

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

早稲田大学公共経営研究科教授

片木 淳

わが国「地方政府」の構造をめぐる改革が新しい段階を迎えつつある。

まず、基礎自治体に関しては、

「平成の大合併」が一段落し、昨年四月、いわゆる「合併関連三新法」

が施行された。これにより、基礎自治体の下に「合併特例区」と「地域自治区」という地域自治組織が初めて制度化されるとともに、引き続き、小規模市町村の解消をめざして都道府県の主導による市町村合併が推進されている。

また、広域自治体の改革としては、二年間の審議を経て去る二月二八日、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」との判断を示すとともに、今後、「国民的な論議

の動向を踏まえて」決定すべきであるとして、その推進法制の整備を提案した。

そこで、本稿においては、このようなかわが国「地方政府」の構造をめぐる改革の新段階を踏まえ、今後のわが国の「県のかたち」がいかなるものとなっていくのか、どのように広域自治体改革を進めていくべきかについて、リージョナリズムの世界的潮流と欧米各国における地方政府の構造を踏まえながら考えていく。

各国における地方政府の階層構造

表は、政治行政体制や経済産業構造がわが国とある程度共通していると考えられる欧米各国の地方政府の

階層構造とその数を示したものである。

中央政府と権限・財源を分かち合う地方政府の階層として、①各国の州に相当する「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」の三種に分類した。

なお、このほか、「基礎政府」より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はまではいえない「近隣政府」もあるが、本稿では、必要に応じて触れるにとどめる。

もちろん、これらの国は、それぞれ人口が異なるなど、その状況は千差万別であり、そのまま比較して結論を出すことは必ずしも適当でない。そこで、表の右側の欄に、とりあえず単純に人口規模だけで補正したものの、すなわち、各国が日本並みの人口であると仮定した場合に、どの程度の地方政府の数となるかを示した。表にあるとおり、二層制を採用する国は、日本の他は、イギリスとドイツの一部のみである。その他の国は、いずれも三層制となっている。

日本では、今回の道州案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、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、本年四月一日には、一八二〇になり、今後も若干の減少が見込まれる。

ドイツでは、州(ランド)↓郡(クライス)↓市町村(ゲマインデ)の三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一層制、ブレーメンは二層制である。特別市のある地域では、二層制となる。表では、都市州は、「リージョン政府」、「広域政府」及び「基礎政府」の機能を併せ持つことから、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。

フランスは、州(レジオン)↓県(デパルتمان)↓市町村(コミューン)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

表 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			人口 百万人 b	各国の人口規模による補正 a × (128.1 ÷ b)		
		リージョ ン政府	広域 政府	基礎 政府		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, 820	128.1	(9, 11, 13)	47	1, 820
ドイツ	1～3層制	16	439	12, 431	82.7	25	680	19, 255
フランス	3層制	22	96	36, 570	60.5	47	203	77, 432
イタリア	3層制	20	103	8, 101	58.1	44	227	17, 861
スペイン	ほぼ3層制	17	52	8, 109	43.1	51	155	24, 101
イギリス	1～2層制	(12)	198	439	59.7	(26)	425	942
アメリカ	ほぼ3層制	50	3, 034	35, 937	298.2	21	1, 303	15, 438

(注) 2004年現在。ただし、日本は2006年4月1日、フランスは2005年(海外州・県を除く)、アメリカは2002年7月現在。

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。

イタリアも、州(レジオーネ)↓県(プロビンチャ)↓市町村(コム

ーネ)の三層制である。一九九七年の「パッサニーニ法」により、国家機能の州への分権化が行われた。二〇〇一年の憲法改正により連邦国家

になったと言われ、さらに昨年一月には、健康、教育、警察面における州の権限を強化する憲法改正案が、議会を通過して

いる。

スペインも、基本的には、自治州(コムニダ・アウトノマ)↓県(プロビンシア)↓市町村(ムニシピオ)

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續が定められ、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、カタロニア自治州の憲法改正案がスペイン議会

都市デイ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にとどまっており、リージョン政府は存在しない。

イギリスには、周知のとおり、一九九〇年代後半のデヴォールションの結果、「リージョン政府」とな

た。アメリカは、五〇州、その下に州政府の優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、ほぼ三層制となっている。学校区を含む特別区スペシャル・デイストリクトは、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、ここでは除外した。

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「(12)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イストリクトからなる二層制の地域(ロンドンを含む。GLAとシティ及び三二のバラ)と、三六の大

各国における地方政府の数

「リージョン政府」の数は、表のとおり、イギリスを除き、各国とも多いところで二二、少ないところで一六と、二十前後で大体似通っている。

これを表の右側の人口規模による

補正後の数値で見ると、フランスが
びたり日本の都道府県の数⁴⁷⁾となる
など、人口規模で見た場合、むしろ、
各国の「リージョン政府」がわが国
の都道府県に匹敵している。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。

逆に、「広域政府」の数としては、わ
が国の都道府県数は各国に比較し
て際立って少ない結果となっている。
「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、
住民自治の伝統を豊かに残す一万を
超えるパリッシュがある。これがイ
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
うことができる。

フランスの「基礎政府」であるコ
ミューンの数には特に関心があるが、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。

いずれにしても、各国においては、
住民に近い「基礎政府」あるいはこ

れを補う「近隣政府」が厳然と存在
していると評価できる。

このような各国の「基礎政府」と
の比較から見ると、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
の課題としては、補完性原理の浸透
や住民自治の趨勢から、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」の構築が求められることとな
ると考えられる。

道州制と都道府県の規模

以上のように、わが国の都道府県
については、欧米の先進諸国と比較
して必ずしも広域化しなければなら
ない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。

今回の答申においては、三案のい
ずれにおいても、北海道と沖縄が一
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
次いで七番目である。沖縄にいたっ
ては、人口で三番目、面積で四四
番目の小規模な県である。

北海道については、現に、「道州
制特区」構想の検討が進められ、本
年二月には、自民党の道州制推進議
員連盟が国道の管理、職業紹介など
国の権限一九項目の移譲等を内容と
する法案の試案を発表した。現在、
政府により国会への提出が予定さ
れている「北海道道州制特区推進法
案」をめぐって調整が行われている
ところである。内容的にはかなり後
退し、財政特例措置の取り扱いをめ
ぐって地元北海道にも反対が根強く、
ただちに今後のわが国の道州制のモ
デルとなるようなものが実現するこ
とは思えないが、いずれにしても、今
後、北海道に対して大幅な権限と財
源の移譲が実行されれば、現在の区
域そのまま、れっきとした「道州」
が誕生することになるといえる。

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、静岡県
の「政令県構想」（平成一五年）の
ように、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、地方分権改革によ
り国の権限と財源の移譲を進めるこ
ととすれば、規模の拡大なしに現状
のままで、道州とすることができ
る。今回の答申は、人口わずか一三六万
人の沖縄県を道州として認めたので
あるから、人口規模的には他のほと
んど都道府県も道州となること
ができると考えてよいはずである。

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ていくこ
とこそ、わが国の「地方政府」構造
の改革として、世界的な潮流である
「リージョン政府」の実現につなが
っていくものであるということがで
きよう。

今後の展開が注目されるところで
ある。

《参考》

片木 淳「地方制度調査会の道州制答申と
ドイツ連邦制度改革」（『公営企業』平成一
八年四月号）