

2 1 世紀の日本のかたち（56）

— 道州制

地域からの国づくり（その1）—



戸沼幸市

<（一財）日本開発構想研究所 代表理事>

1. なぜ今、道州制か

今年、2012年の夏は連日30度を超える暑い夏が続きました。8月から9月にかけては宇宙船「地球号」の4年に一度のオリンピック、パラリンピックが西洋の古都ロンドンで熱く開催されました。折しも、北極海の氷の面積が1978年の観測以来過去最少になり（JAXA：宇宙航空研究開発機構調査）、地球温暖化の可能性があると報じられております。紛争の続くシリア北部アレッポで取材中に、日本人女性ジャーナリスト山本美香さんがカメラを手にしたまま殺害されたのも傷ましい事件でした。

香港の活動家らが尖閣諸島上陸、韓国大統領は竹島上陸と、日本を取りまく国際環境に波風が立つ夏でした。

EUの経済危機に連動して、日本経済を取りまく環境も依然として厳しいものがあります。

国内では消費税が5%から8%（2014年4月）、10%（2015年10月）への引き上げ法案が、民主、自民、公明の三党合意によってようやく衆議院で可決されましたが、この法案を巡って民主党は分裂状態になり、「近いうちに」総選挙が行われることになりました。

3. 11の福島原発事故の衝撃が全国に広がり、

毎週金曜日には首相官邸前で脱原発への市民デモが続けられました。東日本の復旧・復興についても、この地の生活と産業を如何に組み立てることができるか、課題が山積しています。

沖縄については米軍のオスプレイ配備が新たな不安材料となっています。

近未来に大地震が起こると予想されている日本列島、日本は今年も内憂外患の夏でした。

問題山積の日本を持続的に未来につなげるために、小手先ではなく国のかたちを再構築すべき時期に入っていると感じます。

日本国家の運営責任は選挙により国民によって選ばれた国会と議院内閣制による政府にあります。

しかしながら、昨今の政治状況では、国を支える基本的システムに破綻が生じているのではないかと、荷が重すぎるのではないかとこの危惧を抱かされます。

3年前の総選挙で民主党が圧勝、しかし前回参議院選での自民党の進出でのねじれ国会、多くの少数政党の出現、国民の政党離れの状況が続く、まさに政治の液状化が起こっています。

国家の顔であるはずの総理大臣が一年と続かないのです。

日本国総理は内政も外政も一手に引き受けてまことに多忙で、一年が限度ということなのでしょう。

中央集権的国家の運営にシステムガタが起きていると感じます。

国家運営のシステムとして「外政」と「内政」を大きく切り分け、それぞれに対応する体制を築くべき時に入っていると思われます。

地方のことは地方に、国のことは国に任せる「道州制」に向けた議論を、実現を視野に、来るべき総選挙において、脱原発に合わせて争点にして欲しいものです。

道州制は明治以来の中央（東京）一極集中構造、ピラミッド型の国のかたちに対して、広域連合（道州）による地方分権の多極分散型、網の目型の国のかたちをめざすものです。

国は外交、防衛、危機管理、通貨、国土計画、国民生活の最低保障などに専念し、「道州」広域連合（7～13州）は基礎自治体を大きく包み、災害、介護、医療、産業を地方が主体的に受け持つという構図です。

2. 道州制の議論の推移

日本における近代地方制度は明治4年（1871）廃藩置県、明治21年（1881）現在の府県の区域・名称がほぼ確立しております。

道州制については戦前から議論があり、昭和2年（1927）、行政制度審議会において、国による「州庁設置案」、第二次大戦中には皇国防衛の観点から、首都移転に合わせて地方制度について民間からも広域的観点からの提案がなされております。

戦後は、昭和32（1957）年、地方制度調査会は府県を廃止し、全国を7～9ブロックに区分した地方政府設定案を検討しております

が、この場合の地方政府は中央各省の地方出先機関を統合し、“長”は国が任命するというものでした。

1970年前後、日本が東京一極集中、地価高騰、公害、環境問題が顕在化した時期、首都機能移転に合わせて「道州制」についても民間からの提案が相次ぎました。ちょうど、明治維新（1868年）から100年経った時期でした。

日本商工会議所や早稲田大学21世紀の日本研究会からの「道州」案などです。1970年の早稲田案は、21世紀の日本像を『アニマルから人間へ』『ピラミッドから網の目へ』として、当時の「佐藤栄作内閣」に提言したものです。早稲田案については私自身参画しましたが、太平洋と日本海をへだて横たわっている日本列島を輪切りにする7ブロック案でした。

21世紀に入って、グローバル化の進展とともに都道府県を越える行政課題が多くなり、かつ国家財政が危機的状態に陥り、地方のことは地方へ、国は政府コストを下げ、小さな政府とすべしという議論が続きました。地方（地域）分権、地方（地域）主権の考え方が国論となり、これが「道州制」と結びついて論じられるようになりました。これには日本経済団体連合会や日本の未来をつくる会、PHP研究所などからの提案があります。

平成16（2004）年、道州制についての国の動きとして、第28次地方制度調査会において集中的に議論がなされました。

平成18（2006）年「広域自治体のあり方は、具体策として道州制が適当である」との答申が自民党政権安倍内閣に提出されました。

そして、安倍内閣を引き継いだ福田内閣でしたが、自民党から民主党へと政権交替が起こり、かつ、2011年3月の東日本大震災、原

発事故で、「道州論議」は一時後退したかの状態です。

逆にいえば、今後議論すべき道州制は、日本列島の大地震など、災害対応、脱原発のエネルギー供給体制の構築を視野に入れた議論が必要だということでしょう。

つい最近(8月29日)、南海トラフ地震(M9.1)の被害想定が政府有識者会議によって発表されました。死者32万人ということ。経済的損失は計り知れないものになることでしょう。首都直下、東海、東南海の地震対応も待たなすです。首都機能、経済機能の移転に含め、国土分節化による国土保全の枠組みを再構成すべき事態です。

3. 道州の空間区分

道州の領域、空間区分については、地方制度調査会による答申(2006年)において、9道州、11道州、13道州の3案が示されています。

他にも民間から「日本の未来をつくる会」の9州案(2007年)もあります。

早稲田大学21世紀の日本研究会の1970年提案は、首都移転に併記するかたちで、道州7区分案を考えました。

区分をする視点として

- ・日本列島の気候、地勢形態がひとかたまりであること。
- ・人口や面積において地方圏として十分な規模を持つこと。
- ・国土計画とリンクしやすい広域地方圏であること。(1970年当時の全総10ブロックを参考にした)
- ・各州、太平洋と日本海を両にらみする様に日本列島を輪切りにすること。

これに私見を加えて、

- ・大災害に備え、部分部分が生き残れる分節体制を築きうること。

なお、道州に含まれる基礎自治体については、江戸時代、自然地形、流域生態圏毎につくられていた“藩”をイメージし、300程度の“市”を想定しました。

前出の「日本の未来をつくる会」の提案は、早稲田案に「新東京特別市」「沖縄州」を加えて9州としています。

沖縄州を独立したものと考えることは人口規模が小さいという問題はありますが、地理地形、歴史的経緯から一州とする案は一理あると考えます。

新東京特別市については、早稲田案は首都移転を考えており、見解が分かれます。

いずれにせよ、道州制の区分は、自然、地理地形、植生などをどう理解し、これに築かれた歴史、地方史を問い直す作業です。と同時に、時代の大変革期、内外の事情を集約的に捉え直し、地域・地方からの国づくりに大胆な発想で立ち向かう姿勢を示すことに関わっていると思うのです。

【参考】

- 1) 「ピラミッドから網の目へ」早稲田大学21世紀研究会、紀伊國屋書店、1972年6月
- 2) 「遷都論」戸沼幸市、ぎょうせい、1988年9月
- 3) 「道州制試論ノート」山東良文、虎ノ門211研究会、2003年6月
- 4) 「日本の未来をつくる」NPO 日本の未来をつくる会、2009年5月
- 5) 人口は以下のデータを参照した。
 - ・2012年：2010年の国勢調査に基づく推計人口。
 - ・2035年：2005年国勢調査の結果をもとにした国立社会保障・人口問題研究所による推計。

(2012.09.15)

早稲田大学 21世紀の日本研究会 7道州制（案）
道州の面積と人口

道州	面積 (千km ²)	人口 (千人)			都道府県	面積 (千km ²)	人口 (千人)		
		1985年	2012年	2035年			1985年	2012年	2035年
北海道	83.5	5,679	5,480	4,413	北海道	83.5	5,679	5,480	4,413
東北州	66.9	9,730	9,164	7,430	青森	9.6	1,524	1,352	1,051
					岩手	15.3	1,434	1,305	1,040
					宮城	7.3	2,176	2,324	1,982
					秋田	11.6	1,254	1,065	783
					山形	9.3	1,262	1,153	925
					福島	13.8	2,080	1,965	1,649
関東州	49.5	40,095	45,848	41,485	茨城	6.1	2,725	2,946	2,451
					栃木	6.4	1,866	1,994	1,744
					群馬	6.4	1,921	1,995	1,699
					山梨	4.5	833	853	739
					埼玉	3.8	5,864	7,211	6,258
					千葉	5.1	5,148	6,199	5,498
					東京	2.2	11,828	13,228	12,696
					神奈川	2.4	7,432	9,072	8,525
					新潟	12.6	2,478	2,350	1,875
中部州	51.4	18,213	19,444	17,204	富山	4.3	1,118	1,084	880
					石川	4.2	1,152	1,163	960
					長野	13.6	2,137	2,136	1,770
					岐阜	10.6	2,029	2,067	1,761
					静岡	7.8	3,575	3,738	3,242
					愛知	5.1	6,455	7,415	6,991
近畿州	31.5	20,628	21,664	18,310	三重	5.8	1,747	1,841	1,600
					福井	4.2	818	800	676
					滋賀	4.0	1,156	1,416	1,341
					京都	4.6	2,586	2,629	2,274
					大阪	1.9	8,668	8,865	7,378
					兵庫	8.4	5,278	5,574	4,799
中・四国州	50.6	11,977	11,448	9,369	奈良	3.7	1,035	1,391	1,104
					和歌山	4.7	1,087	989	738
					鳥取	3.5	616	582	495
					島根	6.6	795	708	554
					岡山	7.1	1,917	1,938	1,677
					広島	8.5	2,819	2,850	2,393
					山口	6.1	1,602	1,434	1,103
					徳島	4.1	835	777	622
					香川	1.9	1,023	990	802
九州	44.4	14,455	14,554	12,473	愛媛	5.7	1,530	1,416	1,127
					高知	7.1	840	753	596
					福岡	5.0	4,719	5,083	4,440
					佐賀	2.4	880	844	712
					長崎	4.1	1,594	1,409	1,117
					熊本	7.4	1,838	1,807	1,510
					大分	6.3	1,250	1,186	971
					宮崎	7.7	1,176	1,126	912
					鹿児島	9.2	1,819	1,691	1,389
計	377.8	120,777	127,602	110,684	計	377.8	120,777	127,602	110,684

図1 早稲田大学21世紀の日本研究会（1970年）
7道州案



図2 日本の未来をつくる会（2006年）
9州案



図3-1 地方制度調査会（2006年）
9道州案



図 3-2 地方制度調査会（2006 年）
11 道州案

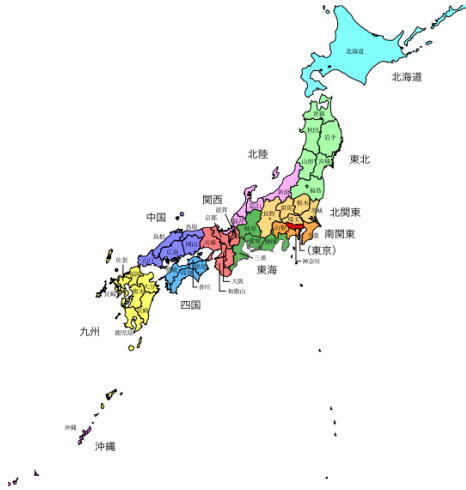


図 3-3 地方制度調査会（2006 年）
13 道州案

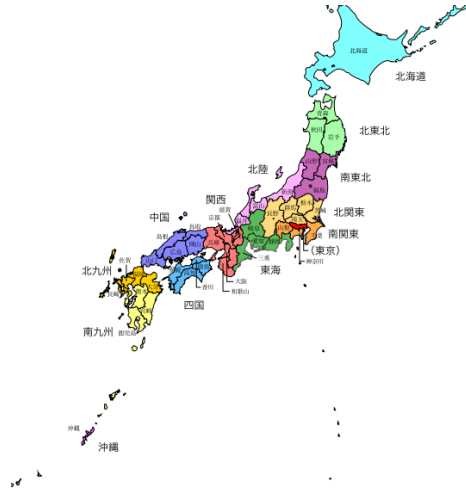


図 4 国土審議会圏域部会による
「広域地方計画区域」

