

道州制と宇都宮市
～道州制が宇都宮市に与える影響について～

大東文化大学大学院法学研究科政治学専攻博士課程前期課程
学籍番号 12242001 小林 康之

はじめに

第1章 道州制の概要

第1節 道州制の歴史

第2節 道州制の主内容

第3節 地方六団体の対応

第2章 地方自治制度の考察

第1節 地方自治の法構造

第2節 宇都宮市の概要

第3章 道州制と宇都宮市

第1節 道州制への取り組み

第2節 道州制導入による影響

おわりに

参考文献

はじめに

2009年に行われた衆議院議員選挙の際の各政党のマニフェストにおいて目を引いたのが「地方分権」や「地域主権」の言葉であった。「地方分権」「地域主権」といってもその形態、議論は数多くあるが、「道州制」も地方分権改革の議論の1つである。「道州制」は2006年2月に内閣総理大臣の諮問機関である「第28次地方制度調査会」において「道州制のあり方に関する答申」が出され、同年に発足した第一次安倍政権で道州制担当大臣と「道州制ビジョン懇談会」が置かれた。

しかし、2009年に自由民主党から民主党に政権が交代すると、道州制議論は下火になり、地方分権改革の議論も下火になった。それでも、自由民主党内では「道州制」の議論が継続されており、2012年に自由民主党道州制推進本部より『道州制基本法案（骨子案）』が発表された。2012年の総選挙の際の自由民主党のマニフェストの中にも道州制に関する記述があり、第2次安倍内閣では国会に道州制基本法案を提出したいとしている。

「道州制」は、国家の統治形態を根本から変革するものであり、都道府県はもちろん基礎自治体である市町村にも直接間接に大きな影響を与えるものである。それにもかかわらず、「道州制」に対する自治体議員や職員、地域住民の関心は低く、議論に上がることが少ない。また、「道州制」というと、政治・行政面の変化に注目しがちであり、実際これまでの議論も政治・行政面からの議論がほとんどである。しかし、「道州制」は政治・行政面だけでなく、経済や産業、伝統や文化、住民生活への影響も大きい。そこで、本論では「道州制」導入が基礎自治体に与える影響について、宇都宮市を事例として政治・行政の面だけでなく、経済や産業、伝統や文化、住民生活の面からも明らかにしていきたい。

第1章 道州制の概要

第1節 道州制の歴史

日本ではじめて道州制が論じられたのは、1927年のことである。田中義一内閣における、行政制度審議会の州庁設置案の中で道州制は取り上げられた。北海道を除く全国を6つの州に分け州庁を置き、知事は官選とし、府県は地方自治体として、府県の知事は公選とする内容だった。¹田中義一率いる立憲政友会の肝いりの案件であった地租の地方移譲も断行するとしていたが、貴族院の反対にあい法案は流れることとなった。²行政制度審議会は地租の地方移譲と同時期に設置されたもので、地方分権改革に着手することが目的であった。州庁設置案では、府県知事の公選化に対し賛否両論が起こった。州庁設置案の議論は積極的になされたが、1929年7月に田中義一内閣が張作霖爆殺事件の責任問題で総辞職し、法案は国会に提出されることなく立ち消えとなった。³

戦時期にはいと、道州制は府県制度改革の1つとして議論されるようになった。1940年に近衛内閣が大東亜共栄圏の建設を目的とした「新政治体制の確立のための方針」を打ち出したことで、民間レベルでの議論が活発化した。⁴この時期の道州制論は府県が増大していく経済行政の課題に対応できていないことに対する不満を背景にしており、増大した各省の出先機関の再統合を意図していた。

戦後になっても道州制は議論され、岸内閣時の1957年に第4次地方制度調査会で府県制度改革についての議論が行われた。特に、1957年10月に提出された「地方制度に関する答申」で道州制に関する議論が最も活発なものだった。都道府県を廃止し、代わりに全国を7または9のブロックに分けた区域を単位とする「地方」を置き、「地方」に地方自治体としての性格と国家的性格を併せ持たせるとしていた。地方長は官選であり、戦前の府県制を道州という広域の単位で復活させることが目的とみられた。

以降も道州制に関する議論は民間や地方で提起され、1969年には関西広域連合会から「地方制度の抜本改革に関する意見」が出され、日本商工会議所は1970年に「道州制で新しい国づくりを」、1982年には「新しい国づくりのために」を出している。昭和から平成へ移行してからも日本青年会議所やPHP研究所、全国経済同友会などで道州制が議論された。

国レベルでは、小泉内閣下での第28次地方制度調査会において2006年に「道州制のあり方に関する答申」が提出された。2000年4月に施行された地方分権一括法では、国と地方の役割分担に関する基本的な原則が地方自治法に定められ、国の果たすべき役割は、「国際社会における国家としての存立に関わる事務」「全国的に統一して定める事が望ましいル

¹ 地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい（2006）、110～112頁

² 佐藤俊一『日本地方自治の群像【第二巻】』成文堂（2011）、9～11頁

³ 同上書、18頁

⁴ 市川喜崇「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（2005）、109～111頁

ールに関する事務」「全国的規模で又は全国的な視点に立つて行われなければならない施策及び事業の実施に関する事務」の三点に規定された。しかし、現在国においてはこの規定以上の事務を行っており、規定されている事務に関しても、都道府県に移譲可能な事務がある。これらのことから地方分権改革を推進する中で、広域自治体の規模や能力、役割について検討する必要があるとされた。

都道府県の区域を越える広域課題が増大しており、複数の都道府県が連携して広域課題に取り組む動きが活発化している。また、財政的な面に関しても都道府県単位での行政投資では広域公共整備が難しくなっていくと考えられ、広域行政課題に関しては、都道府県を越える広域圏を単位として課題解決に取り組むことが重要となり、新たな広域行政主体のあり方についての検討が必要となった。

2004年に「市町村合併の特例等に関する法律」が制定され、市町村合併が進められた。「市町村合併の特例等に関する法律」では、地域における包括的な役割を担うことの出来る行財政基盤を持った基礎自治体を形成することを目的とされている。行財政基盤の強固な基礎自治体になれば、都道府県から権限や財源の移譲が可能となる。そのため、市町村合併の進展は都道府県の役割や権限、位置づけを考える契機とされた。地方分権改革・広域行政課題の増大・市町村合併の進展の3つが背景となり、第28次地方制度調査会では道州制が議論された。

2006年9月26日に発足した安倍内閣になると、道州制担当大臣新たに設けられ、有識者会議として「道州制ビジョン懇談会」が設置された。2009年に自由民主党から民主党に政権が代わると、国レベルでの道州制議論は下火となった。しかしながら、自由民主党内では道州制推進本部において議論が継続され、2012年9月に道州制基本法案（骨子案）が公表された。2012年12月に再び自由民主党が政権を取り、第2次安倍内閣が誕生した。安倍内閣は道州制導入に前向きな姿勢を見せており、2013年国会中で道州制基本法案を提出するとしていたが、提出されることはなかった。

経済団体においては日本経済団体連合が第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」が出されたのを受けて、2007年3月に「第1次提言」、2008年に「第2次提言」をまとめ、政府に対し道州制の導入を求めている。「第1次提言」において日本経済団体連合は地方分権の推進と地域の自立が必要であり、中央集権体制から地域自立体制へと移行する手段として道州制を主張、「第2次提言」においては、国・道州・基礎自治体の位置づけ、役割と権限、中央省庁の再編、道州間の財源調整のあり方、道州制導入による経済波及効果、首都の位置づけ、大都市のあり方などについて「第1次提言」を基としてより詳細に述べられている。

地方でも道州制は議論されており、全国知事会では2005年より議論されてきた。2007年には、「道州制に関する基本的考え方」について取り纏めが行われた。「道州制に関する基本的考え方」では道州制の検討に当たって全国知事会の立場や考えについて述べている。また、同年に行われた道州における組織・自治権に関するプロジェクトチームでは「道州

の組織・自治権に関するプロジェクトチームによる中間とりまとめ（案）」が出された。

表1 道州制の歴史

年	提案者	提案内容	備考
1927	田中義一内閣 行政制度審議会	州庁設置案	日本初の道州制議論
1940	昭和研究会	政治機構改新大綱	1940年に近衛内閣が大東亜共栄圏の建設を目的とした「新政治体制の確立のため方針」を打ち出したことで、議論が活発化した
1941	大政翼賛会	官界新体制確立要綱	
	日本商工会議所	行政機構改革に関する意見書	
	経済同人会	官界新体制に関する意見	
	国策研究会	行政新体制要綱試案	
	官民懇談会	官界新体制官民懇談会に於ける民間側総合意見要旨	
1953	内務省	地方制度改革	厳密には道州制議論ではない
1957	第4次地方制度調査会	地方制度に関する答申	
1969	関西広域連合	地方制度の抜本改革に関する意見	
1970	日本商工会議所	道州制で新しい国づくりを	
1982	日本商工会議所	新しい国づくりのために	
1990	日本青年会議所	地方分権への誘い（連邦制）	
1996	PHP 研究所	日本再編計画 州府制構想	
1999	PHP 政策研究レポート	地方政府確立に向けて	
2001	PHP 研究所	地域主権確立に向けた7つの挑戦	
2002	全国経済同友会	自ら考え行動する地域作りを目指して	
2005	自由民主党 道州制推進本部	道州制に関する第一次中間報告	
2006	第28次地方制度調査会	道州制のあり方に関する答申	
	第1次安倍内閣		道州制担当大臣の新設と有識者会議「道州制ビジョン

			懇談会」の設置
2007	日本経済団体連合	第1次提言	
	自由民主党 道州制推進本部	道州制に関する第2次中間報告	
	全国知事会	道州制に関する基本的考え方	
2008	日本経済団体連合	第2次提言	
	自由民主党 道州制推進本部	第3次中間報告	
2012	自由民主党 道州制推進本部	道州制基本法案（骨子案）	
2013	第2次安倍内閣		国会に道州制基本法案を提出する予定

表1はこれまで議論がなされた道州制の一部をまとめたものである。年ごとに提案者及び提案内容を示してある。これからわかるように、道州制は形を変えながらも中央政府、地方、民間問わず数多く議論されてきたことがうかがえる。

第2節 道州制の主内容

本節では自由民主党の道州制推進本部の第三次中間報告および道州制基本法案を基に道州制の検討を行っていく。

道州制は日本を再生させるためのものであり、以下の4点を目的としている。

- ①中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行
- ②国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し、国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州政府を創出
- ③国・地方の政府の徹底的な効率化
- ④東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出

道州制の骨格は以下の通りである。

- ①都道府県を廃止し、これに代えて全国に10程度の道・州を設置する
- ②道州は自治体とする。すなわち、選挙により選出される議会と首長を有し、自治権持つ団体とする
- ③権限・財源・人間は極力基礎自治体優先で再配分を行い、中央政府、道州政府は「小さな政府」を志向する。現在の都道府県の仕事は、原則として基礎自治体に移管し、国の仕事は本来果たすべき役割に属するものを除き、できる限り道州に移管する。すなわち、基礎自治体との関係では、道州は基本的に基礎自治体で行い難い広域性のある政策・事業の

みとするものとし、むしろ中央政府から移譲される仕事が道州の仕事の中心を占める。

5表2 道州制下での役割

	国	役割	道州	基礎自治体
国家戦略	国家安全保障・防衛・食糧安全保障・安全供給基本計画・国家的危機管理・テロ対策・治安対策・国際広域犯罪対策・外交通商・WTO・FTA・EPA・地球環境対策・水資源確保・農林水産基本計画・災害列島日本の安心安全の確保計画・国土保全計画・情報通信基盤・電波監理・広域交通基盤・高速交通ネットワーク・輸送安全基本計画・国際港湾・国際空港・教育基本計画・資源エネルギー政策・原子力基本計画・知的財産権・先端技術開発・基礎科学基盤整備基本計画・社会保障基本計画・少子高齢化対策基本計画・男女共同参画基本計画	外交・防衛		
		治安	警察・治安・危機管理	治安
		住民	住民の安全・安心対策	戸籍・住民基本台帳
		農林業	広域農林振興・漁業振興	農地・森林保全・農道・林道・漁港・漁業振興
		環境	広域環境対策・産業廃棄物	地域環境対策・一般廃棄物・環境影響評価
		災害	広域防災	消防・防災
		交通・社会資本	治山・治水・海岸・高速道路・基幹道路・鉄道・バス・タクシー・自動車登録・重要港湾・空港建設管理・通信基盤・電波監理・情報受発信	まちづくり・公園街路・上下水道・住宅・建築・都市計画・一般道路・中小河川・一般港湾
		教育・文化	大学・高校・学術振興	小中高等学校・乳幼児教育・生涯学習・地域文化振興
		経済・産業雇用・労働	広域産業振興・広域観光振興・能力開発・雇用対策・産学連携対策	地域産業振興・観光振興・商店街対策・職業訓練
福祉・保険	労働基準監督・医療・病院・感染症対策・少子高齢化対策・社会保障	生活保護・高齢者福祉・介護・障害者福祉・介護・児童福祉・用語・母子福祉・地域保健・地域予防医療		

5 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）、16頁

道州制と宇都宮市

表2は、第3次中間報告において提言されている国・道州・基礎自治体の役割についてまとめたものである。国は主として国家戦略に係る事務を担当し、それ以外の事務に関しては、広域的な判断が必要となるものに関しては道州が、住民自治に近い事務は基礎自治体が行うこととなる。

表3 区割り案

	1	2	3	4
北海道	北海道	北海道	北海道	北海道
青森県	東北	東北	東北	東北
岩手県				
宮城県				
秋田県				
山形県				
福島県				
茨城県	北関東	北関東	北関東	北関東
栃木県				
群馬県				
埼玉県	南関東	南関東	南関東	南関東
千葉県				
神奈川県				
東京都	※	※	※	※
新潟県	北関東	北関東	東北	北関東
富山県	中部	北陸	北陸	北陸
石川県				
福井県				
山梨県	南関東	南関東	南関東	南関東
長野県	中部	東海	東海	東海
岐阜県				
静岡県				
愛知県				
三重県				
滋賀県	関西	関西	関西	関西
京都府				
大阪府				

⁶ 同上、11～15頁

兵庫県				
奈良県				
和歌山県				
鳥取県	中国・四国	中国	中国	中国
島根県				
岡山県				
広島県				
山口県				
徳島県		四国	四国	四国
香川県				
愛媛県				
高知県				
福岡県				
佐賀県				
長崎県				
熊本県				
大分県				
宮崎県				
鹿児島県				
沖縄県	沖縄	沖縄	沖縄	沖縄

表3は第3次中間報告において、提案されている区割り案である。区割り案は全部で4つ提案されている。区割り案1は全国を9の道州に区分したものである。区割り案2は全国を11の道州に区分したもので、区割り案1との違いは、「中部」が「北陸」と「東海」に分割された点、「中国・四国」を「中国」と「四国」に分割した点である。区割り案3は区割り案2と同じく全国を11の道州に区分したものであるが、新潟県が「北関東」から「東北」へ、埼玉県が「南関東」から「北関東」へ区分が変更されている。区割り案4も区割り案2と同じく全国を11の道州に区分しているが、埼玉県の区分が「南関東」から「北関東」に移動している。東京都に関してはどの区割り案でも南関東に入る場合と、東京都を一つの区域とすることが考えられている。

第3節 地方六団体の対応

本節では、自由民主党の道州制に対する第3次中間報告に対する各団体の反応について述べていく。

(1) 全国知事会

2008年7月9日に全国知事会の道州制特別委員会より「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(案)』に関する申し入れ」が提示されており、自由民主党道州制推進本部の道州制案は全国知事会の「道州制に関する基本的な考え方」と大きな相違がないとしている。異なる論点は以下の通りである。

1、国・道州・基礎自治体の役割分担について

内政に関する事務は基本的に地方が一貫して担うという我々の立場から見ると、役割分担の骨子(案)では、国家戦略の名の下に、国に大きな役割が付与されているが、国と地方の二重行政解消の観点から、懸念されるところである。

2、税財政制度について

道州制における税財政制度については「シビル・ミニマム交付金」と称する新たな国からの交付金の創設を提案しているが、国庫補助負担金類似の交付金の創設であるのならば、地方の自由度・裁量性を高めることに繋がらず、地方分権推進の観点から極めて問題があると考ええる。また、素案段階で記述のあった消費課税の国一元化については今回盛り込まれていないが、地方税財源の充実強化と偏在是正には地方消費税の充実が最も適当であり、今後の検討に当たっても、限りなく偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築することを基本方向とするべきである。

3、区割りにについて

4パターンの区割り案を示しているが、こうした枠組み議論は、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて行われるべきものであり、一方的に区域を絞り込むなど、枠組みを先行させた議論を行うべきでないと考ええる。

4、道州制議論の今後の進め方等について

道州制議論の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題であり、国会や中央省庁のあり方等を含め、道州制の具体的なイメージについて、分かりやすく情報発信を行うことが必要である。加えて、真に地方分権の進展に寄与する道州制議論に向け、国民的な幅広い議論を行うことが必要である。また、道州制の議論が地方分権改革を停滞させることがあってはならず、第二期地方分権改革を着実に推進するよう、強く要請する。

* 出典：全国知事会「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(案)』に関する申し入れ」より抜粋

(2) 全国市長会

全国市長会では第3次中間報告や道州制ビジョン懇談会を受けて、道州制と都市自治体に関する検討会を行い、2009年2月9日に道州制に関する意見をまとめている。それによると、道州制を導入する場合には道州と基礎自治体の対等・協力関係の確保と道州は基礎自治体を補完する広域自治体とすることが不可欠であるという二点が重要であるとしている

る。

(3) 全国町村長会

全国町村会は2008年8月11日の発行『町村週報』2649号で第3次中間報告に触れている。その際に道州制に対し立場を明らかにしてはいないが、道州制の導入によりさらなる市町村合併が推し進められることに危惧を抱いていた。その後、2013年11月20日に行われた全国町村長大会において、道州制は地方分権の名を借りた新たな集権体制を生み出すものであるとして、道州制基本法案の国会提出と道州制導入を反対するとして特別決議を採択した。

(4) 全国都道府県議会議長会

全国都道府県議会議長会は道州制に対し、明確な立場を表しておらず、地方分権改革の推進についての決議・要望中で軽く触れられている程度である。そこでは、道州制に対し「道州制の議論は、地方の意見を十分に聞くとともに、国民の幅広い議論を喚起すること。」と明記されるにとどまっている。

(5) 全国市議会議長会

全国市議会議長会では地方分権・道州制調査特別委員会を置いており、道州制はその委員会において議論がなされている。2007年9月5日、2009年2月5日、2010年4月25日発行『全国市議会旬報』、第1663号、第1714号、第1758号では道州制について触れている。しかしながら、道州制議論というよりは、地域主権の拡充を求める主張が中心で、道州制に関しては政府及び自民党の動向が記されているのみで、全国市議会議長会として明確な立場を示してはいない。

(6) 全国町村議会議長会

全国町村議会議長会は第3次中間報告に対し、声明を出すなどの動きは起こしていない。しかし、道州制に対しては2013年4月15日に緊急声明を出しており、「住民自治の推進に逆行する道州制は行わないこと」と政府に対し申し入れを行っている。また、これまでに行われてきた道州制議論に関しては、大都市中心に進められてきたもの、また、中央から一方的に押し付けようとする地方分権の精神に反するものとしている。基礎自治体と道州の二層制に対しても、小規模町村の存在を否定し、さらなる市町村合併を進め、住民自治を衰退させるものとして反対の立場を表明している。

第2章 地方自治制度の考察

本章では、憲法における地方自治制度の規定と地方自治法の概要、及び宇都宮市の概要について述べていく。

第1節 地方自治の法構造

日本では現在、地方自治制度として都道府県制と市町村制を導入している。地方自治制度は日本国憲法の第8章に地方自治の章が設けられており、92条から95条までの条文がある。

日本国憲法92条「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」

日本国憲法93条第1項「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」

日本国憲法93条第2項「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」

日本国憲法94条「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

日本国憲法95条「一の地方公共団体のみに適応される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票において過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」

さらに細かく地方自治制度について定められているのは地方自治法であり、日本国憲法92条をうけて制定されている。地方自治法は第1編「総則」、第2編「普通地方公共団体」、第3編「特別地方公共団体」、第4編「補則」の4つの編から構成されている。地方公共団体は地方自治法1条の3第1項により普通公共団体と特別公共団体に大別されており、地方自治法1条の3第2項により都道府県及び市町村は普通地方公共団体に分類されている。地方自治法2条2項では「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」と定められており、普通地方公共団体が一定の行政機能を担う団体であるとしている。

普通地方公共団体が担う事務は地方自治法2条2項により、「地域における事務」「地域における事務以外の事務であつて法律またはこれに基づく政令により処理することとされているもの」が規定されている。また、地方自治法2条8項と9項により自治事務と法定受託事務の2種類が規定されている。自治事務は「法定受託事務以外のものをいう」とされ、法定受託事務は国と地方公共団体の関係におけるものは、「法律またはこれに基づく政令により都道府県、市町村または特別区が処理することとされる事務のうち、国が本来果たすべき役割にかかるとして、国においてその適正な処理を特に確保する必要があ

るものとして法律又はこれに基づく政令に定める」とされている。また都道府県と市町村及び特別区との関係におけるものについては、「法律又はこれに基づく政令により市町村又は特別区が処理することとされる事務のうち、都道府県が本来果たすべき役割にかかるものであって、都道府県においてその適正な処理を特に確保する必要があるものとして法律又はこれに基づく政令に特に定めるもの」と規定されている。1998年の地方分権推進計画では法定受託事務の判断基準が以下のように示されている。

- 1、 国家の統治の基本に密接な関連を有する事務
 - 2、 根幹的部分を国が直接執行している事務で次のもの
 - (a) 国が設置した公物の管理・国立公園の管理・国定公園内での指定等
 - (b) 広域にわたり重要な役割を果たす治山・治水・天然資源の適正管理
 - (c) 環境保全のために国が設定した環境の基準・規制の基準補充
 - (d) 信用秩序に重大な影響を及ぼす金融機関等の監督など
 - (e) 医薬品等の製造の規制
 - (f) 麻薬等の取締り
 - 3、 全国単位の制度または全国一律の基準により行う給付金の支給等に関する事務で次のもの
 - (a) 生存にかかわるナショナル・ミニマムを確保するために、全国一律に公平・平等に行う給付金の支給等
 - (b) 全国単一の制度として国が拠出を求め運営する保険・給付金の支給等
 - (c) 国が行う国家補償給付等
 - 4、 広域にわたり国民に健康被害を生じること等を防止するために行う伝染病の蔓延防止や医薬品等の流通の取締りに関する事務
 - 5、 精神障害者等に対する本人の同意によらない入院措置に関する事務
 - 6、 国が行う災害救助に関する事務
 - 7、 国が直接執行する事務の前提となる手続きの一部のみを地方公共団体が処理することとされる事務で、当該事務のみで行政目的を達成し得ないもの
 - 8、 国際協定等との関連に加え、制度全体にわたる見直しが近く予定されている事務
- 都道府県が行う事務は、地方自治法2条5項に規定されており「地域における事務等で広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの、その規模・性質において一般の市町村が処理することが適当でない」とされている。地方自治法2条6項では「都道府県と市町村が相互に競合しないようにしなければならないもの」とされている。

市町村が行う事務は地域における公共の事務であり、都道府県が処理を行う事務以外が全て市町村が処理すべきものとなる。また地方自治法2条4項では「都道府県が処理するものとされている事務のうち、その規模・性質において一般の市町村が処理することが適当でない」と認められるものについては市町村の規模と能力に応じて、これを処理できる」

としており、市町村の規模に応じて事務配分を行うとしている。これに基づいて、大都市等に関する特例が設けられ、指定都市・中核市・特例市が定められている。宇都宮市は中核市に指定されており、中核市は地方自治法第 252 条の 22 第 1 項により指定される人口 30 万人以上の市で、2013 年 4 月 1 日現在 42 市が指定を受けている。事務配分の特例により栃木県より以下の事務が移管されている。

①都市計画等に関する事務

- ・屋外広告物の条例による設置制限
- ・市街化区域又は市街化調整区域内の開発行為の許可
- ・土地区画整理組合の設立の認可

②福祉に関する事務

- ・保育所の設置の認可・監督
- ・特別養護老人ホームの設置の認可・監督
- ・介護サービス事業者の指定

③教育に関する事務

- ・県費負担教職員の研修

④環境保全に関する事務

- ・一般廃棄物処理施設、産業廃棄物処理施設の設置の許可
- ・ばい煙発生施設の設置の届出の受理
- ・一般粉じん発生施設の設置の届出の受理
- ・汚水又は廃液を排出する特定施設の設置の届出の受理

⑤保健衛生に関する事務

- ・保健所の設置
- ・飲食店営業等の許可
- ・旅館業・公衆浴場の経営許可

⑥その他

- ・計量法に基づく勧告、定期検査

関与の特例では福祉に関する事務に限って指定都市と同様の権限が与えられている。行政組織上の特例はなく、財政上の特例では地方交付税の算定上所要の措置（基準財政需要額の算定における補正）を有する。

第 2 節 宇都宮市の概要

栃木県の県庁所在都市で、1896 年に市制を施行した。2007 年 4 月 1 日には河内郡上河内町と河内町を吸収合併している。人口は約 51 万であり、1996 年 4 月 1 日に中核市に指定された。宇都宮都市雇用圏の人口は約 108 万で、中核市では最大規模で全国でも 15 番目の規模である。宇都宮市議会の議員定数は 47 名である。国の出先機関として、厚生労働省

や国土交通省、財務省、法務省、農林水産省、総務省、防衛省関連の行政施設を有している。

交通機関では鉄道機関としてJR東日本と東武鉄道、高速道路として東北自動車道と北関東自動車道がある。産業においては第1次産業と第2次産業、第3次産業の農工商のバランスが取れた都市である。年間商品販売額は約2兆8359億円であり、政令指定都市を除けば全国でトップである。製造品出荷額は約1兆6948億円で、宇都宮工業団地や清原工業団地、瑞穂野工業団地を有しており、市の東部の清原工業団地は1984年にテクノポリスに指定されている。農業産出額は約156億である。サッカーの栃木SC、バスケットのリンク栃木ブレックス、サイクルスポーツの宇都宮ブリッツェンのプロスポーツチームが宇都宮市に拠点を置いている。

2012年12月に行われた宇都宮市長選挙では現職の佐藤栄一氏が当選を果たし、今後道路行政、特に新交通システム・LRTの導入に向けかじ取りをしていくものと考えられる。

道州制と宇都宮市

第3章 道州制と宇都宮市

第1節 道州制への取り組み

宇都宮市の道州制に関する議論として、2009年3月18日、宇都宮市教育センターで行われた「北関東における地域間連携と宇都宮都市圏」と題するシンポジウムの中で、白鷗大学の児玉博昭准教授の発表の中で触れられている。そこでは、道州制は都道府県の広域化によって広域的な行政課題に対応するばかりではなく、国からの権限移譲を通じて自治体による主体的な地域経営を可能にするものとされている⁷。州都をどこに置くのかということも道州制では問題になり、州都に地域資源が集中することを避けるためには、自治体間の事務配分に関しては広域自治体に権限が集中する「強い道州制」より、州内の基礎自治体に権限を移譲した「緩やかな道州制」が望ましいとされている⁸。また、州都の位置に関しては、中小都市に州都をもうけ政治・行政の機能のみを担わせ、既存の中核都市にはそれぞれの経済・産業や生活・文化など多様な機能を担わせるほうが、州内の発展のためには良いとしている。こうしたなかで、宇都宮市に期待されるのは北関東州の多機能な都市圏の一角を担う事である。都市圏は、独自の都市機能を発揮することで競合を避け、不毛な都市間競争に振り回されることなく、都市の共存と個性創出の道を追い求めることが肝要であるとされている⁹。

表4 宇都宮市議会の取り組み¹⁰

	会議名	会議日	発言者
1	平成16年第2回定例会	第1日目 3月1日	市長（福田富一）
2	平成16年第5回定例会	第2日目 6月14日	岡本治房
3	平成16年第5回定例会	第4日目 6月16日	中島宏
4	平成16年第6回定例会	第2日目 9月6日	小倉一智
5	平成17年第2回定例会	第6日目 3月25日	市町合併対策特別委員会委員長（山崎守男）
6	平成17年第3回定例会	第3日目 6月14日	金子和義

⁷ 児玉博昭「北関東における地域間連携と宇都宮都市圏」白鷗大学『白鷗大学法政策研究所年報 第3号』（2010）、95～97頁

⁸ 同上、102頁

⁹ 同上、103～104頁

¹⁰ 宇都宮市議会議事録

7	平成 18 年第 1 回定例会	第 4 日目 3 月 8 日	金子和義
8	平成 18 年第 6 回定例会	第 2 日目 12 月 11 日	塚田典功
9	平成 18 年第 6 回定例会	第 2 日目 12 月 11 日	市長 (佐藤栄一)
10	平成 18 年第 6 回定例会	第 2 日目 12 月 11 日	大貫隆久
11	平成 18 年第 6 回定例会	第 2 日目 12 月 11 日	渡辺通子
12	平成 18 年総務常任委員会	第 1 日目 12 月 14 日	行政経営部長 (五井淵治夫)
13	平成 19 年第 1 回定例会	第 1 日目 2 月 27 日	市長 (佐藤栄一)
14	平成 19 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 5 日	南木清一
15	平成 19 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 5 日	市長 (佐藤栄一)
16	平成 19 年第 1 回定例会	第 3 日目 3 月 6 日	総合政策部長 (横松薫)
17	平成 19 年第 1 回定例会	第 3 日目 3 月 7 日	鎌倉三郎
18	平成 19 年第 1 回定例会	第 3 日目 3 月 7 日	市長 (佐藤栄一)
19	平成 19 年第 3 回定例会	第 2 日目 6 月 20 日	中島宏
20	平成 19 年第 3 回定例会	第 2 日目 6 月 20 日	市長 (佐藤栄一)
21	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	山本正人
22	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	市長 (佐藤栄一)
23	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	遠藤和信
24	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 6 日	手塚順一
25	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 6 日	市長 (佐藤栄一)
26	平成 19 年第 4 回定例会	第 2 日目 9 月 7 日	五月女伸夫
27	平成 19 年総務常任委員会	第 1 日目 9 月 10 日	政策審議室長 (柴田賢司)
28	平成 19 年総務常任委員会	第 1 日目 9 月 10 日	委員 (山本正人)
29	平成 19 年総務常任委員会	第 1 日目 9 月 10 日	委員 (篠崎光男)
30	平成 19 年環境経済常任委員会	第 1 日目 9 月 10 日	委員 (角田和之)
31	平成 19 年第 5 回定例会	第 1 日目 12 月 4 日	中山勝二
32	平成 19 年第 5 回定例会	第 2 日目 12 月 10 日	浅川信明
33	平成 19 年第 5 回定例会	第 2 日目 12 月 10 日	市長 (佐藤栄一)

道州制と宇都宮市

34	平成 19 年第 5 回定例会	第 2 日目 12 月 10 日	工藤正志
35	平成 19 年総務常任委員会	第 1 日目 12 月 14 日	人事課長（手塚敏男）
36	平成 19 年総務常任委員会	第 1 日目 12 月 14 日	委員（西房美）
37	平成 20 年第 1 回定例会	第 1 日目 2 月 28 日	市長（佐藤栄一）
38	平成 20 年第 1 回定例会	第 5 日目 3 月 11 日	藤井弘一
39	平成 20 年総務常任委員会	第 1 日目 3 月 12 日	委員（山本正人
40	平成 20 年総務常任委員会	第 2 日目 3 月 13 日	政策審議室長（柴田賢司）
41	平成 20 年第 2 回定例会	第 2 日目 6 月 17 日	工藤正志
42	平成 20 年第 3 回定例会	第 2 日目 9 月 2 日	大貫隆久
43	平成 20 年第 3 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	半貫光芳
44	平成 20 年第 3 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	市長（佐藤栄一）
45	平成 20 年第 3 回定例会	第 2 日目 9 月 5 日	藤井弘一
46	平成 20 年第 4 回定例会	第 1 日目 12 月 5 日	市長（佐藤栄一）
47	平成 20 年第 4 回定例会	第 1 日目 12 月 15 日	市長（佐藤栄一）
48	平成 21 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 5 日	山本正人
49	平成 21 年第 3 回定例会	第 2 日目 6 月 11 日	塚田典功
50	平成 21 年第 3 回定例会	第 2 日目 6 月 15 日	荒川恒男
51	平成 21 年建設常任委員会	第 1 日目 6 月 17 日	委員（篠崎光男）
52	平成 21 年第 5 回定例会	第 2 日目 9 月 7 日	阿久津善一
53	平成 21 年第 5 回定例会	第 2 日目 9 月 7 日	市長（佐藤栄一）
54	平成 21 年第 5 回定例会	第 2 日目 9 月 7 日	総合政策部長（岡地和男）
55	平成 21 年第 5 回定例会	第 2 日目 9 月 8 日	角田和之
56	平成 22 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 8 日	浅川信明
57	平成 22 年第 2 回定例会	第 3 日目 6 月 16 日	荒川恒男
58	平成 22 年第 3 回定例会	第 2 日目 9 月 7 日	阿久津善一
59	平成 22 年第 3 回定例会	第 4 日目 9 月 9 日	総合政策部長（岡地和男）
60	平成 22 年第 5 回定例会	第 2 日目 12 月 7 日	中島宏
61	平成 22 年第 5 回定例会	第 2 日目 12 月 7 日	総合政策部長（岡地和男）
62	平成 22 年第 5 回定例会	第 6 日目 12 月 21 日	総務常任委員会委員長 （塚田典功）
63	平成 23 年第 1 回定例会	第 5 日目 3 月 11 日	鎌倉三郎

64	平成 23 年第 3 回定例会	第 4 日目 6 月 22 日	櫻井啓一
65	平成 23 年第 3 回定例会	第 5 日目 6 月 23 日	馬上剛
66	平成 24 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 6 日	阿久津善一
67	平成 24 年第 1 回定例会	第 2 日目 3 月 6 日	市長（佐藤栄一）
68	平成 24 年第 1 回定例会	第 3 日目 3 月 7 日	斉藤さちこ
69	平成 24 年総務常任委員会	第 1 日目 3 月 13 日	委員（今井恭男）
70	平成 24 年第 3 回定例会	第 3 日目 9 月 11 日	荒木英知
71	平成 25 年第 2 回定例会	第 5 日目 6 月 20 日	斉藤さちこ
72	平成 25 年第 2 回定例会	第 6 日目 6 月 28 日	荒川恒男

表 4 は宇都宮市議会において、道州制がどの程度関心を集めているのかを表すため、1998 年から 2013 年の平成 25 年第 3 回定例会までの議会議事録において道州制という言葉がどのくらいの頻度で出現したのか会議名、会議日、発言者ごとにまとめたものである。道州制に関する発言件数は 76 件で、定例会での発言件数が最も多く、総務常任委員会や環境経済常任委員会でも発言が確認できるも、発言件数は少ない。発言者を見ても年度ごとには発言者が変わるものの、同一の年度ではほぼ決まった議員しか道州制に関する発言をしておらず、宇都宮市議会ではあまり道州制に関心を持つ議員が少ないと言える。

道州制に関する議論は、北関東の州都となり得るためにどのような都市計画や都市運営、まちづくりを行っていくのかという議論が多く、道州制の制度に関する議論ではなく道州制の導入に関係なく、宇都宮市がより中心性や拠点性、ブランド力を高めるためにどのように市政を運営していくのかという議論の中で道州制が取り扱われている。そのため、具体的な道州制議論には至っていないが、佐藤栄一市長は道州制には賛成の立場をとっている。佐藤市長の地域主権のとらえ方として、地方が主役となる分権型社会とは、これまでの国と地方のあり方が抜本的に見直され、国は、国家の存立にかかわる外交・防衛や全国一律に対応が必要な社会保障などを担い、住民に身近な行政は、地方が責任を持って担うことができるよう、地方自治体が必要な権限と財源を有し、多様な課題に主体的に取り組んでいくことであると認識している。また、地域主権の流れの中で、地方自治体を持つ能力をいかに発揮するためには地方分権を行う際に、財源とセットで権限の移譲が必要となるとしている¹¹。

¹¹ 平成 24 年第 1 回定例会 第 3 日目 3 月 7 日

第2節 道州制導入による影響

現在、宇都宮市は栃木県の県庁所在都市となっている。道州制導入後、栃木県は北関東州に属することとなり、州都は一極集中化を避ける目的から宇都宮市に置かれることはまずないであろう。1873年に宇都宮県と栃木県が合併した際、宇都宮町の人口は約1.8万、栃木町の人口は約1.4万とほとんど規模の変わらない都市であった。しかし、県庁所在都市となった宇都宮市はその後大きく発展し、中核市へと指定されるに至ったが、栃木市は人口約14.6万と宇都宮市に比べ、あまり発展しなかった。県庁の移転が宇都宮市と栃木市の発展に影響を及ぼしたと考えられ、州庁が宇都宮市に置かれなことから、宇都宮市は州都と比べ発展しづらくなると推測される。また、栃木県庁と県議会会場は一部の機能を除き使用されないと考えられる。そのため、県庁及び県議会会場を道州制導入後どのように活用していくのが問題となってくる。しかし、宇都宮市は北関東州の中の都市では埼玉県が北関東州に入らなければもっとも規模の大きな都市であり、埼玉県が北関東州に入った場合であってもさいたま市に次ぐ規模の都市である。そのため、道州制下でも果たす役割は大きく、州行政の業務も少なからず担当することとなるであろう。

宇都宮市政に関しては、歳入のうち自主財源が64.7%、依存財源が35.3%となっている。依存財源のうち国庫支出金、地方交付税など市債を除いた国・県からの依存は27.8%となっている。そのため、事務権限の移譲とともに財源に関しても移譲されるとなると、歳入の減少が予想される。取り扱う事務の増加と歳入の減少により財政は圧迫され、市債は増加するであろう。また、職員の政策能力の向上が要求される。

行政サービスの点では、宇都宮市がより市民に身近な総合行政サービスを展開していくために設置した「地域自治センター」が拡充され、新たな行政サービスの担い手となると予想される。また、地域のまちづくりに関しては「地域自治会議」が主な組織となっていくであろう。

経済や産業の面に関しては、宇都宮市は魅力ある資源が乏しいため、道州制導入後の都市としての方向性が見えづらい。しかしながら、北関東州の中では工業都市としての性格を発揮できる可能性がある。宇都宮市は「第5次宇都宮市総合計画」に基づき、まちづくり戦略プランを出している。そこでは、「幸せ力アップ戦略プラン」「ブランド力アップ戦略プラン」「底力アップ戦略プラン」の3つのプランとして体系化しており、「底力アップ戦略プラン」の中で「産業底上げ“未来産業創造”プロジェクト」を展開している。道州制導入後、州庁移転ともない、第三次産業は現在の規模より衰退することが予測され、他の都市との差別化を図るためにも工業都市として発展をさせていくことが宇都宮市の産業基盤・経済基盤の強化につながっていく。

交通の面ではJR東北新幹線、JR宇都宮線、東武宇都宮線が通っているため、宇都宮市を南北に移動する分には公共交通が発達している。しかし、宇都宮市を東西に移動しようとすると、一転して公共交通が発達しておらず、利便性が悪い。これを解消するため、現

在宇都宮市では新交通システム・L R Tの導入が検討されている。L R T (Light Rail Transit) は L R V (Light Rail Vehicle) と呼ばれる未来型車両を中心とした、次世代型の交通システムのことであり、専用または分離された軌道に、加速性・快適性を高めた車両が走行し、従来の路面電車の発展型であり、建設費が安く、乗降が容易といった特徴がある。また、L R T 導入の際にはバス、自動車との連携やトランジットモールの整備を図ることで、まちづくりを一体的に進めることが可能である。そのため、L R T の導入が実現されれば利便性の向上及び、中心性・拠点性も強化されるであろう。

民間企業に関しては、都道府県を単位に事業を展開する企業が多い。また、それらの企業は地元の自治体との結びつきが非常に強い。特に地方銀行は地域経済に大きな影響力を持っている。道州制導入後は地方銀行の広域再編が行われる可能性があり、栃木県の第一地銀である足利銀行、第二地銀である栃木銀行が北関東州内の他の地銀と合併すれば、地域密着型の事業を行っている企業に少なからず影響が及ぶ。地元マスコミにも影響が及ぶことが予想され、政治経済の中心が他の都市に移れば、宇都宮市の話題に関心を持つ者が少なくなり、都市ブランド力が低下するであろう。また、宇都宮市には国立大学として宇都宮大学があるが、北関東州内の国立大学は学部構成が似通っていることと、少子化などの影響から他の国立大学との統合がなされる可能性も出てくる。

おわりに

道州制導入は宇都宮市に対して経済及び産業の面では大きなメリットをもたらすものであるといえる。しかし、自治体の独自性や文化、伝統といった地方分権を進めていく際に守らなければならないものを切り捨ててしまう危惧がある。地方分権は、中央政府から地方に押し付けるものではなく、中央政府と地方が対等になり、議論し、ともに進めていくものである。だからこそ、道州制を導入するのであれば、基礎自治体を画一的に整理し、管理するものではなく、各自治体が独自性やその土地の強みを発揮出来、さらなる地域活性化につながるものとするべきである。

私が推す今後の道州制の方向として、まず道州制下での国・道州・基礎自治体の役割分担の点では大筋で表2との差異はほとんどない。しかし、教育の面では高校教育まで基礎自治体の役割にした方が、学校ごとに特色が出て、学力アップにつながるのではないかと考えている。区割りの点では表3の3つ目の案、北海道・東北・北関東・南関東・北陸・東海・関西・中国・四国・九州・沖縄の11州に分ける区分けを推奨したい。この区分けの仕方が地理的な面、文化的な面の双方の面からみても道州制の導入後もっとも混乱が少なく道州制へと移行できるものであると考えるからである。また、道州制を導入する前には、国会での議論だけでなく、都道府県、市町村を含めた国民会議を設置し議論を進めていくことが必要である。さらに道州制は地方分権の名に借りた集権型の道州制にすることは避け、地方が主体的に活動を行えるような道州制にするべきである。また、道州制導入とともに市町村合併をすることも避けるべきである。市町村合併を行うことで各市町村の独自性、文化的役割が薄れてしまう可能性があるためである。道州制の導入に際しては、国民的議論になるように十分な情報をしっかりと提供し、議論を喚起し、大部分の国民が納得できる地方分権改革とすることが必要である。

参考文献

- 市川喜崇「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（2005）
- 市川喜崇『日本の中央 - 地方関係』法律文化社（2012）
- 宇都宮市議会議会議事録（1998～2013）
- 宇都宮市「第5次宇都宮市総合計画」（2008）
- 江口克彦『地域主権型道州制』PHP研究所（2007）
- 勝田政治『廃藩置県』講談社（2000）
- 恒松制治『連邦制のすすめ』学陽書房（1993）
- 児玉博昭「北関東における地域間連携と宇都宮都市圏」白鷗大学『白鷗大学法政策研究所年報 第3号』（2010）
- 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所『見果てぬ夢か？道州制』公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所（2013）
- 小森治夫『府県制と道州制』高菅出版（2007）
- 佐々木信夫『道州制』筑摩書房（2010）
- 佐藤俊一『日本地方自治の群像[第二巻]』成文堂（2011）
- 新交通システム検討委員会「新交通システム導入に係る「事業・運営手法」と「施設計画」の検討結果報告」（2009）
- 島田恵司『分権改革の地平』コモンズ（2007）
- 総務省統計局 2005 年国勢調査
- 田村秀『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望—』ぎょうせい（2004）
- 地方自治制度研究会編『道州制ハンドブック』ぎょうせい（2006）
- 野田遊『都道府県改革論—政府規模の実証研究—』晃洋書房（2007）
- 西尾勝「いまなぜ道州制か—道州制とこれからの大都市制度のありかた—」都市問題研究会『都市問題研究第27巻・第6号・通巻654号』都市問題研究会（2005）
- 南博「道州制を巡る議論の変遷と今後の議論」関門地域共同研究会『関門地域研究 vol17』（2008）
- 吉富重夫「道州制について」東京市政調査会『都市問題第45巻第12号』（1954）

参考ホームページ

- 全国知事会『道州制に関する基本的考え方』（2007）
「http://www.nga.gr.jp/news/20070118_05.pdf」
- 全国知事会『道州の組織・自治権に関するプロジェクトチームによる中間とりまとめ（案）』（2007）「<http://www.nga.gr.jp/news/200710shiryu.pdf>」

道州制と宇都宮市

第二十八次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』（2006）

「http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_gyousei/c-gyousei/dousyusei/index.html」

日本経済団体連合『道州制導入に向けた第1次提言』（2007）

「<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2007/025.pdf>」

日本経済団体連合『道州制導入にむけた第2次提言』（2008）

「<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>」

民主党『民主党の政権政策 Manifesto2009』（2009）

「<http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2009>」

民主党『民主党の政権政策 Manifesto2010』（2010）

「<http://www.dpj.or.jp/policies/manifesto2010>」

栃木市ホームページ「<http://www.city.tochigi.lg.jp/>」

金本良嗣 UEA 「<http://www.csis.u-tokyo.ac.jp/UEA/index.html>」（2005）

宇都宮市ホームページ「<http://www.city.utsunomiya.tochigi.jp/gaiyo/shinogaiyo.html>」