

# 第1章 道州制を巡る議論の変遷と今後の論点

南 博

## I. はじめに

### 1. 本章の背景と目的

道州制を巡る議論は、近年、改めて盛り上がりを見せている。第一次分権改革後の広域自治体論議の活発化の中で、国、地方の双方で検討が行われ、また研究者、行政、経済界など様々な立場での研究や提言が行われてきている。

しかしながら、道州制という制度に対する定義は明確とは言えず、また、道州制を巡る議論は国家統治形態にも関わる議論であり我が国の内包するあらゆる事項が対象となりうるテーマであるため、多様な角度からの検討が必要で、かつ膨大な論点を有している研究テーマであることから、現在の議論の活発化の中で「道州制」という言葉が一人歩きをしている感もある。また、道州制を巡る様々な言葉の意味について、個人や団体によってとらえ方が様々であるため、議論がさらに混乱している感も否めないと言えよう。

こうした点を踏まえ、本章においては、我が国における道州制議論の変遷と、それを踏まえた近年の道州制議論を巡る論点について整理、考察することを目的とする。まず道州制議論の変遷について全国を対象に概観した上で、近年の中国・九州地方の動向について整理する。その上で、今後の道州制を論じていく上で必要と考えられる論点について考察する。

なお、道州制の定義が明確ではない以上、「道州制を巡る議論」についても、その範囲について必ずしも明確な区切りがあるものではない。本稿においては、新たな広域自治体等の設置に係る議論あるいは府県制度の抜本的改革という大まかなとらえ方で整理している。

### 2. 先行研究の動向及び本研究の方法

道州制に関する研究は戦後に限っても戦後間もない1950年前後から行われており、近年でも多くの研究が行われている（注1）。それらは、道州制の変遷や論点の整理、また制度上の課題を整理したものや、具体的提言等に対する批判的アプローチなど、様々な観点から取り組みが行われている。

さらに、行政、経済界における検討においても、道州制の基本思想から制度設計に至るまで多角的な検討や提案が行われている。

こうした点を踏まえ、本章では公表されている政府審議会の答申や各種団体等による提言、ならびに先行研究を参考として道州制議論の変遷等を簡潔に再整理するとともに、今後の関門地域において道州制関連議論を進めていく上で特に参考となると思われる事項を中心にとりまとめを行い、論点を考察することとする。

なお、本研究は、今後の関門地域において市民等が道州制議論や特別市構想を検討する際の基礎資料の一つとして役立てていただくことを指向しているため、主要資料の引用等にも頁を割いている点をご了承いただきたい。

## Ⅱ．我が国における道州制議論の変遷

道州制を巡る議論は近年に発生したものではなく、我が国においては古くから議論が行われてきたものであり、「古いテーマ・繰り返されるテーマ」[稲葉（2005）：86]として道州制は位置づけられる。

一方で、こうした議論は、時期ごとにそれぞれ特色があり、また議論が活発に行われた時期とそうでない時期に分けることができる。ここでは、戦前から2007年度に至るまでの期間を、その議論の背景を考慮して5区分し、それぞれの概要を整理したうえで2008年度以降に想定される動向等についてまとめる。なお、時代区分の考え方については各区分の中で論じることとするが、本稿では道州制議論の変遷の概観を紹介することを目的としているため、ある程度おおまかな区分としている点、また、その時代における全ての提言等を紹介しているものではなく代表的な提言等の整理にとどまっている点をお断りしておく。

### 1．戦前・戦中における議論

まず、現在の地方自治制度とは大きく異なる制度となっていた時代における道州制議論を概観する。

現在と比較して、都道府県の区域はほぼ同一（注2）であるものの、地方自治の仕組みが大きく異なっていた戦前や戦中から、道州制に関する論議は行われていた。当時の府県は「地方自治体としての性格は持ちつつも、国の官吏である官選知事の下、国の地方出先機関としての事務を処理する存在」[田村（2004）：17]であったが、これを改革し、「知事を民選とし、府県の完全自治体化を目的として構想された」[市川（2005）：107]ものが、1927年に当時の田中義一内閣の行政制度審議会で検討された「州庁設置案」である。これ以前にも府県制度改革に関する様々な提言等は行われていたものの、この「州庁設置案」が、田村（2004）、市川（2005）らによると、政府の審議会レベルで取り上げられた道州制議論としては最も古いものとされる。その内容を以下に抜粋する。

#### 州庁設置案

1927（昭和2）年

州庁設置に関する件

- 1 府県公共団体の区域と国の行政区域との合一を止め数府県を包含する行政区劃として州を設けること。
- 2 各府県の区域（北海道は別とす）全部を6州とし各州に州庁を設け州長官を置くこと。
- 3 府県は純粹の地方公共団体とし其の固有事務に付ては完全なる自治を認め其の執行機関の長は公選とし、其の議決機関の権限は一般的とすること。
- 4 府県又はその長に国の行政事務に属する教育、産業、衛生、土木等州庁行政に関するものを成るべく広く委任すること。

- 5 府県又は其の長に委任することを得ざる国の地方行政事務は州長官に於て管掌すること。其の事務を分掌する為必要に依り支庁を置くこと。警察事務は警察署をして之を掌らしむること。警察署長は州長官に隷属すること。
- 6 州長官の地位を親任官又は親補せらるる勅任官とすること。

#### 参考案

- 1 6州の区劃は地勢交通其の他の事情を参酌して定むること。州庁所在地は各州中最も枢要の地を選ぶものとし従つて仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡の6州とすること。6州の所管区域左の如し。  
東京州。東京、神奈川、山梨、千葉、埼玉、新潟、茨城、栃木、群馬、長野の1府9県  
仙台北。青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島の6県  
名古屋州。愛知、三重、岐阜、福井、石川、富山、静岡の7県  
大阪州。大阪、京都、滋賀、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知の2府7県  
広島州。岡山、山口、広島、島根、鳥取、愛媛の6県  
福岡州。福岡、大分、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄の8県
- 2 府県自治の制度は大体市町村の例によること。
- 3～8 (略)
- 9 州長官は管内の府県市町村其の他の公共団体を監督すること。市町村の監督に関しては一部分を府県の機関に属せしむることあるべきこと。
- 10 州庁の経費は全部国費とす。
- 11 州庁所在地以外の府県には必要に依り州庁の支庁を設くこと。

出典：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年、pp110-112

これは、府県を公選の長を置く完全な地方公共団体として、その「上」に官選の州長官と州庁（国の機関）を置くという案であり、当時の状況においては大幅な地方分権を指向するものであったと言える。市川（2005）によると、これは知事公選制を目的としつつ、当時、知事が実施していた国政事務（移譲事務の対象）の中に警察事務が含まれていたため、この問題を回避するために州庁を設置することし、一方で教育、産業、衛生、土木等は州から府県へ委任することで府県を完全自治体化する、というものであった。しかし、この案については実現されることはなかった。

この案では、州庁は国の機関であり、かつ州長官は官選であるため、現在議論されている道州制論議の基本像（道州は国の出先機関の性格を有しない地方公共団体であり、公選の長を置くもの）とは大きく異なったものである。しかし、府県知事の公選と、国と地方の役割分担を進めようとする姿勢も明確に現れているものであり、意欲的な提案であったとも言えよう。

なお、論点が逸れることとなるが、筆者はこの案においても「州の区画割の案」及び「州都の案」が示されている点にも着目したい。こうした区画割や州都論議は、道州制を巡る論議の中で本質的なものとは言えず、またこうした論が先行することによる弊害も大きいと考えるが、市民の関心は高いと考えられる。さらに、各地方で道州制論を行うにあたり、関係者が集まって議論の「舞台」を整える上では必要不可欠な事項であると言えよう。我が国における政府レベルでの道州制関連の最初の提言である「州庁設置案」において、参考扱いながら6州に区画する案が示されている点は、当時から制度設計の詳細を検討していく上で区画割が議論の対象として比較的重視されていたことが現れていると考える。なお、その区画割を見ると、現在議論されている様々な案と比較し、四国4県について、香川・徳島・高知を大阪州、愛媛を広島州としている点が特徴的と言えよう。

さて、州庁設置案の後も、広田内閣、近衛内閣などのもとで道州制議論は様々な形で行われたと

される。政府だけではなく、日本商工会議所「行政機構改革に関する意見」（1942年）など、民間や政界などからの提言なども行われた。当時の道州制論議の背景として、小森（2007）は高木鉦作による「時代の、特に経済的な要請に適応した区域とするため（府県の区域は不合理、狭小）」「経済力の違う府県を対等に扱うことの矛盾の是正」といった分析を紹介した上で、「激増していた中央官庁の行政事務によって重要な国政の企画立案に専念する余裕が無い状態となり、それを改善する目的の地方への権限移譲」「迅速な行政処理と現地の実状に応じた行政の推進」「行政機関の分立の弊害の改善」「国家総動員法のもとにおける統制経済の要請」「都市問題や過疎問題に対応するための国土計画上の要請」「内地と外地が均衡した区画とする必要性」を挙げている。

当時と現在とでは社会経済情勢は大きく異なるが、府県が狭小である点など、現在議論されている道州制の背景と類似した点も一部に見られると言えよう。ただし、当時の議論は国の中央集権的体制の強化を前提としたものと考えられ、現在の議論とは全く視点が異なるものである。

なお、戦時下においては、経済行政等の統制強化を図るため、北海道を除く全国を8区分した「地方連絡協議会」（1940年）の設置、あるいは本土決戦に備えた「地方総監府」（1945年）の設置などが行われた。これらは、戦時下という特異な状況におけるものである。ただし、この点について市川（2005）は、「当時の道州制論はきわめて戦時色の強いものであったといえるが、とはいえ、それを戦時的特殊性の文脈に還元しきることもできない。例えば、都市と農村の調和のある発展を促し、人口と工業の計画的な分散配置を図るための道州制という主張は、（中略）高度成長期にも出現する。（中略）戦時期に特有なものやゆえよりも、むしろ、現代に普遍的な行政が、戦時行政という衣をまとって現れたものが多いように思われる。」[市川（2005）：111]としている。この点については筆者も同じ印象を持っており、根本的な発想、あるいは具体的な制度設計の部分では現在とは異なる面があるものの、府県制度の問題点や、広域自治体の必要性などについては、戦前と現在では共通する面があるものと言えよう。

ここで記したように、戦前における道州制論議は、具体的な提案も見られ、また府県の狭小性や、国と地方の役割分担の合理的見直しなど、現在の議論と共通するような視点も見られると言えよう。ただし、当時の議論は中央集権的体制の強化がベースとなっており、道州は国の「出先機関」として位置づけられるものであり、現在主流となっている地方分権の手段としての道州制論議とは大きく視点が異なるものである。また、当時の提案は、「道州－府県－市町村」という、地方を三層制とする議論が多く、現在主流の「道州－市町村」という二層制とは異なったものとなっている。

なお、明治期における議論と関連して一点挙げると、1990年代から道州制関連の提言等を行っている平松守彦・前大分県知事は、その著書『地方からの発想』（岩波新書、1990年）において「九州府構想」（注3）を論じるにあたり、大分県ゆかりの福沢諭吉の『分権論』（1877年）における地方分権の必要性を論じた点を引用し、自身の構想へと発展させている。平松の論は、現在も九州における道州制論議の源流を成すものの一つとして着目されているものであり、明治初期における福沢諭吉の思想は、直接的に道州制を論じてはいないものの、こうした形で現在の九州における道州制論議にも関わりを持っていると言えよう。

## 2. 戦後まもなくの議論

敗戦により、我が国の地方自治制度は大きな変革が行われることとなる。特に、知事公選制など都道府県の完全自治体化は大きなインパクトであり、それを巡って道州制、(都道)府県制度改革議論が戦後まもなくの間、活発に行われた。

まず、1948年、内閣の行政調査部は「広域地方行政制度に関する諸案」を示した。この中で、広域地方行政制度について考慮すべき点として、「①区域の広狭が問題であること」「②国の事務を地方公共団体の長に委任する場合、中央政府のこれらに対する有効適切な行政統制の方法が準備されていなければならないこと」「③中央各省が大量の事務を持つことは行政効率から見て望ましくないこと」「④地方公共団体として、市町村と府県が二重に存在することが適切かということ」の4点を挙げた上で、広域地方行政機関は国の事務を処理することを主目的とするとして、3つの具体的試案を示している。第一は、府県の上に広域地方行政庁を設置する案、第二は都道府県を廃止して地方公共団体たる道を置く案、第三は府県を廃止し国の行政区画たる州を設ける案であり、第三の案などは、一層制の地方自治を指向するものであった。しかし、これらの提案の前提となる考え方として、行政調査部は「いずれにせよ、府県に代って、主として国の事務を行うのであるから、それが地方公共団体である場合でも、これに対する中央政府の統制の必要が特に強調されなければならない。」と明記している。

また、引き続き地方行政調査委員会会議(神戸委員会)による「行政事務再配分に関する第2次勧告」(1951年)、あるいは第1次地方制度調査会答申(1953年)など、戦後まもない期間に、都道府県の広域化を巡る議論や、府県・道州の機能を巡る議論などが活発に行われた。この背景としては、日本国憲法及び地方自治法における知事公選制を巡る様々な思惑があったことが挙げられる。田村(2004)は、この間の動きについて、知事官選制の復活に熱心であった吉田内閣、府県制度改革に消極的であった鳩山内閣、府県制度を改めて政治課題として取り上げた石橋内閣、それに続く岸内閣といった形で内閣の姿勢を分析している。

そして、岸内閣の時に第4次地方制度調査会がまとめた「地方制度の改革に関する答申」(1957年)では、具体的な道州制(に類する)提言が行われた。小森(2007)はこの答申が戦後の道州制議論の頂点をなした、としている。なお、この提言に至るまで、有識者による道州制を巡る賛否両論の様々な議論があり、また全国市長会や全国町村会なども都道府県の廃止に関する提言を積極的に行う一方、全国知事会は道州制に反対の意見を示すなど、戦後の新制度のもと活発な議論が行われているが、本稿では詳細は省略する。

なお、この検討が行われた時期は、「特別市制」を巡る五大市と府県の議論等とも重なり、この提案に係る議論の複雑化にもつながっていたと考えられる。

さて、岸内閣のもとで答申された第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(1957年)は、現行都道府県制度が幾多の欠陥を有していたとした上で、都道府県を廃止し、国と市町村の間に、ブロック単位で新たに中間団体及び国の総合出先機関を設置し、官選の長を置く「地方」案、並びに少数意見としての「県」案が提案された。その概要を以下に示す。なお、引用に分量を割いているが、本案は戦後における我が国の道州制議論の特徴を端的に示しているものであり、内

容を詳細に紹介することが重要と考えてのものである。

第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(要約、抜粋)

1957(昭和32)年

第1 地方制度改革の基本方針

- ・国民生活の安定向上を図るための行政の任務が、質量ともに著しく増大。
- ・行政は地方の実情に即しつつ、全国を通じある程度統一的で、一定水準を確保した実施が必要であるため、国と地方公共団体が協同して行政上の要請に応えることが必要。
- ・行政機能の充実のためには多額の財政需要が必要であり、国及び地方を通じて合理的な行政制度を確立し、行政の経済化、効率化を強く推進することが必要。
- ・特に今後の経済の均衡ある発展、国民生活水準向上を期するためには、様々な要請に応えうる地方制度、広域的な地方行政組織の確立が緊要。
- ・市町村の行財政能力が町村合併などにより充実しているが、地方自治をより一層進展させる見地からも、地方制度の再検討が必要。

↓

- ・こうした要請に対し、現在の府県の区域は、必ずしも適当な区域とは称しえない。府県間の能力の顕著な不均衡があり、また広域行政事務を合理的に処理するためには現在の府県の区域は狭いに過ぎる。更に近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地からも、より広域において行政事務を処理することが合理的である。
- ・また、府県の事務は、いわゆる国家的性格を有するものがその大半を占め、戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県制度改革は、結果として国の地方出先機関の濫設を招き、また国及び地方を通ずる行政の総合的、効率的な運営を妨げ、経費の濫費を伴うこととなった。

↓

- ・このように、府県制度は区域の点においても、また、性格及び組織の面においても幾多の欠陥を有しているので、これを是正し、根本的な改革を行うことが必要。

↓

- ・以上のような見地において、基礎的的地方公共団体たる市町村の充実強化を図ることによって、日本国憲法の基本理念たる地方自治の本旨の実現に資するとともに、府県を廃止し、国と市町村の間には、いわゆるブロック単位に、新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、その一体的総合的運営を確保することが、最も妥当な方法であると考えられる。
- ・なお、このような地方制度改革と同時に、国の行政事務処理方式及び中央行政機構についても根本的に再検討を加えることが必要。

第2 府県制度改革の具体的方策

- 1 現行の府県は廃止。
- 2 国と市町村の間に、次のような中間団体を置くこと。

名称： 「地方」(仮称)

性格： 地方公共団体としての性格と国家的性格とをあわせ有する

区域： 全国を7ないし9ブロックに区分。なお現行府県の区域は原則として分割しないものとするが、必要がある場合は分割することを認める。

組織： ○「地方」に議決機関として議会を置く。議員は直接選挙、任期4年

○「地方」に執行機関として「地方長」を置く。地方長は地方の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命。国家公務員とし、任期3年。政治的団体の構成員でないこと。なお、議会は内閣総理大臣に対し地方長の罷免を請求できる。

○「地方」の職員には、国家公務員の身分のものと地方公務員の身分のものを併用。

○現在の府県庁の所在地その他適当な地に、「地方」の支分庁を置く。

事務： ○「地方」は、国が処理している事務のうち「地方」に移譲できるものと、府県が処理している事務のうち市町村に移譲できないものを処理する。

○国の地方出先機関が処理している事務は極力「地方」に移譲し、出先機関は廃止。

○府県が処理している事務は極力市町村へ移譲。現在国が処理している事務についても、できるだけ市町村への移譲を考慮。この場合、市町村の規模及び能力に応じて、移譲する事務に差異を設けることができる。

○府県の各種施設は、根本的な統合整備を図ること。

○「地方」は、その処理する事務につき、条例又は規則を制定できる。

財政： ○「地方」は課税権を有する。

○「地方」の独立財源を充実し、あわせて財政調整の方法を考慮。

3 「地方」の区域を管轄区域とする国の総合地方出先機関（「地方府」（仮称））を置くこと。

○ 「地方府」の首長は、「地方」の執行機関たる「地方長」をあてる。

○ 国の地方出先機関のうち、事務を「地方」に移譲できないものは、原則として「地方府」に統合。

4 大都市制度、首都制度

○ 大都市行政の運営の合理化を図るため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮。

○ 首都制度については別途考究。

## 地方制度改革に関する少数意見

### 第1 地方制度改革の基本方針

- ・地方制度改革を検討するに際しては、まず第一に、戦後その面目を一新した地方制度の根本精神をあくまで尊重し、それがわが国の民主政治の確立の上に果たした役割を高く評価し、これを一層伸張せしめることに基調を置かなければならない。必要最少限度の改革に止めるべき。
- ・第二に、府県の区域は時代の進展に即応せしめることを考えなければならない。おおむね3、4の府県の統合により、その区域を広域化し合理化しなければならない。
- ・第三に、府県の果たすべき機能を明確にしなければならない。国、府県、市町村の事務の合理的配分と、事務処理を裏付ける財源配分の検討が必要。

### 第2 府県制度改革の具体的方策

現行府県の完全自治体としての性格は、これを維持しつつ、おおむね3、4の府県を統合して府県の区域を再編成するとともに、国、府県及び市町村を通じて事務の合理的配分を行い、各々の機能を相互の重複なく、十分に発揮させるような体制を確立する。

- 1 名称 統合された団体の名称は、「県」（仮称）
- 2 区域 おおむね3、4の府県を統合。現行府県の区域は必要により分割
- 3 組織 ○「県」の議会議員は住民が直接選挙。  
○知事は現行どおり住民が直接選挙。任期4年、引き続き再任を認めない。  
○「県」の支分庁は原則として置かない。当分の間は簡素な支分庁を置くことも可。
- 4 事務 ○現在府県が処理している事務のうち、社会福祉、保健衛生その他住民の日常生活に直結する事務は、基礎的の地方公共団体たる市町村に移譲。県は次に掲げるような事務を担当。
  - ・地方の総合開発計画の策定、治山治水事業その他広域にわたる事業
  - ・義務教育その他の教育の水準の維持、警察の管理及び運営その他統一的処理を必要とする事務※市町村と「県」が、相互に機能を異にしつつ民意に即した行政を行う。  
○現在国が処理している事務のうち、「県」、市町村に移譲できるものは極力移譲。特に国の地方出先機関の所掌はできる限り移譲し、出先機関は廃止または県に統合する。  
○府県の機関に委任されている国の事務は、できるだけ「県」の自治事務とする。
- 5 財政 ○事務の再配分に伴い、裏付けとなる財源の配分を考慮する。  
○財政調整の制度は合理化して存置。
- 6 大都市制度 事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮
- 7 首都制度 特別区の存する区域を中心とした合理的区域をもって、別途考究。

出典：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年、pp120-136の全文掲載をもとに、筆者要約

これを見ると、「地方」案は官選の長を持ち、戦前に国の総合出先機関としての役割を果たしていた都道府県の復活を意図したものであり、中央の統制強化につながるものであった。

しかし、第4次地方制度調査会の中においても「地方」案に対する賛否が拮抗し、全く異なる少数意見として公選の知事を持つ「県」案が併記されることとなった。こうした混乱もあり、政府はこの答申を踏まえた制度化を進展させることはなかった。こうした経過を踏まえ、これ以降、ほぼ現在の都道府県制度へと安定化が図られた。

ここで示された少数意見の「県」案は、その区域が「3、4府県を統合」としている点以外については、現在議論されている道州制とかなり共通する部分を持っていると感じられる。例えば公選の議会・首長を有する点、国・「県」・市町村の間の役割分担を明確にして事務移譲を大幅に進める点、特に国の地方出先機関の事務を移譲し機関を廃止する点、財政調整制度は合理化して存置とする点、などである。もちろん、機関委任事務は既に廃止されている点など、当時と比較すると現状は変化しているが、現在、50年前の提言（ただし少数意見としての位置づけ。）と同じような議論が再び行われている点は注目に値する。

### 3. 1960～1980年代の動向

第4次地方制度調査会の「地方」案が具体化されなかったことにより、道州制論議はいったん収束したが、高度経済成長期に入った1960年代において、市町村や都道府県の広域行政の必要性については繰り返し議論が行われた。東海地方や関西地方においては経済界などが府県合併の具体案を提案するなど、大都市圏においては議論が活発化した。こうした点を踏まえ、第10次地方制度調査会は、1965年9月に「府県合併に関する答申」をまとめ、府県の自主的合併を推進する考えを示した。また、合併手続きとして、関係府県の発意に基づく合併の手続きとして、関係府県議会の議決による申請に基づき、内閣総理大臣が国会の議決を経て処分するみちを開くことを考慮すべき、とし、さらに府県合併特例法（仮称）の必要性を示した。

これを受け、1966年から1969年の間に3度、都道府県合併特例法案が政府から提出されたが、反対意見も多く廃案となった。

これ以降、1980年代にかけては、政府レベルで道州制論議が積極的に示されることはなく、前述のような一連の議論を踏まえて都道府県が安定的なものとして受け止められていた。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」（1981年）では、府県制度の改革について、「現在の府県制度は国民の生活及び意識のなかに強く定着」「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」としている。

一方、経済界においては、この時期から、地方分権の発想に基づく道州制論議が行われるようになった。代表的なものとしては、関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」（1969年）、日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを」（1970年）、「あすの西日本を考える30人委員会」（西日本新聞社が組織）「九州自治州への提言」（1972年）などが挙げられる。このうち、我が国における道州制あるいは府県制度改革に対する地方からの提言として先導的役割を果たしていたと考えられる関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」の抜粋を以下に示す。

地方制度は、地域住民の生存と福祉の向上に重要かつ広範な関係を有する行政を民主的かつ効率的に行ない、あわせて地域社会の基盤耕造の変貌に伴う行政需要の変化に十分即応しうるものでなければならない。しかるに、現行の府県制度はかような要請に応ずるだけの能力に乏しい。（中略）

当連合会はつとに広域行政の必要性を主張し、昭和三十年以来これの早期実現を繰り返し要望してきた。昨年にはそれらの主張の理論的解明を行い、道州的規模の地方行政体制が住民福祉の向上と経済社会の発展のために有効であることを実証し、「広域行政の経済効果」と題して公けにした。さいわい最近各方面で広域行政に対する関心が急速に高まってきていることはまことに喜ばしい。当連合会は七〇年代の国づくりの基礎として、この際現行地方制度を抜本的に改革し、全国的に道州制を実現することが緊急であるとの結論に達した。その基本的構想は以下のとおりである。

記

1. 「道州」の設置とその規模

現在の都道府県を廃止し、代りに「道」または「州」を置く。道州は、社会的・経済的・自然的見地から、全国をブロックに区分することとする。その場合その規模は、激動する地域社会の発展の方向をも勘案し、一地方団体の手で過密・過疎問題の解決や、地域の特性に応じた開発計画を効率的に策定・実施でき、しかも住民の共通の連帯感を基盤とした一体的な行政管理が可能となる区域でなければならない。

2. 組織

道州は、住民の直接公選による首長と議会を置く。（中略）

3. 事務配分

道州は、国より委譲される事務および現行府県事務のうち、市町村に移譲し得ないものを行うこととする。

(1) 国家行政事務の中には、現在の府県制度の欠陥を補うために行われているものが少なくなく、国は道州の設置による地方制度の充実とともにできる限り事務移譲することが望ましい。（中略）

(2) 市町村は、住民生活にもっとも身近な行政をきめ細かく行う基礎的地方公共団体として、その機能の充実強化をはからねばならない。その見地から現行府県の手続きを出来るだけ市町村に移譲する必要がある。ただ最近の住民の生活・行動様式の変化に対応する行政広域化の必要性は市町村行政の面でも生じており、空洞化しつつある自治を回復し、これを強化する見地から市町村規模の適正化をはかることが望まれる。なお大都市については、その特殊性にかんがみ別途適切な措置を検討する必要がある。

4. 経過措置

道州制の実現に当っては、制度の根本的改変に伴う無用の摩擦・混乱を極力回避する意味において、しかるべき漸進的な措置を講じることが肝要である。

5. 専門委員会の設置

道州制実現は国の主導によることなく、地域住民の盛り上がる世論を背景として行われねばならない。しかしながら、政府においても、地域再編成を検討するための権威ある専門委員会を設置し、制度改革の具体的構想を提示し、地域住民にあらかじめ十分な判断資料を提供してその批判を仰ぐなど、これが実現のための周到かつ積極的な配慮を望みたい。

以上

出典：富士総合研究所『東京における自治制度等に関する調査・検討報告書』東京ガス、2001年、p71

経済界において、こうした分権型の国土を求める声が現在に至るまで継続的に上がっている点は注目すべき点であろう。ただし、関西経済連合会については、この後、地方分権の推進方策として、道州制ではなく、国の地方出先機関の統合や府県連合を中心とした提言へと移行している。

1980年代後半になると、行政改革の議論が進められる一方、東京一極集中問題などが大きな社会問題となり、その改善を求める声が大きくなっていった。臨時行政改革推進審議会（第2次行革審）の「国と地方の関係等に関する答申」（1989年）においては、「現行制度を社会経済の変化に対応し多様で弾力的なものとするべきであり、現在の地方公共団体の区域を越えた広域的な行政体制の実現の促進に向けても多様な方途を講ずる必要がある」等の考え方を示した上で、改革方策として掲げた「都道府県行政の広域化」の中で、「いわゆる道州制に関する検討」に対する認識として、広く各界の検討を要請するとともに、国においても都道府県連合や都道府県合併を踏まえつつ検討を進める、としており、優先順位は低いものの改めて道州制の検討の必要性が示された。なお、この「国と地方の関係等に関する答申」においては、「地域中核都市」（現：中核市制度）、「都道府県連合、市町村連合」「市町村行政の広域化」「小規模町村の在り方の検討」「政令指定都市への事務権限の委譲の拡大」などが掲げられており、その後現在に至るまでに実現した制度・施策（中核市、広域連合、市町村合併推進など）や、現在も引き続き検討されている制度（小規模市町村の在り方の検討、圏域行政の充実）が盛り込まれている点特徴的である。

なお、政府レベルの検討と同様、1980年代における地方、民間における道州制議論は比較的活発ではなかった。関西経済連合会「地方庁構想」（1981年）や、日本商工会議所「新しい国づくりのために一広域行政・道制の提案」（1982年）、中部経済連合会「望ましい国と地方のあり方」（1989年）などが見られるに止まり、これらは以前から活発な提言を行っていた団体が、その内容を発展させたものを発表したものとなっている。また、関西経済連合会や中部経済連合会の提案は、地方分権の重要性を唱えつつも、まずは国の地方支分部局を統合し、その国の機関へ中央から権限等を移譲することを第一に論じたものであった。なお、80年代後半からは、国で臨時行政改革推進審議会での議論などが活発化して地方分権への関心が高まり、1990年代初頭における経済団体等による提言へとつながっていく。

なお、1980年代においては、研究者や評論家等による道州制研究は活発に行われた。主なものとしては、高木鉦作（1986）「戦後体制の形成－中央政府と地方政府」、天川晃（1986）「変革の構想－道州制論の文脈」、佐々木信夫（1989）「広域行政制度に関する政策科学的考察－道州制論を中心として－」などが挙げられよう。これらにおいては、過去の道州制の特色や実現に至らなかった背景等について分析が行われている。

#### 4. 第1次分権改革前後の動向

1990年代になると、国における地方分権改革が本格化する一方、地方政治家や民間等による道州制議論が改めて活発化した。また、一方で、バブル経済の崩壊など、我が国の社会経済、あるいは国と地方の財政状況等に大きな変化が生じた。

国においては、臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）の「最終答申」（1993年）において、「抜本的な地方分権の必要性」を掲げた上で、国と地方の役割分担の本格的見直し、国からの権限の移管等の推進、地方自治体の財政基盤の強化、自立的な地方行政体制の確立、地方分権に関する立法化の推進に関する考え方を示している。このうち、自立的な地方行政体制の確立の中で、都道

府県に関しては以下のような記述が見られる。

臨時行政改革推進審議会（第3次行革審）「最終答申」（道州制関連部分抜粋）

1993（平成5）年

#### IV 地方分権の推進

##### 5 自立的な地方行政体制の確立

(3)都道府県に関しては、国の執行機関的な性格から脱却し、地域における総合的、広域的な自治行政主体として、市町村と密接に連携した行政を展開していくことが期待される。また、現在の都道府県の枠を超えて対処しなければならない事態も確実に増えると予想されるが、その際には、既存の制度の活用や都道府県による広域連合の積極的な設立によって対応すべきである。

さらに、将来の都道府県合併についても固定観念にとらわれない真剣な取組を行うほか、全国的に都道府県合併の機運が高まるような状況が発生する場合に備え、現行の都道府県制に代わるべき新しい広域的自治体制度（いわゆる道州制）の意義等について国として幅広い観点から具体的検討を行う必要がある。

出典：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年、p150

道州制については、その議論の必要性は掲げられつつも、権限移譲の推進や広域連合での取り組みなどを優先することと位置づけた。

1995年には地方分権推進法が制定されて地方分権推進委員会が発足し、1999年まで第5次におたる勧告を行い、2000年に地方分権一括法が施行されるなど、1990年代移行は地方分権が急速に進むこととなった。この第1次分権改革については、市町村合併の推進も含め、我が国の地方自治においては大きなインパクトのあるものであったが、政府レベルにおいて道州制が直接的に検討対象となったものではないため、本稿ではその分析等を行わないこととする。ただし、地方分権推進委員会が第1次地方分権改革を総括した「最終報告」（2001年）においては、今次の分権改革は未完の分権改革であるとした上で、「Ⅲ 地方分権や市町村合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」の中で、「これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかによるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的な地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた先に述べたような（道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から行われている各種提言等）新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性がある。そして、分権改革が次の第2次分権改革から更に第3次分権改革へと発展する段階になれば、地方自治制度の将来像を明確にする必要に迫られるのではないか。」としている。これは、分権改革が進んでいく中で道州制議論が活発化するであろうことを示唆したものであると言えよう。

また、この地方分権推進委員会「最終報告」の中では、道州制論、連邦制論、廃県置藩論などの提言が近年に行われていることが記されているが、1990年代から2000年頃までには、様々な個人、団体等から多くの提言が行われた。そのうち、主なものを以下に列挙する（発表年順）。

1990～2000年における道州制関連の提言等（政府審議会等の答申などは除く）

○ 政党、公的団体、各種団体（民間含む）による提言

- ・日本青年会議所「地方分権へのいざない」（連邦制案）1990年
- ・行革国民会議 地方分権研究会「地方主権の提唱」1990年
- ・関西経済連合会「都道府県連合制度に関する提言」1991年 ※道州制の提案ではない
- ・民間政治臨調「地方分権に関する緊急提言」1992年
- ・平成維新の会「連邦制・道州制提案」1993年
- ・経済同友会「地方活性化委員会提言」（都道府県合併）1993年
- ・行革国民会議 地方主権研究会「日本連邦基本構想」1994年
- ・地域産業政策研究会（北海道経済4団体）「地域政策府構想」1995年
- ・日本青年会議所「日本再編絵巻J C流」1997年
- ・読売新聞社「地方再編構想」1997年
- ・経済同友会「地方主権による新しい国づくり」1998年
- ・はまなす財団「『いま、北を考える会』の提言」1999年
- ・民主党「政権政策委員会提言」1999年
- ・自由民主党道州制を実現する会「道州制の実現に向けた提言」2000年
- ・経済団体連合会「自立自助を基本とした地方財政の実現に向けて」2000年
- 地方自治体による提言
  - ・岡山県 21世紀の地方自治研究会「連邦制の研究報告書」1991年
- 研究者、実務家等による論文、提言等
  - ・平松守彦『地方からの発想』岩波新書、1990年（含む：私の九州府構想）
  - ・芝罘 編『日本道州制国家論』世界思想社、1990年
  - ・二十一世紀研究会『新・日本改造論—若手官僚グループによる政策提言』プレジデント社、1990年
  - ・松下政経塾魁の会編『2010年霞ヶ関物語—日本の政治はこう変わる』二期出版、1991年
  - ・大杉覚「戦後地方制度改革の＜不決定＞形成—地方制度調査会における審議過程をめぐって—」東京大学都市行政研究会、1991年
  - ・大前研一『平成維新 PART 2 国家主権から生活者主権へ』講談社、1992年
  - ・蠟山政道ほか『比較地方行政論』国土社、1992年
  - ・小沢一郎『日本改造計画』講談社、1993年
  - ・恒松制治 編著『連邦制のすすめ 地方分権から地方主権へ』学陽書房、1993年
  - ・古川俊一 編著『連邦制 究極の地方分権』ぎょうせい、1993年
  - ・天野光三『国土再編計画—リニア・遷都・道州制による21世紀のグランドデザイン』PHP研究所、1994年
  - ・辻山幸宣『地方分権と自治体連合』敬文社、1994年
  - ・佐々木信夫『新しい地方政府』芦書房、1994年
  - ・鳴海正泰『地方分権の思想 自治体改革の軌跡と展望』学陽書房、1994年
  - ・平松守彦『「日本合衆国」への道』東洋経済新報社、1995年
  - ・高寄昇三『地方分権と大都市—府県制度批判—』勁草書房、1995年
  - ・PHP総合研究所編（斎藤精一郎監修）『日本再編計画—無税国家への道』PHP研究所、1996年
  - ・平松守彦『私の日本連合国家論』岩波書店、1997年
  - ・読売新聞社『21世紀への構想：国のシステムと自治の再構築をめざして』読売新聞社、1997年
  - ・平松守彦・大前研一・江口克彦『「熱論」合州国家・日本—21世紀の国のかたち 繁栄のかたち』PHP研究所、1998年
  - ・岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年
  - ・佐々木信夫『地方分権と地方自治』勁草書房、1999年
  - ・岩崎正昭『道州制は北海道から』北海道問題研究所、1999年
  - [以下、雑誌論文等]
  - ・野村隆「連合・連都・連邦構想—多極分散型国土形成のための抜本的な地方分権策試案」『自治研究 66巻 7号』、1990年
  - ・新藤宗幸「いま、府県連合と道州制を考える」『都市問題研究 43巻 2』、1991年
  - ・藤原佳子「「道州制」を考える」『東海銀行調査月報 529』、1991年
  - ・磯村英一「日本型広域行政の課題」『都市問題研究 45巻 4』、1993年
  - ・朝日生命保険「地域経済と道州制」『経済月報（朝日生命保険）294』、1993年
  - ・新藤宗幸「道州制はなぜダメなのか」『地方政治 403』、1993年
  - ・中山太郎「道州制について」『地方政治 403』、1993年
  - ・恒松制治「連邦制の提唱」『地方政治 405』、1993年
  - ・昇秀樹「21世紀の地方自治—連邦制の導入など地方分権化をすすめ、地方都市から21世紀型のライフスタイルを全国、全世界に情報発信—」『都市問題研究 46巻 1』、1994年
  - ・林宜嗣「望ましい府県制度と市町村制度」『21世紀ひょうご 62』、1994年
  - ・天野光三「東京—極集中の是正と地方分権・道州制」『土木学会誌』、1995年

- ・坂田期雄「広域行政—最近の新しい展開と今後への期待—」『都市問題研究 50 巻 6』、1998 年
- ・PHP 総合研究所「地方政府の確立に向けて」『PHP 政策研究レポート vol.1 No.18』、1998 年
- その他、財界人、著名人等による雑誌記事等
  - ・舛添要一「「道州制」で東京一極集中、地方過疎を一举に解消できる（「'90 年日本改造」8 つの提言〔5〕）」『週刊現代 32 巻 5 号』、1990 年
  - ・宇野収「「道州制」こそ東京一極集中から地方を救う—現在の中央集権体制を壊さなければ 21 世紀が危ない。関西財界トップは警告する」『プレジデント 29 巻 6 号』、1991 年
  - ・裕宗夫「東京「都」は、もう要らない—今こそ道州制導入を！（特集・東京が今、危ない）」『東洋経済 5085』、1992 年
  - ・長野士郎「新たな地方自治制度を模索する（特集・東京一極集中をいかに是正するか）」『月刊 k e i d a n r e n 40 巻 8 号』、1992 年
  - ・平松守彦・横路孝弘・大前研一「北海道も九州も「道州制」を目指す—維新の第 1 歩は「中央集権」を壊すことだ（座談会）」『プレジデント 30 巻 12 号』、1992 年
  - ・中川剛「道州制は憲法違反か（憲法のここがいけない—10 人の学識が指摘する 10 の欠陥）」『諸君！ 25 巻 4 号』、1993 年
  - ・西部邁「明暗をわける“道州制”の論議」『財界 41 巻 12 号』、1993 年
  - ・篠沢秀夫「大きな祖国と小さな祖国—道州制の思想を求めて」『諸君！ 25 巻 6 号』、1993 年
  - ・田川憲生「今、何が問われているか。有力地方紙記者からの発信—都道府県制で対応できぬ」『潮 433』、1995 年
  - ・山東良文「日本再生のために「州制」を」『中央公論 113 巻 10』、1998 年

上記は一例にすぎないが、様々な観点から多様な論者の発表が活発に行われていることをうかがい知ることができよう。これらはそれぞれ様々な特色を持っているが、ほとんどのものは、地方分権の発想に基づく道州制を論じており、戦後まもなく見られたような「国の総合出先機関としての道州」は指向されていないと思われる。しかし、平松守彦の「九州府構想」のように、地方分権のプロセスとして国の出先機関を統合した機関を国と府県の間設置する、という視点も見られる。関西経済連合会が 1980 年代から提言している内容もこうしたものである。ただしこれらについても、戦後まもなく見られたような、中央による統制強化議論を復活させているものではなく、地方分権のための現実的なプロセスとして、こうした方策を提言していると考えられる。

また、恒松治や古川俊一、あるいは日本青年会議所などから、「連邦制」を冠した提言等が行われたことも特徴的である。連邦制と道州制の言葉の使い分けは必ずしも統一的な基準で行われているものではないが（注 4）、連邦制という視点も注目を集めることとなった。さらには、経済界等からの提言においては、東京一極集中の是正や地域活性化の観点という、1980 年代から継続する視点で論じるものも多く見られる。

なお、政府レベルにおいては、経済審議会においても道州制が触れられた。1999 年の経済審議会「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」においては、地方の自立が必要とした上で「行政の広域化の推進」を掲げ、「中長期的には、市町村の機能強化を踏まえ、都道府県合併も視野に入れて、都道府県の持つべき機能とその機能にふさわしい適切な規模について検討する。その上で、道州制の意義について、幅広い観点から検討を行う。」としている。

また、1999 年に「市町村の合併の特例に関する法律（合併特例法）」が改正され、住民発議制度の拡充、普通交付税の合併算定替の期間延長、合併特例債の創設、市となる要件の特例などが盛り込まれ、同年 4 月から、いわゆる「平成の大合併」が始まった。分権の「受け皿」整備として市町村合併をとらえた場合、前述の地方分権推進委員会「最終報告」の指摘のように、市町村合併の進展が都道府県改革に直結して論じられることが必然的に発生することとなり、これ以降、改めて政

府レベルで道州制議論が大きなテーマとして扱われることとなる。

## 5. 2001年以降の動向

### (1) 国における検討

第1次分権改革後に発足した第27次地方制度調査会では、社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について審議し、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年)を発表した。この答申が第28次地方制度調査会の答申(後述)につながっていくこととなる。第27次地方制度調査会答申のうち、道州制に直接的に言及している箇所の抜粋を以下に示す。

※**太字下線**は、答申に対し筆者が重要と思う部分に修飾したもの

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」(抜粋)

2003(平成15)年

前文 (略)

第1 基礎自治体のあり方 (略)

第2 大都市のあり方 (略)

第3 広域自治体のあり方

#### 1 変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、**広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある**中であって、**広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。**

#### 2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求められる中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。**都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待**されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、**バランスのとれた公共サービスの維持**に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、**都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり**、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

#### 3 広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、**都道府県の区域の拡大が必要**である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、**現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある。**

##### (1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、

関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

## (2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限移譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとするが、当調査会としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のように考え方を整理することとした。

### ① 基本的考え方

道州制は、**現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築**することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

ア 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。

イ 道州制の導入に伴い、**国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲**する。

ウ 道州の長と議会の議員は**公選**とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

### ② 役割と権限

道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。すなわち、国は、現行地方自治法上、a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、c)全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、a)、b)のほかc)のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、基礎自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、より一層大きな役割を担うこととなる。

**道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。**

また、**国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管**する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

### ③ 道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、道州の区域は、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法とが考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

### ④ 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、**自立性を高めることを原則**とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、**新たな財政調整の仕組みを検討**するものとする。

### ⑤ 連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、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の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創

設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・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、といった問題があり、**我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とするとは適当ではない**と考えられる。

⑥ 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a)現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることでよいか、b)道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、c)首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、d)道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、**道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある。**

出典：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」2003年

この答申により、「現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度（道州制）の導入を検討する必要」という認識が示され、また、「現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築」することや、「道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲」という基本的考え、また「議会と長は公選であること」等の方向性が示され、これによって1980年代頃から議論されてきた道州制について考え方が整理され、その導入の必要性を明確に述べたという点では、大きな役割を果たすものであったと言える。また、これにより、各地方や経済団体等における道州制議論が一層活発となり、2005年前後に多く出された提言等に結びついていると考えられる。

また、「連邦制の導入は適当ではない」ことも明示した。さらには「道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある」ことも並記しており、地方制度調査会内において様々な意見交換が行われたことが伺われる。

なお、この答申のなかで、都道府県の広域化の手段として道州制と並んで示された都道府県合併の手続きの簡素化については、2004年の地方自治法改正で実現された。

この第27次地方制度調査会を引き継ぐ形で2004年3月に設置された第28次地方制度調査会においては、諮問事項に「道州制のあり方」「大都市制度のあり方」が明記され、道州制に関する詳細な議論が行われた。結果として2006年2月、「道州制のあり方に関する答申」が行われた。この提言に対しては様々な意見はあるものの、2007年度段階における日本の道州制議論の“(国から見た)基本形”的存在であると言えよう。その概要について、以下に示す。

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の骨子

2006（平成18）年

1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
  - ① 市町村合併の進展等の影響
  - ② 都道府県を越える広域行政課題の増加
  - ③ 地方分権改革の確かな担い手の必要
  
- 2 広域自治体改革と道州制
  - 広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。
  - すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像※の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。
    - ※ 「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」
  - こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。
  
- 3 道州制の制度設計
  - (1) 検討の方向
    - ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
    - ② 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
    - ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。
  - (2) 基本的な制度設計
    - ① 道州の位置づけ
      - ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。
    - ② 道州の区域（略。区域例を3案提示）
    - ③ 道州への移行方法
      - ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。
    - ④ 道州の事務
      - ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
      - ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。
    - ⑤ 議会・執行機関
      - ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
      - ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。
    - ⑥ 道州制の下における税財政制度
      - ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
      - ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
      - ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。
  
- 4 道州制の導入に関する課題
  - 道州制に関わる検討課題は広範※。また、道州の設置と都道府県の廃止は、我が国の圏域構造を将来にわたり方向づけ、国民生活にも大きな影響。
    - ※ 国の政治行政制度のあり方、国・地方の行政組織のあり方、国・地方を通じた行政改革との関係など
  - 道州制の導入に関する判断は、広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき。
    - 政府においては、引き続き検討を進め、論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要。道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することも考えられる。
  - 答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待。

出典：第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の骨子 2006年2月

また、とりまとめの中で、道州制の下で道州が担う事務のイメージが以下のように示されている。

表 1 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		
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>国道の管理</b></li> <li>・ <b>一級河川の管理</b></li> <li>・ 特定重要港湾の管理</li> <li>・ <b>第二種空港の管理</b></li> <li>・ <b>砂防設備の管理</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方道の管理（広域）</li> <li>・ 二級河川の管理（広域）</li> <li>・ 第三種空港の管理</li> <li>・ <b>保安林の指定</b></li> </ul>	
環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>有害化学物質対策</b></li> <li>・ 産業廃棄物処理対策</li> <li>・ 野生生物の保護、狩猟監視（希少、広域）</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>大気汚染防止対策</b></li> <li>・ 国定公園の管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>水質汚濁防止対策</b></li> </ul>
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>中小企業対策</b></li> <li>・ <b>農業振興政策</b></li> <li>・ <b>指定漁業の許可、漁業権免許</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>地域産業政策</b></li> <li>・ <b>農地転用の許可</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>観光振興政策</b></li> </ul>
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>自動車運送、内航海運業等の許可</b></li> <li>・ <b>旅行業、ホテル・旅館の登録</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>自動車登録検査</b></li> </ul>	
雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>職業紹介</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>職業訓練</b></li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>労働相談</b></li> </ul>
安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ <b>危険物規制</b></li> <li>・ 武力攻撃事態等における避難指示等</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 大規模災害対策</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 広域防災計画の作成</li> </ul>
福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 介護事業者の指定</li> <li>・ 高度医療</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 重度障害者福祉施設の設置</li> <li>・ 医療法人の設立認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 感染症対策</li> </ul>
教育・文化	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 学校法人の認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 高校の設置認可</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 文化財の保護</li> </ul>
市町村間の調整	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市町村間の調整</li> </ul>		

※ **ゴシック体** は、原則として道州が担う事務の中で、国から権限移譲があるもの。

出典：第 28 次地方制度調査会「道州制答申」のポイント 2006 年 2 月

この第 28 次地方制度調査会答申については、地方分権型の道州制について、その基本的な姿に対する考え方を明確に示した点は評価できよう。特に、「広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づける」としている点、さらに制度設計の検討の方向性として「地方分権を推進し、地方自治を充実強化する」ことを挙げている点は、道州制を単なる行政改革の手段や中央集権体制の強化のためではなく、地方分権を推進して、よりよい国のかたちを実現するための手段として位置づけており、市民に対し明快なメッセージを発していると言えよう。

しかし、制度設計については、今回の答申では考え方しか示されていないものの、国から道州に移譲する事務について、国の地方支分部局の事務を主に想定しているなど、先に掲げた基本的な考え方を具体化するための方向性を示し得ていないのではないかと思われる点もある。いわゆる“霞ヶ関”の企画立案機能等も含めた権限移譲など、国家統治機構の抜本的改革を求める一部の地方側の道州制推進論者などからは、不満の残る内容であったと言えよう。

なお、調査会委員でもあった西尾（2007）によると、調査会の中で最も意見が分かれたのは道州制への移行プロセスであった、としており、また、「道州－市町村」の二層制にするか、「道州－府県－市町村」の三層制にするかという点についても議論があったことを指摘している。

また、小西（2006）は、「第 28 次地方制度調査会は道州制を推進したのではなく、これまでの分権改革と逆行する道州制を封じる意味が強い」と指摘しており、この点は西尾（2007）も述べてい

る。この背景としては、道州制については、2007年度現在において進行中である第2次分権改革の次の課題として有識者から認識されていることが考えられよう。

なお、こうした有識者の見方があり、また後に第2次分権改革のために設置されることとなる地方分権改革推進委員会における検討等「順番が相前後」する感が強いにもかかわらず、第28次地方制度調査会の答申後、国や各地方等において、道州制を巡る議論は活発化することとなった。

2006年の安倍内閣発足に伴い道州制担当大臣が設置され、2007年1月、大臣のもとに道州制ビジョン懇談会ならびに経済団体代表によって構成される道州制協議会を設置し、道州制の導入に関する基本的事項を議論して「道州制ビジョン」を策定するための議論が始まった。会長となった江口克彦・PHP総合研究所代表取締役社長が2007年9月の会議で提示した「地域主権型道州制」構想は、各種報道等でも幅広く取り上げられ注目を集めた。2008年3月には中間報告をとりまとめ、2009年度中には最終的な報告が行われる見込みとなっている。なお、本稿執筆時点では中間報告は公表されていないが、2007年12月の第14回会議では、「道州制ビジョン懇談会における論点整理(案)」が資料として示されている。その目次構成について以下に示す。

「道州制ビジョン懇談会における論点整理」目次	
2007（平成19）年12月	
1	現状の課題
(1)	中央集権体制の限界・東京集中（政治・行政権力、企業本社、マスコミ）、地方の閉塞感・危機感、地域間格差
(2)	国と地方の役割分担の不明確さ
(3)	市町村合併の進展による都道府県の役割等への影響
(4)	地域住民の政治・行政への参加意識の欠如
(5)	財政赤字、少子高齢化等、将来への不安
(6)	グローバル化、アジア諸国の台頭
(7)	学力低下（人材の劣化）
2	道州制の理念と目的
(1)	基本認識
(2)	地方分権（地域主権）社会・分権型国家の実現
(3)	東京一極集中に対抗できる広域地域経済圏
(4)	地域住民の政治・行政への参加
(5)	多様性のある国、活力のある地方の実現
(6)	国際的次元における地域の重要性
(7)	広域行政課題の増加
(8)	国・地方を通じた行財政改革
3	導入のメリットと指摘される課題（問題点）
(1)	考え方
(2)	メリット
(3)	指摘される課題（問題点）
4	道州制が目指す国の姿
5	道州制と国家の統治機構との関係
(1)	政治制度
(2)	中央政府の縮減・再編、地方支分部局の廃止
6	国と地方の役割分担
(1)	役割分担の基本的考え方
(2)	国の役割
(3)	道州の役割
(4)	基礎自治体の役割
(5)	国と道州、道州間の調整等
7	道州のあり方
(1)	道州は地方自治体であること
(2)	自立可能な道州であること
(3)	道州の個性と競争
8	道州の組織・税財政制度
(1)	道州の組織
(2)	道州の税財政制度
9	道州の区域
10	道州制の導入（実現）プロセス
(1)	進め方
(2)	移行方法
(3)	検討機関
(4)	スケジュール
11	道州制特区関係

出典：道州制ビジョン懇談会（第14回）資料、2007年12月

この懇談会は「道州制ビジョン」の策定に資する議論が目的であり、道州制導入に向けた理念や、制度設計を行う上での方向性を示すための広範な議論が行われていることが伺われる。なお、12月時点で、特に議論が必要、とされた点については、以下のものが挙げられる。

- ・「道州制の理念と目的」の中で示すのは、「地域主権」か「地方分権」か。
- ・国家統治のあり方は単一性か連邦制か。
- ・一定期間、道州と基礎自治体の間に一定の役割を担う自治体を置くかどうか。
- ・首長の選出方法は直接公選制か議員内閣制か。
- ・財政調整は必要か。また垂直調整か水平調整か。
- ・具体的な区割り案を示すか。
- ・移行方法は順次導入か一斉導入か。
- ・道州制導入にあたっての検討機関をどのようにするか。
- ・どのような導入スケジュールにするか。

我が国において道州制を導入するかどうか、導入する場合、その制度設計をどのようにするか、という点については、今後、各所できめ細かな研究や検討が必要であろう。この懇談会は、そうした議論を行う上で前提となる一定の方向性を示す（必ずしもその方向通りに進むとは限らない。）という点で、今後の報告等が注目される存在である。

なお、上記の一連の流れの他に、政府レベルの検討・施策としては、いわゆる「北海道をモデルとした道州制特区」が挙げられる。2006年には道州制特区推進法が成立し、北海道または3以上の都府県が合併した都府県を対象に国からの権限移譲や地域の特性にあった制度への変更等を先行的、モデル的に実施することに着手している。位置づけとしては、全国的な道州制の制度設計を行う上での試行的取り組み、とされている。

## （2）政党における検討

主な政党の近年における動向について簡単に整理する。

自由民主党は道州制推進議員連盟などで道州制に係る提案等を行ってきたが、2004年には道州制調査会を設置し、2005年に第1次中間報告、2007年6月には「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめている。ここでは、道州制推進の観点から、その導入の意義・目的を「①国際社会に発信できる多極多彩の活力ある圏域を地方に創出すること」「③地方分権を推進し基礎自治体の行財政基盤を強化すること」「③効率的な行政システムを構築すること」としており、中央集権体制を一新し、国家の統治機構を再構築する課題として位置づけている。その上で、道州制のイメージを描いている。2007年参議院議員選挙の際のマニフェストにおいては、道州制を「国家戦略として位置づけ」て推進するとされた。また、2007年11月には、道州制調査会を格上げし、総裁直属機関の道州制推進本部を発足させて議論を進めている。

一方、民主党は、例えば「民主党国会レポート2004」を見ると、「民主党は、地方分権改革を大胆にすすめるためには、基礎的自治体の規模拡大および権限強化とともに、道州制の導入が必要だ

と考えている。(中略)今後更に議論を深め、国と地方の役割分担の抜本的見直しなど、民主党の展望する「道州制」の具体案を取りまとめていく。」との記述が見られるが、2007年参議院議員選挙の際のマニフェストにおいては、道州制の文言は見られず、基礎自治体再編による分権国家を指向する姿勢が示されている。

なお、この他、道州制についてマニフェスト等に特に記載していない政党などもある。

### (3) 地方自治体等における検討

第1次分権改革後、地方六団体（全国知事会、全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会）や各都道府県、市町村などにおいては様々な検討が行われている。

地方六団体で組織する地方自治確立対策協議会は、1995年に地方分権推進本部を設けており、第1次分権改革以降も様々な検討を重ねてきた。2006年に、地方自治確立対策協議会のもとに有識者による新地方分権構想検討委員会が設置され、2006年11月に「分権型社会のビジョン（最終報告）『豊かな自治と新しい国のかたちを求めて』～「このまちに住んでよかった」と思えるように～」を発表した。この中で、道州制については、以下のような問題意識が示されている。

「特に道州制をめぐるっては、『道州制が実現しない段階では、これ以上の権限や財源を地方へ移譲することはできない』という議論があり、地方分権改革をとめる口実に道州制議論が利用される可能性がある。いま必要な地方分権改革は、現行の市町村・都道府県制度の下で確実に権限と財源の移譲を進めるものでなければならない。むしろ、こうした地方分権改革が不十分なまま道州制に移行すれば、道州を国の出先機関にしかねず、これまで積み重ねてきた地方分権改革の動きに逆行し、分権型社会にふさわしい道州制にはほど遠いものになるおそれがある。道州制の議論は、現在の地方分権改革とは独立して行い、その実現も第二期地方分権改革を終えた後の課題にすることが適切である。」（分権型社会のビジョン（最終報告）より抜粋）

つまり、まずは現行の地方制度の中で地方分権改革を推進し、その次の段階で道州制は議論すべき、という指摘であるとともに、国のペースで道州制議論が進む事への強い警戒感が示されていると言えよう。

なお同委員会は、こうした指摘を行った上で、「第二期改革の後の改革の方向性」として「地方分権型道州制」を展望している。そこでは、制度設計上の基本となる点として、以下のような事項が挙げられている。

- 内政事務は道州及び市町村に権限移譲。国の地方支分部局を廃止。公務員は身分移管
- 道州は都道府県にかわる自治体とし、自治体は二層制
- 国と道州及び市町村の新しい税財政制度を構築
- 道州間での新しい財政調整の仕組みを構築
- 住民の代表機関たる議会は必置
- 首長選任の仕組みについて検討
- 東京・首都圏の扱いを検討

○ 検討にあたっては、地方の意見を十分反映

また、この報告の後、地方自治確立対策協議会は、2007年の第2次分権改革のスタートに合わせて、地方分権改革推進本部を設置しており、総合的な検討を行っている。

次に、全国知事会について触れる。道州制が広域自治制度の改革の要素を持つ以上、都道府県は、国とともに、まさに道州制に係る主要な当事者として位置づけられる。第28次地方制度調査会での道州制議論が開始された後、全国知事会は2004年8月に「道州制研究会」を設置し、知事会としての検討を開始した。2005年にはこれを改組して「道州制特別委員会」として議論を深化させ、2007年1月、全国知事会として「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめた。このとりまとめにあたっては、各知事の意向が分かれ、2006年12月に道州制特別委員会が提案した「あるべき道州制の姿(案)」から題名の修正も行われたものであり、道州制の導入を前提とせず、今後の議論における立場を明らかにするとともに、検討に当たっての課題を提示するためにまとめられた。この中で、「道州制の基本原則」として、以下の点が挙げられている。

- 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない
- 道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする
- 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない
- 役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない
- 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、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しなければならない
- 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない
- 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない

また、検討の進め方として、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成される常設の「検討機関」を共同して設置し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方及び地方の役割、地方自治体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進めることを要望している。

なお、全国知事会では、「道州制に関する基本的考え方」の公表後、道州制特別委員会の下に「道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム」及び「道州制における税財政制度に関するプロジェクトチーム」を設け、委員会本体と2つのプロジェクトチームで「基本的考え方」の中で掲げた検討課題について分担して議論を進めており、2007年12月には経過報告も行われている。

次に、全国市長会について触れる。全国市長会の「分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会」は、2005年6月に「分権時代の都市自治体のあり方について」をとりまとめている。この中

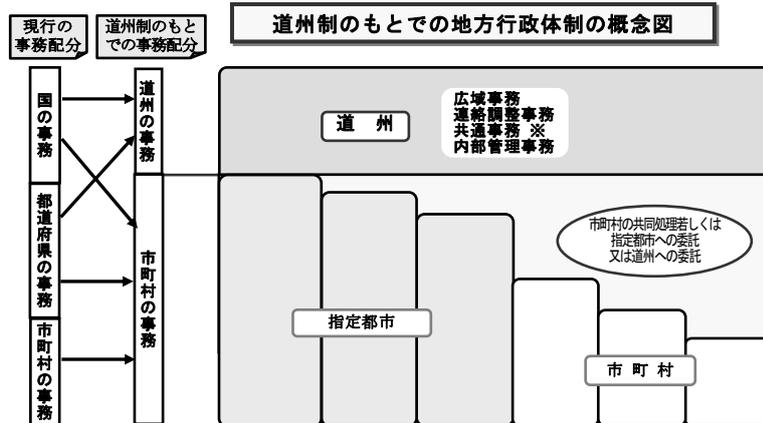
で、「都市自治体から見た道州制のかたち」が掲げられ、「国、都道府県、市町村の役割を抜本的に見直し、真の分権型社会にふさわしい新たな行政システムの構築が求められる中、道州制の検討が必要となってきた」という認識を示している。ただし、道州制の導入については、「様々な意見があり、憲法的視点も含め、議論を中長期的に積み重ねていく必要がある。」としている。なお、ここでは全国市長会で市長に対し実施した意識調査に触れており、「今後の「この国のかたち」を考えた場合の将来の広域自治体のあり方としては、現行の都道府県の合併、広域連合等による広域化を図ることが適当とする意見は2割弱に止まり、地方公共団体としての性格を有するものとするか否かは別にして、道州制を導入することが適当とする意見が7割に上っている。こうした点に鑑みれば、将来的には道州制の導入も必要となってくると考えられる。」とまとめている。全国市長会でもその後さらに検討が進められている。

次に、全国町村会について触れる。全国町村会は、道州制議論について否定的なスタンスをとっている。例えば、山本文男・全国町村会長（福岡県添田町長）は、2007年3月に自由民主党道州制調査会小委員会に出席し、「国の権限を道州に移していくことが道州制だと思っているので、今のままで道州制をやっても意味はない。市町村より先に国をどう改革するのか示してほしい。」と述べている（全国町村会『町村週報 2595号』2007年4月2日より）。また、道州制の検討の“余波”として、「基礎自治体の再編」、そして小規模町村などを対象とした「特例団体」制度（現在の町村の事務等の一部のみを処理する特例的な団体）に対する強い警戒感を示している（注5）。なお、2007年度には「道州制と町村に関する研究会」を町村サイドから道州制をめぐる諸問題について、議論・検討を行っている。

次に、地方六団体ではないが、指定都市市長会について触れる。指定都市市長会では、道州制の導入を視野に、行財政両面から大都市制度について調査研究し、提言等を行うために「大都市制度調査研究プロジェクト」を設置して検討を行った。その結果として、2006年2月に、「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」をとりまとめた。これは、道州制そのものについて構想しているのではなく、「道州制のもとでの大都市制度」や「現行の道府県制度のもとでの制度改革」に関して、その課題や制度の設計・改革についての基本的な考え方を整理し、提言としてまとめたものと位置づけられる。参考として、提言のうち「道州制のもとでの大都市制度」の概要を以下に示す。

指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」における、 道州制のもとでの大都市制度（概要）	
	2006（平成18）年
（1）事務権限	
■基本的な考え方	
○「基礎自治体優先の原則」の徹底 「広域事務」「連絡調整事務」等真に道州が担うべき事務以外は、すべて一般的・網羅的に政令指定都市の事務とする。	
○道府県から政令指定都市に事務権限を移譲することによるメリット 政令指定都市が区役所その他の行政資源を活用して実施することにより、住民ニーズをより一層反映した事業展開や、住民にとってより身近な場所でよりきめ細かい行政サービスを提供することが可能となる。	
○道州による補完についての選択制	

道州の補完を必要とする事務についても、政令指定都市の事務と位置づけた上で、政令指定都市が道州と協議して委託し、又は道州と共同で処理することができることとする。



- 【ポイント】**
- 道州が担う事務は、広域事務（市町村の共同処理等に対応できないものに限る。）や連絡調整事務などに限定する。
  - それ以外の事務については「補完性の原理」、「近接性の原理」に基づき、すべて市町村が担うことを原則とする。
  - 市町村が事務処理にあたって補完を必要とするときは、市町村の共同処理や指定都市・道州に対する事務の委託を行う。

■ 指定都市が担う事務の具体例

- ◇ 道府県営住宅の設置・管理
- ◇ 道府県立高等学校の設置・運営
- ◇ 一般国道の管理（一元化）
- ◇ 中小企業振興対策（一元化）
- ◇ 旅券の発給申請の受理・交付
- ◇ 土地収用委員会及び労働委員会の設置・運営
- ◇ 警察のうち交通規制、風俗警察、街頭犯罪等の軽犯罪などに係るものなど
- ◇ 都市計画に係るすべての許可・監督・決定（一元化）
- ◇ 一級河川・二級河川の管理（一元化）
- ◇ 医療計画の策定
- ◇ 環境保全のための大気汚染・水質汚濁施設などの規制（一元化）
- ◇ 職業訓練（能力開発等）

(2) 事務配分に対応した税源移譲

■ 基本的な考え方

道州制のもとでの新たな大都市制度においては、当然のことながら大都市の事務権限に係る経費に要する自主財源を、地方税を基本として制度的に保障する税財政制度が設けられることが必要不可欠

■ 税源移譲モデル試案（略）

(3) 大都市圏における広域行政（略）

(4) 道州と指定都市との関係

■ 指定都市に対する道州の関与について

- 指定都市の事務については、道州による許認可・道州との協議・道州への報告等の制度は、連絡調整に関するものを除き、設けない。
- 指定都市が行った処分に係る審査請求の審査庁は、道州ではなく国とする。

■ 道州と指定都市の事務の重複の回避

- 道州が指定都市の区域内でその本来担うべき事務（広域事務、連絡調整事務及び共通事務）以外の事務を実施することを禁止するとともに、道州に当該事務の実施についての指定都市に対する勧告権を付与する。
- 道州が共通事務を実施する場合、指定都市との事前協議を義務付ける。

■ 道州に対する意向反映

- 指定都市に、道州の事務の実施について道州に対する意見提出権を付与する。
- 道州の議会等に指定都市の代表（市長や市議会の議長など）を参画させる。

出典：指定都市市長会「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言（概要）」2006年2月

指定都市市長会は、「指定都市には事務配分の特例による道府県の事務権限が一部移譲されているが、それに必要な税制上の措置がなされていない」という認識を強く持っており、道州制議論を契機に「基礎自治体優先の原則」に基づく本来の役割分担にのっとりた事務の配分や税財源の移譲を

行い、広域自治体との関係も含めた新たな大都市制度を構築することに意欲を持っていると言えよう。

これまで、地方公共団体による全国組織について近年の取り組みを概観した。一方、各都道府県、市町村においても様々な検討が行われている。関門地域に関連する中国地方、九州地方における知事会や各県などの主な動向については後述するが、その他の全国各都道府県等における提言や姿勢等については、本稿では割愛することとする。

なお、道州制の推進に否定的な意見を示している団体（首長）も見られる。その代表的な存在とも言える、井戸敏三・兵庫県知事の道州制に対する姿勢について以下に示す。

#### 井戸敏三・兵庫県知事「道州制についての意見」（要約）

2007（平成19）年

### 1 道州制論議への基本姿勢

- 道州制の必要性や課題について十分な検討もなく、道州制ありきで議論を進めることには反対。
- まず、何のための道州制なのか、本当に住民にとってメリットがあるのかなど、基本的な課題を整理すべき。
  - ・ 道州制については、これまで市町村合併の次は道州制とのムードや行政改革のために必要といった論議が先行してきた。
  - ・ しかしながら、道州制について検討する場合には、道州制を前提とした枠組みや区割りの議論を先行させるのではなく、まず、何のための道州制なのか、本当に住民にとってメリットがあるのかなど、基本的な課題が整理されていなければならない。
  - ・ 道州制の必要性や課題について十分な検討もなく、道州制ありきで議論を進めることには反対である。

### 2 道州制の基本的な課題

- (1) 国と地方を通じた行政システムをどう構築するのか
  - 今後の都道府県のあり方については、国と地方を通じた行政システム全体の問題として検討すべき。まず新しい地方分権型行政システムとは何か、あるべき国と地方の役割分担に即して、より具体的な検討を行うことが必要。
- (2) 国からの権限移譲が本当に行われるのか
  - 三位一体の改革の結果や北海道をモデルとした道州制特区推進法を見ても、中央省庁の権限に対する執着は強く、国から地方への権限移譲が本当に行われる保証はない。
  - 国の出先機関の権限のみが道州に移譲され、中央政府に権限が残されるならば、道州に対する国の支配力が今よりも強くなり、道州が実質的に国の出先機関になりかねない。
- (3) 道州制の導入は一律の府県合併か国の出先機関の統合に終わるのではないか
  - 国からの権限移譲がないまま、道州制導入を進めれば強制的な一律の府県合併が進むだけ。
  - 国の出先機関の権限のみが道州に移譲されるのであれば、道州が実質的に国の出先機関になりかねない。
- (4) 税財源は十分に確保されるのか
  - 三位一体の改革の結果を見ても、国から道州への権限移譲に見合う税源移譲がなされないおそれ。
  - 地方交付税総額が国の裁量に左右されることなく確保される仕組みとしての「地方共有税制度」の実現が必要。
- (5) 道州制は実質三層制になるのではないか
  - 広域な道州において、各地域の実情を反映した行政を進めるためには、現在の府県単位に「支庁」を置かざるを得ず、道州－支庁－市町村という実質三層制の地方自治制度となってしまう。
  - 府県の機能の受け皿として強制的な市町村合併を進めることが、住民の賛同を得られるかどうか疑問。
- (6) 住民自治は確保されるのか
  - 相当広域な区域を持つ道州は、政策決定の主体が住民から見えにくく、また、国に近い存在となるため、

道州の運営を住民がどのようにコントロールできるか不明確。

○ 住民自治が確保されなければ、憲法が謳う地方公共団体であるのかどうか疑問。

(7) 道州議会と国会議員の選出に整合がとれるのか

○ 住民代表性と地域代表性の観点から、道州議会議員と国会議員の選出について整合がとれるのか疑問

(8) 国会の機能の見直しができるのか

○ 国から道州への抜本的な権限移譲が行われる結果、国会の機能が純化されることになるが、理解されているかどうか疑問。

(9) 憲法上の位置付けがなされるのか

○ 道州は、憲法上の地方公共団体としての位置付けが不明確。

### 3 今なすべきことは、地方分権第二期改革の推進

○ 地方分権改革推進法が成立し、国と地方の役割分担の見直し等の議論が本格化するなか、今なすべきことは、現行府県制度の下で、国から地方への権限と財源の移譲や地方税財源の充実を図ること。

### 4 制度導入と具体的権限移譲は一体的に行われるべき

○ 道州制を導入するのであれば、制度の導入と国から道州への権限移譲が一体的に行われるべき。

出典：井戸敏三「道州制への意見」2007年3月14日 自由民主党道州制調査会への提示資料

井戸知事の他にも地方分権推進を唱える立場で「道州制には反対」とする意見も多いが、その理由については、上記の井戸知事の意見に集約されているものと思われる。また、道州制を推進する姿勢を示す団体等においても、上記で指摘されている問題点（例：道州制の導入は一律の府県合併か国の出先機関の統合に終わるのではないか）は、懸念材料として扱われているであろう。上記のような懸念の上で、「道州制に反対」とするか、「懸念するような道州制とならないよう、注意しながら推進」していくか、という考え方の違いが、地方側における道州制に対する姿勢に現れていると考えられる。

#### (4) 経済団体等における検討

前述のように、経済団体は古くから道州制に関し様々な提言を行ってきた。その傾向は近年も同様であり、むしろ経済団体が現在の道州制議論を牽引している感もある。

このうち、日本経済団体連合会（経団連）は継続的に道州制推進の観点から検討を進めており、2007年3月には、「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」をとりまとめている。その構成を以下に示す。

日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」の構成

2007（平成19）年

はじめに

1. これまでの地方分権改革、税財源移譲の評価と課題

(1)「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へ

(2)不十分な税財源移譲

2. 道州制導入の意義・目的

(1)統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上

(2)地域経営の実践による選択と集中

(3)地域における行政サービスの質的向上

- |   |
|---|
| <p>3. 道州制の導入によってかたちづくられる新しい国の姿</p> <p>(1)個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上</p> <p>(2)官と民、国と地方の役割の再構築、地域コミュニティの活用</p> <p>(3)国・地方を通じた行財政改革の実現</p> <p>(4)地域づくりにおける主体性の尊重</p> <p>4. 道州制導入に向けての道筋</p> <p>(1)政府によるイニシアティブ</p> <p>(2)責任分担型の社会を目指した国民の意識改革</p> <p>(3)日本経団連の取り組み</p> <p>5. 道州制憲章7カ条（試案）</p> <p>おわりに</p> <p>道州制の導入実現までの工程表 ※2015年に道州制導入実現を目指す</p> |
|---|

出典：日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」2007年3月

ここでは、国と地方の役割分担を明確にし、国の役割を必要最小限のものに限定したうえで、これまで国が担ってきた内政上の役割の多くを地方に委ねるかたちで道州制を導入することを提言している。道州制の導入によって、国においては外交・防衛など国家安全保障や司法を担当するとともに国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進し、また地域においてはそれぞれの特徴に応じた自律的な地域経営・行政を推進するという明確な役割分担が実現するとし、このことは、わが国全体の国際競争力を強化する観点からも重要であるとしている。こうした認識のもとで、「今こそ国民の支持を得て、「平成の廃県置州」を実現することを強く求めたい。」という姿勢を冒頭に記している。経済団体であるため、当然、経済の活性化を強く意識した提言となっており、経済の活性化が国に活力をもたらすという立場である。

また、「道州制導入を目指すわが国国民の理念」として、「道州制憲章7か条」（試案）を提示している点は特徴的であろう。この7か条では、「国に依存せず、地域の個性を活かし、それを磨きあげる心が、日本全体に活力をもたらす。」「地域の自立は、そこに住まう住民の発意と熱意によって実現される。」、あるいは「家庭を基本的単位とし、住民が相互に支えあう地域をつくりあげる。」といった事項が挙げられており、「住民の自立自助へ意識を高める」必要があることを問題意識としているものである。なお日本経済団体連合会では、2008年秋に、より具体的な検討を行った「道州制の導入に向けた第2次提言」を行うこととしている。

このほか、全国的な経済団体、あるいは各地の経済団体で様々な提言が近年も相次いでいる。うち、主なものについて、上述の日本経団連も含めて以下に例示する。

- 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」2007年3月
- 経済同友会「3つの軸から政治改革の加速を～政治参加、政・官関係、「戦後レジーム」脱却～」2007年5月
- 日本・東京商工会議所「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」2002年2月
- 西日本経済協議会「地域の創意と活力を生かした「新しい国づくり」」2005年8月
- 北海道経済連合会「北海道の目指す姿と道州制」2005年6月
- 東北経済連合会「道州制に関する提言」2007年3月

- 中部経済連合会「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」2008年2月
- 関西分権改革研究会（公共団体も関係）「分権改革における関西のあり方」2005年1月
- 中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」2004年11月
- 四国経済連合会「地方の自立に向けた行政制度改革について－地方分権（道州制）に関する中間報告－」2005年11月
- 九州・山口経済連合会「地方からの道州制の推進に向けて～「九州モデル」の検討～」2005年5月
- 九州経済同友会「九州自治州構想」2005年6月

これらは、いずれも道州制や地方分権を積極的に推進する観点からまとめられたものである。

なお、経済団体において道州制を推進する理由としては、主として以下の認識が共通して挙げられるのではないかと考えられる。

- 現在の社会システムは激変する社会情勢に十分対応できておらず、変化に対応できるような抜本的見直しが必要である。
- 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「自律的な経済圏」の形成が必要である。
- こうした点を踏まえ、道州制導入により、以下のことが行いやすくなる。
  - ・ 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）
  - ・ 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）
  - ・ 官から民への流れが加速し、サービスが充実

ただし、民間企業等の全体が道州制に対し関心を持っており、また道州制に対し強い期待感を抱いているとは言えない状況であろう（注6）。

最後に、2001年以降における研究者による研究成果に関しては、本稿の参考資料として挙げているもののほか、数多くの成果が見られ、また学会の研究大会においても道州制を大会テーマとして開催される例も見られる。しかし、それらの個別の紹介については本稿では割愛する。

## 6. 2008年以降に予想される動向

2008年以降においては、前述の2008年3月の道州制ビジョン懇談会「中間報告」のほか、地方六団体や、九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会など地方からの「報告」「中間報告」等も2008年春に行われる。また、2008年秋には、日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」や九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会「報告」などが予定されている。2009年には道州制ビジョン懇談会「報告」も見込まれている。さらに、これらの動向を踏まえながら、道州制導入に向けた提言や検討等が各所で行われることが見込まれる。また、これらに対する批判的視点からの研究もこれまで以上に発信されていくことが考えられる。

一方、道州制検討とは別の枠組みで現在進んでいる地方分権改革推進委員会での議論や、第29

次地方制度調査会における議論も、今後の道州制に密接な関わりを持つてくるものと思われる。特に、地方分権改革推進委員会における「国の地方支分部局の見直し」など第2次分権改革全般に向けた検討や、第29次地方制度調査会における「小規模市町村のあり方」などは、道州制の制度設計にも特に密接に関わってくる事となる。こうした議論と平行して道州制議論が進んでいることが、現在の議論の大きな特色、と言えよう。前述のとおり、西尾（2007）や小西（2006）からは、道州制導入は第2次分権改革後の第3次分権改革等において議論を行うべきではないかという印象も示されているが、現在、議論が複雑化あるいは重複化しているという感覚が生じ、そのことがさらに議論を複雑にさせていると言える。その一方で、政界や経済界においては実際に道州制を導入する際に要する移行期間の長さを見越して、第3次分権改革を円滑に進めるためにも現段階からの議論が必要であるというスタンスのもと、道州制議論を積極的に進めている団体等もあると考えられ、さらには様々な政治的要因等も関連すると思われることから、具体的な意思決定の過程も含め、今後については不透明感が高いと言えよう。

道州制に移行する時期としては、道州制ビジョン懇談会が中間報告で提示する2018年や、その前後を具体的に挙げる意見なども見られるが、現段階では道州制が導入に移されるかどうかも含めて議論が必要な段階であり、移行時期についても未定である。ただし、政治的決断により移行に向けた議論、作業が今後急速に進む可能性もあると言えよう。

## 7. まとめ

以上、戦前から現在に至るまでの道州制議論の変遷を整理した。道州制については古くから議論される一方、その姿は中央政府の統制強化を指向するものから地方分権を指向するものへと変化してくるなど、時代の状況に応じた様々な検討が行われてきたと言えよう。また、政府レベルの検討にとどまらず、各地方公共団体や、経済団体を中心とした民間からも様々な提言や研究が行われてきた。

しかしながら、現在も道州制に対する市民全般の関心は高いとは感じられず、また道州制が古くから議論されてきたことに対する理解もあまり進んでいないのではないかと考える。その背景として、道州制について、「国家統治形態の改革」という認識よりは「都道府県を巡る行政改革の一つ」として市民に受け止められているのではないかと考える。そのため、市町村と異なり住民との接点が比較的少ない行政機関である都道府県の改革としての道州制は、生活や社会経済活動への影響がリアリティを持って感じられず、関心も高まらないのではないかと。ただし、都道府県の区域は住民の意識において、愛着などの面から強く意識されており、このことがいわゆる「区割り」議論の過度な先行などを生じさせているとも考えられよう。また、市民にとって「Aという事務は、きちんとした対応が行われるならば、国、道州、市のどこが担当していても構わない」という意識が強いことも考えられる。

一方、本節においては、井戸敏三・兵庫県知事のように、地方分権の推進のためにはむしろ、安易な道州制議論の進展に対して反対すべき、との議論も、研究者も含めて行われている点についても紹介した。

こうした道州制を巡る論点については、本章のまとめの部分において改めて整理する。

### Ⅲ．中国、九州地方における近年の道州制議論

前節では、全国的な道州制議論の動向を整理した。本節では、関門地域が位置する中国地方、九州地方における道州制議論について、特に近年の動向に着目してその概要を整理する。

#### 1．中国地方における主な議論

中国地方においては、長野士郎・岡山県知事（当時）による連邦制提案などの議論はあったが、関西や中部、あるいは首都圏等の他地方と比較して古くから道州制議論が活発であった、という状況ではないと言えよう。一方で、近年は各県による取り組みや、中国経済連合会による取り組みなども見られる。ここでは近年の動向に絞ってその概要を整理する。

##### （1）知事会ならびに各県の動向

九州地方と異なり、中国地方知事会においては、道州制に関する総合的な意見、提案という形での提言とりまとめは行われていない。ただし、知事会に設けた「都道府県のあり方に関する調査研究会」において検討を行い、2004年には都道府県のあり方に関する論点整理を報告している。また、国と地方の役割分担や事務配分のあり方等についての意見交換は行われている。

一方、各県においては、道州制に関し積極的な提言等が行われている。

岡山県では、有識者による「21世紀の地方自治を考える懇談会」を設置し、「懇談会報告書」を2003年3月にとりまとめた。将来の広域的自治体には「道州制」を導入すべきであり、当圏域における道州の範囲は「中四国州」が最適である等の提言が行われている。県はこれを踏まえ、道州制研究プロジェクトチームを設置し、「中四国州」の実現に向けた提言等を積極的に行っている。なお、石井正弘・岡山県知事は、2007年度時点で、全国知事会道州制特別委員会委員長および国の道州制ビジョン懇談会委員を務めており、道州制の導入に向けて積極的な発言を行っている。

広島県では、有識者による「広島県分権改革推進審議会」を設置し、2004年11月に「広島県の分権改革の推進に関する答申」をまとめた。ここでは、目指すべき地方分権の実現を図り、地域自らが地域の個性を発揮する個性豊かで活力ある地域社会の創造、広域的な行政需要への迅速かつ的確な対応、また、国と地方の二重行政の解消による行政運営の一層の総合化・効率化などの観点から、国の地方支分部局や都道府県に代わる新たな広域自治体の姿として、できるだけ早期に道州制を目指すべきである、としている。これを受け、「中国ブロック」での道州制の早期実現を目指す姿勢を明らかにしている。

山口県では、庁内の検討チーム「県のあり方検討チーム」を設置し、分権時代の国と地方の関係や道州制等の新たな広域自治制度のあり方などについて検討を行い、2006年2月に「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」をとりまとめた。ここでは、新たな広域自治制度の構築が必要

であるとし、比較検討の結果、道州制が地方分権時代にふさわしい広域自治制度である、としている。ただし、道州制の前提条件として、以下の点を挙げている。

- 道州は、地方公共団体として位置付けること。
- 道州制への移行に当たっては、国と地方の役割分担を改めて明確にした上で、国の事務・権限を大幅に移管、国の関与は最小限とし、機関委任事務は復活させないこと。
- 道州の自立的行財政運営が可能となるよう、地方税の大幅拡充や新たな財政調整制度の創設など、税財政制度を抜本的に見直すこと。
- 道州制への移行は、全国一律の制度として一斉に行うこと。

また、極めて特徴的で興味深い点としては、山口県が包含される道州の枠組みとして、「中国」「中四国」「九州」の3つの枠組みを検討している点である。

表2 山口県「県のあり方検討チーム」による、「中国」「中四国」「九州」の枠組み検討

	地域の一体感	広域圏としての自立・広域的課題への対応	国からの円滑な権限移譲
中国州	・行政、経済、スポーツなど様々な分野で地域としての一体感は最も大。	・人口・税収・域内総生産など、スケールメリットの面では若干不利。 ・従来から、観光振興、災害時や健康危機における相互応援協定など、広域的課題への対応に関する連携の実績あり。	・多くの国の地方支分部局管轄区域と整合しており、国の権限の円滑な移管が期待できる。
中四国州	・瀬戸内海を挟んで分割されており、交流・連携の実績が少なく、地域としての一体感小。	・人口・税収・域内総生産などは九州、東北とほぼ同等。 ・瀬戸内海の一体的な管理や利用が可能となり、環境保全や資源の有効活用などについて総合的な施策展開が可能。	・農林水産省、厚生労働省の地方支分部局は中四国を管轄区域としている。
九州道	・県西部地域は北部九州と経済圏・生活圏を共有しているが、関門海峡を挟んで分断されており、山口県全体としてみると、地域としての一体感小。	・人口、税収、域内総生産などは東北を上回り、スケールメリットは大。 ・東アジアに近く地理的に優位。産業振興や観光振興など、海外を意識した地域戦略の展開が可能。	・九州と同じ管轄区域なのは県西部の港湾関係、税関などに限られている。

出典：山口県 県のあり方検討チーム「「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」の概要」2006年2月

上記のような結果を示した上で、平成17年度県政世論調査結果を用いながら、「現在の山口県のままでよい」という意見が過半を占め、次いで、3つの枠組みの中では、「中国州」が相対的に多くの支持を集めているが、県の枠組を越えた新たな広域自治制度について関心が低く、居住する地域によって県民の意識に多少の差がある。したがって、本県の特長も踏まえ、今後さらに幅広い議論が必要。」として、望ましい枠組みの特定は行っていない。

なお、ここで用いられた県政世論調査では、広域自治体の区域に対する希望を率直に問う形のも

のであり、またこれを回答者の居住地域別に集計している。その結果を見ると、全地域において「山口県の区域のまま」とする回答が過半数を占め、下関地域以外では次いで「中国5県」の回答が多くなっているが、下関地域では「九州8県と山口県」とする回答の方が多くなっている点が特徴的である。また、長門地域においても、「九州8県と山口県」とする回答が「中国5県」とする回答と同程度となっている。

**表3 山口県における、広域自治体の区域に関する県民意向（平成17年度県政世論調査より）**

（問）国においては、現在の県の枠組みを超えた道州制等も検討されていますが、あなたは、これからの広域自治体の区域（山口県の区域を含む）は、次のどれが最も適当だと思いますか。（○は一つ）  
（単位：％）

	山口県の区域のまま	中国5県の区域	中四国9県の区域	九州8県と山口県の区域	その他・無回答
岩国地域	62.5	19.9	1.0	0.3	16.2
柳井地域	51.7	24.7	7.9	2.2	13.5
周南地域	75.2	16.7	1.1	1.1	6.1
山口・防府地域	58.9	19.4	2.1	9.1	10.6
宇部・小野田地域	62.0	19.5	1.6	7.6	9.3
下関地域	62.2	11.4	1.2	19.7	5.6
長門地域	63.4	14.9	1.0	12.9	7.9
萩地域	64.2	20.1	0.6	2.8	12.3
全体	64.2	17.6	1.8	6.5	9.9

※県全体の有効回収数 1,608

出典：山口県 県のあり方検討チーム「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」2006年2月

山口県がこうした分析を行っていることは、山口県の地理的特性や多様性を反映し、あるいは中国地方を構成する岡山県・広島県がそれぞれ異なった枠組みを指向している影響を受けているものと考えられる。さらに、また山口県も今後の自らのあり方について踏み込んで検討を行っている姿勢が顕在化しているものと言えよう。

なお、鳥取県、鳥取県では、道州制に対する基本姿勢に係る検討等は行っているが、県独自の提言等は行っていない。

## （2）中国経済連合会の動向

中国経済連合会は、2004年11月、「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」をとりまとめた。これは、地域自らの力で自立に向けた取り組みを進める「自助」と、地域間で協働しながら相互の強みを活かし、補い合う「互助」が有効に機能する新たな広域的な地方自治制度の確立を目指し、道州制の導入を提案したものとなっている。その骨子を以下に示す。

中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて－中国地方からの道州制移行論－」の骨子  
2004（平成16）年

## はじめに

### 1. 市町村合併後の都道府県制度の抱える課題

- (1) 市町村合併に対する評価
- (2) 合併に取り残された市町村への対処
- (3) 基礎自治体の強化に伴う都道府県の役割の縮小
- (4) 行財政システムの健全化と官民の協働
- (5) 国土形成と連動した地域づくりの必要性

### 2. 新たな広域的地方自治制度のあり方

- (1) 広域的な地方自治のあり方
  - ・新たな広域自治体の確立には、自立と相互扶助による地域づくり、各主体の地域経営への参画、受益と負担の均衡などを支える行財政システムの構築が必要であり、その実現により市民・企業活動が円滑に行える環境整備が求められる。
- (2) わが国が導入すべき広域的地方自治制度
  - ・限界を迎えつつある都道府県制度からの脱却、地域の自立性の向上、新たな基礎自治体・広域自治体・国の関係の構築、国際社会における地域の経済的自立の実現性等の観点から、道州制が新たな広域的な地方自治制度として最適である。
- (3) 道州制導入を前提とした国と地方の新たな関係の構築
  - ・補完性の原理をベースに、国と地方の役割を明確にし、新たな関係構築が必要である。
  - ・ナショナル・ミニマムに該当する部分は国が責任を持って対応すべきであるが、その運営についてはより効率的で高いサービスを提供できる主体が担うよう、柔軟な制度設計が必要である。
- (4) 道州制下での税財政制度のあり方
  - ・過度の財政調整による地方圏優遇の是正は甘受し、身の丈にふさわしい税財政制度への移行が必要である。
  - ・ただし、財政調整制度をなくしてしまうと、税財源の偏在に応じて大都市圏優位となるため、地方圏に配慮した財政調整制度は維持される必要がある。
  - ・道州制下で確立すべき財政調整制度は、互助の精神に基づき、国による垂直的な財政調整機能と地域間の水平調整機能を複合的に活用したものとし、地域ブロックを主体としながら国も参加する調整機関により制度設計・運用がなされる必要がある。

### 3. 道州制による新たな広域的な地方自治の確立

- (1) 道州制への移行方法
  - ・2015年度までの道州制移行に向けて関係主体が積極的に取り組むことが必要である。
  - ・地域の自主性を尊重し、議論の進展に応じて可能な地域ブロックから移行する。
  - ・移行までの期間は、構造改革特区制度や広域連合など多様な広域連携施策を推進する。
  - ・また、地方への権限移譲を進めるとともに、二重行政の是正のため、国の地方支分部局の統廃合に向けた検討を進めるべきである。
  - ・国は、道州制移行に関する法的制度など枠組みを早期に確立すべきである。
- (2) 道州の地域区分
- (3) 道州知事と道州議会
  - ・道州知事の選出は直接選挙で行う。
  - ・道州議会の定数は10万人に1人の割合とし、上限を設ける。選挙は、現在の都道府県を選挙区とし、非拘束名簿式比例代表制で行う。
  - ・道州民投票制度の導入
  - ・なお、道州制移行を機に、参議院制度など国会の改革が必要である。

### 4. 中国地方における道州制の導入

- (1) 中国地方からの道州制検討の意義
  - ・地方の視点から道州制の提案を行い、実現に向けた議論を喚起する。
  - ・地方も痛みを受け入れ自立性を高める努力を行うこと、また、中国地方は新たな税財政システムを導入すれば経済的な自立も可能であることなどをアピールする。
- (2) 中国地方が抱える課題

(3) 中国地方における地域区分の設定

・様々なつながりを考慮すると、中国地方5県による中国州（仮称）の形成が適切と考えられる。なお、将来的には中四国州（仮称）など、より広域的な地域区分の可能性も検討する必要がある。

(4) 中国地方の州都

・州都は、各種の機能集積が高い広島市が最も有力な候補地といえる。  
・州としての一体感を強めるため、立法府（議会）を現在の県庁所在都市で巡回開催する巡議会の方式についても検討項目とする。

(5) 中国地方の道州議会

5. 中国地方における道州制移行に向けて

(1) 道州制移行に向けた議論の場の設定

・中国地方5県、市町村、経済団体、有識者等で構成される「中国地方道州制検討協議会(仮称)」を早期に立ち上げ、議論を開始するとともに、この議論を経て、「中国州設立推進協議会（仮称）」を設置し、実現に向けた実質的協議を行うことが必要である。

(2) 連携・協力体制の構築

(3) 道州制移行スケジュール

(4) 中国経済連合会が果たすべき役割

出典：中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて ―中国地方からの道州制移行論―」2004年11月をもとに作成

他地方の経済団体と同様の方向性で検討が行われており、道州制推進に向けた積極姿勢が示されている。なお、州都等について具体的に触れている点は、特徴的と言えよう。なお、ここで提案された中国地方道州制検討協議会（仮称）については、2007年度時点においては設置されていない。

(3) まとめ

中国地方においては、岡山、広島、山口の各県がそれぞれ道州制の導入に積極的な姿勢を示している一方、中国地方として、あるいは中国・四国地方といった地方単位で、行政や経済界が共同して検討する状況には至っていない。この点が後述する九州地方における道州制議論との違いと言える。

※参考 四国地方の動向

中国地方の道州制を議論する上では、「道州の区割り（枠組み）」の問題が先行して取り上げられる傾向が感じられる。その際、主として議論の対象となるのは四国地方と同一州となるかどうかである。そのため、参考として四国地方の動向を概観する。

四国知事会では、道州制に関する調査・研究を行うため、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置し、2007年6月に「道州制に関する最終報告書―四国におけるあり方について―」をとりまとめている。国から地方への権限・財源の移譲を行い、国と地方のあり方を地方分権型に抜本的に見直すためには、新たな行政システムとして、道州制を導入することは有力な選択肢である、とした上で、道州制の基本的な制度設計等を行っている。

また、四国経済連合会は、2005年11月に「地方の自立に向けた行政制度改革について―地方分権（道州制）に関する中間報告―」をまとめ、道州制推進の姿勢を示している。

なお、四国4県道州制研究会、四国経済連合会とも、道州の区割りについては「四国4県」を指

向している。

## 2. 九州地方における主な議論

九州においては、1990年代あるいはそれ以前においても、平松守彦・大分県知事（当時）による一連の道州制関連提言等が行われていたが、中国地方と同様、他地方と比較して九州が古くから道州制議論が活発であった、という状況ではない。しかし、近年は活発に「九州単位」あるいは各県単位等での道州制議論が行われており、九州は「道州制議論の先進地」として、九州内外から表現されることもある。こうした表現の元となる動向として、九州地方知事会、九州経済連合会、九州経済同友会、九州地域戦略会議、九州市長会などにおける「九州単位」での活発な論議が行われている点が挙げられる。ここでは近年の動向に絞ってその概要を整理する。

### （1）九州地方知事会の動向

2001年11月にスタートした国の第27次地方制度調査会において道州制も含んだ議論が進められる中、九州地方知事会は2002年2月に「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」を設置し、道州制、連邦制、県合併、県連合や県境を越えた広域連携等都道府県のあり方に関する情報収集及び調査研究を開始した。2004年2月にはメンバーを各県の次長クラスから部局長クラスへの格上げするなどして検討を強化し、2005年6月、同研究会は「九州が道州制に移行した場合の課題等について」をとりまとめて知事会に報告した。

この報告は、国において道州制等の検討が本格化してきたことなどを受け、必要に応じて国の議論に対し意見具申を行うための基盤をつくるため、「九州における道州制」を想定した論点整理が行われている。従って、県合併等との比較検討を行うことなく（注7）、冒頭から道州制の導入を前提とした形でとりまとめられている点が特徴的であろう。また、検討すべき事項については概ね触れられる形となっているが、各事項の記述内容については、基本的な考え方の提示及び主たる論点等の例示を中心とした構成となっている。

なお、九州地方知事会は九州・沖縄及び山口の各県知事で構成されており、「道州制等都道府県のあり方を考える研究会」には沖縄県は正式メンバーとして委員が参加、山口県はオブザーバーとしての参加となっている。そのため、いわゆる「区割り」の問題については、道州の区域を考える場合「九州」が一体となった区域とすることが適当ではないか、とした上で、沖縄県については、適用される法律や国の出先機関の管轄が異なる場合が多いこと、海を隔てて地理的に離れていること等から、他の7県とは異なる区域とする考え方もある、としている。

報告の内容のうち、「道州の基本的考え方」としては、「地方自治体の構造は、広域自治体である道州と基礎自治体である市町村の二層制とする。」「地方分権を進める観点から、道州は完全自治体とし、国の総合的な出先機関や国と地方自治体の性格を併有する中間的団体とはしない。」「道州制の導入に伴い、国の役割を重点化し、道州は現在国が有している内政に関する多くの権限を担う。」「道州制の検討に当たっては、現行憲法を前提とする。」などを挙げている。

九州地方知事会では、この報告から更に踏み込んだ検討を経済界と共に行うため、後述する九州

地域戦略会議の道州制検討委員会で取り組みを進めていくこととなる。

## (2) 九州経済連合会、九州経済同友会の動向

他地方と同様、九州においても経済団体における地方分権推進、道州制推進の提言等が活発に行われた。

九州経済連合会（注8）は2002年に発表した「21世紀の九州地域戦略」において、九州地域の21世紀の将来像として、中央依存ではなく九州地域が自らの意志で考え、独自に取り組む「自律的経済圏」の形成をめざさなければならないことを提起し、長期的な観点から道州制を検討すると示して改めて道州制論議を推進する姿勢を明らかにした。その後、「行財政委員会地方制度研究会」において2年間の検討を行い、2005年5月に「地方からの道州制の推進に向けて ～「九州モデル」の検討～」をとりまとめた。

ここでは、自律的な経済圏を目指すシステムとして道州制の九州モデルを提案することを第一に掲げており、そのための5つの視点として、①広域的な産業政策の展開、②競争力のある社会資本の整備、③人材力を高める教育の推進、④対外的な情報発信・PR戦略の強化、⑤広域的な生活環境の整備、を挙げている。

筆者が特に注目するのは、視点①の中で「九州は、道州制に移行することで、国、県、市町村のそれぞれが実施してきた産業政策を集約し、九州全体の資源を効果的に利用する必要がある。」としている点であろう。これは、市町村が行っている産業関連施策を道州に「逆分権する」とも読み取れる。提言の中の「国・州・市町村の役割分担」においても産業・雇用に係る役割は州に整理されている。こうした事項は、行政側からの提言ではあまり踏み込んで論じられていない点であり、これが提言の冒頭に掲げられていることは、特に産業関連施策を幅広く展開し、港湾も有している北九州市にとっては注目すべき事項であろう。

なお、「区割り」議論については、沖縄県を含まない九州7県を一つの道州とすることを前提としている。九州経済連合会の構成企業には山口県の企業も含まれているが、この提言では、山口県は含まないこととしている。

一方、九州経済同友会は、2001年に発表した「21世紀の新しい九州を目指して」の構想のなかで「九州自治州をめざして」を掲げ、2004年には「九州はひとつ委員会」を組織して検討を行った。その結果、2005年6月に「九州自治州構想」を発表した。

ここでは、九州の繁栄のためには九州が持てるパワーを結集し、地域のことは地域で決める“自立経済圏九州”の実現を目指すことを第一に掲げており、九州経済連合会と基本的な姿勢は同じものとなっている。九州地方知事会や九州経済連合会との比較で特徴的なこととしては、州の組織として、州の長を住民による直接選挙で選ぶ方法ではなく、議院内閣制を採るケースもあり得るとしている点が挙げられる（一案に限定した提示は行われていない）。また、「九州自治州が取り組む事業例」として、60事業を例示している点が特徴的である。さらに、参考資料として、これらのうち主要なプランの実施による経済波及効果を試算や、行政経費削減効果の試算なども行っている。「区割り」議論については、沖縄県を含む8県を一つの道州とすることを提案しているが、沖縄を

「特別自治州」ないしは「特別自治区」にする検討も必要である、としている。

### (3) 九州地域戦略会議 道州制検討委員会の動向

2005年5、6月に、九州地方知事会、九州経済連合会、九州経済同友会という、九州の行政、経済界を代表する広域的組織から道州制に係る提言、報告等が相次いで公表された。これを受けて、既に設置されていた九州地域戦略会議において、道州制の必要性和目指すべき姿及び課題について共通認識をとりまとめるとともに九州全体での議論を喚起するための取り組みを検討する「道州制検討委員会」を2005年10月に設置し、行政と経済界が一体となって検討を行うこととなった。

この舞台となった九州地域戦略会議とは、2003年10月に、「九州はひとつ」の理念のもと、官民一体となって九州独自の発展戦略の研究や具体的施策の推進に取り組んでいくため、「九州地方知事会と九経連との意見交換会」を発展する形で設立されていた。九州地方知事会、九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会、九州経営者協会によって組織されており、政策連合の取り組みとして、九州観光推進機構の設立、循環型高速交通体系整備に係る研究や決議等が行われていた。道州制に係る提言等を行った3団体のいずれもこの構成メンバーであったため、行政と経済界の双方が新たな共通認識に立って検討を行うには格好の場となったと言える。

設置された道州制検討委員会は、石川敬一・九州経済同友会代表委員を委員長とし、各県の総務・企画部局長と、各経済団体の役員の計16名によって構成されており、沖縄県はオブザーバーとして参加、九州市長会はゲストとしての参加であった。また、顧問として研究者2名が参画している。

この検討プロセスで注目できるのは、九州における現行制度の問題点の抽出と原因分析を行い、その結果として道州制導入の必要性を指摘している点であろう。様々な分析、議論を踏まえて、同委員会は2006年10月に「道州制に関する答申」を行い、九州地域戦略会議の了承を得て、道州制の必要性や九州が目指す姿などについて九州における官民の共通認識として確認された。

この答申の概要を以下に示す。

#### 九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」の骨子

2006（平成18）年

はじめに

#### 1 今なぜ道州制が必要か

1. 地方のことは地方が決める地方分権社会の実現
2. 道州制を目指す6つの理由
  - (1) 九州を活性化し、住民の暮らしを豊かにする
  - (2) 中央集権システムを改革する
  - (3) 市町村制度と都道府県制度を改革する
  - (4) 国と県の二重行政を解消する
  - (5) 国と地方の危機的な財政状況を改善する
  - (6) 九州が一体となり東アジアの拠点として繁栄する

#### 2 道州制によって目指す九州の姿

1. 九州のポテンシャルを活かしパワーを発揮できる九州を目指す
  - (1) 九州のポテンシャルを最大限に活かす：産業集積、アジアとの近接性、自然・文化資源
  - (2) 道州制の特性を最大限に活かす：選択と集中による社会資本整備や産業の効率化、一体化による高次機能の実現、自立的な政策展開など

## 2. 7つのビジョンと3つの制度の構築

### 7つのビジョン

- ① 生活： 安心安全で豊かな暮らしのできる九州を実現する
- ② 経済： 産業の域内循環を高め、一体的に発展する九州を実現する
- ③ 国際： 東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州を実現する
- ④ 社会資本： 効率的な社会資本整備により豊かで競争力のある九州を実現する
- ⑤ 人材： 優秀な人材と国際人が育つ九州を実現する
- ⑥ 環境： 自然と人・産業が生き生きと共存する緑豊かな九州を実現する
- ⑦ 行政： 透明性の高い民主的で効率的な行政を行う九州を実現する

### 3つの制度

- ① 地方分権を推進し、「九州のことは九州が決める」制度の構築
- ② 東アジアの拠点として繁栄する「自立経済圏九州」実現のための制度の構築
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政財政制度の構築

## 3. 九州における道州制のイメージ

### (1) 九州における道州制のイメージ

- ・九州を広域的に再編して一つの道州とし、国と地方の役割分担に基づき、国および国の出先機関の権限と財源を道州政府に移譲する。
- ・九州の自治は道州と市町村の2層制とし、公選の議会と首長を持つ。
- ・住民サービスの大部分は基礎自治体である市町村が受け持つ。
- ・道州の役割は、市町村では対処できない事業および九州が一体となって取り組むべき事業を中心に分担する（国の行政権限の移譲を受けた広域自治体）。

### (2) 多極型九州の形成

- ・各地域の産業・文化等の特色を活かした産業の戦略的拠点配置など多極型構造の地域づくりを目指し、九州の一体的な発展を図る。

### (3) 九州の道州の区域

- ・沖縄の持つ地勢学的・歴史的・文化的背景、現行法令等の状況を考慮すると、九州7県をひとつの道州として、沖縄県を「単独州」とすることが現実的
- ・しかし、九州・沖縄は、一体的発展を目指して政策連合などの活動を続けており、最終的には沖縄県民の判断。

### (4) 大都市の位置づけ

- ・大都市も道州に包括される基礎自治体との位置づけが適当。
- ・大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でない。

### (5) 州都のあり方

- ・九州全体の利益に資する州都はいかにあるべきか多面的、多角的に検討。

## 4. 国、道州、市町村の役割分担

### 役割分担の基本的な考え方

- ① 市町村はさらに合併を進めて基礎自治体としての機能を強化し、そこに都道府県の権限と財源を移譲し、福祉、介護、医療、教育等の住民サービスの大部分を担う。
- ② 道州は広域自治体として、市町村では対処できない広域的な役割を担い、さらに道州では対処できない外交、防衛、通貨管理など主として国家の存立に関わる役割を国が担う。
- ③ 国、道州、市町村はそれぞれが担う役割については、計画・企画・立案・執行・評価までを一貫して自己完結的に行うことを基本とする。

## 3. いかにして道州制を実現するか

### 1. 道州制導入に向けた3つの仕組みづくり

#### (1) 国、道州、市町村の役割分担の明確化

#### (2) 分担する役割に応じて地方自治体の自主財源を確保するための仕組みづくり

- ・地方分権を進め、財政責任を伴った道州制を実現するためには、地方税を中心とした自主財源の拡充確保が不可欠

- ・そのため、国と地方の役割分担に応じて、地方税の税源配分方式を抜本的に再構築し、地方の自己決定により自主的な財政運営を行うことのできる体制の確立が必要
  - ・具体的な制度として
    - ①税源移譲や国税と地方税の税目、課税権のあり方も含め税制を見直し、国と地方の租税収入の配分比率をその役割に応じた最終支出の比率に近づける
    - ②国庫支出金を原則廃止し、一般財源化する
    - ③地方交付税制度を見直し、新たな財政調整の仕組みをつくる
- ※なお、道州間における財政調整のルールを法律で定め、それを必要により改定できる仕組みや国家的見地から調整できる個別制度も必要

(3) 道州制を支える市町村の行政能力を強化するための仕組みづくり

2. 国民的議論を喚起するための3つの方策

#### 4 道州制導入に伴う懸念への取り組み

- ・各地域のアイデンティティが消失するのではないか
- ・九州全体が画一化するのではないか
- ・道州内の地域間格差が拡大するのではないか
- ・県単位で事業を展開している企業に問題があるのではないか

《付属資料》

道州制の必要性に関する分析結果、現行制度の問題点、具体的施策のアイデア など

出典：九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」2006年10月、芦塚日出美「九州における道州制への取り組み」『第2回道州制ビジョン懇談会における説明資料』2007年3月、九州地方知事会ホームページをもとに作成

この答申は市町村を含む行政、経済界等では高い関心をもって受け止められる結果となった。その内容については、道州制の必要性や、各項目の基本的な考え方の整理を中心としたものであり、具体的な制度設計に向けた検討の困難性が「はじめに」の中で指摘され、「本報告は最終報告ではなく、次の検討ステップに進むための踏み台と位置づけるべきもの」として位置づけている。

#### (4) 九州地域戦略会議 第2回道州制検討委員会の動向

九州地域戦略会議は、前述の道州制検討委員会「道州制に関する答申」の後、地方分権を推進する観点から今後も道州制の検討を継続することとし、2007年5月に「第2回道州制検討委員会」を設置した。同委員会は活動期間を2年間とし、以下のような活動内容を掲げている。

- 道州制の「九州モデル」策定に関する検討
  - ・国、道州、市町村の具体的役割分担の検討
  - ・道州制を実現するための税財政制度の検討
  - ・九州が目指す姿、将来ビジョンの検討
- 住民及び国の関心を高めるためのPR戦略の検討
- その他必要な事項

また、活動目標としては「九州モデル」の発信、「国の検討内容等との整合性」を掲げており、国の道州制ビジョン懇談会や、地方分権改革推進委員会などにおける地方分権に関する検討を強く意識している。

ここで掲げられている「道州制の九州モデル」とは、「国・道州・市町村の具体的役割分担及びそれに相応しい税財政制度について、その仕組みとメリットを分かりやすく示した地方分権型社

会の具体像である。このモデルを九州が作成し、率先して全国にアピールすることにより、国の道州制などに関する議論に地方の声を反映させるとともに、道州制に関して全国的な議論を誘発する。」(九州地域戦略会議資料より抜粋)ものとされている。

委員は、経済団体代表が委員長を務めた第1次委員会と異なり、委員長に研究者である矢田俊文・北九州市立大学学長を配置し、委員数は17名となっている。沖縄県はメンバーとなっていない。また、顧問として、元官房副長官及び研究者、及び大分、佐賀、鹿児島県の3県知事を配している点が特徴的である。また、各県の実務者等によって2007年度に「国と地方の役割分担ワーキングチーム」を設置して具体的な検討を行い、その役割分担事例を踏まえる形で2008年度に「税財政制度ワーキングチーム」を設置することとしている。

2008年3月に中間報告を行い、2008年10月には最終報告を行う予定となっており、現在、とりまとめに向けた検討が進行中である。

#### (5) 九州市長会の動向

九州市長会は九州地域戦略会議に道州制検討委員会が設けられた同年月の2005年10月に「九州における道州制等のあり方研究委員会」を設け、「10年をめどに道州制実現をめざす」との目標を掲げて検討を行い、2006年10月(九州地域戦略会議道州制検討委員会の答申と同月)に報告書「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」をとりまとめた。この委員会は21名の委員によって構成され、各県の県庁所在市の市長、政令指定都市の市長などがメンバーとなっており、沖縄県の2市長も含んでいる。

地方の市長会として道州制に係る提言を行ったことは全国的にも珍しいケースであると言え、知事会や経済団体に続いて基礎自治体の立場から出されたこの提言は、九州において道州制推進論が盛んであることを一層明確化したと位置づけることができる。

また、その構成を見ると、知事会の提言等と同様、冒頭から道州制の導入を前提とした形でとりまとめられている。

九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会  
「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～ 目次構成

2006(平成18)年

はじめに

#### 第1章 創造への変革・・・今、なぜ道州制が必要なのか

- 1 時代の大きな潮流と中央集権社会の弊害
- 2 地方を取り巻く環境の変化と課題
- 3 アジア諸国との結びつきの強化
- 4 中央集権社会からの脱却と真の分権型社会への転換

#### 第2章 全国に先駆けた道州制の九州モデルの実現をめざす

- 1 「九州府」の構成と国際比較
- 2 「九州府」への移行期限と実現に向けた工程表
- 3 全国に先駆けて道州制を導入するメリットと予測される課題
- 4 「九州府」における議決・執行機関、選挙制度及び住民参加制度
- 5 住民や経済界等を巻き込んだ活発な議論の展開と、国等への働きかけ
- 6 「九州府」構想の実現が、住民や経済界等に与える夢や魅力

7 沖縄県の位置付け
第3章 国、「九州府」及び基礎自治体の役割分担
1 現行制度の主な問題点
2 国、「九州府」及び基礎自治体の役割
3 基礎自治体の規模と事務処理
4 県境を越えた市町村合併の推進
第4章 権限移譲の推進
1 基礎自治体を取り巻く権限移譲に関する状況
2 権限移譲の推進を図るための受け入れ体制及び法制度の整備等
3 基礎自治体を取り巻く課題とその対応策
4 さらなる市町村合併促進の意義
第5章 税財政制度の基本的なあり方
1 「九州府」構想下における税財政制度のあり方
2 地方共有税制度の導入
3 地方財政調整制度のあり方
第6章 アジアにおける九州の躍進と戦略

出典：九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」2006年10月

市長会として、基礎自治体の立場から国・道州・市町村の役割分担の考え方や権限移譲の必要性などを重点的に論じている点が特徴的である。また、「県境を越えた市町村合併の推進」を挙げている点は、市長会ならではの事と言えよう。なお、国、「九州府」及び基礎自治体の役割と機能の基本的考え方は、下表のような形で提示されている。

表4 九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会における「国、「九州府」及び基礎自治体の役割と機能の基本的考え方」

ア 「補完性」と「近接性」の原理に基づく役割分担の明確化	<ul style="list-style-type: none"> <li>基礎自治体は、住民生活に密着した事務事業についての政策立案から実施に至るまでを、地域住民と協働し主体的に担う。</li> <li>「九州府」は、民主的プロセス(住民の直接選挙による首長、議員の選出など)を踏まえて構成し、区域内の広域的課題、基礎自治体の補完や基礎自治体間の連絡調整及び他の道州との連絡調整などの事務を担う。</li> <li>国は、防衛、外交など国家的課題への対応を図るほか、通貨、経済、社会保障などナショナルスタンダード(一定の望ましい水準)としての政策立案とその実施及び生活保護、義務教育などのナショナルミニマム(国家が国民に保障する最低限の生活水準)の政策立案等を担う。</li> </ul>
イ 自己決定・自己責任・自立経営を基本とした地域社会の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>アで掲げる役割分担に基づき、税制や諸法令の抜本的な見直しにより、国から地方へ必要な権限、財源の移譲を行う。その際には、特に財源について地方間の偏在を調整する仕組みを併せて構築する。</li> <li>地方自治体としても、住民との間での積極的な情報公開・情報共有、政策形成過程での住民参画の仕組みづくりや行政に対する住民評価・監視システムの構築、さらには住民自治の推進など住民と行政との協働を推進し、自主・自立・自律の地域づくりに取り組む。</li> </ul>
ウ 多様性が尊重される中、それぞれのまちの個性が輝き、活力ある「九州府」の実現	<ul style="list-style-type: none"> <li>「九州府」においては、自治体の規模の大小に関わらずすべての基礎自治体が、その恵まれた自然環境や風土の中で、住民とともに築き上げてきた個性豊かな歴史や文化を大切にしたいまちづくりに取り組む。</li> <li>それぞれのまちの個性を最大限に引き出すために、府政府が中心となって多核連携と共存・共栄を基本とした基礎自治体間の連携を促進し、「九州府」の一体的な発展をめざす。</li> </ul>

出典：九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」2006年10月

九州市長会は、この提言の後も道州制の推進に向けた活動を行っており、また 2007 年 5 月に設置された九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会においては、九州地域戦略会議の構成団体ではない立場であるにも関わらず、委員の 1 人に佐賀県多久市長（道州制等のあり方研究委員会委員長）が就任している。

#### （6）各県の動向

佐賀県は 2007 年 11 月に「道州制 制度設計 Type H/Type M」をまとめ、九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会に提出している。これは佐賀県が独自に道州制における税財政制度について検討したものであり、Type H 及び Type M という 2 つのタイプの道州制制度設計を仮定した上で税源配分シミュレーションを行っている。ここでは、九州にとどまらず全国を視野に入れた検討となっている。なお、Type H は「国、州、市町村のもたれ合いの関係をなくしたハイパーモデル」、Type M は「現行制度に近いモデレートタイプ」を意味している。

熊本県では、県議会に 2007 年 6 月、道州制問題等調査特別委員会が設置され、道州制に係る議論が行われている。また、熊本大学等においても研究等が行われてきている。熊本県においては熊本市が政令指定都市移行による拠点性向上に向けた検討を周辺市町村と進めており、また 2011 年に予定されている九州新幹線鹿児島ルートの特設開業に対する関心が高いことなどが、道州制への関心が比較的高い背景として考えられる。

大分県では、「道州制を自らの問題としてとらえ、とりわけ県民の視点に立ち、将来の道州制に向け、大分県としてどのような発展可能性があるのか、どのようなビジョンが描けるのか等」について調査・研究を行うため、民間有識者 20 名による大分県道州制研究会を 2007 年 10 月に設置し、2008 年度末まで取り組みを行うこととなっている。調査・研究内容としては、「①国、全国知事会、九州地方知事会、九州地域戦略会議等の検討状況の情報提供」「②道州制に移行した場合の県民にとってのメリット・デメリット（産業界に及ぼす影響等を含む。）」「③新しい九州道州政府における建設計画・政策構想に盛り込まれるべき事業」「④道州制に関する本県のスタンスや、各方面に向けた本県独自提言の必要性」となっている。③については、九州地域戦略会議等における将来の動向を視野に入れたものと言えよう。

沖縄については、その地理的・歴史的的特色等から様々な検討が行われ、県庁内の組織である沖縄県道州制等研究会や、民間の組織である沖縄自治研究会などで様々な検討が行われている。

なお、福岡県を含むその他の県においては、独自の提言等は現在行われていない。

#### （7）今後の議論の見通し

九州地域戦略会議第 2 次道州制検討委員会が、2008 年 10 月に最終報告を行う予定となっており、この内容がどのようなものになるか注目される。この報告の後にどのような論議が行われるかは、その内容ならびに国の道州制ビジョン懇談会等の動向に大きく依存すると思われるが、現在も進みつつある各県での検討などが活発化することも考えられる。

なお関連する動向として、大都市制度改革については、政令指定都市である福岡市と北九州市が

設置している「福北都市問題研究会」において、2007年度から「分権型社会にふさわしい大都市制度のあり方」の研究が開始されている。

#### (8) まとめ

現在の九州は、活発な道州制議論が行われている地方の一つであると言えよう。その最大の特徴は、九州地方知事会と経済団体によって構成される九州地域戦略会議を舞台として検討が行われている点にある。こうした「舞台」で検討を行っている例は、過去を振り返っても我が国では数少ないと言えよう。また、九州市長会において提言が行われている点も特徴的である。

### 3. 中国地方、九州地方における議論の状況に関する考察

上述のように、中国地方、九州地方双方において活発に道州制議論が行われているが、中国地方においては行政側が各県単位で積極的な提言等を行っていることに対し、九州地方においては、各県単位よりはむしろ、「九州」という単位で行政、経済界が一緒になって議論が行われている点の特徴的である。このことから、一般的に「九州における道州制議論は進展している」という印象が持たれているのではないかと考えられる。

この重要な背景として、いわゆる「道州の区画割り（枠組み）」の問題が挙げられよう。これまでの九州における論議では、「九州7県」「九州7県+沖縄県」のいずれかに絞られた議論となっていると言える。この「区割り」議論があまり大きな問題にならないからこそ、九州地域戦略会議道州制検討委員会（第2次を含む。）のような議論の場が整いやすく、また検討の導入部分をスムーズに進めやすかったと言えよう。一方、中国地方においては、各県において今後の県のあり方について様々な検討が行われているものの、「中国」「中四国」等という大きな違いのある「区画割り」が想定され、行政や経済界が一体となった議論の場が整いにくい状況であると考えられる。

いずれにせよ、この「区画割り」については、関門地域を分断する形で道州境が設けられることが主に想定されており、これに伴い関門地域が受ける影響も大きいことが想定される。これについては後述する。

なお、一点、指摘したいことは、九州において道州制検討の主たる母体となっている九州地域戦略会議という組織は、九州地方知事会及び経済団体によって構成されており、政令指定都市である福岡市、北九州市はメンバーとなっていない。類似した組織である「関西広域機構」では、大阪市、京都市、神戸市など政令指定都市も加わって地方分権に関する議論が進められている。また、九州市長会も、第2次道州制検討委員会では委員の一人に関係者が選ばれているが、検討母体のメンバーとはなっていない。道州制に限らず地方分権のあり方については、基礎自治体である市町村にも密接な関わりを持つ事項であり、また政令指定都市にとっては道州の果たす役割によって自市の現在の権能にも大きく影響が及ぶことも考えられることから、政令指定都市や市長会が、県や経済団体と同じテーブルで議論する機会を求めていく必要もあるのではないか。

## IV. 道州制の主な論点に係る考察

### 1. 道州制議論の変遷のまとめ

上述のように、道州制に関連する議論は、1927年頃まで遡ることができる。この80年間、何度も政府レベルで取り上げられながらも、基本的には実現されぬまま、現在に至っている。しかしこの間、論じられる道州制の姿は「中央集権的体制の強化のための道州制」から、「地方分権のための道州制」へと大きく変化してきた（注9）。一方で、道州制の必要性の論拠として、都道府県の区域が狭小であり不合理であると指摘される点など、同じ議論が繰り返されている面も指摘できよう。こうした点を簡潔に整理すると、以下のようになる。

表5 主な道州制の議論の変遷イメージ

時期 項目	戦前・戦中	戦後まもなく (1950年代)	1960~1980年代	1990~2000年頃	2001年以降
時代背景	・大日本帝国憲法下の中央集権体制	・戦後の民主化 ・知事公選化	・高度経済成長 ・過疎問題、東京一極集中問題など国土計画上の課題	・分権改革推進 ・経済の停滞 ・国、地方の財政難 ・国土計画上の課題	・分権改革の更なる推進 ・国、地方の財政難
道州制、府県制度改革の必要性が唱えられた主な背景(例)	・官選の府県知事による各種弊害 ・地域産業の振興等を目指した地方分権推進。府県の区域が不合理、狭小 ・都市問題、過疎問題等への対応 ・(一方で)戦時下における体制強化	・知事公選制に対する問題意識、完全自治体としての府県への問題意識 ・行政の効率化の必要性(役割分担、府県の区域など) ・大都市制度を巡る議論	・地域特性に応じた開発計画等の効率的実施(府県の区域の狭小性の問題とともに、地方分権の必要性) ・社会経済の変化に対応した制度の弾力化	・地方分権の本格的な推進 ・行財政の効率化 ・広域的な行政需要への対応 ・地域経済の活性化	・地方分権のさらなる推進(あるいは「地域主権」推進の必要性) ・行財政の効率化 ・広域的な行政需要への対応 ・地域経済の活性化
主たる提言等	・行政制度審議会「州庁設置案」 ・日本商工会議所「行政機構改革に関する意見」など	・第4次地制調「地方制度の改革に関する答申」:「地方」案、「県」案など  注)地制調:地方制度調査会の略。以下同様。	(・都道府県合併特例法案(廃案)) ・関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」など	・第3次臨時行政改革推進審議会「最終答申」 ・政党、公的団体、研究者、実務家による多様な提言(提言者の例示:岡山県、経済同友会、日本青年会議所、平松守彦、恒松治、大前研一、PHP総合研究所など)	・第27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」 ・第28次地制調「道州制のあり方に関する答申」 ・自民党「道州制に関する第2次中間報告」 ・全国知事会「道州制に関する基本的考え方」 ・日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言」ほか多数
主な制度イメージ	・府県を統合 ・府県を包含する国の出先機関としての「州」の設置 ・州の長は官選	・「地方」案:複数の府県の区域に「地方」を置き、自治体としての性格と国の機関としての性格を併せ持たせる	・府県を廃し全国数ブロックに道州を設置 ・長は直接公選 ・国、県、市町村で事務を合理的配分 ※一方、都道府県合	・国と地方の関係を見直し、地方へ多くの権限を移譲 ・市町村の自立性向上 ※以上のような共通事項をベースと	概ね以下のような共通認識あり。 ・地方分権の推進のための手段。国と地方の役割を見直し、国の役割を重点化

時期 項目	戦前・戦中	戦後まもなく (1950年代)	1960～1980年代	1990～2000年頃	2001年以降
		・「県」案：府県を再編し、「県」は完全自治体。国、県、市町村で事務を合理的配分	併推進論や、道州制へのプロセスとして、国の地方支分部局を統合し中央から権限等を移譲させる提案あり	して、様々な提案が行われ、道州が強い自立性を持つ「連邦制」を主張する提言も多数出現	・全国を数ブロックに分け、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置
主たる 反対理由	・全国的な統制の必要性 ・行政が重層化、複雑化するのみ	・対「地方」案：完全自治体でなくなることに対する懸念	・府県制度は国民生活や意識に定着しているなど、安定化	・（反対理由ではないが）まずは現行の府県制度における着実な権限移譲等による地方分権の推進を優先	同左

※主な提言等の特色を抽出したものであり、ここに含まれない視点による提言等も多数行われている。  
出典：本稿での整理をもとに、筆者作成

## 2. 今後の主な論点に係る考察

これまでに整理した近年の道州制に係る提言、あるいは批判的意見等を踏まえつつ、今後の道州制議論において論点とすべきと考える点を十点挙げ、それに対する筆者の私見をまとめる。まとめに際しては、道州制に対し肯定的あるいは否定的な一方の立場に立たず、今後の検討、特に地域における検討において十分議論されるべき、あるいは留意されるべき点を挙げている。

なお、ここで掲げるものは「制度設計に際しての論点」ではなく、地域における道州制、地方分権に係る議論の実施に際し、「道州制を市民や企業等がどのようにとらえていくべきか、という視点からの論点」としてまとめている。道州制導入に向けた「制度設計に際しての論点」については、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」や道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会における論点整理」などで示されており、さらに今後も道州制ビジョン懇談会や九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会の報告などで示されてくることが予想されるため、そちらに委ねることとする。

### (1) 道州制の定義について

これまで述べてきたように、道州制については時代と共に姿が変わってきている。また、様々な団体、個人が様々な思いを持って語る状況が続いてきている。道州制について、定義の明確な確立は行われていないと言えよう。

しかし、近年の動向を見ると、定義とまでは言えないものの、「近年の道州制に対する共通概念」として以下の点が定着しつつあると言える。

- 地方分権の推進のための手段である。国と地方の役割を見直し、国の役割を本来果たすべきものに重点化する。
- 全国を数ブロックに分け、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。

かつて見られたような中央集権体制を強化する指向性が出た道州制は、現在はほぼ語られていない状況となっている。

ただし、上記のような共通認識の範囲内においても、例えば中央省庁の企画立案機能も含めて大幅に地方へ権限、財源を移譲するような、いわば国家統治形態の改革に近いようなタイプの道州制から、国の地方支分部局の一部の権限移譲と都道府県合併を併せて行って行政効率化を図ることに主眼を置くようなタイプの道州制まで、幅広い道州制が論じられている。このことが、現在の道州制の議論において様々な混乱等を招いているとも言えよう（次の「地方分権に対する考え方について」も参照）。なお、「連邦制」については、立法権及び司法権が国と道州とで明確に分割される形であると通常は理解されているが、道州制と連邦制の相違点についても、論者によって使い方は様々であろう。

今後も道州制を論じる主体によって様々なタイプの道州制の提言、あるいは批判が行われることが予想され、それを受け止める側（市民も含む。）においては、論じられている「道州制」がどのようなものなのか注意して理解していくことが必要であろう。

## （２）地方分権に対する考え方について

上述の「道州制の定義」で述べたように、近年の道州制議論においては「地方分権の手段」としての道州制として位置づけられているが、一方でこの「地方分権」に対する考え方も一様ではないとの指摘もある。

2001年に国が設置した地方分権改革推進会議の委員も務めた森田朗・東京大学大学院教授は、当時の三位一体改革を巡る経過を振り返り「地方分権の必要性については正面から反対する者はほとんどいないにもかかわらず、地方分権の目的や、分権改革の具体的な方向を示す『税源移譲』『受益と負担の関係』等のキーワードないしキー・コンセプトの意味内容が明確でないために、それらについての多様な解釈と多様な改革の方向が生まれ、それが無用の混乱と対立を引き起こしたと思われる」[森田（2007）：590]と述べている。

このことは、道州制を巡る議論においても共通しているのではないか。例えば、上述のように井戸・兵庫県知事は国からの権限移譲が実際に的確に行われるかどうか、地方に税財源が確保されるかどうかといった懸念を示し道州制に対し明確な反対意見を述べているが、同じような懸念を持ちつつ、「そのような懸念が現実のものとならないような道州制を目指す」として道州制を推進する論者も数多いと思われる。さらに、道州制推進論者の中でも、地方分権の達成の姿や具体的方法などに対し、考え方は多様性に富んでいると考えられよう。こうした点が、道州制議論を巡っても混乱と対立を引き起こし、あるいは市民にとっての「道州制のわかりにくさ」を招いていると言えるのではないか。

また、現在、国の道州制ビジョン懇談会の委員も務める岩崎美紀子・筑波大学大学院教授は、「道州制は都道府県の広域化としてとらえられたり、効率や行革のために導入すべきだと主張されたりするが、それは市町村合併と同じような考え方を援用しているにすぎない。（中略）道州制は、地方制度の文脈においてだけではなく、国家の統治機構の観点から制度設計されなければ、それでもとも住民から遠い都道府県よりさらに遠い広域自治体をつくることになる。広域自治体は、国家よりも近い政府としてとらえられるように設計することが道州制導入の基本である。国家権力（遠隔

の権力)を引き寄せるのであり、統治権力との距離を縮めるのである。」[岩崎(2006):38-39]と述べている。この指摘の前半にあるような、市町村合併の延長に近い発想で道州制をとらえている提言等もあるのではないかと考えられ、道州制ひいては地方分権に対する議論の混乱を招き、またその混乱は、今後、より大きな問題として顕在化する可能性もあるのではないか。

いずれにしても、地域において地方分権や道州制を議論していく上においては、無用な混乱が生じぬよう、注意深く検討を行っていくことが必要であろう。

また、道州制を国家統治形態の改革であるにとらえるのであるならば、当然、道州制の議論は都道府県のみならず基礎自治体にも直結する事項であり、市民にも密接に関わってくるものである。地域において道州制の議論を行っていく際においても、基礎自治体をよりよくするための改革として、道州制をとらえていく必要がある。

### (3) 第2次分権改革との関連について

地方分権と道州制の関連についてさらに指摘すると、現在、地方分権改革推進法(2006年成立)に基づく第2次分権改革が進行中であり、地方分権改革推進委員会においては、国と地方の役割分担の見直しや地方税財政制度の整備などを進め「地方政府」を確立するための取り組みが行われている。「将来の道州制の本格的な導入の道筋をつける」という基本的考え方も示されており、ここでの議論は2010年に予定される関係法の改正、さらには今後の道州制議論にも直結していくこととなる。現在も活発な検討が行われているが、例えば2007年2月時点では、委員会が打ち出している国の地方支分部局の整理統合に対し各省庁から消極的な姿勢が示されているなど難航する気配も見られ、今後の動向が注目される状況にある。

また、本稿Ⅱ6でも述べたが、第29次地方制度調査会における基礎自治体、特に政令指定都市や小規模市町村のあり方の議論も、道州制の制度設計に密接に関わってくることとなる。

必然的に、道州制が実現する場合はどのような形かといった点について国としての詳細な検討は第2次分権改革後となり、その改革の姿が具体化していない段階である現在において様々な団体等が行っている具体的な制度設計に向けての検討は、いわば「数年後に全面的にやり直すことが必要な作業」と言えよう。しかし、道州制を国家統治形態の改革にとらえるのであれば、その実現の可否の判断、あるいは可となった場合の制度設計は相当の期間をかけて議論、検討すべきであり、市民の参加も必要である。市民の参加のためには、道州制の理念のみならず、ある程度具体的な制度イメージがなくては関心が高まらないと考えられるため、現在において、道州制の理念や制度設計、あるいは問題点などを検討しておくことは大きな意味があると言えよう。特に、地域において様々な団体がそれぞれの理念のもとに検討を行い、提案(批判的な案も含めて。)を行っていくことは、地方分権時代にふさわしい地域社会を形成していく上で重要な経験となるであろう。

### (4) 憲法との関わりについて

道州制あるいは連邦制を巡る議論の際、日本国憲法との関わりについてはしばしば取り上げられる。現在、政府レベルあるいは多くの団体等での検討においても「現行憲法の枠内」での道州制と

するか、「憲法改正も視野に入れて検討」するか、論が分かれていると言えよう。

日本国憲法の中で道州制との関わりで注目される点は、第一に「第八章 地方自治」（第九十二～九十五条）（注10）の改正の必要性の有無であろう。

日本国憲法（抜粋）

第八章 地方自治

第九十二条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

第九十三条 地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。

2 地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

第九十四条 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。

第九十五条 一の地方公共団体のみにも適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

出典：日本国憲法

また、特に連邦制を指向する提言等においては、憲法の第八章以外の条文についても改正論議の対象となることも考えられる。

本稿においては詳細な検討を行うに至っていないが、道州制と日本国憲法の間を巡っては様々な論点があり、今後、道州制の導入の可否あるいは具体的な制度設計を行う際に極めて重要な事項となることが考えられる。

#### （5）都道府県連合、都道府県合併、連邦制との差異

現行の都道府県制度の課題を指摘した上で、その改善方策として提示され、道州制と比較検討されることが多いものとして、都道府県連合、都道府県合併、連邦制が挙げられる。

このうち、都道府県連合は広域連合制度を利用し特別地方公共団体を設置するものであり、都道府県合併と並び、基本的に現行の都道府県制度の枠組みの中での対応策と言えよう。一方、道州制、連邦制は、地方自治制度あるいは国家統治形態の改革に近いものといえよう。ただしこれまで述べてきたように、道州制については幅広く様々な提言等が行われているものであり、国と地方の関係の抜本的改革（国家統治形態の改革など）にまで踏み込まない提言も多く見られる。

現在、第2次分権改革が進められているが、現行の都道府県制度のもとで今後さらに効果的な地方分権が進められる場合は、当面の間、広域的課題等への対応に関して都道府県連合を活用することも現実味を帯びてくることとなろう。しかし、国からの分権の受け皿として広域連合が十分機能しなくては、期待される効果は得られないと思われる。現在、関西地方においては、政令指定都市等も交えて先駆的な検討（注11）が進められているところであるが、道州制の必要性等を議論する上でも、今後、注目される取り組みであろう。一方、都道府県合併については、その実現に向けて数多くの課題がある一方で、主としてその成果が行政効率化など限定的なものとなる懸念もあり、国と地方の関係の抜本的改革には至らないと考えられることなどから、現在、具体的に議論されることは少ないと言えよう。

一方、連邦制について、その概念等は本稿においても先にも述べているが、問題点の指摘も多く、日本の歴史や面積などからその必要性を疑問視する意見や、国家機構の複雑化による弊害などを指摘する意見などが見られる。さらには、日本国憲法の改正が前提となると考えられ、しかも上述の第八章以外の改正も必要と考えられることなどから、その実現性を疑問視する意見も多い。

道州制は、現行制度化での都道府県連合・都道府県合併と、抜本的な国家統治形態の改革である連邦制の中間的存在として位置づけられ、地方分権による自立的な地域運営の推進と、行政効率化や広域的諸課題の解決などを併せて実現することができる方策の一つとして注目されていると言えよう。

今後も道州制議論が行われていく過程でこれらの比較検討はさらに進められ、また都道府県連合については道州制への移行プロセスとしての活用も視野に入れて検討が進められることが予想され、注目していく必要がある。

#### (6) 道州と政令指定都市、中核市等との関係はどうか

道州制について推進の方向で検討する際、制度設計上の大きな論点となるのが大都市制度についてである。言うまでもなく、大都市制度については、政令指定都市である北九州市および中核市である下関市にとっては極めて重要な課題であり、いわゆる「特別市構想」とも直結する内容である。特に政令指定都市と道州との関係については、前述のとおり指定都市市長会でも基本的な考え方を示した提言を行っているとともに、各所において検討が行われつつある。

しかし、現時点での道州制に係る多くの提言においては、道州制下における大都市制度のあり方については基本的な方向性のみの検討となっていると言えよう。例えば、第28次地方制度調査会での「道州制のあり方に関する答申」の検討の過程において、第16回専門小委員会（2005年3月2日）で以下のような資料をもとに議論を行っている。

#### 道州制における大都市制度のあり方について

第28次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料（2005年）

##### I 問題意識

- 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、国の事務の相当部分が地方に移譲される。  
国から移譲される事務及び現在の都道府県の実務は、市町村の規模・能力に応じて、できる限り市町村に移譲されることが原則となり、道州は国から移譲される事務を主体とした広域的な事務を中心に担うこととなる。
- すなわち、道州制の下では、十分な規模・能力を有しない市町村を前提に都道府県が広範な補完機能を担ってきた現在のあり方は見直され、新たな「道州と市町村の関係」が構築される必要があると考えられる。
- そのうち、道州制における大都市制度（道州との関係における事務配分や組織等に関して、一般の市とは大きく異なる特例を認める制度）のあり方については、「どのような都市について大都市制度を設ける必要があるか」、道州が現在の都道府県に比べて相当広く、役割も変化する中で「道州と大都市の包括関係はどうあるべきか」といった見地からの検討が求められる。
- また、高い人口集積が存する大都市においても「住民に身近な基礎自治体」としての機能を果たすため、大都市内における行政主体のあり方についても検討が必要となる。

## Ⅱ 検討の視点

### 1 どのような都市について大都市制度を設けるべきか

- 合併の進展により市町村が相当の規模・能力を備えることを前提としても、さらに大都市制度を設ける必要のある都市とはどのようなものか。  
高度な人口・経済社会機能の集積といった大都市属性を有する特別な都市に限られるのではないか。
  - ① 現在の指定都市についてどう考えるか。一定規模以上の指定都市を想定すべきか。
  - ② 東京都はこうした大都市属性が特に顕著であると考えるか。その場合、他の大都市と同様の制度でよいか。
- 大都市制度は、現在の指定都市又は東京都（区部）の区域を単位として適用されるべきか。  
指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村を合わせた区域を大都市と捉えて適用することは考えられるか。（この場合、現在の指定都市等及び周辺市町村を基礎自治体と捉え、これを包括する地方公共団体を新たな広域自治体（現在の都に相当）と位置づけることも考えられるか。）

### 2 道州と大都市の包括関係はどうあるべきか

- 道州の区域が現在の都道府県に比べ相当広域なものとなり、またその役割も広域的なものに重点化されることを前提とすれば、大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべきではないか。
- ただし、首都等の限られた大都市については、その区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州（仮称）」と位置づけ、大都市の事務と併せて道州の事務も処理することも考えられるか。

### 3 道州制の下における大都市内の行政主体をどう考えるか

- 道州制の下における大都市内の行政主体は、行政区で足りるか、法人区とすることが必要か。
  - ① 大都市の行政区画としての行政区
  - ② 地方公共団体たる法人区（公選の議事機関や長を置くことがあり得る。）  
（指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村も合わせた区域を大都市と捉える場合（1参照）には、現在の指定都市等の区域には法人区を置きつつ、周辺市町村は引き続き市町村とすることも考えられるか。）
- 特に「大都市州」を設ける場合、「大都市州」内の行政主体のあり方をどう考えるか。  
大都市及び道州にわたる広範な事務を処理する「大都市州」においても、住民に身近な行政主体の充実が求められることから、法人区を置くこととすべきか。

## Ⅲ 大都市制度のイメージ

- 上記Ⅰ・Ⅱを踏まえ、道州制における大都市制度の類型及び大都市制度の設置イメージを整理したものが別紙1・2である。

※Ⅲに示された別紙1、2については省略

出典：第28次地方制度調査会 第16回専門小委員会資料（2005年3月2日）

様々な論点は示されているものの、こうした点を踏まえまとめられた「道州制のあり方に関する答申」では、「大都市等に関する制度」としては「大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、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ことが適当である。」と考え方を述べるに止まっている。

また、九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006年10月）においては、「大都市の位置づけ」について、「道州制下において九州が持続的に発展していくためには、大都市のポテンシャルを活かす視点が重要であり、現在の政令市・中核市・特例市といった大都市は、地

域の発展に対する責任を担っていくことが期待される。しかし、この場合でも九州のこれらの都市は、一般の市町村と同様に道州に包括される基礎自治体として位置づけられるべきである。大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でないと考える。」という記述となっており、詳細については言及していない。しかし、大都市も道州に包括される基礎自治体であることは明確に述べている。

一方、道州制に係る提言ではないが、国の地方分権改革推進委員会では、2007年11月に公表した「中間的なとりまとめ」の中で、大都市制度のあり方について以下のように述べている。

地方分権改革推進委員会「中間的なとりまとめ」における大都市制度関連の記述

2007年11月

6 分権型社会への転換に向けた行政体制

(2) 大都市制度のあり方

地方自治法で政令指定都市、中核市及び特例市という都市に関する事務配分、関与等の特例が設けられている。しかし、首都たる東京、そして人口の約半分が住む三大都市圏（東京圏・名古屋圏・関西圏）、さらには政令指定都市をはじめとする大都市を取り巻く環境はグローバル化や少子高齢化の急速な進展のなかで大きく変化している。加えて、大都市が当該大都市自身のみならず、周辺自治体の地域をも包含する広域的な圏域を形成し、区域を越える広域的な取組みを必要とする状況にある。

こうした状況を踏まえれば、大都市の地域であっても国の法令による全国一律の義務付け・枠付けが必要なのか、大都市に関しても関与が必要なのか、大都市に対してさらなる権限移譲ができないのか、という視点を常に保持することが必要である。従来、国、都道府県が対応することとされてきた大都市地域の課題であっても、大都市自身が周辺の市町村と連携しながら処方箋を用意するという役割を付与すべきではないか。このような視点から、大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討すべきである。

今次の地方分権改革を経て、さらに将来の道州制の導入によって、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の再構築が行われる際には、都道府県の区域を超える広域の圏域において、拠点性を持つ大都市がその中核となって広域的に分散する権能や資源の相互補完的な活用を行う姿を指向していくことになる。

出典：地方分権改革推進委員会「中間的なとりまとめ」2007年11月

ここでは、大都市制度のあり方について税財政のあり方も含め検討することの必要性が述べられている。現行の政令指定都市制度については、役割に見合った税財政制度が存在していない点を指定都市市長会は特に問題視しており、こうした点も踏まえられたものと言えよう。さらには、拠点性を持つ大都市が、その機能をさらに発揮することの重要性を指摘している。

この他、大都市制度を巡っては様々な視点で検討が行われており、大都市側においても指定都市市長会のほか、大阪市や名古屋市、あるいは横浜市などで検討が行われているが、こうした点については本稿では割愛することとし、ここでは特に以下の点を指摘しておく。

まず、現在の各提言等を見ると、道州に包括されない「特別市」としての大都市制度を導入すべきとの姿勢を示しているものは少なく、道州に包括されながらも、相当程度の権限及び財源を道州から移譲され大都市運営を行う将来像を描いているものが大半である。ただし、第28次地方制度調査会の検討においては、考えられうるパターンとして道州から独立した「大都市州」が例示されている。しかしこの場合も、適用が想定されているのは現在の東京都（または特別区部のみ）、あるいは政令指定都市の中でも大規模な市が想定されており、関門地域のような地域への適用は想定さ

れていないと言ってよいであろう（前出の第28次地方制度調査会第16回専門小委員会資料に基づき考察）。

なお、都道府県あるいは道州に包括されない大都市となる場合、新たに大都市が行うこととなる事務の中で最もポイントとなる事務の一つが、「警察」であろう。言うまでもなく、現在は都道府県が担っており、またその組織・事務内容等は様々な点で特殊性があると言えよう。仮に道州（あるいは都道府県）に包括されない特別市となる場合、こうした点への対応が必要となる。

次に、指定都市側の検討においては、現在の政令指定都市をさらに何段階かに分け、道州からの権限移譲を行うという発想に立っているものが目立つ、という点であろう。大阪市や名古屋市での検討においては、「スーパー指定都市」という言葉が用いられている。政令指定都市と一括りにしても、2007年時点の17市の間には様々な点で相違があるため、その地域特性、行財政力等に基づいた段階分けを行うべきという指摘は自然な発想と言える。しかし、これについては、どのような考え方でどのような権限・移譲財源等に差を持たせるのか等、検討すべき点は多い。

また、道州との関係については、道州から大都市へ移譲される権限、財源等に注目が集まることが多いが、逆に大都市から道州への「逆分権」についても、その是非も含めて今後議論が必要となってくるであろう。この点については今後の大都市においてたいへん重要なポイントであると考えられ、次の（7）で改めて述べることにする。

この他、大都市制度のあり方については、2008年以降において各団体が示す提言等においては、ある程度具体論に踏み込んだものが出てくる可能性もある。注目していく必要がある。

いずれにせよ、現在多く見られる道州制議論において、大都市制度のあり方については、制度設計上の各論的な扱いとなっており、特別市等を設置して道州に包括されない位置づけとするような提案については具体的にほとんど論じられていない。そうした中、関門地域から発信された「関門特別市」構想は、注目を集め、また様々な所での議論へ大きな影響を与える発想であろう。今後、具体的な考え方や制度設計に向けた検討が行われた場合、全国的に関門地域が大きな注目を集めることも考えられる。

#### （7）国と道州、基礎自治体間の役割分担を行う際、「逆分権」はあり得るか

国から広域自治体へ、広域自治体から基礎自治体へという「分権」の流れの中で、反対に基礎自治体から広域自治体や国へ権限等を移す「逆分権」についても、今後の論点となろう。道州制議論、あるいは地方分権の議論の中で、国、広域自治体、基礎自治体の役割分担の見直しを行うのであれば、逆分権も視野に入れる必要がある。

それでは、実際の提言等ではどのように位置づけられているのだろうか。例えば、前述のように、九州経済連合会（2002）「21世紀の九州地域戦略」では、「九州モデルの提案」の中で、「九州は、道州制に移行することで、国、県、市町村のそれぞれが実施してきた産業政策を集約し、九州全体の資源を効果的に利用する必要がある。」としており、「国・州・市町村の役割分担」においても産業・雇用に係る役割は州に整理されている。また、中部経済連合会（2008）「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」の「【参考】国・州・基礎

自治体の事務配分例」においては、社会資本整備分野のうち「特定重要港湾・重要港湾」は道州の事務としており、基礎自治体は「漁港、その他の港湾」を担うこととしている。このように、産業、インフラ整備・管理・運営などの分野においては、その中心的役割を担うのは道州とする提言が多く、また、この点を根拠として、「選択と集中による戦略的な産業政策の展開を図りやすくなる」ことなどが道州制の主要なメリットとして挙げられる傾向にあると言えよう。

広域的観点から産業政策、インフラ関連政策が行われることによるメリットは大きいと言え、各提言等の指摘も十分理解できるところであるが、一方、例えば特定重要港湾に関しては現在、下関港は下関市、北九州港は北九州市が港湾管理者となっており、これが道州の事務となると「逆分権」が生じる可能性もある。もちろん、大都市特例等により管理者が基礎自治体となることも考えられるが、この場合は現在の状況と比較的類似した状況が続くこととなり、場合によってはダイナミックな改革が行われず、道州制のメリットが発揮できないと受け止められる可能性もある。さらに道州境で関門港が分断された場合、国の立場で九州地方整備局が両港を所管している現在よりも様々な課題が生じる可能性もある。

こうした点については、基本的な制度設計を検討した上で、各地域の事情に応じて柔軟に検討することにより懸念は解消されることも考えられるが、その効果と懸念について関係者間で十分議論していくことが必要であろう。

また、基礎自治体側から道州に対し「逆分権」を求める（権限を移す）ことが望ましい事務があるかどうかについても議論が必要であろう。

いずれにしても、今後、道州制の制度設計などを議論する際は、広域自治体と基礎自治体間の役割も根本的に見直すことになるが、これまでの経緯も踏まえつつ、制度改革の効果が大きく表れるような方法に関係者間で見いだしていくことが求められるであろう。もちろん、各地域の特性に応じ柔軟な対応を図りやすいことが道州制のメリットの一つであるとされるため、ここで述べたような関門地域の港湾を巡る懸念等は、仮に道州制に移行する際の全国的な基本ルールとして「特定重要港湾の管理等は道州の事務」となった場合においても、下関市、北九州市並びに関係道州等の関係者の協議によって、柔軟かつ的確に役割分担ができ効果的な港湾運営が図られる、と期待することは可能であろう。

#### （８）「道州の強さ」をどう考えるか

上述の（６）及び（７）を検討する上では、その前提となるような目指すべき地域の姿と、その実現手段としての道州制の理念、特に「道州の強さ」をどう考えるか、ということがポイントになるであろう。

「道州の強さ」に関しては、例えば道州制のメリットの一つとして「地域特性を勘案した選択と集中による施策推進」といったことが挙げられることが多いが、その選択と集中を道州が行うとするならば、その施策分野に関して道州が基礎自治体、市民に対し道州の方針を受け入れてもらう権限等が必要となる。これが「道州の強さ」と言えよう。

もちろん、ほとんどの提言等においては、「できるだけ基礎自治体へと権限移譲を行うべき」との

視点に立っており、道州と基礎自治体の役割分担の考え方は施策分野等によって様々であろうが、産業、インフラ関係などの施策は、「道州」が強い権限を持つべきものとして議論の俎上に上ることが予想される。

また、こうした「道州の強さ」を適切に執行していくためには、道州の長はもちろん、道州議会において、各地域の要望等も踏まえながら、的確な決断等を行っていくことが必要となる。相当の力量が問われることとなろう。

筆者が 2007 年度に聴衆者として参加した、ある道州制に関するシンポジウムにおいて、パネリストの一人である基礎自治体の長から「小さくて筋肉質の道州を目指すべき」旨の発言があった（注 1 2）。筆者の私見としては、仮に道州制へと移行するのであれば、道州政府の姿はそのような姿が理想的であろう。その際、どこ（施策分野）にどのような「筋肉」（権限）をつけ、その「筋肉」を使う際、どのように基礎自治体や市民の意見を聞き、また利害が対立する場合に関係者間の理解を得る仕組みを道州が構築できるかが、極めて重要であると考えられる。

なお、道州が多方面にわたって強力な権限を持つことになる場合、現在の中央集権的な体制が全国各地に分割して再現されたり、またミニ「東京一極集中問題」が発生したりするのではないかと、との懸念が多く出てくることになる。道州制の理念、あるいは制度設計に際しては、現在、道州制が必要と論じられる背景となっているような諸課題を再生産してしまうことにならぬよう、注意が必要であろう。市民あるいは基礎自治体の立場からも、こうした点には特に注目していくべきである。ただしこうした点を指摘することは容易であるが、具体化して制度設計することは極めて困難であり、今後の各団体等での検討においても作業が難航することが予想されよう。

#### （9）「道州の間の施策の違い」、あるいはそれによる「道州境問題」をどう考えるか

道州制推進論においては、目指すべき道州の姿として「道州の特性を活かした、自立的な政策の実施」ができることが挙げられているものが多い。特に地方側からの提案においては、行政・経済界を問わずこうした論調となっていると言えよう（注 1 3）。各道州が高い独自性を発揮することを目指す場合、必然的に道州間の施策の違いは、施策分野によっては大きく表れることとなる。

道州の持つ権限が小さい場合は、現在の都道府県間（あるいは地方間）で発生している程度の課題が生じることになるであろうが、道州が持つ権限が大きい場合、いわゆる「道州間格差」が大きく顕在化し、それに起因するサービス格差による諸問題、あるいは人口移動が急速に進む等の課題も発生することが考えられる。それをカバーするための国と道州の間での垂直的な財政調整や、あるいは道州間の水平的な財政調整のあり方が大きなポイントにもなるが、「各道州が自立的に行った施策の相違」に起因する課題をどこまで調整すべきかも含め、議論が必要であろう。

また、道州間の自立性が高まることによって、道州境をまたいで一体的な都市圏を形成している地域においては、「道州境問題」が発生することも考えられる。南（2007b）は、道州の自立性に着目して道州制をタイプ分けし、一体的な都市圏を形成している地域における各タイプ別の道州境地域の課題を下表のように整理している。

表6 道州制のタイプ分類例別に想定される道州境地域の課題例（試案）

タイプ例	想定される道州境地域の課題例
タイプ1 (道州の自立性が低い)	<p>■現在の都道府県境における市民生活や産業活動等の制約と同程度の課題に止まる。 → 市民活動、企業活動等への影響は比較的小さい。</p>
タイプ2 (道州の自立性が比較的低い)	<p>■下記「タイプ3」に整理した課題が、部分的あるいは軽減された形で発生 ※ただし、道州財政の影響を受け、道州境におけるサービス水準や社会資本整備状況等の差異が現在より顕在化しやすくなることは考えられる。特に、大都市部に道州境が設定された場合は影響が大きくなることが想定される。</p>
タイプ3 (道州の自立性が高い)	<p>■道州間の制度の違いによる社会問題の発生 ・基礎自治体の施策努力の範疇を超え、低負担・高サービスの他道州への住民や企業の流出（道州境地域において特に生じやすいのではないか） ・環境規制や関連税制の相違を利用した廃棄物等の移動問題の発生 など</p> <p>■道州間の制度の違いによる市民活動、企業活動の負担増 ・事業に係る諸手続の煩雑化 ・各種支援措置等の差異の発生 ・財政問題を背景とした道州内での「受益と負担の完結」を重視する傾向強化に伴う、他道州民が公共施設を利用することへの制限の発生 など</p> <p>■道州内の一体性を重視した施策に伴う、道州境地域での課題発生 ・地域連携を行う際、道州外との連携より道州内での連携重視の方向性の発生 ・道州境付近での広域交通基盤整備の遅れや考え方の相違発生 など</p> <p>※現在、都道府県境を越えた地域連携によって成果が見られる地域においては、異なる道州となることにより、これまでの取組が継続しづらくなる可能性もある。</p>

出典：南博「道州制導入後の『道州境地域』における基礎的自治体間の連携課題等に関する研究」日本計画行政学会第30回全国大会研究報告要旨集、2007年 を一部修正

この表では、道州の自立性が高いタイプの方が、施策立案、課税、サービス水準の設定、各種規制等において大幅な裁量権を有するため、各道州間での施策の違いが大きく顕れるケースが多くなることが想定され、それに伴い多くの課題が生じる可能性も高いことを指摘している。

地方分権推進の観点からは道州の自立性の高いタイプの制度設計が行われることが望ましいが、自立性が高いタイプの道州制を導入する場合、特に道州境付近で連携が進んでいる基礎自治体間において、現在は顕在化していないような課題が発生する可能性を念頭に置く必要があると言えよう。

こうした課題発生の可能性を踏まえた上で、道州ならびに基礎自治体は、道州境地域において社会経済活動に大きな支障を生じさせない仕組みの構築や、具体的施策の検討を行うことが必要であり、また発想を転換して施策の差異があることを活用した道州境における地域連携を推進すること等が望まれる。

この点については、道州制に係る多くの提言等において「道州境地域」となることが前提とされている関門地域にとっては、特に大きな課題であると言えよう。

(10) 道州制あるいは都道府県制度の抜本改革が市民の理解を得られるかどうか

道州制について、よく「市民の理解を得られていない」「市民の機運が盛り上がっていない」といった点が指摘される。道州制については、上述のように定義も確立されておらず、様々な主体が様々な思いをもって論じている段階であるため、「理解」が高まらないことは致し方なく、また制度設計に向けた考え方など、比較的抽象度が高い議論が現在は中心であるため、「関心」が高くないこともやむを得ないと言えよう。

道州制を推進する論を展開する場合、具体的な制度設計等に係る多岐にわたる詳細な検討が今後

も引き続き必要となる（注14）。その際、第2次分権改革の成果と課題を反映させる必要があり、どのような形でいつ反映させていくか、という点が当面の課題であろう。さらに、本格的で詳細な制度設計については、政治レベルで道州制の導入が決まらなくては進展しない。

しかし、道州制という、国の姿、そして市民生活にも直結する改革は、市民が広く参加して議論していくことが望ましく、そして仮に移行する場合も準備期間が長期にわたることが想定されるため、現在のまま議論を続けていくことは「無駄作業」が生じる懸念はあるものの、それを覚悟の上で実施することに大きな意味があるのではないか。より具体的な内容で議論することによって多くの市民が関心を持ち、そして市民が自らの問題として、地域の今後にとって道州制が有効な手段であるかどうか等について考えていく環境を整えていくことが必要であると考えている。

なお、そのためには、各基礎自治体も道州制について考え、その姿勢を明らかにし、市民へ説明を行っていくことも必要ではないか。関門地域においては、2007年に下関市、北九州市が設置した「関門地域の未来を考える研究会」において、地方分権、道州制を見据えた関門地域のあるべき姿等について特別市構想も含んで議論が行われていくこととなる。基礎自治体が連携してこうした取り組みを行うことは、市民が地域の将来や地方分権を考えるきっかけを増やす上で重要な意味を持つものであり、高く評価できるのではないか。

## V. おわりに

本稿では、道州制を巡る議論の歴史の変遷と近年の動向を整理するとともに、関門地域が関連する中国地方、九州地方における議論の動向も紹介し、その上で道州制を巡る論点に関する考察を行った。なお、本稿の記載内容も踏まえ、道州制が関門地域に与えることが考えられる影響等については別章で改めて述べることにする。

道州制は、地方自治制度改革にとどまらず、国家統治形態の改革につながる事項であると考えられるため、そのビジョンから具体的制度設計に至るまで、検討すべき課題は極めて多岐にわたる。それ故、たいへん分かりにくいものとなり、また議論も発散し、混乱する傾向があると考えている。今後、第2次分権改革が進み、さらに第3次分権改革を視野に入れた動きの中で、道州制（または都道府県制度改革）を巡る議論は、ますます活発になっていくことが予想される。地方分権の時代においては、道州制導入の可否、あるいは導入する場合の具体的制度等について、国主導で決められていくのではなく、各地域で地域に関わる各主体（行政や経済団体のみならず、市民も含んで。）が考え、それぞれが提案を発信し、議論して地域の意見集約していくことが必要であると言えよう。近年の道州制議論の活発化について、地方分権時代における関門地域の将来像、しかも将来世代のための地域の姿を、地域自ら描いていくための格好の機会としてとらえ、地域で議論していくことが必要であろう。そうした議論の際、関門地域の方々にとって本稿が道州制について考えていただくための参考資料の一つとして役立つことがあれば幸いである。

## <注>

- (注1) 例えば、古いものでは吉富重夫「道州制の構想についての検討」『都市問題研究 16』1951年、田中二郎「道州制論を排す」『自治論集第2集』1954年など。近年では、参考資料として掲げているもの他、多数。
- (注2) 現在の47都道府県の区域は、1888(明治21)年に現在の骨格ができ、その後、若干の県境を越えた合併等があったものの、基本的な区域は変わっていない。
- (注3) この「九州府構想」について、1990年に論じた段階では「九州府」＝道州ではない。平松は、一挙に中央政府の権限を地方に移譲することは困難であることを勘案し、まず国の地方支分部局を統合した「九州府」を設置し、九州における予算配分などについての権限を、“霞ヶ関”から大幅に移すことを提案している。
- (注4) 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」においては、連邦制のことを「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の導入」と定義している。おおむねこうした考え方で区分されるが、各提言を行っている個人や団体等が全てこうした考え方で統一されているとは言えないであろう。
- (注5) 例えば、全国町村会が発行する『町村週報 2599号』の記事「喧しき増す「道州制」論議 ～その余波で「市町村再編構想」の浮上も」における記述など。
- (注6) 例えば、株式会社帝国データバンク 産業調査部(2007)「<TDB 景気動向調査 2007年5月特別企画> 道州制の導入に関する企業の意識調査」の結果など。
- (注7) なお、この報告の中で、県合併については道州制に移行する過程のステップとしては取り上げられている。
- (注8) 九州経済連合会は、2006年に九州・山口経済連合会から改称した。なお、改称後も山口県に拠点を置く企業も参加を継続しており、組織の大勢に変化はない。
- (注9) しかし、現在においても中央集権体制の強化に道州制を用いようとする論があることを危惧する意見もある。
- (注10) 嶋田(2007)は、大日本帝国憲法に無く日本国憲法に有る章は「第二章 戦争の放棄」「第八章 地方自治」「第十章 最高法規」の3章しかない点に注目し、日本国憲法によって自治権に関わる事項が保障されたことの意義はきわめて大きい、としている。
- (注11) 現在の関西広域機構における「関西広域連合(仮称)」の設置に向けた検討。関西においては、関西経済連合会なども関連する形で、府県、政令指定都市によって古くから検討が行われている。
- (注12) 広島県主催“道州制シンポジウム”(2008年1月)における、河内山哲朗・柳井市長(道州制ビジョン懇談会委員)の発言。
- (注13) 各提言等においては、道州制導入の必要性の主要ポイントとして「中央集権的な社会システムの限界」「各地域の特性を發揮することの必要性の高まり」等を挙げており、この課題を解決するために、望ましい道州の姿として「道州の特性を活かした、自立的な政策の実施」等を掲げていると言えよう。
- (注14) なお、具体的な制度設計の中でも、仮に道州制へと移行する場合、全国一斉に移行するのか、段階的に移行するのかという点も大きな論点であろう。一部では「九州を先行的に道州制へと移行する」というアイデアも示されており、関門地域にとっても早い段階で影響が生じることも考えられる。

<参考文献> ※著者名の五十音順によって掲載している。

- ・ 芦塚日出美（2007）「九州における道州制への取り組み」第2回道州制ビジョン懇談会における説明資料
- ・ 天川晃（1986）「変革の構想—道州制論の文脈」大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会
- ・ 市川喜崇（2005）「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂
- ・ 井戸敏三（2007）「道州制への意見」2007年3月14日自由民主党道州制調査会への提示資料
- ・ 稲葉馨（2005）「道州制の考え方—地方自治法学の立場から—」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂
- ・ 岩崎美紀子（2006）「新時代の基礎自治体」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』敬文堂
- ・ 江口克彦（2007）『地域主権型道州制—日本の新しい「国のかたち」』PHP研究所
- ・ 岡山県21世紀の地方自治を考える懇談会（2003）「報告書」
- ・ 鎌田司（2007）「新たな国のすがたを構想できるか」『都市問題 Aug.2007』
- ・ 金井利之（2007）『自治制度』東京大学出版会
- ・ 株式会社帝国データバンク 産業調査部（2007）「<TDB 景気動向調査 2007 年 5 月特別企画> 道州制の導入に関する企業の意識調査」
- ・ 九州経済同友会九州はひとつ委員会（2005）「九州自治州構想」
- ・ 九州経済調査協会（2006）『道州制・広域連携に関する全国事例調査』
- ・ 九州経済連合会行財政委員会地方制度研究会（2005）「地方からの道州制の推進に向けて ～「九州モデル」の検討～」
- ・ 九州市長会九州における道州制等のあり方研究委員会（2006）「「九州府構想」～10年をめどに道州制実現をめざす～」
- ・ 九州地域戦略会議道州制検討委員会（2006）「道州制に関する答申」
- ・ 九州地方知事会道州制等都道府県のあり方を考える研究会（2005）「九州が道州制に移行した場合の課題等について」
- ・ 経済審議会（1999）「経済社会のあるべき姿と経済新生の政策方針」
- ・ 小西砂千夫（2006）「新分権改革における県と市町—新分権一括法の文脈とこれまでの分権改革との違い」第1回滋賀県自治創造会議講演資料
- ・ 小森治夫（2007）『府県制と道州制』高菅出版
- ・ 佐賀県（2007）「道州制における税財政制度についての検討資料」九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会における説明資料
- ・ 佐々木信夫（1989）「広域行政制度に関する政策科学的考察—道州制論を中心として—」『聖学院大学論叢 第二巻』
- ・ 佐藤俊一（2006）『日本広域行政の研究』成文堂
- ・ 指定都市市長会（2006）「道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言」
- ・ 嶋田暁文（2007）「アメリカの地方自治について」九州地域戦略会議第2次道州制検討委員会・地方分権に関する海外事例研究会発表資料
- ・ 杉浦正健（2007）「地方分権改革に向けた道州制の推進」『都市問題 Aug.2007』
- ・ 全国市長会 分権時代の都市自治体のあり方に関する検討会（2005）「分権時代の都市自治体のあり方につ

いて」

- ・ 全国知事会（2007）「道州制に関する基本的考え方」
- ・ 全国町村会（2007）「喧しき増す「道州制」論議 ～その余波で「市町村再編構想」の浮上も」『町村週報 2599号』
- ・ 第27次地方制度調査会（2003）「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」
- ・ 第28次地方制度調査会（2006）「道州制のあり方に関する答申」
- ・ 高木直人（2007）「道州制を巡る全国動向等について」関門地域共同研究会意見交換会資料
- ・ 田村秀（2004）『道州制・連邦制－これまでの議論・これからの議論－』ぎょうせい
- ・ 地方自治確立対策協議会 新地方分権構想検討委員会（2006）「分権型社会のビジョン（最終報告）「豊かな自治と新しい国のかたちを求めて」～「このまちに住んでよかった」と思えるように～」
- ・ 地方自治制度研究会編（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせい
- ・ 中部経済連合会（2008）「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」
- ・ 西尾勝・新藤宗幸（2007）『いま、なぜ地方分権なのか』実務教育出版
- ・ 日本経済団体連合会（2007）「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」
- ・ 広島県分権改革推進審議会（2004）「広島県の分権改革の推進に関する答申」
- ・ 富士総合研究所（2001）『東京における自治制度等に関する調査・検討報告書』東京ガス
- ・ 南博（2007a）「道州制と広域行政の展望」福岡県北東部地方拠点都市地域整備推進協議会総会講演資料
- ・ 南博（2007b）「道州制導入後の『道州境地域』における基礎的自治体間の連携課題等に関する研究」日本計画行政学会第30回全国大会研究報告要旨集
- ・ 森田朗（2007）『制度設計の行政学』慈学社
- ・ 矢田俊文（2008）「道州制の九州モデル」広島県主催“道州制シンポジウム”資料
- ・ 山口県 県のあり方検討チーム（2006）「分権時代における山口県のあり方（最終報告）」

※主な参考ホームページ（順不同）

- ・ 自由民主党
- ・ 民主党
- ・ 内閣官房
- ・ 総務省
- ・ 電子政府の総合窓口
- ・ 地方自治確立対策協議会
- ・ 全国知事会
- ・ 全国市長会
- ・ 全国町村会
- ・ 中国地方各県
- ・ 九州各県、及び九州知事会
- ・ 各経済団体
- ・ 平松守彦