
佐々木信夫論「国のかたちを問う」その1への感想

2022年11月

光多 長温*

本稿佐々木信夫による「国のかたちを問う」は現状のわが国の閉塞状態に対して将来の「国のかたち」に向けての氏の想いを綴ったものである。国のかたちを問うとして、本稿「府県制を問う」に続いて、「日本州構想」「新たな国のかたち～10州の国土構想」と3回に亘って当財団の論壇に投稿していただく予定であり各段階において識者からの意見を戴きつつ、論を進めたいと考える。本論は、大変僭越ではあるが、その1「国のかたちを問う」に対して論者の意見を述べさせていただくものである。

1. 国のかたちの経緯

氏の論を敷衍するようであるが、改めて「国のかたち」への経緯を考えてみたい。

明治維新150年、第二次大戦敗戦75年の今日、わが国経済社会は厚い雲に覆われた感がする。これは、必ずしも理不尽なウクライナ戦争や出口が中々見えない新型コロナウイルス感染症の所為だけではない。相も変わらない首都圏への集中傾向と地方の疲弊、急激な円安（国力の低下）に対する政府・日銀の無策、先進国の中でも低い経済成長率、半導体製造を外国資本に委ねざるを得ないような産業政策の空洞化、先進国の中でも突出した膨大な公的債務、年金・介護保険等の福祉予算への懸念、更には相も変わらない少子高齢化等々の中で日本をどう持っていくのか、「国のかたち」をいかに創っていくのかの議論がほとんど行われていない。円安を歓迎する声もあるが、日本国力・経済力が低下していることの顕れと考えるべきである。

90年代以降、新自由主義経済が主流派経済学となり、市場重視の謳い文句の中で経済政策、国土政策は空洞化した。マネタリストの金融政策の効果は限定的であることは明らかとなっている中で、金融政策は出口戦略が見えない。国鉄等の三公社の民営化、地方分権改革以降、国のかたちを大きく変えるような改革事象はお目にかからない。この「国のかたち」がはっきりしない中でのもやもや感が国民を覆っ

* 公益財団法人都市化研究公室 理事長

ている。「国のかたち」という言葉さえ死語になり兼ねなくなっている感もする。

この「国のかたち」の中でも国土の形、政治・行政機構の形の再構築は何よりも喫緊の課題である。明治10年代は「国のかたち」が議論された10年と言われる。西南戦争で戦闘的な明治維新は終わりを告げ、明治10年代に様々な議論、作業が行われ、明治20年以降、憲法策定、国会開設、国と地方の行政機構がその姿を現した。この中で、行政機構、官僚養成・登用・教育制度が形づくられ、その中で対中国、ロシアとの戦争を視野に入れつつ、国家総動員的な発想で国が地方の資源・人員を動員する体制が作られた。それが明治22年23年の市町村制度・府県制度の創設である。国が市町村の隅々まで差配するスキームの構築である。この中で府県は国の意志を市町村の隅々に行きわたらせる機能を果たした。

戦後の高度経済成長期にかけてこの国一都道府県一市町村のピラミッド体制は経済社会の発展に寄与したと言える。この背景には、明治維新以降、先進モデルを追いかけるには高い能力を発揮する官僚機構、池田、田中、福田等の稀代の政治家のリーダーシップも機能した。官僚機構による金融、基幹産業の護送船団方式も側面から効果を挙げた。

この「国のかたち」は1990年代以降、大きく変容を迫られる。第一に、先進国へのキャッチアップが達成された後での追い懸けモデルの喪失、第二に、冷戦構造の終結に伴う経済要因の高度化・複雑化、これ等に対して、それまで国を牽引してきた官僚制度、政治体制、更には国一地方の明治以来のピラミッド体制は対応できなかった。いわゆる「失われた10年・20年」である。明治10年代のような「国のかたち」を議論し、構築する「仕込みの10年」が必要であったが、安易な財政支出に依存し、公的債務が膨張し、そのツケは現在にまで及んでいる。何よりも将来への希望が失われたことが大きい。

この間、国のかたちに関連する二つの事象がある。一つは、橋本政権による中央省庁体制の再編、もう一つは99年にかけての地方分権への動きである。この間の経緯は省略するが、中央省庁再編については、(原英史が「総務省解体論」でいうように)結局看板の掛け替え付け替えに終わってしまった。特に、総務省の改革は却って新たな課題をその後に残した。また、地方分権改革は、機関委任事務制度の廃止や国の関与に係る基本ルールの確立、それに続く市町村合併等が行われたが、2000年代以降、国から地方への幹部職員派遣、財政的・行政的縛りの再強化により「新たな中央集権国家の創出」とも言われる状況となっている。これは、新型コロナウイルス感染症対策において、小池東京都知事が「自分は社長だと思っていたが、中間管理職であった」と述べたことにも表象される。

小泉政権における三位一体改革で地方財政の再建を行ったが、結果的には、以降、

地方財政は厳しい状況となり、地方は国からの地方交付税、補助金に目を向けざるを得ない環境に置かれている。本来、地方交付税は地域間の税の調整を行うためのものであり（ドイツの地方共有税に似た）普通交付税部分と特別交付金部分に分けられるが、特別交付金、それも裁量的な交付金が増加して国の地方支配の重要なツールとなっている。県もこれら国からの資金を管理することにより市町村を統制する機能を果たしている。国の縦割り行政を県レベルで地域の即した形で再調整して実施したり（例：農道と道路法道路との一体化）、国が県の行政改革を主導することをはねつけたりした鳥取県の片山知事のような気骨がある知事はほとんど見られなくなり、国が地方をコントロールする組織となっているのが実態である。明治時代への回帰である。この体制がわが国にとって望ましい形であればそれは望ましい「国のかたち」となるが、冒頭述べたように国を覆う無力感に拮がっているのが現状であり、更に新たな課題に対応できないとすれば何らかの形でこの再構築を考える必要がある。それが氏の論である。

2. 道州制への論点

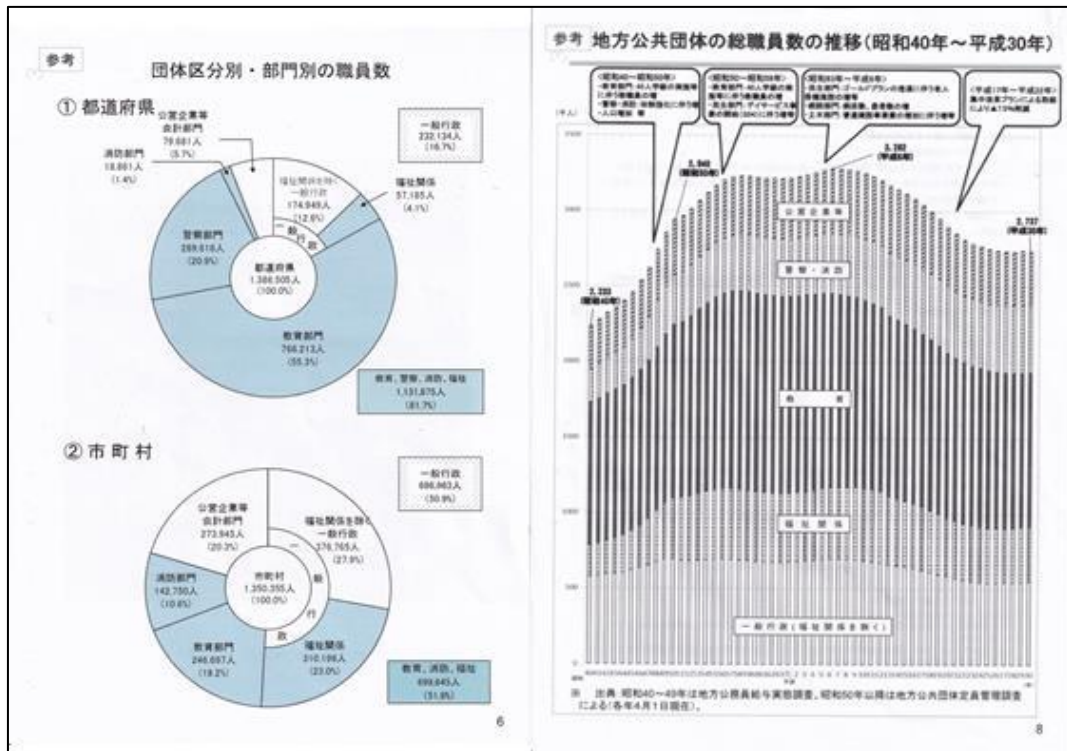
「国のかたち」として、氏が述べる道州制は、前述の堅固なピラミッド体制から見れば最も遠く、かつ効果的なスキームであると思う。やや日和ることとなるが、現実的なスキームとしては、次の案が考えられよう。

- (1) 道州制の実施。これの具体的スキームは佐々木先生の次稿以降で更に分らかとなる。
- (2) 都道府県合併（参議院議員選挙で合区となる区域がまず合併、更には、歴史的に
- (3) ブロックの上部組織として国の出先を統合する機関を設置し、都道府県をこれの下部に置き、漸次合併するか、吸収する。
- (4) （例えば九州地方からといった）道州制が歴史的・文化的に現実的と考えられる地域から実現していく。
- (5) 政令指定都市（現状 20 市）、中核市（現状 62 市）、施行時特例市地方中核都市（現状 23 市）の権限を更に拡充して、県の行政統括から完全に外す。また、更にこれら特例都市を更に増加させる。県はそれ以外の中小市町村を監督、指導する。

ここでいくつかの論点をディスカッションしてみたい。

第一に、行政サービスの変革である。改めて、県の機能を見てみよう。まず、県

職員数は139万人、市町村同135万人（合計274万人）であるが、県職員の内、教育・警察で106万人（76%）であり、これは実質的に機関委任事務的な形態となっている。なお、市町村135万人の内、教育・福祉・消防のやはり機関委任事務的な性格を持つ職員数が約70万人（52%）である。この都道府県と市町村の機関委任事務的な性格を持つ教育、警察、防災・消防は、英米のようにカウンティとして、先ず現在の県域の区割りに捉われずに新たな組織に吸収させることはどうであ



ろうか。その上で、地方行政サービスについては、補完の原則に則って、再編することはいかがであろうか。

第二に、氏が述べる地方議会である。改めて、地方議会定員を見ると、確かに、町村議員は、(なり手不足及び合併により)急減しているが、他方、都道府県及び市・区議員は殆ど変化していない。なお、市・区議員は2005年頃に一時増加し、その後漸減していることをどう、解釈すべきである



うか¹。いずれにしても、市・区議員 18.7 万人、都道府県議員 0.26 万人が真に必要なのか、質・量共に検証する必要がある。質というのは、議会の機能（質疑の内容を含め）のことである。また、それぞれの議会の基本的な機能（Public Performance Measurement）について明確にしておく必要がある。市・区の場合は住民の福祉確保であろうか、上記の県の職務からするといかなる指標（Indicator）が県議会の基本的な機能であろうか。もし、行政の効率性であれば別途の行政監査組織で行うことも考えられよう。いずれにしてもこのような議会の基本的機能に照らして議会が機能しているかどうかを客観的組織で（例えば、アメリカの GAO、イギリスの NAO）客観的に検証すべきであろう。

第三に、氏が言う道州制の場合の具体像である。具体的には、次の点が論点となる。これらについては、佐々木先生の次稿以降で議論していくこととさせていただきたい。

- (1) 区割り
- (2) トップの選挙のあり方。既存県職員の処遇
- (3) 機能・性格。中央政府との関係（英独のような憲法制定を持つか、国内行政法との整合性）
- (4) 財源、税制
- (5) 道路、上下水道、教育等の行政サービスの供給体制。英米のようなカウンティ制は？
- (6) 国の出先との関係（統合するか）

いずれも、氏の第 2 稿以降を俟ちたいが、明るい日本の未来を切り開くようなものを期待したい。

¹ 2005 年頃の市議の一時的な増加は、平成の市町村合併の影響。合併特例債を発行するための条件で 2005 年 3 月末までに合併申請・2006 年 3 月末まで合併。このため、駆け込みで市町村合併した自治体が多い。市町村合併をすると特例で次の一般選挙まで一時的に議員数が増える。

特に町村部と市が合併する、町村合併によって市政に移行する等の場合は市議の全国総数が増加する。同様に町村数自体が大幅に減少しているため、町村議会議員数も大幅減少。

参考（市町村数の推移・東京特別区は含まない）

年月	市	町	村	計
2002(H14)年 4 月	671	1,981	562	3,218
2004(H16)年 5 月	695	1,872	533	3,100
2005(H17)年 4 月	739	1,317	339	2,395
2006(H18)年 3 月	777	846	198	1,821
2010(H22)年 4 月	786	757	184	1,727
2014(H26)年 4 月	790	745	183	1,718

・この結果、2002 年 4 月～2006 年 3 月の変化：市は 671→777(+106)、町村 2,543→1,044(-1499)、全体で 3,218→1,821 (-1,397)（東京特別区は含まない）。

前述のように、2000年以降の、新たな中央集権が堅固になっている現在、氏が言う道州制への道のりはそれ以前よりは更に厳しくなっていると考えられる。しかし、それだからこそ、氏にはあくまで道州制という高らかな目標を堅持して主張していただきたい。第2稿以降に期待すること大である。

原英史が言うように、中央省庁再編で行政監理改革の組織が換骨奪胎し、また、行政改革経験者も少なくなっている、更に、(欧米でもそうであるが)わが国行政組織には必須の政権とは一定の距離を置いた組織(最高検察庁、内閣法制局、行政管理、更には学会等)に政府が手を触れており(令和臨調が立ち上がり国土構想について採り上げるようであるがどの程度期待できるか)、「国のかたち」を考える土壌が喪失している感がする今日、ぜひクリエイティブな議論を行いたいものである。

(以上)