

刊行にあたって

本書を企画した〈日本の未来をつくる会〉は、これからの日本のあり方を民間の立場から自由に論じ、日本のグランドデザインを広く世に問うことを目的に立ち上げられた。2004年にNPO法人として認可され、シンポジウムなどを開催、今回の出版もその一環である。

戦後日本の国づくりは、グランドデザインなしというか、計画の挫折続きで進められてきたといってよい。その場しのぎの弥縫策による継ぎはぎだらけの国づくりである。国土総合開発法が1950年に制定され、以降5次までの見直しがなされ、第5次全国総合開発計画では「21世紀の国土のグランドデザイン」が謳われたが、いずれも残念ながら社会の急激な変化に計画が追い付かず、その時々状況の後追いの状態であった。官僚機構の縦割りがそれを助長していたといえる。それぞれの枠に縛られて自由に発案することができず、全体像＝グランドデザインを描くことができないのである。

そうであれば民間から発信するほかない。本書が企画されたゆえんである。

州制に関する議論は、その最たるものである。現在もさまざま論じられているが、既存の枠組みに縛られ、そのもっとも望ましい姿を想起することすらできない。地域割りもそうであるし、財政のあり方もそうである。これからの日本にとって、どのような仕組みが最善であるか、自由に議論をすることからこの会をはじめ、勉強会を継続している。

そうした大所高所の視座だけではない。身近で実現可能な課題として、これも縦割りの弊害が現れている東京の中心部、皇居・国会議事堂周辺

で、街路樹が左右で違うという問題の指摘がある。これは昨年、「皇居周辺緑の統合整備協議会」が国土交通省や東京都など関係6省庁に学識経験者を加えて設置され、改善に向かって動き出した。

これらはいずれも、国のあり方を憂いこの会の設立を提唱した建築家で日本芸術院会員の岡田新一の発案による。建築家の視野は狭いものではない。アーキテクチャの原義は、計画や技術を統括するという意味である。国のあり方、都市のあり方、ランドデザインを考えることも、アーキテクチャの守備範囲なのである。

〈日本の未来をつくる会〉では、州制のあり方をはじめ月に1回程度集って議論する勉強会を行っている。メンバーは岡田新一のほか岡本和彦、市川宏雄、大野秀敏、岸田省吾、田村明、馬場璋造などで、テーマによってはそれぞれの専門家が参加する。この勉強会はまだまだ続く。ここで論じられているランドデザインはさらに進展するであろう。ランドデザインの実現に向けて、志ある人の参加を募りたい。

本書が契機となって、さまざまな分野、さまざまな角度から、日本のランドデザインが活発に議論され、現実のものとなっていくことを期待している。

2009年4月

日本の未来をつくる会

目次

刊行にあたって

第1章 第3の変革に立ち向かう日本

岡田新一 7

- 1 第3の変革期をどのように乗り越えるか……………8
- 2 日本の政治が露呈した数々の矛盾……………12
- 3 グランドデザインをどのようにつくるか——完全自治州制——……………15

第2章 完全自治州制を考える

田村明 19

はじめに

- 明治期から第2次大戦後も変わらなかった国のかたち——……………20
- 1 この国の資源……………21
 - 2 新しい国のかたち——中央集権体制からの脱皮——地方分権——……………23
 - 3 完全自治州制の提唱……………27
 - 4 完全自治州制の仕組みの概要……………31
 - 5 なぜ完全自治州制にする必要があるのか……………40
 - 6 完全自治州制実現への手順……………45
 - 7 結語……………46

第1章

第3の変革に 立ち向かう日本

岡田新一

1 第3の変革期をどのように乗り越えるか

国破れて山河あり／城春にして草木深し

盛唐の詩人、杜甫作「春望」の冒頭の対句である。詩人の心には、人間に対する偉大なる誠実、荘厳なる自然への畏敬があったが故に、捕われの身となる乱世にあっても、爾々と春を繰り返す国土への愛惜の情を抱いていたのである。

まさに日本の現状を象徴する。1200年前に杜甫が待ったように、日本に再び春をもたらしたい。

宰相が猫の目のようにかわり、一部の官僚の墮落が白日の下にさらされ、弥縫策が連なるばかりの政治。経済に景況感なく、多くの人は明日の生活を確かに描くこともできない。次代を育てる教育、人々に健やかなる日々を保障する医療の現場は疲弊し、人心の荒廃ゆえに人命の重みがまるで感じられない非道の犯罪が相次ぐ。

中世、近世には山紫水明が賞賛され、新奇なるものを好奇心をもって吸収する能力や明朗質実なる国民の資質が訪れた外国人によって称えられ、近現代には奇跡的な発展を遂げて繁栄を誇った日本の姿は幻にすぎなかったのだろうか。

道なき荒野をさまようような現在の状況を抜け出し、新たな道を力強く切り拓くために、さまざまな制度改革が実行されなければならないことはもちろんである。しかも、単なる制度改革を超えて、私たちが長年月にわたって住み続けてきた美しい日本の国土そのものを子孫に遺すことができるかどうかの正念場に立たされている。

新生日本が産まれる陣痛期にあるといえよう。

第1の変革：明治維新

明治維新は、日本が封建制社会から近代国家へ脱却する大きな革命であった。無血革命によって、明治天皇は時の幕府によって江戸城に迎えられる。大政奉還を果たした人々の功績は大きなものであった。維新の三傑といわれる西郷隆盛、大久保利通、木戸孝允、さらに坂本竜馬、勝海舟ら、徳川幕府側においても薩長側においても、維新に関わった優れた大人物たちの「国をつくる」熱い行動は、書物などによって敬慕の念をもって語り継がれている。

明治維新を経て、日本は近代国家に生まれ変わり、殖産興業・富国強兵政策の下、国力をつけてゆく。日清・日露の戦争に勝利し、第1次世界大戦では列強と肩を並べ、戦勝国の仲間として繁栄の道を突き進んでいった。

しかし、アジアではアメリカ、イギリス、フランス、オランダなど欧米諸国の植民地政策との軋轢が生じ、国内の軍部の膨張を抑えきれず、侵略を開始する（1931年：満州事変）。

一方、ヨーロッパではドイツでナチスが台頭し、侵略戦争（1939年：ポーランド侵攻）を起こすが、日本はこれに呼応してアメリカに宣戦布告し（1941）、太平洋戦争へ突入してゆく。物量の豊富な大国に対する無謀な挑戦であった。

5年にわたるこの戦いの間、日本国民は塗炭の苦しみを味わった。戦地において、また、日本国内において総計310万人の死者（統計により数字は異なるが）、さらに多くの負傷者が出たことは後々まで強く記憶すべきことであり、このような事態に導かれない決意を私達は次の世代に伝えてゆかなければならない。この悲惨な戦いは、1945年8月、広島・長崎への原爆投下によって終わりを迎えた。

第2の変革：敗戦からの復興

第2次世界大戦の敗戦は、日本にとってそれまでの経験にない大きな出来事であった。焦土と化した国土から世界第2の経済力を持つに至る驚くべき復興を見せたが、それは連合軍による占領政策に大きく影響されたとはいえ、政治、産業、文化等に関わる当時の国民の勤勉な努力に負うところが大きい。

戦後の改革は、明治維新に次ぐ大きな変革であった。象徴天皇制と戦争放棄等をうたう新憲法の制定、それと並行して行われた、婦人参政権を認める選挙法の改正、地方自治法、公職選挙法の施行等々である。選挙によって国会議員が選ばれると共に地方自治体でも首長、議員が公選で選出されるようになり、戦前の官選首長を通して地方を国が統制する制度から民主主義制度への変革が形式の上では実現した。しかし、かつて「3割自治」の言葉があったように、地方の財政は国によって掌握され、また国の出先機関による二重行政が地方に対して行われていた。

国のコントロールは各産業分野に対してもなされ、重点投資が行われた主要な産業は国家の庇護の下で成長を遂げ、さらに日本は安全保障条約によって国防について下駄を預けたアメリカの傘の下で、経済力を養っていったのである。

朝鮮戦争の特需によって飛躍のきっかけをつかんだ日本経済は、鉄鋼・自動車・石油化学などの基幹産業が確立し、国民所得倍増計画、全国総合開発計画（全総）の実施によって高度成長の波に乗った。国土の均衡ある発展の思想のもとに、高速道路や新幹線が列島に沿って通され、幾多のプロジェクトによって連鎖的な発展が図られ、過度の都市化などによって生じた格差の調整なども企図された。この時期を象徴する人物のひとりが、『日本列島改造論』を引っさげて登場した田中角栄である。右肩上がりの経済成長が永遠に期待されたような時代であった。

石油ショックとその後の不況、過剰な経済成長が資源、食糧、環境な

どに深刻な影響を及ぼすというローマ・クラブのレポート『成長の限界』等々が、日本や他の先進諸国の成長至上主義に歯止めとして働くかに見えたのも短い間だった。

英米の規制緩和の波は、日本へ金融自由化や市場開放の圧力となって押し寄せ、だぶついた資金は株価と地価の急騰につながった。バブルの発生である。さらに、グローバル化の進行とIT革命は、実体経済を置き去りにし、安全弁を破壊し、世界規模のマナーゲームの波に日本全体が洗われることになった。旧体制はこの流れのなかでセーフティネットを働かせることができなかつたのである。弱肉強食の一人勝ちの時代の到来の中で態勢を整える間もなく、日本社会は変革の波にさらされ、次の世代に遺すべきものを何ら遺すことができなかつた。

バブルは実りのある国土形成、産業の育成に何も寄与しなかつた。右肩上がりの経済興隆の趨勢に押されて着手された大型プロジェクトが中途半端な姿で次の世代に遺されたのみである。

第3の変革：根本的なシステム改革

明治維新から前世紀末まで、国家の体制が変わってもその底に通奏低音として強く鳴り響いていたのは、中央集権、官僚主導である。官僚主導の中央集権システムは日本の経済成長をたしかに支えた。しかし、「権力は絶対的に腐敗する」の箴言に「制度は絶対的に疲弊する」と付け加えてもよからう。

多極化・多層化が進み、さまざまなレベルの組織が国境を越えて活動する世界にあって、かつて日本の産業界を評して言われた「護送船団方式」のような小回りの利かないシステムは立ち行かなくなっていた。

もちろん、以前から制度改革の芽はいくつか芽生えていた。たとえば、鈴木善幸内閣時代に発足した第2次臨時行政調査会（臨調）。経団連会長などを歴任した土光敏夫が会長を務め、中央・地方の行政のスリム化、

増税なき財政再建、公社の民営化などを答申に盛り込み、中曽根康弘内閣の時に実を結んだ国鉄民営化などの評価すべき成果を挙げたが、旧体制のもとでは大きな改革の継続には至らなかった。

バブル崩壊後の90年代なかばには、橋本龍太郎内閣が行政改革、経済構造改革などを宣言したが、一時的な直接の財政出動に押されて根本的改革は後手に回り、不況も終息せず、結局、この時代は失望感をもって「空白の10年」と呼ばれることになる。

このような伏線の上に登場したのが小泉純一郎首相(2001年)である。郵政民営化を改革の本丸とし、地方への補助金・地方交付税の削減、税源の移譲を進める三位一体の改革、道路公団民営化をも果敢に推し進めた。旧体制が影をひそめ、新たな改革が実を結ぶかと期待された。

しかし、小泉政権に続く安倍、福田、麻生政権において、改革の歩みは緩やかになり、やがては止まってしまうのではないかという危惧さえ抱かせる。旧態の破壊は一人でもできるが、そのあとに、どのような日本がつけられるのか。政治における破壊、改造の動きは、日本の疲弊した状況に対する第3の変革を求める動きであった。しかし、次が見えてこない。

2 日本の政治が露呈した数々の矛盾

厚生省(当時)の役人が「100年は大丈夫」と豪語しながら内側から食いつぶされていたことが明らかになった年金の問題、政党の政争の具にされただけのガソリン税の暫定税率の問題、効果のほどもさだかでないまま市町村に丸投げしてしまった定額給付金の問題、監督官庁のチェックが甘かった食品産地偽装の問題等々、最近、論議の対象となったイシューだけ見ても秩序なく矛盾に満ちたものの羅列である。目立つの

は政策執行者が矛盾を抱えたまま右往左往する姿ばかりだ。

社会では団塊世代が定年を迎えたとはいえ、まだまだ働ける熟年の世代だ。これらの人達が働く場から追われることは、経験と智恵を備えた働き手不足の時代にあまりにもったいない。過去に制定された60歳前後での定年制が状況が変わった現代でもまかり通ることは大きな矛盾ではなからうか? 職を辞める定年は働く人達の自らの意志によって決定することが理のある社会システムであり、高齢化に対応することでもある。

高齢化は様々な影響を及ぼす。これまで、日本の産業社会は自動車産業によって支えられてきた。車の許容台数は車を走らせる道路容量に比例する。限られた道路に対して車の販売台数が頭打ちになることは理のあるところである。また、高齢化社会では運転免許の更新を放棄する高齢者が増えている。このような高齢者の身近に日常生活を充たす諸施設がある都市づくりが必要になる。これまでどこへ行くにも車を用いた車社会の中に、歩行社会のとしづくりが少しずつ増えてくる。車社会の都市計画ととしづくりの間にはいまや相反する関係がある。

日本列島改造計画にのった全総の時代には、国土を縦断する高速道路が建設されて車産業の隆盛が見られた。必要などころにのみ十分な公共投資を行うという時代にあっては投資は他分野へシフトし、新たな産業を育ててゆくことが必要になるだろう。

前述の暫定税率の議論については、その税率分が一般財源へ回るということであり、それをいかにどこで使うか、使途が厳しく論じられなければならない。この本質的な問題が横に置かれている。道路・ガソリン税は必要な道路整備にのみ使い不要な整備に使わないことが道路問題の本質である。このためには計画と監理(チェック)は第三者によって行われることが原則である。

最近の定額給付金もその効果が検証されないまま政争の具にされてい

るきらいがある。国民の納める税を軽々に政治の道具にすべきではないだろう。

わずかの事例であるがこれら矛盾に満ちた日本の現状を見るに、たとえ予算がばらまかれても砂地に水が吸い込まれるように消えるばかりであり、企業の業績回復はもちろんのこと、生活保障、教育、医療などの課題の抜本的解決にはならない。

日本の人口減少、高齢化は確実に進み、今までの発展のモデルはもはや当てはまらないのだ。いまは、社会のすべてのシステムが改革を求められている。

日本が100年後も独立自尊を保っていられるかどうかは、これからの変革如何にかかっている。近代日本の第1、第2の変革は、いわば外圧による大改革だった。しかし、第3の変革が求められる現在、そのような直接の外圧はない。アメリカでは、オバマが「Change（変革）」を標語に掲げ、初の黒人大統領となった。アメリカが変われば世界が変わるという期待を寄せる者も少なからずいるが、このような外部情況に頼ることのできない危急の情況に日本は置かれていると考える。自ら行動し、改革を起して、再生を果たさなければならない。また、国家の運営は1日として止めるわけにはいかず、日々起り来る問題には適時に解答を与えなければならない一方、第3の変革ではそれよりもはるかに長いスパンの思考に基づき、近代日本が積み上げてきた制度を変えてゆくことが同時に必要となる。これは最も難しく、自らの力を持たないと成就しない。

それには、明確なビジョンに支えられ統合の思考を持つ国土のグランドデザイン（付章「キーワード」の「グランドデザイン／システムマスタープラン」の項参照）を持ち、その目標に向かって変革を行うことだ。10年後、いや、50年後に振り返ってみると、大きな革命が行われた！と改めて認識する、そのようなプロセスで変革を進める必要があること

が第3の変革の特徴であり、このプロセスを踏まない限り改革は成し遂げられない。

3 グランドデザインをどのようにつくるか ——完全自治州制——

2001（平成13）年の省庁改革で、建設省・運輸省・国土庁・北海道開発庁が合併してできた国土交通省の属千景初代大臣は、「国土のグランドデザイン」を土木・建築にわたる行政担当の国交省でつくることを就任の抱負として熱情をもって語った。国交省内では全国の自治体を調査し作業が進められた様子だったが、結局、グランドデザインが陽の目を見ることはなかった。なぜか——そこに縦割り行政の限界を見る。「国土のグランドデザイン」は土木・建築・都市計画など技術分野のみではなく、財政・自治・農林水産などの各産業・地域生活に関わるすべての省庁、地方政府、民間が関わる国全体の問題だ。現在、日本の政治、行政は「国土のグランドデザイン」を描く機能を欠いているのだ。

グランドデザインをつくる機能を持たない中央政府に対して、民間こそが統合された「国土のグランドデザイン」を描く役割を果たさなければならない。NPO法人〈日本の未来をつくる会〉の設立趣旨にはこのような思いが込められている。

〈日本の未来をつくる会〉では、グランドデザインを描くことは300年のプロジェクトとして考えている。

「300年？ イヤー、夢物語だね」そのように思う人は多いだろう。3年先までは考えられるがその先は闇、予測できないものを計画しても砂上の楼閣のようなものだ、というわけだ。しかし、そのような近視眼的な考えでは日本を導くことはできない。

長期的な視点を持つ国家的な事業は、比較的新しいものに限ってみて

も50年単位で行われている。私の経験でも、たとえば最高裁判所は、設計から建設、その後の管理を通じ、すでに40年の歳月が流れている。また、東京大学附属病院は、4期にわたる工事によってすべての再建がなされるまでに26年かかっている。ましてや国家のデザインとなればさらに長期にわたるものとなる。

建設計画から工事監理、運営管理にかけて携わっていると、100年単位でジョブが進んでいることを体験する。100年の計画では次の100年がどうなるか見通さなければならず、100年を見通していればさらに次の100年におおよその思考をのせることができる——ということで300年のスパンを考えることになる。

300年先から今日までの連続した思考の下に、課題の優劣や順序などを全体計画の中に組み込み、200年後、100年後の姿を描き、その上で近未来の計画を立てる。明日の政策を立案し、今日のプロジェクトを実行するのである。

〈日本の未来をつくる会〉が、日本の第3の変革についての思考を行う中でまず必要と考えているのが〈完全自治の州制〉を実現させることだ。日本の発展を支えてきたシステムの疲弊、さらには地球全体の環境悪化などが懸念される中で日本が持続可能な発展を続けるためには、中央への過度の集中を解消して、地方へ比重が移り、国民全員が新生日本を担うような地方分権政策が必須だと考える。詳細は第2章以降に譲るが、二重行政をなくし、中央政府は現在よりもはるかに「小さな政府」となり、地方は税制面でも中央からの補助を断ち切り、中央と地方はそれぞれの業務量によって財政規模を決め、むだを排した合理的な国家財政が組み立てられることになる。これが完全自治の地方分権だ。

これらの改革と同時に、州制度を入れる〈器〉となる州領域の策定も行われなくてはならない。州領域は容易に変更を許さないものだが、各州の領域は単なる都道府県の統合ではなく、風土の同質性や歴史的紐帯、

さらには日本が近代国家として整備してきたインフラや産業などを勘案した〈美しい器〉でなくてはならない。

〈器〉は中味を決めるほどの働きを持つといわれる。美しい器には美しい内容が盛り込まれる。美しい器に住み慣れた人たちは美しい心を育てる。

人は自分たちが生きる「場」に、環境、建築、制度設計などのさまざまな働きかけを行い、「場」の顔を変えていく。また、それらの「場」からのフィードバックによっても人々は影響を受けるのだ。指導的な立場にある政治家、官僚はそのことに気づいていない。こういった点への着目も、〈日本の未来をつくる会〉によるグランドデザインの特徴ではないかと思う。

本書では、〈日本の未来をつくる会〉の今までの討論のまとめとして、メンバーによって描き方に若干の差異はあるものの、州領域と制度の大枠、人口や発展の度合などの異なる地域の望ましい変革の姿、州内の重要な個別のプランなどを提示した。また、会の外部からは、猪瀬直樹氏より日本の近代に官僚が果たした役割の歴史的考察、その後の官僚機構の疲弊、地方分権の意義などについて、さらに、神野直彦氏からは、世界同時不況の意味と欧州における地方分権の推進、日本の道州制論議への懸念などについて示唆に富むご寄稿をいただいた。これらを併せ、新生日本を願う者たちの提言として世に問いたいと思う。