

現代まちづくり塾（2021年10月16日）講義資料（確定版）

— NO.129 完全自治《道州》制 —

田村老師は論稿「完全自治州制を考える」にて、都道府県の性質を変え州に再編成する連邦制に近い（連邦ではないが）道州制を提案している。これは建築家の岡田新一などが執筆した、日本の未来をつくる会編著『日本の未来をつくる - 地方分権のグランドデザイン』（文藝春秋、2009年）に収載されている。同会は「日本のグランドデザインを広く世に問うことを目的に立ち上げられた」NPOである。

「完全自治州」は同会の主要研究テーマであり、オリジナルの術語であると思われる。

〈参考〉「地方自治に関して完全自治体という語が用いられるが、それは、団体自治と人民自治との両者が完全に統一された状態にある、ということができよう。」（吉富重夫『デモクラシーと地方自治』社会文化学会、1947年：p. 4）

ただしこの『日本の未来をつくる』p. 129で経済学者の神野直彦が「日本の道州制の議論は、どういふ問題意識で導入するのかがわからない。目的もわからないまま、「国のあり方」をもてあそばせば、国家の衰亡がまっているだけである。」と述べたように、バラ色の青写真に過ぎないという基本的問題が解決されていない。



○道州制論の系譜（概要）

道州制は一般的には府県よりも広域で全国を数ブロックに分ける広域の地方行政単位を指す。戦前の行政区画は任命制の知事を頂く府県を中心としていたが、明治の中期に定まった府県の区画ではその後の国民経済社会の発展の実情に適合しないとして、府県に代わるより広域の地方行政単位として、導入論が展開された。

道州制論が特に活発に行われたのは1930年代以降であるが、単に府県の行政区画を拡大し再編するだけではなく、道州の性格を従来の府県とは異なるものとする論議が出されていた。その背景には、準戦時体制の必要から全国的な国土計画の必要性、中央の強力な指導による統制行政、植民地を含めて内外地一体行政等の要請があった。この時期の道州制論は、①内閣制度の改革、中央行政機構の改革と併せて道州制の導入を図る、②府県を廃止して全国を7～8

つに分けた道州を設置し、道州長官は内閣総理大臣が任命する、という内容が多かった。

・**州庁設置案**（1927年・行政制度審議会）

北海道を除く各府県の区域を6州に分け、各州に州庁と親任官の州長官を置く。府県は完全な自治体とし、その固有事務については完全な自治を認め、その執行機関の長は公選とする。

・**地方行政協議会制度**（1943年）

全国を8地区に分け、協議会の会長となる知事が他の知事と他の出先機関の長に「指示」を与えることができるとされ、会長知事の権限を許可して行政の統一を図ろうとした。戦争の開始とともに、国の行政を地方レベルで調整するが必要であったためである。

・**地方総監府**（1945年6月）

地方行政協議会を再編して本土での分断作戦を想定して設置された。

・戦後の行政改革を検討した**臨時行政調査部**（1946年6月～）の検討

新憲法下での行政機構の基本原理は、能率化・系統化・統合化・分化及び純化であるとして、中央レベルでは内閣を頂点とする行政機構で総理大臣の補佐機構を強化することとし、地方レベルでは憲法の定める地方自治は市町村で発達させることを基本とし、国家的統制を必要とする行政事務の遂行については、現在の府県の区域よりも広い行政区画を利用する道州制がふさわしいとの方向を描いていた。

・**地方制**（1957年4月・第4次地方制度調査会答申）

①現行の府県を廃止して国と市町村との間に中間団体「地方」を置き、この区域に国の総合地方出先機関「地方府」を新設する。②同一人の「地方長」が「地方」と「地方府」の一体的総合的運営を確保する。③「地方長」は「地方」議会の同意を得て総理大臣が任命する任期3年の国家公務員とする。

ただしこの案は全会一致ではなく、同調査会は少数意見である府県統合案を併記した。それは、府県区域の再編成は必要であるが、府県の性格はあくまで地方自治体であり、その長は住民の直接公選によるものであった。

※住民による都道府県知事の直接公選制は、戦後の民主化の重要施策として日本国憲法に盛り込まれた。

・**地方庁**（1963年・臨時行政調査会第2専門部会）

現行の府県はそのままにして、広域行政需要に対応するために国土総合開発法の地方計画区域に地方庁を設け、同法に基づく地方総合開発計画の策定にあたるほか、国の各地方支分部局をこれに統合・吸収しようとするもの。だが同調査会の最終答申（翌年）には含まれなかった。

・第18次地方制度調査会「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」（1981年11月24日）

その後の社会情勢の変化に対応して、いわゆる道州制に対する態度を白紙の状態に戻したことを再確認。広域的行政制度のあり方については、慎重に審議のうえ結論を得べきとした。

〈参考〉天川晃「変革の構想」『日本の地方政府』（東大出版会、1986年）

天川晃・小田中聡樹著『日本国憲法・検証1945-2000資料と論点 第6巻地方自治・司法改革』（小学館文庫、2001年）

- ・道州制ビジョン懇談会（道州制担当大臣の懇談会）中間報告（2008年3月24日）
 〈理念〉時代に適応した「新しい国のかたち」に - 中央集権型国家から分権型国家へ -
 「地域主権型道州制」
 〈道州の形態〉都道府県を再編成？ ※表現があいまい
 〈導入プロセス〉「道州制基本法」を制定し、おおむね10年後の導入を目指す。

※道州制は第一次安倍政権の公約として進められたが、民主党への政権交代により「最終報告」前に消滅

- ・経団連「道州制実現に向けた緊急提言」（2013年3月14日）
 〈意義〉地方において、国と都道府県、あるいは都道府県と基礎自治体の二重、三重行政によるムダを排除し、行政の効率化、財政の健全化を進めることで新たな成長につなげる財源を確保する一方、各地域の強みを活かした独自の経営を機動的に実践できるよう、国から財源・権限、人員を思い切って移譲するとともに、一定規模の広域経済圏を形成することが求められる。
 《経団連の考える道州制》

現行の都道府県に代えて、地方公共団体としてより広域行政を担う「道州」（全国に10程度）を新たに設置し、住民に最も身近な行政サービスを提供する「基礎自治体」、および外交や安全保障、市場機能の円滑化のためのルール整備などを担う「国」との体制とする。

○道州制特区（北海道で実施済み）

【道州制特別地域における広域行政の推進に関する法律】（2006年12月13日可決、成立）

（目的）

第一条 この法律は、市町村の合併の進展による市町村の区域の広域化、経済社会生活圏の広域化、少子高齢化等の経済社会情勢の変化に伴い、広域にわたる行政の重要性が増大していることにかんがみ、道州制特別区域の設定、道州制特別区域における広域行政の推進についての基本理念、道州制特別区域基本方針の策定、道州制特別区域計画の作成及びこれに基づく特別の措置、道州制特別区域推進本部の設置等について定め、もって地方分権の推進及び行政の効率化に資するとともに、北海道地方その他の各地方の自立的発展に寄与することを目的とする。

※片山義博「連載日本を診る 53」『世界』2014年3月号

「道州制特区として北海道に特別に移譲された事務や権限をあげよと言われても、めぼしいものは何もない。しいてあげれば、商工会議所の定款の変更ぐらいだが、こんなものは全国一般の構造改革特区として移譲対象にすれば足りる代物で、道州制などとは無縁である。・・・[JR北海道のレール点検記録改ざん事件を踏まえて] 道州制特区の試みとして、鉄道の安全管理の権限を北海道庁に移譲することは実に理に適っている。」

○広域行政に関する他の選択肢

- ・広域連合（地方自治法291条の2～13）
 広域的な政策や行政需要に対応する方策として、そのために必要な国又は都道府県からの事

務の配分の受け入れを可能とする体制の整備を含めて、平成6年に制度化された。首長と議会を持つ。

※現在、複数府県で構成されるものは「**関西広域連合**」のみ。

- 都県市の首長により構成され、共同して広域的課題に取り組む任意の連絡調整機関。
 exa. 九都県市首脳会議

○連邦制型道州制に関する諸論稿の例

- 植木枝盛「憲法草案」1881年

第7条：日本国に70州を置き、それを連合して日本国連邦とする

第9条：日本国連邦は日本各州に対しその州の自由独立を保護するを主とすべし

第13条：日本連邦は日本各州に対してその州内の事件に干渉するを得ず、その州内郡村の条例規則に干渉するを得ず

- 芝罘（しば すすむ）「日本連邦制国家の構想—国家における倫理性の基盤の回復」『人文論叢』(26)1977年

(p. 130)人あるいは言う、連邦制国家の歴史は多民族国家や複合国家の統一過程に成立するのであって、日本のような民族的文化的に同質的単一的国家においては必然性がない、と。しかし歴史には個性と創造が必要である。それぞれの民族や国家にはそれ固有の課題と方法とがあるはずである。われわれ日本の国家にとっては、むしろ中央集権制によって人間も文化も画一的類型的にしか育たず、このままでは民族の真のエネルギーの原動力となるような個性的地方文化は涸渇するのではないかと思われる。日本ではむしろ単一的傾向を多元的分散化へと意識的に努力する必要があるのではないだろうか。いわば求心的連邦制に対して、遠心的ともいうべき連邦制の形成があつてよいのではあるまいか。地方の自立なしには全体の真の統合連帯はない。

- 長野士郎「新地方自治論考」『地方自治』1982年5月

多年の積弊である過度の中央集権体制と行政の過剰介入を払拭し、地方分権の確立と行政事務の再分配を徹底するための抜本的な行政改革は、立法、司法、行政各部門の権能を支分国たる州の任務とし、外交、防衛、金融等ごく限定された統一国家としての存立のための必要最小限度の分野のみを連邦の担当とすることとする連邦国家への大改革によってなしとげられる。

- 雛元昌弘「USN（日本合州国プラン）」1987年11月

- 日本青年会議所「日本連邦共和国構想」

- 自治研推進委員会編『月刊自治研』1989年1月号（特集 連邦制へ？）

岩崎美紀子「連邦制—日本における連邦制の可能性」

(p. 40)連邦制は、地方の自治と国政への参加の両立を実現させる制度であるが、その制度がうまく機能するか否かは、地方の声を中央にいかにか反映させるかにかかっている。
多くの場合、上院と政党がこの任を負っている。

- ・柴田啓次「道州制論、連邦制論をめぐって」『地方議会人』1989年6月号
- ・中込達雄「新しい日本的連邦制を目指して」『経済人』1989年10月号
- ・恒松制治・橋本徹（対談）『地方自治のこころ』学陽書房、1990年
 (pp. 257-258) 〈恒松〉道州制というのは国が持っている権限をそれぞれ道州の単位に下ろすという考え方です。それでは中央集権体制というのはぜんぜん変わらない。・・・基本的にはそれ〔地方〕は一つの独立の国にしなくてははいけないんです。ただアメリカのようにそれぞれの州が憲法を持つというか、また軍隊を持つというのではなくて、日本の場合は土地が狭いですから、それは国の方でやった方がいい。しかしその他の行政には全部そこでその問題が解決するようにするというのが連邦制案なんです。
 ※その後、恒松『連邦制のすすめ 地方分権から地方主権へ』（学陽書房、1993年）で日本の連邦制に関する具体的な説明がなされている。
- ・古川俊一編著『連邦制—究極の地方分権—』ぎょうせい、1993年
- ・木佐茂男「連邦制と地方自治をめぐる法制度と実務の比較考察」『公法研究』56号、1994年
 (p. 37) もともと、連邦制と地方自治は論理的には関係がない。連邦制国家でありながら、個々の州においては極度の集権体制がとられることもあれば、単一国家でありつつ地方自治がよく機能する場合もある。しかし、論理的には必然性のない連邦制化と地方自治の充実が同時進行しているところに、最近の世界的傾向がある。かつて単一国家と連邦国家の違いは大きかったが、最近では、単一国家であったイタリア、フランス、スペイン等において中間的広域的自治組織が拡大しており、両者の関係は縮まり、分権化の程度の違いとみるようになってきている。」
- ・村上弘「「道州制」は連邦制の夢を見うるか？」『立命館大学法学』274号、2000年
- ・田村秀（しげる）『道州制・連邦制』ぎょうせい、2004年
 (p. 210) 連邦制の下では、地方自治制度は、多くの国では連邦制を構成する各地方政府（各州）の立法事項となっており、各州の内部においては、必ずしも分権的な地方自治制度が実現するとは限らない。
- ・大沢英介「道州制と最近の連邦制をめぐる動き」『法学研究』78巻5号、2005年
 (p. 28) 連邦制については、しばしばその基盤として歴史、文化、社会などの特殊性が強調される傾向があった。その結果、連邦国家は、統一性というものを欠く存在として、国民国家というウェストファリア体制の下では一種の変異形と見られてきた。しかし、連邦制の理念は、現在その多様性とその存在を増大させつつある。そのような中で、政治的秩序に関する重要な選択肢として連邦制を議論する必要性もまた顕著になっているように思われる。
- ・西尾勝『自治分権再考』ぎょうせい、2013年
 (p. 165) 連邦制は日本にはそぐわない制度であると強く思う。連邦制国家では、歴史的な経緯、あるいは民族上、宗教上の理由といった事情があるために、連邦制が採用されているのである。しかし、そういった事情は日本には全くない。日本国民も、連邦制を望んでいるとは私にはとうてい思えない。」

- ・長谷川光圀「道州制と連邦制：構造的分析と折衷案への道」『山口経済学雑誌』2019.3

○田村老師の道州制論

- ・『自治体学入門』（岩波書店、2000年）

(p. 23) 「連邦制」で大事なことは、形式的に現行の府県の合併によって州にすることでも、実質的には、現在の国の抱えている内政上の権限のほとんどを州に分権することである。…現在の都道府県は中二階的な存在になっているから、その役割は一部を除いて大部分は市町村に分権する。市一州一国一国際機関という単純明快な構成にして、あとは任意に市の広域連合と、一方では「日常生活自治体」としての小単位の「コミュニティ」をおけばよい。…中央政府も、内政に関してはほとんど自治体に関与しないことになる。

- ・「22世紀論序説 - 22世紀の文明と都市」（日本都市問題会議編『都市は誰のものか - 都市の主体者を問う』清文社、2007年）

(p. 357) 現在の国民国家が形成されたのは、せいぜいこの150年とか200年余りのことである。今やその役割は、国際社会と市民の政府の両極に相対的にウエイトを移してゆくようになる。そのための中間的な装置として先進国では連邦制をとっている。国よりも身近な立場にいる州が基礎自治体をサポートする必要があるだろう。日本の道州制論は、府県合併のようなニュアンスが強いが、それでは意味がない。中央集権の国家を、より市民に身近な単位にするために分けることであるし、基礎自治体をサポートするためのものである。自治体としての州制への移行が望まれるだろう。

とくに、美しい国をつくろうというなら、いきなり中央からの指令で画一的に行うことは無理だ。それぞれの地域が自分たちの個性に目覚め、それを愛し育ててゆこうとしない限り、美しい国もできない、維持されない。たんなる権限の分権ではなく、地域が主体性を持ち、政策に責任を持つ時代が期待される。

○田村老師の「完全自治州制」構想

- ・(pp. 26-27) 政治・行政をできるだけ市民に近いところでチェックできるようにす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、他人まかせにしないことである。いつまでも後進国スタイルでお上まかせでは、市民の育つ余地もなく、自治体の変革はできない。…

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。…

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もある。

⇒市民のあり方と道州制は次元の異なる話である。

・(p. 28)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。国とは対立自立の関係にある。

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。

⇒「憲法改正を必要としない制度設計を行う」という意思表示である。だが読み進めていくとわかるが、東京や非都市部では地方自治の保障が制限されたり、憲法 93 条に定める首長公選制が廃止されたりしている。合憲である論拠を説明せねばならない。また参議院を地域代表とすると憲法との摩擦が生じる。

・(p. 29)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の位置づけだった。ここでの州は、中央から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。

⇒府県の統廃合でありながら、そうではないと言い張るのは、同時期の第一次安倍政権の「道州制ビジョン」と同じである。

「完全自治州」は府県の区域、(国を含めた)権限、事務内容等の再編成により、連邦制に近い独立的、自立的な自治体を設置しようとするもので、様々な議論のある道州制の決定版との位置づけだ。だが米国やドイツのような連邦制国家は、いくつかの国家が何らかのアイデンティの下に連邦を形成したという歴史的経緯を持ち、日本やフランスのような単一国家とは性質が異なる。

また老師が嫌悪する中央集権的な日本の地方自治制度は、そもそも明治期にお雇いドイツ人のアルバート・モッセが母国の制度(中心州であるプロイセンの極めて集権的な地方制度)に準拠し作成した原案をもとに構築されたものである(明治憲法もドイツを参考にした)。その後、ドイツ的な制度が帝国大学で研究・教育され現在まで学界、官界の基本理念として踏襲されてきたために、地方分権が進まないのである。米国をみても、連邦憲法には地方自治の保障に関する規定は全く無く、州の判断に任せており、州憲法には地方自治を保障するものもあり、保障しないものもある。そして、自治体は”the creature of the state”であり、それ自体固有の権限を持たず、州に生殺与奪の権を握られている(“ディロンのルール”)という見解も有力である。

(p. 29) 完全自治州は、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ない機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。

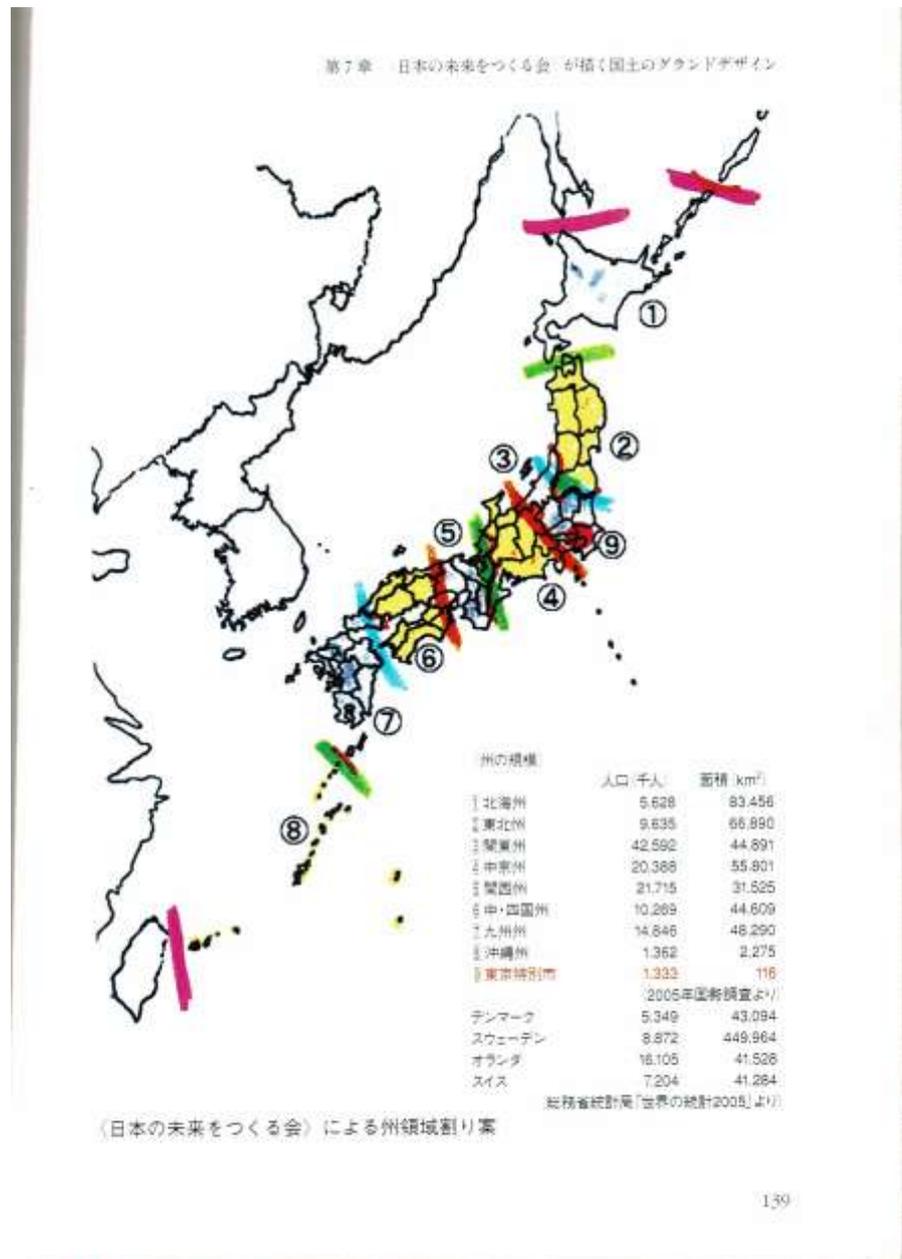
多くの地域がそれぞれ中心性を持てば、東京一極集中は政治・行政面では大きく緩和され、市民は身近な政府を自分たちの圏域にもつことができる。したがって完全自治州制は「国割り」としてもよい。・・・

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実現する機会が飛躍的に増加する。

⇒「権限」の移譲ではなく「役割」の移譲であると言うが、本来国が持つ都道府県をまたぐ広域的な役割を分割して州に渡すことは合理的なのだろうか。

例えば携帯電話料金の引き下げを、各州が電話会社と交渉して行うのか。国立大学や国立競技場を州に移管するメリットはあるのか。児童虐待対策も国が関与しないのか。神奈川県在住の田村が州を越えて東京の大学（東京特別市）に勤務することはなくなるのか。人は本能的に東京に集まるのだ。このように、各論に入れば途端に論理が破たんする。

〈参考〉宮川愛由・長川侑平・藤井聡「自治体の統合が人口分布に及ぼす影響の分析」



『都市計画論文集』Vol. 53, No. 2、日本都市計画学会、2018年

平成の大合併、廃藩置県・府県統合、そして、北海道における道州制という我が国における象徴的な自治体統合による人口動態の変化を検証した結果、いずれも、中心機能の遷移によって、周辺部から中心部への人口集中が促された様子が確認された。これは、自治体統合によって地方の衰退と東京一極集中の是正を阻む現象を招く可能性が示唆されたことと同義である。

(p. 30) 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。…

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。

⇒基礎自治体に機能を移すというが、府県による広域的行政サービスを基礎自治体ごとに分割するのは合理的でない。また府県は規模が大きいがゆえに専門的な部局編成と事業運営が可能なのであり、小規模な市町村では専門性が発揮できず行政サービスの質が落ちる。一部事務組合や広域連合では事務が錯綜するとともに議会などによる民主的統制が難しい。対象は横浜市のような大都市に限られるだろう。

なお、国連は統治機関ではなく、日本国民に対して直接公権力を行使することはできないので国や自治体とは性質が異なり、縦系列で並べることができない (EUは加盟国の国民に対する課税権を持つなど直接公権力を行使できる。連邦政府に近い統治機関である)。

(pp. 32-33) 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)があつてよい。

⇒「市町村」は人口規模に基づく呼称の違いであり、序列ではない。地方から都会に出てきた住民にとっては、出身地の「〇〇村」に愛着を持っていることも多いだろう。全てを「市」にして何の意味があるのか。国民の心から「ふるさと」が消えていく。

また住民による首長の直接公選制 (戦後日本の民主化政策の目玉の一つであつた) は憲法93条で定められているので自治体で議院内閣制はとれない。合憲と考えるならば根拠を明示すべきだ。また米国の憲章制度は、全ての州で採用されているものではなく、採用する州でもすべての自治体により実施されているわけではない。日本に輸入するならばどのような実益があるのか、説明が必要だ。そもそも基礎自治体の制度を全国統一することは分権的ではない。

(pp. 33) 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。

⇒米国では人口密度が極度に低い地域などは、住民が望まなければ市町村に編入されない制度（行政サービスを受けない代わりに税金も払わないという選択肢）を採用している。その際、最低限必要な公共事務は州の機関である（「準自治体」の要素もある）County(郡)により行われ、それ以外は必要ならば地権者が自費で行うが、そういった制度を参考にしているのだろう。だが日本では昔から、村人が里山から木材やきのこなどの収益を得るとともに森林を大事に管理してきた歴史がある。土地と人とのつながりを断ち切れば、森林の荒廃などにより自然の復讐を受けることになる。

(p. 34) 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、中央政府との調整が必要になってくる。首都機能を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も必要であろう。

⇒「東京特別市」（岡田新一によれば千代田・中央・港・文京・台東・墨田・江東の7区で、人口1333千人。旧江戸とほぼ同じ区域）では、区の統廃合はあり得るが、分権に逆行する自治権縮小まで行うほどの「首都機能の行使」とは何なのかについて説明がない。ドイツで実施しているというだけでは理由にならない。

(p. 36) 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。国として保存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、この協議会と議論したうえ、各州や基礎自治体と協議して定める。

⇒憲法26条には、法律の定めるところにより国民が教育を受ける権利と子女に教育を受けさせる権利が明記されている。その責任者が文部大臣であり執行機関が文部省である。ゆえに文部省の廃止は憲法違反となる。また国の行政執行ならば国民の代表である国会で監視し議論ができるが、「全州協議会」は州民と州議会から直接の民主的コントロールを受けないので、政治がブラックボックス化される。

また全州協議会を設置するとなると、全地方自治行政を取り扱う相当巨大なものになるので、事務局を各州交代とするのでは人員、施設等で極めて非効率になる。東京特別区の行政に関して企画調整機能を担当する特別区人事厚生事務組合（特別地方公共団体）のような、固有職員と固有施設を持つ常設組織がふさわしい。老師は学会の事務局のようなイメージを持っているようだ。

(p. 36) 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。

⇒州が徴税して国税分を国に供出するという制度は地方主権の理念に整合する。だが、税率決定過程では国と自治体、及び自治体相互の利害が錯綜して相当混乱し、各団体の歳入が極めて不安定になるだろう。

(pp. 37-38) 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。…

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。

⇒そもそも中央政府が赤字国債を大量発行し日銀が購入するという方式で日本の地方財源は調達されている。通貨発行権を持つ「州中央銀行」が必要になる。また配分についても、財政事情の異なる州・自治体間の利害対立で動きが取れなくなるのは目に見えている。

(p. 38) 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をできるだけ断ち切るためでもある。

⇒ニューヨーク州の州都がニューヨーク市でなく Albany という小都市であることが念頭にあるのだろうか。同旨の内容が経団連第二提言 p. 30 にもある。

また地域の中心都市は戦国時代からの伝統を持ち、住民の心に深く根付いている（城は住民の誇りである）。移転するとなると、住民の地域への愛着が立たれる。田村の発想は「人間」を見ていない。

(p. 41) [完全自治州制のねらいの一つは]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。…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領域の生活を守り向上させてゆこうという人々である。…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。そこでまずは、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。

⇒「まずは」完全自治州制を実施すれば「市民」が育ち、より民主的な社会を築くことができるのだろうか。内心の問題ならば学校教育や社会教育の改革が政策として合理的であり、自治制度を変えることで解決できる問題ではない。

(p. 45) 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、完全自治州の国民投票を行い、その後 3 年以上かけて実施に移る。…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の方法である。

⇒現実性を表現するためにスケジュールを示したのだろうが、結論ありきだ。「市民」は国民でもあることを理解していない。また北海道と沖縄は、それぞれ単独で州とする方針であるために先行実施を考えているのだろうが「道・県民の意向を踏まえて」ではなく「実験的」という無機的な言葉を用いるところに、沖縄基地問題に共通する中央集権的かつ強権的な発想が感じられる。



完全自治道州制を提唱するならば、願望を述べるのではなく、それがなければどうしても困る理由を明示し、メリットとデメリットをそれぞれ整理した上でデメリットの解消策を考え、総合的に論を進めていく必要がある。文部省を置かないというような発想では、結局のところ内閣構成員は総理大臣と外務大臣と防衛大臣だけになるが、それで国民から選挙された国会が役割を果たすことができるのか。厚生労働省なしでコロナ対策は可能なのか。

田村は欧米の連邦制に着目しているが、ヨーロッパではイギリス (スコットランド) やスペイン (カタルーニャ州)、イタリア (ロンバルディア州) のように単一国家が一部地域で事実上連邦制的な形態を採るいわゆる「準連邦制」国家が増えている。これらも民族・言語や紛争などの歴史的経緯に基づいている〈参考〉クルマン・ヴォルマン『比較行政学入門』(成文堂、2021年)。またヨーロッパでもフランスは、中央集権国家である。米国にしても建国時とは異なり、国際化や行政の複雑化にともなって連邦の中央主権的な役割が増大していることを無視してはいけない。

さらに日本で連邦制型道州制論を提唱する説はすでに多くある。先行研究を調査し、それらとの差異を踏まえて持論の特徴を展開するの でなければ、「提唱」したつもりでも単なる二番煎じに陥る。そして、民主主義の柱である憲法や議会に関する整理が欠落しているのは致命的だ。連邦制的な制度を導入するならば、憲法を改正して参議院議員を各州代表とするような仕組みが必要であろう (現憲法では国会議員は国民の代表であり選挙区民の代表ではない)。

さて、日本でも国内の一部地域で道州制特区を実施することが可能であるが、それを希望する地域が果たしてあるだろうか (例えば「東北州」を設けてどのような実益があるのか)。老師は、地方自治のグランドデザインとしてこの制度を構想し、未来への遺産としたのであろう。だが、単一制国家である日本の成立過程や、全国画一を好む日本人の国民性に関する考察を回避しては、目指すべき理想の姿は見えないし、魅力も感じられない。「日本人とは何か」の分析が必要だ。