

# 憲法改正と分権国家の形成

——日本型州制度へ移行——

佐々木 信夫

1. 古い統治の仕組みが発展の阻害要因
2. 衆議院憲法審査会での憲法改正論議
3. 人口減少期の地方自治と憲法改正
4. 脱中央集権体制，脱47府県体制が不可欠
5. 地方自治の憲法改正に関わる諸論点
6. なぜ，州制度移行が自立発展につながるか
7. 日本の州制度移行に向けた諸課題

## 1. 古い統治の仕組みが発展の阻害要因

明治維新から150年，戦後憲法の制定から70年の月日が経った。その日本では憲法改正の論議が高まっている。ここまで憲法改正の発議に必要な衆参両院での3分の2を与党勢力が占めるといふ、稀にみる恵まれた政治環境もそれを加速させている。

しかし、問題は改正の中身である。何を優先し、次代はどのような国をめざすのか。

与党を中心に①緊急事態条項、②教育の無償化、③9条への自衛隊明記、④参議院の合区、という4つを当面改正のポイントにしたいとしている。しかし、この4つからは次代の国の姿など何もみえてこない。それぞれ既に法律で処理されていたり、財政で賄われていたり、実態として国民が認知していたり、特定地域のみで問題視されていたりといったものばかりで、何も初めての憲法改正で取り組むべきポイントではないように思われる。憲法改正の入門だという声もあるが、国民投票まで行う憲法改正はそう頻繁にできるものではない。

そうではなくて、憲法改正はこの国の次代の骨格を決めるのに極めて不都合な点があるとすれば、それを変える機会なのだ。それは何かだが、大きな時代変化は明治以来このかた人口は増え、経済は成長し、財政も行政も膨れることが当たり前としてきた日本だが、これが21世紀初頭を分水嶺にパラダイム転換していることである。つまり急速な人口減少が始まり、財政も行政も簡素で効率的な仕組みにしない限り、国民は税負担に追われ、ますます国家衰亡に追い込まれかねない。この国家構造の大変化に対し、20世紀の古い仕組みをどう大転換するのか、憲法改正に踏み

切るとすれば、そこがポイントではないか。

## 2. 衆議院憲法審査会での憲法改正論議

その憲法改正について2017年4月20日に衆議院憲法審査会に参考人と呼ばれ、「憲法改正と地方自治のあり方」について見解を求められた。筆者には初めての体験だったが、国会に参考人として招致され3時間に及ぶ意見陳述、質疑の場に出席できたことは貴重な機会だった。これまで、憲法9条の改正の是非について議論になることは多かったが、憲法第8章の92条～95条に規定された「地方自治」に関する条項が憲法改正との関わりで問題になることはあまりなかった。しかし、今回は憲法全体の諸分野について見直すという憲法審査会の考え方に沿い、各分野の専門家から参考意見の聴取が行われた。

憲法学者ではない筆者だが、他の3人の憲法学者とともに一緒に意見陳述の機会を得たのは貴重な体験だった。今回の衆議院憲法審査会のテーマは「国と地方のあり方」である。筆者を含め、4人の専門家の意見の概要は以下のようなものであった。

明治大学教授の天津浩氏は「国家意思の決定権力を一元的に集中させることは許されず、地方分権の推進を明確にするために憲法改正を行うべき」と述べ、また沖縄大学客員教授の小林武氏は「憲法を改正する必要はなく、いまの憲法が定めている地方自治を政策によって完全に実施することこそが、政治に求められている」と主張した。東京大学教授の斎藤誠氏は「国と地方の適切な役割分担などを、法律によって詳しく定めることには限界があるので、憲法のレベルでの検討を行う必要がある」と述べていた<sup>1)</sup>。

筆者は、与党などがいま並べている小手先の領域より、深刻化する人口減少期に入ったこの国のかたち、統治の仕組みをどうすべきか、という根本的な領域こそが改正条項の焦点にあるのではないかと主張した。改正案を起こす憲法審査会で憲法第8章「地方自治」に関し概略として次のように述べた。

「憲法上の条項の書き方について、地方の統治機構は国とは別に規定する。「地方自治の本旨」を法律に委ねるのではなく、明確に憲法の条文に書き込む。地方自治権、住民監視権などを明示したらどうか。現憲法は国と地方の役割分担について何も書いていないが、役割分担を明示すべきだ。人口減少期に入った今、行政の広域化、財政の効率化から考えても、道州制移行を本格的に検討すべき段階ではないか。大都市や基礎自治体を基礎とする「新たな

---

1) 全文は第193国会衆議院憲法審査会議録第4号（平成29年4月20日）に収録。

州」の創造というイメージを国民が共有する必要がある。」<sup>2)</sup>

少し詳しく解説すると、憲法改正と地方自治に関しては7つ論点があると考える。

論点1. 憲法上の条項の置き方は、国の統治機構（国会、内閣、司法、財政）と、地方の統治機構（理念、議会、首長、自治権、財政、住民監視権）を大分類して規定すべきである。

論点2. 憲法92条の「地方自治の本旨」を法律に委ねるのではなく、団体自治、住民自治を明示したらどうか。地方自治法は廃止し、「自治基本法」を制定したらどうか。

論点3. 現行憲法は国と地方の役割分担については何も書いていないが、基本的な国の役割、地方（2層制）の役割について明記すべきである。市町村を基礎自治体と明示し、ゆりかごから墓場までの行政は基礎自治体の役割、それを補完し広域行政を担うのが広域自治体（府県、道州）、国は内政に関して補完性の原則及び国家的に統一して行う役割に限定する。

論点4. 第93条の議会の設置、選挙など「住民自治」の規定についてだが、現在の規模の大小、地域性を加味しない一律の組織、機構の規定は廃止し、選択制とすべきである。

論点5. 条例制定権について、自治体の立法権を強める観点から、上乘せ、はみ出し、横出しの裁量権を認め、新たな道州条例については法律に優位した条例も認めたらどうか。

論点6. 都道府県制度の抜本的見直しが必要である。道州制移行を本格的に検討すべき段階にきている。人口減少、財政の効率化も加味すべきで、広域自治体として「道州」を内政の広域拠点と位置づけ、制度化すべきである。その性格は自治体であり、地域主権型道州制でよい。大都市や基礎自治体を基礎に置く新たな州の創造というイメージを形成する必要がある。

論点7. 首都、副首都を憲法上、明記したらどうか。危機管理上の面でも、一極集中を排除する面でも、国土の均衡ある発展をめざす意味でも、新たな<国のかたち>として、分権・多極型国家をイメージし、首都のほか、副首都の位置づけを明確にしたらどうか。

衆議院解散、総選挙を経て、安倍政権が続く模様だが、その中で憲法改正の作業が本格化すると思われる。往々にして憲法9条などの扱いが争点化しがちだが、道州制移行も争点化したらよい。大增税か道州制移行かを焦点に、地方自治を強化し、税金の使い方を国民が身近なところでコントロールできる地域主権型国家の形成へ民意を喚起したらどうか。

### 3. 人口減少期の地方自治と憲法改正

日本の場合、憲法制定時と現在の国内環境が大きく変化している。日本は既に2008年の1億2808万人をピークに人口減少に転じている。現在で約1億2500万人の人口（16年）だが、この先

2) 筆者の発言は、朝日新聞2017年4月21日「道州制 本格検討を」との要旨が掲載されている。

は、急ピッチで人口減少が進み、2050年には1億人を割り込み約9700万人、2060年には約8600万人になると予想されている（国立社会保障・人口問題研究所の推計）。21世紀終わりには約8000万人という見方もあれば、約5000万人まで減るという見方もある。

安倍政権はアベノミクスの中で、人口は減っても2060年には1億人を維持するということを目標に地方創生などの方策を講じている。果たしてそれが功を奏するかどうか効果は分からないが、確実なのはその頃、3人に1人が65歳以上の高齢者になるということである。2015年の高齢者比率は26.7%だが、それから5割も高齢者が増えるという見通しである。これが75歳以上（後期高齢者）となると、12.9%から26.9%と2倍以上に跳ね上がる。世界に類をみない超高齢国家・日本となる訳だ（超長寿社会）。

これをどうみるか、いろいろな見方があるが、少なくともわが国の20世紀はこれまでと較べ、歴史上「人口大爆発」の特異な世紀であった点は疑いない。

もとより、人口減少が本格化したとしても、そう慌てて「大変だ」「大変だ」と騒ぎ立てることはない。ちなみに先進諸国はフランスを除くとすべて人口減少である。

なぜ人口が減るのか。その要因については、いろいろな見方があるが、ここ数年話題になった増田寛也氏らの調査報告が参考になる。既に『地方消滅』（中公新書、2014年8月）で公刊され、多く読まれているが、要点は現在の出生率が続いた場合でも、若年女性人口（20～39歳）が2040年には半減する地域が市区町村全体の半数に上り、かりに出生率が1.4から2.1に回復しても流出によるマイナス効果の方が大きく、人口減少が止まらなくなるという話である。2040年までに人口が半減する自治体では、人口の再生産力が失われ、将来的に消滅する恐れが高いし、高齢化が進み、地域の雇用が維持できず、若い世代が大都市とりわけ東京圏に社会移動する趨勢が今後も収まらないとみている。

しかも、一定規模の人口（1万人を想定）を維持できない市町村は「消滅可能性」が高く、人口移動が収束しない場合だと、消滅の可能性が高い市町村は523（全体の29.1%）に上る。北海道や青森、山形、和歌山、鳥取、島根、高知の7道県ではこうした市町村の割合が5割を超える、というのである。消滅はともかく、その一方の東京などは出生率1.2と低いので、地方からの社会流入が止まるとより一層人口減少が強まるという話である。地方自治体の消滅ないし維持が不可能という事態が想定される。それにどう対処するかが問題となろう。

もとより、人口減少の問題は、いま急に現れた訳ではない。筆者らが生まれた戦後の第1次ベビーブーム（1947～49年）のときは、合計特殊出生率（1人の女性が一生に産む子供の数）は4.32。それが以後、低下を辿り、2005年には過去最低の1.26を記録している。最近は少し持ち直し1.43という水準である。

もちろん、モノ扱いをした見方をする訳ではないが、経済学でいう単純再生産という概念に近い考え方として、現在の人口数を維持するのに必要な水準として「人口置換水準」というモノ

サシがあり、それは2.07の出生率とされる。現在の出生率1.43という数字は何を意味するかといえ  
ば、このままだと将来人口が7割まで減ることを意味する。

女性の出産適齢期とされる20～39歳の年齢層をみると、合計特殊出生率1.43の数値の背後に読み  
取るべき問題がある。全国平均の出生率1.43は単純に子供が1人ないし2人の家庭が多いから、と  
いう話ではないということである。そうではなくて、日本はいま、この年齢層の女性の3割が未  
婚なし子供のいない既婚者で占められているという事実である。逆に残る7割が子供のいる既  
婚者だということ。その3割も含めて全体で出生率を計算するので、1.43になるのである。

現在子供のいる7割の家族だけで計算すると、出生率は今でも1.8になり、政府のいう希望出生  
率1.8という数値は、少なくとも現在子供のいる家庭では既に達成されている。この子供のいる家  
庭でかりに子供が平均3人生まれるとなると、人口置換水準2.07はクリアできる。もちろん、これ  
は計算上の話であって、各家庭、各個人には様々な事情がある。この話にはこれ以上立ち入らな  
いが、日本の出生率が下がってきている大きな要因は結婚しない女性、子供を持たない女性層が  
3割を占め、増える傾向にあるということである。もちろん、女性だけを問題にしている訳では  
ない。結婚しない、結婚を希望しない男性の方がそれ以上の割合を占めるという点も深く関わっ  
ている。男女双方の未婚率の増加、ここをどうすれば改善できるのか、そこが問題である。

筆者が思うに、未婚率を問題視するなどその対策を論じ、こうしてまで希望出生率1.8の達成に  
こだわる必要があるかどうか。総じていうと、先進諸国はフランスを除くとすべての国が人口減  
少のトレンドとなっている。第1次、第2次産業が主力の国では出生率が高い傾向だが、第3次  
産業が主力を占める、つまり経済が成熟している国では出生率が低位の傾向にある。先進諸国の  
大きなトレンドに抗してまで人口減少を食い止める策に走るのが正しいかどうか、よく議論し  
てみる必要があろう。

このように、立ち止まって考えるべき点もある。人口減少が絶対ダメなのかという点である。  
長期の視点で考えてみても、なおかつ1億人以上の人々が暮らす日本列島でなければならないの  
か。というのも、1世紀前の日本は人口3500万人であった。20世紀、とりわけ20世紀半ば以降の  
「経済成長期」に「人口爆発」が起り、4倍近くまで人口が増えたということ。もっと遡れば、  
歴史上日本は1000万人時代が長かった。むしろそれが長い安定期であったともいえる。農耕社会  
だったからと言えばそれまでのことかもしれないが、しかし20世紀の人口爆発は歴史上異常なト  
レンドであり、20世紀の1億3000万人に近づこうという時代こそが特異であったとみたらどうか。

筆者が思うに、ひとつ日本の議論で欠けているのは、日本列島という島国しかも四方が海に囲  
まれ、山間部が7割を占める（可住の可能な面積が3割しかない）この国で、果たしてどれぐら  
いが「適正規模」なのかという視点である。その試算すらないまま、あたかも1億人を維持するこ  
とが政策目標であるかのごとく語られている。このこと自体、政策論議としてはお粗末ではない  
か。乗り物にも定員がある。車でも、船でも、電車でも、飛行機でも、住宅だって、適正な可住

人口が面積によって積算されているし、幼稚園や保育園の子供一人当たりの必要面積を積算して許認可が行われている。だが、国土計画にはこの種の適正人口論がないのが実態である。

少し冷静に日本の適正人口論を戦わせてみたらどうか。地域においてもそうだ。案外、21世紀末に予測される8000万人とかいう人口が適正人口かもしれない。それでも1世紀前の3500万人から比べると、2.3倍になる。その間、日本は1億3000万人が暮らせるような高度なインフラを用意できた訳だから、人口が3分の2になったら、もっとゆったりと道路も橋も住宅も使えるようになる。人口にとってゆとりある居住環境が生まれよう。

問題はその3分の1も減る人口、とりわけ労働力人口の減少をどう補うかである。これをAIなど新たなハイテク技術でカバーし、現在の500兆円水準を維持できるかどうかである。現在のように入人口が大都市のみに集中し、地方の過疎化が進む、こうした極端な過密と極端な過疎現象を生む「歪み」をどうするかという問題は残るが、人口絶対減少で国家の減びる話かどうか。むしろ、人口適正化社会への動きとみて、それにふさわしい社会システム、統治システムを構築した方が賢い選択ではないのか<sup>3)</sup>。

#### 4. 脱中央集権体制，脱47府県体制が不可欠

一方で、東京一極集中など“東京をどうするか”が常に問題になる。これは裏返すと“日本をどうするか”に直結する話である。日本はこれからどうなるのか、国民の間に大きな不安が広がっている。特に羅針盤のみにない政治状況についての危機感は強いものである。

何とかこの状況を変えることはできないか、その発露の1つがいま東京で起きている小池百合子都知事の東京大改革を称賛する“小池ブーム”ではないのか。都民ファーストという地域政党が2017年7月の都議選で大勝したことから、次は国政に進出し大暴れするのではないか。事実、希望の党として大暴れした。ただし、結果は思わしくなかった。ともかく、筆者はそこにメディアファーストの危うさを感じず、民進党など政権交代を可能とする政党勢力の不存在がそうした状況を生み出してきたことは事実である。

明治維新から150年。ひたすら人口が増え経済が成長する20世紀を謳歌した日本であり、世界第2位の経済大国にもなった。この間、企業は生き延びるためにどんどん脱皮を繰り返し、日本のイノベーション（革新）をリードしてきたが、一方で公共分野の統治の仕組みはどうであろうか。脱皮どころか、古い体制を汲々と守ろうとしてきたのが中央集権体制であり、省庁、都道府県、市区町村という3層制の仕組みである。現在に至り、ここにいかにムダが多いことか。

---

3) 人口減少及びその問題、とりわけ「大都市東京の老いる問題」については、佐々木信夫『老いる東京』（角川新書、2017年3月10日）に詳しい。

特に一番時代遅れになっているのが130年も経つ47都道府県体制である。馬、船、徒歩の時代に300の藩を統合してつくった47の地域割りである。それを高速交通、高度情報、ネット社会、高度産業国家に変貌した国にも拘わらず、固定化した仕組みであるかのごとく後生大事に維持しようとしている。47都道府県制に綻びが露わになっているのに、幾つかの県を併せ選挙区とする参議院の合区についても反対する改正論議がここにある。広域自治体の役割を果たせないほど広域化した現代でも、47都道府県割を維持する意味があるのか。

“右肩上がり時代の終焉”——言葉では分かっているけど体内時計は依然“右肩上がり”で経済成長ばかりを政治家はいう。いま従来とは全く違う時代が始まっているのである。この認識こそが大事ではないか。人口急減、経済低迷、老いる社会の到来という新たなトレンドに入った時代に、「体制の一新」なくしてどうしてうまく行くというのか。政治や行政の諸制度を一新する統治機構の大改革をやる、それが憲法改正の基本的なテーマではないだろうか。

もう1つ、中央集権体制と官僚依存から抜け出す「脱中央依存体制」への刷新も重要なテーマである。九州、関西、中部、東北といった広域圏を内政の拠点として多色の地域が生まれるようにする、地域間で競い合う、それには地域に統治権を委ね地域圏経営が可能となる地域主権型州体制への移行が不可欠である。分権化された意思決定のしくみと広域的な受け皿体制の改革を実現すること、これこそが「新たな国のかたち」ではないのか。

例えば、九州州が日本再生の大きな原動力になる、そこに活路を求めダイナミズムを生み出す改革、老いる日本を新たな視点から「元気な日本をつくる」方向へ導く、それが新たな日本の羅針盤としての憲法改正の基本論点ではないだろうか。

## 5. 地方自治の憲法改正に関わる諸論点

入れるものが小さくなっていくのに、器だけが大きいままだというのは、誰がみてもおかしい。もちろん、人口縮小社会が望ましいと述べている訳ではない。いろいろな方策を講じても人口が増えないのなら、むしろ多くの先進国がそうであるように、日本も人口減少のトレンドを素直に認め、それに合うよう制度の再設計を行うこと、それが賢い選択だと考える。既に国、地方を含め1200兆円を超える借金を抱えている日本だが、これで経営破綻しないとでも考えているのだろうか。

どうみても、47都道府県という130年前に形づくられたシステムは古い。しかも国、県、市町村という三層制のシステムの中で相変わらず二重、三重、四重と同じような仕事をしている仕組みがそのまま温存されている——こうした状況をそのままにして国民に大增税を強いるとすれば、それは決して国民が幸せになる社会ではないと思う。

少し詳しく整理すると、地方自治に関する憲法改正の基本的な論点は、次の幾つかの論点に集

約されると考える。

#### (1) 分権国家の形成

第1に、地方分権の国家形成がより明確になるよう憲法に書き込むことである。

2000年に始まる分権改革で国と地方を上下主従関係に固定してきた機関委任事務制度の廃止はあったが、その後、どんな中央地方関係をめざすのか、あるべき国家像が不明なまま現在、「分権改革」は止まっている。その方向は北欧型の中央地方関係、つまり国は財政調整と政策のガイドラインの提示には関わるが、あとは自治体が権限を行使して仕事ができるよう事務権限、税権限を明確にすることである。

#### (2) 自治の原則の明確化

第2に、「自治の原則」を明確に書き込むことである。

これまで国は「自治の原則」より「均衡の原則」に軸足をおき、全国の均霑化をめざす自治政策を採用し、ナショナルミニマムの実現を強調してきたが、しかしこれは一方で、地方の創意工夫によって地域を発展させるという意欲を引き出すまでには至らなかった。今後は、地域が統治主体となる国のかたちをめざすこと。それには「自治の原則」を最大限重視し、「均衡の原則」は補完的なものにしていく必要があると考える。

#### (3) 自治制度の選択化

第3に、「地方自治制度」の多様化、選択化を図ることである。例えば、

- ① 箸の上げ下げまで規定する規律密度の濃い地方自治法に代え自治基本法とする
- ② 規模、地域に関わりなく一律に適用される2元代表制を、英国のように「多様化」「選択制」に変える
- ③ 議員の選挙も専門職、一般職といった多様性を持たせる
- ④ 地域主権の趣旨に沿い、道州条例については法律に優位した条例制定権を認める
- ⑤ 画一的な政令指定都市制度などを選択的な大都市制度に変えたらどうか

#### (4) 国と地方の役割分担

第4に、国と地方の役割分担を明確にすることである。

考え方として身近な政府が内政に中心であるとの考えから（近接性の原則）、市町村を基礎自治体と明示し、ゆりかごから墓場までの行政を基本的な役割とする。「補完性の原則」に沿って、それを補完ないし広域政策を担う役割を広域自治体（府県ないし道州）が担う。国は内政に関しては補完性の原則及び国家的に統一して行うべき事項（年金とか通貨管理など）に限定し、主力は外交、防衛、危機管理など対外政策にあることを明記したらどうか。

また第93条にある地方議会の設置、選挙など「住民自治」の規定は、現在の規模の大小、地域性を加味しない一律の組織、機構の規定は廃止し、自治機構のあり方については選択制とする。道州議会については広域性を加味し、市議や首長の兼務制も検討したらどうか。



### （5）道州制への移行

第5に、広域時代に対応できるよう47都道府県制度を抜本的に改め、内政の拠点性を有する道州制へ早期に移行することである。

道州制については新たに「州制度」ないし「日本型州構想」という表現もあるのではないか。これまで「道州制」は上からの道州制というイメージが強い。そうではなく、大都市や基礎自治体を基礎に置く新たな州の創造というイメージをつくる必要がある。

「道州」の「道」は北海道を意識した使い方になっているが、北海道州、九州州とすれば、道州という使い方をしなくてもよい。事実、北海道の「道」は地名として定着しており、九州もJR九州ほか広域地名として定着している。広域圏単位で州制度移行国民会議を設置し州移行後の広域圏のあり方を地域から構想する仕組みを入れるべきではないか。九州などは既に「九州の自立を考える会」を組織し、広域的な地域戦略を構想している。

国家の危機管理上、また東京一極集中の弊害を排除する面からも、新たな「国のかたち」として分権・多極型国家を明示し、首都、副首都の位置づけも明確にする。その際、首都、副首都の自治制度は、一般州と同格の「都市州」という考え方もあろう。

## 6. なぜ、州制度移行が自立発展につながるか

47都道府県を廃止し、新たに広域圏単位に内政の拠点となる州政府（自治体）を置く、こうした制度改革を従来道州制への移行と呼んできた。ただ、このある意味使い古された、鮮度を失った道州制という表現をやめ、筆者は若者も夢を持てるような「州制度への移行」を日本型州構想と呼んでいる。

北海道の「道」を州制度としては使わず、地名として定着している北海道を生かし「北海道州」に、また九州も広域の地名として定着しているが、それを生かし九州州でよい。九州地域の経済界には窮余の表現として「九州府」と呼ぶ意見もあるが、ここは素直に「九州州」としてよい。すると、これまでの北海道を意識して「道ないし州をおく」という道州制論から抜け出すことができる。日本を10州2都市州へ——これが次代の日本型州構想である。

現在、日本で一番出生率が高いのは九州各県だが、この特性をより伸ばすために、例えばこの九州7県を一つの「州」（九州州）にする。そうすれば、九州が独自の政策として海外との交流を図り、経済活動を活発化させるという展開を描くことができる。県境に位置する市町村はどれも不便で寂れがちだが、県境を外すことで蘇る可能性もある。

福岡をハブ空港にし、海運では北九州で韓国とのつながりを深めることも可能だし、それぞれ7県が持つ持ち味を生かしながら広域政策として東ねていくなら経済力は数段増してくるのではないか。現在もオランダ並みの経済力を持っているが、「九州がひとつ」になることでそれを遙か

に凌ぐ発展が期待できる。もちろん、“ななつ星”の特急列車の名称のように7つの県のよさは失わず大きく九州圏を州にすることである。

日本海、東シナ海の対岸にはインド、中国、東南アジアという新興めざましい経済発展の地域が広がる。アメリカを対岸に環太平洋時代を謳歌した20世紀は終わり、この先21世紀はアジア共同体、環日本海時代が日本をけん引する時代になる。これまで東京中心にみると九州は端に位置したが、この先は日本経済の先端に位置することになる。

九州の自立を考える会は、次のような「九州の成長戦略に係る政策提言」をしている。

「九州が高い潜在力を有し、産業と雇用の創出効果が高いと思われる分野として、①観光振興、②農林水産業の経営力強化、③先端中小企業の育成とエネルギー供給戦略、④空港、港湾等の機能強化その他インフラの整備、⑤スポーツの振興、スポーツ関連産業の育成等の5つの柱を設定。うち、①の例でいえば九州各県、各都市等の地域連携と競争による「観光王国九州」ブランドの確立が可能としています。」(同提言)

まさに都道府県制のくびきを解き放した瞬間、新たな九州が顔を覗かせるという訳である。

九州の観光資源が豊かである。ななつ星という独自の高級な寝台特急が人気を博している。この試みはいまや各広域JRに波及し始めている。九州は今後、伸びて行く潜在力は強い。ただ7つの県に分断される中で、その潜在能力が十分生かされていない。それが州制度移行で大きく変わる可能性が高い。巨大なアジアの市場への至近距離に立つ九州、これがひとつの九州として独自の政策展開ができるようになると飛躍的に成長するのではないか<sup>4)</sup>。

## 7. 日本の州制度移行に向けた諸課題

もっとも、こう述べても現在の憲法改正論議の大きな争点に「道州制」が取り上げられにくいのは、道州制への移行をめぐっては幾つもの課題が横たわっているからである。

- ① そもそも国民は府県廃止、道州制への移行を望んでいるか
- ② 道州間の格差、特に財政格差をどう解決するか(勝ち組、負け組論)
- ③ 国会議員、中央官僚が果たして賛成するか(権力の移転を容認するか)
- ④ あまり州を強くすると国全体がバラバラにならないか
- ⑤ 一体いつ頃導入するか、政治主導の内閣はできるか

4) 九州のあり方については、九州の自立を考える会の会報誌『天地人』(2017年10月)で述べた筆者の提案内容をベースに論述している。

これらの道州制移行の諸論点を克服していくには賛否両論、甲論乙駁様々であり、集約に時間がかかるので、当面俎上に乗せないということであろうが、しかし、そこを避けていたのではいつまで経ってもこの国は変わらない。変わらないどころか衰亡の道を辿る可能性が高い。人口減少が加速し、財政上の債務累積も限界水域に近づく中、道州制改革は待ったなしと考える。憲法改正においても優先順位の高いテーマであると思う。

とはいえ、政治的にいうとこうした統治の仕組みの大胆な改革を推進できる強力な与党勢力、内閣をどう形成するかが基本的な課題となる。準備ができたところから州制度に移行するという選択肢もあるかもしれない。ただ日本の成り立ちからすると、各地の主体性は認めるとしても連邦制国家ではない、単一国家として最低限の統一ルールは創らなければならない。政府の内閣官房に参与を置き研究会を始める、道州制国民会議を立ち上げる、併行して各ブロック圏単位に道州制ブロック国民会議（九州道州制国民会議）を立ち上げ、その意見を集約するかたちで日本型州構想への移行を法的に準備する。そのための基本枠を近く行われよう憲法改正の中で位置づける、という制度移行の手順が想定される。

作家の堺屋太一氏は統治機構改革の必要性を次のように述べている。

「今の日本の基本構造は1970年代からの官僚主導でつくられた。官僚は東京一極集中や正社員中心の労働形態、さらに人生の規格化まで生み出した。就職をして金をためてから結婚し、小さな住宅を買う、という生き方が普通になった。でも、昭和時代の終わりから経済は失速し、低成長になり若い人たちは車やブランド品をもう欲しがらない。未来への不安があるから夢も抱きにくい。この3度目の敗戦状態から日本を作り直すのは、東京五輪後の2020年代の仕事です。団塊の世代は70歳代後半に突入していく。彼らが日本を繁栄させてきたが、年金や医療費などの社会保障費を膨らませ、繁栄を食いつぶして去っていく。問題は、その後、荒涼たる日本が残るか。それとも新しい楽しみが生まれるか」<sup>5)</sup>。

筆者はこの見方が大事だと考える。働き方も若者のニーズも変わってきている。「新しい楽しみが生まれるか」との問いが大事だと思う。もう、これ以上国民に増税や保険料増などの負担を強いるのではなく、むしろ各個人の可処分所得を増やし各自が自由に使えるおカネを増やすべきである。これは資本主義の当たり前のことだが、行政の領域を拡げ役所に納めるカネを増やせば増やすほど、ムダなカネの使い方が増える。公務員経験の筆者がいうのも何だが、「他人のカネを、他人のために使う」システムが公共のシステムであり、どうしても「他人事のような使い方になる」と思われるからだ。「自分のカネを・自分のために使う」、この「民の論理」の方が、はるか

---

5) 堺屋太一「論壇」、朝日新聞2017年1月4日付。

に効率的、効果的なカネの使われ方が行われる。

「役所は他人事のようなカネの使われ方が行われがち」、これは洋の東西を問わず官僚制の欠点とされる場所である。だから、あまり行政を肥大化し、予算を大きくし、組織を複雑にし、公務員を増やす、ということをするべきではない。個人や企業で解決できない「公共」とされる領域は拡大しても、その解決者を役所が独占する、そうした時代ではもうない。

急速に進む人口減少、改革なくしてどんどん借金だけが累積する国家経営。そして馬、船、徒歩の時代の47の区割り、グローバル化が進む中で依然として国民主体、地域が主体とならず、国が箸の上げ下げまで主導する中央集権的な政策の進め方。これを変えない限り、この国、各地域に元気は生まれないと考える。

人口減少時代の地方を活性化し地方創生を図っていくには、筆者は日本を州制度へ移行して再生する「日本型州構想」の実現が不可欠だと考えている。

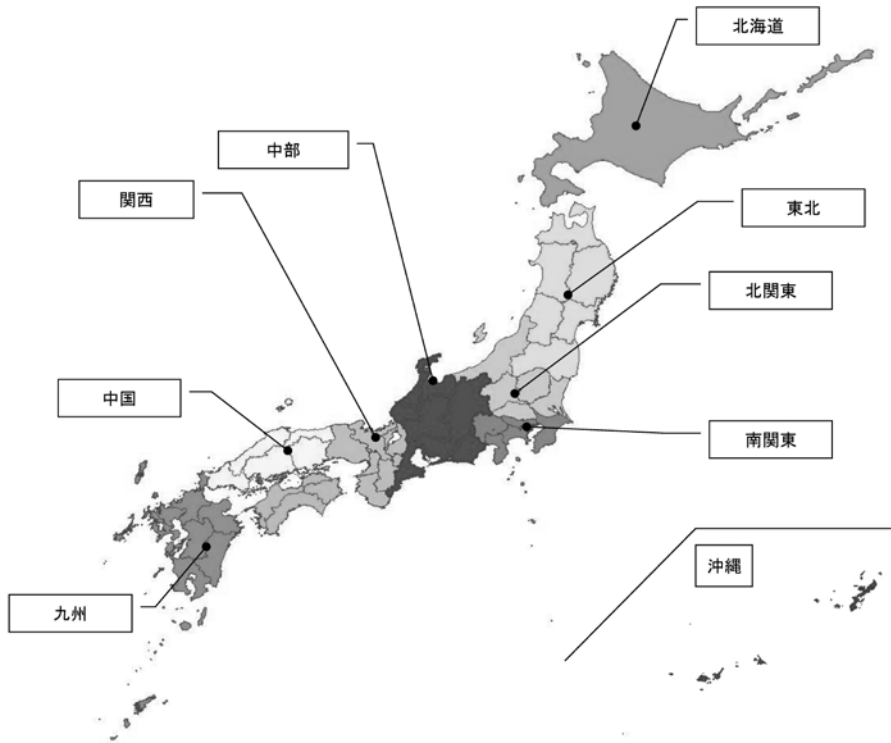
巷間いわれるように「地方創生」は、内政の重要課題であることは確かである。それに処方箋を用意すべき政治は、確かに直面する現実問題に対峙し、問題解決を図っていかなければならない。しかし即効薬を求めるだけが政治の役割ではない。国家の舵取り、進むべき見取り図を示し、強いリーダーシップでその国のあり方を方向づける、それがより基本的な役割である。日本丸のガバナンスをしっかりとる、それが政治の基本である。

ただ、日本を州制度へ移行する際、東京圏をどうするか、東京都をどう扱うかが大きな問題となろう。特に1都3県をひとつに州にすることへの懸念を表する向きが強い。

1都3県（東京圏）は面積こそロサンゼルス並みとそれほど大きくない（国土面積の3.6%）が、1都3県をひとつの州にするとイギリス並みの巨大な国が生まれ、その州知事が国政を支配してしまう可能性があるのだ。それは望ましくないというのだ。よって1都3県を北と南に分割して経済力を殺ぎ、南北の均衡をとるかたちで州をつくるべきだというのが、これまでの多くの道州制の議論のなかで交わされてきた考え方である。

筆者からすると、それは経済面からみた議論としては正しいとみえる。しかし、東京大都市圏は相互依存関係のうえに成り立っている。日常の通勤通学、経済活動、さらに水や食糧、エネルギーなど生活のライフラインは1都3県がひとつの大都市圏として機能している。これを分断してよいのか。一角をなす埼玉県を北関東州に入れるのは、他の北関東諸県だけでは経済力が弱い点を補うためという理由づけが行われるが、そうした理由だけで東京大都市圏を分断してよいかどうか。毎日隣接3県からは400万余の人々が東京区部に通勤通学している。この人々は住宅を求めて周辺県に居住している人々が大半であって、何も神奈川生まれ、千葉生まれ、埼玉生まれが大半を占めている訳ではない。逆に今後、深刻化する「老いる東京」を考えると、隣接3県に介護施設を含め移住先を求める人は多いのではないかと、むしろ積極的に東京圏はひとつとして機能するしくみを考えるべきではないかと、日本を10の州にし、東京を特別州にするなどいろいろ考え

図 道州制の区割（9州）



出所) 第28次地方制度調査会答申の例示

られるが、一般的に言われてきた道州の区割は上の図のような図柄になる。

かつて13年余続いた石原都政が首都圏メガロポリス構想をつくったことがある。その構想イコール首都圏州ということではなかったようだが、首都圏を円状に取り囲む圏央道などを整備し1都3県が様々なかたちで連携を強めれば、イギリスにも匹敵する経済力発揮できる。首都圏のそれぞれの地域が持つ特性をうまく生かしながら連携し、鉄道、道路、空港など都市インフラのネットワークを強力に進めるなら、東京都心部の通過交通は三割減、NO<sub>x</sub>やCO<sub>2</sub>も一割減、年間1兆7000億円の時間短縮効果が生まれると試算している。この考え方を敷衍すると、まずメガロポリス構想を首都圏連合として組織し、1都3県が連携する管理主体となるよう権限、財源を付与する。ただそれは一時的なもので、それを経て首都圏州へ移行することが望ましいと思う。その際、首都圏州から東京区部を都市州として抜き出す、いわゆる東京特別州の考え方もひとつの選択肢となろう。

このように大都市圏の統治主体として「州」及び「都市州」を構想するなら、「老いる東京」問題を含め多くの都市問題が解決していくように思う。道州間の「均衡の原則」に目を奪われると、何のために広域政策を可能とする道州制を採用するのか分からなくなる。「自治の原則」を明確に

する、それが地域主権型州構想の考え方である。その点、世界有数の大都市圏に核となる都市州すなわち東京特別州、各道州が生まれていく——これは新たな国のかたちを生む喫緊の大きな構造改革のテーマではないか<sup>6)</sup>。

もちろん、憲法改正をしなくとも、地方公共団体としての都道府県に代わって「道州」へ移行するなら、それで問題はないという見方もある。しかし、本稿で地方自治に関し多くの改正論点を述べたように、いわゆる道州制移行は各州を内政の拠点とするという意味で大掛かりな地方分権改革を伴うし、市町村も含め地方公共団体ではなく地方政府と自治体を性格づけるには国の各省庁の再編も必要で、中央集権体制下で事業官庁の役割を果たすよう期待された集権・融合型国家構造を分権・融合型ないし分権・分離型国家構造に転換していく必要がある。その点、統治のしくみの大幅な変更は憲法改正のテーマとなる。憲法改正で最も大切なことは次代の国の仕組みをどう再設計するかではないか。そうした大改革を必要とする時代状況が生まれているのが日本の人口縮小社会での憲法改正の焦点である。

この面での本格議論が国会はもとより地方でも国民の間でも本格化することを期待したい。それは日本を蘇らせるための自己改革の最大のテーマだからである。

(中央大学経済学部教授 法博)

---

6) 日本型州構想について本稿では詳しく解説しなかったが、佐々木信夫『人口減少時代の地方創生論』(PHP 研究所, 2015年3月), 同『新たな「日本のかたち」』(角川SSC新書, 2013年3月), 同『道州制』(ちくま新書, 2010年11月)に詳しい。