団体たる「地方」（仮称）及び国の総合出先機関たる「地方府」（仮称）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しようとの答申を提出した⁽²⁶⁾。この地方制案は、戦後改革の行き過ぎを是正し、不完全自治体であった戦前の府県を、道州という広域的区域を単位として復活しようとする試みであった⁽²⁷⁾。なお、この答申には、3ないし4の府県を統合した地方公共団体としての「県」（仮称）の設置案も少数意見として付されていた。この答申には、全国知事会が、①現行都道府県を廃止して官治的な「地方」を設けることは、現行憲法制度の精神に反し違憲の疑いがあること、②「地方」に国家的性格を持たせることは、中央集権を強化するものであることなどを理由として反対した⁽²⁸⁾。

(17) 行政調査部「広域地方行政制度に関する諸案」（昭和23年3月4日）

(18) 田村 前掲注(3), p.55.

(19) 地方行政調査委員会議「行政事務再配分に関する第2次勧告」（昭和26年9月22日）

(20) 田村 前掲注(3), p.56.

(21) なお、地方自治法に設けられていた特別市（都道府県の区域から大都市部を独立させる制度）も大きな議論を呼び、これも地方6団体間で激しく議論され、結局、昭和31年の地方自治法改正で政令指定都市の制度が設けられたことで一応の決着を見た。

(22) 全国知事会「府県制度、道州制に関する意見」（昭和29年11月10日）

(23) 全国市長会「府県制度改革案」（昭和32年6月24日）

(24) 全国町村会「現行都道府県制度に関する意見」（昭和32年7月）

(25) 関西経済連合会「地方行政機構の改革に関する意見」（昭和30年4月11日）

(26) 第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」（昭和32年10月18日）

(27) 市川 前掲注(2), p.105.

(2) 高度経済成長期の道州制論

戦後昭和期でも高度経済成長期に入ると、人口増加や工業生産の発展に伴い水資源対策の必要性が高まったほか、大都市圏の整備など都道府県の区域を越える広域行政需要の増加への対応策として、都道府県の規模よりも広域の行政主体の設置が議論となってきた。また、市町村の規模の合理化のための昭和の大合併により、昭和28年から昭和36年までに市町村数がほぼ3分の1となり、都道府県合併の機運が高まった。

このような時代背景の下、国の調査審議機関から相次いで提言が行われ、昭和38年10月には、臨時行政調査会第2専門部会が、国の総合出先機関である「地方庁」（仮称）の設置などについて提言した⁽²⁹⁾。さらに、昭和38年12月に第9次地方制度調査会は地方公共団体の連合を、昭和40年9月に第10次地方制度調査会は都道府県合併を答申した⁽³⁰⁾。なお、地方公共団体と国の地方行政機関の連絡協調と連絡協同を図り、地方自治の広域的運営の確保を目的として、昭和40年に地方行政連絡会議法（昭和40年法律第38号）が制定され、全国の9ブロックごとに、都道府県及び指定都市の長、国の地方行政機関の長等から組織される地方行政連絡会議が設置されている⁽³¹⁾。

また、民間部門においても、昭和44年10月に関西経済連合会が、昭和45年1月には日本商工会議所が、都道府県を廃止して地方公共団体としての「道州」を設置することを提言した⁽³²⁾。

もともと、実際に行われた制度改正は、都道府県から国への権限の移管⁽³³⁾、水資源開発公団の設置（昭和37年）のような公団・事業団の拡充、地方農政局の設置（昭和38年）のような国の地方支分部局の拡充であった。

その後、昭和56年11月、第18次地方制度調査会は、その小委員会報告において、都道府県制度が「国民の生活及び意識のなかに強く定着し、その間において府県の地位も重要性を増すに至っている」と評価し、「住民意識や行政需要の動向とかかわりなく府県制度の改廃を考えることには、重大な問題があるとする意見が大勢を占めた」として、都道府県制度を維持することが示された⁽³⁴⁾。この時期までに国レベルでの道州制の議論は下火となり、特に中央集権指向型の道州制は、大勢においては終止符が打たれたと指摘されている⁽³⁵⁾。

Ⅲ 平成期における道州制論

1 地方分権改革

(1) 第1次分権改革

(28) 全国知事会「府県制度改革に関する意見」（昭和32年10月7日）

(29) 臨時行政調査会第2専門部会「第2専門部会報告書」（昭和38年10月）

(30) 第9次地方制度調査会「行政事務再配分に関する答申」（昭和38年12月27日）；第10次地方制度調査会「府県合併に関する答申」（昭和40年9月10日）

(31) ただし、地方行政連絡会議については、国・地方を通じた広域行政の必要性はあったが、国の地方出先機関に権限が降ろされておらず、かかる会議で解決するには条件が整っていなかったとの評価がある（久世公堯「体験的地方自治論—地方行政連絡会議に思う—」『自治実務セミナー』41巻8号, 2002.8, p.35）。

(32) 関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」（昭和44年10月27日）；日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを（試案）」（昭和45年1月）

(33) 都道府県知事による河川管理が原則とされていたところ、昭和39年の河川法（昭和39年法律第167号）により、1級河川については国の管理としたことなどがその例である。

(34) 第18次地方制度調査会「地方行政財政制度のあり方についての小委員会報告」（昭和56年11月24日）

(35) 松本英昭『自治制度の証言—こうして改革は行われた—』ぎょうせい, 2011, pp.178-180.

その後、1990年代に入り、経済界が規制緩和と地方分権を強く求め、地方自治体が国からの権限移譲を求めるなどの動きがあり、さらに、地方自治体の首長経験者が国政に進出して内閣の要職を務めたことから、地方分権改革が国政課題となるに至った⁽³⁶⁾。

平成5年6月、衆議院と参議院で超党派による「地方分権の推進に関する決議」が全会一致で行われたことを端緒として、地方分権改革が進められていく。平成6年12月、「地方分権の推進に関する大綱方針」が閣議決定され、平成7年には地方分権推進法（平成7年法律第96号）が制定され、同法に基づき地方分権推進委員会が設置された。地方分権推進委員会は、平成8年から平成9年にかけて、中間報告と4次にわたる勧告を提出した。これを受けて政府は、平成10年5月に「地方分権推進計画」を閣議決定し、翌11年3月に法律案を国会に提出し、地方分権一括法（地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律（平成11年法律第87号））が制定され、平成12年4月に施行された。これにより、機関委任事務制度の廃止、これに伴う自治事務と法定受託事務への事務の再編成、国等の関与の類型化、関与の法定主義、関与の基本原則の確立等が行われた。

（2）第2次分権改革

地方分権推進委員会は、第4次勧告以降も調査審議を行い、平成10年11月に第5次勧告を追加提出したため、政府はこれを受けて、平成11年3月に「第2次地方分権推進計画」を閣議決定した。次いで、地方分権推進委員会は、平成13年6月に最終報告を提出した⁽³⁷⁾。なお、この最終報告において、第1次分権改革後の「残された課題」の1つとして、市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることが挙げられた。また、地方分権改革を継承発展させ、地方財政の強化と財政秩序の再構築を行うことを目的として、平成14年の閣議決定により、国庫補助負担金改革・地方交付税改革・税源移譲の「三位一体改革」を進めることが決定され、平成18年度までにそのための措置が講じられた。

さらに、平成18年12月、地方分権改革推進法（平成18年法律第111号）が制定され、同法に基づき地方分権改革推進委員会が設置され、地方分権改革の検討が続けられた。同委員会は、平成19年11月、「中間的なとりまとめ」を行い、法制的な仕組みの見直し等（義務付け・枠付け・関与の見直し、条例制定権の拡大など）、個別の行政分野の事務事業の抜本的見直し・検討、地方分権改革と地域の再生、税財政、分権型社会への転換に向けた行政体制について示している。また、平成20年5月の第1次勧告では、「基礎自治体への権限移譲の推進」について対象となる事務を抽出し、「補助対象財産の財産処分の弾力化」について措置対象の国庫補助金等の一覧表を示すなどした。次いで、平成20年12月、第2次勧告をとりまとめ、個別の義務付け・枠付けの見直しについて検討したほか、国の出先機関の事務・権限の整理を行い、府省を超えた総合的な出先機関として「地方振興局」（仮称）の編成、直轄公共事業の実施を専担する組織として「地方工務局」（仮称）を置くことを提案した。

(36) 田村秀『道州制で日本はこう変わる—都道府県がなくなる日—』（扶桑社新書155）扶桑社、2013、pp.52-54.

(37) なお、我が国の政府の審議会の報告書に「補完性の原理」という文言が登場するようになったのは、この最終報告が言及して以来のことである（廣田全男「第3章 補完性原理と「地方自治の本旨」」白藤博行ほか編著『地方自治制度改革論—自治体再編と自治権保障—』自治体研究社、2004、p.110）。補完性の原理については、矢部明宏「地方分権の指導理念としての「補完性の原理」」『レファレンス』740号、2012.9、pp.5-24も参照。

(3) 地域主権改革以降

平成21年の政権交代後、同年10月の地方分権改革推進委員会の第3次勧告を受けて、同年12月に「地方分権改革推進計画」が閣議決定され、同計画に基づき地域主権改革関連3法案が国会に提出され、平成23年4月、義務付け・枠付けの見直しに係る関係法律の一括改正を行う第1次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第37号））、国と地方の協議の場に関する法律（平成23年法律第38号）等が成立した。平成22年6月には「地域主権戦略大綱」が閣議決定され、平成23年8月、基礎自治体への権限移譲、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大を内容とする第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成23年法律第105号））が成立した。なお、義務付け・枠付けの第3次見直しのための旧第3次一括法案が平成24年3月に国会に提出されたが、衆議院の解散に伴い廃案となったため、平成24年の政権交代後の平成25年6月、第4次見直し分も合わせて新たな第3次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律（平成25年法律第44号））が成立した。

地方財政に関しては、平成21年11月、地方分権改革推進委員会が、自治財政権の強化に関する第4次勧告をとりまとめている。また、平成23年度政府予算において、国から地方への「ひも付き補助金」を段階的に廃止し、地域の自由裁量を拡大するための「地域自主戦略交付金」が創設されたが、平成24年の政権交代を経て、平成25年度から同交付金は廃止され、各省庁の交付金等に移行している。

なお、国の出先機関改革については、平成22年12月、「アクションプラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定され、国の出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的实施体制の枠組み作りのため、平成24年11月、出先機関改革法案が閣議決定されたが、国会提出は見送られた。

2 平成期の道州制論

地方分権推進委員会は、現行の2層制を前提に地方分権を推進することとし、一旦は道州制論議が封印されたが、同委員会の最終報告（平成13年6月）では、次は都道府県改革が課題となり、道州制論議が活発化することが予言されていた⁽³⁸⁾。そして、第1次分権改革が行われた後に道州制論議が高まるが、この時期には、経済のグローバル化、産業構造の変化等を背景として、広域の圏域における戦略的・効果的な行政の展開が求められるとともに、平成の大合併によって市町村の規模・能力が拡大し、都道府県の役割が低下したことから、道州制を求める声が強くなってきた⁽³⁹⁾。また、この時期の道州制論には、財政危機を背景とした行政機構の簡素化ということも念頭に置かれている。

(1) 憲法調査会

平成12年に衆議院と参議院に設置された憲法調査会では、統治機構に関するテーマの1つとして、道州制が議論された。衆議院憲法調査会における地方公共団体の在り方に関する主な議論は、道州制の導入の是非に関するものであった⁽⁴⁰⁾。この点については、道州制を導入する

(38) 田村 前掲注(36), pp.54-55.

(39) 磯崎初仁「道州制構想の検討―「分権型国家像」は描けるか―」『法学新報』118巻3・4号, 2011.9, p.272.

ことに慎重な意見もあったが、導入すべきであるとする意見が多く述べられた。参議院憲法調査会においては、新たな広域自治体として構想されている道州制について、都道府県の見直しも含め、議論が行われたが、道州制を導入するか否かについて、意見が分かれた⁽⁴¹⁾。

(2) 地方制度調査会

平成15年11月、第27次地方制度調査会は、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として、「道又は州」（仮称）から構成される制度の導入を検討する必要があるとし、道州制の基本的考え方、役割と権限等を答申において整理した⁽⁴²⁾。

さらに、平成18年2月、第28次地方制度調査会は、市町村合併の進展等による都道府県の位置付けや役割の変化、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、地方分権の確かな担い手としての広域自治体の役割を踏まえて、広域自治体改革の具体策としては道州制の導入が適当であるとして、都道府県に代えて広域自治体として「道又は州」（仮称）を設置するものとする答申を提出した⁽⁴³⁾。そこでは、道州制の基本的な制度設計の在り方、道州制の導入に関する課題を提示し、9区・11区・13区の各区割り案も示された。なお、道州制への移行は、全国同時に行うが、関係都道府県と国の協議が整ったときは、先行しての移行も可能とされている。

(3) 道州制ビジョン懇談会

平成19年1月、道州制担当大臣の私的諮問機関として、道州制ビジョン懇談会が設置された。道州制ビジョン懇談会は、平成20年3月、中間報告を提出し、時代に対応した「新しい国のカタチ」として「地域主権型道州制」を打ち立てるとして、地方政府（自治体）としての道州のための制度設計の考え方等を示すとともに、平成23年に道州制基本法案を提出し、おおむね平成30年までに道州制に移行すべきであるとした⁽⁴⁴⁾。ただし、平成21年の政権交代後、同懇談会は廃止され、最終報告は提出されていない。

(4) 各方面の提案

これらと並行して各方面から様々な提案がなされているが、近年では次のような動きがある。

平成19年1月、全国知事会は、道州制の検討に当たって前提となる基本原則として、①地方分権の推進、②道州と市町村の2層制、③国と地方の役割分担の抜本的見直し、④地方支分部局の廃止と中央省庁の見直し、⑤広範な条例制定権、⑥自主性・自立性の高い地方税財政制度、⑦地理的・歴史的・文化的条件と地方の意見を十分に勘案した道州区域、を挙げ、政府、各政党などの関係機関に対して、道州制の検討に当たっての課題を示した⁽⁴⁵⁾。一方で、全国町村会は、平成20年の全国町村長大会特別決議以来、一貫して道州制の導入に反対し⁽⁴⁶⁾、全国町村会議長会も同様の立場を表明している⁽⁴⁷⁾。

(40) 衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』（平成17年4月）

(41) 参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』（平成17年4月）

(42) 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」（平成15年11月13日）

(43) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月28日）

(44) 道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（平成20年3月24日）

(45) 全国知事会「道州制に関する基本的考え方」（平成19年1月18日）なお、全国知事会「道州制に関する基本的考え方」（平成25年1月23日）も併せて参照。

(46) 全国町村長大会「特別決議」（平成24年11月21日）

他方、経済界では、日本経済団体連合会が、平成19年3月に、道州制を「究極の構造改革」と位置付ける第1次提言を行い、平成20年11月には、都道府県を廃止して10程度の広域自治体としての道州を設置する第2次提言を行っている⁽⁴⁸⁾。日本商工会議所は、平成21年4月に、都道府県に代わる広域自治体としての道州の導入が有効であると提言し⁽⁴⁹⁾、経済同友会は、平成23年に、都道府県を廃止して11ないし12の道州と東京特別州を設置する「地域主権型道州制」を提言した⁽⁵⁰⁾。なお、平成21年12月には、この経済3団体が「地域主権と道州制を推進する国民会議」を発足させ、平成24年6月、「道州制実現に向けた政治のリーダーシップを」と題して、道州制実現に向けた取組強化を求めるアピールを採択している。

そして、平成22年以降、各政党においても道州制に関する基本法制定の動きが活発化し、衆議院と参議院の憲法審査会でも道州制について言及され、さらには、都道府県を廃止して地方公共団体である道州を設置するための基本法案を提出する政党の動きも出てきている。

IV 道州制論の諸類型

1 道州制構想の共通事項と類型

これまでに見たように、特に戦後になると、様々な機関や団体から種々の道州制構想（又は地方制構想）が繰り返し提唱されてきたが、いずれも道州制（又は地方制）という共通の呼称を用いながら、その制度設計は全て異なっていた。西尾勝氏によれば、これまで提起されてきた全ての道州制構想に共通していたのは、道又は州と呼ばれる新しい機関又は団体の管轄区域としては、北海道を除き、都道府県の区域よりも広い区域を予定していたことのみであるとし、道州制の定義については、「都道府県よりも原則として広域の機関または団体を新たに創設しようとする制度構想の総称」と答えるしかないとしている⁽⁵¹⁾。その上で、これまで提唱されてきた道州制の諸構想について、表1の5類型を提示している⁽⁵²⁾。

表1 道州制構想の類型

- | |
|---|
| ① 連邦制国家を構成する単位国家としての「州」「邦」「共和国」等
② 国の直下に位置する、国の第一級地方総合出先機関
③ 国の第一級地方総合出先機関としての性格と広域自治体としての性格とを併せ持つ融合団体
④ 都道府県よりも原則として広域の、都道府県と並存する新しいもう一層の広域自治体
⑤ 都道府県に代わる広域自治体 |
|---|

このうち①は連邦国家を、②から⑤までは単一国家を前提にしていると考えられる。

後4者のうち、②の道州は、純然たる国の出先機関であり、③の道州も、国の総合出先機関の性格を有するという点で「集権・融合型」の中央—地方関係の性質を帯び、戦前の府県と同様、完全自治体とは言い難い。また、④及び⑤における道州は、いずれも完全自治体であるが、④は道州—都道府県—市町村から成る「3層制」への移行を意味し、⑤は「2層制」を維持するものの、広域自治体は都道府県から道州に転換することを意味する。

(47) 第57回町村議会議長全国大会「道州制の導入に断固反対する特別決議」（平成25年11月13日）

(48) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言—究極の構造改革を目指して—」（平成19年3月12日）；日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」（平成20年11月18日）

(49) 日本商工会議所「地域活性化に資する地方分権改革と道州制の推進について」（平成21年4月16日）

(50) 経済同友会『2020年の日本創生—若者が輝き、世界が期待する国へ—』2011, pp.35-38.

(51) 西尾勝『地方分権改革』（行政学叢書 5）東京大学出版会, 2007, p.151.

(52) 同上, p.152.

2 道州の性格と階層構造による分類

1 で見た西尾勝氏の類型論とも重なるが、道州制構想と道州制的広域組織を要素別に整理するならば、「道州の性格」と「階層構造」の2つのメルクマールによることができる⁽⁵³⁾。

「道州の性格」については、道州を国の行政機関、国と地方公共団体の中間的団体、地方公共団体、連邦制構成主体のいずれとするかの別がある。「階層構造」については、基本的に、都道府県を存置した「道州—都道府県—市町村」の3層制、都道府県を廃止した「道州—市町村」の2層制の別がある。道州制構想は、大きくこの2つの要素の組合せによって、表2のように分類されることとなる。

表2 道州制構想の分類

階層構造 道州の性格	a 道州—都道府県—市町村 (都道府県存置)	b 道州—市町村 (都道府県廃止)
1 国の行政機関	1-a 地方行政官庁案〔3層制〕 ・行政制度審議会「州庁」設置案（昭和2年） ・地方総監府（昭和20年） ・地方行政事務局（昭和20年） ・行政調査部「地方行政庁」案（昭和23年） ・町村会「道州」案（昭和29年） ・市議会議長会「道州」案（昭和32年） ・町村会「道州庁」案（昭和32年） ・臨調第2専門部会「地方庁」案（昭和38年） ・関経連「地方庁」案（昭和56年） ・関経連「地方庁」案（平成元年） ・平松大分県知事「九州府」案（平成7年）	1-b 官治的道州制案〔2層制〕 ・行政調査部「州制」案（昭和23年） ・市議会議長会「道州」案（昭和29年） ・全国町村会「道州庁」案（昭和32年） ・関経連「道州」案（昭和30年）
2 国と地方公共団体の中間的団体	2-a 国と都道府県との協議・共同組織案〔3層制〕 ・地方行政協議会（昭和18年） ・地方行政連絡会議（昭和40年） ・岸大阪府知事「近畿圏」案（平成2年）	2-b 中間的道州制案〔2層制〕 ・第4次地制調「地方」制案（昭和32年）
3 地方公共団体	3-a 現行都道府県を越える広域的地方公共団体案〔3層制〕 ○府県の区域の再編成〔2層制〕 ＜都道府県統合案＞ ・町村議会議長会「府県統合」案（昭和29年） ・第4次地制調「県」案（昭和32年） ＜都道府県の自主的合併案＞ ・第10次地制調「府県合併」案（昭和40年） ＜都道府県連合案＞ ・第13次地制調「連合」案（昭和44年） ・第23次地制調「広域連合」案（平成5年） ・広域連合制度（平成6年）	3-b 自治的道州制案〔2層制〕 ・行政調査部「道制」案（昭和23年） ・市長会「特別地方団体」案（昭和29年） ・市長会「道州」案（昭和32年） ・関経連「道州」案（昭和44年・平成20年） ・日商「道州」案（昭和45年）、「道」案（昭和57年）、「道州」案（平成21年） ・中経連「道州」案（平成元年） ・PHP総合研究所「州政府」案（平成8年） ・読売新聞社「12州300市」案（平成9年） ・自民党議連「道州」案（平成12年） ・民主党「道州」案（平成12年） ・同友会「道州」案（平成14年・平成23年） ・第28次地制調「道州」案（平成18年） ・道州制ビジョン懇「道州」案（平成20年） ・日本経団連「道州」案（平成20年）
4 連邦制構成主体	4-a 連邦制的道州制案〔道州内の地方制度は2層制〕	4-b 連邦制的道州制案〔道州内の地方制度は1層制〕 ・平成維新の会「道」案（平成元年） ・青年会議所「州」案（平成2年） ・行革国民会議「州」案（平成2年） ・岡山県研究会「州」案（平成3年） ・恒松ほか「州」案（平成5年） ・中経連「州」案（平成14年） ・日本経団連「州」案（平成15年）

（出典）第28次地方制度調査会第4回専門小委員会配布資料「資料2-4 道州制論の類型」（平成16年5月27日）；全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ—自治制度研究会報告書—』2006, pp.83-115, 118-119；原田光隆「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題—」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』754号, 2012.6.19, p.5を基に、主な道州制構想をまとめた。なお、関経連「州」案（平成15年）は、2層制ないし3層制の地方自治制度である選択的道州制案を提案している。

(53) 全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ—自治制度研究会報告書—』2006, pp.105-107を参照。

3 道州制構想の潮流と集約化傾向

表2を見る限り、行政制度審議会、行政調査部、地方制度調査会といった国レベルの調査審議機関の提言の潮流としては、基本的には、「1-a 地方行政官庁案」➡「1-b 官治的道州制案」➡「2-b 中間的道州制案」➡「3-a 現行都道府県を越える広域的地方公共団体案」➡「3-b 自治的道州制案」へとシフトしてきていることが分かる。要素別では、国の行政機関から地方公共団体へ、都道府県存置から都道府県廃止へというベクトルであり、マクロ的には、国の行政機関としての道州設置による3層制から、地方公共団体としての道州設置による2層制へとシフトしている。これは、道州の事務権限に関して、戦前は、道州の長が国の一般地方行政官庁として国の事務を処理する構想（別途、特別地方行政官庁が存在）があったが、戦後は、道州が総合的地方行政主体（中間的団体）として国の事務及び自治体の事務を処理する構想（別途、国の総合出先機関も存在）から、道州が総合的地方行政主体（地方自治体）として従来国の事務であったものについても自治体の事務として処理する構想（国の地方出先機関はできるだけ整理）に変化し、地方分権的な方向に変遷してきたことに対応するものである⁽⁵⁴⁾。

一方、地方6団体、地方自治体関係者の提言については、都道府県、市、町村などそれぞれの立場から、都道府県の存廃についての支持に分かれがある⁽⁵⁵⁾。また、民間部門では、規制緩和を求める経済界を中心として、基本的に都道府県を廃止する案が支持されており、平成になってからは都道府県を廃止した「4-b 連邦制的道州制案」に対する関心が高かったが、近年は「3-b 自治的道州制案」に支持がある。

そして、第1次分権改革後の道州制構想については、第28次地方制度調査会の内容を基本として集約されつつあり、その特徴は表3のようにまとめることができる⁽⁵⁶⁾。

表3 近年の道州制構想の特徴

- ・現在の都道府県を廃止して道州制を導入すること。
- ・道州制により分権型国家を目指すが、連邦制は採らないこと。
- ・道州は国の機関たる性格を有するものではなく、広域自治体であること。
- ・道州は全国で9ないし13程度の圏域ごとに設置すること。

これは、西尾勝氏の類型でいう「⑤ 都道府県に代わる広域自治体」に相当するものであり、道州の性格と階層構造による分類からすると、都道府県を廃止して道州を地方公共団体とする2層制の「3-b 自治的道州制案」に該当する。

かかる集約化傾向は、道州制論が、中央集権的な構想から地方分権的な構想に変遷してきている潮流の延長線上にあるものである。また、特に、第1次分権改革、平成の大合併を経た時代背景の下で、都道府県の在り方を含めた道州制論が高まりを見せる中、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会という、学識経験者、国会議員、地方6団体からの各委員で構成されるアリーナにおいて、道州制について詳細な検討を行い、その答申において都道府県に代わる道州を置く2層制を示したことが極めて重要な意味を持つ⁽⁵⁷⁾。これに加えて、道州制担当大臣の私的諮問機関である道州制ビジョン懇談会も、都道府県に代わる自治体としての道州を

⁽⁵⁴⁾ 同上, p.106.

⁽⁵⁵⁾ なお、都道府県のうちでも道州の州都が所在することとなる県とそれ以外の県、市のうちでも大都市とそれ以外の市との間でもスタンスが異なる可能性がある。

⁽⁵⁶⁾ 磯崎 前掲注(39), p.274.

提言したことで、その後の議論に一定の方向付けがなされたと考えられる。

V 道州制論の文脈

1 道州制論が提起される背景

道州制論は、都道府県、国の出先機関、市町村の在り方等と密接な関係を持つ。そのため、道州制論が提起される背景については、主として次に掲げるように、①府県制度改革の手段、②国の出先機関の統合、③市町村合併、④国土開発・地域開発の要請、の4つのパターンが考えられる⁽⁵⁸⁾。

「府県制度改革の手段」が背景となるのは、戦前では、昭和2年の行政制度審議会による「州庁設置案」が、当時の地方分権の潮流の中で、不完全自治体であった戦前の府県を完全自治体にするために州庁を設置し、国政事務の実施を委ねることを構想したことによる例を見ることができる。なお、これとは逆に、昭和32年の第4次地方制度調査会による地方制案は、戦後改革の行き過ぎを是正する「逆コース」を背景として、不完全自治体であった戦前の府県を、道州という広域的区域を単位として復活しようとする試みであった。

「国の出先機関の統合」が背景となるのは、昭和初頭までは、各省の出先機関は例外的な存在であり、その設置は原則として制限されていたが、戦時期になるとこの原則が揺らぎ始め、戦後になるとこの原則自体がなくなったこともあって、多くの国の出先機関が新設され、これが高度経済成長期に活発化したということにその例を見ることができる。このような道州制論の多くは、国の出先機関を道州に統合して事務事業を吸収することを意図している。戦時期の道州制論や昭和32年の地方制案は、いずれも国の出先機関の統合を目指すものであった。

「市町村合併」が背景となるのは、市町村数が昭和28年から昭和36年までに1万弱から3千台までほぼ3分の1に減少した昭和の大合併、同じく市町村数が平成11年から平成22年までに3,232から1,727までほぼ半減した平成の大合併などの際に顕著である。また、政令指定都市、中核市などの増加も、道州制論が提起される背景となる。このような基礎自治体の統合、規模の拡大に次いで、都道府県合併という機運が高まり、道州制論が活発化する。

「国土計画・地域開発の要請」によっても道州制論が惹起されるが、これは、都道府県よりも広い区域が開発に馴染む場合であり、戦時期の道州制論のほか、高度経済成長期に都道府県合併論が提起されたのもこれに起因する。

2 道州制のメリットとデメリット

道州制の導入には、賛成論と反対論の明確な対立があるとともに慎重論も根強いが、これは道州制にメリットとデメリットの双方が想定されるからにほかならない。道州制のメリット・デメリットの内容については、おおむね次のような共通認識がある⁽⁵⁹⁾。

道州制のメリットは、国から道州に権限及び財源を移譲することによる「A 分権型国家の実現」、圏域（ブロック）ごとの「B 東京一極集中の是正」、都道府県の区域を越える「C 広域

(57) この答申は、法律学の観点から見ると、おそらく制度論としては最も行き届いた内容であり、詳細であるとの評価がある（大橋洋一「道州制と地方自治」『ジュリスト』1387号、2009.10.15, p.107.）。

(58) 市川 前掲注(2), pp.104-106を参照。

(59) 磯崎 前掲注(39), pp.274-278を参照。

的課題の解決」、国と地方を通じた「D 効率的かつ効果的な行政システムの構築」、圏域（ブロック）ごとの「E 経済活性化」、国全体の「F 国際競争力の強化」である。

逆に、道州制のデメリットは、道州が国の幅広い関与・統制を受けることによる「a 官治型道州の出現」、道州内の「b 州都への集権化」、大規模道州における多様な市町村に対する「c 補完機能の弱体化」、道州政府と住民との距離が広がることによる「d 住民自治の形骸化と住民の帰属意識の希薄化」、道州間ないし道州内の地域間における「e 経済社会面の格差拡大」、道州の力が強まることで中央政府の統制力や政治的リーダーシップの発揮が困難となることによる「f 国の弱体化」を招来するおそれがあるということである。

これらのメリットとデメリットは、表4に対応関係を示したように、それぞれ「コインの表裏」のような裏腹な関係にある。そのため、道州制を導入する場合には、メリットを最大限活かしつつ、デメリットを克服してメリットに転換することが目標となろう⁽⁶⁰⁾。

表4 道州制のメリットとデメリット

メリット	デメリット
A 分権型国家の実現	a 官治型道州の出現
B 東京一極集中の是正	b 州都への集権化
C 広域的課題の解決	c 補完機能の弱体化
D 効率的かつ効果的な行政システムの構築	d 住民自治の形骸化と住民の帰属意識の希薄化
E 経済活性化	e 経済社会面の格差拡大
F 国際競争力の強化	f 国の弱体化

3 未完の道州制構想の要因

道州制論は繰り返し議論され、決定がなされないまま、地方制度改革上の課題として存在し続けてきた。未完の道州制構想の要因については、次のような指摘がある。

そもそも道州制論は府県制論と重なるところ、塩野宏氏は、府県は制度自体に含まれる不安定な要素、制度の建前と現在の乖離があるにもかかわらず定着しているが、制度の変更あるいはその検討が建前と現実のバランスを崩すきっかけになるとの指摘を、第18次地方制度調査会が府県制度の定着について言及した後の時期に行っている⁽⁶¹⁾。

また、天川晃氏は、官僚政治の側面から道州制が実現されない理由を、〈集権〉—〈分権〉軸と〈融合〉—〈分離〉軸によって分析するいわゆる天川モデルをもって説明する⁽⁶²⁾。これによれば、内務省（後継の地方自治担当省庁を含む。）とそれ以外の各省庁、地方団体における府県と市町村（とりわけ大都市）の4つの行為主体に着目し、〈集権〉—〈分権〉軸では、内務省・各省庁には〈集権〉志向があるのに対し、府県・市町村には〈分権〉志向がある一方、〈融合〉—〈分離〉軸では、内務省・府県に〈融合〉志向が強く、各省庁や市町村（中でも大都市）は基本的

(60) 佐々木信夫『道州制』（ちくま新書 873）筑摩書房、2010、pp.59-60を参照。

(61) 塩野宏『国と地方公共団体』（行政法研究 第4巻）有斐閣、1990、p.289。（初出は、塩野宏「府県制論」自治省編『自治論文集—地方自治法施行40周年・自治制公布100年記念—』ぎょうせい、1988、p.109-110。）

(62) 天川 前掲注(2)、pp.132-135。〈集権〉—〈分権〉軸では、中央政府との関係で地方団体がその区域内でどの程度自律的に意思決定できるのかが、〈融合〉—〈分離〉軸では、地方団体の区域内における中央政府の政策の実施を、中央政府の出先機関と地方団体のいずれが担うのかが問題となる（同、p.119.）。また、天川モデルについては、西尾 前掲注(5)、pp.420-428も参照。

に〈融合〉型に制約されつつも〈分離〉を辞さないと言われる。この軸からすると、内務省は、〈融合〉型の道州制には柔軟であるが、〈分離〉型の道州制には消極的となり、各省庁にとって、各省庁の広域的出先機関を統合する〈融合〉型の道州制は既存権限の篡奪となる。府県は、直接に自己の存続と存在理由に関わる問題であるがゆえに強く抵抗し、市町村については、大都市は府県から自立した大都市制度を志向し、小規模町村は道州の監督が府県以上に強化されるとすれば自治の防波堤としての府県の存続ないし再編を志向する。

他方、金井利之氏は、道州制や市町村合併など「区域問題」が政治的・行政的課題として認定されるためには、①最適規模論、②圏域区域論、③区域相関論、④適正自治体数の4つのアプローチがあるとした上で、道州制構想に決定がなされない要因について、戦後日本の区域制度からは、問題認定のベクトルとともに問題解決困難のベクトルが作用するため、区域問題は常に「浮遊」してきたことが観察されるところ⁽⁶³⁾。すなわち、現行体制は、省庁縦割り体制の下で、各自治体が総合化を指向することを内在的に組み込んでいるため区域問題は潜在的には恒常的に認定されるが、①各自治体間の総合性の衝突、②弱体な自治体の事務執行保障の必要性、③区域変更以外の現実的な対処方法の存在、④基盤的制度である都道府県・市区町村制度間の相互接続による区域変更の困難性があるため、区域問題は「浮遊」するという。さらに、区域問題は、多くの関係者に訴えかけるインパクト（訴求性）、現実の問題を絡めて誘導しやすい性質（誘導性）、容易に解決できない問題として長持ちする傾向（持続性）、先送り可能な性質（間接性）があることから、間歇的に浮上し、場合により、問題解決ないし先送りが行われ、沈潜化し、しばらくして再度浮上するという「問題循環」も生じやすいという⁽⁶⁴⁾。

4 改革工程の方向性

道州制の導入を全国一斉とするのか段階的に行うのか、道州が都道府県に全て代置する広域自治体なのか都道府県と並存することも許容するのかといった改革工程の方向性は、道州制導入の今後の文脈を左右するものとなる。

この点について、第28次地方制度調査会の調査審議に臨時委員として関わった西尾勝氏は、「都道府県と並存する新しいもう一層の広域自治体」（表1-④）とする場合と、「都道府県に代わる広域自治体」（表1-⑤）とする場合と双方の余地を残すべきと主張した⁽⁶⁵⁾。これは、答申には取り入れられなかったが、少なくとも当分の間は、道州制と都道府県制という2つの制度の水平的な並存状態や、道州制と市区町村制の中間に都道府県が残存しているという2つの制度の垂直的な並存状態を許容していかなければ、道州制の円滑な導入は難しいとの判断に基づくという。

この指摘には、戦後、基本的に画一的な地方制度を維持してきた我が国にあっても、道州制導入の改革工程として、一斉導入ではない段階的導入、2層制と3層制の混在を認める一国多

(63) 金井利之『自治制度』（行政学叢書 3）東京大学出版会、2007、pp.89-139。「最適規模論」は、区域を設定するときに、行政的効率性、政治的有效性、人口規模、経済規模、財政能力、職員規模などの適切な規模を想定する、「圏域区域論」は、行政には適切な空間的な圏域があるとする、「区域相関論」は、他の区域との相関関係で区域設定をしようとする、「適正自治体数」は、政治的な数値目標として自治体数を設定する各アプローチである。

(64) 大杉覚『戦後地方制度改革の〈不決定〉形成—地方制度調査会における審議過程をめぐって—』（東京大都市行政研究会研究叢書 4）東京大学都市行政研究会、1991、pp.159-165も併せて参照。

(65) 西尾 前掲注(51)、p.156。

制度型の道州制の制度設計があり得ることが含意されている。

おわりに

本稿では、地方制度改革の歩みに即して、道州制論がどのように歴史的に展開されたか、どのような類型があるか、いかなる文脈に立つのかを示してきた。そこからは、地方制度の時代的变化の中で道州制論も変遷し、制度論に内在する時代拘束性の存在を看取することができる。特に、道州制論の草創期である戦前、現在の平成という時代を超えて、地方分権の潮流の中で道州制論が高まりを見せることについては、道州制が地方制度改革の「切り札」であるとの期待が根強くあることの証左と理解することができよう。

戦前から繰り返し議論が浮上しては消えてきた道州制構想については、総論は既に出尽くした感もある。現在は都道府県を廃止して地方自治体としての道州を設ける案に集約される傾向にあるが、議論が未だ総論段階に止まっている面もなくはないところであり、さらに詳細な制度設計を視野に入れた検討も求められる。とりわけ、道州の統治機構の詳細化、各行政分野にわたるシミュレーションを含む各論の検討については、これからの課題となろう。

また、道州制論には、様々な主体がそれぞれの立場から大きな関心を持つことのコロラリーとして、「呉越同舟（道州）」制論あるいは「同床（道州）異夢」論⁽⁶⁶⁾と呼ばれるように様々な意図があり、それゆえ合意形成の難しさもある。道州制論が、広域自治体である都道府県の在り方はもとより、国や基礎自治体である市町村の政治行政を始めとして、経済社会、国民生活全般に大きな影響を及ぼす統治機構改革論である以上、道州制の具体的検討に際しては、まずは道州制導入の目的の共有を図った上で、国民にとってどのようなメリット・デメリットがあるのかを明確化することが必須であろう。その上で、制度設計、改革工程といった細目の検討が、まさに国民的な広がりを持った議論として綿密に行われることが望まれる。

⁽⁶⁶⁾ 村上順『日本の地方分権』弘文堂, 2003, p.114.