

## 道州制基本法の検討事項（堺屋提案補足）

2008（平成 20）年 12 月 1 日

金子 仁洋

堺屋提案による「道州制基本法（仮称）」（2009《平成 21》年通常国会に、政府提案として上程）及び、2018（平成 30）年に「道州制法（仮称）」を予定する案に賛成し、前者の内容及び、その前後の推進事項に関する要討議事項を提示する。

## I 基本概念

目標は、地域主権型道州制、以下堺屋案に次の一項を追加する。

（2）道州は、国の役割が、限定されることにより、新たに必要となる内政の主体であって、都道府県の合併によってできるものとしなない。都道府県は、「道州制法（2018《平成 30》年成立予定）」が制定される際に、都道府県民の意向によってその帰趨が決められることとする。

## II 予定される工程

1 2012（平成 24）年には、「内政基本法（仮称）」を制定し、国と地方の役割分担（国、道州《2018 年成立予定》及び基礎自治体、三主体の役割分担）を法定し、順次、権、人、財の再配置の試行に入ることとする。

2 国は、2012（平成 24）年までは、次の工程により推進をはかる。

① 道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（平成 18 法 116）（以下「道州制特区推進法」という。）を改正し、できる地域から動き始める。改正点は、

ア 沖縄県を、北海道と同等にすること。

イ 九州その他、先行意欲のある地域が、都道府県の合併によることなく、地域協議会等、関係地域に分散して存在する産業、福祉、文化等の有する機能及び経済活動、社会活動その他の活動に利用される資源を有効かつ適切に組み合わせて一体的に活用を可能にする連合組織により、特定広域団体の指定を受けられるようにすること。

② 地方分権改革推進委員会による出先機関の整理統合とそれに伴う国の役割の精査が、2008（平成 20）年中に完結しない場合は、道州制基本法の制定

事項とする。

③ 以上の推進母体として、国の「道州制特別区域推進本部」を拡大強化し、2011（平成23）年までに、それ以降の推進試行主体三者（基礎自治体、特定広域団体、地方分権改革推進委員会が進める「府省を超えた総合的な出先機関」の三者）の実現をはかる。

④基礎自治体の参加を促進するため、基礎自治体強化に関する要求・提言を、特定広域団体並みに整備する。

### 3 都道府県及び基礎自治体の推進事項

① 基礎自治体が、可能な限り都道府県から権・人・財を引き取る体制を整備するよう必要な支援策をとること、

② 都道府県は、基礎自治体のものとされる権限、人材、財源を区分けし、移行する計画を立て、実行すること。都道府県は、さらに、特定広域団体の創設に向けて都府県内体制の整備を進めること。地方支分部局からの移譲を受ける受け皿を整備すること。

### Ⅲ 工程消化にあたって基本的に留意すべきこと

1 目指す新制度は、独裁権力をもってしても20年余の歳月を要した旧制度を改め、国、道州、基礎自治体の三者が、対等・平等の主体として内政を遂行する、高度に民主的な成熟した統治を実現するものであるから、その実現工程においても、相互に、柔軟に協調しつつ基本方針を固め、その推進実施にあたっては、自主的に工夫し、協調し、解決し、実行しつつ、共通のゴールに到達するようはからわなければならない。

2 道州制に関するなお不明な事項は、2012（平成24）年の内政基本法によることとし、2009（平成21）年の道州制基本法には、もらない。

# 都市問題

10  
2008

Vol. 99, No. 10  
東京市政調査会

[巻頭言]

川渕 友絵

特集・1

## どうなる? 霞が関の出先機関

坪井 ゆづる/小磯 修二/五十嵐 敬喜/中西 晴史/金子 仁洋

[インタビュー]

松永 秀則 (小長井町漁業協同組合理事・新泉水海潜水器組長)

早期に水門を開き、有明の海を豊かに

特集・2

## 公文書管理を考える

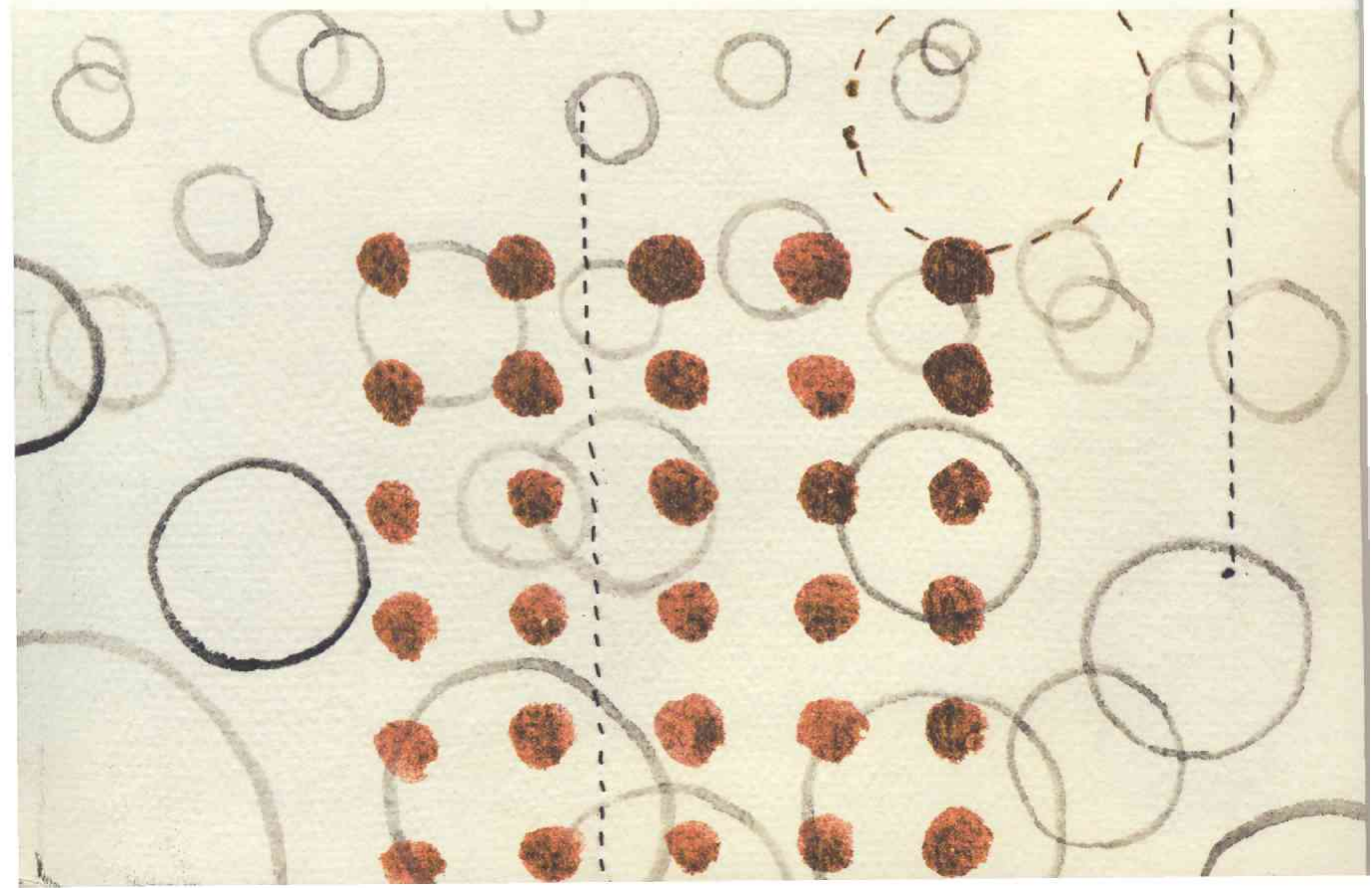
行政文書と文書管理のあいだ——官僚制の論理と行動に関する一考察 奥住 弘久

公文書管理法の制定へ——アーキビストの声を反映した制度設計を 後藤 仁

公文書管理法制はいかにあるべきか——比較法的視点から 高橋 滋

公文書管理法制定と情報公開法改正を——市民の立場から 三宅 弘

自治体の公文書管理——神奈川県を取り組みと課題 石原 一則



# 道州制を見据えた出先機関改革

金子仁洋

(かねこ じんよう)

評論家（統治構造論）・内閣府道州制ビジョン懇談会委員

都道府県は出先機関による広域事務・権限を引き受けなければ「広域地方政府」を名乗る資格はない。国と地方の役割分担を見直し、「出先機関」を整理する意義を、道州制への道を見据えながら論じる。



## 1 地方政府と出先機関改革

地方分権改革推進委員会（以下「改革推進委」と略称する）の「中間報告」は「国の出先機関の見直し」を進めることにして、その目標に、「地方が主役の国づくり（基本的な考え方）」を掲げ、「自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体」としての「地方政府」の確立を目指しつつ、国と地方の役割分担を徹底して見直す取組み」を展開すると言っている。

ここに「地方政府」の概念が出てきた。改革推進委は、現在及び未来の市町村を「基礎地方政府」と呼び、現在の都道府県を「広域

地方政府」と呼んでその両者で「地方政府」を構成するとするが、一般にはわかりにくい。なぜなら、目標としての「地方政府」は、未来を含む概念のはずであるのに、その部分である「広域地方政府」を現在の都道府県にするからである。国と地方の役割分担を「徹底して見直す」ことは、中央政府とその地方出先機関の事務・権限を洗い上げて「地方政府」との間の分担を見直すことに外ならない。国の内政に関する事務・権限は、都道府県と市町村が分任しているところを除けば、そのほとんどが、全国ないしはブロックを単位とする広域事務・権限であり、戦後、法改正までして、広域を理由に都道府県から国に引き上げていった事務・権限がその最前線にある。

これらを引き込まない現行都道府県に未来を含む「広域地方政府」を名乗る資格はない。改革推進委は、別のところで、「地方分権改革は、国の新たなガバナンスの姿、さらには将来の道州制のあり方にも結び付く重要な課題である」ということも指摘している。

このように問題が錯雑になるのは、北海道はともかく、都府県が道州制への道を、どのように選択し、どのように歩むか歩まないか、はっきりしないからである。

すでに基礎地方政府は、後戻りできないほどに動いている。国は国で、20世紀の終わり頃から地方分権を国是にして動き出している。都府県はどうだろう。動き出しているところもあるが、未だ目立っていない。

都府県の歩むべき道筋は、大きく二つに分かれる。第一は、道州をつくる時、現行都道府県とは別に、新たな制度を立ち上げる道があり、国が、これを選択して基本法をつくり、理想とする案を、全国一斉に実施して都府県を廃止してしまうまで、首をのべて現行に浸っている道がそれである。

第二の道は、現行制度を維持しつつ、できる地方からその地域に住む主権者国民と共に漸次改革を進めて道州制に近づく道である。

国は、すでに、この後者の道を提起し、そのための装置として、小泉・安倍両内閣により、「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「道州制特区推進法」と略称する）」が創られている。このような経路を見るとき、改革推進委が選んだ国と地方政府の役割を徹底して見直す作業の始めに出先機関を選ぶということは、どういう脈絡になるだろうか。その判断のため、先に日本の改革の特徴を見ておく必要がある。

## 2 ウラ道に入り込む日本の改革

明治維新は、一種の暴力革命だったが、敗戦後の民選、官選を争った我が国内政の構造改革は、先進資本主義の国の中では、フランスに似た歩みを進めようとしていた。残念ながら、フランスはそのまま正道を歩いて成功したが、我が国は横道・ウラの道に入り込んで停滞した。

先進国では、一人ひとりの生活の安心安全こそが、政治の目標になり、物質だけでなく精神も時間も豊かな国民生活を実現するので、そのためのシステムは、必然的に地方分権になり、連邦制に向かう。

欧州では、ナポレオン以来の中央集権で有名だったフランスですら、そのままではいられなかった。フランスは、第二次大戦末期に県とコミューンに18の州をかぶせ、官選の州長官を置くところから戦後の地方改革がスタートした。戦後になると、戦後復興の国の活動管区になり、州と呼ばれるようになり、1969年には大幅な権限と自治組織をもつ地方団体化をはかろうとしたが、国民投票で破れた。フランスは、これを教訓にして目立たない改革を積み重ね、ついに、1982年には、民選州を置き、先進資本主義の体制に近づいたのだ。

欧米先進国に比べると、いつも遅れて出発する日本ではあるが、ブロックの出先機関を置く発想では、フランスにそう遅れをとっていなかった。首都一極集中の是正、地方振興を意識してきたことにもそう違いはない。フランスのように、戦時の末期には地方総監府の経験があり、官選の州をおく発想もあったが、占領軍が強行した民選都道府県を一挙に

廃止しようとしてつまづいたのである。そのつまづきの原因は、ステップ・バイ・ステップの民主社会の常道に目がいかず、上からの強行を思い立ったからであろう。

このようにして、フランスに近い道筋を通りそこねた日本は、オモテ街道をあきらめてウラ街道に舵を切り、時が経つにつれて大きくそれていくのである。各府省庁は競争してブロックに官選出先機関をおくようになったが、フランスのように、経済再生のための統一の活動管区にはならなかった。そして、民選都道府県の方は、機関委任事務をかぶせられ、補助金や各種の規制の網を張り巡らされ、中枢人事も押さえられるようになった。そうした状況は第1次分権改革を経てなお残されており、今日の硬直衰微の状態はそのままになっているのである。

### 3 改革の進路

こうした経過を踏まえると、道州制への道は、基本法を創って実施を迫るといような、お上任せに近い道ではないことがわかる。

改革推進委が、都道府県に直接攻め込むことなく、基礎自治体の基礎地方政府化による間接の攻め方を優先させ、国に対しては、本府省庁を迂回して、出城の攻略に向かおうとしているのは、論より証拠に拠るからであろう。

また、改革推進委は、出先機関の攻め方として、「国の出先機関の改革の基本方向（第1次勧告の第5章）」により、「行政の重複を徹底して排除」し、「国と地方を通じた行政の簡素化及び効率化」をはかるために、事務・権限を4つに仕分けして検討するとしている。とりあえずは、「簡素化・効率化」で

ある。これなら官僚も乗るか、その4つを見ると、重複型、分担型、関与型、国専型である。しかし、それだけではすまないことは、このうち、例として、重複型を見るだけでもわかるのである。その例示に民間に対する助成・支援がある。しかし、かかる施策をとらえて単純に「重複」といえるかという、そうではない。同じに見える行為でも、別々の政府なら行政目的の違いがあるかもしれないし、仮に目的が同一でも助成・支援対象が特殊であれば、助成・支援というその外見は一緒でも、実質は重複しているとは言えなくなるかもしれない。すなわち、論理学上の類・種の問題になる。種差が厳然としていれば、重複とは言いにくい面が出てくる。ということは、出城だけでは片付かないということの意味する。解決には、「類・種」の「類」の検討が要り、本府省庁を含め、その政策自体を国に置くか、地方政府におくかの議論は避けて通れない。その際、受け皿が現行都府県では難しいことも明白である。改革推進委も別のところで、「地方分権改革とは、本来、現在国が行っている事務・権限とそれに伴う責任の主体を大きく国から地方自治体へと切り換えていこうとする取組みである（第1次勧告）」とする。

改革推進委は、この作業を通じて、もう一つ未来につながる可能性を残している。

出先機関に存在する事務・権限を整理していくと、本府省庁にもどすか、他の残存を許される出先機関に移されるか、それとも、「府省を超えた総合的な出先機関」を検討するかとしている。これは、後に述べる道州制への道のうち、道州制特区による、ステップ・バイ・ステップの歩みを進めるときに遭遇する、大事な機関になる可能性を秘めている。

#### 4 これからは都道府県が動く番だ

都道府県がこれからも何もしないで、ある日突然、国の基本法で動かされるのを待つことが、民主主義の下での民主的な統治構造の構築になじまないことは明らかである。この道を選んだときの土壇場で、地域に住む主権者国民がどうなるか、見えるような気がする。

現行法の範囲内で、少しでも前向きな選択をし、官民一体、道州制への道を一步でも歩き出すことが、目下の急務である。

都道府県が、今促されているのは、事務・権限の基礎自治体への移譲である。多少の進みを見せているところもあるが、全般には低調である。そこで、改革推進委も、「都道府県から市町村への権限移譲の法制化の推進（第1次勧告）」を視野に入れているが、自発的に動きを起こすのが、本道のはずである。しかし、そういうと、従来、基礎自治体の中に弱すぎる場所があって、事務・権限を移せないと言う逃げ道があったが、改革推進委は、その第1次勧告の中で、「地方自治体相互の協議・調整・連携、地方自治体による共同処理」を念頭に事務・権限の移譲を促進することを言い出している。当然の成り行きである。ここで、このような考え方が、都道府県間にもあり得るというヒントが生まれる。国からの受け入れのためだけでなく、これが今、停滞している道州制特区の進め方にも応用できるのである。

道州制特区推進法は、道州制に転換する地方の直前の態勢をスムーズに運ぶために、現行制度に道州制特区をかぶせ、その実践を通じて、地方に住む主権者国民の意欲を高めようとするものであり、北海道が先行している

が、「道州制ビジョン懇談会（以下「ビジョン懇」という）」が提言するように、内地の各都府県の参加を、3以上の都府県の合併に限定しているため、ほとんど参加不能になっている。当たり前である。合併ができるときは州を創れるときである。道州制特区は、なかなか州を創るところまでいかないから、道州に至る事前の仕組みを用意する。その実践を通じて地域に住む主権者国民の意志を喚起し、スムーズに、民主的な方法で民主的な地方政府を創ろうとするものである。その前提に合併がなじまないのは考えればすぐわかることである。ビジョン懇は「中間報告（2008年3月24日）」でこれを指摘し、この矛盾は早期に解消されなければならないとして法改正を提言している。

この際、改革推進委が、「地方自治体相互の協議・調整・連携、地方自治体による共同処理」の方法を分権改革促進のための視野に入れて見せたのは、奥深い示唆を与えるものである。これを都府県に応用すると、広域行政に関し、数都府県にまたがる地方協議会・共同執行体を構成することによって、これを道州制特区推進法という特定広域団体にする法改正を実現し、北海道以外の都府県が乗る可能性が開けてくる。道州制特区も早期に動き出せるようになる。九州・沖縄・関西などより、その要望はすでに出されているのだ。

こうして、特区を導入するところ、しないところがでてくる。やがて、道州制の全国一斉スタートの時がきたとすると、その段階では、道州制特区があって、スムーズに民選道州に移行できるところと、バラバラしたまま未だ特区を作り得ないできた都府県が混在する風景が生まれる。そのとき、できないところを束ねる主体に、改革推進委が検討を進め

