

「地方政府」再編と道州制

早稲田大学教授 片 木 淳

「被支配者の仕事は支配の役につくものを選ぶことである。しかし正しいことについて
判決するためには、またいろいろの支配の役を値打ちに応じて分かち与えるためには、国
民がお互いにどのような性質のものであるかということを知りあっているなければならない。

だから明らかにこれが国の最善の限界である——生活の自足を目標に、一目でよく見渡
しうる数の範囲内でできるだけ膨張した人口。」(アリストテレス「政治学」、山本光雄訳)

- 一 はじめに
- 二 「地方政府」とその階層構造
- 三 「地方政府」再編と健全性の原理
- 四 わが国「リージョン政府」の展望
- 五 おわりに

一 はじめに

「グローバル化 (Glocalization)」といわれる時代にあつて、内外を問わず、中央・地方政府の再編が進行している。
まず、わが国について言えば、基礎自治体である市町村の「平成の大合併」が一段落し、平成一一年末に三、一三

二あった市町村が平成二〇年一月現在、一、七九五にまで減少した。そして、いわゆる「合併関連三新法」(平成一七年四月施行)により、その基礎自治体の下に、より住民に近い地域自治組織として「合併特例区」と「地域自治区」が初めて制度化された。

さらに、広域自治体である都道府県の改革としては、平成一八年二月二八日、第二八次地方制度調査会の「道州のあり方に関する答申」が総理に提出され、「道州制導入は適当」との判断を示した。これを受けて、同年九月に内閣に道州制担当の大臣が置かれるとともに、平成一九年二月には「道州制ビジョン懇談会」が発足、平成一九年度中にも中間報告をとりまとめることとなっている。

一方、目を海外に転じると、近年、各国において、「国家の溶解」、「国家の空洞化」ということがいわれ、ウエストフアリア条約(一六四八年)以来の近代国民国家が存在感を薄めつつあり、その権限を超国家機関に譲り渡すとともに、その内部に「リージョン政府」(後述)が創設又は機能強化されつつある。一九九三年のベルギーの連邦化、一九九九年のイギリスにおけるデヴォルーション、フランスにおける二〇〇三年の憲法改正等による州(レジオン)等の機能強化、イタリアにおける連邦化に向けての二〇〇一年に続く二〇〇六年の憲法改正の動き、スペインにおけるバスク、カタルーニャ両州の自立へ向けた動き(二〇〇六年にはカタルーニャ州自治憲章の改正がスペイン議会で可決され、州民投票により成立した)などである。

本稿は、このような内外における中央・地方政府再編の状況を踏まえ、わが国における「道州制」、「市町村合併」等の今後のあり方について、比較制度論的観点から論じようとするものである。すなわち、わが国の都道府県と市町村、欧米主要国のいわゆる「州」(「リージョン」、「邦」、「県」、「郡」、「市町村」等をすべて「地方政府」ととらえ、近年におけるこれらの「地方政府」の「重層化」の傾向を指摘し、そのよつてきた背景・理由を考察するとともに、それらの階層数と各々の「地方政府」の規模を相互に比較することにより、わが国における「地方政府」の再編

にあたって、その階層数として何層制が最も適切であるか、また、たとえば、道州の規模(裏返せば、ブロック数)としていくつが最適であるか、等に関する一定の判断基準を求めようとするものである。

一 「国家」と「政府」

「国家(State)」と「政府(Government)」とは区別される。「国家」は、国民の集団であり、領土・領海・領空と主権を持つ組織であるのに対し、「政府」は、「国家」の統治機構である。

従来、わが国においては、「国と地方」という言い方が用いられているが、議論を混乱させないためには、端的に「政府」という言葉を使うべきである⁽¹⁾。従来の「国」という言葉は、その意味するところが曖昧で多くの内容とイメージを含み、しばしば、議論を混乱させる原因となっている。特に、これによつて「国民国家」がイメージされる場合には、「国民」が「共通の歴史的意識と文化を持つ集団」という意味が含まれているため、「国」という言葉に民族的かつ情緒的なニュアンスが含まれることとなる。そのような曖昧な「国」を使った論議では、たとえば、義務教育費国庫負担金の廃止に反対する論者の議論に典型的に現れているように、論理を離れた感情的な議論(「国」の責任論)に陥ってしまいがちである。そういう意味で、「ナショナルミニマム」という言葉なども、使用には注意が必要である。後述のとおり、どのレベルの「政府」のどの「政府活動」についての「ナショナルミニマム」なのか、「ナショナル」とはなにか、ということ自体が今日では問題なのである。

次に、「政府」の概念であるが、「行政府」のみをさす場合とさらに広く「行政府、議会および裁判所」のすべてをさす場合がある⁽²⁾。本稿では、後者の概念による。わが国やイギリスでは、「政府」は通常「行政府」を意味することが多いが、この定義より広く「政府」をとらえ、「市民から選ばれた代表からなり、一定の立法権限等を持つ議会」を有することを「政府」の必須の要件とするものである⁽³⁾。その理由については、後述するが、簡単にいえば、このような議会を通じて、「政府活動」に対する市民のニーズが表明され、把握され、そのニーズに対する具体の「政府活

動」が決定されるとともに、「行政府」に対する監視（議院内閣制）をとる場合には「行政府」の設立までもが行われるからである。

なお、「地方政府」間の行政協力のための機構、組織は、一般に、その議会等が直接住民を代表するものでないで、本稿の「地方政府」には含めない。

二 「地方政府」としての自治体

以上のような意味で、すでに、わが国の地方自治体も中央政府と並ぶれっきとした「政府」である⁽⁵⁾。わが国においても、日本国憲法の下、かなり早くから、「地方自治体は「地方政府」である」とする見解が存在したが、政府関係機関として初めて、地方自治体を「地方政府」であるとしたのは、昭和六二年三月の旧自治省の地方行政活性化長期戦略研究委員会（座長・成田頼明・横浜国立大学教授（当時））の報告書であった。同報告書は、「地方公共団体は、執行機関の長（知事、市町村長）と、議決機関としての議会がともに住民から直接選挙され、相互にチェック・アンド・バランスの体制をとって運営されている」ことから、「政治的緊張を常に伴って運営されている一つの『政府』である」とした。そして、その上で、同報告書は、国の関係者に対して地方公共団体を一つの「地方政府」として認識、信頼すること、地方公共団体の長、議会の議員、職員等をはじめ地方自治の関係者に対して「地方政府」の構成員等としての自信と自覚を持って、責任ある行財政の実施に努めていくことを求めたのである。

以来、今日にいたるまでには、わが国の地方自治体を「地方政府」とする考え方がほぼ定着を見てきており、これをいかに確立していくかが今後の課題となっている。平成一九年四月、第二期分権改革を目指して発足した地方分権改革推進委員会も、同年五月にまとめた「基本的な考え方⁽⁸⁾」の中で、「地方分権改革においては、『自己決定・自己責任』、『受益と負担の明確化』により『地方を主役に』の確立を目指すべきである。『地方が主役』とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首

長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる」とし、その上で、「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある」（傍点・筆者）としている。さらに、この認識は、同年十一月の同委員会の「中間的な取りまとめ」でも確認されるとともに、そのような「地方政府」の確立への取組みは、「将来の道州制への道筋をつけるものでもある」とされている。

三 連邦制と道州制

以上のように、わが国の都道府県と市町村、欧米主要国のいわゆる「州」（「リージョン」、「邦」、「県」、「郡」、「市町村」等をすべて「地方政府」ととらえて、その相互の比較を行う場合に、これらの中にドイツをはじめ「連邦国家」といわれているものが含まれている点が問題となる。「単一性国家」といわれているわが国の都道府県と「連邦国家」の「州」等を単純に比較できるのか、という問題である。まずこの点について、考察する。

連邦制と道州制の違いは、一般的には、連邦制の場合には憲法において行政権のみならず立法権が（あるいは司法権までもが）「国」と州との間で明確に分割されている点にあるとされる。

その点で、まず、指摘できることは、「地方政府」の概念を上に見てきたようにとらえれば、一定の立法権を有する議会を通じて市民のニーズに対する「政府活動」が決定されるとともに、「行政府」に対する監視等が行われる点において、わが国の都道府県も、連邦制度を採用する世界各国の「州」等も、なんら異なるところはないということである。そこで、国際法上一国とされる国の内部において、「政府活動」がいかに「中央政府」と「地方政府」の間で分担されているかという「政府間関係論」的な観点から、両者を比較することが可能となる⁽⁹⁾。

特に、地球上に現に存在する「究極の地方分権体制」であり、前述の「リージョン政府」等メゾ・レベルの「地方政府」の確立を目指すEU諸国のモデルとなっているドイツの連邦制のあり方は、日本の「地方政府」の再編を論ず

る上でも大いに参考になるはずである。

にもかかわらず、第二八次地方制度調査会の答申は、かなり早い時期から連邦制を検討の対象から除外した。すなわち、同調査会は、その審議経過の中で、連邦制については、

(1) 連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての議院の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること。

(2) 連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位が存在が前提となること。

などの問題があり、「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」としたのである⁽¹²⁾。

しかし、私見であるが、憲法は、改正する必要があるれば改正すればよい。現に、国民投票法も成立したように、日本国憲法の改正が日程に上ってきている。平成一七年四月一五日の「衆議院憲法調査会報告書」によれば、「地方公共団体のあり方に関する主な議論は、道州制の導入の是非に関するものであった」とされている。

さらに、答申のいう、連邦を構成する地域の「一体性、独立性」も程度の問題であり、また、今後、涵養していくことも可能である。連邦制を採用するドイツにおいても、旧西ドイツの各州の多くは、戦後、英米仏各国の占領地域において、新しく設立されたものであり、ほぼ戦前どおりの地域で新州を構成しているのは三〇四州にすぎない。旧東ドイツの五州も、戦後ソ連管理下で創設され、まもなく廃止されていた五州が、東西ドイツ統一後に復活したものである。

最近のリージョナリズムの世界的潮流⁽¹⁴⁾としては、前述のとおり、むしろ連邦制に向かいつつあるといえる。現実には、ヨーロッパにおいては、連邦制に転換したベルギー（一九九三年）のほか、事実上連邦国家になったのではないかとされているイギリス、カタルーニア州・バスク州等が独立的動きを強めるスペイン、二〇〇一年に引き続き

憲法改正を進め、連邦国家になろうとしているイタリア⁽¹⁶⁾、等において、その傾向が顕著である。

わが国においても、平成三年の岡山県の道州制提案をはじめ、P H P 研究所、大前研一氏、日本青年会議所などが連邦制を提案している。

いずれにしても、わが国における道州制の検討にあたっては、政府間関係論的観点からも、当然、「究極の地方分権」としての連邦制を含めて真剣に論すべきものといえよう。

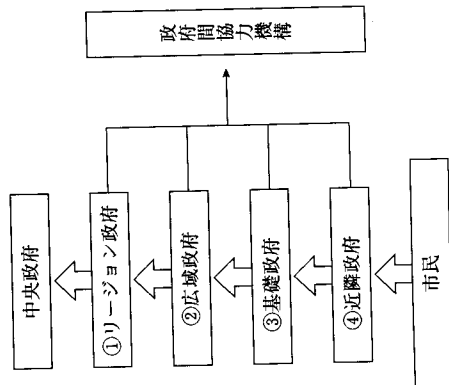
二 「地方政府」とその階層構造

一 「地方政府」の階層

上に述べたように、「地方政府」は、国際法上一国とされる国家の中で、「中央政府」と権限・財源を分かち合い、市民のニーズに応じて「政府活動」を行っている。そのような「地方政府」の階層は、理念型的に、さしあたり、①及び主要国の州に相当する「リージョン政府」、②それより狭い地域を担当する「広域政府」、③住民に近く、総合的行政を担う「基礎政府」、④さらに住民に近いが、その事務が特定の範囲に限定され、総合行政を担っているときまではいえない「近隣政府」の四種に分類することができる（図一）参照。

一般には、第二八次地方制度調査会の道州制案における各道州政府は①の「リージョン政府」、現在の都道府県は②の「広域政府」、③は現在の市町村、④は英国のパリッシュのこときものとイメージされよう（ただし、日本の現状についての、このようなイメージについて疑問が

【図一】 政府階層の概念図



あることは、後述)。

したがって、このイメージを前提としていえば、わが国においては、「地方政府」の階層として、②と③の政府のみからなる二層制が採用されており、第二八次地方制度調査会の道州制案では、①の「リージョン政府」を創設する代わりに②の「広域政府」を廃止するものであるから、将来的にも引き続き二層制を採用することとしているといえることができる。

二 主要国の「地方政府」の階層構造

〔表1〕は、「地方政府」の階層構造を主要国別に整理したものである。「近隣政府」については、各国の正確な情報が不足しているのに加えて、その事務の範囲が比較的狭いため「総合性」を有するものとはいえず、他の「地方政府」と同列に扱えないので、ここでは除いてある。

ただし、「総合性」についていえば、わが国の市町村は、ドイツ自治制度の「全権限性市

〔表1〕欧米各国における地方政府の階層構造と数

区分 国名	地方政府階層構造	地方政府の数 a			備考
		リージョン政府	広域政府	基礎政府	
日本	2層制	(9, 11, 13)	47	1, 795	都道府県→市町村
ドイツ	1～3層制	16	439	12, 340	州→郡→市町村等
イギリス	1～2層制	(12) 4	197	434	県→市町村等
フランス	3層制	22	96	36, 569	州→県→市町村
イタリア	3層制	20	103	8, 101	州→県→市町村
スペイン	ほぼ3層制	17	52	8, 109	州→県→市町村等
アメリカ	ほぼ3層制	50	3, 034	35, 937	州→郡→市町村等

(注) 「基礎政府」欄「1, 795」(市町村)は、2008年1月26日現在、総務省による。
(日本) 2004年12月31日現在。ドイツ連邦統計局「Statistisches Jahrbuch 2005」による。
(ドイツ) 2004年12月31日現在。「National Statistics」ホームページ「beginner's guide to Uk geography」。「Administrative Geography」による。
(イギリス) 2005年現在。海外州(県)を除く。フランス内務省ホームページ「Le dénombrement des collectivités locales」による。
(フランス) 2004年12月31日現在。イタリア国立統計研究所ホームページ「Annuario statistico italiano」による。
(イタリア) 2002年7月U.S. Census Bureauホームページ「GOVERNMENT UNITS IN 2002」による。
(アメリカ) 2002年7月U.S. Census Bureauホームページ「GOVERNMENT UNITS IN 2002」による。

Städigkeitの原則」と同様に定める地方自治法第二条の規定により「総合性」を有する自治体といえようが、都道府県は、そのうち、広域、補完、調整の事務についてのみ権限を有するのである(同条⑤)から、厳密にいえば、都道府県も「総合性」を有する自治体ではない。都道府県に限らず、「地方政府」の重層化やその再編の考察にあたって「総合性」に固執することは、必ずしも適切だとは思われない。一部の事務であつても、地域のニーズとして必要であれば、地方政府を設立すべきである。

「近隣政府」を除いた三種の「地方政府」については、二層制を採る国は、日本の他は、イギリスとドイツの一部のみである。イギリスは、三種の「地方政府」が存在するが、後述のように、「リージョン政府」があるスコットランド、ウェールズおよび北アイルランドには「基礎政府」しか存在せず、イングランドには「リージョン政府」がないので、一層制又は二層制ということになる。その他の国は、いずれも三層制となっている。

前述のとおり、日本では、第二八次地方制度調査会の道州制においても都道府県は廃止され、二層制が維持される。具体的な区域例としては、全国を九、一、一三ブロックに分ける三案が示されている。「基礎政府」である市町村数は、「平成の大合併」により激減し、平成二〇年一月二六日現在では一、七九五となっており、今後も若干の減少が見込まれる。

ドイツでは、州(Land(州))→郡(Kreis(郡))→市町村(Gemeinde(市町村))の三層制が基本となっている。都市州のベルリンとハンプルクは一層制、プレーメンは、二層制である。郡の権限をあわせ持つ特別市地域では、二層制となる。表では、都市州は、「リージョン政府」、「広域政府」および「基礎政府」の機能をあわせ持つことから、三者に重複してカウントした。特別市は、同様の理由から後二者に重複してカウントしている。

イギリスには、周知のとおり、一九九〇年代後半のデボリューションの結果、「リージョン政府」が創設されることとなったスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの三つの地域(カントリ)がある。ブレア労働党新政権の

マニフェストに基づき、実施された一九九七年九月のスコットランド議会およびウェールズ議会、一九九八年五月の北アイルランド議会創設のための住民投票での賛成多数を経て、一九九九年七月、スコットランド議会およびウェールズ議会が発足した。最近まで凍結されていた北アイルランド議会も再開され、二〇〇七年五月八日に自治政府が復活している。これらの三つの地域はいずれも二層制であり、「基礎政府」として、スコットランドでは三二、ウェールズでは二二、北アイルランドでは二六のユニタリー等がある。

イングランドにおいても、二〇〇四年、九つの地域において住民投票を経て「リージョン政府」を設立するための法律が制定されたが、「ノース・イースト」地域における住民投票が反対多数の結果に終わり、動きが途絶えている(このため、表では、イングランド以外の「リージョン政府」の三を含めて「(二二)」とした)。この結果、イングランドにおいては、三四のカウンティとその下の二三九のディストリクトからなる二層制の地域(ロンドンを含む。GLAとシティおよび三二のバウ)と、三六の大都市ディストリクト又は四六のユニタリーからなる一層制の地域のみで構成され、リージョン政府は存在しない。

イギリスの一層制の地域における政府についても、表の「広域政府」と「基礎政府」の両方にカウントした。

フランスは、州(レジオン (région)) → 県(デパルتمان (département)) → 市町村(コミューン (commune)) の三層制である。地方制度を抜本的に改革した「一九八二年地方分権法」により、州が地方自治体と認められ、幅広い分野で州に事務権限が移譲された。さらに、二〇〇三年の憲法改正により、州は「地方団体」と明記されるとともに、さらに事務権限・財源の移譲が進められている。一方で、フランス革命以来の伝統を有し、政治的に強い立場を有するといわれる「県」が廃止されなかったため、三層制になったのである。

イタリアも、州(レジョーネ (regione)) → 県(プロビンチャ (provincia)) → 市町村(コムーネ (comune)) の三層制である。一九九七年の「バツサニーニ法」により、国家機能の州への分権化が行われた。次いで二〇〇一年の憲法改

正により準連邦国家になったといわれ、さらに二〇〇五年一〇月、十一月には、上院の地方代表院化、憲法裁判所への州代表判事の導入、州に学校教育、保健医療、地方警察の分野での排他的権限を与えることなどを内容とする憲法改正案が両院を通過したが、二〇〇六年六月、国民投票により否決されている。

スペインも、基本的には、自治州(コムニダ・アウトノマ (comunidad autónoma)) → 県(プロビンシア (provincia)) → 市町村(ムニシピオ (municipio)) からなる三層制である。ただし、一州一県の七つの自治州では、県議会が置かれていない。また、アフリカにあるセウタとメリリヤは県であると同時に市町村でもある。

フランコ没後のスペイン新憲法(一九七八年)で各自治州の自治権獲得の手続が定められ、一九九七年には自治州に対する税源移譲、二〇〇二年には州税の税率変更権限や新税の創設権限が認められるなど自治州の地位が向上した。さらに、二〇〇五年以降、バスク自治州、カタルーニャ自治州の自治憲章改正案がスペイン議会で審議され、バスク州の改正案は否決されたが、カタルーニャ州の改正案は可決され、二〇〇六年州民投票により成立した⁽²⁰⁾。同州自治憲章の改正は、前文で同州を「ナシオン(国)」と規定するとともに、税制や法務、移民、航空政策等の分野における自治権拡大やカタルーニャ語の使用拡大などを盛り込んだものである⁽²¹⁾。

アメリカは、五〇州、その下に州政府の出先機関としての性格と自治体としての性格を併有するカウンティ、カウンティの下に準地方自治体であるタウンシップ等と憲章により設立される地方自治体ミューニシパリティがあり、ほぼ三層制となっている。学校区を含む特別区スペシャル・ディストリクトは、「近隣政府」の一種であるが、特定の行政目的のために設置される地方自治体であるので、ここでも除外した。

なお、このほか、「近隣政府」として、イギリスには、イングランドおよびウェールズで一万以上のパリッシュ等がある。近年その数は増加傾向にあり、都市部でも増えてきているとのことである⁽²²⁾。ドイツには、都市内分権の「近隣政府的組織」として「自治体内下位区分(Kommunale Untergliederung)」が存在する⁽²³⁾。また、フランスでも、二〇

〇二年「身近な民主主義に関する法律 (loi relative à la démocratie de proximité)」により、人口八〇、〇〇〇人以上のコミューンに地区評議会 (conseil de quartier) を設置することが義務づけられた (二〇、〇〇〇人から七九、九九九人のコミューンについては設置は任意)⁽²⁴⁾。この地区評議会は、メーリ (市町村長) からの諮問を受け、地区に関わる事業の計画、実行および評価に関し、意見を述べる程度の権限しか有していないが、「近隣政府」類似のものとして、「地方政府の重層化」の傾向を示すものということもできよう。

三 「地方政府」再編と補完性の原理

一 「地方政府」重層化の傾向とその背景

以上のように、EU主要国においては、近年、「地方政府」の階層数が制度としても実態としても総体的に増加する傾向 (重層化傾向) にあるといえる。「リージョン政府」が創設され、その際、従来の「広域政府」以下の政府も廃止されずに温存され、さらに、「近隣政府」等も新たな制度化等により増えているためである。

わが国においても、今後、道州制の導入に際して、(第二八次地方制度調査会の答申とは異なるが) 都道府県の存続もありうるとともに、市町村の合併を推進する見返りに、その内部に「地域自治組織」として合併特別区・地域自治区を創設できることとする (平成一七年、新合併特別法) など、①の「近隣政府」の萌芽が見えはじめているととらえることもできる。

このような内外における「地方政府」の重層化傾向は、何によるものであろうか。

すでに述べたように、そもそも、「政府」が市民の代表者からなる議会を通じて市民のニーズに対する一定の公共的役割・活動 (政府活動) を果たすために設けられるものであるならば、このような「政府」の重層化傾向は、ある特定の広がりを持った地域において何らかの「政府活動」に対するニーズが新たに発生し、増大し、それらがある

程度のもとなりとなり、「地方政府」を新たに創設して、その処理を議会を通じた民主主義的なコントロールの下に委ねる必要があると当該市民をはじめその国における政府間関係制度の決定権者によって判断された結果であると考えられることができよう⁽²⁵⁾。すなわち、「地方政府」重層化の背景・理由として、「政府活動」に対するニーズの発生・増大と市民による議会を通じた民主主義的なコントロールの要求の二つが考えられるのである。

特に、ウェストファリア条約以来の「国民国家」の領域が、経済のグローバル化等により消費者としての市民にとっては狭すぎ、しかし、主権者としての市民にとっては広すぎることとなった (国民国家の空洞化) ⁽²⁶⁾といわれることは、この間の事情を反映しているものである。

そこで、ヨーロッパにおいては、まず、従来の「国民国家」を超える「政府活動」のニーズに対応して、「国家」を超える「政府」としてのEUが設けられ、EU各国の国民はEU市民となり、EU議会が設けられた (その権限拡大に向けてEU憲法の改正が進行中である)。さらに、リージョンレベルにおいては、グローバル化の進展により、世界経済と直面することとなった各国のリージョンが当該地域の経済の安定・発展や雇用の確保を図るための「政府活動」を当該リージョンの民主主義的なルールに則った自立的な政策として実施する必要性に迫られ、「リージョン政府」の創設ないし強化となった。たとえば、アボルーションが進展したスコットランドにおいては、地域経済の低迷から、ウェストミンスターではなく、直接自分たちでブリュッセルと交渉して地域開発と雇用の確保を図り、局面を開き直すべきであるということが主要な理由となつて、Parliamentとされるスコットランド議会が三〇〇年ぶりに復活した⁽²⁷⁾。これには、その他のEU諸国においても同様であるが、EU自身がその地域振興政策において対象単位としてリージョンが特に活用されることとなったこともあずかつて力があつた。ここでも、地域経済問題解決という市民のニーズが市民による民主主義的な自己決定要求と結びついたものと考えられる。

わが国についていえば、上述の第二八次地方制度調査会答申も、そのような「政府活動」のニーズとして、「平成

の大合併等により、都道府県から事務権限の移譲が行われ、都道府県は、その役割や位置付けの再検討に迫られている」中で、「環境規制、交通基盤整備、観光振興等の広域的な対応、財政的制約による機能や資源の相互補完的な活用、地域産業の振興など、都道府県の区域を越える広域行政課題が増大している」ことを掲げている⁽²⁸⁾。

ここで見落としてはならないのは、そのような行政課題への対応だけが問題であるのであれば、中央政府の出先機関が対応しても済みそうなものであるが、そうではないという点である。それは、端的に言えば、出先機関には市民を代表する議会がないからであり、「地方政府」である道州であつて初めて、市民の民主主義的な欲求に応えられるものである。

くりかえしになるが、「地方政府の重層化」は、単なる地域の行政課題への対応にとどまらず、地域の市民がこのような「政府活動」ニーズに対する「公共の決定とその実施」を民主主義的ルールに基づいて自ら行う「地方政府」を求めたところから進展しているものである。

二 「補完性の原理」に基づく地方政府の再編

周知のとおり、「補完性の原理」によれば、「公共の決定とその実施」は、「家族、コミュニティ等個人により近いレベルで優先して行われるべきである」とされる。この原理は、ヨーロッパ地方自治憲章（欧州評議会、一九八五年）、世界地方自治宣言（IULIA、一九九三年）に続き、世界自治憲章案でも謳われている（同憲章案8四^③）。

第一次分権改革も同様の考え方によるものであり、国（中央政府）と地方の役割分担を定める地方自治法第一条の二やシャウプ勧告の考え方に基づき市町村優先の原則を定める同法第二条第三項の規定も、「補完性の原理」を先取りしたものということができよう。

さらに、今日、「補完性の原理」自体も、わが国において地方自治の重要な原理の一つとして定着を見てきており、地方分権推進改革会議の中間報告（平成十四年六月一七日）では、「事務事業を分担する場合には、まず基礎的な自治

体を、次いで広域自治体を優先し、広域自治体も担うに適していない事務のみを国が担うべきである」とされ、第七次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成一五年一月三日）自身も、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る『補完性の原理』の考え方に基づき、『基礎自治体優先の原則』をこれまで以上に実現していくことが必要である。」としたのである。

そうであるならば、「政府活動」に対するニーズの新たな発生、増大等に応じて、それに対する「公共の決定とその実施」を行う「地方政府」の階層と規模についても、この「補完性の原理」の考え方に立つて、できるだけ市民に近い、したがって小規模なものを優先して制度構築がなされなければならないということになる。

山崎正のいうように「地域住民が政府を設けて共同で間接的に処理しなければならない事務事業を、区市町村、都道府県、中央の三種の政府に振り分けただけでは、十分ではない。各政府の中で、国民ないし地域住民が期待する社会的需要を実現しやすい制度の構築とその制度の運用を実現しなければならない」⁽²⁹⁾のはもちろん、さらに、進んで、その三層の構造自体も、再編し、必要があれば、その数を増加（地方政府の重層化）しなければならないということである。

たとえば、現在、中央政府の出先機関によつて実施されている事務事業について、「補完性の原理」に基づき見直した結果、今後は当該地域の住民によつて民主主義的に決定、実施することとすべきであるということになれば、当該地域にもう一つの「地方政府」が設立されることとなる。

もちろん、いわゆる「屋上屋を架す」結果となることは避けなければならないから、名和田是彦がドイツの自治体連携の仕組みに関して指摘するように、「いかに自治の重層構造を再編して、公共的意思決定の身近さと公共サービスの効率的な組織とのバランスをとるか」⁽³⁰⁾という点について考慮が払われることまでも否定するものではないが、その場合においても、単なる経済的効率を優先することは本末転倒であることはいうまでもない。

第二八次地方制度調査会答申は、「道州制は、地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有力な方策である。答申前文」としたが、道州制の導入が一律に地方分権を加速させるという判断を単純に示したものであるならば、上に述べたような「補完性の原理」に基づく地方政府再編の考え方からは、大いに疑問である。すなわち、国から道州への権限・財源等の移譲の側面からは「地方分権化」であり、「補完性の原理」に沿うものといえるであろうが、都道府県を廃止してその権限・財源を(市町村に移譲するのはいいとして)道州の方へ移行するというのであれば、その面では地方分権化等とは逆の方向であるからである。つまり、「大から小へ」の方向はいいとしても、「小から大へ」の側面を考えれば、「補完性の原理」に基づく地方政府再編の考え方に悖るのではないのかということである⁽³¹⁾。

さらに、回答申の掲げる前述の「広域行政課題」についても、同様に、「補完性の原理」を踏まえて、どのような行政課題が現実存在するのか、本当に都道府県より上位の地方政府に委ねなければならない行政課題なのか(都道府県間の相互協力で対応できないのか)、厳密に精査を行うべきである。

三 わが国における「地方政府」の再編

右記の「地方政府」の理念型においては、説明の便宜上、さしあたり、わが国の都道府県を②の「広域政府」とイメージしたが、この点については、これから述べるように疑問がある。

「表1」は、各国の「地方政府」の数を単純にそのまま比較したものであった。しかし現実には、各国は人口、面積等が様々に異なっているのであるから、正確には、それを考慮して比較する必要がある。そこで、とりあえず、「表1」では、各国の「地方政府」の数を、各国の人口規模によつて補正したものを掲げた。

この表の補正後の数値で見ると、フランスのリージョンの数がびたりと日本の都道府県の数(四七)と同じになっているように、わが国の都道府県は、「広域政府」としては各国に比較して際立つて数が少なく(人口規模が大きく)、

「広域政府」というよりは、むしろ、各国の「リージョン政府」に相当している。人口規模のみからの結論ではあるが、後述のように、わが国の都道府県をすべて広域化して道州を創設する必要はないとの主張に一つの根拠を与えるものである。

「基礎政府」の数も、日本が際立つて少ない。イギリスも少ないが、前述のとおり、「近隣政府」として、市民自治の伝統を豊かに残す一万を超えるバリッシュがある。このバリッシュがイギリスの「基礎政府」を補完していると見れば、日本のみが人口規模の非常に大きな「基礎自治体」だけの「地方政府」構造を有しているということになる。

フランスの「基礎政府」であるコミューンの数は特に多いが、これはフランス革命・ナポレオン以来の伝統によるものであり、事務組合、コミューン共同体等広域的行政体制の仕組みがこれを補っている⁽³²⁾。

いずれにしても、各国においては、日本に比較して多くの「基礎政府」、あるいは、「基礎政府」の数が少ない場合には、これを補う「近隣政府」等が存在している。

このように、各国の「基礎政府」との比較で見ると、日本の市町村はむしろ「広域政府」の役割を担いつつあり(「広域政府」としては、各国に比較してなお規模が小さく数が多いであろうが)、むしろ、「地方政府の再編」の今後の課題は、「補完性の原理」や住民自治の理念から、「基礎政府」と

〔表一2〕 欧米各国の地方政府階層構造と数(人口補正後)

区分 国名	人口 百万人 b	各国の人口規模による補正 第1表a × (128.1 ÷ b)		
		リージョン政府	広域政府	基礎政府
日本	128.1	(9, 11, 13)	47	1,795
ドイツ	82.7	25	680	19,114
イギリス	59.7	(26) 9	423	931
フランス	60.5	47	203	77,429
イタリア	58.1	44	227	17,861
スペイン	43.1	51	155	24,101
アメリカ	298.2	21	1,303	15,438

しての規模を超えつつある市町村の下に合併新法等により導入された合併特例区、地域自治区等の制度を全国的に展開させ、住民により近い新たな「基礎政府」や「近隣政府」の構築につなげていくことになるのではなかろうか。

四 わが国「リージョン政府」の展望

一 日本とEU主要国のリージョンの人口規模

第二八次地方制度調査会の答申は、具体的な区域例として、基本的に国の出先機関の管轄区域に準拠し、全国を九、一一、一二ブロックに分ける三案を示している(「案」ではなく、例示であるというように、以下「案」と呼ぶ)。「区域例二」の案(一二道州)は四国と北陸を社会経済的、歴史的に一の区域とみなされることが多いとしてこれを独立させたものであり、「区域例三」の案(一二道州)は、さらに小さい出先機関の例や地域課題を共有する状況を踏まえて九州と東北をそれぞれ二分したものである。

〔図一〕は、第二八次地方制度調査会の道州制案のうち一番数の多い一二道州案とドイツ、フランス、スペイン、イタリアの州の人口および現在のわが国の都道府県の人口を比べたものである。

上に述べたように、EU各国におけるリージョンの実数はドイツ一六(州)、フランス二二(本土のみ)、イタリア二〇、スペイン一七となっている(表一)が、これらの国の人口が日本のそれぞれ三分の二(独)、二分の一(仏、伊)、三分の一(西)程度であることを考えると、わが国の都道府県の数四七も、総数として必ずしも多すぎるものではないということであった(表二)。「図一」は、さらに、これを各国の具体のリージョンごとに比較したものである。ヨーロッパ各国のリージョンの数が少ないため、左側に寄せて(人口規模の大きい順に)比んでいる。

各国におけるリージョンの最大人口はドイツがノルトライン・ヴェストファーレンの約一、八二〇万人、フランスがイル・ド・フランスの約一、一三〇万人、イタリアがロンバルディアの九四〇万人、スペインがアンダルシアの

約七九〇万人であり、日本の最大人口は東京都の一、二〇〇万人余である。

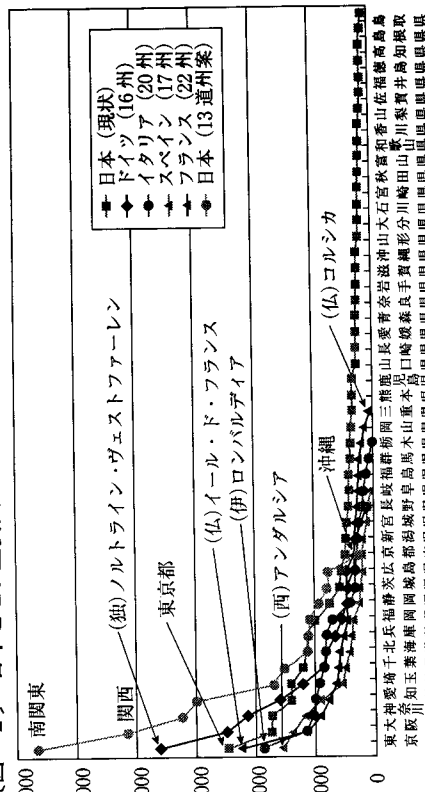
ヨーロッパ各国のリージョンにも意外に小規模なものが多い。日本の場合、人口が二〇〇万人を超える都道府県が東京都から栃木県まで二〇あるのに対して、ヨーロッパの各リージョンには二〇〇万人以下の人口のものが多く、人口規模が相対的に小さいことが読み取れる。

特に、個別のリージョンには、日本の人口最小県、鳥取県六二万人よりも小規模なものもかなりある。

二 地方制度調査会の道州案とドイツの州の人口規模

〔図一〕は、さらに、上の一二道州案とドイツの一六州を抜き出して比較したものである。前述のとおり、地方制度調査会の一二道州のうち人口最大は東京都を含む南関東であり、ドイツの人口最大はノルト

〔図一〕 日本とEU主要国のリージョンの人口規模(千人)



(注) 13道州案の人口については、第28次地方制度調査会資料による。
(日本) 都道府県については、2004年10月1日現在推計人口。
(ドイツ) 2004年12月31日人口。

総務省統計局「社会生活統計指標—都道府県の指標—2006」

Statistische Ämter des Bundes und der Länder

http://www.statistik-portal.de/Statistik-Portal/de_jb01_jahrta1.asp

(イタリア) 2004年12月31日人口

イタリア国立統計研究所ホームページ「Annuario statistico italiano」

<http://www.istat.it/dati/catalogo/asi2005/contenuti.html>

(スペイン) 2005年人口。スペイン統計研究所 Instituto Nacional de Estadística.

(National Statistics Institute) ホームページ

(フランス) 1999年人口。フランス内務省ホームページ「Les Collectivités locales en chiffres 2006」

ライン・ヴェストファーレン州である。一三道州の人口最小は一三六万人の沖縄州であり、ドイツの人口最小はブレメン州の六六万人となっている。人口規模としては、答申の道州案の方が、明らかに大きい。答申の道州案のうち、一一道州案、九道州案についても、図に掲げておいたが、当然、さらに道州の人口規模が大きくなっている。

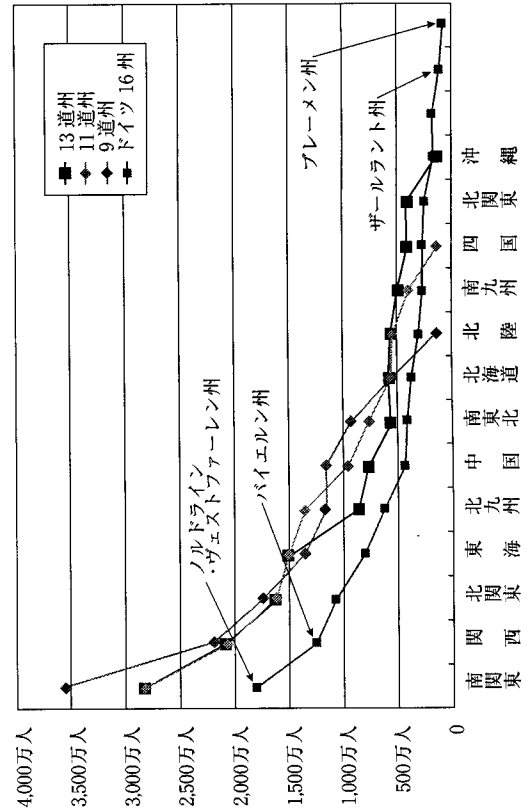
以上のように、人口規模だけで見れば、わが国の都道府県がEし各国と比較して必ずしも広域化しなければならないという積極的理由は見出しがたい。むしろ、現状の区域のままで十分「リージョン政府」として成り立ちうるという印象を受ける。

三 地制調の道州制案とドイツの連邦制

本稿のテーマの範囲を超えるので詳述しないが、道州制の議論に関して重要な他の論点を提供するものであるので、ここではごく簡単に、第二八次地方制度調査会の道州制案とドイツの連邦制度の主要点を対比して、「表一三」に示しておく⁽³³⁾。

相違点を総括すれば、

(1) 前述のとおり、日本の二層制にたいして、ドイツでは三層制が原則であることである(ドイツにおいては、「基礎政府」の区域内に、さらに近隣政府的な都市内分権的組織として、公選の代表機



【図一三】 13道州案等とドイツの16州の人口規模

関を有する区 (Bezirk) 等が設置されていることに注意が必要である。

(2) 今回の連邦制度改革により連邦法の制定に対する同意権が縮小されたとはいえ、なお強力な権限を有する連邦参議院を通じて各州が直接中央政府の意思決定に参画している。

(3) 法律の範囲内でしか条例制定権を有するにすぎないわが国に対して、連邦政府とは別個に各州が独自の立法権限を有している。

(4) 連邦法の執行そのものが州の固有事務とされているとともに、「垂直的財政調整制度」としてのわが国の地方交付税制度に対して、ドイツには連邦と州等との「共同税 (Gemeinschaftsteuer)」があり、各州間の「水平的財政調整制度」を有している。

詳しくは、拙著「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』二)を参照されたい。

四 わが国における道州制の展望と地方分権改革

第二八次地方制度調査会の今回の答申においては、三案のいずれにおいても、北海道と沖縄は、一つの州として認められている。両者については、その地理的特性、歴史的事情に鑑み、一の県の区域のみをもって道州を設置できるとの考え方によるもので

【表一三】 地方制度調査会の道州制案とドイツの連邦制

基本設計等	地方制度調査会の道州制案	ドイツの連邦制
採用制度	道州制 (地方自治制)	連邦制
制度の趣旨・目的	地方分権を加速、国と地方を通じた力強く効率的な政府の実現等	水平的権力分立を補完、民主主義を強化等
構造	2層制	1層制 2層制 3層制
区域	9, 11, 13道州	16州
国政参加	「道州と国による協議の仕組み」	州は、連邦参議院を通じて連邦の立法、行政等に参画
立法権	道州に「独自立法権」なし	州に「独自立法権」あり
行政権	・道州は、圏域の主要な社会資本形成、広域的な環境の保全管理、地域経済政策等に軸足を移す ・国の出先機関の事務を道州に移譲	・連邦法の執行は州の「固有事務」 ・警察・司法を含め、広範な事務を州が担当
税制	「適切な税源移譲」、「地方税の充実」	・連邦との共同税 ・税務署は、州の機関
財政	「適切な財政調整制度を検討」	州間財政調整制度等

ある。

北海道は、面積こそ飛びぬけて広いが、人口規模はわが国で千葉県に次いで七番目である。沖縄にいたっては、人口で三二番目、面積で四四番目の小規模な県である。

北海道については、二〇〇六年一二月、かねて懸案であつた「道州制特区推進法」が成立した。これにより、将来の道州制導入をにらんで、地方分権の推進のため北海道等から国に権限移譲を求める仕組みが一応整った。今後、これを突破口として、北海道に対する大幅な権限と財源の移譲が実現すれば、現在の区域はそのまま、れっきとした「道州」が誕生することになる⁽³⁵⁾。

さらに、面積が北海道のように広くない都道府県においても、人口、行財政基盤、自治能力が一定の程度を超える⁽³⁶⁾と判断される府県に対して国の権限と財源の大幅な移譲を進めれば、規模の拡大なしに現状のままで道州となる（平成一五年、静岡県「政令県構想」）。今回の答申が示した三つの区域案はいずれも、前述のように、人口一三六万人の沖縄県を単独で道州になるものとしている。であれば、沖縄県以外の大半の都道府県も、そのまま道州となることができると考えてよいはずである。

地方制度調査会の答申は、「道州制が適当である」理由として、地方分権改革の推進のため「都道府県の規模・能力を整える」必要があるとした。揚げ足をとるつもりはないが、反対解釈をすれば、現状でも「規模・能力を整え」ていると認められる都道府県は、そのまま道州とすべきであるという結論になろう。仮りに、いくつかの都道府県はこれを廃止して（これについても、前述のとおり、「補完性の原理」に基づく地方再編の理念に基づき、その妥当性の厳格な検証が必要であるが）より広域なものにするとしても、できるだけ小規模でコンパクトな道州にとどめるべきである。分権とは、「大から小へ」であり、「小から大へ」ではない。ドイツの都市州ブレーメンは、人口わずか六六万人であるが、連邦国家を構成する一州として文字通り一国一城を構えているのである。

さらに、その際、都道府県の事務権限と財源はできるだけ市町村に移譲し、道州に委ねるべき事務・権限については、全部は無理としても少なくとも大半は、国（本省と出先機関）からの移譲によるべきである。

すなわち、真の意味での「三位一体の改革」をはじめ、地方分権改革全般をさらに強力に推進し、現在の都道府県を中心に、出先機関をはじめとする国の事務権限・財源を移譲し、住民の代表である知事と議会にその執行を委ねていくことこそ、わが国の「地方政府」再編の一環としての「道州制」の基本理念であるべきである。

五 おわりに

古代ギリシア時代、地中海地域において覇を競っていた数多くのポリスは、国のあり方を如何にするかの選択を迫られ、それぞれの存亡をかけて激しい議論を戦わせていた。

冒頭にアリストテレスの言葉を引いたが、プラトンも、その著「法律」の中で「国家の大きさをどれだけのものにすべきか、そしてそれだけの大きさの国家のためにはどのぐらいの領土を区切りとつて、それ以上の土地には手を出さずにいるべきか」ということの、「最も適切な基準」とし、「国家が一つであることをやめることなしに増大できるところまで増大させ、その限度を超えて増大させてはならない」とアテナイからの客人に語らせている⁽³⁶⁾。そして、同著「国家」では、その人口の適当な数として、土地保有者の数を一から七までの階乗数である五、〇四〇（ $1 \times 2 \times 3 \times 4 \times 5$ ）⁽³⁷⁾人にすることを提案した。この数自体は、ポリスの市民を様々なグループに分ける際に便利であると同時に、ピタゴラス派の数に対する宗教的な考えに影響を受けているといわれる。

このように、「国家」あるいは「政府」の大きさは、古代ギリシア以来二〇〇〇年を超す人類の課題である。

本稿で論じた「政府」の規模等についても明快な結論が机上の議論で簡単に出るものとも思われないうが、今後の道州制等政府再編についての論議にあたっては、思い付き的なブロック案がいきなり示されるのではなく、その階層構

造や規模の適否を判断するためのできるだけ客観的、合理的な基準の設定と事実に基づく論議が必要であらう。

- (1) 拙著「地方分権の潮流と地方交付税改革」(『地方財政』二〇〇五年十一月号)
- (2) 佐伯啓思『国家についての考察』(二〇〇一年、飛鳥新社 二五二頁)
- (3) 内田満編『現代政治学小事典』(一九九九年、ブレーン出版) 一一三頁。ただし、日本等においては、「地方政府」は、必ずしも、裁判所を有するものではない。
- (4) 可能な場合には、議会の代わりに市民総会によることもありうる。なお、山崎正は、その組織そのものも「主権者である国民が選挙ないし住民投票を通じて変更可能」でなければならないとする『地方政府の構想』(二〇〇六年、勁草書房、一一二頁)
- (5) 「地方政府」概念の歴史的な起源と展開については、小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』(二〇〇五年、公人社、第二節 地方政府(ローカル・ガヴァメント)の意義と起源)参照
- (6) 上の定義からいえば、正確には、「中央『政府』」の行政府の関係機関。
- (7) 同委員会『二一世紀の地方自治』(一九八七年、ぎょうせい)
- (8) 平成一九年五月三〇日、地方分権改革推進委員会「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方―地方が主役の国づくり―」
- (9) 日本国憲法上、わが国の地方自治体にいかなる立法権が与えられていると解釈できるのか、連邦制との違いはなにか、については、さらに検討、論議が必要であると思われる。
- (10) 拙著「地方分権の国ドイツ」(一九八五年、ぎょうせい) 前書き
- (11) 第二八次地方制度調査会の「道州制に関する論点メモ―専門小委員会における調査審議経過」(二〇〇四年十一月八日)
- (12) これは、第二七次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(二〇〇三年十一月十八日)の考えをそのまま踏襲したものであった。
- (13) バイエルン州(ただし、ラインプファルツ地方を除く)、プレーメン州、シエレスヴィヒ・ホルシエタイン州(ただし、リュエベック市が加わっている) およびハンブルク州
- (14) 拙著「三位一体改革と道州制―リージョナリズムの世界的潮流の中で―」(雑誌『公営企業』二〇〇四年十一月号)
- (15) スペインのカタルーニャ州においては、二〇〇六年六月十八日、前文で同州を「ナシオン(国)」と規定するとともに、税制や法務、移民、航空政策等の分野における自治権拡大やカタルーニャ語の使用拡大などを盛り込んだ同州自治憲章の改正がスペイン議会の承認を経て、州民投票にかけられ、多数を得て可決されている。
- (16) イタリアでは、二〇〇五年一月に下院で、一月に上院で、憲法裁判所への州代表判事の導入、上院の地方代表院化、州に学校教育、保健医療、地方警察の分野での排他的権限を与えることを内容とする憲法改正法案が可決された。二〇〇六年六月二四、二五日に行われた国民投票の結果、否決されたが、今後もこの動きは続くものと思われる。
- (17) 拙著「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』二〇〇六年九月号)
- (18) 日本都市センター、平成一六年度自主研究「諸外国の基礎自治体に関する調査研究」は、「近接性」、「総合性」、「民主的正統性」、「財政自主権」、「規制行政権」の五つすべて備えている自治体を「基礎自治体」(本稿での「基礎政府」にあたる)としている。
- (19) 金井利之は、「『総合性』が二〇〇〇年改革の本姓」であり、「自治制度官庁は、自治体に対して、『総合性』を『自主的』に放棄することのないように、市町村合併の積極的な推進を打ち出したとする(同『自治制度』二〇〇七年、東京大学出版会、行政学叢書③、一二、四五頁)。
- (20) 以上、二〇〇二年一月、自治体国際化協会「スペインの地方自治」等による。
- (21) 二〇〇六年六月十八日AP通信(スペイン・バルセロナ)「Voters in Spain's Catalonia region say yes to sweeping new powers」、同月十九日朝日新聞記事等
- (22) 二〇〇六年八月一日、自治体国際化協会クレアレポート第二八四号「パリッシュの動向」
- (23) 二〇〇四年五月、自治体国際化協会「諸外国の地方自治組織」
- (24) 二〇〇三年五月、自治体国際化協会「コミュニティと行政・住民参加の視点から」

- (25) したがって、いわゆる「ナショナルミニマム」の概念についても、変容は免れない。どのレベルの政府のどの「政府活動」についての「ナショナルミニマム」なのか、「ナショナル」とはなにか、ということ自体が今日では問題なのである。
- (26) Ronald L. Watts "The Relevance Today of the Federal Idea" (the International Conference on Federalism, 2002, Switzerland)
- (27) 自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 プレアの挑戦』(二〇〇〇年、日本評論社) 参照
- (28) これらの立論についての批判については、拙著『分権型コンパクト道州制』の実現を(二〇〇七年二月五日、Waseda.com「今週のおビニオン」)、同「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』平成一八年九月号) 参照
- (29) 山崎正「地方政府の構想」(二〇〇六年、勁草書房) 一二頁
- (30) 「ドイツの市町村連携と自治の重層構造を考える」(えひめ地域政策研究センター調査研究情報誌ECPR二〇〇四年No.3) 四一九頁
- (31) 平成一四年一〇月二四日、第二七次地方制度調査会第九回専門委員会、貝原俊民委員発言
- (32) 二〇〇五年一〇月二七日、自治体国際化協会クレアレポート第二七六号『フランスの広域行政——第四の地方団体』
- (33) なお、ドイツにおいては、二〇〇六年七月七日、「東西ドイツ統一以来最大の構造改革」であるとも、「一九四九年の制定以来最も広範な内容のものになる」ともいわれるドイツ基本法(憲法)の改正が成立し、二〇〇六年九月から施行された(第一次連邦制度改革)。今回の改革は、従来の「協調型システム」(協調的連邦主義)が錯綜した政府間関係をもたらし、調整に必要以上の時間と労力を要し、早急かつ抜本的な改革を阻むとして批判され、これを権限と責任の所在が明確な「責任明確型システム」(競争的連邦主義)へ転換しようとするものである(拙著「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」『都市問題研究』二〇〇六年九月号)。
- (34) 平成一九年一〇月三日、北海道道州制特別区域提案検討委員会から道が行う道州制特別区域基本方針の変更についての提案に関する第一回目の答申(意見)が知事に提出されたが、内容は、札幌医科大学の定員自由化に関する学則変更

居先の知事への変更等五件にとどまっている。

- (35) なお、「今後一〇年間で道州制の議論に費やし、地方圏への権限と財源の移譲を先送りして地方経済の疲弊を座視するより、一日も早く、地方政府が独自に政策展開を行えるよう本格的な地方分権の断行を行うことこそ最優先課題である」とする意見もある(二〇〇六年七月一九日、日本総合研究所「地方の停滞を打破する分権改革を求められる都道府県への権限と財源の本格移譲」)。
- (36) プラトン『国家(上)』(岩波文庫、藤沢令夫訳一九七九年)二六九頁
- (37) プラトン『法律』(岩波文庫、森進一、加来彰俊、池田美真訳一九九三年)二二六頁

【参考文献】

「地方政府等」

- 西尾勝『地方分権改革』(二〇〇七年、東京大学出版会、行政学叢書五)
- 萩原能久『政治哲学入門』「第七講 国家」(慶應義塾大学法学部ホームページ)
- 山崎正『地方政府の構想』(二〇〇六年、勁草書房)
- 小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』(二〇〇五年、公人社)
- 日本都市センター、平成一六年度自主研究「諸外国の基礎自治体に関する調査研究」
- 二〇〇四年五月、自治体国際化協会「諸外国の地方自治組織」

「イギリス」

- 英国政府スコットランド庁ホームページ <http://www.scotlandoffice.gov.uk/devolution/>
- Pilkington, Colin "Devolution in Britain Today" (2003, Palgrave Macmillan)
- 島袋純「グローバル化とスコットランドの自立」、自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 プレアの挑戦』(二〇〇〇年、日本評論社)
- 二〇〇六年八月一日、自治体国際化協会クレアレポート第二八四号『パリッシュの動向』

「フランス」

- 二〇〇七年三月三〇日、自治体国際化協会クレアレポート第三〇〇号『フランスの地方分権施策における国・地方の政治的イニシアティブ』
- 山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権』(二〇〇六年、日本評論社)
- 二〇〇五年一〇月二七日、自治体国際化協会クレアレポート第二七六号『フランスの広域行政——第四の地方団体』
- 二〇〇四年一月、自治体国際化協会バリエ事務所『フランスにおける新たな地方分権の動向について』
- 二〇〇三年十一月二八日、自治体国際化協会クレアレポート第二五一号『フランスの新たな地方分権 その一』
- 国立国会図書館『フランスの憲法改正——新たな地方分権改革法の制定』(二〇〇三年、ISSUE BRIEF NUMBER 425)
- 二〇〇二年一月三一日、自治体国際化協会『フランスの地方自治』
「イタリア」
- 「European industrial relations observatory on-line」ニュース(URL) <http://www.eiro.eurofound.ie/>
- 池谷智明「揺れる統一国家イタリア」、中野実・編著『リージョナリズムの国際政治経済学』(二〇〇一年、学陽書房)
「スペイン」
- 二〇〇二年一月、自治体国際化協会『スペインの地方自治』
「ドイツ・道州制」
- 片木淳「『分権型コンパクト道州制』の実現を——」(二〇〇七年二月五日、Waseda.com「今週のオピニオン」)
- 同「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(『都市問題研究』二〇〇六年九月号)
- 同「道州制と欧米各国の地方政府 注目される『県のかたち』をめぐる動き」(『地方自治職員研修』二〇〇六年五月号)
- 同「地方制度調査会の道州制答申とドイツ連邦制度改革」(雑誌『公営企業』二〇〇六年四月号)
- 同「三位一体改革と道州制——リージョナリズムの世界的潮流の中で——」(雑誌『公営企業』二〇〇四年二月号)

〔付 記〕

本稿は、平成一九年一〇月六日に行われた日本政治学会分科会「C道州制と連邦制」での報告資料『政府再編論としての道州制』に加筆、修正を加えたものである。