

日本型地方自治改革と道州制： あらためて地方自治の将来を考える

加茂 利男(立命館大学)

はじめにー日本政治の潮目が変わる？

・衆参ねじれ政治で混迷する政局

日本の政治とか社会の動向がわかりにくくなっています。我々は今いったいどこにいるんだろうか、どんな道が見えるんだろうか、どちらの方向に向かっているんだろうかということが非常にわかりにくくなっているのがこの1、2年の状況だろうという気がするわけです。こういう状況が生まれた直接のきっかけは、いうまでもなく今年の参議院選挙でありました。自民党は大敗を喫して衆参ねじれ国会になってしまって、何にも決まらない、どちらに向かっているとしてもなかなか歩みが進まないという状態になってしまっているのです。

それまでの約10年間というのは、小泉さんとか安倍さんだとかのもとで、いわゆる構造改革と称して、日本の戦後レジームや政治行政体制を抜本的に模様替えするという改革が驍進をしまっていました。とにかくどういうふうに動いているのか、どちらに向かっているのかということが良くも悪くも非常に分かりやすかったわけです。そういう状態に急にブレーキがかかってしまったという感じがします。

いずれにしても、日本の政治の潮の流れが小泉・安倍時代から去年の参議院選挙をきっかけにして大きく変わり始めたということは間違いない。またそれをどういう方向に転換しようとしているのかがよくわからないわけです。源平壇ノ浦の合戦で潮の流れが変わったのに乗じて源氏が勝ったという話がよく知られておりますけれども、そういう潮の流れの大きな逆転みたいなものが起こるのか起こらないのかということがまだわからない、非常に踊り場の状況という感じがしているわけです。

・合併特例法後の市町村合併をめぐる二つの構想

そういった中で、私たちが直接のテーマとしています市町村合併とか地方自治制度改革の問題をめぐるても、これまでのように政府や与党が一枚岩で改革を進めていくという状態ではなくなってきています。端的に言えば、市町村合併についての考え方に二つの毛色の違った考え方がでてきています。第27次以降の地方制度調査会やその前の地方分権推進委員会などのなかで大きな役割を果たされた元東京大学、現在東京市政調査会の理事長をしておられる西尾勝さんは、最近、平成の市町村合併といわれてきた市町村合併運動は、あと3年くらい、平成22年ころまでに止める。いつまでもたらだと合併はしないと断言しています。じゃあ、どこまで合併を進めるかということですが、3200あった市町村の数が約1800まで減ったので、あまり無理をして無理やり合併をさせる必要はない、とにかくあと合併したいという自治体に合併の道を開いてあげて、大体1600程度、どんなにいても1500くらいまでで合併は止める、それ以上無理をしないということ。その1500から1600自治体の体制で日本の地方自治制度を改めて組み立て直して、そこから地方自治の

新しい歩みを始めるということにしたらどうかということ、今西尾さんは第29次地方制度調査会の中で提言をしておられるわけです。

それに対して、自民党の中に道州制調査会というのがあります。道州制をどうしてもやろうという議員さんたちの集まりで、とにかく道州制だと。つまり、日本の地方自治制度を府県、市町村という二つの層からなる制度にガラッと変えて、日本全国を10くらいに区分けをした道とか州とかいう大きな広域自治体をつくり、その下に市町村合併で大きくなった市町村を入れようというわけです。大きな規模の基礎的自治体をベースにしながら広域自治体は道や州に集約をして10くらいにまとめてしまうというのです。そういう改革の中で、これまでの市町村に当たる基礎的自治体の数は、西尾さんのように1500でストップというのではなくて、もっと徹底的にやり、最終的には300くらいまでまとめてしまおうという考え方が、自民党の道州制調査会の中では議論をされているわけです。

与党や政府の審議会などの中で、市町村合併をはじめとする地方自治制度改革のこれからの行方について、非常に過激な改革をどんどん進めるという考え方と、もうそろそろ納まるべきところに軟着陸させるという考え方と二つの考え方が違いがはっきりしてきたような気がします。そんなこともあって、これまで驀進をしてきた構造改革の歩みがちょっと拡散しはじめているというのが今日の特徴ではなからうかと思えます。

ただ、そういう事態のもとで、やはり道州制の問題がどうなっていくのかが非常に分かりにくくなってきているわけです。栃木県出身の渡辺善美さんをはじめ若手中堅のいわゆる政策新人類とか言われた人たちが中心になって、堺屋太一さんなどが振る応援旗に励まされながら、明治以来100年以上に渡って続いてきた府県、市町村という地方自治制度の基本を止めて、道州と市という二つの地方自治制度に再編成するという考え方ができてきているように思います。そういう考え方が、どこまでリアリティーがあるかは、今のところよくわかりません。しかし、これまでとは違って道州制はひょっとすると実現の方向に向かって進みかねない要因を孕んでいるように思います。元東京大学の地方分権推進委員会の委員でもありました大森彌先生などは全国町村会の顧問みたいなことを今やっておられますけれども、道州制という妖怪がいま日本中を徘徊していると、これを潰さないと駄目だということを盛んに言っておられます。にもかかわらず、そういう道州制が、ひょっとしてなんだかの格好で日の目を見るかもしれない、これまでになく道州制のリアリティーが出てきているというのが最近の特徴ではないかと思えます。

1 参院選自民敗北は安倍内閣の失点と「地方の反乱」の結果

というようなことを最初の前提になる基本認識としてお話をしたうえで、少し時計を後戻りさせながら今日の地方自治制度をめぐる事態をやや時系列的に考えて行きたいと思えます。

最初に申し上げたいことは何といたしても、昨年の参議院選挙の一大ショックということとあります。このことによって、地方自治をめぐる政治的な変化が起こったということ、最初にいろいろな事実を並べて確認をしておきたいと思えます。

・都市と農村、日本の戦後政治の構造

日本の政治は、戦後になっても都市と農村という区分けで見えていくと理解しやすい面があったという点に特徴があります。例えば、アメリカなんかですと、大統領が一番たくさん出

ているのは確かニューヨーク州で7人くらい出ています。大都市の工業州から大統領が出ていることが多いわけです。最近になりますと、レーガンに代表されるようなカリフォルニア州、今やニューヨーク州よりも人口の大きなしかもハイテクの中心になっているようなこの州からも大統領が出てくるということになっている。都市化が進んで人口が多くてその国の経済を先頭に立って引っ張っているような地域から国のリーダーが登場してくるというのがアメリカなどのパターンです。

日本というのは、おかしなことに全然そうではありません。総理大臣はみんな農村部、地方の出身だといっていいのではないかと思います。例えば、1960年を出発点にして数え上げて見ますと、60年の岡山県出身の池田勇人を始めとして、山口県出身の佐藤栄作、新潟県出身の田中角栄、徳島県出身の三木武夫、群馬県出身の福田赳夫、香川県出身の大平正芳、岩手県出身の鈴木善幸、群馬県の中曽根康弘、島根県の竹下登・・・とみんな地方から出ている政治家ばかりです。東京都出身で総理大臣になったなどというのはほとんどないのではないかと思います。最初の都市型首相が神奈川県出身の小泉純一郎ということになるわけで、日本はそういう意味で都市と農村と分けたときに、非常に政治のパターンが分かりやすい、しかも国の政治全体をリードしているのは絶えず農村的利害であったと言ってさしつかえないのではないかという気がするわけです。

ところが1990年代に大政変が起こって、自民党一党支配が終わり細川政権が成立します。そして政党の離合集散、政界の再編が次から次へと起こっていく中で、自民党にとってどうしても解決することのできないジレンマがでてくるわけです。要するに、小選挙区制を敷いたのに、自民党単独ではどうしても衆議院の過半数を取れないということです。新進党とか民主党という野党第1党の政党がだいたい関東東京圏、関西大阪圏を押さえて、そこでは自民党よりも強いわけです。96年の総選挙、97年の参議院選挙の結果を調べてみますと、関東と関西では野党第1党である新進党や民主党の方が自民党よりも強いわけです。自民党はどうしても衆議院の過半数を制することができないために都市部で強い公明党と連立を組まざるを得なくなったのです。自民党としては、この状態を何とかスッキリしたいという願望が非常に強くありました。特に当時の野中広務幹事長などの中にはそういう考え方が非常に強かったわけであります。このことを実現するためには何が必要かということ、自民党がいつまでも農村部に寄りかかっているのはだめで、都市のホワイトカラーの人たちの感覚、若者たちの感覚が社会の雰囲気支配しつつある。そういう事態のなかで自民党が単独政権を本当に確立しようとするならば、自民党は都市部の有権者、都市部の若いホワイトカラーの有権者に支持されるような政党にならなければいけないという考え方が非常に強くなってきたのです。

そのためにはどうしたらいいか、都会の有権者たちの中にだんだんと積もってきている不満は何かということ、農村に地方交付税とか公共事業とかあるいは農村補助金だとかをバラ撒いて、一人当たりの財政資金の分配からいいますと都会よりも農村の方にはるかに手厚くなっていて、そのことによって農村部の票は自民党に集まるわけです。しかし、もう農村部からは人がどんどんいなくなり、野心のあるビジネスマンとか若い人たちはみんな都会に集まって行っている。都会を基盤にした政治を打ち立てるためには、農村偏重と言ってもいいような行政や財政の運営の仕方を転換しなければいけないと考え始めたわけです。

・平成の大合併と三位一体改革

そこで、ご承知のように1995年あたりから地方分権改革と並行していわゆる市町村合併と地方交付税の整理、ありていに言えば削減ということが始まったわけであります。1999年に成立しました改正市町村合併特例法を一つのきっかけにして、「平成の大合併」が始まることになったわけです。とにかく都市と農村との間の関係を大きく逆転させ、自民党は農村部ばかりに利益をもたらして都市の有権者から背を向けられている状況から脱却する、そのために農村部にバラ撒いている財政資金を都市部に引き上げて、都市再生事業を始めるという考え方が急激に全面に出てくることになったといつてよいのではないかと思います。

こうして平成の大合併が始まったわけですが、そこに小泉純一郎という強力な指導者型政治家が登場してまいりまして、この改革を猛烈な勢いでばく進させた。小泉純一郎氏が政権に就いていた5年の間に行財政の構造も変わり政治の構造も大きく変わりました、遂に2005年の総選挙では自民党が圧勝します。単独で衆議院の過半数を占めるところまでいってしまったわけです。

小泉内閣のもとで進められた二つの大きな改革があります。一つは、市町村合併の推進であって、たぶん小泉内閣のようなタイプの政権でなければ市町村合併があそこまで強力に短期間に推進することはできなかつたろうという感じがしています。なにしろ3200市町村を1800まで減らしてしまったわけです。

もう一つの大きな改革は財政改革であります。いわゆる三位一体改革というのが小泉内閣の時代から言われはじめました。地方がヒモがつかない自由な財源を持つことができるように税源の移譲をする代わりにこれまでヒモをつけて配られていた国庫補助負担金を整理して少なくする、それから地方交付税が本来の趣旨に沿った配分がされていないためにどんどん膨らんでいるのでこの辺で改革をするという三つです。税源移譲と補助金改革と交付税改革の三つの改革をやりましょうという三位一体改革が小泉内閣のなかで浮かび上がり、国のかたちを財政面から変える大きな戦略となったわけです。

結果としては、まだ最終的に決着がついているわけではないのですけれども、少なくとも小泉内閣の間に行われた三位一体改革で、これまで国税であったものを地方税に移す、所得税の一部を住民税にして地方に移すという改革が行われましたが、地方に移転された財源というのは本当に少なかったわけです。1兆円のオーダーにも達しない。それに対して国庫補助負担金、義務教育費国庫負担金ですとか公共事業に対する補助金だとか福祉関係の補助金だとかいろいろなものは廃止する、減らすという改革が行われたのですけれども、トータルで国が地方に対して行った税源移譲の額は1兆円のオーダーに達しないわけです。それに対して国庫補助金と地方交付税を合わせますと、これは地方が国に財源を吸い上げられることになるわけですが、その額は実に4兆円から5兆円になったわけです。とりわけ2004年に地方自治体に衝撃が走りました。2004年度の予算案で地方交付税交付金が12.9%も減らされているということが分かったわけです。これは地方自治体にとってものすごく大きな痛手でありまして、本当にこれで地方自治体は恐慌をきたしたというわけであります。

・「三位一体改革」が地方財政を破綻させた、夕張現象と地方小規模自治体の危機

夕張問題というのがこの2、3年取り上げられました。夕張が炭鉱がだめになった後いろんなことをやったけれども、その中でどんなにでたらめな財政運営が行われたかということがずいぶん言われました。そういう意味で、夕張モデルというのはネガティブ・モデルといえますか地方財政運営の悪い見本みたいにずいぶん取りざたされたわけです。けれども、実

は夕張があれだけ急激に財政破たん追い込まれたきっかけは、2004年の地方交付税の大激減だったわけであります。それがなければ、いわゆる財政再建団体みたいな状態に急激に追い込まれることは夕張でもなかったはずで、財政運営のやり方を少しずつ切り替えていけば、時間をかけて再生する道はなかったわけではありません。ところが、それぞれ地方交付税が大幅にカットされてしまうということで、一変に夕張の財政状態が悪くなってしまったわけです。

- ・市町村合併が政治の地盤を流動化させた

こうして都市と農村をめぐるいろいろな政治的駆け引きや争い軋轢というものが、小泉内閣を生み出し、市町村合併を生み出し、三位一体改革を生み出したわけですが、その結果として起こったのは、地方財政のたいへん急激な悪化であり、かつ地方における政治的な基盤の流動化ということだったと思います。

市町村合併が行われて3200あった市町村が1800に減ったことによって、首長や特別職、議員の数もこれまでに比べて30数%、40%近く減ったといわれているわけです。この市町村合併によって減少した地方政治家、地方議員たちの大半は保守系無所属または自民党籍のある政治家であったわけですが、こういう人たちは、地方でこれまで有力な自民党の国会議員の後援会の幹部をしていて、後援会の行事や組織の引き締め、選挙の時の集票などいろいろなことをやっていた人たちです。そういう人たちが、市町村合併の結果、議席を失い自民党議員としてあるいは自民党系の保守派議員として持っていた地位を失ってしまうことになって、いっぺんに保守系のパワーが落ちてしまうことになったわけですが。

同時に、三位一体改革によって国全体の財政再建のために単に所得税とか消費税の税率を変えとか、あるいは地方交付税を変えとかということだけではなくて、三つの項目の改革を組み合わせることによって日本の財政構造を元に戻していくという戦略がとられたはずだったのですが、結果的には三位一体どころか地方交付税の突出削減が行われたわけであり、国から地方に配分されているヒモのつかない一般財源であります地方交付税が急激に削減されましたが、これは国庫補助負担金の減らし方や税源移譲のやり方と比べてまったく桁外れの規模で減らされてしまったわけですが、地方から見ると、三位一体どころの騒ぎではない、要するに地方交付税の突出削減であって、それは交付税に依存する割合の高い地方の比較的規模の小さな自治体の屋台骨を完全に覆ってしまうということになってしまったということです。

結局のところ都市と農村の関係を転換しようとした自民党の政策の結果として地方が割を食らうということになってしまったわけですが、そのことに対する恨みというか、それが参議院選挙の結果になって現れたわけですが、特に1人区のほとんどが民主党になってしまった、これまでのパターンは自民党は農村で強くて民主党は都市で強いわけですから、だいたい地方の一人区というのは自民党が議席を取っていたわけですがそれが全部変わってしまったわけですが、ちょうどオセロゲームみたいに盤面が白で埋められていて、たった1手で全部黒にひっくり返るといような転換が参議院選挙で起こったわけですが、これは結局のところ、市町村合併や三位一体改革など地方自治にかかわる自民党の政策がドラマティックな結果をもたらしたということになるのではないかという気がいたします。

- ・政党組織の解体と「チルドレン政治」、行きける保守政治

そういうことで保守政党の政治的な地盤が猛烈に流動化するわけですが、本体の組織も流動化しているわけであります。とくに小泉さんの時代に2005年の総選挙で派閥の候補がバタバタと落ちて、それに対して小泉さんを信奉して後に付いていくといういわゆる小泉チルドレンと言われる人たち、だいたい100人いたといわれていますが、そういう無名の新人でどこの派閥にも属さない、ただ小泉路線を信奉するという人たちがどんどん当選してしまうことになったわけです。若くて政治的な実績のない、かつ一人一人がばらばらで派閥もなければ組織もない、後援会もないというタイプの政治家たちが衆院の中で非常に多くの議席を得ることになってしまったわけです。これはよいことなのか悪いことなのか、派閥政治よりは一人一人元気のある声の大きな若い政治家が登場してくるのはよいことのように思いますがけれども、とにかくみんなバラバラなんです。何か砂みたいにバラバラの政治家の集団が衆議院の約5分の1を占めるということになってしまったわけです。

そして、2007年の参議院選挙では、今度は小沢チルドレンがでてくるわけですが、これもまた、わりとばらばらで無派閥の余り組織されない政治家たちだった。そうすると国会はこれまでのように地域に後援会、東京に派閥組織みたいなものを持って、ある程度組織化された姿で動いているような世界とは違うものになってしまったことになる。何が起こるのかよくわからない。非常に頼りないといえますか、感触のはっきりしない政治の世界というものがいつの間にか出現してしまったわけです。その中で自民党と民主党が衆参ねじれで拮抗しあうことになった。それぞれの政党はわりとばらばらである、同時に政党と政党の間の勢力関係は衆議院と参議院で真二つに分かれて拮抗している。いったいどういう考え方どういう路線どういう戦略に基づいてどんな政策を打ち出して政党と政党とが競争するのか、論争しているのかもよくわからないわけです。まさしく、今私たちはどこにいますか、私たちの周りにどんな道が見えるんでしょう、どういう方向に我々は歩いているんでしょう。本当に見通しにくい政治の姿ができあがってしまったのではないかと思います。

安倍さんは戦後レジームからの脱却ということで、改憲路線を打ち出しました。その改憲路線の一部に、「国のかたち」を変えるということで、地方自治制度を府県・市町村から道州制に切り替えるという考え方が入っていたわけで、だから道州制論がいっぺんに花盛りになったのですけれども、そういう考え方が一体どうなるのかも非常に見えにくくなってきたわけです。国民も不安定・不透明な状態の中に置かれてしまうことになったのではないかと思います。

2 平成の地方自治改革と道州制

・分権改革としてスタートした「平成の自治改革」

話をさらに後戻りさせたいと思うのですが、1990年代細川内閣の登場以来、「改革」、「改革」というのが流行り言葉になったのですが、その改革のなかで、ある意味で最も着々と積み積み重ねられてきたのが地方自治制度の改革であったと思います。これを仮に「平成の地方自治改革」と呼ぶとしますと、いま「平成の地方自治改革」というのは一体なん何だったんだろうかということこそそろそろ考え直すべきときにきているのではないかという気がしてなりません。

どの辺から平成の地方自治改革が始まったのかいろいろ議論が分かれるところですが、私は1990年代半ばくらいがスタートラインかなという気がしています。地方分権推進法と

いう法律ができたわけです。そして地方分権推進委員会ができます。このあたりが出発点であろうと思っています。改革の眼目は地方分権であり、これまで国の持っていた権限だとか財源を地方に移して地方に力をつける、地方自治体が自立的に運営することのできる力を持つことによって、これまでのように国にぶら下がり国の命令一下で動いていくという国の形を切り替えるというのが、この分権改革の趣旨であったと言っていいのではないかと思います。

もちろんその前提には、いわゆる中央集権の弊害というのがあったわけで、1980年代にグローバル化とか国際化がいわれたあの時代は、実は今になってみると日本の国土のものすごい中央集権化の時代であったということになるのではないかと思います。いってみれば、世界を相手にするビジネス、世界を相手にする仕事、そういう仕事を通じて野心的な企業家やあるいは芸術家、専門家たちが名を成し社会的地位を向上させるためには東京に行くしかなかったわけです。大阪に行ったってしょうがない、宇都宮にいたってしょうがない、地方にいる限りは時代の波に乗って上昇していくことのできるような仕事、就業機会にアクセスするチャンスが得られなかったわけです。野心的な若者たちはどんどん地方を離れて東京圏に移っていく。そして、東京への一極集中、人口の一極集中、地価や物価の突出的な上昇ということが起こってくることになります。

他方で、地方は累々と過疎化が進んでいくわけであります。高度成長時代の日本における過疎化は、地方に住んでいる人達が東京に出て行く、人口の社会的移動によって、だんだん人口のバランスが崩れてくるということだったといえます。それが1980年代になると、単なる社会的な人口の移動、社会的な人口の流出だけではなくて地方における人口の自然減が始まるわけです。つまり、ただ地方から東京に人が移っていくというだけでなくその結果として子どもをつくり育てていこうという20代から30代のヤングファミリーのジェネレーションというのが農村にいなくなる。そのために子どもが産まれないで出生率が極端に落ちていくことになるわけです。じゃあ、東京に行ったら子どもが産めるかということ、地価、家賃が高いために子どもと一緒に住めるような住宅はおいそれと手に入らない、東京では、若い人たちが子どもを産む条件がない。いったいどこで日本の子どもは産まれるのかということと大都市圏の通勤限界地、宇都宮、大宮とか、三島だとか東京まで1時間とか1時間半、2時間くらいかかるようなところによやく建売住宅やマンションを買った人たちがそこで子どもを産むわけです。これでは一人生むのが限界です。だから日本の出生率はだーっと下がっていくわけで、1990年にいわゆる合計特殊出生率、一人の女性が一生の間に生む子供の平均人数が1.57にまで下がる、「1.57ショック」と言われていますが、そういう問題が出てきたわけです。一人が1.57人産むといってもカップル二人で1.57人ですから、人口はどんどん減っていくわけです。人口が増えもせず減りもせず一定規模で推移していくためには合計特殊出生率2.1くらいはどうしても必要だといわれています。それとは程遠い数字で出生率はどんどんどんどん下がってきて、とうとう今では1.3の前後というところまできているわけです。

これに一番衝撃を受けたのは実は経済界です。日本の社会の活力がなくなる、深刻な労働力不足の時代になる、外国人労働者を大勢入れてこないと日本の経済は回っていかなくなるのではないかと経団連の人たちは考えたわけです。それで、こういう人口の減少を食い止めるためには、みんなが東京に集中する、東京に行かないことには重要な仕事につくこともできなければ重要な意思決定にかかわることもできないというのではだめで、東京以外の地方

に就業機会とか公的な意思決定の権限とかいうものを移転する、分散化するといふので、分権化を本気でやらないとだめだと言いだめたわけではあります。

日本の戦後の社会の屋台骨を支えてきたいわゆる機関委任事務という制度があります。国の省庁が公的事務は基本的には全て国の事務だと考えて、その国の事務の中で国が直接やれないものを地方に委任してやらせるというものです。委任してやってもらうのだけれども野放図に勝手にやられると困るので、命令的に地方の首長さんたちを国の代理人、国の機関とみなして国が定めたルールの通りに事務を遂行してもらい、もし国の言うことを聞かなかったら国が出て行って代執行をする。沖縄県の大田知事が米軍の基地用地の収容に当たって国の言うことを聞かずに公告縦覧とか代理署名とかいうものを拒否する姿勢を示したのですが、これに対して国は直ちに機関委任事務に関する職務執行命令訴訟を起こして強制的に地方に国の命令どおりに仕事をしなさいということを行ったわけではあります。

この機関委任事務というものが戦後の日本の政治や行政のいちばん根幹のところには座っていて、その仕組みの中で地方は国の統制のもとに置かれるという中央集権的な仕組みが、煎じ詰めれば回り回って東京一極集中を生み出し、そして人口の異常なアンバランスを生み出し、日本の社会の活力を削ぎ、出生率の低下まで生み出すということになってしまった。経済界の人たちもさすがにそのことに気がついて、これは分権改革をやらなければだめだと、考えた。これまで学者とか自治体関係者は地方分権だとかあるいは機関委任事務の廃止とか、を言ってきたわけではあります、経済界はこれに耳を貸さなかったわけではあります。それが1990年代に入って、ついに地方分権、機関委任事務制度の廃止を言い始めることになったわけではあります。

そういう財界の後押しがあって初めて地方分権推進委員会ができて、地方分権改革のための勧告が出されるという状態になって、ついに機関委任事務制度は地方自治法上姿を消してしまうことになったわけではあります。これは大変大きな変化であったのではないかと思います。

・平成の地方自治改革は「分権改革」だったのか？

こうしたことから、「平成の地方自治改革」は、地方分権を基調にする改革であったという見方をこれまで多くの人たちが取ってきました。私自身もある時点まではそういう見方をしていました。ところが、だんだん様相が変わってくるわけではあります。分権改革を進めていくのだけれども、分権改革と毛色の違う改革がそこにまぎれ込んできたわけではあります。

地方分権改革がスタートする直前まで経済界の人たちは、今のままの府県や市町村だったら分権改革をしてもちゃんと国から降りてきた事務をこなしていけるだけの能力や体力が備わらないから合併をして体力を付けないといけないうので、市町村合併や場合によっては道州制と抱き合わせで地方分権改革を主張してきたわけではあります。ところが、第24次地方制度調査会では、これは当時東大教授であった西尾勝さんなどが中心になって、そんなことを言っていたらいつまでたっても分権改革なんかできないといふので、とりあえず現行の府県、市町村制を基にして国から地方へ権限や財源を移して地方を強くするという改革をやるのではないかと、その後の事は又そこから考えたらいいのではないかとこのように主張して地方分権改革がスタートしたわけではあります。

・「受け皿論を棚上げした分権」から「自主的市町村合併」へ

けれども、そのスタートした瞬間、自由民主党と経済界はやっぱり分権とその受け皿になるような地方自治体づくりとは並行して抱き合わせでやらないとだめだということをは非常に

強く主張するわけです。そこでついに地方分権推進委員会もとにかく分権をやることを重視するという観点から、合併もやむを得ないという考え方に至って、「自主的市町村合併の推進」という考え方を95年の地方分権推進委員会の報告のなかで述べたわけです。おかしな言葉ですよ、「自主的市町村合併」の「推進」、自主的合併なら勝手にやればいいじゃないか、推進することはないではないか、形容矛盾で総務省のお役人の書いた文章の中にも「ちょっと変な言葉だが」なんて書いてありましたが、そういう言葉が登場してまいりまして、分権改革をやるけれども他方で合併もやるという考え方が急速に浮かび上がってきたわけです。

・広域化・総合化へのシフトと「平成大合併」の出発

そして1999年に分権一括法が成立し、一応分権改革がひと区切りついた時期から今度はいわゆる平成の市町村合併の嵐が吹き荒れた。国から地方へ、より住民に近い地方自治体に権限や財源を移して地域に自分たちの地域社会を統治する力をつけていくというのが分権改革の眼目ははずです。ところがその地域社会が、もう一方で市町村合併によってこれまでの地域社会とは違うもっと大きな単位の地域社会に組み換えられていくということになると、どうなるのでしょうか。わけが分からなくなってくるわけです。

この頃、私どもはこの市町村合併について、正直言うと不明を恥じるしかないんですが、どっちでもいいと思っていたわけです。やりたいところは合併したらいいし、やりたくないところは合併しなければいい、それだけのことで地方自治の理論的な問題として合併のことを熱心にやることはないと思っていたのです。けれども、合併をしろということを総務省から迫られ府県から迫られた自治体の中には、私どもの自治体問題研究所にどうしたらいいかという相談がどんどん舞い込んでくる。テレビの市町村合併のトークに出演しろとか、あるいは地方で行われるシンポジウムに是非とも出てきてくれと言われたわけです。そのシンポジウムも、県とか総務省対市町村合併に反対する意見が対決するディベートするというようなスタイルの集会が多かったのです。自治体問題研究所は弱小な団体で、しかも市町村合併のことを本当にまじめに考えたことのある研究者は余りいなかったのですけれども、大慌てで皆なで勉強しまして、それこそ日本中を駆けめぐって北海道から沖縄までいろんな所に行きまして合併問題に取り組むということにならざるを得なかったわけです。

そういうことを走りながらやっている中で気がついたことは、総務省や政府の言い分にかなり矛盾があるということです。総務省の市町村合併に関するパンフレットには「人口規模が増えれば増えるほど行政の効率は高くなる。例えば人口5000人の村と人口10万人の市と比較してみると、住民一人当たりの財政支出というのはだいたい5対1くらいの違いがある。人口規模が増えればそれだけ一人当たりの財政支出は減って財政が効率的になる。したがってすべからず合併した方がいい。」と書いてあるわけです。日本の国は時あたかも600兆円とか700兆円とかというような政府債務を抱えて、これを子々孫々まで残すかどうかということが大問題になっている。そういうことを少しでも今の世代で軽減していくためには行財政の効率をよくして体力と能力のある自治体を作ることが必要ではないかということが総務省の考え方だったわけです。

でも、ちょっとものを考えている人ならみんなこの理屈の矛盾に気がつく。つまり、市町村合併をすると確かに人口規模は2倍に増えるかもしれませんが、しかし、それと同時に面積は5倍に増えるかもしれません。人口と財政支出だけの関係で見えたら、人口が2倍に増えた方が1人当たりの財政支出は少なくて済むということになるかもしれませんが、その

分面積が増えてしかもその中に山があり川があり離島がありということになってくると、行政サービスを住民に届けるために必要なコストはものすごくかかるわけです。したがって、決して人口と財政支出の関係だけで効率を論じてはならないのです。とりわけ日本は国土の4分の3が森林で、それにたくさんの離島が加わっているわけですから統合することによって効率があげられる余地は非常に限定されている。そのことに例えば長野県だとか岩手県、秋田県、あるいは北海道だとかの地域の首長さんたち、自治体のリーダーの人たちは当然皮膚感覚で気づくわけです。合併して人口も増えるけれども、人口は本当にまばらで、例えば介護サービスだとかゴミの収集だというような公的サービスをちゃんと届けるために本当にこれまでよりも効率がよくなるのか悪くなるのかということが分からなくなる。むしろ悪くなるのではないかという考え方の方が強くなってくる。そういうことを当たり前前に気づいた首長さんたちは、これは大変だということで私たちのところに相談に見えるということだったので。

こんなわけで、我々も大急ぎで勉強し、理論武装して各地に出かけて行って、いろいろ議論をしました。私もずいぶんディベートというのをやらされました。これはなかなか大変で、住民や自治体関係者がずらっと並んでいるその目の前で総務省のお役人とか県のお役人と対決をして議論をするわけで、ずいぶん緊張しましたがけれども、たいがい議論には勝つ多と自負しています。総務省の人たちも東大出の頭のいい人たちが多くだけに、普通に考えたらどんな議論が合理的かということがわかるわけで、規模を大きくしたからといって効率的になるわけではないでしょうと議論を向けると、認めざるを得ないわけです。それから、合併を進めるためのエサ、人參みたいなものとして合併特例債とか交付税の嵩上げなどを打ち出しましたがけれども、そんなことをしたら余計財政は悪くなるんじゃないかという当たり前の話をしたら、やっぱり額かざるを得ないわけです。最後に持ち出してくる総務省の役人の理屈は何かというと、今日本の人口はついに増加から減少に転じつつある、やがてどんどん櫛の歯が抜けるように日本の地域社会の中から人の数は減っていくだろう。人の数が減っていけば、当然のことですがこれまでと同じような密度と大きさをサービスを供給するということにはならないし、これまでと同じ規模の自治体を維持するというわけにもいかない、したがって、合併をせざるを得ないんだという話が議論の最後にでてくるのです。

・広域化への制度改革：西尾私案・新合併法・道州制

とにかくそういう形で合併がどんどん進んでいく中で、平成の地方自治改革の基調が本当に住民に身近な地域社会の運営のための力をつけるという方向で改革が行われているのか、それとも地域社会というか地域の行政の単位を大きくすることによってかえって住民から地方自治体を遠ざけるという方向に向かっているのかよく分からなくなっていったように思います。結局財政的な必要性が非常に熾烈だったんだと思います。

政府は必死になって広域化に向けて改革を進めました。2002年にはいわゆる西尾試案というのが地方制度調査会の中で出てきて、自治体というのはすべからく人口1万人以上の規模がなければならない、そうでなければ自治体とは扱わないという意見まで出てきたわけです。つまり、強制的に人口1万人以下の自治体を合併させるという考え方がいわゆる西尾私案として出てきたわけですが、ものすごい反発を呼んだわけであります。その反発の結果として西尾私案はそのまま実現はしませんでしたけれども、新しい合併法の中では総務大臣が市町村合併について指針を出す、その指針の中に人口1万人程度を目安として自治体の規

模を大きくするということが明記されました。

- ・三位一体改革と地方財源の縮減、「もはや分権ではない」平成の地方自治改革

次いで三位一体改革が行われたわけです。地方自治体の関係者たちは三位一体改革によって自由に使える財源が増えるんだということに期待をしていた面もあったのですが、2004年に地方交付税が12.9%減らされたことに愕然といたしました。片山鳥取県知事などは「これはもはや分権改革ではない」と言われたそうですが、それほど大きな衝撃を受けたとってよいのではないかと思います。

3 道州制の現実性と夢想性

- ・そもそも道州制という妖怪

道州制というのは、もともと昭和2年の田中義一内閣の時代にできた「州庁設置法案」が直接の端緒でありまして、そこからいろいろ形を変えて繰り返し出されてくるのですけれども実現を見なかった制度であります。とにかく府県をいくつか束ねたような大きな単位をつかって、最初はそれを国の行政機関として、位置づけました。それ以来、戦後になっても形を変えて現れては消え、消えては現れ、まさしく亡霊のごとく道州制の案がでてきました。ある案は戦前の案と同じように国の地方行政機関として州を作るというものであり、また別の案は新しい広域の地方自治体として州や道をつくるという考え方でした。しかし、とにかく何回も出され地方制度調査会の答申にまで盛り込まれながら実現してこなかったわけです。

それだけこれまでの広域自治制度であった府県制というものが安定していた、持続性を持っていたとっていいのではないかと思います。明治憲法がつくられたころに府県制が作られ、120年くらいの歴史があるわけです。その頃に47都道府県の区画が作られて、それが今まで全然変わっていないわけです。沖縄県が一時期アメリカに施政権をとられて日本から離れて46都道府県になりましたけれども、また沖縄が帰ってきて47都道府県の制度に帰りました。びくとも揺るがない安定性を示しているわけです。なぜ府県がこんなに安定しているのかわからない。あまり説明がつかないのですけれども、多分日本の国土と人口規模といろんなものを考えたときにそれを7つや8つに分けるのでは大きすぎるし、100や200に分けるのでは小さすぎる、したがってほしい数十、50くらいの規模の数に分けるのが広域的な地方行政制度としては合理的であるということのために府県制が続いてきたとってよいのではないかと考えざるを得ないと思います。

- ・道州制の大合唱が始まった2007年（内閣府懇談会。自民党調査会・経団連文書）

府県制が非常にガッチリしているために道州制はこれまで実現してこなかったのですけれども、さっきも言いましたようにここへ来て道州制のリアリティーがちょっと出てきたかなあという雰囲気があります。2007年1月冒頭に安倍内閣のもとで内閣府の中に道州制ビジョン懇談会が作られました。はじめは栃木県出身の渡辺善美行政改革担当特命大臣が座長になって作りました。これまでは第27次、第28次地方制度調査会に道州制の問題についての諮問が行われて、道州制はやるべきだという結論が一応でてきましたが、あまり性根の入っていない答申でありまして、道州制推進論者からすれば、これは結局道州制をやるといいつつ棚上げにする答申であるという受け取り方をされたわけです。西尾勝さんなんかも道

州制を一律に全国で導入するという考え方には反対です。したがって地方制度調査会に道州制の問題を考えさせてもいい結論は出てこないだろうと考えて、直属の内閣府の中に道州制の問題を考える機関を置き、そして渡辺さんのような非常に突進力のある政治家を座長に据えたということなんだろうと解釈できるわけでありませう。

それからそれと符節を合わせたように、去年の3月には経済団体連合会が道州制を展望する答申を出しましたし、自民党の道州制調査会というのは2004年から行われているのですが、それが去年あたりから活動を非常に活発にさせるということになって、ひょっとしたらひょっとするのではないかという気配が出てきました。特に道州制の問題で一番注目すべきことは知事さんの中に道州制賛成という人が結構増えてきたということです。これまでは当然のことですけれども、自分たちの都道府県を基盤にしているわけですから道州制なんかを作られることにあまり賛成ではなかったわけです。特に前の兵庫県知事だった貝原俊民さんなんかは大変な理論家でしたが、道州制は要らないと主張してきました。兵庫県というのは人口が500数十万で、そのなかに日本海もあれば瀬戸内海もあり但馬の山岳地帯もあれば、淡路島のような島もある、それから神戸や西宮のような都市部もあり、多様な地理的条件を備えた地域がまとまっており、しかもその人口500万というのはアメリカの州の平均人口にほぼ等しい。それくらいの規模を兵庫県というのはもっているんで、これをさらに大きな関西州というような行政区域に拡大してしまったら收拾がつかなくなってしまう、だから府県を廃止して道州制を導入するというのは反対だということを言い続けてきたわけです。

ところが、最近の知事会の雰囲気を見ていますと、アンケートをとってみても知事さんの中にもう道州制でいいんじゃないかという人が出てきています。なぜかという、都道府県の財政がガタガタで都道府県を運営していくために必要な経費の半分も都道府県の税源からは出てこないところまで都道府県の財政が破たんしているからです。言ってみれば投げ出しの形でもう道州にしちゃえという考え方が非常に強くなってきている雰囲気がありますので、道州制ひょっとしたらという雰囲気が去年の前半はだいぶ漂いました。だけど参議院選挙の結果で自民党が負けて道州制を一番強力で推進しようとしていた安倍さんが総理ではなくなりましたので、またこれも推進力が落ちちゃったということになるのではないかと思います。内閣府も自民党も経団連もいずれも大体2013年ごろに道州制を導入するというスケジュールを共有しながら検討を進めていたのですが、それがうまくいかなくなってくるということになったわけです。

・道州制の区域割

47ある都道府県を10くらいの道州にまとめるとすると、どういう区域割りをするのか。非常に難しい問題です。もちろんアメリカの州なんかでもカリフォルニア州は人口が3千万人以上あるところもあればモンタナ州みたいに何十万人しか人口のいないところもあります。そういうばらつきは避けられないにしてもどこで区切るのが合理的かというのはなかなか説明が付かないわけです。いろいろな案が出ていますが、たとえば一つの案としては関東甲信というのを一つの州にするという案が出ています。人口が3千5百万人です。カリフォルニア州は人口3千万人でアメリカの一つの州ですけれどもアメリカは連邦制ですから、カリフォルニア州というのは単なる一つの自治体ではないんです。あれは一つの国なんです。主権を持った国なんです。その国が集まってアメリカ合衆国というのを作っているのだから、日本を連邦制にするのなら関東甲信で一つの州だといえないことはないのですけれども、そ

うでなければ関東甲信を一つにまとめて日本という国の一つの地方機関、地方団体とするというのは非常に理屈の上で無理があるような気がしてならないわけです。

- ・ 1千万以上になる州平均人口

日本の1億2千万人くらいの人口を今仮に10くらいの州に分けるとすると、平均人口は1千万人を超えます。外国で同じような制度を採用している国は、連邦制の国でアメリカが平均580万人、ドイツが平均520万、イタリアやフランスは日本と同じように単一国家といえますか立法権が一つに統一されている国ですので、州という広域自治体を作りましたけれども平均人口は200万人台しかありません。そこへ日本が平均人口1千万人を超える州を作るということになると、これは国際的にみてもかなり異様な事態ということになってくるのではないかと思います。

- ・ 州を作っても県を残した欧米の地方制度

それから自民党や地方制度調査会が提案している道州制というのは道や州という広域自治体を作ったら府県を廃止するという考えかたです。道州と市の二つの層に単純化するという考え方ですけれども、欧米ではどこにいてもこういう広域自治体、州のような制度を新たに創設した場合もこれまでの県にあたるような団体を廃止しておりません。イタリアでは *Regione* という州政府を作りましたけれども *Provincia* という県は残しております。フランスも *région* という州は作りましたけれども *département* という県は残しております。なぜ残すかというと、非常に大きな広域政府と基礎的な自治体との間に何にもないと非常に大きな不都合が起こる、調整の問題が出てくるわけです。調整をちゃんとやる、小さい自治体ができない仕事を大きな自治体が補完してやるという仕組みをうまく動かしていくためには州と基礎的な自治体の間にもう一つ自治の層が必要であるという考え方がだいたいヨーロッパなんかでとられている考え方です。アメリカの場合も連邦制で州の下に市町村がありますけれども、その間に郡とか県とかと訳されている州の下部組織で *county* という制度があってその *county* が市町村の日常的なケア、補完をするという役割を果たしているわけです。

- ・ まとまりなくなる日本の地域？

ところが、日本みたいに一気に府県を廃止してしかも平均人口1千万人の州を導入することになりますと、本当に日本の地域社会はまとまりがなくなって目の粗い大きなザルみたいにザザ漏れになってしまう可能性があるような気がします。したがってこれはやってもうまくいかないのではないかと気がしてならないわけで、このへんをこれから道州制問題でよほどしっかりと議論をしないとイケないのではないかと気がするわけです。

- ・ 現実感ない大都市圏：せいぜい広域府県連合

この間横浜に行っているいろいろと話をしておりましたら、横浜市役所の人たちはこんな道州なんというのは全然感覚としてよくわからないと言っています。要するにそんなことをするよりは360万人の人口を持っている横浜市に州と同じ権限を与えてくれればそれで済むではないか、なにも横浜や川崎まで含めて場合によっては東京まで含めて大きな関東甲信規模の州をつくる必要はない、そんなものを作ったって身動きがつかないでしょうということを言っておられました。大都市部の人達はどうも道州制に余り現実感覚をもっておられないよ

うな感じがしますので、ちょっとリアリティーが出てきたように見えますけれどもやっぱり道州制というのはまだ亡霊かなあという感じを私は持っております。

4 もう一つの地方自治改革

・小規模自治体の国、合併統合の国、日本は超広域大規模自治の国

最後にちょっと外国との比較をしたいと思います。私は市町村合併やなんかのことを考えるために国際比較の視点が必要だと考えて調査をいたしました。2004年にフランス、2005年にフィンランドの調査をいたしました。フランスというのは、ご存知かと思いますがけれども総人口がだいたい日本の半分、ところがコンミュンという日本の市町村にあたる基礎的自治体の数は3万6500あります。日本は今1800まで減ってしまいました。ですから表に書いてありますように市町村の中の90%近くは人口5千人以下、4分の3は人口1千人以下の自治体なんです。日本の政府や総務省の感覚から言えばこんなものは小さすぎて成り立たないはずの自治体がたぶん成り立っているわけです。

その次の表を見ていただきますと、1950年ころから1990年代の初頭にかけて基礎的自治体の市町村の数がどれだけ減ったかどれだけ増えたかということが書いてあります。上の方の単一国家の場合は、上段の5つくらいの国、スウェーデン、韓国、イギリス、デンマーク、日本、ここでは市町村の数が70%かそれ以上減っています。つまり大合併がやられたということになります。ところが下の方の4つか5つ、イタリアの場合は市町村の数はむしろ増えていますし、ポルトガルもちょっと増え、フランスも減ってはいますが5%しか減っていません。スペイン、フィンランドこれもそんなに大きくは変わっていません。下の連邦制国家の場合も、ベルギーとかドイツは減っているけれども、スイスやアメリカはむしろ基礎的自治体は減っていないかそれとも増えているわけです。つまり、世界の多くの国々をざっと見渡してみますと市町村合併を進めて自治体の規模を大きくしてきた国とそうではなくて昔からの農村の中にある村落というものを基本にして社会が運営され、村落がそのまま自治体として今日まで引き継がれてきているという国という二つのタイプの国があるということであって、日本の総務省などがいうように社会が発達していけばいくほど自治体の区域というのは拡大して合併しなければいけないという必然性は必ずしもないと、そんなことを必然的にしなくても成り立っている国があるということは間違いなく言えるわけです。

・フランスのコンミュン、地方自治制度

フランスやスイスのことを少し詳しく申しあげるといいんですが、フランスのことだけ簡単に触れておきたいと思います。2004年にフランスに行きました。ミッテラン大統領のもとで総理大臣を務めたミシェル・モーロアさんという政治家、大統領府の地方分権担当の補佐官、それからフランスの全国市町村会の事務局長という人たちと話をすることができました。また、一番小さな規模のコンミュンにも行って、その実態を見、話を聞くことができました。わりと短期間ではありましたがよい調査ができたと思っております。その調査の結果は私の書いた『新しい地方自治制度の設計』という本に書いてありますのでご覧いただければと思います。

私が訪れた小さなコンミュンは人口400人余りで、中世からの連綿たる歴史が残って

いました。コンミュンのそばをコンクリートの護岸などしてない自然の河川が流れているわけです。舟渡しで渡るのですけれども、あの渡しを何百年か前にダルトニアンが渡ってパリに行ったという話を聞かされて仰天したことがあります。そういう話が小さいコンミュンの役場の壁にいろいろと記録が残っているわけで、中世に十字軍に参戦したイギリスの獅子王リチャードがこのコンミュンを通ったときに、このコンミュンをイギリス国王としてその自立を認めると書いた特許状が飾ってある。教会が一つ立派な建物として残っている以外は本当に村落なんです。こういう村落が昔のままのたたずまいで、嘗々として伝えられていったブドウの栽培法、ブドウ酒の製法、それからブドウ酒に合う料理の製法そういうものをずっと伝えながら今日に至っているわけです。若い人たちは一時みんな都会にあこがれてパリに行き、マルセイユに行きますが、やがて年をとると帰って来る、帰って来るとそこには昔と何ら変わらないたたずまいのふるさとコンミュンが残っている、そういう国がフランスという国なんです。日本の場合は、高度成長時代に一旦ふるさとを出てしまった人は、帰ってみてもそこに昔のふるとは全然ないわけでありまして、“志を果たしていつの日にか帰らん”と試してみてもそのふるとはもう昔の面影もなくなってしまうわけです。

こういう二つの国を比べてみてどっちがいいのか、これは価値観の問題ですから、簡単にどっちがいいと理論的に言うわけには行きませんが、どっちが皆さんはお好きですか。私はフランスのような生き方というのはちょっと憧れるところがあります。そういう制度のもとで、フランスの地方自治制度は成り立っているわけでありましてけれども、こういう考え方に従って日本の地方自治制度をちゃんと作り直そうという運動が今漸く起こりつつあります。

・「小さくても輝く自治体フォーラム」、もう一つの地方自治改革の道

2002年から「小さくても輝く自治体フォーラム」というのが私どもの研究所も参加をしまして作られております。長野や東北やあるいは九州の山の中の小さな自治体の首長さんや議会の関係者の人たちが集まって1年に2回か3回いろいろ議論をするわけです。そこに貫かれている基本的な考え方は、もちろん強制的に合併させるという考え方には反対して自立を貫くということですが、どうしても合併をしないというわけではありません、とにかく住民に対する近さの保てる単位に基礎自治体がつくられる必要がある。住民に対して基礎的自治体と広域自治体とが協力をしてきちんとサービスを提供していくことができるような体制を建設していこうという考え方です。要するに、小さな自治体はダメだから大きい自治体に合併する、府県はダメだから道州に合併する、道州にしちゃうというのではなくて、今ある自治体を強くしてそこに魂を吹き込んで、そういう自治体を何層にも積み重ねて、大きな自治体が小さな自治体を補完し、小さな自治体は住民に身近な自治体として基礎的な役割を果たすというような重層的、多層的な関係を作り出すというのがこの小さくても輝く自治体フォーラムの中で追及されている考え方です。今フランスやイタリアやその他のヨーロッパ諸国で行われている改革もこういう考え方に従って行われているように思われます。私はこれがもう一つの地方自治改革のあり方ではないだろうかという気がするわけです。

表1 フランスにおける市町村(コミューン)の人口規模分布 2002

人口	市町村数		住民総数	
	実数	パーセント	実数	パーセント
1-999	27,794	76.0	9,393,701	15.7
1 000-4 999	6,922	18.9	14,298,005	23.9
5 000-9 999	975	2.7	6,729,792	11.2
10 000-29 999	633	1.7	10,647,377	17.8
30 000-99 999	205	0.6	9,844,714	16.4
100 000-299 999	31	0.1	4,885,416	8.2
300 000 以上	5	0.01	4,152,430	6.9
計	36,565	100.00	59,951,435	100.0

フランス内務省 資料

表2 基礎自治体数の変化・国際比較

	自治制度の層	基礎自治体数 (1950)	基礎自治体数 (1992)	増減率 (%)	平均人口
<単一国家>					
スウェーデン	2	2,281	286	-87.5	30,669
韓国	2	1,397	232	-83.4	203,332
イギリス	1 or 2	2,028	353	-82.6	164,474
デンマーク	2	1,387	275	-80.2	18,732
日本	2	10,443	3,236	-69.0	38,897
ノルウエー	2	744	439	-41.0	9,000
オランダ	2	1,015	647	-36.3	23,504
フィンランド	1→2	547	460	-15.9	10,976
スペイン	2	9,214	8,082	-12.3	4,851
フランス	2→3	38,814	36,763	-5.3	1,565
ポルトガル	1	303	305	0.7	36,782
イタリア	2→3	7,781	8,100	4.1	7,150
<連邦国家>					
オーストラリア	2	3,999	2,301		3,269
ベルギー	2	2,669	589	-42.5	17,046
ドイツ	3	24,272	8,077	-77.9	5,013
スイス	2	3,097	3,021	-66.7	2,210
アメリカ	3	16,607	19,372	-2.5	8,465
				15.3	

柏原誠 国際的な地方自治制度の改革動向 加茂編『「構造改革」と自治体再編』自治体研究社 2003年より作成。