

幻想としての道州制

西川一誠／福井県知事

道州制論はどこからきたか

このところ、経済界などを中心に道州制の導入に向けた議論が進められている。三月には、経団連と政府の道州制ビジョン懇談会が報告、提言を公表した。自民党の道州制本部もその実現性はともかく、考えを報告としてまとめるという。いずれも今後七年から一〇年で道州制に移行することを提言するものである。

今回の道州制導入の議論は、第二十八次地方制度調査会（二〇〇四〔平成十六〕年三月から）の設置に始まる。

ここで道州制が検討課題に取り上げられたのである。これらの議論はそもそも、〇一年に小泉内閣が始めた「今後の経済財政運営及び経済社会の構造改革に関する基本方針」（いわゆる「骨太の方針」二〇〇一）に遡る。同方針において、道州制は「自立し得る自治体」を作り出すため、「市町村の再編」後の検討課題とされたのである。今後の道州制論は、構造改革路線から生まれたものであり、現在までその影響が色濃く見られる。

さて、改めてわが国の「道州制論」を眺めてみると、その主張は見かけと

は違って、それぞれの論者が意識する点と否とにかかわらず、一種の政治イデオロギー的な議論であると言える。つまり、わが国の個々の現実とは離れた、大方は根拠を持たない観念的な主張である。そうであるから道州制の必要性や効果について、主張するところを個別に吟味してゆくと、どれも根拠が不明確であやふやであることが分かる。結局、全体としては理想主義の色彩を帯びていながらも、観念的な期待感に満ちあふれているだけの議論に終始している。その言うところに従えば、要するに道州制の導入によって、日本経

中央公論
2008年7月号

CHUOKORON 2008.7

済が活性化し、官僚制の弊害はなくなり、行政改革が実行でき、地方分権が実現することになる。しかし残念なことには、その論拠はどれも自説に合った都合のよさそうなものだけを取り上げており、何かよいことがあるような説明の樂觀主義に陥っている。

たとえば、経済の活性化については、道州制により区域が自立し、道州間の競争も生まれて、経済活動が盛んになるといった、前提条件を無視した「抽象論」。また、官僚制の弊害の除去については、中央官庁の権限を道州に大幅に移譲できるといふきわめて単純な「期待論」。行政改革については、ただちに規模の経済が働くという算術的な「効率論」。地方分権について言うと、導入を機に道州の条制制定権や課税自主権が抜本的に見直されるべきという「べき論」に留まっている。

観念的な根本論

いつの時代にも社会的な問題につい

ては、事態が複雑であればあるほど、その根本的な解決を主張する万能薬が登場する。

第二次大戦後首相を務めた石橋湛山は、すでに戦前、これを日本人の根本病と呼び、その弊害を次のように指摘している。

「この根本病患者には二つの弊害が伴う。第一には根本を改革しない以上は、何をやっても駄目だと考え勝ちなことだ。目前になすべきことが山積して居るにかかわらず、その眼は常に一つの根本問題にのみ囚われる。第二には根本問題のみに重点を置くが故に、改革を考える場合にはその機構の打倒乃至は変改のみに意を用うることになる。そこに危険があるのである」（「改革いじりに空費する勿れ」一九三六年）。

いずれの国の政治においても、ある程度はこうした事情は見られよう。しかし、他国に比べてわが国では、いわゆる抜本対策を実行すべしと称して、特にこの傾向が強いように思われる。

近年では、東京の一極集中を解決するとした首都移転論、地域活性化の特効薬としたリゾート構想、それに選挙制度の改革などが思い浮かぶ。いずれもただ一つの施策が、国土政策や政治改革などを一挙に解決するためのプロジェクトとみなされた。しかし実際の経験は、それらがいずれも奏功しなかったことを教えている。

道州制はその主張から見てイデオロギー的であるから、その思考の由来する根源や背景というものが必ずあるはずである。地方分権と関連づけて主張されている最近の道州制論は、次のように見るべきであろう。

つまり、東西冷戦の終結、社会主義思想の衰退に伴い、市場主義社会、法治国家という体制内で、経済的、政治的なラジカリズム（急進主義）のエネルギーが、行き場を求めて噴出しているのである。多くの国々においては、それぞれ国内に民族、宗教、経済、地域間などの対立・緊張関係があるため、

主たるエネルギーがそこに費やされる。しかし、日本のような平和的、統一的な国においては、この種のエネルギーは、二大政党制や官民対立観、中央と地方など、擬似的対立や普遍的な観念論に向かう。本来は、「国民の生活のかたち」を少しづつ改善すべきなのに、「国のかたちを変える」などといった根本癖を伴った抽象的な制度改革論に向かうのである。

大都市スタンダードの誤り

一般に観念論に対しては、基本に立ち返ってその空虚さを明らかにすることで十分であり、また、そのことが必要であろう。一方、一つひとつ各論や実体論で応えても、結局すれ違いの組み合わせにならない議論になってしまい、あまり意味がない。しかし、最小限いくつが実体面から見て気になる点について、この際はずきりさせておくことは決して無駄ではない。

道州制はさまざまなヴァリエーション

ンで論じられるが、どの主張も道州制の導入は情況的に避けられないという。そして唯一実体的らしき根拠としては、交通網や移動手段が発達し生活圏が拡大したことにより、都道府県が狭くなつたことを挙げる。しかしながら、この点は事実と反する。

生活圏を測る基準はないが、県境を越えた通勤・通学に着目してみる。地方制度調査会がいくつか想定する区割案の中で、「北陸州」を例にとると、福井県、石川県、富山県、新潟県の四県間での人の移動は、全通勤・通学者の1%にも満たない。一方、大都市圏では、東京、神奈川、埼玉、千葉の間で、通勤・通学者の約20%、五人に一人が県境を越える（ほぼ周辺から東京への流入である）。

このことから分かるように、生活圏の拡大という主張は地方の実態ではなく、東京圏の人たちの実相に基づいているのである。

『日本の経済——歴史・現状・論点』

（伊藤修、二〇〇七年）は、メディア論壇の偏向から自立し、事実に基づく見解を持つべきと主張している。その中で、政策構想や評価は、エリート層のほとんどがそうであるように、東京在住者の視点によるバイアス（偏った見方）がかかっている場合が多いと指摘する。道州制の唯一の根拠らしき現状認識は、まず、この大都市側のバイアスのかかっている典型例であろう。

こうした大都市中心の見方は、みずから取り組むべき懸案についても、もう一つのバイアスにはまり込んでいる。大都市は周辺の自治体に対してさまざまな実効的な影響を与え、そこから利益も得ている。このため自らの都市問題に対しては、いつも圏域を一層拡張することによって解決できると誤解しがちである。目下の都市圏の問題とは、人々の流動性の高さに起因する政治的な関心の低さ、犯罪発生率の高さなど多方面にわたる。災害時の人命の危機や都市機能の麻痺をどうするかという

リスク対策の課題もある。また、大都市行政における豊かさの中の無駄についても指摘が多い。

これらの問題は、道州制のような区域拡張主義によっては、決して克服できるものではない。圏域を広げても、個々の住民の生活面の問題は、今と何も変わらないが、むしろさらに悪化するであろう。なぜなら以下に述べるように、広域化することにより、一層都市への集中が進み、住民の地域への帰属性が弱まると考えるのが普通だからである。

一例として現在でも道州制に近い北海道（札幌市）における人口の集積を九州（福岡市）と比べてみる。一九八

〇年には、北海道全体に占める札幌市の人口比は約二五％、九州に占める福岡市の人口比は約八％であった。この率は二五年後の二〇〇五年には、それぞれ約三三％、一〇％となっている。

地域が県に分かれ、七つの県都がある九州では福岡市への集中は緩やかである。一方、広大な地域に県都が一つの北海道においては札幌市への集中が著しい。地方の実情を看過した道州制は結局、道州の中にミニ東京と周辺過疎を作り出すことになる。それはブロック内の新たな集権化である。

なぜか今の道州制論からは、都市住民の生活の質を良くしようという切実な意欲は伝わってこない。そのめざす

ところが、首都移転などと同じく大都市中心のいわば国盗り物語になっているからではないか。

最近、州都が置かれるのではないかと期待している自治体から、道州制への移行を決めるまでは、州都をどこにするかの議論をとりあえず棚上げにしようという、かなりご都合主義的な考え方も聞かれる。しかし、こうした風潮自体、今の道州制論の本質をいみじくも物語っていると考えられる。

民主主義への無理解

ここで、道州制があれこれ論じられている中で見落とされ、重要な視点を改めて述べなければならぬ。す

なわち国政や地方自治において一番大切であると考えべき民主主義への影響についてである。

いま仮に、都道府県が道州制に再編されると想像してみよう。地方制度調査会の想定する区割案のうち福井県を含む関西州の場合人口約二二〇〇万人、市町村数は現段階で二三四、公務員の数は五〇万人を超える（国三万人、府県二五万人、市町村二六万人）ことになる（第二十八次地方制度調査会資料）。すぐ分かることだが、このような広大なエリアと多数の人口の自治体においては、仕事を進めるには独立性の高い縦割の部局と地域ごとの出先機関を置かざるをえないだろう。その結果、国の縦割は道州の縦割に移し替えられ、これまでと同じ弊害が再生産されることになる。

また、州都の道州首長が、何百キロメートルも離れた各地方の教育や福祉を、日頃の行政や選挙などを通じ、わがこととして理解するには大きな困難

が伴う。このような組織を持った道州は、住民にとつても身近な自治体というよりほとんど国と同様な政体となる。

さらに、都道府県を道州に再編することは、地域における政治的代表的喪失につながる。たとえば、関西州における福井県域の地方議員の数は、地方自治法の算定方法によると現在の四〇人から五人と極端に減ることになる。これを行革だと評価するのは経済と政治の混同であり、本末転倒である。

ハンナ・アレントは、全体主義の迫害を逃れてアメリカに渡ったヨーロッパの政治哲学者である。彼女は政治権力と民主主義の関係について「権力が依拠している地域的な土台が切り崩されると、統一体の全体としての権力をもつ力も損なわれる」（「リトルロックについて考える」）と述べている。分権的な地域的権力に支えられない国の権力は、正当な支持を得られず、また、うまく機能もしないと主張している。いたずらに統治範囲の拡大をめざす

道州制は、地域の住民自治の力を弱め、官僚のさまざまな介入を招いて中央集権につながる。豊かさや多様さをめざす社会においては、住民が地域をよりよく運営し、またそのニーズを政治の舞台に届けるため、しかるべき資格の代表者とその数がある。財政赤字の削減や行政の効率化のみに捉われ、住民代表の意義に関心を払わない考えは、住民による自己統治という民主主義の基本を危うくしてしまう道であることを忘れるべきではない。

国家と連邦（道州）の歴史的意味

今日の道州制論は、イデオロギーとして見ても、その拠っている歴史観や国家像はすこぶる曖昧である。経済界などは道州制を論じるに当たって連邦制の国家をよく引き合いに出す。ブロック単位の各地方が、独自の判断によって、インフラ整備や産業政策あるいは域内課税を行い、自立した経済発展を進める連邦型の道州制を主張してい

る。

この種の活性化論の問題点は措くとして、ここでは、その没歴史性を明らかにしたい。この種の道州制論は、近現代史の中の統一国家の役割を全く理解しないものである。これまでの歴史を振り返っても、また現在の世界のどの国を見ても、経済の発展や地域の独自性の發揮のために連邦制を導入しようとした例は見当たらない。連邦制の実際の歴史は、逆になんとか国家の分裂を回避しながら、統一を作り上げ維持するための窮余の策でしかなかった。

アメリカ合衆国やドイツ帝国は、強力な隣国であるイギリスやフランスに

対抗し、国を守るために連邦制の形をとって国を維持した。

建国当時のアメリカは、母国である当時の超大国イギリスとの戦争遂行、フランスからの支援獲得のために政治的な統合が急務であった。外国からの敵対行為に対する防衛、大陸との通商問題の交渉、州間対立の調停の問題が生じ、各州を包括した合衆国としての中央政府の設立が必要になった。アメリカの連邦制を語るとき、限られた権力であっても何とか中央機関を作ろうとしたフェデラリストたちの努力を忘れては、歴史への無理解の謗りを免れない。彼らはどんな中央政府の構想で

あれば、独立した各州の人民の承認が得られるかについて、新しい考え方に苦心した。各州の完全な独立性を創出しようとするいわゆるリパブリカン（州権派）の説得に努めたのである。

現代のカナダやスペインも、ケベックやカタルニアなど分離主義的な国内の民族的、文化的な対立を融和し、国の統一をかるうじて維持せんがために連邦制を導入している。

またベルギーは、歴史や文化が異なる住民の対立を融和するために一九九三年に連邦制に移行したが、昨年、総選挙からおよそ六カ月間、住民の対立が原因で内閣を組織することができな

かった。同国内の危機感は大きく、一九六九年に連邦制に移行したチエコスロヴァキアが、九三年にチエコとスロヴァキアに分裂したことを引き合いに国家分裂の危機が語られた。

グローバル化と国家の実際

さて次に、グローバリゼーションにおける国家像の問題である。

今の道州制論には道州をEU各国に引き寄せて積極評価する考えが見られるが、これはヨーロッパ統合における国家の実像を見誤っている。

EUは、アメリカやアジアなどの政治大国、経済圏に対抗するための、ヨーロッパ国家の統合の運動である。統一国家が主権を譲り、国家をゆるやかな連合体とするものであり、統一国家をいくつかの連邦に分けるという道州制の動きとは異なる。両者は運動のフェイズ（位相）が異なり、ベクトルは対極にある。

こうしたことを考えれば、日本のよ

うな民族的、文化的な同一性が高い安定した国家において、経済的な発展のためなどと称して、方向違いの目標と手段をもつて道州制を導入し、国家を中途半端に分割しようというのは安定を脅かす全くの愚考である。

むしろ、わが国がめざすべきは、東アジアで進む経済統合から日本の国益を引き出すことであろう。中国やロシアに比べて構想力、交渉力に劣ると言われる日本が、仮に道州のような分立した国家体制を導入すれば、交渉力はさらに弱まり、他国の経済発展の踏み台になるであろう。

世界で活躍する日本のグローバル企業が忘れてはならないことがある。

貿易ルールや外国租税の調整、自国製品の競争力の維持、環境保護に関する産業の問題など、すべて国家の交渉力によって強力に保護されているのである。産業政策や通商政策を道州に移譲するというのは単なるレトリックにすぎないと思うが、もし本当にそれ

を目標としているとするなら、グローバル経済における国家の役割を看過している。

地道な政策論や制度改革を抜きにして、国家を道州に分割すれば道州の自立性によって国の経済から自由に経済発展が達成される、と考えるのはあまりに空想がすぎるのではないか。

マクレガー・ノックスという英国の戦史と戦略の研究者がいる。彼は過去二〇〇〇年にわたる諸国家の戦略を分析し、戦略の策定に際してイデオロギ―にとらわれることの危険性について警告をしている。そして、市場主義の合理性、「健全さ」、「実用主義」なども市場主義者「自身のイデオロギーが生みだした幻想であることに気づかない」と述べている（『戦略の形成』二〇〇七年）。

道州制を導入すれば政府の効率が上がら、経済が活性化し、地方分権も進むというのは、自らが生み出した幻想ではないのか。地方分権推進の正しい

方向のためにも、今一度冷静に検討する必要がある。

道州制はむしろ中央集権

一般にイデオロギーは、その性質上、実現の場を求めて止まないものである。逆説的な言い方ではあるが、道州制も何か現実の場で実行してみなければ、それを求めるエネルギーは燃焼しないかもしれない。

望むらくは、現に道州に近い北海道の現状を見て判断するのが賢明であろう。しかしそれで満足できなければ、弊害が少ない方法で実験するほかないだろう。希望する地域があるのなら、

その地域だけで実験することが、制度の意味や問題点を得心することにつながるはずだ。

しかし、この道州制の主張者は、ラジカルなイデオロギーの常として、中途半端な実行では駄目なのであつて、全面的に国家をあげて実現しないと上手くないかとの主張が予想される。今の道州制の議論は、実際にその方向に進もうとしている。そうなると今度はどうしても、わが国の歴史の教訓を持ち出さざるをえない。これによって実行による無用のリスクとロスを避けることができるというものだ。

歴史を遡ってみると、道州制論は地

方分権・地方自治とは全く無関係な思想であることが分かる。偶然の時代の流れとして、今回は分権と結び付いて展開されているにすぎない。

昭和初期の田中義一内閣のとき「州庁設置案」が提案された。これは、全国を六州に分け、官選の州長官、その下に府県知事を置くというものであつた。地方団体を強化し、欧米列強の脅威に対抗できるという主張であつた。政党内閣制がその後崩壊し、実現できずに終わっている。

戦後になつても、昭和三十年代に道州制が主張された。このときは、国と地方を通じる総合的・効率的な行政運

営が必要という主張と結びつき、民選知事を中央集権的な官選知事に戻すべしというものであった。

道州制論は、小さな政府(国・地方)、個人の自助・自律を求める新自由主義に深くかかわるイデオロギーであるから、府県の区域を広げることや行革を追求すること以外には、ほとんど実際の関心が及ばない考え方である。そのため、連邦型でも地域主権型でも、どんな名称でも内容でも自在に提案することになる。そして大抵の反論や修正は受け入れて平気であり、こだわりがない。

これは道州制議論が、一見分かりやすいが、実は国民生活や社会の実態を離れた、観念的な枠組みの議論になっているからである。今の道州制論が論者によって、地方分権の行き着く先、と主張されるかと思えば、逆にその導入が地方分権実現の前提となる、と主張されるように融通無碍に展開されることから容易に理解されよう。

国民の期待するところ

本稿ではその趣旨から、現在の道州制論の基本的な問題だけを捉え、個別のメリット・デメリット論に対する評価は避けることとした。先にも述べたように、それはあまり有益な議論には至らぬのではないかと考えるからであるが、同時に国民がそのような議論の空虚さを見抜いているように思うからである。

幸いなことに、国民はたとえ自ら意識しなくても、自分の生活に関しては企業家や評論家よりはずっと分別のある経済学者であり政治学者なのである。道州制に対する国民の評価は、二〇〇五年十二月の世論調査では、賛成が約半数(反対は四割)を示していた。一年後の〇六年十二月の調査では、賛成三割、反対六割と一年間でその支持は大きく後退した。福井県が〇七年七月に三大都市圏等で一四〇〇人を対象に行った独自調査でも、賛成は約二割

にすぎない。この数字は今後大きくは伸びないであろう。

三月末、国民生活の安定を守るべき国会において、揮発油税や道路特定財源をめぐる議論が混乱したことは記憶に新しい。現在の日本に必要な道路整備をどう考え、どう進めるかという現実を離れ、議論は政治的な観念論と官庁的な実利論に挟まれ揺れ動いた。

道州制論も同じ欠陥を持っており、多くの国民はこのことに気づいている。今の日本は、経済合理性に一辺倒な観念論をもてあそぶ余裕はないはずである。政治の本筋に戻り国民とともに、大都市問題や地方の生活の実態に正面から取り組み、目の前のなすべき課題に道筋をつける努力をすべきである。



にしかわいっせい 一九四五年福井県生まれ。
京都大学法学部卒。自治省入省後、香川県総務部長、自治省企画課長、国土庁長官官房審議官(阪神・淡路震災対策担当)、福井県副知事を歴任。二〇〇三年、福井県知事当選、現在二期目。