

道州制に関する研究

¹上野眞也、²井芹道一、³柿本竜治、⁴中川義朗、⁵山下勉、⁶吉住修、⁷森顕信
⁸内田安弘、⁹内田祐史、¹⁰坂本泰三、¹¹白石義晴、¹²前健一、¹³田代裕信、
¹⁴豊永信博、¹⁵村山栄一、¹⁶山本國雄

¹研究代表者 熊本大学政策創造研究センター教授、²熊本大学政策創造研究教育センター教授、
³熊本大学政策創造研究教育センター准教授、⁴熊本大学大学院法曹養成研究科教授、⁵熊本大学法
学部教授、⁶熊本大学政策創造研究センター政策研究員、⁷熊本大学政策創造研究センター政策研究
員、⁸熊本県総合政策局企画課長、⁹財団法人地域流通経済研究所調査部長、¹⁰熊本市企画財政局
広域行政推進室次長、¹¹熊本市企画財政局広域行政推進室補佐、¹²熊本市企画財政局次長、¹³熊本
市企画財政局総括審議員、¹⁴熊本市企画財政局広域行政推進室長、¹⁵熊本県総務部市町村総室副総
室長、¹⁶熊本県総務部市町村総室審議員

1 はじめに

地方分権や市町村合併という自治制度や行政区域の改革が、21世紀になっても、もう10年ちかく続いている。いつ終わるとも知れない地方行財政改革の継続は、区域の改革についても暫定的な状況をもたらしており、自治体が本格的に地域づくりに着手する暇を与えていない。そのようななか、道州制の議論は、これまでも繰り返し漂うように提起されてきたが、小泉、安倍政権が主導した「三位一体改革」や「平成の大合併」による市町村数の減少と広域化が顕在化しはじめたことで、急に道州制導入の機運が高まってきたかに見える。そしてその機運醸成のため、全国あるいは地方の経済界がブロック経済圏の創出をめざして政策提言やシンポジウムなどで誘っているという構図として見るができる。全国知事会議でも、道州制の議論に一部の積極的な知事が、慎重派や黙殺派の知事の中で目立った発言をしてきた。九州においても、経済界主導の道州制提案のための議論に、知事が参加する九州地域戦略会議が発足し、そこで九州府構想の検討が続いている。しかし、その影響の大きさにもかかわらず、国民にとってなぜいま道州制が必要かのコンセンサスは全く形成されていないというのが現状である。

道州制問題に関わるプレイヤーには、道州制導入に高い期待を寄せる国会議員や経済界、足並みの乱れた全国知事会、分権議論を無視する国の省庁と、非常に激しい温度差がみられる。都道府県庁は、そのような世論に引きずられつつ、当事者として関わってはいらぬものの、企画部局などに限定された範囲で検討が行われているにすぎないように思える。私たちは、このような状況を踏まえ、いま一度「地方」の視点から地方分権と道州制について考えてみる必要があるのではないかと考えた。平成17年以来、熊本大学の政策研究グループとして、熊本都市圏の政令指定都市問題や道州制の問題について、調査、議論、研究をしてきた。昨年公表した熊本都市圏の政令指定都市問題に関する『政令指定都市を目指す地方都市』（成文堂）に続いて、今年度『地方分権と道州制』（成文堂）を刊行し、地方分権や道州制問題に関するプロジェクト研究会の研究成果の一端を公表する。

この本では、第一部の1章（上野）が、日欧間の地方分権改革の比較を行い、分権改革にはNPMといった効率性の改革と、地方政治の正統性を増すための政治改革の側面があることを示した。そして日本では「地方政府」という概念が未だ定着できず、行政執行能力を高めるために基礎自治体の「総合性」を高めるバイアスが強く働きいており、継続的

な市町村合併を不可避のものにしていることを論じている。このアナロジーは、都道府県の機能的効率化をめざすべきという道州制論にも当てはまるが、そこには地方政治を豊かにすることが分権改革の目的であることが看過されていることを指摘する。

第2章（内田安弘）は、道州の区域として異論の少ない九州における道州制議論の系譜を整理し、現在の九州府構想の議論が目指すところと、その課題について論じている。第3章（上野）は、北海道における道州制特区制度の政策形成過程の分析と、北海道庁の目指す道州制論がどのように構想されてきたのかについて考察する。第4章（山本）は、市町村合併の進捗が道州制議論を加速させてきたとの仮説の下、果たして市町村合併はどのような分権的効果を挙げてきたのかについて実証的な分析を行う。熊本県をフィールドに、市町村合併前後の市町村財政の状況、合併効果、残された課題等について論じている。第5章（前）は、地方財政の視点から、仮に道州制という制度をとるとすれば、どのような税制となるのか、偏りが著しい地方財政の限界をどのようにして超え得るのかについて国一地方全体の財政システムの視点から検討している。

第6章（井芹）は、広域で行うべき業務としてよく挙げられる国際観光推進について、九州の各県が共同で行っている九州観光推進機構の取り組みの成果と限界を考察している。道州制でなければできない業務とは何かを考える具体的な指摘である。第7章（内田祐史）では、ブロック単位の経済圏に関心を持つ道州制論の視点から、果たして圏域内の経済はどのような課題を抱えているのか、ブロック経済ということへの期待値は、実体としてありうるのかという視点から道州制を考える。最後に、第8章（吉住）では、広域行政需要の発生に対して、市町村の広域連合による新たな地方政府の形成や、国と県との間に新たに州という地方政府を挿入することで分権改革を進めているフランスの事例を紹介する。道州制の議論では、よくドイツなど連邦制国家の州制度が紹介されるが、フランスやイタリアなど中央集権国家における州の創設や、広域連合のような地方政府の取り組みは、わが国の地方自治を行政の執行という面だけではなく、地方政治の面からも分権とは何かを考える格好の視角を与えてくれるものである。

第二部は、平成19年度に熊本大学と熊本県が共催で行った「地方分権と道州制」のシンポジウムの講演録である。九州における道州制論議（内田安弘）の話を受け、行政法の視点（中川）、経済学の視点（柿本）、政治学の視点（上野）から、道州制の課題を論点整理した。

これらの研究でどの程度問題を正しく捉えられたかについては、今後の批評に委ねざるを得ないが、道州制という自治制度の変更がもたらす影響について考えるべき論点と、真の地方分権とは何かについて、今一度考えをめぐらすことの重要性を伝えることを目指してきた。なお、平成19年度プロジェクト研究の報告書としては、分量の関係から上記出版物の一部である「地方分権と区域改革」のみを掲載した。

2 研究の目的

広域自治に関して、わが国の地方分権改革や道州制論の議論と欧州で進展している分権改革やリージョナリゼーションとの位相に注目し、行政の効率的執行をめざした改革と地方政治の改革とが、日欧間でどのように展開されてきたのかについて考察する。そこから地方政治における自己決定能力を豊かにする分権と、効率的な行政執行能力を高める分散

としての市町村合併や道州制がどのように意味づけられるのか、そのアプローチの違いが明らかになるであろう。

2では、「地域」に注目し、日本における広域自治区域の形成や変容について概括する。3では欧州における分権過程でリージョナリゼーション（地域化）とアマルガメーション（合併）がどのように選択されているのかについて検討する。結論を先に述べると、欧州では新たな広域地方政府のレイヤーを挿入する改革が、日本では合併が好まれる傾向にある。4では日欧において地方分権改革が目指してきたものとは何だったのか、地方政治を豊かにすることが国民国家の信頼を深めることではなかったのかについて考察する。これらの分析を通して、わが国の特異な道州制議論の背景について考える。

3 広域自治区域の形成と変容

民族国家ともいうべき国民国家は、近代において国民主権の名の下に確立されてきた。国民国家は、民主政治によりコントロールされた国—地方の政治・行政機構を生かし、福祉国家体制を充実させることで、その正統性を高めることができた。この確立過程においては、社会保障や地域政策の全国展開、政治的代表的性の保障などが、国民国家の政策的支柱として重要な役割を果たしている。ところがいま、欧州ではこの「想像の共同体」であった国民国家に、新たなフィクションが求められはじめている。その原因の一つは、国民国家を相対化している EU という超国家組織の台頭であり、また国と基礎自治体の狭間にある広域地域が行政区域や経済圏などとして注目され、そこに分権が進められているというリージョナリゼーションの進展、そして効率的な行政サービス提供主体形成への関心の高まりなどである。これらの広域地域は、一般的に「州」や「地域」と呼ばれる領域を意味しているが、グローバル化による国の障壁の低下が地域単位の経済圏へ耳目を集めてきたこと、また中央集権国家において画一的な行政を行うことによる効率性が減少し、次第に成熟した国家における地方行政の運営手法として分権型の行政制度が普遍化してきたことから、その存在感が高まっている。

このような「地域」が形成される契機には、そこが①歴史・文化・社会的に同質な地域であること、②民族や宗教、言語、経済格差などを理由として他の地域に対抗する地域性があること、③経済市場圏として望まれる地域であること、④観光圏などイメージとしての地域、などが挙げられるⁱ。わが国で、県の合併や道州制の議論が高まっている背景には、効率的な地方政府論としてその規模を拡大し数を減らすこと、そしてとりわけブロック経済圏としての「地域」に対して政策投資を「選択と集中」させ経済開発を図ることへの期待や、注目があるように思われる。

（1）日本の自治区域

さて、日本の現行行政制度は、国の中央官庁とその「地方行政」を担う地方ブロック単位で配置された国の地方支分部局、そして「地方自治」を担う自治制度として二層制の都道府県と市町村とがある。この自治制度下では、すべての国土はいずれかの市町村に属し、その市町村は都道府県に包含される仕組みとなっている。国民国家の三要素が、領土、国民、主権の一致であったように、自治の三要素は、区域、住民、自治権として、歴史的にも制度化されてきたⁱⁱ。市町村の団体自治権を基礎に自治、すなわち地方政治における

住民による地域の運営が保障されてきた。アメリカでは、住民自治を基本に、州内の未法人化地域に憲章などにより自治の団体を創設していく制度がとられているが、日本の場合はまず国土の行政区画としての位置づけが大きいという特徴がある。この二層制の普通地方公共団体が、自治制度の基本骨格をなしているわけであるが、都道府県や市町村は必要に応じ、事務を共同処理する一部事務組合や全部事務組合、広域連合などの特別地方公共団体を、総務大臣もしくは都道府県知事の許可を得て設置することも自治法上は可能となっている。

戦前の地方制度は、内地では明治 3（1870）年に府県が「府県制」で制度化されたが、実体は議会はあるものの官選知事であり、国の行政区域に近い完全な自治体とはいえない性格のものであった。そして、国、府県、市町村のいずれにも区分されない行政区画としての郡役所が府県制と同年に「郡制」として確立された。明治 21（1888）年から「市制町村制」がとられ、市町村は自治体とされた。郡制が廃止される大正 10（1921）年まで、府県郡市町村の三層制の自治制度がとられていた。ただ、沖縄、北海道、島嶼などは、本土とは別の法制に依っていた。さらに、本土以外の、樺太、台湾、韓国、南洋諸島など外地では、帝国憲法の及ばない独自の植民地制度が適用された。このように、戦前は画一的・普遍的な現行自治制度とは異なる多様な自治システムがとられていた。

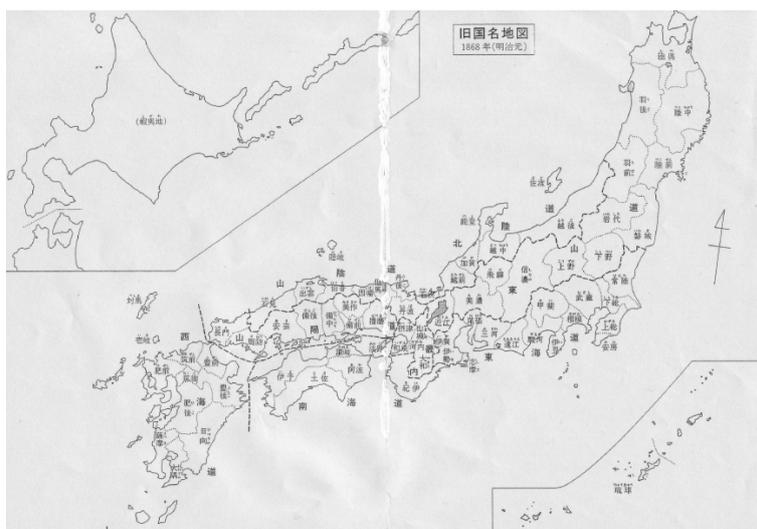
現代日本の広域自治体である都道府県の姿は、歴史を振り返ってみると八世紀初めの大宝律令により、全国が 58 の国と 3 つの島に区分されたことに始まる。中国隋・唐の十道制度を参考に定められたこの律令国家制度は、特別行政区の「畿内」が、皇居を中心とする大和・山城・和泉・摂津・河内と 5 つの国で構成され、「五畿」と呼ばれた。また、中央と地方を結ぶ幹線道名として、東海・東山・南海・北陸・山陰・山陽・西海という「七道」があり、国府により諸国を区分していた（図 1）ⁱⁱⁱ。

図 1 五畿七道



時代が下がり、江戸幕府から明治政府へと交代した明治元（1868）年時点では、10 府 23 県 277 藩の行政区域があったが（図 2），明治 4（1871）年の廃藩置県により 3 府 72 県になる。同年には、日清両属であった琉球王国を廃止させ、琉球藩に、次いで沖縄県（明治 12 年）とする一連の「琉球処分」により、日本の地方制度に組み入れられた。

図2 明治元年の府県藩



明治 21(1888)年頃までいくつかの県の改廃が続いていくが、それ以降は府県の名称、区域については安定していく。すでに述べたように沖縄、そして北海道については、歴史的にも府県制度の例外であったが、さらに昭和 18(1943)年には軍部の強い意向を受け、帝都防衛のために、東京府に人口集積の大きかった東京市・区を合体して、「東京都制」という府県制度の例外が施行された。戦後は、昭和 21(1946)年府県制に北海道が加えられ、沖縄県が除かれた。さらに昭和 47(1972)年の沖縄本土復帰後、沖縄県を加えるという変化はあったものの、およそ現在まで 130 年以上にわたって府県の数、区域は極めて強い安定性を保ってきている。自治体の区域については、地方自治法第 5 条で普通地方公共団体の区域は過去の区分を前提とし「従来の区域に依る」と定めており、江戸、明治期、そして現代へと歴史を継承した形で都道府県の姿は定まってきた。

他方で、基礎自治体である市町村では、区域の広域化、人口数の増大、業務の総合化が恒常的に進んできている。市町村数は、江戸時代からつづく自然村として明治 21(1946)年に 71,314 あったものが、市制町村制施行後の明治 22(1947)年には町村合併標準提示^{iv}に基づき戸籍事務や小学校設置ができる約 300~500 戸を標準規模とした行政村の建設が進められ、この全国的な「明治の大合併」により 15,859 にまで数を減少した。また、戦後には、新制中学校の設置や、市町村消防、自治体警察、社会福祉、保健衛生が新たに市町村の事務とされたことから、昭和 28(1953)年の町村合併促進法及び昭和 31(1956)年の新市町村建設促進法により人口 8 千人を目途とした「昭和の大合併」が進められ、昭和 36(1961)年には 3,472 と明治期のほぼ 3 分の 1 の数にまで減少した。平成になると、少子高齢社会に向けた基礎自治体の能力を総合化することや、地方財政規模の縮小化などを意図して「平成の大合併」が進められた。この平成の大合併の進捗は、全国でも西高東低というように都道府県により大きな格差が見られるが、およそ 3,200 余あった市町村が、平成 20(2008)年 1 月には 1,795 市町村(市 783、町 817、村 195)へと半減している。

また、特別地方公共団体が担う広域自治については、平成 19(2007)年 4 月現在、全国に 110 の広域連合がある。多くは、ゴミ処理、火葬場、介護保険認定、消防などの業務

を担っているが、平成 20 年度から後期高齢者医療制度を県単位の広域連合で処理することとなったため、増加傾向にある。広域連合は、構成市町村の共同事務以外にも、直接国または都道府県から権限委譲を受け広範な業務を担うことができること、さらに都道府県の加入する広域連合から国に、あるいはその他の広域連合は都道府県に、権限・事務を処理することとするよう要請することができ、広域連合の長と議員は、直接または間接の選挙により選出され、住民は広域連合へ直接請求を行うことができる民主的正統性の高い広域自治政府としての制度設計がなされている。しかしながら、団体に課税権限が認められておらず、また市町村自身が制度上認められている公選の議会、首長を置くといった広域地方政府としての独自性を発揮することを望まず事務組合的な運用しかしてこなかったことから、フランスなどにみられるような広域自治制度の発達には繋がっていない。このことが、市町村合併でなければ効率的な広域行政需要に対応できないと評価され、結果として平成の大合併を招くこととなった。

（２）自治区域の変化

①区域の面積と人口

自治制度の時代適応性を区域の変化からみたとき、明治初期の府県藩の数を 100%とすると、現在の都道府県数はおよそ 14%にまで減少している。幕末時の統治区画から見ると、現在の都道府県の区域は大きく拡大してきた。しかしながら、市町村数は、さらに大きく 2.5%にまで減少している。自然村や藩制時代の区画数ではなく、西南戦争も終わり国の体制が定まってきた明治 22(1889)年を基準にすると、現在は都道府県では 102%、市町村では 11%となる。国土の面積は、内地を基準として大きな変化はないと想定すれば、この数値の逆数はそれぞれの行政区画が広域化した度合いを示すものでもある。つまり、都道府県にはほぼ変化が見られず、市町村だけが凡そ 120 年間で約 1 割の数にまで減少してきた。面積として、市町村の区域は平均 10 倍程度の拡大があったと想定される。市町村数は、明治から昭和、昭和から平成の大合併をタイミングとして、毎回三分の一に減少するという大きな変化を経験してきた。

都道府県を人口から見ると、明治 13(1880)年には日本の総人口が 35,925 千人であったが、当時人口が百万人を超える大きな府県は、石川県の 1,834 千人を筆頭に、新潟、愛媛、兵庫、愛知、鹿児島、広島、長崎、千葉、島根、岡山の 14 県だけであった。最も人口の少ない開拓使（北海道）の 163 千人と石川県との格差は、11 倍である。平成 18(2006)年には、日本の総人口は 127,768 千人となり、総人口は 3.6 倍になったが、都道府県における人口の偏りが大きくなり、人口百万人を切っている小さな都道府県が、山梨県、佐賀、福井、徳島、高知、島根、鳥取（604 千人）と 7 県もある状況になっている。人口規模として、政令指定都市や中核市よりも小さな区域が、47 都道府県のうちの 15%を占めており、最も人口の多い東京都（12,659 千人）と鳥取県との格差は 21 倍にも及んでいる。

都道府県の面積には変更はないが、都道府県間の人口に大きな偏りが生じていることが、広域自治制度のあり方や区域論に大きな論点を提供している。また、市町村合併の継続的展開は、現代社会では、交通・通信や社会経済状況が変化し、社会活動が広域化、活発化したことで、基礎自治体の業務にも広域化、高度化が求められるようになり、常に新

しい広域事務への対応が必要とされる圧力がかかっていることを物語っている。他方で、住民と地方政府の距離という観点から見ると、都道府県と住民の距離には変わりがないが、市町村は広域化し住民と地方政府間の距離が遠くなっている。行政の広域化は、機能的効率化をもたらす半面、住民の意思の反映や監視を難しくすることになる。

自治体の合併を含む中央集権体制の強化は、明治期から第二次大戦期までの富国強兵の時代には効果的な政策資源の活用を促し、戦後も機関委任事務や補助金制度を使った中央省庁の施策執行の統制が強まったことにより、古今未曾有の高度成長を導き、ナショナルミニマムの達成や国土開発に寄与してきた。しかし、他方で、国の省庁間の連絡調整のなさ、ブロック内の地方支分部局間の脈絡のない行政執行、国の機関と自治体との二重行政の無駄が、地域社会の効果的な形成を阻害しているのではないかという弊害が論じられるようになってきた。

なかでも、昭和 55 (1980) 年以降の新自由主義の考え方の世界的な広がりニュー・パブリック・マネジメント (以下、NPM と略) に基づく行政経営論の流行は、地方分権の議論において行政効率論一辺倒の改革論に導くことになった。同時に、都道府県や市町村など自治体側でも、それぞれが他の行政機関から独立した、完結した自立的運営ができる自由を望むことから、上位行政レベルに対する権限・財源移譲の要求が出されるようになる。国は、政策のコントロール権は維持しつつ自治体を通して多くの業務を執行することを望むが、自治体もまた自らの組織の存在理由をその執行業務の総合性で担保しようとはじめる。かつての特別市や政令指定都市などの大都市制度の形成要求も、同じようなメカニズムが働いていると考えることができる。

地方制度の議論で一貫して追求されてきたものは、議会を中心とした地方政治改革の側面があまり意識されないまま「国の行政機構の合理化」への要請と、「地方行政の合理化」への要請という、2 つの課題が重なりあった問題であった。また別の面から見ると、中央権力の分散 (Deconcentration) としての「地方行政」と、地方分権 (Decentralization) としての「地方自治」の交点におけるバランスの問題ともいえる。理論的には、地方分権は、地方政治で身近なことを決定していくということを充実させるべきものであるが、わが国の地方分権の議論では国と地方の公共サービスにかかる役割分担論と機能的効率論に収斂する傾向を帯びているところに特殊性がある。

②都道府県を超える広域自治制度

広域行政改革は、歴史的には昭和 2 (1927) 年、田中義一内閣が中央政局の波動から府県行政を切り離し、地方財政の逼迫を解消することを目的として分権構想を出したが、成立にはいたらなかった^v。また、国の地方行政を総合化する処理方法として、昭和 20～30 年代に都道府県を廃して、国の行政機関や中間的な団体として「州制」や「地方」庁をつくる案が提案された。このアイデアの背景には、戦後、解体された内務省を再構築し、集権国家化としていこうという自治制度官庁の動機も内包するものであった。ただ、戦前の官選知事から公選知事に代わり、広域自治体として歩みだした都道府県を廃止することには大きな抵抗があり、国の地方行政機関の効率化を目指した道州制論はこの時も頓挫した。広域行政は自治体が担うべきという合意が定着してくる過程においても、表 1 にみられるように^{vi}、①都道府県を廃止し、地方自治体として「道州」を置くとするもの、

②都道府県を存置したまま、国の地方行政を整理すること、③現行の都道府県を超える広域自治体を創設する、など多様な道州制度が、経済団体、自治体、国の審議会などからその後も繰り返し提案されてきている。

表 1

道州制議論の類型

区分	国の行政機関	中間的な団体	地方公共団体	連邦制
都道府県を 廃止	<ul style="list-style-type: none"> 自治的道州制案 行政調査部「州制」案（昭和23年） 市議会議員会「道州」案（昭和29年） 閣議連「道州」案（昭和30年） 	<ul style="list-style-type: none"> 中間的道州制案 第4次地制調「地方」案（昭和32年） 	<ul style="list-style-type: none"> 自治的道州制案 行政調査部「道州」案（昭和23年） 自民党議員「道州」案（平成12年） 民主党「道州」案（平成12年） 市長会「特別地方団体」案（昭和29年） 市長会「道州」案（昭和32年） 閣議連「道州」案（昭和44年） 日商「道州」案（昭和45年） 日商「道」案（昭和57年） 中経連「道州」案（平成元年） PHP「州府制」案（平成3年） 読売新聞社「12州300市」案（平成9年） 経済同友会「道州」案（平成14年） 日商・東商「道州」案（平成14年） <p>※二層制の地方自治制度</p>	<ul style="list-style-type: none"> 連邦制的道州制案 平成維新の会「道」案（平成元年） 青年会議所「州」案（平成2年） 行革国民会議「州」案（平成2年） 岡山県研究会「州」案（平成3年） 恒松外「州」案（平成5年） 中経連「州」案（平成14年） 日本経団連「州」案（平成15年） <p>※一層制の地方自治制度</p>
都道府県を 存置	<ul style="list-style-type: none"> 地方行政官庁案 州庁設置案（昭和2年） 地方総府府（昭和20年） 地方行政事務局（昭和20年） 行政調査部「地方行政」案（昭和29年） 第1次地制調「地方庁」案（昭和38年） 町村会「道州」案（昭和29年） 市議会議員会「道州」案（昭和32年） 町村会「道州庁」案（昭和32年） 閣議連「地方庁」案（昭和56年） 閣議連「地方庁」案（平成元年） 平松大分県知事「九州府」案（平成7年） 	<ul style="list-style-type: none"> 国と都道府県との協議・共同組織案 地方行政協議会（昭和18年） 地方行政連絡協議会（昭和40年） 岸大蔵府知事「近畿州」案（平成2年） 	<ul style="list-style-type: none"> 現行都道府県を越える広域的地方公共団体案 三層制案 都道府県統合案 町議会議員会「広域統合」案（昭和29年） 第4次地制調「県」案（昭和32年） 都道府県の自主的合併案 第10次地制調「府県合併」案（昭和40年） 都道府県連合案 第13次地制調「連合」案（昭和44年） 第23次地制調「広域連合」案（平成5年） 広域連合制度（平成6年） 	<ul style="list-style-type: none"> 連邦制的道州制案 <p>※二層制の地方自治制度</p>
その他			<ul style="list-style-type: none"> 選択的道州制案 閣議連「州」案（平成15年） <p>※二層制又は三層制の地方自治制度</p>	

資料：総務省調

市町村合併や道州制など区域問題に関するアプローチとして、金井利之は、まず、政治的・行政的にそのことが課題として認定される過程の存在が必要であるが、機能論的には、①最適規模論、②圏域区域論、③区域相関論、④適正自治体数の4つの考え方で説明ができるとする^{vii}。まず最適規模論では、「いかなる観点から適切性を想定するか」により、行政サービス提供の効率性の視点、政治的有効性の視点があり、また「何に注目して規模を想定するか」により、人口規模の視点、経済規模の視点、財政能力や職員規模の視点が論じられる。圏域区域論では、行政には適切な空間圏域があるとするアプローチをとるものである。区域相関論は、区域は単独独立して存在するものではなく、他の区域とのバランス関係が大事となるとして、府県—市町村関係、市町村—近隣関係、自治体の区域と他の行政区域の関係を考慮するというアプローチである。最後に、適正自治体数は、政治的な「数値目標」の設定であり、これが何度も繰り返され、数字が一人歩きすることで、政治的実効性を纏ってくる、とする。

これらの説明概念の整理は、わが国の自治制度の歴史的分析では正鵠を得たものであるが、行政機能の区域改革と地方政治による自治の区域改革の違いに関心をもつ視点からは、「民主的統治区域論」を加えて考えたいと思う。自治を主に公共サービスの提供主体として捉える議論からは、しばしば分権型社会形成の目的が住民の自己決定を保障するもので

あること、民主主義を豊かにする政治改革であることの視点が抜け落ちているからである。効率的な統治規模ということだけではなく、そもそも民主主義の深化を目指しているのか、いないのかを問題とする。機能的説明では、いずれも効率性といったものに収斂されてしまっていると考えるからである。

③市町村を超える広域自治制度

現行の自治制度では、このような新たな広域行政需要の要請に対処する方法として、地方自治体の「合併」と「個々の行政事務の共同処理」という 2 つの方法がとられるが、わが国では政策的に市町村合併という区域の拡大による行政機能の総合化、高度化が好まれてきた。もっとも、合併が困難であるときには、自治体は一部事務組合、役場事務組合、全部事務組合を設けることも制度として可能である。例えば、全部事務組合は、合併で構成する自治体なくなるわけではなく、議会、執行機関の活動を停止し全部事務組合で処理をする方法であるが、現在は使われていない。広域連合は、昭和 37(1962)年の第八次地方制度調査会の「地方開発都市に関する答申」において特別地方公共団体たる市町村の連合体の構想が出され、昭和 40 年代中葉の三全総の時代に出された定住圏構想による「広域市町村圏」の指定や、平成元(1989)年の「ふるさと市町村圏」の取り組みなどを経て、平成 5(1993)年に第 23 次地方制度調査会が出した「広域連合及び中核市に関する答申」により、広域行政機構を自治体化する制度が平成 6(1994)年に創設された。

広域連合は、介護保険の認定業務で活用が広がったが、都道府県が広域連合へ参加した形による小規模市町村の補完・支援など、包括的な広域行政制度の活用については広がりが見られなかった。折しも龐大な国の債務の処理が国の取組むべき最重要の政治課題として浮上し、「平成の市町村合併」では、行財政改革としての地方分権改革は自主的な広域的行政に任せるのではなく、市町村合併により区域を広げていくことを「飴と鞭」で強力に推し進めるべきという路線へと変更されていく。そして市町村合併がある程度進んだところで、府県が空洞化しているから、国の地方支分局と合併して道州とすべきという主張が再燃してきた。都道府県連合というアイデアは、市町村合併の時と同様に、もう一層新たな地方政府が増えることが嫌われ、そのことを非効率とする考えがとられている。

4 リージョナリゼーションとアマルガメーション

(1) 欧州の広域自治

経済学では、グローバリゼーションとともに進展している、経済活動がある地域に集中する現象をリージョナリゼーションとして論じることが多い。それは東アジアなどの市場やメカニズムによるもの、あるいは NAFTA などのように制度誘導型の地域主義として分析される。また、社会・文化・宗教・言語的な地域空間を分析する社会学的なアプローチもある。しかし、ここでは市町村など基礎自治体—広域自治体—地域圏—国—超国家組織といった政治学・行政学的な空間における、リージョナリゼーション（地域化）の変化と、自治体の合併といったアマルガメーション（合併）の位相という地域拡大の二態様について考えていく。各国の分権の取組みについては、地域研究の視点からそれぞれ特異性が指摘されるが、本稿では大掴みに通性だけを抽出した分析を行うこととする。

現代社会では、地域に広域化の変容が起きる一方で、基礎自治体は逆にその比重を増

す傾向がある。基礎自治体を重視する考えは、日本の地方分権の議論では近年「補完性の原理」や「近接性の原理」として理論化され、一般的に受容されてきている。もっとも小さい、もっとも住民に近いローカルなレベルの政府がまず課題に対処すべきであり、それが効果的になされないときにだけ中央政府が対処すべきという考え方をいう^{viii}。元々これは、欧州における自己決定を重視する考えを基盤に、個人から政府レベルまでの役割分担を整理する概念として定着してきたものである。昭和 60(1985)年から、ヨーロッパ地方自治憲章や国際自治体連合(IULA)の世界地方自治体宣言でも、この原理を謳ってきた。また、平成 4(1992)年のマーストリヒ条約によりEU法がこの原理を取り入れたことで、欧州における政府の役割分担を論じるときの基本概念となっている。つまり、EUでは、それぞれの国が対応不十分と同意できた部分にだけ、EU政府が関与することができる。この「補完性の原理」は、フランスや米国などの憲法典にも反映されるなど、共和主義、連邦主義的思考方の中にも窺えるようになった。

フランスでは、1980年代のミッテラン大統領の時代に分権改革が始められたが、フランス革命以来、個人と国家以外の中間団体を排除し、「共和国の不可分性」を理念とする強い中央集権国家体制を築いてきた伝統がある。ナポレオン以来の中央集権国家体制を、グローバル化へ対応するため分権型国家へ改造する試みとして、合併を進めても区域が変化しないコミューンはそのまま、広域行政は市の連合による広域自治体へ、社会福祉は県レベルへ、また広域の地域開発は昭和 57(1982)年に創設された州へと、下位レベルの政府で効率的に行うことができないものが上位政府レベルへ「補完性の原理」に基づき権限が再配分されてきた^{ix}。国の地方行政を担う組織も、県、州レベルに地方長官(プレフェ)を置いて国として強力な地方行政を執ってきたが、近年は団体自治をそれぞれの議会に委ね、国は事後的な監督を行うように変化してきた。とりわけ、平成 15(2003)年の憲法改正により「実験」という名目を用いて主権の一体性を損なうことなく地方分権化ができるよう法整備され、いまコミューンと県レベルの間で広域連合の進展や、州レベルの活動が顕著になっている。県という単位は、意図的に地域の繋がりを切り離し、均一な国の地方行政区としてナポレオンが創設したものであったが、分権の過程ではアンシャンレジーム時代のブルターニュやプロバンスなどの古い地名を復活させて、県の上位レベルに州としてあらたな広域自治政府を再構築した。国と主権を分かち合う連邦制国家のドイツの州とはタイプが異なる、新たな「地域」開発の拠点としてフランスでは州が創設されてきたわけである。このようなリージョナリゼーションの試みは、平成 2(1990)年代以降のイタリアにおける州の顕在化、活性化にも同様のものを見ることができる^x。

また、現在のイギリス、「グレートブリテンおよび北アイルランド連合王国」では、グローバル化に直面した社会・経済的変化に対応するために、大規模な地方制度改革が進められてきた。地方自治体の非効率性を疑わなかったサッチャー政権は、国への回帰やNPMによる行政の効率性向上の改革を大胆に進め、国の統制による地方改革を行った。その後、新しい労働党として登場したブレア政権は、一転して中央集権から権限を地域に委譲する分権国家(デボリューション)を目指し、平成 11(1999)年にスコットランドやウェールズに国の立法権・行政権の一部を分権して独自の議会を認めたこと、北アイルランド議会の復活、グレーター・ロンドン市の復活と市長の公選など、一国多制度といえるような大胆な地方分権改革、地方政治改革をすすめてきた。また、イングランドにおいて

は、ウェスト・ミッドランドなどの 9 つの広域行政区域に、カウンティ、国の機関、非営利機関などが共同して経済開発に当たる単位として「地域開発公社」を創設している。ロンドン市以外は公選の議会を持たないものの^{xi}、ゆるい多様な主体による地域ガバナンスがここでは始まっており、EU議会の選挙区や地域統計の単位となるなどその存在感を増している。しかしながら、このリージョンに地域議会を設置するためには既存のカウンティの廃止が必要であることから、住民の反対が多くみられる。今後イングランドの地方行政区画がどうなっていくのか、わが国の道州制の議論と重ね合わせても、興味深い。

スペインでは、昭和 50(1975)年のフランコ政権崩壊後に起きた急激な民主化が、カタルーニャやバスクなどの地域主義の動きを加速した。独裁政権により抑圧されてきた地域の要求は、歴史的にもナシオン、民族にふさわしい資質を意味する地域において自ら統治することを求める地方政治の噴出であった^{xii}。1978 年憲法により、国家形態や地域は不可分の祖国スペインを構成する「ナシオナリダ」と「地域」に再編され、民族的・文化的多様性を認める「自治国家」となった。国家と県市町村の間に、新しく自治州という行政単位がおかれ、共有される歴史、文化の区画に、経済面における自立性も考慮して、地域自治権が広く認められた。この自治州の発足は、これまで歴史、文化、社会の共通基盤がなかった地域にも、新たな「地域」を区画し、自治を始める動きを刺激している。イギリス、スペイン両国は、ともに立憲君主国であり連邦制国家ではないものの、州や「地域(リージョン)」を骨格とした自治国家や準連邦制国家を模索しているように見える。

欧州のリージョナリゼーションの進展は、グローバル化する社会に対応するため国民国家の変容をコントロールしながら、地方民主主義を再構築し、地域開発を進める単位として「地域」に着目し、国からの分権がその広域自治体に対して包括的になされてきたプロセスであった。とりわけ、1960 年代の「地域(圏)」や「成長の極」理論に基づく中央政府の均衡ある経済開発計画区域により地域への注目が高まり、その後 EU による地域計画に対する構造基金の支援が、この地域化をさらに国内における区域として際立たせていく影響力をもたらしてきた。加えて、「福祉国家の曲がり角」以降の、福祉国家体制の負担を軽減する思惑、所得再分配といった国における公平性への関心よりも公共サービス提供の効率化に関心が高まることなどを受けて、地方分権改革が叫ばれてきた。このコンテキストは、わが国の全国総合開発計画の作成と廃止や、経済圏に注目した地域開発計画や、道州制の議論などの展開にも付合するものである。

欧州に象徴される地方分権改革やリージョナリゼーション、連邦化といった国民国家の変容について、国家がすべてを規定するという「第一の近代」といわれた国民国家観が後退し、歴史や空間と切り離された言説による地域の認知という「第二の近代」が訪れているのではないかという認識が議論されている。分権改革は国のかたちを変えるものといわれるように、確かに国民国家の変化を企てるものであるが、ベックの議論に見られるように^{xiii}、まだこれは「第一の近代」の国民国家を補強し、再適合させるための分権による対応過程と捉える方がよいように思われる。例えば、地域への分権は、EU内における「民主主義の赤字」へ対応した、政治参加のサブユニット化という説明も説得力がある^{xiv}。そして、リージョン内部における基礎自治体は、その能力に応じ身近な公共サービス形成の意思決定を行う伝統的な政治区画、住民の集まりになる。しかしながら、一口に地方分権といっても、国から州(地域)、そして州(地域)から基礎自治体への分権につ

いては、各国間にまだ大きな格差が見られることも事実である。

この欧州で起きているリージョナリゼーションの現実は、「国家＝社会」でも、「地域＝社会」でもなくなったということだけではなく、果たして分権改革がボーダーレス化する社会への不安を食い止めるものとなるのか、民主主義やよきガバナンスを保障するものになるのかすら未知数である^{xv}。国家による均衡ある地域開発から、多層的な、競争的な地域の自立化を求める環境へと変化させることは、そのローカルな決定に政治的正統性をどれほど持たせることができるかという政治的代表制の問題とも関連してくる。

（２）総合性のバイアス

日本では、総務省は、地方公共団体の英訳としてlocal autonomyを使ってきた。英語で地方自治を意味するlocal governmentを「地方自治」と呼び、「地方政府」という表現は近年の分権改革議論まで公的には慎重に回避されてきた^{xvi}。「補完性の原理」が示すように、身近なことを地方議会で決めていく地方政治がまさに地方自治の本質であるが、わが国では中央の政治と地方の政治は異質であり、政治に代わる概念として自治が用いられた。明治国家の建設期に、自由民権運動といった中央政府の政局が地域に及ばないように、地方の政治性を弱めるために地方自治制度が作られてきたという政治文化の影響を、いまも地方自治には窺うことができる。欧米の近代国家は自治都市を中心に構成されたが、日本では自然的共同体自治と官僚制による行政国家化が特質であった。

そのため、日本の地方分権論の一つの特徴として、「補完性の原理」を生かすためには総合性の高い自治体になるべきとされており^{xvii}、そのような能力を持つためには権限移譲や合併によりひたすらその規模を膨張させるというアマルガメーション（合併）方向へバイアスがかかることにある。欧州の自治体においても効率性を高める改革が大きな課題であることは同じであるが、基礎自治体の区域の拡大や総合性を指向する傾向は、スカンジナビア諸国を除いてあまり観察されない。とりわけ基礎自治体は、行政執行の総合性よりも、むしろ民主主義的な政治参加を保障するための最も身近な地方政治、村落共同体の単位であり、この区域に対する歴史的・社会的・文化的アイデンティティや誇りが重視される面がある。市町村は公共サービス提供主体の一つであるが、そこに業務執行の総合性が求められるのではなく、中央集権的な国と対峙しながら地域社会を構成する基本的政治単位として揺るがせない区域を形成している。このような強固な基礎自治体の区域が存在している場合、市町村合併は困難であり、現代的な広域行政需要に基づく事務処理や広域計画調整については、第3セクターや協議会、広域連合的な団体組織などをつくって権限、財源を移譲し、共同処理をすることになる。あるいは上位レベルの政府が、補完することになる。

日本においても、国民国家の変化の必要性がグローバリゼーションを引き合いに議論され続け、このことが地域の自立と競争を促す分権の必要性の第一理由として挙げられてきた。とりわけ道州制は、国の体制の抜本的改革であるといわれている。しかしながら、なぜわが国の自治制度改革論では、市町村や都道府県を住民が自己決定する豊かな民主政治の場とするための改革議論ではなく、総合行政主体として効率的な分散執行の受け皿にしていこうとする行政の総合性の方に比重がかかってしまうのであろうか。地方分権と地方政治は、中央政府と地方政府の適切なバランスにより、権力の集中を防ぎ地域の問題を

住民自らが処理することを意図しているものの、日本の自治は「みずらから治める」というよりも、「おのずから治まる」という意味合いが強くみられる。これは、「地方政府」という意味を欠いているといえよう。

区域問題について詳細な分析を行っている金井利之は、この理由を次のように説明している^{xviii}。国の中央省庁は、総務省や財務省のような行政制度を司る官庁と、国交省や農水省などのような政策・事業官庁に区分することができる。なかでも自治制度官庁（総務省自治行政局）には、国と自治体を連関させて効率的な自治制度を構築するという融合性と、自治体が広範な行政分野に対応できるような制度を普遍化するという、強い総合性指向が存在している。また、総務省行政管理局は、国の組織の膨張を抑制し続ける役割を担っている。他方で、政策・事業官庁には、地方支分部局による直営事業の執行のみならず、政策・事業の執行にあたり自治体との間で広範に業務を連携して処理しなければならないという性格があり、分散執行に強い利害を持っている。この政府体制は「省庁縦割・自治総合体制」と呼ぶことができ、これが区域問題の構造的要因になっていると説明する。

機関委任事務制度と補助金制度による国一都道府県一市町村の縦割り型行政は、大正 8（1919）年に道路行政などを初めとして国庫補助制度が考案され、幅広くその手法が展開されてきたものであったが、今では日本の行政の分権を阻む癌のようになられるものとなった。明治期以来の行政国家の伝統は、いまま分権の議論を国一地方の行政の役割分担論に還元し、分権改革が地方政治改革であることを見えなくさせている。

これまでの整理から、「補完性の原理」や「総合性」と「地方分権」とはニュアンスの異なる概念であるにもかかわらず、日本では分権改革の必要性の理由として「補完性の原理」のもと「総合性」が主張され、そのことが基礎自治体の総合的執行力をひたすら増大させるアマルガメーション（合併）を誘発しているという特徴が見られる。しかしながら、自治体が処理すべき問題が何なのかについては、中空のシステムである。いま行っていることの総合化が、自治体が処理すべきものとなっている。基礎自治体への権限・財源の移譲を普遍的に求め、またさらに強い権限財源を個別的に欲する場合には、区域の拡大のために市町村合併が行われることになる。すでに日本の自治体は、他国には見られないほど強大で広範な執行体制を持ち、国と連携して公共サービスの提供や規制を行っている「集権分散型」^{xix}の自治制度であるが、この「自治制度の総合性のバイアスは、個々の自治体にとっては膨張主義バイアス」^{xx}になっている。第一次分権改革の議論のなかで、合併が進まない 1 万人未満の小規模自治体は、非効率な総合行政の能力を欠くと自治が否定される考えも「西尾試案」として示された。そしてこのバイアスは、地方自治法第 1 条の 2 の改正により、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする」と法的にも規定されてきた。

現在も進行中の第二次地方分権改革の議論では、地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」にも見られるように「自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す」といった総合性、膨張へのバイアスが更にかけつづけられている。執行権限の増大ではなく、住民の政治参加に裏打ちされた地方政治力がどのように強化されるかの視点が今後の分権改革の課題となる。

これまで見てきたように、日本の自治制度は、広域自治体である都道府県と基礎自治体である市町村をベースとし、国からの分権により基礎自治体にその総合性をさらに求め続けていくという構図にあるが、他方でこれまで市町村合併という手法ではなく、組合や広域連合などの広域行政を担う主体の制度化も行われてきた。しかし、市町村にとっては、公共事務を自ら完結的に処理したいという総合性の要求があり、共同化よりも組織の大規模化が指向された。それは広域連合などの活用ではなく、市町村合併という形で区域を拡大していくことに繋がってきた。区域の拡大では、拠点性のある都市の形成が目指され、広域エリアを面的に一体的に社会資本の整備を行い、高度な都市サービスを「規模の利益」を活かして提供できるというメリットがある。他方で、地方行政の巨大化は、住民の政治参加にとっては遠い政府へととなりがちでもある。さらに、合併効果として挙げられる議員数の削減は、住民が地方政府を統治する手段を弱体化させる可能性があり、民主主義の深化とは逆の、巨大な基礎自治体に向けて集権的行政を強化するという政治的パラドックスに陥っている。そのため、区域が大きくなった自治体内で都市内分権が併せて進められる。フランスやイギリス、浜松市、新潟市、川崎市などに、そのような近隣自治政府の創設の試みがみられる。

要約すると、「分散」としての能力を市町村合併に求める分権の指向性は、基礎自治体の在り方を大きく変質させてきた。日欧の分権改革の比較から、欧州に見られるリージョナリゼーションは、分権の受け皿をあらたなレイヤーとして地域政府をつくり、「補完性の原理」に基づき基礎自治体から順に取り組むべき地方政府の活動量や質を自己決定することを重視した分権改革として理解できる。

ところが、日本の地方分権改革の議論では、国一地方の役割分担論の中で、一体的な業務執行の効率化を中核的な柱として位置づけ、その手法として分権とは質的に異なる基礎自治体の合併による膨張を推奨してきたといえよう。世論においても、経済人やマスコミは自治体行政の非効率を改革する手段として分権改革が必要であると主張し、また地域における議会、議員の活動を信頼しない住民からは、当然に議員削減＝議会コスト削減という理由から効率化に資すると評価されてきた面がある。このように、日本の地方自治には、地方政治に対する住民の期待の不在や不信を基調としながらも、他方で直接民主主義的な住民の行政執行過程への参加の期待も高まっている。

5 地方分権改革がめざしたもの

地方政府改革の発端は、日本及び欧州においても今日的な民主主義の課題にある。それぞれの改革において、どのような意図があったのか、欧州と日本との比較から考えてみよう^{xxi}。地方分権改革は、地方政治の正統性を高めるものであるべきということは理論的にいわれることである。議会あるいは首長と、住民との関係が問題である。シャープ（Scharpf）は、民主主義のセオリーを考える 2 つの観点を示している^{xxii}。民主主義政治体制の改革は、地方政治が「応答」性を持つことによって、初めて住民の選好にしたがった意思決定がなされるといえる。その住民の「承諾」が、政治的な「入力」の正統性を保証することになる。このため、具体的には、直接・間接民主主義の充実、公共のディベートなど、政治システムの正統性を強化する改革へのアプローチがとられる。また、各システムの「出力」の正統性を増加させること、例えば社会福祉を増進することなど有効

な行政の執行が、その正統性を増すことに繋がってくる。これは、マネジメント改革や、効率性の改革に関するアプローチである。この 2 つの観点は、現実の分権改革の中では時に矛盾を来したり、また一方が放置されることもある。

欧州各国が経済危機に直面した 1980 年代は、国の財政的削減に付随して地方自治体の改革が迫られる状況であった。この時代は、イングルハートが『静かなる革命』で明らかにしたように、戦争を経験した時代の「物質主義的」な価値観を持つ人が多かった時代から、高度成長期以降は「脱物質主義的」な価値観が世界的に広がりを見せ、政治参加や開かれた政治システム改革への強い志向性が表れてきた。地方政府は、政治—行政システムと市民とを媒介する重要なリンクであることから、「入力」と「出力」の正統性をうまく処理するための社会的装置として注目を浴びてくる。そして地方政府は、公共サービス提供の主体として、その行政の効率性が問われることになったわけである。つまり、地方政府には、参加民主主義や熟慮民主主義、コミュニタリアニズムといった議論のなかで、政治的意思決定過程に参加する市民統合の役割が求められるとともに、財政的ストレスが高まると行政の機能論として効率的なサービス提供者であるのかという評価が向けられる。分権改革には、各国によってバリエーションの違いがあるが、大まかに、脱中央集権、新しいガバナンス組織、非営利組織との協働、NPM によるマネジメントといった共通性が見られる。とりわけアングロサクソン系の NPM の考え方は、地方政府が機能的効率化を追求すべきという考え方を広げてきた。そして、このことは行政の非制治化といった影響をもたらしている。しかしながら、日本では、議会の果たす入力の正統性については、あまり関心もたれず、専ら出力の効率性の向上に関心が注がれ、首長が NPM を使った経営手腕をアピールすることや地方政府のレイヤーや区域を変える議論が関心を呼んできた。

このような地方分権改革の一般的戦略は、①経営改革、②政治改革、③機能改革、④区域改革、として整理されるが、さらにこれらは「地方行政改革」と「地方政治改革」という二つの視点に纏めることができよう。日本の地方分権改革も、最初は平成 6（1994）年に始まる政治改革を発端とし、そのあと行財政改革と分権改革が同時に課題設定されてきたことを考えると、欧州が抱えた同根の問題への対処と類似したものとして捉えることができる。

欧州における地方政府改革は、表 2 のように整理される。まず、「地方行政改革」の観点として、第一に、領域的・機能的改革がある。例えば、①新しい階層の地方政府を作ること（州、広域連合など）、②機能的・財政的分権化、自治権の移譲、規制緩和。③区域改革や市町村合併。④自治体間の協力を強めること、である。第二に、経営改革として、①予算改革、②組織内分権化、③顧客指向、④民営化、PPP がある。

他方で、「地方政治改革」の観点では、第一に直接民主主義への変化、例えば市長公選や住民投票の導入など。第二に、地方代議制民主主義の拡大、①新しい選挙法、②ガバナンス機構の導入、議員の役割の変更などが取り組まれてきた。

表 2 欧州における地方政府改革

地方行政改革	地方政治改革
<p>○領域的・機能的改革</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新しいレイヤーの政府を作ること ・機能的・財政的分権化、権限移譲 <p>規制緩和</p> <ul style="list-style-type: none"> ・区域改革、合併 ・自治体間協力 <p>○経営改革</p> <ul style="list-style-type: none"> ・予算改革 ・組織内分権 ・顧客指向 ・民営化、PPP 	<p>○直接民主主義</p> <ul style="list-style-type: none"> ・市長公選、行政官 ・住民投票 <p>○地方代議制民主主義の変化</p> <ul style="list-style-type: none"> ・新しい選挙法 ・電子政府、電子投票 ・ガバナンス機能の導入 ・議員の役割の変更

(出典) Kersting, Caulfield and Larsen.

地方行政改革における領域的・機能的改革は、国一地方政府間の立法権の配分とも関わり、早くから取組まれてきたものであるが、成果が挙がりにくいものでもあった。興味深いことに、欧州でもとりわけ民主化の遅れたスペインやポルトガルでは、活気のある地方民主主義の改革が進んでいるが、中央集権的な民主国家であるフランスやイタリアは分権化の過程にある。そこでは、「中央と周辺」の間の調整役として、新たにもう一層の地方政府を挿入する改革が行われた。他方で、スウェーデンやフィンランドなど最も分権が進んだ国では、福祉国家における地方政府のサービス提供能力を最適化するために、基礎自治体レベルに権限を移譲することが目指され、そのための強制的な市町村合併も試みられてきた。スカンジナビア諸国は、欧州では最も分権化された国といえるが、さらなる地方分権を進めるためにフリー・コミューンの実験も行われてきた。西ヨーロッパ諸国において多様な姿をとる分権化の進行であるが、コミュニズム崩壊後の中央ヨーロッパでも同様に分権の取組みが始まっている。

昭和 54(1979)年にイギリスの首相に就任したサッチャーは、NPM による行政の経営改革に乗り出し、中央政府も地方政府も、サービス提供機能に着目した「効率性 (efficient)」と「効果(effect)」を基準に見直す改革を始めた。そこでは市民は、「顧客」として位置づけられる。この経営改革は、透明性の高い予算制度、費用便益計算、組織内分権化、自治体間の協力、民営化戦略などがとられることで、更に出力指向を強めてきた。また、政策決定過程に NPO や企業など新しいアクターを入れることで、プライベートセクターの影響を増し、地方政治のアリーナを広げることになった。これらの改革では、地方議会の改革も視野にいれながら、地方政府の経営をチェックする道具を議員に提供することで、地方議会の行政管理能力を向上させることが期待されている。保守党は地方政府のコストをコントロールして、効率性を高めることが第一優先順位であった。それは国家への回帰と集権化を意味し、地方政府は最小限の役割を担い、市民には功利主義的個人の役割を強調した。1997 年以降政権をとった新しい労働党は、地方政治改革の観

点で、議会がコミュニティの声を聞き、コミュニティを創る地方政治の正統性の向上に取り組むことで、市民の再統合がめざされ、地方政府の政治的応答性を高めることや、誰が統治しているのかを明確にすることにより、市民の参加や投票率の向上に繋がることが期待された。

それでは、制度環境の違いは、地方政府改革にどのような影響を及ぼしているのだろうか。もちろん改革の契機は、社会経済的なもの、政治への信頼性の問題など、さまざまなものがある。とりわけ財政的ストレスと、市民参加の欠如は、地方政府改革が必要となる大きな要因である。コーフィールドとラーセン (Caulfield & Larsen) は、欧州の地方自治システムと改革のあり方を、表 3 のようなフランス系、イギリス系、そしてスカンジナビア諸国や中部ヨーロッパの 3 種類に整理をした^{xxiii}。また、地方レベルにおける行政への機能的責任の軽重、及び地方政府の自由裁量度について整理したものが表 4 である。

表 3 制度環境と地方政府改革

	フランス系	イギリス系	北部・中部ヨーロッパ	日本
国	仏、伊、西、ベルギー ポルトガル、ギリシャ	英、アイルランド	ノルウェー、スウェーデン デンマーク、オーストリア ドイツ、スイス、オランダ	
地方自治の憲法的地位	強い憲法的地位	弱い憲法的地位	強い憲法的地位	強い憲法的地位
国からのコントロール	強い国のコントロール	日常の政策形成には 弱いコントロール	弱い国のコントロール	強い国のコントロール
自治権	低い地方自治権限	中程度の地方自治権限	高い地方自治権限	中程度の権限
分権の手法	新しいレイヤーの導入	一層制、二層制 地域で自治を決定	合併	合併

(注) Hesse/Sharpe 1991 を参考とした。

表 4 地方政府の規模、自由裁量度

地方レベルにおける機能的責任 (a)	地方の自由裁量度 (b)
ノルウェー	60
ハンガリー	53
スウェーデン	38
日本	34
デンマーク	31
フィンランド	30
ドイツ	29
スイス	28
イギリス	27
フランス	27
オランダ	23
ポーランド	22
チェコ	21
オーストリア	20
イタリア	13
スペイン	12
ギリシャ	6
デンマーク	73
スイス	70
スウェーデン	69
ノルウェー	58
スペイン	47
フィンランド	45
フランス	38
ドイツ	35
オーストリア	34
日本	34
イタリア	29
ポーランド	29
チェコ	28
ギリシャ	24
オランダ	18
イギリス	17
ハンガリー	12

(注) a: 自治体の支出 / 一般政府支出 %、b: 地方税・使用料等 / 総地方収入 %。

Vetter & Kersting が整理した Council of Europe 1997 のデータと、総務省平成 17 年統計資料を組み合わせたもの。

第一グループであるフランス、イタリア、スペイン、ベルギーなどフランス系の国は、地方自治は憲法上強く保障されているものの、国から地方政府へのコントロールも強い。それぞれの層の地方政府は機能的責任からは比較的弱い自治の権限しか持っていない。これらの国で行われる地方分権的改革は、新しいレイヤーとして州を挿入したり、連邦制化を試みるという形がとられた。

第二グループのイギリス系では、成文憲法がないため地方政府の憲法的な保障は弱く、中央政府の法改正により地方自治制度を大きく変化させることができる。ただ、住民自治は伝統的に強く、日常レベルの地方政府の政策形成に関して国のコントロールは弱い。自治権限としては、中程度レベルである。イギリスでは、ウェールズやスコットランドに議會を認め、またイングランド内では一層制への改革なども部分的に進めてきた。

第三グループのスκανジナビア諸国や中部ヨーロッパの国では、地方自治については強い憲法上の保障がなされており、国からのコントロールも弱い。地方政府は高い自由裁量と機能的責任を持っている。しかし、社会福祉に関するサービス提供などを担うため、基礎自治体の強化が合併により行われることを認める傾向にある。

日本は、地方自治は憲法上保障されており、地方自治法で詳細にその制度が規定されている。しかしながら、これまで見てきたように行政サービスの提供においてスκανジナビア諸国に次ぐほど大きな分散執行の役割を担っているものの、自由裁量度からはフランスよりも小さく、国の強いイニシアティブとコントロールの下にあることが要請されている。そのため分権の手法として、公的業務の受け皿となるために自治体の合併が進められてきた。この発想は、さらに広域自治体についても、都道府県の合併により道州を形成するという議論を活発化させている。

日本では、80年代の高度経済成長のストップ、そしてグローバル化の進展が、中央集権的制度の機能不全として課題設定され、世界市場化に対応した国づくりを目指すという行政改革が始められた。その改革の取り組みは、平成5(1993)年の衆参両議院による「地方分権に関する決議」の後、自民党支配が崩れた隙間が、地方分権の議論の高まりをもたらした。細川連立政権は、第3次行革審に「地方分権に関する答申」を諮問し、また政治改革として小選挙区制へと選挙制度改革を実現した。この国家の改造シナリオでは、①規制緩和と、②地方分権の推進を両輪として進めることとされ、次の村山自社さきがけ連立政権は、平成7(1995)年に地方分権推進委員会を設置した。続いて、自民党首相として政権に返り咲いた橋本政権は、地方分権改革推進委員会の中間報告及び4つの勧告による地方分権改革に取り組むことになった。

バブル崩壊後の対応として、一連の分権改革は、市町村合併の推進や、補助金、地方交付税の削減を進めたものの、地方への税源・権限の移譲には大きな成果はなかった。規制緩和と民営化をセットとした行政改革手法は、「官から民へ」「中央から地方へ」のスローガンとともに、地方財政縮減改革を迫るものになった。このような改革が進んだ背景には、①行政改革と地方分権をセットにしたビジネス派(行政の減量に関心)と、②地方自治推進派(地方自治の推進に関心)とのすれ違った思惑と妥協が成立したことで現実した。西尾勝の分析のとおり、第1次分権改革では、地方自治推進派は地方分権の名をとり、ビジネス派は実をとったわけである。その後、地方が期待した国からの分権・財源移譲は進まず、実質的に地方財政は逼迫し、状況は悪化の一途をたどったというのが、市町村合

併が一段落しつつある現在の地方の認識である。そして、地方政治改革については、ほとんど議会の役割が後退し、首長の経営技量のみが関心を引くことになった。

平成 11（1999）年の地方分権一括法成立により、機関委任事務の廃止が行われ、形式的には国と地方の業務の整理が行われたが、実質的には国—地方の分散執行体制には大きな変化は見られない。地方政治が自律的に決定するということも増えていない。また小泉首相による経済財政諮問会議を使いNPMやエコノミストなどを用いた官邸主導の「骨太の方針」や「三位一体の改革」が、分権改革の名の下に進められたが、そこでは国の縮小と地方政府の縮小が目指された。いつ果てるとも知れない市町村合併や、地方行財政改革などの「改革疲れ」のなか、いま第 2 次分権改革が始まっている。「未完の分権改革」といわれた第 1 次分権改革で残された課題は、次のように整理される^{xxiv}。①地方税財源の充実・確保、②法令による事務の義務付けの緩和（法による規律密度の緩和）、③事務権限の移譲、④平成の市町村合併の結果を踏まえた地方自治制度の再編の議論、⑤住民自治の確保（近接・補完性の原理、自己決定、自立と連帯、自己責任）、⑥憲法改正に備えた「地方自治の本旨」の具体化。

しかし、基礎自治体への業務の量的拡大は、すでに過大に行われてきた面がある。逆に、国へ返上して、行政の効率化を図るべき事務についても検討が必要である。道州制や大都市の議論では、自治体の自由度や裁量権の拡大が必要という理論構成がなされており、分権＝自己決定権の保障、そしてその質的拡大が主張されているが、果たして地方として政治的にコントロールできる範囲を超えていないのか、あるいは都市内分権の充実の必要性はないのかという観点も忘れてはならないものであると考える。

6 おわりに

自治制度の改革で、とりわけ行政区域に関心を持つプレイヤーには、金井利之の議論を参考に、次の 6 者が考えられる。①改革業界派（国会議員）、②小さな政府派（財界、経済効率派）、③自治制度官庁（行政統制派）、④自治分権派、⑤政策・事業官庁、⑥国民、である。「改革」を唱え続けることに利害があるのが、国会議員などの改革業界派と自治制度官庁である。彼らは、彼ら自身の存在理由として、問題が消失しない範囲内で改革を主張し続ける傾向があり、自治制度問題は永遠に未完の改革であることになる。財界、経済的効率性を主張することに専門家として意味をおく経済学者、エコノミスト等は、「小さな政府」を理念的にも、実利的にも主張する。その手法はマネジメントということになる。この①②③の三者は、日本では機能的効率を高めるための区域の拡大、地方政府数の削減を求める勢力である。

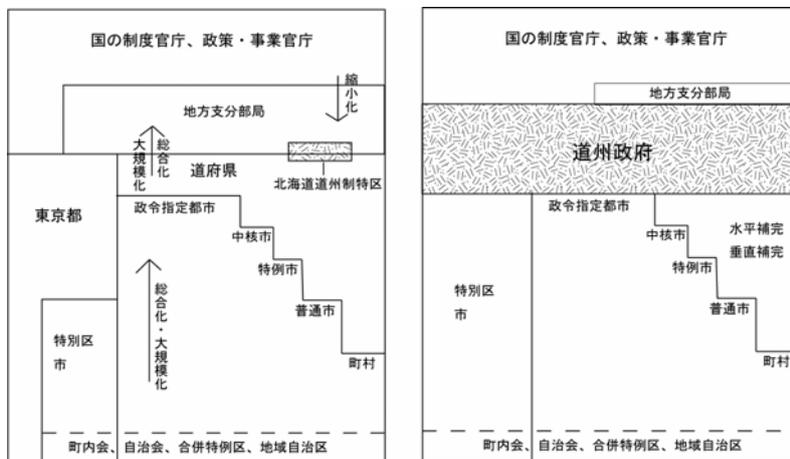
他方で、自治分権派は、権限・財源を国から移譲を受けて、地方政府の自由度を増すことを分権の意義として主張する。政策・事業官庁は、国—地方政府機構全体を使って、それぞれの省庁のミッションを充実拡大させることをめざす。それは、一部では地方政府の縦割りの専門性の中で、地方自身によっても望まれることになる。国民は、それぞれの立場の政策のメリットに、そのときそのときの自己の利害を投影して意見を持つ。「小さな政府」「効率」を片方で求めつつ、他方で地方における手厚い施策の展開や配慮を求めるといったアンビバレントな存在である。このような利害を調整し、妥協を導くべき役割が、本来地方政治を担う地方政治家に求めるべきところであるが、残念ながらアクターと

しての存在感、そして信頼感は少ない。このような立場の異なるプレイヤーが活躍する現実世界において、広域自治体のあり方に関する議論、つまり道州制の議論は、どのようなものになっていく可能性があるのだろうか^{xxv}。いくつかのシナリオを考えてみたい。

まず、政府・自民党が中心となり、また民主党も方向性としては共有している、市町村合併を更に進め、都道府県を空洞化することで、都道府県と国の地方支分部局と合体させ道州制とするシナリオがある。このシナリオ1は、まず国の形を変えるために、道州制をめざすというものであり、九州地域戦略会議など経済界の主張でもある。図2のように、都道府県を大規模化し・総合化するとともに、国の地方支分部局と合体させる。それぞれの市町村は、自立できない部分は水平補完あるいは道州からの垂直補完でまかなうという構想である。行政間の事務の再配分では簡素なシステムに見えるが、現実には都道府県を解体すると、政治権力の構造的変化を引き起こさざるを得ない。その結果、道州知事は強大な権力を持ち、国の大臣・国会議員の地位は相対的に低下するだろう。これまで地域代表として利益誘導をしてきた政治家の能力を発揮する場は縮小する。結果として、道州間の地域格差は拡大しても、道州間の相互協力だけでは、その是正が困難となっていく危惧がある。また、国から多くの事務が移管される道州政府の業務内容は、事実上、機関委任事務の復活といった状況になる可能性がある。

例えば九州はオランダと似た面積、人口、GDP規模であるが、八県をまとめて九州府とすると、そのなかに平成18年現在302の市町村がある。他方でオランダには、同規模の12の州があり、496の市町村がある。現行の府県以上に住民から遠い、欧州では国並みの広さ、経済規模の自治体を創設するという事は、分権とよぶものではなく集権化であり、非民主主義的な政治改革でもある。これは「身の丈に依じて地方は生きよ」という国の仕組みに変えるべきという思想を反映したものといえるかもしれない。しかし、人口数万人以下の自治体は財政的にも自立は困難であるが、ナショナルミニマムの確保を放棄した国のあり方の中では、それも地域の個性として正当化されていくことになる。その結果、地方には住めないということから、大都市への人口・産業集中などがさらに進行し、国全体の均衡ある発展に大きな歪みをもたらすことになるだろう。このような弊害を押さえた全国的な制度の改変は、東京問題の解決なしには不可能であることは言うまでもない。

図2 道州制移行イメージ



(現行の国一自治制度)

(道州制後の国一自治制度)

次に、シナリオⅡでは、まず分権改革を目指すという、地方分権改革推進委員会やこれまでの地方制度調査会の議論でも共有されてきたものである。このシナリオでは、地方を主役に、国から地方へ分権するものを予め選定し、3年以内に新分権一括法作成して実行する。そのことにより国や都道府県から、財源・権限と業務を基礎自治体に移譲する。東京都をワシントン DC 化する案や、地方共有税など財源偏在の問題を解消する議論や、自治体の自由度を増すための条例上書き権など行政・立法権の移譲論が中心になされているが、いずれにしても行政減量に関心の比重がかかったものになる。分権が達成できた後の広域行政への対応には、①都道府県の合併、②都道府県による広域連合的な取り組み、③もう一層、地方府県と国の間に広域業務に限定した地方政府を創設、④都道府県を廃止して道州制を導入、⑤連邦制といった憲法改正も含めた広域政府改革の提案、といったバリエーションが考えられる。

第28次地方制度調査会では「都道府県に代えて、道又は州をおく」二層制を答申としたことで、それをベースにその後の議論は展開している。しかしながら、その制度改正や移行については、現実的なハードルは高い。また、行政制度問題は、国民にとって理解しづらい問題であり、影響の及ぶ範囲はきわめて大きい、国民自身にとって予測のつかないものである。

第3のシナリオⅢでは、中央集権化により「小さな政府」にするというものである。経験的には、中央政府、地方政府の縮減(ダウンサイジング)ということについて、サッチャー改革のような中央集権的な手法による政府機能の削減や効率化が有効であった。強力な政治のリーダーシップを望む待望論は、経済的閉塞感が強まった1980年代以降にしばしば見られるものである。小泉首相の強引とも言えるリーダーシップでも、国一地方制度全般を一気に改めることはできなかった。北海道道州制特区の成果も、ほとんど道州制を目指すものとはいえない。しかしながら、財政破綻を危機感とする政府機能の強引なダウンサイジングをめざすとすれば、強い中央集権化による道州制はありうるのかもしれない。保守系国会議員がめざす姿は、シナリオ1を議論しつつも、もしかすると分権ではなく集権に落としどころを探しているとはいえないだろうか。国会議員と自治制度官庁にとっては、魅力的な選択肢である。

道州制問題は、これまででも戦前一戦後と自治制度をめぐる「浮遊する課題」として漂ってきた。時に強まり、時に静まり、浮遊する道州制の議論は、これが何をもたらすことになるのか予測すらつかない問題として揺らめいている。そしてそれは、地方政治を豊かにするという視点を大きく欠いたまま、大規模化を指向している。このことについて、慎重に考えていく必要があるだろう。

i 定松文「グローバル化する社会における主体としての「地域」」、宮島喬・若松邦弘・小森宏美編『地域のヨーロッパ—多層化・再編・再生』人文書院、平成19年、27-40頁。

ii 「疆土ト人民」と「自主ノ権」。「市制町村制・〔参照〕市政町村制理由」、明治21年4月17日法律第1号。

iii 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、平成

16年、9-10頁。青木和夫編『日本史大辞典第3巻』平凡社、平成6年。永原慶二監修『岩波 日本史辞典』岩波書店、平成11年。

iv 明治21年6月13日内務大臣訓令第352号。

v 齊藤誠「昭和4年の府県制・市制・町村制改正」、小早川光郎編集代表『資料日本の地方自治第1巻』学陽書房、平成11年、37-38頁。

vi 第27次地方制度調査会専門委員会資料。

vii 金井利之『自治制度』東京大学出版会、平成19年。

viii この概念は、キリスト教に由来しローマ法王ピオ11世が社会回勅「クアドラゼジモ・アンノ」（社会秩序の再建。昭和6(1931)年）で「個々の人間が自らの努力と創意によって成し遂げられることを彼から奪い取って共同体に委託することが許されないと同様に、より小さく、より下位の諸共同体が実施、遂行できることを、より大きい、より高次の社会に委譲するのは不正である」と説いたことで有名である。

ix 「コミュン、県、州の権利と自由に関する1982年3月2日法」「コミュン、県、州、及び国との間の権限配分に関する1983年1月7日法」及び「1983年7月22日法」。自治・分権ジャーナリストの会編『フランスの地方分権改革』日本評論社、平成17年。

x ドイツ、フランス、イタリアの基礎自治体と同じような古い姿で残っているという特徴は、カロリング朝フランク王国の領域であったという説がある。

xi 公選された地域議会をリージョンに作る試みが始まった。2000年にはロンドン市議会とロンドン市長が公選された。しかし、2004年に行われたノース・イースト・イングランドでのレファレンダムでは、公選議会の設置は否決されたことから、他の地域でのレファレンダムはなくなった。Ron Fenney, *Essential Local Government 2000*, LGC Information, London. Helen Sullivan, "Local Government reform in Great Britain", Norbert Kersting and Angelika Vetter(eds), *Reforming Local Government in Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency*, Leske+Budrich, Opladen, 2003. pp.39-63. 石川一郎「新たな地域連携の試み」自治分権ジャーナリストの会『英国の地方分権改革—ブレアの挑戦』日本評論社、2000年、第4章。竹下譲・横田光雄・稲沢克祐・松井真理子『イギリスの政治行政システム—サッチャー、メジャー、ブレア政権の行財政改革』ぎょうせい、平成14年、158頁。

xii 川成洋・奥島孝康編『スペインの政治—議会君主制の「自治国家」』早稲田大学出版会、平成10年、124—135頁。立石博高・中塚次郎編『スペインにおける国家と地域—ナショナリズムの相克』国際書院、平成14年。Paloma Roman, *Sistema Politico Espanol*, McGraw Hill, 2002.

xiii Ulrich Beck and Christoph Lau, "Second modernity as a research agenda: theoretical and empirical explorations in the 'meta-change' of modern society", *The British Journal of Sociology*. 2005, Volume 56 Issue 4.

xiv 宮島喬・若松邦弘・小森宏美編、前掲書、序章。

xv 定松文「グローバル化する社会における主体としての「地域」」、宮島喬・若松邦弘・小森宏美編、前掲書。

xvi 新藤宗幸・安倍斉『概説日本の地方自治第2版』東京大学出版会、平成18年、2—3頁。

xvii 「地方分権改革推進会議・中間報告」平成14年。第27次地方制度調査会「今後の地方制度のあり方に関する法律」。

xviii 金井、前掲書。

xix 西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、平成19年。

xx 金井、前掲書。

xxi この節にはAngelika Vetter and Norbert Kersting 'Democracy vrsus efficiency? Comparing local government reforms across Europe', Norbert Kersting and Angelika Vetter(eds), *Reforming Local Government in*

Europe: Closing the Gap between Democracy and Efficiency,
Leske+Budrich, Opladen, 2003, pp.1-38.を参考にしている。

^{xxii} Scharpf, Fritz W., *Governing in Europe: Effective and democratic?*
Oxford, Oxford University Press, 1999.

^{xxiii} Caufield, Janice and Larsen, Helge O., 'Local Government Finance
in OECD Countries', *Local Government at the Millenium*, Opladen, 2002.

^{xxiv} 西尾勝『地方分権改革の道筋－自由度の拡大と所掌事務の拡大』公人の友社、
平成 19 年。

^{xxv} 松本英昭監修『道州制ハンドブック』ぎょうせい、平成 18 年。田村秀『道州
制・連邦制－これまでの議論・これからの議論』ぎょうせい、平成 16 年。小森治夫
『府県制と道州制』高菅出版、平成 19 年。加茂利男『日本型地方自治改革と道州
制』自治体研究社、平成 19 年。日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂、
平成 17 年。野田遊『都道府県改革論－政府規模の実証研究』晃洋書房、平成 19 年、
などを参考とした。