

平成19年7月13日

福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会 総会

道州制と広域行政の 展望

公立大学法人

北九州市立大学 都市政策研究所

准教授 南 博

1. 定まっていない「道州制の定義」

■ 答えるのが難しい「道州制とは何ですか」

- ここ数年の議論を見ても、様々な概念が提示
- 敢えて共通解を挙げるならば
 - ・府県制の見直し
 - ・国と地方の役割の見直し 等
- 技術的には「憲法改正の必要性」にも様々な見解
(連邦制との切り分けについても諸説あり)

■ 「地方分権のため」という視点は、近年、共通した認識となってきた。

- ・ 従来は、「国の総合的な出先機関」的な要素を強く、官治的道州制の意見もあった。
- ・ 第27次地方制度調査会中間報告(平15. 4)
道州制については、「全国を幾つかのブロックに分け、このブロック単位に、**国の出先機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方公共団体を設ける制度**」と位置づけ
- ・ 第28次地制調でもこの点を踏襲し、答申が示された。
- ・ 近年の各自治体や経済団体等の提言も「地方分権」最重視

■ 国家統治形態の抜本的改革か、それとも地方自治制度の技術的見直し・行革の一環か。

2. 道州制の議論の歴史

■ 戦前・戦後から昭和40年代頃までの議論

- ・ 戦前にもあった道州制議論 (政治・民間団体中心)
→ 推進理由: **府県が狭小、行政改革が必要** 等
→ 道州制は導入せず、広域地方行政機構(協議会)を設置
- ・ 戦後すぐ、府県制を巡る議論活発化
→ 背景: 国には「知事が公選化された」→「官選に戻りたい」という考え方もあった。
全国市長会や市議会議長会は、分権推進、府県広域化の観点から提言(昭和29年)。

・ 第4次地方制度調査会「府県制度を中心とする地方制度の根本改革についての答申」(昭和32年)

→ 行革推進、広域的な開発推進等のために府県制度は改革する必要あり ※答申には「県」を残す案も併記

- 府県を廃止し、7~9の「地方」を置く。
- 公選の議会と、議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する「地方長」(任期3年の国家公務員)を置く。
- 国、国の出先機関から移譲された事務を処理
- 「地方」を管轄する国の総合出先機関「地方府」を設置など



調査会内部でも意見が割れ、政治的にも反対があり、制度化には至らず。

・ 都道府県合併特例法案提出、廃案(昭和41~44年)

・ 関西経済連合会、日本商工会議所などからは引き続き道州制構想の提言が行われていたが...

※経済界では、松下幸之助氏が「廃県置州」を主張(昭和43年)等

昭和40年代半ば(1970年代)には、道州制論議、都道府県合併論議はいったん下火に。

■ 昭和50年代から平成のはじめ頃の議論

- ・ 第二臨調、第二次行革審などの議論の中で「国と地方のあり方の検討」「道州制」「広域行政」などの検討の必要性が示される。
- ・ 関西経済連合会、日本商工会議所などの経済団体は、昭和40年代～50年代にかけても、道州制の提案、あるいは国の出先機関の統合などを提唱
- ・ 日本青年会議所、PHP総合研究所などの団体も連邦制に近いような道州制を提唱、さらに岸大阪府知事や、各県による提言・研究など、様々な提言が行われる。
- ・ 平松大分県知事による「九州府構想」提唱(平成2年～)

→ 「東京一極集中の是正」「地方主権」などが背景・キーワード

■ ここ数年の議論

・ 第27次地制調： 道州制検討の必要性明示(平15)。併せて、都道府県合併の手続き見直し(平16自治法改正で実現)、連邦制への否定的意見。

・ 第28次地制調： 「道州制のあり方に関する答申」(平18)で、「道州制の導入が適当と考えられる」と提示。

※その後、内閣に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。地方分権改革推進委員会、第29次地制調と役割分担し検討中。

・ 前後して、各地方(九州地域戦略会議など)、都道府県、市町村、経済団体などが、次々と提言等をまとめている。ただし、慎重意見も多い(→地方分権が必要、という点では意見一致)。



「地方分権時代にふさわしい広域的自治体としての道州」「首長は公選」を前提とした道州制議論が定着。(第28次地制調の最大の成果か)

3. 現在の主な提言等を比較すると

- ・第28次地方制度調査会答申
- ・各地方、地方自治体からの提言等
- ・経済団体、民間における提言等
- ・各政党における議論 など



- 「国と地方の役割、財源をどこまで抜本的に見直すか」(=国の権限をどこまで残すか)に関し、**温度差**がある。→定義論
- ただし、「**地方分権推進のため**」「**広域的課題解決のため**」「**行革、効率化にも役立つ**」という観点は概ね**共通**している。
- 国と地方の役割分担や、財政調整方法といった**制度の基本部分でも相違多数**。

■ 多くの**経済団体**はなぜ道州制推進か。 また**民間企業**は道州制に期待感を持つのか。

【九経連ほか、経済団体の提言に概ね共通している点】

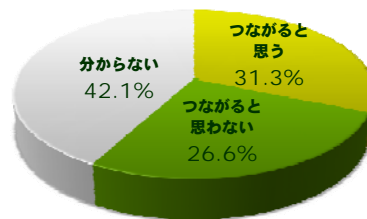
- 現在の**社会システム**は疲弊しており、変化に対応した**抜本的見直しが必要**
- 中央依存ではなく、**地域が自らの意志で考え、独自に取り組む「自律的経済圏」の形成が必要**
- 導入により、以下のことが行いやすくなる。
 - ①**広域的な産業政策展開(資源の効果的利用、一体的な施策展開)**
 - ②**競争力のある社会資本の整備(選択と集中、国際競争力向上)**
 - ③**官から民への流れを加速させ、サービスの充実を図る。**

- ・**経済団体等**は、戦後から道州制推進を提唱
(地域差あり。関西、中部、九州などは積極的。経団連や日商なども積極的)

- ・**各企業(中小含む)の認識は...**

○帝国データバンク「道州制の導入に関する企業の意識調査」
有効回答企業数9,856社(回答率47.5%)【平19.5実施】

道州制の導入が地方圏の活性化に...



上述の帝国データバンク調査
報告ペーパーをもとに作成

※地域別では、九州は「つながると思う」の回答比率が高い(36.2%)。
最少は北陸の22.3%

4. 現時点での「今後の議論の展望」

- 北海道「道州制特区」の取組推進

- 道州制担当大臣の道州制ビジョン懇談会

→ 本年1月設置。これまで月1~2回のペースで開催中。平成19年度中に道州制の理念や大枠についての論点整理としての中間報告をとりまとめる予定
最終報告は平成21年夏頃を目処か？

○ 地方分権改革推進委員会

- 本年4月設置。5月末に「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 ～地方が主役の国づくり」とりまとめ。
 - ・ **地方政府**～ 自治行政権・自治財政権・**自治立法権**を有する完全自治体を目指す取組み
 - ・ 国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革
 - ・ **将来の道州制の本格的な導入の道筋**
- 平成19年秋に「中間的なとりまとめ」を行い、おおむね2年以内を目途に順次「勧告」を行う。政府は、平成22年の通常国会に新分権一括法案提出をめざす方向。

○ 第29次地方制度調査会

- 本年7月設置。

諮問内容： 市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度のあり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。
- 約2年後(平21夏?)に答申。基礎自治体についてどのような方針が示されるか注視すべき。特に、過去の“西尾私案”で話題となった**「特例町村制度」**がどうなるか。
 - ※ “西尾私案”は、必ずしも合併の「ムチ」の意図ではなかった。

○ 九州地域戦略会議 第2次道州制検討委員会

→ 本年5月設置。国の道州制に関する動向を見極めつつ、時機を失することなく住民と国に道州制の「九州モデル」を発信することが目的。2年間で検討。

- ・道州制の「九州モデル」策定に関する検討
- ・住民及び国の関心を高めるためのPR戦略の検討など

○ 全国知事会 道州制特別委員会

○ 各政党における検討（調査会レベル）

平成22年3月末を目処に、どのような分権改革の方針を国が示すか。また、それまでに地方側からどのような提案（道州制も含め）が行えるか、が鍵か？

- 「道州制議論」に限らず、各自治体や経済界などでも様々な議論が進んでいる。
- 道州制についての細かな議論に国が本腰を入れるのは、地方分権改革推進委員会、第29次地制調での議論を踏まえた上で、とならざるをえないであろう(平成21年度後半)。ただし、それまでに**地方側は**（作業に手戻りが生じること覚悟で）**議論、作業を進め、国、国民に対し、意志表示していくことが重要ではないか。**

昨年の地制調答申時点では「10年後を目処に道州制に移行」と言われていたが・・・ 不確定。

5. 道州制を巡る主な論点など

■ 道州制と憲法改正

- 地制調の議論等においては、現行憲法の枠内での改革を意識。しかし、地方分権改革推進委員会「基本的な考え方」のように「地方立法権」等まで踏み込む制度となるとどうなるか？ …… **今後議論**か。
- 「地方公共団体」の定義の解釈なども様々。なお、現行憲法においても、道州制導入後に各道州を“議院内閣制”にすることも可能である、との見解まである。

※道州制後の国の二院制のあり方等についても様々な意見あり。

■ 権限、税財源の移譲はどこまでできるか。

→ 中央省庁再々編と関連

- 道州制の制度設計の根本
- 利害対立による難航、実務面の膨大な作業の発生は明白
- 地方にとっては、「単に国の出先機関の仕事が移り、県の仕事の一部分が市町村に移る」だけでは…

道州制の下で道州が担う事務のイメージ

行政分野	道州が担う事務	行政分野	道州が担う事務
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> ・国道の管理 ・地方道の管理（広域） ・一般河川の管理 ・二級河川の管理（広域） ・特定重要港湾の管理 ・第二種空港の管理 ・第三種空港の管理 ・砂防設備の管理 ・保安林の指定 	交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> ・自動車運送、内航海運業等の許可 ・自動車登録検査 ・旅行業、ホテル・旅館の登録
環境	<ul style="list-style-type: none"> ・有害化学物質対策 ・大気汚染防止対策 ・水質汚濁防止対策 ・産業廃棄物の処理対策 ・固定公団の管理 ・野生生物の保護、狩猟監視（希少、広域） 	雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> ・職業紹介 ・職業訓練 ・労働組合法
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業対策 ・地域産業政策 ・観光振興政策 ・農業振興政策 ・農業振興の許可 ・施設漁業の許可、漁業権化許 	安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> ・危険物規制 ・大規模災害対策 ・広域防災計画の作成 ・武力攻撃事態等における避難指示等
		福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> ・介護事業者の指定 ・重度障害者福祉施設の設置 ・高度医療 ・医療法人の設立認可 ・感染症対策
		教育・文化	<ul style="list-style-type: none"> ・学校法人の認可 ・高校の設置認可 ・文化財の保護
		市町村間の調整	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村間の調整

（注）ゴシックは、原則として道州が担うこととなる事務で、固から権限移譲があるもの。

第28次地制調答申における、道州の事務のイメージ（総務省作成資料より抜粋）

※「逆分権」も必要に応じ検討すべきではないか。

■ 道州間の財政調整、あるいは市町村の財政調整はどうか。

- 国庫補助金、国庫支出金なども抜本的見直し
- 「地方共有税」的な制度で水平調整を行うか。垂直的調整(国による配分)を残すか。
- 大幅に税源移譲が行われ自立性が求められた場合、九州はどうか。

■ 「区割り」について

■ 「州都」を巡る駆け引き

→ 国民の関心が高い。しかし、このあたりの議論が前面に出すぎると...

■ 道州と市町村の長、議会について

- 市町村の要望をどのように道州施策に反映させるか。また地域間の要望の調整を図るか。
- 人口・面積が現在の都道府県とは比べものにならないくらい大きい道州において、住民意見をどのような形で反映させるか。

※ 国会議員のあり方、役割にも密接に関連

■ 市町村(基礎自治体)はどうか

■ 大都市制度はどうか

→ 第29次地制調などでの議論の方向性を注視

■ どのような方法で制度移行するか

- 全国一律か。地域別か。
- 段階的か(一時的に都道府県が残るような状態か)。

■ 「住民生活がこう変わる」と具体的に変化を挙げるのが難しい中で、住民の合意形成をどのように図り、また情報提供を行っていくか。

6. 道州制と国土形成計画、 地方拠点都市制度

■ 地方拠点都市制度：四全総(昭62～)と関連

■ 「全総」から「国土形成計画」へ

- ・全国計画：今年度中に閣議決定予定
- ・広域地方計画：全国8区域

九州圏計画→平成20年度中頃に策定予定

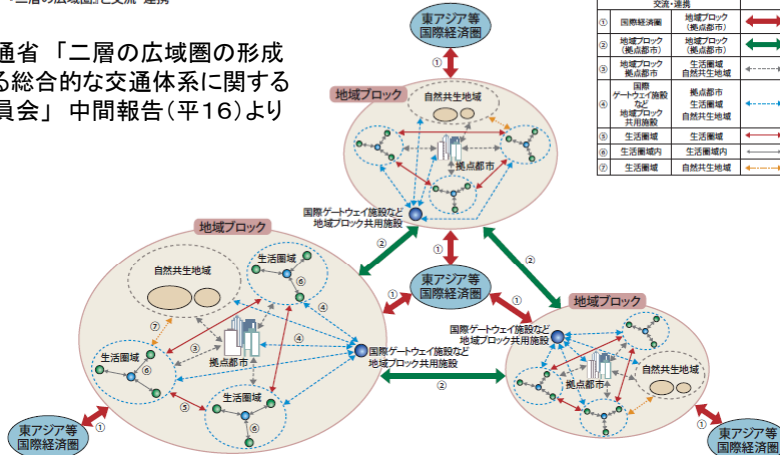
→ 国土審議会では「国土形成計画と道州制は関連性は深いに分けて考える」と整理(特に区域割に関連して)

→ 今後、道州制の制度設計において、**国土交通行政に係る権限がどれだけ国に残るか**により、国土計画の役割も変化

国土形成計画策定の際の視点の一つである 「二層の広域圏」

『二層の広域圏』と交流・連携

国土交通省「二層の広域圏の形成に資する総合的な交通体系に関する検討委員会」中間報告(平16)より抜粋



出典:国土交通省政策課総合付設調整室作成

■ 地方拠点都市制度と国土形成計画、道州制

国土形成計画との関連

現行制度の枠組みは維持か。

ただし、他の地域振興制度との兼ね合いや、制度の活用状況を勘案し、**支援メニューの見直し等**はあるのではないかと。

※ 平成19年5月発行の「地方拠点都市地域ニュースレター No.45」でも注目

道州制との関連

中長期的に道州制導入の場合、本制度のような**全国一律の地域振興制度は見直し**、各道州で再検討すべき。

※ ただし、国に実質的な権限(特に大規模インフラ整備関連)が残る場合も考えられる。

7. 市町村広域行政を巡る議論

■ 一部事務組合の再編議論(全国)

例:千葉県知事通知「一部事務組合の再編・統合について」

■ 市町村消防の広域化(全国)

→ 平18消防組織法改正、平24を目処に広域化

■ 他市町村への事務委託を巡る議論 (コスト論、あるべき論)

■ 市町村と府県(道州)との中間的な存在を巡る議論、広域連合等を巡る議論

→ 「三層制」論もあり(かつては「郡制」があった)。

→ 第29次地制調における基礎的自治体議論とも関連

8. 本地域の地域づくりを考えていく上で考慮すべきと考える点

道州制、また当面の地方分権改革の進展を見据えて…

○ 各市町村の「将来の姿」を、住民とともに検討

○ 本地域の“国土の結節点”としての特色を活かす施策推進
(現行の地方拠点都市基本計画策定時点から変わらないコンセプト)

○ ソフト施策の連携、広域的な公的民間サービス、市民活動支援の一層の促進 (サービス充実、効率化)

○ 地域としての自立性向上に向けた機能分担 など



首長・議会の広域連携の重要性増大