

道州制の下での基礎自治体の在り方と 道州・市町村関係

村上 祐介

はじめに—本稿の概要

本研究は、道州制が導入された場合の松山市への影響とその対応を考えることがその課題である。本稿では行政学の立場から、道州制の導入が基礎自治体に与える影響を、特に松山市を念頭に置きながら検討する。

道州制の導入に関しては多くの論点がある。松山市の場合、州都になる可能性もあることから、道州の区域分け（中四国州か、四国州か）と、州都の位置に関心が集中しがちである。確かにそうした議論は非常に重要である。しかし基礎自治体への影響を考える際には区域分けや州都の位置だけではなく、他にも考慮すべき重要な論点がいくつも存在する。本稿では道州制が松山市に及ぼす影響・効果を考えるうえで検討すべき重要な点として、次の3点を取り上げる。

第1に、松山市以外も含めた基礎自治体の在り方である。具体的には、基礎自治体の数と規模が焦点となる。道州制導入による松山市への影響・効果は、松山市や同規模の周辺自治体の動向だけではなく、今後の基礎自治体の在り方全般、特に小規模市町村の在り方や今後の合併の進展によって大きく規定されることが考えられる。

たとえば市町村の数を1,000以下にできるようであれば、大半が一定規模の行財政能力を持つことが可能となり、現在の都道府県の権限をある程度移譲することができるであろう。しかしそれは現実的には難しい（西尾 2007）。大都市制度の拡充によって大規模自治体のみ権限移譲を進めるこ

とも現状では限界がある。松山市が道州制のメリットを最大限に生かすためには、基礎自治体全般の機能をよりいっそう強化することが必要である。また、機能強化を目指して他の自治体などと協力・連携を進めることも求められる。

第2に、国・道州・市町村の役割分担についてである。ここでは具体的な問題として、多くの職員を抱える高等学校と警察を道州、市町村のどちらが主に担うのが重要な論点であることを指摘する。また、小規模市町村の事務を補完するのは原則として道州ではあるが、松山市のような大規模自治体ではこうした周辺小規模自治体の補完的役割や事務委託といった負担にも考慮する必要があることを述べる。

なお、道州と市町村の間の調整については、連絡調整組織の設置だけではなく、地方制度調査会答申にもあるように、道州議会への市町村の長または議会議長等の参画は検討に値する。中四国州・四国州いずれであっても、松山市は州議会への市町村の参画に中心的な役割を果たす必要がある。

第3に、道州制より現実に起こる可能性の高い出来事として、都道府県合併について言及する。道州制の導入にあたっては高いハードルと多岐にわたる論点の解決が必要であり、現実的にすぐに実現されるとは考えにくい。しかし、基礎自治体の合併が今後進むとなると広域自治体である都道府県の役割が問題となり、将来的に都道府県合併が道州制に先行して行われる可能性がある。道州制だけではなく、都道府県合併についても今後、

調査研究や準備が求められる⁽¹⁾。

以下ではそれぞれの論点について、筆者の見解をより詳しく述べていきたい。

1 今後の基礎自治体の在り方と道州制

もし道州制が導入された場合に、松山市にはどのような影響や効果が現れると考えられるか。また、道州制が現実味を帯びてきた場合に、松山市はどのように対応・行動すべきか。本研究に与えられた問いは以上に集約される。

しかし、一口に道州制といっても論者によって様々なイメージがあり、また税源や権限の移譲次第でその効果は大きく変わるものと考えられる。道州制の類型については、行政学者の田村秀が表1のような整理を行っている(田村 2004)。ただ、道州制の導入を主張する論者の間でもそれぞれの論点についてどの類型が望ましいかについて見解が異なっていることも多く、望ましい道州制の姿について一致した理解が共有されているわけではない。

したがって道州制導入の影響を予測することは難しいが、ただ松山市や同規模程度の都市自治体だけをみても不十分である。松山市のような大規模自治体について論じる際には既に十分な行財政能力を有しているため、いわゆる「受け皿」論は見落とされがちであるが、小規模自治体がどの程度の数まで減らせるかによって、松山市のような大規模自治体への税源・権限委譲の在り方は大きく変わってくることが予想される。つまり今後、全国的な市町村合併が再び起こるかどうか、道州制の中での松山市の位置づけにも大きな影響を与えてくることに注意を払う必要がある。

近年、政府だけでなく経済団体など民間レベルでも道州制の必要性和メリットが語られている。現在議論されている道州制の最大公約数的なイメージは、国の権限を最大限道州に移譲し、国の出先機関は道州に統合する。同時に、現在の都道府県が持つ権限についてはできるだけ市町村に移譲するというものである。こうした道州制は確かに地方分権的といえるかもしれない。しかし、これは市町村が現行の都道府県が行っている事務を実

表1 道州制の類型

項目	類型		
制度	連邦制 ↔	道州制 ↔	都道府県合併
地方自治体の階層	1層制 ↔	2層制 ↔	3層制
道州制の法的性格	地方公共団体 ↔	中間的団体 ↔	国の行政機関 ↔ 州(邦)
導入手順	全国一斉	↔	地域ごとの選択
国の権限	移譲する	↔	移譲しない
自治体間の財政調整	現状以上に調整 ↔	現状並み ↔	調整しない
区域数	7~11	↔	12~17
首長の選任方法	直接公選 ↔	間接公選 ↔	官選
執行機関	首長制 ↔	評議会制 ↔	議院内閣制 ↔ 支配人制
議会	一院制	↔	二院制
国政への参画	参議院への参画	↔	特になし
首都地域の位置づけ	特別の位置づけ	↔	特になし

出典：田村(2004)を一部修正。

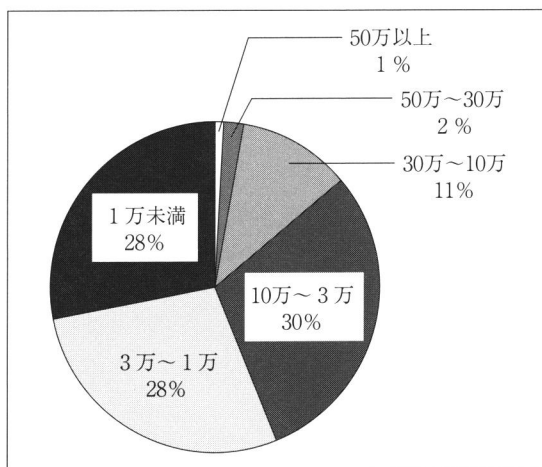
(1) 愛媛県の場合、四国四県の合併、あるいは四国の一部の県との合併の両方が考えられる。いずれの場合で

も、合併後の県庁所在地が最大の問題となるだろう。

施可能であるということが前提となっている。では、現在の市町村はそこまでの「受け皿」があるのだろうか。

以上の点をデータから確認してみたい。図1は、平成20(2008)年3月現在の市町村の人口規模をグラフで示している。平成の市町村合併が進み市町村数が1,800程度になった現在でも、人口が10万人を超える市町村は全体のわずか15%ほどに過ぎない。一方で、人口3万~1万の自治体が約28%、1万未満の自治体が約28%あり、合わせると市町村の過半数が3万人未満の自治体であることがわかる。

こうした状況で仮に道州制を導入したとしても、基礎自治体である市町村が権限移譲の「受け皿」となりえるであろうか。答えはかなり厳しいといわざるをえない⁽²⁾。現行の市町村規模で道州制を導入しても、権限・財源の移譲はかなり限定的にならざるをえないだろう。



(出典) 総務省webサイトより。市町村数は1,793である。

図1 市町村の人口規模(平成20(2008)年3月現在)

道州制の「受け皿」としての基礎自治体を充実させる方策として次の2つが考えられる。一つは、市町村数を現在よりもさらに減らし、人口規模を大きくすることである。たとえば市町村の数

を300にできれば、基礎自治体がおしなべて一定規模の行財政能力を持つことができ、現在の都道府県の役割の大部分を一律に担うことができるであろう。しかし、平成の市町村合併が1,000を目標にしながらも1,800程度にとどまったことからみて、300まで市町村を再編することは現実的には難しい。もう一つの方策は、大都市制度を拡充・発展させて、大規模自治体にこれまでより多くの権限を移譲することである。しかし、現行でも既に政令指定都市や中核市が存在しており、特に政令指定都市については都道府県並みの権限が既に移譲されている分野もある。また大都市制度を拡充・強化したとしても、小規模市町村の合併・再編が進まなければ、そうした小規模自治体の事務を誰がどのように補完するのが問題となってくる。また、大都市制度を拡充して大規模自治体に道州並みかそれに近い権限を与えるとすれば、道州の反発を招くことも予想される。大都市制度の現状からみて、道州制になったからといって大規模自治体に大幅な権限移譲を行うことは限界があると筆者は考える。

以上のように、道州制の効果は大規模自治体である松山市自身の努力や取り組みにも左右されるが、一方でそれとは関係なく全国的な基礎自治体(特に小規模自治体)の再編に大きく影響を受けるともいえる。現行の市町村の規模と数で道州制を進めたとしても、松山市にとっては(仮に州都になったとしても)そのメリットを十分に生かし切れない可能性が高い。道州制が現実味を帯びてきた際には、道州の区域分けや州都に関する問題とともに、基礎自治体全般の機能強化を進めることが重要である。松山市にとっては、こうした点について他の自治体などと協力・連携を進めていくことも求められる。

(2) 政治学者の真淵勝も、『レヴェイアサン』41号で市

町村の規模が依然として小さいことを指摘している。

2 国・道州・市町村の役割分担について

国・道州・市町村の事務配分に関しては、第28次地方制度調査会答申では次のような事務配分が考えられている。

- (1) 都道府県が実施している事務は、市町村の規模・能力に応じて積極的に市町村へ移譲する。
- (2) 道州は、国から移譲される事務及び都道府県の実施している事務のうち広域的な事務を中心とし、このほか市町村の連絡調整事務、一定の規模・能力を有する市町村でも自ら処理することが適当でない事務（補完事務）を担うこととする。

すなわち、現行の都道府県が実施する事務の多くは市町村に移譲され、道州は国の事務と都道府県の実務のうち広域的な事務と、一部の連絡調整事

務、補完事務を担うという考え方が採られている。松山市のような中核市の場合は、都道府県の実務の大半を移譲させることが想定されているとみてよいだろう。

地方制度調査会答申では、国・道州・市町村の事務配分に関してそのイメージが示されている。道州制が導入された場合に、現在の中核市が新たに担う事務の例として表2の事務が例示されている。

松山市については、表2にある事務のほとんどを処理できる行財政能力を既に有しているとみてよい。ただし、以下の3点については留意をする必要がある。

第1に、財政的な裏付けである。都道府県の実務が市町村に移譲された際に、実際に必要な予算も移譲することが当然必要である。しかし、道州制が財政効率化の一環として実施されたならば、

表2 中核市が新たに担う事務の例（第28次地方制度調査会）

- ・一般国道、都道府県道の管理（地域完結のものに限る）
- ・砂防設備の管理（地域完結のものに限る）
- ・市街化区域と市街化調整区域の区分（大都市圏域を除く）
- ・農業振興地域の指定
- ・農業協同組合の設立認可（市町村の区域を超えない場合）
- ・身体障害者更生相談所の設置
- ・医療法人の設立認可（市町村の区域を超えない場合）
- ・病院の開設、変更等の許可（市町村の区域を超えない場合）
- ・公立高等学校の設置・管理（原則として市町村が行う）
- ・学級編制、教職員定数の決定、教職員の任免・給与の決定
- ・小・中学校の教科用図書採択地区の設定
- ・大気汚染防止に関する上乗せ規制基準の設定
- ・水質汚濁防止に関する上乗せ規制基準の設定
- ・一般廃棄物処理施設の許可、指導監督（原則として市町村が行う）
- ・環境影響評価制度における事業者等への意見提出
- ・浄化槽の設置等の届出受理、指導監督（現在も保健所設置市は事務を担当）
- ・鳥獣保護事業計画、特定鳥獣保護管理計画の策定、地域の鳥獣保護の見地からの鳥獣保護区の設定
- ・鳥獣の捕獲許可、指導監督、狩猟免許
- ・自衛隊の災害派遣要請（市町村も可能に）

※警察については、地制調では基本的に道州の事務に分類しているが、警察活動の分野に応じて都道府県警察を分割し、国、道州、市町村でそれぞれ役割を担うとの考え方もある。（西尾 2004）

（出典）第28次地方制度調査会・第24回専門小委員会配布資料より筆者作成。

従来は確保されていた予算が移譲されず、市町村に負担が転嫁される可能性もある。こうした点については財務省に対する総務省や地方六団体の影響力が大きな鍵を握る。こうした点が保障されないのであれば、事務の移譲は市町村にとってメリットよりもむしろデメリットの方が大きいだろう。

第2に、個別の事務について、特に高等学校の設置・管理と警察の役割分担が人的・財政的な割合の大きさからは重要である。高等学校と警察については、市町村に事務が移譲された際の規模が大きい。また人件費が大きい自治体予算の義務的経費の比率が現在よりも高くなり、財政の硬直化を招くおそれがあることに留意しておく必要がある。

高等学校については、松山市には現在10校(分校を含む)の県立高校および中等教育学校があり、入学定員は全県の約4分の1を占めている。仮にこれらの高校が松山市に移管された場合には、単純計算で約800名の教員(本務者のみ)が松山市に属することになる。松山市の現在の職員数が約3,700名ということを考えれば、これは相当な数字である。また、小・中学校と異なり高校の教職員給与は国庫負担金制度がなく、地方交付税が措置されるとはいえ全額が自治体負担である。安定的な財源確保という面からは現行の小・中学校のそれに比べて将来的に困難を伴う可能性がある点を注意しなければならない。

警察の事務配分については論者の間でも意見が分かれている。地方制度調査会では基本的に道州の事務に分類しているが、一方で警察活動の分野に応じて都道府県警察を分割し、国、道州、市町村でそれぞれ役割を担うとの考え方もある(西尾2004)。後者の考え方を採用した場合、現在の県警の一部が市町村警察に移管され、相当数の警察官が市町村に属することとなる。愛媛県警の警察官は現在約2,800名で、このうち一部が市町村警察に移管されることになる。警察については、松山市が自治体警察を設けること自体は可能であろうが、やはり予算に占める義務的経費の比率が高

くなることが考えられる。また、周辺市町村警察や道州警察との連携が新たな課題となる。

第3に、周辺の小規模自治体との関係である。地方制度調査会答申では、小規模市町村の事務は道州が補完する(補完事務)こととしている。しかし、道州と市町村という垂直的政府間関係による補完だけでなく、周辺の大規模自治体による水平的な政府間関係による補完が現実には必要になることも考えられる。具体的には、事務委託や広域連合、一部事務組合などの形式が考えられる。松山市の場合でいえば、久万高原町、砥部町、松前町、伊予市、東温市などの周辺市町村が現行の都道府県の事務を担いきれない場合に、松山市が一定の役割を果たすことが求められよう。もちろん合併も一つの選択肢であるが、いずれにしても現行の松山市の区域を超えて何らかの役割が求められる可能性があることを考えておかねばならない。

また別の具体的な問題として、学校教職員の人事も周辺自治体との調整を要する重要な課題である。現在は、義務教育レベルでは県費負担教職員制度が存在しており、もともと全県的な人事異動が行われている高等学校も含めて、自治体をまたいだ広域的人事が行われている。

道州制が導入された場合、こうした教職員の任免・異動・給与負担が基礎自治体に移譲される可能性が高い。しかし、小規模自治体における教職員の確保の困難さや地域間格差の是正といった点を考えると、現行の広域人事による自治体間調整を完全に無くしてしまうのは様々な問題をはらんでいる。

確かに松山市にとっては、学校教職員に関して独自の採用・異動と給与決定を行うことの利益は大きい。四国の中では最大規模の都市ゆえに、教員志望者が集中すると考えられるためである。しかし、小規模自治体での人材確保や地域間格差への配慮からは、道州による垂直的調整や市町村同士による水平的調整など、教職員人事に関して何らかの調整のしくみは必要ではないか。

道州と市町村の間の事務配分については、松山

市に関していえばさしあたり上記で述べた点が課題として指摘される。もちろん教育・警察以外にも個別の事務に関して様々な論点があるだろう。

なお、国・道州・市町村の政府間関係については、事務配分だけでなく道州と市町村の間の調整の在り方も重要な論点である。道州と市町村の間の連絡調整について、連絡組織の設置がまず考えられるが、地方制度調査会答申にもあるように、道州議会に市町村の長または議会議長などが参画することも検討してよい。中四国州・四国州いずれの区分がとられたとしても、松山市は州内市町村の中で中心的な役割を果たすことが期待される。州議会への市町村の参画および制度設計について松山市が果たすべき役割は大きい。

3 都道府県合併の可能性

最後の点として、道州制に先行して都道府県合併が行われる可能性があることを述べておきたい。道州制の導入にあたっては、区域（中四国州か、四国州か）と州都の位置が大きな問題となるが、そのほかにも、たとえば道州知事・議会の選挙制度に関する問題や、警察、行政委員会設置の是非など「周辺」的な課題も多く（伊藤 2006）、現実には高いハードルと多岐にわたる論点の解決が必要である。政治的なリーダーシップももちろん必要であり、現実的には道州制がすぐに実現される確率は高くないと筆者は推測する。

しかし、基礎自治体の合併が今後さらに進んだ場合には、おのずと広域自治体である都道府県の役割が問題となり、都道府県合併が道州制に先行して行われる可能性もある。都道府県合併の場合は道州制導入とは異なり、国の出先機関を地方自治体に統合する必要がないこと、また法改正の必要がほとんどなく関係都道府県議会の議決と国会の承認があれば実施可能である点で、道州制に比べると実施のハードルは低い。完全に自主的な都道府県合併は起こらなくても、平成の市町村合併でみられたように国による政策誘導が行われた場合には、そうした機運が短期間で急激に高まるこ

とも考えられる。

本研究はもちろん道州制を念頭においているが、都道府県合併についても松山市として調査研究などの準備が求められる。都道府県合併は国・市町村との関係は従来通りであるため、道州制ほど多くの課題があるわけではないが、その分、どの県と合併するか、また合併後の県庁所在地をどこに置かが政治的により大きな焦点となるだろう。

おわりに

道州制に関しては、特に第28次地方制度調査会の答申以降、道州の区域分けと州都の位置が大きく注目されており、地元経済界や自治体などでの議論もそうした問題に多く焦点が当てられている。もちろん、道州制が松山市に与える影響・効果について、区域分けと州都は大きな要因となるだろう。しかしそれだけではなく、今後の市町村合併＝基礎自治体の機能強化や、個別の事務の権限配分など、道州と市町村の具体的関係が道州制のインパクトを大きく左右する可能性がある。道州制への動きに対応するためには、中四国州か四国州か、松山市は州都を目指すべきか否かという議論にとどまらず、些末にも見えるこうした論点にも十分注意を払いながら対応を考慮しておくことが重要である。道州制導入が市町村に与える効果は、一見「周辺」的にも見えるこうした点が意外に大きな影響を後々もたらすかもしれないのである。

〈参考文献〉

- 伊藤正次 (2006) 「道州制構想の『周辺の』課題 (上) (下)」『月刊自治フォーラム』2006年1・2月号。
 市川喜崇 (2004) 「都道府県と道州制」『月刊自治研』2004年6月号。
 金井利之 (2005) 「道州制における大都市制度」『月刊自治フォーラム』2005年5月号。
 田村秀 (2004) 『道州制・連邦制』ぎょうせい。
 西尾勝 (2004) 『都道府県制に未来はあるか』東京市

政調査会。

西尾勝（2005）「地方制度改革とこれからの都道府県：

『道州制』についての私見」『自治体学研究』創刊号。

西尾勝（2007）『地方分権改革』東京大学出版会。

松本英昭〔監修〕（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせい。