

道州制をめぐる近年の議論 —制度設計上の論点と立法動向—

国立国会図書館 調査及び立法考査局
行政法務課 井田 敦彦・松田 恵里

目次

はじめに	II 道州制に関する立法動向と課題
I 道州制の制度設計上の論点	1 道州制特別区域
1 答申等における論点	2 広域連合
2 論点の整理	3 大都市制度改革
	おわりに

はじめに

道州制のメリット、デメリットとして、次のような点が挙げられている⁽¹⁾。

○道州制のメリット（提案される背景と意義）

- ① 国と地方の行財政改革（国の出先機関と都道府県の二重行政の解消、広域的なインフラ投資等による行政の効率化、国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立）
- ② 地方の活性化、地域間格差の是正（地方分権の推進、東京一極集中の打破、特色ある地域圏による競争）
- ③ 行政サービスの向上（都道府県の区域を越える広域行政課題への対応、経済圏・生活圏と行政圏の一致による効果的な行政運営）
- ④ 住民参加の促進（政治や行政が身近なものになることによる受益と負担の関係の明確化、政策の意思決定過程の透明化）

○道州制のデメリット（課題）

- ① 国主導の集権的な道州制になってしまうおそれ（住民・地方の意向の軽視、道州に十分な人材や能力が伴わず国の関与が継続）又は国の弱体化のおそれ
- ② 道州間格差、道州内の一極集中のおそれ（国の調整機能の低下による格差拡大、州都への一極集中）
- ③ 行政サービスの低下のおそれ（企業や富裕層誘致の競争の激化による生活者目線からの遊離、市町村合併の促進による行政へのアクセスのしやすさの低下）

(1) 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.8-11. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_3498416_po_0754.pdf?contentNo=1>;「道州制ビジョン懇談会中間報告」2008.3.24. 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>>; 佐々木信夫『日本行政学』学陽書房, 2013, p.297. なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2013年12月12日である。

- ④ 住民自治の形骸化のおそれ（地方公共団体の規模の拡大による物理的・心理的距離の発生、政治参加の有効性の低下）

これらの点について、「メリット、デメリット、様々な見方があり、こうした議論を踏まえてさらに今後の設計を詰めていく必要がある」、「いろいろ課題はあるが、まず政府は道州制基本法をつくり、内閣に道州制国民会議を設置し…国民に対し道州制イメージを示すことが必要と思われる」との指摘がある⁽²⁾。

その一方で、そもそも道州制推進論者は、抽象論に走らず他の代替案（都道府県による広域連合等の既存制度の活用、都道府県を残しての3層制など）の検討も含め、これらのメリット、デメリットの大小の検討をきちんと行ったのかという指摘がある⁽³⁾。また、本来は国民の生活を少しずつ改善すべきなのに、道州制により根本的な解決が可能になるという観念的な根本論に陥っているのではないかという指摘もある⁽⁴⁾。

道州制については、内閣総理大臣の諮問機関である第28次地方制度調査会が平成18年2月に「道州制の導入が適当と考えられる⁽⁵⁾」とする答申をまとめ、地方六団体、経済三団体等からも多くの提言が行われてきた。

本稿では、今後の具体的な検討に資するため、これらの答申等から道州制に関する論点を抽出し、制度設計上の主な論点を整理した上で、現に既存の法律に基づいて行われている道州制に関連する取組とその課題を概観する。

I 道州制の制度設計上の論点

1 答申等における論点

道州制に関する各機関の提言の中では、前述の第28次地方制度調査会の答申が「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」、「その後に出された提言は、ほぼ、この答申を基礎として論じられている」とされている⁽⁶⁾。この答申と、道州制担当大臣（平成18年9月設置）の私的諮問機関である「道州制ビジョン懇談会」が平成20年3月に行った中間報告⁽⁷⁾を基に、道州制の論点を抽出すると表1のとおりである。

2 論点の整理

以上の答申、報告に加え、地方六団体、経済三団体の提言等をもとに、道州制を導入するに際して検討すべき論点を整理すると次のとおりである。

(2) 佐々木 同上, p.298.

(3) 村上弘「道州制と代替案」『季刊行政管理研究』130, 2010.6, pp.3-14. このほか、個別のメリット、デメリットについて検討しているものとして、磯崎初仁「道州制構想の検討」『法学新報』118 (3・4), 2011.9, pp.271-315; 大森彌「道州制が地方を衰退させるのは当然。なのに、なぜ彼らは導入を叫ぶのか」『日本の論点 2012』文藝春秋, 2012, pp.422-425など。

(4) 西川一誠「幻想としての道州制」『中央公論』123(7), 2008.7, pp.200-208.

(5) 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006.2.28, p.6. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf>

(6) 大橋洋一「道州制と地方自治」『ジュリスト』1387, 2009.10.15, p.107.

(7) 「道州制ビジョン懇談会中間報告」 前掲注(1)

表 1 第28次地方制度調査会答申等に見る道州制の論点

論点	第28次地方制度調査会答申(平成18年)	道州制ビジョン懇談会中間報告(平成20年)
(1) 位置付け	<ul style="list-style-type: none"> ・広域自治体として、現在の都道府県に代えて道州を置く。 ・地方公共団体は、道州及び市町村の2層制 ・都道府県の廃止後、都道府県であった区域や名称について、一定の位置付けを与えることも検討 	<ul style="list-style-type: none"> ・国政機能を分割して自主的な地域政府「道州」を創設 ・道州制は、国のかたちの問題、国全体の体制の問題であり単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない。
(2) 区域	<ul style="list-style-type: none"> ・人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支分部局の管轄区域といった社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的的条件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案 ・区域例は、基本的に各府省の地方支分部局の管轄区域に準拠(9道州、11道州、13道州の3案) ・区域の画定方法は、国による予定区域の提示、都道府県による意見の提出を経て、国が当該意見を尊重して法律案を作成 	<ul style="list-style-type: none"> ・経済的・財政的自立が可能な規模のほか、住民が自分の地域という帰属意識をもてるような地理的一体性、歴史・文化・風土の共通性、生活や経済面での交流などの条件を有していることが必要 ・道州の住民の意思を可能な限り尊重し、法律により全国をいくつかのブロックに区分する方式を採用(これを最終決定とせず、移行後も区域の修正を柔軟に行うべき) ・道州の議会及び行政庁の所在地は、各道州が決定
(3) 移行方法	<ul style="list-style-type: none"> ・経過期間を設け全国同時に行う。 ・関係都道府県と国の協議が調ったときは、先行移行も可 	<ul style="list-style-type: none"> ・準備期間を設けた上で、全国一律に移行することが望ましい。 ・国は「道州制基本法(仮称)」を制定し、内閣総理大臣を長とした検討機関「道州制諮問会議(仮称)」を設け、その支援機関として「道州制推進会議(仮称)」を設ける。
(4) 国と道州の事務配分	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・法定受託事務はできる限り自治事務化 ・国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的・大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・国が行うのは、国家の意思として必要かつ適切なことに限定し、住民の自助と自治には、原則として関与しない。 ・道州及び基礎自治体に関与する国の地方出先機関は全廃 ・道州及び基礎自治体の役割や権限について、最も根幹的な事項は国の法律で、具体的な内容は道州議会が定める。省令、規則、通達などによる役割や権限の拘束ができないようにする。
(5) 道州と市町村の事務配分	<ul style="list-style-type: none"> ・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 ・道州は広域事務を担う役割に軸足を移し、市町村の補完事務については対象を限定 ・国の法令により道州の事務と定められたものについても、道州と市町村の協議に基づいて市町村に移譲することができる。 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域住民ができないことは基礎自治体が、基礎自治体ができないことは道州が行う。 ・基礎自治体は福祉、教育、公共事業等の一義的責任をもつ必要性から一定規模が望ましいが、地域住民が「自らの政治」を実感できることも重要 ・対人サービスなど基礎自治体として行うべき仕事が多分にできない可能性がある小規模基礎自治体への対応を別途検討 ・市町村合併によって住民と行政の距離が遠くなるような場合は、地域自治区や地域協議会に工夫を加え、地域住民がアクセスしやすい行政センター等を各地域につくるなど、地域の特性に対応した柔軟な制度を設ける。
(6) 統治機構	<ul style="list-style-type: none"> ・議会の議員は住民が直接選挙し、権能及び長との関係は現行の都道府県の制度を基本とする。 ・自主組織権を重視し、基本的事項のみを国の法律で定める。 ・長は住民が直接選挙、多選禁止 ・行政委員会は、原則として設置を法律で義務付けない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・議員は住民が直接選挙、一院制議会 ・全国一律で設置基準等を設けるのではなく、各道州は、各道州独自の立法で自主的に組織を形成できる。 ・首長は住民が直接選挙 ・公務員は各道州が採用、国等との人事交流を実施し、その人事原則は任命権者たる道州が決める。

(7) 国と地方の 関係調整	<ul style="list-style-type: none"> ・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（機関委任事務に類する制度は設けず、必要があるものは法定受託事務に位置付ける。） ・更に必要な場合には大臣が道州に対し監査を求めることができる仕組みを導入 ・道州と国の協議の仕組み、道州と市町村の関係調整の仕組みを設ける。 	<ul style="list-style-type: none"> ・意見交換や助言の場として「国・道州連絡協議会（仮称）」を設ける。 ・国と道州の間で争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける。
(8) 大都市制度	<ul style="list-style-type: none"> ・道州との関係において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。 	<ul style="list-style-type: none"> ・政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方について検討
(9) 東京都制	<ul style="list-style-type: none"> ・東京都及び周辺の県で一の道州とすることが基本だが、東京都（又は特別区）の区域のみで1つの道州とすることも考えられる（後者の場合には、周辺の道州との広域調整の仕組みが必要）。 ・事務配分や税財政制度等の特例を検討 	
(10) 地方税財政制度	<ul style="list-style-type: none"> ・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財源移譲を行うことに加え、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図る。 ・各道州や市町村におけ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 	<ul style="list-style-type: none"> ・国、道州、基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された税源を分配するとともに、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行い、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築 ・道州及び基礎自治体には、それぞれに付与された権限分野において、課税自主権を付与 ・道州は道州債を発行することができる。 ・国の資産及び債務の取扱い、経済及び財政格差の調整については今後検討

（出典）地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006.2.28, p.6. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf>; 「道州制ビジョン懇談会中間報告」2008.3.24. 内閣官房ホームページ <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>> を基に筆者作成。

(1) 位置付け

道州の性格について、国の行政機関とするか、地方公共団体とするか、連邦制の連邦構成主体（支分国）とするかが問題となる。日本国憲法上の地方公共団体とすれば憲法第93条第2項によりその長は直接公選となるが、国の行政機関とすればそうではない。連邦構成主体として行政権のみならず立法権をも分割するのであれば憲法改正が必要になる。また、地方制度の階層について、都道府県を廃止して道州と市町村の2層制とするか、都道府県を存置して3層制とするかという論点がある。

近年の提言等においては、道州を地方公共団体とし、都道府県を廃止して道州と市町村の2層制とする見解が多いが（第28次地方制度調査会（平成18年）、日本経済団体連合会（平成20年）⁽⁸⁾、道州制推進知事・指定都市市長連合（平成24年）⁽⁹⁾、全国知事会（平成25年1月）⁽¹⁰⁾等）、州・府県・市町村の3層制を提案する見解や（総合研究開発機構（平成17年）⁽¹¹⁾）、道州制の導入自体に反対

(8) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」2008.11.18. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>>

(9) 道州制推進知事・指定都市市長連合「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程－国民的な議論を喚起するための試案」2012.7.18. 岡山県ホームページ <http://www.pref.okayama.jp/uploaded/life/290566_1147875_misc.pdf>

(10) 全国知事会「道州制に関する基本的考え方」2013.1.23. <<http://www.nga.gr.jp/news/h25.4.18siryoutes33333.pdf>>

(11) 総合研究開発機構「広域地方政府システムの提言－国・地域の再生に向けて」2005.5. <<http://www.nira.or.jp/past/newsj/pb/pdf/no3.pdf>>

する見解もある（全国町村会（平成24年）⁽¹²⁾）。

(2) 区域

地域の地理的、歴史的、文化的な結びつきと、経済的・財政的に一定程度自立できることをどう調整するかが問題となる。第28次地方制度調査会は、基本的に各府省の地方支分部局の管轄区域に準拠した9道州、11道州、13道州の3案を示すが、他にも数十に及ぶ案が出ている（PHP総合研究所（平成22年）⁽¹³⁾等）。

また、区域画定のプロセスも問題となる。地方や住民の意見を尊重しつつ国が法律で画定するという見解がある一方（第28次地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会（平成20年）、道州制推進知事・指定都市市長連合）、国が各地域の意見を踏まえて道州の予定区域を定め、それぞれの区域で住民代表が参加する協議会に正式決定に向けた検討を委ねるべきとする見解もある（日本経済団体連合会）。

(3) 移行方法

国の機構・権限の改革を同時に行うため、原則として全国一律に移行するという見解が多いが（第28次地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会、道州制推進知事・指定都市市長連合）、関係都道府県と国の協議が調ったときは先行して移行できるともされている（第28次地方制度調査会）。北海道と沖縄については、国による財政支援等を前提とした特例措置を時限的に認める特例型道州を導入すべきとする見解もある（日本経済団体連合会）。なお、北海道、関西等の特定の地域では、道州制とは異なるものの、国からの権限移譲や広域行政の取組が行われている（後述Ⅱ1、2参照）。

また、道州制への移行に当たり論点等を調査審議する機関についても論議がある。内閣に推進本部を置き、諮問機関として国民会議を置くことなどが提案されているが（自由民主党（平成24年）⁽¹⁴⁾、日本維新の会・みんなの党（平成25年）⁽¹⁵⁾）、「国と地方の協議の場に関する法律」（平成23年法律第38号）に規定する国と地方の協議の場等を通じて協議し、地方の意見を十分に反映させることを求める見解もある（全国知事会（平成25年7月）⁽¹⁶⁾）。

(4) 国と道州の事務配分

「内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担う」（全国知事会（平成25年1月））、「内政においては道州、基礎自治体が主体となり政策を立案・実施」（日本経済団体連合会）とする見解がある一方、「内政と外交は切り分けられないのが国際政治の常識であり、国が内政に関与しないとするのは現実からかけ離れた空論」とする見解もある（全国町村会）。

また、国から道州への事務の移譲に伴い、国の出先機関、中央省庁、国会の在り方が問題と

(12) 全国町村会「道州制の何が問題か」2012.11. <<http://www.zck.or.jp/activities/250410/3.pdf>>

(13) PHP総合研究所編（江口克彦監修）『地域主権型道州制—国民への報告書』PHPエディターズ・グループ、2010.

(14) 自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」2012.9.6. <https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf077_1.pdf>

(15) 「道州制への移行のための改革基本法案」（第183回国会衆法第46号）

(16) 全国知事会「道州制の基本法案について」2013.7.9. <http://www.nga.gr.jp/news/h25.7.tizisiryoy7.sasika_saisyu.pdf>

なるほか、国の法律、政令等による拘束をどの程度のものにするか、国が法律を制定する際に道州はどのように立法過程に関与できるのかという問題もある。

(5) 道州と市町村の事務配分

都道府県が担ってきた事務は可能な限り市町村に移管するという見解がある一方（全国知事会（平成25年1月）、道州制推進知事・指定都市市長連合）、都道府県の手務を承継できない小規模町村は合併を強いられ、地方自治は衰退するという見解もある（全国町村会）。

また、道州が広域行政を担うことを重視するか（第28次地方制度調査会）、市町村の補完的機能を担うことを重視するか（都市分権政策センター（平成21年）⁽¹⁷⁾）が論点となるほか、基礎自治体として行うべき仕事が多にできない可能性がある小規模市町村への対応（日本商工会議所（平成21年）⁽¹⁸⁾は、フルセットの行政サービスを行うには10～30万人程度の規模が必要としている。）、市町村合併によって住民と行政の距離が遠くなることへの対応等が問題となる。

(6) 統治機構

現行憲法の下で直接公選の長を置くとする見解が多いが（第28次地方制度調査会、日本経済団体連合会）、議会において選出する等の可能性を検討事項として挙げる見解もある（全国知事会（平成25年1月））。道州の長は相当な権力を持つことになるため、権限抑制策をどうするかも論点となる（多選制限、国との関係等）。

また、議員の選出方法（比例代表選挙か選挙区選挙か）、行政委員会の在り方、公務員の在り方等も問題となる。

(7) 国と地方の関係調整

道州に対する国の関与の仕組みとしては、必要があるものは法定受託事務に位置付け、更に必要な場合には大臣が道州に対し監査を求めることができる仕組みを導入する（第28次地方制度調査会）、国と道州、道州と市町村、国と道州と市町村、道州間、市町村間の協議や関係調整の仕組みを設ける（第28次地方制度調査会、道州制ビジョン懇談会、都市分権政策センター、道州制推進知事・指定都市市長連合等）、国と道州の間で争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける（道州制ビジョン懇談会）等の見解がある。

(8) 大都市制度

大都市特別州として都市だけで1つの道州を形成するか（PHP総合研究所）、道州に内包されるか（PHP総合研究所、道州制推進知事・指定都市市長連合）が論点となるほか、事務配分、税財政制度等の特例の在り方、指定都市制度等との関係が問題となる。

大都市制度については現在も改革が進められており（後述Ⅱ3参照）、その動向も注目される。

(17) 都市分権政策センター 道州制と都市自治体に関する検討会「道州制に関する意見」2009.2.9. 全国市長会ホームページ <<http://www.mayors.or.jp/opinion/iken/documents/210209iken.pdf>> 都市分権政策センターは全国市長会と日本都市センターが共同設置している。

(18) 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」2009.4.16. <<http://www.jcci.or.jp/nissy/iken/090416chihoubunken.pdf>>

(9) 東京都制

ワシントンD.C.を参考として都心4区（千代田区、中央区、港区、新宿区）にのみ適用する首都制度を創設し、道州から独立した存在とするという見解もあるが（経済同友会（平成21年）⁽¹⁹⁾）、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいという見解もある（日本経済団体連合会）。

東京の人口と財政力は突出しており、大都市制度改革の一つとして東京都制の改革案もいくつかの団体等から提起されている（後述Ⅱ3参照）。

(10) 地方税財政制度

道州間の財政格差の是正については、全てを国による垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討するという見解がある一方（全国知事会（平成25年1月））、国が関与する垂直調整の仕組みは導入せず、水平的な財政調整を基本とするという見解もある（道州制推進知事・指定都市市長連合）。また、基礎自治体間の財政調整については、道州が担うことを基本とするという見解がある一方（道州制推進知事・指定都市市長連合）、基礎自治体間の財政調整を各道州単位で実施することには無理があり、道州間、基礎自治体間の双方について全国的な財政調整が行われることが必要という見解もある（都市分権政策センター）。

税制については、現行の地方交付税と異なり国の一般会計を通さない「地方共有税」を設けるという見解が見られる（日本経済団体連合会、都市分権政策センター、道州制推進知事・指定都市市長連合、全国知事会（平成25年1月））。

国の債務の承継については、税財源が国から地方に移譲されると同時に、国の債務の大部分も地方に移管される可能性があるという見解があり（全国町村会）、債務負担の分担如何によっては、我が国の信用や長期金利に対する影響が懸念されるという見解もある（経済同友会（平成22年）⁽²⁰⁾）。

Ⅱ 道州制に関する立法動向と課題

以上のように各種の提言等が行われ、道州制の論点も明らかになりつつあるものの、それぞれ考え方は多岐にわたり、あるいは抽象的な内容にとどまっているものも多く、制度として収斂するにはなお議論を要するというのが現状である。

その一方で、権限移譲や広域行政に関しては、現に既存の法律に基づいて行われている取組がある。今後の道州制に関する制度設計に資するため、これらの取組と課題を概観する。具体的には、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（平成18年法律第116号。以下「道州制特区法」という。）に基づく道州制特別区域、「地方自治法」（昭和22年法律第67号）に基づく広域連合、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年法律第80号。以下「大都市地域特別区設置法」という。）等に基づく大都市制度改革の取組を取り上げる。

(19) 経済同友会「地方行財政改革委員会 中間報告書 地域主権型道州制の導入に向けて」2009.10. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>>

(20) 経済同友会「道州制移行における課題—財政面から見た東京問題と長期債務負担問題—」2010.5. <<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2010/pdf/100519b.pdf>>

1 道州制特別区域

(1) 道州制特別区域とは

道州制特別区域は、北海道又は自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる3以上の都府県を政令で「特定広域団体」と位置付け、その区域である「道州制特別区域」について、特定広域団体からの提案を踏まえて国からの事務の移譲等を進めていく仕組みである。

政府が決定した「道州制特別区域基本方針」に対し、特定広域団体は関係市町村の意見聴取・特定広域団体の議会の議決を経て変更提案を行うことができ、政府は提案に対し遅滞なく対応することを義務付けられている。こうして決定された基本方針に基づき、特定広域団体は「道州制特別区域計画」を作成することができる。計画に定められた事務等については法令の特例措置が適用され、国の権限が特定広域団体に移譲される。

なお、道州制特区法は施行から8年後（平成27年度）に見直しが予定されている（附則第3条）。

(2) 北海道の事例

現在まで北海道の区域のみが道州制特別区域とされており（「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律施行令」（平成19年政令第11号）第1条）、具体的な取組は、法令の特例措置による事務の移譲等が6項目⁽²¹⁾、交付金の交付に関する措置が4項目⁽²²⁾等となっている。

もっとも、道州制特別区域は基本的に国からの権限移譲のための区域であり、権限・財源・人員が移譲された場合の道州制における道州とは異なる。国への提案についても、小粒ではないかという声もある⁽²³⁾。また、5回にわたり30項目の提案を国に行ってきたが、道民からのアイデアも年々減少しており、提案の取りまとめも難しくなりつつあるとされる⁽²⁴⁾。

2 広域連合

(1) 広域連合とは

広域連合は地方自治法に規定する特別地方公共団体の1つで（同法第291条の2～13）、都道府県、市町村又は特別区によって構成され、その事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理する。地方自治の強化の一環として、「地方自治法の一部を改正する法律」（平成6年法律第48号）により導入された。類似の仕組みである一部事務組合（地方自治法第286～291条）がごみ処理、消防等の同一の事務を持ち寄って共同処理するのに対し、広域連合は多角的な事務処理を通じて広域的な行政目的を達成することが可能な仕組みとなっている。市町村間の広域連合は従来から数多く見られたが、平成22年には複数都道府県による広域連合として関西広域連

(21) ①国等が開設する医療機関に係る公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定に関する事務、②商工会議所に対する監督に関する事務、③調理師養成施設の指定に関する事務、④鳥獣保護法に係る危険猟法（麻酔薬の使用）の許可に関する事務、⑤札幌医科大学の収容定員の変更に伴う学則変更に係る文部科学大臣への届出の廃止、⑥水道法に係る水道事業及び水道用水供給事業の認可

(22) ①直轄通常砂防事業の一部、②民有林の直轄治山事業の一部、③開発道路に係る直轄事業、④二級河川に係る直轄事業。なお、交付金とは、道州制特区法第19条に基づき、国が実施している一定の工事・事業について北海道が計画に記載し、工事・事業を実施するときに交付されるものである。

(23) 「第32回道州制特区提案検討委員会」2009.7.27, p.1. 北海道ホームページ <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/cks/grp/05/dai32kaigiroku.pdf>>

(24) 「今後の提案検討委員会における検討の方向（案）—道州制特区制度の今後の活用方向（案）について」（第46回道州制特区提案検討委員会 資料4）2012.3.27. 北海道ホームページ <<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/cks/4604kenntoususumekata.pdf>>

合が設立された。

(2) 関西広域連合

関西広域連合は関西の2府5県と4つの指定都市からなる広域連合で、平成22年12月に設立された（指定都市は平成24年から加入）。関西の広域的な行政サービスの提供に取り組む一方、東日本大震災の支援で存在感を発揮し、国の出先機関の受け皿としても注目を集めた。

道州制との関係については、「関西広域連合設立案」において「広域連合は府県との併存を前提とした設置根拠も道州とは異なる組織であり、広域連合がそのまま道州に転化するものではない⁽²⁵⁾」とされているが、国における道州制をめぐる動きに対応して、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県域を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制の在り方について調査・検討を行い、将来の関西における広域行政システムの在り方等に対する議論に資するため、平成25年3月から「道州制のあり方研究会」を開催している。

組織としては、広域連合委員会という独自の仕組みを有している（地方自治法第291条の4に基づく「関西広域連合規約」（平成22年総行市第250号）第15条）。これは、広域連合の運営上の重要事項（例規、広域計画、予算・決算等）に関する基本方針や処理方針を独任制の広域連合長が決定するに当たり、構成団体（府県、指定都市）等の多様な意見を反映させるとともに、構成団体の長の主導の下に各分野の事務事業を迅速に推進するため、構成団体の長が広域防災、広域医療等の事務分野ごとの「担当委員」として執行責任を担う仕組みである。これに伴い、担当委員の府県に分野事務局が分散配置され（例えば、兵庫県に広域防災局、京都府に広域観光・文化振興局、大阪府に広域産業振興局、徳島県に広域医療局、滋賀県に広域環境保全局、和歌山県に広域職員研修局）、府県・市職員が広域連合職員を兼務している。また、各担当委員による広域連合委員会（知事・指定都市市長会議）は月に1度定例で開催されている。

現在、7分野の事務（広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興・農林水産、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修）に取り組んでおり、その拡充を進めるほか、交通・物流基盤整備、行政委員会事務等の新たな事務についても順次拡充を図っている。

関西広域連合の設立のねらいとしては、東京一極集中の打破と分権型社会の実現、防災・医療等の広域行政を担う責任主体づくり、国の出先機関の受け皿づくりが挙げられている。今日の地方分権改革は、行政の効率化を図るという行政改革や、戦後政治体制の改革を図るという政治改革を契機として生じてきており、地方分権や道州制に対する住民の支持・関心という点では未知数な部分がある。その意味で、権限・予算の拡大という地方公共団体のメリット、規制緩和や二重行政の解消といった関西財界のメリットに加え、住民のメリットとして、ドクターヘリ⁽²⁶⁾を活用した広域救急医療体制の充実などの住民サービスへの効果が注目される点である。

(25) 「関西広域連合設立案」（分権改革推進本部 第6回本部会議 資料2）2010.8.27, p.3. 関西広域連合ホームページ <http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1298270977.pdf>

(26) 救急医療に必要な医療機器等や医薬品を搭載したヘリコプターに医師及び看護師が同乗し、消防機関等の要請により救急現場に向かい、救急現場から医療機関に搬送するまでの間、救命医療を行うことのできる救急専用ヘリコプター。府県域を越えた共同運航により安全・安心面、経費面でのメリットが期待できるとされる（関西広域連合広域医療局「関西広域救急医療連携計画」2012.3, pp.5, 10. <http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload04/1331703937.pdf>）。

(3) 関連する取組

以上のほか、道州制に関連する既存の制度としては、都道府県の発意による合併手続がある。関係都道府県は議会の議決を経た上で総務大臣に合併の申請を行い、国会の承認と内閣の決定を経て合併することができる（地方自治法第6条の2。「地方自治法の一部を改正する法律」（平成16年法律第57号）により追加）、実施例はない⁽²⁷⁾。

また、関西広域連合と同様に、国の出先機関の事務、人員、財源の移譲を受けるための受け皿組織として、平成22年に九州地方知事会が提案した九州広域行政機構に関する構想がある⁽²⁸⁾。道州制との関係については、九州の圏域全体で政策を立案・実行していく点では両者は相通ずるところもあるが、同機構は国の出先機関を受け入れるための組織であり、「この点で、県をなくして新しい国と地方の形を構築する「道州制」とは性質が異なる」、「道州制はいったん横に置いているのが現状」とされている⁽²⁹⁾。

3 大都市制度改革

道州制を導入する場合、東京都や指定都市等の大都市をどのように扱うかも論点になる。道州制の実現に向け、又は道州制を見据えて、いくつかの大都市制度改革が提案されている。ここでは特に、東京都制の問題、特別市案及び大都市地域特別区設置法を紹介するとともに、指摘されている課題について述べる。

(1) 東京都制の問題

道州制を実現するに当たり、首都である東京及び東京圏をどう扱うかが問題となる。東京圏の道州の設計については、①東京圏の道州の人口と財政力が突出して巨大となって、他の道州との均衡を失することになりかねない、②他の道州と同様に首長制の政府形態を採用し首長を直接公選した場合、東京道州知事の政治的権威は内閣総理大臣のそれと肩を並べるものになりかねない、③その区割りの如何にかかわらず、23特別区の区域について、現行の変則的な都区制度をそのまま維持するの可否が問われざるを得ない、言い換えれば、その際、道州管内の基礎自治体の再編問題に直面せざるを得ないとの指摘がある⁽³⁰⁾。東京都制の改革案は、いくつかの団体等から提起されている⁽³¹⁾。

(27) 北東北3県（青森県、岩手県、秋田県）の合併と国からの権限移譲・税財源移譲が提唱されたが（「北東北広域政策研究会 報告書—地域主権の実現に向けて—」2003.8.29. 秋田県ホームページ <<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1134007824359/files/kenkyuhoukoku.pdf>>）、実現していない。

(28) 九州地方知事会「九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して」2010.10.18. 大分県ホームページ <<http://www.pref.oita.jp/chijikai/chiho/kiko/136tougil.pdf>>

(29) 九州地方知事会「九州広域行政機構 Q & A」大分県ホームページ <<http://www.pref.oita.jp/chijikai/chiho/q16.html>>

(30) 西尾勝「講演抄録 道州制ビジョン—東京圏をどうするのか」『都政研究』42(12), 2009.12, p.11.

(31) 第二次特別区制度調査会「「都の区」の制度廃止と「基礎自治体連合」の構想」2007.12. 特別区協議会ホームページ <<http://www.tokyo-23city.or.jp/research/chousakai2/document/200712houkoku.pdf>>; 東京商工会議所「道州制と大都市制度のあり方—東京23区部を一体とする新たな「東京市」へ—」2008.9.11（2009.1.13補足）. 東京商工会議所ホームページ <<http://www.tokyo-cci.or.jp/file.jsp?id=4614>>; 経済同友会 前掲注(20)など。

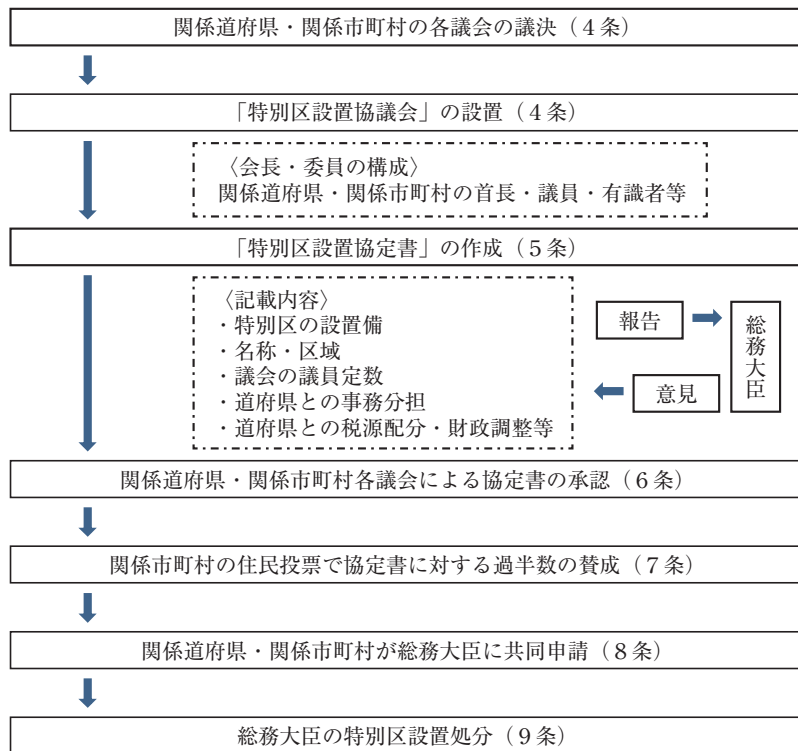
(2) 特別市案

特別市とは、1層制の大都市制度であり、都道府県と大都市の事務のいわゆる「二重行政」を解消することを主な目的として構想されている。指定都市市長会は、平成23年7月に「特別自治市」の構想を示した⁽³²⁾。この制度では、大都市地域において、広域自治体と基礎自治体という従来の2層制の自治構造を廃止し、広域自治体に包含されない特別自治市を創設することが想定されている。また、特別自治市は、現行制度で国や道府県の事務とされているものを含め、地方が行うべき事務を全て一元的に担うことが基本とされる。

(3) 大都市地域特別区設置法

大都市地域特別区設置法は、道府県の区域内において関係市町村⁽³³⁾を廃止し、特別区を設けるための手続並びに特別区と道府県の事務の分担並びに税源の配分及び財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めることにより、地域の実情に応じた大都市制度の特例を設けることを目的とする（第1条。手続については図1参照）。特別区を包括する道府県は、地方自

図1 大都市地域特別区設置法に基づく特別区設置の手続



(出典) 「『大阪都』法案大詰め 改革に号砲 課題は山積」『日本経済新聞』
2012.8.20.を基に筆者作成

(32) 指定都市市長会「新たな大都市制度の創設に関する指定都市の提案—あるべき大都市制度の選択「特別自治市」—」2011.7.27. 指定都市市長会ホームページ <http://www.siteitosi.jp/necessity/city/pdf/h23_07_27_02.pdf>

(33) 関係市町村とは、人口200万人以上の指定都市（横浜、名古屋、大阪）又は同じ道府県内の隣接市町村を含めると人口200万人以上となる指定都市（札幌、さいたま、千葉、川崎、京都、堺、神戸）である（大都市地域特別区設置法第2条）。

治法等の規定の適用については、「都」とみなされる（第10条）。

なお、都への名称変更には別途法改正が必要となり、1つの地方公共団体のみに適用される特別法の制定には住民投票が必要となる（日本国憲法第95条）。

（4）大都市制度改革の課題

第30次地方制度調査会は、平成25年6月25日に「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」⁽³⁴⁾をまとめた。答申は、大都市等に関する地方自治制度の在り方を議論することが必要な時期が到来していると述べるとともに、大都市制度等に関する地方自治制度の改革は、明治以来の区域を継承している都道府県についての議論、ひいては広域自治体の在り方の議論にもつながるとしている。都区制度と特別市について、答申は次のように述べている。

都区制度の見直しについては、特別区の区域の見直しの必要性や、都区財政調整制度⁽³⁵⁾等に関する都区協議会⁽³⁶⁾における調整について、現行の自治紛争処理委員⁽³⁷⁾による調停に加え、何らかの新しい裁定等の仕組みを設ける必要性について検討すべきとしている。また、大都市地域特別区設置法に基づき特別区を設置する際の留意点として、道府県と特別区の事務分担、税源配分及び財政調整、財産処分及び職員の移管、特別区の性格等を検討すべきとしている。

特別市については、法人格を有し公選の長・議会を備えた区を設置して実質的に2層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、何らかの住民代表機能を持つ区が必要であるとしている。また、特別市は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することになるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念があり、まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市に近づけることを目指すこととし、特別市という新たな大都市のカテゴリーの創設については引き続き検討すべきとしている。

この答申は、必ずしも道州制構想と正面から衝突するものではないが、実際に答申の方向を制度化した場合、道州制の制度設計への影響が避けられない部分があると評価されている。例えば、答申は市町村合併推進に必ずしも積極的でないと考えられるところ、仮に「300基礎自治体」的な道州制が構想された場合、答申の方向と衝突するという指摘もある。⁽³⁸⁾

大都市地域特別区設置法については、協定書の議会の承認後の拘束型住民投票が導入される

⁽³⁴⁾ 地方制度調査会「大都市制度改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」2013.6.25. 総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000233789.pdf>

⁽³⁵⁾ 都区財政調整制度とは、地方自治法第282条を根拠とし、都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、都が法定の都税（市町村民税（法人分）・固定資産税）の条例で定める一定の割合を、特別区財政調整交付金として特別区に対して交付することにより、都と特別区及び特別区相互間の調整を図るものである（「都区制度の概要」総務省ホームページ <http://www.soumu.go.jp/main_content/000140320.pdf>）。

⁽³⁶⁾ 都区協議会とは、地方自治法第282条の2を根拠とし、都及び特別区の事務の処理について、都と特別区及び特別区相互間の連絡調整を図るため、都及び特別区が共同で設ける協議機関である。

⁽³⁷⁾ 自治紛争処理委員とは、地方自治法第251条を根拠とし、普通地方公共団体（都道府県、市町村）相互の間又は普通地方公共団体の機関相互の間の紛争の調停、普通地方公共団体に対する都道府県の関与に関する審査及び地方自治法の規定による審査請求、再審査請求、審査の申立て又は審決の申請に係る審理を処理する機関であり、事件ごとに有識者3名が任命される。

⁽³⁸⁾ 人羅格「自治体連携に踏み込んだ30次地制調答申—微妙な道州制論議との関係」『ガバナンス』149, 2013.9, p.88.

等、新都の誕生までのハードルが高いと言われる。また、総務大臣の特別区設置の拒否処分に対して、地方公共団体や廃止される関係市町村住民が訴訟を提起することが困難である点も指摘されている。⁽³⁹⁾

おわりに

本稿では、道州制に関する今後の具体的な検討に資するため、道州制の制度設計上の論点を整理した。次に、現行の道州制特別区域と広域連合について概観し、実際に適用されている地域である北海道と関西の運用状況について述べた。さらに、道州制を導入した際に問題となると考えられる大都市制度改革について概観し、その課題について述べた。

道州制に関する議論は長い歴史を持つが、制度の細部にまで及ぶ議論が行われているとは言い難い。近年は経済停滞と財政赤字を背景に行財政改革が求められてきたが、地域の自律性や住民による自治の観点からもこの問題を考えていく必要がある。道州制導入の目的の共有化を図った上で、より精緻で実情に即した検討を進めていくことが期待される。

⁽³⁹⁾ 白藤博行「新法解説 大都市地域特別区設置法」『法学教室』389, 2013.2, pp.51-53.