

タイトル	分権的道州制の展望とその批判者達(『北海道における発展条件の創出に関する研究-開発庁統廃合後における地域再生政策の検討』(11))
著者	山本, 佐門
引用	開発論集, 78: 1-16
発行日	2006-08-31

分権的道州制の展望とその批判者達

山本佐門*

目次

はじめに——「国のかたち」転換の世紀を目指して

第1節 分権的道州制とは何か

第2節 分権的道州制への諸構想

(イ) 超府県広域連合構想 (ロ) 近接県連携構想

(ハ) 道州制特区構想 (ニ) 特別県制構想

第3節 分権的道州制構想への批判論

(イ) 小さな政府・民営化促進論 (ロ) 官治的集権国家論

(ハ) 基礎自治体原則論 (ニ) 道州制財界利益論

おわりに——分権的道州制進展の条件

はじめに——「国のかたち」転換の世紀を目指して

「揺れ動く現実を見据えるならば、世界そして世界各地で、超国家・超主権的な協働が一段と進行し、それに対応して20世紀の国家モデルとされた主権国家・中央集権体制の機能低下・相対化現象も進行している。一方では国家を超える政治機能とそれを果たす政治組織の役割が急速に高まり、国家間協力組織たる「国家連合」から緩やかな国家組織たる「連邦国家」への転換傾向がヨーロッパ連合(EU)に止まらず、国際連合をも含み多くの超国家的協力組織において顕著になりつつある。他方主権的な拘束性を緩めた主権国家内部においても地域の自立、自治の動きが一層強まり、国家内分権体制は更に促進されつつある。また国境を跨いだ地域間の交流も質的転換といえる程の緊密性の高まりを見せている。長期的に見れば、新世紀の「国のかたち」は国家間でも国家内でもまさしく「連邦制」が主流になろう。

集権国家日本においても、「地方分権一括法」と称して改正された475もの改正法律が施行される年となった西暦2000年こそ分権国家への転換を象徴する歴史的な年となろう。そしてこの分権体制促進のためには何よりも市町村が活性化し、「基礎自治体」の実質に見合った体制を確立することが必要なのは当然である。しかしその規模と機能の拡大が著しい現代国家にあっては、「地方自治の本旨」を実質化し分権体制を促進するには、中央政府と市町村政府が直接対峙する、国と基礎自治体の「二層制」国家体制は全く不適切である。国と基礎自治体に介在する

* (やまもと さもん) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

中間的でしかも自治・自立的な政治組織が不可欠である。国家・国政府から自立しつつ、広域的諸課題に対処し、地域の立場から基礎自治体の動向を調整する自治的政治組織である。しかしその際、現存の都道府県制はあまりにも領域的には小さく(北海道を除く)、国家に抗しつつ広域的・調整的自治機能を果たすには分裂しすぎている。47都道府県を10程度のブロックに統合した広域的中間自治体(州)の確立が避けられない。新世紀の地球的規模での「連邦制国家」化傾向に即応した体制づくり・連邦制(もしくは道州制)構想の策定が日本でも急務となっている」

これは、いささか楽観的なトーンを帯びているが、丁度5年前の「国のかたち」大転換への私の展望であった⁽¹⁾。そして目下(2006年6月)の日本の現状では、かの時期に比して道州制をめぐる動きは質的と評し得るほどの変化を示しつつ全国的な広がりを見せている。しかしその実相を検証するならば、地方自治体そして民間団体からの極めて多様な「道州制構想」はなお検討素案の段階に止まり、「国のかたち」転換への国民の関心にもさほどの高まりが見られないのが実情である。

とはいえ国家をめぐる政治的・社会的状況は「道州制」を、「諸審議会の検討」と「国民的論議」の段階を越えて、国政レベルでの政治的力関係の変動と地方自治圧力の強まりによって、急激に現実化させざるを得ない段階にある。

本報告では、こうした分権的国家体制の促進——分権的・自治的道州制の現実化の必要性を強く認識しつつ、実現可能性の比較的高いと思われる近年の道州制構想を紹介するとともに、それらの問題点・検討課題を有力な批判論と合せて指摘したい。

第1節 分権的道州制とは何か

「道州制」とは広義かつ形式的に定義すれば、日本全体をいくつかの大きなブロックに分けて、広域的な地方公共団体である道・州を設置しようとするものである。しかし現行の都道府県を新たな道・州と並存させるのか、都道府県の統廃合を進めるのか、更には道州制によって国・国政府の統治権限の強化を目指すのか、道州の自主・自立権限を拡大・強化しようとするのかによって、「国のかたち」(国家形態)の実質は全く相対立する性格を有するものとなる——端的に言えば「集権的道州制」か「分権的(もしくは連邦制的)道州制」の選択である。

本報告での関心事は、集権国家体制の保持装置化した現行都道府県制を廃し、中間的地域政治組織として自治能力を強めた分権的道州制を確立するための条件の模索である。こうした分権的道州制の構想は、地方自治体、民間団体による研究・検討組織によって既に提示されている多くの構想案から判断する限り、その基本的原理はかなり明確である。それらは「地域主権」(「地域のことは地域が決めるという原理、地域の自己決定権といってもよい」と「補完性原理」(「市町村でできることは市町村が行って、市町村でできないことは道州、道州でできないことは国が担うという考え方」という政治組織原理に支えられた三政治体制役割分担論をその

核心的内容としている⁽²⁾。

「市町村は地域における総合的な行政主体として、住民の暮らしや地域の産業振興などの行政サービスを地域の実情に応じて提供する役割を担います」「道州は、全道的に展開すべき広域的な役割を中心に、産業の進行、雇用政策、交通、社会資本の整備など専門性の高いもの、教育や医療の分野における人材確保などの役割を担います」「国は、外交や安全保障など国家として本来果たすべきことや、必要最小限の範囲で地方を支援することなどにその役割を限定します」（「道州制プログラム——北海道を道州制の先行地域に——」）⁽³⁾。

そしてこうした分権的道州制を担う、国—中間自治体—基礎自治体の権限・構造関係については、(イ)二層的な権限・財源の移譲、(ロ)受け皿として地方自治体の広域化、の促進を多くの構想案（制度設計図）の共通認識として指摘しえる。(イ)については、国政府から都道府県政府への権限・財源の移譲に対応した都道府県政府からの市町村政府への大幅な権限の移譲が、明確に想定されている。そして(ロ)においては、こうした大幅な権限・財源の移譲の受け皿として、都道府県については府県合併か広域府県連合（北海道、沖縄については単独道州化）、基礎自治体の場合は、市町村合併か自治体連合という、広域的志向を有した現行地方自治体枠とその内実の転換が想定されている。

それでは分権的道州制に基づく新しい地域政治組織とはどのようなものであろうか。ここではこの骨格的特色をイメージするために、その実現に向けて既に先行的な動きを開始している北海道政府の構想の概略を示したい⁽⁴⁾。

北海道においては地方分権一括法の施行と軌を同じくして、主に道行政府の下で道州制についての具体的な検討が進展し、2003年8月には『分権型社会のモデル構想』が策定・公表され、更に翌年「道州制特区に向けた具体的提案」とともに『道州制プログラム——北海道を道州制の先行地域に——』がその実施体制・工程表をも含んで提示された。そして2006年3月には、道民、市町村政府を組み込んだ道州制先行実施体制確立を目指して『地域主権型社会のモデル構想（案）～北海道の未来と道州制について議論していただくために～』を提示した。

このモデル構想では、北海道がその実現を目指す地域主権型社会について、(1)その社会構成の核心理念を「個人が、そして共に力を合せた住民が、更には地方自治体が、自ら主体的に考え、決断する社会」とし、個人—住民—基礎自治体を土台とした社会を考え、(2)この社会の実現を目指した自治の制度として道州制を位置づけている。「北海道の考える道州制は、広域自治体のあり方だけではなく、国や基礎自治体、地域コミュニティ等のあり方も含めた地域主権型社会にふさわしい自治のかたち全体として考えています」。

そしてこの自治の構造の全体的確立の方策的な特色として、(イ)国家形態の枠を市町村（基礎自治体）—道州（広域自治体）—国の三層制に改編する、(ロ)国から道州及び市町村への大幅な権限・財源の移譲を行う、(ハ)この改編に際して、道州よりも住民に近い基礎自治体である市町村が強化され、大きな役割・権限を担うこと、を指摘しえよう。更にこの北海道政府の自治的道州制構想にあっては、特に基礎自治体の重視とともに、道州制を担う自治体への財源保障・財

政調整への配慮を強調していることも注目される。「地域主権型の税財政制度としては、地方自治体が、その役割分担に見合った財源をすべて地方税でまかなうことが理想ですが、税源の偏在などもあるため、各地方自治体が標準的な水準の行政を行える総額を確保した上で、その用途は各地方自治体の自由とするべきと考えます。そのためには、税源は偏在度の小さい消費税等を道州や市町村の税とし、更に、財源が不足する自治体には、必要な財源保障・財政調整を実施する必要があると考えます」。また道州・市町村の組織としては、単独道州としての北海道とともに、5～10万規模の市町村、更には住民主体としてのまちづくりを進め、地域コミュニティを活性化するための基底組織として「地域自治区」が構想されている⁽⁵⁾。

そしてこうした自治的道州制——「地域主権型社会」実現に向けた具体的な取り組みとして、(1)道州制特区の推進（本論第2節参照）、(2)道から市町村への事務・権限の移譲、(3)市町村合併の推進、(4)支庁制度の改革、(5)「道州制北海道モデル」の実施、(6)道民や市町村との議論の促進、が挙げられている。しかもこれらの取り組みはいずれも既に検討段階から着手段階に移行しつつあり、北海道の道州制構想の先駆性を表現しているものとして注目される。このうち(2)の市町村への道の事務・権限の移譲については、「道州制に向けた道から市町村への事務権限移譲方針」に基づき、2005年度には既に55市町村に対して360件の権限移譲が決定されており、更にその継続的拡大が目指されている。(4)の支庁制度の改革については、道政府の総合出先機関として、100年近くも存続してきた支庁体制全体を、社会状況の変化と分権改革の進展に対応して改編しようとするものである。その改編は、管轄区域割から権限、組織体制と、現行支庁体制全体に及んでおり、計画では過渡的段階を経て、管轄区域を「地域生活経済圏」に対応する形で現行14支庁を6程度の広域支庁に再編するとともに、その役割も「地域おける最小限の道州行政の執行機関」という形で縮小される見通しとなっている⁽⁶⁾。

現下構想中の分権的道州制とは、住民と基礎自治体の自治を重視した地域制度改革という意味でまさしく「自治的道州制」と称しえるものであり、北海道の取り組み(6)にも示されているように、自治体住民とその政府の構想案検討と活動実績の蓄積の拡大の中でこそ、その実現可能性を高めてゆくものである。分権的道州制が中央主導でその構想化と推進が図られる、地方分権が中央集権的に進められることであってはならない、かつての「地方の時代」論や「分権推進策」の多くがそうであったように。

集権体制から分権体制への日本の「国家形態」転換は、住民の自立的発展への強い願望と意志に支えられて、多くの地域での実現への実感を伴って道州制構想の検討が進められてゆく、その動きの中で一気に現実味を帯びてくるであろう。

第2節 分権的道州制への諸構想

「噴出」と評しても過言ではないほど相次いで公表されている地域分権化構想にあって、独自性を有しかつ実現可能性のある注目すべき構想案も目立ってきたのが現下の分権化傾向をめぐ

る現象の特色の一つである。

ここでの実現可能性を判断するメルクマールは何であろうか。第一にはその構想の提示・推進主体に付いてであり、その主体が当該地方自治体政治、そして国政の政策決定にどれほどの影響力を有するかどうかの問題である。第二には構想案自体の実現可能性についてであり、構想案が現行憲法・実定法体系の枠をどれほど踏まえているのかといった問題である。ここではこの基本条件の充足度が比較的高いと判断される4つの構想案を紹介・検討したい。それらは(イ)超府県広域連合構想、(ロ)近接県連携構想、(ハ)道州制特区構想、(ニ)特別県制構想、である。

(イ) 超府県広域連合構想——関西広域連合構想

これは既存の府県枠を越えた、明示されていないが将来の道州制実現をも射程に入れた、広域連合構想である。関西9府県(但し福井、徳島、三重3県も含まれる)・3政令市、関西経済連合会(関経連)、関西同友会など経済団体に学識経験者を加えた「関西分権改革推進委員会」によって丹念に検討、提起された「府県を越える広域自治組織」——「関西広域連合」実現のための構想である。

その構想の特色を『関西広域連合のあり方に関する提案』(2006.6)に基づき検討したい。この文書は、「関西分権改革推進委員会」による「関西広域連合」の内容と設置方策についての検討結果を整理し、報告書として提示したものである⁷⁾。

この報告書では、広域的に取り組むべき課題、広域自治組織のあり方、設置に向けた方向性が、現状を踏まえて提起されている。先ず現段階で具体的に提起しえる重要な広域的な活動課題として、①近畿圏の国土形成計画の策定など、地域主導の法定計画づくり、②関西圏の総合的な交通・物流基盤整備計画の策定や関西三空港の一体的運営・管理など、利便性の高い交通・物流基盤の形成、③東南海・南海地震対策を中心とする広域連携防災計画など、大規模災害に強い地域づくり、④関西の産業科学技術振興戦略の策定など、産業競争力の強化と雇用の創出、⑤関西の観光プロモーション・共同事業の実施など、国際観光振興による地域活性化、⑥自然環境保全活動「モデルフォレスト」の推進など、豊かな自然環境の保全と活用、の6項目を列挙している。

そしてこれらの課題、府県の枠を越える広域自治活動を推進するためには、関係する府県及び政令市が地方自治法(284条-3, 291条-2~13)に基づく「関西広域連合」(仮称)を設置することを有力な手段であるとしている。そしてこの広域連合は、①設置者である府県及び政令市から負託を受けた「広域的」課題についてのみ取り組む、②関西における重要な広域的課題に関係する国の権限及び財源について「関西広域圏」に移譲することを求める、ことを明示している。それとともに広域連合設置に向けては、「関西広域連合の設置の可否を決定するのは関係自治体の長や議会の役割である」とし、関係府県・政令市の知事・市長の話し合いによる合意形成の促進、知事・市長をメンバーとして、経済界のトップも参画する新しい組織の設置を提案している。

この地域広域圏構想は、関係自治体間の調整が極めて困難な「府県合併」論議を先行させるよりは、現行法に依拠しつつ、現状での超府県的課題とその協働可能性を踏まえた連合体制を構築しようとする創意的な試みであった。しかし現実にはこの試みも関係自治体の条件の差異に各首長の認識・思惑の違いが加わり、合意形成に苦勞し、提案自体は内容的に極めて控えめで、各府県・政令市の意向に配慮した慎重な表現に終始している。その結果確かに討論は深まり、実現に向けての具体的な一步を踏み出したとは評しえようが、検討委員会の前身「関西分権改革研究会」の報告書（2005.1）や分権推進委員会事務局の討論経過報告文書『「関西広域連合」を設置する場合の具体的事項について（案）』（2006.3）に比して、トーンダウン、意気込み後退の印象は否めない⁸⁾。「関西広域連合」の着実な進展、そして「関西州」への大胆な歩みへの展望はなお開けていない。

(ロ) 近接県連携構想——北東北三県連携強化構想

この構想案も県域を越えた全面的連携とそのための体制確立を目指してゆこうとするものである。しかし「関西広域連合」の場合は地域経済界を推進主体として9府県3政令都市を包含する多層的な広域地域連携構想であるのに対して、この連携構想はその範囲を青森、秋田、岩手の北東北近接三県に明確に限定し、三県の行政府を主体として推進されていることに目下の特色がある。

その推進組織である「北東北広域政策推進会議」の近時（2005年9月）の構想案『北東北のグランドデザイン——自立・飛躍する“アジアの北東北”を目指して』ではその構想のねらいを次のように述べている。「北東北を一体の圏域としてとらえ、今後概ね10年間に行政及び民間がともに取り組むべき地域経営の一つの方向性を提示することにより、北東北が一層魅力と活力を持った自立した圏域として発展してゆくことを目的として策定するものです」

そして北東北三県が連携して進めてゆく基本課題として、(1)地域に魅力と活力がある北東北の創出、(2)地域に誇りの持てる北東北の創出、(3)安全で安心して生活できる北東北の構築を掲げ、(1)については「北東北の特色（地域資源）を生かした産業の振興」「地域に根ざした広域観光振興」「新産業の創出と育成」「地域に貢献する人づくり」「交通基盤の効果的利活用」を、(2)では「地域のアイデンティティの確立」「新たな北東北像の国内外への発信」「男女が個性や能力を発揮しあう社会の実現」、(3)では「広域安全安心ネットワークの構築」「日本で最も安全・安心な食糧供給体制の整備」「環境共生型社会の創出」を、政策の柱として示している。

その上でこうした基本課題を解決し、「連携の第二ステージ」へ進展するために、「行政の連携調整機能を強化」するとともに、民間団体の交流連携の拡大をも図ってゆくことの必要性を強調している。

そしてこの三県連携の展望に関して次のようにまとめている。「グランドデザインは、直ちに北東北三県による道州制などの導入を提案するものではありませんが、このグランドデザインが提示する地域経営の方向性をもとに、新たな広域自治体の姿も視野に入れて、今から北東北

三県の住民が大いに意見を交わし、ひとつひとつ、連携の実績を積み上げていくことにより、北東北三県は全国どこにも負けない調和のとれた豊かな地域へと発展していくことができるものと信じています」

この構想には行政から経済活動、住民の日々の暮らしと、地域の全領域への三県連携活動の強化が目指され、その実績拡大の先には三県合併——北東北州の形成が想定されていることは明らかであろう。しかしその連携強化を担う「地域政府」のかたちや住民のコンセンサス作りにはなお検討作業を含めて当面の課題に限定しても、かなり不透明で未確定な部分がある⁽⁹⁾。

(ハ) 道州制特区構想——北海道道州制先行実施構想

この構想は、現行都道府県制での北海道を特区と設定して、分権的道州制を先行的に推進しようとする試みである。一国二制度的な形態をとりつつも、道州制国家日本の展望を開く創造的な試みとなる可能性を有している。「道州制特区は、国から道や市町村に対して道州制を展望して、モデル的、先行的に権限移譲や規制緩和を行い、地域が権限を持って取り組むことが住民サービスの向上や地域の活性化につながることを道民の方々に実感していただくこと目指した取り組みです」(北海道庁ホームページ「道州制特区」)

そして道州制特区実現に向けて、北海道政府は既に国政府に具体的な提案行っている(2004年4・8月)。この提案は「道州制推進プラン」「総合的推進事項」の二本柱からなっている。

「道州制推進プラン」とは、具体的な権限移譲や規制緩和、補助金の統合、国の出先機関との連携・共同事業を9つの分野ごとにプランという形でまとめた提案である。この提案は、1. 幼稚園と保育所の一体的運営に向けた基準緩和などを求めた「子育て環境充実プラン」、2. 税務に関わる相談や広報事業の一元的実施などを求めた「行政のワンストップサービス推進プラン」、3. 異常気象時における除雪体制の確立などを求めた「地域一体型除雪・防災プラン」、4. 地域雇用開発促進法の地域指定等の要件緩和などを求めた「地域雇用環境創造プラン」、5. 農地転用許可権限移譲などを求めた「活力ある農業・農村新生プラン」、6. 医師標準数の算定基準の設定権限の移譲などを求めた「高齢者・障害者暮らし安心プラン」、7. 狩猟鳥獣の捕獲頭数等の決定権限の移譲などを求めた「野生動物保護管理プラン」、8. 外国人研究者の入国・在留規制の緩和などを求めた「新事業・新産業創出プラン」、9. 東アジア等外国人観光客の短期滞在に関わる査証免除などを求めた「外国人観光客倍増プラン」である。

他方「総合的推進事項」とは、「道州制実現に当たって制度的に検討すべきこと」であり、1. 国の出先機関を、提携・共同事業を積み重ねるなかで縮小し、将来的に道の組織と統合し道州政府確立することを目指す「国の出先機関との機能等の統合」、2. 国の法令等を改正してその適用範囲を縮小し、道の条例で基準等を設定する取り組みである「法令面での地域主権の推進」、3. 道州制特区を国と道とで共に検討し、推進していくための組織の設置を求める「推進組織の設置」、の三提案からなっていた⁽¹⁰⁾。

分権的道州制の先行的実践の地域としての北海道は、複数県の合併という困難な課題は回避

されるものの、気象条件の厳しい北辺の広域の後発地という、自立的発展の条件としては多大のハンディを負っている⁽¹¹⁾。しかも現下の「道州制特区計画」の直接の提唱者は小泉国政府首相であり、この構想自体が当面の「小さな政府」論・行財政改革推進という国策に大きく影響されていることも重視せざるを得ない。

そして先に紹介した北海道政府の「道州制特区に向けた提案」も道州制自体への政府の方針決定が行われていないことを理由に、当初は権限移譲を中心にほとんど国行政府各省に拒否される状態であった。この事態を打開するために「北海道道州制特区推進法」制定作業が自民党や内閣府の手で進められ、その法案が2006年6月国会に上程されたが、その法案の作成過程では「地方分権を推進する観点よりも国の行財政改革を推進する観点到偏った内容」という批判が北海道内では一貫して強かった。一方道知事・行政府は「道州制特区を分権的道州制の先行形態」と位置づけ、北海道の現状を踏まえてその実現を求めようとする立場をとり続け、内閣府作成の「特区推進法」の骨子案に対しても「地方分権を推進する観点が乏しく、北海道特例を含めた財源措置も道の主張に沿っていない」「このままでは到底受け入れることはできず、再考を強く要請する」と厳しい批判の姿勢を示し続けた⁽¹²⁾。

国政レベルでのコンセンサスを得つつの、実効性ある分権的道州制の先行的実践の道はなお極めて険しい（国会提出の内閣による道州制特区推進法案の特色・評価については本論「おわりに」を参照）。

(二) 特別県制構想——琉球諸島の特別自治制に関する法律案要綱

この構想は、最近の道州制構想論議に先行して提起され、しかも(1)の道州制特区構想にも基本的に相通じる一国二制度的見地に立った、極めてラジカルで先駆的な地域（県域）の政治的自立計画である⁽¹³⁾。

この構想の具体案は、1998年「自治労沖縄プロジェクト」の『パシフィッククロスロード——沖縄』という政策提言の中で「特別自治制に関する法律案要綱」として打ち出されたものである。この特別自治制構想は日本国憲法下の現行法体制の枠の中で、憲法95条の「住民投票による同意」に基づく地域特別法によって、大幅な自治権を有した県制を実現しようとしたものであり、当時の沖縄県政府内に強い共鳴板を持ち、「沖縄自治政府への試み」「地方分権へ一石、県より強い権限を創設」などと沖縄県内で大いに注目された。

この特別県制の構想の骨格は、特別自治制度法とそれに基づく県基本条例によって定められ、県一群島（または郡）一市町村の三層構造をとり、その基幹組織として現行の県よりはるかに強力な立法・行政権を有し、むしろ「自治州」と称するのが妥当な県とその政府が予定されていた。この構想案による特別県制下の県とその政府は、現存の都道府県のそれよりも国に対して自立性を高めるとともに、基礎自治体に対してもより強い指導的立場を確立することによって、地域自治の質的拡大を図ろうとしており、中間的自治体、都道府県制改革の実効性を伴う先駆的な試みとも評しえるものであった。

更にこの特別県構想はその法律案要綱の中で「固有の自然・歴史・文化を持つ地域社会の自己決定権を主張することは、一人沖縄の特殊性に由来するものではない。地方分権を推進し、自立的な地方自治制度を確立することはわが国全体の課題でもある。この法律はこうした課題に対する先行的な意味を有しているのである」と強調し、分権的国家体制への全国的な転換の視点をも明確に提示していた。

この自治州的展望を有した特別県制の推進過程は、構想案提起直後の沖縄県政府での「政権交代」によって頓挫してしまった。そして目下の沖縄県では、九州とは分離した「沖縄州」を前提とした道州制構想の検討が県行政府を中心に進行している。しかし全国同時的な形での道州制実現の道のりはなお遠い現状では、その促進の有効な方策として一国多制度的立場からのこうした特別県制の試みをもっと注目されてもいいのではないか⁽¹⁴⁾。

第3節 分権的道州制構想への批判論

その現実的可能性は一段と強まっているとはいえ、分権的道州制への歩みには立ち塞がる障害はなお極めて多く、批判・反対論も多様でかつ強力である。本節ではこうした批判・反対論の中から内容的にも、影響力の点でも見過ごしえないと判断される主張を取り上げ、その特色を検討したい。

(イ) 小さな政府・民営化促進論——小泉自民党「構造改革」路線

分権的道州制進展への最強の現実的抑制論、難敵は小泉体制下の自民党による「構造改革」論であろう。

ここではこの主張の特色を2005年9月の衆議院選挙に向けて掲げた自民党の『政権公約』に基づいて指摘したい。この選挙戦では小泉自民党指導部が強く打ち出した「改革」推進の基本政策は何よりも行政改革であった。「日本の行政を変える——「行政改革」を進め、スリムで効率的な政府にします」(『自民党の約束——政権公約2005』)。

そしてこの「スリムで効率的な政府」促進策として政府機関とその機能の縮小——民営化、市場化の促進が全面的に目指される。しかも国政レベルでのこの小さな政府・民営化政策の全面的展開に対応・結合して地方分権さらには「地方行政改革」が提起された——「地方分権と合せて「地方行政改革」を断行します」。そしてこのための主要政策として「三位一体改革の推進」「市町村合併の一層の促進」「道州制導入の検討の促進」「地方の行政改革を徹底して実施」が抱き合せて提示されていた⁽¹⁵⁾。

こうした主張から判断する限り、小泉体制下の自民党の提起する地方分権—道州制促進の立脚点はあくまでも国政府の効率化、スリム化——国政府の行政改革であり決して地方主権の確立—自治的分権国家の促進ではない。

そして今後の道州制推進過程においても小泉路線が継続する限り、こうした小さな政府論か

らの行財政改革優先の圧力が自民党指導部と内閣サイドから強まってくるであろう。我々はその現実化を既に「道州制特区」をめぐる北海道政府の地方主権確立論と国政府の意向との対立の中にはっきりと認めることができた。

(ロ) 官治的集権国家論

しかもこれに加えて、一見「小泉構造改革——小さな政府・民営化促進論」への「抵抗勢力」であるかのように見える国政府各省庁が、分権的道州制推進過程においてその強力な抵抗勢力として立ち現れている、「官治的集権国家論」とも評すべき立場に依拠しながら。

先に言及した「北海道道州制特区推進法案」確定過程においては、北海道庁の国政府への権限移譲の具体的提案に対して、当初から国行政府各省庁は「道州制導入への政府方針未決」を盾に現行体制と権限の枠内での対処を主張して、ほとんど積極的な対応策を提示しようとしなかった。そしてこのような北海道庁の具体的な権限移譲と機構・機能統合提案への拒否的立場の理由付けとして打ち出されたのは「主権の行使」「国の責務」「全国的な見地からの責任」「全国一律の基準」「全国的に一定水準、同質的な組織の必要性」といった集権的統一国家擁護の論理であった⁽¹⁶⁾。他方こうした各省庁の主張には「国から権限や財源を大幅に移譲し、地域のことは地域で決めることができる日本に変えてゆく」という地域主権社会——「分権国家」促進の構えは全く読み取れない。逆に集権国家体制の枠を前提として国行政府の既存機能と役割を堅持し、そのシステムを存続させようとする立場が強く打ち出されている。それは「握った仕事は離さないという中央省庁の論理に風穴を開けなければ、本来の道州制の意味がなくなる」と北海道出身の自民党幹部さえ怒らせた行政姿勢である（武部自民党幹事長発言⁽¹⁷⁾）。

「小さな政府」の立場から国、地方の行財政改革を推し進めようとする小泉路線と行政各省の官治的集権国家論の道州制国家を巡る政策過程での対立・融合関係の動向は、両者が国政府の政策決定に直接関与できる権力主体だけに大いに注目される。そして北海道政府など分権的道州制推進の立場からは、小さな政府論、集権国家論いずれの立場により強い共鳴板を見出して行けるであろうか。なお中央政府に依存しつつ地域を守り続けようとするか、地方切捨ての諸方策を容認しつつ地域自立を目指して行くのか、事態を政権党、行政府に限定しても、分権か集権か、依存か自立か、政党の立場か行政府の立場か、単純に二分化し得ない錯綜関係にある。

しかし分権的道州制促進への現実の有力な批判・抵抗者とその理論はなにも与党（自民党）と国行政府の中にのみ存在しているわけではない。それらは地域自治の拡充を求め、小さな政府論への批判を強める陣営の側に存在することも注目せねばならない。

(ハ) 基礎自治体原則論

地方自治擁護論の立場からの道州制批判論としては、二つの有力な見解が存在する。その一方は、基礎的自治体と住民にとってのその意義・役割の重要性の認識を前提として、現状での市町村の自治力の一層の強化を何よりも重視し、都道府県制から道州制への転換といった性急

な中間自治体改編論を批判する立場である。

この主張は地方分権の立場からの道州制の主張が目立ち始めた1990年代後半から存在し、現在政権党・国行政府の行財政改革圧力の強まりへの批判論としても勢いを強めている。それらは基礎自治体強化を土台とした地方自治の重視とともに、現行都道府県制の有意義性をも強調するところにその主張の特色がある。どのような論拠であろうか。

「私は、道州制は不可能と見ています。(1)県間合併の道州制についていえば、今の県域でも狭い東京都が示しているように、各県とも県としての課題すらこなさきっていません。(小略)そのうえ、神奈川県などは東京の支庁、京都府などは大阪の支庁になることに政治的に断固反対するでしょう。」「また、新潟、長野、山梨、福井などはどの道州に入るかがいつも問題となります」

「(2)国の出先機関による道州制ならば省庁縦割り行政がひしめくミニ国家を道州レベルに作るだけで、かえって逆効果で問題になりません」「連邦制もありますが、これにも前述の(1)(2)の論点が当てはまります。その上連邦制を採っている国でも19世紀とは違い、20世紀では連邦政府の権限・財源が強化されているのですから、いわゆる単一国家でも分権化が進むならば、実質、連邦制と変わらなくなります。いわば、連邦国家——単一国家という19世紀型制度類型は相対化してしまったのです」(松下圭一)。「確かに広域行政は必要な分野もあるが、都道府県の中間組織としての現実の役割から見て、道州制は大きすぎると思う。今の都道府県の役割である広域、連絡、調整という三つの機能からみて、果たしてそれは狭域すぎるであろうか。東京圏のように経済、文化の一体性のあるところとちがひ、大阪、京都、神戸と三都が全く自立している関西圏のようなところでは合併の必然性はない。とりわけ中間組織にとって重要な役割は都市と農村との均衡を図ることだが、長野県、京都府、兵庫県のような都市と農村の共存する地域の実態を考え、これを他府県と合併した場合、果して現在以上に有効な広域行政はできるとは思えない」(宮本憲一)。「1990年代にかけてやはり都道府県自治体に代わって各地方州を支分国とするという“連邦制”(日本合衆国)が高唱されることとなった。憲法改正論であるという大問題のほかにそこでは現憲法下の日本国家は、憲法によって都道府県自治体を束ねたいわば“連県制”の地方自治総合国家なのであるということが過小評価されているといわなくてはならない」(兼子仁)⁽¹⁸⁾。

確かにこの主張は現行国家体制下の地方自治制度とその実態の問題性、さらには積極的可能性を指摘している。しかしこれらの主張には府県境を越える全生活領域での一体性の強まる現状への認識の遅れがある。しかも21世紀初頭の日本の政治的条件からして、地域的政治社会としての基礎自治体の一層の強化のためには、中間的自治体の改編、すなわち自治的道州制の確立が不可避となりつつあるのであり、現存都道府県体制を温存させた、防衛的な基礎自治体論では、国政府の構造改革の名の下での集権国家再編の圧力には抗し得ないであろう。

必要なのは基礎自治体強化の視点を並存させた中間的自治体改革であるが、目下強まりつつある分権的道州制論には地方主権、補完性原理を立脚点とした権限、財源の大幅移譲という主

張によって、こうした視点は基本的には組み込まれている。

(二) 道州制財界利益論

(い)と同様住民利益・地方自治擁護を立脚点としつつも、道州制一般ではなく、小泉政権下の道州制推進の強まりを「財界」の強い要請と把握し、厳しく批判する有力な立場も存在する。

「そもそも道州制は、財界の要請です。福祉と暮らしのための仕事を担う自治体を大規模・少数に再編し財政規模を縮小する一方、財界、大企業のもうけになる大型プロジェクトなどを進めやすくするところにねらいがあります」(『しんぶん赤旗』(2006年1月21日))。「日本経団連は2005年1月に発表した提言「わが国の基本問題を考える」では、中央政府の役割を外交、軍事などに限り、国民生活や企業活動に密着したインフラ(基盤)整備や住民サービスの「整理削減・効率化」「州制の導入」を求めています。自治体による住民サービスは更に切り縮めながら、広域自治体を受け皿に自分達のもうけになる大型プロジェクト、むだな公共事業を積極的に進めようという財界の意図は明白です」(『しんぶん赤旗』(2006年3月1日))。

しかし「財界利益論」における「財界」とは具体的に何を意味するのであろうか。「経団連」や「同友会」といった全国的な、大企業経営者主導の経済団体を意味する場合が多いが、目下の分権的道州制推進の動きに関しては、従来とは異なる注目すべき「財界」の動きが出ているということは看過しえない。日本各地域の経済界がそれぞれの地域に即した道州制構想を検討し、その具体化に動き出していることである。第二節で紹介した「関西広域連合」構想の推進の中心的な担い手は、関西経済連合会であるし、九州では九州経済同友会が「九州自治州構想」を提示し注目されており、北海道でも経済連合会が「北海道の目指す姿と道州制」という構想案を提示している。こうした構想に基づく地域づくりは地域経済の活性化・発展を促し、その作用は地域住民の生活基盤の向上に直結し、地方分権・自治を支える基礎力を高める可能性を内包している。それゆえ旧来の一般国民(人民)の利益と対立させた単純な「財界利益」論では道州制推進の積極的動向は捉えきれない。

もちろん共産党の道州制批判は財界利益論のみではない。道州制は小泉構造改革路線の一環であり、地域住民の意思を無視した市町村合併や財政負担の地域転嫁と一体のものと把握されている。「(地方制度調査会)の答申は、国から道州へ、道州から市町村へ仕事を移すといえます。内政の事務のほとんどを地方が行うこととなりますが、地域格差があってはならない教育や福祉の水準はどう維持するのか。国が国民の暮らしにかかわる仕事への責任を放棄し、身軽で「小さな政府」になるというのでは、国民はたまりません。いま国民が求めているのは、住民の暮らしと権利を守り、地方の財源を拡充させることなど、地方自治を一層発展させることです。市町村合併の押し付けとともに進められる道州制の導入は、そうした方向に真っ向からそむくものです」(『しんぶん赤旗』(2006年3月1日))。

この主張の後半部分の小泉構造改革・道州制批判は基礎自治体原則論の視点とも相通じるものであり、同時に既に紹介した官治的集権国家論の分権的道州制への抵抗論と共鳴しあう側面

をも有しており、道州制構想を巡る推進者と批判者の視点の相互関係は単純ではない。

分権的道州制推進の動きに対しては、国政与党、国行政府という国政統治勢力からの強力な抑制圧力があると同時に、この統治勢力に抗して民主体制進展を目指す政治改革潮流の中にも有力な批判と抵抗の運動と主張が存在するのである。いわば分権的道州制推進論は、統治勢力と対抗的改革勢力の挟撃と交錯の渦中にある。

おわりに —— 分権的道州制進展の条件

第28次地方制度調査会の『道州制のあり方に関する答申』が2006年2月末に首相に提出された。この答申では、地方分権改革の不可避性、そのための広域自治体改革の必要性、そして道州制導入が適当とする考え方が明確に打ち出された。しかもこの道州制は「国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直す」とともに、「国のかたち」の枠組変更をもたらすものと位置付けられている。地方分権を促進し、「国のかたち」全体の改変ともなる道州制導入の必要性を打ち出したことは画期的と評さざるを得ない。

しかしその推進方法とその見通しに関しては、その検討課題の大きさ、広さを理由として「国民的な議論の動向」に委ねてしまっている。「本答申では道州制の制度設計に関する基本的な考え方を示したところであるが、道州制の導入は都道府県制度の見直しに止まらず、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものと位置付けられるべきである。したがってこれにかかわる検討課題は、国の政治行政制度のあり方や国と地方の行政組織のあり方、また国と地方を通じた行政改革の推進との関連など広範にわたるものである。さらに、これまで長きにわたって存続した都道府県を廃止して道州を設置することは、将来の我が国の圏域構造のあり方を相当長期にわたり方向づけるとともに、国民生活に大きな影響を及ぼすものとなる。したがって、道州制導入に関する判断は、これら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である」⁽¹⁹⁾

分権的道州制論の立場を明確に打ち出したかに見える本答申の意義を形骸化しかねない結論部分となっている。確かに「国のかたち」の基本枠の改変を伴う分権的道州制実現の決定力を国行政府の審議会に求めることは無理であろう。

地域的自治・分権の推進は、国行政府の画一的な構想の押し付けとは基本的に相反する方向の課題である。各地域での分権化構想の検討とその具体的実践への着手こそが決定的要因である。そして「国のかたち」の転換を意味する道州制国家の制度的実現までには、そのプロセスは二つの基本的段階を経る必要があるだろう。第一の段階は、一国多制度的地方分権化の段階とでも規定される全国各地域での現行都道府県制の枠を越える構想の提示とその漸進的実現のプロセスである。そしてその後こうした広域的自治の蓄積を土台に全国を10前後にブロック化した道州制国家へと移行する第二の段階に入る。いわば「一国多制度」的な運動の熟成の中で、一挙に都道府県制から道州制への国家制度改編が進められるのである。

そしてこの第一段階、一国多制度的分権化の段階は既に始まっている。第2節で紹介した「関西広域連合」「北東北三県連携」「北海道道州制特区」「沖縄特別県制」の四つ構想はまさにその実例である。しかしこの多制度的段階の進展にも解決不可避な重大な課題がなお多々存在することも明白である。何よりも国政府での「道州制導入」への方針の明確化である。そしてこの方針を根拠とした、たとえ実験的、段階的であろうが重要権限・財源の国から都道府県もしくはその枠を越える広域的連合への移譲の進展が必要である。

北海道への道州制の先行実施を推進する「北海道道州制特区推進法」作成過程はこの推進の困難性と同時に推進の必要条件を具体的に明示したように見える。2006年4月自民党道州制調査委員会が了承した内閣府による特区推進法案の素案によれば、その目的を地方分権の推進、行政効率化、道の自立的発展の促進とし、北海道を「道州制の導入の検討に資する区域」と設定し、国の権限の一部の移譲と事項別交付金という形で現行水準の財源保証を明記している⁽²⁰⁾。

この素案に対してマスメディアは「「地方分権」理念に遠く」（朝日新聞）、「妥協、名ばかりの道州制」（北海道新聞）、「感動なき「小さな前進」」（北海道新聞・社説）と一様に批判的な評価を打ち出したが、一方高橋道知事は「法律の目的として「分権」が明記され、道の提案で地方裁量が担保される枠組みができた」と積極的に評価しつつ、「移譲される権限の8項目は、我々の考える全体像からすれば明らかに不十分」という判断を示した⁽²¹⁾。確かに地方主権の確立、道州制モデルという水準からすれば、法案内容はメディアの大見出し通り全く不十分である。しかし地方分権を目指した道州制検討の方向性を国法案化したことの意義は決して軽視できない。このまま素案が法律化されるならば、道州制はその現実化に向けて有効な一歩を踏み出したと評しえるであろう。

そして内閣府の「素案」はその後補正作業を経て、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」という名称で、内閣提出法案として国会に上程され衆議院内閣委員会に付託された（2006.6）。この法案では前記素案の内容に、将来3都府県以上が合併して政令で「特定広域団体」と規定されればそこにもこの法律の適用を可能とする条項が加わり、道州制モデルの全国的な広がりにも道を開こうとしている⁽²²⁾。

もちろんこうした道州制進展への政策転換は国と道の行政府の交渉によってのみなされる課題では到底ない。今後の道州制構想進展にはなによりも地域からの継続した強い政治的圧力が必要である。その基底的推進力は当然ながら地域の政府・住民団体の分権・自治を求める具体的実践の蓄積である。そしてこの分権圧力をリードし国政府（行政府+国会）に直接的な影響力を行使しえる現実的主体として先ず注目されるのは全国知事会と各県知事、それに主要国政政党の「地元選出」議員グループであろう。第28次地制調の答申提出時（06年2月末）でのアンケート調査では27知事が、その実現の困難さを意識しつつも、道州制導入の必要性を認めており、全国知事会も「地方分権推進のために道州制導入が必要」とする「報告書案」をまとめ、北海道道州制特区推進法案への支援の方針を固めつつある⁽²³⁾。また道州制特区法案について

は、武部幹事長はじめ北海道選出の自民党議員達の北海道の立場からの国政府内での動きが目立っている。

しかも道州制国家化の第二段階、全国的規模での道州制の実施はこの一国多制度的な分権改革の進展——漸進的道州制化の熟成の先に自ずと生じるものではない。分権的道州制国家の確立という「国のかたち」（国家形態）転換には政策転換を伴う「政権交代」、政権と政策過程の飛躍的变化という意味でのいわば平和的な「政治革命」が必要であろう。分権的道州制国家の実現は「分権革命」と評しうるほどの水準の重大な政治課題である⁽²⁴⁾。

(注記)

- (1) 山本佐門「『連邦制国家日本』への一つの展望——沖縄県における地域自治構想案を巡って」(北海学園大学開発研究所紀要『開発論集』, 67号(2001.3)所収)
- (2) ここでの「地域主権」, 「補完性原理」の説明は、高橋北海道知事の発言による。高橋はるみ『はるみ知事の夢談義 なっとく!道州制』(ぎょうせい, 2005) 19, 49頁
- (3) 北海道庁『道州制プログラム——北海道を道州制の先行地域に——』(2004.4) 4頁。なおこうした「国・地方役割分担論」も国・国政府の固有の役割・権限を重視するか「補完性原理」を強調するかによってその意義付けに重大な差異が生じる(山本佐門「『国策』に依然として従うしかないのか!」(『北海道自治研究』448号(2006.5)所収)参照)
- (4) 北海道庁『分権型社会のモデル構想——北海道から道州制を展望して——』(2003.8), 『道州制プログラム——北海道を道州制の先行地域に——』(2004.6), 『地域主権社会のモデル構想(案)～北海道の未来と道州制について議論していただくために～』(全体版及び概要版)(2006.3)参照。(いずれも北海道道庁ホームページ(「道州制のページ」)に収録されている)
- (5) 『地域主権社会のモデル構想(案)』(概要版) 2-3頁
- (6) 『地域主権社会のモデル構想(案)』(概要版) 2頁及び(全体版) 56-60頁(権限移譲), 65-68頁(支庁制度改革)。なお「支庁制度改革」については更に詳細な実施構想を道庁は提示したが、目下のところ支庁統廃合とその機能縮小の構想には、地域から強い疑問の声が出ている。北海道庁『新しい支庁の姿(骨格案)』(2006.6)参照
- (7) 関西分権改革推進委員会『関西広域連合の在り方に関する提案——関西にとって望ましい地方分権体制を実現するために』(2006.6)
- (8) 関西分権改革推進委員会事務局『「関西広域連合」を設置する場合の具体的事項について(案)』(2006.2), 関西分権改革研究会『分権改革における関西のあり方』(2005.1), 参照
- (9) 北東北広域政策推進会議『北東北のグランドデザイン——自立・飛躍する“アジアの北東北”を目指して——』(2005.9) 1-32頁, 更にこの構想案の前提となった『北東北広域政策研究会報告書——地域主権の実現に向けて』(2004.8)も参照
- (10) 「道州制特区に向けた提案(概要)」(前掲「道州制のページ」(「道州制特区」)に収録)及び『道州制特区に向けた提案(第1回)』(北海道庁, 2004.4)参照
- (11) 北海道の自立的発展条件に関する「多大のハンディ」については、山本佐門「政治的自立構想の視座——戦後北海道に即して」(北海学園大学法学部紀要『法学研究』37巻3号(2002.3)所収)参照
- (12) 北海道新聞(2006.3.8, 16, 30)参照
- (13) この構想の全文及び特色については、前掲山本「『連邦制国家日本』への一つの展望」参照
- (14) 目下の道州制検討状況については、沖縄県道州制等研究会『沖縄県道州制等研究会中間報告』

- (2005.11) 参照。最近この「特別県制」案と基本視点を同じくした構想が沖縄自治研究会によって提示されたが、なお「試案」の域を出ない。沖縄自治研究会『憲法 95 条に基づく沖縄自治州基本法』(2005.10) (ホームページ風遊 (<http://www5b.biglobe.ne.jp/~WHOYOU>)) 参照
- (15) 『自民党の約束——自民党政権公約 2005』(自由民主党, 2005.9) 7-12 頁 (この冊子は 2005 年 9 月の衆議院選挙での自民党政権公約 (マニフェスト) 集である)
- (16) 「北海道の提案に対する関係省庁の回答について」(内閣府, 2005.10) (北海道庁ホームページ「道州制のページ」収録) 参照
- (17) 北海道新聞 (2006.3.17) 参照
- (18) 松下圭一『地方自治体は変わるか』(岩波新書, 1999 年) 23-24 頁, 宮本憲一『日本社会の可能性——維持可能な社会へ——』(岩波書店, 2000 年) 133 頁, 兼子仁『新地方自治法』(岩波新書, 1999 年) 44 頁。松下, 宮本両氏にあっては, 近著でも道州制批判の立場には変化がない。松下圭一『自治体再構築』(公人の友社, 2005 年) 39 頁, 宮本憲一『日本の地方自治 その歴史と未来』(自治体研究社, 2005 年) 206-208 頁, 参照
- (19) 地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』(2006.2) 17-18 頁
- (20) 『北海道道州制特別区域推進法案 (素案) の考え方』(内閣府, 2006.4)
- (21) 「感動なき「小さな前進」」(北海道新聞社説 (2006.4.13)), 「妥協 名ばかりの道州制」(北海道新聞 (2006.4.13)), 「「地方分権」理念遠く」(朝日新聞 (2006.4.13)) 「「分権モデル」大幅後退」(朝日新聞 (2006.4.13)), 参照
- (22) 国会に上程された法律案は 33 条の条文と附則からなり, その注目点は次の 7 点にまとめられる。
 ①法律の名称部分と条文で「道州制」という文言が初めて採用された。②法律の目的が「地方分権の推進」と規定された。③北海道からの提案に基づき権限移譲などを積み重ねていく枠組みを法律上規定した。④首相を本部長とする道州制特区推進本部に知事も参与として出席し, 直接議論することが可能となった。⑤移譲される権限の財源を全額, 目的別の交付金化し, 道の自主性に配慮した。⑥道政府の提案に対して速やかに対応することを国政府に義務付けた。⑦三つ以上の都府県が合併した場合この法律の適用が可能になる。『「道州制特別区域における広域行政推進に関する法律案」について』(北海道庁, 2006.5), さらに北海道新聞(2006.5.19, 20)及び西日本新聞(2006.5.19), 参照
- (23) 「道州制 27 知事賛成」(朝日新聞 (2006.3.5)) 及び「報告書案 大筋では了承—知事会」(北海道新聞 (2006.3.30)), 「道州制特区法案, 知事会「早期成立を」, 緊急アピール採択」(北海道新聞 (2006.6.2))参照。ただしこの緊急アピールは全国知事会道州制特別委員会で採択されたものであり, 知事会の総意ではない。現に 7 月初めの全国知事会議では道州制推進の是非をめぐって議論が紛糾し, 会としての明確な結論は先送りされた (毎日新聞, 北海道新聞 (06.7.14), 参照)
- (24) 「分権革命」なる表現で大胆な分権改革を掲げるのが年来の民主党の基本政策である。しかし現下の民主党が政権交代によってこの政策を推し進められるかどうか, その力量と政策コンセンサ水準から判断して, 大いに疑わしい。『民主党の政権公約・Manifesto (マニフェスト)』(2005.9) 25-26 頁 (マニフェスト政策各論 地方分権・市民支援活動) 参照。ここでは「6-1 分権革命——地域のことは地域で決める社会へ」という表題になっている。なお共産党のみならず社会民主党も「道州制の実現」を基本政策として掲げていない。『社会民主党宣言』(2006 年 2 月採択, 社会民主党ホームページ「社民党」収録) 参照