

道州制は中選挙区制と原発の夢を見るか？

大型道州制のメリット，デメリット，波及効果

村上 弘*

1. はじめに 道州制論はなぜ大型州の夢しか見ないのか？
2. 道州制の目的の3層構造 公式・準公式理由と波及効果
3. 波及効果 衆議院中選挙区制の復活
4. 波及効果 原子力発電の推進，市町村の再合併
5. 大型道州制のメリット，デメリット 中型道州制などとの比較
6. 道州制は地方分権のために必要不可欠か？
7. 道州は府県より政策能力が高く，地域を活性化できるか？
8. おわりに 「地域主権」よりも「地方自治の充実」を！

「過ぎたるは猶及ばざるが如し」

(孔子『論語・先進篇』)

1. はじめに 道州制論はなぜ大型州の夢しか見ないのか？

道州制については，政府の審議会や自民党などが推進の立場から数次の提言をまとめ（地方制度調査会 2006，自由民主党道州制推進本部 2008，道州制ビジョン懇談会 2008），道州制の効用を宣伝する本も次々出版されている。州の中心となりうる府県も積極的である。しかしこれに対して，反対意見も登場している（加茂・岡田・鶴田・角田 2009）。とくに，区割り等で不利益をこうむるおそれにもかかわらず，何人かの「勇気ある」知

* むらかみ・ひろし 立命館大学教授

事が、道州制に疑問を投げかけるようになったことが注目される（石井 2006，井戸 2006，井戸 2008，西川 2008など）¹⁾。

筆者もこの10年ほど、道州制を研究テーマの1つにしている。最初の論文（村上 2001）では、道州制が地域に準主権を認める連邦制的なものになると期待し、その条件をドイツとの比較で探った。しかし、政府等での検討は、連邦制を否定し、地方側に自らの州域を形成するという自己決定（地域主権）すら認めず、国が全国10前後の大型州を「上から」区割りするという方向で進んできた。そこで、つぎの論文（村上 2008A）では、国際的にも異例の大型州が本当に必要か、弊害はないかという問題について、データにもとづき実証的に検討をすすめた。筆者の結論は、大型州のメリットとされる地方分権や効率化は他の代替案（22州の中型州など）でも実現可能であり、他方でそのデメリットは、旧府県の個性と活力の低下、政策能力の衰退、住民自治の衰退、州の基盤整備のコストなど、深刻であるということになった。

次に浮かんでくる疑問は、「不必要で弊害が大きいと思われる大型道州制が、なぜ熱心に主張されるのか」²⁾である。

道州制は、一部の提唱者にとっては、すべてを解決してくれる一種の神話、万能薬になっているようだ。その根拠は、抽象論のレベルでは、州の自立と政策能力、国からの大幅な地方分権などへの強い期待だ（日本経済新聞社 2007：223-230，岡田・田村ほか 2009など）。しかし、その中身を具体的にどこまで検討されているのか。限られた機会ではあるが関係者にご意見を聞いても、道州制の推進論はその具体的な根拠を多くは明示なさらず、デメリットへの認識が弱く、かつ国の管区ブロックを踏襲した大型州を絶対化し、他の代替案（府県の広域連合、中型道州制など）を最初から視野に入れておられないというのが、私が受けた印象である。道州制への「信念」が強いのはともかく、その結果として政策立案における十分な検討作業が省かれてしまうのであれば、不安は大きい。

そこで、この論文では、大型道州制（全国を10前後に分ける道州制を

以下こう呼ぶ)のメリット、デメリットの検証をひきつづき進めたい。熱心な提唱者が言うように、道州制は他の手段では実現できない顕著なメリットを持ち、また対処可能なデメリットしか伴っていないのか、という問題提起である。

それに加えて、政府やマスコミ等での議論においてほとんど注目されない、「道州制導入による波及効果」(ないしは非公式の意図)を探ってみたい。道州制は「国のかたち」の根本的転換であるので、それは実は、市町村のさらなる合併や、民主主義の基礎をつくる地方議員の激減を引き起こすことはもちろん、衆議院の選挙制度や原子力発電所をめぐる政策にまで、間接的に影響してしまう。道州制を考えたり報道したりするときには、こうした重大な「波及効果」にも関心をもち、視野に入れることを、強くお願いしたいのである。

このように、この小論は、道州制の「光と影」、「表と裏」を含めて、できるだけ幅広く多面的な検討をおこなおうとするものである。

まず2節では、道州制が予想以上に複雑な問題であるということを、その目的の3層構造 公式・準公式理由、波及効果(非公式の意図)およびデメリットという全体図式によって示す。

3,4節では、道州制による波及効果を3種類(衆議院中選挙区制の復活、原子力発電の推進、市町村の再合併)取り上げて、その発生の確率と問題点を考える。

5節では再び全体像に戻り、大型道州制のメリット、デメリットを中型(22州)道州制などとの比較で検討する。この部分は、これまでの筆者の研究の要約紹介という意味を持つ。

最後に、6,7節では道州制の「メリット」と主張されている代表的な2点、つまり「道州制による地方分権」と「地域活性化、政策能力の向上」を取り上げて検証する。大型道州制のみがそのメリットを生み出すのか、むしろデメリットも大きいのではないか、という検討作業である。

これらのテーマは相互に関連している。つまり、道州制の「メリット」と主張される点の検討は、それがどの程度事実であり道州制の必要を根拠づけるかを考えるために役立つ。そして、もし、道州制が実はあまり必要でなく、逆にデメリットが大きいということになれば、むしろ道州制は別の政治的意図・期待から推進されているのではないかとの憶測が生まれるが、それを、新たに注目する衆議院選挙制度の変更等の「波及効果」のなかに探してみたい。

この、「道州制の波及効果」というテーマは、これまでの道州制論ではほとんど取り上げられてこなかっただけに、慎重な扱いを要するのではあるが、関心を寄せるべき問題だろう。

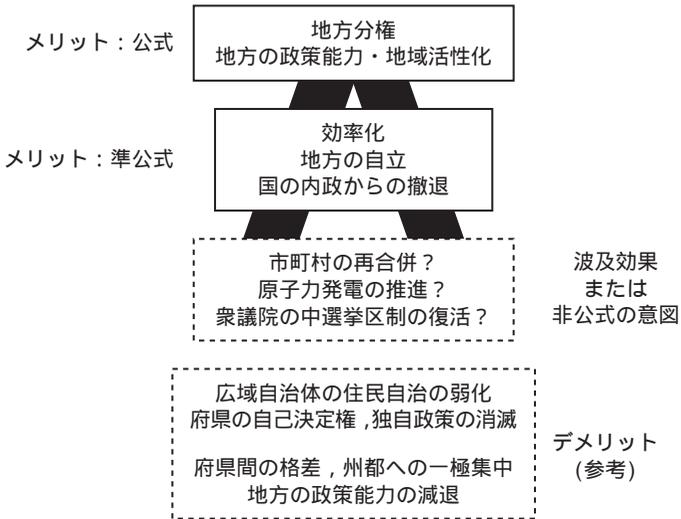
なお、この論文で、「道州制」は断りのない限り、現在広く提案されているような、全国を10前後に分ける大型道州制を指す。これを筆者が「大型道州制」と名づける理由の1つは、他の中規模先進国の広域地方政府³⁾よりも面積・人口がかなり大きい(片木 2008, 村上 2008A: 250-251) 道州の区割りが提案されていることである。また、オランダなどの一国に匹敵する規模を誇る州が、住民に近い地方自治の単位としてふさわしいか、それはむしろ住民からはるかに遠い広域政府への集権化に他ならないのではないかと、という問題提起でもある。

これに対して、「中型道州制」⁴⁾とは、筆者等が1つの対案として提唱するもので、人口300万人以上をメドに、2～3ずつの府県が自主的に合併し、全国が22州程度に再編成されるモデルを指す。なお、「道州」、「都道府県」とするべきところを簡潔に「州」、「府県」と表すことを、お許しいただきたい。

2. 道州制の目的の3層構造 公式・準公式理由と波及効果

さまざまな改革提案について言えることだが、公式な理由・目的のほか

図1 道州制推進の目的と意図の重層性



に、政治的意図が隠されていたり、あるいは、改革後に誰も予想しなかったような副次的問題や弊害が生じることが少なくない。

最近の例をあげると、郵政事業の民営化は、サービス向上と小さな政府（効率化）を公式目的に掲げて推進され、2005年の衆議院選挙で国民の多数の支持を得た。それらの目的は実現しつつあるかもしれないが、副次的な波及効果として、2009年には、民営化後の日本郵政株式会社が宿泊・保養施設「かんぼの宿」を特定の企業に安く売却しようとした事件が起こり、何のための民営化だったのかと批判を浴びた。

道州制については、これよりはるかに深刻な、波及的な弊害が予想される。

道州制に伴うさまざまなメリット、デメリット、波及効果（非公式の意図）を一覧できるようにまとめたのが、図1である。

デメリットを除いた部分は、道州制論の重層的な目的・期待を表してもいる。ただし、このうち推進側の文書から読み取っているのは「メリッ

ト」の部分だけで、波及効果（非公式の意図）は、後で述べるように筆者が道州制からの論理的推論や各種の情報にもとづいて導き出したものである。「デメリット」は、論理的推論や、道州制への批判的な議論を参考にしている。

道州制論でしばしば前面に掲げられる公式的なメリット・目的は、つぎの2点だろう。

日本は中央集権的なので地方分権への大転換が必要だ。

大型州の能力は府県よりも高く、地域を活性化できる。

あまり広報宣伝には用いられないが、道州制の文書に現れる、準公式的なメリット・目的もある。

府県を統合し、さらに国の出先機関の機能も統合して道州を設置すると、効率がよくなる。

地方の財政と内政の政策権限における自立をはかる。前者は、地方の合理的で効率的な政策選択を可能にし、国の地方交付税の削減を可能にする。

国は内政を州に委ね、国家的な任務に専念できる。

さらに、以下の3点は、道州制の導入が原因となってつぎに起こる可能性が高い「波及効果」である。また、もしかすると、道州制推進論の中にはこの点への期待があるかもしれない。

第2段階の市町村合併の契機となる（これは公式文書にも散見される）

州議会の選挙区が衆議院小選挙区より大きくなることを理由に、後者の制度を改変する。

チェック機能を持つ府県を廃止して、原子力発電所の建設を進めやすくする。

実際には、以上に加えて、道州制からいくつかの深刻なデメリットが生じると予想されるので、これを図1の最下部に示している。

この論文では、公式メリットの をそれぞれ6節、7節で、また波及効果の を3、4節で検討する。

準公式メリットである やデメリットについては、ある程度実証的に前の論文(村上 2008A)で考察したので、ご参照いただきたい。この論文では、 には、地方分権と政策能力を扱う6、7節で検討を加え、 に対する批判のデータは注20で紹介している。さらに、デメリットについては、5、6、7節の分析をごらんいただきたい。なお、「波及効果」は立場によって利益、不利益を生じるが、かなりの人々にとって不利益(デメリット)となって現れることについては、上記の3、4節で述べている。

3. 波及効果 衆議院中選挙区制の復活

(1) 州議会の選挙制度と、国の選挙制度への影響

まず、道州制をつうじての国政選挙制度の改変という可能性について、検討してみたい。

道州制推進の文書においては、もちろん、それが衆議院選挙制度に影響するとは述べられていない。しかし、こうした影響、波及効果が生じる論理的可能性は高い。

その理由は単純明快だ。大型州の議会の選挙区が、現在の衆議院選挙の小選挙区と同じかそれより大きくなる可能性が高いからだ。地方議員と国会議員の選挙区の広さが同等または逆転するならば、後者を広げようとする主張が説得力を持つ。あるいは、現行の衆議院小選挙区や参議院選挙区は府県を前提にした区割りだが、その前提が消滅する。その結果、衆参両院の選挙制度が全面的に見直されるだろう。とくに衆議院については、1994年の「政治改革」以前の、しばしば批判された中選挙区制の復活が進められる可能性が強い。

同時に、地方議員数の激減を受けて、国会議員も歳出削減のために数を減らそうという主張が強まるだろう。実際には、日本の国会議員数は先進

表1 「近畿州」議会の議席配分のシミュレーション

府県	人口 (千人)	A案		B案		衆議院 小選挙区の数	現行府県 議員数
		比例区	選挙区 (旧府県単位)	比例区	選挙区(定員2) (衆議院小選挙区単位)		
滋賀	1,396	40	8	24	8	4	47
京都	2,635		12		12	6	62
大阪	8,812		28		38	19	112
兵庫	5,589		18		24	12	92
奈良	1,410		8		8	4	44
和歌山	1,019	6	6	3	46		
合計	20,861	40	80	24	96	48	403

注：議員定数は、現行地方自治法（90条2項）が定める都道府県議会の最大値を採用した。定数の3分の1ないし5分の1を州全体から比例代表制で選び、それ以外を選挙区から選ぶと仮定した。A案での旧府県選挙区ごとの定数配分は、選挙区間の「1票の格差」がおおむね2倍以下になるようにした。府県の人口は2007年。

国と比較してかならずしも多くなく、かつすでに、2000年の選挙から比例区の定数は200から180に削減されている。さらなる削減は民主主義の観点、つまり多様な民意を反映し多様な議員構成を確保する観点からマイナスだろう。しかし、国会（や地方議会）は最近一定の活躍を示している⁵⁾とはいえ、議員が不信を招くような事件も続き、国民のなかに自らの代表者である議員数の削減を「改革」として歓迎するある意味で非合理的な感情が生まれ、マスコミがそれを助長していることは否定できない。もちろん、大政党にとって定数減は有利に働く面がある。

さて、ここで簡単なシミュレーションとして、現在主流の提案に従って「近畿州」を想定し、その選挙制度を予想してみよう（表1）。

表で、まず、現在の府県議会（右端）と比べると、大型州における各地域選出議員の数は大幅に減り、住民代表の密度が大きく低下することが分かる。また、人口が大きい旧大阪府域選出の議員が選挙区議員の3分の1程度を占めて主導権を握るのに対して、相対的に小さな県から選ばれる議員は1ケタになってしまうことも分かる。近畿州において、そうした旧府

県（や府県内の各地域）への配慮は、弱まらざるを得ないだろう。

そして、州議会の選挙区の区割り⁶⁾について、A案では旧府県、B案では現行の衆議院小選挙区を想定してみた。さらに、C案として、衆議院小選挙区を2分割した選挙区から1名ずつ選ぶという方法もあるが、これは小さすぎる。B案でも、なお大型州の中にあっては小さすぎる印象があるし、かつ小選挙区なるものは行政上の単位としての機能を持たない。そう考えると、旧府県の単位に配慮するとの理由づけもあって、A案が選ばれる可能性が高いと思われる。そして、この場合、州議会と衆議院の選挙区の広さが逆転してしまうのだ。

そのことを理由に、衆議院の選挙区も少なくとも府県単位に広げ、そこから複数の定数を選出する中（または大）選挙区制に改変するというシナリオを予想できる。

同じことは、全国で推算できる。単純化した計算だが、たとえば10道州の区割り案に従えば、州議会定数を各120として（実際には人口の少ない沖縄州は定数も小さくなる）、全国で1200名の州議会議員を選ぶことになる。その3分の1を比例代表制で選ぶとすれば、選挙区からは800名が選ばれ、これを300の衆議院小選挙区に配分すると、1小選挙区あたり平均2.7名となる。これなら、州議会と衆議院の選挙区の広さは逆転しないが、先述の理由から、旧府県が州議会の選挙区となる可能性がかなり高い（ただし、北海道はいくつかの選挙区に分けられるかもしれない）。

(2) 二大政党制の終焉？

もちろん以上の推測の基礎にあるのは、自民党に衆議院選挙制度への強い見直し意見があるという事実だ。自民党の内部では、衆議院定数（とくに比例代表区）の削減、中選挙区制の復活などの提案が、継続的に唱えられている⁷⁾。これにはいろいろな動機があるだろうが、小選挙区比例代表並立制が生み出した「小政党を伴う二大政党制」への不満も働いているのではないだろうか。

1994年の衆議院への小選挙区比例代表並立制の導入は、自民党にとって必ずしも有利な結果を生まなかった。小選挙区制は、もともと保守が得票率を上回る議席率を期待して導入に熱心だったのだが、現実にはむしろ、中道寄りになった民主党の得票率がかつての社会党より10～20%程度高まり、二大政党制に近づくことになった⁸⁾。比例代表も、公明、共産、社民という中小政党の存続による多様な民意の反映を可能にしていると評価できるが、自民党から見れば、交渉や競争の相手を増やしているということになりそうだ。

これに対して、中選挙区制は、組織力のある第2政党にとって不利である。たとえば定数4～5の選挙区で、最大野党が組織内候補の共倒れを恐れて候補者を1人しか立てられないというメカニズムは、かつて中選挙区制のもとで社会党の越えがたい限界を生み出していた。自営業等で個人的に力がある候補者が、自前の後援会を基盤に複数立候補し、各派閥の応援を受けて競争する保守系政党のほうが、有利であった。このことは、今も地方議会で主流の大選挙制、中選挙区制において、観察できる（村上2003：47-52）。

したがって、衆議院における中選挙区制の復活は、自民党の1党優位システムの復活につながる可能性がある。民主党にとっては、二大政党制が幻になるということである。共産党、社民党は中選挙区で多少の議席を得られるかもしれないが、二大政党の競争がなくなった国会では、その意見の反映はよりむずかしくなるだろう。また、中選挙区制になれば、自民党は公明党の選挙支援への依存から、解放される。

さらに、衆議院が府県単位の中選挙区に変われば、参議院の選挙制度との差異がさらに弱まるために、参議院の廃止論も説得力を増すだろう。

もっとも、経済界は、金がかかり利益誘導につながる衆議院の中選挙区制にかつて批判的だった。しかし、保守的・新自由主義的な立場から一定距離を置くようになってきた（Murakami 2009：39-43）民主党への不満もあり、自民政権の安定につながる中選挙区制の復活を容認する可能性

はある。

そして、そうした期待を持つアクターが合理的に行動するとすれば、大型道州制を推進するエネルギーが高まるのは不思議ではない。

しかし、もしそうした非公式の政治的意図にもとづいて道州制が推進されるならば、それは日本の地方自治にとって不幸なことといわざるをえない。

道州制推進派が実は衆議院選挙制度の改変を企図しているという仮説は、別途証明手続きが必要である。にもかかわらず、次の点は確実に言える。それは、大型道州制を認めるときには、国政とくに衆議院選挙制度への影響（おそらく中選挙区制の復活）を覚悟しておかなければならない、ということだ。

4. 波及効果 原子力発電の推進，市町村の再合併

(1) 原子力発電所の増設と道州制

2009年春現在、日本の中央政府は、安定したエネルギー供給や地球温暖化防止の切り札として原発を推進する立場を取り、「原子力発電の安全確保に関する品質マネジメント活動や国民に対するリスクコミュニケーション活動を高い水準に維持しつつ、既存の原子力発電施設を最大限に活用することに取り組むと同時に、新規発電所の立地に着実に取り組む」として（原子力委員会 2009：75-83）。

もっとも、発電方式別の発電コストを見ると、LNG 火力、石炭火力が原発と同等で、石油火力でも原発の1.5倍程度なので、原発が優位性をもっているとは言えない。また、電力需要も、省エネルギー政策等によって、毎年1%程度の伸び率に収まっている。

さらに、環境への危険性等を重視する強い反対がある。そして中間派として、当面は原発を利用しつつも、エネルギー消費の節約や代替エネルギー開発によって原発を抑制していこうという「脱原発」の立場がある。

表2 世界の原子力発電の開発状況（2006年12月末現在）

(MWe, グロス電気出力)

国地域		原子力による 年間発電量	原子力 発電比率	運 転 中		建 設 中		計 画 中	
		TWh	%	出力	基数	出力	基数	出力	基数
1	米 国	807	19%	100,845	104	0	0	15,000	12
2	仏 国	420	77%	63,473	59	1,630	1	0	0
3	日 本	267	28%	46,236	53	2,285	2	14,945	11
4	ロ シ ア	148	16%	21,743	31	5,980	8	12,870	11
5	ド イ ツ	133	26%	20,339	17	0	0	0	0
6	韓 国	137	35%	17,716	20	5,350	5	4,050	3
7	ウクライナ	87	48%	13,168	15	0	0	1,900	2
8	カ ナ ダ	88	15%	12,652	18	1,500	2	3,300	3
9	英 国	58	15%	11,035	19	0	0	0	0
10	スウェーデン	64	46%	9,016	10	0	0	0	0
11	中 国	59	2%	8,587	11	11,000	11	27,560	26
12	ス ペ イ ン	53	17%	7,448	8	0	0	0	0
13	ベルギー	46	54%	5,728	7	0	0	0	0
14	台 湾	39	19%	4,916	6	2,600	2	0	0
15	イ ン ド	16	3%	3,779	17	2,976	6	9,760	10
16	チ ェ コ	25	30%	3,472	6	0	0	0	0
17	ス イ ス	27	43%	3,220	5	0	0	0	0
18	フィンランド	23	29%	2,696	4	1,600	1	0	0
19	ブルガリア	14	32%	1,906	2	0	0	1,900	2
20	ブラジル	12	3%	1,901	2	0	0	1,245	1

出典：(原子力委員会 2009：資料編5)

現実にも、1990年代以降、住民の強い反対と市町村や府県の慎重な対応によって、原発の新設はかなり抑制されてきた。新規立地は90年代に志賀（石川県）、2000年代に東通（青森県）のそれぞれ1か所ずつに過ぎない。代わりに、1970～80年代の原発立地地域での追加建設がおこなわれている（原子力委員会 2009：資料編4（1））。また、規模はまだ小さいが風力、太陽光などの代替エネルギーの開発が進んでいる。

最近の原子力発電に関する世論調査の結果でも、「現状程度のまま続ける」という回答が3割強で最も多く、これに「徐々にやめていく」「新設

や増設をしながら続ける」という意見が続いている(原子力委員会 2009:20)。

また、国際比較(表2)によれば、日本は、すでにアメリカ、フランスに続く世界3位の規模の発電量を持つ「原発大国」である。電力全体に占める原子力発電の割合も28%(2006年)と、先進国のなかでは中位にあり、フランス、スウェーデン、韓国、スイスなどよりは低いが、アメリカ、カナダ、イギリス、ドイツ、スペインなどよりは高い。さらに、欧州先進国での「建設中・計画中」の原発数を見ると、原発の新規建設はほぼ止まっていることがわかる。例外は、韓国と、国土が広大で原発依存度が低いアメリカ、カナダくらいだ。しかしながら、日本は、中規模先進国では異例の11基もの建設を、なお計画していることになっている。(さらに、地震国のあいだでの比較も参考になるだろう。)この日本の例外的な積極性の背景を、どう説明するかは政治学の興味深いテーマだが、ここでは扱わない。

日本の政府や電力業界は、近年、地球温暖化防止⁹⁾や発展途上国を中心とした原発の増設を新たな理由として、強気になっているようだ(原子力委員会 2009:1部, 電気事業連合会 2009A)。過去の事故の記憶が薄れつつあるのかもしれない。

たとえば、2009年6月には、温室効果ガス削減の中期目標を受けて、自民党の電源立地調査会が、総発電量に占める原子力発電の比率を「2030年度以後に40%以上」に引き上げる方針を決めた。これに続いて、経済産業省も「原子力発電推進強化策」をまとめ、エネルギーの安定供給と地球温暖化問題への対応を両立するためには原発が不可欠と位置づけ、総発電量に対して「2020年時点で40%程度」という目標を掲げた。具体的には、低迷する既設原発の稼働率(2008年度60%)を主要国並みの80%程度に引き上げることや、2018年度までに9基の新増設などを盛り込んでいる(毎日新聞2009年6月12日, 19日)。

これは、道州制を論議するときにも忘れてはならない事実だ。府県が廃

止されれば、大型州の住民や議員の多数にとっては、州内の周辺地域に原発が計画された場合でも、地元住民の反対や、原発の危険性を受け止める心理的距離がこれまでよりはるかに遠くなるだろう。さらに、州ごとの電力供給の「自立」が理念として掲げられるかもしれない（「東京州」においてはむしろかしいだろうが）。

現在の府県制度は、たしかに原発にとってハードルになっている。原子力発電所の設置を認可するのは国である（核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律23条）が、立地地点選定の手続きには、住民や知事による意見提出が含まれている（電気事業連合会 2009B）。實際上、電力会社は、立地予定の府県に加えて市町村にも建設を申し入れるようになっており、両者の同意を得なければ、建設をスムーズに進めることはできない。地元市町村が単独で反対を貫くためには、新潟県巻町に始まった住民投票など相当の努力が必要だが、府県が建設反対を決めると、効果は大きい。たとえば、2000年2月には、三重県の北川知事が、中部電力による芦浜地区への建設計画の撤回を求めると表明した（日本原子力産業協会 2008：原子力年表）。

そもそも、原発の立地決定は、国とともにどのレベルの地域単位がおこなうべきか。

原発の意思決定過程は、産業廃棄物処理場や軍事施設と同じく、必要性和危険性のバランス、および広域の受益者と特定の立地地域の不利益のバランスを図ることがポイントになる。意思決定の地域単位を小さくしすぎると「地域エゴ」になるおそれもあるが、大きくしすぎると、逆に多数者が少数者に不利益を押し付ける構造が強まる。原発の危険性を重視し、当面はその電力供給を維持しつつも可能なら将来的に縮小に向かう中間的な立場からは、現在おこなわれている府県単位での意思決定が適当だといえるだろう。

再び表2を見ると、今後日本と同等以上の原発建設を計画しているのは、アメリカのほかには、経済成長途上でかつ地方自治が弱いロシア、中国で

ある。日本の道州制も、府県から州への集権化効果をつうじて、原発の推進につながりうると予想される。

(2) 市町村の再度の大合併

道州制の文書にも、広域自治体の大型化に伴って基礎自治体も大型化すべきであることに触れているものがある（道州制ビジョン懇談会2008：13）。

市町村の再合併は、大型州からの論理的な帰結である。府県よりもはるかに広い州において、府県が担当していた小さな地域に関する事務を基礎自治体に移譲することが必要になり、また、1つの州が管轄する基礎自治体の数が100を超えることになってしまうからだ。

しかし、州の側の事情はそうであっても、平成の大合併で生まれた市町村の側に、さらに合併しようという内的な理由はあるのか。

第1に、平成の合併は、国が特例債により、また府県が合併モデルの提示により誘導したとはいえ、最終的には各地域住民の自主的な判断によって選択された。議会の議決が必要であり、多くの自治体では住民投票もおこなわれた。少なくない数の自治体が、合併を見送る選択をおこなった。このような意思決定の結果を無視して、更にもう一段の合併を強いることには無理がある。

第2に、基礎自治体は今回の合併で、大型化のデメリットがメリットを超える限界点に達したと考えられる。

まず、規模の経済の視点から言うと、市町村の人口と財政効率の関係を示すグラフにおいて、もっとも効率がよいのは人口20万人規模であるが、すでに人口3～5万人の規模で効率性はかなり高くなり、あとは漸増していく（吉村 1999：82, 83, 134, 村上 2008：264）。したがって、人口3～5万人で効率化の目的はほぼ達成され、それ以上の合併は必要が小さい。グラフの誤った解釈により人口20万人規模を合併の理想だと考えると、全国を300程度の市に再編成する提案につながるが、これでは、大都市の隣

接地域以外では1つの市の面積が極度に広がってしまい、基礎自治体の名に値しない住民から遠い存在になってしまう。その場合、自主合併の路線を捨てて強制合併に踏み切らざるをえず、地方自治の本旨にも反する「暴挙」となってしまうだろう（大森 2007）。

効率化以外の側面を含めて、市町村合併の評価については、いくつかの実証研究がおこなわれている。たとえば、（村松・稲継・日本都市センター 2009：13-15）によれば、市町の合併への評価は分かれている。10段階評価での回答の分布は2つの山に分かれ、肯定的な回答（7点以上）と、否定的な回答（5点以下）との各割合は、人口20万以上の市では40%対41%、人口5～20万の市では38%対47%、人口5万未満の市では30%対49%となる。小規模な市（おそらく農村部が多い）の方が、合併のデメリットを強く感じている点が注目される。さらなる市町村合併を必然的に伴う道州制は、基礎自治体から見ても利益より弊害が大きいといえるだろう。

幸い、平成の大合併は成果をあげ、かつ終結に向かっていているようである。2009年6月、第29次地方制度調査会は、市町村合併を推進する方針を見直し、新合併特例法の期限が切れる2010年3月末で「平成の大合併」を打ち切るべきだとする答申をまとめた。大合併が始まった1999年3月に3232あった市町村数は1760まで減少する見込みで、答申は「合併は相当程度進ちよくした」と指摘し、合併で住民の声が行政に届きにくくなっている地域もあると述べている（毎日新聞 2009年6月16日夕刊）。

したがって、平成の市町村合併の到達点から考えれば、大型州の導入は非合理的であり、州と市町村の間の中間レベルに総合的な担当主体のない「空白領域」が生まれてしまう。しかし、逆に言えば、ひとたび大型州を導入してしまえば、今の市町村は小さすぎて非合理的になり、市町村の反対と不便を押し切っても、再度の合併を進める動きが強まるだろう。

5. 大型道州制のメリット、デメリット 中型道州制などとの比較

(1) 道州制の8つの評価基準

波及効果または「隠された狙い」についての検討はこれくらいにして、道州制そのものの公式的議論に戻ることにする。

議論を整理する枠組みとして、筆者が以前の論文でまとめた総括表(の修正版)を再掲する(表3)。この表では、大型道州制への代替案として、中型道州制、および(スリム化された)府県の維持をあげて、これら3つのモデルを、8つの評価基準に照らして比較している。なお、代替案としては他に、府県制度を前提にした特定政策に関する広域連合があるが、「府県の維持」モデルの一部修正になるだろう。

道州制が、このように8つくらいの多様なテーマや評価基準に関連しているという事実は、しばしば軽視されている。しかし、「地域主権」の一言、1つだけのスローガンで道州制を礼賛するような議論の単純化は、避けなければならない。

ここでは、表3の「大型州モデル」の欄での+、-等で示した道州制のメリットとデメリットを、列挙し、短くコメントしておこう(詳細は村上2008A, 2008B)。

(2) メリット

- 国の多くの事務を州に委ね、大幅な地方分権ができる。
ただし、中型州や現行府県の場合でもある程度可能である。また、国が内政から撤退することにはデメリットもある。
- 都市農村間の財政力格差を州内である程度調整し、国からの地方交付税を減らすことができる。
ただし、中型州や現行府県の場合でもある程度可能である。なお、多くの先進国でも、一定の財政調整制度は整備されている。

道州制は中選挙区制と原発の夢を見るか？（村上）

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 (国の内政責任の縮小)	++	+	-	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・地方間の再分配 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 広域的対応の向上(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 (住民自治)	-	±	+	D 住民参加の距離、府県レ ベルの自己決定権の廃止、州議 会での地元出身議員数の激減 府県を基盤としてきたマスコ 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
決定手続きにおけ る地方自治の尊重	-	+±	+	D 不利益が大きく反対する府 県も出るので、国が法律で上 から強制しなければならず、 地方自治の本旨や「地域主 権」に反する。

出典：筆者が（村上 2008A：286）の表を一部修正した。

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。 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 ± 普通 - 劣っている

*** 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。

- 広域的な政策能力が向上する。

ただし、中型州や現行府県の広域連合によってもある程度可能である。また、大型州では、政策能力の別の側面が減退する。

- 行政の効率化

3～4兆円程度の節約になると主張されている(村上 2008 A : 261-263)。ただし、現行府県においても、国の交付税、補助金の削減と地方公共団体財政健全化法を受けて、緊縮財政を進めている。また、現在の府県財政の分析から、人口300万人程度の中型州の規模になれば財政効率がかなり改善されると考えられる¹⁰⁾。もちろん、先進国中で、日本はすでに「小さな政府」であってこれ以上の歳出削減には限界があり、他方で税収も最低レベルなので、消費税の引き上げ(生活必需品への軽減措置付き)や所得・企業課税の適正化等によって対応する必要があるだろう(村上・佐藤2009 : 30-32)。

この論文では後ほど6.7.で、道州制の公式メリットとされる点のうち、「地方分権」と「政策能力」の2つを取り上げて、冷静な議論に貢献するため実証的に吟味してみたい。

(3) デメリット

- 府県の個性や特性を重視した政策が困難になる。
- 広域自治体という政策イノベーションや情報発信の単位が激減する。
- 州内での旧府県間の格差が強まる。

県庁所在都市が衰退して州都への一極集中が起こり、せっかく築いてきた多極分散型国土が衰退する。府県を基盤としてきた銀行等の経済活動も衰退するだろう。

- 府県レベルの自己決定権が廃止される。
住民参加の距離が拡大し、州議会において地元の意向を代表する議員数はわずかになる。府県を基盤としてきたマスコミが衰退する。
- 州政府施設や州内交通網整備¹¹⁾にコストがかかる。

- ・決定手続きにおいて地方自治が尊重しにくく、一部府県・住民の反対を押し切って国が上から区割りを決めることになる。

さらに、この論文の3,4節で考察した「道州制からの波及効果」の3点セットも、深刻なデメリットだと考える人は、筆者を含め少なくないだろう。

(4) 総合評価

一般論として、「改革」つまり現状の大きな変更を支持できるのは、デメリット小、かつメリット大の場合のみだろう。

メリットが小さい場合には、もちろん「改革」は、いくら新規一転、現状打破を図りたい気持ちがあっても、進めるべきではない。それは、「冒険主義」という名の意思決定になってしまうだろう。現状が最悪でこれ以上悪くなりえないという状況下では、とにかく何か変えてみるという苦しまぎれの意思決定もありうるかもしれないが、それでも慎重さが必要だ。もちろん、日本の地方自治が財政以外の分野で最悪の状況にあるとは、決して言えない（6,7節を参照）。

むずかしいのは、デメリットもメリットも大きそうな場合だ。それでも思い切って改革に踏み切るべきか否か。たいへん極端な事例で恐縮だが、1930年代の日本は、大陸への進出・侵略が、国際的孤立や自国民・相手国の被害というデメリットを伴うにしても、日本の経済や国力にとって決定的なメリットがあると信じるに至った。ここで立ち止まって冷静に検討すべきなのは、楽観論に逃げずデメリットの深刻さを予測するとともに、メリットが他の代替案でもある程度実現できるかどうかである。道州制の議論において、「まず大型道州ありき」の議論に反発があるのはそのためであり、むしろ他の代替案とメリット、デメリットを比較検討することが、合理的な決定につながる。

しかし、さらにむずかしいのは、メリットとデメリットは実は関係者の間で不均等に生じるということだ。

第1に、内政（国内的政策）からの国の撤退，地方交付税の縮小，行政の効率化を求める立場にとっては，道州制のメリットが重視され，逆に内政の充実，地域の尊重，自治体の住民への近さ（住民自治）を求める立場にとっては，デメリットが懸念されることになるだろう。

前者は「小さな政府」や新自由主義の立場であり，自民党や経済界がこれに近い。民主党のなかにも同種の立場がかなり存在する。ただし，民主党が，道州制による府県間格差の拡大に加えて，道州制の「波及効果」である中選挙区制と，その結果としての二大政党制の衰退というシナリオを認識するならば，民主党（と日本の競争的政党システム）にも道州制がダメージを与えることが見えてくるだろう。

第2に，州都を獲得しにくい府県にとっては，道州制とは大型の州の中に吸収合併されてしまい，その州議会にはわずかな代表しか送れなくなるという，一種の集権化に他ならない。ただし，このうち財政力が特に弱い県は，大型州に入れば楽になるという期待をもっているかもしれない。逆に，大都市府県は州都を獲得して繁栄の拠点になる可能性が高く，道州制の「勝ち組」である。

しかし，あまり認識されていないが，大都市圏でも企業はともかく，住民は道州制から大きな不利益を受ける。それは，大型州の形成が市町村の再合併を引き起こし，基礎自治体と住民の距離の拡大を（農村部ほどではないにしても）甘受しなければならなくなるからだ。

(5) 道州制推進論におけるデメリットの認識

推進派の文書が，道州制のデメリットをどう認識しているかは気になるが，一例として，（道州制ビジョン懇談会 2008：15）は，つぎのように述べている。

「 国の「上からの調整機能」が失われるために，地域間の格差がかえって拡大する， 道州に十分な人材や能力が伴わず，国の関与が続く結果となる， 規模が大きくなることで住民との距離が広

がり、住民自治が形骸化してしまう、道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離してしまう、都道府県単位で育った業界や文化の団体が困る、都道府県単位で代表を出している行事等ができなくなる、といった懸念や課題も指摘されている。

しかし、これらの課題は道州制の制度設計を適切に行うことで乗り越えることが可能である。さらに、道州が実際に施策を展開する際に、こうした課題に対して十分に配慮することで、課題が克服され、むしろ大きな成果を挙げることができるものと考えられる。」

以上の記述は、残念ながら、「府県単位の自己決定権の消失」、「府県やその諸地域の個性・特性を重視した政策の困難」、「州内での中心部と周辺の格差の拡大」、「大型州の基盤整備のためのコスト」などの重大なデメリットに言及していない。対策を打ち出しやすいデメリットだけを列挙しているのではないか。また対策の部分は抽象論にとどめている（自由民主党道州制推進本部 2008：3も参照）。

このあたりは格段の検討と議論が望まれるが、現状では、道州制論はそのデメリットを直視していないように思われる。

6．道州制は地方分権のために必要不可欠か？

ここから2つの節では、道州制論の公式的な根拠である2つのメリットを検証していく。

まず、地方分権というメリットだが、地方分権が一般論として望ましいことは筆者も同意したい。問題は、日本は本当に極度の中央集権であるのか、地方分権は道州制なしでも少しずつ進めることができるのではないかと、地方分権の名のもとに国の地方への支援が撤回されてもよいのかなどの点である。さらに、「実は道州制は分権化とともに集権化の側面も備えている」という命題を、強く主張したい。もちろん、多くの関係者はすでに気づいている命題である。

(1) 日本の現実には中央集権国家なのか

道州制推進論を読むと、日本はしばしば「超中央集権国家」として描かれている。大型道州制の必要性を引き出すための論理的前提であるわけだが、この現状描写はどの程度本當なのだろうか。

まず、道州制推進の文書（道州制ビジョン懇談会 2008：2）から引用してみよう。「明治政府は、アジア太平洋地域に勢力を拡大する欧米列強に対抗していくために、幕藩体制を解体して中央集権的な統治体制をつくり、近代化に邁進した。昭和になると、戦争を総力で遂行するために、中央集権体制はさらに強化されることとなった。そして、戦後はその基本的なかたちを残すばかりか、強引な東京一極集中政策を実行した」というように日本の現状を描写し、「いま日本が行なわなければならないのは、明治以来の『古い国のかたち』である中央集権体制を解体し、今日に適応した『新しい国のかたち』をつくることにほかならない」と主張している¹²⁾。

しかし、実証的な社会科学の世界では、行政学や地方自治論は、日本の地方自治をかなり分権化されたものとして描いている。歴史的には、明治以来の集権制度に対して、1946年の憲法と地方自治法が大幅な制度的分権を定め、その内実化を、1970年代以降の「革新自治体」や「地方の時代」と呼ばれた自治体の自主的政策への志向が押し進め、さらに1999年の地方分権改革（地方自治法の一括改正）によって、機関委任事務の廃止、国の権力的な関与の縮減、地方債発行に関する許可制の廃止、国地方係争処理委員会の設置等が実現した、という流れが、一般的な説明である（たとえば、宇賀 2009：90-162、北山 2006、村上 2003：1章）。この地方分権改革については、「これによって……自治体が自由に使える財源が増やされたのでもない」と限定つきではあるが、「達成されてきた成果は、一言で言えば、自治体の自由度の拡大であった」と、かなり高い評価が与えられている（西尾 2007：221）。「日本は極度の中央集権」という主張は、1970年頃までの現実に一定対応した当時の通説ではあったが、今日ではほとんど時代遅れになっている。ビジョン懇談会の前掲の記述は、長年にわたる

地方自治関係者の努力を、おおいに軽視しているというべきだ。とくに、戦後についての書き方は一面的である。

さらに、中央地方関係に関する「相互依存論」によれば、かりに国が制度上、地方への統制・誘導手法を行使できても、現実には、国が地方を一方的に統制するわけではない。自治体はたしかに、国の法的論理や財源に依存する面がある。しかし、国も地域情報の収集や政策執行の成功を地方自治体の努力に依存しているために、また自治体の政治的意思を一定尊重することが望ましいために、自治体と協議しその意見にもある程度対応せざるをえないという意味で、相互依存なのである（村松 2006：7）。

もう1つ強調したいのは、最大の地方分権が必ずしも最善ではない、という視点だ。つまり中央政府が自治体を自由放任するよりも、「支援的な関与」をする方が、政策展開にとって望ましい場合がある（村上 2003：20-23）。

自治体にとって、国の法律によって自治体の活動に根拠を提供してもらう方が、活動しやすい場合がある。たとえば、自治体が放置自転車を撤去するための、あるいは郊外の大型店を規制する都市計画を定めるための根拠は、国の法律により提供されている。財産権への制約を地方自治体の条例でおこなうことには限界があり、また1つの自治体だけが規制に乗り出しても実効性が弱いことがあるからだ。財政面でも、地方交付税はおもに地方を支援する制度であり、国庫補助金の場合も自治体自らが必要な補助メニューを選択する余地がある。国が自治体をまったく自由放任し支援しないよりも、自治体に法的根拠、財源、政策情報、国独自の政策を提供する方が、（それが厳しい統制ではなく誘導レベルのものであれば）、自治体の政策の進展につながりやすいといえる。近年全国で取り組まれている中心市街地活性化や景観保全は、国の政策方針と自治体の要求とが合致したところから生まれてきたものなのだ¹³⁾。

このように考えれば、道州制論がしばしば強調する、「中央集権と官僚制に決別しよう」というスローガン（地域主権研究会・江口・前原 2008）

は、かなりの程度、事実に反している。現実には、日本の地方自治体は自主性を拡大してきたのだし、地方分権は一定の成果をあげてきた。国の支援的な関与は、自治体にとって歓迎すべきで、排除すべきではない。また、残された分権化の課題が個別の改善によって進めうるかどうかは、さらに検討を要するが、(2)で示す自治体側の対応なども参考になる。

同時に、道州制は逆に、府県から州政府への「中央集権」をもたらすことを忘れてはならない(3)を参照)。国の官僚制だけが「悪者」のではなく、人口1000万人規模で、ヨーロッパの中規模国と同じパワーを誇ると喧伝される日本の大型州政府でも、そうした中規模国に近い規模の官僚制(警察機構を含む)がそびえ立つことになるというのは、否定できない事実だろう。

官僚制の非合理性は、国、州、府県のどのレベルでも発生するもので、政策評価、情報公開、訴訟、政治的統制等によって改善すべきものだ。

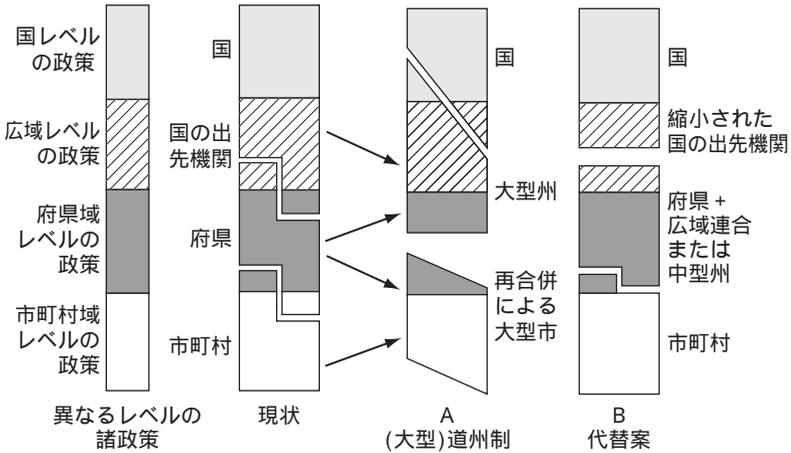
(2) 地方自治体が求める地方分権

さて、実際に、日本の地方自治体は、道州制のような包括的な制度改革による全面的な地方分権を希望しているのか、それとも、残された集権的要素を着実に緩和していくことを優先して考えているのか。答えは、後者であるようだ。

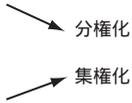
内閣府に設置された地方分権改革推進委員会は、おもに研究者や自治体関係者から構成され、現在の地方自治体を前提に、実務に即した具体的な分権化の提案を積み重ねている。さらに、国の出先機関の事務の一部を地方に移管することにより、その人員を削減することも検討している(金澤2009)。

2009年の衆議院選挙に当たって、全国知事会が、自民、公明、民主の3党に対して申し入れた地方分権改革の具体的要望は、直轄事業負担金の制度廃止、自治体の仕事を国が法令などで縛る「義務付け・枠付け」の廃止、地方交付税の復元・増額、税源移譲と地方消費税の充実、国の出先機関の

図2 道州制による事務権限の再配分のイメージと代替案



〔解説〕



府県の権限の一部が州に移り、いわば集権化される。府県の権限の別の一部は、基礎自治体に移り、分権化される。ただし、府県が担当する場合の「規模の経済」は失われる。府県の権限を引き受けるために基礎自治体の再合併が必要になり、平成の合併による市町村のかなりが消滅し、大型市に集権化される。

廃止・縮小など7項目だった（全国知事会 2009 A）。

また、都市自治体の市長に対するものであるが、日本都市センターのアンケート調査の結果（村松・稲継・日本都市センター 2009：11-13）も参考になる。それによれば実施済みの分権改革への評価は概して高く、行政に与えた効果について「住民の意向の政策」が38%、「総合的行政」が34%、「個性ある行政」が46%に達している（それぞれ、「可能になった」と「やや可能になった」の回答の合計）。また、地方分権改革の今後の課題についての回答は、「税源移譲」46%、「地域間格差の是正」20%などが多く、「個別権限のさらなる移譲」は4%にとどまっている（ただし、第1位回答のデータ）。

(3) 権限再配分の諸相 道州制は分権化とともに集権化を生み出す

こうした着実な地方分権改革の蓄積とは異なり、道州制論は、分権化を包括的に一挙に実現するのだと主張する。

しかし、道州制による政策権限の再配分の方向は、地方分権だけではない。議論の単純化を避けるために、図2で、権限再配分の全体イメージを描いてみた。

まず、大型道州制(A)の導入によって、国の権限が州に移譲されることはたしかだろう。ただし、移譲の範囲については、国の内政機能の大部分という意見から、出先機関の権限の一部(地方制度調査会2006:25)という意見まで幅が広い。国が内政機能の多くを地方分権化し、外交等に役割を純化するとすれば、福祉、労働、環境等の重要な政策を国がいわば「責任放棄」することになってしまう。これは日本の公共政策の充実にとって明らかにマイナスだろう。多くの先進国では、内政もまた中央政府と地方政府が協力分担する一種の「ガバナンス」(共同統治)方式で進めていることが多いのである¹⁴⁾。筆者は⁽⁵⁾で後述するように、地方分権を絶対的な善と考えないので、国の出先機関の権限の一部を地方に移し、さらに出先機関の決定における地方との協議(嘉田2009)を制度化すればかなり改善できると考えている。そうであれば、わざわざ大きな州をつくる必要はなく、穏健な代替案(図2のB)で対応できる。

国の事務権限をできる限り州に移そうとムリをすると、「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2006:14)などという集権的な方針の適用が拡大されるだろう。国が統一的に進めるべき内政面の事務を州に移譲した場合、それは州の自治事務にはならず、州が国の厳格な指示のもとで執行する法定受託事務になるという方針であるが、ある意味で当然のことだ。このように、道州制では地方にとって国の「下請け」機関となる事務が増える可能性があり、むしろそうした事務は従来どおり国の出先機関で執行

する方が適切だろう。

さて、見落としてはならないのは、道州制では図から明らかなように、他に少なくとも3種類の権限の移動が起こることだ。

府県の権限の一部が州に移り、いわば集権化される（片木 2008：64も同趣旨）。これまでの府県と住民は自己決定権を失う。

府県の権限の別の一部は、基礎自治体に移り、分権化される。ただし、府県が担当していた場合の「規模の経済」が失われるおそれがある。

また、の府県の権限を引き受けるために基礎自治体の再合併が必要になり、平成の合併で地域が自己選択してつくった市町村のかなりが消滅し、その権限は大型市に集権化される。

これらを総合的に評価する必要がある。は明らかに集権化であり、住民が自分たちの地域をつくり自己決定することを困難にする。は分権化だが、かえって非効率を生むおそれもある。そして、何よりも、これまで府県レベルの問題に包括的な責任を担っていた府県庁が解体され、府県レベルの問題にふさわしい担当主体が失われてしまうことが、道州制の結果起こるのである¹⁵⁾。

こうした権限再配分の具体像は論者によってズレがあり、について、「府県の権限は原則として市町村に移すので地方分権である」「住民と行政の距離はむしろ近くなる」（日本経済新聞社 2007：230，道州制ビジョン懇談会 2008：14など）と、説明する人もいる。しかし、現在の府県が、大型公共事業，地域経済振興，高度な文化，高等教育，環境規制，産業廃棄物，警察，危機管理，原発への事実上の同意などに関して持っている権限を，市町村に移譲することは合理的でなく，実際にも起こりえないだろう¹⁶⁾。消滅する府県の権限のうち広域的で重要なものは州に移り（つまり集権化），小さな地域に関するものが基礎自治体に移る（非効率と基礎自治体レベルの合併・集権化を伴う分権化），と考えるのが，常識的だ。

もし日本の財政状況（つまり税収確保）が順調であれば，図2の4つの

政策レベルに対応させて、フランス、イタリアのように、国と「3層制」(州、県、市町村)の地方制度を設けるのが合理的なのだろう。しかし、日本は2層で我慢しなければならないとすれば、現状からいっくらか地方分権を進めまた重複を整理するような制度改革(図2のB)が、大胆な道州制(同A)よりも、一定のメリットを生み出しつつデメリットを小さくすることになるはずだ。

限られた財政資源のなかで2層制をとる日本では、すべての要求を満足させるような改革はない。住民にとっての選択の問題なのだ。つまり、府県の住民は、府県の問題についての自己決定権を保持するか、あるいはそれを失っても、東北、九州といった広域ブロックの問題についての州政府の決定権(の一部)に参加するかを選ぶことになる。アンケート調査¹⁷⁾を分析しなければならないが、どちらかを選ぶなら、身近な府県への政治参加を優先したいという人が多いのではないだろうか。現在の道州制論はしかし、国の法律で道州制とその区割りを決め、いわば住民に府県の決定権よりも広域事項への部分的参加を強制的に「選択」させる、という性格をもっているといえるだろう。

(4) 財政的な分権化

道州制による財政的分権という主張は、一見、魅力をもっている。府県より大きくかつ大都市と農村部を包含する州ができれば、その財政力は強まり、州の財政は自己完結して負担と受益の関係が明確になり、国からの財政支援・財政移転(国への依存)を減らせるという主張である(道州制ビジョン懇談会 2008: 11, 14)。

しかし、この主張は、少し考えてみると、以下の3つの前提にもとづいている。そして3つの前提に対しては、大学学部レベルの地方自治論から、かなりの疑問が投げかけられる。

第1の前提は、「国から地方への財政支援は、地方の自助努力を妨げ、国全体の資源配分を非合理的にしている」というものだ。これは、経済力

の強い地域と弱い地域との格差をどう理解するかという問題に他ならない。もし、地域間格差が各地域の努力と怠慢の結果だとすれば、怠慢な地域への財政支援はそれを甘やかすことにしかならない。しかし、経済格差が、(国際的な南北問題にも似て、)市場原理のもとで価格の高い産業部門が大都市に集中する(山田・徳岡 2002:6章)ことの結果だと考えると、これは先進国共通の不可避的な現象である。実際、地域振興策の歴史のある西ヨーロッパ諸国でも、地域間の所得格差は、最大リージョンと最小リージョンのあいだで2倍程度に開いている¹⁸⁾。

そうだとすれば、市場原理による地域間格差を中央政府が財政支援によってある程度是正することは必要でかつ望ましい。実際、ほとんどすべての先進国で、国による財源の地域間再配分が制度化されている(神野・池上 2003, 村上 2008A:254)。州間の財政調整を憲法で定める国さえある(ドイツ107条, カナダ36条)。日本での問題は、国の支援が長年の蓄積のなかで肥大化してきたことであり、これはたしかに必要な範囲に縮小していく必要がある。そしてこのプロセスは、府県制度のもとでも、三位一体改革等によってある程度すでに進んでいる。

第2に、「国から地方への財政支援は、中央集権につながる」という前提。しかし、財政支援といっても、国庫補助金(とくに地方に不要な政策を促すようなもの)はたしかに地方の政策選択を歪めることがあるが、地方交付税は客観的な指標に基づいて配分され、かつ地方が自由に使える「一般財源」なので、集権的であるとは言えない。したがって、補助金が必要最小限に限定され、またその交付税化が進むなら、この前提は誤りといえる。とくに、「地方交付税が自治体の政策選択を歪める」という解説は、1990年代の、地方単独事業への交付税措置による公共事業の肥大化などには妥当するが、全体としては交付税制度への誤解にもとづいておりといわざるをえない。

同様に、「国が補助金を出すと地方は不要な事業でも進めてしまう」という理論も、少しずつ昔話になりつつある。現実には、市民の納税者意

識・環境意識の高まり(一種の住民自治)によって、たとえ国庫補助事業であっても、地方自治体側で財政負担や環境負荷が批判され、中止を決める事例が発生している(干拓事業、地下鉄、モノレールの建設など)。もちろん、必要性の薄い補助金の整理合理化が求められており、そうした自己改革能力がなければ、道州制の導入しか改革の道はないと断罪されてしまうだろう。

第3に、「道州制になれば、国はその『ご祝儀』として地方に大幅な自主財源を与えるだろう」という前提。これは政治過程によって決まるわけだが、前例として、地方分権の名のもと進められた三位一体改革を振り返れば、そこではむしろ、地方の歳入は全体としてはかなり減ったのだった。そもそも州の自主財源といっても、新たに発生するわけではなく、国の個人所得・企業への課税の一部を移譲するのだから、おそらくその分、国からの(法人税、所得税等を原資とする)地方交付税が減らされ、州の歳入は増えない。州が自ら個人所得や企業への課税を強化することにも限界がある。むしろ道州制論者のなかには、思い切った減税による企業誘致を説く人も多いのである。ただし、カナダやアメリカの連邦制のように各州に消費税を設定する権限を与えるなら、地方の手によって消費税の引き上げが進み、政府全体の財源確保に貢献するだろう。しかし、このような制度は、大型州でなく中型州でも導入可能と思われる。

以上は簡単な分析に過ぎず、財政学や地域経済学の見解を聞く必要がある。とりあえず言えそうなことは、地方の不必要な財政的依存を削減するという目的は、府県制度のままでも進められてきた。この目的を、深刻なデメリットを伴う大型州を導入してまで、追求すべきかは、大いに疑問だといえよう。大型道州制が必要なのは、国の財政支援をゼロに近づけるといふ、かなり無理のある目的を追求する場合に限られるのではないか。このような、「大型州をつくって地方が自立する」という構想は勇ましいが、他の弊害が大きければ完全自立を最優先すべきではないというのが、バランスの取れた思考ではないだろうか。

(5) 「地方分権の類型化」に向けて

このように検討すると、地方分権を唯一絶対の理念として掲げることは、合理的ではなく、危うさがある。1970年頃は、自治体が公害を規制する「上乘せ条例」に国が反対したように、地方分権をめくって賛否両論があったが、1999年の分権改革で、地方分権を是とする規範意識が確立した。そのことは結構だが、しかし、地方分権がすべて無条件に肯定できるわけではない。

第1に、つぎのようなタイプの地方分権は、大きな弊害を伴うおそれがある。

国の内政上の本来の責任まで、自治体に転嫁する場合。国全体としての政策水準が低下するおそれがある。

全国的に必要であるが、ある自治体だけが基準を強化するとその自治体が不利益をこうむるので、全体の基準設定が必要な政策。税率、都市計画、労働条件、環境基準など。

ちなみに、レベルは違うが、EUは経済統合だけでなく、社会的な発展を重視し、「EU社会政策」によって雇用、労働条件、社会保障などに関する加盟国の政策に関与し、加盟国間の社会的条件の平準化と経済の平等な競争条件の確保をはかっている。また、EUの地域政策は経済的に弱い地域の農業やインフラ整備を支援し、ヨーロッパ全体の経済的不均衡の是正をはかっている。各国の内政課題に、超国家機構が支援し関与するシステムが形成されている（島野・田中・岡村2000）。日本の道州制論の一部が、内政を州に任せてしまおうと主張するのと、どちらが公共政策を発展させるだろうか。

ある地域規模（たとえば府県）に対応する政策を、それより狭域の自治体に担当させる場合。規模の経済と統一性が失われるおそれがある。なお、国の出先機関が担当している政策のうち、各府県域に関連するものは府県に移譲できるが、広域（ブロック）レベルの政策については、道州制を導入し州に移譲する方法と、出先機関が担当するが

府県の意見を十分聞くという方法とが考えられる。

分権化の受け皿として、地方自治体の合併を強いる場合。大型化した自治体が権限を獲得する反面、自治体内部での地域への配慮や住民の政治参加は弱まる。団体自治は拡大するが、住民自治は縮小するというわけだ。

第2に、上の考察でも、たとえば法的権限の分権と財政的な分権とでは、そのメカニズムが異なることが分かる。法的権限のうちでも、国の法律や規則による統制は、逐次緩めていくという分権化がしやすい。一方、事務権限の移譲は、かなりの程度は現在の府県に対しても可能だが、大幅な移譲の受け皿として大型州をつくることになれば、同時に、別の深刻な集権化が生じてしまうのである。

財政については、税源移譲や補助金の交付税化といった分権化であれば、府県や中型州に対しても行うことができる。道州制を契機にして、国と地方の財源配分を根本から見直すというのは、魅力的な提案だが、今のところ結果がかならずしも予想できないし、かりに大幅な財源が移譲されても、それで府県の自治の消滅が相殺されるわけではない。

このあたりの「地方分権の類型化」は、さらに今後の研究課題としていきたい。

7. 道州は府県より政策能力が高く、地域を活性化できるか？

「超中央集権国家」とともに、道州制推進論が力説する現状認識は、「地域の衰退・危機」であり、道州はそれを救う強力な政策主体として打ち出される。たとえば、「国際的にみて、1980年以降に首都への、こうした一極集中が生じているのは、世界の中では我が国だけであると言っても言い過ぎではない」（道州制ビジョン懇談会 2008：3）という認識である。もっとも、高校の地図帳に付された人口統計や国連人口統計（UN 2007）を見れば、首都圏等への一極集中が日本だけではなく、イギリス、フラン

ス、スウェーデン、ポルトガル、韓国や、発展途上国のタイ、トルコ（イスタンブール）、チリ、アルゼンチンなどでも起こっていることは分かるのだが。

以下では3つの論点を設定して、具体的に検討していきたい。地域は本当に衰退しているか、むしろ府県廃止でさらに衰退するのではないかという論点、および、政府の政策能力という抽象概念を、それを支える諸要因に分解し、あるいはそれが発揮される諸政策分野に分解し具体化したとき、大型州と府県の優劣はどうか、という論点である。

(1) 地域の動向

このテーマは、地域経済学等の専門分野に属する。ここでは、地域間格差の主要な指標として、経済力（県民所得、雇用状況等）と人口の増減を概観してみる（内閣府 2009、矢野恒太記念会など）。

まず、「1人当たり県民所得」では、東京を100とすると、愛知、静岡が70%台、大阪、京都、神奈川などが60%と続き、40%台の県も多い（2005年）。地域間格差はたしかに大きい、衰退している県があるというよりも、東京があまりに突出しているという印象だ。そして、県民所得といっても法人と個人への配分率の違いがあるようで、「1人当たり県民雇用者報酬」で見ると、東京の突出はやや小さくなる。さらに、住宅を含む物価を考えると、格差はもう少し縮まるだろう。

経済力等への住民の満足度を端的に表すのが、人口の流れである。日本全体の人口が横ばいのなかで、東京、関西、名古屋の3大都市圏以外と沖縄以外の地方では、人口は微減の傾向だ。人口増減の内容構成は、専門家の分析を参照していただくとして、ここでは、ある県の人口が減っても、県庁所在都市の人口は増える場合がこれまで多かったという事実に注目したい（内閣府政策統括官室 2009：99、村上 2008A：269）。2000年代後半になると、県庁所在市も微減になるところが出てきたが、それでも、その県の人口の減少率よりは小さくなっている（東洋経済新報社 2008：

280-311)。県庁所在都市は、政治・経済・文化などの都市機能が整備され、県域各地からの人口流出をある程度食い止める「ダム」の役を果たしているわけだ。道州制によって府県が廃止されれば、この中心都市機能がかなり衰弱すると懸念される。

府県が廃止されても各地域が自助努力すればよい、という反論も予想される。けれども、政治行政制度が経済・社会に与える影響は大きい。日本は「中央集権的な政策プロセス」等が原因で、「国土構造における東京一極集中や、地方圏における地域の活力やダイナミズムの低下がもたらされてきた」(地方制度調査会 2006:7)という論理は、まさに、大型州の州都とそれ以外の旧府県との関係にも、そのまま当てはまるというべきだ。

たしかに、道州制が期待するように、ブロック(州)の中心地域が発展し東京に対抗することは、意味がある。しかし、それは現在の府県制のもとでも、すでにかなり実現されている。統計上、仙台、福岡などのブロック中心都市は、県庁所在都市以上の率で人口が伸びている(東洋経済新報社 2008:280-311, 村上 2008A:269)。さらに、これらが政令指定都市であり、府県と「2馬力」で公共投資等を進めうることを考えれば、ブロック中心地域は道州制によって他の府県を「領地」に加えなくても、十分発展していくと予測できる。今でも、ブロック中心都市の多くは、その自然や生活の魅力を都市機能に加えれば、東京に対抗しうる(だから人口が急増している)。しかし、それ以上に東京と互角に争うことは困難で、意味もないのではないか。なぜなら、多くの国で首都への一定の機能集中は趨勢であるのに加えて、東京は「世界都市」の特性・機能を持つ。これは、多国籍企業の拠点や国際金融センターが立地する都市で、世界中で数か所ないし10か所程度が成立可能だとされているものだ(松原 2006:11章)。いくら国内で地方分権をしても、日本に2つ以上の「世界都市」が生まれるとは考えられない。むしろよく考えると、東京と競争し同等の機能や経済力を追及するという方針は、東京に対抗しているように見えて、実は単一の東京的価値観に巻き込まれ、自己の個性的な発展方向を見失っ

ているのではないか。

すでに大阪や名古屋は、マンチェスターやリヨン以上の経済機能を備えているだろうし、福岡は、それらの英仏都市と同じくらいの人口を持つ。そして、マンチェスター、リヨンのように都市の景観や魅力を向上させることは、大型州の州都にならなくても可能だ。

なお、道州制が追求する大型広域自治体を先取りする北海道のパフォーマンスだが、その政策努力にもかかわらず、道民所得は東京の50%台で、人口は減少傾向、さらに人口が札幌に一極集中し、他の地方都市が伸び悩んでいるということは、確認しておきたい。道州制が地方を画期的に活性化するという理論は、まず北海道だけで実験していただくべきだろう。

(2) 道州制論からの主張

政策能力とは、適切な政策を立案し執行する能力という意味だが、それを向上させる要因は複数存在する。政府は規模が大きいかほど有能になるとするのは、単純な主張にすぎない。このような主張は、企業についても無理があるが、地方自治体に関しては、地域との結びつきという要因が重要なので、さらに成り立ちにくくなるように思える。

まず、道州制の文書のなかで、政策能力に関する記述を探してみよう。

たとえば（地方制度調査会 2006：7）では、「広域的に分散する機能や資源の相互補完的な活用」が重要であり、現在の府県はそれを十分におこないえない、という指摘が中心になっている。具体的に示されている課題は、「環境規制、交通基盤整備、観光振興」、「都道府県を単位とした行政投資」の困難、「都道府県の区域を超えて企業や大学、研究機関等が密接なネットワークを形成し、地域の個性や優位性を生かした産業の創造や発展を目指す取り組み」ということになる。さらに、別のところでは、「道州が、圏域の諸課題に主体的かつ自主的に対応できるようになれば、圏域相互間、さらには海外の諸地域との競争と連携はいっそう強ま

り、東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自立的で活力ある県域が実現するものと期待される」(地方制度調査会 2006:8)と述べている。

しかし、これだけである。(紙幅の制限があるのかもしれないが)。しかも、の課題については、文書自身が、すでに府県が連携して取り組んでいることを認めている。の表現は、道州制のもとでは、府県ごとに整備されてきた施設(大学?、病院?、美術館?)を統合整理することを暗示している。たしかに、1990年代、府県間の競争メカニズムによって一定の重複・過剰投資が見られた(例えば、リゾート施設)。しかしこの問題は、国が公共投資のための地方債発行を交付税により支援する「地方単独事業」制度が反省され、さらに政策評価も導入された今日では、防ぎうるのではないか。そうだとすれば、結局の、産学協同による産業振興¹⁹⁾が、道州制による政策向上の唯一の内容ということになる。そしてこれとても、府県やその連携でもかなり対応できるだろう。なお、は自治体の自立性(地方分権)と政策能力とが比例するという仮説で、その当否は前節6.(4)(5)で検討した。

このように、道州制論は、かなりシンプルな思考枠組みをとっている。そこでのアイデアは、主体的かつ自主的な自治体が、「広域的に分散する機能と資源を集めて集中投入する」とともに、「地域間の重複を合理化する」というものだ。つまり、現在の府県とくらべて、州は資源を大きく統合し、かつ効率化機能をもつゆえに、政策能力が高くパワーが向上するという主張だ。なお、資源とはどんな資源かについてはややあいまいだが、財政力・財源が中心になっていることは間違いないだろう。

(3) 政策能力を支える諸要因

しかし、そこには見落とされている問題はないだろうか。

まず、道州制推進論が重視する要因、つまり地方政府(自治体)の効率性、財政力を検討し、そのあと、それ以外の重要な要因を挙げて、検討し

ていこう。

効 率 性

まず、地方自治体の人口規模と財政効率性は、直線的には比例しない。統計分析によれば、府県の人口規模が300万人くらいまでは効率性は高まるが、それを超えると伸びなくなる²⁰⁾。そうした意味で、中型州はともかく、大型州をつくるメリットは小さい。

逆に、大型州では、広大な地域や大規模組織による効率の低下が起こるのではないか。重要問題はすべて州政府まで連絡し、出かけないと決定できない、という状況である。静岡と神奈川といった隣接県も、州都を経由しなければ相互調整できない。多くの地域にとって、州政府は東京と同じくらい遠くなる。州政府機構の中で各地域に大幅分権をすればよいという反論が予想されるが、それなら、現在の府県ごとの行政機構と大差はなく、ただ、府県ごとの政治機構（首長，議会）や住民参加のしくみを廃止するための道州制なのか、ということになるだろう。

財 政 力（財政規模）

地方政府の財政規模は、その人口とほぼ比例する。教育・福祉等の経費も人口と比例するが、大型州は財政規模全体が大きくなるから、その一部を戦略的な目的に投入しやすくなるのは事実だ。

しかし、現在の府県でも、必要度が高ければ数百億円程度の施設を作る力はあるし、その整備はほぼ完了している。さて、これを超える集中的な投資で整備すべき施設とは何だろうか。道州制の文書にはあまり具体例が登場しない（読者も、具体例を検索してみられることをお勧めする）。比較的言及されるのは、税制の工夫（おそらく大規模な企業減税）による内外企業の誘致²¹⁾くらいである。それが道州制の主要目的だというのは、いかなものだろうか。

道州制論のなかで人々にアピールするのは、「人口1000万人規模の州を作れば、強くなって、東京に対抗でき世界でも競争できる」というタイプの主張である。企業合併からの類推でもあるだろう。これは魅力的な論理

だが、冷静に考えると、判断のむずかしい問題だ。近畿であれ、九州であれ、州を作ったからといって人口や経済力は現在の府県の総計であり、それが大幅に増えるわけではない。強くなるとすれば、それは論理的には、旧府県から集めた資源を集中的に投入するか、旧府県間で有効な分業を設定する場合だろう。ここでは、それが旧府県間の格差を拡大しようという問題は別にしても、いったい何にどの程度資源を投入するか、どのような分業をさせるかを、シミュレーションすることが求められる。また、そうした集中や分業が、府県やその協力によってはできないことも証明しなければならない。しかし、道州制を提案する文書は、州の政策能力や優位性について抽象的かつ希望的な論理に終始することが多い(たとえば、道州制ビジョン懇談会 2008:9-11)。その論理が現実に合致しているのかの検討を、推進側からも、反対側からもおこなう必要がある。たとえば近畿地方では、府県間協力で京都、大阪、奈良の境界地域に学術研究都市を整備してきたし、市場メカニズムと府県ごとの重点政策によって府県間の一定の役割分担も発生しているように思える。

さて、つぎに、地方政府の政策能力を左右する要因は他にもある。完全に列挙できる自信はないが、担当機関数と相互競争・分担、政治リーダーと住民参加、個別地域への関心・配慮という3つの要因について、順に説明しよう。

政策担当機関の数と相互競争・分担

これは、47都道府県という地方政府の全体を1つのシステムと捉え、現在のように小型・中型の府県政府が多数ある場合と、道州制によって大型の政府を少数つくった場合と、どちらが総体としての政策能力が高いかという論点である。

簡単に3つの側面を分けておこう。

第1は、地方政府間の相互競争による政策イノベーションである。日本初の情報公開条例が山形県のある町によって作られたように、イノベーションは大規模組織から起こるとは限らない。多数の多様な組織単位(自

治体）の存在が、新しい政策の試みと、その競争による普及および修正を容易にするだろう（村上 2008A：272-273）。

第2は、広域で共通する問題への同時的な対応である。これも対応する主体が一定数存在する方がよい。2009年の新型インフルエンザの流行は、このことを考える適例だった。京都府に住む筆者は、近畿州政府でなく、京都府、大阪府、兵庫県が政令指定都市とともに取り組んでいることを、たいへん心強く感じたものだ。災害への対応、警察による犯罪防止、環境保全、地域整備なども、道州制では巨大な官僚制が地域と遊離し、また担当主体の数も減り、日本全体としての政策対応能力が下がるのではないが。

第3に、地方の国に対する対抗能力において、数は力である。現在なら4～5人の府県知事がうるさく国を批判しているところが、1人の州知事だけによる批判意見になれば、国としてはやりやすくなるだろう。

政治リーダーと住民参加

この「住民自治」の側面は、道州制によって明らかに弱まる。住民を代表する首長、議員の数は減り、住民参加の距離は遠くなる。住民や社会の意見は州政府に届きにくくなる。大型州からの呼びかけは、地域に届きにくくなるかもしれない。ユニークなアイデアを持ち、将来国政での政治家を養成する意味もある地方政治家は減少する。もっとも、これを政府の簡素化、あるいは少数派の排除可能性として歓迎する立場もあるだろう。

重大なのは、府県単位での決定ができなくなることだ。これは主観的な見解どうしの争いになるかもしれないが、現在の府県というのは、まとまりがありかつ住民や政治リーダーにとって把握可能な適正規模のように思える。人口1000万人、面積数万平方キロの大形州をつくると、それは道州制推進論者も強調するように、「一国の規模」であり、もはや地方自治体とはいいいがたいのではないか。具体的にも、産業のブランド化、農業、文化、環境、観光振興などの政策が対象とする「一定の同質性をもつ地域」が府県であるように思える。大型公共事業（空港、新幹線の新駅、ダム）などについて受益と負担の関係について政治的判断が必要になる場合にも、

府県は広すぎず狭すぎず、適切な単位だといえるのではないだろうか。

個別地域への関心・配慮

政府や行政組織は情報の結節点である。広域地方政府の単位が府県から州に大型化すると、旧府県単位の情報収集や情報発信、問題への関心は弱まらざるをえない。各府県の地理的、文化的、社会的な特性、アイデンティティーに即した、それらを生かす政策形成も弱まる。旧府県の中の各地域についてはなおさらそうなるだろう。

(企業関係者の人は、4～6つの企業が国によって強制合併される場合を想像してみると良いだろう。)

たしかに大型州においても、旧府県への配慮のために、州の出先機関、州議会の選挙区など一定の仕組みが作られるだろう。しかし、その程度では、旧府県への配慮は弱くならざるをえない。この出先機関の長は政治的リーダーではなく、1つの旧府県からの州議会選出議員は、とくに人口の小さい県の場合、全体の1割以下の少数派になる(前掲の表1)。旧府県を基盤とする住民団体、各種団体、政党組織、銀行、高等教育機関、マスコミなども、活動が弱まるだろう。

さらに行政統計のデータが、旧府県単位のものは作成されたとしてもあまり注目されなくなるだろう。それは、人口の増減、GDP、あるいは学力テストの点数かもしれない。州全体のデータが基本になるので、かりにある旧府県地域について人口減、GDPの格差等が起こっても、それは認識されず、政策課題になりにくくなってしまいうけだ。地域間格差や地域の問題は統計上、弱まったように見え、人々は安心できるし、行政は責任を追及されにくくなるかもしれないが。

(4) 政策分野ごとの検討に向けて 府県の強みと弱点

道州と府県との政策能力の比較は、分野ごとにおこなうことも必要だ。

地方自治を論じる際の基本常識に属することだが、日本の都道府県は市町村とともに、これまで多くの政策上の成果をあげてきた。古くは公害規

制，近年は産廃施設への課税，事務事業評価，文化施設の整備，大型公共事業の見直しとストップ，情報公開，第3セクター鉄道の運営，観光宣伝，企業誘致などの政策を次々と実現してきた。

ところが，たとえば（道州制ビジョン懇談会 2008：6）は，「現在の都道府県の大きさでは，広域自治体の単位としては狭小となり過ぎ，地域経済活動活性化や雇用確保など地域や住民から求められている課題に対応できないなど，行政の効率性が著しく阻害されている」と，厳しい評価で根拠を示さず決め付けている。

これは議論のポイントであり，具体的に，政策分野ごとの現状評価が求められている。以下にあげるのはその簡単な試行版であり，各府県等がこうした検討を進めて，はたして府県が機能不全なのか，言葉ではなく事実をもって明らかにされることを期待したい。

もちろん，筆者も府県がすべての政策において有能であるとは考えない。しかし，かりに6割の政策分野で府県がなおベストの担当主体であるとすれば，府県は規模を6割にスリム化して存続させるべきであり（いわゆる補完性理論），府県を全面廃止して住民からより遠い道州制に進むという論理はあまりに飛躍しているだろう。他方で，府県は地域と住民のために生き残るためにも，スリム化の努力を惜しんではならない。

公共施設の整備

公共施設の整備が一定の水準に達してほぼ充足した現段階で，課題とされるのは，新しいユニークな施設をつくるアイデアや執行能力ではあまりない。むしろ，重複投資の合理化，慎重な政策評価，受益と負担の関係についての判断などの能力が問われる。

道州制が主張する府県間，府県・都市間の重複の合理化は重要な課題だが，そもそもどの程度重複施設があるのか。あまりに需要がない施設はリゾート施設のように整理されていくし，政策評価にも一定期待はできる。ただし，小さな重複を徹底的に整理するためには，府県を越えた州レベルの政府が有能かもしれない。

大型公共事業（空港，新幹線の新駅，ダム，干拓事業など）について受益と負担の関係を判断しようとする場合には，府県は適切な単位なのではないだろうか。こうした分野で，長のリーダーシップや住民の判断が機能した実例を思い浮かべると，府県の規模であれば，政治家や住民の多くが当該公共事業の費用対効果に関心を持ち注目しやすい。しかし，仮に大型州であれば，国の公共事業に似て受益と負担の関係がかえってあいまいになり，受益地域は「州の予算で地元の利益になるなら作ってもらおう」という依存的な判断に，また広い州全体としては一部地域の事業に対して無関心になるようにも思われるが，どうだろうか。

他方で，道州制のもう1つのメリットは公共投資の重点化だとされる。けれども，大都市の戦略的開発について見ても，かつては公的主体の大型資金投入により成功例も失敗例もあったが，近年は多数の関係者が協力し民間事業者も参加する「ガバナンス」（共同統治）型の開発が主流である。たとえば，JR大阪駅北側の再開発については，大阪市，大阪府，都市再生機構，大阪・関西の経済団体などから構成される「大阪駅北地区まちづくり推進協議会」が，東アジア経済圏や関西圏などの国際・広域中枢拠点の形成をめざして議論し構想を進めている。道州制論が言うように，大型州政府がもっと資金を投入し牽引すべきだという議論は，聞こえてこないようなのである。

経済政策

対象とする産業の規模によって適切な政策主体が異なるだろう。

外国企業はともかく，国内の企業誘致，地場産業，農林水産業の振興は府県や市町村でも成果をあげている。地域ブランドの振興における「地域」のレベルが府県や市町村であるなら，それを支援するのは府県規模の自治体が適当だろう。日本全体のなかで製造業の特定分野の拠点を形成しようとする場合でも，府県の広域連合という方法がある。たとえば，2006年に，福岡，大分，佐賀，熊本の北部九州4県は「自動車産業振興連携会議」を設置し，企業誘致や人材育成で共同活動を進めようとした（日本経

済新聞社 2007：226）。

ただし商品の宣伝活動については、ある程度広大な自治体の方が、その内部で販路を開拓できるので有利であるという指摘があるが、デパートでの「九州フェア」「北陸フェア」のように府県の協力体制で対応できる部分も大きいだろう。

産業政策については、大量の事例の分析研究が望まれる。成功事例（たとえば、全国知事会 2009B、内閣府政策統括官室 2009）や失敗の事例を集め、それが、市町村、府県によって推進されたのか、あるいは大型州の担当が望ましかったかを検討するわけだ。あるいは、地場産業の振興、国内大企業の誘致、海外の企業の誘致などのカテゴリーについて、成功のための必要な条件を列挙し、それがどの規模の地方自治体であれば提供可能かを考えてもよい。

経済振興は道州の得意分野として主張されることが多いが、大型州によってはじめて展開可能になる経済振興、企業誘致なるものは何かという具体的な検討はあまり多くない。また、たとえば、（大阪府広域自治制度に関する研究会）でのその検討においても、その政策展開が府県（や国の出先機関）の協力体制でうまくいかないことを示しているようには見えない。州が優位性をもつのは、実際には法人税の大幅減免、研究インフラ整備、海外への大型プロモーションによる外国大企業の誘致に限られると思われる。（国内企業の誘致は地方間での取り合いでゼロサムゲームになるか、あるいは東京圏や海外での立地に対抗するため相当な優遇が必要になる）。人件費の高い日本でそれがどの程度見込めるか、端的には地域 GDP と雇用を何パーセント引き上げるのか、現在の府県による経済振興・雇用創出策の評価と比較しつつ、予測してみることが望ましい。

観光政策

産業政策と同じく、売り出す中身の育成とその対外的宣伝とで、適切な政策主体が異なる可能性がある。都市や農村、自然、歴史遺産などの観光資源の保全と整備は、地元近くに地元を愛する市町村や府県がまず適任だ

ろう。

宣伝活動がインパクトを持つためには、一定の資源を必要とする。しかし、経済成長後の豊かな日本では、府県やその広域連合（中村 2009）でも必要な資源を調達できるのではないだろうか。海外への宣伝も、いまだき、企業や大学でも直接におこなっている。すべての府県が海外事務所を設けることは無理だとしても、それを府県や政令指定都市が共同して設置することは、大型州が設置する場合と比べても、効果やコストにおいて大差ないだろう。

環境保全，自然保護

今日の環境問題はたしかに広域化している。大気汚染にせよ、地球温暖化にせよ、府県はもちろん国境を越えて生じる。しかし、他方で、政策の立案・実施は、多くの場合それぞれの地域で、市民の参加によって進められている。政策を推進する地方政府（自治体）の規模は、小さすぎると能力不足だが、大きすぎる自治体も、市民や地元との連携、多数の政策主体による同時推進という点でデメリットを生む。現在の府県が専門能力・組織能力において不足しているという指摘は、ほとんど聞こえてこない。

広域的な課題については、自動車排気ガスや産業廃棄物について実現しているように、府県間の協力体制が有効だ。一方、大気や水質の保全や自然保護は、しばしば地域感情に支えられて進む。地元の誇りである自然を大切にしようという感情は、貴重な政策資源だ。富士山を世界遺産にして保全するという政策は、静岡県と山梨県で市町村とともに取り組む方が、名古屋（中部州）と横浜（南関東州）が指揮するよりも熱が入るはずだ。

原子力発電については、前述したとおり、道州制によって府県のチェック機能が消えることになる。

災害時の危機管理

阪神・淡路大震災のとき、知事から自衛隊への出動要請の遅れが指摘された。県庁が被害を受け、現場の情報が県庁まで届くのに時間がかかったといわれる。一方、隣接府県の庁舎は被害を受けず、職員が支援に駆けつ

けた。多数の広域地方政府があったので、機能不全のリスクが少し分散されたわけだ。

道州制のもとでは、もし機能が集中した州政府が地震に直撃されたとき、あるいは逆に地震の現場からずっと遠いとき、果たして迅速に対応できるだろうか。

地域医療と感染症防止

いずれも保健衛生政策に属するが、農村中心と都市部中心という違いがある。

過疎地の農村医療を整えるためには、医師や病院などの資源を、大都市から再配分する必要がある。これは大型州が有利に見えるが、大型州では府県システムに比べて医科大学や過疎地の病院が整理統合されるおそれもある。十分な教育・医療施設の整備を前提に、府県が広域連合で医師を農村へ再配分するのが、最適だろう。

2009年春の新型インフルエンザは、一時はパニックに近い状況も生まれたが、府県は問題への対応能力を示した。関西での集団的な発生に対して、各府県と指定都市は、a)患者の発見、b)周辺の感染調査、c)適切で柔軟なレベルの学校休校措置や集客施設への休業要請措置、d)全国への広報を実施した。a)は複数の府県がそれぞれ、発熱相談センターとウィルスの検査を担当した。当初の国のマニュアルは、海外への渡航歴のある患者に検査を限定していたが、神戸のある開業医が渡航歴のない患者について念のため検査を求め、これを神戸市が引き受けたので、比較的早期の発見が可能になったのだった。c)は、弱毒性とされる新型インフルエンザへの過度な対応が都市機能をマヒさせることをおそれた大阪市長や大阪府知事が、とくに国に要請した。

もし府県が廃止され「近畿州」政府（および指定都市）しかなかったらどうか、想像してみよう。州政府も対応するだろうが、a) b)について、広い近畿圏での多発に十分手が回るか、a)についてマニュアル外の患者の検査が遅れたのではないか²²⁾、c)が一律にならないか、d)で近畿州

全体が感染地域とみなされないか、不安が残る。現在の府県システムは、大量に発生する課題に地域ごとに迅速でいねいに対応できたと評価できる。

(さらに、雇用確保、文化、教育、福祉、警察などの政策分野について検討しなければならない。)

(5) 寓話

道州制論は、しばしば、日本の1つの広域地方政府(州)が、オランダやベルギーという1つの国の人口・経済力に匹敵する規模になるという夢を掲げる。この夢は、一見魅力的だが、どう評価するべきだろうか。

* * *

ある男が1人で住んでいる家は、まわりに建つ家の2倍くらいの大きさでした。ある日、彼は決心し、家の中の壁をすべて取り払って(柱は残して)、1階、2階をそれぞれ1つずつの巨大な部屋に改造しました。そして、

「どうだ。僕の部屋は、隣の家1軒と同じくらい巨大になったよ」と自慢したのでした。

友人が彼に、

「家の面積が広がったわけではないし、それで便利になるの？
家族が増えたらどうするの？」

とたずねると、彼は、

「これで盛大なパーティが開けるし、エアコンの台数も減らせるし、
泥棒が入ってきたら発見しやすくなる」

と答えました。

8. おわりに 「地域主権」よりも「地方自治の充実」を！

道州制推進論には、いくつか不思議な点が見受けられる。

- 地域主権といいながら、地方側に州域の区割りを決める「主権」を認めようとしなない。
- 連邦制に至らないのに、主要中規模国の広域地方政府の規模を上回る大型州を作ろうとする。
- 全国を10前後に区分する大型州にこだわり、それ以外の代替案（中型州、3層制、府県の広域連合など）を考慮しない。
- 代替案と比較しないこともあってか、政策事前評価が不十分である。つまり道州制のメリットとデメリット（さらに波及効果）について、具体的・実証的な予測があまりおこなわれていない。もちろん、これは道州制問題を本格的に研究する動きが弱い府県側、および研究者の責任でもあるが。

こうした「はじめに大型州ありき」「道州制は日本を救う」という固定化した、かつ観念的な（西川 2008）議論スタイルの背景には、いったい何があるのだろうか。大型州のメリットは自明で、デメリットは取るに足らないということなのだろうか。あるいは、何か他に政治的意図が隠されているのだろうか。

この論文ではある程度の実証的な検討をおこない、「地方分権」「政策能力」に関する道州制のメリットはそれほど多くはなく、むしろデメリットが深刻なことを示した。つまり、道州制の公式的な目的設定には、誤解が伴っている可能性がある。

さらに、そうした公式的な目的や理念とは別に、衆議院の中選挙区制の復活、原子力発電の推進、市町村の徹底した再合併の3点を期待する政治的意図が、背後にある可能性がある。囲碁で「布石を打つ」のが上手な人は、素人には予想できない先々の戦略を考えて石を打つ。衆議院の小選挙

区比例代表並立制が生み出した「小政党を伴う二大政党制」、原発の大量建設の困難、および地域の選択で中程度にしか進まなかった市町村合併に対して不満をもち、それらを一気に変革するための「布石」として道州制に期待する人々も、いないとはいえない。

もちろん、政治的アクターの隠された意図の証明は手間がかかり、証明なしに意図の存在を云々するのは失礼だろう。したがって、この論文では「道州制からの波及効果」と表現しておいた。少なくとも上記の3点セットが、道州制の帰結として論理的に高い確率で起こることは、この論文である程度証明できたと考える。そして、道州制を議論するときには、そうした波及効果をも視野に入れておくことが、望ましい。言い換えるならば、道州制を認めるときには、そのあとに上記の3点の変革が生起することを、覚悟しておかなければならない。

道州制は、一見素朴な（誤解と幻想に基づいた）理想論に見えるが、実は日本の改造のための大戦略である可能性がある。もし、そうした非公式の意図にもとづいて道州制が推進されるならば、それは日本の地方自治にとってきわめて不幸なことというべきだろう。地方自治へのダメージに加えて、道州制は日本の選挙と政治にとっても、1990年代の政治改革の成果を無に返すような大変動をもたらすおそれがある。

この論文を書きながら気づいたのだが、道州制を考える視点を「地方自治の充実」にするか「地域主権」にするかで、かなり思考経路が違ってくる。

憲法92条が定める「地方自治の本旨」の内容は、団体自治と住民自治の2つの要素だと考えられている。これは常識的だが、忘れてはならない常識である。つまり、地方自治体の権限や力が強まること（団体自治）と同じくらい、自治体が地域特性に配慮し住民の参加のもとに運営されること（住民自治）もまた重要なのである。筆者は、さらに第3の要素として、自治体のアウトプットつまり政策能力を掲げるべきだと考えている（村上

2003：1章）

ところが、現在の道州制論の流れは、大型州志向という強いバイアス（偏り）を持つ。もちろん提唱者の立場に立てば、大型道州のパワーと自立が日本の多くの問題を解決することになるわけだ。しかし、流れから少し離れて冷静に考えてみると、地域主権というスローガンは、まさにこのバイアスを象徴しているかのようだ。

「地域主権」という言葉は、団体自治、つまり道州の権限や力の強化に注目する²³⁾。ただし、地域自立の名のもとに、国の自治体への財政的・政策的な支援も最小化しようとするので、それがかえって団体自治を弱めないか懸念されるのではあるが。そして他方で、住民自治の衰退、つまり大型州政府（および再合併予定の基礎自治体）と地域・住民の遠さというマイナスは考慮されないし、政策能力についても、企業誘致や公共施設の選択と集中などに関する優位性は強調するが、その他各種の（とくに府県単位レベルの）政策がどうなるかは関心の中心ではない。

このバイアスは、すでに地方自治の担当者には強く気付かれつつある。たとえば、富山県知事は、道州制の検討視点として、「地方分権の核心の1つは住民自治の充実・強化にあり、道州制はこの観点からはデメリットがあるが、これを上回るメリットが十分にあるのか」、「仮に、道州制に移行するなら国から道州に広範な権限や税源の移譲が必要となるが、それによって今以上に地域間格差が拡大するおそれはないか」等をあげている（石井 2006：15）。

つまり、「地域主権」という新しい造語は、国家属性としての主権概念の濫用であるだけでなく、道州制のメリット、デメリットの多面的な検討を避けて、議論の視野を狭小化・限定化する思考経路を生み出しているのではないか。さらに、国による上からの州の区割り決定と「地域主権」の関係は、完璧な相互矛盾というほかない。

これに対して、この論文が試みたように、視野を十分に広げて、州の規模・権限・自立以外にも、住民と地域にある程度近い自治体での自治や自

己決定を守り育てること、あるいは自治体の政策能力がその規模・権限や国からの自立以外の要因にも依拠していること、さらに道州制が深刻な「波及効果」を伴うことを認識のなかに取り入れるならば、(大型)道州制への評価はバイアスを脱却し、総合的でバランスの取れたものになる。それは、総合評価においてマイナスになるだろう。

道州制は、「地域主権」(や「地方分権」)ではなく、やはりオーソドックスな「地方自治の充実」という視点から検討した方がよさそうだ(参照、日本行政学会 2008)。

なお、「道州制からの波及効果」を考慮に入れると、政治過程の分析(村上 2008A)において、道州制から不利益を受けるアクターが拡大するということは、この論文の知見のひとつである。

まず、道州制の「勝ち組」であるとみなされている大都市府県でも、政令指定都市外の住民は道州制から大きな不利益を受ける。道州制の波及効果である市町村の再合併によって、基礎自治体と住民の距離が拡大してしまうからだ。道州制下でも現行の都道県区画を維持できると「安心」している北海道、沖縄、東京(区部以外)の人々も、道州制に続く市町村大型合併の厳しい運命を免れることはできないはずだ。

また、ときによって自民党を上回る地方自治システムの簡素化案を打ち出す民主党も、道州制が地域(旧府県)間格差を拡大するという予測、および、道州制の「波及効果」である中選挙区制が二大政党制を衰退させるというシナリオを認識していただく必要がある。

もちろん、せつかく形成されつつある日本の競争的政党システムが以前の自民党1党優位に戻ったり、府県の廃止により日本が先進国のなかで例外的に原子力発電所を増設していく条件が生まれることは、道州制に無関心な市民にとっても、見逃せない問題であるはずだ。

最後に、道州制を議論しておられる関係者やマスコミの方には、

- 道州制を「地域主権」という視点から考えると視野が狭くなるので、「地方自治の充実」と言う憲法，地方自治論，実務において一般的な枠組みのなかで検討すべきであること，
 - 日本で主流の構想は，広域地方政府の規模に関する国際水準（グローバル・スタンダード）を上回るものであり，「大型州」，「大型道州制」と呼称すべきものであること，
 - 「地域主権」，「地域活性化」などのスローガンについての具体例は乏しく，それが，本当に実現するか実証的に予測する必要があること，
 - 道州制には，実は集権的な側面も強く，住民自治の衰退，府県間格差の拡大などの深刻なデメリットや，波及効果の「3点セット」（市町村の再合併，原発の推進，国政選挙制度への影響など）が随伴していること（図1），
 - 道州制を受けて衆議院選挙に中選挙区制が復活し，二大政党制が崩れる可能性があること，
 - 「勝ち組」で得をしようと思っている大都市地域を含めて，再度の市町村合併の強制によるデメリットが生じること，
- などの点に留意していただくよう，繰り返しお願いしておきたい。

注

- 1) 道州制の政治過程，関係者の利益と不利益の分析の一例は，（村上 2008A：2節）。
- 2) なお，必要性が低く弊害が大きい（と筆者が判断する）道州制が熱心に推進されていること理由は，道州制の波及効果への期待以外に，つぎのようなものが考えられる。

道州制が，ある立場にとっては大きなメリットをもたらす。

道州制が，大きなメリットをもたらすと誤解され，過剰に期待されている。

たとえば，規模の経済による効率化が人口300万人程度で止まること，市町村のこれ以上の再合併が効率性を高めずマイナスが多いこと（村上 2008A：262-264），大型州は交通網などの基盤整備にかえってコストがかかること，などが認識から除外されている。

国益重視、新自由主義、あるいは東京中心思考といった一種のイデオロギーが、道州制論を支えている。

2000年代前半に一時期とくに隆盛になったナショナリズムの潮流のもとで、国力、経済力、外交力の強化などの「国益」の重視は、道州制論の一部に現れる「内政の国から州への移管」という考え方につながった。

同じく、小泉内閣で頂点に達した新自由主義は、小さな政府、政府機構の効率化、地域の自助努力を提唱するだろう。

また、東京中心の思考スタイルは、地方や府県の個性に対する軽視につながる。道州制は地方を応援する構想であるように見えるが、他方で、「東京に比べて圧倒的に弱く、東京で生まれた富や税金を交付税等のかたちで吸い取ってしまう」地方の府県に対して、その個性を捨ててでも統合に踏み切れと呼びかけているのではないだろうか。東京から見ると、「京都、大阪、神戸は電車で30分の近さ」で、近畿州の導入が当然に思えるかもしれないが、京都人としては、3つの府県が文化・個性を異にし、さらに日本海にまで広がる京都府域と兵庫県域という大きな後背地へのサービス機能を果たしていることを理解していただきたい。同じことは全国の各地域について当てはまる。東京の視点で見ると、そしてとくに全国・世界に展開された経済・情報ネットワークを「点と線」として運営していると、日本列島が小さく見えるのだろう。しかし、それは地域に生活する人々の感覚とズレているのではないか。

なお、以上のイデオロギーは、2000年代後半には、批判されやや弱まってきた。

さらに、地方制度調査会の審議過程を論評した(今村 2007: 94)は、総務省事務次官が、「国の支分部局(=出先機関)との関係を重視するのが大事である」という理由づけを強調し、「せめて3県か4県はくつつかないと道州制にはならない」と発言した、と述べている。

- 3) EU各国における広域地方政府(州、県など)の区割りの状況を見るためには、(European Union 2009)が便利だ。
- 4) 中型州に関する筆者の私案は、大型道州制の深刻なデメリットと、現在のままでは小さすぎる県もあることを両方考慮し、中間的な案として全国22州案を提唱している。(四国を南化に分けると23州。)国際標準に沿い、かつ財政効率性が改善される人口300万以上をめざし、合併する府県の数を2または3にとどめ、市町村合併と同じく合意で州を作る。遠隔あるいは大型の県にはそのまま州になることを認める(片木 2008: 70も同趣旨)。このことは、消滅する府県からは不公平に見えるかもしれないが、そうした府県にとっても、大型州に

埋没するのではなく、中型州のなかでそのアイデンティティーがかなり尊重されるというメリットがある。さらに、大型州の場合に必要な高速交通網等の整備コストを節約できる。詳しくは、(村上 2008A：283, 2008B)を参照。ただし、中型道州制からも、3種類の「波及効果」は一定生じるおそれがある。

5) 国会では議員立法が増加している。地方議会でも、政策審議・決定や意思表明の機能を果たそうとした事例（新幹線新駅の建設中止に関する滋賀県議会選挙、大阪府庁の移転に反対した府議会、沖縄戦に関する教科書記述についての沖縄県議会の意見書など）が登場している。

6) 州議会の制度設計についての構想は、次のように述べられている。

「議会の議員の選出方法については、選挙区を設けて選挙する現行の方式のほかに、政策本位の選挙方法として比例代表制を採用することも考えられる。」(地方制度調査会 2006：13)

「道州議員には、地域代表としての役割も期待されることから、全道州を選挙区とするのは適当ではなく、現行の都道府県の区域以下とすることが適当である。その際、小選挙区制とするのか、中選挙区制とするのかという議論も必要であり、小選挙区制を採用する場合は、30万人程度の基礎自治体を想定すると、基礎自治体の区域を更に区分するものとなる。」(自由民主党道州制推進本部 2008：7)

7) 選挙制度をめぐる自民党の動きについては、たとえば次のような報道がある。

「自民党は5日、今夏までにまとめる国会改革の提言の概要を固めた。衆参両院の事務局の整理・合理化やあまり使っていない資産の売却などが柱。中長期的な課題として、衆院の議員定数を現在の480から300に、参院を242から150に減らすことや衆院の中選挙区制復活なども議論すべきだとした。」(日本経済新聞 2008年4月6日)

「衆参両院の統合を検討する自民党の「衆参統合1院制議連」は16日、4月までに提言をまとめることを決めた。顧問を務める小泉純一郎元首相は「次期衆院選で自民党の選挙公約にできるよう議論してほしい」と述べ、党のマニフェストに1院制創設を盛り込むよう求めた。小泉氏は5日、麻生太郎首相にも同様の提案をしている。次回会合では、衛藤会長が(1)定数500(2)大選挙区制度導入(3)19年1月1日以降の選挙から実施などを柱とする1院制の原案を示し、本格的な議論を始める。」(毎日新聞 2009年1月17日)

「麻生首相の指示を受け、自民党が5日、「国会改革」の議論を本格化させた。(中略)首相が国会改革にアクセルを踏むのは、民主党との違いを出そうと消費増税を掲げる以上、国会議員も「血を流す」姿勢を示す必要があるから。

しかし、自民党に限っても「衆参議員の定数を3割削減して500人」との意見もあれば、「衆院は比例区廃止、参院は選挙区廃止で衆参とも100議席削減」との案もある。(朝日新聞 2009年2月6日)

- 8) 小選挙区制は、野党第1党(民主党)の得票率を引き上げ、与党自民党とのあいだの競争度を高めたが、その理由は次のように分析できる。中道左派の社会党が最大野党として存続不能になり、代わって中道寄りリベラルの民主党が登場して、広範な有権者と政治家を引き付けた。政党本位の選挙になり、有権者の投票行動の基準において政党のもつ重要性が高まった。とくに2大政党の一騎打ちが注目されるようになり、中小政党が衰退した。最大政党も第2位の政党も、選挙区では候補者を1人しか立てず、対等に競争するようになった。なお、比例代表との重複立候補制度も、小選挙区で惜敗した有力候補を「救う」ことにより、2大政党の安定(そして中小政党の有力候補が選挙区でも立候補する可能性)につながっている(Murakami 2009: 32-34)。
- 9) より細かく言えば、国際的に要請されている二酸化炭素の大胆な削減を推進しつつ、経済界等が反対する環境税を導入しないために、原発を推進しようという流れがある。極論すれば、「環境税を導入しないで済ませるために道州制を導入する」という論理関係が存在するともいえそうだ。
- 10) 注20を参照。
- 11) 大型州の内部をスムーズに結ぶための高速道路や新幹線は、政治が市場原理を歪めて税金のムダ遣いを引き起こす、典型的な事例になるだろう。経済的には需要が小さくこれまで建設されなかった路線を、無理をしてみつけた大型州の一体性を確保するため、具体的には、州の公務員が移動したり州政府へ手続き・陳情に行くために建設することになるからだ。
- 12) 上品でない皮肉だが、その明治起源の戦後の中央集権体制でもやれなかった府県の廃止を、道州制は上から行おうとしている、と言いたいところだ。道州制推進論が本当に地方自治を尊重しているかは、微妙な問題である。
- 13) たとえば、ドイツの都市で路面電車の活性化や歩行者エリアの整備が日本よりはるかに進んでいる背景には、都市自治体での政党や住民の積極的な取り組みだけでなく、連邦・州政府の「支援的な関与」が作用している(村上 2003: 5章)。
- 14) 連邦制の国では、中央政府と州の権限配分は憲法において規定されることが多いので、内政について両者が分担協力している様子は、ドイツ、スイス、カナダなどの憲法を集めた日本語の本(高橋 2007 など)で読むことができる。
- 15) もちろん、州は旧府県単位で出先機関を設置するはずなので、行政サービス

の提供は従来どおりか多少効率化・縮小されておこなわれるだろう。問題は、その出先機関は選挙で選ばれる長や議会を持たず、自己決定と住民参加の要素が相対的に弱まるということだ。もし住民は州政府への政治統制ができるので問題でないというのであれば、現在の国の出先機関も、国会議員の選挙をつうじて国民によって統制されているので問題はない、ということになってしまう。

- 16) 実際、これらの政策権限は、「道州制の下で道州が担う事務のイメージ（参考）」（地方制度調査会 2006：25）において、道州が担当する権限として列挙されている。一方、（地方制度調査会 2006：6）は、「都道府県から市町村へ……大幅な権限移譲を行うことが重要である」と書いているが、この表現は、都道府県から州に吸収される権限が重要かつ多数にのぼることを否定してはいない。
- 17) 多くの府県が住民へのアンケート調査を実施していて、その結果はインターネットで検索できる。
- 18) リージョン（州などの広域的地域単位）間の所得格差を示す数字として、いくつかの国での最大値と最小値を紹介しておこう。EU の統計によれば、2006年の1人当たり PPS（購買力）は、フランスでは、最大値が Île de France の40100 に対して最小値が Languedoc-Roussillon の20300、イギリスでは Inner London の79400、Berkshire, Bucks and Oxfordshire の38800 に対して、Cornwall and Isles of Scilly の18300、ドイツ（旧西ドイツ部分）では Oberbayern の39700 に対して Lüneburg の19900 となっている（Eurostat 2009）。
- 19) 同様の主張は、（道州制ビジョン懇談会2008：9-10）も、「地域主権型道州制を導入すれば、みずからの努力で完結性を持った経済構造ができあがり、多様な人材を保育育成することも可能となり、国際拠点となりうる地域（都市）を構築することが可能となる。また、各道州の判断で、より自由に海外と連携もできる。これによって、企業の国際競争力は強化され、結果として道州の経済・財政基盤は確立し、わが国は経済大国として世界の主要プレーヤーであり続けることができる」と述べている。産業政策や企業競争力の強化が、道州制のひとつの眼目であるようだが、「完結性」、「海外と連携」等が具体的に何を指すのか、このままでは理解困難だ。
- 20) 詳しくは、（林・橋本 2007：219）、あるいは（村上 2008A：261-267、村上・佐藤 2009：225）にある、府県の人口規模と財政効率性の相関についてのグラフとその解説を参照。
- 21) 企業誘致のための減税や補助金は府県や政令指定都市でもおこない、誘致の

実績をあげているが、州はもっと大規模にできるだろう。しかし、結局、裕福な州が大規模減税をして誘致に成功するか、あるいは州どうし競争して効果を相殺し、「破滅的な減税競争」に陥るおそれもある。

- 22) 指定都市以外での患者の場合を想定するならば、ウィルス検査の対象者を拡大するかの判断は、現在は府県がおこなうが、道州制のもとでは州政府の決定になったはずだ。現場から離れている政府は、柔軟な判断をする確率が下がるのではないかという問題指摘である。
- 23) 地域主権という表現を強調する（PHP 総合研究所 2009）によれば、「地域主権型道州制」とは、「国が内政全般に関与してきた中央集権体制を廃し、国、道州、基礎自治体（市町村）が明確な役割分担のもと、それぞれが独立した権限とみずからの税財源をもつことで、地域が自由で独創的な活動をできるようにするという『新しい国のかたち』を意味する。」

参考文献

- 石井隆一「新地方分権改革に向けた道筋を」『都市問題』2006年11月号
- 井戸敏三「道州制についての意見」2006年、ウェブサイト
(<http://web.pref.hyogo.jp/contents/000021285.pdf>)
- 井戸敏三「道州制に代えて広域連合を提案する」『Voice』11, 2008年
- 今村都南雄「第28次地方制度調査会『道州制答申』をめぐって」『市政研究』No. 154, 2007年
- 宇賀克也『地方自治法概説』第3版, 有斐閣, 2009年
- 大阪府広域自治制度に関する研究会「『最終報告』付属資料」発行年不詳, 大阪府ウェブサイト
- 大森 彌「基礎自治体はどこへ向かうのか」『都市問題』2007年5号
- 岡田新一・田村明ほか『日本の未来をつくる 地方分権のグランドデザイン』文藝春秋, 2009年
- 嘉田由紀子「“近い川”を取り戻す政治的決断」『都市問題』2009年2月号
- 片木淳「『地方政府』再編と道州制」『自治研究』84巻3号, 2008年
- 金澤和夫「第2次地方分権の動きと今後の展開」『法律のひろば』2009年4月
- 加茂利男・岡田知弘・鶴田廣巳・角田英昭『幻想の道州制 道州制は地方分権改革か』自治体研究社, 2009年
- 北山俊哉「日本の地方自治の発展」(村松 2006)
- 原子力委員会『平成20年版原子力白書』時事画報社, 2009年
- 島野卓爾・田中俊郎・岡村堯『EU入門 誕生から、政治・法律・経済まで』有

斐閣，2000年

自由民主党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」2008年（7月29日），
自由民主党ウェブサイト

神野直彦・池上岳彦編『地方交付税 何が問題か 財政調整制度の歴史と国際比較』東洋経済新報社，2003年

全国知事会「各党政権公約策定に対する要請に関する記者会見について」2009年（=2009A），同会ウェブサイト

全国知事会『都道府県展望』2009年5月号（=2009B）（特集：地域経済の振興と雇用対策）

高橋和之編『世界憲法集』岩波文庫，2007年

地域主権研究会・江口克彦・前原誠司編『日本を元気にする地域主権』PHP研究所，2008年

地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006年（2月28日），総務省ウェブサイト

電気事業連合会「でんきの情報広場」2009年（=2009A），ウェブサイト
(<http://www.fepc.or.jp/index.html>)

電気事業連合会「発電所が立地するまでの流れ」2009年（=2009B），ウェブサイト
(<http://www.fepc.or.jp/present/chiiki/nuclear/ricchi/index.html>)

道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」2008年（3月24日），内閣官房ウェブサイト

東洋経済新報社『地域経済総覧 2009』2008年

内閣府「県民経済計算」2009年，ウェブサイト

(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h18/main.html>)

内閣府政策統括官室『地域の経済2008 景気後退と人口減少への挑戦』佐藤印刷株式会社，2009年

中村一郎「“めぐみめぐる北東北”へ！ 広域観光の取り組み」『都市問題』2009年4月号

西尾 勝『地方分権改革』東京大学出版会，2007年

西川一誠「幻想としての道州制」『中央公論』2008年7月号

日本行政学会編『年報行政研究 43 分権改革の新展開』ぎょうせい，2008年

日本経済新聞社『地方崩壊 再生の道はあるか』日本経済新聞出版社，2007年

日本原子力産業協会監修『原子力年鑑 2009』日刊工業新聞社，2008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「地域主権型道州制」2009年，同研究所ウェブサイト

- 松原 宏『経済地理学 立地・地域・都市の理論』東京大学出版会, 2006年
- 村上 弘『『道州制』は連邦制の夢を見ろか? ドイツ連邦制を支える細部設計』『立命館法学』2000年6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「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」『立命館法学』2007年5号, 2008年(=2008A), ウェブサイトでも閲覧可
- 村上 弘「基調講演」平成20年度静岡総研シンポジウム, 2008年(=2008B), ウェブサイト
(<http://www.sri.or.jp/magazine/magazine/cont/94/report1-4.pdf>)
- 村上弘・佐藤満編『よくわかる行政学』ミネルヴァ書房, 2009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「地方自治と地方分権の理論」(村松 2006)
- 村松岐夫・稲継裕昭・日本都市センター編『分権改革は都市行政機構を変えたか』第一法規, 2009年
- 山田浩之・徳岡一幸『地域経済学入門』新版, 有斐閣, 2002年
- 矢野恒太記念会編『データでみる県勢』矢野恒太記念会, 毎年
- 吉村 弘『最適都市規模と市町村合併』東洋経済新報社, 1999年

European Union, EUROPA, Easy Reading Corner, Interactive (“zoomable”) map of Europe, 2009, website (http://europa.eu/abc/maps/index_en.htm)

Eurostat, Regional statistics, 2009, website
(http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/region_cities/regional_statistics)

Murakami, Hiroshi, ‘The Changing Party System in Japan 1993-2007: More Competition and Limited Convergence’, in: Ritsumeikan Law Review, No. 26, 2009, also on website

UN, Department of Economic and Social Affairs, Population Division, “Urban Agglomerations”, 2007, website
(http://www.un.org/esa/population/publications/wup2007/2007urban_agglo.htm)