

中央集権を捨てるとき

各道州に任せれば 知恵と活力が生まれてくる

いま、なぜ道州制か——国のかたちを作り直す



（写真） 堀屋太一

日本はいま、明治以来の「国のかたち」を変える時を迎えている。地方経済は疲弊し、社会は活力を失い、中央省庁の官僚は正常な倫理を失い無能化している。こうした事態を打開する最善の策として、道州制が考えられている。

平成一十九年一月、渡辺喜美行政改革担当大臣の下、私を含む一五人のメンバーで「道州制ビジョン懇談会」が発足した。道州制の理念は違わず、国家は限定された権限を国民から付与された機関である。

「日本の大改革」である。明治政府の基本的発想は、あらゆる権限は国家にあり、その権限の細部を都道府県に行なわせるといったものだ。左記、きわめて小地域的なものについては、住民の自治として市町村が行なうものも許す、とされた。

道州制の理念は違わず、国家は限定された権限を国民から付与された機関である。国の権限は、皇室、外交、防衛、通貨、通商政策、移民政策、大規模犯罪、大規模災害、高等司法、究極的なセーフティネット、国家プロジェクト、全国的な調査統計、民法・商法・刑法等の基本法の策定、市場競争確保、知的財産権、国防選挙、国自体の税制と財政の一七業務に限定する。

国家には二院制の国会があり、憲法や刑法、民法、商法といった基本法と、右の一七業務に関する法制度を制定し運営する。それ以外のすべては国民の「自助」に任せる。自助だけでは及ばない部分は市町村による「自治」で行なう。市町村の自治では難しい広域事業や市町村間の調整については道州が行なう、というのである。

本稿では懇談会で交わされている議論に加えて、正確な道州制のビジョンや具体的内容を提示しておきたい。

道州制についてはまずはっきりさせておくべき点は、道州制はたんなる地方制度改革ではなく、「国のかたち」を根本から作り直すものであることだ。したがって、地方に権限を移譲する「地方分権」とはまったく異なる発想が求められる。道州制は、徳川幕藩体制から明治政府への移行に匹敵する

今日、緊急の問題として地方分権は急がれるが、それによって道州制問題が不要になることはないのである。

国家公務員は三分の一

それは、道州制の具体的な姿を見よう。まず、道州の区分は歴史や伝統、風習、自然条件に基づいて行ない、経済的なつながりや文化的な共通度の高い地域を同一区分とすべきだろう。

この点は、それぞれの地域が選択すればよいので、あまり深く議論する必要はない。また、できてから修正することも不可能ではない。州都をどこにするかも大きな問題ではない。総務機能はA町、財務機能はB市と、分散するのも考えられる。

国家の業務は特定されるので、国家公務員の数は自衛官を除き、現在の三分の一程度になる。三分の一が道州公務員に、六分の一は市町村公務員となるのではないか。残る六分の一は「道州調整会議」事務局に入るだろう。

福祉、教育、産業振興、電波監理、公共事業などに関わる公務員は国家には不要なので道州に移動する。都道府県の公務員は三分の一が道州へ、三分の一が市町村へ移り、残る三分の一は道州調整機構に移るだろう。ただし長期的には行政公務員の総数は二割程度減るだろう。

各道州の首長は公選で決め、広範な立法権をもつ一院制の道州議会を置く。

道州制の狙いの一つは、裁量行政の廃止である。現在、日本の行政はすべからず官僚の裁量行政で動いている。たとえば、混合診療（保険診療と保険外診療の併用）はいまの健康保険制度では認められておらず、国が認めない高度な医療を受ける際は、もともと健康保険で支払われている部分まで保険適用されなくなってしまう。このため、日本では新薬や新型医療機器が普及しないこと著しい。

ところが、この規定は法律で定められたものではない。法律よりも拘束力の劣る「政令」でもなければ、「省令」ですらない。たんなる「規則」、いわば局長級の役人個人の好みで決められているのである。じつは最近、東京の地方裁判で、この運用が法令違反との判決が下った（国は控訴中）。

「法律」とは国会を通じたものであり、「政令」は閣議で決定したもので、「省令」は大臣が認可したものである。その下の局長クラスが認めたものが「規則」であり、さらにその下に、課長級が出す「通達」がある。

この「規則」や「通達」が、いまの日本を動かしている。一局長や課長が鉛筆を握るだけで、全国民が何兆円もの不利益を被っている。

したがって、道州制にともない国家の規則や通達、省令は撤廃する。国は国会を通じた法律と閣議決定された政令のみ

たがる河川は利根川ぐらいだ。

もちろん、道州間の人、モノ、金、情報の移動は完全に自由であり、いかなる障壁も認められない。駄目な道州からはよい道州へ、人、モノ、金がどんどん移動するであろう。

道州の債券発行は完全自主、それぞれが市場で道州債を発行する。財政状態が悪く将来の見通しも暗いとなれば、金利を上げて資金を集めざるをえない。「道州の盛衰」は、各州首長と住民の経営手帳ひとつに懸かっている。

「善政競争」が始まる

次に税制については、全税収を「一〇とした場合、国税の割合を三、道州税を三、市町村税を三とし、残りの一を道州調整基金に充てる。

国税は法人税などの企業課税と企業間取引に関する消費税を主とすべきだろう。企業活動にまつわる税は個人より複数の地域にまたがるため、各道州に割り振ることが難しい。

道州税には、所得税を中心とする個人課税と、個人の消費に関する消費税を充てる。

市町村税は、固定資産税や相続税など財産に関わる税金と

に開わり、それ以外は道州法、さらに地域に密着した市町村の条例で定められることにする。

調整は「道州調整会議」で

市町村間の調整は道州が行なう。貧しい市町村に道州から交付金や助成金が出ることもあるだろう。

道州間の調整は「道州調整会議」で行なう。調整会議は財政金融、教育、医療、福祉、産業政策、公共施設、通信情報、人事、法制、調査統計の「〇〇ぐらいに分けられるので、各道州に一つずつ事務局を置く。会議には各道州の代表者が出席し、国はオブザーバーとして助言はするが、議決権はもつべきではない。

すべての権限は国民にあり、その自助の延長として自治がある。したがって、自治の根拠は市町村に委ねられる。教育、福祉、産業振興、公共事業、一般行政の主体は市町村である。しかし、多数の市町村にまたがる広域事業や市町村間の調整は道州が行なう。

たとえば河川の治水水について、下流の市町村だけが工事を行なっても、効果は期待できない。上流の市町村でも同様の対策を行なう必要がある。道路も、市町村ごとに幅が違っていては事故や渋滞の原因となる。だから、一級河川や幹線道路は道州が担当する。幸いなことに、日本には道州をま

酒やタバコ、それに企業・個人課税の一部とする。市町村は住民と企業の誘致に熱心となる。相続税を市町村税にすれば「自分たちのところに高齢者を呼ぼう」という発想が生まれる。

過疎地なら多様な老人ホームを建てて「ヘルパー」を揃えるなど、特色を出すことが可能だ。市町村の経営が失敗すれば企業や住民が流出、不動産価格が下がる。確実に住民に負担がかかる。だから住民は「良き市長」「良き官僚」を選ぶはずである。

市町村の規模についても「わが村は合併せず、一〇〇〇人でも自立して運営していく」という地域があってもよい。住民のボランティアで自治をするのはよいことである。

道州調整基金の財源は、主として燃料税を環境税を充てる。全税収を五〇兆円とする、道州調整基金はその一割、約五兆円である。道州間の話し合いのもと、この資金を負し道州に配分する。逆にいえば「二割以上の格差は面倒を見ない」ということだ。

道州間の格差をなくす方法

道州制議論にあたっては、よく知ってもらいたいことがある。一九八〇年以降二十五年間に、全国に占める首都圏の比重が高まった国は日本だけだ、ということだ。知命革命の進展で、どこの国も都市間競争が生じ地方の中

型都市が伸びている。ところが日本だけは、官僚の中央集
政策で東京一極に集中している。
道州制はそれを抜本的に解消する。その第一は、公共事業
先行地域の東京有利を解消する国有財産時価買取り制度で
ある。

まず現在の国有財産のうち、国家業務に必要なものを除い
てすべて道州に売却する。国は売却収入で国債を償却し、道
州は道州債を発行して国有財産を買取る。この手続きによ
り、日本の国債の半分程度が道州債に移行するだろう。
売却価格を現在価格で評価すればよい。この方式は国鉄の
分割民営化で経験済みである。東京のように公共施設が多い
地域は負担が多く、公共事業の少ない地方は負担が少なく
なる。公共施設の多寡による不公平感、かなり解消できる
はずだ。

道州債の発行は各州の自由であり、価格はマーケットで決
め、国家保証はしない。市町村債の発行は道州の許可制に
し、国はいつさい関与しない。

各州に頭脳機能と独立文化を
道州制のもう一つの狙いは、各州に自立した経済圏と独自の
文化圏を創造することにある。
たとえば、沖縄が歴史・文化的背景が違うという理由で単

独で道州になりたいたいと思うなら、「沖縄州のビジネスモデル」
をつくらばよい。
沖縄には多くの米軍基地がある。日本国の仕事である防衛
に関する設備を「委託」されている沖縄は、賃料として国か
ら「料金」を受け取る。同様のことは、国の行なう国際空港
や科学実験施設でもありうる。水源の涵養や二酸化炭素排出
権で稼いだ市町村も現れるだろう。
重要なことは、各道州がそれぞれに金融市場、情報発信機
能（出版社やテレビのキー局）、文化活動支援をもつことだ。
たとえば東京州はオペラ、近畿州は歌舞伎、九州は京劇を育
てるという試みを行なえば、道州の文化的個性が開花し、オ
ペラが好きな人は東京のチャンネルを、ジャズが好きな人は
中国州のチャンネルを回せば、世界最高の演奏が聞けるとい
う具合に、各州が得意文化をもち、互いに宣伝し合えば、
「文化は東京に、事件は地方に」という今日の歪んだ構図が
解消されるだろう。

欧米では、地域が独自の文化を発展させることで、良き地
域間競争が生まれている。イタリアはその典型で、ウンブ
リアは白ワイン、トスカナなら赤ワインといわれ、フアン
ションでも、ミラノとローマが張り合うことで国が活性化し
ている。日本もこれに学ぶべきだ。
教育は、国立大学は基本的に「道州立大学」とし、国は防
衛大学校など国家業務を目的とする大学校と、宇宙工学など

れば、何十兆円も稼げただろう。
「人間は、自分のお金を使うときは、他人のお金を使うとき
よりも利口だ」という。国のお金は、市町村のお金よりも遠
いお金（他人のお金）。国の官僚は無駄遣いが多いわけだ。市
町村に自由度を高めれば、各市町村で次々に新たな試みが生
まれるのだ。
市町村が大きな権限をもち、選挙も真剣なものになる。
これまでは誰が市長や議員になっても同じだと思っていた人
も多かった。しかし市長や議員の力が即、自分たちの固定資
産価格につながるのなら、無関心ではいられない。
市町村は住民と距離が近いぶん、的確なニーズを捉えるこ
とができる。国家公務員の質が劣化したのは、国民から遠い
ところで仕事をしていたからである。
官僚の汚職が自覚されてきたのも、彼らが国民から遠い存
在で、仕事の裏面が知られなかったからだ。「ニア・イズ・
ペター」の発想のもと、国民に近いところへ権限を移さなけ
ればならない。

道州制にあたり市町村の数は現在の一八〇〇よりも減るだ
ろうが、人口が横浜市や大阪市のようになり一〇〇万人を超えて
しまつと、「ニア・イズ・ペター」の効果が薄れる。東京都
の区制のように分別すべきかもしれない。大平内閣当時の研
究では、人口二〇万〜三〇万人程度が最も運営しやすい、と
いわれた。

「ニア・イズ・ペター」の発想
道州制の利点は、各道州や市町村に権限を与えればおのず
と知恵が生まれることだ。
市町村の職員には知恵が足りないといわれるが、それは知
恵を出させる仕組みがないからである。
一九八八年から八九年にかけて、竹下登内閣が「ふるさと
創生事業」として各市町村に一億円を交付したとき、マスコミ
は宝くじを買った自治体など失敗例のみを報じていた。
だが、その一方で成功例も多かった。ふるさと創生のおか
げで全国各地に買われたのは、大きな成果である。最近も、青森県黒石市が買った純金コケシは、金価格の上昇に
よって大儲けになった。国の財政当局に同じ知恵と度量があ

いまの国家公務員ほど、劣悪なものはない。たとえば昨年
十月の住宅建築費面積は、前年比で三七％も減った。民間
企業で前年比三七％減なら倒産しかねない。責任者の首が飛
ぶのは確実である。
こうした事態は、建築基準法を改正したときから分かつて
いた。耐震強度偽装事件を受けて改正建築基準法が施行され
たのは昨年の六月なのに、新法による建築確認のためのマニ
ュアルができたのは翌七月である。いわば商品を発売してか
ら取扱説明書をつくるようなもので、これほど愚かなことを
する人々は、民間企業にはいないだろう。
無能な役人が行政の権限を握っており、なおかつ失敗して
も誰一人、罰を受けない。官僚の倫理は退廃しており、しか
も「退廃した者はと出世する」のが官僚の世界である。
収賄罪で逮捕された岡光序元厚生次官や、ゴルフ接待償
けの守屋武官前防衛次官の例を見てもなく、政治家のもの
とへ足しげく通う者が、「大物次官」とか「豪腕」と評価され
る。会社でいえば、営業も製造も行わず、株主の接待しか
しない者が社長になるようなものである。そのような人々に
国づくりを任せることはできない。

規格大量生産の終わり
現在、われわれは道州制の実現に向けて工程表をつくる段
に国民休暇村である。国民休暇村が発足した当時、その目的
について厚生省の役人から説明を受けたが、その主旨は次の
とおりだ。
彼らは「国民にとつて最も良い休暇の過ごし方は、五泊六
日を緑のなかで過ごす滞在型。朝食は七時から九時までに、
昼食は十二時から二時まで、夕食は九時までに食べること
だ」という。
夜遅くまで酒を飲んだり、朝寝坊する休暇は誤っており、
「国民に正しい休暇の仕方を教えること」が、国家の役目と
いうわけである。
いまとなつては笑話であるが、当時の官僚は本気でそう
考えていた。ドイツのフォルクスワーゲンに倣って国民車の
普及を自論み、大量生産可能なツィバイフォー基準の住宅を
策定した。
国民に休暇を教えるためなら二〇〇〇億円は安いものとい

道州制にあたり市町村の数は現在の一八〇〇よりも減るだ
ろうが、人口が横浜市や大阪市のようになり一〇〇万人を超えて
しまつと、「ニア・イズ・ペター」の効果が薄れる。東京都
の区制のように分別すべきかもしれない。大平内閣当時の研
究では、人口二〇万〜三〇万人程度が最も運営しやすい、と
いわれた。

道州制の完全実施（官民選挙）……十年目
以上のように、道州制の完全実施まで十年にわたる多くの
プロセスが必要である。日本の新しい「国のかたち」が決定
するのだから。
道州制推進の最大の障壁は、「規格大量生産」の発想であ
る。かつての日本は、地域ごとに特色のある文化をもつて
いた。それを潰したのは、官僚の推進した規格大量生産体制で
ある。
廻ると大正時代、日本は計測の規格統一のため、尺貫法を
廃止してメートル法に統一した。その根底には、陸軍の思想
がある。全国から集めた兵士に同じ鉄砲を使わせるため
に、同じ寸法感覚に慣れなければならぬ。
そこから国民服や国民学校、国民医療に至るまで、規格化
が行なわれるようになった。その象徴が、旧厚生省のつくつ

る発想で「グリーンピア（森林浴者、年金受給者のために全国一
三方所に設立された保養施設。二〇〇五年に廃止）」を建て、国
民の年金積立を費やした。
この規格大量生産の発想が東京一極集中につながり、東京
から情報を流せば、北海道から沖縄まで同じ商品が流通する
ようにした。キー局は東京だけ、書籍取次会社も東京集中と
したのは、すべて規格大量生産のためである。
しかし、人類の文明は八〇年代から変わった。規格大量生
産は時代遅れとなり、多様な知恵の時代、知恵社会が始まっ
たのである。
それにもかかわらず、日本の官僚の発想は規格大量生産か
ら出ている。徳川幕府の官僚たちが封建社会の発想から出
られなかったのと同じである。いまこそ規格大量生産の発想
を捨て、東京一極集中行政を排して人心を一新、日本に知恵
社会を築き、未来への希望を与えるときである。

道州制の完全実施（官民選挙）……十年目
以上のように、道州制の完全実施まで十年にわたる多くの
プロセスが必要である。日本の新しい「国のかたち」が決定
するのだから。
道州制推進の最大の障壁は、「規格大量生産」の発想であ
る。かつての日本は、地域ごとに特色のある文化をもつて
いた。それを潰したのは、官僚の推進した規格大量生産体制で
ある。
廻ると大正時代、日本は計測の規格統一のため、尺貫法を
廃止してメートル法に統一した。その根底には、陸軍の思想
がある。全国から集めた兵士に同じ鉄砲を使わせるため
に、同じ寸法感覚に慣れなければならぬ。
そこから国民服や国民学校、国民医療に至るまで、規格化
が行なわれるようになった。その象徴が、旧厚生省のつくつ

る発想で「グリーンピア（森林浴者、年金受給者のために全国一
三方所に設立された保養施設。二〇〇五年に廃止）」を建て、国
民の年金積立を費やした。
この規格大量生産の発想が東京一極集中につながり、東京
から情報を流せば、北海道から沖縄まで同じ商品が流通する
ようにした。キー局は東京だけ、書籍取次会社も東京集中と
したのは、すべて規格大量生産のためである。
しかし、人類の文明は八〇年代から変わった。規格大量生
産は時代遅れとなり、多様な知恵の時代、知恵社会が始まっ
たのである。
それにもかかわらず、日本の官僚の発想は規格大量生産か
ら出ている。徳川幕府の官僚たちが封建社会の発想から出
られなかったのと同じである。いまこそ規格大量生産の発想
を捨て、東京一極集中行政を排して人心を一新、日本に知恵
社会を築き、未来への希望を与えるときである。

る発想で「グリーンピア（森林浴者、年金受給者のために全国一
三方所に設立された保養施設。二〇〇五年に廃止）」を建て、国
民の年金積立を費やした。
この規格大量生産の発想が東京一極集中につながり、東京
から情報を流せば、北海道から沖縄まで同じ商品が流通する
ようにした。キー局は東京だけ、書籍取次会社も東京集中と
したのは、すべて規格大量生産のためである。
しかし、人類の文明は八〇年代から変わった。規格大量生
産は時代遅れとなり、多様な知恵の時代、知恵社会が始まっ
たのである。
それにもかかわらず、日本の官僚の発想は規格大量生産か
ら出ている。徳川幕府の官僚たちが封建社会の発想から出
られなかったのと同じである。いまこそ規格大量生産の発想
を捨て、東京一極集中行政を排して人心を一新、日本に知恵
社会を築き、未来への希望を与えるときである。

る発想で「グリーンピア（森林浴者、年金受給者のために全国一
三方所に設立された保養施設。二〇〇五年に廃止）」を建て、国
民の年金積立を費やした。
この規格大量生産の発想が東京一極集中につながり、東京
から情報を流せば、北海道から沖縄まで同じ商品が流通する
ようにした。キー局は東京だけ、書籍取次会社も東京集中と
したのは、すべて規格大量生産のためである。
しかし、人類の文明は八〇年代から変わった。規格大量生
産は時代遅れとなり、多様な知恵の時代、知恵社会が始まっ
たのである。
それにもかかわらず、日本の官僚の発想は規格大量生産か
ら出ている。徳川幕府の官僚たちが封建社会の発想から出
られなかったのと同じである。いまこそ規格大量生産の発想
を捨て、東京一極集中行政を排して人心を一新、日本に知恵
社会を築き、未来への希望を与えるときである。

る発想で「グリーンピア（森林浴者、年金受給者のために全国一
三方所に設立された保養施設。二〇〇五年に廃止）」を建て、国
民の年金積立を費やした。
この規格大量生産の発想が東京一極集中につながり、東京
から情報を流せば、北海道から沖縄まで同じ商品が流通する
ようにした。キー局は東京だけ、書籍取次会社も東京集中と
したのは、すべて規格大量生産のためである。
しかし、人類の文明は八〇年代から変わった。規格大量生
産は時代遅れとなり、多様な知恵の時代、知恵社会が始まっ
たのである。
それにもかかわらず、日本の官僚の発想は規格大量生産か
ら出ている。徳川幕府の官僚たちが封建社会の発想から出
られなかったのと同じである。いまこそ規格大量生産の発想
を捨て、東京一極集中行政を排して人心を一新、日本に知恵
社会を築き、未来への希望を与えるときである。