

# 道州制は巨大州の夢を見るか？

22州案を含む道州制モデルの比較検討

村 上 弘

## 目 次

- 1 節 はじめに
- 2 節 道州制をめぐる議論と関係者の利害関心
- 3 節 広域地方政府の国際比較 10道州案は過剰統合
- 4 節 道州制を検討・評価する10の視点
- 5 節 州の内部機構の設計
- 6 節 道州制の決定手続き
- 7 節 22州による「中型州モデル」の提案
- 8 節 まとめと展望

## 1 節 はじめに

日本での道州制の議論は、かなり強く方向付けられたものになっている。とりわけ、州の数と規模については、1950年代から今日まで、全国を10州程度に再編する「大型州（巨大州）モデル」が一貫して続いていて、それ以外の制度設計は、なぜか議論の土俵に載せられることが少ない。

この論文は、そうしたいわば固定化した議論を柔軟にし活性化するために、複数の視点と、実証的なデータを提供しようとするものである。つまり、府県の再編構想を、国際比較や、さまざまな視点、データを用いて幅広く検討する（結論は8節）とともに、独自の「中型州モデル」（22州モデル）による道州制案（7節）を提示してみたい。

冒頭で触れておきたいのは、感想であり実証作業には入らないが、今日

の道州制論に見られる2つの不思議である。

第1の不思議は、地方政府に与えようとする力と規模のアンバランスだ。

日本の道州制論は、州が中央政府とある程度対等な力をもつような連邦制を指向してはいない。しばしば道州制論がスローガンにする「地域主権」は、文字通り受け止めると、国家に準じた主権を地域にも認めるという意味で連邦制に通じるはずだ<sup>1)</sup>。しかし実際には、「地域主権」を唱える人も、連邦制には消極的で、それどころか、国による道州の区割り決定を容認することさえある。その一方で、日本の道州制論は、道州の規模だけは国際的にみてもとくに大きいものを指向している。連邦制の夢は見ずに、(にもかかわらず、またはその代わりに)巨大州の夢を見ているのである。

「州のGDPは中規模国(たとえばオランダ)に匹敵するものになる」と誇らしく語られることさえあるが、これは少しおかしい。比較の対象になった中規模国は、内部を州・県や市に分けてきめ細かい地域づくりをしているのに、日本の州は内部に市を置くだけで済ませようとするのだから(4節(6)を参照)。また、GDPの大きさは良い行政、良い政策のための最大の条件ではないだろう。小さな府県であっても、すぐれた政策で有名になった事例は少なくない(4節(2)(4)(7)を参照)。

第2に、提案に当たって、複数の代替案を設定し、それらをデータやシミュレーションによって比較評価することが、少ないようだ。なかには、道州制のプラス面の期待ばかりを並べ立て、マイナス面には触れないか、レトリックで処理しているような文書もある。もちろん、検討の過程ではさまざまな資料をもとに多角的に議論されているのかもしれない。地方制度調査会の場合には、答申とは別に、審議過程や資料がアクセス可能になっている(総務省2007、松本・地方自治制度研究会2006)。しかし、それを少し見た限りでは、やはり複数の代替案の比較や重要な資料の一部は不足しているようだ。この論文の図表の多くは、その不足している代替案や資料を埋めようとする試みだと、筆者としては考えている。

道州制というテーマは、市町村合併と同じく、検討すべき多様な要素を含み、また関係者（アクター）の間でも利害関心が一様でないはずだ。常識的に考えても、「文化が違う京都と大阪と兵庫が近畿州になって、同じ方針で地域づくりを進められるの？。いっしょになって、ええことあるんか？」という感じを持つ人は多いだろう。大型州への統合への不安は潜在的にあるが、それがまとまった形で表現され、検討作業に取り入れられなければ、議論にとってはマイナスになるだろう。

この論文を書くにあたっては、筆者が一委員として参加した、滋賀県「分権時代の滋賀県のあり方研究会」での議論や資料を参考にしている（もちろん、本論文の文責は筆者にある）。同研究会の報告書（分権時代の滋賀県のあり方研究会 2005）は、豊富なデータやシミュレーションなどの資料を盛り込み、結論としても12州案と20州案を併記しているので、参照していただきたい。なお、同会議の委員の方々、および委員の注文に応じてデータを集め図表を作成して下さった県職員の方々に、改めて感謝いたします。

## 2 節 道州制をめぐる議論と関係者の利害関心

### (1) 道州制をめぐる議論の動向

第28次地方制度調査会は、2006年2月に『道州制のあり方に関する答申』（以下、地方制度調査会答申と呼ぶ）をおこない、道州制導入の必要性と意義、基本的な制度設計、導入の手続きについて見解を示した。また、道州の区分については、9道州、11道州、13道州の3案を例示し、さらに、それぞれの案において、東京都だけを1つの州とする可能性も示している（地方制度調査会 2006：19-21）。

これに対して、2007年1月の、全国知事会『道州制に関する基本的考え方』は、慎重論に配慮して、導入方針を明確に示さないものとなった。一

方、3月には、日本経済団体連合会が『道州制の導入に向けた第1次提言 究極の構造改革を目指して』を発表し、道州制の議論を主導する構えを示した。

自民党は2004年に道州制調査会を設置して議論を進め、政府も2006年、安倍内閣に初めて道州制担当大臣を置いている。各府県からも、府県制度の再編を考える文書がつきつぎと発表されている。

こうした議論の動向については、他の詳しいレビュー（出井・参議院総務委員会調査室 2006：18-19、松本・地方自治制度研究会 2006、田村 2004、西尾 2007：144-171、樹神 2004、『都市問題』2006.4、『都市問題』2007.8など）を参照していただきたい。

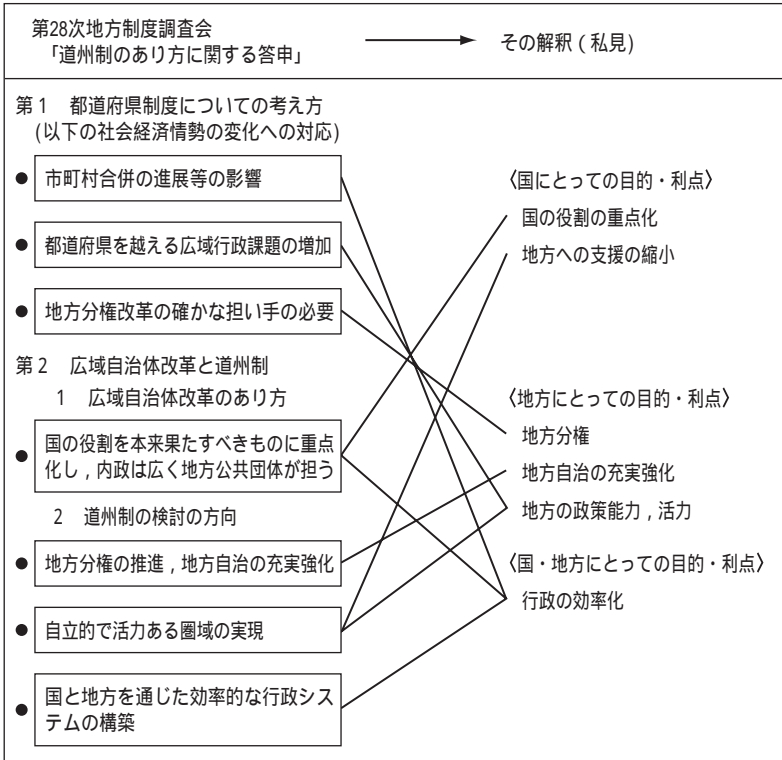
ここでは道州制にどのような目的が設定されているかに絞って、かつ、地方制度調査会の最終答申文書を中心にまとめておく。目的設定の問題は、道州制を議論する際の原点であり、また、この論文のテーマである道州制の評価・批判にも深くかかわっているからである。

## (2) 道州制導入の理由づけ・目的

地方制度調査会答申には、道州制導入の「目的」「意義」と題する章節は設けられず、それに該当する記述はやや分散的に配置されている。すなわち、「都道府県制度についての考え方」として3項目、「広域自治体改革のあり方」として1項目、および「道州制の検討の方向」として3項目である（図1左側）。一見、最後の「道州制の検討の方向」の3点だけが道州制の目的であるように見えるが、それ以外の狙いも、答申の別の場所に率直に明示されていることに注意しなければならない。

つぎに、筆者なりに上の7点を整理しなおしてみたものを、図1の右側に示している。ここでは、国と地方それぞれにとっての道州制のメリットを分けてみた。道州制の狙いとしては、国にとくに関係する目的として「国の役割の重点化」や「地方への支援の縮小」（地方の自立）が、地方にとくに関係する目的として「地方分権」、「地方の政策能力、活力」、「地方

図1 道州制導入の理由づけ・目的



注：左側は(地方制度調査会 2006)からの引用。右側はそれを、答申の内容に沿いかつ分かりやすい表現で、筆者なりに整理しなおしてみたものである。

自治の充実強化」が、さらに、全体としての「行政の効率化」(国・州・合併した市町村の合理的な分業を含む)が、重視されているといえそうだ<sup>2)</sup>。

さらに大別すると、道州制の目的は、第1に地方分権・地方の強化、第2に政府機構の「合理化」・効率化ということになる。強い表現をとれば、「道州制とは、地方分権の流れを根拠にしつつ、府県を廃止し国の出先機関の機能も含めて州に統合し、国の内政面での役割の縮小と行政の効率化

を進めようとする改革である」という言い方をしても、事実のひとつの側面を表しているだろう。

ちなみに、日本経団連の第1次提言は、地方制度調査会答申と共通点が多い。ただし、地方の財政的自立という目標をより明確に打ち出している。経団連提言が述べる道州制導入の意義・目的はつぎのとおり。「統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上」。地域内の政策は州が担い、国は国益を重視した政策に専念する。「地域経営の実践による選択と集中」。州が「自主財源をもとに」政策を展開し、地域を経営して競争に挑む。「地域における行政サービスの質的向上」。簡素で効率的な行政により、資源を集中して、行政サービスを質的に向上させる（日本経済団体連合会 2007：3-5）。

もちろん、こうした方法で本当に政策能力と行政サービスが向上するかは、十分に検討してみなければならない。

研究者による道州制への賛成論としては、財政学の立場から、（林・橋本 2007：215-222）などがある。（林 2006：273）は、「道州制のようなエリアの大きい自治体の設置は地方分権の流れに逆行するものだ」という主張がある。だが、……道州制は地域づくりの主体を国から地方に移すことを可能にするという意味で、地方分権の重要な推進力なのである」と述べて、地方分権という目的を前面に打ち出そうとしている。

さて、道州制論における目的設定をこのように整理したうえで、次に検討すべきは、以下のような問いだろう。

これらの目的設定が適切か<sup>3)</sup>。

これらの目的が道州制によって本当に実現できるか、また道州制によらなければ実現できないか。

これらの目的が背反（トレードオフ）の関係にある場合、どのように調整するか。

地方制度の重要な目的は他にないか。道州制で逆に弊害が生じるおそれはないか。

残念ながら、地方制度調査会等はこうした問いをあまり扱っていないようだが、この論文では、それらも問題意識に含めつつ、幅広い観点から道州制を考えてみたい。

とくに考察しなければならないのは、          、          、          のタイプに属するもので、「道州制が、行政の効率性、地方自治の充実、地域の活性化、地方の政策能力といった効果を本当に生み出すか」、「大型州でなければそうした効果を十分生まないのか」、そして「大型州の弊害はないのか」といった問題群である。

### (3) 10州前後への編成の理由づけ

諸提案には全国を10程度の大型州に分けるものが多いが、このきわめて重大な意思決定の根拠は、必ずしもはっきりしない。

地方制度調査会答申は、前述の道州制の6つの理由づけ(図1)を述べる際に、大型の州が望ましいとのニュアンスを含めているようだ。ただ、9、11、13州案の直接の根拠は、「各府省……の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠した」(地方制度調査会 2006:10)ということであり、それ以上でも以下でもない。なお、大型州の弊害については、それがあるともないとも述べられていない。

日本経団連は第1次提言の段階では、まだ道州の区割りを示していないが、大型州への志向をうかがわせる。たとえば、州の役割として独自の産業政策はもちろん、高速道路の整備までを掲げ、「欧州の主要国と比べても同等の経済力、人口規模を有」する州が海外と直接、経済交流するなどの大きな役割を期待している。そこでは、九州地方がオランダ、中国地方がベルギー、北海道地方がオーストリアに、面積、人口、GDPでそれぞれ匹敵することが強調されている(日本経済団体連合会 2007:5, 資料2)。

(4) 道州制への慎重論，批判

全国知事会が2007年に発表した『道州制に関する基本的考え方』は、慎重論に分類してよいだろう。

そこでは、道州制推進の立場は示されず、むしろ、「道州制のメリット等に関する検証が十分進んでいないことから、……慎重な意見がある」と指摘し、道州制は「真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決してない。また、道州制の議論にかかわらず、まず第二期地方分権改革を着実に推進しなければならない」と、地方の要望と国への警戒心を表明している。

その結果、知事会のこの文書の性格は、「道州制の検討に当たっての課題を提示」するものとなり、道州制の議論が満たすべき諸条件、ないしはハードルを課すものとなっている。道州の区域についても、「地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない」と述べ、「国が一方的に区域を絞込む」ことに反対している（全国知事会2007）。

道州制への賛否を問う世論調査（共同通信社系の日本世論調査会が2006年12月に実施）の結果を見ても、「反対」26%、「どちらかといえば反対」36%であり、「賛成」「どちらかといえば賛成」の合計は29%にとどまった（西日本新聞2007年1月1日〔同新聞のウェブサイトによる。所在は、「ワードBOX」〕）。

行政学者にも、慎重論や批判がみられる。

たとえば、（西尾 2007：154,158）が指摘するのは、「国の各省庁が道州に移管されたこの種の「国の事務」に対する指揮監督権を留保し続けるのであれば、この道州は、……戦前の府県に類似した性格の団体になるか、さもなければ、……中央集権的な行政統制のしくみを復活した不完全自治体に逆戻りすることになる」という危惧、あるいは、「戦後60年にわたって自治体と認められてきた都道府県を、その意向にかかわらず国の一方的な意思によって廃止するなどという乱暴な措置が果たして許されるのであ



ろうか」という問題等である。これは、道州制が、「地方分権」のためという公式説明とは逆に、実は中央集権的な要素を含むおそれがあることの指摘だといえよう。

また、(大森 2007)も、「現役の知事が道州制を主張するというのは、都府県の区域を越えて何か具体的な広域ニーズがあって、そこに新しい地方政府を立ち上げる必要があるのではないのでしょうか。それならまず合併をやればいいわけですが、一挙に全国一律に道州制導入になっているのです。この間の道州制の議論を読んでいます、その必要性について納得できる内容のものは見当たりません」と、道州制の必要性に疑問を投げかけている。その点は筆者も同感だが、道州制の真の意図が効率化にあるとすれば、これとは別の批判をしなければならないだろう。

#### (5) 関係者の利害・関心の多様性

どんな政策や制度についても言えることだが、道州制についてもそれが一般的に「正しい」「誤っている」という評価ができるだけでなく、各関係者にとって異なる利害・損失が生じる。道州制をめぐる各アクターはどのような利害状況を持つのか。ここでは実証的な分析は十分おこなえないが、個別の情報等をもとに推定してみよう<sup>4)</sup>。

政党や政治家が道州制を推進する動機としては、それが日本の抱える諸課題(財政支出の削減、地方の活性化)を解決するとの期待に加えて、「改革」アピールという狙いがあるだろう。近年の国政選挙は、小選挙区制と無党派有権者の増大によって、政党間競争が激化し、従来型の利益誘導だけでは勝てなくなっている。一方で詳細な政策マニフェストが、他方で、国民に夢を与える大胆な改革の姿勢またはポーズが、重視されるようになってきた。構造改革や郵政民営化はその「成功」事例だろう。それが決着し、またかつて改革テーマとして喧伝された「首都移転」や「首相公選」が勢いを失い、「憲法改正」も国民の支持が必ずしもかんばしくない今日、ほかに重要なテーマを見つけない政党や政治家は、道州制をアピー

ル材料に選ぶかもしれない。

国会議員は、衆議院選挙の並立制のもとで農村地域の議員定数が減らされ、道州制によって中心性を失い不利益をこうむる地域の代表者は、どちらかといえば少数派になっている。また、考えてみると、州として独立性を維持できるはずの東京や、州都になるような政令指定都市とその周辺に住む政治家、市民等は、道州制によって変化や影響を受けないので、この問題に無関心になったとしても不思議はない。多くの府県と県庁所在都市を消滅させる10道州案が、それほど絶対的な根拠なしに「気軽に」打ち出されるのは、こうした地方への冷淡さの反映とも読める。

総務省は、道州制を含む地方行財政の諸問題を担当している。現実の関心としても、道州制を通じて、地方財政の効率化・歳出削減、国からの財政移転の縮小、公務員数の削減などの課題を、一挙に達成しようとする動機があるだろう。

これに対して、他の中央府省は、その出先機関の権限を州に委譲するような改革には反対の立場だと思われる。ただ、地方分権という大義名分に抗することは限界があり、権限を守るためには、各種政策について国の出先機関が担当することの必要性を証明しなければならない。

全国知事会は前述のように、2007年1月段階ではなお慎重論に立っている。

とはいえ、各府県の立場<sup>5)</sup>は、それぞれがその財政力や地理的位置等の条件に応じて「合理的に」利益追求すると仮定すれば、次のように分かれるだろう。

中心的な府県は、道州制のもとで州都獲得と影響圏の拡大を期待することができる。つまり、権限や財源を、国からだけではなく、隣接府県から手に入れることができる。大型州モデルの方が、利益は大きい。なお、県がまとめた道州制文書の中には、自分の地域に州都が設置されやすくすることを狙って州域（府県の組み合わせ）案を打ち出している場合すら、ないとはいえない。戦国時代の「国取り合戦」の

ような感覚もあるかもしれないと言うと、失礼だろうが。

これに加えて、州都獲得の可能性のある県も、乗り遅れまいと道州制推進を打ち出すかもしれないが、結果として州都が得られなければ後悔することになるだろう。実は、こうした府県には、大型州モデルを主張して国の議論に乗るか、中型州モデルを主張して自らの中心性を維持するか、2つの選択肢がある。

周縁的な県で財政が弱い場合は、中心的な都府県との合併によって財政的な支援を受けるという利益があり、道州制に賛成する理由がある。

周縁的な府県で財政が比較的豊か、あるいはアイデンティティが強い場合は、新しい州の周縁部に位置づけられ独立性を失うマイナスが大きい。こうした立場の府県の数は、大型州モデルの道州制のもとでは、全国で2ケタを数えるだろう。それらが同盟して共通の立場を主張できれば、道州制論に一定の影響を与えるだろう。

もちろん、府県知事といっても、実は中央官僚の出身者が多いことを忘れてはならない。「経産省の官僚あがりの知事が道州制導入に積極的です。これは、総務省・旧自治省の後退を強く印象づけている」(大森 2007) という観察もある。

全国市長会は、最近の要望書を見るかぎり、道州制に賛成とも反対とも表明していないようだ。しかし、市長会が全国の市に対しておこなったアンケートでは、府県の合併としての道州制に8割程度が賛成している。ただし、その導入手続きについては、「必要性の高まった地域から随時おこなっていく」、「市町村合併の場合と同様に自主的な再編がおこなえるような法制度とする」という意見が多かった(全国市長会 2003: 18-19)。権限移譲を求める市の立場からは、府県の統合が望ましいのだと解釈できる。なお、市町村にとっては、現在は国と県から地域向けの補助金や政策を受けることができるが、国の内政上の役割を極小化したような道州制が実現すれば、おもに州だけの支援を受けることになる。また、府県が州に統合

されれば、つぎに待っているのは市町村の再度の大合併だろう。しかし、そうした現行制度の「利益」を超えて、市は自立性の拡大を求めているのかもしれない。

そして、経済界は、前に経団連の提言を紹介したように、道州制を強く推進しようとしている。その理由づけは、行政の大幅な効率化、地方の自立（国の地方への財政移転の削減）、道州による積極的な経済政策などの期待である。前の2点は、小さな政府論であり、「内政上の役割の多くを地方に委ね」、「国においては外交・防衛など国家安全保障や司法を担当するとともに国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進」という政府像を描いている。それによって「わが国全体の国際競争力を強化する」ことが、経済界の重要な関心なのだ（日本経済団体連合会 2007：1）。政府組織の簡素化、財政効率化によって企業関係の減税を期待する向きもあるだろう。

以上の分析から推察すると、道州制推進派は自民党、他の政党の一部、経済界、総務省、府県の一部などであり、多数を形成しうるのかもしれない。

経済界は以前から、道州制に熱心だった（参考：出井・参議院総務委員会調査室 2006：19）。加えて、「道州制論議は、そもそも、地方制度調査会やその事務局である総務省が自主的に調査審議事項に取り上げたものではない」のであり、2000年代に入ってから、政界とくに自民党が積極的に打ち出すようになった（西尾 2007：148-149）という観察がある。今回の道州制論の再燃は、財政危機とともに、政治的なファクターによる部分が大きく、各政党や首相の意向が重要なカギになる。

しかし、地方制度の基本的改革には府県や住民の多くが合意・納得することが望ましいとすれば、それはとくに大型州モデルの場合にはむしろいいだろう。つまり、道州制は、多様な効果と弊害、利益と損失が錯綜する問題なのだ。日本地図に、「政治的決断」で、行政関係者が慣れ親しんだ国の出先機関のブロックに従って線を引けばよい、という単純な問題では決してないのである。

### 3節 広域地方政府の国際比較 10道州案は過剰統合

本論に入る前に、まず、広域地方政府の数、人口規模、面積規模などを、主要国と比較してみよう(表1)。

日本と同じくらいの中規模国家の場合、広域地方政府(州など)の数は、イタリア20、ドイツ16、フランス(本土)22、スペイン17となっている。イギリスは複雑だが、イングランドの場合、日本の小さな県くらいのカウンティ(county)が34あり、それぞれさらに基礎自治体に分かれる。他に、グレートロンドンおよびカウンティと同格の市が置かれている(CLAIR 2003:34)。また、日本より少し広いが人口が少ないスウェーデンでも21、日本よりかなり狭い韓国でも9の広域政府を置いている。つまり、47という日本の都道府県の数に国際比較では多い方だが、逆に10州前後の道州制にするなら、国際的には広域地方政府の「過剰統合」というべきだろう。

47という現在の数にしても、平均面積にすると国際的に見て狭いが、平均人口としてはイングランドの約4倍、フランス、イタリア、スペイン、韓国並みで、ドイツの約半分である。日本列島の細長さや地形を考えると、円形に近いドイツやフランスの場合より、より多くの地方政府区分が妥当であるという事情もある。

以上の、州の個数や1州あたり平均値だけではなく、さらにつぎの2点についても注目したい。

第1に、小さな州の存在の許容である(松本・地方自治制度研究会2006:260も参照)。

アメリカの州には、巨大なカリフォルニア、テキサスなどがある一方で、面積の小さいコネチカット州(面積12550平方キロ、人口341万人)、人口の小さなバーモント州(23956平方キロ、61万人)、面積も人口も小さいデラウェア州(5153平方キロ、78万人)やロードアイランド州(2706平方

キロ、105万人）も存在する<sup>6)</sup>。

ドイツの州は、第二次大戦後に再編された（村上 2001）こともあり比較的、差が小さいが、それでも、面積最大のバイエルン州（面積 70549平方キロ、人口 1244万人）や人口最大のノルトライン・ヴェストファーレン州（34084平方キロ、1808万人）から、人口の小さいシュレスヴィヒ・ホルシュタイン州（15763平方キロ、283万人）、メクレンブルク・フォアポンメルン州（23179平方キロ、172万人）など、そして面積も人口も小さいザールラント州（2569平方キロ、106万人）、ハンブルク都市州（755平方キロ、174万人）、ブレーメン都市州（404平方キロ、66万人）まで、多様性を許している<sup>7)</sup>。

第2に、州と基礎自治体（市町村）の中間レベルに行政区画を設定し、「三層制」の地方政府をもつ国が少なくない。この中間レベルに相当するイタリア、フランス、スペインの県、アメリカやドイツの郡は議会を持つ。さらに、ドイツでは、議会を持たない、州の下部機関としての位置づけではあるが、多くの州が州政府管区を置いている。このような三層制の地方制度は煩雑で効率が悪い面があるかもしれないが、その点は事務の分担を明確にすることができれば改善されるだろう。いずれにせよ、日本の都道府県が、市町村とのあいだに中間レベルの区画を置いていないことを考慮すると、47という数でも多すぎるといえない面がある。

もちろん、日本は独自に、巨大な州を、かつ市町村との中間レベル機関を置かずに設定するという路線もありうる。それは、国際標準から言うと地域を尊重した制度とはいえない。そうした独自路線を選ぼうとする場合は、その妥当性と根拠をとくに証明する責務があるだろう。根拠となるのは結局、「行政の徹底した簡素化・効率化」しかないと考えられるが、もし、この視点を最優先させて地方制度を構想するならば、他の重要な価値がおろそかになる危険は大きい。

なお、地方制度調査会答申は、こうした国際比較には触れていない。ただし、調査会の審議過程では国際比較資料（総務省 2004、松本・地方自

表1 広域地方政府

	面積 (万 km <sup>2</sup> )	人口 (百万人)	広域地方政府 [数]		平均面積 (千 km <sup>2</sup> )	平均人口 (千人)
ニュージーランド (団体数1999年)	27.1	3.8 (2000年)	広域自治体 12 統合自治体 4		16.9	239
スウェーデン (団体数2003年)	45.0	8.9 (2000年)	県 (landsting)	21	21.4	426
スペイン (団体数1999年)	50.5	39.9 (1998年)	自治州	17	29.7	2,344
韓 国 (団体数2002年)	9.9	48.5 (2002年)	ソウル特別市	1	0.6	10,281
			広域市	6	0.8	2,130
			道	9	10.5	2,829
イタリア (団体数2002年)	30.1	57.8 (2001年)	州 (regione)	20	15.1	2,892
フランス (海外含む) (団体数1999年)	54.7	58.5 (1999年)	州 (région)	26	21.0	2,251
イギリス (人口・面積以外 はイングランドに ついて記述) (団体数2002年)	24.3	58.8 (2001年)	[地方圏]			
			カウンティ (2層制)	34	3.2	673
			ユニタリー (1層制)	46	0.3	180
			[大都市圏] (1層制)			
			メトロポリタンディストリクト	36	0.2	301
[首都圏] (2層制)						
GLA(ロンドン庁)	1	1.6	7,070			
ド イ ツ (団体数2001年)	35.7	82.5 (2003年)	州 (Land) (ベルリン, プレーメン, ハンブルグは都市州)	16	22.3	5,153
日 本 (団体数2004年)	37.8	126.9 (2000年)	都道府県	47	8.0	2,701
アメリカ (団体数2002年)	963.1	284.8 (2001年)	州 (State)	50	192.6	5,696
			ワシントン DC	1	0.2	570
カ ナ ダ	998.4	30.7 (2000年)	州 (Province)	10	768.1	2,367
			準州 (Territory)	3		
オーストラリア (団体数1999年)	769.2	19.7 (2000年)	州	6	1,055.6	3,005
			北部準州	1	1,346.2	187
			キャンベラ首都特別地域	1	2.4	310

1 ここでは広域地方政府の数や規模に注目したが、その事務の範囲や財政規模等は国

2 スウェーデンの広域地方政府数21は、ランスティング18、リージョン2、ゴットラ  
参考資料 「新版・世界の地方自治制度(2002年、竹下讓編)」、「CLAIR REPORT  
出典:(分権時代の滋賀県のあり方研究会2005:91)

道州制は巨大州の夢を見るか？（村上）

の国際比較

広域地方政府と市町村 の間のレベル [ 数 ] (平均面積 [ km <sup>2</sup> ], 平均人口 [ 千人 ])	: 議会あり : 議会なし	市町村 [ 数 ] (平均面積 [ km <sup>2</sup> ] 平均人口 [ 千人 ])
		地域自治体 70
		コミューン (kommun) 289 (1,557 km <sup>2</sup> , 31千人)
県 (Provincia) 50 (10.1千 km <sup>2</sup> , 797千人)		市町村 (Municipio) 8,101 (62 km <sup>2</sup> , 4.9千人)
		自治区 69 (特別市・広域市内) 郡 89 (広域市・道内) 市 74 (道内)
県 (provincia) 103 (2.9千 km <sup>2</sup> , 562千人)		コムーネ (comune) 8,101 (37km <sup>2</sup> , 7.1千人)
県 (département) 100 (5.5千 km <sup>2</sup> , 585千人) パリは市であるとともに県		コミューン (commune) 36,565 (15 km <sup>2</sup> , 1.6千人)
		ディストリクト 238 (458 km <sup>2</sup> , 96千人) [パリッシュ 約8千] (village・town)  シティ 1, ロンドン・バラ 32 (48 km <sup>2</sup> , 218千人)
7州で合計29の行政区 (県) 郡 (Kreis) 323 (1.1千 km <sup>2</sup> , 256千人)		ゲマインデ (Gemeinde) 13,532 (26 km <sup>2</sup> , 6.1千人) (117の郡独立市がある。)
(北海道は支庁)		市町村 2,932 (2004.12.1) (129 km <sup>2</sup> , 43千人)
郡 (カウンティ) 3,034 (3.2千 km <sup>2</sup> , 94千人)		約84千 (ミュニシパリティ, タウン, タウンシップ, 特別区, 学校区など)
約5千 (カウンティ, シティ, タウン, ビリッジ, タウンシップなど)		
		730 (市, ミュニシパリティ, シャイア, ディストリクトな ど)

によってある程度異なっている。

ンド1としてカウント。ランスタングの担う役割は、ほぼ保健医療および広域交通のみ。

(<http://clair.or.jp>)



治制度研究会 2006 にも掲載)が提出されていて、私たちの参考情報として有用である。

## 4 節 道州制を検討・評価する10の視点

この節では、道州制について体系的な検討をおこなう。評価検討のための視点を10項目設定し、道州制、とくに大型州(巨大州)モデルの長所と短所を順次検討していこう。つまり、広域地方政府(府県や州)の規模によって、各種のメリットやデメリットがどう変わるか、がテーマである。

### (1) 財政力と州の規模

道州制の公式目的は、州という広域地方政府の強化であり、それは、地方政府の規模の拡大と、国からの分権(資源の移転)によって実現することになっている。

地方政府の資源は多様であり、おもなものとして、法的権限、行政組織と公務員(政策立案・執行能力)、財政力、地域とのネットワーク、政治的意思などがある(村松 2001:91も参照)。

ここではまず、財政資源を検討し、行政能力は(2)、法的権限は(3)、政治的意思は(7)(8)で扱うことにしよう。

地方政府の財政規模は、人口規模とともに拡大する。人口1人あたりの歳入はほぼ同じでも、広域で集めた財源を、特定の重要政策のために集中的に投入できるのは、巨大州の強みである。

ただし、追求する政策に応じて、それに必要な資源の規模が異なることに、注意しなければならない。たとえば、一口に地域振興といっても、東京に対抗するような巨大な公共施設を作る場合、企業を誘致する場合、魅力的な博物館をつくる場合、自然環境や景観を守って世界遺産登録を目指す場合、地域の特産品を育て宣伝する場合、中心市街地活性化のためにLRT(新型路面電車)を整備し、歩行者エリアを設置

し、大型店の郊外立地を規制する場合には、必要とされる地方政府の規模や資源は明らかに異なる。 から までの政策は、現実に、現在の県や市によって活発にかつ支障なくおこなわれている。おそらく の場合だけが大型地方政府を必要とするのだろうが、それも、日本の経済力のもとでは、すでに現在の県レベルの資源を用いて、大学、オペラハウスから、空港や新幹線の駅まで造ることができているのである。ほかに何をつくるのが期待されるのだろうか。

つぎに、州の財政力は、中央地方の財政関係によっても左右される。

財政的分権が、道州制による権限や仕事の分権を裏打ちするものになるかは、国と地方の「綱引き」のテーマである。地方の側は、道州制を好機に大幅な税源の移譲を期待するだろうが、国は、州が「規模の経済」による効率化や大都市と農村の一体化によって財政的に自立することを期待し、交付税を大幅に削減しようとするだろう。道州制全体の設計の中で財政制度問題が決着される場合、三位一体改革の事例で分かるように、地方にとってフェアな結論になるかは微妙だ。

制度面での論点には、つぎのようなものがある。

第1に、国から州への税源移譲と地方交付税による支援をどのように組み合わせるか。

税源移譲方式の利点は、地方に税収確保の努力を促すこと、大型州の内部で大都市から農村への財源再配分を成立させること、国の交付税交付の負担を減らすことなどである。しかし、大型州どうしの間、とくに東京とそれ以外の地方の間の財政力の格差は、解決できない。他方、交付税による財政支援は、国土全体での地域間格差の縮小に効果がある反面で、肥大化して過剰になり地方の自主努力を妨げているとの批判がある（和田・星野・青木編 2004：71-83，林・橋本 2007：144-149）。

大型州をつくる場合には、多くの州が経済的に豊かな大都市地域を含むことになるので、税源移譲方式がかなり有効だろう。中型州であれば、州のあいだの経済格差が生じるので、交付税で対応する必要性も高まる。

いずれにせよ、地方の「財政的自立」という理念、つまり州の歳入は州税でまかない、国から地方への交付税・補助金を最小化するという理念を絶対化すると、硬直した結論を導いてしまう。州の規模を最大化しかつ大都市と農村を一体化させるために、弊害の多い大型州方式を取らざるをえなくなり、また論理的には、東京から周辺地域に税収を再配分するために、東京を独立州とすべきではないという結論にもなってしまう。いや、東京を関東州に含めたとしても、それ以外の州との税収格差は大きく残り、それは全国的な財政調整によってしか解決できないだろう。

外国を見ても、広域地方政府が完全に「財政的自立」を実現している国はみつけにくい。中央政府から地方政府への「財政移転」(交付税・補助金)が地方財政に占めるおよその割合は、連邦国家の州においても、オーストラリアで4割、カナダ2割、アメリカ2割、ドイツ1割となっている。単一国では、イギリス(地方自治体)6割、イタリア(州)6割、フランス(州)2割、スウェーデン(地方自治体)2割である(和田・星野・青木編 2004:238, 財務総合政策研究所 2001, 財務総合政策研究所 2006)。なお、日本の都道府県の場合には、この割合は3割強で、国際的には中位の国への依存度といえる。

地方に十分な税源が保障されている国や、地域間の経済格差が比較的小さい国では、当然、中央政府からの財政移転は小さくなるが、それでも、一定の支援がおこなわれている。税収力の弱い地域の必要にこたえ、また国の政策を推進するためだろう。つまり、道州制によって州の「財政的自立」を追求する戦略は、その限界を認識しなければならない。

第2の論点は、州の課税権限を広げ、州消費税を認めるかだろう。

カナダやアメリカの例を見ると、州消費税は、州によって税率がかなり異なる。州ごとに「受益と負担」の関係が判断されているとみることもできよう。また、州の課税権限の拡大は、日本の全体として低い国民負担率を引き上げる可能性を開くかもしれない。

なお、地方制度調査会答申では、「適切な税源移譲」、「地方税の充実」、

「適切な財政調整」などを検討していくとするとどまっている（地方制度調査会 2006：16）

## （2）行政能力と州の規模

行政組織の能力（職員の能力、分業による専門性）も、ある程度は組織規模に比例する。たしかに小規模な市町村では、有能な職員を集めにくい、仕事を分業し専門化できないといった問題が起こりうる。しかし、県は小さいものでも一定の規模を持つので、そうした弱点はあまり指摘されないようだ。

実際、人口の小さな県も、知事のリーダーシップ、職員の努力、地元の取り組みや住民運動などの条件が備われば、各種の政策能力と成果を示しているのではないか。有名な事例を思い浮かべるだけでも、「一村一品」運動、有力工場の誘致、大規模公共事業の中止とその事後処理、事務事業評価、魅力的な県立美術館・博物館による集客の成功、第3セクター鉄道の運営、モノレールの建設、自然保護（琵琶湖、白神山地等）など少なくない。

地方制度調査会答申でも、府県的能力不足の例としてあげるのは、府県の区域内で生じる課題ではなく、(4)で扱う広域的課題である。

## （3）国からの事務権限移譲

権限移譲の目的は地方分権だが、同時に、国の仕事を減らし身軽にして「国政の重要事項」に集中できるようにする意図もある。したがって、地方がどのような権限移譲を必要としているのか、現在の府県のままでは権限移譲できないか、そして、国民や地域に対する国の政策責任をどこまで減らしていいのかといった問題を、吟味してみなければならない。

具体的には、道州制のもとで国から州に移譲される事務のリストを、つぎのような基準を用いて分類・評価してみると良いだろう。

移譲される事務権限は、州にとって、企画立案＋執行（自治事務）

なのか、国の法律のもとでの裁量権のある執行（自治事務）か、それとも国の統制のもとでの執行（法定受託事務）か。

移譲される事務は府県が望むものか。また、地域活性化に役立つか。（府県が望み、地域活性化に役立つ権限委譲は、リストの他にないか。）

移譲される事務は、現在は国だけが担当しているものか。それとも、国が担当し並行して府県も担当できる事務を、今後、国は原則として中止して州に委ねるといった意味か。（国が中止することは望ましいか。）

移譲される事務は、府県の規模のままでも移譲可能なものか。不可能ならその理由は何か。

さて、地方制度調査会答申が示す権限移譲の原則は、「現在国（特に各府省の地方支分部局）が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に委譲することとする。」「国から道州に移譲される事務のうち、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものについては、現行制度に規定された法定受託事務に位置づけることとする。」（地方制度調査会 2006：12,14）というものである。

また、同答申は、参考資料「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」というかたちで、州の事務権限のリスト（一覧表）を示している（地方制度調査会 2006：25）。このリストから、現在すでに府県が担当している事務を除いて、「国から権限移譲があるもの」だけを取り出すと、次のようになる。

「社会資本整備」として、国道の管理，一級河川の管理，第二種空港の管理，砂防設備の管理，保安林の指定

「環境」として，有害化学物質対策，大気汚染防止対策，水質汚濁防止対策

「産業・経済」として，中小企業対策，地域産業政策，観光振興政策，農業振興政策，農地転用の許可，指定漁業の許可

「交通・通信」として、自動車運送・内航海運業等の許可、自動車登録検査、旅行業・ホテル・旅館の登録

「雇用・労働」として、職業紹介、職業訓練、労働相談

「安全・防災」として、危険物規制

これをもとに、先ほどの～の基準を当てはめて、評価してみよう。

ここでは全項目にわたって十分検討できないが、たとえば、の基準を適用すると、リストのうち、社会資本整備分野での「管理」と表現されている事務や、交通・通信分野での「許可」と表現されている事務は、州が執行作業を中心に担当するもので、場合によっては国の統制を強く受ける法定受託事務に指定されるのではないかと。また、の観点からは、そうしたインフラの管理や許可などの執行権限の獲得を、州が「仕事を増やすために」希望するかはともかく、それが地域振興等にどれだけ役立つのかという疑問が起きる。

の観点からは、リストのうち大気汚染防止対策、水質汚濁防止対策、中小企業対策、地域産業政策、観光振興政策、農業振興政策などは、周知のとおり現在でも、道州制を待たずして府県が、ときには国を上回るレベルで立案・執行している。これらの事務については、道州制は、国にとって政策を縮小中止できるメリットはあっても、地方にとってメリットはほとんどないばかりか、国の撤退は困るという場合もあるだろう。

さらに、リストのなかには、現在の規模の府県に対してでも権限移譲が可能なもの（基準）が、含まれているかもしれない。

このように検討していくと、道州制のもとで州が新たに獲得する事務権限は、項目数としてもそれほど多くなく、かつ各府省の地方支分部局（出先機関）の執行事務が中心になるようだ。府県の意向を調査しなければ断定できないし、今後、国はリストを追加して地方を説得するつもりかもしれないが、今のところ、「魅力（政策上の意味）に乏しい」権限移譲になるような気がする<sup>8)</sup>。

さて、以上とは別に、政府の地方分権改革推進委員会は、原則として現

行の地方自治体を前提として、国からのさらなる地方分権の提案を検討している。ただ、分権といっても、権限移譲だけでなく、すでに自治体が権限を持つ事項に対する国の「義務づけ」の廃止に力点が置かれている点は、注目すべきだ。つまり、法律で自治体の権限を個別に規定しない「概括列举方式」と1999年の地方分権改革によって、日本の都道府県はすでにかんりの政策権限を備えているのではないか。(もちろん、出先機関だけでなく「本省」の企画立案事務も州に移すという可能性はある。しかし、たとえば、高速道路や国道の計画・建設は中央政府が担当している国が多いし、いずれにせよ1つの州のなかに納まる政策ではない。)

理論的にも、地方分権を金科玉条にするのは事実と反している。国の関与は、地方の自発性を損なうこともあるが、他方で、地方の政策発展・普及に貢献する場面があることを、見落としてはならない。たとえば、町並み保存のための伝統的建造物群保存地区の指定や、バブル期の土地取引監視地区の設定のケースを見ると、自治体はこうした規制型の政策に必ずしも積極的でなかったが、国の補助制度や通達が促進要因となった。(逆に、1980年代末の府県によるリゾート計画策定は、投資型の政策であることもあって、国の支援が政策の過剰供給を引き起こしてしまったが。)(村上2000) 国の関与は、自治体との協議や協力を指向しかつメニューや手続きを効率化するなら、地方自治や政策発展にプラスになる(村上2003: 20-23, 224-226)のであり、一部の道州制推進論が主張するように、国が内政から撤退し州にすべてを委ねることが理想ではない。

分権改革の前には、地方から中央集権の行き過ぎを批判する意見が大量に出されていたが、最近ではあまり聞かれない。分権改革は、都市計画、教育、福祉などの政策分野で、自治体に一定の自由度を実現した(村松編2006: 9, 10, 11章)。日本はもはや高度な中央集権国家ではなく、分権化の残された課題は、道州制によらなくとも、少しずつ進めていけるのではないか。

府県はさらに、地域づくりのために具体的にどのような権限移譲を必要

とし、望んでいるのだろうか。この点を明らかにすることが、(もし道州制が本当に地方分権のためのものなら、)道州制論議の前提になるだろう。

参考までに、最近の、注目すべき地方の権限拡大の例をひとつあげよう。2006年におこなわれた都市計画法等の一部改正である。これにより、商業地域等以外の用途地域や、都市計画区域内の用途地域が指定されていない区域では、大型店等の建築を原則として禁じることになった(建築基準法48条13項および別表2)。もちろん、自治体が大型店を立地させようとするなら、用途地域を設定すれば可能である。この法改正の趣旨は、「都市機能やインフラに大きな影響を及ぼす大規模集客施設について、広く立地が可能とされているこれまでの土地利用の原則を転換し、一旦立地を制限した上で、その立地について都市計画の手続きを要することとし、地域の判断を反映した適正な立地を確保することとしております。」(国土交通省都市・地域整備局等監修 2006:4,9)と説明されている。つまり、中心市街地衰退の大きな原因である大型店等の郊外展開に対して、これまで有効な対策を持たなかった自治体に、立地をコントロールできる新たな権限が与えられたのである。

このような、政策上必要な権限を地方に認める個別の分権改革こそが、地域の整備発展に貢献するのではないだろうか。

#### (4) 広域課題への対応

府県域を超えた広域問題への取り組みには、国の出先機関によるものと、府県間の協力によるものがある。

後者の例は、隣接県が共同しての産業廃棄物への課税、複数の都県による自動車排気ガスの規制、「九州」「東北」「北陸」といったまとまりでの観光キャンペーンなど、数多くあげられる。近畿地方では、関西新空港の建設のために、関連府県等の共同出資がおこなわれた。京都、大阪、奈良にまたがる丘陵地での「学研都市」の建設も、ゆっくりだが着実に進んでいる。



琵琶湖総合開発計画事業は、湖の水質や自然環境を守る「保全」、湖周辺の洪水被害に対する「治水」、湖の水資源を下流域も含めて有効に利用するための「利水」の3つの柱で構成され、国、水資源開発公団、自治体が協力して実施した。背景として、「保全」を重視する滋賀と、「利水」を重視する大阪等の下流域がそれぞれの府県の要望を表出し国と調整したことが有益であった、と解釈できる(琵琶湖百科編集委員会 2001: 299-310)。つまり、仮に、近畿州が置かれ大阪府や滋賀県に分かれていなかったとすれば、州都のある、人口(選出議員数)が多い大都市地域の利益が、周辺にある人口の少ない琵琶湖地域の利益より優先されたのではないだろうか。

こうした府県間の「政策連携」や調整は、相互に共同する利益があるならば、今後も進められるだろう。府県の総合計画を見ても、隣接地域との協力をうたっているものが多い。

したがって、道州制の必要を証明するためには、府県の連携では解決できない重要な広域課題が多数あることを示すべきだ。

さて、地方制度調査会答申では、「近年、複数の都道府県で連携して環境規制や交通基盤整備、観光振興等の課題に対応する取り組みがみられるようになっている」との現状認識を示しながらも、にもかかわらず道州制の必要性を主張するために、府県を越える課題として、公共施設等の相互補完的な活用、企業や大学等のネットワークによる産業発展、海外の諸地域との直接の経済的結びつきをあげている(地方制度調査会 2006: 3)。

州の役割としてとくに期待されているのが高度な産業政策であることは、注目に値する(日本経済団体連合会 2007: 5, 林 2006: 273 も同趣旨)。ただ、グローバル化の時代になって海外との交流や通信が容易になり、府県やその連合体でも海外の企業を誘致できるのではないかととも考えられる。企業誘致や観光宣伝の場合、かつては海外での事務所の開設やキャンペーンが中心だったが、今ではインターネット上のリンクによって、州、県、市町村レベルの情報提供を一括しておこなえるようになった。な

お、もし州が免税や補助金等による強力な企業誘致戦略をとった場合、それが破滅的な競争に陥らないかとの懸念もある。

現状では、誘致のおもなターゲットは国内の企業で、府県（またはその共同）・市町村と国が協力してかなりの成果をあげてきたし、2007年制定の企業立地促進法もその枠組みを踏襲している。企業誘致において重要な条件は、用地、労働力、交通アクセス、地域の強みを押さえた行政担当者の取り組みなどである（北畑・大下・斎藤・住田・横田・滝本編 2007，経済産業省地域経済産業グループ 2007?）。こうした条件に関して、大型州が府県（と国の協力）より明らかにすぐれたものを提供できないだろ。

最後に、ほとんど触れられないことがないが、原子力発電所の建設が道州制によって容易になるかは、興味深いシミュレーションだ。現在は、多くの府県と市町村の反対によって、立地は事実上、特定の地域に限られ、その結果として代替エネルギー源の開発にも力が入られている。もし、府県という意味決定単位が消滅し、州政府が州内の電力供給に「責任」を感じるようになれば、それぞれの州のなかで新たな地域に原子力発電所を建設する動きが強まるかもしれない。それに対する反対の可能性は現在より弱まるだろう。

いずれにせよ、そうした重要だが限られた広域課題のために、府県の廃止と州への移行が要請されるかは、きわめて疑問である。むしろ、課題ごとに、国の出先機関と府県の協議会を設けて、推進すればよいと思われる。

#### (5) 効率化と州の規模 「規模の経済」とその限界

この点こそ、実は、道州制推進派の最大の意図なのだろう。ある研究報告書では、自治体の人口規模と1人当たり歳出の関係をもとに試算し、府県を12州に統合することで3.4兆円の節約、それと並行して市町村を257に統合することで11.2兆円の節約が可能になり、日本の財政危機の解決に大きく貢献するだろうと述べている（PHP 総合研究所 2002：23）。経済界

が、企業や銀行の合併を進めてきた経験からの判断かもしれない。

しかし、その判断は、以下の検討によれば、かならずしも実証されない。道州制が効率化をもたらすという主張には、いくつかの論拠がありうる。

地方政府の「規模の経済」、すなわち生産量の増大にともなう平均費用の減少、府県間の重複の整理、府県と市町村の重複の整理、国と府県の重複の整理、である。

地方政府の統合効果を総合的に推定する手がかりとしては、市町村合併の財政効果の研究も参考になるが、これには肯定説と否定説とが分かれているようだ。

ここでは、基本的なデータとして、既存地方政府の規模と効率性の相関関係を取り上げよう。

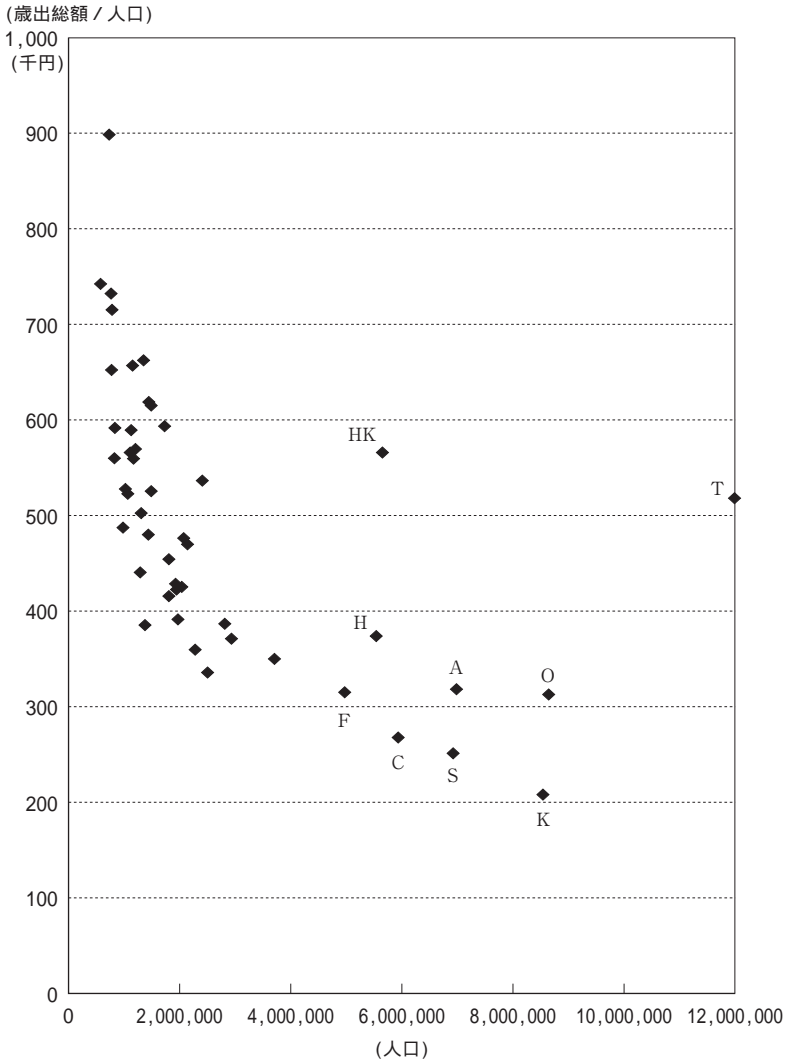
まず、都道府県の規模と効率性の関連を見るための図2は、横軸に各府県の人口をとり、縦軸に人口1人当たり歳出総額をとっている。グラフの傾向を見ると、府県人口が大きくなるとともに、はじめは1人当たり歳出が著しく減少し、効率性が改善される。しかし、人口200~300万人程度を超えると、1人当たり歳出の減り方(効率性の改善)は小さくなる。

なお、この種のグラフによる「規模の経済」を指摘する文献は多いが、それが途中から頭打ちになる事実を認識しないことがあるのは、残念である<sup>9)</sup>。

図2の右部分を見ると、人口の大きな府県のうちでも、大阪、愛知、福岡は1人当たり歳出がより大きく、神奈川、埼玉、千葉はより小さい。これは財政運営の努力の反映かもしれないが、前者の府県が各地方ブロックの中心機能の整備や昼間人口への対応施策を担おうとしているからかもしれない。

道州制を先取りした巨大な区域をもつ北海道は、原因は未検討だが、財政効率がかなり悪くなっている。(東京都の人口当たり歳出が大きい1つの理由は、都が区部において市町村の役割の一部をも担当していることである。)

図2 都道府県の人口規模と人口1人当たり歳出額



出典：(分権時代の滋賀県のあり方研究会2005：83)

注：人口は2003年，歳出（決算）は2001年。記号は，T 東京，O 大阪，K 神奈川，  
A 愛知，S 埼玉，C 千葉，HK 北海道，H 兵庫，F 福岡。

ちなみに、このようなグラフの傾向は、市町村の財政についても成り立つ。人口規模（横軸）の増大とともに、人口当たりの歳出額（縦軸）は下がるが、カーブは途中の、人口3～4万人あたりからあまり下がらなくなり、水平に近づいていく（総務省 2005？、吉村 1999：82, 83, 134, 林 1999：109）<sup>10)</sup>。この点は正確に認識すべきであり、数値が最小になる点をとらえての「人口20万適正論」等が、いっそうの市町村合併を推進する立場から主張されるが、データの不完全な説明というべきだろう。

さて、「規模の経済」が、人口規模の上昇とともにはじめは進展するが、途中から伸びが小さくなることを、どう説明するか。

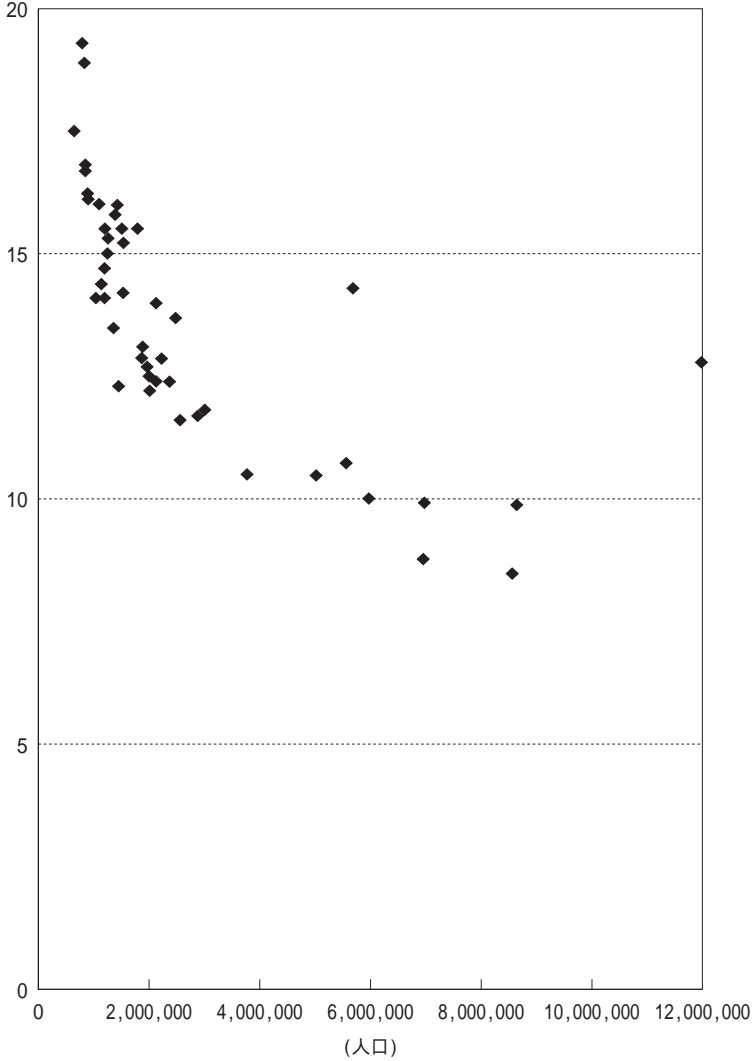
まず、自治体でも企業でも、合併し規模を拡大するにつれて、「共通経費」(長、議会、総務・企画部門、広報部門、東京事務所・支社など)の統合による節約効果が、全体経費に占める割合としては小さくなっていく。また、行政の対象者やサービスの利用者がある規模を超えると混雑現象が発生し、施設や職員を追加しなければならない(林 1999：108-114)。

注意すべきなのは、企業と地方政府とでの事情の違いだ。企業なら合併し巨大化して国内・国外の他企業との競争に勝てば、売り上げや利益が急増し、株価も上がる。業界トップと2位との意味の差、2位と3位との意味の差は大きい。また、銀行等の合併では、同じ地域に重複して存在する店舗を統合することもできる。これに対して、地方自治体は地域ごとのサービスエリアを受け持っているものであり、競争に勝って他の自治体や外国の自治体を衰退・消滅させることが目的ではない。たしかに、自治体の場合でも、広域施設整備の場合には地域間競争が起こる。かつて第3セクター方式でテーマパークやリゾート施設を建設したときには、そうした厳しい競争に巻き込まれ、結局、多くの施設が民間のディズニーランド等に敗れてしまったが、これはどちらかという自治体の本来の役割ではなく、例外的な事例だ。

地方政府については、「大きければ大きいほど効率的で強い」というわけではない。企業合併による競争力強化の発想で道州制を語る人がいると

図3 都道府県の人口規模と人口千人あたり職員数

(職員数 / 人口千人)



出典：(分権時代の滋賀県のあり方研究会2005：88)。  
注：人口は2003年，職員数は2001年。

すれば、別の視点も取り入れるべきだろう。

つぎに、道州制導入によって公務員削減はできるだろうか。現在の府県の職員数と人口規模との関係を見ると、図3のようになる。人口当たり公務員数も、歳出の場合と似て、府県人口300万人程度までは減少し、それを超えると減り方は小さくなる。つまり、このグラフからは、300万人規模の府県をつくると公務員数は一定減らすことができるが、それ以上の巨大州をつくっても追加的効果はあまり期待できないと考えられる。

ただ、この点は、道州制による国の出先機関職員の削減をも含めて計算しなければならないので、さらに検討を要する。出先機関の職員が州職員に移行すれば、たしかに国の人件費負担は減るが、国と地方を合わせた全体では、公務員削減効果は限られるのではないか。

なお、国際比較では、すでに日本の人口当たり公務員数がかかなり少ない(内閣府経済社会総合研究所 2006, 東田 2004: 141-142)というデータにも、留意しておくべきである。

最後に、府県のあいだ、府県と市町村のあいだ、国と府県のあいだの重複事業の整理について、考えてみよう。

第1に、事業の重複がどの程度深刻かについての調査が必要だろう<sup>10a)</sup>。府県間の重複は、府県エリアを対象にした住民サービスについては少なく、おもに、広域的な公共施設(道路、空港、美術館、病院など)について起こりうる。これらの施設には、90年代の公共投資膨張策のなかで建設されたものも多いが、はたして美術館、病院などが非常に過剰供給されているというべきだろうか。

府県と市町村の関係では、合併後の市はそれまでの旧市町村のサービスを引き継ぐに過ぎないから、府県の仕事量にあまり影響しない。(ただし府県から市への権限委譲が可能であり、また市町村に対する連絡、監督事務は減る)。政令市や、近年登場した中核市、特例市の場合には、府県の事務権限の一部が移譲されるため、府県の仕事は減るはずである。このことの量的な試算は見つけていないが、たとえば、中核市と特例市の人口の

総和は日本全体の2割程度であり、これに県の事務のうち移譲される割合を掛けると、県の仕事の減少率が求められる。その数字は、府県の存在理由を否定するほどの大きさにはならないのではないか。

府県と国のあいだでは、道州制により仕事の担当が移転することになっても、仕事の総量は減らない。重複部分については、見直しが期待できるだろう。

さて、第2に、以上のような事務の重複があるとしても、その整理のために道州制という手法が適切かつ不可欠といえるか、という問題がある。仕事の重複の整理縮小は、府県の緊縮財政と歳出削減、準独立採算制の公企業による需要と経費の評価、および政策評価や事務事業評価をつうじて進めることもでき、現実にも一定の成果をみている。これをさらに進めていくのが、本来のやり方ではないだろうか。幸い、おもな公共施設の建設は府県・市単位でほぼ完了しているので、今後はその維持と改修再生を中心にコストを抑えられるはずだ。

なお、地方制度調査会答申は、地方政府の規模と効率性の関係について、検討結果を掲載していない。

重複問題については、財政的制約の増大等から、「都道府県を単位とした行政投資によって公共施設等を整備し、維持管理していくことは難しくなっていく」と指摘し、あるいは、道州制の導入を契機として「国、広域自治体および基礎自治体の間の役割分担を体系的に見直」すことを提唱している。後者は、前述した国から道州への事務権限委譲とともに、現在府県が実施している事務を大幅に市町村に移譲することを含んでいる（地方制度調査会 2006：3，6，17-18）。

#### (6) 地域振興，地域のアイデンティティーと自己決定権，多極分散型国土への影響

道州制，とくに大型州の導入は，3つの意味で，これまで府県単位に形成されてきた地域の構造と活力を衰退させ，多極分散型国土を損なうだろう



う。

第1は、府県の存在が地域の経済や社会に与えている安定化効果が、失われることである。

政府・行政機関の存在は、政策活動や情報発信の面でも、来訪者を集めるという面でも、財政支出や公務員の雇用という面でも、地域社会に大きな効果を生み出す。実際、どの国でも、首都や地方政府の所在地は一定の経済、文化機能を備えて繁栄し、その効果は周辺地域に及んでいる。日本では、県庁所在都市の「ダム効果」が指摘されることがある。これは、そうした都市が、県内農村部からの人口流出を受け止め、県外の大都市圏への流出を防ぐというメカニズムを言う。

日本の国土整備計画も、この点を重視し、成果を上げてきた。つまり、札幌、福岡などの「地方中枢都市」だけでなく、県庁所在地をはじめとする「地方中核都市」が機能面でも人口面でも発展して、多極分散型国土を形成してきたのである（国土庁計画・調整局編1994：8-12，国土庁編1998：64-66）。

この点を確認するために、主要都市の人口動向を見てみよう（表2）。

県庁所在都市はほとんどが人口増を示している。同じ県の人口15万以上の市で人口減のところも多いこと、そして県全体の人口が減っている場合も多いことから考えると、人口増は県庁の存在がもたらす効果だと考えられる。また、東北、九州などの各ブロックのなかで見ると、ブロック中心都市（仙台、福岡など）が首位だが、他の県都も一定の人口規模を示し、多極分散型の構造になっている。これに対して、北海道では、札幌への一極集中が進み、それに続く主要都市の規模ははるかに小さい。そして、多くの主要都市は支庁所在地であっても人口を減らしているのである。

全国で府県が合併し北海道と同じような大型州に転換した場合、北海道と同じメカニズムと結果が生じるおそれは大きい。仮にいまの北海道が、道州制のもとで受けるはずの権限・財源を与えられたとしても、同じ結果になるのではないか。

道州制は巨大州の夢を見るか？（村上）

表2 主要都市の人口とその増減率

	人 口 (2003年3月末) (千人)	人口増減率 (1993～2003年) (%)		人 口 (2003年3月末) (千人)	人口増減率 (1993～2003年) (%)
北海道	5,663	0.1	福井	250	0.6
札幌	1,838	7.9	長岡	191	2.9
旭川	361	0.3	高岡	171	2.7
函館	283	6.5	中国地方	7,718	0.4
釧路	188	6.4	広島	1,119	4.4
帯広	172	2.3	岡山	625	5.1
苫小牧	172	4.4	倉敷	434	3.4
室蘭	101	11.4	福山	407	9.9
岩見沢	84	2.0	下関	246	3.4
稚内	43	7.9	呉	202	5.5
網走	41	2.9	宇部	171	0.7
根室	33	10.1	鳥取	149	4.5
留萌	28	9.9	松江	148	4.9
浦河	16	5.6	山口	138	8.0
倶知安	16	7.5	四国地方	4,174	1.1
江差	10	11.1	松山	475	5.1
東北地方	9,786	0.3	高松	334	1.8
仙台	991	7.8	高知	327	3.6
いわき	363	0.3	徳島	262	0.6
郡山	332	4.9	九州沖縄	14,802	1.5
秋田	313	3.7	福岡	1,315	8.3
青森	297	1.7	北九州	997	1.8
福島	289	3.4	熊本	656	5.0
盛岡	281	1.1	鹿児島	546	2.7
山形	251	2.1	大分	439	6.6
八戸	244	0.6	長崎	419	4.7
弘前	175	0.6	宮崎	306	5.4
北陸地方	5,587	0.0	那覇	306	0.4
新潟	515	7.8	佐世保	241	2.1
金沢	441	2.2	久留米	235	2.8
富山	321	0.4	佐賀	164	1.8

出典：（分権時代の滋賀県のあり方研究会 2005：90）。ただし、人口は百人以下を、増減率は少数2位以下をそれぞれ四捨五入した。

注：3大都市圏を除く県庁所在地（ ）または人口15万人以上の都市のデータで、北海道に関してはすべての支庁所在地（ ）を含む。各ブロック（地方）の人口は、ブロックの全人口を示す。人口は住民基本台帳による2003年の数字なので、市町村合併の影響はほとんど受けていないと思われる。 はマイナス。

道州制によって「東京一極集中」はやや緩和されるかもしれないが、代わりに「州都への一極集中」が起こっては元も子もない。表2では、仙台や福岡などが札幌と同じ高い人口増加率を示しているの、府県制度のもとでも、ブロックごとの中心機能集中はすでにある程度実現しているといえるだろう。ブロック中心都市は、現在は県都と並行して発展しているが、道州制のもとでは旧県都の「犠牲」の上に発展することになるわけだ。

なお、1990年ごろに深刻化した東京一極集中の傾向は、依然続き、2000年代になってからの人口増減率を見ると、大都市圏のうち東京圏だけが増加し、大阪、名古屋圏は横ばい、地方圏は微減となっている。ただし、地方圏の人口微減は、自然増加率のマイナス、とくに老年人口の割合が大きく死亡率が高いことによるものと解釈され、社会的な人口の転出超過は小さくなっている。実際にも、地方圏は全国の工場立地の7割を獲得している。一方、東京圏の人口増は年間0.5%程度である(国土交通省 2007: 1部1章2節)。地価の安定もあって、バブル期ほどは深刻な社会問題になっていない。

こうした状況を見ると、東京一極集中への対策として道州制を打ち出す論理(地方制度調査会 2006: 8)<sup>11)</sup>は説得力が弱いのではないか。集中の弊害は、以前より小さくなっている。また、道州制が地方の振興につながるか否かは、分析を要するが、州都の機能や魅力が高まるとしても、それが地位の低下する周縁県や旧県庁所在都市からの人口流出をすべて受け止め、また大阪や名古屋にもできない東京圏からの人口吸引に成功するかは、疑問である。

つぎに、道州制のマイナスの第2は、府県の多様性、独自性、自己決定権への配慮が薄れることである。政治的な自己決定権が消滅するだけでなく、府県を単位に存立している地方新聞やテレビ、ラジオ局、政党支部なども、廃止統合に向かうかもしれない。これはさらに、(7)で触れる。

第3は、州都から遠く離れた地域の不利益である。巨大州をつくるために、地理的なまとまりを無視して府県を大統合するならば、周縁部にある

いくつかの県（とくにその県の周縁地域）は、州都からの時間距離が相当大きくなる。

「州都に行くより東京に行く方が便利だ」という笑えない事態も、生じるだろう。

さて、以上3つの暗いシナリオを、「近畿州」を想定して考えてみよう。近畿地方2府4県の統合は、たしかに中規模国並みの地域GDPを生み出す。しかし、（おそらく州都となる）大阪への集中が起これり、京都市、神戸市はともかく、周縁部地域の活力や個性が弱まるおそれがある。また、高速交通網が発達した近畿であってさえ、かなりの地域にとって、州都への距離は従来の府県庁への距離より遠くなるだろう。全国10州案モデルのなかでも関東地方は3州程度に分けられるというのに、ライバルである近畿地方が、1州で足りるくらいの単純で小さな存在に過ぎないというわけではあるまい。近畿を統合することによる「量的なパワー」も有用かもしれないが、近畿の多様性を引き継いで発展させる「質的なパワー」はより貴重ではないだろうか。

地方制度調査会答申は、道州制により「自立的で活力ある圏域が実現する」との期待を述べる（地方制度調査会 2006：8）だけで、府県レベルの地域振興には触れていない。

ちなみに、（林 2006：274）は、「たとえば九州地方での福岡集中が顕著なように、現行府県制のもとでも集中は避けられないし、府県の壁がある限り一極集中の利益は、その地域が独占することになる。道州制によって行政区域が拡大すれば、区域内で利益を再配分することも可能になる……」との展望を示している。この議論の特徴は、現在の府県による政策に限界を見出し、また、道州制による州都集中を認めつつそれを再配分方式で緩和しようとしている点にある。しかし、府県への評価には表2で見たとおり異論があるし、後者の再配分方式は、すでに現行の地方交付税制度によってより全国的に実現しているアイデアに他ならない。

(7) 地方発の政策イノベーションの確率

日本の地方自治体による政策発展のメカニズムは、高く評価されている。公害対策も、景観保全も、リサイクル、情報公開、政策評価も、地方が国に先行した。これは、自治体が自由に政策の実験を行う行政的資源と政治的意思を持ち、かつそれが横並び関係の中で他の自治体に普及していくことにもとづいている(伊藤 2002)。もちろん政策によっては、国が自治体間の政策競争を、法令や補助金等によって促すこともある(村上 2000)。

道州制論は、かつて1950年代、州知事任命制による集権化を意図したことがある(市川 2005: 175-179)。現在はもちろんそれほど露骨ではないが、その種の意図を持つ人がいないとはかぎらない。「おかしな知事が登場して変なことを言い出す」確率を減らすという意図である。

それはともかくとして、ここで単純化した議論を許していただけるなら、地方による政策イノベーションの普及のためには、2つの条件がとくに有用だろう。地方政府によって地域ごとの特別な事情が重視されること、および、複数の地方政府の相互作用によってイノベーションの導入と普及が進むことである。

先に、第2の条件について、簡単な計算をしてみよう。仮定として、地方政府発の新規政策が全国に普及するための条件を、どれか1つの地方自治体が決断し開始すること、その政策を別の1つの自治体が模倣すること、の2つだとする。従来事例を見ても、1つの自治体しか導入しない政策やアイデア(たとえば教育委員準公選制)は廃れていくことが多いが、複数の自治体が導入すれば(たとえばオンブズマン、公共事業の中止)それはゆっくりまたは急速に広がっていくからである。

もし、47都道府県から11道州にユニットの数が減れば、 $\frac{1}{47}$  の確率はそれぞれ約4分の1になり、 $\frac{1}{47}$  がともに生起することによるイノベーション普及の確率は16分の1に減ってしまう計算になる。

道州制は、この点では、日本の多面的な「活力」を低下させるのではない。もちろん、合併によって強化された市が府県のイノベーション機能

を代替することが期待されるが、それは市の権限に属する政策に限られる。

次に、第1の条件に戻って、地域の特別事情の認識と反映については、どうか。これを検討する準備はないが、事例を想定してみることはできる。たとえば、滋賀県が担当してきた琵琶湖の環境保全策、兵庫県や京都府が担当してきた北部日本海側地域の振興策は、大阪にオフィスがある近畿州政府によっても的確に認識・対応できるかという問題である。あるいは、沖縄県が福岡にオフィスがある九州州の一部だったとしたら、沖縄観光のキャンペーンは熱心に取り組まれただろうか、米軍基地縮小の要求は十分に表出されただろうか、という問題である。ただ、最後の事例は、沖縄の基地を九州地方の他地域や九州以外の地方に移転するための調整能力も含めて、評価するべきかもしれない。

おそらく、巨大な州政府は、あちこちの旧府県地域で起こる共通問題には対処できても、特定の旧府県に関する独自の問題についての対応は、やや鈍くなるだろう。

なお、地方制度調査会答申は、この問題に触れていない。

#### (8) 住民自治と市町村合併への影響

州政府は地方自治体であり、「団体自治」とともに「住民自治」の要素が基本になる。

住民自治を長や議会の選挙を通じておこなう場合であっても、住民参加を通じておこなう場合であっても、政府が巨大化すると、住民と政府の距離は遠くなる。住民の要望や反対について州の行政や議会に働きかけることは、今よりむずかしくなるだろう。たとえば、ある市の問題について州に訴えようとしても、頼りになる地元選出の州議会議員は1人かゼロ、という状況が予想される。

こうした状況について、「公務員同様、国会議員や地方議会議員の数もスリム化され、議会運営はより機動的に行われるようになる」（日本経済団体連合会 2007：7）と、むしろ肯定的にとらえる見方があるが、民主主

義より効率性を優先した議論だといえよう。

また、府県内の各地域（たとえば丹後、伊豆、能登といった旧府県の一部）が、州の政策においてもつウェイトは低下するだろう。

こうしたデメリットをいくらか軽減するためには、後述するような、中型州モデルの採用、議会の定数増、住民投票の制度化、州政府の内部機構の工夫などが望まれる。

一方、全国の基礎自治体（市町村）を、将来的に300～500程度に統合する提案が一部にある（たとえば、日本経済団体連合会 2007：7）。基礎自治体における地域アイデンティティーの尊重や住民参加という観点からはおおいに懸念されるが、そうした「徹底的な」市町村合併は、全国を10州程度に統合する道州制によって促進されるはずだ。

なお、地方制度調査会答申は、「広域の圏域における行政」を議会や民主的プロセスを備えた道州が総合的に担当できるようになることを評価し、これを「地方自治の充実強化」と表現している（地方制度調査会 2006：6）が、府県レベルでの地方自治の衰弱・消滅という問題には触れていない。

#### (9) 州づくりの基盤整備コスト

巨大州を機能させようとするれば、大きな州政府庁舎をつくり、州都と州内の拠点を結ぶ高速交通網を整えるなどの公共事業が必要となり、巨額の費用がかかってしまうだろう。これでは、かえって効率化の目的に反する。

全国を10道州程度に分けた地図をよく眺めると、州の形は長大になり、州内の主要地域が高速道路や高速鉄道で結ばれていない場合も多い。つまり、現在、市場メカニズムによる経済面での需要が比較的小さい交通ルートをつまみ、道州制の導入ゆえに（つまり州公務員が往復したり、州政府まで申請・陳情に行くために）、「ムダに」整備しなければならないのではないか。

州庁舎の一部には現在の国の出先機関の建物を転用できるが、出先機関

も完全になくなるとは限らず、また行政機能が地理的に分散してしまう。全国で10程度の大型州がそれぞれ州庁舎を建設する「ミニ首都移転」のためのコストの総計は、国の首都移転構想の場合に匹敵するおそれもあり、そのコストを計算に入れておく必要がある。

なお、地方制度調査会答申は、この問題に触れていない。

#### (10) 大都市と農村のバランスの問題

(6)で述べたことと一部重なるが、大型州モデルの道州制を導入すれば、大都市を農村地域の政治的中心として位置づけることになる。そのことは、州の内部で大都市から農村への再配分を可能にするかもしれないが、他方で、農村型の県の自己決定権や利益表出機能を縮小・消滅させることも事実だ。

大都市と農村の関係は、戦後の日本政治・行政における潜在的な対立軸だった。1960年代の高度経済成長によって大都市への人口・経済活動の集中が進んでも、国会議員定数はすぐに変更されず農村地域の「過剰代表」が問題になったが、それは公共事業、地方交付税、補助金等の制度とともに、農村部への政策的支援や再配分を持続させてきた。しかし、こうした優遇策には批判もあり、1990年代の小選挙区制の導入と「1票の格差」の縮小や、2000年代の三位一体改革、公共事業予算の削減によって、農村部に有利な人為的制度は縮小され、経済原理に従うように「合理化」された。道州制による農村部府県の廃止を、この「合理化」の延長線上に理解することもできるだろう。

そう考えるならば、府県制度は非大都市地域への一定の再配分を可能にする最後の制度であり、大都市重視の（経済原理適合的な）一連の制度改革に対して、バランスをとるために残すべきであるという議論もできる。それは、たとえば、多くの国で農村部では小さな人口でも広域地方政府の単位を設定していたり、アメリカの上院やドイツの連邦参議院が、大都市州と農村州に同数またはそれに近い定数を割り当てているのと、同じ意味



を持っているわけである。

## 5節 州の内部機構の設計

国と州の関係の検討が進んでいるのと比べて、州に現行府県の内部機構をそのまま適用できるかという問題は、これまでのところ詳しく検討されていない。地方制度調査会答申では、長と議会の関係は現在の府県制度を引き継ぐことや、議会選挙に比例代表制を導入する可能性、長（この論文では州知事と呼ぶ）の直接公選、旧府県の区域に一定の位置づけを与える可能性など、原則的な方針を示している（地方制度調査会 2006：13，15）。

たしかに、現行地方自治法の制度は人口の多い東京都や、面積の大きい北海道にも適用されている。しかし、州政府はいっそう人口、面積や権限の巨大な、1つの国家に匹敵するほどの政府になることを考えると、内部機構もまた改革すべき点があるのではないか。

### (1) 議院内閣制か首長公選制か

地方政府の執行機関を住民の意思にもとづいて構成する制度としては、議院内閣制と長の公選制（大統領制）とがある（村上 2003：39）。ドイツ、カナダなどのように、広域政府（州）では議院内閣制、基礎自治体（市町村）では長の直接公選というように、異なる制度を組み合わせる国もある。制度選択の理由はいろいろあるだろうが、州政府レベルでは、議院内閣制の妥当性と可能性がいずれも高まるという見方もできる。つまり、一方で行政や政策課題が複雑化するので、複数の議員等が大臣に就いて集団的な政治主導を確保することが望ましく、他方で、地方議員の資質が向上してその可能性も高まるというわけである。

たとえば、ドイツの州政府は連立政権になることが多く、与党の州議会議員が首相や大臣のポストに就く。そこで業績を上げると当該分野の連邦大臣に抜擢されることもある、というように政治家の訓練の場にもなって

いる（村上 2001）。

しかし、議院内閣制が機能するためには、政治の側の条件が整わなければならない。求められる条件は、議会において安定した与党が形成されること、内閣が統治機能を持つこと、および大臣がそれにふさわしい資質をもつことである（岩崎 2005：46-51）。逆に、もし議員が政党等のかたちで組織化されず、また自分や選挙区の利害を優先するなら、州大臣は利権追及のポストに墮してしまうだろう。

こうした事情と、日本の地方自治にダイナミズムを生み出してきた知事公選制の評価、および自治体の長の直接公選を定める憲法93条2項の規定を考慮するならば、道州制のもとでも、長の直接公選が踏襲されることになるだろう。それを前提として、政党や議員をより責任を持って執行部に関与させる制度を付加するべきかは、検討すべき問題である。

さて、ここで、道州制による公選知事像の変化を予想してみよう。

今日の都道府県知事の経歴を見ると、中央官僚が6割、国会議員が2割、マスコミ関係、作家、タレントなどの「有名人」が2割となっている（辻山・今井・牛山 2007：65）。政党との関係をみると、の知事は、与野党を超えた多党「相乗り」連合に支持されやすく、は1～2の政党の支持（再選時には「相乗り」連合の支持も）を受けることが多いが、は無党派を名乗って政党から距離を保つことも多い（村上 2006）。なお、府県政を担うはずの府県会議員がほとんど知事にならないのは不思議だが、これは、議員が選挙区単位で選ばれ、自ら条例案をつくることはほとんどなく、また、政党組織を通じて府県レベルのすぐれたリーダーを養成する構造が弱いといった状況の反映ではないだろう。

さて、知事の選挙区が府県から州に拡大するならば、の中央官僚出身者は政党に支持される限り、強くも弱くもならないが、やのタイプの候補者にとっての集票条件は厳しくなる。なぜなら、国会選挙が小・中選挙区制を基本とする以上、選挙区に基盤をもつ国会議員が広域の州で持つ集票力は今より小さなものになる。また、の「有名人」は、府県レベル

の重要争点(たとえば東京の都市博覧会の中止,長野のダム見直し,滋賀の新幹線新駅の建設中止など)を訴えて勝った事例が多いが,この種の地域争点のアピール力は広域の州のなかで弱くなるだろう。

ただし,政党が相乗りを避けて競争型選挙に持ち込もうとする意欲が高まれば,やの候補者も登場するだろうが,そうした意欲が道州制によって増進するとは思えない。

こう推論すると,結果として,州知事が今よりもっと,ほとんど国の官僚出身者によって占められてしまうという予想も,現実味がある。対抗しうる候補者が上の理由で弱くなるとすれば,州知事の固定化も進むだろう。

まさかここまで予想して道州制を提案している人がいるとは,思えないのだが。

## (2) 州議会の選挙制度

第1の課題は,旧府県への配慮をどうするかである。

大型州モデルの道州制論で考えておかなければならないのは,大都市型府県と4~5つの農村型県が合併して州を作ったとき,旧府県ごとに議員定数をどう配分するかだ。

制約条件は,州議会全体の議員定数をあまり大きくできないことと,選挙区間の「1票の格差」に限界があることである。その結果,人口の小さな旧県域に与えられる定数は少なくなってしまう。たとえば,人口が1000万人の州の州議会(150議席)のなかで,人口100万人の旧県域から選出される議員はわずか15人であり(1票の格差を2倍まで認めるなら20人程度か),それがさらに各専門委員会に分属するのだから,旧県域や,県のなかの小地域の利害・意見が十分反映されるかは微妙だ。州議会の定数をもっと小さく設定されれば,問題はより深刻になる。

なお,この問題は,大都市府県1つと農村県1~2の合併の場合には,緩和されるだろう。

第2の課題は,議会において州全体の視点をどう確保するかである。

ひとつのアイデアは、ドイツの州議会で用いられる（村上 2001）小選挙区制と比例代表制との併用性である。比例代表制は、政党やグループが州全体にわたる政策本位の選挙をおこなうことを可能にする。

それに加えて、政党やグループがまとまって行動するようになり、場合によってはリーダーを有権者に明示するので、強大になった州知事や行政機構にいくらかは対抗できるだろう。さらに、比例代表制は、現在の府県議会の「地域本位、個人本位の」選挙制度のもとでは立候補・当選しにくい、専門家（弁護士、医師、技術者、研究者など）や女性等の多様な人材を、議会にそろえることにも貢献するはずである（村上 2003：2章）。

小選挙区制を好むイギリスでも、1990年代の地方分権改革で新設されたグレーターロンドン、スコットランド、ウエールズの各広域地方政府の議会選挙は、小選挙区制と比例代表制の混合として設計された。なお、政党やグループの得票率と議席配分率とのズレは、「並立制」と「併用制」の中間くらいの結果になっている（CLAIR 2003）。

### (3) 住民参加，住民投票

1990年代，日本の住民投票は，地方自治法に根拠がないという厳しい条件のなかで，条例によって全国各地に広がったが，背景には，行政や地方議会への不満があるだろう。地方議会が，住民を代表し，長や行政をコントロールする役割を十分果たしていないという不満である。具体的には，議会は長や行政の提案をそのまま可決することが多く，他方で議員提案条例が非常に少ないといったデータがある。その原因としては，制度的要因を含むいくつかの理由（村上 2003：42-44）によって，長を支える多党相乗り与党が形成されやすいこと，議員の政策能力が不足していること，議員が個人として集票・活動する面も強く政党組織が弱いことなどが指摘できるだろう。とくに多発する議長等の汚職は，有力議員の関心が政策よりも本人や支持者の個別利益の増進に向かう可能性を示している。

道州制のもとでは，行政組織と州の長の権限が格段に大きくなるので，

これをコントロールするしくみはいっそう重要になる。

議会の活性化には、前述した議院内閣制や比例代表制が役立つだろう。

しかし、道州制は、強い表現が許されるなら、「府県住民からその自己決定権を奪う」側面を持っている。つまり旧府県レベルの重要争点を、選挙によって争う機会が失われてしまうわけで、その補完として、住民投票の意義がより高まるのではないか。その際、住民投票のデメリットとされる感情的な判断を防ぐためのしくみ(州政府による賛否両論の情報提供)や、議会制民主主義との調和をはかるためのしくみ(投票請求に必要な署名数の適切な設定、諮問的投票としての位置づけなど)がたいせつなのは、もちろんである(村上 2003: 66-68, 3章)。

#### (4) 旧府県レベルの機関

フランス、イタリア、スペイン、ドイツ、アメリカなどのように、広域地方政府(州)と基礎自治体との中間レベルに県や郡を置いている国も多い。

たとえば、フランスでは、フランス革命以来の県を残したままで、1961年に地域経済振興と国土整備を進める広域区画として地域圏(州)を設け、これを1982年の地方分権法によって自立的な自治体としたが、県もお重要な政策を担当している(在日フランス大使館 2001)。この三層制の地方制度が貢献しているかは即断できないし、国全体の人口増の反映なのかもしれないが、人口統計を見ると、1999~2005年のあいだに、フランス本国の88の県で人口が増え、人口減または変化なしの県は8つにすぎなかった(INSEE 2007)。

イタリアの州は1970年代に設置され、2001年に地方分権により権限を拡大した。以前から存在する県は、しばしば廃止論が出ているが存続し、近年の行政改革でもいくつかの事務が州から県に移譲されている(CLAIR 2004: 13, 31)。

三層制は、それぞれの政策特性に応じて適正規模の政府を設けるていね

いな地方制度だ。基礎自治体の規模が小さいフランス、イタリアなどの国では、中間レベルの政府の必要性がとくに高まるという背景もあるだろう。日本で三層制を導入するとすれば、非効率との批判とともに、州が府県の権限よりも国の出先機関の権限を吸収する方向に向かい、中央府省からの反発が強まるかもしれない。

日本の道州制が府県の廃止のうえに導入されるとしても、道州の区域はあまりに広い。きめ細かい地域政策を進めるためにも、また、自然特性、住民意識、社会経済構造などに残る旧府県の単位に配慮するためにも、旧府県単位で行政機構や住民の意見反映機関を設けることが望ましい。政令指定都市でも行政区を設け、政策執行だけでなく一定の企画立案も委ねているが、広大な道州になると、旧府県を「尊重」する必要はいっそう大きくなるだろう。

## 6 節 道州制の決定手続き

ここでの最大の論点は、国が府県の意見を聞くにしても最後は自己の判断で、全国をたとえば10州に分ける地図を描き、府県をそれに従って再編成する（地方制度調査会 2006：10-11）とすれば、地方自治の本旨や地方分権の理念に反しないか、という点だろう。憲法が定める「地方自治の保障」との関係<sup>12)</sup>には、ここでは立ち入らないが、公式には地方分権のための道州制を、地方の意思を軽視して進めるわけにはいくまい。仮に、全国知事会として合意したとしても、反対する県が出た場合、国会が道州制を導入する法律を可決したことを根拠に、強制できるだろうか。

もし国が法律等で強制しないとすれば、国が示す全国の州編成モデルを参考に各都道府県が自主的に決めるということになる。平成の市町村合併のとき、府県がモデルを示し、市町村がそれを参考に自主合併したのと同じ手続きである。しかし、同じとはいえ、道州制にはより難しい点がある。市町村合併では、豊かな中心都市と周辺の財政的に弱い町村とが組み合わ

せになることが多く、合併のリーダーシップと必要性がわかりやすかった。これに対して、府県合併においては、相互の関係がより対等に近い。(市であっても、同等の市による合併の実現例は、政令指定都市への昇格という目的を掲げるさいたま市や静岡市以外には少なかった。)また、市町村合併のときと同じく、住民投票の動きも当然に出てきて、それを抑えることはできないだろう。

こう考えていくと、道州制をスムーズに導入するためには、府県による自主的な動きと州域の設定を尊重することが、かえって近道だといえるかもしれない。そのためには、全国の州編成や州の規模に関するモデルも、国が上から押しつけるのではなく、複数あったほうが良いだろう。

## 7節 22州による「中型州モデル」の提案

以上の考察を踏まえて、ここで提案してみたいのが、筆者の考える「22州モデル」または「中型州モデル」による道州制<sup>13)</sup>である。

州区分のための基本的な視点は次のとおり。

州の人口の下限は、「規模の経済」によって財政効率性がかなり良くなる人口300万人程度(図2参照)を原則とする。ただし、地理的な条件を考慮して、より人口の小さな州を置くことがある。

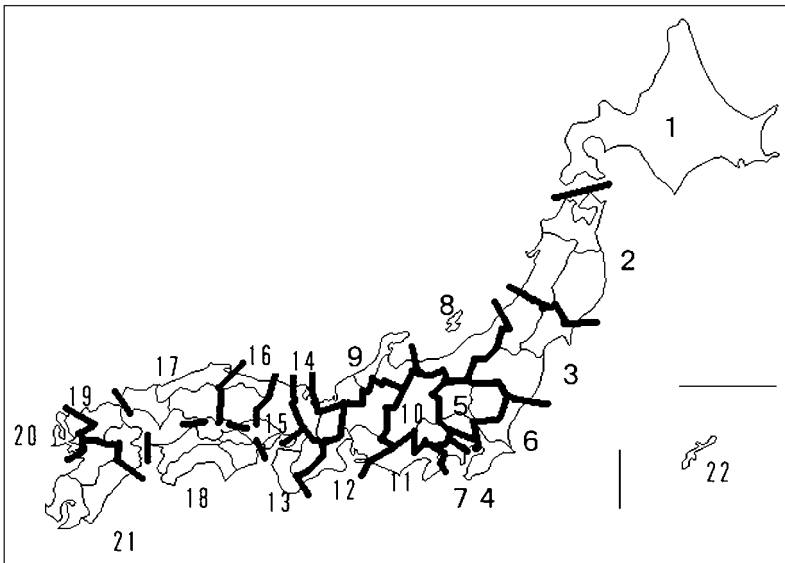
州の間での、人口や面積の格差は容認する。州の高度な財政的自立は、条件としない。

合併して州をつくることになる府県の数是最小限(2~3)にとどめ、4府県以上による合併は避ける。

東京都、北海道以外でも、人口、面積のとくに大きい県、および地理的に独立性が強く他府県と合併したとき州都から遠く離れすぎる可能性のある県は、そのまま州に移行する(神奈川、新潟、兵庫、静岡、沖縄)。

既存の高速交通体系による地域の結びつきを重視する。つまり、州

図4 22州（中型州）モデルによる道州制案



注：筆者作成。

ベースの日本地図は、群馬大学社会情報学部 青木繁伸氏作成のものを用いた。

内の統一性確保のために新たな新幹線や高速道路を建設するコストを、最小にする。

具体的な州区分には、地理、文化、社会経済、地元の意識、財政力など、さまざまな条件を考慮しなければならない。図4はまったくの一案だが、全国を22州に分けている。州の名前（仮称）を、北から南の順に並べると次のようになる（カッコ内は現在の都道府県名）。

- 1 北海道（北海道）
- 2 北東北（青森・秋田・岩手） 3 南東北（宮城・山形・福島）
- 4 東京（東京） 5 北関東（栃木・群馬・埼玉）
- 6 東関東（茨城・千葉） 7 神奈川（神奈川）
- 8 新潟（新潟） 9 北陸（富山・石川・福井） 10 甲信（長野・山梨）



- 11 静岡(静岡) 12 中京(愛知・岐阜・三重)  
13 中南近畿(大阪・奈良・和歌山) 14 北近畿(滋賀・京都)  
15 兵庫(兵庫)  
16 東中国(鳥取・岡山) 17 西中国(島根・広島・山口)  
18 四国(香川・徳島・高知・愛媛)<sup>14)</sup>  
19 北九州(大分・福岡) 20 西九州(佐賀・長崎)  
21 南九州(熊本・鹿児島・宮崎) 22 沖縄(沖縄)

この「22州モデル」は、大型州をつくる「10州モデル」に比べて、圏域設定に無理がなく、また中型の州になるため、府県レベルの地域のアイデンティティーや、その中心都市の発展をかなり保障するだろう。州の下位地域区分や、州議会の定数配分において、州都の置かれない旧府県に配慮することも容易になる。国際比較でも、ドイツ16州(都市州であるベルリン、ブレーメン、ハンブルグを含む)、イングランド34カウンティ他、イタリア20州103県、フランス(本国)22州96県、韓国9道(ほかに特別市、広域市)というのと同じくらいの、粗雑でない分け方になる(表1参照)。

財政効率化の側面では、前述のグラフ(図2)をもとに推定すると、「22州モデル」であっても、「10州モデル」による効率化の3分の2程度を達成できるだろう。人口300万人以下の広域地方政府の数が大幅に減るためである。しかも、大型州を創設する場合に必要な庁舎や州内高速交通網のためのコストが、節約できる。

「22州モデル」の唯一の難点となりうるのは、国からの権限委譲の程度と方法だ。つまり、現在の近畿地方、九州地方などの「ブロック」ごとの出先機関(中央府省の地方支分部局)の権限を、州にそのまま一括移譲することはできなくなる。

しかしながら、出先機関の事務権限の移譲が必要ならば、中型州に対して分割して移譲することでとくに支障はないと思われる。「ブロック」全体に関する計画立案の事務はともかく、国道や河川に関する管理事務は、

現在でも府県（またはその一部）ごとに担当事務所を置いて仕事を分割しているのだから、それを対応する州に移せばよいだろう。実際、地方制度調査会答申も、「13道州モデル」では東北地方、九州地方をそれぞれ南北2つずつに分けているし、東京都を独立州とする可能性も示している。

## 8節 まとめと展望

この論文では、道州制を評価するための複数の基準を設定し、それらの基準にもとづいて地方制度調査会の答申等を、実証的に評価してみようとした。そのうえで、現在支配的な「大型（巨大）州モデル」（全国を10州前後に分ける）に対して、より穏健な「中型州モデル」（一例として22州）を代替案として提示した。

### （1）複数の広域地方政府モデルとその比較

検討の結果を要約すると、次の表3のようになる。

ここでは、より柔軟な思考のために、府県制度維持という第3の選択肢も含めて、比較してみた。なぜなら、平成の合併が市町村数の半減という妥当なレベルでとどまった結果を踏まえ、また府県が巨大なパワーを望まずむしろ現在の役割の充実と整理見直しに取り組み、かつ府県の財政状況がその努力により一定改善された場合には、「今の都道府県のままが良いではないか」という議論も、十分ありうるからである。

実際、1999年～2004年の間に、都道府県は、歳出決算の規模を約6兆円（約11%）減らすという努力を示している<sup>15)</sup>。もちろん長期不況による財政危機の圧力を受けてこれだけ努力したわけだが、金額としては、道州制による歳出減の試算を上回っている。

さて、地方制度調査会答申が示すような10州前後の道州制、つまり大型州モデルは、はたしてその掲げる目的（～）を達成できるだろうか。

筆者の現段階での評価は、表3の右端に示すとおりで、全体として厳し

表3 広域地方政府のモデルの比較評価

評価基準* (道州制の目的)	各モデルによる目的達成度**			比較による大型州モデルの 評価とその理由***
	大型州 モデル (10州)	中型州 モデル (22州)	現行都 道府県 の維持	
国の役割の重点化	++	+	-	A 国の多くの事務を州に委ね うる
国の地方への 支援の縮小 (地方の自立)	++	+	-	B 都市農村間の財政力格差を 州内である程度調整できる ただし、交付税・補助金の 見直しによっても可能 また東京・地方間の再配分 は道州制では解決しにくい
地方分権	+	+	+ -	C 地方に有用な事務権限が裁 量権つきで移譲されるか、お よび財源が移譲されるか不明 また、現行府県に対しても 一定の分権は可能
地方の政策能力・ 活力	+ -	+	+ -	C D 広域的对応の向上(ただ し府県間協力でも可能)、地 域性の重視の限界、政策イノ ベーション単位の激減、多極 分散型国土の衰退
地方自治の充実強化	-	+	++	D 住民参加の距離、府県レ ベルの自己決定権の廃止、州知 事選挙での官僚出身候補優位 の可能性、地方マスコミの衰 退
行政の効率化	+	+	+ -	C 中型州でもかなり「規模の 経済」が実現できる 政策評価、歳出抑制等によ っても可能
州づくりのための 公共投資の節約	-	+	++	D 州政府施設や州内交通網整 備のコストが大きい

出典：筆者がこの論文での検討をもとにまとめた。

注：\* ~ は、地方制度調査会（第28次）『道州制のあり方に関する答申』の内容に即して筆者が整理した道州制の目的（図1を参照）。は筆者が追加した道州制設計の留意点。なお、各目的それ自体の妥当性については、ここでは評価していない。

\*\* ++ すぐれている + ややすぐれている - 劣っている（+ - 両方の可能性）

\*\*\* A 大型州モデルがもっとも目的を達成できるだろう。

B 大型州モデルは目的を達成できるだろうが、他のモデルや方法でもある程度、達成できるだろう。

C 大型州モデルは目的を達成できるだろうが、他のモデルや方法でもかなり達成できるだろう。

D 大型州モデルでは目的は達成できず、かえってマイナスが大きいだろう。

いものになっている。

目的達成が期待できるのは、国の役割の重点化、つまり責任の軽減の面においてだろう。国の地方への支援の縮小も進めやすくなるが、これは、中型州モデルや、現行府県制度のもとでの交付税や補助金の削減によりかなり可能であり、実際にも進められている。地方分権や、行政の効率化に関しても同様で、大型州モデルで成果が期待できるが、しかしそれは中型州（や現行府県制度）のもとでもある程度可能なことである。そして、地方の政策能力・活力や、地方自治の充実強化、あるいは筆者が追加した州づくりのための公共投資の節約という目的に照らすと、大型州モデルの総合的な評価は低くなってしまう。

すなわち、大型道州制は一部の目的は達成できるとしても、他の目的に関してマイナスも大きく、またいくつかの目的はよりマイナス面が少ない中型道州制等の方法でもかなり達成できる。大型道州制は、地方分権や「規模の経済」による効率化に必要な程度を超えて、府県を過剰に統合するのである。

表現は悪いがいわば「劇薬」である10州モデルの採用を薦めることができるのは、「国の役割の重点化」という目的を最優先する場合だけだといえよう。広域地方政府に関するそれ以外の、地方制度調査会自身も掲げる目的（～）、および答申が触れない目的（ ）を実現するためには、もっと緩やかな処方箋が適している。

さらに、それぞれの目的設定自体の妥当性、適切さについては、ここでは判断していないが、やの目的が過度に重視された場合には、マイナスが生じる<sup>16)</sup>。なお、日本を10州に統合するモデルが、グローバル・スタンダードから見て、地方政府の過剰な統合を意味することは、3節（表1）で述べたとおりだ。

以上の結論について、別の言い方をするならば、どの目的を重視するかによって州（広域地方政府）の最適規模が違ってくるということだ。つまり、表3の中ほどに示したように、

- 地域のアイデンティティーの尊重や多極分散型国土，地方自治の充実（地域の民主主義）を重視するなら，府県の維持または中型州モデルが望ましく，
- 一定の広域政策や地方分権の推進は，府県の維持または中型州モデルの下でも可能であり，
- 財政効率性を重視するなら，中型州モデルまたは大型州モデルが望ましく，
- 国の出先機関の権限一括移譲や，州の高度な「財政的自立」を重視するなら，大型州モデルを主張できる，

というようにまとめられるだろう。

はじめの3点を重視するかぎりでは，大型州を目指す必要は乏しく，中型州や現在の府県でもかなりの成果を出せると考えられる。

「大型州モデルが当然でかつ成果が大きい」という主張は一種の信仰のような面があり，前提事実に関する誤解を含んでいる。表3の～の目的・基準に照らして総合的に評価するならば，全国を10前後に分ける「大型州モデル」が最適解になることは，きわめてむずかしいといわざるをえない。ていねいな検討と議論が望まれるところだ。

## (2) 道州制をめぐる議論と政治過程の展望

2節(5)で試みた分析をもとに考えると，与党（自民党），総務省，府県の一部，経済界からなる推進派は，大型州モデルによる道州制を実現するために，次のような戦略をとることができるだろう。

地方制度調査会は，2007年現在，その会長を経済界の有力者が勤め，委員約30名の多くは大学の研究者で，府県からの代表は2名に過ぎず，そこにも推進派を任命することができる。道州制担当相が設置する有識者会議も，推進派を中心にそろえることができる。こうした審議会等で，道州制についての方向付けと具体化を進め，大型州モデルを「これしかない」と既成事実化していく。

大部分の府県の理解を得られなくても、州都を獲得する（およびその可能性のある）府県の支持だけで検討を進める。また、さまざまな譲歩によって知事会（の幹部）の賛成を取り付ける。

郵政民営化に倣い、道州制を国政選挙の公約・争点に据えて、「中央官僚から権限を奪う改革」「公務員を減らす改革」というように、ポピュリズム的に打破すべき「既得権益」や「国民の敵」を設定することで、選挙に勝ち、公約を実施する。成功の条件は、有権者の期待がふくらむような道州制イメージを宣伝し、また、反対する側が十分な論理を整えていないことだ。

なお、地方制度調査会と経済界の主張にはかなり共通点がある（2節(2)(3)）。この共通点が、内閣や与党を経由して生み出されたか否かは政治学的に興味深いですが、ここでは触れない。いずれにせよ、効率性を重視する経済界の主張が貴重な指摘を含むとしても、もし地方制度調査会等がそれだけに動かされるとすれば適切でない<sup>17)</sup>。この点を意識してか、全国知事会は、「地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成される常設の「検討機関」を共同して設置」することを求めている（全国知事会 2007：7）。

本来、道州制については、大型州モデルとは別の視点や、経済界以外の利害関心も十分に表明され、複数の代替案（出井・参議院総務委員会 2006：19）をもとに、実証的でバランスの取れた議論がおこなわれることが望ましい。つぎに、そのための可能性をいくつか考えてみよう。

知事会が内部の多様な意見をオープンにし、道州制について幅広く実証的な検討を進める。

府県と市の、自治体の過剰統合を止めるための同盟が成り立つ。つまり、巨大州への移行が実現すれば、つぎに市町村レベルで300～500程度への更なる合併要求に見舞われる可能性があることを、全国市長会が認識する。

府県側が、道州制以外の方法での、財政健全化の展望を示す。

広域課題について、自主的な府県連合によって成果を示す。

政党、マスコミ等が、複数の代替案をもとに、また大型州モデルのプラス、マイナスも含めて、実証的な検討を進める。

首都移転問題のように、ブームが冷めるまで決定を引き延ばす。ただし、首都移転が明らかに歳出拡大テーマだったのに対して、道州制はその推進者が歳出削減につながると考えている（実はコストがかかる面もあるのに）テーマなので、道州制への期待が弱まっていくことはあまり予想できない。

いずれにせよ、調査研究すべき課題はまだまだ山積みである。次のような点について、大型州、中型州、現行府県制を比較するデータ、シミュレーションが望まれる。

- 広域地方政府の「規模の経済」の限界、つまり、政府規模拡大による効率性の改善がリニア（直線的）ではなく、途中から逡減する事実（図2）をどう理解するか。
- 地方の財政的自立を追及し交付税を大幅削減することは、国際比較等から見て可能なのか、また望ましいのか。
- 現代の府県やその連合では遂行できない広域的課題が、どれくらいあるか。
- 地方の発展のために必要な権限のリストと、それを現行府県に対して国から移譲する可能性。
- 道州への権限委譲の内容と様態（十分な企画立案権限を含むか。国の政策を執行するための法定受託事務になるのではないか）。
- 国が、環境、労働、福祉、教育等の内政を道州に委ね、「国益」に関する政策に集中することは望ましいか。それとも、国の責任放棄になるか。
- 大型州、中型州のもとでの、府県レベルやより小さな地域の整備、活性化の可能性。
- 大型州、中型州のもとでの、政策イノベーション、あるいは住民参加の可能性。

- 州と基礎自治体の中間レベルの旧府県の位置づけと、それについての国際比較。
- 大型州，中型州のもとでの歳出削減の試算と，現状での地方財政健全化の展望。
- 道州制の導入に関する世論調査（もちろん，それが府県の廃止・合併を意味することを示して質問するべきだ）。

現状では，大型州モデルによる道州制論は，その効果を一般論として語り，ケーススタディや数値を用いた具体的・客観的分析は少ないようだ。もしかすると，推進派はその本音が「国の負担軽減」や「地方自治の効率化」（府県の廃止）にあるのに，合意づくりのためにバラ色の「地方の発展」や「地域主権」を宣伝するので，結局，どちらの点についても実証的に調査研究する動機が生まれないのかもしれない。万一そうだとすれば，「ダークサイド」の主張だという気がする。全国知事会文書が，「道州制のメリット等に関する検討が十分進んでいない」，「国民に十分理解されているとは言い難い」（全国知事会 2007：2，7）と指摘するのも，もっともだろう。また，道州制論者が熱心に追求する「効率化」目的にしても，大型州モデルが唯一の解決策ではないというのがこの論文の結論の1つであり，この点を冷静に検討しようとする賢明な視野が望まれる。

国の基本的な制度に関する重要問題については，十分な研究と検討をおこない，提案のマイナス面とそれへの対応も明示して関係者や国民の理解を得ることががぞましい。政策の「品質表示」は，正確におこなうべきだ。政治家が道州制を，改革志向をアピールするためのスローガンとして用いる傾向も一部にもあるが，そうしたムードに流されて，かなり良く機能している内政上の制度を激変させることは，適切ではない。

とくに，「地域主権」や地域の振興を掲げて道州制を提唱する以上は，制度の導入や道州の区割りについて，各府県の利益と意思に十分配慮するべきだろう。



注

1) 第27次地方制度調査会の答申(地方制度調査会 2003:26)は、連邦制を、「憲法において権限(行政権のみならず立法権(又は立法権および司法権))が国と州とで明確に分割されている国家形態」と定義したうえで、「わが国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる」としている。たしかに、連邦制を導入するとすれば憲法改正の必要が高まるだろう。

しかし、広義の連邦制を、「異なるレベルの政府間で権力を分割することと、異なる地域・政治経済単位や文化・民族グループをひとつの政治体制へ統合することを、ともに重視する」原理であると定義し、連邦制にはその地方分権度においてバリエーションがあるとする見方(McLean/McMillan 2003:194-195)によれば、道州制をそれに含まれないとはかぎらない。

推測だが、州の区画編成等を地方側の自主性に委ねる割合が増すことを嫌って、連邦制という選択肢を回避しているのかもしれない。たとえば、ドイツの行政学教科書は、連邦制を定義して、「個々の国が、その国家性を維持したままで連合し連邦をつくるという政治的原理である。個々の国(=州)は、連邦政府と並んで、国家としての主権(Hoheitsrechte)と権限を有する……」と述べている(Bogumil/Jann 2005:57)。上記の、憲法による権限配分の原理についても、その重要性を、国・地方のいずれの側からも一方的に変更できず、通常の立法手続きによっても変更できないという意味で理解することができる(Shafritz 2004:116)。

2) なお、ここで「地方自治の充実強化」とは、答申では、地方議会や市民参加の活性化を意味するのではなく、広域レベルでの行政の担い手が、国の出先機関から、議会や民主的プロセスを備えた自治体(道州)に移ることを指している(地方制度調査会 2006:6)。

3) 道州制の目的設定の適切さについては、この論文では直接扱わないが、「国の役割の重点化」という目的について少し述べておく。国の役割を外交、防衛、治安、経済成長政策等に重点化する(端的には、防衛費を微増し、福祉や教育の予算を大きく減らす)ことは、自治体との重複をなくす効率化の観点からは一定の意味があるかもしれない。しかし、重点化が、国の機能を「純化」し政策能力を高めるという見解には同意できない。国の内政面での政策は、憲法上の人権保障にも、国政選挙にも、対外政策にもリンクしている。環境、労働条件、福祉、教育等に責任を持たない政府が、国民の支持を得て、外交や社会秩序維持の成果をあげることができるだろう。

- 4) 道州制についてより広く検討するためには、公表されている地方制度調査会の議事録を解読し、また、諸政党や各都道府県などの見解や提案を分析する必要があるだろう。これらを集めたものとして、(松本・地方自治制度研究会 2006)がある。
- 5) 2006年の朝日新聞社による47都道府県知事へのアンケートによると、過半数の27人は道州制の導入に賛成したが、福島、兵庫両県知事が反対し、18人は「どちらともいえない」など賛否を保留した。反対の理由は、「道州制のみが広域的課題に対応可能な制度ではない。一部の大都市への集中など新たな不均衡を生む可能性がある」、「都道府県は国からの権限移譲の受け皿として十分な実績と能力を持っている」などで、判断留保の理由は「一気に道州に改編するほど国民的な議論が高まっていない」、「目的や国民にもたらすメリットや課題が不明確」など時期尚早論が大半だった(朝日新聞 2006年3月5日)。
- 6) 人口は2000年。(U.S. Census Bureau 2007)による。
- 7) 2004年の数字。(Statistisches Bundesamt 2006)による。
- 8) 極論すれば、国道の管理、1級河川の管理といった国の出先機関の執行権をもらい、国のコントロールのもとで行使するために、地方は府県という単位と機構を捨てると言うのか、という気もする。
- 9) (林・橋本 2007: 219)も、府県の規模と効率性の関連について同様のグラフを掲載している。ただし、そこでは、カーブの右下がり傾向が現実値よりわずかに誇張して表示され、カーブが途中から水平に近づく点には注目が払われていない。
- 10) これに似た傾向は、(総務省 2007: 1部7, 第25表)からも読み取れる。ただし、この表は、特例市、中都市(人口10万人以上の市)、小都市(人口10万人以下の市)等のカテゴリー別に財政状況を分析するものである。
- 10a) (野田 2007)は、統計データの分析によって間接的に、府県・市町村間や府県間での政策活動の重複を検討している。ただ、統計分析の方法は一義的ではないことに注意しなければならない。たとえば府県の歳出減と市町村合併の進展との相関を調べる場合でも、後者の変数として、合併の単純件数、合併した市町村の人口が府県人口に占める割合、合併した市町村の法的権限の増大レベル(たとえば中核市になるなど)のどれを取るかによって、結論が異なってくる可能性がある。
- 11) 日本経団連主催の道州制シンポジウムで、経団連側の代表は、「自立した広域経済圏の創出」、「日本が活力を取り戻す」、「地方分権改革や国、地方を通じた行財政改革」などのために道州制の導入が必要と延べた。(日本経済団体連

合会 2007A)

- 12) 憲法92条以下が地方自治を保障する対象は、「地方公共団体」と抽象的に書かれ、「都道府県」「市町村」という文言はないので、さまざまな憲法解釈ができる。一例として、知事公選制を廃止したり、都道府県を廃止して国の行政区画としての道州を設けるならば憲法違反だが、都道府県を合併して地方自治体としての道州を設けるのなら合憲とする説(佐藤 1996: 539)もあった。

しかし、この説は、都道府県の合併、つまり都道府県という地方自治の単位の廃止を、地方自治にとってかなり小さな問題と考えているようだ。また、決定の手続きについての評価を加えるべきである。つまり、都道府県の廃止による道州制という重大な制度変更を、国が(一部の)都道府県の意思に反して一方的に進めるならば、「地方自治の本旨」(憲法92条)の内容とされる団体自治や住民自治を侵害することになり、憲法の趣旨に沿わないように思える。まして、地方分権改革の趣旨には、明らかに反すると言うべきだろう。

- 13) 滋賀県の報告書(分権時代の滋賀県のあり方研究会 2005: 94)には、これと同種の「20州モデル」(Mモデル)が、「12州モデル」(Lモデル)とともに併記されている。
- 14) さらに、4県を含みかつ地理的分散の大きい四国州を東西に2分割することが考えられるが、幹線交通網の整備状況から考えてむずかしいようでもある。
- 15) ただし、同じ時期に三位一体改革により、国から都道府県への財政支援も、地方交付税が約2兆円、補助金が約3兆円、削減されている。
- 16) 注3)を参照。
- 17) 経済界は1980年代以来、行政改革を主導してきたが、その延長線上に、道州制論も「究極の構造改革」として位置づけているようだ。その背景には、政府の膨大な財政赤字への危機感と、企業が実践してきた経営努力・効率化(「リストラ」)への自負があるだろう。もっともその一方で経済界は、国に企業関連減税を求めて実現させ(たとえば、朝日新聞および日本経済新聞 2006年12月15日)、また自治体の企業誘致補助金の利用にも積極的で、公財政に対してかならずしも禁欲的であるわけではない。

日本の経済界の政治的影響力については、一般に、戦後は保守政権との関係で特別な地位にあった(村松・伊藤・辻中 2001: 241-242)が、1980年代ごろになると、民間大企業が労働組合との労使連合をつくって便益を追求したり、また他の消費者、環境団体などから牽制されたりするようになった(伊藤・田中・真淵 2000: 186)といわれる。とはいえ、2003~4年のアンケート調査によれば、経済団体は自民党への接触や支持が強く(辻中 2006: 314)、その

影響力は労働団体、専門家団体など他の団体をかなり上回ると認知されている（丹羽 2006：282）。ただ、政策領域ごとに影響力の分布は異なり、行政関係領域で影響力を持つ団体をたずねると、行政団体が41%、経済団体が30%となる（丹羽 2006：282）。もし、道州制論に経済界の視点がダイレクトに反映しているとすれば、それは地方団体の側の研究とまとまりの不足にも原因があるといふべきだろうか。

#### 参考文献

- 市川喜崇「道州制・都道府県論の系譜」（地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂，2005年）
- 出井信夫・参議院総務委員会調査室編『図説地方財政データブック』平成18年度版，学陽書房，2006年
- 伊藤修一郎『自治体政策過程の動態 政策イノベーションと波及』慶應義塾大学出版会，2002年
- 伊藤光利・田中愛治・真淵勝『政治過程論』有斐閣，2000年
- 岩崎美紀子『比較政治学』岩波書店，2005年
- 大森 彌「自治体再編をめぐる今後の焦点 小規模自治体と道州制の行方」2007年（地方自治問題研究機構のウェブサイトによる）
- 北畑隆生・大下政司・斎藤圭介・住田孝之・横田俊之・滝本徹編『地域に活気，日本に元気 地域経済活性化の処方箋』経済産業調査会，2007年
- 経済産業省地域経済産業グループ「企業立地を通じた地域活性化に向けて」2007年？（発行年記載なし）（経済産業省のウェブサイトによる）
- 国土交通省『国土交通白書 2007』2007年
- 国土交通省都市・地域整備局等監修『概説まちづくり三法の見直し 都市計画法・中心市街地活性化法の改正』ぎょうせい，2006年
- 国土庁計画・調整局編『四全総総合的点検調査部会報告』1994年
- 国土庁編『全国総合開発計画 21世紀の国土のグランドデザイン』1998年
- 樹神 成「広域自治体論」（白藤博行・山田公平・加茂利男編『地方自治制度改革論 自治体再編と自治権保障』自治体研究社，2004年）
- 在日フランス大使館「フランスの概要：地方政治行政制度」2001年（同大使館のウェブサイトによる）
- 財務総合政策研究所『主要国の地方税財政制度の概要』2001年（同研究所のウェブサイトによる）
- 財務総合政策研究所『主要諸外国における国と地方の財政役割の状況』2006年（同

研究所のウェブサイトによる)

佐藤 功『日本国憲法概説』全訂第5版,学陽書房,1996年

CLAIR(自治体国際化協会)「英国の地方自治」2003年(CLAIRのウェブサイトによる)

CLAIR(自治体国際化協会)「イタリアの地方自治」2004年(CLAIRのウェブサイトによる)

全国市長会『地方自治の将来像に関するアンケート調査』2003年(全国市長会のウェブサイトによる)

全国知事会『道州制に関する基本的考え方』2007年(全国知事会のウェブサイトによる)

総務省「諸外国の国家体制及び地方公共団体の概要」2004年(総務省ウェブサイトによる。所在は「道州制資料室」「道州制」)

総務省「新しいまちの新しいチカラ 市町村合併」(パンフレット)2005年?(発行年記載なし)(総務省のウェブサイト「合併相談コーナー」による)

総務省「道州制」2007年(総務省ウェブサイトによる。所在は「道州制」「地方行政改革」「広域行政」「地方行財政」「総務省の政策」)

総務省編『地方財政白書』平成19年版,2007年

田村 秀『道州制・連邦制 これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい,2004年  
辻中 豊「2大政党制の圧力団体的基礎」(村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社,2006年)

辻山幸宣・今井照・牛山久仁彦編『自治体選挙の30年 「全国首長名簿」のデータを読む』公人社,2007年

地方制度調査会(第27次)『今後の地方自治のあり方に関する答申』2003年(総務省のウェブサイトによる)

地方制度調査会(第28次)『道州制のあり方に関する答申』2006年(総務省のウェブサイトによる)

『都市問題』2006年4月号(特集:第28次地制調答申をよむ)

『都市問題』2007年8月号(特集:道州制を考える)

内閣府経済社会総合研究所『公務員数の国際比較に関する調査』2006年(同研究所のウェブサイトによる)

西尾 勝『地方分権改革』東京大学出版会,2007年

日本経済団体連合会『道州制の導入に向けた第1次提言 究極の構造改革を目指して』2007年(同連合会のウェブサイトによる)

日本経済団体連合会「日本経団連タイムス No. 2877」2007年 (= 2007A) (同連合会のウェブサイトによる)

丹羽 功「利益団体間の協力と対立」(村松岐夫・久米郁男編『日本政治変動の30年 政治家・官僚・団体調査に見る構造変容』東洋経済新報社, 2006年)

野田 遊『都道府県改革論 政府規模の実証研究』晃洋書房, 2007年

林 宜嗣『地方財政』有斐閣, 1999年

林 宜嗣『新・地方分権の経済学』日本評論社, 2006年

林宏昭・橋本恭之『入門地方財政』第2版, 中央経済社, 2007年

PHP 総合研究所『政策提言:「地域主権」の確立に向けた7つの提言』2002年

東田親司『現代行政と行政改革』新版, 芦書房, 2004年

琵琶湖百科編集委員会『知ってますかこの湖を びわ湖を語る50章』サンライズ出版, 2001年

分権時代の滋賀県のあり方研究会『分権時代の県のあり方研究報告書 市町村合併と道州制議論を踏まえた広域的地方制度の展望』滋賀県, 2005年

松本英昭・地方自治制度研究会『道州制ハンドブック』ぎょうせい, 2006年

村上 弘「日本の地方自治と政策発展」(水口憲人・北原鉄也・秋月謙吾編『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社, 2000年)

村上 弘「『道州制』は連邦制の夢を見うるか? ドイツ連邦制を支える細部設計」『立命館法学』274号, 2001年

村上 弘『日本の地方自治と都市政策 ドイツ・スイスとの比較』法律文化社, 2003年

村上 弘「地方自治の争点軸と知事選挙」(関西大学法学研究所『大都市圏における選挙・政党・政策(続)』2006年)

村松岐夫『行政学教科書』第2版, 有斐閣, 2001年

村松岐夫編『テキストブック地方自治』東洋経済新報社, 2006年

村松岐夫・伊藤光利・辻中豊『日本の政治』第2版, 有斐閣, 2001年

吉村 弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社, 1999年

和田八束・星野泉・青木宗明編『現代の地方財政』第3版, 有斐閣, 2004年

Bogumil, Joerg/Jann, Werner, „Verwaltung und Verwaltungswissenschaft in Deutschland: Einführung in die Verwaltungswissenschaft. Lehrbuch“, VS VERLAG, 2005

INSEE (Institut National de la Statistique et des Études Économiques), Chiffres clés: Population des régions et départements de la France métropolitaine, 2007

(INSEEのウェブサイトによる)

McLean, Iain/McMillan, Alistair (eds.), "The Concise Oxford Dictionary of Politics",  
2nd ed., Oxford University Press, 2003

Shafritz, Jay M., "The Dictionary of Public Policy and Administration", Westview  
Press, 2004

Statistisches Bundesamt, Statistisches Jahrbuch 2006 (Statistisches Bundesamt の  
ウェブサイトによる)

U.S. Census Bureau, State & County QuickFacts, 2007 (U.S. Census Bureau の  
ウェブサイトによる)

\* 新聞記事は本文中に示した。