

# 広域自治体に対する県境地域の住民意識 — 関西の住民を対象として —

## Resident Attitudes toward Broad Regional Government's Role in the Cross-Boundary Region of Kansai

野田 遊 (愛知大学)  
Noda Yu (Aichi University)

要旨： 大阪府隣接の京都府と兵庫県の住民を対象に、どの府県が圏域に関わる政策を主体的に行うべきか、また、道州制を導入する場合にはどの府県と統合すべきかを把握した。その際、県境地域住民の意向を明瞭に抽出するため、県境地域の住民とその他の地域における住民の意識の相違を調査した。住民が居住する府県とは異なる府県が政策主体になると、住民の意思を政策に反映する手段が脆弱になり、自治が希薄化するおそれがある。県境地域住民は、自治が希薄化しても他の府県が政策主体になることを望むのか、道州制導入を念頭においた場合、そのような他府県志向を前提とした参加を許容するののかといった論点を検証した。調査結果からは、政策主体（府県）の選択は県境地域か否かによる相違は一部しかなく顕著ではないが、道州制を導入するのであれば大阪府志向になる県境地域住民が他地域より多い点を析出した。こうした統合意向の背景には、県境地域住民の道州政府への高い期待と参加意向があると思われる。ただし、県境地域か否かの住民意識の相違は、兵庫県の県境地域では十分に見出さなかったことをふまえ、県境地域の住民意向のデータ把握を他地域へ拡大することが望まれる。

キーワード： 県境地域、広域自治体、住民意識、自治

### 1. 問題の所在

県境地域の市町村の住民は、自らが居住する市町村を包括する府県と、包括はしないが隣接する府県のいずれにも行政的、経済的、社会的に関係している。そうした県境地域市町村の住民は、いずれの府県が政策主体になることを望むであろうか。たとえば、京都府内の大阪府と隣接する県境地域としては、八幡市や長岡京市があるが、これらの市は、京都府が産業政策を担うべきと思うのか、大阪府が担うべきと考えるのか。あるいは、交通基盤の整備は京都府が担うべきか、それとも主体として相応しいのは大阪府なのか、その他の府県か。市町村を包括する側の府県が政策主体であるべきと考える程度は、県境地域以外の市町村住民よりも低いのか。つまり、大阪府との県境地域である京都府内の八幡市や長岡京市の住民は、県境地域でない向日市や城陽市の住民よりも京都府が政策を担うべきと考える程度は低く、逆に大阪府が政策を担うべきと考えるのだろうか。そのような県境地域市町村の住民は、道州制導入を想定した場合、政策を中心的に担うべきと考える府県との統合を強く望むと思われるが、八幡市や長岡京市は京都府と大阪府の統合を強く望むのだろうか。筆者は以前県庁所在地住民の統合意向を調査したことがあるが、県境地域住民の意向は調査対象外であった（野田 2010）。

このような論点は、自治を考えるうえできわめて重要なものである。自治体は、政策を形成する際に、住

民の意思を反映するという前提をもって自治を担っていることが予定されている。住民の意思が反映されてこそ自治体である。これは、市町村のみならず府県も同じである。ところが、住民が居住する府県以外の府県が政策主体になる場合、住民の意思を反映する手段が脆弱になるかもしれないという深刻な問題が想定されうる。たとえば、京都府内の市町村の住民は、京都府が政策を推進するのであれば、京都府知事や京都府議会議員を直接選挙で選ぶほか、府が行う政策に関するフォーラムやパブリックヒアリング、あるいは直接請求制度を通じて、程度の問題はあるにしても政策決定に関与することができる。一方、京都府内の市町村が関係する圏域に影響を与える政策について、大阪府がその管理主体になる場合、京都府内住民の生活や地域社会に正負の便益が及ぶにもかかわらず、大阪府が管理する政策に対して、京都府内住民が影響を与える手段は大幅に限定されることになる。

本稿の目的は、広域自治体に対する県境市町村の住民意識の特徴を析出することである。この目的に迫るために、住民の意思反映可能性に関わる「政策主体（府県）の選択」の実情と道州制導入時の統合府県について、県境地域とその他の地域の相違をみるなかで検証する方法を採用した。なお、本稿は、関西を対象にした分析であり、必ずしも他地域でも通用する内容であるとは言えないが、ただし、県境地域の政策の自治を住民意識から考えるうえでの重要な事例になると思わ

れる。

## 2. 方法と対象

### 2.1 検証方法

県境地域市町村による「政策主体（府県）の選択」の状況は、政策分野ごとに明らかにするのが望ましい。分野によって主体となるべき府県は異なることが予想されるためである。さらに、分野と主体の関係をみるに先立って、どの分野が府県や道州といった広域自治体にふさわしいものであるかをふまえておいた方がよい。住民が広域自治体の政策であると認識するものについて政策主体の回答を確認するためである。本稿では、2つのアプローチから広域自治体に固有の政策分野を導出した。一つは、府県と市町村の比較であり、もう一つは道州制を導入する場合の道州と市町村の比較である。道州と市町村の比較は必須でないかもしれないが、府県と道州で共通の固有政策か否かを見極めておくことは、県境地域住民の民意の反映先政府の範囲を広く検討できるし、また今後の道州制論議にも資するものである。

このような方法で、広域自治体に固有の分野を確認したうえで、次に、県境地域の住民による政策主体の選択状況を明らかにする。具体的には、アンケートで政策分野ごとに、関係する府県を並べて政策主体になるべき府県を選択してもらった方式で把握する。ここでは、京都府、兵庫県、大阪府、滋賀県、奈良県、和歌山県、その他の府県を選択肢とした。

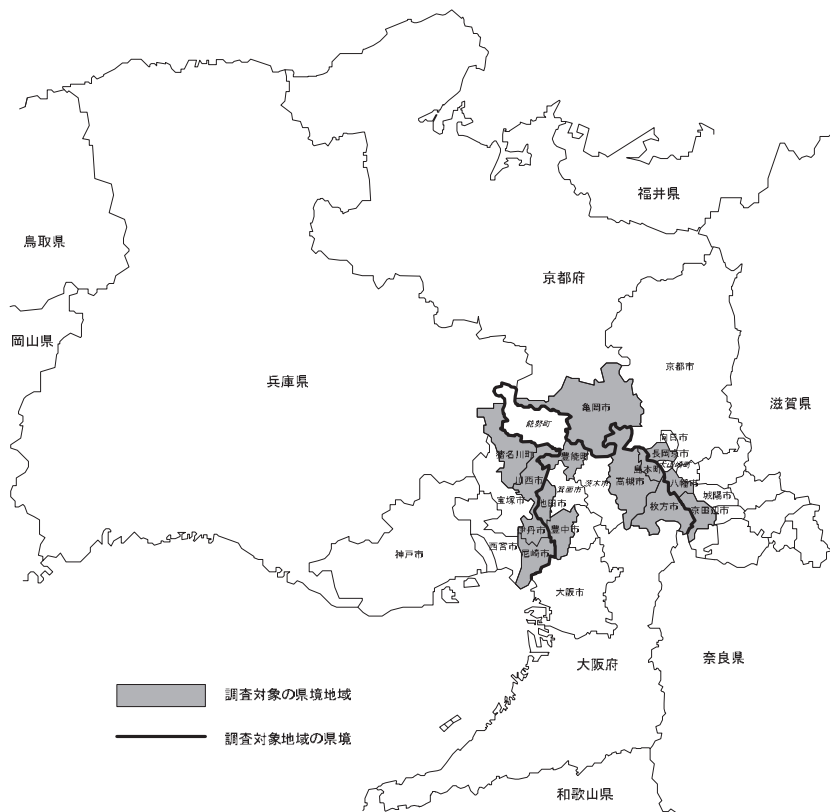
「政策主体の選択」の主たる論点は、県境地域はその他の地域と政策主体について異なる傾向をもつかどうかである。県境地域は、府県内の中心地域から離れた周辺地域に位置し、自らの市町村が包括される府県への住民の帰属意識は、県境地域以外の地域と比較して低くなるのではなかろうか<sup>1)</sup>。そうした場合、自らが包括される府県とは異なる府県を政策主体として選択する蓋然性が高まる。ただし、こうした論理が成立するためには、府県への帰属意識が総じて高いことが求められる。帰属意識が低い場合、そもそも包括する府県での政策管理のこだわりはあまりなく、政策の資源やノウハウ、政治や経済等の中枢性の高い府県で政策を担うことが妥当と判断されるだろう。このような状態では、県境地域以外の地域も、県境地域も政策主体の選択はほとんど変わらない結果になろう。本稿ではこの論点を政策分野別にみることで県境地域の政策主体選択の特徴を明らかにしてみよう。

さらに、政策主体の選択の要因に関して、政府への期待や参加意向といった民主主義に関わる要素の関係についてもみておきたい。なぜ、その政策主体を選定するかという背景には、その政府を期待していたり、あるいは高い関連して参加意向をもっているという点があると思われるからである。

第二の論点であるところの、道州制を導入する場合の統合府県の選定については、より広い範囲の府県を提示したうえで、回答を求める。関西2府4県にとどまらず、関西や近畿という場合に管轄区域に含まれる可能性のある府県、関西広域連合の取り組みに参加する府県も含め、福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県を選択肢に含めて検討する。政策主体として選択した府県との統合意向が強いかどうかを、道州制導入時の統合意向という視点で確認することにしたい。

### 2.2 調査対象

大阪府に隣接する京都府と兵庫県の県境地域市町村を主たる調査対象とした。具体的には、図1のとおりであり、県境地域の京都府は八幡市、長岡京市、亀岡市、京田辺市、兵庫県は尼崎市、伊丹市、川西市、猪名川町の住民を対象にアンケートを実施した。あわせて、県境地域の市町村住民の意向と県境地域ではない市町村住民の意向の相違をみるために、京都府においては城陽市と向日市、兵庫県においては宝塚市と西宮市も調査対象に含めた。大阪府は、上記の県境地域と接している県境地域市町村として、枚方市、島本町、高槻市、豊能町、池田市、豊中市を対象とした。茨木市や箕面市は県境地域であるにもかかわらず対象としていないのは予算制約上いずれかの市町村を落とす必要があったためである。なお、大山崎町や能勢町も県境地域であるが、調査委託会社が保有するパネルの数に限界があり想定回収数が大幅に下回ることが予想されたため、調査対象にはしなかった。



(注) 市町村名を斜字にしている地域は、県境地域であるがサンプル数確保の困難性や予算制約のため対象としなかった地域。

(出所) 筆者作成。以下の図、表も同じ。

図1 調査対象の県境地域

表1 回収状況

		全体	性別		年代						
			男性	女性	20代	30代	40代	50代	60代以上	(%)	
計(実数)		1,691	1,111	580	90	355	551	391	304		
京都府	県境地域	八幡市	100	66	34	5	21	24	24	26	
		長岡京市	100	68	32	3	27	32	23	15	
		亀岡市	100	70	30	9	21	32	22	16	
		京田辺市	100	69	31	5	21	31	27	16	
	県境地域以外	城陽市	100	64	36	7	21	34	21	17	
	向日市	100	72	28	5	17	41	22	15		
兵庫県	県境地域	尼崎市	100	62	38	5	26	28	26	15	
		伊丹市	100	64	36	2	29	40	21	8	
		川西市	100	57	43	5	20	36	16	23	
		猪名川町	61	38	23	5	10	13	19	14	
	県境地域以外	宝塚市	100	68	32	5	25	28	26	16	
	西宮市	100	64	36	5	18	41	20	16		
大阪府	県境地域	枚方市	100	69	31	6	18	30	28	18	
		島本町	73	42	31	3	20	21	16	13	
		高槻市	100	69	31	5	13	31	27	24	
		豊能町	57	41	16	2	5	15	12	23	
		池田市	100	70	30	10	20	32	25	13	
		豊中市	100	58	42	3	23	42	16	16	

(注) 2010年の国勢調査人口で「各市町の年齢別構成」をみれば、20・30代計、40・50代計は各30%前後、60歳以上は30%台後半や40%、一部に30%前半であり、本研究データは、実際の年齢別人口と比較して、40・50代計が多く、60歳以上が少ない。本研究の結果は、このような年齢別の相違を内包したものである。

アンケートは楽天リサーチ株式会社のパネルを対象として2013年12月26日から12月28日の間に実施し回収した。回収は、各市町で100サンプルとした。ただし、島本町、豊能町、猪名川町では回収数が目標まで達しなかった。年齢別また男女別の回収状況は表1のとおりであり、実際の人口構成よりも男性が多い。また、40・50代の回答が多く、60歳以上は少なくなっている。

### 3. 県境地域市町村の住民による政策主体（府県）の選択

#### 3.1 住民が認識する「広域自治体に固有の政策」

まず、「広域自治体に固有の政策とは何か」を住民の視点からみてみよう。そのために、「府県と市町村」の比較、さらに道州制を導入する場合の「道州と市町村」の比較で、いずれの政府による固有の政策かを、分野別に住民に質問してみた。表2では、府県に固有のもの（府県と市町村の比較）、道州に固有のもの（道州と市町村の比較）を抽出したうえで、ともに●印が付いている箇所を明らかにし、広域自治体に固有の政策（表2の矢印右側の表）を導出した。つまり、

府県と道州のいずれでも同じく広域自治体が担うべきと考えられている政策ということになる。

特に割合が高く●が多かったもの、つまり広域自治体に固有の政策は、「幹線道路」や「港湾」、「空港」、「河川」といった大規模なインフラの整備・管理であることがわかる。また、「農林水産業の振興」や「産業振興」、「自然環境の保全」の割合も高く、これらの政策は広域にわたるものであり、基礎自治体では手に負えない広域自治体固有の政策であると受けとめられている。さらに、「観光の振興」、「消費者保護」、「秩序ある土地利用の推進」といった政策も広域的な視点で対応すべきと認識されているほか、「教育の充実」や「保健・医療の充実」も、どちらかといえば基礎自治体より広域自治体の政策と捉えられている。「教育の充実」や「保健・医療の充実」は、住民に最も身近な市町村での実施を望むと思われたが、そうではないようである。この結果は、地方政府間の事務配分の現状や今後の制度改革に際して興味深い情報であると思われるが、本稿の主題ではないため、これ以上議論を掘り下げないでおこう。

表2 広域自治体に固有の政策

	府県と市町村の比較				道州と市町村の比較				広域自治体	基礎自治体
	府	市	府	市	道	市	道	市		
	県	町	県	町	州	町	州	町		
	(%)	(%)			(%)	(%)				
防災・危機管理	47.8	52.2		●	64.0	36.0	●●			
防犯対策	20.0	80.0		●●●	32.6	67.4			●●	
自然環境の保全	72.0	28.0	●●●	●●●	73.7	26.3	●●●	●●●		
教育の充実	56.2	43.8		●	53.9	46.1		●		
高齢者福祉の充実	47.0	53.0		●	52.0	48.0		●		
保健・医療の充実	54.9	45.1		●	56.9	43.1		●		
子育て支援の充実	34.8	65.2		●●	38.2	61.8			●●	
幹線道路の整備・管理	88.1	11.9	●●●●		84.5	15.5	●●●●	●●●●		
生活道路の整備・管理	30.5	69.5		●●	34.4	65.6			●●	
港湾の整備・管理	91.4	8.6	●●●●		86.1	13.9	●●●●	●●●●		
空港の整備・管理	94.5	5.5	●●●●		88.4	11.6	●●●●	●●●●		
河川の整備・管理	81.3	18.7	●●●●		78.9	21.1	●●●	●●●		
公園や緑地の整備	24.0	76.0		●●●	33.9	66.1			●●	
スポーツ・レクリエーション施設の整備・管理	27.1	72.9		●●●	36.3	63.7			●●	
食の安全など消費者保護	66.2	33.8		●●	62.3	37.7		●●		
ごみ処理・リサイクルの推進	33.4	66.6		●●	46.1	53.9			●	
農林水産業の振興	82.6	17.4	●●●●		80.2	19.8	●●●●	●●●●		
産業の振興	77.7	22.3	●●●		78.3	21.7	●●●	●●●		
観光の振興	60.0	40.0		●●	63.8	36.2		●●		
秩序ある土地利用の推進	57.3	42.7		●	67.5	32.5		●●		

(注) 50%台は●、60%台は●●、70%台は●●●、80%以上は●●●●で表記。また、右側の広域自治体と基礎自治体は、左側の「府県と市町村の比較」と「道州と市町村の比較」でともに同一階層の政府に●印が付いている箇所を対象に、●数の平均とした。

表3 市町別にみた「広域自治体に固有の政策」

府県と市町村の比較

府県が政策主体になるべき

		防災・危機管理	防犯対策	自然環境の保全	教育の充実	高齢者福祉の充実	保健・医療の充実	子育て支援の充実	幹線道路の整備・管理	生活道路の整備・管理	港湾の整備・管理	空港の整備・管理	河川の整備・管理	公園や緑地の整備	施設の整備・管理	スポーツ・レクリエーション	食の安全など消費者保護	進め処理・リサイクルの推	農林水産業の振興	産業の振興	観光の振興	秩序ある土地利用の推進	
京都府	県境地域	八幡市		●●●	●		●●		●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●	●●	●	
		長岡京市	●		●●●	●●	●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●					●●●		●●●●	●●●●	●●	●
		亀岡市			●●		●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●					●●		●●●●	●●●●	●●	●
		京田辺市			●●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●					●●●		●●●●	●●●●	●●	●
	県境地域以外	城陽市	●		●●●	●	●	●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●					●●		●●●●	●●●●	●●	●●
	向日市	●		●●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●					●●		●●●●	●●●●	●●	●●	
兵庫県	県境地域	尼崎市			●●●	●			●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●		●●●●	●●●●	●●	●●	
		伊丹市			●●●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●	●●	●●	
		川西市			●●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●	●●	●	
		猪名川町	●		●●	●●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●	●●	●	
	県境地域以外	宝塚市			●●●	●	●	●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●	●●	●	
	西宮市	●		●●	●●			●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●		●●●●	●●●●	●●	●●		
大阪府	県境地域	枚方市	●		●●●	●●	●	●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●	●●	●●	
		島本町			●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●			
		高槻市			●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●	●●	●	
		豊能町			●●	●		●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●	●●			
		池田市			●●●	●		●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●		●	
		豊中市	●●		●●●	●●	●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●	●●	●●	

市町村が政策主体になるべき

		防災・危機管理	防犯対策	自然環境の保全	教育の充実	高齢者福祉の充実	保健・医療の充実	子育て支援の充実	幹線道路の整備・管理	生活道路の整備・管理	港湾の整備・管理	空港の整備・管理	河川の整備・管理	公園や緑地の整備	施設の整備・管理	スポーツ・レクリエーション	食の安全など消費者保護	進め処理・リサイクルの推	農林水産業の振興	産業の振興	観光の振興	秩序ある土地利用の推進
京都府	県境地域	八幡市	●	●●●		●		●●		●●				●●●	●●●		●●					
		長岡京市		●●●●				●●	●●●●					●●●	●●●		●●					
		亀岡市	●	●●				●●	●●●●					●●●	●●●		●●					●
		京田辺市	●	●●●●			●	●●●	●●●●		●●●●			●●●	●●●		●●●					
	県境地域以外	城陽市		●●●				●●	●●●●		●●●●			●●●	●●●		●●		●●			
	向日市		●●●●			●	●●●	●●●●		●●●●			●●●	●●●		●●●		●●				
兵庫県	県境地域	尼崎市	●	●●●		●	●	●●●		●●				●●●●	●●●		●●●		●●●●	●●●●		
		伊丹市	●	●●●		●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		
		川西市	●	●●●●		●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		●
		猪名川町		●●●		●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		●
	県境地域以外	宝塚市	●●	●●●●			●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		●
	西宮市		●●●		●●	●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●			
大阪府	県境地域	枚方市	●	●●●●		●	●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●		
		島本町	●●	●●●●		●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●		●
		高槻市	●●	●●●●		●●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●●●	●●●●		●
		豊能町	●	●●●●		●	●	●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●		●●	●●		●●
		池田市	●	●●●		●	●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		●
		豊中市		●●●			●●	●●	●●●●		●●●●	●●●●	●●●●				●●●		●●●●	●●●●		●●

道州と市町村の比較  
道州が政策主体になるべき

		防災・危機管理	防犯対策	自然環境の保全	教育の充実	高齢者福祉の充実	保健・医療の充実	子育て支援の充実	幹線道路の整備・管理	生活道路の整備・管理	港湾の整備・管理	空港の整備・管理	河川の整備・管理	公園や緑地の整備	施設の整備・管理	スポーツ・レクリエーション	食の安全など消費者保護	進	ごみ処理・リサイクルの推進	農林水産業の振興	産業の振興	観光の振興	秩序ある土地利用の推進
京都府	県境地域	八幡市	●●	●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		長岡京市	●●	●●●●	●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		亀岡市	●●	●●●●	●●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		京田辺市	●●	●●●●	●●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
	県境地域以外	城陽市	●●	●●●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
	向日市	●●	●●●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●	
兵庫県	県境地域	尼崎市	●●	●●●●	●	●			●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		伊丹市	●●	●●●●	●	●			●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		川西市	●●	●●●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		猪名川町	●●●●	●●●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
	県境地域以外	宝塚市	●	●●			●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
	西宮市	●●	●●●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●	
大阪府	県境地域	枚方市	●●	●●●●	●●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		島本町	●	●●	●●		●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		高槻市	●	●●	●	●	●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		豊能町	●●	●●	●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		池田市	●●	●●●●	●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●
		豊中市	●●	●●●●	●	●	●●		●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●	●●●●		●●	●	●●●●	●●●●	●●	●●	●●	●●

市町村が政策主体になるべき

		防災・危機管理	防犯対策	自然環境の保全	教育の充実	高齢者福祉の充実	保健・医療の充実	子育て支援の充実	幹線道路の整備・管理	生活道路の整備・管理	港湾の整備・管理	空港の整備・管理	河川の整備・管理	公園や緑地の整備	施設の整備・管理	スポーツ・レクリエーション	食の安全など消費者保護	進	ごみ処理・リサイクルの推進	農林水産業の振興	産業の振興	観光の振興	秩序ある土地利用の推進	
京都府	県境地域	八幡市	●●●					●●	●●●					●●	●●									
		長岡京市	●●					●●	●●					●●●	●●				●					
		亀岡市	●					●	●●					●●	●●				●					
		京田辺市	●●					●●	●●					●●	●●									
	県境地域以外	城陽市	●●					●	●●					●●	●●									
	向日市	●●					●	●●					●	●●										
兵庫県	県境地域	尼崎市	●●●					●●	●●					●●	●●									
		伊丹市	●				●	●●	●●					●●	●●									
		川西市	●●●					●	●●					●●●	●●●									
		猪名川町	●●					●●	●●					●●	●●									
	県境地域以外	宝塚市	●●●				●	●●	●●					●●	●●					●				
	西宮市	●●				●	●●	●●					●●●	●●										
大阪府	県境地域	枚方市	●●					●●	●●					●●	●●									
		島本町	●●●				●	●	●●					●●●	●●									
		高槻市	●●●				●	●●	●●					●●●	●●									
		豊能町	●●					●	●●					●●	●●									
		池田市	●●					●●	●●					●●	●●									
		豊中市	●●					●●	●●					●●	●●									

(注) 50%台は●、60%台は●●、70%台は●●●、80%以上は●●●●で表記。

次に、県境地域の住民とそれ以外の地域の住民の相違に目を向けよう。表3に市町別にみた「広域自治体に固有の政策」について示した。やや分かりづらいかもしれないが、県境地域は、灰色の太線で囲んでいる。さて結果は、太線内で示した県境地域の市町とそれ以外の市町で相違があるかといえば、そのような相違は明確にならない。つまり、県境地域だからといって、広域自治体固有の政策の受けとめられ方が異なるわけではないのである。なお、「防災・危機管理」や「高齢者福祉の充実」は、市町村と府県の比較と、市町村と道州の比較で、政策主体が食い違う分野であるが、表3の結果から、これらの分野では市町によってばらつきがある点がわかる<sup>2)</sup>。

### 3.2 政策主体の選択状況

分野別の圏域政策について、どの府県が政策主体になるべきかを、市町ごとに把握した結果を表4に示す。本稿の関心事は、府県への帰属意識は、県境地域がそれ以外の地域と比較して低くなることを想定し、県境地域は、自らの市町村を包括する府県での政策決定にこだわりはなく、他府県での政策決定を志向する側面を確認することである。

さて、表4をみて一目瞭然であるのは、多くの分野において、県境か否かにかかわらず、大阪府が政策主体になるべきと考える住民が多い点である。京都府と兵庫県の県境地域やその他の都市であっても多くの分野で大阪府が政策主体になるべきと考えられている。自らを包括する府県とは異なる府県を志向すると、政策過程への参加可能性が低減するおそれがあるにもかかわらず、県境地域の住民は、「大阪府で政策を決定する方がよいと考える意向」（以下「大阪府志向<sup>3)</sup>」）をもつ。仮に、大阪府との統合後に道州制を導入し、道州政府への住民の直接参加を確保する制度ができるのであれば、大阪府志向でも参加可能性は低減しないが、そうした制度設計が保障されているわけではない。それでもいずれの地域も大阪府志向であるのは、県境地域の住民は府県域を前提とした政策にあまりこだわっていないといえる。本研究で調査対象とした大阪府内市町は、すべてが県境地域であるものの、大阪府が関西の政治的経済的中枢性をもっており、大阪府内各市町ともに関西で最も中枢性の高い大阪市に近く、加えて各市町とも都市化の程度が高いため、大阪府志向の回答割合が非常に高い。この大阪府民の大阪府志向を基準にしてみても、京都府や兵庫県の県境

市町、その他市町のいずれの住民でも大阪府志向がある程度高いことは間違いない。

このような大阪府志向の一方で、京都府市町住民は京都府を選択し、兵庫県市町住民は兵庫県を選択する割合がやや高くなるといった自府県志向がみられる。多くの分野で大阪府が選択される割合が特に高いが、「自然環境の保全」、「教育の充実」、「公園や緑地の整備」では、自府県志向の方が大阪府志向より高いか、もしくは大阪府志向に迫るぐらい高い。とりわけ、「自然環境の保全」では、京都府市町住民の自府県志向が大阪府志向を上回り非常に高い。「教育の充実」や「公園や緑地の整備」では、大阪府志向を超えないものの自府県志向が強い。

関心事である県境地域か否かによる相違であるが、わずかに、「自然環境の保全」や「港湾の整備・管理」、「空港の整備・管理」において、京都府の県境地域住民が他地域住民より自府県志向であるようにみえるように思われる。ただし、あらゆる分野で自府県志向あるいは大阪府志向が県境地域で高い（または低い）というわけではなく、県境地域か否かによる住民意向の相違は明確なものとはまでは言い難い。ちなみに、県境地域とそれ以外で相違があったとした場合、府県への帰属意識が低いから自府県の政策にこだわりはないとする本稿の想定とは逆の結果である。

ほかに、「自然環境の保全」や「河川の整備・管理」、「農林水産業の振興」、「港湾の整備・管理」、「観光振興」において、政策資源が豊富に存在する県が選択されるという政策資源志向がみられる。ところが、政策資源志向においても、残念ながら、県境か否かによる住民意向の相違は明確でない。政策資源とは、その府県固有の政策対象や手段、ノウハウ、情報であり、地理的条件やこれまでの政策の実績を背景にした府県のアイデンティティを成すものである。「観光振興」は京都府、兵庫県、大阪府のいずれの住民も京都府を政策主体にとらえている割合が高い。兵庫県や大阪府の住民は大阪府を選択する割合が最も高いが、京都府を選択する割合もかなり高い。伝統、歴史、寺社仏閣を多く有する京都の観光ブランドを背景に、観光振興では京都府が政策主体になると想定する住民が多い。「自然環境の保全」や「河川の整備・管理」については、京都府、兵庫県、大阪府のいずれの市町も一定割合は滋賀県が政策主体になることを望んでいる。

表4 政策主体（府県）の選択状況

		防災・危機管理					防犯対策					自然環境の保全					教育の充実					高齢者福祉の充実								
		京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県
京都府	県境地域	八幡市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	長岡京市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
兵庫県	県境地域	姫路市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	宝塚市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
大阪府	県境地域	枚方市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	豊中市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

		保健・医療の充実					子育て支援の充実					幹線道路の整備・管理					生活道路の整備・管理					港湾の整備・管理								
		京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県
京都府	県境地域	八幡市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	京田辺市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
兵庫県	県境地域	姫路市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	西宮市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
大阪府	県境地域	枚方市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	豊中市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

		空港の整備・管理					河川の整備・管理					公園や緑地の整備					スポーツレクリエーション施設の整備・管理					食の安全など消費者保護								
		京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県
京都府	県境地域	八幡市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	向日市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
兵庫県	県境地域	姫路市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	西宮市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
大阪府	県境地域	枚方市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	豊中市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

		ごみ処理・リサイクルの推進					農林水産業の振興					産業の振興					観光の振興					秩序ある土地利用の推進								
		京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県	和歌山県	京都府	兵庫県	大阪府	滋賀県	奈良県
京都府	県境地域	八幡市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	向日市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
兵庫県	県境地域	姫路市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	西宮市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
大阪府	県境地域	枚方市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....
	県境地域以外	豊中市	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....	.....

(注) 割合が10%台であれば●としたうえで、以降、20%台は●●、30%台は●●●と、10%増えるごとに台を●を増やし、80%以上は●8つとした。



(政策主体の選択割合)

Table with columns for Region (京都市, 兵庫県, 大阪府), Policy Area (防災・危機管理, 防犯対策, 自然環境の保全, 教育の充実, 高齢者福祉の充実), and sub-categories (京都市, 兵庫県, 大阪府). Rows list specific municipalities like Hachioji, Kobe, Sakai, etc., with numerical values.

(注) サンプル数は、猪名川町61、島本町73、豊能町51で、これら3町を除く各市はそれぞれ100。

滋賀県は関西にとって重要な政策対象である琵琶湖が位置し、これまで先導的に環境政策を推進してきたという実績があるため、住民の一定割合も「自然環境の保全」や「河川の整備・管理」では滋賀県が政策主体になるのが望ましいと考えたのであろう。また、「農林水産業の振興」は和歌山県が、「港湾の整備・管理」は京都府や大阪府の住民も兵庫県が政策主体になるのが望ましいとする回答が一定割合存在する<sup>4)</sup>。なお、それでも「自然環境の保全」や「河川の整備・管理」、「農林水産業の振興」、「港湾の整備・管理」では自府県志向あるいは大阪府志向の割合が高い。大阪府志向はかなり明確な圏域全体での傾向である。ところが、その大阪府志向に関して県境かどうかによる相違は見られないのである。

以上、政策主体の選択状況に関しては、多くの分野で県境地域市町とそれ以外の市町で顕著な差があるとは言いがたい。県境地域が他府県を選択する割合は、想定したように高くはならなかった。その背景には、包括する府県への帰属意識が府県境か否かに関係なく総じて低く、府県政策に強いこだわりはないという意向が存在するのであろう。「あらゆる政策は、できる限り居住する府県で行ってほしい」という意識が強ければ、県境地域住民とその他の地域の住民の差がもっと明確になるが、そうした結果は得られなかった。自らの府県での政策決定を常とする府県職員とは異なり、市町民は「居住府県での政策形成」へのこだわりが強いわけではない。県境かどうかということで、政策を担う主体は、自市町村を包括する府県であることを特に求めるわけではなく、参加の蓋然性が低下したとしても、総じて大阪府志向であり、一部に自府県志向がみられ、いくつかの政策分野では政策資源志向という構図である。

#### 4. 道州制導入時の統合府県

道州制を導入する場合に、県境地域市町をはじめとした各市町は、自分が住む市町を包括する府県とどの府県の統合を望むか（統合対象府県）を複数回答で把握した。たとえば、京都府内市町は京都府と、それ以外のどの府県との統合を望むかを質問することになる。分野は、「保健・医療・福祉政策」、「教育政策」、「交通政策」、「危機管理」、「環境政策」、「水資源管理」、「農業振興」、「産業振興」、「観光振興」、「土地利用政策」である。これらの分野は、先に分析した表2でみたとおり道州に固有の政策である。

結果は表5のとおりである。回答者の3割の支持があるのは比較的多いと考え、目安となる基準をつくるために30%を超える回答者が選択した場合は背景黒に白字とした。この基準をもとにみると、いずれの分野でも大阪府との統合は割合が非常に高く、望ましいと捉えられているようすが理解できる。京都府内市町の住民は、総じて滋賀県と大阪府を、兵庫県内市町の住民は総じて大阪府と京都府を、大阪府は京都府や兵庫県を統合先として望むという状況が浮き彫りになった。関西圏の政治的経済的中心地である大阪を志向する割合は、総じて高いのである。その他、環境政策については、京都府では、滋賀県との統合意向をもつ割合が大阪府のそれより高いという特徴もある。これは滋賀県に琵琶湖があり、環境政策についての先導的政策の実績があり、さらに自然環境が隣接し他府県に連たんしている特徴によるものと考えられる。

さて、県境地域の住民意識はどうであろうか。京都府境地域の市町民は、「保健・医療・福祉政策」、「教育政策」、「交通政策」、「産業振興」などの政策においては、その他の市町民と比べ、若干ではあるが、大阪府との統合を志向する割合が高い。県境に位置するため、自市町を包括する府県とは異なり、県境で接する府県への距離感が近くなり、大阪府を道州制導入時の統合先の府県と捉えやすいのであろう。さらに、それにも増して、そうした統合先となる府県が関西圏の経済的、政治的中枢性を保有するのであるから、統合意向は一層高くなるのであろう。このような県境地域の特徴は、京都府の住民にはみられるのであるが、一方、兵庫県の県境地域市町の住民には必ずしもあてはまらない。県境に普遍的な政策主体や府県統合の論理ではなく、地域のおかれている地理的、経済的、政治的状況により異なるのかもしれない。

それでは、県境地域の住民意識として京都府で明らかになった相違、すなわち、「保健・医療・福祉政策」、「教育政策」、「交通政策」、「産業振興」において大阪府志向である点が、いかなる背景によるものかを析出するために、民主主義や自治に関わる指標について、県境地域がその他の地域と異なるかを分析してみよう。民主性に関わる指標は、道州政策への期待と、道州政策の決定過程への参加を用いた。道州政府の政策への期待は、政策対応能力に対するものである。これらはいずれも政策への民意反映を目的としたもので、民主主義や自治に関わる住民の特徴を図りうる規準として考える。詳しくは、野田（2012）を参照されたい。





表6 民主性規準でみた「道州制導入時の統合対象府県」

道州政策への期待別にみた「道州制導入時の統合対象府県」

(%)

			保健・医療・福祉政策				教育政策				交通政策				危機管理				環境政策			
			滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫
京都府	県境地域平均	期待低	7.8	18.5	9.0	4.5	6.3	18.5	8.5	3.5	7.8	18.5	12.5	7.0	9.8	18.5	11.0	6.3	9.8	18.5	7.8	5.5
		期待高	12.8	37.0	24.8	11.3	12.8	37.0	22.8	13.3	13.5	37.0	30.5	14.5	13.8	37.0	27.0	13.3	16.8	37.0	20.0	11.0
	県境以外地域平均	期待低	8.5	22.5	8.5	5.0	6.0	22.5	9.5	5.0	8.5	22.5	14.5	9.0	9.5	22.5	14.5	7.0	11.5	22.5	8.5	7.5
		期待高	14.5	32.0	16.0	7.0	12.5	32.0	14.5	8.0	14.5	32.0	22.0	12.0	16.0	32.0	20.5	10.5	19.0	32.0	17.0	10.0
兵庫県	県境地域平均	期待低	1.7	4.5	10.2	16.7	1.6	6.3	9.5	16.7	2.6	4.9	10.5	16.7	2.1	5.1	10.9	16.7	2.7	4.9	9.3	16.7
		期待高	5.3	15.6	29.5	37.7	5.0	17.4	25.3	37.7	8.1	17.1	30.0	37.7	6.7	13.7	30.0	37.7	7.2	16.7	23.1	37.7
	県境以外地域平均	期待低	1.5	4.0	11.0	17.0	1.5	4.5	9.0	17.0	1.0	3.0	12.0	17.0	2.0	4.0	12.0	17.0	2.0	5.0	10.0	17.0
		期待高	4.5	10.5	24.5	36.5	3.5	13.0	25.0	36.5	8.0	13.5	29.5	36.5	7.0	11.5	27.5	36.5	10.0	15.0	23.0	36.5
			水資源管理				農業振興				産業振興				観光振興				土地利用政策			
京都府	県境地域平均	期待低	12.8	18.5	8.0	3.0	9.3	18.5	5.5	4.8	6.0	18.5	10.0	4.8	6.3	18.5	9.0	5.5	7.0	18.5	7.8	4.5
		期待高	20.5	37.0	19.8	9.5	20.0	37.0	15.8	10.3	9.5	37.0	27.3	13.0	11.5	37.0	19.3	12.3	14.3	37.0	21.5	12.0
	県境以外地域平均	期待低	11.0	22.5	10.5	5.0	11.0	22.5	5.5	5.5	8.5	22.5	11.5	5.5	7.5	22.5	8.5	6.5	8.5	22.5	10.0	3.5
		期待高	21.5	32.0	13.5	5.5	18.0	32.0	9.0	7.5	13.5	32.0	18.5	10.5	12.0	32.0	13.5	10.0	13.0	32.0	15.5	8.0
兵庫県	県境地域平均	期待低	5.0	5.6	9.0	16.7	3.1	3.7	7.0	16.7	1.6	4.6	9.2	16.7	2.1	8.2	8.4	16.7	1.7	4.4	9.5	16.7
		期待高	13.1	15.3	25.5	37.7	10.0	14.1	20.3	37.7	5.3	12.1	26.8	37.7	6.9	19.1	23.1	37.7	8.4	13.1	25.1	37.7
	県境以外地域平均	期待低	3.5	4.0	12.5	17.0	2.5	3.5	9.0	17.0	2.5	4.0	11.0	17.0	1.5	5.0	10.0	17.0	2.5	3.5	10.0	17.0
		期待高	13.0	13.0	24.5	36.5	10.0	13.0	19.5	36.5	6.0	10.0	26.0	36.5	7.0	16.0	25.0	36.5	7.0	9.0	25.0	36.5

道州の政策過程への参加意向別にみた「道州制導入時の統合対象府県」

(%)

			保健・医療・福祉政策				教育政策				交通政策				危機管理				環境政策			
			滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫	滋賀	京都	大阪	兵庫
京都府	県境地域平均	参加意向低	5.0	11.5	6.3	3.3	3.3	11.5	6.0	3.5	4.0	11.5	8.0	3.5	5.0	11.5	6.0	4.5	4.5	11.5	3.5	2.8
		参加意向高	12.8	37.3	22.8	11.5	12.0	37.3	20.0	11.0	12.5	37.3	28.0	14.8	13.8	37.3	25.0	13.3	18.3	37.3	19.5	11.3
	県境以外地域平均	参加意向低	5.5	15.0	4.5	2.5	3.5	15.0	5.5	3.0	4.5	15.0	9.5	4.5	4.0	15.0	8.5	4.0	5.5	15.0	4.5	3.0
		参加意向高	17.0	34.5	16.5	8.0	14.0	34.5	16.5	9.5	17.5	34.5	22.0	13.0	17.5	34.5	23.5	12.5	23.5	34.5	18.5	11.5
兵庫県	県境地域平均	参加意向低	1.7	2.9	9.1	14.5	1.2	4.1	8.5	14.5	1.7	5.0	9.0	14.5	1.7	3.7	9.1	14.5	2.4	3.4	6.9	14.5
		参加意向高	4.2	12.8	25.1	34.3	4.5	14.9	21.8	34.3	8.3	13.4	24.7	34.3	6.4	13.2	25.6	34.3	8.8	14.5	20.8	34.3
	県境以外地域平均	参加意向低	0.5	2.5	6.0	13.0	0.5	2.5	5.0	13.0	0.5	2.0	8.5	13.0	2.0	3.0	9.0	13.0	1.5	3.0	7.5	13.0
		参加意向高	4.5	12.5	26.5	38.5	4.0	14.0	26.0	38.5	7.5	14.0	30.0	38.5	6.0	11.0	29.0	38.5	9.5	14.5	24.5	38.5
			水資源管理				農業振興				産業振興				観光振興				土地利用政策			
京都府	県境地域平均	参加意向低	7.3	11.5	4.0	1.5	5.3	11.5	2.5	3.0	3.3	11.5	6.3	2.8	3.3	11.5	4.5	3.5	4.8	11.5	4.5	2.5
		参加意向高	22.8	37.3	19.5	9.5	20.5	37.3	14.5	9.8	10.8	37.3	24.3	12.5	11.5	37.3	18.5	13.0	13.5	37.3	18.8	11.5
	県境以外地域平均	参加意向低	7.5	15.0	4.5	2.5	5.5	15.0	3.0	3.0	4.0	15.0	7.5	3.5	3.5	15.0	4.0	4.0	5.5	15.0	6.5	2.5
		参加意向高	23.0	34.5	15.5	6.0	22.0	34.5	10.0	8.0	16.5	34.5	19.5	11.5	12.5	34.5	14.5	10.0	14.5	34.5	17.5	9.5
兵庫県	県境地域平均	参加意向低	3.9	5.1	7.9	14.5	2.3	3.4	6.3	14.5	1.5	2.4	7.6	14.5	2.3	5.6	7.2	14.5	2.4	3.2	8.4	14.5
		参加意向高	13.6	13.4	21.1	34.3	8.6	12.5	16.3	34.3	5.3	11.8	23.2	34.3	5.9	16.8	20.2	34.3	6.6	11.6	21.3	34.3
	県境以外地域平均	参加意向低	2.0	2.5	7.0	13.0	1.0	2.0	5.0	13.0	0.5	2.0	7.5	13.0	0.5	3.0	8.0	13.0	1.5	1.5	7.0	13.0
		参加意向高	12.5	12.5	27.0	38.5	12.0	13.0	21.5	38.5	6.5	12.0	27.5	38.5	7.0	18.0	26.0	38.5	7.5	11.5	24.5	38.5

(注) 期待、参加意向ともに、アンケートの回答の「そう思う」と「どちらかといえばそう思う」の割合を「高」、「どちらかといえばそう思わない」と「そう思わない」の割合を「低」とした。県境地域平均と県境以外地域平均の「期待」を比較して割合が高い箇所(6ポイント以上)、同じく「参加意向高」を比較して割合が高い箇所(6ポイント以上)を○印を付けてつないでいる。なお、6ポイントそのものには特に意味はない。

参加意向についてはどうであろうか。「保健・医療・福祉政策」と「交通政策」に関しては、京都府境地域における参加意向が高い人と、県境地域以外の都市住民の参加意向が高い人について、統合対象としての「大阪府」での差が特に高い。京都府においては、県境地域住民において、道州制府への期待や参加意向が強く、そ

うした人たちの大阪府との統合志向が強いという連関が見出せる。このことは、京都府境地域住民が、自らがコントロールする手段をもたない大阪府の政策に対して期待しており、また、道州制を導入することで道州民になり参加手続きを確保し、そして道州政策をコントロールしようという思いも関係するといえるだろう。

## 5. 調査結果の総括と課題

大阪府隣接の京都府ならびに兵庫県の県境地域を対象に調査を進めてきた。県境地域の住民意向とその他の地域のそれの違いは、広域自治体に固有の政策に対する意識、政策主体（府県）の選択の双方ではあまりみられなかった。相違がみられたのは、道州制導入時の大阪府志向が県境地域住民において高いことであった。この統合意向の背景には、県境地域の住民は道州政府への高い期待をもっており、また道州の政策決定過程への参加意向の高さも関係するという県境地域住民の特徴があった。ただし、この相違は京都府境地域で該当するが、兵庫県境地域ではそのような傾向は見出せなかった。

冒頭で言及したとおり、本稿の結果は関西の一部の地域の事例である。したがって、その他の地域の事例を蓄積する中で、県境地域住民の政策や行政体制に対する意向や認識を明瞭にしなければならない。事例蓄積の結果、次の二つの研究の帰結が予想される。一つは、県境地域住民は、他地域住民より、自らの市町村を包括する府県ではなく、圏域で中枢性をもつ隣接府県への期待が高く、政策主体として、また道州制導入時の統合先として望む「中心府県志向」が顕著に見出されるという帰結である。もう一つは、県境地域の住民意識に固有の特徴はみられないという帰結である。

前者の結果が明らかになれば、県境地域の住民にとって自治の制約が少々生じてても、政策対応能力への期待がそれに勝るかどうかを検討できる。ただし、それは、自治のために必要な民主的手続きとしての参加を排除するのではなく、逆にその確保を住民が望んでいるかどうかをあわせて明瞭にしなければならない。大阪府との統合意向が強い京都府境地域住民は、その背景に大阪府と京都府が統合して成立した道州政府への参加意向が強いという特徴を有する。現状の京都府への参加が低いから道州政府に期待するのか。あるいは、参加をしたところで、中枢性の高い京都市やその他の地域と比べ、県境地域住民の声は府政に届きにくいと、そうであれば、道州制導入により多くの基礎自治体が包括される環境下で、住民の声を直接吸収できる参加制度の徹底<sup>5)</sup>を期待しているのか。さらなる検証を要する。

いずれにしても事例を蓄積する中で、県境地域の住民意識を確認していく作業は、今後の道州制などの広域自治体そのものの自治や、市町村と広域自治体の関係を検討する有益な材料になるであろう。

[付記] 本研究は、越境地域政策研究拠点における平成25年度研究（県境地域の帰属意識－関西の住民を対象として－）の成果の一部である。

### 付録 アンケート調査の設問項目

#### （府県に固有の政策）

次の政策（行政サービス）は、あなたの住む府県と市町村のいずれの主体が中心となってその内容や対象、手段を考え決定すべきだと思いますか（政策決定の主体はどちらが担うべきですか）。国は必要に応じて支援するにとどまり、府県か市町村のいずれかが中心となって政策を決めるという前提で、府県か市町村のいずれかを回答してください。

選択肢：府県、市町村

#### 政策分野

- |               |                           |
|---------------|---------------------------|
| 1. 防災・危機管理    | 12. 河川の整備・管理              |
| 2. 防犯対策       | 13. 公園や緑地の整備              |
| 3. 自然環境の保全    | 14. スポーツ・レクリエーション施設の整備・管理 |
| 4. 教育の充実      | 15. 食の安全など消費者保護           |
| 5. 高齢者福祉の充実   | 16. ごみ処理・リサイクルの推進         |
| 6. 保健・医療の充実   | 17. 農林水産業の振興              |
| 7. 子育て支援の充実   | 18. 産業の振興                 |
| 8. 幹線道路の整備・管理 | 19. 観光の振興                 |
| 9. 生活道路の整備・管理 | 20. 秩序ある土地利用の推進           |
| 10. 港湾の整備・管理  |                           |
| 11. 空港の整備・管理  |                           |

#### （道州に固有の政策）

道州制が導入される場合、次の政策（行政サービス）は、道州と市町村のいずれの主体が中心となってその内容や対象、手段を考え決定すべきだと思いますか（政策決定の主体はどちらが担うべきですか）。国は必要に応じて支援するにとどまり、道州か市町村のいずれかが中心となって政策を決めるという前提で市町村か道州のいずれかを回答してください。

選択肢：道州、市町村

政策分野：（府県に固有の政策）と同じ

#### （政策主体の選択）

次の政策（行政サービス）が関西全域に影響するものとします。その場合、どの府県が中心的に取り組むべきであると思いますか（政策決定を中心的に行う主体はどの府県だとお考えですか）。単独の府県で行うか、

府県連携で行うかにかかわらず最も中心になって政策を決定すべきと考える府県1つを回答してください。

選択肢:京都府、兵庫県、大阪府、滋賀県、奈良県、和歌山県、その他の府県

#### (道州制導入時の統合府県)

道州制が導入される場合、あなたの住む府県はどの府県と統合するのが望ましいと思いますか。各政策について統合すべき府県についていくつでも選んでください。なお、必ずあなたが居住する府県は選択してください。また、単独府県で行うべきという場合はあなたの居住する1府県のみを選択してください。

選択肢:福井県、三重県、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県、鳥取県、徳島県

1. 保健・医療・福祉政策 (病院運営、福祉施設管理、感染症対策等)
2. 教育政策 (小中学校支援、高等学校・大学運営等)
3. 交通政策 (交通体系の設計、基幹道路の整備・管理)
4. 危機管理 (防災体制の強化)
5. 環境政策 (自然環境保全、産業廃棄物処理対策)
6. 水資源管理 (河川管理、ダム建設等)
7. 農業振興 (用水、排水、水田整備等)
8. 産業振興 (企業立地促進、融資等)
9. 観光振興 (観光ルートの設定、観光資源の発掘・管理等)
10. 土地利用政策 (都市計画決定、農業振興地域指定等)

#### (期待)

あなたは、次の点をどのようにお考えですか。それぞれ当てはまるものを1つずつ選んでください。

- ・道州制が導入される場合、道州政府の政策に期待している

#### (参加意向)

あなたは、次の点をどのようにお考えですか。それぞれ当てはまるものを1つずつ選んでください。

- ・道州制が導入される場合、道州政府の政策の決定過程に参加したい

期待、参加意向とも、「そう思う」を5、「どちらかといえばそう思う」を4、「どちらでもない」を3、「どちらかといえばそうは思わない」を2、「そう思わない」を1にして指標化。

#### <参考文献>

- ・野田遊 (2010). 「都道府県の一体化に対する住民意向」『長崎県立大学経済学部論集』第4巻第1号、113-152頁。

- ・野田遊 (2012). 「広域自治体の民主主義」『ローカル・ガバメント論—地方行政のルネサンス』ミネルヴァ書房、161-183頁。

#### 註

- 1) もっとも県庁所在地、それも政令指定都市の住民の場合は府県への帰属意識の以前に市へのそれの方が高く、府県帰属意識そのものはそれほど高くないのかもしれない。本稿の分析では県境地域の比較対象である県境以外の地域は県庁所在地にならないようにして設定している。
- 2) 「防災・危機管理」について、危機管理主体としての道州政府に対する期待が高いのは、第一に、現状の府県よりも広い範囲で統合的にマネジメントすることの必要性を感じているからであり、第二はその背景でもあるが、関西広域連合でのカウンターパート方式による東日本大震災被災地域の支援、防災・減災プランの策定など、広域防災の取組が宣伝されているからであると思われる。ここで想定されているのは、東海・東南海・南海地震などの大規模広域災害である。一方、府県と市町村の比較で、市町村を主体にすべきという意見が多いのは、市町村が普段から避難指示を出したり、消防への出動を命令するなど、防災対策の第一時的な責務を担っているからであろう。
- 3) 大阪府は、関西における政治的・経済的中枢性の高い府県であるため、「大阪府志向」ではなく「中心府県志向」という方が、圏域における中心一周辺関係を住民意識から捉える意味でわかりやすい。ただし、本稿の回答者は大阪府と京都府、兵庫県の住民に限定されるため、中心一周辺関係の十分な議論ができないと考え「大阪府志向」という表現にしている。
- 4) 関西では和歌山県に農業地域が広く分布し、みかんや梅をはじめ生産量や収穫量が非常に多いなど、農林水産業の振興に関しては、和歌山県を政策主体になることを望む住民が多い。「港湾の整備・管理」では兵庫県が選択される割合が少し高いが、これは神戸港のイメージが、阪神淡路大震災により大きな被害を受け、コンテナ物流が大幅に減少している現状とは異なり、港を有するまちなみの美しさや文化面での神戸港の知名度の高さから、選択されているものと思われる。
- 5) たとえば、道州民の誰もが参加でき一度は意見を言う権限のあるパブリックヒアリング (地域ごとに開催) などの参加制度である。

