

第七章 これからの地方自治と道州制問題

福岡県自治問題研究所第29回総会記念講演

（〇六・五・一三 於 福岡市）

平成の自治体再編と住民自治

希望としての地方自治・再論

宮下和裕著 あり

宮下和裕

1947年、三井三池の炭住（熊本県荒尾市万田社宅）で出生、福岡県大牟田市で育つ。手鎌小・白川小、白光中を経て県立大牟田北高校を卒業。72年九州大学法学部（政治専攻）卒業
現在 社団法人福岡県自治体問題研究所事務局 長理事（主任研究員兼務）、自治体問題研究所（在 東京）理事
この間、国・公・私立大で非常勤講師（地方自治論、地域文化論、地方政治論）



【著書】

- ・「ライン河水利用体系視察団日誌」（福岡県自治体問題研究所、1983年）
- ・「福岡に地方自治の風が吹く－自治立法権の活用と展開」（自治体研究社、1988年）
- ・「地方自治の現実と可能性－主権者の主体形成をめぐる対抗」（自治体研究社、1993年）
- ・「希望としての地方自治－地域からの発言」（自治体研究社、2000年）
- ・「監査請求と住民自治－憲法と地方自治を考える」（自治体研究社、2001年）
- ・「国民健康保険の創設と筑前（宗像・鞍手）の定礼」（日本生協連医療部会、2002年）
- ・「国民健康保険の創設と筑前（宗像・鞍手）の定礼」（自治体研究社、2006年、上記書の復刻改訂版）

【共著】

- ・「市街地再開発と住民」（九州大学出版会、1984年）
- ・「ちよっとまで公共事業」（大月書店、1999年）
- ・「地域医療最前線」（自治体研究社、2007年）ほか

平成の自治体再編と住民自治

希望としての地方自治・再論

2007年12月1日 初版第1刷発行

著者 宮下和裕
発行者 福島 謙
発行所 株式会社自治体研究社

〒162-8512 新宿区矢来町 123 矢来ビル4F
03-3235-5941 Fax03-3235-5933
http://www.hekkoame.ne.jp/i/jitiken
E-mail jitiken@i.bekkoame.ne.jp

地方制度調査会が道州制導入を答申

私が研究所の総会で記念講演をさせていただくのは一五年振りです。前回は九一年の第一四回総会で「地方自治の現段階と新しい可能性」というテーマでした。当時、「耳の入口に骨の腫瘍が飛び出している、良性か悪性かはわからないがすぐに摘出した方がよい」といわれて、講演後に入院して手術することになっていましたので、これが総会に出席する最後になるかもしれない、と内心思いつつ講演しました。ついでに申しますと手術後一ヶ月もして担当医から骨の腫瘍ではなく、単なる引つ掻き傷が原因の水腫れであったことを知らされて、哑然としました。

今回はそういう事情はありませんが、一生懸命に報告させていただきます。本日は雙葉学園のディベート部の女子高校生4名の方々が、道州制問題をテーマにディベート大会に出場するので勉強したいということに参加されています。お役に立てるかどうか心配です

が、よろしくおつきあいください。

本日の私の講演の資料としてお手元に、A三判五ページの基本になるレジメと、「道州制のあり方に関する答申」などを収めたB四判四ページのもの、A三判一ページの三種類を、盛りだくさんではありますが、お土産になればと思います、御配りしています。

御承知のように（二〇〇六年）二月二十八日、第二次地方制度調査会が「道州制が望ましい」という答申をおこないました。地方制度調査会というのは、日本にはいろんな審議会、調査会があるなかでも権威のあるものといわれていますが、一九五二年に最初の調査会が設置されその後現在の二八次まで編成され、毎年のようにいろんな答申を出してきています。地方自治を担当してきた自治省、現在は総務省ですが、ここからではなくて、内閣総理大臣からの諮問を受けて答申するという仕組みです。そこが道州制という答申を出したわけですが、最近の論調とか九州の経済団体とか、市長会とかの様々の動きをみますと「道州制の導入＝善」という感じで、ちよつと浮かれ過ぎてい

るのではないかという気がします。

しかし道州制というのはこの日本で、都は戦時中になります。明治の府県制ができてから一二〇年たつわけですが、それを抜本的に変えることになるわけで、大変な影響が予想されます。〇〇県人会とか高校野球の県別対抗戦などもあります。日本社会、生活のなかに非常に根付いている都道府県というものが、実はそんなに簡単にどうこうするわけにもいかない、そういう状況もありまして、意外と簡単ではないんだよということ、まず申し上げておきたいと思います。

根強い疑問の声、道州制実施の期限を明記できず

たとえば読売新聞が三月一日と一二日に実施した全国世論調査の結果が四月四日付で報じられています。そのなかで道州制の導入に「賛成」が一七・五%、「どちらかといえば賛成」が一九・三%で合計三六・八%にすぎず、他方「どちらかといえば反対」が二四・一%、「反対」が二五・二%で合計四九・三%です。

ちなみに「答えない」が一三・九%でした。このように国民の中にも非常に大きな意見の相違、むしろ反対の方が多く、どちらかというところ総務省とか経済界・財界とかが熱心にやっているという状況ではなからうかと思えます。

この地方制度調査会ではどういう人たちが実際の審議をしたのかといいますと、A三判一枚の資料の左側に学識経験者一八名、国会議員六名、地方六団体六名で構成された委員三〇名を紹介しています。このうちの一八名の学識経験者と臨時委員三名で道州制の専門小委員会を構成しています。専門小委員会の委員長は学識経験者委員の松本英昭・(財)自治総合センター理事長で、地方分権一括法の制定作業を担った当時の自治事務次官だった方です。臨時委員の三名は前の兵庫県知事の貝原俊民さん、加藤淳子東大教授、「西尾私案」で有名になった西尾勝・国際基督教大学教授です。この小委員会で議論を重ねた上で調査会全体でも検討されて今回の答申に至ったものです。

この審議の過程は議事録として総務省のインターネ

ットで詳しく公開されています。これを見てみますと審議に参加した人たちの中にもいろんな意見があったことがわかります。「ぐんまの住民と自治」(〇六年三月)によれば、次のような発言をしています。たとえば岩崎美紀子委員(筑波大教授)は、審議も大詰めとなった昨年(二〇〇五年)一月二五日の小委員会、以下のような発言をされています。「どういう目的の道州制かによって区域は違ってくる」、「目的がないまま、「区域がこう」というふうなことを言われてもどれがいと言えない」、「ここがわからないのに外に出すのは、大変怖い」、「都道府県が狭いからという言い方は、四七全部違うので一概には言えない」

リコー最高顧問の浜田広委員は「肝心の本論の『前提となる考え方』の最初の三つは何回読んでも意味がわからない」、「経済活動は県の境目に何の不自由もありませんよ。なぜそれが道州制にすればよくなるのか」と、根本的な疑問を出されています。東大教授の加藤淳子委員は、道州制の権限を強くするというが、かえって道州間の調整が難しくなるのではないかとの趣旨

を発言されています。

一月二〇日の小委員会でも先の浜田委員は「(経済)同友会の資料を見ても、道州制にしなきゃどうしようもないというのは、ほとんど見当たらない」、「都道府県のまま、今の行政コスト、人員を半分ぐらいに下げない方法はないのかなと思ったりする」と発言しています。ですから首相が任命した委員、その人たち自身のなかにこういう意見がある、十分な一致がはかられていません。その証拠に端的に言って、この答申で導入が適当であるとされた道州制を、いつまでに実現するのかという目標、期限が全然掲げられていません。むしろ掲げることができなかったと言うべきでしょう。ということ、国民的な議論が熟していないということが、背景にあるのではなからうかと思えます。

つい三日前の(二〇〇六年)五月一〇日に、専門小委員会の委員長だった松本英昭さんが、九州経済調査協会の創立六〇周年講演会に招かれ、この福岡市内の日航ホテルの宴会場で「道州制で地方はどう変わるのか」と題する講演を行われましたので、私も今日の準

備という目的もあつて聞きに行きました。この講演会は九州地方知事会のほか九州・山口経済連合会などの経済団体が共催したもので大変麗々しく大がかりなものでした。講演終了後、司会者が「先生が会場を出られるまで拍手でお送りしましょう」と聴衆に呼びかけたほどでした。この方は先程申し上げたように自治事務次官の退官後、天下りのハシゴをいくつも続けられている方で、この三月には専門小委員長当時の肩書きであつた自治総合センター理事長を退任され、四月から地方公務員共済組合連合会理事長に就任されています。

自治体関係者から「自治体関係者のバイブル」といわれてきた「逐条地方自治法」（学陽書房）というロングセラーの本があります。かつての自治事務次官、自治官僚のポストで岡山県知事を長く務められた長野士郎さんが、集団執筆した自治官僚を代表して長野士郎著という形で長く流通してきた本ですが、地方分権一括法の一環として二〇〇〇年に新地方自治法が施行されたのを機に内容が一新され、松本英昭著という形で現

在新版が出されています。松本英昭さんとは現在の自治官僚グループのポスト、チャンピオンといった立場の方です。この松本さんも一〇日の講演会で「地方制度調査会のなかにもいろんな意見の方がおられるから、いろいろ苦勞してこういうことでまとめたのだ」と言っておられました。総務省、自治官僚グループが強引に「導入が適当」とまとめたものの、いろんな意見があつたために期限までは明記できなかつたというわけです。

住民の声届かずの巨大「自治体」に

しかし答申では、道州制が実現したらどういう区域割りになるかということ、区域例1（九道州）、区域例2（一一道州）、区域例3（一二道州）の三案が示されています。A三判一枚の資料にそれを紹介しています。九道州となる1案が基本パターンなのでしょうが、地域の利害をなだめるために例えば3案では一二道州ですが九州は南北に分割されています。九州が一本で

ということは単なる地方制度の変更ではなくて、国、国家体制のありかたそのものを大改変させようとするものだということです。そのことを通じて地域の活性化を実現させようという言い方になっています。

答申への九州での反応

それではこの答申にたいする反応はどうかということとで、レジメの一ページに西日本新聞の三月一日付けを紹介していますが、「国民的議論深まる」九州の関係者評価相次ぐ」との見出しが掲げられています。九州の経済団体や自治体関係者は非常に評価しているという記事ですが、この背景には、西日本新聞社が組織した「あすの西日本を考える三〇人委員会」が、一九七二年に「九州自治州への提言」を刊行したり、八七年には同じく西日本新聞社が組織した「九州21世紀委員会」が、九州各県が予算と人材を出し合い広域的な政策主体としての「九州共同体機構」設置を提唱するなど、九州自治州・独立王国論的な主張が継続的に

論じられてきたことがあります。

あるいは大分県の平松守彦知事（当時）が九五年に、県は残して九州の国の出先機関を統合した「九州府」、九七年には九州・沖縄の八県を統合した「九州府」を提唱するなど、この間さまざま議論がなされてきました。そういうことで九州では道州制にかなり好意的な動きが経済界や行政のトップを中心に報じられているということとです。こうした歴史的な経緯もあって「北海道と並んで九州が道州制に向けての突破口になるかもしれない」という見通しも各方面で語られています。

そこで私どもの研究所が、国民的論議が必要だ、その一助となればということとで本日の催しも計画したわけです。そこで一言いわせていただくと、よく「九州はひとつ」といわれますが、実は九州はひとつでないから「九州はひとつ」といわざるをえないということとです。本当は「九州はひとつ、ひとつ」なのです。

実際そうです。現在、西日本新聞で薮野祐三・九州大学大学院教授が道州制問題を中心に、九州七県知事に「突っ込み」インタビューを断続的に連載されてい

道州になれば福岡市に州都がくるのではないかと考える方が多いと思われませんが、ところが熊本や鹿児島にも配慮してお前の所にも可能性があるよということ、わざわざ九州を南北で分けた案も添えられています。右側の表は各道州ごとの人口、面積、税収、所得、市町村数、公務員数、地方議員数がどのくらいになるかを示したのですが、1案を見ると人口一、〇〇〇万を超える所が続々と出てきます。南関東が三、五〇〇万超、九州も一、三〇〇万超、中・四国も一、二〇〇万近く、関西も二、二〇〇万近くという巨大な「自治体」が誕生してしまいます。現在でも都道府県には住民の声が届かない、一般県民が県庁に行くことはままないといわれているわけですが、九州でひとつとかなった場合にはますます住民から手が届かない、巨大「自治体」となることは目に見えています。だからいろんな疑問、意見が出されているわけです。

日本国家のあり方そのもの大改変

それではなぜ「道州制の導入が適当」という答申が出てきたのでしょうか。答申にはいろいろポイントがありそうですが、答申全体を要約している部分ではないかと思われる、前文のさわりの部分を紹介しておきますと次のようなものです。

「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つて、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。」

「可能性を有している。」といささか控え目な表現になつているところが、先程申し上げたいいろんな意見があつたということを反映しているのではないかと思えますが、いずれにしても現在の都道府県である「広域自治体のあり方を見直すことによつて、国と地方の双方の政府を再構築しようとするもの」と明確にされており、日本国家のあり方そのものを大改変しようとするものだということは明白です。都道府県を廃止する

表(1) 市町村数の推移
朝日 06.4.1

都道府県	99年	06年	減少率 (%)
北海道	212	180	16.1
青森	67	40	40.3
岩手	59	35	40.7
宮城	71	36	49.3
秋田	69	25	63.8
山形	44	35	20.5
福島	90	61	32.2
茨城	85	44	48.2
栃木	49	33	32.7
群馬	70	39	44.3
埼玉	92	71	22.8
千葉	80	56	30
東京	40	39	2.5
神奈川	37	35	5.4
新潟	112	35	68.8
富山	35	15	57.1
石川	41	19	53.7
福井	35	17	51.4
山梨	64	29	54.7
長野	120	81	32.5
岐阜	99	42	57.6
静岡	74	42	43.2
愛知	88	63	28.4
三重	69	29	58
滋賀	50	26	48
京都	44	28	36.4
大阪	44	43	2.8
兵庫	91	41	54.9
奈良	47	39	17
和歌山	50	30	40
鳥取	39	19	51.3
島根	59	21	64.4
岡山	78	29	62.8
広島	86	23	73.3
山口	56	22	60.7
徳島	50	24	52
香川	43	17	60.5
愛媛	70	20	71.4
高知	53	35	34
福岡	97	69	28.9
佐賀	49	23	53.1
長崎	79	23	70.9
熊本	94	48	48.9
大分	58	18	69
宮崎	44	31	29.5
鹿児島	96	49	49
沖縄	53	41	22.6
合計	3232	1820	43.7

「平成の大合併」全国の市町村 3232 ↓ 1820 に ※99年の市町村数は3月末、06年は4月1日現在。減少率は、小数点2位以下を四捨五入

ます。それを見ても広瀬勝貞・大分県知事は、九州での道州制論議に求められるものは「多様性ではないか」としたうえで「九州はひとつ、されど九州は七つ」（四月二七日付）という言い方をしています。

熊本県の潮谷義子知事はまだ登場していませんが、かなりシビアな意見が表明されるものと思われまます。（補注：六月八日付で掲載されたインタビューで潮谷知事は、「市町村合併について、私は「あくまで自主合併で」と言っています。合併に消極的と批判も受けまますが、地域をどうつくるかは、地域の人たちが考えることとです。その訓練ができていないうちは、道州制に対する正確な意見は生まれなと思います。」と語り、昨

今の道州制論議に住民レベルの下からの論議が欠けていることを、暗にというより明確に批判している。）

福岡県の麻生渡知事は九州の中心は福岡で、当然福岡に州都がくるということかもしれませんが、「道州制への工程表」との発言も飛び出し、両手を上げて賛成という態度（三月三〇日付）です。

このように全国でも道州制への動きが進んでいるかに見える九州でも内実は単純ではありません。

実は平成の大合併でかなり市町村の数が減らされました。レジメの二ページ目にこの間、各都道府県ごとにどのくらい減少したかの一覧表（表(1)）を、掲げています。この合併は自発的な合併ではなく、国のコス

ト削減ということで、住民自身が住民自治の区割りを決めていくということではなくて、合併しないとお前たちはやってゆけなくなるぞというドウカツのもとに、減らされたという経緯があります。

この表で特徴的なことは「西高東低」、西の方が合併が進み、東の方があまり進んでないということです。北海道などは減少率一五・一％、東北も秋田県が六三・八％で最高ですが、後は二〇～四〇％代の減少率です。ところが西の方を見てみると長崎県は七〇・九％も減少しています。四国も愛媛県が七一・四％、中国地方も広島県が七三・三％を筆頭に減り方が凄いですね。都道府県内の自治体数の最小が富山県の一五で、香川県と福井県の一七、大分県の一八、石川県と鳥取県の一九と続きます。北海道が最高で一八〇です。ちなみに、わが福岡県は九七自治体から六九自治体へと二八・九％の減少率です。合併問題はそこそこの自治のありかた、伝統、レベルといった問題を象徴的に示すものでもありますが、いずれにしても西の方が合併が一気に進んで東の方がしたたかにかんばって

表(2) 人口段階別市町村数 (『地方自治』06年8月号)

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	966	30.5	78.1	514	28.2	55.9
3～5万人	252	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

るといふ構図が見えるわけです。

ところが長崎県みたいに七九から二三に、佐賀県のように四九だったのが二三にと激減すると、県内の市町村の数が極端に減っているわけですから、もともと「中二階」と揶揄されてきた県の存在自体が、これまでとこれからの市町村への権限移譲ともあいまって、一

部から疑問視されてくるといふ事情があります。今回の道州制問題の背景にはこうした平成の大合併の進行があります。しかし全国的にみると、平成の大合併一以降も、小規模自治体はたくさん存在しています。(表(2)参照)

平成の大合併の最中に各地の住民学習会で私は、自主的な地域づくりの伝統、プライドのない地域での「投げ出し型合併」という表現をよく使いましたが、県主導の合併を強引に進めた長崎県や佐賀県の知事たちは、旧肥前国同士の長崎県と佐賀県の合併は感情的にもやりたくないが、「投げ出し型合併」の都道府県版としての道州制だったら、何とか格好がつくと考えているのではないかという気さえしてきます。

簡単ではない道州制導入

今回の道州制の問題では、以上のべてきたような市町村合併、再編が進んできたということが背景にあります。先ほど道州制については答申を出した人たちの中にもいろんな意見があるということを申し上げました。基本のレジメ、二枚目の左上に読売新聞の三月一日付を紹介していますが、そこでは「本来は都道府県合併や広域連合の活用の方が望ましい」などの意見も少なくなかった。その結果、今回の答申では、「国の

かたちを見直すという見地に立つならば」との前提を付けたうえで、「導入が適当」との表現を盛り込んだ。」と、解説しています。

地方分権一括法の場合は、地方分権推進法という法律の制定、地方分権推進委員会の設置、たびかさなる答申といった段取りを重ねていったわけですが、今回はそうした「推進法制定などの政治日程は全く決まっていない。」と報じています。

さらに「歴史的な経緯がある都道府県を廃止して『道州』をつくる必要があるのか」という「疑問の声がくすぶっているのも事実だ」としています。また答申を出した地方制度調査会の諸井虔会長の導入時期についての記者会見での発言、「少なくとも一〇年はかかる仕事。来年、再来年でできる話ではない」も紹介したうえで、議員からも「補助金が減ったり、十分な権限がこないなら、道州制にしない方がいい」との慎重論もでているとも伝えていきます。

それでは総務省以外の中央官僚の動向はどうかということですが、同じページの右側に三月一日付の朝日

新聞の記事を紹介しています。導入に意気込む総務省以外の省庁は、道州制が実現すると相当に権限が道州に移るということで、「中央省庁も冷ややかな視線を送る」と報じています。一例をあげれば、権限移譲を迫られる農水省の石原英事務次官は、二七日の記者会見で「食料の安定供給や国土保全は国の基本的責務」と断言した。」という具合です。

元総務相で推進派の代表格の政治家、片山虎之助自民党参議院幹事長の次の発言も紹介されています。「選ばれるほうも、選ぶほうも、まだまだ必要性の認識が薄い。アクセサリーで言うのはいえるかもしれないが、党内ではウケないだろう。」

したがって簡単に道州制が実現されるというレベルのものではない、相当な矛盾があるということを知っておく必要があると思います。

道州制答申の「ポイント」

それではもう少し答申の中身を紹介すればというこ

とで、B4二枚とじの資料に総務省のホームページから、「道州制答申」の「ポイント」と「道州制の基本的な制度設計」(表3)を紹介しています。総務省自身がどう要約しているかということですが。

ポイントとしては、まず第一に先ほど申し上げた「市町村合併の進展」ということをあげています。二、二二二あった市町村が一、八二〇になりました。一、〇〇〇にするというのが与党、政府の目標でした。私は二、〇〇〇ぐらいでおさまるのではないかと見ていたのですが、最期の土壇場になって中央政府の脅迫がひどくて合併しないとやっていけないものではないかと、駆け込み合併が相次ぎました。実はこれからの自治体は合併してもしなくても大変で、合併しなかったからといって自動的にうまくいくものではない、しかし政府の尻馬に乗って合併すると、それまでの自治体という地域社会が保持していた自治権が、もっと広域な行政区画、単位に移行して住民の手が届かなくなったり、合併による財政危機の激化など、もっと大きな落とし穴に落ちるかもしれませんよと訴えてきまし

道州制の基本的な制度設計

<p>1 道州の性格</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 地方公共団体として、都道府県に代えて道州を置く ○ 道州及び市町村の二層制 	<p>4 道州の事務</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 現在の都道府県の事務は大幅に市町村に移譲。道州は広域事務に軸足を移す ○ 国(地方支分部局)の事務はできる限り道州に移譲
<p>2 道州の区域</p> <ul style="list-style-type: none"> ① 区域の範囲 <ul style="list-style-type: none"> ・ 社会経済的条件に加え、地理的・歴史的・文化的条件も勘案 ・ 数都道府県を合わせた区域が原則 ② 区域例 <ul style="list-style-type: none"> ・ 区域には様々な考え方があり得るが、区域例を3例示す ③ 区域の認定方法 <ul style="list-style-type: none"> ・ 国が道州の予定区域を示す ・ 都道府県は、変更案等を国に提出できる ・ これを尊重し区域に関する法律案を作成 ④ 東京都に係る道州の区域 <ul style="list-style-type: none"> ・ 周辺県と併せた区域が原則。ただし、東京部等の区域で一の道州等とすることも考えられる 	<p>5 道州の議会</p> <p>6 道州の執行機関</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 道州に長を置く。長は直接公選。多選を禁止
<p>3 道州への移行方法</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる 	<p>7 大都市等に関する制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例等を設けることが適当 ○ 東京(区部等)では、更に特例を検討することも考えられる <p>8 税財政制度</p> <ul style="list-style-type: none"> ○ 自主性・自立性の高い税財政制度が基本 <ul style="list-style-type: none"> ① 事務移譲に伴う税源移譲等に加え、偏在度の低い税目中心に地方税の充実を図り、分権型社会に対応しうる地方税体系を実現 ② 適切な財政調整を行うための制度を検討

た。

駆け込み合併によって二、〇〇〇を切りましたが、与党や国の目標であった一、〇〇〇にはほど遠い、一、八二〇になりました。しかしいずれにしても自治体の数は非常に減ったということです。

二番目には「県を越える広域課題の増大」がうたわれています。ここでは一例として「首都圏のディーゼル車規制」をあげています。石原慎太郎知事が首都圏にトラックがたくさん入り込み排気ガスをばらまいていると、煤煙入りのペットボトルを記者会見で披露し、国が無策だから都県のレベルを越えた首都圏で共同しての広域対応の必要性をアツピールし、国に一矢むくいた形になりました。これを逆手にとって広域的な課題が増大しているから道州制だというわけです(表3)。

しかし「首都圏のディーゼル車、排ガス規制」については、すでに東京、千葉、神奈川、埼玉の一都三県の協力で実現しています。

三番目に「県は更なる分権改革の担い手たりうるか」があげられています。明治二十一年以来のものですから

古くなったというものです。

そういう現状認識から「求められる『新しい国のかたち』として、二点あげていきます。まず第一点が「国から地方へ」ということで、国の役割は重点化して国家的課題に強く対応、内政は広く地方公共団体がおこなうとしています。第二点が、「国と地方の双方の政府の再構成」によって『新しい政府像』を確立するためには、「道州制の導入が適当と考えられる」というわけです。いま国の方も地方自治体に対して「政府」という言葉を使うようになったんですから、二〇〇〇年ぐらい前と比較すれば大きな変化がきている、自治体の社会的地位が高くなったということです。

それでどういふふうな制度設計をするかということ、**「四七都道府県を廃止して道州を設置」**、「**区域は複数の都道府県単位が原則**」・**「都道府県の意見を聞き、法律で画定」**、「**県の事務は大幅に市町村に移譲**」、「**国の出先機関の事務はできるかぎり道州に移譲など**」がポイントとしてあげられています。時間があれば後で詳しく紹介したいと思いますが、一点だけふれると道

州になったら長も議員も直接公選で選ぶ、議員は選挙区を設けて選ぶ場合もあるし、比例代表という方法もあるということ、両論併記の答申となっています。

「ポイント」の四番目に戻りますが、「道州制導入の課題」ということで、道州制の導入には国の政治行政制度の改革とも密接に関連しており、「**広範な検討課題**」があり、「**国民生活にも影響**」があるので、「**答申を基礎として、国民的な議論が幅広く行われることを期待**」という言葉で閉じられています。先ほど国民的な論議が必要だと申し上げましたが、この答申自体も一応は言っているということです。

答申評価の知事は二人どまり

そこで大きな資料の二枚目に戻りますが、各県の知事がどういふ態度を取っているかを紹介しています。各紙が知事アンケートを掲載していましたが、資料では共同通信のアンケートを報じた西日本新聞の三月四日付の記事を収録しています。道州制の必要性と、今

回の地方制度調査会の答申の評価の二点を尋ねていきます。

道州制が必要だという知事は二七人いて、そのうち答申を評価するという知事は二一人どまりで、必要だと思ふ知事でも答申は評価しない知事がいるということとを、知っていたらだいたいと思います。記事では「ムードに流され、道州制を進めれば単なる都道府県合併になる」との井戸敏三・兵庫県知事の回答を取り上げ、「道州制導入に二七人の知事が支持を表明するのに比べ、地方制度調査会の答申への評価が低いのは、国から地方への権限や財源の移譲が不十分なまま合併だけが先行することに知事側が強い警戒感を抱いているからだ。」と解説しています。

都道府県を廃止して道州制をつくるということは、国の制度そのものを根本的に新しくするという事です。そういう状況のなかで、道州制というガラガラポーンを利用してかねてから政府が考えて実行してきた、地方に負担を転嫁するということを一気に進めることになり、自分たちは困らされるのではないかという不安を抱いているということとです。

「道州制特区に意欲を示す高橋はるみ北海道知事は三日の記者会見で、具体化には「国と地方の間で協議する場を制度化していく必要がある。三位一体改革の二の舞いになってはならない」と訴えるほどだ。」と伝えられています。

「なぜ道州制かを十分に調査・研究する必要がある」（広瀬勝貞・大分県知事）や、「道州制が諸課題への唯一の解答ではない」（吉田肇・岐阜県知事）など慎重な意見も多いと続いています。実はこの大分県も岐阜県も平松守彦、梶原拓という全国的に有名だった前知事時代が中心ですが、合併が大きく進んだところでは、ちなみに九州でも合併というのは、県と市町村との関係、そこそこの地域の自治のありようが象徴的に示されてきました。「お上」意識が強くて県が「威張っている」ところ、大分県、熊本県とか鹿児島県とか佐賀県とか長崎県といったところでは、合併についても県の地方振興局などの出先機関が管轄の市町村を、合併についての勉強会をするから来るようにと呼び集め、

市町村が出席すると、「今後合併を進めますから委員会をつくりませう。あなた（出席の市町村）はメンバーですよ、事務局は県がやります」といった、とんでもないやり方で進めていきました。本来の当事者である市町村を差し置いて、県自身が当事者みたいな顔をして県職員を事務局として常駐させたりして、有無を言わず合併を推進してきました。

かつて、当時は現在の潮谷義子知事が初当選された間もない頃だったと記憶していますが、設立されたばかりの熊本自治体問題研究所の中心メンバーに、合併はあくまで市町村自身が当事者だから、まずは県が越権行為をしているということを、県当局自身に申し入れたり、県民世論に訴えることから始める必要があると、助言したことがあるほどです。そういう合併の進め方がおこなわれた県の知事にしても、先に紹介したような反応を、アンケートで示しています。

福岡県でも問題は多いのですが市町村の力、自治の伝統が一定程度はあり、「革新」県政もかつて存在しました。市町村の中には「県、何するものぞ」という気

概をある程度持つているところもありますので、そこまではできなくて、あくまでも「自主的な合併」という建て前でした。県の職員が地域の合併推進の法定協議会の委員に入る場合は学識経験者の委員として入って、あれこれ指図がましいことはいわれないような対応が取られてきました。ただし福岡県も昨年（〇五年）の年頭の記者会見で麻生渡知事が、今後、合併問題に積極的に介入するとの発言をおこなっています。

井戸敏三・兵庫県知事の場合

そこでもう少し突っ込んだ知事の意見として、資料の三枚目に二人の知事の意見を紹介しています。いまこの問題で、急先鋒というか、地方制度調査会の答申は問題だと正論を吐いているのは兵庫県知事の井戸敏三さん、福島県知事の佐藤栄佐久さん、あと鳥取県知事の片山さん、高知県知事とか色々おられますが、明確に真正面から批判されているのは、この二人ではないかと思われまます。

この兵庫県知事の井戸さんという方はまだ二期目になられたばかりの方だと思いますが、前任者の貝原俊民さんは先ほど紹介したように地方制度調査会の臨時委員（学識経験者）になられていて、答申の中心となった専門小委員会の一人でもありました。現在、阪神・淡路大震災記念協会理事長ということですが、一〇年たつて大震災への手当ても一段落したので、責任を取つて知事を引退しケジメをつけたいということ、知事一五年目で昨年突然辞任された方です。

この貝原さんは見識があるなと思つたことがあります。それは平成の大合併を推進するために政府は合併促進のための全国リレーシンポジウムというものを、全都道府県で府県や地元新聞との共催というかたちで毎年のように開催しました。その内容を地方紙にでかでかと報じて広告料を稼がせ、世論操作をおこなつたというわけです。その第一巡目のシンポジウムの時、貝原さんが知事だつたわけですが、そういうことを県が政府と協力しておこなう必要はないということ、断りました。だから兵庫県は主催者に加わっていません。

兵庫県でも合併自体は進んだようですが、合併問題についても独自のスタンスを取つて対応した県です。

その後継者の井戸さんも、この道州制問題で骨のあることを言つておられます。井戸知事の意見は朝日新聞（〇六年二月一〇日付）の「私の視点 いま自治体で」欄に掲載された、「道州制より府県に任せよ」というものですが、「高校野球や国体の府県別対抗がなくなるかもしれない。」という文章で始まっていますが、要点を抜粹すると以下のようになります。

今後の府県のあり方を考えることは国全体の統治構造を根本的に見直すことである。成熟社会の統治構造は一つの事業は一つの主体が権限、財源、責任を持つておこなう「分配自立型」に転換した分権構造であるべきだが、現在の道州制論議は中央省庁を巻き込んだものになつていない。現状のまま導入しても国から地方への事業や財源の移譲が進む保障はなく、集権構造を温存したまま、府県合併が進むことになりかねず、道州内での一極集中、過疎化が進む。一国の人口、経済規模にも匹敵するほどの巨大な道州政府が、果たし

て憲法が想定している自治体といえるのか。兵庫県は摂津、播磨、但馬、丹波、淡路の旧五国からなる。日本海から瀬戸内海に及ぶ広大な県土を擁し、大都市や農山漁村の多彩な風土と生活文化を育んできた。その地の知事として、今以上に大きな道州が自治体であるといわれても実感がわかない。展望のない実験に賭けるよりもまず府県に任せてみてはどうか、府県は国からの権限移譲の受け皿として十分な実績と能力を持っている。地方分権の確立が成熟社会を切り開く道と信じるが故に、私は道州制に異議を唱え続けたい、と主張されています。

ちなみに私は、現在の都道府県は地域の単位としては一二〇年の歴史をもつ、なかなかのものがあると思います。この福岡県にしてもいろんな課題を抱えた特色ある地域がセツトになっています。たとえば都市と農村が連携して国土を保全していくとか中山間地の生活を支えるためにも都市住民の理解、交流、連携が必要だとか言われますが、そういうことを考える時にも一つの単位としては実に歴史的、社会的に意味のある

区域になっていると思います。

佐藤栄佐久・福島県知事の場合

井戸さんの記事の左側には、三月七日の西日本新聞に掲載された連続インタビュー「道州制 私の視点」の六回目に登場した佐藤栄佐久・福島県知事の、「粹組み論の先行を懸念」を紹介しています。御承知のように福島県には「合併しない宣言」を出して政府と堂々とやり合ってきた矢祭町があります。この一月に矢祭町で自治体問題研究所が協力して開催された第六回小さくても輝く自治体フォーラムには、全国から一、三〇〇名という多数の関係者が集いました。佐藤知事もかけつけ市町村の自律の気概を大切にしたいと激励しています。この福島県は人口二一〇万人ほどの県ですが佐藤知事はインタビューの中で、福島県は広大な県で東京、千葉、埼玉、神奈川を合わせて面積があり、生活圈を七つに分けて集中しないようにしてきた。道州になると人口集中と地域間格差が進む恐れがある。

現在の都道府県は平均人口が二七〇万人、米国には福島県より人口の少ない州が一五もある。道州になると巨大過ぎて住民から遠い自治体が誕生する。今なすべきことは過度に中央に集中している権限、税財源を地方に移していく三位一体改革のうねりをつくることだと主張されています。

浮ついた議論ではなくて、そこそこの地域でしっかりがんばるとともに、日本の中央政府そのものを民主化していくということが大切だということだと思いません。

〔補注：その後七月二三日、松江市で開催されていた全国知事会の定例知事会議では、知事会が設置していた道州制特別委員会の、導入の必要性を記した報告書を承認せず、結論を出すのは時期尚早だとして、討論の継続が決められた。慎重論が相次いだ結果だが、皮切りは「市町村合併の次は都道府県の（改革の）番だと、何となくムードに流され過ぎている。私は道州制に絶対反対だ」との兵庫県・井戸知事の強い口調での異議であったと報じられている。：西日本新聞七月一四付〕

〔補注：佐藤栄佐久・福島県知事はその後、実弟が県の公共工事の談合問題で逮捕されたなか、九月二七日に知事辞任。〕

以上紹介してきましたように道州制の導入にはかなりの問題、矛盾があり、本当に国民のためになるかどうかわからないという状況にあるだけに、なりふり構わぬ説明がやられています。基本のレジメの三ページ下段に、冒頭でふれた九経調主催の松本英昭・元自治事務次官の講演会の記事を紹介していますが、松本氏は「道州と新たな市町村像にも触れ、道州の議会や『長』の執務室は複数の都市で持ち回りが可能と述べた。」（西日本〇六・五・一一）と報じています。要するに九州で、もし道州制になったら、州都は今年は福岡市、来年は熊本市、再来年は鹿児島市に置くということもできるんです、だからとにかく実現しましょうということですよ。

道州制をめぐる歴史 その①…戦前・戦中

そこでレジメの四ページに移りますが、これまでは今回の答申の内容とそれに対する反応を紹介してきたのですが、これに至る歴史、ということがあったのかということ、振り返ってみたいと思います。このページに、内容的には戦後の一九五七年（昭和三二年）からですが、「道州制に関する主な提言」、「連邦制に関する主な提言」、「国の総合出先機関の設置に関する主な提言」という、三つの表があります。この三つの表でふれられている時期以前の、戦前と戦後初期について、まず取り上げたいと思います。

戦前の日本の「地方自治」の特徴づけについては、辻清明・東大教授の有名な「官治」という言葉があります。実は私たちが今日言うような地方自治とは言い難かったのでカギ括弧をつけていますが、辻清明さんは戦後日本の行政学の大御所といわれた方ですが、亡くなる前には中曽根内閣時代の第二臨調の委員もされ

た方です。「日本官僚制の研究」（東大出版会）や「日本の地方自治」（岩波新書）という名著を残されています。それらの著作で戦前の日本の「地方自治」は、「自治」ではなくて「官治」であったと見事に特徴づけられています。地方や住民が自ら治めるのではなく、官僚が治めるといえるものです。知事にしても国のお役人が出張してやって来ているわけです。市町村長も国がクビにできるといふ関係にあつたわけです。

そういう状況のなかで一九二七年（昭和二年）から二九年頃、いわゆる大正から昭和初期にかけての大正デモクラシーの頃ですが、まともな自治を求める運動の進展を受けて、政友会の田中義一内閣時代に「行政制度審議会」が設置され、知事公選（間接選挙）、国の行政区画・機構としての州庁設置（道州制）、婦人参政権などが検討されましたが、大半が不発に終わっています。

一九三〇年代の後半になると総力戦体制を狙って、道州制の導入論が盛んになってきます。四二年九月の内務省の内部文書・「州道制二関スル意見」では、導

入の論拠として「府県割拠等ノ弊」、「戦時諸国策ノ激活強力ナル徹底」、「各種特別地方官庁濫設ノ弊ノ防止」、「中央行政機構ヲ簡素強化セシメ之ヲシテ貞ニ国家的ニ重要ナル施策ノ樹立及ビ遂行ニ専念」などをあげています。(森邊成一「地方自治制度改革の歴史」による。以下も同様。自治体研究社刊「地方自治制度改革論」所収)

この「州道制ニ関スル意見」では、第一案が道庁設置で、第二案が州庁設置(府県は維持)、第三案として府県廃合がかかげられています。

もつとも中央集権が徹底したのが第一案で、①府県廃止と道設置、②長官は官吏、内務大臣の指揮監督を受ける、③道長官は国の地方出先機関の事務も管理、④中間連絡監督機関に格下げされた府県知事と地方事務所長・警察署長を指揮監督、⑤旧府県の事務の大半は地方事務所に移譲、⑥道議会は公選、⑦東北・関東・中部・関西・中国・四国・九州・北海道・樺太の九道を置くというものでした。

しかし第一案や第三案は大規模再編となり、戦時行

政に停滞を招く、間尺に合わないとして、連絡調整機関としての州庁設置の第二案のみが実現可能な案と、結論づけられたようです。実際には知事などの国の出先機関の長からなる、さらにゆるやかな協議体制である「地方行政協議会」が、四三年に九ブロックに設置されています。四五年六月には本土決戦に備え「地方総監府」に再編されています。

道州制をめぐる歴史 その②…戦後初期

ここで注目すべきことは、この戦時中に検討された三案のなかで、もつとも中央集権体制が徹底しているという第一案が、戦後一二年もたった新憲法下の一九五七年、第四次地方制度調査会答申としてよみがえったことです。

そこで戦後へと話が進みますが、一九四七年五月三日に現在の日本国憲法が施行されます。私はその四日前の四月二九日生れですが、同級生には憲子さんとか憲一君、あるいはそのものズバリ、憲法誕生からとつ

た憲生（のりお）君とか、憲法にちなんだ名前が多いのが特徴です。私の和裕というのは、オヤジによれば苦しくてつらい戦争が終わって生まれたお前たちには、平和で裕福に暮らしてもらいたいと思ったのでつけたとのことですが、本当は昭和天皇裕仁の誕生日に生まれたのでつけたのではないかと推測しています。しかしいずれにしても平和憲法に期待する、民衆の願いがこもった名前がつけられた世代だと思います。

この憲法と地方自治法は五月三日に同時施行されており、地方自治法は憲法付属法といわれています。ちなみに請願法、国会法、内閣法、裁判所法、検察庁法、皇室典範など国民主権、権力・統治機構に関する法律は憲法と同時施行です。そうしなければ旧憲法体制と根本的な違いを持つ新憲法体制は実施できないからです。そして地方自治法は日本における民主主義の推進力であり、憲法三原理といわれる国民主権、平和主義、基本的人権を保障する土台としての使命を持つ「第8章 地方自治」を、具体化した法律でした。

ところが、この「第8章 地方自治」に風穴が開け

られそうな事態に直面します。たとえば第8章には「地方公共団体」という言葉がありますが、GHQの原案にはありませんでした。具体的には自治体、県知事とか県議会、市長、町長とかの表現でした。それがいつの間にか、天皇制官僚の知恵によって「地方公共団体」という表現になりました。どうしたことかというのと、「都道府県は地方公共団体に入りません」という解釈が入り込む余地を作ったのです。なぜなら旧憲法下では都道府県知事は国のお役人で、都道府県はあくまで国の出先でしたから、地方公共団体とは市町村のことだということになります。現に新憲法下で政府官僚はそういう主張をしたことがありますが、都道府県は地方公共団体だとの最高裁判決も出され、現在では全く通用しない議論となっています。有名な九条第二項の「前項の目的を達するため」という規定も、「それ以外の目的であれば戦力を保持できる」という解釈の余地を生み出すための、官僚の似たような知恵で挿入されたものです。

その後の地方自治をめぐる動きとしては、一九四九