

2012年12月18日 全10頁

道州制に関する提言等の概要（改訂版）

政権交代により再び気運が高まる

金融調査部 主任研究員
中里 幸聖

[要約]

- 2012年12月16日の総選挙で自由民主党が大勝したことにより、道州制の議論が再び活性化すると予想される。
- 2009年の民主党への政権交代以前には、政府関係機関などにおいて道州制導入に向けた議論が進められていた。現実には道州制が実施されれば、わが国の社会経済に大きな変化をもたらす、市町村などの基礎自治体の運営や企業活動、我々の日常生活にも影響が及ぶと予想される。
- 本稿では、2009年7月8日付の拙稿「道州制に関する提言等の概要」を今後の道州制に関わる議論に資するために「改訂版」という形で若干の修正をしたものである。したがって、あくまで2009年の政権交代以前の議論であるため、その後の各団体の当事者の交代等は反映していない。
- 当時、公表されていたもので、かつ制度議論に直接的に影響してくると推測される各団体の提言等についてポイントをまとめている。道州制ビジョン懇談会、自由民主党、日本経団連が道州制導入に積極的、第28次地方制度調査会は前向きなものの中立的、全国知事会はやや懐疑的であったと考えられる。

1. はじめに

2012年12月16日の総選挙で自由民主党（以下、自民党）が大勝したことにより、道州制の議論が再び活性化すると予想される。今回の総選挙における自民党の政権公約のパンフレットである「日本を取り戻す 重点政策 2012」では「安心を、取り戻す。」という項目の【地域活性化】にて、「『道州制基本法』の早期成立を図り、その制定後5年以内の道州制導入を目指します」としている。

日本経済団体連合会（以下、日本経団連）は道州制導入を推進する立場から、民主党への政権交代後も2009年10月20日に「改めて道州制の早期実現を求める」という意見書を公表し、さらに日本商工会議所、経済同友会と共に設立した「地域主権と道州制を推進する国民会議」

を2009年12月17日に開催し、「大会宣言」を発表している。その後、しばらくは目立った動きはなかったが、2012年6月27日に「地域主権と道州制を推進する国民会議」にて「道州制実現に向けた政治のリーダーシップを」と題するアピールを採択している。政府側では、前回の安倍内閣の時に設置された道州制ビジョン懇談会が道州制の議論の中心となっていたが、民主党への政権交代後は道州制の議論は積極的には行われた感じではなかった。

現実に道州制が実施されれば、わが国の社会経済に大きな変化をもたらし、市町村などの基礎自治体の運営や企業活動、我々の日常生活にも影響が及ぶと予想されるが（ただし、道州制の内容や実施方法によってはすぐには影響が見えないことも考えられる）、今のところ国民の間での実感は薄いというのが正直なところであろう。そこで、本稿では今後の道州制議論がより実りあるものとなるための基礎情報として、2009年の民主党への政権交代前の道州制に関する提言等について概観する。なお、以下の文章は基本的に2009年7月8日付の拙稿「道州制に関する提言等の概要」の再掲である（若干の修正は行っている）。

2. 主な団体の道州制に関する提言等

(1) 道州制の狙い

道州制については、各種利害団体や学識者・有識者などが様々な議論を展開しており、具体的な内容については必ずしも統一したものがあるわけではなく、むしろ千差万別といってもよいかもしれない。そのことが道州制に対する国民の実感を薄いものになっている可能性もある。

道州制のような広域行政体の設置については戦前から様々な議論があり、代表的なものとして1927（昭和2）年の行政制度審議会による「州庁設置案」などがあげられる¹。その後も国関係では地方制度調査会や行政改革審議会などでの答申などがあり、地方自治体、政党、経済団体、シンクタンク等の様々な団体が提言や構想を取り纏め公表している。それらのうち本稿では民主党への政権交代前の2000年代後半に公表されたもので、かつ制度形成に直接的に影響してくると推測される第28次地方制度調査会（会長：諸井虔・太平洋セメント株式会社相談役。首相の諮問機関）²、道州制ビジョン懇談会（座長：江口克彦・PHP総合研究所代表取締役社長。道州制担当大臣の下の懇談会）、全国知事会、自民党、日本経団連がまとめた道州制に関する提言等についてポイントをまとめることとする³。具体的には、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28日）、全国知事会「道州制に関する基本的考え方」（2007年1月18日）、道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（2008年3月24日）、自民党「道州制に関する第3次中間報告」（2008年7月29日）、日本経団連「道州制の導入に

¹ 道州制に関する議論の歴史については、横道（2008）、木本（2007）などを参照。

² 肩書は全て当時。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』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」が諮問された。

³ それぞれの団体の議論には学識者・有識者などが検討委員に入っていたり、呼ばれたりしていることもあり、ある程度はそうした意見も反映されていると考えることができる。ただし、それぞれの団体の性格から推測すると学問的な分析については捨象されていると考えられる。なお、民主党については、道州制に関してのまとまった提言を筆者は寡聞にして見つけられなかったため、ここでは自民党についてのみ取り上げている。

向けた第2次提言」（2008年11月18日）を中心に取り上げる（図表1）。

図表1 道州制に関する報告書等と道州制の狙いと目的

組織	第28次地方制度調査会 (首相の諮問機関)	全国知事会	道州制ビジョン懇談会 (道州制担当大臣の下の懇談会)	自由民主党道州制推進本部	(社)日本経済団体連合会
報告書等 名称	道州制のあり方に関する答申	道州制に関する基本的考え方	道州制ビジョン懇談会中間報告	道州制に関する第3次中間報告	道州制の導入に向けた 第2次提言
公表日付	2006年2月28日	2007年1月18日	2008年3月24日	2008年7月29日	2008年11月18日
道州制の 狙い	道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している。	道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決していない。また、道州制の議論にかかわらず、まず第二期地方分権改革を着実に推進しなければならない。	道州制は、日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものである。中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなす権限を行使できる「主権」をもつ統治体制、すなわち「地域主権型道州制」を打ち立てる。	21世紀に羽ばたこうとする日本は、官僚統治による中央集権政治から脱却し、国民の総意と努力による、安全、安心で、公平な国づくり、地域づくりを推進しなければならない。そしてわが国の存続と発展のためには、抜本的に国のあり方を見直し、中央政府及び地方府のそれぞれの責任を明確化するとともに、地域の経済力の強化を図ることが必要である。(中略)そのための道州制である。日本の再生のための道州制である。	将来に向けたランドデザインとして、道州制の導入を通じた分権型国家の構築と広域経済圏の形成を提案している。 道州制の導入は、国と地方の役割や統治のあり方など、行政のあらゆる面を見直す「究極の構造改革」である。
道州制の 目的	(1)地方分権の推進及び地方自治の充実強化 (2)自立的で活力ある圏域の実現 (3)国と地方を通じた効率的な行政システムの構築	道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない	(1)繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化 (2)国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立 (3)住民本位の地域づくり (4)効率的・効果的行政と責任ある財政運営 (5)安全性の強化	①中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行 ②国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州政府を創出 ③国・地方の政府の徹底的な効率化 ④東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出	道州制導入の意義・目的は、中央集権体制から地域自立体制へと国の統治のあり方を根本から改革することを通じて、道州、基礎自治体による多様な地域経営の実践を可能とすることにある。
導入時期	-	-	おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきであると考える。	平成27年(2015年)から平成29年(2017年)を目途に道州制の導入を目指す。	2015年までに道州制を導入することを目指して

(注) 道州制の狙い等の項目は、筆者による分類である。本稿の以降の図表も同様である。

(出所) 各団体の報告書等より大和総研作成

①2006年、第28次地方制度調査会の答申

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」は、当時の小泉首相からの「道州制のあり方」についての諮問(2004年3月1日)に対するものである。近年の公的な各団体での議論は、この第28次地方制度調査会での議論を嚆矢としていると考えることもできる。この答申では、「道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している」として、その狙いを地方分権の推進と国家の機能強化にしていることを示している。その上で、道州制に関する基本的な考え方を示しているが、「道州制の導入に関する判断は、これら広範な問題に関する国民的な議論の動向を踏まえて行われるべきである」として、具体的な導入時期については示さず、国民的な議論が深まるのを期待している。

②2007年、全国知事会の基本的考え方

全国知事会「道州制に関する基本的考え方」は、「第28次地方制度調査会の答申をはじめ、安倍内閣で道州制担当大臣が置かれ、国民的議論の前提となる『道州制ビジョン』策定について検討が始められたほか、自民党においても、道州制調査会が素案の策定に向け議論を開始す

るなど、国レベルにおいて道州制の導入に向けた動きが本格化してきた」という前回の安倍内閣（2006年9月～2007年9月）当時の道州制議論の活発化に対して、「正に当事者として、様々な課題について検討を加えながら真摯に議論を重ね、最も積極的に提案していかなければならない立場にある」との認識において作成されている。そのため、現状の広域自治体の立場からどのような課題を検討すべきなのかがメインのテーマとなっている。「道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決してない。また、道州制の議論にかかわらず、まず第二期地方分権改革を着実に推進しなければならない」として、道州制ありきではなく地方分権改革の推進が重要であり、地方分権推進のための道州制でなければならないと釘を刺している。

③2008年3月、道州制ビジョン懇談会の中間報告

一方、道州制を積極的に推進した前回の安倍内閣において設立された道州制ビジョン懇談会の「道州制ビジョン懇談会中間報告」は、当然ながら道州制導入に積極的であり、「道州制は、日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものである」として、当時の全国知事会とは対照的である。また、道州制導入の理念として「時代に適応した『新しい国のかたち』をつくる」と掲げ、「国政機能を分割して自主的な地域政府『道州』を創設する」、「道州制は、国のかたちの問題、国全体の体制の問題であり単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない」とし、「『中央集権型国家』から『分権型国家』、いわゆる『地域主権型道州制国家』への転換は、画一的規格大量生産から知働社会、グローバル化という時代の転換に対応する歴史的必然である」と述べている。つまり、様々な意味合いでの社会経済環境の大転換への対応として、「地域主権型国家」としての道州制の導入の必要性を訴えている。また、第28次地方制度調査会と全国知事会は具体的な導入時期には触れてないが、道州制ビジョン懇談会は、「おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきである」としている。

④2008年7月、自民党の第3次中間報告

自民党「道州制に関する第3次中間報告」では、「21世紀に羽ばたこうとする日本は、官僚統治による中央集権政治から脱却し、国民の総意と努力による、安全、安心で、公平な国づくり、地域づくりを推進しなければならない。そしてわが国の存続と発展のためには、抜本的に国のあり方を見直し、中央政府及び地方政府のそれぞれの責任を明確化するとともに、地域の経済力の強化を図ることが必要である。（中略）そのための道州制である。日本の再生のための道州制である」として、道州制ビジョン懇談会と同様に中央集権からの脱却を唱えている。また、目的として「①中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行、②国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州政府を創出、③国・地方の政府の徹底的な効率化、④東京一極

集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出」としている。内容的には道州制ビジョン懇談会と同様の目的が並ぶが、表現としてはより政治家としての意志を表明するような文章になっていると感じられる。なお、導入時期については、「平成 27 年（2015 年）から平成 29 年（2017 年）を目途に道州制の導入を目指す」としており、道州制ビジョン懇談会よりも早い時期の導入を唱えている。

⑤2008 年 11 月、日本経団連の第 2 次提言

日本経団連「道州制の導入に向けた第 2 次提言」は、本稿で取り上げている報告書等の中では一番直近のものである。「将来に向けたグランドデザインとして、道州制の導入を通じた分権型国家の構築と広域経済圏の形成を提案している」、「道州制の導入は、国と地方の役割や統治のあり方など、行政のあらゆる面を見直す『究極の構造改革』である」として、経済界の提言らしく、「経済圏」、「構造改革」といったフレーズが並んでいる。また、「道州制の導入に伴い、これまで官が担ってきた公の領域において民が活動できる範囲を拡げ、小さな政府、民主導の経済社会運営を目指すことが重要な課題となる」としており、民の力を活用していくことの重要性を唱えている。なお、導入時期については、「2015 年までに道州制を導入することを目指して」として、もっとも早い時期を掲げている。

以上の報告書等からは、道州制ビジョン懇談会、自民党、日本経団連が道州制導入に積極的、第 28 次地方制度調査会は前向きなもの少し引いたスタンスに立っており、全国知事会はやや懐疑的という印象を受ける。また、本稿では詳述しないが、各報告書等の具体的な記述を見ていくと、積極派の中でも道州制ビジョン懇談会は理念が中心、自民党は選挙制度の部分が具体的、日本経団連は広域経済圏に力点が置かれるなど組織の性格が表れている。

（2）道州制のポイント

①導入のメリットと懸念事項

道州制が導入された場合、どのようなメリット・デメリットがあるのかを示すことは、賛同を増やすためには重要な点である。そのため、道州制導入に積極的な道州制ビジョン懇談会、自民党、日本経団連は、メリットを明記している。一方、第 28 次地方制度調査会はメリットと思われる記述は散見されるが、明確にメリットという言葉は用いていない。さらにやや懐疑的と思われる全国知事会は、「道州制の基本原則」、「具体的な検討課題」等の項目を立てており、メリットという視点は記述されていない。

積極派の三団体の報告書等におけるメリット等は図表 2 の通りである。経済効果的なもののほか、地域の街づくりの視点や地域の実情に応じた施策が展開しやすいなどのメリットが共通

してあげられている⁴。道州制ビジョン懇談会、自民党はメリットとともに課題とその対応策もあげているが、日本経団連はメリットだけを提示している。ただし、道州制ビジョン懇談会、自民党とも課題には十分対応できるとの姿勢である。さらに、日本経団連は「住民の目線での道州制のメリット」として、図表2にあるように①～⑩までの項目を挙げ、それぞれの内容について具体的な説明をしている。この点からも日本経団連が道州制導入にもっとも積極的であると推測される。

図表2 道州制に関する報告書等における導入のメリット及び課題と対応

組織	道州制ビジョン懇談会	自由民主党道州制推進本部	(社)日本経済団体連合会
報告書等名称	道州制ビジョン懇談会中間報告	道州制に関する第3次中間報告	道州制の導入に向けた第2次提言
公表日付	2008年3月24日	2008年7月29日	2008年11月18日
導入のメリット	①政治や行政が身近なものになることで受益と負担の関係が明確化し、効率の低い政治行政の要求が抑制される ②政策の意思決定過程の透明化が進み、住民参加が容易になる ③東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が構築される ④地域の実情や特性を踏まえた迅速で効果的な政策展開が可能となる ⑤国の縦割り機構による重複行政がなくなり、補助制度による無駄遣いや陳情合戦の非効率性が改革される ⑥十分な規模と権限を持った道州による地域経営がなされることで、広域の経済文化圏が確立される ⑦国の役割を国家本来の機能に集中させることで、国家戦略や危機管理に強い中央政府が確立される	①施設の効率的配置、広域的有効利用が可能となり、インフラ整備・サービス供給でスケールメリットが生じる ②経済効果と費用負担との関係が区域内で完結する程度が高まる ③道州は海外諸国と直接経済交流・競争できる規模になる ④地域資源の活用と地域資産(観光など)の興隆により、東京以外にも成長の核となる都市が育つ ⑤地場産業・中小企業の基盤強化などにより、地域間の経済力格差を現在より縮小できる ⑥道州政府による多様な政策の提示、相互間の競争により国全体が多様化・活発化する ⑦ブロックレベルで決める方が良い問題はブロックの住民が民主的・効率的に決定できる ⑧中央政府は身軽になり国家戦略・危機管理能力が高まる ⑨国・地方の政府の組織・人員を全体としてスリム化、効率配置できる ⑩基礎自治体中心の行政体制に変わることで、責任が明確化され、地域の実情や多様な住民ニーズに応じた行政サービスが迅速、かつ、よりきめ細やかに提供できるようになる ⑪その他、例えば以下のような行政分野の充実が図られることが期待される。 ・消防・防災の強化 ・地域治安の向上 ・独自の人材育成、より充実した教育、少子高齢化対策、子育て支援 ・地域医療、介護の充実 ・リサイクル社会の確実な推進	道州制の導入による具体的な効果 第1 道州制を導入して行財政改革を進めることにより、新たな財源を生むことができる。 第2 道州が主体的に産業集積政策を展開し、道路や港湾といった必要なインフラの整備を自主的に行うとともに、産業政策と一体となった雇用政策や人材育成を地域の実情に応じて実施することが可能となる。 第3 基礎自治体や地域コミュニティにおいて、地域の価値観の共有や住民参加の地域づくりが進むことが期待される。 住民の目線での道州制のメリット ①防災・消防体制が強化される ②地域の治安が向上する ③子育て支援、人材育成政策が充実する ④地域医療・介護の体制充実が図られる ⑤独自の産業振興策が展開され、雇用が創出される ⑥地域資源を活かした観光振興が推進される ⑦地域の農林水産業が活性化される ⑧個性的なまちづくりが行われる ⑨環境保全が効果的に行われる ⑩近隣諸国、地域との経済交流が活発化する
課題と対応	①国の「上からの調整機能」が失われるために、地域間の格差が広がって拡大する ②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が継続結果となる ③規模が大きくなることで住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう ④道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離してしまう ⑤都道府県単位で育った業界や文化の団体が困る ⑥都道府県単位で代表を出している行事等ができなくなる これらの課題は道州制の制度設計を適切に行うことで乗り越えることが可能である	①道州政府は住民から遠くなる →基礎自治体中心の住民サービス体制構築により、住民ニーズに的確に対応 ②小規模な基礎自治体への補充機能が弱まるおそれ →基礎自治体の自立と相互間の連携により、小規模自治体の行政をサポート ③道州制で一極集中、地域間格差が生じるおそれ →道州内の機能分担、地域間バランスを考慮して、州都のあり方を検討 ④国家としての統一性が失われ、国家の力が弱まるおそれ →道州制はむしろ国の役割の重点化により、国家の戦略的機能を強化するもの ⑤各都道府県が持つ文化、伝統、郷土意識、一体感が失われるおそれ →地域の文化、伝統、郷土意識、一体感の維持・向上のための施策を道州が実施することや都道府県であった区域に一定の位置づけを与えることなどにより積極的に対応 ⑥専ら各都道府県の区域をマーケットとする企業活動が縮小するおそれ →むしろマーケットの拡大として捉え、地域経済を活性化	—

(出所) 各団体の報告書等より大和総研作成

②道州の位置づけと国との関係

各団体とも都道府県を廃止して道州を置き、地方自治体を道州、基礎自治体の二層制とすることでは一致している(図表3)⁵。また、「(1)道州制の狙い」でも記述したように、内政については道州と基礎自治体が主体となるべきという考えも各団体に共通している。全国知事会が「国の出先機動的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つようなものであってはな

⁴ 街づくりや特に人口からみた地域については、中里(2007)、中里(2009)も参照。

⁵ 道州制ビジョン懇談会では明確に廃止とは書いていないが、全体の文脈としてそう捉えて差し支えないと考えられる。

らない」と述べているように、道州は国に対する地方自治体としての位置づけをより明確にすることを狙っている。その表現からすると自民党及び日本経団連の案はより道州に権限を持たせる連邦制に近い発想のように思われる。

道州と国の関係については、道州の自治立法に委ね、国が道州の役割や権限について定める場合には大枠的なものにするべきという点も各団体とも共通している。従来の都道府県に比べて、道州は十分な自治権を持ち、国は国家として必要な大枠にのみ関与し、必要に応じて協議・調整するという点である。

図表3 道州制の位置づけと国との関係

組織	第28次地方制度調査会	全国知事会	道州制ビジョン懇談会	自由民主党道州制推進本部	(社)日本経済団体連合会
報告書等名称	道州制のあり方に関する答申	道州制に関する基本的考え方	道州制ビジョン懇談会中間報告	道州制に関する第3次中間報告	道州制の導入に向けた第2次提言
公表日付	2006年2月28日	2007年1月18日	2008年3月24日	2008年7月29日	2008年11月18日
道州の位置づけ	広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州(仮称。以下「道州」という。)を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする。 道州は、基礎自治体たる市町村と適切に役割分担しつつ、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。	道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする。 国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つようなものであってはならない。 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない。	国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行う。 道州はグローバル化の中で経済と文化を発展させなければならないことを考えると、自立した高等教育、情報発信の機能を維持発展させようとする経済規模と人材維持機能が必要である。 道州は、基礎自治体の範囲を超えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。	連邦制に限りなく近い道州制の導入を目指す。 ①都道府県を廃止し、これに代えて全国に10程度の道・州を設置する。 ②道州は自治体とする。すなわち、選挙により選出される議会と首長を有し自治権を有する団体とする。 ③権限・財源・人間は極力基礎自治体優先で再配分を行い、中央政府、道州政府は「小さな政府」を志向する。	①現在の都道府県を廃止し、これに代わる広域自治体として全国を10程度に区分する「道州」を新たに設置する。 ②地方公共団体は道州および基礎自治体という二層制として、道州、基礎自治体それぞれが自治権を活用し、真の住民自治を実現するために必要な権限と財源もあわせて備える。 内政においては道州、基礎自治体が主体となり政策を立案・実施する。 国の専管事項を除く政策・行政分野については、道州、基礎自治体それぞれが独自の行政権を行使する体制を財源面、法制面両面から整備する。
道州と国の関係	(1)道州に対する国の関与 道州に対する国の関与の仕組みは、基本的に現行制度と同様とし、各大臣が包括的な指揮監督権を有する機関委任事務制度に類する制度は設けない。 (2)道州と国の協議の仕組み 道州と国の関係に関する事項について意見調整を図るため、道州と国による協議の仕組みを設けることとする。 (3)道州と市町村の関係調整 市町村に係る道州の自治立法や政策等に関する調整を図るため、道州と市町村の関係調整のための仕組みを設けることとする。 国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的又は大枠的で最小限の内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとするべきである。	内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない。	道州及び基礎自治体の役割や権限について、国会が法律を定める場合、その内容は最も根幹的な事項にとどめ、具体的な内容については道州議会の定める立法に委ねる。 「国・道州連絡協議会(仮称)」を設けて、両者の調整をはかることとする。ただし、この協議会は意見交換や助言の場であり、国が道州に対して命令や強制は、いっさいできないこととする。	<国の事務の原則> 国は国家存立と国家戦略に係る基本計画を担当(実施事務は全国に影響する特別なものを除き行わない) <国・道州・基礎自治体の役割分担に関する三原則> ●国庫補助事業は廃止し、財源を付して、道州及び基礎自治体に移管する。 ●国の地方支分部局は廃止する。 ●国が制度の基本・基準を定める場合でも、その実施主体は、道州・基礎自治体とする。 国が道州及び基礎自治体の担う事務に関し法律を定める場合には大枠的かつ最小限の内容に限ることとし、具体的な事項についてはできるだけ限り道州及び基礎自治体の自治立法に委ねる。	道州、基礎自治体が政策を立案・実施すべき分野における国の役割は、基本戦略・計画の策定、統一的な政策の方針・基準の提示にとどめる。 道州、基礎自治体が自主財源で行う施策の実施にあたっては、独自性の発揮を基本とするが、道州間、基礎自治体間で調整すべき問題が生じた場合には、自律的にこれを調整する。そのための機関として、「道州政策協議機構」(仮称)を創設する。

(出所) 各団体の報告書等より大和総研作成

③区域に対する考え方

道州制の議論の時に、一般的にわかりやすく注目されやすいのは区域(どの地域がどの道州となるか)である。やはり住民からすれば、自身の住む地域がどの道州に入るかが大きな関心事とならざるを得ないであろう。また州都がどこになるかなども非常に関心が高く、州都を自分に有利な位置に持つてくるためにはどのような区域が良いのかという思惑からの発案もあるようだ。ただ、前項②で触れたように道州をどのような位置づけとするのか、また道州や州都を行政的にどう設計するのかによって、その意味合いや適正な配置も変わってくる。

各団体とも区域については、経済規模などに加え、地理的、歴史的、文化的などの社会的な

条件を十分に考慮するべきという考え方は共通している（図表4）。区域決定手順については、道州の予定区域を示して、その予定区域を基に各地域の意見を踏まえて正式決定するといったように、地方自治体や住民等の意見を反映させるプロセスを提示している。

さらに、道州制ビジョン懇談会では、「各地域の移行のあとも区域の修正を柔軟に行うべきである」として、道州制移行後の区域修正も認めている。実施してみれば当初予想しなかった不都合も生じるであろうし、このような柔軟性を取り入れた方が受け入れられやすいであろう。一方、自民党は道州のあり方などの議論の後に区割りを議論すべきという考え方を認識しつつ、「国民的な議論を喚起する観点からは道州制推進本部としての考え方を示すことが望ましい」としている。

図表4 道州制の区域に対する考え方

組織 報告書等 名称	第28次地方制度調査会 道州制のあり方に関する答申	全国知事会 道州制に関する基本的考え方	道州制ビジョン懇談会 道州制ビジョン懇談会中間報告	自由民主党道州制推進本部 道州制に関する第3次中間報告	(社)日本経済団体連合会 道州制の導入に向けた 第2次提言
公表日付	2006年2月28日	2007年1月18日	2008年3月24日	2008年7月29日	2008年11月18日
区域に対する考え方	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、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、住民が一体感を持つことができるよう地域の意見を反映した区域となるように設定すべきであり、地理的特性や歴史的事情等も考慮すべきである。	経済的・財政的自立が可能な規模のほか、住民が自分の地域という帰属意識をもてるような地理的一体性、歴史・文化・風土の共通性、生活や経済面での交流などの条件を有していることが必要である。	区割りを議論する際には以下の点を総合的に考慮すべきである。 ①インフラ整備・サービス供給でスケールメリットが生じる規模を確保。 ②海外諸国と直接経済交流・競争できる規模を確保。 ③地域間の経済力格差を現在よりも縮小する規模を確保。 ④地域の文化、伝統、郷土意識、一体感の維持・向上。	道州の区割りは、一律の基準で国が強制的に決めるのは妥当ではないと考える。道州の担う役割や広域的な行政課題、各地域の地理的、歴史的、文化的条件に加え、各地域の活力向上が国全体の発展につながるかなどを考慮しつつ、住民の判断を重視すべきである。
区域決定手順	・国は同州の予定区域を示す。 ・都道府県は、その区域内の市町村の意見を聴き、一定期限内に、協議により当該予定区域に関する意見(変更案等)を定めて、国に提出できる。 ・国は、当該意見を尊重して区域に関する法律案を作成する。	道州の区域等の枠組は、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、国において一方的に区域を絞り込むなど、枠組を先行させた議論を行うべきではない。	道州の住民の意思を可能な限り尊重し、法律により全国をいくつかのブロックに区分する方式を採用する。ただし、これを最終決定とせず、各地域の移行のあとも区域の修正を柔軟に行うべきである。 専門委員会(区割り基本方針検討委員会)を設け、透明性のある基準を設定し、速やかに基本方針の報告をこの委員会に求める。	区割り、州都の具体論については、国と道州の役割分担、基礎自治体のあり方、国と道州の組織などの他の課題について議論が尽くされた後に終局的問題として議論すべきという考え方もあるが、国民的な議論を喚起する観点からは道州制推進本部としての考え方を示すことが望ましいと考える。	「道州制推進基本計画」において、国が各地域の意見を踏まえて道州の予定区域を定め、それぞれの区域で住民代表が参加する「道州制推進協議会」(仮称)に正式決定に向けた検討を委ねるべきである。

(出所) 各団体の報告書等より大和総研作成

具体的な区域案については、第28次地方制度調査会、自民党のみが提示している（図表5）。

図表5 道州制の区域案

組織	第28次地方制度調査会			自由民主党 道州制推進本部						
	道州制のあり方に関する答申			道州制に関する第3次中間報告						
報告書等名称	道州制のあり方に関する答申			道州制に関する第3次中間報告						
公表日付	2006年2月28日			2008年7月29日						
区域例	区域例-1 (9道州)	区域例-2 (11道州)	区域例-3 (13道州)	(1)	(2)	(3)	(4)			
北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道	北海道			
青森県	東北	東北	北東北	東北	東北	東北	東北			
岩手県			南東北							
宮城県			北東北							
秋田県			南東北							
山形県			南東北							
福島県	北関東信越	北関東	北関東	北関東	北関東	北関東	北関東			
茨城県										
栃木県										
群馬県										
埼玉県										
千葉県	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)			
東京都										
神奈川県										
新潟県	北関東信越	北陸	北陸	北関東	北関東	東北	北関東			
富山県	中部			中部	北陸	北陸	北陸			
石川県	関西									
福井県	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東			
山梨県	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東	南関東			
長野県	北関東信越	北関東	北関東	中部	東海	東海	東海			
岐阜県	中部	東海	東海							
静岡県										
愛知県										
三重県										
滋賀県										
京都府	関西	関西	関西					関西	関西	関西
大阪府										
兵庫県										
奈良県										
和歌山県										
鳥取県	中国・四国	中国	中国	中国・四国	中国	中国	中国			
島根県										
岡山県										
広島県										
山口県		四国	四国		四国					
徳島県										
香川県										
愛媛県										
高知県	九州	九州	北九州	九州	九州	九州	九州			
福岡県			南九州							
佐賀県			北九州							
長崎県			南九州							
熊本県										
大分県										
宮崎県										
鹿児島県	沖縄	沖縄	沖縄	沖縄	沖縄	沖縄				
沖縄県										

※東京都の区域のみをもって一の区域とすることも考えられる。

(出所) 各団体の報告書等より大和総研作成

3. おわりに

道州制については、様々な立場から主張が展開されている。しかし、道州制という言葉でイメージするものは個々人で異なるようで、共有できる具体像が存在しているのかは定かではないように思われる。そのためか、具体的なイメージが湧きやすい道州制の区域案ばかりが独り歩きの取り上げられ、そこでの利害得失や感情論が先行し、本質的な議論が置き去られてしまっているようだ。生活者の視点からは、自分の住まいや勤務先などの生活圏がどの道州に括られるかは大きな関心事であるのはわかるが、国と地方のあり方や政治のしくみなどの大きな問題をきちんと議論しなければ、道州制導入議論は単なる数合わせに終わってしまう。

どのような形にせよ道州制が導入されれば国民の日常生活にも様々な影響が出てくると予想されるが、一般国民の間での認識がいまひとつであるのは、本質的な議論が一般国民まで届いていない影響もあろう。道州制導入は国家のあり方を大きく変える可能性を持ち、わが国の目指すべき社会の姿と大きく関わるものであり、議論の本質もその点にあるべきである。道州制の議論が、国民を巻きこむ形でこうした本質に迫っていけるのか、あるいは国民の支持がないまま消え行くのかは、本稿で取り上げた各団体をはじめとする関係者の今後の動きにかかっている。

参考レポート・文献

- ・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 No. 3』財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター、2008年3月）
- ・木本晃（2007）「『道州制』と『道州制特区』」（NPO 法人日本都市計画家協会北海道支部「これからの北海道戦略を考える勉強会（第3回）」配布資料、2007年2月16日）
- ・中里幸聖（2007）「人口構造変化の地域間格差とその影響」（『DIR 経営戦略研究』2007年夏季号 vol. 13）
- ・中里幸聖（2009）「戦略的な『まち』再構築のための公共交通活性化」（『DIR 経営戦略研究』2009年新年号 vol. 20）
- ・中里幸聖（2012）「持続可能なインフラ整備に向けて～官民連携の強化と長期資金～」（『大和総研調査季報』2012年夏季号 Vol. 7）

<http://www.dir.co.jp/research/report/capital-mkt/12090301capital-mkt.html>