

第 18 回首都圏政策研究会 要旨

「道州制論議の経過と基本法案の展望」

日時：2013 年 4 月 23 日（火）

PHP 研究所 政治経済研究センター長 荒田英知氏



① 松下幸之助の道州制論

a 道州制こそが松下の「遺言」であり、PHP 総

研はその実現可能性を探っている。

b 松下は晩年、政治行政の仕組みについて多くのことを世に問いかけたが、同じテーマについて 3 回も世に問うたテーマというのは、この道州制だけである。

(a) 最初の 2 回＝「小を大にする」（府県の合併）

企業活動がどんどん大きくなっているのに、行政の枠はあまりにも旧態依然としており、これをもっと広げたほうが企業活動にもプラスになるという提言

(b) 3 回目＝「大を小にする」

2 回目までとは逆の発想。企業活動がそのダイナミズムを発揮していくためには、中央集権体制では効率が悪い。したがって、可能な限り役割を地域に委ねていこうという提言。なお、今日においても「大を小に」というフレーズは、道州制議論における大きなキーワードになっている

② 道州制とは何か

a 道州制とは都道府県に代えて全国に 10 程度の道州を置き、広域自治体とする構想。

b 道州制の種類の紹介

(a) 都道府県合併型

i 府県を合併しても国と府県の関係はそのままである、非常に限定的な道州制

(b) 地方庁型（国の出先機関統合型）

ii あくまで国の機関として道州をつくるということであり、中央集権型の道州制であり、「大を小にする」という考え方からすればこれを本来の道州制と言うことはできない

(c)

i 歴史的に考えても日本国にはなじまない。しかし、論者の中には、強く「道州制」を打ち出したいがため、あえて「連邦」という論者もあり、世の中で「誤解」が生まれている。国の基盤はあくまで一枚岩であり、今後の合意形成が重要になる

(d) 地域主権形（地方政府型）

- i 地方分権をより強い意味で表現するために使われており、地方自治体の実務においても現在では定着してきている。しかし、「地域主権」は「連邦制国家」という意味にも捉えられかねないので、TPOに分けて使っていくことが重要。

③今、なぜ道州制なのか

- a 1890 年以来、我が国では 120 年間以上中央集権体制が続いている。
- b かの福沢諭吉も、『分権論』の中で、「治権に関しては地域に委ねていかねばならない」と提唱している。中央集権が始まったばかりの明治時代からすでに地方分権論が提起されていたことは非常に興味深い。
- c 第 2 次大戦末期、東京が陥落してしまうと日本が存亡の危機にさらされてしまうことから、
全国を 8 つに分けて地方統監府を置いた。確かに戦時下のこの体制を道州制というのには無理があるが、「戦争」を「災害」に置き換えたとしたら、このような分権体制を敷くことに合理性がでてくるのではないだろうか。
- d 敗戦後は、高度経済成長下で何度か道州制構想が議論の俎上にのぼったが、実現はしないままであった。
- e 現代においては、国の存立に関わる課題の重要化、複雑化が進行しており、内政関係で地方に委ねるべきものは委ね、中央政府は本来果たすべき役割である国の舵取りに専念できるようにするべきである。

④旧自公政権下での道州制検討状況

- a 我が国の政権で初めて道州制を視野に入れたのは、2003 年の小泉内閣。小泉氏は北海道を「道州制特区」にするという構想をあげたが、あまり大きな成果は上がっていない。
- b その後、2006 年の第 1 次安倍内閣で「道州制担当大臣」が置かれ、「道州制ビジョン懇談会」が発足。座長に当時の P H P 研究所社長が就任、荒田氏は座長補佐として道州制ビジョン懇談会に関わってきた。
- c 懇談会は、2008 年に中間報告を行う。主な内容は、①歴史上初めて道州制実施までのスケジュールを提示した、②合併型でも国の機関でもない「地域主権型」の道州制を唱えた等。ところが、最終報告をまとめようという中で、政権交代が起こり、懇談会は廃止されてしまう
- d 2000 年代後半の加速度的な道州制議論進行の背景には、経済界の影響も大きく、特に経団連や経済同友会の提言などは、道州制を大きく後押しする内容になっている

⑤OECD加盟諸国との状況比較

- a 2003 年の時点では、一人当たり名目 GDP で日本は 3 位。しかし、その後 10 年です

るずると後退。一方、ノルウェーやフィンランドなどではここ10年でGDPが倍増している。この状況を道州制的な視点で読み解くと、あまり人口規模が大きい方が、今日のようなグローバル社会の変化に対してスピード感のある対応ができることから、発展しやすいのではないかと考えられる

⑥「道州制ビジョン懇談会」の中間報告

- a 道州制は「地方分権」の総仕上げ、そして究極の行政改革。
- b 新しい国の形は「地域主権型道州制」。
- c 中間報告後、最終報告（基本法や税財税、区割りに関して）に向けて進んでいたが、その後の政権交代のために、実現できないまま懇談会は廃止された。
- d しかし、その後、各方面から「せっかく議論を重ねたのにもったいない」という意見が続出。そこで、『地域主権型道州制～国民への報告書～』を出版することになった。
- e 『地域主権型道州制～国民への報告書～』の内容

第1部：道州制ビジョン懇談会「中間報告」について

第2部：道州制基本法の工程表の私案

「道州制基本法」制定の3年後に「道州制実施法」を制定。そしてさらにその3年後に「道州制法」を制定するという「3段階方式」をとっている。なぜ3段階方式にしたかという、道州制は、地方の意見や考え方を予め十分に取り込むプロセスが重要と考えたから。地方の意見をどのようにとり入れていくかが工夫のしどころである。

第3部：道州制の税財政制度私案

- ・道州＝経済を担う主体、基礎自治体＝生活を担う主体
- ・大切なのは、基礎自治体の財政上の役割が極めて大きくなること。これは、道州制においても住民サービスの主役は「基礎自治体」であることを意味する。
- ・その際、市町村間の財政格差が強くなることになり、財政調整について考えねばならない。産業界からは「道州制＝財政調整との決別ではないか」という反対の声。
- ・しかし、ある一定の期間までは時間軸を設定して、入口のところでは、今と同じくらいの財政調整は一定程度維持し、その後自立を促していくことが必要。

第4部：道州の区割り案

- ・北海道、九州は単独で異論なし、沖縄は歴史的経緯からも単独が妥当
- ・既存の都道府県で、むしろ分割した方が良い自治体（静岡、福井、三重、山口）などは、県の枠の中で考えるのか、それとも県を超えて考えるのが論点になる

- ・東京は、首都でありかつ税収が集中しているため、東京がどこかの州に入っていると、突出してしまうおそれがある
- ・横浜市などは「都市州」を主張。しかし、こういった制度をあまりに認めると財政調整が困難になり、首都圏の課題には特段の難しさがある
- ・以上のように見てくると、全員納得できる唯一絶対の区割りはないということになる。

したがって、一定程度の当事者の意向が確認出来たら、状況に応じて変えることができるような手立てを用意しておくべき

⑦2012年衆議院選挙各党公約から

- a 自民党、公明党は賛成。民主は「中長期的に検討」の文言を追加し前向きな姿勢に。
- b 日本維新の会やみんなの党は「道州制」が最大の売りであるともいえる
- c こうみると「道州制は決まりかな」と思うが、実は微妙な温度差もある。朝日新聞・東京大学の調査によると、公明党・日本維新の会・みんなの党はほぼ一枚岩だが、自民党が微妙な状況になっている。

⑧道州制基本法をめぐる動き

- a 国家機能の集約、強化
 - (a) 国の機能を弱体化させるものでないということを強調している。
- b スケジュール法について
 - (a) 国民会議の設置、諮問から3年以内に答申を出し、5年で道州制に辿りつく構想。
 - (b) この会議が、どのくらいの答えを導き出せるかが大きなポイント。
 - (c) 基本法自体は今国会中に提出され、秋の臨時国会での成立が予想される。
- c 道州制国民会議への諮問事項について
 - (a) 全部で12項目あり、およそ日本の自治制度全ての作り替えという大作業。
 - (b) とりわけ「首都圏及び大都市の在り方」が重要である。
 - (c) その際、首都とは何か、そしてその首都の範囲はどこまでかが問題になるが、実は「首都」を規定した法律はなく、現在あるのは「首都圏」を規定した法律のみ。したがって、首都を定義しようとするとかかなり大変な話になる。

⑨ 特別自治市制度とは

- a 道府県から独立するのが政令市の長年の悲願ではあるが、道州制構想の中でこの話をどう着地させるかがポイント
- b 「道州制推進知事・指定都市市長連合」に15市長が連合に加盟していることから、政令市の権限を高めるには、府県制よりも道州制のほうがよいと思っている市長が多いということが分かる

⑩ 本日（4月23日）の日経新聞の道州制に関する記事について

- a 現在の都道府県制度の中で分権改革を進めれば良いのではないかという意見があるが、もう20年も分権改革をやってきているのに、まだこの状況である。何かトライしてダメだったら、やり方を変えねばならない。まさに今がその時ではないだろうか。
- b 今の自民党の案は国主導であり納得できないという意見については、道州制の根幹である「中央集権からのフルモデル・チェンジ」であることをしっかりと国民会議で議論していく必要がある。

質疑応答

Q：区割りについて、10では多すぎでは。例えば四国4県がまとまったとしても横浜市より小さく、これでは自己完結が出来ず、道州制のメリットが生かせないのでは。

A：例えば、前岡山知事は「中国・四国州」を主張していた。これは経済の規模、物流などを考えても一理ある。ただ、人々のアイデンティティのことを考えると、中国の人と四国の人一度に一緒になるのは難しい気もするので、徐々に連携を進めていくという方法が妥当。ただ、「道州制の区割りは経済の単位である」ということを押し切れば、中国・四国州が実現する可能性もある。したがって、今後の国民的議論の中で妥当なところを探っていくことが大切になってくる。

Q：住民サービスの変化はあるのか、また、今まで行政が独占的にやっていたものが民間にも委ねられるようになるのか、その辺の展開はどうか。

A：道州制を実施したから全てうまくいくのではなく、道州制という仕組みをつかって、どのように革新していくかが重要。ただ、道州制を実施することで国内に複数のモデルが生まれるから、いわゆる「市場原理」のようなものが働き、イノベーションを誘発しやすくなる。このメリットを活かしていく必要がある。