

道州制を考える

その「道州制とは？」

国の形を変えるか？道州制

検討・議論の内容、導入が求められる背景

荘銀総合研究所  
熊本 均

二〇〇五年三月末、現行の「市町村の合併の特例に関する法律」（通称、合併特例法）が廃止される。「平成の大合併」と称される市町村合併は住民生活に直接影響を与えるとの認識が一般的であったため、全国各地でさまざまな「騒動」を引き起こした。厳密には、「騒動」は今なお続いていると言えなくもないが、現行の合併特例法の廃止とともに一つの区切りを迎えると考えられる。市町村合併の次に議論に上っているのが「道州制」である。市町村合併が地方自治の最先端現場の編成替えであったのに対し、「道州制」とは単なる都道府県の合併ではなく、国を治める形の根本的なシステムの変更を要しているものなのである。今、議論されようとしている道州制とはいかなるものなのか。「道州制」の持つ意味をさまざまな角度から問うてみたい。

「道州制」とはいかなるものか？

実のところ、現在、議論されつつある「道州制」に確たる定義は存在しない。しかし、地方制度調査会等における議論をベースにすれば、どのような制度の構築を目指しているのか、そのアウトラインを把握することができると考えられる。

「道州制」が議論される発端は、第二七次地方制度調査会（会長：諸井慶・平成十三年十一月～平成十五年十一月）において、「広域自治体のあり方」として最終答申されたことによる。同答申によれば、

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性を前提として構築。その制度および設置手続は法律で規定。  
・現在の都道府県を廃止し、原則として現在の都道府県の区域を越える広域自治体として設置。

・道州制の導入に伴い、国の役割を重点化。多くの権限を地方に移譲。  
・道州の長と議会は公選。役割と権限

・道州は、基礎的自治体との適切な役割分担のもとに、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当。

・国の地方支分局が持つ権限は、例外的なものを除き、道州に移管。

・国から道州、道州から基礎自治体への関与は必要最小限。  
・道州の区域および設置  
・区域については、法律により全国をいくつかのブロックに区分する考え方、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考え方がある。  
・全国一斉に道州に移行する方法、一定の要件に合致した場合に順次道州へ移行する方法が考えられる。  
・税財政制度

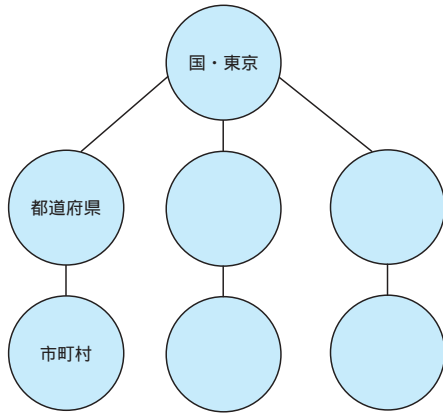
・地方財政制度については、自立性を高めることを原則、地方税の大幅拡充、新たな財政調整の仕組みを検討。  
・連邦制との関係

・連邦制（憲法において、行政権のみならず立法権、あるいは立法権と司法権が国と地方政府で明確に分割されている国家形態、換言すれば、統治権自体が地方政府に属する形態）については、憲法の根幹部分の改正が必要となり、一体性・独立性の高い連邦構成単位が存在が前提となる、といった問題があり、わが国の成り立ちなどからみると、制度改革の選択肢としない。となつている。

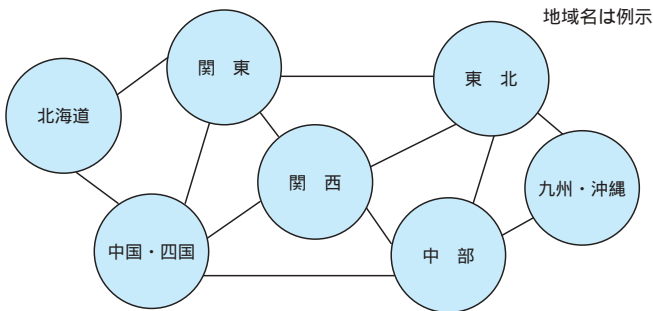
この議論の中で重要な点は、国の役割を

## 縦型ネットワークと横型ネットワーク

縦型ネットワーク（中央集権型：同質化型）



横型ネットワーク（地方分権型：異質型）



資料：宮脇淳・北海道大学大学院教授

- ・国際社会における国家としての存立に関わる事務（外交、防衛等）
- ・全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動または地方自治に関する基本的な準則に関する事務（通貨管理、選挙制度等）

などに限定し、国が有している多くの権限を道州に移管すること、および、道州は移管された権限によって道州における産業振興、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一義的に担うことである。

また、道州は、国から移管された権限のうち市町村に移譲できるものは原則として移譲

することとしている。

このように、道州制の導入議論は、現内閣における地方分権の推進（国から地方、地方内の分権化）の要諦ととらえることができる。

### 「道州制」導入が求められる理由

「道州制」とは統治権を国が維持しながら、統治形態を従来の中央集権型から地方分権型に移行することである。

多少乱暴な言い方をすれば、中央集権体制は、人口が増加し、経済が右肩上がりの場面では効果的に機能し、均衡ある国土の発展を促進するための諸施策による地域の同質化が

前提条件としてあった。しかし、地域の同質化を推進する過程で、本来地方の持っている個性ある資源、多様性が有効に活用されず、中には失ったものも少なくないのではない

か。このことは、地方の切磋琢磨<sup>せつさくたくま</sup>によって国の活力が増進される可能性を削ぎ、地方にとっても画一的な中央の押しつけを甘受せざるを得ないことによる地域活力の減退という両面において不幸なことである。

「道州制」の導入目的は、こうした中央集権体制の弊害を克服するため、従来の東京を中心とした同質化した国のあり方から脱し、各地方が異なる資源の中でこれまでとは異なった地方分権型のネットワークを形成することと解して差し支えなからう。

### 今後の議論

現在の第二八次地方制度調査会（会長：諸井 虔・平成十六年三月から二〇〇九年）においては、初めて諮問内容に「道州制のあり方」という文言が登場し、具体的な審議の論点は、

- 道州制の目的
  - 道州制の基本的性格
  - 道州制の仕組み
  - 国の地方支分部局との関係
  - 道州制への移行
- となっている。

今、前回の地方制度調査会の議論からさらに踏み込んだ「道州制」導入に向けた具体論が展開されようとしている。

大胆に予測すれば、遅くとも十年以内に「道州制」が導入され、この国の形が大きく変わるのかもしれない。

道州制を考える

その「道州制特区」

北海道「特区」は道州制の試金石

成功するには国からの自立の証明が必要

荘銀総合研究所  
山口 泰史

二〇〇三年八月上旬、北海道南部の日高地方を台風十号が襲い、集中豪雨で大量の流木が発生した。

道では組織の枠を越えて処理作業にあたったが、流木の流れ着いた場所によって管轄省庁や補助率が異なったため、処理費用における国への補助申請は難航した。

高橋はるみ道知事は、八月二十六日に急きよ上京して、国の災害復旧の進め方をもっと柔軟に進めるべく関係省庁を回った。

そんな折、高橋知事は小泉首相から官邸に呼ばれ、北海道に「道州制特区」を設置する旨を伝えられたという。

予習の成果を發揮

道州制特区とは、簡単に言えば構造改革特区の拡大版である。つまり、構造改革特区が規制緩和を中心であるのに対し、道州制特区は国からの権限・財源の移譲や国の出先機関との機能調整など、地方自治制度そのものの変革をも含んでいる。言い換えれば、構造改革特区は地域のある特定の活動を対象にしているのに対し、道州制特区は地域全体を対象にしている。自民党では、昨秋の衆院選で掲げたマニフェスト（公約）に「道州制特区の創設」を明記しており、遅くとも今年度中の

設置を目指している。

小泉内閣が、地方分権の推進にあたって道州制を挙げていることは前節で述べたが、道州制特区はいわばその「実験場」である。そして、その対象として、わが国の四分の一の面積を占める島でありながら、一つの都道府県として機能している北海道に白羽の矢が立ったのである。

ところで、北海道では堀達也前知事時代の二〇〇〇年から、構造改革推進室が中心となって道州制の検討を行っており、二〇〇三年八月には『分権型社会のモデル構想』という報告書が完成した。また、道州制については道議会でもたびたび議論されていた。したがって、高橋知事が首相から提案を受けた時には、すでに取り組みの下地ができていたといつてよい。

その後、十月に道州制推進会議（座長・宮脇淳・北海道大学大学院教授）が設置され、二〇〇四年四月まで計七回にわたって、道州制特区に盛り込む内容についての議論が行われた。そして、四月二十六日に、『道州制プログラム』と『道州制特区に向けた提案（第一回）』という二つの報告書が内閣府に提出され、五月二十八日の経済財政諮問会議（議長・小泉首相）において、提案の内容が道知事が

ら報告された。

言い出しっぺが丸投げ

道の提案で最も耳目を引いたのは、国の方支分部局との機能等統合の検討であったと思われる。これは、国の出先機関と道による二重行政を解消するために、両者を統合して、新たに出来た道州政府の機能を強化するものである。同時に、道の権限を市町村に移譲し、また、民間にも規制緩和を進めることで、地域の自立と経済活動の活性化を目指している。なお、統合の対象としては、北海道開発局（国土交通省）や、北海道経済産業局（経済産業省）などが候補に上がっている。

実は、道では道州制特区の提案にあたって、これら具体的な組織名を盛り込むことも検討していた。しかし、中央省庁の激しい反発に遭って実現しなかった。例えば、北海道開発局では、道内の公共事業が本州などより国庫補助負担率が高い（これを「北海道特例」という）ことを盾に、同局が道と統合されればこつした特例も廃止され、その結果、公共事業が三千億円減少し、四万人の雇用が失われ、失業率が一・四%上昇すると警告した（同局広報誌『かいはつグラフ』三十七号、二〇〇四年四月発行）。

したがって、提案では具体的な組織名を明記しなかった（できなかった）のだが、案の定、諮問会議では、統合する機能や統合のプロセスを明確にするよう出席議員から再考を求められた。また、会議の席上で道知事は、道州制特区を国と道とが協同で取り組むための推進組織を設置するよう求めたが、それについて、「まず道が何をしたいか、そのためにどんな問題があつて、国に何をしたいのかを具体的にしないと対応のしようがない」と突っぱねられてしまった。

おそらく、北海道が自立するのに政府が前もって根回しをしては、逆に自立を妨げることになる、政府の役目はあくまで道の意思を尊重して、それをサポートすることだというスタンスなのであろうが、結局、首相も中央省庁の反発を恐れているのではなからうか。あるいは、下手に中央省庁を刺激することで、特区そのものがおじゃんになることを避けようとしているのかもしれない。

### 実験は一回びいっのか

もちろん、道の側にも問題はあつた。経済財政諮問会議では、道州制推進の具体策として、「子育て環境充実プラン」や「新事業・新産業創出プラン」など九つのプランも報告されたが、それぞれのプランに盛り込まれた項目は、単に道庁の関係各部から寄せられた課題を総花的に列挙しただけで、どの項目がより重要なのか、また、どの項目が道州制特区でなければ実行できないのかが、ほとんど整理されていなかった。したがって、諮問会議でも道州制特区に対する道の熱意がいまひとつ伝わらなかつたようである。

確かに、北海道では以前から道州制を検討しており報告書にもまとめていたが、実際にそれらを行動に移したり、国（政府）に申し立てるような気運があつたかどうかは疑わしい。それゆえ、道州制特区の話を受けたときも、渡りに船というよりは、突然の指名で浮き足立ってしまったと思われ。

これに対して、北東北三県（青森、岩手、秋田）では、県の合併から道州制まで見越した連携施策を、一九九七年頃から積極的に進めている。具体的には、国内での合同事務所の設置（北海道、名古屋、大阪、福岡）や産業廃棄物税の共同導入（条例制定）、地方債「北東北みらい債」の共同発行などである。また、産学官民の協働組織である北東北広域連携推進協議会では、三県にまたがる広域的活動を行う非営利団体に助成金を交付している。本来ならば、こうした道州制を意識して具体的なアクションを起こしている地域を道州制特区に選ぶべきではなかったか。

それとも一つ、道州制には間違いなく都道府県合併が伴うため、「実験」にあたっては、特区が行政的・経済的に自立できるかどうかを検証すると同時に、特区を構成する複数の都道府県が県境を取り払って行政機能を一元化できるかどうかを検証する必要がある。それは、市町村合併（平成の大合併）で自治体間の意見が噛み合わず法定協議会の破談が相次いだ例を見れば明らかであろう。したがって、真に道州制の是非を検証するのであれば、北海道だけでなく、先の北東北や、県知事レベルでの道州制研究会が発足している四国や九州などでも実験を行う必要があるのかもしれない。

### 特区がこけたら道州制もこける

平成の大合併が終わり、一県に十数市町村しかない状況も生れる中で、都道府県の合併、さらに、その発展形として道州制の議論が出るのは至極自然なことである。そして、とかく強引さが批判された市町村合併に対して、特区を設けてその有効性を実験するという道州制の進め方は、ある意味で合理的といえる。

もちろん、国に道州制に対する確固たる理念がないままに、道州制特区のような小手先の制度を導入してもあまり意味がないという意見もある。しかし、道州制の主役はあくまで地方であり、理念まで国に委ねるのは、成長した子供が自立するのに、「なぜ自立しなければならぬのか」を親が考えるのと同じである。

その意味でも、北海道の道州制特区は重要である。単に与えられた課題を無難にこなすだけでは不十分で、北海道にしか考えられないような理念やアイデアを表に出すことで、「地方もやればできるじゃないか」と国をつならせるくらいの気概が必要である。そして、他の都道府県も北海道を黙って見ているだけではなく、「自分たちならどうするか」という意識を常に持ちながら、国の台本はなく自分たちの言葉によって、自分たちが国から自立できることを証明する必要があるだろう。

道州制は、国のあり方を変える大きなテーマであるが、道州制特区が軌道に乗れば一気に話が進む可能性がある。逆に、骨抜きのまま尻すぼみになれば、国から「所詮、地方に自立する能力などない」と嘲笑され、権限や財源の移譲がないままに、都道府県だけ合併させられるかもしれない。

道州制を考える

その「海外の州制」

自治の基本、自己責任と補完性の原則

民主主義の成熟度が左右する共同体パフォーマンス

荘銀総合研究所  
石川 敬義

小選挙区、行財政改革、地方分権、市町村合併などの改革に続き、道州制が浮上し、政党、政府、地方の各レベルで論議が活発になってきた。廃藩置県以来の国の形を変える挑戦であるが、これを機に先進諸国を見渡すと日本ほど中央集権体制を色濃く残している国はないことに気づく。海外の「州」に関する近年の調査結果から、改めて在るべき自治を考えてみたい。

中央集権の度合い強める日本

先進諸国は、連邦制であれ、一国一体制であれ、国の統治の形、国と地方の関係は千差万別である。だが、日本のように国（地方）県、市町村（広域行政圏）といった単純な図式の中央集権体制の国は珍しい。イギリスでは一九八〇年代から州（county）を廃止して区（district）に統合する一層化改革を続けているし、フランスも昨年憲法改正を行い二百余年続いた中央集権体制に終止符を打ち地方公共団体に権限を移している。日本が戦後一度も憲法を改正していないのに対し、連邦制のドイツは四十八回も憲法を改正し、アメリカも絶えず修正してきた。それは教育、福祉など主要な領域は州の憲法に相当する州基本法で規定し、連邦基本法はごく限られた領域の規定を置いているに過ぎないことも影響しているように思う。日本では、教育、環境など領域ごと多種多様な基本法を国レベルで制

定し、一層中央集権を強めている。

間接民主制も曲がり角に

そして、日本の間接民主制も曲がり角にきているように思う。国や地方自治体の首長や議員がどのような政策を約束し、その約束がどう果たされたのか判然としないことが、住民投票請求の増加、選挙での無党派層の増加や投票率の低下の一因になっているのではないかと。そのしわ寄せは中央省庁、地方自治体の行政組織に押し寄せている。行政評価システムを導入し、いかに有権者、納税者の意志やニーズに合った施策を行っていくかを点検しながら行財政運営に当たらなければならぬ事態になっている。裏を返せば、実質的に行政主導で政策決定が行われてきた日本の民主主義制度の必然であるとも言えよう。

参加の度合いが幸福感を左右

そこで注目したいのは、先進国の中で唯一

直接民主制を踏襲してきた連邦制の国・スイスである。スイスは州（カントン）ごと直接民主制の度合いが異なるが、連邦、州のいずれのレベルでも、重要な政策はほとんど住民投票にかけられる。そして、市民参加など直接民主制が整備されている州に住む市民ほど幸福感をより多く感じているという調査結果が出ている<sup>注1</sup>。失業がもたらす不幸福感は大きい<sup>注2</sup>が、収入の多少と幸福感とは必ずしも一致しない。幸福感は行政活動が生み出す成果からも独立しており、政治過程への参加が制限されていると幸福感は増幅しないことが判明している。スイスが未だに欧州連合（EU）に加盟しない理由の一つに、この直接民主制の放棄を拒む価値観があるとみられている。

市民意識が高い州は経済も良好

イタリアの州制度の調査からも興味深い結果が報告されている<sup>注2</sup>。市民意識が高い共同体（コミュニネ）が多い北部諸州は、経済的パフォーマンスも州政府パフォーマンスも住民活動パフォーマンスも、それが低い南部諸州と比べると良好であることが明らかであるという調査結果である。そして調査者は、共同体が良好なパフォーマンスができるかどうかを左右する最も基本的な要素は共同体の共通

注1 「Happiness, Economy, and Institutions」(Bruno S. Frey and Alois Stutzer, 1999年)

注2 「哲学する民主主義」(ロバート・D・パットナム、2001年)

利益のために協力する市民の社会的能力であると指摘している。また、国のイニシアチブに頼るよりも地方が自ら地域の諸構造の変革に取り組むことの方が重要であると訴えている。イタリアが州制度を導入して二十年余が経過したが、住民の社会的能力の度合いが州のパフォーマンスに影響しているのである。

## 団体自治も住民自治も未熟

海外の州自治で濃厚な点は「自己責任の原則（共同体のことは共同体が責任を持つ）」と「補完性の原則」（基礎自治体が一義的に意思決定を行い、それが難しいことを県や国が担う）が徹底されている点である。わが国では

現憲法の92条で初めて「地方自治」の規定が設けられたが、「団体自治」（国から独立した団体が権限と責任を持ち行政を行う）も「住民自治」（住民の意思と責任に基づき行政を処理する）も未成熟なままである。どうやら「道州制」を導入すればすべて問題が解決するという話ではないようである。

行政の在り方で今世界で最も注目を集めている国の一つにニュージーランドがある。ニュージーランド研究者の和田明子東北公益文科大講師に同国の自治の形を聞いた。

オーストラリアの南東に位置する人口約四百万の島国ニュージーランドは、八十年代以降大規模な行政改革を行ったことで知られるが、地方自治の面でも日本が多くを学べる先進国である。

ニュージーランドの地方自治体は、広域的

自治体（regional councils）

と基礎的自治体（territorial authorities）の二層制である。

広域的自治体は主に環境保護を、基礎的自治体は道路・上下水道・都市計画・ごみ収集などを中心に扱い、それ以外の業務は、教育・福祉等を含

め、基本的にすべて国の担当である。国全体の人口規模が小さいことなどから国の担当業務が多くなっているが、国と自治体との役割分担は明確であり、自らの担当業務については国の指図を受けずに自治体は決定・実施することができる。自治体の財源も、約五割を占める地方税を含め全体の約九割が自主財源であり、地域のごとは地域で決める「自治」

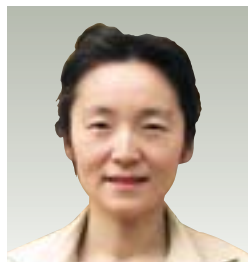
のシステム確立の大きな要因となっている。また、広域的自治体の担当業務が少ないため、基礎的自治体が広域的自治体を兼ねる（広域的自治体が基礎的自治体を兼ねるのではなく）統一自治体（unitary authority）という形態も認められており、実際にいくつか存在

## 住民と協議し諸計画を策定

自治の手法、ニュージーランドの地方制度

している。さらに、基礎的自治体の下には地域協議会（community board）を置くこともできる。

住民自治という点でも、ニュージーランドの自治体は見るべき点がある。核となるのは、毎年の予算に当たる年次計画書（annual plan）と十年間の長期計画（long-term council community plan）であるが、これらはすべ



東北公益文科大学  
和田 明子

ニュージーランドは、日本の地方制度改革にとっても大きな示唆を与えるものである。

和田 明子（わだ・あきこ）  
東北公益文科大学講師。慶応義塾大学経済学部卒業。北海道東北開発公庫（現日本政策投資銀行）及び神奈川県庁勤務。ニュージーランド・ヴィクトリア大学大学院で公共政策修士号取得。専門は行政学（パブリック・マネジメント）。