

佐々木信夫先生「国のかたちを問う」その1への所見

2022年12月

薄井 充裕*

1. 基本ユニット論

どんな制度を適用するにせよ、基本ユニット（エリア設定）について、考え方の整理が必要であると思います。

佐々木先生のご指摘

「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。」

これは都市部について大変重要な視点だと思います。では、それ以外の地域はどのように考えるべきでしょうか。小生は、「郡」についての再考が必要ではないかと思います。郡は約1世紀前の1921年に「行政区画」としては廃止されたことから、いま郡などを持ちだせば笑止千万と言われそうですが、実は全国で300以上も残っています。県によってはこのユニットを基準に県民局や振興局がおかれ、たとえば青森県では、6つの県民局が市町村を束ねる重要な役割を担っています。

小生がなぜ郡に注目するかといえば、出生地が愛知県「北設楽郡」設楽町大字田口字中島という典型的な山間過疎地だからかもしれませんが、実はこの地名はいまも変わっていません。地勢的、歴史的に形成された地域固有のユニットがもつ基盤の“底力”がここにはあります¹。

都市部においては、佐々木先生のご指摘のとおり20政令市、62中核市などが「中心」として重要な役割を担う一方、「周辺、過疎地」においては、いまだ生き続ける郡は重要な基本ユニットであり、両者の補完と連携を考えるという視点はあると思います。

* 中央大学総合政策学部客員教授

¹ 現在の愛知県設楽町（したらちょう）の町役場の住所は、北設楽郡設楽町田口字辻前14番地である。広域合併をへているが、北設楽郡の名称は住所表示として残っている以上に、ここは「北設」地域とも呼称され、設楽町、東栄町、豊根村の2町1村から構成されている。なお、南設楽郡は2005年に鳳来町、作手村が新城市と合併して現在の新城市となっている。

2. ユニットの結束性

基本ユニットを決めれば、次はこれをどう取り扱っていくか、となります。

たとえば、福岡県や神奈川県をみれば、その道行きは臍気ながら見えてくるように思います。小生が1980年代、若き日勤務した福岡では、福岡市、北九州市の二大政令市との比較で福岡県庁は地味に映り、両市が目玉焼きの「黄身」、それ以外の県の管轄地域は「白身」に喩えられていました。「黄身」がこんもりと高く目をひくのに対して、「白身」は裾野は広いけれどかすんでみえる存在感という傾向は当時も顕著でした。

横浜、川崎、相模原の政令市を擁する神奈川県については、「黄身」がさらに大きくかつ3つもあるので、この傾向がより強いのではないかと思います。

象徴的に言えば、今後、都市部およびその周辺では、「黄身」と「白身」が分離している“目玉焼き”ではなく、両者を融合した、いわば“スクランブルエッグ化”が地域振興上は一層必要ではないでしょうか。

問題は、都市部から遠い設楽町のようなエリアです。人口の少子高齢化が加速度的にすすむなか、市町村合併は今後も否応なく続いていくでしょうが、その道筋は（すでに廃止されているものを含め）、多くは郡、あるいはそれ以前の歴史的共同体ユニットに収斂されていくということかもしれません。

政令市や中核市などからの直接的波及効果がなかなか及ばない遠隔地には、存立のために独自の施策が求められます。設楽町の場合、期待されている一つは、三遠南信地域連携ビジョンです²。

三遠南信とは三河、遠州、南信州の3つを合成した言葉ですが、歴史的、文化的な結束性から愛知県、静岡県、長野県の3県を跨ぐエリア設定を行っています（後添のマップ参照）。

このビジョンから見えてくるのは、県域を越えた連携のあり方であり、広域連合や一部事務組合といった既存の仕組みの限界を超えた意欲的な取り組みであるということです。

日本型州制度を考えると、こうした事例には、現在の300以上の郡のあり方にも一定の示唆があるのではないかと思います。

² 三遠南信は、豊橋市を中心とする東三河地方（ここに設楽町など〔北設〕地域が含まれる）、浜松市を中心とする静岡県遠州地方（西遠、中遠）、飯田市を中心とする長野県南信州地域の県境を跨いだ地域の呼称。1997年に三遠南信地域交流ネットワーク会議を立ち上げ、現在は第2次地域連携ビジョン（「三遠南信流域都市圏の創生～日本の県境連携先進モデル～」）を掲げている。<https://www.sena-vision.jp/>

3. ターミノロジー（terminology）の問題

いままでの議論では「中央集権か地方分権か」という二分法の問題設定が行われてきました。しかし、われわれが普段つかう「都道府県」という言葉のなかにすでに「道」が含まれていることからわかるとおり、そもそもわが国の制度は、「道」「都」「府」「県」という4つの言葉（その淵源などはここでは省略します）の使い方からも、中央集権と地方分権の「混合形態」であると言えるかもしれません。

山村や農業集落、商工業都市、河川水系や湊（港）などの生活基盤は各地で独自の特色をもって形成されてきました。歴史的な文脈のなかで、中央と地方の関係も時代とともに当然、複雑に変化してきたことは言うまでもありません。

そう考えると、「中央集権か地方分権か」という既存の問題設定自体があまりに画一的、紋切り型で、ここから明確な将来展望を描くことは難しいと思います。

一方、道州制の議論が盛り上がらない要因の一つは、すでに2006年道州制特区推進法が立法され、「まずは北海道で思い切り実験してみてください」という路線が引かれているからではないかとかねてより感じています³。

これは、地域振興上一歩前進であることはたしかとしても、既存の行政区画をそのままに「中央集権から地方分権へ」というステロタイプ化された発想のなかで、権限委譲という部分的、限定的な対応にしかすぎません。地域が抱える切実な問題の抜本的な解決には程遠い処方箋ではないかと思います。

真に求められているのは、基本ユニットとしての個々の地域の活力を最大限引き上げるために、広域的な連携をめざし、都道府県というバウンダリーを超える新たな混合形態としての日本型「州」制度をつくることではないかと考えます。

今回は、取り急ぎここまでのコメントとさせていただき、次回以降、改めて日本型「州」制度の設計思想を少しく考察してみたいと思います。

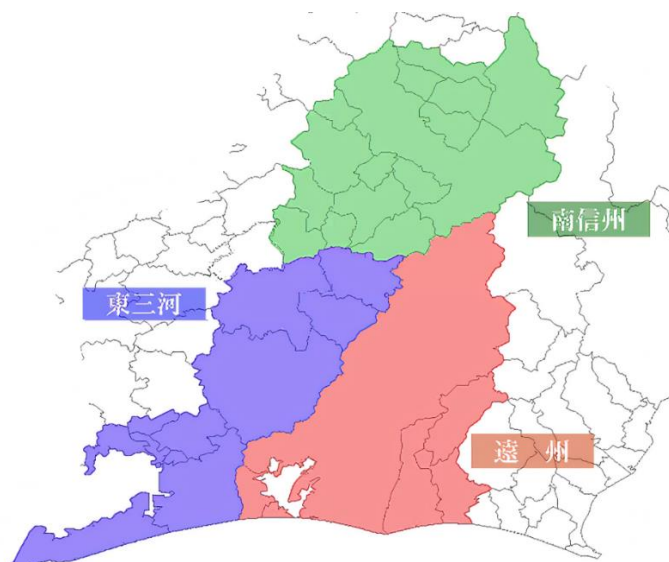
(以上)

³ 同法では、「道州制特別区域」として北海道に限らず「自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方（三以上の都府県の区域の全部）で政令で定めるものも適用は想定されている。

<https://elaws.e-gov.go.jp/document?lawid=418AC0000000116>

(参考)

三遠南信のエリアマップ (3 県の県境に位置する)



(出典) <https://www.east-mikawa.jp/east-mikawa/about/3ens/index.html>

設楽町の位置



(出典) <https://www.town.shitara.lg.jp/>