州構造研究会第一回会議議事録

文責：公益財団法人都市化研究公室理事長　光多長温

・日時：2014 年 7 月 24 日 18 時から 21 時
・場所：港区南青山ウィン青山ビル１F カフェクルー
・出席者：州構造研究会メンバー

Ⅰ.まず、光多より、会議の趣旨を説明。わが国の地方分権問題について三等先生が種になって書いた「日本型州体制の創設」を参考にしつつ幅広く、かつ結論をあまり急がずに議論していきたいと述べた。その後、山東良文氏より、挨拶あり。

Ⅱ．次に、光多より、ベースメモ「道州制についてーその系譜と議論」（添付）に基づいてプレゼン。概要次のとおり。

１．道州制の系譜

・戦後の道州制の動きは 3 つにわけて考えると理解しやすいと思う。第一の議論は、戦後の論議であり、1948 年から行われた。これは、GHQ の地方分権の意図に対して、中央政府がいかに地方政府をコントロールできるかが課題であった。その中で道州制への議論が出てきた。第 4 次地方制度調査会で議論され、道州制を採用するかどうかでかなりの激論が行われたが、結局消滅した。

第二番目の議論は、高度経済成長期の論議で 1960 年頃から行われた。これは、戦後の高度経済成長期に、経済と都道府県区切りとの相克の中で府県合併を中心とする道州制が提言されたものである。例えば、東海 3 県合併、関西 3 県の阪奈和合併構想等であった。背景として、府県合併による経済成長への対応や、インフラ整備の視点が強かったと考えられる。関西は特に、経済界（関経連）からの提言が強いこと及び国の関与廃止の観点が強かったとの印象がある。例えば、松下幸之助の廃県置州の提言があったし、また、いくつかの県知事からの道州制への提言があった。例えば、岡山県長野知事、熊本県細川知事、大分県平松知事等からはむしろ道州制への前向きの議論があった。結局、バブル経済に飲み込まれて消滅していった。

第三番目の道州制の議論は 1990 年代後半からの地方分権への動きの中での論議であった。1999 年に地方分権推進法が成立し、府県のレゾンデテールであった機関委任事務等が廃止され、市町村合併が推進され、政令指定都市・特例都市が増加し、都道府県のレゾンデテールが問われることとなった。更に、財政逼迫から国の出先機関の存在意義が問われる傾向もあった。この中で、都道府県不要論、国出先の統廃合論が議論の中心となっていった。また、具体的な道州制の区割りも議論された。この中で、北海道は、北海道庁・開発局の改革もあり、2003 年に試験的に道州制特区が実施されることとなった。しかし、インフラ整備等でさしたる成果はなかったと評価される。例えば、北海道庁と国土交通省北海

道開発局との統合問題一つ進展がなかった。
最近の道州制の議論は、どうせ郵政を正面から議論するというよりも、やや政治的色彩が強いように感じられる。自民党は 2012 年公約で「道州制基本法」の早期成立を公約し、公明党も「地域主権型道州制」の導入を公約として掲げた。他方、維新の会は、「道州制を導入し、憲法 92 ・94 条を改正する。地方公共団体を地方政府へ」「道州制基本法案を基に「大阪都構想を実現」としている。この点は参考資料大阪都構想を参照。これらの動きは、自民党、公明党は維新の会との政治提携を念頭に置いたものとの印象が強く、同種末井そのものを真っ向から議論しているとは思えない。道州制と大阪都構想との関連もよく理解できない。

２．次に、道州制の必要性、道州制のタイプについて述べる。
　まず、都道府県の区域と経済圏の乖離の問題である。経済が広域化し、社会資本の広域化が唱えられていることへの対応が必要となってくる。そこに、道州制が議論される一つの背景がある。
次に、都道府県間の規模。財政力是正の問題である。現在の経済の状況の中で道府県の規模が現在のような規模で良いのかということである。中には人口規模が極めて小さい規模の県もあるがこれらをどうするかということである。
第三に、市町村合併が進展し、地方行政制度新体制の必要性が増していることである。特に、政令指定都市が 20 都市と増加し更に、地方中核都市が増加している中で、道府県の役割の見直し問題がある。今年の東京都知事選挙では蒼天にはならなかったが、片山前鳥取県知事は都区間の税制や財政の問題をどう考える加藤の問題提起を行っていた。また、市町村は県に依存する傾向のある比較的小さな視聴とんと、県から独立したいとする比較的規模が大きい市町村とに二極化する傾向にある。
第四に、都道府県と市町村の二重行政問題である。都道府県のレゾンでテールは何か、鳥取県のような小さな人口規模の県の存在意義は何か、逆に、神奈川県のように政令指定都市が多い県の昨日は何かが問われることとなる。更に、東北大震災における県の役割が岩手県、宮城県、福島県で異なっていた感がある。リーダーシップを発揮する県とジックリ型の県とがあり、県の機能の一端が見えた感じがする。
第５に、行政の効率化及び/財政再建との関わりである。道州制の導入及び国出先機関の削減による効果は、自民党国家ビジョン研究委員会では約 10 兆円と試算しているし、PHP 研究所は約 40 兆円と試算している。いろいろな前提で計算されると思われるが、これら財政支出に見合うだけの貢献があるかどうかが大きな議論である。

３．次に道州制が実現した時の道州制のタイプ、海外を含む道州制のタイプについて述べる。
第一の型が単純都道府県合併タイプである。これには、まず、都道府県単純合併タイプ（区

割りも現状肯定）があり得る。この場合は現状と同じく２層制となる。この型の場合は、いかなる機能をもつか、従来の都道府県の機能を単純に引き継ぐことは不可能であると考えられる。次のタイプが、「都道府県合併＋国出先合併」のタイプである。この場合も現状と同じく２層制となる。この場合は、国のどの機能を合併するか、例えば、国税、警察等はどうするか等の問題がある。また、この場合の、国の出先と都道府県が合併した組織の機能・役割は何かということが問題となる。
次に、国出先統合組織＋都道府県合併による道州のケースがあり得る。この場合は３層制または 2.5 層制とも考えられるのではないでしょうか。
更には、国出先廃止＋都道府県合併による道州制のタイプがある。この場合は２層制となる。
第二の型として都道府県廃止タイプがある。
この場合のタイプとして、まず、国出先機関統合＋市町村合併の型が考えられる。これは、２層タイプとなる。この型は、むしろ国のコントロールが強化される恐れはないか等の議論がある。
次に、国出先廃止＋市町村合併を伴う道州制の型が考えられる。この場合は１層制となる。しかし、このケースは現実性があるかどうか疑問である。
第三に、その他のタイプとして、例えば、佐々木信夫教授は、国出先及び都道府県の再編について次の３つの類型化を行っている。
第一に、集権的道州制とも言える地方庁構想であり、道州議会は公選議員、執行機関の首長（知事）は国の大臣に相当する官選知事又は任命性の知事とする考え方である。
第二に、地域主権型道州制とも言える道州制で、県に代えて、都道府県を合併したものと国の出先機関を包括して、国の行財政権限を移譲することで、権限の大きな広域自治体とする考え方である。
第三に、連邦制道州制とも言える連邦道州制で、アメリカ、ドイツ、ロシアのような連邦制国家として、独立した地方政府を道州とする考え方である。
このようなスケールで考えたいものである。

４．次に道州制議論の論点について述べる。
第一に道州の法的性格である。道州は、国の行政機関か、中間的団体か、地方公共団体か、または、連邦制における州かということである。
更に、これは、戦後かなり議論されたことであるが、憲法との関係も問題となる。即ち、憲法第 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いて、法律でこれを定める。」とあるが、この地方公共団体の組織というのは憲法制定時の地方公共団体のことを言うのか、新たな道州が読めるかどうかということである。しかし、現在では、道州も憲法で読めるという説が強く、この問題はほぼ解決していると考えて良いのではないかと考えられる。

第二に、道州制の場合に地方行政組織を何層制にするかという問題である。即ち、地方自治体の層をどのように考えるかということである。
まず、世界的にみても、１層制、即ち地方自治組織が一つしかないという体制は極めて少ない。次に、２層制であるが、世界的にも多い。わが国の現状も２層制である。なお、イギリス非大都市圏は元来カウンティとディストリクトの２層制である。但し、現状は、政治の産物でもあるが、１層性と２層性の併存となっており、極めて分かりにくい。なお、ロンドン市は GLC をサッチャーが廃止し、その後労働党政権時に GLA という形で復活し（その下にバラがある）たことはよく知られている。
第三に、３層制はあまり多くないがいろいろな段階がある。フランスは、広域州―広域レベルの県―基礎レベルのコミューンの典型的な３層制である。さいきんいろいろな動きがあるので、それは次回の研究会でお話をしていただく予定である。
次に、連邦制がある。連邦制は、歴史の産物であり、アメリカとドイツの連邦制は内実はかなり異なる。アメリカの連邦は主権国家であり、地方制度は各州の権限であり、カウンティ等行政サービス提供を目的とする種々の組織がある。ドイツの連邦制は、連邦と各州が基本法の規定に従って協力し合う協調的連邦主義と言われている。
連邦制は、広大な国土があるときに成立し、歴史的沿革がある。即ち、ドイツは独立性が高い領邦の集合国家、アメリカは建国時の連邦への参加が段階的に行われたという背景がある。イタリアはあれだけ、分立した市が国を作ったが、なぜ連邦制を取らなかったかということは一つの大きな議論でもある。

第三の論点として、都道府県の処遇がある。即ち、都道府県の存在意義とも関係するが、都道府県職員及び職務の処遇をどうするかという問題である。機関委任事務廃止後の都道府県の機能を分解すると、本当に都道府県の昨日は何か、いかなる機能が残るかということである。例えば、行政施設でも、県立と市立図書館はどう異なるか、県道、県立ホールは指導、市民ホールとどうことなるか等の問題である。
第四の論点として、首長の選定方法がある。道州庁の長官は官選か住民の直接公選か、議会を設置するかどうか、する場合は公選とするか、また、膨大な費用をどう考えるか等である。議会のあり方も問題になる。地方二院制（上院はイギリスの上院と同じ仕組みで選挙、報酬なし）といった考え方はどうか等である。
第五は、国と道州の権限・業務配分である。国の権限から含めて見直すか、地方の権限から見直すか、即ち、上からの改革か地方からの改革かである。これは、連邦制のタイプと関連すると考えられる。３層タイプの道州制の場合で１層目が国の関与が強い倍はかなり国の関与が強くなる可能性があると考えられる。
第六点目は、税財源の構造である。国と地方の税の配分問題や税構造には様々なものがある。連邦制のドイツの共有税やイギリスのように国が殆どの税を長州市、地方は資産税に

特化する等の様々な税構造がある。また、わが国の消費税の配分をどうするか。特に、道州制となった場合には、消費税は道州税には最もふさわしいとも言われている。但し、結局、これに手をつけると全面的税制改正にならざるを得ないと考えられ、端的には道州制実現に関しては税の問題が最も大きくなる可能性がある。
第七に同州の区割り・区域をどうするかということである。道州制の提言団体により区域数は異なる。5 から 11 の区域数であるが、概ね 7 から 9 が多い。衆議院比例代表制区割り 11、国土形成計画区割り 8 との関連も問題になろう。区域割の問題で常に議論となるのは、東北地方の福島県、北陸地方の新潟県、中国地方の山口県、山陽山陰をどこにするかということが常に議論となる。更に、州都（区域内道州庁設置地域）をどこに置くかの問題がある。例えば、熊本県は道州制を機に九州の都を熊本にするよう提言を始めている。そもそも、 行政区域と行政サービス提供区域とが同一とするか、異ならせるかという基本的な課題もある。例えば、アメリカやイギリスのカウンティ的な組織を作るかどうかである。なお、同州の区割りと関連して市町村の区割りも影響を受けると考えられる。市町村合併のときに県をまたいで合併したケースもあったが、これを同じ現象が起こる可能性もある。また、全体的に仕切り直しの可能性もある。
第八に東京をどうするか。という問題である。東京をアメリカワシントン DC のような特別区域とするか。その場合の区域は九分とするか現在の都区域か等の問題である。また、特別区とした場合の都市計画のベースを何にするか、首都の姿に重点を置くか、経済産業又は文化に重点を置くかが議論となる。
第九に道州庁職員の身分・異動等である。国からの出稿とするか、道州プロパーとするか等である。
最後の第十は、道州制へのプロセスをどうするかである。全国同時にやるか、逐次方式か（例えば北海道、九州先行論がある。）都道府県合併による道州制としても、都道府県を存置した上で暫定的に（又は恒久的に）道州を設置するケースもあり得ると考えられる。
どうせ郵政を考える際には、現在の地方行政区域が定められた明治 22.23 年の創設の時の背景を考える必要があると考える。岩倉具視使節団が帰国して明治 20 年～23 年に・、日本拳法発布、帝国議会開設、首相制度、会計法公布、地方自治制度（府県制と市町村制）の創設、やや遅れて民法といった制度が次々にできている。これは、当時の雰囲気では、日露戦争への体制固めがあったとも言われており、その中における府県の役割と戦後の府県の役割の変化を考える必要があると考えられる。やはり、道州制に合わせた地方行政制度改革が必要となる所以であると考える。

Ⅲ.これに関する質疑。
・現在、道州制を考える必要がある。北海道特区の時は、国の権限が強すぎるという点があった。
・国交省で中で広域化の議論が大きくなっているが、これは道州制よりも施設の効率化の

議論の方が大きい。

Ⅲ.州構造について

　次に、山東氏から別添「日本型州体制の創設―中央一元体制から多極構造の州体制へ―」に基づいて説明。その後、討議を行った。議事内容は次のとおり。

・国土形成計画の区割りは都道府県のラインと同じであった。
・現在、道州制を議論する意義を考える必要がある。
・北海道特区の時は、国の権限が却って強くなるという一面があった。
・国土交通省では、道州制よりも施設の効率化の面から、行政区域の広域化の議論が大きくなってきている。

・系譜の③「地方分権への動きの中での論議」については、いろいろなことがあった。例えば、民主党政権の時に九州だけ出先統合の議論があった。
・九州では、国の出先自体を地方に移す（地方への分社）との議論が強い。

・州の前身として地域政庁を作る。そして、５年後に州の首長を選挙（公選）して州を設置する。県は、当分の間、そのままとする。州に統合するのではない。地方政庁は、中央政府の一機関としての位置づけではあるが、地方ごとに、現地に置く。
・地方の支部局に何をさせようとするのかを更に明確にしたほうが良いのではないか。

・地方自治体政策の方が難しい。中央政府を変える方が現実的なのではないか。

・予算が減少していく中で、予算の配分機能を変えていく。少ない予算をいかに効率的にやるかを重点に考えていく。
・国の仕事のイメージが変わっていく。公務員制度改革を含めてやる方が良い。中央政府改革と地方分権（道州制）とを一挙に実現させることも可能となるのではないか。

・北海道開発庁的なものを各ブロックに作る。各ブロック毎に資金の枠を決める。
・各ブロック毎に戦略プロジェクトを検討し、実施する。特に、東京から地方への移転プロジェクトを重点的にやる。

【別紙１】

道州制について
―その系譜と論点―

2014/07/24

公益財団法人都市化研究公室　光多長温

１．　道州制の系譜

①戦後の論議（1948 年カら

・GHQ の地方分権の意図に対して、中央政府がいかに地方政府をコントロールできるかが課題であった。その中で道州制への議論が出てきた。

・第４次地方制度調査会で議論、結局消滅。

②高度経済成長期の論議（1960 年頃～）

・戦後の高度経済成長期に、経済と都道府県区切りとの相克の中で府県合併を中心とする道州制が提言された。

・東海３県合併、関西３県の阪奈和合併構想等、府県合併による経済成長への対応や、インフラ整備の視点が強い。関西は特に、経済界（関経連）からの提言が強いこと及び国の関与廃止の観点が強い。

・松下幸之助の廃県置州の提言等。

・いくつかの県知事からの道州制への提言あり（岡山県長野知事、熊本県細川知事、大分県平松知事等)。結局、バブル経済に飲み込まれる？

③地方分権への動きの中での論議

・1999 年地方分権推進法、府県のレゾンデテールであった機関委任事務等の廃止、市町村合併、政令指定都市・特例都市の増加等から都道府県のレゾンデテールが問われることとなった。更に、財政逼迫から国の出先機関の存在意義が問われる傾向。

・都道府県不要論、国出先の統廃合論が中心。具体的区割りも議論。

・北海道は（北海道庁の改革もあり）2003 年に試験的に道州制特区。しかし、インフラ整備等でさしたる成果なし？北海道庁と国土交通省北海道開発局との統合問題一つ進展なし。

④最近の論議

・政治的な面が強い

・自民党 2012 年公約で「道州制基本法」の早期成立を公約、公明党も「地域主権型道州制」の導入を公約。

・維新の会は、「道州制を導入し、憲法 92[1]・94[2]条を改正する。地方公共団体を地方政府へ」

---

[1] 憲法 92 条

第８章　地方自治第 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いて、法律でこれを定める。

［解釈］

地方自治の基本原則について定めた条文で、地方自治体（地方公共団体）の組織と運営は別の法律で定めるとされている。『地方自治』とは、地域に居住する住民の意思を反映した地方の民主主義政治を、国からある程度まで独立した権限・財源の元で行うということであり、日本国憲法では『中央集権体制』と『地方分権体制』のバランスが重視されている。

地方自治法（1 条 3 項）では、地方公共団体は、『普通地方公共団体（都道府県，市町村)』と『特別地方公共団体（特別区，地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団)』に分類されているが、憲法上の地方公共団体が具体的にどこまでの地域団体を指すのかは条文上は必ずしも明らかではない。

[2] 第 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。

［解釈］

「道州制基本法案を基に「大阪都構想を実現」としている（参考資料大阪都構想参照）。
・自民党、公明党は維新の会との政治提携を念頭に置いたものとの説が強い。

２．　道州制の必要性（⇒道州制のタイプ）

①都道府県の区域と経済圏の乖離
・経済の広域化及び社会資本の広域化への対応

②都道府県間の規模。財政力是正

③市町村合併の進展等による地方行政制度新体制の必要性
・政令指定都市及び地方中核都市の増加。
・市町村の二極化（県への依存と県からの独立）

④都道府県と市町村の二重行政問題
・都道府県のレゾンデテールは？⇒鳥取県、神奈川県等に関するケーススタディ
・東北大震災における県の役割（岩手県、宮城県、福島県）

⑤行政の効率化/財政再建
・道州制の導入及び国出先機関の削減による効果：自民党国家ビジョン研究委員会 10 兆円、PHP 研究所 40 兆円　等々

３．　道州制のタイプ（海外を含む道州制のタイプ）

①単純都道府県合併タイプ
(1) 都道府県単純合併タイプ（区割りも現状肯定）≒現状と同じく２層制
・いかなる機能をもつか。従来の都道府県の機能を引き継ぐことは不可能。
(2) 都道府県合併＋国出先合併≒現状と同じく２層制
・国のどの機能を合併するか（例えば、国税、警察等は）
・この組織の機能・役割は？
(3) 国出先統合組織＋都道府県合併による道州≒３層制？2.5 層制？
(4) 国出先廃止＋都道府県合併による２層制

②都道府県廃止タイプ
(1) 国出先機関統合＋市町村の２層タイプ
・国のコントロールが強化される虞れはないか。
(2) 国出先廃止＋市町村合併を伴う１層制
・現実性あるか。

③その他のタイプ？
④佐々木信夫は、国出先及び都道府県の再編について次の３つの類型化を行っている。
(1) 集権的道州制とも言える地方庁構想：道州議会は公選議員、執行機関の首長（知事）は国の大臣に相当する官選知事又は任命性の知事とする。
(2) 地域主権型道州制とも言える道州制：府県に代えて、都道府県合併と国の出先機関を包括して、国の行財政権限を移譲することで、権限の大きな広域自治体とする。
(3) 連邦制道州制とも言える連邦道州制：アメリカ、ドイツ、ロシアのような連邦制国家として、独立した地方政府を道州とする。

４．　道州制議論の論点

地方公共団体の独自の権能と財産（自主財源）、事務処理機関（役所機能）、執行能力（代執行などの強制力）について定めた条文であり、地方公共団体は『法律』に反しない範囲内ではあるがその地域だけに通用する『条例』を制定する権限（限定的な自主立法権）も有している。

①道州の法的性格
・国の行政機関か、中間的団体か、地方公共団体か、連邦制における州か。
・憲法第 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いて、法律でこれを定める。」との関係の解釈

②何層制とするか
(1) １層制は極めて少ない
(2) ２層制：世界的にも多い。わが国の現状も２層制。
・イギリス非大都市圏はカウンティとディストリクトの２層制。⇒現状は、１層性と２層性の併存となり極めて分かりにくい（政治の産物）。
(3) ３層制：フランス等
・フランスは、広域州―広域レベルの県―基礎レベルのコミューンの典型的な３層制。
・３層制にも、いくつかの段階論あり。
(4)連邦制
・アメリカの連邦は主権国家であり、地方制度は各州の権限（行政サービス提供を目的とする種々の組織あり）
・ドイツ連邦制は、連邦と各州が基本法の規定に従って協力し合う協調的連邦主義。
・連邦制は、広大な国土、歴史的沿革（ドイツは独立性が高い領邦の集合国家、アメリカは建国時の連邦への参加が段階的に行われた。イタリアはなぜ連邦制を取らなかったか？）民族、言語問題を抱える複雑な国家の成り立ちがベースにあり。

③都道府県の処遇
・都道府県職員及び職務の処遇
・機関委任事務廃止後の都道府県の機能のアンバンドリングの必要性（含む、行政施設。例：府立図書館、府道、県立ホール等）

④首長の選定方法
・官選か住民の直接公選、議会の間接公選等
・更に、議会のあり方（直接公選か、地方二院制はどうか）

⑤国と道州の権限・業務配分
・国の権限から含めて見直す、地方の権限から見直すか
・連邦制タイプ、３層タイプ等の道州制タイプとの関連あり。

⑥税財源の構造
・ドイツの国・各州の共有税
・消費税の取り扱い
・結局、これに手をつけると全面的税制改正にならざるを得ない⇒税の方の問題が大きい可能性あり。

⑦区割り・区域をどうするか
・提言団体により区域数は異なる（5 から 11）。概ね 7 から 9 が多い。
・衆議院比例代表制区割り 11、国土形成計画区割り 9
・福島県、北陸地方、山口県、山陽山陰等に関する議論
・更に、州都（区域内道州庁設置地域）の問題（例：福岡―熊本[3]）
・行政区域と行政サービス提供区域とが同一とするか、異なるか（例：アメリカ、イギリスのカウンティ）

⑧東京をどうするか。
・特別区域とするか（アメリカワシントン DC）。区域をどうするか。都市計画のベースを何に

[3] 2013 年熊本市州都構想。九州帝大遺恨？

するか（首都に重点を置くか、経済産業又は文化に重点を置くか)。

⑨職員の身分・異動等

⑩プロセス
・全国同時にやるか、逐次方式か（例；北海道、九州先行論。関西は？）
・都道府県合併による道州制としても、都道府県を存置した上で暫定的に（又は恒久的に）道州を設置するケースもあり得る。

⑪市町村の区割りへの波及問題
・市町村合併の意義をどう考えるか。

５．その他
①明治 22.23 年のわが国制度創設の形の意義
・岩倉具視使節団帰国～明治 20 年～23 年にわが国制度が形成。
・大日本拳法発布―帝国議会開設―首相制度―会計法―地方自治制度（府県制と市町村制）―やや遅れて民法
・日露戦争への体制固め
・その中における府県の役割と戦後の府県の役割
②道州制に合わせた地方行政制度改革
・二院代表制の意義と今後のあり方

【参考文献】
・総合研究開発機構「広域地方政府システムへの提言―国・地方の再生に向けて」2004 年 NIRA 研究報告書 0502
・佐々木信夫「道州制」2010 年ちくま新書
・広島大学公開講座川崎信文他「道州制」2010 年成文堂
・田村秀「道州制・連邦制」2004 年ぎょうせい
・田村秀「道州制で日本はこう変わる～都道府県がなくなる日～」2013 年扶桑社
・衆議院調査局「道州制をめぐる議論―これまでの議論と道州制導入の意義及び課題―」2012 年 6 月衆議院「調査と情報」第 754 号
【別紙２】要点日本型州体制の創設

要点 日本型州体制の創設

～中央一元体制から多極構造の州体制へ～

山 東 良 文

2014 年 4 月

(一財)国土計画協会 発行

まえがき

山東良文氏（元国土庁大都市圏整備局長）は、私が敬愛する長年の先輩です。

山東氏はかつて、経済企画庁総合開発局在職の頃から、国土計画に深い関心を寄せられていました。

ところで、国土の均衡ある発展についてこれ迄国は長いこと努力をしてきました。しかし、現実は東京への一極集中になってしまいました。国土計画協会はかねてから巨大都市東京がかかえる社会・経済的な不安定性、さらにもまして大地震がひきおこす災害危険に強い危惧の念を抱いておりました。国土計画協会はつとにこの東京への集中現象は、新しい分権体制の法制度なくして変えられないと考え、特別会員であった山東良文氏にその検討を要請してきました。

それに応えて同氏は長い時間をかけてここに“日本型州体制の創設”なる論文をまとめられました。それは、私のような国土計画の専門家からみても大変教えられることが多い論文です。

“早急に府県合併をせずに、まず国家的見地から広く地域を見て、制度や事業を展開する州政府を創設する提案”はとても画期的であると思います。これ迄の慣行的な道州制の議論とは異なって、現実をわきまえた主張であると思います。是非この論文を一読されることをお勧めする次第です。

2014年4月

一般財団法人 国土計画協会 会長
早稲田大学特命教授　　伊藤　滋

要点日本型州体制の創設

ー中央一元体制から多極構造の州体制へー

目　次

序　章　州体制への道筋の整理 1

第１章　いまなぜ州か、実現へのプロセスの概略 3

　１．いまなぜ州かー体制改革の意義 3

　２．州体制実現への全体のプロセス概略 4

第２章　州体制への準備段階 5

　１．地域政庁（州の前身）の設置 5

　２．州関連法制度の準備ー「州制度基本問題調査会」の設置 6

第３章　州設置、州制度の構造 7

　１．州の基本構造 7

　２．中央と州の役割分担 8

　３．州の行政運営ー州は何をやるか 10

　４．州の財政的基礎 13

　５．州議会制度の制定で州体制定着 16

第４章　州体制がもたらす可能性・効果 17

関係資料Ⅰ 19

関係資料Ⅱ 25

要点日本型州体制の創設

ー中央一元体制から多極構造の州体制へー

（注）都道府県を単に県という。

序　章　州体制への道筋の整理

1　州創設は国の体制の問題。県合併や地方分権とは別次元の問題である。

県合併の道州制は実現しなかったが、国政を中央政府と、州政府に分離して、両者の協力体制をつくり、政治全体の効率化を図ることは、強く求められる。

2　国が、九州、関西、東北等の各ブロック地域を基盤に、国政機能を分割分権化、いわば地域への分社化を行い、地域住民が賛成して、首長公選、州設置を決めれば、州は成立する。県合併の受け皿は必要ない。

3　州への準備体制—まず州の前身機構として、小規模な総合政策機関ー「地域政庁」を各地域に配置し、州政への助走を行う。また州関連法制度を準備する。

（注）一挙に州を実現することは困難。

4　その上で、地域政庁設置から５年後に、州首長公選、州設置。（地域政庁は廃止）。さらにそこから７年～１０年かけて、国の権限を州へ移管。州政を逐次拡充する。

5　権限移管完了までの間は、独自の州議会を設けず、議会機能は国会が当たる。国会は立法を通じて、中央（全国）と州の権限配分のバランスをとる。

州に関する最終的な議会制度については、１０年間の州政運営の実態をみて決定する。

国会議員は、全国の利益と選出州の利益を同時に考える立場を併せ持つ。一つの州に適用する法律の制定が必要となる場合、州選出国会議員に議決権の優越を与える等の措置が考えられる。

（注）１　地方分権と自治体再編は、別途、着実に推進する。同時に、関西広域連合のような県間の協力体制は有益である。

２　県合併による州を主張する向きには、州首長公選の時期までに、県合併の制度化に結論を出して、上記の州政度実現へのプロセスに参加できる（図１参照）。

日本型州体制ー明治維新により統一された単一国家の国政機能を分割分権化するという、連邦制国家の形成とは逆方向の形成過程である。

自主性という点では、限りなく連邦制の州に近づくが、究極、日本という共通の基盤から離れることはできない。自主と統合のよきバランスのとれた、日本独自の、中央と州の協力関係が期待される。

まず、州創設に当っての、各州への財源の配分に、その意図が表明される。州体制への移行の基礎となる。

州体制の創設は、**明治維新以来の体制の変革**である。

第１章　いまなぜ州か、実現へのプロセスの概略

１．いまなぜ州か－体制改革の意義

世界情勢激変の中で、日本の将来は、より広い世界を舞台に生きていかねばならない。政治、経済、社会、あらゆる面で、グローバリゼーションの荒波を、同時に国内の問題として乗り越えていくための体制を整えていく必要がある。

安全保障や貿易自由化、TPP、地球温暖化、グローバル人材の養成や労働力の移動等々、国際的な政治経済社会問題への適確な対応が求められる。そして、**これら国レベルでの課題が、同時に各地域で共有される必要がある。**

もはや西欧手本の追いつきの時代ではない。いまや自力開拓で世界に立ち向かう時である。中央集権体制は過去を引きずり、劣化した体制は、改革を抑える最大のブレーキとなっている。

これは**「国の体制として重要な課題」**である。

政治行政の体制を、国際戦略に強い中央と、豊かな地域力を培養する州とに区分し、両者を恰も政策複合体として協力できる体制をつくる必要がある。

「体制改革の意義」

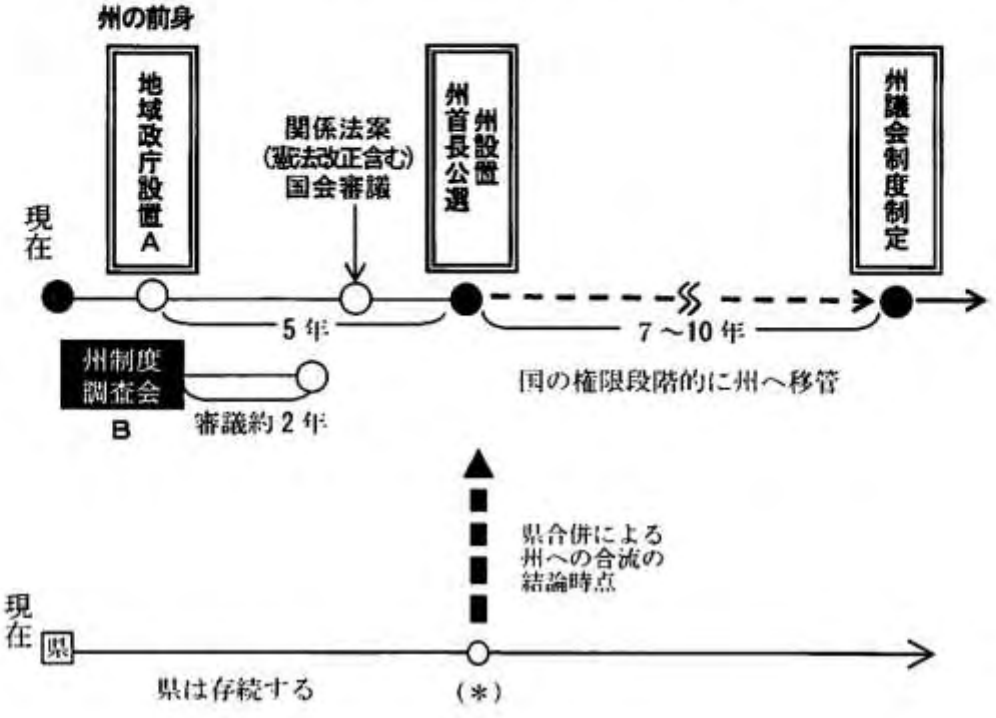
① **自力開拓への能力解放の原動力―**　州体制は、全国画一・各省割拠の規制から、人びとの能力とエネルギーを解放する。自力開拓による日本発展の原動力となる。

② **中央一極から多極構造へ―**　多極化する各州は、地域の個性を発揮して、それぞれに日本を牽引するエンジンとなる。
州体制は、東京一極集中と地方の衰退から、日本を救う。地域分割型首都移転であり、人口・産業の東京から地方への逆還流のベースを生む。究極の地域格差是正への出発点となる。

③**世界の発展に貢献―**　州体制により可能となる国際戦略に強い中央と地域力培養の豊かな州との協力体制で、世界を開拓し、世界の発展に貢献する。

2．州体制実現への全体のプロセス概略

（図１）州体制実現への全体のプロセス概略



「州実現への全体のプロセス」

①まず次の二つの機関Ａ、Ｂを設置する。

Ａ**「地域政庁」**を州の前身として設置。（例えば九州政庁、関西政庁、東北政庁）

Ｂ**「州制度基本問題調査会（州制調）」**を同時に、内閣に設置。各界の識者経験者によって、州体制をあらゆる角度から検討。州関連法制度の整備について検討。
政府と国会は、この討議をフォローしながら、自らの検討を深める。

②地域政庁設置から５年後に州首長公選、州設置。
（＊）県合併による州への合流は、この時期までに結論を出す必要がある。

③それから７～10 年の間に、国の権限の州への移管が行われ、その完了時には、州に関する議会制度が最終的に決定されて、州体制は定着する。

第２章　州体制への準備段階

１．地域政庁（州の前身）の設置

地域政庁は内閣府外局、現地に置く。長官には国務大臣を充てる。

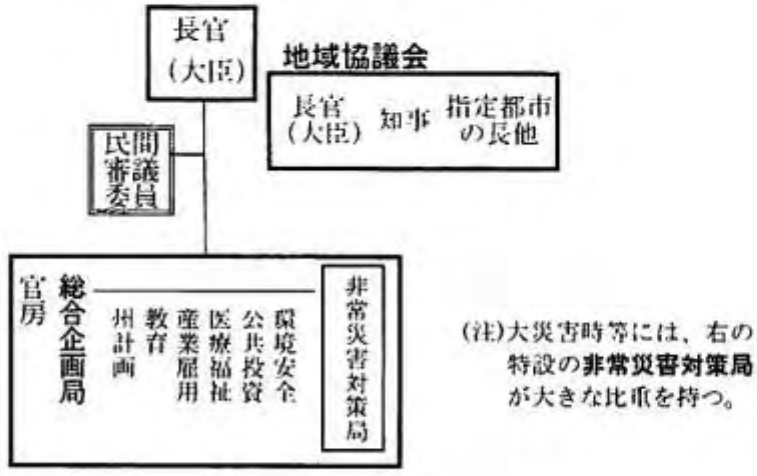
職員は、国、自治体から出向。実質的な国・自治体の合作。逐次、民間を含め、適材適所で採用する。

各地域政庁（例えば九州政庁・・等々）は、現地、各ブロック地域に置く。出先機関ではない。かつての首都圏整備委員会、北海道開発庁は総理府の外局であった。

機関の所在地を現地とすることにより、人びとの目の前に、ど～んと変化が示される。衝撃的な目覚めを呼び起こし、新しい地域発想の時代の躍動を感じさせる。

地域政庁は、地域の将来計画および政策を策定実施し，地域を基盤に各省割拠の政策実施を総合化する。**ポストには、特定の省庁または自治体の指定席は作らない。**

（図２）地域政庁の設置-州の前身ともなる



≪地域協議会≫（例えば東北協議会、関西協議会等々）

長官（大臣）、県知事、指定都市の長その他で構成する。

委員は地域（将来の州）について、自由闊達な意見の交換、討論を行う。

2．州関連法制度の準備ー「州制度基本問題調査会」の設置

州制度に関する基本事項を検討するため、内閣に「州制度基本問題調査会」（州制調）を設置する。委員は、各界の識者経験者により構成する。（資料２「州制度基本問題調査会の検討事項」）

◇州制調の主な検討事項として、例えば　ⅰ州首長の任期、権限。ⅱ州議会制度のあり方。ⅲ中央と州の役割分担等々がある。
また**憲法改正により、州制度の憲法上の位置づけを明確にする。**
次の第３章以下の、州制度に関する事項は、州制調の検討課題である。

内閣は州制調の検討をフォローしながら、州制度関連法案（憲法改正を含む）を準備する。これが最も大仕事。

国会の議決を経て、法制度（憲法改正を含む）が整った上で、州首長の公選が行われる。

（備考）なお、国会での関連法案の成立が遅れることがあっても、「地域政庁」が活動するので、行政に混乱が生じることはない。
しかし何といっても、州首長の公選実現が民意を高揚させる最大の要である。

◆公務員の「共通人事機構」）の設置（資料１「公務員の共通人事機構」）
公務員の「共通人事機構（システム」を設ける。共通採用、共通異動ルールにより、職員は中央各省庁・各州間を広く渉り歩く。
州制度下の人事制度を予定したが、できれば地域政庁の時期にも、制度化、実施が望ましい。

各省割拠に見られるような組織への帰属意識を、人事面から排除する。人事の流動性を重視。また、中央省庁から州への権限移管をスムースにする。

第３章　州設置、州制度の構造

本章の事項は、州制調で検討される課題である。

１．州の基本構造

（１）州の区域（略）

全国を７～１０前後の区域に区分することを想定、州の区域は法律で定める。

一つの州が、可能な限り、大平洋から日本海に跨る区域とする。

日本列島が、大災害等どんな非常事態に直面しても、部分部分が独立して生き残れる分節形態を基本に、域内陽と陰の地域補完の体制を考える。

（２）州首長公選・州設置

公選に基づき州首長就任。州設置。次いで、中央省庁の権限の州への移管が本格化し、実質的な州形成の過程となる。

（３）州制度の主要機構-州制三本の柱

①州首長

公選。州首長はいかなる政党にも属さない。また、任期は６年程度で１期限り、再選のための右顧左べんを必要としない。

②議会機能

国の権限の州への移管過程では、独自の州議会を置かず、議会機能は国会が当たる。国会は、全国（中央）と州の権限配分のバランスをとる。移管が完了する段階で、州に関する議会制度が最終制定される。

国会は、一定の条件の下に、一つの州に適用する法律を制定することができる。

州選出国会議員に、当該州に関する事項について、議決権の優越を与え、国会全体の合意が得られない場合でも、当該州に関する法律の制定を可能にする。

③州民広場

州民の交流の場。電子空間を含め、有形無形の世論形成の場が、州民の手で作られる。**特に州都は、教育、言論、研究、企業、ＮＰＯ等の諸機関、諸団体の活動が集積し、会議、政治運動、イベント等で、巨大な情報発信・交換の場となる。**

●**「政治学校」**（資料５「政治学校」）

州都は政治面でも、一大情報発信の拠点となる。

2．中央と州の役割分担

中央は国家の統治・州は社会づくり人づくり　を理念に

ⅰ統治機能　―　中央所管。

ⅱ社会経済機能－（イ）全国的事項は―中央所管。

（ロ）州レベルの事項は―州の所管。

（注）統治機能－外交、防衛、法秩序、マクロ経済等

社会経済機能－人口、教育、産業雇用、社会福祉、居住、防災等々・・

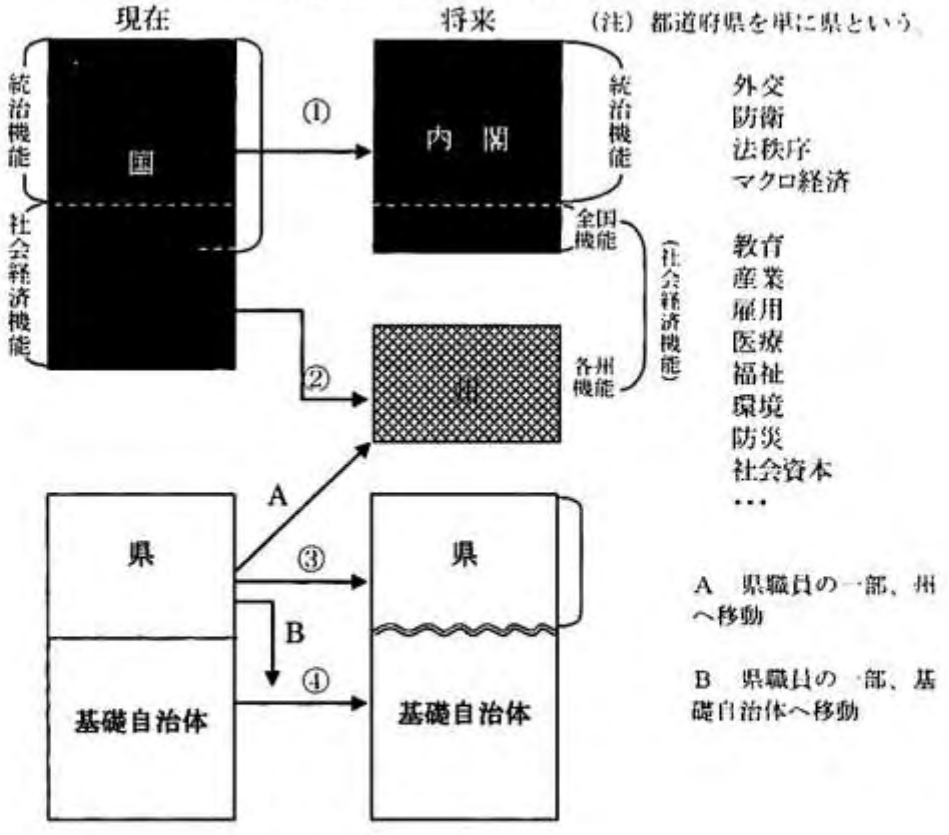
（1）中央と州の権限配分の決定

州設置の段階で、大枠での中央と州の権限配分の基本方針を決定、それを受けて、法律案ごとに、具体の項目で、権限の配分を決定していく。

（2）国会が最終調整

中央と州の業務権限の配分に関しては、最終的には、立法を通じて国会が調整する。

（図３）州設置と組織再編成



（3）実際の運用

実際には、州創設当初は、中央が全国立法の形で法律を制定し、州がその中の、ある条項を採択し、あるいは否認するといった、全国立法に対する州の上書きの方法で、州の取捨選択が行われることが多いかも知れない。

しかし時とともに、州が州自らの発案で、自州に対する独自の立法「一つの州に適用する法律」の制定を求めるケースが出てこよう。

発想源の複数化であり、全国画一発想の改革のバネになる。

◇中央と州を律する基準　一つの考え方

i 標準　中央として示す政策の方針、ガイドライン。拘束力を持たない。　州は自由に政策の策定立法ができる。

ii 最低基準　中央が最低基準を決め、州が政策立法の上乗せ自由。比較的多くなるケースか。

iii 絶対基準　中央が一律決定、州の修正を認めない。

全国と州のよきバランスを、将来とも、時代の変化の中で、どう保持していくかが、日本の繁栄のカギとなろう。例えば

i 経済的社会的な対外展開での、中央・州の協力体制について。

ii 大災害を含む危機対応の場合の協力体制について。

iii 全体州財源の確保と州別配分について。

3．州の行政運営－州は何をやるか

州は自らの手で、教育を考え直し、産業を起こし雇用を確保し、豊かで幸福な社会を築くことに挑戦する。この場合、州は基本姿勢として、全国一律、各省割拠の政策を、ゼロから問い直す。

（1）州計画の策定実施と国会への立法要請

①州は将来計画（以下「州計画」）を策定、その実施を推進する。

州計画は単なる絵ではなく、具体的な政策の体系化である。

主要項目：人口、産業構造、教育、医療、社会福祉、就業、環境、居住・土地利用、情報通信、交通、エネルギー、防災、社会資本等。

②州計画の実施を推進するため、必要な法律案を検討、準備し、国会に対して立法化を要請する。また必要な予算を要求する。

各州からの立法要請という、立法に到るパイプの複数化が、各地域からの政治参画に役立つだろう。政治が地域の人びとに近くなる。そして、国会議員の活躍は、州を舞台に拡がるだろう。

（2）政策運営の総合化・重点化

①州計画の実施と各省施策の総合化

州は、州地域を基盤に、これまでの**各省の割拠施策の総合化**を図る。同時に、州発想による新基軸の施策を試みる。

②戦略プロジェクトの実施

州は州計画を実現するため、鍵となる特定の**戦略プロジェクトを構想**し、立法面、税財政面で、特別の対応をする。中央と共同の計画として構成する場合もある。

例えば、

- TPPに関連しての農業の競争力強化と結びついた、都市農村融合の土地利用計画。
- 大震災に備えた東京圏からの事業所、教育機関、子弟家族等の移転誘導と地方の受入れ体制。
- 一般に危機管理体制としての、非常事態への広汎なバックアップ体制。
- 東南海大地震に備えた、人間居住地域の再編構想。
- 企業、個人等の、あらゆる目的の海外進出に対する、支援基地の構築。等々・・・

③景気対策事業

不況時の景気対策事業で、政府が州を通じて、マクロな資金供給を景気調節の手段として行う場合、州は、その資金を、州計画を基準に、自ら使用し、または自治体に対して資金供給する。

州は各県と普段から投資対象について**協議し、不況対策へ出動を準備**しておく。

④大災害対策

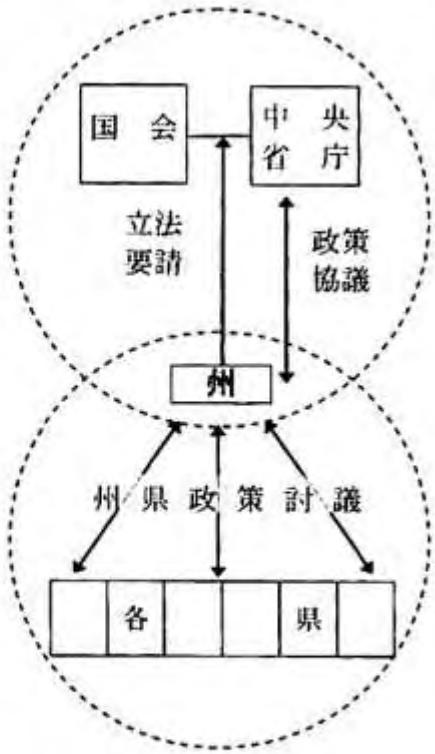
地震その他の**大災害に対する対応（予防と復興）で、州は第一次の責任を負う**。
判断が即地的で迅速。州の要請があれば、中央が支援に出動する。

地震その他の災害による損失が大きい場合の、資金面の救済措置として、第一次に州間相互救済保険機構を設け、さらに一定規模を超える場合の救済措置として、中央に救済制度を設ける。

（3）政府間関係における州の位置—州・自治体は日常的に緊密化

州体制は、これまでの国と地方の距離を短縮する。地方にとって、州はこれまでの国に代わるものであり、州の誕生は、自分たちが動かすことのできる国を身近に持つことである。　表面的な「四層制」の複雑化とは逆に、実質的には大変単純化、効率化する。

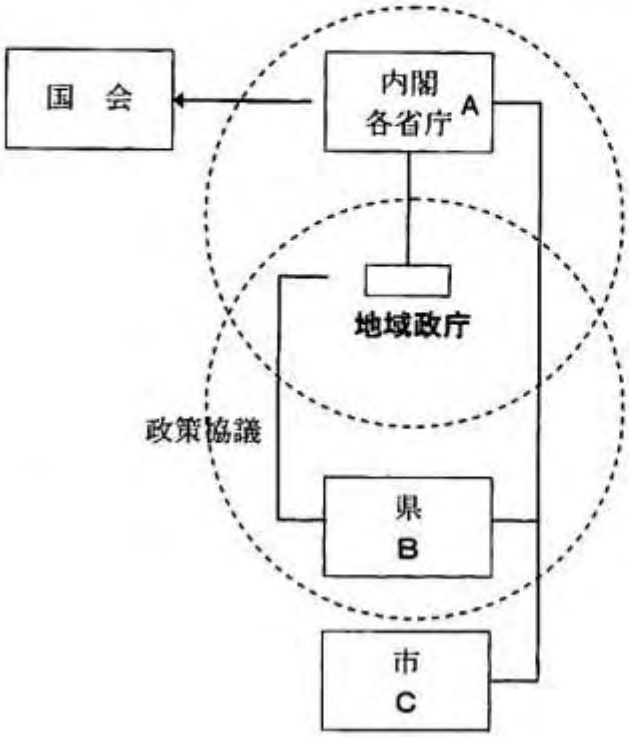
（図４）州の位置と役割



① 中央と州　州は政策の運営をめぐって、中央と不断の協議を行う。特に全国的共通方針と各州独自の具体的政策について、調整が必要になることが多い。

② **州と県　州の政策運営には、地域協議会（州首長と知事等で構成）で常時討議され、事務当局も州-県間で密接に打合わせがなされ、現在の国-県の距離より相当に身近になる。**

（図５）地域政庁の位置づけ



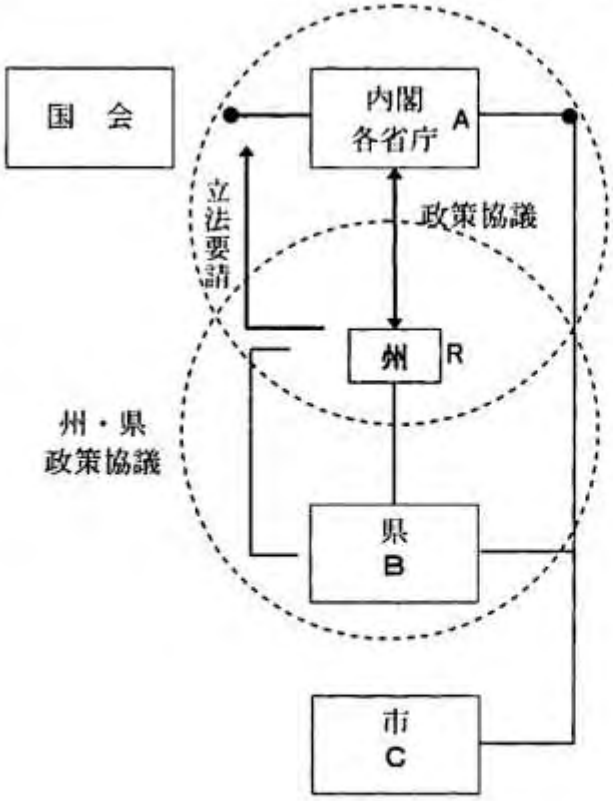
① 地域政庁は内閣府外局。各地域に、州の前身機構として置かれる。

② 職員は国家公務員として、各省庁・各地域政庁間を広く異動する。

③ **地域政庁は、県と協力して、計画・政策を策定実施する。**

④ 地域政庁は、計画政策の策定実施にあたり、内閣の全国的方針との調整のための協議が多い。

（図６）創設初期の州の位置づけ



① 州は、県の協力により、州計画及び政策を策定実施する。

② 州は、重要政策課題について、国会及び中央政府（全国事項について）に対し、立法要請を行う。

③ 州出身国会議員と州政府の間で政策協議を行い、議員立法を用意する。

④ **州と県の関係は、州計画及び政策の企画、立法化をめぐる討議で、密接になっていく。**

行政の執行権については、県の独立性は変わりなく保持される。

4．州の財政的基礎

（1）州に課税権に代る財源の付与

州が概成される段階では、安定した財源の付与によって、州の独立性が財政面からも保証されなければならない。

i 州全体に対する財源付与は、例えば国の税収入（特定税目）の一定率の額を、法律に基づいて配分されるようにするといった、全く自由裁量の余地のないように、簡明直載なルールとして、法定されなければならない。

ii 州別財源配分も、全く自由裁量の余地のない簡明直載な法定ルールによることが最も重要。

（2）州に原則的な課税権を認めるかどうかが基点。

◆考え方には諸説。

i 州に原則課税権を認める。（州間の税源格差の問題）

ii 国税収入の一定割合を州別に適正に配分（州経費はもともと国費支弁）

適正な配分のバランスは、法定ルールによる。

iii 混合方式　iiをベースに、州独自に追加課税を限定的に認める。

（図７）州財源と各州への配分

（３）ここでは、**州は、原則、課税権を持たず、国税収入の一定割合を州全体の財源として付与し、その州別配分には、人口比をベースに、面積、気象条件、離島間距離等の補正係数で、適正にバランスをとることとした。**またその上で、限定的に、各州独自の追加課税の道を設ける方式を検討することとした。

（４）州別配分基準の見直しは、３年～４年に一度、第三者的な評定機関により行う。
それに基づいて、法律により、法定の配分基準が改定される。

「配分実績と配分基準」これまで国の各機関を通じて、各州地域へ投入されてきた国費投入の実績値がある。この既成の配分実績をひとまず肯定し、これを人口その他の補正係数で説明するルール化を行う。
その上で、年の経過とともに変わる各州の経済社会状勢に即して、**よりバランスのとれた配分を実現するよう、補正係数を修正しながら、配分基準を一層適正なものに修正していく。**

（５）州財政の支出面
州の支出には、教育、産業雇用、社会福祉、環境、公共投資等で、数々の重要な戦略的事業や大災害対策、景気対策事業等があるが、
ここでは、支出形態として、県への補助金支出について考えておきたい。

（説明１）国から州への財源の配分は、観念的には国の権限の州への移管と併行してなされるべきものではあるが、厳格な対応は実際的ではなく、財源は２回乃至３回、一括して大括りで配分し、それにほぼ見合う形で、国(各省)から州への権限移管を、まとめて行うことがいいだろう。
そして、**こうした財源の配分や権限移管の方針は、州の前身の地域政庁時代、州首長公選前にも、十分検討できる。**

（説明２）州支出金の中には、税収格差是正措置としての地方交付税も、各省を通じての各種補助金も含まれる。
これらのうち、県への補助金支出は、州が県と協力して政策運営を行っていく上で、また行政運営形態を改革する上で、極めて重要である。

（６） 将来の補助金支出の方式

州・県に関連する事業を次のように区分して、これらへの今後の資金支出の改革の要点をみる。

ⅰ 州直轄事業	州レベルまたは州ワイドの事業 全額州負担、県に分担を求めない、
ⅱ 州の補助事業	州・県の双方関心の事業 逐次、個別補助金を廃止し、 補助金を全体枠で県へ交付、個別事業の採択は県。
ⅲ 県単独事業	全額県負担。州は関与しない。

（要点） 事業に対する州資金支出方式の改革の方向

① 補助事業については、各州は県に対して、将来に向って、逐次、個別補助金から包括的補助枠の分与方式に切り換えていく。（従来、国が補助の箇所付けをしてきたのと大きく異なる）

② 直轄事業に対しては、県に負担を求めない。

また、州の実施部門（現在の地方支分部局）の必要性は州の問題。本体の州がどんな政策運営を意図するかによって、その形態が決まる。

（なお、州形成過渡期では、各省からの補助(州を通す)と州からの補助が併行して行われるので、実施段階で調整されよう。）

（７）補助枠対象事業の運用方針

１）州は、州将来計画に照らし、望ましいと考える、補助金の運用方針を示す。これは拘束力を持たない。（拘束力なきガイドライン）。

２）州の対県補助枠の配分は、３年～４年に１度改定するが、改定時に、州は補助金運用効果を評価して、次の補助枠配分決定の参考にする。

５．州議会制度の制定で州体制定着

（１）州に関する議会制度を最終的に制定

国の権限の州への移管完了を前に、州に関する議会制度を制定して、**州体制を定着させる。**

（２）　州に関する議会制度の二つの選択

次の二つからの選択がある。

ⅰ **独自の州議会を開設するか。**

ⅱ **これまでのように、国会が、州選出議員にそれぞれ自州に対する議決権の優越を与えて、引き続き州に関する議会機能を担当し、全国と州のバランスを採ることを重視するか。**この場合でも、現地での国会の「州委員会」開催は、当然必要になる。

地域政庁の時代から、十数年の州政の経験を踏まえて、最適の結論に到達することを期待したい。

（注）州制改革 10 年後の課題

1　中央省庁再編

2　国会の将来

3　地方自治体の将来

第４章　州体制がもたらす可能性・効果

１．全国画一の中央集権体制から、人々の能力とエネルギーを解放—人的能力解放

州体制による地域からの新しい発想が、日本本再生の原動力となる。州間競争がダイナミズムを生む。

２．東京一極集中と地方の衰退から日本を救う—地域構造多極化

（１）州体制は、人口・人材がゆっくりと東京から地方に向う、逆還流機構を生む。

州体制は、日本の政治行政機能を地域に分割分権化する。

州都は、「複数の中央」として、首都機能の分割移転の受け皿となる。

気鋭の士を惹きつける。

州都の位置は、州民が決める。州都、副州都その他、州内の都市の体系的整備は、田園環境との融合を図りつつ、州の空間構造を新しく再生する。

（注）かつての首都移転論は、体制は現状のまま、首都の場所を物理的に一括移転させようとするものであった。しかし州体制の場合の州都は、国の組織の編制替えによって、直ちに成立する。物理的な整備は、財政・経済の状況にあわせて、ゆっくり進めていけばよい。

（２）州体制は、地域の特性を活かし、社会経済の長期発展の土壌をつくる—内的開発

各州は、地域の特性を活かした経済の成長戦略を競う。新しい州をめざして、職場も居住も、**はじめは少量、しかし一定量が継続的に、東京から地方へ逆還流を始める。**いわば、成長持続のベースロードである。

州は、内外の各界に向かって、企業の誘致を呼びかけ、研究開発、新しい産学連携、雇用の促進、産業としての農業の育成等の産業面の振興により、地域力の培養をはかる。とともに、教育、文化、医療、子育て、高齢者福祉、人間居住の環境、土地利用、**大災害対策、地球環境と安全、社会資本等々で、生活の質の高い社会をつくる。**

● **大災害時の予備的防御として、東京圏の事業所、教育機関等の地方への移転誘導と、それを受けての各州が描く地域計画設計図による地方再生の構想を、超長期のナショナルプロジェクトとして取りあげる。**いわば、必ずやって来る震災復興事業の前倒しである。

３．国際戦略に強い政府を確立。国際戦略軸に中央と州の協力関係—国際戦略

（１）**広くアジアを、世界を生きる**ー「国際戦略に強い中央政府」確立の契機となる。総理は内政から一歩離れて、悠々世界戦略を練ることができる。

（２）他方、グローバル化の中で、**中央・州は、国際戦略軸に協力体制を築き、**自由貿易体制の中で競争を勝ち抜くための、国内地域力の培養、特に**産業としての農業の強化**に努める一方、成長の源泉を広く新興国、アジア等に求めるため、海外進出する企業特に中小企業や、団体、個人に対し、情報・金融・技術・経営等あらゆる面で支援する。また**州自らを海外進出支援基地として装備する。**また文科省とは別系統の、滞在外国人を含めた、実学中心の教育機関、研修機関を設け、グローバルに活躍の人材を育成する。

４．非常事態における列島分節体制—危機管理

大災害、戦乱その他、長い歴史の中で起り得るあらゆる非常事態に際して、日本列島どこを分断されても、対応できる分節体制をつくる。

州は大規模災害に対し、第一次的な責任を持つ。判断が即地的で迅速。

州都は**非常の場合の代替首都**となることができる。特定の州都において、例年、短期間の国会開催を行い、代替首都を実習することは、東京にとっても有益な訓練となる。また、州と州首長は、このとき、じかに国に対する責務と役割を感じ取ることとなる。

５．州首長の個性が、社会を変える—社会開発

州首長は、国政の大きな支柱である。**州の利益と同時に、国家全体の利益を判断できる器量が求められる。**時代時代の州と日本が求める人物が選ばれてこよう。

非常事態で国会が開催不能に陥るようなとき、州首長は、民衆の信頼と尊敬を集めて、動揺を鎮める存在となり得るだろう。

内向きの日本を変えたいと考える首長は、熱心に閉鎖的な同族的ムラ社会を開こうとするだろう。ＮＰＯ等の非営利民間組織の活動も飛躍的に広がる。

６．政府機構全体の重層構造が抱える非効率・無駄の徹底的廃除—行政機構大修理

州の形成を契機に、国・地方を通じた重層構造全体の、五十年、百年に一度の解体的修理が行われる。中央省庁の再編成が、また、地方自治の確立に向けての自治体の再編成が避けがたくなる。

関係資料Ⅰ

資料１　公務員の共通人事機構－共通採用、共通異動システム－　19

資料２　州資制度基本問題調査会の検討事項　20

資料３　州の区域　20

資料４　州首長　21

資料５　政治学校　21

資料６　広域土地利用計画－環境の基礎　22

資料７　州体制と地方分権は別次元の問題　23

関係資料Ⅱ

地域政庁の設置及び地域の総合整備に関する法律案のための素材メモ　25

関係資料Ⅰ
公務員の共通人事機構－共通採用、共通異動システム－

資料１　公務員の共通人事機構
－共通採用、共通異動システム－

各省割拠体制の是正－組織への帰属意識の排除、職員の流動性の確保。

1　内閣人事局と各省・各地域政府（将来の州。以下「政庁」）は、（中央省庁と各政庁の間の、またそれぞれの機関相互間の）公務員の「共通採用・共通異動」のルールを制度化する。この共通人事システム全体の維持、チェックは、内閣人事局の役割となる。

＊この制度を５年先から実施と宣言するだけで効果が出る。

2　採用については、例えば、公務員試験の合格を前提に、**内閣人事局と各省各政庁の両者の合意で採用決定する**。形式上は、内閣（人事局）採用、各省各地域政庁へ配置換え。

内閣人事局は公務員としての共通事項について、各省各政庁はそれぞれの採用方針に基づく事項について、独自の口述またはその他の方法でのテストを行う。採用時の宣誓は、内閣人事局の担当とする。

3　**公務員は、複数の省庁または政庁間を異動することが建前**であるから、**一つの機関での最長の勤務年数その他、異動が円滑に行われるためのルール**を十分検討しておく必要。

4　人事の採用・異動の基礎は、広範囲に職員の希望を受け入れ、できるだけ能力を仕事に活かす体制をつくることであるから、**個人の希望する仕事の種類と勤務地だけは、全人事当局共有の情報版に登録させて**、コンピューター管理し、定期異動時の他、**何時でも各機関の人事当局が適宜面接する。異動は送り出し側、受け入れ側、両者の合意で決定する。**

5　この共通採用異動の人事機構は、権力的な機構としてよりは、**職員の希望と各機関の求人をつなぐ労働市場としてのルール管理機構**の役割を持つ。

採用後も、人事異動のプロセスの中で、自分の希望を明示して、ポストを渉りあるくので、やる気を叶えられる機会が多くなる。従来のように、採用時から一つの省庁に帰属してしまうことの弊害はなくなる。

6　人員は**常に中央省庁・各政庁間を異動する。各省及び各政庁間の縄張り争いを未然に防止**するばかりでなく、中央省庁から各政庁への業務権限の移管を容易にするだろう。

7　また民間に対しても、任期制の契約公務員としての人材登用を図る。自分の能力を発揮できる機関を選んで、自由に各機関を渉りあるく献策の士が出てくるだろう。人材を繋ぎとめることのできない地域は衰退する。

資料２　州資制度基本問題調査会の検討事項

「州制度基本問題調査会」（州制調）は、各界の識者により構成、州制度に関する基本的事項をあらゆる角度から検討する。

州制度基本問題調査会の主な検討事項として、次のようなものが挙げられる。

全体的に州体制のあり方、中央と州の役割分担、統治機能と社会経済機能、全国と州の業務権限の配分バランス、国の業務権限の州への移管の方法、州財政の原則、州体制の効果等について検討の上、特に、

i　州首長の任期、役割、権限。

ii　州議会制度のあり方。
国の権限の州への移管期間中は、独自の州議会を設けず、議会機能は国会が当たるとすることについて。

iii　その場合の、州選出国会議員の議決権の優越について。

iv　一つの州に適用する法律の制定について。

資料３　州の区域

○州の区域の決定方法

1　州は全国を７～１０前後の区域に区分することを想定、区域は法律で定める。
実際の運用として、あらかじめ、地域政庁長官が各県知事と協議して作成した案を基礎に、内閣案を決定。内閣が国会に提案、国会が議決し、住民投票にかける。
県単位で賛否を求める。離合に関する必要な調整方法は規定しておく。

2　地域政庁の管轄区域は、行政区域として指定されるが、州の区域は法律で決定され、住民投票に付される。

資料４　州首長

州首長は、いかなる政党にも属さず、任期六年、一期限りで、再選のための右顧左眄（右を向いたり、左を向いたり）を必要としない。政治的に中立。

州首長は人を育て社会をつくる。例えば内向きの閉鎖的なムラ社会を開き、世界に開かれた日本をつくる。そして社会の質を高める。時代は変わっても、その時の時代が求める優れた人物が現れよう。

州首長は、自分の州地域の利益を求める。同時に、国家的意識を持つ器量が重視される。特に社会が危機に瀕するとき、人々の士気を鼓舞し、社会の安全を守り、大災害の防止復興に力を尽す。国会が成立し難いような混乱の非常事態に陥る時など、普段から州民の尊敬の厚い州首長の存在が、人々に安心感を与えるだろう。

資料５　政治学校と州民広場

州は政治学校を設置する法的義務を負う。政治学校の運営は、州首長からも完全に独立した第三者的な運営委員会に委ねられる。予算は法律に基づいて確保される。

政治学校主催の公開討論会は、テレビ放映もする。国民および各政党の競争的な人材選抜の場となる。また政治家は、地域の苦情や意見を掘り起こしながら、自らの問題を提起する。

希望者には基礎的な学習の機会が与えられる。世界の地理、歴史。憲法、法律、経営(各分野)、各国の生活・文化等。

政治学校周辺には、民間シンクタンクや各種団体、NPO からの提言や陳情が集まる。政治家が、州民広場に集まる人びとと協力して、立法過程を起動させる。
州都は分割型の首都移転であり、一大情報発信の拠点となる。気鋭の士を惹きつける。
州都の発信する情報は、日本の州を直接世界へ結びつける。市民の政治意識が高まる。
多極構造は、複眼思考を養う。

資料６　広域土地利用計画－環境の基礎

1　州の行政として、この一つだけは、州創設と同時に、是非とも実現して欲しい、具体的な施策である。

州は鳥瞰的視野からの広域的土地利用計画を策定する。これを基礎に、州は開発を計画的に調整し、土地利用を規制する。環境形成の基礎である。

この場合の要は、総合性の確保である。例えば、農業地域へ都市開発が進出する場合、この開発の承認を決定するのは、都市部門でも農業部門でもなく、州の総合企画統括部門でなければならない。一つの空間を、タテ割り行政によって、各用途にばらばらに引き裂くことは許されない。

2　州体制によって、日本の地域構造が多極構造化する。政治体制が中央集権体制から各州への分権体制になるだけではない。首都東京から、人口や社会・経済すべての機能が、全国各地域へ向って逆還流を始める、**はじめは小さいが継続的な流れとなる**。

事業所や教育機関や子弟、家族の居住の疎開、移転が、細々と、しかし継続的に、一定の流れとなる。

まさしく州都は分割型の首都の移転であり、気鋭の士は、自分に適した活躍の場を求め歩く。かてて加えて、東京圏を襲う大震災に備えて、バックアップ対策が必要となる。

3　受け皿の用意は、州が地域計画をつくり、地域の生活空間設計としての広域土地利用計画をつくる。特に農業の将来の発展を考えると、新時代の都市農村の融合形態が生み出されなければならない。

4　各州の農業政策が土地利用に大きく反映する。市街地と緑農地のバランス、さらに農地自体の保有・利用形態についても。各州は段々と真正面から、産業としての強い農業政策を論じようとするだろう。自給率もそうだし、農地の所有、利用に対する規制の形態にも、転用の方式にも、各州の創意と相異が生まれる。

何よりも、新しい農業への若者の参入希望に応えたい。意欲ある農業への新規参入は、歓迎されねばならない。

5　計画なければ、開発なしで、農耕緑地山林の都市化は、計画に基づくものでなければならない。とともに、新時代の都市と農村の混合形態を、見事な空間設計として実現して欲しいものである。

資料７　州体制と地方分権は別次元の問題

（注）都道府県を単に県という。

1　県合併による道州制は、知事らの反対も多く、実現しなかった。もともと至難の業である。それに本来、中央集権体制の改革は、地方自治体の編制替えを超えた、国の体制の問題である。

2　現在、全国画一、各省割拠の体制は極度に劣化し、体制の建て直しが不可欠である。明治維新によって形成された統一国家日本の国政機能を、分割分権化、いわば地域への分社化を行って、効率化する。それが州である。

3　国政を、九州、近畿、東北等の地域に分割分権化して、一国並みの政策立案、立法権能と独自の財政力を付与し、地域住民が賛成すれば、州は成立する。県の合併による受け皿は必要ない。

4　他方、地方自治は極めて重要である。基礎自治体の自立の問題、大都市地域における県市二重構造の問題等、解決のため、自治体再編、地方分権が推進されなければならないであろう。

5　地方分権と州体制は別次元の問題として、切り離して扱うのが現実的である。
州体制は、国政機能の地域分割・分権化体制である。県域を拡大しても、州にはならない。

（備考）州体制は国の体制の建て直しであり、**州は新設でなければならない。**古い国や県の組織の延長であってはならない。そうでなければ、到底、国内国外の激しい変化の中を、柔軟、機動的に生き抜いていく体制とはならない。

◆県合併による道州制の問題点

①県合併による道州制には知事からの反対多い。
②県の合併に対する県知事，県議の反対が多い。
③住民の心情的な反対、県が無くなることへの不安。
④異なる組織の合併がもたらす混乱。
県合併は企業合併をはるかに超えた地域社会全体に及ぶ混乱があろう。
方式の違う業務の統合や人事調整で済む問題ではない。

6　県合併による道州制の時代的背景

i　太平洋戦争の戦後復興期から高度経済成長期にかけて、水需要の増大に伴う他県河川への分水要求や、大都市の居住圏、交通圏の県境を越えての急拡大により、県合併や道州制が経済界からも要請された時期があった。しかし、それは合併なく乗り越えた。

ii　最近では、基礎自治体が自立充実してくるに伴って、県の業務が縮小することへの県側の焦慮から、組織維持のため、全国知事会が道州制の設置を提唱した。
特に大きな指定都市を抱える県で声が大きい。しかし多くの知事の反対で立消えた。
県合併は、各県知事にとって、余りに代償が大きすぎた。

7　これとは別に、関西広域連合が範を示しつつあるように、県相互、自治体間の協力体制は極めて重要である。これは州体制とは表裏の関係で、州の政策運営に実をもたらす潤滑油として、存在価値を示すだろう。

関係資料Ⅱ

地域政府の設置及び地域の総合整備に関する法律案のための素材メモ

（注）都道府県を単に県という。

（趣旨）

地域の長期的な将来展望を描き、人々の能力とエネルギーを結集して、地域の経済および社会の豊かさと安心を追求することにより、多彩で豊かな日本を実現する。

このため各ブロック地域に地域政府を設置し、地域を基盤に各省政策の総合化を図り、また将来の州の前身機構として、州創設への準備を行う。

1．目的

全国を数区に区分する各ブロック地域（以下「地域圏」という）に地域政府を設置し、その地域を基盤に、各省政策の総合化を図り、地域の将来計画及び政策の策定と実施運営を行う。

この場合、地域の人々の能力とエネルギーの発揮が地域発展の原動力となることを重視する。

また地方自治体との協力による政策の効率的な策定、実施運営に努めるものとする。

（備考）区域は別表（略）

2．地域政府の設置

（1）地域政府

地域政府を設置する。内閣の機関、現地各地域圏に置く。

長官は国務大臣を充てる。（他の所管大臣との併任ある。）

地域協議会を設置する。長官、県知事、指定都市その他若干の基礎自治体の長で構成する。地域の将来について、討議する。

（備考）1　「九州政府」「関西政府」「東北政府」等々と呼称。

2　担当大臣は各省大臣を兼ねることができる。

3　域圏には当然大小、強弱ある。県、指定都市の数にも多寡がある。

4　立法例として、かつて、総理府外局として、首都圏整備委員会、北海道開発庁が、またその地の地域計画官庁として、近畿圏整備本部、中部圏開発整備本部、（経済企画庁内に）東北開発室、中国、四国、九州地方の開発促進担当課等の地域計画官庁が存在した。

5　機関を現地に置くことが重要。かつて近畿圏整備本部設置の際、大阪に設置の要望があったが、容れられなかった。小さな大阪出張所がおかれた。姑息な措置であった。

（２）地域政府の事務機構

①職員は国、地方自治体及び民間から出向。適材適所で採用する。

（備考）新組織は、適材の供出による、国、自治体、民間の合作である。

②職員定数は、すべて各省からの定数移管による。国全体の定数増は必要ない。
出向元の自治体等からの移管に伴う定数の取り扱いについては、別途検討の要。

しかし、初年度は全体の行政の方向を見定めるための各部門腰だめ的な定数とし、２年目から必要数を増やすことが適当であろう。

自治体からの出向職員の経費については、当該自治体の負担（いわゆる弁当持ち）とする。また、当分の間、県職員との兼務を認める。（将来については、別途検討の要）

③各地域政府の組織の規模、設置の時期

初年度は準備段階として、一、二の地域に重点装備し、２年度以降に、全域的に本格的装備ということもあり得る。または、全地域政府の共同の業務運営による２年度以降への準備ということもあり得る。

組織の規模は、地域人口を基礎に、職員数または経費の額で決定。
面積、気象条件、離島間距離等、合理的な補正係数により補正される。
但し、初年度は腰だめ的とならざるを得ない。

④事務部門の組織編制

１）機関の事務部門の総括者は各省の事務次官クラスとし、本人の申し出に基づき、特別の選考を経て決定する。各省からは、ＯＢを含め、２名を超さない。民間からも採用を可能にする。

２）職員のポストについては、各省及び出向元自治体、団体の指定席をつくらない。

３）企画部門は、地域圏計画及び政策を策定し、各部門の総合調整を行う。各部門の長は、まず企画局員であることを前提とする。

3．地域政庁の業務

地域政庁の所掌事務は次のとおりとする。

①地域圏の将来計画(以下、地域圏計画という)の策定及びそのための必要な調査を行う。

主要項目：人口、産業構造、教育、医療、社会福祉、就業、環境、居住・土地利用、情報通信、交通、エネルギー、防災、社会資本等。

計画実現のための政策、立法を検討する。

②地域圏計画の実施を推進する。このため必要な法律の改正及び新規立法を準備し、また必要な予算を要求する。

（備考）地域圏計画を実現するため、現行全国法制度に対して、地域としての上乗せ修正法の制定や新規立法の必要性を検討する。

その上で、全国的政策または立法との調整を図る。

こうした政策立案及び法制立案権能は、首都圏整備委員会も持っていた。

③地域政庁は、地域圏を基盤に、各省の施策の総合調整を図る。またこのため、公共事業費の一定比率を政策調整費として、各地域政庁に計上する。

（備考）全体の公共事業費の内数として、一定比率の調整費を計上し、プロジェクトの総合的な効果を挙げるため、異なる計画及び事業部門間の調整を行う。

4．戦略プロジェクトの実施

地域政庁は地域再生・発展のため、地域の人びとの能力と資質を活かして、産業起こしと雇用の拡大、教育の改革、医療・福祉の増大や防災等々、地域に適した戦略的プロジェクトを実施する。例えば、各地域がそれぞれの特性を活かして―

1）自由貿易体制下での、おしなべての地域力の培養。産学連携、国内外からの企業の誘致、雇用の増加に実を挙げるプロジェクトの模索。

2）農業の強化を、農水省指導の全国一律の農業政策でなく、地域の特性を活かした地域からの発想としての政策提案。

3）大震災の災害回避、バックアップ体制としての、在首都圏企業や教育機関への、地方への疎開誘導勧誘の提案。その具体的方策。

4）教育の機会均等のための就学費貸付、その他医師不足、地域医療、子育て支援、高齢者福祉に、各地域からの独自の政策の提案。

5）地域の特に中小企業や個人の海外進出の支援のための、支援基地の形成ー企業情報、技術、経営、金融、言語、相手国の社会知識等の提供と支援。家族を含めて。

6）実学中心の、文科省とは別系列の教育機関の設置。外国人の日本留学と併設して。

7）地方都市に LRT 網の整備。今後短期間に各都市で整備する。新しいデザインでなくても、むかしの市電、都電で結構。一定区域内のクルマの運行に LRT の乗車券購入を義務付け、または賦課金をかける。

LRT で、医療と介護、ケアハウス、ショッピング、レストラン、学校、保育園等々を結び、LRT コミュニテイをつくる。

8）広域土地利用計画ーこれはどの地域圏でもすべて必要。圏域全域を都市区域（市街化区域）、農業区域、林業区域、山野区域、湖沼区域、海浜区域、その他に区分。都市区域と他の区域の編制替えは、将来、各省を超えて、州が決定する等、各省の縄張り意識を根絶するよう、地域政庁は総合的判断に基づく決定方式を策定する。

[将来検討]

「地域再生発展資金」の設置　を将来検討する。

地域再生を勇気づけるため、地域再生発展資金(特別会計)を設置し、公民協力による特定の戦略プロジェクトを実施または支援する。

資金は、毎年度、国から特別に拠出される。

運用は、超長期の無利子貸付け方式による。

あとがき

日本が、巨大化した中央集権体制を適度に分割分権化（いわば分社化）して州体制をつくり、国際戦略に強い中央と、豊かな地域力を培養する州を合わせ持つことは、世界情勢激変の中にあって特に重要に思われる。

これをどう実現するか。州体制実現へのプロセスを組み立てることが、本稿の主な課題である。

一挙に州をつくることは難しい。ここではまず各ブロック地域に、州の前身として、小規模な政策機関（例えば「九州政庁」等々）を設置し、州政への助走をさせる。

内閣機能を大幅に分社化しようというのだから、一夜にできるわけはない。しかし、州の前身機構の設置という最初の第一歩を踏み出せば、複雑な制度設計があっても、あとは時間の経過とともに着実に実現に向かって進んでいく。この辺が今回の提案の大きな要点の一つである。

山 東 良 文

■筆者紹介

山東良文（さんどう よしふみ）

1923年和歌山県生まれ。
京都大学法学部、東京大学文学部（社会学科）卒。
建設省、経済企画庁、奈良県、首都圏整備委員会事務局等を経て、国土庁大都市圏整備局長、(株)人間都市研究所所設立・代表取締役所長、(財)地域開発研究所理事長、(社)社会開発研究所理事、(財)国土計画協会理事、内閣官房道州制ビジョン懇談会委員等を務める。
主要活動領域は、都市問題、地域計画。

要点 日本型州体制の創設
～中央一元体制から多極構造の州体制へ～
2014 年 4 月発行

筆者 山東良文

発行 (一財)国土計画協会
〒102-0082 東京都千代田区一番町 13-3
TEL 03-3511-2187 FAX 03-3511-2188