

## 道州制と大都市圏の扱い

佐々木 信夫  
(中央大学教授)

0. 道州制の設計は、大都市（圏）の位置づけを日本列島にしっかり置いた上で、都市国家にふさわしい「新たな国のかたち」を創造することが望ましい。例えば、10州+2都（都市州）といった形。10州に現政令市等を類型化し都市制度として組み込む。

1.

### — 第一部（道州制） —

#### 1. 道州制の理念、目的

(1) 理念～時代にあった「あたらしい国のかたち」をつくる

- ①グローバル化の進行、規格量産時代から多価・知価創造の時代へ
- ②公共サービスも統一性、公平性、国の指導力発揮の集権型の時代は終焉へ
- ③代わり都市国家にふさわしい多様性、迅速性、国民参画の分権型の時代へ

(2) 目的～東京一極集中構造の破壊と中央集権体制の解体、地域主権型国家の形成

- ①繁栄拠点の多極化とダイナミズムによって日本全体を活性化。危機管理型体制
- ②世界と戦える経済力の確保。広域化による道州の行財政の強化と戦略化
- ③効率的、効果的な統治機構へ大再編。賢い簡素な政府機構（国、州、市町村）
- ④地域主権（民主主義）の確立で住民参加、住民本位の街づくり、地域づくりへ
- ⑤各地の潜在能力の発揮。経済、文化、歴史、観光、産業など経済資源の活性化

#### 2. 道州制論議の背景

- (1) 分権国家論、広域化論～平成大合併の次は道州制へ、大阪都構想など新たな動き
- (2) 財政再建論～増税を回避、統治機構のスリム化（省庁再編と府県廃止、道州制）
- (3) 大震災復興論～大阪都、東北州復興モデルを先行、全国的な道州制展開へつなく

#### 3. 道州制の意義

- ①現行の都道府県を廃止し、広域圏を単位に約10州+2都市州につくり変える。
- ②国の本省権限の移譲、出先機関、都道府県を純化統合し、賢い州政府をつくる。
- ③州政府＝公選の知事と議会をおく地方自治体とし、交通、産業、環境、観光、対外交渉などの広域政策を展開する内政の拠点にする。

#### 4. 道州制の類型

類 型	知 事	議 会	役 割	自治権	
① 地方庁	官 選	公 選	不完全自治体	△	←中央集権型道州制
② 道州制	公 選	公 選	広域自治体	◎	←地域主権型道州制
③ 連邦制	公 選	公 選	独立地方政府	◎	←連邦制型道州制

\*ただし、選択肢は①、③はなく、②を軸に立法権、行政権、司法権の一部をもたせる。

### ——第Ⅱ部（大都市）——

#### 5. 大都市（圏）の特質

\*国民の80%近くが居住する大都市、中都市、小都市を軸とする道州制の都市制度。  
基本的に“稼げるところに稼がせる”が原則で、都市の能力を最大限生かすこと。

- (1) 大都市へ中枢管理機能が集積～“集積が集積”を呼ぶメカニズムが作用し発展
- (2) 大都市「機能面」の特質～①中枢性、②高集積、③多様性、④多層性、⑤広域性  
大都市「需要面」の特質～①巨大性、②多様性、③サービス化、④特殊昼間需要
- (3) 大都市制度の設計～「大都市一体性」原則と「住民自治」原則をどう両立するか。  
現行の指定都市制度は一体性原則と自治原則の両立の点でいずれも中途半端。  
都（都区）制度は、大都市の範囲を逸脱（府県扱い）し特別区の自治権が弱い。

#### 6. 二系統の大都市制度

日本の現状は、大都市に特例を認める都市制度が二系統ある。政令指定都市と都（都区）制度。前者は市町村の大都市に関する特例であり、後者は府県に関する特例である。

ただ、大都市特例の政令指定都市に20%、中核市に2%、特例市に10%の人口が居住し、都区制度区域に10%の人口が居住している。合わせると国民の50%超をカバーしている。結果、府県の役割があいまい化、空洞化が著しい。むしろ弊害が拡大している。道州制移行の際、東京及び主な大都市をどう扱うかは道州制の設計上重要な論点となる。

## 7. 2都（都市州）構想の要点

- (1) 背景～歴史的には東京、大阪が日本の機関車であり、現在の東京一極集中はゆがんだ姿。道州移行時に正常化する方向が望ましく、東京（首都）、大阪（副首都）を他の道州と同格の都市州（都と呼称）とする。世界の都市間競争に勝てる大都市の育成、大都市（圏）を簡素で効率的な一重の行政構造へ転換することが馬力が出る。
- (2) 主要国の例～大きく3類型①特例都市タイプ（指定都市に近い制度。マルセイユ、リヨン）、②特別市タイプ（州・府県と同格市でミュンヘン、ケルン）、③都市州タイプ（都制に近い制度。内部団体として自治区を包含。韓国広域市、ドイツ都市州）。
- (3) 都市州の意義～広域自治体の道州に包含されない、道州と同格の「大都市制度」としての都市州（都）を創設。他の政令市（A、B、Cの類型化し扱いを変える）も、AとBを特別自治市（特別市）。Cは一般政令市。中核市と特例市を統合、準政令市へ。ただし、ここでいう都は、東京特別区とグレーター大阪（図⑬）の限定した区域へ。
- (4) 地方との共生～基本的に地方税で自立できる税財政の仕組みとする。市町村税と道州税を一元化した「共同税」の創設。及び都市州と他の道州間との水平的財政調整（共有税）を通じて、大都市の果実を全国に行き渡らせる仕組みとする。
- (5) 内部自治の充実～大都市経営の一体的権限の行使と同時に、内部に自治区等の仕組み（都市州は特別区制度、他の特別市、一般政令市は自治区制度採用）を構想し、生活者レベルのコミュニティを重視した自治運営を制度化。草の根民主主義の実現。
- (6) メリット～①経済的効果大（2都でGDPを数%引き上げることは可能）、②政治的効果（国会、府県議員の大幅削減ほか）、③行政的効果（重複投資をなくし、行政効率化で大幅な経費削減も）、④産業効果（地域圏による都市間競争）、⑤市民生活効果（州と市の一体化で利便性も有効性も向上）、⑥国際的効果（世界の大都市と伍す。港湾・空港機能強化。貿易・交流活発化など日本経済の再生が可能）

## 8. 直面する東京の扱い（難問中の難問）

\*東京都でGDPの20%（92兆円）、国税収入の4割（20兆円超）、地方税の2割（3.4兆円）を集めるメガポリス。これを道州制移行時にどう効果的に設計するか。

- (1) エリアの問題～①関東圏（1都7県）が区画なら人口4千万超で総人口の1/3を超  
②東京圏（1都3県）でも、人口3千万超で総人口の1/4を占める  
③東京都（行政圏）でも国民の1割、国税収入の4割、集中の批判

(2) ②の場合、東京圏州知事の権限突出～

- ①他の道州に比べ、政治的権威は首相並み（韓国ソウル）
- ②国政とねじれる可能性あり（野党が首都を握るケース）
- ③首都圏警察を国の直轄とするか、自治体警察とするか

(3) 23区の扱い～①都区制度を維持するか、その際、都は州に包括するか、別扱いか  
②特例型の道州とするなら、憲法95条の府県の住民投票を要する

(4) 現在、提案される東京の選択

- ①都市連合構想～1都3県を州。23区は各東京〇〇市に変える。広域は都市連合方式
- ②東京圏広域連合構想～道州制ではなく、1都3県で広域連合。連合長は東京都知事
- ③「東京市」構想～東京圏で道州制。東京23区を廃止し、新たに「東京市」（特別市）
- ④「都市州」構想A～1都3県で関東州。うち東京23区域を都市州（特別州）で独立
- ⑤「都市州」構想B～北関東州（埼玉含む）、南関東州に分割し、東京区部を都市州に。

---

参考文献：佐々木信夫『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制』（角川SSC新書）  
同 『道州制』（ちくま新書）

# (参考) 道州制と大都市に関するデータ

佐々木信夫

## ① 低迷する 日本経済のGDPの推移

国名	1995年から 2010年への 伸び	95年の シェア	10年の シェア
アメリカ	2倍	25%	24%
日本	1倍	18%	9%
中国	8倍	3%	10%
ロシア	5倍	1%	3%
韓国	2倍	2%	2%
世界全体	2倍	—	—

出所:日本財政調査会「国の予算」により著者が作成

## ② 各道州と他国との国際比較(GDP比)

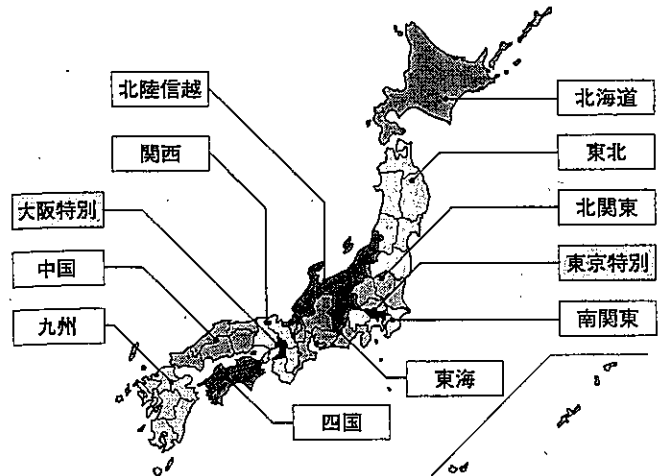
順位	国・州	順位	国・州	順位	国・州	順位	国・州
1	アメリカ	11	メキシコ	19	東北州	29	フィンランド
2	日本	12	インド	20	台湾	30	アイルランド
3	ドイツ	13	オーストラリア	20	北陸信越州	31	ポルトガル
4	イギリス	14	ブラジル	20	中国州	32	香港
5	フランス	15	ロシア	21	トルコ	33	タイ
6	イタリア	16	オランダ	22	オーストリア	34	アルゼンチン
7	中国	16	九州	23	インドネシア	34	四国州
8	カナダ	16	北関東州	24	ノルウェー	35	マレーシア
9	スペイン	16	関西州	25	デンマーク	36	イスラエル
9	東京特別州	16	大阪特別州	26	ポーランド	37	ベネズエラ
9	南関東州	17	スイス	27	南アフリカ	38	チェコ
10	韓国	18	ベルギー	28	ギリシャ	39	シンガポール
10	東海州	19	スウェーデン	28	北海道	40	ハンガリー

出所:各種資料より筆者作成。道州制の区割りが12のケースで試算したもの

## ③ 道州制の性格

類型	知事	議会	役割	自治権	名称
①地方庁	官選	公選	不完全自治体	△	集権型道州制
②道州制	公選	公選	広域自治体	○	分権型道州制
③連邦制	公選	公選	独立地方政府	◎	連邦型道州制

## ④ 道州制の区割り(12道州の場合)





### ⑤ 国・道州・基礎自治体の役割分担案

国
①皇室 ②外交・国際協調 ③国家安全保障・治安 ④通貨の発行管理・金利政策 ⑤通商政策 ⑥資源・エネルギー政策 ⑦移民政策 ⑧大規模災害対策 ⑨最低限の生活保障制度 ⑩国家的プロジェクト ⑪司法、民法、商法、刑法等の基本法に関すること ⑫市場競争の確保 ⑬財産権の保障 ⑭国政選挙 ⑮国の財政 ⑯国の統計・記録、など
道州
①広域の公共事業 ②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育 ③経済・産業の振興政策、海外交易 ④地域の土地生産力の拡大 ⑤能力開発や職業安定・雇用対策 ⑥広域の公害対策、環境の維持改善 ⑦危機管理、警察治安、災害復旧 ⑧電波管理、情報の受発信機能 ⑨市町村間の財政格差の調整 ⑩公共施設規格・教育基準・福祉医療基準の策定、など
基礎自治体
①住民の安全安心、消防、救急 ②社会福祉(児童福祉、高齢者福祉など)、保育所・幼稚園 ③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所 ④小中高等学校、図書館 ⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道 ⑥戸籍、住民基本台帳 ⑦地域振興に関わる産業・文化行政全般、など

出所:道州制ビジョン懇談会「中間報告」(2008年3月)に著者が一部加筆

### ⑥ 道州制の税財政(2案)

A案

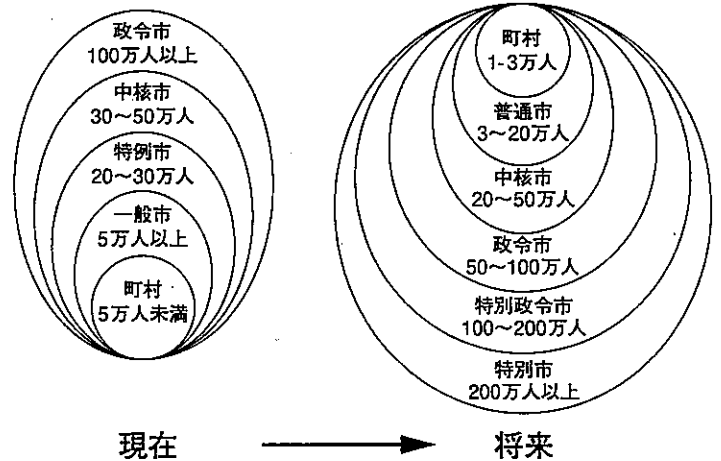
国	所得税、法人税、関税、酒税、その他	37兆円
道州	法人課税(外形)、相続税、地方消費税、タバコ税、揮発油税、不動産取得税、自動車税	35兆円
基礎自治体	住民税、固定資産税、軽自動車税、その他	40兆円

B案

国	所得税・個人住民税の3分の1、酒税、タバコ税、関税	37兆円
道州	法人税、法人住民税、事業税、相続税、消費税、自動車関係税、印紙税	35兆円
基礎自治体	所得税・個人住民税の3分の2、地価税、固定資産税、都市計画税、不動産取得税、土地関係税	40兆円

出所:江口克彦「地域主権型道州制」(PHP新書)

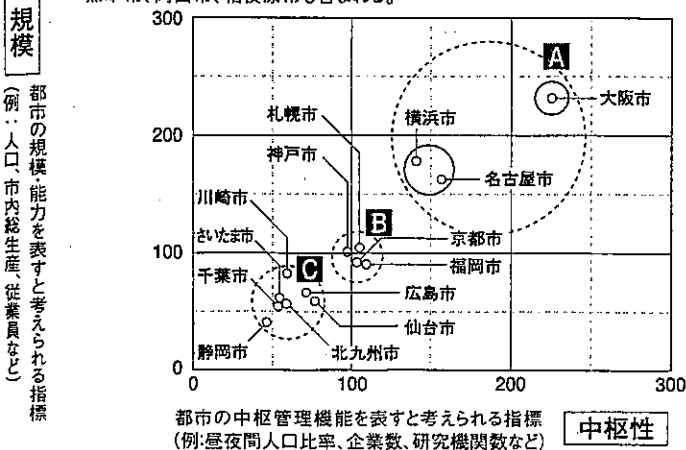
### ⑦ 基礎自治体の将来



出所:佐々木信夫「道州制」(ちくま新書)に加筆

### ⑧ 政令指定20都市の機能別タイプ

Cグループには2006年以降に政令都市として認められた堺市、新潟市、浜松市、熊本市、岡山市、相模原市も含まれる。



出所:名古屋市「道州制を見据えた新たな大都市制度に関する調査報告書」などをもとに著者が作成





⑨

⑨ 税金、GDP、人口の道州間比較(2007年度)

単位:兆円、100万人

	税金 (清算後)	税金 (清算前)	GDP	人口	
北海道	0.6	0.6	18.5	5.6	
東北	1.1	1.0	33.3	9.5	
東京の 取り扱 い	1都7県	7.4	7.8	195.6	42.7
	1都3県	5.6	6.0	147.1	28.6
	東京単独	3.4	3.7	92.3	12.8
東海	2.6	2.5	69.7	15.1	
北陸・信越	1.0	1.0	29.8	7.7	
関西	2.9	2.9	81.3	20.9	
中国	1.0	1.0	29.9	7.6	
四国	0.5	0.4	13.5	4.0	
九州	1.6	1.5	48.7	14.6	

(注) 1:各地域の構成は次の通り

- 東北=青森、秋田、岩手、宮城、山形、福島
- 1都7県=茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨
- 1都3県=千葉、神奈川、山梨、東京
- 東海=静岡、愛知、岐阜、三重
- 北陸・信越=新潟、長野、富山、福井、石川
- 関西=滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山
- 中国=鳥取、島根、岡山、広島、山口

2:税金は、道府県税の収入額の合計として算出。清算前(後)は、基準に従って行われる地方消費税の配分前(後)の税額の合計として算出

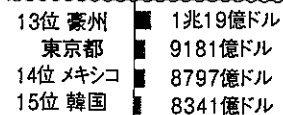
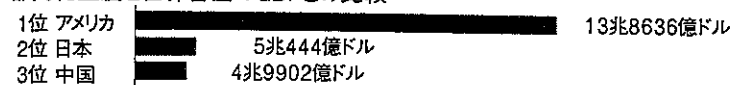
3:東京都の税額は、都が徴収した市町村税相当額(市町村村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税など)を控除した額

出所:経済同友会「道州制移行における課題」(2010年5月)

⑩

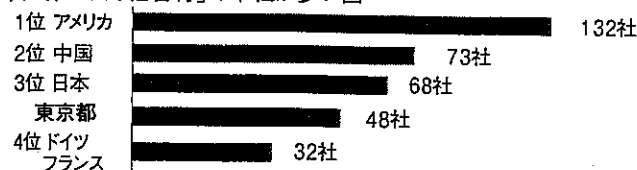
東京の実力

都内総生産と世界各国のGDPとの比較



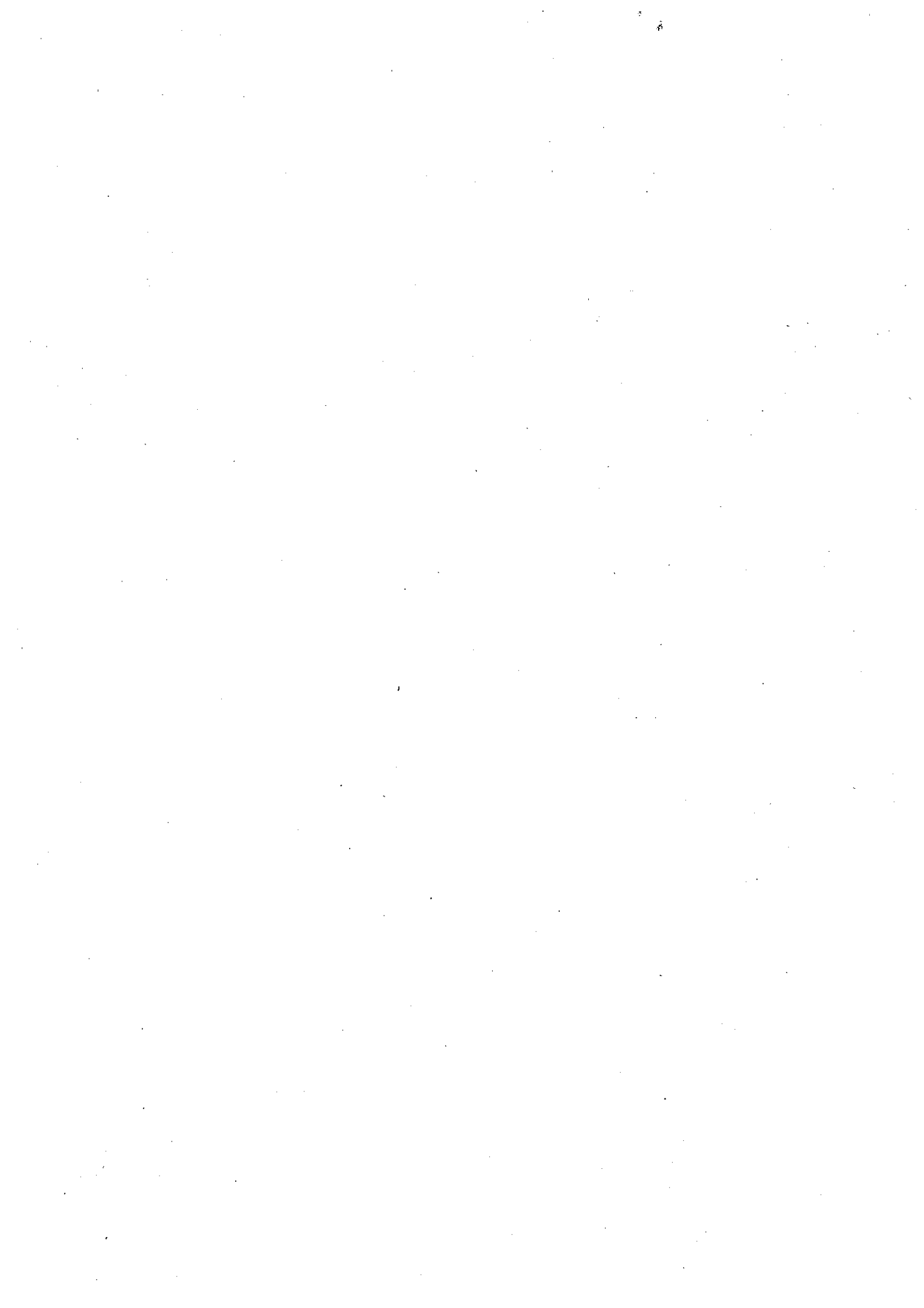
OECD(経済協力開発機構)とBRICs諸国。2009年内閣府調べ

「世界の500社番付」の本社が多い国



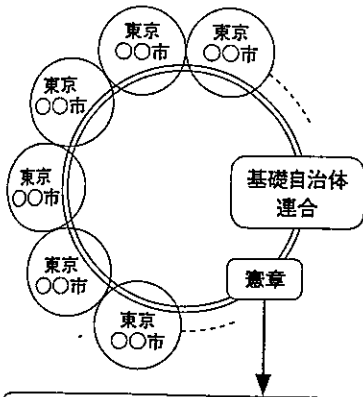
2012年米誌「フォーチュン」調べ

出所:朝日新聞(2012年11月20日付)



11

東京の「基礎自治体連合」のイメージ



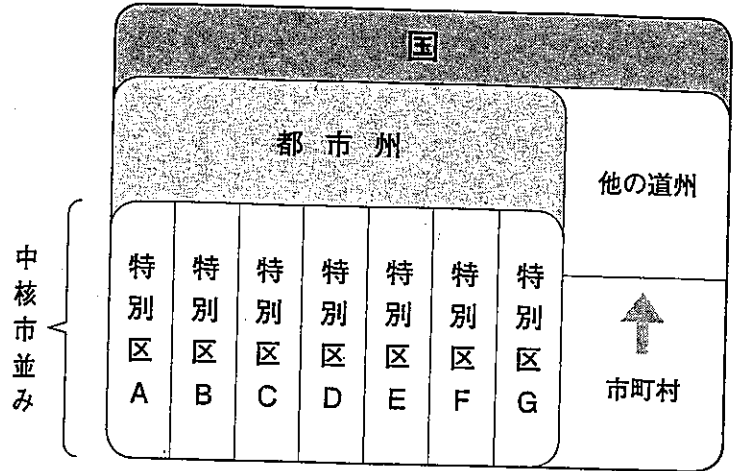
- 1:すべての「東京〇〇市」で構成
- 2:議会を置き、議員は「東京〇〇市」長が兼務
- 3:議会は条例制定後、予算議決権を有する
- 4:連合の長は「基礎自治体連合」の議員の中から選任
- 5:「基礎自治体連合」の事務的経費は、「東京〇〇市」が負担

憲章は基礎自治体間で協議し、各議会の議決を経て、住民投票による承認を受ける

出所:第2次特別区制度調査会報告の図から一部抜粋

12

独立した都市州(都)のイメージ

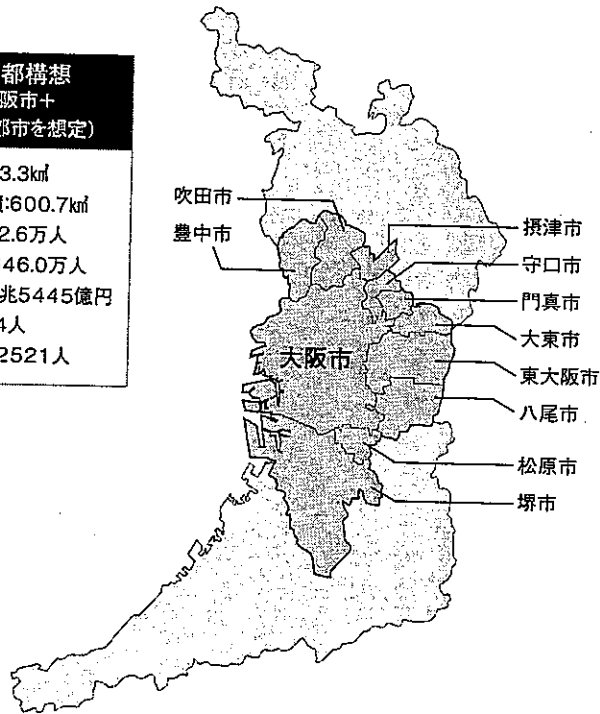


13

大阪都誕生後の二都構想の比較

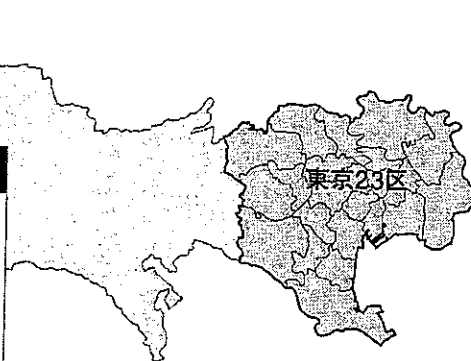
**大阪都構想**  
(大阪市+ 周辺10都市を想定)

総面積:623.3km<sup>2</sup>  
 可住地面積:600.7km<sup>2</sup>  
 総人口:562.6万人  
 昼間人口:646.0万人  
 歳出決算:2兆5445億円  
 議員数:394人  
 職員数:6万2521人



**東京23区**

総面積:622.0km<sup>2</sup>  
 可住地面積:622.0km<sup>2</sup>  
 総人口:885.1万人  
 昼間人口:1128.5万人  
 歳出決算:2兆9772億円  
 議員数:906人  
 職員数:6万4621人



出所:上山信一「大阪維新」(角川SSC新書)



角川SSC新書

— 脱中央依存と道州制 —  
新たな「日本のかたち」

中央大学教授

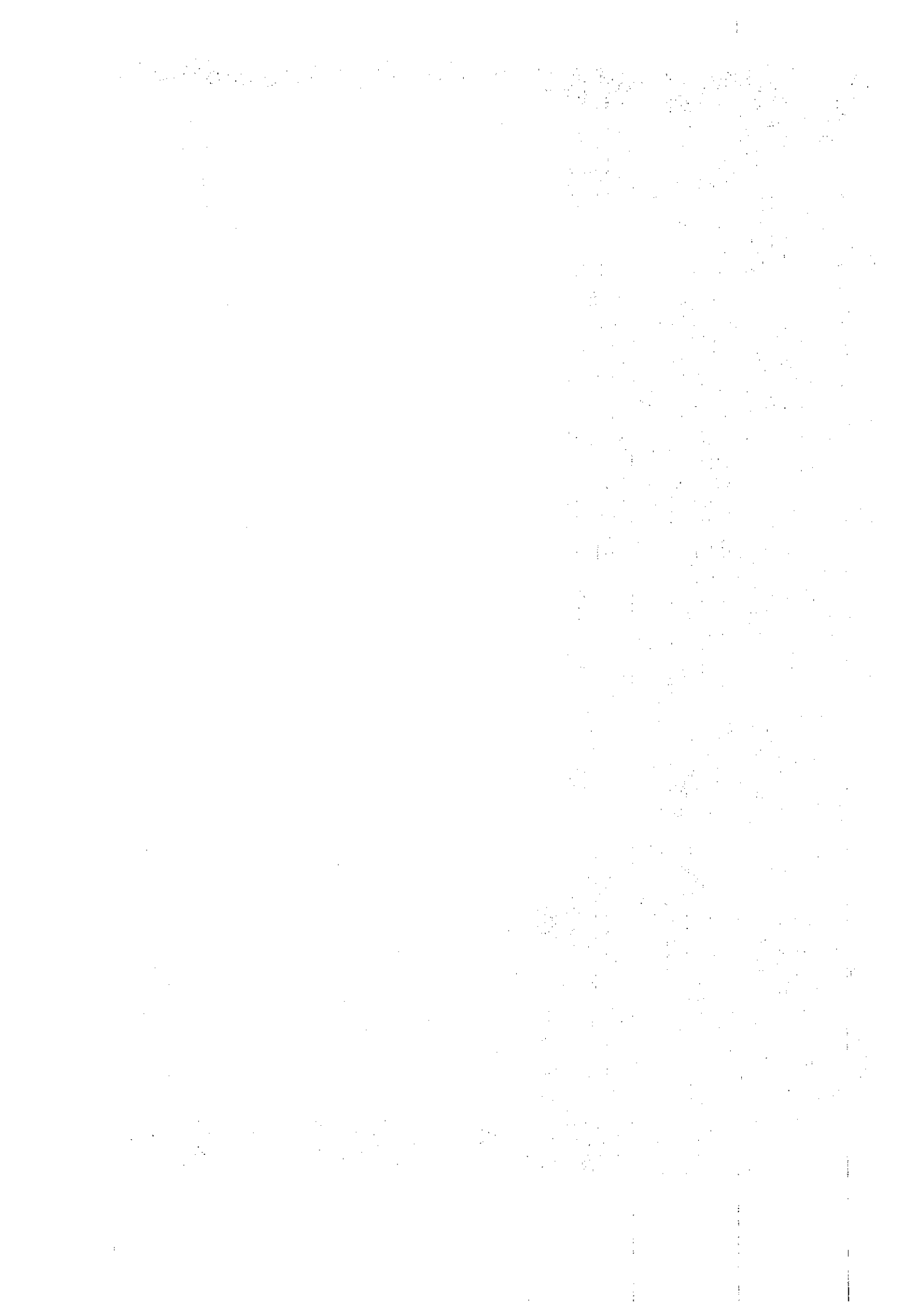
佐々木 信夫

175

著者略歴

佐々木信夫 (ささき・のぶお)

1948年生まれ。早稲田大学大学院政治学研究科修了、法学博士(慶應義塾大学)。東京都企画審議室などを経て、89年聖学院大学教授、94年中央大学教授、2000年米カリフォルニア大学(UCLA)客員研究員、2001年から中央大学大学院経済学研究科教授、経済学部教授、現在に至る。専門は行政学、地方自治論。日本学術会議会員(政治学)、大阪市・府特別顧問、国会超党派「道州制懇談会」有識者委員など兼任。著書に「都知事」(中公新書)、「道州制」「自治体をどう変えるか」(ちくま新書)、「地方議員」(PHP新書)、「現代地方自治」「日本行政学」(共に学陽書房)など多数。テレビ、新聞のニュース解説、各地での講演多数。NHK地域放送文化賞、日本都市学会賞受賞。



# 「ポイント」 国だけでなく地方自治体も「賢い政府」に 大都市制度がないのは主要国で日本だけ 応分の負担で大都市の成長の果実、全国に

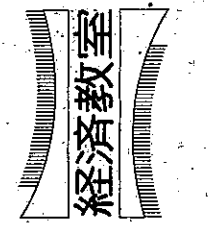
佐々木 信夫、中央大学教授

日本は、大都市圏の発展が著しい。世界屈指の人口、大企業、大学、研究機関、文化施設、これらが集まる大都市圏の発展が、日本を世界に冠する国に押し上げた。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。

現在の大都市圏の発展は、大都市圏の発展が著しい。世界屈指の人口、大企業、大学、研究機関、文化施設、これらが集まる大都市圏の発展が、日本を世界に冠する国に押し上げた。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。



大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。



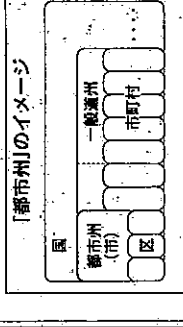
大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。大都市圏の発展は、日本の成長の原動力である。

## 不況下で重要性増す大都市活性化 固有の行政権限与えよ

これまで日本は構造改革や地方分権を進めてきたが、その中で抜けてきたのは大都市を制度的にどう扱うかという視点である。大都市を制度的にどう扱うかという視点である。大都市を制度的にどう扱うかという視点である。

## 自由度高め成長促進

大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。



大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。

## 画一的な自治制度見直せ

大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。

大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。

## 大都市圏の成長を促す

大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。

大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。大都市の成長は、日本の成長の原動力である。

## 大都市圏の成長を促す

大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。大都市は、日本の成長の原動力である。

