

MDRI 研究レポート 2023-1①

道州制/都道府県/中二階の解消 序論

2023 年 5 月

株式会社メディア開発綜研

道州制/都道府県/中二階の解消 序論

七十年代末、神戸イベントに行った時、兵庫県知事と神戸市長のギクシャクに驚かされた。当時の神戸市長は埋立地造成で名を轟かせており、知事以上の勢いだった。八十年代半ばの通産省大阪イベントでは府知事と市長のテープカットや挨拶の順番をどうするかというので前日まで交渉し、大阪通産局を煩わせた。東京人には府県と政令指定都市関係の難しさ（序列意識）はわからず、顧問役の故堺屋太一さんに叱られた。

地域情報研究会代表幹事 菊地実

◇道州制論議は消えたのか

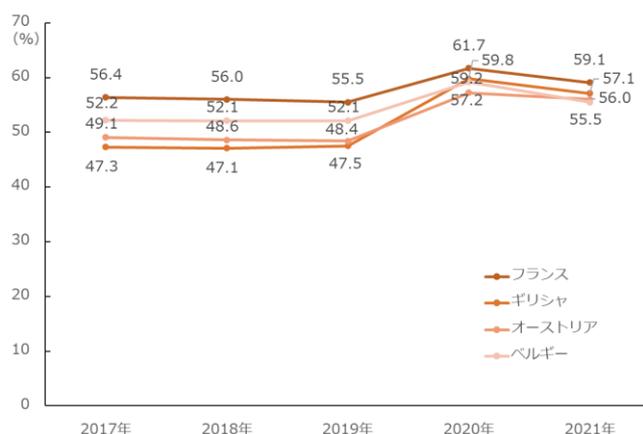
最近コロナ禍や露侵略戦争、世界的な物価高騰で道州制論議はあまり耳にしない。過去三十年間「民営化」一本槍だったメディアの中には「いざとなると頼りになるのは国だ」との議論もある。しかし実際にワクチン接種を行うのは市区町村であり、自治体によって事務処理能力差がある事ははっきりした。

国/都道府県/市区町村という我国の三階建は二千年分権改革で国の<機関委任事務制度>が廃止され業務が都道府県に移管されたことで変化した。それ以

前は自治体業務の八割を国の委理事務が占めていた。例えば県民税・市民税は自治体が徴収して都道府県に納入する。その実務を<下請的>に行うのは企業である。*1 ただし、これで分権化が進んだかはいささか疑問。中央政府の御都合主義的指示（行政指導）は減っても約二十兆円の補助金という<飴>は残る。まるでドラえもんの懐のようなマジックで補正予算や予備費、基金が自治体に配られる。政治家や中央省庁が自らの権限をそう簡単に手放すとは考えにくい。何せ総理大臣の一声で予算が一兆円積み増しされるお国である。

中央集権化/分権化の是非は時代や内容によって変わる。強力な中央集権がプラスになることもあれば、弊害を生む事も少なくない。ただし二十世紀に入ると交通・通信・産業ネットワークの発展や国際的サプライチェーン、さらに医療制度・年金保険導入で各国中央政府の役割は飛躍的に拡大した。先進国の国家予算は全体の五割超で十九世紀の「夜警国家」は過去形である。図表 1

図表 1：各国政府支出の対 GDP 比



(出典：OECD. Stat を元に作成)

日本は七十年代までは 20%以内、アメリカも 30%台。西欧は早くから 40%、高福祉の北欧は 1970 年代には 50%を超えた（経企庁「国民経済計算年表」）。

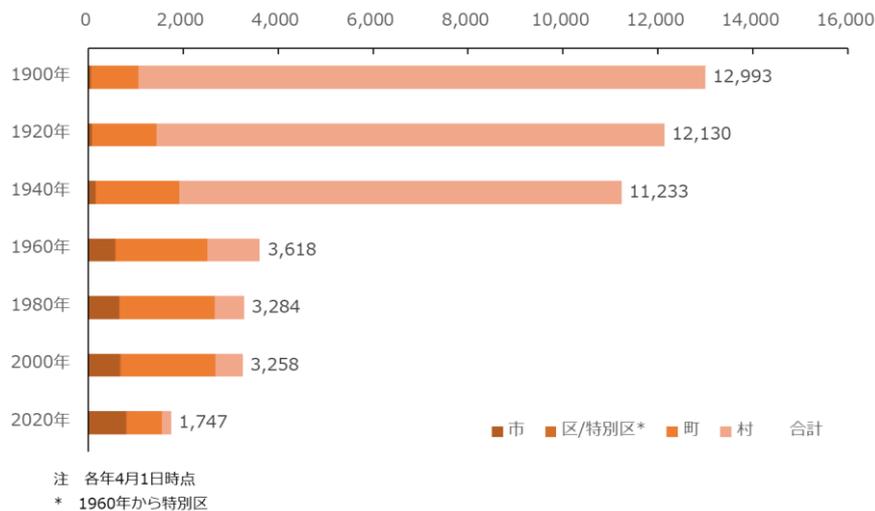
◇廃藩置県は大英断だった

明治維新は四民平等、新租税、義務教育、徴兵制、憲法制定、近代法導入、太陽暦、西洋文化導入（肉食・洋装）といった諸改革がセットだった。中でももっとも大きな制度改革は自治体枠組みとしての廃藩置県である。三百藩、数千を数える幕府旗本寺社領を基本四十七都道府県にまとめあげた。これには様々な紆余曲折があり、約二十年の歳月を要した。*2

近代行政制度は国/都道府県/郡/町村という三層四階建でスタートした。幕藩体制と比較するとかなり中央集権的色彩の強い制度であった。県知事・郡長は中央任命で警察・自治体を握る内務省が最大の力を持った。蒸気船が導入され鉄道が普及すると、各地で市が増えた。この四階建は資本主義的経済が確立した明治末には綻びを見せはじめた。古手警部の名誉職と言われた郡長は藩閥人事の論功行賞。明治末内務大臣になった原敬はこれを廃止しようと奮闘した。

自治体数は合併に次ぐ合併で十万/数万が戦後昭和・平成の大合併で七千から三千そして二十年には 1,747（現在 1,718）に減少している。図表 2

図表 2：全国市区町村数の推移



(出典：都道府県市区町村「全国の市区町村数の推移」)

昭和三十一年（1956年）地方自治法で政令指定都市が指定された。横浜・名古屋・京都・大阪・神戸が最初の政令指定都市で現在二十市まで増えている。ただし、これには前段階があった。戦後昭和二十二年、大都市を独立させる「特例市制度」が公表されたが、権限を大幅に奪われる府県から猛反対が起こった。結局人口五十万人を政令指定都市、二十万人を中核都市としたが、その後も一貫して都市部への人口転入が進んでいる。八十年代末野村総研の研究によると三十万人都市はより発展し、十五万人都市は衰弱すると言う。事実、県庁所在地の人口は増え、県内第二位の都市は停滞している。富山/高岡、長野/松本、鳥取/米子、山形/米沢などが代表的事例である。もっともこれらには静岡/浜松や福島/郡山のような産業立地による違いもある。高崎/前橋、旧大宮/浦和のような例外も見られる。高崎・大宮はやはり交通の便が理由である。

政令指定都市は八割以上県と同等の機能をもつ。何より国と直接交渉できる。約十年前、神奈川地元新聞社・テレビ局主催の講演会で神奈川県は横浜、川崎、相模原、三つの政令指定都市を抱えて「黒岩さんはわずか 1/3 の人口で何をするんですかね」と話したら横浜商工会の方々は苦笑いしていた。

◇根強い反対論

平成十八年二月 28 次地方制度調査会で地方分権としての道州制が打ち出された。平成十九～二十二年まで懇談会が行われたものの、平成二十二年二月に廃止された。実は道州制/スーパー県に対する反対は自治体関係者の間では根強い。全国町村議会議長会は平成二十年道州制に「断固反対」としている。まあ道州制になると自分たちの地位が危ういというのは勘ぐりすぎであろう。道州制と町村に関する研究会報告書を見ると町村関係者は総務省（旧自治省）が強引に推し進めた自治体の広域合併「平成の大合併」を強く批判している。財政的観点だけが強くて住民の要望にそぐわないという論点で、強引な合併が多すぎた。どうも道州制は中央集権的目線から見た論議という。昨年の静岡市清水地区断水騒ぎでも静岡県・静岡市の不手際について住民から「清水市だったら」との声があがった。知人の「静岡と清水では言葉もおでんの味も違う」との言葉がどこまで本当か知らないが、港町と城下町では風土の違いを感じる。

広域合併の問題として、自治体同士、特に隣街同士は仲が悪いことが多い。このことが自治体合併だけでなく地銀・農協、果ては交通網整備にまで影響を与えている。青森県における南部と津軽は封建時代からの遺恨らしいが、埼玉県県庁所在地論争（旧浦和と大宮）はその好例だ。また、わずか十数年で廃止となった愛知県の新交通システム「ピーチライナー」に関しては小牧市と春日井市の仲が悪かったため延長されなかったとの声が SNS 上で散見される。*3

これは道州制とは関係ないが、合併後の「市名」はひどいものが多い。東大阪市、西東京市、伊豆市、伊豆の国市。何十年かすれば江東区、中央区のように定着するかもしれないが、もう少し土地の親和力を尊重すべきだろう。

◇都道府県の問題点

自治体が広域合併で拡大した一方で都道府県は一部自治体の転入出を除くと百年以上不動である。

・中二階化＝都道府県という二階の役割が曖昧。都道府県間で体力差があるほか、流動的な人の流れで二十の政令指定都市や多くの中核市に対する都道府県の役割・存在が小さくなってきている。知事会は絶対に認めないだろうが...

・都道府県格差＝人口百万人を割る県が続出。特に鳥取は人口六十万人以下。参議院はすでに二県一区といういびつな投票制度になっている。にも関わらず

都道府県はあらゆる行政組織をフルセット主義で揃えざるを得ない。「フルセット主義」という言葉はあらゆる業種を備えている日本の産業構造を評論する時によく使われた（今はフルセットでなくなりつつあるが）。我国はアメリカの如く独立性の強い州制度/ステイツ、ドイツのような連邦国家ではない。国内人口三千・四千万人、農業中心時代のまま市町村が相次いで広域合併したのに対して、中二階の四十七都道府県は全く手つかずのままである。それとも四十七は忠臣蔵の呪縛か。とにかく我々の出身地、高校野球...何を見ても都道府県が基本として刷り込まれてきた。大相撲中継でも出身地が読み上げられる。高校野球然りで地元意識がより強調される。私も大学で初めて県人会なる組織がいかに根強いものか知った。デラシネの東京人から見て、福岡、熊本などの九州県人会の仲間意識には特に驚かされた。小倉・佐賀・米沢・松本等の城下町・旧制高校/中学にもそうした集まりがあった。*4

・広域行政＝グリコ事件のように都道府県別の警察体制はしばしば犯人の高飛びを許す。商業・産業は県単位でなく、商圈は県境を超える。さらなる広域行政が必要である。各県のこじんまりした空港（大抵一滑走路）、港整備にみられるように都道府県行政の限界と無駄金は少なくない。本当は大都市周辺に大きなハブ空港を複数作る方が産業・観光に役立つ。

・行動圏変化＝鉄道・自動車・飛行機さらに電気通信の発達によって人々の行

動圏は大きく変化した。昔、商圈を東京と横浜に取られがちだった川崎駅前に「買い物は川崎で」という垂れ幕があったが、人々の流動性はさらに高まっている。東急沿線に住む人は「宮崎台です」と言って「川崎」とは言わない。小田急沿線「新百合ヶ丘」でも「川崎フロンターレ」という垂れ幕でここが川崎だと知る。東京大阪でも沿線カラーは強い。東京中央線の独自文化。阪急百貨店取材では「梅阪ガール」と言われた。これは①日常/通勤通学、②商業、③レジャーに分けられる。もはや都道府県境は人々の生活にとって意味が小さい。教育に関しても名門校が公立から私立へ変化する中で、県の役割は小さくなっている。この流動性や商圈分析に関しては朝日新聞の『民力』が優れた調査であった。また現在はスマホの位置情報を使った解析も有効で、コロナ感染でも様々なモバイル情報分析の有用性が再認識された。

◇産業・雇用が最重要

政治経済社会にとって人口動態はもっとも基本である。私が育った東京中央区では高度成長時代に人口が減り、学校の統廃合が行われた。*5 人口が八万人を割るところで石川島造船所の佃島一帯が再開発されて以降、勝鬨・晴海、さらには浜町・日本橋にマンション群が林立し、人口は十七万人に迫りつつある。大都市部湾岸には工場倉庫跡地にタワマンが目立つ。（東京都港区・江東

区)

明治初年、最大人口県は新潟だった。農業から鉱・工業化さらに現在のサービス産業化という変化の中で人口分布は大変動した。秋田、山梨、和歌山、福井、鳥取、島根、山口、徳島、高知、佐賀。県内人口百万人割れにはかつての名だたる大藩が並ぶ。人口は人・もの・金の流れに大きく左右される。日本海沿岸湊、東海道・東山道街道筋賑わい。産業立地、鉄道、高速道路、空港で繁栄の仕方は大きくかわる。何より農業国家ではなく鉱工業・商業・サービスと定住人口を支える産業立地が地域や都市を変貌させていく。

レジャー関係の俄か研究員だった頃、表敬訪問した東北のある県庁所在地市長さんに「何と言っても仕事が一番大切だ」と言われ、地方紙経営者には「贅沢は言わないが、いかに企業を誘致し、雇用を確保するか」と懇願されたことを思い出す。大きな製造工場なら数百人、家族を入れて千人以上の定住人口を見込める。三十六コースのゴルフ場でも社員ではないにしろ数十～百人の雇用が可能だ。単純な税収だけでなく、そこで定住する人々の生活費がもろその地域に落ちる。とある北陸県の大学設置委員時代の試算によるとカレッジ大学でも教職員を含め学生らの生活費で地元の数億円以上のプラスとなる。観光政策で宿泊がもっとも重要なポイントである事は言うまでもない。

◇二重行政の解消

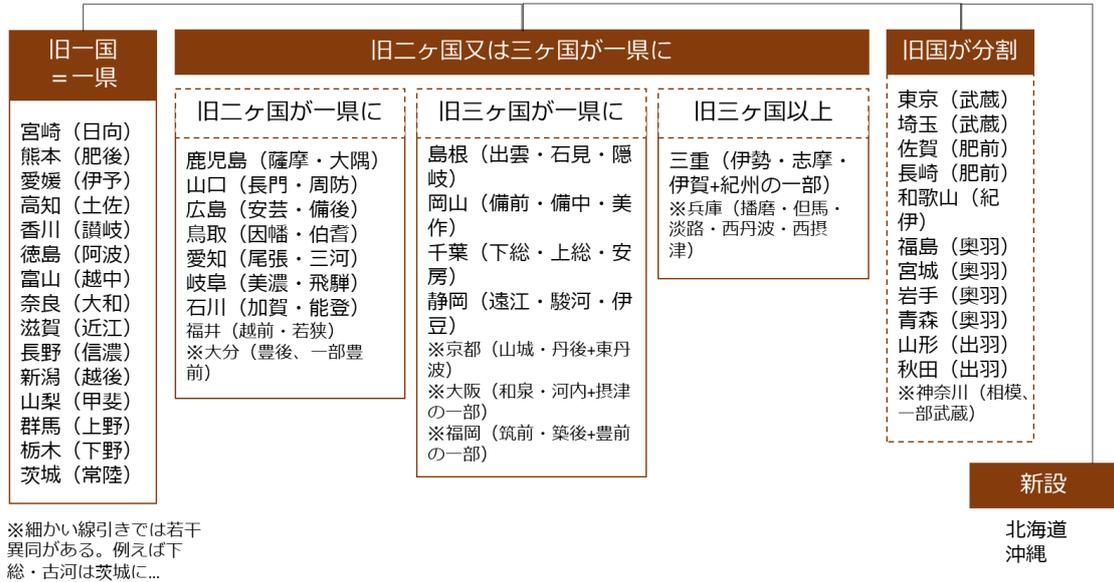
政令指定都市と府県では二重行政の無駄がよく指摘される。大学・図書館・美術館・博物館・病院のような箱物行政、保健所などの設置役割…。橋下徹さんと大阪維新の会の大阪都構想は府と市の無駄な二重行政を解消しようとしたラジカルな改革案だったが、長年にわたる既得権益者が存在し、わずかな票差で否決された。私は乱暴ですぐに論議が変わる維新の会はあまり好きではないが、二重行政否定は検討に値する。また堺市廃止統合案も否定された。これには大阪市より長い伝統と文化をもつ堺市住民の感情論が二重行政否定という勘定論にまさった結果といえよう。私は政治経済は合理的な勘定論と考えているが実際の政策では感情論を無視できない。

地方自治法で決められている政令指定都市の要件を見ると大抵のことは県に代わってできるが、警察はあくまでも都道府県単位で、出来ないこともある。

◇六十六カ国と四十七都道府県

府県を考える際は千数百年の長きに渡って行政単位であった六十六カ国を無視できない。九州・四国・中部・北陸・北関東では旧国がそのまま県となったところが多い。二国一県、小国や島を合わせて三国一県も目立つ。図表 3

図表3：旧六十六カ国と四十七都道府県



(メディア開発総研 2023 年作成)

例えば地図だけ見ていると和泉/紀伊、上総/安房などはどうして国境があるかわからないが、実際に鉄道や道路で走って見ると納得できる。今は一つの県となっている島根県も旧出雲/石見国境には三瓶山があり国境がはっきりしていた。^{*6} 唯一、備前/備中の境があまりはっきりしないのは納得できないが、十六カ国は地理地形で見ると実によくできている。^{*7}

ここで一例をあげたい。鳥取県は旧因幡と伯耆の二カ国で形成されている。江戸時代は池田家が外様大藩として統治した。本城は因幡鳥取市。伯耆倉吉市は商業都市。米子市には鳥取城より立派な米子城があり家老荒尾氏が「勝手政治」で治めた。また、倉吉にも分家荒尾氏が陣屋を構えており、鳥取への対抗

意識が強かった。伯耆内でも商業町である倉吉と米子の対抗意識は戦後まで強かった。*8 地方ではこうした事例が多く、「県民性とは藩民性」と喝破した文化人類学者もいた。*9 青森における南部と津軽の対立。静岡における伊豆・駿河・遠江の違い。2020年に名古屋出張した際、喫茶店で言葉が乱暴に聞こえたご婦人がいた。その人が帰ってから尋ねたら三河足助の在と言っていた（現豊田市）。幼い頃、仙台の親戚が仙南・仙北で言葉が違くと談っていた。こうした地域性はなくなりつつあるが、地形による人間の流動性はつきまとう。*10

◇小さくなった県

新設された北海道、古代規定が大雑把だった奥州・出羽は例外として旧六十六カ国より小さくなった所と、ある政策的事情から分割された地域がある。

・武蔵＝埼玉・東京と現在の川崎市と横浜市の三分の二が神奈川に移管された。「ださいたま」との罵詈雑言を聞くたびにご先祖様が武州寄居である身としては怒りというより無知が気にかかる。東京/埼玉の東部は隅田川・荒川が境界になるが西北では地理的境界はない。

・肥前＝佐賀と長崎に分割された。ただし対馬・壱岐の両島国は長崎県に編入された。長崎県は島が多く行政はさぞかし大変であろう。島や半島にはそれぞれ法律が定められているとしても行政の手間暇は察するにあまりある。現在の

長崎新幹線を巡る対立も案外この辺りに原因があるのではないか。これには明治初年の長崎の高い地位と勝組佐賀藩が影響していると推定される。*11

・摂津 = 京の隣で古くから繁栄していた摂津はどういうわけか西半分だけ兵庫に編入された。司馬遼太郎は大阪の勢力を大きくしないためと言っているが、本当のところはどうなのか。現在の神戸市東部、尼崎、伊丹、三田、宝塚は兵庫県だが実質的に大阪キタへの通勤圏である。

・紀州 = 和歌山県に関しては紀伊東部/熊野市、尾鷲市などが三重県に編入された。江戸時代は徳川御三家紀州家は紀伊+南伊勢/松坂十八万石/を領していた。なぜこのような措置になったかわからないが、今でも紀勢本線の三重県内に「紀伊長島」「紀伊市木」「紀伊井田」という紀州を懐かしむ？駅名が残る。

◇道州制/スーパー県の構想

四十七都道府県より大きな地域分類が道州制またはスーパー県構想である。

①地域線引きと②国と道州制またはスーパー県と地方自治体の権限をどうするかが二大論点。これについてはいくつか試案・報告書が提出されてきた。

①線引き = 二、三県をまとめて全国十八程度のスーパー県を作るスーパー県構想。さらに全国をいくつかの広域「州」に分割する道州制。自衛隊・警察庁・裁判所・建設局・気象庁や地理的概念など様々な参考事例がある。なお、首都

東京や沖縄を特別扱いする提案が多い。

A スーパー県構想 = 北東北（青森・岩手・秋田）、南東北（宮城・山形・福島）、北関東（茨城・栃木・群馬）のようにまとめていくと全国十五～十八になる。前述の通り「隣の蔵は隣の種」で、歴史文化から隣県同士は仲が悪い。石川に対する富山、明治期合併していた鳥取と島根の対立などもあげられる。

B 地理名 = 北海道、東北、関東、甲信越、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州の十州。さらに北陸・東海・甲信越を中部とする八州。警察・司法・検察・建設局などがこの線引きで、地理的にも自然で我々もある程度馴染んでいる。

だが、これでも人口・経済規模の格差は大きくなる。図表 4

図表 4：広域州の人口（仮定）

県数	人口 (千人)	備考
北海道	5,225	
東北 (6)	8,611	
関東 (7)	43,653	東京14,048
中部 (10)	22,918	
北陸 (3)	2,934	新潟除く
甲信越 (3)	5,059	
東海 (4)	14,925	
近畿 (6)	20,541	
中国 (5)	7,255	
四国 (4)	3,696	
九州 (7)	12,779	
(沖縄)	1,467	
合計	126,146	

※単位に合わせて四捨五入

(2020年『国勢調査』より作成)

C 鉄道/旧国鉄 JR/ = 北海道、東日本、東海、西日本、四国、九州。現在北海道と四国が経営危機に陥っている。なお、この区分はドル箱東海道新幹線を扱う東海がやや特殊。人口密度が低い JR 北海道と JR 四国は行き詰まっている。

D 陸上自衛隊区分 = 北部、東北、東部、中部、西部の五方面隊。東部は関東+甲信越、中部は東海・近畿・中国・四国と広い。なお航空自衛隊防衛区分は北部・中部・西部・南西の四区分である。音速を超える航空機の防空区分だが、未来の分けけとしては参考になる。図表 5

図表5：自衛隊区分

陸上自衛隊（方面隊）	航空自衛隊（方面隊）
北部（北海道）	北部（北海道、北東北（青森、岩手、秋田））
東北（東北）	
東部（関東+甲信越）	中部（南東北、関東、中部、近畿※一部徳島）
中部（東海、北陸、近畿、四国、中国）	西部（中国、四国、九州）
西部（九州・沖縄）	南西部（沖縄）

論考した大きな「道州制」導入には当然細部の手直しも必要となる。福井県は旧越前/嶺北、若狭/嶺南だが若狭は歴史文化風土どれをとっても近畿/京都/とした方が似合う。また伊豆・甲州も関東の方が座りがいい。

◇業務分担/分権制の問題点

地図上の派手な線引きに目が行きがちだが、国・道州・自治体の役割分担/法制度設計と財務設計、内部の自治制度設計こそ重要である。簡単に言えば権限と金。まず前者から。これにも中央集権から真の分権である連邦制まで幅広い選択肢がある。

図表 5 は道州制専門家である中央大学佐々木信夫教授の見立である。

- ① 戦後あった地方庁 = 区分けを広域にする・・・中央集権が強まる
- ② 大規模な法律改正なしで地方に権限予算を移行する・・・綱引きが問題
- ③ 憲法改正を行い国防・外交以外は全て自主性にする・・・連邦制

日本は東海の小島として隔絶された地勢から昔から文化一体性が強い。面積の狭さではなく、地理的に隔絶されていたからある程度の中央集権化が前提条件となり、文化的一体化が進んだ。明治期にプロシャ憲法や仏民法を導入したことよりも長い伝統の影響だと考えられる。将門公の新皇は所詮神話伝説だし、南北朝は親戚の痴話喧嘩である。蒙古襲来以前、新羅・刀伊侵攻でも対外的には一体感を持って対処した。今よりはるかに分権的だった江戸幕藩体制でも各国と比較すると必ずしも分権的ではないという評価が定説だ。

さてここで問題になるのは明治以来の中央集権と分権制の議論である。これとやや似た議論として官民の役割分担が挙げられる。サッチャー・レーガン以来半世紀近く官/非効率、民/効率的という単細胞的議論が主流となってきた。

それ以前は社会主義的な国営化公社化が流行していた。特に英仏伊では第二次世界大戦後に鉄道・通信・エネルギーを中心とした公社ブームというほどの国営化が見られた。その公社国営企業の巨大化・非効率がサッチャー革命を産んだ。しかも最近では規制の多い軍隊では不都合という理由で民間軍事会社なる不思議なものまで登場している（傭兵の復活!）。

しかし冒頭で述べたようにこれは時代、場所、案件によって事情が異なる。

日本より面積が狭い英国はイングランド、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドの連合王国であり、スコットランド独立運動が活発である。ここには歴史文化さらに人種・言語・宗教の違いもある。^{*12} また十六世紀に独立したオランダは七つの都市国家連合であり一時世界覇権をとったものの分権による混乱で後発の英国に抜かれてしまった。英蘭戦争時、海戦である州の艦船がアムステルダム出身の提督の指揮を拒絶し敗れたという。同様にドイツでは長く小国が分立し、十九世紀後半にプロシヤ中心の連邦国家となった。中央集権の見本としては絶対王朝/ナポレオン帝政のフランスが典型的官僚統制国家である。

そういう歴史文化をもたない日本に連邦制がお似合いかどうかは机上の空論ではなく、重要な検討課題である。例えば六分割した旧国鉄/現 JR でさえ関係が今いちスムーズでないのは日本の制度設計を考える上での問題点である。

◇連邦制

例えば全国を八州として州政府/東京特別市、沖縄を作り、どこまで独自権限を持たせるか。図表 5 のように地方庁では行政でも国の関与があまり変わらないという議論もある。ただし、ほとんどの道州制では現在の国の役割の大部分

を地方/道州に与え、国の役割を外交・国防などに限定し、道州に独自性を与えよという論議が目立つ。大阪維新の会を支持していた<反中央>と言うより<反東京>だった堺屋太一さんはその先鋒で、北海道、関西、九州といった地域特色を生かした制度を提言していた。堺屋さんは私たちによく「大阪の新聞一面記事を東京人は全く知らない」と嘆いていた。だがそのためには憲法改正が必須条件になると思われる。同時に全ての省庁設置法改正を含め大幅な法律改正が必要となろう。これは大阪都構想よりさらにハードルが高い。走り高跳びの選手が棒高跳びのポールをこすような感じかもしれない。図表 6

図表 6：道州制の 3 類型

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

(佐々木信夫『この国のたたみ方』新潮新書2019)

ここで道路を例に見たい。

◎道路の定義

- ① 所有者による分類 = 公道/私道
- ② 目的による分類 = 農道・林道
- ③ 料金による分類 = 有料/無料*有料が例外
- ④ 形態による分類 = 高架、トンネル、地下他

- ⑤ 交通主体による分類 = 車道、歩道、自転車道
- ⑥ 舗装形態による分類 = 土、砂利、石、アスファルト、コンクリート他
- ⑦ 道路交通法に基づく分類 = 高速道路国道、国道、都道府県道、市町村道

現在の道路管理を国道部分は全て「道州」が管理する。しかし道路・鉄道は日本全国が対象で、調整役としての国の役割がテーマとなる。また、新規に作る道や補修メンテナンス費の負担問題も残る。鉄道・電気・通信のような上下分離（所有と利用）などもありうるが制度はシンプルな方がうまく機能する。

◇「道州」の独自性

都道府県制度では各県が金太郎飴のように同じような政策を行うことが多かった。さらに中央のシンクタンクや土地の親和力を熟知しないコンサルファームがそれを助長した。イベント = お祭、マラソン、花火大会。観光名所としてのアニメ聖地やB級グルメ、コンベンション都市構想。これだけでは無いよりましだとしても一過性のブームに過ぎず、長続きしない。地方財政や国の補助金制度、省庁の基金がこの傾向を強めている。隣県が空港・港を作ればおらが県にも作る。ここで道州が半独立国家のように教育・税制度・産業政策で独自なものを打ち出すことが分権的道州制の骨子となる。そこでは法制度の裏付け、特に金と権限が問題となる。補助金に対する誤解としては大抵三割、例外

五割で、多くの場合七割は自治体が負担しなければならない。補助金をたくさん分捕る市長さんや政治家が高く評価されがちだが、補助金を取りすぎると財政悪化に繋がりやすい。政府予算・補助金は事務処理も煩雑である。

①独自税制＝消費税・法人税・相続税を州および自治体独自のものにできるか。アメリカでは法制度・税制が独自でデラウェア州に本社を置く企業が多い。デラウェア州はケイマン島のようなタックスヘイブンではなく、会社法が優れている。日本の税制の多くは国税で住民税・事業税・固定資産税と地方税の比重は小さい。現在 10%の消費税は国 7.8%、地方 2.2%と国の取分が多い。

道州制の国/自治体を巡る論議はどちらがどの金を握るかという懐問題になる。この論議だけでも煩雑になるので専門論文に譲るが、地方自治体の独自税制といっても核燃料税、廃棄物処理税がメインで数少ない。熱海市/別荘税、豊島区/ワンルームマンション税、神奈川県山北町/砂利出税、河口湖町/遊漁税、東京都/宿泊税といった興味深い税収もあるが、微々たる収入であろう。また京都市の空き家税も注目される。何より総務省（旧自治省）の縛りが強い。故石原都知事のディーゼル税のように自治体新税はとかく軋轢を産みやすい。ふるさと納税一つをとっても国/総務省（旧自治省）とのゴタゴタは絶えない。現行法や過去の判例/地方自治制を見ると大きな独自税制は法律改正なしには不可能ではないだろうか。国は必ず国民の公平を求める。

ただし、シンクタンク的な視点で事業税、源泉税、所得税、消費税が州ごとに異なる場合のシナリオ・シミュレーション（シナリオ・プランニング）は可能である。個人的には消費税が五%、事業税が半分になっても、寒い北海道には移住しないが、会社本社登記移転はありうる。

◇政令指定都市

元通産官僚の八幡和郎教授は「廃藩置県」ならぬ「廃県置藩」で、道州制に約三百の藩を置くことを想定している。十八のスーパー県や八～十の道州だけでなく、その内側の自治体設計こそ大切だという八幡教授の論は正鵠を射ている。人口一・二億人、将来人口七～九千万人として平均二十～四十万人の「藩」である。*本来は平均値ではなく中央値が重要

都道府県格差は前述したが、実は政令指定都市や中核市でも性格の差異・規模格差が大きい。東京の隣で人口三百五十万を越す横浜と地域経済中心の大阪名古屋福岡札幌とその他では大きな格差がある。

前述の佐々木教授は政令指定都市を①全国区②ブロック中心③地方に分けている。私はさらに都市中心部の集積度が競争力やイノベーションにおいて重要だと考える。例えば佐久間ダムや無人駅がある浜松市や静岡市、作並温泉がある仙台市の再編は単なる救済合併で、帝国陸軍の員数合わせにしか見えない。

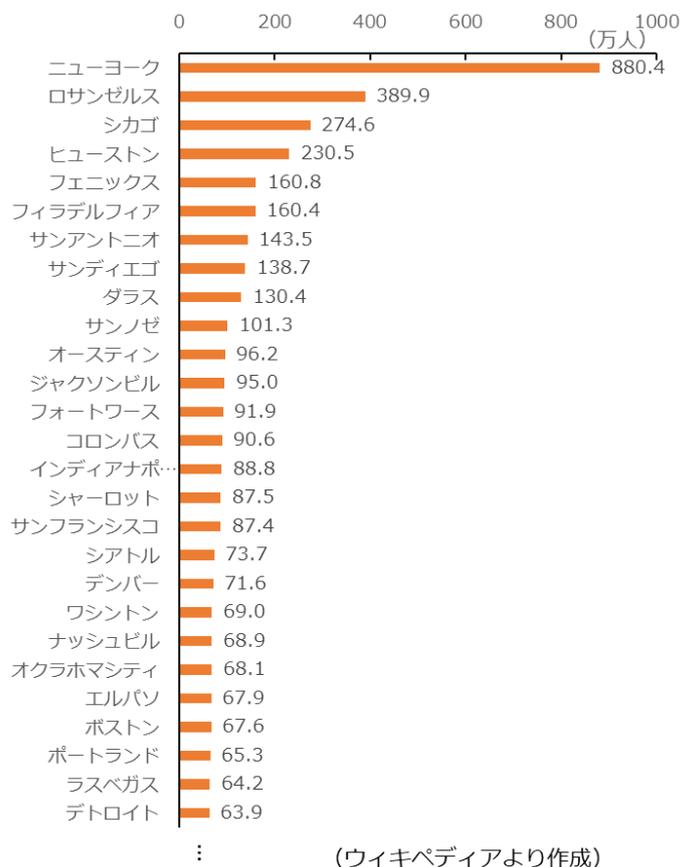
佐々木教授の論理に乗るなら全国区は東京・名古屋・大阪。別格は京都。ブロック中心は札幌・仙台・新潟・神戸・広島・福岡。札幌・福岡は全国区かもしれない。ただし、東京圏と大阪・京都・神戸の三角形のメガロポリスをどう位置付けるかが問題となる。地方自治法において「中核市」は人口二十万人以上の都市で、県庁所在地のほとんどを含む八十市が認定されている。

政令指定都市でも中核市でも、法律要件もさることながら都市集中度が重要である。『スケール』（早川書房）は文明進化を分析した素晴らしい理系本で、都市集中でイノベーションが生まれやすいとしている。このことは私が余暇研究員としてスタートした直後に委員の先生から伺った「都市は人間を自由にする」という金言を思い出させた。*13

もっとも地震災害の多い日本で東京圏一極集中は危険であり、各地に適度な都市集中があって切磋琢磨することが望ましい。天正地震・安政地震・関東大震災で政権そのものがひっくり返った。一極集中ではなく〈ほどほど〉の多極集中を目指すべきである。アメリカ百大都市人口を見るとニューヨーク・ロサンゼルス・シカゴ・ヒューストンは別格で、意外に人口が中規模の都市が多く、広い国土に人口が分散している。ただし、行政範囲を離れて都市圏とすると、大きなメガロポリスがいくつも形成されている。ここ二十年の趨勢ではテキサス・フロリダなどの南部の人口が増大している。IT企業が集中しているサ

ンフランシスコやシアトルは意外に中規模都市である。図表 7

図表 7：アメリカ合衆国の都市人口



◇都市集中の「形」

日本の都市は①都②湊町③城下町④宿場町⑤鉄道町⑥企業城下町と、時代・出自や地形によって都市構造が異なる。

平安京を元にした京都は東西北を山・川に囲まれ、南に池があった。東西南北が筋違いではっきりしている。江戸時代の宿場町を見ると、街道沿いに長く本陣・旅籠・職人・町家が並び、外れに寺社がある。現在のロードサイド沿い

にあるショッピングセンター街は宿場町の現代版でもある。

近世城下町も人工的に作られた。平山城・平城が多いが、城の縄張り形態によって街の発展の仕方が変わる。東京の骨格を作った江戸城は螺旋状の縄張りです、これが現在の螺旋状道路となっている。山手通り・明治通りやその外周の環七が典型例である。一方大坂は運河中心で、比較的京都に似ている。代表的城下町の多くは明治になって県庁所在地になった。この時、交通の中心である鉄道は城下町の外に置かれた。今、人々が憧れ、人気を博している煙を吹き上げる蒸気機関車は嫌われた。京都も含め、名古屋、福岡、熊本、金沢、広島、岡山、松山、姫路、仙台、盛岡、米沢、宇都宮、松本、川越が挙げられる。

近世繁栄した湊町の多くは明治に衰退した。千石船は喫水浅く舵を上げられた。船の大型化で、近代港は湾が深い長崎、神戸、横浜、函館で発展した。神戸は六甲山が迫り平野は東西に狭く、神戸大震災時の交通遮断につながった。

企業城下町は鉱山や紡績は別として、近代産業の製鉄・造船・機械・電気のほとんどが海沿いに立地している。これは原材料部品や石炭石油等のエネルギー物流による。

◇広域合併の光と陰

ここで広域合併の典型例として北九州市を取り上げたい。北九州市は昭和三

十八年門司・小倉・若松・八幡・戸畑五市が対等合併し、成立した。私が小学生の時で四大工業地帯として先生が盛んに喧伝していた。三大都市圏以外では初の政令指定都市で約百万人の人口を誇った。しかし、八十年代の百二万人をピークに今は九十五万人まで減少、後発の福岡・札幌に大きく抜かれている。県庁所在地でないこともさることながら、そもそもこの合併五市は性格が異なる。小倉は豊前国で古くからの大城下町。近代は小倉連隊、「小倉日記」「無法松の一生」や戦後の〇〇組に代表される。博多で「前日小倉の▶▶で飲んだ」と言ったら「あんな怖いところで」と言われたことがある。門司は全くの寒村だったが、下関が大陸貿易の拠点になるに従い港や鉄道が発展して九州交通の要衝となり、国鉄・日銀・新聞社が多くの支店を置くようになった。残りはほとんど筑前国で、八幡は名前の通り製鉄所発祥の地。完全な企業城下町である。戸畑にも関連製鉄所や機械会社が多い。江戸時代、若松は漁港/寒村だったが、明治に入り筑豊炭田が開発されると遠賀川沿いに石炭が運ばれ、若松港から内外に運ばれた。いわゆる<川筋もの>の本場で若松の沖仲仕は「それ以上」と有名だった。*14 これら全く異なる五市が合併した。鉄は国家なりで北九州は製鉄・機械・石炭・鉄道・エネルギーと「昔の名前で出ています」を地で行っている。時代は飛行機と高速道路であり、通信はインターネットとモバイル、産業はサービス産業・情報産業中心に移行した。北九州内部でもやはり

人口は小倉地区に集中気味である。規模は異なるが磐城平・小名浜が合併した
いわき市も同じような筋書きである。このように合併/広域行政で問題を解決出
来るわけではない。大切なのは集中度や活力・雇用・コミュニティさらに文化/
ソフトへの対応力である。一般論になるが重厚長大の企業城下町はどこも面白
くない。文化不在でそこが近世城下町との差異である。高度成長までは城下町
のごとく所長・部課長・社員と社宅までかつての藩のような構造があった。二
十一世紀サービス・情報主体・エンタメ主導の時代では考えられない。

◇コンパクトシティの功罪

平成に入ってコンパクトシティ構想が掲げられ、人口二十～三十万人の街で
導入が進められた。コンパクトシティもコンセプトは欧米発でローマクラブの
「成長の限界」をベースに様々な企画が提唱されている。もともと中小都市が
多いヨーロッパでは広場を中心に路面電車・LRTや人が歩ける空間が重視され
ている。市内は脱自動車でゆったり歩けることを基本としている。

一方、日本では①駅前商店街空洞化対策②高齢化対策③行政コスト削減④ス
プロール化の制限と、異なる概念になっている。極端に言うとスプロール化し
た都市部が人口減少を背景に道路・橋・水道・ガスなどのインフラ維持費を捻
出できなくなっている。鉄道・港などの近隣商店街も衰退している。コンパク

トシティの典型例は青森市である。青函連絡船がなくなり、新幹線新青森は郊外で、青森港・駅周辺は寂れていった。これを商業施設開発や高齢者住宅で活性化させるという計画。コンパクトシティの失敗事例としては青森・秋田・津山、成功事例としては富山・熊本がよく挙げられる。その評価はともかく県庁所在地とそれ以外で人口規模や路面電車の有無など条件が異なる。ただし、お上起案の商業施設は大抵うまくいかない。何より人の動態/流れが重要で、富山市のLRTは成功したが、旧繁華街のアーケード街は閉店続きで今後の再開発が注目される。再開発を短期間で評価するのは難しいとして、とかく机上の空論に陥りやすい。

◇コミュニティのあり方

道州制は問題山積みである。三百のコミュニティでもどういう方向性に持っていくのか具体案が必要だ。無論色々な方向性がある。これまでのイベントは一過性で、徳島阿波踊りのような大イベントでさえ街の活性化にはインパクトが足りない。長崎県では半導体工場誘致や長崎市旧造船所跡地が再開発されても、多くの大学生は職を求めて福岡・大阪・東京に出ていく。四半世紀前、函館の高校の校長先生から1/3が札幌、1/3が東京に出ていくと聞かされた。大都市には様々な仕事がある。

道州制を考える視点の一つは九十年代以降の諸改革が成功してきたかという分析「評価」である。省庁改革、小選挙区制/比例代表制、政治資金改革/政党補助、消費税導入、NPO 法人化（大学）*15、株式市場改革、持ち株会社、外部役員制度導入といった政治から会社法まで様々な構造改革が行われてきたが、必ずしもプラスになったとは思えない。電力自由化のように中途半端な改革（上下分離）で事態を悪化させているものすらある。

同時に国/都道府県/市町村の序列意識も問題となろう。市より県が、県より中央省庁が偉いという意識はふるさと納税を見ても色濃く出ている。あれだけ予算・補正予算・基金を持てばやはり官僚が力を持つ。*16*17

構造改革といっても根本の憲法に手をつけず小手先の改革に終始しているのではないだろうか。改革は当然混乱とマイナスを呼ぶ。道州制にもその内部や政策で毀誉褒貶はありうる。

様々なシナリオ・プランニングが今こそ必要だと考えられる。

*1 ありがたいことに企業は「特別区民税・都民税の特別徴収義務者」として任命され、従業員の地方税を徴収して自治体/市区町村に毎月収めている。それぞれ用紙の紙質やレイアウトが微妙に違い、中には「清瀬市市長様」（現在は殿）。練馬区も区長様と愉快的宛名もある。

*2 徳島・香川が一つに。石川は現在の福井・石川・富山のスーパー県だった。逆に三多摩は神奈川だったが、自由民権と水問題で東京に移管された。ついでに言うと栃木県の「栃」は無教養な新政府役人による誤字である。

*3 大体「新規格交通」はうまくいかない。都営三田線も高島平止まりではなく、埼玉まで延伸したらもっと発展しただろう。元都知事ではないが行政の壁はバカの壁に似る。

- *4 四半世紀前に長野松本の F 高校 OB 会に講師として出席したことがあるが、年齢・職業を超えて「美しき」風景だった。都立三流高校を出た私には信じられない、まるで映画を見たような体験だった。現在でも学閥は大学よりも名門高校の方にあるようだ。
- *5 例えば中央区築地小学校は築地京橋小学校になっている。数年前、区にヒアリングしたら人口増でも学校などは増やさないと担当者が言っていた。バブル期の人口増大と現在の人口流出は自治体最大の問題である。
- *6 仕事で何度も出雲にお邪魔し、松江の小料理屋に馴染んだ。ご主人は石見人で松江をよく言わなかった。そういえば森鷗外も「石見人」にこだわっていた。
- *7 六十六国と言うが陸奥・出羽を入れると六十八ヶ国。これも当初出入りがいくつかなかった。加賀・能登は越前からの分離、種子島も国だった。平安時代の六十八ヶ国は大、上、中、小の四ランクに分けられていた。(『官職要解』和田英松、講談社学術文庫)
- *8 米子は商圏としては島根と一体で山陰中央テレビは米子に本社がある。
- *9 祖父江孝男『県民性』中公新書
- *10 静岡県を考えると日本アルプスから富士川・安倍川・大井川・天竜川と大きな川が南北から流れ込む。新幹線・鉄道・高速道路ではひとまたぎだとしてもコミュニティには違いがある。
- *11 最初の電信が長崎に引かれたことは長崎の重要性を表している。
- *12 世界初の旅行代理店クック社が十九世紀中頃ウェールズ・ブリストル市に団体旅行に行ったところ英語がほとんど通じなかったとある。
- *13 これは西欧の格言らしい。故木村尚三郎東大教授からの発言。
- *14 勝新太郎『悪名』シリーズに川筋者が出てくる。
- *15 国立大学の独立行政法人化は民営化に対する対抗策だったが、当時の文部大臣の有馬朗人（東大総長）は「失敗」だったと言う
- *16 国予算・補助金によって経理処理が異なる。私も主任研究員だったが仕事は委員会と補助金処理が中心で「総務課長」というあだ名だった。今でも国の予算は報告書・事業よりも経理処理負担が大きい。
- *17 たまたま熊本市が政令指定都市になるときに熊本日日新聞を訪れていたが、編集幹部は市よりも県の方が職員のレベルが高いと評していた。同じことを新潟でも聞いた。

■参考文献

- ・『スケール』ジェフリー・ウェスト/山形浩生訳/2020/早川書房
- ・佐々木信夫『この国のたたみ方』新潮新書 2019
- ・日経新聞『国費解剖』新聞連載/単行本 2023

※本レポート図表作成・編集にはメディア開発綜研福塚瑤子研究員の助力をいただきました

株式会社メディア開発綜研

【住所】 〒104-0031 東京都中央区京橋三丁目 14 番 6 斎藤ビル 2 階

【TEL】 03-6263-2133 / 【E-mail】 kikuchi@mdri.co.jp