

道州制推進論者の道州制構想の批判的検討

外 川 伸 一

1 はじめに

周知のように、近年、再び道州制導入についての議論が高まっている。筆者も、そうした議論の中にあって、今までにいくつかの論考において、道州制の導入に異議を唱えてきた（外川 2013；外川・安藤 2013；外川 2014a；2014b）。その際、念頭に置いてきた道州制は、この後すぐに述べる種類の道州制である。

実際、現在論じられている道州制は、基本的に①現行憲法の枠内で実現可能であること、②道州は、広域自治体であって基礎自治体との「二層制」を基本とする、したがって、現行の都道府県は廃止される、③道州は自治体であり、官治型ではない、④道州は原則として東北、関西、九州などブロック単位で設置され現行都道府県よりもかなり巨大な規模になる、⑤道州は、都道府県から継承された事務と国から移譲された事務を合わせ実施する、などの点で概ね共通点を有するが、細かく見ていくと様々なものがあることは確かである。

しかし、横道清孝は、現在語られている道州制を、道州の実施する事務に着目して有意義な形で3つに類型化した（横道 2006）。第一の類型は、府県合併とも言える「軽い道州制」である。かつての東海3県（愛知県、岐阜県、三重県）の合併や阪奈和（大阪府、奈良県、和歌山県）合併を一種の道州制と呼ぶならば、これらは「軽い道州制」としてこの類型に

該当する。第二の類型は、第28次地方制度調査会（以下、原則として「地制調」という）の「道州制のあり方に関する答申」(2006年 2月28日)（以下、「道州制答申」という）で唱えられたように、国の地方支分部局（以下、「出先機関」という言い方もする）の事務を中心に国の事務を道州に移譲する「中間的な道州制」である。もっとも、第28次地制調の「道州制答申」は、国の出先機関の事務を主体としているようであるが、一部には本省の事務も対象としているようである（巻末に「参考」として添えられた「道州制の下で道州が担うイメージ」の表がそれを物語っている）。したがって、横道の言う「中間的な道州制」と完全に重なり合う訳ではないが、基本的には第二の類型に入れて良いであろう。第三の類型は、自民党道州制推進本部や日本経団連（日本経済団体連合会）・関経連（関西経済団体連合会）などの経済界、さらには道州制推進論を積極的に唱える学者（経済学者や一部の行政学者等）による道州制であり、住民に身近な事務を基礎自治体に任せ、それ以外の内政全般に係る事務の大半を道州の事務とする「重い道州制」である。良く言われるように、国は外交、防衛、安全保障、さらには通貨、金融などの国の運営の根幹に関わる事務にその役割を「純化」し、内政については、基本的に道州に委ねるというものである。この「重い道州制」は、極めて連邦制に近く果たして現行憲法の枠内で「機能」するか否かについては、以下に述べるように疑問なしとしないが、ラフ・スケッチの段階では、取りあえず描きうるであろう。

本稿では、このうち、第三の類型である「重い道州制」を念頭に置き、そのマイナス面と実現可能性について検討することにする。結論を先取りして言えば、「重い道州制」はラフ・スケッチを終えて、細部の詳細設計に入れば入るほど、あるいは、現実の動きを考慮すればするほど、矛盾を露呈させるとともに、多くの抵抗勢力にも遭遇し描ききることはできず、実現も極めて困難であるというものである。筆者は、ここ数年、道州制を研究対象の一つとしているが、研究を続けて行くうちに、「重い道州制」は主張するに値しないという結論に至り、既に別稿で代替案

を提示している（外川 2011；2012；外川・安藤 2012）。本稿は、何故そうした代替案を提示するに至ったかを改めて浮き彫りにするために、今まで断片的に公表してきた議論をいくつかの観点から捉え直しまとめてみたものである。ただし、住民自治・団体自治の観点からの議論は、既に終えているので（外川 2013；外川・安藤 2013）、それらについては、「結論に代えて」の部分で簡単に触れるに止めることにしたい。

2 道州制導入の目的

そもそも、この段階で何故道州制が語られるかが問題となろう。換言すると、道州制推進論者の道州制導入の目的は、一体どこにあるのであろうか。手始めに、第28次地制調の「道州制答申」を見てみたい。同答申は、基本的には、市町村合併（平成の大合併）の進展等による都道府県の役割や位置付けの再検討、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大、地方分権改革の確かな担い手としての（都道府県の）「役不足」など、現在の都道府県制度が様々な課題を抱えていることから、これらの解決策として道州制を提唱する（第28次地制調 2006：2-4）。しかし、道州制の導入は都道府県改革に終始するような性格のものではない。そこで、第28次地制調は、「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って、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」と主張することになる（第28次地制調 2006：1）（ただし、下線部は筆者）。地方分権の加速、国家機能の強化、簡素で力強く効率的な政府の実現という究極的な目的のために広域自治体のあり方を抜本的に見直すというのである。

ところで、戦後改革によって完全自治体として再スタートをきった都道府県制度は、1951年5月のリッジウェイ声明によって再検討を迫られ

ることになる(講和条約の発効は、1952年4月であった)。その最初の委員会が、政令諮問委員会である。この委員会は、吉田内閣の時に、GHQによってなされた戦後改革を全般的に再検討するために設置されたものであるが、8月に「行政制度の改革に関する答申」を出し、地方制度については、「再検討を要する根本問題が少なくないから、別に強力な機関を設けて改革案を検討すること」と勧告したのである(小倉1987:232)。こうして1952年12月に設置されたのが、地方制度全般について審議し答申を行う地方制度調査会なのである。占領下の地方制度改革については、当初から都道府県の区域と性格が問題とされ、政府は道州制構想を明らかにすることになる。中でも、当時の自治制度官庁はことのほか道州制導入に熱心であった。しかし、この時、地方制度改革に関して特に問題とされていたのは、都道府県の完全自治体化と知事公選制であった(小倉1987:233)。この二つは、民主主義に不慣れな、当時の政権や官僚には脅威であったに違いない。折しも、1949年、コロンビア大学のシャウプを団長とする調査団はシャウプ勧告を提出し、当該勧告において市町村の行財政能力強化の必要性を指摘した上で、行政事務の再配分を進めるために市町村合併に言及する。その後、地方行政調査委員会議の「行政事務再配分に関する勧告」によって、町村の標準人口規模を概ね7,000~8,000人とすべきことが勧告され、これが1950年代初頭の「昭和の大合併」に結実するが、これは、単に都道府県の区域の狭小さだけが問題であった訳ではなく、あるいは良く指摘されるように新制中学校の運営能力だけが問題であった訳でもなく都道府県の性格(先ほど述べた知事公選、完全自治体化)がそれ以上に問題視されていたと言って良い。

いずれにしても、都道府県が抱える諸問題を解決するために「官治型」道州制を導入するには、市町村の行財政能力の強化(いわゆる「受け皿」)が不可欠だったという認識に立っていたことは間違いない。道州制は、道州と市町村の「均整」が取れていなければシステムとして「機能」しないことから、市町村合併が企図されたのである。この点で道州

制には常に市町村合併の議論が伴うことは今も昔も全く変わっていない。道州制推進論者からすれば、道州制が「機能」しなければ意味がない訳であり、したがって、こうした政策に及ぶのはむしろ当然だったともいえよう。

さて、近年の道州制導入の議論からは、「官治型」道州制という発想はほぼ消え去って、第28次地制調答申も道州を自治体とする。見かけ上、その導入の根本に位置するのは現行都道府県の抱える諸問題であるが、道州制こそ「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」であるという視点は、誤解を恐れずに言えば、講和条約発効前後に明らかにされた道州制構想と平仄が合うといえよう。つまり、道州制の導入に対して様々な理由・目的を並べ立てても、最終的に実現しなければならないのは、「強い国家」、あるいは「国家機能の強化」だということである。

こうした前提を後景に置き去りにし、道州制導入の理由をただ単に、①市町村合併の進展による都道府県の補完事務の縮小及び空洞化、②さらなる分権化のための権限・財源の受け皿整備、③都道府県を越える広域的課題への対応、④国と地方の二重行政の解消及び行政組織のスリム化と把握した場合（小森 2007：128）、推進論者と反対論者との間での道州制に関する議論はいつまでたっても平行線を辿ることになる。なぜなら、こうした整理は、良くも悪しくも道州制導入の基幹目的である「強い国家」の実現や「国家機能の強化」という視点を欠いていると言わざるを得ないからである。

自民党道州制推進本部が作成した「道州制推進基本法案（骨子案）」（2014年4月2日ヴァージョン＝道州制法案は、名称も含め何回かにわたって見直されている）では、道州制導入の目的は、どのように謳われているのであろうか。「同法案（骨子案）」の前文は、かなり「荒削り」であるが、現在の地方自治の仕組みの下では地方分権の推進は「ほぼ限界に達している」とする。地方分権が不徹底であるがゆえに、中央集権と国依存型

の統治構造が維持され、その結果、東京一極集中と地方の過疎化が進行しているという。しかし、地方分権の不徹底に関係する記述はここまでであり、その後は財政危機が登場する。すなわち、「現在の我が国は、経済・社会の国際化、本格的な少子高齢・人口減少社会の到来などの様々な課題に直面し、国と地方の財政は極めて厳しい状況にある」と続くのである（下線は筆者）。と言うことは、地方分権の推進と国と地方を通じた財政再建の2つが道州制導入の目的なのであろうか。この目的のために、「国は、外交、防衛や真に全国的な視点に立って行わなければならない社会保障や教育の根幹など本来の国の役割により重点を移すべき」で、「これ以外の役割は、住民に身近な地方の責任において処理し、今一層の地方の主体性を確立」すべきと言うのであろうか。実はそうではなく、先の財政状況の厳しさを主張する文章の中に、「経済・社会の国際化」という文言があったことに注意が必要である。なぜなら、「同法案（骨子案）」は、次のように続くからである。「また、世界市場における国際競争力が激化する中で、我が国が国際社会において確固たる地位を占め続けるためには、各地域が自らの判断でそれぞれの強みを発揮し、国際的な競争力を高めていかなければならない」（下線は筆者）。もちろん、地方分権の推進と財政再建といった目的は確かに重要であろうが、主眼はむしろそこにあるのではなく、下線部にあると言っても過言ではない。だからこそ、「同法案（骨子案）」は、「そのためには、より広域でより力の蓄積のあるこれまでとは次元の異なる地方自治の主体を構築することにより、地域の活力を創出し、国全体の更なる活力と競争力を生み出していく必要がある。それが道州である」とするのである（下線部は筆者）。どうやら道州制導入の最大の目的は道州の相互競争によってわが国の国際競争力を引き上げていくことのようなのである。したがって、基本理念において、「道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を有する地域経営の主体」と観念されることになり、また、「道州は、地域の経営主体として、経済成長を担い、雇用を確保し、地方圏

への人口の流れを創出するなどにより時代の変化に対応する力を生み出していかねばならない」とされる（下線部は筆者）。こうしたことが、少なくとも実現可能性を持つのかどうかについては、後に触れたいが、大森彌は、こうしたことは、「広域の自治体としての『道州』の機能をはるかに超えることは確実」であり、「『道州』が独立国家のように振舞えると考えるのは間違い」だとしている（大森 2013：16）。単一国家における単なる「一区画」が主権を有する国家と伍して戦うことなどできないという指摘である。

従来から道州制導入を主張している経済界は、その目的をどこに置いているのであろうか。例えば、『御手洗ビジョン』とも言われる日本経団連の『希望の国、日本—ビジョン2007』では、「人口減少と少子高齢化が進む中での地方・都市間不均衡の拡大」、「国・地方の財政赤字」、「海外に対する都道府県のプレゼンスの脆弱さ」などの課題を挙げた上で、「今後、グローバル化は国内にも浸透し、各地は、地域間競争のみならず国際競争にもさらされる。地方は、それぞれに差別化戦略を展開し、グローバルな地平でコンペティティブ・エッジを確立しなければならない」とする（日本経団連 2007：69）（下線は筆者）。そのための道州制導入であり、2013年3月14日に出された「道州制実現に向けた緊急提言」では、道州制を導入することにより、「各道州・基礎自治体間で地域経営を競い、優れた手法を共有すれば、より一層のグローバルな競争力の強化、ひいてはわが国全体の活力向上に資する」とする（下線は筆者）。経済界のスタンスは、地方分権という「用語」を用いながらも、道州制導入は、基本的には経済界にとって利益となるこの国の経済的浮揚、あるいはグローバル競争における経済的勝利の獲得ということであろう。この点について自民党道州制推進本部の「道州制推進基本法案（骨子案）」と基本的に異なるところはないのである。

学界での推進論者は、道州制導入の目的をどこに置いているのであろうか。民主党政権が成立するまで自民党に置かれた「道州制ビジョン懇

談会」で座長を務めた江口克彦は、「公共部門に市場メカニズムの働くような、地域間競争による国民経済の活性化を道州制のメインテーマ」だとする(江口2014:149)(下線は筆者)。江口は「地域主権型」道州制なる用語を用いてはいるが、この「地域主権」は、「道州政府間の政策競争、各道州広域圏の圏域間競争といった水平的な競争関係を生み出す統治システムへの転換」を図ることで実現する(江口2014:149-150)という意味での「造語」であり、憲法学者や政治学者、行政法学者、行政学者による「主権」についての学問的概念とは全く関係がない。つまり、学問的観点から「目くじら」を立てる必要はないのである。いずれにしても、学界における道州制推進論者は、ほぼ共通して地方分権の推進、広域化による圏域での一体的取組、行財政の効率化を謳ってはいるが、最終的には国力の増強が目的であり(林他監修2009:6-7)、地方分権の推進などは、そのための単なる「手段」に過ぎないといっても良いであろう。

今まで見てきたような目的を有する道州制論を、「小さな政府(国・地方)、個人の自助自律を求める新自由主義に深くかかわるイデオロギー」とする見方(西川2008:208)は、必ずしも間違いとは言えないが、ことはそれほど簡単ではない。なぜなら、欧州諸国で道州制を推し進めたのは、イギリス労働党、フランス社会党、スペイン社会労働党など、社会民主主義を標榜する政権であり、新自由主義とは一線を画する政権だからである(島袋2009:100)。しかし、新しい制度を構築しようとする時に政治イデオロギーが大きく作用することは、むしろ一般的なことである。また、社会民主主義を標榜する欧州の諸政権が事実上、新自由主義の一部を受入れ、「第三の道」という形で新しい方向性を探っていることも忘れてはならない。だが、「今日の道州制論は、イデオロギーとして見ても、その拠っている歴史観や国家像はすこぶる曖昧」と言わざるを得ないことは確かであろう(西川2008:204)。

3 道州制における国の役割の「純化」

さて、そこで道州制における各道州が競争し互いに地域の活性化を模索し合えば、わが国は今一度、経済的に浮揚し、「過去の栄光」を再び取り戻すことができるのかということについて考えていこう。それには、道州にどのような役割が与えられるかが問題となるであろう。ただ、道州の役割は、国の役割の「純化」と表裏一体の関係にあることから、国の役割がどのように提起されているかについても合わせて見ていく必要がある。

西尾勝は、国から道州に移譲されるべき事務権限は、そうした移譲が適切な範囲内にとどまらなければならないとし、それらの事務権限は、具体的には「国土交通省や農林水産省の地方支分部局の所掌事務の大半、さらに広げれば経済産業省や厚生労働省、財務省、環境省などの地方支分部局の所掌事務の一部」だとする（西尾2004：6）。つまり、西尾は、基本的に横道清孝のいう「中間的な道州制」を念頭に置いているのである。なぜなら、これ以上の権限を要求すれば、道州は「国の第一級地方総合出先機関」そのものになるか、「国の第一級地方総合出先機関」と広域自治体の性格を兼ね備えたものにならざるを得ないからであるとする（西尾2004：6；2007：154；藤田2006：77；渡名喜2010：124）。国の役割を「純化」すれば、国から道州への権限の大幅移譲を伴う。そうであれば、国は道州の動向に無関心ではいられまい。西尾はまさにそのことを指摘しているのである。ただ、これまでの地方分権改革、道州制特区推進法、国の地方出先機関改革などからも分かるように、その結果は極めて中途半端なもので終わっている。このことを、わが国における「現実問題」としてまずは認識し、議論の際には十分に考慮に入れる必要があることに留意しておくべきであろう。

そういう理解が作用したのかどうかは不明であるが、第28次地制調の

「道州制答申」における道州の担う事務は、『「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、『広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、『人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策』などの広域事務」に軸足を移し、「補完事務については、合併の進展による市町村の規模・能力の拡充等を踏まえ、道州は『高度な技術や専門性が求められ、また行政対象の散在性の認められる事務』等に重点化」することが謳われている(第28次地制調 2006: 11-12)。その前提に立ち、「国(特に各府省の地方支分部局)が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に移譲する」と主張する。そして、「別紙2」で国と道州の事務配分に関するメルクマールを示しているが、それは、「重い道州制」の推進論者の基準からすると、かなり「実現性」を考慮したものになっている。⁽¹⁾「参考」として添えられた先の「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」と重ね合わせると、そのことが良く分かる。端的に言って、「中間的な道州制」から大きな逸脱を示してはいないのである。第28次地制調の「道州制答申」は、その理念と国家の役割との間で「分裂」を来していると言う見方も出来なくはない。

しかし、道州制推進論者は、一般的に「中間的道州」を超えて「重い道州」を期待する。片山善博は、国の「政府が本来担わなければならないのは、外交、防衛、通貨、金融、通信、防疫など国の根幹にかかわる事務」だとする(片山 2009: 25)。また、江口は、「皇室、外交・安全保障、危機管理といった安全の提供、年金や医療保険などの国民基盤サービス、通貨、金融システム、移民問題などのルール設定と監視、外国人参政権の禁止や外国人による不動産売買の禁止、麻薬及び向精神薬の取り締まり等」とする(江口 2014: 168)。さらに林宣嗣は、「外交、国防、安全保障、治安維持、年金・医療保険・生活保護などの所得再分配機能、景気政策、地球環境保全、骨格的幹線道路・鉄道」を例に挙げる(林 2006: 43)。経済界の提言書における国の役割も、ここに挙げられたもの

と大きな相違はない。ただ、「道州制推進基本法案（骨子案）」は、基本理念の箇所で、「国の事務を国家の存立に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立つて行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約及び強化を図る」としており、こうした表現は、具体的立法作業の段階で「重い道州」、「中間的道州」のいずれにも転びうるものだといえよう。ただ、法制的観点を少しでも入れ込もうとすれば、こうした表現を取らざるを得ないことは理解できる。しかし、既得権益を維持せんがために、最終的には「重い道州制」に強く抵抗する者が多いであろうことに鑑みると、こうした表現では、「中間的道州」さえも実現させないかもしれないことに留意が必要である。

道州制推進論者は、基本的に「重い道州」を念頭に置いて、その実現を提唱するが、その役割を極めて「象徴的」に言えば、「国は外交・防衛、道州は内政の大半」ということであろう。しかし、グローバル時代では「外交」と「内政」を切り分けることは不可能である（大森 2007：13-14；大森 2013：15-16）。大森は、環太平洋経済連携協定（TPP）を例に挙げる（大森 2013：15-16）が、外交は内政問題の一環として行われることが一般的であり、TPP交渉は、わが国の農業・農産物政策、工業製品の輸出入政策、医療制度・医療保険政策などに大きく関わっていることを忘れてはならない。大森は言う。「農林水産業、教育、医療・介護・福祉、雇用・労働条件、環境保全、公共事業、都市計画、災害対策、ITなどに係る政策の立案と実施」を「原則として地方自治体に委ねている国がどこにある」のかと（大森 2013：15）。また、村上弘は、「内政面での政策は、憲法上の人権保障にも、国政選挙にも、対外政策にもリンクしている。環境、労働条件、福祉、教育等に責任を持たない政府が、国民の支持を得て、外交や社会秩序維持の成果をあげることができるだろうか」と疑問を提示し（村上 2007：292）、別の文献においても、「国が

……外交等に役割を純化するとすれば、福祉、労働、環境等の重要な政策を国がいわば『責任放棄』することになってしまう。これは日本の公共政策の充実にとって明らかにマイナスだろう」とする(村上2009: 114)。さらに、前沖縄県知事の仲井眞弘多は、「南北大東島や与那国島など、いわゆる国境離島の定住人口を守ることは、国連海洋法条約に基づき排他的経済水域を安定的に維持していく上では、我が国にとり極めて重要であるが、実際は地方の努力に委ねられているのが実態である」とする(仲井眞2007: 21⁽²⁾)。つまり、日本人が定住し続けることで、それらの島々はわが国が実効支配していることになり、このことは外交・防衛の問題に直結するのであるが、現実的には自治体の努力にかかっているということである。尖閣諸島についても、戦前までは人が住んでおり、わが国固有の領土であるが、今は中国、台湾が領有権を主張している。これも国が何らかの対策をとるべきであったのだが、財政その他に関して脆弱な自治体に全てを委ねていたため、現在の事態を招来しているのである。国だけで、外交・防衛・安全保障などを完遂できると考えるのであれば、それはあまりにもナイーブに過ぎるといえよう。

4 国は「外交」・道州は「内政」という制度設計が行政・立法に与える影響

(1) 行政への影響

国の役割を外交等に「純化」することは現実的ではないが、そのことを取りあえず横に置いた場合、中央の各省庁にはどのような影響があるのだろうか。まず、既得権益を奪われる中央省庁が相当の抵抗を試みることは確かである。このことが「重い道州制」導入にとって最大の難関とする者は多い(小森2007: 129)。大森彌は、単に国の出先機関を解消しようとするだけでも、出先機関を抱える農水省、国交省、厚労省、

経産省などはやせ細り⁽³⁾、財務省の予算編成機能・徴税機能も相当程度縮小し、それに加えて地方交付税の役割を縮小するようなことがあれば、総務省の存在理由も弱まることから、道州制の導入は、『霞が関』とのほぼ全面的な『戦い』になる」という（大森 2013：10）。念のため申し添えると、これは、国の出先機関の事務を道州に移譲するだけで生じる「戦い」である。いわば、「中間的道州」を実現しようとするだけで、推進派は中央省庁と「全面戦争」に突入するのである。これは決して「大袈裟な表現」だとは思わない。なぜなら、この国では中央省庁がその権限を大幅に移譲しようとし、それが実現したことは今まで一度もあった試しが無いからである。

「重い道州」の実現は、中央省庁から道州への事務権限の移譲をさらに進めることになる。それは、中央省庁の「再々編」（2001年の再編に続く再編）を意味するであろう。たとえば、福祉・保健・医療・労働などの各行政を担う厚労省については、国レベルの社会保障制度の企画や国家規模の防疫行政など、国交省については、出入国管理や領海保安、国家規模の大規模プロジェクトの建設など、文科省については、教育制度の骨格制定や極めて高度な科学技術の振興など、農水省については、食糧安全保障や農水行政の基本方針の制定など、経産省については、国全体の産業政策・通商政策の方針、世界の通商産業動向の調査・把握などをそれぞれ除いて、残る大半の事務は道州を中心に移譲されることになる。それ故道州制は「究極の地方分権改革」と言われるのであろう。そして、このことによって、現在の11の省は半分程度に「再々編」できるであろう。このような大改革に対して中央省庁の役人が抵抗しないはずがない。そのことは火を見るよりも明らかなのである。なぜなら、先にも述べたように、地方分権特例制度、地方分権改革、道州制特区制度、地方出先機関改革、構造改革特区制度など、「重い道州」の導入と比べると中央省庁にとって極めて「些細」と思われる改革でさえ、この国では何一つ満足に実現していないからである。明治維新や戦後改革に次ぐ「第

三の改革」と言われた地方分権改革など、今となってみれば何だったのであろうかという見方も出来なくはない。

権限移譲だけではない。中央省庁の削減に伴って、国家公務員の道州職員への移管という問題も生じる。近年の道州制は都道府県の廃止を前提としていることから、道州政府には元国家公務員（中央省庁官僚）と元都道府県職員が混在することになる。今も根強く残る中央省庁からの「反分権的出向」（若くして役職に就任）とは異なり、こうした道州への「分権の永久就職」に、エリート官僚たちは果たして耐えられるであろうか。

中央省庁の内政問題の大半からの撤退、それに伴う中央省庁の大幅な「再々編」に抵抗を示す者は、官僚だけではない。彼らと共に「鉄の三角形」を構成する経済界や政治家（国会議員）も既得権益の「消滅」・「縮小」によって相当程度の不利益を被るに違いない。特に、政権政党に所属する国会議員については、たとえば、党の政務調査会の部会等を通じて（族議員として）自らの選挙区の諸問題の解決を中央省庁の官僚に働きかけるといった役割が大幅に低下することになる。選挙区の諸問題は、その大半が内政問題であることを忘れてはならない。経済界も、以前と比較すると頼りにならなくなった国会議員との接触回数を極力減らし、道州議員との接触回数を大幅に増大させるであろう。とにもかくにも「重い道州」の実現によって国会議員の相対的地位は明らかに低下するのである。このことに気づけば、今は推進の旗振りを行っている国会議員もいずれ慎重論者の側に回り、最後には抵抗派へと「転向」することが大いに予想される（磯崎 2011 : 304）。

一方、「重い道州」では、道州政府の役割は飛躍的に高まる。第27次地制調の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月13日）では、「連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存

在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではない」とし（第27次地制調 2003：15）、わが国への連邦制の導入を排除した。続く第28次地制調もこの考え方を全面的に継承した。それにもかかわらず、「重い道州」は、少なくとも行政面では連邦制内の州に比肩し得るだけの権限を持つ。こうした道州について、渋谷秀樹は間違いなく憲法上の自治体だとするが（渋谷 2010：112-113）、井戸の主張するように「そもそも一国の人口・経済規模にも匹敵するほど巨大な道州は、憲法が想定する地方公共団体なのであろうか」という疑問を持つ（井戸 2007：17；村上 2009：127；磯崎 2010：68；長内 2012：43）ことは極めて自然なのではないであろうか。特に、直接公選される道州の首長の「権限は強大なものとなり、これまでの政治権力の構造を大きく変えることにもなる」（井戸 2007：17）。そうした政治権力構造の変化は、場合によっては「憲法レベルの統治構造の変更に結び付きかねない」のである（森田 2009：20）。したがって、仮に「重い道州制」が実現すれば、それは一種の「解釈改憲」がなされたということであろう。

さらに道州は、内政に関する大半の事務を担うことになるため、知事から事務権限を委任される官僚機構（公務員の補助機構）も、相当程度の権力を有することになる。道州の意思決定機関は、内閣にも匹敵するものとなり、「道州行政機構における割拠化（縦割り化）も不可避」となるとともに、「部局長クラスの権限も飛躍的に強くなる」（稲葉 2005：99）。現在、都道府県には、最高意思決定機関として、その名称は様々であるが、知事・副知事・各部局長・教育長・公営企業管理者・警察本部長などで構成される「庁議」が例外なく存在している。また、その前段階として関係部局の各種調整会議（政策会議等の呼び方もなされている）も存在している。道州には国における割拠性（セクショナリズム）がそのまま持ち込まれ、この「庁議」が「ミニ閣議」となり、各種調整会議が霞が関の「ミニ省庁調整」（府省連絡会議等）の様相を呈してくることも大いに予

想される。特に、「庁議」の構成員は、強大な権限を有しながら、彼らは公選で選ばれた者ではなく、道州住民の「信託」を得ていない職業公務員（職業行政官）に過ぎない。これも民主主義にとって実に大きな問題であることを忘却してはならない。

（2）立法への影響

「重い道州制」が極めて連邦制に近似しているとは言え、わが国の憲法は連邦制を採用することを許容していないというのが憲法学者の通説である。つまり、憲法第41条の規定によって、国会はわが国における唯一の立法機関であり、道州は国会が定めた法律の範囲内でしか条例を制定することができない（憲法第94条）（なお、憲法を変えない限り、広域自治体である道州が制定できるものは「条例」となる）。しかし、「重い道州制」の導入によって各道州は、内政に関する事務の大半を自ら処理することになる。この場合、その実現性は横に置くこととして、国会で定める法律はおそらく非常に規律密度が低く骨格だけが定められ、その詳細は道州の制定する条例に大幅に委ねられることになるに違いない。なぜなら、各道州が自立し道州間で互いに競争し、ひいてはグローバル競争の中で勝利するためには、道州に極めて広範な裁量の余地を残しておかなければならないからである。換言すると、国が法律によって道州の動きを事細かに規律するようなことがあれば、国の役割を外交・防衛等に「純化」し「重い道州制」を導入する意味は全くなってしまふからである。また、別の観点からすると、内政に関しても国の立法で道州を詳細にわたって規律すれば、国による指揮監督という介入を招来し、先に西尾の言を引用したように道州は、「国の第一級地方総合出先機関」か、「国の第一級地方総合出先機関+広域自治体」に成り下がる。あるいは渋谷秀樹の言うように、「実質的には中央政府の地方行政機関と化す危険性が生じることになる」（渋谷2010：113）からである。かくして、道州に移譲される事務については、「第一次分権改革の経験に照ら」し国の法律によって

「中央省庁の『関与』が大幅に確保されることになりかねない」のであるが（稲葉 2005：98-99）、道州制推進論者はそうした懸念を全く持っていないのであろうか。極めて「不可解」と言わざるを得ない。

道州制推進論者と同様に、こうした懸念は「杞憂」だという立場に立つと、今度は、道州の「自治立法権」の大幅拡大により、国会と道州議会との「いびつな」関係が浮上することになる。と言うのは、国会で制定する法律は、いわば基本法や骨格法、あるいは枠組み法といった「大綱的」なものとなり、「条例制定権の実態は強大なもの」（渋谷 2010：118）なって住民に対する具体的なサービスの内容や程度を決定するのは道州になることから、道州は、ある意味で「立法分権」に相当する権限を獲得したのと同様の「立ち位置」になるからである。⁽⁴⁾「立法権」を分割してしまうと、それは連邦制であって、そのことをわが国の憲法は許容していないことは既に述べたとおりである。しかし、国は、外交・防衛等にその役割を「純化」し、内政の大半に関する事務権限は道州が持つということになると、「自治立法権」の拡大を通り越して、道州はまさに「立法権」の一部を獲得したのと同じ効果を持つことになることに注意が必要である。連邦制は違憲だと言いながら、道州の条例に法律の意味合いを持たせ、実質的に連邦制に極めて近似した状況を創り出すことになるのである（市川 2005b：7）。これは、国家機能の「純化」から当然に導き出される「国会機能の純化」の帰結である（井戸 2007：15）。

このことは、国会及びそれを構成する国会議員の相対的地位を低下させ、道州議会及びそれを構成する道州議会議員のそれを高めるという結果を招来する。国会議員の地位の相対的低下については、行政権（特に中央省庁における官僚制）と関連させて先に述べたが、彼らの本来的使命である立法権限の低下という点で、ここでの指摘は彼らにとって致命的でさえあるといえよう。⁽⁵⁾

しかし、次の点は急いで付け加えておかなければならない。それは、わが国の事務は「分離型」ではなく「融合型」であり、そのことは「一

つの事務に国と地方が二重、三重に関与する行政システム」(井戸 2007 : 15) を採らざるを得ないということである。井戸は、次のように言う。

「例えば、介護保険の公費負担については原則として、国が2分の1、残りを都道府県と市町村で2分の1ずつ負担している。さらに国は制度設計、実際の運用は市町村、都道府県は総合調整といった具合に、幾つもの主体が関与する二重三重のシステムとなっている」と(井戸 2007 : 15)。こうした複雑な「融合型」を完璧な「分離型」に組み替え直すということは、歴史的な新制度論者が主張する「経路依存性」によって到底無理であるが、ある程度「分離型」に近いシステムを構築していかない限り、国は、法によって道州・市町村の裁量の余地を徹底的に奪うことになり、推進論者の描く「重い道州」は全く効果を発揮しないという結果となる。

5 市町村合併の不可避性と三層制の要請

さて、先に筆者は、道州制における道州と基礎自治体との「均整」が取れシステムとして「機能」しなければ、道州制という制度は全く意味がないということに触れた。現在、議論されている道州制は、都道府県を廃止した上で、広域自治体として全国を10前後のブロックに分けた道州を置き、その下に基礎自治体としての市町村を置くというものである。総務省のウェブサイトによると、現在、市町村の数は、1,700余りで、このうち30万人以上は4%程度、10万人以上の市町村は15%程度しかない。一方、5万人未満で1万人以上の市町村は40%強、1万人に満たない市町村も25%程度存在する。広域自治体である道州については、ブロックの数をいくつにするか(全国を9ブロックにするのか、13ブロックにするのか)によってその規模は異なるし、異なるブロック(例えば、東北州と四国州等)によっても規模は当然異なる訳であるが、道州の人口は一般的に言って数100万人前後と考えてよいであろう。だとすれば、現在の

ままでは広域自治体と基礎自治体とで「均整」が取れていないことは容易に理解できよう。

2014年4月2日バージョンの「推進基本法案（骨子案）」は、「2 定義」において、道州と基礎自治体、さらに道州制を定義しているが、「『道州制』は、道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度」とされ、このうち、基礎自治体は「市町村の事務及び都道府県から移譲継承された事務を処理する基礎的な地方公共団体をいう」とされている。実は、2013年2月21日の「道州制基本法案（骨子案）」では、基礎自治体は「市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から継承した事務を処理する基礎的な地方公共団体である」とされていたが、自民党道州制推進本部は、全国町村会や全国町村議長の猛烈な反対によって、同年6月6日バージョンで「市町村の区域を基礎として設置され」の部分削除したという経緯がある。このことは、基本的にそれ以降も引き継がれたが、相変わらず道州制は、「道州及び市町村」ではなく、「道州及び基礎自治体で構成される自治制度」なのである。このことをわれわれは、どのように考えたら良いのであろうか。

それは、結論から言うと、基礎自治体は、やはり「従来の市町村の区域を基礎として設置され」、合併によってその行財政能力を強化した団体ということである。政府自民党は、道州制の導入に行政改革の目的も付加しているので、運営コスト（制度コスト）が嵩む「三層制」の自治制度を採り得ず、あくまでも「二層制」の自治制度の構築を念頭に置いているのである。だとすれば、ブロック型道州と現在の市町村との「二層制」では、「均整」が取れず、道州制はシステムのうまく「機能」しないことから、現在の市町村にさらなる合併を求めていると解釈して良いであろう。要するに、「重い道州制」は、市町村合併を前提とした論理構造になっているのである（大森 2013：10-11）。たとえば、自民党の道州制ビジョン懇談会の座長を務め、2008年3月24日に「中間報告」をまとめ上げた江口克彦は、自らの著作において「地域の歴史・文化を踏ま

えると一概には決められない」としながらも、「基礎自治体については、行政コストがもっとも効率的になると試算される人口30万～40万程度の規模、現在の小選挙区を基本として再編する」と述べている（江口2007：⁽⁶⁾3）。また、自民党道州制推進本部が2008年7月29日に公表した「道州制に関する第3次中間報告」では、「基礎自治体は移譲される事務・権限を適切に担いうる規模・能力を備えることが必要であり、現在の中核市程度の人口規模（人口30万以上）あるいは少なくとも人口10万人以上の規模が望まれる」とし、「市町村には一層の行政体制の充実強化に向けた取り組みが求められる結果、おおむね700から1000程度の基礎自治体に再編される」という記述がなされた（自民党道州制推進本部 2008：8）。おそらく、この考え方は今も踏襲されているに違いない。第28次地制調の「道州制答申」には市町村の規模に関する記述はないが、同会の専門小委員会の会長を務めた松本英昭によれば、第28次地制調の「道州制答申」の解説的論考において、「道州制の下での基礎自治体は、標準的に、少なくとも現在の中核市程度の権限・機能を有することが想定されている」とする（松本2006：18）。先ほどの「第3次中間報告」そして、松本の論考も、中核市の要件を緩和した地方自治法の改正の前であることから、全国で基礎自治体は、300～400程度が理想であり、少なくとも700から1000どまりであることを表明しているのである。また、市川喜崇も、「都道府県が補完・支援機能から大幅に手を引くことが可能となるためには、ほとんどの市町村が、理想的には中核市程度、少なくとも人口10万人以上程度の規模をもつことが必要であるように思われる」とする（市川2005a：127-128）。これは道州制の文脈で述べられたものではないが、基本的に同様の意見と見て良いであろう。言うことは、小沢一郎の「300市構想」（「廃県置藩」構想）と自民党道州制推進本部、あるいは道州制推進論者の考える道州制における基礎自治体の数は概ね一致するのである。おそらく「中間的道州」を構想していると思われる西尾勝は、小沢の300市構想を「最もラディカルな政治構造改革」と捉え

「日本列島には外海離島も多く冬季は積雪で隣接町村との交通もままならない山奥の孤立山村も少なくないので、基礎自治体を300前後に大統合する構想には無理がある」とし、この構想は、「極論すれば、地方自治の理念に反する構想である」とするが（西尾2007：142-143）、小沢の「300市構想」は自らの考えを「象徴的」に述べたにとどまり、言葉の真の意味での300市を目指している訳ではなかろう。となると、小沢の「300市構想」と「重い道州制」とで異なるところは、自治制度が「一層制」か「二層制」かということだけに過ぎないと言っても良いのである。だとすれば、「重い道州制」も「地方自治の理念に反する構想」という点で「共通」ということになる。

いずれにしても、「不均整」な道州を「均整」の取れたものにし、システムの「機能」させるために、「地方自治の本旨」（憲法第92条）という理念からして、あるいは、外海離島や山奥の孤立山村が多いというわが国土の地理的状况からして、あるいは「平成の大合併において相当程度の市町村の見直しが行われた中、今以上の市町村合併を住民が支持するとは思えない」という状況からして（井戸2007：17；2008：225）、大々的で強制的な市町村合併政策を採り得ないとすれば、道州制を導入するにしても、それは「三層制」の自治制度とならざるを得ない、あるいはそのほうが意義があるということになるであろう（稲葉2005：99；市川2005a：128；井戸2008：225；村上2009：115-116；分権型政策制度研究センター2012：9；長内2012：⁽⁷⁾43）。

道州制がシステムの「機能」しないことは、市町村の規模を30万人程度以上に出来ない場合、現在、都道府県が担っている補完事務をどうするのかということにも大きく関係してくる。磯崎は、現在の都道府県における事務を様々な角度から調べ、都道府県の本来的事務とされる広域事務は30%程度、残り60%程度は補完事務だとし補完事務の割合が圧倒的に大きいことを示し（磯崎2010：30-43）、次のように疑問を提起する。「道州制についても、30%程度の事務のために規模の拡大が必要な

のか（さらに道州規模の広域的事務となると限られる）という点が問題になるし、残りの60%の補完的事務をどうするのか、道州の事務にするのか、それとも市町村に移譲するのかということが問題になる」と（磯崎2005：68）。

つまり、現在の都道府県の事務の大半は市町村の補完事務であるから、道州制における市町村は少なくとも現在の都道府県と同程度の行財政能力を備えなければ、これらの補完事務の多くは道州で実施しなければならないということである。単純化して言うと、巨大な道州が市町村の補完事務を行うということはいかにも非効率であるから、これを避けるためには、市町村の人口規模は、現在、最も人口が少ない鳥取県と同じ50万人程度が必要となるということである。「重い道州制」の下にあっては、理想的には基礎自治体の人口は30万人程度ではなく、50万人程度が必要ということである。換言すると、基礎自治体は全国で250前後で良いことになる。

この補完事務、あるいは広域自治体の補完機能について、今村は次のように言う。長くなるが引用したい。「現行の都道府県制度であれ、道州制導入後のことであれ、第一層の基礎自治体に加えて第二層の広域自治体を設置しなければならないゆえんは、広域自治体に対する補完的機能が必須であって、その補完的機能を国の機関にゆだねるのではなく、自治体としての広域自治体にゆだねることにより、第一層と第二層の自治体が相まって充実した地方自治を実現できる……基礎自治体に対する広域自治体の補完的機能にこそ二層制の地方自治制度を採る最大の理由があるのだから、その点をないがしろにして広域自治体のあり方を論ずることはできない」（今村2010：87-88）と。このように広域自治体には、基礎自治体を補完する機能がある。だからこそ、巨大な道州と弱小な市町村で構成される「重い道州制」はそのままでは「均整」が取れておらず、システムとして「機能」しない。だとすれば、広域自治体である道州と基礎自治体である市町村の間に中間自治体を設置し、ここに市町村

の補完機能を担わせるという、行政改革には逆行する選択肢が浮上する。

しかし、道州制推進論者の道州制導入の最大の目的は、欧州の中規模国の人口とGDPに匹敵する巨大な道州が相互に競争し、最終的にはこの国を今一度、浮揚させたいというところにあるのであるが、それに加えて彼らに共通するのは、この国が抱える1000兆円もの膨大な債務を解消するための「手法」としても道州制を導入したいというところでもある。つまり、道州制は、行政改革と不即不離の関係にあるのである。そうであれば、「三層制」は、彼らにとって採り得ない選択肢ということになるであろう。

6 結論に代えて

今まで、本稿では国の役割を「純化」し「重い道州制」の導入を推進する論者の主張を念頭に置いて、それに対する批判を試みてきた。しかし、地方自治論が最も問題とする「地方自治の本旨」への「逆行」についての言及は、最小限に止めてきた。今までの批判に、住民自治と団体自治の観点からの批判を加えると、「重い道州制」に対する批判は、さらに増幅することになる。この観点からの批判は、既に筆者も試みてきた（外川 2013；外川・安藤 2013）。そこでの議論を要約すれば、まず、住民自治については、広域自治体が都道府県からブロック型道州に移ることによって、広域自治体の意思決定への住民の関与・参加・討議などのコストが増大し、このことは住民の参加等に極めてマイナスの影響を与える。渋谷の用語を用いるならば、道州制の導入は、住民が自治体政治に参画する権限である「地方参政権」を確実に希薄化する（渋谷 2010：113）。直接請求は極めて困難になるであろうし、民主主義の基礎である住民の「討議」（deliberation）も難しくする。団体自治については、巨大な道州では、道州民に共通する諸課題は極めて限定され、自治体としての一体性は脆弱化し、そもそも団体自治なるものが存在するのかも疑問

である。かつて、俵静夫は、「社会的基盤が備わらなければ、……地方自治の実をあげること」は困難であると言い(俵1970:43)、田中二郎は、「その全域にわたって、共通の利害関係のある問題など殆ど考えられない」として道州制の導入に反対した(田中1970:166)。こうした指摘は現代でも正鵠を射ている。国から、自治体である道州に権限が移譲されるので、これは「究極の地方分権改革」と言われることがあるが、巨大な道州に「自治」的要素を見出すことは極めて困難なのである。

さらに言えば、道州制の導入は東京一極集中の緩和・解消もその目的の一つであるが、村上弘は、多くの国において「首都への一定の機能集中は趨勢」であり、「東京は『世界都市』の特性・機能を持つ」ことから、「日本に2つ以上の『世界都市』が生まれるとは考えられない」とし(村上2009:122)、道州制の導入は、東京の機能分散を図る上で有効であり、東京一極集中を緩和するという推進論者の主張を根底から覆す。また、道州内では、州都への一極集中が起こり(稲葉2005:99;井戸2008:232)、周辺部の衰退と道州区域内の格差が今以上に拡大することも指摘されている(藤田2006:69)。こうした問題は、道州内だけでなく、道州間でも顕現し、州際間の財政格差や経済格差が広がり、「重い道州制」導入論者の意図する道州間競争を不可能にすることも指摘されている(藤田2006:69)。そうであれば、道州間の相互競争による地域の活性化と、その究極の目的であるこの国の今一度の浮揚など望むべくもない。

いずれにしても、推進論者の主張する「重い道州」の導入は、「具体的なシステム論を欠いて」おり(分権型政策制度研究センター2012:4)、矛盾だらけである。したがって、正常に「機能」することもないので、単なる「画餅」に過ぎない。それにもかかわらず、政府・自民党はもとより、共産党と社民党を除くほとんどの政党が道州制の導入を主張している。また、道州制導入によって消滅する都道府県の首長たる知事の中にもそれに賛同する者がいることは、筆者には信じ難い。これらの者は、本稿を一読していただければ道州制なるものがいかに欠点だらけで非現

実的なものかを理解される筈である。それでも敢えて「重い道州制」の導入を推進しようとするのであれば、道州制イデオロギーには、巷間言われているようなこととは異なる別の政治目的もあるに相違ない。それは、単なる「新自由主義的な『小さくて強い国家づくり』＝福祉国家・社会国家の解体」（渡名喜 2010：125）といったことだけではないのではなからうか。

【注】

- (1) 第28次地制調の「道州制答申」における「国と道州の事務配分に関するメルクマール」のうち、「国が実施している事務事業の新たな事務配分」における国の担任事務は、次のとおりである（第28次地制調 2006：22）。

①国際社会における国家としての存立に直接関わる事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの、②全国的に統一されるべき基本ルールや地方自治に関する準則に関する事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの、③国家規模でネットワーク形成や事業構築を図る必要がある事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの、④国家として取り組むべき高度な科学技術や希少な資源等に関する事務であって、道州において実施することが困難であり、又は効率的でないもの、⑤国の行政組織の内部管理に関するもの、以上である。

- (2) 別の観点からではあるが、島袋は、米軍基地の70%以上を抱える沖縄に関する次のような事例を挙げる。「2000年の地方分権一括法も沖縄にとっては、分権化よりも集権化と見なされている。なぜならば、一括法の中で、土地収用法及び米軍用地特別措置法が改正され、軍用地の強制収用手続において自治体の関与を義務づけられた様々な事務が国の事務として吸い上げられたのである。これらは安全保障に関連する事務の重点化論が背景にある」（島袋 2009：99）。国防・安全保障といった、一見国に専属する領域においても、それらは自治体の内政と切り離せないことが理解できる。

- (3) 地方出先機関として、農水省は地方農政局を、国交省は地方整備局と地方運輸局を、厚労省は都道府県労働局を、経産省は地方経済産業局を有している。したがって、国の役割を「純化」すれば、これらの省の所掌事務は大幅に減少する。なお、文科省は地方出先機関を持たないが、現在、都道府県教育委員会と市町村教育委員会を通じて微に入り細を穿つ「指導」「助言」を行っている。これらの事務の大半が自治体（教育委員会）の事務になれば、文科省の役割も相当程度、縮小する。

- (4) 渋谷は、道州の条例制定権の強大化に伴う対象住民に対する規制範囲の拡大・強化の危険性を指摘し、条例制定に際しての内部審査機能の強化を次のよ

うに主張する。「内閣や国会各議院にある法制局のような部局の設置と機能の強化がなされなければならない」と(渋谷 2010: 118)。

- (5) これに加え、道州議会では、地域住民の意思を反映する住民代表制が確保できるかという懸念も生じる可能性もある。井戸 (2007: 16-17) は、「道州議員の選挙区については、衆議院小選挙区より狭くすると、議員数が膨大となってしまう。逆の場合には、道州議員が複数の衆議院議員を包括する形となり、道州議會議員と国会議員の関係あるいは役割分担について整合がとれるか疑問である」としている。
- (6) 市町村の財政効率規模に関して、村上弘は次のように指摘している。「市町村の人口と財政効率の関係を示すグラフにおいて、もっとも効率がよいのは人口20万人規模であるが、すでに人口3～5万人の規模で効率性はかなり高くなり、あとは漸増していく……。したがって、人口3～5万人で効率化目標はほぼ達成され、それ以上の合併は必要が小さい」(村上 2009: 102)。
- (7) もっとも、「三層制」ではなく、道州内に旧都道府県単位に国の総合出先機関を設置するという仕組みにならざるを得ないとする考え方もある(磯崎 2005: 72)。この場合の自治制度は「二層制」である。

【引用文献】

- (1) 荒田英知 (2013)「『道州制基本法案』はいかにあるべきか—自民党骨子案を読み解く—」『PHP Policy Review』Vol.7, No.63, PHP総合研究所。
- (2) 磯崎初仁 (2005)「都道府県の再編成と道州制の可能性」自治労『都道府県のあり方研究会報告書』2005年12月。
- (3) 磯崎初仁 (2010)「都道府県制度の改革と道州制—府県のアイデンティティとは何か—」磯崎初仁編著『変革の中の地方政府—自治・分権の制度設計』中央大学出版部。
磯崎初仁 (2011)「道州制構想の検討—『分権型国家像』は描けるか—」『法学新報 (中央大学)』第118巻第3・4号。
- (4) 市川喜崇 (2005a)「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂。
- (5) 市川喜崇 (2005b)「道州制の論拠と課題」『月刊自治フォーラム』Vol.546。
- (6) 井戸敏三 (2007)「道州制に疑念あり」『都市問題』第98巻第8号。
- (7) 井戸敏三 (2008)「道州制は地方分権への切り札か—漠然とした期待に疑問」『Voice』8月号。
- (8) 稲葉馨 (2005)「道州制の考え方—地方自治法学の立場から—」日本地方自治学会編『道9』州制と地方自治』敬文堂。
- (10) 今村都南雄 (2010)「『道州制答申』の審議経過—参加経験の記録として—」磯崎初仁編著『変革の中の地方政府—自治・分権の制度設計』中央大学出版部。
- (11) 江口克彦 (2007)「『地域主権型道州制』は日本全国を活性化させる」『PHP

Policy Review』Vol.1, No.1, PHP総合研究所。

- (12) 江口克彦 (2014)『地域主権型道州制の総合的研究—社会経済分析の視点から—』中央大学出版部。
- (13) 大森彌 (2007)「自治体再編をめぐる今後の焦点—小規模自治体と道州制の行方」地方自治問題研究機構, 研究機構インフォメーション・サービス, No.80, 2007年8月27日。
- (14) 大森彌 (2013)「道州制推進基本法案と日本の自治制度」後藤・安田記念東京都市研究所編『見果てぬ夢か? 道州制』「都市問題」公開講座ブックレット29。
- (15) 小倉裕兄 (1987)「1950年代における道州制構想の形成: 町村合併政策との関連で」『一橋論叢』第97巻第2号。
- (16) 長内祐樹 (2012)「自治体の広域化と地方自治—市町村の基礎自治体化及び道州制を中心として」『法律時報』第84巻第3号。
- (17) 片山善博 (2009)「何のための道州制かを忘れてはならない」『月刊ガバナンス』No.93。
- (18) 小森治夫 (2007)『府県制と道州制』高菅出版。
- (19) 渋谷秀樹 (2010)「道州の組織・機構のあり方—憲法の視点から—」『立教法学』第80号。
- (20) 島袋純 (2009)「道州制の議論を沖縄の視点で考え直す」『地域政策—三重から』2009年新年号。
- (21) 自民党道州制推進本部 (2008)「道州制に関する第3次中間報告」(2008年7月29日)。
- (22) 自民党道州制推進本部 (2013)「道州制基本法案 (骨子案)」(2013年2月21日)。
- (23) 自民党道州制推進本部 (2013)「道州制推進基本法案 (骨子案)」(2013年6月6日)。
- (24) 自民党道州制推進本部 (2014)「道州制推進基本法案 (骨子案)」(2014年4月2日)。
- (25) 第27次地方制度調査会 (2003)「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(2003年11月13日)。
- (26) 自民党道州制ビジョン懇談会 (2008)「道州制ビジョン懇談会中間報告」(2008年3月24日)。
- (27) 第28次地方制度調査会 (2006)「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月28日)。
- (28) 田中二郎 (1970)「道州制論の焦点—再燃する道州制論の批判—」田中二郎・依静夫・原龍之介編『道州制論』評論社。
- (29) 依静夫 (1970)「道州制の構想」田中二郎・依静夫・原龍之介編『道州制論』評論社。
- (30) 外川伸一 (2011)「自治制度における『総合性』・『一般性』の緩和と特定目的の政府の創設 (上)—道州制に対する自治的代替案の提示—」『法学論集 (山梨学院大学)』68号。

- (31) 外川伸一 (2012)「自治制度における『総合性』・『一般性』の緩和と特定目的の政府の創設(下)―道州制に対する自治的代替案の提示―」『法学論集(山梨学院大学)』69号。
- (32) 外川伸一 (2013)「道州制に関するノート」『研究年報社会科学研究(山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第33号。
- (33) 外川伸一 (2014a)「道州制反対論者が考えるこれからの府県の役割」『月刊地方自治職員研修』公職研, 1月号。
- (34) 外川伸一 (2014b)「道州制導入の是非を議論するためのノート」山梨総合研究所編『地域から、未来が見える』Vol.16。
- (35) 外川伸一・安藤克美 (2012)「道州制に対する代替案としての自治制度の提唱」『日本都市学会年報』Vol.45。
- (36) 外川伸一・安藤克美 (2013)「道州制に対する批判的考察―地方自治論の立場から―」『日本都市学会年報』Vol.46。
- (37) 渡名喜庸安 (2010)「現代道州制論―道州制導入の論理と法的課題」渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂編著『「地域主権」と国家・自治体の再編―現代道州制論批判』日本評論社。
- (38) 仲井真弘多 (2007)「沖繩からみる道州制」『都市問題』第98巻第8号。
- (39) 西尾勝 (2004)「『道州制』について、私はこう考える」東京市政調査会編『都道府県制に未来はあるか』東京市政調査会「都市問題」公開講座ブックレット2。
- (40) 西尾勝 (2007)『地方分権改革』岩波書店。
- (41) 西川一誠 (2008)「幻想としての道州制」『中央公論』2008年7月号。
- (42) 日本経済団体連合会 (2007)『希望の国、日本: ビジョン2007』日本経団連出版。
- (43) 林宣嗣 (2006)「経済・財政面から見た道州制」『都市問題研究』第58巻第9号。
- (44) 林宣嗣・21世紀政策研究所 (2009)『地域再生戦略と道州制』日本評論社。
- (45) 分権型政策制度研究センター・地方政府体系と権限配分のあり方に関する研究会 (2012)「地方政府体系と権限配分のあり方に関する研究」2012年3月。
- (46) 藤田安一 (2006)「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』第58巻第9号。
- (47) 村上弘 (2007)「道州制は巨大州の夢を見るか?―22州案を含む道州制モデルの比較検討」『立命館法学』No.315。
- (48) 村上弘 (2009)「道州制は中選挙区制と原発の夢を見るか?―大型道州制のメリット, デメリット」『立命館法学』No.324。
- (49) 松本英昭 (2006)「道州制について―地方制度調査会の答申に関連して(一〜四)」『自治研究』第82巻第5号―第8号。
- (50) 森田朗 (2009)「地方政府のかたち―分権改革の方向と自治体の規模―」『自治体学研究』神奈川県自治総合研究センター。
- (51) 横道清孝 (2006)「道州制と基礎自治体」『都市問題研究』第58巻第9号。