

ポスト道州制の地域振興政策

——道州制は、府県広域連合の夢を見るか？——

村 上 弘*

目 次

はじめに——地方の人口減、道州制論の弱まり

1. 道州制についての教科書的な解説——地方分権+「州央集権」の功罪
2. 府県の実在意義——観光政策、人口減少対策を例に
3. 府県の実在意義
——道州制導入による「旧県庁所在都市」の衰退と、州からの人口流出
4. 日本で、府県よりも大きな広域自治体は必要か
5. 府県広域連合の役割と可能性
——政策推進、国の出先機関からの権限移譲、普及への国の支援策

はじめに——地方の人口減、道州制論の弱まり

国土総合開発法（1950年）、全国総合開発計画（1962年）以来、国と地方自治体によって実にさまざまな地域振興政策が展開されてきた¹⁾。農林水産業、製造業（地場産業および工場誘致）、観光の振興や、公共施設（交通、都市、生活基盤など）の整備は進んだが、1980年代以降は新たな環境変化、つまり金融や国際的な本社機能の東京²⁾への一極集中、製造業のアジア等への流出、高かった出生率の地方圏での低下などによって、状況は再び厳しくなった。2012年からの自民党・安倍政権は、目玉政策の1つとして「地方創生」を掲げたが、地方圏での人口減少は続いている（国土交通省国土政策局 2018A：10）³⁾。この「地方創生」は、中央府省や自治体の施策を促したが、自治体の自主的政策への財政補助であって、国自らの施策が弱い（小磯・村上・山崎 2018：4-14, 58-59）という指摘もある。

地方の人口減を、東京など大都市圏への集中（社会減）とだけ捉えるのは、一面的に過ぎる。近年では、社会減と同じかそれ以上に、地方での出生率低下（自然

* むらかみ・ひろし 立命館大学法学部教授

減）が深刻になっている（総務省統計局 2019：図7；本論文の図表4，5）。とくに少子化対策は、国レベルの政策責任が大きい。出生率低下につながる非正規雇用の低賃金や労働条件は、東京への企業・大学の自由な集中傾向とともに、基本的には中央政府によってしかコントロールできない。

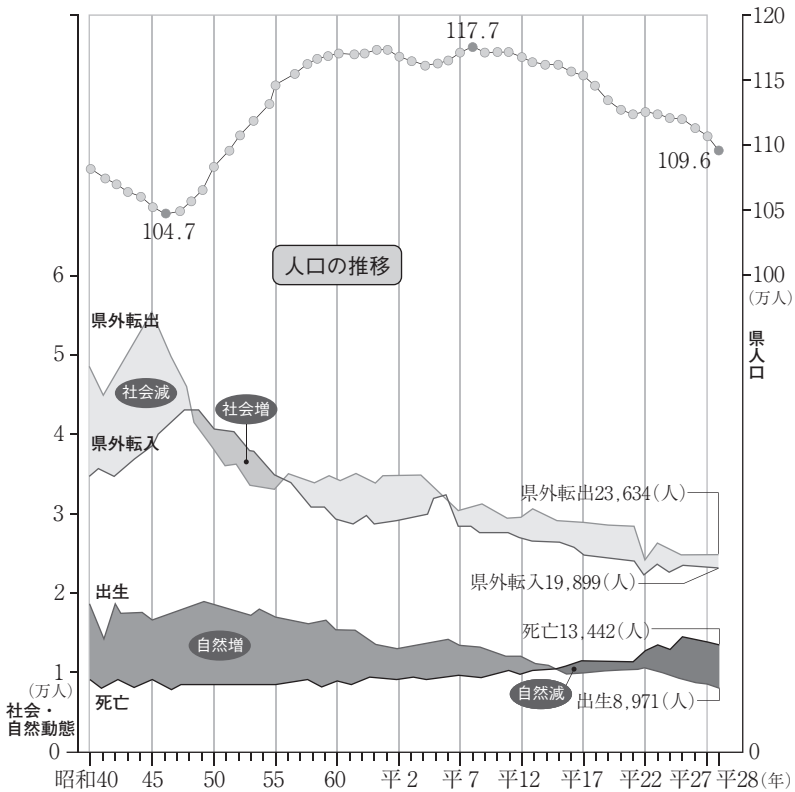
地域振興政策は人口面で論ずるならば、各地域が、人口の流出の抑制（高校・大学卒業者の地元就職を含む）、大都市圏などからの移住者の誘致とともに、子どもをつくり育てやすい環境を整えなければならない（参考、徳久 2018）。もっとも、とくに若い世代が地域に「U・Jターン」したり移住して来れば、それは自然増にもつながる。しかし、たとえ出生率が上がっても、満足できる雇用がなければ人口は地域に留まらない。

日本全体で大都市圏と地方圏の人口を比べるデータとともに、各府県の人口の経年データが参考になる。一例として、比較的出生率が高い九州の宮崎県の人口の変化（図表1）を見てみよう。高度経済成長が終わり始めた1971（昭和46）年ごろから、激しい社会減（人口流出）が収まり、高い出生に支えられて人口は増加に転じた。その後、小規模の社会減にもかかわらず人口は117万人程度で安定していたが、1995（平成7）年ごろから出生が下がったことにより、人口は再び減少に向かう。2010（平成22）年ごろからは、せっかく県外転出が小さくなったのに、出生減（と高齢化に伴う死亡増）によって県の人口減は加速している。

同様に、大阪、兵庫、京都、宮城、静岡、石川、広島などの府県では、社会増減をほぼ平衡状態または微増にしているにもかかわらず、自然減ゆえに人口が減る（総務省統計局 2019：図7）。ときどき誤解されるが、こうした府県は、人口定住化とその基礎となる経済活動に関しては、それなりにうまく行っている（ただし、府県内の農村部では、人口流出が起きている）。京都府（京都府 2018）の場合、2010年代には年間0.2～0.3%（5000～7000人）ほどの人口減少が続いているが、そのおもな原因は、全国でもとくに低い出生率（1.3程度）が引き起こす自然減にある。背景には、大都市の一般的状況とともに、京都の非正規雇用率の高さがあるとも言われる。社会増減（転入と転出の差）の方は、近年は小さなプラスになっているにもかかわらず、である。

こうした府県では、人口の自然減（少子化）を社会増で補おうとして、あるいはその名目で企業にビジネスチャンスを提供するために、大規模な経済活性化（大型プロジェクト、カジノ、公園の商業施設化など）を追求する動きもある。しかし、人口流出を防ぐための健全な地域振興は望ましいとしても、並行して、人々の生活や労働条件を支援し出生率の方を上げることが、上記の人口統計に照らせば、合理

図表 1 宮崎県の人口、自然増減、社会増減の変化



的な対応だと考えられる。

なお、人口減予測や新技術を重視する、最近の地方制度調査会の報告も重要だ。

さて、2000年代に自民党政権下でブームに高められた道州制だが、2009年からの民主党政権が道州制ビジョン懇談会を廃止し事実上、凍結した。自民党の道州制推進本部は、2012年9月に「道州制基本法案（骨子案）」をまとめたが、同年暮れに自民党政権が復活したあとも議論は高まっていない。

2010年代の動向については、自民党道州制推進本部、宮城県、大阪府（大阪府2018）などのウェブサイトで知ることができる。2019年夏現在、経団連は引き続き熱心だが、自民党 HP での情報は、2012年の道州制基本法案とその簡単な解説図

がおもなものである。

地方自治体の側では、「道州制推進知事・指定都市市長連合」が2012年4月に設立されたが、名を連ねた知事は、州の中心を占めそうな府県の知事を中心に9名だった。メンバーの知事は、2018年には6名に減っている（宮城県 2018）。

逆に全国知事会の方は、2014年、与党自民党に要請文書を提出し、「今なぜ道州制なのか、道州制の理念や姿、中央府省の解体再編、国の出先機関廃止、格差是正の仕組みなど、基本法案において明確に示すことを本会が繰り返し要請してきた重要な事項については、依然として反映されておりません」などと、批判的な注文を付けている（全国知事会 2014；参考、同 2013）。これは、その理念や姿が明確にされ、かつ中央府省の解体再編など3つの条件が満たされない限りは、道州制に賛同できないと、推進論に対して高いハードルを課しているようにも読める。むしろ、道州制の進展とは別に、義務づけ・枠付けの見直し地方税財源の充実などの、地方分権の推進を求める要望が添付されている。

たしかに道州制は目的・内容について諸説あり、効果についての予測が抽象的で、構想の具体化も進んでいない。それに加えて、最近の道州制論の弱まりには、背景や政治状況の明瞭な変化があると思われる（1. (6)で後述する）。

もしこの観察が説得的であるなら、道州制は民主党政権（とそれに続く自民党安倍政権）によって一時的に政治の流れから外されたというだけでなく、今後も浮上する可能性は小さいとみてよい。

ここで不思議なのは、道州制論者が、それ以外の広域地方制度について語ってこなかったことだ。具体的には、道州制論が盛り上がった地域で、関西以外は、府県広域連合を設置していない。もし道州制の推進者が、府県を超える広域自治を本当に必要と考えるなら、弱い代替案であってもまず府県の広域連合を推進するはずだ。もちろん2000年代には、弱い代替案を除外し、完全形の道州制だけを要求することは、戦術として合理的だったかもしれない。しかし道州制の見込みが弱まった今は、弱い代替案を追求するのが合理的だろう。広域連合の主導者が道州制を語らないのは、広域連合に、道州制から府県自治を守るための「防波堤」という面もあるので、合理的だが、その逆は不可解である。

元気がなく「栄養がぜひ欲しい」と訴える人が、なぜか最高級のコース料理（道州制）だけ求めて、普通の食べ物（府県広域連合）を口にしないようなものだ。実は、別の目的があるのかもしれない。

筆者は長らく、地域振興政策に関心を持つとともに、府県を廃止する道州制案に対して批判的に、しかしあくまでも実証的に研究してきた（村上 2001；2007；

2009；2010；2012)。それは、身近な府県の活動を観察して、府県制度のメリットを実感しているためでもある。しかし、府県を残したまま包含するソフトな（かつ効率的で小規模な）広域自治制度の追加はメリットがあると考えるので、道州制の反対派だけでなく推進派にも、広域連合についてもっと夢を見ていただきたいと考えて、この小論をまとめる。そのためには、「道州制で日本と地方を救う」といった、2000年代のバラ色で一方的な宣伝ではなく、政策能力や地域構造の観点から、県の存在意義、つまり府県廃止＝道州制のデメリットをも認識することが必要条件だ。

この論文は初めに、筆者の20年間の研究をまとめつつ、2000年代の、道州制をめぐる政治行政過程と論争を記録しておく（1章）。そのあと府県の政策能力、とくに地域振興政策や東京一極集中に対抗する機能について検討し（2および3章）、最後に府県制度のメリットを維持したまま近畿、九州、東北などの「ブロック⁴⁾」をまとめる府県広域連合について考えたい（5章）。

1. 道州制についての教科書的な解説 ——地方分権＋「州央集権」の功罪⁵⁾

2000年代に道州制推進派が作った、法律学的には疑問符が付く「地域主権」という言葉は、道州制を、国から道州への大幅な分権化としてアピールするためのキーワードだった。これに対して、道州制には、府県を廃止しその重要権限・財源を州に吸い上げる側面も、間違いなく存在し、こちらの「州央集権」と呼ぶべき問題は、道州制へのかなり強い反対を引き起こしてきた。

ここで、道州制についてのバランスのとれた（熱心な推進論から見れば批判的な）解説と、筆者もいくらか参加した論争やその論点を、記録しておきたい。

(1) 定 義

道州制は、集権化と分権化が入り混じる、複雑で多面的な制度改変だ。これを簡単に、

「全国に10程度の強力な州（北海道は道のまま）を置き、国の権限・財源を大幅に地方分権する」

などと説明する人もいる。しかしこの説明には実は欠陥があり、重要なポイントが抜けているが、何だろうか。少しあとのコメントを見ていただきたい。

「道州制の定義は定まっていない」と軽く流す人もいたが、推進論として代表的

なつぎの2つを読めば、大枠は確定している。

「都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置する。」

（自由民主党道州制推進本部 2012）

「広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州を置く。」

（地方制度調査会 2006：9）

ただ、よく読むと、両者には注目すべき違いがある。国から州に渡す（移譲する、分権化する）権限の範囲が、大きく異なっているのだ。自民党の提案文書が、内政を大幅に州に移すと書いたのに対して、専門家も参加した地方制度調査会の方は、各府省のおもに地方支分部局（出先機関）の権限を州に移行させる程度（同：12、25）が、現実的だと考えていたようだ。なお、維新の会の「維新八策」（2012年）には、「内政は地方・都市の自立的経営に任せる」とあり、これも中央政府の徹底した縮小論である。このような内政の徹底した州への分権化は、「霞が関を解体する」という攻撃的（ポピュリズム的）な表現をとることすらあった。

つぎに、確実に消滅する府県の現在の事務（仕事）は、州政府と、市町村（基礎自治体）とに分かれて移譲されることになる（自由民主党道州制推進本部 2012：第1の2）。

全国を道州に分ける「区割り」については、しばしば引用される（地方制度調査会 2006：19-21）の地図が、13道州案（北海道、北東北、南東北、北関東、南関東、北陸、東海、関西、中国、四国、北九州、南九州、沖縄）と、11道州案、9道州案を並べ、さらにそれぞれについて東京州を南関東州から分離する可能性を示す。これは、各府省の地方支分部局（出先機関）の管轄を基準にしたもので、最終的には、国が府県の意見を聞きながら法律で定めるとされる⁶⁾（同上：10）。

さて、ここで筆者のコメントを述べると、道州制はつぎの4つの制度変化の複合体として理解して、初めて全体像が見えてくる。

- ① 全国に9～13程度の州（北海道は「道」のまま州と同じ扱い）を置く。
- ② 国から州に権限・税源を移譲する（地方分権）。
- ③ 府県を廃止し、その重要な権限・財源を州に移す（「州央集権⁷⁾」と呼ぶと分かりやすい）。
- ④ 廃止された府県の小規模な機能を引き受けられるように、全国で市町村を再度、合併する。この点は、道州制の直接の内容ではないが、密接不可分の変化として、視野に入れておくべきだ。実際、推進論の文書でも示唆されて

いる (同上:12)。

つまり、「府県を廃止し、全国に10程度の州 (北海道は道) を置いて、道州が府県の重要な機能と国の機能の一部を合わせて担当するような自治制度の変更 (ただし府県の小規模な機能は市町村の再合併によって引き受ける)」というあたりが、道州制の必要十分な定義としてふさわしい。

以上のコメントを、演説調に置き換えてみよう。道州制の推進者は、たとえば「九州のことは九州で決められるように、国のかたちを変えていきましょう」と訴えるだろう。ただし、これには追加説明が必要で、「熊本、鹿児島、長崎などのことも九州全体で決め、熊本などでは独自に決められなくします。そして九州は、できるだけ国に頼らず自立してください」と説明しなければ、大きなウソになる⁸⁾。

(2) メリット・デメリット

道州制のメリット、デメリット (参考、全国知事会 2007) の対比表や、2013年頃までの道州制への賛成・反対の文献リストは、(村上 2018: IV部資料B) をご覧いただきたい。ここでは同じ趣旨だが視点を変え、現在の47都道府県と、提案される10程度の道州という2種類の広域自治体制度の優劣を比較するかたちで、議論をまとめておこう (図表2)。

さて、道州制の必要性やメリットを、(地方制度調査会 2006) は次のように説明した (参考、『都市問題』2006年4号)。

第1は、社会経済情勢の変化であり、「①市町村合併の進展等の影響、②都道府県を越える広域行政課題の増加、③地方分権改革の確かな担い手の必要」によって、府県の役割が問い直されていると指摘する。

第2は、検討の方向として、「①地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。②自立的で活力ある圏域の実現を目指す。③国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する」の3点を掲げ、これが道州制の目的・メリットということになるのだろう。

また、(自由民主党道州制推進本部 2012) もほぼ同じ趣旨で、「国の事務を限定し……国家機能の集約、強化を図る」「道州は、……国際競争力を持つ地域経営の主体として構築する」「基礎自治体は、……地域完結性を有する主体として構築する」「国、地方を通じた徹底した行政改革」「東京一極集中を是正」などと述べる。

ここで、「州になれば、具体的には、今の府県にできないどんな改善や政策が可能になるのか」という問いは、道州制を議論するポイントだ。政策面でメリットと

図表2 道州制の評価——現行の府県制度との比較において

評価基準	10程度の道州（道州制）	評価・優劣（私見）	47都道府県（現行の制度）
A. 地域活性化			
政策能力	州の工夫と競争，政策能力財源を集中して巨大投資（何を作るのが問題） 国の出先機関の資源・権限も，州が吸収できる可能性	= >? >? <	府県の工夫と競争，かなり大きい政策能力と財源 国の出先機関も，並立して地域振興に参加（ただし民主的コントロールが課題）
地方拠点都市の整備	州都となった都市の大発展で，東京に対抗できる。 州都にならない旧県都および近隣の衰退，人口流出	>= <<	ブロック中心都市の発展で，ある程度東京に対抗している。 県庁所在都市（県都）もかなり充実，人口流出を止める
B. 地方分権（団体自治）	国（とくにその出先機関）から大幅な分権化が推進できる。 国の内政責任の放棄，地域間格差，国家の解体のおそれ	>? <	府県（および府県広域連合）への一定の分権化は可能。 国も，福祉・教育・基幹交通などの内政に責任を持つ。
C. 政治参加（住民自治），地域のアイデンティティー・個性	州は，国家に近い規模になり，住民からはるか遠くなる。 州の政治行政において中心府県とその有権者のウェイトが大きくなり，周辺地域は軽視され存在感を弱めるおそれ。	< <<	府県は住民にとってある程度近い。 府県どうしは対等。府県は明治以降，一体性・同質性が育まれ，府県内の伝統的な小エリアも，かなり尊重されている。
D. 民主主義	巨大化する州の行政官僚制（警察機構を含む）に対し，コントロール制度は十分か。 州知事の多様性，野党の活躍・実践の場が減るおそれ。	<? <	府県の行政官僚制は，国に比べて小さいが，それでもかなりの権力を持つ。 47人の知事は多様で，野党系も当選している。
E. 財政支出の効率化	効率の低い人口規模の小さな県を統合できるが，効率性は，人口200～300万人規模を超えるとそれ以上高まらない。 府県ごとにある施設の統合廃止で効率化できるが，住民への不便などのデメリットも。	>= ?	人口100～200万程度以下の県はやや非効率だが，人口200～300万人の規模の府県では効率性は改善される。 府県ごとに，同種の大規模施設を維持しているが，それをどう評価するか。
F. 市町村への支援補完機能	大きすぎる州では，市町村への目が届かないおそれ。 消滅した府県の一部機能を代行するためにも，市町村の再度の大合併が必要になる。	< <<	府県は，市町村や府県内エリアに対する振興・支援を行なっている。 平成の市町村合併の結果を，尊重し維持できる。

注：筆者が作成。 >は，左側が右側よりも優れていることを，<はその逆を示す。

される事項については、2. (1)で紹介する。

経済界も道州制の熱心な推進者だが、その理由づけは（日本経済団体連合会 2013B）、「統治制度の抜本的な見直しによる地域自立体制の構築，国・地方の行財政改革を通じた地域経済の活性化，多様な地域経営の実践による国際競争力の強化」である。「内政の多くを国から移譲して道州・基礎自治体に担わせることで，国・地方を通じた行政の効率化が進展するとともに，道州内においても，経済の中核都市が周辺自治体を牽引する形で地域全体の成長が促されていく」という主張であり，小さな政府，効率化，地域の経済活性化を重視する。そこでは，経済成長が重視され，国民の生活・福祉・文化などへの影響は中心的なテーマではない。また，道州制（府県廃止）と政府効率化および地域活性化との因果関係は自明ではないので，この論文で改めて吟味したい。

推進派の卒直な意見が，たとえば（同 2013A）に詳しいので読んでいただきたいが，まず，① 国と地方との仕事を分けて効率化することへの期待がある。また，② 州政府が大型施設の整備や手厚い政策を進めるだけでなく，③ 国の統制から自由になればもっと規制緩和や新規施策が可能になる，あるいは，④ 国の出先機関の権限・予算が地方に移れば地域の意見を反映できる，という期待が強いようだ。たしかに，公選の長や議会を持たない中央各省の出先機関（地方支分部局）が，それを持つ都道府県にしばしば優位し，大きな予算を執行していることへの，知事や府県関係者の不満は強いものがある。

とはいえ，推進論は，府県単位の自治や政策力の消滅についてはあまり触れない。極端な場合，「府県の仕事は基礎自治体に移されて住民に近くなる」ので心配ないという，不正確な説明まであったように記憶する。

次に，デメリットについて，各種の意見を分類し紹介しておこう。

地方自治の実態の認識を踏まえると，道州制には，さまざまな難点や弊害も予想される（参考，西尾 2013：6 講）。そのデメリットを論理的に考えるには，前記の定義における府県の廃止と州への集権化，国から州への大幅な分権化，市町村の再合併の3点が，どのような結果をもたらすかシミュレーションしてみるとよい（詳しくは，村上 2009；2010；2012など）。

① 府県の廃止と，その重要権限・財源・施設の州への吸い上げ（「州央集権」）の結果，府県単位の自己決定ができなくなり，各地域の重要政策について州政府で決められてしまう。州議会の議員は，人口に準比例して大都市地域から多く選ばれる。シミュレーションすると（村上 2012：図表5），人口2000万人のある州の州議会（定数100）で，人口300万人の旧C県地域から選ばれる議員数は15人程度，100

万人の旧E県地域から選ばれる議員数は5～8人程度しかない（同旨、京都府2013）。州知事選挙でも、人口の多い旧府県の票が重要になる。小さな旧府県は、州の政治への発言権が小さくなる。

② 県ごとに置かれている公共機関、大型公共施設、大学などが、1つの州の内部で重複シムダだとして、統合廃止されるおそれがある。府県を単位としてきた衆議院、参議院の選挙区割りとその定数は、おそらく農村部の旧府県に不利になる方向で、変更されるだろう。

③ 現在、県庁所在市は、人口、高度人材、各種機能を集積して地域を支えている（内閣府政策統括官編 2012：135-144, 167）。ところが、県という自治・行政単位や県庁の廃止に伴い、地方銀行、マスコミ、企業支店、大学、鉄道・航空路線なども減るだろうから、州都にならない「旧県都」は人口が激減するおそれがある⁹⁾。江戸時代の複数の藩をまとめた多くの県で、県庁が置かれな旧城下町は魅力的だが、都市の活力が伸び悩むことがあるようなものだ。「札幌一極集中」現象が、全国で「州内格差」問題として進行すると思われる。

そして、「旧県都」から減少した人口は州都だけでなく東京・大阪へ流出するので、九州、中国、四国、東北などでは、結局、州全体の人口減も加速する可能性がある（3. で試算を試みる）。

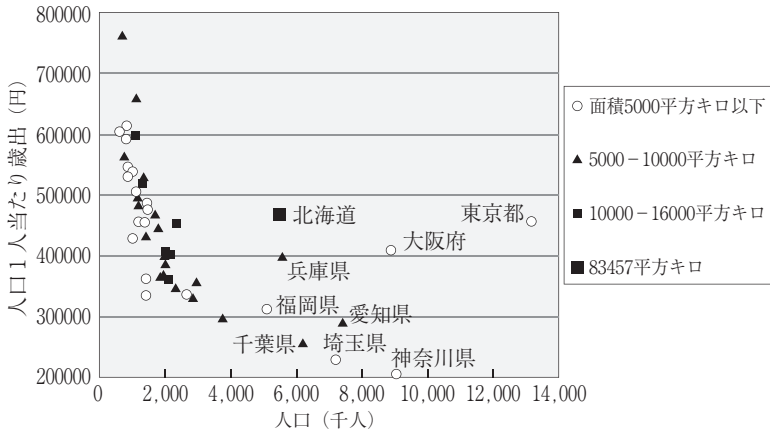
④ 府県の統合による効率化については、見解が分かれる。

道州制の構想文書のなかには、10兆円規模の歳出削減（節約）を予想するものまであった。その試算の根拠を大きく分けると、国（出先機関）・府県の行政の重複部分の整理と、府県が州に統合されることによる規模の利益（スケール・メリット）となるだろう。

後者について、筆者は府県の財政統計の初歩的な分析から、人口100万人程度の小さな県は効率性が低い（人口当たり歳出額が大きくグラフの上側に位置する）が、人口が200～300万人を超えると効率性の改善は止まることを示した（村上 2012B：図表6）。つまり、市町村合併と同じメカニズムで、大きすぎる広域自治体を作っても、効率は良くなり、むしろ面積の拡大が非効率を生む（図表3）。この統計分析は、パソコンで簡単に行うことができる¹⁰⁾。

⑤ 国からの大胆な権限移譲も、バラ色ばかりではない。まず、本当に州への分権化が行なわれるかという疑問がある¹¹⁾。道州制が国よりも府県の側から要望されている以上、国としてはそれほど「サービス」して権限を委譲する必要はなく、州の仕事は旧府県の権限を集めて生み出してもらえばよい、という対応になる可能性がある。

図表 3 都道府県の人口規模と効率性（1人当たり歳出）の関係



出典：（京都府 2013：資料3）。2010年国勢調査、『日本統計年鑑』都道府県別面積、都道府県別決算状況調べにもとづいて作成した散布図。

注：タテ軸は人口1人当たり歳出額で、上へ行くほど非効率（ただし人口密度が小さい地域ではやむをえない場合もある）と解釈できる。人口200～300万人以上の府県では、分布の曲線は上下2つに分かれる。大阪、東京のような中心都市では財政需要が膨らみ、東京圏の周辺県では小さくなる。また、同じ人口規模であっても、面積が広大な道県（■印）は非効率になる傾向を、道州制論においては考慮に入れるべきだ。

本当に進むとして、地方分権は進めれば進めるほどよいのか、という基本的な論点も考えてみたい（参考、西尾 2013：6 講Ⅱ）。第1に、大幅な地方分権は、ときには独善的な地方リーダーに決定権を与えすぎる危険もある。とくに日本では、カナダ、ドイツ、フランスなどのような議院内閣制の州政府を予定していないので、州知事1人に権力が集中する。本当に国よりも州の方が良い政策を作れるのか。

第2に、連邦制を採るドイツやアメリカでも、おもな内政分野の立法権とかなりの部分の執行権は、中央政府が握っていて、州に任せているわけではない。アメリカは200年前、連邦政府（国）の役割を防衛・外交などに限定し、内政を州に任せる連邦制からスタートしたが、20世紀のニューディールで、連邦政府は経済、農業、公共事業、失業・貧困対策などに関与するようになり、多くの政策分野で連邦・州の「協力型連邦制（cooperative federalism）」へと変容した（Donovan/Mooney/Smith 2013：52-63）。日本でも他の国でも、憲法を読めば分かるように、国民の基本的な人権は、まず国が保障する。200年前のアメリカ開拓時代にタイムスリップする、「国家責任放棄型の道州制」になってはまずい。

第3に、財政的な分権は、国税を州に移管するものと思われるが、その分、国は地方交付税や国庫補助金を減らす可能性がある。もしそうなれば、州間の財源の格差は拡大し、JRへの分割民営化のあと経営が厳しい北海道や九州の鉄道に似た状況が起こりかねない。

⑥ 現在の都道府県には、市町村への連絡調整や補完・支援機能（参考、地方自治法2条5項）が期待されているが、巨大な州になると、この機能は果たしにくい。すべての市町村が、自立して地域の施策を進めることができるのか。それに加えて、市町村は、消滅する府県の事務のうち身近なものを引き受けなければならない。そのために市町村の合併が必要になることは、（地方制度調査会 2006：8）でも示唆されている。農村地域でたとえば人口30万人規模で設定するなら、平成の合併で誕生した市町村の多くが廃止され、住民から非常に遠い大型の市に統合される（参照、全国町村会 2011）。それでは、農村はもちろん大都市地域であっても、基礎自治体としての自治やサービスが劣化するのではないか。

⑦ 多様性、近接性を理念とする地方自治制度は、民主主義の基礎でもあるが、道州制がそれにマイナスを及ぼすことは、図表2のC、とD、で触れたとおりだ。

（3）国際比較

日本の区割り案では、「オランダ並みの州が生まれる」と誇らしく語られるほど、人口・面積が大きくなる。道州制の推進派は、なぜか日本の道州の姿をヨーロッパの中規模国家と比べるが、本来対応するはずの海外の広域自治体（州や県）と比べた情報は、知られていない。その点を調べると、広域自治体の数は、フランス（本国）13州・96県、スペイン17州・50県・2特別市、スウェーデン20州、日本47都道府県、ドイツ13州・3都市州、イタリア20州・100県、イングランドが27県とグレーターロンドン、韓国9道・1特別市、オランダ12州（または県）、スイス26州などとなる（Council of European Municipalities and Regions 2019；村上 2010A）。なお、フランス（本国）は22州あったものが、2016年から再編・統合され13州になったが、県数は変わっていない（Régions de France 2017）。

各国の面積・人口を広域自治体のこの数で割ると、すでに日本の今の府県は、面積はやや狭いが、人口で見ればヨーロッパ諸国の州や韓国の道に近い規模になっている（片木 2012；京都府 2013；田村 2013：158-162）。したがって、この府県を統合するなら、国際標準を超えた巨大州になり、住民から遠くなり、数時間かけないと州都にたどり着けない地域も多くなる。住民意識のまとまりという点でも、日本の地形的特徴である山脈で分けられ、住民が相互に訪れることも少ない巨大州

が、自治の単位としてふさわしいだろうか。

州の知事は、オランダの女王や首相と同じように、各地にそれほど視察・意見交換に行けなくなるだろう。州の公務員は、州内の各地域に十分な関心と知識を持てるだろうか。

ちなみに、九州全体の2倍の面積を持つ北海道では、「広すぎる」現在の道を2～3の県に分ける「分県」構想が登場している。「道北」県や「道東」県が分離すると、人口・財政規模では弱いのが、地域振興に努め、新設の「県庁所在都市」が発展して札幌への一極集中に対抗できるかもしれない。ただし、その地域に、隣国が影響力行使を試みるおそれもある。

(4) 代 替 案

筆者は、現在主流の「大型道州制」はデメリットが多いと考え、対案として、全国を22～23州に再編する「中型道州制」とその区割り地図を提案したことがある(村上 2007)。中庸を得て合理的な案だと考えたのだが、道州制推進派からは「州が小さすぎる」と、反対派からは「府県が消えてしまうのは困る」と、それぞれお叱りをいただいた。

より有力な第2の対案は、府県制度のメリットを残し、かつ広域の政策を推進し国から一定の分権化を受けられるしくみだ。その代表例は、関西の府県・指定都市が2010年に作った「関西広域連合」であり、まず防災、観光・文化振興、産業振興、医療、環境保全、資格試験・免許等、職員研修の7分野で、府県を越えた政策の推進・調整を進めた。EU(ヨーロッパ連合)が、国家を残したまま共通政策を進めるのと、似たアプローチだ。

広域連合にも限界はあるが、担当する政策分野、運営機構、国からの分権化等の緩やかな枠組みを法定し、全国各ブロックでそれぞれ府県の合意により設置して互いに競争してもらえば、道州制の目的のかかなりの部分は、府県廃止のデメリットなしに達成できるのではないかと(5. で詳述)。

イタリアやフランスなど、県を残したままより広域の州を設置し、市町村と合わせて「3層制」の地方制度を採る国もある。

なお、府県は役割が残るにしても、市町村への権限移譲が進む分、行政のスリム化に努めるべきだ。

(5) 議論のまとめ

図表1および(村上 2018: 図表9-1)で議論をまとめたように、合理的な検討

のポイントは、つぎのとおり。

① 道州制の定義をしっかりと行い、正確に国民に説明するべきだ。いわゆる「大阪都」構想について、推進派の維新の会が「大阪市の廃止」を説明せず2015年の住民投票用紙にも記載しなかったという、ポピュリズム（扇動政治）型の徹底した単純化（村上 2018：7章）よりは、ましな状況だが、道州制が府県廃止に他ならないという事実をもっと人々が知り、それを覚悟したうえで道州制を論じるべきだ。

すでに(1)で、4つの変化の同時進行ないしは複合体として道州制を定義した。

② 国から州への地方分権が大きいほど「善」とは限らず、国が内政責任を放棄するデメリットも注視するべきだ。道州制の推進派のあいだで有力な、内政を原則として州に任せるという分権論は、筆者には机上の空論に思えるが、そんな国が他にあるのか、示していただきたい。

③ そのうえで、今の「府県＋国で担当する」システムと、「道州がほぼすべて担当する」システムとを比較評価してみたい。現在の47府県の政策能力の総和と、10程度の州のその総和とどちらが大きいかも、興味深い。地域特性の活用やアピールがたいせつな農林漁業、観光、文化、環境・自然保護、また現場への近接性とリスク分散が必要な防災などは、府県の方が適切に推進できそうだ。

④ 道州制になると、地方圏では、州都にならなかった旧県都の人口も、州全体の人口も減少すると筆者は予測したが、そのシミュレーションも進めていただきたい。

⑤ 道州制か現状か、と二者択一を迫るのではなく、第3の中間案として「府県広域連合の全国展開、そのための特別法制定」を考慮に入れていただきたい。

(6) 政治過程——2010年代における道州制論の弱まり

このように、アイデア（idea）としての道州制は、十分な定義と、欠点も含めた認識・調査研究が必要だ。とはいっても、政治的には、道州制の推進側には特別な利益（interest）と動機があることも、事実として記録しておきたい。

州都とその地域は、道州制によって諸機能と財源が集中する「勝ち組」だ。地方交付税の削減や財政効率化を強く求める経済界も、熱心な支持者であり続ける。そうした支持を得つつ、2000年代に、道州制論は、自民党政権が主張し、政府レベルでの検討が進んだ（村上 2007：2節）。しかし、州の周辺部に位置し、自治権と県庁所在都市の地位を失いそうな有力府県（関西では、兵庫、京都、滋賀など）や、再度の合併を強いられるであろう町村の立場に立つ「全国町村会」などからは、批判や慎重論が続いてきた（全国町村会 2011；全国町村長大会特別決議 2012；福井

県、兵庫県知事など 2009)。つまり自治体関係者のあいだで、地域の条件の差等を反映して賛否が分かれ、それは当時のアンケート調査の結果から見て取れる¹²⁾ (例、中部経済連合会 2009: 7; 毎日新聞2012年1月20日)。こうした全国各地域の多様な意見は、決定手続き (institution) において全国知事会の意見や国会での根拠法制定が重要であるゆえに、与党や政府においても顧慮されられると思われる。

合意形成が難しいなか、2009年に政権に就いた民主党は地方分権改革を優先し、道州制を事実上、凍結した。府県自治擁護の立場から見ると、民主党政権の「功績」の1つかもしいない。そのあと2012年からの自民党安倍政権も、道州制に積極的ではない。その背景には、つぎのような状況変化が作用している可能性がある。

- ・道州制論の理想であり、大前提であった「中央政府は内政から撤退する」という極端な「小さな政府論」が、格差問題、少子高齢化、民主党政権による福祉・教育サービス拡大の試み、それと競争するための安倍政権の内政への取り組みによって、弱まった。そして、この大胆な地方分権論が消えれば、道州制は「単なる府県合併」になってしまう。
- ・安倍政権では、改憲や自衛隊の集団的自衛権行使などの方針が優先した。またアベノミクス、地方創生など、日本を活性化するとされる別の政策を進め、政治家が道州制で「夢」を語る必要が減った。
- ・ウクライナ東部紛争 (ロシア系住民の武力による分離運動とロシアの介入)、スコットランド、カタロニアの独立運動、さらに新米軍基地の建設 (普天間基地からの移設) に対する沖縄県の抵抗などのニュースが、大幅な地方分権が国家解体につながる不安を呼び起こしたかもしれない。
- ・地方でも少子化が進み「消滅自治体」の危機が叫ばれる中で、県庁所在都市は地域の中心機能を担っているが、道州制で府県を廃止すれば、状況をさらに悪化させかねない。逆に、震災復興や、地域振興策、出生率の回復、地方移住の呼び込みなどで、成果を上げる府県も登場し、その役割が再評価されているのではないか。
- ・さらに、筆者が推測してきた「道州制の密かな狙い・期待」(村上 2009) が、弱まった可能性がある。第1に、道州制になれば反対派が府県を動かせなくなり、原発建設を進めやすくなるという期待。しかし、それは2011年の東日本大震災以降は望めなくなった。第2に、道州制になれば州議会の選挙区が衆議院のそれより広くなる逆転現象が起こり、衆議院を中選挙区制に戻さざるを得なくなることへの期待があったと推測される。しかし、小選挙区制は20年以上運

用されるなかで、自民党がとくに公明との連携後は利益（得票率を大きく上回る議席率）を得ようになり、中選挙区制と整合的だった自民党内の派閥も弱まり（村上 2018：8 章）、「定着」してきたといえる。

以上のような道州制への「逆風」を考えると、近い将来、道州制論が再浮上する可能性は小さいようだ¹³⁾。ただ、道州制論が指摘する、現在の府県制度の弱点については、その利点とともに、認識しておく必要があろう。

ちなみに、道州制をなお進めたい側からは、地方圏の衰退に着目して、せめて九州、東北などのブロック単位で州に統合し州都・中心部に資源を集中して持ちこたえ、東京一極集中に対抗するしかない、という主張が出ている。微妙な論点だが、他方で、ブロック（州）の周辺部つまり「後背地」が府県廃止によって衰弱すれば、それはブロック全体ひいては中心部の力をも弱める（3. で後述）。むしろ、中心部も周辺部も、それぞれの県が主体的にまた市町村を支援し、地域に合った政策を相互に学び合い進めることで、出生率の回復、流出人口の抑制、移住者の募集などを進め、状況の改善を進める方が、まだましだと考えられる。さらに、万一、道州制論を支えてきた論理の1つに従って、内政は原則として道州に委ね国は撤退することになれば、地域振興も人口減少への対策も、格段に弱まってしまう。

2. 府県の実在意義——観光政策、人口減少対策を例に

(1) 道州制論に「政策研究」と「府県の役割の研究」はあったか？

このように、2000年代の道州制論は、地方分権と東京一極集中への対抗を理念として、国から州への大幅な分権化（地域主権）の夢を描いた。また、府県を超える広域政策課題への対応を強調した。そうした理念は重要なものかもしれないが、州が具体的にどんな政策を、現在の国や府県制度よりもうまく進められるかについて検討はなされてきただろうか。

「地域主権」スローガンに期待し幻惑されるあまり、「州央集権」の側のデメリットを十分に検討しなかったのではないか。府県の廃止の前提として、現在の府県が果たしている役割の公正な評価が必要だ。この問題は、あまり実証的に研究されていない。（ただし、インターネットで「都道府県 役割」で検索すると、多くの個別情報が得られる。）国と市町村の中間に位置する府県の役割を考えるには、各種の地域政策について、府県が ① その担当主体に指定されているか、② どのような政策を決定・実施しているか、③ 効果が上がっているか、の3点を調べる必要が

ある。以下では、観光政策について政策体系（つまり output）の分析、人口減対策については府県での自然増減、社会増減の推移（つまり outcome）の比較をもとに、府県の貢献の程度と存在価値を探ってみよう。

ここで、2000年代の道州制論において、道州制になれば大胆に進めうる新政策として語られた例を紹介すると、（江口 2014）は、府県の廃止とそのデメリットをあまり検討しないまま、四国州が各種の減税、北海道が外国人へのビザ免除で大発展するなど夢を描いている。しかし、この政策案は、効果はともかくとして、他の州との減税競争に陥ったり、北海道から本州などに移動する外国人・日本人すべてにパスポートチェックが必要になるおそれが高い提案だ。

前にも引用した代表的な公式文書、「道州制のあり方に関する答申」（地方制度調査会 2006）は、かなり抽象度が高いが、次のように述べた。

まず、国からの分権化の範囲については、両論併記とも読める（同：5, 12）。

「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする……。このことは、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある」と書きつつも、他方で、「現在国（特に各府省の地方支分部局）が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に関わるものを除き、できる限り道州に移譲することとする」とある。そして、文書末尾に付された参考資料の「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」の権限リストを見ると、実際には、おもに地方支分部局（出先機関）の権限だけの分権化が想定されていたことは、確認しておきたい。

ちなみに、内政にあまり関与しない方が国家のパワーが高まるという、道州制論の一部が強調した論理は、2000年代当時の利益誘導政治批判や新自由主義（小さな政府論）に由来するが、それ自体おおいに疑問だ。国民の権利保障はほとんどの憲法において国家の責務だし、内政が不安定になれば国力も、経済や外交のパワーも弱まる。

つぎに、道州がどんな政策を担当するのか、という観点から見ると、道州は、「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」などの広域事務を担う役割に軸足を移すこととする、とされた（同：11-12）。

府県が果たしている役割についてはコメントせず（重要であるともないとも述べず）、ただ府県では対応できない課題を指摘している（同：3-4）。

「近年、複数の都道府県で連携して環境規制や交通基盤整備、観光振興等の課題に対応する取組が見られるようになっていく。」

「財政的制約等の増大から、これまでのように都道府県を単位とした行政投資によって公共施設等を整備し、維持更新していくことは難しくなっていくものと見込まれる。」

加えて、大学や企業の府県を超えたネットワーク、海外との結びつきも、府県の手余る課題だと述べている。

この指摘については、府県の連携協力で対処できるならそれで十分だ、大型公共事業万能の時代ではない、大学や企業のネットワークは自治体の区域とは別に進む、などの反論も可能だ。いずれにせよ、地方制度調査会答申は、大型公共事業、府県単位の公共施設の統廃合、環境保全、経済振興、雇用政策などを、府県よりも道州が進めることが望ましいと認識していたわけだ。その根拠となる、具体的な「政策研究」の情報は公開されていないようだが、本当にその認識で正しいのだろうか。

同様の危惧と疑問は、たとえば、道州制推進の論陣を張る、関西経済同友会にも向けられる。公開されている文書（関西経済同友会 2011）を見る限り、政策分析は次の短い説明だけであった。

「広域インフラの整備や産業振興、大規模災害対応など広域行政は、関西や中部といった単位（すなわち道州）ごとに担うべきである。」

「現状では、府県と政令指定都市の災害対応が錯綜しており、災害対応上の観点から、一本化された対応が望ましい。広域災害では、特殊な消防車やヘリコプターの投入など、機動力が求められ、一元化された広域行政の重要性は非常に大きい。」

以上はしかし、インフラ整備、産業政策、防災政策の総体について、現在の府県（とその相互協力体制）では不十分であることの説明を欠いているので、府県廃止の根拠づけとしては弱い。さらに、同じ文書は、「地域の実情は、地域に近い人間ほどよく知っており、ゆえに地域の運営や予算の活用は、地域の決定で最も効率よく達成される」という近接性の原則も、基礎自治体に関して主張していたが、これは、府県（や政令指定市？）の仕事を州に引き上げ地域と住民から遠くする道州制論と、自己矛盾するのではないか。たとえば、防災や災害復興は、現場から遠い州よりも、ある程度近く現場を知っている府県（丹波・清水 2019：2章）、政令市（内閣府 2007）や市が主導する方が進めやすい部分も大きい。

ただし、(関西経済同友会 2018) では、とりあえず府県の存続を認め、「① 府県を存続したうえで、関西広域連合を関西州に衣替える。② 関西州は広域産業政策、広域インフラ整備につき、独自の調査・立案・調整・実行機能を持つ。」などと述べている。この提言においても、地方自治法改正が必要であるとともに、広域の産業政策やインフラ整備とは具体的に何か、府県のそうした政策との分担をどうするかという検討と説明が求められる。

そうした具体的検討として注目されるのが、(関西経済連合会 2018) であり、こちらは、当面、次の 3 点に絞って、関西広域連合の役割の強化を提言している。

- ・ 関西にある公設試験研究機関・産業支援機関の支援メニュー等の共有
- ・ 関西観光本部によるマーケティングやプロモーション活動等と、そのための独自財源の確保
- ・ 府県市の枠を超えた施設利用の促進や施設情報の発信など、広域スポーツ振興の取り組み

こちらの提言は、具体的な政策成果を追求しつつ府県廃止のデメリットや紛争を避ける賢明なもので、最後の 5. で考えてみたい。

(2) 広域自治体の規模と政策能力の関係

そこで、以下(2)~(4)と次の 3. では、道州制論が評価しない、あるいはそもそも議論することが少ない府県の実在意義について検討しよう。

この「広域自治体の規模と政策能力の関係」という大きなテーマについて、一般的なモデルとしては、政策推進・革新に必要な条件を列挙し、それぞれの条件と自治体の規模との相関を探るような検討をしてみたい。

そうした条件を列挙すると、たとえば、

- ① 広域自治体が投入できる資源（財源、組織力、情報など）
- ② 広域自治体が管轄するエリアの広さ
(エリア全体の総合調整や「選択と集中」が必要な場合において有用)
- ③ 広域自治体の、各地域の特性・課題への関心や配慮
- ④ 広域自治体に対する住民や地域社会の参加・統制、パートナーシップ形成
- ⑤ イノベーション単位である広域自治体の数、相互の競争や参照
- ⑥ 政治的リーダーシップ

の 6 項目になるのではないかと。論理的に推論すると、広域自治体の面積・人口が大

きくなるとともに、①②が増大し、③④⑤が減少するだろうが、その関係は直線ではなくカーブを描く（途中に最適規模が発生する）可能性もある。

②と③は論理的に相反する部分があるが、②の「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策」（地方制度調査会 2006：11-12）は、道州制推進の有力なキーワードになっている。たとえば、関西地方全体が経済活動のネットワークを形成するのだから、政治行政単位もそれに従うべきだ、という論理である。しかし、具体的に吟味してみたい。生産施設（工場など）は、特定の市町村に立地する。原材料の調達、商品の販売は、州の規模を超えてはるかに広がる。州単位でほぼ完結する経済的要素とは、いったい何なのだろうか。思い浮かぶのは、関連工場間の迅速な部品等の輸送のための高速道路網くらいだが、それだけのために道州制が必要になるのか。

③について検討するには、同一ブロック内の各府県で、総合計画文書を比べ、理念や重点政策の違いを探る方法がある。同じ政策への取組み体制が、異なることも予想できる。人口減への対応計画文書を比べれば、危機感に違いがあるのではないか。地域おこし協力隊の受入れ数（総務省 2019B）は、ブロックの中心の大都市型府県では概して、それ以外の県に比べてはるかに少ない。

こうした調査をおこなえば、「道州制になると、中心市に置かれ選挙でもその大都市圏のウェイトが大きい州政府は、そこでの視点や認識をベースに州全体の政策を進める可能性が強く、周辺府県や農村部の状況が認識、反映されにくくなる」という仮説を、検証できるかもしれない。つまり、松山・高松などのどこかにある議会と行政が、四国各地の、少子化対策、移住促進などを構想するのが相当か、という問いだ。広島市に置かれるであろう中国州政府が、かなり離れた鳥取県の観光資源を十分に理解し、そのセールスのために尽力するほうが成果が出るのか、という問いである。

④は微妙で、たとえば京都市の文化・景観政策（村上 2003）が先進的であったのは、自治体の規模がある程度大きいので市民団体や行政外の専門家集団が強力になり、かつ大き過ぎないので歴史都市としての特別な政策ニーズが広域の別のニーズのなかで希薄化されてしまわなかったからだろう。もちろん今日では、景観法の制定を受け、かつ観光政策にリンクするようになって、小規模な市町村でも景観保全に熱心な例が増えた。

⑤は、「アジェンダ設定」および「政策波及・政策革新」の2つの議論が参考になる（秋吉・伊藤・北山 2010：3章、13章）。社会的状況（ときにはポピュリズム的な扇動・集票効果？）に着目して公共政策の課題を決めるアジェンダ設定におい

ては、社会的課題への注目、政策アイデアの登場、政治的変動が重要とされる。それらは、地域ごとにより異なる形で生起することが多い。加えて、自治体間で政策革新（イノベーション）が波及していくプロセスでは、新たなアイデアをある1つの自治体が採用し、さらに他の自治体が続こうとすることが好ましい。以上2つのメカニズムはともに、10程度の州のあいだでも起こるだろうが、47都道府県が存在する方が、より確率が高く活発に起こるだろう。

言い換えると、日本の府県は、各種の政策を推進する大きな役割を果たしてきた。市町村であっても、重要な政策を開始し展開した事例は多い（情報公開、文化芸術事業、村おこし、まちおこし、景観保全、いじめ対策など）。自治体が超大型でない分を、その数の多さによる政策革新・政策波及の活発さ（縣・藤井編 2007：8章；村上 2000）で補っているように思える。おそらく道州制論が府県を「力不足」とみなすのは、上の①②の条件に関する批判なのだろうが、本当にそうであり、かつそのデメリットは、③④⑤の条件についての府県制度のメリットを上回るものなのだろうか。

①～⑥の条件は、具体的な政策ごとに異なり、どのレベルや規模の地方自治体が担当しやすいかが、問われなければならない。以下では、観光振興、人口減少対策という2つの重要政策を取り上げて、既存の情報をもとに一定の検討をおこなう。この種の政策研究は、地域創生や道州制を論じる関係者や研究者によっていつそう取り組まれることが望ましい。

(3) 観光振興政策——市町村や府県の規模で適切に推進できる

観光客に来訪してもらうための条件（誘因）は、大きく分けると、①魅力的な観光資源（コンテンツ）、および②交通手段であり（国土交通省観光庁 2017：60）、それに加えてもちろん、③宣伝・情報発信が必要だ。『観光白書』が紹介するさまざまな情報を総合すると、どんな施策をどんな主体が進めればよいのか、イメージがつかめる。

①は、歴史的町並み、緑地や自然景観、農漁業のブランド化など、地元企業・住民と市町村が協力して成功した事例が多い。府県が支援することもある。地元特性への関心や配慮、住民との協働という点では、小規模な自治体の方が有利だ。

数十億円規模の投資を要する施設でも、たとえばミュージアムであれば、福井県、滋賀県、金沢市、宇治市、呉市などのものが、特色あるテーマで集客に成功している。府県でもなお力不足という事例は、あまり考えられないのではないかと。州の財政力があれば資金を集中しやすくなるが、そもそも、テーマパークなど大型施

設のブームは大都市圏以外では終わり、リスクも大きい。また州政府になれば、各地の観光資源への関心は弱くなってしまう。

都市観光の誘因でもある中心市街地活性化は、1998年の法律で本格化した。全国で市が活性化計画を作り（中心市街地の活性化に関する法律9条）、国の認定と財政支援を受けて実施する。再開発ビルの破たん事例などもあり、成果についての評価は分かれる。中心市街地の1要素である商店街は、衰退が止まらないというデータがある（柿沼・東田・藤城 2017）。ただし、従来の商店街から、中心市街地機能が周辺や駅前などに移動して活性化した場合もあろう。他方で、ある政策評価（内閣府地方創生推進室 2015）は、複数の基準によって25市の計画を検討したが、たとえばすべての市が設定した「通行量」指標では、当初より改善した市と減った市が半数ずつになる。自治体による総合評価は、「かなり活性化」が4市、「若干の活性化」が18市だった。この政策は、市が主体となり、県の支援（公共施設設置、再開発、鉄道・路面電車整備など）も受けて、適切に進めた場合には、以前からの衰退傾向と比べると一定の成果があがっているといっていよう。

②は、現状では、幹線道路を府県と国の出先機関が整備し、高速道路や新幹線は、国レベルで進められている。これらの多くを州が一元管理するのが道州制の夢だが、現在の各レベルの政府が分担協力する「ガバナンス」の方が総合力としては優っていて、かつそれほど不整合も生じていないのではないだろうか。鉄道であれば、第3セクターの場合などは府県の主導になっている。より広い州政府であれば、財源は拡大するだろうが、周辺地域の公共交通への関心が下がるおそれがある。観光地をめぐる路線バスは外国人、高齢者、自然愛好者などに人気があるが、各地で、市のレベルで運営されている。

③は、以前の道州制論では、州の規模になれば海外事務所を置き強力で宣伝できる（企業誘致についても同様）といった主張がなされたが、SNSの発展で様変わりした。つまり国内・世界への情報発信が、府県・市の資源を用いても（個人でも）インターネットで可能になり、また広域から狭域まで、各レベルの地域の情報を相互にリンクできる。したがって、問題は、どの規模の地域単位で観光地のイメージが形成されるかだ。地理的条件と、観光者の心理的条件とがあるだろう。前者は地域の自然や社会のまとまりがどの規模で成立するかで、九州、近畿などの広域では成り立ちにくい。京都府、兵庫県といった規模でも、等質のまとまったイメージは成り立ちにくく、京都府の場合、（京都市以外を）「海の京都」（北部）、「森の京都」（中部）、「お茶の京都」（南部）の3エリアに分けて、特徴をアピールし事業を進めている。それに加えて、京都市、舞鶴市、宇治市をはじめとする各市

町村が、情報発信に努めている。

道州規模での広域観光政策は、可能だろうか¹⁴⁾。せいぜい、州（たとえば近畿）全体をめぐる広域周遊ルートが提案されるが、じっくり旅をしたい近年の観光客をどの程度引きつけられるだろうか。特定地域滞在型、リピート型の観光が増えてきていることは、かつての九州、北海道全体を回るような J R 周遊券や周遊きっぷが利用減に陥り、県程度の範囲のフリー切符が主流になっていることから分かる。外国からの観光客についても同様で、所得向上、LCC、地方空港への国際便就航（ソウル、上海、香港などから直行する）によって、日本の特定地域・都市を繰り返し訪れることが可能になっている。

なお広域の観光宣伝は、ウェブサイトを用いれば府県広域連合で実施できるし、旅行ガイドの本や、九州フェア、東北物産展などのイベント、J R 九州、西日本、東日本などによっても活発に行われている。

(4) 人口減少対策——府県ごとの効果の差が目立つ

2010年代、「地方消滅」というキーワードが広まった。この論文の冒頭で述べたとおり、とくに地方圏では、社会減に加えて、人口をかくろうじて支えていた高い出生率まで下がってきたことが、決定的な危機をもたらしている（総務省統計局 2019）。深刻な状況は、人口減が著しい県の報告書をウェブで見ると、痛感される。自然減が社会減によって増幅され、若い世代が大都市などに流出することによる年齢別構成のゆがみが、少子化の追加的な原因となっている。

こうした人口の動態は、人々の選好・選択の結果であるだけでなく、国や自治体の政策の弱さにも由来する。以下、自然増減と社会増減とに分けて、簡単に検討しよう¹⁵⁾。

まず、アンケート調査では、日本人が持ちたい子供の数は平均で 2 人程度というのだから、希望どおりの子供を持つことを妨げる制約条件がかなり厳しいというのが、通説だ。① 仕事と育児の時間的な両立の困難、② 出産・子育て・教育に掛かる費用、③ 保育所など子育て環境の不足、④ 住宅状況がその代表的なものだ。②③④は、国とともに地方自治体の施設整備や補助などによって改善できるが、①のワークライフバランスはおもに国と企業、労組の責任になる。

また、⑤ 安定した雇用と所得が、（今日の日本では）結婚や出産の前提条件であり、かつ、日本はヨーロッパよりも正規雇用と非正規雇用の賃金格差が大きい。その結果、一例として、30～34歳の男性の結婚率は、正規労働者で59%なのに、非正規労働者ではわずか22%（パート・アルバイトで16%）にとどまり、決定的な差が

ある（2017年）（内閣府 2019：21-23）。この年齢層で男性総労働者のうち非正規労働者は15%程度なので、経済条件だけが結婚の確率を決めるというやや単純な仮定を置いた場合、もしこの15%の人々が正規労働者に近い賃金を得られて、正規労働者に近い結婚率になれば、この年齢層全体の結婚率（そしておそらく出生率）は1割ほど上昇するという計算ができる。より注目されないが、女性に多い非正規雇用も、賃金等が改善されれば出生率を上げるだろう。雇用条件もやはり、国の政策責任に属するのであり、府県はもちろん、道州制にして州ごとに改善を競う（その場合、企業は雇用コストの低い州に移転するだろう）わけにはいかない問題だ。

⑥「婚活」への支援や出会いの機会の提供は、市町村レベルで行われている。

つぎに、居住環境などが良い地方圏に愛着を持つ人も多いのに、大都市圏が進むのは、なぜだろうか¹⁶⁾。単に、1人当たり県民所得の格差だけではあるまい。

ここでは、（高見 2016；就職みらい研究所 2017）の分析を紹介しておく。大都市圏への人口集中（地方の人口社会減）の原因には、①大都市への一般的な憧れや、②就職したい企業の存在もあるが、それ以上に、③進学時に行きたい大学があることが作用している。まず大都市圏の大学定員の抑制、地方圏の大学の振興が望まれる。また、④大学卒業後、出身県にUターンする希望は広く存在し、実家との関係や地元への愛着などの理由から、よい就職が見つければ帰りたい人は多い。ただし、求人の少なさ、収入の低下、希望にかなう仕事あるいは自分のキャリアやスキルを生かせる仕事が見つからない、などの問題が障害になる。この状況を改善するのは、繰り返しになるが、国による給与水準（非正規雇用を含む）の確保と、府県や市町村の産業振興政策ということになる。

府県や市町村は、国とともに、地域の文化や魅力、生活関連施設などを整備してきたし、農林漁業のブランド化、観光、企業誘致、大学誘致・設置も、地元の特性に配慮しつつ進めている。中心市街地活性化は、前記のとおり市が担当している。府県を超えた大型の道州が果たせる役割は、「海外からの企業誘致」くらいだろう。そしてそれも、府県や府県広域連合で対応可能かもしれない。

他方で、東京都民の約1割が「東京の地域環境等に不満で、住み続けたくない」（東京都 2015）と答える状況なので、潜在的な地方への移住希望者は多いが、移住を実行する条件として、一定の給与水準の仕事、自然環境、住宅、教育施設、子どもの医療、保育支援、娯楽施設などが求められる。そのうち給与水準は国の仕事であり、それ以外の多くは市町村や府県で対応可能であり¹⁷⁾、その相互競争のなかで改善されうるだろう。総務省による地方振興事業のうち、「全国移住ナビ」や「地域おこし協力隊」の場合でも、県や市町村が実施主体になっていて（総務省

2019B), もっと大型の州が担当する必要はないように見えるし, 州になると具体的な各地域との結びつきが希薄になりそうだ。

さてここで, 地方自治体の政策を比較してみなければならない。たとえば, 市町村間で出生率の高低をもたらし社会経済要因や公共政策について, 統計分析による研究が行われている (例, 加藤 2017)。

以下では政策の内容ではなく, 間接的に, 2 種類の人口減に対する各府県の政策の効果に違いがあるかを, 府県の人口統計の簡単な分析から探してみたい。

第 1 に, 各都道府県の出生率のレベル, およびその改善のレベルを比較する。

図表 4 都道府県別の合計特殊出生率

都道府県	2016年 (確定数) (a)	2015年 (確定数)	2011年 (確定数) (b)	増減幅 (a - b)
北海道	1.29	1.31	1.25	0.04
青 森	1.48	1.43	1.38	0.10
岩 手	1.45	1.49	1.41	0.04
宮 城	1.34	1.36	1.25	0.09
秋 田	1.39	1.35	1.35	0.04
山 形	1.47	1.48	1.46	0.01
福 島	1.59	1.58	1.48	0.11
茨 城	1.47	1.48	1.39	0.08
栃 木	1.46	1.49	1.38	0.08
群 馬	1.48	1.49	1.41	0.07
埼 玉	1.37	1.39	1.28	0.09
千 葉	1.35	1.38	1.31	0.04
東 京	1.24	1.24	1.06	0.18
神奈川	1.36	1.39	1.27	0.09
新 潟	1.43	1.44	1.41	0.02
富 山	1.50	1.51	1.37	0.13
石 川	1.53	1.54	1.43	0.10
福 井	1.65	1.63	1.56	0.09
山 梨	1.51	1.51	1.41	0.10
長 野	1.59	1.58	1.50	0.09
岐 阜	1.54	1.56	1.44	0.10
静 岡	1.55	1.54	1.49	0.06

図表 4 で, 地方ブロックごとに府県のデータを比べてみる。同じブロックに属する近隣府県のあいだで, 例えば 2011 年, あるいは 2016 年の出生率が分散するのは, 人口密度, 非正規雇用率, 都市的な社会意識など地域特性の違いとして理解できる。しかし, 2011 年から 16 年までの「増減幅」が分散している (減少した都道府県はないが) のは, 各府県の政策の手法・努力の違いを反映している可能性がある。

この 5 年間で「増減幅」つまり出生率の改善の程度は, 同じブロック内であっても多様で, 東北 6 県で 0.01 から 0.10 (青森) または 0.11 (福島) まで, 北陸 4 県で 0.02 から 0.13 (富山) まで, 中国 5 県で 0.02 から 0.14 (島根) まで, 四国 4 県で 0.03 か

愛 知	1.56	1.57	1.46	0.10
三 重	1.51	1.56	1.47	0.04
滋 賀	1.56	1.61	1.51	0.05
京 都	1.34	1.35	1.25	0.09
大 阪	1.37	1.39	1.30	0.07
兵 庫	1.49	1.48	1.40	0.09
奈 良	1.36	1.38	1.27	0.09
和歌山	1.50	1.54	1.49	0.01
鳥 取	1.60	1.65	1.58	0.02
島 根	1.75	1.78	1.61	0.14
岡 山	1.56	1.54	1.48	0.08
広 島	1.57	1.60	1.53	0.04
山 口	1.58	1.60	1.52	0.06
徳 島	1.51	1.53	1.43	0.08
香 川	1.64	1.63	1.56	0.08
愛 媛	1.54	1.53	1.51	0.03
高 知	1.47	1.51	1.39	0.08
福 岡	1.50	1.52	1.42	0.08
佐 賀	1.63	1.64	1.61	0.02
長 崎	1.71	1.67	1.60	0.11
熊 本	1.66	1.68	1.62	0.04
大 分	1.65	1.59	1.55	0.10
宮 崎	1.71	1.71	1.68	0.03
鹿児島	1.68	1.70	1.64	0.04
沖 縄	1.95	1.96	1.86	0.09
全 国	1.44	1.45	1.39	0.05

出典：内閣府『少子化社会対策白書』平成30年版、
2018年、p.31

県、島根県などが、かなり高い出生率をさらに改善している（図表4）。市町村のなかには、福知山市、栗東市のように、2.0に近い出生率を達成しているところもあり、注目されている。さらに、このレベルの出生率を大都市圏など他の多くの自治体で実現してきたなら、日本全体の数値はかなり上昇するだろう。条件が比較的似た同一ブロックのなかで、成果を上げた県から学ぶのは、重要なことだ。

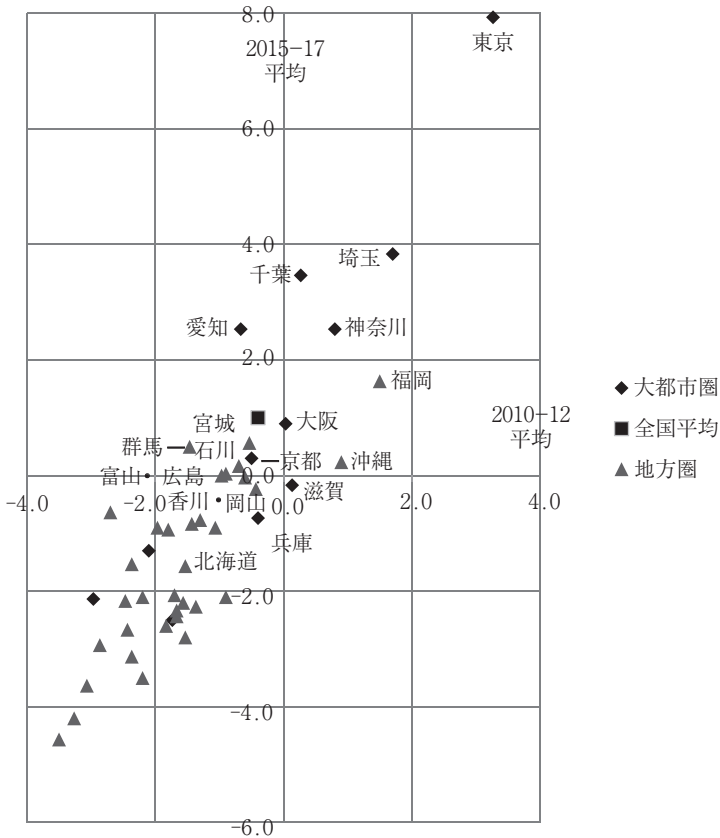
第2に、社会増減つまり府県間の人々の移動は、どうか。ここでは、出生率についてと同じ視点から、各都道府県の社会増減率とその変化について、散布図を作っ

ら0.08まで、九州7県で0.02から0.11（長崎）までと、かなり大きな違いを見せる。

このことは、比較的似た条件下でも、優れた政策を採用した県（または優れた政策を採用した市町村が多い県？）が、それに応じた効果を上げていることを推定させ、府県の存在意義をうかがわせる。厳密な証明には、各県の政策との相関について研究が必要だが、出生率が伸びた県の関係者からは、県の政策の効果が出ているという自己評価が聞かれる（例、鳥取県について、朝日新聞2018年6月22日；日本経済新聞2018年6月1日）。もっとも、どの県の出生率も、人口を安定させる人口置換水準（2.07）にはまだ遠く、決定的な改善策が成立していないという意味で、不十分なのだが。

相対的に出生率が高い九州・沖縄以外の他にも、福井

図表 5 都道府県の人口の社会増減とその変化 (単位%)



出典：e-Stat 統計で見る日本「人口推計」>都道府県別社会増減率－総人口>2012年，2017年，ウェブサイトをもとに筆者が作成。東京，愛知，大阪とその周辺府県を「大都市圏」に，その他の道県を「地方圏」に分類した。

てみた (図表5)。

こちらは、(外国人の定住，日本人の海外移住を除けば) 全国の地域間での「取り合い」(ゼロサム・ゲーム) になるという意味で，難問だ。ゼロサムゆえに，図表5では，X軸の上下，Y軸の左右の数値の分布が，それぞれほぼシンメトリーを成している。(各都道府県の数値は変化率なので，完全にシンメトリカルではない。) 出生率の場合と異なり，人口の社会増減率 (総務省統計局 2019：表9) は，

東京とその周囲の県が突出し、愛知、福岡、そして大阪、沖縄がそれに次ぎ、関西大都市圏や地方ブロックの中心県で安定的で、それ以外の県ではマイナスが多い。経済条件等に応じて大きな格差があることは、図表5のグラフでも分かる。ただ、アベノミクスによる企業活動のもと大都市で好条件での求人が活発なときに、これに対抗できる雇用を地方圏が提供することは、どの程度できるのだろうか。

このグラフから得られるもう1つの知見は、同じ大都市圏のなかでも、地方圏のなかでも、2010～12年平均から、2015～17年平均への変化量、つまり改善・悪化の状況が多様であることだ。これを見るために、グラフにおいてX軸とY軸の交点を通る45度の斜め線を右上から左下に引くと、この線の上にある県は社会増減率が改善し、下方にある県は悪化したことになる。東京都は45度の斜め線より上に位置し、人口集中が加速している。これが意図的な政策の結果とは思えないが、首都圏以外の道府県では、改善と悪化の違いは、部分的に、各道府県・市町村などの政策の手法・努力の違いを反映しているのではないか。社会増減率それ自体とともに、その変化量（改善状況）を、同じブロック内の、あるいは条件が似た府県間で比較すると、興味深いだろう。

（なお別に、府県ごとの受け入れ移住者数とその変化量を比較してみても、府県や市町村の政策能力を推測できる。）

以上をまとめると、日本の人口減少対策において、府県はどんな役割を果たせるだろうか。

- ① 府県という自治の区画と、府県庁所在都市の存在それ自体が、地域の中心機能を整え、人口を定着させる効果がある。次の3. で取り上げる。
- ② 政策課題の認識を考えると、現在は府県人口が根幹となる統計データであり、その減少は住民や自治体の政治家、行政職員に危機感を呼び起こす。しかしかりに道州制になれば道州全体の人口が注目され、旧府県ごとのデータへの関心は小さくなり、統計上も認識されにくくなり、図表4、5のような比較さえ、むずかしくなるだろう。（それによって、自治体は、対策を迫られる圧力を回避できるとも言えるが。）
- ③ 政策課題への対処については、府県ごとの出生率および社会増減の数値自体だけでなく、その変化量もまた多様で分散しているというデータは、府県の政策的取り組みの多様性を反映している可能性があると述べた。府県制度の存在意義の1つは、府県ごとに多様な施策を試行錯誤し、ここで行ったように成果を比較評価され、成果の挙げた自治体から学べること（政策波及、相互参照）にある。

なお、④ 市町村に対する支援については検討できなかったが、観光についても人口減対策についても、国と府県が市町村の政策を補完している。市町村への近さや地域特性への配慮においては府県が有利なので、市町村からの要望に応える財源や権限が府県に不足しているのか、それが道州になれば充実したものになるかも、検討する必要がある。

3. 府県の存在意義

——道州制導入による「旧県庁所在都市」の衰退と、州からの人口流出

(1) 県庁所在都市の大いなる価値

道州制を導入すると、複数の県庁所在都市（県都）のうち、州都になれた都市以外は、政治行政的な中心機能を失い、それに関連する経済・社会的機能も弱まる。この論点は、道州制ブームのなかであり公式には議論されなかったが、実は、慎重派の人々のあいだで大きな不安を呼んでいたのではないかと。（県としての自己決定権喪失の不安とともに。）

地方圏を旅していて県庁所在都市に着くと、「県の玄関口の整備」「県都にふさわしいホテル」といった文句を見かける。大学があつて若者の姿が多く、デパート、新聞社、書店、美術館、飲食店街があり、特急電車が停まり、路面電車や民鉄があり、県内の他の都市とは賑やかさや都市機能に差が付いている。筆者が（京都市にある大学で）教えた学生の、卒業後の進路を見ていると、「J ターン」つまり出身県の県庁所在都市に公務員、銀行などの職場を見つける例が多い。

少し前の、内閣府の分析では（内閣府 2012：3 章 1 節）、「各地域における……政令市の占める人口の比率については、東海、近畿を除く地域では、1970 年以降、一貫して上昇しており、東海、近畿についても、2000 年から 2010 年にかけては上昇や下げ止まりがみられる。県庁所在市等の占める人口の比率についても、北関東、南関東、東海、沖縄を除く地域では、1970 年以降、一貫して上昇しており、北関東、南関東、東海、沖縄についても、2000 年から 2010 年にかけては上昇や下げ止まりがみられる」という状況である。

今後についても、「道府県単位では今後多くで人口が大きく減少するが、道府県庁所在地や道府県内随一の経済都市では人口減少はそれほど進まない」（みずほ総合研究所・岡田 2019：5）という予測がある。

こうした県庁所在都市の役割ないしは存在意義と、道州制によるその衰退を、どのようなデータで測定し予測すればよいだろうか。

（2）道州制下の「旧県庁所在都市」についての2つのシミュレーション

地方都市の人口減少は、その都市の諸機能（小売・飲食・娯楽・医療機関、公共交通など）に大きなダメージを与え（国土交通省 2015：1 章 2 節 2），そのことがいっそうの人口減につながるだろう。

県庁所在都市が道州制の導入によって県庁機能を失ったときに、各種機能と人口がどれほど縮小するかのシミュレーションはあまりなされないが、ここでは2つの推算方法を提案する。

第1は、県庁所在都市の中心機能とそれによる雇用効果を、調査する方法だ。一般の都市と比べて、県庁所在地には、県庁とその施設で働く公務員はもちろん、県庁の諸活動に関連を持つ業務（弁護士、税理士、金融機関など）や、県を単位とする国の機関（大学、裁判所など）、県を単位とする企業支社（新聞社、放送局などを含む）が立地し、またそれらに対応して、遠距離の鉄道・航空サービスも充実している。道州制になると、これらの一部は旧県のエリアを尊重して残るとしても、その規模は縮小されるか、しだいに統合廃止されかねない。これに対して、製造業や商業機能は地方自治体の機能や区画に直接依存しないので、当面は維持されるかもしれないが、他の機能の衰退によって都市の人口が減れば影響を受ける。

このモデルのシミュレーションは難問だが、現在の府県において、そうした公共・民間の諸活動（機関数、雇用者数など）が県庁所在都市にどれだけ集中するか、県の第2都市（以下では、県庁のある市以外で人口が最大の都市を指す）にどれだけ分散するかを調べ、両者を比較すれば、県庁と県のエリア区分という「制度」が持つ特別な効果が浮かび上がるかもしれない¹⁸⁾。

第2は、より簡便に、都市の人口格差を観察する方法、つまり地方圏で、県庁（道庁）所在都市と第2都市の人口の差や増減率を比べる方法である。

図表6は、北海道、東北のおもな市について、そうしたデータを並べている。

この表で、まず人口規模を観察すると、北海道では、札幌に一極集中するのに対して、東北地方では、仙台にある程度集中しつつも、各県庁所在都市も30万人程度の規模を擁して、分散的になっている。けれども、県の内部では人口は分散的ではなく、盛岡、仙台、秋田、山形に対する同じ県の第2都市の人口は半分またはそれ以下と、小規模なものだ。ただ青森県、福島県では、臨海工業地帯、あるいは江戸時代の地域単位の継承によるものか、第2都市がかなり発達している。

つぎに、人口増減率を比べても、北海道では、旭川、函館、釧路のような主要都市（道南、道北、道東各エリアの中心）でさえかなり減少している。しかし東北では、県庁所在都市の人口は青森、秋田以外では安定している。ところが、各県の第

図表 6 北海道・東北地方のおもな市の人口とその増減率

	2017年の人口 (人)	5 年間の増減率 (%)
札幌	1,947,494	2.3
旭川	342,848	-2.2
函館	265,503	-4.2
釧路	174,518	-4.2
苫小牧	173,135	-0.4
帯広	168,096	-0.1
青森	290,137	-3.5
八戸	234,189	-2.3
弘前	175,721	-3.2
盛岡	292,795	0.0
一関	121,059	-5.1
仙台	1,058,517	3.8
石巻	147,627	-2.9
秋田	314,869	-1.9
横手	93,243	-6.1
山形	249,133	-0.4
鶴岡	130,108	-4.4
福島	283,493	-0.7
郡山	326,851	0.5
いわき	329,938	-2.4

出典：総務省『日本統計年鑑』平成26年／平成31年、ウェブサイトの「都市別人口」より、筆者が計算。

注：道庁所在地都市（太字）、県の第2位の市、人口15万以上の市について、2017年の人口、および2012年から5年間の増減率を示した。北海道は、東北地方と対照するため第6位までの市を挙げている。

2都市は、郡山以外、人口で衰退傾向にあるのだ。(厳密には、人口社会増減だけのデータも分析するべきだ。)

ここには示さないが、九州、四国について同じ表を作ってみたところ、東北地方と似た知見が得られた。つまり、福岡市への集中は大きい、他の県庁所在地都市にも人口が集積して安定し（ゆえに九州、四国ブロック全体では人口は分散的になる）、他方で、県の第2都市の人口は県都の半分かもっと極端に小さい。

以上のデータは、県庁所在地都市ならではの人口定住化効果を、示唆している。では、道州制のもとで、「旧県庁所在地都市」の人口がどこまで減るかを、どう予想すればよいだろうか。

① それらが、北海道のエリア中心都市に対応した地位・機能になると想定すれば、人口15～30万人程度を定住させる力しかなく、しかも人口は減少する。

② 今の各県の第2都市に似た地位になると想定すれば、もっと厳しく、いわき、郡山、八戸のような特別な機能を持たない場合には、現在の県庁所在地都市の半分程度の規模に向けてしだいに衰退するとも考えられる¹⁹⁾。

(3) 旧県庁所在都市で減った人口は、州（地方ブロック）の外にも流出する。

上記のとおり、道州制になってたとえば九州州の政府機構が福岡に置かれた場合、佐賀、熊本、鹿児島、宮崎、長崎、大分の6市が県庁（広域自治体の政府）の機能を失い、その周辺部も含め人口が減るとして、減った分の人口は福岡に移動するのか、それとも九州の外に流出してしまうのか。

とりあえず、現在の人口移動の様子が手掛かりになる。国の「住民基本台帳人口移動報告」(e-Stat 政府統計の総合窓口 2019)で、都道府県のあいだの人口移動が詳しく分かる。2018年に、たとえば、東北地方の青森、秋田、岩手県からはそれぞれ2万人程度が流出した（並行して流入もある）が、その移動先に注目すると、東北地方内（他の県）の割合と東京圏（埼玉、千葉、東京、神奈川）の割合は、つぎのとおりであった。

青森：30%対42%，秋田：42%対36%，岩手：42%対36%

同様に、九州地方の長崎、熊本、宮崎県からはそれぞれ約2～3万人が流出した（並行して流入もある）が、その移動先に占める、九州地方内（うち半分程度は福岡県）、大阪大都市圏（大阪、兵庫、京都）、東京圏の割合は、つぎのとおり。

長崎：53%，8%，20%，熊本：50%，8%，22%，宮崎：48%，9%，23%

つまり、現在、東北の3県で減った人口の3～4割、九州の3県で減った人口の5割程度は、宮城、福岡に移るなど東北や九州のブロック内に留まるが、5割ないしは6割は東京、大阪などブロック外に流出しているのである。

これは、道州制の帰結を予想するうえで、見逃せないデータだ。県庁機能を失った多くの地域で、(2)で論じた社会減が起こる場合、流出する人々の半分程度（ただし県庁の公務員や関連事業は多くが州政府に移る）は州都に移ってその発展を支えるが、他は東京などの大都市圏にまで移住してしまい、結局、州全体の人口は相当にダメージを受けると予想されるのである。州都は人口と東京への対抗力をやや増しても、東北地方、九州地方などのブロック全体では東京等への人口流出が加速してしまうわけだ。

以上、(2)(3)については、精密な研究を期待したい。

4. 日本で、府県よりも大きな広域自治体は必要か

そもそも日本で府県より広域の自治体は必要か、という論点を考えておく。

第1に、ここまでの2つの政策の検討と、県庁所在都市の地域中心・人口定住効果の算定をつうじて、府県の機能、存在理由を知ることができた。すなわち、府県を廃止する道州制という選択肢はデメリットが大きく、メリットが大きくないなら(あるいは大きくても)、選ぶべきではない。

言い換えれば、道州制による広域自治体の統合は、

- ① 多くの政策推進のためには過剰で不要であり、
- ② これまで培った府県の政策能力と自治(団体自治、住民自治)の機能を失わせる。

もっともフランス、イタリア、スペイン流の州・県・市町村という3層制にすれば、②のデメリットはないが、日本では効率化を重視するためだろうか、簡素な2層制の維持が大前提になっている。

他方で、現在の府県制度には、2つの弱点が見られる。

- ③ 広域的な調整や政策課題への対応
- ④ 国の出先機関から府県への権限移譲、および地域から出先機関の政策への参加が進まない。

したがって、合理的な地方制度改革は、③④の「道州」規模の課題について改善のメリットをもたらし、かつ①②に照らして、デメリットが深刻な府県の廃止＝道州制に至らないレベルの改革である。

そうした改革の代表的なものは、次の5. で述べる「府県の広域連合の普及と充実」(国の出先機関からの分権化を含む)になる。この改革は、もし道州制をやる気があるのなら、それよりも小さなエネルギーで可能になる。フランス等の3層制に対応させれば、日本の場合、もっとも広域の地方行政のレベルを、「国の出先機関＋広域連合」と設定するわけだ。

第2に、ここで参考にすべき、広域自治体についての国際比較データがいくつか見つかる。1. (3)で述べたように、日本の府県の平均人口規模は、西欧諸国の州や韓国の道に劣らない。

府県を平均面積で見ると、上記諸国の広域自治体よりやや小さいが、政策需要や政策のための資源は、おもに人口によって決まるだろう。日本の47都道府県の人口平均は、アメリカ合衆国の50州のそれよりは小さいが、その50州のなかには人口4000万規模のカリフォルニアがある一方で、人口100万人以下の州も6つあり(デラウェア、サウスダコタ、ノースダコタ、アラスカ、バーモント、ワイオミング)、どれも州として存立している。

最後に、以上を道州制の目的という観点からとらえ直してみる。1. で紹介した

（地方制度調査会 2006）は、道州制の目的を、① 地方分権、② 地方の振興、③ 地方制度の効率化の3つにまとめた。こうした21世紀の議論は、1950年代の道州制論が、州に官選知事を置いて、戦後改革による地方分権を「逆コース」の集権体制に戻そうとしていたのとは違う、新たな目的の設定だったので、一定のアピール力を持った。とはいえ、手間と時間がかかり効果が不鮮明な「夢」である道州制を待たずに、これら3つの目的・課題は、別の方法によって少しずつ改善が試みられてきた。②は、この論文の2. と3. で見てきたように、国の支援のもと、府県と市町村による各種政策が進められ、逆に府県を廃止する道州制は州都以外の周辺地域を切り捨ててしまう懸念がある。③は、自治体財政健全化法（2007年）などのコントロール枠組みを背景に、歳出の抑制や、指定管理者への民間委託などによる公務員数の抑制・削減が広がっている。

そして、①の地方分権も、市町村レベルではむしろ、指定都市、中核市への指定による権限拡大や、個別の国の関与の見直しに期待が寄せられてきた。道州制でしかできない「夢」として残っているのは、国の出先機関の権限を地方に委譲することくらいだ。この種の分権化が、府県制度を犠牲にしてまで追求すべき価値を持つかは、大いに疑問だ。ただ、出先機関からの一定の分権化や、地方から出先機関への意見提出手続きは必要かもしれない、それを府県の広域連合において進められないか、つぎに考えてみたい。

5. 府県広域連合の役割と可能性

——政策推進、国の出先機関からの権限移譲、普及への国の支援策

府県の政策力を認めてそれを維持活用し、しかもそれを超えたブロック（リージョン）規模の地方政府も欲しいということになれば、後者については、フランス、イタリアのようなやや非効率な3層制で、既存の県を残したまま州を上乘せしない限り、「府県広域連合」を活用するしかないだろう。

（1）国の出先機関の機能と問題点

国の各省は、中央政府の政策を地方で実施するために、ブロックごとさらに府県ごとに地方支分部局（いわゆる出先機関）を設置している（原田 2011：東田 2012：139-140；『都市問題』2008年10号）。出先機関は、自治体の政策活動と関連しときには重複し、自治体への監督、助成も行う。

たとえば関東、近畿などの地方整備局や運輸局（国土交通省の出先機関）のホームページを見ると、地方自治体のそれと大きく異なっているのが、興味深い。①

出先機関は、公務員だけで作る組織である（「幹部名簿」「組織体制」などを参照）。
②当然のことだが、選挙で選ばれる長や議会は存在しない。したがって、民主的な統制は、各府省の大臣や国会の関連委員会を通じてしか行われれないと思われる。
③「お問い合わせ」の見出しはあるが、パブリックコメントの見出しがないか、あっても募集事業の件数が少ない。

2000年代にその廃止論が盛り上がった。2000年代の自民党政権期には、道州制の推進理由または「夢」の1つとして、出先機関の権限・財源の道州への移管を求める文脈だったが、それとは別に、出先機関が地域の重要政策、個別施策を決定執行するにもかかわらず、地域（府県や市町村）の要望や統制が及びがたいのは不合理で困るという問題は、継続して指摘されている。

出先機関が地域の実情や意見にどれほど無関心・冷淡なのか、測定する準備はないが、国土交通省関連の事例を少し挙げておく。

2018年夏の西日本豪雨で、倉敷市の死者52人のほとんどを占めた真備町では、河川の構造から過去にも洪水が起こっていた小田川が氾濫した。市では2005年以降、国土交通省に対し、整備を毎年働きかけてきたというが、ようやく2018年秋から小田川の水位を下げるため、高梁川との合流地点を下流に付け替える工事を始める予定だった（産経新聞2018年7月10日；Reuters 2018年7月16日）。かりにこの河川整備が県の担当であったとしても、県の財源難のもと早期実現していたかは微妙だが、その可能性は高まったかもしれない。

国土交通省淀川河川事務所は、宇治川の洪水調節のため、宇治橋の上下で河川掘削を行い、同時に中洲の護岸を整備する際に、桜など352本の木のうち8割の伐採を進めたところ、市民や市民団体からの苦情・抗議が相次いだ。現場は京都府立宇治公園で「宇治さくらまつり」の会場でもある。これを受けて、同事務所は、市民アンケートを実施し、有識者らの景観構造検討会を開いて、伐採の本数を減らし移植する計画修正をおこなった。景観に配慮した整備工事は、2019年に完成した（朝日新聞京都版2013年1月22日；同年8月20日；毎日新聞京都版2019年6月11日）。

2013年夏に京都府福知山市で発生した露店爆発事故の犠牲者を悼み、現場の由良川堤防に置かれていた地藏像が、河川敷占用許可の延長が認められず撤去された。ある市民が、国土交通省福知山河川国道事務所から3年間の許可を受けて設置してきたが、同事務所は、河川区域内では公共物や注意喚起の看板などを除いて工作物の設置は認められないとして、期限終了後、撤去を求めた。現場の河川敷周辺には、事故を伝える慰霊碑などはない（京都新聞2019年2月27日）。

もちろん、こうした問題事例とともに、財源、権限、専門能力を持つ出先機関が

地域の要望を聞いてくれる場合もあろう。そうしたニュースは、あまり報道されないのかもしれない。

滋賀県では、国が進める国道161号の4車線化への拡幅事業で、白鬚神社（高島市）付近のルートを、琵琶湖の埋め立てを避けてトンネルなど山側に見直すよう、知事が国に求めていく方針を決めた。景観や琵琶湖保全の観点からの要望で、国土交通省滋賀国道事務所も、「課題は認識している。ルート見直しも含めて対応を検討する」としている（京都新聞2018年11月6日）。

こうしたなかで、出先機関の廃止をめぐる、政治的論争が行われてきた（東田2012：258-260）。

2009年、全国知事会が、国の出先機関の原則廃止に向けて、プロジェクトチームを設置し、一定の検討をおこなった。そこでは、出先機関肥大化による3つの弊害として、①国と地方の二重行政による無駄・非効率、②地域ニーズへの柔軟な対応の欠如、③住民ガバナンスの欠如、を指摘している（全国知事会 2010）。

関西広域連合は一貫して、国出先機関をはじめとする国の事務、権限の移譲を国に求めてきた。そのことによる具体的なメリットの説明は、（関西広域連合 2012）にある。たとえば、「国の経済産業局は、中小企業支援策を中心に広域連合や府県事務との関係が深く、移管により地域で総合的な産業施策を展開できる。」「地方整備局は、直轄国道・直轄河川など住民生活に直結する基本的なインフラ整備を行う機関である。」「地方環境事務所は、山陰海岸国立公園の管理などを担う機関で、移管により景観保全や地域振興など総合的な行政が可能になる」と書かれている。なお、（関西広域連合 2019A）が収録する文書を精査する必要がある。

民主党政権も、2010年に「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて」を閣議決定した。

しかしこれに対して、全国市長会は、「東日本大震災等の教訓を踏まえ、大規模災害時等の緊急時における対応や迅速な復旧・復興をはじめとする広域のかつ機動的な危機管理体制のあり方等について、基礎自治体の意見を踏まえた具体的かつ十分な議論が必要であること、また、都道府県をまたがる広域的な組織体制のあり方や必要な財源の確保、ブロック内での利害調整や予算配分と基礎自治体の関わり方等、広域の実施体制の運営に係る具体的な重要事項についても明らかではない」と懸念を示し、「拙速に進めることなく、地域住民の安心・安全に直接責任を有し、地域の実情に精通している基礎自治体の意見を十分踏まえるよう、慎重な対応を求めるものである」との意見を政府に提出した（全国市長会 2012）。2011年の東日本大震災を契機に、大規模災害に即応できる国出先機関の存続を求める声が市町村か

ら上がったということになる（京都新聞2018年11月24日）。市町村の立場からは、国の出先機関および府県という2種類の支援機関（重要政策についての「二重行政」）がある方が、心強いということだろう。

中央府省は当然ながら、自らの出先機関の意義を確認し、擁護する。たとえば国土交通省の文書は、「地方整備局が現在整備・管理している国道や一級河川等は、それぞれ、一の都府県域を越え、高速自動車国道と一体となって我が国物流基幹ネットワークの太宗を担う機能や、大規模災害時等に国土保全上・国民経済上甚大な被害や影響を及ぼすという特性を有している」（国土交通省 2010：7）などと、詳しく説明している。たしかに、一級河川についての身近な話題を挙げるなら、洪水防止のための合理的な河川整備の立案や、増水時の合理的で公平なダム開門決定は、府県を越えて広域的視点で行う必要がある（参考、国土交通省 2018B）。これに、府県やその広域連合が意見を述べることは必要だが、執行活動を直接に担当できるだろうか。

以上のような論争を参考にすると、国の出先機関のおもなメリットは、①中央各省と一体化しているゆえの財源、権限、あるいは全国的に組織化された専門能力・訓練、②（道州制が未実施の場合）府県を超えた広域での各政策の調整ということになる。①については、国の府省組織として1つの財源、根拠法、技術訓練をもとに活動できる（いわば「タテ割り行政」の強み）わけだが、これをたとえば道州に委ねると、道州ごとに財源、根拠条例、技術を準備しなければならない。また、道州間で財政等の格差が生まれるおそれもある。

さらに、あまり議論されないが、③国民の人権や生活を守るような規制・基準は、地方自治体が上乗せをすることはあっても、基本部分は国が責任を持って決定・執行する方が良いのではないか。たとえば、労働基準の監督行政（さらに国立大学や美術館の運営なども？）をすべて道州政府に委ねると、経済優先で人権に無関心な州知事が出現した場合に、政策を緩め、歪めてしまいかねない。

逆に、出先機関の（地方にとつての）デメリットは、全国知事会が指摘したように、④地方自治体が行なう類似政策との並立・分立（総合性の不足）、⑤中央府省の行政がタテ割りで行われることによる、地域での政策間調整の欠如（別の意味での総合性の不足）、⑥地域のニーズや意見の軽視だろう。④はいわゆる「二重行政」問題で、府県と指定都市のあいだなどでも起こるが、2つの政策主体のあいだで分担・調整がなされれば、むしろ手厚い政策、質的競争、相互補完につながるメリットもある。⑤と⑥は、出先機関の政策・施策や幹部人事に関して審議決定する民主的な手続きや公選の代表機関（長・議会など）を欠いた制度に原因があり、制度を

変えなければ解決しにくい。

④⑤⑥をまとめると、国の出先機関の存在にも①②③のメリットがあると考えられるので、出先機関に地域住民や自治体の意見を反映させ、調整を求めることが、改革の1つの方向性になる。これは、多数関係者による政策の協力・調整システム、いわゆる「ガバナンス」の構築という課題だ。

（2）関西広域連合の役割——成果と今後の展開

8府県と4市が構成する、2010年設置の関西広域連合の機構、活動や事業については、（関西広域連合 2019B；総務省 2019A）に詳しい。2019年度の当初予算は約24億円で、うち広域連合の運営経費は約15％、残りが各種の広域的政策に充てられている。個別政策の成果については、東日本大震災への支援体制づくり（五百旗頭・大西 2017）などが詳しく研究されている。

図表7では、広域連合の活動を類型化し、成果と今後の展開の可能性および限界について、考察を試みた。ただし、議論の整理を目的とした暫定的な表であり、具体的な状況についてはさらに調査が必要である。

図表7 関西広域連合の活動の成果と、今後の展開の可能性

活動のタイプ	関西広域連合での実践・成果	関西広域連合での今後の展開例	関係者（アクター）の利害状況	実現のための必要条件、実現可能性*1)
1. 国への広域的要望	政府機関・文化庁の移転 大阪・関西万博		【プラスサム】 ＝府県にとって相互に利益	◎ 意見交換と合意
2-1. 府県が担当する政策の広域協力・調整	ドクターヘリ 広域職員研修 広域観光ルートの設定 災害救援の担当の分担調整	* 海外観光客誘致	【プラスサム】	◎（すでにかなり実現済み） 意見交換、調整、合意
2-2. 府県や市町村の重要政策の比較研究・情報交換、優れた事例の表彰、改善の提言	関西創生戦略 女性活躍推進 フォーラム	* 少子化対策 * 産業振興 * 学力向上など	【プラスサム】 国レベルよりも、身近な政策の比較ができる	◎ 調査研究のための機関の設置

3. 府県の重要政策への補助金制度（国の補助との重複も可能）	?	* 少子化対策 * 地方公共交通など	大都市から農村部への財源再配分の意味も持つ	○ 共通予算、独自財源が必要
4. 広域連合としての独自の政策・施設・機関	?	* 府県共同の大型研究施設の建設 * 府県共同の海外事務所の設置	府県の政策に上乗せするなら、不利益は発生しないが、非効率の指摘も	○ 必要性・有効性の確認。共通予算と独自財源、府県議会の同意が必要？
5. 府県の政策や要望の優先順位決定	（北陸新幹線ルート決定では、機能しなかった）	* 国への要望の順位付け * 府県の同種施設のあいだで重点を設定	【ゼロサム】＝府県の利益の相反も	広域連合の決定機関（議会）が必要になる
6-1. 国の出先機関からの事前説明、意見聴取、および出先機関に対する府県等の公式要請の制度化	—	* 国への法制化の要望 * 近畿の出先機関との協議・交渉で、先駆けて実現	府県側だけでなく、出先機関にとってもメリットがあるかもしれない	◎ 広域連合と近畿地方の各出先機関との協定でも可能
6-2. 国の出先機関からの権限移譲	—	* 小規模な権限移譲の要望 * 国への一般的な法制化の要望	【ゼロサム】＝府県と出先機関のあいだでは、権限・財源の争いでもある	全国的に適用される法制度導入まで難しい。広域連合に議会だけでなく、大規模な執行機関も必要

注：（関西広域連合 2019B）などをもとに筆者が作成。*1) の印は、筆者の予想で、◎可能性が大きく期待できる、○可能性がある。

この表の左側では、府県広域連合の活動とその可能性を、6～8つのタイプに分類している。

さらに、これらのタイプの差異を比較するには、ガバナンスに関する有力な理論があるかもしれないが、ここでは常識的・経験的な枠組みを用いる。つまり、表の右半分に書いたように、関係者（アクター）の利害状況、および政策等の決定・実施のために必要な資源、の2点が異なっている。

前者については、表に書いたように、関係者がともに利益を得る「プラスサム」のタイプの方が、利益が相反する「ゼロサム」の場合よりも、進めやすいのは当然だ。ただ、協力関係を進めてみると、意外と利害対立が強くないということも、あ

るかもしれないが。

重要意思決定において府県の利害が分立した事例が、北陸新幹線の敦賀・大阪間ルートの選択だった。以前、関西広域連合では、米原で東海道新幹線に乗り入れる米原ルート、その2.5倍の建設費を要する距離の長い小浜ルート、および中間にある湖西ルートの3案を比較検討した結果、「開業による波及効果では、……ほぼ同等であ（るが、）」「費用対効果、開業までの期間などを総合的に判断すると、「米原ルート案」が最も優位であると提案する」と結論付けていた（関西広域連合2013A；2013B）。しかし、最終的な決定は、与党整備新幹線建設推進プロジェクトチーム（委員長は京都選出の参議院議員）に委ねられ、関係府県の意見が分立するなかで、2016年12月、建設費が高いゆえに費用対効果が低く、建設期間が長いと思われる小浜ルートが選ばれた。理由は、米原駅での乗り入れの「技術的困難」や、敦賀－新大阪の所要時間の比較などだが、非公式には、京都府（広域連合のメンバー）が「舞鶴ルート」を提案したこと、福井県（広域連合非加盟）が若狭湾地域の新幹線建設の代償として新幹線を求めてきた（森口 2015）ことも、作用したかもしれない。関西広域連合の2013年の判断とまったく異なるこの意思決定には、メリットもあるかもしれないが、国と地元自治体の建設費負担や工事期間は膨らんでしまった。（山陰地方への在来線の高速化の財源を、食ってしまったかも。）

後者の、広域連合が調達すべき資源については、府県の政策の調整や国への要望について意思決定をする場合と、新規の、あるいは出先機関から移譲された大規模な権限を自ら決定しさらに実施（執行）する場合とを、区別して考えたい。政策の決定においてなら、必要な資源は、課題に着目しアジェンダを設定する力、決定過程での政治的正統性（長や議会、政治的支持）、政策立案能力（アイデア、専門性）などだ。しかし政策の実施段階になると、法令・規則の整備、十分な予算、十分な人員、政治的支持などの資源もまた必要になる（秋吉・伊藤・北山 2010：11章）。このうち政治的支持以外の3項目は、決定段階よりも、実施段階でとくに必要となる資源で、これを府県の連合体である広域連合が新たに備えることは、かなりのコストと合意を要するのではないか。

そうしたなかで、関西広域連合が新規に導入することが可能でかつ望ましい活動や施策も見つかりそうだ。現場を十分に知らないまま即断できないが、前述した、関係者の利害状況および必要な資源の違いから考慮して、進めやすそうなものを、かりに図表7の右欄に◎と○の印で示してみた。

関西広域連合という大きな実験は、限界もあるが、一定の成果が存在し、さらに展開の余地もあるので、もし効率的に運営するなら、かなりの可能性を持っている

る。かつそれは、ポスト道州制の時代において、府県を超えた広域レベルで政策と地方分権を進める唯一の制度である。

中期的には、広域連合における制度的なリーダーシップや議会の充実、制度変更に合意できれば可能で、そうなれば新たな活動が可能になる。しかし、そこまでする必要性や、府県の自治との抵触について反対もあるかもしれない。そのなかで、国の出先機関からの分権化は一致して期待され、もっと短期的には、出先機関に対する公式な意見表明権の付与が意味を持つ。これだけでも実現すれば、全国の他のブロックでも広域連合の形成の機運が高まるだろう。

(3) 国の出先機関からの権限移譲、出先機関への公式の要望手続き

日本では、制度や機構は拡大発展するのが当然という観念があるのかもしれないが、発足10年を迎える関西広域連合は、一定の成果を上げつつも、国の権限の獲得など、さらなる発展をしなければ存在意義が問われるといった、単純で厳しい評価もある²⁰⁾。

公共機関が存続のために事業拡大を自己目的化するのは本末転倒であり、費用対効果を考えるべきだ。また、たとえ国からの地方分権が進まなくても、年間20億円のコストで現在の府県の政策を伸ばしていくことができれば、大きな成果と見るべきではないか。しかも、コストのかなりを占める共同のドクターヘリ等については、各府県が単独運営する場合のコストと比較し評価していただきたい。

そして、せっかく作った広域連合なのだから新たな、有意義な課題があればチャレンジしたほうがよい。国の出先機関については、(2)でみたように、その重要権限を広域連合に移管するにはむずかしい面もある。大規模な制度改変への合意を作り、新たな大量の執行活動を担当する広域連合の資源（人員、専門性、財源、規則、民主的な審議決定機関）を準備しなければならないからだ（図表7の6-2.）。

ただし、比較的小さな、既存の府県の活動に付随するような権限なら移譲は可能だろう。すでに2000年代には、地方分権改革に従って、たとえば地方整備局から都道府県・指定都市に向けて、道路、河川に関する権限移譲が行なわれている（例、国土交通省関東地方整備局 2009）。

また、府県や市町村の重要政策の比較研究・情報交換、優れた事例への表彰・補助（同図表の2-2. 3.）を行なうことや、出先機関から広域連合への事前説明、それに対する意見伝達・要望の手続きを制度化する（同図表の6-1.）ことは、合意しやすく、広域連合の資源をあまり必要とせず、かつ一定の改革・改善になる。

前者は、自治体間の「相互参照・政策普及」モデルに従えば効果があると考えら

れるが、自治体は自主的に他自治体や海外の先進事例を研究しているので、必要性は小さいという見方もある。

後者については、①まず国の出先機関が事業計画について定期的に関西広域連合（および府県）に説明し、それをもとに、②広域連合（および府県知事・議会）が、一定の手続きで近畿ブロックの出先機関に意見を述べる（意見交換会を含む）ことができ、③それに対して出先機関は回答を義務づけられるという、パブリックコメントや行政不服審査法のような制度が想定できる。それには、国の法律または政令の改正が必要かもしれないが、広域連合と出先機関の協定によっても可能なのではない。

以上については、すでに現在の地方自治法にも、活用できそうな規定がある。

291条の2 国は、その行政機関の長の権限に属する事務のうち広域連合の事務に関連するものを、別に法律又はこれに基づく政令の定めるところにより、当該広域連合が処理することとすることができる。

4 都道府県の加入する広域連合の長（中略）は、その議会の議決を経て、国の行政機関の長に対し、当該広域連合の事務に密接に関連する国の行政機関の長の権限に属する事務の一部を当該広域連合が処理することとするよう要請することができる。

また、国の大臣が関係都道府県の意見を聞いて決める手続きも、国立公園の指定、地すべり防止区域の指定、2以上の都府県にわたる都市計画区域の指定など、少なからず存在する。

（4）全国的な広域連合の普及に向けて

自治体の広域連合については、地方自治法291条の2～13に詳細な規定が置かれている。2019年現在、市町村を中心とするものが116機構、設立されて活動している。市町村の広域連携は地方創生の必須戦略である（林・中村 2018：183-221），という期待も述べられる。

これに対して、府県による広域連合は、関西地方だけでしか結成されていない。府県の連携制度としては、廃棄物・防災で連携する関東の「9都県市首脳会議」や、観光政策に特化した「九州観光推進機構」などが存在するが、幅広い公式の広域連合には至っていない。なお、九州知事会は、「国の出先機関」の受皿組織として特化した「九州広域行政機構（仮称）」の創設を国に求めている。

府県の広域連合の導入には、費用対効果の問題や、創設時のコスト、国の要請や

支援がないといった障害もあるが、道州制とそれによる国出先機関の吸収ですべてが解決すると考えた地域や人々は、広域連合は中途半端な制度だとして顧みなかったのではないか。道州制論が弱まった今なら、むしろ広域連合の議論がしやすい。

とはいえ、全国に普及させるためには、市町村合併の場合と同じく、国の支援や枠組み設定が有効で、関西広域連合は、もし他の地方でも潜在的需要があるのなら、先頭に立って、知事会などとともに国に要望するべきだろう。

① 法制度の整備。地方自治法には広域連合について一般的な根拠規定しか置かれておらず、府県の連合を促すためには、活動内容の例示などについて、別の追加条文または特別法を設けることが望ましいのではないか。

② 設立のメリット。(3)で述べたような、国の出先機関からの権限移譲や出先機関への要望制度に関して、広域連合に「特典」を付与する。

③ 設立運営のコストに対する、国の小さな補助金。

④ 広域連合の内部機構は、それぞれの創意工夫に委ねる方法もあるが、準拠モデルがあると便利だ。それは、地方自治法または特別法に定めるか、あるいは関西広域連合の経験から提供できるかもしれない。なお、関西広域連合の意思決定機関を見ると、加盟自治体の知事・市長による委員会はかなり多元的だが、広域連合議会（定数39）の方は加盟自治体から2～5名ずつ選出されるので、多様な政治的立場の代表者（議員）が参加できているか、検証を要する。

国とくに中央府省としては、もし広域連合が全国に作られると、そこから大幅な地方分権の要求が出され、内心では困るかもしれない。それを上回る、広域連合の政策や地域振興上のメリット、地方側の要求、政権の意思などが確認されなければならない。

この論文は、府県が持つ政策力、団体自治、住民自治の機能や人口定住化効果を確認するとともに、府県廃止＝道州制ではなく、関西のような府県広域連合を進める「穏健な改革」も、とくにそれが全国的に推進されるならば、一定の政策面でのメリットがあり、漸進的な地方分権化の展望を持つと述べた。

道州制論は、府県広域連合をミニ改革だと軽視した面があり、民主党政権は、国の出先機関の縮廃を打ち出し官僚に忌避された（ただし、内政を地方に委ねるタイプの道州制の非現実性を示せた）だけで広域連合に注目しなかったのではないか。「政策の窓」が開く次のチャンスの到来は不明だが、全国知事会や関西広域連合が要望を出すことが効果を生むかもしれない。ポスト道州制という状況変化をクールに認識し、これまで道州制に注いできた莫大なエネルギーを転用すれば、それより

は簡単に実現できる改革であり、「夢」だと思われる。

注

- 1) 日本の国レベルでの地域振興政策の体系については、次のウェブサイトが参考になる。
内閣官房・内閣府「地方創生」、総務省「地域力の創造・地方の再生」、国土交通省「地方振興」「地域振興」。
- 2) しかも、いくつかの原因によって、東京は世界の大都市のなかでもっとも安全だと認識されているので、企業や人口が逃げ出さない。また、東京圏の通勤電車の所要時間と混雑は非人間的ともいえるが、日本では忌避されない。そうした集積の不利益にもかかわらず、東京集中が進むメカニズムについては、（林・中村 2018：270-284）に詳しい。

日本と違い、イギリスでは、ロンドンなどの大都市で人口が地方圏に流出し、代わりに海外から外国人が流入する（Office for National Statistics 2016）。ドイツでは、東部（旧東ドイツ）での人口減は2010年代には落ち着き、3つの州でのみ小さな人口減少が見られる（Umweltbundesamt 2019）。移民受け入れの効果もあるだろう。

ここで、日本の大都市の状況についてメモしておく。愛知県、福岡県は社会増がみられ、大阪・関西大都市圏や地方ブロックの中心となる県でも社会増減は小さいので、もし出生率が回復し人口が安定するならば健全だ（参考、総務省統計局 2019：図7）。人口100万規模の都市集積があれば、企業や人口を集められるということらしい。

大阪は、世界の都市総合評価ランキングで、ミラノ、バルセロナと並んで20位台に入るが、世界4位あたりの東京とは差があり「地盤沈下」が指摘される。その危機感または「羨望・欲望」が、東京を模倣して中心市の自治を廃止し府に統合しようという大阪「都」構想の動機だ。しかし、実際には大阪市と府がそれぞれ分担し、ときには協力して、東京に負けない都市基盤・景観、文化施設、緑地公園を整備し、国際博覧会を誘致してきた事実も認識すべきで、政策力と自治（住民意見の反映）機能を持つ大阪市廃止で、大阪はむしろ衰退するというのが、反対派の批判だ（村上 2015）。大企業本社の東京集中については（大阪府商工労働部 2019）が詳しく、同時に大阪も日本第2のセンターとなる資源と強みを持つとも分析している。なお、都道府県・指定都市の「自由民主主義ランキング」を作れば、今の大阪はどこに来るだろう（参考、藤井・村上・森編 2015）。

関西・近畿の経済的地位については、（近畿経済産業局 総務企画部企画調査課 2019）が参考になる。

名古屋は、大都市圏の製造業は好調だが、都市の魅力の弱さが課題とされる（名古屋市 2018）。大通公園の姉妹都市モニュメントはすばらしかったし、1990年代以降「デザイン都市」を提唱し街を整備したが、現在の市政はいかがだろう。東京圏は、人口規模は世界最大で、さらに極端に低い出生率なのにそれを上回る人口を、全国から吸引している。それは「1人勝ち」と言われるが、健全な人口動態とはいえない。東京への人口集中は、日本全体の出生率を引き下げているとも言える。

- 3) 都道府県や都市の人口について、基本的な統計を見るには、総務省統計局『日本の統計』（ウェブサイトもある）の「第2章人口・世帯」が便利だ。日本の地域別人口の動向

とその分析については、毎年ウェブサイトでも発表される、総務省「人口推計」、厚生労働省「我が国の人口動態」が、人口動態の包括的な検討は、(国土交通省 2014: 同 2018; 大和総研 2016; 山崎・杉浦ほか 2016: 4 章) などが参考になる。この論文の 2, 3 章も参照。

- 4) 県をいくつか集めた大型の地域単位は、英仏語などでは「region」などと呼び、日本語も「リージョン」が用いられる。近畿地方、九州地方、東北地方などとも呼ぶが、「地方」だけでは混同しやすい。ここでは分かりやすく、衆議院比例代表選挙でおなじみの「ブロック」または「地方ブロック」を用いる。
- 5) この 1 章は、(村上 2018) のために書いた元原稿であり、実際にはその本には紙幅制限のため要約版だけを載せたので、ここに掲載する。
- 6) 道州制の提案において、州の区割りが国の出先機関の区画に従ったり、市町村合併が自己決定方式だったのに道州制では府県は国の法律で強制的に廃止される点は、地方分権の時代において違和感がある。
- 7) 「州中央集権」は、筆者が作った言葉で、府県の権限・財源・施設等が州政府に吸収・統合される事実を端的に表現している。
- 8) 道州制論がまだ盛んだった 2013 年春、立命館大学での担当講義で手を挙げてもらったところ、「道州制で府県は廃止されるか」への答えは、自然科学系学部 1 年生では、「廃止される」約 1 割、「されない」ゼロ、「分からない」が約 9 割だった。法学部 3 年生では、各解答をそれぞれ約 3 分の 1 の人が選択した。
- 9) 人口半減の推定の根拠は、地方圏で各県の県庁所在都市の人口と比べて、県下の第 2 番目都市の人口は 5 割またはそれ以下であることが多いというデータだ。つまり県庁機能を失うことで、都市の機能・経済・人口は第 2 都市のそれに似たものに急落するというシミュレーションである。本稿 3. を参照。
- 10) パソコンで「エクセル」を用いて、47 都道府県について、ヨコ軸に人口、タテ軸に 1 人当たり財政支出額 (小さいほど効率的) を示す「散布図」グラフを作るという簡単な作業で、証明できる。
- 11) 国は州に権限を移譲するとしても、その一部は、国が法定受託事務として強力に監督するという提案 (地方制度調査会 2006: 14) がある。これを中央官僚の権限への固執と見ることができ、国の責任を地方に委ねすぎることへの当然の懸念でもある。いずれにせよ、道州制にすると、州の仕事に国からの法定受託事務が占める割合は、現在の府県の場合よりかえって増える可能性がある。
- 12) 「道州制で得する幻想を持つが実は損をする」自治体もある。具体的には、関東、関西、東海以外での州都獲得県 (州全体の人口が減る)、州都をめざすがなれずに県庁まで失うであろう県、政令指定都市 (府県と比べて強い州政府に従属するおそれ) を指摘しておきたいが、そうした関係者は、不思議に楽天的な議論をされてきた。
- 13) 政党のなかでは維新 (維新の会) が、一貫して道州制を主張している。それは、参議院廃止論、大阪市廃止 (大阪都) 構想などと同じく、徹底した「小さな政府」や権力集中への志向 (村上 2012) であるとともに、府県廃止で近畿州になれば、州知事や州議会の選挙で、有権者が多い大阪地域を中心に大量集票するだけで、容易に近畿地方全体を「支

配」できるからかもしれない。けれども、維新はまず、大阪市廃止構想に10年間で費やすことが必要だった。大阪のかんりの市民と政治家の抵抗によって、たとえ今後、政令指定都市のうち大阪市は犠牲になっても、日本の府県制度は維持できそうだ。

- 14) ドイツの州は概して広いので、私たちがドイツ旅行を計画するとき、「ノルトライン・ヴェストファーレン州を回りたい」「バイエルン州に行きたい」と思うよりも、ケルン市、ライン川、ミュンヘン市などに関心を持つ。
- 15) そのほか、外国からの人口移動による社会増もあるが、人口回復の柱とすることが適当かは、微妙だ。たとえば、滋賀県の2019年1月1日の人口は、日本人は2282人減ったが、外国人が2727人増えて2年ぶり増加した。県内の日本人は5年連続で減少し、自然増減数は3年連続でマイナスとなった。県市町振興課は「県南部を中心に外国人労働者とその家族が流入し、人口を押し上げた」とみている（京都新聞 2019年7月11日）。
- 16) 市の「住みよさランキング」では、地方圏の方が上位に来る。また、（国土交通省 2014：とくに参考資料1）の豊富なデータを眺めると、地方との所得格差（勤労者への配分率、物価を勘案）や有効求人倍率の格差は、今では小さいし、製造業も地方に分散されてきた（ただし県単位のデータによる）。東京への集中傾向があるのは、大学、大企業本社、金融業、情報通信産業、外国法人、国際・娯楽・芸術機能だが、これで人々の東京への移住を説明できなければならないはずだ。

あるアンケート調査（厚生労働省 2015：14, 15）によれば、地方から都市（大都市、地方都市を含むものと思われる）への移住も、その逆の移住も、最多の（4割以上）理由は自分や配偶者の仕事の事情だ。とくに県のなかの農村地域では、希望する職種の仕事が見つからないので、県都やさらにブロック中枢都市、大都市圏に行くという場合は多いだろう。「東京に住みたいわけではないが、たまたま良い企業が東京にあった」というケースもある。
- 17) たとえば、京都府は2015年に「京都府地域創生戦略」を策定している。2016年、移住促進のための空き家・耕作放棄地活用条例を施行し、不動産取得税の軽減、空き家の改修費助成、東京での説明・相談会をおこなったが、2017年には、相談者数とともに、移住者の数が増え年間500人を超えた（京都新聞2018年9月7日）。
- 18) 試みに、『札幌市統計書』『函館市統計書』で、「産業別事業所数および従業者数」（2014年）を比べてみた。札幌の函館に対する倍率は、人口が7.0倍、従業者総数が7.3倍。それに対して、産業分野ごとの従業者数の倍率（格差）は、農林漁業（2.2）、製造業（3.9）が低く、函館の得意分野だが、実数は大きくない。医療・福祉（5.9）、飲食店・宿泊業（6.7）、運輸業（6.8）、建設業（7.1）では、2都市の差は人口の差と同じかそれ以下で、一部は観光振興の成果と思われる、函館も健闘している。これに対して、公務（11.6）、卸売・小売業（7.9）、金融・保険業（8.0）、不動産業（10.8）、学術研究・専門・技術サービス（12.3）、情報通信業（25.2）については、札幌において人口規模以上の集中がみられる。
- 19) これに対して、数個の県が統合されて州になった場合、面積が広いので、州都にならない旧県庁所在都市もかなりの中心機能を維持できるという反論があるかもしれない。「広域自治体の区分ではなく面積に応じて、地域中心機能を持つ都市が存立する」というこの

モデルの妥当性を調べるには、ここでは示さないが、全国のまたは地方圏の各道府県について、ヨコ軸に面積（または人口）、タテ軸に第2都市の人口（または第2都市人口の県庁所在都市人口に対する比率）を示すグラフを作り、道府県の面積・人口が大きくなるほど第2都市の規模が大きくなっていくか否かを見るとよいだろう。統計をざっと見たところでは、そうした傾向はなさそうだ。

- 20) たとえば、(京都新聞2018年11月24日)は以下のように報じた。「地方分権の受け皿」として鳴り物入りで誕生した関西広域連合だが、存在感は乏しく正念場を迎えている。……広域連合の歳入は年間約20億円で、加盟自治体の負担金が半分超を占める。「税金の無駄遣いと言われぬように、そろそろ大きな成果を出さなければならない」。広域連合議会議員を務めた経験のある京都府議はくぎを刺した。

参考文献

*URL が付いた文献は、ウェブサイトが存在する。

本文中でカッコ内に記した新聞記事も、原則として新聞社のウェブサイトで参照した。

- 縣公一郎・藤井浩司編『コレク政策研究』成文堂、2007年
秋吉貴雄・伊藤修一郎・北山俊哉『公共政策学の基礎』有斐閣、2010年
五百旗頭真監修・大西裕編『災害に立ち向かう自治体間連携——東日本大震災にみる協力的ガバナンスの実態』ミネルヴァ書房、2017年
e-Stat 政府統計の総合窓口「住民基本台帳人口移動報告2018年」>男女、移動前の住所地別転入者数及び男女、移動後の住所地別転出者数、2019年
江口克彦『地域主権型道州制の総合研究』中央大学出版部、2014年
大阪府「道州制をめぐる主な経緯」2018年訪問
(http://www.pref.osaka.lg.jp/chikishuken/chiikishuken/dousyu_past.html)
大阪府商工労働部「大阪における本社移転の要因に関する調査」2019年、ウェブサイト
柿沼重志・東田慎平・藤城奈緒「中心市街地政策、商店街政策の現状と課題——岐路に立つ両政策に対して、打つべき手はあるのか」『立法と調査』2017.8, No. 391, ウェブサイト
片木淳「日本の道州制とドイツの連邦制」(講演資料) 2012年
(<http://www.pref.aichi.jp/kikaku/bunken/torikumi/symposium/pdf/241119kouenroku.pdf>)
加藤久和「市区町村別にみた出生率格差とその要因に関する分析」『フィナンシャル・レビュー』平成29年第3号、2017年、ウェブサイト
関西経済同友会「道州制を確立するため、今こそ基礎自治体を改革しよう～そして、コミュニティから日本を再生させよう～」【提言本文】2011年
(<https://www.kansaidoyukai.or.jp/wp-content/uploads/2016/09/110506chiikisyukenhonbunR2.pdf>)
関西経済同友会「「関西広域連合」を進化させ、「関西州」を目指せ」2018年
(<https://www.kansaidoyukai.or.jp/proposal/%E3%80%8C%E9%96%A2%E8%A5%BF%E5%BA%83%E5%9F%9F%E9%80%A3%E5%90%88%E3%80%8D%E3%82%92%E9%80%B2%E5%>

- 8C%96%E3%81%95%E3%81%9B%E3%80%81%E3%80%8C%E9%96%A2%E8%A5%BF%E5%B7%9E%E3%80%8D%E3%82%92%E7%9B%AE%E6%8C%87/)
- 関西経済連合会「地方分権・広域行政・道州制に関する意見～地域の自立と繁栄の多極化に向けて～」2018年（<http://www.kankeiren.or.jp/material/180713release.pdf>）
- 関西広域連合「『国出先機関の事務・権限移譲に関するメリット等の事例』について」2012年（https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/bunken_oshirase/340.html）
- 関西広域連合「北陸新幹線（敦賀以西）ルートの検討状況について」2013年3月8日＝2013A（<https://www.kouiki-kansai.jp/hodo/H24nendo/530.html>）
- 関西広域連合「北陸新幹線（敦賀以西）ルート提案に係る取組方針」2013年4月25日＝2013B（<https://www.kouiki-kansai.jp/material/files/group/3/1366884496.pdf>）
- 関西広域連合「国出先機関の事務、権限の委譲」2019年訪問＝2019A（<http://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/jisijimu/kengenijyo/174.html>）
- 関西広域連合「広域連合について」（パンフレット）2019年＝2019B（<https://www.kouiki-kansai.jp/koikirengo/koikirengo/150.html>）
- 京都府（新しい地方行政の未来研究会）「データから見た広域行政」＜「広域行政システムをめぐる議論と今後のあり方について」2013年（<http://www.pref.kyoto.jp/mirai-pj/20130624.html>）
- 京都府『統計京都』2018年11号（特集：平成30年10月1日現在 京都府の推計人口），2018年（<https://www.pref.kyoto.jp/tokei/monthly/tokeikyoto/tk2018/tktokushu201811a.pdf>）
- 近畿経済産業局 総務企画部企画調査課「近畿経済の概要——経済指標でみた近畿」2019年，ウェブサイト
- 小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を超えて』岩波書店，2018年
- 国土交通省「地方整備局の見直しに当たっての基本的な考え方」2010年（<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiiki-shuken/doc/data7-1.pdf>）
- 国土交通省「国土のランドデザイン2050 参考資料」2014年，ウェブサイト
- 国土交通省『国土交通白書2015』2015年，ウェブサイトも
- 国土交通省「最近の国土をとりまく情勢について」2018年＝2018A（<https://www.mlit.go.jp/common/001237848.pdf>）
- 国土交通省「平成30年7月豪雨における被害等の概要」2018年＝2018B（<http://www.mlit.go.jp/common/001256692.pdf>）
- 国土交通省観光庁『観光白書 平成29年版』2017年，ウェブサイトも
- 国土交通省関東地方整備局「河川・道路に係る地方公共団体への権限移譲に関する取りまとめ」2009年（<http://www.ktr.mlit.go.jp/soshiki/soshiki00000051.html>）
- 自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」2012年（https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html）
- 就職みらい研究所「進路選択行動・意向から見る若者の地方還流・地元定着の可能性——「地方を担う多様な人材の育成・確保」に向けて」2017年（https://www.kantei.go.jp/jp/singi/sousei/meeting/daigaku_yuushikishakaigi/h29-03-02-siryou6.pdf）

全国市長会「国の出先機関改革についての意見」2012年

(http://www.mayors.or.jp/p_opinion/o_teigen/2012/03/240326iken.php)

全国知事会「道州制導入のメリットと課題等について」2007年

(<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/3/520071220sannkou1.pdf>)

全国知事会、国の出先機関原則廃止プロジェクトチーム「国の出先機関の原則廃止に向けて中間報告」2010年

(<http://www.cao.go.jp/bunken-suishin/ayumi/chiiki-shuken/doc/data0-5.pdf>)

全国知事会「道州制に関する基本的考え方」2013年

(<http://www.nga.gr.jp/data/activity/chihogyosei/h24/1395887552781.html>)

全国知事会「「道州制推進基本法案（骨子案）」について」の要請等について」2014年、ウェブサイト (<http://www.nga.gr.jp/data/document/2014/1402450060186.html>)

全国町村会「道州制の何が問題か」2011年 (<http://www.zck.or.jp/activities/250410/3.pdf>)

全国町村長大会特別決議、2012年 (<http://www.zck.or.jp/activities/241121/tokubetsu.pdf>)

総務省「広域連合の設置状況」2019年 = 2019A

(<http://www.soumu.go.jp/kouiki/kouiki1.html#kouiki5>)

総務省「地域おこし協力隊の活躍先（受入れ自治体一覧）（平成30年度）」2019年訪問 = 2019B

(http://www.soumu.go.jp/main_content/000608068.pdf)

総務省統計局「人口推計（2018年（平成30年）10月1日現在）」>結果の概要、2019年

(<https://www.stat.go.jp/data/jinsui/2018np/pdf/gaiyou.pdf>)

大和総研（菅原佑香）「具体的な格差の領域 地域で見る所得と人口」2016年 9 月27日

(https://www.dir.co.jp/report/research/introduction/economics/disparity/20160927_011278.pdf)

高見具広「UIJ ターン促進に向けて就業支援のニーズ大きい」独立行政法人労働政策研究・研修機構、2016年 (<https://www.jil.go.jp/press/documents/20160607.pdf>)

田村秀「道州制で日本はこう変わる——都道府県がなくなる日」扶桑社、2013年

丹波史紀・清水晶紀編『ふくしま原子力災害からの複線型復興——一人ひとりの生活再建と「尊厳」の回復に向けて』ミネルヴァ書房、2019年

地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」2006年

(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)

中部経済連合会「「道州制に関する意識調査」結果報告書」2009年

(http://www.chukeiren.or.jp/policy_proposal/pdf/091102_dousyuusei.pdf)

東京都「平成27年度第4回インターネット都政モニターアンケート結果 東京と都政に対する関心」2015年、ウェブサイト

徳久恭子「高校を核とする地方創生の試み——奥尻高等学校の実践をてがかりに」『立命館法学』2018年 4号

『都市問題』2006年 4号（特集1 第28次地制調答申をよむ）

『都市問題』2008年10号（特集1 どうなる？霞が関の出先機関）

名古屋市「都市ブランドイメージ調査」2018

- (<http://www.city.nagoya.jp/kankobunkakoryu/cmsfiles/contents/0000084/84816/chousakekka.pdf>)
- 内閣府『地域の経済 2012——集積を活かした地域づくり』2012年
(https://www5.cao.go.jp/j-j/cr/cr12/chr12_index.html)
- 内閣府「指定都市市長会の大規模災害に対する取組み」2017年，ウェブサイト
- 内閣府『少子化社会対策白書』令和元年版，2019年，ウェブサイト
- 内閣府地方創生推進室「中心市街地活性化基本計画 平成26年度最終フォローアップ報告」
2015年 (https://www.kantei.go.jp/jp/singi/tiiki/chukatu/followup/2014s_followup.pdf)
- 西尾勝『自治・分権再考—地方自治を志す人たちに—』ぎょうせい，2013年
- 日本経済団体連合会『月刊 経団連』2013年2月号（特集：地域主導の国づくり ～新しい地域経営の胎動と道州制），2013年＝2013A，一部はウェブサイトで閲覧可。
- 日本経済団体連合会「道州制実現に向けた緊急提言」2013年＝2013B
(<https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/018.html>)
- 林宜嗣・中村欣央『地方創生20の提言』関西学院大学出版会，2018年
- 原田光隆『国の地方出先機関の見直しをめぐる議論』『レファレンス』2011.11，2011年
(<https://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/073003.pdf>)
- 東田親司『現代行政の論点』芦書房，2012年
- 福井県，兵庫県知事など「道州制についての政党に対する要請について」2009年，福井県ウェブサイト
- 藤井聡・村上弘・森裕之編『大都市自治を問う——大阪・橋下市政の検証』学芸出版社，2015年
- みずほ総合研究所・岡田豊「今後都心集中が地方圏でも加速 高齢者も地方圏ほど中心的な都市に集中」
(<https://www.mizuho-ri.co.jp/publication/research/pdf/insight/pl190117.pdf>)
- 宮城県「道州制推進知事・指定都市市長連合」2018年
(<https://www.pref.miyagi.jp/site/bunken-doshu/doshu-rengou01.html>)
- 宮崎県「みやざきのうごき2018」>「2.人口のうごき」，2019年訪問
(<https://www.pref.miyazaki.lg.jp/sogoseisaku/kense/koho/miyazakinougoki/2018/002.html>)
- 村上弘「日本の地方自治と政策発展」（水口憲人・秋月謙吾・北原鉄也編『変化をどう説明するか 地方自治篇』木鐸社，2000年）
- 村上弘「「道州制」は連邦制の夢を見るか？——ドイツ連邦制を支える細部設計について」『立命館法学』2000年6号，2001年，ウェブサイトも
- 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，2007年，ウェブサイトも
- 村上弘「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」『立命館法学』2009年2号，2009年，ウェブサイトも
- 村上弘「道州制と代替案——広域自治体の国際比較を手がかりに」『季刊行政管理研究』No.

130, 2010年

村上弘「日本政治と「維新の会」——道州制, 首相公選, 国会縮減の構想を考える」『立命館法学』2012年4号, 2012年

村上弘『『脱東京』の都市政策に向けて——大阪の魅力と展望』(藤井・村上・森編 2015)

村上弘『新版 日本政治ガイドブック』法律文化社, 2018年

森口誠之「北陸新幹線「小浜ルート」と原発の意外な関係」東洋経済 ONLINE, 2015.12.25 (<https://toyokeizai.net/articles/-/98080?page=3>)

山崎朗・杉浦勝章・山本匡毅・豆本一茂・田村大樹・岡部遊志『地域政策』中央経済社, 2016年

Council of European Municipalities and Regions, Members map, 2019 (<https://www.ccre.org/en/pays/map>)

Donovan, Todd/ Mooney, Christopher Z. / Smith, Daniel A., State and Local Politics: Institutions and Reform, 3rd ed., Wadsworth, 2013

Office for National Statistics, Population dynamics of UK city regions since mid-2011, 2016 (<https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/populationandmigration/populationestimates/articles/populationdynamicsofukcityregionsincemid2011/2016-10-11>)

Régions de France, Observatoire des politiques régionales, 2017 (<http://regions-france.org/observatoire-politiques-regionales/>)

Umweltbundesamt, Demografischer Wandel, 2019 (<https://www.umweltbundesamt.de/daten/private-haushalte-konsum/strukturdaten-privater-haushalte/demografischer-wandel#textpart-1>)