

分権・道州制と市町村

同志社大学 市川 喜崇



I. はじめに

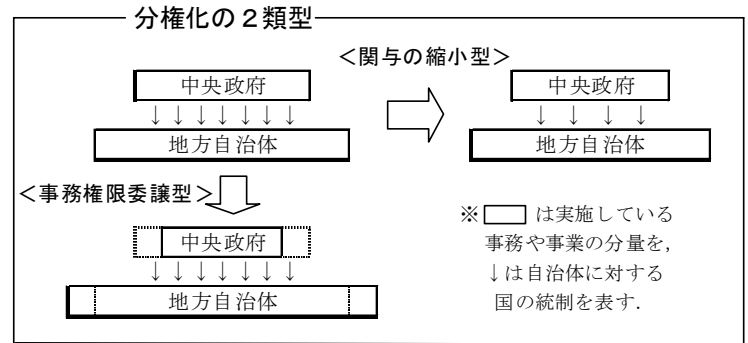
1. なぜいま、地方分権か（年表参照）

- ・「追いつき型近代化」の達成
- ・地域の自己決定権の拡大

2. どのような分権改革があるのか（分類）

(a) 事務・権限等について（右図参照）

- ・関与の縮減（)
- ・事務事業移譲（権限移譲）（)



(b) 税財政について（省略）

- ・自治体の自律性： ①地方税 > ②地方交付税 > ③補助金
- ・地方財政の充実：地方消費税の拡大

II. 市町村自治の充実を目指すということについて

- ・現在ある市町村を前提とするか、それとも
- ・分権化の推進のため市町村の一層の規模拡大を目指すのか
～都道府県の補完機能をどう考えるか（後述）

III. 道州制について

A. 序論

1. 道州制とは

- (a) 都道府県よりも大きな広域的自治体の設置
- (b) 国からの権限移譲を求める議論が一般的
- (c) 同時に現行の都道府県事務の多くを市町村へ移譲する議論が一般的

2. 道州制の様々なタイプ

(a) 道州の性格

- ① 国の総合的出先機関
- ② 国の総合的出先機関と自治体としての性格を併有する団体（戦前の府県のような団体）
- ③ 自治体：最近はほとんどの構想がこのタイプ

(b) 自治体の階層構造

- ① 都道府県を廃止して道州を設置（二層制になる）
- ② 都道府県を存置して道州を設置（三層制になる）

3. 道州制の目的とされているもの

- (a) 東京一極集中の是正
- (b) 地方分権（国からの権限移譲・職員の移管）
- (c) 行政減量（都道府県数の減少、国との機能の重複の解消）

4. 最近に至る流れ

- (a) 1990年代初頭に一時興隆
- (b) 2000年分権改革実現と平成の大合併の進展を受けて、再び活性化
- (c) 第27次地方制度調査会答申（2003年11月）～都道府県合併や道州制の検討の必要性
- (d) 第28次地方制度調査会答申（2006年2月）～「道州制の導入が適当」
- (e) 全国知事会会議（松江）で道州制をめぐり激論（2006年7月）～結論先送りに
- (f) 安倍内閣発足（2006年9月）後に活発化
 - ① 道州制担当大臣設置（佐田→渡辺→増田）
 - ② 所信表明演説（2006年9月）で「道州制」推進の立場を表明（福田、麻生内閣も）
 - ③ 道州制特区法案成立（2006年12月）
 - ④ 道州制ビジョン懇発足（2007年2月）
 - ～有識者14人（座長：江口克彦 P H P 総合研究所社長、自治体関係者は3人）
 - ⑤ 自民党道州制調査会発足、その後道州制推進本部

B. 道州制導入の是非を考えるための諸論点

5. 東京一極集中是正か旧県庁所在地の衰退か

- (a) 道州＝欧州の中規模国家と同等な規模（下表参照）
 - 国土の均衡ある発展が可能となる…というシナリオ

予想される道州と欧州中規模国家の比較

	人口	面積	GDP
九州7県	1,345	42,000	3,667
東北6県	982		2,775
中国5県	773	32,000	2,400
北海道	568	83,000	1,665
四国4県	415		1,136
オランダ	1,610	39,000	3,648
ベルギー	1,030	33,000	2,266
オーストリア	810	83,000	1,890
スイス	720		2,398
デンマーク	540		1,623

（万人）（平方キロ）（億米ドル）

出典：人口・GDPは第28次地方制度調査会第33回専門小委員会配布資料1-3、面積は杉本達治ほか「第27次地方制度調査会『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』について（下）『地方自治』676号（2004年3月）による。

（注：面積は1999年のもの、人口および諸外国のGDPは2000年、各道州のGDPは2002年度のもの、GDPは1米ドル＝117.9円で換算）

- (b) 現実に起きるのは、道州内の一極中集中化の進展ではないか

- ・ 県庁所在地にあるのは県庁だけではない

6. 平成の市町村大合併は道州制を可能にしたか

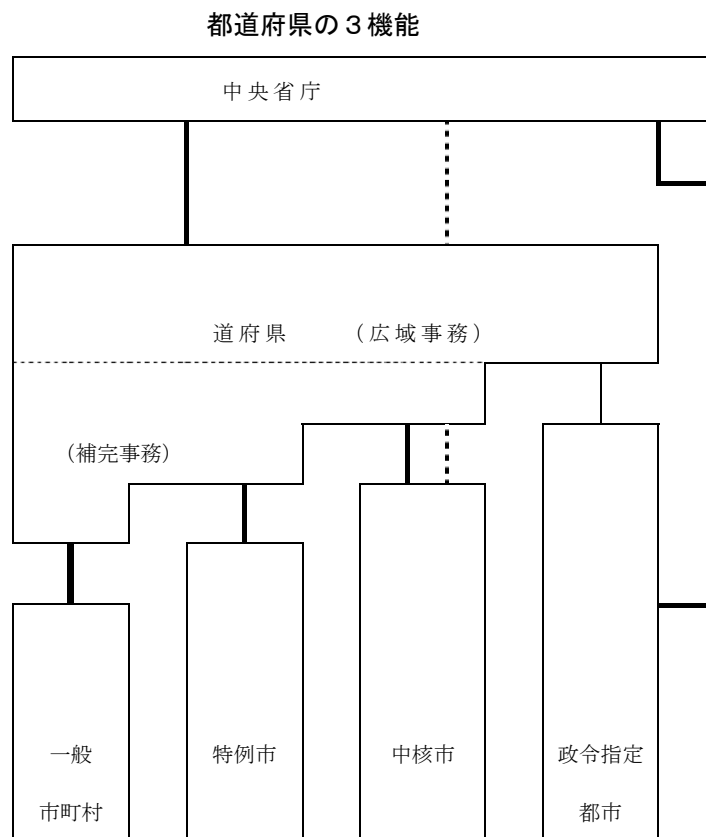
(a) まだまだ多い小規模市町村

～都道府県による補完・支援機能は依然として必要

- ・市町村への大幅な権限移譲は現状では不可能

(b) 道州制の論拠のひとつが崩れる

- ・「市町村へ大幅に権限移譲をし、道州は身軽になって戦略的な地域経営の主体になる…」



ア) 広域機能～市町村よりも広域な自治体である都道府県でしかなしえない機能

例：治山治水、河川・道路の建設・管理、産業廃棄物の処理、広域的産業・観光政策など
(現実には、何をもって都道府県の広域機能とするかは相対的)

イ) 市町村の補完・支援機能～小規模市町村の補完と支援

①補完機能～大規模な市であれば実施できるが、規模・能力のゆえに市町村では実施できない機能 (これについても、何をもって補完機能とするかは相対的)

- ・保健所 (中核市以上は市が実施)
- ・開発行為の許可 (特例市以上は市が実施)
- ・建築確認 (人口 25 万人以上の市が実施。それ未満の市でも実施可)
- ・生活保護 (市が実施)

ほかに、高校、文化・体育施設、病院、産業振興、農地整備などを加える場合も

②支援機能の例：情動的支援、人的支援、財政的支援

ウ) 連絡・調整機能

表 人口段階別市町村数

人口	1999年3月31日			2006年4月1日		
	団体数	割合(%)	累計(%)	団体数	割合(%)	累計(%)
1万人未満	1,537	47.6	47.6	503	27.6	27.6
1～3万人	986	30.5	78.1	514	28.2	55.9
3～5万人	262	8.1	86.2	265	14.6	70.4
5～10万人	227	7.0	93.2	276	15.2	85.6
10～20万人	115	3.6	96.8	150	8.2	93.8
20～30万人	41	1.3	98.0	40	2.2	96.0
30～50万人	43	1.3	99.4	46	2.5	98.6
50万人以上	21	0.6	100	26	1.4	100
計	3,232	100		1,820	100	

注)「1～3万人」とは、「1万人以上3万人未満」の意。他も同様

出典:総務省資料より作成

(c)小規模町村の問題が道州制実現への最大のネック

選択肢は？

①平成の大合併をさらに推し進める ～これ以上の合併推進が可能か

②広域連合を積極的に活用する

～広域連合、一部事務組合の抱える問題点

- ・住民からの統制が間接的
- ・意思決定の迅速性に欠ける
- ・事務処理主体と支出主体の不一致による責任の不明確

③大幅な権限移譲は大規模・中規模市のみに限定

～道州は小規模団体の補完・支援機能を抱え続けることになる

→その場合、恐らく現在の都道府県の出先機関は整理されないだろう

道州は、組織ガバナンスの難しい団体になりそう

④「郡（仮称）」（あるいは「県（仮称）」）を設けて三層制とする

～小規模市町村の補完・支援機能および連絡調整機能のみを実施する団体を新たに設置
行政減量につながるか、国民の支持が得られるか

事務の共同処理の状況(2008年7月1日現在)

(団体数)

	都道府県相互		都道府県と市町村間		計
	相互	相互	相互	相互	
協議会	1	9	274	284	
機関又は吏員等の共同設置	0	1	406	407	
事務の委託	33	1,719	3,357	5,109	
一部事務組合	2	39	1,623	1,664	
広域連合	0	3	108	111	
地方開発事業団	0	1	0	1	
計	36	1,772	5,768	7,576	

7. 都道府県は狭小か

(a)広域行政（区域を越える広域需要と課題への対応）の比較～市町村と都道府県

前頁の表（出典：総務省ウェブサイト「広域行政」掲載資料より作成）の意味すること

①市町村の場合、具体性の強い需要や課題

②都道府県の場合、そのような問題はない

むしろ、より戦略的な問題

おそらく、「事実上の協議会」で対応している

(b)都道府県域を越える連携の例

・首都圏1都3県のディーゼル車対策条例

・北東北3県の産廃条例

(c)北東北3県の広域連携の事例（県外事務所の共同設置、3県合同地方債）

(d)現状で、困っているわけではない

※結局、広域的・戦略的な地域経営の必要性をどう評価するかどうか

8. 超大規模自治体の出現をどう考えるか

世界で極めて稀な超大規模自治体が出現する（別表参照）

松本英昭監修『道州制ハンドブック』（ぎょうせい）260頁

9. 都道府県は「空洞化」しているか

(a)平成の大合併後も、都道府県の補完・支援機能は（減少したが）依然として必要（既述）

(b)政令市・中核市・特例市による「空洞化」論

・神奈川県や大阪府が事例としてあげられるが…

（神奈川県：人口の8割以上が特例市以上、大阪府：人口の7割以上が特例市以上）

しかし、両者はもともと、人口880万人の大規模府県

(c)保健・福祉事務の市町村への移譲が進んだ（進みつつある）

～都道府県における対人行政の比重がかなり低下したことも事実

※判断の分かれるところだが、都道府県の性質がこの間、根本的に変質したとは思えない

10. 国の出先機関の移管のためには道州制が必要か？

(a)従来はこのように言われていたが…

(b)河川以外については現行都道府県規模でもある程度は対応可能ではないか

11. 世論は？

62%が反対（共同通信社系の世論調査より）2006年12月および2007年12月実施

12. 国政にたいする閉塞感？：「道州制の導入による霞ヶ関の解体・再編」！

C. 道州制を導入する場合の諸論点（仮に導入するとすれば…）

13. 二元代表制か議院内閣制か

～議院内閣制にすると憲法改正が必要

(a)知事の権力

(b)ポピュリズムを心配する議論

13. 区割りの問題 ～相当困難な作業となるだろう

(a)問題なく区割りできそうなのは、北海道、(近畿)、(九州) くらい？

(b)個別の問題

- ・大きすぎる関東道／・東京をどうするか
- ・甲信越の収まりの悪さ
- ・福井県のようなケース
- ・中国・四国問題

D. おわりに

14. 私自身の立場＝消極的

(a)現在の市町村規模では道州制は困難

(b)いわゆる「効率的投資阻害論」、「戦略的投資阻害論」について

(c)広域的な産業・観光戦略よりも福祉・医療等の圏域として都道府県が必要では？

(d)「分権のため道州制導入が必要」という議論について

15. 今後の見通し？

(a)自民と民主のマニフェスト（2009年総選挙）

自民：道州制への具体的スケジュールを明確化

民主：道州制に言及せず

(b)首相の所信表明演説

(c)道州制ビジョン懇の事実上の廃止

(d)自民党政治の終焉（＝族議員政治の終焉）

(e)原口総務大臣－逢坂首相補佐官体制

(f)協議の場の制度化について

(g)「地域主権戦略大綱」（2010年6月）に、道州制の検討が盛り込まれた

16. 関西と道州制

- ・三都の並存という特殊性

- ・府県境を越えた移動が一般的

17. 道州制は分極的な争点

- ・全国知事会、全国町村会の態度
- ・最も熱心な地域と最も消極的な地域はどこか？

<参考資料・文献>

松本英昭監修『道州制ハンドブック』（ぎょうせい、2006年）＝下表

市川喜崇「都道府県と道州制——都道府県の諸機能と規模」『月刊 自治研』537号、2004年6月

市川喜崇「道州制の論拠と課題」『月刊 自治フォーラム』546号、2005年3月

市川喜崇「道州制・都道府県論の系譜」

日本地方自治学会編『道州制と地方自治<地方自治叢書18>』敬文堂、2005年

市川喜崇「道州制の論点」『地方自治』705号、2006年8月

日本及び諸外国の広域自治体の規模

○諸外国の州と日本の都道府県との人口規模比較

(単位：団体)

国名 人口(万人)	日本	フランス	イタリア	スペイン	ドイツ	アメリカ
	都道府県	レジオン	レジオーネ	自治州	州	州
～ 50	0	1	2	1	0	0
50～ 100	7	1	3	3	1	7
100～ 150	14	4	3	4	1	5
150～ 200	6	5	2	2	2	3
200～ 250	7	3	1	2	0	2
250～ 300	3	3	0	1	4	4
300～ 400	1	2	2	0	1	3
400～ 500	0	1	3	1	2	5
500～ 600	4	1	3	1	0	6
600～ 700	1	0	0	1	1	3
700～ 800	1	0	0	1	1	1
800～ 900	2	0	0	0	0	3
900～1000	0	0	1	0	0	0
1000～	1	1	0	0	3	8
平均	270万人	266万人	288万人	240万人	512万人	580万人
最大	1,206万人	1,095万人	907万人	724万人	1,800万人	3,548万人
最小	61万人	25万人	12万人	26万人	69万人	50万人

出典：ドイツ連邦政府『ドイツの実情』（2000）、Council of State Government『The Book of the States 2002』（2003）、山下茂『南欧三か国の地方制度に学ぶ』（地方自治制度研究会「地方自治」2005年5月号 2005.5）

戦後の地方制度改革の概観（年表）

1946～48年 占領初期地方制度改革

（日本国憲法施行、知事公選制、地方自治法施行、内務省解体など）

1950年 地方財政平衡交付金（シャウプ勧告に基づき創設）、

1949年 シャウプ勧告

1954年 地方交付税

1950年 神戸勧告

1953～56年 「昭和の大合併」～市町村数約3分の1に減少

1954年 警察法全面改正～市町村自治体警察廃止（5大市については1年延長）

1956年 教育委員公選制廃止～長による任命制に

政令指定都市制度創設～特別市制度の「挫折」と特別市運動の「決着」

1957年 「地方」制（道州制）答申（第4次地方制度調査会）、しかし実現せず

～以後、地方制度は「安定」

<制度改革の時代から制度運用の時代に>

<ふたたび制度改革の時代へ>

1990年～ 保健・福祉事務の（市）町村への権限移譲

・1990年 老人福祉入所権限の町村移譲

・1994年 地域保健法制定（97年全面施行）による保健事務の一部市町村移譲

現行体制を前提とした分権を模索

1994年 地方自治法改正（→96年、中核市と広域連合制度）

1995～01年 地方分権推進委員会（計5回の勧告）

分権改革の審議

1999年7月 合併特例法改正～「平成の大合併」始まる

市町村合併を求める声が強まる（国会議員から）

2000年4月 地方分権一括法施行（いわゆる「第1次分権改革」）

～機関委任事務制度廃止、「特例市」創設

介護保険法施行

構造改革路線による地方財政削減が始まる

2001～04年 地方分権改革推進会議

2002年11月 第27次地方制度調査会「西尾私案」（特例町村制度）

2003～05年 三位一体改革

「基礎自治体自己完結主義」と道州制論の隆盛

2004年 いわゆる「地財ショック」～交付税実質12%削減

2003～06年 「平成の大合併」進む（市町村数の減少）

～04年3月3132、05年3月2521、06年3月1821

2006年2月 第28次地方制度調査会「道州制」答申

2007～09年 道州制ビジョン懇談会発足（民主党政権発足で廃止）

2007～09年 地方分権改革推進委員会 ・08年5月「1次勧告」、12月「2次勧告」、
09年10月「3次勧告」、11月「4次勧告」

2009年9月 民主党政権発足

2010年3月 「平成の大合併」終焉

