

脱中央集権 ①

論壇その1 「中央依存でこれから日本は繁栄できるか」

◇明治維新から150年

その時代にふさわしい「国のかたち」を設計する、それが政治の役割だ。明治維新から150年、時代は大きく変わった。本格的な人口減少時代を迎えた日本をどうするか、「新たな国づくり」を本格的に議論すべき時期にきている。

だがこの十数年、政治は景気対策の話ばかりだ。行政改革を含め根本に立ち返って国家の統治構造を見直そうという話は全くない。政治の怠慢である。ことしも都議選、衆院選と続くが、その勝敗のみを意識し与野党ともサービスの大盤振る舞い合戦の様相にある。“サービスは大きく、負担は小さく”、こんな手品師のようなポピュリズム政治が続くと何が生まれるか。国民への重い負担の話ばかりとなる。

ガバナンス（舵取り）を失った国家に未来はない。当面、消費税値上げは認めるとしても、今の統治機構「国-都道府県-市町村」の3層制とそれに連なる膨大な出先機関等をそのままにする限り、この先、何度増税を繰り返しても1200兆円を超える財政赤字は消えない。バブル崩壊後、日本の国地方の歳出合計は170兆円を超える方向にある。

一方、税収など歳入は100兆円に届かない。こうしたワニの口のように開いたこの差（赤字）を借金（赤字国債地方債）で穴埋めする財政運営が続く。よく中身を診て欲しい。歳出の170兆円が私達への直接サービスに回るならまだしも、歳出の約半分は公債費、人件費、管理費など統治機構を維持するための間接経費に消えている。

間接経費が半分を占めるような会社はみな潰れている。何度増税しても国民に”豊かさの実感“がないのは、こうした背景による。これを放置したまま、若者に夢を持って！と幾ら叫んでも無理な話。なぜなら、彼ら彼女らの行く先には借金地獄が待っているからだ。

これほど無責任な政治はない。歴史上、江戸末期ぐらいしか例がない。明治維新がなぜ起きたか、減すべきして減んだ徳川幕藩体制に学ぶべき点は多い。いまの日本の統治構造は人口増時代に対応したもの。明治維新後日本は、ひたすらヒトは増え、所得は増え、税収は増え、拡大の続く「右肩上がり社会」だった。

しかし一転、この先は「右肩下がり社会」へ向かう。坂を下るように減り、年を追う毎に厳しい下り坂となっていく。人口減少時代に合う簡素で効率的な統治機構に衣替えする改革が不可欠だ。特に明治23年創設以来ほとんど無傷できた47都道府県体制は、抜本

から見直さなければならない。

この先、人口がどんどん減り、都道府県の中でも人口が100万人に届かない県が続出する。国立社会保障・人口問題研究所の2045年予測では、100万人以下の県は現在、香川、和歌山、佐賀、福井、山梨、徳島、島根、高知、鳥取の9県のみだが、25年後、これに奈良、長崎、石川、大分、岩手、宮崎、青森、富山、山形、秋田の10県が加わる。47都道府県の半数近くが100万人以下になるかも知れない。

しかも人口が4割も減る県が軒並み増え、政令市の最低要件70万人にも届かない県が続出する。中規模市並みの県が半数近くになる傍ら、100万人規模の政令市が20近くに増える。

こうした広域自治体と基礎自治体が逆転する現象の続出は自治制度を根幹から揺るがす。入れるものが小さくなっていくのに、入れる器が人口増時代のままというのは誰が見てもおかしい。135年前の馬、船、徒歩の時代につくられた47の府県割は、広域化した現代に合っていない。

◇フルセット行政のムダ

47都道府県は狭域化しているにも拘らず、あたかもそれぞれが1つひとつの国であるかのようなフルセット行政に勤しむ。隣の県と全て同じように揃えようとする横並び意識のフルセット行政が蔓延。市町村を含めこの「フルセット行政」が日本全体の財政を悪化させ、不要なハコモノを増やし、行政を非効率化している。これを放置して何が生まれようか。

今回47都道府県（知事）をあたかも手足のように使ったのが国の姿勢だが、その47の府県割は今から130年前の廃藩置県でできた区割りに過ぎない。広域圏に1つあれば十分な空港が各県に1つ2つとつくられ、米カリフォルニア1州の面積しかない日本に97も空港ができています。その9割は赤字。海外交易の拠点としての大型船が出入りする基幹港湾も広域圏に1つあれば十分なのに、各県は競うように小船しか入港できない港を次々とつくった。

結果、基幹港湾はなく、海運の国際競争力は急速に落ち、韓国、香港、シンガポールに交易の主力港を奪われている。

今回のコロナ対策で最後の緊急事態宣言解除の場面になって、ようやく国は「京阪神」「首都圏」という言い方で広域圏を対象にした判断を求めた。もはや県単位で対応しても限界に近い。広域圏連携を強める制度措置が不可欠だ。

もはや中央集権体制は限界、弊害

国	政策在庫の払底、進取の気性なし、官邸一極集中、省庁官僚の付度・汚職・利権・天下り、公文書管理の杜撰、隠蔽・横暴、無責任体制蔓延、財政赤字の垂れ流しなど
地方	地方分権の気概喪失、集権型地方創生に依存、創意工夫、改革意欲の減退、知事らの国に依存・付度、指示待ち、やる気の喪失、談合、汚職、議員不正、財政赤字など
国民	夢なし、意欲なし、無責任、依存心、責任転嫁、甘えの体質、自己中心、政治参加の意欲低下など 東京国の肥大化～出生率1.35 地方国の衰退化～限界集落、野生動物の逆襲、耕作放棄地拡大

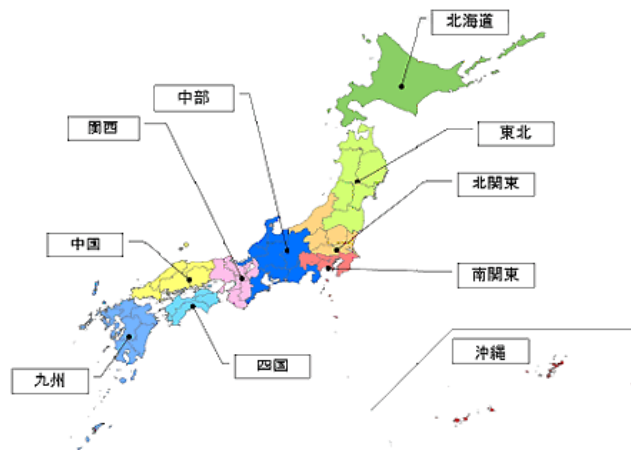
そう遠くない将来、10州程度に括り直し、そこを内政の拠点にする「州制度の」移行は不可欠だろう。様々な抵抗勢力が想定され、一足飛びにはいくまい。まず広域圏で連合議会をつくり、連合代表長を知事から選んでグレーター広域連合を特別地方公共団体として法制化し、徐々に国の出先機関も権限も吸収し、広域圏がバーチャル州のような動きになる制度措置が要るかも知れない。高度医療機関、研究機関も共同でつくったらよい。

人口が3～4割も減るとなると、47も都道府県は要らなくなる。しかも時代は広域化・高速化時代で経済活動も人々の活動も広いフィールドで行われている。拡大した経済都市（圏）に行政都市（圏）をリセットし、合わせる時代だ。でないと国民の税負担も重い。

◇制度疲労、空洞化する都道府県

県内に政令市を抱える県庁は、その政令市と張り合い、人口減で需要が大幅に減るにも拘わらず、同じモノ、同じようなサービスを創り続ける。統治のしくみが二重、三重行政のムダを生んでいる。国と市町村間で「卸売業」を営んできた都道府県は、2000年の分権改革でその役割を失い、各省の機関委任事務を大量に処理する役割もなくなり空洞化している。

その一方、府県業務を移された政令市が20、中核市が60にもなり、地位の逆転現象が起きている。こうした統治構造の矛盾、空洞化を放置したままで何が生まれるか。国民への大増税と行政サービスの劣化だ。



私達の日常は、経済も生活も県境に関わりなく広いフィールドで行われている。地方自治のエリアは実際都市と行政都市が一致していることが大原則。だが現在の47都道府県体制はそこから大きくズレ、社会の広域化が進む一方で各府県域は狭域化している。拡大した実際都市（圏）に合う新たな行政都市（圏）の創設、人口大減少のトレンドを加味した広域自治体の再構築は待ったなしだ。47都道府県という旧体制を解体再編し、広域圏を単位に約10の州をつくり、日常生活にあった広域圏行政の仕組みを創るべきだ。それが道州制である。

◇広域の州構想～メリット、デメリット

州構想は都道府県合併の話では全くないが、しかし州のエリアを設定する際、いくつかの府県を1つの州の括りとする事となる。市町村合併の時もそうだったが、その括り自体、括る方自体が大きな争点になることは避けられまい。新たな仕組みづくりにはメリットもあればデメリットもある。

州構想移行に積極的な論者は、次のようなメリットを挙げる。

- ①行財政基盤を強化する（県庁職員、国の出先機関職員の大幅削減ができる）。
- ②行政サービスが向上する（フルセット行政の回避、スケールメリットが働く）。
- ③魅力ある地域圏、都市圏が形成できる（特色ある地域圏による都市間競争が成立）。
- ④経済生活圏と行政圏の一致させる（府県廃止、地方政府の一元化で広域戦略が可能）。
- ⑤大都市圏の一体的運営で経済活力も向上できる（首都圏はイギリス並みの力）。

しかし、実際の州制度移行となると、国の官僚組織は抵抗しよう。例えば、国家公務員の半数以上が身分移管を迫られる、国は河川、港湾、道路など公共事業の権力を失う、予

算編成権の骨格を道州に奪われ中央政府は弱体化することになるが、これに果たして国の官僚は賛成するか。その背後にいる族議員などの国会議員は賛成するのだろうか。彼らの政治権力、利権を失うと分かったとき、官僚を通じて反対運動をするのではないか。

一方、デメリットを強調して反対する意見もある。その論拠は次のようなものだ。

- ① そもそも国民は、州構想を望んでいるとは考えにくい。府県で育んだ文化を失う。
- ② 制度を変える前に、現行の都道府県で広域連合をつくり広域対応をしたらどうか。
- ③ 広域州であり区域を広げると、自治体に地域住民の声が届かなくなる。
- ④ 各州の間で経済格差が広がり、勝ち組、負け組みがはっきりしてしまう。
- ⑤ あまり州の権限を強くすると、国家全体が統一性を失いバラバラになる。

こういった論拠を持って州構想に反対する。

もとより、メリットの裏返しはデメリットにもなるが、しかしデメリットを克服するならメリットにもなろう。メリットとされるものも（例えば行財政改革が進む）、その改革を本当に進めなければ逆に命令系統が混乱し大きな政府となりデメリットなる。

ただ、単にこれをメダルの裏表論争、賛成反対の水かけ論争、すれ違い論争に終わらせてはならない。確かに州構想にはメリットもあればデメリットもある。賛成、反対論争は、あたかも、それが力くらべであるかのように見える。しかし一方だけを主張するモノの見方は間違いだ。

メリットとされる①地域圏の一体的整備、②魅力ある広域圏の形成、③行財政基盤の強化という話は地方自治でいう「団体自治」を重視する立場からの主張だ。

他方、デメリットとされる①住民の声が届かなくなる、②府県で育まれた育んだ文化を喪失、③勝ち組、負け組みがハッキリし、州内でも州都から遠い地域は地盤沈下するという話は、「住民自治」を重視する立場からの主張といえよう。

州構想賛成論者は前者を強調し、反対論者は後者を強調する。巷間行われる賛成、反対論争はこのすれ違い論争のようにみえる。州構想をめぐるこの論争は、交わりのない水掛け論争のように見えるが、果たしてそうだろうか。これは大阪都構想でも見られたすれ違い。

そうではない。間違いなく、広域化に伴いスケールメリットは働く。だから州構想により団体自治の規模を拡大すべき理由は正しい。しかし、規模拡大に伴い住民自治の側面が萎える心配があるとの指摘も正しい。しからば、どうするか。団体自治の規模を大きくしながら、一方で住民自治の規模を小さくする、つまり広域政策、広域業務を州政府に任せ一方、旧府県や一定規模の市を活用しながら「住民自治」を充実させる方策を講じた

らどうか。つまり、旧府県を単位に地域自治組織のようなカウンティを置くなどして、住民自治の萎えることを防ぐ方策も考えることが不可欠なのである。

道州制問題は、新たな行政制度をどう創設するかという制度設計の問題であるが、同時に国、地方が抱える構造的な問題をどう解決するかという改革手段の問題である点を忘れてはならない。—1)。筆者はこれを「州構想」と呼んでいる。

◇地方分権への流れを加速

この改革で財政面だけでも20兆円近く浮く。消費増税10%分カットできる。日本はこの十数年、中央集権に代え地方分権体制が望ましいとし、様々な制度改革を進めてきた。2000年に475本の法律を一括改正した「地方分権一括法」の施行はその意思の表れだ。分権国家の究極の姿は「道州制」だとし、それに向けた改革構想も練ってきた。

10年前の第1次安倍政権（06年～07年）は道州制担当大臣を置き、その設計を委ねられた道州制ビジョン懇談会は「2018年までに日本は道州制へ完全移行すべきだ」（08年3月中間報告）と提言し、必要な法整備を求めている。この流れはいったん民主党への政権交代で止まるが、再び12年12月に政権復帰した自民党は「道州制推進基本法」をまとめ、与党公明らと法案提出の準備に入った。

だが、迫る衆院選を前に格差拡大などを主張する全国の町村などの反対運動を受け、選挙に不利とみた安倍政権は2014年春、通常国会への法案提出を見送った。その後は鳴かず飛ばずである。しかし、そうした政治の意思とは別に、世の中の事態はより深刻な方向に進んでいる。人口減少は加速し、累積債務は1300兆円に達し、市町村の半数が消滅する危機にある。現在の細切れのフルセット体制と、国民から遠い中央政府がセンターとして仕切る中央集権体制はどうみても時代に合わない。

その改革方向は州構想への移行にある。日本全体を約10の広域州とし、各州政府が内政の拠点となるよう大胆に分権化する。身近なところで税が集められ、使われていく。結果として、ムダは省かれ、人口・企業の地方分散は進み、日本全体が元気を取り戻すことになる。

◇大都市を基礎に州構想を

歴史上、「道州制」という表現で何度もこの改革構想は浮上しては消え、消えては浮上してきた。なので「幻の改革構想」というレッテルすら貼られている。ただ、次第に官治型（国の総合出先機関）から自治型（自立した広域自治体）に中身が進化してきている。

直近では10年前、第1次安倍政権で道州制担当大臣（渡辺よしみ）をおき、道州制ビジョン懇話会が2018年に地域主権型道州制へ移行すべきと中間報告をまとめた。

しかし、その後、民主党に政権交代し、議論は停止してしまった。勿論それだけでなく、従来のモノは、①上から目線の羊羹切りのような区割り論が先行し、②小規模町村の反発が目立ち、格差拡大を懸念する声に押され、③各省は権限の縮小に抵抗し、④中小零細自治体は財政悪化や政策力の不安から分権改革そのものにも腰が引けてしまった。結果的に道州制移行は“幻の構想”となっているという訳だ。

ただ、筆者のいう日本型州構想はそうではなく、道州制という表現を使わないだけでなく、「卸売業を中心とする府県制度」は次々に政令市、中核市が誕生し空洞化している。そこで、下からの目線、地域からの目線で実在する政令指定都市（20）や中核市（60）をそれぞれ特別市、政令市に格上げし、それを外から包むように広域行政を担う「州」政府をつくり、国の内政の権限を大幅に移管し、JR九州、JR東海、JR西日本のように自立できる内政の拠点をつくるというもの。

これまで「幻の改革」構想と揶揄されてきたが、じつは日本は既に州制度移行の素地はできている。20政令市、60中核市をそれぞれ政令市→特別市、中核市→政令市に格上げし、この都市自治体に多くの府県業務を移管する。その上で内政（厚労、国交、文科など）に関わる国の本省業務、ブロック機関の業務、残存する都道府県の業務を融合する形で「州」政府を創設し、内政の拠点とすれば州構想は実現できる。



北海道は北海道州、九州は九州州となり、「道州」を使う必要もない。筆者はこれを「日本型州構想」と呼んでいる。稼げるところに稼がせる、大都市、州が国を引っ張る仕組みという訳。歴史軸でいうと、明治期に国→府県→郡（一部市）→町村という4層制でスタートした統治体制は、20世紀中頃から国→都道府県→市町村の3層制となり、21世紀の今後は国→州（一部都市州）→市（一部町村）に組み替えることになる。

よく都道府県がなくなるのは心配だという。しかしそれが行政上の話であって地域がなくなる訳ではない。州構想が実現しても、日常生活に定着している都道府県名は地名として残るし、甲子園の47県対抗高校野球も残る。生活上何の支障もない。また自治体としての府県機能を即廃止という考えもあるが、都道府県は州の出先機関（カウンティ）として残る。新特別市、新政令、市区域外の市町村を補完するカウンティ（郡）として残し、これまでの県の下にあった「郡」が半世紀かけて次第に自然消滅していったのと同じ方向をカウンティとしての府県も辿ればよい。

もう日本は、これ以上の東京一極集中も地方過疎の進行も望まない。次代を見据えた賢い統治システムを生み、人口減時代でも元気な国になる日本づくりをめざす時だ。

◇中央集権から地方主権－3つの理由

中央集権から地方主権へ。日本を広域圏に合った州制度に変える理由は大きく3つだ。

1つ。人口減少国家、右肩下がり時代に応じて国、地方の政府機構を賢く畳むこと。

2つ。地方分権を進め地方主権の国にすること。都道府県を廃止し、市町村も必要ところは再編する。政令市、中核市、特別区などの都市制度を強化充実し、そこへの権限、財源を府県から移したうえで国から内政の権限、財源を各州に移す。内政の拠点とする。

3つ。財政再建、健全化のためだ。幾重にも重なる国、地方の行政機関を賢くシンプルに畳み、国民の税負担をこれ以上増やさない前提で行財政の仕組みを再構築すること。

州構想実現で、各州は国から移された財源や立法権、行政権、一部司法権をフルに使い地域的に自立を始める。内政の拠点となる各州は広域政策の主体として、道路・空港・港湾など広域インフラの整備、科学技術の振興、州立大学などの高等教育、域内経済や産業の振興、海外都市との交易、文化交流、雇用政策、州内の治安、危機管理、環境保全、医療保険など社会保障サービスを担当する。政策減税で企業を呼び込むことも可能となる。

◇中2階自治体（府県）の空洞化

また高校野球の甲子園出場や都道府県対抗の駅伝大会のスポーツ面でも旧府県の区域を生かすことができる。

道州制になると、役所が遠くなるという批判がある。確かに物理的に遠くなる可能性は否定できない。しかし、今でも県庁は住民から遠い。日常生活で県庁の出先機関に行くのはパスポートなどの手続き以外、一般の人々にはあまりない。いわんや本庁に行くなど少ない。その点、道州になったからといって、行政サービスに関し役所が遠くなるということはあるまい。必要なサービスは道州の出先機関を通じて行われることになる。

時代に合わない147都道府県体制

- ① **市町村数の激減で、少数市町村を管轄する府県が必要かどうか(例:鳥取、香川など)**
- ② **機関委任事務廃止で卸売業の府県は空洞化。政令市・中核市の増加で府県業務が市に移管。中2階不要**
- ③ **市町村合併を機に自治体条例で府県事務を市町村へ大幅に移譲する動き(例:全国)、適正規模確保めざす**
- ④ **政令市(70万以上)増加の一方、それを下回る県が続出**

むしろ設計上、現在の府県と市町村でも十分でなかった、基礎自治体の意見を道州政府に反映させる仕組み、対等な協議機関をつくる必要があるのではないか。国政への道州参加と同様、道州への市町村参加の道をつくっていく、道州制導入をこうした改革機会にすることが望ましい。

◇国鉄改革と似ている

こうして国家権力は分散し、各州知事には実力ある政治家が就くようになる。ゆくゆく日本の首相は、州知事から選ばれる時代ともなろう。巷間、「道州制」（州構想）はよく理解できないという声を聞く。実体がないのでそれも分かるが、ざっくり言えば、それは40年前の「国鉄改革」に似ているとみてよい。

州構想は国鉄改革の政府版と考えてよい。かつて国鉄は全国に張り巡らされた鉄路を1つのサイフとし、東京本社で一括管理していた。それが赤字に転落したのは1964年(昭和39年)、前の東京オリンピックの年だった。赤字解消をめざし何度も国会で経営改善計

画を取り上げたが、悉く失敗。結局、87年の土光臨調で分割・民営化が打ち出され、大
国鉄は解体し、7つのブロック会社（JR）になり、見事再生した。

当初、地方切り捨てとか運行本数の地域格差が拡大すると批判された。だが大改革から
40年経って結果はどうか。それまで万年赤字であった国鉄、全国の鉄道を1つのサイフ
と東京の本社で一括管理してきた「ドンブリ勘定の国鉄」を思い切って7つの民間会社（J
R）に分割民営化し、広域のJR各社が様々に経営努力をし、慢性赤字とガバナンスを失
った国鉄は、見事蘇ったではないですか。JR九州は7つ星の高級リゾート列車を開発す
るなど全国のモデルになっている。

多くの国民は、この国鉄改革は成功であったと認めている。筆者のいう「日本型州構想」
への改革も、税金の多くを国が集め、国の意思で再配分する中央集権体制の打破、それに
代わる圏域に自立した地方政府をつくり税の使い道を含め地域で決め内政の拠点とする、
この点は国鉄改革と似ていると見る。

これによって圏域の自立経営を促そう。日本の中に自らの意思と知恵による地域圏競争
が起こる、海外との交易も窓口は国（外務省等）ではなく各州に移る。そのことでグロー
バリゼーションへの対応も十分可能となる。この改革構想は国鉄改革の政府版と見てよい。

概ね9電力の区域割に都道府県を再編統合し、そこを内政の拠点とするよう国、地方の
権限を移し、広域圏の経営主体となる地方政府をつくる。これによって国は外交、防衛、
通貨管理などに役割を絞り、地域のことは地域で経営する地方主権の体制が生まれる。

このように日本型州構想は、従来の都道府県を足場とする中央集権体制にとって代わる、
分権型の州政府による広域行政を可能とする統治機構の大転換を図る構想である。