

＜資料1＞ 国家構想と社会的共通資本

2023.2.25
薄井充裕

§1 国家構想と政治的パラダイム転換

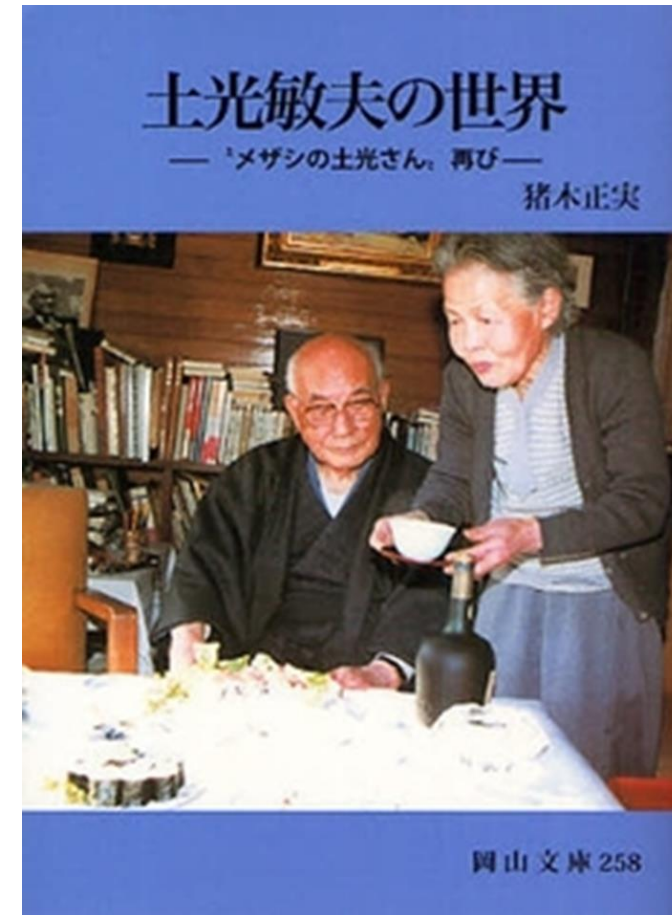
1985年体制からの脱却と1980年ヴィジョンへの回帰

戦後の体制（国家構想）としては、日米安全保障条約（1960年および70年「安保」）によって軍事的には米国依存、経済的には自立運営の路線が敷かれた。

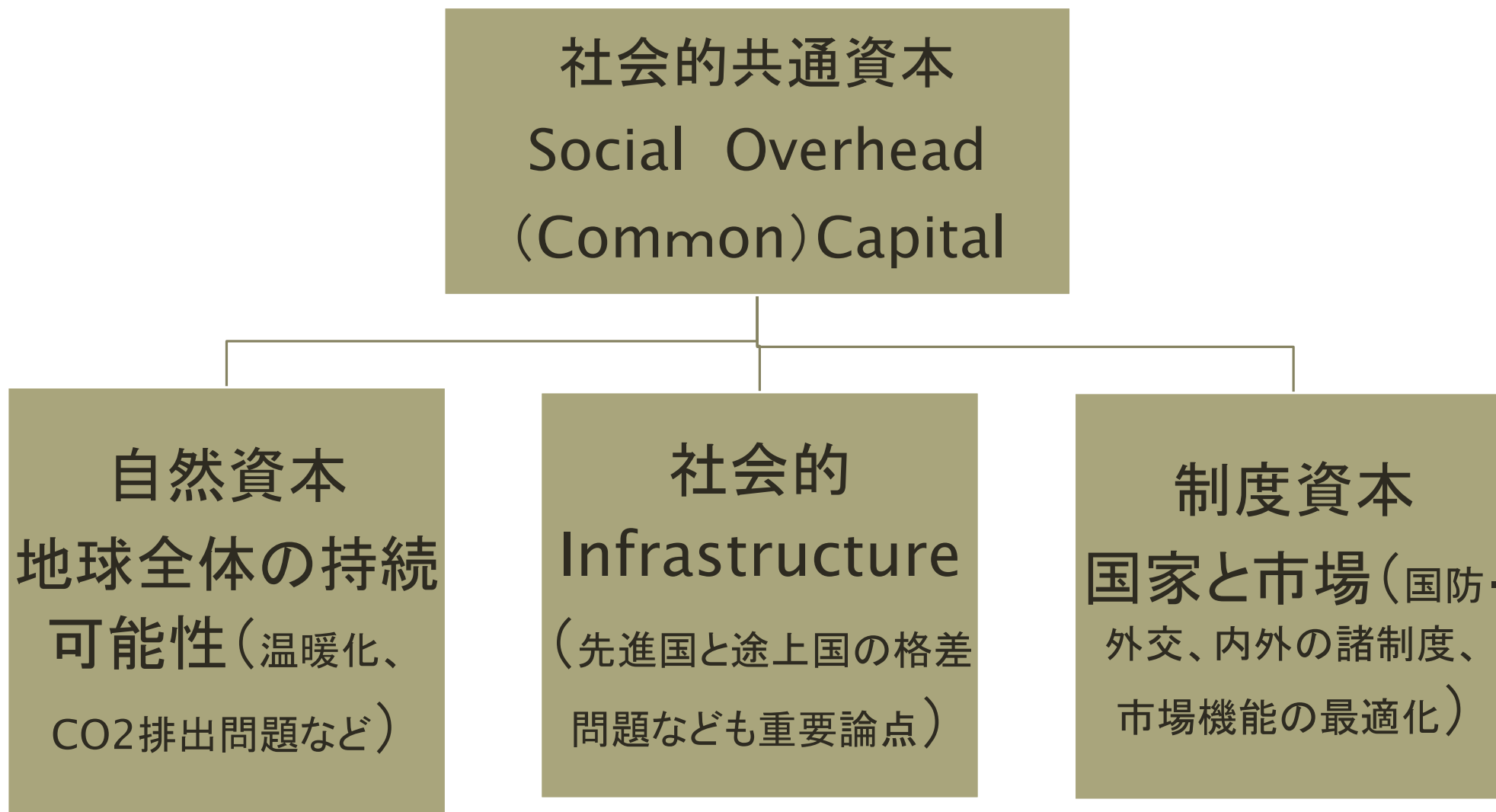
所得倍增計画、日本列島改造論などの成長路線の時代をへて、その後「土光臨調」が一世を風靡する。中曽根民活、小泉郵政改革などの新自由主義的政策は国内の構造改革を旗印とするが、それによってどれほど国としての「地力」が強くなったのか。

1985年以降、結果的には国（官）の力を弱めるような改革がもてはやされた。当時、経済一流、政治は二流とも揶揄されたが、いまや経済二流、政治（&マスコミ）は三流とも。この間、「官から民へ」「官僚主導から政治主導へ」がいまも続くスローガンとなった。

現在のデジタル田園都市国家構想は、所得倍增計画の流れをくみ、新自由主義に対しては「新しい資本主義」を掲げるが、経済政策としての方向性はいまだ不透明ながら1980年回帰ヴィジョンとしての期待がある。



§2 社会的共通資本について



§3 社会的共通資本の規範性

社会的共通資本について、その構成要素から、自然資本、物理的Construction、制度資本について、土地と人（ヒト）と生態系の関係から考えてみよう。

- ・土地は主要な生産手段のひとつであるとともに、人がそこに住まい生計を営む場である。また、人はだれも集団で暮らすことから、土地について「共同体のルール」が必要になる。
- ・物理的なConstructionは、「自然の改変」であるがこれなくして、人は生存できない。厳しい自然とどう共存するかは人類はじまって以来の課題である。よって、自然の猛威から生命を守るという必要から物理的なConstructionが行われる。しかし、過度に自然に改変を加えて、自然の再生産過程を大きく狂わせれば、それは、自然の破壊であり、失われた自然環境のなかでは、逆に人は生存できなくなる。そこに一定のルールが必要になる。
- ・また、人は自然にくるまれ動植物との生態系上の依存関係のもと存在する。単純な食物連鎖（農耕・採取・狩猟）から、物理的なConstructionを伴いつつ、農林水産、鉱工業、商業などの産業の諸制度をつくり、そのルールに従って生活を営むことになる。こうしたルール化こそが公共性（Common）の淵源ではないか。
- ・戦争、特に領土（土地）をめぐる紛争は人の歴史とともにある。自然環境や物理的Constructionたる農村や都市を破壊する行為は、それ自体が悪しき制度（資本）である。しかも忘れてはならないのは、それが、あらゆる動植物に対する冒涇であることである。戦争は人の生態系に対する許されぬエゴの表出である。

§4 新たな制度資本としての州制度（1）

<過去3回の踏み込んだ検討>

1927（昭和2）年 行政制度審議会「州庁設置案」

1954（昭和29）年 道州制の提案

全国市長会 「特別地方公共団体案」

全国市議会議長会 「国の出先機関案」

全国町村会 「道州庁設置案」

2006（平成18）年 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

<有識者からの提案>

山東良文※「日本再生のために『州制』を」（「中央公論」1998年9月号）

※元国土庁大都市圏整備局長。州制度について独自の視点から多くの提案、提言をしている。

<国家構想（ヴィジョン）と州政府論との関係>

小生は1994年から提案：経済計画と規制改革論、国土計画と地方分権論のシナジーの重要性

→いままでは憲法改正につながる問題と棚上げされてきた。ではいま憲法改正が俎上にあがるとき、その議論の方向性如何。

§4 新たな制度資本としての州制度（2）

- I. 「州制度」の必要性
 - 1. 憲法改正についての主要事項（緊要性）
 - 2. 日本の「国家のありかた」「国力増進」からの視点
 - 3. 手段としての「州制度」論／実効性の確保
- II. 基本的な考え方
 - 1. 中央政府の再編（地方支分部局の独立）
 - 2. 都道府県の並立（3層制の許容）
 - 3. 外交と内政などの役割分担の明確化
- III. 効果（長期ヴィジョン）
 - 1. 州政府への権限委譲（内政の強力な実行部隊づくり）
 - 2. 都道府県の再編（例：一都三県⇒東京州へ、「州」の地域競争力の向上）
 - 3. 公務員（国家公務員、地方公務員のフラット化）と活動強化
- IV. 改革のドライバー
 - 1. 国防・外交：「機能集中・純化」後の「国」の本務
 - 2. COVID-19 や防災などは「州政府」の専管事項（広域行政）
 - 3. 田園都市国家構想（地域再興/人口減少・少子高齢化社会対応）の実現

§4 新たな制度資本としての州制度（3）

V. 想定論点

〔選挙制度〕

当初は公選された都道府県知事の合議制キャビネット ⇒将来は、州知事の公選化へ
州知事公選の段階で、都道府県から州への大幅な権限委譲を行うが、都道府県自体は存立させる

〔財源調整〕

当面は現制度を維持し都道府県への配分 ⇒将来は、州単位での歳出歳入予算化へ
州での歳入歳出予算編成段階で、現行の地方交付税制度も見直し州への重点配分へ

〔公務員制度〕

国家公務員は2分化（GとL）しLは地方公務員と一体化 ⇒Gの純化とLの権限強化
Gは、外交、国家安全保障等を専門的に担当し国際的に通用するスキルを磨く。
Lは、内政全般を専門的に担当し、広域地域経営のエキスパートを目指す。

〔時間軸〕

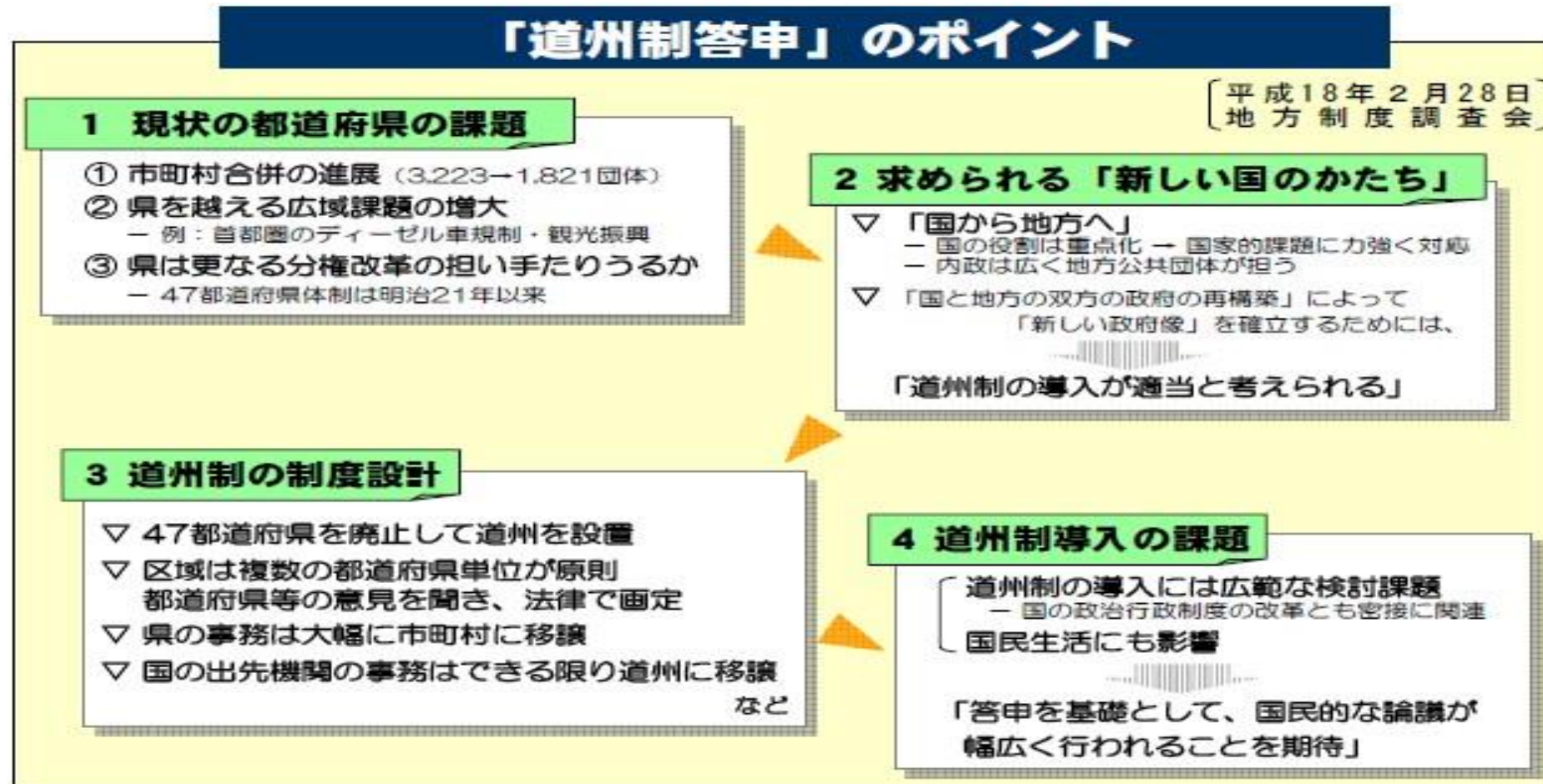
構想立案から実行までの10年ロードマップ策定へ

以上

(参考) 2006 (平成18) 年 第28次地方制度調査会 「道州制のあり方に関する答申」の概要

以下は京都府HPからの引用

EXTENSION://ELHEKIEABHBKPMCEFCOOBJDDIGJCAADP/HTTPS://WWW.PREF.KYOTO.JP/MIRAI-PJ/DOCUMENTS/SHIRYO3-4-1.PDF



道州制の基本的な制度設計

1 道州の性格

- 地方公共団体として、都道府県に代えて道州を置く
- 道州及び市町村の二層制

2 道州の区域

- ① 区域の範囲
 - ・ 社会経済的条件に加え、地理的・歴史的・文化的条件も勘案
 - ・ 数都道府県を合わせた区域が原則
- ② 区域例
 - ・ 区域には様々な考え方があり得るが、区域例を3例示す
- ③ 区域の画定方法
 - ・ 国が道州の予定区域を示す
 - ・ 都道府県は、変更案等を国に提出できる
 - ・ これを尊重し区域に関する法律案を作成
- ④ 東京都に係る道州の区域
 - ・ 周辺県と併せた区域が原則。ただし、東京都等の区域で一の道州等とすることも考えられる

3 道州への移行方法

- 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる

4 道州の事務

- 現在の都道府県の事務は大幅に市町村に移譲。道州は広域事務に軸足を移す
- 国(地方支分部局)の事務はできる限り道州に移譲

5 道州の議会

6 道州の執行機関

- 道州に長を置く。長は直接公選。多選を禁止

7 大都市等に関する制度

- 道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例等を設けることが適当
- 東京(区部等)では、更に特例を検討することもある

8 税財政制度

- 自主性・自立性の高い税財政制度が基本
 - ① 事務移譲に伴う税源移譲等に加え、偏在度の低い税目中心に地方税の充実を図り、分権型社会に対応しうる地方税体系を実現
 - ② 適切な財政調整を行うための制度を検討

道州制の下で道州が担う事務のイメージ

行政分野	道州が担う事務
社会資本整備	・国道の管理 ・地方道の管理（広域） ・一級河川の管理 ・二級河川の管理（広域） ・特定重要港湾の管理 ・第二種空港の管理 ・第三種空港の管理 ・砂防設備の管理 ・保安林の指定
環 境	・有害化学物質対策 ・大気汚染防止対策 ・水質汚濁防止対策 ・産業廃棄物処理対策 ・国立公園の管理 ・野生生物の保護、狩猟監視（希少、広域）
産業・経済	・中小企業対策 ・地域産業政策 ・観光振興政策 ・農業振興政策 ・農地転用の許可 ・指定漁業の許可、漁業権免許

行政分野	道州が担う事務
交通・通信	・自動車運送、内航海運業等の許可 ・自動車登録検査 ・旅行業、ホテル・旅館の登録
雇用・労働	・職業紹介 ・職業訓練 ・労働相談
安全・防災	・危険物規制 ・大規模災害対策 ・広域防災計画の作成 ・武力攻撃事態等における避難指示等
福祉・健康	・介護事業者の指定 ・重度障害者福祉施設の設置 ・高度医療 ・医療法人の設立認可 ・感染症対策
教育・文化	・学校法人の認可 ・高校の設置認可 ・文化財の保護
市町村間の調整	・市町村間の調整

（注）ゴシックは、原則として道州が担うこととなる事務で、国から権限移譲があるもの。

※「道州制ハンドブック」(ぎょうせい)、「道州制・連邦制 これまでの議論・これからの議論」(ぎょうせい)を参考に作成

昭和2年(1927) 行政制度審議会	州庁設置に関する件 全国を府県を包含する6州の行政区画に分け官選の州長官を置く(府県は完全自治体化)
昭和23年(1948) 行政調査部	広域地方行政制度に関する諸案<3案> ① 地方行政庁案(府県存置、官選の長官、三層制) ② 道制案(府県廃止、公選の行政委員) ③ 州制案(府県廃止、官選の長官)
昭和32年(1957) 第4次地方制度調査会	地方制度の改革に関する答申 府県を廃止し、全国を7から9の「地方」(国と地方公共団体の中間的団体)に再編し官選の地方長を置く
昭和40年(1965) 第10次 地方制度調査会	府県合併に関する答申 「関係府県の発意に基づく合併の手續として、関係府県議会の議決による申請に基づき、内閣総理大臣が国会の議決を経て処分するみちをひらくことを考慮すべき」
昭和41年(1966)	都道府県合併特例法案提出 (政府提案) 合併関係都道府県が、議会の議決を経て、内閣総理大臣に合併を申請し、国会の議決を経て都道府県の合併を定める
昭和44年(1969)	都道府県合併特例法案廃案 合併機運のあった阪奈和3府県、東海3県の足並みが揃わなくなり、3度参議院に提出されたが、継続審議の末、廃案
昭和56年(1981) 第18次 地方制度調査会	地方行財政制度のあり方についての小委員会報告 「現在の府県制度は国民の生活・意識に強く定着」 「広域的行政制度のあり方については、慎重に審議のうえ結論を得る」

昭和57年(1982) 臨時行政調査会	行政改革に関する第3次答申 「都道府県の広域化による地方圏の行政機構については、長期的、総合的な観点から検討する」
平成元年(1989) 臨時行政改革 推進審議会 (第2次行革審)	国と地方の関係等に関する答申 「現行の都道府県制度に代わる広域的な地域行政主体の形成を展望し、地方制度の抜本的な改編等の検討を進める」
平成5年(1993) 臨時行政改革 推進審議会 (第3次行革審)	最終答申 「現行の都道府県制に代わるべき新しい広域的自治体制度(いわゆる道州制)の意義等について検討を行う必要がある」
平成13年(2001) 地方分権推進委員会	地方分権推進委員会最終報告 地方分権の残された課題のひとつとして、「地方公共団体の体制・あり方」を指摘
平成15年(2003) 第27次地方制度調査会	今後の地方自治制度のあり方に関する答申 道州制に関する考え方を記述
平成16年(2004) 地方分権改革推進会議	地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見 道州制の検討の必要性を指摘
平成18年(2006) 第28次 地方制度調査会	道州制のあり方に関する答申
平成18年(2006)	道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律 将来の道州制導入の検討に資するため、特定広域団体(現在北海道のみ)からの提案を踏まえ、国からの事務・事業の委譲を進めていく仕組みを規定
平成20年(2008) 道州制ビジョン懇談会	中間報告

（備忘録）社会的共通資本論・州政府論との関わり

1980年九州（福岡）支店（企画調査課）
三全総「地方定住圏」（田園都市構想）

1983年 総務部予算担当「テクノポリス構想」

1986年 ドイツ銀行トレーニー（在ドイツ）

1987年 都市開発部「東京基本問題研究会 事務所分散
分化会」委員 <山東良文座長>

国土庁計画・調整局『脱東京戦略』（1988年ぎょうせい）

1993年 地域企画部「ヨーロッパ国土軸考」（『人と国
土』116号）<今野修平団長>

1994～96年「地域開発と地方分権—その可能性と妥当性」
（研究会メンバーによる連載『地方財務』ぎょうせい）

1996年『変わる日本の国土構造—新しい国づくりの視点』
（編著/1996年 ぎょうせい）

<吉田達男、金秀太郎、渡辺貴介、下河辺淳ら各氏
からの薫陶をうける>

1998年 総務部「『21世紀の国土のグランドデザイン』の開発
論を検証する」（『都市計画』215号）

「戦略的国土政策論」（『地方財務』ぎょうせい）

2003年 設備投資研究所『都市のルネッサンスを求めて』（編著/
東京大学出版会）<宇沢弘文東京大学名誉教授>

2012年 設備投資研究所

内閣府政策コメンテーター就任（州政府論の問題提起）

2020年 『SMO Visionary Book』 発刊

（参考/編集企画）

『社会資本の未来』（森地茂・屋井鉄雄編1999年）

『都市の未来』（森地茂・篠原修編2002年）

『国土の未来』（森地茂編2005年）

以上：日本経済新聞社