

シリーズ「国のかたちを問う」その2

日本州構想のシナリオ

2022年11月

佐々木 信夫*

目次

1. なぜ、州構想か	1
2. 「道州制」と呼ばれてきた	4
3. 州構想の諸論点	7
4. 「州政府」の設計	9
5. 「堺屋太一プラン」	11
6. 州制度移行の課題	13
7. むすび	16

1. なぜ、州構想か

日本の人口は今世紀半ばごろには1億人を割り込むと推計されている。人口増加から減少への変化が急激なのが日本の特徴だ。当面この人口減少は避けられそうにないが、日本で人口の常態化をめざすとすれば出生率2.0を徐々に回復させるしかない。人口が安定化することが次の国づくりの1つの到達点ではないか。

そのためには、人口や経済が拡大し続けることを前提とした昭和的な価値観からの脱却が必要である。日本が持続可能な社会をめざすには、大都市集中型から地方分散型への移行が必要と考える。現在出生率を見ても47都道府県で東京が一番低く(1.13)(大阪、名古屋も類似)、沖縄が一番高く(1.89)、九州ブロック圏も全体的に高い(2020年)。これが意味するのは、経済効率のみ追求する大都市集中型は中長期的には人口減少を加速させることを物語っている。悲観的な未来を避けるためにも、限らない拡大、成長の追求という従来の価値観からの転換が急がれる。

そうした視点に立って分権分散型の国土形成をめざそうというのが日本州構想である。「日本州構想」、それは現在の47都道府県に代え、日本を10ほどの州に賢くたたみ直す、州同士が磨き合う人口減少でも発展する持続可能な国をめざそうという構想である。

なぜ、日本州構想なのか、まずその背景について述べておきたい。

いまの47都道府県の区割り、明治維新直後の廃藩置県でつくられたもので、

* 中央大学名誉教授、法学博士

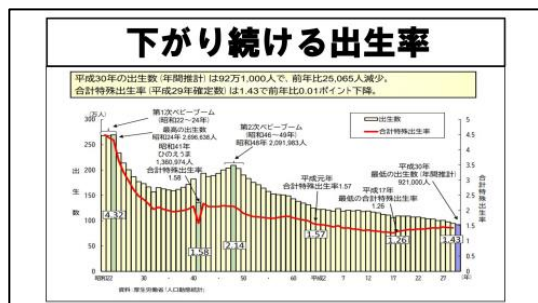
「広域自治体」としての役割を果たすには非常に狭くなっている。国からの権限を移すことを含め、この区割りを見直し、現状にあった広域自治体に作り替えることは、これからの日本にとって大きな政治課題であろう。



生活圏、経済圏が大きく広がった現在、都道府県はどうみても「狭域自治体」にしか見えない。府県内には府県の仕事も併せ持つ 100 万人規模の政令市が増え、それとの区別もつかなくなっている。区別がつかないだけでなく、ところによっては政令市の存在が県の中に「もう 1 つ県がある」状態になっている。府県行政と政令市行政の競い合い、二元政治、二重行政の顕在化がそれだ。例えば人口 913 万人の神奈川県には、3 つの政令市がある。327 万人の横浜市、148 万人の川崎市、72 万人の相模原市だが、これで神奈川県人口の 6 割を占めている。県の中に県並みの政令市が 3 つもあると、県知事と各政令市長らのめざす神奈川県像は必ずしも一致せず、職員も県と政令市の間でギクシャクし、それぞれが競って同じようなハコモノをつくるフルセット行政の無駄も増幅してくる。大阪都構想で問われたのは、この司令塔不在、政策競合、二重行政の目に余る問題についてだった。

これは神奈川や大阪に限らず、大なり小なり政令市を抱える道府県ならどこでも見られる現象である。都道府県と政令市どちらが時代にそぐわなくなっているかと言えば、間違いなく都道府県の方だ。政令市、中核市を強くしながら都道府県を一旦廃止し、新たに内政の拠点になる地方主権型の州制度へ移行する、この「廃県置州」の改革が絶対必要となってきている。中 2 階自治体の府県を整理し、府県行政を見直すだけで 20 兆円規模のムダが省けるという試算もある（穂坂邦夫監修『地方自治自立へのシナリオ』（東洋経済新報社、2008 年）。併せて官民の役割を見直すなら 30 兆円規模の削減も可能となろう。

この先も、子供の出生数は少なく人口減少は続く。現在の 3 分の 2 まで減るとの予測がある（人口問題・社会保障研究所）。人口 100 万人に届かない県も続出してくる。現在は鳥取など 9 県だが、20 年後にはこれに奈良、岩手、秋田などが加わり 20 県になるとされる。しかも人口減少率がすさまじく、秋田県などは 4 割減の 60 万人県になるとされる。この意味するとことは、半数近くの県が中規模の市並みになってしまうということである。



北欧諸国やフランスは子育て支援や社会保障が手厚いこともあって人口が定常化する合計特殊出生率 2.0 近くを保つ国もあるが、第 3 次産業中心の高度産業国家に発展した国の多くは人口減少がトレンドだ。その中でも日本の人口減少のスピードは飛びぬけて速い。この要因のひとつは過密国家である点も見逃せない。英、仏、伊の人口は 6 千万人。日本より面積が広いのはフランスだけで、日本は 2 倍以上の人口でそもそも過密と見ることもできる。人口減少はある意味、わが国が持つ国土の適正人口への揺り戻し現象と言えないか。

そうした中、府県制度がこのままでよい筈がない。勿論 135 年も使い続けてきた都道府県の名称は私たちの生活に定着しているし、衆参両院の国会議員も 47 府県を単位に選ばれている。これを変えとなると、大きな抵抗があるかと思われる。だが、47 都道府県という仕組みを固定したところで人口減が止まるわけでも、広域自治体としての有効性が高まってくる訳でもない。むしろ、フルセット行政は止まらず、有効性は下がってくる。それより日本全体を 10 程度の広域圏からなる州に再編し、それぞれが内政の拠点となるよう分権化すれば、予算の無駄は省かれ、地方分散も進み、地域間競争により日本は元気になる。

府県を州に置換する「廃県置州」といってもよく分からんと言う方にはこう説明したい。ざっくりいうと、この改革は 35 年前に行われた「国鉄改革」に似ているということ。民営化以前の国鉄は万年赤字だった。国鉄時代、全国の鉄路は東京本社によって 1 つのサ

国鉄改革、大赤字でも反対運動

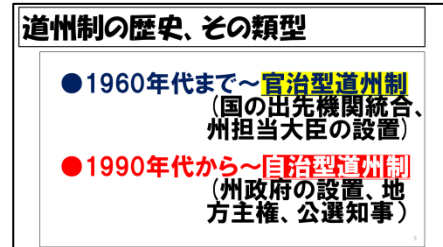


イフで一括管理され、「ドンブリ勘定」が蔓延していた。これを 7 つの民間会社に分割し、自立を促し、これを再生させたのが国鉄改革である。国会で何度も改革の議論が行われたが悉く失敗し、結局 1987 年の第 2 臨調（土光臨調）の答申で分割民営化を迫られ、それを縁に内閣はようやく改革を断行した。当初、地方切り捨てとか、地域格差拡大など様々な批判、労働組合の反対運動もあったが改革を断行。それから 30 年が経ち、結果はどうだろう。JR 各社の様々な経営努力により、慢性赤字とガバナンスを失った国鉄は民間会社として見事に蘇っているではないか。

今の日本の行財政システムも、民営化前の国鉄と同じような状態である。毎年 60 ～ 70 兆円近い赤字を出し、歳出削減など殆どできないまま、累積債務がどんどん膨れ 1,200 兆円を超えている。国民 1 人当たり 1,000 万円の負債だ。しかも「サービスは大きく、負担は小さく」と主張した方が勝つポピュリズム政治が蔓延し、与野党とも選挙を恐れ改革案など出せない。国、地方の役割分担も不明で、どんぶり勘定のような中央集権体制で誰が最終責任を負っているかも分からない。

本来カネがなければ改革をしてカネを生み出すのが筋なはず。だが、そうではなく、ひたすら借金で穴埋めし、その場を凌いでいる。どう見ても旧国鉄と同じ構図だ。これを再建し、元気な日本をつくろうというのが州構想なのである。

従来、これを「道州制」への移行と呼んできた。その歴史は戦前からある。詳しい説明は省くが、直近では道州制への移行について15年前にも熱く議論していた。第1次安倍政権が出来た時だ。内閣に担当大臣を置き、自民党は「2018年までに47都道府県を廃止し、約10



の道州に再編する」と公約している。その後民主党への政権交代で一旦凍結するが、第2次安倍政権になると自民党は再び『道州制基本法』の早期成立を図り、5年以内での移行を目指す」と公約している。

だが、国政選挙が近づくと、小規模町村の反発や地域間格差の拡大を懸念する声にかき消され、とん挫したままである。この繰り返しの歴史が道州制論議の歴史といってもよい。自らは変えられない、自力改革のできない国・日本とレッテルが貼られている。これではならない、新しい道州制モデルを構築し、日本再生の切り札として「日本州構想」を実現しなければ日本は沈没する。そうならないよう、詳しい制度設計に踏み込み、実現へのシナリオを明確にすべき時が来ている。

2. 「道州制」と呼ばれてきた

これまで議論されてきた、いわゆる「道州制」とは何か。明確な定義はないが、道州制とは概ね「(現行の) 都道府県よりも原則として広域の機関または団体を新たに創設しようとする制度構想の総称」(西尾勝)を指すとしている。ざっと言うと府県制度を廃止し、広域の機関として新たに道州を設置し、それを内政の拠点とする構想と言ってよい。ただ従来の道州制は上から目線、47都道府県を羊羹を縦に切り分ける改革構想だったが、筆者のいう「州構想」は下から目線、現在すでに力を持っている大都市、中都市を基礎にそこをさらに強めることで府県行政を薄くし、そこに国から内政に関わる本省業務もブロック、出先機関業務も移し、薄くなった府県行政と併せて広域自治体としての州をつくるという構想である。市町村重視の道州制と言っても構わないが、後述するように敢えて「道」を入れる必要もなくなっており、手垢にまみれた表現から脱しようというネーミングである。

ここではまず、これまで議論されてきた「道州制」について概説をしておきたい。一口に道州制といっても、州の性格づけや区割り、担当業務、財政調整、国、市町村との役割分担などをめぐり色々な考え方があ

道州制の性格づけからして 3 つに類型化できる。第 1 は地方府（ないし庁）。中央集権体制を補完するよう道州を地方府（ないし庁）とする。第 2 は今の憲法の地方公共団体の範囲で地方主権型の道州制とする。第 3 は憲法を改正し連邦制型の道州制とする、という 3 つ。地方府案（①案）は戦後まもなく議論された案だが、今は殆ど議論されていない。ただ国の官僚からは評価する声がある。かといって狭い日本を連邦国家にする連邦制（③案）も現実的ではない。州毎に法律が異なる連邦制を狭い日本で導入する必要もない。実現可能性の高い形は連邦制に近いとはいえ、現行憲法の中でできる②案の地方主権型道州制だろう。

道州制の3類型

類型	知事	議会	役割	自治権	性格
①地方府	官選	公選	不完全自治体	△	中央集権型
②道州制	公選	公選	広域自治体	○	地方主権型
③連邦制	公選	公選	独立地方政府	◎	連邦国家型

これについて、一番新しい提案が 15 年前の第 1 次安倍政権の道州制担当大臣のもとに置かれた「道州制ビジョン懇話会」から出されている（2007～2009 年）。「地域主権型道州制」という「中間報告」（2008 年 3 月）がそれだ。そのポイントを述べると（図参照）、①中央集権体制を解体

地域主権型道州制

- ①中央集権体制を解体し、**地域主権体制**を確立。
- ②日本を10州に再編し、**各州を内政の拠点**に。
- ③公選の州知事、州議会をおく**地方自治体**。
- ④国、道州、市に**固有の権限と税財源**を付与。
- ⑤国の**出先機関、府県業務を統廃合**し、**厚労、国交、文科**など内政所管省からも**権限、財源**を移す。
- ⑥国は**外交、防衛、危機管理**などの役割に純化。
- ⑦東京**一極集中の解消**、**各州が地域づくり**を競う。

し、地域主権体制を確立する、②日本を 10 程度の州に再編し、各州を内政の拠点にする、③公選の州知事、州議会をおく二代表制の地方自治体とする、④国、道州、市はそれぞれ固有の権限と税財源をもつ、⑤国の出先機関と府県業務を統廃合し、さらに厚労、国交、文科など内政を所管する省からも権限、財源を移す、⑥国の役割は外交、防衛、危機管理などに純化する、⑦東京一極集中を解消し、各州が地域づくりを競う元気な日本をつくる、というもの。

この「中間報告」で道州制の必要な背景についてこう解説している。

「日本に求められているのは、人々の身近な場において、各地域に適した決定と執行ができる『新たな国のかたち』を早急に築くことだ。日本全体を一色に塗りつづす中央集権的な統治体制を根本的に改め、国民 1 人ひとりが自助の精神をもち、地域の政治行政に主体的に参加し、自らの創意と工夫と責任で地域の特性に応じた地域づくりを行える統治体制を構築すること」とし、これを地域主権型道州制と呼んでいる。

筆者もこの考え方には賛成である。ただ、北海道を意識した「道州」という表現をとる必要はないと考える。以前北海道の 179 名の市町村長の集まりで名称問題について意見を聞いてみたことがある。「北海道は地名でもあるが、その「道」は都道府県の制度名でもある。もし、州制度にする場合、「北海州」にしますか？」と。すると、否それは違和感がある。「北海道州」でよいという話だった。北海道の州も名

称をそうするなら、九州も地名と考えて「九州州」とすればよい。こうすると、日本の広域自治体は「州」で統一できる。

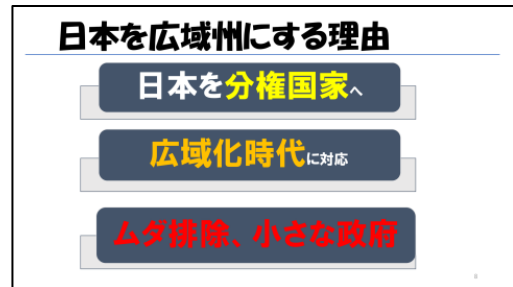
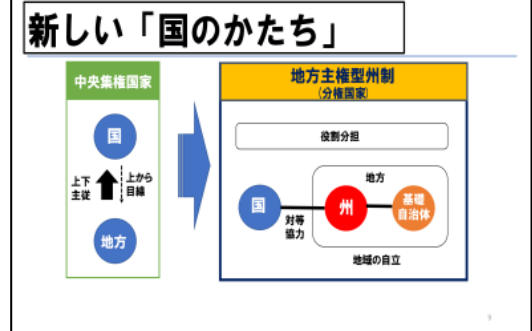
手垢にまみれ「幻の改革構想」とまで揶揄されてきた道州制にかえ、筆者はこれを「日本州構想」と呼んでいる。学生など若い人たちに聞いてもこの方が遥かに受けがよい。若い人たちにまで手垢に塗れてしまったとされる「道州制」という表現を今後使う必要はなかろう。

さて、その州構想だが改めて整理しておこう。日本州構想のねらいは次の3点にある。

①日本を分権国家にする、②広域化時代に対応する、③ムダを排除し、小さな政府を実現する。こうした考え方に立てば、国の行政権を大幅に各州に移すだけでなく、立法権も移譲しなければなるまい。司法権の分権も考えるべきではないか。最高裁は国の機関とするが、州条例、市条例など地域生活に関わる紛争処理については家裁、地裁、高裁レベルは州の機関としてよいのではないか。新たな国のかたちは、これまでの国地方がタテに結び付く関係ではなく、国、州、基礎自治体がヨコの関係、役割の異なる対等な政府間関係になるということ（図）。各州は財源や立法権、行政権を国から大幅に委譲され、それをフルに使い自立を始める。内政の拠点として各州は、道路・空港・港湾など広域インフラの整備、科学技術の振興、州立大学など高等教育の充実化、域内経済や産業の振興、海外との都市間交易、文化交流、雇用政策、州内の治安、危機管理、環境保全、さらに医療保険など広域的な社会保障サービスを担当することになる。

これまでの各県毎にフルセットでつくってきた空港、道路、港湾、河川、公共施設などの社会資本は、州が施設の新増設、改修、管理、廃止などを一体的に行うことが可能になるため、縦割り・蛸壺型行政のムダもなくなる。

一方で小規模町村が寂れるのでは、という話をよく聞く。だが、話は逆ではないか。広域の州にすれば、州内の核となる大都市がその州を潤し、町村は広域州の中で財政上の調整も受ける訳で、細切れの都道府県時より財政は豊かになり機動的な財政支出も可能になる。州には課税自主権も与えられる。州の意思で財源を集めることもできるし、場合によっては企業等を誘致する意図から政策減税も可能となるう。



3. 州構想の諸論点

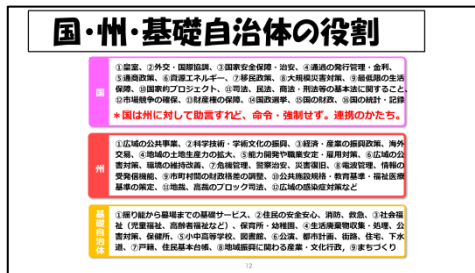
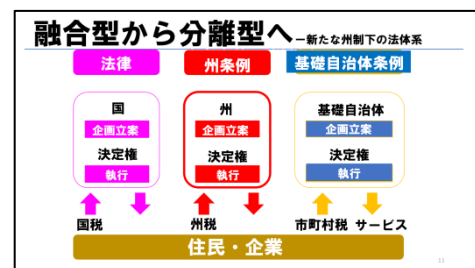
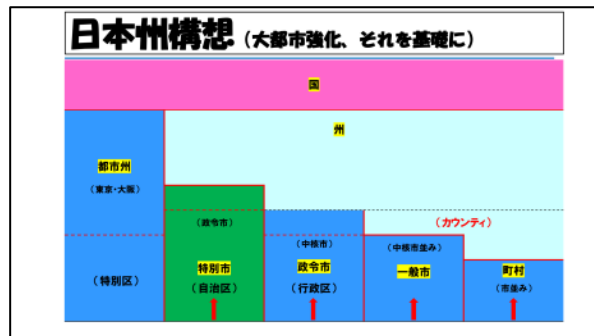
これまで道州制と呼んできたものを筆者が「州構想」と呼ぶのは、北海道の「道」を北海道州と呼べば道州と2文字を使う必要はなくなるといった技術的な話だけでなく、もっと深い理由がある。日本の「卸売業を中心とした府県制」は次々生まれる政令市、中核市など大都市自治体誕生で空洞化が進んでいる。これまで「幻の改革」構想と揶揄されてきた道州制だが、じつは日本は既に州制度移行の素地はできている。20 政令市、62 中核市をそれぞれ政令市→特別市、中核市→政令市に格上げし、この都市自治体に多くの府県業務を移管する。その上で内政（厚労、国交、文科など）に関わる国の本省業務、ブロック機関の業務、残存する都道府県の業務を融合する形で「州」政府を創設すれば、内政の拠点となる日本州構想は実現できるのだ。この大都市分権化と内政拠点化を加えて「州構想」と呼んでいる。

さて州構想の中身だが、1 つは州の所掌業務、範囲をどうするか。州に移行する際は、これまでの国と地方の役割が入り混じる「集権融合型」ではなく、国の役割と州の役割が明確に分離する「分権融合型」のスタイルに変えていくことが大事である。

法の体系も図のようにそれぞれ政府レベルごとに分離型にする。それを前提にだが、役割分担として、①国の各省の出先機関の所掌事務のすべての移管か、②国の各省の出先機関の所掌事務の全てと府県業務の一部を移管か、③国の各省の出先機関の所掌事務の大半と府県業務の大半を移管するか、選択肢が幾つかある。

筆者は③に近い考えだが、さらに国の本省から一級国道の管理、一級河川の管理、保安林の指定、大気汚染防止対策、地域産業政策、自動車登録検査、職業紹介、危険物規制なども加えるべきだと考える。より精緻化した役割分担表をつくると図のようになる。

次に国民的関心の高い州の地域割り、制度の柔軟度についてだ。図示した 10 州+1 特別州は一例だが、政府案だけをみても 9、11、13 州の案がある。現在の府県



を必要に応じて分割することもあり、とするなら計算上は 30 通りの案もできる。また標準型の画一的州制度にするのか、東京を都市州にするなど特例型を認めるのか。

政府の案は各省出先機関のブロック圏や電力会社、JR 各社を単位とする区割り案が多いが、作家の堺屋太一氏は実際に整備されている新幹線など

交通機関のつながりを重視した独自の区割り案を提示している。いずれ、この区割りに関する国民の関心度は高く、じつはこれまでの道州制論議はこの区域割りの段階で話が止まってきたといってもよい。これは現在、衆参院議員が府県単位で選ばれていることもあって、府県再編、州の新たな区割りは政治的にも大論争を巻き起こす可能性は否めない。

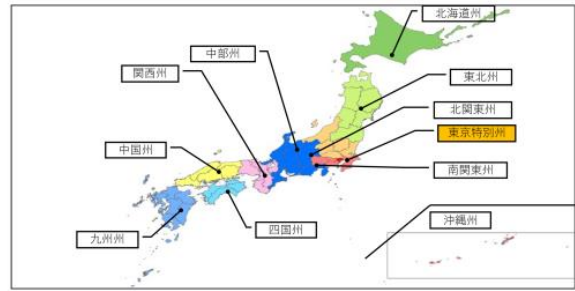
また、移行の手順や時期をどうするかだ。例えば①州制度移行基本法（仮称）を制定し全国一斉にやるのか、そうではなく②「条件の整った地方」から順次移行するのか、さらに③いつ頃の移行を目標とするのか。この場合、大事なのは各州（ブロック圏）の住民が自分の地域をどうしたいのか、どのような売りがあるのか、少し時間をかけて議論し一定の合意を得ることだ。その合意が早く仕上がったところから順次移行し、5 年以内に全てが移行できればよし、というぐらいのスピード感でよいのではないか。

さらに、基礎自治体である市町村と州の関係はどうするかだ。①府県から市町村への権限、事務移譲をどう進めるか、②政令市など大都市の扱い（特別市、都市州）、③小規模町村の扱いなど、詰めるべき点は広範囲に及ぶ。筆者は先にも述べたように政令市、中核市をそれぞれ特別市、政令市に格上げし、府県業務の大半を市に移したうえで州を構想する。旧都道府県は州の出先機関・カウンティ（郡）として暫く残し、幾つかの広域行政と小規模な市町村の補完、代行に当たることも必要ではないかと考える。

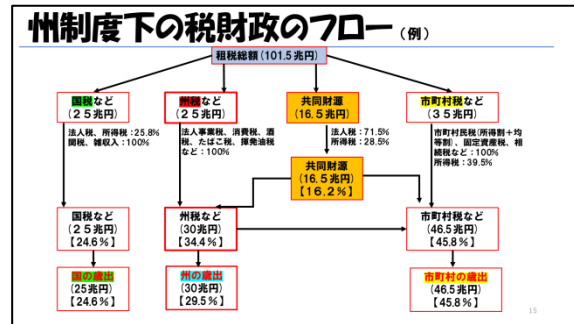
もう 1 つ。州の間に生ずるであろう地域間格差をどのように是正するかである。現在は地方交付税を使って地域間格差の是正をしているが、州税とか市町村税を強めていった場合どうか。①州税、地方交付税で格差調整できるのか、②1,200 兆円を超える膨大な国債の償還はどうするのか論点は多数ある。

詳しく説明はしないが、税源配分は国税、州税、市町村税と仕事量に応じて集める仕組みを原則とする。ただ州間格差を是正する方式として共有税（共同財源）をつくり、州の持ち合い財源として格差是正に使う。例えば租税総額が 101.5 兆円あ

州構想の区割り(例)10州+1特別州



とした場合、この図のように国税で 24.6%、州税で 24.6%、市町村税で 34.4%を集め、共同財源として 16.2%を集める。調整後の最終支出は国が 25 兆円、州が 30 兆円、市町村が 46.5 兆円というように、身近な政府である市町村に手厚く、遠い国は外交、防衛、危機管理などに限定した仕事をする形にする。もちろん、この分配は仕事量をどうするかと深くかかわる話なので州制度の設計と並行して税制を考えるべきことは言うまでもない。



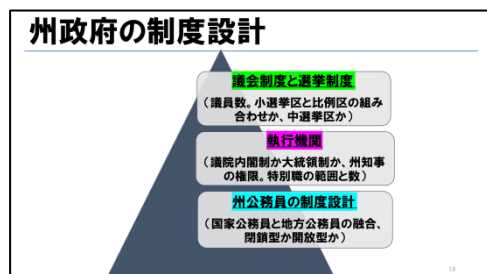
また、現在の 1,200 兆円を超える国債(借金)の返済も大きな問題になる。例えば国道を州に売る形をとり、東京や大阪を通る国道は高く売り、それ以外の地方は時価の相場で安く売る形をとる。そのカネで国債を返済するなら、経済力の強い大都市圏が多く国債を返済する形になり、全国で自動調整されていくことになる。これも大きな議論の対象になろう。

いずれ州制度で設計すべき論点は多岐に渡る。これに私たち国民も参加して議論すべきである。州制度を根付かせていくためにもそのプロセスは大事にしなければならない。

4. 「州政府」の設計

新たに日本が州制度へ移行した場合、その受け皿となる「州政府」はどのようなものになるか。もちろん、仮に州制度になると、という仮定での話なので、誰も考えたことはなかろう。ただ、この点を掘り下げないと国民にはイメージが湧きにくい。もとより、各州政府の設計は州毎にすればよいことだが、ある程度国全体として統一を図る必要もあろう。

州政府の統治の仕組みをどうするか。その主なポイントは 3 つあるかと思われる (図)。
①議会制度と選挙制度をどうするか、②州知事など執行機関をどうするか、③州の公務員制度をどうするかだ。今までこの州の組織、自治体としての設計の議論は殆どないが、いま挙げた論点を軸に制度設計の議論は掘り下げてみたい。



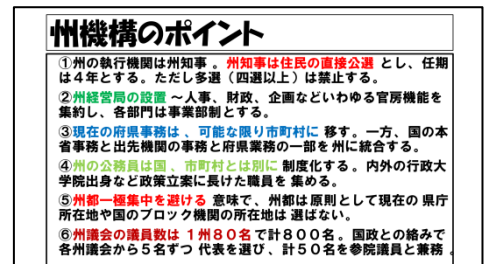
州政府は、現在国が担っている内政の役割のうち、広域的な政策立案を要する地域戦略、観光政策、産業政策、インフラ整備、地域振興や自然保護、福祉などを担

当するというイメージ。しかも可能な限り州同士が競争関係を有し、海外との交流も含め互いのよさを最大限発揮する仕組みにすることだ。

その際、国の役割、省庁体制も大胆に見直す必要がある。国は総合的な計画や高度な政策決定を行うハイポリシーを果たすのが基本的な役割である。ただ、厚労、文科、国交省など内政に関する業務は基本的に各州に移るので、対外的な外交、防衛、安全保障、危機管理、国際貢献を行うことが中心になる。また国の職員は、多くの各省出先機関が廃止されるため、自衛隊員（25万人）を除くと国家公務員は10万人程度と現在の半数近くで間に合うと思われる。出先機関の職員は州の公務員に身分変更し活躍する形になる。

立法機関である国会は二院制を維持するとしても、参院の半数は各州の議員らが兼務するフランス型が望ましい。内政の仕事が減るので衆議院の定数も半減し240名、参議院は100名（公選50、各州代表50）としたらどうか。

その前提で州政府の組織を考えるとどうなるか。州政府は、現在の府県制度と同様に州知事と州議会という2つの政治機関を対等な二元代表制とし、議会には監視機能強化のためアメリカのGAOに相当する会計検査、行政監察などの役割を持つ行政監視機関を付置する。その大枠の中で執行機関、議決機関を構想すると、州機構のポイントは以下になるろう（図）。



①州の執行機関は州知事であるが、その州知事は住民の直接公選とし、任期は4年とする。ただし多選（四選以上）は禁止する。州知事は事実上、内政に関し執行権のみならず、予算案と法案の提出権を独占することで強いリーダーシップを発揮できる。しかし、それ以上に大切なことは、議会から選ばれる議院内閣制下の首長と異なり、住民から直接公選されるという民主的正当性を有している点が大きい。

②執行機関の補助機関はどうか。例えば人事、財政、企画などのいわゆる官房機能を集約した「州経営局」を創設する。各部門は民間の事業部制に近い「本部制」とする。州政府は経済産業本部、ヒューマン本部、州警察本部といった本部制になり、それぞれ独自の政策立案、執行を行う。経営局が本部間の調整機能を果たす。

③現在の府県事務は、住民生活や中小企業などに直結する事務は可能な限り市町村に移す。一方、国のブロック機関、出先機関の事務は州に移すと同時に、内政に関わる各省の本庁の事務でも、州政府が処理した方が効率性、効果性が高まるもの

は州に移す。州政府は課税権を持ち必要な税財源の確保とともに、州内の市町村との共同税など調整財源ももつようにし、財政調整を行う。

④州の公務員制度は国、市町村とは別に制度化する。現在の県職員、国の職員から身分移管する者もあるが、出向の形はとらず、身分は全て州公務員とする。内外の行政大学院出身など政策立案に長けた職員を有する政策官庁となるよう努める。

⑤州都は州都一極集中を避ける配慮がいる。都市の成熟性という点では既存の県都を州都とする方が利便性は高いと思われるが、州都一極集中の排除も要る。なので、原則として現県庁所在地や国のブロック機関の所在地は州都とせず、州内の中核都市として、州内の均衡ある発展に寄与するネットワークの拠点性を有する都市を選ぶという考え方もある。

⑥州議会の議員数はどうするか。現在 47 都道府県に 2,700 県議員がいるが、州議会議員の定数は少数精鋭で設定することが望ましい。人口規模によって州ごとの定数は当然違う訳だが、ざっくり言うと 1 議会 80 名程度で十分ではないか。現在、地方の最大議会は東京都議会 127 名だが、1,100 万有権者を代表するとはいえ、議員の日常活動からみると数が多すぎる。日本を仮に 10 州にすると、1 州の単純平均人口 1,200 万人。都議会の現状を肯定するなら 1 州 120 名の定数も考えられるが、実際は 80 名程度で十分ではないか。1,900 名の府県議員が削減できると見ることできる。

国政との絡みでいうと、各州の議会から 5 名ずつ合計 50 名を参議院議員と兼務させ、広域の州と市町村の民意を国政に反映させる仕組みも構築したい。

このように日本を州制度に変えると、国も市町村も含め統治のしくみを根本から見直すことに通じる。効率性、効果性の高い新たな統治構造はこうして生まれよう。

5. 「堺屋太ープラン」

日本州構想について作家の堺屋太一氏が「2 都 2 道 8 州」という独自のプランを提案している。5 年前の話だが、政府など従来多くが提案しているブロック圏を州にするという発想ではなく、交通の流れや歴史を基礎に「2 都 2 道 8 州構想」を提案している。これは『団塊の後—3 度目の日本』（朝日新聞出版、2017 年）という本に書かれている。

まず区域割りだが（図）、ここでいう 2 都は東京都と大阪都、2 道は「北海道」と「南海道（沖縄県と鹿児島県奄美群島の一部）」を指し、それを除く 8 州は次のよう



な区分（州）となっている。九州州とか近畿州、東海州、東北州などは他の政府案などと同じだが、①中国地方と四国を1つにする中国・四国州、②福井、石川、富山、新潟、長野の5県を北陸・信越州、③神奈川、埼玉、山梨、群馬の4県で西関東州、④千葉、茨城、栃木の3県を東関東州にする点はユニークな案である。

表「2都2道8州」（堺屋太一案）

2都	東京都	大阪都（府市合併）
2道	北海道	南海道（沖縄県＋鹿児島県奄美群島の一部）
8州	九州州（福岡県＋佐賀県＋長崎県＋熊本県＋大分県＋宮崎県＋鹿児島県）	
	中国・四国州（岡山県＋広島県＋山口県＋鳥取県＋島根県 ＋香川県＋愛媛県＋高知県＋徳島県）	
	近畿州（京都府＋滋賀県＋奈良県＋和歌山県＋兵庫県）	
	東海州（三重県＋岐阜県＋愛知県＋静岡県）	
	北陸・信越州（福井県＋石川県＋富山県＋新潟県＋長野県）	
	西関東州（神奈川県＋埼玉県＋山梨県＋群馬県）	
	東関東州（千葉県＋茨城県＋栃木県）	
	東北州（福島県＋宮城県＋岩手県＋山形県＋秋田県＋青森県）	

従来いわゆる道州制と呼んできた他の案は、各省出先機関の担当地域を重視した区割りなのに対し、堺屋氏の案は交通機関でのつながりを重視した区割りになっている点が特徴だ。例えば「北陸・信越州」で括る5つの県は北陸新幹線で繋がっているという訳である。

このプランは小説として書かれており、国会での質疑というやり取りの中で次のように説明している。

—「この案はいわゆる「道州制」にも似ているが、直ちに都道府県を廃止して道州に移管するのではない。各府県は従来通り存続し、府県議会も存続させる。但し、それぞれの『州』毎に『知事会』を結成し、州単位で行うことが妥当な広域行政は『州知事会』において共通条例の制定、州重点事業や州共通事業の決定、予算及び金融財政の調整を行うのです。

—また『州知事会』には常設の事務局を置き、国及び所属府県の職員の一部が移籍させる。「知事会会長は所属知事の互選とするが、一定の期間以内に各州の有権者による直接選挙によって「州知事」が選出されるものとする。また都道府県議会も、当分の間、従来通り存在するが、なるべく3年以内に住民の直接選挙で『州議員』を選出し、州議会を設けることが望ましい。

—「それまでの間は、各府県議会より概ね人口10万人に1人程度の『臨時州議員』を選出し、ここで州の予算・決算、及び州条例等の審議を行う。「要するにこれはE U型の『府県連合』だが、なし崩し的に道州制へ移行するもの」。3年以内に州の体制を定め、州都を建設する、ということが望ましい。」—と（同書 pp.252～259）。

確かに、こうした考え方が現実的かも知れません。大括りの広域州をつくり、知事、議員を選び、固有職員をもつ州政府の体制を固めながら、一方で現在の都道府県の自然消滅にある時間を掛け、5年程度の期間が過ぎたら全面的に州制度移行していくというもので、多くの国民にも受け入れやすい案と言えそうだ。この案も含め大いに議論を深めて戴きたい。

6. 州制度移行の課題

もとより、堺屋プランを含め、道州制に対し懸念を表明し、慎重な見方、反対する意見も多方面から出ている。その主な反対理由を整理してみると表のようになる。

州移行への慎重な見方

- ① 国の「**上からの調整機能**」が失われるため、地域間の格差がむしろ拡大する。
- ② 州に**十分な人材が集まらず**、政策能力が伴わず、国の関与が続いてしまう。
- ③ 規模が大きくなることで**住民との距離が広がり**、住民自治が形骸化する。
- ④ 州の間の**経済格差が大きくなり**、勝ち組、負け組みがハッキリする。
- ⑤ 地域の**伝統や文化、歴史が失われ**、地域個性がなくなってしまう。

- ① 国の「上からの調整機能」が失われるため、地域間の格差がむしろ拡大する。
- ② 道州に十分な人材が集まらず、政策能力が伴わず、国の関与が続いてしまう。
- ③ 規模が大きくなることで住民との距離が広がり、住民自治が形骸化する。
- ④ 道州間の経済格差が大きくなり、勝ち組、負け組みがハッキリする。
- ⑤ 地域の伝統や文化、歴史が失われ、地域個性がなくなってしまう。

また専門家の中にも、国主導の道州制移行には慎重な見方がある。東大教授（行政学）であった西尾勝氏は『地方分権改革』（東大出版会、2007年）の中で、次のように述べている。

—「過去に提唱されてきた数々の道州制構想は、全国を7～9の地方ブロックに区画割し、この地方ブロック単位に州を設置すべきとしてきた。しかしながら、これらの区画割諸案の妥当性について真剣に議論されたことは一度もない。したがって、この点についても、社会的合意は皆無に等しい」（中略）。

「新たに設置される州が自治体であるときに、これを国の一方的な意思のみによって設置することは許されるのであろうか。ましてや州の設置に先立って都道府県を廃止することになるが、戦後60年にわたって自治体と認められてきた都道府県を、その意向にかかわらず、国の一方的な意思によって廃止するなどという乱暴な措置が許されるであろうか」。

「新たに設置する州を自治体としての気概と体質をもったものに育てあげていくためにも、その区画割の決定と個々の道州の設置は関係都道府県の協議と合意に基づいてこれを行うべきである」、と（同書 pp.144～174）。

もちろん、筆者も西尾氏の述べるように、一方的な国主導の道州制移行には反対だし、区割りについても十分各ブロック地域での住民らの合意形成の時間と手続きが必要だと思う。ただ、あまりデメリットを強調し慎重な立場に止まっても日本は変わらない。人口減少は急ピッチで進む。旧国鉄のように壮大なムダが放置されたままでは、財政破綻も現実化しよう。それを食い止め、この国にダイナミズムを生み出すには、一定の期間を区切って州構想に踏み切ることが必要だと考える。

「都道府県の名称が消える」ことへの懸念を示す声もある。都道府県に代えて州制度へ移行されると言われると、1つの心情として、慣れ親しんだ都道府県の「名称」

が消えることへの抵抗感はあろう。市町村でいうと平成大合併の時もそうだった。確かに州制度に移行する場合、自治体は州と市町村の2層制とし都道府県を廃止するので、行政制度として府県名は消えよう。だが、都道府県の区域は名称を含め長い歴史を有し国民の意識に定着している。

なので、これを完全否定することはなく、その名称や区域が社会の活動に引き続き活かされるよう工夫することが望ましいのではないかと考える。例えば東北州岩手、東北州宮城、九州州熊本という形で住所に旧県名を使う方法もあろうし、業務内容によってはもともとの府県単位で処理した方が望ましいものもあろうから、アメリカのカウンティ（郡）のような州の出先機関として広域行政を担う形で旧府県を仕組みとして使う選択もあろう。いわんや、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などは旧府県の区域を生かすことはできるし、他の社会生活上、慣れ親しんだ名称を地名として使うことは何の制約もない。とはいえ、事は簡単でない。州構想移行への合意形成について越えなければならない諸論点は広がる（表）。①国民との合意、②州間の格差、とりわけ財政格差の是正、③国会議員、知事ら、④警察、林野、高裁などを移管して国家統一性が確保できるのか、⑤これをやれるだけの力のある内閣はできるのか、など合意形成へのポイントは多方面に及ぶ。

州構想移行への合意形成～ポイント

- ① **国民の合意**（府県制は日常に定着～脱皮は可能か）
- ② **州間の格差、特に財政格差**をどう解決するか
- ③ **国会議員、官僚、府県知事・議会**が賛成するか
- ④ **県警察、国有林野、高裁**などを州に移譲しても**国の統一性**を確保できるか
- ⑤ **一体いつ頃移行**するか、**政治主導の内閣**はできるか

ただ、むずかしさだけを強調していてもこの国は変わらない。どんどん借金も嵩んでいく。人口は減り続け、もしかして「衰退途上国家」と言われ出していることが現実化するかも知れない。筆者はそうあってはならないと思い、日本州構想を提案している。

これまで長きにわたり「道州制」という形で議論して来た際、州制度移行に伴うメリット、デメリットは様々な形で議論されてきた。論争が繰り返されてきたことも事実である（図）。

州制度移行のメリット・デメリット論～今後どうする

道州制導入への賛成 (メリット論)	道州制導入への反対 (デメリット論)
① 行財政基盤の強化(県庁職員、国の出先機関職員の大幅削減など)	① そもそも国民は、道州制を望んでいるとは思えない。
② 行政サービスの向上(フルセクト行政の促進、スケールメリット働く)	② 制度を要する前に、現行の都道府県で広域連合をつくらどうか。
③ 魅力ある地域形成、都市圏形成(特色ある地域圏による都市間競争)	③ あまり区域を広げると、住民の声が届かなくなる。
④ 経済生活圏と行政圏の一致(地方政治の一元化で広域戦略が可能)	④ 各州の間で格差が広がり、勝ち組、負け組がはっきりする。
⑤ 大都市圏の一体的運営で経済活力も向上(首都圏はイギリス並みに)	⑤ あまり州の権限を強くすると、国家全体がバラバラになる。

州制度移行に賛成という立場の方は、メリットを強調する傾向が強い。①行財政基盤強化、②サービス向上、③魅力ある地域形成、④生活圏と行政圏を一致、⑤大都市圏に一体的運営など。他方、反対を唱える立場の方はデメリットを強調する傾向が強い。

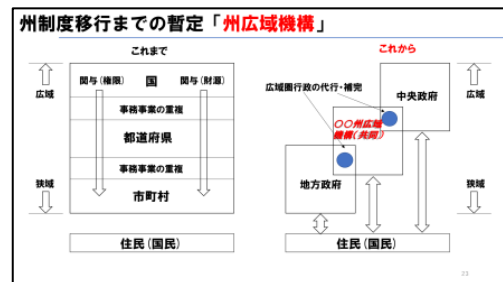
①そもそも国民は望んでいない、②府県連合でやるべき、③区域拡大は住民から遠くなる、④格差拡大で勝ち組、負け組がハッキリする、⑤州を強くすると国家全

体がバラバラになる、といった具合だ。どちらの論にも一理ある。

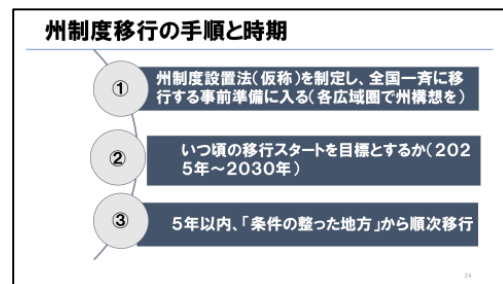
ただこれをすれ違い論争、力比べ論争に止めてはならない。時代が大きく変わっていることを見逃してはならない。都市国家に変わった日本である。国民の意識は多元化し、地域は多様化している。そのニーズに応えるには、統一性、公平性といった 1 つのモノサシでしか政策形成できない遠い政府ではなく、多様性、迅速性といったいくつものモノサシを持ち、住民参画の可能な身近な政府が内政の意思決定をする時代だと考えるのである。欧米諸国がそうであるように、中央集権を改め、地方分権を進め地方主権国家をつくるのはわが国にとって時代の流れだと考える。

端的にいうと、人口規模に合うようこの先、GDP の 3 分の 1 を占めるまでに膨張した国、地方の財政、統治活動の仕組みを大幅に簡素化し、合理化することで政策能力を高める必要がある。もとより、州制度移行を行政改革の面だけで捉えるのは間違いで、もっと広く民間活動を府県単位に縛り付けているくびきを外し、より経済活動にダイナミズムを生み出す点も見落としとしてならない。空港、港湾、道路など社会資本を州単位で有効に活用すること、さらに日本を東京一極集中ではなく多極分散の国に変えていく。これは明治維新、戦後改革に次ぐ「第 3 の改革」といってもよい。ある意味、大変革のいま、避けられない改革である。

ただ、ある日突然、州制度に変わったという話にはならない。暫定措置が必要である。いま関西広域連合が府県制度のもとでの府県業務の 16 を共同処理しているが、それに類似の「州広域機構」のような連合組織を各ブロック単位で創設してはどうか（図）。



また、州制度移行の手順、時期についての合意形成も見逃せない（図）。まず①国会で州制度設置法（仮称）を制定し、広域州毎に自前で州構想を練り上げる。②目標年次を設定する。例えば、九州地域などは相当移行の下地ができていたので③「条件が整った地方から」順次移行し、遅くも 2030 年までに仕上げるというのはどうか。



先述の堺屋氏の州構想実現プランの考え方が現実的かも知れない。要点は、直ちに都道府県を廃止して州制度に移行するのではなく、3～5 年ほど各都道府県を従来通りに存続させ、議会も存続させながら移行するのがよい。当面、州毎に「知事会」を結成し、州で行うべき広域行政はその州知事会で共通条例の制定や州重点事

業、州共通事業を決め、予算・金融財政上の調整を行う。州知事会の会長は当面各県知事の互選とするが、例えば 5 年過ぎたら、各州の有権者が直接選挙で「州知事」を選ぶようにする。

都道府県議会は当分の間従来通り残すが、例えば 3 年以内に住民の直接選挙で「州議員」を選び、州議会を設けるようにする。それまでの間、各府県議会から概ね人口 10 万人に 1 人程度の「臨時州議員」を選出し、臨時州議会で州の予算や決算、州条例、主要プロジェクトの審議を行うようにする。

これらのルールをあらかじめ州制度設置法で決めておく。こうして、なし崩し的に州制度へ移行していく。まさにソフトランディングの考え方を採るのが望ましい。これなら多くの国民にも受け入れやすいのではないのか。筆者もそう考える。

7. むすび

膨張国家を止められない政治に堕している日本。では私たちは座して死を待つしかないのか。答えは 1 つある。135 年間無傷できた 47 都道府県体制、これを解体し 10 程度の広域の州に造り替え、30 兆規模のムダを排除すること。47 の県がそれぞれ同じことをやるフルセット行政。国民から遠い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る、この中央集権体制に巣食う 2 重、3 重の大きなムダを排除する改革が不可欠である。

この体制を解体し再生するために、この国にもう一度「革命」が必要ではないか。明治維新直後に行われた「廃藩置県」が人口拡大期に備えた「政治革命」であったとすれば、これからの急速な人口縮小期に備えるべき「政治革命」は「廃県置州」ではないのか。

いずれ大変革期の今、改革に残された時間はそうない。政治の決断が求められる。