

道州制構想と九州

熊本県立大学総合管理学部

桑 原 隆 広

はじめに

平成18年2月、第28次地方制度調査会は小泉総理に「道州制のあり方に関する答申」を提出した。これを契機として、道州制に関する議論が一気に熱を帯びてきたように思われるが、一方で、世論調査等による国民の道州制に対する関心はそれほど高くなく、「行政単位としては道州は広すぎる」、「今の都道府県に愛着がある」といったことなどを理由に道州制に否定的な声も多い¹。道州制の議論は、わが国においてこれまでたびたび繰り返されてきている古くて新しいテーマであり、その時々々の社会経済状況を反映しながら、様々な機関や団体によって提言や議論が行なわれてきている。本稿では、そうした経緯を振り返りながら、道州制構想と九州について考えてみることにする。

1. 古くて新しい道州制論議

(1) 律令制と五畿七道

道州制の考え方を遡ると古代の律令国家にたどり着く。その当時わが国では、全国を、朝廷の権力が直接及ぶ五畿とその周辺に広がる七道に区分し、広域の地方行政区画としていた。五畿とは大和・山城・摂津・河内・和泉の畿内五国

をいい、七道とはその先に広がる東海道・東山道・北陸道・山陰道・山陽道・南海道・西海道の7つの地域を指していた。この五畿七道は隋、唐の体制、とりわけ627年に定められた唐の十道制を参考に定められ、天武天皇の時代にほぼ確立したとされている。九州は西海道と称され、西海道諸国を管轄するために大宰府が設置されていたが、それ以外の各道には行政官司は置かれていない。しかし、各道単位で中央からの命令である太政官符などの公文が発行され、巡察使、班田使、節度使などの諸使が任命されるなど七道は地方行政上の区分として位置付けられていた²。なお、西海道に属していた律令国が筑前、筑後、肥前、肥後、豊前、豊後、日向、大隅、薩摩の9つであったことから、その総称として九州という名前が用いられるようになったとされている。また、この五畿七道に用いられている地域名の多くは、今日も都道府県の区域を越えた広域の地域を指す名称として使われており、わが国を10前後の広域的なブロックに区分して行政の単位とする考え方は、古くからとられてきたものであるのといえることができるのである。

(2) 大正デモクラシーの時代の道州制構想

わが国の都道府県は、明治4年の廃藩置県の際に3府302県であったものが、その後の統合分離を経て、明治21年に愛媛県から分離して香川県が設置されたことにより、現在の47都道府県体制として確立している。

しかし、すでに大正14年加藤高明内閣の時代に、全国の道府県知事の意見を集めて作成された「行政刷新に関する意見書」において、府県合併や府県を廃止して道州制を導入するなどの提案がなされている。大正デモクラシーとよばれるこの時代においては、政友会と民政党の2大政党の間で政権交代が行われたが、その大きな政策の争点のひとつが国から地方への税源移譲など地方分権の推進であり、そうしたなかにおいて府県制度のあり方が議論されていたのである。

昭和2年、政友会田中義一総理の諮問機関「行政制度審議会」は、府県制度や広域行政のあり方について審議を行い、「府県は純粹の自治体とし其の固有事務に付いては完全なる自治を認め其の執行機関の長は公選とし、其の議決機関

の権限は一般的とすること」とするとともに、「数府県を包含する行政区画として州を設けること」とし、「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長官を置」き、「州庁官の地位を親任官又は親補せらるる勅任官とすること」などを内容とする「州庁設置案」を提案している。

この「州庁設置案」は、政府によって提案されたわが国で最初の道州制構想と位置付けることができるものであり、あわせて都道府県の完全自治体化や知事の公選制を提案するなど、当時としては斬新な案であると評価することができる。しかし、田中内閣はその後、国税である地租と営業税を地方に委譲する両税委譲法案が、衆議院を通過したものの貴族院の反対に会い廃案となるなど主要政策で行き詰まり、また、いわゆる満州某重大事件（関東軍による張作霖爆殺事件）の責任を問われたことなどによって退陣し、この「州庁設置案」も、その後のわが国の政治的、経済的混乱のなかで日の目を見ないまま消え去ることとなった。

なお、この案においては、九州には沖縄県を含む九州8県を所管区域とする福岡州が設置され、福岡市を州庁所在地とすることとされている。

(3) 戦前、戦中の広域行政体制

昭和7年の5.15事件によりわが国の政党政治は終わりを告げ、昭和12年に日中戦争が始まると国を挙げて戦時体制の強化に向かうこととなるが、その一環として都道府県の境界を越えた広域行政体制の整備が進められることとなる。昭和15年、政府は戦時行政の遂行のために府県間相互の連絡調整を強化することを目的として、北海道を除く全国を8地方に分けた地方連絡会議を設置している。この会議においては、主に物資の配給協定や価格の決定などが行なわれたが、昭和18年には地方行政協議会として組織の強化が図られ、物資輸送のための船舶の建造、食糧の増産・配給、軍需資材の調達などの事務を担当することとされた。さらに昭和20年6月には、本土決戦が不可避の状況となったため、本土が分断されても各地方で戦時体制を維持できるように、各地方ごとに強力な権限を持つ地方総監府が設置されることとなった。この地方総監府は、北海道を含む全国を8地域に分けて設置され、府県を統括する上級官庁の役割

を担い、管内の府県知事を指揮監督できるほか、非常時には陸・海軍の出兵を要請できる権限を持ち、また、地方総監府令を発し、違反者には罰則を科することができるなどの強力な権限が与えられたが、設置から2カ月後には終戦を迎え、戦後まもなく廃止されている³。

戦時体制という異常な状況下においてとられた中央集権体制を支えるための広域行政組織ではあるが、今日においてもわが国の危機管理を考える上では参考となるものと考えられる。

(4) 新しい地方自治制度の下での道州制構想

昭和22年5月3日、日本国憲法の施行と同時に戦後の新しい地方自治制度を定めた地方自治法が施行され、都道府県は広域自治体としてわが国の地方自治を担うこととなった。しかしながら、この法案を審議した衆議院地方自治法案委員会は、昭和22年3月22日、法案の採決にあたり、各派共同提案の「都道府県の区域を適当に整備統合すること。」とする附帯決議を全会一致で採択しており、新しい地方自治を担っていくにあたって、現行の都道府県の規模が小さく、区域が狭あいであることへの問題提起が行なわれた。

新しい地方自治制度がスタートして5年後の昭和27年、地方自治を所管する国の行政機関として自治庁が設置され、あせて内閣総理大臣の諮問機関として地方制度調査会が設置されている。地方制度調査会の設置理由について政府は、「過去6年有余における運営の実際の経験に徴し、かつ独立後の新事態にかんがみまして、検討すべき点が少なくないであります。⁴」と説明している。

昭和28年に町村合併促進法が施行され昭和の町村大合併が進むなか、第4次地方制度調査会は都道府県制度のあり方について審議を行い、昭和32年10月、「地方制度の改革に関する答申」を提出した。答申では、「府県の間に近代的行政遂行上の必要な能力に顕著な不均衡を生じており、資源の開発、国土の保全等の広域行政事務を合理的に処理するためには、現在の府県の区域は狭あいに過ぎる場合が多く、更に、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も、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と考えられる。」として、府県制を廃止するとともに、全国を7ないし9ブロック

に区分し、「地方公共団体の性格と国家的性格とをあわせ有する」国と市町村との間の中間団体としての「地方」を設置すること提言している。この「地方」には、議決機関として議会を置くとともに、執行機関として「地方長」を置き、「地方長」は国家公務員とし、「議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する」こととしている。

この答申に対して、市町村の側からは都道府県制度を見直し道州制の導入を検討すべきであるとする意見が多く出されたものの、都道府県では反対の意見が強く、また、旧内務省や官選知事の復活を招き戦前の中央集権体制へと逆行するものであるとする世論の批判も強く、法案提出には至らなかった。

なお、この答申では、全国を7、8、9のブロックに分けて「地方」を設置する3つの案が示されているが、九州についてはいずれの案でも九州7県（沖縄県はこの当時アメリカの施政下にあった。）をひとつのブロックとすることとされている。

(5) 高度経済成長下での都道府県合併論

昭和30年代後半、国民所得倍增計画や全国総合開発計画などによりわが国は高度経済成長時代を突き進むこととなるが、そうした社会経済状況を背景に、再び府県制のあり方についての議論が起きてくることとなる。

特に、関西地区や東海地区の経済界を中心に、府県合併構想を進める動きが大きくなり、こうしたことも踏まえて、第10次地方制度調査会は昭和40年9月、「府県合併に関する答申」を提出した。答申は「府県合併は、関係府県の自主的合併を前提と建前とすべきである。」としたうえで、府県合併の手続きについては地方自治法6条1項において「都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。」とされているのに対して、「関係府県の発意に基づく合併の手続きとして、関係府県議会の議決による申請に基づき、内閣総理大臣が国会の議決を経て処分する道をひらくことを考慮すべきである。」とし、そのための府県合併特例法（仮称）を制定すべきであると提言した。この答申を受けて、政府は昭和41年、10年間の時限立法として都道府県合併特例法案を国会に提出したが成立に至らず、その後も42年、44年と繰り返し提出

したもの審議未了で廃案となっている。

都道府県合併特例法案が廃案になった以降は、政府の側から公式に、道州制の導入や都道府県制の見直しに向けた取り組みが行なわれることはなかったが、昭和44年には関西経済連合会が「地方制度の根本的改革に関する意見」を、昭和45年には日本商工会議所が「道州制で新しい国づくりを」を提言し、また、昭和46年には西日本新聞社が組織した「あすの西日本を考える30人委員会政治行政部会」が「九州自治州の構想」を提言するなど、経済界、研究機関、マスコミなどから道州制の導入に向けた研究や提言が続くこととなる。

2. 道州制構想とは

このように長い間議論されている道州制であるが、その定義については、時により、また、人により、様々に異なっている。アメリカやドイツのような連邦制の国家を前提とした道州制構想、地方分権の究極の姿として現在の都道府県に代わるより広域の地方自治体を想定する道州制構想、現在の都道府県の合併を推進することでの広域の地方自治体の実現を目指す道州制構想、国の地方支分部局を統合した総合出先機関としての道州制構想等々である。こうした状況について、第28次地方制度調査会委員を務め今回の「道州制のあり方に関する答申」の審議にも参画した西尾勝氏は、「すべての道州制構想に共通していたのは、道または州と呼ばれる新しい機関または団体の管轄区域として都道府県の区域よりも原則として広い区域を予定していたことのみである。」とし、「したがって、道州制とはなにかと問われれば、都道府県よりも原則として広域の機関又は団体を新たに創設しようとする制度構想の総称と応えるしかない。」と指摘したうえで、「これまで提唱されてきた道州制の諸構想を、そこで想定されている道州の性格から分類すれば、以下の5類型に分類することができる。すなわち、

- ① 連邦国家を構成する単位国家としての「州」、「邦」、「共和国」等を想定している構想。
- ② 国の直下に位置する、国の第一級地方総合出先機関を想定している構想。

③ 国の第一級地方総合出先機関としての性格と広域自治体としての性格を併せ持つ融合団体を想定している構想。

④ 都道府県より原則として広域の、都道府県と並存する新しいもう一層の広域自治体を想定している構想。

⑤ 都道府県に代わる新しい広域自治体を想定している構想。⁵⁾としている。

この分類に従えば、昭和2年の州庁設置案は②に、昭和32年の地方庁設置案は③に、平成18年の地方制度調査会の案は⑤になるであろう。しかしながら、この答申の作成に参画した西尾氏自身は「少なくとも当分の間は、ある地方は道州制、その他の地方は都道府県制という、2つの制度の水平的な並存状態や、道州制と市区町村制の中間に都道府県が残存しているという、2つの制度の垂直的な並存状態を許容していかなければ、道州制の円滑な導入はむずかしい」として、「少なくとも当分の間」としながらも④の可能性についても言及している。

一方、第28次地方制度調査会第4回専門小委員会においては、これまでの道州制構想を9つの類型に整理した総務省作成による「道州制論の類型」（表1）が審議資料として配布されている。

表1 道州制論の類型

区 分	国の行政機関	中間的な団体	地方公共団体	連邦制
都道府県を廃止	◇官治的道州制案 ・行政調査部「州制」案(昭和23年) ・市議会議長会「道州」案(昭和29年) ・間経連「道州」案(昭和30年)	◇中間的道州制案 ・第4次地制調「地方」案(昭和32年)	◇自治的道州制案 ・行政調査部「道制」案(昭和23年) ・自民党議連「道州」案(平成12年) ・民主党「道州」案(平成12年) ・市長会「特別地方団体」案(昭和29年) ・市長会「道州」案(昭和32年) ・間経連「道州」案(昭和44年) ・日商「道州」案(昭和45年) ・日商「道」案(昭和57年) ・中経連「道州」案(平成元年) ・PHP「州府制」案(平成8年) ・読売新聞社「12州300市」案(平成9年) ・経済同友会「道州」案(平成14年) ・日商・東商「道州」案(平成14年) ※二層制の地方自治制度	◇連邦制的道州制案 ・平成維新の会「道」案(平成元年) ・青年会議所「州」案(平成2年) ・行革国民会議「州」案(平成2年) ・岡山県研究会「州」案(平成3年) ・信松外「州」案(平成5年) ・中経連「州」案(平成14年) ・日本経団連「州」案(平成15年) ※一層制の地方自治制度
都道府県を存置	◇地方行政官庁案 ・州庁設置案(昭和2年) ・地方総監府(昭和20年) ・地方行政事務局(昭和20年) ・行政調査部「地方行政庁」案(昭和23年) ・第1次臨調「地方庁」案(昭和38年) ・町村会「道州」案(昭和29年) ・市議会議長会「道州」案(昭和32年) ・町村会「道州庁」案(昭和32年) ・間経連「地方庁」案(昭和56年) ・間経連「地方庁」案(平成元年) ・平松大分県知事「九州府」案(平成7年)	◇国と都道府県との協議・共同組織案 ・地方行政協議会(昭和18年) ・地方行政連絡協議会(昭和40年) ・岸大阪府知事「近畿圏」案(平成2年)	◇現行都道府県を越える広域的な地方公共団体案 ○三層制案 ○都道府県統合案 ・町村議会議長会「府県統合」案(昭和29年) ・第4次地制調「県」案(昭和32年) ○都道府県の自主的合併案 ・第10次地制調「府県合併」案(昭和40年) ○都道府県連合案 ・第13次地制調「連合」案(昭和44年) ・第23次地制調「広域連合」案(平成5年) ・広域連合制度(平成6年)	◇連邦制的道州制案 ※二層制の地方自治制度
その他			◇選択的道州制案 ・間経連「州」案(平成15年) ※二層制又は三層制の地方自治制度	

資料：総務省調

道州の性格や位置づけは、いずれにしても、国と基礎自治体としての市町村、そしてその中間に位置する広域自治体としての道州にどのような役割を求めるのか、そしてそれぞれがその役割を効果的、効率的に実施するためにはわが国全体の政治、行政の体制はどうあるべきかということを議論していくことによって、おのずと定まってくるものと考えられる。また、その際の判断基準となるのは、問題はできるだけ住民に近いところで解決されなければならないとする補完性の原理や近接性の原理であろう。西尾氏の「当分の間」の水平的又は垂直的並存状態の議論は、あるべき姿を実現するための方法論として理解されるべきであろう。

3. 平成の道州制論議のスタート

平成の道州制論議の口火を切ったのは、小泉純一郎総理であった。平成15年8月8日、9月に予定されている自民党総裁選挙や年内にも予想される総選挙に向けての政権公約を検討していた自民党森派の杉浦正健衆議院議員らが官邸に協議に訪れた際、小泉総理が「北海道を特区にして道州制をどうしたらいいのか、検討してくれないか」と述べ⁶、北海道を「道州制」導入のモデル自治体とする考えを明らかにしたのが、平成の道州制論議のスタートであった。同月26日、小泉総理は首相官邸で高橋北海道知事と会談し、北海道をモデル地域として道州制を試験的に導入する「道州制特区構想」を進める考えを伝え、高橋知事も「意を強くした。ぜひともその方向でお願いしたい」と歓迎する意向を示している⁷。

平成13年6月、地方分権推進委員会がその最終報告の「第4章 分権改革の更なる飛躍を展望して」のなかで、今後の改革課題のひとつは「市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである。」とする問題提起を行い、自民党内においても平成12年に「道州制を実現する会」が発足し議論が進められているな

か、道州制の議論にはそれまで積極的でなかったとされる小泉総理が⁸、この時期突然に道州制を政権の重要課題として取り上げたことの真意は定かではない。地元北海道においても「北海道にとって明るい話にみえる。しかし、手放しで喜ぶわけにもいきまい。首相の関心は歓迎できても、発想の軽さに疑問が残るからだ。・・・道州制の意義は認める。しかし総選挙向けに構想をもてあそぶだけであれば、北海道には迷惑な話で終わる。首相にそれだけの覚悟はありや?」との疑問が呈されている。平成の道州制論議は、「国から地方へ」、「地方にできることは地方に」をキャッチフレーズとした小泉内閣が、自民党総裁選挙や衆議院議員総選挙を目前にして、三位一体改革などの地方分権改革が必ずしも順調に進まないなかにおいて、政治主導によってスタートしたということができよう。

この後、平成15年9月の自民党総裁選挙で再選された小泉総理は、10月衆議院を解散し総選挙に臨むこととなる。11月9日に投票された第43回総選挙では、自民党は前回総選挙を上回る議席を獲得したものの、民主党も大幅に議席を伸ばし、両党が政権を競う二大政党制の様相が深まることとなった。この総選挙はまた、各党がマニフェストを前面に掲げた選挙となったが、そのなかで道州制について、自民党が「地方分権改革、自治体改革等を進めつつ、将来のあるべき行政のひとつの姿として道州制基本法の制定など、道州制導入の検討を進める。将来の道州制導入をもにらみつつ、地方分権改革のモデルケースとして2004年度に「北海道道州制特区」を創設する。」としたのに対し、民主党も「自治と地域の経済力を培い、道州制も展望した分権革命を推進します。」として、それぞれが道州制をマニフェストに位置付けたのが注目される。

4. 第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」

平成16年3月、小泉総理は第28次地方制度調査会に対して「道州制のあり方、大都市制度のあり方その他最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」との諮問を行なう。通常、政府の審議会や調査会の諮問事項については、

審議会等の事務局を所管する省庁と審議会等のメンバーとの間で事前に十分な調整を行なった上で決定されるものである。しかし、第28次地方制度調査会に対する諮問事項については、調査会の主要メンバーである西尾勝氏が「地方制度調査会の委員みんなが、今度は道州制を議論すべきだと思ったわけでもない。事務局を務めていた総務省、旧自治省が今度は道州制だと思ったわけでもない。総理大臣から検討しろといわれたから始めたわけなのです。¹⁰⁾」と述べているように、ここでもまた、小泉総理の政治主導が発揮されたのである。諮問を受けた地方制度調査会は、総会5回、専門小委員会38回、地方意見交換会4回（岩手県、熊本県、山梨県及び奈良県）を開催して調査審議を行い、平成18年2月、「道州制のあり方に関する答申」を決定し、小泉総理に提出した。

答申は、現状の都道府県について、「市町村合併の進展等による影響」や「都道府県の区域を越える広域的行政課題の増大」のなかで、明治21年以来の47都道府県体制は「地方分権改革の確かな担い手」たりうるのかとの問題提起をしたうえで、「広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立すること」が求められているとして、「その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。」としている。

そのうえで、道州制の制度設計として、47都道府県を廃止して道州を設置する、区域は複数の都道府県が原則で都道府県の意見を聴き法律で確定する、県の事務は大幅に市町村に移譲する、国の出先機関の事務はできる限り道州に移譲するなどとし、「国と道州の事務配分に関するメルクマール」を示したうえで「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」を参考として示している。また、答申は「道州の区域については、様々な考え方があり得る」とした上で「現在、各府省の事務を分掌させるため全国を区分して設置されている地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠した」とする3つの区域例を示している。そして最後に「道州制の導入に関する課題」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。」と述べたうえで、「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・・・国民生活に大きな影響を及ぼすこととなる。」として、「本答申を基礎として、今後、国民的な議論が幅広く行なわれることを期待する。」と締めくくっている。なお、この答申で示された3つの区域例のうち、全国を9道州に区分する案及び11道州に区分する案では九州7県が1つの道州として区分されているが、13道州に区分する案では北九州4県と南九州3県の2つに区分されている。また、沖縄県はいずれの案においても沖縄県の区域のみをもって1つの道州を設置することとされている。

地方制度調査会の所掌事務は、地方制度調査会設置法第2条で「地方制度に関する重要事項を調査審議する」と定められている。したがって、道州制の導入が「国と地方の双方の政府のあり方を再構築するもの」とすれば、地方制度調査会の調査審議の範囲をはるかに超えるものとなってくる。今回の答申においても、最も基本的な検討事項と考えられる国と道州、市町村の役割分担について「国と道州の事務配分に関するメルクマール」を示したのみで、具体的な事務配分については「道州制の下で道州が担うイメージ」というわずか1ページの表で、抽象的かつ簡単に、文字通りイメージとしてしか示せなかったのも、地方制度調査会の所掌事務からくる限界というべきであろう。道州制の導入は、単なる都道府県の合併ではなく、中央省庁の解体再編も含む、わが国の統治機構全体の再構築であり、新しい国のかたちを作るものでなければならない。そのためには、今回の答申も述べているように、今後、「国民的な議論が幅広く行なわれること」が極めて重要であろう。

5. 道州制構想と九州

(1) 「九州自治州」構想

九州は地形的にも歴史的にもひとつのまとまりのある地域であり、地域として一体となった社会資本の整備や経済活動は古くから行なわれてきている。そうした九州における道州制についての最初の提言は、昭和46年、西日本新聞社が21世紀に至る西日本の未来像を描くために組織した「あすの西日本を考える

30人委員会政治行政部会」によって提言された「九州自治州¹¹」構想であろう。この構想は、「九州自治州は道州制が上からの発想であるのに対し、下からの、住民と地域民主主義に根ざした発想である点で、根本からその性格を異にしている。」とし、「すべての住民の生活・自治のための権利と、自らの地域を発展させるための政策とを、真に地域住民のために取り戻すためのビジョン」であるとして、「末端においては里社会＝コミュニティを、地域全体としては自治州を建設する」としている。そのうえで自治州の制度については、「高度な自治制を持った広域地方公共団体とする方法が妥当である」とし、「府県制を廃止して、その事務は州又は市町村に移す、中央政府の行政事務のなかで委譲可能なできるだけ多くのもの、また国の出先機関のすべての事務を州、市町村に移す。」とするとともに、「自治州の首長、州議会の議員は直接公選制とする。」「州議会は2院制を採用する。」などのほか、「現代の社会技術や科学技術の最高水準を自らのものとした政治行政の機構を確立する」ために「首長が自らの全責任で任免する州最高行政官」としての「自治州マネージャー」を設置する、州の行政機関の監視とコントロールのために州議会により選任される「自治州オンブズマン」を導入するなどの提言を行なっている。これらの提言には今日においても斬新なものが含まれており、また、他の道州制構想と異なり、住民や地域民主主義を出発点とした提言であることに大きな特色がある。道州制についての世論調査では、導入に否定的な理由として、きめ細かな行政サービスの低下や住民参加の機会の減少への懸念などがあげられることが多いが、こうした点からも、30年以上前に提言された「九州自治州」構想は今日においても高く評価できるものである。

(2) 平松大分県知事の「九州府」構想

平成の時代に入り、地方分権改革が推進されるなかで、道州制についても再び議論されるようになって来る。そうしたなか、九州では大分県知事であった平松守彦氏が「九州府構想」¹²を提唱している。平松守彦氏は、地方分権を進めるための戦略として、まず国の出先機関を束ねた「九州府」をつくることとし、公選の「九州府長官」を置き、そこに中央官庁の権限を移譲する。また、国家

予算もブロック別に分けて、九州にかかわるものは九州府長官と各県知事が協議しながら配分を決める。人口比にしたがって各県から5～10名の代表で構成する「九州議会」を設置するなどの独自の提案を行なっている。さらに、「その後、第2段階として、九州府の権限を県に移して、だんだん九州府の権限をなくして県と市町村で独立の分権システムとするのか、あるいは、九州府の権限を残して、そこに知事の権限を入れる形で道州制にするのか、それは選択肢になる。」としており、「九州府構想」を、地方分権を進めるための「現実的・戦略的な方法論」として位置付けているところに大きな特色がある。

(3) 九州地域戦略会議と道州制

一方、九州の経済界でも道州制への取り組みが活発になっていく。九州経済連合会は平成14年5月、今後の活動方針である「21世紀の九州地域戦略」の中で「長期的な観点から道州制を検討する」と明記し、これを受けた行財政委員会地方制度研究会が平成17年5月に「地方からの道州制の推進に向けて～九州モデルの検討～」を提言している。九州経済同友会も平成13年11月に「21世紀の新しい九州を目指して～九州の一体的発展のグランドデザイン」の中で「九州自治州」を提言し、平成16年3月には「九州はひとつ委員会」を設立し、平成17年6月には同委員会での検討を踏まえて「九州自治州構想」を発表している。

こうしたなか、平成15年10月には、「九州はひとつ」の理念のもと、官民一体となって九州独自の発展戦略の研究や具体的施策の推進に取り組んでいくため、九州地方知事会、九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会などにより九州地域戦略会議が設立されたが、この九州地域戦略会議のもとに平成17年10月、道州制検討委員会が設置され、官民一体で道州制についての検討を進めることとなった。

道州制に関して行政と経済界が同じテーブルに着いて議論する九州初の試みとしての九州地域戦略会議道州制検討委員会は、平成18年10月、1年間の議論を取りまとめた「道州制に関する答申」を提出したが、答申において「本報告は最終報告ではなく、次の検討ステップに進むための踏み台と位置付けるべき

ものである。」とされており、これを受けて平成19年5月、第2次道州制検討委員会が設置され、「道州制の九州モデル」の策定に向けた検討作業が進められている。

6. 道州制導入への課題

平成18年9月、小泉総理の後を受けた安倍晋三総理は、わが国初の道州制担当大臣を任命するとともに、9月29日の所信表明演説において「21世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革、再編や、道州制の本格的な導入に向けた道州制ビジョンの策定など、行政全体の新たなグランドデザインを描いてまいります。」と述べ、道州制の導入に向けての意欲を表明した。そして平成19年1月、道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」が設置され、平成19年度中に道州制の理念や大枠についての論点整理としての中間報告をまとめ、3年以内に道州制ビジョンを策定することを目標として議論が進められている。また、安倍総理の後を受け継いだ福田康夫総理も、平成19年10月1日の所信表明演説で「地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速します。」と述べ、道州制の導入に向けた取り組みを加速することを表明している。

このように、道州制の導入に向けた検討は着々と進んでいるように見えるが、総理が所信表明演説等で繰り返し道州制について言及しているにしては、国会の場で道州制についての踏み込んだ議論はほとんど行なわれておらず、また、政府の道州制ビジョン懇談会からも、これまでに目新しい情報は発信されていない。北海道をモデルとして道州制を試験的に導入することを目的とした道州制特区推進法は、小泉内閣退陣後の平成18年12月に成立したが、この法律に基づいて実現した国から道への権限移譲は8項目のみにとどまっており、北海道内では不満と失望の声が強い。各種世論調査においても、道州制の導入については消極的な意見が多く、これまで幾度となく繰り返されてきた道州制の議論は、今回もまた、そのうちどこかに消えてしまうことすら懸念されるのである。

金井利之東京大学教授は、道州制など自治体の区域に関する問題の特徴とし

て「第1に問題としてわかりやすく、多くの関係者に訴えかけるインパクトを持つ（訴求性）。」、「第2に、区域制度は、ほとんどすべての行政課題に関係性を持っているから、現実の問題を区域問題に絡めて誘導しやすい性質を持つ（誘導性）。現実の行政にいろいろ問題があるとしても、その原因をどこに帰責するのは選択の余地がある。これを区域問題に帰着させれば、当面は他の原因に関しては責任を解除することができる。」、「第3に、現行体制のもとでは、区域問題には解決困難なベクトルも作用するから、容易には解決できない問題として長持ちする傾向がある（持続性）。」、「第4に、区域制度の問題は、ほとんどすべての行政課題に関連するとともに、直近・喫緊の具体的な問題の解決には直結しないので、先送りも可能な性質を持っている（間接性）。・・・争点にしたいときに課題として持ち出しが可能であり、争点にしたくないときには課題として常に先送りが可能であるという、常備食的な課題なのである。」と分析し、「市町村合併・道州制論議という制度の論議は、具体的政策課題と連動しない、地に足のついていない机上論になりやすい。¹³⁾」ことを指摘している。

3. で述べたように、平成の道州制論議は、地方分権改革が必ずしも順調に進まないなかで、自民党総裁選挙や衆議院議員総選挙を目前にした小泉総理によって口火が切られたものであるが、それは現実の行政のいろいろな問題の原因を帰着させるためであったり、様々な行政課題を先送りするためのものではなかったはずである。

平成19年4月、地方分権改革推進法に基づき設置された地方分権改革推進委員会が第2次地方分権改革に向けて審議を開始したが、この地方分権改革推進委員会の委員も務めている西尾勝氏が「各省庁の同意を得られるようなことはほとんどすべて第1次分権改革ですでに達成されてしまっているのである。今なお残っている課題は各省庁の同意を得る見込みの立たないものばかりである。¹⁴⁾」と述べているように、今後の地方分権改革にはこれまで以上に多くの困難が伴うことが予想される。

少子高齢化や人口減少が進むなか、明治以降今日まで続いてきた中央省庁体制は、画一的・硬直の行政、縦割り行政、省益優先、前例踏襲などの弊害により制度疲労と機能不全の極に達している。また、国民生活や地域の実情を把握

する能力も低下し、年金問題や医療制度の崩壊、地域格差の拡大などの問題に適切な対応ができないでいる。こうした状況を解決するには、住民に一番身近な行政主体が権限と責任を持つという補完性の原理に基づき、わが国の行政体制を大胆に地方分権型へと転換することが急務である。そして、そのためには、現行の都道府県制度はその規模においても行財政能力においても限界があることから、広域自治体としての道州制の導入を図ることがどうしても必要となってくる。またその際には併せて、現在の中央省庁の解体再編を含め中央政府の役割や組織の見直しを行なうことも不可欠となってくる。道州制の導入は、こうした意味において、この国のかたちを再構築するための大事業であり、国民的な議論を積み重ねながら、望ましい姿に向けての取り組みを進めることが求められているといえるのである。

また、道州制の導入にあたっては、広域自治体としての道州が住民から遠い政府とならないような工夫をするとともに、現在の都道府県が実施している事務をできるだけ市町村に移譲することが必要となってくる。道州制の下における住民自治や地域コミュニティのありかたについても十分な議論が必要である。地方制度調査会の答申を始めとする多くの道州制構想においては、この点についてはほとんど触れられてはいない。しかし、九州の先達が、今から30年以上も前に「九州自治州」への提言において、「自らの地域を管理し、運営するための自治権は、国家にあるのではなく、あくまで個人や地域にある」として、「末端においては里社会＝コミュニティを、地域全体としては自治州を建設することを目指している。」と述べたように、九州からの道州制構想は、地域に根ざした、住民やコミュニティからの構想でなければならない。地域に根ざした住民主体の道州制の議論を、今九州から全国に向けて巻き起こしていくことが求められているといえよう。

¹ 読売新聞が憲法公布50年目の平成18年3月に行なった憲法問題に関する世論調査の中では、道州制導入について、賛成17.5%、どちらかといえば賛成19.3%、反対25.2%、どちらかといえば反対24.1%、回答なし13.9%となっている（2006年4月4日付読売新聞朝刊）。また、共同通信社や地方新聞社などが加盟する日本世論調査会が同年12月に実施した道州制に関する全国面接世論調査では、賛成・どちらかといえば賛成29%、反

対・どちらかといえば反対62%となっており、賛成の理由は「議員や職員が減り、経費の節約ができる」49%、「広域的な課題に取り組める」24%などであり、反対の理由は「行政単位として道州は広すぎる」46%、「いまの都道府県に愛着がある」30%などとなっている。なお、九州では賛成が10%、どちらかといえば賛成が13%で、反対が32%、どちらかといえば反対が36%と他の地域より反対が多くなっている（2007年1月1日付西日本新聞朝刊）。

熊本県では、熊本日日新聞社が平成19年3月末から4月にかけて行なった県民意識調査によると、道州制について「どちらかといえば」を含めて賛成37.7%、反対51.3%、無回答10.9%となっている。賛成の理由としては「九州はひとつの意識が深まる」51.1%、「地域に応じた発展が見込める」24.9%、「熊本市が州都になればさらに発展」24.4%、「権限委譲に伴う行政サービスの向上」17.0%、「効率的な行政施策や社会資本の整備」15.0%の順であり、反対の理由としては「各県の伝統文化等が喪失」42.7%、「きめ細かな行政サービスが困難」36.3%、「生活や経済への影響の議論が不十分」31.5%、「福岡と熊本との差が一層開く」18.1%「住民の行政参加意識が低下する」17.9%となっている（2007年6月8日付熊本日日新聞朝刊）。

- ² 鐘江宏之「日本史大辞典第3巻」（平凡社 1993年）
八木充「日本歴史大事典2」（小学館 2000年）
- ³ 金丸三郎「地方総監府及地方行政事務局に就いて」（自治研究第21巻第11号 1945年11月）
- ⁴ 地方制度調査会設置法案の国会審議における岡野国務大臣の提案理由説明（昭和27年5月12日衆議院内閣委員会）
- ⁵ 西尾勝「行政学叢書5 地方分権改革」（東京大学出版会 2007年）151頁
- ⁶ 平成15年8月9日付毎日新聞朝刊
- ⁷ 平成15年8月26日付読売新聞夕刊
- ⁸ 平成14年4月7日付北海道新聞朝刊、平成15年8月27日付読売新聞朝刊
- ⁹ 平成15年8月26日付北海道新聞朝刊・社説
- ¹⁰ 西尾勝・新藤宗幸「いま、なぜ地方分権なのか」（実務教育出版 2007年）128頁
- ¹¹ あすの西日本を考える30人委員会「九州自治州への提言」（西日本新聞社 1972年）
- ¹² 平松守彦「日本合州国への道 こうしたら分権は実現する」（東洋経済新報社 1995年）113頁
- ¹³ 金井利之「行政学叢書3 自治制度」（東京大学出版会 2007年）120頁
- ¹⁴ 西尾勝「地方分権改革」209頁

参考文献

松本英昭監修「道州制ハンドブック」（ぎょうせい 2006年）
江口克彦「地域主権型道州制」（PHP 新書 2007年）