

政策研究セミナー

政策研究セミナー『いまなぜ道州制か～これからの四国のあり方』の概要と地域における自治のあり方

平成17年7月11日、松山大学との共催により、県内の大学、自治体、企業、一般市民等約300名出席のもと、第18回政策研究セミナーを開催した。講師に国際基督教大学大学院教授の西尾勝氏をお招きし、『いまなぜ道州制か～これからの四国のあり方』をテーマに講演していただいた。

本稿では、講演の概要を紹介するとともに、道州制を見据えた地域における自治のあり方について、小考察を行う。

I. 『いまなぜ道州制か～これからの四国のあり方』講演の概要（講師：西尾勝氏）

1. はじめに：基本的なスタンス

「道州制」構想は戦前からあり、戦後もさまざまな団体が「道州制」構想を打ち出しているが、その内容は種々雑多である。分権改革を進めてきた立場から言うと、「道州制」を実現して、分権改革がさらに促進されるような「道州制」であれば進めてもよいが、実現するまでに相当な年数がかかる問題だと思う。

当面は、都道府県間で広域連携の推進や広域連合を結成し、一緒にできることは一緒にやっという考えを広め、その後に都道府県の再編成につなげるのが無難であろう。

2. いまなぜ「道州制」なのか

「平成の市町村合併」の結果、都道府県内の市町村数が減少し、少数の市町村を包括する県の存在理由が問われるようになる。また、特例市や中核市、政令指定都市が増え、都道府県から大幅な事務権限の移譲を受けるこ

とによって、都道府県の存在意味が問われ、そのことが大きなきっかけになって全国の都道府県のあり方や「道州制」への移行と発展する。

わが国は現在、人口減少や高齢化社会の中、大都市への人口集中、農山村の過疎化という人口分布になっている。交通事情や社会経済条件が激変しているにもかかわらず、明治20年代からの47都道府県体制が変わらずにあるので、一度見直すべき時期にあり、「道州制」導入のきっかけになると思う。また、経済のグローバル化と東京圏への一極集中へ対応するためにも「道州制」の導入が考えられる。

一方、地方自治の充実ではなく、国の機構をスリム化するために「道州制」に移行する考え方もある。つまり、国の地方出先機関を道州機関にしまえば、整理縮小したことになり、国家公務員を大幅削減したことになるからだ。

ここで、地方分権改革につながる利点から「道州制」導入の議論を、整理してみたい。

第一は経済のグローバル化と東京圏への一極集中という現象に対して、地方が対抗していくため、二番目は、国土の持続可能な保全、管理、利用促進のため、三番目は市町村への都道府県から市町村への分権化、事務権限の移譲により県庁と県職員のあり方について考える機会が生まれることである。

3. 道州の性格：「道州制」は広域自治体でなければならない

「道州」は広域自治体でなければならない。これまで

提唱された様々な「道州制」構想を分類すると、以下の五つに分類できよう。

- ① 国の仕組みを連邦制国家に変え、連邦制国家を構成する単位国家としての「州」のことを「道州」とする構想
- ② 国の第一級地方総合出先機関を「道州」と想定している構想
- ③ 国の第一級地方総合出先機関であり、同時に広域自治体でもあるという二つのものを融合した構想。戦前までの都道府県は、国の地方総合出先機関・地方行政区画であり、それに近いものを目指す。
- ④ 現在の都道府県と並存する新しい広域自治体を想定している構想
都道府県の上にもう一つ新しい広域自治体という「道州」を作る。フランスのコミュン（市町村）、デパルトマン（府県）、レジオン（道州）のような三層の自治体構造にするわけである。
- ⑤ 今の都道府県を廃止して、それに代わる広域自治体として「道州」を作る構想

地方制度調査会は五番目の「都道府県廃止する構想」を推進し、国会議員は三番目の「国の第一級地方総合出先機関+広域自治体」を推進している。私の考えは、国の出先機関との統合は分権改革に逆行していると思うので賛成できない、四番目と五番目との両方が許されるような柔軟な制度を考えるべきである。都道府県を廃止して新しい「道州」を作る地域と、既存の県の上に「道州」を作ろうと考える地域の二制度を設けるのが良いと思っている。なぜなら、都道府県を残す道を作っておいた方が、法や税制度をスムーズに移行できると思うからだ。

4. 「道州」の区画割と設置：関係都道府県の合意に基づくべきである

一つ一つの「道州」をどうやって作っていくのか、区画割については、まったく社会的合意が成り立っていない。例えば、沖縄は単独になるのではないかと私は思っ

ているが、九州沖縄一体論もあるし、九州は北九州と南九州ぐらに分かれるほうが妥当とする意見もある。東北も北東北でまとまったら、次は南東北となるのか、というように何も合意がない。

四国について言えば、四国四県なのか、四国と中国一体なのか最大の問題だろうが、区画割に関する議論は、まず地元・四国の方で決めることが大事である。

結局、地域住民や都道府県の方々が協議をし、合意が成り立ったところから「道州」に移行していく以外に方法はないのではないか。関係都道府県の協議と合意を原則としなければ、私は「道州制」がよい制度にはならないと思う。しかし、関東地方から近畿地方までの区画割を決めることは、容易ではない。東京圏、大阪圏は、最後まで決着がつかないと思う。最後の話、国政選挙の選挙区のように「道州制」の区画割審議会を作れば、地元が反発するだろう。地元で固まった案を尊重して「道州制」に移行していくことが重要である。

もう一つ、法律でやるのか、協議でやるのか、合意でいくのか、国が決めるのか、全国一斉に「道州制」に切り替えるのか、それとも条件が整ったところから順次「道州制」に移すのか、という問題もある。詳細な検討は今後なされるはずだが、私は、条件が整ったところから順次移っていくべきだと思っている。

5. 「道州制」の標準型と特例型：一国多制度を許容する道を拓くべきである

「道州制」は、標準型と特例型との2類型に分けた方がよいと思っている。例えば、北海道と沖縄は、それぞれ今の区域のまま新しい「道州」になりたいと思うのではないか。そのような地元の意向があれば、尊重すべきである。沖縄は人口、面積、経済力の面でも弱く、北海道は面積的には大きい、経済力はそれほど強くない。このような不利な条件の北海道と沖縄が単独で自立していく時には、普通の「道州」以上に国の権限の一部を例外的に許さないと、自立していけないだろう。例えば、関税、出入国管理、港湾や国際空港に関する管理権などの問題には、他の「道州」とは違う権限が与えられるべ

きだ。

また、東京圏、大阪圏の大都市圏にも都市部ゆえ問題があり、標準的な「道州」ではない「大都市州」といった特例型の区域を認めるべきではないか。

6. 「道州」への立法権の移譲：参議院を廃止し地方自治保障院（仮称）を創設せよ

「道州」の権限を強めるには、各省庁の地方出先機関の事務権限を移譲させる時に、事務の執行権限だけを「道州」に下ろすのではなく、法律や政令、省令、告示を緩めて、「道州」の自主性を許すことが重要である。最低限の事だけを全国で決め、それから先の細かいことは「道州」自ら州令を作り、ルールを決めていくようにすれば、「道州」の自治権が非常に大きなものになる。

この立法権の移譲が地方自治にとって重要なのは、事務の執行基準や執行手続を自主的に設計する自由であり、事務の優先順位、取捨選択の自由を与えることである。現在は法令で決められているので「やらない」という自由はないが、「道州制」を機会に自由に事務ができるようになれば大変よいことだと思う。

そこで、一つ一つの法律が作られる時に、自治体側の代表者がチェックして、法律を作る段階で自治体の声を反映できる仕組みを提案したい。ドイツの連邦参事院とかフランスの上院国会に類似したような、事実上、地方団体の代表者が議員になり、地方自治の利害が代弁される議院「地方自治院（仮称）」を作るべきだ。

7. 「道州」議会の構成：市区町村長会議を併設せよ

最後に、「道州」議会のあり方である。ほとんど議論されていないが、「道州」議会はどのような議会になるべきだろうか。衆議院議員の中選挙区制にいろいろな欠点があったのと同じように、現在の都道府県議会議員の選挙制度には欠点が多いので廃止し、「道州」議会を作る時は、比例代表制にして、抜本的に選挙制度を変えたほうが良いと思う。

「道州」の知事は、今までの知事以上にかなり強い権

限を持った存在となるので、監視するために、議会も強い権限を持つとともに、バランスを取り、多様な階層から多様な意見の人たちが代表される議会になるべきだ。また、新しい「道州」と市町村の関係は、重要になってくるので、市町村長会議を常設の知事の諮問機関として設け、「道州」知事と市区町村長との連絡調整が、密になるような仕組みを考えなければいけない。

以上が政策研究セミナーの講演概要である。

II. 地域における自治のあり方

セミナーの講演でも触れられているとおり、市町村合併が一段落し、道州制議論が盛んになっている。市町村数が減少するうえ、権限移譲が進むことで、都道府県の存在意味が問われているのが主な理由である。しかしながら、これらは、政府や国会で先行している話題である。合併前後の市町村では、地域自治組織や地域協議会に関心が向けられており、道州制の議論を持ち込んでも混乱することが予想されるし、「道州」などの新しい広域自治が地域住民の生活にどう影響するのかなど、未知の部分が多い。市町村合併後の広域自治体、基礎自治体と地域コミュニティとの自治のあり方について若干考察したい。

1. 市町村合併と地方分権

平成17年10月、栃木県足利市で開かれた「県境地域シンポジウム」において、群馬県太田市の清水市長が、「国と地方の二層制が問題視されているが、実際は国、都道府県、市町村の三層制であり、道州制になっても三層制が続くのではないか。権限と税制（財源）問題が解決しなければ、道州制ができて今と変わらないと思う。自治体によって税金の入り方はバラバラ。交付税も違う。これで権限だけ市町村に降りてきても、財源が違うので各自治体によって温度差が生じ、連携はうまくいかないような気がする。道州制もすぐにはできないと思う。」と述べている。市町村への権限と財源の移譲が十分に行われないと、住民に近い基礎自治体では行政運営・住民

サービスが成り立たなくなることを危惧している。道州制の検討も大切であるが、権限と財源の移譲について十分検討する必要があるのではないかと。

市町村への権限移譲が進むことを見越し、先の第27次地方制度調査会を踏まえた平成16年の地方自治法改正では、「地域自治区」、「地域協議会」設置についての条文が追加された。行政へ住民の意見を反映させることや自治意識を向上させることが目的である。これまで、自分たちの住んでいる地域のことを自分たちで考え、かつ民主的な運営が行われる組織は国の制度上は存在せず、行政と住民との接点は主に区長や町内会長、公民館長、防犯・防災など住民組織の代表が担い、最近ではNPOがその役割を果たす例がほとんどであった。

ただ、この地方自治法改正による「地域自治区」・「地域協議会」は、市町村合併後の行政運営に、旧市町村単位で住民意見を反映させる場が必要であるという立案経緯もあり、住民や地域コミュニティ主体の自治の実現を明確に示したものではない。そのため、自治型の地域コミュニティを構築するためには、自治法以外にも地域性や独自性を考慮し、住民主体を前提として検討することが大切である。

さて、第28次地方制度調査会では、「道州制のあり方、大都市制度のあり方、最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行政財政制度の構造改革」について、諮問されており、その中には、地域の自主性・自立性という総会・専門小委員会が開かれている。議事録を概観したところ、基礎自治体と地域コミュニティとの関係についてはあまり触れられていない感がする。NPO研修・情報センター理事の世古委員は地域の自主性・自立性といった議題の場¹⁾で、「地域のこれから自主性・自律性を拡大するに当たっては、地方分権で国、都道府県、市町村への分権、官官分権と同時に必要なのは地域内分権だというふうに思っています。その地域内分権の担い手になる住民組織、市民活動団体を含めた、NPOも含めた住民団体への分権ということが必要で、その地域内分権を推進するという視点も地方の自主性・自律性の拡大においても大切だろうというふうに思っています。」と述べて

おり、権限と財源の移譲を進めるうえでは、地域コミュニティへ分権することの重要性を指摘している。

27次と28次での諮問内容が異なるとはいえ、道州制や広域自治体と地域自治・地域コミュニティのあり方は、別の次元の問題として扱われている状況である。両者の関係や役割分担について大きな方向性を示す必要があるのではないかと。これは、愛媛県の「県のあり方研究会」報告書でも同様である。国と地方の行政事務の分担状況の現状についてまとめ、広域自治体と基礎自治体の役割分担のイメージが示され、基礎自治体への権限移譲と広域自治体が補完すべき両者の役割分担が明確にされ評価されているが、行政と地域コミュニティとの関係やその役割については追究されていない。

このように、わが国の地方自治や分権改革には不確かな要素が多く、まさに変革期にあるといえる。国や都道府県は、自らが直面している課題解決だけで道州制の議論を行わずに、現状の問題点や議論の過程と道州制のメリット・デメリットを地域住民に対して十分に説明する必要があるのではないかと。

2. 地域コミュニティへの分権

地方分権改革において、行政間の権限と財源移譲に止まらず、住民主体の自治・自立型の地域コミュニティを構築していくことが不可欠であると述べた。すでに全国各地に地域コミュニティ主体のまちづくりをめざし、地域コミュニティが行政からの権限と財源の受け皿となっている事例がみられる。

福岡県宗像市（人口9万人：平成12年国勢調査）²⁾は、福岡・北九州両市のベッドタウンであり市内に3つの大学を有する都市でもある。同市では、自主的なコミュニティ活動による住民主体型へのまちづくりの転換を図るため、平成9年5月に「宗像市コミュニティ基本構想」を策定し、地域コミュニティを中心に、市民が集い、ふれあうまちづくりを目指した取組を行っている。平成16年度内には合併後の旧町地域にも含め、小学校区を基準とした12地区すべてにコミュニティ運営協議会を組織化した。コミュニティ運営協議会は、地域の諸団体が主な

構成メンバーとなり、コミュニティ運営計画の策定を自ら行い、決定し、責任を持って事業を実行している。地域の問題について行政とのやり取りを行う窓口となり、行政からの権限と財源も移譲されており、自治型の地域コミュニティ構築が進められている。³⁾

松山市（人口51万人：平成12年国勢調査）⁴⁾でも、小学校区単位（全市に43地区）でのまちづくり組織実現のため、平成16年度から市民と行政による調査研究・協議と「地域におけるまちづくり」を模索するためのモデル地区事業に取り組んでいる⁵⁾。具体的には、行政側の推進体制、支援のあり方、地域コミュニティ側の権限と責任等の協議を行うとともに、市内の1地区をモデル地区として、地域コミュニティ主体のまちづくりに取り組み、その成果を全市に広げようとしている。従来、松山市では、町内会・自治会の他に公民館などが地域のまちづくり活動や拠点と密接に関わっており、広報委員や民生委員といった個人も行政との繋がりを強く持っていた。旧北条市・旧中島町などでも地域の自治組織である区長会や総代会がコミュニティ活動の主体となっていることを見ると、全国と比較しても特殊な例であった。このような問題を解決し、今後コミュニティへの分権が行われる時（住民がまちづくりについて、一定の権限と責任を持つ）の受け皿とするため、「自治型住民組織」の構築をめざしているのである⁶⁾。

3. おわりに

過疎化、少子高齢化と大都市集中、経済のグローバル化が進む中で、一定規模の人口や産業がないと行政運営が成り立たなくなっている。広域自治体・基礎自治体とも、厳しい財政状況の下、向かう課題は山積している。

西尾先生の講演にあるように、道州制を実現することは簡単なことではない。まず道州制ありきではない、自治制度全体のあり方について再度検討する必要がある。その際には、「上から下」への権限と財源移譲や道州制、広域自治体のあり方を考えることと同時に、地域の意見も取り入れた「下から上へ」への流れ、地域コミュニティと基礎自治体、広域自治体が連携・協働することにつ

いても検討することが大切である。一部の地域コミュニティでは、行政からの権限移譲や自治型のまちづくりを見据えた仕組みづくりが始まっており、今後どのような展開がなされるのか見守る必要があろう。

なお、冒頭で紹介した第18回政策研究セミナー「いまなぜ道州制か～これからの四国のあり方」の詳細については、当センターより別途記録集を発刊しているので、そちらを参照願いたい。

（当センター研究員 新藤博之）

1) 詳しくは平成17年5月13日開催の第21回専門小委員会議事録ホームページを参照。

http://www.soumu.go.jp/singi/No28_senmon_21.html

2) 旧玄海町の人口を含めた。

3) 宗像市の事例、モデル地区からの波及については、福嶋（2004）が詳しい。

4) 旧北条市、旧中島町の人口を含めた。

5) 平成17年度も継続して検討中であり、研究会の最終報告書は、平成17年度中に市民検討会議との合同で市長に提出する予定となっている。

6) 住民主導型で地域全体にコミュニティ組織の形成が確立された愛媛県の内子町や広島県安芸高田市の住民自治制度について、藤目（2003）、（2005）に紹介されているので参照されたい。

〈参考文献〉

小川康則(2005)：「地方制度調査会における道州制への取組」自治フォーラム，Vol.546.

福嶋康博(2004)：「市町村合併時代の地域自治を考える」ECPR，No.14.

藤目節夫(2005)：「『小さな自治』へのアプローチ—補完性の原理によるまちづくり—」IRC調査月報，No.208.

藤目節夫（2003）：「協働型まちづくりと地域自治～内子町を事例として～」IRC調査月報，No.181.

松山市地域コミュニティ市民検討会議研究会(2005)：「地域におけるまちづくり」に関する研究成果～中間報告～

山田_義・新川達郎編(2005)：『コミュニティ再生と地方自治体再編』，ぎょうせい