

道州制に対する「否定的見解」に関する考察

——日本型「州構想」をめぐって——

佐々木 信夫

はじめに

1. 人口絶対減と消滅可能性自治体
2. 急速に進むグローバル化
3. 中央集権体制からの脱却
4. 道州制に「反対する」考え方——とりわけ全国町村会の見方
5. 全国町村会の見方に対する総括見解
6. 全国町村会の「懸念」に対する各論点の考察
7. 本論文の総括的な見解

はじめに

本稿では、筆者の道州制研究の一環として、それを「否定する」見解に対する考察を深め、否定する根拠が極めて乏しいことを立証することをねらいとする。

いろいろ反対する見解はあるが、おもに全国的、組織的に反対運動を展開している全国町村会、全国町村議会議長会の主張を取り上げ、それを素材に議論を深めてみたい。全国町村会は『道州制の何が問題か』（平成24年11月、全国町村会刊）という声明（冊子）を発表している。また、全国町村議会議長会では緊急声明（平成25年4月15日）、全国町村長大会で特別決議（平成25年11月20日）、さらに自民党の法案に対する疑問指摘（平成25年12月13日）を出すなど、町村長、町村議員らが組織的に全国規模で反対運動（請願、研修会）を展開している。

そのこと自体、それぞれの立場からの問題提起であり、主張であることから何ら否定するつもりはないが、そこで根拠としている論拠が正しいかが論点となる。

1. 人口絶対減と消滅可能性自治体

まず社会変化についてである。とりわけ、人口絶対減社会が現実化し、様々な議論が始まっている点に注目したい。

民間有識者の組織「日本創生会議」（座長・増田寛也元総務相）が2014年5月に「人口の減少と東

京圏への集中がそのまま続けば、日本の半数の市区町村で行政サービスの維持が困難になって自治体が消える」と推計し、消滅する可能性があるとした896の市町村名を公表した。ここでの推計は、2040年時点での人口を1800の市区町村別に試算している。

増田らの問題認識は「人口の再生産力」に着目し、その再生産力を表す指標として、「人口の再生産を中心的に担う20～39歳の女性人口」の動向に着目している。いくつかのケースを想定して計算している。

第1のケース。若年女性が生まれてから20～39歳になるまでほとんど人口流出がない自治体のケースで、現状の出生率1.41が続くと仮定すると、概ね30年後の20～39歳の女性人口は7割程度に減る。人口維持には直ちに出生率が2.0に回復することが必要。

第2のケース。生まれてから20～39歳になるまでの男女とも3割程度の人口流出があるとする。概ね30年後は出産可能年齢の女性は減少し、さらに60～70年後には2割程度まで低下。長期的に人口維持するには出生率が2.8～2.9に上昇することが必要。

実際、そうなることは期待薄として、たとえ出生率が2.0になったとしても概ね30年後に出産可能女性は約7割に減り、60～70年後は4割程度まで低下する。その影響で20～30年後の総人口も同程度減少する。

このような地域は、いくら出生率を引き上げても、若年女性の流出によるマイナス効果がそれを上回るため、人口減少が止まらない地域となる。こうした地域は最終的に消滅する可能性が高いと言わざるを得ない。

そうしたことから、2010年から40年にかけての30年間で、「20～39歳の女性人口」が5割以上減少する市区町村は377（全体の20.7%）。うち、2040年時点で人口が1万人を切る小規模市町村は243（全体の13.5%）としている¹⁾。

こうした人口急減社会のなかで、都道府県、市町村とも統治システム的大幅な見直しが避けられないのではないか。

2. 急速に進むグローバル化

もう1つ、日本を取り巻く国際環境の変化、とりわけグローバル化の進行についてである。地球規模で国家の垣根が低くなり、ヒト、モノ、カネ、情報が瞬時に自由自在に移動する社会をグローバル化と言うなら、その1つの特徴は、ボーダレスとも言われるように国家の垣根が次第に低くなり、大都市や地方都市がそれぞれの国の都市と直接結びつくようになる点にある。これを統治システムに着目して表現すると、ヒト、モノ、カネ、情報が中央政府（国）を通すことなく、

1) 増田寛也「提言・ストップ人口急減社会」『中央公論』（中央公論新社、2014年6月号）

地方政府（都市）同士で簡単に行き交うようになると言い換えてもよい。21世紀社会はその特徴がより鮮明になると見てよからう。

だとすれば、20世紀の日本型統治スタイル、すなわち中央集権体制の下で国が行財政の仕組みを巧みに操り、公共政策の多くの分野を仕切ってきた時代の終焉も意味する。

これまで日本は、国の政治や行政を信頼し、外交や国防はもとより、公共生活や経済、産業のあり方まで多くを国に委ね、その指導力に期待し発展してきた。中央集権と官僚依存の体制がうまく機能してきたと言ってもよい。

しかし、それも20世紀の終わる90年代半ばまでであった。ひととき酔いしれたバブル経済が泡のように消え去ったその後、日本の政策対応は大きな過ちを犯す。ケインズ経済学の亡霊を追うことになる。内需拡大政策を続けると景気はよくなると考え、驚づかみのように国債増発を続けた。しかし、この政治のやり方は数多く打つ鉄砲も的外れとなり、法外な借金の山が残ってしまったのである。その間、高速道、高速鉄道、空港、公共施設などのハードインフラは相当程度整備された。田中角栄の『日本列島改造論』²⁾を下敷きに、職住近接、分散型国土の形成を合言葉に1950年代に始まる全総から第4全総まで、約半世紀の土建国家形成の政治が続いた。田中の構想は「工業再配置と交通・情報通信の全国ネットワークの形成をテコにして、人とカネとモノの流れを巨大都市から地方へ逆流させる“地方分散”を推進すること」にあった。

だが現実には、ハードインフラの整備が進めば進むほど、東京一極集中が加速し、ストロー効果が遺憾なく発揮されることとなっていく。網の目のように張り巡らされた国の法規制、許認可、税財政、行政指導のすべてが中央集権体制というソフトインフラの下で有効に機能し、分散型国家の形成という狙いとは逆の結果を生み出した。過疎と過密を同時併存させる結果となったのが、20世紀型日本の国家政策の結末である。

本来、世紀が変わる時は何かが大きく変わる。私たちはそのことに気付くべきである。国家の有り様を国に委ね、あたかもそれが全知全能であるように錯覚している、この認識を改めるべき時が来ているにも拘らず、その動きはじつに鈍い。大学に進む者が1%にも満たなかった、「学士」（とりわけ東大法学士）が国家エリートとして扱われた時代の統治システムを、あたかも今も有効だと考えてきたこと自体が間違いである。

半数近い若者が大学に進み、高等教育が一般化している現在、私たちは自分たちの頭で国家の有り様を考えるべきだし、それができる素養を持つようになっている。21世紀のあり方、国の有り様を議論しないまま、なし崩し的に延長線上で新しい世紀が始まってしまった。その結果、経済は低迷し競争力の弱体化で「失われた20年」が過ぎ、2011年に未曾有の東日本大震災に見舞われ、放射能汚染に苦しむ大惨事となった。これは天災というより人災という面が強い。戦後60年

2) 田中角栄『日本列島改造論』（日刊工業新聞社、1972年）

余、戦争に見舞われなかった日本人は幸せであったが、しかしどこか平和ボケになってしまっている。

3. 中央集権体制からの脱却

もはや日本は、国民から遠い政府が国家全体を仕切る中央集権体制も官僚依存体制のいずれも限界にきている。国の政治能力は著しく劣化し、国家のあり方より自らの保身を考える政治家が増えてしまった。かつて優秀と褒め称えられた官僚集団も省庁の既得権を守ることに汲々とし、自己保身に走る始末である。誰も国の行く末を考えなくなった、これこそ中央依存の危険な状態である。これを作家の堺屋太一は明治維新、第2次大戦に続く「第三の敗戦」と表現している³⁾。まさに正鵠を得た表現だと思う。

筆者は、著書など⁴⁾で論じている通り、「新たな国のかたち」として地域主権の国づくり、脱中央依存と道州制を掲げたい。ここで言う脱中央依存とは、中央集権と官僚依存からの脱却を意味する。

道州制は、140年余を経た47都道府県体制を廃止し、それに代え、地域が主体的に統治権を行使する約10の道州を内政の拠点として広域自治体を設置し、広域政策を展開する政策官庁をつくること。内政の拠点性を道州に求める以上、当然、各省庁出先機関のみならず、国交、厚労、文科、総務（自治関係局）各省の本省も廃止ないし縮小の対象となる。また現在の市町村も、基礎自治体の規模と能力が伴うような改編を伴う。それは中央集権体制に代え、そうした地域主権体制の国が望ましいと考えるからである。こうした統治機構改革を総称し、筆者は「日本型「州構想」」と呼んでおきたい。

「地域主権」(regional sovereignty)は、あえて「地方分権」(decentralization)と対峙させる意味で使っている。地方分権は中央集権体制を前提に国から権限、財源を分け与えると意味で使われるが、地域主権は中央集権型の統治体制を根本的に改め、国民一人ひとりが自助の精神を持ち、地域の政治行政に主体的に参加し、自らの創意と工夫で地域の特性に応じた地域づくりを行える統治体制と定義できる。

道州制で言うと、集権体制を補完する道州制でもなく、連邦体制をめざす道州制でもなく、第3の広域地域圏に統治権を与え、各圏域が自立的な政策主体として活動する「地域主権型道州制」ということになる。47都道府県体制に代わる、広域の約10の道州に権限、財源、人間の3ゲンを与える地域主権型道州制へ移行することで、従来の垂直型の統治システムから水平型の統治シス

3) 堺屋太一『第三の敗戦』（講談社、2011年）

4) 佐々木信夫『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制—』（角川SSC新書、2013年）

テムへ移行することになり、そこで公共部門に地域間競争が起こり、道州間に疑似的な市場メカニズムが働くようになる。それが日本再生の道につながる。そうした時代に合うような公共分野のあり方を再設計するのが時代に合っている。

道州制へ移行すべき理由は、概ね3点にあると考える。

- ① 国民の身近な政府を強化し、地方分権体制を構築するため
- ② 役割分担を明確化し、国家機能の集約・強化を図るため
- ③ 広域圏の形成と活性化により、地域間格差を是正するため

わが国は現在、未曾有の大震災、大津波、原発事故からの「大震災復興」が待ったなしの状況にあり、併せて対外的な外交力、国家としての国力の低下を防ぎ、総力を上げて経済の活性化を図る必要がある。また、1000兆円超の政府債務返済に、大胆な政府システム（国、府県、市町村）の簡素化で経費削減を図る「財政再建」が待ったなしである。それには、統一性、公平性、国の強い指導力で国家全体を1つの力で統合する中央集権体制ではなく、地方分権改革を進め（手段）、多様な広域地域圏が主体となって国づくりを行う「地域主権国家」の形成が不可欠である（目的）と考えるのである。

実際、2000年から地方分権改革が始まった。国と地方を上下主従関係に固定し各省大臣が知事、市町村長をあたかも部下として差配する機関委任事務制度は全廃され、「地域のことは地域で決める」体制への移行が始まっている。その受け皿づくりとしてまず市町村合併が行われ、この10年でその数は半減している。一方で、政令市、中核市、特例市といった府県機能を併せ持つ都市自治体が増え、東京23特別区を含め、いまや国民の50%余が事実上一層制の大都市地域に暮らす形になっていることである。

問題はこの流れをさらに加速し、国の役割は国でなければできない事柄に限定し、日本の各地域が地域住民の生活や地域の振興に関し独自の決定をなしうる権限を有し行使できる、地域の主体的な統治体制、この「分権型国家」の体制を構築していかなければならない。「地域主権型道州制」はまさにその根幹をなす姿と言えよう。

東京一極集中、中央集権体制ではなく、47都道府県に代わる新たな約10の道州と基礎自治体が独自の権限と税財源を持ち、それぞれが自己決定、自己責任のもと、自立して地域圏の経営に当たる体制をつくる、これが次代の「新たな国のかたち」と言えよう。これを筆者は「日本型「州構想」」と呼んでいる⁵⁾。

5) 「グローバル時代の統治機構のあり方—日本型「州構想」をめぐって—」『岡澤記念論文集』（ミネルヴァ書房、2015年）

4. 道州制に「反対する」考え方——とりわけ全国町村会の見方

道州制については、長らく議論が行われてきたこともあって、デメリットなどを強調し反対する意見も少なくない。それらを要約的に述べると、概ね次の5点となろう。

- ① あまり区域を広げると、住民の声が届かなくなる
- ② 各州の間で格差が広がり、勝ち組、負け組みがはっきりする
- ③ あまり道州の権限を強くすると、国家全体がバラバラになる
- ④ 制度を変える前に、現行の都道府県で広域連合をつくったらどうか
- ⑤ そもそも国民は、道州制を望んでいるとは考えにくい

とくにそれらの意見を集約的に述べる全国町村会の道州制への懸念が強い。小規模自治体の多い町村（約900）は、上記①～⑤の立場に立ち、全国町村会という全国組織を通じ『道州制の何が問題か』（平成24年11月 全国町村会）という声明（冊子）を発表し^{6）}、社会に訴えている。また、全国町村議会議長会では緊急声明（平成25年4月15日）、全国町村長大会で特別決議（平成25年11月20日）、さらに自民党の法案に対する疑問指摘（平成25年12月13日）を出すなど、町村長、町村議員らが組織的に全国規模で反対運動（請願、研修会）を展開している。

表記の『道州制の何が問題か』の一部を要約して抜粋し紹介しておこう。

——全国町村会は、再三にわたり、強制合併につながる道州制に反対の方針を示し、各政党・政府に要請活動を行っている。

・全国町村会は、道州制の導入が町村の存亡にかかわると考え、「道州制と町村に関する研究会」を設置し、道州制推進の動向や構想の内容に監視、調査研究を重ねてきた。

・2008年11月の全国町村長大会では、「これまで以上の市町村合併につながる道州制には断固反対する」という特別決議を行なっている。この特別会議では、道州制への漠然としたイメージや期待感が大きく先行しており、国民の感覚から遊離している、道州制の導入によりさらに合併を強制すれば、農村漁村の住民自治は衰退の一途を辿り、ひいては国の崩壊に繋がって行く等の問題点を指摘した。

○現在、議論されている道州制の概要

・道州制に関する議論の歴史は長く、一口に「道州制」と言っても、国の総合出先機関とし

6) 全国町村会『道州制の何が問題か』（平成24年11月、全国町村会）