

タイトル	自治的道州制構想の新たな動向と民主党主導政権下での可能性(分権型社会における地域自立のための政策に関する総合研究(II))
著者	山本, 佐門
引用	開発論集, 85: 15-24
発行日	2010-03-01

自治的道州制構想の新たな動向と 民主党主導政権下での可能性

山 本 佐 門*

目 次

(はじめに)

- (1) 地域自立構想の新たな提起——「都道府県制」国家を越える地域構想の試み
 - (イ) 道州制の「九州モデル」——九州地域戦略会議・第2次道州制検討委員会の提起
 - (ロ) 沖縄県の「特例型」道州制に関する提言——「沖縄道州制懇話会」の「提言」
 - (ハ) 「関西広域連合」実現に向けて——関西広域圏構想の進展
- (2) 民主党における道州制構想の位置——民主党主導政権下での道州制国家形成の可能性

(はじめに)

「地方分権一括法」の下で475もの法律改正が施行されて10年が経った。そしてこの改正法施行の年、西暦2000年は、日本国にとっても「分権国家への転換を象徴する歴史的な年になろう」と当時私は位置付けた。と同時にこの分権体制促進のためには、国と基礎自治体に介在する中間的で自立的・自治的な政治組織、すなわち47都道府県を10程度のブロックに統合した中間自治体(道・州)の確立の不可避性を強調した⁽¹⁾。それとともに、この道州制国家への転換を目指す構想の展開を、分権社会を促進する「国のかたち」の構想の現実化と位置付け、地域主体の分権国家構想——道州制計画推進の重要性を指摘したのであった。そしてその展望については「集権体制から連邦体制へのわが国の転換は、自立的発展への強い意志に支えられて、多くの地域でのその実感を伴った連邦制構想の検討が進められてゆく、その動き中で一気に現実味を帯びてくるであろう」といささか楽観的なトーンで提示していた⁽²⁾。

その後の10年、地域主体の分権国家——自治的道州制推進の実相はどのようなものであったろうか。その動向については、2006年前半期での状況を「かの時期(「地方分権一括法」施行直後)」に比して、道州制をめぐる動きは質的と評しえるほどの変化を示しつつ全国的な広がりを見せている。しかしその実相を検討するならば、地方自治体や民間団体からの極めて多様な「道州制構想」はなお検討素案の段階に止まり、「国のかたち」転換への国民の関心にもさほどの高まりは見られない」と私は評した。その上で「国のかたち」の基本的転換を意味する道州制国家の制度的実現のためには二つの異なるプロセスを経ることの必要性を主張した。その第一段階は「一国多制度的地方分権の段階」と規定される全国各地での都道府県制の枠を越える

* (やまもと さもん) 開発研究所研究員, 北海学園大学法学部教授

構想の提示とその漸進的実現のプロセスである。そしてその後こうした広域的な自治推進の蓄積を土台に、全国を 10 程度のブロック化した道州制国家へと移行する第二段階である。いわば「一国多制度」的な運動の熟成の中で一挙に都道府県制から道州制への国家的改変が進められるという見通しである⁽³⁾。

この小論では、こうした自治的道州制国家実現のプロセスに繋がる最近の積極的な試みを二つの側面から紹介したい。一方は複数の地域・県からの、地域主体の道州制（自治的道州制）実現に向けた精密で、実現可能性を持った、「都道府県制」の枠を越える地方分権構想の登場である。いわば道州制国家実現の第一の段階に対応する現象である。他方は国政レベルで「地方分権一括法」施行当時、党の最重要政策として「分権改革」を掲げ、段階的に道州制を導入し、「分権的連邦国家への転換」を求めていた民主党の主導による新政権の誕生という事態であり、国政レベルからの道州制国家化推進への期待感を強める現象である。

（注記）

- (1) 山本佐門「日本連邦共和国——新世紀の「国のかたち」」（『札幌都市研究センター会報』（No. 195（2000.1）所収）、同「連邦制国家日本」への一つの展望——沖縄県における地域自治構想案を巡って——」（北海学園大学開発研究所紀要『開発論集』67号（2001.3）所収）参照
- (2) 山本「連邦制国家日本」への一つの展望——沖縄県における地域自治構想をめぐって——」138 頁
- (3) 山本「分権的道州制とその批判者達」（『開発論集』78号（2006.8）所収）13～17 頁、更にこの道州制国家実現の第二段階については、政策転換を伴う「政権交代」、政権と政策過程の飛躍的变化という意味でのいわば平和的な「政治革命」が必要であろうと主張した（同上論文 15 頁）。

（1）地域自立構想の新たな提起——「都道府県制」国家を越える地域構想の試み

（イ）道州制の「九州モデル」——九州地域戦略会議・第 2 次道州制検討委員会の提起

この「提起」は「九州はひとつ」の理念の下、官民一体となって九州独自の発展戦略の研究や具体的施策の推進に取り組んでいくための組織、「九州地域戦略会議」（九州地方知事会議、九州経済連合会、九州商工会議所連合会、九州経済同友会、九州経営者協会）で構成）の下にある「第 2 次道州制検討委員会」がほぼ 2 年半の検討の結果をまとめた『答申』（08.10）と『報告書』（09.6）からなるものである⁽⁴⁾。

この『答申』と『報告書』からなる道州制検討委員会の「提起」は、九州 7 県の経済界指導層と 7 県知事の総意に支えられた包括的でかつ精度の高い道州制構想であるという点で、既出の多くの道州制案の検討水準を越えていると判断できよう。

この「提起」では、道州制を、現行の都道府県を廃止し全国に 10 前後の道州を創設して、国の行財政の権限を道州と市町村に大幅に移すなど、「国のかたち」を抜本的に見直す制度と明確に規定し、このような道州制を目指す理由を九州地域に即して、①九州を活性化し、暮らしを

豊かにする ②中央集権システムを改革する ③現行の市町村制度・都道府県制度を改革する ④国と県の二重行政を解消する ⑤国と地方の危機的な財政状況を改善する ⑥東アジアの拠点として九州を繁栄させる、ことを挙げている⁽²⁾。

そしてこの「提起」によれば、国、道州、市町村の役割の分担に関しては、「国の役割は国が本来担うべきものとするを基本として、法律で限定的に列挙する」とし、「内政に関する事項については原則として地方の役割とするを基本とするを法律で規定する」との原則を打ち出している。この原則によれば、国家の主な役割としては「国家統治、外交、防衛など国家の存立に関わること」であり、道州の主な役割は「河川・空港の整備や産業振興など、道州全体に関わる広域的な事業」、市町村の主な役割としては「住民に直接関わるサービス全般」とされている⁽³⁾。

更に法律で明確に地方の役割として規定された事項については、いわゆる国と地方の行政の「融合論」を排し、道州または基礎自治体が責任を持ってその役割を担い、国の関与を受けない、「それぞれの政府が直接企画、立案、執行する」ことを基本とすることが強調されている⁽⁴⁾。

この「提起」は、国・道州・市町村の役割分担の検討とともに、「九州州」に即しての政策課題、道州制実現のための税財政制度に関しても相当密度の高い検討がなされており、今後全国的規模での道州制構想進展に対しても積極的な作用を及ぼすであろう⁽⁵⁾。

しかしこの「提起」は、自ら提示した「九州モデル」の実現に向けた手順・手法に関しては、「住民及び国の関心を高めるためのPRのための戦略」以上の主張を提示していないことが基本的問題として指摘されよう。

「提起」では、このような「九州モデル」の策定の目的を「このモデルを九州が率先して全国にアピールすることにより、国の道州制に関する議論に地方の声を反映させるとともに、全国的な議論を誘発することにある」と述べているが、「国のかたち」改変の具体策が求められている現況からすれば、この程度の目標設定に止まっていてよいのであろうか⁽⁶⁾。

(ロ) 沖縄県の「特例型」道州制に関する提言——「沖縄道州制懇話会」の「提言」

2007年8月「オール沖縄的な道州制の検討機関」として発足した「沖縄道州制懇話会」は、2年間の集中審議を経て、特例単独州としての沖縄州構想を、州政府組織、州設立の方法をも含めて提起した。

この「特例型」沖縄州構想は、地方分権と地域主権の確立を目指す自治的道州制の基本概念に立脚しつつも、あくまでも沖縄県の歴史的個性とその現状を踏まえた「一国多制度的な道州制」を具体的に提起した大いに注目される試みである（沖縄道州制懇話会『沖縄の「特例型」道州制に関する提言——沖縄が発信する新しい道州制のかたちと沖縄州のすがた（以下『提言』と略記）』（2009.9））⁽⁷⁾。

まずこの『提言』は沖縄単独州の理念と目的について次のように主張する。「重要なことは、国政において道州制の導入が公式に議題とされ、審議が進む中において、沖縄が自らの意思で

沖縄のかたちを構想し、発信することである。特に県合併を伴う「標準型」の道州制とは異なる沖縄の自治と自立にとって望ましい「特例型」の道州制のあり方を早急に提起する必要がある」⁽⁸⁾。

従って「特例型」道州制の原則からすれば、沖縄州政府設立の方法についても当然ながら一国多制度的原則に依拠することが明言される。「端的にいえば、道州制設立の最大の意義が地方分権の徹底にあることを考えれば、地域住民の合意形成のための方策や移行時期をはじめとする道州制の設立方法についても、中央主導ではなく、地方主導で行われるべきである」⁽⁹⁾。

そしてこうした地方主権、一国多制度的見地から、沖縄州を含めた道州設立手続きの骨子を提示したことも注目される。その手続きについては、①基本原則のみを定め、制度設計などの詳細についてはそれぞれの地方に委ねる「道州制基本法」の作成 ②主権者たる地域住民の創意に基づく州政府設立のために、法的拘束力を持つ住民投票制度の導入 ③沖縄県民の合意や法的整備などの条件が整うならば、全国に先駆けた先行モデルとして沖縄州政府を設立する、ことを明言している⁽¹⁰⁾。

この『提言』は、他地域に比して独立論をも含め地域自治構想案の厚い蓄積のある沖縄県にあっても、自治的道州制構想の枠内で自らの地域の自治・自立論をその政府の形態、設立方法まで組み込んで提示しており、全国的規模での地域自立論進展の質的な表現と位置付けられよう。

しかし全国に先駆けた「先行モデル」——「地方の時代を先導する道州制導入」を射程に入れた提言とはいえ、なおこの提言を現実化する展望は開けていないと評さざるを得ない。「オール沖縄的構成」の委員会の総意とはいえ、この『提言』は自ら「本提言は、議論の方向性を示す第一段階のものに過ぎず、具体的制度の設計は今後の課題であり、衆知を集めた研究と県民レベルの議論が必要である」と表明しているように⁽¹¹⁾。

Ⅱ 「関西広域連合」実現に向けて——関西広域圏構想の進展

都道府県制の枠を越えて、道州制への展望を開く第三の試みとして「関西広域連合」設立構想の進展を指摘せねばならない。

関西広域圏構想は、関西地域独自の道州制構想（関西州構想）とは形式的には区別されるものの、発想的にも内容的にも基本的には共通しており、「関西広域連合」の設立とその発展は、自治的道州制への強い促進力として作用すると思われる⁽¹²⁾。

現在、設立に向けての準備段階にある「関西広域連合」は地方自治法 284 条に基づく法人格を有する特別地方公共団体であり、広域にわたって処理することが適当と認められる政策・事務について、広域計画を通じた共通化・一本化を図るなど、より政策的で機動的な広域行政機構としての性格を有するものと位置付けられている⁽¹³⁾。

「関西広域連合」の設立準備は、関西地域での府県を越えた長年の多様な協働活動の成果を前提に、2007 年 7 月関西 2 府 7 県（福井県、三重県、徳島県を含む）4 政令都市及び 7 経済団体

の参加によって結成された「関西広域機構」(略称 KU)によって進められている。そしてその設立のねらいとしては ①分権型社会の実現へ——地方分権改革の突破口を開こう ②関西全体の行政主体を担う責任主体づくり——関西全体で広域行政を展開しよう ③国の地方支分部局の事務の受け皿づくり——国と地方の二重行政を解消しよう、の三点が特に強調されている⁽¹⁴⁾。

そして、既に「関西広域機構」の分権改革推進本部の下で、「広域連合委員会」(構成団体の多様な意見を反映させるための知事による協議機関)、「広域連合協議会」(関係機関の長等による広域連合の運営や将来像に関わる協議機関)、「広域連合議会」(予算や条例の議決等を行う広域連合の意思決定機関)、の三組織を中核とした政策立案・決定機構(一種の地域政府)、三領域に分けられた事業実施計画、財政計画も立案・提示されている⁽¹⁵⁾。

既設の「関西広域機構」と準備段階の「関西広域連合」に関しては、構成団体や担当業務について調整が必要であり、当初は両組織の並存状態が想定されているが、「機構から連合へ」というのが連合推進論者の合言葉になりつつあるように思える。

全面的ともいいえるほどの府県境界を越えた激しい人と物の流れ、府県間の政策協力の蓄積を現実基盤とした「関西広域連合」設立の可能性は高く、その意義も大きい。しかしより重大な関心事はその先、広域連合発展の先に「関西州」の形成、自治的道州制への実現を展望できるだろうかである。このことについては、国政府を含む全国的な道州制構想への対応状況、実質的な設立母体である関西広域機構内での道州制への温度差を踏まえ、安易な道州制導入論への留保の姿勢が強い。「関西広域連合の取り組みが将来の道州制導入のステップになるのか、あるいは道州制に代わる分権型広域システムとなるのか、今後関西広域連合の活動実績を重ねたうえで関西自らが評価し、将来の関西のあり方を検討していくこととする」と慎重である⁽¹⁶⁾。

更に地方自治法に基づく特別地方公共団体としての「広域連合」についても、加盟に関しては、その規約の承認を含め、各府県議会の同意が必要なこともあり、2010年度内設立を目指しているものの、なおその時期を確定しえない状況にある⁽¹⁷⁾。

しかしこうした関西地域での府県の枠を越えた組織的な広域的協力の着実な進展は、他地域での同種の協力体制の流れを一気に具体化させ、「地域からの道州制」実現の気運を著しく促進させる可能性も否定しがたい。

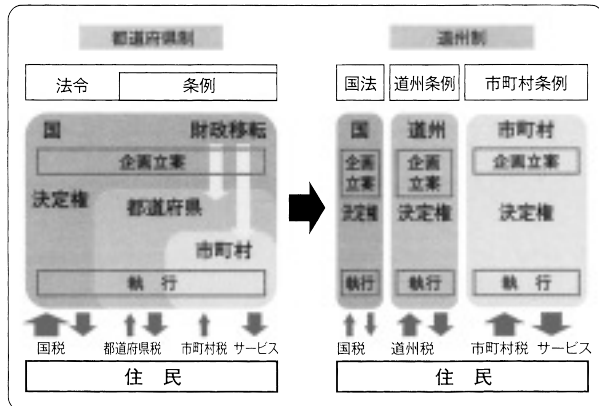
(注記)

- (1) 九州地域戦略会議・第2次道州制検討委員会『「道州制の九州モデル」答申(以下『答申』と略記)』(2008.10)、同『「九州の目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」について(以下『報告書』と略記)』(2009.6) 参照
- (2) 同『道州制で暮らしを変える～道州制によって目指す九州の姿』(広報用リーフレット(2008.5)(以下『リーフレット』と略記) 2頁、及び『答申』3～4頁(「2、道州制によって目指す国のかたち」,「3、道州制導入の意義」) 参照
- (3) 『答申』4～10頁(「4、国と地方の役割分担」) 参照

(参考 1) 道州制における国、道州、市町村の役割分担のイメージ

[役割分担の具体的な事例]

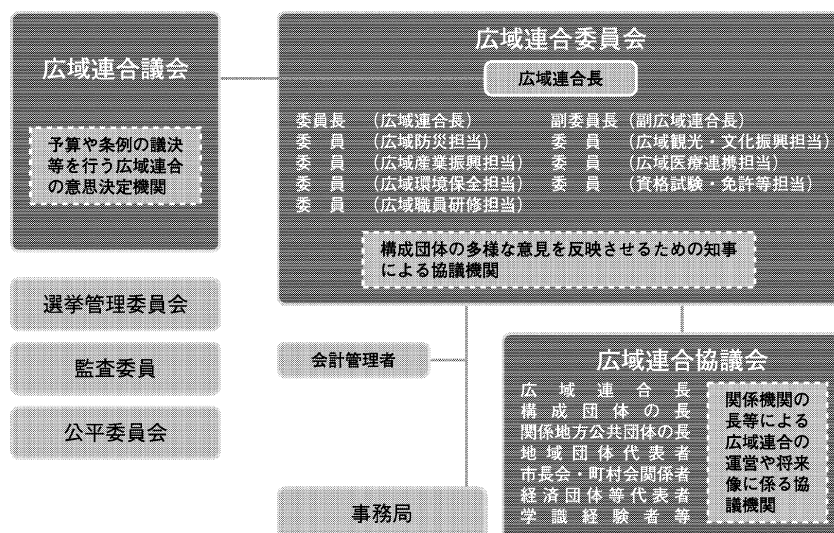
- 国の主な役割
国家統治、外交、防衛など国家の存立に関わること。
(例)
・外交、防衛政策
・通貨、金融、エネルギー政策 など
- 道州の主な役割
河川・空港の整備や産業振興など道州全体に関わる広域的な事業。
(例)
・警察、広域防災
・空港、鉄道、港湾、高速道路
・広域的な産業振興 など
- 市町村の主な役割
住民に直接関わるサービス全般。
(例)
・消防、防災
・市町村道、農道、林道整備
・都市計画、まちづくり
・児童福祉、母子福祉 など



(『リーフレット』1頁参照)

- (4) 『答申』4～5頁(「4, (2)国と地方の役割分担の基本原則」) 参照
- (5) 「九州州」に即した政策課題については『答申』11～30頁(「5, 役割分担の具体的な事例」)及び『報告書』4～24頁(「1, 九州が目指す姿, 将来ビジョン」), 税財政制度については『答申』31～36頁(「6, 道州制を実現するための税財政制度」) 参照
- (6) 『答申』2頁(「1, はじめに」)
- (7) なお最終提言に至るまでの調査・討論の経過については同『沖縄の道州制論議の状況と課題に関する調査研究——沖縄道州制懇話会の「第1次提言」を中心に——』(2009.3) 参照
- (8) 『提言』9頁(「Ⅲ(2), 沖縄単独州の理念・目的」)
- (9) 『提言』14頁(「Ⅴ, 道州制政府及び沖縄州政府設立の方法」)
- (10) 『提言』14～15頁。道州制下の「沖縄政府」については、「国と対等な地方政府」であり、「アメリカ型の三権分立・二元代表制を基本」とした州議会, 州行政府, 州裁判所で構成される政府形態をとるとされている(『提言』21頁)
- (11) 『提言』23頁(「Ⅸ, おわりに」), なお過去の独立論を含む地域自治構想案については山本「連邦制国家日本」への一つの展望——沖縄県における地域自治構想案を巡って——」 参照
- (12) 関西広域機構・分権改革推進本部『関西広域連合(仮称) 設立案(以後『設立案』と略記)』(2010.1)
- (13) 関西広域連合準備室「関西広域連合——設立のねらい」(関西広域連合広報サイト(www.kansai-gr.jp/kouikirengo/index.html)) 2頁
- (14) 関西広域連合準備室「関西広域連合——設立のねらい」及び『設立案』1～2頁(「1 設立のねらい」) 参照
- (15) 関西広域連合準備室「関西広域連合の概要」(連合広報サイト版)。より詳細は, 組織については『設立案』7～15頁(「Ⅲ, 組織」), 事業実施計画については4～6頁(Ⅱ, 実施事務) 参照。なおここでの実施事務の3領域については, 設立から3年の間で実施可能な広域連携事業(防災, 観光・文化振興, 産業振興, 医療連携, 環境保全の分野に区分されている)から国の地方支分部局からの移譲事務を受けて一元的に処理する, 国と地方の二重行政を解消する領域までが予定されている。
- (16) 『設立案』3頁(「Ⅰ, 設立の趣旨等」)

(参考2)「関西広域連合」設立当初の組織イメージ



(出典) 広域連合広報サイト「関西広域連合の概要」

- (17) 2010年1月初めに開催された「設立準備部会関係府県知事会議」では、年内の適当な時期に各府県足並みをそろえて「広域連合規約案」を議会に提案できるようにしていくことが確認されている。「これまでの取り組み」(広域連合広報サイト))

(2) 民主党における道州制構想の位置——民主党主導政権下での道州制国家形成の可能性

(1)において地域からの、自治的道州制実現への従来の試みを質的に前進させる3つの具体的な動きを紹介した。しかしはたしてこうした試みの全国化によってのみ、日本国家の形態(国のかたち)の基本的転換——集権的都道府県制から自治的道州制への転換が実現するのであろうか。(はじめに)の部分で既に指摘したように、「国のかたち」の基本的転換を意味する道州制国家の制度的実現のためには、「一国多制度的地方分権の段階」とその進展を前提とした「全国を10程度にブロック化した道州制国家実施の段階」が必要である。そしてこの第二段階のプロセス——日本国全体としての道州制国家への転換期にとって決定的な役割を果たさなければならないのは国政府=国会と内閣・行政府のイニシアティブ(主導性)である。そしてこのことは議院内閣制下の日本政府にあっては政権主導政党の基本政策とその実行力が決定的な要因であることを意味する。

それでは現下の政権主導政党=民主党にはその役割を果たしえる内実が備わっているであろうか。「国のかたち」を巡る基本政策に関しては、民主党はすでに世紀転換期に国政選挙公約において極めて明確な国家形態転換策——道州制導入論を打ち出していた。2000年初めには、衆議院選挙に向けた基本公約集『新しい政府を実現するために』において、「7つの挑戦課題」の

トップに「中央集権の時代は終わった。日本を「分権連邦型国家」へ転換する」を掲げ、翌年の参議院選挙政策『すべての人に公正であるために』では「日本を変える7つの改革」の第一の柱として「分権改革」を掲げ、「将来的に道州制を導入します～分権連邦国家へ「国のかたち」を変える」とし、三つの段階を経ての道州制国家実現構想を国民の前に提示した(2001.4)⁽¹⁾。

確かにこの時点では、民主党にとって直ちに政権交代を望める状態にはなかったものの、すでに分権を基軸とした連邦国家的な道州制導入による「国のかたち」の転換を党の中心政策としていたことは明確であろう。翌々年(2003年)秋の「次の内閣」(ネクストキャビネット)政策集では、「地域のことは地域で決めること」、「地域主権型社会の実現」がこの党の地方分権政策の基本目標として打ち出され、民主党政権樹立10年後の「道州制への移行」が提起されている⁽²⁾。そしてその直後の党(代表菅直人)マニフェスト(政権公約)では、「この国のかたちの転換」という地域政策の実現は、「分権革命」というキーワードで表現されるまでになっていた⁽³⁾。ここでは民主党政権下での「国民への約束」5領域の一つとして「自立力」を持った活力に輝く地域を創造します」を掲げ、「地域が自立性を持つことで、住民一人ひとりの活力から「つよい地域」が生まれます。民主党は自治と地域の経済力を培い、道州制も展望した「分権革命」を推進します」と主張している(但し政権第一期4年間の「約束」には「道州制の導入」は入っていない)。

そしてその後も民主党がこうした分権型連邦国家への志向性を堅持しているとすれば、民主党政権の出現は日本国家の形態の基本的転換に関して極めて積極的な展望を開くことが予想されよう。明確な形の政権交代をもたらした2009年8月の衆議院選挙に際しての民主党のマニフェスト(政権公約)においては⁽⁴⁾、5大基本政策(「民主党の5つの約束」)の一つは「地域主権——地域のことは地域で決める。活気に満ちた地域社会を作ります」であり、具体的政策(「地域を再生させる政策」)9項目のトップは「中央の役割は外交・安全保障などに特化し、地方でできることは地方に移譲します」であり、第2項目が「国と地方の協議の場を法律に基づいて設置します」であった。

しかしかつての「分権型連邦国家への転換」、「道州制の導入」など「国家形態」の基本的変更＝「分権革命」に直結しそうなキーワードは「分権革命」という語自体とともに、マニフェストから消え去ったことは大いに気がかりである⁽⁵⁾。

目下の民主党の「地域主権」の強調の立場が、本論(1)で紹介した自治的道州制構想や府県の枠を越えた広域連合構想とどのように結合され、政策化されてゆくか、そして民主党のこの「地域主権」政策が「国のかたち」の改変＝分権革命的志向性をどれほど持ちうるかなお不鮮明かつ流動的である。2009年末、民主党政権担当大臣(原口総務相)が提示した4年先まで見通した「「地域主権戦略」の工程表(案)」(原口プラン)(2009.12)では、「推進体制の確立から「戦略大綱」の策定へ」、「「戦略大綱」を通じたマニフェスト事項の実現から「地域主権推進基本法」の制定へ」、「関連改革を総レビューし、「地域主権大綱」策定する」の三段階が提示されているものの、道州制導入を含み「国のかたち」改変の方向性については全く不明確である⁽⁶⁾。

このことに関して原口大臣は「道州制の議論については、まずは私達は個別の基礎自治体に権限を、ということが一丁目一番地ですけれども、並行してそこ(地域主権戦略会議(筆者推定))が例えば橋本(大阪府)知事がおっしゃっているように決定をされるのであれば、道州制に向かうことを支援しようという、そういうことでございます」と述べているし⁽⁷⁾、この「地域主権戦略会議」の事務局を担う(地域主権室長)逢坂首相補佐官は「基礎的自治体を重視した結果、都道府県の権限や役割が小さくなっていく。その時に都道府県同士が連携しあって、場合によっては合併してもいい。ボトムアップから出来上がる道州制的なものは、当然選択肢としてあっていい」と基礎自治体強化優先論に依拠した道州制導入論を展開しているが⁽⁸⁾、これらの発言は府県制の枠を越えた中間自治体の役割を重視する道州制論からすれば現状ではかなり消極的な「分権革命」論と評さざるを得ない。

小沢一郎氏の自民党時代からの持論である「国と300程度の基礎自治体」で構成される二層制国家論も含み⁽⁹⁾、政権党化した直後の民主党には広域中間自治体軽視論が根強く存在しているようだ。その結果、目下の民主党内では「道州制推進論」はなりをひそめ、10年前より後退したような印象すら私達に与えている。地域からの自発的な広域自治体形成の動きや道州制構想論の一層の強まりがない限り、民主党においては道州制導入と結合した「地域主権主義」の具体化は容易に進みそうにないのが目下の状況である。

とはいえ、民主党主導政権が衆議院任期切れ(2013.8)解散まで続くならば、国の出先機関事務の受け皿としての「広域連合」の全国化、さらには「道州制特区推進法」の適用区域の拡大は見込めるであろう。

(注記)

- (1) 民主党選挙政策委員会「ダイジェスト版：民主党選挙政策「新しい政府」を実現するために」(2000.1)、民主党本部『第19回参議院議員通常選挙政策 すべての人に公正であるために』(2001.4)。ここでの道州制導入に至る三段階とは、①現行の都道府県・市町村の二層制の自治制度を前提として、国と地方の役割分担を見直し、それに伴って本来国ではなく地方で担うべき事業に対して支出されている補助金の大部分について、使途の限定されない「一括交付金」に改革する段階、②所得税の一定割合を、住民が暮らしている自治体の自主財源へと移譲し、自治体の判断で必要な事業を選択できる前提となる財源確保が行えるように改革する段階、③以上の改革を行った後、道州制を導入し、国のかたちを分権連邦型国家に変える段階、とされている。
- (2) 民主党「次の内閣」『民主党政策集——私たちの目指す社会』(2003.9)
- (3) 民主党本部『民主党の政権政策 Manifesto (マニフェスト)』(2003.10)
- (4) 民主党本部『政権交代。民主党の政権公約 Manifesto (マニフェスト)』(2009.8)
- (5) なおマニフェスト本体より詳細な政策集『INDEX2009』では、「分権改革——地域主権の確立」の項で、「広域自治体については当分の間、現行の都道府県の枠組みを基本とします。都道府県から基礎自治体への事務事業の移譲に伴い、都道府県の役割は、産業振興、災害対応、河川、基礎自治体間の調整などに限定されていきます。都道府県等の効率的な運営を図ることなどを目的として、現行制度を前提とする広域連合や合併の実施、将来的な道州の導入も検討していきます。これらについては、地域の自主的な判断を尊重します。」(7頁)とあり、都道府県制の枠を越える協力組織

形成への新たな動きへの対応策を示しているが、「道州」を含み広域中間自治体の役割軽視論の域を出ていない。

- (6) 『第1回地域主権戦略会議配布資料』(2009.12)(総務省ホームページ),さらに「地域主権改革 勝負の年」(北海道新聞 2010.1.6)も参照。なおこの工程表には、「〈法制〉関連 出先機関改革」の部分で、「事務・権限の見直し,一括交付金化,自治体間連携の自発的な形成等を踏まえた改革の検討」というコメントが書き込まれている。また原口大臣は同じ頃総務省と経団連による「地域主権,道州制の検討チーム(タスクフォース)」を立ち上げている。(九経連地域政策部作成資料(2010.2)参照)
- (7) 「大臣閣議後記者会見の概要」(2009.12.11)(総務省ホームページ)
- (8) 「地域の自主性を尊重 逢坂誠二首相補佐官に聞く」(北海道新聞 2010.1.6)
- (9) 小沢氏の二層制国家論については,小沢一郎『日本改造計画』(講談社,1993年)「全国を三百の「市」に」の部分の特参照。小沢氏のこの持論は最終版確定直前まで民主党2009年版マニフェスト案にそのまま持ち込まれていた。しかし当時の小沢氏の地方への大胆な権力委譲論も二層制国家論も,「中央政府が身軽になり,国家レベルの課題に集中する」という国家指導力強化の視点から主張されたもので,決して地域自治推進の立場からではなかったはずだ。

さらに,小沢氏が民主党代表であった2007年参議院議員選挙の際のマニフェストでは「「国民の生活が第一」を実現する3つの約束,7つの提言」の提言4番目に「地域のことは地域で決める「分権国家」を実現する」が掲げられていたが,その各論部分で「地方分権を担う母体を「基礎自治体」とし,将来的には300程度の多様性ある基礎自治体で構成します」と主張されていた(『民主党の政権公約 Manifesto(マニフェスト)』29頁)。