
「国のかたちを問う」その2 日本州構想のシナリオ（佐々木信夫著） に対する感想

2022年11月

大川 信行*

1. 北海道開発システムからの示唆

府県制、道州制、州制等一連の“新たな行政区分¹”に関するに諸提言で、「北海道は二重行政？」とか「北海道は目指す方向の模範例？」などといわれることがある。これらの回答の中に“新たな行政区分”を考えるにあたっての示唆がある。

(1) 北海道開発システムの特徴

示唆を得る前に、その材料となる北海道開発システムの特徴を整理しておく。

- ①北海道という単一の地域ブロックを対象に国の法律(北海道開発法)がある。
- ②国の方針を明確にするため北海道総合開発計画²が策定(閣議決定)される。
- ③推進組織として国土交通省に北海道局が、これの地方部局として“北海道開発局”³(札幌市所在)がある。
- ④開発事業を総合的・効果的に推進するため、“一括計上”⁴の予算特例がある。

(2) 国の中央省庁再編策の一環

「北海道は二重行政？」と受け取られるのは二つの理由がある。一つは、中央省庁に“北海道局”があり、現地に“北海道開発局”ある所為である。これは、中央省庁である旧北海道開発庁が廃止⁵されて国土交通省の北海道局に移されただけの話で通常の中央省庁と地方部局との関係である。名称が紛らわしいことはある。もう一つは、自治体である北海道に、国の地方部局である北海道開発局がかぶさって

* 東日本国際大学名誉教授 公益財団法人都市化研究公室理事

¹ 道、州、連邦等の受け取り方は千差万別である。論者が定義した上で使っていても、受け取る方は自分の理解で解釈することも多い。これを避けるため本稿では“新しい行政区分”と称する。

² 国の「北海道総合開発計画」と自治体の北海道が策定する「北海道総合計画」が存在することになる。

³ 北海道開発局(札幌市所在)は、旧北海道開発庁(長官は国務大臣。総理府の外局。東京都所在)の地方支部局であったが、平成13年の中央省庁等改革で同庁は国土交通省の北海道局に縮小再編された。

⁴ “一括計上”は、治水、道路、港湾、空港、下水道、公園等国交省所管事業や農業農村整備、水道・廃棄物処理事業等農水省、厚労省、環境省所管事業で北海道に関係する予算を一括して執行する制度。北海道開発局はその実施部門。沖縄開発予算も“一括計上”制度を持っている。

⁵ 平成13年1月、自公保連立政権下(森内閣)で行われた中央省庁再編(22省庁が12省庁に)。

いることによる誤解である。例えば東北地方であれば、東北各県が集まった地方ブロックの中心に、国の地方部局である東北地方建設局とか東北農政局等⁶がある、それぞれ所管の地方ブロックを管轄するが、北海道の場合は、各県の集合でない単一の北海道に地方部局があるため、北海道のためだけの組織に見え、二重と誤解されるのではないかと思われる。

これらがすべて中央省庁再編という国の方針として実行されたことに注目したい。

(3) 各府県が集合されるブロックで発揮される“一括計上”

「北海道は目指す方向の模範例？」であると言われることがある。これはとりもなおさず国の予算上の特例である“一括計上”をどう評価するかに関わる。“一括計上”は、上記(1)で述べた中央省庁再編の際もそれなりの評価から温存され、現在は、北海道開発と沖縄振興だけに適用されている。

“一括計上”の定義は脚注に譲るとして、“一括計上”は、各省所管の事業を各府県ごとに実施するよりは、“新しい行政区分”で“一括計上”した方が以下の点で有効である。

- ② 予算の移し替え作業に伴う面倒さを超えて、効率的な予算執行が可能になる。
- ② “新しい行政区分”の全体を見渡して、整合性のある社会インフラ投資ができる。(例えば、重複投資がなくなる。また細かいが県道の場合、県境で道路の規格が変わるといようなことがなくなる)
- ③ “新しい行政区分”の導入で、内部補助(黒字部門が赤字部門の赤字を補填し全体として黒字化すること)の可能性が高まるが、これに“一括計上”が絡まれば、その効果は一段と上がることが考えられる。

現行でも北海道(自治体)は、被さっている国の組織に纏わる面倒さを超えて、現行の方を選好している、と思われる。これが複数の府県を束ねた広域なブロックを対象に適応させれば、“一括計上”の意義が有効に発揮される。これぞ筆者が“新しい行政区分”を提言する根拠の一つである。

なお、“一括計上”の範囲をさらに広範にすれば、その分、効果は高まるが、具体的には、“新しい行政区分”の制度設計後に、“一括計上”の在り方を含め、検討課題としたい。

⁶ 事例で言うと、東北地方農政局長会議や東北地方整備局長会議へは、ともに北海開発局長が出席する。

2. “新しい行政区分”の導入手順

“新しい行政区分”の導入は、地方主導型や地方分権主導型が良策であるとする考え方が多数である。だが地方主導型や地方分権主導型をどのように進めるのか、などについての言及は、筆者は浅学にして知らない。少なくとも現行の県を表に出して設計するだけが地方型ではあるまい。

筆者は、前回の「感想」で述べたような異論⁷に拠って立っており、“新しい行政区分”の改革は、国の方針として推し進めるしかないと考える。地方自治とか、地方分権は、新たな制度設計が終わってから取り組むとことでやむを得ない。先ずは新しいフレームづくりの方が先であるとする。

前述の1.(2)で述べた北海道開発を巡る経緯からの示唆では、国務大臣をいざく庁を廃止し、省の一部局に変えるような変革を行っているが、“新しい行政区分”の導入も、新たな国づくりの必要性を広く国民に問いながら、国が最終判断で行政改革を行うのである。少々強引でも、国の権力が先導して国民的合意をとっていくようにしなければならないほど急ぐ必要があると考える。

3. “新しい行政区分”の区割りの考え方

“新しい行政区分”の区割りに関しては、明治期以来、多様な考え方がでてきている。これらは大きく次にまとめられよう。以下、項目の概要を紹介し、次いで問題点・課題あるいは筆者の考えを、→印以降に付記する。

①各省庁の地方部局の管轄区域を基本とするもの。

→各省庁の地方部局管轄は県によって著しく違う。例：新潟県、長野県等。

②国会議員選挙の区割りを勘案するもの。

→国会議員に関する投票価値の格差は、行政区分の改革等に対して事後的に処置する問題であり、“新しい行政区分”の前提とはならない、と考える。

③“新たな行政区分”における人口、GRP（地域総生産）、財源（税収）、財政力、経済力等の均衡に配慮したもの。

→“新たな行政区分”において、これらが均等になるのは望ましいものの、どういう区画になろうとも不均衡は発生する。これらを目安にするのはいいとしても、“新しい行政区分”の導入後に、事後的に、例えば各種の地域間不均衡是正措置方策等の地域振興政策を打てばよい。

⁷ “新しい行政区分”のような大きな改革は、多くを満足する解は得難いので、立ち行かなくなると他の策がなくなるといった実害がでて来るなど、現実的な必要性を契機に、相当の強制力で推し進めるしかない、との見解をいう。

④ 県都（県庁所在地）、政令指定都市、中核都市等の存在を意識したもの。

→ “新しい行政区分”になると県都が変わる、今までのが無くなる、などの理由から反対する向きもあるが、このようなことは“大きな変革”ではやむを得ない。むしろ、県都（県庁所在地）、政令指定都市、中核都市等はそれぞれ政治都市、文化都市のように特色を活かして発展させていくべきである。県都より規模が大きい都市があっても構わない（世界各所に事例がある）。

⑤ 府県の歴史的・文化的な意義やネーミングで府県民の愛着を強調するもの。

→ 最大限の配慮は払うとして、④に似て、“大きな改革”は、このような愛着・郷愁等を超えなければ何も進まない。これらは別な形で保存する手もある。時代変化としてやむを得ないと考える。

以上に見るように、“新しい行政区分”の区割りに関する諸見は、“帯に短し襷に長し”の状態、千差万別な地域エゴがでてくるし、これに戦略上の反対（反対しておいて条件を有利にする）が加わるなどで、意見がまとまるわけがない。そこで筆者が考えているのは、“新たな行政”を構成する主体が、あらかじめ設けた“判断基準”⁸に対する数値化された充足度や満足度を選好し、その合計数値によって最適選好を得るという方法である。数値化すれば、自己満足的な選好は排除され、客観性がある程度担保される。“新しい行政区分”のような利害が錯綜する中で妥協点を得るのはこれしかないと考える。

4. 新たな行政組織のモデル（暫定案）

以上、今回で述べた論点を取りまとめると以下の通りとなる。

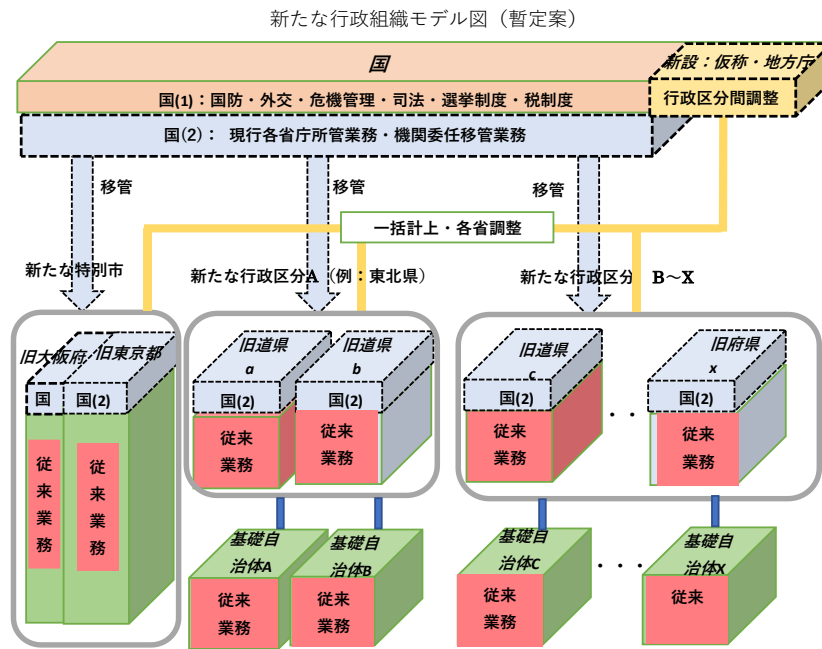
- ① 国は、国防・外交・危機管理・選挙制度・税制度等（＝「国(1)」）に徹し“小さな政府”を目指す。それ以外の各省庁所管業務・機関委任委託業（＝「国(2)」）は、新設する“新たな特別市（東京都と大阪府）”及び“新しい行政区分”に移管する。
- ② 国（外局を新設するか、国土交通省の内部局とするかは、別途検討）に、“新たな特別市”及び“新しい行政区分”を統括する「仮称・地方庁」を新設し、“一括計上”に関わる業務を担当させる。なお、現在の国土交通省の北海道

⁸ 前回の「感想」での記載の再録。以下の11の“判断基準”をいう。①中央政府と地方政府とで二重行政が生まれないか、②中央政府の行政執行力が地方政府にスムーズに及ぶか、③中央政府と地方政府とで効率性がある連携ができるか、④行政区分後の地域で、政治・経済の過度の集中が起きないか、⑤国民の選挙権の公平性に偏りが生まれないか、⑥地方政府の自治が確保されるか、⑦地方政府の財政力が維持されるか、⑧行政サービスに偏りが生まれないか、⑨ナショナルミニマムが確保できているか、⑩国民からの信頼性を得られるか、⑪国家の安全性が脅かされることにならないか

局は廃止する。

- ③ “新たな特別市”及び“新しい行政区分”への国の予算は、“一括計上”で行う。
- ④ 都道府県及び基礎自治体の業務はとりあえず現行通りとするが、実態に基づき然るべき改善を施していく。

これらを図示すると下図のとおり。なお本論で言及していないものでも、作図上必要な部分は加味してある。



以上、「感想」(2)として、筆者なりの浅見を取りまとめたが、氏の論と違う異論が含まれている。しかし、筆者のが、定性的かつ観念的なものであるのに対して、氏の論は定量分性を基本にした重いものであり、相異なる部分については、なお勉強させて頂きたい。

今後、氏におかれては、主張される“日本型州構想”について更なる論理を展開され、“新たな行政区域”の導入を先導されんことをお願いする。

(以上)