

日本の広域地方制度改革と道州制の論理

楊 光 洙
野 田 遊
金 容 哲

I. 問題提起と研究目的

日本では、道州制について、今日まで多様な構想が提案されてきた。1999年3月末に3,232であった市町村の数は、2012年1月現在、1,719市町村になり、市町村合併が予想以上に進んだ時点で国の諮問機関である地方制度調査会が『道州制のあり方に関する答申（2006年2月）』を提出した¹⁾。この答申が提出された時期が道州制議論のピークであり、その後、議論は低調になったが、2008年2月に大阪府知事（橋下徹現大阪市長）が将来的に道州制への移行も視野に入れて「大阪都構想」を提案し²⁾、広域地方制度改革の論争が再び巻き起こっている。

今日の道州制構想に関する議論の背景には、市町村合併の進展、財政難、人口減少、広域行政課題の増大など様々な事情があるが、とりわけ2000年前後から市町村合併が進められたことが大きなきっかけと言えよう。平成の大合併により、これまで府県が支援してきた小規模な町村は大幅に減少し、自立的な市が増加したため、府県の実在意義が希薄になった。市町村数の減少は、府県の主要な仕事であった市町村間の広域行政課題への対応や連絡調整事務の必要性を低下させることとなった。今後も府県の必要性は減退することが予想され、各府県による多元的統治から一元的体制である道州制が主張されるようになったのである。一方、市町村合併に取り残された小規模市町村をはじめとした財政問題の深刻な市町村に対して、いかに府県が垂直補完をするかが大きな課題となった。

本研究の目的は、日本における道州制論議の経緯や、近年の垂直補完や大阪都構想の議論を吟味し、道州制の論理の特徴を明らかにすることである。垂直補完の議論は、広域地方制度改革に直結するものではないが、道州制の論理の特徴を明らかにするうえで重要な「市町村と広域自治体の関係」を提示してくれるため議論の対象としている。まず、広域自治体の機能やこれまでの道州制構想の類型と課題などを踏まえた上で、道州制を推進する論理について述べることとする。

II. 広域自治体の機能と道州制導入の論拠

現在、広域自治体である府県は、基礎自治体である市町村のほとんどの政策領域と多くの執行業務に関わっている。これは、助言・勧告・協議・許可など様々な類型を通じて行われる。関与の多くは概括的には支援という名のものとなされているが、実質的には監督に該当するような関わり方もある。広域的・専門的な施策の場合は、府県が直接執行しているケースが多い。言い換えれば、基礎自治体である市町村が遂行している施策についても広域自治体があたかも上位機関のごとく関与することが多く、広域的な業務については、直接関係する基礎自治体の代わりに府県が事務を担うこともある。

その結果、組織と機能、そして財政全般にわたり、府県は市町村との役割が区別しづらい傾向にあり、府県の存在意義があいまいになっている。また、府県は広域的な調整が必要な政策について、政策立案者としての性格を持つべきであるにもかかわらず、必要以上に政策執行組織としての性格まで持つことがある。こうした背景もあり、府県は政策立案組織なのか政策執行組織なのかが不明瞭で、どちらも十分には専門性を高めることができなかったと考えられる。このような状況は、府県と市町村の業務の重複を許容し、二重行政を促進することにつながったといえる。そして、この二重行政の解消が道州制導入の根拠の一つになっている。

道州制やその他の広域地方制度改革に関する従来の研究は、中央政府の権限をいかに地方自治体に移譲するかという点のみならず、広域自治体と基礎自治体の権限や財源をどのように配分するかに関心があった。そうした関心のもと、広域地方制度改革の研究で最も重要なものは、広域的な自治体である府県がどのような機能を果たしてきたか、その意義を検討するものであった。いまだ実現されていない仮想の制度である道州制とは異なり、現に存在する府県の機能を明らかにすることが先決であった。なぜならば、府県機能の意義が見出せるのなら、府県を所与とした制度設計を考えるべきであるが、意義が十分に見出せないなら、そのことは、道州制の必要性の論拠になるためである。

市町村間にまたがる広域的な課題への対応のための広域機能、市町村間の連絡調整のための機能、さらに小規模な市町村を補完する機能などの府県機能について、辻山幸宣の研究³⁾では、比較的肯定的に意義が論じられている。しかし、高寄昇三の研究⁴⁾では、府県のいずれの機能も府県に固有のものではなく、特に市町村合併によって市町村が自立すれば、府県はこれまで担ってきた機能を縮小しなければならないと論及している。また、磯崎初仁の研究⁵⁾では、府県が担う事務を精査し定量的な観点から、市町村を補完する事務や、市町村の事業を支援する事務が多くを占めており、広域機能などの本来府県に求められる機能を十分に果たせない現状を析出している。野田遊の研究⁶⁾では、実際に府県機能を定量的に検証した結果、市町村数が多く、府県機能が求められる県ほど、広域機能を果たしていないことを明らかにしている。府県による広域機能は十分には果たせておらず、そうであればもっと広域的な道州を導入し、スケールメリットのある政策実施により効率化を確保すればよい。こうした考え方は、多くの道州制推進論者が主張する論拠である。このような議論と並行して、近年では基礎自治体への権限移譲を重視する地方分権が叫ばれている。

一方で、昨今、日本を騒がせている大阪都構想は、道州制への移行を視野に入れて先行的に大阪都市圏の改革をめざす計画である。二元行政を抑

制し、大阪の大都市圏を効率的に一元管理し、インフラ整備等の政策により競争力の高い都市圏をつくらうとするものであり、この構想の底流には、効率性重視の発想が根付いている。

しかし、大都市「大阪市」の広域行政の権限を吸収して、広域自治体への権限集中を図ることから、基礎自治体を重視する地方分権に逆行するものとして、大阪都構想に対する批判は多い。高寄昇三の研究⁷⁾では大都市が特例として担ってきた様々な権限が奪われ、自治能力が低減することになると論じている。村上弘の研究⁸⁾では、世界の大都市圏は強い中心市があり、その外縁部に都市圏が広がるのに対し、大阪都構想は、大阪市を特別自治区に分断してしまい自治能力を奪うと批判する。新藤宗幸の研究⁹⁾では、これまでの地方制度改革の歴史の中で一大政治アジェンダとして取り組んできた地方分権改革を安易に逆行させてはならないと述べている。その他、野田遊の研究¹⁰⁾では、大阪市民は都構想に賛成するが、指導者にすべて任せていけばよいと考えるのではなく、住民が自治意識もっていることをアンケート調査で明らかにしている。道州制構想と大阪都構想は、同じく広域地方制度改革に関する構想である。道州制構想では、府県機能の限界を背景に府県廃止も提案されるが、大阪都構想は府県を都に昇格させて権限を強化する案という相違がある。

さて、道州制が必要とされる論拠としては、①サービス供給の効率性、②広域的行政課題への対応、③二重行政の解消、④地方分権の受け皿づくりの大きく4点が指摘できる。ここで、①と②は効率性にかかわる論点である。③と④はどの行政組織が権限を担うのかという権限の主体を問題とし、自治にかかわる。①のサービス供給の効率性は、道州制が提案される論理として、最もわかりやすく、しかも最も効果を想定しやすいものである。多くの道州制推進論者の主眼は効率性にある。政府規模の拡大が規模の経済効果を確保できるといった点は、既に多くの研究で検証されてきたため、本稿で深く追及する必要性は低いであろう。したがって、以下では自治に重点をおいて議論を進めたい。

③は市町村が受ける二重行政を問題としている。二重行政は、市町村が主務官庁と知事から受ける二重監督と、府県と市町村で同じ区域内に同じようなインフラを整備するという重複行政の問題がある。大阪都構想では、後者の問題をとりあげて二重行政の問題といい、同様の事業を実施する際に権限が大阪府と大阪市で分断されている側面を「二元行政」の問題とよぶ。大阪都構想では、二元行政こそが問題で、統治の一元化こそが地域経済を活性化すると言う。やや複雑化するが、従来のがが国の地方制度改革上の呼称として「二重行政」には、大阪都構想が言うところの二元行政の意味も内包されている。

歴史的には、政令指定都市¹⁾である大阪市、名古屋市、横浜市、神戸市、福岡市などと府県間の二重行政が最も問題視されてきたのであり、大都市は府県から分離独立する特別市運動を展開してきた。最終的に、府県からの分離独立の代わりに、大都市特例という権限移譲で譲歩した政令指定都市制度に移行したのであった。従来から議論されてきた二重行政解消の論点は、大阪都構想が主張するような単なる一元化の論理ではなかった。府県が市町村自治を侵食することをいかに抑制するかにその主眼があり、地方自治体としての道州制を検討する議論では、二重行政解消は、市町村自治を擁護する立場から主張されてきた。

最後の④の意味は、中央政府やその地方出先機関（地方整備局、地方経済産業局、地方農政局など）からの権限や財源の移譲の受け皿として「道州」という行政組織を創設するというもので、地方分権の促進に向けた道州制の導入という論拠である。

Ⅲ. 道州制構想の類型

最も古いとされる道州制構想は、田中義一内閣時の行政制度審議会が1927年に提唱した「市庁設置案」である。これは全国を6つに区分し、各州に官選の長官を設置するもので、府県は存続させるが、道州は中央政府

の地方出先機関にするものであった。その後、最も激しく議論が交わされた道州制構想は、第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」による「地方案(1957年)」である。この内容は、府県を廃止し、7から9の「地方」に再編し、官選の長を置くといった、国と地方自治体との中間団体的な性格を有する道州制案であった。しかし、この地方案は中央集権的な性格が強いために反対意見も多く、府県維持の方針のもとで、3か4の府県を統合再編する「県案」も答申附則に含まれたが、実際の制度改革までには結びつかなかった。

国土の総合開発が課題であった1950年代には、開発を担う地方の主体を道州や府県といった広域的な団体とされ、これら府県などの広域的団体は、中央政府の地方出先機関として行政管区であると捉えられていた。市議会議長会や経済団体が提案した道州制構想は、地方からの発意であったにもかかわらず、中央政府の地方出先機関としての道州を提案していた。

1970年の少し前から、1980年代にかけて、地方が府県改革を主導し、分権を進めようとする道州制構想が経済団体により提言されるようになった。1969年の関西経済連合会『地方制度の根本的改革に関する意見』、1970年の日本商工会議所の『道州制で新しい国づくりを』、日本商工会議所の「道案(1982年)」などである。これらの構想では、道州は中央政府の地方出先機関ではなく自治体であると位置づけられる。1990年代には、広域連合制度(1994年)が創設されるなどの制度改革もあったが、道州制構想そのものは進まなかった。しかし、2000年に「地方分権一括法」が施行され、国が地方自治体を拘束する機関委任事務制度が廃止され、地方分権が進むことになり、この時期から平成の大合併が進行することになった。財政難を背景に「三位一体改革」が2004年から進められた直後、地方交付税を大きく減らされた市町村では財政強化のため合併を選択した。その結果、市町村の数が大きく減少し、府県の存在意義が希薄化するなかで、「道州制のあり方に関する答申」が第28次地方制度調査会により提案された。

2007年1月には、国の道州制担当大臣のもとに「道州制ビジョン懇談会」

が設置され、道州制ビジョンの策定に向けた検討が開始された。その後、「道州制基本法」の制定に向けた骨子案の検討までなされつつあったが、当時の自民党内閣がリーマンショックによる景気低迷などで当時の麻生内閣の支持率が低迷し、骨子案の検討は断念された(2008年12月)。以降、2010年には関西でいくつかの府県で構成される「広域連合」が設立された。その他、中央政府の地方出先機関の事務統廃合の検討などの動きもあったが、道州制構想の議論はしばらく低迷することになった。しかし、2008年2月に大阪府知事に就任した橋下徹氏が最終的に道州制導入までを見据えた行政制度改革案である「大阪都構想」を提唱することで、広域地方制度改革が盛んに議論されるようになり、今日に至っている。

以上、これまで議論されてきた道州制構想を中央政府(国)、府県(広域自治体)、市町村(基礎自治体)等の行政組織間の関係や自治の側面をふまえて類型化すると、表1のとおりとなる。縦軸の類型は、国の行政機関としての道州制か、国からの権限移譲が進んだ連邦制か、その中間かである。地方自治体としての道州制は、連邦制ほどに国から分離独立しないが、中央政府の地方出先機関からは明確に区分された道州制である。横軸の類型は、道州制の導入で府県を廃止するか、存続させて市町村、府県、道州という三層制の地方行政体系とするかである。

この道州制構想の類型からわかることは、これまでの構想では、道州は必ずしも自治体とは考えられておらず、中央政府の地方出先機関として考えられることがあった点、しかもそうした考えは地方や経済界も同調していたこと、ただし、「道州制のあり方に関する答申」(表中の「第28次地制調「答申」(2006年)」)をはじめとした近年の道州制構想は、道州を地方自治体と見なしており、府県を廃止した二層制とすることで一致している点があげられる。国の地方出先機関ではなく地方自治体というのは、近年の道州制構想では、組織の長に対して国がコントロールするのではなく、住民から直接(あるいは議院内閣制を想定する場合は間接的に)選ばれた長であり、自治を重んじる組織であることが前提になっている。道州制構想

表1 道州制構想の類型

	都道府県廃止	都道府県存続
国の行政機関	<ul style="list-style-type: none"> ■官治の道州制案 ・行政調査部「州制」案(1984年) ・市議会議長会「道州」案(1954年) ・関経連「地方庁」案(1955年) 	<ul style="list-style-type: none"> ■地方行政官庁案 ・庁庁設置案(1927年) ・地方総督府(1945年) ・地方行政事務局(1945年) ・行政調査部「地方行政庁」案(1948年) ・第1次臨調「地方庁」案(1963年) ・町村会「道州」案(1954年,1957年) ・市議会議長会「道州」案(1957年) ・関経連「地方庁」案(1981年,1989年) ・平松元大分県知事「近畿圏」案(1990年)
中間団体	<ul style="list-style-type: none"> ■中間の道州制案 ・第4次地制調「州制」案(1957年) 	<ul style="list-style-type: none"> ■国と都道府県の協議・協同組織案 ・地方行政協議会(1943年) ・地方行政連絡会(1965年) ・岸元大阪府知事「近畿圏」案(1990年)
地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> ■自治的道州制案 ・行政調査部「道制」案(1948年) ・自民党議連「道州」案(2000年) ・民主党「道州」案(2000年) ・市長会「特別地方団体」案(1954年) ・市長会「道州」案(1957年) ・関経連「道州」案(1969年) ・日商「道州」案(1970年) ・日商「道」案(1982年) ・中経連「道州」案(1989年) ・PHP「州府制」案(1996年) ・読売新聞社「12府300市」案(1997年) ・経済同友会「道州」案(2002年) ・日商・東商「道州」案(2002年) ・第28次地制調「答申」(2006年) ・全国知事会「基本的考え方」(2007年) ・関西経済連合会「基本的な考え方」(2008年) ・日本経済団体連合会「第2次提言」(2008年) ・九州地域戦略会議「九州モデル答申」(2008年) ・中部経済連合会「中部州の姿」(2009年) ・四国経済連合会「基本的考え方」(2009年) 	<ul style="list-style-type: none"> ■現行都道府県を超える広域的地方自治体案 ○都道府県統合案 ・町村議会議長会「府県統合」案(1954年) ・第4次地制調「県」案(1957年) ○都道府県自主合併案 ・第10次地制調「府県合併」案(1965年) ○都道府県連合案 ・第13次地制調「連合」案(1969年) ・第23次地制調「広域連合」案(1993年) ・広域連合制度(1994年)
連邦制	<ul style="list-style-type: none"> ■連邦制的道州制 ・平成維新の会「道」案(1989年) ・青年会議所「州」案(1990年) ・行革国民会議「州」案(1990年) ・恒松制治元島根県知事「州」案(1993年) ・中経連「州」案(2002年) ・日本経団連「州」案(2003年) ・自民党「第3次中間報告」(2008年) ・道州制ビジョン懇談会「中間報告」(2008年) 	

資料：第28次地方制度調査会第4回専門小委員会(2004年5月27日)配布資料2-4「道州制論の類型」をもとに一部加工。

で追求する主要な自治は、広域自治体が国に対する自立的な組織を創造し、自治の強化を狙うことである。

近年、提案された道州制構想は論理が多様であり、それぞれの中身は必ずしも体系的なものではないが、『道州制のあり方に関する答申』をはじめ、自民党や全国知事会など道州制構想の共通的要素を整理すると、次の表2のように整理することができる。表中における上段3つの性格、政府体系、組織は、道州制構想の類型からわかることとして上述したとおりであり、その他、道州が担う事務については、広域行政に関わるもの（広域交通、産業政策・雇用、河川・海岸管理、環境規制、危機管理）が対象となる。最終行の財源については、全国の道州間では財政格差が生じるため、何らかの財政調整制度が必要という内容である。

表2 最近の道州制構想における共通点

性 格	地方自治団体
政府体系	二層制，都道府県廃止，国出先機関の権限移譲
組 織	長と議会議員の公選
事 務	広域交通，産業政策・雇用，河川・海岸管理，環境規制，危機管理
財 源	地方税の拡充と新たな財政調整の仕組み

出所：筆者作成。

IV. 道州制構想と自治の課題

1. 道州制構想と自治

(1) 自治の概念

地方自治という場合、中央政府に対して地方自治体がどのように自治を確立するのかという団体自治（organizational autonomy）と、住民自らが自分の地域を統治するという住民自治（the autonomy of residents）の2つの意味がある。さらに、団体自治には、広域自治体が中央政府から権限や財源を勝ち取ろうとする局面を描いた広域自治体の意思と、基礎自治体が広域自治体や国から権限や財源の移譲を実現しようとする基礎自治体の意思

に分けることができる。概念上、団体自治と住民自治は区分されているが、行政階層間の問題である団体自治は、住民からみると、住民自治という性質に照らした議論の対象になる。住民自治の概念は、住民が自ら政策を判断し、政府を統制し、地域を自らがおさめるというものである。ただし、行政実務上は、住民の意向をどのように政策に反映させるかが主要な論点となり、住民の意向の政策への反映は、住民自治が確保できているかどうかの尺度になる。

結局、自治は政策と行政を管理できるかどうかに関心がある。実際問題として、直接住民が地域を統治することは難しいことを考えれば、「統治してくれる指導者の選出」や「統治機構の選択」が、住民意向の政策への反映を判断する一つの手段になり、これらは自治の一つの形態とも捉えられる。すなわち、自治には団体自治と住民自治の二つがあるが、これら二つは、行政階層間の関係と、住民意向の反映可能性を意味し、同じものを別の観点から見ているとも解釈できる。

道州制の導入によって、広域自治体が多くの特権移譲の受け皿となれば、自治を確保するのが容易になるが、基礎自治体における権限変化のベクトルは明瞭でなく、基礎自治体が自治を増強できるとは限らない。基礎自治体の自治は、自治が本来住民に身近な行政において確立することを前提とするため、とりわけ重要なものである。身近な自治体である市町村の自治が確保できない状態では、道州をはじめとする広域自治体の自治のあり方を考えることは難しい。

以下では、まず垂直補完における自治が「弱い自治」になることを確認する。この確認それ自体は、大阪都構想における自治の程度を把握するうえでこの比較対象である。結論から先に言えば、大阪都構想における大阪市の自治低下幅は、垂直補完における自治低下幅よりさらに深刻なことを示す。大阪都への広域行政の権限・財源の集中と、大阪市の自治低下という構図は、「強い道州と弱い基礎自治体という構図」として、道州制の制度設計の参考になる。こうした大阪都構想における自治をふまえ、最後に、

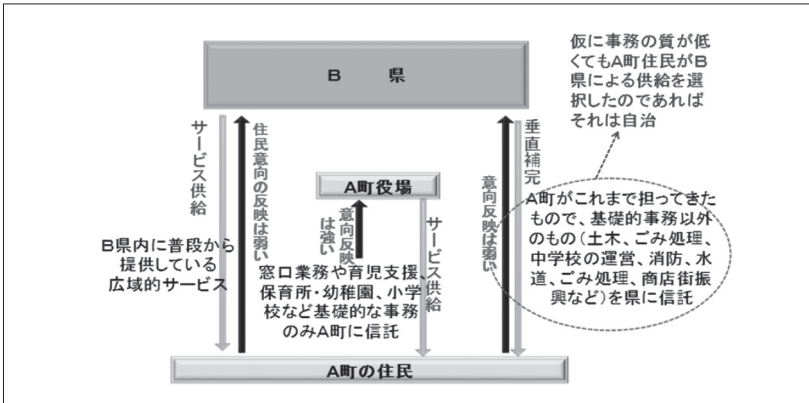
道州制構想における自治の課題について検討する。

(2) 垂直補完における自治

市町村合併から取り残された、深刻な財政状況の小規模自治体を対象に、いかに府県が補完していくかという課題がある。議論の発端は、2002年11月に地方制度調査会専門小委員会で西尾勝副会長が示した「西尾私案」であった¹²⁾。これは、人口1万人未満の町村は窓口業務や育児支援、保育所・幼稚園、小学校の設置・運営等のみを行い、残りの事務は府県が補完するという提案であった。補完は府県による垂直補完以外に、他の市町村による水平補完がある。水平補完ではサービス対象人口が拡大することから、規模の経済効果が得られやすい。しかし、財政効率の悪い自治体を救うために他の市町村を補完する義務はなく、垂直補完が議論の対象となっている。そして、道州制構想が二層制を前提にする限り、道州が小規模町村を補完するという議論になる。ただし、広域自治体による垂直補完では小規模町村の区域は狭く、サービス対象人口も増大しないため、複数の市町村面積を対象とする水平補完に比べて効率的ではない¹³⁾。垂直補完を行う県職員は市町村事務に慣れておらず、住民のニーズも十分に把握していない。このような問題はあっても既に合併が不調に終わり水平補完は難しい地域では、そのために小規模町村を補完するのは県とされているのである。

垂直補完と自治の関係は、図1のように示すことができる。A町の住民は、A町役場に窓口業務などの基礎的なサービスに対して意向を強く示すことができる。なぜなら、A町が行う事務であることによる。B県が従来から県内で行ってきた広域的サービスに関しては、住民の意向をB県に提示することができるが、一般に、県の住民参加や意見聴取の制度は市町村より十分でないため住民の意向をB県に反映するのは弱い。そして、B県に補完してもらった土木事業やごみ処理、学校の運営などの事務については、A町住民は意向を示すことはできても、無理をしてB県に補完してもらっている関係から、強く意向を反映させることはできない。このように、補

図1 垂直補完と自治



出所：筆者作成。

完してもらう事務に対して、住民意向を強く示すことができなくなる。

しかし、自分が住む基礎自治体が持続困難になった住民が、A町にはもう事務を信託できないと考え、県による補完を自ら選択するのであれば、たとえ事務の種類が限定され、サービスの量や質が低下したとしても、住民の意思に基づく選択という意味では自治である。県が垂直補完によって供給するサービスは、必ずA町の区域においてA町の住民のためになされる。この点は後述する大阪都構想とは異なる。自治は自ら統治するだけではなく、統治してくれる組織やリーダーを選ぶことも含まれるというのは、住民意向の反映可能性について先述したとおりである。ただし、垂直補完の場合の自治は、意向反映は弱くなるため、「弱い自治」といえる。

(3) 大阪都構想における自治

大阪都構想の目的は、経済低迷が長期化する大阪都市圏の経済競争力の強化である。大阪市等と大阪府が同一目的の事業を多元的に行い、有効な政策実施に結びつかない現状を問題としたうえで、大阪府を変革させてつくった広域自治体である大阪都が、大阪市などの権限や相応の財源を吸収

表3 大阪都構想の概要

目的	大阪府と大阪市などの多元的体制を一元体制にすることで、大阪都市圏の経済競争力を強化
改革の内容	<ul style="list-style-type: none"> ・大阪府は広域行政を推進する大阪都に変革 ・大阪市等が保有する広域行政の権限と財源は都が吸収 ・大阪都市圏における大阪市等のいくつかの基礎自治団体は解体し、いくつかの特別自治区に変革 ・特別自治区は直接公選制に移行、区議会設置 ・区間は財政調整制度で格差是正
都の政策	<ul style="list-style-type: none"> ・成長戦略・産業経済政策 ・環境・エネルギー政策 ・災害復旧、広域の危機管理 ・警察 ・雇用対策
特別自治区の政策	<ul style="list-style-type: none"> ・住民に密着した事務、初等中等教育、福祉や保健 など

出所：大阪維新の会「大阪都構想推進大綱」（2011年11月1日）を整理。

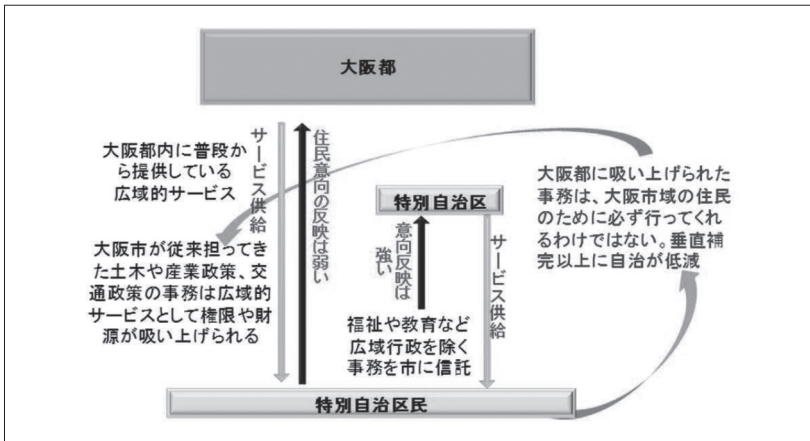
し、広域行政の政策主体として一元化することを目指す（表3参照）。

二元行政は、たとえば大阪市内の渋滞を緩和し経済活性化が期待される基幹道路の整備に、大阪府は事業を進めるが、大阪市は進めないなどの事例があげられる。大阪都が進める広域行政は各種の基幹インフラの整備などである。一方、構想では、大阪市等は解体して、いくつかの特別自治区に区分し、住民が区長を選挙により選ぶ公選制をとったり、区議会を創設することを目指す。特別自治区については、福祉などの身近なサービスを担い、中核市程度の権限や財源をもち、サービス提供を図ることになる。

広域行政のために強い広域自治体をつくることは理解できるが、その代償として大阪市は解体され、これまで大阪市が保有してきた広域行政にかかわる権限や財源がなくなるため、自治が低下するという懸念が強い。図2は大阪都構想と自治の関係を示したものである。特別自治区民の意向は、特別自治区が担う事務に対しては強く反映されるが、大阪都が担うサービスに対しては弱い反映となる。こうした点は、垂直補完と同様の自治の状況に見えるが、実は垂直補完よりも自治低下の程度は深刻であると予想される。大阪都に吸い上げられた元大阪市の事務権限やその財源は、垂直補

完とは異なって、大阪市域の特別自治区民のために必ず使用されるわけではないのである。吸い上げられた広域行政にかかわる事務は、大阪都が都内全般に提供する広域的サービスのための事務と同じ位置づけになり、大阪市域に住む人たちの自治は制限されるといえる。

図2 大阪都構想と自治



出所：筆者作成。

(4) 道州制構想における自治の課題

垂直補完の場合は、補完してもらう事務に対して、住民意向の反映が弱くなるため、「弱い自治」になる。大阪都構想の場合は、当初保有していた権限が都に吸い上げられ、それらの権限に基づく政策の恩恵がもとの大阪市内にすべて還元されるわけではないため、垂直補完よりもさらに自治低減の度合いが大きく深刻であることを論じた。

道州制構想は、かつて「中央政府の地方出先機関としての道州」が提案されてきたが、近年は「地方自治体としての道州」という位置づけであることは先述したとおりである。一方、広域自治体に対する基礎自治体の自治は、広域自治体の改革にともない強化されるか弱体化するかは明確でない。広域自治体がどの程度の権限と財源を握るかで、基礎自治体の自治の

強さが決まる。

「中央政府の地方出先機関としての道州」の場合は、基礎自治体の自治は弱体化する。道州が国の管理下におかれ、その道州のもとで基礎自治体が管理されるからである。地方自治体としての「道州」の場合は、基礎自治体の自治が温存される。ただし、道州への一元的な権限・財源集約を図る道州制になれば基礎自治体の自治は弱体化する。すなわち、強い道州と弱い基礎自治体という構図である。大阪都構想が今後どのように制度設計の詳細をつめるかにより変わることであるが、このような基礎自治体の自治の弱体化は、大阪都構想の例が該当する。逆に、二重行政の解消を念頭において、市町村自治を侵さないように道州が担う事務や役割を明確にし、基礎自治体の行政はその基礎自治体の主導に任せるのであれば、基礎自治体に権限や財源が移譲され、これまで以上に基礎自治体の自治が強化される可能性がある。権限や財源が豊富になることで、住民の意向を政策に反映しやすくなるためである。

2. 道州制構想と実行性

道州制構想はさまざまに提案されるが、推進上の課題も多く導入に向けて円滑には進まない。課題は、規模によるもの、区画によるもの、組織のあり方、移行方法などがある。第1に、道州の政府規模や事務配分をどうするかが課題である。大きな政府規模の道州は、政策対応能力の強化の意味で魅力的である。一方、道州が多くの権限を握ると、市町村の事務との衝突が生じ、市町村の自治が制限されてしまう。大都市圏での交通体系の整備の事務は特に指定都市も権限をもっており、道州と政令指定都市の権限の衝突や権限に応じた財源配分が問題となる。事務配分の問題は特に道州と市町村の間で問題であるが、国と道州の間における問題もある。たとえば、警察事務など国が上層部の人事権を握るような統制の強い事務を道州事務とした場合、国からコントロールされる点が指摘されてきた¹⁴⁾。また、実質上、政策決定権限の上位団体と見なされうる広域自治体が財源を

握るほど、自治体間の財政行動が非効率になることは、これまでの府県と市町村関係でも明らかにされてきたことである (G. Brennan and J. Buchanan によるレヴァイアサン仮説)¹⁵⁾。

第2に、区画割をどうするかが課題である。全国を最適に区画割することは難問である。たとえば九州は7県、東北も6県でまとまりがあると考えられがちであるが、九州は福岡を中心とした北部4県と、熊本県を中心とした南部3県で、人流や交通体系、行政組織間のつながり、住民意向が分断されている。東北は、北東北3県に、仙台市という政令指定都市がある宮城県を含めると北東北は周辺部になるため、北東北は東北6県での連携には消極的である。その他、沖縄や北海道が1つで道州となる問題や、東京都は南関東と統合すると、南関東州は、日本の人口の4分の1を管理する巨大な道州となってしまう問題が指摘されてきた¹⁶⁾。

参考までに住民意向に基づく道州制区割り案を導出すると図3のとおりとなる。これは全国の県庁所在地住民に、道州制を導入する際に、どの府県と一緒にになりたいかをアンケートで質問した結果、相互の結びつきが強いものを区域とした区画割である¹⁷⁾。この区画割の検討で明らかになった重要な点として、新潟県や長野県、山梨県はいずれの県とも結びつきが強くはなく、逆にいくつもの道州に含まれるパターンが示されており、確定的でないという問題が横たわっている。例えば、長野県は関東州や中部州に含まれ、新潟県は東北州や北陸州などに含まれるというように特定のパターンに固定されないのである。

第3に、組織の執政制度 (議院内閣制か大統領制か、行政組織の規模、公務員制度、選挙の取扱等) が課題である。すなわち、議院内閣制がよいか二元代表制 (大統領制) がよいかは十分に議論されていない。一般に多くの道州制構想では、二元代表制 (大統領制) が想定されている。ただし、政党間で政策提案を競争しあうためには議院内閣制が望ましい¹⁸⁾。その他、行政組織の規模をどの程度にするか、国の地方出先機関はどこを維持するのか、道州の出先機関はつくるのか、公務員制度はどのようなものにする

図3 住民意向による道州制の区割案



出所：野田遊「都道府県の一体化に対する住民意向」『長崎県立大学経済学部論集』第44巻第1号，2010年，130頁に一部追記。

のか、道州の組織の長の選挙は禁止すべきかどうかなどの論点もある。

第4に、税源や財政調整の課題がある。どの税源を道州の財源とするのか、道州間で財政格差が生じる可能性は高いが、その場合、交付税制度のような財政調整制度が必要として、どのような内容とすべきかなどである。

第5に、移行方法（全国一斉か府県連携か）の課題である。府県連携や府県間の広域連合の経験を積んだ地域が、他地域よりも先行的かつ自発的に道州に移行することを是とするか、全国で一斉に道州制を導入すべきか。府県連携や広域連合はうまく連携がとれていないという問題があり、自発的に道州に移行することは難しいというのが現状である。

これらの道州制構想の実行性にかかわる課題は、権限配分、区画割、組織体制、財政調整、移行方法のいずれにしても自治と深く関わるものである。道州は多くの自治体から構成されてできあがるものであり、多くの自

治体の利害が錯綜し、そして、自治のあり方が複雑化するのである。

V. 結論

本稿では、日本における道州制に関する議論の背景や課題等を検討したうえで、その論理は何かについて考察してきた。この道州制に関しては今日まで多様な構想が提案されてきたが、その論理は、「効率性」と「自治」である。広域地方制度改革は、いかに効率的で自立的（自律的）な自治体を確立するかが目標である。

道州は府県よりも人口や面積が大きく、規模が大きな自治体になるため、一人当たりの行政サービスの費用を抑えることができ、広い面積を対象とした広域的な行政課題への対応が可能で効率的であろうという予測が効率性の論理である。一方、自治の論理は、規模の大きな行政組織を創造し、国から権限や財源の移譲が進めば、経済圏や生活圏に対応して自立的な行政運営が可能となる。そうすれば国の関与がなく、道州自らが政策を決定し、実施できるようになるというものである。ただし、効率性は、道州だけでなく市町村も含めた地方政府体系全体として高い水準が維持されなければならない。自治についても同じように、道州のみならず市町村の自治への配慮を要し、つまるところは、自治は道州内の市町村における住民の意思が反映されるものでなければならない。

道州制は効率性拡大をめざすものという合意があっても、自治の問題が解決しなければ制度の実行性は担保されない。今後、道州制構想の実現は、この効率性と自治という二つの論理をどう両立させるかがカギになるであろう。

注

- 1) 日本の行政機関は2012年1月現在、広域自治団体として1都1道2府43県で47都道府県、基礎自治団体として1,719市町村、23特別区である。

- 2) 大阪都構想の具体的な内容は、大阪維新の会・大阪都構想推進大綱.2011年11月1日。
- 3) 辻山幸宣『地方分権と自治団体連合』敬文堂, 1994年。
- 4) 高寄昇三『地方分権と大都市一府県制度批判一』勁草書房, 1995年。
- 5) 磯崎初仁, 「都道府県制度の改革と道州制一府県のアイデンティティとは何か一」, 磯崎初仁編著『変革の中の地方政府一自治・分権の制度設計一』中央大学出版会, 2010年。
- 6) 野田遊『都道府県改革論一政府規模の実証研究』晃洋書房, 2007年。
- 7) 高寄昇三「虚構・大阪都構想への実証的反論」『市政研究』第170号, 2011年, 84-91ページ。
- 8) 村上弘「大阪都の基礎研究一橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命館法学』第331号, 2010年, 241-332ページ。
- 9) 新藤宗幸, 「地方政治の現状と課題一地方分権改革の低迷と首長権力の策謀一」『市政研究』第169号, 2010年, 10-17ページ。
- 10) 野田遊「大阪都構想と自治一大阪市民の意向調査の分析から一」『地域政策学ジャーナル』第1巻第1号, 2012年, 61-82ページ。
- 11) 地方自治法上の有資格市は法定人口50万人以上の市であるが, 実際は人口70万人以上で2012年4月1日現在20市がある。
- 12) 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会, 2007年。
- 13) 野田遊「基礎自治団体に対する垂直補完の効果」日本行政学会編『年報行政研究』第46巻, ぎょうせい, 2011年。126-143ページ。
- 14) 西尾勝, 前掲書。
- 15) 野田遊『都道府県改革論一政府規模の実証研究』晃洋書房, 2007年。第4章を参照。
- 16) 西尾勝, 前掲書。
- 17) アンケートの内容や分析結果については, 野田(2010)を参照。アンケートの調査票ならびにデータは筆者 HP(<http://taweb.aichi-u.ac.jp/noday/data.html>)を参照。
- 18) 市川喜崇「道州制の論点」『地方自治』第705号, ぎょうせい, 2006年, 2~14ページ。

参考文献

- 磯崎初仁「都道府県制度の改革と道州制一府県のアイデンティティとは何か一」磯崎初仁編著『変革の中の地方政府一自治・分権の制度設計一』中央大学出版会, 2010年。
- 市川喜崇「道州制の論点」『地方自治』第705号, ぎょうせい, 2006年。
- 大阪維新の会『大阪都構想推進大綱』2011年11月1日。
- 新藤宗幸「地方政治の現状と課題一地方分権改革の低迷と首長権力の策謀一」『市政研究』第169号, 2010年。
- 高寄昇三『地方分権と大都市一府県制度批判一』勁草書房, 1995年。
- 高寄昇三「虚構・大阪都構想への実証的反論」『市政研究』第170号, 2011年。
- 辻山幸宣『地方分権と自治団体連合』敬文堂, 1994年。

西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会，2007年。

野田遊『都道府県改革論—政府規模の実証研究』晃洋書房，2007年。

野田遊「都道府県の一体化に対する住民意向」『長崎県立大学経済学部論集』第44巻第1号，
長崎県立大学経済学部学術研究会，2010年。

野田遊「基礎自治団体に対する垂直補完の効果」日本行政学会編『年報行政研究』第46巻，ぎょ
うせい，2011年。

野田遊「大阪都構想と自治—大阪市民の意向調査の分析から—」『地域政策学ジャーナル』第
1巻第1号，2012年。

村上弘「大阪都の基礎研究—橋下知事による大阪市の廃止構想」『立命館法学』第331号，2010
年。

楊光洙・金谷哲「韓国の地方行政システム改編の論理」『長崎県立大学経済学部論集』第44巻
第2号，2010年。

* 付記：本論文は，2011年度長崎県立大学学長裁量教育研究費の助成により，愛知大学地域政
策学部地域政策学科野田遊准教授と韓国中部大学社会科学部都市行政学科金谷哲教授と共同
で行ったものである。