

都道府県の民主主義と広域自治体改革

野 田 遊*

1. 地方制度改革論議の焦点

都道府県は市町村と同じく住民の意向をくみ取り政策に反映させる自治体である。自治体であるということは、その政体は民主主義に基づく運営がなされていなければならない。ところが、府県は市町村に比して民主主義が語られることは非常に少なく、どの程度民主的な政府であるかは判然としない。市町村に比して府県はどのような事務を担い、いかに運営され、また、参加の仕組みとしてどのような制度を具備しているかは十分に知られていない。本稿は、府県の民主主義の水準を明らかにしながら、今後の府県の改革の方向性の検討材料を提供しようとするものである。

地方制度改革論議は、平成の大合併にともなうものと、合併とは異なる文脈で議論されてきたものに分けられる。市町村合併は権限のうえで、また財政的にも自立的な都市への町村からの移行を促進した。それまで府県による支援や調整の主たる対象であった町村は大きく減少し、それにともない府県が存在意義はますます問題視されるようになった。2000年に入り、府県は自らのあり方に関する検討を開始し独自に報告書にまとめるようになり、また、国、自治体、経済界、学界では道州制の導入可能性について議論が活発になされるようになった。2006年の2月には、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」が提示された。民主党政権時には、道州制論議はしばらく停滞したが、自公政権になり、2013年に入って道州制基本法案の国会提出への動きが出てきた。

府県よりも広い範囲の管轄区域を構想する道州制は、分権改革にともない国からの権限移譲の受け皿としての体制整備を要求する。このため、道州制論議との関連でしばしば議論されてきたのは、国の出先機関改革であった。自公連立政権以降、民主党政権下でも国の出先機関改革の議論は進められ、地方整備局、地方経済産業局、地方環境事務所の事務移管を求める関西広域連合の提言もあり、出先機関改革の検討がなされたものの、関係府省の抵抗の結果法案は骨抜きにされた。加えて、府県主導で進められたことに反対する全国市長会の慎重姿勢も表面化し、その後衆院解散で政権が交代し、出先機関改革は2013年5月現在実質的には大きな進展をみていない。

編集部注* 愛知大学地域政策学部准教授 本稿は2012年12月20日に開催された第108回特別研究会の報告原稿に、加筆修正したものである。

こうした市町村合併に関連した道州制や出先機関改革の論議は、市町村と国の間にある広域自治体の体制そのものを変革しようとするものであった。1888年以降区域を変更していない府県制度の改革は、市町村合併時よりも大きな権限、財源、既得権益、政治力学を変革するもので、強大なエネルギーをとまうが、それが市町村合併の推進に付随して議論されてきたのである。

平成の大合併は他方で、小規模市町村を残す結末を辿った。本来であれば、北海道や長野県などに多い人口1万人未満の市町村をはじめ財政が極端に非効率な基礎自治体の解消を最も促進したいというのが国の思惑であったが、地理的諸条件や政治的理由から現実には進まなかった。そうしたなかで、2002年11月に地方制度調査会専門小委員会で西尾勝副会長が西尾私案を提示し、内部団体移行方式や事務配分特例方式、自治組織の設置がうたわれ、その後の合併3法に影響を与えることになる。これらのうち、小規模市町村は窓口サービス等の基本的事務を処理し、他の事務は都道府県が垂直補完する「事務配分特例方式」が特に大きな話題をよんだ。物議を醸した理由には、小規模市町村の自治の制約を意味していたことと、あわせて、府県が垂直的に補完するといえ府県に市町村事務を担当できるほどに市町村のことを熟知していないのではないかという不信があったと思われる。こうした垂直補完の論議は市町村合併にともなって生じたものであったが、それまで広域機能を府県の主要な機能と主張してきた府県機能論において補完機能の意義を強調する契機になった。その意味においては、垂直補完論議は府県制度改革の伏線を張るものとして位置付けることもできる。

これらの市町村合併にともなう広域自治体改革の論議とは別に、2010年に、橋下徹率いる大阪維新の会が大阪都構想を発表し、広域自治体改革論議が盛り上がることになる。大阪都構想の発案のち、中京都構想や新潟州構想も提案されるが、問題関心と制度設計が具体化しているのは大阪都構想のみである。大阪都構想の問題関心は大阪経済の再生であり、そのために広域制度改革が必要と主張する。改革の重要なキーワードは、二元行政の是正である。大阪市と大阪府で同様のインフラを整備するなど広域行政が多面的になされているために、求められるタイミングで必要な量の政策をアウトプットできないという課題である。大阪都構想の議論で二重行政の打破を指摘する論者もいるが、「大阪都構想推進大綱」をみれば「二元行政の根絶」の文字が明記されている。二重行政の解消は、大都市が自らの事務権限に関わる領域を自らコントロールするため、政策領域を侵食したり、決定権限を留保する府県の力を弱めるための命題であった。二元行政の解消は、こうした二重行政の使用法とは発想が逆で、広域自治体側が基礎自治体の事務・権限を吸い上げるための論理である。

これらの市町村合併にともなう道州制や出先機関改革、垂直補完の論議、あわせて合併とは別の文脈で生じた大阪都構想の論議は、いずれも基礎自治体のみならず広域自治体の改革に照準を合わせる。近年懸案であった地方制度の改革論議は、市町村の合併や補完を議題に上げながら、同時に、広域自治体の改革の必要性を主張してきたと言っても過言ではない。地方制度改革論議において、市町村は近接性の原則に基づき、ますます存在意義を明瞭にしてきた。一方で、府県の存在意義は不明瞭のままである。そのような府県を道州制も見据えてどのように改革するか、その諸提言は、方向性は一定ではなく、逆のベクトルをもつものもある。道州制の導入とって

も、道州の権限・財源を強化する「強い広域自治体」志向と、基礎自治体である市町村が補完性原則に基づき多くの権限・財源をもち道州は広域機能に純化した小さな政府にする「弱い広域自治体」志向がある。あるいは、垂直補完が必要になるのなら、府県の補完機能が強化され、仮に広域機能が弱まっても補完機能が增大する分、府県の活動量の現状を維持するという状態も考えられる。大阪都構想は、基礎自治体の権限と財源を吸収する「強い広域自治体」志向である。地方制度改革論議は、広域自治体を今後強くするのか、弱くするのか、現状を維持するのか、さまざまな方向性を提示してきたのである。いまだ十分に検討されていない府県の民主主義を鑑みるとき、府県はどのような改革のベクトルをもつべきであろうか。近年関心が高まる大阪都構想を意識しつつ、以下、府県の民主主義を手がかりに広域自治体改革のあり方について検討する。

2. 民主主義の検討の前提としての非効率

本稿は府県の民主主義の分析を主たる対象としているが、検討の前提として、府県の効率性についてふれておきたい。筆者はこれまで定量分析により、府県のアイデンティティに関わる府県機能論の実情や地方政府体系における府県の歳出特性、垂直補完の歳出効果、府県連携の可能性について検証してきた。府県機能論は、府県がもつ固有の機能から府県の役割の重要性を導出しようとするものであり、自治法に基づくものとしては、府県内の市町村間の広域課題に対応する広域機能、市町村間の連絡調整を図る連絡調整機能、小規模な市町村が規模や能力の限界から処理しえない事務を府県が補完する補完機能がある。これらのうち、府県が自らの存在意義として強く主張してきた広域機能、あるいは連絡調整機能については、市町村間の一部事務組合や広域連携により市町村が一部を担うことで府県の機能をむしろ効率化する点を検証した（野田2007）。また、市町村合併は市町村の自立化を促進し府県の役割が低下するはずであるのに、実際には府県は独自の政策領域での歳出増加を図り歳出総額を維持する非効率な自治体である点を明らかにしたほか、府県に財源が集中しているほど地方政府体系全体でみて人口当たり歳出額が増えてしまうという課題を析出した（野田2007）。

行財政の持続的運営が困難な市町村に対しては、府県が補完することを西尾私案は期待していた。この議論では、府県による垂直補完は市町村財政の非効率を解消する、すなわち補完によって府県が非効率にならない、もしくは府県が非効率になったとしても市町村の非効率解消分が府県の非効率増加分を上回るという前提を必要とする。ところが、持続困難な市町村の歳出に基づく需要関数を推定し、それに基づき垂直補完効果を算定してみると、府県によっては必ずしも効率的になるとは限らないこと、一部事務組合が普及している消防分野や、義務教育費国庫負担が全府県へ供給されている教育分野では非効率になる府県が多いこと、また、広域的事務である土木費であっても非効率になる府県があるといった特徴を明らかにした（野田2011）。垂直補完効果の分析からは、府県が垂直補完すれば常に効率的になるわけではないという点を確認したのである。補完が必要な市町村の割合や府県の財政状況により異なるというように、まさに府県の多様性ゆえに非効率な県とそうでない県が現出したのである。これら補完割合と財政状況の視点から

府県を類型化すれば、下図のようになる。なお、自主財源比率の高低は、政府規模の大小に概ね相当する。

一方、筆者は府県間の関係においても府県の非効率な行動を明らかにしてきた。府県連携では成功事例としてとりあげられることの多い北東北3県連携の取り組みや、かつての関西広域連携協議会の事例をみても府県間で利害が錯綜する事務は、連携の必要性が高くとも連携はほとんどなされないのであった。利害が錯綜する事務とは社会資本整備に関わるもので、整備されることで大きなプラス、マイナスの便益が地域に及ぶものであった（野田2007）。

効率性に関わる分析からは、府県に任せていては、効率的な地方政府体系は実現しないことがわかる。だからこそ、府県の非効率を統制するために民主主義の徹底が求められるのであり、府県の民主主義に関する検証が急がれるのである。もっとも、府県の運営に民主主義を徹底しようとすればするほど、運営は非効率となる。民主主義は時間と労力、コストがかかるものであり、その意味では、非効率であるから民主主義でそれを統制するという以前に、そもそも民主主義が非効率を助長する側面もある。ただし、民主主義なくして自治はありえず自治体は存立しえない。民主主義のない政策決定や行財政運営は一時的な効率を生むが、密室での政策形成や運営は住民の不満をつのらせ、政策決定や実施への合意調達の弊害になり、住民との調整を含むトータルとしてのコストや時間がかかる蓋然性を高める。政策形成や行財政運営においては民主主義を十分にふまえた運営の方がトータルとしては効率的であり、したがって、民主主義は非効率を生む作用と、非効率を抑制する作用の両面をもつが、後者は前者に勝って余りあるものと捉えるのが望ましい。



図1 補完割合と自主財源比率からみた府県類型

(出所) 野田 (2011) の表4の内容を図示。自主財源比率は2007年度決算により算出。自主財源比率、補完割合の高低をそれぞれの平均値からの高低を基準として各象限に振り分けている。東京都は特別区を含まずに分析されているため補完割合が高くなる(例外であるため括弧を付けているが、仮に23区を含めれば補完割合は半減する)。なお、府県の並び順は、各象限で、右の列、上の行から自主財源比率の高い順。

3. 都道府県における民主主義

(1) 分析の視点

行財政運営があまりに民主的過ぎるとかえって効率性が阻害されてしまうが、通常は行政組織において民主主義の手續きが徹底していることはほとんどない。このため、民主主義の強化は常々要請されている。ただし、民主主義の程度が低い場合は一層その強化が必要になるとともに、なぜそのように低いかを検討することが求められる。広域自治体である府県においては、民主主義の程度の低さは、住民からの近接性の低さを背景にしている。そのため、基礎自治体と比べれば民主主義の強化の困難性は元来高い点をわきまえるべきである。この近接性の低さは、しかしながら、府県に限ったことではなく、大都市においてもその規模の大きさゆえに該当するものである。したがって、府県の民主主義の検討は市町村一般との比較以外に、大都市との比較も念頭におくのが有益である。

民主主義は理念、イデオロギー、運動、方法、規準などさまざまに捉えることができるのであり、多様な観点から検討できる。ここでは、野田（2012a）の結果をふまえ、ロバート・ダールの議論で指摘されてきた、デモクラシーの規準である「市民有効性」（政策決定に対して住民が制御できる程度）と「システム容力」（住民ニーズを鑑みて政府が政策を形成する能力＝政策対応能力）をはじめ、これらの規準としばしば関連させて扱われる政策や政府に対する「認識」、ならびに政府の政策形成過程への「参加」を同じく民主主義を推量する変数として使用する（Dahl and Tufte 1973）。政策対応能力は、実際の把握や住民の認識が難しいため、本稿ではその対応能力に対する期待を指標にする。また参加は、実績ではなく意向を分析対象とする。現実のデータによる検証がどのような結果を示すかは別として、市民有効性（有効感）、期待、認識の高さは参加を促進するというのがダールの議論における変数間の連関である。なお、本稿での「民主主義」は、民主的政体や制度を表す用語としての民主政や民主制ではなく、「民主性」の語を用いて政府の民主主義的性質を表すものとする。

分析では、まず、野田（2012a）の研究結果を引用し、府県の民主性が市町村と比べて低い点と、府県間での民主性の相違を再確認しておこう。そのうえで、同研究で使用したデータを用いて、大都市である大阪市を含む地域別の分析と、府県がおかれている環境（補完割合の相違）による分析を進め、府県の民主主義に迫ることとしたい。

データ（野田2012a）は、科学研究費補助金により収集したもので、楽天リサーチ株式会社を通じたインターネットのパネルをもとにしている（表1参照）。このため、インターネット利用者のデータというバイアスが存在する。また、府県内のすべての規模の市町村民からデータを入手できればよかったのであるが、調査コストの問題から、規模の相違をとらえることを念頭に県庁所在地と、比較的入手が容易であった人口がおおよそ1万人から3万人程度の市町村民からのデータをサンプルとしている。それでは、民主性をみるための変数として、市民有効性、政策への期待、認識、参加意向の順に確認しよう。

表1 使用データ

調査実施時期		調査対象	標 本	
九州調査	2011年2月3日 ～2月17日	福岡県、佐賀県、大分県、 長崎県、熊本県、宮崎県、 鹿児島県の各住民	各府県で、 県庁所在地100名、 人口がおよそ1万人 から3万人程度の市 町村約100名	回収数 1,393名
関西調査	2011年7月1日 ～7月29日	大阪府、京都府、兵庫県、 滋賀県、奈良県、和歌山県		回収数 1,186名 ※九州と関西合計 で2,579名

(2) 検討・分析

<市民有効性>

図2は「市民有効性のなさ」にかかわる質問の結果である（野田2012a）。有効でないという意見は、「そう思う」と「ややそう思う」計でみると、ほとんどの項目で市町村より府県で高く、府県の市民有効性がいかに低いかかわるであろう。野田（2012a）の分析結果では、府県規模と市民有効性の相関係数は低い値であり、それをもって相関があるとまでは言えない。しかしながら、

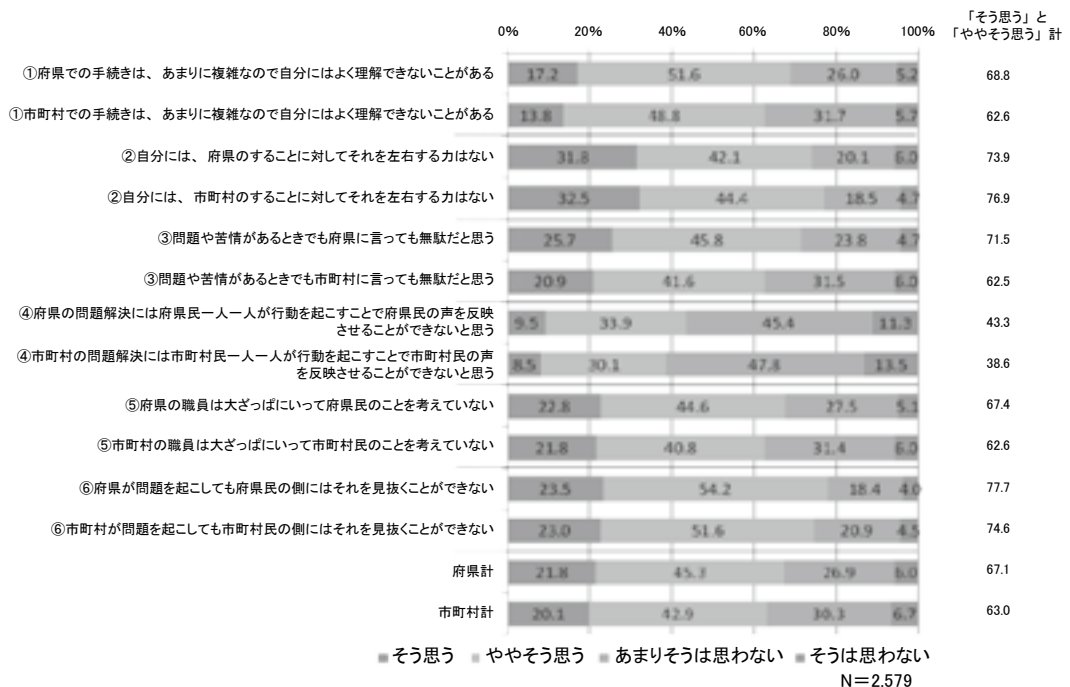


図2 市民有効性のなさ

(注) ④は「府県（市町村）の問題解決には府県民（市町村民）一人一人が行動を起こすことで府県民（市町村民）の声を反映させることができる」という表現であったが選択肢を反転させ、市民有効性のなさの内容になるようにした。表2も同じ。

(出所) 野田（2012a）

マイナスを示しており規模が大きくなるほど市民有効性が減じる蓋然性が推測できる。ただし、府県データによる相関係数は市町村規模と市町村の有効感の間の値よりも絶対値でみて小さく、

表2 地域別にみた「市民有効性のなさ」

居住府県に対する市民有効性のなさ (％)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
①府県での手続きは、あまりに複雑なので自分にはよく理解できないことがある	68.1	68.0	71.0	69.3
②自分には、府県のすることに対してそれを左右する力はない	74.5	75.5	75.0	73.4
③問題や苦情があるときでも府県に言っても無駄だと思う	74.3	73.0	72.0	69.1
④府県の問題解決には都府県民一人一人が行動を起こすことで府県民の声を反映させることができないと思う	45.4	47.5	48.0	41.6
⑤府県の職員は大ざっぱにいて府県民のことを考えていない	69.7	72.5	78.0	65.5
⑥府県が問題を起こしても府県民の側にはそれを見抜くことができない	79.4	80.5	81.0	76.2
平均	68.6	69.5	70.8	65.9

居住市町村に対する市民有効性のなさ (％)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
①市町村での手続きは、あまりに複雑なので自分にはよく理解できないことがある	63.2	64.0	67.0	62.1
②自分には、市町村のすることに対してそれを左右する力はない	78.7	79.5	84.0	75.3
③問題や苦情があるときでも市町村に言っても無駄だと思う	65.9	67.5	69.0	59.7
④市町村の問題解決には市町村民一人一人が行動を起こすことで市町村民の声を反映させることができないと思う	40.2	43.0	44.0	37.3
⑤市町村の職員は大ざっぱにいて市町村民のことを考えていない	64.8	68.5	72.0	60.8
⑥市町村が問題を起こしても市町村民の側にはそれを見抜くことができない	76.2	77.5	81.0	73.2
平均	64.8	66.7	69.5	61.4

府県に対する有効性のなさ－市町村に対する有効性のなさ (ポイント)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
①自治体の手続きは、あまりに複雑なので自分にはよく理解できないことがある	4.9	4.0	4.0	7.3
②自分には、自治体のすることに対してそれを左右する力はない	-4.2	-4.0	-9.0	-1.9
③問題や苦情があるときでも自治体のに言っても無駄だと思う	8.4	5.5	3.0	9.5
④自治体の問題解決には住民一人一人が行動を起こすことで住民の声を反映させることができないと思う	5.1	4.5	4.0	4.3
⑤自治体の職員は大ざっぱにいて住民のことを考えていない	5.0	4.0	6.0	4.7
⑥自治体のが問題を起こしても住民の側にはそれを見抜くことができない	3.2	3.0	0.0	3.0
平均	3.7	2.8	1.3	4.5

(注) 表中の値は、「そう思う」と「ややそう思う」の計である。n = 2,579

府県間では市町村間ほどに規模と市民有効性の関係は明瞭ではない。府県の市民有効性でみた民主性の低さは、府県規模が大きくなるにしたがって民主性が低下するという性質よりも、近接性が高く府県とは異なる機能をもつ市町村と比べて、府県は民主性が低いという理解が妥当である。府県は近接性が低く、府県機能も住民にとっては十分に認知されていないため有効感がより低くなる。

このような先行研究の結果を前提として、地域別に「市民有効性のなさ」を新たに分析してみた。結果は表2のとおりである。上段の表に府県に対する市民有効性のなさを、中段の表に市町村に対する市民有効性のなさを、そして、下段の表には府県に対する市民有効性のなさから、市町村に対するそれを差し引いた値を示している。さて、結果は興味深いことに、特に大都市である大阪市では市民有効性が低い。それは、大阪府（市民有効性のなさ70.8%）に対しても、大阪市（市民有効性のなさ69.5%）に対しても低く、結果として、府と市の有効感の差（1.3ポイント）は、大阪市ではあまりない水準であることがわかるであろう。他市町村では、市よりも府県への有効感が低い性質がより明確であり、それらの差は大きくなるのであるが、なぜ大阪市におけるその差が低かったのか。それは、大阪市民にとって大阪市は、大阪府と同じく大きな自治体であるからである。大阪市民にとって大阪府と同じく大阪市も自らの影響力が及び制御できるほどに近い政府としては認識されていないのである。

<政策に対する期待>

野田（2012a）の分析結果（図3）から、政策に対する期待について確認すると、府県は市町村より期待されている程度が低い点が示されている。あわせて、府県規模と府県政策への期待の相関はほとんどない点がわかっている（野田2012a）。

そこで、改めて地域別の府県政策に対する期待の相違を示したものが図4である。これを見ると、大阪府民や大阪市民の府政策に対する期待が高い様子が一目瞭然である。とりわけ大阪市民において大阪府の政策に期待している割合はかなり高い状況が明確に読みとれる。

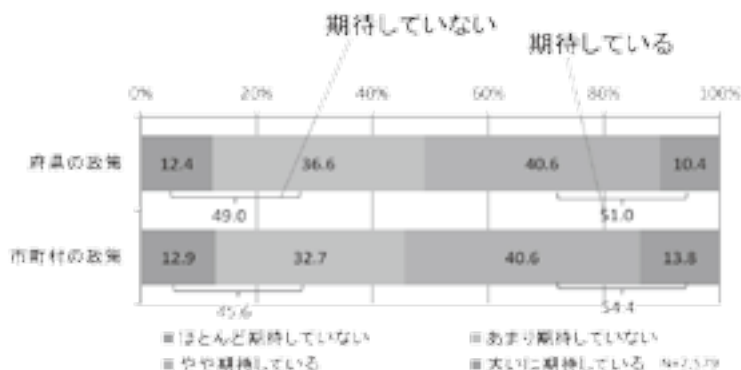


図3 政策に対する期待
(出所) 野田（2012a）

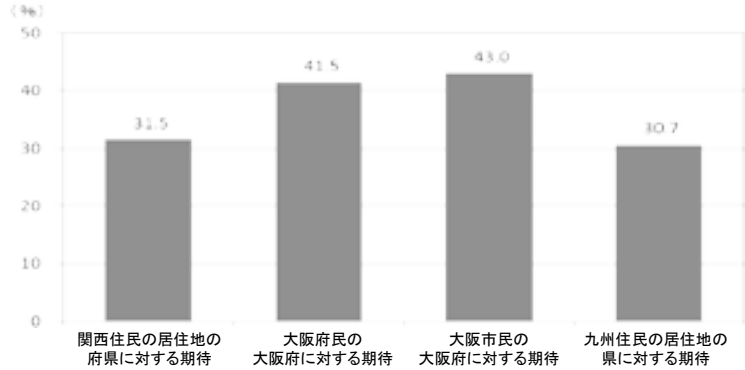


図4 地域別に見た「府県政策に対する期待」
 (注) 図中の値は、「そう思う」と「ややそう思う」の計である。n = 2,579

<政策・制度に対する認識>

府県と市町村の政策や制度に対する認識を比較した野田(2012a)の結果(図5)では、公共的問題、組織・体制、施策、施策の成果、業務内容のいずれにおいても市町村よりも府県は認識が低かった。府県規模と認識の相関係数はマイナス0.03と小さな値である(野田2012a)。ここでも政府規模という要因よりも市町村と府県の比較において府県はその機能や近接性ゆえに、認識が低いことが推察できる。

表3により地域別の整理結果をみると、大阪府や大阪市における「大阪府の政策や制度の認識」は34.8%、34.6%で、九州平均(34.5%)と同程度の水準である点、また、居住市町村の認識は居住府県の認識よりも高くなる傾向が読みとれる。しかしながら、大阪市民による「大阪市の政

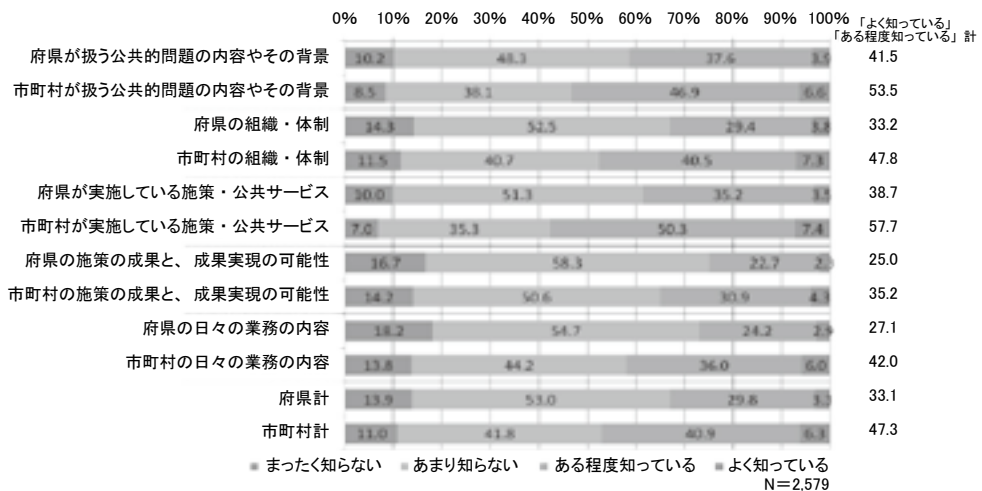


図5 政策や制度に対する認識
 (出所) 野田(2012a)

表3 地域別にみた「政策や制度に関する認識」

居住府県の政策や制度に関する認識 (％)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
府県が扱う公共的問題の内容やその背景	39.7	50.0	50.0	43.0
府県の組織・体制	31.7	34.0	32.0	34.5
府県が実施している施策・公共サービス	36.9	38.0	41.0	40.2
府県の施策の成果と、成果実現の可能性	23.6	25.5	28.0	26.2
府県の日々の業務の内容	25.4	26.5	22.0	28.6
認識平均(府県)	31.5	34.8	34.6	34.5

居住市町村の政策や制度に関する認識 (％)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
市町村が扱う公共的問題の内容やその背景	53.2	53.5	52.0	53.7
市町村の組織・体制	47.0	42.5	33.0	48.5
市町村が実施している施策・公共サービス	57.9	52.5	47.0	57.6
市町村の施策の成果と、成果実現の可能性	33.3	28.0	26.0	36.9
市町村の日々の業務の内容	40.5	36.5	30.0	43.4
認識平均(市区町村)	46.4	42.6	37.6	48.0

府県の政策・制度の認識－市町村の政策・制度の認識 (ポイント)				
居住地	関西	大阪府	大阪市	九州
公共的問題の内容やその背景	-13.5	-3.5	-2.0	-10.7
組織・体制	-15.3	-8.5	-1.0	-14.1
実施している施策・公共サービス	-21.0	-14.5	-6.0	-17.4
施策の成果と、成果実現の可能性	-9.7	-2.5	2.0	-10.7
日々の業務の内容	-15.1	-10.0	-8.0	-14.8
認識平均	-14.9	-7.8	-3.0	-13.5

(注)「よく知っている」と「ある程度は知っている」の合計割合。n=2,579

策や制度の認識」(37.6%)が他の居住市町村での認識より低いことは明らかである。大阪市は大阪府と同じく規模の大きな自治体であり、近接性がそれほど高くない自治体として受けとめられており、大阪市民による「大阪府の政策や制度」(34.6%)と「大阪市の政策や制度」(37.6%)の差はあまりない。住民は、大阪市に関しても大阪府と同様に政策や制度に関する情報が身近なものとして認識していないということである。基礎自治体であるからといって住民に身近な政府とは限らないことを推量できる。このような結果は、非常に興味深いといえるだろう。

<参加意向>

府県は市町村よりも民主性が低いことは明らかである。府県規模と民主性の関係は、わずかではあるが、市民有効性や認識が規模拡大にともなって低くなる可能性を推し量ることができる(野田2012a)。地域別の特徴としては、大阪市の他地域との差が顕著である。すなわち、大阪市は

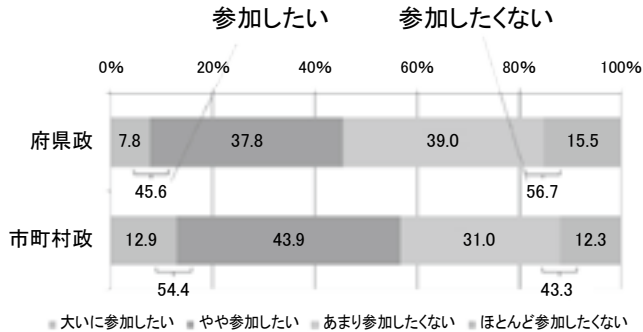


図6 府県政や市町村政に対する参加意向
(出所) 野田 (2012a)

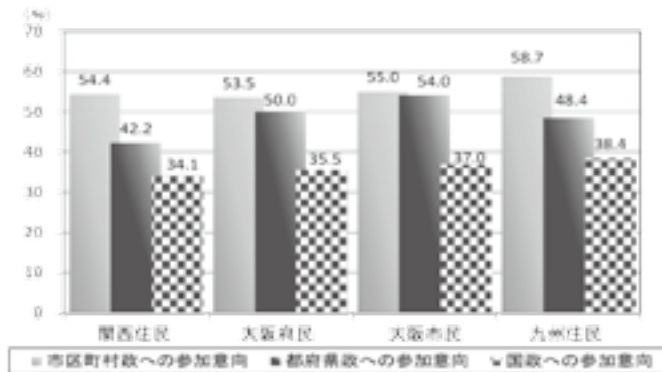


図7 地域別にみた「参加意向」

(注) 図中の値は、「大いに参加したい」「やや参加したい」の計。n = 2,579

大阪府と同様に規模の大きな政府であり、大阪府と同じく大阪市も市民からの市民有効性や認識が低く、両政府の差は小さい。また、大阪府への期待については、大阪市民は他地域よりも高いという特徴が見出せる。

さて、規模の大きさは認識を低くし、その認識の低さは論理的には参加を抑制する。図6で確認してみると、規模が市町村より常に大きな府県に対しては、市町村よりも参加したいとは思われていない。また、野田 (2012a) では、府県規模が大きほど認識が低く、参加意向を抑制すること、市町村規模についてもそれが大きほど認識が低くなり、参加意向が抑制されることが明らかになっている。ところが、図7で地域別の相違をみるとその法則は当てはまらない。大阪市は府内他都市より認識が低かったため、論理的には参加意向は他都市よりも低くなると想定されたが、参加意向が高いのである。なぜ、そのように高い参加意向になっているかは十分な検証を待たなければならないが、大阪市の固有の市民性、大阪都構想が叫ばれつつある中での大阪市改革志向の思いなどがこのような結果の背景にあると思われる。

表4 補完割合と民主性

	府県への期待	府県に対する 有効感のなさ	府県に対する 認識	府県政参加意向
補完割合高(%)	33.4	66.6	36.4	47.3
補完割合低(%)	30.4	67.2	32.1	45.1

(注)補完割合が高い県は、奈良県、宮崎県、鹿児島県。補完割合が低い府県は、大阪府、兵庫県、京都府、滋賀県、福岡県、熊本県、大分県、和歌山県、佐賀県、長崎県。n = 2,579

<補完割合による相違>

補完割合による民主性の相違は見出せるだろうか。表4は、図1でみた補完割合の高低の区分でそれぞれ民主性の規準の平均値を算出したものである。この表からは、補完割合の高低による民主性の相違はいずれも大きくはない。ただし、補完割合が低いグループは3団体のみで少ないという問題があり、関西や九州以外のデータも含めた今後の検証を要する。

4. これからの広域自治体改革のあり方

地方制度改革の論点の中でも特に重要なものは、今後の広域自治体のあり方を定めることである。府県は決して効率的な政府とはいえず、むしろレヴェイアサンのような政府である点を前提にすると、府県に任せてそのあり方が自ずと確定するとは考えにくい。その確定のために必要であるのは、広域自治体をいかに民主的に統制できるかを検討することである。府県の民主性がいかなる水準であろうが、府県の民主性強化は求められるのであるが、民主性の水準が低い状況では、その強化の緊要度は高い。一方で、府県の市町村に比した民主性の低さの背景には、府県が市町村と比べて住民から遠いという府県固有の性質がある点を想起しなければならない。このことは、府県に対する民主的統制は難しく、府県の民主性強化には限界があるという意味を含む。ここに、市町村への権限移譲の論拠が存在する。府県の民主性強化の困難性を所与とすれば、はじめから多くの権限を基礎自治体が担い、民主性が低い府県の政策領域を限定するのが地方府県体系全体での民主性強化に寄与するといえる。もちろん、大規模な交通基盤の整備や産業政策、危機管理、環境政策など市町村では担うことが難しい一元的な広域的政策やその他保険関連政策を府県や道州といった広域自治体が担うことまでを否定するものではない。ただし、基礎自治体では政策能力が十分でないから府県が担うと言われる政策には、財源と権限さえ移譲されれば市町村で対応できるものは多い。市町村の人員が少ない場合は財源さえあれば市町村職員の採用が可能となるのであり、府県職員の派遣は要さない。このような観点からは、住民に近い基礎自治体への権限・財源移譲を進めるといふ補完性原則に基づく改革の妥当性を見出しうる。すなわち、「弱い広域自治体」を志向すべきという観点である。筆者は基本的に「弱い広域自治体」志向に賛成である。

一方で、府県に対する民主的統制が難しいからとはいえ、はじめからその限界を前提として、広域自治体を弱くするのは、府県自治の可能性に消極的な姿勢であり、一元的でダイナミックな

政策展開や地域の発展の手段を放棄するという考え方もあろう。大阪都構想のような「強い広域自治体」志向の一元的行政は、地域の課題への対応が遅く現状を打開できない行政とは異なり、それなりに魅力的である。ただし、「強い広域自治体」志向の影で民主主義が置き去りにされては自治体としての体をなさない。重要なことは、「強い広域自治体」志向であるなら、強い権限が非効率を助長する蓋然性が高い点をふまえ、一層の民主性の強化が必要ということである。そのためには、大阪都が基礎自治体としての身近な政府に自ら進んでなることが求められる。都政参加の手続きを充実させ、住民に政策や制度の認識をもってもらうために都が積極的に住民に働きかける営為が要請される。特別自治区は特別自治区であると区別するのではなく、特別自治区の政治、行政と大阪都のそれらを連動させ、都民は都の政策の認識や有効感、期待を高め、参加を促進するのである。2013年5月現在で橋下氏が提案する水道事業統合について大阪市議会の理解が得られないのは、基礎自治体である大阪市と広域自治体である大阪府は全く切り離された自治体と理解されているからである。広域自治体固有の性質である「近接性の低さ」の解消が「強い広域自治体」志向が成功する鍵となる。

大都市を有する府県では、民主性は府県のみならず大都市でも高くない点を忘れてはならない。大阪市民の大阪府への認識や有効感は大阪市への認識や有効感と大きく差はないのであった。加えて、大阪市民は大阪府への期待が高く、さらには大阪府政への参加意向も高い。こうした大阪の特徴を鑑みれば、大阪府の民主性強化は他府県よりも増して急務であるのは明白である。参考までに、広域自治体による広域的一体性と基礎自治体の自治を比べた場合の広域的一体性の重視の程度を図8に示すが、調査実施時期が大阪都構想を争点にした大阪市と大阪府のダブル選挙直後であるなど住民の意識高揚のバイアスがあるものの、大阪市民の府との一体化意向が東京都民の都へのそれよりもかなり高い。大阪市民の広域自治体への期待の高さや一体化意向は強い。ただし、その前提的要素として、大阪市民の大阪府への有効感と政策の認識は低い。政策についてよくわかっておらず有効感も低い市民が都政に期待し、一体化を望むという構図である。このような状況をふまえ、現状で低い水準である有効感や認識を高めることをまずもって行

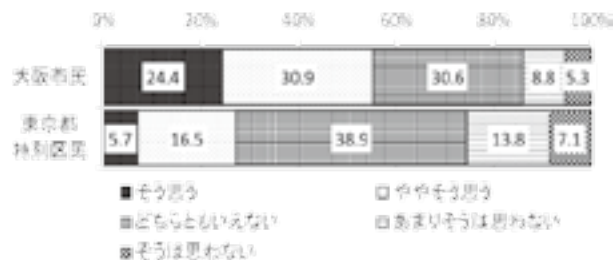


図8 市町村自治よりも一体化志向が望ましいと思う割合

(注)「広域行政と身近なサービスが重複したり、関連する場合、広域行政のための『大阪都（東京都）への政策の一元化』と身近なサービスのための『特別自治区（市区町村）の自治』を比べて、『大阪都（東京都）への政策の一元化』を優先すべきである」と同感する程度を質問。大阪市調査（実施時期：2011年12月16日～12月22日、大阪市民1,000名）、東京都調査（実施時期：2012年7月9日～7月17日、東京都民3,000名）。大阪市調査は野田(2012b)、東京都調査は科学研究費補助金（若手B）により収集したデータ。

わなければならないし、そのためにも府政参加の諸々の制度の充実が求められる。

なお、府県の多様性を府県の垂直補完の高低でもみてそれほど相違はみられなかった。ただし、本稿の分析は関西と九州のデータに基づくものであり、これを全国に拡張して検証した場合異なる結果になる可能性がある。補完割合が高い県はある意味持続可能性が他府県よりも低い県という解釈もできるが、そのような県において、民主性が高く参加意向が高くなる可能性も否定できない。持続可能性に危機意識をもつ住民ほど、自らが県政に関与し、今後の県政運営に影響を与えたいと考えている可能性であり、持続可能性が低い県ほど、本気かつ丁寧な広報や広聴を通じた県の制度や政策についての認識向上や、参加促進による統制の機会と範囲の拡大を通じた民主性の強化が急がれるという含意である。ただし、このような検証は今度の課題である。

[付記] 本稿は、科学研究費補助金（若手研究B）[研究課題番号：22730122] による研究成果の一部である。

参考文献

- Dahl, R. and E. R. Tufte (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press. (ダール, R.A. 著、内山秀夫 [訳] 『規模とデモクラシー』慶応通信、1979年)
- 野田遊 (2007) 『都道府県改革論——政府規模の実証研究』晃洋書房。
- 野田遊 (2011) 「基礎自治体に対する垂直補完の効果」日本行政学会編『年報行政研究』第46号、ぎょうせい。
- 野田遊 (2012a) 「広域自治体の民主主義」真山達志編著『ローカル・ガバメント論——地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房。
- 野田遊 (2012b) 「大阪都構想と自治——大阪市民の意向調査の分析から——」『地域政策学ジャーナル』第1巻第1号、61～82ページ。