

2025. 8 No.160

三井住友信託銀行

調査月報



SUMITOMO MITSUI
TRUST BANK

時論

かくも難しき「正しい現状認識」.....1

経済の動き

外国人労働者の現状と課題.....3

改めて「道州制」について考える.....11

時論

かくも難しき「正しい現状認識」

昨年来、「年収の壁」をいかに解消するか、手取りをいかに増やすか、物価高対策をどうするか、基礎年金底上げに着手するか、消費減税か給付金か、など生活に直結し、ワイドショーネタに格好？の政策課題が続いた。このためメディアの取り上げ方も熱を帯び、参院選でも大きな争点となった。

どのような政策課題も「最終的な方針は、民主主義国家である以上、国民の選択である」と言われる。その通りだろう。だが、国民が的確な判断を下すためには正しい現状認識が前提であり、そのためには、メディア・政府・政治家には、正確な情報や必要な知識を分かりやすい表現で国民に提供し、説明することが求められる。実際はどうであったか。

「年収の壁」ではメディアはこぞって「103 万円の壁」を取り上げ、世間の耳目もここに集中した。だが年収 103 万円を超えても手取りが減ることはないという意味で、「103 万円の壁」はそもそも存在しなかった（特定扶養控除の場合は除く）。社会保険制度に起因する「106 万円の壁」は今回の制度改正で解消と言われているが、これに代わって「週所定労働時間 20 時間」の壁が現れるだけであり、すぐ先には「130 万円の壁」が立ちはだかる。真の「壁」解消は税・社会保険制度の抜本的改革がない限り困難である。

こうした「年収の壁」の本質的な理解は国会で深まり、メディアは理解を助ける解説・分析を発信し、国民に共有されたのか、今振り返ると疑問なしとしない。

「現役世代に負担がしわ寄せされている。社会保険料負担を軽減して手取りを増やすべき」との見方は今や国民的コンセンサスとなっている。

だが、「家計調査(総務省)」の「2 人以上の勤労者世帯」の家計収支を見ると、手取り＝可処分所得は 2015 年に底入れして増勢に転じ、2015 年から 2024 年にかけて 22.3%増加している。これは、賃上げによって世帯主収入、配偶者収入がともに増えたことに加え、社会保障給付も相応に増えて一定の下支え役となり、社会保険料の増加をカバーしたためである。「手取りが増えない」という実感は、物価上昇による実質購買力の低下に因るところが大きいのではないか。

「手取りを増やす政策」の可否や中身は、こうしたことを認識して議論されているのだろうか。

家計部門の年金・医療・介護の 3 分野の社会保障収支を 2023 年度についてみると、受取は 106.8 兆円、負担は 40.3 兆円であり、66.5 兆円の大幅な“黒字”となっている(内閣府「国民経済計算」)。家計部門は社会保険料負担にあえぐどころか、大幅な受益者ということになる。国民の実感と乖離があるのは、医療機関窓口の公費負担など、国の給付形態は家計の財布や銀行口座を通過しないものも多く、受益を意識しにくいためだろう。

給付原資の不足分は国の歳出から投入されているが、歳入は税収では賄いきれず、国債発行で埋め合わせている。受益と負担のバランスは崩れており、将来世代の負担で現在世代が「高福祉・中負担」の社会保障を享受しているとも言える。こうした認識が広く人々に共有されているとは考えにくい。

先の通常国会終盤で論点となった基礎年金底上げの議論では、その財源については「厚生年金の積立金を活用する」という表現が一般的であり、「使途目的が違う流用」との批判の的となった。

だが、「積立金の活用」の名の下で行おうとしているのは、「現在約 250 兆円の厚生年金積立金を取り崩して、直接、基礎年金の財源(あるいは国民年金の財政支援)に回す」ことではなく、厚生年金保険料の 2 つの使途(厚生年金給付、基礎年金拠出金)のうち、基礎年金拠出金に回す割合を高める、ということである。「流用」との批判は的外れであろう。

さらに「基礎年金水準の大幅低下が懸念されるようになったのは、給付水準が過大であることが根本原因である」ことは、一部メディアを除きほとんど報じられなかった。「過大」とは金額水準のことではなく、マクロ経済スライドが導入された当初の計画と比べてという意味であり、現在の年金受給者から将来の年金受給者への給付原資の一部譲渡という性格を持つ同スライドの着実な発動を怠ってきたということである。

年金制度は複雑であり、説明が難しい事情は分かるが、事実誤認されやすい表現を修正し、言葉を足し、年金受給者が聞いたら卒倒しそうな不都合な真実でも、包み隠さず明らかにするという姿勢があったようには見えない。

足元、年収の壁、手取り、基礎年金といったテーマへの熱量が徐々に冷めつつある中、注目度が高まっているのは、トランプ関税の自動車産業(含む同部品)への影響である。メディアでは「自動車産業は生産の裾野が広いので、同産業がトランプ関税でダメージを受けると、日本経済も大きく落ち込む」との見立てから、GDP を〇%引き下げるとの試算も紹介している。

だが、生産の裾野が広いということは、生産過程で様々な業種から様々な部材が投入されるということだけであり、それは生産額に占める中間投入の比率を押し上げ、付加価値(=生産額-中間投入)を圧縮する方向に作用する。景気の良し悪しを左右するのは生産額ではなく、企業収益と賃金の源泉である付加価値であり、GDP は生産額ではなく付加価値概念である。

従って、自動車産業の GDP への影響度をみるのであれば、増加(減少)した生産によってどのくらい付加価値が創出(喪失)されるかを示す付加価値誘発係数を見なければならない。自動車産業の付加価値誘発係数を試算すると、全産業の中ではやや低い水準にあり、自動車産業は日本経済に与える影響が特段大きい産業ではないということになる。

トランプ関税の自動車産業については日本経済への影響については既に多くの報道があるが、「生産の裾野の広さと GDP とは直接的な関係はない」ということはほとんど認識されていないように見える。

以上、昨年来のホット 이슈に関して、概ね人々のコンセンサスや前提となっている諸説を批判的に検討したが、筆者は何も「手取りを増やす政策は必要ない」「直ちに家計部門の負担を増やし、年金給付水準を抑制すべき」「自動車産業支援策は必要ない」などと主張したいわけではない。

冒頭述べたように、民意を通じた的確な政策選択は正しい現状認識が出发点でなければならないが、それはかくも難しいということである。ネット、SNS、AI などによって我々は情報の発信も収集も容易になったが、それは我々が現状を正しく認識し、問題の本質を見極める力を高めることにはつながっていないのではないか。

SNS を通じて拡散される誤情報に対する備えのためにも、見る者・伝える者・聞く者いずれにも、健全な猜疑心を持ち、空気に流されず、事実を等身大でみるリアリズムが求められる。

(専門理事 調査部主管 主席研究員 金木利公)

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。

外国人労働者の現状と課題

＜要旨＞

参院選では外国人政策の規制強化を含め注目度が高まったが、少子高齢化が進行する日本で外国人労働者の重要性が一段と増していることに変わりはない。日本は高度人材の受入拡大を目指してきた一方、実際には特定技能や技能実習が多く、日本人が集まりにくい業種で欠かせない存在となっている。外国人の増加による問題点として指摘される、①国内労働者との競合による賃金低下や失業増、②社会保障負担増、③治安悪化といった社会的コスト増への懸念について、公表データで確認できる現状や先行研究では、中立的または限定的な関係しか確認されておらず、冷静な議論が必要である。

大学院段階での外国人留学生の受入は、日本人学生が減少傾向にある大学院での研究活性化のほか、将来的な高度人材の確保につながることを期待される。それにも関わらず、博士課程の経済的支援を日本人学生に限る見直しは、人材獲得競争の観点から課題を残す。留学生の日本での就職を促す措置も含め、これから求められるのは、留学生の受け入れと定着を後押しする制度整備である。

1. はじめに

先の参院選では外国人政策への注目度が急速に高まり、外国人への規制強化を掲げる政党が支持を集めた。オーバーツーリズムや外国人の不動産購入が物価高や住宅取得難を招いているとの見方などから、外国人への反発が一部で強まったことによる。しかし、欧米各国に比べて外国人比率が低いながらも日本経済における外国人の存在感は着実に高まっている。不法行為・迷惑行為への対応は外国人に関わらず進めるべきだが、過度な規制の声が高まれば、日本の成長力を損ないかねない。以下では、外国人及び外国人労働者の現状を概観し、外国人政策の課題について検討する¹。

2. 在留資格制度の変遷

最初に在留資格制度について整理する。日本は入国者を入管法の在留資格制度で管理しており、外国人労働者は原則として専門的な技術・技能・知識を要する職業に限定して受け入れている(次頁図表1)。1990年前後のバブル期には不法就労の単純労働者が日本へ大量に流入し、国内労働者の就業機会減少等が懸念された。そのため1990年入管法改正で専門的技術等を持つ外国人の在留資格を整備する一方、単純労働者の在留資格は設けられなかった。この時点で在留資格は27種類である。

その後、政府は国内資本・労働を補完してイノベーションを生み出す人材を高度外国人材と位置づけ、その受け入れ促進のため、2012年に高度人材ポイント(学歴・職歴・年収等に応じて優

¹ 本稿では、日本以外の国籍を持ち入管法の在留資格制度の管理下にある者を外国人とする。

遇)を導入、2015年には在留資格に「高度専門職」を新設した。

一方、労働力人口の減少に対応するため、2018年には単純労働についても人材確保を目的に、一定の技能を前提とする「特定技能」在留資格が新設された。「高度専門職」を合わせて在留資格は現在の29種類となった。さらに技能実習制度(1993年創設)は、2027年から育成就労制度に改められる。制度の目的は当初の国際貢献から、実態を踏まえ人材育成と人材確保と定め、労働者としての保護を明確にする方針である。

3. 外国人労働者の存在感の高まり

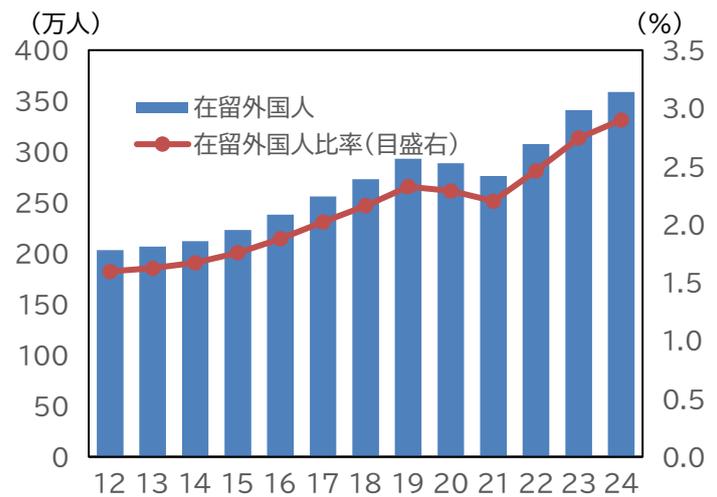
在留外国人数はコロナ禍で一時減少したが、2022年から再び増加に転じ、2024年には359万人(総人口のうち約3%)と過去最高を更新した(図表2)。在留資格別にみると、永住者・定住者等が4割を占めるほか、技能実習、技術・人文知識・国際業務、留学、特定技能がそれぞれ1割前後である。高度専門職も増加が続くものの、0.7%にとどまる(図表2下図「その他」の内数)。日本は高度人材の受け入れ拡大を目指してきたが、実際に拡大したのは比較的単純労働に従事する技能実習や特定技能であった。

図表1 在留資格一覧

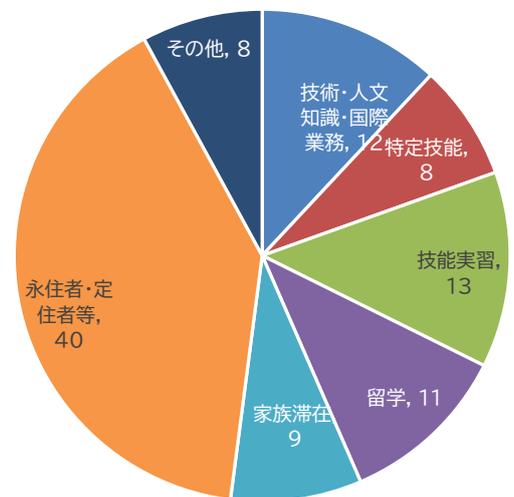
就労資格	外交	外国政府の使節団、領事機関構成員等及び家族
	公用	大使館職員、国際機関等派遣者等及び家族
	教授	大学教授等
	芸術	収入を伴う芸術家
	宗教	外国宗教団体の宣教師等
	報道	外国の報道機関記者、カメラマン
	高度専門職(1号、2号)	高度研究者・会社員、相当規模の企業経営者等(2号は無期限)
	経営・管理	企業等経営者・管理者
	法律・会計業務	弁護士・公認会計士等
	医療	医師、歯科医師、看護師
	研究	政府関係機関や企業等の研究者
	教育	中学・高等学校等の語学教師等
	技術・人文知識・国際業務	技術者、通訳、デザイナー、企業語学教師、マーケティング従事者等
	企業内転勤	外国事務所からの転勤者
	介護	介護福祉士
	興行	俳優、歌手、ダンサー、プロスポーツ選手等
	技能	外国料理調理師、スポーツ指導者、パイロット、貴金属加工職人等
	特定技能(1号、2号)	特定産業分野に属する熟練技能等を要する外国人(2号は更新・家族帯同可)
	技能実習(1号、2号及び3号)	技能実習生
非就労資格	文化活動	収入を伴わない学術・芸術活動従事者、日本文化等研究者
	短期滞在	観光客、会議参加者等
	留学	大学・短大・高専・高校・中学・小学校の学生・生徒(資格外活動許可を受けてアルバイト可)
	研修	研修生
	家族滞在	外交・公用・特定技能1号を除く在留者の家族
居住資格	特定活動	家事使用人、ワーキングホリデー、デジタルノマド等
	永住者	法務大臣から許可を受けた者(無期限)
	日本人の配偶者等	
	永住者の配偶者等	
定住者	第三国定住難民、日系3世等	

(資料)出入国在留管理庁「2024年版出入国在留管理」

図表2 在留外国人動向



<2024年 在留資格内訳>

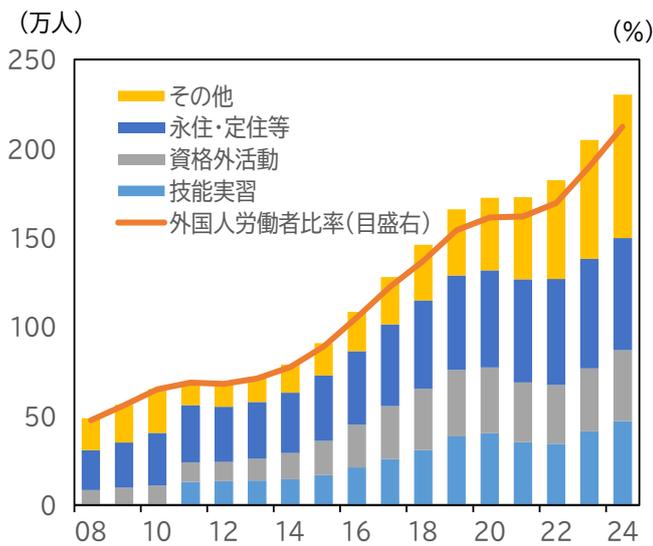


(資料)法務省「在留外国人統計」、統計局「人口推計」

就業者に占める外国人比率はコロナ禍で一時停滞したものの、上昇傾向が続いている(図表3)。特に2012年に留学生の資格外活動(アルバイト)申請手続きが簡素化されたほか、2014年に技能実習制度の対象職種拡大や在留期間延長などの見直しが行われたことで、2015年以降の外国人比率の上昇は加速した。

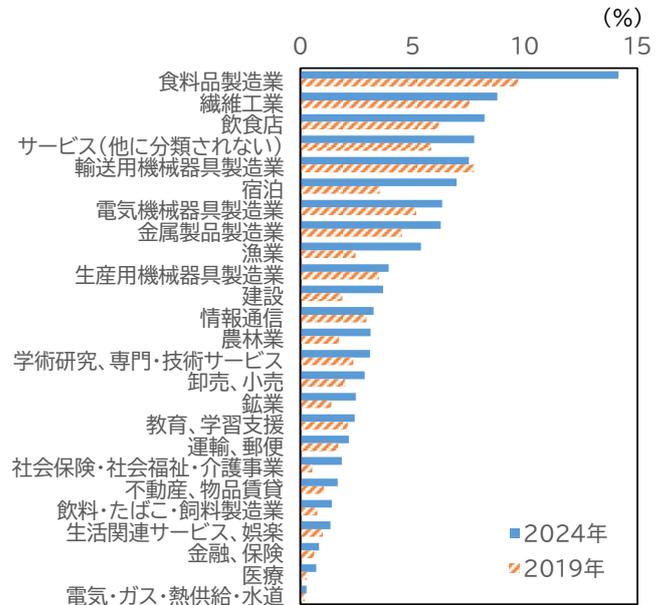
業種別では、2024年の外国人比率は食料品製造業で14%と突出するほか、繊維工業、輸送用機械・電気機械・金属製品製造業、飲食店、サービス、宿泊、漁業で5%を上回るなど、多くの業種で外国人労働者は欠かせない存在となっている(図表4)。コロナ前の2019年からほぼすべての業種で上昇しており、うち食料品製造業、宿泊、漁業で伸びが大きい。インバウンド回復により宿泊業での求人が急増したほか、夜間や早朝など不規則な時間帯勤務に日本人が集まりにくく、外国人労働者が採用されたとみられる。なお、輸送用機械は日本人、外国人ともに減少する中で若干外国人比率が低下した。都道府県別では東京では就業者の7%が外国人となっており、自動車産業が集積する愛知や群馬でも5%を超える(図表5)。2019年との比較ではすべての都道府県で外国人比率は上昇した。

図表3 外国人労働者比率と在留資格内訳



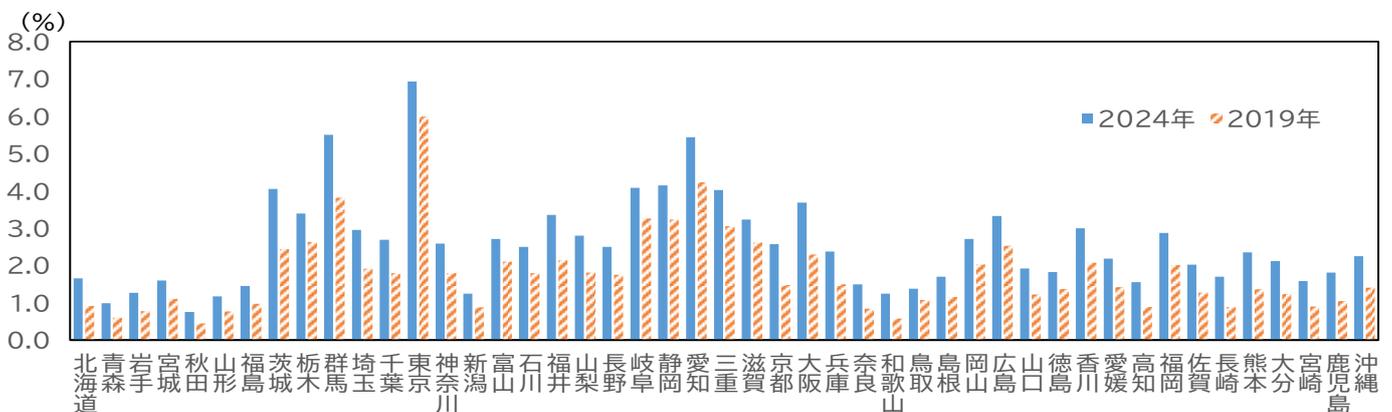
(資料)厚生労働省「外国人雇用状況」、統計局「労働力調査」

図表4 業種別外国人労働者比率



(資料)厚生労働省「外国人雇用状況」、統計局「労働力調査」

図表5 都道府県別外国人労働者比率



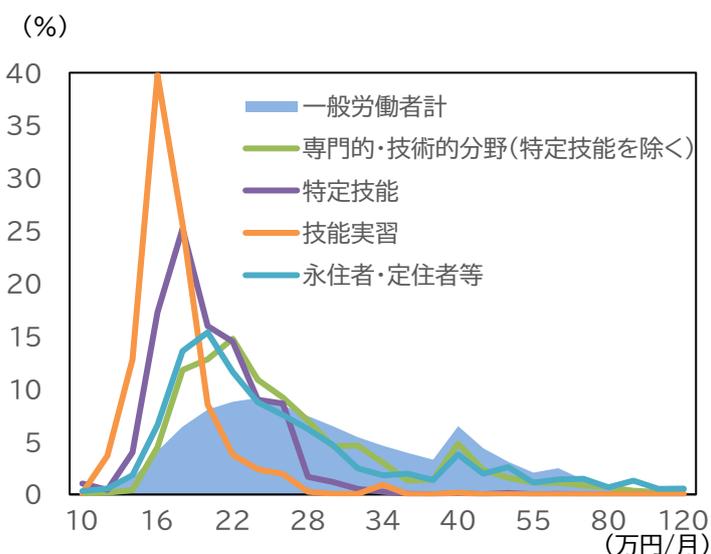
(資料)厚生労働省「外国人雇用状況」、統計局「労働力調査」

4. 外国人増加による悪影響は生じているか

外国人労働者が業種や地域で幅広く欠かせない存在となる中で、①国内労働者との競合による賃金低下や失業増、②社会保障負担増や③治安悪化といった社会的コスト増への懸念も聞かれるようになった。以下で①～③の現状を確認しよう。

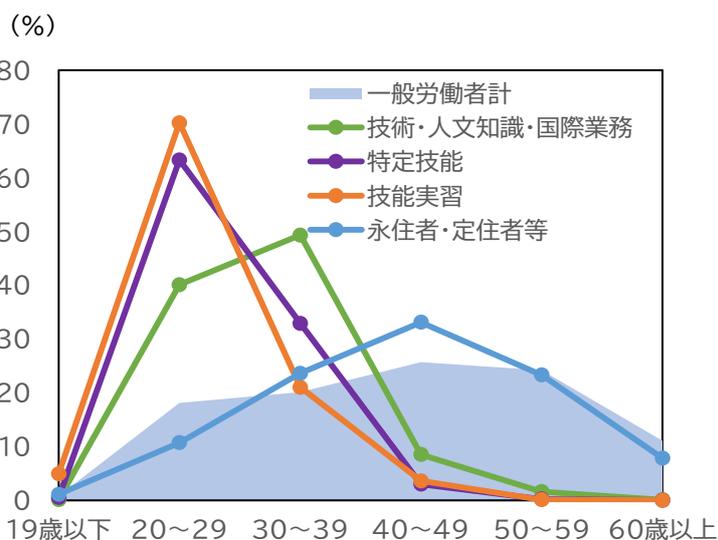
①について、外国人労働者の賃金分布(所定内給与)をみると、外国人労働者は在留資格に関わらず一般労働者平均値に比べて低い水準に集中している(図表6)。中央値は一般労働者平均を100とすると技能実習で61.5、特定技能70.5、身分に基づくもの(永住・定住等)83.7、特定技能を除く専門的・技術的分野86.9の順で低い。そのため低賃金の国内労働者と競合しやすい可能性がある。もっとも、外国人労働者の年齢は一般労働者平均に比べて若く(図表7)、かつ大卒以上の学歴保持者は技能実習で1割強、特定技能で2割弱にとどまる。そのため、外国人労働者の相対的な低賃金は属性の違いを反映しているとも考えられる。また、永吉(2024)による先行研究レビューでは、諸外国の例では移民と代替関係にある低技能労働者の賃金等労働条件が悪化するものの、最低賃金の引き上げで悪化を抑制できること、日本では賃金への負の影響は確認されないことなどが指摘されている。

図表6 一般労働者の外国人 所定内給与分布(2024年)



(資料)厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

図表7 一般労働者の外国人 年齢階級分布(2023年)

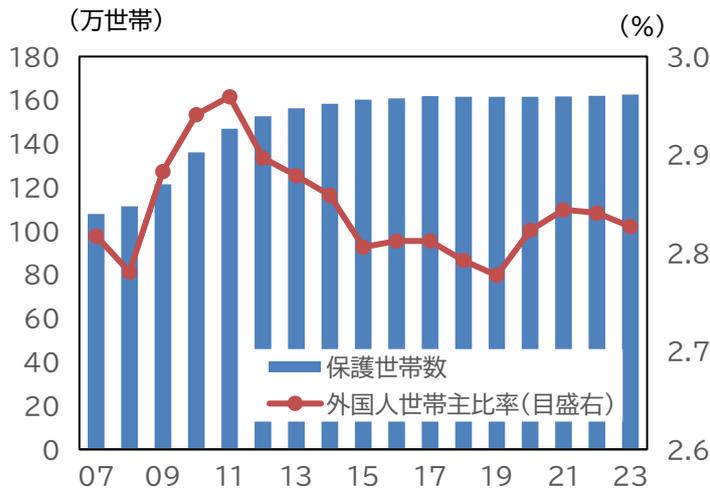


(資料)厚生労働省「外国人労働者実態調査」

②については、外国人による生活保護の不正受給、あるいは国内居住者よりも外国人に偏重した受給となっているとの疑念が一部で広がっている。しかし、生活保護世帯に占める外国人世帯主比率はリーマンショックやコロナ禍を除き低下傾向が続いており、2023年に2.8%に過ぎない(次頁図表8)。2023年の人口に占める在留外国人比率2.7%とほぼ同じであり、国内居住者よりも外国人に生活保護が偏っていることは窺われない。

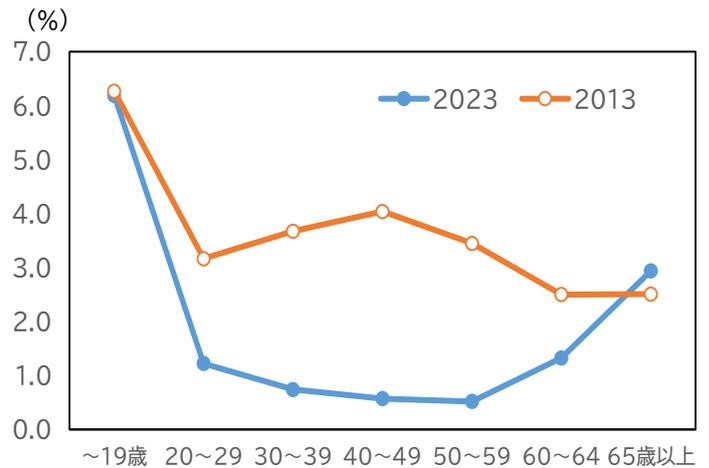
また在留外国人のうち生活保護が受給できるのは居住資格(永住・定住・配偶者等)保有者のみである。日本は就労資格を中心に外国人を受け入れてきたため、過去10年で現役世代の生活保護受給者に占める外国人比率は大きく低下した(次頁図表9)。但し、在留外国人の高齢化が進む中で、生活に困窮する外国人高齢者の支援の必要性は高まろう。

図表8 生活保護世帯の外国人比率



(資料)厚生労働省「賃金構造基本統計調査」

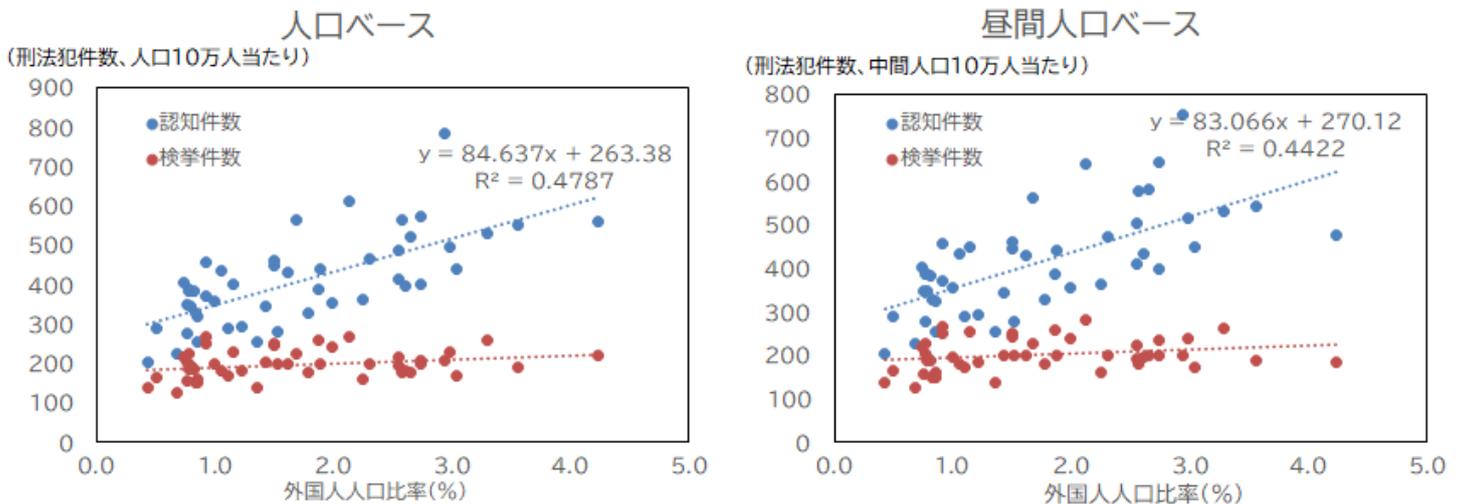
図表9 被保護人員の年齢別外国人比率



(注)被保護人員に占める世帯主が外国籍の世帯人員比率。
(資料)厚生労働省「外国人労働者実態調査」

③の治安悪化との関係については、参院選で特に注目が集まった。この不安に対して、刑法犯検挙件数が減少傾向にあるため、外国人労働者の増加は治安の悪化と関係がないとの見方も示された。都道府県別の刑法犯発生率(人口10万人当たり)と外国人人口比率の関係を見ると、確かに検挙件数では無相関といえる(図表10)。他方、刑法犯の認知件数ではやや関連性が窺われ、昼間人口比の発生率でも大きくは変わらない。しかし、外国人人口比率による認知件数ベースの刑法犯発生率の説明力は50%未満に過ぎず、その他属性要因などの影響によっても十分に考えられる。例えば、米国の1870～2020年における移民増と犯罪率(収監率)の関係について、属性要因等をコントロールした上で分析したRan Abramitzky et al.(2023)では、移民増は犯罪率と関係がないか、1960年以降はむしろ犯罪率を引き下げる効果が窺われたことを示している。先の経済面での影響を含め、日本でも単純な相関ではなく、精緻な分析を蓄積していく必要がある。

図表10 都道府県別 刑法犯発生率と外国人人口比率



(注)昼間人口は2020年国勢調査の昼間人口比率を2022年人口推計に乗じて算出。
(資料)法務省「在留外国人統計」、統計局「人口推計」「国勢調査」

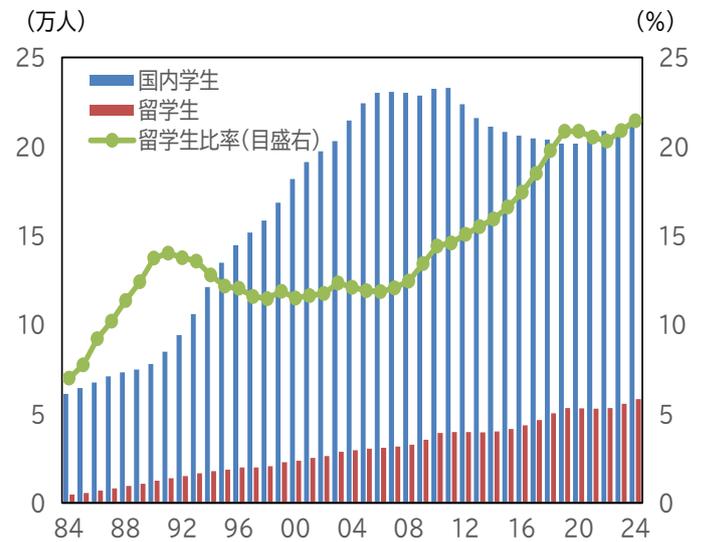
5. 高度人材受け入れの鍵となる留学生

外国人政策で急がれるのは、高度人材を呼び込む方策である。高度外国人材の規模は現状わずかにとどまるが、将来的に日本の成長やイノベーションを担う高度人材となることが期待される大学院の留学生は着実に増加している(図表 11)。留学生は地域の高等教育でも存在感が高まっており、大規模な国際系大学が所在する大分県の外国人留学生比率は 17%に上るほか、都市圏以外でも 10%前後に達する都道府県が目立つ(図表 12)。留学生の受入増は、地域を含め大学院での研究活性化につながっている。

しかし、国内の博士号取得者は横ばいしないしやや減少している。一方で米国と中国はそれぞれ日本の 6 倍、4.5 倍の博士号保有者を輩出しており、競争力強化に欠かせない人材となっている(次頁図表 13)。日本で博士号取得が伸び悩む背景として、2005 年頃から就職環境が好転したことで、修士修了者が経済的・将来的に不安定な進学よりも就職を志向したことがある。

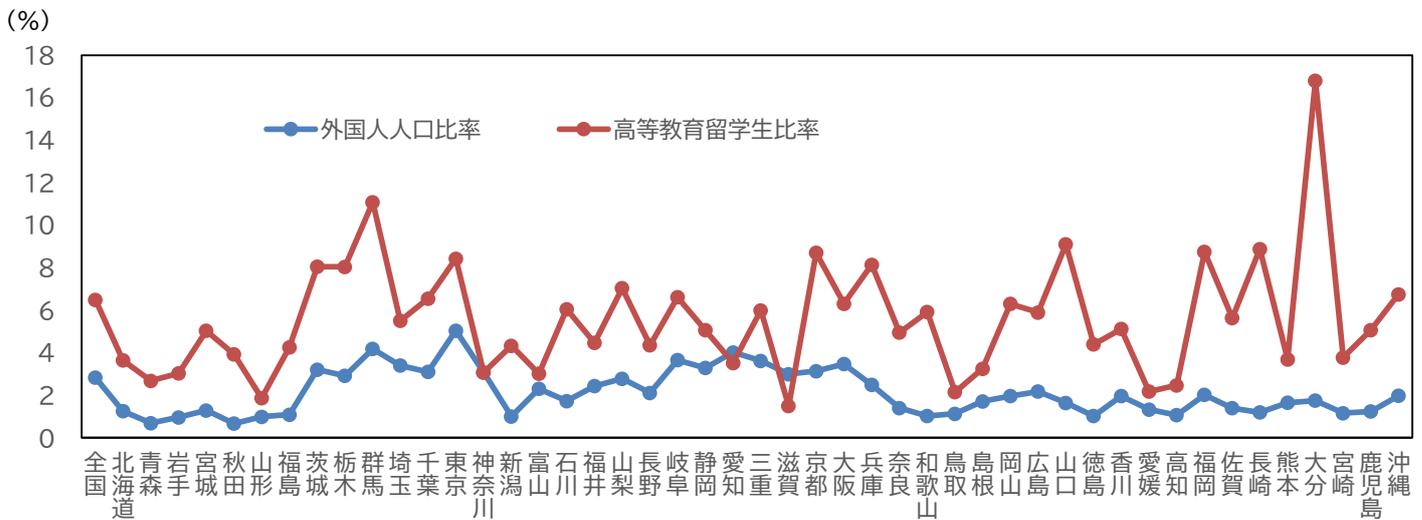
日本では博士号取得者の進路がアカデミックなキャリアパスに限定されてしまうことも、博士志望者の減少につながっている。米国に比べて日本は企業の博士号保有者の採用が少なく、日本の企業研究者に占める博士号取得者は 4%程度にとどまる(次頁図表 14)。日本企業が博士号取得者などの高度人材を生かしていないことは、日本人の進学、留学生の就職・定着の阻害要因となっているとみられる。実際、卒業(修了)後に日本での就職を選択する留学生の比率は上昇傾向にあるが半分程度にとどまっており(次頁図表 15)、更なる国内就業と定着に向け支援体制を改善する余地がある。

図表 11 大学院(修士・博士)の留学生比率



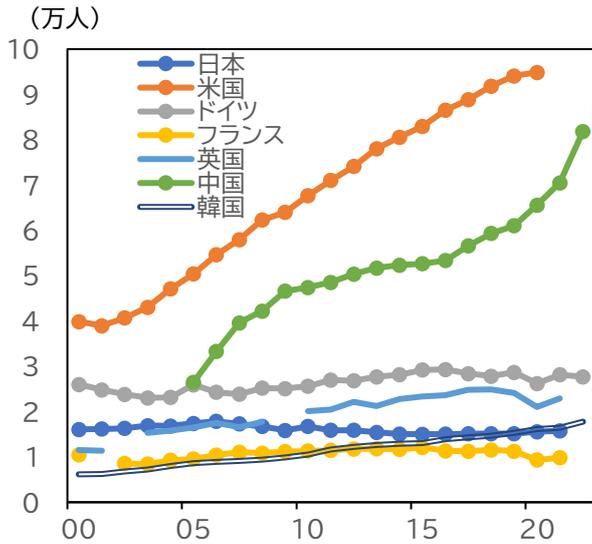
(資料)文部科学省「学校基本調査」、日本学生支援機構「外国人留学生在籍状況調査」

図表 12 都道府県別 高等教育の留学生比率



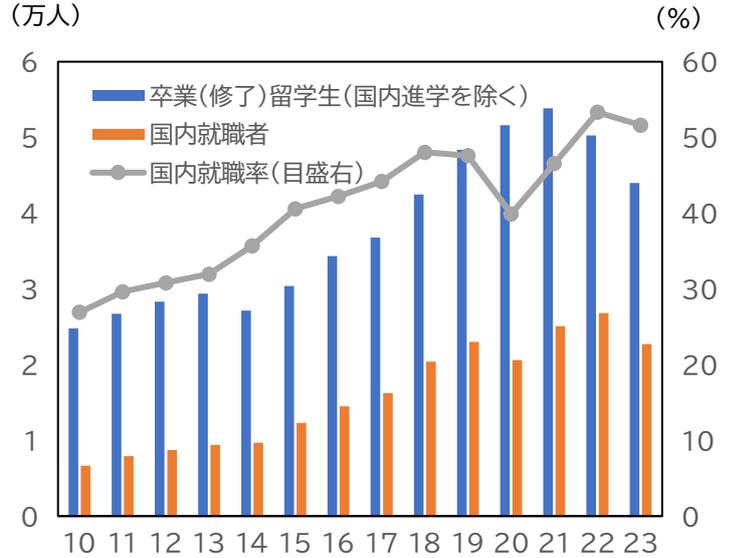
(資料)日本学生支援機構「外国人留学生在籍状況調査」、法務省「在留外国人統計」、統計局「人口推計」

図表 13 主要国の博士号取得者数



(資料)文部科学省 科学技術・学術政策研究所、科学技術指標 2024、調査資料-341、2024年8月

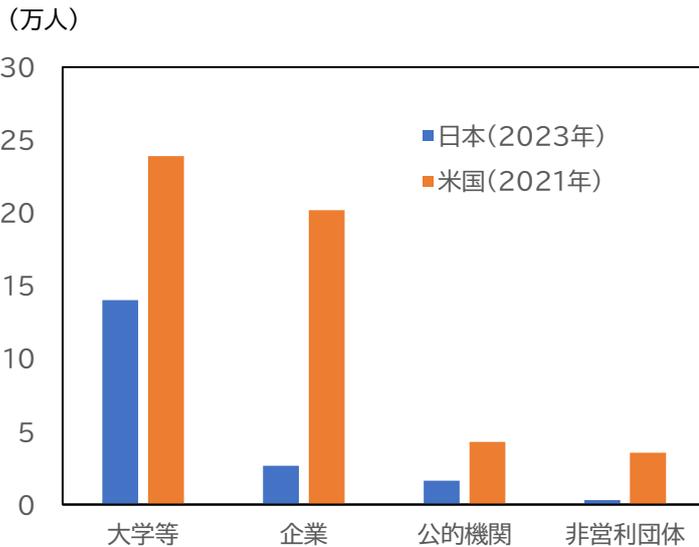
図表 14 高等教育留学生の国内就職率



(資料)日本学生支援機構「外国人留学生在籍状況調査」

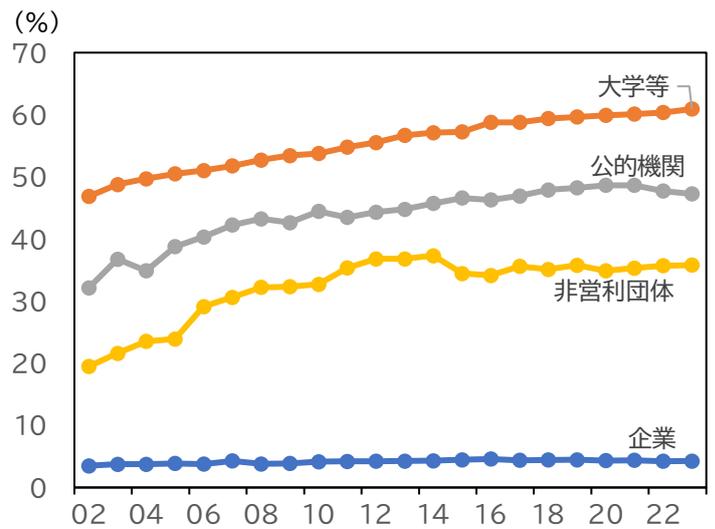
図表 15 部門別の博士号取得状況

<日米取得件数>



(資料)文部科学省 科学技術・学術政策研究所、科学技術指標 2024、調査資料-341、2024年8月

<日本の取得率>



博士号保有者の少なさがイノベーション不足につながっているとの危機感から、政府は留学生を含め博士課程学生の支援を拡充してきた。優秀な博士課程在籍者の生活費・研究費を支給するため、2021年からは「次世代研究者挑戦的研究プログラム(SPRING)」、2022年からは「大学フェローシップ創設事業」を実施している。その結果、わずかながら日本人の博士課程在籍者が増加に転じている。しかし、文部科学省は、SPRING採用者の40%が外国籍であることへの批判を受け、生活費支給について日本人学生に限るとの見直しを表明した。留学生向けには他の支援制度もあるとの見方だが、海外では大学院の学生は修士・博士とも研究者とみなされ給与が支給されるのに対して、日本は学生として授業料を支払わなければならない、経済的に厳しい状況となりやすい。海外と比べて待遇が劣化する状況が続けば、留学生が日本を選ばなくなる恐れもある。

6. おわりに

少子高齢化により日本の人手不足が恒常化する中、外国人労働者の受け入れは一部業種にとどまらず、経済全体の持続性を左右する重要な要素となりつつある。一方で、外国人への偏見や制度的な制限が過度に進めば、人的資源が海外に流出し成長力低下を招くおそれがある。雇用・社会保障といった分野における懸念は、制度整備等で緩和できる可能性があり、実証的エビデンスを踏まえた政策判断が不可欠である。今後は、高度人材・技能人材の双方に対して、受け入れと定着を促す支援の質を高めるとともに、外国人との共生に向けた統計整備・実態把握・冷静な議論を進めることが、社会的・経済的な安定の基盤となるだろう。

(調査部 チーフエコノミスト 大和 香織)

<参考文献>

Ran Abramitzky Leah Platt Boustan Elisa Jácome Santiago Pérez Juan David Torres ,2024, “Law-Abiding Immigrants: The Incarceration Gap Between Immigrants and the US-born, 1870-2020” NBER Working Paper 31440

厚生労働省 2025, 「育成就労制度の概要」

<https://www.mhlw.go.jp/content/11601000/001301676.pdf>

厚生労働省 2002, 「外国人雇用問題研究会報告書」

<https://www.mhlw.go.jp/topics/2002/07/tp0711-1.html>

出入国在留管理庁 2024, 「出入国在留管理」(入管白書)

https://www.moj.go.jp/isa/policies/policies/03_00011.html

法務省・厚生労働省 2015, 「技能実習制度の見直しについて」

<https://www.moj.go.jp/isa/content/930003144.pdf>

永吉希久子 2024, 「移民と日本社会 データで読み解く実像と将来像」(財総研ランチミーティング)

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtbjpまでご連絡ください。

改めて「道州制」について考える

＜要旨＞

内閣府の諮問機関「地方制度調査会」が「道州制のあり方に関する答申について」を公表してからまもなく20年が経過する。同答申は、地方分権の推進の必要性などを踏まえ、国と地方の関係を再構築するために「道州制」の導入を提言するものであった。だが道州制論をめぐる熱はその後冷却し、今日に至っている。

しかし、近代以降の交通網・情報網の目覚ましい発展、生活圏の飛躍的な拡大によって、北海道を例外とすれば、広域自治体であるはずの都道府県が「広域性」を喪失して久しい、という事実にも変わりはなく。また、国際比較の視座からみても日本の広域自治体は狭隘である。加えて、都道府県制度は二重行政、二重投資をもたらす非効率な資源配分の温床にもなっている。そうしたなか、現行の都道府県制度に代えて道州制を導入することについて改めて検討することは十分意義のあるものと考えられる。

たしかに、都道府県制度の原型である府県制は、明治半ばにおいてはふさわしい地方制度だったかもしれない。だが、今130年以上も前に打ち立てられた枠組みにいつまでもしがみ続ける道理はない。地方制度は時代の変化に合わせて、見直され再構築されるべきである。

1. 2000年代における道州制論の背景

2006年に内閣府の諮問機関「地方制度調査会」(第28次)が「道州制のあり方に関する答申について」(以下、「道州制答申」という)を公表してからまもなく20年が経過しようとしている。

道州制答申は、市町村合併の進展、県を越える広域課題の増大、さらなる地方分権の推進の必要性を踏まえ、国と地方の関係を再構築するために「道州制」の導入を提言するものであった。その背景について、道州制答申は以下の3点を列挙していた。

第一に、市町村合併が進展したこと。具体的には、市町村合併の進展と、それに伴う都道府県から市町村への大幅な権限移譲、さらに政令指定都市や中核市の増加により、都道府県という広域自治体の役割や位置づけの再検討が必要になっていたことである。

第二に、都道府県を越える広域課題が増大したこと。具体的には、環境規制や交通基盤整備、観光振興等の課題には、都道府県を越えた広域的な対応が必要であること、また、実際、都道府県の区域を越えた企業や大学、研究機関等の緊密なネットワーク形成がすでに取り組みされていたことである。同時に、財政的制約が厳しくなるなか、都道府県を単位とした行政投資が難しくなっていくことを同答申は指摘していた。

第三に、地方分権改革の確かな担い手が必要であること。これは、地方分権改革を進めていくにあたり、広域自治体に移譲された事務の拡大に対応するためには、相応の規模・能力が求められることを意味し、2点目と重複するが、それには財政力の強化が求められるということであった。

以上を踏まえて打ち出された道州制の制度設計の主なポイントは、以下のとおりであった。

- ・ 現状の47都道府県を廃止して新たに9～13の「道州」を設置し、道州と市町村の2層制とする。道州制への移行は原則として全国同時に実施する。
- ・ 従前の都道府県の事務は市町村に対し大幅に委譲すると同時に、国の出先機関の事務は可能な限り道州に移譲する。
- ・ 議決機関として議会、また道州の執行機関として長が置かれ、議員ならびに長（多選禁止）は道州の住民による直接選挙で選ばれる。
- ・ 国から道州への事務移譲に伴い税源移譲を実施し、分権型社会に対応した地方税体系を実現する。

道州制導入を含む地方制度改革をめぐることは、この「道州制答申」と前後するかたちで、内閣府の道州制ビジョン懇談会や自由民主党道州制推進本部、日本経済団体連合会（日本経団連）、関西経済同友会をはじめ、官民双方のさまざまな団体が提言を行うなど、議論が一時活発化した。2006年には安倍内閣の下で「道州制担当大臣」が置かれ、3年以内に「道州制ビジョン」が道州制ビジョン懇談会によって公表されることとされた。

だが、2009年における自民党から民主党への政権交代などを背景に、「ビジョン」は示されないまま尻すぼみに終わり、その後道州制論をめぐる熱は冷却していった¹。自民党道州制推進本部が2008年に発出した「第3次中間報告」によれば、道州制は2015年から17年を目途に導入されることになっていたが、それからすでに10年弱が過ぎている。その間、道州制導入はおろか、都道府県合併の動きも皆無である。

2000年代後半に道州制論が脚光を浴びたことには、上述のとおり、「平成の大合併」として知られる市町村合併の進展が強く影響している。また、都道府県に準じた権限を大都市に付与する政令指定都市制度（1956年施行）の適用拡大や、都道府県の権限の一部を市に移譲する中核市制度（1996年施行）および特例市制度（2000年施行。その後2014年の地方自治法改正により中核市制度に吸収）の導入により、都道府県の「空洞化」が進んだことも背景にある。

もっとも、道州制を検討するうえでより本質的なことは、広域自治体であるはずの都道府県が、北海道を例外とすれば、「広域性」を喪失して久しい、という事実である。明治初期にはじまった近代化に伴い、交通網・情報網は目覚ましい発展を遂げ、単位時間あたりの移動可能範囲は陸上輸送だけとつても数十倍に広がり、生活圏（ここでは通勤・通学圏をいう）は劇的に広域化した。その結果、生活圏と、日常的な交通手段が「足」だった明治中期に導入された「府県」との間には大きな乖離が生じた。後述するように、こうした乖離は昭和初期にはすでに発現しており、府県という行政区分の狭域性や、府県を超えた地方行政単位の必要性は当時から指摘されていた。だが今日に至るまで、この乖離に修正が加えられることは皆無である。

また、上述に関連することであるが、都道府県制度は非効率な資源配分の温床という側面をもつ。具体的にいうと、都道府県と市町村が重複して同一の業務を行う二重行政、二重投資の弊害である。それどころか、ときに国も介入し三重行政、三重投資がなされてきた。だが、生産年齢人口の減少などに伴い、国家財政・地方財政ともに疲弊するなか、そうした無駄や非効率性を許容する余裕は、ますます小さくなっている。総務省によれば、地方政府の財源は、2024年度におい

¹ もっとも、当時においても、道州制論が国民レベルで盛り上がっていたわけではなく、まして道州制導入の必要性が国民の共通認識になっていたわけではなかった。

て1.8兆円の不足となっており、また、地方財政の借入金残高は、同年度末見込みで179兆円、対GDP比29.1%に達している。

そうしたなか、現行の都道府県制度の維持に拘泥することなく、地方制度改革、特に道州制の導入について改めて検討することは十分意義のあるものと考ええる。

2. 市町村と都道府県の変遷

道州制に関して論じる前に、わが国の地方制度について、いったん「数」を中心に、その変遷をみていく。

日本の地方制度は、1921年に郡(府県と市町村の中間に位置)が廃止されて以降、基礎自治体である市町村と広域自治体である都道府県(厳密に言えば東京は1943年に「府」から「都」に移行)の2層で構成されている。

まず市町村をみると、その数は「明治の大合併」、「昭和の大合併」、「平成の大合併」と呼ばれる3度の大きな合併を経て大幅な減少を辿ってきた。

わが国において市町村制が施行されたのは1889年のことで、同時点の市町村数は計15,859におよんだ(市:39、町村(江戸時代から引き継がれた自然集落):15,820)。その後、行政の近代化を目的とした「明治の大合併」などを通じて市町村数は削減され、敗戦直後の1945年10月時点を見ると計10,520(市:205、町:1,797、村:8,518)と半世紀あまりで3分の2ほどに減った。

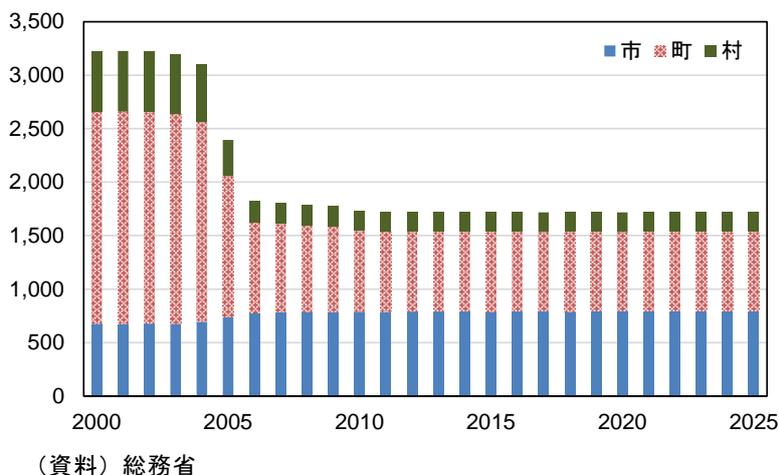
戦後、地方自治が強化されるなか、教育や社会福祉などさまざまな事務が新たに市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされたことから、町村合併促進法(1953年)および新市町村建設促進法(1956年)のもと、市町村合併が促された。その結果、新市町村建設促進法が一部失効した1961年6月には、市町村数は計3,472にまで減少した(市:556、町:1,935、村:981)。

しかし、その後21世紀初頭までの変化をみると、町の市への昇格、村の町への昇格はあったものの市町村の合計にあまり変動はなく、2000年時点で市町村数は計3,229にのぼっていた(市:671、町:1,990、村:568)。そうしたなか、基礎自治体の行財政基盤確立を目的に、同年、「平成の大合併」と呼ばれる市町村合併の推進が開始された。その特徴としては、合併特例債の創設にみられる手厚い財政措置や国・都道府県の積極的な関与が挙げられる。その結果、次頁図表1が示すように、2010年には市町村数は計1,727(市:786、町:757、村:184)まで減少した。

とはいえ、「平成の大合併」の中心は、財政力が弱い自治体、特に町村であり、相対的に財政力の強い自治体はこれを免れた。その後、特例の終了などに起因して市町村合併の動きはほぼ止まり、2025年7月1日現在、市町村数は計1,718(市:792、町:743、村:183)にのぼっている。うち人口20万人未満の地方自治体がおよそ1,600を占めるが、そのなかには過疎化が進む農村部の町村ばかりではなく、主に首都圏や関西圏に位置する、面積が50平方kmに満たない狭隘な基礎自治体も少なからず含まれる。

小規模な自治体では「規模の経済」効果が働きにくいうえ、財政力に限界がある。しかも、その限度は人口減少により今後さらに下がっていく。それを踏まえると、現状の1,700という市町村数は持続不能とみるべきで、市町村にはさらなる再編、すなわち「令和の大合併」が求められる。

図表 1 市町村数の推移(2000年以降)



とはいえ、21世紀以降、市町村数が半減したこともたしかである。一方で、1890年(明治23年)の府県制施行以来、都道府県の合計は、敗戦に伴い沖縄県が一時的に日本の帰属から離れたほかは47から変化がない。

都道府県の起源は、1871年(明治4年)の廃藩置県にある。廃藩置県が行われた当時の使府県数は、1使3府302県であった(「使」は開拓使、のちの北海道を指す)。この枠組みは同年中に1使3府72県に再編された。1879年には琉球処分により琉球藩が廃されて沖縄県が設置され、1882年には開拓使が廃止されて札幌・函館・根室の3県が新設された(1886年廃止、北海道庁設置)。その間、府県統合や再分割など紆余曲折があったが、市制・町村制が公布された1888年には1道3府43県となった。1890年には「府県制」が公布され、多少の異同こそあれ、現在の都道府県とほぼ同じ姿が維持されている。その後の交通網・通信網の飛躍的な発達、生活圏の未曾有の拡大、経済・産業・社会構造の劇的な変化にもかかわらず、である²。

実際、明治中期に構築された府県制度の枠組みは、戦前においてさえその狭域性が指摘されており、改革の必要性がいくども議論されてきた。たとえば、1927年には府県と市町村の間に「州庁」を設置する案が田中義一内閣によって出されている³。

戦前の都道府県は内務省の下部機構であり、その長である知事は官選であったが、戦後、内務省の解体とともに都道府県は完全な自治体となり、知事は民選となった。しかし、その地理的範囲は、沖縄や奄美諸島、小笠原諸島などが一時的に失われたほかはほとんど変化がなかった。

1957年には、第4次地方制度調査会が、既存の都道府県制度に代わる新たな広域地方行政制度として、全国を7ないし9のブロックにする「地方案」と、3から4の府県を1つに合併する「府県統合案」を示した。都道府県の区域が狭すぎること、行財政権限が弱いこと、市町村との二重行政があること、国の出先機関と競合していることがその理由である。だが、「地方案」も「府県統合案」も、その後実現に至らなかったのは周知のとおりである。

その一方で、「平成の大合併」の結果、基礎自治体の数が20にも満たなくなった県は少なくな

² 府県の範囲は、古代律令制国家の地方行政区分である「国」に強い影響を受けており、この意味でいえば、都道府県制度は古代の遺物であるともいえる。

³ 佐々木信夫『道州制』筑摩書房、2010年、68頁参照。

い。なかには富山や石川、香川、大分の各県のように、中核市でもある県庁所在地が県内で圧倒的な人口比率を占め、果たすべき役割が大幅に縮小した県庁もある。また、都道府県に準じた権能をもつ政令市や中核市が増加し⁴、そうした基礎自治体への権限移譲が進むなか、都道府県はますます「空洞化」する傾向にある。

3. 都道府県制度が温存されてきた理由

生活圏との不一致の拡大や、行政効率の低さ、空洞化の進展にもかかわらず、都道府県の枠組みは今日まで130年以上にわたって温存されてきた。その理由について、曾我謙吾『日本の地方政府』（中公新書、2019年）は、行政面と政治面から次のように指摘している⁵。

まず行政面からいえば、新しく生まれてくる行政需要は市町村が受け入れてきたこと。裏返していえば、都道府県は行政需要の変化に対応する必要があまりなく、それが逆説的に都道府県制度の安定につながった、ということである。

政治面からいうと、政党の地方組織単位が与野党ともに都道府県であること、換言すると「都道府県連」の存在が重要な意味をもつ。戦後の国政選挙においては、衆議院選挙の場合、中選挙区制の時期であれ、また、小選挙区比例代表並立制（公職選挙法改正（1994年）に基づく）が導入された1996年以降であれ、選挙区は都道府県をベースとしたものである。参議院選挙についても選挙区部分は都道府県単位が原則である（ただし2016年以降、「合同選挙区」（合区）が導入され、鳥取県と島根県、徳島県と高知県はそれぞれ単一の選挙区を構成）。

こうしたなか、都道府県は、中央と地方を連結させる政治・経済・社会など多方面で組織化の単位として機能し続けてきた。各種利益団体が基本的に都道府県単位となっているのはそのためである。そこでは、選挙区出身の国会議員、都道府県議会、都道府県知事、都道府県庁、経済団体や農業団体、地場有力企業との間で、持ちつ持たれつの共存共栄関係が構築され維持されてきた。

そうした政・官・財の共生関係は、地方銀行や地方メディア、地方交通などについても同様のことがいえる。県境を越えたかたちでの地銀同士の統合がほとんど進展せず、それどころか、地銀が他県に支店を開設することがあたかも「縄張り破り」のように語られ、今なお新聞ネタになるのは、都道府県と地域金融との間の結びつきの強さに起因しているといえる。

ところで、都道府県に対する愛着こそが、都道府県制度が長期にわたり維持されてきた理由であるとする主張がある。そうした愛着は都道府県対抗で行われる高校野球などの高校スポーツに特に表出される。しかし、そうした「県民愛」的なものは、近代以降、官公庁や学校、マスメディアによって創られてきた「伝統」であり、いわば「刷り込み」にすぎない。

実際、「神奈川都民」「千葉都民」や「埼玉都民」のように、生活圏が都県の境をまたぐ住民のなかには、県民意識が希薄なものが多いものと推測される。また、江戸期において複数の藩にわかれていた県—たとえば、青森県や山形県、長野県など—においては、県よりもむしろ旧藩領に対しアイデンティティをもつ人が少なくないかもしれない。

ともあれ、都道府県を永遠不変の広域自治体として扱うというのは不条理である。

⁴ 2025年7月現在、政令市は計20、中核市は計62、中核市への移行を検討している市は12。

⁵ 曾我謙吾『日本の地方政府』中央公論新社、2019年、156～157頁参照。

4. 国際比較の視座からみた都道府県

47都道府県の平均面積は約8千平方kmである。8万平方km超とオーストリア1国に匹敵する面積をもつ北海道を除けば、約6千平方kmにすぎない。これは国土面積や人口規模が日本に比較的近いヨーロッパ主要国における広域自治体と比較して明らかに狭い。以下では、国際比較の視座から日本の広域自治体の狭隘性を確認する。

ドイツ： 同国の面積は357千平方km。その最上位の自治体は16の「州」(Land)である。うちベルリン、ハンブルク、ブレーメンは都市州であり、前二者は州であると同時に基礎自治体でもある。一方、その他の州は市町村との間に郡等を置き、二層制だったり三層制だったりさまざまである。なお、現在の地方制度が固まったのは、東西統一後のことで、それまで旧東独では中央集権型の地方制度が採られていた⁶。1州あたりの平均面積は約22千平方kmと日本の3倍弱にのぼる。

フランス： 同国の面積は684千平方km(海外領土を含む)。最上位の広域自治体は18の「地域圏」(région)である(本土:13、海外領土:5)。地域圏は2016年に従前の22から再編され、教育、医療、交通インフラなどにおいて重要性を増しつつある⁷。同国の地方制度は三層制で、地域圏と基礎自治体であるコミューンの間には県(département)という広域自治体がある⁸。1地域圏あたりの平均面積は約38千平方kmと日本の5倍弱におよぶ。

イタリア： 同国の面積は302千平方km。最上位の広域自治体は20の州(regione。うち5州は特別自治州)である。なお、州と基礎自治体の間には、県・大都市という区分があり、フランス同様、三層制である⁹。1州あたりの面積は約15千平方kmと日本の2倍弱である。

英国： 同国の面積は243千平方km。「連合王国」の名のとおり4つのカントリーで構成される英国では、地方制度はカントリー毎に異なるうえ、めまぐるしい変遷をたどってきた。うちイングランドでは二層制と一層制が混在する一方、ウェールズ、スコットランド、北アイルランドでは一層制が採られている¹⁰。同国の地方制度は一層制と二層制が複雑に混在しており、本邦とは比較しがたい。

韓国： 同国の面積は北海道よりやや大きい102千平方km。17の広域自治体で構成され、うち市が計8(ソウル特別市、世宗特別自治市、6つの広域市)、道が計9(うち3つは特別自治道)である。1道市あたりの平均面積は約6千平方kmで日本を下回る。

ちなみに、その他のアジア主要国をみると、タイ(面積514千平方km)は1都76県、ベトナム(同329千平方km)は6市28省(2025年7月1日に6市57省から半減)で、1広域自治体あたりの平均面積はそれぞれ約7千平方kmと約10千平方kmである。

⁶ (一財)自治体国際化協会「ドイツの地方自治 令和5年度(2023年度)増補改訂版」参照。

⁷ 曾我前掲、143～144頁。

⁸ (一財)自治体国際化協会「フランスの地方自治 令和5年度(2023年度)改訂版」参照。

⁹ (一財)自治体国際化協会「イタリアの地方自治 令和4年度(2022年度)改訂版」参照。

¹⁰ (一財)自治体国際化協会「英国の地方自治 令和5年度(2023年度)改訂版」参照。なお、イングランドにおける基礎自治体の数は300あまりにすぎず、面積や人口規模に照らし非常に少ない。

図表2 日本・欧州主要国・韓国の地方自治制度の比較

	日本	ドイツ	フランス	英国	イタリア	韓国
国家形態	単一制	連邦制	単一制	単一制	単一制	単一制
地方自治制度の概要	二層制	州により異なる	三層制	カントリーにより異なる	三層制	二層制
広域自治体数	47	16 (うち都市州3)	18 (うち本土13、海外5)	イングランドの場合、グレーター・ロンドン・オーソリティ (GLA) のほか10	20	17 (うち市8、道9)
国土面積(千平方km)	378	357	684	243	302	102
1広域自治体あたり平均面積(千平方km)	8.0	22.3	38.0	-	15.1	6.0
総人口(百万人)	124	85	67	69	59	52
1広域自治体あたり平均人口(百万人)	2.6	5.3	5.1	-	2.9	3.0

(資料) 一般財団法人自治体国際化協会、日本外務省、IMF にもとづき三井住友信託銀行調査部作成

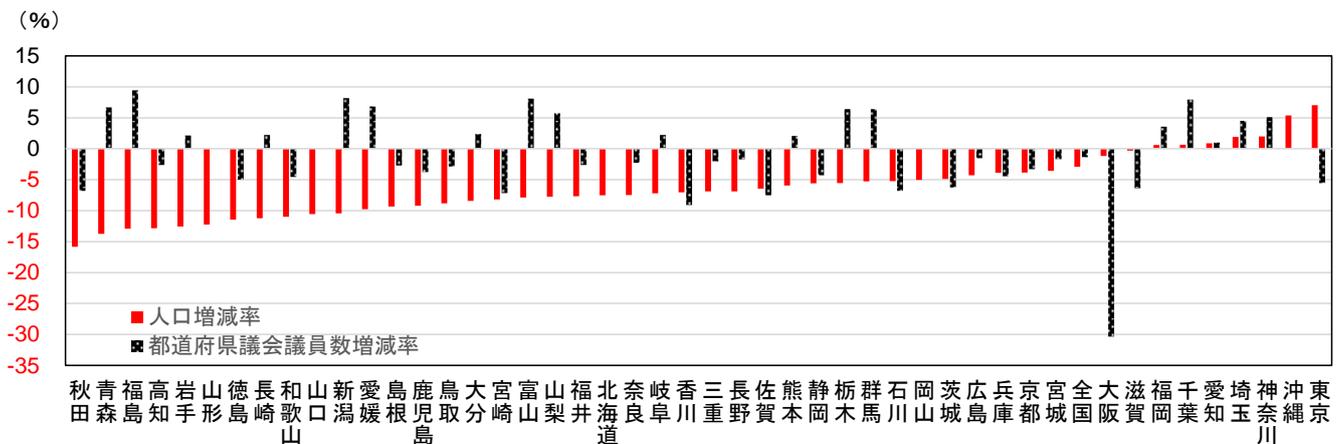
上述のとおり、日本の広域自治体は、ドイツ、フランス、イタリアに比べはるかに狭い。加えて、程度の差はあるものの、西欧の広域自治体制度が時代の要請に応えるかたちで柔軟に変化してきたのに対し、日本の都道府県制度はきわめて硬直的であることが指摘できる。

5. 都道府県議会議員数からみた都道府県制度の不合理性

総務省が2025年4月に発表した2024年10月1日現在の人口推計によれば、47都道府県のうち前年から人口が増加したのは東京都と埼玉県のみであり、その他の45道府県はいずれもマイナスであった。人口減少はいままでもなく長期的な基調である。そうした人口動態の変化に加えて、市町村への権限移譲に伴う都道府県の役割の縮小・空洞化に鑑みると、都道府県議会議員数は削減されてしかるべきである。しかし、統計は異なった数字を示している。

図表3は、総務省統計局「日本統計年鑑」の各年版に基づき、都道府県別に2010年から2023年の間の人口と都道府県議会議員数(総数)の増減率をみたものである。

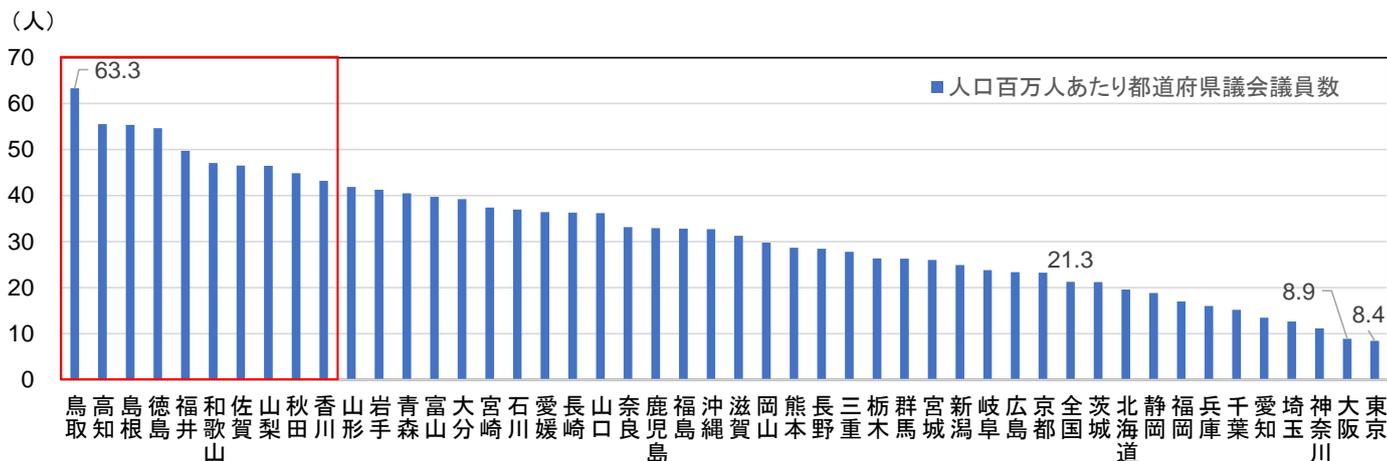
図表3 都道府県別人口および都道府県議会議員数(総数)の増減率(2010~23年)



(資料) 総務省にもとづき三井住友信託銀行調査部作成

2010年から2023年の間、全国の総人口が2.9%減少したのに対し、都道府県議会議員数は1.4%しか減少していない。それどころか、人口減少にもかかわらず、逆に議員数が増加している県も散見される。

図表4 人口百万人あたり都道府県議会議員数(総数)(2023年)



(資料) 総務省にもとづき三井住友信託銀行調査部作成

そもそも、人口あたりでみた都道府県議会議員数には都道府県毎に極端な偏りがある。2023年12月末時点における人口百万人あたりの都道府県議会議員数をみると、全国平均の21.3人に対し、東京都議会では8.4人、大阪府議会では8.9人とどまる一方で、全国平均の2倍を超える県議会の数は、過疎化が進む県を中心に10を数える(図表4)。広域自治におけるこうした不均衡性についても、長期的な人口変化を踏まえ、地方制度そのもののあり方とともに是正すべきであると考え。

6. 道州制か、連邦制か

ところで、道州制とはそもそも何か。それを明らかにするには、「連邦制」と比較するのが有効である。連邦制とは単一制と対をなす国家形態を指す。単一制では中央政府が地方に対して優位であるのに対し、連邦制では連邦政府と州政府の間には支配・従属関係はなく、両者は対等とされるのが基本原則である。連邦制においては、国家政府たる連邦政府と地域政府たる州政府という2つのレベルの政府がそれぞれもつ立法権が憲法に明記されている必要がある。裏返していえば、連邦制国家と単一制国家をわけるものは、連邦憲法上、連邦政府と州政府の間の立法権の分割が明記されているか否かしかない¹¹。

日本においてこれまで議論されてきた道州制は多種多様である。たとえば、関西経済同友会地域主権推進委員会の提言「5年以内に「連邦的道州制」へ移行せよ 次期内閣総理大臣への逆マニフェスト」(2006年)は、憲法改正を通じ連邦制の導入を目指すものであった。日本経団連の「道州制の導入に向けた第1次提言」(2007年)および「第2次提言」(2008年)は、国から地方自治体への大胆な権限委譲、すなわち地方分権の強化と同時に、官の役割の縮小と民主導の経済社会の実現を狙いとするものであった。

逆に、前述の「州庁設置案」(1927年)や、「地方総監府設置案」(1945年)のように、国家統制の強化を狙った中央集権主義的な改革案もある¹²。

¹¹ 岩崎美紀子『比較政治学』岩波書店、2015年、88～89頁。

¹² 佐々木前掲、68～70頁。

もちろん、「道州制答申」に代表されるように、連邦制的道州制と中央集権主義的道州制の中間に位置する道州制案もこれまで数多く提唱されてきた。

ひとついえることは、憲法改正を要する連邦制の導入は、議論に長大な時間を要するため、実現可能性が低いということである。加えていえば、詳述は避けるが、連邦制を採用している主要国、たとえば、ドイツ、スイス、ベルギー、米国、カナダ、ブラジル、オーストラリア、マレーシア、インドをみると、いずれも連邦制の成立には、歴史上、宗教上、あるいは言語上の背景がある。その点からいっても日本があえて単一制国家であることをやめて連邦制に移行する理由はない。したがって、現行憲法の枠組みのもとで合併を進めていくのが現実的と考えられる。

7. 道州制導入後の日本の姿

「道州制答申」では、新しい国のかたちとして3つの区域例(9道州案、11道州案、13道州案)が示された(以下、単に州という)。ただし、首都・東京については、米国のワシントンDCやオーストラリアの首都特別地域(キャンベラ)のように、特別な地位を付与することも想定していた。

図表5 道州制答申による区域例にしたがった人口(2024年10月1日現在)・面積
(左:9道州案、中央:11道州案、右:13道州案、単位:千人、平方キロ、%)

	人口		面積	
	人口	構成比	面積	構成比
北海道	5,043	4.1	83,455	22.1
東北	8,209	6.6	63,987	16.9
北関東甲信越	10,667	8.6	42,405	11.2
南関東	37,777	30.5	17,483	4.6
うち東京以外	23,599	19.1	15,380	4.1
うち東京	14,178	11.5	2,102	0.6
中部	16,709	13.5	35,410	9.4
関西	20,920	16.9	31,362	8.3
中国・四国	10,533	8.5	50,602	13.4
九州	12,479	10.1	39,910	10.6
沖縄	1,466	1.2	2,274	0.6
合計	123,802	100.0	377,976	100.0

	人口		面積	
	人口	構成比	面積	構成比
北海道	5,043	4.1	83,455	22.1
東北	8,209	6.6	63,987	16.9
北関東	15,900	12.8	35,233	9.3
南関東	30,445	24.6	13,716	3.6
うち東京以外	16,267	13.1	11,163	3.0
うち東京	14,178	11.5	2,102	0.6
北陸	4,933	4.0	22,115	5.9
東海	14,614	11.8	28,423	7.5
関西	20,181	16.3	27,173	7.2
中国	6,999	5.7	31,813	8.4
四国	3,534	2.9	18,789	5.0
九州	12,479	10.1	39,910	10.6
沖縄	1,466	1.2	2,274	0.6
合計	123,802	100.0	377,976	100.0

	人口		面積	
	人口	構成比	面積	構成比
北海道	5,043	4.1	83,455	22.1
北東北	3,207	2.6	35,948	9.5
南東北	5,002	4.0	28,039	7.4
北関東	15,900	12.8	35,233	9.3
南関東	30,445	24.6	13,716	3.6
うち東京以外	16,267	13.1	11,163	3.0
うち東京	14,178	11.5	2,102	0.6
北陸	4,933	4.0	22,115	5.9
東海	14,614	11.8	28,423	7.5
関西	20,181	16.3	27,173	7.2
中国	6,999	5.7	31,813	8.4
四国	3,534	2.9	18,789	5.0
北九州	8,217	6.6	17,182	4.5
南九州	4,262	3.4	22,727	6.0
沖縄	1,466	1.2	2,274	0.6
合計	123,802	100.0	377,976	100.0

(資料) 総務省にもとづき三井住友信託銀行調査部作成

道州制導入にあたって重要なことは以下の2点であると考えられる。

第一に、新しい地方制度の下では、国家が担うべき事項(具体的には、司法、外交、国防、通貨管理、貿易管理、出入国管理、金融政策、食料・資源・エネルギー政策、重要な科学技術政策など)を除くその他の事項については原則として基礎自治体が担うべきであるということである。一方、広域自治体である州の役割は、広域的な行政が求められる警察・消防、交通(道路、空港、港湾など)、河川・森林管理のほかは、中央政府と基礎自治体との間の調整、および基礎自治体間の調整に厳しく制限すべきである。それは、基礎自治体と広域自治体の機能を明確化することで二重行政、二重投資を排除するためである。

たとえば、地方自治体が管理・運営する各種公共施設(図書館、博物館・美術館、公園、動植物園、体育館・競技場など)は、現在、都道府県立のものと市区町村立のものが併存しているが、それらはいずれも基礎自治体の下に置かれるべきである。

ところで、3案のいずれにしても大きな論争となりうるのは、州都をどこに設置するか、であろう。道州制導入を通じ、州都とそれ以外の都市との間で格差が拡大することが懸念されるからである。11道州案を例に挙げると、「北陸州」では新潟市、金沢市、富山市、「中国州」では広島市と岡山市、「四国州」では松山市と高松市、「九州州」では福岡市と熊本市が州都の座をめぐる争いかもしれない。しかし、広域自治体の権能を厳しく制限する一方、基礎自治体の権能を強化すれば、州都とそれ以外の都市との間の格差拡大は抑制できるものと考えられる。

第二に、文字どおりの広域自治体として、州は一定規模の面積・人口をもつべきであるということである。広域自治体の数は現状から半減したところで改革の効果は限定的である。州の数は、国土面積が比較的近いドイツ(全16州)やフランス本土(全13地域圏)の例が参考になる。ただし、わが国の地理的・歴史的・文化的条件を踏まえたものである必要があることはいうまでもない。

それに関連していうと、面積および人口の小ささにもかかわらず、道州制答申では3案ともに沖縄を単独州として構想しているが(前頁図表5)、その地理的・歴史的な特殊性を踏まえるならば、沖縄を例外的に独立した州とすることは妥当といえる。

なお、道州制答申は、都道府県をベースに区域を設定しているが、既存の枠組みに拘泥する必要はない。たとえば、静岡県については富士川を挟んで「南関東州」と「東海州」に、福井県については「関西州」(旧若狭国)と「北陸州」(旧越前国)に二分するというのも一考であろう。加えていえば、新しい地方制度は、永続的・固定的なものとする必要はなく、むしろ可変性・柔軟性を確保すべきものと考えられる。

繰り返しになるが、都府県という広域自治体は広域性を失って久しく、また基礎自治体との業務の重複により無駄と非効率の温床となっている。府県制は明治半ばにおいてはふさわしい地方制度だったかもしれないが、今は明治時代ではなく、130年以上も前に打ち立てられた枠組みにいつまでもしがみ続ける道理はない。地方制度は時代の変化に合わせて、見直され再構築されるべきである。

(調査部 審議役 上席研究員 村上 和也)

主要参考文献

岩崎美紀子 『比較政治学』岩波書店、2015年

佐々木信夫 『道州制』筑摩書房、2010年

詳説日本史図録編集委員会編 『詳説日本史図録 第10版』山川出版社、2023年

曾我謙吾 『日本の地方政府』中央公論新社、2019年

辻陽 『日本の地方議会』中央公論新社、2019年

※ 本レポートは作成時に入手可能なデータに基づく情報を提供するものであり、投資勧誘を目的としたものではありません。また、執筆者個人の見解であり、当社の公式見解ではありません。ご質問等はchosainfo@smtb.jpまでご連絡ください。