

90年代後半以降の自治制度再編戦略の 「体系的解釈」に関する試論

外 川 伸 一

はじめに

わが国では、1990年代後半から現在に至るまで、国によって様々な自治制度再編戦略が展開されてきた。具体的には、まず95年に地方分権推進法が制定され99年に第一次地方分権一括法が制定されるなど分権改革が推進された。次いで、分権改革の中途（99年4月）から10年3月まで、基礎的自治体には「総合的な行政主体として、これまで以上」の自立性が求められ、そのための「権限と財政基盤を有し」、行政の高度化に対処可能な「専門的な職種を含む職員集団を有する」ことが要請され、そのために「規模・能力をさらに充実強化することが望ましい」（第27次地方制度調査会（以下、地制調）「答申」）との理由で平成の大合併が強力に推進された⁽¹⁾。

そして、合併の推進が「限界」に近づきつつあると認識されると、地方圏の人口減少対策として「東京圏の選択肢」となり得る圏域を創出すべきとの名目で定住自立圏構想が08年（構想への着手は翌年）から、また、その「基本的骨格」を確実に維持しながらもその目的をわが国の成長戦略に大きくシフトさせた形で連携中枢都市圏構想（当初の名称は地方中枢拠点都市圏構想）が14年から、基礎的自治体の「自立性」と「総合性」を名目に、その「自律性」と「自主性」を否定しながら推進されている（金井 2007：46）。この2つの国策圏域構想は、現在のところ分権改革によっ

て「技術的指針」に過ぎないと位置づけられた国の要綱で推進されているが、自治制度の抜本的再編のためにはこれを何らかの形で法制化することが必須と考えられ、現在は、その具体的戦略が模索されている。

さらに付け加えれば、以上の諸戦略と関連して都道府県による小規模市町村の「垂直補完」の制度化に向けた動きや中核中核都市の機能強化(18年9月設置の「地域魅力創造有識者会議」)に関する議論⁽²⁾なども盛んになされてきた。

このように、90年代後半から展開されている国による数々の自治制度再編戦略は、一見すると相互に緊密な結びつきなどなく個々別々に構想されているかのように受け取られがちである。そう思わせる理由の一つは、上に掲げた諸戦略が、その射程・目的を異にする他の諸政策の中に、いわば「部品」として組み込まれる形で推進されているからだと思われる。たとえば、識者の中には、「地方創生」と「自治体戦略2040構想」ではその問題意識が異なるとの見解を示す者もいる(真山 2021: 52-53)。確かに、こうした指摘は必ずしも誤りだとはいえないかもしれない。だが、「本体」の政策がまとう薄皮を丹念に剥がしていくと、上で述べた諸戦略(一連の「部品」)が透けて見え、それらは70年代初頭の高度経済成長の終焉以降、グローバリゼーションの下で「凋落」「衰退」していったわが国の経済的地位の「復権」「再生」を意図した「究極の構造改革」(07年3月、日本経団連「道州制の導入に向けた第1次提言」)である道州制導入の実現に着実に歩を進めるための諸戦略であることが分かるのである。⁽³⁾

本稿は、上記諸戦略を、関連する政府の諸文書、2000年代初頭の日本経団連の諸文書、06年の第28次地制調の「道州制答申」や最近の第32次地制調「答申」をはじめとした地制調の各種「答申」、また、これらと密接に関係する総務省等の複数の審議会・研究会の諸文書(「報告書」及び議事録等)、さらには14年に国会への上程が断念された自民党の「道州制推進基本法案(骨子案)」等と関連させながら考察することにより、前記のことを立証⁽⁴⁾することを目的とするものである。

以下、本稿の構成を明らかにしておきたい。第1章では、グローバリゼーションの中で、わが国経済の「失地回復」「再興」のためには、国家機能を「純化」した上で道州制を導入し各道州を相互に競争させることが有効だと、経済界、政界、官界、導入に積極的な識者等が揃って主張していることを示し、諸戦略の「到達目標」を明確化する。続く第2章では、道州制導入の「露払い」役を演じた分権改革は、一般的に国の中央集権化を是正し自治体の自主性・自立性・自己決定権を拡大することに主眼があるが、それ以上に経済のグローバル化に国家が的確に対応可能なように、国家機能の「純化」を目的として推進されたことを明らかにする。第3章では、第1章の目的で道州制を導入する場合、まず都道府県の事務の大半を担えるような行財政能力を持つ大規模な「基礎自治体」（従来の市町村ではなく、都道府県の事務の大半を担えるように大型合併をさせることによって誕生する、行財政機能が拡充した自治体。この用語の出自・意味については、山崎 2004 : 37, 49-50を参照）の構築が必要であり、平成の大合併はその第1段階に位置づけられることを述べる。第4章では、第1段階の平成の大合併では「基礎自治体」の構築が不十分で終わったことから、次なる段階として、将来的な合併（再合併）への模索の「仕組み」として国策による2圏域構想が考案され着実に推進されていることを述べる。そして第5章では、これらの構想のうち、特に連携中枢都市圏構想について、その中心市（連携中枢都市とも記述、あるいは両者を併記することもある）が圏域内構成市町村（周辺市町村と記すこともある）の区域内の事務を都道府県に代わって行えるような法制化が企てられ、その法制化は道州制導入の足枷となっている都道府県の「解体」に繋がり得ることを立証する。最後に、第4章及び第5章で述べた措置によって道州制導入は一步も二歩も現実に近づくものの、本格的な導入にはまだ越えなければならないハードルが存在することを示唆し、本稿を閉じることにする。

第1章 グローバリゼーションにおける経済の「失地回復」策としての道州制導入

70年代に、わが国を敗戦国から先進国の座にまで押し上げた高度経済成長が終焉し、その後「衰退」「弱化」の一途を辿ったわが国の経済は、当然のことながら、まず中心的ステイクホルダー (stakeholders) である経済界によって問題視された。経済界は、特に90年代初頭から各種文書によってグローバリゼーションへの国家的対応を強く要請することになる。白藤は、旧日経連 (02年, 経団連と統合し日本経団連) の「新時代の日本の経営」論 (95年) をその嚆矢と見なしている (白藤 2019: 8-9)。しかし、本格的には、『御手洗ビジョン』とも称される日本経団連の『希望の国, 日本一ビジョン2007』で、「今後, グローバル化は国内にも浸透し, 各地は, 地域間競争のみならず国際競争にもさらされる。地方は, それぞれに差別化戦略を展開し, グローバルな地平でコンペティティブ・エッジを確立しなければならない」と喧伝したことが対外的には大きな意味を持った (日本経団連 2007: 69)。やがてそれは, 13年3月の「道州制実現に向けた緊急提言」において, 「各道州・基礎自治体間で地域経営を競い, 優れた手法を共有すれば, より一層のグローバルな競争力の強化, ひいてはわが国全体の活力向上に資する」と, 道州制を導入し道州相互の競争によってわが国経済を「浮揚」させようとする提言の発出となり, 新自由主義 (Neoliberalism) 的な考え方がより一層強調されることになるのである。⁽⁵⁾

こうした新自由主義的哲学・手法による国家機能の「純化」の考え方は, 自民党内の議論においても同様であった。04年に党の政務調査会に設置された道州制調査会は, その後, 07年に総裁直属の道州制推進本部 (現在は廃止) に格上げされる。道州制推進本部は3回にわたる「中間報告」を行っているが, それらを踏まえ12年頃から数回にわたり「道州制

推進基本法案（骨子案）」を作成している。この「法案（骨子案）」は、いくつかの変遷（ヴァージョン）を辿っているが、どのヴァージョンにおいても、道州制は道州及び「基礎自治体」で構成されるとした上で、「世界市場における国際競争力が激化する中で、わが国が国際社会において確固たる地位を占め続けるためには、各地域が自らの判断でそれぞれの強みを発揮し、国際的な競争力を高めていかなければならない」とし、続けて、「そのためには、より広域でより力の蓄積のあるこれまでとは次元の異なる地方自治の主体を構築することにより、地域の活力を創出し、国全体の更なる活力と競争力を生み出していく必要がある」と述べ、これこそが道州制だとするのである。換言すると、道州制導入の目的は、都道府県よりもはるかに大規模で広域的な道州間の相互競争によってわが国の国際競争力を引き上げていこうということなのである。だからこそ、「道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を有する地域経営の主体」と観念され、また「経済成長を担い、雇用を確保し、地方圏への人口の流れを創出することにより時代の変化に対応する」存在（同「基本法案（骨子案）」）とされるのである。

これについては、「『道州』が独立国家のように振る舞える」という誤った前提、あるいは認識に立脚していることをまず指摘しておかなければならない（大森 2013: 16）。どのような領域・形態の道州を想定するにしても、単一国家であるわが国においては、その領域は国家の法制度によって厳格に制約される国家内の「一区画」に過ぎない以上、それぞれが自由に競争を展開することには自ずと「限界」があることを忘れてはならない。道州制推進論者は、各州が一つの国家として機能し連邦がそれらの州から様々な権限を授権する連邦制と、単一国家内の行政区画からなる制度に過ぎない道州制を「混同」しているのであろうか。確かに、九州というブロックを例にとれば、その面積や GDP はスイス連邦やベネルクス3国などヨーロッパの中規模国家に比肩し得るほどになる。しかし、九州というブロックは日本国という単一国家内の一区画で

あるのに対し、スイス連邦等は一国そのものなのである。そして、わが国の憲法では、連邦制を採用することは許容されていないことは通説とあって良い。こうしたことを主張する識者は、そのことを認識していないはずはないであろう。現に、横道は、「重い道州」という用語を用いて、この「重い道州」は、国の本省が持っている権限の移譲や国会の立法権の移譲までも有するものであり、国全体を「準」連邦制的国家に変えていく可能性を持つとして「準」連邦制という呼称を用いている（横道 2006：57；外川 2015）。連邦制ではないが、それに極めて近い制度という意味だと思われる。

さらに言えば、グローバリゼーションの時代に、「外交・防衛」と「内政」を切り離すことなど不可能であるといえよう（大森 2013：15-16）。そのことは環太平洋経済連携協定（Trans-Pacific Partnership）の個々の交渉においても思い知らされた。鳥袋は、沖縄の米軍基地を例に国防・安全保障といった一見国に専属する領域においても、それが内政と切り離せないことを指摘している（鳥袋 2009）。また、環境、労働条件、福祉、教育等内政に責任を持たない政府が、国民の支持を得て、外交や社会秩序維持の成果を上げるなどできる筈がないとの主張もある（村上 2007：292）。

いずれにしても、経済界も政界（おそらく共産党を除くすべての政党）も、官僚たちも、そして一部の識者たちも、わが国の経済的「衰退」「低迷」からの脱却を道州制（「重い道州」制）に見出しているという点で依って立つところは共通しているといえよう。とは言え、「道州制推進基本法案」は、結局のところ、自民党内にも多くの反対派議員が現われ、結果的に14年の通常国会への上程は見送られ、その後の国会への上程もなされていない。

先にも述べたように、道州制は広域自治体である道州と「基礎自治体」とで構成される自治制度であるが、後者は、現在の市町村とは全く異なる団体であることに注意が必要である。「道州制推進基本法案（骨子案）」

の14年4月2日ヴァージョンでは、「『基礎自治体』は市町村の区域を基礎として設置され（下線=筆者）、従来の市町村の事務及び都道府県から移譲承継された事務を処理する」とされ、明らかに現行市町村とは異なる大規模自治体として捉えられている。このことは、当然のことながら地方側の反発を買い、特に小規模町村を数多く抱え、平成の大合併に続く再度の合併を強いられることを危惧した全国町村会・全国町村議会議長会等の抵抗を招いたことも付け加えておかなければならない。

なお、こうした選択は、比較的「穏健」(?)と思われた第28次地制調の「道州制答申」(06年2月)⁽⁶⁾にも引き継がれていた。同「答申」も、道州制導入の目的として「地方分権の推進」に加えて、「国家機能の強化」や、「簡素で効率的な政府の実現」を掲げていることを忘れてはならない。

なお、国際的に見れば、ヨーロッパにおいてはイギリスの労働党、フランスの社会党、スペインの社会労働党など、社会民主主義を標榜する政党によって道州制が押し進められており、そのイデオロギー的側面については、単純な新自由主義と言うより、「その拠っている歴史観や国家観はすこぶる曖昧」(西川 2008: 204)とする主張もある。しかし、これらの政党も新自由主義と全く無関係という訳ではなく、部分的にはあるが新自由主義の哲学を「許容」「包含」していることを忘れてはならない。そして、少なくともわが国の自治制度再編戦略には、以下の論述を見れば理解できるように、新自由主義(さらに言えば新保守主義(Neoconservatism))の哲学が色濃く反映されていることは確かである。

ところで、こうした経済のグローバル化によるわが国経済の「衰退」は、何故に起こったのであろうか。これについては別稿(外川・安藤 2017)でも論じたことがあるが、70年代初頭まで戦後の繁栄を支えていた資本主義的蓄積体制としてのフォーディズム(Fordism)とケインズ主義的福祉国家(Keynesian Welfare State)手法が、70年代~80年代にその「限界」を露呈したことに起因する。フォーディズムとは、アグリエッタ(M.

Agrietta)によれば、テイラーイズム (Taylorism) を基盤として画一大量生産を行う「生産過程」と、賃金上昇・雇用保障によって労働力を維持・再生産する「消費様式」の両面が「調整」(regulation)されて資本蓄積が行われるシステムである (アグリエッタ 1990)。このシステムが「危機」に瀕するに伴い、これまでのケインズ型手法によって労働力を維持・再生産することが難しくなるとともに、経済成長の果実を原資とする所得再分配機能が作動しなくなり、生存権保障のためにも別の調整様式・システムが求められるようになったのである⁽⁷⁾。

第2章 国家機能の「純化」を基本目的とした分権改革

さて、わが国では、93年に、憲政史上初めて衆参両議院において「地方分権推進の決議」がなされ、95年には分権推進の手法である地方分権推進法が制定され、第9条にその推進機関を地方分権推進委員会 (以下、分権推進委) と規定し、本格的に分権改革に取り組むことになる。こうしたことは、「地方分権推進の基本理念、取り組むべき課題と手順等を明らかにした地方分権に関する大綱方針を今後1年程度を目途に策定」し、この大綱方針に沿って「地方分権推進に関する基本的な法律の制定を目指す」とした、93年10月の臨時行政改革推進審議会 (第三次行革審)「最終答申」を踏まえたものであった。地方分権推進法によると、分権の目的は基本理念という形で第2条に定められている。端的に言うと、それは国と自治体の役割分担を明確化し、自治体の自主性・自立性を高めることにより個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現することにある。このことから分かるように、分権改革は「内政」面におけるこれまでの中央集権的な統治構造に変革を加え、自治体側の自己決定権を強化・拡充することにあるというのが共通した理解であろう。換言すると、分権改革は、中央の側からすれば「内政」面での自らの権限を脆弱化させることにつながるため、できることなら回避したい改革というこ

とになる。

ただ、筆者としては、わが国の分権改革が上に述べた「内政」に関する分権化を最優先して行われたとする解釈には疑問を抱かざるを得ない。たとえば、先ほど挙げた93年10月の「第三次行革審最終答申」によれば、国際社会におけるわが国の重要性の高まりという状況を踏まえ、「国は外交、安全保障を始め国の存立にかかわる課題により重点的に取り組む体制」の構築を分権改革の重要な目的として掲げているし、04年11月の第24次地制調の「地方分権の推進に関する答申」でも、わが国が地球的規模の課題に対応し責任ある役割を果たすためには、国は「内政に関する役割を思い切って地方公共団体に委ね、外交、防衛等、国として果たすべき」体制の確立が急務であるとしているのである。特に後者は地方制度の見直し等を専管的に論じる地制調の「答申」であることを考えると、その意味は極めて重要である。さらに言えば、そもそも地方分権推進法は、その第4条で国の役割を限定し、国への過重負担を軽減させ、国が国際政治や外交などの基幹的課題に全力投球できるように規定していたのである（金井 2007：20-21）。要するに、地方分権という制度変革は、グローバリゼーションが進行した国際情勢下で「国にしか担い得ない国際調整課題への国の各省庁の対応能力を高め」るため、「各省庁の国内問題に対する」「負担を軽減することを通して」「その役割を純化していく」ことに大きな意義を見出しているのであり（待鳥 2020：251）、国家機能の「純化」という国家改造の「反射」として位置づけられていたのである（渡名喜 2002：50）。

当然のことながら、グローバリゼーションに対応して国の役割を「純化」していくために分権改革を推進するという考え方は、先に述べた、80年代から世界中を席卷している新自由主義の思想に極めて整合的である（西川 2008：208）。なぜなら、グローバリゼーションに必要とされる国際競争力を獲得するためには、社会保障など国家が負担する膨大な経費を削減し、（自己決定権の拡大という形で）それを「自助」に変えていく

ことが内包されているからである(関谷 2007: 93-94)。また、分権の名の下に競争を崇拝する政治的多数者によって少数者が切り捨てられ、「社会契約が破綻」し、階層間・世代間の分裂を招来するからでもある(井出 2015: 17-23)。換言すると、分権改革は、自治体の自己決定権拡大という名目で、社会経済に競争原理が作動する余地を可能な限り拡大しようとする、効率性一辺倒の新自由主義的改革に位置づけられる。こうした意味で、グローバリゼーションへの対応を目的とする分権改革は極めてイデオロギー的性格の強い改革だということができるのである。

第3章 道州制導入の一側面としての「基礎自治体」の創出

ところで、現在考えられている道州制を実現するためには、第1に、⁽⁸⁾新たな広域自治体である道州の成立によって「不要」となる都道府県の事務の大半を委ねるべく全国に「基礎自治体」を張り巡らしていかなければならない。端的に言う「基礎自治体」の構築である。そして第2に、この「基礎自治体」に都道府県の実務の大半を実際に移譲することによって、都道府県を「解体」させなければならない。つまり、都道府県の「解体」である。現在主流となっている道州制は、いくつかの段階・過程を踏むことになるかもしれないが、その「最終型」は、都道府県に代えてより広域の道州を配置する二層制の自治制度ということになる。⁽⁹⁾

なお、第1、第2の点に加えて、第3として、都道府県よりも広域の「道州の構築」が残されている。この「道州の構築」も線引き等に関する数々の政治的対立が予想され、それを合意(妥協)にまで導かなければならないという意味で極めて困難な課題である。しかし、これまでの自治制度再編戦略からは、その「具体的手法」は必ずしも見えていない。そこで、この点については改めて別稿を用意することとし、まずは第1の点について見ていくこととしたい。

第1の点については、その「露払い」役として、まず90年代の後半か

ら、自治制度再編戦略としての分権改革が進められたことは既に指摘した。この改革の推進機関となった分権推進委は、分権にとって隘路となってきた「受け皿論」を回避するため、一般的に考えられている「事務権限移譲戦略」ではなく、抵抗勢力の少ない「国の関与廃止縮小戦略」を採用して改革を進めたことは周知のとおりであるが（神野 1997：16-18；最近では西尾 2021：10-13）、この関与の廃止縮小は、結果的に国の事務をかなりの程度縮減させ、その機能の「純化」に向けた第一歩、あるいは「地均し」となったことは確かである⁽¹⁰⁾。

しかし、分権推進委自体は、国家機能の「純化」を明確な形でその射程に収めていた訳ではなかったため、採用した戦略は当然のことながら（共産党を除く与野党を含む）国会議員の「不評」を買うことになる（西尾 2007：38-41）。政治家だけではない。国の官僚も「基礎自治体について、『総合的な行政主体』であることを求めるならば、・・・経営規模を強化することはいわば必然的な流れ」（山崎 2005：63）とする考え方が主流となっていた。その結果、分権推進委は、「第一次勧告」（96年12月）において「市町村の規模と地方分権」（第2章Ⅲ4）という形で簡略に触れていた市町村の自主的合併の推進を、「第二次勧告」（97年7月）においては、「市町村合併と広域行政の推進」という項目（第6章Ⅲ）の中に新たに「市町村合併の推進」という項目立てを行い、「政令市や中核市の権限の一層の拡大」、「中核市となる要件の緩和」、「特例市の創設」、「市となるための要件の緩和」、「都道府県による市町村合併パターンの提示」、「合併特例法に基づく交付税等による支援措置の見直し・継続」、「交付税算定における合併推進に伴う財政需要の反映」、「議員の任期・定数の特例措置の見直し・継続」、「旧市町村単位を基礎とする組織・仕組みの導入」、「住民発議制度の拡充」など極めて具体的な合併推進の手法を数多く盛り込むことに加え、中長期的な課題としながらも「都道府県合併」を視野に入れることまでも盛り込むことになったのである。

これによって、99年4月に合併特例法が合併の積極的推進に大きく

「傾斜」する形で改正され、「交付税算定替えのさらなる延長」, 「合併特例債の新設 (起債充当率95%, 元利償還金の70%を後年度交付税措置)」, 「合併に対する住民発議制度の見直し」などが盛り込まれ, その後, 01年4月に小泉純一郎内閣が成立して以降は, 中央省庁の再編によって内閣府に設置 (01年1月) されていた経済財政諮問会議 (議長は内閣総理大臣) を中心としてさらに拍車がかかり, 「自主的」合併という触れ込みも葬り去られ, 02年11月の第27次地制調専門小委員会への「西尾私案」(事務配分特例方式と内部団体移行方式の提案) の提出による不安の増長, 03年11月の第27次地制調「答申」による合併推進の提唱, 04年度の交付税2.9兆円 (12%) 削減という「地財ショック」(04~06年度の3カ年では約5.1兆円の削減) と続き, 平成の大合併の推進による「基礎自治体」づくりが本格的に開始されることになるのである。

これらの措置によって, 市町村の数は合併推進直前 (99年3月) の3,232から1,727 (10年3月) にまで減少するが, 全国を網羅する形で「基礎自治体」を敷き詰めるという「理想型」にはほど遠い結果で終わることになる。

別稿 (外川・安藤 2017) で詳細に論じたが, 政治地理学の分野での記念碑的著作『空間の生産』を残したアンリ・ルフェーブル (H. Lefebvre) をそのルーツとし, ニール・スミス (N. Smith), エリック・スウィングドゥ (E. Swyngedouw), ニール・ブレナー (N. Brenner) などの論者によって80年代から盛んに提唱されたりスケーリング論 (rescaling theory) の観点から見ると, 地域・自治体などのスケール (scale) は, 決して予め固定されたものではなく, 社会的・経済的・政治的危機下における空間的動態の不安定性に伴い変容し, その都度, 再定義・再構築されるのであるから (Swyngedouw 1997a : 140-141 ; 2003 : 132-133), そもそも予め目標としたスケールの規模・数・形態を達成すること自体困難だといえよう。市町村というスケールに限られる訳でなく, 一般的にスケールは社会的・経済的・政治的諸活動・諸関係の「生産物」, あるいは「社会的構築物」

なのであるから (Smith 1995 : 60), 平成の大合併の結果は「理想型」と大幅に異なったものとなることは当然といえば当然のことであった。しかし、平成の大合併という市町村規模の「リスケーリング」では、ミクロレベルで見れば各地で様々な「スケールの政治」(politics of scale) が展開されたのであり (丸山 2015 : 第4章), マクロレベルで言えば、特に交付税の削減という「財政的鞭」を用いることによって「地滑り」のように全国的に「リスケーリング」現象が起こったのである。⁽¹²⁾

ところで、国は、「基礎自治体」の人口規模をどの程度に考えていたのであろうか。これについては、先に述べた経済財政諮問会議の中に「『日本21世紀ビジョン』に関する専門調査会」が置かれ (04年9月), その「報告書」(05年4月)の道州制実現の箇所で「基礎自治体」を人口30万人規模と明記していた点が重要である。また、自民党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」(08年7月)においては、「基礎自治体は移譲される事務・権限を適切に担いうる規模・能力を備えることが必要であり、現在の中核市程度の人口規模 (人口30万以上) あるいは少なくとも人口10万以上の規模が望まれる。・・・市町村には一層の行政体制の充実強化に向けた取り組みが求められる結果、おおむね700から1000程度の基礎自治体に再編される」べきことが盛り込まれていた。

確かに、「基礎自治体」が現在の都道府県の事務の大半を担い得るためには、少なくとも30万人程度の人口規模は必要と思われるが、この規模を一度の合併において実現することは極めて難しいことから、政府は、2000年12月に与党行財政改革推進協議会での「市町村合併後の市町村数を1000を目標とする」という方針を踏まえた「行政改革大綱」を閣議決定し、「間接的」にはであるが (参照、地方自治制度研究会編 2015 : 176-181中川発言), 第1段階としての平成の大合併の目標市町村数を1000 (人口10万人強)⁽¹³⁾としたのである。

西尾勝によると、この頃の自民党、民主党、公明党は、選挙綱領において、市町村数をおおむね1000にまで削減することを目標として掲げて

いた。自由党については、党首の小沢一郎の『日本改造計画』における「300市構想」(小沢 1993: 81-87)を踏まえ、第1段階でおおむね1000、第2段階では300という目標設定を行っていた(西尾 2007: 40-41)。市町村数300となれば、1市の人口は平均して40万人程度となり、全国が「基礎自治体」で敷き詰められることになる。

ちなみに、旧自治官僚で第28次地制調の専門小委員会会長を務めた松本英昭は、その説的論考の中で、「道州制の下での基礎自治体は、標準的に、少なくとも現在の中核市程度(この頃の中核市は人口30万人以上=筆者注)の権限・機能を有することが想定されている」とし(松本 2006: 18)、行政学者の中でも、たとえば市川嘉崇は、「都道府県が補完・支援機能から大幅に手を引くことが可能となるためには、ほとんどの市町村が、理想的には中核市程度、少なくとも人口10万人以上程度の規模が必要」と述べている(市川 2005: 127-128)。あるいは別の論考では、都道府県が補完事務から解放されて道州制が実現するためには「是非の議論は別として、かつて小沢一郎がその著書『日本改造計画』の中で唱えていたような全国300市構想に類する大規模合併策が必要」とも述べているのである(市川 2004: 43)。

なお、明文の形では残されていないが、第28次地制調の「道州制答申」に委員として直接関わった行政学の碩学、今村都南雄は、筆者との話の中で、30万人規模で都道府県の大半の事務を担い得るという議論にはさしたる根拠はなく、現在の都道府県で最も人口の少ない鳥取県の人口が50万人であることを考慮しても、30万人では到底足りず、概ね50万人の人口規模が必要であると述べていたことを付け加えておきたい。

だが、総じて見れば、道州制に賛同する経済界、政治家、識者などは、「基礎自治体」の数を300から400、人口規模では30万人~40万人と考えていた⁽¹⁴⁾といつてよい。

だとすれば、平成の大合併の1700余という市町村数(平均人口8万人弱程度)は、第1段階としても必ずしも「成功」ではなかったことになるう。

となると、国が今後目指すのは、何らかの形で再度の大合併を仕掛けるか、あるいは大合併と同等の効果を発現する「仕組み」を考案するかのいずれかということになる。そして、国は、平成の大合併でエネルギーを消耗し「疲弊」しきっている市町村の実情に鑑み、直ちに再度の合併に踏み切ることを回避し、まずは後者の「仕組み」の構築に取りかかるのである。次章では、その「仕組み」を具体的に見ていくこととしたい。

第4章 合併の「限界」を克服するための国策2圏域構想の推進

まず国は、第29次地制調の「答申」(09年6月)に「平成11年以来の全国的な合併推進運動については、現行合併特例法の期限である平成22年3月末までで一区切りとすることが適当」という文言を盛り込ませ、合併から広域連携へと「舵を切る」ことになる(伊藤 2015: 49)。ただ、第29次地制調「答申」は、「多様な選択肢を用意した上で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適した仕組みを自ら選択できるようにすべきである」としていたのであるが、国は実質的に国策2圏域構想に邁進することになる。国策2圏域構想とは、言うまでもなく定住自立圏構想と連携中枢都市圏構想(当初の名称は地方中枢拠点都市圏構想)⁽¹⁵⁾である。ただし、このことは、今までの自治制度史において合併と広域連携が交互に繰り返されてきたという意味で合併から広域連携に「舵を切った」のではなく、総務官僚の小川が述べているように、国は、合併から従来とは全く考え方が異なる国策圏域構想(「政策ベース」の圏域構想)に質的に「転換」したということを意味する(小川 2016: 6)。換言すると、道州制導入に少しでも近づけるため、地方自治法に規定されている従来型の広域連携、あるいは、これまで採用されていた広域市町村圏(あるいは大都市周辺地域広域行政圏)といった広域連携とは全く「性格」が異なる手法、すなわち、個々の市町村の独自性を無視してでも、「わが国の国土全体を

すべて同じように管理していくことから脱し、・・・拠点的に国土管理を進めていこうとする」(山崎 2018: 938) 新自由主義の「選択と集中」の考え方に基づく、拠点都市を核とした圏域構想、あるいは「効率性に導かれた合理的な地域秩序の再編」(関谷 2020: 36) への「転換」を図り、平成の大合併に続く再合併への足がかりを用意したのである。

もっとも、国は、平成の大合併が終息する10年3月より前の08年12月に定住自立圏構想推進要綱を策定している。これは、総務官僚の山崎によると(山崎 2009a: 4)、07年11月、当時の福田康夫総理が、総務省(当時の大臣は増田寛也)に対して「地方圏において人口の定住を進め、地方の活性化を図るために内閣全体で取り組むべき政策の検討を求めた」ことが嚆矢だという。これを受け、総務省は、08年1月に省内に定住自立圏構想研究会を設け、「一定の人口規模を有する都市が、周辺の市町村と圏域を構成して『人口の流出を防ぐダム機能』を確保していく定住自立圏」に取り組むことになった。また、08年11月には、「定住自立圏構想に関する懇談会」を立ち上げ、研究会の構成員等に、さらに意見等を求めることとした。周知のように、平成の大合併の推進もその理由の一つに少子高齢化・人口減少への対応が掲げられていた。なぜなら、少子高齢化・人口減少は、わが国経済の「再生」にとって明らかにマイナス要因となるからである。この合併が「限界」に近づいていた段階でも、そうした傾向には歯止めがかからず、むしろ加速度的に進行していったのであるから、わが国の成長に期待を寄せている側からすれば相当の危機感を抱いていたに違いない。

興味深いのは、この構想が地方自治法に定められた、法人格を持ち構成員に住民が含まれる広域連合の充実強化(たとえば、課税権の付与等)ないし改変という形をとらずに、「選択と集中」という新自由主義の哲学に基づいて、周辺を中心に従属させる、あるいは周辺市町村に中心市の内部団体的性格を持たせる(大杉 2008: 35) という意味で、市町村同士の「対等性」を放棄し周辺市町村に対する中心市の「優位性」を唱える

構造の圏域構想⁽¹⁶⁾として定められ(牛山 2009:73), 何ら法的拘束力を持たない「技術的指針」としての要綱によって推進されることになった点である。

これについては, 構成団体の政治力学が複雑に作用し合意形成が難しい「機構ベース」(一部事務組合や広域連合など法人格を有する団体の設立)の連携から, 要件を満たす中心市が当該市への通勤通学比率10%以上の周辺市町村と1対1の協定を締結し, それら複数の協定の「重層化」によって形成される圏域において中心市主導で合意形成を図っていく「政策ベース」の連携が志向されたということもあるが,⁽¹⁷⁾ さらにその背後に, 平成の大合併で未完に終わった道州制実現のための1つの要素である「基礎自治体」を創出するねらいがあったことは確かである。先に登場した総務官僚の山崎は, 定住自立圏構想研究会において「最低でも30万人」という議論があり, データによっても高次の都市機能は人口30万人以上の都市に集積していることを認めている。しかし, 人口30万人以上の都市は極めて限られているため, 基本的機能は人口5万人程度が一つの目安になるとして中心市の人口を5万人程度(実際には4万人以上)としたと述べている(山崎 2009a:16)。

ここで総務省は, 本来, 都市機能が集積した圏域としては, 30万人規模が望ましいのであるが, これを基準にしてしまうと, 定住自立圏で全国を網羅することはできないこと, また, 中心市が5万人程度であっても, 周辺市町村も含めた圏域全体で見ると, 国土のかなりの部分が少なくとも10万人前後の圏域となり, この圏域が中心市のリーダーシップ(支配)によって一つの行政主体のように作動すれば, 未完に終わった「基礎自治体」の構築を一歩も二歩も前進させることができると考えたに違いないのである。⁽¹⁸⁾

もっとも, 理想的には「基礎自治体」の人口規模は30万人以上であることに変わりないことから, この時既に, 地方中枢拠点都市圏(後の連携中枢都市圏)構想をやがて地制調での議論の俎上に載せ, お墨付きをも

らった上で定住自立圏構想と並行して推進することも山崎らのシナリオには描かれていたのであろう。山崎は、次のように証言している。「筆者(山崎)としては、(定住自立圏の=筆者注)人口四万人超、昼夜間人口比率一以上という中心市の要件はきわめてミニマムの条件であり、このうちさらに高次の機能を有する人口30万~50万以上の中心市について、さらに国全体の成長エンジンとしていくような第二弾の政策展開が必要になるのではないか」と(山崎 2010a: 100)。こうしたことの実現に地制調を活用することは織り込み済みだったのである。

その地方中枢拠点都市圏構想は、13年6月の第30次地制調「答申」で謳われることになる。つまり、「指定都市、中核市、特例市のうち地域の中枢的な役割を果たすべき都市(以下「地方中枢拠点都市」という。)を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、わが国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている」といった具合である⁽¹⁹⁾。そして、定住自立圏構想の推進についても、それ以外の地域では、という形で「中心市と近隣市町村との間で都市機能の『集約とネットワーク化』を進める」必要性を付け加えることを忘れてはなかった。

こうして、政令市と新たに人口20万人以上とされた中核市が連携中枢都市となり、中心市への通勤通学比率が10%を超える周辺市町村と1対1の連携協約(地方自治法第252条の2、14年5月追加)で結ばれ、それら複数の協約の「重層化」によって形成される連携中枢都市圏構想が14年から推進されることになる。この連携中枢都市圏は、中心市(連携中枢都市)の人口が20万人以上であることから、周辺市町村も含めた圏域全体の人口は、30万人以上となるのが一般的であり、この圏域が恰も一つの行政主体のように一体的に作動すれば、それは道州制における「基礎自治体」と同一のものと見なすことが可能となる。そして、このような圏域の一体的作動は、時間の経過とともに関係者の間にある程度の合意形成らしきものを醸成し、いずれ圏域の構成市町村が合併の途を歩むことは

誰にも想像がつく。そうなれば、結果として第2の合併（再合併）が実現し、名実ともに「基礎自治体」が構築されることになる。もちろん、そうなるまでには、さらなる「仕組み」が必要であることから、現在はその「仕組み」の構築が模索されているところなのである。

ただし、国策圏域が出来たところで、その中身がお粗末では再合併どころの話ではない。現に「有識者からは、連携協約及び都市圏ビジョンの内容が物足りない」との指摘があり、総務官僚も「確かに、そういう評価もあるかもしれない」と、連携内容の希薄さを認めている（小宮 2015：11）。中心市（連携中枢都市）が策定する「都市圏ビジョン」は、圏域が構成されようがされまいが、当初から構成市町村によって取り組まれる予定となっていた諸施策を、要綱に記載された内容に沿う形で寄せ集めて記述したものに過ぎないからである。そうであれば、実質的な「基礎自治体」の構築は、かなり難しくなる。だが、その詳細な分析は別に譲ることとし、再合併への「仕組み」に関する国の模索についてさらに述べていくこととしよう。

第5章 道州制導入のもう一つの側面としての都道府県の「解体」

道州制導入を現実化する第2の点は、新たに構築された「基礎自治体」に都道府県の事務の大半を実際に移譲し、都道府県を「形骸化」し、最終的に「解体」することであった。国は、第32次地制調を利用してこの問題への橋頭堡を築こうとしたのである。

第32次地制調が活動を開始する直前の17年10月、総務省に「自治体戦略2040構想研究会」が設置され、16回の研究会を開催する中で、「第一次」（18年4月）と「第二次」（18年7月）の2つの「報告書」が提出された。特に「第二次報告」では、「個々の市町村が行政のフルセット主義と他の市町村との勝者なき競争から脱却し、圏域単位での行政をスタンダー

ドにし、戦略的に圏域内の都市機能等を守り抜かなければならない」と、連携中枢都市圏などの圏域を「行政主体」として法制化すべきとし、地方自治関係者や識者等に「衝撃」を与えることになった。

こうした問題意識は、早い段階で総務官僚の山崎は持っており、次のように述べていた。すなわち、「今後、長期にわたって安定的にこの構想(定住自立圏構想=筆者注)を推進していくためには、いずれかの時点で法制化を検討することが適当ではないだろうか。今後、思い切った財政措置や税制上の措置、特例的な事務・権限の移譲をその他の地域と区別して展開していくとするならば、国権の最高機関たる国会の判断を経て、この構想を推進する法律があった方がベターなのではないか」と(山崎 2010a: 103-104)。また同じく総務官僚の小川も、一定の法制化の下に、大都市制度との整合を図りながら圏域への権限移譲について言及していたのである(小川 2016: 19-23)。

18年7月に発足し、当時の安倍晋三総理から諮問を受けた第32次地制調は、これを受け、当初、法律によって、特に連携中枢都市圏を一つの行政主体のように位置づける法制化を模索するのではないかと言われていた(山梨日日新聞 18年7月4日)。

ただ、国策圏域の「実質的行政主体化」を意図した立法は明らかに憲法違反である。なぜなら、国策圏域は、憲法の想定する公選の統治機構(長と議会)を具備せず、住民自治・団体自治の制度装置を保持せず、政治的正統性を有しないからである。憲法第92条の「地方自治の本旨」は、現憲法によって初めて保障された地方自治制度の内実を集約した概念であり(原田 2020: 235)、その解釈は、「抑制型権力分立論」(国の権力と地方のその垂直的分立)の再定式化である団体自治と、民主主義原理の再定式化である住民自治で構成されるのであって(木村 2010: 53)、国策圏域の「実質的行政主体化」は、この「地方自治の本旨」に明らかに違背する。あるいは、国策圏域の「実質的行政主体化」は、中心市を除く国策圏域内の構成市町村の「地方統治権」(団体自治)と「地方参政権」(住民

自治)を奪い、構成市町村が中心市に従属することによって、(中心市以外の構成市町村の)「地域内最高性」「対中央政府独立性」(これらも団体自治に包含される)を骨抜きにしてしまうのである(渋谷 2014: 6)。

こうした観点から、日弁連も、18年10月、「『圏域』を法制化し、『圏域』が主体となって『行政のスタンダード化』を進めていくことは、・・・自治体の個別事務ごとの判断ではなく、全国的に国が主導して、市町村の権限の一部を『圏域』に担わせようとするものであり、・・・団体自治の点から問題がある。また、公選の首長も議会も存在しない「『圏域』に対し、国が直接財源措置を行うことは・・・住民自治の観点からも問題がある」との「意見書」を提出したのである(日本弁護士連合会 2018: 1)。憲法学者や日弁連など法律の専門家に指摘されるまでもなく、市町村が提供責任を負う行政サービスの優先順位とその水準を決定するのは、多様な地域住民の「熟議」(deliberation)であり、その地域住民の公選によって選出された議会である(門脇 2021: 147)。このことを無視すれば、「個々の自治体は圏域ネットワークの端末にされるだけで、・・・住民自治の拡充といった地方分権改革で先送りされた地方自治の課題を解決する」ことにはなりえない(白藤 2020: 58)。このことを考えても「正々堂々と地方自治の無用論を喝破」(白藤 2019: 30)する圏域の「行政主体化」という発想は到底容認できるものではない。確かに、憲法上の地方自治保障は制度的保障ということにはなるが、憲法が具体化している「制約」を逸脱する法制化は当然、許容されないのである(原田 2020: 349)。

いずれにしても、効率性第一主義の新自由主義に基づく実践は、「憲法論的にいえば、国レベルの権力分立も含めて、権力分立主義は、ある程度の非効率性を承認して、その非効率性によって守られるべき価値があるということ」を無視するものであり、「効率性を第一義の価値とすることは、憲法に反する側面」を包含しているということになろう(渋谷 2000: 215-216)。

しかし、そうした試み(圏域の行政主体化)は、地制調の議論の初段階で全国町村会・全国町村議会議長会などの猛烈な反対・抵抗により「挫折」することになる。しかし、国は、いくつかの法制化を、両論併記という形ではあるが「答申」(21年6月)に書き込ませることに成功するのである。⁽²¹⁾たとえば、「連携協約に基づいて自主的に行われる市町村間の広域連携に際し」、関係市町村が国策圏域構想を選択した場合、中心市が連携計画を作成するに当たって、合意形成過程のルール化や他の市町村の参画を担保する仕組みの法制化、あるいは、連携計画に盛り込むべき取組を共や私の担い手から提案可能とすることの法制化の提案である。支配と従属の関係を法制化し「格差の固定化」を図るこれらの提案については、「特定の広域連携の枠組みへの誘導」、「地域の実情も多様であること等から、その是非を含めて、関係者との十分な意見調整を図りつつ検討がなされることが必要」などの意見も併記されることになった。

ただ、両論併記といえども、これらの提案が「答申」に記載されたこととの意義はすこぶる大きいと言わざるを得ない。今後、いずれかの段階で、実質的に圏域の行政主体化に繋がる方策を考案する余地を国側(経務省側)に与えたからである。もし、何らかの形で圏域の行政主体化に道筋を与える法制化がなされれば、圏域は実質的に合併したのと同じ効果を生み、そのことは圏域を構成する市町村の真の合併(再合併)へと容易に繋がる可能性があるからである。「基礎自治体」を構築するための次なる市町村合併は、こうしたことを見据えた法制化をどのように考案するかにかかっているといえよう。

しかし、次の点については、二層の自治体間(都道府県から市町村へ)の分権という「装い」をまとわせることによって両論併記とはならなかったのである。すなわち、市町村間の広域連携による都道府県からの事務移譲については、「市町村間の広域連携の取組の内容にも資する」ため、「市町村間で合意されているときは、積極的に移譲を進めるべき

である」とした上で、「こうした取組においては、都道府県や移譲を受ける市町村に加え、近隣市町村も含めて合意が形成されている実態を踏まえ、近隣市町村の合意があり、かつ、関連する事務について市町村間の広域連携により事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合には、市町村から都道府県に対して、近隣市町村の区域に係る都道府県の事務の委託を要請できるようにする仕組みを法制度として設ける⁽²²⁾」というのである。

これを簡単に解説する。分権改革によって都道府県から市町村への権限移譲の方法として地方自治法に規定された条例による事務処理特例制度（第252条の17の2）は、基本的に分権改革が国から都道府県への権限移譲を進めることに主眼を置いていた中で、都道府県から市町村への権限移譲の手段として積極的に評価されてきた（朴 2020）。しかし、「答申」は、これを「逆手」にとり、都道府県の事務の移譲を受ける連携中枢都市と周辺市町村が、連携協約の「重層化」によって形成された連携中枢都市圏といった「事務を処理するための安定的な関係が構築されている場合」、連携中枢都市は、移譲を受ける事務の処理に関して、自らの区域内だけでなく圏域内構成市町村の区域内においても、委託という形で当該事務の処理を行えるようにするということである。構成市町村に関して言えば、今まで都道府県が処理していた区域内の事務を、これからは連携中枢都市に処理してもらうということになる。

もっとも、このことについては、16年3月の第31次地制調「答申」においても、「都道府県の権限に属する事務について、連携中枢都市等に移譲されているが、近隣市町村には移譲されていない事務について、連携中枢都市圏等と近隣市町村が合意しているときには、都道府県は条例による事務処理特例制度を活用して積極的に権限を移譲すべきである」と言及されていた。しかし、第32次地制調は、この提言からさらに踏み込み、都道府県から連携中枢都市への権限移譲をより一層促進し、当該移譲事務を構成市町村の区域内において実施する権限までも法制化せよ

としたのである。こうした漸進的な積み重ねによって最終目的を達成する手法は国（総務省）の常套手段であり細心の注意が必要である。

いずれにしても、第32次地制調「答申」の主張は、「中心市の広域自治体化」ということになるし（鈴木 2016：59）、「基礎的／広域的という自治体の法的区分をゆさぶり自治の原理にまで踏み込」むことにもなる（大杉 2008：35）極めて重大な問題といえる。

こうしたことについては、現在でも、A県がC町の区域に係る事務をC町に移譲した上で、C町が当該事務をB市に委託したり、A県が、C町に係る事務を、事務処理能力を有するB市に委託する例が実際に行われており、C町に係るA県の事務をB市に事務委託することは現行制度のもとでも可能であるが⁽²³⁾（田中 2020：22-26）、連携中枢都市と周辺市町村との1対1の連携協約の「重層化」によって構築される「擬似的」圏域である連携中枢都市圏を「安定的な関係」と見なした上で、都道府県に代わって連携中枢都市に周辺市町村の区域内の事務を「法制的」「総合的」に行わせることを通じて、連携中枢都市に周辺市町村を従属させる関係を制度化しようとするには大きな問題が内包されていると言わざるを得ない。

その問題とは、このことが法制化され、国によって何らかの形で（たとえば、権限移譲交付金の手厚い面倒見や法律では権限移譲が想定されていない条項を移譲可能と改正するなど）その奨励が推進されると、この制度は連携中枢都市によって多用され都道府県は「形骸化」しかねないということである。もしそうなれば、都道府県の存在価値（レゾンデートル）が本格的に問われることになる⁽²⁴⁾。平成の大合併によって都道府県内の市町村数が減少した際、一般市で処理できる「一般補完事務」についても、また政令市・中核市なら処理できる「高度補完事務」についても、平成の大合併がこれらの事務に及ぼした影響は「限定的」であったにもかかわらず⁽²⁵⁾（澤 2017：34-37）、一部の識者等から都道府県の存在価値を「問題視」する声が聞かれたが、第32次地制調「答申」に盛り込まれたこの措置は、

それを上回るインパクトを持つ可能性があるという事で良いであろう。

なお、都道府県の補完事務については、厳密な議論が必要である。補完事務は、自治法によると「その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるもの」（第2条第5項）とされるが、このような意味で都道府県に設置されている組織あるいは部署が所掌する事務を一括りに補完事務とすることは適切ではない。たとえば、今回、新型コロナウイルス感染症蔓延との関係で社会的に注目を集めた保健所事務は、総じて言えば保健衛生事務、あるいは公衆衛生事務ということになるであろうが、そのすべてを補完事務と位置づけることは適切ではない。これらの事務を個々に見ていくと、いわゆる広域事務もあれば、連絡調整事務もあるのである。組織自体と事務区分は厳密には同一視できないといえよう⁽²⁶⁾。

さらに言えば、事務処理特例制度とは別に、都市的自治体に係る都道府県の補完・支援機能については、むしろ都道府県よりも都市的自治体である連携中枢都市が執行した方が「実態」を熟知しており効果的であると、恰も都道府県を「非都市」と断じた上で児童相談所、保健所、建築確認事務などを都市的自治体に移譲し、広域連携制度（実質的には連携中枢都市圏制度）と大都市制度を統合的に設計すべきであるとの提案も総務官僚によってなされている（小川 2016：2-26）。こうしたことも実現すれば、都道府県から連携中枢都市への事務移譲はさらに進み、都道府県はますます「形骸化」し、道州制導入に向けてその「解体」への動きが燎原の火の如く再び拡大していくことになるであろう。

結論に代えて

以上、本稿では、90年代以降、国によって推進されてきた数々の自治制度再編戦略は、すべて「究極の構造改革」である道州制の実現に向けた、相互に緊密に関連する一連の取組みであることを述べてきた。もち

ろん、これらの取組みは、必ずしも段階的かつ効率的に推進されているという訳ではなく、関係する政治的諸勢力との衝突・調整という現実の中で行きつ戻りつしながら、様々な策を弄しつつ進められている。しかし、目下のところ比較的着実に進展しているといつてよさそうである。それも、憲法第92条が保障する「地方自治の本旨」に違背するような形で、である。

現在の状況を簡単に見てみよう。第32次地制調「答申」は、「広域連携は、地域の実情に応じて、自主的な取組として行われるものであり、市町村間の広域連携、都道府県による補完・支援など、多様な手法の中から、最も適したものを市町村が自ら選択することが適当」とした。これは当然のことで、「広域連携は本来、地方自治体が自主的に政策課題に対応するための分権的な政策手法」だからである(山崎 2018: 97)。しかし、広域連携の中心に据えられている国策圏域構想は、明らかに「国が特定の政策目的を実現するための手段」であり、「国による地方自治体に対する中央集権的な統制作用としての意味を持つ」(山崎 2018: 97)のものであって、「自治政策」からではなく「国土政策」の観点から推進されている。この圏域構想を主導した総務官僚の山崎は、定住自立圏に関する論考の中で定住自立圏構想の法制化や広域連合制度の問題点を早々に述べていたし(山崎 2010a: 103-104; 2010b: 74-80)、これらの一部は着実に現実化し、また一部は実現に向けて模索が続けられている。

ただ、難問(ハードル)もいくつか存在していることは確かである。第1に、「基礎自治体」の構築、都道府県の「廃止」によって道州制を導入するには、「基礎自治体」を全国に隙間なく敷き詰める手法(「圏域の網羅性」)⁽²⁷⁾を引き続き考案する必要がある。

この点については、18年7月に総務省内に設置された「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」において12回にもわたる研究会が開催され議論がなされた。若干、詳細に紹介したい(以下、総務省HP)。この研究会の後半、特に19年3月の第9回では、事務局提出資料におい

て「圏域形成の考え方」として2案が提示され、その第1案で圏域は「全ての市町村において、行政サービスの持続可能性を確保する・・・必要があるのではないか」と記載され、「圏域の網羅性」が初めて示唆されたようである。また、同年4月の第10回の事務局提出資料では、「圏域の網羅性」というタイトルの下で「行政サービスの持続可能性は、全ての市町村で確保する必要があることから、圏域は全国に網羅的に形成することが必要である」、「都道府県は、圏域が網羅的に形成されるように、連携が行われない市町村について、圏域の組み合わせに関する構想を作成し、(地理的・社会的な状況による例外を除いて)全ての市町村が圏域に含まれる組み合わせを市町村及びその住民に提示する。また、公益上必要があると認めるときは、助言・勧告することができる」と明確に記載された案が示された。

こうした資料の説明を受け、第9回の研究会では、その議事概要(毎回、議事録ではなく3~4頁ほどの議事概要が公開されている)を見ると、「圏域の形成を進めるためには、原則としてすべての市町村がいずれかの圏域に入らなければならない・・・ことを明確に示すべき」とか「網羅的に圏域を形成するためには、圏域を形成しない市町村に対して、都道府県が圏域形成に向けた助言・勧告などの関与を積極的に行うことが重要」などの意見が出されたことが分かる。5月開催の第11回の議事概要には、「連携中枢都市圏と本研究会で議論している新たな広域連携との違いは、『網羅性』にあるのではないかとか「網羅性(すべての市町村が取り込む)に加え、「包括性」も本研究会で議論している新たな広域連携のポイントになるのではないかと。すなわち、従来は事務ごとにとるべき広域連携手法を検討・調整してきたが、事務ごとについてではなく地域単位で検討・調整を行うとともに、既存の広域連携手法を1つのパッケージとして使えるようにするという2つの意味での『包括性』が重要ではないかと、「圏域を網羅的に形成する観点からは、圏域を形成する期限を示した方がよい」、「市町村は原則として圏域を形成しなければならないとい

う法制度にするべきではないか。また、圏域形成のための都道府県による助言や勧告を法定受託事務にするということも考えられるのではないか」などの意見が出され総務省の「圏域形成の網羅性」に対し、ほとんどの委員がさしたる疑問も持たずに議論が展開されている様子が窺えるのである。

ただし、こうした議論にも拘わらず、この研究会では、抵抗を受けずに全国に国策圏域を敷き詰める「妙案」を考えつくことはできなかったようである。その結果、「報告書」も提出されないまま研究会は事実上「解散」状態ないし「空中分解」状態となっている。これは異例のことである。大規模中心市が小規模近隣市町村を従属させ、周辺市町村の団体自治も住民自治も脆弱化させる国策圏域構想に対する全国町村会・全国町村議会議長会等の熾烈な反対運動を無視できるのならばいざ知らず、全国に国策圏域を民主的に敷き詰める「妙案」など存在するはずがなかろう。

ただ気がかりなのは、同じ第10回事務局提出資料にある「すべての市町村は、共同で又は単独で（本格的な人口減少社会の到来を踏まえた）行政サービスの提供体制に関する長期的見通しを作成する」という部分が、「地域の未来予測」という形で第32次地制調「答申」に盛り込まれたことである。このことは、総務省は「圏域の網羅性」への足掛かりだけは何とか死守したと言ってよい。なぜなら、上記の「長期見通し」は圏域形成の考え方とリンクしており、行政サービスの持続可能性を確保するためには、圏域を構築する必要があるという方向に合意形成を誘導するための手段として位置づけられるからである。そして現在、国はこの「地域の未来予測」を「圏域の網羅性」実現の契機として利用すべく既にその具体的作業に入っているのである。⁽²⁸⁾

第2は、都道府県を「形骸化」した後、どのようにしてブロック型道州を形成していくかである。連携中枢都市圏の中心市（連携中枢都市）がその圏域内の構成市町村の区域内の事務の大半について、都道府県に代

わって処理ができるように条例による事務処理特例制度を改正し、国による何らかの後押しによって、中心市が都道府県から積極的に事務移譲を受け、これによって都道府県が「形骸化」したとしよう。そうすると、都道府県を「解体」し、ブロック型の道州制に移行しようという動きが推進論者を中心に強まるものと思われる。だが、「形骸化」の状況は、それぞれの都道府県で随分異なるのではないだろうか。平成の大合併の「西高東低」という現実思いを致す時、ある都道府県の「形骸化」は著しいが、別の都道府県の「形骸化」はそれほどでもないという状況は十分に考えられる。その場合に、どのようにブロック型道州制に移行するのが問題となる。

これについては、国によっていくつかの方法が考案されるであろう。たとえば、「形骸化」した都道府県同士の合併を先行して進め、まずは合併した都道府県を取りあえずの道州とみなす方法がある。この方法では、全国一斉に道州制を導入することは難しく、ブロック型道州の実現にはもう一段階の工夫が必要となる。しかも、ブロック型道州制の完全実現までの間は、道州と都道府県が並存することになり、実に複雑な自治制度が誕生することになる。しかし、総務官僚の山崎は、「現在の広域連合制度は、都道府県レベルの新しい協働を行うためのツールに特化してはどうか」と述べ、「形骸化」した都道府県レベルで広域連合を形成させ、その広域連合を足がかりとしてブロック型道州制を模索しようとする考え方に触れているのである（山崎 2010b：80）。

もう1つは、都道府県は概して「形骸化」したという機運を高めることによって、全国一斉にブロック型道州制を導入することが考えられる。この方法は分かりやすい方法ではあるが、道州の線引きに一工夫が必要であろうし、その線引きを巡って夥しい数の「スケールの政治」が各地で展開され、それら全ての合意を形成することは至難の技である。⁽²⁹⁾ さらに言えば、道州制によって何がどう変わるのかを主権者である国民⁽³⁰⁾ に対し納得のいく形で「説明」する責任（accountability）もある。

道州制が導入されることによって、団体自治と住民自治が脆弱化することについては、別稿でも指摘した(外川・安藤 2013)。それでも、場合によっては、国民はわが国の経済的「浮揚」が目に見える形で実現すれば道州制導入に納得するのかもしれない。しかし、繰り返し指摘しているが、道州制によってわが国が経済的に息を吹き返す保証などどこにもない。そして、そのことを論理的・説得的に説明する理論は今のところ確立されていないと言って良い。道州制は「打ち出の小槌」だと言っても大半は納得してくれない。そうすると、道州制を導入しても、自治の脆弱化が重くのしかかるだけで、誰一人幸せにならないということになりそうである。

そうであるにも拘わらず、国は行政資源をこれほどまでに投入してどうして道州制の実現にこだわるのであろうか。国は制度設計を行う際にはエビデンスに基づく(evidence-based)様々な選択肢(alternatives)を検討すべきという「基本」を忘却し、特定の考え方に「囚われの身」(captured)となり、それを「盲信」して突き進んでいるのだろうか。⁽³¹⁾それとも、道州制導入を経済界が仕掛けた「チキンレース」(chicken race)とでも考え、「臆病者」に思われないうるためには参加するしかないとも思っているのであろうか。我々としては、安易に国の誘導に乗らないようにするとともに、今こそ道州制に対抗する自治的で具体的な代替案を用意しなくてはならない時に来ているのかも⁽³²⁾かもしれない。

注

- (1) ここでの「総合的な行政主体」とは、これまでの市町村(基礎「的」自治体)とは異なる、合併して行財政基盤を強化した大規模自治体のことである。第27次地制調「答申」はこうした自治体を「基礎自治体」と呼んでいる。以下でも触れているが、山崎(総務省の元官僚であるが、以下、単に総務官僚とする)は、分権時代の主役たる市町村に「総合行政主体」たるべきことを求めると、経営規模強化は必然であり、こうして形成される市町村を、第27次地制調「答申」は新たな表現として「基礎自治体」と呼んだとしている(山崎 2004: 2005)。
- (2) 前者については、14年に、新たに事務の代替執行が自治法に規定された(第

252条の16の2)。後者については、18年12月に「地域魅力創造有識者会議」が提出した「報告書」によると、中枢中核都市として連携中枢都市に該当する市に加えて、連携中枢都市にはなっていない施行時特例市や県庁所在地等が包含された。そして、これらの都市には、都市機能の集積や住民生活等の基盤の充実に加えて、産業活動発展のための環境や国際的投資の受入れ環境の具備が求められ、成長戦略への「傾斜」が顕著となっている。なお、座長の増田寛也は、岩手県知事時代から道州制推進論者であり(増田 2001)、地方創生の契機となった増田編著(2014)も道州制を念頭に執筆されている。

- (3) この点について、総務官僚の山崎は、「道州制の問題は、・・・国家の基本的な統治機構のあり方を抜本的に変更するもの」と捉え、「基礎自治体」アプローチでは不十分で、中央政府の改革と一体としている。これは、道州制導入に関しては「基礎自治体」アプローチのみでは不十分との認識を示したものであって、道州制には結果的に肯定的である(山崎 2005:88)。なお、筆者は、定住自立圏・連携中枢都市圏の推進が、道州制を機能させるための「基礎自治体」の構築＝再合併の実現につながるという思惑があるからであろうという形で大まかに触れたことがある(外川 2016:41)。また、リスケーリングの観点から論じたこともある(外川・安藤 2017)。
- (4) この点に関して、白藤は次のようにいう。多少長くなるが、本稿の主張と重なる部分と異なる部分を含んでいるので、敢えて紹介しておきたい。すなわち、白藤は「様々に模索される制度的連携論は、圏域全体にわたる大きな機能連携であれ、少規模自治体間の小さな機能連携であれ、個々の自治体の一層強い自治権保障がない限り、いつでも道州制や市町村合併といった大規模自治体論に転化する恐れがないとは限らない。ただ、個人的には、2040報告や山崎の議論の理論方向は、むしろ行政学などというところの政策ネットワーク論やガバナンスネットワーク論に親和的であると考えられ、これに道州制の導入に執念を燃やす政治(家)的要素が加わり、結果としての道州制や市町村合併の議論があることは否定しないが、さしあたりそれを目的としているとは考えられない」とする(白藤 2019:38)。一方、本稿は、国が考える青写真の究極的目的地は道州制の導入であるという立場である。ただ、定住自立圏構想・連携中枢都市圏構想の要綱の内容や両構想のビジョン策定に係る構成員等の考え方をみると、これらの構想には明らかに政策ネットワーク論やガバナンスネットワーク論が大きく関係している。しかし、このことは(新自由主義の哲学が前提となっているため)、わが国経済の「浮揚」を達成するには民間主導の道州制実現が必要ということの当然の帰結であって論理的には繋がりがあると解する。
- (5) 道州制導入を主張する理由はいくつか挙げられるが、09年に民主党政権が成立するまで自公連立政権で道州制担当大臣の私的懇談会として内閣官房に設置された「道州制ビジョン懇談会」(07年1月発足)で座長を務めた江口は、「公共部門に市場メカニズムの働くような、地域間競争による国民経済の活性化が道州制のメインテーマ」だとし、それは「道州政府間の政策競争、各道州広域

圏の圏域間競争といった水平的な競争システムへの転換」によって実現するとしている(江口 2014:149-150)。なお、同懇談会は、08年3月に「中間報告」を提出したが、政権交代によって「最終報告」を出せなかったことから、江口らは、その後、著書の形で「私的最終報告書」をまとめている(江口監修 2010)。

- (6) なぜ、第28次地制調の「道州制答申」が「穏健」(?)かと言うと、同「答申」は、道州への移譲事務を国の地方支分部局(いわゆる出先機関)の事務を中心に考えているからである。「答申」の巻末に、「参考」として「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」を行政分野ごとに掲げているが、それによると、例えば「福祉・健康」分野で道州が担う事務は、「介護事業者の指定」、「重度障害者の福祉施設の設置」、「高度医療」、「医療法人の設立認可」、「感染症対策」であり、また「教育・文化」分野では、「学校法人の認可」、「高校の設置許可」、「文化財の保護」となっている。この例示を見れば、両行政分野で国が担うべき事務はこれ以外の相当範囲にのぼることが予想される。そうすると、国は、外交、安全保障、通商など外政に「純化」するという考え方からはほど遠いのである。第28次地制調の「道州制答申」は実現可能な「余地」のある道州制を念頭に考えたからだと思われる。
- (7) この段落については、M.アグリエッタ(1990)、又は外川・安藤(2017)、丸山(2015)などを参照せよ。
- (8) それまで考えられてきた道州制をまとめた文献は数多いが、コンパクトなものとして、田村(2013;2014)を参照せよ。
- (9) この点については、たとえば、西尾(2007:144-171)を参照せよ。もっとも、道州制の「形態」としては、「官治型」にせよ「自治型」にせよ従来からこの形が主流であった。その際、市町村の行財政能力強化と都道府県の解体は基本的にセットであった。戦後の地方制度改革にあたって問題視された知事公選制と都道府県の完全自治体化を解決する方策としても道州制が構想され、それが結局、昭和の大合併に結実することになるが、この合併は「表面的」には新制中学の運営能力が問題とされ実施された。しかし、「根底」には戦後導入された知事公選制と都道府県の完全自治体化への国の「懸念」が根本問題であったのである。この時、自治制度官庁はことのほか道州制導入に熱心であったという。これらの経緯については、小倉(1987)に詳しい。
- (10) 国の関与の廃止縮小の中で最も重要なのは、当然、機関委任事務制度の廃止であり、次いで必置規制の廃止縮小、国庫補助負担金の廃止縮小であるが、こうした自治体に対する国の関与的事務の廃止・縮小は、確実に国の事務を減少させるはずである。
- (11) 分権推進委が「事務権限移譲戦略」ではなく、国の「関与廃止縮小戦略」を採用したこと自体、道州制を射程に入れていなかったことの証左である。ただ、この道州制について、委員会は、その「最終報告」の最終章で「未完の分権改革」を6項目にまとめ、その中に、平成の大合併が進展した後の都道府県の再編成

- ないし都道府県制から道州制への移行など地方自治制度の再編を含めたのである。こうした課題は、いずれ議論されるべきという趣旨であった。
- (12) この段落についても、詳細は外川・安藤（2017）または、丸山（2015）を参照せよ。
 - (13) この閣議決定をした「行政改革大綱」の基となっている与党行財政改革推進協議会の方針の「市町村合併の後の市町村の数を1000を目標とする」という部分には「文法的な誤り」があるのであるが、原案を作成した自治官僚は、その誤りに気付いてはいたが、それを全く修正せずにそのまま引用する形で「大綱」に盛り込んだという。この頃はまだ、自治省は市町村合併に積極的ではなく、このことはその表われだった。この経緯については、地方自治研究会編（2015）の中川発言（176-181頁）を参照せよ。
 - (14) マスコミにおいても、たとえば読売新聞社は、12州300市構想を提言している（読売新聞社 1997：17-18）。
 - (15) 両構想の内容については、総務省 HP に掲載されている「定住自立圏構想推進要綱」及び「連携中枢都市圏構想推進要綱」を参照のこと。ただ一言述べておきたいのは、両構想は、中心市（連携中枢都市）の要件については、国の成長戦略の一環ということもあり「厳格」な解釈をしている一方、これらの都市と近隣市町村の結びつきの程度を示す通勤通学比率については自治体側にかんがりの「裁量」を認めている。このことは、成長戦略のためには全国に「基礎自治体」を敷きつめる必要があるという考え方と整合的である。また、同 HP には、それぞれの財政措置や各省庁の支援策も掲載されている。なお、同 HP によると、21年4月1日現在、定住自立圏は全国で129圏域が形成されている。また、連携中枢都市圏は全国で34圏域となっている。
 - (16) こうしたことも相当問題ではあるが、「選択と集中」ということは、「選択」されなかった圏域外の自治体（多くは小規模町村）を、国は「救済しない」ということである。結果的に小規模町村の多くは「消滅」してもやむを得ないということである。岩崎は、これを「看取りの自治」と称している（岩崎 2014：15）。
 - (17) 合意形成の迅速化を図ろうとするこの論理は、中心市と周辺市町村との協定という「線的」重層化によって「面的」圏域が形成されるという論理矛盾に陥っているため、圏域住民が圏域を意識して、あるいは、それを一体のものとして行動する可能性は極めて低いし、何よりも、その活力を期待され、ボーダーを越えて活動する民間企業にとって、こうした圏域はほとんど意味を持たない。要するに、「擬似的」圏域に過ぎないといえよう。
 - (18) ただ、圏域人口が10万人程度であっても、人口5万人程度の中心市が「圏域マネジメントの主体を担う余裕が本当にあるのか」といった疑念」（大杉 2008：35）が識者の中にあることを大杉は指摘している。
 - (19) 国は、14年12月に人口減少の現状・問題点・目指すべき将来の方向等を掲げた「まち・ひと・しごと創生長期ビジョン」と、これを克服するための基本的

な考え方や諸施策を盛り込んだ5カ年計画である「まち・ひと・しごと創生総合戦略」を策定するが、このうち後者は毎年度改訂が行われるとともに、20年度からは第2期の「戦略」が策定されている。この「戦略」は、改訂のたびに「成長戦略」の側面を次第に色濃くしている。しかも、当初、「ショックドクトリン」として問題視された人口減少とは必ずしも結びつかない形の「成長戦略」も含まれるようになってきている(外川・安藤 2020)。

- (20) 「フルセット主義」については、地方自治法第1条の2第1項の「総合的」は何を意味するののかという形で、行政学者の間でいわゆる「総合主体性論争」が展開された。これについては、たとえば、金井(2007:7)、市川(2011)、松本(2007:12)、今井(2008:12)、外川(2011:117-130)などを参照せよ。また、「勝者なき競争」については、ここでは人口減少対策として他の自治体からの移住者(転入者)の奪い合い、すなわち社会増を目指すことは国全体の人口が減少する社会では必ずしも適切ではないことを意味していると思われる。しかし、そもそも、国策2圏域構想は基本的に「勝者なき競争」と同様の考え方に立脚するものであり矛盾していると言わざるを得ない。
- (21) 全国町村会・全国町村議会議長会の強い抵抗にも拘わらず、両論併記に持ち込めたのは、それなりの措置を総務省等がとったからであった。こうしたことについては、幸田(2021)の議論が興味深い。
- (22) このように、国が条例による事務処理特例制度の「拡張型改正」になぜ拘泥するのかというと、そもそも圏域には法人格がないことから、圏域自体に事務移譲はできないからである。この圏域が法人格をもち、住民も有する広域連合であれば、圏域自体に事務移譲は可能であるが、別の箇所述べたように、総務省は、「基礎自治体」レベルでは広域連合はその役割を終えたとして、その多用を嫌っているのである。また、「安定的関係」が構築されている場合という条件付きであるため、圏域は連携協約という地方自治法に基づく連携制度の「重層化」によって「安定的関係」にあるという理論構成をとっているのであるが、圏域自体を法律によって規定すれば、もっとスマートに規定され得ることになる。しかし、そうした法制化は大きな抵抗に遭うことは必至である。
- (23) さらに詳しいことは、田中(2020)を参照せよ。
- (24) 筆者はこう考えている。すなわち、国は都道府県から市町村への事務処理特例制度を、中心市(連携中枢都市)に圏域内構成市町村の区域内での移譲事務の執行権限も与える形で改正し、それと併せて、この措置を推進する方策を用意することによって、圏域の「実質的行政主体化」、あるいは、再度の合併への足がかりを得るというものである。こうした方法で、国は、市町村の「基礎自治体」化と都道府県の「解体」を模索することになるのではないだろうか。
- (25) 平成の大合併の期間(99年3月~10年3月)の都道府県内市町村減少率の平均は、46.6%であった(3232→1727)が、都道府県の中には、市町村減少率が70%を超えるところも出た。ちなみに、減少率の大きい都道府県は、①長崎県73.4%(79→21)、②広島県73.3%(86→23)、③新潟県73.2%(112→30)、④愛

- 媛県71.4% (70→20), ⑤大分県69.0% (58→18), ⑥山口県66.1% (56→19), ⑦岡山県65.4% (78→27) などとなっている。このことから、都道府県の形骸化が進んだとする識者もいた。
- (26) こうした点について、筆者は外川・安藤 (2018) において詳細に論じたので、参照せよ。また、わが国の「融合型事務制度」は、連絡調整を必然とすることを考えると、その連絡調整が効果的・効率的に行われるためには、連絡調整を行う自治体が包括する自治体数や規模も重要な要素となることを付け加えておきたい。
- (27) いわゆる「西尾私案」の「事務処理特例方式」と「内部団体移行方式」は、市町村合併によって取り残された小規模市町村の「対処」についての方策を論じたものであるが、これは、「基礎自治体の網羅化」を実現するための方式の提案にもなり得る。「基礎自治体の網羅化」についても、こうした考え方が採用され、類似の方法で圏域外市町村を圏域内に取り込むことになるのではないか。
- (28) 当面は、総合計画、地方版の地方創生総合戦略、その他類似の諸計画、さらには、国策圏域の中心市（連携中枢都市）には「定住自立圏共生ビジョン」、「連携中枢都市圏ビジョン」がある中で、自治体に対して、この「地域の未来予測」をどのような形で実行させるかが問題となるであろう。岡田によると、「地域の未来予測」という概念は第32次地制調の「中間答申」で登場したもので、地域の未来像を議論するための材料となる重要な将来推計データを指すとしているが（岡田 2020：34；2021：79）、20年8月に、早速、総務省内に「地域の未来予測に関する検討ワーキンググループ」（座長：伊藤正次東京都立大学教授）が設置され、翌21年3月には「報告書」が出された。それによると、「地域の未来予測」の基本的考え方は、各市町村において、行政需要や経営資源の長期的見通しを客観的データとして整理し、資源制約の下で可能なことや実現したい未来に関するビジョンを共有するための議論に用いるものだという。「報告書」では、将来推計の対象分野として「人口構造の変化や施設・インフラの老朽化」のほか、これらの影響を受ける「子育て・教育」「医療・介護」「公共交通」「衛生」「消防・防災」「空間管理」を挙げている。「報告書」は、各市町村に対し、未来予測を策定した上で、「目指す未来像」を住民と議論するよう要請している。
- (29) 道州のブロック分けについては、推進論者からも様々な案が提起され、一つの案に確定している訳ではない。特に、東京圏等の大都市圏をどうするのか、大規模な道州をさらに区分けするのか、わが国の中央部（いわゆる中部地方）をどう区分けするのかなど、推進論者の考え方も様々であるが、区分けに対する利害関係者（特に線引きが想定される周辺の利害関係者）の考え方はそれ以上に様々である。
- (30) 府県で構成されるわが国初の広域連合である関西広域連合は、今までの議論だけでは「国民・住民は道州制の是非を問われても答えに困るのではないだろう

うか」(関西広域連合道州制のあり方研究会 2014: 2)との認識のもとに、13年2月に「道州制のあり方研究会」を設置し、翌14年3月、「道州制のあり方について(最終報告)」をまとめている。

- (31) 先に述べた「地域の未来予測」は、特定の政策への誘導を目的として使われるものであることから、ここでいう evidence-based なものにはならないことに留意する必要がある。
- (32) 自治的代替案については、既に塩野(2004)、新藤(2002)、山口(2002)などが基本的考え方を示している。特定目的自治体の構築といった考え方である。もちろん反論もある。磯崎(2010)、市川(2011)などである。しかし、筆者は、自治を後景に追いやらないためにも、新藤らの構想にさらに磨きをかけていく必要があると考えている。

参考文献

- 1) アグリエッタ, A / 若森章孝他訳(1990)『資本主義のレギュレーション理論—政治経済学の革新』大村書店。
- 2) 磯崎初仁(2010)「都道府県制度の改革と道州制—府県のアイデンティティとは何か—」
- 3) 磯崎初仁編著『変革の中の地方政府—自治・分権の制度設計』中央大学出版部, 1-80頁。
- 4) 磯崎初仁(2011)「道州制構想の検討—『分権型国家像』は描けるか—」『法学新報(中央大学)』第118巻第3・4号, 271-315頁。
- 5) 市川嘉崇(2004)「都道府県と道州制—都道府県の諸機能と規模」『月刊自治研』第46巻第537号, 39-40頁。
- 6) 市川嘉崇(2005)「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』敬文堂, 103-132頁。
- 7) 市川嘉崇(2011)「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』—市町村自己完結主義の批判と『総合性』の擁護」寄本勝美・小原隆治編『新しい公共と自治の現場』コモンズ, 339-373頁。
- 8) 井出英策(2015)「地方創生に見る分断の危機—財政は何をすべきか」『月刊自治研』Vol. 57, No. 665, 16-23頁。
- 9) 伊藤正次(2015)「自治体間連携の時代?—歴史的な文脈の解きほぐす」『都市問題』Vol. 106, 48-57頁。
- 10) 今井 照(2008)「『総合行政主体論』の軛からの脱却」『月刊ガバナンス』No. 88, 19-21頁。
- 11) 岩崎 忠(2014)「2014年度地方自治法改正の制定過程と論点—大都市制度の見直しと新たな広域連携制度の創設—」『自治総研』No. 431号, 1-21頁。
- 12) 牛山久仁彦(2009)「広域行政と市町村合併—ポスト合併時代の市町村連携—」『都市問題研究』第61巻第1号, 63-76頁。

- 13) 江口克彦監修・PHP 総合研究所編 (2010)『地域主権型道州制—国民への報告』PHP 研究所。
- 14) 江口克彦 (2014)『地域主権型道州制の総合的研究—社会経済分析の観点から—』中央大学出版部。
- 15) 大杉 覚 (2008)「定住自立圏構想は地域を救うか」『地方自治職員研修』Vol. 41, No. 10, 34-36頁。
- 16) 大森 彌 (2013)「道州制基本法案と日本の自治制度」後藤・安田記念東京都市研究所編『見果てぬ夢か？道州制』「都市問題」公開ブックレット29, 2-23頁。
- 17) 岡田知弘 (2020)「コロナショックと安倍政権の『惨事便乗型』自治体戦略」『季刊自治体と分権』第81号, 27-39頁。
- 18) 岡田知宏 (2021)「瀬戸際の地方自治—企図される惨事便乗型の制度改革」『世界』岩波書店 No. 940, 74-83頁。
- 19) 小川康則 (2016)「広域連携と大都市」『地方自治』2016年2月号, 2-26頁。
- 20) 小倉裕児 (1987)「1950年代における道州制構想の形成：町村合併政策との関連で」『一橋論叢』第97巻第2号, 231-247頁。
- 21) 小沢一郎 (1993)『日本改造計画』講談社。
- 22) 門脇美恵 (2021)「公共私連携の法制度をめぐって」榊原秀訓・岡田知弘・白藤博行編著『「公共私」・「広域」の連携と自治の課題』自治体研究社, 133-149頁。
- 23) 金井利之 (2007)『自治制度』東京大学出版会。
- 24) 関西広域連合道州制のあり方研究会 (2014)『道州制のあり方について (最終報告)』関西広域連合, 2014年3月24日。
- 25) 木村草太 (2010)「〈国民〉と〈住民〉—〈基礎的自治体〉の憲法論」『自治総研』第377号, 2010年3月号, 49-72頁。
- 26) 幸田雅治 (2021)「エビデンスに基づく政策形成 (EBPM) から見た第32次地制調の審議過程について」『自治研究』第97巻第5号, 22-40頁。
- 27) 小宮大一郎 (2015)「連携中枢都市圏構想—構想を推進するにあたっての論点」『地方自治』No. 812, 2-14頁。
- 28) 澤 俊晴 (2017)「平成の市町村合併後の都道府県の機能・事務」阿部昌樹・田中孝男・嶋田暁文編『自治制度の抜本的改革—分権改革の成果を踏まえて』法律文化社, 23-44頁。
- 29) 塩野 宏 (2004)「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』第80巻第11号。
- 30) 渋谷秀樹 (2000)「都道府県と市町村の関係—二層制の憲法原理的考察—」『公法研究』62号, 212-225頁。
- 31) 渋谷秀樹 (2014)「憲法上の『地方公共団体』とは何か」『自治総研』432号, 2014年10月号, 1-25頁。
- 32) 島袋 純 (2009)「道州制の議論を沖縄の視点で考え直す」『地域政策—三重から』新年号, 96-100頁。
- 33) 白藤博行 (2019)「『自治体戦略2040構想』と第32次地制調による法制化の検討」白藤博行・岡田知弘・平岡和久『「自治体戦略2040構想」と地方自治』自治体研

- 究社, 7-51頁。
- 34) 白藤博行 (2020) 『『Society 5.0』時代において地方はどこまで自治が可能か—『自治体戦略2040構想』を手がかりに』『論究ジュリスト』No. 33, 2020年春号, 55-62頁。
 - 35) 新藤宗幸 (2002) 「自治体の制度構想」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想2 制度』岩波書店, 1-18頁。
 - 36) 神野直彦 (1997) 「地方分権と地方財政—『第二次勧告』をめぐって—」『都市問題研究』第49巻第10号, 15-28頁。
 - 37) 鈴木 潔 (2016) 「広域連携におけるガバナンスのあり方—連携中枢都市圏を中心に—」日本都市センター編『広域連携の未来を探る—連携協約・連携中枢都市圏・定住自立圏—』日本都市センター, 40-60頁。
 - 38) 関谷 昇 (2007) 「補完性原理と地方自治についての一考察」『公共政策研究』第4巻第1号, 81-109頁。
 - 39) 関谷 昇 (2020) 「三層構造と補完性原理」『月刊ガバナンス』No. 228, 35-37頁。
 - 40) 田中聖也 (2020) 「市町村の広域連携について—第32次地方制度調査会を振り返る」『地方自治』No. 874, 2-34頁。
 - 41) 田村 秀 (2013) 『道州制で日本はこう変わる—都道府県がなくなる日—』扶桑社新書。
 - 42) 田村 秀 (2014) 『道州制・連邦制—これまでの議論・これからの展望』ぎょうせい。
 - 43) 地方自治制度研究会編 (2015) 『地方分権20年のあゆみ』ぎょうせい。
 - 44) 外川伸一 (2011) 「自治制度における『総合性』・『一般性』の緩和と特定目的の政府の創設 (上) —道州制に対する自治的代替案の提示—」『山梨学院大学法学論集』68号, 117-142頁。
 - 45) 外川伸一 (2015) 「道州制推進論者の道州制構想の批判的検討」『研究年報社会科学研究 (山梨学院大学大学院社会科学研究科)』第35号, 39-66頁。
 - 46) 外川伸一 (2016) 『『地方創生』政策における『人口のダム』としての二つの自治制度構想—連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想批判—』『大学改革と生涯学習 (山梨学院生涯学習センター紀要)』第20号, 31-48頁。
 - 47) 外川伸一・安藤克美 (2013) 「道州制に対する批判的考察—地方自治論の立場から—」『日本都市学会年報』Vol. 46, 53-61頁。
 - 48) 外川伸一・安藤克美 (2015) 「市町村再編に関する一考察—平成大合併のケースを題材として—」『日本都市学会年報』Vol. 48, 95-103頁。
 - 49) 外川伸一・安藤克美 (2017) 「近年の自治制度構想に関するリスケーリング論的考察—分権改革・平成の大合併・道州制構想・連携中枢都市圏構想等の体系的解釈—」『日本都市学会年報』Vol. 50, 119-124頁。
 - 50) 外川伸一・安藤克美 (2018) 「連携中枢都市による『水平補完』と府県」『日本都市学会年報』Vol. 51, 67-72頁。
 - 51) 外川伸一・安藤克美 (2019) 「人口減少社会における広域連携に関する考察—都

- 道府県と市町村との「垂直連携」を中心に一』『日本都市学会』Vol. 52, 83-90頁。
- 52) 外川伸一・安藤克美 (2020) 「地方創生総合戦略における連携中枢都市圏構想・定住自立圏構想の再批判—両構想と立地適正化制度・中枢中核都市に関する政策の相互矛盾を中心として—」『日本都市学会年報』Vol. 53, 57-62頁。
- 53) 渡名喜庸安 (2002) 「自治体の広域再編の論理と問題点」室井力編『現代自治体再編論—市町村合併を超えて』日本評論社, 40-61頁。
- 54) 西尾 勝 (2007) 『地方分権改革』東京大学出版会。
- 55) 西尾 勝 (2021) 「地方分権改革とは何であったのか」後藤・安田記念東京都市研究所『「分権」から「自治」へ』『都市問題』公開講座ブックレット37, 2-19頁。
- 56) 西川一誠 (2008) 「幻想としての道州制」『中央公論』2008年7月号, 200-208頁。
- 57) 日本経団連 (2007) 『希望の国, 日本—ビジョン2007』日本経団連出版。
- 58) 日本弁護士連合会 (2018) 「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書」2018年10月24日。
- 59) 日本弁護士連合会 (2020) 「第32次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書」2020年3月18日。
- 60) 朴 相俊 (2020) 『47都道府県の地方自治—「市町村への権限移譲」に見る制度運用の比較研究』大阪大学出版会。
- 61) 原田大樹 (2020) 「地方自治制度の持続可能性—広域連携の観点から」『法政研究 (九州大学法政研究会)』第87巻第3号, 345-376頁。
- 62) 待鳥聡史 (2020) 『政治改革再考—変貌を遂げた国家の軌跡』新潮選書。
- 63) 松本英昭 (2006) 「道州制について—地方制度調査会の答申に関連して(一)」『自治研究』第82巻第5号, 3-20頁。
- 64) 松本英昭 (2007) 『新版 逐条地方自治法 (第四次改訂版)』学陽書房。
- 65) 丸山真央 (2015) 『「平成の大合併」の政治社会学：国家のリステアリングと地域社会』御茶の水書房。
- 66) 真山達志 (2021) 『「自治体戦略2040構想」の問題点—自治体の政策形成能力の観点から—』日本地方自治学会編『2040問題と地方自治』敬文堂, 39-59頁。
- 67) 増田寛也 (2014) 『地方消滅—東京一極集中が招く人口減少』中公新書。
- 68) 増田寛也 (2001) 「市町村中心の行政こそ理想」『Voice』6月号, 74-75頁。
- 69) 村上 弘 (2007) 「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』No. 315, 1494-1556頁。
- 70) 山口二郎 (2002) 「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 1 課題』岩波書店, 131-148頁。
- 71) 山崎重孝 (2003) 「基礎的地方公共団体のあり方」『自治研究』第79巻第10号, 3-64頁。
- 72) 山崎重孝 (2004) 「新しい『基礎自治体』像について(上)」『自治研究』第80巻第12号, 36-66頁。
- 73) 山崎重孝 (2005) 「新しい『基礎自治体』像について(下)」『自治研究』第81巻第1号, 62-88頁。

- 74) 山崎重孝 (2009-2010) 「『定住自立圏構想』について (一) ~ (六・完)」『自治研究』第85巻第5号, 第7号, 第9号, 第12号, それぞれを2009a (3-24頁), 2009b (69-98頁), 2009c (64-90頁) とし, 第86巻第8号, 第9号をそれぞれ2010a (87-104頁), 2010b (64-82頁) とした。
- 75) 山崎重孝 (2018) 「地方統治構造の変遷とこれから」総務省編『地方自治法施行70周年記念論文集』(電子版) 925-941頁。
- 76) 山崎幹根 (2018) 「自治制度・国土政策から見た国と地方—広域連携から考える—」小磯修二・村上裕一・山崎幹根『地方創生を超えて—これからの地域政策』岩波書店, 97-124頁。
- 77) 横道清孝 (2006) 「道州制と基礎自治体」『都市問題研究』第58巻第9号, 53-62頁。
- 78) 読売新聞社編 (1997) 『21世紀への構想—国のシステムと自治の再構築をめざして』読売新聞社。
- 79) Smith, N. (1995) "Remaking Scale: Competition and Cooperation in Prenational and Postnational Europe" in H. Eskelinen and F. Snickars eds., *Competitive European Peripheries*, Springer, pp. 59-74.
- 80) Swyngedouw, E. (1997) "Neither Global nor Local: "Globalization" and the politics of scale" in K. R. Cox ed., *Spaces of Globalization: Reasserting the production of scale*, Guilford Press, pp. 137-166.
- 81) Swyngedouw, E. (2003) "Scaled Geographies: Nature, Place, and the Politics of Scale" in E. Sheppard and R. B. McMaster eds., *Scale & Geographic Inquiry: Nature, Society, and Method*, Blackwell, pp. 129-153.

※ここに掲げた文献以外の政府関係文書等については、本文でその都度出典を明記しているので、ここには記載しない。本文の該当箇所を参照されたい。