

③ 道州間競争で経済的不利益を受ける地域もある。セーフティーネットの考慮がない。

よって、結果的に、道州制によって激しいパイの奪い合いが生まれ、地域間格差は縮小するどころか、むしろ拡大する。多くは大都市や道州の州都に集中し、周縁部となる農山漁村は、ますます疲弊する。道州制は「選択と集中」の論理により「地域切り捨て」の時代がくるというものである。

これに対し、筆者は次のような見解を有している。

① 道州制のねらいは、47の細切れの区割りを解消し、約10の広域圏を単位に統治権を置き、道州間の水平的競争を起こすことにある。現在の中央集権体制をそのままにした（ソフトインフラ）場合、すべてが東京あるいは3大都市圏に集中する放射状型のハードインフラを通じた経済活動は、果実が東京ないし3大都市圏に集中してしまう。

その集権型ソフトインフラを分権型ないし地域主権型の仕組みに変えることが道州制の肝。そう変えると、経済活動の流れは広域圏単位で完結するように動く。よって、東京ないし3大都市圏にますます集中するという動きにはならない。

② 州都一極集中の議論は、州内の中心地の置き方と深く関わる。州内のナンバー1ないし2の都市を避け、州内分散型の州都形成なら州都一極集中は起きない。ドイツ、アメリカを見ても、経済都市と政治都市は分かれており、分散型となっている。

③ もちろん、競争の結果、勝ち組、負け組の地域が生まれる可能性は否定できない。そこで負け組に対するセーフティーネットを張る必要性はある。ただ、従来のように地方交付税で不足分をすべて補填するやり方は結局交付税依存を生み、努力が削がれる。地域の個性を生かした戦略を持つよう、期限付きの補助金などで支援することは否定しない。

## （2）「道州制によって、税財政はどうなるのか」

第2の町村会の懸念の中身は次のような論理構成からなっている。

① 税財政をめぐる議論を先送りにし、導入後の町村財源がどこまで保障されるか不明

② 道州庁の判断に委ねれば、選択と集中の論理で、都市部に手厚い財源配分となる

③ 700兆円を超える従来の国の債務の大部分も、地方に移管される可能性がある

④ 建設国債も個々の事業単位で道州に移管すれば、開発の遅かった地方に債務が集中

従って、結果的に、これまでの国が行ってきた財政調整・財源保障を誰がどのように継承するのか、国の債務を誰が継承するのか、いずれも不明。とくに町村の財源がどこまで保障されるか全く明らかにされておらず、将来住民生活の混乱を招く可能性が大きい。

これに対し、筆者の見方は次のようである。

- ① 税財政のあり方について、道州制ビジョン懇の中間報告及びP H P総研の『国民への報告』でも示されているように、役割分担に見合った税源の配分、財源の配分は財政技術としては可能。共同財源の方式をつくれれば、水平的財源保障システムもできる。
- ② 道州政府に委ねれば、都市部に手厚い財源配分になるという言い分は当たらない。むしろ、周縁部にも配慮し州内事情を加味した財源配分が行われる可能性が高い。
- ③ 国の債務の負担をどうするかは政治判断による。現在の建設国債はむしろ都市部より地方都市、農村部のハードインフラに使った負債が多い。周縁部が損をするという発想は、都市部から言わせれば逆の答え。税還元率も地方に手厚いのがこれまで。

### （3）「道州制は町村を合併・消滅に追い込み、自治を衰退させる」

第3の町村会の懸念の中身は次のような論理構成からなっている。

- ① 都道府県の事務を継承できない小規模町村は、「基礎自治体」と認められず、「自主的な再編」と称して「合併」を強えられる。
- ② 「基礎自治体」とは、実際には人口20万以上の中核市、特例市をイメージしたもの。「地域完結性」を視野に、一定の人口規模と行財政能力を判断基準に再編を強要。
- ③ 事実上の「強制合併」により、これまで町村で培われて来た自治は衰退する。

結果として、自民党案など道州制の案には、「市町村」ではなく「基礎自治体」という名称が用いられている。そこには、町村の存在意義を否定する危険な考え方が潜んでいる。道州制が想定している「基礎自治体」は、「基礎」という意味合いが曖昧になるほど大規模となり、本当に住民に身近な場所で自治を実現する「基礎的な地方公共団体」になりうるのか、極めて疑わしい。事実上「強制合併」に近い方策がとられよう、というものである。

筆者はこれに対し、次のような考えを持っている。

- ① 基礎自治体という表現が、市町村を否定したものではない。道州を新広域自治体とし、市町村を新基礎自治体とした表現に近い。基礎自治体を市に統一するとか、町村は廃止するとかいう性格のものではない。20万以上の規模の想定でもないと思う。
- ② ただ、基礎自治体優先の原則を掲げる道州制は、基礎自治体に一定のスケールメリットの働く規模を想定することになろう。それはイコール強制合併ではなかろう。合併できるところは合併も選択肢、離島を含め地理的条件で1つになれないところは広域連携もあろう。町村に自治があり、10万都市に自治がないという話は歪曲的ではなかろうか。
- ③ 今後、100万都市、20～30万都市が州内に点在し、周縁部の行政サービスまでカバーする公共経営をイメージする可能性は否定しない。コンパクトシティも考えられる。

#### (4) 「道州制は、国を弱体化させる」

第4の町村会の懸念の中身は次のような論理構成からなっている。

- ① 内政に関する事務は基本的に地方が担い、国の役割を外交、防衛、司法などに極力限定。しかし、国の役割をこれ以上限定すると、かえって国際競争力は低下する。
- ② 道州制で国の役割を縮小すれば、外交力は低下し、安全保障上の問題も生じかねない。内政と外交は切り分けられない。TPPを例にとっても密接不可分にある。
- ③ 道州制はさらなる合併を伴い、各町村で営々と培われてきた多様な暮らし、多様な自治の営みは消滅する。多様な国家は、持続可能ではない。
- ④ 道州制は地方分権と似て非なるもの。分権化と逆に「国→地方」への一方的関与へ。

要するに、国の役割をこれ以上限定することは、かえって外交力・国際競争力を削ぎ、安全保障上の問題を引き起こしかねない。道州制は、地方分権を装った国家分割であり、国の力を弱めるだけ。道州制に伴う市町村合併により、多様な暮らし、多様な自治の営みは消滅する、というものである。

これに対し、筆者は次のような見解をもっている。

- ① 「国の役割をこれ以上限定する」という認識は、何を指しているのか不明。むしろ現在の集権・融合型の中央地方関係は、国、府県、市町村の役割は不分明だし、国が政策官庁、地方が事業官庁の上下主従関係が固定している。国の省庁編成を見れば一目瞭然のように、「内政中心」の国の役割となっている。農村国家時代の遺物にすぎない。
- ② むしろ、国の役割を外向きの外政中心にシフトさせるために、国の役割を外政中心に、道州及び基礎自治体の地方の役割を内政中心にシフトする改革こそ、国家全体を強くする。多様な国土をひとつのモノサシ、一律・一様化のモノサシで集権的に政策形成すること自体、無駄の最たるものはない。都市国家へパラダイム転換してこそ、国民、地域のニーズに合ったものになる。国に父権的保護主義を期待する町村の発想では、この国はいくら税金をつぎ込んでも成長しない。
- ③ ひとことで、道州制と言っても「中央集権型道州制」、「地域主権型道州制」、「連邦国家型道州制」の3つに大別され、それぞれがイメージする道州制は統一されていないのが現状。町村会の言う道州制は「中央集権型」を念頭に議論している。しかし、それは違う。連邦型に近い「地域主権型」を政府のビジョン懇でも第28次地制調でも提案している。道州制は、地方分権を進め、地域主権国家を形成する切り札である。国論を統一し改革を進めるためにも道州制国民会議の早期設置は不可欠ではないか。

## 7. 本論文の総括的な見解

道州制は古くから議論されているが、実現しない改革構想とイメージされている。そうした手垢にまみれた改革構想を払拭するためには、道州制という表現はやめて、日本型「州構想」(states of Japan)と表現するところから改革設計をスタートさせてはどうか。

というのも、北海道を意識し道と州を置く構想を道州制と呼んでいるが、「北海道」はある種「地名」として定着している。北海道州と呼ぶなら、他の地域を道州と呼ぶ必要はない。「九州」も地名として定着しているが、九州州と呼ぶことに違和感はなかろう。

地域主権型と呼ぶことに抵抗があるなら、州主権型道州制と言ってもよい。要は内政の拠点は、約10の州と2つ程度の都市州が中心的役割を担う国家像を明示し、それぞれの州が地域圏特性を踏まえた成長戦略、都市戦略、公共経営を展開できるよう、省庁及び出先機関、都道府県及び出先機関、政令市、中核市及び市町村を再設計することである。

本稿の冒頭に紹介した日本創生会議の人口減少社会における消滅自治体の見方について、筆者は5月30日の読売新聞の紙面に次のような見解を述べている<sup>7)</sup>。

少し長くなるが、筆者の考えを要約的に示しているので引用掲載をしておきたい。

——増田氏はリアルな問題提起をしたと思う。政治家も霞が関の政策当局も自治体の首長も言いづらいことを言った。特に現実的な調査だと思ったのは、人口再生産の前提になる出産可能な年齢層の女性に着目した点だ。この年齢層が減るだけでなく、地方を離れて出生率が低い大都市圏へ流出が続くために、人口減に拍車がかかるという。こうした事態を防ぐ政策立案に目を覚ませといった訳だ。

私はこの警告を素直に受け止める。この警告を受け入れてどう考えるか。特に重要な柱の一つは東京一極集中の是正にあり、これが今後の国土政策の骨格になるだろう。

東京一極集中問題ではこれまで、1都3県の人口が5000万人に達するとの予測もあった。これを止めるには、地域中核都市を拠点に据える国土政策と、小都市を中心に定住自立圏の形成に向け、重点的な投資が必要になる。その点、増田氏の「選択と集中」という考え方に共感する。

ただ、このレポートには物足りない点がある。東京一極集中の是正には国家の統治構造を根本から変える必要があるのではないか。産業の活性化には、すぐに道州制をととは言わないが、地域ブロック圏を大きく括って、その単位で様々な政策を考えて自立を目指す仕組みが

---

7) 『読売新聞』解説面「地域主権型に統治転換」(2014年5月30日)

いるはずだ。

戦後日本では、田中角栄氏の日本列島改造論を基に「国土の均衡ある発展」を掲げて高速交通網を整備したのに、なぜ東京一極集中が進んだのか。統治の「神経系」を中央集権のままにしていたからだ。分散型の国土形成は分権型の制度と一体でなければ実現しないものだ。整備が一巡した社会基盤をどう使いこなすかを地域ブロック圏で構想できるようにする必要がある。

地域主権型への転換がなければ人口集中も止まらない。国土計画は転換期にあるのに、彼らの議論にはそれが明確に入っていない。

人口減少時代の国土を考えてみる。骨格に東京・名古屋・大阪という日本を代表する大都市地域があり、札幌・仙台・広島・福岡などの地域ブロックの中核都市がある。さらに、70万人程度までの後発の政令指定都市と、中規模な県庁所在市など20万人以上の準中核都市がある。ここまでを自立できる都市とする。都市圏を自立させて、最終的に制度としての府県は廃止する。

このほかに全国には5万人程度の市を中心にした小さな自治体群がある。軽自動車で動ける買物圏のようなもので、これが総務省のいう定住自立圏に相当する。この圏域を1つに括る。すぐ合併しなくても事業の連携と合同を強めればよい。

問題は、人口減少によって自治体が消滅しそうな農山漁村の地域をどうするかだ。近隣にある中核的な都市に、これらの地域にある道路や施設を管理する義務を課したらどうかと考えている。この役割を担う都市を、国が「管理自治体」と指定するのだ。

こうした構想に抵抗感を唱える論者もある。地方政策を考える場合、小さな地域の単位を大事にして「自治」の原則を重視する議論がある。介護など小さな単位の方がうまくいくものは小さくていい。だが、多くの行政サービスには一定以上の規模が必要だ。人口減少時代の地方のあり方は、国土全体に安定した公共サービスを供給するというモデルで考えねばならない。

この考え方は農山漁村を見捨てるのではない。大都市圏から比較的余裕のある層の移住も促して農山漁村の豊かさを生かすようにしたい。——（『読売新聞』から筆者の論稿を抜粋）

このように21世紀の「新たな日本のかたち」は日本型州制度への転換であり、それが日本再生の道であるとする。それは何も小規模町村を切り捨てるとか、大都市を優遇し、地方都市を冷遇する話でもない。むしろ、新聞紙面でも強調したように「分散型の国土形成は分権型の制度と一体でなければ実現しない。」「整備が一巡した社会基盤をどう使いこなすかを地域ブロック圏で構想できるようにする必要がある」という点が筆者の一番述べたい点である。東京一極集中を止め、地方圏に雇用の場と産業を創出するブロック圏の形成（日本型「州構想」）を行ってこそ、国土の

均衡ある発展が望める。ハードインフラの整備が一巡した今、今度は統治機構改革、ソフトインフラの分権型整備こそが課題となる。そうすることで、地方での高い出生率が生かされ、日本の人口減にも歯止めが掛けられよう。安倍政権のすすめる「地方創生」、すなわち保育所の数を増やすとか、女性の就業形態を変えることなども大事だが、それ以上に若い人の大都市へ向かう流れを変える骨太の「統治構造改革」こそが、早急に手を付けるべき日本の改革である。広域圏に産業政策を委ね、多様な雇用の場が生まれてこそ、若者の定着、大都市から地方への流れができる。そのために官僚主導ではない、政治主導への統治体制の転換がどうしても必要となろう。

（中央大学経済学部教授 法博）