

## 都道府県の一体化に対する住民意向

野 田 遊

### 1. はじめに

本稿の目的は、道州制を念頭においた都道府県一体化への住民意向の特徴を把握すること、あわせて当該の住民意向のデータを提供することである。従来の道州制の区割案は、国の審議会や政党、財界等が、都道府県間の一体化について、経済圏や国の出先機関等による管轄区域などを考慮に入れて提案したものであった。本稿は、住民アンケートのデータをもとに、同じ道州区域として望ましい都道府県と望ましくない都道府県の傾向を析出し、府県間関係に対する住民の一体化意向の特徴を明らかにする。

第28次地方制度調査会が道州制のあり方に関して答申してから、早くも4年が経過し、この間政権交代を経験するも地方分権改革は勢いをやや弱め、道州制論議に至っては聞くことが少なくなった。平成の大合併は、新合併特例法の期限である2010年3月末で一応の終了を迎えたが、このことをもって、地方分権や地方制度の改革が完了したとは誰も考えていない。義務付け・枠付けの見直しや基礎自治体への権限移譲の推進、ひも付き補助金の一括交付金化、地方税財源の充実確保、直轄事業負担金の廃止、国の出先機関の改革などに向け、地方分権改革推進委員会やその後の地域主権戦略会議において一応の検討が重ねられ、地域主権戦略大綱が2010年6月22日に閣議決定された。しかしながら、今後の所要の法律改正、国と地方の協議、アクションプランの策定、予算編成過程での調整等を通じた検

討を経て、どの程度前進するかが明らかとなる。こうした山積する課題を前にしては、新たな国のかたちと地方のかたちの模索に向け、地方制度の改革の検討に十分に役に立つ研究素材を用意しておかなければならない。

かつて蠟山は、「地方自治体は政治的である前に社会的であり、精神的でなければならない。社会的というのは、地方自治は地域社会の機関であるという社会意識をもつことである。地方自治の前に村があり、町があり、市があり、府県があるという地域の生活意識をもつことである。それが法制上どうなるか、どう運営されるか、という問題の前に、その地域社会の問題が考えられねばならない。それが教育、衛生、土木、産業、経済といった種々の側面をもっている地域社会の計画を樹立する前提である。この社会意識が欠けているとき、真の地方自治はない」(蠟山1950:22-23)と述べたのであった。これまでの分権改革論議では住民自治の問題は後回しにされてきた(新川2008:44)のであり、道州制論議においても国から移譲すべき権限や担うべき機能など団体自治に関して論議される一方で、住民自治の観点からアプローチする探究は手薄であった<sup>1</sup>。

本稿は、住民自治を正面から検討するものではなく、上記の社会意識を具現化するほどの確固たるデータを提供することもできないが、広域政府の自治に先立つ府県間の住民意識を明らかにするという意義がある。都道府県制度改革に関する優れた論考を多く提示してきた磯崎は、近年の著書のなかで「現行の府県について住民の帰属意識や一体感がどれほどのものかは客観化が難しく、十分な研究も検討も行われていない。しかし、(中略)日本人の『府県意識』の強さを裏づける材料は少ない」(磯崎2010:68-69)と言及している。本研究は、この住民の帰属意識や一体感の客観化のためのデータを提供しようとするものである。

---

1 関連する研究として、拙稿(2008)では、府県の政策に対する住民の認識と道州制の効果の関係を検証している。

## 2. 先行調査との相違

道州制の区割に係る住民意向を把握した調査として、国土審議会第4回圏域部会配付資料（以下、「国土審議会圏域部会調査」とよぶ）がある。これは、都道府県存置の前提のもと、府県連携による広域地方計画の区域の設定に向けて住民の意向を把握したものであり、正確には道州制区割の意向調査ではない。ただし、将来の道州制導入に対応する必要がある場合においては、広域地方計画区域を見直す必要があると考えられている<sup>2</sup>。国土審議会圏域部会調査では、インターネット調査会社の登録モニターを通じて、北海道と沖縄県を除く各都道府県に対して100サンプル、計4,500サンプルを回収し分析されている。実施時期は2005年11月下旬から12月中旬である。設問は、周辺都道府県と一体となった地方ブロックの発展を想定して、適当と考える府県の組み合わせを地図上で選択する方式がとられる。あくまで圏域を回答することになっており、飛び地とならないように圏域を構成する府県を選択するというものである。また、自然環境や社会生活、経済活動、文化、行政の各分野のいくつかの項目（たとえば、「自然環境」では「海・山・川など地勢的に関連性が深いと思うから」など）について、圏域構成府県を回答した理由になりうるかどうか質問されている。

国土審議会圏域部会調査の結果、圏域の回答数に占める割合で高いもの（3府県以上の組み合わせ）をあげれば、東北では青森県・岩手県・秋田県の3県（40.7%）、宮城県・山形県・福島県の3県（23.0%）、首都圏では埼玉県・千葉県・東京都・神奈川県 of 4都県（28.8%）、茨城県・栃木県・群馬県の3県（16.3%）、北陸では富山県・石川県・福井県の3県（41.3%）、中部では岐阜県・愛知県・三重県の3県（39.3%）、近畿では

2 国土審議会第4回圏域部会配付資料3「広域地方計画区域を設定する目的、原則、視点について(案)」(2006年1月18日) ([http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keniki/4/keniki\\_shiryuu.html](http://www.mlit.go.jp/singikai/kokudosin/keniki/4/keniki_shiryuu.html)/2010年6月18日筆者アクセス)を参照。

京都府・大阪府・兵庫県の3府県(19.3%)、中国では鳥取県・島根県・岡山県・広島県・山口県の5県(19.8%)、四国では徳島県・香川県・愛媛県・高知県の4県(58.5%)、九州では福岡県・佐賀県・長崎県の3県(31.3%)、熊本県・宮崎県・鹿児島県の3県(23.7%)、九州7県(21.1%)である。特に四国4県や北陸3県、北東北3県などで割合が高く、また中国5県や東海3県もまとまりがよい。九州は7県で一つとする考えと、大分県を含まず北と南で区分する考えが同程度に高い。他方、新潟県が含まれる回答は、東北、北陸、中部、首都圏のいずれの区域でもあり、長野県が含まれる回答も首都圏や中部のいずれにもあり一定しない。先行調査でのこのような結果を踏まえ、本研究では、次のように異なるアプローチで住民意識を調査した。

本研究が国土審議会圏域部会調査と異なる点は4つある。第1は、国土審議会圏域部会調査では、飛び地にならないように区域の構成都道府県を回答するという方法をとるが、本研究ではあらかじめ道州区域を設定し構成都道府県と隣接都道府県のなかから、飛び地になっても回答できるようにしている。地図上で選択する方法は、限られた調査予算で対応できなかったため採用しなかった。本調査の方法では、飛び地である場合も含めて広く回答できるが、一方あらかじめ選択できる区域(居住道州と隣接府県)を設定しているため、国土審議会圏域部会調査よりも限定的な回答となる。区域を限定する課題に対しては、いくつかのパターンの道州制区割案で質問するという対応が望ましいが、本調査予算の許容範囲を超えるという現状がある。他方で東京都などの大都市圏と同じ道州になるように際限なく道州区割を拡大する回答を排除できるという点は、むしろ本調査の選択肢方式の利点である。

第2は、国土審議会圏域部会調査が対象としていない北海道と沖縄県も対象とし、各都道府県が単独で道州を形成する意向の場合には「該当なし」を回答するようにした。こうした設問方法により、北海道民と沖縄県民が単独での道州を実際に望むかどうかを確認できる。第3は、本調査では、

同じ道州区域として望ましい都道府県以外に、望ましくない都道府県も質問した。これは、中心府県を回避する意向の有無を確認するためのもので、国土審議会圏域部会調査で考慮されていない重要な論点である。第4は、本調査では10の道州制導入目的（後述）のために同じ同州区域が望ましいか否かを質問した。当該論点も国土審議会圏域部会調査で必ずしも十分に明示されていない点である。

なお、本研究における調査は、楽天リサーチの登録モニターを通じて、2010年3月16日から同月18日までに、47都道府県の県庁所在地の住民50サンプルずつ、計2,350サンプルを回収したものであり、サンプル数は国土審議会圏域部会調査の半数である。本調査では、年代と性別はコントロールしていないため、回収データは表1のとおり、年代と性別の府県別の偏りがあることに留意いただきたい。

表1 居住都道府県別にみた回答者の性別と年齢

	全体	男女計	男性	女性	年齢計	10代	20代	30代	40代	50代	60代	70代
	(人)		(%)									
全体	2,350	100	55.7	44.3	100	0.3	11.9	37.9	32.3	13.1	3.5	1.1
北海道	50	100	38	62	100	0	10	44	32	14	0	0
青森県	50	100	66	34	100	0	12	30	38	12	2	6
岩手県	50	100	66	34	100	0	14	52	22	10	2	0
宮城県	50	100	48	52	100	0	12	48	26	12	0	2
秋田県	50	100	46	54	100	0	14	36	44	4	2	0
山形県	50	100	68	32	100	0	12	48	20	12	8	0
福島県	50	100	56	44	100	0	20	32	26	14	4	4
茨城県	50	100	62	38	100	0	4	46	28	12	6	4
栃木県	50	100	60	40	100	0	8	36	32	16	8	0
群馬県	50	100	54	46	100	0	10	42	32	16	0	0
埼玉県	50	100	60	40	100	0	2	34	48	12	4	0
千葉県	50	100	62	38	100	2	4	32	32	14	14	2
東京都	50	100	56	44	100	0	10	44	28	16	2	0
神奈川県	50	100	54	46	100	0	4	34	40	12	8	2
新潟県	50	100	50	50	100	0	18	42	28	12	0	0
富山県	50	100	60	40	100	2	8	40	34	10	6	0
石川県	50	100	58	42	100	0	10	42	36	10	2	0
福井県	50	100	74	26	100	0	12	38	38	10	2	0
山梨県	50	100	62	38	100	0	0	38	36	18	6	2
長野県	50	100	58	42	100	0	10	42	38	6	2	2
岐阜県	50	100	62	38	100	0	20	42	18	18	2	0
静岡県	50	100	58	42	100	0	6	38	34	12	8	2
愛知県	50	100	60	40	100	0	8	40	32	14	6	0
三重県	50	100	62	38	100	0	18	24	40	12	6	0
滋賀県	50	100	60	40	100	0	10	30	38	14	4	4
京都府	50	100	52	48	100	0	16	22	38	18	4	2
大阪府	50	100	48	52	100	0	8	48	30	10	2	2
兵庫県	50	100	58	42	100	0	14	20	44	20	2	0
奈良県	50	100	62	38	100	0	14	24	32	22	6	2
和歌山県	50	100	54	46	100	2	20	24	30	16	8	0
鳥取県	50	100	62	38	100	0	14	46	30	6	4	0
島根県	50	100	54	46	100	0	16	34	32	16	2	0
岡山県	50	100	56	44	100	0	16	38	30	14	0	2
広島県	50	100	56	44	100	0	10	44	30	10	4	2
山口県	50	100	54	46	100	0	14	38	30	18	0	0
徳島県	50	100	46	54	100	0	22	26	38	4	6	4
香川県	50	100	72	28	100	0	10	38	40	12	0	0
愛媛県	50	100	56	44	100	0	12	40	38	10	0	0
高知県	50	100	54	46	100	2	12	34	28	16	8	0
福岡県	50	100	40	60	100	0	8	48	26	16	0	2
佐賀県	50	100	54	46	100	0	26	38	24	10	0	2
長崎県	50	100	42	58	100	0	6	44	30	18	2	0
熊本県	50	100	44	56	100	0	6	58	22	12	0	2
大分県	50	100	36	64	100	4	14	38	30	12	2	0
宮崎県	50	100	54	46	100	0	22	32	22	18	6	0
鹿児島県	50	100	54	46	100	0	14	32	40	10	4	0
沖縄県	50	100	48	52	100	2	10	40	34	14	0	0

(注) 年齢は20歳以上を基本としたが、サンプルを十分に確保できない都道府県では10代のサンプルも対象として確保した。それらは上記表中では「10代」として整理しており、高知県で17歳1名、沖縄県・富山県・千葉県で18歳各1名、和歌山県で19歳1名、大分県で19歳2名が含まれている。

### 3. 設問内容と選択肢

アンケートの設問内容については、道州制の導入目的として想定した10項目（①産業の活性化、②交通基盤の整備、③防災・危機管理の徹底、④自然環境の保全、⑤環境規制の徹底、⑥保健・医療体制の強化、⑦河川の管理、⑧観光の振興、⑨買物など日常生活の利便性向上、⑩道州民意識の一体化）ごとに「同じ道州区域が望ましい」都道府県の組み合わせ（一体化への意向）と、「同じ道州区域が望ましくない」都道府県の組み合わせ（一体化したくない意向）を質問した。具体的な設問内容は、次のとおりである。

#### <設問内容>

##### 「同じ道州区域が望ましい」都道府県の組み合わせ

道州制が導入される場合、あなたが住む都道府県は、どの都道府県と同じ道州の区域であることを望みますか。①から⑩の目的のために、同じ道州の区域であることを望む都道府県を最大5つまで選択してください。選択できるのは、図（後掲図1）で示す道州制区割案のうち、自分が住む都道府県と同じ道州区域内か、その近隣都道府県のみで、あらかじめ、それらの都道府県のみチェックできるように表示しています。チェックできる都道府県の中から選択してください。なお、どの都道府県とも統合せず、単独での道州移行が望ましいと考える場合は、「該当なし」を選んでください。

※道州区域は、図に示されているような5県や6県、7県、9県というように広い範囲とは限らず、3県程度で1つの道州になることも可能と考え回答してください。

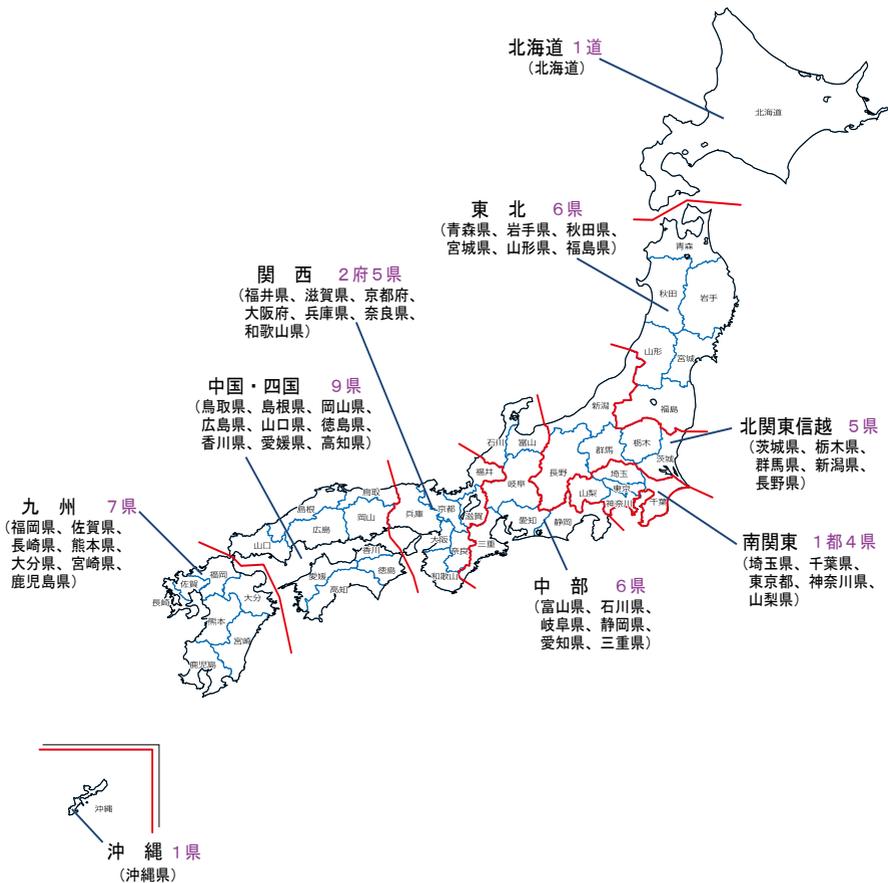
##### 「同じ道州区域が望ましくない」都道府県の組み合わせ

道州制が導入される場合、あなたが居住する都道府県は、どの都道府県と同じ道州の区域であることを避けたいですか。①から⑩の目的のために、同じ道州の区域であることを避けたい都道府県を最大5つまで選択してください。選択できるのは、図で示す道州制区割案のうち、自分が住む都道府県と同じ道州区域内か、その近隣都道府県のみで、あらかじめ、それらの都道府県のみチェックできるように表示しています。チェックできる都道府県の中から選択してください。なお、同じ道州区域であることを避けたい都道府県がない場合は、「該当なし」を選んでください。

※道州区域は、図に示されているような5県や6県、7県、9県というように広い範囲とは限らず、3県程度で1つの道州になることも可能と考え回答してください。

本研究では、道州制のあり方に関する答申で示された3つの区域例のうち、もっとも区分が大括りである9道州案（図1）をもとに、道州内府県

図1 地方制度調査の9道州区域例



(資料) 第28次地方制度調査会『道州制のあり方に関する答申』2006年2月28日の9道州案(筆者再描画)

と道州の隣接府県を選択できるというルールで回答を得ることとした<sup>3</sup>。たとえば、岩手県の選択肢は、地方制度調査会9道州案の東北6県(青森県、

3 ただし、地方制度調査会9道州案では、北海道と沖縄県は単独で道州となり、選択できる隣接県がかなり限定されてしまうことから、北海道は東北6県、沖縄県は九州7県を選択できることとした。

岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県）と、これら6県で構成される東北州が隣接する道県（茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、北海道）となる。同一区域内（道州内）の府県以外に隣接府県を選択対象としたのは、日常の生活圏は自府県が含まれる道州区域を越えて隣接府県にも広がっていると想定されるためである。このようなルールのもとでの選択肢は、表2のとおりとなる。

表2 居住都道府県別選択肢

居住都道府県	選択できる都道府県
北海道	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
青森県	北海道、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
岩手県	北海道、青森県、宮城県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
宮城県	北海道、青森県、岩手県、秋田県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
秋田県	北海道、青森県、岩手県、宮城県、山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
山形県	北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
福島県	北海道、青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、茨城県、栃木県、群馬県、新潟県
茨城県	山形県、福島県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、新潟県、富山県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
栃木県	山形県、福島県、茨城県、群馬県、埼玉県、千葉県、新潟県、富山県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
群馬県	山形県、福島県、茨城県、栃木県、埼玉県、千葉県、新潟県、富山県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
埼玉県	茨城県、栃木県、群馬県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県
千葉県	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、東京都、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県
東京都	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、長野県、静岡県
神奈川県	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、山梨県、長野県、静岡県
新潟県	山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、富山県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県
富山県	神奈川県、新潟県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
石川県	神奈川県、新潟県、富山県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
福井県	石川県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
山梨県	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、長野県、静岡県
長野県	山形県、福島県、茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、新潟県、富山県、山梨県、岐阜県、静岡県、愛知県
岐阜県	神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、静岡県、愛知県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
静岡県	神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
愛知県	神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、三重県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
三重県	神奈川県、新潟県、富山県、石川県、福井県、山梨県、長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、滋賀県、京都府、奈良県、和歌山県
滋賀県	石川県、福井県、岐阜県、三重県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
京都府	石川県、福井県、岐阜県、三重県、滋賀県、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
大阪府	石川県、福井県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
兵庫県	石川県、福井県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
奈良県	石川県、福井県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
和歌山県	石川県、福井県、岐阜県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、岡山県、徳島県、香川県
鳥取県	大阪府、兵庫県、和歌山県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
島根県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
岡山県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
広島県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
山口県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
徳島県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
香川県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
愛媛県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県、福岡県、大分県、宮崎県
高知県	大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、福岡県、大分県、宮崎県
福岡県	山口県、愛媛県、高知県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
佐賀県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
長崎県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
熊本県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
大分県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
宮崎県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、鹿児島県、沖縄県
鹿児島県	山口県、愛媛県、高知県、福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、沖縄県
沖縄県	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県

新潟県の場合の選択肢は、本調査のルールでは、北関東甲信越の各県（茨城県、栃木県、群馬県、長野県）と隣接する福島県、山形県、千葉県、埼玉県、山梨県、静岡県、愛知県、岐阜県、富山県となる。新潟県は、北陸地方とも解され、石川県や福井県との関係が当然に想定されるが、本調査のルールでは選択肢とはならない。福井県についても地方制度調査会9道州案では北陸としてではなく関西に含まれる。このように、いずれの道州に含まれるかを想定するかで選択肢が異なってしまう。同様の問題は、長野県（関東か中部か）、富山県や石川県（北陸か中部か）、埼玉県（北関東か南関東か）、三重県（東海か関西か）などの県でも生じる。その他、石川県は中部6県に含まれるという区分を採用しているため、石川県にとって新潟県は隣接県になるが、新潟県にとってみれば石川県は隣接しないため、片方の県からは選択できてもう一方の県からは選択できないというようにお互いの県を必ず選択できるとは限らない。このような「A県からB県」は選択できて「B県からA県」には選択できないケースが、同一道州区域となる場合は問題である。これらのケースのうち、「北海道・東北6県」、「東北7県」、「関東甲信越1都9県」、「中部10県」、「関西2府8県」、「九州・山口8県」などというような大括りの地域区分において、同じ区域になる組み合わせを抽出すれば、次のとおりとなる。

新潟県・青森県、新潟県・秋田県、新潟県・岩手県、新潟県・宮城県、  
新潟県・石川県、新潟県・三重県  
東京都・茨城県、東京都・栃木県、東京都・群馬県  
神奈川県・茨城県、神奈川県・栃木県、神奈川県・群馬県、神奈川県・群馬県  
長野県・東京都、長野県・神奈川県、長野県・石川県、長野県・三重県  
山梨県・新潟県、山梨県・岐阜県、山梨県・愛知県  
福井県・富山県、福井県・愛知県、福井県・静岡県、福井県・鳥取県、  
福井県・徳島県  
三重県・大阪府、三重県・兵庫県

鳥取県・滋賀県、鳥取県・京都府、鳥取県・奈良県

滋賀県・徳島県、徳島県・京都府、徳島県・奈良県

山口県・佐賀県、山口県・長崎県、山口県・熊本県、山口県・鹿児島県

これらの組み合わせには、福井県・富山県など密接につながりあっている地域もある。このような課題はあるが、どのような道州制の区割案を想定するかで必ず生じるものであり、本研究では、地図上で選択する方法や複数の道州区割案を質問するための費用が準備できないため、繰り返しになるが、あくまで「9道州案の道州区域内と、当該道州の隣接府県を選択肢にするというルール」に基づき分析した。最も大括りの道州区割案であるため、国の審議会が既に提案した道州区割案に基づく、選択肢の多いケースといった点を考慮した調査と考えていただきたい。お互いの県を必ず選択できるとは限らないという問題は、居住するA県が、間に位置するB県を介してC県と連たんする場合に生じる可能性がでてくるケースである。本研究では、道州制を念頭においたうえで「隣接府県との一体化の住民意向」を質問したものであり、本研究の府県間関係は、あくまで府県が道州の一地域であることを前提としたものである。

#### 4. 検証課題

同じ区域が望ましい府県の組み合わせの設問においては、住民意向からみてどの府県間で一体化への意向が強いか、逆に同じ道州区域であるにもかかわらずあまり意識が強くないかが明らかになり、9道州案の民主的妥当性が検証されることになる。

北海道と沖縄県は、地理的に隔てられていることから他県との連携や統合に対する住民意向は弱く、「該当なし」の回答が多いことが想定される。関東や中部は県間関係を様々に想定することができるが、東北、関西、中国、四国、九州の住民意識のまとまりは、比較的一体的ではなかろうか。この

点を具体的に検証したい。

また、9道州案で示された道州区域は分野によって異なるであろう。たとえば、伊勢湾及びその流入河川流域の管理に対する道州制導入の効果を検討した愛知県・財団法人地方自治研究機構(2008)では、あらかじめ広域行政主体の区域を想定しないと断ってはいるものの、伊勢湾流域として長野県が愛知県、岐阜県、三重県と関係する前提で議論を進めている。河川管理に至っては、9道州案の北関東甲信越の一部の地域と東海地方によりまとまりが形成される。住民の府県一体化意向においてもこのような目的とする政策分野による相違があり、9道州案の道州区域を超えるケースも表れると想定される。

他方、「同じ区域が望ましくない」都道府県の組み合わせの設問では、住民意向からみてどの都道府県との一体化を避けたいと考えるかを把握することになる。この設問は道州制区割の民主的妥当性を判断する前設問とは異なり、住民が中心府県との統合を回避する意向を強くもつかどうかを把握するためのものである。道州制導入が現実的に進まない主要な要因の一つは、統合後に周辺府県となる可能性が高くかつ経済力が弱い県の知事が中心府県との統合や連携を回避しようするためである。知事に対する道州制の意向を質問したアンケートでは、経済や政治、行政の中心的な府県が道州制に賛成であっても周辺になりうる県が意見を保留するか、反対する傾向がある<sup>4</sup>。一方、住民は中心府県との統合をどのように思うであろうか。中心府県回避の傾向は、公共政策形成や行財政運営のあり方を主体的、中心的に決める立場にある首長以外に、住民も同様であるのか、住民は首長ほどシビアに考えず中心府県との統合を回避する強い意向をもたないかといった点が検証課題である。全般的な住民意向のみならず道州制導入の目的別(政策分野別)にもこの点を検証したい。

4 たとえば、日本経済新聞社産業地域研究所編『日経グローバル』2008年2月に掲載された道州制に関する知事アンケートを参照。

## 5. 検 証

### 5.1 検証手順

まず、アンケートの回答を、居住府県別にみた選択府県のデータとして準備した。集計結果は付録に掲載しているので、参考にしていただきたい。なお、分析結果の表3と5および付録の表は、すべて第27次地方制度調査会の9道州案の区分をもとに罫線で示した。ただし、中国・四国は9県で構成され範囲が広いので中国と四国の間を点線で区分した。

さて、準備した居住府県別選択府県の行列と、行列を入れ替えた転置行列を合計して得られた対称行列のうち、対角成分と右上半分をすべて0として、縦横2府県間の関係を1つの値とする行列（下三角行列の対角成分が0）とした。お互いの県を必ず選択できるとは限らないといった問題があり、2府県間関係の値は、双方の府県が平等に選択できるとは限らない回答を加算していることになるが、先述のとおり、府県間関係は、あくまで府県が道州の一地域であることを前提としたものという考え方に基づいている。また、縦横2府県間の関係を1つの値とするのは、A県からのB県への一体化の意向が強く、その逆方向での意向が弱かったとしてもそれらの合計値で道州区域を評価することを意味する。A県とB県の関係は、たとえばB県が通勤先である大阪府、A県が居住地である和歌山県や奈良県という関係を想定することができ、A県とB県の関係は同程度に双方向でなくてもよい。

2府県間の値は、道州制導入目的ごとに得られる。これらの目的ごとに得られた値を合計し、その合計値（目的別計）が地方制度調査会の9道州案の区割においてどのように分布しているかを分析した。この「合計値」の分析を本稿では「目的全般」の分析とよぶ。次に、道州制導入の目的別の特徴を析出するために、目的別計を目的の数である10で除して平均値を算出し、各目的の値（2府県間の値）から平均値を差し引くことで、各目的による傾向を検証した。このように目的全般による分析と目的別傾向の把握が本稿の

主眼であり、付随して9道州案の各道州区域をはじめとした区域を対象に、ネットワーク密度 (density) と推移性 (transitivity) を算出した。ネットワーク分析の対象道州区域は、9道州案にとどまらずできる限り多くの道州を設定し、9道州案の区域の位置づけがわかるようにした。

ネットワークの密度は、府県間の組み合わせから得られる紐帯 (エッジ) の数がとりうる最大値を分母に、実際の紐帯数を分子として算出したもので1から0の間をとる。最大数は点 (ノード) の数に点から1を引いた値を乗じて得たもので、本稿では2県間で1つの値を示す無向グラフで分析するため、さらに2で除して求められる<sup>5</sup>。本研究では、2県間の組み合わせでの回答数が100以上の場合を1、その他を0として密度を算出した<sup>6</sup>。また、推移性は、「社会的関係の連続性と集団の凝集性に関わるとされ、関係が推移的であると集団の結合はより強固なものとなる」(金光2003: 64) といわれる。本稿でいえば、A県とB県、B県とC県につながりがあり、A県とC県にもつながりがあるとき、推移的關係にあるといい、ネットワーク全体でそうした推移的關係にある割合を示した指標という意味になる。推移性の最大は100%で、最小は0%である。

## 5.2 目的全般でみた検証結果

目的全般 (目的別計) の整理結果のうち、同じ道州区域であることが望

5 都道府県間の回答を紐帯数と解釈し密度を算出することも可能であるが、この場合、最大可能な紐帯数の解釈が道州区域によって一義的でない。

6 100に決めた明確な基準はなく、A県の回答最大数である住民50サンプルがすべて同じB県を選び、選ばれたB県の住民も50人全員がA県を選ぶと合わせて100、これを10分野で合計すると1,000となり、100が示唆するところは、1,000分の100で1割の回答という意味となる。ただし、2県間の組み合わせでいずれかの県が相手の県を選択できない場合の最大合計は500で、上記100の意味は2割となる。ちなみにそのような「A県からB県」は選択できて「B県からA県」には選択できないケースは、先述した組み合わせがあるものの、9道州案や後述の一体化意向の区分 (後述図2) では存在しないが、他の道州区割案においては、複数存在する。ただし、石川県・新潟県、福井県・富山県の組み合わせを除いて回答は50未満で (50よりもかなり少なく)、仮に双方向に回答があったとして2倍しても100には満たず、1.0の変換でもと1にはならなかったと想定できる。石川県・新潟県、福井県・富山県の組み合わせでは、片方からの回答のみで既に100を超えており、1.0の変換で1であると想定できる。このようなことから、「A県からB県」は選択できて「B県からA県」には選択できないケースがあったとしても結果として重大な問題は無いと考えた。

ましい都道府県の組み合わせは表3である。9道州案でみれば、東北、南関東、関西においては一体感が強い2府県間の組み合わせが多いといえるだろう。

より詳細にみれば、東北においては北東北3県（青森県、岩手県、秋田県）、南東北3県（宮城県、山形県、福島県）、関東では、新潟県と長野県を除く北関東3県（茨城県、栃木県、群馬県）、さらに茨城県と栃木県は東北の福島県の間で一体化意向が強く、南関東においては山梨県と埼玉県、山梨県と千葉県をの組み合わせを除き一体化意向が強い。中部では、富山県や石川県と、9道州案で関西に含まれる福井県の北陸3県、そして、岐阜県、愛知県、三重県、静岡県の4県の一体化意向が強い。関西では福井県が京都府や滋賀県、大阪府との関係が強いがその他の県とは一体化の意識が弱く、福井県を除く2府4県（大阪府、京都府、兵庫県、滋賀県、奈良県、和歌山県）では、滋賀県と和歌山県相互の一体化意向は弱いがその他の組み合わせでは一体化意向は強い。

表3 同じ道州区域であることが望ましい都道府県の組み合わせ（目的別計）

	北海道	青森県	岩手県	秋田県	山形県	福島県	茨城県	栃木県	群馬県	埼玉県	千葉県	東京都	神奈川県	新潟県	富山県	石川県	福井県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長門県	大分県	熊本県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県	計			
北海道	300																																									300	
青森県	70	530																																									73
岩手県	40	487	447																																								145
秋田県	97	265	248	268																																						195	
山形県	40	131	151	225	209																																					88	
福島県	22	82	106	77	258	239																																				198	
茨城県							114	137																																		152	
栃木県							64	141																																		142	
群馬県							1	2	14	15																																148	
埼玉県							1	3	2	9	6	58																														146	
千葉県							2	3	13	9	9	27	21																													198	
東京都														4																											93		
神奈川県														170	508	517	43	118																							108		
新潟県														330	106	95	21	48	310																							152	
富山県														11	16	34	38	45	79																						98		
石川県														7	13	13	25	38	301	246																					88		
福井県														21	30	66	8	87	38	67	232																				141		
岐阜県														4	5	10	12	178																							112		
静岡県																																										99	
愛知県																																										148	
三重県																																										148	
滋賀県																																										142	
京都府																																										87	
大阪府																																										81	
兵庫県																																										132	
奈良県																																										146	
和歌山県																																										89	
徳島県																																										144	
香川県																																										141	
愛媛県																																										133	
高知県																																										107	
福岡県																																										113	
佐賀県																																										144	
長門県																																										177	
大分県																																										104	
熊本県																																										142	
宮崎県																																										121	
鹿児島県																																										77	
沖縄県																																										135	
計																																										300	

(注) 300件以上を背景黒に白字、200件以上を背景濃い灰色に白字、100件以上を背景薄い灰色に黒字としている。

中国・四国においては、岡山県と香川県、広島県と愛媛県の関係も強いが、9県としてのまとまりはないというべきで、やはり中国5県と四国4県で区分されることの民主的妥当性が高い。なお、山口県の住民は福岡県との一体化意向が強い。九州においては、7県での一体化意向は必ずしも強いとはいえず、地方制度調査会答申の13道州案で示された北九州4県（福岡県、佐賀県、長崎県、大分県）と南九州3県（熊本県、宮崎県、鹿児島県）できれいに区分されるわけでもない。大分県と長崎県は一体性に乏しく、逆に熊本県に至っては九州のいずれの県とも一体的意向が強いという結果である。

これらのことから、まず、9道州案で民主的妥当性が高いといえそうであるのは、東北、南関東、関西の道州区域にとどまる。より細かなレベルでは、北東北3県、南東北3県、南関東3県、北関東3県、山梨県を除く南関東4都県、北陸3県、中部4県、関西2府4県、中国5県、四国4県の一体性が強いことがわかる。九州に至っては、佐賀県と長崎県が宮崎県や鹿児島県と一体的意識が強くないため、7県全体でのまとまりはよくない。大分県と長崎県も一体化への意向が強くなく、九州の中央部に位置する熊本県はいずれの県とも一体化意向が強い。九州をどこかで区分することになれば、大分県と長崎県の一体化意向は強くないものの、大分県の住民は福岡県や佐賀県との一体化意向が強いことから、やはり北九州4県と南九州3県で区分されると思われる。南九州に位置する熊本県は、その地域内に2012年4月に九州三番目の政令指定都市への移行をめざす熊本市が立地しており、北部の経済的中枢である福岡県と連携する中核地域として、九州の一体性が保たれるための重要な役割を担うことが期待される。

これらに含まれない県として山梨県は、一体化への意向が強い順に静岡県、東京都、長野県、神奈川県であり、いずれかの道州区域に含まれる必要があるということであれば、静岡県との一体化の程度が最も強いことよりも、多くの県（東京都と神奈川県の2都県）との一体化意向が強いとい

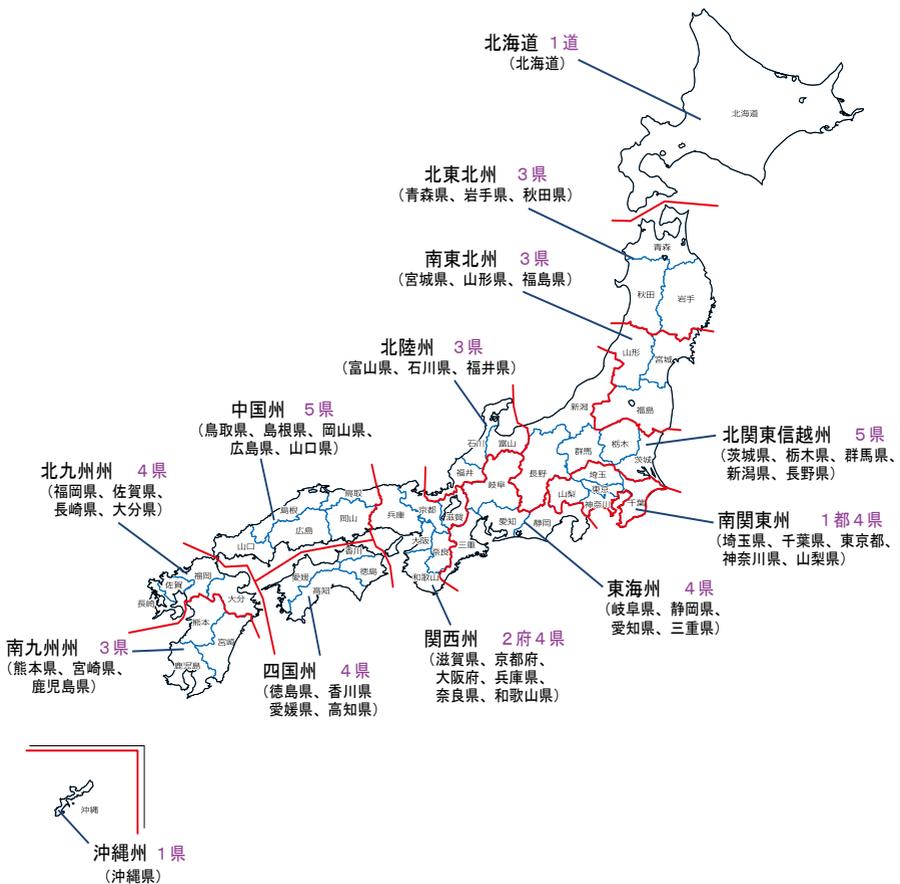
う関係を重視すれば南関東ということになる。ちなみに、静岡県が東京都よりも上位にくるのは東京都民が山梨県を選択する回答が少なかったためであり、山梨県民の回答で最も多いのは東京都で、次いで静岡県となっている。

また、新潟県では、一体化意向が強い順に長野県、群馬県、富山県、山形県、福島県、石川県となっており、北関東、南関東、南東北、北陸に関わる。同様に、長野県については、一体化意向が強い順に、新潟県、山梨県、群馬県、富山県、静岡県、愛知県、岐阜県、埼玉県があげられ、北関東、南関東、北陸、東海と関わる。これら新潟県と長野県は、47都道府県のなかで最も複雑な県間関係を形成しているといえ、地理的に日本の中央部に位置し隣接する2県であるとともに、皮肉なことに、この2県相互の一体化意向は、2県が他県との間でもっている一体化意向よりも強い。新潟県と長野県の扱いは難しいが、あえていずれかの道州区域に含まれると考え、また、新潟県、長野県、山梨県の甲信越地方のみで区域を構成することは中核性が十分でなく地理的に南北に歪に伸びるため相応しくないとした場合、新潟県、長野県とも群馬県との一体的意識が強いことをふまえ、北関東甲信越に含まれると考えることができる。長野県は山梨県とも一体化への意向がやや強いものの、山梨県は南関東における中核地域から距離があることから、群馬県とのつながりを重視した区域に含まれると考えた方がまだおさまりがよい。もちろん、両県とも群馬県の次に一体化意向が強いのは富山県であり、中部に含まれる考えとは紙一重の関係にある。いずれにせよ、山梨県、新潟県、長野県がどの区域に含まれるかは明確な基準で論じることは難しく、特に新潟県と長野県はその傾向が強い。

山梨県を南関東、新潟県と長野県を北関東信越州として、住民の一体化意向からみた道州制区割案（民主的道州区割案）を提示するならば、図2のように描かれる。「道州制のあり方に関する答申」の13道州案と近い区割であるが、関東と北陸の区分が異なる。なお、北関東信越州は、東京都を中心に経済圏が放射状に広がる関東甲信越州の位置づけとして考えるこ

とも可能である。もっとも、図2は9道州案をもとに道州区域と道州の隣接府県という選択肢を前提として得られた調査結果からみた区割案であること、また、住民意向に沿ったものであり、経済圏としての自立性・自律性や政府規模の経済的、政治的、行政的合理性を考慮していない点に留意されたい。

図2 住民の一体化意向からみた道州制区割案（民主的道州区割案）



9道州案の民主的妥当性を確認し、あわせて民主的道州区割案を提示した。ここでは、さらにネットワーク分析の手法を用いて、多様な道州区域における9道州案と民主的道州区割案の密度と推移性をみてみよう。両指標の計測結果は、表4のとおりである。まず、点線で示す9道州案については、中国・四国9県や北関東信越5県、中部6県の密度があまり高くない。推移性でみれば、これらのうち北関東信越5県の33.3%が最も低くなる。北関東信越5県は、密度が0.6であっても推移性が低いことから道州内で地域が分節的であることがわかる。その他、推移性が低い道州は、中部6県や中国・四国9県、九州7県があげられる。中部6県は北陸3県と東海4県で、九州7県は北九州4県と南九州3県で、また、言うまでもないが中国・四国9県は中国5県と四国4県で、分節的であることが背景にある。これらに比べ、東北6県の推移性はそれほど低くはない。加えて、東北6県は関西2府5県よりも密度、推移性とも高いことがわかる。

図2で示した住民の一体化意向をもとにした道州区割（民主的道州区割案）については、東北6県は北東北3県と南東北3県にすることで密度1、推移性100%というように最大値となり、中部6県は北陸3県と東海4県に区分し、中国・四国9県は中国5県と四国4県に区分し、いずれも密度、推移性とも最大値となる。9道州案の関西2府5県から、北陸に含まれる福井県を除けば、民主的道州区割案の関西2府4県となり、密度0.93、推移性80%にまで上昇する。

民主的道州区割案の関東地域は、9道州案と同じ区域である。他の道州の密度と推移性をみればわかるように、北関東4県や同3県では密度、推移性ともに最大値である。構成都道府県を少なくすれば密度、推移性ともに上昇する一方で、いずれの道州においてもおさまりがよくない県が残るため、そうした県を関東に含めて民主的道州区割案を提示したのであった。そのようなおさまりのよくない県は、すなわち甲信越3県（新潟県、長野県、山梨県）であり、仮にこの3県で道州を構成したとしても密度は0.67、推移性に至っては全くないという結果である。

表4 道州区域のネットワーク密度と推移性

区分	道州	密度	推移性 (%)	構成都道府県
9道州案	北海道・東北6県	0.67	56.5	北海道、青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県
	東北7県	0.71	53.8	青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県、新潟県
	東北6県	0.87	68.4	青森県、岩手県、秋田県、宮城県、山形県、福島県
	北海道・東北3県	0.67	33.3	北海道、青森県、岩手県、秋田県
民主的道州案	北東北3県	1.00	100.0	青森県、岩手県、秋田県
民主的道州案	南東北3県	1.00	100.0	宮城県、山形県、福島県
9道州案	関東甲信越1都9県	0.47	29.8	茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、長野県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
	関東甲信1都8県	0.53	31.7	茨城県、栃木県、群馬県、長野県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
	関東甲越1都8県	0.47	37.5	茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
	関東1都7県	0.57	41.4	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
	関東1都6県	0.67	45.8	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
	北関東信越5県	0.60	33.3	茨城県、栃木県、群馬県、新潟県、長野県
9道州案	北関東4県	1.00	100.0	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県
	北関東3県	1.00	100.0	茨城県、栃木県、群馬県
	南関東1都4県	0.80	55.6	埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
9道州案	南関東1都3県	1.00	100.0	埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県
	甲信越3県	0.67	0.0	新潟県、長野県、山梨県
	中部10県	0.49	29.6	新潟県、長野県、富山県、石川県、福井県、山梨県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
	中部9県	0.53	30.2	新潟県、長野県、富山県、石川県、福井県、山梨県、岐阜県、静岡県、愛知県
	中部9県-2	0.56	32.6	新潟県、長野県、富山県、石川県、福井県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
	中部8県	0.61	37.1	長野県、富山県、石川県、福井県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
	中部6県	0.67	42.9	富山県、石川県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
	中部5県	0.90	70.0	長野県、岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
	北陸4県	0.83	50.0	新潟県、富山県、石川県、福井県
	北陸3県	1.00	100.0	富山県、石川県、福井県
民主的道州案	東海4県	1.00	100.0	岐阜県、静岡県、愛知県、三重県
民主的道州案	関西2府8県	0.53	34.8	福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県
	関西2府7県	0.61	40.7	福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、徳島県
9道州案	関西2府6県	0.71	47.7	福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
	関西2府5県	0.81	61.3	福井県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
	関西2府5県-2	0.81	56.3	三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
	関西2府4県	0.93	80.0	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
9道州案	中国・四国9県	0.50	50.0	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県、徳島県、香川県、愛媛県、高知県
民主的道州案	中国5県	1.00	100.0	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
民主的道州案	四国4県	1.00	100.0	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
9道州案	九州・山口8県	0.61	45.7	山口県、福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県
	九州8県	0.61	45.7	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県
	九州7県	0.76	55.2	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県
民主的道州案	北九州4県	0.83	50.0	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県
民主的道州案	南九州3県	1.00	100.0	熊本県、宮崎県、鹿児島県

(注) 2府5県や2府4県とよぶ場合、どちらかといえば頭に「近畿」をつけることが多いように思われるが、ここでは「近畿」ではなく「関西」の用語で統一した。

第28次地方制度調査会の9道州案は区分の欄に「9道州案」と記したうえで点線で示し、図2の民主的道州区割案は、区分の欄に「民主的道州案」と記したうえで灰色とした。

以上のとおり、道州を意識した府県間関係から道州区域の民主的妥当性をより鮮明に把握できた。国土審議会圏域部会調査では把握されていない北海道と沖縄県における住民意向についてはどうであろうか。表3から明らかとなっており、北海道と沖縄県は、他県と比べて同じ道州区域であるのが望ましい県について「該当なし」の回答が特に多いことを把握できる。

一方、同じ道州区域であることが望ましくない都道府県の組み合わせを



わせの特徴であり、目的全般（目的別計）を10で除して得た平均値からみて、10以上多いもの、少ないものを抽出している。また、表7は、同じ道州区域であることが望ましくない組み合わせの特徴であり、平均値からみて、5以上多い、また、少ないものを抽出した。つまり、平均的な回答と比べて特に多い、あるいは少ない目的別組み合わせを導出した。

まず、同じ道州区域が望ましい組み合わせについてどのような特徴が見出せるであろうか。「産業の活性化」に関しては、道州区域の周辺部に位置する県と大都市を含む府県との組み合わせがあげられる。富山県や石川県と「愛知県」、福井県や滋賀県と「大阪府」、長崎県や鹿児島県と「福岡県」の組み合わせのほか、9道州案の道州区域を越えるケースとして鳥取県や徳島県、香川県と「大阪府」の組み合わせがあげられる。同じように区域を越えるケースとして、中国地域での都市圏である広島県と大阪府の組み合わせも抽出されており、広島県と同じ中国地域の山口県は、福岡県との組み合わせで抽出される。

「交通基盤の整備」では、北海道・青森県、岐阜県・滋賀県など9道州案の道州区域を超える、隣り合う地域へ移動する際の交通結節点の組み合わせがあげられる。「防災・危機管理の徹底」については、東京都と神奈川県、愛知県と静岡県といった、地震予知連絡会が指定する観測強化地域である南関東地域と東海地域での組み合わせがあげられる。これらは道州区域内における一体的組み合わせである。

「自然環境の保全」では、自然環境が連たんしている地域での一体化意向が強いことがよみとれる。9道州案の道州区域を跨ぐかたちで長野県、山梨県、静岡県が関係している。とりわけ長野県は多くの県と自然環境の保全での一体化を期待する住民が多い。また、鳥取県・島根県の組み合わせの値は高く、「環境規制の徹底」においてはこの両県の組み合わせのみが抽出される。ところが、「産業の活性化」や「交通基盤の整備」、「買物など日常生活の利便性向上」で特に回答が少なかった組み合わせとして鳥取県・島根県が抽出されており、この両県は自然環境が一体的であるにも

かかわらず人やモノの円滑な移動が困難な環境にあると思料される。

「保健・医療体制の強化」では、山梨県・静岡県の組み合わせでの回答が低いことをあげることができるが、突出して多い回答の組み合わせはないことから、この分野は比較的平均的である。「河川の管理」については、長野県と静岡県の関係で9道州案の道州区域を越えるケースとなる。その他、滋賀県と大阪府、徳島県と2県（香川県・高知県）といった主要河川の流域地域としてつながりの深い府県の組み合わせでの一体化意向が特に強い。

「観光の振興」は、北海道と2県（青森県や秋田県）の一体化を望む回答が多いという特徴がある。単独での道州移行が想定されがちな北海道ではあるが、観光振興といった分野の行政課題に対して一体的対応のニーズが高いといえる。また、京都府の組み合わせが非常に多く、京都の観光資源との連携ニーズが高い。その他、観光資源が豊富な大分県、宮崎県、鹿児島県の相互の組み合わせが抽出されている。「買物など日常生活の利便性向上」に関しては、大阪府と2県（島根県や徳島県）や山口県・福岡県といった9道州案の道州区域を超えるケースが平均からみて突出した組み合わせとして抽出される。

「道州民意識の一体化」については、多様な県間関係を形成する新潟県の「該当なし」に加えて、大阪府の「該当なし」があげられる。あくまで目的別平均値を差し引いた結果であり、大阪府の平均的な目的別回答と比べて「道州民意識の一体化」での「該当なし」では特に大阪府では回答が多くなっていることを意味する。しかしながら、実際に大阪府の「該当なし」を確認すると、その回答は25（50%）であり他府県と比べても多い。「道州民意識の一体化」における「該当なし」は、多い順に、北海道（回答数：45）、沖縄県（38）、長野県（27）、新潟県（26）、東京都（26）、大阪府（25）となっており、県間関係が複雑な長野県や新潟県、地理的状况や歴史的事情から単独での道州移行が想定されやすい北海道や沖縄県を除けば、大都市圏である東京都と大阪府が残る。大都市圏の住民ほど他府県との統合を望まない態度をとる傾向があるのは事実である。ただし、

東京都の「該当なし」は目的別平均でみて抽出されなかった。道州制の区割における東京都の扱いについては、東京都は人口や雇用、富が過度に集中し、都区部に変則的な都制が敷かれていることから難問といわれ（西尾2007：160-162）、「道州制のあり方に関する答申」の区域例など比較的近年の道州制区割案でも東京都の区域をもって一の道州とすることが併記されている。このことから東京都の回答者は、道州制導入の各目的で総じて「該当なし」の回答が多く、目的別平均値からみて「道州民意識の一体化」での「該当なし」が特に多くはならなかった。他方で、大阪府では、他の目的では関西他府県との一体化をある程度志向するものの、「道州民意識の一体化」に至っては「該当なし」を選ぶ回答が多かったため、平均値からみて突出して多い結果となったのである。このことは、「関西人」ではなく「大阪人」であるという地域への帰属意識が高いことの表れであるように思われる<sup>7</sup>。

一方、同じ道州区域が望ましくない組み合わせの特徴を表7に示す。ここでは、住民の中心府県回避意向の有無の目的別確認が検証課題である。表7をみると、表6の結果と比べ、抽出される都道府県の組み合わせはあまりないことが一目瞭然である。「産業の活性化」と「交通基盤の整備」、「道州民意識の一体化」において、平均よりも一定多い組み合わせがいくつか抽出されたが、地理的に距離がある場合に一体化意向が弱まるという当然のことが確認できる。ただし、鳥取県と島根県の組み合わせが「産業の活性化」と「交通基盤の整備」で抽出されており、先述した隣接県間の交流環境の不便さの結果である。特に「産業の活性化」においては、鳥取県・島根県の組み合わせ以外に、広島県・鳥取県、山口県・島根県の組み合わせもあげられており、産業振興に向けた一体的な活性化に疑問をもっている住民が多いといえる。いずれにせよ、目的別にみても住民は中心府県を回避しようとする考えをもたないことが明らかである。

7 このように想定される高い帰属意識にもかかわらず、これまでの都道府県間の人口転出入状況からして大阪出身の人は東京都を中心に多く転出している。地元への帰属意識が高いことと地元にとどまることは必ずしも比例しないのである。

表 6 同じ道州区域が望ましい都道府県の組み合わせの特徴（目的別結果）

道州制導入目的	平均値より差の大きな都道府県の組み合わせ
①産業の活性化	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt;</p> <p>愛知県・富山県（11.5）、愛知県・石川県（13.7）、 愛知県・静岡県（10.1）、大阪府・福井県（15.4）、 大阪府・滋賀県（10.3）、大阪府・鳥取県（14.1）、 大阪府・広島県（11.7）、大阪府・徳島県（16.5）、 大阪府・香川県（11.7）、山口県・福岡県（13.0）、 福岡県・長崎県（11.1）、福岡県・熊本県（10.2）、 福岡県・鹿児島県（13.1）</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt;</p> <p>山梨県・静岡県（-12.5）、鳥取県・島根県（-18.4）、 島根県・山口県（-11.5）、徳島県・香川県（-18.5）、 徳島県・愛媛県（-10.1）、徳島県・高知県（-12.3）</p>
②交通基盤の整備	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt;</p> <p>北海道・青森県（11.7）、東京都・埼玉県（11.1）、 富山県・新潟県（11.0）、岐阜県・滋賀県（11.9）、 大阪府・鳥取県（10.1）、宮崎県・大分県（11.2）</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt;</p> <p>鳥取県・島根県（-11.4）、北海道の「該当なし」（-11.9）</p>
③防災・危機管理の徹底	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt;</p> <p>東京都・神奈川県（13.1）、愛知県・静岡県（13.1）</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt;</p> <p>なし</p>
④自然環境の保全	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt;</p> <p>青森県・岩手県（11.8）、群馬県・福島県（12.2）、 群馬県・栃木県（11.2）、新潟県・長野県（16.8）、 長野県・山梨県（19.7）、長野県・富山県（20.4）、 長野県・岐阜県（18.5）、長野県・静岡県（10.4）、 山梨県・静岡県（14.5）、富山県・岐阜県（15.9）、 岐阜県・福井県（12.6）、三重県・奈良県（12.8）、 奈良県・和歌山県（14.5）、鳥取県・島根県（19.6）、 島根県・山口県（14.5）、大分県・熊本県（11.5）、 熊本県・宮崎県（10.0）、沖縄県・熊本県（11.6）</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt;</p> <p>宮城県・福島県（-10.6）、東京都・埼玉県（-12.9）、 東京都・神奈川県（-13.9）、大阪府・兵庫県（-14.6）、 大阪府・徳島県（-10.5）、山口県・福岡県（-11.0）、 福岡県・長崎県（-11.9）、福岡県・熊本県（-12.8）</p>

道州制導入目的	平均値より差の大きな都道府県の組み合わせ
⑤環境規制の徹底	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; 鳥取県・島根県 (12.6)</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 福岡県・熊本県 (-12.8)</p>
⑥保健・医療体制の強化	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; なし</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 山梨県・静岡県 (-11.5)</p>
⑦河川の管理	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; 新潟県・長野県 (16.8)、長野県・静岡県 (13.4)、 滋賀県・大阪府 (12.3)、徳島県・香川県 (11.5)、 徳島県・高知県 (14.7)</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 北海道・青森県 (-12.3)、宮城県・山形県 (-11.7)、 新潟県・富山県 (-12.0)、長野県・山梨県 (-13.3)、 千葉県・神奈川県 (-12.1)、福井県・京都府 (-11.0)、 大阪府・鳥取県 (-11.9)、大阪府・徳島県 (-12.5)、 兵庫県・徳島県 (-15.4)、岡山県・香川県 (-21.1)、 広島県・愛媛県 (-12.2)、山口県・福岡県 (-12.0)、 福岡県・長崎県 (-12.9)、福岡県・宮崎県 (-10.1)、 福岡県・鹿児島県 (-13.9)</p>
⑧観光の振興	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; 北海道・青森県 (14.7)、北海道・秋田県 (11.4)、 長野県・山梨県 (10.7)、長野県・富山県 (10.4)、 京都府・三重県 (11.1)、京都府・福井県 (13.0)、 京都府・大阪府 (11.0)、京都府・奈良県 (21.7)、 京都府・和歌山県 (12.2)、香川県・愛媛県 (10.3)、 大分県・宮崎県 (11.2)、大分県・鹿児島県 (10.0)、 宮崎県・鹿児島県 (12.9)</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 東京都・埼玉県 (-11.9)、東京都・千葉県 (-11.7)</p>
⑨買物など日常生活の利便性向上	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; 大阪府・島根県 (10.7)、大阪府・徳島県 (12.5)、 山口県・福岡県 (11.0)</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 青森県・岩手県 (-10.2)、青森県・秋田県 (-11.9)、 山形県・福島県 (-11.6)、栃木県・福島県 (-10.4)、 栃木県・茨城県 (-13.1)、栃木県・群馬県 (-11.8)、</p>

道州制導入目的	平均値より差の大きな都道府県の組み合わせ
	新潟県・長野県 (-21.2)、長野県・山梨県 (-11.3)、長野県・富山県 (-11.6)、長野県・静岡県 (-10.6)、山梨県・静岡県 (-11.5)、京都府・奈良県 (-10.3)、奈良県・和歌山県 (-12.5)、鳥取県・島根県 (-15.4)、鳥取県・広島県 (-10.3)、島根県・山口県 (-15.5)、徳島県・愛媛県 (-15.1)、徳島県・高知県 (-17.3)、香川県・愛媛県 (-10.7)、大分県・熊本県 (-10.5)、大分県・宮崎県 (-11.8)、宮崎県・鹿児島県 (-11.1)
⑩道州民意識の一体化	<p>&lt;平均より10以上多い組み合わせ&gt; 新潟県の「該当なし」(11.4)、大阪府の「該当なし」(10.1)</p> <p>&lt;平均より10以上少ない組み合わせ&gt; 福島県・栃木県 (-10.4)、新潟県・長野県 (-11.2)、新潟県・富山県 (-10.0)、長野県・愛知県 (-10.7)、千葉県・神奈川県 (-10.1)</p>

(注) 目的別平均値よりも10以上多い、もしくは10以上少ないものを抽出した。( )内は、回答数から平均値を引いた値であり、平均と比べた差を表す。

表7 同じ道州区域であることが望ましくない都道府県の組み合わせの特徴(目的別結果)

道州制導入目的	平均値より差の大きな都道府県の組み合わせ
①産業の活性化	<p>&lt;平均より5以上多い組み合わせ&gt; 東京都・栃木県 (5.7)、鳥取県・島根県 (7.2)、広島県・鳥取県 (5.9)、徳島県・鳥取県 (6.4)、山口県・島根県 (5.5)、徳島県・島根県 (5.4)、愛媛県・島根県 (5.3)、福岡県・沖縄県 (7.5)</p> <p>&lt;平均より5以上少ない組み合わせ&gt; 東京都の「該当なし」(-5.8)、静岡県の「該当なし」(-5.5)、鳥取県の「該当なし」(-7.0)、岡山県の「該当なし」(-5.7)、山口県の「該当なし」(-5.1)、福岡県の「該当なし」(-5.2)、沖縄県の「該当なし」(-5.5)</p>
②交通基盤の整備	<p>&lt;平均より5以上多い組み合わせ&gt; 鳥取県・島根県 (5.2)、福岡県・沖縄県 (5.5)</p> <p>&lt;平均より5以上少ない組み合わせ&gt; 新潟県の「該当なし」(-5.5)、埼玉県の「該当なし」(-5.3)、鳥取県の「該当なし」(-5.0)</p>
③防災・危機管理の徹底	<p>&lt;平均より5以上多い組み合わせ&gt; なし</p> <p>&lt;平均より5以上少ない組み合わせ&gt; なし</p>

道州制導入目的	平均値より差の大きな都道府県の組み合わせ
④自然環境の保全	<平均より5以上多い組み合わせ> 大阪府・福井県 (5.1) <平均より5以上少ない組み合わせ> なし
⑤環境規制の徹底	<平均より5以上多い組み合わせ> なし <平均より5以上少ない組み合わせ> なし
⑥保健・医療体制の強化	<平均より5以上多い組み合わせ> なし <平均より5以上少ない組み合わせ> 山梨県・長野県 (-7.2)
⑦河川の管理	<平均より5以上多い組み合わせ> なし <平均より5以上少ない組み合わせ> なし
⑧観光の振興	<平均より5以上多い組み合わせ> なし <平均より5以上少ない組み合わせ> なし
⑨買物など日常生活の利便性向上	<平均より5以上多い組み合わせ> なし <平均より5以上少ない組み合わせ> なし
⑩道州民意識の一体化	<平均より5以上多い組み合わせ> 群馬県・山形県 (5.1)、新潟県・栃木県 (6.3)、山口県・大分県 (5.3) <平均より5以上少ない組み合わせ> なし

(注) 目的別平均値よりも5以上多い、もしくは5以上少ないものを抽出した。( )内は、回答数から平均値を引いた値であり、平均と比べた差を表す。

## 6. おわりに

本研究の検証課題であった地方制度調査会9道州案の民主的妥当性は、東北、南関東、関西ではある程度評価でき、また、北海道や沖縄県の単独志向を確認できるが、一方で、その他の地域では一体化意向という民意を

必ずしも十分に汲んだ道州区域とはいえない。また、新潟県や長野県、山梨県の、住民意識からみた複雑な県間関係を確認した。住民の一体化意向からみた民主的道州区割案は、新潟県や長野県、山梨県の扱いが難しいが、北東北3県、南東北3県、北関東信越5県、南関東1都4県、北陸3県、東海4県、関西2府4県、中国5県、四国4県、北九州4県、南九州3県に区分できることを提示した。ネットワーク分析に基づき、民主的道州区割案は、地方制度調査会の9道州案よりも多くの地域で道州の密度や推移性が高まることを確認した。

目的別の一体化意向は、「河川の管理」などで全体の傾向と異なることを予想して分析したところ、たとえば、「交通基盤の整備」での北海道・青森県、岐阜県・滋賀県の組み合わせなど9道州区域を越える一体化意向はいくつも確認された。また、都道府県知事の考えとは異なり、住民は中心府県回避意向をもたず、むしろ中心府県との一体化意向が強いことを明らかにした。目的別にみても住民の中心府県回避意向はなかった。

本研究の限界は、第1に、サンプル数が各都道府県で50サンプルに限定されていることである。第2に、県庁所在地住民へのアンケートであり、県境地域に居住する住民は対象としていない点があげられる。たとえば、兵庫県西部の市町は岡山県や鳥取県と結びつきが強く、県東部は大阪府と高密度でつながっており、県内居住地域によって一体化意向が異なることは容易に想像できる。

第3はより深刻なもので、9道州案をもとに道州内府県と道州の隣接府県を選択できるというルールに基づいたために、選択肢が限定されたことである。関連してお互いの県を必ず選択できるとは限らないといった問題についても言及した。国土計画審議会圏域部会調査のように区域を地図上で選択するという方法、あるいはいくつかの区割案での質問をあわせて設定することも考えられるが、予算の関係からそれらの手法は試行しなかった。

以上のような限界はあるものの、従来ほとんど研究が進まなかった住民

の一体感の客観化に関する一つの試みとしては、一定の成果を得たと思われる。イメージがより具体化した道州制区割に関わる住民意識を念頭に、これまでの地方制度改革論議や道州制論議を再考することも有益である。

[謝辞] 本稿執筆に際して、大西隆先生（東京大学）より、先行調査（国土審議会圏域部会資料）に関する大変貴重なご指摘をいただいたことを深く御礼申し上げたい。もちろん、誤りはすべて筆者の責任によるものである。

[付記] 本稿は、公益財団法人野村財団2009年度研究助成の交付を受けた研究成果の一部である。

#### 参 考 文 献

- ・愛知県・財団法人地方自治研究機構（2008），『道州制の導入による地域インパクトに関する研究—伊勢湾およびその流入河川流域の総合管理を例として—』。
- ・礪崎初仁（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—」礪崎初仁編著『変革の中の地方政府—自治・分権の制度設計』中央大学出版会，1-80頁。
- ・金光淳（2003），『社会ネットワーク分析の基礎—社会関係資本論に向けて—』勁草書房。
- ・新川達郎（2008），「地方分権改革と地方自治—住民自治と議会をめぐる—」日本行政学会編『年報行政研究』43，ぎょうせい，43-63頁。
- ・西尾勝（2007），『地方分権改革』東京大学出版会。
- ・日本経済新聞社産業地域研究所編（2008），『日経グローバル』No.94（2月18日）。
- ・野田遊（2008），「住民からみた道州制」『同志社政策科学研究』第10巻第2号，93-112頁。
- ・安田雪（2001），『実践ネットワーク分析—関係を解く理論と技法—』新曜社。
- ・蠟山政道（1950），『地方制度の改革』社会思潮社。







表 A - 7 同じ道州区域が望ましい都道府県の組み合わせ (河川の管理)

選択先	北海道	青森県	岩手県	宮城県	山形県	秋田県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	岐阜県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	徳島県	高知県	福岡県	佐賀県	大分県	熊本県	鹿児島県	沖縄県	
北海道	2	1	2																											6	
青森県	9	10	10	13	7	4																								12	
岩手県	2	10	10	13	7	7	2	1	1																					12	
宮城県	10	10	10	14	7	3																								10	
山形県	14	17	14	21	3	1	1	2																						15	
秋田県	4	5	13	14	13																									16	
新潟県	1	2	1	13	13																									15	
富山県																														18	
石川県																														14	
福井県																														15	
山梨県																														15	
長野県																														15	
岐阜県																														15	
静岡県																														16	
愛知県																														14	
岐阜県																														14	
京都府																														16	
大阪府																														18	
兵庫県																														10	
奈良県																														9	
和歌山県																														14	
鳥取県																														14	
徳島県																														12	
高知県																														12	
福岡県																														14	
佐賀県																														14	
大分県																														12	
熊本県																														11	
鹿児島県																															17
沖縄県																															36

表 A - 8 同じ道州区域が望ましい都道府県の組み合わせ (観光の振興)

選択先	北海道	青森県	岩手県	宮城県	山形県	秋田県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	岐阜県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	徳島県	高知県	福岡県	佐賀県	大分県	熊本県	鹿児島県	沖縄県	
北海道	16	8	7	8	2																									34	
青森県	6	10	10	17	8	4																								7	
岩手県	9	10	10	17	8	6	1																							10	
宮城県	8	18	19	27	7	2	2																							14	
山形県	4	6	9	19	10	1	10																							8	
秋田県	4	4	2	13	16	7																								12	
新潟県																														13	
富山県																														11	
石川県																														11	
福井県																														11	
山梨県																														12	
長野県																														14	
岐阜県																														8	
静岡県																														8	
愛知県																														11	
岐阜県																														11	
京都府																														6	
大阪府																														6	
兵庫県																														7	
奈良県																														7	
和歌山県																														9	
鳥取県																														8	
徳島県																														10	
高知県																														8	
福岡県																														13	
佐賀県																														10	
大分県																														9	
熊本県																														6	
鹿児島県																														10	
沖縄県																															37









表 B-7 同じ道州区域であることが望ましくない都道府県の組み合わせ（河川の管理）

選択先	北海道	青森県	岩手県	宮城県	山形県	秋田県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	徳島県	香川県	高松県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	大分県	熊本県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県
居住地																																		
北海道																																		
青森県																																		
岩手県																																		
宮城県																																		
山形県																																		
秋田県																																		
新潟県																																		
富山県																																		
石川県																																		
福井県																																		
山梨県																																		
長野県																																		
岐阜県																																		
静岡県																																		
愛知県																																		
京都府																																		
大阪府																																		
兵庫県																																		
奈良県																																		
和歌山県																																		
鳥取県																																		
徳島県																																		
香川県																																		
高松県																																		
愛媛県																																		
高知県																																		
福岡県																																		
佐賀県																																		
長崎県																																		
大分県																																		
熊本県																																		
宮崎県																																		
鹿児島県																																		
沖縄県																																		

表 B-8 同じ道州区域であることが望ましくない都道府県の組み合わせ（観光の振興）

選択先	北海道	青森県	岩手県	宮城県	山形県	秋田県	新潟県	富山県	石川県	福井県	山梨県	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県	鳥取県	徳島県	香川県	高松県	愛媛県	高知県	福岡県	佐賀県	長崎県	大分県	熊本県	宮崎県	鹿児島県	沖縄県
居住地																																		
北海道																																		
青森県																																		
岩手県																																		
宮城県																																		
山形県																																		
秋田県																																		
新潟県																																		
富山県																																		
石川県																																		
福井県																																		
山梨県																																		
長野県																																		
岐阜県																																		
静岡県																																		
愛知県																																		
京都府																																		
大阪府																																		
兵庫県																																		
奈良県																																		
和歌山県																																		
鳥取県																																		
徳島県																																		
香川県																																		
高松県																																		
愛媛県																																		
高知県																																		
福岡県																																		
佐賀県																																		
長崎県																																		
大分県																																		
熊本県																																		
宮崎県																																		
鹿児島県																																		
沖縄県																																		

