

## シリーズ「国のかたちを問う」その1

## 府県制を問う

2022年11月

佐々木 信夫\*

## 目次

0. はじめに .....	1
1. 都道府県のいま .....	1
2. 「府県制」の役割 .....	3
3. フルセット行政 .....	5
4. 広域時代に合うか .....	7
5. 二重行政、二重政治 .....	9
6. 国政選挙の壁 .....	11
7. むすび～「府県再編」待ったなし .....	13

## 0. はじめに

新たな国のかたちを問うことなく、デジタル田園都市構想などという言葉が岸田政権では使われている。どのような国土構想なのか、全く分からない。それよりも、明治の廃藩置県で形成され47府県制度として明治23年から始まる馬、船、徒歩の時代の47に刻んだ現在につながる日本の47都道府県制は、「広域自治体」とは名ばかり、今や「狭域自治体」に堕している現実をどう評価し、代わる制度構想があるならそれはどのようなものか、そのことを検討する時期ではないだろうか。

民間主導でこの夏から「令和臨調」なるものもスタートしているが、選挙制度などは問題にしても国土構想と絡めた統治機構の見直しの議論はない。フルセット行政を競う47の広域自治体のしくみ自体がわが国の財政危機の大きな要因にもなっている。

本稿では、135年続く「府県制」について実証的な観点から問うてみたい。

## 1. 都道府県のいま

現在、多くの人々が自分の生まれた県を「ふるさと」と思い、生活面でも都道府県という区割りは定着している。この47の区割りは、明治4年に始まる約300の藩を47に統合する「廃藩置県」によって生



\* 中央大学名誉教授、法学博士

まれたものである。

当時の交通手段は馬、船、徒歩であり、県境（ごかい）の多くは大きな川か、大きな山で仕切られていた。

もとより統治機構としての府県は、戦前の政府の直轄する官選知事から、戦後の民選知事をおく広域自治体と性格は大きく変わったが、ただ 47 の区割りは変動がないまま 150 年経った。モータリゼーションが進み、情報化、都市化、第 3 次産業が 7 割を占める高度都市国家に変貌した日本。果たして農村国家時代、しかも中央集権体制を確立するために、大きくなく小さくもない規模で国家行政の足場としてつくられた府県割がいまの時代に合っているかどうか。

戦前の 47 府県は、政府直轄の内務省総合出先機関として、それぞれの地域で国の事務を処理する機関だった。戦後は民主化で都道府県という自治体が変わったが、それでも 2000 年（平成 12）までは府県の仕事の 8 割が国の事務の代行だった。知事を各省大臣の地方機関と位置づけ、各省の仕事を代行する自治体。自治体とは名ばかりで、大臣の通達、命令で動く下請け機関のような性格だった。この大臣の部下として知事を扱い、国の仕事を代行させる制度を「機関委任事務制度」と呼ぶが、これを 2000 年の地方分権改革で全廃したのである。結果、8 割以上が自治事務、固有事務になり、漸く広域自治体と呼ぶにふさわしい性格となった。

だが、「広域」と呼ぶに相応しい面積と人口をもつ自治体かどうか。日本は 1955 年（昭和 30 年）頃はたった 150 万台しかクルマのない国だった。ところが高度成長期以後、一気にクルマが増え、いまや 7,500 万台もある。道路の総延長 150 万キロはそう延びていないのに、拡幅と舗装でクルマ社会に適応できる国づくりが行われた。こうしたモータリゼーションの進行と並行して、1969 年（昭和 39）の東京オリンピックを契機に高速道路、新幹線、そしてジェット航空網が整備され、いまや日本列島は端から端まで 1 時間半で移動できる便利な国に生まれ変わっている。

この間、経済は成長し、ヒトは増え、所得は増え、税収も増え、行政も拡大する「右肩上がり社会」だった。だが、21 世紀に入り、経済は低迷し、10 年ほど前から人口減少、賃金目減り、税収減の「右肩下がり社会」が始まっている。あと半世紀すると人口は 3 分の 2 に当たる 8,500 万人に減ると言われている。ガラッと時代の様相が変わったのである。こうした大きな時代の転換なのに、行政活動は長く続いた右肩上がり社会が体内時計として染み付き、税収が足りなければ借金をすればよい、来年は景気が良くなる、経済は成長すると説明しながら累積債務、国地方の借金は 1,400 兆円まで膨れ上がっている。そのうち何とかなる、「何とかなるだろう政治」が続いている。

もうここは、国地方とも、統治のしくみを身の丈に合ったように「賢くたたむ」時ではないのか。とりわけ馬、船、徒歩の時代につくられ、150年間無傷できた47都道府県制はコスト的にも機能的にも賢くたたむべき、一番問題の多い仕組みではないのか。その理由を6点あげておこう（図参照）。

第1にフルセット行政のムダ。そもそも米国カリフォルニア州1州の面積しかない狭い日本。これを47に分割し、規模に関わらず、それぞれがあたかも1つの国であるかのように、全て施設、行政サービスをフルセットで揃える、「フルセット行政」を競い合う仕組みでよいのか。第2に経済圏、生活圏と行政圏のズレ。経済活動も人々の生活も府県割と関係なく広がっていく。結果、135年も変わらない府県割の中での行政が不適合を起こす。第3に平成の大合併で所管の市町村が極端に減った。こうした中で府県は要るか。第4に機関委任事務制度の全廃で、府県の卸売業の役割が無くなり空洞化へ。第5に大都市制度が適用される区域が6割にもなり、府県行政は市が担うようになっている。20政令市、62中核市、23特別区で人口の6割をカバーし、この区域は事実上市や県の役割も果たしている。第6に人口70万を超える大都市が増え、他方でそれを下回る県が今後増えていく。府県行政は6割の地域で空洞化している、この現実をどう見るかだ。

## 47都道府県制の限界

- ①フルセット行政(自県完結)のムダ、重複行政の非効率大。
- ②経済圏、生活圏の実際と、行政圏(県)が合わない。
- ③平成大合併で市町村半減、少数市町村管轄の府県不要。
- ④機関委任事務制度廃止で卸売業の府県は空洞化。
- ⑤政令市等の増加で府県業務は市へ。中2階自治体は不要。
- ⑥人口70万超の大都市増え、他方でそれを下回る県が続出

## 2. 「府県制」の役割

明治23年に始まる日本の47都道府県制。戦前は府県だけだった。もともと明治政府の廃藩置県は、中央集権体制を確立する足場として300の藩を47の区割りにしたもので、そこに自治意識があった訳ではないが、次第に郷土意識が芽生え、戦後は知事を自分らで選ぶようになったこともあり、47の地域ごとに自治意識が生まれてきた。政治、経済、文化、教育、スポーツ、産業など人々の活動の多くも、47都道府県を前提に成り立っているものが多い。新聞も全国紙を除く地方紙はみな県紙だし、テレビもキ局を除くと各県民は地方テレビ局の番組をみている。金融機関も地銀、信組、信金、農協など地方金融機関は県単位が多い。

日常、あなたのふるさとはどこですか、と聞かれたら、多くの方は〇〇県です！と答えるだろう。夏の甲子園の高校野球も地元出身のチームが勝つよう、県民がこぞって応援する風景がよくみられる。このように私たちの生活に都道府県という制度は馴染んでいる。

では、この 47 都道府県を行政の自治制度としてとらえた場合、府県はどのような役割を果たしているか。その役割は大きく 4 つある。①県内の広域的な仕事、統一的な事務を処理する、②国と市町村のバイパス、つまり国の

通達や補助金を処理し、国への要望など連絡事務をする、③個々の市町村ではできない分野を広域的に補完する、④国の各省、県の意味に沿って市町村を指導・監督する、という 4 つの役割である。

この中間政府ともいえる、広域自治体である府県の役割は戦後復興から高度成長、安定成長の時代には遺憾なく発揮され、戦後自治体行政の中で安定的な地位を確保していた。地元の就職先としても県庁は魅力的なものとなってきた。国の意思を市町村の末端まで伝える方法として、通達という業務命令と補助金というカネの支配が長らく続いてきた。日本の近代化のために国が考え地方が行うという中央集権体制は必要であったし、戦後長らく有効に機能してきた。

ただ現在、人口減少の影響は深刻かつ急速に出てきた。顧客数の減少で県紙や地方テレビ局は経営が厳しくなり、地銀など地方金融機関でも県域を越えた再編が求められる状況になった。あと 10 年もすると全国の 80% に当たる 38 道府県で、域内の供給力では需要を賄いきれなくなるとされ、自宅周辺のスーパーや美容院、金融機関が無くなる可能性がある。小中学校は毎年この国から約 500 校ずつ消えている。住宅も 3 割近くが「空き家」になり、人の住まない人口空白地域も 2 割に達するとみられている。

この先、人口減少で人口が 100 万人に届かない県が続出していくものと思われる。現在、人口 100 万人以下の県は香川、和歌山、佐賀、福井、山梨、徳島、島根、高知、鳥取の 9 県であるが、国立社会保障・人口問題研究所の予測だと、あと 25 年すると、これに奈良、長崎、石川、大分、岩手、宮崎、青森、富山、山形、秋田が加わり 19 県になるとされる。

そうした中、農村国家から都市国家へ、大衆の高等教育化が進むにつれ、地域は一様化から多様化へ、価値観は一元化から多元化へと大きく変わってきた。これまでの「国が考え、地方が行う」という中央集権体制、国依存の行政を続けると、住民のニーズに合わない。このまま国民から遠い中央政府が他人事のような政策づくりをし、補助金で地方に仕事をさせ続けると壮大な無駄を生むことになる。地方の地元事情も分からない省庁の官僚が 10 階のベランダから地上で上を向いて立っている人の目（住民）に目薬を打つような補助金行政の蔓延。こんな距離のあるやり

### 府県行政の役割

- ①県内の**広域的、統一的な事務**の処理。
- ②**国と市町村のバイパス**～通達、補助金を処理し、国への要望などの連絡事務。
- ③**個々の市町村ではできない広域的な施設、行政分野を補完する。**
- ④**各省、県の意味で市町村を指導・監督。**

方で目に入るはずはない。こうしたカネと権限を国に集める中央集権体制には二重、三重の壮大なムダとなってきた。

府県制、現在の 47 都道府県制は限界に来ている。要するにそれは①フルセット行政（自県完結）のムダ、重複行政の非効率大。②経済圏、生活圏の実際と、行政圏（県）が合わない。③平成大合併で市町村半減、少数市町村管轄の府県不要。④機関委任事務制度の廃止で卸売業の府県は空洞化。⑤政令市等の増加で府県業務は市へ移り、中 2 階自治体は不要。⑥人口 70 万超の大都市増え、他方でそれを下回る県が続出ということ、である。

こうした状況を踏まえると 47 都道府県制の見直しは待ったなしだろう。都道府県に代わる新たな国のかたち、例えば日本を 10 程度の州に変えるといった大改革が必要な時期に来ているのではないか。

### 3. フルセット行政

47 都道府県があたかもそれぞれ 1 つの国であるかのように振る舞うフルセット行政、ここに壮大なムダが潜む。その中身をみておきたい。ちなみにフルセット行政とは、全ての都道府県、全ての、教育、福祉、文化など公共サービス提供のための施設や空港、港湾などのインフラを全て自前で整備し運営していこうとする行政行動を指す。

もちろん、これは、そこに住む県民、市民からすると、隣の県、隣の市町村にあってウチにないのはおかしい、ウチにも同じようなものが欲しいというのは常識的かも知れません。ただ、それは仕切りの枠から見た話であって、枠を変えるとそんなに似たものを沢山つくってどうするの、という話にもなる。

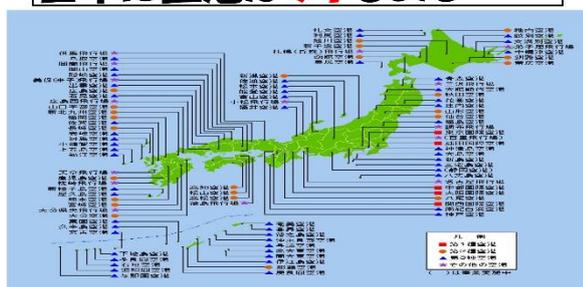
日本に 47 の都道府県という区割りができて 135 年経つ。明治初期の廃藩置県によるものだが、当時は自治意識のない区割りで 300 の藩を 47 に国の都合で統合してできた府県割だが、長年の間に県民意識が芽生え、特に戦後知事公選、議員公選、独自の職員採用という地方自治体になってから「オラが県」意識は強くなっている。様々なイベントなども府県単位で行われており、府県制度は生活に定着している。

筆者はそのことを否定する積りはない。だが、公共問題の解決を委ねる行政活動の単位として都道府県を見た場合、馬、船、徒歩の時代の区割りを今でも後生大事に、あたかも 47 の国があるように互いに高い壁で仕切って「オラが県にフルセット」を求める、この仕組みが望ましかどうかだ。必要な財源、カネが無制限に天から降ってくるなら別だが、税を納める主体、特に人口減少で厳しくなっていくこれからの考えると、これまでと同じような行動様式を続けることは難しいのではないか。

現実をよく見て戴きたい。じつは、いま都道府県はあたかも 47 の国であるかのように振舞っている。県内の選挙で選ばれる県知事、県議はもとより県採用の職員も、隣の県のことには全く関心がなく、計画も予算も人口も主要な事業もほとんど知らない。隣はあたかもヨソの国であるかのような意識。あるのは「隣の県にあるのでうちにもつくろう」式のフルセット行政の感覚だ。これがどんな問題を生んでいるか。かつての右肩上がり時代に身についた「あれもやります、これもやります」式の政治がこれに拍車を掛ける。特に公共事業は地域創生の名のもとに建設ラッシュ、競い合いの性格が強い。

広域の地域圏に 1 つあれば十分な空港を、各県それぞれが競ってつくったので既に 97 もある。米カリフォルニア州 1 州の面積しかない狭い日本にこんなに空港は要るのか。しかも、その 9 割以上はみな赤字だ。多くは東京、大阪に飛ぶだけなので、最近では拡張整備されてきた新幹線と競合し負けている。同じ話が、海外交易の拠点となる大型船の出入りする幹線港湾も広域圏に 1 つあれば十分なのに、調整できないまま、各県は競うように小舟しか入港できない港を次々整備してきた。結果、国際競争力は落ち、韓国、シンガポールに交易の主力港を奪われている始末だ。これが現実である。

## 日本に空港は97もある



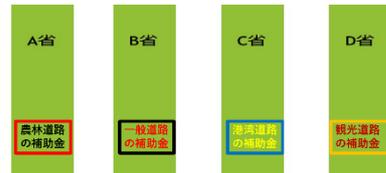
地域に 1 つあれば十分なのに、またそこに新たな橋がかけられる。四国と本州を 3 本の橋（3 県）でつないでいるが、みな赤字。客が少なくつぶれそうなホテルが沢山建っているリゾート地に、役所が屁理屈をつけてまた新たに公共宿泊施設を建てる。一般道で十分なのに、林業者しか利用できないスーパー林道と称する高速道並みの道を農水省の補助金でつくる。筆者は以前、西日本のある県のスーパー林道を走ってみたが、1 時間走っても人や車に出会うことなく、イノシシや鹿の横切る姿を目にした。この道路には混みあう観光シーズンでも一般客は入れず林業者が使う専用道。だが林業者は後継もなく殆どが廃業状態にある。

観光客が来ないのに旅館組合や役所は「来る」「来る」といったデータを示し高速道や国道、県道の新設を要求する。年間数隻しか入港しない港、普段釣り人だけが使うような港が何十億円もかけて造られる。地元の人でも行かないスキー場、ゴルフ場が緑に覆われた樹林帯の木をなぎ倒してつくられる。地元の土建業者の雇用には役立つかも知れないが、だが壮大なハコモノ行政のムダが残る。地元住民は建設自体に疑問を感じても反対運動はせず、公共投資は地域に雇用を生むとの理由に

かき消され建設は止まらない。じつは日本の公共事業が次々行われるのは、こうした地域振興の手段と化しているからだ。

例えば、一言に「道路」と言っても、農林道、一般道、港湾道、観光道と4種類あり、それぞれ別な省庁が所管し補助金を出すという仕組み。道路行政を一本化すれば済むのにこうした縦割りが壁となる。省庁の縦割り行政、補助金行政、自治体の横並び意識も加わり類似の公共施設が林立し、道路、橋の建設が進む。

### 類似補助金、縦割り行政の弊害



各省庁の連携が取れていない！

各自治体は規模に関わりなく、横並び意識からすべて同じものを揃えようと競う。これを地元出身の代議士らが仲介し各省からお墨付きと補助金を引き出す。まさに「地元への利益誘導」「フルセット行政」と言われる所以である。

こうした事例は全国に山ほどある。市町村も横並び意識でこれを駆り立てる。いかにムダなカネの使い方か。この「フルセット行政」を止めるにはどうするか。社会資本整備が一段落した日本に47の区割りはもう要らないのではないのか。

## 4. 広域時代に合うか

日本は米カリフォルニア州1州ほどの小さな国だが、新幹線、高速道、ジェット航空の3大高速網がよく整備され、端から端までの移動にそう時間はかからなくなっている。人々の活動範囲も企業の活動領域も飛躍的に拡大している。にもかかわらず、行政の活動は135年の馬、船、徒歩の時代にできた廃藩置県の時代の中で動いている。この3年余、原因不明の新型コロナウイルスの大流行におびえ、各県知事は「わが県に来ないで下さい」「わが県を出ないで下さい！」と叫ぶのが精一杯だった。

今や生活圈、経済圏は交通、情報・通信手段の飛躍的発達で大きく広がっているにもかかわらず、あたかも各県が鎖国のように県内目線でそう叫ばざるを得なかった。感染症対策としていかに合わないか、そのやり方自体に違和感をもち、無力であると思いつつも従わざるを得なかった私たち。生活圈と行政圏のズレがこうした問題を拡大している。

時代が変わり、狭域化してしまった府県の現実からして致し方ない点はあるが、しかしそれがいかに虚しいか。感染症対策は「府県が壁」となり、広域政策を実施できずバリアになった。コロナなど感染症菌が「府県の壁」を超えない訳は全くない。空気感染の広がりからして、米カリフォルニア州1州の面積しかない日本では

それが全土に瞬時に広まってもおかしくない。

47 都道府県体制は、もう限界である。人口減少、地方主権、財政危機などの面から見てもそうだ。経済圏、生活圈と行政圏の実態が大きくずれてしまったにも拘らず、あたかも 47 のミニ国のようにし行動フルセット行政で何でも同じものを揃えるムダ、政令市など市と県が競って同じものを揃える重複行政の非効率。47 都道府県制の限界は多くの分野に広まっている。

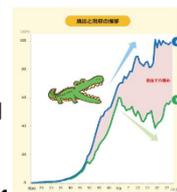
日本の都道府県は、日本全体の行政で大きな比重を占めている。例えば公務員というと、国 65 万人、市町村 140 万人に対し都道府県は 160 万人と公務員全体の 4 割以上を占める。国と地方で 170 兆円財政だが、そのうち 3 分の 1 近く 50 兆円を都道府県財政が占めている。

また府県の規模の大小に関わらず、各府県の内部には本庁以外に多くの出先機関が張り巡らされる。しかも、政府各省の出先機関と重なる仕事も多く、更に本庁各部の末端の機関としておかれた多くの出先機関は、地元の市町村と重なる仕事も多い。都道府県はあたかも 47 のミニ国のような行動する。この行政の仕組みからしても、国の各本省と各出先機関という構図と県庁の本庁と各出先機関という構図はほぼ同じで、日本国の中に 47 の国があり、それぞれが自己完結的に仕事を進めるような組織編制にあるとあってよい。ここまで組織密度を濃くし、多くの公務員を雇う必要があるのか。

昭和 30 年代初めだが首相の諮問機関である第 4 次地方制度調査会が、府県制度の見直しを本格的に審議したことがある。その中で市町村側から府県制度について、①河川・港湾・国土開発・道路交通・住宅など広域行政が必要で今は狭小だ、②府県間のアンバランスが大きく、社会福祉などは均一の水準を保障すべきだが、それを地方交付税等で調整しなくてすむよう広域化すべきだ、③市町村が合併により大きくなり強くなっている、二重行政の問題が噴出している、④行政経費の節減・統合すればもっと財政削減ができる。といったことで府県制度廃止、道州制移行を 1960 年代に政府の審議会が提案したことがある。

## 「府県の壁」と決別～新たな国づくり

- ①人口減少国家  
～右肩下がり時代に応じた「たたみ方」
- ②地方主権国家  
～都道府県廃止、市町村再編、都市制度の強化、中枢都市圏の形成
- ③財政再建、健全化  
～歳出削減、出先機関と府県と州の統合



## 道州制論議の流れ、その類型

### 大きな流れ

- 1960年代まで～**官治型道州制** (国の出先機関統合、州担当大臣の設置)
- 1990年代から～**自治型道州制** (州政府設置、地方主権、州知事)

### 道州制構想の5類型

- ①官治型 (1) ～国の直下に国の第 1 級総合出先機関としての道州
- ②官治型 (2) ～都道府県とし併存、もう 1 層上の新たな広域道州
- ③自治型 (A) ～国の 1 級総合出先機関と府県併合の融合型道州
- ④自治型 (B) ～都道府県に代わる**新たな広域自治体**としての道州
- ⑤連邦型 ～連邦国家を構成する州、邦、共和国を想定した道州

このときの、都道府県に代えて「地方庁（府）」を設置すべきだという提案に、委員の半数が「賛成」、半数が「反対」した。結果、その改革は実行されずお蔵入りに。その後、何度も都道府県廃止、道州制移行は議論されているが立ち消えになったままだ。その道州制も現在は自治型道州制へと議論が変わり、自立した広域圏形成の単位として捉えられ始めた。

府県制度は、戦前は内務省を中心とする国の総合出先機関として、戦後は公選知事制のもと広域自治体として重要な役割を果たしてきたが、広域化した社会、分権化した社会、人口減少など大きな時代環境の変化にあって大きな見直しは避けられない。二重・三重行政、馬、船、徒歩の時代の47の区割り、大きな役割の「卸売業」が不要になるなど、「古くなった館」は解体再編し、新たな広域自治体として再生すべき時が来ている。行政都市と実際都市を一致させる。それは広域化した経済活動の壁を取り払うことであり、国民の税負担の削減、抑制につながり、国、地方のカネの使い方の効率化に役立つ。

その時代にふさわしい「国のかたち」を設計する、それが政治の役割である。明治初め人口増時代を睨んで行った廃藩置県、今度は本格的な人口減時代を睨んだ「廃県置州」を「新たな国づくり」として本格的に議論すべき時ではないか。

## 5. 二重行政、二重政治

1890年（明治23）に始まる47という府県の区割り。これは明治、昭和、平成と3度の市町村合併を繰り返し約7万1,000から1,718へと区域も名称も大きく変わった市町村と較べて不変であり、国民生活上極めて安定したものとなっている。

だが、ことこれが行政と関わる話となるとどうか。実際、県庁と私たちの生活を結びつける関係は意外に遠い存在ではないか。私たちは一生の間に県庁に足を運ぶ機会が何度あろうか。パスポートの発給や補助金の申請など稀にはあるが、それは基礎行政を担う市区町村の役所とは比べものにならない。数えるほどしかない。広域行政を担う広域自治体という性格上、普段の生活で県庁、府庁、道庁、都庁というのは遠い存在だ。従って、行政の仕組みから都道府県って何、どんな成り立ちかという話になると意外に知らない。

1つ話題を。二重行政という問題についてだ。大阪市と大阪府の間の二重行政の話は有名な話だが、ほかの政令市と道府県、県庁所在市と道府県の間にも似たような話は多い。府県と市間の二重行政は多い。例えば①政策の重複。図書館

### 二重行政のパターン、その例

分類	概要	二重行政の事例
政策の重複	広域自治体と基礎自治体が同一の公共施設を整備	公営住宅/図書館/博物館/体育館
	広域自治体と基礎自治体同一の施策を実施	助成など: 中小企業支援/商店街振興制度など: 地球温暖化対策/環境教育
事務権限の分擔	同一または類似の行政分野で広域自治体と基礎自治体がおのおのの一部業務の承認権限を保有	河川管理/風負担教職員(給与負担・任免など)/医療計画/保育所・幼稚園/職業訓練・紹介
両与制度の拡大	基礎自治体の事務処理に広域自治体の関与などが存在	農地転用許可(4ha以下)に対して市農業委員会による審査と、道府県農業会議への提出、承認が必要

でも体育館でも県立と市立が並立する例が少なくない。また②事務権限の分断。小中学校の先生は、採用は県、働く場所は市町村、給与は国が3分の1、県が3分の2支払い、働く場の市町村では人件費負担はない。さらに③関与部署の拡大。農地の転用許可は市の農業委員会と府県の農業会議の両方の承認がいるなど、府県の関与が多いといった具合だ。

もちろん、例えば県庁所在地に市立の図書館と県立の図書館が並び立っていると、市民にとってはどこがつくろうが2つでも3つでも多くあった方が便利だから、いいじゃないかという市民感情はあろう。建設費、維持費が自分らに降りかかってこない分には。でも本来なら、都道府県レベルの高度で大規模な施設は美術館でも大学でも図書館でも体育館でも県が作り、住民に身近な施設は基礎自治体の住民負担で基礎自治体がつくる。そうした機能的な棲み分けがないまま二重行政が膨らみ税金のムダ使いが行われている。

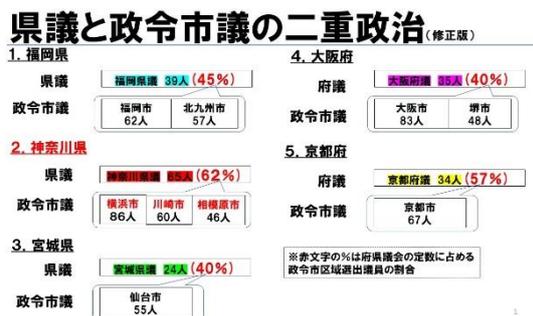
もう1つ。議会の二重政治という問題について。府県議会の議員と政令市議会の議員の役割が曖昧で重なっている問題がそれだ。全国の20政令市で起きている現象である。

例えば福岡市62人、北九州市57人。一方、その2つの市域から39人の県議が選ばれている。政令市には概ね府県行政の8割近くが市に移管されており、市が事実上、その市域に関しては府県行政も担っている。

であるのに、福岡県議会の45%を占める39の議席は政令市区域から選ばれる。いったいこの区域選出の県議は何を代表し、何を意思決定するのだろうか。県に残っている主な権限は県民税の課税権と警察権ぐらいではないか。この行使のために県議の45%の代表を市域から送る必要はあるのか。

この問題がより鮮明なのは神奈川県だろう。横浜市86人、川崎市60人、相模原市46人、合わせて192人の政令市議が神奈川県の主要部分の意思決定を担っている。その一方で神奈川県議はその区域から65人選出され、県議会の62%の議席を占める。いったい、県議はどんな権限と仕事をしているのだろうか。空間としての地域と約600万人の県民を代表しているのは分かる。918万人県民の65%部分を代表しているのも分かる。

しかし、議会は自治体の主要な条例、予算、契約の決定をする議決機関だが、事実上、横浜市ほか政令2市に県行政の大半が移っているのに議員だけは単に人口比



だけで選出されている。二重政治の典型である。

京都府議会は 60 人だが、京都市内から 34 人の府議で議席の 57% を占める。ちなみに京都市議は 67 人。この 67 人に京都市区域の府県行政の意思決定を委ねるなら、極端にいうと府議 34 人までは要らないのではないか。ほか、この図のように宮城県と仙台市、大阪府と大阪市でも府県議会の 4 割から 5 割が市の区域から選ばれている。だが権限はあまりない。

もちろん、地域としての空間と住む人々の人口を代表する意味で一定数の議員はいてよい。しかし、事実上権限がないのに空間と人口を代表するからと言って、二重に重なるように地方議員が 2 層にいる。この必要はあるか。もし要するというなら、政令市区域の市議とその区域から選ばれるはずの府県議会議員は兼務の形を取ればそれで十分ではないか。フランスではそのように合理化する。

この問題は以前から言われながらにして、全く改革しようとしめない。政治家にとって改革のメリットがない（ポストが減る）ということだろうが、どう見ても不合理。国民の半数を占める地域の道府県議と 20 政令市議の「二重政治」の問題、これは広域の州に変えたら一辺に片付く問題ではないか。

## 6. 国政選挙の壁

府県単位で国会議員が選ばれる「国政選挙の壁」も大きな問題である。

日本の国政選挙は、衆議院が「小選挙区・ブロック比例代表・並立制」（定員 465 名）、参議院が「選挙区・全国比例代表・並立制」（定員 248 名）となっている。衆議院の場合、小選挙区（定員 289 名）は各県内を幾つかに分けそれぞれの選挙区から 1 名当選する仕組みであ

### 衆参両院の選挙制度の違い

衆議院	国会	参議院
465人	議員数	248人
25歳以上	被選挙権	30歳以上
4年	任期	6年 <small>(1年ごとの改選)</small>
あり	解散	なし

衆議院 (465) の内訳	
① 県内小選挙区	~289名 (62%)
② ブロック比例区	~176名

参議院 (248) の内訳	
① 県内選挙区	~148名 (60%)
② 全国比例区	~100名

り、ブロック比例制は全国を 11 広域ブロック（定員 176 名）に分け、それぞれのブロックから政党の獲得票数に応じ各党の上位得票者が決まる形。参議院の選挙区（定員 148 名）も基本的には同じ考えで、各県の選挙区から数名ずつ選ばれ、全国比例区（定員 100 名）は各政党の獲得投票数に応じ、個人の得票数の多い順で当選者が決まる仕組みだ。

国会議員全体の 6 割は各県を地盤とし、県選出議員の色彩が強い。参議院の鳥取・島根、高知・徳島で、2 つの県から 1 名選抜する仕組みが合区と称し例外的にある以外は、都道府県単位で国会議員が選ばれる仕組みにある。比例区は衆議院のブロック比例区であろうが、参議院の全国比例区であろうが、どちらかと言えば、

選挙選抜の主流をなしているとは考えにくい。

実際、衆議院は県内を区切る小選挙区と 5~6 つの県をまたがるブロック比例代表制とはいえ、実際の運用は県代表の色彩をより強める措置が多く採られている。というのも、小選挙区と比例区の重複立候補制の存在だ。この制度は少数政党に配慮し、少数政党からも当選者が出るようにと考え小選挙区と比例区の「重複立候補」を認めたはずだ。だが 2021 年の衆議院選を見ると、比例区の 87%が重複立候補者で当選が占められている始末。小選挙区は 1 名しか当選できないが、惜敗率が高く次点となった候補者がブロック比例区で救済され、当選するという形。重複立候補者はそもそも小選挙区での活動をメインとしてきた者だけに、比例区で当選しても次の衆院選の小選挙区で勝とうと日常活動を強めるのが普通である。

ということは、事実上小選挙区は 1.5 人当選制といってもよく、衆議院は議員全体でいうと小選挙区意識で占められている議員が 9 割近くを占める勘定になる。1 対 1 の勝負になる小選挙区は「死票」が多く出て、民意を鏡のように反映するのはむずかしい。オセロゲームのように政権交代は起こりうるが、負けた方の死票が生きない。そこで比例区との重複立候補を認め、小選挙区で惜敗率が高ければ比例区の政党得票数の枠内で当選できるという形にした。だがこれはあくまで例外措置。今のようにここまで重複立候補者が増えると、「比例区」とは一体何のためにあるのか、意味不明になってくる。ちなみにブロック広域圏を代表する比例区の「単独立候補」の当選者は 13%止まりに過ぎない。

こうなると、全国を 11 に分けたブロック単位の比例区は単に小選挙区の補完、救済のためにあるということになる。元々の制度設計はそうではない。480 名定員当初の設計は、人口 40 万人単位の地域を代表する小選挙区から 300 名、東北、関西、九州など 11 の広域ブロック（ある意味「州」）から政党別投票率で選ぶ 180 名を組み合わせることで衆院の多様性を担保しようとしたはず。狭域化する府県制を広域ブロックでカバーしようとした制度措置だ。政治家の運用段階で完全にこれを壊してしまった、と言えるのではないか。

しからば、参議院の全国比例区は成功しているかと言えば、残念ながらこちらも失格。自民党などは業界団体の代表のような議員ばかり増え、他の野党といえば、労働組合や宗教団体の代表などのほかは、当選ラインが 5~6 万票と低く、実際は全国区で活動し当選してくる者は例外で、県代表よりもっと狭い範囲で活動し 5、6 万票を固めて当選してくる者が圧倒的に多い。こうなると、日本全体を視野に活動する議員を選抜する全国区の意味は失われてしまう。

日本の国会議員の選挙意識は広くみても県代表、狭くみると中堅規模の市代表と言えるのではないか。時代は広域化、高速化、高度情報化の流れで生活圏は大きく

広がっている。一方で人口は大幅に減っていく時代にあって、こうした「国会代表が府県制の壁」をつくっている。これでよいのか。衆参院とも1票の投票価値格差をめぐる最高裁判決で違憲判決が相次ぐ。こうした問題は実は細切れの47府県制に起因している。これは小手先の改革ではなく、47府県制を10程度の広域州に再編するなど、新たな「国のかたち」をつくることなくして解決できないのではないのか。

## 広域州を代表する選挙制度へ



### 7. むすび～「府県再編」待ったなし

以上、るる述べたように現在の府県制は時代に合わない。135年の間に単なる国の統治のために区割りした47府県割は次第に自治意識が芽生え、戦後は広域自治体の単位として定着しているが、高度に都市化し交通手段が飛躍的に発達した現在、47都道府県を「広域」自治体と言えるか。否、それは、「狭域」自治体としか言えない状況にある。

ここはもう一度、まさに「広域自治体」に相応しい形にリセットする、しかもそこを内政の拠点とする、こうした広域分権型の新たな府県制が求められているとあってよい。それが「道州制」ではないのか。何度も提案されながら未だ日の目を見ない「幻の改革構想」とも言われるが、これまでの右肩上がり社会の中では成立しなかったかもしれないが、これからの右肩下がり社会、大幅な人口減社会の中では最も有力な選択肢となる。

次稿ではそのことを「日本州構想」と称し、新たな国土構想、デジタルネットワーク構想と関連付けながら制度骨格を述べ論点を詳しく掘り下げてみたい。

注) なお、シリーズ「国のかたちを問う」は今回をその1とし、  
その2を「日本州構想」、  
その3を「新たな日本のかたち～10州の国土構想」、  
と続きます。