

道州制導入による新しい中間政府の実現

持丸伸吾

道州制に関する議論が高まっている。しかし、道州制の必要論が、過去の議論と同様な二重行政の批判や、府県領域の適否によるものだけならば、道州制導入は単に行政区画の変更にすぎないものとなろう。道州制という新しい国家システムの導入に際しては、役割を絞った「小さな中央政府」と「自ら国をつくるという高い意識を持った中間政府」を同時に実現するよう取り組むことが不可欠である。

道州制議論の高まり

道州制に関する議論が高まっている。政治の分野では与野党ともに独自の構想を打ち上げており、もう一方の主役ともいえる各都道府県知事からの提案も、急速に熱を帯びている。

このような動きと並行して、政府の第27次地方制度調査会が、道州制の導入について検討を行う、との報道があった（『日本経済新聞』2001年8月15日）。これによると、道州制の導入、都道府県の合併、小規模町村の権限縮小などを含んでおり、これまで積み重ねてきた都道府県再編や市町村合併の議論からは、一步踏み出した感のある内容である。

しかし、道州制の必要論が、過去の議論と同様な二重行政の批判や、府県領域の適否によるものだけであれば、「変わらない方が良

い」との結論が妥当であろう。ここでは、これまでの都道府県制度改革に関する議論を踏まえ、望ましい中間政府の姿を提示したい。

都道府県制度改革に関するこれまでの議論

（1）府県制度という「固い殻」

わが国の都道府県制度は、1971（明治44）年の廃藩置県以来、大きな変更はなかったといっても間違いではない。

表1に示すように、府県の数は1871年に309藩から3府72県となった後、1888年末に3府43県となった。その後は、東京都制施行（1941年）などを除くと、ほとんど変化していないという、極めて特殊な地方自治制度である。同期間の市町村数の大きな変化と比較すると、その変化がいかに少ないかが歴然である。

（2）都道府県制度の改正は大きな社会変革

このように変化の少ない都道府県制度についても、戦後たびたび制度改正の議論が盛り上がってきた時期があった。表2に示すように、昭和30、40年代（1950年代後半～70年代前半）には、道州制だけでなく連邦制なども含め、さまざまな提案がなされてきた。

しかし、いずれの案も実現には至らず、その後は最近になるまで、議論そのものがあまり起こってこなかった。このように府県制度が改正に至らなかった最大の理由は、廃藩置県以来100年近く制度が続くなかで、府県自体が、法律から習慣まで有形無形に生活空間に根を下ろした「固い殻」となっていることである。

これは現在でもほぼ変わりはなく、都道府県という生活の枠組みを変えることは、ある意味では明治維新に匹敵する極めて大きな社会変革の一環として位置づけなければ、実現できないともいえる。

道州制という国家システム構築の視点

（1）不十分だった「国家」のあるべき論

過去の府県制度改革の議論では、「そもそも国の役割とは何か」

表1 府県数の推移

年次	都	道	府	県	藩	市町村
1871 (明治4)年6月 廃藩置県直前			3	45	261	約7万
1871 (明治4)年末 廃藩置県の全国導入			3	72		
1888 (明治21)年末			3	43		15,859
1972 (昭和47)年5月～現在	1	1	2	43		3,227

表2 都道府県制度改正の主な提案

年次、提案者	内容
1957年 地方制案 第4次地方制度調査会	府県は廃止、全国を7～9ブロックの「地方」にし、首長官選 国の出先機関と府県の二重性の解消
1963年 地方庁構想 臨時行政調査会第2専門部会	全国9ブロックに国の総合出先機関（地方庁）を設置 府県は中央と地方庁の二重の監督下
1964年 府県連合構想 第9次地方制度調査会	日本版EEC（政治的独立を保ちつつ、経済的に統合） 道路、廃棄物など経済的問題を広域で解決
1966年 府県合併特別法案 第10次地方制度調査会	府県の性格および市町村との二重構造は変更せず 「阪奈和」合併を想定
1969年 道州制案 関西経済連合会・日本商工会 議所	都道府県を廃止し、全国を8ブロックにして「道」「州」 の設置 知事と議会は直接公選
1992年 連邦制案 恒松治治（元島根県知事）	人口20～30万人の市を基礎自治体とし、全国に8～10程 度の州を設置 連邦政府は外交などに役割を限定
1995年 道州制案 平松守彦大分県知事	国の出先機関を束ねた「州府」を置き、長官は公選
1996年 州府制構想 PHP研究所	基礎自治体を257の「府」に 都道府県を廃止、12州に再編し、府単独ではできない広 域行政を実施

出所）北海道庁ホームページの資料をもとに加筆

の議論が十分ではなく、これは「戦後わが国の思潮の中では、国家は徹頭徹尾、負の存在として位置付けられてきた」（櫻田淳『国家への意志』中央公論新社、2000年）ことと無縁ではないだろう。

しかし、先述したように、明治維新に比肩する社会変革である道

州制の導入を実現するためには、国家すなわち中央政府と道州政府の役割分担についても、今後、確固たる議論を展開していく必要があろう。

故・高坂正堯京都大学教授に倣えば、「各国家は力の体系であり、利益の体系であり、そして価値の

体系」（『国際政治』中公新書、1966年）である。無謀を承知で、現在のわが国の状況をこの体系で整理してみると、最も喫緊な課題は「価値の体系」の再構築、具体的には「真偽・善悪・美醜の判断基準を示す」ことではないか、と想定される（次ページの図1）。道州制導入に際しても、この体系をいかに形作るかを念頭におく必要がある。

（2）新しい国家システムとしての道州制

国家という枠組み自体については、EU（欧州連合）の通貨統合や1998年の東南アジア諸国の金融危機が象徴するように、全世界的に急速に希薄化している。むしろ、情報通信技術の発展もあり、日常生活・地域が世界に直接つながっている、という方がはるかに現実感がある。さらに昨今の外務省での問題の頻発は、中央政府の人的資源が「利益の体系」に過剰に偏在しているためとも考えられ、大きく修正を迫られている。

つまり、今後のわが国の国家システムとして、外交・防衛などに特化し適切な資源を配した中央政府と、風土に根ざした一体感・価値観に立脚した道州政府とが、役割分担のもとに並存するという形式が想定できる。

図1 3つの体系と中央・地方の役割

	力の体系	価値の体系	利益の体系
目的	安全な日常生活の確保	価値判断基準の提示	国民福祉の向上
制度・政策例	警察、防衛、外交	教育、褒賞制度	公共事業、産業政策
傾向	相対的軽視化	弱体化	肥大化

(3) 国民的支持を得ている 「小さな政府」

高い支持を得ている小泉首相の掲げる構造改革には、地方でできることは地方、民間でできることは民間、という形で中央政府が進むべき方向が明示されている。

また、昨年の地方分権一括法施行、地方公共団体による独自課税の実施などを契機として、税財源の委譲を含めた本格的な地方分権の議論も活発化している。

さらに、首都機能移転についても、依然として異論もあるものの、「自然に囲まれた小さな世界都市」を目指し候補地を最終的に決める段階となっている。

こういった動向を鑑みると、将来の中央政府の姿は極めて限定的な役割に絞った「小さな政府」であることが国民的支持を得てい

る、といえるのではないかと

道州制の実現に向けて

(1) 道州はより大きな単位で 実現すべき

以上述べてきたように、道州政府には安全、秩序維持を含め、現在の国家機能の一部を担う必要があり、そうでなければ、道州制導入の意義は大きく薄れる。

一方、過去の改正議論では、全国を8～10程度のブロックとする考え方が中心であり、これは歴史的にもなじみ深いのが、財政力には格差があり、依然として財源調整が必要であるため、自立の単位としては十分ではない。例えば北海道は明確なブロックだが、自立は困難である。

したがって、道州の単位としては全国を大きく3～5程度とする

ことが適当だろう。

(2) 道州政府に求められる 「国づくり」への高い意識

道州政府は、現実的には現在の都道府県を基底としたものとなるが、政策課題は全く異なる。具体的には、県民福祉の向上政策などは基礎自治体へと移し、価値の体系、つまり一つの共同体を共同体たらしめている諸制度、習慣、常識の体系を構築することを最大の政策課題とすべきである。

道州制とは都道府県に突きつけられた「ダモクレスの剣」である。つまり、独自税財源の確保など裁量の拡大は、衰退する危険と表裏一体にある、ということである。したがって、各道州は自らの「国をつくる」という高い意識をもって、政策の立案、実行を図ることが重要である。

道州制実現は平坦な道のりではないが、将来の生活への希望を各個人が持ち、実現に向けてさまざまな議論が活発となるよう、われわれも取り組んでいきたい。

『NRI Research NEWS』
2001年10月号より転載

持丸伸吾（もちまるしんご）
社会システムコンサルティング二部副
主任コンサルタント