

---

---

Quarterly "Urbanization" 2017 vol.4

## 季刊「都市化」2017 vol.4

---

---

「道州制考」

—国土政策からの視点—

公益財団法人 都市化研究公室理事長 光多長温

2018年3月

公益財団法人 都市化研究公室

Research Institute of Urbanization

本レポートは原則として発表時における情報に基づき作成されております。  
内容についての問い合わせは、当財団事務局までお願いします。

---

---

## 道州制考 —国土政策からの視点—

平成 30 年 3 月

公益財団法人都市化研究公室理事長 光多長温

### 目次

1. 地方自治の系譜—道州制との関連において	1
2. 道州制の系譜	2
3. 道州制に関する議論	4
4. 州構造の提案	9
5. 終わりに	13

#### 1. 地方自治の系譜—道州制との関連において

明治時代の地方自治体制は、軍事と税収との要請から創られてきた。地方自治の単位が初めて確定したのは、1979年の地方三新法制定による。これに基づき、地方自治体系が整備され、明治維新時に70千以上あった地方の単位が合併により15千程度に縮小された。日清・日露戦争のための兵員徴収のための国家体制整備ということもあり、1989年「市町村制度」が整備され、これを監督する意味もあって1991年「府県制度」が創設された。

その後、数次にわたって市町村合併が進められたが<sup>1</sup>、平成の市町村大合併は地方自治の拡充という名目で行われた<sup>2</sup>。1995年「地方分権一括法」が制定され、合併特例債を中心とした財政措置による支援体制が拡充され、全国で大規模な市町村合併が行われ、その結果、市町村数は現在1700余にまで減少している。

しかし、この間、都府県合併は行われず<sup>3</sup>、国の行政機構も1998年「中央省庁

---

<sup>1</sup> 明治の大合併に続いて1953年の昭和の大合併が大きい。これらは、学区制整備のためとも言われる。

<sup>2</sup> 地方自治のためになぜ市町村合併が必要かとの議論がなされた。外国の例を見ても市町村合併と地方自治、自立とは必ずしも関係ないとの説も強かった。その面では平成の大合併は行政改革の一環として行われたとの意見もある。現に、地方分権推進委員会委員からは「今回の市町村合併は大義なき合併」との意見も出された。

<sup>3</sup> 1876年に全国的な府県統合が行われたが、統合された県からは反対が強く、1888年までに富山県、福井県、奈良県、鳥取県、徳島県、香川県、佐賀県、宮崎県が復活して45府県となり、北海道と沖縄を除いて現在と同じ姿となった。例えば、鳥取県では島根県に合併された後、「独立運動」が激しく行われ、その時島根残留を主張した米子市と鳥取北部とは未だにそのしこりが残っているとされる。

等改革基本法」により1府22省庁から1府12省庁に削減されたがその実態は変わらず、中央省庁から都道府県を通じて人的、財政的、行政的面からの直接間接的「地方統治」が行われているのも事実である。

1995年に発足した地方分権推進委員会は機関委任制度廃止等に踏み込んだが、権限や税財源の移譲にはメスを入れられなかった。その後、小泉内閣の時に財政改革としての三位一体改革が行われ、2006年第一次安倍内閣の時に地方分権改革推進委員会が設置され、道州制の具体化<sup>4</sup>等を答申したが、中央省庁や国会議員の抵抗が強く中途半端な結果に終わっている。

## 2. 道州制の系譜

道州制の導入には数次の波がある。その時々時代の背景の中で提案され、議論されたが、未だに実現するに至っていない。むしろ、遠のいている感じすらある。

まず、1955年関西経済連合会が「地方行政機構の改革に関する意見」において、都道府県の廃止と、国の総合出先機関により「道州」を設置することを提案した。これを受けて、1957年の第4次地方制度調査会は全国をいくつかのブロック<sup>5</sup>に分ける「地方制」案を答申したが、廃止される側の都道府県側の抵抗は大きく、結局十分検討されないままに終わった。この関西経済連合会を中心とする大阪からの道州制の提案は、東京に対する関西の自立を主張することが背景にあり、関西経済連合会からの地方分権・広域行政に関する提言は、その後も現在に至るまで（多少の強弱はあるが）一貫して続いている<sup>6</sup>。特に、1990年前後のバブル経済期の宇野関西経済連合会会長による提言<sup>7</sup>は東京一極集中、関西の地盤沈下が顕著になってきた時期だけに、（できるところからやる等の）具体的・かつ迫力ある提案であった。

高度経済成長期においても、道州制の提言は時折思い出したように行われたが、政府の地方への手厚い財政支援や中央省庁の根強い反対、特に全国知事会の反対

<sup>4</sup>道州制特別区域推進本部を設置。道州制の先行モデルとして、北海道に開発道路や2級河川などの権限を移す等の試みを行った。

<sup>5</sup>7地方・8地方・9地方案（少数意見として15県・16県・17県案）

<sup>6</sup>これが、現在の「大阪都構想」に底辺で関連しているのかも知れない。

<sup>7</sup>1989年「国と地方の制度改革に関する提言―府県共同体と地方庁―」において、「道州規模の広域自治体と広域市町村圏規模の基礎自治体の二層制が基本とし、道州制への移行の第一歩として、地方庁と府県共同体を同時に設置（一部地域からでも実施）する」との提案がなされた。

1991年「都道府県連合制度に関する提言―都道府県連合―」において、「都道府県連合制度を速やかに創設。構成都道府県の自主的発意で設置し、主要機関として知事会議、連合委員会、連合議会をおく」との提案がなされた。

が大きく、道州制導入の機運は後退した。1981年の第18次地方制度調査会では「現行の府県制度は国民の生活・意識に強く定着」と分析し、広域的な地方制度は検討を続けるとの報告がなされたほどであった。

その後、1990年代半ばからの地方分権推進の中で市町村合併が推進され、市町村の権限及び裁量が大きくなる中で「市町村合併の次は都道府県合併」との声が強くなり、1989年から1992年にかけて、臨時行政改革審議会は都道府県の広域連合とともに道州制の検討を答申し、1994年には地方自治法改正により県の広域連合が制度化され、2004年の地方自治法改正により（申請を前提として）都道府県の合併が可能となった。そして、2006年、地方制度調査会は、「道州制のあり方に関する答申」を行い都道府県の廃止となる道州制導入を打ち出した。その中で、具体的に9道州・11道州・13道州の3例を地図上で具体的に提示し、特に北海道は2004年道州制を先行実施するとの提言を行った。政府は特区制度をもって応え、2006年に道州制特区推進法を公布した<sup>8</sup>。

道州制とはやや趣を異にするが、2010年頃よりこの道州制に似た提言を政治的に行い推進しているのが、大阪維新の党の「大阪都構想」である<sup>9</sup>。大阪府と大阪市・堺市・府下自治体の行政制度を、現在の東京都が採用している「都区制度」に変更するという構想である。大阪都構想導入に関する住民投票の結果、僅差で否定され、また、廃止するとされた堺市では、その後の市長選挙でこれに反対する自民党支援の候補者が維新の党候補者を破る等、決して順風ではないが、地方自治制度を大きく変えるものであることから、改めて道州制が議論される契機ともなっている。

---

<sup>8</sup> 第1条目的：「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律は、市町村の合併の進展による市町村の区域の広域化、経済社会生活圏の広域化、少子高齢化等の経済社会情勢の変化に伴い、広域にわたる行政の重要性が増大していることに鑑み、道州制特別区域の設定、道州制特別区域における広域行政の推進についての基本理念、道州制特別区域基本方針の策定、道州制特別区域計画の作成及びこれに基づく特別の措置、道州制特別区域推進本部の設置等について定め、もって地方分権の推進及び行政の効率化に資するとともに、北海道地方その他の各地方の自立的発展に寄与することを目的とする。」

第2条道州制特別区域の定義：「道州制特別区域北海道地方又は自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域のいずれかの地方の区域の全部をその区域に含む都道府県であって政令で定めるもの（特定広域団体）の区域をいう。」

<sup>9</sup> 大阪府と大阪市の業務の重複を解消することや、市町の廃止、区の設置等地方の大都市制度改正の動きであり、道州制とは若干異なる。

### 3. 道州制に関する議論

道州制の議論は、それが議論される時代背景によりその内容・考え方に相違があるが、これまで多くの議論と具体的答申、提言が繰り返されてきた。この道州制主張の背景には次の点がある。

#### (1) 行政構造的視点

明治時代以降の都道府県の成立の背景に戻って、都道府県の役割がその使命を終えたとする考え方である。又、都道府県を通じた国の市町村への関与、口出し、許認可への反発もある。これは、国の地方制度の構造を何層にするかという大きな課題でもある。イギリスのような国＝基礎自治体といった一層制、フランスのような国―県―基礎自治体といった二層制のいずれを選択するかの議論である。

二層制を採用するアメリカ、ドイツは連邦政府―州―基礎自治体といった連邦制を採用し、また、フランスは基礎自治体が多くかつ極めて小さいことが特徴である。わが国のように基礎自治体である市町村が（市町村合併等により）実力をつけてきている場合や政令指定都市（現在 20 市）というほぼ県と同等の権限と実力を持っている地域では都道府県の存在意義がかなり小さくなっているのも事実である。

また、国と地方との役割分担をいかにするかも大きな論点である。イギリスやフランスはそれぞれ、国家の責務と地方の責務とが明確に分けられている<sup>10</sup>。基本的に基礎自治体が事業を行うことは（若干の例外を除いて）イギリス、フランスではほとんどない。わが国のように、県及び基礎自治体に多分野の行政業務を課して、基礎自治体が公共事業を行い（しかも補助金により地方自治体の実質的裁量権は小さいのが実態）、これに関連する膨大な債務を負っているような国は稀有である。

これら背景の外に、平成の大合併により少数市町村を管轄する府県が必要かどうか（例：鳥取県、香川県）、政令市、中核市の増加で府県業務が市に移管され府県業務が空洞化しているのではないか（例：神奈川県）といった問題提起がなされ、また第 2 期分権改革で府県事務を市町村に大幅に委譲する動きが全国的に加速し府県業務の空洞化が見られるといった現実的事象がある。更に、現在の都道府県の区割りでは経済・財政規模面で大きなギャップがあるという指摘もある。

---

<sup>10</sup> 国によって異なるし、政権によっても異なるが、イギリスでは国の役割として、外交、国防、医療、教育、環境が基本となる。フランスでは、これに加えて人権、文化、住宅等がある。

## (2) 財政改革的視点

国、地方が膨大な債務を抱えている現在、国が財政を全面的に統括するよりは、住民に近い行政業務は地方に委ねた方が効率性であるとの議論、いわゆる「補完性の原則」である。特に、住民生活が直接関係する住民サービス事業や福祉関連事業等は全国画一的な基準で行うより地域単位でサービス内容及び水準を決めてこれを行った方が効率的との考え方である。確かに、ナショナル・ミニマムが必要とされた時期においては、全国画一的な行政サービスのメニューと水準が必要とされたかも知れない。しかし、ナショナル・ミニマムからナショナル・スタンダードに大きく変化している現在、地方単位でサービスを行った方が結局は効率的だとする考え方、そして、その地方単位として県を超えた道州といった単位があった方が、更にうまくいくという考え方である。

また、現在、国が多くの分野の行政業務をコントロールする反面、地方交付税、国庫補助金等で地方の財政をカバリングするため、却って効率性が損なわれている面があるとの指摘がある。地方で責任を持って行政サービス提供及び財政責任を負うことが望ましい、そのためには道州制が必要との考えである。これに加えて、国出先機関の削減による財政支出削減効果<sup>11</sup>、都道府県と区市町村との二重行政の弊害の指摘もある。

## (3) 経済・文化的視点

経済の広域化及び社会資本の広域化への対応として、現在の都道府県ではスケールが合わないとの指摘である。また、地方行政が実質的に国に統治されていることから、画一的地域振興策を採用せざるを得ず、地域の歴史と文化を活かした地域振興が難しいとの指摘もある。地域を取り戻す単位として道州という単位が望ましいのではないかという考え方に繋がる。この考え方は北海道、関西、九州に強い。関西経済連合会では 2006 年の道州制特区推進法制定直後から、関西州の設置を積極的に提言している。90 年代以降、地方から 3 大都市圏への人口流動が縮小し、域内人口移動が増加している現在、ブロック単位で地域再生を図っていく、その中で地域の風土、文化を保持していくことが望ましいという考え方である。

---

<sup>11</sup> : 財政支出削減効果を推計したものとして、自民党国家ビジョン研究委員会 10 兆円、PHP 研究所 40 兆円等々がある。

では現在の道州制は具体的にどのようなイメージであろうか。地域によりまた論者によりかなり異なっているのが実状であるが、次のようなタイプ分けが可能であろう。

①単純都道府県合併

- (1)都道府県単純合併（区割りも現状肯定）
- (2)都道府県合併＋国出先合併
- (3)国出先統合組織＋都道府県合併
- (4)国出先廃止＋都道府県合併

②都道府県廃止

- (1)国出先機関統合＋市町村
- (2)国出先廃止＋市町村合併

③道州制論者の第一人者として知られ、地方自治体での勤務経験に裏付けられた現実・具体的な論を展開している中央大学佐々木信夫教授<sup>12</sup>は、道州制の意義及び具体像について次のように述べている<sup>13</sup>。

・現行の都道府県を廃止し、広域圏を単位に、約10州＋2都市州（東京・大阪）につくり変える。

・国の本省権限の委譲、出先機関、都道府県を純化統合し、賢い州政府を作る。

・州政府は公選の知事と議会を置く地方自治体とし、交通、産業、環境、観光、対外交渉等の広域政策を展開する内政の拠点とする。

・東京（首都）、大阪（副首都）を他の道州と同格の都市州（都と呼称）とする。

その上で、特に、首都をどうするかについて詳細かつ具体的に検討している。

更に、いくつかの論点についても言及している<sup>14</sup>。

第一に「道州の所掌業務」について、国の省庁の地方出先機関の仕事全てか、省庁の業務の一部＋府県所掌事務の一部か。

---

<sup>12</sup> 東京都庁に入庁し、都庁に16年間勤務。1989年に聖学院大学教授に着任、同年慶應義塾大学で法学博士号を取得。1994年より中央大学教授。2000年から1年間、アメリカ合衆国カリフォルニア大学ロサンゼルス校（UCLA）客員研究員。2012年、橋下徹大阪市長から大阪市特別顧問を委嘱され、2015年3月まで務めた。なお、2018年4月より中央大学名誉教授。

<sup>13</sup> 佐々木教授は道州制、その中でも都市州についてもかなり詳細な制度設計を行っているが、ここでは概要を述べるに留める。

<sup>14</sup> 佐々木教授はそれぞれの課題について詳細な解答を提示しているが、ここでも指摘された点を挙げるに留める。

第二に、「区域割・制度の柔軟性」について、9～13分割案のうちいずれを選択するか、また、標準型の画一的道州制か、特例型を認めるか（東京、北海道、沖縄）。

第三に、「移行手順・時期」について、道州制基本法（仮称）を制定し、全国一斉に実施するか、条件の整った地方から順次移行するか、いつ頃の移行を目標とするか。

第四に「市町村と道州の関係」について、都道府県から市町村への権限・事務移譲をいかに進めるか、政令市等大都市（都市州も）と道州、小規模町村と道州という両極の問題をいかにするか、格差是正の方式（州税、地方交付税制、国債の償還等）のあり方。

等々の具体的課題について論じている。

もちろん、道州制の導入が具体化する段階においては、次のような様々な具体的課題を解決していく必要があるが、総じて決して出口がない道ではない。それよりも出口の先の明るい世界が開ける可能性が大きい。

#### (1) 道州の法的性格の明確化

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。なお、憲法第92条では「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。」としている。

#### (2) 都道府県の処遇

都道府県職員及び職務をいかに処遇するか。また、行政施設、図書館、文化施設、道路等をいかなる組織に引き継ぐか。職員の身分・移動等の問題もある。

#### (3) 道州政府の首長の選定方法及び議会のあり方

首長の選定方法は官選か、住民による直接公選化議会の間接選挙によるか。また、道州に議会を設置するか。

#### (4) 税財源

消費税、事業税等現在の都道府県税の取扱い。また、道州の税の財源をどうするか。自主税か、国からの交付か。結局、国と地方の税の全面改正にならざるを得ない可能性があるのではないか。

#### (5) 区割り・区域

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。因みに、衆議院比例代表制区割りは11、国土形成計画区割りは9となっている。また、行政区画と経済、人口流動関係との相違をどうするか。例えば、福島県、新潟県、山口県等の区割り区域をどうするか。

州都（区域内道州庁設置地域）をいかに決めるか。行政区域と行政サービス提供区域とを同一とするか、行政サービス区域はそれぞれの行政サービスの質に応じた区域を設定するか（例：アメリカ、イギリスのカウンティ）。

(6) 東京・大阪をどうするか。

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。

(7) 道州制導入プロセス

全国同時にやるか、逐次方式か（例；北海道、九州先行論）。

道州制に対しては、反対論、消極論も多く、複雑な政治的背景もあり、導入への地合いは、現状決して芳しいとは言えない。しかし、ここで改めて何のために道州制を考えるかを明確にしておきたい。

佐々木教授は、次のように述べている。

「道州制は、140 年余を経た 47 都道府県体制を廃止し、それに代え、地域が主体的に統治権を行使する約 10 の道州を内政の拠点として広域自治体を設置し、広域政策を展開する政策官庁をつくること、内政の拠点性を道州に求める以上、当然、各省庁出先機関のみならず、国交、厚労、文科、総務（自治関係局）各省の本省も廃止ないし縮小の対象となる。また、現在の市町村も、基礎自治体の規模と能力が伴うような改変を伴う、それは中央集権体制に代え、そうした地域主権体制の国が望ましいと考えるからである。」

「道州制で言うと、集権体制を補完する道州制でもなく、連邦体制を目指す道州制でもなく、第 3 の広域地域圏に統治権を与え、各圏域が自立的な政策主体として活動する『地域主権型道州制』ということになる。47 都道府県体制に代わる、広域の約 10 の道州に権限、財源、人間の 3 ゲンを与える地域主権型道州制へ移行することで、従来の垂直型の統治システムから水平型の統治システムへ移行することになり、そこで、公共部門に地域間競争が起こり、道州制に擬似的な市場メカニズムが働くようになる。それが、日本再生の道につながる。そうした時代に合うような公共分野のあり方を再設計するのが時代に合っている。道州制へ移行すべき理由は、概ね 3 点にあると考える。

(1) 国民の身近な政府を強化し、地方分権体制を構築する。

(2) 役割分担を明確化し、国家機能の集約・強化を図る。

(3) 広域圏の形成と活性化により、地域間格差を是正する。」

道州制は、単なると都道府県合併ではない。それは、明治時代以降続いたわが国のピラミッド型の地方統治機構を水平型に改め、地域に新たな活力を与えるものである。東京一極集中をマイナス志向で是正するのではなく、ポジティブ

ブに道を開こうとするものである。

この道州制に対して、全国知事会及び全国町村会は反対の立場に立ち、政治の世界にも様々な働きかけを行っている。佐々木教授によると、道州制のデメリットを主張する意見はおおむね次の5点になる。

- (1) あまり区域を広げると、住民の声が届かなくなる。
- (2) 各州の間で格差が広がり、勝ち組、負け組がはっきりする。
- (3) あまり、道州の権限を強くすると、国家全体がバラバラになる。
- (4) 制度を変える前に、現行の都道府県で広域連合をつくったらどうか
- (5) そもそも、国民は道州制を望んでいるとは考えにくい。

これらの意見や全国町村会の反対意見に対して、佐々木教授は丁寧に答えているが、これら反対、又は消極意見は現状に安住し、何ら発展性がない意見と考えざるを得ない。

#### 4. 州構造の提案

山東良文氏<sup>15</sup>は現実的な道州制として「州構造」を提案している。本提案はかなり具体的にプランニングされていることもあり、以下、やや詳細にこれを見てみよう。

##### (1) 意義と目的

中央主権体制を改革し、国は国際戦略に強い組織、地方は豊かな地域力を培養する組織となり、両者が相俟って国を創っていく。この意味では、国土政策的な発想が背景にあるとも言えよう。

##### (2) 特徴

段階的に、10年～15年かけて州構造を実現していく。即ち、先ず、ブロック単位で、地域政庁を設置し、一定期間後に州政府を創設、その後州議会を設置するというように、直ちに府県を合併するのではなく、州設置の場合と府県合併の場合等とを現場で比較検討しつつ、現実にプロセスを踏みながら、その中で議論・検討を行って方向やフィージビリティを検証しながら組織を創っていく、現実的、弾力的なスケルトンである。

##### (3) プロセス

まず、現在の地方制度をそのまま、各地域に（州の前身として）「地域政庁」を、内閣に「州制度基本問題調査会」を設置する。当調査会は、州関連法制度の整備について検討する組織とする。この間、府県は存続する。その後、約5年後

---

<sup>15</sup> 2017年逝去された。

に、州を設置して州首長公選を行う。この段階までに府県合併による州への合流に関する結論を出す。その後、7～10年後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る。

#### (4) 地域政庁

地域政庁は内閣府外局とし、現地に置く。長官には国務大臣を充てる。職員は国及び自治体から出向する。この意味では地域政庁は国と自治体の合作となる<sup>16</sup>。地域政庁は、小規模な政策計画機構であり地域の将来計画及び政策の策定実施し、地域を基盤に各省各局で実施される政策を総合化する。なお、この段階で、長官（大臣）、県知事、指定都市の長その他から成る地域協議会を設置し、地域の将来について議論を行う。

州制度に関する基本的事項を検討するために、内閣に州制度基本調査会を設置して、州議会制度、州首長の任期・権限・中央政府と州政府との役割分担等々、州制度に関する諸事項を検討する。なお、州制度の憲法上の位置づけを明確にするために、必要に応じ憲法改正の検討も行う。内閣は州制度調査会の検討をフォローしながら、州制度関連法案の準備を行う。

#### (5) 州設置、州構造

地域政庁設置から4～5年で地域政庁を廃止し、州を設置する。州区域は法律で定める<sup>17</sup>。

公選に基づいて州首長が就任する。州首長は政党に属さない。任期は6年程度で1期限りとする<sup>18</sup>。この段階においては、県の統廃合による知事や県会議員の廃止は想定しない。

国の権限の州への移管過程においては、独自の州議会を置かず、議会機能は国会がこれに当たるが、移管が完了する段階で州に関する議会制度が最終的に制定される。

#### (6) 中央と州の役割分担

中央は国家の統治、州は地域の社会づくり・人づくりを理念とした中央と州との役割分担とする。統治機能（外交、防衛、法秩序、マクロ経済等）は、中央政府の所管とし、社会経済機能（教育、地域整備、産業・雇用、医療・福祉・生活、居住、環境、防災等々<sup>19</sup>）については、全国的事項は中央所管、州レベルの事項は

<sup>16</sup> 各地域政庁は現地、各ブロックに置く。言わずもがなではあるが、出先機関ではない。

<sup>17</sup> なお、県合併による州を選択する地域には、州関係法案の提出以前に県合併の制度化に合意、結論を出し、州への統合に参加することができる。

<sup>18</sup> 再選のために政策を歪めることを忌避するため。

<sup>19</sup> これらは、財政を含め完全に地方に移管されるものではない。国全体の政策は国で考

州所管とする。全国一律ではどうにもならないような場合には「一つの州に適用する法律」の制定を可能とする。

州設置の段階で大枠での中央と州との権限配分の基本方針を決定し、それを受けて法律毎に具体の項目で権限の配分を決定していく。この中央と州との業務権限の配分については、最終的には、国会が調整する。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、州はこれに上書きする方法で州の権限を定めていく。中央各省の州への権限移管が行われるまでは、独自の州議会を設けず、議会機能は国会が当たる。権限移管の都度、立法により中央と州の権限バランスを取っていくこととなる。

#### (7) 州の行政運営

州は、地域の将来計画を策定し、これを実施する。その際、各省の割拠施策の総合化を図る。また、戦略的プロジェクト<sup>20</sup>を構想し、これの実現に向けて特別の対応を行う。景気対策事業や大災害対策を適宜実施する。これら施策を行うことにより、州体制は、これまでの国と地方の距離を短縮することとなる。

また、自律的な市民社会の形成のために、市民民意伝達のネットワークを設定する。いかなるネットワークが良いか地域毎に検討するが、例えば、「州民広場」といったものを考えて、州民間の会話の場を作ることも一案である。

#### (8) 州の財政

州に原則的課税権を認めるかどうかは課題となるが、州に課税権に代わる財源の付与を行う方策を優先する。この際、州全体に対する財源賦与は、例えば、国の特定税目の税収入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簡明なルールとして法定される必要がある<sup>21</sup>。州配分には、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のとれたものとする。その上で、全体の財源も州別の財源配分も、全く自由裁量の余地のない簡明直截な法定ルールによることを本旨とする。州税配分基準の見直しは、3～4年に一度、第三者的な評定機関により実施する。

収財政の支出は、州直轄事業、州の補助金（県への補助金等）、県単独事業に区分して今後改革の中でチェックしていく。州は、州補助金の運用方針を明確に示

---

える機能は国に存する。また、フランスの例に見るように個別業務に関する財政は国が負担し、業務は地方が行う態様もあり得る。また、国が個別政策の基本方針を定める場合に、その政策が州所管にかかる部分については、拘束力がない「ガイドライン」的性格とする。この拘束力なきガイドラインは、各州が全く採用しない場合でも政策討論の場合に、常に各州の討論の基準的な役割を果たすこととなる。

<sup>20</sup> 例えば、東海東南海大地震に備えた人間居住地域の再編を構想するプロジェクト、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

<sup>21</sup> ドイツの共有税に近い考え方であろう。

すこととする<sup>22</sup>。但し、これは拘束力を持たない。

#### (9) 州議会

国の権限の州への移管完了前に、州に関する議会制度を制定して、州体制を定着させる。この際、州議会については、独自の州議会を開設するか、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、全国と州とのバランスを取ることを重視するか、の二つの選択肢がある。

この州構造の導入により、次の効果が現出する。

- (1) 人的能力解放効果：全国画一の中央集権体制で閉ざされていた人々の能力・エネルギーが誘発される。
- (2) 地域構造多極化効果：東京一極集中と地方の衰退から日本を救う。また、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。
- (3) 内的開発効果：州体制は、地域特性を活かし、社会経済の長期発展の土壌をつくる。始めは少量、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。更に、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が、超長期のナショナルプロジェクトとして取り上げられることとなる。
- (4) 国際戦略効果：国際戦略に強い政府を設立することを可能とする。広くアジアを生きる、世界を生きることが可能となる。また、中央、州は国際戦略を軸に協力体制を築き農業の強化に努める一方、国内地域力の培養、産業としての農業の強化等を実現することとなる<sup>23</sup>。
- (5) 危機管理効果：州都は、非常時の場合の代替首都となることが可能となる。
- (6) 社会開発効果：州の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。
- (7) 行政機構大修理効果：政府機構全体の重層構造が抱える非効率・無駄の徹底的排除を遂行し、100年に一度の解体的行政修理が行われることとなる。また、州構造の導入により、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が不可避的に起こってくる。

<sup>22</sup> 州と県との関係で、州からの補助事業の場合、特定の事業を除き、将来に向かって、逐次個別補助金から包括補助枠分与方式（個別補助金の採択は県）に代わっていくことが期待される。

<sup>23</sup> 農業の変化を見込んだ広域土地利用を、都市農村広域土地利用計画として新たに組成していくことも考えられる。

さすがに、中央省庁で国土計画を立案、実行<sup>24</sup>、その後シンクタンクの経営<sup>25</sup>を行ってこられ、国及び地方の行政、地方の現状を隅々までご存知の氏であるからこそ描ける具体的かつ壮大なスケルトンである。

この州構造構想は、州体制を地域分散型の首都移転とも言えるものと考えている。現在、首都移転の検討は実質中断され、省庁の部分地方移転<sup>26</sup>が検討されるに留まっているが、本構想は、一括首都移転とは異なり、地方分散型の首都移転とも言えるものである。一括首都移転には膨大な費用がかかるが、本構想は制度が改革されれば直ちに新しい各地域圏への政府機能の移転が実現することとなる。また、明治以来の中央集権的各省割拠体制の改革のスタート台の意味もある。

本構想は、まず、現場で進めながら、その中で考え、議論し、検証しつつ方向を決めていく実証主義的な考え方に立つものであり、極めて現実的なものである。長期間を要するが、(革命的な政治変革が起こらない限り)140年間で築き上げられてきた構図は短期間では変えられないのが実態であるし、現実的なものと考えられよう。また、全国一斉にスタートするか、特定の地域からスタートするかは自由なスケルトンとなっており、例えば、人口流動の域内比率が高い九州や北海道からスタートすることも考えられよう。

氏の構想は膨大なものであり、紙数の関係もあり本稿だけで十分に説明しきれているとは思えない、また、勿論、いろいろな論点があることは否定できない。しかし、道州制の導入が中々進展せず、また東京一極集中も依然として続いている今日、各界の議論を呼び起こすことが氏の期待であるのではないかと思う。

## 5. 終わりに

道州制の議論は、戦後その時々時代の背景の中で、様々なスケルトンで議論されてきたが、これに対する反対論、消極論は依然根強い。前に見たように、反対論と消極論は区別して考えるべきではないか。反対論は道州制の問題点を取り上げ議論するから対応の仕方がある。また、反対論の個別事項に対しては、佐々木教授が丁寧に反論されておられるので分かりやすい。しかし、消極論は現状安住型であり、さしたる理論もなく(なにがしかの意見はあるが明確ではない)、対応が難しい。しかし、この反対論と消極論が相俟って、更に政治情勢が絡んで道州制の議論が建設的に進まないのが実状である。

<sup>24</sup> 建設省、経済企画庁、奈良県、首都圏整備委員会事務局を経て、国土庁大都市圏整備局長を歴任された。

<sup>25</sup> (株)人間都市研究所を設立、代表取締役所長、財団法人地域開発研究所理事長、財団法人国土計画協会理事等を歴任

<sup>26</sup> 文化庁や消費者庁の部分地方移転が検討実施されつつある。

この中で、現在、道州制の議論を進める新たな背景が現出しており、道州制に新たな目が向けられつつある。

第一に、国内人口移動が変化している。産業構造の変革期や高度経済成長時代には、日本全体の人口流動性は極めて高く、地方から東京、大阪等の大都市への大きな人口移動が見られた。しかし、90年代以降、人口移動状況は変化の兆しを見せている。大阪圏への人口流入は既に80年代から減少傾向にあったが、90年代以降東京圏への人口移動・人口流出も減少し、むしろブロック域内での人口移動が増加している<sup>27</sup>。90年代以前は、ブロック中心都市が域内人口を集め、これを東京、大阪に送り出してきたが、現在ではこの事象も減衰している。域内での人口集中という新たな問題が出ているとも言えるが、東京一極集中に比べればむしろ望ましいとも言える。このような背景の中で、州という単位で地域を考えていくことが望ましいのではないかとの議論が出てきつつある。

第二に、財政再建のために道州制は有効な手段であるとの議論である。現在の財政の窮状は言うまでもなく、プライマリーバランス一つ取っても見通せないのが実状である。その中で、道州制は、国と地方、国の行政組織間の財政のダブりを是正し、財政再建に資するという議論である（例：高橋洋一（元、財務省）『「官僚」の真実』SB新書）。

また、少子高齢化が進展し、今後社会保障関連財政負担が増加し、更なる財政逼迫が予想される中で、社会保障財政の効率化のためにも道州制を検討すべきとの議論がある。国全体で画一的基準で行政サービスを行う場合、財政の自己規律が緩やかになる傾向があり、甘えが出て非効率となる。地域の特性に応じた行政サービスを提供していく、更に、地域で責任を持って財政収支を考えていくことで財政は改善するのではないかとの議論である。

第三に、わが国の潜在成長率を高めるために道州制をとる議論である。わが国の潜在成長率は先進諸国に比べて依然低く、種々の政策が採られているが中々成果が出ていない。中央主導型潜在成長率を上げるには、地域単位・地域主体の経済開発の方が望ましいとする議論である。重化学工業や加工組立型工業においては、立地フリー的な要素が強かったが、第三次産業、特に観光業等においては、広域経済単位での取り組みが大きな動きとなる。例えば、JR九州は九州観光推進機構とタイアップして、九州地方の観光業を押し上げている。また、農業制度は戦後の農地改革を受け継いだ農地法や農協制度が、全国画一的に制度化され大きな下押し圧力となっているが、地域（州）単位で農業制度を考えていくことが今

---

<sup>27</sup> これら事象については、稿を改めて論ずることとしたい。

後の農業政策には必要であろう。地域発の新たな経済活動がこれからの日本経済を押し上げていくのではないかとの議論である。

第四に、現在、国会で憲法改正の議論が行われつつあるが、この中で地方自治に関しても憲法改正が議論される可能性がある。確かに、日本国憲法における第8章地方自治は、第92条で「地方自治の本旨」が謳われ、それを受けて第93条に団体自治、2項に住民自治としての直接選挙、そして第94条に条例制定権を法律の範囲内で定め、特別法に関する第95条があり、国と地方との行政のあり方の基本については余り触れられていない。衆院憲法審査会でも、現行憲法に4条規定しかない地方自治の充実に憲法改正が必要かどうかについての議論が行われている<sup>28</sup>。

先ず、地方の立法権に関する問題がある。憲法92条は、地方自治体の組織や運営に関する事項を「地方自治の本旨に基づいて法律で定める」と規定しているが、「国と地方の立法権の分有」こそ地方自治の本旨だとして、合理性があれば条例が法律に優位することを例外的に認めるべきだとの議論がある。また、地方自治への国の過度の介入を防ぐため、地方自治の本旨を憲法で実体的に定めるべきとの議論もある。

更に、地方自治のポジティブな規定の一つとして、道州制に早期に移行し、法律に優位する条例制定権を道州に認めてもよいのではないかとの議論もある。これに対しては、都道府県合併による道州制であれば、現行憲法下でもできるとの議論もあるが、これは道州制の骨格に関することでもあり、憲法で地方自治を謳うのであれば、「地方分権」を前面に出すべきとの意見もある。

現在の日本の中央集権的な経済、財政制度は、140年という歴史の重みはあるが、決してわが国特有のものでも普遍的なものでもない。国の形がいかにあるべきかは常に議論すべきものであるし<sup>29</sup>、現在、道州制、州構造といったことをベー

---

<sup>28</sup>日本国憲法 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。

第93条地方公共団体には、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。

2 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。

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。

第95条一の地方公共団体のみにも適用される特別法は、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その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。

<sup>29</sup> イギリスの上院に当たる貴族院 (House of Lords) で、国の形、国の将来に関することが、常に議論が行われている。

スにこれを考えていく一つのチャンスではないかと考える。険しい道ではあるが、常なる議論をすることが必要ではないか。

(以上)