

2014年2月4日

道州制で日本は変わるか —歴史、論点、枠組み、そして実現可能性—

事例研究（現代行政Ⅰ）最終レポート
キャンパスアジアコース 1年
51-138088 永井宏志郎

<目次>

1. はじめに
2. 道州制の歴史
 - 2.1. 戦前から 80 年代
 - 2.2. 90 年代～
3. なぜ今道州制か
 - 3.1. 道州制の意義
 - 3.2. 府県制では不十分なのか
 - 3.3. 道州制の枠組み
 - 3.4. 道州制の問題点
4. 道州制に対する各アクターの見解
 - 4.1. 政党
 - 4.2. 中央官庁
 - 4.3. 地方自治体、都道府県
 - 4.4. 経済界
 - 4.5. 国民的理解
5. 道州制の移行に向けて
 - 5.1. 移行の手順
 - 5.2. 道州制受け入れのための基礎自治体のあり方
6. ケース 東北における道州制
 - 6.1. 歴史的素地と枠組み
 - 6.2. これまでの取り組み
7. おわりに

1. はじめに

地方分権が叫ばれるようになってから久しい。民主党政権ではこれが地域主権と呼ばれたことなど、若干の変化はあったが、自民、民主両政権においても地方分権は大きな政策課題であった。地方分権という大きな流れの中で、1999年成立の地方分権一括法、そして平成の大合併などの施策がなされてきた。ただ、それらの分権改革の成果については、未

だ不十分との指摘が多く、未完の分権改革とされてきた。そんな中で、分権改革の本丸としばしば挙げられるのが道州制である。ただ道州制という言葉そのものが広く一般に受け入れられているとは言いがたく、その論点も様々である。昨年の国会では、自民党は道州制基本法案の国会提出を目指したが、全国知事会などの地方組織との調整が付かず国会提出を断念したⁱ。このことは、メディアであまり報道されることはなく、アベノミクスや特定秘密保護法に関する報道の裏で、世間の耳目を集めることはなかった。ただ今後、兼ねてから道州制に関して積極派とされる安倍首相のもとで、再度道州制に関わる議論が活発化していく可能性はある。そうしたことも見据えて、現時点での道州制に関わる歴史と論点を整理し、望ましい地方分権改革のあり方を検討していくことは有用である。本稿では、道州制の歴史を振り返り、その論点と枠組みを概観する。その後、道州制の実現可能性について検討を加え、道州制が実現された場合の未来図を具体的に描いて結論を述べたい。

2. 道州制の歴史

2.1. 戦前から 80 年代

道州制に関する議論は、特に近年注目され始めた。そのためか、多くの人が道州制という議論は 1990 年代以降の地方分権改革の流れの中で出現してきたものであると考えているようである。だが、道州制に関する議論は戦前から存在してきた、日本政治史において確たる底流を持った議論である。1927 年には、田中義一内閣が設置した行政内閣審議会の幹事会案として「州庁設置に関する案」が作成された。この案は成案を見ることはなかったものの、幹事会の承認を得るプロセスまでは進んだⁱⁱ。1940 年成立の第二次近衛内閣においても、道州制は議論の俎上に上がった。ただその理由を見ると、戦時体制における中央官庁の業務量軽減など消極的なものから来る理由に過ぎなかった。

戦後、吉田茂首相が、道州制の採用を語るなどのことがあったものの、ここでいう道州制とは極めて国家的な性格を持ち、官選によって知事が選ばれるものであり現在議論されている形とは違ったものであった。

昭和の市町村合併の時代にも道州制に近い改革案は議論されている。第 4 次地方制度調査会は、「地方制度改革に関する答申」（1957）において、多数説として「現行の府県を廃止し国と市町村の間に『地方』（仮称）を配置することⁱⁱⁱ」とした。ここでいう「地方」は、現在の道州制に共通する部分が多いものと言ってよい。ただ、1950 年代の道州制の議論は、都道府県知事が公選制となったことに対して、官治的な意味合いを取り戻すための道州設置という意味合いが強く、必ずしも地方分権を主眼とした道州制論議と同じものではないことには留意しておく必要がある。

2.2. 90 年代～

高度経済成長期を終え、中央一極集中の歪が表出した 1990 年代には、地方分権の論議はにわかに脚光を浴びることになる。第二次臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等

に関する答申」(1989)に端を発し、地方分権に関する様々な議論がなされてきた。ただそういう中에서도、道州制が地方分権の中心の方策として位置づけられることはほとんどなかった。それが、平成の大合併が一段落しつつあった2006年の2月に出された第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」においては、道州制の導入は「地方分権を加速させ、国家としての機能を強化させ、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している^{iv)}」とされた。答申は、道州制導入の判断は「国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき^{v)}」としながらも、国と地方の新たな役割分担を提起した点で非常に重要な文章である。この答申が出されてから約半年後の2006年9月に発足した安倍内閣では、道州制担当大臣が置かれ、「道州制ビジョン懇談会」が設置された。2008年に出された道州制ビジョン懇談会の中間報告において、道州制は、「日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものである^{vi)}」とされた。小泉政権、安倍政権の時代に大きく加速化した道州制に関する議論は、基本的には福田政権にも引き継がれた。2008年に福田内閣の下で閣議決定された「国土形成計画」は、地方広域計画の策定方針を含め道州制も意識したものとなった。ただ、これ以降麻生政権、そして2009年の政権交代によって道州制に関する議論は一時期の盛り上がりを欠いてきたように見受けられる。再登板した安倍政権の下で、今後道州制議論が進んでいくかはより一層注視していく必要がある。

3. なぜ今道州制か

3.1. 道州制の意義

道州制の意義を考えていくことは、地方分権の意義を再考し、その中でなぜ道州制がそれを最も促進しうるものであるのかを明らかにすることである。まず基本的な認識として重要であるのは、日本の政治システムにおける地方の重要性である。佐々木信夫は、「日本では、行政活動の3分の2が地方に委ねられている。これだけ地方の比重が大きな国はカナダと日本ぐらいである^{vii)}」と述べている。問題はこれだけの行政活動が地方に委ねられておきながら、当事者たる地方がその活動量に見合った裁量を与えられてこなかったことにある。それを解消するために、地方の裁量を増し、自治の受け皿を作ることが地方分権改革であり、平成の大合併でもあった。ただこうした一連の流れが、平成の大合併の完了とともに新たなフェーズに入ってきた。その中でより大きな意味を持つようになったのが道州制の論議であったといえる。ここではまず、道州制の意義を整理したい。小森治夫は、自身は道州制の導入に慎重でありながらも、道州制導入の必要性として考えられる理由を以下のように整理している。

(1) 市町村合併が進んだことで、都道府県が行う市町村を保管する事務が縮小し、都道府県が空洞化しかねない。

(2) さらなる地方分権化を進めるために、権限と財源の受け皿を整備する必要がある。

(3) 都道府県を越える広域的な課題に対応できる自治組織が求められる。

(4) 国の出先機関との統合の母体（道州）をつくることで重複行政を回避し、行政組織のスリム化を推進する^{viii}。

特に、「平成の大合併」の進展により、都道府県の位置づけが変化したことは明らかである。また政令市の増加に見られるように、人口減少の中における一部自治体の大都市化という事態も都道府県の空洞化を進めている一因ということもできる。基礎自治体の権限強化をこれ以上進めていくとしても、産業政策や雇用政策など広域的見地を必要とする場面においての受け皿は必要となる。だからこそより地域的特性を鑑みたダイナミックな施策を実現するために、道州が必要とされてくる。更には、重複行政の解消と行政組織のスリム化を図ることも道州制導入の大きなメリットである。道州の規模となれば、国の許認可権を道州に任すことのできる部分も多く出てくる。国道の管理や一級河川の管理など、今国が行っている社会資本管理の業務も道州で行うことができる。

第28次地方制度調査会の答申も基本的にはこれらのメリットに近い点を指摘しつつ、道州制導入の理由として3点を挙げている。①地方分権の推進及び地方自治の充実強化②自律的で活力ある圏域の実現③国と地方を通じた効率的な行政システムの構築^{ix}である。特筆すべきは、自律的で活力ある圏域の実現として、道州が積極的に圏域における政治行政主体として役割を果たすことを期待している点であろう。道州が積極的な地域外交を展開し、九州は韓国やASEAN、東北は中国やロシアなど、ビジネスの場や民間交流においてもその地域力を活かしていくことが期待される。

更に道州制は、人口減少社会の中における大きな役割も果たしていくことができる。そもそも道州制が議論されてきた背景には、東京一極集中の是正が一つの大きなテーマとなって存在してきた。東京への人口流失を抑制し、どう人材を地方に繋ぎ止めていくか。これに関して増田寛也は、規模のメリット、人材や資源がそこに集積して付加価値を創り出していく「再生産構造」を持った「防衛・反転線」の構築を提唱した^x。この「防衛・反転線」の役割を都道府県の各都市が担っていくことは難しい。現時点の枠組みを保ったままでは、人材、資源の思い切った集積は望めず、このまま地方都市の衰退が続いていくことは目に見えている。広域ブロック単位の地方中核都市、つまりは将来の州都もしくは州の経済の中心地に最後の防波堤を構築することが、東京への過度の一極集中に歯止めをかける最後の望みになる。例えば東北においては、仙台に都市機能の集約を図る。これによって、東京に行かずとも、新たな、規模感のある経済圏の中で暮らしていくことができる。道州制は州の中心地への新たな一極集中をもたらすとしばしば批判される。もし仮にこれが本当だとしても、州の中心地が東京への人口流失の最後の防波堤となるほうが、座して衰退に甘んじるより意義のあることではないだろうか。

3.2. 府県制では不十分なのか

前項では、道州制の意義について述べた。ただ忘れてはならないのは、私達はこれまで長年に渡って、府県制の中で生活をしてきたということである。つまりはここまで、都道府県の空洞化や、広域行政と地方分権の受け皿の必要性などを理由に道州制を議論して来た。ただ、それが府県制の改善で対処できないということが明らかになったわけではない。道州制を考える上でも、これまで府県制が果たしてきた役割を再度検討し、示唆を得ることは重要である。府県の役割について小森治夫は、「第一に、市町村や府県を越えた広域的な自治を発展させるとともに、第二に、市町村やコミュニティなどの狭域的な自治を守るという、二重の役割（広域行政の担い手であり、狭域行政の守り手である）を指摘することができる^{xi}」としている。やはりこれが道州制になった際に懸念をされるのは、狭域行政の守り手としての役割が道州には期待できないのではないかという点である。確かにこの懸念はもつともであろう。ただ、こういった狭域行政の守り手としての役割は、より権限を移譲された基礎自治体が十分担っていくことができる。ニアイズベターということの本旨とするならば、コミュニティにおける取り組みであり共助を、更にサポートしていく行政的役割は本来的に基礎自治体が守っていくべきものであろう。

府県制を評価する声としては、府県制が長年に渡ってその姿を留めてきたことを重要視する声もある。重盛暁は、「わが国において、市町村が2度にわたる画一的合併によって激しい変動を遂げてきたのに対して、都府県は1890（明治23年）の府県制の施行以来ほぼ1世紀にわたってほとんど同一の行政区画として存続し続けてきたことを考慮に入れるならば、こうした経済圏の重層的構造の中で都府県が一つの軸点的役割を与えられることになっても決して不思議ではない^{xii}」と府県制を評価した。しかし、制度において、「変わらずに存在することが良い」と肯定的に評価することは決して実態を評価しているとはいえない。重要であるのは、産業政策など今までの府県制が十分にカバーできなかった点がどのように道州制によって改善し得るかを考えることであり、変わらぬことを美とするような発想ではないだろう。府県制についての評価のポイントは他にもある。全国知事会が設置した自治制度研究会の『新しい行政と府県』は1973年に、都道府県の果たしてきた役割として（1）先導性、（2）総合性、（3）広域性、（4）行政技術の高度性を挙げた^{xiii}。確かにこうした点から見て、これまで府県制が果たしてきた役割が大きかったことは間違いない。ただ、こうした役割を今の社会の中で、都道府県が十分に果たしているかには疑問符がつく。そもそも、都道府県が今の社会のサイズと適応しているのかということも不明確である。そういった中で、やはり道州制を検討する必要性が生じてくる。府県制度に関する問題点については佐々木信夫が以下のように整理している。

第1は、馬、船、徒歩を交通手段とした時代に始まった都道府県の区域が、その後の高速交通の発達により、現在の広域圏に合わなくなってきていること。

第2は、現在の区域設定が不合理で、府県間に人口、経済力などに極端な格差が生じていること。

第 3 は、中央地方関係の中で、「中 2 階」と表現されるように都道府県自体の性格があいまいであること。これは府県割が生活に定着していることとは無関係。

第 4 は、府県がコミュニティ行政など独自性を発揮して行政を行えば行うほど、市町村行政とのダブリが目立ってくること（二重行政の弊害を招いていること）。

第 5 は、しかし、多くはこれまでの機関委任事務の執行の影響でどの府県も同じような「画一的」な行政を行ってきたこと。

第 6 は、市町村合併などで政令市、中核市、特例市などが増え、府県行政の役割が市に移るなど府県行政の「空洞化」が著しいこと。

第 7 は、結局、産業政策、廃棄物処理政策、環境政策、観光政策、地域振興など、府県に期待されている広域行政はより広域的な対応がなければ効果が上がらない状況にあること。^{xiv}

このどれもが重要な指摘ではあるが、特に現在の都道府県自体の性格があいまいであり、それと府県割が定着していることが無関係であることを指摘している点は重要である。つまりは、現在の府県制の定着をもって道州制を退けるような議論は、地方の活性化を主眼として議論するべき時に望ましくない議論の道筋であるということである。また先に挙げた、府県の役割を広域的な自治を発展させ狭域的な自治を守るという、二重の役割であるとする議論に関しても、第 4 の点で指摘がなされている。つまりは、府県が狭域行政の守り手であろうとすることによって、結局は基礎自治体と行政において重複する部分が出てしまうことにもなりかねないのだ。また、広域行政においても、道州として行っていくことで、より個性を出し、規模の大きさを活かして打ち出していける施策も増えていくはずである。こういった話をしてくると、それでは広域都道府県連携のような枠組みでこの課題に対応できないのかという意見も出てくると思う。もちろん、いまの制度下において最大限地域の魅力を発信していく上で、例えば観光政策などにおいて広域都道府県連携を進めていくことは望ましいことである。ただ、懸念とされている数多くの行政分野の全てに広域連携を持って対処することは難しい。やはり基本的な枠組みの見直し、国と地方の役割分担の見直しが必要である。

3.3. 道州制の枠組み

日本における道州制の枠組みを考える際、仮に道州制を、権限移譲を大きくした府県統合として考えるならば、道州は広域自治体として位置づけられる。もちろん、アメリカのように連邦制を取り、各々の道州を独立地方政府のように位置づける考え方もあろう。ただ、その場合には単一国家主体としての日本の意味合いも変化してしまうため、広域自治体として位置づけた道州制を導入する以上に、国民的な理解を得ることが難しいであろう。よってここでは、道州を広域自治体として位置づけることを前提として論を進めることと

する。

道州制において、道州が持つ権限はどのようなものになるのであろうか。基本的には、都道府県の持つ役割＋地方出先機関の役割＋中央官庁の役割の一部ということ想定するのが現実的であると考えられる。ここにおいて、国、道州、基礎自治体の役割はそれぞれどうなるのか。これについて、江口克彦は、その基本は、「住民ができることは住民が、市ができることは市が行い、市で行うことが難しいものについては道州が行い、道州でも行えないものは国が担当する」という、補完性の原理で小規模から大規模へと役割分担を考えていくこと^{xv}であるとしている。

この補完性の原理を踏まえた上で、基礎自治体、道州、国が担当することになる役割は以下の表にまとめられる。

基礎自治体	①住民の安全安心、消防、救急 ②社会福祉(児童福祉、高齢者福祉など)、保育所・幼稚園 ③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所 ④小中高等学校、図書館 ⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道 ⑥戸籍、住民基本台帳 ⑦地域振興に関する産業・文化行政全般など
道州	①広域の公共事業 ②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育 ③経済・産業の振興政策、海外交易 ④地域の土地生産力の拡大 ⑤能力開発や職業安定・雇用対策 ⑥広域の公害対策、環境の維持改善 ⑦危機管理、警察治安、災害復旧 ⑧電波管理、情報の受発信機能 ⑨市町村間の財政格差の調整 ⑩公共施設規格・教育基準・福祉医療基準の策定など
国	①皇室 ②外交・国際協調 ③国家安全保障・治安 ④通貨の発行管理・金利 ⑤通商政策 ⑥資源エネルギー政策 ⑦移民政策 ⑧大規模災害対策 ⑨最低限の生活保障 ⑩国家的プロジェクト ⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関すること ⑫市場競争の確保 ⑬財産権の保障 ⑭国政選挙 ⑮国の財政 ⑯国の統計・記録

表 1. 基礎自治体・道州・国の役割 (江口克彦、2009) を参考に筆者作成

こうしてみると、国の役割の多くが道州制においては、道州に移譲されることがはっきりと分かる。スリムで機能的な政府の下で、地方が主役として伸び伸びとした行政を実現することが道州制の果たすべき役割であること。これを、上記の表は示していると言えるだろう。

更に道州制の枠組みを考える上でもう一つ避けては通れない議題として、区割りをどうするかがある。第 28 次地方制度調査会答申においては 3 つの区割り例が示されている。第 1 は、北海道、東北、北関東甲信越、南関東、中部、関西、中四国、九州、沖縄の 9 道州案。第 2 は、第 1 案の北海道、東北、関西、九州、沖縄に加えて北陸、北関東、南関東、東海、四国、中国の 11 道州案。第 3 案は、第 2 案がベースながら東北が北東北と南東北、九州も

北九州と南九州に別れ 13 道州になっている。ほかにも東京単独で特別州にするべきなどとの声もあり、この点はなかなかの難問となることは間違いない。特に、東京の扱いをどうするかは焦点となる。東京のみを単独の州としても、すでに首都圏の生活圏は一体化しており、東京のみで行政を考えることが難しくなっている現状もある。しかし、南関東州などの考える枠組みの中に東京を含めた場合に、突出してその州の経済規模が他の州に比べて突出して大きくなってしまい、様々な不均衡を生じる恐れもある。2009 年に経済同友会が出した「地域主権型道州制の導入に向けて〈中間報告書〉」においては、この問題を東京問題として論じている。その中では都心 4 区（千代田区、中央区、港区、新宿区）を、ワシントン DC のような首都制度の中に置き、道州とは独立した存在とする案も一例として提示されている^{xvi}。

	都心 4 区	ワシントン DC
人口	73.4 万人	64.6 万人
面積	60.3km ²	177.0km ²
税収	1.9 兆円	58 億ドル

表 2. 都心 4 区とワシントン DC の概要（経済同友会、2009）を基に筆者作成

（注）都心 4 区^{xvii}の税収は 2011 年度の都税と特別区税の合計。ワシントン DC^{xviii}は 2012 年度。

上記の表にも示されている通り、都心 4 区はワシントン DC と比べても人口が同じぐらいである。もちろん、政治的な成り立ちの差異はあれど、ワシントン DC は東京と道州制の関係を考える上で一つのモデルと成り得るだろう。様々な可能性のある中、国際都市東京としての魅力と競争力を削ぐことなく、かつ地方との不均衡を生まない選択肢はどういったものなのか。それを吟味していくことが、将来的に道州制の中での東京の扱いを決めていく上で、最も大事な点となる。

3.4. 道州制の問題点

道州制というコンセプトが意義のあるものであったとしても、設計上の問題点として考えていかなければならない点もある。まず道州制を導入した場合、いまの府県制と同じように、州によって経済力に格差が生じてしまう。これを適正化するため、江口克彦は、財政調整のためのシステムとして「道州共同財源」を提案している。これは、財政調整のため税金をプールする仕組みである。ここにおいては、国、道州、基礎自治体、道州共同財源が出しあったプールから財源配分を行うことが想定されている^{xix}。このように国による垂直調整ではなく、互いに行き過ぎた不均衡が生まれなために横で助け合う仕組みづくりが必要である。もちろんこれらの制度は、各道州の自主的な税源確保のための施策がしっかりと講じられた上での補助的な施策にすぎない。

また、多くの権限が道州や基礎自治体に移譲された場合、国の債務の行方がどうなるか不透明であることも地方の不安をかき立てている。日本の公債残高は平成 25 年度末で約 750 兆円ある。全国町村会は「税財源が国から地方に移ると同時に 700 兆円を超える従来の国の債務の大部分も、地方に移管される可能性がある^{xx}」と強い危機感を表明している。更に全国町村会は、建設国債の償還が発展の遅れた地域にのしかかってくる可能性をも指摘している。つまり、社会資本整備が早く済んだ地域は、返すべき国債は少ないが、これが立ち遅れた地域ほど負担が重くなる可能性があるのだ。もちろん、社会資本が道州制によって相当程度地方に移るのであるから、それに見合った負担を地方が引き受けて行く必要はある。ただ、不均衡な負担が生じる部分に関しては、税配分を調整する、国債の種類に応じて対応を決めていくなど、柔軟な検討をもって事にあたるべきである。

また、これは国の債務引受けの問題とも関わってくるが、道州制が小規模自治体の切り捨てにならないように制度的な配慮をしていくことも不可欠である。更なる権限や財源の受け皿となるべく、自発的に自治体が合併していくことは歓迎される動きではあるし、道州制導入における更なる合併の必要性は検討しなければならない。ただこれが小規模自治体に、望まない合併を強いるような制度設計とならないように最大限の深慮が必要である。特に、道州制の設計図を描くにあたって、人口が 1 万人を切るような小規模自治体の扱いは難しいものがある。こういった小規模自治体に関しては国から義務付ける事務権限の範囲を窓口業務などに限定して、身軽な自治体に改めるなどの方策が必要であろう。場合によっては議会議員のボランティア化なども考える。ただそれによってカバーされなくなった業務は、道州による垂直補完か近隣市町村による水平補完となる。しかし実際問題として道州制の下での垂直補完は地理的、人間的なことを考慮に入れるとなかなか実現が難しい。よって、現実的な選択肢は水平補完となろう。しかし、より広域的で権限も大きくなることが想定される市町村がどれだけ近隣の小規模自治体と連携が可能なのかは見通せない。道州制移行前の早い段階から、自治体同士のネットワークを更に広める動きを加速させるなど、小規模自治体も不安を少なく道州制を受け入れられるような基盤整備に注力していく必要がある。

4. 道州制に対する各アクターの見解

4.1. 政党

道州制がこれからの地方分権改革において重要な意味を持つということが浸透したとしても、これを現実のものとしていくためには越えるべき数多くのハードルがある。ここでは、アクターごとに、将来的な道州制を見据えた際の障害について考えたい。まずは道州制に対する政党の立場である。政党助成法に基づき、所属する衆議院議員又は参議院議員を 5 人以上有するもの、もしくは（直近の衆院選または最近 2 回の参院選のいずれかで）全国を通して 2%以上の得票（選挙区・比例代表区いずれか）を得たものを政党とするならば日本には、現在 10 の政党が存在している。そのうち、2013 年の参議院選挙公約におい

ては、自民党、公明党、日本維新の会、みんなの党が、道州制の導入を目指すとしている。また新党改革も参院選には候補者を立てなかったものの、「廃藩置州」の断行を政策に掲げている。2013年12月にみんなの党から独立した結いの党も道州制を主要政策に掲げている。政党の意思と所属議員の意思が同じであると仮定すると、道州制を支持する議員の数は衆議院全480議席の396議席分、参議院全242議席の163議席に相当し多数を占めている。また民主党や生活の党の中にも道州制に賛成の議員は多く、生活の党公約は道州制という言葉を使っていないものの、それに近い思い切った分権改革を提言している。

ただ、ここにおいて政党であり国会議員が、道州制というものが立法府としての国会のあり方を大きく変化させるものであることを、どこまで考慮に入れているのか若干の疑念が残る。自民党の道州制基本法案（骨子案）では、立法権限に関して「道州の事務に関する国の立法は必要最小限のものに限定するとともに、道州の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう道州の立法権限の拡大、強化を図る^{xxi}」と記されている。これは骨子案であるので、実際には「道州の立法権限の拡大強化」がどの程度のものになるのか具体像は見えない。道州に対する条例委任や条例の上書き権をどの程度のものにするのか、具体的な検討が必要である。もし、道州の条例の上書き権が意味するところが、国の法律の枠内を出た特例を認めるものになるとすると様相は一変する。この場合、日本国憲法の第41条、「国会は、国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」や同94条「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる」の条文の変更、すなわち憲法改正が必要となってくる。国会が自分たちの立法権限をどこまで手放すのか。道州制の議論が具体性を帯びてくると、こういった点も一つの焦点であり障害になってくるだろう。

更には、道州制を積極的に推進することに対する低いインセンティブも問題である。医療、介護、社会保障など国民的関心の高い事柄は多い。社会が抱える解決すべき数多くの問題の前で、道州制に十分な社会的注目が当たっていない。これも道州制実現に向けた政党の立場からの障害である。

4.2. 中央官庁

道州制を検討する上で、まず大きな反発を受けることが容易に予想できるアクターが中央官庁である。それは、道州制による広範な地方への権限移譲は、今まで中央官庁が一手に握っていた予算規模の縮小を意味するからである。これにより政府機能を全体として3割程度大きく削減できれば、危機的な財政状況の立て直しを図っていくこともできる。ただこうなると縮小に向けた省庁再編も必要となり、この分権改革は一つの制度の導入というものに留まらないことが分かる。山田徹は、道州制の分権改革における意義として、「道州制を展望した分権改革の中で最も実質的な意味を持ち、またそれ故に中央からの抵抗が強いのは、中央各省の地方支分部局（いわゆる国の出先機関）をめぐる争点である。国の出先機関は国家公務員の中で最多の要員を抱え（30万人中20万人）、全体の予算規模は約

8兆円で、国の地方政策執行の（あるいはその支配の）最大の拠り所となっている^{xxii}とし、これが道州制において最も実質的な意味を持つと指摘した。道州制の議論の推移を長年見守ってきた総務省などはまだ道州制に対しての理解もあろうが、大きく権限を削られることになる国土交通省、経済産業省、農林水産省などの各省にどのように働きかけていくのか。政治的リーダーシップと世論の強力な後押しが必要なことは言うまでもない。

4.3. 地方自治体、都道府県

道州制というドラスティックな改革に関しては、地方自治体からの反発も予想される。道州制における権限移譲は国から道州に降りてくるものとともに、都道府県から基礎自治体に移譲されるものもあり、様相は複雑である。また、財政的に国への依存度が高く、陳情型政治によって予算を獲得してきた地方にとっては、大きくマインドセットを変えなければならない事態となる。これによって、当然大きな心理的、実務的負担がのしかかることが予想される。一口に地方と言っても、その規模や性質によって道州制への見解は分かれている。実際に全国町村会、全国市長会、全国知事会の意見を比べるとある種のグラデーションを示していて興味深い。すなわち、全国町村会が道州制反対、全国市長会が慎重姿勢、全国知事会が概ね賛成と違った意見を出している。特に反対の旗幟を鮮明にしている全国町村会は「道州制の何が問題か」という文書を取りまとめ、2012年の全国町村大会において道州制反対の特別決議を採択した。そこでは道州制に反対する理由として、「道州と基礎自治体という二層構造を想定し、地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることとなれば、我が国にとって重要な役割を果たしてきた多くの農山漁村の自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の崩壊につながるからである^{xxiii}」と強い言葉で道州制を批判している。こういった批判に responding していくためには、道州制による税源、権限移譲の具体的なあり方についてしっかりと国が提示をしながら、説明を果たしていくしかないと考えられる。

4.4. 経済界

道州制は経済界の悲願であると言っても良いほど、長年に渡り経済界は道州制を求めてきた。日本商工会議所は、戦前より道州制を提唱し、1970年には「道州制で新しい国づくりを」という文書で、府県を廃止し、全国を8道州にする案を提示した。その前年の1969年には関西経済連合会が「地方制度の抜本改革に関する意見」という提言をまとめている。近年でも、様々な経済団体が道州制に関する提言を出している。日本経済団体連合会は2013年に「道州制に向けた緊急提言」を発表しており、安倍政権における道州制の推進を掲げている。ここまで経済界が道州制を後押しする理由はやはり、広域経済圏の形成がもたらすスケールメリットに期待している部分が多い。ただ、これも一筋縄で行くかは分からない。地方銀行や地方新聞、ローカルのテレビ局など現行の都道府県の枠組みの中でビジネスをしている業界は、道州制を不都合に感じる可能性が高い。道州制推進論者である大

前研一も「反対するのは県知事や役所の人間だけではない。マスコミが反対派に回るのも確実だ。なぜなら、地方のマスコミ、つまりテレビ局や新聞社も県単位で利権を持っているからだ^{xxiv}」とこの点を指摘している。道州制には、こういった予想される反対も視野に入れながら検討しなければならない難しさが残っている。

4.5. 国民的理解

道州制導入のために、理解を得ることが必要なのは本来的には誰よりも国民である。どのような国家ビジョンの中に道州制があり、道州制の導入によって日々の暮らしがどのように変化するのかわかりやすく提示をすることができなければ、国民の理解を得ることは難しい。このことについて佐々木信夫は以下のように説いている。「道州制導入には国民全体が納得するような国家運営の『哲学』がいる。なぜ、日本はこれだけ自治体数減らしにこだわるのか。問題は『国のかたち』をどうするかではないか。哲学なき市町村合併、府県再編の繰り返しでは、『品格のある国』は生まれえない。新しい国のかたちについて国民的議論と合意を生み出す必要に迫られている^{xxv}」。正しくこの通りであり、こういった根源的な問いに丁寧に答えていくことでしか、国民的な合意は得られないであろう。道州制が、単なる税源移譲だけに留まらず、地方が伸び伸びと政策を打ち出せる、言い換えれば地方が責任をもってその地域を豊かにするための施策であることを粘り強く説明していく他ない。そして主権者として国民がそこに参加していくことを呼びかける。この点において道州制は、国民の意識改革をも必要とする大事業であると言えるのかもしれない。そもそも、現行の府県制に対しての国民の馴染みは深い。夏の甲子園で地元都道府県のチームを応援し、多くの人がある結果に一喜一憂することを思い出せば明らかである。府県制を変更することは容易ではない。また現時点において、国民の道州制を求める声が高まっているとも考えられない。更には、府県制のもとでさえ遠すぎて声が届かないと思われていたものが、道州制によってより住民から行政が遠くなるのではないかといった意見にも丁寧に答えていく必要がある。まさに「哲学」をもって、道州制という大事業のビジョンと大義を政治的リーダーシップの下で国民に説明していくことが必要である。そして、道州制を通じて国民がより行政にコミットしていくための主体的議論を巻き起こしていくべきだ。

5. 道州制の移行に向けて

5.1. 移行の手順

もし道州制に関する議論が国民的に深まり、道州制の導入が現実味を帯びたとしても、更に具体的な移行手続きを考えるとこれもまた難しい。道州制への移行のためには、国の根幹である憲法に関する論議も必要となってくると思われる。もちろん、現行憲法においても、92条において、地方自治の本旨に基づく自立と自治を認めており、憲法改正ではなく、現行の枠内における新法制定か、地方自治法の改正で済むのではないかという考え方もできる。憲法改正という 이슈が、道州制とは関係のないコンテキストで国民的理解

を得ることの難しさがある以上、憲法改正を経ない道州制導入が現実的と考えることもできる。ただもしそうだとすると、地方分権の基本的な考え方や理念を憲法に書き込む必要があるという意見も根強い。道州制を推進する政党の中には、首相公選制など他の統治機構改革が道州制と政策のセットになっているようなものもあり、与野党間で政策的な議論を積み重ねていく必要がある。

また、道州制を実際に導入する際の移行手順についても、詳細な検討を要することは言うまでもない。佐々木信夫は移行手順については、「①国は道州の予定区域を示す、②都道府県は、その区域の市町村の意見を聴き、一定期限内に協議により当該予定区域に関する意見（変更等）を定めて、国に提出できる、③国は当該意見を尊重して区域に関する法律案等を作成する、といった提案がある。一方では、国が地元との協議を原則として行わず、国家の設計として一体的に区割り案を決め、一斉に移行するという考え方も根強い^{xxvi}」としている。できるだけ地方の意見を吸い上げ、しこりの残らないような形を取りつつも一体的にかつスムーズに道州制へと移行していくことが理想とされよう。これを実現するためには、都道府県、市町村また何よりも国民の意見を聞く場を多く設け、建設的な対話を行うことが大前提である。ただその一方で、しっかりと取りまとめまでの期限を切り、スムーズに手順を踏んでいくといったバランスを取った難しい舵取りをしていかなければならない。

5.2. 道州制受け入れのための基礎自治体のあり方

これまでの明らかにされてきたように、道州制における小規模自治体の役割は非常に大きなものとなる。人類の歴史において、初めて国家としての形をはっきりと表した古代国家の典型はギリシャであった。そしてそのギリシャは小規模な都市国家（ポリス）であった。古代ギリシャでは、都市国家の集合体である全ギリシャが一つの国家として意識されていたものの、実際の政治は 150 ほどの都市国家（ポリス）が単位となっていた。ポリスは直接民主主義が栄えた場所であることを考えると、道州制の中においては基礎自治体がある種のこのポリス的役割を果たしていくことが期待される。これを実現するためには、例えば基礎自治体の議会が、しっかりと本来求められる役割を果たすことが必要とされる。実効的な議会基本条例を定め、合議体として政策形成をしていく議会作り。市民との意見交換会など、住民の声を吸い上げる場を政策形成サイクルの中に組み込んでいく取り組みは、基礎自治体の強化のために不可欠である。融通の効かない役所、顔の見えない議会から脱却し、地域住民と一体となって進んでいく基礎自治体なくして、道州制はありえないのである。

6. ケース 東北における道州制

6.1. 歴史的素地と枠組み

それでは道州制が実際に導入されたとすると、各州のあり方はどのようになるのだろうか。

ここでは、東北地方を例にとって、道州制のあり方を具体的に考えてみたい。まず、州の区割りである。これを考える際に重要なのは、社会的かつ歴史的、文化的にその地域が一定程度のものを共有してきていることである。この点において東北地方は、多くのものを共有してきた。古代から近世においては、東北そして北海道は、蝦夷として中央から蔑まれてきた。そしてこれに対し、東北は反感を抱いていた。近代においても、東北の雄藩が戊辰戦争の際に新政府の非難の矢面に立たされた会津藩救済のために立ち上がり、奥羽越列藩同盟を結成した。明治に入っても、東北を「白河以北一山百文」と価値の無いものと蔑む風潮は続いていた。岩手県出身で平民宰相と親しまれた原敬が、それに対する反発を込めて号を「一山」としたように、東北蔑視に対する反発感情、東北人としてのプライドは古くから培われてきたものであった。このことから、東北人としてアイデンティティ共有の素地は十分にあるものと考えてよいだろう。

具体的な東北州の枠組みに関しては、第 28 次地方制度調査会や自民党案などで、いくつかの可能性が示されている。ここでは代表的なものを 3 つ挙げる。①東北州（青森、岩手、秋田、山形、宮城、福島）②北東北州（青森、岩手、秋田）と南東北州（山形、宮城、福島）③東北州（青森、岩手、秋田、山形、宮城、福島+新潟）基本的には①に挙げられているように、現在の東北地方と呼ばれている部分で東北州とすることが現実的であろう。現在の東北地方という地理的コンセプトに即して考えると、総面積が 66,890 km²、総人口が 9,504 千人「人工推計」、域内総生産が 334,325 億円^{xxvii}となる。これは、国にするとデンマークにも匹敵するほどの大きな経済規模となる。道州制を導入した際には、日本の他地域と比べて経済的に豊かであるといえない東北地方の各県も、地方全体としてみると十分に大きな経済規模を有していることが分かる。これをしっかりと活かしていく産業政策を打ち出していければ、州としての強みを最大限発揮していくことができるであろう。

6.2. これまでの取り組み

道州制の将来的な導入に向けては、早い段階から県同士の広域連携の強化も大切である。この点では青森、秋田、岩手の北東北 3 県が全国に先駆けて広域連携を行ってきた。北東北 3 県には北東北知事サミット（北海道も含む）を継続して開催してきた実績がある。このサミットにおいては、様々な広域連携の合意がなされ実行されてきた。また、3 県の若手職員による北東北広域政策研究会も 2002 年に設置されており、2003 年の報告書においては、「平成 22 年（2010）までに 3 県が合体して『東北特別県』を作り、その後 5～10 年で東北 6 県での『東北州』実現を目指す^{xxviii}」とするなど具体的な提言を行っている。また 1997 年から 2013 年までは 3 県共同の「北東北みらい債」を発行し、東北新幹線の建設事業に活用するなど数多くの協働の取り組みを進めてきた。こういった点においては、県を越えた広域連携、将来的な道州制の導入に示唆を与えるような活動が東北でなされてきたことが分かる。東日本大震災の発災以降は、日本経団連の御手洗名誉会長が「東北地方に道州制を先行的に適用し、中央からの指示を待たずに復興政策を迅速に実行できる強力な

権限を持つ本部の設置が必要^{xxix}」と話するなど東北州を復興特区のような形で導入すべきだとの案も出た。ただ全体としては、東日本大震災以降、復興へ向けた取り組みのため各県が人員不足で悩まされる中、広域連携、そして最終的な道州制に向けた機運はややしぼんでしまったように見受けられる。ただ東北には道州制の下で、新たなる展開、発信していくことのできる地域資源が数多く眠っている。将来的に東北が道州制を活用することができれば、農業の 6 次産業化による海外展開や東北の魅力を活かした観光戦略など、東北の新たな時代を作ることも可能であろう。

7. おわりに

道州制の歴史や意義、枠組みそして移行の手順などいくつかの点を本稿では触れてきたが、まだ道州制の詳細な像が鮮明に見えているとは言いきれない部分も残る。しかし、道州制について何よりも重要なのはその大義と方向性である。道州制は、地方のことは地方に任せる、言い換えれば、地方が行政の責任を持っていく改革であることをはっきりさせる必要がある。そのためにはいわゆる 3 ゲン（権限・財源・人間）をセットで道州、そして基礎自治体に任せていくことが必要である。ただでさえ人材不足の地方にどんなに人材を含め移管したところで、まともな行政が成り立たないとの批判もあろう。ただこの指摘は的を射たものではなく、それこそ地方の力を見くびっている。しっかりと責任をもたせれば道州が、地方自治体が、そして何よりそこに住む住民一人一人がその責任を担い、また生き生きとした地方を作っていくに違いない。もちろん、道州制は決して特効薬ではない。道州制によって、雇用の不安定化、過疎化、少子高齢化など地方の抱えている問題が一举に解決するわけでもない。ただ道州制は、地方に住む一人一人が自らで、その地方をダイナミックに動かしていくための大きな一歩になる。道州制の大義と方向性をしっかりと見つめ、国民的議論を喚起し、その実現に向けた方策を綿密に詰めていくなれば、道州制は地方から元気を発信する日本作りの方途となるであろう。

ⁱ西日本新聞、「自民、道州制法案の提出先送り地方と調整つかず」2013年11月25日、2014年1月13日参照 <http://www.nishinippon.co.jp/nnp/politics/article/54473>

ⁱⁱ小森治夫、(2007)、『府県制と道州制』高菅出版、p.72。

ⁱⁱⁱ山田光矢・代田剛彦編、(2012)、『地方自治論』弘文堂、p.88。

^{iv}第28次地方制度調査会、「道州制のあり方に関する答申」、p.1、2006年2月28日、2014年2月3日参照、総務省ホームページより。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf

^v 前掲資料、p.18

^{vi} 道州制ビジョン懇談会、「中間報告」、p.1、2008年3月24日、2014年2月4日参照、内閣官房ホームページより。 <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>

^{vii}佐々木信夫、(2009)、『現代地方自治』学陽書房、p.10。

-
- viii小森治夫、(2007)、『府県制と道州制』高菅出版、p.128。
- ix第28次地方制度調査会、「道州制のあり方に関する答申」、2006年2月28日、2014年2月3日参照、総務省ホームページより。
- x 増田寛也、「2040年、地方消滅。『極点社会』が到来する」『中央公論2013年12月号』、p.30。
- xi小森治夫、(2007)、『府県制と道州制』高菅出版、p.1。
- xii重盛暁、(1988)、『現代地方自治の財政理論』有斐閣、p.29。
- xiii小森治夫、(2007)、『府県制と道州制』高菅出版、p.59。
- xiv佐々木信夫、(2009)、『現代地方自治』学陽書房、p.360。
- xv 江口克彦、(2009)、『図解 地域主権型道州制がよくわかる本』PHP研究所、p.70。
- xvi 経済同友会、「地域主権型道州制の導入に向けて〈中間報告書〉」p.14、2009年10月、2014年2月3日参照
<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>
- xvii xviii中央区ホームページ、「都心4区の概況」、2014年2月3日参照。
http://www.city.chuo.lg.jp/kusei/tokeiderta/chuopocket.files/p10_11.pdf
- xviii District of Columbia Government (2013) *DC Tax Facts*, Bureau of Economic Analysis Website, p.1.
http://cfo.dc.gov/sites/default/files/dc/sites/ocfo/publication/attachments/13%20TAXFAC%20TS_0.pdf
- xix江口克彦、(2009)、『図解 地域主権型道州制がよくわかる本』PHP研究所、p.78-79。
- xx 全国町村会、「道州制の何が問題か」、2012年11月、2014年2月3日参照
<http://www.zck.or.jp/activities/250410/3.pdf>
- xxi 自由民主党道州制推進本部、「道州制基本法案(骨子案)」、2012年9月6日、2014年2月3日参照 http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf077_1.pdf
- xxii山田徹、柴田直子編、(2012)、『各国における分権改革の最新動向』公人社、p.10。
- xxiii全国町村会、「特別決議」、2012年11月21日、2014年2月4日参照
<http://www.zck.or.jp/activities/241121/tokubetsu.pdf>
- xxiv 大前研一、「道州制に移行しなくてはならない真の理由」、2006年11月8日、2014年2月3日参照、日経BPネットより。
<http://www.nikkeibp.co.jp/sj/2/column/a/55/index.html>
- xxv佐々木信夫、(2009)、『現代地方自治』学陽書房、p.14。
- xxvi前掲書、p.366。
- xxvii 経済産業省東北経済産業局、「東北地域経済データブック」、2006年、2014年1月16日参照 <http://www.tohoku.meti.go.jp/kids/databook/>
- xxviii北東北広域政策研究会、「北東北広域政策研究会報告書」、2003年8月29日、2014年2月3日参照、秋田県ホームページより
<http://www.pref.akita.lg.jp/www/contents/1134007824359/files/kenkyuhoukoku.pdf>
- xxix 日本経済新聞、「御手洗氏『東北に道州制の先行適用を』」2011年5月23日、2014年1月16日参照 http://www.nikkei.com/article/DGXNASFK23010_T20C11A5000000/