

## 論説

# 三位一体改革と道州制

—リージョナリズムの世界的潮流の中で—

早稲田大学大学院公共経営研究科教授

片木 淳

### はじめに

小泉内閣の公約である「三位一体改革」については、予想された通り、ここに来て各省や応援する政治家たちの抵抗が強まっている。年末までにどのような決着をみるのか、現時点では予断を許さないが、各省等の反対理由は、つまるところ、当該事務の実施と補助金等の確保は「国」の責任であり、地方団体等には任せられないということのようである。

しかし、「国の責任」という場合の「国」が必ずしも霞ヶ関と永田町、すなわちわが国の中央政府のみを意味しなければならない理由はない。地方自治体も、「地方政府」であり、「公共の事務」を担当する限りにおいて一種の「国」であるともいえる。要は、なにをもって「国」というかによるのである。

各省は「国」を自分たちだけの専売特許の様に考えているようであるが、そもそも、「国」を担う「責任」を中央政府から地方自治体に移していこうというのが地方分権改革であり、その一環としての「三位一体改革」である。各省

の見解は、「国の責任を地方に移せ」という地方団体側の主張に対して、単に「国の責任だからだめだ」とオーム返しを繰り返しているにすぎず、到底反論の名にも価するものではない。

そもそも、「国」とはなにか。

連邦国家においては、これを構成する個々の州も「国」である。たとえば、ドイツは16州からなる連邦国家であるが、人口わずか66万人のブレーメンを含め、各州は、広範な事務権限と自主財政権を有し（裁判所まで持っている）、まさに一国一城を構えている。ドイツのみならず、近年、EU諸国をはじめ世界各国において、このような地域主権のシステムを採用する変革の波が広がっている。1993年、ベルギーは、名実ともに連邦国家となり、「共同体」と「地域」に大幅な権限移譲がなされて中央政府の機能が縮小した。1990年代後半、イギリスではいわゆるデヴォリューションによりスコットランド議会が創設されて権限が移譲され、単一国家の伝統を誇ってきたイギリスさえもが事実上連邦国家に近づきつつあるともいわれている。ごく最近

においても、昨年の地方分権化のためのフランスの憲法改正、この10月、再度の上院議決を残すだけになったイタリアの連邦化に向けた憲法の改正の動きなど、経済のグローバル化やEU統合の進展にともない、ウェストファリア条約以来の国民国家が溶解し、各国内の地域（リージョン）が立法権を含む広汎な権限を与えられ、「国」としての地位を確立しつつある。

そこで、本稿においては、以上のような諸外国の動向も踏まえながら、民主主義の原点に立ち返って「国」のあり方を考察するとともに、さらなる三位一体改革の推進、道州制の導入など今後のわが国の地方分権と住民自治を展望する。

## 1 都市国家アテネの民主制

### クロイソスとソロン

アテネの改革者ソロンがエジプトを回ってリディアのクロイソス王を訪ねたときのことである。

王は、世に賢人として名高いソロンを歓待するとともに、宝物蔵に案内させ、豪華な財宝をことごとくかれに見せたという。その上で、次のように尋ねた。

「そなたは、広く世界を見物して回られていると聞いているが、だれかこの世界で一番幸せな人間に会われたかどうか。」

これに対して、ソロンは、「この世で一番幸せな人間」として、アテネの一市民、テロスなる者の名をあげたという。自分を「世界で一番幸せな人間」だと言ってもらいたかった王にへつらわなかったのである。あてがはずれてその理由を問うクロイソスに対して、ソロンは、次のように答えた。

「テロスは、よい国に生まれてすぐれたよい子供に恵まれ、その子らに皆また子供が生まれ、それが一人も欠けずにおりました。かれは、わが国の標準からすれば生活も裕福でしたが、その死に際がまた実に見事でした。アテネが隣国と戦争した際、敵を敗走せしめた後、見事な戦死を遂げたのでございます。」

クロイソスは、その後、「自分は世界一幸福な人間であると考えたがため」神罰を受け、愛する息子を失うとともに、ペルシアとの戦争に負けてリディアの国そのものを失ったという（注1、2）。

当時、オリエントや地中海地域において勃興し、覇を競っていた数多くの諸国は、それぞれ民族の存亡をかけて、「国のあり方を如何にするか、僭主独裁制か、寡頭制か、それとも民主制か」の選択を迫られ、内外で激しい議論を戦わせていた。ヘロドトスによれば、ペルシアでさえ、ダレイオスが王権を奪取した際、民主制導入はか非か、議論があったとのことである。このように緊迫する当時の国際情勢の中で、アテネをはじめギリシアの都市国家の多くは、民主制国家における一市民の方が、財宝を蓄えて人を意のままにすることのできる独裁君主よりも幸せであり、民主制が最善であると考えていたことが以上の挿話によって、覗かれるのである。それから160年後であるが、アテネの指導者ペリクレスも、言う。

「まとめて言えば、われらのポリス全体はギリシアが追うべき理想の顕現であり、われら一人一人の市民は、人生の広い諸活動に通暁し、自由人の品位を持し、己れの知性の円熟を期することができると思う。そしてこれがたんなるこの場の高言ではなく、事実をふまえた真実で

ある証拠は、かくの如き人間の力によってわれらが築いたポリスの力が遺憾なく示している。なぜならば、列強の中でただわれらのポリスのみが試練に直面して名声を凌ぐ成果をかちえ、ただわれらのポリスに対してのみは敗退した敵すらも畏怖をつよくして恨みをのこさず、従う属国も盟主の徳をみとめて非難をならさない。かくも偉大な証績をもってわが国力を衆目に明らかにしたわれらは、今日の世界のみならず、遠き末世にいたるまで世人の賞嘆のまとなるだろう。」(注3)

都市国家アテネの体制にも、無謀なシチリア遠征がペロポネソス戦争の敗因となったことに端的に示されているように、弱点があり、衆愚政治の到来とともに、民主制は世界史から一旦は姿を消してしまう。

しかし、このように、個々人の自由を互いに尊重しながら、同時に、公共の事柄に参画して社会から賞賛されながら生を全うできるギリシアの民主制の精神は、脈々と受け継がれて人類の社会、国家の仕組みの理想となり、中世の自治都市、市民革命、最近の共産主義体制の崩壊等を経て、今日の隆盛に至っているといえよう。

アテネは、小規模な都市国家であった。最大時、「市民35,000人から45,000人(家族を入れれば110,000人から180,000人)、奴隷は80,000人から110,000人、周辺部を含めればおそらく215,000人から300,000人の間」(注4)という数字の伝えられているアテネに対して、今日の世界の主要国家は、数億人、数千万人、少ないところでも数百万人の規模であり、桁違いに大きい。

そもそも、そのような巨大な国家が必要なかどうか議論されなければならない。また、

仮に必要であるとしても、そのような今日の巨大国家においてどのようなシステムにすれば、本当に民主主義が機能するのか、国民の意思が反映されるのかということが厳密に検証される必要がある。このような巨大な国家においてはアテネのような直接民主制は物理的に無理であり、代表者にその決定を委ねざるを得ないことから代表制民主制が採用されているのであるが、そのことがさらに本来の民主主義を形骸化させる恐れがあり、この問題をいかに解決していくかが現下の喫緊の課題である。

また、とりわけ、このような巨大国家における意思決定が中央集権体制の下、国民、住民から遠く離れたところで行われることは、国民、住民から国家、「公共」をますます疎外させてこれまた、本来の民主主義を形骸化させてしまうことになりはしないかと危惧される。そのようなことから、中央政府のほかにも、地方政府、地方自治体を創設し、これに権限を移譲して住民の自治による政治と行政を確保していくことが非常に重要な課題となってくるわけである。

そこで、次に、ドイツ最小の州として、気を吐く「都市国家」ブレーメンを見てみよう。

## 2 ドイツ連邦制とブレーメン

### 三位一体改革を先取りするドイツの連邦制

ドイツは、16の州からなる連邦国家であり、州が集まって連邦を作っているとの考えから、州がなにごとにつけ優先される制度となっている。

まず、国家的な諸活動については、原則として、州に先ず、無制限の所管権限が与えられ、連邦の権限は、基本法に列挙された事項に限定されている。そして、69名の各州の首相と大臣等で構成される連邦参議院が設置され、各州の

利害に関係する連邦法は連邦参議院の同意なしには成立しない。事務権限の配分についても、州を基本として制度が組み立てられ、裁判所、警察組織も州が所管するなど、広範な事務が州の権限とされ、まさに各州が一国一城を構えている。

また、租税をいかに連邦と州との間で分け合うかについても、州を基本においた考え方がとられている。所得税、法人税、売上税の三税は、「共同税」として連邦と州の両方でいわば共有するものと位置付けられているとともに、基本的に税の賦課徴収は、州の官庁である税務署がこれを執行し、徴収された税収が逆に連邦に交付されるのである。

ドイツにおいては、いわば、「三位一体改革」は、とっくの昔に実現しているといえよう（注5、6）。

### 都市国家ブレーメン

1200年の歴史を有し、グリム童話「ブレーメンの音楽隊」で有名なブレーメン市は、古くは北東ヨーロッパのキリスト教伝道の中心地として、中世にはハンザ同盟の一員として隆盛を誇り、商人による都市自治共和国を築き上げてきた（注7）。

ブレーメン州は、ブレーメン市とブレーマーハーフェン市からなる都市州であり、人口約66万人、面積約400平方キロ。ドイツで最も小さな州である。人口は、わが国でいえば、鳥取県の62万人を少し上回る。面積にいたっては、404平方キロメートルであり、わが国最小の香川県の4分の1にすぎない（第1図、第2図）。

このように小さな州ではあるが、ブレーメン州は、ドイツを構成する16州の一つとして、連

邦参議院における3票の議決権を有するなど文字通り一国一城を構えている。

ブレーメン州が連邦を構成する州としての地位を認められているのは、ハンザ同盟年以來の歴史的経緯によるほか、都市州はドイツ基本法の構成要素をなすものであり、憲法によって守られるべきものであると考えられていることによる。

「今日、より大きな政治的統合体に向かう傾向が見られるとはいえ、都市州は、けっして時代錯誤のものではない。目下、グローバル化の時代にあつて、政治決定が小さな統一体からより大きな統一体に移行していく強い傾向が認められる——これは、市町村と郡の関係でも郡と州の関係でも、ついには連邦と州の関係でも同じことであるが、そうだからこそ、都市州の政治的統一体としての重要性はますます増加しているのである。というのも、広域州においては、支配する者は、しばしば支配される者から遠く離れて暮らし、活動しがちであるが、都市州においては、一方において国家性はあるというものの、他方において地域の共同体として、よく見通せる民主主義的な責任の関係を構築できるからである。土地の人間としての絆と共有する歴史の影響力は、広域州より都市州の方が強い。これが個々人の市民意識を高めるといふ長所を有している。基本法がドイツの憲法的伝統を断固として採用することとしたのも、このためにほかならない。」（ビーレフェルト大学 ヴィーラント教授、注8）

「都市州が基本法にしっかりと規定されたのは、われわれの連邦主義が中央集権国家的な原則に反対し、行政効率的な観点のみを考慮する国家体制ではなく、公共を志向する連邦主義、即ち市民がその生活する共同体や地域へのアイ

デンティティーを保持できるような連邦主義を採用したからである。」(ブレーメン ペルシャウ副市長、注8)

財政危機で苦勞しているとはいえ、このような小さなブレーメンがドイツ連邦共和国を構成する一州として、堂々と一国をなしているという点を考慮すれば、わが国のほとんどの府県は、その人口と面積の規模からいって、一国を構成するに小さすぎるとはいえないと思われる。現状の規模のままで日本国を構成する一州となっても何ら不思議ではないのである(参照：全国知事会HP「都道府県と諸外国の人口比較」[http://www.nga.gr.jp/kisodata/new\\_kiso\\_data\\_2004/pdf/1-8\\_data.pdf](http://www.nga.gr.jp/kisodata/new_kiso_data_2004/pdf/1-8_data.pdf))。

### 3 EU主要国における リージョナリズムの動向

冒頭に触れたように、近年、特にEU諸国においては、ヨーロッパの統合に伴い、「国家の溶解」、「国家の空洞化」ということが言われ、

ウェストファリア条約以降の近代国民国家がその存在感を薄めつつある。経済のグローバル化に伴い、国民国家は、その権限を超国家機関に吸い上げられつつあるとともに、当該国家内の地域(リージョン)の比重が高まっているのである(注9)。1993年のベルギーの連邦化、イギリスにおけるデヴォリューション、フランスにおける2003年の憲法改正等の地方分権化、イタリアにおける2001年に続く2004年の憲法改正の動き等がその例である。

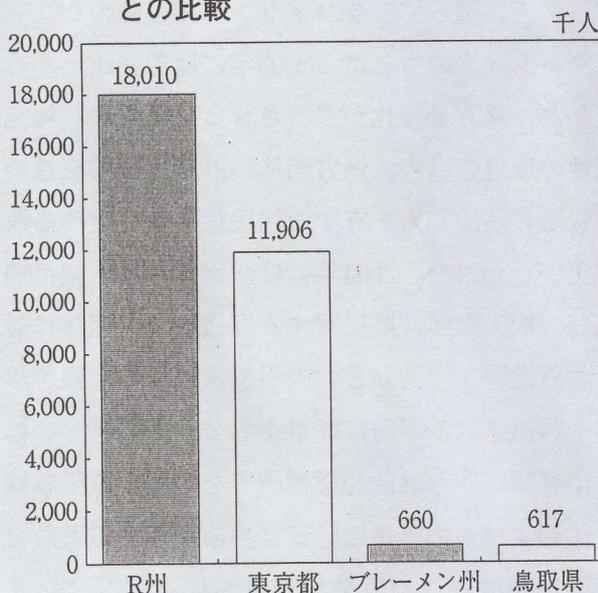
次に、これを概観する。

#### イギリスのデヴォリューション

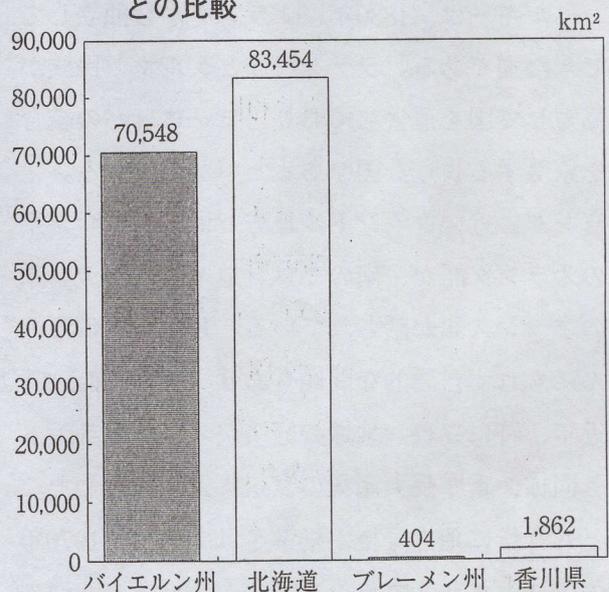
周知のとおり、1997年5月労働党のブレア政権が成立し、同9月のスコットランド議会の創設に関する住民投票を経て、翌年11月にはスコットランド議会法が成立し、1998年7月には、国からの大幅な権限移譲が行われた。

1707年のグレートブリテン連合王国の成立により、スコットランドが事実上イングランドに

第1図 ドイツと日本 人口最大州と最小州との比較



第2図 ドイツと日本 面積最大州と最小州との比較



注① ドイツの人口・面積は、2000年3月31日現在 ドイツ連邦統計局  
 注② 日本の面積は、2001年10月1日現在。国土交通省国土地理院「全国都道府県市区町村面積調」  
 注③ 日本の人口は、2002年3月31日現在 総務省自治行政局 住民基本台帳人口集計

併合されて以来、実に300年を経て実現したものである。

すなわち、憲法、防衛、外交、マクロ経済政策、社会保障、原子力、入国管理以外の分野における立法権限がスコットランド議会に移譲され、これに伴い、スコットランド省の組織と権限の大部分がスコットランド自治政府に移行した。また、スコットランド議会に域内税率変更権として3%の範囲内で独自に所得税を増減税できる権限が付与されている（注10）。

このようなスコットランドの自立は、経済的グローバリゼーションに密接に関係する動きと考えられる（注11）。イギリス国内においては、他に、北アイルランドとウェールズの地域にも自治権が認められ、最終的にウェストミンスター議会（イギリス議会）に立法権限は残っているとはいうものの、事実上イギリスは、これらの地域からなる連邦国家になりつつあると評しうる。

#### ベルギーの連邦制採用

ベルギーは、1830年にオランダから独立してできた国である。ラテン民族とゲルマン民族が協力して国を運営しており、ヨーロッパの統合を象徴するような国であるといわれている。オランダに近いフランドル地方では、ゲルマン系のオランダ語が、南のワロン地域ではラテン系のフランス語が話されている。しかし、ごたぶんにもれず言語的な問題もあり、これに加えて、近年、特にワロン地域の経済がスコットランドと同様、重厚長大産業の衰退により低迷したことも背景に地方分権が推進されてきた。1970年のオランダ語、フランス語、ドイツ語の3つの「文化共同体」の設立、1980年の自治体としての「フラマン地域」と「ワロン地域」の創設を

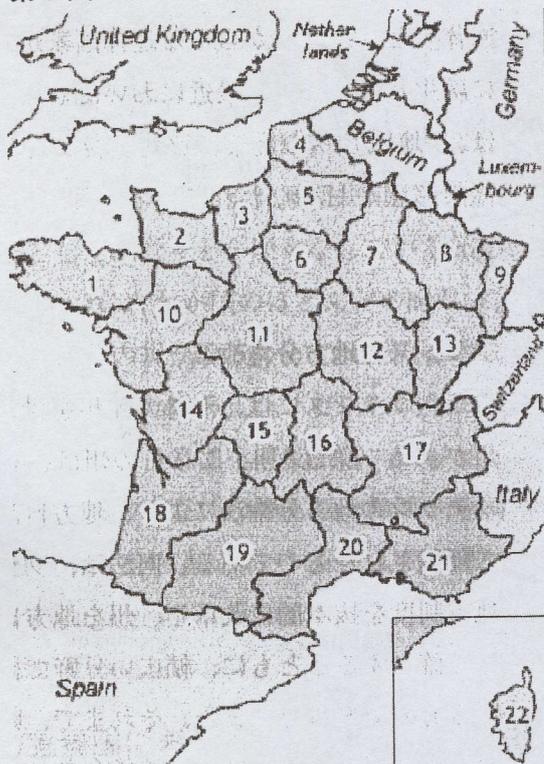
経て、1993年、ベルギー憲法が改正され、「共同体」と「地域」からなる連邦国家が名実ともに誕生した。また、最近においても、2001年には、「地域」への農業、貿易、税制等の大幅な権限移譲がおこなわれている（注12、13、14、15）。

#### フランスの地方分権改革

現在フランスには、海外の4州を含めて26の州がある（第3図）。これらの州は、1982年ミッテランの地方分権法により、地方自治体として創設されたものである。同法は、フランスの地方制度を抜本的に改革し、州を地方自治体として確立するとともに、幅広い分野で権限を与えるものであった。また、それまで、県の行政の執行権限は、中央によって任命された地方長官（官選知事）が有していたが、これを議員の互選によって選出された州及び県の議会の議長にゆだねた。翌年の権限配分法により、コミューン、県、州及び国の事務の再配分がなされている。

最近に至って、ラファラン首相の強力なリーダーシップのもとに、2003年には憲法改正が行われ、地方分権化が宣言されるとともに、補完性の原理の導入、地方団体の財政上の独立性の保障、法的効力を有する住民投票等を定める改正が行われた。2004年には、州に対する経済開発、観光振興、県に対する道路、地方団体に対する港湾、空港などの大規模施設等の権限移譲や移譲される事務に従事する公務員の身分、権限移譲に伴う財政的な補償等を定めた権限移譲法および地方団体に財政自主権を認める財政自治法が成立、地方分権がさらに進展している（注16、17、18、19）。

第3図 フランスの州



- 1 ブルターニュ
- 2 バス・ノルマンディー
- 3 オート・ノルマンディー
- 4 ノール・パ・ド・カレ
- 5 ピカルディ
- 6 イル・ド・フランス
- 7 シャンパーニュ・アルデーヌ
- 8 ロレーヌ
- 9 アルザス
- 10 ペイ・ド・ラ・ロワール
- 11 サントル
- 12 ブルゴーニュ
- 13 フランシュ・コンテ
- 14 ポワトゥー・シャラント
- 15 リムーザン
- 16 オーヴェルニュ
- 17 ローヌ・アルプ
- 18 アーキテーヌ
- 19 ミディ・ピレネー
- 20 ラングドック・ルシヨン
- 21 プロバンス・アルプス・コートダジュール
- 22 コルシカ

(地図は、www.map-of-france.coによる。)

スペイン

1975年にフランコが没した後、1978年の新憲法により各州の自治権が一定の手続きで獲得できることとなり、新しい自治州が誕生した(第4図)。その後、1997年には、自治州に対する個人所得税、資産税、贈与税、相続税、不動産取得税等大幅な税源移譲が行われ、さらに、2002年には、自治州に対して、制限税率の範囲内での税率変更権限、新税の創設権限が付与されるなど、リージョンレベルの改革が進んでいる。現在においてはこれらの改革が一定の目標を達し、地方分権化の重点は、ムニシピオ(市町村)への権限移譲に移りつつあるといわれている(注20)。

イタリア

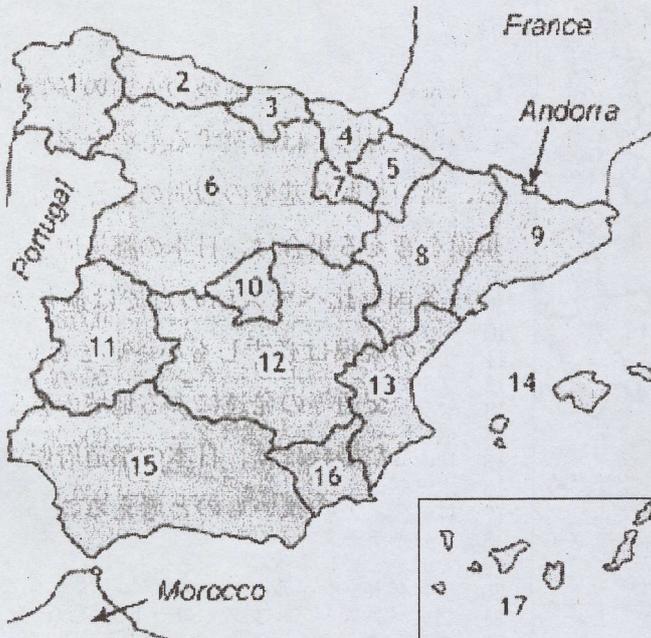
戦後の憲法で創設されていた州制度が完全に実施されたのは、1970年になってからであるが、1990年初頭にコムーネ(市町村)と県に対する

分権化が行われた後、1997年のいわゆるバツサニーニ法によって、州への分権化が実施された(第5図)。1999年には憲法改正による州知事の直接選挙、州の形態を州自身で決める制度が導入され、ついに、2001年10月には、憲法改正により連邦制が導入されている。その後、この改正で州に大幅な立法権限が認められたものの、中央政府との競合立法権限であり、その行使をめぐって紛争がたえなかったことから、その州の立法権限を専属的なものとするよう、北部同盟からの憲法改正提案がなされ、2002年12月に上院で可決、2004年10月下院で修正のうえ可決、上院に戻され、現在、最終的な審議が行われている(注21、22)。

4 ヨーロッパ各国における州の規模

次に、このように重要性を増し、「国」として認められつつあるといえるヨーロッパ各国のリージョン(以下、「州」という)について、

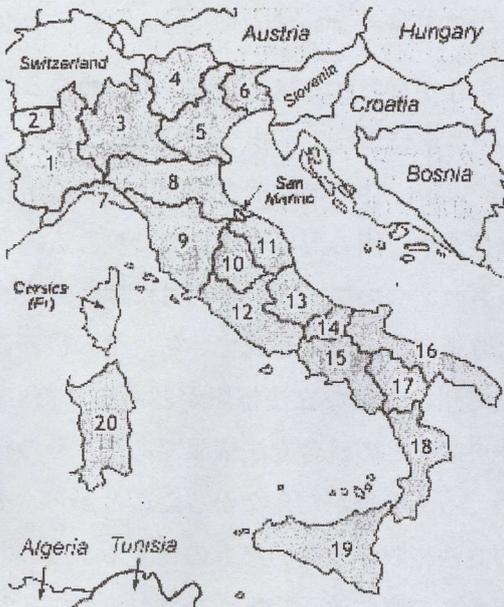
第4図 スペインの自治州



- 1 ガリシア州
- 2 アストゥーリアス州
- 3 カンタブリア州
- 4 バスク州
- 5 ナバラ州
- 6 カスティージャ・イ・レオン州
- 7 ラ・リオハ州
- 8 アラゴン州
- 9 カタルーニャ州
- 10 マドリッド州
- 11 エストレマドゥーラ州
- 12 カスティージャ・ラ・マンチャ州
- 13 バレンシア州
- 14 バレアレス州
- 15 アンダルシア州
- 16 ムルシア州
- 17 カナリアス州

(地図は、www.map-of-spain.coによる。)

第5図 イタリアの州



- 1 ピエモンテ
- 2 ヴァッレ・ダオスタ [\*]
- 3 ロンバルディア
- 4 トレンティーノ=アルト・アーディジェ [\*]
- 5 ヴェネト
- 6 フリウリ=ヴェネツィア・ジューリア [\*]
- 7 リグーリア
- 8 エミリア・ロマーニャ
- 9 トスカーナ
- 10 ウンブリア
- 11 マルケ
- 12 ラツィオ
- 13 アブルッツォ
- 14 モリーゼ
- 15 カンパーニア
- 16 プーリア
- 17 バジリカータ
- 18 カラーブリア
- 19 シチリア [\*]
- 20 サルデーニャ [\*]

[\*] は、特別州。

(地図は、big-italy-map.coによる。)

人口と面積の規模を概観してみよう。

第6図は、ドイツ、フランス、スペイン、イタリアの州の人口とわが国の都道府県の人口を比べたものである。

ヨーロッパ各国の州の数が少ないため、左側に偏った図となっているが、ヨーロッパ各国の州も、意外に小規模なものが多いことがわかる。特に、200万人以下の人口の州が多い。ドイツ

の1,800万人は、ノルドライン・ヴェストファーレン州であり、日本の最大人口は東京都の1,200万人である。この図から明らかなように、EU諸国の州の中にも、日本の人口最小県、鳥取県よりも小規模な州がかなりある。日本の場合、人口が200万人を超える県も、東京都から栃木県まで20あり、全体としてはヨーロッパの各州の人口規模より大きいことが歴然としてい

る。日本の人口は、フランス、イタリア、スペインの人口の2倍以上であるから、人口だけで考えた場合には、47都道府県という数も、ヨーロッパの各国の州の数に比べて、必ずしも多すぎるといっていいわけではない。

次に、第7図は、ドイツ、フランス、スペイン、イタリアの州の面積とわが国の都道府県の面積を比較したものである。日本の都道府県のうち突出して面積の広いのは80,000平方キロメートルを超える北海道である。これに匹敵する、スペインの3州は、カスティージャ・イ・レオン州、カスティージャ・ラ・ラマンチャ州、アンダルシア州である。70,000平方キロメートルを超えるドイツ最大の州は、バイエルン州である。

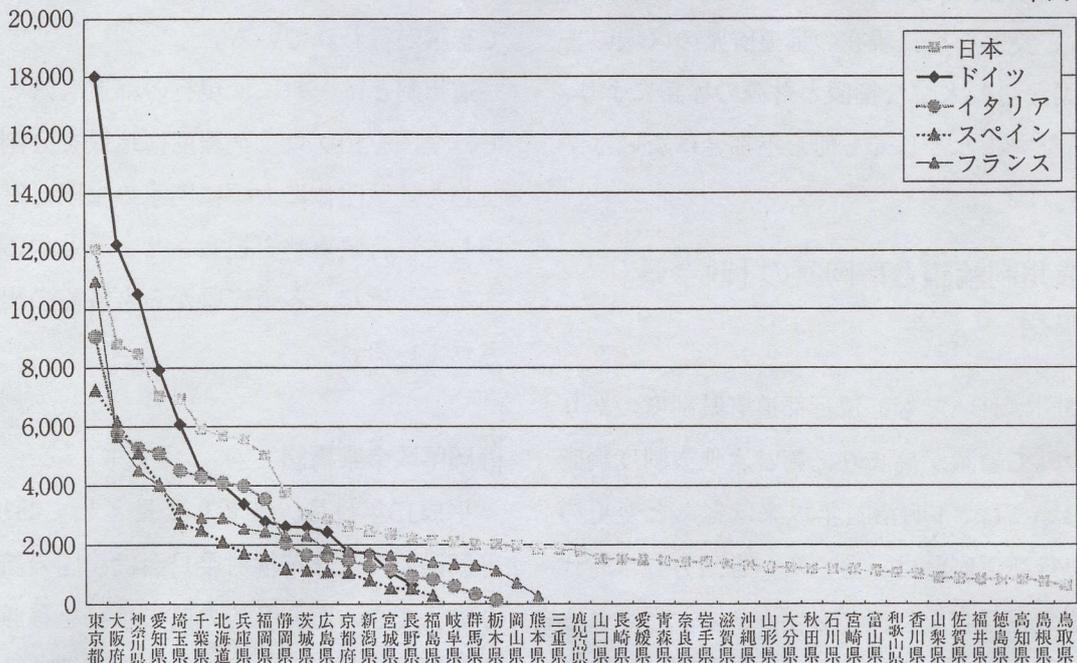
人口と同様、面積についても、ヨーロッパ各国の州の数が少ないため、左に偏った図となっているが、日本の都道府県より小さい州も、いくつかはある。しかし、人口とは異なり、全体

としては、日本の都道府県の面積は、ヨーロッパ各国の州の面積よりは小さい。

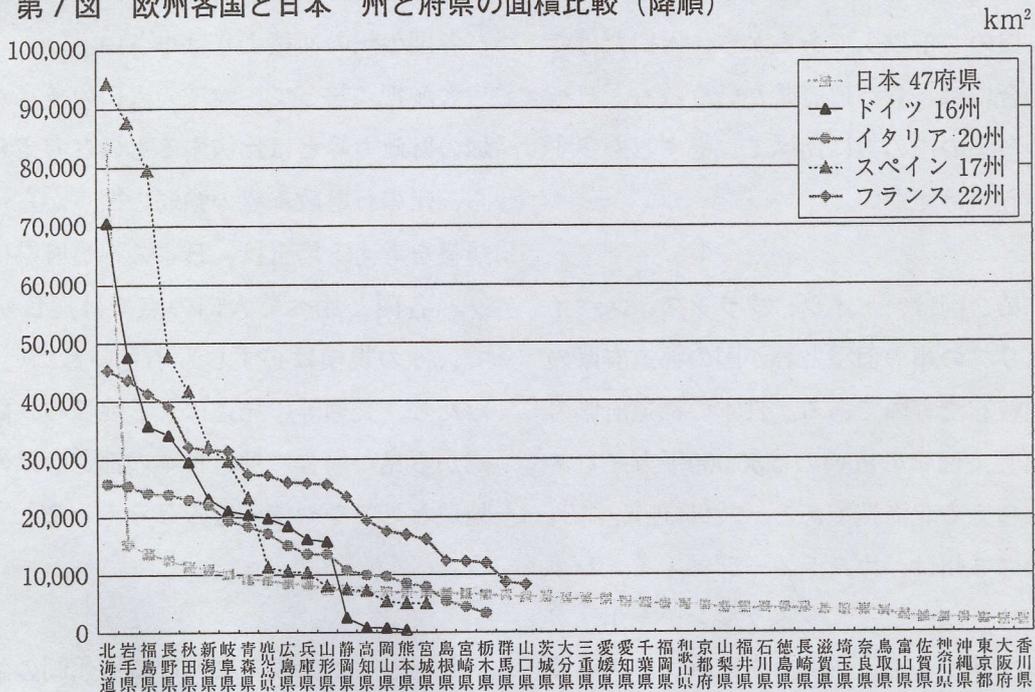
大雑把に言って、地域の人口の多寡とその地域の財政力等とは比例するものと考えられるから、州の行財政基盤の強弱の観点から州の適正規模を考える場合は、日本の都道府県はヨーロッパ各国と比べて人口の点では遜色がないので、その規模は必ずしも小さいとはいえない。ただし、交通等の発達による地域の狭隘化の観点から見た場合には、日本の都道府県の現状は、地域としてやや狭いものとも考えることもできよう。

したがって、現下における道州制の論議の関心が国の事務・権限の移譲の受皿として、現状の都道府県の規模がどうかということであるならば、財政力等に比例すると考えられる人口規模がヨーロッパ各国に比べて遜色のない日本の都道府県は、そのまま、ヨーロッパ各国と同様、「一国」としての地位を与えられてもおか

第6図 欧州各国と日本 州と都道府県人口の比較（降順）



第7図 欧州各国と日本 州と府県の面積比較（降順）



(注)

- ① 日本の人口（2000年）、面積（2002年）は、全国知事会HPによる。
- ② ドイツの人口・面積は、2000年3月31日現在 ドイツ連邦統計局による。
- ③ イタリアの人口は、クレア「イタリアの地方自治、2004年2月」による。面積は、[http://www.globalgeografia.com/italy\\_regions/italy\\_sup.htm](http://www.globalgeografia.com/italy_regions/italy_sup.htm)による。
- ④ スペインの人口・面積（1998年）は、クレア、2002年2月「スペインの地方自治」による。
- ⑤ フランスの人口・面積（1999年）は、「La France en bref - edition 2003」  
<http://www.insee.fr/fr/ffc/intfrcbref.pdf>による。

しくはないということができよう。

道州制の導入にあたっては、必ずしも、都道府県の区域を拡大してブロック単位の公共団体とする必要はなく、現在の都道府県の区域のままで、国からの大幅な権限と財源の移譲により、一州をなすこととしても何ら不都合はないはずである。

### 5 道州制論議と静岡県「政令県」構想

わが国においても、現行都道府県制度のあり方について論議が高まり、第27次地方制度調査会においては、「明治21年以来ほとんど変更のない現行都道府県は、きたるべき地方分権時代にはその在り方を見直す必要がある」とされるときともに、都道府県の自主的合併を可能とする

地方自治法の改正が提言され、去る5月、同法の改正が実現したところである。引き続き、現在、第28次地方制度調査会では、道州制について審議が行われている。

道州制とは一般に、現行の都道府県を廃止して、全国を10ブロック程度に地域を分割し、創設した地域団体に大幅に国家の権限と財源を移譲して、行政事務を担当させようとするものであるが、近年、各道府県からも多くの提言がなされている。

#### 静岡県政令県構想

平成15年11月、筆者も委員として参加した、静岡県の内政改革検討委員会は、国の統治の在り方、できる限り多くの県の事務を移譲していく新型指定都市と広域連合、「政令県」と「道」、

大都市圏域、行政経営の在り方等を内容とする提言を行った。

これまでに述べてきたように、日本の都道府県がその人口規模からいってヨーロッパ各国の州に比べて遜色はなく、現状の区域のままで、ヨーロッパ各国と同様、「一国」としての地位を与えられてもおかしくはないと考えられるのであるが、静岡県「政令県構想」は、この観点から注目されるものである。

この報告書では、都道府県の再編の最終的な姿として、現在の国の出先機関の機能を吸収した新しい広域の地方公共団体「道」の制度が提案されているが、それに至る第1段階として、人口、行財政基盤、自治能力が一定の程度を超えると判断される府県について、国の一定の権限移譲を認める新たな制度である（「政令県」がそのまま合併しないで最終的に「道」になることも想定されている）。市町村における指定都市を都道府県にアナロジー的に適用したものであるが、この提案の背景には、ドイツのブレメンのようなわずか66万人の自治体が国家としてやっていけるのなら、400万人近くの規模を有する静岡県は、堂々たるものであり、都道府県の合併等による規模の拡大をまたずとも、現状の県の区域のままで、「道」になってもおかしくはないという考えがあった。

また、従来から、地方分権論議となるといわゆる「受け皿論」が横行し、市町村にしる、都道府県にしる、事務・権限と財源の移譲を受けるためには、規模の拡大による能力の向上が必要であり、それが実現するまではそれらの権限等を移譲することはできないとの主張が行われがちである。すなわち、市町村の合併や都道府県の広域化の必要性を強調することにより、地方分権をできるだけ回避しその実施時期を遅ら

せる口実として使おうとする嫌いなきとしないのであるが、静岡県のこの「政令県構想」は、一定の都道府県は広域化しなくとも現状のままでも事務・権限と財源の移譲ができるはずだと主張するものであり、このような言い逃れを許さないものということもできよう（注23）。

## 6 結論

以上のとおり、現在の大多数の都道府県が、連邦制、道州制の下で、そのまま州として成り立ちうるとすれば、今後、三位一体改革、地方分権改革により権限と財源の移譲を徹底して推し進めていけば、それがそのまま道州制あるいは連邦制の導入へとつながっていくと考えることもできる（現に、区域の拡大の必要のない北海道については、道州制特区として取り組みが始まっている）。

したがって、今回の三位一体改革論議においても、各省は、「国の責務」を云々して現状維持に固執するのではなく、むしろ、都道府県や市町村も「国」の責務を担うものとして遇し、これらの団体に事務・権限と財源を移譲していくことこそ、求められているのではないかという点を議論すべきである。より国民、住民に近い団体としてできるだけ多くの意思決定を行うシステムにする方が適切なのかどうか、国民、住民自身が自らの問題として、より近いところで「公共の事柄」を決定し、自ら責任を負っていくということが、望ましいのかどうかを議論すべきである。筆者には、三位一体改革も、地方分権改革も、あるいは道州制・連邦制の導入も、議論の根は共通であり、結局、できるかできないかの問題ではなく、やるのかやらないのかの問題に帰するように思われる。

## 注

- 1 松平千秋訳『ヘロドトス歴史』(1971年、岩波文庫)
- 2 澄田 宏「アテナイ民主政を生んだエートス」、広島大学総合科学部 ヨーロッパ研究講座編『ヨーロッパの人間』(1985年、勁草書房)
- 3 ペロポネソス戦争の最中に行われたペリクレスの有名な葬送演説(BC. 431年)、久保 正彰訳『トゥーキュディデース 戦史』(1966年、岩波文庫)による。
- 4 Peter Hall, 『Megacities, World Cities and Global Cities』  
(URL) [http://www.megacities.nl/lecture\\_1/lecture.html](http://www.megacities.nl/lecture_1/lecture.html)
- 5 片木「三位一体改革の日本と地方主権の国 ドイツ」(市町村アカデミー『アカデミア』2003年夏 61号)
- 6 いわゆる「協調的連邦主義」に対する批判から、昨年11月、連邦議会と連邦参議院合同の「連邦国家秩序の近代化に関する委員会(連邦制度委)Kommission von Bundestag und Bundesrat zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung」が設置され、2004年末までに、具体的改革案提出される予定である。
- 7 本年7月には、このブレーメン市の自治と独立のシンボルである市庁舎と中世の騎士ローラント像がユネスコの世界遺産に登録されている。
- 8 2000年10月17日 ブレーメン市「連邦制における都市州の役割」シンポジウム
- 9 マイケル・キーティング「ヨーロッパ民主主義諸国における分権化傾向」、山口二郎・山崎幹根・遠藤乾編『グローバル化時代の地方ガバナンス』(2003年、岩波書店)
- 10 Pilkington, Colin 『Devolution in Britain Today』(2003, Palgrave Macmillan)
- 11 島袋 純「グローバリゼーションとスコットランドの自立」、自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 プレアの挑戦』(2000年、日本評論社)
- 12 「Belgium Federal Government」HP (ベルギー政府公式サイト)  
(URL) <http://www.belgium.be/eportal/index.jsp>
- 13 フランダース政府代表部HP  
(URL) [http://www.flanders.jp/index\\_j.html](http://www.flanders.jp/index_j.html)
- 14 Marcel Gerade 「Fiscal Federalism in Belgium」、カナダ・ケベック州政府The Commission on Fiscal Inbalance, 『Texts submitted to the International Symposium on Fiscal Inbalance』, September 13/14, 2001
- 15 本田弘、下条美智彦編著『地方分権下の地方自治』(2002年、公人社)
- 16 クレア パリ事務所「フランスにおける新たな地方分権の動向について」2004年1月
- 17 国立国会図書館「フランスの憲法改正—新たな地方分権改革法の制定—」(2003年、ISSUE BRIEF NUMBER 425)
- 18 LOI n°2004-809 du 13 aout 2004 relative aux libertes et responsabilites locales (JO du 17 aout 2004) (URL) [http://www.assembleenationale.fr/12/dossiers/responsabilites\\_locales.asp](http://www.assembleenationale.fr/12/dossiers/responsabilites_locales.asp)
- 19 LOI organique n°2004-758 du 29 juillet 2004 prise en application de l'article 72-2 de la Constitution relative a l'autonomie financiere des collectivites territoriales (J.O. du 30 juillet 2004)  
(URL) [http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/finances\\_collectivites.asp](http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/finances_collectivites.asp)
- 20 森田 朗 「海外調査報告(スペイン、イタリア)」(平成16年3月17日、地方分権改革推進会議)
- 21 「European industrial relations observatory online」09 Jan 2003ニュース等による。  
(URL) <http://www.eiro.eurofound.ie/>
- 22 池谷 智明「揺れる統一国家イタリア」、中野実編著「リージョナリズムの国際政治経済学」(2001年、学陽書房)
- 22 静岡県内政改革研究会報告書(平成15年11月)  
(URL) <http://www.pref.shizuoka.jp/governor/200312/>