

シリーズ「国のかたちを問う」その2

第2弾「日本州構想」に関する批判、コメントに対する私見、見解

2022年11月

佐々木 信夫\*

## 1. はじめに

各氏から建設的なコメント、対案、関係資料など多くをいただいた。光多長温、大川信行、高橋功、薄井充裕の各氏にまずお礼を申し上げたい。

各氏はそれぞれ専門的な観点からコメントをしているが、要約すると①州構想の背景、理由づけ、性格付け、②東京大都市圏の扱い、③小規模町村の扱い、④社会資本整備、国土構想との関り、⑤州の区割り、⑥税財政のあり方、膨大な借金の扱い、さらに⑦州構想実現への道筋、さらに⑧北海道道州制特区に対する見方、など多岐にわたる。それぞれ大切な指摘なので網羅的に回答すべきだが、紙幅の関係もあり、以下では幾つかポイントを絞り筆者の見方、意見を概括的に述べることにしたい。

## 2. 「州構想」への背景、その理由

第1の点。この国の「新たなかたち」を議論しなければならない背景、理由づけ、性格づけは何か。「3度目の日本」という見方がある。作家・堺屋太一氏の見方だが、明治から敗戦までの「1度目の日本」は富国強兵で強い日本を、そして敗戦から平成初めまでの「2度目の日本」は経済成長で「豊かな日本」をつくらうとしてきた。ここまでは第2次大戦という失敗を除くと狙いはほぼ当たった。

問題はこれからの「3度目の日本」づくりだ。1度目、2度目の成功体験が災いし、未だ「3度目の日本」づくりも同じモノサシで可能だと思っているフシがある。とくに政治家はそうだ。

だが、東日本大震災、コロナ禍、経済の長期低迷、借金大国化、中国、ロシアなど軍事情勢の悪化と続く日本は「第3の敗戦」状態にある。これをどう乗り越えるかが「3度目の日本づくり」の基本命題（『3度目の日本』祥伝社新書、2019年）。この認識には筆者も同感で、モノサシは時代で違うはずだ。

というのも、日本は明治維新からここまでの150年間、ひたすらヒトは増え、所得は増え、税収は増え、成長の続く「右肩上がり社会」だった。人口は1世紀余で

---

\* 中央大学名誉教授、法学博士

4倍に膨れた。だが、この先は反転し、人口などは坂を下るように減り始め、年を追う毎に厳しい下り坂となっていく。そこが問題だ。

筆者は国土にも定員があると診る。いま起きている人口減少はこれまでの定員オーバー、過剰人口を修正する自然減の動きと見る。先進国は概ね人口減少がトレンドだ。この先、わが国は人口の減少はもとより、所得も減り、税収も減り、成長しない「右肩下がり社会」へと進むのではないか。2100年には人口6,000万人まで減るという予測すらある。右肩上がり体質が体内時計化しているが、そうではなく、新たに起きている事象を踏まえ、これをパラダイム転換と十分認識したうえで国家の設計に取り組む必要がある。

これまでは人口増に沿い統治機構も財政も大きく膨らませてきたが、入れる「中身」が小さくなっていく時代は、統治の仕組みをコンパクトにすること。これまでの大きい風呂敷のままだと使い勝手が悪いし、カネも掛かる。これから賢く、身の丈に合うよう統治システムを畳むことが大事である。

右肩上がり時代は「あれもやります」「これもやります」式の右肩上がり政治が続いた。農村過剰代表制の選挙制度にも支えられ、自民党を中心とする保守政治が続いてきた。結果、国地方の財政規模は年200兆円まで膨れている。だが国民の税負担は100兆円に届かない。これでも他の公的負担と併せ重税感を持つ国民は多い。増税不人気を恐れ、毎年の不足額（赤字分）を国債（借金）で賄う国家運営が続いている。既に累積債務額は国地方で1,300兆円を超えた。大量国債の発行は国内消化ができるなら問題はないというMMT理論などを振りかざす向きがある。そうだろうか。改革の痛みと増税不人気を恐れた「逃げの発想」が潜在的にあるのでは。この先はどうすればよいのか。

これからの日本。財政の視点から言うと「改革」の方向は2つしかない。現在の歳出規模を与件とし、それに必要な歳入規模に届くまで「増税」を続ける。否、そうではなく、「歳入規模」を与件とし、それに見合うよう歳出規模を大幅に縮小する。身の丈に合った歳出規模へ、ということ。だが、この2つとも大反対は必至。いずれも政治的に不人気、選挙に不利とどの政党も踏み出さないからである。

では、ゆでガエル日本、座して死を待つしかないのか。そうではない。「第3の道」がある。日本の国、地方全体の統治機構を簡素で効率的なコンパクトな仕組みに変える大改革がそれだ。いわゆる道州制への移行だが、国の出先機関、府県制度見直しなど統治機構改革、公共私の見直しによって30、40兆円の削減が可能という試算もある（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）。もちろん、この程度では歳入規模に見合った歳出規模には届かないが、広域州の仕組みに変えることで日本全体に地域間競争が生まれ、経済社会のイノベ

ーションが生まれる。労働生産性の向上で税収の自然増も期待できる。シュンペーターのいうイノベーション、新たな技術や考え方を取り入れ、新しいものやサービス、仕組み、ビジネスモデルが生まれる「革新」が期待できる。

道州制移行の理由づけを整理すると、第1に政治システムを変えること。都市国家に変わった日本、その多元化、多様化したニーズに応えるには、遠い政府の判断を待つまでもなく、身近な政府が意思決定する時代へ。欧米諸国がそうであるように、中央集権を改め、地方分権を進めることで地方主権国家をつくること。身近な市町村を第1の政府に据え、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体の間の役割を全体的に見直し、都道府県から市町村へ、国から道州制への大幅な権限移譲を行う。すると、政治や行政が身近なものになり、サービスの受益と負担が明確になる。

また第2は日本全体の経済活性化につながる。東京一極集中ではなく、各州圏域が自立的で活力のある競争的発展の可能な国土構造に変え、国際競争力を高めていくことになる。州が圏域における主要な政治行政の主体としての役割を果たせるよう、国と地方の事務配分を抜本的に見直し、それに見合った税財政の仕組みを備えた制度にかえる。すると、東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が生まれ多極分散型の国が変わる。

第3はムダの排除だ。国と地方を通じ簡素で効率的な統治システムに変えていく。国から道州への権限移譲や法令による義務づけや枠づけを緩和し、州政府が企画立案から管理執行まで一貫してその役割を果たせるシステムに変えることで、国、地方とも行政の効率化が図られ責任の所在の明確になる。すると、国のタテ割省庁による重複行政がなくなり、補助金のムダ使いや陳情合戦のような政治のムダが排除される。内政の仕事の多くを州に移すことで国の役割を国家戦略や外交、危機管理など本来の国家機能に純化・集中させることできる。総じて道州制導入で国、州、市町村全体が見直され、大幅な財政削減が可能となる。

### 3. 東京大都市圏の扱い

第2の点。東京及び東京大都市圏の扱いについて。こうした見方がある。政府がいかに分散政策を実行しようと努力しても、第3次産業が都市部で栄えるうねりを止めることはできない。経済のグローバル化が進む中、東京が世界との都市間競争に向かう流れを止める訳にもいかない。だから「東京一極集中が日本を救う」と。確かに現在の小池都政での国際金融都市づくりなどの立脚点はそこにある。

それが大方の見方かも知れない。が、一方で東京一極集中は諸悪の根源、“その解消こそが日本を救う”という見方がある。東京、東京圏以外に住む国民はそう見

ているものが多い。筆者が道州制移行こそ必要とするのは、東京一極集中はメリットよりデメリットの方が大きくなったと見るからだ。

というのも、①ヒト、モノ、カネ、情報が量的に過集中し、国内不均衡が拡大している。人口や産業、雇用、情報、大学などの東京一極集中は止まらず、このままだと人口の 50%が東京圏に飲み込まれ、地方は過疎化がより深刻化し日本は沈没する。

②政治、行政、経済、情報など高次中枢機能が一極集中し、この国のかたちを歪めているだけでなく、いざ首都直下地震が起こると東京はおろか日本全体が麻痺する。東京で大停電が起き、超高層ビル、マンションの住人は何日間も上下水、電気、ガス、通信回線のストップに会い、デマ情報などで群集パニックに陥る。首相官邸、各省庁、国会、裁判所などこの国を 3 権力が機能停止になり、数百兆円の大損害になる可能性がある。

③前例のない「老いる東京」問題が深化する。ヒトが老い、インフラが老いる。東京についてを豊かだ！繁栄だ！機関車だ！と礼賛しているうちに内側に影の部分が膨らみ、日本最大のリスクを負う状況になってきた。高齢化が加速し、インフラが維持できず、都市のスラム化も起こる。橋が落ちトンネルの壁が崩落し、古くなった首都高はあちこちでひび割れし、交通渋滞が慢性化する東京になる。

“東京は豊かだ”と政策的にも放置してきた結果のツケが一気に噴き出す。老いる東京の解決コストは膨大で地方に配分してきた 16 兆円地方交付税の半分を東京に投入せざるを得なくなる。すると東京も地方も共倒れの事態なる。これを避けるためにも地方へのシフトが求められる。

区割りとも関係するが、圏央道ひとつとってもインフラ整備は東京圏を 1 つと捉えており、北関東、南関東、東京特別州と東京圏を 3 つに分断する従来に区割り論は矛盾に満ちている。その点、東京圏を 1 つの州（例えば関東州）と捉え、インフラ整備や通勤通学などの人の流れなどを無理なく生かした形で東京圏を 1 つの州にする方が分かりやすい。薄井論考はこの点を鋭く指摘している。

が、東京圏を 1 つの州にすると、日本国のなかに“もう 1 つの日本国”をつくるぐらい影響力が強くなりすぎる。首相は関東州知事経験者から常に選ばれるという構図すら想定される。これだと何ために州制度をわが国に導入したか、少なくとも東京一極集中の解消を狙った趣旨は失われてしまう。

同時に、既に東京の成長力には陰りが見える点も看過すべきではない。確かに GDP の 2 割、約 100 兆円を稼ぐ大都市が東京だが、総生産の伸び率でいうと全国の 3.1%を下回り、東京の伸び率は 2.0%に止まる。1 人当たり県民所得の伸び率も 1.9%、47 都道府県で下から 6 番目の伸びに止まる。東京の現状は、人口増で見か

け上は活力ある都市だが、実際は1人当たり労働生産性の低い都市になっている。過密の弊害が労働生産性の低迷につながっていると見ることもできる。地方分散すべき根拠の1つもここだ。

#### 4. 小規模町村の扱い

第3の点。小規模町村の扱いについて。この点についての光多論考は鋭い。道州制に全国知事会の反対に加え、町村会の反対も強い。小規模な市町村は道府県しか眼中にないのではないか。国も道府県を通じてしか市町村との関りを考えていない。筆者のいう「細切れの都道府県より財政は豊かになり機動的な財政支出も可能になる。州の意志で財源を集めることもできるし、場合によっては政策減税も可能となる」という根拠づけでは、小規模市町村、とりわけ半数を占める町村の賛意を得るのは難しいのではないかと、という指摘は世論として一般的な感覚とも言えよう。

そこで①道州制の中に郡制度を設けて小規模自治体への支援をより厚くする、②(アメリカのカウンティのような)地方社会資本を道州が優先して整備するなどして、少規模自治体が乗れるスキームを考えた方がよいのではないかと提案している。これまた多くの賛同を得る提案ではないかと考える。筆者はこの光多氏の指摘、2つの提案に特段異論はない。ただ、現在のように市町村を基礎自治体として一括りに扱い、規模に関わりなく仕事の分担を求めるシステムが適切かどうかだ。

1つは平成大合併の際、西尾私案と称し役割を限定する「特例町村制」が提案されたことがある。だが町村会は2級町村制という分断だとして猛反発をし、成案を得なかった経緯がある。とはいえ、約2割の町村は消滅する可能性が高いという予測もある状況下では「特例町村制」の導入も検討してよいのではないかと。その方が町村が生き延びていくことを保証することにもなる。そこで外される行政の役割部分は新たに府県を州のカウンティとしておく「郡」が補完代行するか、20万規模の体力のある近隣市が代行する方策も考えられる。

もう1つはいま進められているように、20万以上の中核市、政令市を母都市として周辺市町村と連携協定を結び「連携中枢都市圏」を形成し、ある種共同体として行政サービスの水準を維持し、圏域内の持つ特産品などを共同で売るなど内発力の外部化に努力する道もある。

これで町村が納得するかどうかは不明だが、少なくとも言えるとはこれまでの府県制度の中で町村を守り続けるような財力と体力が保証できるかといえば、それは極めてむずかしいと考える。稼げるところに稼がせる(大都市依存と言われるかもしれないが)、その果実の分配を域内で考え豊かさを求めた方が得策ではないかと、そう考える。

与党自民党の中は、大都市出身議員など3分の1は道州制賛成、町村など郡部を基盤とする議員など3分の1は道州制反対だ。残る3分の1は財政上保証できるシステムを構築できるなら道州制賛成というのが議員集団の実際だ。財政上の保証ができるなら3分の2は賛成に回る可能性が強い。残る3分の1の町村母体の議員も財政上納得いくシステムをつくるなら、廃村、消滅の危機を払しょくできるだけに賛成に回る可能性が高いと筆者は見る。

## 5. 社会資本の整備、国土構想との関り

第4の点。社会資本整備、国土構想との関り。わが国は半世紀以上、工場等の地方分散を狙い、職住近接の地域づくりをめざし全国総合開発計画(1~5次)などを進めてきた。その発想になかには圏域の形成より第2次産業(工業機能など)の集積地を拠点的に整備し雇用を集積しようという発想があった。そうすることで出稼ぎのない職住近接社会が生まれると考えた。

だが、そうはならなかった。同時に国のブロック機関は縦割り省庁ごとのブロック機関であり、その圏域を農水省でも国交省でも所管権限内で整備するにとどまり、圏域全体を1つの州になるようにインフラ整備を図ってきた形跡はない。唯一北海道は圏域が1つなので他の地域よりはまとまりはあるが。ただ幸いなことにその間、新幹線や高速道、空港など3大高速交通網が整備され動き易くなった。ところが今のままだと集権体制の温存でストロー効果が働き、その果実は東京に一極集中し、地方は疲弊するだけの状態だ。ふるさと納税の発想はよいが、それだけでは変わらない。

ここは大振りの改革に挑むことだ。分権改革を進め地方主権体制をめざす、広域圏を州とし内政の拠点にする、それがまず第1。さらに既にある3大高速網の移動コストを公共管理で下げ、動きを流動化することだ。日本は米カリフォルニア州1州ほどの小さな国。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掛らなくなった。だが、カネ(費用)が掛かる。これがバリアとなり東京圏から企業も人も出ない。ここを直すとよい。これは時間を掛けずにやれる。新幹線、高速道、航空機の運賃を国や都の負担で実質上タダにすることだ。

そうすると、人も企業も事務所も広範囲に動き出す。これまで力を注いできた道路づくりの時代は終わった。造るより利用を工夫すべきだ。ガソリン税を道路利用者がタダで動けるように使ったらどうか。毎年の地方創生費の一部もそこへ投入、東京の再開発予算からも数兆円を回したらどうか。すると、本社は東京でも新幹線沿い、高速道沿い、地方空港沿いに様々な支店、サテライトオフィスが集積し人も企業も動く。水は低きに流れる。

総力戦で東京一極集中の解消を狙う。立地コストが安く環境がよければそこが集積地になる。東京圏は150<sup>キロ</sup>圏の仙台、名古屋まで、大阪圏も同様に名古屋、広島まで広がろう。こうして地方分散が進み、日本は元気を取り戻す。これを筆者は日本フリーパス構想と名付け、州構想とセットで実現すべしと主張している。

インフラ整備はバラバラとはいえ、相当の密度で日本は整備が終わっている。問題は例えば東北圏に9つもある空港インフラを圏域の力が出るよう海外に向けどううまく活用するか。といった具合に新たな整備ではなく、うまくリンケージする仕組みを施せば活きる。これが道州制であり、社会資本整備が有効に活かされる道だ。そうした視点から国土構想を道州制と組み合わせて設計すべきではないか。

## 6. 州の区割りについて

第5の点。区割りのあり方について。これまで道州制における議論の中で一番関心の高い分野は、州の区域割りのあり方であったといっても過言ではない。もとより47都道府県を、羊羹を切るようにどう切るかといった単純なものから、州制度そのものを単一ではなく、特例を認める柔軟性をいれるかで区割りそのものが大きく変わってくる。さらに三重とか長野とか2つの大都市圏の吸引力に引かれ通勤通学の流れが2つの領域に分断されている県などは1つの県をそっくりではなく2つに割った方がよいという県民意識を踏まえての議論もある。PHP総研の研究では30通りの区割り案が出されている。それぐらい百家争鳴とも言えるのが区割りの問題だ。

オーソドックスなのは、第28次地方制度調査会から出された、9、11、13州という案だ。これも単純に13に割るというのではなく、特別州（都市州）として東京、大阪を独立州にしようという話が加わってのことだ。また沖縄のようにある意味本州から離れており九州州にするには無理がある、だからといって沖縄県が州として自立していける経済力があるかどうか、北海道は1つの広域自治体で他のように幾つかの県を統合する難しさはないが、やはり経済力の面、内地と分離した地理的条件からして沖縄とは別な意味で北海道も特例を認める州（東京、大阪のような特別州ではなく、特例州とか）にしたらどうか、という意見もある。

政府などの案は9つの州の場合、概ね各省出先機関の担当地域や電力会社、JR各社を単位とする区割り案だ。特に政府各省のブロック機関の所管エリアを州の単位した方が国から州に移行しやすく、現在の行政も大きく変更されないままスムーズにいくという見方だ。ただ、ここで自治体側が警戒するのは、昭和30年前後にぎやかだった「地方庁（府）」案が採用されてしまうのではないか。つまり官治型の州となり、国から大臣という名の州知事が派遣されてくるような州になってしまわ

ないか、という見方だ。公選知事制は譲れない基本とすればその懸念は杞憂に終わるだろうが、しかし国家公務員の意識からすると州とはいえ自治体の職員に身分が切り替わってしまうことの抵抗感があり、大臣派遣型の州なら自分らの身分は自治体職員にはならないという見方になる。

そうした国の行政主導での区割りとは別に、実際に整備されている新幹線、高速道など交通機関のつながりを重視した区割り案も有力だ。作家の堺屋太一氏の提唱する「2都2道8州構想」などはそれだ（堺屋太一『団塊の後—3度目の日本』毎日出版、17年4月）。特別州については東京だけがよいか二眼レフ構造の国土形成をめざすなら大阪も加え、2特別州にすべきだという話になる。

筆者は、10ないし11州プラス2都市州が望ましいと考えるが、その場合、関東州は北と南の2つに分けるが、その真ん中に東京特別州が位置付けられる形になり、大東京圏を分断してしまうことになる。圏央道の整備ひとつ見ても東京圏は一体という実際の人や経済の動きからして、それが本当に望ましいかどうか。かといって東京圏を1つの州にすると強すぎて日本の中にもう1つに日本をつくってしまう、という問題が出てくる。ここは、国民世論との相談もしながら多くの方の議論に委ねていくしかないのではないかな。

## 7. 税財政と膨大な借金の扱い

第6の点。税財政のあり方、膨大な借金について。道州制移行という統治機構改革で生み出せるカネは20～30兆円という試算がある（前出、穂坂編著）。中央集権体制より地方分権体制の方が兼ねぬ使い方の効率性は高まる。なぜなら、国民の統制が効きやすく、ムダな大規模事業を政治の功名のために行うといった愚策が少なくなるからだ。日本で行われた2000年改革は集権構造の柱の1つ、地方の首長（知事、市町村長）を各省大臣の部下（地方機関）として扱う「機関委任事務制度」を全廃し、同時に税財政の分権化を図ろうとした点だ。前者について機関委任事務制度は全廃できた。国と地方は役割の異なる対等な政府間関係に置き換えた。以後、国は上級官庁が下級官庁に命令する「通達」を出せなくなった。

だが、2000年改革で税財政の集権構造の解体できなかった。税金は国が6、地方が4集め、使う方は地方が6、国が4という「ねじれ」の仕組みが残存した。このねじれギャップを国が補助金、地方交付金で埋め合わせるという仕組みのまま。その際、国はそのカネで地方の施策や事業内容、人件費などをコントロールする。その税財政の集権構造が今も変わらず残っている。「未完の分権改革」と言われる所以だ。

本来なら、地方は歳出6に合わせ6の税を集め、国は歳出4に合わせ税も4集



める。その形が望ましい。ただ極端に地方と都市部の間に格差がある。税源調整は要る。だが、事業の3分の1を補助し事業内容を3分の3仕切る、そうした補助金による関与は認めるべきではない。交付金の形でその使い道は地方の自由に任せる。そうした北欧型の「分権・融合型」へのシステム転換が日本に合うはずで、その形をつくるためにも道州制移行が必要だった。というのも、道州制は分権国家の究極の形と思われるからである。いま日本には、1,200兆円を超える累積債務残高（借金）がある。しかもどんどん累積債務は積もる動きだ。これを支える理屈はこうだ

一国は幾ら赤字国債を大量に発行しても返さなくてよい。国の借金する国債を日銀が買い取っている限り、ただ札を刷って賄うだけなので自国通貨の出回る量が増えるだけで何ら問題ない。いま1,200兆円を超える国債残高があり、国民1人約1,000万円、家族4人で4,000万円もの膨大な借金を抱え将来マイホームすら持てないと希望を失っている若者が多いが、心配ご無用。増税して返せなどとは言わない、借金が膨れても日本の財政破綻はない。――

この手品師の様な話が MMT 理論（現代貨幣理論）と言われるもの。アメリカのトランプ政権を支える一部経済学者の考えだが、日本でもそれに飛びつき鬼の首を取ったように振れ回る者がいる。国はもっと積極的に借金をし公的需要を増やし経済を活性化しろ！それが失業対策、倒産防止になると。安倍政権以降の放漫財政をあたかも支持しているかのようにいう一部経済学者の見方だ。

本当だろうか。世は”緊急事態”で全てが括られてしまう様相だが、少し醒めた目でカネやサービスのバラマキの続く政治をチェックする必要がある。この国の財政はコロナ禍の緊急対策を除いても毎年110兆円の歳出規模、今度防衛費が加わり120兆円規模になる（これも当初予算であって補正予算でさらに40兆円規模で加算されるのが通例化）。これに対し国の税収規模（歳入）は60兆円～65兆円程度で横ばい。この歳出と歳入が「ワニの口」のように大きく開いた穴を全て赤字国債の発行で賄う財政運営が続いている。この開いた口を閉める改革努力はほとんど見られない。与野党問わず、「サービスは大きく、負担は小さく」のポピュリズム政治の大合唱だ。

国家と家計は別だと都合のよい理屈で累積債務の増大を容認する見方があるが、常識的にいうと借金は返さねばならない。世の中、返してくれない人にカネを貸す人はいない。国家が家計と違うのは国には徴税権があり、必ず借金は返してくれると信じているから国債を購（あがな）う人がいる。国債の信用はそこにある。「国債」は「税金の前借証書」であり「将来集めた税金で返す」という約束の上に成り立っている。なぜか、市町村と都道府県という地方自治体には赤字地方債を出させない仕組みがある。法律の縛りがあるから。それは自治体の倒産を防ぐためだが、

中央政府だけは別だというのは詭弁ではないか。ギリシャやベネズエラが国の借金でどれだけ苦しんだか。毎年の赤字幅を縮めには大増税か大歳出カットしかないが、選挙にはいずれも不利と誰もやらない。それを避けるポピュリズム政治の横行だが、これでは国家経営の視点の欠如だ。政治の墮落。もしこの先、2重3重行政の多い国地方の統治機構の大改革などムダな歳出カットを行う大改革をやらないなら、今後その返済は増税により賄うしかない。

ということから筆者は、道州制という統治機構改革を提唱する立場だ。先の論文で書いた通り、大都市を抱えた州には国から国道などを売却移管する際は大都市の地価相当額で買わせ、地方の経済水準の低いところはそこの相場で買わせる。結果、借金は減らせると書いたが、これだけで膨大な借金がゼロになれるとは全く思わない。ただ、大サービスカットを国民が嫌うなら、大増税を嫌うなら、やれることは統治機構に巣食うムダを極力排除し、カネを生み出すことしかなかろうという視点で述べている。それもやらないなら、国家財政破綻のシナリオしかないと思うからだ。それは避けたい。あとは、国内競争力と国外競争力を高め、経済水準を上げることで借金の返済を賄うしかない。手品師のような方法はない。地道に借金を減らす努力が要る。その大きな1つが統治機構改革である。

もう1つ、州構想を進めるとき、「公的債務共同管理機構」を創設したらどうか。この機構に国と地方の長期債務を全て移管するとともに、機構が地方公社等の不良資産を買い取る事にする。移管された長期債務の元本の償還については、景気がよくなるまでは当分の間凍結し、「公的債務共同管理機構」に対しては、国と道州が其々の財政力に応じて、合同でとりあえず利払いをおこなっていくのだ。いわば、公的債務を一定期間「塩漬け」だ。そして州に財政的に実力がつき、余力がでてきたときに、元金の返済にも着手すれば良い。

こうすれば、国も地域も、新たに公債を発行しないかぎり、過去の債務については利払いだけをおこなえばよいことになり、財政的な重荷が軽減され、新たな政策展開が可能となっていく。一度こうした形で「清算」し、ゼロから再スタートすることによって、国や地域が新たな事業に対して公債を発行する場合、その受益と負担の関係が明確になるために、より慎重且つ適切な判断が可能になってくる。

## 8. 「州構想」実現への道筋

第7の点。しからばどのようにして道州制を実現していくかだ。再三述べているように、既に20政令市、62中核市、23特別区という大都市制度を使う区域に国民の6割が暮らしている。ここを強めながら現在の府県行政の業務は都市自治体に移しながら州構想実現に向かうのというのが1つ。もとより一足飛びに全国が州に変

われるかと言えば、そうとは言えまい。まず①州制度移行制基本法（仮称）を制定する。そして全国が州に塗り替わる目標年次を定めたうえで、③「条件の整った地方圏」から順次移行する。それまでは堺屋理論にあるように府県議会、府県知事を残しながら一方で州議会、州知事を既存の府県代表者で代行しながら「州の基盤固め」を進めるのである。各ブロック単位（州の枠組み）で州構想特別委員会を官民共同で作し、それぞれの州のビジョンを策定し、共有することでスムーズな州移行を目論むことだ。霞ヶ関、永田町だけ先行しても、自治体としての州は生まれない。その点、従来の「上からの道州制」論議ではなく、「下からの道州制」論議を進める。この哲学をしっかりと持つことである。

州制度移行に関しては、デメリットを指摘する向きもある。例えば、

第 1 に、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。

第 2 に、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。

第 3 に、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。

第 4 に、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。

第 5 に、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。

この指摘はこの先の制度設計上、十分吟味してかかる必要がある。ただ、こうしたデメリットを強調していても日本は変わらない。人口減少は着々と進み、壮大なムダが放置され財政破綻が現実化する。それを食い止めこの国にダイナミズムを生み出すには、夢のあるビジョン、競争と選択、そして自立と参画をキーワードに改革に挑むしかない。そうしたことを進める新たな政治勢力（政党）が誕生し牽引力になることも改革推進上、不可欠と言えよう。

## 9. 北海道道州制特区をどうみる

第 8 の点。北海道道州制特区をどうみるかだ。構造改革特区の試みより理念としてさらに進んでいるのが、道州制特区である。これは 2006 年に成立した道州制特区推進法で、北海道（あるいは三つの移譲の都道府県が合併して）の提案に基づいて国がその権限を移譲することによって、地方分権を拡大し、道州制への移行を展望するという実験的な要素があった。

現在のところ、三つ以上の都道府県が合併するというケースはなく、事実上は北海道だけがこの法律の対象、すなわち道州制特区となっている状態で、法律の中にすでに 8 項目にわたって移譲対象事業が示されている。しかしながら、その内容、その後の推移を見ると、開発道路にかかわる直轄事業や二級河川にかかわる事業、

商工会議所に対する監督の一部、鳥獣保護法にかかわる危険猟法（麻酔薬に使用）、国等が解説する医療機関に係る公費負担医療等を行なう指定医療機関等の指定、直轄通常砂防事業の一部、民間林直轄治山事業の一部、調理師養成施設の指定と監督に限られており、道州制に向けたモデルをつくるという状況からはかけ離れている。

いまやこの北海道道州制特区を下敷きに政府が本気になって道州制をつくろうとしているのか、それは残念ながら全くないといえよう。道州制のリトマス試験紙にもならない、と筆者は見ている。

## 10. 結び—日本には「新しい服」が必要

以上、いろいろ論点にふれ私見を述べてきた。言えることは、中央集権体制は時代的使命を終え、解体すべきだという点にある。現在、日本は多元化、多様化したにもかかわらず、一元化、一様化社会で能力を発揮する「中央集権体制」である。自治体の活動も民間の活動も国が誘導する。こうした国のかたちは、モノもカネもなかった戦後の荒廃した日本を復興させるには有効に機能した。しかし今、全国に社会資本が整備され、各地の生活水準は引き上げられ、国民の知的レベルも高くなり、世界有数の経済大国にのし上がった。ただ、経済的に豊かになったという反面、中央集権体制の負の側面も露わになった。東京圏にヒト・モノ・カネ・情報が集中して繁栄を続ける一方で、東京に元気を吸い取られてしまった地方は、経済は著しく衰退し過疎が一気に進んだ。社会資本の整備は進んだが、国からの補助金等で事業が行われて来たために、受益と負担の関係が曖昧となってモラルハザードを引き起こし、殆ど需要がないものがつくられるムダと、過剰なサービス供給が行われるようになった。

日本を発展させた中央集権という体制が、逆に我が国を衰退させる体制になってしまっている。高度都市国家に合わない仕組みが中央集権体制。結果として、財政が肥大化して大量の財政赤字が発生し、東京は繁栄を続けても日本全体は活気を失うという状態にある。中央集権は一方で財政赤字をうみ、また一方では経済を衰退させる。経済が衰退するから、また財政赤字を増やしてしまう。こうした「負のスパイラル」、悪循環が起こっているのが現在の日本ではないか。

国も自治体も、そして多くの心のある人々は、温度差はあるにせよ、現在の中央集権的な国のかたちを早急に改め、地方自治を強化させていく必要性を感じている。政府もそれを受け地方分権推進委員会の勧告に従い地方分権推進一括法を成立させ、中央省庁再編も行い、縦割り行政の打破と行政組織のスリム化をはかった。さらに三位一体の改革、構造改革特区、道州制特区など様々に取り組んできた。

しかし、その中身は中央政府がこれまで維持して来た権限と税源のごくごく一部、

国民の批判をかわす程度の権限、財源を自治体に移譲しただけであり、国が自治体をコントロールするという基本的な構造に大きなメスが入っていない。機関委任事務制度の廃止には応じたが、権力の源泉ともいえる税財源の分権化には反対したまま、それが如実に語る。

日本がいま必要としているのは、これまでの制度の延長線上にある改革ではまったくない。今求められているのは新たな「国のかたち」の創造、言い換えれば、中央集権体制から「地方主権型州制度」に変えることである。現在の中央集権体制は欧米先進国にキャッチアップするためにデザインされたものであり、経済が成熟し価値観が多様化した現在の日本にとって、根本的に適応するものではない。むしろ、これからの日本の発展繁栄を阻害するもの以外何物でもないという。

大人になれば子どもの服が着られなくなり、新しい服が必要になると同じように、同じ家でも家族数が減れば間仕切りを変え直し、否、建て直しことが普通である。るる述べたように、これからの日本には、それにふさわしい新しい制度「地方主権型州制度」が必要なのだ。新しい服（地方主権型州体制）は古い服（中央集権体制）の延長線上にあるのではなく、フルモデルチェンジでしか生まれない。これが「廃県置州」という改革である。その身体にあった新しい服を最初からデザインする、それが日本州構想だというのが、筆者の主張である。