

## 結論

連合王国の経験は、日本に対して幾つかのマイナスの教訓とプラスの教訓を提供できると思います。ただ、日本と連合王国は全く状況が異なるので、日本がなぜ連合王国のような国から学びたいかということを明確に理解する必要があります。そして、連合王国において、どうしてある政策が策定されたのかを理解し、それが果たして日本の状況に合っているかということを見極めなければいけません。政策プログラムを単に移転するだけでは、一般的な示唆しか得られません。もちろん、自分たちの政策を考えるきっかけにはなるかもしれませんが、何を求めるかを理解することが最も重要です。

ご清聴ありがとうございました（拍手）。

## ———— パネルディスカッション ————

### 〈廣田氏〉

この後は私、廣田が引き継いで進行していきたいと思います。続きまして、パネリストの皆さまからご報告をいただきます。まず山崎幹根先生、よろしくお願いいたします。

### イギリスの権限委譲から得られる教訓

#### 〈山崎幹根氏〉

最初に若干コメントをさせていただきます。今のケアーニ教授の報告をどのような形で日本、その他の国との比較に発展させていけばいいのかということについて、大きく分けて2点、コメントをしたいと思います。

まず、改めて強調したいのは、スコットランドの分権改革は世界の中でも最も成功したケースではありますが、あくまでも1つのケースだということです。この後のパネリストの方々がまた言及される場所なので深くは立ち入りませんが、ヨーロッパ諸国の中においても、イギリスの不均一な権限委譲、スコットランドの分権改革は、あくまでもone of themにすぎないということです。ヨーロッパ大陸を見れば、確かにスペインのように独立運動が非常に強い政治勢力を持っていて、また、一国多制度型の権限委譲を進めている国もありますが、他方でフランスやイタリアのように単一主権国家の中で全国画一的な形でリージョンが形成され、次第に自治権が付与されていくケースもあります。さらにはドイツのような連邦制の国家もあります。そうしたヨーロッパの中における1つの例であることをまず見ておく必要があります。

さらに、スコットランドの成功事例があくまでも1つの事例であることを理解するために強調していかなければいけないのは、スコットランドのように歴史的・文化的にも独自性を強く持っている地域であっても、地域で議会をつくるという改革は簡単には進まなかったということです。1979年にスコットランドでもウェールズでも分権改革を進めるために地域に議会をつくるというレファレンダム（住民投票）が行われましたが、両地域において1度は否決されているという経験があります。そして、改めて1997年にレファレンダムをし直したときに、初めて住民の多数を得ることにつながっていったのです。さらにケアーニ教授の報告にもありましたように、2004年に、イングランドのノースイースト地域においても住民投票によって地域議会をつくるという提案が否決されています。ですから、歴史的・文化的に独自性を強く持っている地域があるイギリスにおいても、それぞれの地域が議会をつくるという改革は、単純に単

線的に実現するものではないのです。

また、今日はあまり詳しく立ち入ることはできませんが、北アイルランドを振り返ると、権限委譲が失敗してしまうこともあることがわかります。権限委譲された議会と政府が統治に失敗し、もう1度、全国政府であるイギリス政府の直接統治に戻り、北アイルランドを統治し、自治権を停止することもありました。ですから、権限委譲という分権改革は単純・単線的ではなく、失敗もある中で進められていくプロセスであることを認識する必要があります。

もう1つ重要な点は、今日のケアーニ教授の報告に基づく、スコットランドのような地域の権限委譲、分権改革は、民族運動ではないということです。いわゆるエスニックマイノリティーの抗議としてこのような分権改革が行われたわけではありません。さらには、そのような分権改革を促進させる要因を、歴史的な固有性、文化的な独自性だけに還元して説明することも正しくはありません。

では、何がポイントなのかというと、領域・地域に基づくアイデンティティー（リージョナル・アイデンティティー）が政治的な影響力を持つという契機を経て、初めてこのような分権改革、権限委譲、自分たちの地域で議会をつくるという運動に転化するという点です。スコットランドのコンテクストを振り返ってみると、1980年代、1990年代に、サッチャー、メージャーの保守党政権がスコットランドに対して行ってきた様々な政策が、スコットランドの市民の怒りや反発を巻き起こしたのです。「なぜイングランドの保守党にスコットランドに関する政策や改革を勝手に決められて、押し付けられなければいけないのか」という政治的反発が起こったからこそ、“devolution”、自らの議会をつくるという改革の実践に行きつくのです。

これは、スコットランド分権改革のコンテクストの中では、「民主主義の赤字（democratic deficit）を是正するための改革」と位置付けられています。ですから、繰り返しになりますが、歴史的に文化的に独自性がある領域が単純・単線的に独自の議会をつくるのではなくて、リージョナルアイデンティティーがいかに関与する政治的な意味を持つのか、民主主義の赤字を解決しようという政治的運動にいかに関与していくのが最も重要であるということを最初に改めて強調しておきます。これが1点目のコメントです。

2番目として、日本との比較をしてみると、イギリスから見える日本の地方自治の特徴はどこにあるのか。日本は、戦後改革において日本国憲法と地方自治法の制定により、画一的な地方自治制度に整備されていきました。実は戦前の日本は、北海道、沖縄、あるいは朝鮮、樺太、台湾という旧植民地を含めると、一国多制度型の地方制度でありました。それが戦後改革の憲法及び地方自治法の制定によって画一的な地方自治制度になったのです。

さらに、内務省の解体の後に様々な事業別の省庁が次第に設置されたことにより、機能別、言い方を換えると、政策分野別に全国を対象に画一的に政策が行われるようになりました。これがさらに日本の政策の画一性を強めていきました。若干の例外として、地方自治制度であれば東京都区制度があり、国土開発政策の例外としては北海道と沖縄が位置付けられるということまで今日に至っています。

最後に付け加えて申しますと、近年の日本の地方分権改革の在り方を見直す良い機会になったと思います。日本の地方分権改革は、今の安倍内閣でも、その前の民主党政権でも行っており、第1次安倍内閣のときから断続的に論じられてきました。それが幾つかの部分では実現を見ていますが、その主たる改革は、個別の法律の規制を1つひとつ精査して、地方自治体に自由度を与えられるものは与える。そして、地方自治体が条例を制定して、独自に基準や規格を

決めていいという改革をしています。これは日本の文脈で言うと、法令の義務付け、枠付けの見直しです。しかしながら、このような個別の法律を1つひとつ見直す作業は、市民から見るとすごく分かりにくいものです。さらに言うと、個別の法令の一部を緩和して地方自治体が条例をつくることができても、実際の市民の生活からすると、変化を実感することは困難です。

若干話はずれますが、私は今年、道内の首長さんたちとインフォーマルな勉強会を行う機会がありました。そのときに首長さんたちに、この義務付け、枠付けの緩和の効果はどうですかと聞いたところ、全員が非常に批判的で大変評判が悪かったということがありました。どのように地方分権を行うかというときに、イギリスとスコットランドの事例を振り返ると、地方分権を進めるときには包括的な立法権の委譲、まとまりを持った単位での権限委譲を行うことによって、市民や地域社会が変化する実感を持てるような改革にすることを別の形で考えていく必要があるのではないか。それがイギリスから得られた教訓ではないかと、私は整理しました。簡単ではありますが、取りあえずのコメントとさせていただきます。

#### 〈廣田氏〉

山崎先生、どうもありがとうございました。続いて穴見先生、お願いいたします。

### スウェーデンにおけるリージョナリズム

#### 〈穴見氏〉

今の山崎先生のお話は、最初のケーニ教授の報告に対するコメントでしたが、私は直接のコメントというよりは、むしろスウェーデンにおける地域主義の近年の展開について簡単にご紹介して、比較の材料を提供するという趣旨でコメントさせていただきたいと思います。

最初に定義についてのコメントですが、定義というのは、これが正しい、これが間違っているということではなく、ある言葉が何を指し示すのかについての約束事なので、同じ言葉でもいろいろな定義があって構わないと思います。先ほどケーニ教授のご報告の中では、「リージョナリズム（地域主義）」とは、中央政府と基礎的自治体の中間レベルに新たな統治単位、ないしは政府を設けることという定義が提示されていましたが、私はさらにより広く、「サブナショナルな地域空間の、政治的・経済的な単位としての強化を志向する動き」を指して「地域主義」という言葉を使いたいと思います。

特定の環境の中では、ケーニ教授が言われたような中央政府と基礎的自治体の中間レベルに新たな政府を設けることが、地域空間の政治的・経済的な単位としての強化のための条件として必要になると考えられるのではないかと思います。しかし、必ずしもそうなるとは限りません。例えば、既存の地域的なレベルの行政単位の再編成や、その自立性や権限の増大という形でそれが進められる場合も少なくありません。

そして、近年のスウェーデンにおいて観察される「地域主義」は、まさに既存の地域行政単位の再編成や権限の増大という形態をとって進行してきています。以下、近年のスウェーデンにおける地域主義の動きがどのように展開してきたかという概略をお示ししたいと思います。

その話に入る前に、スウェーデンについてはあまり知られていないと思いますので、簡単に統治構造について紹介しておきます。お手元の資料の図（本報告書の134ページ参照）からも分かりますように、スウェーデンの統治構造は日本と同じような2層制を採っています。その意味では、かなり日本との比較がしやすい形になっています。つまり、全国レベルの政府があり、

基礎的自治体として日本の市町村に当たる自治体があり、その中間に県レベルの地方自治体があるという形です。

日本で言えば県に当たるレベルの地方自治体が、ランスティングと呼ばれています。国の地方行政区分は全国21のレーンに分かれおり、そのうち20のレーンに地方自治体であるランスティングが置かれています。この地方自治体は民選の議会を有しており、かつ、課税権も持つものです。ランスティングが置かれていないレーンが1つだけあります。どこかというところ、スウェーデンの本土から見ると東側の海上に島が2つありますが、太っている方の島、ゴットランドです。ここでは県レベルの自治体は置かれずに、基礎的自治体だけが存在します。

スウェーデンの中央地方関係、あるいは地方自治について見るときに重要な点ですが、従来、ランスティングの仕事は保健・医療サービスの提供にほぼ限られていました。最近では民間経営の病院も多くなっていますが、それでも財政的な責任はランスティングが持っています。基本的には公的な医療サービス提供はランスティングが担っているという制度になっています。

ところが1990年代半ば以降、ランスティングに国の権限を移譲し、その機能を拡大する改革が徐々に進行してきています。これは一言で言うと、経済成長政策の手法として、1980年代半ば以降、サブナショナルな地域空間における諸主体のネットワークを重視する政策が採られるようになってきたということと密接に結び付いて進んできた改革です。ということで、まずその辺りの事情をお話ししておきたいと思います。

1980年代以降、後に地域発展政策と呼ばれるようになる政策が導入されてきました。これが今言いました、地域レベルを単位として経済成長のために行われる政策です。つまり、全国全ての地域において、地域を空間単位として経済成長を図る政策と性格付けることができます。

その政策の手法の主軸に置かれたのは、次の2点です。1つは、地域における経済成長を中心とする地域の発展のために、様々な政策分野の活動を、地域空間を単位として動員することです。この場合、主として含まれる政策分野は、労働市場政策、教育政策、研究政策、交通通信政策、土地利用政策、農業政策、文化政策などです。そのような内政諸分野の多くにまたがる取組を、地域空間を単位として組み合わせて、各地域の経済成長を図るという方針が次第に定着してきたのです。

この点に関連して、もう1つだけ注意していただきたいのは、今、列挙したような各政策分野における活動の多くは国の行政機関が担ってきたものであり、地域レベルのランスティングに権限を移譲するという改革の中でも、その点は基本的には変わらない。つまり、例えば交通通信政策であれば、国のレベルの行政機関が立案し、執行するという形は変わらないということをお前提にして権限移譲が進んできたという点です。

政策手法の2つ目の主軸は、地域の経済成長に向けた公私の協力体制を、それぞれの地域空間において構築する手法が重視されるようになったことです。この場合の「公」の中には、国の行政機関と地方自治体との両方が入り、「私」の主体は企業ですが、それだけではなく、NPOなどの団体も含まれると想定されています。

この2つの政策手法を、さらに具体化する手法として、これは時間がたつに従って呼び方は変わっていきませんが、地域経済成長プログラム、あるいは地域発展プログラムと呼ばれる計画を策定するということが取り入れられました。これは、地域の経済成長・発展のために、国と地方自治体の両方にまたがる諸機関、及び企業を始めとする民間の諸主体の活動を、地域の経済成長に向けて総合的に調整する計画です。先ほどのケアーニ教授のご報告で、地域における

ネットワークの形成に触れられていましたが、まさにそれに当たるものと考えられます。

この計画の策定及び実施に関する権限は、当初はレーン庁に委ねられました。レーン庁とは、国の地方行政区分である21レーンのそれぞれに置かれた国の行政庁です。レーン庁の性格及び権限は非常に複雑で、説明しているととても時間が足りなくなってしまうのですが、差し当たり、戦前の日本の県知事のようなものだと考えてください。1990年代半ばは、そこに地域成長プログラムの計画の策定及び実施に関する権限が委ねられたのです。ところが1990年代半ば以降、その権限を地域レベルの地方自治体に委ねる改革が徐々に進展していきます。先ほどの山崎幹根先生のコメントにもあったように、こういう改革は一直線には進みません。あくまでも徐々に、しかも行きつ戻りつしながら進んでいきました。

詳しい経過は省略せざるを得ませんが、そのプロセスの中で1つの画期となったのが政府の審議会の「事務配分に関する委員会」の答申でした。2007年2月に最終答申が出ていますが、その答申の中で、特にここでの話に関連して重要な提言は次のようなものでした。1つは、ランスタングの名称を「地域コミュニン」に改め、その数を20から6ないしは9程度に減らすこと。もう1つは、数を減らして1つひとつを大きくした「地域コミュニン」に、保健医療サービスの提供に加え、地域発展に関する責任と権限を委ねることです。

1つひとつのランスタングを大きくしなければいけない理由としては、地域発展の責任を担うためには、地域レベルの自治体は50万人以上の人口規模を持たなくてはならないからだと言明されていました。他方で、地方自治体である「地域コミュニン」に地域発展に関する責任と権限をレーン庁から移す理由としては、政治的リーダーシップの必要性和、市民への政策の係留の必要が述べられていました。

この委員会答申が出された後の、より近年の動向について簡単に触れておきますと、先ほどの審議会の答申の1つの柱である、ランスタングに「地域発展」のための取組における中軸的役割を与えることについては、ともかくも権限移譲が進んできているということが観察されます。例えば2009年には3つのランスタングにこの権限を移譲するという決定がなされ、最近、9つのランスタングから、この権限移譲の申請が政府に出されていますが、ごく最近、担当大臣は、そのうちの6つにはそれを認めるという発言をしています。

他方、直接、日本の道州制とも関わってくると思いますが、実は先ほどの審議会では、ランスタングの統合についても全員一致の結論が出されていましたが、今日までランスタングの統合は行われていません。保守党を中心とする現在のスウェーデン政府がランスタングの統合に消極的なのです。他方、社会民主党を筆頭に、野党は、ランスタングの統合を進めるべきであるという態度をとってしまっていて、1つの政治的な争点になっています。

最後に、スウェーデンの地域主義の展開から、日本にとってどのような示唆を受け取ることができるかということについて簡単に述べ、まとめに代えさせていただきたいと思います。

1つは、日本の道州制をめぐる議論では、地域の経済成長政策における国の行政機関の役割があまり重視されていないのではないかと私は見っていますが、スウェーデンの場合、地域レベルの公私のネットワーク形成という中で、国の機関の役割も不可欠なものとして位置付けられているという違いが見られます。これが1つの論点となり得るのではないかとことです。

もう1つは、地域レベルの地方自治体の規模として、どの程度が適切であるか。先ほど紹介しました審議会答申では最低50万人、できれば100万人以上という規模が示されていましたが、その根拠は必ずしも明らかではないというところがあります。日本の道州制の論議を見ても、

規模についての議論はそれほど闘わされているという感じではありません。これも今後、議論を深めていくべき点ではないかということを経験して、私のコメントを終わりにいたします。ご清聴ありがとうございました。

〈廣田氏〉

穴見先生、どうもありがとうございました。続いて、山崎榮一先生をお願いいたします。

## フランスにおけるリージョナリズム

〈山崎榮一氏〉

私からは、フランスを例にとって、我が国における道州制論議への示唆という観点からコメントないし報告をさせていただきます。

先ほどイギリスとの比較で一国多制度という話がありましたが、フランスも旧植民地であるニューカレドニアや仏領ポリネシアなども含めて考えれば、一国多制度下にあるのではないかと思います。ただ、今日はフランス本国に限って、現在の州がどのような経緯を経てできたかということを中心にお話ししたいと思います。

お手元の資料（本報告書の131ページ参照）に掲載したフランスの地域区分をご覧になりながら聞いていただきたいと思います。フランスは市町村、県、及び州の3層構造になっています。日本と比較して特徴的なのは、市町村数が3万6000と多数ありまして、欧州連合28か国の市町村数の約3割をフランスが占めています。しかも、人口400未満の村が約半数を占めています。この遠因は、フランス大革命当時の4万4000に上る教区（paroisse）をそのまま市町村としたことにあるとされています。このため、現在では市町村間の広域行政組織が発展し、しかもこの広域行政組織が一定の課税権を持っており、この課税権を持つ広域行政組織に市町村の95%以上が加盟しているのが現状です。

県に関しては、これもフランス大革命の翌年の1790年に創設されましたが、市町村とは異なり、極めて人工的に区割りされたので、ほぼ等面積であり、当時、その数は83でしたが、現在ではフランス本国に96の県があります。日本の県は、廃藩置県により300諸藩を統合し、1871（明治4）年には75府県が設置されましたが、現在では47都道府県になっています。フランスが大革命前にあった40ほどのプロヴァンス（州）を分割して県をつくったのに対し、日本では諸藩を合体して県をつくったという歴史的な経緯があります。こうして見ると、フランスは分割志向、我が国は市町村のみならず、県段階でも合併志向という違いが見えて面白いと思います。

現在のフランス本国の県の人口・面積は平均すると65万人、5,670km<sup>2</sup>となっています。我が国の県の人口は270万人、面積は8,040km<sup>2</sup>ですから、フランスの県は、我が国の県と比較しますと、人口では4分の1、面積では7割ほどということになります。こうして見ますと、フランスには県の単位を超えた広域行政組織が必要なのだろうと直感的に納得できるようなも思えます。ちなみに、現在のフランスの州の人口の平均は280万余で、日本の県とほぼ同じです。他方、面積は約3倍になっています。

県の区域を越えた州を創設し、自治権を強化しようとするリージョナリズムは、フランスにおいては19世紀から20世紀前半まで繰り返し主張されてきました。しかし、このリージョナリズムの運動は、地方制度の改革という側面よりは、共和制に対する反体制・反政府運動という要素が大きかったと言えます。リージョナリズムは、当時の一般的な傾向としては、政治的に

は右派、すなわち王党派あるいは立憲君主政派の立場から唱えられ、当時の左派である共和派は、概してジャコバン的伝統に従い、中央集権を志向していたと言えます。

このような歴史の記憶は、現在でもよみがえることがあります。最近のニュースを見ますと、フランスではエコタックスの導入が検討されています。エコタックスとは、トラックの積載重量と走行距離に応じて課税をしようとするものです。これに対して、ブルターニュ州の農業団体を中心に大きな反対運動が盛り上がりました。ブルターニュ州は16世紀中ごろにフランスに併合されましたが、一部のマスコミはこれを評して、「ブルターニュ州の分離運動の始まりか」と報じています。

フランス大革命以来200年以上の伝統を持つ県の廃止は、過去に何度か繰り返して主張されてきましたが、政治的には難しいと言えます。最近でもサルコジ前大統領のときに、サルコジ大統領の要請を受けた、ミッテラン大統領の側近中の側近と言われたジャック・アタリ (Jacques Attari) という人が、フランス経済の強化に関する諮問委員会の委員長となり、2008年1月に報告書を出しましたが、その中で県の廃止を提言しました。しかし、これを受けたサルコジ大統領はすぐにもそれを否定しています。

このように県を廃止しない、あるいは廃止できないという文脈の中で、フランスの地方自治体としての州は、どのような経過をたどって創設されたのでしょうか。県を4つあるいは5つ包含するような広域的な州の必要性は、「パリと砂漠」に象徴されるような地域格差の是正に求められました。第2次大戦後の栄光の30年と言われるフランスの経済成長期におきまして、国土整備の一環として、地方の特色を生かしたブロック別の国土整備を進める必要があったのです。このため1956年に計画区域としての州が設けられ、フランス本国が22の区域に線引きされました。この1956年の線引きが、現在、フランス本国にある22の州の地域区分の起源となっています。計画区域という性格上、この線引きは過去のプロヴァンスにとらわれることなく、大都市を中核とした社会経済圏の実情に則して行われました。

1964年には、国の行政区画として州が発足しました。すなわち、若干の例外はありましたが、中央省庁の出先機関の県の区域を越えた管轄区域が州の区域に統一されたのです。フランスでは現在でも、国が自らの権限に関しては、県及び州の単位に出先機関を置いて数多くの事務・事業を実施しています。地方行政は、国の出先機関と地方自治体が協働して行うものだという原則が一貫して続いております。

州には官選の州知事が置かれ、行政機構の簡素化の観点から、州の都がある県の官選知事が州知事を兼ねるといった制度でした。この官選知事というのは日本の戦前の官選知事と同じもので、フランスがこの制度を廃止するのは1982年の地方分権改革のときです。

1968年には、有名な五月革命が勃発します。大学紛争を契機に労働組合も加わり、全国的なゼネストが起り、フランス中が紛糾しました。いろいろな経緯がありましたが、時のドゴール大統領は、州を公選の議会を持つ地方自治体にしようという地方制度改革案、及びこれと呼応した上院制度改革案を憲法改正案として国民に提示し、この国難を切り抜けようとはしました。

この改正案を地方制度の面に限って見ますと、州を地方自治体にしようとしたこと、また、州議会の構成は、国民から直接選出される州内の国民議会議員・県議会議員・市町村議会議員を合わせた議員が全体の5分の3を占めることとし、残りの5分の2は地域の職能団体による代表を議員とするという構想でした。ドゴールは工業化・都市化の進展により、国民のニーズを体現する職能団体の意義を高く評価したのです。この憲法改正案は国民投票に付されました

が、否決され、ドゴールの退陣に至ったことはご承知の方も多いと思います。

ドゴールの後継者として大統領になったポンピドーは、1972年、州を地方自治体としてではなく、地方公社や地方独立行政法人とイメージしていただければ分かりやすいと思いますが、州を区域とする公施設法人として発足させました。この法人の権限は、経済開発及び地域整備という特定の目的に限定されました。このような目的の限定が地方自治体と公施設法人の違いのメルクマールとなったのです。この公施設法人は、州内の国会議員と地方議員から成る州議会が設置され、運転免許税など一定の課税権が与えられました。執行機関は、引き続き官選の州知事でした。ドゴールが注目した職能団体は、州に設置される経済社会評議会という諮問機関に代表を送ることになりました。

このような、国でも地方自治体でもない公法人が少しずつ権限を拡張しながら、10年余の実績を経たところで、質的な転換が行われました。すなわち、1982年のミッテラン大統領の地方分権改革により、地方自治体になったのです。州には市町村や県と同様に、住民による直接公選制の議会が設置され、議会が議員の中から互選した議長が執行機関としての役割を担うことになりました。このようにして「首長＝議長」型と言われる一元代表制が市町村、県、及び州にあまねく採られたということです。

州の権限は、経済開発及び地域整備に関する権限のほか、高等学校の建設・管理、職業訓練、自然公園の管理運営などに関する権限を持つことになりました。ここで注目すべき点は、州の権限は、従来の公施設法人としての権限のほか、国からの権限移譲を受けましたが、県からの権限移譲は受けなかったということです。

その後、州は地域旅客鉄道（ローカル線）や地方空港の経営、高等学校の現業職員の国からの移管などの権限の拡大が図られていきます。他方、2003年の憲法改正では「いかなる地方自治体も他の地方自治体に対して、後見監督を行うことはできない」という条文が挿入されました。わざわざこの条文を入れた意味は、県の州に対する警戒感を表したものと評価できます。

地方自治体間の事務配分の原則は、市町村は都市計画と近隣行政、県は社会福祉と零細な町村に対する支援、州は経済開発と地域整備となっています。地方財政の歳出規模を2011年決算で見ますと、全体で約2200億ユーロです。このうち市町村及び広域行政組織（市町村ブロック）が全体の56%、県が32%、州は12%です。つまり、フランスの州は、区域は広いのですが、仕事の量は最も小さいのです。言い換えれば、欧州地方自治憲章にいう補完性の原理が結果的に実現されていると評価できるのではないかと思います。

最後になりますが、我が国の道州制議論において参考にすべきは、フランスが県を存置したまま州を創設したこと、州の権限は、県では果たし得ない新たな広域的な行政需要を踏まえ、国からの権限移譲に限定されたという点にあるのではないかと思います。

ご清聴ありがとうございました。

〈廣田氏〉

どうもありがとうございました。最後に、山口専門調査員にドイツの状況についてお話しただきたいと思います。



## ドイツにおけるリージョナリズム

〈山口氏〉

今、先生方からご紹介のありました、英国、スウェーデン、フランス各国のリージョナリズムの動向はいずれも単一国家の内部におけるものですが、少し定義を広げまして、連邦国家においてもリージョナリズムという考え方があり得るという立場から考えますと、ドイツにおけるリージョナリズムは、その採用する連邦制において表現されていると考えられます。現在、日本よりやや狭い国土に16の州が存在し、独自の憲法、議会及び政府を持っており、基本法に定められた範囲で州独自の法律を制定しています。連邦制は基本法第20条第1項で「ドイツ連邦共和国は、民主的かつ社会的な連邦国家である」と規定されている点に法的根拠を有しており、同じく基本法第79条第3項の規定によりまして、基本法改正によっても廃止することができないという強い保障を与えられている基本原則です。ただし、連邦制を廃止することは許されませんが、個々の州を再編・統合することは可能であるということは基本法第29条に規定されています。

ドイツの連邦制は、ワイマール共和国、その前のドイツ帝国、さらに古くは神聖ローマ帝国にまでさかのぼる長い歴史的伝統に沿うものですが、同時に、地方分権を否定し、権力の集中化を図りましたナチス時代の経験に対する反省にも基づいています。すなわち、1949年に成立したドイツ連邦共和国（西ドイツ）は、権力の集中と濫用を防止するために国家権力を立法・行政・司法の三権に水平的に分立させると同時に、連邦制を採用して、連邦と州の分立という形での、いわば垂直的な権力の分立を図ったのです。

第2次世界大戦後の西ドイツ、現在のドイツの政治制度の著しい特徴は、その分権的性格にあるとよく言われています。連邦制もまたその一翼を担う制度であり、権力の分散による独裁の防止と、自由で民主主義的な政治体制の安定を第1の目的としています。この制度の採用は、何よりも基本法を制定した議会評議会を構成したドイツ人自身の決定によるものですが、第2次世界大戦直後のドイツには、我が国とは違い中央政府が存在しなかったこと、1945年から1946年にかけて形成された州が新たな国家の基本単位とならざるを得なかったという事情、また、連合国が強力な中央集権国家の形成を嫌って連邦制を支持したという事情もあります。州の形成に当たっては、もちろんバイエルンのように歴史的・伝統的な地域がそのまま州になった地域もありますが、ワイマール共和国時代まで全ドイツの人口及び面積の6割以上を占めていたプロイセンを解体して、幾つかの州にするという人工的な性格も持っていました。しかし、ドイツ統一を経た現在、住民の州に対する帰属意識は極めて高くなっているようです。

一方、東ドイツでも第2次世界大戦後の時期に、やはり5つの州が形成されましたが、1949年のドイツ民主共和国（東ドイツ）の成立後、ほどなくして1952年に州は廃止され、14の県が置かれ、東ドイツは中央集権国家となりました。しかし、1990年のドイツ統一に伴い、5つの州が復活して、ドイツ連邦共和国に含まれることになりました。旧西ドイツ各州と旧東ドイツ各州の間に経済力を始めとして大きな格差があったことから、両者の利害対立もまたここから始まることとなります。

ドイツ統一を経て、ドイツ連邦共和国の政治体制は60年余りの間、その安定性を維持し、連邦制もまた、この安定に寄与してきたと考えられます。その役割は非常に高く評価されるべきものですが、しかし、その一方で、後にご説明しますように、連邦と州の「政策の錯綜」、ドイツ語でPolitikverflechtung(政策が複雑に絡み合った状態)という言葉で表現される問題も発生

し、21世紀に入り、連邦制の改革が試みられました。

ドイツ各州は、連邦参議院を通じて連邦の立法及び行政に関与します。また、原則として連邦の法律を執行する権限を与えられていますが、連邦と州の権限が複雑に入り組み、また、それにより生じた「政策の錯綜」が迅速な政策決定と責任の明確性を阻害していることから、2006年と2009年の2次にわたり、立法権と財政の分野を中心に連邦制の改革が行われています。

「政策の錯綜」とは、簡単に申しますと、連邦及び州の政策がそれぞれの主体自身の中で完結せず、互いが相手の領域に深く関与し、連邦と州、州と州との間の協力によって多大の調整のコストを掛けて公の任務が遂行されるという体制を表現した言葉で、1976年にフリッツ・シャルプフ (Fritz W. Scharpf) という法学者によって唱えられ、現在の連邦制の問題点を表現する言葉となりました。「政策の錯綜」を生む要因として、具体的には次のようなことが指摘されてきました。まず、州政府の代表から構成される連邦参議院が連邦の立法に対して強力な権限 (州の利益に関わる法律への同意権：拒否権) を持っていること。逆に、連邦が州との間の「競合的立法」のほとんどの領域で立法権を行使してしまい、州議会の立法権が奪われてきたこと。それにもかかわらず、先ほど申しましたように、連邦法の執行は州に委ねられているため、連邦と州との調整が不可欠となること。連邦が枠組みをつくって、州が細部を規定する「大綱立法」という制度も非常に複雑であるということ。そして、連邦と州との間の「共同任務」の制度などが「政策の錯綜」を生む要因として指摘されてきました。

2006年の第1次連邦制改革により、連邦参議院の同意を必要とする法律の削減、大綱立法の廃止、教育その他一連の事項の州の立法権限への移行、競合的立法における連邦法の規定からの州法の逸脱権ということで、連邦法と違う規定を設ける権限の容認など、立法権を中心に連邦と州の権限の分離が図られました。また、2009年の第2次連邦制改革では、連邦と州の財政について均衡予算の原則、借入金による財源調達原則的禁止など、財政規律の強化が基本法に規定されています。

このような連邦制改革の動きは、従来の連邦を構成する主体間の交渉、調整、妥協を特色として、均等な生活条件の実現を目標とする「協調的連邦主義」から、各州の自己責任と連邦国家的多様性を重視する「競争的連邦主義」への移行を示すものと、しばしば表現されますが、前者の「協調的連邦主義」の要素を全て払拭することは不可能であり、両者の緊張関係は今後も続くと思われます。

また、基本法第72条第2項に規定している、ドイツ全土における「等価的生活関係」、1994年の基本法改正以前は「生活関係の統一性」という、もっと強い表現でしたが、これの実現を目的とする連邦の州に対する介入が従来から様々な政策分野で見られており、分権中での集権化という圧力も指摘されるどころです。これは急速な工業化や社会国家実現の過程で、一定水準のサービスを全国レベルで保障することが不可欠となるからです。州の専権事項と言われている教育の分野においてさえ、2001年に発表されたOECD加盟国の生徒の学力到達度調査 (PISA) でドイツの成績が極めて悪かったことなどにより、連邦側も正面に出てきて、連邦による学力水準向上のための施策も行われているところではあります。

一方、州の側でも「各州文部大臣会議」の定期的な開催などを通じ、統一的な基準の実現に努力してきましたが、このような各州行政府の協力の強化が、各州議会の監督権限を弱める作用をもたらしているということも指摘されています。これに限らず、ドイツの連邦制は行政府を中心としたものであり、「執行府連邦制」、あるいは「行政連邦制」と称せられることもあり

ます。このことは連邦参議院の制度、すなわち州政府の代表が議員を務めるという連邦参議院の制度、あるいは、連邦法の執行における連邦の官僚と州の官僚の密接な調整が必要になるということにも見られています。ここにも政策の錯綜の要因が見られると指摘されています。

連邦と州とは、様々な場面で協力・対立関係にあります。各州の間にも様々な局面で利害の対立があり、非常に複雑な様相を呈しています。旧西ドイツの州と旧東ドイツの州、それから、ドイツでは州と州の間、あるいは自治体と自治体の間で、豊かなところから貧乏なところに財源を移転して、サービスの均等化を図る水平的財政調整という制度があります。そういう州と州の間の水平的財政調整において、バイエルンやバーデン＝ヴュルテンベルクのような、財源を与える側の豊かな州と東ドイツや北ドイツの各州のような受け取る側の貧しい州、大きな州と小さな州、あるいは連邦政府与党が統治する州と野党が統治する州とは、様々な局面で対立関係にあります。

最後に、2019年まで現行制度が継続する財政調整制度ですが、度重なる連邦憲法裁判所の判決があり、それを受けて数次の改革が行われましたが、それでも与える州の不満が非常に強いという問題が残り、「第3次連邦制改革」の必要性も指摘されています。さらに、第2次連邦制改革で2020年以降、各州は借入金による財源調達を原則として禁止されます。それから、2005年以降、連帯協定Ⅱと呼ばれるものにより旧東ドイツ諸州に対して連邦から財政移転が行われているのですが、これが2019年に終了します。そうしますと、2020年以降は財政基盤の弱い州とその自治体を財政難が直撃するということが想定されています。この事態に対する対策として、現在の16州を9つ程度の州に再編して、歳出削減を図ることなどが提案されています。

ドイツから何が学べるかということにつきましては、後ほどのディスカッションの中でまたお話しさせていただきたいと思います。以上で私の報告を終わらせていただきます。ご清聴ありがとうございます。

## 小括

### 〈廣田氏〉

山口専門調査員、どうもありがとうございました。皆さんそれぞれ歴史的な変革の問題も含めて、各国のリージョナリズムについてお話いただきました。前半の締めとして、若干の論点を提示し、小括としたいと思います。

まずケアーニ先生の基調講演と各パネリストの発言に関連して、リージョナリズムを目指す分権改革の背景・目的に1つ注目する必要があると思われます。基調講演の中で、スコットランドでは、民主主義の赤字を解消したいという住民の自治権に対する要求が強く、それがリージョナリズム、あるいは地域議会の創設を推し進めたというお話がありました。これと比べて日本では、道州制導入論、または、これと並行して出ている大都市制度の改革論でもそうですが、豊かな地域の潜在能力を生かして、そこを突破口にして日本の経済成長を牽引していくという経済的動機が分権改革の背景として強調されています。

各国のお話の中では、スウェーデンやフランスでも経済的要因があったというお話がありました。ただ、スコットランドにおける自治権の要求、あるいはドイツにおける権力の分散という側面もあり、国によってそれぞれ事情が異なります。

また、分権の在り方に関わって、イギリスでは非対称的な、あるいは一国多制度的なリージョナリズム、地域政府・地域議会の導入が進められました。一国多制度的な在り方、あるいは非

対称的な改革の進め方、日本では北海道や沖縄から道州制を導入するかどうかということになりますが、そういう在り方がどういう意味を持つのかということも、もう少し考えてみる必要があるのではないかと思います。併せて、フランスについて指摘されたように、道州制を導入したときに県を廃止するのか、それとも、従来の地方制度の構造を残したまま新しいレベルの道州を持ってくるのかかも問題になると思います。

次に、道州制という仕組み、あるいはリージョン政府を構想するときに前提となる問題があります。例えばドイツは連邦制ですが、国民の間での等価的な生活関係を連邦全域で維持する、すなわち、どこに住んでいても一定レベルの生活が送れるようにしなければならない。そういう発想で考えていくと、従来のドイツのような協調的連邦主義が要請されます。それに対して近年は、多くの国でそうだと思いますが、リージョナリズムの志向、日本でいえば道州制導入論は、協調よりも競争という視点を強く打ち出しているように見えます。これは先ほどの経済的要因とも関わりますが、グローバル化の中で国の垣根が低くなり、地域や都市が国際競争の中に置かれている。ここから、地域、すなわち道州を軸に、より政治的、経済的な強化を図っていくという発想法が生まれてきますが、その中で地域政府相互の関係を競争的に捉えるか、協調的に捉えるかという問題もあると思います。

今の地方構造を維持するか、それとも、それを改革して道州制を導入するかというときに、現在の地方政府の規模、あるいは新しい政府の規模や権限が大きな問題となります。さらに、各レベルの政府が住民の生活関係を支えるために、どのような協力関係を形成したらいいのか。あるいは、県を残す、残さないという問題とも関係しますが、経済的に弱い市町村をどのように補完していくかという、水平的な連携・補完と垂直的な連携・補完の問題が新しい構想をするときにも問題になります。

それから、住民自治に関連して、先ほど民主主義の赤字という問題が出ましたが、大きな規模の自治体をつくる時には住民から遠くになってしまう政府をつくることになるという意味をもっと考えていく必要があると思いました。

最後にもう1つ、1980年代以降、リージョナリズムがいろいろなところで議論され、かなり進んだところもありましたが、最近のEU諸国では財政問題が障害となって、単純に直線的には進まなくなっています。国によってはリージョナリズムが進行せず、集権化の動きが見られるようになっていきます。例えば、イタリアなどでは県を廃止したらどうかという議論も出ています。そういう各国の現状をもう1度再確認して、今どこにいるのかということも考えてみる必要があると思います。

以上のように、論点は多岐にわたりますが、これは後半につないでいきたいと思います。

## パネリスト発言に対するコメント

### 〈廣田氏〉

それでは後半を始めたいと思います。まずケアーニ先生から各パネリストの発言を受けて、5分程度でコメントを頂きたいと思います。

### 〈ケアーニ氏〉

ありがとうございます。各国の比較について5点コメントがあります。

まず、各国の人口と規模がそれぞれ異なっているようです。例えばスウェーデンの人口は

1000万人ぐらいで、多くの地域に分かれています。イギリスは、スコットランドは500万人、ウェールズが300万人、北アイルランドが200万人で、ロンドンへの権限委譲もありますが、人口は最も少ないです。イングランドのリージョンはフランスの州と同じぐらいの規模でしょうか。比較するときには、規模と人口を明確にしなければなりません。

2つ目は、(各国のリージョナリズムを比較すると)潜在的に相反する目的を有していたということです。1つは経済的な目的を追求するために人工的に地域の境界をつくるものであり、もう1つは、地元の地域のアイデンティティーに基づいて地域の境界をつくるものです。もともとイングランドのリージョンの計画の特徴は、スコットランドやウェールズのように境界が既にはっきりしていたわけではなく、人々がその地域にそれほど親しみを持っていなかった点にあります。人工的な境界線が確立している他の国においても、住民の支持を得ることや正当性を示すのに時間がかかりました。

3つ目は、1つの政府が拒否権を持っている、または、それぞれの層の政府において合意を得ることが難しいという問題です。層の数が多ければ多いほど調整も難しく、互いに対する緊張も存在していると言えます。

4つ目は、私の発表で言ったことですが、リージョナリズムを導入するときの最終的なゴールを最初から明確に理解しておくことです。道州制は様々な目的を持った、様々な人たちから提案されているかもしれないので、それを明確にする必要があります。目的、目指しているものが、リージョナリズムが成功するか否かを左右するのです。イギリスは地元地域の要求が高まったので、スコットランドに権限委譲しました。地元の人たちはコストが上がってもよかったのです。ドイツの場合、権力が集中して、濫用があったことが背景にあったかもしれません。様々な層があったために複雑な政策体制になってしまったのです。日本の場合、そういう結果は望ましくないのです。日本の目的は経済的な効率性を高めていくこと、コストを下げ、意思決定を早めることなので、これらの国の経験から学べるのは、私どもが言うマイナスの教訓ではないでしょうか。国を研究して、その国が犯した間違いからどのように学べるかということです。場合によっては、プラスの教訓よりもそちらの方がためになることもあります。

そして最後の点ですが、分権の目的とは、一方で、経済や地元の人々の意思を満足させるためでもありますし、もう一方では全国的に何らかの均質性、あるいはある程度の基準の生活水準を持たせるためでもあります。これはトレードオフの関係にあるということです。経済活動と全国的な均質性のどちらをとるかは専門家によって解決できることではありません。討論によって決める政治的な問題です。

## ディスカッション

### 〈廣田氏〉

どうもありがとうございます。今、ケアーニ先生から5点にわたってコメントを頂きました。

これからはケアーニ先生とパネリストの先生方に、これまでの全ての報告を前提にしてディスカッションをしていただきたいと思います。特に、分権の背景・目的に多様性があるということは大体分かったと思います。1つは、住民あるいは国民の意思・意向をしっかりと反映していくという、ある意味で民主主義の赤字を解消するという部分。それから、住民の生活、住民へのサービスを確保するという視点があります。その中で、リージョナリズムの導入、あるいはリージョン政府を構想するとき、例えば、リージョンの面積、人口の規模、権限、それか

ら政府間の協力関係をどうしたらいいか、さらには小さな政府、あるいは行財政能力が脆弱な政府をどのようにサポートしていくかということは制度改革の大きな課題であると思います。各国でどのような経験をしてきているのかということも踏まえて、その辺に焦点を絞ってディスカッションしていただければと思います。

今、ケアーニ先生にお話しいただいたので、山崎幹根先生から順にご発言いただけますか。

#### 〈山崎幹根氏〉

廣田先生、ケアーニ教授にまとめていただいたところで、もう1度ここは重要ではないかということについてコメントさせていただきます。

イギリスや諸外国の例を比較すると、改革の目的とプライオリティーを明確にしていくことがいかに重要であるかということが明らかになったのではないかと考えています。日本のコンテキストに引き付けていくと、各国の比較の中からも、道州制議論は論者や党派によって、目的とする意味、内容は極めて多義的であることが明らかになるのではないかと考えています。地域経済の活性化という目的を進めるのであれば、現行の地方自治制度、国・地方の行政制度の中でできる可能性も十分あるのではないかと考えられますし、あるいは、もし国家公務員の数を減らすという行政改革をするのであれば、道州制という改革でなくても、行政改革は実行可能です。そのように考えると、リージョナリズム、日本のコンテキストで言えば道州制改革を進めるときの目的や優先順位は、最終的には政治的な判断・決断できちんと決めて、明確にしなければならないということです。

今までのコメントを受けての発言とさせていただきます。以上です。

#### 〈穴見氏〉

休憩時間の前に廣田先生からまとめられた論点と、休憩時間の後にケアーニ教授から5つの論点提示がありましたが、それに1対1で対応する形でお話しすることができませんので、休憩前に触れなかった点に絞ってコメントしたいと思います。

スウェーデンの場合は改革の目的はかなりはっきりしています。先ほど申しましたように、地域空間を単位として、地域空間における公私の主体の間のネットワークを構築し、それを基礎に経済成長を図っていくという政策が採られるようになったことと密接に関連しています。最初はそのための計画の策定実施における調整の権限が、地域レベルの国の出先機関に与えられましたが、それが徐々に地域レベルの地方自治体の方に移されていくという改革が進んでいます。

その場合、地域レベルの国の行政機関ではなく、地方自治体はその役割を担う理由としては、そういう計画活動においては政治的なリーダーシップが必要になるということが言われています。スウェーデンでこのような文脈で政治的リーダーシップが必要であると言われる場合の1つの含意は、これから決定し、実施しようとする政策ができるだけ広い範囲のいろいろな立場の人たちの支持を得た形で決定され、実施されていくことが必要だということです。そういう支持の調達は行政機関ではできず、政治家が積極的・能動的にいろいろな立場の人に働き掛けることにより初めて確保されるものであるという考え方があります。

したがって、スウェーデンの場合、必ずしも民主主義の赤字という議論から地域レベルの自治体への権限移譲という動きになったわけではありませんが、新しい権限、新しい役割を持つ

地域をつくっていく中で、地域レベルにおける民主主義は当然、重視されることになります。いろいろな政策文書を見てもその点は確認されます。しかし、現実はどうかということ、スウェーデンの政治学者が関心を持ち、いろいろなところで調査していますが、どの調査を見ても、地域レベルの自治体を新たな形で構築し、そこで地域を単位とする経済成長政策を進めていくことは市民の間にはあまり浸透しておらず、今のところ、エリートプロジェクトにとどまっているという結果が出ています。ですから、その辺は非常に難しい問題なのかなと思っています。

#### 〈山崎榮一氏〉

スコットランドのような自治権の要求に対して、国と地域がどういう関係になるかということですが、フランスの場合は、リージョナリズムの進展は国の統一を乱す、共和国は不可分であるという建国の理念にもとるとのことなので、その矩（のり）を超えない範囲でどうするかということが絶えずに問題になりました。

もう1つは、県というのは、フランスでも日本でもそれなりに歴史的な重みがあり、国民に定着しているので、それを存置したままプラスアルファで州をつくったということがあります。日本でも、県ではどうしてもできないために、国の出先機関でカバーしているという部分があります。国の出先機関でもできないし、県の区域ではできないような広域的な何か新しい行政需要があり、そういうものに向かって道州制を議論していけばいいと思いますが、その議論が十分ではないと思われます。

3番目は、フランスでは今、大都市問題に力を入れようということになっていますが、日本の道州制論議の中では首都圏をどうするかということあまり煮詰められていないという論点を指摘しておきたいと思います。

#### 〈山口氏〉

ケアーニ先生からのご指摘は非常に重要な点を突いておられると思います。私はドイツの例をご紹介しましたが、確かにマイナスの教訓ではないかという面もあります。私をご紹介したのは主としてドイツ国内でどのような議論が行われているかということですが、例えば、ドイツ人は自分の国の制度の悪いところが非常に気になるので、それをいろいろと議論している面もあるかもしれません。1949年に現行の制度ができたのですが、基本的には変わっていません。私のような者が価値判断を加えるのは僭越ですが、そのときの決断としては、恐らく正しかったと思います。

例えば、クラウス・フォン・バイメ（Klaus von Beyme）という政治学者は、「政策の錯綜というのは制度の誤った発展ではなくて、1949年に定められた憲法秩序の内在的帰結、すなわち、つくられた制度を経済政策的要請に適合させるための必然的結果である」という指摘をしています。彼はその理由として、基本法の起草が圧倒的に法律家の手によって行われて、経済学者らの意見があまり反映されなかったことも指摘しています。クルト・ゾントハイマー（Kurt Sontheimer）らは、いったん制度を選択した場合には基本的な変化が困難になると指摘しておりますが、いったん非常に特殊な形態の連邦制を採ってしまうと、その後の発展が非常にいびつなものになりかねないという面もあります。ですから、私どもが学ぶべき点としては、制度設計に当たって、これによってどのような結果が発生するかということを見極める必要があると思います。

それと、ドイツの場合は福祉国家という錦の御旗があり、どのような人でも、どこにいても同じような生活ができることが理想とされてきましたが、近年の財政難や州間格差の増大により、そういうことを許さない状況になってきています。先ほど廣田先生からご指摘のあった住民サービスへの各行政主体間の協力は、従来は連邦と州、それから自治体が一体となって、豊かな州からかなりの部分の財源を移転させて、貧しい州に分け与えて何とか収まりががついていたのですが、今後はそういうわけにもいなくなってきているのではないかと、非常に難しい局面に差し掛かっているという印象を私自身は持っております。

ある意味では、我々日本の方がもっと深刻な財政難と言えらると思いますが、ドイツの場合も、住民サービスの一定の水準を維持するためにどうしたらいいかということで連邦も州も非常に悩んでいます。2つの正当な要求の狭間に立って、平等なサービスの提供と、一方では、多く稼いだ者がどうして報われないのかという不公平感のようなものもあり、その中でどういうバランスをとっていくのか。要するに協調的連邦制と競争的連邦制のどこにバランスを見いだすかが非常に重要な点ではないかと思えます。

〈廣田氏〉

どうもありがとうございます。最後に、既にケーニ先生から5点指摘していただいておりますが、この流れの中でコメントをいただけたらと思えます。

〈ケーニ氏〉

ありがとうございます。あまり言うべきことは見つかりませんが、全体的なポイントとしましては、なぜ私たちがこういうことについて議論しているのかを考えることが重要だということです。日本の人々は、一般的な観点から道州制について興味があり、なぜ道州制が必要なのかについて考えてみたい。どうやってそれを行えばいいのか、どのくらい成功する確率があるのかということを考えてみたいと思っております。今のディスカッションは、それを考えるきっかけになると思えます。しかし、道州制を導入すべきかどうかという結論までは、この議論では出てこないと思えます。

イギリスのような国の例を考えたときに出てくる結論としては、行政改革は短期的には大変お金の掛かるものであり、やはり長期的な解決策であるということです。日本で現在行われている議論には、道州制を導入することで喫緊の経済的な課題を解決しようという考え方が見られると思えます。しかし、道州制は長期的な解決策なので、短期的には問題を多くしてしまうと思えます。

〈廣田氏〉

どうもありがとうございます。皆さんのお話を聞いていますと、どちらかという、道州制の問題をもう少しじっくり考えてみるべきだという声が多かったと思えます。かつて1990年代に進められた第1次分権改革以降、平成の大合併（市町村合併）もあり、道州制導入論の機運が非常に盛り上がった時期もありましたが、近年、特に新しい政権の下で政策の優先順位が変わってきており、道州制導入については後回しという部分も見えていて、ここでもう1度じっくり考えてみる時期ではないかとも思われます。

ここでフロアの方から質問が届いていますので、幾つかご紹介し、各先生に回答をお願いし



たいと思います。質問はたくさんありますが、時間の都合で1～2点しか取り上げられません。申し訳ありませんが、ご了解ください。

1つ目は、ケアーニ先生への質問です。「直近の報道で、スコットランド政府は連合王国からの独立についての住民投票に向けた独立白書を公表したようですが、これについてのお考えをお聞かせください。スコットランドは英国からの権限委譲のみでなく、実際に独立まで進むのでしょうか」。それから、これに関連した質問ですが、「スコットランドの独立を問うレファレンダムの動向について詳しく教えていただきたい。将来これが可決されることもあるのか」という質問です。ケアーニ先生、よろしくお願いいたします。

#### 〈ケアーニ氏〉

今のご質問は、独立に対して、住民投票でイエスという結果が出るのかという質問だと思いますが、答えとしては、恐らくそうはならないだろうと思います。最近の世論調査で人々に「独立に対してイエスですか、ノーですか」と聞くと、40%がイエス、60%がノーです。その数字はここ何年も変わっていません。大変安定的な数字です。ですから、イエスと答える人は少数いると思いますが、独立まではいかないと思います。より可能性があるのは、スコットランドに対してさらに権限委譲が行われるということです。イギリスに“devolution max”という言葉があります。イギリスからの権限委譲を最大化していくという意味ですが、外交、防衛、国際問題、一部の経済政策、例えば金融政策などを除いて全てスコットランドに権限委譲するというものです。

イギリスでは、スコットランドと中央政府の間で、住民投票で独立に対して住民投票イエスかノーかというシンプルな選択肢で実施しようという合意がなされています。ですから、それ以外の選択肢に対しては住民投票では問わないことになっています。世論調査を詳しく見ますと、“devolution max”という権限委譲の最大化のオプションを最も望んでいることが見られます。ですから、住民投票で様々な選択肢を問う場合には権限委譲を最大化するという選択をしたいと思います。しかし、権限委譲の最大化という選択肢がないのであれば、権限委譲の最大化を望む人たちが、さらに権限委譲をサポートしていくという意味で、ノーと回答するのかイエスと回答するのかについては分かりません。

#### 〈廣田氏〉

どうもありがとうございます。よくリージョナリズムとフェデラリズム（連邦制）の関係で、リージョナリズムの運動が強くなると、必然的に連邦制に移行するという議論もありますが、スコットランドの実際の例は、必然的にはそのようにいかないことを実証していると感じられます。

もう1つ質問を取り上げたいと思います。「各国のリージョナリズムと日本の道州制の共通点と相違点はどのようなところにあるのか。各国のリージョナリズムが進展してきた原動力は何か」という質問です。これは、それぞれの国について各パネリストに簡単にお答えいただきたいと思います。

#### 〈山口氏〉

先ほどご説明しましたとおり、ドイツの連邦制がリージョナリズムかどうかというのは、リー

ジョナリズムの定義にもよると思いますが、あえて広い意味にとって考えますと、ドイツで連邦制が採用された理由は、中央集権ではなく分権的なドイツの政治制度の設計を国民も連合国も支持したという歴史的背景があり、しかも極めて人工的なものであったとはいえ、定着していったということがあります。ドイツと違って、日本の場合は、曲がりなりにも終戦直後には中央政府があったので、そこで歴史的な進路が決まったと考えています。

#### 〈山崎榮一氏〉

フランスの県は日本の県と比べるとかなり規模が小さいので、広域行政の必要がありました。いわば小さく生んで、随分と時間をかけながら大きく育てていったというのがフランスの州ではないかと思っています。さらに州を統合してはどうか、あるいは、現在ある県を統合してはどうかということも2010年のサルコジ大統領の改革では制度的には可能になりましたが、それが功を奏すると見ている方は少ないようです。むしろ先ほども申しましたように、零細すぎる市町村の改革、あるいは現実に行行政需要のある大都市圏行政の改革が今のフランスの課題になっていると思います。

#### 〈穴見氏〉

日本の道州制論議とスウェーデンの場合のリージョナリズムの共通性と差異というご質問ですが、共通性で言いますと、日本の場合も道州制は主として、新たな道州という単位をつくり、道州ごとにそれぞれの地域の特性、それぞれの地域の持っている条件に合わせて経済成長を図っていくという目的がかなり強くあるように思います。その点で言いますと、スウェーデンの場合のリージョナリズムと共通していると言っていると思います。

違いはいろいろありますが、1つはやはり規模の問題があると思います。スウェーデンの場合、先ほど言いましたように、大きくするかどうかということについて政党間の対立があって進んでいませんが、今のストックホルム・レーンが200万人ですが、大きくしたとしても最大でせいぜい150万人ぐらいです。日本の場合は既に県という単位でそれぐらいの規模を持っているところはかなりあります。そういう規模の点での違いが1つあります。

もう1つは全然違うレベルの話ですが、日本の場合、政治的な勢力を右から左と分けますと、どちらかという、右側の方の政党が道州制を進めようとしていて、左側の方が反対しています。スウェーデンの場合はそれが逆になっています。これはなぜかというのは、私もまだきちんとした答えは出していませんが、違いとしては指摘できます。

#### 〈ケアーニ氏〉

イギリスにおける理由で、幾つかもう少し詳しくお話しさせてください。先ほどの右・左のお話は非常に興味深いです。イギリスにおけるリージョナリズムを牽引したのは左側の労働党で、最も大きな障害となったのが保守党でした。例えば保守党はスコットランドやウェールズに対する権限委譲に反対し、イングランドのリージョンを廃止しましたが、労働党は権限委譲を行い、イングランド内のリージョンにも導入しようとしたのです。その違いがありました。

そして、スコットランドとウェールズにおいて、最もリージョナリズムを牽引したのは、特にサッチャー、メージャー政権後の、地域のアイデンティティーです。

もう1つの理由は、行政的な権限委譲は、特にスコットランドでかなり広範囲に行われてお

り、スコットランド省は医療、教育、自治体の責任・権限を持っていました。ですから、そういう権限委譲を監督する公選議会を置くことになったのです。

#### 〈廣田氏〉

ありがとうございました。たくさん質問を頂きましたが、時間の関係で割愛させていただきます。

次に、改めてこれまでの議論を踏まえた上で、各先生に言い残した事、あるいは、これだけは言っておきたいことを、時間は限られています、3分を上限としてご自由にお話しただければと思います。

#### 〈山崎幹根氏〉

簡単に最後に一言ということで、今回のシンポジウムのような各国の比較をするアプローチは時々採られますが、有益な他国との比較は、恐らく無理やりに違う国と国同士の共通性をつくり出すということではなく、また、比較不可能だと決めつけて結論付けるのでもなく、第3の有益な比較の方法をいかに見つけていくのかということだと思います。それは、日本と他の国、例えばイギリスがなぜ違うのか、自国の制度を見直す良い機会として捉えることが他国との比較研究で最も大事なことではないかと思います。なぜイギリスのような“devolution”が日本で起こらないのかということを経験に照らし合わせて考え直すということです。

非常に簡単に言うと、1つは、日本における国と地方の関係は、戦後改革において、画一的、機能別、縦割りの規定されたという改革を経たという違いがあります。2つ目に、例えば2011年までのウェールズや、イギリスの地方政府と比べると、実は日本の地方自治体、特に都道府県や政令市は、相当な行政権、二次立法権、課税権を持っているということがあります。そして最後に、良い悪いは別にして、今のところ日本には、地域のアイデンティティーが強く、さらにそれが政治的な意味を持っている地域はほとんどありません。国と地方の関係で、民主主義の赤字という構図が表れているところがほとんどない。今、沖縄が現実の政治状況の中で変わりつつありますが、民主主義の赤字という問題を受け止めるということがほとんどないから、イギリスのような形の“devolution”、権限委譲が今のところは顕在化していないと整理できるのではないかと思います。

#### 〈穴見氏〉

全体のまとめではなく、補足として一言述べさせていただきます。先ほどからの議論の中でも何回か触れられてきていることですが、私の定義で言いますと、地域レベルの空間的な単位の政治的、経済的な強化を進めていくと、他の条件が同じであれば、地域間格差は広がる方向にいくと思います。したがって、先ほどからの議論を聞いて、リージョナリズム、あるいは道州制という問題を考えるときには、併せて地域間格差をどう捉えるかを考えていくことが不可欠になってくるのではないかという感想を持ちました。

ちなみにスウェーデンの場合で言いますと、地方自治体間の財政調整制度につきまして、平衡化、均衡化をより強める方向に変えていくべきか、それとも、より大きな差を認めていく方向に改革していくかをめぐって政治的な対立が生じています。これはリージョナリズムと呼ばれるような改革を行っていく際には、どうしてもつきまってくる問題ではないかと思います。

### 〈山崎榮一氏〉

今、我が国の道州制は、都道府県を廃止して道州をつくろうとしている。それから、市町村は基礎自治体としようということで、また合併するのかもしれないのが議論になっていますが、自治体の規模が大きくなればなるほど、市民から離れていってしまいます。民主主義の良い面と負の遺産ということで、トクヴィルが「民衆は関心を持たなくなる。その隙について、独裁が生じ得る」ということを言っていますが、やはり自治体の規模を大きくするという点については、そういう点もしっかり考えて議論していく必要があるのではないかと思います。

### 〈山口氏〉

ドイツの教訓につきましては先ほど少し指摘させていただきましたが、最後に2点ほど付け加えさせていただきます。

ドイツは先ほどケアーニ先生がおっしゃったように人口の問題があります。人口約8000万余りで、日本よりやや少ない人口ですが、比較の対象としては、我が国と比較するには手ごろなところではないかと思います。決定的に異なる点までは言えないかもしれませんが、例えば、ドイツの場合の政策の実現過程は政党と諸団体を中心に動いており、政党というのは地域の末端まで組織を張り巡らせており、しかも、諸団体、労働組合、企業家組合、教会、市町村の団体なども非常に強固な組織を持っています。住民の参加を考える場合、ドイツでは恐らくそういう組織的なバックのない一般の普通の人々が政治に関わるのは非常に難しい状況があるのではないかと思います。それは非常に素朴な認識ですが、そういう違いがあります。我が国では、地方や国レベルで、政党や諸団体が強力な組織を持っているところもありますが、構造が違うのではないかと思います。ですから、一般市民は地方の政治でも排除されている面があるということが1点あります。

それと、ドイツの悪いことばかり言ってきてしまったので、最後に政策の錯綜と言われることにも良い面があるということも2点だけ指摘させていただきます。1つは、州と連邦が非常に密接不可分に一体化してしまっている結果、州の政治と連邦の政治も一体化しており、州で政治家として経験を積んだ人が連邦で政治家として活躍できるという、政治的エリートの供給源としての州という側面があることです。

もう1つは、大体、州レベルでも連邦レベルでも連立政権ですので、州で行われた連立政権の実験が連邦にも波及するということが、密接不可分な両者の関係の良い面として考えられます。現在、ヘッセン州で緑の党とキリスト教民主同盟の連立交渉が行われています。それから、しばらく前にはハンブルクでも両党の連立が組まれたことがあります。ずっと前には、こんなことは絶対にあり得ないと思われていたのですが、こういう保守政党と市民運動から成長した環境政党との連立さえ、連邦レベルでも今現在は大連立の交渉が行われていますが、もう問題外というところまではいかなくなって、検討の余地があるところまで来ています。ですから、州と連邦との密接な関係もドイツの政治の良い特色の面としてあるのではないかという点を指摘して終わらせていただきます。

### 〈ケアーニ氏〉

まず、主催者の皆さまに御礼申し上げたいと思います。そして、忍耐強く聞いてくださった聴衆の皆さま、ありがとうございます。イギリスでは現在、学術界で、大学外の人々に対して

インパクトを与えることが重要だということが言われています。私はスコットランドに戻って、聴衆の皆さんに大きなインパクトを与えることができたと言うことができると思います。それに対して感謝いたします。

2つ目に、日本の皆さんと長期的な対話をしていくことが重要であると考えています。日本がイギリスから何を学べるのかを考えたときに、対話を行うことで、私も日本についてより多くの示唆を得ることができます。ですから、私の連絡先をご存知であれば、ぜひ対話が続けるべく連絡を取っていただければと思っています。私からは以上です。ありがとうございました。

## 総括

### 〈廣田氏〉

ありがとうございます。最終的なコメントを頂きまして、最後に私の方から簡単に総括することになっております。

各国に関する報告は非常に多様で、とても総括できるものではないと思います。ただ、これまでお話を伺ってきて、リージョナリズムの背景には、自治権の拡大要求、経済発展の要求などいろいろあることが分かりました。そして、リージョナリズムの制度改革だけではなく、地方制度改革全般について、地域間格差を是正するということを主眼にするか、あるいは、それぞれの地域の自由に任せて地域発展を図るかという両極の方向性が考えられます。

何を目標とするのかは、各パネリストのお話にありましたように、政治家の役割であるというお話でした。その際、政治家の決断が密室で行われてはいけませんし、政治的エリート、あるいは経済的エリートの影響力だけで目標が決められてはならないというお話もありました。一般市民の間でこれを受け入れる。これは先ほどのまさに地域の自己決定とも関わってきますが、一般市民が、どういう制度改革が行われるのか、日本で言えば、どういう道州制をつくらうとしているのか、あるいは、それがどういう目的で行われているのかをしっかりと理解して、受け入れる、受け入れないという判断ができる。ここが重要であるということは、今日のお話の中で共通の理解が得られたのではないかと思います。

道州制の目標をどこに置くか、あるいは、構想の中身をどのようなものにするかは、簡単に決められることではなく、手続的な土台をしっかりと据えた上で幅広く議論を進めていく必要があると思います。パネリストの方からもあったように、制度改革というものは、いったん行われてしまえば簡単に後戻りできません。近視眼的な制度目標を設定して行えば、後悔することもあるということです。これまで道州制導入論やリージョナリズムについては豊富な研究の蓄積があります。これが一部の人たちの理解と知識であってはいけません。もしこの改革が実現すれば、それこそ戦後最大級の大改革になることは間違いありません。もっともっと広いところで議論され、理解されていく必要があると思いました。

以上、内容の総括ではありませんが、これで総括に代えさせていただきます。今日はどうもありがとうございました（拍手）。