

第2章  
完全自治州制を  
考える

田村 明

## はじめに

### ——明治期から第2次大戦後も変わらなかった国のかたち——

近代日本はこれまで2度の大きな変革を経験してきた。その第1は、開国を迫る欧米の圧力に対抗するために、幕藩体制を解体し近代化へ向かう変革であった。それからすでに1世紀半になろうとしている。

第2の改革は、第2次大戦の敗戦により、国民主権の民主主義国に変える新しい憲法が制定されたことである。その後半世紀以上経過したが、まだ成熟した民主主義国とはいえないまでも、戦前の軍部独裁の体制から見れば劇的な変革であった。戦後の経済発展もその基礎の上にある。

さらに、この半世紀の科学技術の進歩は、これまでの人類が経験したことのないものであった。とくに20世紀末に起きた情報処理技術の進展は、従来のさまざまなシステムを激変させ、世界情勢も日本社会も驚くほどの変化をとげた。それは異常ともいえるほどの便益を与える一方、随所に大きな問題と綻びを見せている。

そこで次の時代に対応するために、第3の改革というべきパラダイム転換が必要になる。ここではその全貌を述べるゆとりはないが、とくに新しい国のかたちとして中央と地方、市民との関係という基本的な構造について検討する。

第3の改革では、第1、第2の変革のような急激な経済成長は望めない。また、地球環境の問題から、CO<sub>2</sub>削減が要請され、エネルギーや物資の大量消費は抑制される。そこで、今後は安定した質的な向上を目指すことになる。経済成長や量的拡大がなくても、日本は世界の中でも独自性を持つ人々が、心身ともに充実し、平和で幸せに文化的に暮らす豊かな国でありたい。

現状を見ると、これまでの2度にわたる大きな変動にもかかわらず、戦前戦後を通じて最近まで一貫して変わらなかったものは、明治維新のときにでき上がった中央集権による全国統制と官上位の支配構造である。その地方における実行部隊として都道府県制ができた。知事は戦後公選になったが、都道府県の区域は、1878（明治11）年頃にでき上がったものが現在まであまり変わっていない。戦後になっても、政府は府県知事を戦前のような任命制にしたいという意図もあったが、住民による公選知事になった。しかし、実質的には戦前以上に強力な中央集権制の下に運営されてきた。

これまでの国のかたちが果たした一定の役割はあるのだが、この激変の時代に、1世紀半も続いたシステムは限界に達した。その歪みが拡大し地域の活力を奪っている。そこで最近になってようやく地方分権の声が上がり、2000年4月からは地方分権一括法も施行され、現在も第2次地方分権改革が議論されている。これは明治以来のかたちに変革を加えようとする画期的なものであったはずだ。

だが、これまでのところ、分権改革は部分的修正の範囲にとどまり、根本的には明治以来のかたちが今日でもなお継続している。交通通信情報は全く新しい時代に入り、知識水準も高まった今日、状況は全く変わったはずだ。これから的新しい時代に対応できる国のかたちを、より根本的に中央集権と官僚支配から脱するかたちを考えるべき時だろう。それが、ここでいう完全自治州制である。

## 1 この国の資源

### 国土

国のかたちを考えるのに重要なことは、まず持てる資源を認識し、最大限に活用することである。日本は天然資源には恵まれないが、最も大

切な資源は、国土とそこに住む人々だ。この土地を十分に生かして、勤勉な人々がヤル気を出して、その知恵が働くようすれば、平和で豊かな生活が将来にわたって保証されるだろう。

国土 38 万平方キロメートルは、広いとはいえないがかなりの面積であり、南北 3000 キロメートルにわたり多様性がある。平野部は少ないが、山岳地帯が変化を与え、平板でない特色ある地域を形成する。同じ面積の国に比べれば、はるかに個性をもつ多様性の高い国土である。

適度以上の降雨量もあり、緑も多く人の住めない砂漠や荒地はほとんどない。周囲を開かれた海に囲まれるという好条件を持ち、地上面積の約 12 倍の広大な領海・排他的経済水域をもつ。また、太平洋と日本海、さらに東シナ海という異なる水域があり、多様性が高い。土地は限定されているが、天然資源のように使い尽くすことのない将来にわたる貴重な資源である。

## 人

もうひとつの資源はそこに住む人々である。これは人数で算定される労働力という意味だけではない。人がもつ多様な技術力や知恵、さらに生活を質的に向上させる芸術的な創造力や、さまざまな技能を含むものである。その能力が發揮できれば本人も幸せだし、回りの人々や諸国にも多くの便益や喜びをもたらし、創造的刺激を提供することができるだろう。才能に恵まれた人はもちろん、一見平凡に見える人でも何らかの特色があり、社会に役立つ能力をもっている。その能力が生かされれば、人々は誇りと悦びをもって生活でき、幸せだし、この国の未来は明るい。

限られた国土を上手に活用できるかは、これらの人々の知恵と努力にかかっている。知恵と良識のある人々が育ち、自分たちの未来について愛情と責任ある行動を持続的にとってゆけるかである。人々が自発的に協同して行動すれば、多様で生き生きとした地域や都市が多数生まれる。

それは上から統制された画一的なものでなく、個性的で魅力的なものになる。そうなれば国全体も豊かになり、人々は満足な生活ができるだろう。

逆に人々が他人任せで無責任な行動をしていれば、よい結果が得られるはずがない。独りよがりで自分の利益のためでしか行動しない人々ばかりになったら、社会全体はばらばらになり、混乱し衝突する。やがては自分にも跳ね返ってくる。社会全体をよりよくしてゆく倫理観をもち、そのことがプラスになるという社会ルールにしておかないと、せっかくの人間の知恵も有効には働かない。

現在、地球環境、世界という大きな視点を持つことは必要だ。だが、実践としては、まずは自分たちの実感のある身近な社会と環境から出発することだ。自分が直接に影響を与えることができる小さな単位でどう役立つかを考えることから始めるべきだろう。

現在の中央集権体制では、自分に関わりなく上で決めたことを命令されているだけになっている。これでは人々の知恵を生かして、生きがいを持って限られた空間を利用し維持してゆくという意欲を持つことはできない。人々が愛情と責任を持って地域をつくってゆけるように、この国のかたちを根本から変えなくてはならない。

## 2 新しい国のかたち

——中央集権体制からの脱皮——地方分権——

### 中央集権体制と官僚体制

先に述べたとおり、明治以来の日本の大きな特色は、強力な中央集権体制を築いたことである。それを実行するには優秀な官僚体制が必要だった。そのため、江戸幕藩体制以来の官尊民卑の体制を強化する。議会という制度を欧米並みに採用せざるを得なくなったのだが、相変わら

ず一般市民の意見は軽視され、多くは無視されてきた。また、せっかく生まれた政党も、偏った党利党略で運営され、十分に国民の意見を闘わせる場にはならなかった。

多くの発展途上国では、中央集権制により少数の人々を有効に働かせて、特定の目的を実現している。日本の場合にも、富国強兵を最大目標に、従来の身分制や世襲制にとらわれない優秀な官僚や技術者を中心を集め、欧米各国の制度や技術を効率よく取り入れ、全国に普及してきた。経済的にも軍事的にも西欧先進国に追いつき追い越すために、人や地域の個性よりも、画一的な教育と、施策の全国普及、一定の水準向上を目指してきた。

それは目標のためには相当な成功を収め、日本も先進国への仲間入りを果たすことになった。しかし、大正デモクラシーといわれる時期はあったが、民主主義は普及しない。独善的な官僚体制だけが進み、過度な驕りの体質へと変わり、謙虚さや協調性を失っていった。日本の政治は未成熟のままで、官による独裁強権体質へと傾斜してゆく。

ついに暴力手段を持つ軍部官僚が台頭し、文官官僚や政治家を抑えて、テロなどによって威嚇し、いっそう独善的体質にのめり込む。その歯止めになるはずの議会システムは動かず、戦時体制へと引きずり込まれ、第2次大戦へと暴走する。国全体を破滅させたのは、特定の人々の驕りと独善と、これをチェックする市民層の未熟さとシステムがなかったことが基本的な原因であった。

### 戦後民主主義体制

敗戦後は、占領軍からの指令もあったが、多くの人々は戦前の反省の上に、新しい国のかたちである民主主義体制を歓迎した。しかし、それを実施してゆく過程では、戦前の中央集権型・官僚型の体質のままであった。戦争直後は、最低限の生活を維持してゆくのがやっとで、発展途

上国スタイルをとるのもやむをえなかつかもしれない。その一方では中央政府の機関委任事務、補助金などにより、中央集権はますます強化された。

せっかく基本にすえられた民主主義は建前だけで、社会に十分に浸透せずに、大勢としては相変わらず「お上優先」の思想が続く。その一方では、一時は過激な反体制運動も起きたが、実のある効果は挙げないままに自滅していった。

民主主義体制の基本は、互いの反対意見を認めながら、共通する目的のために実のある議論を重ねて結論を求めてゆくことである。だが、このような討論も行われないし、市民が主権者であるという意識も十分に育たない。市民同士がまともに議論しあうよりも、戦前からの陳情による政府依存に傾斜するか、その逆に実りのない反対運動に終わる。中央官僚はそれぞれの分野の拡大に奔走し、自己の縄張りの拡張を最優先に考え、戦前以上に中央集権・官僚政治が継続してしまった。いや戦前はまだ国益を考える意識もあったが、戦後は国の縦割り行政が強化され、国は各省庁別にばらばらな政策を行い、県、市町村をそれぞれ部門ごとに縦割り的に統制し、地域の自主的で総合的な運営は行われなかった。

### 市民参加論と地方分権

しかし、驚異的な経済成長で戦前を追い抜き、先進諸国に肩を並べた1970年代になると、従来の方法に限界があることが明らかになってきた。すでに60年代から、自治体において自主的にさまざまな工夫が行われ、市民参加を求める声も上がり、70年代から80年代になるとそれが定着する。

地方分権の議論が活発化し、1993年には地方分権についての国会決議があり、それを受けて95年には「地方分権推進法」が成立した。その結果、475本の法律が地方分権一括法として99年に改正になり、

2000年4月から施行されている。

これではまだ不十分であったために、地方財政の自立を目指す三位一体改革、さらに第2次に当たる「地方分権改革推進委員会」も発足した。これらの改革は「未完の改革」とも呼ばれるように、期待されたような十分な効果を挙げているとはいえないが、その詳細を議論することはここでは控えたい。

とにかくこの十数年の間に、30年以上前なら一部の自治体が唱えても国のレベルでは相手にされなかった地方分権が、とともに議論されるようになり、不十分ながら多くの制度改革が行われた現象に注目したい。

すでにほとんどの先進民主主義諸国が、自治体の自主性を認めているが、日本の場合もようやくその動きが出てきた。しかし、欧米での市民層の意識に比べて、日本ではまだ市民の意識が高いとはいえない。市民教育や環境教育の差があるだろう。

もちろん、分権すればそれだけですべてうまく行くというものではない。自治体の実情は未熟だ。権力と腐敗との縁もなくならない。分権によってかえって起きてくる問題もあるだろう。だから時間をかけても、本当の市民を育ててゆかなければならない。問題を他人事と見ないで、市民に身近なところで目に見えるかたちになることが必要だ。そうなれば、市民の責任で問題を明らかにし、解決することも可能になるだろう。政治・行政ができるだけ市民に近いところでチェックできるようになることが分権の持つ役割だ。地域の運営を自分たちの問題として意識し、他人任せにしないことである。いつまでも後進国スタイルでお任せでは、市民の育つ余地もなく、自治体の変革はできない。

### 3 完全自治州制の提唱

#### 道州制と完全自治州制

そこで、新しい国のかたちとしては、現在の府県より広い地域を州として、国をいくつかの州に分ける「完全自治『州』」制の実施を提唱したい。

地方分権の動きはさらに進めるべきだが、これまで現状の部分的補正にすぎなかった。次の時代に向けては、もっと抜本的に新しい形を考えるべきである。それが地方分権論の目標であるはずだ。

これまでの地方分権論では、中央にある権限をどのように地方に分けてもらうかが課題だった。しかし、完全自治州制では、地方が本来持つべき権能をどのように具体的に自立させるかを課題にする。単なる分権に収まらない地方主権という考え方もある。

歴史をたどると道州制の議論は久しい。戦後に限定しても、早くも1948年には、県域は狭すぎるので、国が将来のブロック化と知事への統制を強める地方行政方針案を出した。また、55年になると、民間の関西経済連合会が府県の廃止と国の総合出先機関としての道州制を提案した。これらは府県の広域化と、国の出先としての道州であった。

1989年から92年にかけて、臨時行政改革審議会が、都道府県の広域連合と道州制の検討を答申した。さらに2006年になると、第28次地方制度調査会では、都道府県の廃止と道州制の導入を打ち出した。その後、国では「道州制ビジョン懇談会」をつくり、その実現に向けて動いている。

道州制の議論の内容はさまざまであるが、大きく2つに分けると、国の出先機関としての道州制と、広域自治体としてのものがある。

もともと「道」とは、中央から見た地方の統括区分として、古代から

の概念であり、自治の概念とは全く異なる。現代の道州制論議でも、最初は国の地方支分部局の統合として、中央からの任命による下部機関としての「道」にすることから始まった。「道」とはこのように中央から見て地方を管理するという発想だ。しかし、現在では1990年代の一連の地方分権論議の流れに乗り、広域自治体として扱うことが主流になっている。

ここでは、中央からの指令を受け、その下部機関的イメージのある「道」ではなく、もっと地域の自立性が高い意味での「州」という名称を提唱したい。州は中央から自立し、その地域の人々の完全な自治のもとに運営される。国とは対等自立の関係にする。

それは地域ごとに民主的に運用される広域的な自治体である。現行憲法92条では、地域の自立と自治を認めており、完全自治州制は特に憲法を改正する必要なく、現行の枠の中で独立法を制定するか、地方自治法の改正ですむ問題である。

### 府県統合ではない

最近の道州制論議では、都道府県の合併という考え方には沿ったものもあるが、ここでいう完全自治州制は、単なる府県の統合を意図するものではない。明治における廃藩置県以来の府県制は、鉄道さえごくわずかしか建設されていない状態のときに成立した。全国の相互的連絡はないし、世界とのつながりを持つ地域もごくわずかであった。

ところが、現在では高速の交通網のほか、高度の通信・情報施設が発達し、状況は全く変わった。一地域といえども世界中と直接に情報交換ができる時代だ。130年前に定められた現在の都道府県の区域は、現状に合わせて見直すべきであろう。

完全自治州制もこのような流れに乗り、結果として都道府県の統合を行なうのだが、いくつかの県が合併しても、それだけでは県の数が減るだ

けで本質は変わらない。ここでいう「州」は、従来の府県の本質を変え、意味も性格も異なる新しい自治体の創造である。

明治以来の府県は、中央の指令を受けて地方を統治する機関という位置づけだった。ここでの州は、中央からは自立し集まって国をつくるという、先進国アメリカ、ドイツなどの連邦制にごく近いものである。

### 国割り——地域の自立

完全自治州制は、現在の内政に関する主要な中央政府の役割を、すべて地域ごとの州政府に分割することである。どうしても全国的に行わなければならぬ権能は中央政府に残るが、それは地方を支配するためではない。州ではできない全体的な最低限の統一性を守り、地方をサポートすることによって多様で豊かな社会を維持するためである。

多くの地域がそれぞれ中心性を持てば、東京一極集中は政治・行政面では大きく緩和され、市民は身近な政府を自分たちの圏域にもつことができる。したがって、完全自治州制は「国割り」といってもよい。

日本を9ないし10程度の地域に分けても、それぞれの地域は相当な人口と経済力を擁しており、ひとつずつでもヨーロッパの中堅的な国家の規模や経済力とそう変わらない。日本の各地方がそれだけの実力がないのは、全く自立性がなく、地域の知恵や人材を十分に生かせず、すべて東京に集中してしまったからである。地方はこれまで中央の支配下にあり、その指示命令に従うことを中心としたために、自主的に知恵を働かせ、積極的な政策を打ち出すことができなかった。

自立した州ができれば、豊富な人材は中央で働くばかりでなく、多くの地域の中で自らの能力を精一杯自己実現する機会が飛躍的に増加する。完全自治州制は、中央の下部機関に位置づけられていた府県の仕組みや意識を根本から変えるものである。

## 市民と基礎自治体

民主主義国の主権者は、いうまでもなく市民である。しかし、1億人を超える多くの人口と多様な地域を持つ日本では、市民と中央政府の距離は遠すぎた。

そこでさまざまな市民参加の手段も考えるようになってきたが、完全自治州制では政府を市民の身近なものにしようとする。しかし、州制による地域は相当な広さになっているから、まだまだ市民の生活には縁遠いだろう。

地域と市民とを密着させることができるのは、身近な基礎自治体しかない。つまり市町村単位を「市民の政府」にして、完全に市民に密着したものにする必要がある。欧州統合でEUができた時も、あわせて1985年に「欧州地方自治憲章」を制定し、EUの基礎になるのは国単位よりも基礎自治体であることを確認している。

完全自治州制では、これまでの府県の機能の大部分を市民に身近な基礎自治体に移す。市民は身近なところに自分たちの意見を表明し実現する政府を持つわけだ。それにより多様な魅力的で活力ある都市が生まれるだろう。これまでの自立性のない市町村では、すべてを国の責任にしておけばよく、自分の責任はないから気楽だったかもしれない。しかし、それでは市民に信頼される自治体にはならない。

1960年代から、市民に顔を向けた先進的自治体と呼ばれるものが登場した。そこでは従来の枠を超えて市民の側に立ち、さまざまな価値を模索し政策として実現させた。結果的には、国も政策化に取り組まざるを得なくなった問題もたくさんある。

基礎自治体の単位が活性化していれば、生き生きした市民の知恵や創意が生きる。上からの押し付けによる画一化した地域ではなく、市民が自分たちの問題として考え方行動すれば、多様な魅力を引き出すことが可能になるだろう。

州はこのような基礎自治体が自立した政府として動けるようにサポートし、その足りないところを補うのが主要な役割である。明治以来の(国⇒府県⇒市町村)という形を、(市民⇒基礎自治体⇒州⇒国⇒国際連合⇒世界)に変えることが、完全自治州制の意味するところだ。このように、州は府県の後継者ではない。これまでとは国のかたちを180度方向性を転換することを意味する。

## 4 完全自治州制の仕組みの概要

### 広域自治体としての州

州は憲法92条に基づく広域自治体である。

これまでの自治体のような大統領制をとる。議院内閣制により首長が間接的に選ばれるよりも、市民と直結している実感を持ち、関心が高まるからである。

首長は市民の直接選挙によって選ばれ、州首相と呼んでもよい。また、市民は州議会を構成する議員を選出する。首長は相当な権限を持つから、初めから任期の制限を法定する。1期を4年とすれば2期8年というところだが、3期12年が限界である。

州議会は人口比例で選ばれるが、現在の47都道府県制からの移行を図るために、従来の都道府県ごとに別に2ないし4人を選出してこれに加えるという案も考えられる。

### 州の権限——国との関係

完全自治州制は、原則的に従来の国の権限をすべて州に分割する。国の出先機関である各省の地方支分部局はすべて州に移管する。国は外交・防衛面を主たる任務とする。ただし、内政にあっても、次のものは中央政府が留保する。

- ①災害等の非常事態に対応する救援と復興の援助
  - ②紙幣発行、通貨管理、金融の制御
  - ③国民として最低限の生活保障と国レベルの公的年金
  - ④全国警察、非常事態の治安維持、検察、最高裁判所
  - ⑤民法・刑法などの基本法規の制定
  - ⑥天然資源の利用、保全、管理
  - ⑦国民生活を守り維持し継続するのに必要な最低限の基準の策定
  - ⑧全国的統計、国土調査、度量衡など
  - ⑨国民としての一体感を保持するための文化遺産等の管理
  - ⑩国土全体、とくに自然地域の国民全体の立場に立った保全
- 国が特定の州あるいは基礎自治体に仕事をさせるには、上下の関係ではなく、対等の契約関係として処理される。業務に伴って国から自治体に行く資金は、上下的関係を持つ補助金ではなく、相互納得の上の必要なコストとして支払われる。

### 国の衆議院と参議院

完全自治州制によっても、国は人口比例で選出される衆議院のほか、人口に関わりなく、州の代表という意味で各州4人で構成される参議院を持つ。ここでは、外国との条約締結のようなあらかじめ決められた限定された重要案件を審議するが、一般的な問題については衆議院を優先させる。国の首相は衆議院から選出される議院内閣制とする。将来は首相を直接に市民が選挙するいわゆる大統領制の導入も考えられるが、それは別個の問題として議論するべきである。

### 基礎自治体との関係

先にも述べたように、主権者である市民と密着できるのは、基礎自治体である。これに市町村という序列をつけずにすべてを「市」とする。

その首長の選び方、議会構成などの基本的な問題については、各基礎自治体ごとに基本憲章によって定める。そこに多様な仕組み（大統領制、議院内閣制、シティマネージャー制など）があってよい。

基礎自治体には大小さまざまなものがあり、風土も歴史も異なる。そこでそれぞれの自治体がその個性に誇りを持って行動しなければ、市民の知恵も力も生きないし、日本列島全体は平板な魅力のないものになるだろう。市民の日常的な生活を維持し向上させるのは、まず基礎自治体の役割である。そこに自分のマチだという自覚を持った人々が、創意工夫をこらし、魅力的で個性ある地域や都市を築くべきである。また、市民の自主的な市民活動としてのNPOなどの動きをサポートしてゆく。

一自治体では扱えない問題には基礎自治体が相互協力し広域連合により解決する必要がある。そのサポートを行うのは州の重要な役割である。この場合の州は、従来の中央政府が行ってきたような統制的なものではなく、基礎自治体の責任ある意欲を引き出すものでなければならない。

できるだけ市民に身近なところで問題を処理し、できないところをより広域の自治体が補ってゆくという補完性の原則といわれるものが適用される。さらに、州全体としての基本的な方向性や考え方を提示するのも州の役割になる。

基礎自治体は人口の集中した都市が中心になるが、その辺境地域の山岳部や森林・水源などは基礎自治体では扱いにくいことも多い。このような地域は州に委託され、管理運営するのが適当な場合が多いだろう。

また、広域的な幹線道路や基本河川は一基礎自治体の区域を越えているのが普通だから、州において管理するのが好ましい。

必要に応じて、国の外交とは違うが、文化経済面で外国との関係を直接持つ。基礎自治体が友好都市・姉妹都市の形で外国と提携するのは当然だが、州もまた海外との交流の拠点になる。とくに経済面についての協力関係も期待される。民間のさまざまな国際交流はその自主性による

のだが、場合によってこれを支援するのも州の役割である。

### 州の区割り

これまでさまざまな案が示されているが、基本的には州の同質性を保ちながら、その中にも多様性があるという姿が望ましい。そのためには、従来の地域割りを基本にしながら、日本列島を輪切りにする地域区分が考えられる。こうすると、同じ州の中に太平洋側と日本海側の両者を含むことになり、多様性を持つことができる。まったく同じような地域だけをまとめるというのは、見た目にはわかりやすいのだが、災害などの突発事態が起きたときに地域の中での相互援助ができにくくなる。ひとつの州の中でも、共通性とともに多様性が保持されていることが望ましい（次ページ参照）。

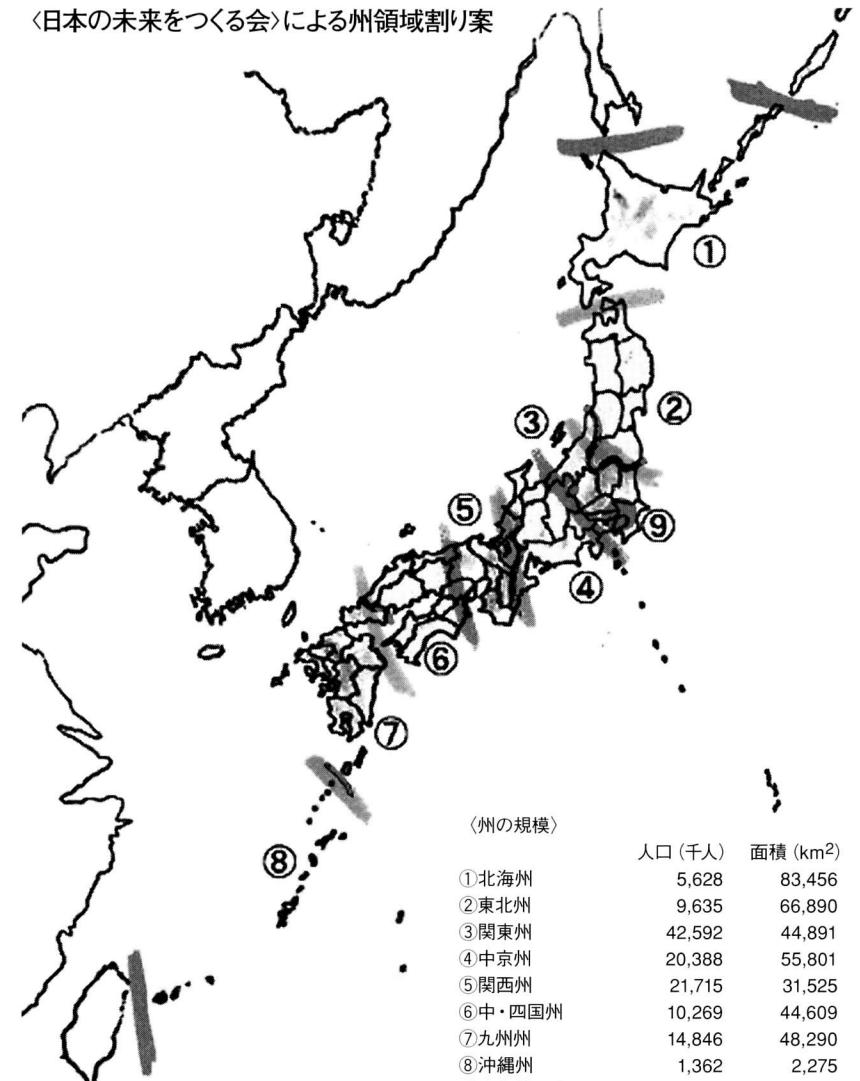
沖縄が州としては規模も経済力も最も小さいが、独自の文化を持ち、対等な州として扱う。その運営財政については、後に述べる財政調整のなかで、対等な生活が可能なような適切な手段を講ずる。区割りを実行するのには、市民に分かりやすい形で十分な議論が行われることが必要だ。ただし、どんな区割りを立てても、万人が「よし」とする案はありえない。完全自治州制に移行することを主目標にして、開かれた有識者会議によって2ないし3案にまとめ、国民投票によって確定するという方法が考えられる。

### 東京特別市

区割りの中で東京をどのように扱うかが問題になる。ドイツのベルリン、ハンブルク、ブレーメンのように、市であっても州と同じ位置づけをする特別市という扱いがよい。

特別市は基礎自治体としての性格も持ち、市民の選挙によって選ばれた市長と議員を持つ。しかし、首都としての性格を持つだけに、中央政

〈日本の未来をつくる会〉による州領域割り案



〈州の規模〉		
	人口(千人)	面積(km <sup>2</sup> )
① 北海州	5,628	83,456
② 東北州	9,635	66,890
③ 関東州	42,592	44,891
④ 中京州	20,388	55,801
⑤ 関西州	21,715	31,525
⑥ 中・四国州	10,269	44,609
⑦ 九州州	14,846	48,290
⑧ 沖縄州	1,362	2,275
⑨ 東京特別市	1,333	116
(2005年国勢調査より)		
デンマーク	5,349	43,094
スウェーデン	8,872	449,964
オランダ	16,105	41,528
スイス	7,204	41,284
(総務省統計局「世界の統計2005」より)		

府との調整が必要になってくる。首都機能行使するのに必要な問題については、国の優先的な立場を認めることが必要であろう。

首都といつても三権が全部同じ場所に集中する必要はない、ドイツのボンとベルリンのように機能分担を行ったり、カールスルーエのように司法の最高機関を別の都市に置くことも考えられる。

### 全州協議会

これまでの府県のように、州は国の出先機関ではない対等自立の政府である。しかし、バラバラではなく、全体としての共同関係を持つことも重要である。たとえば国語の統一などは、中央の文部省が上から定めるのではなく、全州協議会の中で統一性を確保する。国には文部省に当たる機関は置かない。国として保全すべき文化財などを扱う文化庁があるだけである。全州協議会の事務局は、国ではなく各州が交代で行う。

国土縦貫道のような場合には、建設主体であるエージェンシーが案を立て、この協議会で議論したうえ、各州や基礎自治体と協議して定める。

全州すべてを画一の枠にはめる必要はない。地域によって独自性を留保するものについては、この協議会でも相互に認めあうこととする。こうして最小限必要な全国的統一性を保ちながら、それぞれ独自の個性を発揮することが可能になる。

### 課税・徴税

所得税、法人税、消費税などの基本税は、全州協議会と国で協議の上、全国統一税として定める。その徴税は他の地方税とあわせて各州の徴税機関によって行う。その上で国の税収に属する部分については、各州から国に供出する。現在の国税徴収の税務署は、原則的にこの徴税機関に移行する。

課税・徴税が公平適切に行われるために、全州協議会と国との協議に

よって設けられた第三者的なチェック機関が、隨時査察を行い、不正の発生を防止するように努める。

### 財政調整

州にそれぞれ自主財源が確保されていることは、州を自立したものにするための最も重要な条件である。そのため、国、州、市町村間に適切に財源を配分することが必要だ。

しかし、どのような制度をとっても、各州の間の不均等が生じないわけには行かない。そこで、あらかじめ税のうちの一定割合を州のための財政調整基金として留保し、これを全州協議会の財政部会において、国民生活を維持できるように不足する州に配分する仕組みをつくる。

これは一見したところ、現行の地方交付税制度と酷似しているが、違うのは、この資金ははじめから全州協議会のものであり、その配分ルールも協議会によって定め、国の都合により恣意的に基準を操作して配分するものではない。協議会には、公正な立場に立つ有識者も専門委員として参加させる。

また、配分基準は現在のような分かりにくいものではなく、できるだけ単純明快な基準によって配分され、一般市民にもその仕組みが理解されるものでなければならない。さらに、各州経営の結果が財政に反映する仕組みとする。悪平等によって経営努力の意欲を失うような方法は避けるべきだろう。また、特定の施策にウエートを置く州もあってよい。財政の数値は施策内容と裏腹の関係にあるものが多く、財政指標のみで施策のよしあしを判定することは難しい。各州が施策の重点を何に置いているか、それがどのような結果を生み出しているかは、市民から見て明確なものにしておく必要がある。

現行地方交付税が行っているような、起債の返還や利子に該当する交付税のような複雑な仕組みはやめる。これまでの制度では、自治体に借

金を無理に強いて誘導するような仕組みになっていた。この財政調整基金の配分については、このような複雑なことは一切行わないことにする。

基礎自治体同士の間でも、同じように一定の資金を留保して、基礎自治体が必要最低限の収入を確保できるような財政調整を行う。

## 州都

州都は地域内の最大都市であることを要しない。

もちろん、州内からの交通路が確保されていることは当然だが、むしろ、州の政治都市である役割に限定した小都市であることが望ましい。これまでの行きがかりによる各県の主導権争いを行わないためである。また、政治・行政と権益との古い癒着ができるだけ断ち切るためにもある。

この小都市では政治・行政ができるだけ市民の前に明示されていることにもなるだろう。基礎自治体はもちろん、州の政治・行政も市民の目に届き関わるものにしておくことが必要である。どこに州都があっても、必要な情報手段についてはいまや全国や世界につながり、とくに不自由はないはずだ。

州都は大きくなくても、その州の新しい創造的な文化的都市として位置づけてもよい。州都が成長してゆけば、州ごとの特色を發揮して互いの刺激になるだろう。

## 州政府

州も市民がつくる政府である。従来の国が持っていた官僚的体質を改め、市民にも基礎自治体にも開かれた政府でなければならない。ただし、個別の意見をばらばらに取り入れる迎合的な大衆主義に陥ってはならない。州内部には多様な地域があり、多様な市民がいる。それらが異なる意見や欲求を持つことは当然である。そこで州政府には、それぞれの条

件を睨みながら、原則をはっきり立て、バランスのとれた実行可能な政策能力が求められる。

それには、全体と将来を睨んだ州のビジョンの原案を策定し、必要な政策を立案し実行できる組織を持たなくてはならない。しかし、これまでのような超越的な官僚組織ではなく、必ずしも事業主体になる必要はない。政策を実行できる総合的なプロデュース能力を持ち、市民にも同じ目線で見える柔軟で芯のある組織にしなければならない。

## 州の職員

州の職員は、現在の国、府県、市町村および民間から公募によって集めるのが望ましい。ここでは、従来の都道府県という感覚から切り離された意識を持つことが必要だ。従来の官僚的な仕組みと異なる新しい組織を目指す。

州と市町村との人事交流も積極的に行われるべきだろう。一番期待したいのは、民間で働いてきた人々である。こうした人々の中で公共の仕事をしたい人々を積極的に採用する。新しい州という自治体を築く知恵が期待できる。ただし民間でも大企業・大組織の中には硬直化し官僚以上に官僚化しているものもある。ただ規模が大きい民間の会社からというのでは期待できない。意欲ある自由な発想の人々を多く採用し、官僚化を防ぐ工夫をする。

民間の有能な人々や研究者などを、数年間に限って採用することも活用に行われてよい。単なる飾り物ではなく、実務者として扱うべきである。そういう交流によって、州政府は市民に身近な手触りできるものに近づくだろう。

## 現行府県の扱い

府県は暫定的に州移行期間の事務処理に当たるが、早晚解消する。府

県職員は、州、基礎自治体、全州協議会などに分かれる。現在の府県は明治政府によって定められたが、その基礎になっているのは古代からの60余の「国（クニ）」といわれた地域である。このクニは中央からの支配の末端もあるが、地域特性に応じたまとまりのよい区分になっている。府県ないしクニは州内の何らかの地域区分として利用されるだろう。州の地域事務所の単位になることも考えられる。

## 5 なぜ完全自治州制にする必要があるのか

### 道州制に対する反対意見

道州制については、多くの賛同や提案もある一方、これに疑問を唱える声もある。その反対の意見はさまざまだが、整理すればおおむね次のような点になる。

- ①根本的な国の方針、国と地方との関係の議論に欠けている。
- ②従来の中央集権による支配体制を強化することになるのではないか。
- ③せっかくなじみができた現行の府県を変えるには忍びない。
- ④州都を置く府県をめぐって府県間の争いが激化するのではないか。
- ⑤州の中で特定地域に集中が起こり、偏りが強くなるのではないか。
- ⑥州都から遠く離れた地域に災害が起きたときに不都合が生ずるのではないか。

一番の問題は、国と地方の関係がはっきりせず、かえって中央の地方支配体制を強化することになるのではないかという点である。

したがって、ここで強調したいことは、完全自治州制は現在行われている府県統合による道州制という中央支配強化のためではなく、基礎から新しい「クニ」をつくり上げてゆくためのものだということだ。そこで、なぜ完全自治州制を提唱するのか、これまで述べてきたことと重複する点もあるが、以下に改めて整理しておきたい。

### 完全自治州制のねらい（1）——市民の自治

民主主義社会の最も基本になる市民から、国のかたちを構築し直すことである。ここでいう市民とは、○○市に住むから市民だという意味ではない。住んでいるだけなら住民といえばよい。

市民とは、自分独りだけでは住めないことを自覚し、異なる他の大勢の人々と協力し、共同して継続的に自分たちの地域の生活を守り向上させてゆこうという人々である。個人としては自立しているが孤立はしない。また特定の人任せの独裁政治も許さないと考える市民が築き上げてゆくのが民主主義社会である。

市民とは、多様な人々が共同して生活できるように、自らが自分たちを規制するルールをつくり責任を持つ人々である。そこで「完全」「自治」州制というわけだが、制度を変えただけで、市民の自治が成り立つわけではない。実効性があるのは、自覚ある市民がどれだけ育っているかである。現在の中央集権を続けたままでは、従来の惰性が続き市民は育たない。そこでは、完全自治州制という新しい革袋を設け、従来とは違った状況をつくり、市民自治への新しい契機を生み出そうとするものである。

地域は自分たちがつくるのだという実感を持ち、愛情と責任を持って努力する市民がいなければ、一時的に金だけかけても魅力的なものになるはずはない。新しい州制度は、中央官僚依存から、市民と自治体を主体に方向転換をするためのテコである。

### 完全自治州制のねらい（2）

#### ——基礎自治体を中心とした国土づくりの支援

限られた国土と人を最大限有効に総合的に生かし、安定した豊かな市民生活を築く主体が「市民の政府」としての基礎自治体である。従来は強力な中央集権制の下に市町村を統制して、地域の知恵と意欲をつぶし、

無責任な住民ばかりにしてきた。

基礎自治体が自主性を持って地域の運営をするためには、これまでの府県とは全く方向性を変えた新しいシステムとしての完全自治州制にする必要がある。州は市民・基礎自治体の側に立って、いわばその総合事務局であり、活動をサポートするものとして位置づけられ、中央の出先であった府県とは180度方向を転換するものである。

基礎自治体と州は、将来の持続的な発展のために、基本資源である国土をコントロールする役割を担う。これらは超越的な意味の「官」ではない。しかし、単なる「私」の集合体でもない。個人の立場を超えた、市民全体の立場に立つ新しい「公共」として機能する政府である。そこで多様で美しい都市や地域が各地にちりばめられることになる。

これまでの分権改革は従来の「官」の立場の改革に止まっていたが、発想とシステムを根本的に変革して、地域の運営に当たる。そこで国土と人を最も有効に動かせ、美しい活力ある地域の魅力を生み出すようになるのが完全自治州制である。

もちろん一基礎自治体では処理できない広域的な問題も多くなったが、市町村合併で安易に片づけると、市民からは遠い存在になってしまう。まずは市民が自分たちの責任で地域を築かなければならぬ。合併が必要なのは、地域の市民に一体感が生まれた時である。そのような自治を尊重しながら基礎自治体を育てるのも州の役割だ。

### 完全自治州制のねらい（3）——官僚主義からの脱皮

これまでの中央集権は、各省庁によって縦割り的な縄張りを持つ利益集団としての官僚を生み出した。身分にとらわれない優秀な人材を集め、官僚機構は、当初はそれなりに機能した点もある。だが、長く閉鎖的な縄張りを維持し拡大してゆくという習性を育て、特定の利益集団と癒着した日本独特の官僚主義を生み出した。公務員改革などで議論はされ

るが、なかなか実態は改まらない。

そこで完全自治州制では、従来の中央の官僚機構を解体し、新しい組織としての州をつくることに意味がある。すでに「官」に頼らず、「民」の力を有効に引き出す政策が取られるようになってきた。これは官僚主義中央集権制の解体の一種だが、州という新しい組織にすることにより、官僚主義からの脱皮を図ることができるだろう。これまでの既得権を思い切って整理することが可能なはずだ。

新しい州という組織では、さまざまな市民活動を支援することも大きな役割だし、新たな官僚主義に陥らないように、市民に対して開かれたものにしておくさまざまな工夫が求められる。そのための人事交流も必要だ。さまざまな民間（企業のほか、公益的団体、NPOなど）の力をきめ細かく引き出すことが可能だろう。

### 完全自治州制のねらい（4）——人材の活用と各地域の競争

完全自治州制では、今まで機会を与えられていなかった人材に、政府でも民間でもさまざまな活動のチャンスを与える。首都だけに集中していては得られなかったチャンスも、州の中でははるかに可能性を増すだろう。それが隠れた人材の能力を發揮させる。

また、各州が工夫をこらしてその特性を育てる政策を実行し、州の間で一種の競争関係が生まれ、刺激しあい、互いに活性化していくことが期待できる。こうなれば、中央にだけ偏っていた人材を地方にも配分することができるし、有能な人材を地域に引きとめることにもなる。ある州では子供を育てるのに適切な政策がなされ、ある州では教育に力を入れる。人々は州や基礎自治体の政策を見て、自分の住むべき本拠地を選ぶだろう。地域間のよい意味の刺激になり、人々は地方に新たな魅力を見出し、東京偏向を改める。人々に多様な自由選択度が実質的に与えられる。

### 完全自治州制のねらい（5）——国と地域の役割分担

中央政府は基本的なこと以外の細かい内政の仕事の多くからは解放され、重要な限定した役割に専念することができる。これまでの国はあまりにも細部に至るまで地方に関わりすぎた。しかし、実態から遊離している国では、画一的になるし迅速性や応用性にも欠けていて、適切な政策に欠けていた。国の役割が限定されることにより、大局的な立場と視点を与えるられるだろう。

また、地方も何でも国に頼るという依存的な構造を変えて、自主的な知恵でその責任を果たすようになるだろう。

### 完全自治州制のねらい（6）——国際社会との多様な関係の展開

完全自治州制で条約締結などの公式な外交は国が行うが、これだけグローバル化が進んだ今日、国レベル以外でも多様な国際関係を持つべきだ。国相互の関係では建前が優先する局面も多い。したがって、国以外に地域の州や基礎自治体が、国外の自治体や団体ともっと自由度のある柔らかい関係を持つことによって、建前主義の国際関係に柔軟性と奥行きを持たせることができる。

もとより経済関係は民で行われているが国の政治に左右されやすい。学術や文化、人道支援などについては政府と関係がなくとも国際交流が行われるようになった。州はそういう時代に、国とは違った公的な立場で国際関係を持つことができる。それは広い意味での「民際外交」というものだろう。こうした多様な国際交流によって、とかく緊張しやすい国の外交を補うことになるだろう。

## 6 完全自治州制実現への手順

### 問題点

明治以来の国のかたちであった中央指導の官僚制システムを根本から変えるには大きな抵抗がある。これまでの利権構造を変えるのだから当然だ。しかし、このままのシステムでよいと考える人々は、いまや少数派である。そこで不十分ではあるが地方分権の議論が続いているわけだ。

内容は別に革命的なものではない。地域を愛し誇りと責任を持つ市民と基礎自治体を礎に据えるのは、民主主義の原点であり、これまで日本の場合は不十分にしか行われなかっただけである。良識ある市民が育てば自治は当然のことであり、完全自治州制はそこへ移行するための大きな機会をシステム的につくり出そうというものである。

### 手順

まず5年ぐらいかけて基本的な議論を行い、市民——基礎自治体（市民の政府）——完全自治州——国というかたちを浸透させる。4年目ぐらいからは、その時のかたちと制度について数年間広く議論して案をまとめる。その後の適当な時期に、完全自治州制の国民投票を行い、その後3年以上かけて実施に移る。

これで10年あまりを要する。現在のような変化の激しい時期にそれでは遅すぎるという議論も当然あるだろうが、今後の世紀にわたっての基本を定めるのに拙速は好ましくない。十分な市民的な認識と展望のもとに行われるべきであろう。

実験的な意味で、北海州、沖縄州などを先行させるのもひとつ的方法である。

## 7 結語

現在の地方分権論議は、全体の構造をそのままにして内装だけをリニューアルするようなものだ。ここではそうした小規模の補修工事ではなく、もっと基本構造から立て直し、次の時代に対処してゆこうとするものである。それが完全自治州制の基本だ。

冒頭に述べたように、完全自治州制は、この国の人々が自ら責任をもって、よりよき国土をつくってゆこうという意欲が前提になる。その過程では、既得権益に固執する人々も多いだろう。しかし、現状のままでは未来に希望が持てなくなる。些細な既得権益にしがみついているばかりでは、この国の青年たちが希望を失い、次世代の人々を生み育ててゆく意欲にも欠けてしまう。それではこの国の未来はない。

すでに成熟社会に達している現状では、押し付けや統制では人々は動かない。人々が自らの地域に責任と愛情を持つことを自覚し行動しなければ、人も国土も十分に生かされない。人々がやる気を出すことによって、初めて未来に希望が持てるだろう。完全自治州制はこうした社会に転換する大きな刺激であり、テコになるものである。

実務的な諸問題は多いが原理は簡単だ。泥舟的な現状手直しで行くか、根本に立ち返って真の民主主義社会をつくり上げるかの分かれ道だ。よく考え行動すべき時だろう。

イロから内陸中央部への移転が計画されてから100年以上の時が流れている。首都移転が提案されてから着工するまでに50年、そして現在まで50年、計100年を経過しているのが現在の姿である。

町や都市が一朝一夕にできない理由は、都市は多くの他者が向き合う場であること、その多くの建物を一挙に計画的に建設することが不可能であり、時の流れに沿って展開する様々な蓄積によってつくられてゆくことにある。

美しい町や都市は長い時間をかけ、ひとつひとつの建物が暗黙の「対話」を通し、互いに協調し、それぞれの場所で個性を保ちながら、まとまりある空間をつくることによって生みだされる。何代にもわたってつくり続けられる建物が互いに調和するようになるためには、他者との「対話」を通じ一定の価値観を共有してゆくプロセスが不可欠となる。このような「対話」のプロセスを通してはじめて、まちやとしの歴史、風土、気候、地勢、あるいは産業や住人達の成り立ちなど数多くの要素に関わる暗黙の了解（暗黙知）が生まれ、それがやがて本格的なまちづくり、としづくりへと進んでゆく。

くにづくりも同様である。それらの「つくる」ことの根底に存在するのがグランドデザインであり、グランドデザインもまた「対話」を通してしか生まれ得ない。

## 〈日本の未来をつくる会〉について

### ■組織概要

名称	特定非営利活動法人 日本の未来をつくる会
代表者	藤田弘道（凸版印刷株式会社相談役）
設立目的	日本が未来に向って、豊かな生活を確保し、持続的発展をする社会環境を実現させるため、新しい価値を創り出す国土・都市政策を立案・提言し、広く社会に寄与することを目的とする。
活動・事業	国土・都市政策に関する情報発信、研究・調査、コンサルティング、交流事業
特定非営利活動法人設立認証申請先	東京都
同認証番号	第2730号
同認証日	2004年3月23日
商業登録日	2004年4月1日
事務局	特定非営利活動法人 日本の未来をつくる会 事務局 〒108-0071 東京都港区白金台4-2-10-802 TEL./FAX. 03-3280-0672

### ■組織構成

(2009年4月現在)	
理事長	藤田弘道（凸版印刷株式会社相談役）
副理事長	岡田新一（建築家、日本芸術院会員、株式会社岡田新一設計事務所代表取締役会長）
田村 明	（都市政策プランナー、法政大学名誉教授）
市川宏雄	（明治大学公共政策大学院ガバナンス研究科長・教授）
理事	大野秀敏（東京大学大学院新領域創成科学研究科教授）
	岸田省吾（東京大学工学系研究科教授）
	馬場璋造（株式会社建築情報システム研究所代表取締役）
監事	岡田弘子（株式会社岡田新一設計事務所代表取締役副会長）
	土屋公献（土屋総合法律事務所）

会員構成	正会員：個人（年会費1万円）
贊助会員：法人	（年会費5万円×複数口〔または10口以上〕）
特別会員	（年会費免除）

## ■主な活動実績

### □シンポジウムの開催

第1回 2005年5月23日（東京）

テーマ：美しい国をつくる——日本のグランドデザイン

パネリスト：諸井慶・松沢成文・青山俊・神野直彦・田村明

第2回 2005年11月16日（岡山）

テーマ：美しい国をつくる——完全自治の州制とコミュニティの復権

パネリスト：宇沢弘文・石井正弘・梅原利之・福武總一郎・藤原洋・田村明

第3回 2006年6月12日（札幌）

テーマ：美しい国をつくる——森の国・北海州自立への挑戦

パネリスト：上山信一・速水亨・大森彌・福原義春・田村明

### □個別プロジェクトの提案・参画

皇居周辺緑の統合整備他、本書に収録

### □各方面への情報発信

ダイレクトメール、ニュースレターの発行

### □勉強会の開催

国土のグランドデザインに関し、会員有志による勉強会を原則的に月1回開催

## 執筆者紹介

### 岡田 新一（おかだ しんいち）

建築家。1928年生まれ。東京大学工学部建築学科卒。同大学大学院修士課程、エール大学建築芸術学部大学院修了。鹿島建設勤務を経て（株）岡田新一設計事務所を設立。日本芸術院会員。鹿島建設在籍中に最高裁判所新庁舎競技設計で最優秀賞受賞。主な作品に最高裁の他、警視庁、東京大学附属病院、東京芸術大学奏楽堂、岡山市立オリエント美術館、三岸好太郎美術館、宮崎県立美術館、函館西部地区再生等。日本建築学会賞、恩賜賞・日本芸術院賞等を受賞。著書に『日本の首都を創る』（彰国社）他。

### 田村 明（たむら あきら）

都市政策プランナー、法政大学名誉教授。1926年生まれ。東京大学工学部建築学科、同法学院法律学科、同学部政治コース卒。運輸省、日本生命、環境開発センター、横浜市企画調整局長等を経て現職。港北ニュータウン、みなどみらい21、横浜ベイブリッジ等、数々の事業を推進。2000年に日本建築学会大賞。著書に『まちづくりと景観』『まちづくりの実践』『まちづくりの発想』『自治体学入門』（以上岩波書店）『都市プランナー田村明の闘い』（学芸出版社）『「市民の政府」論』（生活社）等多数。

### 猪瀬 直樹（いのせ なおき）

作家。1946年生まれ。87年、「ミカドの肖像」で大宅壮一ノンフィクション賞受賞。97年には『日本國の研究』で文藝春秋読者賞受賞。以後、道路公団を始めとする特殊法人の廃止・民営化に積極的に取り組む。地方分権改革推進委員・政府税制調査会委員・東京工業大学特任教授等として幅広く活躍。2007年6月より東京都副知事。他の著作に『日本凡人伝』『欲望のメディア』『ペルソナ 三島由紀夫伝』『こころの王国 菊池寛と文藝春秋の誕生』『霞が関「解体」戦争』等多数。

### 市川 宏雄（いちかわ ひろお）

明治大学専門職大学院長／公共政策大学院ガバナンス研究科長・教授。1947年生まれ。早稲田大学建築学科、同大学院を経てカナダ政府留学生としてウォーターラー大学大学院博士課程修了（都市地域計画、Ph.D.）。専門は都市政策、次世代政策構想。政府・自治体の基本構想審議会、都市計画審議会等の会長・委員を歴任。日本テレワーク学会会長。著書・編著書に『グローバルフロント東京』（都市出版）『文化としての都市空間』（千倉書房）『東京都を読む事典』（東洋経済新報社）等多数。

### 大野 秀敏（おおの ひでとし）

建築家、都市デザイナー。東京大学大学院教授。工学博士。1949年生まれ。東京大学大学院工学系修士課程修了。横総合計画事務所、東京大学助教授、アルフト工科大学客員研究員などを経て現職。建築作品はN.B.K関園事務棟・ホール棟、茨城県営松代アパート、Y.K.K滑川寮、旧門司税關改修等。JIA新人賞、日本建築学会作品選奨、建築業協会賞他を受賞。著書に『シュリンキング・ニッポン』（鹿島出版会）『建築のアイディアをどうまとめていくか？』（彰国社）等。

### 神野 直彦（じんの なおひこ）

関西学院大学人間福祉学部教授。1946年生まれ。東京大学経済学部卒。同大学大学院経済学研究科博士課程単位取得。大阪市立大学助教授、東京大学経済学部助教授・同教授を経て現職。専攻は財政学・地方財政論。地方財政審議会会長、政府税制調査会会長代理、国土審議会委員、日本自治学会会長等。著書に『システム改革の政治経済学』（岩波書店。エコノミスト賞受賞）『地域再生の経済学』（中央公論新社。石橋湛山賞受賞）『財政学（改訂版）』（有斐閣）等。

（執筆順）

日本の未来をつくる  
——地方分権のグランドデザイン——

---

2009年5月30日 第1刷発行

編著者——NPO法人 日本の未来をつくる会

発行——株式会社 文藝春秋企画出版部

発売——株式会社 文藝春秋

〒102-8008 東京都千代田区紀尾井町3-23

電話 03-3265-1211（代表）

装幀——佐々木浩志

印刷・製本——凸版印刷株式会社

定価はカバーに表示しております。

万一落丁・乱丁の場合はお手数ですが、文藝春秋企画出版部宛に  
お送りください。送料当社負担でお取替えいたします。

©日本の未来をつくる会 2009

ISBN978-4-16-008074-4

Printed in Japan