

タイトル	実現しない 道州制 と実現した道州制特別区域法
著者	佐藤, 克廣
引用	開発論集, 79: 161-172
発行日	2007-03-31

実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法

佐藤 克 廣*

はじめに

2006年12月、165国会において「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」(以下、「道州制特別区域法」, ないし, 単に「法」という)が, 参議院において可決され, 成立した。いわゆる〈道州制〉と「道州制特区」は, 別物であるとする議論がある¹⁾, 実際, 似て非なる特徴を持っているとあって過言ではないものがある。本稿では, 成立した道州制特別区域法の内容を検討するとともに, 一方の実現しない〈道州制〉について, その実現可能性の有無を探ることを目的とする。付随的に, 道州制特別区域法が全国的〈道州制〉につながる可能性があるかについて, 若干の示唆を行うこととする。

道州制特別区域法は, 2000年地方分権改革の流れの一環として, 地方分権に資することを目的の一つとしている。法案審議中に筆者らは, この法案自身が目的とする地方分権の推進, 地方の自立的発展に寄与するものであるかどうかを, 法案の各条文に記載されている内容から検証すると同時に, 法案に規定されていない側面からも検証した²⁾。その結論は, 「目的が, 地方分権の推進と行政の効率化であるにも関わらず, 規定内容が目的に適合していないと思われる³⁾」とするものであつ

た。本稿では, その結論を維持しつつ, 一方の〈道州制〉が, 現実的な政策課題として取り上げられることには陰に陽に異論があることと対比して検討する⁴⁾。

1. 〈道州制〉と〈道州制特別区域〉の比較

検討に先立ち, 道州制特別区域法でいう「道州制特別区域」が, いわゆる〈道州制〉とどのように異なるのか明らかにしなければならないだろう。〈道州制〉については, いくつかの異なる考え方があり, それらについて, 筆者は, すでに「呉越道州」「道州異夢」ともいうべき状況であることを論じたことがある⁵⁾。〈道州制〉については, その位置づけを地方自治体とすることについては, 現在ではほぼ一般の合意が得られているのではないかと思われる。第27次地方制度調査会答申が, 地方自治体としての道州の設置に途を開き, その後の, 第28次地方制度調査会における答申が, それをほぼ確実なものにした。若干の例外はありうるが, 今日において〈道州制〉を論ずる文脈は, 地方自治ないし地方分権の拡充を前提としていると言ってよい。

地方自治体としての道州という考え方をほぼ確実にしたと思われる, 第28次地方制度調

* (さとう かつひろ) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

査会が2006年2月に内閣総理大臣に提出した『道州制のあり方に関する答申』（以下、「28次地制調答申」という）を振り返りつつ、道州制特別区域法と比較することを検討の手始めにしてみよう。

28次地制調答申では、道州を地方自治体と位置づけたほかにも、現在の都道府県を廃止すること、道州への移行は、全国同時に行うこと⁹⁾、などが盛り込まれている。以下では、第28次地方制度調査会が提示している〈道州制〉を前提にして、今回の道州制特別区域法の制度との共通点と相違点を明らかにする。

28次地制調答申が示す道州と、道州制特別区域法の道州制特別区域との共通点は、

- ①地方分権の推進及び地方自治の充実のための制度であること、
- ②広域的な行政課題への対応を可能とする組織であること、
- ③国と地方を通じた効率的な行政システムの構築に資する組織であること、
- ④地域が自立し活力のある圏域となることに資する組織であること、

といった側面である。これらの側面は、多くの〈道州制〉論議のなかで指摘されているので、ここでは、その内容の紹介は省略する。

一方、これらの〈道州〉と〈道州制特別区域〉の相違点は、以下の点にある。

第一は、この法が主として北海道地方を対象としていることである。

第二は、区域についての違いである。道州制特別区域法は、北海道地方及び三以上の都府県の全域を含む地方を〈道州制特別区域〉の対象としている。28次地制調答申では、沖縄県や東京都を独立した道州とする可能性を示しているが、法では、こうした単独の都府

県が道州制特別区域に移行することは認められてない。

第三は、それぞれの組織が担う事務についての違いである。28次地制調答申では、現在都道府県が実施している事務を大幅に市町村に移譲することを前提にしているのに対して、法の道州制特別区域を管轄する〈特定広域団体〉は、法令の特例措置の実施を主眼にしており、市町村との関係は明確ではない。また、28次地制調答申では、法定受託事務とされているものについても、できる限り自治事務とすべきこと、道州が担う事務に関する事柄については、国の法律も大綱的・大枠的で最小限の内容に限り、できる限り道州の自治立法に委ねることとすべきであること、としている。これらの視点は、法には明確には示されていない。

第四は、28次地制調答申の〈道州〉は、議会や執行機関の組織について提案を行っているのに対し、法の〈特定広域団体〉については、その点が必ずしも明確ではない。

第五は、28次地制調答申では、基本的に〈道州制〉の導入は全国一斉に行うこととされているが、法では、〈道州制特別区域〉は、北海道地方で先行することとなっている。その他の〈道州制特別区域〉がどのような手続を経て政令で定められるかは、明確ではないが、おそらく可能な地域から順次政令で定められるということになるだろう。

第六に、法では、〈道州制特別区域〉や〈特定広域団体〉といった用語は定義されて使われているものの、〈道州〉についての定義はなされていない。

第七に、28次地制調答申では言及されている、〈道州制〉を導入した場合の地方税財政制

度の検討について、法では、北海道地方について〈交付金〉制度を導入することとしているものの、それ以外の地方税財政制度については明確に示されていない。

以上のような相違点からみて、目的は類似しているものの、一般に〈道州制〉と考えられている制度と、法に示されている〈道州制特別区域〉とは、異なる制度であると結論できる。

2. 道州制特別区域法の概要

道州制特別区域法は、五つの章に分かれた三十三の条文と附則からなっている。第一章は総則、第二章は道州制特別区域基本方針、第三章は道州制特別区域計画に基づく特別の措置、第四章は道州制特別区域推進本部、第五章は雑則となっている。以下では、その主な内容を見てみよう。

(1) 総則

第一条では、地方分権の推進及び行政の効率化に資すること、北海道地方その他の各地方の自立的発展に寄与することを法の目的としている。

第二条では、用語の定義がなされている。最初に「道州制特別区域」と「特定広域団体」が定義されているが、やや複雑である。北海道地方は政令で定められた場合「特定広域団体」としての道となり、道の管轄区域が同時に「道州制特別区域」となる。それ以外の都府県については、自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる三以上の都府県の区域の全部を含む地方の区域全部を含む都府県であり政令で定めるものを

実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法

「特定広域団体」といい、その都府県の区域を「道州制特別区域」という⁷⁾、とされる。そのほか広域行政、法令の特例措置、特定事務等についての定義がなされているが、それらについては省略する。

第三条では、基本理念が示されている。基本理念は、大きく三つ掲げられている。一つは、資源を有効かつ適切に組み合わせた一体的活用を旨とすること、第二は、地域特性に配慮した住民福祉の向上ならびに経済及び社会の発展に寄与すること、第三は、国と特定広域団体との適切な役割分担及び密接な連携の下に特定広域団体の自主性及び自立性を十分に発揮されることを旨とすること、である。

(2) 道州制特別区域基本方針

第五条では、政府が広域行政の推進に関する基本的な方針（「道州制特別区域基本方針」）を定めなければならないとされている。この基本方針は、道州制特別区域推進本部が作成し、内閣総理大臣は、この案の閣議決定を求めなければならない。

第六条では、特定広域団体による道州制特別区域基本方針の変更についての提案を規定している。特定広域団体は、素案を添えて変更を提案できるが、その場合、あらかじめ、関係市町村の意見を聴いた上、当該特定広域団体の議会の議決を経なければならないとされている。道州制特別区域推進本部の議を経て、変更が必要とされた場合、内閣総理大臣は、本部の作成した基本方針の変更案について閣議の決定を求めなければならないとされている。また、道州制特別区域推進本部の議を経て、変更の必要がないとされた場合は、遅滞なく、その旨及び理由を提案した特定広

域団体に通知するとともに、インターネットの利用その他適切な方法により公表しなければならないとしている。

(3) 道州制特別区域計画に基づく特別の措置

第七条では、特定広域団体が、道州制特別区域基本方針に基づいて、道州制特別区域計画を作成することができるが規定されている。この計画を作成するときには、特定広域団体は、あらかじめ、関係市町村の意見を聴いた上、特定広域団体の議会の議決を経なければならない、とされている。また、基本計画を作成したときは、特定広域団体は、遅滞なく内閣総理大臣に提出するとともに、公告しなければならない、とされている。計画の変更についても同様である。

この基本計画には、特定広域団体が道である場合は、砂防法の砂防工事、森林法の保安施設事業、道路法七条に規定する道道（いわゆる開発道路）の改築事業、河川法第五条に規定する二級河川の改良工事で、自ら実施しようとするものの内容を含めることとなっている。

すなわち、北海道のみに移譲される事務事業として第七条第二項第四号が定めるのは、直轄通常砂防事業の一部⁹⁾、民有林野の直轄治山事業の一部⁹⁾、いわゆる開発道路に係る国直轄事業¹⁰⁾、二級河川に係る国直轄事業¹¹⁾の四項目である。これらのうち、開発道路は、北海道だけにある特例であり、二級河川の国直轄事業は、沖縄県に同種のものがあるだけの特例である。これらは、他都府県においては、知事の権限に属することになっている項目である。

なお、道路については、北海道内のすべて

の国道について、国土交通大臣が道路管理者となって管理を行っており、他都府県では指定区間外の国道は知事が道路管理者となっているのに対し、北海道においては、知事が道路管理者となる国道はない。

河川についても、都府県では、知事が河川管理者となり管理を行う一級河川の指定区間について、河川法第九六条、河川法施行令第四〇条に基づき、国土交通大臣が道の開発のため特に必要と認めて指定した区間（「特別指定区間」）内の一級河川の改良工事等については、国土交通大臣が事業を行うこととなっている。つまり、北海道においては、都府県知事が通常保有している権限について、知事の権限に属さず、国土交通大臣等に権限が留保されているものがある。

道州制特別区域法案の策定をめぐる議論においては、きわめて初期の段階では、こうした北海道における特例について、これを廃止すべきであるという議論も若干見られたものの¹²⁾、法案策定過程では、こうした議論は殆どなされなかったと言って良いだろう。〈道州制〉という冠はつくものの、こと北海道に関して言えば、都府県並みの権限移譲さえ念頭に置かれていないことになる。これが「地方分権のモデル的な取組¹³⁾」と言えるのかどうかは疑問であろう。北海道に関して言えば、国から道庁への若干の権限や事業の移譲になるにしても、これらの北海道に適用される項目は、他都府県では、ほとんどがすでに知事の権限に属しているものであり、都府県の地方分権のモデルとはならないと言えよう。

第十条では、道州制特別区域計画に定められたものについて、計画期間内に限り、法令の特例措置を適用するとされている。

第十一条以下、第十六条までは、適用される法令の特例措置を定めている。

法上は、七項目の特例措置となるが、一般には、大きく四項目にまとめられている。

第一は、権限の種類としては同種の四項目で、児童福祉法¹⁴⁾、生活保護法¹⁵⁾、母子保健法¹⁶⁾に係るものである(第十一条、第十二条、第十五条)。これらの法律では、児童その他が医療などの扶助を必要とする場合、扶助等を行える医療機関や介護老人福祉施設の指定を行うこととなっている。この指定に関し、国が開設している医療機関等については、厚生労働大臣が指定を行うことが法定されている。この指定権限を、特定広域団体の知事に移譲するとするものである。

第二は、通商産業大臣が行う、商工会議所の定款の変更の認可、解散の認可を、特定広域団体の知事に移譲すること(第十三条)である。

第三は、厚生労働大臣が行う調理師養成施設の指定を、特定広域団体の知事に移譲すること(第十四条)である。

第四は、環境大臣が行う麻酔の作用を有する劇薬を利用した危険猟法による鳥獣の捕獲等の許可を、特定広域団体の知事に移譲するもの(第十六条)である。

北海道は、道州制特区に関わる権限移譲について、一三項目の提案を行っていた¹⁷⁾。このうち、調理師養成施設の指定、国が開設する医療機関等についての指定、鳥獣保護法の危険猟法の許可、民有林直轄治山事業の一部、直轄通常砂防事業の一部、商工会議所に対する監督の一部が認められたのみである¹⁸⁾。項目数だけを見ると、一三項目中六項目が認められたように見えるが、実際は、北海道の提

実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法

案の該当する項目の一部が認められたのみである。たとえば、調理師養成施設の指定に関しては、当初の北海道の提案は、「理容師・美容師・調理師養成施設の指定及び監督に関する事務の移譲」であった。このうち、理容師・美容師の養成施設については認められず、調理師養成施設のみが認められたにすぎない。

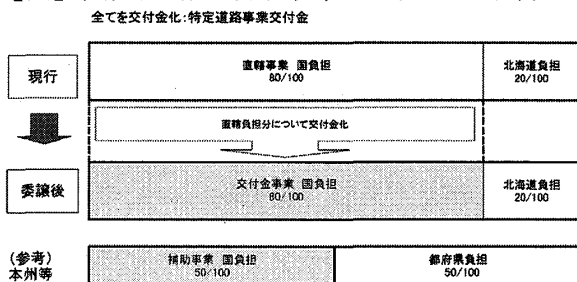
今後北海道がどのような権限移譲を求め、それが道州制特別区域推進本部で認められ閣議決定されるかにもよるが、この程度の権限移譲をもって地方分権推進のための「一歩前進¹⁹⁾」とまで言えるのかどうかは疑問が残るところである。

(4) 交付金

第十九条は、交付金について定めている。道である特定広域団体が、砂防工事等の工事を行う場合においては、主務省令で定める実施に要する経費を、予算の範囲内で交付金として交付することができる定められている

(図参照)。この交付金については、国が実施するならば当該工事又は事業の実施に要する費用について国が負担することとなる割合を参酌して定めるものとされている。交付金を充てて行う工事又は事業については、国の負

【例】開発道路の改築事業を委譲する場合



※ 道路・河川等種類別の交付金を創設
移籍する人数に応じて人件費を交付金に積算

図 交付金のイメージ

出典：道庁資料

担又は補助は行わないこととなる。

(5) 道州制特別区域推進本部

第二十条から第二十九条までは、道州制特別区域推進本部について規定している。道州制特別区域推進本部は、内閣におかれる（第二十条）。本部は、道州制特別区域基本方針の案の作成などの事務を行う（第二十一条）。本部は、本部長、副本部長、本部員で構成される（第二十二条）。本部長は、内閣総理大臣が充てられる（第二十三条）。副本部長には、国務大臣を充てる（第二十四条）。本部員は、本部長及び副本部長以外のすべての国務大臣を充てる（第二十五条）。本部は、国の行政機関、地方公共団体、独立行政法人などに資料の提出、意見の表明、説明その他必要な協力を求めることができる（第二十六条）。本部に関する事務は、内閣官房において処理し、内閣官房副長官補が事務を掌理する（第二十七条）。本部に係る主任の大臣は、内閣総理大臣とする（第二十八条）。第二十九条は、本部に関する必要な事項の政令への委任を定めている。

(6) 雑則

第三十条から第三十三条までの雑則は、政令への委任等についての規定である。

(7) 小括

以上のように、道州制特別区域法は、もともと北海道だけを対象としていた法であるため、それがただちに〈道州制〉のモデルになりうる性格を持ったものであるとは言い難い面がある。

3. 〈道州制〉への障壁—府県のあり方との関連で

これまで何度か議論が浮上しても、〈道州制〉は実現したことはなかった²⁰⁾。そこで、〈道州制〉導入が実現可能か否かについて、若干の考察を行ってみたい。まずは、府県のあり方に関連した〈道州制〉実現への障壁である。

〈道州制〉は、通常は、府県のあり方と並行して論じられる²¹⁾。第4次地方制度調査会の「地方庁」案も「県」案（都道府県統合案）も、府県のあり方を問題にしているところに共通点があった。

塩野宏によれば、「名神高速道路（昭和三八年）も東海道新幹線（昭和三九年）も開通していない時期において、『府県の区域が、明治以来六〇余年間まったく変化がなく、その間における社会、経済、文化、交通、通信等の著しい発達にそぐわないのみならず、その発達は、地域的に必ずしも均整がとれず、これがため、府県相互の間に近代的行政を遂行する上に著しい能力の不均衡が生じてきている』ことを共通の認識として²²⁾」第4次地方制度調査会の議論及び答申ができあがっている。

ところが、その後の地方制度調査会や臨時行政調査会の答申では、府県制論については、「きわめて慎重な取り扱いに終始している²³⁾」とされる。そして、1981年11月の第18次地方制度調査会小委員会は、「公選知事を中心とする現在の府県制度は三五年の歳月を経て国民の生活及び意識のなかに強く定着し、その間において、府県の地位も重要性も増すに至っている。また、内政の重点が住民の生活基盤の充実に志向されている昨今の事情や

住民の自治意識の高揚が重視されているすう勢にかんがみるならば、住民意識や行政需要の動向とかかわりなく府県制度の改廃を考へることには、重大な問題があるとする意見が大勢を占めた²⁴⁾として、府県制度の検討、あるいは、〈道州制〉の検討を、第27次地方制度調査会まで、封印することになった。

塩野宏は、こうした経過を踏まえ、第4次地方制度調査会などの〈道州制〉導入改革案によって指摘された問題点について、

- ①未解決のまま残されているのか、
- ②すでに運用上解決されたと見るのか、
- ③問題点の指摘自体が誤っていたとみるのか、

の問題がある、としている。そして、各問題点の指摘が何ほどかの真実を含んでいるが、

「交通、通信の発達、つまり、外界との接触により、府県は自己の独自性の発見ないしは創造の過程をたどったものということもできるであろう²⁵⁾」と結論づけている。

その上で、府県を一般的に廃止あるいは区域変更する条件は、現段階（1990年）では存在しないとする²⁶⁾。その理由は、府県制度が単に行政主体の単位としてのみならず、国民の日常的、社会的活動における単位となっていることにある、としている。国体や高校野球などの国民的行事が、府県という単位によって行われている結果そうなったのではないかというわけである。したがって、府県制論は、こうした現実を十分に認識した上でのものではなく、[効率性とか合理性のみに立脚した、府県廃止論、合併論は、一般の支持を受けないし、それこそ地方自治の本旨に適合的でないであろう²⁷⁾』としている。

以上の塩野宏の主張をまとめると、次のよ

実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法

うになる。第一に、道州制論は都道府県のあり方と関連して論じられてきた。第二に、戦後の一時期は府県の区域の狭さが問題となった。第三に、しかしその後は、国民の意識のなかに地方自治体としての府県が定着してきた。第四に、したがって、道州制など府県のあり方を論ずるには、こうした国民意識が変わらなければならない。道州制が実現しなかったのは、このような都道府県についての国民意識の定着によるということになる。ここで取り上げた、塩野の道州制が実現しない理由付けは、いわば「国民感情論」ともいべきものであろう。

4. 官僚政治と〈道州制〉

「国民感情論」とは異なる視点から、〈道州制〉が実現してこなかったことを論じた代表的なものに、天川晃の議論がある。

天川晃は、〈道州制〉論議が積み重ねられてきたのに、その導入が実現されていない理由を、官僚政治の側面から説明している²⁸⁾。天川晃は、官僚政治の主体を、中央政府における内務省（自治省・現総務省）、それ以外の省庁、府県、市町村（とりわけ大都市）の4つに区別して考えるとしている。

このように分けたとき、府県は、どんな形態のものであれ、〈道州制〉の導入が、「直接に自己の存続と存在理由に関わる問題であるが故に強く抵抗するであろう²⁹⁾」とされる。

内務省（自治省・現総務省）にとっては、問題は二つの側面を持っているとされる。「地域総合行政」を基本とする〈融合〉型制度³⁰⁾としての〈道州制〉であれば「中央政府における地方自治の責任部局」の存在が不可欠であ

り、内務省（自治省・現総務省）の存続には直接影響しない。したがって、府県合併や府県の廃止には柔軟に対処しうるとされる。

しかし、導入される〈道州制〉が〈分離〉型の場合は、それを統括する部局は内務省（自治省・現総務省）でありよりもそれを越えた内閣になる可能性が大きい。その場合、「府県の存亡のみならず内務省自体の存在理由に関わる³¹⁾」ので、新制度の導入には消極的になるか、〈融合〉型を盛り込むか、府県と連合して〈分離〉した出先機関の〈融合〉化を主張するであろう、とされる。

市町村にとっては〈道州制〉の導入は複雑であるとされる。一般論としては、基礎自治体としての市町村が分権の主体であり、府県は集権的なので、廃止または権限縮小した方がよいという結論になる。しかし、それが直ちに〈道州制〉賛成となるかは、市町村の規模によって異なるとされる。小規模な町村は、道州の監督が府県以上に強化されるなら府県の存続あるいは再編（府県合併など）を望む。つまり、〈道州制〉の導入に反対する。

大都市は、府県からの自立を積極的に志向しているが、求めているのは大都市の府県並みの位置づけであって、必ずしも〈分離〉型モデルへの再編ではないとされる。〈融合〉型モデルの大都市制度の導入は、「実態としては同じ型の府県分割であり、その限りで府県、残存小町村との対立³²⁾」が大きくなる、とされる。

中央政府の各省庁は、専門行政を効率的に進める上で、区域が狭く分割されている現在の府県の廃止・再編は歓迎されるかもしれないとされる。しかし、〈道州制〉の導入が各省の広域的出先機関（東北や関東などを管轄の

範囲とする地方支分部局）を統合し、それらに新たな観点から調整を加えようとするものであれば、既存の権限の剥奪につながるもので、反対するとされる。「道州制への〈融合〉ないしは統合の中心になりえない省庁にとっては、道州制の導入が現状からの前進と考えられることはないであろう³³⁾」とされる。

このような官僚政治の観点から見ると、現在の〈融合〉型府県制度の廃止はもちろん、〈分離〉型の道州制の導入も、それぞれの主体にとっては「得べかりしもの少なく失うもの多いゲーム³⁴⁾」であるという。したがって、制度改革が具体化してくると、それぞれの主体は、関係する系列団体や政治家を動員して、それぞれ手を組んだり、離れたりしながら、結局は「現状維持へと収斂してゆくこととなる³⁵⁾」というのである。

官僚政治の側面から〈道州制〉の導入の可能性を述べる天川晃の主張は、結局のところ、かなり大きな政治的变化や情勢の変化がなければ、〈道州制〉の導入はできないと言っているようにみえる。

5. 〈道州制〉をめぐる今後の展望

佐藤俊一は、1998年に成立した中央省庁等改革基本法において、旧自治省・総務省が目指した「官邸・内閣府・総務省体制³⁶⁾」が実現せず、「内閣の総括官庁」に脱皮できなかったことへの「戦術の練り直し」として、市町村大合併、〈道州制〉の導入推進という「自治体の大括り再編」による「地方構造改革」を目指していると推測している³⁷⁾。この推測が正しいとすれば³⁸⁾、先に触れた天川晃の官僚政治モデルに示された旧自治省・総務省の戦略

は、大規模市町村の出現による地方行政の〈融合型〉を維持しつつ³⁹⁾、「中央政府改革における中央・地方のあり方に深く結びついた⁴⁰⁾」〈道州制〉を導入する方向に変化したと言えるかもしれない。

佐藤俊一の言う「総務省の戦略・戦術の練り直し」は、必ずしもこの2、3年の短期的なものを指しているわけではない。しかし、この「推測」を道州制特別区域法の成立に引きつけて見ると、次のような推測も可能になるかもしれない。

北海道における〈道州制〉導入論議は、比較的早くから行われていたものの、中長期的課題として認識されていた⁴¹⁾。必ずしも当初からの道庁の意図どおりのかたちではないものの、予想以上に早く道州制特別区域法が成立した事情に、総務省の戦術の練り直しがまったく関係しなかったとは言い切れないかもしれない。第28次地方制度調査会発足頃(2004年3月)の総務省は、道州制特区にそれほど執心ではなかったことが伺える⁴²⁾。ところが、2006年段階での、道州制特別区域法案の成立過程では、総務省が少なくとも中立的であったように見える。

確かに、北海道が掲げる「地域主権」は、総務省にとってはスジの通った議論である。したがって、総務省としては、賛成に回る議論のはずである。しかし、総務省が北海道に協力してくれないかもしれない問題があった。それは、市町村合併問題である。全国では、1999年に3200を超えていた市町村数が、2006年3月末には、1821にまで減少した。しかし、北海道は212あった市町村が180に減少したに過ぎず、市町村合併の進捗率は、東京都、神奈川県、大阪府についで低い。つま

実現しない〈道州制〉と実現した道州制特別区域法

り、総務省側からみると北海道は市町村合併の進まなかった地域である。総務省が熱心に推進してきた市町村合併に協力的でなかった都道府県としてみられてもおかしくなかった⁴³⁾。

内容が乏しいとはいうものの、総務省サイドが、将来の〈道州制〉導入を見越した、とりあえずの〈芽だし〉あるいは〈馴らし〉として道州制特別区域を位置づけようとしたとしても不思議ではない。むしろ、戦術の練り直しを行ったのであれば、最初はあまり大きな仕組みではない方が受け入れられやすいと考えても不思議ではない。これもあくまでも推測であるし、また、実際には様々な政治的要因が絡み合っただけで道州制特別区域法が成立したのであって、その中での総務省の位置はそれほど大きくなかったかもしれない。しかし、地方自治制度に大きな影響力を持つ中央政府省としての総務省が強く反対するなら、法案の成立は難しかった可能性も高い。

ところで、仮に道州制特別区域法の成立には、以上のような事情が働いたとして、〈道州制〉については、実現可能性が少しは強まったのであろうか。現状で見る限り、道州制特別区域法は、北海道がかねてから示唆していたような全国的〈道州制〉の導入のモデルないしは魁になるものとは思われない⁴⁴⁾。むしろ、北海道道州制特区の導入は、北海道独自の特別な制度であり、〈道州制〉の導入のモデルとはならないとして、〈道州制〉に対して生ずるかもしれない反対を抑えて、導入が図られたとも思われる⁴⁵⁾。

その点から見ると、全国的な〈道州制〉の導入は、当分先の問題であるように思える。〈道州制特別区域〉を全国〈道州制〉に結び

つけるには、北海道に関して言えば、北海道開発局を含めた中央府省の地方支分部局をどのように、道州制特別区域法の枠の中に収めていくかが課題であるように思われる。北海道道州制特区を巡る議論にも、すでに中央府省の支分部局の統廃合の芽が出ていた。道州制特別区域法の成立を契機に、そのような議論を緩めるのではなく、むしろ加速していくことが求められていると言ってよいだろう。

急激な変化による衝撃を緩和するソフトランディング論に筆者も賛成するものである。しかし、ソフトランディングするには、あらかじめ着陸地点のありかを定め、そこに向けて徐々に高度を下げていくことが求められる。たとえ、現時点と着陸地点の間に暗雲が漂い、その雲に突入することによって乱気流による大きな揺れが生じる可能性があるとしても、その揺れを避けるためいつまでも上空で待機することは、燃料切れその他の要因による急降下ないし墜落というさらに大きな衝撃をもたらす。多少の乱気流を覚悟して着陸地点に降下する勇気を持たなければならないだろう。北海道がそのような勇気を持って〈ソフトランディング〉した時こそ、全国的〈道州制〉の展望が開かれるときかもしれない。

追記：本稿は、2005年度北海学園大学学術助成研究の成果の一部である。

註

- 1) 2004年3月、総務省の香山充弘事務次官は、「道州制特区は、権限移譲がちょっとあるだけになるのではないか。それを『道州制』だと言われるのは困る」と発言したとされる。『北海道新聞』2004年3月2日及び14日。
- 2) 佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」『自治総研』No.338, 2006年12月。

- 3) 同上, 17頁。
- 4) 検討の都合上, 上記拙稿と重複する部分があることをお許し頂きたい。
- 5) 佐藤克廣「道州制論議を考える—呉越道州・道州異夢を排するために—」『北海道自治研究』423号, 2004年4月。
- 6) 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ものとする, とされている。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, 11頁。
- 7) 国会審議等においては, 「三以上の都府県が合併した場合」とされて議論が進められた。
- 8) 砂防法第六条に基づく国土交通大臣の直轄する砂防事業のうち, 直轄通常砂防工事に係る事業であり, 北海道では二地域(石狩川水系豊平川及び十勝川水系札内川)において該当事業が実施されている。
- 9) 森林法第四十一条では, 国有林野以外の森林原野等において, 国土保全上特に重要であると認められる場合, 農林水産大臣直轄で保安施設事業を実施することとなっている。現在, 北海道においては, 二地区(石狩川及び尻別川)において民有林直轄治山事業が実施されている。
- 10) 一般に都道府県道の管理は都道府県が行うが, 道路法第七条, 第八十八条において, 国土交通大臣が特に必要と認めて指定した道道(「開発道路」)について国土交通大臣がその改築を直轄事業として行っている(道路法施行令第三十二条, 第三十三条)。道路法施行令第三十二条に規定する開発道路の直轄事業のうち, 北海道に移譲するものを道州制特別区域計画に定めることとしている。
- 11) 河川法は, 二級河川の管理は都道府県知事が行うと規定している。北海道については, 河川法第九十六条で, 管理費用負担, 河川管理者の権限, 流水専用料の帰属その他の事項について, 政令で特別の定めができることとされている。これにもとづき, 北海道内の二級河川の内指定した区間内(「指定河川」)の改良工事, 維持又は修繕を国土交通大臣が直轄事業として行っている(河川法施行令第四十一

- 条)。この管理権限等を北海道に移譲するものを道州制特別区域計画に定めるとした。
- 12) こうした議論が巻き起こり、特例が廃止されることを懸念した北海道開発局が労使ともども軌を一にして北海道特例の存続の必要性を強く訴えたということがあった。佐藤克廣「北海道道州制特区構想の行方—道州制北海道モデルは実現するか」『月刊自治研』No. 537, 2004年6月,あるいは,横山純一「道州制と北海道開発予算の現状・課題」『北海道自治研究』423号, 2004年4月,を参照。
- 13) 『経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005』, 2005年6月21日閣議決定。同方針では、「地方分権のモデル的な取組」としてのいわゆる『道州制特区』について、引き続き推進する。」としている。
- 14) 児童福祉法第二〇条に係る療育の給付である。
- 15) 生活保護法については、二項目がある。一つは、同法第一五条に定める医療扶助について、現物給付を原則とし、同法第四九条による医療扶助を行う医療機関の指定のうち、国の開設した医療機関に係る指定が対象となる。
もう一つは、同法第一五条の二で定める介護扶助について、同様に現物給付を原則としているが、介護扶助を行う同法第五四条の二による介護機関の指定のうち、国の開設した各種の介護老人福祉施設に係る指定が対象となる。
- 16) 母子保健法では、第二〇条で、未熟児の養育医療の給付について規定しており、この給付を指定する養育医療機関(病院, 診療所, 薬局)に委託して行うこととしている。この指定養育医療機関の指定のうち、国が開設した機関についての指定が対象となる。
- 17) 北海道『道州制特区に向けた提案(第一回)の具体化について』, 2004年8月。
- 18) その他として、開発道路に係る直轄事業, 二級河川に係る直轄事業について、知事による事業実施が認められることになる。
- 19) 2006年5月19日の高橋はるみ知事記者会見。『朝日新聞』2006年5月20日参照。
- 20) 天川晃「変革の構想—道州制論の文脈」, 大森彌・佐藤誠三郎編『日本の地方政府』, 東京大学出版会, 1986年, 佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』, 成文堂, 2006年, 拙稿「道州制の制度設計—地方制度調査会での議論を中心に—」, 『季刊行政管理研究』, 104号, 2003年12月, などを参照。
- 21) 塩野宏『国と地方公共団体』, 有斐閣, 1990年, では、「Ⅶ 府県制論」の中で戦後の道州制論議が紹介されている。
- 22) 塩野宏, 同上, 282頁。
- 23) 塩野宏, 同上, 280頁。
- 24) 塩野宏, 同上, 279-80頁。
- 25) 塩野宏, 同上, 282頁。
- 26) 塩野宏, 同上, 287頁。
- 27) 塩野宏, 同上, 288頁。
- 28) 天川晃「変革の構想—道州制論の文脈」, 前掲, 参照。
- 29) 天川晃, 同上, 133頁。
- 30) 〈融合〉型と〈分離〉型は、次のように説明されている。〈融合〉型は、中央政府の機能であっても地方団体の区域内のことであれば地方団体がその固有の行政機能とあわせてこれを分担するという考え方である。〈分離〉型は、地方団体の区域内のことでであっても中央政府の機能は中央政府の機関が独自に分担するという考え方である。ちなみに、日本の府県は〈融合〉型であるとされる。天川晃, 同上, 119頁参照。
- 31) 天川晃, 同上, 134頁。
- 32) 天川晃, 同上, 134頁。
- 33) 天川晃, 同上, 134頁。
- 34) 天川晃, 同上, 135頁。
- 35) 天川晃, 同上, 135頁。
- 36) 今村都南雄「中央政府の行政改革」『自治総研』第231号, 1998年, 同, 「中央政府の行政改革」, 日本行政学会編『行政と改革』, ぎょうせい, 1999年, 同「省庁再編構想の屈折—『内閣府・総務省体制』を中心に—」『法学新報』第107巻1・2号, 2000年, を参照。
- 37) 佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』, 成文堂, 2006年, 363-366頁。
- 38) もちろん, 佐藤俊一は、「一つの推論であり, しかもやや穿った推論であるかもしれない」

- と留保している。同上、366頁。
- 39) 大規模基礎自治体への志向は、基礎自治体の「総合行政主体」性の確保と密接に結びついていると思われる。この点について、拙稿「市町村合併の論理—総合行政主体論をめぐって—」『北海学園大学法学部40周年記念論文集 変容する世界と法律・政治・文化』(下巻), 2007年, 参照。
- 40) 佐藤俊一, 前掲, 376頁。
- 41) 拙稿「北海道道州制特区構想の行方—道州制北海道モデルは実現するか」, 前掲, などを参照。
- 42) 先に引用した, 当時の香山事務次官の発言, および, 総務省幹部の解説による, 北海道の道州制特区構想が「権限や財源以上を十分に伴わない『道州制』の悪例となってはたまらない」という思い(『北海道新聞』2004年3月14日)を素直に受け止めるとそのように言えそうである。
- 43) もちろん, 北海道の市町村合併が進まなかったことにはいくつかの理由が考えられる。必ずしも道庁が合併推進に熱心でなかったからというわけではないだろう。とはいえ, 総務省の意向に逆らった北海道に対して, 総務省は応援団となってくれる可能性は低かったと言えるだろう。
- 44) <道州制>を単なる都道府県合併ではなく, 国が行ってきた権限やサービスを大幅に道州に移譲し, 特に事業の実施についてはほぼ道州に移譲することによって, いくつかの国の地方支分部局を廃止することにつながるものと想定するならば, 法の制度を見る限り, その方向に直接つながる要素はないと言ってよい。佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」, 前掲, 参照。
- 45) 道州制特別区域法は, 憲法95条の住民投票を避けるために, 「北海道道州制特区法案」というもともとの名称を変更したが, 実態は北海道地域だけを対象としていると言ってよく, 法案審議の過程でもそうしたメッセージは, 地方自治関係者には十分伝わっていたと思われる。佐藤克廣・辻道雅宣「道州制特別区域法案の課題」, 前掲, 参照。