

# DISCUSSION PAPER SERIES

2009-04

道・州の行政区域を考える上で求められる視点

中村 匡克

March 31, 2010

Discussion Papers can be downloaded:

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/dp/dp09-04>

# 道・州の行政区域を考える上で求められる視点\*

高崎経済大学地域政策学部 中村 匡克†

## 1. はじめに

江戸時代には自然発生的な町や村が7万以上も存在していたが、明治維新以降、戸籍管理などの必要から「明治の大合併」とよばれる町村合併が行われた。これにより、市制・町村制が施行された1889年には、市町村は約5分の1の1万5千程度にまで整理されている。その後、新制中学校や消防などの事務を市町村に担わせる必要から「昭和の大合併」とよばれる合併が実施された。このとき、新市町村建設促進法が施行された1956年には、市町村は4,668にまで再編される。そして、近年では、「平成の大合併」とよばれる市町村合併が行われたことは記憶に新しい。これにより、「地方分権一括法‡」が一部施行された1999年には3,229あった市町村は、2006年には1,820にまで減少することになる。

一方、都道府県についてみると、1869年に、旧大名より願い出がなされていた版籍奉還が許され、明治政府直轄の府・県と諸侯の管轄下にある藩がおかれて府藩県三治体制が敷かれている。その後、1871年には、旧大名の力を排除するために廃藩置県が断行されて3府72県に編成されたのち、何度かの合併を経て、1888年には1道3府43県となっている。しかしこれ以降、道府県に関しては大きな再編などは行われていない。

このように、明治以降、(市)町村は3度の大合併を経験し、時代のニーズに対応するためにその姿を変えてきた歴史がある。これに対して、都道府県は現在に至るまでのおよそ120年もの間、その姿をほとんど変えていない。

だが近年、「平成の大合併」が実施されたことにより、多くの市町村はその人口と行政区域(面積)を拡大させている。市町村が相対的に大きくなった一方、これまで変わることなく存在し続けている都道府県は今、その存在意義を見失っている状態にあると言えるだろう。

---

\* 本研究は、高崎経済大学特別研究奨励金(2008年度)の助成を受けている。普段より、研究・教育活動においてサポートして頂いている皆様に、この場を借りて感謝申し上げたい。なお、残された過ちは筆者に帰すべきものである。

† 連絡先: 〒370-0801 群馬県高崎市上並榎町1300 E-mail: tadakatu@tcue.ac.jp

‡ 「地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律」

また、この期間にわが国を取り巻く環境は激変している。わが国は、2 度の世界大戦を含む多くの戦争を経験したのち、敗戦の中からの復興を果たしている。世界に類をみない高度経済成長を遂げ、世界第 2 位の経済大国にも成長している。今日では、東南アジアの国々も飛躍的な経済成長をはじめており、世界経済に占めるわが国の地位は相対的に低まってきている。同時に、急速に進展する少子高齢化がもととなり、医療や福祉など社会保障の分野において深刻な問題が表面化しつつある。

このような背景の中で、近年では、地方分権・地域主権に関する議論がいよいよ本格化している。国から地方への権限と税源の移譲、財政調整などの議論とともに、新しい地域行政を支える基盤となる基礎自治体としての市町村、その基礎自治体では対応できないような行政を担う広域自治体としての道や州（現在の都道府県）のあり方について、具体的な議論を急がねばならない時期にある。

そこで、本稿では、地方分権・地域主権に関する議論の中でも特に、道と州の行政区域のあり方に着目して議論していくことにしたい。広域自治体としての道や州の行政区域を考える上で求められる視点について検討した上で、これまで提唱された地方分権・地域主権の議論における道・州の行政区域案についてサーベイし、今後ますます活発化するであろう道・州のあり方に関する議論に向けて検討すべき事項の整理を提供する。

本稿の構成は以下のとおりである。第 2 節では、道・州の行政区域について考える上で求められる一般的な視点について、行政サービス供給上の効率性、財政運営上の効率性、その他の視点から整理する。第 3 節では、先行研究で提案された道州の行政区域についてサーベイし、第 2 節の議論を踏まえて検証する。そして、第 4 節では、今後の議論に向けて検討すべき事項についてまとめておく。

## 2. 道と州の行政区域に関する議論で求められる視点

「平成の大合併」とよばれる市町村合併は、2006年に「市町村の合併の特例に関する法律」の経過措置が終了したことにより、現在は既にひと段落している。しかしながら、「平成の大合併」を推し進める背景にあった視点や考え方は、今後、始まるであろう都道府県の再編、すなわち道・州の行政区域を考える際にも役に立つはずである。

そこで、ここでは、行政の広域化が求められる要因、すなわち広域行政のメリットと、狭域で行政を続けることのメリットについて整理しておくこととする。

### (1) 行政サービス供給上の効率性

行政サービスを供給する上での効率性を考慮した場合、行政の広域化が求められる主な理由には以下の4点があげられる。①便益のスピルオーバー問題の軽減、②受益と負担の不一致の解消、③より広い視野のもとでの行政の実現、④重複行政・重複投資の排除という4つの視点である<sup>§</sup>。

#### ① 便益のスピルオーバー問題の軽減

地方自治体が供給している財・サービスの多くは、便益の及ぶ範囲が特定の地域に限定される地方公共財の性質を有するものが多い。しかし、地方公共財が発する便益の全部あるいは一部が行政区域を越えて漏れ出しており、フリーライド（ただ乗り）が可能な場合には、その財・サービスの供給量は社会的にみて過小になる問題がある。

このような問題は、すでに存在しているより広域の行政を担う自治体からの補助金により供給が不足する分を補うか、当該自治体同士の交渉によって調整することによって解決が可能である。したがって、この議論からは、便益のスピルオーバー問題を解決する上で、自治体同士の合併は必ずしも必要とは言えない。しかし、合併によって財・サービスからの便益が漏れ出すエリアを包括するような行政区域が形成されることによっても、この問題を解決へと導く手段になると考えられる。

---

<sup>§</sup> 林（1999）では、広域行政を求める要因と狭域行政を求める要因について、いくつかの視点が提供されている。ここでは、林（1999）によって提供されているこれらの視点も参考にしながら、再整理・補足して述べることとする。

## ② 受益と負担の不一致の解消

自動車が普及したり公共交通機関が整備されるなど、交通の発達によって人々の移動範囲は飛躍的に拡大している。居住地である行政区域を超えて、就業地や就学地がある行政区域で長時間活動することは人々の日常になっている。この場合、人々は昼間、従業・就学地がある地方自治体でその自治体が供給する行政サービスからの便益を享受する一方、住民税等の地方税は居住地がある地方自治体に納めている形になる。したがって、現在の社会では、行政サービスからの受益と、納税による負担の関係が大きく崩れている可能性が高いと考えられる。なお、この問題は今日、市町村レベルのみならず、大都市圏周辺では都道府県レベルにおいても発生している。

このような問題は、地方税のあり方そのものにも関わる問題であるが、人々の移動範囲をカバーするような行政区域が形成されることによっても解消に向かうことができる。

## ③ より広い視野のもとでの行政の実現

同様に、交通の発達による人々の移動範囲の拡大は、まちづくりなどを考える際に、行政がもたなければならない視野にも対しても変更を求めることになる。人々の移動範囲となっている地方自治体は、ひとつの経済圏であると言える。また、それは社会的・文化的にも密接な関係へと発展していくと考えられる。

このような問題は、やはりより広域の行政を担う地方自治体の役割分担となっていたり、人々の移動範囲にまたがる地方自治体同士の交渉によって調整可能であるかもしれない。だが、人々の移動範囲をカバーするエリアをひとつのまちとして認識し、一体的な視点をもってまちづくりをする視点をもつ方がより効率的であることもあるだろう。たとえば、当事者である自治体同士の交渉による解決は、多くの機会費用を発生させるはずである。

## ④ 重複行政・重複投資の排除

それぞれの自治体には、住民による直接選挙で選ばれた首長と議員（議会）が存在している。仮に、彼らが次期選挙で当選することを目的に合理的な行動をしているとするならば、国から地方へ多額の補助金が配分されており、直接住民に負担がかかりにくい現行制度の中では、自分勝手にわがままな住民からの要望を政治家は受け入れる可能性が高いと考えられる。そして、このような問題は、すべての自治体において起こり得る選択行動であると言える。

このような問題は、国から地方への補助金が存在し、地域住民が負担を感じにくい現行制度が存続する限り、合併によって新たに生まれた地方自治体においても起こり得る問題である。しかし、国内に存在する自治体数が減少することによって、周辺自治体の状況を相互に参照し過剰な行政サービスを実現するこのような行動は軽減されると考えられる。

一方、行政の広域化によって生じるデメリット、すなわち狭域で行政を続けることのメリットも存在することは間違いない。たとえば、①住民選好に関する情報入手の困難化、②住民選好のばらつきの拡大、③住民の合意形成コストの増大などの視点があげられる。

#### ① 住民選好に関する情報入手の困難化

選挙で選ばれる首長は、それぞれの地方自治体に一人ずつしか存在しないのであるから、人口の大きな地方自治体ほど、あるいは合併によって地方自治体の人口が増加すれば、行政サービスに対する住民の選好をくみ取ることは困難になる、すなわち住民の声は行政に届きにくくなることは容易に考えられる。

#### ② 住民選好のばらつきの拡大

より広い行政区域がひとつになることによって、行政サービスに対して大きく異なる選好をもつ住民が存在するようになると考えられる。地理的・経済的条件などが同質的な住民のもつ選好は類似している可能性があるが、これらの条件が異なれば、そこに居住する住民のもつ選好は全く異なっている可能性もある。

これらの問題も、狭域行政であれば目立たなかったものが、広域化によって顕著となり得るものであると考えられる。

#### ③ 住民の合意形成コストの増大

上述の②のように、大きく異なる選好をもつ住民の間で、行政サービスの水準を決定する際には、その合意にかかる費用はかさむことになる。また、こうした問題の解決策として、民主主義的意思決定があるとしても、中位投票者の理論が成立するとすれば、広域で行政を行うことによって、多数決投票のもとで自らの選好が反映されない住民の数も増加する可能性がある。

## (2) 行財政運営上の効率性

近年のわが国は、国・地方を問わず財政は危機的状況にあるのは周知の事実である。先行研究によって、地方自治体の人口の拡大は一人あたり歳出額を軽減させることが実証されている。これは、行政機関の整理・統合によって規模の経済が実現し、効率的な財政運営が実現可能となるためである。このことは、「平成の大合併」を推進する際の最大の根拠になったと言っても過言ではない。

一方、合併により地方自治体の行政区域（面積）が拡大すると、逆に一人あたり歳出額を増加させることも明らかにされている。これは、地方自治体が行政サービスを供給しなければならない行政区域が広がるため、移動や運搬にかかる費用が増加するためであると考えられている。

そこで、ここでは、今後の道・州の行政区域についての議論に向けた予備的な分析として、都道府県においても同様のことが言えるか検証しておこう。具体的には、2006年度の47都道府県のクロスセクション・データを用いて、最小二乗法（OLS, Ordinary Least Squares）による推定を行い、都道府県の人口と面積が一人あたり歳出額に与える影響を明らかにする。したがってここでは、被説明変数は一人あたり歳出額（対数）であり、説明変数は人口（対数）と面積（対数）を用いる。推定結果は次式のとおりである。

$$\begin{aligned} \text{一人あたり歳出額（対数）} = & 3.062 - 6.536^{***} \times \text{人口（対数）} + 1.763^* \times \text{面積（対数）} \\ & (3.062) \quad (-6.536) \qquad \qquad \qquad (1.763) \end{aligned}$$

$$\text{修正 } R^2 = 0.485 \quad \text{Sample} = 47 \qquad \qquad \qquad (\text{注：括弧内の数値は } t \text{ 値である})$$

推定結果より、都道府県のクロスセクション・データを用いた分析でも、市町村のクロスセクション・データを用いたこれまでの分析と同様の結果が得られていることがわかる。人口（対数）に関しては有意水準 1%水準で正の有意な結果が得られている。都道府県の人口が 1%増加することによって、一人あたり歳出額は 6.536%減少することになる。また、面積（対数）に関しては、有意水準 10%水準で負の有意な結果が得られている。都道府県の面積が 1%大きいことによって、一人あたり歳出額は 1.763%大きいことになる。

したがって、都道府県の再編がどのような形で実現され道・州の人口と面積がどのように変更されるかにより、いずれの効果がより大きいかということとなる。しかし、一人あたり歳出額に与える人口の正の影響の方が、面積の負の影響よりも大きいことから、一般には道州制の実施によって、財政運営上の効率化も達成できるものと推測される。

### (3) その他の面における効率性

上述の視点以外にも、社会的なつながりとしてコミュニティや歴史、文化といった側面についても考慮して検討される必要がある。また、地理的に離れた地方自治体同士の合併は広い視野でのまちづくりや規模の経済を生かした財政の効率化も図りにくいことから、やはり考慮される必要がある。

## 3. 先行研究における道・州の行政区域案と議論の余地

これまで、地方分権・地域主権に関する研究は数多く存在するが、ここでは、地方分権・地域主権の実現に関して財政収支なども含めて包括的な議論を提供した主な研究として、斎藤精一郎・「無税国家」研究プロジェクト（1996）、「実効ある地域主権」研究プロジェクト（2002）、関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）における道州制における道と州の行政区域案について整理・検討を行うこととする。

これらの研究では、道州の行政区域に関する提案がなされていることは言うまでもないが、地方分権・地域主権を実施する上での国から地方への権限・税源移譲についても具体的想定がなされている。先述のように、道・州の行政区域の検討においては、移譲され道・州が新たに担うことになる権限と税源の大きさも考慮に入れる必要があることから、これらの研究に焦点を当てて整理することには一定の意義があると考えられる。

### (1) 斎藤精一郎・「無税国家」研究プロジェクト（1996）

この研究では、現在の市町村を再編して257の府を設置する提案がなされている。その時の再編の基本方針として、①より効率的な行政運営につながる人口規模の追求、②経済的・財政的に自立した単位、③地域相互の交流と連携、④小選挙区および地域の歴史的つながりの尊重の4つをあげている。

一方、州については、現在の都道府県を10の州と2つの特別州とする提案がなされている。再編の方針に関しては、小選挙区比例代表制の選挙ブロックをもとに、経済圏・地

理的つながりなどを加味して決定している。

## (2) 「実効ある地域主権」研究プロジェクト（2002）

斎藤ほか（1996）の基礎自治体ならびに道・州の行政区域案は、この研究においても引き継がれている。同報告書でも、257 府と 12 州・特別州をもとに分権型社会へ向けた提案がなされている。

## (3) 関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）

この研究が他の研究と異なるのは、①合併に向けた取り組み、②行政サービスにおけるつながり、③住民生活におけるつながりという 3 つの要素をデータ化して分析し、基礎自治体の再編案を提示している点である。具体的には、①合併に向けた取り組みでは、合併協議会等の設置状況として、法定協議会、任意協議会、研究会等を設置している市町村をグループ化している。また、②行政サービスにおけるつながりでは、広域行政圏、警察署管区、消防署管区、保健所管区の 4 つの要素を考慮している。③住民生活におけるつながりでは、通勤・通学のための自治体間移動数のデータを用いている。

一方、道・州の行政区域については、7 つの道・州に再編する案が提案されているが、この案に関しては基礎自治体で行っているような客観的指標を用いた分析は行われていない。ただし、新潟県が東北州に含まれていたり、徳島県が関西州に含まれていたりして現在の都道府県の枠組みを超えており、経済的結びつきを考慮していることが伺える提案となっている。

このように、地方分権・地域主権の権限・税源移譲に関して、具体的提案を行っている 3 つの研究においても、道と州の行政区域案の作成においては、客観的かつ具体的な根拠は明示されていないのが現状である。

しかしながら、いずれの研究においても、道州制のもとでは大幅な権限・税源移譲をめざし、道・州には非常に大きな役割が期待される提案となっている。それにも関わらず、道・州の行政区域のあり方に関してはそれほど重要視されていないと言わざるを得ない。したがって、道州制の実現に向けた動きが活発化する現在において、道・州の行政区域について、経済的、社会的、地理的、歴史的な視点をしかも客観的根拠とともに提案がなされることは早急に必要となる重要な仕事であると考えられる。

#### 4. 今後の議論に向けて

本稿ではまず、「平成の大合併」によって、市町村の再編が大きく進んだ一方、都道府県は廃藩置県以降、その姿を大きく変えることなく現在にまで至り、その存在意義を見失っている一方、近年のわが国を取り巻くさまざまな情勢の変化もあり、地方分権・地域主権の実現へ向けた議論が活発化していることを述べた。また、その一方で、これまで数多く報告されてきた地方分権・地域主権の研究においても、道州制における道と州の行政区域のあり方に関しては、市町村に対するそれよりも、客観的な分析がなされていないことから指摘した。そのために、行政の広域化の議論において求められる視点について、行政サービス供給上の効率性、行財政運営上の効率性、その他の面における効率性という3つの側面から整理し、先行研究における道州制の議論ではこれらの視点を十分取り入れて分析がなされていないことを明らかにした。

市町村合併がそうであったように、実際には、都道府県の再編も、地域の自主的な判断によることになるかもしれない。しかしながら、いずれの研究においても、地方分権・地域主権によって実現する道や州の担う役割は、非常に大きく重要なものであることを想定している。したがって、上述のような客観的視点から現在の都道府県、あるいはその中にある市町村の位置づけを明らかにし、分権型社会においてより効率的かつ質の高い行政サービスを実行できる道・州についての情報提供をすることは重要な仕事である。

本稿は、さらに活発になるであろう地方分権・地域主権の議論のうち、特に道州制のもとでの広域自治体としての道・州に着目して、今後展開される議論で検討されるべき事項について整理したが、ここに整理しきれていない検討事項も残されている。

たとえば、中位投票者の定理が成立するとして、人口や面積、経済的、地理的な位置づけが似ている地方自治体の合併であれば、合併前後で中位投票者の位置はそれほど変わらないかもしれない。その意味では、合併が行われても、地域住民は大きな政策変更にはさらされないばかりか、2節で述べたような効率化をはかれる可能性がある。一方で、まったく位置づけの異なる地方自治体同士の合併では、もとの地方自治体の住民の中位投票者の位置は大きく異なっているかもしれないが、2つの地方自治体の人口が大きく違えば、合併によって、小規模な自治体の中位投票者の選好は政策に反映されないことになるだろう。

このような、合併によってどのような政策変更に人々が直面するかといったことの検証も重要な仕事であるが、本稿では扱っていない。今後の課題として、ここに記して締めくくることがしたい。

## 参考文献

- [1] 斎藤精一郎・「無税国家」研究プロジェクト（1996）『日本再編計画 無税国家への道』PHP 研究所
- [2] 関西社会経済研究所・東北開発研究センター（2005）『広域地方政府化とコミュニティの再生に関する研究—各地域の特性を生かした自治システムの再編—』NIRA（総合研究開発機構）
- [3] 「実効ある地域主権」研究プロジェクト（2002）『「地域主権」の確立に向けた7つの挑戦—日本再編計画2010—』PHP 総合研究所
- [4] 林 宜嗣（1999）「第6章 広域行政と狭域行政」『地方財政』有斐閣ブックス，pp.99-114
- [5] 松本英昭・地方自治制度研究会（2006）『道州制ハンドブック』ぎょうせい  
<その他>
- [6] 「市町村数の変遷と明治・昭和の大合併の特徴」（URL: <http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei2.html>）総務省ウェブサイト
- [7] 『民力 CD-ROM2008』朝日新聞社

高崎経済大学地域政策学会

〒370-0801 群馬県高崎市上並榎町1300

027-344-6244

c-gakkai@tcue.ac.jp

<http://www1.tcue.ac.jp/home1/c-gakkai/dp/dp09-04>