

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ようになっていたが、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。

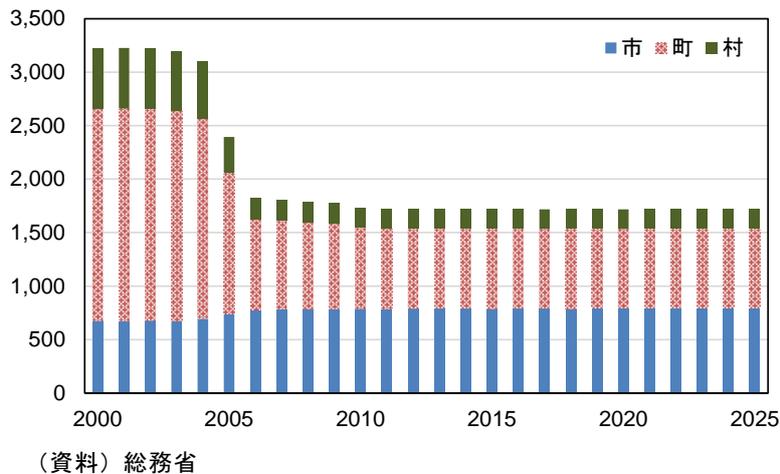
戦後、地方自治が強化されるなか、教育や社会福祉などさまざまな事務が新たに市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされたことから、町村合併促進法(1953年)および新市町村建設促進法(1956年)のもと、市町村合併が促された。その結果、新市町村建設促進法が一部失効した1961年6月には、市町村数は計3,472にまで減少した(市:556、町:1,935、村:981)。

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

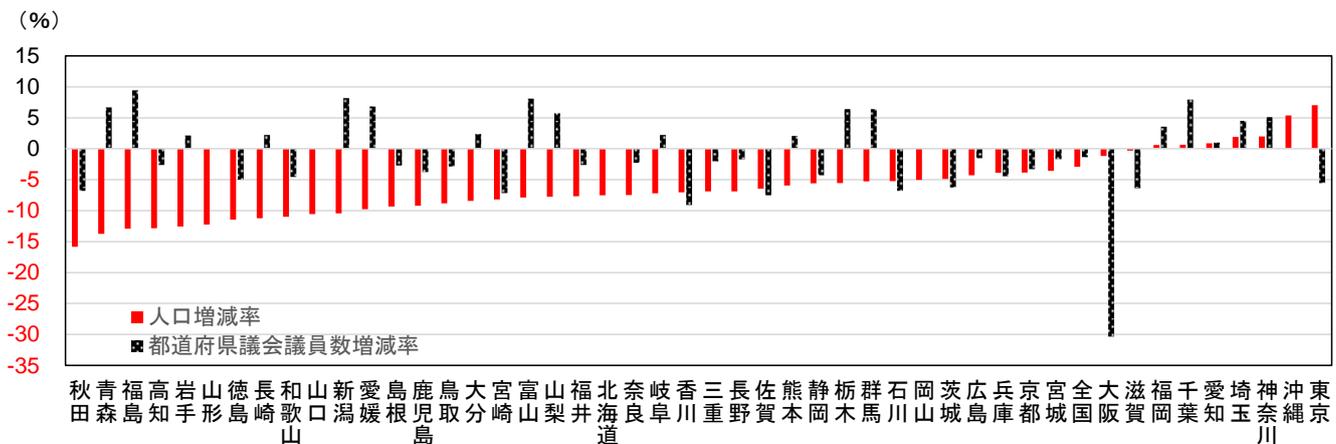
上述のとおり、日本の広域自治体は、ドイツ、フランス、イタリアに比べはるかに狭い。加えて、程度の差はあるものの、西欧の広域自治体制度が時代の要請に応えるかたちで柔軟に変化してきたのに対し、日本の都道府県制度はきわめて硬直的であることが指摘できる。

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

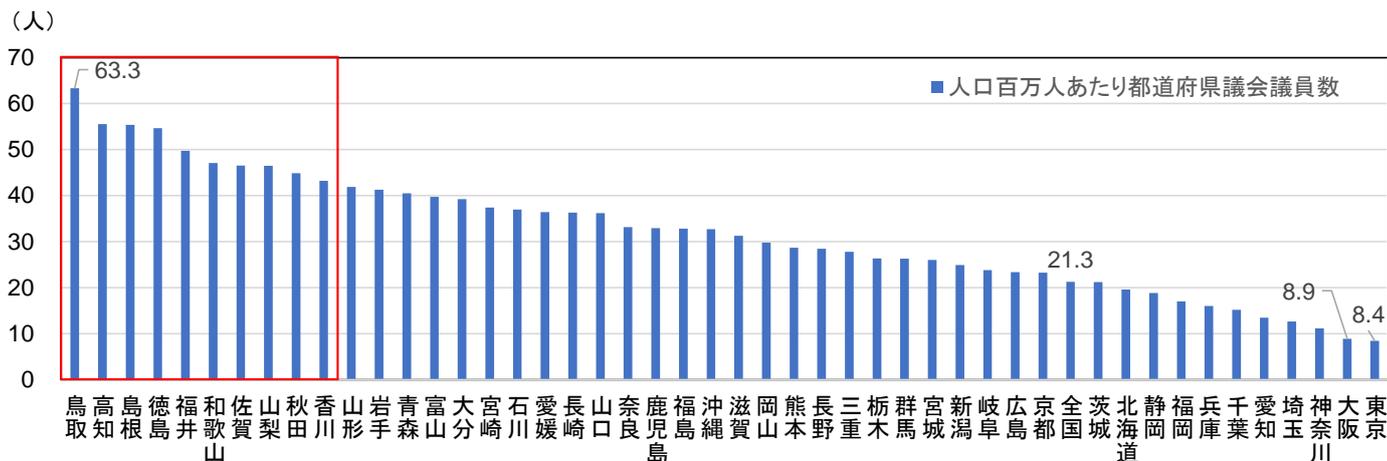
総務省が2025年4月に発表した2024年10月1日現在の人口推計によれば、47都道府県のうち前年から人口が増加したのは東京都と埼玉県のみであり、その他の45道府県はいずれもマイナスであった。人口減少はいままでもなく長期的な基調である。そうした人口動態の変化に加えて、市町村への権限移譲に伴う都道府県の役割の縮小・空洞化に鑑みると、都道府県議会議員数は削減されてしかるべきである。しかし、統計は異なった数字を示している。

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)



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・歴史的的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。