

道州制検討委員会

提言書

平成19年9月

山梨経済同友会

代表幹事 望月操三

// 望月政男

// 細谷憲二

はじめに

山梨県経済同友会道州制検討委員会は、2か年にわたって道州制、および山梨県にとっての道州制の意義について検討してきた。経済界の報告書は、道州制を前提として、どのような道州をつくっていくかというビジョンの提言書がほとんどである。

山梨県経済同友会道州制検討委員会では、もっと原理的にそもそも道州制の意味とは何か、日本国としても、また山梨県としても…、ということを問うてきた。

道州制自体の制度設計を提言するならばともかく、道州制の具体的な設計も決まっていない段階で安易に道州制を肯定して道州制ビジョンを掲げるのはあまりにも無責任だからである。

他の都道府県の状況を考慮すれば、詳細なビジョンを提起できる状態ではないことも1つの理由である。経済界から提案される多くのビジョンは、すでに歴史的に都道府県が緊密な関係を持っていることを基礎にしている（九州地域経済同友会、関西経済同友会など）。

第28次地方制度調査会答申で提起された南関東州に属する都道府県の連携は弱い。これは、まだ道州制が不確定だからという理由ではない。むしろ、山梨県以外の埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、という1都3県は、首都圏サミットとして以前から密接に連携し、より緊密な関係をつくり出そうとしている。

そうした中で、南関東州ビジョンについて構想することは意味がないとはいえないまでも、影響力がほとんどない。机上の空論として擲揄されることにもなりかねない。

山梨県では、東京都と一緒に道州をつくる提起はみられるものの、そのメリットやデメリットを研究しようという姿勢は弱い。そもそも、山梨県は県民に道州制を問いかけたことはないのではないだろうか。

東京都と一緒に道州という願望はそれでいいとしても、それが実現する保障はない。いまから、山梨県として道州制を位置づけ、必要とあらば周到な下準備をしなければ取り残される可能性もある。

そこで、山梨県経済同友会道州制検討委員会では、山梨県で道州制を考える上での必要な論点を提言する（第I部）。

その提言を解説するために、急浮上した道州制という最近の動向、道州制を

考える留意点、道州制構想とそれをめぐるさまざまアクター、第28次地方制度調査会答申を中心にした道州制の構想、をとりあげ解説している（第Ⅱ部）。

そして、最後にいくつかの資料を掲載している（第Ⅲ部）。

最後に委員会のアドバイザーとして貴重なご意見を賜り、また、本提言書の作成に多大なご尽力をいただいた山梨学院大学大学院教授江藤俊昭氏（第29次地方制度調査会委員）に委員会を代表して感謝申し上げます。

平成19年9月

山梨経済同友会道州制検討委員会
委員長 伊良原 龍夫

目 次

第Ⅰ部 提言：道州制についての提言－山梨県から全国に問う－

1. どのような道州制による新しい「この国のかたち」か？ 4
2. メリット、デメリットを把握すること 4
3. どこで道州を設置するか基準の明確化 6
 - (1) 南関東州における山梨県の位置 6
 - (2) 中央州における山梨県の位置 7
4. 道州の設置の政治的な見極め－予想されるシナリオ－ 8
5. 道州制についての提言－山梨県知事・議会への提案－ 9

第Ⅱ部 解説

1. 急浮上する道州制 11
2. 道州制と地方分権 12
3. 道州制を考える留意点－この国のかたちと自治を考える－ 14
 - (1) 道州制が台頭する背景 14
 - (2) 道州制でできること、できないこと－道州制の意義と課題－ 16
4. 道州制構想とそれをめぐるさまざまなアクター 18
 - (1) 道州制の構想－第28次地方制度調査会答申を中心に－ 18
 - (2) 推進派と想定される反対派 19
5. 道州制の構想－第28次地方制度調査会答申から考える－ 20
 - (1) 第28次地方制度調査会の論点 20
 - (2) 山梨県として留意する論点 22

第Ⅲ部 資料編

1. 第28次地方制度調査会答申の区割り案 24
2. 第28次地方制度調査会答申による道州が担うイメージ 27
3. 都道府県を越えた圏域のまとめ 28
4. 道州制の提言 29
5. 道州制反対の動向 31
6. 首都圏サミットの動向 32
7. 隣接都道府県の比較表 33

第 I 部 提言

道州制についての提言－山梨県から全国に問う－

1. どのような道州制による新しい「この国のかたち」か？

第 28 次地方制度調査会答申は、いまだ事務配分や税財源移譲の内容については明確ではないが、意図として地方分権を進めるための方策を模索している。しかし、道州制とはいってもさまざまである。どこに着地するか定かではない。

したがって、道州制は新たな「この国のかたち」をつくり出すものではあっても、その方向には、極論すれば地方分権を進める方向のほかに、もう 1 つの方向がある。いまだに中央集権制の再編を模索しているからである。与党からの提案はむしろその側面が強い。国の総合出先機関と広域自治体の混合的性格を持つ道州制（国の第一級地方総合出先機関とともに、広域自治体としての道州をつくるというものである。戦前の都道府県の性格を持った道州となる）の提案である。

道州制はすべてが肯定できるものではない。どのような道州制であれば、将来に向かった新たな「この国のかたち」をつくり出せるかを考える必要がある。ようするに道州制はなんでもいいわけではない。

2. メリット、デメリットを把握すること

地方分権をすすめ住民の生活向上につながり、国が機動的に動ける道州制であっても、メリットだけではなくデメリットも当然持つ。メリットをさらに進め、デメリットを是正する手法を開発しておく必要がある。予想される 3 つのデメリットと解決する方向を示唆しておこう¹。

① 各地域のアイデンティティが消失する

道州制導入に伴い地域の文化や歴史が消えるのではないかという危惧が想定できる。地域文化を担う住民、市町村が元気になるので、地域文化や歴史、

¹九州地域戦略会議道州制検討委員会の「道州制導入に伴う懸念への取り組み」を参照（九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006 年 10 月））。

個性が消滅することはない。むしろ、それらを発展させる容器をつくり出すことになる。産業振興でも道州圏域すべてを画一的に方向づけることはあり得ない。むしろ、地産地消を含めて産業連関を道州圏域でつくりだし、圏域内の地域はそれぞれ特性を生かした産業振興ができる。

⑥ 道州内の地域間格差が拡大する

道州内の地域間格差が想定される。過度の一極集中を排除する施策を実施する。道州制圏域どこに住んでも一定水準のサービスを受けられるようにする。また、社会資本整備が遅れている地域には、全体的計画の下で地域間格差是正の施策を実現する。

⑦ 県単位で事業を展開している企業の問題

都道府県単位で事業を展開している企業（テレビ局、新聞社、地域金融機関、交通など）は、道州制に伴って競争の激化が予想される。「住民にとっては競争原理によるメリットが生じ、企業も道州制導入をビジネスチャンスととらえることも可能である」。

予想されるデメリットを是正するこのような手法には、さまざまに考えられる。⑥⑦は、それぞれの地域の努力が不可欠ではあるが、道州政府の施策に負うところも多い。また、⑦は企業努力を基礎に地域経済が衰退しないような道州政府の施策を講じる必要がある。

そのためには、道州制設置後の住民自治、あるいは市町村の意向が道州政府に伝わらなければならない。道州制の長や議会議員の公選制は、人口の多い地域からの代表者で占められ、人口が少ない地域は軽視される傾向がある。それでも、人口の少ない山梨県のような地域を考慮した地域政策は可能である。そのためには山梨県地域が他の地域にはない存在意義を発揮することが不可欠である。

同時に、人口の少ない地域の意向が道州の政策に反映される制度設計が必要である。市町村合併の際に設定された地域自治区・地域協議会は、屋上屋を重ねるとともに、全体がみえないために地域エゴの原因となる可能性が高い。そのために、旧都道府県ごとの協議会設置は好ましいとは言えない。市町村代表からなる第二院の設計も1つの方法である。

3. どこと道州を設置するか の 基準の明確化

第 28 次地方制度調査会の意見交換会（山梨県甲府市会場）が山梨県で開催された（2005 年 8 月 4 日）。そこで、参考人となった山梨県知事（山本知事）も甲府市長（宮島市長）はともに道州制に賛成するとともに、東京都と同じ道州となることを要望している。知事は横内知事へと交代したが、道州制については賛成、しかも東京都と同じ道州となることを唱っている。

なぜ、東京都か、現時点では南関東州か、その可能性はあるのかどうかも含めて、検討しておく必要がある。

ちなみに、山梨経済同友会道州制検討委員会では、このほか中央州（仮称）として山梨県、静岡県、長野県、による道州設置の提案も出ている。

南関東州および中央州の両者は、それぞれ歴史や文化からみて説得力もある。しかし、これらの評価は、視点をどこに置くかによって異なり、判定しにくい。そこで、経済財政の側面と環境の側面から考えることにしたい。

(1) 南関東州における山梨県の位置

第 28 次地方制度調査会答申の区割り案である。南関東とは、（埼玉県- 入る案と入らない案がある）千葉県、東京都、神奈川県、山梨県である。国の地方支分部局を基礎にした区割りであり、現実性が高い。ただし、山梨県以外、歴史的に強固な連携ができていない。また、東京都あるいは区部地域が独立することも考えられる。

① 経済財政の側面。

南関東州は、総生産、一人あたりの税収、一人当たりの所得、いずれでもずば抜けている。現行では財政的なゆとりのある道州である。

同じ州ということで、住宅開発も盛んになるという期待もある。リニア・エクスプレスも実用化されれば、親近感も増すことになる。

しかし、巨大経済の中で山梨の経済位置は低い。市町村合併による過疎地域の扱いを受ける可能性もある。

	県民所得 (百万円)	製造品出荷額等(百万 円)	地方税収入 (千円)
千葉県、東京都、神奈川 県(うち東京都)	94,665,531 (49,850,659)	40,947,060 (11,306,063)	5,372,604,075 (3,936,024,812)
山梨県	2,280,685	2,239,228	93,217,738
全国	371,640,972	273,734,436	15,425,989,250
長野県、静岡県	18,220,280	21,647,158	676,456,032

注：松本英昭監修・地方自治制度研究会編集『道州制ハンドブック』ぎょうせい、2006年、より作成。

② 環境の側面

山梨県には、富士山を筆頭に首都圏の貴重な自然がある。南関東州には世界都市東京とともに、日本の象徴である富士山をはじめとした恵まれた自然が存在する。南関東州は、世界にもアピールできる州となる。観光という側面とともに、二酸化炭素の削減という点でも南関東州では山梨県は意味ある県となる。

しかし、豊富な自然の存在は、同時に、ゴミの処分場、墓地といった迷惑施設といわれるものが集積する可能性もある。

(2) 中央州における山梨県の位置

第28次地方制度調査会答申の区割り案にはない。したがって、現実性は高いとはいえない。

① 経済の側面

経済的に見れば、決して大きなものではない。それぞれの地域特性をいかした観光地になる。

この地域の大動脈となる中部横断道路建設による地域連携を強化した経済活性化も考えられる。

② 環境の側面

静岡県、長野県との中央州は、日本の貴重な自然である海から山までを配置する。伊豆半島から富士山・富士五湖、八ヶ岳、南アルプス、北アルプスといった日本有数の観光資源が存在している。

経済の中心である東京都に隣接した観光地として脚光を浴びる。観光という側面とともに、二酸化炭素の削減という点でも中央州は意味ある州となる。

4. 道州の設置の政治的な見極めー 予想されるシナリオー

第 28 次地方制度調査会答申を軸に予想されるシナリオを考えよう。

① 首都圏サミットの強調による山梨県の排除

第 1 案 (9 道州) の南関東州には、山梨県のほか、首都圏サミットで歴史を持つ埼玉県、東京都、神奈川県、千葉県が入る。そこで、山梨県を排除した南関東州は十分に考えられる。

② 首都圏サミットを強調するために山梨県を挿入

首都圏サミットをバージョンアップし、それを基礎に道州をつくるために、第 28 次地方制度調査会答申を尊重して、山梨県を入れる。ただし、位置づけは今後の課題である。付け足しか、富士山などを強調した観光や自然の導入か、ということは十分留意することが必要である。

③ 東京都独立に伴う山梨県排除

第 28 次地方制度調査会答申では、東京都については、不確定となっている。基本的には複数の都道府県の連合体となる。しかし、東京都を独立させる案もある。また、ほぼ 23 区も特別な地域として独立させることを別途考慮することも指摘されている。経済や財政を考えた場合、この方策は現実的である。

埼玉県、千葉県、神奈川県（および多摩地域と島嶼）での道州も構想できる。

④ 東京都独立に伴う山梨県挿入

東京都独立によって、衆議院議員比例選挙区と整合性を持たせる。千葉県、神奈川県、山梨県が州となる構想が浮上することになる。連携がほとんどないこと、他の県が豊かな経済力・財政力を持っていることにより、

山梨県は埋没する可能性もある。

⑤ 長野県、静岡県との中央州の設置

提案としては出されていない。東京都に隣接し、自然環境をいかした観光を打ち出すのであれば、この州は全国的な視点からも世界的な視点からも意味がある。

山梨経済同友会道州制検討委員会では、この 3 県に新潟県を加える案も出された。

⑥ 取り残される山梨県

南関東州が、山梨県抜きで動き、山梨県が取り残されることは考えられる。その場合、中央州の相手は別の州をつくっていることも想定できる。長野県は北関東州として、また静岡県は中部州、東海州として、である。

5. 道州制についての提言- 山梨県知事・議会への提案-

- ① 道州制の議論を県民に周知すること。最近の道州制をめぐる動向を県民にわかりやすく知らせ議論を巻き起こす必要がある。
- ② 道州制を地域住民の生活向上、自治の向上、経済の向上という視点から評価すること。道州制による住民自治のあり方を研究する。
- ③ さまざまなシナリオを構想し、メリット、デメリットを想定し、デメリットの解決策を構想すること。メリットを強調した議論が先行するが、デメリットをしっかりと見据えてその打開の方策も検討する必要がある。
- ④ 道州制の法制化以前から周到に準備すること。南関東州や中央州の都県との連携を深めておく必要がある。早急に調査研究を開始する。
- ⑤ 道州制は地方分権を進めるとすれば、憲法第 95 条の趣旨に則り、住民投票が望ましい。新たな自治をつくり出すとすれば当然であり、それを模索する。

- ⑥ 目的は住民の充実した生活にあるので、その視点から山梨県の良さ、資源を発掘すること（きらりと光る山梨）。どこの都道府県からも愛される山梨県をアピールする。

第Ⅱ部 解説

1. 急浮上する道州制

今日、道州制が急浮上している。第28次地方制度調査会の諮問事項には「道州制」が明記された。その諮問を受けて、2007年2月28日に「道州制のあり方に関する答申」を首相に提出している²。そこには、道州制についての考え方や課題だけではなく、区割り案も提案されている。道州制の原則、あり方、課題についての議論を踏まえてその後に区割りを考えるという手法ではなく、原則、あり方、課題とともに道州制の区割りを同時に提出したことは、道州制を一步も二歩も進める意欲が感じられる。

第28次地方制度調査会が前年の12月9日に提出した「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」の少なくない事項は、翌年の地方自治法改正に進んだが、道州制に関するこの答申はすぐに日本の地方制度改革につながるわけではない。

とはいえ、道州制の1つのかたちが実践されようとしている。道州制特別区域における広域行政推進に関する法が制定されたのである（2006年4月1日施行）。これは、北海道を対象に構想されたという。しかし、対象はそれだけではない。3以上の都府県の地域を対象にしている。道州制を先行させる制度設計だといえる。もちろん、国からの権限移譲はあるものの、国の地方支分部局の廃止や縮小を道州制の要件とするのであれば、この法律にはかなりの距離がある。しかし、道州制特別区域の設定、道州制特別区域における広域行政の推進についての基本理念、道州制特別区域基本方針の策定、道州制特別区域計画の作成及びこれに基づく特別の措置、道州制特別区域推進本部の設置等について規定し、道州制に向けてそのかたちの一端をつくりだしたといえる。

もちろん、この動向は第28次地方制度調査会の提案によるともいえない。その発想や考え方にも距離があるからである。また、自民党の道州制案がこの法案になったともいえない。同様に距離があるからである。とはいえ、さまざまなアクター（政府、官僚、政党、審議会、業界、その他の団体など）が道州制

² 地方制度調査会が道州制を答申したことははじめてではない。第4次はその典型である（地方案と県案が提示された）。また、第27次地方制度調査会では、都道府県合併を答申するとともに、次期地方制度調査会の検討事項に道州制を加えるといういわば越権とも思われる答申も行っている。

について提言しているのが今日である。その流れが、道州制特別区域における広域行政推進に関する法律に結実したといえる。

2. 道州制と地方分権

本年は、歴史的視点から考えると、地方分権改革のうねりをつくり出す第2期の最初の年にあたる。少子高齢化、人口減少といった今まで経験したことのない状況を迎え、従来以上に地方政府の役割が高まっている。福祉、教育、まちづくりにせよそれぞれ地域ごとの個性が必要である。大都市の政策と過疎地域の政策とが同じであるはずはない。それに応えるのは地方政府である。そこで、地方分権が大きな課題となっている。1995年には地方分権推進法が制定され、それに基づく地方分権推進委員会が設置され、同委員会は5次にわたる勧告を提出した。その勧告に基づき地方分権一括法が制定され施行された（2000年4月）。地方政府の首長は住民から直接選ばれる住民の代表であるとともに、中央政府の機関として動かざるをえない機関委任事務といった中央集権制度の象徴を廃止するなど、中央省庁の地方政府に対する関与の緩和が行われた。

並行して、基礎自治体である市町村合併の推進が行われていた（平成の大合併）。3200程度あった市町村が、1820程度に激減した。この合併は、地方分権改革に伴う受け皿整備の意味はある。同時に、中央政府の財政危機のために地方に対する補助金カット、および地方政府自体の財政危機による行政改革の意味もあった。

地方分権改革が進行してきたとはいえ、地方政府は中央政府からの補助金をあてにせざるをえないという財政的な課題も残った。また、地方政府という団体の自治を強化するだけではなく、住民自治を強化する課題も残っている。前者は、三位一体改革として一応集結した（税財源の移譲、国庫支出金の削減、地方交付税の改革）。

なお、その後も地方分権改革は進んでいるが、本年はそのうねりをもう一度つくる歴史的な年である³。そのうねりを高揚させる制度が設置されたからである。地方分権改革推進法が2006年12月に可決され、それに基づく地方分権改革推進委員会が2007年4月に設置された（3年間）。また、地方制度改革を長年

³ 地方分権推進法に基づく改革から今日までを第1期地方分権改革と呼び、本年からの分権改革を第2期地方分権改革と呼ばれるようになった。

担ってきた地方制度調査会の第29次が2007年7月に立ち上がった（2年間）。また、道州制を議論し提言する道州制ビジョン懇談会が2007年1月に設置されている（3年を目途に道州制ビジョンを策定）。

道州制も、この地方分権改革の課題の1つに明確に位置づけられている。第28次地方制度調査会の道州制答申を受ければ、地方分権改革推進委員会の課題はそれを進めることであつたはずである。しかし、道州制を前面に掲げることは、それが構想されない以前は、ほかの分権課題も棚上げになる可能性がある。地方分権改革推進委員会は、道州制を現時点では課題としていない。道州制の議論は、国と地方の役割分担をめぐった制度改革の提言を終えた後になると予測できる。また、第29次地方制度調査会の諮問事項には、道州制ではないとはいえないまでも、基礎自治体改革を対象としている。道州制ビジョン懇談会が、他の2つの会議とどのような関係を持ち、道州制議論がどの程度進むかは定かではない。この意味では、都道府県改編、道州制問題は、第Ⅲ期の地方分権の課題ともいえる⁴。

しかし、全国的な制度改革がどのようなものになるにせよ、いまからそれぞれの地域で自治のあり方を問う必要がある。それは既存の基礎自治体の自治のあり方を問うだけではない。それぞれの都道府県民が、道州制の意義を踏まえ道州制を設置するのであれば、どの都道府県と道州を設置するかを考えておく必要がある。というのは、全国一律に行うという考え方もある。第29次地方制度調査会の主答申はこのトーンである。しかし、国で決めて全国一斉というのは分権にはなじまない。できるところから道州を設置することになる。第29次地方制度調査会答申は、「ただし」書きで、先行して道州に移行できるとしている。また、すでに指摘した道州制特別区域における広域行政推進に関する法の主旨も全国一律ではない。そこで、いまから主体的に道州制を考え具体的に提案することが必要である。

3. 道州制を考える留意点ー この国のかたちと自治を考えるー

⁴西尾勝「道州制について」

(1) 道州制が台頭する背景

① 都道府県の空洞化

「平成の大合併」は一段落した。3200 強あった市町村は半数弱まで激減した。そこで都道府県の役割を見直そうという議論は当然起こってくる。市町村合併が進んだ県では、数が少ない上に県を置く意味はあるのか、という議論が出てきた。山梨県の 42 市町村は 28 に激減した。そこで、山梨県では、道州制の議論の前に、市町村合併の進行の中で、郡を中心に配置されていた地域振興事務所は解体した。その後の県のあり方は模索されているとはいえないが、県の役割、および道州制に向けた議論は当然でてくることになる。

この「平成の大合併」の動向と密接に関係するが、大規模となった市が特例の市として制度化された。政令指定都市だけではなく、中核都市、特例市の設置である。これらの市は、程度の差はあれ、都道府県の権限が移譲されている。そこでは、県の権限は空洞化している。神奈川県では、県議会議員はこうした市から選出された議員が多いにもかかわらず、選出地域の県の権限はすでにそれぞれの地域に移譲されている。その議員の役割が問題となっている。

基礎自治体の足腰が鍛えられることにより、広域自治体としての都道府県の役割がなくなったとはいえないまでも再考されるようになった。

② 地方分権のいっそうの推進

すでに指摘したように、本年は地方分権のうねりをもう一度つくる歴史的な年である。そのうねりを高揚させる制度が設置されている。第 I 期地方分権改革の課題が達成されたわけではない。

変動する国際社会への対応

- 冷戦構造の終結、地球環境問題の顕在化など国際調整課題が増大
- 国は国家の存立にかかわる課題に重点的に取り組み、地域の問題は地方公共団体が主体的に取り組む方向へ

東京一極集中の是正

- 東京圏への過度の集中は、生活環境のあらゆる方面に弊害をもたらすとともに、大規模災害に対するもろさの主因に
- 政治・行政上の決定権限を地方に分散するとともに、地域の産業・文化を支える人材を地方で育て、地域社会の活力を取り戻すことが必要

個性豊かな地域社会の形成

- 国民の価値観の多様化を踏まえれば、ナショナルミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズに応じて地域住民の自主的な選択に委ねるべき
- その結果、地域の自然、歴史、文化に即した個性的な地域社会の形成へ

高齢社会への対応

- 高齢社会においては、保健、医療、福祉、生涯学習のサービスを総合的に提供することが必要
- 縦割りの行政システムを乗り越えて、住民に身近な市町村が総合的に高齢者対策に当たることが望ましい

出所：地方分権推進委員会資料

これに対応するための制度改革が地方分権である。その際、従来の地方自治体の2層制、つまり道州制の設置ではなく〈都道府県-市町村〉体制も考えられないわけではない。道州制が必要となる理由の1つとして、河川管理や森林管理があげられている。山梨県を想定すれば、水系でも大きくは3つに分かれる。富士川水系（静岡県との連携）、多摩川水系（東京都との連携）、相模川水系（神奈川県との連携）である。県を超えた管理のあり方を問うことは必要だが、都道府県単位を考えた場合、1つの道州という意味での整合性はとれない。また、森林管理でも同様である。山梨県には、秩父山系（埼玉県、長野県との連携）、八ヶ岳山系（長野県との連携）、南

アルプス山系（長野県、静岡県との連携）がある。

とはいえ、道州制の意味はある。産業振興である。一方では、コンパクト・シティが唱えられるようになった。ここでは市町村の役割が高まっている。他方で、空港などのインフラ整備、有害物質対策、環境対策、観光振興政策、地産地消、といったことは、より広い観点からの施策が重要となる。

③ 隠された理由- 現実的な改革のための根拠-

地方分権改革、その中でも道州制の提起は、国の役割の限定にある。したがって、省庁の行政改革が一挙に進む。とりわけ、国の地方支分部局の縮小廃止である。現実的に考えれば、人と権限の受け皿が必要である。一気に都道府県にということは可能である。しかし、国家公務員が従来の都道府県職員に移ることは、さまざまな軋轢を生じさせることになる。また、従来国の地方支分部局は、都道府県を超えた広域的な権限を有していた。これを都道府県に分割するのは、その広域性という特性にてらして困難だと考えられる。

そこで、地方支分部局の区域を中心に、それらの権限を統合した道州の権限が想定できる。後述するような第 28 次地方制度調査会答申が提起した 3 つの区割り案はどれも「現在、各府省の事務を分掌させるため全国を区分配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ものである」。

もちろん、国の論理による下請け機関の再編であってはならない。中央集権から地方分権への改革が本道だからである。したがって、「下請け機関の再編」が隠された理由だとしても、それを逆手に取り、それぞれの地域が活用できる制度として、人事配置も権限も再考すればいい。

(2) 道州制でできること、できないこと- 道州制の意義と課題-

① 道州制の意義

道州制によって達成できることを考えたい。いわば道州制を目指す 5 つの理由である⁵。ここでは、山梨県にとってというより、「この国のかたち」

⁵九州地域戦略会議道州制検討委員会は道州制を目指す 6 つの理由を提起している。これを参考

を考える視点から、道州制の全体的な意義を確認する。ただし、この意義は可能性であって、必然的になるというものではないことを留意するべきである。

⑨ 道州制による地域を活性化し、住民の生活を豊かにする

成熟化された社会では、全国画一的な施策ではなく、それぞれの地域の文化、歴史、実状に即した施策が必要である。また、経済圏域を考えれば、基礎自治体単位、都道府県単位ではなく、より広い圏域も必要である。道州による地域が一体となることによって、都市間競争時代における生き残りが可能となる。

⑩ 中央集権システムを改革する

国は、国家の存立に関わるものに限ることによって、その政策能力を高めることになる。外交、防衛、通貨管理、ナショナル・ミニマム以外のものを国から隔離すれば、国は新たな時代の課題に機敏に的確に対応できる。国からの移譲は、まずもって国の地方支分部局の権限の移譲となる。都道府県より広域的なものも含まれることにより、道州制が必要となる。

⑪ 市町村制度と都道府県制度を改革する

地域住民の生活を充実させるには、基礎自治体の権限財源を充実させることが必要である。そうだとすれば、都道府県が二重行政となる。広域的な事業は残ることから、それを束ねる道州が必要である。

⑫ 国と都道府県の二重行政を解消する

国と都道府県が類似の政策を実施している。たとえば、雇用政策では、ハローワークや厚生労働省の複数の外郭団体が行うとともに、都道府県でも独自の雇用対策を行っている。二重行政のなにもものでもない。

⑬ 国と地方の危機的な財政状況を改善する

国、道州、市町村の役割を明確にすれば、二重行政や地方の国への依存体質はなくなる。そのために、二度手間も解消できるし、補助金業務事務に負われていた事務も廃止することができる。

にして道州制の意義を考えたい（九州地域戦略会議道州制検討委員会「道州制に関する答申」（2006年10月）。ただし、内容は異なる。

② 道州制による想定される問題点と打開の方向（再掲）

制度改革には、メリットとともに想定できるデメリットもある。デメリットの解決が可能かどうかを考えることも必要である⁶。その方向での取り組みも、あくまで、可能性である。

① 各地域のアイデンティティが消失する

道州制導入に伴い地域の文化や歴史が消えるのではないかという危惧も想定できる。地域文化を担う住民、市町村が元気になるので、地域文化や歴史、個性が消滅することはない。むしろ、それらを発展させる容器をつくり出すことになる。産業振興でも道州圏域すべてを画一的に方向付けることはあり得ない。むしろ、地産地消を含めて産業連関を道州圏域でつくりだし、圏域内の地域はそれぞれ特性を生かした産業振興となる。

② 道州内の地域間格差が拡大する

過度の一極集中を排除する施策を実施する。道州制圏域どこに住んでも一定水準のサービスを受けられるようにする。また、社会資本整備が遅れている地域には、全体的計画の下で地域間格差是正の施策を実現する。

③ 県単位で事業を展開している企業の問題

都道府県単位で事業を展開している企業（テレビ局、新聞社、地域金融機関、交通など）は、道州制に伴って競争の激化が予想される。「住民にとっては競争原理によるメリットが生じ、企業も道州制導入をビジネスチャンスととらえることも可能である」。

4. 道州制構想とそれをめぐるさまざまなアクター

(1) 道州制の構想- 第 28 次地方制度調査会答申を中心に-

すでに指摘したように、第 28 次地方制度調査会は、道州制について諮問され、それについて答申した。区割り案も提示した。今日の道州制を促進したのは、第 27 次地方制度調査会だといってよい。道州制の前段ともいうべき、

⁶ここでも、九州地域戦略会議道州制検討委員会の「道州制導入に伴う懸念への取り組み」を参照。

都道府県の合併を提案している。同時に、「引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとする」と提案するとともに、「現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い道または州を設置する」という方向も出していた。

第27次地方制度調査会は、今後の道州制の軌道をつくったといえる。都道府県を廃止する。道州を創設する。国の役割を国が果たすべき役割に限定し、国の多くの権限を地方に移譲する。道州の長と議会の議員は公選とする。このような方向で第27次地方制度調査会は今後の道州制の議論に枠をはめていた。

そもそも、道州制はこの方向だけではない。

- ① 連邦制。アメリカ合衆国などのような連邦国家に変える構想である。
- ② 非自治体化＝国の第一級地方総合出先機関。地方総監府や地方庁と呼ばれるものである。
- ③ 国の総合出先機関と広域自治体の混合的性格。国の第一級地方総合出先機関とともに、広域自治体としての道州をつくるというものである。戦前の都道府県の性格を持った道州となる。
- ④ 都道府県を残した上でのより広域的な道州を付加。都道府県はそのまま残し、その上により広域的な自治体である道州を設置する。
- ⑤ 都道府県を廃止したより広域的な道州の設置。現在の広域自治体である都道府県を廃止して、それに代わるより広域的な自治体である道州を設置する。

第27次地方制度調査会は、そのうち⑤の「都道府県を廃止したより広域的な道州の設置」を方向づけた。それを受けて、第28次地方制度調査会はこの方向で具体的な提案を行っている。

(2) 推進派と想定される反対派

- ① 推進派。政府、都道府県からだけではなく、民間、特に経済界から道州制の提言がだされている（資料4参照）。日本商工会議所、全国経済同友会などは、道州制を提言している。また、九州経済同友会は九州地域の道州

の具体的ビジョンを提言している

- ② 反対派。第 28 次地方制度調査会の道州制に対して反対もある。今後の制度化にあたっては、反対の配置が変わる可能性もある（資料 5 参照）。道州制が進めば次のような反対派が登場することが想定される⁷。
- ㉑ 国の各省庁。各省庁の権限を手放し、国家公務員を大幅に地方公務員に切り替えることになるだろう。官僚機構が反対する可能性である。
 - ㉒ 都道府県。都道府県庁は解体され、業務の多くは市町村に移管される。それに伴い都道府県職員は市町村に移る。また、残った職員は、国家公務員から地方公務員になった人たちとともに仕事をする。その心配は絶えないがゆえに、反対するという可能性である。
 - ㉓ 小規模市町村。市町村のうち政令指定都市、中核市、特例市は、国と直接交渉した方が簡単なので、都道府県の廃止には賛成する。しかし、小規模市町村は、従来都道府県の支援を受けてきた。そこで、都道府県がなくなる道州制に小規模自治体が反対する可能性である。
 - ㉔ 都道府県単位の民間企業・業界団体。各種の業界団体は、都道府県単位で結集しているので、道州制に伴い再編せざるをえなくなる。また、都道府県単位で事業を展開している企業（テレビ局、新聞社、地域金融機関、交通など）は、道州制に伴って競争の激化が予想される。こうした理由から、経済界からの反対の可能性もある。

5. 道州制の構想－第 28 次地方制度調査会答申から考える－

(1) 第 28 次地方制度調査会の論点

第 28 次地方制度調査会の道州制の答申を参考に道州制構想を確認しておきたい。地方制度調査会は首相の諮問機関であり、その答申の多くは地方自治法の改正など実際の制度改革につらなっているからである。

- ① 道州制の導入。都道府県に代えて道州を配置する。地方公共団体は、道

⁷ 西尾勝「道州制について」

州と市町村との二層制となる。

- ② 道州の区域。都道府県を合わせた区域となる。地方支分部局の統轄区域を基準にした3つの区割り案が提出される。確定方法は、国は道州の予定区域を示す。都道府県は、区域内の市町村の意見を聞き、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。
- ③ 道州の移行方法。同時進行を原則とする。協議により異なる時期もある。つまり、「ただし、関係都道府県と国の協議が調ったときには、先行して道州に移行できる」。
- ④ 道州の事務。都道府県の事務は大幅に市町村に移譲する。道州は広域事務に徹する。
- ⑤ 道州の機関。議会を置き、その議員は住民が直接選挙する。執行機関として長を置く。長は、住民が直接選挙。長の多選は禁止する。
- ⑥ 道州と国及び道州と市町村の関係調整。道州に対する国の関与については、機関委任事務制度は設けない、適正な処理が必要な場合は法的受託事務とする。また、必要な場合は、当該事務に関する各大臣が、道州に対し監査を求めることができる仕組みを導入する。道州と市町村の関係調整のための仕組みをもうける。
- ⑦ 大都市等に関する制度。大都市圏にふさわしい仕組み、事務配分の特例、税財政制度等を設ける。また、東京（特別区の区域）は、その特性に応じた特例を検討する。
- ⑧ 都道府県であった区域の取り扱い。都道府県は廃止になるが、その名称や区域は、社会経済活動において引き続き利用されることも考えられる。都道府県であった区域（これをさらに区分した区域）について一定の位置づけを与えることも考えられる。
- ⑨ 道州制の下における地方税財政制度。道州制の導入にあたって、税源を移譲するが、道州の税財政制度は遍在度の低い税等を中心に構築する。

道州制導入の是非を決めるにあたっての大きな基準である事務配分、これに伴う税財源の移譲については未だ方向の確認のみである。そこで、この時点で賛否は困難であるが、山梨県としても留意する事項がある。

(2) 山梨県として留意する論点

第 28 次地方制度調査会答申から山梨県として留意する論点を確認しておきたい。

1 つは、区割りについてである。山梨県が属する道州では、山梨県以外ではすでにしっかりとした広域制度ができあがっている。山梨県が入る余地があるのかどうかということである。

区割り案すべては、山梨県は東京都とともに道州を設置する。第 1 案（9 道州）は、南関東：埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、である。第 2 案（11 道州）は、南関東：千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、である。第 3 案（13 道州）も、南関東：千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、である。第 2 案（11 道州）、第 3 案（13 道州）はともに、南関東州で千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、である。第 1 案（9 道州）は、それに埼玉県が加わっている。国の地方支分部局を基準に区割り案ができています。しかし、この 4 都県、あるいは 5 都県の連携は弱い。

むしろ、山梨県をはずした 1 都 3 県は、従来から首都圏サミット（1979 年発足、今日 8 都県市首脳会議＝埼玉県、千葉県、東京都及び神奈川県の知事並びに横浜市、川崎市、千葉市及びさいたま市の市長）を設置し、さらにこの動きを強化している。

首都圏サミットは、首都圏における広域的な諸課題の解決に向けて、協調した取組を進めるとともに、都市問題解決やまちづくり等において共同・連携した対応を図るなど、協調して広域行政を推進している。さらに広域連合構想も打ち出されている（資料 6 参照）。

長期にわたった連携は、強固なものである。南関東州であれば、そこに山梨県が入ることになる。入る意味はあるのかどうか、問われることになるだろう。

もう 1 つは、先行的に道州が設置できることである。このために、山梨県が属する道州がなくなる可能性もあることである。確定方法は、国は道州の予定区域を示す。都道府県は、区域内の市町村の意見を聞き、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。

山梨県は、長野県と静岡県とも隣接している。これは、第28次地方制度調査会が提案した区域ではない。道州制の同時進行を想定しているが、「ただし、関係都道府県と国の協議が調ったときには、先行して道州に移行できる」。長野県や静岡県がそれぞれの区域で道州を設置し、山梨県は南関東州での調整に失敗するとすれば、取り残されることになる。

第28次地方制度調査会答申から山梨県として留意する論点から言えることは、道州制の是非は明確ではないものの、すでに首都圏サミットのように強化な広域行政が行われており、山梨県がそこに入るとすればその論理を明確にさせる必要があるし、道州制が決まってからこれらと関係を結ぶとすればあまりにも遅きに失することが想定できる。

しかも、先行して道州が設置されるのであれば、山梨県は取り残されることも考えられる。

そこで、道州制の全貌が見えない中で、賛否を主張することは早計であるとしても、今から道州が想定される地域とも密接な関係をつくり出すことも必要だろう。その前提として、山梨県の地域の特性を全国に発信することが必要である。存在感を全国に知らしめることである。