

# 道州制・広域自治体に向けた政策論と戦略論

同志社大学

政策学部教授・大学院総合政策科学研究科教授

今川 晃



## 1. 何のための道州制議論か？

これまでの道州制議論はわが国の進むべきひとつの方向性を提起したという点では意味があったと考えられるが、具体的な改革に向けたシナリオを提示せずアドバルーンで終わっていることは否めないと思う。そこで、本稿では改革に向けたシナリオづくりの視点を提示するところから始めよう。後に、改革のに向けた戦略にも触れるつもりである。

### これまでの道州制議論

第2次世界大戦後、道州制議論は頻繁に繰り返されてきた。しかし、いずれも日の目を見たわけではない。一言で言えば、道州制のアドバルーンはあがるものの、現実味を帯びていなかったために、議論が継続的に広く行われることは無かった。紙面の都合もありいくつかを例示しておこう。

まず、1957年の第4次地方制度調査会の地方制答申による地方制案と地方庁構想は、府県を廃止し全国を7から9ブロックに区分した地方を設け、公選による議会とその同意を得て内閣総理大臣が任命する地方庁を置こうとするものであった。交通手段の発達に応じた改革の必要性や、1953年（昭和28年）からの昭和の大合併により府県が狭くなったことなどが強調されたが、一方では知事公選を廃止して官選をおこうとする意図があった。昭

和の大合併とはいっても現在のように地方分権が進行していたわけでもなく、広域化によって一面では集権化を意図するものであったと解釈することができる。

昭和30年代には、全国一斉の道州制よりは、必要性が生じたところから都道府県合併を行えばよいという考えも登場し、愛知・三重・岐阜の東海3県統合構想や大阪・奈良・和歌山の阪奈和合併論などが提起された。前者は、臨海部の工業発展のために大量の工業用水が必要となり、そのため木曾三川を含む地域での合併構想となったが、水源地と消費県との利害調整はできなかった。後者は、大阪市の区域拡大をより容易にするため大阪市長によって提唱されたものであったが、大阪府などの抵抗で実現しなかった。この頃は、地方分権改革を前提として道州制が議論されたわけではなく、それぞれの地域の思惑が反映された道州制の構想であった。

このような過去の歴史に比して、地方分権議論の進行に伴い、1990年頃からしだいに道州制を自治体と位置づける考え方が主流となってきた。1990年の日本青年会議所による連邦制国家構想や、1991年の岡山県21世紀地方自治研究会の連邦制の提唱など、新たな連邦制、道州制構想が登場した。この時期になると次のように過去の構想とは一線を画す特色が見られるようになった。第一に、中央政府からの自立化が強く叫ばれたことである。したがって、第二には自治体としての道州制なり連邦制が提

唱されたのである。第三には、ひとつの自治体が日本全国の道州エリア設定にまで踏み込んだ「おせっかい」とも言えるような構想が登場してきたことである。なお、連邦制議論には、行政権だけではなく、立法権と司法権まで含めた分権議論が必要であるが、これまでの連邦制議論と道州制議論には内容的に大きな差は無いという点は、わが国の道州制・連邦制議論の特色かもしれない。

我が国の議論は実質的には国との関係における行政上の権限配分や役割分担の論議が中心であり、これまでの議論のほとんどは道州制に関するものであった。現在各県が提唱するものも道州制に関するものばかりである。また、議論の流れとしては、一部例外はあるものの、道州政府を自治体として構築する方向である。

### これからの道州制議論

しかしながら、これまでの議論の多くは、政治・行政の制度設計に関する議論、経済分析や地域割りに関する議論など、制度・組織に関する議論が中心であり、道州制によって何を実現すべきであるのかという政策議論を深めていこうとする姿勢がうかがえなかった。

そのために、道州制は各地域で継続的に議論されることなく、アドバルーンを揚げただけで終わってしまう傾向にあった。

筆者は、自らのテキストで次のように述べている。「最近再び都道府県合併の議論がいくつか地域で起こってきた。だが、これらは産業廃棄物処理の共同化、合同事務所の設置など、コスト削減や当面の隘路(あいろ)打開を目的とする特定の事務についての構想の域を出ず、合併後の具体的なビジョンを示せる状況にない。したがって、広域化への対応が必要なら、個別の事務事業ごとに具体化するほうが現実的であろう。また、県境を越えた市町村合併を望んでいるような場合などは、そこだけを都道府県間で調整すれば足りる。総じて、都道府県のような中間団体の場合は、区域は広げることなく、広域化もしくは狭域化する必要の生じた機能だけを国か市町村へ移せば済むのである」(佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門(改訂版)』実

務教育出版、2005年、178頁。)。したがって、道州制議論も具体的な必要性に応じて都道府県の連携あたりから進めればよい、というのが筆者の基本的なスタンスである。より積極的な視点に立てば、道州制議論を将来本格的にすすめるとすれば、どのようなステップが必要であるか、という問題である。

西尾勝氏は、道州制議論へと発展させるためには、「都道府県の広域連携が、これからどこまで進み、都道府県の合併がどこまで真剣に模索されるかということにかかっているように思われます」と語る。さらに、西尾氏は全国一斉に道州制を施行するには、東京、京阪神、名古屋の大都市圏(とりわけ、東京大都市圏)とそれ以外の地域との格差をどのように解消するか、という難問に直面せざるを得ず、「道州制」の実現または都道府県制から「道州制」への移行は、「条件の整った地域」から順次行うという、漸進的な進め方を採用すべきです」と指摘する。そして、道州制構想のひとつの魅力は「日本列島の周辺遠隔地域に位置する道県が、ひとつひとつでは乏しいその力を結集し、東京一極集中化とか、グローバル化という流れに対抗していく上でのひとつの有力な方策になるのかもしれないと考えているからです」と述べる(西尾勝「道州制」について、私はこう考える」、『都道府県制に未来はあるか』(『都市問題』公開講座ブックレット2)。

かつて筆者も参加した「九州「州」(仮称)の可能性と課題研究会」(座長：伊東弘文氏)でも、次のように指摘する。「現在の日本のように地域毎に経済力に大きな格差がある場合には、地方税の強化により、各地方の税収に大きな格差が生じ、結果として、行政サービス・住民の税負担に大きな地域間格差が生じることになる。したがって、地方分権を進めていくには地方税の充実・強化とともに、地方間の税収格差の調整が不可欠」であり、「地方間で水平的に一定の財政調整を行うドイツの共同税方式が日本において地方分権を進める上で参考とする点が多いことが考えられる」(『九州「州」(仮称)の可能性と課題についての研究調査報告書』、平成8年3月、財団法人九州地域産業活性化センター)と指摘し

たこともあった。

ちなみに水平的な財政調整については、道州制議論においては不可避な課題であるが、財政調整の素地は三位一体改革議論においても早急に検討すべき課題である。2004年の日本地方自治学会で「都道府県自治をめぐる」というテーマで増田寛也岩手県知事と今村都南雄氏との対談（司会は筆者）が行われ、今村都南雄氏もこの点を次のように強調する。「これも道州制の話になりますが、それほど広大な面積規模をさらに拡大するという点については、私はむしろ慎重な態度をとりながら、府県を含んだ地域間の財政調整の仕組みを整えることのほうが気になっています」（日本地方自治学会編『道州制と地方自治』2005年、敬文堂、53頁）。

ともあれ、従来の道州制議論は、国からの権限移譲や規制緩和といった全国的な制度設計議論であったが、現実問題として道州制議論は、まず都道府県合併を行うなどそれぞれの地域から必要に応じて改革を進めることによって、いずれこの国のあり方を見直すきっかけづくりをしていかなければ、道州制議論そのものに発展していかないという指摘がなされてきたのである。

また、全国的に本格的な道州制議論を展開しようとするならば、その議論が成り立つ基盤である水平的な財政調整の仕組みの検討を急がねばならないであろうが、全国的なエリア設定（組み合わせ）には熱心でも、財政制度などの根本的に解決すべき制度設計があまり議論されていないのはなぜであろうか。

### 道州制議論のパラダイム転換

こうして見ると「全国一斉」議論は、「机上の楽しみ」はあるが、住民生活にとって何が改善されるのか、そもそも住民を主役に据えた議論を展開しようとしているのか、といった点について回答することは困難であろう。したがって、是非も含めて「生きた」道州制議論を展開しようとするならば、そのためのパラダイムの展開も用意する必要がある。本稿は、今後の道州制議論に新たな展開が起こることを期待し、そのための戦略的基盤を提供することをも試みたい。

ちなみに、筆者がアドバイザーとして参加した愛媛県「県のあり方研究会」（会長：村重了氏）の報告書『調査研究報告書—道州制導入による新たな政策展開の可能性—』（平成17年3月）では、従来の制度論や組織論的なアプローチではなく、政策論的なアプローチを試みている。また、同報告書の「おわりに」で、「研究会が設置された当時、既に様々な団体から道州制に関する提言が数多く出されており、このことを意識したことは事実であるが、実際に行政を担当している者として、道州制ありきではなく、現状の何が問題であり、それをどう変えていくべきかということについて、できるだけ地に足の着いた議論を心がけ、行ってきたつもりである。」と述べる。本報告書の内容については後に触れることとなるが、本報告書が道州制議論に新たな一石を投じることを確信している。

### 2. なぜ広く県民も巻き込んだ議論ができないのか？

これまでにも、とりわけ行政関係者や経済界の間で道州制ブームは何度も訪れてきた。しかしながら、広く県民と議論するところまでは至らなかった。その理由として、一つには制度論・組織論中心であり、政策論を十分展開できなかったこと、二つには道州制議論はするものの、実現に向けた戦略論の議論がすっぽりと抜け落ちている点である。

国から道州政府への権限移譲の整理だけでは、あとは政治家が中央省庁の手腕に頼るだけであり、従来の中央依存型の行政と変わらない。本格的に議論しようとするならば、広く県民と議論しつつ、政策認識や相互の役割認識の共有化意識を高めつつ、実現可能な県相互、県境を越えた県民相互など多様な連携を実現しつつ、都道府県合併が道州制に向けたシナリオを描く必要がある。仮に道州制が実現しなかったとしても、具体的な課題を解決したり、新たな発展のチャンスを導く政策議論を展開したということは、別の手段で政策の実現を考えることも可能となる。

ともあれ、詳細は機会があれば説明させていただくこ

ととし、議論戦略の視点と枠組みの提示をしておきたい。単なる「ハウ・ツー」ではなく、自治を充実発展させつつ進む戦略である。

### 多層の政策マネジメントサイクルとその整理手法

私たちがこれからの自治体のあり方なり自治体の構造を検討する場合に、住民をどのように位置づけるかは最大の問題である。「補完性の原理」なり「基礎自治体優先の原則」が説かれるのも、そこに主人公としての住民が存在するからである。市町村合併の場合などは、住民が広域化した自治体の主人公としての認識を高めるために、意思決定過程の民主化、透明性の検討を急ぐべきである。また、このことを前提に、公共サービス提供主体の多元化が進行するとすれば、地域でどのような政策を運営でき、そのために公共サービス提供主体がどのように協働を実現していけるかなど、新たな課題がとりわけ基礎自治体では生じることであろう。もしこのような変革が起らないとすれば、行政の合理化、効率化は実現せず、合併による効果は見られず、依然として「大きな政府」を期待し続けなければならなくなる。

このことは、政策形成、実施、評価といった政策のマネジメント・サイクルに重大な影響を及ぼすと考えられる。というのは、例えば安全・安心の防犯や防災で言えば、コミュニティ・レベルでの積極的な取り組みがあり、NPOにおいてもコミュニティのリーダー養成や専門的な知識などの提供を行うことで、コミュニティと協働して、防犯や防災の「政策」のマネジメントに関わることになる。このことが、前提となれば基礎自治体の防犯や防災における行政サービスの領域が設定され、コミュニティやNPOと協働して、基礎自治体における政策マネジメントの運用が可能となる。この論理展開は、補完性の原則にしたがい、広域自治体においても、広域で活躍するNPOなどとともに、広域自治体の役割が設定されていくはずである。さらに、道州政府においては、高度な救助支援、ヘリコプターなどによる緊急搬送体制などが問われることになるかもしれない。こうして、それぞれの範囲に応じた政策マネジメント・サイクルが、それ

ぞれの範囲で相互にリンクして機能していくことになる。

したがって、コミュニティレベルの政策のマネジメント・サイクルが機能しなければ、道州政府の政策マネジメント・サイクルにも大きな障害を及ぼすことになる。

この論理を適用すれば、県境を超えた広域的なレベルで、何らかの政策の運用の必要性が認められない限り、道州制議論へと発展する可能性は小さいことになるし、広く住民をまきこんだ道州制議論はできないことになる。

先に触れた日本地方自治学会で増田岩手県知事は北東北三県の取り組みについて、次のように触れている。知事という実践者が語る重要なポイントであるので、少し長い引用しておきたい。

「都道府県の役割についてですが、今、北東北三県では、100を超える事業を連携して取り組んでいます。現行の枠組みの中でやれることはほとんどやっています。資金調達に関しては地方債を共同発行する。産業廃棄物に関しては三県共通の条例を制定するなど様々な取り組みを進めており、かなりの成果が出てきていると思います。しかし、連携を進めていく上で、公共施設の管理など制度的な面で一定の限界があります。都道府県合併という形をとるのか、あるいは道州制という形をとるのかを別にして、都道府県レベルを超えた広域的な事業をより一層進めていかなければならない時代にきているのは確かだと思います。

「今後は、県民と議論しながら、更なる広域の取り組みを探っていくことが必要になりますが、私の考えでは、都道府県、あるいは国の仕事は全く変わらない中で、都道府県が合併しても、単に規模が大きくなるだけで、メリットはあまり見出しがたいと感じています。

「国の仕事をもっと住民に近づけるという観点で、広域行政を考えていく必要があるだろうと思いますし、一方で、基礎的自治体の充実、強化も課題と感じています」(前掲書、日本地方自治学会編、37頁—38頁)。

「国の仕事をもっと住民に近づけるという観点」は現状より大きな権限運用によってどのような政策が実現で

きるかということであり、先に触れた様々なレベルでの政策マネジメントサイクルを整理しつつ、広域的政策の有用性を見出していくべきであろう。その場合に、広域で取り組むことで効果が上がる領域と、国の権限移譲によりさらに効果が上がる領域とは、区別して整理した方が、都道府県合併や道州制議論に有益な資料を提供することになるであろう。

## 政策からサービス提供主体の多元化

### — 県民との議論手法 —

先述した愛媛県「県のあり方研究会」（会長：村重了氏）編の『調査研究報告書—道州制導入による新たな政策展開の可能性—』では、国の地方支分部局の役割について「地方自治法の役割分担の規定に照らすと、現在、地方支分部局が行っている事務の大部分は、国が担うものとは言えず、このような事務については、地方へ移譲していくべきである」と総括する。そして、このことを前提に、「道州制導入による新たな政策展開の可能性」について記述されている。

従来の道州制議論は制度論、組織論が中心であり、議論も行政関係者が中心となって行われてきた。将来本格的に道州制議論へと発展させていこうとするならば、県民の関心を引くような目に見える政策議論から展開すべきであろう。そして、その結果として、都道府県合併や道州制の必要性を導いていくのが、県民を主役と考えた場合の自然な議論の流れである。しかも先に触れたように公共サービス提供主体が多元化（企業、地縁団体、NPO、ボランティア団体等）すればするほど政策認識の共有化は必要となるのであって、県民との議論は不可避となる。

同報告書では、このことを意識しつつ、「総合的な交通ネットワークの整備」、「広域防災体制の構築」、「統一した環境保全政策の実施」、「広域的な産業廃棄物対策」、「合理的な医療圏設定と施設等の効率的配置」、「企業誘致活動に対する効率的取組」、「起業・新事業創出に対する支援の充実強化」、「一体的・総合的な観光戦略の推進」、「先進的農業の構築」、「森林の「経済的機能」

的機能」の最大限の発揮」、「河川流域における各種政策の一元化」、「地域の実情に合った集中的な社会資本の整備」、「水の安全供給に対する総合的な対応」、「国際交流の充実と自治体外交の展開」、「ブランド・イメージ戦略の展開」の15項目にわたって、新たな政策展開の可能性について項目毎に説明されている。この報告書の姿勢は、他県の道州制関係の報告書に比して、より政策議論重視の方向性を打ち出している点で、広く注目されるべきであると考えている。同報告書では「研究会では、道州制の導入に向けて最も重要なことは、住民等を巻き込んだ幅広い議論であり、そのためにも、まずは道州制に対するイメージをできるだけ具体的に提示していくことが必要であると考え、今回、四国において道州制が導入された場合の将来像を提示したものと述べられているように、広く県民と議論するきっかけづくりを行ったが、県民と議論を進めていくための戦略は提示していない。

ともあれ、これだけでは県民と広く議論するには限界があり、同報告書の政策項目毎に、コミュニティにおける政策マネジメントサイクル、市町村レベルでの政策マネジメントサイクル、県レベルでの政策マネジメントサイクルの整理の中で県民がどのように関わることで政策が実現できるかの議論と確認が必要である。もちろん、こうした議論は「イメージ」の域を出ないものの、より具体的に実感でき、議論がより現実味を帯びつつ進展していくはずである。さらには、サービス提供主体の多元化と役割分担の必要性も認識していただけたと思う。

## 3. 政策実現のための選択手段の多様化、エリアの多層化

さまざまところで道州制議論が行われているが、いつも戦略論までは踏み込まず、「入り口」論で終わってしまうために、一般県民には「アドバルーン」としか映らないこともあり、この場合には一般県民は傍観者の立場に追いやられたままとなる。愛媛県あるいは四国において、これからも類似した「入り口」論が幾度と無く繰り返されるかも知れない。

この問題を打開するための視点と戦略についてこれま

で整理してきたが、以下ではその過程で直面すると考えられる2つの課題について、指摘し本稿のまとめに代えさせていただきます。

第一に、政策実現のための手段の多様化（協議会、一部事務組合、広域連合、都道府県合併、道州制等）である。答えは、考えられる選択肢について、検討を加えるしかないということである。その際に、これまでも触れたが、現在考えられる手段を最終選択手段と考えるか、最終選択手段に至るまでの段階毎の手段を順次考えていくかという課題に直面することもあるであろう。

第二に、愛媛県「県のあり方研究会」も当面は四国のエリアに限定すると認識しているように、エリアについては、中四国、瀬戸内等多様なエリアが考えられる。政策分野毎にエリアの異なる適宜必要に応じたアドホック型の政策実現手段を選択することも不可能ではない。しかしながら、単に政策実現だけではなく効率性等他の価値基準も交え、四国なり中四国でエリアを限定しない限り行政運営は難しい。その場合であっても、政策実現のために必要があれば、他エリアとの連携についても視野に入れ、政策議論を展開することが重要と思われる。

---

#### Profile 今川 晃 (いまがわ あきら)

---

同志社大学政策学部教授・大学院総合政策科学研究科教授。

1954年6月15日生。愛知県知多市出身。島根大学文理学部法学科卒業、成蹊大学大学院博士課程修了・法学博士。熊本県立大学総合管理学部・大学院アドミニストレーション研究科教授、パーミンガム大学地方自治研究所研究員、四日市大学総合政策学部教授等を経て現職。専門分野は地方自治、コミュニティ政策、行政学。

主要著書：木佐茂男監修、今川晃編集代表『自治体の創造と市町村合併』、第一法規出版、2003年。佐藤竺監修、今川晃・馬場健編著『市民のための地方自治入門（第2版）』実務教育出版、2005年。今川晃・山口道昭、新川達郎編著『地域力を高めるこれからの協働』第一法規、2005年。今川晃編著『行政苦情救済論』（財）全国行政相談委員連合協議会、2005年他多数。

---