

## 1. 都道府県と道州制

都道府県の大改革が約半世紀ぶりに動き出した。2月28日、国の審議会である第28次地方制度調査会から小泉総理に最終答申が手渡され、今後は、政府によって道州制の具体的な制度設計が行われることとなる。

道州制とは、現行の都道府県を廃止・統合して大括りの道や州に再編するという構想である。現在の都道府県は、1888年に香川県が愛媛県から分離して以来、100年以上47都道府県の枠組みは変わっていない。一方、7万余あった市町村は、明治、昭和そして平成の大合併を経て1800あまりにまで減少している。

市町村の規模が大きくなると都道府県の役割は小さくなる。人口30万以上の中核市になれば保健所は県から市に移譲され、政令指定都市になれば児童相談所や一般国道・県道、そして協議しただけでは義務教育の教職員の任免権まで移譲されることとなる。

これまでも道州制の議論は度々行われてきた(表1参照)。1927年には「州庁設置案」が提案され、1957年には第4次地方制度調査会が都道府県を廃止して全国を7から9つの「地方」に再編する「地方」案を答申したが、反対も強く実現しなかった。

東海地区や関西地区などで都道府県合併の動きが表面化し、1965年には第10次地方制度調査会によって「府県合併に関する答申」が出され、翌年には都道府県合併特例法案が国

表1 都道府県制度を取り巻く動き

1868年	地方を府県藩制にし、全国に9府20県273藩を設置
1871年	7月廃藩置県、3府306県を設置、12月には3府72県
1888年	現在に至る1道3府43県の確立
1927年	田中義一内閣「州庁設置案」
1943年	東京府、東京市・区を廃し、東京都設置
1947年	地方自治法施行、公選知事制
1957年	第4次地方制度調査会「地方」案答申
1966年	都道府県合併特例法案
1972年	沖縄本土復帰、沖縄県発足、1都1道2府43県に
2004年	都道府県合併を容易にする地方自治法改正
2006年	第28次地方制度調査会「道州制」答申

会に提出されたが、これも廃案となった。

一方、経済界からは道州制の提言が従来から数多く行われていて、これらは国と地方のあり方を大幅に転換し、道州制の導入によって行政の効率性、コスト削減や規制緩和を求める内容となっている。

今回の答申では、道州制について次のように提言している。

まず、約120年続いてきた都道府県制度について、このままで昨今の社会経済情勢の急激な変化に対応できるのか、また、一層の地方分権改革の担い手としてふさわしいかが問われているとして、市町村合併の進展等の影響、都道府県を越える広域行政課題の増加、地方分権改革の確かな担い手の必要性などの点から広域自治体としての都道府県のあり方を見直すべきとしている。

また、道州制の導入は、地方自治の問題だけでなく、国のかたちの見直しにかかわる改革として、国と地方双方の政府のあり方を再構築し、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新しい政府像の確立をめざすものとしている。

具体的な提言として、①位置づけ、②区域、③事務、④議会・執行機関、⑤税財政制度、などがふれられている。

### ①位置づけ

広域自治体として現在の都道府県に代えて道州を置き、道州および市町村の2層制の構造としている。

### ②道州の区域

社会経済的・地理的・歴史的・文化的条件を考慮して決めるが、様々な考え方があり得

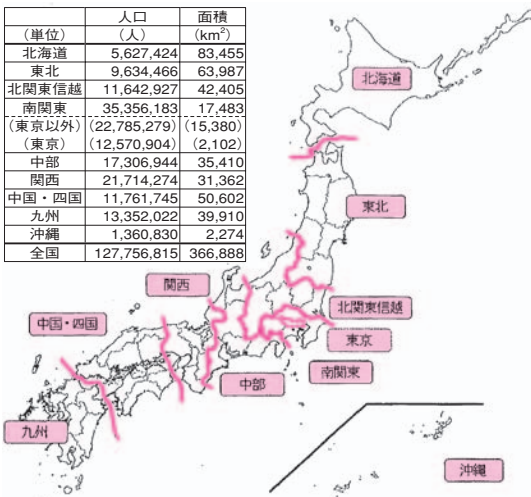


図1 9道州

(出典)人口:国勢調査(平成17年)、面積:全国都道府県市区町村別面積調(平成16年)

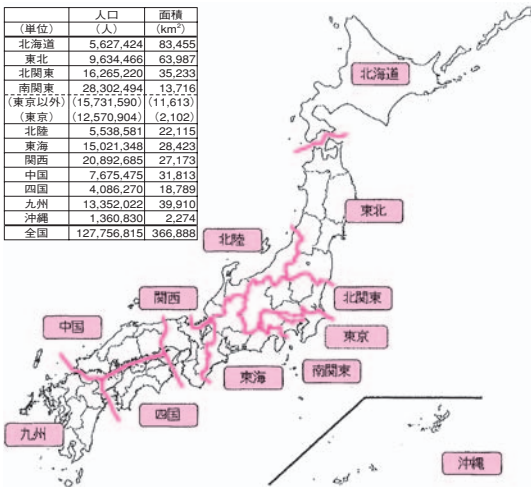


図2 11道州

(出典)人口:国勢調査(平成17年)、面積:全国都道府県市区町村別面積調(平成16年)

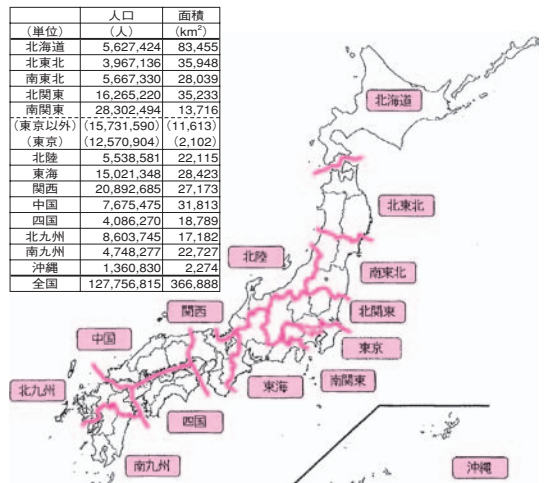


図3 13道州

(出典)人口:国勢調査(平成17年)、面積:全国都道府県市区町村別面積調(平成16年)

るので、答申では各府省の地方支分部局の区域に基本的に合わせた9、11、13に分ける3例を示している(図1から3参照)。

決め方については、まず、国が道州の予定区域を示し、次に、都道府県が意見を国に提出し、国はこの意見を尊重して区域に関する法律案を作成することとしている。東京は周辺県と合わせて一つの道州とすることを基本としているが、東京都の区域だけで一つの道州とすることも考えられる。また、原則として全国同時に道州制に移行するが、たとえば、北海道が国との協議が整ったときには、先行して移行できることも可能にしている。

### ③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。また、現在国(とくに出先機関)が実施している事務はできる限り道州に移譲することとしていて、具体的にはすべての国道、一級河川の管理、地域産業振興、国土・環境保全、広域防災対策などを担うことになる。

### ④議会・執行機関

議決機関として議会を置き、議員は道州の住民が直接選挙する。また、執行機関として

長を置き、議員同様住民の直接選挙とするが、多選は禁止する。

### ⑤税財政制度

国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源の移譲を行うことに加え、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する。また、地域の経済力の不均衡を一定程度是正するための財政調整制度を検討する。

### 道州制導入の課題

道州制の導入は国のあり方そのものの変革である。出先機関の業務を大幅に道州に移譲してスリム化した国は、グローバル化が進展する中で、国際社会の中で真に自立した国家として、外交など役割を重点化し、内政に関することは基本的には道州と市町村に任せ、真の意味での分権型社会を構築することが期待される。これが道州制導入のそもそもの狙いである。

人口減少社会の中、広域化することによって、経済的に自立し、活力のある圏域の実現も期待される。

道州制導入に向けては課題も多い。権限を失うこととなる各省庁は、自らの既得権益を守るために政治家や関係団体などを総動員することも考えられる。道州制を推進するのであれば、内閣の強力なリーダーシップが大前提として不可欠であり、中央省庁のさらなる再編へと繋がっていくことも考えられる。

これまで何度となく道州制の議論が繰り返されてきたが、経済界、政界、中央省庁や地方自治体の関係者、有識者間での議論に留まっていた。その意味では常に住民不在の議論であった。

朝日新聞（2006年3月5日）の調査によれば、6割近くの知事は、市町村合併が進めば、

現在の都道府県では狭くなる、広域的に取り組むべき課題が多く生じてきているなどとして道州制の導入について賛成し、一方で、一部の大都市への集中など新たな不均衡を生む可能性がある、都道府県は国からの権限移譲の受け皿として十分な実績と能力を持っているなどとして反対する知事もいる。

住民から見ると、国道や河川のように国や都道府県が分担管理していた施設を道州がほとんど一括して管理するため、責任の所在が明確になったり、国の各出先機関でばらばらに行っていた事務を、道州という一つの組織が担うことで縦割りの弊害を減らすメリットがある。

その一方で、道州が広くなることで、本庁の所在地が遠くなるなどの心配もある。高校野球などを通じて培われてきた47都道府県の郷土意識も無視することはできない。

区域に関しても、答申が示しているのはあくまで一例であり、たとえば新潟県から福井県までを北陸とするのは、国の出先機関以外では繋がりが薄く、生活実感にはそぐわない。

一方、調査会が途中まで検討した関東甲信越を一つにまとめた州では、人口が5千万近くと規模が大きくなりすぎて、経済の極集中に拍車をかけるとの批判もある。また、実際の経済圏域を考慮すれば現行の都道府県の区域を分けることも検討すべきとの声もある。

このように、道州制導入には様々な課題がある。単なる行政コスト削減のみを目的とすれば、権限や税源の移譲は進まず、本末転倒になりかねないとの批判もある。

地域のことは地域で決定でき、住民の主体的な参画が可能となる、真に分権型社会の構築に繋がる道州制でなければ導入する意味はない。今後、国民的な論議が幅広く行われるか否かも大きな鍵となるだろう。