

シリーズ「国のかたちを問う」その3

第3弾「日本州構想—各州のデザイン」に関する各氏コメント

—それに対する見解、私見について—

2023年2月

佐々木 信夫*



4氏から貴重なコメントを賜りました。心から御礼を申し上げます。各氏からのどの指摘も賛同する部分が多く、反論のしようもなく困りましたが、議論を深める観点から改めて回答し、見解、意見を述べさせて戴きます。以下の論点の並べ方は順不同、アラカルトです。



ここまでに取り上げた日本州構想は、従来議論されてきた上から目線で羊羹切りのような各州構想の「道州制」と違い、「下から目線」の大都市、中都市という基礎自治体、第1の政府をベースにおいて、それを補完する補完性の原理に沿って州のあり方を構想し、国のあり方を構想しようとするものです。地方主権型道州制といってもよいかと思いますが、いずれ分権国家をどう構築するか、究極の姿が日本州構想という設定です。その結果として分散型国土形成に結びつけることができないかという視点に立っての構想です。

これまでの「地方分権」の延長線上の道州制、すなわち、中央集権を引きずったままでは、「中央」と「地方」の相変わらず、「分権」（権限を分け与える）という言葉が意味するように、「中央」である国と「地方」である自治体の間に上下関係、タテの関係が残ると印象を拭いきれない。集権的なタテの関係を残すと、国、道州、基礎自治体は、ただ役割が異なるだけとなります。なので、ここではヨコの関係に軸を置き換える国家体系をイメージしている訳です。

3層の政府間はお互いその立場は対等であり、ヨコの関係にある。垂直的な政府と自治体との関係ではなく、水平的な政府と自治体との関係に置き換える。なので、地方主権型という表現を使うのです。例えば政府の道州制ビジョン懇談会「中間報告」では「地域主権型道州制」と表現している。従来からの「地方分権」という言葉からは自主、主体性、責任の意味は出てこないという観点から「地域主権」という表現を使っています。

考え方は合いますが、ここでは地方自治体（地方政府）に内政の統治権を与えて

* 中央大学名誉教授、法学博士

の地域経営主体としての州（内政の拠点）をイメージしての構想なので「地方主権型州構想」と呼んでおきます。それを筆者は「日本州構想」と称している。各州、そして各基礎自治体はその政策領域においては国から支配されない「主権」、主体性をもっている意味を表している。

論点1. 「州都」のあり方について

まず州都について。高橋、大川両氏を中心に「州都の考え方」について指摘、提案があった。既存の大都市（県都）を州都にするのではなく、アメリカのように中小都市を州都にする、ないし州内分都でもよいのではないかという意見です。確かに現実性を後ろに下げて考えるとアメリカなどにみる「ポリセントリック」的な州都の考え方は魅力的です。各州が擬似国家として独自に活性化戦略に取り組む際には、EUが格好の事例といえましょう。活況を呈するEU諸国の思想的バックボーンには「ポリセントリック」という概念があり、わが国が道州制を採用する際にも適用できると考えることができます。

ポリセントリックは「Poly=多くの」「Centric=中心」という字義通り、多数の主体（都市）に固有の能力（機能）や資源があり、それらを用いて相互に自発的な社会経済活動を行っている秩序を指します。これらの主体（都市）は共通のネットワークを用いて相互に利用しあい競争的に提供しあう環境にあり、それが実際に日本の現状において成立可能なら、現在のある主体（都市）のみに能力（機能）や資源が集中し、あらゆる社会経済活動が単一の主体（都市）の論理で決定され、周囲の主体（都市）はそれに追従しなければならない現在のモノセントリック構造（いわゆる一極集中型）よりは望ましいと思います。

もとよりポリセントリックは単に都市構造だけではなく、意思決定メカニズムや法体系などについても言える考え方。交通インフラ、情報インフラ、法律、通貨、言語などが整備された上で、人々が自由に経済活動を行うことにより、自発的に発生する秩序、構造。なので、ポリセントリック型地域構造では、ある地域内に核となる複数の都市が存在し、それぞれの都市が交通・情報インフラによってネットワーク化され、都市機能の供給局面において相互に補完しあい、かつ競争を繰り広げることにより、一定以上の規模の経済と効率性を実現し、結果として地域全体の競争力が高められていく地域構造を志向すると思われまます。

その際、都市機能は地域の自発的な意思に基づき整備され、集積の効果が発揮される。それぞれの都市はコンパクトシティで、都市と都市の間には豊かな自然が維持され、環境面でも持続可能な地域構造となること、さらに、それぞれの都市が個性を発揮できるよう、各都市が意思決定権を持つ分権型の政治・行政構造となるこ

とが求められていると思います。そうした形がいまの日本で現実に可能なら、私（佐々木）もポリセントリックの観点から州都は州の最大都市ではないことが望ましいと考えます。ただ、狭い国土の中で現実的に可能かという点とむずかしいのではないかと。それが回答。むしろ一般住民は様々な都市機能なり雇用の場を擁している100万超規模の都市を州都とすることに違和感はないのではないかと。そうした視点から本稿では既存の県都の代表格を州都としています。ただ大川氏の考え方にその点は賛意を示します。中国州の広島、岡山のように州内2都（双方が域内州都）を州都と考えることがあってよい。だがそれは各州に妥当する話ではない。

もとより、現在の県都を州都にすると、州都一極集中が起こる懸念があると批判されるとも思います。その点、州内をポリセントリックな構造に誘導していくような州内経営が必要と思われる。

ただ私（佐々木）は、仮に州都一極集中が起こっても、国土全体が東京一極集中のモノセントリック構造の現在より、10近い州都に分散するだけで日本全体がポリセントリック構造に変わっていくと考えており、相対的に今よりましな国土形成のなるのではないかと、そう考えますが如何でしょうか。

論点2. 州の「区割り」について

従来から議論の焦点になってきた論点はこれです。逆に言うと、ここに焦点が当たり過ぎて議論が先に進まなかったとも言えます。言うまでもなく区割りは一般国民も議論に参加しやすい論点だけに百家争鳴の感もある論点です。各氏からも意見が相次ぎました。

(1) 関東州を北と南に分ける意味、東京特別州の扱い

関東州を北と南に分ける意味はないのではないかと、という光多氏らの指摘。1都3県は大都市圏として一体化しており、相互に役割も入り組み密接不可分の都市形態をなしている。これを北と南に分ける意味はないのではないかとという話。確かにそう言えば言えないこともないし、世の多数意見はそこにあるかも知れません。ただ、それを認めたとしても、東京区部（旧東京市エリア）をどう扱うかが、もう1つの争点になると思います。東京区部は現在でも1,000万人が住み、GDPでも2割近くまで稼ぐ形になっている。このエリアを国土の3.6%（人口3,500万人）とはいえ、東京多摩地域を含む1都3県に組み込むとイギリス並みの経済力を持つ、魅力的な広域圏（州）になります。ただ、見方を変えると、日本にもう1つの日本ができるという見方もできます。

西尾勝元東大教授（行政学）は、ここを1つの州にすると日本の首相も当該州知

事がなるようになり、影響力が強すぎる。自治制度としてそれは望ましくない。そこで北と南に分割し、道州間のバランスを取るべきだという主張を繰り返し述べております。私（佐々木）も今回はそうした視点に立って、首都圏3分割論を展開してみた次第です。

ただ、もしか国全体の人口が3分の2ないし2分の1に減少していくこの先を考えると、世界の都市間競争に伍していくためには1都3県を1つの州（関東州と呼ぶか東京州と呼ぶかは別として）として、マネジメント主体とすることも戦略的にあり得ると思います。

1都3県（東京圏）は、面積はロサンゼルス並みでそれほど大きくないとまず捉える。東京大都市圏は相互依存関係のうえに成り立っている。日常の通勤通学、経済活動、さらに水や食糧、エネルギーなど生活のライフラインは1都3県が一つの大都市圏として機能している。東京都には毎日隣接3県からは400万余の人々が東京区部に通勤通学しています。この人々は住宅を求めて周辺県に居住している人々が大半であって、何も神奈川生まれ、千葉生まれ、埼玉生まれが大半を占めているわけではない。逆に今後、老いる東京を考えるなら、隣接3県に介護施設を含め移住先を求める人は多いのではないか。だとすると、東京圏はひとつの州として機能するしくみを考える方がメリットは大きいと考えることもできる。

以前13年余続いた石原都政が首都圏メガロポリス構想をつくったことがあります。その構想イコール関東州ということではなかったですが、関東圏を円状に取り囲む圏央道などを整備し1都3県がさまざまな形で連携を強めれば、イギリスにも匹敵する経済力発揮できる。首都圏のそれぞれの地域がもつ特性をうまく生かしながら連携し、鉄道、道路、空港など都市インフラのネットワークを強力に進めるなら、東京都心部の通過交通は三割減、NOxやCO₂も一割減、年間1兆7,000億円の時間短縮効果が生まれると試算しています。この考え方を敷衍すると、まずメガロポリス構想を首都圏連合として組織し、1都3県が連携する管理主体となるよう権限、財源を付与する。それは一時的なもので、それを経てその先に関東州へ移行することが望ましいと考えていたフシがあります。

ただ私（佐々木）はその際でも、関東州から東京区部（武蔵野、三鷹市を加えてもよい）を都市州（特別州）として抜き出すべきと考えます。

大都市東京は首都であり、大都市として交通、道路、エネルギー、上下水、食糧、防災、犯罪防止、テロ対策など日常生活の安心、安全の確保や危機管理はもとより、企業活動をコントロールする経済的規制や産業政策、観光政策など多くの課題を抱えています。大都市経営の主体となる大都市自治体には、膨大で複雑な行財政需要に的確に応え、高い政策能力を発揮できる仕組みが必要です。

それには、単に府県行政と大都市行政の二重行政の是正やその一元化、大都市に対する国・県の二重監督の解消といった旧来の「大都市の特例」のレベルではなく、明確に大都市を府県（州）区域の権限外と位置づけ、大都市（圏）をマネジメントするための権限を持った大都市制度が必要です。その点、現在の都区制度は変則的、過度的な制度です。

むしろ大都市経営が可能な制度にするには、固有の行財政権限を保障する、「大都市制度法」のような単独法で規定した「都市州」が望ましいのではないかと。東京23区部（場合によっては、武蔵野市、三鷹市を加え25区でも可）を道州制のなかで、独立した特別州として扱う、この考え方がこれからの東京に必要ではないでしょうか。

北と南を2つの州に分ける意味は、巨大な州の誕生を望まない、北関東区域に埼玉を組み込むことで力をつける、東京リスクの高まりを避ける、それ以外には明確な根拠は見いだせないのが実際かも知れません。1都3県を州にしても、首都東京の区部を特別州として世界の顔にする。この辺に国民の合意点があるように思われますがいかがでしょうか。

(2) 中国、四国を分けず、中四国州にしたらどうか

光多氏が特に強調するように、瀬戸内海を挟むとはいえ中四国は一体で経済活動が行われており、ここを分けるより中四国州として1つにした方がよいのではないかと、という意見はもっともだと思います。そもそも四国州だと、12州のなかで沖縄州に次いで人口も域内総生産も少なく、州として自立できるかが懸念されるなど指摘の多い州なことも事実です。

ただ歴史、文化、気象風土も違う。現地でヒアリングすると「高知からするとなぜ山陰の島根、鳥取と一緒にしなければならないか、イメージすること自体むずかしい」という答えが返ってきた経験があります。これを説得できるだけの根拠を私（佐々木）は持ち合わせていなかった。むしろ。四国経済人の集まりで話し合う中で、光多氏には四国新幹線（大阪から四国を貫通し大分に至る）は非現実的だと指摘されましたが、彼らが望む高速インフラはじつはこの四国新幹線を敷設したいという強い要望を持っているという事実でした。

それなら、まず四国は4つの県ではなく1つの州になるのが先でしょう！と申し上げた経験を私（佐々木）は持っています。今でも鉄道インフラが弱く、高速道路網の敷設も不十分な中で四国をどう活力ある地域にしていくかは大きな国土政策のテーマだと考えます。

そこである記述を紹介します。道州制ビジョン懇座長を務めた方の「四国州」物語です。なかなか面白い発想だと思います。

——四国州は、12州のなかで沖縄州に次いで人口も域内総生産も少なく、道州として自立できるかが懸念された州だった。反対も強い州だった。しかし、大胆な税制改革によって企業や富裕層が集まってくるようになった。

初代の四国州知事が、始めに手をつけたのは税制改革だった。消費税は5%のまま、法人事業税、固定資産税を2分の1に、そして相続税は完全に廃止するという大改革である。

まず、法人事業税の低さがインセンティブとなって、関西地域の大企業が次々と四国州に本社を移転した。それにともなって、関連の中小企業も進出していった。企業にとって、税金の減額はそのまま収益の増加になるため、移転費用の額は大きかったが、すぐに採算がとれる計算だった。

しかし、進出企業の担当者に話を聞いてみると、税制上のメリットだけが進出の理由ではなかった。州知事は、税制改革を進めると同時に行財政改革を断行し、徹底的なIT化と効率化を行なって行政手続きを簡素化した。これによって、意思決定と施策実行のスピードが何倍も速くなった。この効率性が四国州に進出する決め手になったという。

四国州には、全国から富裕層の高齢者も集まってきた。固定資産税が半額になり、相続税が完全に廃止されたからである。四国の温暖な気候や歴史に育まれた風土も魅力的だった。高齢者の多くは、東京や大阪、名古屋に家を持っていたが、本籍を四国州に移し、今まで住んでいた家を別荘にして、二つの家を行き来する事を楽しみにした。この生活様式が交通関連産業も発展させた。

高齢者が全国から流入することで、行政サービスが増えて歳出は拡大したが、高齢者関連産業が拡大し、それに伴い、雇用も増大、さらに、消費も大きくなり、得られる税収の方が多かった。州知事は、四国州に「元気な長寿大国」というキャッチフレーズをつけ、日本だけでなく世界に向けて積極的にPRをしている。

四国州の経済成長率も毎年名目4%の伸びを示している。工場進出と同時に、働く人達とその家族もやってきた。結果、人口減から人口増に転じた。人口は10%増加した。これが州内に新たな需要を生み、サービス産業を活性化させている。雇用が増えれば、その人材を育成しなければならない。そこで四国州は、州立大学（旧国立大学）に特別なカリキュラムを導入した。

そのカリキュラムは、毎年、企業と大学で協議し、もっとも効果的なものにアップデートされている。大学教師だけでなく、企業で働くビジネスパーソンたちも講義を担当し、有能な人材を社会に送り出している。

こうした大学には、日本各地から若者が集まって来たため、四国州の各基礎自治体は若者達で活気にあふれている。税制改革、行財政改革、教育改革は、見事に四国州の可能性に花を咲かせ、住民を豊かにし、元気にしたのだった。かくして、四国州は、日本の四国から「世界の四国」と称されるようになった。――

長い紹介となり恐縮です。四国新幹線の話は出てこないが、温暖な四国の良さを引き出すには、地方主権型州制度の良さを生かして物語にあるような政策（税制も含め）を取るなら、大きく飛躍できる可能性があるのではないかと私（佐々木）もそう考えるのです。よって中四国州は採用しなかった。逆に中国州は山陽側が山陰側を引っ張る形で一体化を進めれば伸びる地域ではないか。

(3) 区割りをする基準について

各氏とも「区割り」の基準について触れ、それぞれ各氏は見解を示している。そのうち大川氏は「①二重行政、②行政能力、③効率性、④過度の集中、⑤選挙権の公平性、⑥地域自治、⑦財政力格差、⑧ナショナルミニマム、⑨サービス偏在性、⑩国民の信頼、⑪国家の安全性」が担保できるかどうかと詳細な基準を示している。確かに誰もが納得できる区割りをを行うには、なるべく詳細な基準を示し客観性を担保しないと合意形成がむずかしいと思う。

その点、大川基準は魅力的であり、科学的である。思想としてはこうした基準がよいと考えます。

私（佐々木）は、州の区域割りの考え方として、次の3点が重要であると考えます。

- ① 経済的にも財政的にも自立が可能な規模であること
- ② 自分の地域という帰属意識を持てる地理的一体性、歴史・文化・風土
- ③ 生活圏、経済圏、ないし都市圏としての交流が緊密であること

シンプル過ぎるかもしれない。政府の道州制ビジョン懇話会は2008年3月24日の「中間報告」で、基準ではありませんが、区割りのねらいとして次の5点を挙げています。

- ① 繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化
- ② 国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立
- ③ 住民本位の地域づくり
- ④ 効率的、効果的な行政と責任ある財政運営
- ⑤ （大規模災害などからの）安全性の強化

いずれにせよ、人口や経済規模などに着目し、各州が一定程度平均化するような区割りが望ましいと思う。ただ現実には今の日本は極端なインバランスの状況にあり、均衡を取ろうとする区割りは府県を切り刻んでいくような方法を取らない限り難しい。それは歴史、文化、地理的条件からして望ましい選択とは思えない。

廃藩置県以後、47府県体制の枠組みは大きく変わっていない。これを10程度の道州に括りなおす「区割り」の問題は、国民が最大の関心を示す論点であり、政治的にもいろいろ難しい問題をはらむ。これまで試論的に発表されている区割り案もいろいろある。現在の47都道府県を分割しない前提に立つと9~13通りぐらいになるが、例えば、新潟、静岡、長野、三重など2分の1、あるいは部分、あるいは幾つかに分割したほうが利便性は高まるといった意見を入れて試算すると、計算上は30通りも可能となります。

ただ、中長期の視点からすると、薄井氏のいう8州+東京都市州1が望ましいようにも思える。①北海道、②東北、③関東（北+南）、④中部（北陸+東海）、⑤関西、⑥瀬戸内（中国+四国）、⑦九州、⑧沖縄、そして⑨東京都市州である。

第28次の地方制度調査会が示した区割り案は、例として3つを挙げている。うち、9道州の区割り例でいうと、人口を約1,000万人、経済規模で40~50兆円（国内総生産）、1人当たり税収で50~60万円が概ね標準となっている。その場合、東京、埼玉、千葉、神奈川の4都県の東京圏は1人当たり税収こそ他の区域と均衡しているが、人口規模でいうと3,500万人、経済規模でいうと164兆円と、他の道州の3倍~4倍の規模になる。

当該地制調の述べ方も、「東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる」と注釈を加えており、他の道州制の提案も東京の扱いに腐心している。北関東と南関東に分割し、東京区部だけを独立した都市州にする考え方を本稿で示したのはそうした懸念を踏まえての3分割案である。

堺屋太一氏が交通インフラなどを加味し形成された都市圏を軸に独自の「2都2道8州案」を出している。これも従来の各省出先機関などの行政所管エリアに囚われない魅力的な案となっている。

という具合に、区割りについては今後も議論は尽きない問題です。ただ政治的な駆け引きに巻き込まれない形での（というのも選挙区が大きく絡むので）区割り設計が望ましい。

(4) 九州州について

熊本空港に 4,000m 滑走路をつくる、福岡港を国際港として育てる、熊本空港周辺に集積した TSMC、半導体企業などの集積をもっと評価し育てる、JR 九州の努力をもっと評価し PR すべき、といった光多氏の意見には大賛成です。私（佐々木）以上に土地感のある方の指摘だけに説得力もある。

福岡、博多より熊本が九州州の中心であるべきだという話は、以前、細川護熙（元総理）から直接対談して聞いたことがある。

——うちの先祖が少し知見が足りず、九州帝大を旧制 5 高としようとしたとき、祖父は“あんな若者が集まるうるさい施設は他でよい、博多が欲しければ持っていけ！”と断った。実に先見の明のない見方だった。そこが熊本が伸びず博多が伸びる間違いの元になった！”——と切々と私（佐々木）に説いたことがある。この見方は正しいように思う。この判断の誤りを取り返す意味でも、州制度へ移行する際、州都を熊本に定め、国際化への対応を強める空港整備などを優先的に行い、先頭に立って伸びる九州州を構想すべきだと私も思います。

論点 3. 州間の財源調整のあり方、財政問題について

各氏の指摘にもあるが、とりわけこの問題には薄井氏が力を入れて多角的に問題を指摘している。1 つは、地方交付税制度は維持する前提でないと各地は納得しないだろうという点。2 つめは、それと絡む補助金の問題で国が裏負担を担保するからいま地方財政は回っている、ここを外すと納得感を得られまいという点、そして 3 つめは、国債の償還の道筋がハッキリ見えない点、4 つめはそもそも論の視点から州制度云々以前の国と地方の財政のあり方を検討すべきである点、と骨太の論点が 5 つ指摘されている。

いずれも正鵠を得た指摘であり、私（佐々木）の州構想での説得力の弱い部分を直撃した指摘となっている。この点、敬服するだけで反論すべき材料を持ち合わせていないのが私です。

その前提に立つがあえて「地方主権型州構想」の構想視点に立つての駄弁を弄しておきたい。

(0) 州の性格づけをめぐって

州制度移行を前提に財政問題を考えるとしても、その州の性格付けによってその方向は全く変わってくる。指摘いただいた薄井氏は、国土庁支局型道州制移行を前提に、中央集権の形を残したまま、税と補助金も中央統制を残すという考え方のようである。

私(佐々木)のような地方主権型道州制の指摘はいままでの道州制論においても、多かった。「しかし、ここがボトルネックとなり、道州制の議論が進んでこなかったのも厳然とした事実ではないでしょうか。」(薄井氏の指摘)以下、ご指摘を引用。

——なによりも、地方は課税自主権よりも配分の多寡、徴収の簡易さを求めています。それは、地方交付税制度が精緻に組み立てられており、その恩恵に浴してきたからだと思います。小生は極めて妥協的とお叱りをうけることは覚悟で、税制問題(公平性、負担限度、直間比率、世代間バランスなど)については抜本的に議論することが不可欠であると考えます。国税、地方税を問わず、税制全体の大きな見直しが先決で、その帰趨をみて地方への移管・委譲も考えることが必要であると思います。

州制度発足時の財政配分のあり方としては、当分の間、歳入システムおよびその基本構造は変えない。さらに、地方交付税制度についても維持する。

そのうえで、都道府県および市町村の配分については、将来、一括して州に移管する。あるいはそれに抵抗が強ければ、一定の金額を分有・プールして州に配分することがよいのではないかと考えます。——(薄井氏の論考)

確かにこの指摘は今の体制からすると受け入れやすい論と考えます。そうだとすると、中央集権のまま道州制へ移行するのがよいかどうか、この基本的な話とはぶつかります。これまでわが国の道州制論議は、そのタイプについて大別すると次の3つに分かれます。

- ① 中央集権体制を補完するような地方庁(府)とするか
- ② 今の憲法の地方公共団体の範囲で「道州制」とするか
- ③ 憲法を改正し、連邦制型の州とするか

道州制の3類型

類型	知事	議会	役割	自治権	性格
① 地方府	官選	公選	不完全自治体	△	中央集権型
② 道州制	公選	公選	広域自治体	○	地方主権型
③ 連邦制	公選	公選	独立地方政府	◎	連邦国家型

解説すると、1つは「中央集権的道州制」ともいえる「地方府」構想。道州議会は公選議員で構成されたととしても、執行機関の首長(道州知事)は国の大臣に相当する官選知事ないし任命制の知事(地域担当大臣)をおき、自治権の小さな「地方府」とするというもの。

2 つめは「地方主権型道州制」ともいえる「道州制」構想。憲法改正をせず、府県に代えて、都道府県の合併と国の出先機関を包括し、国から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しての「道州」を内政の拠点にしようというもの。

3 つめは「連邦国家型道州制」ともいえる「連邦道州制」構想。憲法を改正し、アメリカ、ドイツ、ロシアのような連邦制国家に移行し、そこでの独立した地方政府を「道州」とするというもの。

私（佐々木）の考え方は第 2 の地方主権型道州制に当たります。もっとも政府の道州制ビジョン懇談会が述べてきた地域主権型道州制は、いわゆる地方分権をより徹底した、地方主権の確立を全面に打ち出した道州制の提言ではある。大きくは①でも③でもない。その中間に位置するという意味で私の第 2 類型に該当します。

この 3 類型のうち、地方庁（①）の考え方は戦後まもなく議論され、第 4 次地方制度調査会で導入の是非をめぐり採決まで行った経緯がありますが（賛否同数、よって答申せず）、いまはほとんど議論をしていない。戦前の内務省の出先機関としての府県制度への回帰がイメージされ、現行憲法の第 8 章（地方自治の保障）の趣旨に合わないという理由と分権国家をめざし改革を進めてきているという経緯からです。かといって狭い日本（米カリフォルニア州 1 州に相当）を連邦国家にする③案（連邦制）も現実的ではない。実現可能性の高い形は連邦制に近い②の地方主権型道州制ではないか、という評価が一般化しつつあるということです。私（佐々木）も②の地方主権型州制が望ましいと考えで議論を進めている。

(1) 課税自主権、税率決定権、徴税権

地方主権型州構想の設計において、各地域、各地方の「主権」を担保するために大切なことは各州に課税自主権を与える必要があるということである。いくら役割分担を国の政府と道州、基礎自治体の間で明確にしたとしても、州や基礎自治体が自前の財源をもてず、これまで通り中央政府から地方交付税や補助金などというかたちで財源を分配分与されていては、「主権」、すなわち主体性を保つのは困難であると考えからである。この点、英米型の中央地方関係の歴史を有しない日本では、国民的にも理解を得ることがむずかしい点だ。

言うまでもないが「主権」を保つには、いうまでもなく自分の意志で集められる財源が必要である。そこで各州、そして基礎自治体には、国の政府から干渉されず、自らの意志によって課税し、税率を決定し、徴税できる権限が付与されなければならない。

さらにいえば、国の政府の財源については、国の政府は州の公共財であるという

観点にたつて、各州がそれぞれの域内総生産（GDP）の大きさによって、「国費分担金」として負担するようにしてもよいかもしれない。先の論稿では触れなかったが、国連の財源を加盟国が各々の国力に応じて負担するのと同じ発想である。そのような国費負担金システムによって国は州という各地域共通の「公共財」とであるという認識が醸成されると考えられるからである。

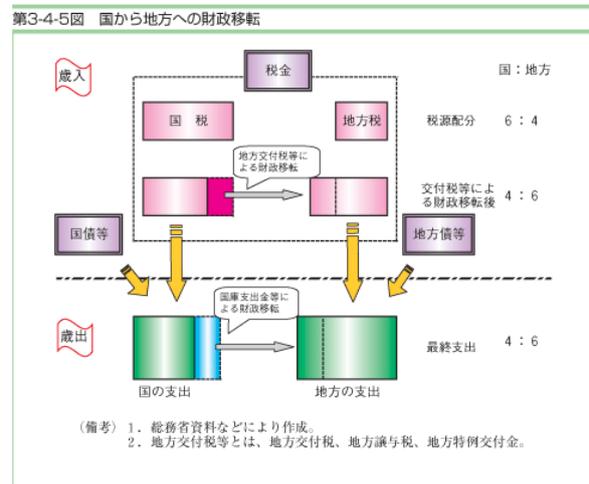
また、この「国費分担金」システムは、州制度導入を議論する時に必ず問題となる地域間の財政力格差を自動調整することにも繋がるだろう。現在は国が国税として徴税した財源を財政力の低い所に分配するシステム（地方交付税制度）であるが、「国費分担金」システムでは財政力のひくいところは最初から負担額が少なくなるのであるから、あらためて調整する必要がなくなる。試算によれば、一人当たりの負担額は、東京特別州だけが平均の2倍となり、他の州については、同等の負担額となる（試算では）。

もちろん、地域の力に応じて負担額を変えるだけで、地域間格差が是正されるわけでない。限界集落などに対応する補助が州レベルでは不十分なときには、全国レベルでサポートすべき場合も想定される。しかしながら、こうした場合でも、国の政府が州に対して補助を行なうのではなく、州間で水平調整するといった対応が望ましい。ドイツ型の「共有税」という発想がそれである。

(2) 地方交付税と補助金廃止の議論

周知のとおり、現在、日本の自治体は、地方交付税や国庫補助金を通じて、財政の多くの部分を国に依存しているほか、本来は自由な裁量があるべき地方税についても、国から大きな制約を受けている。今後も、財政的に国に依存している限り、いくら人口規模が大きくなり、また役割分担が区分されても、自主独立の地域経営はできない。こうした状況を断ち切るには、各基礎自治体、各道州が自前の税財源を確保することが必要なる。

その具体的な方法として、まず地方交付税と国庫支出金を廃止する。地方交付税は国から自治体への財政移転としては、もっとも重要なもので、現在でも概ね17兆円規模で交付されており、地方交付税の不交付は東京都だけに過ぎない。市町村でも豊田市など全体の一割にも満たない72自治体となっている（令和4年度）。大多数の自治体にとっ



て地方交付税は歳入の重要項目となっており、自治体全体の歳入総額の約20パーセントにも及んでいる（内閣府資料）。

一方、国庫支出金、いわゆる補助金は、1980年代に大幅に削減されたが、それでも現在は自治体全体の歳入総額の約2割、20兆円規模になっている。

ただ、その使い方が限定されているため、国が自治体の行財政運営をコントロールする手段となっている状態に変わりはない。まずは、こうした国から自治体への財政移転を廃止することによって、国から自治体への財政を通じて支配、管理、コントロールを断ち切ることにする。

ただし、地方交付税と国庫支出金を廃止すると、先の指摘を待つまでもなく実態として自治体の財政は立ち居かなくなる。そこで新たな税の仕組みをつくりあげなければならない。実際はここが難しいテーマとなります

(3) 税財政制度の基本に立ち返って

これについては、いまのところ二つの基本的な方向があると考えられる。

その第1は、各州にみずからの意思によって課税項目と税率を決定し、徴税できる権限を与えることである。そして、国の政府の財源については、国が独自に確保するのではなく、国の政府は州の公共財であるという観点に立って、各州がそれぞれの域内総生産（GDP）の大きさによって「国費負担金」として負担するようにする。国連の財源を加盟国が各々の国力に応じて負担するのと同じ発想である。こうすることによって、道州は国の政府の支配下にあるのではないという認識も醸成されるに違いない。

また、この「国庫分担金」システムは、州制度移行を議論するときに必ず問題となる地域間の財政力格差を自動調整することにもなる。現在は国が、国税として課税した財源を地方交付税などによって財政力の低いところに分配するシステムであるが、「国費分担金」システムでは財政力の低いところは最初から負担額が少ないのだから、あらためて調整する必要がなくなる。試算によれば、一人当たりの負担額は、東京特別州だけが平均の二倍となり、他の州についてはほぼ同等の負担額となる。

一方、基礎自治体である市の財源については、市が独自に課税権をもち、課税項目と税率を決定し、みずからの財源を確保する方法がまず考えられるし、また、州から基礎自治体の規模や特性に応じて分担することも考えられる。それぞれの州が置かれている環境や特性は異なるので、これについては、州がそれぞれ、みずから決定すれば良いと考える。つまり、州内の税金のシステムは12州なら12通りあってもかまわないということである。いや、税制だけでなく、すべての行政制度は12

通り、すなわち、大胆にいうと「1国12制度」でいいのではないかと思料する。

その第2は、役割を区分けしたように、税源も区に、州、基礎自治体に区分けをするということである。現在のように同じ課税ベースから税収を国、都道府県、市町村が分け合っている状況のもとでは、納税者は合計した負担だけを意識することになり、市町村、都道府県、国がそれぞれ提供する行政サービスとそれらに対する負担の関係を正しくは把握することができない。結果、サービスは大きく負担は小さくの政治的議論が横行することになる。

国と地域の行財政にかかわる受益と負担の結びつきを明確にすると言う観点からすれば、まず、どの税目がどの行政レベルで使われるのかを明確にし、そのうえで国も道州も市もみずから税目や税率を自由に決定できるようにすることになる。住民にとっては、国、州、基礎自治体がそれぞれ何にどれだけ使っているかがチェックしやすくなり、またそうであるからこそ、国、州、基礎自治体も効率的かつ効果的な仕事をするようになるのではないだろうか。

国と州、市町村間の税財政システムは上に述べた通りだとしても、現在の1,300兆円にも上ろうとする「公的債務」の返済についての道筋は見えない。本稿の中で、国道や他の国の施設を時価（それぞれの地域の相場）で州に売却すれば、一定程度、貧富の調整を含め借金の返済に役立つと述べ提案したが、それがこの膨大な借金を消すことにつながるとは到底思えないし、思ってもいない。

薄井氏が後段で述べているように、「歳入・歳出構造については、別途、キチンと議論した上で州政府論に行く着くべきと考える所以です。」との結びは私（佐々木）も同感である。

以上、答えの税財政の反論、意見だが、行政システムと税財政システムは裏腹の関係にあり、州構想の一環としてそれを組み込んで議論する部分と、それ以前に国と地方政府間の役割分担と財政分担をそもそも論から行わなければならない、と考える。

ただ言えることは、現在、歳入は国が6：地方が4、歳出は国が4：地方が6、そのねじれ構造を解消できる、つまり歳入と歳出がリンクするような税財政制度を構築することが緊要である点は強調しておきたい。それが「地方主権型州構想」を提唱する大きな根拠でもあるから。いずれ、今後、逃げることなくこの問題は各界で議論を広めていただきたい。

論点4. インフラ整備（道路）について

私（佐々木）はインフラ整備、とりわけ道路について本論の中で「国道、県道、市町村道路は全て州が管理する州道にすべきだ」と記述しているが、それに対し、

薄井氏が下記のようにコメントを寄せています。よく考えると、この薄井論の方がよいと考え直した次第。

——小生（薄井氏）は国道（道路法上の道路）のみは国の管理におき、農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路など国の関与するそれ以外の道路は州に移管すべきではないかと考えます。各国の事例でも、国道のもつ意味は、基幹的なインフラでありサプライチェーンの根幹であるとともに、国防や広域激甚災害におけるライフラインとして重要です。

一方、農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路などが、各府省によって所管が異なっていることには、かねてより問題が指摘されています。同じ道路という名称をもちながら、歩道がない、信号機の設置が義務付けられていない、などの機能的な違いはよく知られているところです。

一方、県道と市町村道をわける必要性はいまでも乏しいと思います。地域によっては立派な市町村道と狭くメンテナンスの悪い県道が共存し、どちらがメインなのかわからないところも多くあります。これらはすべて将来、州道に統一してもよいのでないかと考えます。

したがって、基幹的な国道と州道（その中で第1級〔農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路など国の関与する道路および州内貫通道路〕、第2級〔現県道〕、第3級〔現市町村道〕に区分）の大きくは2つのカテゴリーとしては如何でしょうか。——

これは大変よく整理されたインフラ論であり、私（佐々木）も全面的に賛成です。

多くの論点を提示していただき、ありがとうございました。今後のこの種の議論が進むことを期待します。