

## ISSUE BRIEF

# 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—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 754 (2012. 6. 19.)

はじめに

### I これまでの議論と道州制の種類

- 1 これまでの議論
- 2 道州制案の種類等

### II 近年の議論における道州制導入の意義と課題

- 1 道州制導入が提案される背景と意義
- 2 道州制導入における課題

おわりに

我が国では、これまでに様々な方面で道州制の導入が主張されている。しかし、道州制をめぐる議論は、遡れば戦前から見られ、その内容も国の機関、地方公共団体、国と地方公共団体の性格を併せ持つ道州など、多種多様な道州制案が提案されている。さらには、道州制以外にも連邦制や基礎自治体一層制などの構想も見られるところである。また、都道府県の在り方や道州制をめぐる議論を経て、都道府県の自主合併手続や広域連合が制度化されており、北海道を対象とした道州制特区の取組も行われている。

近年の議論では、都道府県を廃止して、地方公共団体としての道州を置くといった道州制像に集約されつつあるとの指摘もある一方で、道州制の導入に対しては、メリット・デメリットが指摘されており、都道府県知事や有識者の間でもその賛否が分かれている状態である。

行政法務課

はらだ みつたか  
(原田 光隆)

調査と情報

第754号

## はじめに

我が国では、これまでに様々な方面で道州制の導入が主張されている。しかし、これまでの議論を見ると、国の機関、地方公共団体、国と地方公共団体の性格を併せ持つ道州など、その性質や内容が異なっており、今日までに多種多様な道州制案が見られる。そのため、「道州制とは何かと問われれば、「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<sup>1</sup>との指摘が見られる。

そこで本稿では、道州制をめぐるこれまでの議論及びその類型、道州制の意義と課題等について整理する。

## I これまでの議論と道州制の類型

### 1 これまでの議論

#### (1) 戦前、戦時中

道州制をめぐる議論は戦前から見られ、代表的なものとして、昭和2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（府県をそのまま完全自治体とし、それとは別に国の行政機関として州庁を置く案）がある。当時<sup>2</sup>、地方分権や自治権の拡充が求められたことから同案が策定されたものの、実施されることはなかった。その後、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、昭和15年、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<sup>3</sup>が設けられ（昭和18年には、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<sup>4</sup>に発展した。）、昭和20年6月には、本土決戦体制の一環として、地方行政協議会に代わり、都道府県を残したまま、国の出先機関として全国に8つの地方総監府<sup>5</sup>が設けられた。

#### (2) 戦後から昭和30年代前半まで

戦後、官選であった都道府県知事を公選制とするなど、都道府県の完全自治体化が図られたものの、規模の小さい県をどうするかといった課題などが指摘されていた。そのため、都道府県制度の在り方が活発に議論され、国、市町村<sup>6</sup>、経済界<sup>7</sup>から様々

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> 当時与党であった立憲政友会は地方分権を掲げ、知事公選論や地租・営業収益税の地方移譲論などを唱えていた（東京市政調査会編『自治50年史（制度篇）』良書普及会，1940，pp.559-560.）。

<sup>3</sup> 地方連絡協議会規程（昭和15年内務省訓令第9号）

<sup>4</sup> 地方行政協議会令（昭和18年勅令第548号）

<sup>5</sup> 地方総監府官制（昭和20年勅令第350号）。終戦後の昭和20年11月6日に廃止され、新たに全国7か所に地方行政事務局が設置されていた（昭和22年4月末まで）。

<sup>6</sup> 例えば、全国市長会は、「府県制度改革案」（昭和32年6月）において、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組織として、特別地方公共団体の「道州」を設置するとする構想を示した（国や市町村の分担金によって運営。課税権なし。）。「道州」の首長は、市又は町村の連合組織が推薦する者のうちから国が任命し、その議決機関は、市又は町村の連合組織が推薦する者や産業代表等につき選考委員会をして推薦する者で構成するとした。

全国町村会は、「現行都道府県制度に関する意見」（昭和32年7月）において、都道府県を廃止し、国の行政機関として「道州庁」（全国を8ないし9）を設置する構想を示した。

<sup>7</sup> 例えば、関西経済連合会は、「地方行政機構の改革に関する意見」（昭和32年6月）において、都道府県制度を廃止し、国の総合的出先機関として「道州」を置く案を示した。

な道州制案が提案された。例えば、昭和 23 年に国の行政調査部（後の行政管理庁。現総務省）は、①都道府県廃止・地方公共団体としての「道」設置、②都道府県廃止・国の行政機関としての「州」設置、③都道府県存置・国の行政機関としての「地方行政庁」設置の 3 案を発表した<sup>8</sup>。

その後も、昭和 32 年に、第 4 次地方制度調査会（以下「地制調」という。）が、都道府県を廃止し、国と地方公共団体の性格を併せ持つ「地方」（仮称）を設置することとする答申をまとめた（なお、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る。）<sup>9</sup>。しかし、全国知事会等の反対<sup>10</sup>もあり、答申が具体的に検討されることはなかったとされる<sup>11</sup>。

この時期の議論の特徴としては、国の行政機関として「道州」を設置する案が見られたことである。

### （３）昭和 30 年代後半から昭和 50 年代まで

高度経済成長とともに水資源対策の必要性（人口増加や工業生産の発展に伴い水不足が課題となった。）や大都市圏整備など都道府県の区域を越える広域行政需要の増加が指摘され、その対応策として、都道府県の連合<sup>12</sup>、都道府県合併<sup>13</sup>、国の総合出先機関設置<sup>14</sup>などが提言された。しかし、実際の対応としては、都道府県の権限の国への引上げ<sup>15</sup>、国の地方支分部局や公団・事業団の設置・拡充<sup>16</sup>が行われた。

昭和 56 年 11 月の第 18 次地制調の小委員会報告<sup>17</sup>において、現在の都道府県制度を「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、都道府県制度の維持が示された。このため、この時期、経済界等から道州制導入の提言は見られたものの<sup>18</sup>、国レベルでの道州制の議論は下火になったとも指摘されている<sup>19</sup>。

### （４）平成以降

平成に入り、中央集権的な体制への弊害が指摘され、地方分権の機運が高まった。道州制についても、国と地方の関係及び地方制度の抜本的改編とその後の制度等の在

<sup>8</sup> 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）

<sup>9</sup> 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）

<sup>10</sup> 全国知事会「府県制度改革に関する意見」（昭和 32 年 10 月）①現行都道府県を廃止して、官治的な「地方」（仮称）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」（仮称）に国家的性格を持たせることは、中央集権を強化し、民主政治の根本に逆行するものであることなどを理由に反対した。；全国都道府県議会議長会「府県制度改革に関する意見」（昭和 32 年 11 月）等

<sup>11</sup> 松本英昭『自治制度の証言』ぎょうせい、2011、p.178.

<sup>12</sup> 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）

<sup>13</sup> 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）

<sup>14</sup> 例えば、昭和 38 年 10 月の（第 1 次）臨時行政調査会第 2 専門部会の「地方庁」案など

<sup>15</sup> 例えば、これまで都道府県知事による河川管理が原則とされていたが、昭和 39 年の河川法改正により、一部（1 級河川）について国の管理となった。

<sup>16</sup> 例えば、昭和 38 年の地方農政局設置や昭和 37 年の水資源開発公団の設立など

<sup>17</sup> 第 18 次地方制度調査会「地方行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）

<sup>18</sup> 例として、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）や日本商工会議所「道州制で新しい国づくり」（昭和 45 年 1 月）など。いずれも都道府県を廃止し、地方公共団体としての「道州」を置く案である。

<sup>19</sup> 松本 前掲注 11, pp.178-179.

り方として、国や各界にその検討が要請され<sup>20</sup>、国、経済界、各地方公共団体、有識者などから道州制案<sup>21</sup>、連邦制案<sup>22</sup>などの多様な提言がなされた。それと共に都道府県の自主合併や都道府県連合の是非なども議論され、平成7年には広域連合の制度が施行されている（後述）。

平成13年6月の地方分権推進委員会の最終報告<sup>23</sup>において、第1次分権改革後の「残された課題」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、連邦制論や廃県置藩論などの様々な提言の当否について、改めて検討を深めるべきであるとの指摘がなされていた。

#### （i）近年の国の動き

平成15年11月、第27次地制調は、①現行の都道府県に代わる広域自治体として道州制の導入を検討する必要があること、②連邦制は制度改革の選択肢として適当でないと考えられること、③都道府県の自主合併の手續整備について検討すること（平成16年の地方自治法改正により制度化。後述）、などの答申をまとめた<sup>24</sup>。

道州制について引き続き調査審議した第28次地制調は、平成18年2月、広域自治体改革を「国のかたち」に関わるものと位置付けるならば、具体策として「道州制の導入が適当」とする答申をまとめた<sup>25</sup>。答申において、道州制は現在の都道府県に代えて広域自治体として道州を置くものとされ、その具体的な制度設計や課題が示された（巻末表参照）。

その後、平成18年12月に、いわゆる「道州制特区推進法」<sup>26</sup>が成立している（後述）。平成19年2月には、道州制担当大臣の下に私的諮問機関として道州制ビジョン懇談会（以下「ビジョン懇」という。）が設置された。ビジョン懇は、平成20年3月に中間報告をまとめ<sup>27</sup>、時代に適応した「新しい国のかたち」として「地域主権型道州制」を掲げた（巻末表参照）。

平成21年9月の政権交代後、同年12月に総務省と日本経済団体連合会（以下「経団連」という。）による道州制に関する作業部会が設置された一方、道州制担当大臣は設けられず、平成22年2月にはビジョン懇が廃止された。

平成22年6月には、「地方や関係各界との幅広い意見交換も行いつつ、地域の自主的判断を尊重しながら、道州制についての検討も射程に入れていく」とする「地域主

<sup>20</sup> 臨時行政改革推進審議会「国と地方の関係等に関する答申」（平成元年12月）

<sup>21</sup> 例として、PHP総合研究所編『日本再編計画』PHP総合研究所、1996.における「州府制」案（12の「州」（広域自治体）と257の「府」（基礎自治体））や、読売新聞社編『21世紀への構想』1997.における「州」案（12の「州」（広域自治体）と300程度の「市」（基礎自治体））

<sup>22</sup> 例として、日本青年会議所社会システム室編『変えてしまえ！日本』1990.や行革国民会議「地方主権の提唱」（平成2年11月）、岡山県21世紀の地方自治研究会編『連邦制の研究報告書』1991.など。いずれの案も都道府県を廃止し、7~15の「州」（連邦制の邦）を置くものである。

<sup>23</sup> 地方分権推進委員会「最終報告—分権型社会の創造：その道筋—」（平成13年6月）同委員会は、機関委任事務の廃止、国の関与の見直し等を内閣総理大臣に勧告し、政府はこれらを踏まえて地方分権推進計画を策定した。平成11年にはその一部（機関委任事務廃止等）を盛り込んだいわゆる地方分権一括法（平成11年法律第87号）が成立した。同委員会はこれら一連の取組を第1次分権改革と位置付けた。

<sup>24</sup> 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）

<sup>25</sup> 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）

<sup>26</sup> 「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）。平成15年12月の経済財政諮問会議などで北海道から提案され、政府が具体的な検討を行い制定された法律である。

<sup>27</sup> 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）内閣官房ウェブサイト  
<<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>>

権戦略大綱」<sup>28</sup>が閣議決定された。

(ii) その他の主な動き

全国知事会は、平成19年1月、道州制に対する全国知事会としての立場を明らかにするものとして「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ<sup>29</sup>、道州制の検討に当たって前提となるべき基本原則を示した(表1参照)。これは、政府等の関係機関に対し道州制の検討に当たっての課題等を提示したものであり、道州制導入の是非については明らかにしておらず<sup>30</sup>、各都道府県知事の道州制への評価も分かれているのが現状である<sup>31</sup>。

一方、全国町村会は、平成20年11月、①(一部の道州制案に市町村の数や規模が盛り込まれていることに対して)人口が一定規模以上でなければ基礎自治体たり得ないとの考え方は、現存する町村と多様な自治の在り方を否定するものであること、②道州政府と住民との距離が一段と遠くなることなどを理由に、「強制合併につながる道州制には断固反対」<sup>32</sup>の姿勢を示した(同月、全国町村議会議長会も同様の立場を表明した<sup>33</sup>)。

経済界においては、経団連が平成19年3月に「道州制の導入に向けた第1次提言」<sup>34</sup>を行い、道州制を「究極の構造改革」と位置付けた(平成20年11月に第2次提言。都道府県廃止・10程度の「道州」(広域自治体))。経済同友会は、「地域主権型道州制」(都道府県廃止・11~12の道州と東京特別州)の導入を提言し<sup>35</sup>、日本商工会議所も、広域的課題に効率的・効果的に対応していくためにも、道州制(都道府県に代わる広域自治体)の導入が有効であるとした<sup>36</sup>。平成21年12月には、経団連、日本商工会議所、経済同友会が「地域主権と道州制を推進する国民会議」を発足させている。

表1 全国知事会が提示した「基本原則」

1	地方分権を推進するためのもの
2	道州は都道府県に代わる広域自治体。道州と市町村の二層制
3	国と地方の役割分担の抜本の見直し。内政に関する事務は基本的に地方が一貫して担う。
4	事務の管理執行を担う「地方支分部局」の廃止、企画立案を担う「中央省庁」の解体再編を含めた中央政府の見直し
5	内政に関する事務について、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立
6	自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築
7	道州の区域について、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分に勘案して決定

(出典) 全国知事会「道州制に関する基本的考え方」(平成19年1月)を基に筆者作成

<sup>28</sup> 内閣府ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>>

<sup>29</sup> 全国知事会ウェブサイト<[http://www.nga.gr.jp/news/20070118\\_05.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20070118_05.pdf)>

<sup>30</sup> 道州制の内容が不明確であるとして導入の是非について結論を出すことを避け、導入の是非は道州制の中身次第であるとしている。「共同記者会見の概要について(全国知事会)」(平成19年1月18日) p.4. 全国知事会ウェブサイト<[http://www.nga.gr.jp/news/20070118\\_04.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20070118_04.pdf)>

<sup>31</sup> 「道州制 知事は静観 本紙全国調査」/「道州制17知事が賛成 政令市長は20人中12人」『毎日新聞』2012.1.20; 「道州制議論 中心地争い? 知事二分のワケ」『東京新聞』2009.8.1.

<sup>32</sup> 全国町村長大会「特別決議」(平成20年11月) 全国町村会ウェブサイト<<http://www.zck.or.jp/activities/201126taikai/tokubetsu%20ketsugi.pdf>>

<sup>33</sup> 全国町村議会議長会「第52回町村議会議長全国大会」(平成20年11月) p.7. 全国町村議会議長会ウェブサイト<[http://www.nactva.gr.jp/resource/topics\\_files/20081126160221.pdf](http://www.nactva.gr.jp/resource/topics_files/20081126160221.pdf)>

<sup>34</sup> 日本経済団体連合会ウェブサイト<<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/025.pdf>>

<sup>35</sup> 経済同友会『2020年の日本創生』2011, pp.35-38.

<sup>36</sup> 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) 日本商工会議所ウェブサイト<<http://www.jcci.or.jp/nissy/iken/090416chihoubunken.pdf>>

政党においては、道州制に対する姿勢は様々であるが<sup>37</sup>、道州制の理念や推進・審議体制などを盛り込んだいわゆる「道州制基本法案」の国会提出の動きも見られる<sup>38</sup>。

## 2 道州制案の類型等

### (1) 道州制案の諸類型

これまでの道州制案は、道州の性格や都道府県の存廃からいくつかの類型に分類することができる(表2参照)。このように今日まで多種多様な構想があり、「道州制」とはどのような制度のことを指すのかについて、共通理解は成立していないとの指摘がある<sup>39</sup>。一方、平成12年以降の道州制の議論は、以下のような道州制像に集約されつつあるとの指摘も見られる<sup>40</sup>。

- ① 現在の都道府県を廃止し、国の機関としてではなく、広域自治体として道州制を導入すること。
- ② 道州制は分権型国家を目指すものであるが、連邦制は採らないこと。
- ③ 全国で9~13程度の圏域ごとに設置すること。

また、近年の議論では、憲法改正を要するような提案をしていないともされる<sup>41</sup>。

表2 道州制案の類型とこれまでの主な提言や意見

階層 道州の性格	道州—市町村 (都道府県を廃止)	道州—都道府県—市町村 (都道府県を存置)
国の行政機関	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政調査部「州制」案(S23)</li> <li>・関経連「道州」案(S32)</li> <li>・全国町村会「道州庁」案(S32)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政制度審議会「州庁」案(S2)</li> <li>・地方総監府(S20)</li> <li>・行政調査部「地方行政庁」案(S23)</li> <li>・第1次臨調部会「地方庁」案(S38)等</li> </ul>
国の行政機関と地方公共団体の性格	<ul style="list-style-type: none"> <li>・第4次地制調「地方」案(S32)</li> </ul>	
地方公共団体	<ul style="list-style-type: none"> <li>・行政調査部「道制」案(S23)</li> <li>・関経連「道州」案(S44、H20)</li> <li>・日本商工会議所「道州」案(S45、H21)</li> <li>・PHP総合研究所「州府制」案(H6)</li> <li>・読売新聞社「12州300市」案(H9)</li> <li>・第28次地制調答申(H18)</li> <li>・全国知事会「基本原則」(H19)</li> <li>・ビジョン懇中間報告(H20)</li> <li>・日本経団連第2次提言(H20ほか)</li> <li>・経済同友会「道州」案(H23ほか)等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・総合研究開発機構「州」案(H17)</li> </ul>
連邦制 (連邦構成主体)	<ul style="list-style-type: none"> <li>・日本青年会議所「州」案(H2)</li> <li>・行革国民会議「州」案(H2)</li> <li>・岡山県研究会「州」案(H3)等</li> </ul>	

(出典)「道州制論の類型」(第28次地方制度調査会第4回専門小委員会配布資料)(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;各種提言を参考に筆者作成。関西経済連合会(関経連)は時代によって様々な案を提案している。

<sup>37</sup> 例えば、自由民主党道州制推進本部は、平成20年7月に「道州制に関する第3次中間報告」をまとめ、道州制移行を提言し、具体的な制度設計についての検討を進めている(「47都道府県を10程度の道と州に道州制基本法骨子案を提示」『自由民主』2504号, 2012.4.10, p.8.)。

<sup>38</sup> みんなの党所属の国会議員が、平成24年3月、道州制への移行のための改革基本法案(第180回国会参法第14号)を国会に提出している。

<sup>39</sup> 西尾勝「基調講演『道州制』について、私はこう考える」『都道府県制に未来はあるか』東京市政調査会, 2004, p.4; 松本 前掲注11, p.175。

<sup>40</sup> 磯崎初仁「道州制構想の検討」『法学新報』118巻3・4号, 2011.9, pp.271-315。

<sup>41</sup> 大橋洋一ほか「座談会(日本国憲法研究(5)道州制)」『ジュリスト』1387号, 2009.10.15, p.114。(金井利之発言)

なお、道州の性格や都道府県の存廃に関連して、憲法上の論点が指摘されている。憲法第8章「地方自治」において、「地方公共団体」に関する規定が設けられているが、その種類は明示されておらず、都道府県と市町村の二層制の地方制度が憲法上保障されているかをめぐって、いくつかの説に分かれている<sup>42</sup>。そのため、憲法上の「地方公共団体」をどう解するかによって、道州制の導入可否をはじめ、道州の制度設計の議論（巻末表）や後述する基礎自治体のみの一層制の地方制度構想にも影響してくる。これをまとめると表3のようになる。

表3 憲法における「地方公共団体」について

- |   |
|---|
| <p>① 二層制立法政策説…憲法は、必ずしも現存の全ての地方公共団体がそのまま地方公共団体として存続することを要求するわけではなく、地方公共団体が「地方自治の本旨に基づいて」法律で定められるべきことを要求するにとどまると解する説（注1）<br/>→「地方自治の本旨」に反しない限り、一層制や二層制、三層制にするかについては立法政策に委ねられると解する。</p> <p>② 二層制憲法保障説</p> <p>②-1…市町村と都道府県という固定した二重構造を保障したものと解する説（注2）<br/>→都道府県制を廃止して、道州制を導入することは憲法違反になると解する。</p> <p>②-2…基礎自治体と広域自治体の二層制そのものを保障したものと解する説（注3）<br/>→「地方自治の本旨」に反しない限り、市町村のほか、都道府県制を維持するか都道府県を統併合した道州とするかは立法政策に委ねられると解する。</p> |
|---|

（注1）宮沢俊義著・芦部信喜補訂『全訂日本国憲法』日本評論社，1978，pp.760-761.

（注2）杉原泰雄『憲法Ⅱ 統治の機構』（有斐閣法学叢書）有斐閣，1989，pp.464-468；法学協会編『注解日本国憲法 下巻』有斐閣，1954，pp.1375-1376.

（注3）野中俊彦ほか『憲法Ⅱ（第5版）』有斐閣，2012，pp.366-368.

（出典）同上資料などを基に筆者作成。

## （2）道州制以外の構想

（i）連邦制（広義には道州制論に含まれる。）

連邦制とは、アメリカ合衆国、スイス、カナダなどのように多数の支分国（支邦）が単一主権のもとに強力に結合し、それ自身一つのネーションとして国家を形成する制度である<sup>43</sup>。支分国は連邦の意思決定に参加し、広範な自治権を保持している点で通常の地方自治体とは異なるが、最高かつ絶対の主権を持たない点で通常の家とも異なる<sup>44</sup>とされる。

これまでの提言例には、連邦制導入案も見られるが（表2参照）、第27次地制調は、①「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」であることから、憲法の根幹部分の変更が必要となること、②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といった問題や、我が国の成立ちや国民意識の現状から、「連邦制を制度

<sup>42</sup> 那須俊貴『地方自治の論点』（シリーズ憲法の論点⑩ 調査資料 2005-2-b）国立国会図書館調査及び立法考査局，2006，pp.5-7.

<sup>43</sup> 下中弥三郎編『政治学辞典』平凡社，1954，p.1934.

<sup>44</sup> 阿部齊ほか編著『地方自治の現代用語（新版第1次改訂版）』学陽書房，2000，pp.105-106.（阿部齊執筆）

改革の選択肢にすることは適当ではない」とした<sup>45</sup>。

同答申に対しては、①必要性があれば、憲法を改正すればよく、②連邦を構成する地域の一体性や独立性も程度の問題であり、今後の涵養も可能であるとし、政府間関係論的観点からも、連邦制を含めて議論すべきであるとの意見がある<sup>46</sup>。一方で、すべての連邦制国家において、分権が確立しているわけではなく、我が国が連邦制を選択しなければならない理由は見つからないとの指摘もある<sup>47</sup>。

#### (ii) 基礎自治体のみの一層制地方制度

都道府県を廃止し、基礎自治体のみで構成される一層制の地方制度を提案する例も見られ、江戸時代の幕藩体制を参考とした案<sup>48</sup>、一層制の地方制度を基本として、基礎自治体で構成される広域行政組織を設ける構想（21世紀の関西を考える会の案（平成14年）<sup>49</sup>や全国市長会案（昭和32年）<sup>50</sup>など）等がある。

現在の都道府県は、住民サービスを提供するには範囲が広すぎ、住民の監視が行き届かないとの意見<sup>51</sup>や、都道府県制の枠組の下での市町村自治の確立は、地方政府間関係（都道府県による市町村自治の圧迫）から見て困難であり、一層制の地方制度が望ましいとする意見<sup>52</sup>がある。一方で、一層制の地方制度の場合、弱体の市町村が直接中央政府と対峙しなければならないとの意見<sup>53</sup>や、一層制導入に伴う基礎自治体の再編案も見られるが、それが実現可能なのか、適切なのかといった意見<sup>54</sup>もある。

### (3) 道州制に関連する既存の制度（道州制特区、都道府県合併、広域連合）

#### (i) 道州制特区

道州制特区とは、いわゆる道州制特区推進法に基づき、現行の都道府県制を前提にしつつ、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以上の都府県が合併した都道府県を政令で「特定広域団体」と位置付け、特定広域団体からの提案を踏まえ、国から事務・事業の移譲等を順次に進めていく仕組みである。

同制度は、現在まで北海道のみが対象とされており<sup>55</sup>、平成19年度から平成23年

<sup>45</sup> 第27次地方制度調査会 前掲注24

<sup>46</sup> 片木淳「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」『都市問題研究』669号、2006.9, pp.20-27. 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007, p.91.においても、大胆な分権化構想を「連邦制」と論じることは、必ずしも否定されるべきではないだろうとする。

<sup>47</sup> 岩崎美紀子「分権と中央—地方関係」日本行政学会編『分権改革』（年報行政研究31）ぎょうせい、1996, pp.90-91.

<sup>48</sup> 例として、榊原英資「この国のかたち」変えるには『産経新聞』2008.10.15；細谷英二「インタビュー—領空侵犯「廃県置藩」で地域主権を」『日本経済新聞』2005.12.19.など。府県を廃止し、300前後の基礎自治体と国の二層構造とすべきであるとする。

<sup>49</sup> 21世紀の関西を考える会『21世紀の関西のグランドデザイン』2000. 国と新しい基礎自治体（関西を31の「市」に再編）及びその広域行政ブロック（「市」によって構成される「関西連合」創設）による行政制度を示した。「関西連合」は、直接公選の首長と議会のほか、関西連合及び「市」の首長で構成される理事会を設置し、財源は構成自治体からの拠出金で賄うものとされる。ただし、報告書には、市町村合併や府県制の見直し等への慎重意見も併記されている。

<sup>50</sup> 前掲注6

<sup>51</sup> 細谷 前掲注48

<sup>52</sup> 高寄昇三『地方分権と大都市』勁草書房、1995, pp.538-547.

<sup>53</sup> 山下健次・小林武『自治体憲法』（自治体法学全集2）学陽書房、1991, p.129.

<sup>54</sup> 西尾 前掲注1, pp.142-144.

<sup>55</sup> 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



度までの具体的な取組は、①法令の特例措置が 6 項目、②交付金の交付に関する措置が 4 項目等となっている<sup>56</sup>。

道州制との関係では、道州制特区の実績を積み重ねていくことにより、将来の道州制導入に向けて国民的な論議の進展に資することが期待されている<sup>57</sup>。

### (ii) 都道府県合併

地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号）第 6 条第 1 項において、都道府県の配置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定めるとされているが、平成 16 年 5 月の地方自治法改正により、都道府県の発意による合併手続が追加された（同法第 6 条の 2）。

自主的な都道府県合併の手続については、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ることにより、合併することができる<sup>58</sup>とされている。なお、市町村合併特例法（平成 16 年法律第 59 号）に見られるような議員の任期・定数や地方交付税の算定等の特例措置は設けられていない。

### (iii) 広域連合

広域連合は、地方自治法第 284 条第 3 項により、複数の都道府県と市区町村が事務の一部を共同で処理するために設立する「組合」（特別地方公共団体）である。広域連合は、広域的に処理することが必要とされる事務を担うほか、制度上、当該広域連合の事務に関連する国（行政機関の長）の事務の移譲を受けることができ（別に法律及びこれに基づく政令の定めが必要となる。）、都道府県が参加する広域連合は、国（行政機関の長）に事務の移譲を求めることもできる（同法第 291 条の 2）。

広域連合の制度は、平成 7 年に施行されたものであるが、平成 22 年 12 月、初めて府県相互で構成された「関西広域連合」が発足した。

道州制との関係では、広域連合が道州制の代わりとなるとの見方<sup>58</sup>がある一方、道州制へのステップとして評価する見方<sup>59</sup>もある（ただし、関西広域連合は、その設立案において「そのまま道州に転化するものではない。」<sup>60</sup>とした。）。

## II 近年の議論における道州制導入の意義と課題

### 1 道州制導入が提案される背景と意義

第 28 次地制調答申、ビジョン懇中間報告等の近年の提言や有識者の論文<sup>61</sup>を見ると、道州制が求められる背景と意義について、主に以下の点が挙げられている。

<sup>56</sup>「道州制特別区域基本方針に基づく計画期間満了時の評価」（第 6 回道州制特別区域推進本部配布資料）（平成 24 年 2 月 3 日）首相官邸ウェブサイト

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/doushuu/dai6/siryou1.pdf>>

<sup>57</sup>「道州制特別区域基本方針」（平成 19 年 1 月 30 日閣議決定）

<sup>58</sup> 井戸敏三「道州制に代えて広域連合を提案する」『Voice』371 号，2008.11，pp.230-236.

<sup>59</sup> 関西経済連合会「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」（2008 年 7 月）pp.13-14. 関西経済連合会ウェブサイト<<http://www.kankeiren.or.jp/material/pdf/2008/i080717.pdf>>

<sup>60</sup>「関西広域連合設立案」p.3. 関西広域連合ウェブサイト

<[http://www.kouiki-kansai.jp/data\\_upload/1295851895.pdf](http://www.kouiki-kansai.jp/data_upload/1295851895.pdf)>

<sup>61</sup> 林宜嗣・21 世紀政策研究所監修『地域再生戦略と道州制』日本評論社，2009；佐々木信夫『道州制』筑摩書房，2010；江口克彦『地域主権型道州制』PHP 研究所，2007；磯崎 前掲注 40 など

## （１）都道府県制度の見直し

### （i）都道府県の区域を越える広域行政課題の増加

都道府県は、明治 21 年 12 月にその区域がほぼ固まってから現在に至るまで大幅な変更はなされていない。一方で、産業構造の変化や交通機関の発展により、人々の生活圏や経済圏が拡大している。そのため、都道府県の区域を超える広域行政課題が増加しており、今後も人口減少等に起因する諸課題で広域的な対応が求められるものが一層増加することが予想される。現在の都道府県の区域は、こうした課題を解決するには狭小であり、非効率であるとの指摘である（ビジョン懇中間報告、経団連第 1 次提言、第 28 次地制調答申）。

### （ii）市町村合併の進展に伴う都道府県の役割の変化

明治 21 年に 7 万以上あった市町村が、明治、昭和、平成の合併を経て、1,719 市町村（平成 24 年 4 月現在）まで減少している<sup>62</sup>。また、市町村合併を契機として政令指定都市も増加している（平成 24 年 4 月現在で 20 市）。このため、従来都道府県が担ってきた役割（広域事務、市町村の連絡調整事務、市町村の補完事務）の再検討の必要性が指摘されている（第 28 次地制調答申等）<sup>63</sup>。

## （２）地方分権の一層の推進

地方分権の進展が求められているところ、事務の拡がり等に見合った区域を有する広域自治体として規模・能力が整うならば、本来広域自治体に移譲することが望ましい国の事務が多く存在するとされる（第 28 次地制調答申）。さらには、道州制は、国と地方の役割や統治の在り方などを見直す「究極の構造改革」（経団連第 1 次及び第 2 次提言）や「国のかたちの見直し」（第 28 次地制調答申）として位置付けられ、中央集権型国家から分権型国家への転換後の姿（ビジョン懇中間報告の「地域主権型道州制」等）として掲げられている<sup>64</sup>。

## （３）地方の活性化、地域間格差の是正

東京一極集中や地方圏の活力低下といった課題に対して、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互間、海外の諸地域との競争と連携が強まり、東京一極集中の国土構造の是正や自立的で活力ある圏域の実現が期待されるとする（経団連第 1 次・第 2 次提言、ビジョン懇中間報告等）。

## （４）国と地方の行財政改革

道州制を導入することにより、国の出先機関と都道府県の二重行政の解消のほか、広域的な視点に立った効率的なインフラ投資等により、行政のスリム化が期待されるとする<sup>65</sup>（同様の指摘に経団連第 1 次・第 2 次提言、ビジョン懇中間報告等）。

例えば、経団連は、第 2 次提言において、道州制を導入し、行財政改革を推進することで、①地方公務員の総人件費の削減により 1 兆 5130 億円、②公共投資の効率化

<sup>62</sup> 「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」総務省ウェブサイト

<<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>>

<sup>63</sup> その他に昇秀樹「経済教室 展望・道州制 最終回 グローバル競争に対応」『日本経済新聞』2004.12.27.などがある。

<sup>64</sup> その他に増田寛也「道州制こそ地方分権と住民主権への切り札-首都・東京は国の直轄に」文藝春秋編『日本の論点 2007』文藝春秋、2006, pp.412-415.などがある。

<sup>65</sup> 増田 同上；昇 前掲注 63 など

により 4 兆 3353 億円、合わせて 5 兆 8483 億円（平成 20 年 10 月時点の試算）の新たな財源を生むとする。

## 2 道州制導入における課題

道州制に対しては、いくつかの課題（デメリット等）が指摘されており、有識者の論文等<sup>66</sup>によると、代表的なものとして、以下の点が挙げられている。

### （１）既存制度の活用

広域行政需要などの課題に対しては、まずは現行の広域連合制度等の既存制度を活用すべきではないかとする意見である<sup>67</sup>。

### （２）国の調整機能の低下のおそれ

道州知事を直接公選とした場合、多少の制限を加えても、知事の権限やそれを背景とした実質的な権力は強大なものとなる。仮に巨大州の知事と中央政府の意見が対立した場合、その調整が極めて困難になるとの指摘である。<sup>68</sup>

### （３）集権的な道州制になってしまうおそれ

分権的な道州制にはならず、逆に集権的な道州制になってしまうおそれがあるとする。道州に国の事務を大幅に移譲することが想定されているが、それら事務の執行に対する国の指揮監督権等の関与を認めるのであれば、集権的な道州制となる可能性があるとする。<sup>69</sup>

### （４）道州間格差、道州内の一極集中のおそれ

我が国の人口や経済力は非常に偏っており、どのような単位にまとめても、州間に大きな格差が生じる<sup>70</sup>。仮にバランスのとれた行政サービス水準の維持を図るならば、州間の大規模な財政調整が必要となるが、大幅な税源移譲によって格差が拡大する状況の中で、どのように各州の自立性を保ちつつ財政調整を行うのか明確になっていないとする。

また、道州内においても、いわゆる州都への一極集中が進むとの指摘もある<sup>71</sup>。

### （５）市町村合併の促進の可能性

多くの道州制案において、都道府県の事務を市町村に移譲していくことが想定されているが、市町村の体制整備、特に小規模自治体の在り方が課題となる。その方策として市町村合併を国が推進することを懸念する意見がある（前述の全国町村会等の反対決議）。なお、一部の道州制案には、具体的な基礎自治体の数（経団連第 2 次提言におけ

<sup>66</sup> 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」文藝春秋編『日本の論点 2012』文藝春秋、2012、pp.422-425；森田朗「地方政府のかたち」『自治体学研究』97号、2009.1、pp.24-25；磯崎 前掲注 40

<sup>67</sup> 新藤宗幸「言葉が独り歩きする道州制。まずは現行法で可能な広域連合を活用せよ」文藝春秋編『日本の論点 2005』文藝春秋、2004、pp.360-363；大森彌「徘徊し始めた「道州妖怪」」『自治日報』2007.7.27.

<sup>68</sup> 森田 前掲注 66；大森 同上

<sup>69</sup> 西尾勝「講演要旨 憲法構造として考える地方分権改革」『読売クオーターリー』15号、2010.秋、pp.24-36.

<sup>70</sup> 森田 前掲注 66；西川一誠「道州制にメリットなし—地域格差は拡大し、行政はむしろ肥大化する」文藝春秋編『日本の論点 2009』文藝春秋、2009、pp.334-337.

<sup>71</sup> 西川 同上

る「1,000程度」等）や人口規模（経済同友会の平成23年提言の「30万人程度」等）が示されている。

### （6）住民自治の形骸化のおそれ

一般論として、住民と道州政府との物理的・心理的距離の発生、政治参加の有効性の低下により、住民自治が機能しなくなるおそれがあるとの指摘が見られ、少なくとも直接民主主義的な制度は形骸化する可能性が高いとする<sup>72</sup>。

## おわりに

道州制をめぐる議論の経緯や各種提言の類型を見てきたが、道州制の制度設計においては、多数の論点が存在する（巻末表参照）。現在、一部の経済界、地方公共団体、政党などにおいて、より細かい制度設計についての検討が進められている。

最後に、道州制に対する国民の意識を紹介することとする。日本世論調査会の平成23年9月の全国世論調査<sup>73</sup>によると、「賛成」（「どちらかといえば賛成」を含む。）が約37%であり、「反対」（「どちらかといえば反対」を含む。）が約54%となっている。現状では、「賛成」より「反対」が多い状況となっているが、一方で、4年前の調査<sup>74</sup>と比較すると、反対の割合は減少し（8%減）、賛成の割合が増加している（約10%増）。また、読売新聞社の平成21年3月の世論調査でも「反対」が多い結果であった（「賛成」（「どちらかといえば賛成」を含む。）約40%、「反対」（「どちらかといえば反対」を含む。）約47.1%）<sup>75</sup>。

今後、道州制の議論が進展するかどうかは、関係各界による活発かつ詳細な検討と国民の理解の形成がカギとなるであろう。

## 【主要参考文献】

- ・自治庁編『改正地方制度資料 第13部』自治庁，1958.
- ・『地方自治百年史』地方自治法施行40周年・自治制公布百年記念会，1992・1993.（全3巻）
- ・越田崇夫「道州制をめぐる動向と展望」『レファレンス』614号，2002.3，pp.37-61.
- ・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.
- ・松本英昭「道州制について（1）」『自治研究』（82）5，2006.5，pp.3-20.（他連載記事）
- ・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.
- ・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.

<sup>72</sup> 磯崎 前掲注40

<sup>73</sup> 『共同通信』2011.9.18 配信 日本世論調査会（共同通信社とその加盟社の一部で構成される世論調査全国組織）が平成23年9月に前回（注74）と同様に実施。

<sup>74</sup> 日本世論調査会が平成19年12月に全国20歳以上の男女3,000人を対象として個別面接聴取法で実施（1,883人から回答）。内閣府大臣官房政府広報室編『全国世論調査の現況 平成20年版（平成19年4月～平成20年3月調査分）』2009，pp.504-505.

<sup>75</sup> 「憲法と現実の差 痛感」『読売新聞』2009.4.3.読売新聞社が平成21年3月に全国の有権者3,000人（層化2段無作為抽出法）を対象として個別訪問面接聴取法で実施（1,755人から回答）

巻末表 道州制の制度設計上の主な論点と最近の国の審議会における道州制案について

論点	具体的な内容	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）
道州の位置付け	道州を憲法上の「地方公共団体」として位置付けようとするかどうか（本稿p. 6. 参照）。これにより制度設計の議論が変化してくる。 →例えば、憲法第93条第2項において、「地方公共団体の長」は、住民が直接これを選挙するとされているが、憲法解釈上、二層制の地方制度とするかは立法政策の問題とする立場を前提として、道州が憲法上「地方公共団体」ではないとすれば、道州では議院内閣制等も採り得るとされる。	・広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州を置く。 ・地方公共団体は道州及び市町村の二層制	・自らの創意と工夫と責任で地域の特性に応じた地域づくりを行える統治体制、すなわち、国政機能を分割して自主的な地域政府「道州」の創設。 ・自治立法権、自治行政権、自治財政権を十分に備えた地方政府（自治体）を確立。
国と地方の役割分担	・都道府県のどのような事務を市町村に移譲し、国のどのような事務を道州に移譲するか。 ・道州を地域の総合行政主体とするか、専ら市町村の補完的機能を担う限定的な役割を担うものとするか。	・国は、本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に事務を移譲する。都道府県は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務に軸足を移し、補完事務については重点化して担う。 ・道州は、市町村と適切に役割分担しつつ、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う。	・国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行う。 ・道州は、基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。
区域	・道州の区域は、関係都道府県の合意によって画定するか、国が法律によって画定するか。 ・地域の地理的、歴史的、文化的な結びつきを重視するか、経済的・財政的に一定程度自立できることを重視するか。	・区域は法律で定める（国が予定区域を示し、都道府県等の意見を尊重して法律案を作成）。 ・自立的で活力ある圏域の実現と国と地方の効率的な行政システムの構築にふさわしい範囲（社会経済的な諸条件に加え、地理的・歴史的・文化的条件を勘案）。【区域例（9・11・13の道州）】	・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（道州移行後も区域の修正を柔軟に実施） ・経済的・財政的自立が可能な規模のほか、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。
移行方法	原則として全国一律とすべきか、条件の整った地域から順次移行するとすべきか。	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整ったときは先行移行も可。	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。
統治機構	直接公選の長を置く案（首長制）のほか、議院内閣制等の可能性について指摘する意見もある。	議決機関として議会（議員は直接公選）を、執行機関として長（直接公選、多選禁止）を置く。	・一院制議会（議員は直接公選） ・道州の首長（直接公選）
税財政制度	・国と道州等の税財源の配分の在り方をどうするか。 ・道州の財政調整をどうするか（国による垂直的財政調整や道州間の水平的財政調整など）。	・国からの事務移譲に伴う適切な財源移譲の実施と偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実 ・適切な財政調整を行うための制度を検討する。	・偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系の構築。税目や税率等の独自決定。 ・財源不足の道州や基礎自治体について、その役割に応じて必要となる財源確保を大前提とした上で、財政調整が必要となる。
大都市の特例	都市だけで一の道州を形成するか（都市州）、道州の区域に包括されるが、政令指定都市制度や特別区制度などの特例措置を講ずるか。	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。	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 （東京地域の取扱いについて特段の記述は見られない。）
東京地域の取扱い	東京のみで一の道州を形成するか、周辺の県とともに一の道州を形成するか、一部地域の国直轄化などの意見も見られる。	東京都及び周辺の県で一の道州とすることが基本となる。東京都の区域（又はその一部）のみで一の道州とすることも考えられるが、周辺の道州との広域連携の仕組みが必要となる。	

（出典）「道州制の制度設計に関する論点」（第28次地方制度調査会第8回専門小委員会配布資料）（平成16年10月1日）；田村秀『道州制・連邦制』ぎょうせい、2004；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；福田毅「道州制に関する議論の状況について―道州制ビジョン懇談会中間報告を中心に―」『地方自治』730号、2008.9, pp.29-69；各答申等を基に筆者作成