

政経研究 第四十八巻第一号 目次

論 説

イギリス新救貧法原理の形成過程に関する研究……矢野 聡

政治における不祥事と利益誘導政治……岩崎 正洋

これからの人材マネジメントの使命……谷田部 光一

日米対立の史的構図(二・完) ……秦 郁彦

研究ノート

『暮らしの安心・信頼・社会参加に関するアンケート調査』 ……稲葉 陽二

二〇一〇年社会関係資本全国調査の概要 ……稲葉 陽二

研究会報告要旨

【平成三二年度第二回公共政策研究会 平成三三年二月一〇日】

国民の要望に応える警察活動の推進に向けて ……那須 修

——理論と実務の融合の上にある警察の在るべき姿——

政経研究 第四十八巻第二号 目次

論 説

鳥取県の平成の大合併の経過とその後 ……山田 光矢

——鳥取県の広域行政の実体をモデルとして——

一九九〇年代アメリカの貿易政策と ……山城 秀市

合衆国輸出入銀行 (Eximbank) の役割 ……山城 秀市

研究ノート

ドイツ同族大企業の公益財団と統治機構 ……吉森 賢

——ボッシュ公益財団とクルップ公益財団——

論 説

都道府県別の tax wedge と所得格差 ……坂本 直樹

……坂井 直樹

北海道における平成の大合併と地方分権改革

山田光矢

はじめに

- 一 北海道の地方自治制度の特徴
- 二 北海道開発庁改革と平成の大合併
- 三 道州制特区と支庁制度の改革
- 四 北海道の新しい地方自治制度の在り方

はじめに

北海道は、東経一三九度二〇分〜一四八度五三分、北緯四一度二二分〜四五度三三分に位置する、日本最大の面積を有する都道府県である。表1からもわかるように、北海道の面積は、八万三四五六・七五平方キロメートル（うち

北海道における平成の大合併と地方分権改革（山田）

北方領土四九七七・二〇平方キロメートル)で、日本の総面積の約二二%を占めている。人口は五五二万八九四人で日本の都道府県の第八位となっており、日本の総人口の約四・三%を占めている。面積と人口のアンバランスは人口密度をみると明確となる。北海道の人口密度は、一平方キロメートル当たり六六・一五人で、全国平均三三六・一八人の約五分の一であり、日本で最も人口密度の低い都道府県となっている。北海道は極端な面積と人口の不均衡がみられる都道府県なのである。

しかも、北海道唯一の政令指定都市で、北海道の全面積の一・三%の一・二二二・一二平方キロメートルにすぎない札幌市に、北海道の総人口の三四・二六%である一八九万一四九四人が住んでおり、札幌市を除いた北海道の人口密度は四四・〇八人まで下がる。北海道の札幌市一極集中の傾向の強さがうかがえる。さらに、札幌市に隣接する人口二二万一九八七人の江別市と六万七二九人の北広島市を札幌圏域とみなせば、札幌圏は一四二七・二三平方キロメートルの面積に二〇七万四二七六人が居住する、人口密度一四五三・三六人の大都市圏ということになる。人口密度からいえば札幌市は京都市に近く、札幌圏域は仙台市に近い。札幌圏域を除いた場合、その人口密度は四二・〇一人となる。さらに北海道の中核市である人口三五万三二八九人の旭川市と人口二八万二四五九人の函館市を加えると、この三大都市圏だけで人口は二七二万〇〇二四人となり、北海道の人口のほぼ半数となる。北海道の全面積の三・四%に過ぎない二八五二・一五平方キロメートルの中に、北海道の約半数の人口が住んでいるのである。この北海道における三大都市圏を除いた北海道の人口密度は三四・八七人である。

北海道の面積は、世界で一一六位のアラブ首長国連邦(八万三六〇〇平方キロメートル)に近く、人口は世界一〇八位のデンマーク(五六五万六二四六人)と一〇九位のスロバキア(五四六万二二一九人)の中間に位置している。人口密

度をみても一〇七位のブルガリア（六八・〇人）やホンジュラス（二〇八位）、コートジボワール（二〇九位）、一一〇位のアイルランド（六四・三人）に近く、三二・七人（二四二位）のアメリカや二〇・五人（二五五位）のスウェーデンに比べても少ないわけではない。^②

このように、北海道は世界各国と比較した場合、一一〇位前後に位置する国家と類似した規模を誇る地域といえることができる。それゆえ、北海道は、「北海道は人口約五六〇万人、また、域内総生産は約二一〇兆円とデンマークやフィンランドと同程度の人口・経済規模を有し、人口三〇万人以上の都市は政令指定都市を含め二市ある。また、国際定期便が就航する空港、一定規模の国際海上コンテナを取り扱う港湾もそれぞれ複数存在している」^③のであり、国際的にみても、一つの独立国家としてやっていけるだけの規模を有している地域なのである。

北海道を一つの国家と考えた場合、首都（首都圏）に位置する札幌市とその周辺都市圏、中核市である旭川市や函館市などの工業や水産加工工業などの第二次産業を基幹産業とする都市（都市圏）、農林水産業という第一次産業を基幹産業とするその他の田園地域圏の特性をいかして、地域政策や地域のガバナンスを行っていく必要がある地域といえる。それゆえ各地域の特性に合わせた多様な自治制度の採用が必要な地域ともいえる。北海道は道州制特区であるという特性を生かして、独自性を発揮できる地方制度を確立して地域経営を実践していくべきである。^④

一 北海道の地方自治制度の特徴

北海道の特殊性と、そこに展開されてきた地方自治制度の特異性は、その歴史をたどることによって明確なものとなることができる。蝦夷地には、明治元年四月に函館裁判所が、明治二年七月には開拓使が設置された。同年八月に

蝦夷地は北海道と改称され、渡島・後志・石狩・日高・天塩・十勝・根室・胆振・釧路・北見及び千島の一一国八六郡に分割施政された。九月には函館に開拓使出張所が、一〇月には銭箱（後に小樽となる）に開拓使仮役所と根室に開拓使出張所が設置された。その後、開拓使仮役所は小樽から札幌へと移され、札幌開拓庁と改称された後、明治五年に札幌本庁となり、函館支庁と根室支庁の三庁体制となった。北海道は明治政府の管轄下におかれ、廃藩置県や府県官制は適用されなかった。

明治一一年の三新法の制定を受けて、一年後の明治一二年七月に、北海道にも郡区町村編制法が適用され、三庁の下に石狩ほか二〇の郡役所がおかれ、札幌と函館には区が設置された。明治一五年には開拓使が廃止され、北海道は札幌県と函館県と根室県の三県となった。翌年、農商務省内に北海道事業管理局が設置され、三県一局制となった。明治一八年の内閣職制の制定により内閣制度が誕生した流れの中で、明治一九年には地方官官制が制定され府知事と県令の名称が知事に統一されるとともに、北海道に対しては北海道庁官制が制定され、三県一局制が廃止されて札幌に北海道庁が設置された。

内務省が中心となって形成された明治期の地方行政は、内務省の大きな指導性を前提として整備され、国家の地方行政官庁の行政と、公法人たる地方自治体の自治行政の二つの制度と性格をもっていた。国家の地方行政官庁としては府県支庁がおかれ、地方行政官庁と地方自治体の二重の性格を持つものに庁府県（昭和一八年以降は都庁府県）が、地方自治体としては市町村が置かれた。中央集権による官治行政を基本とした地方行政においては、地方行政の中心は府県知事（北海道は北海道庁長官：以下長官という）、昭和一八年以降は都府県知事と長官であった。知事と長官は勅任官であり、内務大臣が直属の上官であるが、担当する所管事項に応じて、内閣総理大臣をはじめとして関係ある各

省大臣の指揮下で、府県令を発する権限や行政監督や治安維持等に関する権限を行使していた。

府県は国の行政官庁（普通地方官庁）であると同時に上級の地方自治体でもあった。明治三二年の大日本帝国憲法の公布を受けて、翌年には府県制・郡制が制定され、府県と郡の地方公共団体としての性格が認められた。この府県制・郡制は明治三二年に全文改正され府県は法人となった。こうした府県の動きに合わせて北海道においても議会開設の運動が行われ、ようやく明治三四年三月に「北海道会法」と「北海道地方費法」が公布され、北海道にも議会が設置されることになったが、その権限は府県会より制限されたものであった。また町村も北海道では、他の府県の町村と同等の権限が認められている一級町村（町と村）制が明治三三年に、自治権が十分には認められていない二級町村（村のみ）制が明治三五年に施行された。

明治三〇年には郡役所が廃止されて札幌外一八支庁が設置されるとともに、北海道区制、北海道一級町村制及び二級町村制が公布された。明治三二年には札幌と函館と小樽に区制が施行され、翌三三年には一六の一級町村制が施行された。明治三五年には新たに一つの一級町村制が施行されるとともに、六二の二級町村制が施行された。明治四三年には一九支庁が一四支庁に統合された。名称や区域に関しては戦後まで若干の変更は見られるものの、一四支庁体制は現在も維持されている。大正一一年には区制が施行されていた札幌・函館・小樽・旭川・室蘭・釧路に市制が施行された。また、大正一二年には、府県においては明治二二年の町村制導入により廃止された戸長役場制度が北海道においても廃止され、六市九九一級町村一五五二級町村の二六〇市町村が配置された。昭和一八年三月の市制町村制の改正によって、北海道の一・二級町村制が廃止されたが、従前の二級町村は指定村とされた。その結果、北海道には一〇市、五六町、七三普通村、一三五指定村の二七四市町村が存在することとなり、昭和二〇年八月二〇日には一〇

市五七町七三普通村一二九指定村の二六九市町村となった。北方領土の六村を加えると二七五市町村となる。

戦前の北海道は、府県（昭和一八年以降は都府県）とは異なった地位におかれていた。府県ではその名称そのものが行政庁を示し、府県庁は建物の名称である。これに対して北海道では「北海道」という呼称は単なる地名であり、北海道庁が行政庁を意味していた。府県には知事がおかれたが、北海道庁には長官がおかれた。また府県におかれた土木事務所は内務省の、営林署は農林省の出先機関であったのに対して、北海道では北海道庁の組織の一部となっていた。このことは、北海道庁が国の機関であったことを意味している。また、府県には明治二三年の郡制が施行されて市以外の地域に郡がおかれた（後に廃止）^⑤が、北海道では当初郡はおかれたが、郡制は適用されずに支庁に改編されて全道に配置され、現在も一四支庁体制は継続されている^⑤。

北海道は昭和二一年の都道府県制の施行によって府県並みの扱いを受けるようになり、昭和二二年の地方自治法の制定を受けて普通地方公共団体の地位を獲得した。ただし北海道の特殊性に応じて、昭和二五年に「国は、国民経済の復興及び人口問題の解決に寄与するため、北海道総合開発計画を樹立し、これに基づく事業を昭和二六年度から当該事業に関する法律の規定に従い、実施するものとする」（北海道開発法第二条第一項）との目的を有する「北海道開発法」を制定し、東京に北海道開発庁を、翌二六年には札幌に北海道開発局をおき、北海道開発を国家主導で実施することとした^⑥。北海道は国の地方支分局である北海道開発局と、普通地方公共団体である北海道の二重行政の下におかれることになったのである。

「府と県は単に名称の違いのみで差異はない。北海道も出先機関に違いがあるのみ、東京都は旧東京市の部分に特別区をおいていることが違うのみである」^⑦といった判断もみられる。しかし、表2からもわかるように、北海道では

支庁制度に変更が加えられてはいるが、現在でも全道をカバーする一四の地域すなわち支庁制度は継続され、そこに九つの総合振興局と五つの振興局が道からの出先機関として設置されている。表1からもわかるように、一四の地域の面積や人口などが他の都道府県と大きく異なっていることから、北海道には特有の地方自治行政が展開を考慮すべきであることがみえてくる。

北方領土を除く北海道の総面積は七万八五二〇・五五平方キロメートルであり、一四地域の平均面積は五六〇八・六一平方キロメートルとなる。日本の都道府県の平均面積八〇四一・四二平方キロメートルの約七〇％である。しかし北海道を除く四六都府県の平均面積の六四〇一・九六平方キロメートルと比較すれば約八八％であり、北海道を含む全国平均では二六位の愛媛県（五六七八・〇〇）より若干小さい程度であつて、表1からもわかるように、大半の地域は平均規模以上の府県に類似した面積を有しており狭いとはいえない。ただし人口は地域格差が明確であり、札幌市を含む石狩地域は府県や政令指定都市並みの人口を抱えているが、残りの多くは中核市か特例市程度であり、人口一〇万人未満の地域も四地域存在しており、そうした状況に対する対応も考慮していく必要がある⁸⁾。

戦後の新しい地方自治法の下における北海道の市町村は、昭和二二年二月の一市五九町二〇三村の合計二七三市町村で始まり、昭和二四年八月の一四市六九町一九六村の合計二七九市町村となり、一六市一〇八町一五四村の合計二七八市町村で、昭和二八年一〇月一日の市町村合併促進法の施行日を迎えた。法律上の昭和の大合併は昭和二八年から三六年までの八年間とされるが、北海道における昭和の大合併は、二八市一四六町四六村の二二〇市町村となつて昭和三九年に終了した。

昭和の大合併では、全国で九八八市町村が三四七二市町村となり、ほぼ三分の一に減少しているのに対して、北

北海道では約二〇%の減少率にとどまっている。ただし当時の全国平均をみると、一市町村の平均面積は約一〇九平方キロメートル、平均人口は約三万七千人であり、北海道のそれは、約三八〇平方キロメートルと二万五千人であり、人口を中心に考えた場合は大きな相違はないといえる。ただし、三つの大都市圏域を除くと、広大な地域に全国平均の半分程度の人口が分散されていることになる。⁹⁾

昭和の大合併の後でも、日本の広域行政推進策は停止されず、六次に渡る全国総合開発計画（昭和三七年からの全国総合開発計画…全総、昭和四四年からの新全国総合開発計画…新全総、昭和五二年からの第三次全国総合開発計画…三全総、昭和六二年からの第四次全国総合開発計画…四全総、平成一〇年からの二一世紀の国土のグランドデザイン…五全総、平成二〇年から国土形成計画…六全総）に関連して、複数の広域行政策が提案されている。平成の大合併が平成一一年から二二年までの動きだとすれば、全総から四全総までが昭和の大合併と平成の大合併をつなぐ役割を果たした政策といえる。

全国総合開発計画は、過密・過疎現象が招いた地域格差の是正を目的に展開されたものである。全総は新産業都市建設促進法と工業整備特別地域整備促進法を制定し、全国に一五の新産業都市と六か所の工業整備特別地域を設定し、「国土の均衡ある発展」を目指した。北海道では「道央新産業都市地域」が設定され、当時の市町村名では、札幌市・小樽市・室蘭市・苫小牧市・江別市・千歳市・広島村・石狩町・恵庭町・余市町・虻田町・伊達町・登別町・白老町・早来町・追分町・厚真町・鶴川町の六市一町一村がその範囲とされた。ここは北海道の政治・経済の中心地であり、この地域の発展をばねにして北海道の発展を求めることを目的とした計画であったといえる。この計画は拠点地域の発達を促したが、波及効果が薄かったことから新全総にとってかわられることになった。

新全総は広域圏を設定することによって、圏域全体の発展を目指すことを目的とした。この新全総が設定した広域

圏は、広域市町村圏（全国に三三六圏域）や大都市地域広域行政圏（二四）と地方生活圏（二七九…単数もしくは複数の広域市町村圏で設定）であった。北海道には表1のように、一四支庁の中に二〇の広域市町村圏が設定され、そのすべてが地方生活圏とされた。¹⁰ 複数の広域市町村圏が設定されているのは以下の四つの地域であった。空知地域には南空知広域市町村圏（岩見沢地方生活圏）と中空知広域市町村圏（滝川地方生活圏）と北空知広域市町村圏（深川地方生活圏）が、胆振地域には西胆振広域市町村圏（室蘭地方生活圏）と東胆振広域市町村圏（苫小牧地方生活圏）が、上川地域には上川中部地区広域市町村圏（旭川地方生活圏）と上川北部広域市町村圏（名士地方生活圏）と富良野地区広域市町村圏（富良野地方生活圏）が、網走地域には北網広域市町村圏（北網地方生活圏）と遠紋地域広域市町村圏（遠紋地方生活圏）が設定された。

この二〇の広域市町村圏の広域行政は、表3のように、八圏域は複合一部事務組合方式で、一二圏域は協議会方式で実施されている。すなわち、南空知、中空知、札幌、檜山、留萌、北網、十勝、釧路の八圏域には複合一部事務組合が設定され、残りの一二圏域には協議会が設定されているのである。また南空知、中空知、檜山、留萌地域、北網、十勝、釧路の七広域市町村圏にはふるさと市町村圏が設定され、中空知、後志、渡島、檜山、川上中、宗谷、北網、遠紋、釧路の九広域市町村圏には地域経済活性化対策推進地域に指定されている。二〇の広域市町村圏の平均人口は約二七万六千人であり、平均面積は約四一七二平方キロメートルである。これは都道府県の平均人口の約一〇分の一であり、平均面積の約半分（ほぼ石川県に類似…四一八五…三五位）であり、ここでも面積は他の府県並みであることがわかる。

三全総はモデル定住圏とテクノポリスと頭脳立地法による集積地域を設定した。モデル定住圏は北海道と沖縄には

設定されなかった。テクノポリスは道央（三市一町）と函館地域（一市三町）に設定され、集積地域には旭川市が指定された。四全総は地方拠点都市地域とリゾート地域を設定した。地方拠点都市地域には、帯広圏（帯広市、音更町、芽室町、幕別町）、千歳・苫小牧（千歳市・苫小牧市・恵庭市・白老町・厚真町・安平町）、函館圏（函館市・北斗市・七飯町）、オホーツク北網（北見市・網走市・美幌町・大空町）、上川中部圏（旭川市・鷹栖町・東神楽町・当麻町・比布町・愛別町・上川町・東川町・美瑛町）、釧路（釧路市・釧路町・白糠町）の六圏域が指定された。このなかで広域市町村圏と区域が一致しているのは上川中部圏だけである。リゾート地域には、富良野市を中心とする一市七町一村が指定され、「北海道富良野・大雪リゾート地域整備構想」が作成された。

こうした四全総までの広域行政が様々な形で北海道に影響を与えてきた。しかし時代とともに行政の在り方も変わらざるをえないのであり、橋本内閣の下で、一九九九（平成一一）年七月八日に「省庁再編推進法」と「地方分権一括法」が成立し、その影響を受けて、北海道の地方自治制度や地域開発は大きく変動していくことになった。¹¹

二 北海道開発庁の改革と平成の大合併

平成五年の細川内閣の誕生以降、日本の政治、行政、地方自治等に対する改革への動きが活発となった。ただし、細川内閣以降の政権が短命だったこともあり、改革の基本的な枠組みは平成一一年に橋本内閣によって形成され、一三年以降の小泉内閣で具体化されていくことになった。省庁再編推進法に基づいて省庁再編が実施され、地方分権一括法によっていわゆる「平成の大合併」が推進されることになった。橋本内閣の企画を小泉内閣が推進したといえる流れがここには存在する。その後の改革は短命内閣の連続という政治的混乱の影響を受け、目立った成果はみえていな

い。

中央省庁等改革基本法の「中央省庁等改革の基本方針」(第四条)に従う、同法の別表第二(第二五条)の備考二には、「国土交通省は、建設省、運輸省、国土庁及び北海道開発庁を母体に設置するものとする」との規定がある。総理府の内閣府への移行のなかで北海道開発庁は内閣府の外に移され、建設省、運輸省、国土庁と合体する形で国土交通省となった。総理府の外局とされた北海道開発庁は、国土交通省の創設で廃止された。ただし、国土交通省には本省内部部局として、①北海道開発に関する政策の企画・立案・推進、②北海道開発事業費の一括計上、③日本政策投資銀行(平成二〇年一〇月以降は株式会社日本政策投資銀行)の監督、④北方領土隣接地域の振興、⑤アイヌの伝統等に関する知識の普及・啓発、⑥独立行政法人土木研究所の監督、⑦北海道開発局の事務の運営の指導・改善を所掌事務とする、北海道開発局が置かれ、地方支分部局として①開発計画の調査・推進、②直轄公共事業の実施、③公共事業に関する補助金交付事務、④都市計画・住宅等の許認可、⑤建設事業等の指揮・監督等を所掌事務とする北海道開発局が置かれている¹²⁾。

国土交通省・北海道開発局によれば、平成一一年七月に可決成立した「国土交通省設置法」において、北海道開発局は、「①国土交通省の地方支分部局として従前どおり農業部門を含めた総合的な現地機関として北海道開発局を設置する。②北海道開発局は、直轄事業の実施に加え、補助金の交付、都市計画、建設業の振興等本州等において地方整備局が所掌することになる事務を新たに分掌することなどが規定された。これにより、従前四省庁(農林水産省、運輸省、建設省及び北海道開発庁)の下部機関であった北海道開発局は、二省(農林水産省及び国土交通省)の下部機関」となった。その上部機構として「国土交通省の本省に北海道開発を担当する北海道局」が置かれた。しかもこの北海

道開発局は「総合的な事業実施官庁」であり、「国土交通省の地方支分局であるが、農業水産事業の実施については農林水産大臣、その他の事業の実施については国土交通大臣の指揮監督を受ける」ことになっている機関とされた。

昭和二一年に政府は、「北海道の重要性にかんがみ、その拓殖行政の所管に再検討を加えるとともに、拓殖計画の内容に重点的改革を加える」との方針をとり、総司令部や各省の反対や主張を受け、昭和二五年の北海道開発法に従い、北海道開発に対する企画調整官庁としての北海道開発庁が設置された。その結果、開発事業は農林、運輸、建設が所管し北海道知事が直接執行することとなった。省庁の不満は翌年の北海道開発法改正につながり、北海道の反対や全国知事会の要望もあつたが、北海道開発庁の地方支分局として北海道開発局を設置し国の直轄事業を直接に担当する体制を確立した。¹³⁾

北海道のこうした北海道開発局と北海道庁による二重開発行政体制は、省庁再編後も維持された。北海道開発局を舞台にした「官製談合」が表面化したことを受けて、平成二〇年六月二六日の地方分権改革推進委員会で、猪瀬直樹委員（現東京都副知事）が、「官製談合が行われるのは組織的欠陥であり、それは北海道との二重構造に根本的原因がある。即刻、業務を北海道に移管すべき」と発言し、それが七月二日の毎日新聞に「北海道開発局廃止へ」という記事が載ったことから、北海道開発局の存在の有無が議論されることになった。こうした動きに対して、町村官房長官（当時）は「開発局を含めた国出先機関の見直し議論を進める必要があり、北海道は道州制特区という形で先行しているので、どんどん進めていけばいい」として、廃止決定はなく、北海道の対応を見守る姿勢を明確にした。これに対して高橋北海道知事は「体を張って守っていく」と表明し、問題は曖昧なまま継続されることとなった。¹⁴⁾

中央省庁等の改革の目的の一つは、「中央省庁等改革は…略…国が本来果たすべき役割を重点的に担い」（中央省庁

等改革基本法第二条)、「国の規制の撤廃又は緩和を進め、国と民間とが分割すべき役割を見直し、及び国と地方公共団体との役割分担の在り方に則した地方分権を推進し、これに伴い国の事務及び事業のうち民間または地方公共団体にゆだねることが可能なものはできる限りこれらにゆだねること」(同法第四条第三号)といった法文の規定から理解できる。地方自治法にも同様の趣旨の規定があり、地方分権改革の趣旨からみても、北海道開発局は、本来廃止されるか役割を縮小されるべきものであるといえる。

官房長官の談話からみて、道州制特区制度の導入にあわせて、北海道の改革ないしは廃止案の提示が認められていたといえる。しかし知事はその存続を容認した背景には、北海道開発局の行政の優位性が読み取れる。北海道局は国土交通省の一官房一三局の一局にすぎないものとなり、予算規模も開発事業費に占めるシェアも減少しているが、予算の「一括計上権」は引き継がれている。これは国の事業に対する地方負担の割合の軽減等の特権のためである。例えば、直轄一般国道の維持管理への国の支出比率は都府県には五五%であるが北海道には七〇%となっており、直轄大規模河川の改修には都府県には七〇%であるが道には八五%となっているのである。優位性が依存体質の強化につながる危険がある以上、地方分権や地方の自立性の拡充を考えれば、北海道自身の視点による改革への移行が重要となる。¹⁵⁾

また、平成の大合併は、昭和の大合併の後の昭和四〇年に制定された一〇年の時限法である「市町村の合併の特例に関する法律」が、昭和五〇年、六〇年、平成七年にそれぞれ一〇年間の時限法として延長されてきたことをうけて実施されたものである。平成七年の「市町村の合併の特例に関する法律」は平成一一年に改正され、平成一七年三月三十一日に失効した。¹⁶⁾ この平成一一年に改正され平成一二年四月一日に施行された、「市町村の合併に関する法律」の

改正（以下、この改正法を「旧合併特例法」と呼ぶ）と廃止までの時期が、平成の大合併のスタートと第一期といえる。平成十七年四月一日に五年間の時限法である「市町村の合併等の特例に関する法律」（以下「新合併特例法」と呼ぶ）が施行され、同法が失効した平成二十二年三月三十一日まで継続され終了した平成の大合併は、その第二期といえる。

平成十一年三月三十一日現在北海道の市町村数は、三四市一五四町二四村の合計二二二市町村の下で、北海道の「旧合併特例法」による平成の大合併は開始され、それは平成一八年三月三十一日の女満別町と東藻琴村の合併による大空町の新設と、静内町と三石町の合併による新ひだか町の新設による、三五市一三〇町一五村の合計一八〇市町村で終了した。この五三市町村による二二件の合併が「旧合併特例法」下の合併とされるのは、関係市町村による「合併協定書の調印」と「知事への申請」が平成一七年三月三〇日までに行われたことによる。

その後北海道では、「新合併特例法」の施行に伴い「北海道合併推進構想」を策定し、再度合併等の広域行政を推進するための調査や提言を行っている。北海道が調査対象としたのは、平成十七年四月四日の森町と砂原町による森町の新設合併後の、三四市一五〇町二三村の二〇七市町村である。この二〇七市町村の中で、任意協議会への参加市町村は一三四市町村（六四・七％）、法定協議会への参加市町村は一一〇市町村（五三・一％）、いずれにも参加しなかったのは五五市町村（二六・六％）であり、両方に参加したのは九二市町村（四四・四％）であったことから、任意協議会だけに参加したのは四二市町村（二〇・三％）、法定協議会だけに参加したものは一八市町村（八・七％）であった。任意協議会に参加した延べ一四六市町村のうち、法定協議会に移行したものは七二市町村（四九・三％）であり、法定協議会に参加した延べ一一三市町村のうち、合併に至ったのは四八市町村（三九・〇％）だけであった。ただしこの合併は旧合併特例法に基づく合併であった。その後、新合併特例法の下で行われた合併は、平成二十二年の上湧別町と湧別

町の新設合併によって誕生した湧別町のみである。その結果、現在の北海道の市町村は三五市一二九町一五村一七九市町村である。

日本の市町村数は、平成二三年一〇月一日現在で、七八六市七五二町一八四村の合計一七二二市町村となっている。表4からもわかるように、日本の地方公共団体の規模は、諸外国に比べて決して狭域的なものではない。平均規模からいえば、むしろイギリスに次ぐ規模の基礎自治体によって地方自治は実践されているのである。ヨーロッパ諸国の地方公共団体の規模は、イギリス型の広域型と、スウェーデンやオランダのような中規模型、ドイツやフランスやイタリアのような小規模型に分類できる。ただし日本の実情をみると、市町村は人口三六〇万人強の横浜市から、人口百人台の青ヶ島村までかなり多様なものとなっており、大規模型から小規模型まで混在しているのが特徴といえる。合併の進捗によって、全国の人口一万人未満（小規模市町村）の市町村は一市三〇一町一六九村の四七一市町村となっており、全国の市町村の約二七％となっている。この小規模市町村が、北海道には表5のように、一市一〇一町一五村の一七七市町村が存在している。これは北海道の全市町村の約三分の二を占めており、全国の小規模市町村の二四・八％が北海道に存在していることを意味している。これも、北海道の人口と面積の特徴がもたらす結果といえるが、こうした特殊性を逆に生かした地方自治制度の創設が北海道には求められているともいえる¹⁷。

北海道庁は、こうした状況や新合併特例法の要請をうけて、再度市町村合併に向けた対応策として『北海道市町村合併推進構想』の「本編」や「組合せ編」等を作成し公表した。そのなかで、「基礎自治体の充実・強化の手法」には、「広域連合を含めた広域提携の手法と、市町村合併の手法があり、それぞれ有効なことや、広域連携の取組と市町村合併の取組は相反するものではなく、地域の実情に応じて両方を並行して進めていくべき」ことを示した。また

「市町村合併の期間と規模」として「合併特例法の期間である五年以内に、住民に適切な行政サービスを提供することが出来る規模としておおむね三万人程度」での合併が目標値であることを示した。

こうした中で、北海道庁は新合併特例法による再度の合併のモデルを、全市町村のクラスター分析と、そこから明確化されてくる市町村の結びつきの階層構造を通じて、表6のような「構想対象市町村の組合せ」を公表した。構想外の一七市町村のなかで、平成の大合併を実施していなかった市町村は、札幌市、小樽市、千歳市、恵庭市、北広島市、根室市、夕張市の七市である。根室市と夕張市を除く八市はいずれも人口五万人以上で地域の中核的な自治体である。室蘭市も人口三万弱ではあるが地域の中心的位置を占めている。例外は財政問題を抱える夕張市(人口一万人余)ということになる。残りの一〇の市と町は平成合併を実施した地域である。北海道の組み合わせ案は、一方で特例市への移行や市制施行を目的とした計画と、町村による少なくとも人口一万人以下の町村の消滅を目的としたものといえる。人口一万人弱の礼文町と利尻町と利尻富士町の合併案は島嶼部における例外といえる。¹⁸⁾

平成の大合併の進捗率が一五・六%で全国四四位の北海道にとつて、再度の合併推進には困難があるといわざるをえない。北海道庁の「『道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針』に基づき、既に、道が所掌する約二千五百件の事務事業と、約四千条項の権限のうち、補助事業や内部事務を除いた直営事業から一八九件、権限で二〇五四条項を市町村への移譲対象として明示したところであり、市町村と十分協議し、同意を得た上で、平成一八年度は五五市町村に三六〇権限を移譲しました¹⁹⁾(数字は筆者が漢数字に転換)との説明は、北海道が権限移譲を条件に市町村合併の進展を求めていたことを示している。

それゆえ平成の大合併にかわるものとして、広域行政のもう一方の手段とされる広域連合を考察する必要がある。

その背景には、新合併特例法の失効による平成の大合併の終了がある。現在北海道には一一の広域連合しかなく、しかも表8からわかるように、「北海道後期高齢者医療広域連合」は全国四七都道府県にすべて設置されている「後期高齢者医療制度」の導入に対応して設立されたものであり、残りは表7の一部事務組合と同様に、ある種の事務の複数の地方公共団体による共同処理のために設立された特別地方公共団体（以下「いわゆる広域連合」という）である。新合併特例法に基づく「平成の大合併」後期の、市町村合併に準じた複合的な事務処理のための広域連合（以下「準地方公共団体型広域連合」という）ではない。²⁰北海道庁の「構想対象市町村の組合せ」をみた場合、市町村合併の代替としては、「準地方公共団体型広域連合」への移行を考えていくしかない。ただしこのやり方は新たな制度の創設であり、かなり困難なものといわざるをえない。

三 道州制特区と支庁制度の改革

「特区」制度は、平成一四年六月の小泉内閣の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針二〇〇二」（いわゆる「骨太の方針二〇〇二」）に盛り込まれた構造改革特区構想が始まりであり、その「構造改革特区」は同年一二月の構造改革特別区域法によって具体化し、平成一五年四月に第一回目の特区認定が行われた。「道州制特区」は平成一六年四月に北海道が「道州制特区に向けた提案（第一回）」を提出し、八月に「道州制特区に向けた提案（第二回）」の具体化について」を提出したことで具体化に向けて動き出し、平成一八年二月二〇日の「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（「道州制特区推進法」）によって具体化された。

道州制特別区域は「北海道または自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体

化した地方（三以上の都府県の区域の全部をその区域に含むものに限る）のいずれかの地方の区域の全部をその区域に含む都道府県であつて政令で定めるもの（以下「特定広域団体」という）の区域をいう」（道州制特区推進法第二条）ものときられている。ただし、「将来、ブロック単位で都府県の合併が行われた場合は本邦の対象になりうるが、現時点で特定広域団体となるのは北海道のみ（政令によって限定）」とされている。それゆえ北海道は、「北海道なら府県合併なしでも道州制に行ける」というアドバンテージを活用して、道州制への移行を推進したのである。²¹

道州制の導入による各主体の役割分担について、北海道は以下のように整理している。それは、

ア 市町村（基礎自治体）は、地域における総合的な行政主体として、住民の暮らしや地域の産業振興に関わる行政サービスを地域の実情に応じて提供する役割を担う。

イ 道州（広域自治体）は、全道的に展開すべき広域事務、連絡調整事務、補完事務の三事務（*）に限定し、産業の振興、雇用政策、交通、社会資本の整備や先端的な試験研究など専門性の高いもの、教育や医療の分野における人材の確保などの役割を担う。

ウ 国は、外交や安全保障など国家として本来果たすべきことなどにその役割を限定する。

*①広域事務…市町村の区域を超えた対応が必要な事務

②連絡調整事務…市町村を包括する団体として行うべき事務

③補完事務…高度な技術・能力を要し負担の大きな事務

ただし、ここでの市町村は将来の基礎自治体（行政体制の整備が進んだ状態）を想定しており、連絡調整事務及び補完事務については限定的なものを想定している。

というものである。規定自体は地方自治法第一条の二と第二条の内容の具体化を明示したものである。²²⁾

道州制特区によって、国から道に生活の利便性向上や経済の活性化につながる事項としては、例えば保健福祉関係では身体障害者入所授産施設のサテライト施設の設置や自治体病院の広域再編への規制緩和が、環境関係では鳥獣捕獲の許可手続きの簡素化など、五分野で一〇項目の権限移譲や簡素化が進んだことや、二重行政の解消につながる事項の権限移譲がなされたことが例示されている。また、道から市町村への権限移譲の対象を、①市町村から移譲要望があつた権限、②他都府県において移譲実績がある権限、③地方分権改革推進委員会「第一次勧告」で市町村へ移譲すべきと勧告された権限を軸に移譲対象を拡大した結果、平成二〇年四月一日現在で約二六〇〇条項になっていることを強調している。北海道の「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針」の改訂までの経過」によれば、平成一八年四月一日に六一市町村へ六五七権限が、同十九年には一八〇市町村へ四九一権限が、二〇年には一二八市町村に三二七権限が、二一年には一七九市町村に二四八権限が移譲されたことを強調している。²³⁾

北海道の広域行政のもう一つの特徴としてあげられるものは、前述したように、全道を一四地域に区分されて設定されている「支庁制度」である。北海道の北方領土を除いた面積七万八五二〇平方キロメートルは、新潟県を含めた東北七県の七万九五三六平方キロメートルより若干狭く、九州と四国と山口県と広島県の一四県の七万七八八平方キロメートルより若干広い。このことは、北海道の一四支庁の面積は西日本の一四県と類似したものである。また人口を考慮に入れた場合には、本来は北海道が一四の県に区分されていてもおかしくはなかったといえる。また人口を考慮に入れた場合には、北海道を七つの県に区分したと仮定した場合、平均人口が七八万人強であり、四四位の徳島県（七九万人強）に近い。ただし札幌圏あるいは石狩地域への人口集中を考慮に入れた場合には、別途考慮する必要がある。これも前述のよう

に、北海道における面積と人口の特異性がもたらした結果といえる。

北海道では、平成の大合併の進行と北海道の道州制特区制度の導入がある程度並行して推進されている中で、支庁制度の改革もほぼ並行して進行されていた。平成二〇年六月三〇日に「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」(「振興局条例」)が制定され、各支庁には九の総合振興局と五の振興局が設置された(各総合振興局と振興局の所管区域は「〇〇地域」と称されているので、以下「支庁」を「地域」と表す)。表2のように、総合振興局が単独で設置されているのは、「後志地域」(後志総合振興局)、「宗谷地域」(宗谷総合振興局)、「網走地域」(オホーツク総合振興局)、「十勝地域」(十勝総合振興局)の四つであり、他は、「空知地域」(空知総合振興局)と「石狩地域」(石狩振興局)、「胆振地域」(胆振総合振興局)と「日高地域」(日高振興局)、「渡島地域」(渡島総合振興局)と「檜山地域」(檜山振興局)、「上川地域」(上川総合振興局)と「留萌地域」(留萌振興局)、「釧路地域」(釧路総合振興局)と「根室地域」(根室振興局)の五つの組合せ(「地域連合」と称する)となっている。総合振興局と振興局の関係は「広域的に処理することにより効率的かつ効果的に執行することができる事務については、規則に定めるところにより、別表2の左欄に掲げる総合振興局が同表右欄に定める振興局の所管区域に係る事務を所掌することができる」(「振興局条例」第3条)とされている。

「振興局条例」別表第1(第2条関係)によれば、各総合振興局と振興局の所管区域は、それぞれの局内にある全町村だけであり市は含んでいない。これは北海道における「支庁」が、郡制度の改編として設定されたことの影響と推測される。「郡制」においては、郡の所管区域は郡域の町村だけであった。それゆえ最大の圏域人口を誇る石狩地域には振興局しか設置されていないのである。これは、石狩地域には当別町と新篠津村の一町一村しか存在せず、その合計人口が二万二四〇四人のためである。「支庁」が「地域」へと呼称は変更されたが、実態は継続されたのである。

ただし、「振興局条例」第3条の2には「知事は、前項の規定を定めるにあたっては、あらかじめ、関係する市町村の長の意見を聞くものとする」、第4条には「総合振興局の長および振興局の長は、市町村と連携協力しつつ、地域の課題に即応した行政運営並びに地域の特性及び道民の意向に配慮した政策を効果的かつ効率的に推進するものとする」との規定があり、「地域制度」の歴史的な性格と、現実の自治制度の乖離がみられる。特に交通・通信手段等の発達が、人々の行動半径を拡大してきたのであり、「職・住・遊・学」の圏域全体を対象とした自治制度の執行は当然のことであり、「地域」すなわち総合振興局や振興局と地域内の市町村の協力関係は重視される必要がある²⁴。

「総合振興局」や「振興局」すなわち「地域」は北海道の総合出先機関である。「地域制度」の改革の柱の一つとして、北海道は「地域の特性や新たな課題に対し、迅速かつ的確に対応できるよう、総合出先機関としての権限の拡充を図ります²⁵」とのべ、その目的を明確に示した。ここでは、「組織の設置に関する権限」として、「地域の特性や特定の課題に迅速かつ的確に対応するため、局長の裁量で特定の職の配置や年度途中における柔軟な職員配置が可能となるよう、一定の組織編成権・人事権を付与」することを明示している。これによって「総合振興局」や「振興局」に、「地域」に対する迅速で柔軟な行政遂行の権限を認め、地域に実情に即応した行政サービスの提供を確保しようとしている姿勢が伝わってくる。

また北海道は「住民に身近な行政を住民により近い所に移すことにより、地域における事務の完結性を高め、地域のニーズに柔軟かつ機動的に対応するため、本庁から総合振興局及び振興局への権限移譲を進めます²⁶」として、目的実現の中心手段に権限移譲を置いていることを明言した。北海道は権限移譲予定項目を約三八〇項目とし、その具体例は以下のとおりである。それは、

保健福祉分野…未熟児養育医療の給付、栄養士免許の交付など

道民生活分野…NPO法人の設立認証、訪問販売業者等と密接な関係を有する者等への立ち入り検査など

環境分野…特定希少野生動物事業者の登録など

商工労働分野…商店街振興組合等が行う商店街整備計画の認定、介護労働者の労働環境改善計画の認定など

まちづくり分野…開発行為(規模が五〇ヘクタール以上のもの)の許可、宅地造成工事規制区域の規制など

社会資本分野…公有水面埋立(河川区域以外)の免許、海岸保全区域の指定、急傾斜地域崩壊危険区域の指定など
となっている。²⁷⁾

北海道の地方自治は、広域行政が北海道庁とその出先機関である一四の「地域」(「広域地域」は九)が担い、日常生活に関する行政は一七九の市町村が担当することになっている。しかし市町村の多様性が、より広域的な日常生活に関する行政単位の設定を要求している側面がある。「地域」と基礎自治体を一体化したものと考えた場合、一四の「地域」を単位とした合併を実施するか、準地方公共団体型広域連合を設定することが考えられる。あるいは二〇の広域市町村圏を単位に同様の政策を遂行することも考えられる。さらに北海道の再合併計画を前提にした場合には、表6からわかるように、構想対象外の一七の市町と構想対象圏域である四三の市町村の合計六〇で構成される広域型の市町村への移行が考えられる。

実際の事務を単位とした市町村の新たな組み合わせを考えることも可能である。例えば表7からは、北海道には一四六の市町村が構成する四一の消防に関する一部事務組合が、また消防を含む複合一部事務組合として七町で構成されている檜山広域行政組合があり、組合を組織せずに独自の消防事務を遂行している市町村が二六存在する。それ

ゆえ、消防を単位とした場合に北海道は六八の地域に区分されることになる。また警察署を単位としてみた場合、札幌方面に三〇署、函館方面に九署、旭川方面に一三署、釧路方面に一〇署、北見方面に七署の合計六九署が配置されている。北海道の合併構想に合わせて、六〇から七〇程度での、市町村合併か準地方公共団体型広域連合の設定を考えてみることも必要といわざるをえない。²⁸⁾

四 新しい北海道の地方行政の在り方

北海道の「地域」政策からは、日本の他の地域への道州制導入がもたらす問題点が逆の形で推測できる。道州制が都府県の合併を前提としたものであるとすれば、合併した都府県は州政府に全権限を移譲することになる。しかし北海道による一四地域への権限移譲は、州制度が確立され場合でも、一定権限を旧来の都府県に残す必要があることを示している。そうなった場合、道州制において都府県はいかなる権限を州政府に移管し、いかなる権限を旧来の都府県（「支庁」もしくは「地域」となると考えられる）に残すのかの判断が必要となる。特に市町村には政令指定都市、中核市、特例市、いわゆる一般の「市」、一般の「町村」、人口一万人未満の小規模市町村という多様性が認められる以上、自治能力の高い市（町村）と小規模町村では対応を異にする必要がある。

小規模市町村を対象にした場合には、理論的には北海道の「地域」制度のような支援体制が必要となる。「職・住・遊・学」を前提とした広域的な生活圏を前提とした自治制度を重視した場合、複数の市町村を統合した再度の市町村合併の推進か、市町村の協力的体制を前提とした「地域」制度の確立や、「地域」あるいは「広域市町村圏」等を前提とした準地方公共団体型広域連合の導入などを検討していく必要がある。その場合には表1にも示したように、地域

審議会や地域自治区あるいは合併特例区といった地域自治組織の設定が重要となる。身近な地域に対応可能な行政圏域の設定と、そこに対する一定の権限移譲が必要となる。

北海道は、「合併市町村のうち …略… 地域自治組織の仕組みを活用した市町村の割合は、全国で約九%に過ぎませんが、北海道では約三八%を占めていました⁽²⁹⁾」として、身近な行政サービスに対する配慮の高さを強調している。しかし、平成の大合併の進捗率の低かった北海道にあつては、表1からもわかるように、二市六町に一三の審議会と五自治区が設定されているにすぎず、四%弱でしかない。身近な行政に対する配慮は、北海道における今後の重要な課題といえる。

前述のように、北海道の市町村の平均面積は四六六・二四平方キロメートル、平均人口は三万八四四人、人口密度は六六・一五人である。平均面積は大規模自治体型の典型であるイギリスの約八一%であり、小規模自治体型のドイツの約一六・五倍であり、かなり広い面積の市町村ということができる。平均人口はイギリスの約二三%、スウェーデンの約九三%、ドイツの約二・四倍であり、中規模自治体型の国家とほぼ同等の規模となっている。ただし、前述のように、北海道の札幌圏（札幌市、江別市、北広島市）と旭川市と函館市に約二七二万人が居住しているのであり、その他の圏域には約二八一万人が居住しており、その平均人口は約一万六千人である。

イングランドには約一万人の準自治体であるパリッシュが存在し、その平均人口は約一万五千人である。ドイツは平均人口約五一五万人の一六のラント（州あるいは都市州）を有する連邦国家であり、日本の市町村にあたるゲマインデは、面積ではパリッシュの約二・四倍にすぎず、平均人口は約六千五百人である。パリッシュもゲマインデも身近な行政の実施主体となっている。また北海道の一四四町村の平均人口は七四五二人であり、パリッシュの約半分でゲマ

インデよりも若干多い程度である。スウェーデンのパリッシュも人口は約四千人であり、北海道の町村に関しては、現状のままか合併以前の単位で準自治体とすべきである⁽³⁰⁾。

北海道は面積や人口でみた場合には世界平均で一〇〇位程度の規模を有し、経済でみた場合にはデンマークやフィンランドに類似した規模を有している。ヨーロッパ諸国を対象とした場合、北海道は国家規模の存在といえるのである。道州制特区であるという特殊性を考えても、思い切つて地域の特性を生かせる自治制度への転換を図るべきである。北海道を一国に準じる存在とした場合、一層制を前提とするのか、二層制とするのかも改革案は異なってくる。また、北海道が出先機関を必要とするとしても、それは九の総合振興局あるいは総合振興局と振興局の組合せ程度に限定すべきである。その場合にも可能な限り北海道は道州特区の目的を踏まえ、必要最低限の役割に徹するべきである。

二層制を前提とする場合、広域行政を重視する場合であれば、そこにおける広域自治体は、九の「地域」と「地域連合」、一四の「地域」、二〇の広域市町村圏を単位とすべきである。その場合には市町村合併型か準地方公共団体型広域連合か新しい形態を採用するかは、当該地域住民の判断に任せるべきである。また現行の市町村を単位とするか、合併前の市町村や集落の単位を前提とするかも地域住民の判断に任せるべきではあるが、イングリッドやスウェーデンのような準自治体制度の採用も考慮すべきである。また、再合併や実際の警察事務や消防事務の管轄区域を統合する形で、六〇から七〇の市（町村）を広域自治体として設定し、現行市町村か歴史的な市町村や集落などを単位とする基礎自治体を設定する制度の導入も考慮すべきである。

一層制とする場合には、前述の再合併や実際の警察事務や消防事務の管轄区域を統合する形で形成する六〇から

七〇の市(町村)が基礎自治体となるべきであろう。この場合に、北海道が、九もしくは一四の出先機関を配置するとすれば、連邦制に準じた体制になる。出先機関を置かなければ単一国家での一層制となる。ただしこの場合にも、身近な行政の展開の場として、現行市町村か歴史的な市町村や集落などを単位とする準自治体を設定する制度の導入も考慮すべきである。

北海道の二〇の広域市町村圏を単位とした場合でも、札幌広域市町村圏を除けば、面積は都府県並みであるが、人口は大規模な市に準じた規模でしかない。中核市も現行では二つしかない。再合併計画での特例市移行が目的とされているものは三圏域であるが、一圏域は札幌広域市町村圏内のものであり、再合併でも特例市は三だけとなる。それゆえ北海道では地域の特性に応じた三つのタイプの自治制度の導入が必要となる。再合併を前提とした場合、政令指定都市と特例市が中心となる札幌圏広域市町村圏(石狩地域)すなわち北海道における「首都圏」と、旭川圏、函館圏、帯広圏、釧路圏が構成するそれぞれの「大都市圏」と、それ以外のいわゆる「地域圏」に区分し、それぞれの状況に応じた自治制度や権限の配分を実施すべきである。

北海道は、設定された圏域の、個々の自治能力に応じた対応すべきである。画一的な自治制度を展開するのではなく、地域の実情に応じた制度の導入と権限委譲を考慮し、北海道の特異性に対応した制度の導入を図るべきである。北海道からの情報を前提に判断した場合、北海道はこうした実情を前提にした改革に向けて模索を続けているといえるが、それを具体化すべき計画をきちんとたてて、実行に向っていくべきである。

註

(1) 「道」はもともと、中国の唐の時代に用いられていた地域区分の呼称である。唐では全国を一〇の道（現在の省に相当）に区分したことから、広域的な地域の区画の呼称として日本や韓国でも用いられることになったものである。日本では律令制の下で、畿内を除く行政区画を東海・東山・北陸・山陰・山陽・南海・西海の七つの地域に分け、その単位を中国にならって「道」とよび、その下に国を配置していた。それゆえ律令制下の日本には五畿七道とよばれる地域区画が存在していた。この伝統を受けて蝦夷地は、府県より広い広域的な地域区分として、明治二年八月に北海道に呼称が変更されたのであり、北海道がその名称のまま都府県と同列の広域的な普通地方公共団体となったのは第二次世界大戦後のことである。ここまでの内容は、日本大辞典刊行会編『日本語大辞典』（第十五巻）小学館・昭和五〇年・四一一頁、三省堂編集所編『日本地名辞典』三省堂・一九九一年・一〇八六頁、「角川日本地名大辞典」編集員会編『角川日本地名大辞典Ⅰ 北海道・上巻』（地名編）角川書店・昭和六二年・一四頁などを参照して整理した。

(2) 北海道の人口や面積等に関しては、北海道庁ホームページ内の総合政策部・市町村課に掲載されている、『道内市町村の概要 二〇一一年度版』・「市町村の概要」・「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」、『北海道の概要』・「統計」を用いた。なお人口に関しては、ホームページの統計が主として用いている、表の中の住民基本台帳の平成二二年三月三一日を用いた (<http://www.prif.hokkaido.lg.jp/ss/scs/gyousei/shityousondata.htm>)。世界各国の面積と人口と人口密度の順位については、ウィキペディアの「国の面積順リスト」・「国の人口順リスト」・「国の人口順リスト」(<http://jawikipedia.org/wiki/>)を参照した。

(3) 国土交通省編『平成二〇年七月 国土形成計画（全国計画）』日経印刷株式会社・平成二〇年・一二六頁

(4) たとえばイングランドでは、ロンドンエリア（首都圏）とアーバンエリア（都市圏）とルーラルエリア（田園地域等）で異なった自治制度を採用しており、それらを参考にすることも必要だと思われる（拙著『パリッシュ』北樹出版・二〇〇四年）。

(5) 北海道の自治制度の歴史については、総務省・地方自治制度『地方自治制度の歴史』(<http://www.soumu.go.jp>) 北海道庁・総合政策部・市町村課の『道内市町村の沿革 平成二三年六月三〇日現在』・「北海道市町村自治制の沿革概要」・『道内市

- 町村数の変遷一覧表』・「その他 四 開拓使以降の行政の沿革概要」・「その他 六 行政機構の変遷について」、同部・統計課の『北海道のポケット統計二〇一一年』(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/>)、北海道議会ホームページ・議会の概要『同議会のあゆみ』(<http://gikai.pref.hokkaido.lg.jp/gaiyou/index.htm>)、『大正十一年 北海道初の市制自治体発足まで』(<http://hokkaido.basekernel.ne.jp/history/tso1922.html>)、都道府県市区町村・落書き帳アーカイブス『北海道はなぜ北海と略さないの』(<http://arc.uub.jp/arc/arc.cgi?N=5>)、都道府県市区町村トップ『hmtマガジン』(<http://hmt.uub.jp/hmt/hmt.cgi?N=4>)、伊藤隆監修・百瀬孝著『事典 昭和戦前期の日本 制度と実態』吉川弘文館・一九九〇年・一四頁等を参照して整理した。
- (6) 国土交通省『国土交通省 北海道開発局の「案内」』(<http://www.hkd.mlit.go.jp/sisiki/annai.html>) 参照。
- (7) 百瀬孝著『事典 昭和戦後期の日本 占領と改革』吉川弘文館・平成七年・二二〇頁。
- (8) 都道府県の面積・人口等の比較は、(財)国土地理協会『住民基本台帳人口要覧 平成二二年度版』同協会発行・平成二二年八月や、都道府県市町村〈ランキングデータ〉『都道府県人口・面積・人口密度ランキング』(<http://rnk.uub.jp/rnk/prnk.cgi?T=P>)等を参照した。
- (9) 北海道の合併と市町村数の変遷については、北海道庁・総合政策部・市町村課の『道内市町村の沿革 平成二三年六月二〇日現在』を参照した(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/>)。
- (10) 人口と面積に関しては、表1の註に示した資料を中心としている。人口と面積に関しては以下のところでも同様である。
- (11) 札幌広域市町村圏であり札幌地方生活圏である石狩地域を除けば、広域市町村圏では地域の呼称が用いられているが、地方生活圏は単数あるいは複数の中心都市の呼称が用いられている。自治省行政局振興課監修『平成六年度改訂 広域行政圏要覧』第一法規・平成七年、国土交通省『地方振興 活力と魅力ある地域づくり』「六地方拠点都市地域の整備」(http://www.mlit.go.jp/crd/chisei/crd_chisei_tk_000033.html)等を参照して整理した。
- (12) 国土交通省ホームページの北海道局では、北海道局の所掌事務を(日)と(1)～(4)として、概ねここにあげた(1)～(5)の五つの事務を上げている。所掌事務を五つとするのは(<http://www.mlit.go.jp/about/file000084.html>)であり七つとするのは「北海道開発行政のしくみ」(<http://www.hkd.mlit.go.jp/topics/archives/60-4>)である。

(13) 国土交通省・北海道開発局『北海道開発局のあゆみ六〇年』第一章 北海道総合開発行政のあゆみ」第四節 中央省庁改革以降の北海道開発局の動き」(<http://www.hkd.mlit.go.jp/topics/srchives/index.html>) 参照。

(14) 北海道開発局の問題については、猪瀬直樹編『メールマガジン 日本国の研究』二〇〇九年八月六日第〇五五八号 (<http://www.inose.gr.jp/malmaga/index.html>)、『北海道開発局廃止に向けて動き始めた』(http://speech.comet.mepage.jp/2008/mint_530.htm)、『岐路に立つ北海道開発(1)〜(8)連載を終えて』北海道建設新聞社 (<http://e-kensin.net/reading/314.html>) 等を参照して整理した。

(15) 北海道開発局の特徴等については、北海道新聞『北海道局廃止関連ニュース』(<http://www.hokkaido=np.co.jp>) を参照し整理した。

(16) 平成一一年に改正された「市町村の合併の特例に関する法律」の主な内容は、以下の三点である。それは、

1. 合併協議会の設置の促進

1) 住民発議制度の拡充

すべての関係市町村で同一内容の直接請求が行われた場合には、各市町村に対し合併協議会設置の協議について議会への付議を義務付け

2) 都道府県知事による合併協議会設置の勧告

知事が公益上必要と認める場合に関係市町村に合併協議会の設置を勧告する場合には、関係市町村の意見を聞き、勧告したことを公表

2. 財政措置の拡充

1) 普通交付税の算定の特例（合併算定替）の期間の延長

合併から一〇か年度（従来の一〇倍）は合併しなかった場合の普通交付税額を保障
その後五年度間で激変緩和

2) 合併特例債の創設

北海道における平成の大合併と地方分権改革（山田）

市町村権説計画に基づく次の事業で特に必要と認められるものは、一〇か年程度に限り地方債を充当元利償還金の一部は、基準財政需要額に算入

① 一体性の速やかな確立・均衡ある発展のための公共的施設の整備事業等

② 地域住民の連帯の強化・旧市町村の区域の地域振興等のための基金の積立て

3. 旧市町村単位の振興

1) 地域審議会の設置

合併前の関係市町村の協議により、旧市町村の区域ごとに、新市町村の諮問により審議又は意見を述べる審議会（地域審議会）を置くことが可能

4. 合併に消極的となる事項への対応

1) 議員年金に関する特例

合併がなければ議員共済年金の受給資格（在籍二年以上）を満たした者に年金受給資格を付与

2) 市となるべき要件の特例

市と市、市と町村の新設合併で要件を備えない場合でも市となることが可能

というものであった（北海道企画振興部地域主権局編『北海道市町村合併推進構想 本編』「第一章 合併新法の成立と背景」北海道・平成一八年七月・六頁参照）。

(17) 北海道庁HP『道内市町村の沿革』、(財)国土地理協会前掲書等参照。

(18) 北海道画振興部地域主権局編・前掲書参照。

(19) 北海道画振興部地域主権局編・前掲書 三六頁。

(20) 地方自治法第二九一条の五の「議会の議員及び長の選挙」と六の「直接請求」では、議員は広域連合を構成する地方公共団体の議会による間接選挙か住民の直接選挙が認められており、長の選挙も構成する地方公共団体の長の間接選挙か住民の直接選挙が認められており、直接請求権は構成地方公共団体の有権者に認められている。それゆえ広域連合は間接選挙を前提と

する「いわゆる広域連合」と、普通地方公共団体と同様の首長制となる「準地方公共団体型広域連合」を設置することができる。市町村合併の代替機関とする場合の広域連合は「準地方自治体型広域連合」であるべきといえる。

(21) 「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」、「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（概要）」、「北海道庁ホームページ」「道州制」等を参照して整理した。

(22) 北海道総合政策部地域主権局基礎自治体グループ編『道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改訂版）』北海道・平成二二年三月一部改正参照。

(23) 北海道庁ホームページ、『道州制』の「道州制特区によって実現することになった事項の例」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」、「道州制に向けた道から市町村への事務・権限移譲方針（改定版）」の概要」等を参照し整理した。

(24) 「北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例」（「振興局条例」）を中心に分析した。

(25) 北海道『広域事務等に関する「基本フレーム」』（見直し案）北海道・平成二二年三月・八頁。

(26) 北海道・前掲（見直し案）・八頁。

(27) 北海道・前掲（見直し案）・八頁。

(28) 北海道の警察行政に関しては、『北海道警察ホームページ』（<http://www.police.pref.hokkaido.lg.jp>）を参照し整理した。

(29) 北海道編『北海道市町村合併推進構想 ダイジェスト版』北海道・平成一八年七月・二頁参照

(30) ヨーロッパ諸国との対比は、拙著『パリッシュ』北樹出版・二〇〇四年と「市町村合併と広域行政」『政経研究』（第四十六卷第三号）平成二二年一二月二〇日に記載したものを活用した。

北海道の実態：総合振興局・振興局単位の構成市町村と関連広域行政等の特色 表1

総合振興局・振興局	所管区域	区域の他県や市との比較	市町村名	平成の大合併等	地域審議会・地域自治区	人口	面積	広域市町村圏	広域連合等	定住自立圏
北海道空知総合振興局	空知地域	面積：類似県 三尾県 面積：5761.5 人口：近似市町村 群馬県前橋市 (中核市) 人口：339,094	夕張市			11,213	733.20	南空知広域市町村圏 (ふさと市町村圏) 4市5町 (合併前は4市6町1村) 人口：183,430 面積：2,563.15 ⑩南空知ふるさと市町村圏組合 岩見沢地方生活圏		
			岩見沢市	北村・栗沢町を編入	北村と栗沢町に地域審議会設置	90,533	481.10			
			美瑛市			26,449	277.61			
			三笠市			10,673	302.64			
			南幌町			8,895	81.49			
			由仁町			6,123	133.86			
			長沼町			12,056	168.36			
			栗山町			13,580	203.84			
			月形町			3,888	151.05			
			芦別市			17,211	865.02			
			赤平市			12,877	129.88			
			滝川市			43,594	115.82			
			砂川市			19,150	78.69			
			歌志内市			4,589	55.99			
			奈井江町			6,411	88.05			
			上砂川町			4,023	39.91			
浦臼町			2,292	101.08						
新十津川町			7,297	495.62						
雨竜町			2,970	190.91						
滝川市			23,858	529.23						
妹背牛町			3,635	48.55						
秩父別町			2,763	47.26						
北竜町			2,238	158.82						
沼田町			3,724	283.21						
(小計)			10市14町		340,062	5,791.19	北空知地区広域市町村圏 1市5町 上川地域の幌加内町を含む 人口：37,930 面積：1,834.10 北空知圏振興協議会 深川地方生活圏			
北海道石狩総合振興局	石狩地域	面積：類似県 鳥取県：3,507.26 人口：近似県と市 宮城県：2,340,029 名古屋市：2,266,246	札幌市			1,891,494	1,121.12	札幌広域市町村圏 6市1町1村 (合併前は4市3町3村) ⑪札幌広域圏組合 札幌地方生活圏		
			江別市			121,987	187.57			
			千歳市			93,117	(594.95)			
			恵庭市			68,571	(294.87)			
			北広島市			60,729	118.54			
			石狩市			61,109	721.86			
			当別町			18,774	422.71			
			新篠津村			3,630	78.24			
			6市1町1村			2,319,411	3,539.86			
			16市15町1村			2,659,473	9,331.05			

北海道後志総合振興局	後志地域	面積：類似県 山梨県 面積：4,201.17 人口：類似市 茅ヶ崎市 (特別市) 人口：235,643	小樽市			133,604	243,300	後志広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市13町6村 後志広域圏振興協議会 小樽・倶知安地方生活圏	後志広域連合 10町6村	北シロ／シ定住 自立圏 北シロ／シ廃棄物 処理広域連合 1市4町1村
			積丹町			2,656	238,211			
			古平町			3,815	188,411			
			仁木町			3,829	167,931			
			赤井山村			1,220	280,111			
			高牧村			1,908	437,261			
			黒松内町			3,198	345,471			
			蘭越町			5,455	449,681			
			二七二町			4,662	197,131			
			真狩村			2,237	114,431			
			留寿都村			1,990	119,921			
			野茂別町			2,504	(189,511)			
			京極町			3,439	(231,611)			
			倶知安町			15,345	261,241			
			共和町			6,643	304,961			
泊村			1,960	82,331						
神恵内村			1,077	147,711						
岩内町			15,086	70,631						
余市町			21,524	140,601						
寿都町			3,495	95,371						
1市13町6村			210,628	4,069,861						
北海道胆振総合振興局	胆振地域	面積：類似県 奈良県 面積：3,691.09 人口：類似市 明田市 人口：417,919	室蘭市			95,150	80,651	西胆振広域市町村圏 3市3町(合併前3市3町2村) 人口：202,060 面積：1,356,16 西胆振広域圏振興協議会 室蘭地方生活圏	室蘭市定住自立圏 (西胆振広域市 町村全域) 3市3町	
			登別市		大滝村を編入	52,199	212,111			
			伊達市			36,927	(444,281)			
			豊浦町			4,492	233,541			
			滝路町		虻田町と滝路村で新設	10,323	180,541			
			壮瞥町			2,969	(205,041)			
			苫小牧市			173,812	(561,491)			
			白老町			19,794	425,751			
			安平町		早来町と追分町で新設	9,069	(237,131)			
			厚真町			4,886	(404,561)			
			むかわ町		虻田町と穂別町で新設、虻田地域自治区と穂別地域自治区設置	9,800	712,911			
			4市7町			419,421	3,698,001			
			日高町		日高町と門別町で新設	13,828	992,671			
			平取町			5,681	743,161			
			新冠町			5,862	585,881			
浦河町			14,327	694,251						
様似町			5,273	364,331						
北海道日高振興局	日高地域	面積：類似県 福岡県：4,845.10 人口：類似市 泉大津市：76,385	日高町		旧日高町に地域審議会設置	13,828	992,671	東胆振広域市町村圏 1市3町(合併前1市6町) 人口：217,361 面積：2,341.84 東胆振広域圏振興協議会 苫小牧地方生活圏	日高広域市町村圏 7町 (合併前は9町)	
			平取町			5,681	743,161			
			新冠町			5,862	585,881			
			浦河町			14,327	694,251			
			様似町			5,273	364,331			
			日高町		旧日高町に地域審議会設置	13,828	992,671			
			平取町			5,681	743,161			
			新冠町			5,862	585,881			
			浦河町			14,327	694,251			
			様似町			5,273	364,331			
			日高町		旧日高町に地域審議会設置	13,828	992,671			
			平取町			5,681	743,161			
			新冠町			5,862	585,881			
			浦河町			14,327	694,251			
			様似町			5,273	364,331			

北海道における平成の大合併と地方分権改革(山田)

政経研究 第四十八卷第三号 (二〇一一年十二月)

		合計面積：類似県 山形県：9,323.46 合計人口：類似市 倉敷市：47,4147 (中核市)	まろも町 新ひだか町 7町 4市14町	南内町と三石町で新設		5,560 25,791 76,322 495,743	283,93 1,147,75 4,811,97 8,509,97	北海道日高地方振興協議会 管内地方生活圏	
胆振・日高合計	渡島地域	面積：類似県 長崎県 面積：4,105.06 人口：類似市 金沢市 人口：444,125	函館市 北斗市 松前町 福島町 知内町 木古内町 七飯町 鹿部町 森町 八雲町 長万部町	戸井町・恵山町・般法華村・南茅部町を編入し地域審議会設置 上磯町と大野町で新設 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町 2市9町		282,459 49,295 9,377 5,303 5,218 5,349 28,815 4,596 18,181 19,106 6,235	677,92 397,30 293,12 187,25 196,67 221,89 216,61 110,61 368,27 955,98 310,84	渡島地域広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 2市9町 (合併前は1市15町1村) (熊石町は含まず) 設置当時：熊石町を含まず 当時の面積：3,715.18 渡島広域市町村圏振興協議会 函館地方生活圏	渡島廃棄物処理 広域連合 1市9町
(小計)	樺山地域	面積：類似県 佐賀県：2,439.65 人口：類似市 西予市：43,586	2市9町 江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町 今金町 せたな町 7町 2市16町			433,934 9,209 6,020 4,614 4,502 3,229 6,105 9,903 43,582 477,462	109,59 547,58 460,42 162,56 142,98 588,14 638,67 2,629,94 6,566,40	樺山広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 7町(合併前は10町) 設置当時：熊石町を含む 当時の面積：2,850.02 ⑨樺山広域行政組合 江差地方生活圏	
(小計)	渡島・樺山合計	合計面積：類似県 栃木県：6,408.28 合計人口：類似市 松江市：477,894	旭川市 鷹栖町 東神楽町 当麻町 比布町 愛別町 上川町 東川町 美瑛町 士別市 名寄市 和寒町 剣淵町			747,60 7,553 9,486 7,277 4,214 3,446 4,329 7,773 11,048 22,367 30,608 3,983 3,676	747,60 139,44 68,64 204,95 87,29 249,71 1,049,24 247,06 677,16 1,119,29 535,23 224,83 131,20	上川中部地区広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市8町 人口：408,415 面積：3,471.09 上川中部地区広域市町村圏振興協議会 旭川地方生活圏	旭川市定住自立圏 1市7町 (美瑛町は不参加) 人口：397,367 面積：2,793.93
北海道・上川総合振興局	上川地域	面積：類似県 岐阜県 面積：10,621.17		士別市と朝日町で新設 名寄市と風連町で新設		1,119,29 535,23 224,83 131,20	上川北部地区広域市町村圏 2市5町1村 (合併前は2市7町1村) 人口：72,169	樺根中心市宣言	

(小計)	留萌地域	人口：類似市 松山市 (中核市) 人口：514,924	下川町		3,717	644.20	面積：4,197.40 上川北部地区広域市町村圏振興協議会 各土地方生活圏	
		美深町		5,101	672.14			
(小計)	留萌地域	面積：類似市 鳥取県：3,507.26 人口：類似市 光市：54,305	音威子府村		847	275.64	富良野地区広域市町村圏 1市3町1村(幌加内町を除く) 幌加内町は北空知地区に配置 人口：45,882 面積：2,183.68 富良野地区広域市町村圏振興協議会 富良野地方生活圏	
			中川町		1,870	594.87		
			富良野市		24,270	600.97		
			幌加内町		1,721	767.03		
			上富良野町		11,887	237.18		
			中富良野町		5,615	108.70		
			南富良野町		2,879	665.52		
			占冠村		1,211	571.31		
			4市17町2村		528,167	10,619.20		
			留萌市		25,021	297.51		
(小計)	留萌地域	合計面積：類似市 福島県：13,782.75 合計人口：類似市 船橋市：598,213 (中核市)	留萌市		25,021	297.51	留萌地区広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) 1市7町1村 宗谷地域の幌延町を含む 幌延町を含む 人口：56,797 面積：4,020.02 ◎留萌広域行政組合 留萌地方生活圏	
			増毛町		5,332	369.68		
			小平町		3,754	627.29		
			苫前町		3,679	454.53		
			羽幌町		8,203	472.53		
			初山別村		1,445	280.04		
			遠別町		3,121	590.86		
			天塩町		3,650	353.31		
			1市6町1村		54,205	3,445.75		
			5市23町3村		582,372	14,064.95		
北海道宗谷総合振興局	宗谷地域	面積：類似市 京都府 面積：4,613.13 人口：類似市 国立市 人口：72,899	稚内市		39,005	760.85	宗谷広域市町村圏 (地域経済活性化対策推進地域) 1市7町1村 (合併前は1市8町1村) 幌延町：留萌地域に配置 幌延町を除く 人口：70,252 面積：4,050.82 宗谷広域圏振興協議会 稚内地方生活圏	
			幌延町		2,592	574.27		
			森弘村		2,815	590.00		
			浜頓別町		4,159	(401.56)		
			中頓別町		2,013	398.55		
			枝幸町		9,260	(1115.68)		
			豊富町		4,511	520.67		
			礼文町		3,051	81.33		
			利尻町		2,489	76.49		
			利尻富土町		2,949	105.69		
北海道ホーツト総合振興局	網走地域	面積：類似市 岐阜県 面積：10,621.17	北見市	北見市・端野町・常呂町・留辺蘆町で新設	125,545	1,427.56	北網走市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 2市8町 (合併前は2市11町1村)	
			網走市		39,384	471.00		
			大空町	東藻琴村と女満別町で新設	8,217	343.62		
			美幌町	それぞれに地域審議会設置	21,963	438.36		
			津別町		5,824	716.60		
			斜里町		12,760	737.01		
			1市8町1村		72,844	4,625.09		
			北見市		125,545	1,427.56		
			網走市		39,384	471.00		
			大空町		8,217	343.62		
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					
北見市		125,545	1,427.56					
網走市		39,384	471.00					
大空町		8,217	343.62					
美幌町		21,963	438.36					
津別町		5,824	716.60					
斜里町		12,760	737.01					
1市8町1村		72,844	4,625.09					

北海道十勝総合振興局	十勝地域	人口：類似市 四日市市 人口：305,277	清里町			4,605	402.73	人口：232,879 面積：5,542.35 ⑨北網広域圏組合 北網地方生活圏	
			小清水町			5,503	287.04		
(小計)		面積：類似県 岐阜県 面積：10,621.17 人口：類似市 四日市市 人口：305,277	訓子府町			5,656	190.89	⑩十勝圏複合一部事務組合 帯広地方生活圏	
			置戸町			3,422	527.54		
			紋別市			24,912	(830.7)		
			佐呂間町			5,973	404.99		
			遠軽町	生田原町・遠軽町・丸瀬布町・白滝町で新設し地域審議会設置		22,508	(1332.32)		
			湧別町	上湧別町・湧別町で新設		10,217	(505.74)		
			滝上町			3,153	766.89		
			興部町			4,327	362.45		
			西興部村			1,171	308.12		
			雄武町			4,917	637.06		
			3市14町1村			310,057	10,690.62		
			常広市			167,395	618.94		
			喜更町			45,395	466.09		
			土幌町			6,611	259.13		
上土幌町			5,225	694.09					
鹿追町			5,693	402.86					
新得町			6,743	1,063.79					
清水町			10,327	402.18					
芽室町			19,376	513.91					
中札内村			4,044	292.69					
更別村			3,477	(176.45)					
大樹町			6,081	816.38					
広尾町			8,121	596.16					
幕別町	忠類村を編入		27,338	(478.00)					
池田町			7,847	371.91					
豊頃町			3,629	536.52					
本別町			8,449	391.99					
足寄町			7,891	1,408.09					
陸別町			2,760	608.81					
浦幌町			5,762	729.64					
1市16町2村			352,164	10,827.63					
北海道十勝総合振興局	釧路地域	面積：類似県 茨城県 面積：6095.69 人口：類似市	釧路市	釧路市・阿寒町・音別町で新設		185,487	1,362.75	釧路地区広域市町村圏 (ふるさと市町村圏) (地域経済活性化対策推進地域) 1市6町1村 (合併前は1市8町1村)	釧路市定住自立圏 釧路地区全域 1市6町1村 (最初は釧路市と釧路町でスタート)
			釧路市			21,003	(252.60)		
			鶴居村			2,561	571.84		
			白糠町			9,756	773.75		
			厚岸町			10,894	(739.07)		

北海道根室振興局	根室地域	山形市 人口：250,040		⑨釧路広域市町村圏事務組合 釧路地方生活圏		(注々)圏域全市町 村が協定継続)	
		北方領土を加えた場合 面積：広島県：8,479.27 北方領土を除いた場合 面積：鳥取県：3,507.26 人口：田辺市：81,938	1市6町1村	根室市 面積：29,868 別海町 16,154 中標津町 24,038 標津町 5,803 羅臼町 6,069	根室広域市町村圏 1市4町 1市4町6村 面積：8,476.48	根室広域圏振興協成会 根室地方生活圏	
(小計)			6,624	423.43			
		浜中町	8,496	1,099.41			
		弟子屈町	8,305	774.53			
		1市6町1村	253,126	5,997.38			
		根室市	29,868	512.71			
		別海町	16,154	1,320.22			
		中標津町	24,038	684.98			
		標津町	5,803	624.49			
		羅臼町	6,069	397.88			
		色丹村	253.33				
		国後郡泊村	538.56				
		留別町	960.27				
		留別村	1,450.24				
		紗那村	973.30				
		釐取村	760.50				
(小計)		1市4町(6村)	81,952	8,476.48			
釧路・根室合計		2市10町1村(6村)	335,078	14,473.86			
(注5)風蓮湖				57.74			
(注6)然別湖				3.61			
全道計	15地域	総合振興局10・振興局5	5,520,894	83,456.75			
		35市	4,447,771	18,540.25			
		144町村(46村)	1,073,123	64,888.76			
平均市町村数		2.5市9.2町1村			1.7市6.5町0.8村		
平均人口		30,843.98			276,044.70		
平均面積		466,2388			4,172.84		

(注) 1 面積と人口密度の全道計、町村計及び根室支庁計は色丹島、国後島、択捉島を加えて計算し、3島を含まない面積を〈 〉書きした。
2 釧路圏域の面積は、根室市の面積に参入している。
3 境界未定の市町村面積のうち、地方交付税算定の基礎となる面積を掲載しているものについては()書きとし、全道計、市計、町村計及び支庁計にも各々参入している。
4 色丹島、国後島、択捉島内の村の面積を合計し()書きとした。
5 風蓮湖は、境界未定のため根室市及び別海町の面積には含まない。また、市計、町村計及び支庁計にも含まないが全道計には算入している。
6 然別湖は、境界未定のため、上士幌町及び鹿追町の面積には含まない。ただし、全道計、町村計、町村計及び支庁計には算入している。
著者注1：この表は「北海道庁ホームページ」内の北海道総合政策部市町村課の「市町村に関するデータ集」の「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」や「面積・人口・人口密度段階別市町村の概要 (3)総合振興局・振興局」等を中心整理した。
(http://www.pref.hokkaido.lg.jp)

2 釧路府県及び市町村の人口は、「釧路府県人口・面積・人口密度」(http://nknkn.jp/nkn/prink/cg17.html)を参照した。
3 釧路府県の面積は、「釧路府県人口・面積・人口密度」(http://nknkn.jp/nkn/prink/cg17.html)を参照した。
4 広域市町村圏に関しては、自治省行政局振興課監修『平成6年度改正 広域行政図要』第一法規、平成7年を参照した。なお北海道の20の広域市町村圏は名称こそ異なるが、全て単一の地方生活圏となっている。

北海道における平成の大合併と地方分権改革 (山田)

総合振興局と振興局の実状

表2

(総合) 振興局名	面積 (km ²) (H21.10.1)	人口 (人) (H22.3.31)	市町村数	合計面積	合計人口	合計市町村数
空知総合振興局	5,791.19	340,062	10市14町	9,331.05	2,659,473	16市15町1村
石狩振興局	3,539.86	2,319,411	6市1町1村			
後志総合振興局	4,305.83	235,647	1市13町6村	4,305.83	235,647	1市13町6村
胆振総合振興局	3,698.00	419,421	4市7町	8,509.97	495,743	4市14町
日高振興局	4,811.97	76,322	7町			
渡島総合振興局	3,936.46	433,934	2市9町	6,566.40	477,462	2市16町
檜山振興局	2,629.94	43,582	7町			
上川総合振興局	10,619.20	528,167	4市17町2村	14,064.95	582,372	5市23町3村
留萌振興局	3,445.75	54,205	1市6町1村			
宗谷総合振興局	4,625.09	72,844	1市8町1村	4,625.09	72,844	1市8町1村
オホーツク総合振興局	10,690.62	310,057	3市14町1村	10,690.62	310,057	3市14町1村
十勝総合振興局	10,831.24	352,164	1市16町2村	10,831.24	352,164	1市16町2村
釧路総合振興局	5,997.38	253,126	1市6町1村	9,537.66	335,078	2市10町1村
根室振興局	3,540.28	81,952	1市4町			
		(8,476.48)	—	1市4町(6村)	14,473.86	
平均	5,604.49	394,350	2.5市9.2町1村	7,852.05	552,089	3.5市12.9町1.5村
	5,957.07	—	2.5市9.2町1.5村	8,345.68		

(注) 1 市町村数は平成22年3月31日現在。
 2 石狩振興局には札幌市を含む。
 3 十勝総合振興局の面積には、然別湖を含む。
 4 根室振興局の面積には、風蓮湖を含まない。
 5 根室振興局の面積及び市町村数の()書きは、色丹島、国後島、択捉島を含めた面積である。また、市町村数の()書きは、北方領土6村を含めた数である。
 著者注 ①この表は北海道総合振興局及び振興局の設置に関する条例の別表第1(第2条関係)と別表第2(第3条関係)と『北海道庁ホームページ』内の北海道総合政策部市町村課の「市町村に関するデータ集」の「市町村別面積・人口・世帯数等の状況」を中心に整理した (<http://www.prof.hokkaido.lg.jp>)。
 ②各総合振興局および振興局の所管区域は、北方領土の6村を含む道内の全町村である。
 ③広域的に処理することにより効果的かつ効率的に執行できる事務については、表の実践で囲まれた総合振興局(条例の別表2の左欄に掲げる)が右欄に掲げる振興局の事務を所掌することができる。

北海道の広域行政

表3

共同処理方法の区分	総 数		広域市町村圏関係 (内数)
	(H20.7.1)	(H22.4.1)	
広 域 連 合	11	13	
一 部 事 務 組 合	131	120	8
うち複合事務組合	16	12	8
協 議 会	25	19	12
機関の共同設置	84	85	
事務の委託	71	86	

北海道庁 HP (<http://www.prof.hokkaido.lg.jp>) を参照して作成した。

日本とヨーロッパ主要国の基礎自治体の規模とその比較

表 4

	面積 (km ²)	人口 (万人)	自治体数	平均面積	平均人口	日 本 と の 比 較 (倍率)				
						面積	人口	自治体数	平均面積	平均人口
日 本	377,947	12,706	1,745	216.59	72,813					
イギリス	243,691	6,041	443	550.09	136,366	0.64	0.48	0.25	2.54	1.87
イングランド	130,315	5,071	353	369.16	143,654	0.34	0.40	0.20	1.71	1.97
ウェールズ	20,761	292	22	943.68	132,727	0.05	0.02	0.01	4.36	1.82
スコットランド	78,772	509	32	2,461.62	159,063	0.21	0.04	0.02	11.37	2.19
北アイルランド	13,843	169	26	532.42	65,000	0.04	0.01	0.01	2.46	0.89
ドイツ	357,021	8,243	12,629	28.26	6,527	0.94	0.65	7.23	0.13	0.09
フランス	551,500	6,400	36,551	15.08	1,751	1.46	0.50	20.93	0.07	0.02
イタリア	301,268	5,890	8,101	37.18	7,271	0.80	0.46	4.64	0.17	0.10
スウェーデン	449,964	908	278	1,618.57	33,022	1.19	0.07	0.16	7.48	0.45
オランダ	41,846	1,636	467	89.61	35,032	0.11	0.13	0.27	0.41	0.48

注 日本基礎自治体数は平成23年10月5日現在の1,722市町村に東京23区を足した合計数の1,745市区町村とした。
 日本の人口は、『住民基本台帳人口要覧』(平成22年度版)・(財)国土地理協会・平成22年8月を用いた。
 日本の面積は、総務省統計局ホームページ『日本の統計(2011年)』(<http://www.stat.go.jp/data/nihon/>)を用いた。
 外国の数字はCLAIRの各種資料や、第28次地方制度調査会資料等を参照し整理したので、多少数字に混乱がある。

北海道の市町村の規模

表 5

	市	町	村	合計	%	累計	%
1000人未満			1	1	0.55	1	0.55
5000人未満	1	50	14	65	36.3	66	36.9
1万人未満		51		51	28.5	117	65.4
1万人台	5	19		24	13.4	141	78.8
2万人台	7	8		15	8.4	156	87.2
3万人台	4			4	2.2	160	89.4
4万人台	2	1		3	1.7	163	91.1
10万人未満	7			7	3.9	170	94.97
20万人未満	6			6	3.4	176	98.3
20万人台	1			1	0.55	177	98.9
30万人台	1			1	0.55	178	99.4
100万人台	1			1	0.55	179	100
合計	35	129	15	179	100		

註 北海道庁 HP：市町村の概要：市町村別面積・人口・人口密度参照

北海道の構想対象市町村の組合せ

表6

支庁名	区分	市町村名	市町村数	人口 (人)	面積 (km ²)	摘要	備考
石狩	A	江別市 北広島市 当別町 新篠津村	2市1町1村	209,975	807.06	特別市移行	札幌・千歳・恵庭・石狩市以外
	A	函館市 七飯町 鹿部町	1市2町	327,547	1,004.93	(中核市移行も可)	渡島と檜山を一体として考察
	B	松前町 福島町 知内町 木古内町	4町	27,490	888.86		北斗市と森町以外
渡島・檜山	C	江差町 上ノ国町 厚沢部町 乙部町 奥尻町	5町	29,783	1,423.10		八雲町は檜山の熊石町と合併
	D	八雲町 長万部町 今金町	3町	33,604	834.87	市制施行	今金町のみ檜山地域
	A	鳥牧村 寿都町 黒松内町 蘭越町 ニセコ町 真狩町 留寿都村 喜茂別町 京極町 倶知安町	8町2村	46,653	2,441.61	市制施行	
	B	共和町 岩内町 泊村 和恵内村	2町2村	26,358	605.66	市制施行	小樽市を除く全域
後志	C	樺丹町 古平町 仁木町 余市町 赤井山村	4町1村	34,889	1,015.25	市制施行	
	A	美瑛市 三笠市 月形町	2市1町	45,782	731.08		夕張・岩見沢市を除く全域
	B	南幌町 由仁町 長沼町 栗山町	4町	42,794	587.55	市制施行	南空知広域市町村圏全域
空知	C	砂川市 歌志内市 奈井江町 上砂川町 浦臼町	2市3町	39,313	363.72		中空知広域市町村圏全域
	D	滝川市 新十津川町 雨竜町	1市2町	56,548	802.35		
	E	芦別市 赤平市	2市	33,299	994.9		
	F	深川市 妹背牛町 秩父別町 北竜町 沼田町 幌加内町	1市5町	41,154	1,834.10		北空知地区広域市町村圏
上川	A	旭川市 鷹栖町 東神楽町 当麻町 比布町 愛別町 上川町 東川町 美瑛町	1市8町	411,498	3,471.09		上川中部地区広域市町村圏全域
	B	士別市 和寒町 剣淵町	1市2町	31,598	1,475.32		
	C	名寄市 下川町 美深町 音威子府村 中川町	1市3町1村	44,459	2,722.08		上川北部地区広域市町村圏全域
	D	富良野市 上富良野町 中富良野町 南富良野町 占冠村	1市3町1村	47,901	2,183.68	幌加内町を除く富良野地区広域市町村圏全域	
留萌	A	留萌市 増毛町 小平町	1市2町	36,799	1,294.24		
	B	苫前町 羽幌町 初山別村	2町1村	14,454	1,207.01		全域に宗谷地域の幌延町を加えた区域
	C	遠別町 天塩町 幌延町	3町	10,235	1,518.44		
宗谷	A	稚内市 猿払村 豊富町	1市1町1村	49,385	1,871.47		
	B	浜頓別町 中頓別町 枝幸町	3町	16,680	1,915.76		幌延町を除く全域
	C	礼文町 利尻町 利尻富士町	3町	9,600	263.48		
	A	北見市 美幌町 津別町 訓子府町 置戸町	1市4町	167,970	3,300.95		大空町を除く北網広域市町村圏
網走	B	網走市 斜里町 清里町 小清水町	1市3町	66,254	1,897.66		全域
	C	佐呂間町 上湧別町 湧別町	(3町)	17,151	909.5		
	C	上湧別町と湧別町は平成21年10月5日に合併し湧別町となった	2町				遠軽町を除く遠紋地区広域市町村圏全域
	D	紋別市 滝上町 興部町 西興部村 雄武町	1市3町1村	41,317	2,903.41		

胆振	A	苫小牧市 白老町 厚真町	1市2町	198,743	1,391,74	安平町、わかわ町を除く東胆振広域市町村圏全域
	B	伊達市 豊浦町 壮瞥町	1市2町	45,311	882,86	洞爺湖町を除く西胆振広域市町村圏全域
	C	室蘭市 登別市	2市	151,508	292,76	
日高	A	日高町 平取町	2町	20,903	1,735,84	
	B	新冠町 新ひだか町	2町	33,298	1,733,61	市制施行
	C	浦河町 様似町 えりも町	3町	27,202	1,342,47	日高広域市町村圏全域
十勝	A	帯広市 音更町 芽室町 中札内村 更別村	1市2町2村	238,649	2,068,08	特例市移行
	B	大樹町 広尾町	2町	14,731	1,412,52	
	C	士幌町 上士幌町 鹿追町 新得町 清水町	5町	35,562	2,822,23	市制施行
	D	池田町 豊頃町 浦幌町	3町	17,993	1,638,07	
	E	本別町 足寄町 陸別町	3町	20,343	2,408,89	
釧路	A	釧路市 釧路町 鶴居村 白糠町	1市2町1村	225,392	2,960,90	特例市移行
	B	厚岸町 浜中町	2町	18,532	1,162,50	
	C	標茶町 弟子屈町	2町	17,959	1,873,94	
根室	A	別海町 中標津町 標津町 羅臼町	4町	52,849	3,027,43	市制施行
合計	43		26市122町14村	3,079,465	68,032,97	根室市を除く全域
平均			0.6市2.8町0.3村	71,615	1,582,16	

※構想対象外となった市町村数は17市町村（対象市町村は平成21年10月5日からは26市122町14村となっている）である。平成23年10月1日現在で作成（北海道庁『北海道市町村併進構想』を参照して作成した）

17市町村は人口順では、札幌市、小樽市、千歳市、岩見沢市、恵庭市、石狩市、北斗市、根室市、幕別町、遠軽町、森町、夕張市、洞爺湖町、せたな町、わかわ町、安平町、大空町である。

なお、構想対象市町村のサマメニューとして、石狩Aの中に「石狩b：江別市と新篠津村」、後志Aの中に「後志b：留守津村と喜茂別町」、網走Cの中に「網走e：上湧別町と湧別町」が設定されている。

「網走eの上湧別町と湧別町」は平成21年10月5日に新設合併を実施し湧別町となった。これが新合併特例法期の唯一の合併である。

北海道の一部事務組合の概要

表 7

	種類	団体数	構成団体数
地域開発計画	地域開発計画	8	20市58町5村
産業振興	農業用地等	1	1市3町1村
	工業用水道	1	1市1町
輸送施設	港湾	2	北海道と3市
厚生福祉	病院	1	2町
	その他	1	1市1町
環境衛生	上下水道	9	北海道が2ヶ所と15市17町3村1企業団
	下水道	2	8市5町
	ごみ処理	10	18市30町
	し尿処理	29	15市92町11村
	火葬	4	1市13町
教 育	大学	1	釧路支庁全市町村
	教育研修センター	5	5市1町1村と後志・空知・上川・網走支庁全市町村
	学校給食	7	2市16町1村
防 災	消防	41	15市116町15村
その他	退職手当	1	163市町村・109組合
	公務災害	2	154市町村・119組合
	地方税滞納整理機構	3	北斗市・渡島・檜山・日高支庁内全町と釧路・根室支庁の8町1村
	その他	3	道内全市町村1、日高全町1、網走全町村1

北海道庁市町村課「広域行政の推進」(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/index.htm>)を参照して作成した。

北海道の広域連合の概要

表 8

区 分	名 称	構成団体	構成団体の特徴	対 象
厚生福祉	北海道後期高齢者医療広域連合	道内全市町村		後期高齢者医療制度
	空知中部広域連合	1市5町	空知C、Dの一部	介護保険他8項目
	大雪地域広域連合	3町	上川Aの一部	介護保険、国保事務他
	日高中部広域連合	2町	日高B	介護保険
環境衛生	渡島廃棄物処理広域連合	1市9町	渡島BとA・Dの一部と森町	ごみ処理施設他
	北しりべし廃棄物処理広域連合	1市4町1村	小樽市と後志C	ごみ焼却施設他
	西いぶり広域連合	3市3町	胆振B・Cと洞爺湖町	ごみ処理施設他
	釧路広域連合	1市2町1村	釧路A	ごみ処理施設他
	根室北部廃棄物処理広域連合	4町	根室A	共同可燃ごみ等処理施設他
教 育	函館圏公立大学広域連合	2市1町	函館市・北斗市・七飯町	(独)公立大学の事務
その他	後志広域連合	10町5村	後志A・B・Cの一部	税関係・国保・介護保険

北海道庁市町村課「広域行政の推進」(<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/ss/scs/index.htm>)を参照して作成した。

ロバート・ケイガンの理解する世界秩序の現実とあるべき姿

小林 宏 晨

はじめに

I. ケイガンの目指す世界秩序

1. 冷戦後の世界
2. 歴史は終わったか
3. 平和と歓喜そして期待はずれ
4. パートナー交代
5. 独裁諸国の枢軸
6. グローバル規模の分裂
7. アメリカ覇権の利点と欠点

II. ケイガンの目指す世界秩序の臨時評価

1. ケイガンの現状 (Scan) 認識

おわりに

2. ケイガンの当為 (Sollen) 意識

- (1) 冷戦後の願望と現状
- (2) 新秩序への予測の背景と現状
- (3) 一九世紀的ロシアと二一世紀的EU
- (4) 独裁制と国家的繁栄
- (5) 独裁制の魅力
- (6) 独裁制のクラブと民主制のクラブ

はじめに

カーネギー国際平和研究所のシニア・アソシエイトであるロバート・ケイガンは、独国際政治専門誌『Internationale Politik』の二〇〇八年七月／八月号に「終わろうとしない歴史…誰が将来の世界秩序を決定するか。民主制か、あるいはその敵対者か」¹のタイトルで論文を発表した。

ケイガンの結論によれば、冷戦の終焉は、予期に反して、世界に約束された民主主義時代をもたらさなかった。ロシア、中国あるいはイランの如き独裁政権が目立つて力をつけてきている。従って、西側諸国は、自らの想定に従って世界を形成するのか、あるいは、他者が形成した世界秩序に順応するのかについて決定しなければならぬことになる。

本稿は、氏の思考過程を辿りながら、現代と近未来の世界秩序について検討したい。

I. ケイガンの目指す世界秩序

1. 冷戦後の世界

ケイガンによれば、世界は再び正常化している。

曰く、冷戦直後の数年は、我々に新規の世界秩序を誘惑にかられて一望する機会を与えた。その秩序内では、民族諸国家が共生あるいは消滅し、イデオロギー的紛争は解消し、諸文化は混合し、通商と交信は益々自由化する。現代民主世界は、冷戦の終焉が一紛争ばかりか全ての戦略的及びイデオロギー的諸対立を終わらせたと思ひ込んだ。諸民族及びその権力保持者達は、「新世界」の到来を予測した。

しかし、ケイガンによれば、それは幻想に過ぎなかった。

曰く、世界は根本的に変わったわけではなかった。どこでも民族国家はこれまで通り強力であり、民族主義的努力と熱情、歴史を特徴付ける諸国家間の競争は同様にびくともしていない。アメリカ合衆国は唯一の超大国に留まっている。その間に、大国間の国際競争が回帰した。

ロシア、中国、欧州、日本、インド、イラン、アメリカ合衆国及び他の諸国は、それぞれの地域における支配的地位の為に競争している。再び世界における威信と影響を巡る格闘が国際舞台を支配している。自由主義と独裁間の古い敵対も新たに再燃し、諸大国は、それぞれの政体に応じた立場を取っている^②。

より古い反目は、急進イスラム主義者と現代世俗諸文化及び諸国家間に発生した。イスラム主義者の観点によれば、現代世俗諸文化及び諸国家は、イスラム世界を支配し、しかも墮落させる為に侵入しているのだ。

これら三つの紛争相互作用と衝突によって、国際接近の新時代の約束は、色褪せてしまった。我々は、ケイガンによれば、対立の時代に入り込んだ^③。

冷戦後初期の夢がしぼんでしまった状況に直面し、民主世界は、これにどのように対応するかについて決定しなければならぬ。ロシアや中国の如き独裁統治諸国が台頭し、しかも急進イスラム主義者がその闘争を採用する時代の中で、民主諸国は、深遠な、そして月並みな諸

問題によって、分裂し、現実からかつ目を逸らされ、その存在目的とその道徳基盤に疑問を提出し、権力と倫理を巡って争い、遅滞の責任を他者に求めている。この不一致は、最も行いう余裕のない時期に、民主諸国を弱体化し、その士気を削いでいる。歴史は回帰した。民主諸国は、歴史を形成する為に、協働しなければならぬ。さもないと、ケイガンによれば、他者が歴史を形成することになる^④。

2. 歴史は終わったか

九〇年代の初めは、ケイガンによれば、楽観主義が理解可能で、しかもほぼ普遍的であった。

曰く、共産主義帝国の崩壊とロシアの民主制への明白な転換は、グローバルな接近新時代の鐘音のように思われた。突然に冷戦の主要対立者は、多くの諸目標、なかならずく経済・政治的統合への願望を共有した。

一九八九年天安門広場で始まった政治対立者達に対する暴力措置の後、しかも、一九九三年以降のロシアにおける不安定の表徴にもかかわらず、大抵のアメリカ人とヨーロッパ人は、ロシアと中国が自由化の途上にあると

信じた。

ボリス・イエリチン下のロシアは、経済の自由主義モデルと西側との密接な団結に義務付けられているように思われた。

中国指導部によって行われた経済開放に、権力者に合致する、あるいははしなないに関わらず、必然的に政治開放が続くことが期待された。^⑤

このような決断主義は、ケイガンによれば、冷戦終結後の思考にとって典型的であった。大抵の人々は、グローバル化した経済において、諸国家が競争力を維持し、生き残ろうとする場合、先ず経済的に、後に政治的に自由化する以外の選択肢を持たないと信じていた。国民経済が一定の国民一人当たり所得に到達した場合、拡大する中産層が法的及び政治的共同発言権を要求し、支配層は、国家の安寧の為に、この権利を付与せざるを得ないことになる。

民主的資本主義が台頭する諸社会に対する成功モデルなので、究極的には全てがこの方法を採用することになる。諸理念の闘争において、自由主義が実行されることと

なった。

フランシス・フクヤマの著名な記述を用いるならば、「歴史の終わりににおいて、最早自由民主制に対するイデオロギー的競争者は存在しないのだ。^{⑤⑥}」

冷戦後最初の数年における経済的・イデオロギー的決断主義は、ケイガンによれば、政治と期待を規定した二つの一般的想定をもたらした。

ひとつは、人類進歩の不可避性、つまり歴史が一方方向のみに向かって進行することに対する不断の信奉である。啓蒙主義から生まれたこの確信は、二〇世紀の共産主義とナチスの残忍性によって一時的に消されたが、共産主義の崩壊によって再生された。

他のひとつは、忍耐と自重の命令である。独裁に対決し、批判する代わりに、これらを世界経済に結びつけ、法治国家制度と強力な国家的諸制度の創設を支援し、人類進歩の不可避な諸力の奇跡を作用させるほうが良いとする。^⑦

世界が啓蒙自由主義の諸原則に接近したとき、冷戦終

結後の大任務は、ケイガンによれば、一七世紀から一八世紀にまで遡る啓蒙主義の約束を充足すべき法律と諸制度の給付力ある国際システムの構築の中に存在した。カントが想定したように、自由主義的諸政府の世界は、戦争なき世界である。⁸⁾ グローバル化の新時代における商品や諸理念の自由な流れは、人間の間のあらゆる紛争に対する抗毒剤である。モンテスキューは、通商の自然的効果が平和の創設にあると考えた。この啓蒙主義の古い夢は、突然間近に迫っていた。何故なら、諸大国の地政学的及び戦略的利害の推定された収斂が国際自由主義の輝かしい勝利に至ったからである。

一九九一年ジョージ・H・W・ブッシュ大統領(父)は、「東西南北における世界の諸国が繁栄し、調和の中に生活でき、法の支配がジャングルの法則を排除し、諸国家が自由と正義に対する共同責任を承認する新世界秩序」について言及した。それは、「我々がこれまで知っているものとは全く異なる世界」なのである。⁹⁾

3. 平和と歓喜そして期待はずれ

世界はとりわけ変わって見えた。何故なら、ケイガン

によれば、ソ連が変わったからである。

曰く、共産ソ連がそれほど劇的に崩壊せず、しかも、この国が一九八九年以降これほど深刻に変遷しなかったなら、何人も、歴史の終わりを要求するようなアイデアに到達することはなかったはずである。ソ連の、そして後にロシアの対外政策の変遷は、注目に値した。もしもロシアが、伝統的大国政治から離れることが出来たとすれば、他の世界もこれが出来たはずである。

マーチン・ウォーカー¹⁰⁾は、一九九六年「地(理)政治(治)学 (Geopolitik) の時代」がいわば「地(理)経済(済)学 (Geökonomie) の時代に道を譲った。新たな男性シンボルは、輸出、生産性及び成長率であり、しかも国際的大統領は、経済諸超大国間の通商条約である。」と述べた。つまり、今や伝統的な国家的利害の抵触は克服された。

政治学者ミカエル・マンデルバウム¹¹⁾によれば、欧州連合(EU)は、二一世紀の国際秩序システムの前味に過ぎない。

自由主義者で国際関係の専門家のG・ジョーン・アイケンベリー¹²は、冷戦後の世界を「世界のどこにおいても民主制と自由市場が咲き、進歩的歴史的勢力としてのグローバル化が根付き、これに対し、イデオロギー、民族主義及び戦争が最低水準に到達した状態」と記述した。「世界秩序のリベラルヴィジョン」が実現したのである。¹³

人類史における新時代への大きな希望は、ケイガンによれば、国際状況の特異な構成を裏づけとしていた。

曰く、突然、いずれにせよ一時期の間、諸大国間の伝統的敵対関係が欠落した。数世紀に渡って、影響、繁栄、安全、威信及び名誉を巡る大国の葛藤が紛争と戦争の主要原因であった。

冷戦の間、四〇年以上にわたり、対決は両超大国に限定された。世界に強いたこの強固な二極秩序は、自然的展開に合致して、如何なる他の大国も台頭させなかった。そこで一九九一年ソ連が崩壊し、突然アメリカ合衆国のみが残ることとなった。ロシアは弱体化し、国内気分は迷入り、国内政治はカオス状態が続き、経済は破産管理人によって清算され、しかもその軍事力も低下の一途を

辿った。

中国は、天安門広場事件後は孤立し、内向きの姿勢を続け、その経済展望は、不確定で、しかもその軍事力は、現代ハイテク戦争遂行には未だ十分な装備ではなかった。

八〇年代に、台頭する経済超大国と看做された日本は、一九九〇年最大の株と地価の下落を体験し、一〇年以上にわたる節約の時代を余儀なくされた。

インドは、未だ経済革命に到達していなかった。

大国的対決の最も重要な場である欧州は、権力政治を拒否し、自らのポストモダン諸制度を完成させる方を優先課題とした。¹⁴

ヘンリー・キッシンジャーを始めとする地政学的現実主義者達は、この構成が永続し得ない点を指摘し、しかも、国際競争は、人間の本性部分であり、遅かれ早かれ再生することになると主張した。

前記の指摘に対するケイガンの論旨曰く、確かに、—アメリカ、中国、ロシア、日本及びインド間の概ねの勢力均衡を伴った—来るべきグローバル多極性に関する予測は当たらなかった。それでもなお、現実主義者達は、

人間の不変の本性を正しく評価した。世界は、根本的な変遷ではなく、諸国家及び諸民族間の終りなき競争闘争において単に休止したに過ぎない。

この闘争は、九〇年代に次々と台頭を目指す国家が舞台に現れるに至って、再開された。まずは中国が、次にインドが、突然先例なき経済成長を始めた。この経済成長は、両国に、緩慢ではあるが、本質的な通常戦力及び核戦力の増強を可能にした。

日本においては、二一世紀初頭に、経済が徐々に回復した。日本は、外交的にも、軍事的にも世界の舞台でより積極的な役割を演じ始めた。

更に、石油と天然ガスの輸出を土台として、経済的貧困から恒常的経済成長へと変遷したロシアがこれに続いた。¹⁵

4. パートナー交代

今日では、ケイガンによれば、国際秩序が新たな権力構造によつて組替えられている。つまり、中国の戦略家が表明しているように、我々は、「唯一の超大国と複数¹⁶の大国」が並存している世界の中に生きているのである。

しかも今日、民族と民族主義自体は、決してグローバル化によつて弱体化していかないどころか、権力を伴つて回帰している。バルカンと旧ソ連地域では、依然として人種的民族主義が彷彿としている。新世界秩序に代わつて、諸大国の対立した利害と努力が再び一九世紀の外交官にとつてはまったく珍しくもない、同盟、反対同盟及びパートナー交代を伴つた巧みな舞踏へと導くのだ。ここでは将来の反目の蓋然性が極めて高い。¹⁷

これらの諸反目のひとつは、ロシアの西側から南西側で予測される。つまりグルジア、ウクライナ及びモルドヴィア、バルト三国、ポーランド、ハンガリー、チェコ共和国、コーカサス、中央アジア及びバルカンにおいて、勢力を回復したロシアが、EU及びアメリカと影響力を巡つて競争している。

西部ユーラシアは、再び競争地域となった。歴史は、二〇年前に、ロシアで最も劇的に終わりとなったが、今日では、同地で最も劇的に回帰した。

ロシア内部での自由主義への転機は、停止し、しかも反転した。

同様のことは、対外政策にも該当した。ウラディミール・プーチンへの権力集中化は、イェルチンとコシレーフで開始された民主的対外政策から、統合に向けて開始された対外政策への転換と一致した。今日ロシアは、大国民主義に、従って、大国の伝統的計算と野心に回帰した。¹⁸⁾

ロシアとEUは、確かに地理的には隣国であるが、地政的観点からすれば、異なった世紀の中に生きている。その重大事項が権力政治を克服し、世界を法律と諸制度に基く秩序に導く二一世紀のEUは、未だに大幅に一九世紀の国家であり、しかも古い権力政治を実践しているロシアに対置しているのだ。

EUのポストモダンな「ポストナショナル」な精神を以って、ヨーロッパは民族主義と権力政治が大陸を二回も破壊した恐るべき二〇世紀の紛争に対応した。

これに対してロシアの態度は、ソ連崩壊後の「ポストナショナル政治」の予測された不能によって刻印されている。

ヨーロッパの悪夢は、二〇世紀の三〇年代であり、ロ

シアの悪夢は、九〇年代である。ヨーロッパは、その諸問題の解決を民族国家とその権力の克服に求めるに対し、ロシアにとっての回答はその再現にあるのだ。¹⁹⁾

そこでケイガンは、EUの如き二一世紀に所属する国家形態がロシアの如き伝統的国家的挑戦を受ける場合、何が起こるかと自問する。

その回答曰く「我々は来るべき数年の中に見るようになる。しかし諸紛争の概観は既に表示されている。つまりコソボ、ウクライナ、グルジア及びエストニアを巡る外交的権力計測、ガス及び石油パイプラインを巡る紛争、ロシアとイギリス間の醜い外交対決、冷戦後に見られなかったロシア大軍事演習の再開がこれである。

スエーデンの外交エキスパートによれば、「我々は、現在地政学時代に生きている事実を否定することができないのだ。²⁰⁾つまり、冷戦後に支配した認識と期待とはかけ離れた時代となっている。

九〇年代に自由民主諸国は、より豊かなロシアが内政及び対外政策において、自由なロシアとなることを確信していた。しかし歴史は、通商と繁栄の拡大が必ずしも、

諸国間のより大きな調和ではなく、しばしばより大きな世界規模の競争に導くことを示している。

冷戦の終結後、諸国が地政学的競争への対案として、経済統合を推進し、軍事力や地政学的対決の「ハード」権力に対し、通商関係や経済成長の「ソフト」権力を優先させるとする願望が存在した。しかし諸国は、賛否決定を行う必要はないのだ。未だに他のパラダイムが存在しているからである。

一九世紀後半、日本の明治維新のスローガンは、「富国強兵」であった。この場合、諸国は、地政学的闘争を放棄するのではなく、この闘争を成功裏に遂行する為に、西側諸制度への経済的統合と順応を目指さないのである。中国はこれに対する自前の表現を持っている。「富国強軍」がこれだ。²¹

5. 独裁諸国の枢軸

諸大国間の対立終焉への願望と同様に、イデオロギオ的「歴史の終わり」への期待も、ケイガンによれば、その短命が証明された一連の歴史状況を土台としていた。

曰く…共産主義が歴史の舞台から降りたが、民主制に対する強力な挑戦者達は舞台に留まった。国家的繁栄と独裁制の増大は究極的に互換性があることが証明された。独裁者達は、学習し、かつ順応するのだ。

ロシアと中国の独裁制は、自由経済を認可し、しかも同時に政治活動を弾圧する方法を発見した。両体制は、介入が自己に不利に作用することを知っている場合、人間が金を稼いで、政治から遠ざかることを理解した。新たな豊かさは、独裁諸体制により多くの情報統制を付与する。例えば、テレビ放送の独占化とインターネット監視を通して、しかもこれがしばしば、万難を排して独裁体制との商売に到達しようとする外国系コンツェルンの支援を伴って行われる。

長期的には、確かに豊かさの増大が政治的自由化に導きえる。しかし何時の日かについては分かりえない。何かの戦略的あるいは地政学的比重を持つに至るまでにはあまりにも長すぎることで事が可能である。古い笑い話によれば、ドイツは、一九世紀の終わりに経済近代化をスタートし、六〇年後に民主制を達成した。問題は、その間の時代である。

換言するならば、世界は、変化を期待している。しかし現在では、中口の二国が総じて一五億以上の人口と第二及び第三番目の軍事力を伴った独裁によって統治されており、しかもこの体制は、見通しえる将来も権力を保持しえると思われ²²。

独裁制が国際的にいかなる魅力もないと信ずる事は、ケイガンによれば、間違いである。

曰く、数十年にわたる注目に値する経済成長の後、中国は今日、その経済発展モデル、つまり、ますます開かれた経済と閉鎖的な政治体制の組み合わせが、多くの諸国にとって、成功を約束する選択肢であり得ると主張する事ができる。いずれにせよ、政治的自由化に譲歩する必要なく、豊かさや安定を導入する成功裏の独裁制モデルがこれなのだ。

『主権的』民主制のロシアモデルは、中央アジアにおける諸独裁制にとって極めて魅力的である。若干の欧州諸国は、ロシアが『主権、権力及び世界秩序』への別の

アクセスを提供し、EUに対するイデオロギー的対案と看做され得る事を恐れている。

左右の独裁制が自由主義に屈服した八〇年／九〇年代には、独裁モデルは、失敗と判定された企てであるかと思われた。中国及びロシアの成功を背景として、今日このモデルは、より良い選択であるかのような作用をしている。²³

中国とロシアは、確かに積極的なイデオロギー輸出を行っているわけではないが、ケイガンによれば、独裁者達に逃げ場を提供できるし、しかも民主諸国が独裁者に反撃する場合に、実際に逃げ場を提供している。

ロシア外相セルゲイ・ラヴロフは、『諸理念の市場において、多様な価値システムや開発モデル間に真の競争の場が存在する。』と述べた。ロシアの観点からして喜ばしい知らせは、「西側諸国がグローバル化過程においてその独占を失った事である。²⁴」

この競争がベルリンの壁の崩壊を以って終結したと考

えた西側世界にとって、これは驚きであるかもしれない。世界の民主主義諸国は他国における民主制と啓蒙の諸原則の支援をめぐる自らの努力を地政学的競争の一側面とは考えない。民主主義諸国は、結局対立する諸真実ではなく、『普遍的諸価値』のみを認める。従って民主主義諸国は、如何にして、その富と権力を、その諸価値と諸原理の受入れを他国に強いる為に投入するかについて必ずしも分かっていない。

戦争には至らないかもしれないが、それでも尚、民主的諸政権と独裁的諸政権間のグローバルな競争は、二一世紀の世界を決定付けることになる。諸大国は、一定の側につく決定を行い、一方あるいは他方の陣営と一体化しようとする。

冷戦時代に中立あるいはソ連友好的である事を誇りにしていたインドは、今日では寧ろ民主的西側に所属していると感じている。日本も近年、共同の諸価値を他のアジア及び非アジア民主諸国と分ち合う民主大国として自己を位置づける為にあらゆる努力を傾注している。

日本においてもインドにおいても、民主世界に所属する願望は真正のものである。同時にこの願望は、地政学

的計算に従っている。何故なら、他の諸大国との連帯を固定化する試みは、独裁中国との両国の戦略的競争に際して、有利に作用しえるからである²⁵。

ケイガンによれば、国際事項において完全な均衡は存在しない。

曰く、現代の二つの所与、つまり、諸大国間の対立及び民主制と独裁制間の競争は、何時でも同じ連帯をもたらすとは限らない。このように民主的インドは、独裁的中国との地政学的競争において、中国に対する戦略的利点を与えない為にミャンマーの独裁者を支援する。インドの外交官達は、好んで他の大国同士を対決させ、時にはロシア、時には中国と仲良くする。民主国家たるギリシャとキプロスは、オーソドックス東方教会における其の仲間達と、文化的連帯ばかりか、経済的利害からしても、ロシアと緊密な関係を維持している。しかもアメリカ合衆国は既に古くから、戦略的及び経済的諸根拠からして、アラブの独裁諸国及びパキスタンの軍事権力者と同盟を維持している。

冷戦時代に於けると同様に今日でも、経済的考慮と文

化的・精神的近親関係が、イデオロギー的方向付けを邪魔している。²⁶⁾

6. グローバル規模の分裂

しかし今日の世界では、ケイガンによれば、一国の統治形態は存在しても、その『文化的所屬』あるいはその地理的状況、又その地政学的方向付に関する最も確実な解明も存在しない。

アジアの民主主義諸国は、今日アジアの独裁諸国に對抗して欧州の民主主義諸国と同盟を結んでいる。中国の観察者達は、『東北アジアから中央アジアまでに及ぶ』アメリカ友好的民主諸国の「V型帯」を目のあたりにしている。二〇〇七年にアメリカ、インド、日本、オーストラリア及びシンガポールが共同軍事演習を遂行したとき、中国及び他の観察者達は、『民主制の枢軸』と名づけた。これに対し日本の首相は、日本からインドネシアを越えインドに至る『自由と繁栄のアジア的ブリッジ』と呼んだ。

ロシアの政府代表は、自らの言によれば、NATOと欧州安保協力機構が冷戦時の如く『ブロック政策』を継

続していることに驚かされている。しかしロシア自身、上海協力機構(SCO)を『反NATO』同盟及び『第二ワルシャワ条約』と表示している。二〇〇七年の会議で上海協力機構は、五つの独裁諸国(中国、ロシア、ウズベキスタン、カザクスタン、タジキスタン)にイランを加えた会議を行った。

アセアン諸国が二〇〇七年ミャンマー問題を扱ったとき、機構の意見は分裂した。日本の支援を受けて、インドネシアやフィリピンの如き民主諸国がミャンマーへの圧力を主張したのに対し、独裁諸国ヴェトナム、カムボジア、ラオスは、中国の支援を受けて、いつかは自分に向けられ得る、先例を回避する努力を行った。²⁷⁾

独裁者のクラブと民主制の枢軸間のグローバル規模の分裂は、国際システムに対する広範囲にわたる帰結を伴う。そこでケイガンは、いったい(現代世界を)未だ『国際共同体』と述べる事が可能だろうかと自問する。曰く、この概念は、国際法的行動規範に関する了解、国際関係の倫理、国際的良心を前提とする。今日では、諸大国間に合意が欠落している。

今日では、大きな戦略的諸問題——例えば、干渉すべきか、制裁を行うべきか、あるいは諸国を外交的に孤立させる事を試みるべきか——について訴えられる、あるいは実行できる国際共同体が存在しない。とりわけこれが明らかになったケースは、民主的西側諸国とロシア、中国及び非欧州独裁諸国を分けたコソボ戦争であり、今日では、ダルフル、イラン及びミャンマーとの関連で示されている。つまりこのような場合に、国連は機能しないのだ。⁽²⁸⁾

今日強力に前面に現れた国家的及びイデオロギー的競争の重圧を通商関係のみで緩和できると考える事は間違いだである。通商関係は、空気の無い空間で行われるものではなく、支配的地政学的及びイデオロギー的紛争との恒常的相互作用下に置かれている。

諸国家は計算機ではなく、そこに住む人間を国家にする人間の全ての本質的様相を担っているものである。

本質的様相とは、愛、憎しみ、名誉欲、恐怖、名誉、羞恥、祖国愛、イデオロギー及び信仰の如き人間の計り得ない（感情の）動きであり、今日でも、数百年前でも、

その為に人が戦い、そして死ぬものなのである。⁽²⁹⁾

この人間感情の動きを最も明確に示すところが、ケイガンによれば、とりわけ近東イスラム世界である。

曰く、イスラム主義者がユダヤ・キリスト教的西側と結びつけるモダン化、資本主義及びグローバル化の強力かつしばしば顔のない力に対する急進イスラム主義者の戦いは、現国際システムにおける第二の大紛争である。しかもこの戦いは、収斂パラダイムに対する徹底的な拒絶なのである。何故なら、正にこの収斂パラダイムは、急進イスラム主義者によって拒否されており、自由世界によって提唱されている『普遍的諸価値』の観念の形態でもある接近であるからだ。⁽³⁰⁾

バーナード・ルイスは、イランにおけるイスラム革命の目標が『他国支配時代にムスリム諸国と諸民族に強制された全ての行き過ぎを一掃し、神から与えられた真のイスラム秩序を再現する事』であった、と述べている。「この不信仰の諸国からの輸入の」ひとつが民主制なのである。ファンダメンタリスト達は、イスラム世界をキリスト教的西洋、自由主義、及びモデルネがイスラムを

汚染した以前の時代に回帰させようとしている。³¹⁾

しかしこの目標は、ケイガンによれば、到達不可能なのだ。

曰く、たとえ、他の世界がそれを許したとしても、イスラム主義者達は、時計を一四〇〇年も逆回しすることができない。世界はしかもこれを許さない。アメリカも他の諸大国も近東に対する統制をファンダメンタリスト勢力に委ねないし、しかもそれは、部分的に、この地域が世界の他の分部にとつて最重要戦略的意義を有しているからである。より重要な点は、近東地域の大部分の人々が決して一四〇〇年の過去に回帰するのではなく、モデルネも民主制も了解みである事実である。ある一国全体が、たとえ其の多数が望んだとしても、モデルネに対して、自己を全く隔離できるとは考えられない。つまり世界には長い闘争が続くが、しかしそこでは急進イスラム主義者の願望は決して充足される事はない。何故なら、アメリカも、欧州も、ロシアも中国も、あるいは近東の諸民族も、それぞれの望みを放棄する状況にもないし、又放棄しようともしていないからである。現代の

諸大国は、イスラム過激主義者達が要求しているほどに、撤退する事ができない状況にあるのだ。³²⁾

7. アメリカ覇権の利点と欠点

そこでケイガンは、この世界秩序の中で、アメリカが如何なる役割を演ずべきかと自問し、以下のように回答する。

曰く、国際的世論調査は、世界全体で、アメリカの役割を縮小し、より多くの多極性と平等に作用しようとする強い願望が存在していると説明している。アメリカ内部においても、自制、野望の抑制、自己の限界に対する明確な意識への呼びかけが高まっている。

しかし混乱の新たな時代の節目に立たされている世界において、多分、瑕疵に取り付かれている民主的超大国が重要な、それどころか放棄できない任務を遂行すべきではなからうか。アメリカの優越的地位は、間違いなく、即急には消えてしまわない事が確実なのである。何故なら、ケイガンに従えば、とりわけ世界の多数が必ずしもこれを、つまりアメリカの優越的地位の消失を、望まな

いからである。⁽³³⁾

世論調査の結果にもかかわらず、近年アメリカの古い同盟諸国と新しい同盟諸国への関係が改善されている。これが良い事かとの質問に対する回答は、何と比べてかとの反対質問となる。諸国家がより平等であり、よりリベラルであり、より民主的であり、より強く平和に義務付けられ、国際法の諸命令に対しより従順であるより完全な国際的自由主義的秩序と比較するならば、現状のアメリカ支配の秩序は負けているかもしれない。

しかし現実の対案はどのように見えるであろうか。アメリカは、利己的で、限定的にしか行動できないし、他の諸国の利益の邪魔もし、傷つけえし、実際に傷つけてもいる。しかし、ロシア、中国、インド、日本あるいは欧州が多極世界において、その権力行使に際して、より賢明に、あるいはより道徳的に行動するだろう事は全く証明されていない。このような多極的世界秩序の新たな一面は、これらの諸大国のほとんどが核兵器を持つている事実である。その事は、諸大国間の戦争の蓋然性を最小限にする事が可能であるか、あるいは、この蓋然性

をより壊滅的結果とすることも可能である。

東アジアの大抵の諸国は、信賴性があり、指導的役割を演ずるアメリカが安定的、平和創設的影響力を行使すると言う点で一致している。

この地域の支配的勢力としてのアメリカを排除しようと努力している中国でさえも、アメリカの撤退が名譽欲の強い、独立した、民族主義的日本人を自由に行動させるというジレンマに立たされている。⁽³⁴⁾

アメリカが世界最強の国家に留まっても、国際舞台から降りる場合には欧州に対しても不安定な影響を及ぼす事になる。ロシアは、自己の辺境における反抗的な諸国に対して、より尊大かつ潜在的に暴力的に対応する事を試み得る。⁽³⁵⁾

近東におけるアメリカのより弱い立場がより多くの安定化に導くという考えも、ケイガンからすれば、同様に樂觀的に過ぎる考えである。

曰く、そこでは少なくとも二〇〇〇年以来、内外勢力が

影響力行使をめぐって戦い、しかもイスラム・ファンダメンタリズムの台頭は、一つの新たな驚異的側面を付加したに過ぎない。アメリカが撤退するかあるいはその兵力を削減するに従って、この地域あるいはその他の地域の別の勢力が即座に真空を満たすことになる。³⁶

世界秩序は、諸理念と諸制度のみを土台としているものではなく、権力構成によって刻印されている。

九〇年代の世界秩序は、第二次世界大戦と冷戦後の世界における権力配分を反映している。

今日の秩序は、独裁制を含む諸大国の増大する影響に対応している。

他の権力構成、つまりロシア、中国、アメリカ、インド及び欧州諸国を伴った多極世界は、これに共同参画する諸勢力の利害に合致する他の諸規定と諸規範を伴った固有の秩序をもたらす事になる。

そこでケイガンは、この国際秩序が改善を意味するかと自問する。

これへの回答曰く、多分ロシア、中国あるいはイラン

にとつては改善かもしれない。これが、現在のシステム以上にアメリカ及び欧州における啓蒙民主主義者の利害に合致するかは疑問である。³⁷

現代の大誤謬は、ケイガンによれば、自由主義的世界秩序が諸理念の勝利と人類進歩の自然的展開に基づいているとの確信である。

曰く、当然のことに、このような考えは、非常に魅惑的であり、啓蒙主義の世界観と深く結びつき、我々自由世界の住民全てがその産物である。当然のことに、多くの潜在力が自由民主制の理念と自由市場経済の中に潜んでいる。長期的に、そして全てがうまくいく場合に、前記二者（自由民主制と自由市場経済）は、対案的世界観に対して、自己貫徹すべきものである。しかもこの二者が、物質的財を提供するばかりか、とりわけ人間本性の全く本質的側面に対応するからである。その本質的側面とは、個人的自立、承認、思想の自由、良心の自由への欲求である。自由民主諸国からなる世界が、徐々に、この自由民主的諸特性を反映する国際秩序をもたらすべき

とする期待も論理的である。

冷戦の終焉後全ては、進歩という際立った虚飾に集中していたので、この進歩を初めて可能にした装備や資金や棍棒を看過した。進歩が不可避なものではなく、勝利そして敗北した会戦、成功裏のそして弾圧された社会運動、移植されたそして否定された経済実践の結果である事実を誰もが気づかなかつた。

民主制の広がりには、経済的及び政治的發展の一定の不可避な過程のみに従ったものではない。いったいこのような進化的過程が予言可能な段階と周知の原因と結果を伴って存在しているか否かさえ我々は知らない。³⁸

しかし我々が知っている事は、ケイガンによれば、自由民主制へのグローバル規模の移行が自由民主的理念に優先権を与えた諸国家及び諸民族への勢力均衡における歴史的移行と時を同じくしている事実である。

この移行は、第二次世界大戦におけるファシズムに対する民主的諸勢力を以って始まり、冷戦における共産主義に対する民主諸国の第二の勝利が続いた。

この両勝利の後に発生した自由世界秩序は、自由な諸

勢力の世界的規模の圧倒的優勢に合致した。

それでもなおこれらの勝利は必然的なものではなく、又永続的でなければならぬものでもない。今日、独裁的諸大国の再強化は、イスラム急進主義の反動的諸勢力と一緒にあって、この（自由世界）秩序を弱め、しかも、この秩序は、来るべき数年及び数十年の間に益々弱まる危険に晒されている。³⁹

歴史の一時点である第二次世界大戦後、新たな世界秩序への希望に満ち満ちたとき、ハンス・モルゲンソウは、何時か「最後の幕が下り、最早権力政治が演じられないようになる」という考えに対して警告を発した。⁴⁰

当時から権力闘争が開始され、そして現在もこの闘争は継続し、終わっていない。六〇年前、アメリカの権力保持者達は、アメリカが、二つの世界戦争と国家的破滅もたらした所与の再発を回避するように、自らの力を投入する能力と責任を有していると信じた。

アメリカ人の野心と自らの力への無限の信仰に対して絶えず警告を発したラインホルト・ニーバーは、彼なりに、「アメリカがその責任を全面的に引き受けることが

ない限り、世界問題は解決できない」と信じた。⁽⁴¹⁾

今日アメリカは、この責任を第二次世界大戦の終結時よりもはるかに強い他の自由世界と共に分かち合っている。

将来の世界秩序は、この為に集団的意志と権力を持つ者によって形成される事になる。問題は、世界の自由民主主義諸国がこの挑戦に対応する意欲と能力を有するの⁽⁴²⁾かという事なのだ。

Ⅲ. ケイガンの目指す世界秩序の臨時評価

ケイガンの目指す世界秩序に関する論考をより明確に理解する為には、とりわけ、氏の現状 (Sein) 認識と当為 (Sollen) (あるべき姿) 意識に分けて検討することが必要と考える。

1. ケイガンの現状 (Sein) 認識

ケイガンは、世界秩序の現状を以下のように認識している。

(1) 冷戦後の願望と現状

ケイガンによれば、冷戦直後、諸国の権力保持者達は、民族諸国家が消滅し、イデオロギー的紛争が解消し、諸文化は混合し、通商と交信は益々自由化し、イデオロギー的諸紛争を終わらせる「新世界」の到来を予測した。⁽⁴³⁾

しかしそれは幻想に過ぎなかった。どこでも民族国家はこれまで通り強力で、民族主義的努力と熱情、歴史を特徴付ける諸国家間の競争は依然としてびくともしていない。アメリカ合衆国は唯一の超大国に留まり、大国間の国際競争が回帰した。ロシア、中国、欧州、日本、インド、イラン、アメリカ合衆国及び他の諸国は、それぞれの地域における支配的地位の為に競争している。⁽⁴⁴⁾

反目は、急進イスラム主義者と現代世俗諸文化及び諸国家間にも発生した。⁽⁴⁵⁾

これら三つの紛争相互作用と衝突を以って、国際接近の新時代の約束は、色褪せ、我々は、再び対立の時代に入り込んで⁽⁴⁶⁾いる。

注目に値するケイガンの認識する現状は、唯一の超大国アメリカと台頭せる諸大国間で支配的地位を巡る競争が行われていることである。しかもケイガンの認識する現状は、現在一般的に言われている「多極構造」⁽⁴⁷⁾ではない。

ましてや、アダム・ロバートの現状認識たる「無極構造」⁽⁴⁸⁾でもない。

ロバートによれば、冷戦後の数年間が示した若干の間違った発想やヴィジョンの後、「無局世界」が発生した。「無局世界」とは、冷戦時代に該当した二超大国を土台とした国際関係システムでも、又アメリカ主導世界の若干のかつての冷戦後の夢におけるような国際関係システムでもない。

更にケイガンによれば、ロシアや中国の如き独裁統治諸国が台頭し、しかも急進イスラム主義者がその闘争を採用する時代の中で、民主世界は、分裂し、その存在目的とその道徳基盤に疑問を提出し、権力と倫理を巡って争い、遅滞の責任を他者に求めた。この不一致は、民主

諸国を弱体化し、その士気を削いでいる。歴史は回帰したのだ。⁽⁴⁹⁾

ここでは、アメリカを中心とする西側民主諸国がロシアや中国の如き独裁統治諸国の台頭と急進イスラム主義者の挑戦を受けている現状が記述されている。この種の記述は、現状認識として概ね説得的である。

(2) 新秩序への予測の背景と現状

人類史における新時代への大きな希望は、ケイガンによれば、国際状況の特異な構成を裏づけとしていた。

冷戦の間、四〇年以上にわたり、対決は両超大国（米ソ）に限定された。世界に強いたこの強固な二極秩序は、如何なる他の大国も台頭させなかった。

一九九一年ソ連が崩壊し、突然アメリカ合衆国のみが残った。ロシアは弱体化し、中国は、天安門広場事件後は孤立し、インドは、未だ経済革命に到達していなかった。欧州は、権力政治を拒否し、自らのポストモダン諸制度を完成させる方を優先課題とした。

しかしヘンリー・キッシンジャーを始めとする地政学

的現実主義者達は、この構成が永続し得ない点を指摘し、しかも、国際競争は、人間の本性部分であり、遅かれ早かれ再生することになると主張した。

確かに、—アメリカ、中国、ロシア、日本及びインド間の概ねの勢力均衡を伴った—来るべきグローバル多極性に関する予測は当たらなかつた。

それでもなお、現実主義者達は、人間の不変の本性を正しく評価した。

冷戦直後世界は、根本的な変遷ではなく、諸国家及び諸民族間の終りなき競争闘争において単に休止したに過ぎない。

九〇年代に次々と台頭を目指す国家が舞台に現れるに至つて、この闘争は再開された。先ずは中国が、次にインドが、突然先例なき経済成長を始めた。日本は、外交的にも、軍事的にも世界の舞台でより積極的が役割を演じ始めた。

更に、石油と天然ガスの輸出を土台として、経済的貧困から恒常的経済成長へと変遷したロシアがこれに続いた。⁽⁵⁰⁾

ここでもケイガンの世界秩序の現状認識の特徴は、「来るべきグローバル多極性に関する予測は当たらなかつた」とする点である。つまり「多極構造」の否定である。しかしその他の諸点でケイガンは、地政学的現実主義者達たるヘンリー・キッシンジャーの国際競争が人間の本性部分であり、遅かれ早かれ再生することになるとの主張に同調し、世界が根本的な変遷ではなく、諸国家及び諸民族間の終りなき競争闘争において単に休止したに過ぎないと断じている。

しかも今日では、ケイガンによれば、国際秩序が新たな権力構造によって再編され、我々は、「唯一の超大国と複数の大国」が並存している世界の中に生きている。民族主義と民族自体は、今日では、グローバル化によって決して弱体化していないどころか、権力を伴って回帰している。

新世界秩序に代わつて、諸大国の対立した利害と努力は、再び同盟、反対同盟及びパートナー交代を伴つた将来の反目の蓋然性を非常に高めている。⁽⁵¹⁾

このようにケイガンは、現状を再三にわたって、「多極構造」ではなく、「唯一の超大国と複数の大国」が並存している世界であると記述している。

(3) 一九世紀的ロシアと二一世紀的EU

ケイガンによれば、ロシアでの自由主義への転機は停止し、しかも反転した。今日ロシアは、大国民族主義に回帰した。

ロシアとEUは、確かに地理的には隣国であるが、地政学的観点からすれば、異なった世紀の中に生きている。その重大事項が権力政治を克服し、世界を法律と諸制度に基く秩序を目指す二一世紀のEUは、未だに大幅に一九世紀の国家で、しかも古い権力政治を実践しているロシアに対峙している。

EUのポストモダン、「ポストナショナル」な精神を以って、欧州は、民族主義と権力政治が大陸を二回も破壊した恐るべき二〇世紀の紛争に対応した。

これに対してロシアの態度は、ソ連崩壊後の「ポストナショナル政治」の不能によって刻印されている。

ヨーロッパの悪夢は、二〇世紀の三〇年代であり、ロ

シアの悪夢は、ソ連崩壊の九〇年代である。ヨーロッパは、その諸問題の解決を民族国家とその権力の克服に求めるに対し、ロシアにとって、回答は権力の再現にあるのだ。⁵²

EUの如き二一世紀に所属する国家形態がロシアの如き伝統的一九世紀的国家の挑戦を受ける場合、何が起るか。つまり「我々は、現在地政学時代に生きている事実を否定することができない。」ことになる。

九〇年代において自由民主諸国は、より豊かなロシアが内政及び対外政策において、自由なロシアとなることを確信した。

しかし歴史は、通商と繁栄の拡大が必ずしも、諸国間のより大きな調和にではなく、しばしばより大きな世界規模の競争に導くことを示している。

冷戦の終結後、諸国が地政学的競争への対案として、経済統合を推進し、軍事力や地政学的対決の「ハード」権力に対し、通商関係や経済成長の「ソフト」権力を優先させるとする願望が存在した。

しかし未だに他のパラダイムが存在し続けている。ロ

シアと中国は、地政学的闘争を放棄するのではなく、この闘争を成功裏に遂行する為に、西側諸制度への経済的統合と順応を目指さないのである。⁵³

ケイガンの歴史認識によれば、歴史は、通商と繁栄の拡大が必ずしも、諸国間のより大きな調和ではなく、しばしばより大きな世界規模の競争に導くことを示しているのだ。ここでは啓蒙主義への信奉に疑念が提示されている。

(4) 独裁制と国家的繁栄

ケイガンによれば、共産主義は、歴史の舞台から降りたが、民主制に対する強力な挑戦者達は残った。国家的繁栄と独裁制の増大は究極的に互換性があることが証明された。独裁者達は、学習し、かつ順応する。

ロシアと中国の独裁制は、自由経済を認可し、同時に政治活動を弾圧する方法を発見した。新たな豊かさは、独裁諸体制により多くの情報統制を付与する。

長期的には、確かに豊かさの増大が政治的自由化に導きえる。しかし何時かについては分からない。何等かの

戦略的あるいは地政学的比重を持つに至るまでにはあまりにも長すぎる。

世界は確かに変化を期待している。しかし現在では、二国(中露)が総じて一五億以上の人口と第二と第三番目の軍事力を伴った独裁によって統治され、見通しえる将来も権力を保持しえると予測される。⁵⁴

ケイガンの現状認識の特徴は、独裁制が順応・学習能力を有し、国家的繁栄と独裁制の増大に互換性がある事実である。つまり、経済的繁栄が必ずしも政治的自由化に導かない事実である。現実が理論に抵抗したのだ。

(5) 独裁制の魅力

ケイガンによれば、独裁制が国際的にいかなる魅力もないと信ずる事は間違いだ。中国は今日、開かれた経済と閉鎖的な政治体制の組み合わせの経済発展モデルが多くの諸国にとって、成功を約束する選択肢であり得ると主張できる。ロシアモデルは、中央アジアにおける諸独裁制にとって極めて魅力的だ。中国及びロシアの成功を背景として、今日このモデルは、より良い選択肢である

かのような印象を与えている。⁽⁵⁵⁾

中国とロシアは、独裁者達に逃げ場を提供できるし、実際に提供もしている。

この競争がベルリンの壁の崩壊を以って終結したと考えた西側世界にとっては驚きである。民主的諸政権と独裁的諸政権間のグローバルな競争は、二一世紀の世界を決定付けることになる。⁽⁵⁶⁾

経済的に成功した独裁制が、他の独裁制にとってとりわけ魅力的であることは、上海協力機構（SCO）からも推定可能である。二〇〇七年の会議で上海協力機構は、五つの独裁諸国（中国、ロシア、ウズベキスタン、カザキスタン、タジキスタン）にイランを加えた会議を行った。

(6) 独裁制のクラブと民主制のクラブ

ケイガンによれば、独裁者制のクラブと民主制のクラブ間のグローバル規模の分裂は、国際システムに対する広範囲にわたる帰結を伴う。

結局『国際共同体』の存在には疑問が提示される。こ

の概念は、国際法的行動規範に関する了解、国際関係の倫理、国際的良心を前提とする。今日では、諸大国間に合意が欠落している。

これが明らかになったケースは、民主的西側諸国とロシア、中国及び非欧州独裁諸国を分けた Kosovo 戦争であり、ダルフル、イラン及びミャンマーで示されている。今日強力に前面に現れた国家的及びイデオロギイ的競争の重圧を通商関係のみで緩和できると考える事は間違いだ。通商関係は、空気なき空間で行われるものではなく、支配的地政学的及びイデオロギイ的紛争との恒常的相互作用下に置かれている。⁽⁵⁷⁾

ここでは、国際関係における経済至上主義に対して警告が発せられている。つまり、イデオロギイ的競争や地政学的紛争が、通商関係の円滑化によって、全て解決するものではない事実が指摘されている。

2. ケイガンの当為 (Sollen) 意識

ケイガンの目指す世界秩序のあるべき姿 (Sollen) は、以下のように記述される。

(1) 現世界秩序におけるアメリカの役割

ケイガンによれば、アメリカは、たとえ、国際的世論調査が国際システムの中でアメリカの役割を縮小し、より多くの多様性と平等に作用しようとする強い願望が存在していると説明され、しかもアメリカ内部でも、自制、野望の抑制、自己の限界に対する明確な意識への呼びかけが高まっているとしても、民主的超大国たるアメリカは、重要な放棄できない任務を遂行すべきなのだ。⁵⁸

アメリカの優越的地位が即急には消えない事は、世界の多数がこれを望まないが故に、确实だ。アメリカは、確かに、利己的で、他の諸国の利益の邪魔もし、傷つけえるし、実際にそうしてもいる。しかしロシア、中国、インド、日本あるいは欧州が多極世界において、その権力行使に際して、より賢明に、道徳的に行動する事は、全く証明されない。しかもこの多極的世界秩序の新たな側面は、これらの諸大国のほとんどが核兵器を持っている事実だ。

東アジアの大抵の諸国は、信頼性があり、指導的役割を演ずるアメリカが安定的、平和創設的影響力を行使で

きると言う点で一致している。この地域の支配勢力としてのアメリカを排除しようとする中国も、アメリカの撤退が独立した民族主義的日本を自由に行動させるというジレンマに立たされている。

世界最強国家アメリカが国際舞台から降りる場合、欧州に対しても、不安定な影響を及ぼす。

ロシアは、自己の辺境における反抗的な諸国に対して、より尊大かつ潜在的に暴力的に対応する事を試み得る。⁵⁹

近東におけるアメリカのより弱い立場がより多くの安定化に導くとの考えも同様に楽観的に過ぎる。アメリカが撤退するに従って、この地域あるいはその他の地域の別の勢力が即座に真空を満たすことになる。

世界秩序は、諸理念と諸制度のみを土台としているのではなく、権力構成によって刻印されている。

九〇年代の世界秩序は、第二次世界大戦と冷戦後の世界における権力配分を反映しており、今日の秩序は、独裁制を含む諸大国の増大する影響に対応している。

別の権力構成、つまりロシア、中国、アメリカ、イン

ド及び欧州を伴った多極世界は、これに共同参画する諸勢力の利害に合致する他の諸規定と諸規範を伴った固有の秩序をもたらす。

この国際秩序（多極世界）は改善を意味しない。多分ロシア、中国あるいはイランにとっては改善かもしれない。これが、現在のシステム以上にアメリカ及び欧州における啓蒙民主主義者の利害に合致するかは疑問だ。⁶⁰

現代の大誤謬は、自由主義的世界秩序が諸理念の勝利と人類進歩の自然的展開に基づいているとの信奉である。当然のことに多くの潜在力が自由民主制の理念と自由市場経済の中に潜んでいる。長期的には自由民主制と自由市場経済は、対案的世界観に対して、自己貫徹すべきであろう。この二者が、物質的財を提供し、人間本性の全く本質的側面に対応するからだ。その本質的側面とは、個人的自立、承認、思想の自由、良心の自由への欲求である。自由民主諸国からなる世界が、徐々に、この自由民主的諸特性を反映する国際秩序をもたらすべきとする期待も論理的だ。

しかし民主制の広がりには、経済的及び政治的發展の一定の不可避な過程のみに従ったものではない。このような進化論的過程が予言可能な段階と周知の原因と結果を伴って存在しているか否かさえ我々は知らない。⁶¹

しかし我々が知っている事は、自由民主制へのグローバル規模の移行が自由民主的理念に優先権を与えた諸国家及び諸民族への勢力均衡における歴史的移行と時を同じくしている事実である。この移行は、第二次世界大戦におけるファシズムに対する民主的諸勢力を以って始まり、冷戦における共産主義に対する民主諸国の第二の勝利が続いた。この両勝利の後に発生した自由世界秩序は、自由な諸勢力の世界的規模の圧倒的優勢に合致した。

それでもなおこれらの勝利は必然ではなく、又永続的でなければならぬものでもない。今日、独裁的諸大国の再強化は、イスラム急進主義の反動的諸勢力と一緒にあって、この（自由世界）秩序を弱め、しかも、この秩序は、来るべき数年及び数十年の間に益々弱まる危険に晒されている。⁶²

第二次世界大戦後、新規な世界秩序への希望に満ちたとき、ハンス・モルゲンソウは、何時か「最後の幕が下り、最早権力政治が演じられないようになる」という考えに警告を発した。当時から権力闘争が開始され、そして現在もこの闘争は継続し、終わっていない。

六〇年前、アメリカの権力保持者達は、アメリカが、二つの世界戦争と国家的破滅もたらした所与の再発を回避するように、自らの力を投入する能力と責任を有していると言った。

今日アメリカは、第二次世界大戦の終結時よりもはるかに強い他の自由世界と共にこの責任を分かち合っている。

将来の世界秩序は、ケイガンによれば、この為に集団的意志と権力を持つ者によって形成される事になる。問題は、世界の自由民主主義諸国がこの挑戦に対応する意欲と能力を有するの⁶³かという事だ。

おわりに

既に見てきた通り、ケイガンの認識する現状の世界秩

序は、アメリカ合衆国が唯一の超大国に留まり、諸大国間の国際競争が回帰し、ロシア、中国、欧州、日本、インド、イラン、アメリカ合衆国及び他の諸国がそれぞれの地域における支配的地位の為に競争している状態である。

ここでは、一極構造も、多極構造も、無極構造も否定されている。

このような現状認識（唯一の超大国と諸大国間の合従連合による競争）こそが、アメリカの地位が、第二次世界大戦直後のそれと比べるならば、相対的に低下しているものの、世界秩序の現状を最も的確に記述しているように思われる。

更に、ケイガンの目指す世界秩序のあるべき姿 (Sollen) は、やはり一極構造でも、多極構造でも、ましてや無極構造でもない。つまり、ケイガンの目指す世界秩序の中では、これまで通り唯一の超大国としてのアメリカの主導下に自由民主諸国が結束して、独裁諸国及びセミ独裁諸国と対峙する構造の方が良しとされている。至極説得的な結論と看做される。

- (1) Robert Kagan, Geschichte, die nicht enden will, in: Internationale Politik (IP), Juli/August, 2008, S.36-48.; ㉞ ㉟ Robert Kagan, The Return of History and the End of Dreams, London 2008; Die Demokratie und ihre Feinde. Wer gestaltet die neue Weltordnung? München 2008; Of Paradise and Power: American and Europe in the new World Order, New York 2003; Macht und Ohnmacht: Amerika und Europa in der neuen Weltordnung; Berlin 2003; 小林宏晨「力と脆弱：ロバート・ケイガンの理論的批判的評価」政経研究第四〇巻第三号（平成一五年一二月一〇日）一—八五頁参照。
- (2) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.36; TheReturn. (注1) (2008), p.3; DieDemokratie. (注1) (2008), S.7
- (3) Robert Kagan (注1) (IP) (2008), S.36f.; TheReturn. (注1) (2008), p.4; DieDemokratie. (注1) (2008), S.8
- (4) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.37; TheReturn. (注1) (2008), p.4; DieDemokratie. (注1) (2008), S.8
- (5) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.37; TheReturn. (注1) (2008), p.5; DieDemokratie. (注1) (2008), S.9
- (9) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.37; TheReturn. (注1) (2008), p.5; DieDemokratie. (注1) (2008), S.9
- (7) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.38; TheReturn. (注1) (2008), p.6; DieDemokratie. (注1) (2008), S.10
- (8) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.38; TheReturn. (注1) (2008), p.6; DieDemokratie. (注1) (2008), S.10
- (9) Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.39; TheReturn. (注1) (2008), p.9; DieDemokratie. (注1) (2008), S.13
- (14) Robert Kagan, Power and Weakness, in: Policy Review, No.113, June 2002, S.16; Robert Cooper, The new liberal imperialism, in: Observer, Sunday, April 7, 2002; ㉞
- (11) Michael Mandelbaum, The Ideas The Congered the World: Peace, democracy and Free Markets in the Twenty-first Century, Ne York 2002, p.374; Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.39; TheReturn. (注1) (2008), p.8; DieDemokratie. (注1) (2008), S.13
- (12) G.John Ikenberry, Liberal International Theory in the Wake of 9/11 and American Unipolarity, paper prepared for seminar, IR Theory, Unipolarity and September 11th - Five Years On, NUPPI (Norwegian Institute of International Affairs), Oslo, Norway, February 3-4, 2006; Robert Kagan, (注1) (IP) (2008), S.39; TheReturn. (注1) (2008), p.9; DieDemokratie. (注1) (2008), S.13

林宏晨, (注一) 三〇頁以下参照。

- (15) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008), S.39f. The Return. (注一) (2008), pp.10; Die Demokratie. (注一) (2008), S. 13f.
- (17) Rosalie Chen, China perceives Amerika: Perspectives of International Relations Experts”, Journal of Contemporary China 12, no 15 (May 2003), p.287
- (18) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008), S.40; The Return (注一) (2008) p.12; Die Demokratie, (注一) (2008), S.16f.
- (19) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008), S.40f.; The Return (注一) (2008) p.12f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S. 17f.
- (20) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008), S.41; The Return (注一) (2008) p.19f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S. 24f.
- (21) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008), S.41f.; The Return (注一) (2008) p.24; Die Demokratie, (注一) (2008), S. 29f. Quoted in Vinocur, Scandinavia’s Concern? ‘Russia, Russia, Russia,” p.2
- (22) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.42 The Return (注一) (2008) p.57f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S. 64
- (23) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.42f. The Return (注一) (2008) p.69; Die Demokratie, (注一) (2008), S.76
- (24) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.43 The Return (注一) (2008) p.70f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S.78; Russian foreign minister Sergei Lavrov, “The Present and Future of Global Politics,” Russia in Global Affairs, no.2 (April/June 2007)
- (25) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.43 The Return (注一) (2008) p.71f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S.78f.
- (26) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.43f. The Return (注一) (2008) p.73; Die Demokratie, (注一) (2008), S.80f.
- (27) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.44 The Return (注一) (2008) p.73f.; Die Demokratie, (注一) (2008), S.81f.; Wayne Arnold, “Southeast Asian Pact Exposes Rifts,” New York Times, November 21, 2007
- (28) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.44f. The Return (注一) (2008) p.76; Die Demokratie, (注一) (2008), S.83f.
- (29) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.45 The Return (注一) (2008) p.80; Die Demokratie, (注一) (2008), S.88
- (30) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.45 The Return (注一) (2008) p.80; Die Demokratie, (注一) (2008), S.88f.
- (31) Robert Kagan, (注一) (IP) (2008) S.45 The Return (注一) (2008) p.83; Die Demokratie, (注一) (2008), S.91; F. Gregory Gause III, “Can Democracy Stop Terrorism?” Foreign Affairs 84, n.5 (September/October 2005), p.69;

- Bernard Lewis, *The Middle East* (London 2000), p.377
- (32) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.45f. *The Return*
 (英一) (2008) p.83f.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.91f.
- (33) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.46; *The Return*
 (英一) (2008) p.85f.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.93f.
- (34) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.46 *The Return*
 (英一) (2008) p.86, 92, 93f.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.94, 100, 102
- (35) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.46 *The Return*
 (英一) (2008) p.94; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.103
- (36) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.46f. *The Return*
 (英一) (2008) p.95; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.103
- (37) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.47 *The Return*
 (英一) (2008) p.96f.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.105
- (38) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.47; *The Return*
 (英一) (2008) p.102ff.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.111ff.
- (39) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.47f. *The Return*
 (英一) (2008) p.104f.; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.113f.
- (40) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.48 *The Return*
 (英一) (2008) p.105; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.114; Hans J.Morgenthau, *Politics Among Nations*.: *The Struggle for Power and Peace*, New York 1948, p.20
- (41) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.48 *The Return*
 (英一) (2008) p.105; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.114; Reinhold Niebuhr, *American Power and World Responsibility*, *Christianity and Crisis*, April 5, 1943, in D.B.Robertson, ed. *Love and Justice: Selections from the Shorter Writings of Reinhold Niebuhr*, Cleveland 1967, p.200.
- (42) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008) S.48 *The Return*
 (英一) (2008) p.105; *Die Demokratie*, (英一) (2008), S.114;
- (43) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008), S.36; *The Return*.
 (英一) (2008), p.3; *Die Demokratie*. (英一) (2008), S.7
- (44) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008), S.36; *The Return*.
 (英一) (2008), p.3; *Die Demokratie*. (英一) (2008), S.7
- (45) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008), S.36; *The Return*.
 (英一) (2008), p.3; *Die Demokratie*. (英一) (2008), S.7
- (46) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008), S.37; *The Return*.
 (英一) (2008), p.4; *Die Demokratie*. (英一) (2008), S.8
- (47) Robert Kagan, (英一) (IP) (2008), S.36; *The Return*.
 (英一) (2008), p.3; *Die Demokratie*. (英一) (2008), S.7
- (48) Adam Roberts, *Wer die nichtpolare Welt registert*, in: *IP Juli/August 2008*, S.11ff.;

小林宏晨「アダム・ロバートの理解する冷戦後の世界構造」、防衛法研究、第二四号二〇一〇年二〇九頁以下参照。

- (6F) RobertKagan, (注一)(IP) (2008), S.37; TheReturn. (注一)(2008), p.4; DieDemokratie. (注一)(2008), S.8
- (6G) RobertKagan, (注一)(IP) (2008), S.39f.; The Return. (注一)(2008), p.10f.;
- Die Demokratie. (注一)(2008), S.15f.
- (1E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008), S.40; The Return (注一)(2008) p.12; Die Demokratie, (注一)(2008), S.16f.;
- Rosalie Chen, Chana perceives America:
Perspectives of International Relations Experts, in:
Journal Contemporary China 12, No.15, May 2003, p.287
- (2S) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008), S.41; The Return (注一)(2008) p.19f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.24f.; Ivan Krastev, Russia v. Europe. The Sovereignty Wars, published on the Web site OpenDemocracy, Setember 5, 2007
- (2T) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008), S.41f.; The Return (注一)(2008) p.24; Die Demokratie, (注一)(2008), S.29f..
- (4E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.42 The Return (注一)(2008) p.57f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.64; Bruce Bueno de Mesquita and George W. Downs, Development and Democracy, Foreign Affairs 84, no.5, September/October 2005, p.78, 85
- (5E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008), S.42f.; The Return (注一)(2008) p.69; Die Demokratie, (注一)(2008), S.76; Mark Leonard and Nicu Popescu, A Power Audit of EU-Russia Relations, 7.November 2007, (European Council on Foreign Relations, p.8
- (9E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.43 The Return (注一)(2008) p.69f.;; Die Demokratie, (注一)(2008), S.76f.;
- (1E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.44f. The Return (注一)(2008) p.76; Die Demokratie, (注一)(2008), S.83f.
- (2E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.46 The Return (注一)(2008) p.85f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.93f.
- (2E) RobertKagan, (注一)(IP) (2008) S.46; The Return (注一)(2008) p.86, 94; DieDemokratie, (注一)(2008), S.94, 102
- (2E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.47 The Return (注一)(2008) p.96f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.105
- (2E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.47 The Return (注一)(2008) p.102f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.111
- (2E) Robert Kagan, (注一)(IP) (2008) S.47f The Return (注一)(2008) p.104f.; Die Demokratie, (注一)(2008), S.

113f.

- (註1) Robert Kagan, (註1) (IP) (2008) S.48 The Return
(註1) (2008) p.105; Die Demokratie, (註1) (2008), S.
114

ロバート・ケイガンの理解する世界秩序の現実とあるべき姿 (小林)

七三 (三三三)

憲法の制度的枠組みが生産性に与える効果 に関する研究

坂井吉良
岩井奉信

1. 序
2. 憲法の経済的帰結に関する基本的アプローチ
3. 憲法上の特徴と経済政策の理論的關係と実証分析
4. 政府の形及び選挙制度と経済政策との相互依存関係
5. 日本の選挙制度改革と労働生産性
6. むすび

1. 序

日本国憲法第九条、議院内閣制から大統領制へ、比例制から単純多数決制選挙制度へ、2院制から1院制へ、さらには政府の財政赤字の上限規制の設定等、憲法改正に関する議論については百家争鳴の感がある。しかし、このような改正が国民の経済厚生にどのような影響を与えるかの理論的・実証的解明は進んでいないと考えられる。「社会科学者は、ごく最近まで、経済政策と経済成果に関する憲法上の効果の問題を実際に取り上げてこなかった。事実、ある一部の研究者でさえ、国が責任をもって成し遂げる憲法改革の経済的帰結について予測することは不可能であると考えてしまうところまで行きついている」(Persson and Tabellini (2003)、(以下ではPT (2003)、p.2)。このように憲法改正によって新しくデザインされる国家が、より公平でより豊かでより安定した経済社会を実現するかどうかに関する科学的解明はほとんどなされていないと考えられる。

国内の経済社会や国際情勢は変化しているが、現在の日本国憲法は改正されてはいない。国民の構成員や経済社会の変化に伴って、国民の期待する国家像も変化することも予想される。このような国際・国内環境の変化と日本国憲法との関係から次の2つのことが予想される。一つは日本国憲法が、経済社会の変化や国民の様々なニーズや期待の変化にも耐え得る憲法上の特徴を備えているということである。もう一つは、逆に、日本国憲法が国民にある種の犠牲を強いているということである。この相反する予想の一つが事実であり、われわれはこの2つの予想のいずれであるかを明らかにするための挑戦を行う必要がある。すなわち、国の形や選挙制度改革という憲法改正の効果を理論的に予想することとその効果を数量的に予想しなければならない。

この論文は憲法改正の経済的帰結に関する議論に貢献することを意図している。われわれは政府の形や選挙制度という憲法上の特徴（政治制度）が、経済政策や経済的パフォーマンスに与える効果の理論及び実証分析についての研究動向を把握するとともに選挙制度改革の経済的帰結に関する実証分析を行うことを目的としている。

本稿の構成は以下の通りである。第2節では、憲法および政治と経済との相互関係にあることをPT（2003）に基づき説明し、憲法上の特徴と経済政策及び経済的パフォーマンスとの因果関係を解明する基本的アプローチを紹介する。第3節では、憲法上の2つの特徴である政府の形と選挙制度と経済的パフォーマンスとの関係に関する代表的な先行研究であるPT（2003）に基づき、理論的および実証的分析結果を紹介する。第4節では憲法上の特徴と選挙制度の細目が経済政策および経済的パフォーマンスに与える効果とその相互依存関係について説明する。第5節では、日本のデータを利用して選挙制度と労働生産性との関係についての簡単なテストを試みる。具体的には日本の1996年の選挙制度改革である小選挙区比例代表制並立制が、経済的パフォーマンスに与えた効果を推定する⁽¹⁾。最後に簡単な要約と今後の研究課題を述べる。

なお、PT (2003) の実証分析は、1990年代半ばの85カ国のデータを利用して、この85カ国は、Freedom houseによって公開されているGastil index (*GASTIL* 変数) が5以下の国であり、民主主義国家として分類され、PTはこの85カ国のデータを広い標本と定義している。また、民主主義の定義に基づき、各国の民主主義の誕生した年 *DEM_**AGE* やその国の民主主義の経過年数 *AGE* に基づき、より古い民主主義国家に、さらには、*GASTIL* 指数や *POLITY* 指標の値に基づき、良いまたは悪い民主主義国家に分類している。そして、*GASTIL* が3.5以下の国が65カ国であり、この65カ国の標本を狭い標本と呼んでいる。古い民主主義国家は、民主主義の歴史の経過年数が長い国である。そして、良い民主主義国家と定義している標本は、*POLITY* 指標が-10~+10の国である。なお、同書の日本の民主主義の誕生年は1868年であり、*GASTIL* は1.6、*POLITY* は10である⁽²⁾。

2. 憲法の経済的帰結に関する基本的アプローチ

Hall and Jones (1999) は、社会的基礎資本 social infrastructure が、労働生産性で測る世界各国間の長期的な経済パフォーマンスの格差の大部分を説明していることを明らかにした。彼らは世界各国のクロスセクションデータから、社会的基礎資本が物的・人的資本の蓄積を促進し、それによって高い生産性を備えた生産要素を確保することにより、高い労働生産性、すなわち、良好な経済的パフォーマンスを実現するというメカニズムを明らかにした。社会的基礎資本とは、個人が熟練を蓄積し、企業が資本蓄積をし、産出を生み出す経済環境を決定する制度や政府の政策を意味している (p.84)。彼らは労働生産性の格差が、社会的基礎資本の代理変数である2つの政策によって説明できることを明らかにした。一つは *GADP* という反転用政策 anti-diversion policy であり、もう一つは国際貿易の開放政策である⁽³⁾。

また、PT (2003) は、Hall and Jones (1999) の社会的基礎資本の尺度を用いて、憲法上の特徴が生産性に影響を及ぼしているかについて

の実証分析を行っている。彼らの実証分析は、大統領制よりも議院内閣制がより良い反転用政策を遂行しており、また、より古い（歴史的経過年数が長い）民主主義もより良い反転用政策を遂行することによって、生産性を改善していることを示している。そして同時に、もう一つの憲法上の特徴である選挙制度が生産性に影響を与えていることを明らかにしている（Cha.7）。特に、彼らの選挙制度（選挙区の大きさや投票構造）に関する分析結果は、レントや生産性に正の効果だけでなく、負の効果を与えることから、民主主義制度の細目の諸項目の中には天使ではなく、悪魔 devil が存在しているという可能性を示唆している（p.202、Persson and Tabellini（2006）⁽⁴⁾）。

この分析結果を踏まえるならば、一般的に成長戦略として掲げられている税制改革（法人税減税）による投資促進、規制緩和、地方への権限委譲、円高対策、市場開放、さらには、「[グリーン・イノベーション]」、「ライフ・イノベーション」、「アジア経済」、「観光・地域」を成長分野に掲げ、これらを支える基盤として「科学・技術・情報通信」、「雇用・人材」、「金融」に関する戦略を実施する⁽⁵⁾という、管内閣の「新成長戦略」よりも、むしろ選挙制度改革（投票構造や選挙形式の改革）が、有効な成長促進政策となり得る可能性がある。

以上の2つの実証分析結果は、資本、労働、資源、技術という従来経済学が強調してきた経済成長要因ではなく、制度や政府の政策という社会的基礎資本やさらには憲法上の特徴が経済成長に影響を与えている重要かつ基本的な決定要因であることを強調している。また、Hall and Jones（1999）やPT（2003）のモデルの特徴は、社会的基礎資本が内生変数であることである。経済は各国の経済的環境を形成する制度やインセンティブを外生的に与えられていないだけでなく、むしろ社会的基礎資本が経済の労働生産性の水準それ自身に依存して内生的に決定されているものと考えられている（Hall and Jones（1999）、p.99）。

本稿は、社会的基礎資本や憲法上の特徴（政府の形や選挙制度）を外生変数ではなく、内生変数という分析枠組みを利用して、憲法上の特

徴と経済的パフォーマンスの関係について考察することを目的としている。すべての民主主義制度の基本的目標として、政治的指導者の権力の乱用を制限することや私的財産権を保護すること、そして経済成長を促進することが含まれている。本稿は最後の経済成長に焦点を当てた憲法の経済効果に関する研究である⁽⁶⁾。

現代国家における政策はゲームの均衡結果として理解することが可能である。現代政治経済学の研究においては、民主主義制度を合理的有権者と政治家との相互作用におけるゲームとしてモデル化されている。有権者である多数の依頼人が政治的代表である代理人を選ぶ。その政治的代表者は順々に有権者のための政策をセットし、政策責任者がその政策を実行することによって経済的パフォーマンスに影響を与えている。さらに、この経済的パフォーマンスを踏まえて有権者は、選挙などを通して政治的代表者（候補者）にメッセージ（情報）を送ることによって、政治的代表者が新たな政策提言（マニフェスト）を行うというゲームとなっている。このゲームは代表派遣ゲーム *delegation game* と呼ばれている。このゲームにおける代理人の報酬は、有権者が支払う投票（選挙）または再選という形を取るが、その報酬支払いはインプリシットであり、不完備契約となっている⁽⁷⁾。このようなゲームの基本的ルールが憲法であり、憲法の重要な側面は、民主主義のゲーム、すなわち、政府の形成規則や解散や選挙規則等を憲法に定めることである（PT（2000）、（2003）、p.15）。

このようなゲームのルールに基づき、日本の財政ルールの現状と改革について研究した田中（2004）は、「財政ルールは、政治と経済の交差点において機能するものであり、ルールと政治・経済環境は相互に影響し合うという。ルールは、政治的権力を再配分し、予算のパフォーマンスに影響を与える一方、政治・経済環境はルールに影響を与えるという」、Schick（2003）を引用し、「予算は希少資源をめぐる政治的意思決定を本質としており、政治家の行動に影響を与えなければ機能しないし、真に実効性ある予算改革もできない」と指摘している⁽⁸⁾。

PT (2000) は、集計的意思決定のいろいろなモデルを発展させ、政治制度の違いが、どのように政策や経済に差をもたらしているかの理論的命題を導いている。同書が理論編であり、彼らの PT (2003) はその理論を検証することを意図しており、その目的を以下のように説明している。「われわれの最終目標は、特別な政策の結果に関する憲法の因果 causal 効果についての結論を引き出すことである。われわれは以下のような問題に答えたい。もし、イギリスが選挙制度を多数制から比例制に変更した場合、イギリスの厚生（福祉）状態や赤字財政の規模にどのような効果を与えるのか？もし、アルゼンチンが政府の形について、議員内閣制を選好し大統領制を放棄した場合、このことが経済発展に向かう確かな政策の採用を容易にするのであろうか？」(PT (2003)、p.7、Acemoglu (2005)、p.1027)。

このような PT の議論を踏まえて、われわれは日本国憲法を改正した場合、国民経済に与える効果の理論的予想だけでなく、数量的予想を提示するという研究に寄与することを目的としている。

憲法上の政策はその政策から便益を享受する支持基盤に基づいて行われていると考えることができる。従って、この支持基盤の違いが対立する利害を生み出していると考えられる。経済政策が支持基盤に基づいている、という観点から政策を以下の3つに分類することができる (PT (2003)、2.2)。

- (1) 多くの国民に便益を与える政策
- (2) ある特定の地域や集団に便益を与える政策
- (3) 国民不在であり、特定の政治家に便益を与える政策

防衛のような一般公共財提供や社会保障や年金のような再分配プログラムは、(1) のタイプの政策であり、多くの個人に便益を与えている。一方、地方公共財提供や農業支援や政府企業の移転支出（補助金）のような特定の再分配プログラムは、(2) のタイプの政策例であり、市民のある特定のグループのみが便益を享受する。この種のプログラムに含まれている支出は、裁量的な政策決定に左右される。また、こ

のような対象が狭い局所的なプログラムは、広域的タイプのプログラムよりは、特定の地域や特定の産業（業界）に対して容易に多くの目標を定めることができる。経済政策の3つ目のタイプは、政治家へのレントを生じさせる。このレントは多様な形態をとっている。これが転用政策のひとつであり、新たに所得を生み出すことはなく、社会に現存している富を奪う政策となる。政治家への究極的に提供されているレントとして腐敗や浪費の形をとっている⁽⁹⁾。

以上の3つのタイプを含む政策形成の結果をモデル化する一般的アプローチが、先に説明した代表派遣ゲームである。この3つの対立するタイプの政策選択をいかに解決するのか、かつ、われわれが憲法上の規定に基づき、特定の国の重点項目において観察される政策はどんな政策か、という問いの最近の経済文献におけるアプローチにおいて、経済政策は代表派遣ゲームの均衡結果となっている（PT（2003）、p.15）。

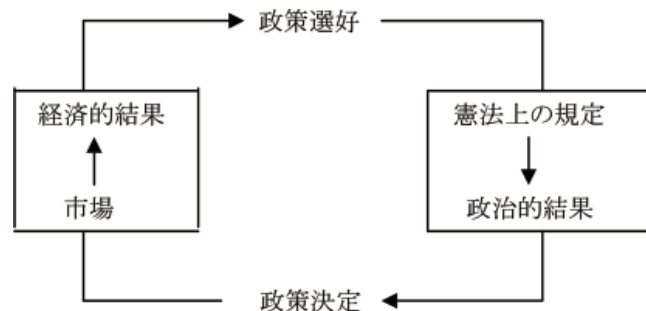
図1はPT（2003）が、民主主義制度の下で、政策形成プロセスとその政策効果の帰結との相互依存関係についての一般化な捉え方を図示したものある（PT（2003）、p.3、Acemoglu、p.1026）。この図において彼らは、従来の政治経済学の分析枠組みには、あるリングが欠けていることを強調している。すなわち、彼らは左側の経済学の研究領域と右側の政治学の研究領域とが独立である場合、両者を結びつけるリンクが欠如しているために、憲法上の特徴が経済的パフォーマンスに与える効果の理論的・実証的解明と政策結果である経済的パフォーマンスに基づく国民の政策選好が、憲法上の規定に基づき（政治的プロセスを経て）どのように決定されているかの理論的・実証的解明が不完全なものとなることを指摘している。

ある特定の国における市民やグループは、経済政策に関して対立した選好を持っている。政治制度はこれらの選好を特定の政治的結果に集計している。そして、これらの政治的結果は、経済領域の中で順次公共政策の決定を行っている（図の下の矢印）。公共政策は市場と相互作用し、経済の異なるセクターの価格、賃金及び雇用量等に影響を与え

ている。これらの市場の結果が政策選好にフィードバックされる（図の上の矢印）。このような政治学と経済学の相互作用の見方において、国家の憲法のフォーマルな規定が、政治的結果に影響を及ぼし、さらに経済政策に影響を与えている。しかし、従来のこの憲法上の効果の分析は、国民の経済的結果に関する政策選好の分布が所与として行われている。

図1の右側のボックスが伝統的な比較政治学の領域であり、この分野の研究者は、憲法の基本的特徴を識別することと憲法の特徴についての政治的効果を決定することに長年専心してきた。言い換えれば、異なった政治制度（政治的手法）が、いかに異なる政治的結果を導くかの研究に携わっている（図1の右のボックスの矢印）。この憲法の政治学研究の特徴は、図1に関して、憲法上の規則と政治的結果との間の関連を分析しながら、右のボックスの範囲内にとどまっているということである。具体的には、異なる選挙制度が政党の数や、または連立政権の発生率にどのような影響を与えているか、異なる政府の形が政府の危機の頻度や政治的安定性にどのような影響を与えているかなどについての説明が不十分であり、政治現象の評価の範囲内の説明という指摘が可能であるということである（PT（2003）、p.3）。図の政治結果と政策とのリンクは、なぜ、異なる社会が異なる政策を選択しているのか、なぜ、社会は異なる政治制度（憲法上の特徴）をもつことになるのかを分析するための枠組みを与えている（Acemoglu（2005）、p.1027）。

図1 民主主義制度における政策決定プロセス



図の左側のボックスは伝統的に経済学の領域である。「政治経済学の分野における経済学者は、図において示された他の論点に彼らの研究目的を集中させるためにこのボックスから逃れようとしている」(PT (2003)、p.4)。このような経済学者は、経済政策が特定の個人やグループの政策選好を形成するのに、どのように市場と相互作用しているのか、そしてそれらの政策選好の分布が、順次、どのように経済政策結果やパフォーマンスを実現しているかを分析している。しかしながら、政治経済学における経済学の分析の特徴は、右のボックスをブラックボックスとして取り扱いながら、図の残されている分野の研究に集中していたと言える。結果として、この経済学の研究は、憲法上の特徴がどのように経済政策結果に影響を与えるかについての予想を提示することはなく、単に経験的テストだけにとどまっていると考えられる(PT (2003)、p.4)。この図の経済的結果と政策選好とのリンクは、国民の政策に関する選好が、政策によって実現した経済的パフォーマンスや内外の諸条件に基づいて、国民の選好によって形成されていることを示している。そしてこの図はなぜ、集計的な意思決定(政治的決定)や政策が国家間において異なっているのかについての分析枠組みを提供している(Acemoglu (2005)、p.1027)。

このようにPT (2003)は経済と政治との相互作用を前提とした憲法の経済効果の研究を行っており、われわれは以下で図1における2つのリンクの存在を意識した分析を行う。

3. 憲法上の特徴と経済政策の理論的關係と実証分析

憲法上の特徴と経済政策に関するテーマは、あまりにも幅広いため焦点を絞る必要がある。PT (2003)は、憲法上の特徴を選挙制度と政府の形の2つの側面に制限している。選挙制度は、多数制と比例制であり、その変数は多数制 $MAJ=1$ 、比例制 $MAJ=0$ の2つに分類されるが、両者の混合型である選挙制度がある。その混合型変数は $MIXED$ であり、日本は $MAJ=0.3$ 、 $MIXED=0.67$ となっている。混合型の国は、

日本、ボリビア、フィジー、イタリア、ニュージーランド、フィリピン、ウクライナ、ベネズエラの8カ国のみである⁽¹⁰⁾。

また、政府の形は、大統領制は $PRES=1$ であり、議院内閣制を含めて大統領制以外の政府の形は、 $PRES=0$ であり、2つに分類されている。なお、大統領制は33、議院内閣制は52カ国である⁽¹¹⁾。

表1の政策の分類は、財政政策（政府の規模、国民全体を対象とする公共政策と局所的公共政策、財政赤字）、政治的レント（汚職や権力の乱用）、経済発展政策＝反転用政策、ショックへの対応策及び政治的循環の7つである。これらの憲法上の特徴と政策に限定している大きな理由は、憲法の政策効果という研究テーマに関して、これらの憲法の特徴と政策とのリンクについての先行研究が、適切な理論モデルに基づいて行われていることである。彼らの研究目的がこれらの先行研究の理論モデルから導かれる命題をテストすることであり（p.5）、本稿もこの研究スタイルをとっている。

表1は、PT（2003）が、先行研究結果に基づき要約している憲法の特徴と経済政策との関係に関する理論的予想と彼らが同書において行った実証分析結果を示したものである。

表1の理論列のプラス（マイナス）は、第1行目の右側の憲法上の特徴を左側の特徴に置き換える憲法改革が、その行に対応する政策効果についてより大きな（より小さな）値、またはより高い（より低い）水準となることを示している。クエスチョンマークは、憲法上の改革の符号についての理論的予想が不明確であることを示している。データ列の符号は、そのような改革の実証的推定結果の方向を示している（ゼロは実証的結果が有意ではないことを示している）。

まず、表1の政府の形と選挙制度が第1行目の政府の規模に与える効果について検討する。選挙制度と政府の規模との理論的關係は、すべてではないがあるモデルは負の關係であることを予想している。すなわち、比例制より多数制選挙制度が政府の規模を小さくしている。そして、理論によると議院内閣制より大統領民主主義が政府支出の規

模が小さく、小さな政府であり、PTの実証分析結果もその理論予想を支持するものとなっている。また、選挙制度に関する実証分析は、多数制選挙制度が政府支出をより少なくするという結果となっている。PTは議院内閣制から大統領制への変更が、政府支出をGDPに対する政府支出の比率を5%～8%削減し、比例制選挙から多数制選挙への選挙制度の変更が、同比率を3%～6%低下させるという実証分析を明らかにしている(PT、p.162)⁽¹²⁾。この結果は2つの特徴をもつ各々の憲法改革が政府支出をGDPの約5%まで削減できるという大きな効果をもつことを示している。日本の現在のGDPは約50兆円、したがって、日本が2つの憲法上の改革を実施するならば、50兆円の政府支出が削減できることを意味している。財政破綻の危機にある日本にとって、この理論的予想と実証分析結果は、憲法の経済効果に関する理論的・実証的研究を刺激するものと思われる。

次に、第2行目の選挙制度と政府の形が政府の政策内容に与える効果について検討する。すなわち、政府の政策は局所的である特定の市民が便益を享受する政策か、または、国民のすべてが便益を受ける広域的政策となるかが、憲法上の特徴によって異なっているかどうかである。理論的予想は、多数制選挙と大統領制が一般国民を対象とする年金のような福祉支出を小さくするというものである。そして、PTの実証分析結果は、政府の形は統計的に有意ではないが、多数制選挙制度は比例制よりも移転支出をGDPの2%～3%少なくすることを明らかにしている(PT(2003)、p.176-178)。すなわち、比例制から多数決選挙制度改革は、政府の移転支出をGDPの2%～3%削減する効果のあることを示している。

表1 憲法と経済政策：理論予想と未解決な問題および実証分析結果

経済政策 policy outcome		憲法上の特徴（政治制度）			
		選挙制度 多数制度対比例制度		政府の形 大統領制対議院内閣制	
		理論	データ	理論	データ
1	政府の規模	- / ?	-	-	-
2	政府の政策内容（支出構成）：広域的政策対局所的政策（地域や産業政策）	-	-	-	0 / -
3	rent extraction	+ / -	+ / -	-	0
4	財政赤字	- / ?	-	?	0
5	構造政策と経済効率	?	+ / -	?	-
6	ショックへの対応	?	0 / -	?	-
7	選挙循環	+ / ?	+ / -	?	+ / -

注(1) Persson and Tabellini (2003) の表2.1、p.31、表9.1、p.270より作成。

(2) 選挙制度の多数制は、プルラリティールールに基づき、各選挙区において、最も高い得票率を獲得した候補者だけが、議席を得る制度である。一方、比例代表制は得られた投票率に比例して議席を配分する制度である。前者は、利権spoilsが勝者にすべて行き、後者は候補者が獲得した投票率に比例して、候補者の間に官職spoils of officeが分け与えられる（PT (2000)、p.16、19、83、川人他著 (2011) p.119-128、及び本稿の注(13)参照）。

(3) 理論列の+（-）の符号は、その列の第1行目の左側の憲法上の特徴が、右側の憲法上の特徴よりも、その行に対する政策結果がより大きい（より小さい）値、またはより高い（より低い）水準になることを示している。そして、憲法上の特徴に関する理論的予想と実証分析結果の両者の符号が示されている。第2行目の政策は、2つの憲法上の規定provisionsと負の因果関係を予想している。

(4) + / ? はすべてではなく、あるモデルがプラスと予想する。

(5) - / ? はすべてではなく、あるモデルがマイナスと予想する。

(6) + / - はモデルにより、相反する予想を導いている。

(7) ? は先験的な理論予想を持っていない。

(8) データ列の0は有意ではなく、+と-は実証分析結果が正と負であることを表している。

(9) 網掛けは筆者。理論モデルが相反するケースと適切な理論モデルがない両ケースにおいて、実証分析結果の効果が、負の効果で有意なケースを示している。

以上の2つの実証分析結果から、政府の赤字額を小さくする憲法上の改革は、選挙制度を比例制から多数制選挙制度に改革することである。予想されたように実証分析結果は、多数制選挙制度が財政赤字を小さくする選挙制度に対応している。この選挙制度改革は財政赤字をGDPの1%~2%削減可能であることを示している(PT(2003)、p.181-183)。しかし、政府の形が財政赤字に与える効果は統計的に有意ではない。また、この4行目の憲法上の特徴が財政赤字に与える効果の理論的予想は明らかとなっていない。

最後に、第3行目のレントについて検討する。理論によれば、多数制選挙制度は、比例制よりもレントを生み出す可能性のあるモデルと、逆にレントを小さくするモデルがあり、理論は相反する命題を導いている。そして、大統領制は議会制よりもレントの引き出しが少ないことを予想している(PT(2003)、p.30、p.273)。

レントについての実証分析結果は、選挙制度について正と負の両者の効果があり、政府の形も統計的に有意ではない。憲法上の特徴とレントの関係について、データによる明確な説明はなされていない(PT(2003)、表7.1~7.3)。しかし、選挙制度の細目である選挙区のサイズや投票行動に関するOLSの推定結果は有意となっている。大きな選挙区と有権者が議院内閣制の下で政党リストに基づいて投票するよりも、説明責任と代表制という2つの特徴をもつ政治体制であるプルアラリティールール plurality rule の下で⁽¹³⁾、個々の政治家のために彼らの1票を投じるといふ選挙制度は、ともにレントを引き下げている。この実証分析結果は、小さな選挙区は大きなレントを意味し、候補者個人への投票はより少ないレントを意味するという(PT(2003)、p.31)、理論的予想と整合的である。この選挙区のサイズを表す変数が *MAGN* であり、選挙区の大きさの逆数となっている。この変数は次式で定義される(PT(2003)、p.91)。

$$(1) \quad MAGN = \frac{\text{選挙区の数}}{\text{下院の議席数}}$$

この値は0と1の間の値をとる。選挙区が1人区となっている英国では1の値をとり、すべての国会議員が1つの選挙区で選ばれるイスラエルの選挙制度では0に近い値をとる。この変数の係数は正を予想している。それは、選挙区への立候補者の参入障壁が高くなるとレントが生み出される可能性が高くなるということである (PT (2003)、p.91)。

選挙制度の投票構造をはかるための尺度が *PIND* 変数である。この変数はプルラリティールールの下で立候補者個人への投票で選出される国会議員の割合を表している。この変数は *MAGN* と同様にレントや汚職を検討するためによく利用されており、次式で定義される (PT (2003)、p.92)。

$$(2) \quad PIND = 1 - \frac{\text{政党リストから選出される下院の議席数}}{\text{下院の議席数}}$$

この変数は、政党リストに所属している立候補者個人のインセンティブに関して、フリーライダーを把握するために作成されている。この投票構造の尺度は0と1と間の値をとる。英国では候補者全員がプルラリティールールの下で候補者個人への投票によって選出される。したがって、英国では1、独では0.5 (独は半数の候補者が英国の選挙制度で選ばれる)、ポーランドではゼロである (立候補者のすべてが政党リストから選ばれる) (PT (2003)、p.92)。この変数の係数は負を予想している。それは立候補者個人の説明責任に基づくものであり、有権者が説明責任を負う立候補者個人に投票するという投票構造ほどフリーライダーの余地を少なくして、汚職とレントを小さくすることが予想されるからである。日本の1996年までの衆議院選挙の投票構造は、プルラリティールールに基づいており、政党リストから選出される衆議員数はゼロであり、*PIND* = 1 に分類されている。

PTは投票構造のもう一つの尺度として、*PINDO* という指標を利用している。この変数は、公開されない政党リストの効果を測るために意図されている。それは個人的に選ばれた、または公開されたリストの下院の立候補者の比率として定義される。公開されないリストで選

ばれた立候補者は、ゼロとコード化される。次式がこの変数の定義式である⁽¹⁴⁾。

$$(3) \quad PINDO = 1 - (\text{政党リストから選出される議席数} \div \text{下院の議席数}) \\ \times CLIST$$

なお、*CLIST* はダミー変数であり、非公開は1、公開はゼロである (PT (2003)、p.93-94)。

PT の実証分析結果の *MAGN* の係数は正、*PINDP* 係数は負である。さらに、データを良い民主主義国家に限定した場合、大統領制はレントと負の安定的効果をもっている (PT、表 7.1、p.192)。この選挙制度の細目に関する実証分析において、正と負の両者が確認されたことについて、すなわち、選好区のサイズが小さいときレントが発生し、立候補者個人への投票によって議席を得る国会議員の比率が高いほどレントは小さくなるという実証分析結果について、PT は、「選挙規則に関して、中心的な実証的結果は、悪魔が選挙規則の細目の中にいる」と述べている (p.202)。小さな選挙区は参入障壁が高く、かつ、政党に投票する選挙制度は政治家の説明責任を回避できる可能性があり、悪魔が介入する余地を与えていることが予想される。

第5行目の理論列のクエスチョンマークは、憲法上の特徴と成長促進策または転用政策との関係、すなわち、経済的パフォーマンスとの関係を解明する理論モデルがないことを表している。しかし、経済パフォーマンスの代理変数は労働生産性によって測ることができ、かつ、憲法上の特徴を表す代理指標も提案されている。そこで、節を変えて憲法上の特徴が経済的パフォーマンスに与える効果について検討する。

4. 政府の形及び選挙制度と経済政策との相互依存関係

表1の第5行目の経済的パフォーマンスの理論列はクエスチョンマークであるが、データ列の選挙制度は正と負があり、そして政府の形の

効果は負となっている。このことは政府の形が大統領制よりも議院内閣制が良好な経済的パフォーマンスを実現していることを示している。また、選挙制度のデータ列の正と負は、選挙制度改革が経済的パフォーマンスに正の効果と負の効果を与えることを示している。民主主義の選挙制度の細目には、天使も悪魔も同居できる環境を提供しているのであろうか。本節では、政府の形及び選挙制度と経済的パフォーマンスに与える効果と相互依存関係について説明する。

Beard (1954) は、政府や憲法の基本的目的は、政治権力を維持するために好都合な経済的諸条件を確保 ensure することであり、そして、政府の形は同じ目的にかなう (役立っている) (第2の) 特質として考えるべきである、と述べている (p.13)。もし、Beard の見解が正しいとすれば、憲法上の多くの特徴は、政策や経済に直接的なインパクトをもつ諸要素によって影響されているものと予想される。したがって、政府の形と選挙制度の因果効果の OLS 推定は因果効果として解釈をすることはできない (Acemoglu (2005)、p.1034)。すなわち、憲法上の特徴と労働生産性のデータを利用した OLS の推定結果を因果効果として解釈することはできないことを意味する。

PT (2003) は Beard (1954) の憲法と政策・経済との相互依存関係を踏まえて、経済的パフォーマンスの尺度に労働生産性と全要素生産性 TFP の2つを利用し、憲法上の効果を推定している (PT (2003)、表 7.4、p.204)⁽¹⁵⁾。まず、誘導形による2つの憲法上の特徴と *AGE* 変数 (民主主義の経過年数) による労働生産性に与える効果では、大統領制と多数制選挙制度の係数が負であり、両者の変数は経済的パフォーマンスに悪影響を与えている。その推定結果は、議院内閣制から大統領制に政府の形を、または、比例制から多数制に選挙制度を変更した場合、労働生産性を 0.3 引き下げるというものである。そして *AGE* が正であり、民主主義の経過年数が経済的パフォーマンスを改善している。しかし、TFP の場合では *AGE* のみが有意となっている。PT (2003) の TFP のモデルの説明力は 50% であり、モデルの妥当性は極めて低い。

選挙制度の細目の効果を検討したモデルでは、政府の形（大統領制）の効果は有意ではなくなっている。しかし、*AGE* と選挙制度の細目の2つの変数 *PIND* と *MAGN* は有意であり、政治家個人に投票する選挙制度 *PIND* は正の効果、そして小さい選挙区 *MAGN* の効果は負であり、両者の係数はともに統計的に有意でかつ大きい推定結果となっている（TFP モデルは、*MAGN* のみが有意）。この推定結果は、前節のレントの推定結果と整合的である。そして、さらに良い民主主義国に限定した標本では、大統領制（政府の形）や選挙制度（多数制と比例制）の効果はなくなっている。特に、大統領制の負の効果は、良い民主主義国家に限定した標本ではなくなっている。また、その限定した標本での選挙制度の細目を検討したモデルでは、変数 *AGE* が正、選挙制度の2つの変数 *PIND* が正、変数 *MAGN* が負で有意となっており、理論予想と一致している（PT (2003)、表 7.4、p.204）。以上の実証分析からも、「選挙規則に関して、中心的な実証的結果は、悪魔が選挙規則の細目の中にいる」と述べることができる。

次に、*GADP* という反転用政策＝成長推進政策の指標を用いた憲法上の生産性の効果についての分析結果を検討する。この *GADP* 変数を利用して憲法と生産性に関する分析は、*GADP* 変数が重要な生産性の決定要因であることを見いだした Hall and Jones (1999) の先行研究に従っている。

GADP 変数は、その国がその転用政策よりも産出量の拡大を奨励する経済的かつ制度的環境にあるかについての主観的な感覚ないし認識の高さを測っている⁽¹⁶⁾。この *GADP* 変数は、社会的基礎資本を測る2つの指標の一つであり、他の指標が国際貿易の開放に関する指標である。Hall and Jones (1999) は、*GADP* 指標と国際貿易の政策指標として開放年数 *YESOPEN* の2つを利用して、国家間の生産性格差を説明している。彼らは、「よい社会的基礎資本は、ポジティブな側面ではこれらの収益が、工場で働くことから、新しいアイデアを創造するために人的物的な投資をすること、または、海外から技術移転することまで、

経済における活動範囲を横断する形において確実に維持されて保証されている。そして、負の側面では、窃盗から腐敗までについてもこれらの収益が厳格に保たれ、守られていなければならない」(p.97)と説明している。また、Romer (2010) は、経済活動から得られる私的収益と社会的収益を調整するような制度や政策を社会的基礎資本と呼んでいる (p.164)。すなわち、彼らは良い社会的基礎資本が価格を適正にし、その価格が資源配分の効率性を実現し、労働(生産要素)の生産性を高めることによって、高い経済成長と所得を実現するというメカニズムが存在することを強調している。したがって、各国間の社会的基礎資本の差は経済成長の格差と対応し、究極的には社会的基礎資本を形成する政策と制度の相違が、各国間の経済成長の格差を引き起こす要因であると考えられるものである⁽¹⁷⁾。そして、PT (2003) は、図1のリンクの説明から理解できるように、各国の制度や政策の指標である社会的基礎資本または *GADP* 変数が、憲法上の特徴によって決定されていると同時に社会的基礎資本または *GADP* 変数が、労働生産性に影響を与えているものと予想している。

社会的基礎資本の代理変数である *GADP* 指標は5つの指標の単純平均となっている。私的転用に対して財産権を保護している政府の役割に関連する、1) 法と秩序、2) 官僚の質の2つの指標が含まれる。そして、他の3つは、政府自身が転用の原因となる政府自体の役割に関連する、1) 汚職、2) 政府の収用のリスク、3) 政府の契約破棄である (PT (2003)、p.65、及び Hall and Jones (1999)、p.97-98)。この指標は0と1の間の値をとり、大きな値はより良い政策を示している。それは財産権を保護し、取引についてより低い障害を意味している。1986～1995年のデータで Knack and Keefer (1995) によって計算された *GADP* 変数の平均と標準偏差は、0.69と0.20である (PT (2003)、p.65)。

PT (2003) の社会的基礎資本である *GADP* 変数が、憲法上の特徴によって決定されているかどうかの実証分析は、大統領制とは負、選挙制度の多数制とは統計的に有意な関係は確認されていない。そして

AGE 変数は正で有意である。この推定結果は、議院内閣制と歴史的に経過している民主主義国家は、大統領制の国よりも反転用政策を推進し、良好な経済的パフォーマンスを実現していることを示している。また、選挙制度の細目の *GADP* 変数に与える効果の実証分析では、大統領制とは負、*PIND* が正、*MAGN* が負、そして *AGE* 変数が正であり、いずれも統計的に有意である。この推定結果は、政府の形が議院内閣制で、かつ選挙区が大きく、立候補個人に投票する投票構造という選挙制度を採用し、歴史のある民主主義国家は、転用政策ではなく成長促進政策を推進していることを示している（表 7.5）。

そして、この *GADP* 変数が労働生産性に与える効果の 2SLS（相互依存モデル）による実証分析では、*GADP* 変数が労働生産性に正の有意な効果を与えている。また、多数制選挙制度も負で有意な影響を与えている。この分析結果は、憲法上の特徴や選挙制度の細目が社会的基礎資本（政治制度や政策）に影響を与え、その社会的基礎資本が労働生産性を高めるという好ましい影響を与えるメカニズムの存在が確認されている（表 7.5）。この分析結果は、内生的に決定される制度が政策に影響を与え、さらに順々その政策が生産性に影響を与えるということを示している。そのメカニズムの存在は、議院内閣制という憲法上の特徴と民主主義の歴史が経過している国に観察されている。PT はこの分析結果について、「われわれは間違いなく議院内閣制が生産性にとって良い制度であると結論できる。その理由は議院内閣制の諸制度がより良い反転用政策を推進しているからである」（p.212、表 7.6）。したがって、「大統領制については、悪い反転用政策のために、生産性に関して間接的に負の効果がロバストであるという結論になる」（p.213）と説明している⁽¹⁸⁾。一方、生産性に関する多数制選挙制度の憲法上の因果効果は存在していない。この効果は負ではないことも強調できる。

図 1 に基づくならば以上の結果は、社会的基礎資本によって決定される経済的パフォーマンスが国民の政策選好に影響を与え、その政策選好が選挙制度を通して、社会的基礎資本、すなわち、憲法上の特徴

(政治制度)に影響を与え、かつ政治的結果と政策に反映されているものと予想される。この相互作用が好循環である憲法上の政府の形が、議院内閣制であり、悪循環な政府の形が、悪い民主主義国家の大統領制であるということである。そして、この好循環を成立させる憲法上の選挙制度(多数制と比例制)の効果は明確ではないが、選挙区が大きく、plurality ruleの下で立候補者個人に直接投票するという選挙細目が、その重要な条件となっているということである。このようなメカニズムの解明は、社会的基礎資本が内生変数であるという、PTやHall and Jones(1999)の分析枠組みに基づいている。

5. 日本の選挙制度改革と労働生産性

本節では、1996年の衆議院選挙から採用されている小選挙区比例代表制並立制が、日本の社会的基礎資本に影響を与え、労働生産性に影響を与えていたどうかの実証分析を試みる。

この選挙制度改革は、議席の一部が小選挙区での多数制による勝者に配分され(62.5%)、残りの一部は政党リストにより、一定の得票率を獲得した政党リストの立候補者が議席を得る仕組みであり、日本はこの政党の候補者リストを公表している。この日本の選挙制度改革による選挙制度の細目が労働生産性に与えるメカニズムは、前節の分析結果から次のように予想される。

小さい選挙区は、参入障壁が高くなり、レントや汚職を生み出す背景要因となるということである。したがって、社会的基礎資本の形成が損なわれるために、反転用政策の採用は困難となり、労働生産性の低下や経済成長を低下させるというメカニズムの存在が予想されている。

そして、投票構造が立候補者個人に投票するのではなく、政党リストにしたがって投票する選挙制度は、政策決定に関する有権者(依頼人)と立候補者個人(代理人)との契約関係が弱くなり、有権者が説明責任を負う立候補者個人に投票するのではない投票構造ほど、立候補

者のフリーライダーの余地を拡大させ、汚職とレントを生み出す可能性が大きくなることが予想される。それゆえに、政党の候補者リストに基づく投票構造は、良い社会的基礎資本の形成及び反転用政策の推進が妨げられるために、労働生産性や経済成長という経済的パフォーマンスに悪影響を与えることが考えられている。

したがって、1996年以降採用されている選挙制度は、日本の経済的パフォーマンスを悪化させる選挙細目ということになる。この選挙制度改革は国民の福祉を向上させるのではなく、悪化させる政策選択に結びついていることを意味している。日本の小選挙区比例代表制並立制は、前節のPT (2003) の実証分析において悪魔と揶揄された民主主義制度の一つとなっている可能性がある。

以下では日本の選挙制度改革と労働生産性の因果効果を推定する。われわれの計量モデルは経済的パフォーマンスが、社会的基礎資本に影響を与える選挙制度 EL と民主主義の経過年数 AGE に依存していることや、物的資本の蓄積、国際貿易、為替レートさらには技術進歩 TFP 等の様々な要因が労働生産性に影響を及ぼしていることから、これらの諸要因の影響と選挙制度の効果とを区別しなければならない。そこで、GDP (Y)、労働者 L の比である労働生産性 Y/L と選挙制度 EL を内生変数として、 AGE 、資本蓄積 (投資) I 、国際貿易 NX 、為替レート $EXRA$ (円/ドル)、 TFP を外生変数とする以下のモデルを推定する。

$$(4) \quad \log(Y/L)_t = \alpha_0 + \alpha_1 EL_t + \alpha_2 \log I_t + \alpha_3 \log NX_t \\ + \alpha_4 \log EXRA_t + \alpha_5 TPF + u_t$$

$$(5) \quad \log(Y/L)_t = \beta_0 + \beta_1 EL_t + \beta_2 AGE_t + e_t$$

なお、添字 t は時間を示す。(4) 式は労働生産性 $\log(Y/L)$ が、労働生産性に影響を与える市場の諸要因のすべてを外生変数として、これらの外生変数と内生変数である選挙制度 EL によって決定されてい

ることを示している。そして、(5)式は憲法上の特徴(政治制度)によって決定される政策である反転用政策(成長促進政策)が、生産性に影響を与えていることから、民主主義制度の選挙制度と歴史的経過年数が労働生産性を決定していることを示している。すなわち、経済的パフォーマンスと選挙制度が、(4)式の市場と(5)式の憲法上の特徴(政治)の相互依存関係によって決定されていることを示している⁽¹⁹⁾。

データは内閣府経済社会総合研究所「国民経済計算年報」から、「GDP」、「純輸出」、「総資本形成」、「就業者」の1982年から2008年の27年間の実質暦年データ(2000暦年連鎖価格)利用している。選挙制度 *EL* は、1996年以前0、1996年以後1のダミー変数である。GDP、総資本形成及び純輸出の単位は10億円であり、就業者は万人である。また、為替レートは日本銀行の東京市場のドル・円スポット17時点/月中平均から暦年平均を導出したものである⁽²⁰⁾。そして *AGE* は、1982年を1とするトレンド変数であり、*TFP* は坂井(2010)の推定結果を利用している。

(4)と(5)式の2SLSによる推定結果の要約が表2に示されている。表の(1)列目が(4)式の構造方程式の推定結果である。技術進歩 *TFP* の係数を除き、安定的な推定結果となっている。1996年の小選挙区比例代表制並立制の選挙制度改革は、生産性に負の影響を与えることが理論的に予想されていたが、われわれの選挙制度 *EL* の推定結果は正であり、統計的に有意であり、その効果も小さくはない。このことはこの選挙制度改革である投票構造の変革は、市場に正の有意な効果を与えたことを示している。

表の(2)列目は、(5)式の構造方程式の推定結果である。このモデルも安定的推定結果となっている。そして、選挙制度 *EL* の推定結果は負であり、理論的予想と整合的である。すなわち、この投票構造の変更は、成長推進政策よりも転用政策を推進するような政策選択を行ったことを示しており、その結果、労働生産性を引き下げるメカニズムが作用したことを示唆している。また、民主主義の経過年数 *AGE*

表2 選挙制度と労働生産性の推定結果

	(1)	(2)	(3)	(4)
従属変数	労働生産性： log(Y/L)	労働生産性： log(Y/L)	労働生産性： log(Y/L)	選挙制度： EI
切片	2.1418	3.9123	3.2082	5.9732
選挙制度：EI	0.1785 (0.0218)***	-0.1179 (0.0422)***		
総資本形成：log(I)	0.2402 (0.1268)*		0.0955	-0.8103
純輸出：log(NX)	0.0175 (0.0049)***		0.0069	-0.0589
為替レート： log(EXRA)	-0.1876 (0.0806)**		-0.0746	0.6328
技術進歩：TFP	0.0139 (0.0087)		0.0055	-0.0468
経過年数：AGE		0.0251 (0.0025)***	0.0151	0.0845
推定方法	2SLS	2SLS	誘導型	誘導型
標本	1982-2008	1982-2008	1982-2008	1982-2008
F値	63.77	193.00		
ダービン・ワトソン比	0.4758	0.6224		
調整済み決定係数	0.9235	0.9366		

注：() 内の値は標準誤差であり、* は 10%、** は 5%、*** は 1% で有意である。

の効果は正であり、かつ統計的に有意である。この実証分析結果は、PT (2003) と同じであり、民主主義制度は、歴史的経過とともに経済的パフォーマンスを改善するような政策選択を行っていることを示している。

表の(3)列目は誘導型方程式の推定結果である。この推定結果における従属変数(内生変数)が労働生産性であるAGEの係数も正である。したがって、日本の民主主義制度の歴史的経過は、日本のマクロの経済的パフォーマンスを改善してきたことが、そして将来もこの効果は期待できることを示している。

前節の憲法上の特徴(政治制度)、政策選択、市場のパフォーマンスそして政策選好という相互依存関係になっている民主主義制度の枠組みには、好循環と悪循環となる2つのメカニズムが存在していることを示唆した。以上の分析結果は、日本には好循環と悪循環となる一方のメカニズムの存在の可能性は低く、その両者が拮抗するメカニズムが存在していることを示している。小選挙区比例代表制並立制の選挙制度改革の理論的予想は、政策選択も経済的パフォーマンスも負の効果であった。しかし、実証分析では部分的に正の効果が確認されたことは、日本が議院内閣制という政府の形をとっていることの影響しているものと考えられる。

6. むすび

われわれは、憲法の制度的枠組みが経済的パフォーマンスに与える効果の理論的・実証的研究を主にPT (2003) に基づきサーヴェイし、選挙制度改革の効果についての実証分析を試みた。われわれは日本の1996年の小選挙区比例代表制並立制の効果に関する実証分析から、以下の2つをデータから見いだすことができた。

第1は、この選挙制度改革が経済的パフォーマンスに与えた効果は、正と負の2つ効果が存在していたということである。第2は、民主主義の歴史的経過が経済的パフォーマンスを改善しており、しかも、そ

れは確実な力になっているということである。すなわち、われわれの民主主義制度には欠陥があり、その欠陥の一部を具体的に指摘できた。しかし、時間の経過がすべてを解決できる可能性のあることも示唆している。国民は政治家や科学者に期待するのではなく、時間の経過に期待することによって、公平、安定そして成長する社会が、将来確実に実現できることを予想しているかも知れない。

Tavares and Wacziarg (2001) は、民主主義制度が以下のようなものであると述べている。それは、教育機会へのアクセスを拡大させることと所得の不平等を引き下げることによって、貧しい人々の要求に応えるというものである。しかし、それは物的資本蓄積を犠牲にして行うという制度である (p.1341)。豊かな国は民主主義国家であり、労働生産性は高く、それは資本蓄積の結果である。しかし、本稿と PT (2003) の実証分析結果は、民主主義が経済的豊かさを制約していることを明らかにしている⁽²¹⁾。

民主主義社会は天使が構成員であり、政策は天使が行うわけではない。政策の限界は当然認識しなければならない。その限界を定めるものに知性やモラルがあげられるが、他の重要な要因としては資源制約であり、もう一つは憲法があげられる。前者の資源制約については、日本が島国で資源の乏しい国であることは歴然とした事実であることから、政策責任者や企業だけでなく、国民一人一人が意識し、その緩和のための努力をしてきたと考えられる。それゆえに、戦後の厳しい制約は、節約（貯蓄）、技術進歩や貿易さらには政策により緩和されてきた。後者の制約については、日本の政策責任者や一部の研究者を除き、国民のほとんどが意識してこなかったことと予想される。憲法が国民の厚生水準を制約するものであるという見解は、経済と政治が相互依存関係にあることを前提とするならば当然の帰結である。

少し前までの日本における憲法に関する議論、特に憲法改正の議論は、イデオロギー論争が中心であると考えられる。今後、憲法の経済的效果に関する分析が一層進展し、科学的議論が行われることが必要

である。それは憲法の経済的効果に関する理論モデルに基づく予想とその効果の数量的予想の両者の議論が必要である。この論文は憲法上の特徴が国民の福祉向上の制約（悪魔）となっている可能性のあることを示唆したのである。

最後に、われわれの実証分析のモデルは簡単なものであり、改善の余地が多くある。また、選挙制度改革の変数はダミー変数であり、PTやHall and Jones (1999) のような社会的基礎資本のデータを作成して分析を行う必要がある。さらに、憲法上の特徴と経済的効果の関係は複雑である。表1に基づくならば、憲法上の特徴と経済政策との関係について、理論的かつ実証的研究も未開拓な分野が多い。これらは今後の研究課題としたい。

注

* 本稿作成の過程において、西川昭教授（日本大学法学部）、瀧本太郎准教授（九州大学大学院経済学研究院）、坂本直樹専任講師（東北文化学園大学）から貴重なコメントを頂いた。記して感謝申し上げたい。残る過誤は筆者の責任である。

- (1) 1983年より参議院議員通常選挙でも比例代表制と選挙区制度が並立的に利用されている。しかし、衆議院議員選挙とは異なり、重複立候補者制度は導入されていない。
- (2) PT (2003)、4.2 及び表 4.1 参照。AGE 変数は次式で定義されている。 $AGE = (2000 - DEM_AGE) \div 200$ 。この値は0と1をとる。また、パネルデータ分析は1960-1998年であり、この標本は60カ国が対象となっている。
- (3) 経済成長論はSolowモデルをはじめ様々なモデルがあり、多くの実証分析の蓄積がある。Mankiw, Romer and Weil (1992) は、人的資本が労働者1人当たりの所得水準に有意な影響を与えていることを明らかにしているとともに、人的資本蓄積率の約12%の格差が、10倍近い所得格差を生み出しているという、推定結果を提示している (Acemoglu (2009)、p.94)。また、Barro (1999) は、「25歳以上の男性についての中等学校教育以上の水準の教育年数」が成長に有意で正の効果をもち、さらに、「25歳以上の男性の上級水準以上の教育年数」が説明変数に追加された場合、成長が促進され、「25歳以上の男性の初等教育年数」は有意ではないという、研究結果を示している。さらに、Prescott (2002) は、先進主要国の景気後退と繁栄は、技術と資本の2つの要因以上に労働要因が重要であることを指摘している (p.13)。このように、「物的資本や技術進歩で長期にわたる

成長や国家間の所得格差の大部分は説明できない」(Romer (2006) p.115) という見方が、経済成長に関する最近の研究動向であり、人的資本や制度が経済成長に影響を与える重要な要因と考えられている。経済成長論の詳細なサーヴェイについては、坂井 (2010)、Acemoglu (2009) および Aghion and Durlauf (2005) 参照。

- (4) 民主主義と経済成長に関する実証分析は多く蓄積がある。たとえば、クロスセクションデータを利用した Barro (1999) は、民主主義は、政府の権力をチェックし、公務員の個人資産を蓄えるという潜在的な可能性や非民主的な政策を実行することを制約している、ということから成長に正の側面を持っているが、民主主義は富裕層から貧困層への所得再分配政策を促進し、利害関係者の力を増進させる可能性があり、負の側面を備えている。結果として、成長に関する民主主義の効果は不確実であるという分析結果を提示している。また、成長と民主主義のチャンネル変数を決定する方程式を特定化し、その方程式を推定した Tavares and Romain (2001) は、民主主義は人的資本の蓄積の改善と所得の不平等の是正によって成長を促進する。他方、民主主義は物的資本の蓄積率の低下と政府消費比率 (GDP 比) の上昇によって成長率を引き下げる効果を伴っているという。これらの間接効果のすべてが考慮されるならば、経済成長に関する民主主義の全体的な効果の影響は極端ではないが負である、という分析結果を提示している。
- (5) 「新成長戦略」(平成 22 年 6 月 18 日) 閣議決定 (p.2)。
- (6) 民主主義の定義については、PT (2003)、4.2.1、経済成長 (生産性) と憲法上の特徴及び政策についての理論およびデータについての説明は 3.4、実証分析結果は 7.3 参照。
- (7) この代表派遣ゲームについての理論モデルの説明は PT (2000) を参照。
- (8) 田中 (2004)、p.358-359。また、田中は、財政改革法は、「経済環境の変化に耐えられるものではなかった」(p.358) と指摘し、「ルールは政治経済環境に応じて見直していくべきものである」(p.346) と提案している。Schuck, A. (2003)、"The Role of Fiscal Rules in Budgeting," OECD Journal of on Budgeting, 3(3), pp.7-34.
- (9) PT (2003)、p.14-15 参照。レントについての詳しい説明は、Romer (2006)、3.10 と 3.11 参照。
- (10) PT (2003) 表 4.2 及び p.83-89 参照。混合型の国は 85 カ国のうち 8 カ国である。
- (11) PT (2003) 表 4.2 及び p.94-98 参照。日本の政府の形は $PRES = 0$ に分類されている。
- (12) PT (2003) の、政府の形と選挙制度の憲法上の効果については、表 6.1 ~ 6.3 参照。
- (13) プラリテールールについて、PT (2003) は以下のように説明している。

「代替的な憲法上の特徴は、政治システムに関して2つの望ましい特徴をもつ異なる組み合わせを生み出している」、という。その望ましい特徴は説明責任と代表制であり、「政治制度が説明責任を持つと言われているならば、これは、有権者にとってそのシステムの下では、誰が政策決定について責任があるかを確認することができること、そして、有権者はその政策のパフォーマンスが不十分であることを見いだした場合には、その責任者を追い出すことができることを意味している。もし、政治体制が代表制をもつと言われているならば、その体制の下での政策決定が、有権者の幅広い層の選好を反映していることを意味している」と説明している。そして、「説明責任と代表制との間のトレードオフは、選挙制度の場合において、非常に厳しいものである。すなわち、プルラリティールールは、政治家の説明責任を守る方向と立法過程において異なる有権者を代表している方向の比例代表制とが連動させられている」、と述べている (p.12)。また、小林 (1994)、西平 (1990)、川人他著 (2011)、p.119-128 参照。

- (14) 日本の $MAGN = 0.38$ 、 $PIND = 0.87$ である。PT (2003)、表 4.2 及び p.93 参照。
- (15) 外生変数は、緯度、国民の英語を話す比率、欧州語を話す比率、国際貿易の比較優位に関する指標、連邦制に関する指標である (PT (2003)、p.203-204)。
- (16) $GADP$ 変数および指標の作成については、(PT (2003)、3.4.1、Hall and Jones (1999)、p.97-98、Persson (2005)、p.25 参照。
- (17) この大統領制が転用政策 (反成長政策) を推進し、大統領制が労働生産性を低下させているという実証分析結果は、Matching 推定でも確認されている (表 7.7)。
- (18) Hall and Jones (1999)、p.85 のフローチャート参照。また、社会的基礎資本に関する議論は、Romer (2010)、第 3 章 3.10 節参照。
- (19) このモデルは Hall and Jones (1999) のモデルを参考に行っている (p.98-99)。
- (20) データコード：ST'FXERM07 (ドル・円スポット)、ST'FX180110002 (実質実効為替レート指数)。
- (21) Helliiwell (1994) も経済成長に関する民主主義の効果は負であることを示している (統計的に有意ではない。p.244)。

参考文献

Acemoglu, Daron (2005), "Constitutions, Politics, and Economics: A Review Essay on Persson and Tabellini's *The Economic Effects of Constitutions*," *Journal of Economic Literature*, 63, 1025-1048.

Acemoglu, Darlon (2009), *Introduction to Economic Growth*, Princeton Univ. Press.

Acemoglu, D., S. Johnson, and J. Robinson (2001), "The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Analysis." *American Economic Review*, 91, 1369-1401.

Aghion, Philippe and Steven N Durlauf. Editors (2005), *Handbook of Economic Growth*, Vol. 1A, North Holland.

Barro, Robert J. (1997), *Determinants of Economic Growth: A Cross-Country Empirical Study*, MIT press. 大住圭介 / 大坂仁訳 (2001) 『経済成長の決定要因—クロス・カントリー実証分析』九州大学出版会。

Barro, Robert J. (1999), "determinants of Democracy," *Journal of Political Economy*, 107, S158-S183.

Beard, Charles A. (1954), *An Economic Interpretation of the Constitution of the United States*, Macmillan.

Hall, Robert E. and Charles I. Jones (1999), "Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?," *Quarterly Journal of Economics*, 114, 83-116.

Helliwell, Jhon F. (1994), "Empirical Linkages Between Democracy and Economic Growth," *British Journal of Political Science*, 24, 225-248.

川人貞史・吉野孝・平野浩・加藤淳子著 (2011) 『新版 現代の政党と選挙』有斐閣

Knack, Stephen and Philip Keefer (1995), "Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures," *Economics and Politics*, 7, 207-227.

小林良彰著 (1994) 『選挙制度』丸善

西平重喜著 (1990) 『統計でみた選挙のしくみ』講談社

Persson, Torsten (2005), "From of Democracy, Policy and EconmoicDevelopment," *NBER Working Paper*, 11171.

Persson, Torsten and Guido Tabellini (2003), *The Economic Effects of Constitutions*, MIT Press.

Persson, Torsten and Guido Tabellini (2006), "Democracy and Development: The Devil in the Details," *American Economic Review*, 96 (2), 319-324.

Prescott, Edward C. (2002), "Prosperity and Depression," *American Economic Review*, 92, 1-15.

Romer, David (2006), *Advanced Macroeconomics*, McGraw-Hill, 堀・岩城・南條訳 (2010) 『上級マクロ経済学』(日本評論社)。

坂井吉良 (2010)、「日本の人的資本と経済成長」、『政経研究』第47巻第3号、pp.112-136。

田中秀明 (2004)、第7章「財政ルール・目標と予算マネジメントの改革」、青木昌彦 / 鶴光太郎編著 (2004) 『日本の財政改革』東洋経済新報

社

Tavares, Jose' and Romain Wacziarg (2001), "How Democracy affects Growth," *European Economic Review*, 45, 1341-78.

(本稿は、平成 21 年度、22 年度日本大学学術研究助成金〔総合研究〕による研究成果の一部である)

執筆者紹介

掲載順

山田光矢 日本大学教授
 小林宏晨 日本大学名誉教授
 井吉良 日本大学教授
 岩坂信 日本大学教授

機関誌編集委員会

委員長 新井勉
 副委員長 坂井吉良
 委員 伊藤文夫、岩崎洋二、大井二、小川浩一、奥村大、工藤聡、黒川一、関正功、高橋勝一、高木雅夫、谷部澄子、外園澄子

政経研究 第四十八卷第三号

平成二十三年十二月十五日印刷 非売品
平成二十三年十二月二十五日発行

編集責任者 日本大学法学会 杉本稔

発行者 日本大学政経研究所
電話〇三(五二七五)八五三〇番

東京都千代田区猿樂町二一―一四 A&Xビル
印刷所 株式会社メディアオ
電話〇三(三二九六)八〇八八番

S E I K E I K E N K Y Ū
(Studies in Political Science and Economics)

Vol. 48 No. 3 December 2011

~~~~~  
CONTENTS  
~~~~~

ARTICLE

Mitsuya Yamada, *Decentralization Reform in Heisei Municipal
Amalgamation in Hokkaido*

NOTE

Hiroaki Kobayashi, *Das Sein und Sollen der Weltordnung in der
Vorstellung von Robert Kagan*

ARTICLE

Yoshinaga Sakai, Tomoaki Iwai, *A Study of the Effects of the Institutional
Framework of the Constitution on Productivity*