

佐々木信夫先生「国のかたちを問う」その3への所見

2023年3月

薄井 充裕*

1. 前回までのコメント

まず、前回までのコメントについて若干、敷衍します。

第1回（所見その1）では、基本ユニット論（いまも残る「郡」という歴史的固有のユニットのもつ意味）、ユニットの結束性（「郡」が連担する広域的な結束性の重視）、ターミノロジー[terminology]の問題（中央集権 VS 地方分権というステロタイプ化した議論からの脱却の必要性）についてふれました。

各地域の歴史的、文化的そして経済的な基礎力をどのように維持し、また高めることができるのかという視点こそが州制度を考えるうえで大切であると考えます。一般に、センター（大都市部）からの波及論で周辺地域を考えがちですが、センターから離れた過疎地、限界集落への目配りも同様に必要という問題提起をここでしています。

第2回（所見その2）では、具体的な州政府のイメージについてふれました。州制度論は、すぐれて国家像のありかたを問うものであり、その根幹に社会的共通資本の考え方をおくべきという主張です。「国家構想と社会的共通資本」、「広域行政への思考転回—東京圏を考える—」そしてケーススタディとして「首都圏第3空港整備論」について述べましたが、第1回との“対”でいえば、センターの広域的なありかたについて再考するという視点です。

現行制度でいままでやってきた以上、新たな州制度に変えなくともあらゆる政策遂行に支障はない、との論理はかねてよりあります。しかし、ここで提示したように、国際空港という重要な社会資本について「いつまでに整備できるのか」というマイルストーン管理の発想に立つとき、いまの深刻な閉塞状況が明らかになります。少なくとも州制度論は、国際的な競争力が求められる事業の整備促進について、既存の制度の限界を明らかにし、新たな選択肢を示すものであるという主張がここでできると思っています。

* 中央大学総合政策学部客員教授

今回の第3回は、日本州構想「各州をデザインする」についてのコメントですが、なによりも一貫してこの問題を考究してこられた佐々木先生の知的な挑戦に心から敬意を表します。また基本的な考え方の多くに賛同します。そのうえで、全体のアウトラインからは一部微細な論点も含まれているかもしれませんが、いくつかの私見を以下、述べさせていただきます。

2. ネットワークインフラの考え方

＜佐々木先生のご指摘＞

「例えば道路なら、市町村が建設・管理する生活道路を除く幹線道路や準幹線道路は、国道、県道といった区別はなくし、みな州道とします。州が一体的に管理し、ネットワークと拠点性を高めることで、道路のもつ力を経済面でも生活面でも有効に活かせるようにするのです。結果、各州の人口、経済の伸びも期待できます。」

小生は国道（道路法上の道路）のみは基本的に国の管理におき、農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路など国の関与するそれ以外の道路は州に移管すべきではないかと考えます。各国の事例でも、国道のもつ意味は、すぐれて基幹的なインフラでありサプライチェーンの根幹であるとともに、国防や広域激甚災害におけるライフラインとしても重要です。

一方、農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路などが、各府省によって所管が異なっていることには、かねてより問題が指摘されています。同じ道路という名称をもちながら、歩道がない、信号機の設置が義務付けられていない、などの機能的な違いはよく知られているところです。

一方、都道府県道と市町村道をわける必要性はいまでは乏しいようにも思います。地域によっては立派な市町村道と狭くメンテナンスの悪い都道府県道が共存し、どちらがメインなのかわからないところもあります。これらはすべて将来、州道に統一し大胆に再整理してもよいのではないかと考えます。

したがって、基幹的な国道と州道（その中で、たとえば第1種〔農道、林道、港湾道路などのほか、道路運送法上の道路など国の関与する道路〕、第2種〔現在の都道府県道〕、第3種〔現在の市町村道〕に区分）の大きくは3つのカテゴリーとして捉えるというのは如何でしょうか。

また、このカテゴリー分けは、道路のみならず空港、港湾、河川、海岸などでも同様な再整理を行うべきではないかと思えます。ここはおそらくは各分野別に周到な議論を要する部分ですが、国防や広域激甚災害におけるライフラインとして重要性が、国と州の管理をわける一つの基準ではないかと考えます。

3. 国税と地方税(地方交付税)の問題

＜佐々木先生のご指摘＞

「州制度への移行によって、州には課税自主権も与えられます。州の意思で財源を集めることができ、場合によっては政策減税も可能となるでしょう。各州、各市町村は国から干渉されず、自らの意思によって課税し、税率を決定し、徴税できる権限をもつ。これが地方主権型州制度のよさです。それだけの内発力は地方に潜在的に宿っています。」

将来の姿として、課税自主権や政策減税についての主張は理解できますし、道州制論において、理論的にこうした指摘は多くなされていることは承知しています。

しかし、ここがボトルネックとなり、道州制の議論が進んでこなかったのも厳然とした事実ではないでしょうか。

なによりも、地方は課税自主権よりも配分の多寡、徴収の簡易さを求めています。それは、地方交付税制度が実に精緻に組み立てられており、その恩恵に浴してきたからだと思います。

小生は、税制問題（公平性、直間比率、世代間バランス、負担限度など）については、固有の税制論として抜本的に議論することが不可欠であると考えます。国税、地方税を問わず、税制全体の大きな見直しが先決で、その議論のなかで地方への移管・委譲のありかたも同時に真剣に考えることが必要です。

したがって州制度発足時の財政配分のあり方としては、当分の間、歳入システムおよびその基本構造は変えない。さらに、地方交付税制度についても維持する。

そのうえで、都道府県および市町村への配分については、将来、一括して州に移管するのか、あるいはそれに課題があれば、一定の金額を分有・プールして漸次、州に傾斜配分していくといった方式がよいのではないかと考えます。

この問題をもう少し具体的に考えてみたいと思います。ある公共事業を想定するとき、それが国の補助事業であれば、たとえば国から $1/2$ の補助金がでます。その場合、補助裏で地方公共団体は $1/2$ を負担しますが、自主財源があればそこから支出する一方、それができなければ地方債を起債して充当することが一般的だと思います。

国から州への権限移管を前提とすれば、国の補助金はいまのように都道府県、市町村にではなく州に配分されることになります。では、補助裏分はどうでしょうか。いま地方債の起債ができるのは、地方交付税制度とリンクをしており、元本および利息の返済が担保されているからです。これが維持できなくなると事業そのものが頓挫してしまいます。東京都のような地方交付税不交付団体であれば自主財源でそれができるとしても、ほとんどの地方公共団体では困難です。

将来、地方債の起債および償還がもっと自由に設計でき、それが一定程度機能していけばさまざまな弾力運用も可能でしょうが、現在はそれが難しい。

また、地方債の償還ができなくなる（デフォルトする）と、その地方債をもっている投資家（その多くは地方銀行などが保有）が大きな損害を被ります。小生は、事業の継続的、安定的な実施のためには、地方交付税制度および起債システムは急には変更できないと考えます。

もちろん、いまのままの制度でよいと言うつもりはありません。小生はかねてより、TIF（Tax Increment Financing）など開発利益の計測とその還元を念頭においた開発事業のための政府保証債、地方債の多様化（特定プロジェクト債）を主張するものですが、ここが全く進まない。個人的に、これは州制度と比肩するくらい重要な課題であると思うのですが、そこのブレークスルーができないと地方財源論へのパースペクティブも実は拓けてこないと思います。

次に少しマクロ的に考えてみたいと思います。日本は国債、地方債ともに発行残高が累増し危機的な国家財政にあると言われますが、単純にこれを地域分割・移転した場合、日本国と同じように財政上危機的な“ミニ”国家（州）ができるだけのことになりかねません。

一方、いまの都道府県、市町村については、夕張問題発生以降、国の強力な指導の下、単独の地方公共団体としては赤字再建団体とはなっていないことはご案内のとおりです。すなわち、借金はいわば国（国債：財務省、地方債：総務省）が丸抱えしている形です。これ自身、健全な姿とはとても言えませんが、ストック分はそのまま国におき、フローからは州にといった虫のよいことは、モラルハザード問題からも許されませんし、なによりも市場との関係で通る道理もありません。

小生が、歳入・歳出構造については、別途、議論を尽くしたうえで州政府論に段階的に行き着くべきと考える由縁です。

4. 区割り案について

<佐々木先生のご指摘>

「日本が道州制へ移行したら、どのように変わっていくのでしょうか。それが本稿のテーマです。もとより道州制へ移行する際、どのような区割りが望ましいか、これ自体、以前からさまざまに論争の的になってきましたが、ここでは政府の第28次地方制度調査会答申（平成18年2月28日）の区割り例のひとつ、全国を11州+1都市州に分ける考え方、つまり北海道、東北、北関東、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、九州、沖縄の11州プラス東京都市州1をベースに各州のデザインをしてみたいと思います。」

多くの識者の見解、かつ歴史的にも踏襲されてきた考え方であり違和感はありませんが、数が多すぎることに加えて、これではいささか手垢がつきすぎ、新たなエネルギーの結集力が弱いのではないかと感じます。

一案として、①北海道、②東北、③関東（北関東＋南関東）、④中部（北陸＋東海）、⑤関西、⑥瀬戸内（中国＋四国）、⑦九州、⑧沖縄の8州プラス東京都市州1で一桁に収める。さらに、羽田空港は東京都市州から抜いて関東州に移管するという大胆な提案は如何でしょうか。

環境、防災など日本全国に通底する問題は別として以下はランダムですが、③関東（北関東＋南関東）は江戸時代の関八州（武蔵、相模、上野、下野、上総、下総、安房、常陸）がその下敷きであり基底です。すでに第2回で指摘したようにたとえば首都圏空港、港湾などの再編がここでの主要課題でしょう。

④中部（北陸＋東海）は、第1回既述の三遠南信のほか、新たな動意として昇龍道プロジェクト（中部運輸局など <https://shoryudo.go-centraljapan.jp/ja/>）も州制度論からは注目されます。

⑥瀬戸内（中国＋四国）は、世界的に脚光を浴びている瀬戸内国際芸術祭などの先行する独自の動きからも新たな展開が期待されるエリアです（<https://setouchi-artfest.jp/about/mission-and-history.html>）。

以上は、単なる少数意見としてご高覧いただければ幸いです。

以上