

広域的統治組織のガバナンスに関する一考察

－国の出先機関の受け皿としての「九州広域行政機構」のあり方を中心に－

谷口 博文 Hirofumi TANIGUCHI

（財）福岡アジア都市研究所主幹研究員

（九州大学産学連携センター教授）

要旨：道州制についてはこれまで国の将来像として様々な提言や答申が行われてきたが、地域主権戦略大綱で国の出先機関の原則廃止が明言されたことから、より具体的な広域行政組織に関する制度設計が議論されるようになった。九州地方知事会からは九州広域行政機構が提案され、国の3つの出先機関を「丸ごと」引き受ける受け皿機関が議論の対象となっている。

この制度設計にあたっては、将来のあるべき姿に至るプロセスとしていろいろな選択肢が考えられる。急進的な改革案は実現可能性の観点から多くの課題に阻まれて容易に成案をなさないが、ダイナミックな政治力学の中で政策の方向性を見失わないようにするためには、まずあるべき姿を明確にすることが重要である。これまでの道州制の議論をベースに、現在進行中の立法過程に関連して、具体的な受け皿機関のガバナンスに関する立法論的考察を行う。

■キーワード：道州制、広域連合、地域主権改革、国の出先機関、広域行政、ガバナンス、住民自治

1. はじめに

道州制や広域連合、大阪都構想など、広域行政組織をめぐる議論が注目されている。これまでは国の遠い将来像を語る面が少なくなかったが、関西広域連合が実際に活動を開始し、国の出先機関の原則廃止（抜本見直し）の法案化が政治日程に上るにつれ、広域行政組織の具体的な姿が実像を結び始めている。

この動きが今後どうなるかは予断を許さないが、基礎自治体や広域行政組織のあり方をめぐる議論は、今日のわが国が抱える政策課題の中核にあるものであり、少なくともこの具体像に関する論点を整理しておくことは、足元の動きの結果如何に関わらず、これらの問題にかかる今後の政治動向を評価する上で有益であると考えられる。

そこで、国の出先機関の廃止・見直しに関するこれまでの経緯に触れつつ、その受け皿としての広域行政組織についてあるべき姿を明らかにし、具体的な提案に関する立法論的考察を行うことに

より、今後の政策検討に一定の方向性を示す試みを行うのが本稿の目的である。

「広域行政」自体は地方自治の制度論として長い積み重ねのある研究分野であるが、最近では経済のグローバルな展開の中で、地域経営における公共部門のあり方を問う観点から、道州制を中心に経済社会の政策課題を解決する手段としての広域行政組織論が展開されている。したがって検討にあたっては、法律学に限らず幅広く関連する専門分野の知見を踏まえ、政策目的を実現するための手段としての組織のあるべき姿を明らかにしたうえで、現実の動きを評価検討する必要がある。

道州制は、明確に定義された具体的な地方自治制度としてかたちを持つ以前に、広域の地方政府を目指す政策を総称する一般概念として用いられている¹⁾。本稿は国の出先機関の廃止・見直し問題を中心に、その受け皿としての広域行政組織を検討対象とするが、この動きが実際に道州制に直結するかどうかは別にして、これまでなされてきた

道州制を巡る議論の上に立って検討を進めるのが効果的である。

そこでまず用語を整理しておきたい。ここまで「広域行政組織」という表現を用いたが、「広域」といっても市町村を超える単位から都道府県を超える広がりまで様々であり、また「行政」組織だけでなくむしろガバナンスの観点からは自治組織としての政治的側面が重要である。したがって以下では、都道府県より大きく国より小さい範囲の広がりを持つ行政・政治両面を含めた統治機構を指して「広域的統治組織」という表現を用いることとする。道州制や都道府県単位の合併・広域連合のほか、現実に制度化されていなくても広域の地方政府を目指す組織を含めた動態的概念とし²⁾、国家行政組織の一部ではなく、地方分権の担い手を意味している。

なお「地域主権」という用語を用いるのは、民主党政権下の地域主権戦略大綱に定義される意味で固有名詞として使用される場合だけにとどめ、一般用語としては「地方分権」とした。

2. 国の出先機関改革に係るこれまでの経緯

2.1. 戦前・戦後の状況

一般に国の出先機関とは国家行政組織法上の地方支分部局（第9条）を指し、各府省設置法により管轄区域を定めて各府省の所掌事務の一部を分掌する国家機関と位置づけられる。

戦前は官選の府県知事が普通地方官庁として国の一般的事務を処理する総合出先機関の性格を持ち、税関や郵便局など各省固有の事務について特別の事情がある場合のみ、特別地方官庁として出先機関が個別に設置されていた。戦後地方自治制度が大きく変わり、公選知事に対する不信もあって、1947年5月に商工局（現在の経済産業局）、7月に労働省・公共職業安定所、労働基準監督局、1948年1月に地方建設局（現在の地方整備局）等、次々に出先機関が設置された。さらに1949年6月に国家行政組織法が施行され地方支分部局の位置づけが明確となり、広域行政や総合行政の必要性を理

由に国の出先機関は増加の一途をたどった。その間、臨時行政機構改革審議会や地方制度調査会は、地方出先機関の原則廃止や府県への統合などの勧告・答申を行ったが、ほとんど実現に至らず、逆に開発行政の進展とともにその事業主体として役割を拡大した。その後も地方分権の観点から臨時行政調査会をはじめ出先機関の見直しに関する答申が繰り返し行われているが、省庁再編など行政改革の一環としての組織変更はあったものの、抜本的な見直しの実現には至っていない³⁾。

2.2. 国の出先機関の見直し問題の経緯

国の出先機関の見直し問題のきっかけは、経済財政諮問会議（2007年5月25日）⁴⁾である。有識者議員提出資料の標題は「国の出先機関の大胆な見直し」であり、廃止とまでは言っていないが、出先機関の事務のうち、地方に移譲可能で地方でも行っている事務の多い8府省15系統の機関を具体的に掲げている点でその後の議論に大きな影響を与えた。この問題提起は主として国家公務員の定員削減等、行政のスリム化に向けられているが、これを受けた「経済財政改革の基本方針2007」（2007年6月19日閣議決定）⁵⁾では、「21世紀型行財政システムの構築」の中の「地方分権改革」で取り上げており、地方分権改革推進委員会において地方支分部局の抜本改革を検討することとされた。

委員会は1次勧告（2008年5月28日）⁶⁾、中間報告（同年8月1日）⁷⁾を経て、第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～（2008年12月8日）⁸⁾を発表した。見直しの基本的考え方は、①二重行政の排除、②ガバナンスの充実、であり、事務権限の仕分けに沿って個別出先機関の事務権限を見直すとともに、総合出先機関への統廃合、関係地方自治体との協議会の設置、定員削減などのスリム化等を求めている。これを受けた「出先機関改革に係る工程表」（2009年3月24日地方分権改革推進本部決定）では、第2次勧告に沿って基本的に2012年度から実施することとされた。

2.3. 地域主権戦略会議のもとでの動き

しかしながら2009年9月の政権交代に伴って、地方分権改革推進委員会に代わり同年11月に地域主権戦略会議が設置され、あらためて「地域主権戦略大綱」(2010年6月22日)⁹⁾が閣議決定された。第2次勧告との主な違いは次のとおりである。

第一に、標題が、国の出先機関の「見直し」から「原則廃止(抜本的改革)」となっており、大綱では「原則廃止」の姿勢の下、ゼロベースで見直すこととしている。

第二に、第2次勧告では二層制を前提として事務権限の受け皿を「地方自治体」としており、道州制は将来を期待するにとどまっている。また同勧告が提言している広域行政組織は、国の総合的出先機関としての地方振興局、地方工務局であって、自治組織ではない。

一方大綱では、都道府県や市町村のみならず、自治体間連携の自発的形成や広域連合など広域的実施体制の整備に応じて、事務・権限の移譲が可能となるような仕組みも併せて検討・構築することとしており、事務・権限仕分けのパターンとして具体的に、①現行の行政区域を前提とするもの、②都道府県の区域を超える広域的実施体制の整備を前提とするもの、の2つに整理している。

第三に、ガバナンスの確保に関し、勧告では関係地方自治体からなる協議会を設置して国の出先機関のガバナンスに活かすこととしているが、その仕組み自体は全国一律を想定している。これに対し大綱では、受け皿について「関係する自治体間の意思決定や責任の所在の明確化にも留意しつつ」とあるだけで具体的言及はないが、全国一律・一斉に取り扱うのではなく、地方の発意により事務・権限の地方移譲を選択的に実施する柔軟な取組を可能とする仕組みを検討・構築することとしている。

大綱を受けて策定された「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～(2010年12月28日)」¹⁰⁾では、①広域連合制度を検討したうえで、事務権限の移譲を受けようとする具体的意思を有

する地域と十分な協議を行いながら、新たな広域行政制度を整備する、②広域で意思統一が図られた地域からの発意に基づき、出先機関単位で丸ごと事務・権限を移譲する仕組みとする、③2012年度通常国会に法案を提出し、2014年度に移譲するとした。

2.4. 地方の動き

このような民主党政権下の政府の動きに対して、全国知事会では「国の出先機関の原則廃止に向けて」(2010年7月15日)¹¹⁾において、委員会の第2次勧告をベースに各事務権限の仕分けを行い、手挙げ方式により、都道府県、広域連合、協議会等の連携組織を受け入れ体制として、企画立案機能を含め、かなり広範囲の地方移管を求めている。

関西では、2010年12月に設立された「関西広域連合」がこの受け皿として機能するものとされており、2011年2月には、「出先機関の「丸ごと」移管に向けて」という方針を打ち出した。また九州地方知事会は2010年10月に九州広域行政機構(仮称)の設立を目指すことで合意し、これを受け皿として2011年5月に、出先機関の事務・権限・人員・財源等を丸ごと受け入れることを表明するとともに、関西広域連合と歩調を合わせ、経済産業省経済産業局、国土交通省地方整備局、環境省地方環境事務所の3機関について国と協議を進めることを発表した。

こうした動きの中で、地域主権戦略会議およびそのもとでの「アクションプラン」推進委員会(2011年1月25日設置、以下「推進委員会」という)が開催され、政府と地方を代表する有識者の間で、国の出先機関の受け皿を巡って「新しい広域行政制度」ないし「都道府県の区域を超える広域的実施体制」の具体的な制度設計の議論が進んでいる。

以上は国の出先機関の廃止・見直し問題に絞った経緯であるが、この問題はこれまで道州制導入と密接に関連して議論されている¹²⁾ので、以下では道州制を中心とした検討経緯とその内容を簡単に整理しておきたい。

3. 道州制等の検討経緯と導入の論拠

3.1. 道州制等広域行政に関する議論の経緯

廃藩置県を経てわが国の地方制度が定まった明治20年代初頭以降、今日の47都道府県につながる行政区域は基本的に変更されていないが、これに代えて広域的な行政組織を設置する構想は戦前からあり、たとえば田中義一内閣下の行政制度審議会による州庁設置案(1927年)は官治的道州制の嚆矢とされている¹³⁾。また戦後の第4次地方制度調査会が提案した「地方」制(1957年)は公選制による現行の府県を廃止し、7～9のブロックに内閣総理大臣の任命する地方長を置く官治型の道州制であって、国の総合出先機関的性格の強い中央集権的なものとの批判が強かった。

1993年に始まる第1次分権改革は地方分権推進委員会の勧告に基づく地方分権一括法(2000年4月施行)により、機関委任事務の廃止、必置規制の廃止・緩和等大きな成果を挙げたが、この間「受け皿」論議はあえて棚上げにして議論が進められた¹⁴⁾。その後地方分権改革推進法(2006年12月)により地方分権改革推進委員会が設置され(2007年4月)、国による義務付け・枠付けの見直しなどと併せて出先機関見直しの検討につながっている。

一方、政府の地方制度調査会では「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(第27次)の中で広域自治体のあり方が示され、また第28次地方制度調査会において具体的な区割りの案も含めた「道州制のあり方に関する答申」(2006年2月)¹⁵⁾が示された。その後日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言」(2007年3月)¹⁶⁾、同「第2次提言」(2008年11月)¹⁷⁾、自由民主党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」(2008年7月)¹⁸⁾、政府による道州制ビジョン懇談会「中間報告」(2008年3月)¹⁹⁾などにより、道州制の導入に向けた議論が活発となった。

中央だけでなく地方でも、広域的な自治組織に対して広域経済圏の形成を目指す経済界の関心が高く、以前から地方分権に関する活発な提言活動を行っている。関西では、関西経済連合会の「都

道府県連合制度に関する提言」(1991年11月)で提案された広域連合制度が、組合制度の一つとして制度化され(1994年6月地方自治法改正)、その後関西広域機構(KU)を経て、2010年12月に関西広域連合が設立されるなどの実績をあげている²⁰⁾。道州制に関しては、2008年7月に関西経済連合会が「分権改革と道州制に関する基本的考え方」²¹⁾を発表し、広域連合を第1フェーズとして、首長直接公選制による関西州の創設、2018年の分権型道州国家の実現に至るスケジュールを示している。

九州では早い時期から最近に至るまで、各方面で数多くの提言が行われており、ここで網羅的に紹介する余裕はないが²²⁾、特徴的なものを取り上げると、1972年に「あすの西日本を考える30人委員会」がまとめた「九州自治州への提言」は、強い自律の精神と地域主義の思想に裏付けられ、連邦国家まで視野に入れた運動論が展開されており、当時の中央集権的色彩の強い官治的な「道州制」に対抗して提唱された構想である点が興味深い。

また2003年10月に九州地方知事会と九州の経済界により九州地域戦略会議が設立され、官民一体となった取組みにより「道州制に関する答申」(2006年10月)²³⁾、「道州制の「九州モデル」答申」(2008年5月)²⁴⁾が公表された。ここでは道州制の必要性を分析するために現行制度の問題点をアンケートやヒアリングによって具体的に洗い出し、国と道州、基礎自治体の役割分担や税財政制度について具体的に制度設計を試みるなど、意欲的な内容で道州制議論をリードしている。

3.2. 道州制等広域的統治組織の論拠

道州制導入の意義目的については、政府の答申か経済界の提言かなどによって力点の置き方に違いがあるものの、主張に大きな隔たりはない。

関西経済連合会の「分権型道州制時代を拓く基礎自治体の自立経営」(2011年2月)²⁵⁾によれば、道州制の実現を目指すこととなったのは、「グローバル時代の熾烈な競争の中でわが国が生き残るためには、国主導の中央集権体制からの脱却を図り、それぞれの地域の個性と多様性を活かし、その力

とポテンシャルを最大限に発揮できる分権型社会の構築が必要不可欠という認識に基づくものである。」とされている。

時代的、社会的背景としては次のような共通認識に立つと考えられる。

第一に、人口減少・超高齢化社会の到来やグローバル化の進展など、時代の潮流に適切に対応しなければならないという強い問題意識である。すなわち、人口減少、経済成長の低迷や国際競争力の低下、地方経済の疲弊、財政破たん懸念などに対する処方箋として示された規制緩和、行財政改革、経済構造改革、成長戦略などの諸政策を迅速に実行しなければ、地域の活力を維持し国力の衰退をくい止めることはできないという危機感が議論の出発点となっている。

第二に、これらの政策を強力に推進すべき国の行政組織が機能不全に陥っているという問題意識である。過去の成功体験の延長線上にあって画一的、硬直的、中央集権的な行政組織のままでは、上記の課題に的確に対応できないとし、「国のかたち」を変える抜本的な改革の必要性を訴えている。

第三に、「地域のことは地域で決める」という自立への指向性である。地域主権戦略大綱の中で、「地域主権改革」とは、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」としているが、「地域主権型道州制」（ビジョン懇談会）、あるいは「分権型道州制」（関経連）と銘打つ提言に自己決定・自己責任の確立が強調されるのも、道州制の目指すものが単に経済的利益や行政の効率向上にとどまらず、住民自治・団体自治の理念に連なる自律の精神を具現化するものと考えられていると言ってよい。

以上のような背景及び問題認識のもとに、道州制等の広域的統治組織の導入あるいは都道府県制の改革の必要性を具体化すると、第28次地方制度調査会答申では、次のような論点が挙げられてい

る。

第一に、広域行政課題の増大とその対応である。答申では環境規制、交通基盤整備、観光振興等の課題が挙げられているが、九州地域戦略会議では、道州制の必要性に関するヒアリング（55主体）・アンケート（1,100社）を行い、産業政策、社会資本整備等89項目について現行制度の課題に対する解決策を検討し、道州制、広域行政システム及び地方の自由度の拡大によって解決できるものが95%を占めるとの分析結果を出している（「道州制に関する答申」）。経済団体等の提言にも道州政府が担うべき政策分野は観光・地域産業政策、交通・通信・社会資本インフラ整備、土地利用・森林保全、農業農村政策、文化教育政策、雇用政策、防災治安対策、地域環境保全、福祉・保健・少子化対策、国際交流などきわめて広範囲にわたっている。

第二に、市町村合併の進展による都道府県の役割の変化である。平成の大合併で市町村数は2010年度末に1,727団体にまで減少したが、これによって基礎自治体の行財政基盤強化につながり都道府県からの大幅な権限移譲を可能にするとともに、広域自治体としての都道府県の存在意義が問われるようになってきている。

第三に、地方分権改革の担い手としての広域自治体の改革の必要性である。国の役割とされた事務権限を地方に移管しようとするれば、それを担うことのできる一定の広がりや規模・能力を持った広域自治体が必要である。適当な受け皿がないことを理由に国が地方への権限移譲を拒否する状況にあって²⁶⁾、広域的統治組織は地方分権の重要な担い手として意味を持つことになる。

このような制度論的なアプローチのほか、国・地方を通じた行財政改革を実現するために広域的統治組織の必要性を説く提言も多い（日本経団連「第1次提言」、関経連「基本的考え方」、九州地域戦略会議「道州制に関する答申」〔田村秀，2004〕など）。また、道州制導入の経済及び厚生面の効果については、全国ベースの分析や九州における公共投資の重点化による実証的分析が行われており、

また財政危機への対応として交付税等の地方財政の仕組みを抜本的に改める提案を含めた提言もある²⁷⁾。また政治改革の側面から、民主的ガバナンスを強調し、特に首長の公選制や議会のあり方も含めて統治機構全体の抜本的な改革を視野に入れた意見書もある（関経連意見書）。

このように、道州制は地域や時期によって温度差はあるものの、地方自治の制度改革問題にとどまらずさまざまな政策意図を込めて導入を期待された政治的な運動論だったといえる。

4. 広域的統治組織のあるべき方向性

4.1. 問題提起

以上見てきたように、国の出先機関の廃止・見直しに伴う受け皿機関の検討は、道州制をはじめとする広域的統治組織の議論の一部をなしているが、当面の受け皿機関の法制化作業においてこれを道州制導入へのステップと考えるかどうかについては、関係者の間で意見が一致していない²⁸⁾。しかしいずれにしても国の出先機関の廃止・見直しを地方分権改革の中に位置づけるので、政策目的を国の機関の合理化のみと狭く限定せずに検討をすすめる。

国の出先機関の問題は、単なる行政組織の改編問題にとどまらず、人口減少社会やグローバル経済への対処という奥行き深い政策課題への解決策とリンクして議論されている。しかしこのような社会構造の根幹に関わる問題と出先機関見直し問題とをつなぐ論理の距離は遠い。仮につながったとしても、実現に向けた強い政治的意思を介在させなければ、目的を見失ってミクロの弥縫策に終始するおそれがある。そこで目的と手段の論理の連鎖を追いながら、問題点を明確にしたい。

4.2. 政策目的と手段の連鎖

道州制導入の趣旨目的で述べられている考え方、すなわち人口減少社会となったわが国が熾烈なグローバル競争の中で生き残っていくには、中央集権的国家から脱却し、多様性のある分権型社会を作ることが不可欠であるという見解は、これまで

経済構造改革や新成長戦略などを推進してきた一連の国の政策の背景にある考え方と同じ基盤に立つものである。その中でも特に戦後の高度成長期を支えてきた国土づくりの基本となる全国総合開発計画が国土形成計画に大きく変わった時の考え方は共通するものが多い。すなわち国土形成計画法（2005年7月29日）に盛り込まれた基本的考え方は、多様な広域ブロックが自立的に発展して活力ある国土の形成を図り、一極一軸の国土構造を是正する方向に転換しようとするものであり、これはまさに道州制の議論と軌を一にする。

このように一連の経済政策と行財政改革、地方分権改革は相互に関連しながら、国際環境や社会構造の変化に柔軟に対応できる体制を作るための政策と位置づけることができるだろう。

これを政策目的とするならば、国の出先機関改革をどのように位置づけることができるか。

全国知事会では「国の出先機関の原則廃止に向けて」（2010年7月15日）において、国の出先機関原則廃止の目的を次のように整理している。

すなわち、肥大化した国の出先機関の存在は「地域主権」の理念に反し、①二重行政の弊害、②地域・住民ニーズに柔軟に対応できない弊害、③住民ガバナンスの欠如による弊害を生じさせている。これを地方移管することは、①行政サービスの向上につながり、②行政効率も向上する。「地域主権」の原則は補完性の原理にあるにもかかわらず、権限・財源の地方移譲は遅々として進捗していないので、これを実現するためには、国の出先機関を原則廃止にするという明確な目標を定めて実現するのが最も実践的改革手法である。また国の行政改革の側面も持つ。「地域主権改革」の実現により地域の活力、国民の活力を引き出していくことが重要である。

これを整理すると、1つの軸は地方分権の観点から、地域・国民の活力を引き出すために、「地域のことは地域が決めて実行し、地域が責任を持つ」という自己決定・自己責任を核とした「地域主権改革」を実現することが重要であり、補完性の原

則に基づいて国の事務権限財源の移譲を実現するための運動論として、出先機関改革を位置づけている。

もう1つの軸は、行政改革の観点から、政府部門全体の効率性を上げるため、二重行政の排除、地域・住民ニーズへの柔軟な対応、ガバナンスの確立が必要であり、そのために国の出先機関改革を行うというものである。

しかしながら、上記のような論理に対しては、次のような批判が考えられる。

第一に、より上位の政策目的について、必ずしもコンセンサスが得られていない、すなわち規制緩和や市場原理に基づく新自由主義的構造改革によって経済成長を目指すことそのものへの疑問である²⁹⁾。

第二に、目的と手段の間に一義的な関係がなく、手段として位置づけられている政策について目的達成の有効性が明らかでない、とする批判である。すなわちなぜ地方分権的国家のほうが中央集権的国家よりも環境変化への対応や成長戦略等の政策実現に効果的といえるのか、また広域行政がなぜ地方分権や行政改革に資するといえるのか、さらにそのための手段としてなぜ国の出先機関の廃止という政策を選択するのか、といった疑問に答えていないという批判である³⁰⁾。

これらの批判を手がかりに、受け皿機関のあり方を考えてみたい。

4.3. 改革の背景にある基本理念

道州制の導入目的に掲げられる経済構造改革、成長戦略をはじめとする一連の政策群は、地域・国民の活力を引き出し、適切な地域経営により地域の経済力を高め、国民の福祉・生活向上を図ることを目的としている。しかし分配の公正さを優先する立場からは、格差の拡大につながる新自由主義的経済政策－自由競争や市場原理に則った規制緩和等の政策に否定的である。さらに住民自治の趣旨から離れ、本来果たすべき国の責任を放棄し地方に責任を押し付けるものではないか、といった議論も見られるところである³¹⁾。

特に労働組合の立場からは、「地域主権」や「道州制」は財界のもうけ話であり、市場原理への移行による公共サービスの破壊であるとして、公共職業安定所、地方整備局の地方移管に反対している³²⁾。また行政改革についても、人権保障の観点から二重行政一般は必ずしも否定されるべきものではなく、その時々を経済産業政策に従属せずに生存権保障、労働者保護といった行政目的を実現する観点から、縦割り行政の弊害のみを強調すべきでないとする主張もある³³⁾。

このように、この問題の出発点であるわが国の経済活力の衰退に対する危機意識が共有できなければ、議論はなかなかかみ合わない。また基本理念は価値的観念を含むものであり、価値観を異にする見解の間で政策の優先順位に関してコンセンサスを得るのは難しい。

そこで価値観の当否を論じるのではなく、集権・統合と分権・分散の2つの対立的概念を対置した上で、それが具現化している現実社会を連続的に考え、その中で日本の統治機構（政府）の現時点での位置づけとそのあるべき理想の位置づけを行ってみる。具体的には、集権・統合及び分権・分散に関連性の高いキーワードをそれぞれグルーピングし、そのキーワードに表現された社会の特徴を良しとする（あるいはやむを得ないとする）価値観を両端に置く。そのような価値を体現した社会と政府が連続的に存在すると考えれば、そこに諸外国の例の位置関係をプロットすることも可能であろうが、ここでは日本政府の歴史をたどり、現在の日本政府の現在位置と将来立つべきポイントを図上に位置づけすると、図1のように図式化できるのではないか。

例えば、中央の強力な政府によって全国的に均一で格差のない効率的な社会を目指す中央集権型国家と、政府が介入せず民間主体の自由な競争によって自律的に多様な価値を実現する社会を目指す分権型（連邦型）国家とを対極に置く。この間に連続的に存在する中間的な位置づけの中で、左右にいくにつれてその色合いが濃くなるものとす

政策ベクトルとポジショニング

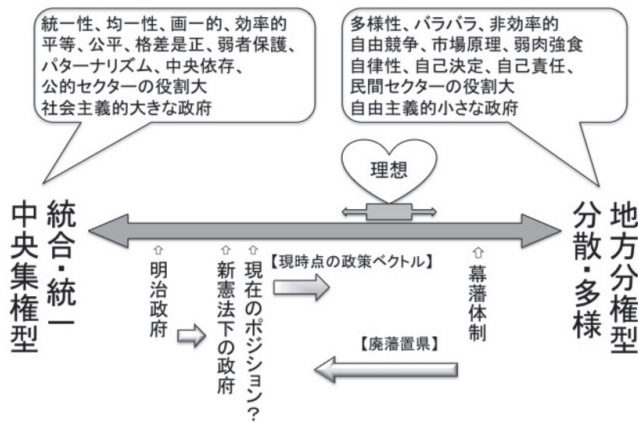


図1 目指す価値と政府体系の位置づけ及び政策の方向性

る。現在の日本政府のポジションと理想と考えられるポジションがどのあたりかと考えたとき、人によってその絶対的位置に関する見解は異なるし、また個人の見解だけでなく、あるべき理想のポジションも時代と社会のありようによって大きく変わるだろう。しかし現時点での相対的な位置関係についておよその合意ができれば、政策ベクトル（向きと大きさをもった概念）に関し、大きさについては一致しなくても、方向性についてはコンセンサスに近いものが得られるのではないかな。

もちろん地方分権型政府でなければその価値が実現できないという関係にあるわけではなく、また因果関係を示すものでもない。実態としては制度の運用に依存する面が大きく、ここでは制度の特徴を示すキーワードとの親和性を示しているにすぎないが、要は今後の運動論の方向性について共通の理解を得る有効な道具となるのではないかなというものである。

戦前から高度成長期にかけて端的に中央集権的国家の特徴を示していたわが国の統治機構は、最近に至って迅速、適切な対応に欠け、様々な問題が指摘されるようになった。

現実の政策では両極端ではなく両者の組み合わせをとることが多いが、現状変更を伴う改革を行う場合は、目標を明らかにしてその方向性を示す必要がある。本稿では地方分権的価値実現に向かう政策ベクトルに沿って、議論を進めたい。

4.4. 政策手段の有効性

価値実現の方向性として、多様性や自律性を重視するとしても、経済の活性化を目的とすると、資源を中央に集中して集権的に効率性を高めるほうが目的達成のためには近道ではないかという議論はありうる。

地方分権が地域の活性化にどの程度寄与するかを定量的に検証することは難しい。一般的には人の自由な移動を前提にした「足による投票」あるいは移動がない場合の「分権化定理」などで地方分権による効用の増大が説明されているが、一方で「地方分権の失敗」に対処できる制度設計の必要性が指摘され、所得再分配に関する地方の役割、大都市問題、地方財政の制度設計、国の債務処理問題等、慎重に検討しなければならない多くの問題に関する議論なしに、直ちに道州制と経済効果を結びつけることを戒めている〔伊藤敏安, 2009〕。

ただ逆に、改革をしないで放置しておく方が解決につながるかといえばそうではなく、道州制になると地方は幸せかという問いかけに対し、「今より良くなることにはならないにしても、道州制を導入しなければさらに悪くなる」としている〔同 p.197〕。

第二に行政を広域化することは達成しようとしている目的にかなった手段であるかどうか。「かくしてこれまで広域行政化は集権化をもたらすと考えられてきたこととは逆に、ここで分権化と広域行政論が結びつき始めることになったのである。〔佐藤俊一, 2006〕 p.286」とあるように、「道州制」に対する法律学者の警戒感制度設計を誤れば地方分権とは全く逆の中央集権的な統治機構として機能しかねない点にある³⁴⁾。各県バラバラでなく一体となって進めるべき産業政策や観光政策の非効率を効率化、合理化する動きは、ベクトルの向きで言うと統合に向かう動きに相当する。この点、住民からの距離が遠くなり、行政サービスの低下につながるのと批判があるが、基礎自治体の事務権限を都道府県や広域的統治組織に吸い上げるのではなく、逆に都道府県の事務権限を基礎自治体

に移譲する方向性を持っている点が重要である。

このように、広域的統治組織を設立する動きは分散方向と集中方向との双方に関わる点があつて議論が錯綜しやすいが、そもそもこのような新たな行政需要は経済社会の進展によって生じたものであり、広域的統治組織の設立は、その行政需要を満たすための手段にすぎない。組織の設立は動きの原因ではなく結果であつて、このような府県を超えた行政は、従来であれば当然国の仕事とされたものであるから、その事務を国でなく地域の自治組織としての広域的統治組織が担うことは国から地方への分権の動きと認識されるべきである。

なお、広域化の問題にとどまらず地方分権と並んで考え方の軸となっている行政改革一般についても、行政組織の合理化、効率化に資するものであつて、必ずしも自治の拡大に向かうとは限らない。むしろ行政の無駄を省き組織を統一して簡素化を図るのはベクトルの向きから言うと、集中化の方向性を持つ。ここでも二重行政の排除など行政改革の理念に基づく制度の見直し、補完性の原理に則り地方分権の考え方に添った内容となっているか、検証が必要である。

第三に、国の出先機関の廃止・見直しが地方分権に資するものとなるかどうかは、制度設計の内容とその運用に大きく依存する。あるべき姿をより高い理想に求めればそれに見合った内容にするためのハードルは高くなるし、逆に制度設計上最低限必要な条件を満たしていなければ、制度改正自体意味がないどころか、逆向きのベクトルとなりかねない。

現実には政治的な動きの中で実現可能性をにらみながら決定されるダイナミックなプロセスであるから、制度設計に唯一の正解があるわけではない。しかし改正案の内容が政策目的を達成するための手段として有効であるためには、次のような条件が考えられる。

- ①移譲される事務権限について、これまで国がもっていた事務権限を実質的に地域が行使することができる内容となっているか

- ②二重行政、縦割り行政を排除し、将来総合行政が実現できる体制となっているか

- ③地域のことは地域が決めるという住民自治、団体自治のガバナンス機構を備えているか

- ④財源にかかる歳入の自治を確保するため、調達手段と用途を決定する権限を持っているか

これらの条件を完全に満たそうと思えば越えなければならないハードルは極めて高く、即座にすべてを実現することは困難である。しかし今実現できないからといって、国の出先機関の廃止・見直しの意味がない、あるいは改革を行うべきではないという結論を出すのではなく、理想像と照らし合わせながら今日の問題に対処し、あるべき姿の実現を目指して制度設計と条件整備の努力を行うことが重要である。

以上のような考え方にたつて、九州における広域的統治組織の具体的提案について、①～④の視点に沿って順次検討を行うこととする。

5. 九州広域行政機構のあり方に関する考察

5.1. 九州広域行政機構の骨子案

九州地方知事会は国の出先機関の受け皿として九州広域行政機構（仮称）（以下「機構」という）の設立を目指し、広域行政機構法の骨子等を明らかにした³⁵⁾。具体的には経済産業省九州経済産業局、国土交通省九州地方整備局、環境省九州地方環境事務所の3機関について、事務・権限・人員・財源等を「丸ごと」受け入れることとし、合議制の執行機関である知事連合会議の委員に各県知事を当てて、分担管理するとしている。また条例の制定・改廃、予算、決算等を議決する議事機関として議会代表者会議を設置し、二元代表制をとる特別地方公共団体とする。ただし、事務持ち寄り型の組合とせず、機構の区域は法律で定めることとしている。

なお「機構」は九州地方知事会が広域連合とは異なる仕組みとして提唱した受け皿機関の固有名詞であるが、今後名称や仕組みが変わっても連続性をもって議論するために、改変された制度も提

案の延長線上にあるものと考え、以下では「九州における広域的統治組織」を含めた意味で「機構」の用語を用いることとする。

5.2. 事務権限の「丸ごと」移譲

まず移譲する事務権限の内容に関し、第2回推進委員会において、広瀬大分県知事は「各出先機関の組織としての有機的な機能を損なわずに」丸ごと移管することが大事とし、事務権限だけでなく、人員、財源等も含めた組織体としての移管を強調している。また第3回推進委員会では「従来のように事務の仕分けに徒に時間を費やすことのないよう、「丸ごと」移譲を基本とすることとしたもの」としている（第3回推進委員会配布資料）。

これまでの国との折衝で見られるように、移譲の例外を広く認め国の事務権限の一部しか移譲されないようであれば、地方分権の実を伴わず、事務を効率的に遂行できなくなるので、できるだけ有機的組織体としての一体性を維持しつつ移譲するのが望ましいのは確かである。しかしながら、性格上明らかに国の事務と認めざるを得ないとして、国の各省庁がその執行の指揮監督権を留保したまま事務権限を地方の機関である機構に移管した場合には、結局は機構を国の下請け機関におとしめるだけのことで、機関委任事務の復活につながりかねないとの指摘がある〔西尾勝, 2007 pp.153～154〕³⁶⁾。「丸ごと」というのはできるだけ事務権限移譲の例外を少なくし、業務の遂行能力を低下させないための方便であって、そこに国の指揮命令権がついてくれば、まさに地方の機関が国の出先機関となってしまうだけである。しかも同じ業務が、受け皿機関のあるところでは地方の事務権限、ないところは国の事務権限となることを認めるのが前提であり、それを暫定的でも認められないと問題視して同一に扱おうとすれば、ますます地方機関が国の出先機関化されることになる。したがって重要なのは「組織丸ごと」自体が目的なのではなく、事務権限をできるだけ広汎にかつ実質的に移譲することであり、事務の性格や中身を精査せずに国の包括的指揮監督権付きで事務権限を受

け入れれば、トロイの木馬を引き込むような危険があることに留意しなければならない。

5.3. 緊急時のオペレーション

広瀬知事は同委員会において「国としてやらなければならない仕事もこの機関が行う場合があるので」「国の関与がある程度あることも考えなくてはならず」としている（第2回推進委員会議事録）。これについては、「大規模災害時に国と地方が連携して迅速に対応するための仕組みを確保する」（九州地方知事会資料）など最小限に限られる趣旨と考えるべきである。橋下知事（当時）も「今何が問題になっているかと言えば緊急時のオペレーションであって、緊急状態のときは…指示を全部受けます。問題は平時で…」とある（第3回推進委員会議事録）。

大規模災害時における緊急対応への市町村等の懸念と中央官庁の意向を受けて、緊急事態を理由とした例外扱いが検討されている。仮に緊急時対応について検討の余地があるとしても、これを平時に延長して「地方自治法の枠組みにとらわれず包括的な指揮監督権を認める仕組み」を作るとすれば（第14回戦略会議配布資料「広域的实施体制の基本的枠組みに係る検討状況」（報告））、まさに官治的道州制あるいは機関委任事務の復活に直結すると言わざるを得ない³⁷⁾。

また緊急時におけるオペレーションとしても、縦割り組織である各省大臣が直接機構に対して指示を出すことが望ましいかといえ、むしろ地域に対して総合的包括的に責任を負う地域の長（首長あるいは広域的統治組織の長）に権限を委ね、国はその指示・要請のもとでサポートに徹する方が危機管理上合理的とも言える。大規模災害時等の緊急時のオペレーションだからといって安易に国の指揮監督権限と結びつけるのは慎重にすべきである。

なお第5回推進委員会資料では、各省大臣の指示の要請のもとに、災害対策本部長が広域的实施体制に対して指示するものとされているが、その根底には災害対応を地方には任せられないという

国の不信が見られる。しかし震災時には現に地方が持つ人材と機材を活用して、中央に依存することなく現場の情報に基づき救援活動が行われたところであり、救援能力を持つ組織を国が動かせれば機能するが、地方に任せると機能しないと考えるのは実態にもそぐわない。市町村の不安は制度論というより実体論としての救援能力の低下と思われるが、国が所管すればほんとうにそれが維持できるのか、頻度の高い小規模災害に国の対応が期待できるか等々、国に依存することの問題点も認識しておく必要がある。

5.4. 企画立案機能の移譲

国の出先機関は通常、中央官庁が行う施策の実施機関であり、移譲される事務権限のほとんどが事務事業の執行権限に過ぎないことが考えられる。しかし真に重要なのは、当該施策の企画立案及び政策の意思決定を行う役割・権限であり、地方分権の本来の趣旨からいえば、企画立案機能こそ「地域のことは地域で決める」ことの意味でもある。出先機関から受け皿機関への事務権限移譲後、本省の業務に何の変化も生じないとすれば、国は従来通りの権限を行使しているわけで、地方は結局国が決めたことを実施する手足として仕事を押し付けられたに過ぎないことになる³⁸⁾。

機構においては、例えば国が決めた社会資本整備計画や防災計画をそのとおり実行する事務権限、国が決めた予算を指示通りに配分する事務権限ではなく、九州における中小企業対策や道路整備計画を策定し、地方の優先度に合わせて予算を配分する権限を行使することに意味がある。

融合型といわれる日本の行政は中央と地方が一体となって行政を担う分野が多く、分離型を前提にして完全に独立した判断が難しい領域があるのも事実であるが、国の規律密度を緩和して機構の判断の余地を大きくすることが必須である。その結果、従来とは違って地方独自の政策判断やルールが生じても、それこそ分権型社会の目指すところであって、違いや個性を良しとしてこそ地方分権の意味がある。

5.5. 事務の持ち寄りー二重行政の排除

機構案骨子では、地方自治法上の特別地方公共団体の一類型とし、広域連合のような事務持ち寄り型の組合とは違うものと明記している。第4回推進委員会で九州地方知事会は、「持ち寄り事務の取り扱いについては地方の自主性・主体性にまかせるべきであり、事務の持ち寄りを移管の条件とするような制度設計は…地域主権の理念に反し、…受け入れられない。」としているが、「広域連合制度を基本とした制度設計を否定するものではないとも言っており、将来の持ち寄りを否定はしていない。

第15回戦略会議では、「構成団体の事務・権限を持ち寄ることにより、広域行政をより効果的・効率的なものとする。」とされ、これに対して九州知事会では、引き続き国と協議を進めていきたい(2011年12月26日九州地方知事会長コメント)としている。

もともと道州制導入の議論は観光行政や企業誘致に見られるような各県バラバラの対応では、厳しい都市間競争の中で成長戦略を担う広域的な地域マネジメントができないという問題意識から出発しており、その意味ではこういった新たな行政需要に対応するための方策として議論されてきた広域的統治組織を目指すのであれば、当然事務の持ち寄りを前提としてしかるべきである。

この受け皿機関を道州制等の広域的統治組織に向けた一里塚とするのか、別と考えるかという基本スタンスが異なれば、事務の持ち寄りに関する方針が不分明となるのもやむを得ない面もある。しかし二重行政の排除、国地方を通じた行政の効率化を1つの目指すべき理念とするならば、国と県が関連する事務権限を機構に持ち寄り、一体的に処理するのが望ましい。

問題はそれを担う機構のガバナンスが制度面でも運用面でもしっかり確保されているかどうかである。すなわち、国と自治体の関係する事務権限を持ち寄り一体的処理が可能となったときに、機構のガバナンスの仕組みや運用方法を間違えると、

自治体の事務を吸い上げた巨大な国の出先機関ができあがる恐れがあるので、細心の注意が必要である³⁹⁾。

5.6. 区域の法定－自律性

機構案骨子では、「法律で定める区域にかかる地方支分部局ごとに、・・・事務の全部を・・・移譲する」としており、地域の自主性に委ねる関西広域連合とは異なる考え方をとっている。行政執行の安定性について関西広域連合は現行制度でも脱退や解散は容易にできないとし、加入すべき具体的な構成団体までを法律で縛ることは地方の発意に基づく取り組みを定めた政府の方針に反するとしている。

この手挙げ方式は閣議決定された地域主権戦略大綱及びアクションプランにおいて「出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲を受けようとする具体的意思を有する地域との間で、十分な協議を行う」とし「全国一律・一斉の実施にこだわらず、広域で意思統一が図られた地域からの発意に基づき移譲する仕組みとする」とされたものだが、これは今回の「地域主権改革」の中で画期的な動きの1つである。すなわち参加を地域の自主性に委ね、自治のあり方が全国バラバラで良いと割り切るのは、暫定的位置づけとはいえ意識の上で大きなハードルを乗り越える必要がある。道州制は国のかたちの問題であり、全国一律に導入するのが当然という中央官庁の発想に対して、やりたいところ、できるところからやるというのは、地方側の発想と言ってよい。

自律的な制度設計に委ねるべき地方自治を担う組織の基本部分について、全国一律に法律で規制することを当然視するのではなく、異なる制度が併存し不統一が生じて、自己決定・自己責任のもと地域の自律的な取り組みを重視して許容すべきであり、その意味で地方自治法6条の2のように自ら区域を定めることが基本と考える。

5.7. 執行機関のあり方とガバナンス

機構案骨子では、県知事による合議制の知事連合会議を執行機関とし、出先機関を丸ごと取り込

んだ上で、各県知事が各部門を分担して執行するが、詳細は条例に委ねることとしている。関西広域連合は基本的に似た構造だが、機構が合議制で選挙を行わないのに対して、広域連合は独任制で直接または間接選挙を行う。関西広域連合は2010年12月に設立され、すでに法律に従って事業計画や予算を定め活動を開始しており、震災対応等も順調に推移していると思われる。

地域主権戦略室では、執行機関としての正当性、意思決定の迅速性、利害調整能力、内部管理体制などを論点に挙げて検討課題としたが（第3回推進委員会資料）、これに対して関西、九州とも強く反発した。

第5回推進委員会では、執行機関のあり方について独任制の長の場合と合議制の理事会の場合について、受け皿機関全体のトップと3機関のトップと各県知事との3者関係のバリエーションを提示している。要は適正迅速な意思決定とその説明責任および執行責任体制をどう作るかの問題だが、これは制度設計だけでなく実際の運用に大きく依存するため、単純に結論づけることはできない。

統治機構の一般論として、迅速な意思決定と明確な責任体制を必要とする組織には独任制が望ましい。また個別の利害を離れて全体の利益のために独立して職務を遂行するには、組織のトップは部分集団の代表でないほうが公正さを疑われない。さらに意思決定が事実上全会一致とされるような組織体の場合は、その組織が課題に対して本当に適時適切に対処できるのかという懸念が生じる。

組織の運用は優れてリーダーと幹部のマネジメント能力に依存するので特定の制度だからといって期待するパフォーマンスが得られないと決めつけることはできないが、将来に向けてより高いレベルの広域的統治組織を目指す議論を進めるならば、行政機関としての執行体制だけでなく、議会や監査といった適切な牽制作用を組み込んだガバナンスのあり方も含めて、より理想に近い制度設計を考える必要がある。

機構は普通地方公共団体と同等のガバナンスの

仕組みを確保するため、二元代表制とともに、包括的な外部監査制度、住民による直接請求及び住民監査、住民訴訟制度を盛り込むこととしているほか、地域主権戦略室では事業評価制度の導入を検討している。

組織のガバナンスを検討するにあたって最も重要なことは、組織の目的・ミッションである。中央官庁のための組織ではなく地域住民のための組織としての正当性は、直截に機構のトップが地域住民の直接選挙により選出されることによって付与される。トップがどちらを向いて意思決定や業務遂行を行うかは、その任を与えた人や組織、集団であろう。公務員であるかぎり誰から任命されようと地域住民のために働くのは当然というのもひとつの考え方だが、だからといって中央官庁の大臣の任命制で良いはずはない。間接選挙なども含め、地域のガバナンスを確保する制度的担保は必須であり、直接的であればあるほどよい。

第二に、二元代表制を前提にして、各県の利益代表ではなく地域全体の利益を代表する立場の議員の選出方法を取り入れることである。従来の市町村単位の広域連合でしばしば見られるように、選出された地域の代表として行動することを前提に地方議会の現職議員に議席が割り振られると、外から見えにくい不透明な意思決定プロセスとなりやすい。この問題を打開するには、運用だけでなく制度的な工夫が必要である。

当面の機構の制度設計においては、議会の存在自体が大きな意味を持つ。すなわち議会のミッションの中核は団体自治の意思決定機能であり、国から移譲される事務権限の中に、当然地域独自の意思決定が必要な制度やルール作り、予算編成に関する企画立案機能が含まれていなければならないからである。国に代わって具体的にどの程度事務権限の中身に関するルール作りが可能かは、条例制定権の範囲の拡大と限界の議論、また県条例との関係など、法律的に難しい問題を含んでおり、ここでは問題の指摘にとどめざるを得ないが、広域的統治組織における議会のあり方は極めて重要

な要素である。

第三に、直接請求、監査制度、事業評価制度などの重要性は論を俟たないが、形式的な設置にとどまらず、実際にその制度を活用して牽制機能、フィードバック機能を果たすことが重要である。

以上のように、総合行政を行う地方公共団体としての理想型の広域的統治組織を目標としておいた場合、それを直ちに実現することは困難であるので、そこに至るまでのステップとしてどのような制度設計をするのがより望ましいかという問題設定となろう。組織設計の第一歩としては、地域住民による直接公選制をすでに制度として取り込んでいる広域連合を出発点とすることが考えられる。

いずれにしても理想型でないから国の権限を移譲できないという議論は、改革そのものの否定である。

5.8. 財源

機構案骨子では財政上の措置について、国は必要な財源を措置しなければならず、交付金の要求とその算定に用いた資料を総理大臣に提出して、財源措置に不服があれば意見を申し出ることができるとする一方、議会代表者会議が予算の議決を行うこととしている。財政措置については具体的なスキームが明らかにならなければコメントが難しいが、一般論としては、機構が真に地方分権の担い手であるためには独自財源と予算配分の実質的権限を持つ必要がある。総合行政を行う地方政府の位置づけのもとで税源や地方債も含めた独自の財源の調達手段を確保し、真の自律的な意思決定を可能とする体制の確立を目指すのが理想だが、当面は所要額を確保するために国との厳しい折衝となろう。少なくとも3機関の予算の総額と配分に関し、国が決定するのではなく議会などを通じ地域が意思決定に実質的に関与できる体制を作り、単なる執行機関でなく、地域のためにより望ましい資源配分を行うことができる姿を示す必要がある。

6. おわりに

国の出先機関の廃止・見直し問題は現在立法作業が進行中であり、その結果今後前提条件が大きく変化する可能性があるため、この作業と並行して論評するのは難しい面がある。また政治的綱引きの結果、出てきた結論が望ましい姿から程遠いものであったとしても、政治的ダイナミクスの中では実は近道ということもありうるので、単純な評価は難しい。ただ今日のグローバルな経済情勢やわが国の置かれた環境の急激な変化及び政治行政の閉塞状況に鑑みれば、何もしないで先送りするのではなくわずかであっても前へ踏み出すことをポジティブに評価するべきだと考える。

いずれにしても今後この問題は、中央政府に縛られずに自分たちで物事を決め地域の活性化につなげたいという地域の自立に向けた政治動向に大きく左右されると思われる。

「自分たちのことは自分たちで決める」という自律の精神は、自治の根幹であり民主主義の原点であるが、「自分たち」のアイデンティティーの要素によっては、地方自治にとどまらず国家主権や民族自決にもつながるテーマでもあり、議論そのものは連続的である。その意味で将来の連邦制も視野に入ってくるが、逆に言えば、文化や気質、共通の利益によって醸成された一体感や地域への帰属意識がなければ、地域の自立を議論するリアリティがない。九州における機構の議論は地理的歴史的文化的背景、そしてアジアとの関係や将来の成長戦略を抜きにしては語れないのである。

仮に将来、機構の業務が拡大し、総合行政を担う普通地方公共団体となって、首長が地域住民による直接選挙で選出されるようになると、政治的には極めて強力な地方政府となる可能性がある。このような自立に向けた運動の原動力となるのは、計算づくの利害得失よりもむしろ地域に内在する政治的エネルギーではないか。一人一人が持つ自律の精神、豊かで住み良い分権型社会の実現に向けた地域住民のパッションが原点であって、そのような気運もなく、国への依存心の強い地域で理

屈だけの地方分権を唱えても実現は難しい。その意味で九州は関西とともに地域の自立に向けた動きが先行している地域であり、ダイナミックに動く国際環境と政治過程の中で、分権型社会の実現に向けた取り組みが少しでも前進することを期待したい。

注釈

- 1) 「道州制とは「都道府県よりも原則として広域の機関または団体を新たに創設しようとする制度構想の総称」と答えるしかない。」（[西尾勝, 2007] p. 151）
- 2) 地域主権戦略大綱等政府の資料では、受け皿について「広域的实施体制」としている。
- 3) 上林陽治, 「地方分権改革推進委員会「国の出先機関の見直しに関する中間報告」について」自治総研 359号, 2008. pp.22-58
- 4) 「国の出先機関の大胆な見直し」 経済財政諮問会議有識者議員提出資料（2007.5.25）ウェブサイトへのアクセスは2012.2月末。以下同じ。
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0525/item3.pdf>
- 5) 「経済財政改革の基本方針 2007」 閣議決定（2007.6.19）
<http://www5.cao.go.jp/keizai-shimon/minutes/2007/0619/item1.pdf>
- 6) 「第1次勧告 ～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」地方分権改革推進委（2008.5.28）
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>
- 7) 「国の出先機関の見直しに関する中間報告」 地方分権改革推進委員会（2008.8.1）
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080801torimatome1.pdf>
- 8) 「第2次勧告 ～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」地方分権改革推進委員会（2008.12.8）
<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome01.pdf>
- 9) 「地域主権戦略大綱」 閣議決定（2010.6.22）
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/100622taiko01.pdf>
- 10) 「アクション・プラン ～出先機関の原則廃止に向けて～」 閣議決定（2010.12.28）
http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/101228action_plan.pdf
- 11) 「国の出先機関の原則廃止に向けて」 全国知事会

- (2010.7.15)
<http://www.nga.gr.jp/news/H22.7tjikaigi-shiryo3-1kaku.PDF>
- 12) 都道府県の事務権限に加えて国のブロック出先機関の事務権限を吸収するのが中間的道州制とすれば、都道府県という広域自治体のみの合理化は「軽い道州制」であり、国の本省が持っている事務権限と立法権の一部を持ってくるのが「重い道州制」という3類型を示している（横道清孝,「道州制と基礎自治体」都市問題研究 特集 道州制の展望と課題 通巻 669 号, 2006）。
- 13) [佐藤俊一, 2006] p.29
- 14) [西尾勝, 2007] p.27
- 15) 「道州制のあり方に関する答申」第28次地方制度調査会（2006.2.28）http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf
- 16) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言」（2007.3.28）
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/025.pdf>
- 17) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」（2008.11.18）
<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>
- 18) 自由民主党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」（2008.7.29）
http://www.pref.toyama.jp/cms_sec/1104/00006052/00264660.pdf
- 19) 道州制ビジョン懇談会「中間報告」（2008.3.24）
<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>
- 20) 村上芳夫,「関西広域連合の成立と大都市行政」都市問題, 2011
- 21) 関西経済連合会「分権改革と道州制に関する基本的な考え方」（2008.7.17）
<http://www.kankeiren.or.jp/material/pdf/2008/i080717.pdf>
- 22) 大分県平松知事の「九州府構想」、九州経済同友会・「九州はひとつ委員会」の「九州自治州構想」、九州市長会の「九州府構想」などがある。内田安弘「九州における道州制の議論」（上野真也編, 2008）に詳しい。
- 23) 九州地域戦略会議「道州制に関する答申」（2006.12.24）
http://www.pref.oita.jp/chijikai/kyusen/tousin_h.pdf
- 24) 九州地域戦略会議「道州制の「九州モデル」答申」（2008.10.30）
http://www.pref.oita.jp/chijikai/kyusen/2008data/dosyumodel_t.pdf
- 25) 関西経済連合会「分権型道州制時代を拓く基礎自治体の自立経営」（2011.2.7）
<http://www.kankeiren.or.jp/material/pdf/2009/110207ikenshokisojichitai.pdf>
- 26) 「都道府県でやれば良いではないか」と言うと、広域体制を作らないと受け皿になれないと言い、広域体制を作ったら整備局に勝るのかという議論になってきて・・・」（推進委員会第2回議事録・上田委員）
「松原副大臣から道州制を目指すならいざ知らず、この中途半端な広域連合ではどうなのかなというようなことを言われましたが・・・」（推進委員会第3回議事録・井戸知事）
- 27) 林宜嗣「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革～道州制と税財政制度～」21世紀政策研究所, 2009
- 28) 「僕は道州制論者ですので、道州制になるべきだと思っているのです。」（推進委員会第3回議事録・橋下知事）
「地方主権」へのビジョン（20）井戸敏三・兵庫県知事「関西広域連合」を国の出先機関廃止の突破口に 井戸敏三 ガバナンス（115）, 6-9, 2010-11 ギョウせい
- 29) 「新自由主義改革が目指す社会が・・・実態的には大企業を中心とする強者の繁栄のもとで格差と貧困を再生産する社会であるとするならば、」・・・「このような地方分権改革・国家行政組織改革が憲法の想定する本来の地方自治・国家行政組織のあり方と相容れるものではないことは明らかである」としている（晴山一穂「地方分権改革と国家行政組織の再編」[渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂, 2010] p.44）。
- 30) 道州制論を引き起こしてきた主要な要因や論拠は、①戦前の府県制度の改革・復活、②国の出先機関の統合、③市町村合併の進展、④広域的行政課題と行政需要への対応」であるが、広域行政需要が本当にあるのか、あるとしても道州制でなくほかの制度で対応可能ではないかとし、地方制案が戦前の府県制を復活するために道州制を試みたのは国の出先機関がブロック制になっていたからだと解説されている（[市川喜崇, 2005] pp.103-132）。
- 31) 道州制導入の目的に関し、地方制度調査会答申では、国家としての機能強化、国地方を通じた効率的な政府の実現と位置づけられているが、地方公務員の削減と公共部門の解体、民間への開放が目的であり、国民福祉の増進のために果たすべき行政の役割を根本から否定するものとなっているとする（渡名喜庸安「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, 2010] pp.105-)。
- 「広域行政は「住民の利害を超えた資本のためのもの」として位置づけられており、「地上にいる住民の視線がない」といえよう。」(村上博「道州制と広域行政論」[同] p.150)
- 32) 国公労調査時報 2011 年 3 月号、小特集 国の出先機関改革「アクション・プラン」批判
- 33) 晴山一穂「国の出先機関の抜本的改革」 法と民主主義 449 号 日本民主法律家協会, 2010
- 34) 広域行政に関する従来の先行研究では、道州制を特権的公共性論として強く批判している[村上博, 2009][佐藤俊一, 2006]。
- 35) 以下資料は、内閣府地域主権改革
<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/index.html>
 及び九州地方知事会
<http://www.pref.oita.jp/chijikai/index.html>
 による。
- 36) 「それは真に結構なことではないかなどと思われる読者がおられるかもしれないが、それは重大な思い違いである。この点は、道州制が集権化を進めるものになるか分権化を進めるものになるかを分けるきわめて重要な分岐点なので、思い違いをしないようにくれぐれも気をつけてほしい。」(西尾勝, 2007] p.153)
- 37) 「広域連合に事務権限を移譲するということに対して、これもおそらく各府省からぎりぎりのところは、では、関与のあり方を特別に考えてくれということがある程度、予想できるわけですが、ただ、これもここで後退してしまつては、またひょっとして昔の機関委任事務体制が復活してしまうということを・・・絶対それはないようにということを考えています。」(第 12 回地域主権戦略会議議事録・小早川議員)
- 38) 「地方支分部局は中央で意思決定した事業を実施する執行機関としての性格を強く有している。地方支分部局からの事務事業の道州への移管は、処理権限と財源および人材だけであつてはならない。」([林宜嗣, 2009] p.34)
- 39) 2012 年 12 月 22 日朝日新聞朝刊「国の出先廃止・あきれた国交省の暴走」
- (3) 上野真也編：地方分権と道州制。熊本大学政創研叢書 5, 成文堂, 2008.
- (4) 江口克彦監修・P H P 総合研究所編：地域主権型道州制 国民への報告書。P H P 研究所, 2010.
- (5) 川崎信文・森邊成一：道州制 世界に学ぶ国のかたち。成文堂, 2010.
- (6) 佐々木信夫：道州制。ちくま新書, 2010.
- (7) 佐藤俊一：日本広域行政の研究－理論・歴史・実態。成文堂, 2006.
- (8) 田村秀：道州制・連邦制。ぎょうせい, 2004.
- (9) 渡名喜庸安・行方久生・晴山一穂：「地域主権」と国家・自治体の再編。日本評論社 2010.
- (10) 西尾勝：行政学。有斐閣, 2001.
- (11) 西尾勝：地方分権改革。東京大学出版会, 2007.
- (12) 原田光隆：国の地方出先機関の見直しをめぐる議論。レファレンス, 2011.
- (13) 林宜嗣：新・地方分権の経済学。日本評論社, 2006.
- (14) 林宜嗣：地域再生戦略と道州制。日本評論社, 2009.
- (15) 人見剛・須藤陽子：ホーンブック地方自治法。北樹出版, 2010.
- (16) 藤田宙靖：行政組織法。有斐閣, 2005.
- (17) 本田弘・下條美智彦：地方分権下の地方自治。公人社, 2002.
- (18) 村上博：広域行政の法理。成文堂, 2009.
- (19) 山崎正：地方政府の構想。勁草書房, 2006
- (20) 宮脇淳：創造的政策としての地方分権。岩波書店, 2010.

参考文献

- (1) 市川喜崇：道州制・都道府県論の系譜。道州制と地方自治, 地方自治叢書 18, 日本地方自治学会, 2005.
- (2) 伊藤敏安：地方分権の失敗 道州制の不都合。幻冬舎ルネッサンス, 2009.