

政府による道州制をめぐる提言の今日の特徴

The present characteristics of the proposals on the issue of
prefectural-system reform by the central government

上野莉紗

Risa UENO

本稿では、政府による従来の道州制に類する提言と今日の道州制に関する提言の内容の比較を通じて、今日の道州制論議を相対化した。今日、道州制は既存の地方行政制度を根本的に改革する方策として論じられ、2つの地方自治体による2層制として検討されている。従来の提言に比べ、今日の道州制に関する提言は広域自治体である道州が地方自治の主体として論じられている点に特徴がある。

キーワード：道州制，地方分権，都道府県制度改革

Key words：regional system, decentralization, prefectural-system reform

1 はじめに

2006年に地方制度調査会より「道州制のあり方に関する答申」が出されて以降、急速にメディアを賑わせるようになった道州制であるが¹⁾、一方で、「道州制」という言葉によって語られる内容は多岐にわたり、統一的なものはないということが指摘されてきた（田村 2004; 南 2008）。既往の研究においては、政府の道州制をめぐる提言の変遷をたどる試みや道州制をめぐる提言の類型化がなされてきた（田村 2004; 村松 2007; 南 2008; 横道 2007）。これらの研究においては、道州制をめぐる提言の一定の流れが示されているが²⁾、その内容は、①道州制の定義が曖昧と認識しながらも、その詳細について検討していない、②提言の内容まで踏み込んで比較したものではない、という点において課題がある。

以上の背景を踏まえ、執筆者は前稿において「道州制」という言葉が戦時体制の下で使用されるようになったことと1980年代後半以後の議論を近年の議論とみることができていることを確認した。また、これ以後の議論をみると既存の（都道）府県制を見直し新たな広域自治体を設置するという構想を道州制と捉えることができること、そして「道州制」という言葉で論じられている内容は、既存の（都道）府県制を見直し新たな広域自治体を設置するという構想という共通点をもつに留まり、広域自治体の性格や（都道）府県廃止の有無は問わないということも確認できた（上野 2012）。

本稿では、政府による従来の道州制に類する提言と今日の道州制に関する提言の内容の比較

を通じて、今日の道州制をめぐる議論がどのような特徴をもつのか明らかにする。

2 政府による提言

現在に至るまでに政府によって幾度も道州制に類する提言がなされてきているが、具体的な制度設計や地域区分が示されたものは決して多くない（地方自治制度研究会 2006; 地方自治政策研究会 1986）。それらの提言のうち、都道府県の改編に関して具体的な方向性を示したものは、行政制度審議会「州庁設置案」、行政調査部「広域地方行政制度に関する諸案」、第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」の4つである。以下、これら4つの提言について概要を示す。

1) 行政制度審議会「州庁設置案」

1927年に行政制度審議会より出された「州庁設置案」（以下、1927年答申とする）は、府県から国の地方出先機関としての役割を切り離し、府県を完全自治体化することを目指して検討されたものである。この背景には、当時、府県の民主化が進められていたことがあった。

制度設計については「府県公共団体の区域と国の行政区域との合一を止め数府県を包含する行政区画として州を設けること」、また、「各府県の区域（北海道は別とす）全部を6州とし各州に州庁を設け州庁官を置くこと」とされ、地方自治体である府県とは別に新たに官選の長官をおく国の出先機関「州」を置くことが示された。

地域区分に関しては、「6州の区画は地勢交通其の他の事情を参酌して定むること」、「州庁所在地は各州中最も枢要の地を選ぶものとし従つて仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡の6市とすること」とあり、青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島からなる「仙台北州」、東京、神奈川、山梨、千葉、埼玉、新潟、茨城、栃木、群馬、長野の1府9県からなる「東京州」、愛知、三重、岐阜、福井、石川、富山、静岡の7県からなる名古屋州、大阪、京都、滋賀、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知の2府7県からなる「大阪州」、岡山、山口、広島、島根、鳥取、愛媛の6県からなる「広島州」、福岡、大分、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄の8県からなる「福岡州」が参考案として提示された。

2) 行政調査部「広域地方行政制度に関する諸案」

1948年に行政調査部より出された「広域地方行政制度に関する諸案」（以下、1948年答申とする）は、行政が全国規模のものとなり、総合性・計画性を帯びていくなかで設置された各種の地方特別行政官庁を発展的に解消することを目指して検討された。この背景には、地方特別行政官庁が府県行政の総合性、地方行政の統一性と一元性を害するようになっていたことがあった。

制度設計については、①都道府県を残し、全国を7つに区分して新たに国の出先機関を設置

する地方行政庁案，②府県を廃止し，全国を9つに区分して新たに道を設け，それに地方自治体と国の行政機関との性質を併せ持たせる道制案，③市町村のみを地方自治体とし，これを強化して，府県は廃止し，全国を8つに区分して新たに国の出先機関である州を設ける州制案の3つが示された。

地域区分に関しては，広域地方行政機関は「現在の数府県を合した程度の広さの区域を持つ」，「その決定には，経済的観点からの考慮が払われなければならぬ」とされ，①地方行政庁案については，北海道を除く全国を東北地方，関東地方，中部地方，近畿地方，中国地方，四国地方，九州地方の7行政区画に分けて地方行政庁を置くこととされた。北海道については，それまで通り，中央各省が直接道知事を監督することとし地方行政庁は設けないこととされた。②道制案については，東京都の区以外の全国を北海道，東北道，関東道，東海道，北陸道，近畿道，中国道，四国道，九州道の9道に分け地方自治体と国の行政機関としての性質を併せもつ道を置くこととされた。東京の区の区域については特別市とされた。③州制案については，東京都の区以外の全国を北海州，東北州，関東州，東海州，北陸州，近畿州，内海州，西国州の8州に分け，各州に州庁官を置くこととされた。東京の区の区域についてはあわせて市とすることとされた。ただし，具体的にどの都道府県がどの地方行政庁，道，州に属するのかは述べられなかった。

3) 第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」

1957年に第4次地方制度調査会より出された「地方制度の改革に関する答申」（以下，1957年答申とする）は，行政に対する要請や府県の問題への対応のため，行政を改革する方法として検討されたものである。行政に対する要請としては，行政の担う業務の著しい増大，全国を通じた統一かつ一定の水準を保った行政の必要性，行政の経済化と効率化の必要性，市町村の行財政能力が画期的に充足されてきたことへの対応，が挙げられた。また，府県の問題としては，府県間に能力の不均衡が生じていること，広域行政事務を遂行するにあたって狭隘すぎることで，近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地からより広域において行政事務を処理することが合理的であること，国及び地方を通じる行政の総合的，効率的な運営を妨げ，経費の乱費を伴うことになったことが挙げられた。

制度設計については，「現行府県は，廃止すること」とし，国と市町村との間に「地方」という「中間団体を置くこと」とされ，府県を廃止し，全国を7ないし9つに区分して地方自治体としての性格と国家的性格を併せ持つ「地方」を設置する「地方」案が示された。地域区分に関して，「『地方』の区域は，自然的，社会的，経済的，文化的諸条件を総合的に勘案して，全国を7ないし9ブロックに区分した区域によること。なお，現行府県の区域は，原則として分割しないものとするが，必要がある場合は分割することを認め」，その上で，「『地方』の区域に関する試案」として7「地方」案，8「地方」案，9「地方」案の3つの案が提示されている。7「地

方」案のうちの中国四国を合わせた区分を中国と四国の2つに分割したものが8「地方」案であり、さらに北陸3県・長野・新潟を合わせた区分を設けたものが9「地方」案となっている。各「地方」の名称と中心については設定されていない。

なお、「地方制度の改革に関する少数意見」として、3.4の府県を統合して「県」を設ける「県」案も示された。

4) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

2006年に第28次地方制度調査会より出された「道州制のあり方に関する答申」（以下、2006年答申とする）は、市町村合併の進展等による影響、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、地方分権改革の担い手の必要性といった都道府県制度に関する問題に応えるとともに、地方分権の推進及び地方自治の充実強化、自立的で活力ある圏域の実現、国と地方を通じた効率的な行政システムの構築といった国のかたちの見直しにかかわるものとして「道州制が適当と考えられる」としたものである。

制度設計としては、都道府県を廃止し、9から13の地域に区分して地方自治体である「道」および「州」を設置することが示された。

地域区分に関して、「道州制の区域は、地方分権の推進及び地方自治の充実強化を図り、自立的で活力ある圏域を実現するとともに、国と地方を通じた効率的な行政システムを構築するという道州制の趣旨に沿うよう、ふさわしい範囲をもって定めるべきである」、「人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支部局の管轄区域といった社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的的条件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案することが必要である」、「道州の区域は、数都道府県を合わせた広域的な単位を基本とするが、北海道及び沖縄県については、その地理的特性、歴史的事情に鑑み、一の道県の区域のみをもって道州を設置することも考えられる」とされ、9道州案・11道州案・13道州案の3つの区域例を提示している。9道州案は、各府省の地方支部局の管轄区域に準拠しつつ、人口等の均衡にも配慮して区分した区域によって構成されるものであり、11道州案は、これに社会経済的あるいは歴史的に一つの区域とみなされることも多い四国及び北陸を設けたものであり、13道州案は、さらに比較的規模の小さな地方支部局の例や地域課題を共有する状況等を踏まえ、九州及び東北において、より小さな区域を設けたものとされている。

3 政府の提言の変遷の特徴

表1と表2は、2で示した内容を整理したものである。以下、これらの図表をもとに、政府の提言がどのように変化してきたのか、その特徴をみてみたい。

政府による道州制をめぐる提言の今日の特徴（上野莉紗）

表1 政府の都道府県改革をめぐる提言にみる行政地域の構成

年	提言名	案	単位と機能			層
1927	州庁設置に関する件	州庁設置案	州 (国の出先機関)	府県 (地方自治体)	市町村 (地方自治体)	3
1948	広域地方行政制度に関する諸案	地方行政庁案	地方行政庁 (国の出先機関)	都道府県 (地方自治体)	市町村 (地方自治体)	3
		道制案	道 (国の出先機関 + 地方自治体)	-	市町村 (地方自治体)	2
		州制案	州 (国の出先機関)	-	市町村 (地方自治体)	2
1957	地方制度の改革に関する答申	「地方」案	地方 (国の出先機関 + 地方自治体)	-	市町村 (地方自治体)	2
2006	道州制のあり方に関する答申	道州案	道および州 (地方自治体)	- ※ 一定の位置づけを与えることも考えられる	市町村 (地方自治体)	2

地方自治制度研究会（2006）に記載の各答申の内容をもとに作成。

表2 政府の都道府県改革をめぐる提言にみる区割りに関する事項

年	提言名	案	区割り	支庁	区割り決定の際に考慮する事項
1927	州庁設置に関する件	州庁設置案	6 (北海道以外)	必要により設ける	区割りは地勢交通その他の事情を参酌。州庁所在地は各州中最も枢要の地。
1948	広域地方行政制度に関する諸案	地方行政庁案	7 (北海道以外)	-	経済的観点からの考慮。
		道制案	9 (東京都の区以外)	支庁を設けることができる	
		州制案	8 (東京都の区以外)	支庁を設けることができる	
1957	地方制度の改革に関する答申	「地方」案	7・8・9 (東京都以外)	現在の府県庁の所在地その他適当地に支分庁を置く	自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案。現行府県は原則分割しないが、必要がある場合は分割可。
2006	道州制のあり方に関する答申	道州案	9・11・13 (東京都以外)	-	人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支分部局の管轄区域といった社会的諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的条件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案することが必要。

地方自治制度研究会（2006）に記載の各答申の内容をもとに作成。

1) 目的の変化

a 地方分権の強化

4つの提言にはそれぞれ地方自治に関する文言がみられ、いずれにおいても新しい広域の地域を設定し直すという行程を通じて、地方自治を拡充することを目指したものであった⁴⁾。ただし、1957年答申までは地方自治の主体は市町村であると考えられてきたのに対し、2006年答申では、道州も地方自治の主体であると考えられている点が異なる。

b 特定の課題を解決する手段から地方制度を根本的に改革する手段へ

1927年答申は、府県から国の地方出先機関としての役割を切り離して、府県を完全自治体化することを目的として検討された。また、1948年答申は、府県行政の総合性、地方行政の統一性と一元制を害するという弊害を生じさせた特別行政官庁を発展的に解消することを目的として検討された。これら2つの提言は、直面する府県の民主化の推進や特別行政官庁の弊害といった特定の課題を解決しようという観点から作成されたものであるといえる。

一方、1957年答申は、社会、経済、文化等の進展に伴う行政の担う業務の著しい増大、全国を通じた統一的な行政の必要性とそれに伴う行政の経済化と効率化の必要性、市町村の行財政能力の充足といった行政に対する要請と、府県間の行政能力の不均衡、広域行政事務を遂行するにあたっての狭隘さ、行政の能率的運営及び行政経費節減、国及び地方を通じる行政の総合的・効率的な運営を妨げたこと、経費の乱費といった府県の問題点を指摘し、このような状況にある行政を改革する方法として検討された。また、2006年答申は、市町村合併の進展等による影響、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、地方分権改革の担い手の必要性といった都道府県制度に関する問題に 대응するとともに、地方分権の推進及び地方自治の充実強化、自立的で活力ある圏域の実現、国と地方を通じた効率的な行政システムの構築といった国のかたちの見直しにかかわるものとして検討された。これら2つの提言は、直面する多くの課題を解決するために、地方制度の根本的改革をするという観点から作成されたものであるといえる。

2) 制度設計の変化

a 3層制から2層制へ、広域自治体の位置づけは国の出先機関から地方自治体へ

1927年答申と1948年答申の地方行政庁案においては、国の出先機関である州ないし地方行政庁、地方自治体である府県、地方自治体である市町村の3層制とされた。1948年答申の道制案と1957年答申の「地方」案においては、国の出先機関と地方自治体の両方の側面をもつ道ないし「地方」と地方自治体である市町村の2層制とされた。1948年答申の州制案においては、国の出先機関である州と地方自治体である市町村の2層制とされた。2006年答申においては、地方自治体である道および州と地方自治体である市町村の2層制とされた。

全体としては、府県を存置する3層制から府県を廃する2層制へと変化してきている。また、広域自治体の位置づけについては国の出先機関から国の出先機関と地方自治体の両方の側面を

もつ団体、そして地方自治体へと変化してきている⁵⁾。階層と広域自治体の位置づけの2つの側面は、密接に関係していると考えられる⁶⁾。かつては多かれ少なかれ広域自治体に国の出先機関としての役割を求めたのに対し、今日の道州制論議においては、広域自治体が地方自治体として論じられるのが特徴的である。

3) 地域区分

a 道と州は別個の制度から同列の制度に

1948年答申以後、広域自治体としての道や州が検討されるが、当初は別個のものとして論じられてきたことがわかる。すなわち、道は地方自治体と国の行政機関との性質を併せ持たせるものとして検討され、州は国の行政機関として検討された。一方で、2006年答申は、道と州を同列のものとして扱っている。答申を見る限り、これらの間に差は設けられていない。

b 地域区分を考えるにあたり考慮する事項の複雑化

地域区分を考える上で考慮すべき事項は、時代が下るにつれて複雑化してきている。1927年答申においては、「地勢交通其の他の事情を参酌して定むること」とされ、1948年答申においては、「経済的観点からの考慮が払われなければならぬ」とされている。一方、1957年答申においては「自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案」とされ、2006年答申においては、「人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支部局の管轄区域といった社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的條件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案することが必要である」とされた。後者の2つの提言においては多様な事項を考慮することが示されているといえる。この流れは、3の1)で示した特定の課題を解決する手段から地方制度を根本的に改革する手段への目的の変化と対応していると考えられる。

4 今日道州制論議における検討課題

ここまで、道州制に類する提言の変化をみてきた。その結果、今日の道州制論議の特徴が明らかとなった。すなわち、今日の道州制論議は、2つの地方自治体による2層制として検討されている。また、広域自治体である道州が地方自治体として論じられている点に特徴がある。以下、これらの特徴を踏まえながら、地理学とも関係が深い地域区分に限って検討課題を整理する。

a 地方自治の主体としての道州

従来の道州制に類する提言では、広域自治体は国の出先機関としての位置づけにあり、国全体のバランスをとる役割を期待されていた。一方、今日の道州制をめぐる提言においては、道州は地方自治の主体として論じられている。このことは、州によってまったく異なる制度が敷かれる可能性につながる。

この問題は、地域間の経済格差の問題として、野田（2010）や森川（2010）、伊藤（2010）などによって検討され、地域間に格差ができるということがすでに明らかにされてきている。

経済的側面以外についても検討することが必要であろう。

2) 既存の地方行政制度の根本的な改革方策

今日の道州制をめぐる提言においては、さまざまな問題を一挙に解決する根本的な地方行政制度改革として論じられている。そのためか、国や県、市町村が抱える問題を大括りにとらえ、分野ごとの差異や地域間の差異には注意が十分に払われていない状況となっている。

たとえば、道州制導入の大きな理由として、広域的行政課題が増大したということが挙げられるが、この問題を切実な問題として抱えているのは、限られた地域のことであり、すべての地域に当てはまるわけではない。また、道州制導入の理由として取り上げられる、市町村合併が進展したことによる影響についても、地域によってその進展具合には差があるということを考えると、これもまた取り上げるには不適切である。

都市の中核管理機能から地域の広がりを見た阿部（2007）や、市町村別人口移動と市郡別新聞購読シェアから地域の広がりを見た江口（2009）のような研究を活かしながら、多様な地域の側面を踏まえて考える必要があるだろう。

3) 3層制ではなく2層制，地方自治体としての道州として論じられる

今日の道州制をめぐる提言においては、道州は地方自治体として論じられている。行政学の様々な教科書においては、地方自治とは住民自治と団体自治の双方があってはじめて成り立つとされる。したがって、道州が地方自治体たるためには、単に道州という行政機関が成立するだけでは足り得ず、そこに住民が関わっていくということが必要となる。この観点からいえば、道州の範囲において住民が連帯意識を感じることができなければならず、道州制を考えるにあたっては、道州の規模や範囲が非常に重要な問題となってくるはずである。この点を踏まえて道州制の問題を考えるとどう分けるのか、どう合わせるのか、という地域区分の問題に直結するだろう。

すでにこのような問題が存在するという点については、伊藤（2009）や外川・安藤（2013）によって指摘されてきているが、具体的な実証研究は十分ではない。

5 おわりに

本稿では、政府による従来の道州制に類する提言と今日の道州制に関する提言の内容の比較を通じて、今日の道州制論議を相対化した。今日、道州制は、既存の地方行政制度を根本的に改革する方策として論じられ、2つの地方自治体による2層制として検討されている。従来の提言に比べ、今日の道州制に関する提言は、広域自治体である道州が地方自治体として論じられている点に特徴がある。今後は、地方行政制度の歴史的変遷のなかに道州制をめぐる提言の変化を位置づけていく必要があるだろう。この点については、稿を改めることとする。また、今回浮

かび上がった地理的な課題についての検討も行っていく。

追記 本稿は2013年に開催された京都国際地理学会議において発表した内容をもとに作成したものである。

注

- 1) 拙稿、上野（2012）において、新聞記事にみる「道州制」という言葉の出現回数をみた。1980年代後半から今日の道州制の議論に続く議論が盛り上がり始め、2006年がピークとなったことを明らかにした。
- 2) 村松（2007）によれば、明治期から終戦時までの議論は「一貫して、国が地方を効率的に統制できるように中央集権化を志向する、いわゆる官治型道州制を目指すものであったという点に特徴を見出すことができる」という。それに対して、今日の議論は「共通して、政治や行政制度を分権型へ志向している点に特徴を求めることができる」という。南（2008）によれば、道州制は中央政府の統制強化を志向するものから地方分権を志向するものへと変化してきており、近年においては「地方分権推進のための手段」であり、「国と地方の役割を見直し、国の役割を本来果たすべきものに重点化する」という点と「全国を数ブロックに分け、ブロック単位に、国の行政機関の性格を有しない、公選の首長と議会を擁する地方自治体を設ける」という点が、共通概念として定着しつつあるという。横道（2007）によれば、道州の位置づけが国の行政機関としての位置づけから中間団体へ、中間団体から地方自治体へと変化してきており、さらに1歩進んで連邦制を目指すというところまではいっていないという。
- 3) この点について、道州制は中央政府の統制強化を志向するものから地方分権を志向するものへと変化してきたとする南（2008）の指摘と異なる。今回は対象外であるため詳しくは取り上げないが、戦時体制下においてでさえ、「地方分権」という言葉が使用され、地方自治の拡充が主張されていた。地方自治ないし地方分権ということが、現代の私たちがイメージする地方分権以外の要素をもっていたからということも考えられる。この点については今後の研究課題である。
- 4) 横道（2007）も国の行政機関から中間団体へ、そして地方自治体へと変化してきたと整理している。
- 5) 南（2008）は、道州制は中央政府の統制強化を志向するものから地方分権を志向するものへと変化してきたと整理している。しかしながら、3層制をとるか、2層制をとるかによって、道州制の導入によってそれぞれ広域自治体として設定されるのが道州であるかないかが異なるというだけであって、戦時中を除き、地方分権の流れのなかにあったと考えるほうが適当である。

文献

- 阿部和俊 2007. 「道州制を考える」機関紙 Crec159.
- 伊藤敏安 2009. 『地方分権の失敗 道州制の不都合 円滑な推進に向けた経済学的論点整理』幻冬舎ルネッサンス.
- 伊藤敏安 2010. 「地方財政からみた道州制の課題に関する検討」地域経済研究 21.
- 上野莉紗 2012. 「今日の道州制論議の特徴」地域と環境 12.
- 江口 忍 2009. 「『東海州』の範囲はどこまでか」Report132.
- 田村 秀 2004. 『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい.
- 地方自治政策研究会 1986. 『地方制度調査会答申集（第1次～第20次）』第一法規.
- 地方自治制度研究会 2006. 『道州制ハンドブック』ぎょうせい.
- 外川伸一・安藤克美 2013. 『道州制に対する批判的考察』日本都市学会年報 46.
- 野田 遊 2010. 「道州内地域格差と道州間格差に関する研究」平成21年度国土政策関係研究支援事業研究成果報告書.

- 南 博 2008. 「道州制を巡る議論の変遷と今後の論点」 関門地域研究 17.
- 村松秀紀 2007. 『道州制と地方自治』 三恵社.
- 森川 洋 2010. 「道州制改革の地域区分と地域格差」 経済地理学年報 56.
- 横道清孝 2008. 「日本における道州制の導入論議」 アップ・ツー・デートな自治関係の動きに関する資料 3.