HOKUGA 北海学園学術情報リポジトリ
学校法人北海学園
北海学園大学
北海商科大学

タイトル	道州制特別区域法制定後の道州制特別区域(分権型社会における地域自立のための政策に関する総合研究(II))
著者	佐藤，克廣
引用	開発論集，85：1-13
発行日	2010-03-01

Hokkai-Gakuen Organization of Knowledge Ubiquitous through Gaining Archives.

開発論集　第85号　1-13(2010年３月)

道州制特別区域法制定後の道州制特別区域

佐　藤　克　廣*

はじめに

「ある省庁幹部は言い放った。『国にもっとも甘えている北海道が，道州制だなんて寝言だ』。[1)]」

「開発局の上部組織の国土交通省は『北海道は全国的にみて社会資本整備が遅れている。必要だから開発局がある。最も自立していない北海道は，道州制特区には最も不向きだ』（幹部）と言ってはばからない。[2)]」

「『道州制特区は，権限移譲がちょっとあるだけになるのではないか。それを『道州制』だと言われるのは困る。』総務省の香山充弘事務次官は１日の記者会見でこう強調した。……発言には，特区構想が『権限や財源移譲を十分に伴わない『道州制』の悪例となってはたまらない』（幹部）との思いがある。[3)]」

「財務省幹部からは『官僚出身で自民，公明両党の支援を受け当選した高橋知事が，しがらみを断ち切って大胆な構想を打ち出せるか，お手並み拝見』との声すら出ている。[4)]」

いずれも，2006年164回国会に「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法案」が提出される２年ほど前の新聞記事である。いささか旧聞に属する引用ではある。こうした官僚達の発言には，威勢の良さと同時に，もしかしたら自分たちの権限が〈道州制特別区域〉構想によって奪われてしまうのではないかという懸念も見え隠れする。果たしてこれらの懸念は，現実のものとなったであろうか，杞憂であったのだろうか。

2006年12月「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」(平成18年12月20日法律第116号，以下では「道州制特別区域法」という。）が，参議院においても可決され，成立した。この法律をうけ，北海道は，「北海道道州制特別区域推進条例」（平成19年北海道条例第44号）を制定した。この条例では，国への提案に関して，道民から情報提供を受けることなど，道の責務を規定している。また，この条例に基づき，2007年７月30日に「北海道道州制特別区域提案検討委員会」が知事の附属機関として設置されている[5)]。

「道州制特別区域法」の概要については，内閣府，北海道庁が示している資料のほか，筆者の行った若干の解説[6)]を参照されたい。

本稿は，筆者が２年ほど前に行った考察と予想が，現時点で見た場合，正鵠を得ていたか否かを検証することを第１の目的とする。従って，まずはどのような考察と予想を行ったかを振り返っておこう[7)]。筆者は，北海道知事が「地域主権型道州制」を提唱し，本格的〈道州制〉に向けたモデルとして道州制特別

*（さとう　かつひろ）開発研究所研究員，北海学園大学法学部教授

区域法の道州制特区を位置付けている[8]ことに疑問を呈してきた。その上で，道州制特別区域法は，全国的〈道州制〉導入のモデルとはなり得ないことを予想した。まずは，なぜそのような予想を行ったかを振り返って見よう[9]。

1．〈道州制〉と〈道州制特別区域〉の比較

まず，道州制特別区域法でいう「道州制特別区域」が，いわゆる〈道州制〉とどのように異なるのか明らかにしよう。「道州制特別区域」が〈道州制〉そのものではないにしても，一般に言われている〈道州制〉の前段階として何らかの意味があるか否かを検証しようということである[10]。

〈道州制〉については，いくつかの異なる考え方があり，それらについて，筆者は，すでに「呉越道州」「道州異夢」ともいうべき状況であることを論じたことがある[11]。現在においては，〈道州制〉については，その位置づけを地方自治体とすることについては，ほぼ一般の合意が得られているのではないかと思われる。第27次地方制度調査会答申が，地方自治体としての道州の設置に途を開き，その後の，第28次地方制度調査会における答申が，それをほぼ確実なものにしたと言えよう。若干の例外はありうるが，今日において〈道州制〉を論ずる文脈は，地方自治ないし地方分権の拡充を前提としていると言ってよい[12]。

地方自治体としての道州という考え方をほぼ確実にした第28次地方制度調査会が2006年2月に内閣総理大臣に提出した『道州制のあり方に関する答申』(以下，「28次地制調答申」という。）を振り返りつつ，道州制特別区域法と比較することを検討の手始めとしてみよう。28次地制調答申では，道州を地方自治体と位置づけたほかにも，現在の都道府県を廃止すること，道州への移行は，全国同時に行うこと[13]，などが盛り込まれている。28次地制調が提示している〈道州制〉を前提にして，今回の道州制特別区域法の制度との共通点と相違点を示すと以下のようになる。

まず，28次地制調答申が示す道州と，道州制特別区域法の道州制特別区域との共通点は，

①地方分権の推進及び地方自治の充実のための制度であること，
②広域的な行政課題への対応を可能とする組織であること，
③国と地方を通じた効率的な行政システムの構築に資する組織であること，
④地域が自立し活力のある圏域となることに資する組織であること，

といった側面である。これらの側面は，多くの〈道州制〉論議のなかで指摘されているので，ここでは，その内容の紹介は省略する。

一方，28次地制調の〈道州〉と〈道州制特別区域〉の相違点は，第1に，28次地制調答申の道州が全国一律の制度として〈道州〉を構想しているのに対し，道州制特別区域法が事実上北海道という一地方自治体を対象としている点にある。

第2は，区域についての違いである。道州制特別区域法は，北海道地方，及び，3以上の都府県の全域を含む地方がまとまった場合[14]を道州制特別区域の対象としている。28

次地制調答申では，沖縄県や東京都を独立した道州とする可能性を示しているが，道州制特別区域法では，こうした単独の都府県が道州制特別区域に移行することは認められてない。

第3は，それぞれの組織が担う事務についての違いである。28次地制調答申では，現在都道府県が実施している事務を大幅に市町村に移譲することを前提にしているのに対して，道州制特別区域法の〈道州制特別区域〉を管轄する〈特定広域団体〉は，法令の特例措置の実施を主眼にしており，市町村との関係は明確ではない。

第4に，28次地制調答申では，法定受託事務とされているものについても，できる限り自治事務とすべきこと，道州が担う事務に関する事柄については，国の法律も大綱的・大枠的で最小限の内容に限り，できる限り道州の自治立法に委ねることとすべきであること，としている。これらの視点は，道州制特別区域法には明確には示されていない。

第5は，28次地制調答申の〈道州〉は，議会や執行機関の組織について提案を行っているのに対し，道州制特別区域法の〈特定広域団体〉については，その点が必ずしも明確ではない。

第6は，28次地制調答申では，基本的に〈道州制〉の導入は全国一斉に行うこととされているが，道州制特別区域法では，〈道州制特別区域〉は，北海道地方で先行することとなっている。その他の〈道州制特別区域〉がどのような手続で政令で定められるかは，明確ではないが，おそらく都府県合併が行われたり，経済団体が求めるような法改正があれば，都府県の広域連合が設置されたりした地域から順次政令で定められるということになろう。

第7に，道州制特別区域法では，〈道州制特別区域〉や〈特定広域団体〉といった用語は定義されて使われているものの，〈道州〉についての定義はなされていない。

第8に，28次地制調答申では言及されている，〈道州制〉を導入した場合の地方税財政制度の検討について，法では，北海道地方について〈交付金〉制度を導入することとしているものの，それ以外の地方税財政制度については明確に示されてはいない。

以上のような相違点からみて，目的は類似しているものの，一般に〈道州制〉と考えられている制度と，道州制特別区域法に示されている〈道州制特別区域〉とは，異なる制度であると結論できる。また，道州制特別区域法の構造そのものは，〈道州制〉への道標にはならないと思われる。

2．〈道州制〉への障壁
――都道府県制度の定着と官僚政治

これまで，戦前を含めて幾たびも議論が浮上しても，〈道州制〉は実現したことはなかった[15]。筆者は，その理由はどこにあったかについて先達の研究を参考にし，〈道州制〉導入が実現可能か否かについて考察を行ってきた。結論は，〈道州制〉の導入は不可能であろうというものであったが，それは，府県の歴史的経緯やあり方に関連する障壁と，〈官僚政治〉の交錯から生じる障壁の2つの側面から考察された。

まずは，都道府県制度の定着による〈道州制〉実現への障壁である。

【都道府県制度の定着】

〈道州制〉は，通常は，都道府県のあり方と並行して論じられる[16]。第 4 次地方制度調査会の「地方庁」案も「県」案（都道府県統合案）も，都道府県のあり方を問題にしているところに共通点があった。

塩野宏によれば，「名神高速道路（昭和 38 年）も東海道新幹線（昭和 39 年）も開通していない時期において，『府県の区域が，明治以来 60 余年間まったく変化がなく，その間における社会，経済，文化，交通，通信等の著しい発達にそぐわないのみならず，その発達は，地域的に必ずしも均整がとれず，これがため，府県相互の間に近代的行政を遂行する上に著しい能力の不均衡が生じてきている』ことを共通の認識として[17]」第 4 次地方制度調査会の議論及び答申ができあがっている。

ところが，その後の地方制度調査会や臨時行政調査会の答申では，府県制論については，「きわめて慎重な取り扱いに終始」している[18]。1981 年 11 月の第 18 次地方制度調査会小委員会は，「公選知事を中心とする現在の府県制度は 35 年の歳月を経て国民の生活及び意識のなかに強く定着し，その間において，府県の地位も重要性も増すに至っている。また，内政の重点が住民の生活基盤の充実に志向されている昨今の事情や住民の自治意識の高揚が重視されているすう勢にかんがみるならば，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する意見が大勢を占めた[19]」と結論づけている。その後約 20 年にわたって，府県制度の検討，あるいは，〈道州制〉の検討は封印され，第 27 次地方制度調査会の審議まで国政レベルで具体的な検討がなされることはなかった。

塩野宏は，こうした経過を踏まえ，第 4 次地方制度調査会などの〈道州制〉導入改革案によって指摘された問題点について，

①未解決のまま残されているのか，
②すでに運用上解決されたと見るのか，
③問題点の指摘自体が誤っていたとみるのか，

の問題がある，としている。そして，各問題点の指摘が何ほどかの真実を含んでいるが，「交通，通信の発達，つまり，外界との接触により，府県は自己の独自性の発見ないしは創造の過程をたどったものということもできるであろう[20]」と結論づけている。

その上で，府県を一般的に廃止あるいは区域変更する条件は，現段階（1990 年）では存在しないとする[21]。その理由は，府県制度が単に行政主体の単位としてのみならず，国民の日常的，社会的活動における単位となっているからであるとする。国体や高校野球などの国民的行事が，府県という単位によって行われている結果そうなったのではないかというわけである。したがって，府県制論は，こうした現実を十分に認識した上でのものでなければならず，「効率性とか合理性のみに立脚した，府県廃止論，合併論は，一般の支持を受けないし，それこそ地方自治の本旨に適合的でないであろう[22]」と結論づけている。

以上の塩野宏の主張をまとめると，次のようになる。第 1 に，道州制論は都道府県のあり方と関連して論じられてきた。第 2 に，戦後の一時期は府県の区域の狭さが問題となった。第 3 に，しかしその後は，国民の意識の

なかに地方自治体としての府県が定着してきた。第4に，したがって，道州制など府県のあり方を論ずるには，こうした国民意識が変わらなければならない。道州制が実現しなかったのは，このような都道府県についての国民意識の定着によるということになる。ここで取り上げた，塩野の道州制が実現しない理由付けは，「都道府県制度定着論」であり，またそれに伴う「国民感情論」ともいうべきものであろう。

【官僚政治】

「国民感情論」とは異なる視点から，〈道州制〉が実現してこなかったことを論じた代表的なものに，天川晃の議論がある[23]。

天川は，〈道州制〉論議が積み重ねられてきたのに，その導入が実現されていない理由を，官僚政治の側面から説明している。天川は，官僚政治の主体を，中央政府における内務省（自治省・現総務省），それ以外の省庁，都道府県，市町村（とりわけ大都市）の4つに区別して考える。

このように分けたとき，都道府県は，どんな形態のものであれ，〈道州制〉の導入が，「直接に自己の存続と存在理由に関わる問題であるが故に強く抵抗するであろう[24]」とされる。

内務省（自治省・現総務省）にとっては，問題は2つの側面を持っているとされる。「地域総合行政」を基本とする〈融合〉型制度[25]としての〈道州制〉であれば「中央政府における地方自治の責任部局」の存在が不可欠であり，内務省（自治省・現総務省）の存続には直接影響しない。したがって，府県合併や府県の廃止には柔軟に対処しうるとされる。

しかし，導入される〈道州制〉が〈分離〉型の場合は，それを統括する部局は内務省（自治省・現総務省）であるよりもそれを超えた内閣になる可能性が大きい。その場合，「府県の存亡のみならず内務省自体の存在理由に関わる[26]」ので，新制度の導入には消極的になるか，〈融合〉型を盛り込むか，府県と連合して〈分離〉した出先機関の〈融合〉化を主張するであろう，とされる。

市町村にとっては〈道州制〉の導入に対する受け止め方は複雑であるとされる。一般論としては，基礎自治体としての市町村が分権の主体であり，都道府県は集権的なので，市町村にとっては都道府県は廃止または権限縮小した方がよいという結論になる。しかし，それが直ちに〈道州制〉賛成となるかは，市町村の規模によって異なるとされる。小規模な町村は，道州の監督が都道府県以上に強化されるなら都道府県の存続あるいは再編（都道府県合併など）を望む。つまり，〈道州制〉の導入に反対する。

大都市は，府県からの自立を積極的に志向しているが，求めているのは大都市の府県並みの位置づけであって，必ずしも〈分離〉型モデルへの再編ではないとされる。〈融合〉型モデルの大都市制度の導入は，「実態としては同じ型の府県分割であり，その限りで府県，残存小町村との対立[27]」が大きくなる，とされる。

中央政府の各省庁からは，専門行政を効率的に進める上で，区域が狭く分割されている現在の府県の廃止・再編は歓迎されるかもしれないとされる。しかし，〈道州制〉の導入が各省の広域的支分部局を統合し，それらに新たな観点から調整を加えようとするものであれば，既存の権限の剝奪につながるので，反

対するとされる。「道州制への〈融合〉ないしは統合の中心になりえない省庁にとっては，道州制の導入が現状からの前進と考えられることはないであろう[28]」という。

このような官僚政治の観点から見ると，現在の〈融合〉型府県制度の廃止はもちろん，〈分離〉型の道州制の導入も，それぞれの主体にとっては「得べかりしものの少なく失うものの多いゲーム[29]」である。したがって，制度改革が具体化してくると，それぞれの主体は，関係する系列団体や政治家を動員して，それぞれ手を組んだり離れたりしながら，結局は「現状維持へと収斂してゆくこととなる[30]」というのが天川の結論である。

官僚政治の側面から〈道州制〉の導入の可能性を述べる天川晃の主張は，結局のところ，大規模な政治的変化や情勢の変化がなければ，〈道州制〉の導入はできないと言っているようにみえる。2009 年の政権交代は，大きな政治的変化と言えるが，それが道州制導入にどのような影響を与えるかは，現時点では予測不可能である。

3．〈道州制〉の展望

佐藤俊一は，1998 年に成立した中央省庁等改革基本法において，旧自治省・総務省が目指した「官邸・内閣府・総務省体制[31]」が実現せず，「内閣の総括官庁」に脱皮できなかったことへの「戦術の練り直し」として，市町村大合併，〈道州制〉の導入推進という「自治体の大括り再編」による「地方構造改革」を目指していると推測している[32]。この推測が正しいとすれば[33]，先に触れた天川晃の官僚政治モデルに示された旧自治省・総務省の戦略は，大規模市町村の出現による地方行政の〈融合型〉を維持しつつ[34]，「中央政府改革における中央・地方のあり方に深く結びつい[35]」た〈道州制〉を導入する方向に変化したと言えるかもしれない。

佐藤俊一の言う「総務省の戦略・戦術の練り直し」は，必ずしも短期的なものを指しているわけではない。しかし，この「推測」を道州制特別区域法の成立に引きつけて見ると，次のような推測も可能になるかもしれない。

北海道における〈道州制〉導入論議は，比較的早くから行われていたものの，中長期的課題として認識されていた[36]。必ずしも当初からの道庁の意図どおりのかたちではないものの，予想以上に早く道州制特別区域法が成立した事情に，総務省の戦術の練り直しがまったく関係しなかったとは言い切れないかもしれない。第 28 次地方制度調査会発足頃（2004 年 3 月）の総務省は，道州制特区導入にそれほど執心してはいなかったことが伺える[37]。ところが，2006 年段階での，道州制特別区域法案の成立過程では，総務省が少なくとも中立的であったように見える。

確かに，北海道が掲げる「地域主権」は，総務省にとってはスジの通った議論である。したがって，総務省としては，賛成に回る議論のはずである。しかし，総務省が北海道に協力してくれないかもしれない問題があった。それは，市町村合併問題である。全国では，1999 年に 3212 あった市町村数が，2006 年 3 月末には，1821 にまで減少した[38]。しかし，北海道は 212 あった市町村が 180 に減少したに過ぎず[39]，当時の市町村合併の進捗率は，東京都，神奈川県，大阪府についで低かった。

つまり，総務省側からみると北海道は市町村合併の進まなかった地域である。総務省が熱心に推進してきた市町村合併に協力的でなかった都道府県としてみられてもおかしくなかった[40]。

内容が乏しいとはいうものの，総務省サイドが，将来の〈道州制〉導入を見越した，とりあえずの〈芽だし〉あるいは〈馴らし〉として道州制特別区域を位置づけようとしたとしても不思議ではない。むしろ，戦術の練り直しを行ったのであれば，最初はあまり大げさな仕組みではない方が受け入れられやすいと考えても不思議ではない。これもあくまでも推測であるし，また，実際には様々な政治的要因が絡み合って道州制特別区域法が成立したのであって，その中での総務省の役割はそれほど大きくなかったかもしれない。しかし，地方自治制度に大きな影響力を持つ中央府省としての総務省が強く反対するなら，法案の成立は難しかった可能性も高い。

ところで，仮に道州制特別区域法の成立には，以上のような事情が働いたとして，〈道州制〉については，実現可能性が少しは強まったのであろうか。現状で見る限り，前述のように道州制特別区域法の構造は，北海道がかねてから示唆していたような全国的〈道州制〉の導入のモデルないしは魁になるものとは思われない[41]。むしろ，北海道道州制特区の導入は，北海道独自の特別な制度であり，〈道州制〉の導入のモデルとはならないことを理由として，〈道州制〉に対して生ずるかもしれない反対を抑えて，導入が図られたとも思われる[42]。

その点から見ると，全国的な〈道州制〉の導入は，先の見えない課題であるように思える。2009 年の総選挙によって政権についた民主党のマニフェストには，〈地域主権〉の実現はあっても，道州制の導入は明確には示されていなかった。北海道に関して言えば，北海道開発局を含めた中央府省の地方支分部局をどのように道州制特別区域法の枠の中に収めていくかが課題であるように思われる。しかし，これも現行の道州制特別区域法の枠組みでは想定されていない事項である。

4．道州制特別区域法施行以後の混乱

以上は，道州制特別区域法施行前後における筆者の予測と課題の提示を振り返ったものである。続いて道州制特別区域法施行から 2 年経過後の状況を検討する。

道州制特別区域法施行後，北海道では，前述のように，2007 年に「北海道道州制特別区域推進条例」を制定した。この条例に基づき，2007 年 7 月 30 日に「北海道道州制特別区域提案検討委員会」（以下，「提案検討委員会」という。）が知事の附属機関として設置された。道庁の募集に応じて，道民からの特区要望として様々な提案が寄せられた。提案検討委員会は，それらを道州制特別区域法に基づく要求として国に提案するか否かを検討した。

以下では，この提案検討委員会に提出された資料を中心的てがかりとして，道州制特別区域がどのような様相を呈しているのかを検討する。ここで指摘するのは，道州制特別区域法ならびに，それにともなう道州制特区提案への道庁の立場が明確ではないことである。

提案検討委員会第 1 回では，道庁の考える道州制について，次のような説明が行われた。

「日本の中で国が持っている仕事のウェイトあるいは権限・財源というのが非常に大きくなっております。そして都道府県，市町村があって，逆にコミュニティや民間，地域の一番基礎的なところが弱体化しているのではないか，そういう問題意識を持っている。……国の役割はぐっと縮小していいのではないか，そして外交ですとか防衛ですとか，全国統一的な仕事に国は集中したらいいのではないか，そして道州というものもそんなに大きな権限を持つ必要はないのではないか，道州の中ではむしろ市町村が中心になって，更には一番ベーシックなところのコミュニティや民間の役割をいうのをもっと高めていったらいいのではないか，全体としてこういう姿に，分権型の姿に日本を変えていったらいいのではないか，というのが道として持っている道州制の基本的なイメージでございます。[43]」

この説明は，地方分権推進一般が〈道州制〉であるように聞こえる。〈道州制〉には，前述のようにさまざまな解釈や受け止め方がある。したがって，この道庁の「イメージ」もその中の１つと捉えるならば，特に異議を唱えるべきものではないかもしれない。しかし，この説明では，地方分権と道州制がどう違うのかが明らかではない。つまり，単に国の事務・権限を現行都道府県に移譲し，そして玉突き的に都道府県の事務・権限を市町村に移譲すること，すなわち，地方分権を〈道州制〉と言っているに過ぎない。

この説明に引き続き，道州制特別区域については，以下のような説明が行われた。

「日本全体での(ママ)今，道州制についての検討というのが進んでいるわけでございますが，日本全体の検討の結論が出ることを待つのではなくて，北海道としても，それに先駆けてできることからどんどん取り組んで，そうすることによって住民の皆様にもなるほど地方分権が進んでいくとこんなメリットがあるのか，こんないいことがあるのか，こういうことを是非実例として実感していただきたいと思いますし，また，できることから一歩一歩進めていくことで，具体的な制度設計の積み重ね，そういうことができるのではないか，そしてこういう北海道の動きと全国の動きを連動させて道州制を進めていったらどうかというふうに考えている[44]」

この説明でも，道州制と地方分権が区別されているようには見えない。こうした説明を聞くと，「北海道道州制特区の導入は，北海道独自の特別な制度であり，〈道州制〉の導入のモデルとはならないとして，〈道州制〉に対して生ずるかもしれない反対を抑えて，導入が図られたとも思われる」とした，筆者の予測は，買いかぶりであり，〈道州制〉という冠はついているものの，「一般に〈道州制〉と考えられている制度と，法に示されている〈道州制特別区域〉とは，異なる制度である」どころか，〈道州制〉とは全く関係ないものとして道州制特区はスタートしたとさえ言えるかもしれない。

このことは，北海道民にもストレスを与え

ることになる。たとえば，第１期の提案検討委員会最終回でのある委員の次の発言からも，こうした道民の混乱状況がうかがえる。

「首長さんですら，北海道道州特区検討について言うと道州制自体の議論と一緒になってしまう。首長さん自体がそうだから，地域では『道州制は，俺はこういう考え方があるからこれは』という，特区とは全然違う議論になってしまうのです。

それで僕は，呼び名を（道州制特区）でもいいのだけれども，北海道特区だとか，「道州制特区」といっても「道州制」というのが頭にきてしまっているから首長さんも道州制の議論を始めてしまうという。それを何かうまく交（ママ）わす，規制緩和なのだから規制緩和特区なのか，規制緩和，北海道規制緩和なのか，何かちょっと首長さんがこれだからまいったなと思って。[45]」

この発言を行った宮田委員は，〈道州制特別区域〉法が〈道州制〉ではないことを看破している。宮田委員の理解は正しいのであるが，道内の市町村長の中にもこのことを理解していない人がいるということは，一般の道民にはなおさら理解されないであろうことを嘆いている。

上記の委員の発言に対して，道庁は明確な反論をしていない。一方で〈道州制特別区域〉提案は道州制につながるものだとしておきながら，他方，提案検討委員の正鵠を得たそれとはことなる解釈の見解に反論していないのである。道庁ないし知事が道州制特別区域をどのように捉えようとしているのか論理的に明確にしていないことが，この点からも明かである。道庁ないし知事がこうした曖昧な立場を取っていることが道民の間に混乱を引き起こしていると言えそうである。この傾向は，おそらく今後しばらく継続するであろう。

５．道州制特別区域法により地方分権は進展したか

上記の道庁のスタンスが明確ではないことをあげつらうより，〈道州制〉という名称はどうあれ，地方分権が進むのであればそれで良いではないか，という主張もあり得る。しかし，実態はどうであろうか。

前述のように，提案検討委員会が発足する前から，道庁は道州制特区提案を広く道民から募っていた。これによる応募件数は，248 件だった。その後提案が若干増え，第１期提案検討委員会の終了までには，314 件の道民提案（但し重複などを整理すると 268 項目）があった。このうち 154 項目については現行法でも対応可能など，特区提案によらなくても良いものであったから，残り 114 項目について検討すべきものとして，提案検討委員会が検討を進めた。このうち，第３回までの検討で，道州制特別区域提案とすべきだと提案検討委員会が答申し，市町村からの意見聴取，道議会の議決を経て，道から国へのの提案が行われたのは 21 項目である。また，第４回の提案は，５項目である。

これらの提案自体が〈小粒〉と批評されていることについては，知事自身が第１期最終の委員会で認めている[46]。筆者は，〈小粒〉批判は，当たっていないと考える。なぜなら，

そもそもその程度の〈小粒〉の事項さえ，道州制特別区域法という大げさな名称の法律を待って初めて中央政府の権限を移管できるようになったのであり，むしろ，嘆くのであれば，鳴り物入りの〈地方分権改革〉がその程度であったことを嘆くべきであると考えるからである。いわば，その程度に中央府省の権限移譲に対する抵抗は大きいことを世間に知らしめた功績は，逆説的ではあるが，認めるべきだと考える。しかも，その〈小粒〉さえ全て認められたわけではなく，第3回提案までの21項目のうち「何らかのかたちで実現」に至ったのは，13項目だけである[47]。地方分権を掲げるにはいささか物足りない結果ではなかろうか。

さらに問題は，「何らかのかたちで実現」の中味である。第1に，13項目中4項目は「現行制度で対応可能な範囲を明示し通知」（3件）あるいは「現行制度で対応可能であることを通知」（1件）である。「現行制度で対応可能」というのは，道州制特区の提案をする必要がなかった，ということであり，道庁が〈地域主権〉型という意気込みがあるというのなら，敢えて国の府省の判断を待つまでもなく対応できたはずの事項であることを意味する。いわば，提案した道側にとっては「恥ずかしい話」である。これをもって「実現した」と言うわけには行かないと見るのが素直な見方であろう。

「現行制度で対応可能な範囲を明示し」という区分は，要望はあったが，その範囲全部は認められないが，全く認められないわけではなく，現行制度ではここまでは認められている，というものであろう。つまり，制度変更はしないが，現行制度でもここまでは対応可能であると府省が示したということである。「制度変更なし」というのが正しい言い方であろう。つまり，これも要求が「実現した」わけではないと見るのが正しいと思われる。

これら4項目を除くと「実現した」と言えそうなのは，9項目である。そのうち1項目は，「道と定期的な意見交換を実施」というのが回答である。意見交換の結果がどうなるかによって地方分権と言えるかどうかが決まるという性質のものであろう。したがって，全く分権に寄与していないとまでは言えないものの，実質は先送りと言って良いだろう。

さらに，のこり8項目の中には，政令などの変更により「全国展開」とする項目が4項目ある。北海道の道州制特別区域法に基づく提案が地方分権の要請にかなっていて，したがって，全国展開がなされることになった，と解釈すれば，喜ばしいことであるかもしれない。しかし，「日本全体の検討の結論が出ることを待つのではなくて，北海道としても，それに先駆けてできることからどんどん取り組んで」いくという前述の最初の北海道庁の意気込みからすると，これら提案は，中央府省によって体よくあしらわれたことになる。北海道は「道州制特区」提案だと意気込んだものが，「検討したら，北海道だけでなく全国で展開できる程度のものでした」という回答である。筆者の2年前の予想通り，「全国の道州制のモデル」にはならない提案を北海道が行ったということである。

それでも地方分権の推進の一助になったと喜ぶべきだという意見ももっともである。しかし，北海道は，この提案を行うために条例を制定し，提案検討委員会を設置し審議を行い，さらに道民の意見，市町村の意見を聴取

した上で，道議会に提案し，議決を得て提案しているというコストを考慮すると，道民感情としては間尺に合わないと思えなくもない。

結　　論

以上の分析により，本稿の冒頭で掲げた中央府省の幹部の，中央府省にとって危機を招くかもしれないという発想が若干含まれた〈道州制特区〉への懸念は，ものの見事に払拭されているのがわかる。まず，第１段階の道州制特別区域法制定段階で，中央府省にとっては当たり障りのない内容になった。北海道は〈道州制特別区域法〉という「名」を取ったが，中央府省はある意味単なる構造改革特区の変種に過ぎないという「実」を取った。

島袋純は，道州制についての議論を以下の２つに整理している[48]。第１は，財政再建を最大に重視する，構造改革からの流れの道州制論，すなわち「財政再建重視派」である。第２は，自治体のさらなる裁量を拡大し，住民自治を強化し自治の充実を目指す道州制論，すなわち「自治充実優先派」である。その上で，北海道道州制特区の制度化は第１の構造改革からの流れの道州制の意味合いが強く，自治充実の視座があまり見えてこない，とする[49]。

筆者は，北海道道州制特区が果たして「財政再建重視派」とまで言えるかどうか疑問があるが，少なくとも客観的には「自治充実優先派」とは言いにくいという点で島袋の見解に賛同する。

この２年間の道州制特区提案の過程を見れば，「道民の声を優先する」という観点では，形式的には確かに〈自治〉的ではあった。しかし，実質的に〈自治〉的であったかとなると，疑問を感じざるを得ない。〈自治〉には，ときとしてそれを勝ち取るために十分な理論武装をした上で戦うという側面があると思われる。道庁は，道民や，場合によっては提案検討委員会のメンバーにさえ，自らが持っている筈の地方自治についての専門知識を駆使して「戦う」という側面を後押し，ないし，奨励したとは言えない。むしろ，あるときは専門家として「無理な戦いをしかけないように」と誘導し，あるときは自らの専門知識にほおかむりして「道民の意見ですから」と誘導し，中央府省との関係にひびが入らないように努力したように見える[50]。それは，木寺元が指摘するような，検討委員会での学者委員の影響力は政治性とアイデア面でのサポート体制の欠如により限界づけられていた[51]，という程度のものであったのかどうかは，今後の検討課題である。

［本稿一部には，2007 年度北海学園大学学術研究助成（共同研究）の成果も活用した。］

［註］

1）『毎日新聞』2004 年 3 月 9 日「攻防･動き出す道州制」。
2）『北海道新聞』2004 年 3 月 14 日。
3）同上。
4）同上。
5） 7 名の委員が任期 2 年で任命された。なお，2009 年 7 月に第 1 期の委員任期が切れたあと，2009 年 11 月 6 日から新しい委員で第 2 期の委員会が発足している。第 2 期の委員会では，会長・副会長が留任したほか，委員 1 人が留任し， 4 人の委員が交代した。交代の

理由は明らかではない。

6）佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」(『自治総研』No.338，2006年12月)参照。

7）佐藤克廣「実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法」(『開発論集』第79号，2007年3月)。

8）北海道知事は，北海道道州制特別区域提案委員会への諮問（2007年7月及び2009年11月)においても，「将来のあるべき自治の姿としての道州制を展望して」と諮問理由に記載している。

9）この部分については，拙稿前掲をほぼ踏襲する。

10）なお，このような検証を行うからといって，筆者自身が〈道州制〉という制度に賛成し，その実現を目指そうと企図しているわけではないことをあらかじめことわっておく。

11）佐藤克廣「道州制論議を考える―呉越道州・道州異夢を排するために―」『北海道自治研究』423号，2004年4月。なお，2010年版『現代用語の基礎知識』(2010年1月)においても，道州制の項目では「論者により同床異夢といった感もある」と記載されている（170頁)。

12）名目的に地方分権型道州制ないし地域主権型道州制を標榜していても，必ずしも中央政府の権限を弱めることを目指していないように見える提案もあり，注意が必要であることはいうまでもない。

13）ただし，関係都道府県と国の協議が調ったときには，先行して道州に移行できるものとする，とされている。第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』2006年2月，11頁。

14）一般には，3以上の都府県の合併が必要であるとされている。関西圏には，広域連合でも指定できるように改正すべきだとする意見がある。また，(社)日本経済団体連合会も2009年10月20日に「改めて道州制の早期実現を求める」とする提言を行い，その中で「道州制特区推進法における3以上の都府県の合併を必要とする要件を改め，都府県による広域連合も対象とすべきである。」と述べている。

15）天川晃「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，1986年，佐藤俊一『日本広域行政の研究―理論・歴史・実態―』，成文堂，2006年，拙稿「道州制の制度設計―地方制度調査会での議論を中心に―」，『季刊行政管理研究』，104号，2003年12月，などを参照。

16）塩野宏『国と地方公共団体』，有斐閣，1990年，では，「Ⅶ　府県制論」の中で戦後の道州制論議が紹介されている。

17）同上，282頁。

18）同上，280頁。

19）同上，279-80頁。

20）同上，282頁。

21）同上，287頁。

22）同上，288頁。

23）天川晃「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，1986年，参照。

24）同上，133頁。

25）〈融合〉型と〈分離〉型は，次のように説明されている。〈融合〉型は，中央政府の機能であっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担するという考え方である。〈分離〉型は，地方団体の区域内のことであっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担するという考え方である。ちなみに，日本の府県は〈融合〉型であるとされる。同上，119頁参照。

26）同上，134頁。

27）同上，134頁。

28）同上，134頁。

29）同上，135頁。

30）同上，135頁。

31）今村都南雄「中央政府の行政改革」『自治総研』第231号，1998年，同，「中央政府の行政改革」，日本行政学会編『行政と改革』，ぎょうせい，1999年，同「省庁再編構想の屈折―『内閣府・総務省体制』を中心に」『法学新報』第107巻1・2号，2000年，を参照。

32）佐藤俊一『日本広域行政の研究―理論・歴

史・実態―』，成文堂，2006 年，363-366 頁。

33）もちろん，佐藤俊一は，「１つの推論であり，しかもやや穿った推論であるかもしれない」と留保している。同上，366 頁。

34）大規模基礎自治体への志向は，基礎自治体の「総合行政主体」性の確保と密接に結びついていると思われる。この点について，拙稿「市町村合併の論理―総合行政主体論をめぐって―」『北海学園大学法学部 40 周年記念論文集』（下），2007 年，参照。

35）佐藤俊一，前掲，376 頁。

36）拙稿「北海道道州制特区構想の行方―道州制北海道モデルは実現するか」『月刊　自治研』，2004 年 6 月号，などを参照。

37）冒頭で引用した，当時の香山事務次官の発言，および，総務省幹部の解説による，北海道の道州制特区構想が「権限や財源以上を十分に伴わない『道州制』の悪例となってはたまらない」という思い（『北海道新聞』2004 年 3 月 14 日）を素直に受け止めるとそのように言えそうである。

38）2010 年 3 月末には，1742 となることが決まっている。

39）2010 年 3 月末で，179 である。

40）もちろん，北海道の市町村合併が進まなかったことにはいくつかの理由が考えられる。必ずしも道庁が合併推進に熱心でなかったからというわけではないだろう。とはいえ，総務省の意向に逆らった北海道に対して，総務省は応援団となってくれる可能性は低かったと言えるだろう。

41）〈道州制〉を単なる都道府県合併ではなく，国が行ってきた権限やサービスを大幅に道州に移譲し，特に事業の実施についてはほぼ道州に移譲することによって，いくつかの国の地方支分部局を廃止することにつながるものと想定するならば，法の制度を見る限り，後述のようにその方向に直接つながる要素はないと言ってよい。佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」，前掲，参照。

42）道州制特別区域法は，憲法第 95 条の住民投票を避けるために，「北海道道州制特区法案」というもともとの名称を変更したが，実態は北海道地域だけを対象としていると言ってよく，法案審議の過程でもそうしたメッセージは，地方自治関係者には十分伝わっていたと思われる。佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」，前掲，参照。

43）道州制特別区域提案検討委員会第 1 回『議事録』（2007 年 7 月 30 日）7 頁。

44）同上。

45）道州制特別区域提案検討委員会第 32 回『議事録』（2009 年 7 月 27 日）23 頁。発言者は，宮田委員。

46）第 32 回提案検討委員会において，知事は，「提案につきましては，マスコミの方々を中心に小粒ではないかとか，もっとわかりやすい大きな提案をしろとか，いろいろな声が出てきているわけであります。」と発言している。同，第 32 回議事録参照。

47）第 4 回提案が国に提出されたのは，2009 年 7 月 16 日であり，これに対する国側の回答は，本稿執筆時点では行われていない。

48）島袋純「道州制の議論を沖縄の視点で考え直す」（『地域政策―三重から』，2009 年新春号），98 頁。

49）同上，99 頁。

50）筆者も第 1 次の提案検討委員会メンバーであるが，率直に言って，こうした道庁サイドの意向を打ち破るまでの説得力をもった議論を展開できなかったかもしれないことを反省している。幸いにも，2009 年 11 月発足の第 2 次提案検討委員会委員には選ばれなかったので，一道民の立場で道州制特別区域提案の動向や，北海道の地方分権について今後とも観察・研究を続けたい。

51）木寺元「北海道における道州制論議」（首都大学東京都市制度研究会『道州制を中心とした広域的自治体及び大都市制度における住民自治に関する調査研究報告書』），2008 年，108 頁。