

政府再編論としての『道州制』

平成 19 年 10 月 6 日
日本政治学会

早稲田大学大隈記念大学院
公共経営研究科教授
片木淳

1. 「地方政府」とその階層構造

1.1 「地方政府」としての自治体

「国家 State」と「政府 Government」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¹。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、本稿では、アメリカ流に、行政府のみならず議会と裁判所をも含めて「政府」と考える²。すなわち、「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」を有することが、「政府」の必須の要件とする³。

このような意味では、地方自治体も中央政府と並ぶれっきとした「政府」である⁴。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⁵としてはじめて、地方自治体を「地方政府」とした⁶のは、自治省（当時）の昭和 62 年 3 月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）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⁷。

今日では、わが国の地方自治体を「地方政府」とする考え方が一般的にはほぼ定着を見ているといつてよい。本年 4 月、第 2 期分権改革をめざして発足した地方分権改革推進委

¹ そもそも、そのような「国家」概念自体が必要なのかは、政治学上の大きな論点の一つであるが、本稿では触れない。

² 内田満編『現代政治学小事典』（1999 年、ブレーン出版）P.113。ただし、日本等においては、「地方政府」は、必ずしも、裁判所をもつものではない。

³ 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』〈2006 年、勁草書房〉P.1～2）

⁴ 「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』（2005 年、公人社）、「第 2 節 地方政府（ローカル・ガヴァメント）の意義と起源」参照。

⁵ 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」。

⁶ 同委員会『21 世紀の地方自治』（昭和 62 年、ぎょうせい）

⁷ 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。

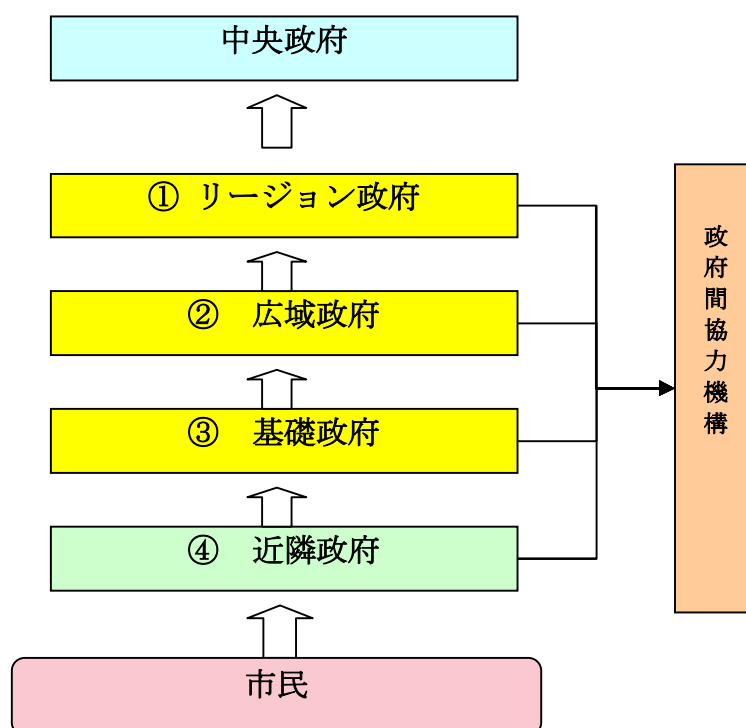
員会も、5月にまとめた「基本的な考え方」⁸の中で、「地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある」(傍点、片木)としている。

1.2 「地方政府」の階層

「中央政府」と権限・財源を分かち合う「地方政府」の階層は、理念型的に、さしあたり、①EU 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まではいえない「近隣政府」が考えられる(第1図)。

一般には、28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ご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あることは、後述)。

第1図：政府階層の概念図



したがって、このイメージを前提としていけば、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2層制が採用されており、28次地方制度調査会の道州制案でも、①の「リージョン政府」を創設する代わりに②の「広域政府」を廃止することとしているから、引き続き2層制を採用することとしているといえることができる。

⁸ 平成19年5月30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―」)

1.3 主要国の「地方政府」の階層構造

第1表は、「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、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⁹、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¹⁰。

第1表：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	1,804	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

- (日本) 「基礎政府」欄「1804」(市町村)は、2007年10月1日現在、総務省による。
- (ドイツ) 2004年12月31日現在。ドイツ連邦統計局「Statistisches Jahrbuch 2005」による。
- (イギリス) 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。
- (フランス) 2005年現在。海外州(県)を除く。フランス内務省「Le dénombrement des collectivités locales」による。
- (イタリア) 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。
- (スペイン) 県52には、Ceuta と Melilla を含む。スペイン統計研究所・選挙センサス事務所ホームページ「European Parliament Elections 2004」による。
- (アメリカ) 2002年7月 U.S. Census Bureau 「GOVERNMENT UNITS IN 2002」による。

⁹ 日本都市センター、平成16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5つ全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。

¹⁰ 金井利之は、『総合性』が2000年改革の本質であり、「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』(2007年、東京大学出版会、行政学叢書③)P.12、45)。

「近隣政府」を除いた3種の「地方政府」については、2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、3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、2層制ということになる。その他の国は、いずれも3層制となっている。

上述のとおり、日本では、28次地方制度調査会の道州案においても都道府県は廃止され、2層制が維持される。具体的な区域例としては、全国を9、11、13ブロックに分ける3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19年10月1日現在では1,804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(ラント Land)→郡(クライス Kreis)→市町村(ゲマインデ Gemeinde)の3層制が基本となっている。都市州のベルリンとハンブルクは1層制、ブレーメンは、2層制である。郡の権限をあわせ持つ特別市の地域では、2層制となる。表では、都市州は、「リージョン政府」、「広域政府」及び「基礎政府」の機能を併せ持つことから、3者に重複してカウントした。特別市は、同様の理由から後2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、1990年代後半のデボリューションの結果、「リージョン政府」が創設されることになったスコットランド、ウェールズ、北アイルランドの3つの地域(カントリー)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1997年9月のスコットランド議会およびウェールズ議会、1998年5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、1999年7月、スコットランド議会およびウェールズ議会が発足、凍結されていた北アイルランド議会も最近、再開され、2007年5月8日に自治政府が復活している。これらの3つの地域はいずれも2層制であり、「基礎政府」として、スコットランドでは32、ウェールズでは22、北アイルランドでは26のユニタリー等がある。

イングランドにおいても、2004年、9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3を含めて「(12)」とした)。この結果、イングランドにおいては、34のカウンティとその下の239のディストリクトからなる2層制の地域(ロンドンを含む。GLAとシティ及び32のバラ)と、36の大都市ディストリクト又は46のユニタリーからなる1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1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3層制である。地方制度を抜本的に改革した「1982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、2003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、3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3層制である。1997年の「バッサニーニ法」により、国家機能の州への分権化が行われた。2001年の憲法改正により準連邦国家になったと言われ、さらに2005年10月、11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など、州の権限を強化する憲法改正案が両院を通過したが、2006年6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・アウトローナ comnidad autonoma)→県(プロビンシア provincia)→市町村(ムニシピオ municipio)からなる3層制である。ただし、1州1県の7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（1978 年）で各自治州の自治権獲得の手続が定められ、1997 年には自治州に対する税源移譲、2002 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、2005 年以降、バスク自治州、カタロニア自治州の自治憲章改正案がスペイン議会で審議され、バスク州のそれは否決されたが、カタロニア州の改正案は、2006 年州民投票により、可決成立している¹¹。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。

アメリカは、50 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ニシパリティがあり、ほぼ 3 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、イングランド及びウェールズで 1 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¹²。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¹³。また、フランスでも、2002 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 80,000 人以上のコミューンに地区評議会を設置することが義務づけられた（20,000 人から 79,999 人のコミューンについては設置は任意）¹⁴。この地区評議会は、メール（市町村長）からの諮問を受け、地区に関わる事業の計画、実行及び評価に関し、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。

1.4 「地方政府」の階層における都道府県と市町村

上記の「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」とのイメージによったが、この点については疑問がある。

第 1 表は、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が、各国は人口、面積等が様々に異なっているため、それを考慮して比較する必要がある。そこで、とりあえず、第 2 表では、各国の「地方政府」の数を、各国の人口規模によっ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ぴたり日本の都道府県の数(47)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って数が少なく（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。人口規模のみによる結論ではあるが、後述のように、わが国の都道府県を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、日本が際立って少ない。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 1 万を超えるパリッシュがある。このパ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には特に多いが、これはフランス革命・ナ

¹¹ 以上、2002 年 1 月、自治体国際化協会「スペインの地方自治」

¹² 2006 年 8 月 11 日、自治体国際化協会クレアレポート第 284 号「パリッシュの動向」

¹³ 2004 年 5 月、自治体国際化協会「諸外国の地方自治組織」

¹⁴ 2002 年 1 月 31 日、自治体国際化協会「フランスの地方自治」

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¹⁵。

いずれにしても、各国においては、住民に近い多くの「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、今後の課題は、「補完性の原理」や住民自治の理念から、今回新設された合併特例区、地域自治区等の制度を生かして、全国的に、住民により近い「基礎政府」あるいは「近隣政府」をいかにして構築していくかということであろう。

第2表 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 $a \times (128.1 \div b)$		
		リージョン政府	広域政府	基礎政府
日本	128.1	(9、11、13)	47	1,804
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

2. 「地方政府」再編と補完性の原理

2.1 「地方政府」重層化の潮流とその背景

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」が創設されたが、従来の「広域政府」以下の政府も温存されているだけでなく、さらに、「近隣政府」等も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都道府県の存続もありうるとともに、③の「基礎政府」について合併を推進してその区域の拡大を図る見返りに、今回（平成 16 年）の新合併特例法でその内部に「地域自治組織」として合併特例区・地域自治区を創設

¹⁵ 2005 年 10 月 27 日、自治体国際化協会クレアレポート第 276 号「フランスの広域行政 - 第 4 の地方団体」

できることとするなど、④の「近隣政府」の萌芽が見えはじめていると捉えることもでき、将来、3～4層制を選択する可能性もありうる。

そもそも、「政府」は、一定の公共的役割・活動（「政府活動」）のために設けられるものであるから、このような「地方政府」の重層化傾向は、ある特定の地域において「政府活動」に対するニーズが新たに発生し、増大し、変化¹⁶しつつあることに対して、この「政府活動」を実施させるため、地域の代表からなる「地方政府」を新たに設立しようとする政治的欲求の結果であると捉えることができる。

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」）といわれることは、これに対応するものである¹⁷。

たとえば、「リージョン政府」についていえば、一つには、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自治政策として実施する必要性に迫られた結果であるということができよう。

このことは、当然のことながら、特に、国民国家を超える機関が設けられることになった EU 諸国において顕著である。たとえば、デボリュ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、直接ブリュッセルと交渉して局面を開くべきであるということが強調された¹⁸。加えて、EU 政策において地域振興の単位としてリージョンが特に活用されることとなったため、それを担う「リージョン政府」の充実強化が進展した。地域経済問題解決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 28 次地方制度調査会答申も、そのようなニーズとして、「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¹⁹。

ここで見落としてならないのは、そのようなニーズ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さえすれば済みそうなものであるが、そうっていないことである。それは、端的にいえば、出先機関には住民を代表する議会がないからである。

結局、「地方政府の重層化」は、単にニーズへの対応というだけでなく、そのようなニーズに触発された地域の市民が自らの政府によってそれらの課題を解決しようとするところから進展しているものであるといえよう。

2.2 「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」は、「公共の決定は、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」とする原理であり、ヨーロッパ地方自治憲章（欧州評議会、1985 年）、世界地方自治宣言（I U L A、1993 年）に続き、世界自治憲章

¹⁶ 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、ということ自体が問題となってくるのである。

¹⁷ Ronald L. Watts “The Relevance Today of the Federal Idea” (the International Conference on Federalism, 2002, Switzerland)

¹⁸ 自治・分権ジャーナリストの会編『英国の地方分権改革 ブレアの挑戦』参照。

¹⁹ 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！」（2007 年 2 月 5 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』平成 18 年 9 月号）参照。

案でも謳われている（同憲章案 § 4③）。

第 1 次分権改革による地方自治法の改正も同様の考え方に基づいたものであり、中央政府との役割分担を定める地方自治法第 1 条の 2 やシャー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 2 条第 3 項の規定も、「補完性の原理」を先取りしたものといえることができる。

今日においては、「補完性の原理」は、わが国においても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 14 年 6 月 17 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、つ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、さらに、第 27 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 15 年 11 月 13 日）でも、「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。」とされた。

前述のとおり、「地方政府」の再編が「政府活動」に対するニーズの新たな発生、増大、変化に応じてその必要性が生じてきているとするならば、それに関する「公共の決定」を行う「地方政府」は、「補完性の原理」の考え方に立って、できるだけ市民に近い、小規模なもので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 3 種の政府に振り分けただけでは、充分ではない。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」²⁰のはもちろん、さらに、進んで、その 3 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って実施されている事務事業について、今後は「補完性の原理」に基づき、当該地域の住民によって民主主義的に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」が設立されることになる。

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」²¹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 28 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単純な判断をしめ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」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えるのであれば、その面では地方分権化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」については、「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²²。

さらに、同答申の掲げる前述の「広域行政需要」の存在についても、同様に、「補完性の原理」を踏まえて、どのような行政需要が実際に存在するのか、本当に都道府県より上位

²⁰ 『地方政府の構想』（2006 年、勁草書房）P.12）。

²¹ 「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 ECPR2004 年 No.3）P.4~9

²² 平成 14 年 10 月 24 日、第 27 次地方制度調査会第 9 回専門委員会、貝原俊民委員発言

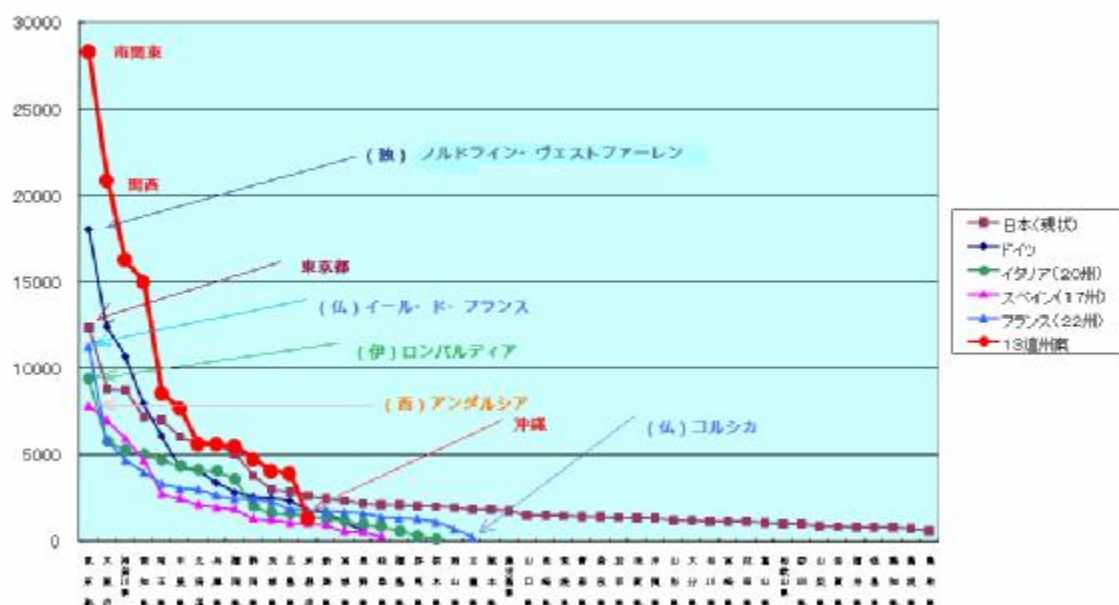
の地方政府に委ねなければならない行政なのか、厳密に精査を行うべきある。

3. わが国「リージョン政府」の展望

3.1 日本と EU 主要国のリージョンの人口規模

28 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て、全国を 9、11、13 ブロックに分ける 3 案を示している。「区域例 2」の案（11 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

第 2 図：日本と EU 主要国のリージョンの人口規模



- (日本) 13 道州については、28 次地方制度調査会資料による。
都道府県については、2004 年 10 月 1 日現在推計人口
総務省統計局「社会生活統計指標－都道府県の指標－2006」
- (ドイツ) 2004 年 12 月 31 日人口
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。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。フランス内務省ホームページ「Les Collectivités locales en chiffres 2006」

を独立させたものであり、「区域例 3」の案（13 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。

第2図は、28次地方制度調査会の道州制案のうち一番数の多い13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。

前述のとおり、EU各国におけるリージョンの数はドイツ16(州)、フランス22(本土のみ)、イタリア20、スペイン17となっている。これらの国の人口が日本のそれぞれ3分の2(独)、2分の1(仏伊)、3分の1(西)程度であることを考えると、わが国の都道府県の数47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。

第2図は、これを各国の具体のリージョンごとに比べたものである。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)比較している。

ドイツの1,800万人は、ノルドライン・ヴェストファーレン州であり、日本の最大人口は東京都の1,200万人余である。

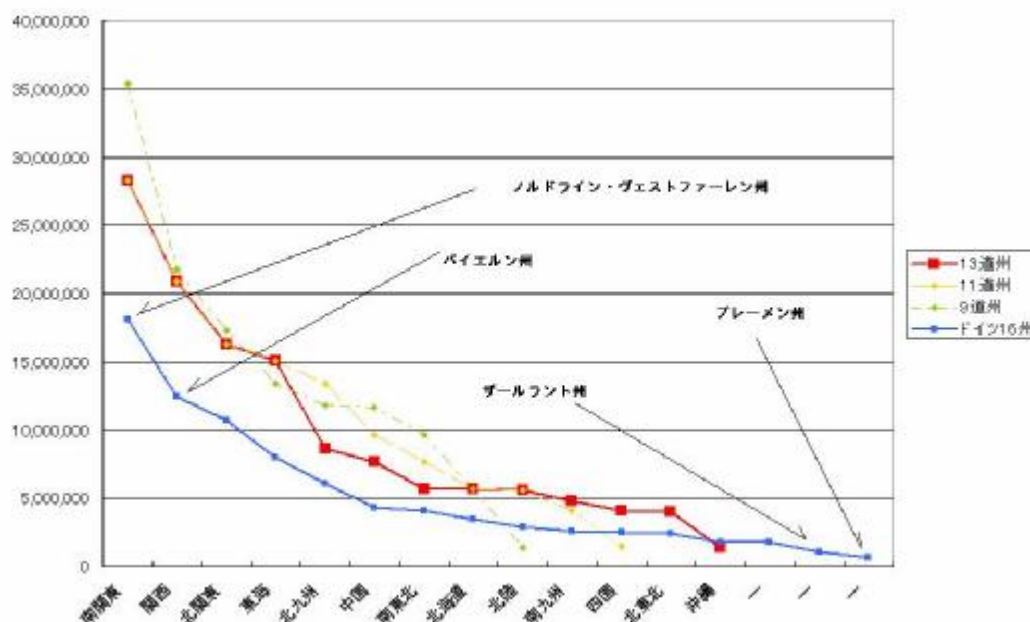
ヨーロッパ各国のリージョンにも意外に小規模なものが多い。日本の場合、人口が200万人を超える都道府県が東京都から栃木県まで20あるのに対して、ヨーロッパの各リージョンには200万人以下の人口のものが多く、人口規模が相対的に小さいことが読み取れる。

特に、個別のリージョンには、日本の人口最小県、鳥取県よりも小規模なものもかなりあるなど小規模なものも少なくない。

3.2 地方制度調査会の道州案とドイツの州の人口規模

第3図は、さらに、上の13道州案とドイツの16州を抜き出して比較したものである。地方制度調査会の13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ドライン・ヴェストファーレン州である。13道州の人口最小は136万人の沖縄州で

第3図 13道州案とドイツの16州の人口規模



あり、ドイツの人口最小はブレーメン州の66万人となっている。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、11道州案、9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EU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。

3.3 道州制と連邦制

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。しかし、国際法上一国とされる国の内部において、「政府活動」がいかに関「中央政府」と「地方政府」の間で配分されているかという「政府間関係論」的な観点からみるならば、わが国の都道府県も、ドイツの州も、一定の「政府活動」を分担しているという点においてなんら異なるところはないといえる²³。

本稿で詳述する余裕はないので、ここではごく簡単に、28 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、第 3 表に示す²⁴。

第 3 表 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
地方政府	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 - 州の税務署
	財政	「適切な財政調整制度を検討」	州間財政調整制度等

今回の地方制度調査会の答申では、当初から連邦制については検討の対象から除外した。すなわち、連邦制については²⁵、「①連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表とし

²³ 拙著『地方分権の国ドイツ』（ぎょうせい、1985 年）前書

²⁴ なお、ドイツにおいては、2006 年 7 月 7 日、「東西ドイツ統一以来最大の構造改革」であるとも、「1949 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、2007 年から施行された（第 1 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、調整に必要な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』2006 年 9 月号）。

²⁵ 第 28 次地方制度調査会の「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過」（平成 16 年 11 月 8 日）

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の存在が前提となることなどの問題があり、我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²⁶。

しかし、私見であるが、憲法は、改正する必要があれば改正すればよい。現に、日本国憲法の改正も日程に上ってきている。平成 17 年 4 月 15 日の「衆議院憲法調査会報告書」では、「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 3~4 州にすぎない²⁷。旧東ドイツの 5 州も、戦後ソ連管理下で創設されたが、まもなく廃止されていた 5 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²⁸としては、むしろ連邦制に向かいつつあると言える。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（1993 年）のほか、上述のように、事実上連邦国家になったのではないかとみられているイギリス、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²⁹、2001 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³⁰、等において、それが顕著である。

わが国においても、平成 3 年の岡山県の道州制提案をはじめ、PHP 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。

3.4 「コンパクト道州制」と地方分権改革

28 次地方制度調査会の今回の答申においては、3 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 7 番目である。沖縄にいたっては、人口で 32 番目、面積で 44 番目の小規模な県である。

まず、北海道については、2006 年 12 月、かねて懸案であった「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

²⁶ 第 27 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 15 年 11 月 18 日）、第 28 次地方制度調査会「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過」（平成 16 年 11 月 8 日）

²⁷ バイエルン州（ただし、ラインプファルツ地方を除く）、ブレーメン州、シュレスヴィヒ・ホルシュタイン州（ただし、リュエック市が加わっている）及びハンブルグ州

²⁸ 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』2004 年 11 月号）

²⁹ スペインのカタルーニア州においては、2006 年 6 月 18 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。

³⁰ イタリアでは、2005 年 10 月に下院で、11 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。2006 年 6 月 24、25 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。

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。

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 15 年、静岡県「政令県構想」）。今回の答申が示した 3 つの区域案はいずれも、前述のように、人口 136 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。であれば、現状でも「規模・能力を整え」とし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³¹。やむを得ず、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 66 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。

³¹ なお、「今後 10 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（2006 年 7 月 19 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～」）

(参考文献)

[地方政府等]

- ・西尾勝「地方分権改革」(2007年、東京大学出版会、行政学叢書 5)
- ・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』(2006年、勁草書房)
- ・小滝敏之著『地方自治の歴史と概念』(2005年、公人社)、
- ・日本都市センター、平成 16 年度自主研究「諸外国の基礎自治体に関する調査研究」

[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「グローバリゼーション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 ブレアの挑戦』(2000年、日本評論社)
- ・2006年8月11日、自治体国際化協会クレアレポート第284号「パリッシュの動向」

[フランス]

- ・2007年3月30、自治体国際化協会クレアレポート第300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』(2006年、日本評論社)
- ・2005年10月27日、自治体国際化協会クレアレポート第276号「フランスの広域行政 - 第4の地方団体」
- ・2004年1月、自治体国際化協会パリ事務所「フランスにおける新たな地方分権の動向について」
- ・2003年11月28日、自治体国際化協会クレアレポート第251号「フランスの新たな地方分権 その1」
- ・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—」(2003年、ISSUE BRIEF NUMBER 425)
- ・2002年1月31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』(2001年、学陽書房) 等

[スペイン]

- ・2002年1月、自治体国際化協会『スペインの地方自治』

[道州制]

- ・片木 淳『分権型コンパクト道州制』の実現を！」(2007年2月5日、Waseda.com「今週のオピニオン」)
- ・同上「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』2006年9月号)
- ・同上「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』2006年5月号)
- ・同上「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』2006年4月号)
- ・同上「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』2004年11月号)
- ・2004年5月、自治体国際化協会『諸外国の地方自治組織』