

第3章 広域行政の新展開

木谷晋市

1. はじめに

わが国では、明治以来、地方制度の改革問題に関連して、広域行政のありかたがしばしば論争的となってきた。もっとも、一言に「広域行政」とはいても、その内容は必ずしも一義的に規定できるものではない以上、この議論の対象はさまざまであった。また、この問題は、現実社会の変化にも影響を受ける以上、事実が先行して論争の結論を得ないまま議論が収束することもしばしばあった⁽¹⁾。こうしたなか、ここ数年再びこの問題についての関心が高まっているが、その特徴の一つは60年代にいったん終息を見た府県制改革が改めて問題になっているということであろう⁽²⁾。

この議論が活発になった契機は、1989年12月20日に提出された第2次の臨時行政改革推進審議会（以下「行革審」）の「国と地方の関係等に関する答申」（以下「答申」）において「府県の連合制」が提言されたことであろう⁽³⁾。この連合制は、答申作成の最終段階で突如として浮上した⁽⁴⁾ という点はともかく、次のような論理に基づいて提言されている。まず、現状として、戦後40年の間の行政需要の変化に対応して市町村の拡大強化が行われてきたが、その自立化は必ずしも達成されておらず、府県制においては一層現状に耐えないものとなっている、と認識している。このため「社会経済と国土構造の将来を展望し、都道府県の区域を超える広域社会経済圏に対応した広範な行財政権限を備えた広域的地域行政主体を形成」し「基礎的自治体が地域の主体性を発揮できる新たな制度と仕組みを築きあげ」る必要がある、と考えている。そうして、国・地方を通じる行財政改革を推進しながらこれを実現するには「国・地方の機能分担等の見直しと国・地方間の調整等」を行ない「可能なかぎり国から地方への権限委譲を進める」必要があるが、そのためには「地域行政主体の整備・多様化、広域行政への対応」といった制度の大幅な改編が行なわれなければならない、と述べている。すなわち、行政の簡素化・効率化を実現しながら新しい行政需要に対応していくためには、

地域格差の是正を含む基礎的自治体の自立化を促進するとともに、基礎的部分だけでなく中間部分においても国からの権限を委譲できるような主体の形成が必要だということであろう。この具体的改革方策の一つとして都道府県行政の広域化があげられ、都道府県連合制度、都道府県の自主的な合併手続の整備等、いわゆる道州制に関する検討が提言されているのである。

もっとも、答申は府県制の改革だけを提言しているわけではなく、地域中核都市の行財政整備、市町村の広域化のために必要な制度の整備、大都市行政体制の整備などをあげているほか、各省庁の個別具体的な事務権限の委譲等、国の関与・必置規制の廃止・緩和等、補助金の整理合理化等に関しても提言しているのであるから、この答申の特徴を府県制に求めることは必ずしも適当でないかもしれない。また、答申は「制度の改革等」が「現行制度の改善とその発展の道筋の上にあ」り「現行制度の枠内にあっても・・・既に多くの改善すべき課題が指摘されている」ので「これらの課題の解決に向けて着実な努力を払うべきことは言うまでもない」と述べ、提言の中心が「現行制度の改善」にあるのか「制度改革」にあるのか、必ずしも明確にはしていない。さらに、連合制が地方自治の根幹に拘る制度改革をとまなうはずであるにもかかわらず、事務局担当者は「政治的にはこれといった特徴のない報告書」⁽⁵⁾ であると述べている点からも、府県制改革を真剣に考慮しているのかどうか判断しにくいものとなっている。

しかしながら、この報告において連合制を除いた多くの部分が「特徴のない」ものになっていたとすれば、この点が多くの人の注目を浴びることになるだろう。また、連合制が、60年代に一旦は終息したと考えられた府県合併、道州制などとワンセットで提示されておれば、そこになんらかの政治的な意図を読み取ろうとするのは自然なことであろう。その意味では、連合制は答申の「目玉」とならざるをえなかったとも言えるだろう。実際、答申が出されてから多くの研究者がこれに論及しているが、それらの焦点は、連合制に関するものが多いのである⁽⁶⁾。

ところで、「連合制」という「表現」が答申作成の最終段階で突如として浮上したとしても、連合制や道州制といった考え方が、60年代の終息以来20年間の空白期間において何の脈絡もなく突如として浮上してきたとは考えにくい。実際、60年代末に府県制論議がいったん終息した後、広域市町村圏が策定・実施され、これが必ずしも当初の目的を達成できなかったために79年には新広域市町村圏制

度が策定・実施され、さらに、80年代初頭における行政改革をへてこの答申に至っているのである。また、答申にもあるように、府県制は明治以来その区域を変更していないが、この改革という問題はこれまでも何度か浮上し、改革が実現されずに今日に至っている。この点を考慮すると、この度の答申における府県制改革提案は、これまでの改革提案の流れの中でどのように位置づけることができ、どのような意義をもつのが問題となろう。

そこで本稿では、答申に見られる府県制改革の性格を検討することを目的とする。それゆえ、まず、答申の考える新しい地方制度の意義を理解するためには、こうした一連の動向がそれまでの広域行政システム改革とどのような関係にあるのかという、この改革提言の位置づけを明らかにしておく必要がある。すなわち、広域行政論の系譜を時代区分し、それぞれの時代の広域行政論がどのような広域問題についてどのような解決を図るために提唱されてきたか、そしてその中で80年代のそれはどのように位置づけることができるかを考察する必要があるということである。これは、次のような理由による。すなわち、これまで一つの時代の転換期には地方制度改革がしばしば議論され、その多くの場合に地方団体の機能やその規模が問題となり、自治体の広域的再編が論議の対象となってきた。こうした制度改革の必要を正当化する理由としては、そのとき存在する制度が機能不全に陥るとともに、次の時代の飛躍にとって桎梏となっていることがあげられるのが通例である。しかし、こうした正当化は、多くの場合、現実のごく一部の利害や多様な価値のうちの一面を反映したものであるにもかかわらず、目的を一般化するために、その目的と手段との整合性を欠くことが多い。それゆえ、これまでに提唱された制度改革の目的と実現のための手段との対応関係を検討し、実現が目指された利害や価値を析出するとともに、80年代の改革提案の性格を広域行政制度改革の流れの中で対象化しておく必要があると考えるからである。

このため、本稿では、仮説的に時代を区分し、そこにおける広域制度改革の性格を検討する。その際の時代区分を1955年ごろにおき、戦前・戦後という区分を取らない。その意味では、55年以降の短い期間に相対的に重点をおき、それ以前の長い期間を限られた範囲で記述する。なぜなら、現在の制度改革を考える場合には、基本的枠組みの異なる戦前の制度との比較は現在の制度と関連がある範囲に限る必要があること、戦後から55年頃までは制度混乱期で必ずしも一貫した目

的が自覚化されているとはいいがたいこと、しかし、現在の改革の流れを考えるうえで初期条件を規定したという意味ではこれらの時期を見過ごすことができないという理由からである。したがって、まず、戦前と55年までを明治期、昭和初期、戦後期に分けて第2節で取り扱う。次に第3節では、55～65年を府県の広域調整と国の調整が分化して戦後体制が一応定着し、経済の時代が推進された時期、65～80年を府県改革論に終止符が打たれ広域市町村圏等の地域格差是正策が実施された時期、80年代以降を失敗した地域格差是正策の改善と行政の効率化の実現を目指した時期と区分し、検討する。そのうえで、現在の広域問題を解決するには答申の考える改革がどの程度有効か、言い換えると目的と手段の整合性という観点から答申の改革を検討しておこう。そして、最後に、現在の広域問題の解決のために必要な制度改革の視点を考察しようとするのである。

2. 戦後体制確立以前の広域制度改革

(1) 明治期の広域制度改革

戦前における広域制度改革は、大きく二つに分類できる。一つは明治期であり、もう一つは昭和の初期である。

明治期は、日本の近代化の出発点であって、今日の府県の区域が決められ、府県制・市町村制が確立された時期である。明治政府独自の地方制度は、1869（明治2、以下、西暦を用いるが括弧書きで明治をM、大正をT、昭和をSと略記する）年の版籍奉還に続き、71年に実施された廃藩置県（7月）と戸籍法（4月）の制定による区の設置に始まる。維新を成し遂げた新政府にとって、国家の統一が急務であったとはいえ、維新の年には幕府直轄地に裁判所をおいて朝廷直轄地とし、さらに政体書によってこれを府及び県として各県に知事をおいたが、従来の藩はそのまま藩主たる大名にこれを統治させていた（知府事、知県事、知藩事）。これを改革する目的で実施されたのが版籍奉還である。しかし、これによっても住民と旧来の領主との関係に変化はなかったため、明治政府はさらに廃藩置県を断行し261の藩を県とした。この結果、従来の府県と併せて3府301県となり、さらに、この区域の広狭・錯綜が著しいことから府県の配置分合が行われ、同年には3府72県に再編された。この再編はさらに進められ、1876（M9）年8

月までには3府35県に縮小された。その後も再編が進められ、1888（M21）年に香川県が愛媛県から分離したのを最後に現在の府県の区域が定まったのである。

この間、府県の下部機構の整備も行われた。廃藩置県の3カ月前には戸籍法に基づく区の設置が見られる。旧来の町村は幕藩時代の自然村に基づいていたため、新しい中央集権体制の確立には種々の困難が予想され、徴兵令を実施（1873年実施）するための戸籍の調査にも不便を来す恐れがあった。このため、戸籍法に基づき、旧来の町村を単位としない区を設置したのである。この制度は、実施当初区の広さがさまざまであっただけでなく、戸長・副戸長に庄屋などの旧来の村役人が選ばれたことから本来戸籍事務のみの実施を前提とした区が一般行政区としての役割を演ずることとなったため種々の問題を露呈した。このため、72年には区を戸籍法上の区画から一般行政区画とし、府県をいくつかの総括的な大区に分け、そこに区長を、大区をいくつかの小区に分け、そこに副区長をおくという制度化を図った。この結果、郡－町村は大区－小区に整理され、地方行政の最小単位は小区となり、町村は行政上小区の一部落にすぎなくなったのである。ちなみに1874（M7）年の調査では、全国で区は6,862、町村は82,778（町12,335、村70,443）であるから、1区につき平均12町村、総人口は33,110,825人であるから、1区平均4,824人（1町村400人）であったといわれている⁽⁷⁾。

しかしながら、郡や町村が長い伝統を持っていたにもかかわらず人為的に強行された大区小区制は、現実の人々の経済活動や生活とはなじまなかったうえに、制度的にも必ずしも統一されないまま各地域によって実施形態が異なったため、さまざまな弊害が発生した。実際、成立まもない明治政府は中央政府機構の改革に忙殺され、末端行政については十分な考慮が加えられていたわけではなかったのである。これを改革し、地方制度としての体裁を整えたのが1878（M11）年の三新法であり、このうち区域等について規定したのが郡区町村編成法である。同法では、主として戸籍上の目的から作られた区を廃止し、旧来の郡－町村を復活するとともに、三府五港その他の市街地を区とし、郡には官選の郡長（小郡では例外的に数郡で一人）、区には区長、町村には公選の戸長（小町村では例外的に数町村で一人、区内の町村では区長が兼ねることができる）をおくことが定められた。これは1884（M17）年には、町村の狭さを理由に例外的であった連合戸長が、5町村あるいは人口5百人までであれば制度的に認められ、戸長の任命も官選に

統一された。この結果、1882（明治15）年には全国で 560郡区役所（平均65,458人）、30,070戸長役場（平均 1,219人）であったものが、85（M18）年には 562郡区役所（平均67,179人）、11,614戸長役場（平均 3,250人）となり、戸長役場の管轄区域が拡大したのである。この戸長役場の区域が1888（M21）年の市制町村制制定時における町村合併の基礎となっている^{（8）}。

こうした経過を経て、明治政府は、1888（M21）年に市制町村制、1890（M23）年に府県制および郡制を制定し、独自の地方制度を確立したのである。周知のように、市制町村制の制定に併せて、旧来の自然村はその区域人口の狭小のゆえに全国的な大合併が実施された。この際の基準は、自治制を維持するにたる人口規模の確保、とりわけ町村議員資格者の足りない町村の整理と、新学制への移行を念頭に入れて小学校を自己の負担で維持できるだけの財政規模を持ち得る町村の創設であったといわれている^{（9）}。この結果、88年末に7万余りあった町村は90年末には1万数千に激減したのである^{（10）}。また、このとき合併に至らなかった町村については、一部事務組合、全部事務組合、役場事務組合の制度をおいて事務の共同処理を認めるとともに、合併の条件を醸成する措置を講じた。

このように市制町村制のうち町村については、合併やそれにまつわる混乱のしこりがのちまで残ったとはいえ、実施それ自体は比較的円滑であったが、市制と府県制および郡制、とりわけ郡制の実施は困難を伴った。市制については、若干の曲折の後、東京、京都、大阪の三市についてはそのまま実施せず、行政首脳部を府市一体化するという特例が適用されたために、これを廃止する運動が1890年代末まで続き、初期帝国議会の毎年の主要論争点の一つとなった。また、郡制については、その財政的な理由から郡の分合を実施の前提としていたが、これが容易に遂行できない府県（3府4県）もあったために、制度上郡制の実施を前提として成立する府県制が実施できないところもあった。これがすべての府県で実現するのは、郡の配置分合が整った後、1899（明治32）年の同法全面改正を待たなければならなかったのである^{（11）}。

このようなさまざまな問題を内包しつつも、三つの段階をへて戦前の地方制度の骨格が形成された。第一段階では、廃藩置県や大区小区制が実施されたが、これは国家の行政区域の再編整備であり、幕藩体制の解体を目的としたものであって、戸籍以外の行政事務を実現する体制ではなかったし、自治団体という側面も

持っていない。このため、これは長く続かず、第二段階の郡区町村編成法などの三新法体制へ移ることになる。ここでは、さまざまな問題をはらんだとはいえ戸長の公選や府県会が認められ、さらに後には区町村会（1880年、連合町村会も可能）も法制化され、限られた範囲ではあるが地方行政区域の自治団体化が進んだ⁽¹²⁾。ここに府県－郡区－町村という行政区域と行政事務の分業・再編という権限体系とが構造化された結果、国－知事－郡区長－戸長という行政的権限体系を通じた上から下への調整が実現されるとともに、区町村会による横の調整、府県会による郡区間の調整が準備されることになった⁽¹³⁾。しかし、府県会は必ずしもこの目的のためには機能せず、区町村会も権限が限定され、制度としての完成度が低かった。こうしたことから市制町村制や府県制及び郡制が制定されることになるのである。

市制町村制は、その施行に伴って大幅な町村合併が行われたのは周知のことである。これによって団体の区域が大幅に拡大するとともに、議会制度もある程度整備された結果、近代的自治団体が形成されたのである。ここでは、自治団体の形成がそのままその広域化となっている。すなわち、町村は、学校の設置管理や行政首脳部および議会の維持などの財政基盤整備などを目的として、旧来の自然村の合併によって形成されたものである。また、これらの目的を達成することができるほどの規模を持ち得なかった町村には、事務組合などの広域的協力システムが制度化された。さらに、議員の選挙には制限選挙、等級選挙が採用されたほか、参事制度も採用され、名望家支配が制度化された。これらのことは、単に町村の事務にかかる経費を節約し住民の負担を軽減するという消極的な目的を持つのではなく、旧来の幕藩体制の中で形成された弱小町村を解体し、明治体制を担う地方行政担当者としての自治体を形成するとともに、これを名望家による支配の下におくという積極的な目的をももっていたのであった。

また、郡については、大区小区制により数百年の慣習を解体しようとして実現できなかったが、1890（M23）年に府県制および郡制の制定、1899（M32）年の郡制全面改正までには、その慣習を残しながらも大幅に分合整理されるとともに、国家行政組織の末端機関として、また、町村の広域組織として再編され、国家機関としての府県の支配構造の一翼を担うことになった。区画名称としての郡の歴史は古いが、新たにこれを自治団体として制度化し、地方行政を郡と県との二重

構造にした理由は、一般的にはプロシアの制度になったといわれている。しかし、多くの反対を押し切ってまでこれを推進するには、単なる模倣というだけではなく、推進者が共感する何らかの理由があったと考えられる。それはおそらく幕藩体制下で 300あまりに分割されていた領邦 (states) を50足らずの府県に再編すると、当時の政治的事情や交通通信事情から考えて、府県の区域は統治能力の範囲を超えて広いものになることから、統治という目的にとって、府県と町村との間に郡という広域的団体を設置する必要性は高かったからではないかと推測されるのである⁽¹⁴⁾。

いずれにしても、こうして国－府県－郡(市)－町村という統治体制が確立した。府県と郡は、その長が国の官吏であることから国の行政機関として位置づけられるとともに、市町村長はさまざまな形でその統制に服することになり⁽¹⁵⁾、行政的には国－知事－市長、国－知事－郡長－町村長という行政的権限体系を通じた上から下への調整が実現された。また、市町村会の整備によって旧来の自然村間における対立を調整する機能が新生町村議会に期待され、自治団体がそのまま広域機能を果たすことになった。さらに、郡会を通じて町村間における対立が調整され、府県会を通じて郡市間の対立が調整されるという調整構造が制度化された。すなわち、郡が町村の、府県が市郡の関係を調整する広域自治団体として機能することになったと言えよう。

(2) 戦前昭和期における行政の広域化問題

明治の地方制度が確立して以降、日清戦争、日露戦争、第一次世界大戦を経て日本の経済は徐々に発達するとともに、公民権の要件もしだいに緩和され有権者の数も増加した。こうした事態を背景に、地方制度でも郡制が廃止されたり選挙制度が変更されるなどさまざまな改正が行われた。しかし、社会経済構造の変化は、明治中期にその骨格が作られた地方制度の部分的な手直しで対応できるほど小さいものではなかった。とりわけ、大都市制度と府県制を中心とした広域制度は古いシステムでは十分機能しないことが明らかとなり、さまざまな議論や運動を引き起こすことになったのである。

まず、大都市制度に関連して、東京、大阪、京都などでは古くから都市化が進んでいたので、市制町村制の制定時にはこの三都市に特例市として自治権を著し

く制限する特別の制度が適用されていた。この事態を改善すべく特例市廃止運動がおこり、1898（M31）年にこれが廃止された。これと並行して東京市は自治権を一層拡大するため特別市制定運動を展開したが、貴族院の反対により実現できなかった。こうしたなか、産業の発達によって六大都市には一層人口が集中した。殖産興業を促進し人口集中に対処するためには市街地の整備が必要であったが、しかし、そのために存在した制度は基本的には1888年の東京市区改正条例であった。それは制定以来数度の改正を通じて対象範囲や手法を変化させたとは言え、主として「道路の普請」を念頭に形成されていた⁽¹⁶⁾ため、高度な産業社会を形成するための都市施設を整備したり、第一次世界大戦を契機とした急激な都市の膨張に十分対処できるものではなかった。このため1918（T7）年より内務省に都市計画調査委員会が設置され、都市計画の研究が進められた結果、翌19年に都市計画法が制定され、翌20年より施行された。同法は、将来にわたる市街地の整備を効果的に行うために、市の区域を越えた広範な都市計画区域の設定を定めた。これに基づいて市域を越えた広範な都市計画区域が定められたが、これを契機に大都市は次々に周辺町村を合併して、ますますその区域を拡大するとともにその人口を増加させ、大都市的性格を一層顕著なものとしていったのである⁽¹⁷⁾。

こうした都市の拡大は、特別市制定運動を東京だけではなく他の五大市にも波及させることになった。大正期にも六大都市を中心とした特別市制定運動が見られたが、大正末に東京都制案が浮上するに及んで各都市の足並みは乱れ、運動は停滞した。これが再度活発化するのには、1929（S4）年の第56国会において、それまでの特別市法案に反対してきた貴族院がその否決に際して特別市制の必要性は認め調査研究に基づく政府案の提出を求めたため、内務省に大都市制度調査会が設置されてからである。六大都市は市長会、市議会議長会および両者の連絡協議会を組織して運動を展開するとともに、翌30年には大都市制度調査会に対する共同答申を作成し、警察行政以外の知事の権限、課税権や起債権限の大都市への委譲などによって国と府県の二重監督の弊害を除去するよう求めた。これに対して貴族院や府県が反対したため、六大都市はまず東京都制案を実現し、その後に特別市を実現する方針を打ち出し運動をつづけた。しかし、これも都長官官選論と公選論が対立し、法案が成立せず、運動は暗礁に乗り上げた。さらに、35年ごろからは政局が不安定になるとともに翌11年の2.26事件を契機に軍事色が強くな

って自治的な大都市制度の実現は不可能となり、結局43年に官治的な東京都制だけが実施されたのである⁽¹⁸⁾。

こうした経緯のなかで都市計画区域の範囲と大都市の市域とは密接に関係することになる。すなわち、都市計画を効率的合理的に進めようとするれば、都市計画の範囲は市域に一致しているほうが望ましい。なぜなら計画の策定やその実施が、周辺町村と相談する事なく当該市単独で決定・実施できるからである。このため、市区改正から都市計画への実施期にかけて、大都市は隣接町村を編入し、その範囲をますます拡大させたのである。また、特別市運動も市域の拡大に結びつく。すなわち、市が府県と同等の地位を占めるためには、その機能だけでなく、人口や面積においても府県と同等足るにふさわしい規模を備える必要があると考えられたからである。したがって、この時期における都市計画と特別市運動は市域の拡大と密接に関係するのである。しかしながら現実には、産業の発達を促進し都市を合理的に管理するための都市計画は進められたが、都市が国家から自立的に都市計画を策定する特別市制度は実現しなかったのである。すなわち、国家は、国家の観点からした広域的行政課題には対応したが、都市の観点からした広域需要への対応は拒絶したと言えよう。

ところで、既に述べたように、産業社会の発達は大都市の形成にともなう大都市制度や都市計画の必要性を高めたが、そのことは同時に地方制度の改革をも促すことになる。1921(T10)年の郡制廃止法制定は、1904(M37)年以来軍事費の拡大に伴う行政経費の削減を理由にしばしば提案されていた郡制廃止論の集大成であったが、これが実現する背景には、産業の発達などに伴い交通通信手段も徐々に整備されつつあったため、府県と町村との間に中間団体をおかなければ統治効率が低下するという事態が徐々に解消されつつあったことがあげられよう⁽¹⁹⁾。こうした事態は1920年代を通じてさらに促進され、国家経費が増加する一方で、勸業・教育・衛生福祉関係の委任事務の増大による地方経費の増加圧力が財源委譲などの問題を生み出すとともに、政党政治の発達は行財政にわたるさまざまな地方制度の変革圧力をも生み出した。特別市問題はこの一つの例であるが、都市に限らず地方制度全般にわたる改革論議も活発化したのである。

こうした論議の一つが1927(S2)年の「州庁設置」案である。これは田中義一内閣が設置した行政制度審議会の幹事会案として作成されたもので、政友会が

長年主張してきた地方分権の一環として、両税委譲論とともに主張された知事公選論と一体の関係にあるものであった。すなわち、府県知事を公選とし、国の事務のほとんどを知事に委譲するとともに、警察事務のように委譲不可能な事務を州庁を設置して実施させようというものである。これはわが国最初の道州制案であるが、その内容は、それ以後の道州制案と異なり、府県という公共団体の区域と国の行政区画を分離するといういわば自治権拡大をめざしたものである。しかし、それは同時に、明治以来実施されてきた国の行政区画と自治団体としての府県を一体化することによって地方の行政経費を地方に負担させながら官吏たる知事にこれを掌握させるという手法を解体することにつながる。このため、内務省を始め多くの抵抗を受けて挫折することになったのである⁽²⁰⁾。実際、このころを境に「デモクラシー」の流れは変化し、徐々に軍部が台頭することになる。その意味では、この改革案は政党政治や大正デモクラシーの興隆と軌を一にして明治以来の府県の本質に挑戦する内容をもつとともに、国家の観点からした広域行政課題に対する対処というよりは、自治体が認知した行政需要の充足を念頭に置いた対応という内容をもっていたと言えよう。

しかし、現実に行進したのは、国家の観点からした広域行政課題への対処であった。これが特に問題となったのは、昭和10年代、とりわけ2.26事件（S11）を契機に成立した広田内閣が「挙国一致」を掲げて内政機構の全面的検討に乗り出してからである。広田内閣は、1936（S11）年11月5日、五相会議で地方改革について審議した結果、早急に改革する必要があるものとして14項目をあげた⁽²¹⁾。もっとも、これらの問題は世界恐慌や満州事変を契機に表面化したもので、このとき初めて現れたものではない。蠟山政道は、この問題の原因について、第一に地域経済及びそれに立脚する地方財政の不均衡が拡大したこと、第二に画一的な地方団体の制度により自治体が機能不全に陥っていること、の二つの点を指摘している⁽²²⁾。しかしながら広田内閣の改革は「中央行政機構の整備及国運の進展に伴ひ地方行政制度を刷新する」として、主として中央行政機構の改革に主眼がおかれ、38年には国家総動員法に基づく経済の全般的統制が実施されたのである⁽²³⁾。

地方制度の改革がこのように抽象的なものではその実効性は低い。このため地方制度改革、とりわけ道州制についての論議が徐々に拡大することになるのであ

るが、これが本格化するのは、40（S15）年に発足した第2次近衛内閣が「新政治体制の確立」を打ち出してからである。これ以後、この問題については経済界始めさまざまな団体から数多くの提言がなされた。こうした事態について高木鉦作は「要するに政治（国家）が経済・社会に積極的に介入し、それを指導統制する体制を確立するために、『脳血栓状態』を呈している官界体制の速やかな改革を要望した」ものであり、それは「府県制を根本的に改革し道州制を確立するため」の試案であった、と述べている⁽²⁴⁾。

しかしながら、これらの改革案は官選知事を監督する内務省の強力な抵抗や戦争の本格化のために棚上げされ、実際に実施されたのは戦争遂行という国家目的を強力に推進するための行政機構再編成であった。その基本は、内務省－府県体制を維持しながら地方行政の割拠主義を是正するという方針であり、具体的には「協議会」方式の活用であった。すなわち「地方連絡協議会」は、北海道を除く全国を8つに分けて、それぞれの地方ごとに物資の配給や物価統制等について府県知事が協議するために1940（S15）年に内務省訓令によって設置されたものであり、「地方各庁連絡協議会」は、1942年に同様の区域で生産力の増強、その他緊急を要する時局事務の処理について、地方長官と特別地方官庁との間の連絡を密接にするために設置されたものである。これらは43年に両者の欠陥を是正することを目的として「地方行政協議会」に統合された。これは地方連絡協議会の区域に北海道を加えた9つの区域において、府県知事の他に財務局長、営林局長、鉄道局長など特別地方長官をメンバーに加えて運営された。各協議会の会長には内閣総理大臣の指定する地方長官が就任し、関係地方長官に指示する権限をもった。これは後には海運局長や軍需管理局長を兼任することになり、その権限についての規定も「指示」から「指揮」に変わるなど、上級官庁的色彩が濃くなったのである⁽²⁵⁾。

このように、昭和期には「社会経済構造が高度化し交通・通信手段が進歩した段階に、明治十年代当初に確定されたままの府県の区域では不合理であり、狭小すぎる」という認識が広まるとともに、「府県間の経済力・財政力の不均衡が拡大し、経済力の違う府県を法的に対等に扱うことの矛盾を是正」したり、「大都市地域または工業地帯の形成により、そこを中心に府県の区域をこえた広域に及ぶ経済社会的な共通関係が形成され、そこを一つの単位として取り扱う必要」が

生じてきた⁽²⁶⁾。こうした広域行政問題についてさまざまな分野の団体からさまざまな立場の広域行政需要が表明された。しかし、これらの要請は戦争という国家目的に集約され、「分散独立している地方行政組織を、全国画一的に中央が指導・監督してきた明治以来の地方行政の構造を、行政事務の拡大・行政事務の中央集中に対応して、行政組織を一元的に統合することによって中央統制を徹底」⁽²⁷⁾するという国家の立場からする広域課題の解決策だけが遂行されて行ったのである。

(3) 戦後改革期における広域行政論議

周知のように、戦後における地方自治制度の改革は、さまざまな戦後改革のなかでも最も重要な改革の一つであった。新憲法には戦前にはなかった地方自治の項目が新設され、地方自治の基本を定めた地方自治法が憲法と同時に施行された。ここでは、戦前においては国の出先機関という性格を強くもっていた府県が完全自治体となり、任命制の官吏であった知事が公選制の地方公務員となった。しかし、自治体の区域については「普通地方公共団体の区域は従来の区域とする」（地方自治法第5条）として、戦前の区域がそのまま引き継がれるとともに、府県—市町村という二層制の構造が踏襲された。

この改革についてはさまざまな論議があったが、その中でも重要な論点の一つに地方公務員たる知事の下で国政事務をどのように執行するかという問題があった。かつての普通地方官庁としての知事に属していた権限は、委任などの制度を用いて原則的には府県において執行することになったが、特別地方官庁の事務をどのようにするかが問題となったのである。この点について、地方自治法の制定に先立って設置された地方制度調査会⁽²⁸⁾からは特別地方行政機関の原則廃止が答申されたが、各省はこれに反発して既存の地方行政機関を維持するだけでなく、さらに新設する方向を示した。この結果、府県は地方行政全般を担う広域的総合行政主体にしようとした内務省の思惑とは異なり、各省の出先機関に多くの権限を留保されたまま中途半端な中間団体として出発することを余儀なくされたのである⁽²⁹⁾。

その後も昭和20年代を通じて混乱が続き、新しい制度が安定するまでにはなお多くの曲折があった。1949（S24）年にはシャープ勧告が出され、中央政府、府

県、市町村のそれぞれが処理する事務権限を明確化するという行政責任明確化の原則、事務権限再配分の際には一定の規模・能力・財政力を有する政府レベルに割り当てるという能率の原則、自治体、特に市町村に優先的に事務を配分するという市町村優先の原則の三原則が示された。また、これに基づいて同年末に設置された地方行政調査委員会議は翌50年に「国庫補助金等に関する勧告」、「行政事務再配分に関する勧告」（1次勧告）、51年に「行政事務再配分に関する第2次勧告」（2次勧告）を提出した。これらはほとんど実現しなかったが、シャウプ勧告にあった個別の事務を優先的に配分でき、これを能率的に実施できるだけの規模・能力をもつ自治体の具体的規模が示された。すなわち、新制中学校を維持するには人口規模が5500人から7000人程度、自治体警察の場合が25000人程度、民生事務の場合が8000人程度、消防の場合が14000人程度（1次勧告総論）必要である。また、府県についても200万人をメドとして、藩その他の沿革にとらわれず、経済・社会との関連で密接な地域を基礎に、広域行政を能率的に行うことができるようにすべきであるが、道州制については国と府県との間に道州を創ると行政機構を複雑にし経費を増大させるという理由で、また府県を廃止して道州を設置すると地方自治が強化されないという理由で、ともに採用することができない（2次勧告）としている⁽³⁰⁾。

これを受けて弱小町村の合理化をめざした町村合併が積極的に推進された。すなわち、それまでの町村規模は平均人口5千人程度で、平均に達しない町村が66%も占めていたが、これを7～8千人を標準とすることが計画されたのである。この結果1953（S28）年から3年間で町村数が3分の1に激減した。また、この合併によっても一つの町村が単独で実施できない事務があったり、従来の事務組合や施設の共同利用だけでは対処しにくい場合もあったので、自治体相互の協力方式として、52年の地方自治法改正に際して新しく協議会の設置、機関の共同設置、事務委託方式が法制化された。さらに、1次勧告では府県と市町村に配分すべき事務の区分として、（A）市町村が住民に直結する基礎的自治体であることから（イ）府県が市町村の区域をこえて処理しなければならない事務（広域機能）（イ）市町村で処理することが非能率又は不適切な事務（補完機能）、また（B）府県と市町村との関係について両者の対等性を強調したうえで（イ）中央政府と市町村との間の連絡事務（連絡機能）（イ）市町村間の著しい不均衡を調整する事務（調

整機能)をあげた。この次元の異なる(A)(B)二つの基準は56年の自治法改正で一括した形で法文化され、府県—市町村関係を上下関係とするような慣例を正当化する基礎となった⁽³¹⁾。

これと並行して、51年からは講和独立後の自立体制に即した制度の構想が本格的に進められることになったが、これを検討するため52年には地方制度調査会(第1次、以下各次地制調と略記)が設置され、以後、この調査会答申を中心に地方制度改革の論議が進むことになる。この調査会は現行府県制度の根本的改革、知事公選制の存廃問題を検討したが、第1回総会から現行府県制度の廃止と性格変更の意見が対立した。すなわち、府県廃止を唱える市長会・市議会議長会と府県維持を唱える知事会・町村会及びそれぞれの議長会の対立に経済界の府県整理統合や道州制導入が加わり、混乱を極めた。この結果、審議期間が1年間と短かったこともあって、第1次答申は「とりあえず当面とるべき措置」という消極的な表現の下に、府県と市町村の二階制を維持するとともにそれらの性格について市町村は現状どおりとしたが、府県は国と市町村の中間団体として国家的事務も行うことから指揮監督権の行使その他の関与を行うことができるとした。こうした性格規定が、先に述べた地方行政調査委員会議の2次勧告の内容を56年の地方自治法改正に至らしめる考え方の一つを表現していると言えよう⁽³²⁾。

いずれにしても府県や道州制という広域問題に関する論議の決着は1956-7年の第4次地制調での議論を待つことになる。この道州制問題については1950年頃からすでに議論が始まっていた。同年には政府筋の案として、府県を廃して全国を地方公共団体としての8つの道に分ける道制案、同じく国の行政機関として8つの州に分ける州制案が報道され、政府首脳も道州制導入について発言した。また、54年には先に述べた第1次地制調における議論の紛糾もあった。こうした論議が絶頂に達するのが第4次地制調である。

第4次地制調は、基本的には第1次地制調・第2次地制調における審議を引き継いだ側面がある。具体的には、第2次地制調(1954~55)は第1次地制調の最終総会で確認された5つの調査事項(道府県制—道州制、国の地方出先機関、首都制度及び大都市制度、地方公共団体の機構、地方財政制度)を審議することになっていたのであるが、このなかでも道府県制が第1の主題となった。しかし、これを審議した小委員会や特別委員会では、地方制度をめぐって道州案、府県統

合案、この区域について現状維持案、小規模拡大案、大規模拡大案、首長の選択方式をめぐって直接選挙、間接選挙、任命方式に意見が分かれ、一応の結論は出したものの、総会では結論を得るに至らなかったのである⁽³³⁾。

自治庁の主導で進められた第4次地制調では「（仮称）地方案」と「（仮称）県案」とが対立した。「地方案」は国と市町村との間に全国を7～9ブロックに区分した「地方」を設置し、内閣総理大臣の任命する地方長、直接選挙による議会を置くとともに、国の出先機関を地方府に統合してその長を地方長が兼務する、というものである。これは複数の府県が割拠して事務を処理する体系を改め、国家的性格をもつ中間団体に市町村を直接監督することにより市町村への事務の委譲を容易にするとともに、省庁間の縦割りを国家的性格をもつ地方長によって調整しやすくする、という意図をもつ⁽³⁴⁾。これに対して「県案」は府県を完全自治体として存続させながら、その区域が狭小である所の3～4県を統合して府県の区域を拡大するものである。これは戦後改革で形成された完全自治体としての府県を維持しながら区域の問題を解決しようとするものであろう。総会では「地方案」17票、「県案」12票、両案反対3票、退席8名で、辛うじて「地方案」に決定したが、「県案」も少数意見として答申に付された。こうして一応の答申は出されたものの、意見の対立が激しかったため第4次地制調の答申は店晒しとなり、結局実現することはなかったのである。

このように、この時期の地方行政の広域的処理に関する論議は、市町村をめぐると府県をめぐるとに分けることができる。市町村をめぐると広域問題は明治地方制度の形成の場合と同様自律的な行政主体の形成を目的としたもので、主として町村合併によって解決が図られ付随的に市町村間の協力態勢の法的整備が図られた。このうち町村合併は、一方で国家目的としての弱小町村の整理という側面ももつが、他方で教育制度や警察などの分権化を実現し、自治の推進を目指すための自治体の強化という側面ももち、その意味では上からの改革ではあるが、行政需要を先取りした形での対処でもあったともいえよう。いずれにしてもこれは混乱期の産物であり、単純に評価することは困難であろう。これに対して府県制問題における「道州制」や「地方案」は、国家による地方行政の管理を合理的に推進することを目的としたもので、国の立場に立った課題への対処という側面をもつであろう。もっとも、ここにおいても評価は単純ではない。なぜなら府県

の廃止は大都市や市町村の要望でもあったからである。その意味では、府県はもちろん大都市や市町村も自らの立場の強化という課題に答えることだけを念頭に置き、住民の需要についてはそれほど考慮していなかった側面ももつように思われる。したがって、この時期の広域問題についての対応は、敗戦に伴う体制転換と制度創設過程の混乱を反映したものと言えよう。

3. 戦後体制確立後の広域行政論

(1) 高度成長と広域制度

前述のように、旧内務・自治官僚OBの道州制導入論者や自治庁の主導の下で第4次地制調答申に「地方案」が盛り込まれたとはいえ、自民党が採決を棄権し、委員の構成さえ問題視される中でのわずか一票差による過半数達成は、明らかに無謀であり、政府もこの答申を取り上げることはなかった。実際、この答申が提出された1957（S32）年以前に関連制度の多くが改正され、戦後の地方自治体制がほぼ固まってきており、政治的には55年に保守が合同して自由民主党が結成され、経済的にも55年ごろからは高度成長が始まって新しい社会条件が生まれてきていたのである⁽³⁵⁾。

このように府県制の変更が行われないうまま社会経済条件が大きく変化したため、広域的な需要に対処するための制度は府県制を迂回する形で徐々に転換を遂げることになる。具体的には、まず公団の増加である。すなわち、55年には日本住宅公団・愛知用水公団が設立され、56年には道路公団、59年には首都高速道路公団、62年には水資源開発公団、阪神高速道路公団など多数が設立された。これらは都道府県域を超える広域的な施設建設やその管理を国の管轄の下に短期間で実現しようとするものであり、高度成長期の基盤整備に必要な措置であったと主張される反面、戦後改革の成果とも考えられた地方自治体の権限を再び国に戻す一つの手法でもあったとも言われている。

次に、法律の制定や改正による管轄権の変更である。すなわち、府県が管轄していた事務を国が直接管轄することによって広域的な問題に対処しようとするものである。たとえば道路については、58年には道路法が改正されて一級国道が新設されるとともに、その建設・管理権は都道府県知事から建設大臣の直轄となり、

さらに64年には一級・二級国道の区別が廃止されて、道路管理権が府県知事から建設大臣へ移される改正がおこなわれた。また、河川については64年に新河川法が制定されたが、これは河川を一級河川と二級河川にわけ、それまで一律的に府県にあった河川の管理権のうち一級河川を国の管轄とするものであった。このほか、この時期には工業立地調整法案、公有水面埋め立て法の改正案など、府県の権限を国に吸い上げる政策が多く見られた。

その他、地方出先機関の強化によって広域的な問題に対処しようとするものである。たとえば62年には農林省の地方農政局の設置法案が成立し、翌年設置されている。これは61年の農業基本法制定を受けて従来の農地事務所を改組し、農業行政一般を担当するものである。これと同様に建設省は地方建設局を強化、厚生省は地方厚生局の新設、社会保険庁の社会保険局の新設などを意図して法案を提出したが実現しなかった⁽³⁶⁾。

ところで、戦後の府県制改革はさまざまな抵抗を受けて挫折したが、それは主として旧内務省や戦後の自治庁を中心としたいわば「戦前回帰」とも取り得る構想、すなわち総合的な国の出先機関を設置し自治庁がこれを統制するという構想の挫折であった。たしかに50年代半ばごろからの社会経済の変化は府県を越えた事務の必要性を高めており、府県のブロック化はこれに対処する手段として考え出されたものであった。しかし、こうした改革は自治庁の権限を高めることになる反面、建設省や農林省などの権限を弱体化させる可能性を含むものである。また、これは府県、大都市、市町村の関係にも影響を及ぼすものでもある。このため、このような利害関係が錯綜する改革案は実行されなかったのである。しかし、現実の変化はむしろ広域的処理の必要をますます高めるものであった。こうした事態に各省は、自治庁（省）の権限拡張に抵抗して自らの権限を拡大しつつ、これらの要請に対処しようとしたといえよう⁽³⁷⁾。

しかしながら、このような府県の権限の国への移行や特殊法人・地方出先機関の乱設は、「新中央集権主義」とか「地方自治に対する広域行政の名における介入・統制」として批判を受けるとともに、行政機構の複雑化や肥大化の原因として行政改革の対象ともなるのである。このうち後者の立場からこの問題を検討したのが64年の臨時行政調査会（62年2月設置、以下一次臨調）答申であろう。この答申との関連で出先機関の問題点を整理した阿利莫二によれば、その問題点と

は、①不必要な出先機関の存在、②各省庁およびその内部のセクショナリズムと、出先機関の設置方式の不統一、重複機構の存在、③出先機関相互の連絡不備と総合調整の必要、④権限の中央集中による出先機関の設置とそれに対する過度の統制、⑤地方自治体との関係における二重機構、重複機構、⑥本庁との人事交流の必要性、⑦専門家の不足、をあげている。そして、これらの論点に対する臨調答申の改革案は、①地方自治体および出先機関への権限の委譲、事務処理基準の明確化、②出先機関の整理・統合・設置方法の整序、③総合調整機構の確立および対策、④職員養成、本庁および相互の人事交流、⑤地方事務官制廃止などであった⁽³⁸⁾。

しかし、こうした問題点の指摘と解決策の提示にもかかわらず、現実には中央直轄方式が一層拡大する。実際、1967年の第55国会に提案または提案を予定された法案で、自治省との協議事項になったものは、運輸省による外貿埠頭公団の新設、通産省による中小企業振興事業団の新設、労働省による雇用促進事業団法の改正、運輸省の地方航空局の新設など、特殊法人と地方出先機関に関するもの、および工業立地適正化法案、都市計画法全面改正、都市再開発法案、大都市圏域諸法案、公害対策基本法案およびその実施法案、下水道法改正など、許認可権限の帰属をめぐる問題であったということである⁽³⁹⁾。いずれにしてもこうした事態は、「地方自治の危機」を象徴する各省庁の事務の系列化が進行していったことを表現していた言えよう。

(2) 一次臨調と第9・10次地制調

こうした出先機関についての論議は、事務配分とも密接に関連することから、広域行政機構それ自体にも関連することになる。実際、一次臨調が設置されたころには各地の地域開発法制が次々に制定され、全国総合開発計画も策定され、地域開発との関連で事務配分問題や府県制問題もからめた広域行政主体の問題が一次臨調、第9次（63年1月より、同年12月「行政事務配分に関する答申」）、第10次（64年9月より、65年9月「府県合併の関する答申」「行政事務配分に関する第2次答申」）地制調および経済界や地方団体を交えて論議を呼ぶことになったのである。

まず、一次臨調におけるこの問題についての論議は第2専門部会で行われた。

63年3月の七人委員会定例会では第2次仮説に関する報告が出され、全国を9のブロックにわけて地方庁をおき、そこに地方長官・副長官を置くとともに、広域別予算を独立に計上して実施事務と直轄事務を処理するという「地方庁」設置構想が示された。しかし、この構想は、府県行政との関係や各省庁との関係など不明確な点が多いばかりでなく、中央省庁にも反対が多かったため、七人委員会段階で立ち消えとなった⁽⁴⁰⁾。

この間、一次臨調より一年ほど遅れて出発した第9次地制調では「府県連合」制が提言されることになる。地制調では、まず事務配分問題を論じるために小委員会を設置することが決められたが、それと関連して第4次地制調で答申された「地方制」について、現行府県制度を前提として事務配分問題を考えるとしてこれを棚上げすることを前提とした。この決定にあたっては第4次地制調で「地方制」を強硬に主張した委員がこれに賛同していることから、この間に旧来の「地方制」に見られたような戦前回帰的な発想は影をひそめたと言えよう。また、事務配分問題を考える前提として、全国知事会の側から国と地方自治体の「機能分担論」が提言された。これは従来道州制などの広域行政論者によって主張されてきた国と地方との協力・協同という考え方を府県の存続の観点から再解釈する見解であり、以後の事務配分問題に大きな影響を与えることになった⁽⁴¹⁾。

これらを前提として、第四回小委員会（63年9月）に自治省より「地方公共団体の連合（案）」が提示された。これは第8次地制調答申に盛り込まれた「市町村の連合」に「府県連合」を加えたものである。ここにおける審議をへて12月の調査会答申では、別紙として「地方公共団体の連合要綱」としてまとめられた。その骨子は、①関係地方公共団体は議会の議決により連合を設置し、広域的事務を処理すること、②その組織は構成団体の長からなる理事会と、半数を構成団体議会から、半数を学識経験者から選任する審議会からなる、③資金は構成団体の分担金、連合基金、起債によって賄う⁽⁴²⁾、というものである。自治省はこれにいくつかの修正を施し、自民党との調整のうえ地方自治法改正法案として上程したい意向であったが、当時府県合併構想が盛んに論議され、理論的にも実地調査の点でも府県合併論の方が進んでいたこと、臨調における審議がこれに否定的な方向をとったことなどから、調整が困難となって法案提出が見送られたのである⁽⁴³⁾。

実際、地制調の翌年に出された一次臨調答申では、連合方式を「広域行政の制度化としては、一面的であって不十分なもの」と否定し、「総合開発庁」の設置を答申している。すなわち、まず、広域行政の制度化にあたっては「経済の高度成長を維持し、かつ、地域相互間の均衡の取れた発展と国民福祉の向上を図る」という「国家的要請」と「地方公共団体的要請とを、何によって、またどのような方法によって結びつけるか」という問題意識を示している。そして、その方法について、①国の出先機関の合理化方式（地方庁など）、②地方公共団体方式（合併あるいは連合）、③地域開発計画方式（総合開発庁）の3方式を示したうえで、それぞれについて検討を加えた。この結果、各地方に関係省庁の支分部局長と地方公共団体の長および学識経験者で構成される「地方総合開発審議会」をおき、全国的な開発計画に対応する地方総合開発計画の企画・立案・連絡・協議を行うという総合開発庁設置案を答申したのである⁽⁴⁴⁾。

ここでは地制調に全国知事会から示された国と地方との協力・協同という機能分担論の考え方に類似した協議・協調方式が採用されている。また、かつてのような府県の廃止を考慮しない点もそれに類似している。ここに地方制度として二層制の自治団体の存続がおおかたの合意となったように思われる。しかし、ここにおける協議・協調はあくまでも「国家的要請」に基づくものであり、臨調への経済界の影響力を考慮すれば、地域開発などの経済発展を最優先した上からの調整が重視され、府県は地方総合開発審議会の決定する政策の実施団体に過ぎなくなる可能性を含むものであった。実際、この改革意見が広域行政として必要な事務と考えたのは、道路等交通体系の整備、港湾施設・工業用水・工業用地造成等の産業基盤の整備、住宅用地の造成、上下水道・塵芥処理施設・都市公園等の生活基盤整備、治山・治水・海岸保全等の国土保全、地盤沈下対策・大気汚染対策・河川汚濁対策等の環境保全であった⁽⁴⁵⁾。これらは当時の高度成長を持続させるために不可欠の事業であるとともに、府県の事務であって府県間での調整が困難であったり時間を要するものだったのである。

このようにほぼ同じ時期に同じような問題を検討した臨調と地制調という二つの審議会から出された結論には、制度改革の視点において明白な相違点がある。それは、地制調が国からの行政事務配分の受け皿として府県機能を強化しようとしたのに対して、臨調は広域的な行政課題への対応策として府県機能をより上位

の広域的組織に移行させようとした点である。これはそれぞれの審議会の所管ともかわる。すなわち、自治省が所管する地制調の結論は、総合行政を施行する府県を存続・強化することによって他の省庁の府県への介入を弱める方向性をもつものに対して、さまざまな省庁の影響が混入されやすく経済界の意見も反映されやすい臨調では、直接的な行政課題の解決にとって最も近道である方向がめざされたとも考えられる。

もっとも、いずれも高度成長に伴う地域開発というこの時代の要請を反映していたことに変わりはない。両者はこれに関与するさまざまな主体の思惑を背景にしながら、地域開発を促進することを課題として、そのために有用な制度を構築しようとしたのである。しかし、それぞれの主体の課題解決手法は主体の競合状態を生み出した結果、事務配分問題に絡んだ府県制の在り方についてのいくつかの案は出されたが、いずれも実現に至らず、その解決は第10次地制調に持ち越されることになったのである。ただし、少なくともこれ以前の時期に論議の対象となっていた府県の存続問題と団体間における事務の融合の問題に一定の合意が形成されつつあったともいえよう。

ところで、こうした諸問題を残された第10次地制調は、事務配分小委員会と府県合併小委員会を設置し、広域行政に関しては「府県合併に関する答申」を作成した。広域問題の焦点を府県合併とした背景には、第9次地制調で答申された「府県連合制」案の地方自治法改正案への盛り込みが見送られたこと、自民党の地方行政部会が府県合併促進法案を議員提案で国会に提出しようとしていたこと、かつて「地方制」案に反対して「統合」案を起草した田中二郎教授のグループが『東海三県統合構想』を、自治省から委託された鶴飼信成教授のグループが『府県合併調査報告書（阪奈和地区）』をまとめ、それぞれ府県合併の推進を答申していたことがあげられる。また、この時期には知事多選問題が表面化し、知事公選制に疑問の声があがっていたこと、臨調最終答申に機関委任事務制度の活用が盛り込まれ、機関委任事務に対する評価の対立が激化していたことも地制調の論議に影響を与えたのである⁽⁴⁶⁾。

このような事情を背景に府県合併が審議された結果、答申では合併問題について、①府県の広域的地方団体としての性格の確認および地方団体を府県と市町村という二層制にすること、②府県合併は府県の区域を越える問題により効率的合

理的に対処でき、府県の自治能力を強化するにも効果的であると考えられること、③府県合併は自主的合併を建前とすること、④府県合併と事務再配分問題や市町村の規模の問題は別個に取り扱うこと、が基本的な考えとして提示された。また、府県の合併手続きについても論議があったが、「関係府県議会の議決に基づき、内閣総理大臣が国会の議決をへて処分する」道が開かれるべきであるとされた。そして、これらは「合併特例法のような形式」で法制化される必要がある、と結論されたのである。この結果、1966年の第51国会に「都道府県の合併特例に関する法律案」が提出された。しかし、国会では継続審議・審議未了・廃案が繰り返され、結局69年の第61国会で廃案となったのである。

このように、臨調では「地方総合開発審議会」案、第9次地制調では「府県連合」案、第10次地制調では「府県合併」が提案され、それぞれ実現する事なく終わった。これらはともにかつての地方庁案とは異なり、府県の存続を前提にしており、その意味では戦前への回帰を事実上否定した内容をもつものであった。それにもかかわらずこれらが失敗したということは、高度成長に伴う広域問題に対処する制度改革を構想するには、従来のような「集権－分権」「保守－革新」「近代－前近代」とかの枠組みで論議しただけでは解決がつかないということであろう。実際、この後、最近の道州制問題がおこるまで府県合併を含めた府県制度の改革問題は影をひそめることになるのである。

(3) 70年代の広域市町村圏

65年に第10次地制調が府県合併を答申してから69年に法案が廃案となるころまで、主として経済界を中心に府県合併や道州制を望む声がしばしば聞かれた⁽⁴⁷⁾。しかし、たとえば地制調の議論を見ても市町村レベルの制度改革問題に際して府県制度や道州制についての見解が述べられるだけで、府県合併の法案が廃案となるなか、その主張はインパクトを失って行った。これに代わって論議の対象となってきたのは市町村問題、としわけ第13次地制調で論議された広域市町村圏や大都市問題であった。すなわち「広域」の意味が「府県の区域を越える」問題一般から「府県と市町村の中間」あるいは「大都市周辺」の問題に変化してきたと言える。

この変化の背景には、高度成長に伴う都市への人口集中と農山漁村の人口流出、

すなわち過疎と過密が地域社会の構造変動を生み出していたことがあげられよう。これに対応する政策として、都市地域と農山漁村地域とを有機的に結合し、これを有効に活用する必要性が考えられた。具体的には、経済企画庁は1969年の新全総で広域生活圏の構想を、建設省も地方生活圏構想を打ち出したが、これに対応するかのように自治省は広域市町村圏構想を打ち出したのである。これらの構想はかなり類似しており、とりわけ広域市町村圏は新全総の具体化という理解も生まれ⁽⁴⁸⁾、生活圏域という観念が流行した。

これらの構想のなかで最も制度化されたのは広域市町村圏制度であろう。自治省は、すでに1968年8月に出された第12次地制調の中間答申において都市－農村を一体化した振興策、地方公共団体の共同処理方式による広域行政体制の推進、府県制度、市町村制度の基本的な在り方についての検討という検討課題が示されることによって、広域市町村圏の構想についての正当性を得ていた。これをもとに、同年、委託研究として全国5地区で広域市町村圏計画モデルの策定が試みられ、早くも同年末には現行制度の枠内で実行可能な「広域市町村振興整備に関する措置要綱」と、これに法制的な根拠を与える場合の「広域市町村振興整備に関する制度試案大綱」が策定され、さらに翌69年度にはモデル広域市町村圏の設定の指導が行われていたのである⁽⁴⁹⁾。

この制度が構想された背景には、社会の変化について三つの基本的な認識があった。一つは、人々の日常社会生活圏が拡大し複数の二次生活圏を包括するようになってきたため、日常社会生活圏と二次生活圏との間に齟齬が見られるようになってきたということである。二つ目に、モータリゼーションと生活様式の都市化によって都市と周辺地域の交流が活発化した結果、生活環境整備や産業振興などの行政課題を一つの市町村という単位ではなく圏域単位で構想したほうが有効と考えられるようになったということである。三つ目に、こうした生活圏の拡大への対応策として従来考えられてきた合併方式は問題が多く発生したことに鑑み、それぞれの自治体の相互依存に応じた相互協力方式の活用が有効ではないかということである⁽⁵⁰⁾。

このような認識に基づいて実際に制度化された広域行政圏の仕組みは、①都市地域と農山漁村地域を包摂する日常生活圏の地域をもって広域市町村圏を設定する、②その地域の振興整備に関する総合的な対策を推進するための広域市町村計

画を策定、実施する、③そのため、関係市町村が広域行政体制（協議会や一部事務組合など）を整備する、④国および府県は援助策（計画策定補助金、普通交付税の算定における事業費補正、振興整備補助金、地方債許可上の配慮など）を講じる、というものである。そして、広域市町村圏を設定するのにふさわしい規模はおおむね10万人程度の区域という標準が示されたが、これに基づいて実際に設定された圏域は結果的には旧郡を単位としたものも少なくなかった。また、過疎地帯対策が一つの目的であったので弱小市町村がどの広域市町村圏にも属さないという事態を避けるという指導があった結果、県内の市町村を上から圏域に分割するという設定方式が取られる場合が多かった。こうして、69～72年の間に 329 の圏域が設定された。ただし、三大都市圏、福岡、仙台都市圏の 321市町村および沖縄県の市町村では広域市町村圏が設置されなかったのである⁽⁵¹⁾。

ところで、この広域市町村圏は、ほぼ同じ時期に構想されていた「市町村連合」制度と一体のものとして考えないと意義を失うであろう。なぜなら、広域市町村圏の実施体制は協議会や一部事務組合が考えられていたが、従来のそれでは総合的な事業計画や実施を実現することは困難であり、また法制上許されている全部事務組合や役場事務組合が現存しないことから、両者の中間に位置するような弾力的かつ総合的な制度が求められていたからである⁽⁵²⁾。この市町村連合構想は、71年3月の地方自治法の一部改正案として第65国会に提出された。法案によれば、それは広域行政事務を「総合的かつ計画的に共同処理するために市町村の一部事務組合」に「連合」の名称を与え、一定の場合には連合の議会の議決をもって関係地方公共団体の協議に代えることができる権限を委任するというものである。そして、この運営方式としては「連合の議会議員は、管理者又は理事を兼ねることができる」という従来の議決・執行分離方式に修正を加えるとともに、管理者又は理事は、特定の事項を除き「その権限に属する事務を事務局長に委任することを通例とする」といった、いわば「市支配人制度」が提示されていたのである⁽⁵³⁾。

しかしながら、この法案は72年6月に審議未了・廃案となった。このため、自治省はこの法案に修正を加え、東京特別区の区長公選制についての改正と併せて73年の第71国会に地方自治法改正法案として提出した。この修正点は、①「連合」という名称を削除したこと、②規約変更について構成団体の協議を経ないですむ

制度を削除したこと、③事務局長への包括的な委任の制度を削除したこと、④構成団体の異議申し立てを住民の直接請求も可能なように変更したこと、などである。これは以前の案の市支配人制度をモデルとしたような案から大幅な後退であろう。ただし、一部事務組合の処理組織の弾力化、処理事務および処理範囲の複合化などは残された。こうしたことから、一般にこの方式は「複合事務組合」と呼ばれている。この法案も、いったんは審議未了で廃案に追い込まれたが、翌74年に再度提出され、5月に可決成立したのである⁽⁵⁴⁾。

こうして設置された広域市町村圏は、少なくとも後進地域で市町村道のネットワーク化を促進し、清掃事業や福祉関連事業で共同処理方式を促進し、スポーツセンターなどを全国に普及させるという効果があったことは確かである。また、これによって市町村合併に歯止めがかけられたことも確かである。しかし、この制度は広域行政機構に対する住民コントロールの間接化、府県と広域市町村圏との機能分担の曖昧化、過疎地域振興政策と広域市町村制度との実質的関係の希薄さなどのほかに、制度それ自体により根本的な問題が存在した。その一つは既存の協力方式との錯綜状態を作ったということである。すなわち、既存の一部事務組合が一方で存続していると、他方でそれらを包含する市町村間で広域的な複合事務組合が形成されても、複合事務組合はその事務を含めることができなくなる場合が多いため、一つの市町村が事業ごとに複合事務組合と一部事務組合をもつことになり、非常に複雑になるということである。もう一つは、重複もせず脱落もさせない圏域設定の不自然さと不合理である。すなわち、圏域設定がほぼ上から行われ、旧来の郡を基本にした場合が多かったため、圏域を越えた協力方式が取りにくいなど、事業展開を行ううえでの協力しやすさが無視される場合が生じたり、個別的な問題によっては不必要な事務の増加もありうるということである。そして三つ目に、大都市圏にこの制度を適用できなかったことである。すなわち、広域的問題の多くは農山漁村地域より都市地域で多く発生しがちであるが、この制度は都市地域を除外しているのである。実際、こうした問題もあって、この制度は所期の目的を達成できず、失敗に終わったという評価が下されるのが一般的であろう⁽⁵⁵⁾。

これらの問題点のなかで、大都市部の除外は、広域行政問題の多くが人口集中地域に発生することから、広域制度としての不十分さを表す要素の一つとなって

いる。大都市制度については、前述のように戦前から多くの論議を呼んできたが、戦後改革の過程でも特別市問題に関連して府県制度や周辺町村の合併など政治問題化した論点も多かった。こうした都市の府県行政からの自立に関する政治的紛争は、1956年の地方自治法改正において、特別市制度が削除されて政令指定都市制度に変わったことでいったん収束を見た⁽⁵⁶⁾。しかしながら高度成長は都市の過密化を一層促進し、大都市と府県の関係調整を政令指定都市制度という政治的妥協の産物で解決することを拒絶し、これにかわる自治体系の再編を課題として残し続けていたのである。

この問題を取りあげた第13次地制調（1968～69）では、大都市、大都市をもつ府県、大都市周辺の市町村からヒアリングが行われ、大都市制度のあり方についての検討が開始されたが、結果は、地方公共団体の区域と実態的な都市と圏域との不整合、地方公共団体が都市問題解決に見合った行財政上の権限をもっていないこと、変貌しつつある都市の実態に対応する行政運営の仕組みができていないこと、などの問題点を指摘した「中間報告」が示されたに留まった。これを受けて第14次地制調（69～70）では大都市問題が検討され「大都市制度に関する答申」が出された。その「大都市制度の改革の基本方針」では、広域および狭域の自治体の二重構造を取るべきこと、狭域の自治体の合理的再編を推進すべきこと、などが述べられただけで、具体的な解決案は今後の課題とされた。また「大都市制度の当面の課題」でも東京と大阪の現行制度の問題点については若干触れられたが、その根幹におよぶものではなかったのである⁽⁵⁷⁾。

このように大都市制度についての問題が先送りされたまま前述のように広域市町村圏においても都市部は除外されたため、都市問題は空白状態となった。こうしたなか1972年の田中内閣成立に伴って、いわゆる「日本列島改造」ブームがおり、これに対応して通産省の「新25万都市構想」、建設省の「地方中核都市構想」、自治省の「新都市圏構想」などの地方都市振興整備政策が提起された。各省の地方都市開発は「新地方中核都市圏構想」として内閣で一本化されたが法制化は見送られ、結局形を変えて74年に国土庁を所管とする国土計画利用法の制定として実現した⁽⁵⁸⁾。また、これとは別に自治省は、大都市周辺に広域行政圏が設置されていなかったことから、70年から大都市地域広域行政圏の研究に着手し、76年にその結論を得るとともに77年から大都市広域市町村圏を設定し始めた。こ

れが従来の広域市町村圏と異なるのは、圏域の規模が40万人位上としたこと、広域行政機構は協議会のみとしたことなどである。この結果、1986年までに23圏域、214市町村が大都市広域行政圏を構成したのである⁽⁵⁹⁾。

これと並行して1975年に国土総合開発審議会で第三次全国総合開発計画（三全総）の策定が了承され、その策定が進められた結果77年に閣議決定された。これがそれまでの総合開発計画と異なる点は、拠点開発方式（全総）、大規模プロジェクト構想（新全総）といった「線的な」開発方式から「定住圏構想」という「面的な」開発方式に転換したことであろう。ここで問題となるのが他の圏域政策との関係である。建設省の「地方生活圏構想」では69年の新全総以来 179の圏域が設置され、これに基づき事業が進められていた。また、78年に成立した大平内閣は田園都市構想を打ち出し、12月28日に関係省庁局長会議を開催して国土庁に連絡調整窓口を設置するとともに、79年に「田園都市国家構想」（田園都市構想研究グループ）を発表していた。さらに自治省は、第17次地制調（1977～79）において三全総に対応した新広域市町村計画の策定を答申（78年12月25日「地方行財政に関する当面の措置についての答申」）されたことから、79年4月自治事務次官通達として「新広域市町村計画策定要綱」を全国に通達した⁽⁶⁰⁾。

これらの構想は広域市町村圏構想の破綻と無関係ではない。元来、広域市町村圏は地域の振興を図って住民があまねく高度の生活水準を享受することを目的にしており、それは同時に過疎問題の解決にもつながることであった。そして、この目標は広域市町村圏構想だけでなく、全総、新全総を嚆矢とする当時の関連する計画ではどれも同じであった。しかし、現実には地方の過疎化は止まず、69年の広域市町村圏の設定から75年までに 329圏域の44%にあたる 145圏域で人口の減少が見られ、そのなかでも人口5万～10万人の圏域では74%が減少している。このことは広域市町村圏構想が失敗したということばかりでなく、全国総合開発計画の失敗をも意味している。したがって、これまでの施策の見直しは必至であり、経済社会的背景から類似した地域振興策が各省からさまざまな形で立案されるのは当然とも言えよう。

このように、この時期の広域問題は、過疎過密にかかわる諸問題の解決を主眼とした市町村レベルにおける広域制度の形成であった。しかしながら、このための施策の一つとして登場した広域市町村圏は、制度それ自体がもつ欠陥と制度を

取り巻く環境のゆえに当初の目的を達成することができなかった。すなわち、前者については、この制度が全国の市町村、とりわけ農山漁業を抱える弱小市町村一般の活性化という自治省レベルの課題を解決することを主眼としており、個別的な市町村の需要を満たすものではなかったのである。また、後者については、格差是正という課題を各省庁がそれぞれの立場から自らの利権を確保しながら解決しようとする結果、それぞれの政策の一環性が失われ、現場で個別行政を統合する自治体の総合行政の立場からする需要に答えることができなくなったのである。こうして、多くの財源が各省を通じて市町村にばらまかれたにもかかわらず、格差の是正ができるどころか、その格差は一層拡大することになったと言えよう。

(4) 80年代の行政改革と今日の動向

1970年代は、中央・地方通じた政府にとって大きな変化の時代であった。すなわち、60年代の高度成長によって生み出された歪みを解消するため、環境対策や福祉、公共投資などの需要が増大するなか、二度のわたる石油危機を通じた経済の低迷によって税収の伸びが低下したため、中央・地方政府ともに巨額の財政赤字に苦しむことになった。こうした事態を背景に行政改革への要求が高まり、1981年に第二次臨調が発足した。これは2年間の活動を通じて5回の答申を提出して終了したが、その後も臨時行政改革推進審議会（行革審）が設置され、行革の推進を検証して改革のための答申を提出し続けている。

このうち二次臨調における広域行政論議としては、市町村について、その区域に不適切なものがあり、合併によって能力格差を解消すべきという見解が多く出されたが、基本答申（一次答申）には当面共同処理方式によって条件整備を図ったうえで合併などを考えるという方向が示されたに留まった。また、府県についても、現行の区域を越える行政が要請されていること、都市化に現行の府県体制が対応仕切れなくなっていること、市町村の行政能力の改善に伴い事務配分の見直しが必要であること、地域格差の是正と広域自治体としての機能の強化の観点から区域の見直しが必要であることなどから、「都道府県の広域化による地方圏の行政機構については、長期的、総合的な観点から検討を行う」と答申した。これに対応して、とりわけ経済界から「地方庁」案や「道州制」案が出されたが⁽⁶⁾
¹⁾、臨調自体はこれ以後この問題に言及する事なく、最終答申（83年3月）にお

いても市町村の合併を例に出しただけで、それ以上の具体的結論は出していない。しかしながら、臨調とともに普遍化した自立・自助の考え方や合理化を中心とした民間性善説がイデオロギーとして定着し、地方自治にも影響を与えることになったのである⁽⁶²⁾。

これに対して、臨調と同じ時期に開催されていた第19次地制調（1981～83）では、従来の府県と市町村の中間領域である広域圏制度の問題が検討されている。これは臨調に比べて審議開催回数が極めて少なく内容的にも低調であったとはいえ、広域行政体の整備に関して、従来の広域行政圏構想の一層の展開と事務の共同処理制度の充実を提言するとともに、総合（複合）事務組合化の推進を今後の検討課題として位置づけている⁽⁶³⁾。これを受けて自治省は、個別の施策で広域市町村圏を活用し、その地位の強化を図った。たとえば1984年から実施された「まちづくり特別対策事業」では、各市町村にこの事業の前提となる「まちづくり計画」を広域市町村圏の広域行政機構に提出させ、この機構が各市町村の計画を広域的に調整することとしている。また、86年には21世紀に向けて重要な地域政策になると思われる課題に先導的に取り組むという「リーディング・プロジェクト」を開始しているが、この実施の担い手として広域市町村圏が位置づけられている⁽⁶⁴⁾。

さらに自治省はこの方針を一層推進すべく、広域市町村圏制度の見直しを図った。まず、1987年9月には広域市町村圏等整備推進協議会が「広域市町村圏施策の新たな展開」を報告し、圏域計画の自立化、土地利用計画等の充実、複合事務組合の整備、財源保証などを提言した。また、88年3月には当時の行政局長が広域市町村圏等整備推進協議会の総会で講演し、広域機構への住民等の参加、財源措置などを考える研究会の設置を明言した。これに基づき「地方都市圏の振興整備のための市町村行財政調査研究委員会」が設置され、同年9月に事業体系の明確化、複合事務組合化の促進、執行体制の強化、民間活力の積極的利用、広報公聴活動の強化、中心都市能力の強化、情報支援、財源強化などを盛り込んだ中間報告が提出された。このうち地方中心都市能力の強化については、新行革審答申に「地方中核都市」構想として盛り込まれた。また、その他の施策については89年6月の事務次官通達「平成元年における広域市町村施策の推進について」のなかに「新広域市町村計画の改定」「ふるさと市町村圏推進要綱」として示された。

前者では「広域行政機構自らが地域の活性化、地域経済の振興や文化、スポーツ、健康作り等の分野における広域サービス推進主体としての役割を果たす」ために「圏域としての一体性を高める」ことが指示された。後者では10億円の基金の設置とこれを活用したモデル市町村圏の設置が示された。いずれにしても、これらは広域機構の強化による自立した統治主体の形成をめざしたものであろう⁽⁶⁵⁾。

こうした府県と市町村の中間領域における行政機構の充実が市町村の統合につながるとともに、この市町村的行政規模の拡大は府県制問題の再燃にもつながることになる。府県制問題については、二次臨調当時の財界の発言の後しばらく論議の対象とならなかったが、東京一極集中がますます激しくなり遷都・展都・重都論が盛んに論じられるなか、1988年には関西経済連合会（関経連）が「首都機能問題の議論を望む」という文書においていわゆるE C型府県連合を提唱し、関経連の所属する西日本経済協議会も89年10月に「新たな国と地方の関係」において府県制度を含む広域体制の整備を提言している⁽⁶⁶⁾。この提言は必ずしも注目を浴びなかったが、翌89年12月に新行革審（第2次行革審）答申において「地方公共団体の連合」が提唱されてから、府県制問題についての提言が活発に発表されることになる。その主なものとしては第23次地制調の小委員会試案（1991年11月）、関経連の提言（1992年11月）などがあげられよう⁽⁶⁷⁾。

このうち新行革審答申案では、都道府県連合と並んで市町村連合、大都市圏行政体制、地域中核都市などの行財政権限の強化が提言されている。市町村の広域化によるその機能の強化は、79年ごろから主張された知事権限の町村及び新広域市町村への委譲と府県機能の純化および国から府県への権限委譲という考え方を踏襲しているといえる。しかし、このうち国から府県への権限委譲は進まず、府県機能の市町村への委譲だけが進んだ。こうしたなかで市町村が、連合の形成などによりその機能を向上させつつ府県機能の委譲を容易にするとともに、府県の連合体が形成されて国の権限が府県連合へ委譲されると、その母体となる府県の役割がますます低下し、府県連合がそのまま一つの自治体となる可能性をはらんでいる。

また、地制調案や関経連案では、府県の区域や府県－市町村体制を変更しないことが前提とされるとともに「地方分権」が強調されている⁽⁶⁸⁾。具体的には、地制調案では連合は憲章を定めることができ、その憲章で連合議員を住民が直接

選挙する方法と構成府県議会による間接選挙のいずれかを選択することができる。とともに、事務の委譲についても、国および府県が直接連合に事務を委譲できることになっている。これに対して関経連案は、連合の形成が選択的であり、それによる行政が軌道に乗れば新しい自治体の創造も可能という二段階方式を取るとともに、事務委譲についても、まず国から府県への事務委譲があって、構成府県の判断に基づいて府県から連合への事務委譲を行うという二段階方式をとっている。いずれにしても、地方分権を基礎としながら、府県連合を新しい広域自治体の創設への過渡的機構と位置づけているといえよう。

こうした事態に対して、大都市は「大都市への規制緩和と権限委譲が拡大され、さらに『大都市連合制度』の創設により道府県の大都市地域への関与が縮小されれば、道府県制の再編論議は避けられない」と考えており、全国市長会も「従来から問われている府県制のあり方に関する問題について、今一度基本的な見直しが必然的に検討されることになろう」と述べ、府県制改革の不可避性を主張している。これに対して全国知事会は、府県制懇談会のほかに第4次自治制度研究会を発足させ府県制度を再検討している。また、東京都や神奈川県などの府県が独自に府県制を検討し、さまざまな研究報告を行っているが、そのうち神奈川県の報告書では「広域自治体としての府県のガバナビリティを向上させ、新たな役割を認識する」必要性を主張している⁽⁶⁹⁾。

このように80年代における広域行政論議は、70年代末に形成された新広域市町村圏を中心に展開し、その後4全総およびこの施策の改訂版であるふるさと市町村圏に引き継がれたが、基本的には府県と市町村の間領域の広域論議が中心であった。もちろん、この論議に臨調の影響は避けられず、地方の自立化と効率的経営が指向され、市町村圏施策に新たな手法が用いられたが、そこにおける府県の役割にはそれほど変化はなかった。しかし、これでは以前と同様大都市周辺における広域問題の解決にはつながらなかったどころか、その問題は一層深刻さを増すことになった。これに対する対応が府県連合など新たな府県制改革の主張であろう。だが、これらの主張も大都市と府県、都市部と非都市部に自治省、他省庁、財界が加わり、それぞれの勢力拡大を念頭に置きつつそれぞれの行政課題の解決をめざすことから、その一本化は困難になっている。現在では、すべての主体が地方分権に基づく広域行政課題の解決を主張しているが、その具体的方策は

多元的である。そして、これらの方策が実施された場合に住民が得ることのできる便宜は明らかではない。その意味では、住民の需要とは遊離した課題であり、その解決策は必ずしも住民の意向をくんだものではないと思われるのである。

4. 広域行政課題と広域行政システム

(1) 広域行政の問題性

これまで行政の広域化についての歴史的展開を検討してきたが、この広域化問題を促す要素は二つに大別できるだろう。一つは、財政力や人的能力のような自治体の「体力」の強化であり、もう一つは行政運営の合理化である。前者については、市制町村制制定時に見られた町村合併や戦後改革期に見られた町村合併、新産業都市指定にからむ町村合併などである。そのほか、最近でも、広域市町村圏の設定を促した要因の一つに、自治体の行政能力の不足を補う意味があったと思われるし、今日の「第3次合併ブーム」と呼ばれる現象もこうした側面があるだろう。すなわち、合併などは、政治的な意味はともかく、技術的な観点からは自治体の体力強化の側面をもつといえよう⁽⁷⁰⁾。後者については、道州制論や地方方案や県案、連合論などがある。また、公社公団方式や国直轄方式なども府県を越える問題について調整を行ううえでの効率性を重視した方法であろう。もちろん、これらの手段はそれぞれ政治的意味合いが異なり、その意味ではさまざまであるが、いずれも広域的な問題に効率的に対処するための手法である点ではかわりはないだろう⁽⁷¹⁾。

もっとも、町村合併は、一方で自治体の体力の強化を目的とするが、他方で行政の効率的運用という効果も考慮されている。また、広域市町村圏も近隣市町村間における行政運営の効率化をめざしたものであろう。逆に、道州制や連合も、一つの自治体では実現できない大きな事業を共同することで実現できるようになるという観点からは「体力」の強化と考えられるだろう。すなわち、それぞれの広域行政施策は多くの場合両方の要因を含んでいるといえよう。

したがって、広域行政を考えるに際して、こうした分類それ自体が重要性をもつわけではない。これが問題化するのは、その広域施策を実施した場合実際にどのように機能するかということであり、それが結果的に政治的側面と結びつく場

合である。そして、このことは行政運営の合理化の要素と密接に関連する。もちろん、現実には、合併をめぐる過程がしばしば政治問題となり、合併一般が分権の否定要因として政治問題化してきたことは確かである。しかし、こうした問題は合併を促す要因のうち「体力」の強化の側面から発生するのではなく、むしろ、広域的な行政課題解決という目的の実現手段として、合併という手法が適当であるかどうか、あるいは合併の実施にあたってどのような手法が用いられたかということ、すなわち手段の正当性が政治問題に結び付くことになるのである。また、道州制や連合においても、大きなプロジェクトを実現するという観点では必ずしも政治問題化はしない。政治問題化するのは、その目的のために道州制や連合という手段が合理的かどうかということに関連して、その正当性が得られない場合である。したがって、広域行政問題を検討するには、この目的と手段、およびその効果の関係を明確にしておくことが重要になってくるといえよう。

(2) 広域行政と最近の連合制

では、今日問題となっている府県連合についてはどうであろうか。この点で新行革審答申は、現行制度に多くの改善すべき課題があるとは述べているが、どのような広域事務について、現行制度にはどのような問題があり、その原因はどこにあるか、そして、これを解決するためにはどの点をどのように改善すれば良いか、ということについては深く論究せず、一足飛びに連合制を提唱している。そこで、ここでは、制度改革を考える前提として、広域行政課題の解決という目的と連合制という課題解決手段との関連を再検討しておこう。

まず、この答申が考える具体的な広域行政課題とは何であるかが問題となる。この点について答申の趣旨を要約すると、府県を越える広域的な仕事とは、府県を越えるスケールの総合計画の策定、実施およびそのさいに必要な関係府県や関係省庁との調整であると考えている。また、市町村については、現行調整制度の意義を踏まえて、その体力強化を図る観点から圏域行政の充実や連合制の導入、合併を例示している。そして、こうした調整およびその強化が必要な行政領域については、新行革審事務局資料に具体的に列挙されている。すなわち、

・地域の振興・開発に関するもの（構想・計画の策定等、構想に基づく事業の調整）

- ・都市計画・土地利用計画等に関するもの（構想・計画の策定、計画等に基づく事業・規制等の調整）

- ・広域的社会資本整備に関するもの（道路・鉄道・都市交通等の計画等の策定、住宅開発・大規模公園その他社会資本の整備）

- ・水資源利用に関するもの（水源開発、水利用の調整、利水・治水等の広域的行政処理）公の施設の区域外設置（都市交通機関の運営、民生施設等の設置、上下水道の設置・運営）

- ・廃棄物に関するもの（処分場の設置、産業廃棄物等の規制等）

- ・環境保全に関するもの（公共用水域の水質、大気、地盤沈下等）

- ・災害防止・救助に関するもの（水防、消防、救急等の応援・協力、高圧ガス・毒劇物その他の危険物の災害対策）

- ・その他（臨海部開発、専門職員の交流・派遣）である。

これらの事務事業には府県の事務と市町村の事務の両方が含まれている。たとえば、都市交通、民生施設、上下水道、消防・救急等の応援・協力などは、多くは市町村の事務であって、現在でも市町村間における協力がすでに実施されており、府県の事務であっても調整すべきものは少ない⁽⁷²⁾。したがって、府県を越える広域的事務でその調整を必要としているのは、主として地域振興・開発、都市計画・土地利用、道路、鉄道、住宅、臨海部開発、水資源開発、廃棄物、環境保全であろう。また、これら全ての領域において府県間の調整を必要としているのは、主として大都市部であり、地方圏ではその領域が限られているといえよう。

ところで、周知のように、こうした領域で広域行政の必要性が主張されたのは今回が初めてではない。たとえば、実現されなかったとはいえ、1964年の第一次臨調では、広域行政の制度化について、地方庁案（国の出先機関の統合）、新たな地方公共団体の形成案（合併又は連合）、総合開発庁案などが出され、総合開発庁の設置を含む地域開発方式が勧告された。その際に、広域行政需要と考えられていたのは、道路等の交通体系・港湾施設・工業用水・工業用地等の産業基盤整備、住宅用地・上下水道・塵芥処理・都市公園等の生活環境施設の整備、治山・治水・海岸保全・地盤沈下対策等の国土保全および特定地域における大気汚染・河川汚濁等の公害問題などであった。これらは、基本的には、先にあげた事例と類似するもの⁽⁷³⁾であり、その意味では60年代に改善の必要性が認識されてい

た広域行政であって、今日においても未だ十分な対応策が講じられてこなかったか、あるいはその対応を上回る社会変化に対応策が不十分であったか、のいずれかである。

では、連合制はこの課題に対応できるような新しい内容をもっているのだろうか。新行革審答申はこの連合制について具体的な構想を示していないので、この答申に基づいて海部首相から諮問された第23次地方制度調査会の「試案」から検討して見よう。

試案では、第1に、連合は、①広域行政需要に対処するための行政機能を固有の機能とする特別地方団体であり、②構成団体は普通地方公共団体とするとともに、③構成団体の批准を要件とする憲章によって設置することになっている。また、第2に、構成団体と連合との関係は、①連合が調査研究、企画を行うほか、計画、基準、指針等の策定を行い、構成団体が事業の執行管理を行う、②関係構成団体の管理する事業はその批准によって拘束力をもち、連合の管理する事業は構成団体からの委任ないし補助による執行とする、③義務に違反した場合には自治紛争調停制度を活用する、というものである。第3に、連合の組織としては、「執行機関－議事機関分離型」または「評議会型」の選択制で、後者の場合はマネージャー制度の導入も認められており、前者の長、議員、後者の評議員はともに公選制と間接選挙制の選択が可能である、というものである。第4に、連合財政については、条例で一定範囲内での地方税の課税、国からの包括的交付金等、構成団体の分担金、地方債などを想定している。第5に、こうした連合のタイプとして、広域住宅対策等都道府県大都市連合、水資源の開発利用および調整等特定地域開発整備連合、総合計画の策定および事業の実施・調整等地方都市周辺連合、環境景観の保全等特定課題連合などが例示されている⁽⁷⁴⁾。

この構想は、確かに、包括的な連合ではなく機能連合とされ、憲章や事業実施にあたって「批准」を要件とするなど、府県を「地方政府」という独立した位置づけを行っている点でこれまでの道州制とは異なった地方分権の考え方を示している。その意味では、これまでこの種の構想で問題となっていた集権－分権にかかる政治的な対立を緩和する構想となっている。しかしながら、これはあくまで緩和であって解決ではない。なぜなら、この構想は、連合の役割として「広域行政需要を固有の権能」としているが、この広域行政需要の内容が明確でなければ

目的－手段関係を評価することはできないからである。この結果、広域行政の必要性が説かれ、さまざまな広域行政システムが構想されても、その変化は外見的なものに止まり、その構造は以前のものであまり変わりのないことになるのである。こうした問題を考えると、これまでの広域行政需要と考えられてきた「需要」の構造が問題となるといえよう。

(3) 広域行政課題と広域行政需要

この点をもう少し具体的に検討して見よう。たとえば、先の構想は、連合のタイプの例として、広域住宅対策等都道府県大都市連合をあげている。たしかに大都市およびその周辺には住宅に対する広範かつ切実な「需要」があり、この住宅対策は大都市および周辺の地方自治体にとっては重要な行政上の「課題」であることは疑いない。ただし、この場合、この問題の解決のためには住宅の建設も一つの対策であるが、同時に住宅需要が生じる社会的条件を変化させることも一つの対策である。すなわち住宅需要が大量に発生する構造を変化させることも解決策の一つであるということである。その意味では、大都市における住宅問題の解決にはいくつかの方向があるということであり、目的の設定の仕方によって解決の手段は異なってくるといえよう。

次に、ここで仮に住宅の建設を目的として設定してみよう。この場合でも、連合を設立することは一つ的手段ではありうる。しかし、同時に都市整備・住宅公団の改組等や関係団体出資の第3セクターの設立などによって住宅を建設することも一つ的手段である。したがって、これらの手段間のメリット・デメリットについての評価が行われなければならない。これをもって初めて手段の正当性が確定することになろう。また、この問題の解決の方向を社会的条件の変化においてみよう。その場合には、都市へ集中する人口を分散することが解決策になる。そのためには、例えば政治行政の中核機能の分散や土地利用の規制などが選択肢のひとつとなりうるはずである。このようにさまざまな広域的な行政問題を解決するには、目的－手段の体系が存在することを前提にしなければならないということである。

それにもかかわらず、古い構想の「焼き直し」ともいえる「連合」という手段だけが提唱されるのは、「広域行政需要」が一つの広域制度で解決できるような

まとまった一つの問題であると考えられているためであり、それはまた「広域行政需要」と「広域行政課題」とが同一視されているからであろう⁽⁷⁵⁾。元来「行政需要」は、かなり多義的な概念である。この概念が脚光を浴びたのは第一次臨調のときであるが、西尾勝はこの臨調による「行政需要」概念についていくつかの問題点を指摘したうえで「行政需要」と「行政ニーズ」を区分している。すなわち「市民が政治体系にその充足を期待するいまだ充たされていない効用のことを行政需要とよび、政策決定機構の側で、政治体系が対応すべき行政需要と認定したものを行政ニーズとよぶことにする」ということである⁽⁷⁶⁾。

この考え方を「行政課題」と「行政需要」に対比させると、「行政ニーズ」は「行政課題」に対応する。すなわち「広域行政課題」とは、一定地域を構成する地方自治体に等しく政策的に対応することが必要であると認識された問題領域であるといえよう。具体的には、地制調の試案が例示していた住宅問題、水資源問題、廃棄物処理、自動車排気ガス問題などが考えられるであろう。これに対して「広域行政需要」は行政課題と広域行政需要の関係ほど単純ではない。なぜなら、需要する主体が異なるからである。すなわち、国民の需要は、その供給主体が一つの自治体であろうと広域的な団体であろうと関係なく、それが満たされればよいのであり、国民を主語にすると行政需要に「広域」という概念はなじまないのである。これに対して、「広域行政課題」が存在し、それぞれの自治体がこの課題解決を迫られているとすれば、自治体が相互に協力する必要があるだろうし、そのための協力システムが必要となる。ここで広域的に対処するための手段の供給を求めているのは地方自治体なのである。したがって「広域行政需要」とは、先の個別的な行政課題を解決するに際して、地方自治体間で協力が不可欠である場合に自治体が必要とする協力の手段であるということができよう。

このように「広域行政課題」と「広域行政需要」とを区別して概念化すると、両者を同じものと考えた場合に広域的な問題に対して合併、広域行政圏、道州制、連合など、類似した制度改革が考案される理由が推測できる。すなわち両者を同一のものと考えると、広域行政需要という国民一般の包括的な需要が存在するという前提で、これを正当化の根拠として行政は広域行政課題を一体的に充足する責任を負うことになるが、この包括性および資源の有限性を考慮するなら、この課題解決の手段は合理的効率的でなければならず、そのためには行政の縦割り主

義と地域的割拠主義を打破した総合的な調整機関の設置が構想されるのである。実際、合併はこの地域的割拠性を一挙に解決するとともに長によって縦割り性を調整しようとするものであり、道州制も府県という地域的割拠性を道州などによって統合し、地方長などによって縦割り性を調整しようとするものであろう。また、広域行政圏や連合は、この合併や道州制の集権性に対する政治的反発に配慮し、地方自治体の独立性を一定認めることによって、これらの効率性合理性を多少犠牲にしつつ集権性を緩和する方策であろう。したがってこれらの制度は「広域行政課題」と「広域行政需要」を一体のものと前提した場合には、正しく論理的な解決策であったといえるのである。

しかしながら、先に述べたように、これらの施策はことごとく失敗してきているのである。第一次臨調当時問題とされた広域的対応を必要とする行政領域が今日でもやはり同じく行政課題とされていることは、これまでの施策の不完全性を如実に物語っているといえよう。そして、これらの施策が「広域行政課題」と「広域行政需要」を一体のものと前提した場合には論理的には誤りはなかったのである。したがって、失敗の原因は「広域行政課題」と「広域行政需要」の同一視にあるということであり、その結果、これらの広域的な行政課題を解決して行く場合の問題は「行政需要」をどのように理解し、目的をどのように設定するかということにあるように思われる。

5. おわりに

これまで広域行政の歴史的展開と最近の広域行政制度の構想を検討してきた。そこから、今後広域的な行政課題に対処していくには、これまでの考え方を変え「行政需要」の構造についての新たな視角で広域的に発生する行政需要を再検討する必要性があると考えられた。この再検討に際して、先にあげた西尾勝の行政需要論が参考になると思われる。

彼は「行政需要」概念の再構成を検討するに際して3つの留意点を指摘している。第1に、国民が行政に期待する生の「行政需要」と政治体系が対応すべき行政需要と認定した「行政ニーズ」とのあいだにはズレがある。たとえば、前者は包括的であり、その内容は顕在化したものと潜在的なものがあるのに対して、後

者は個別的であり、顕在化した需要に対応する場合もあれば潜在的な需要を掘り起こして対応する場合もある。第2に、需要と供給は複合構造をもつ。前述のように、行政需要は総合的なものであるが、行政の対応は個別的であるため、サービスの供給主体も複合的に存在する。すなわち、これらは行政という公的主体に限らず、民間団体や機能集団という社会的なレベル、地域自治活動やボランティア活動のようなコミュニティレベル、家庭のような血縁レベル、の各レベルにおいて組織的・非組織的、あるいは営利的・非営利的といった複合的な主体によって担われる。そして重要なことは、そこにおける供給コストがそれぞれの課題と供給主体の在り方との関係によって変わってくるということである。第3に、需要に対して常に供給が必要な訳ではなく、需要の抑制ということも考えられる。それには、発生の抑制、需要が行政需要として顕在化することの抑制、行政需要の圧力の抑制が考えられる、ということである⁽⁷⁷⁾。

この考え方を具体的な例、たとえば、廃棄物処理という課題について考えてみよう。かつて廃棄物処理問題とは、効率的に廃棄物を収集し、できるだけ大規模な処理場を建設して効率的に処理することが課題であった。しかし、このようなスタイルによる解決策ではもはや限界にきていることは周知のとおりである。現在ではむしろ廃棄物の減量化が課題となっているのである。この観点からすると、まず、消費の前提である生産の側における問題がある。ここでは、耐久消費財について過剰なモデルチェンジを控えるとか耐用年数や部品の保有期間を長くするなどの政策が考えられるし、日常的な消費財についてもペットボトルを生産者が回収する義務をもつよう規制するなどの政策が考えられる。ただし、これは広域行政需要ではなく国の産業政策にかかわることである。次に、ある世帯にとって不要であるが直ちにゴミとなることを避けることが考えられる。これは中古品の回収販売メカニズムを整備し、これらの事業が円滑に運営されるよう援助することが考えられる。また、町内会を通じた集団回収や廃品回収業者に補助金を出すなどの方法もある。そのほか、自治体のゴミ収集を有料化するとか一定領域内に限定するなどの政策もゴミの減量化に役立つ。いずれにしても、広域的に廃棄物処理を考えることも必要であるが、それ以前に一定地域内で需要を減少させたり行政以外の供給者を活用することも考えなければならない。そのことはすなわち、廃棄物処理について問題レベルごとの実施主体の役割を体系化した廃棄物処理に

についてのプログラム体系が考えられるということである。

この例で考えると、必要なのは「広域的」施策よりもむしろ自治体やそれより狭い町内会やコミュニティといった「狭域的」施策である⁽⁷⁸⁾。もちろん、ここで広域的施策が不必要だといっているわけではない。この点について神奈川県地方分権推進調査会は、広域行政課題と捉えられている行政領域の広域性を、点的広域性、線的広域性、境界的広域性、面的広域性の4つに類型化し、課題に応じてその解決に最も有効な行政システムを選択すべきであると報告している⁽⁷⁹⁾。この指摘に従うと、個別の広域行政課題の解決に最も有効な行政システムを構想するに際して、自治体間で最も有効な協力的手段が「広域行政需要」だということであろう。ただし、ここで注意しなければならないことは、その場合の課題解決にとって有効な手段は、課題のあり方によって変わってくるということであり、広域的な問題として発生してくる以前に自治体あるいはそれ以下のレベルで実施された対策の効果によって変わってくるということである。すなわち「広域的」施策の条件を規定するのがその問題を解決するために採用された「狭域的」施策の成果だということである。

この場合、狭域的施策の成果はその施策の有効性に規定されている。すなわち目的と事業の実施主体および事業内容の関連が合理的なものでなければならないということである。その意味では「広域行政」の概念のコロラリーとして、狭い地域を単位に実施した方が合理的な事業について、自治体が必要とする有効な手段を「狭域行政需要」と名づけることもできるだろう。

いずれにしろ、広域的行政課題の解決手段としてアプリオリに連合制などの制度を構想する以前に、それぞれの行政領域ごとに、その需要の構造から広域的处理と狭域的处理の合理性を考え、最も有効な処理システムを採用する必要があるということであり、その際、国、広域行政体、自治体、狭域団体、民間、家庭等、最も適切な事業主体とその担当すべき役割とを合理的に配列したプログラム体系を構築しておくことが必要だと考えられるのである。

(注)

- 1) 広域行政に関する文献は多数あるが、さしあたり戦後の広域行政の流れを簡潔に整理したものとして、遠藤文夫「日本の広域行政」日本行政学会編『年報行政研究26 行政学における教育と研修』1991年がある。特に、広域行政の関連文献が(注)で整理されているので参考になる。
- 2) 西尾勝「過疎と過密の政治行政」日本政治学会編『年報政治学1977 五五年体制の形成と崩壊』1979年、225頁。
- 3) 「国と地方の関係等に関する報告」は、地方自治総合研究所『自治総研』Vol.15 No.12, 1989に掲載された(案)による。もっとも「府県連合」自体については88年に関西経済連合会(以下「関経連」)が「首都機能問題の議論を望む」という文書においてすでに提唱しており、関経連の所属する西日本経済協議会も89年10月に「新たな国と地方の関係」において府県制度を含む広域体制の整備を提言している。その意味ではこの度の府県制改革論は、一部の経済団体の提言が行革審によって公的性格を得、それを受けて議論が拡大したと言えよう。
- 4) 宮崎伸光「多様化に向う地方制度 — 新行革審『国と地方等に関する小委員会』答申をめぐって — 」地方自治総合研究所『自治総研』Vol.15 No.12, 1989, 11頁。
- 5) 『日本経済新聞』1989年12月5日付け。
- 6) 個別的に示すことは省略するが、『都市問題』「特集 広域行政の検証」81巻4号1990年4月、『都市問題研究』「新時代の地方制度」42巻10号1990年10月など、地方自治行政学関連雑誌などを中心に多数の研究者がこの問題を論じている。
- 7) 兵庫県『兵庫県市町村合併史』(上)、1962、14頁。
- 8) 地方行政調査委員会議事務局編『町村合併の理論と実際』1951、を参照。
- 9) 明治初期の教育制度は地方制度とは切り離されて構想されていたため学区は数町村にわたって設定されていたが、市制町村制では両者を統一することがめざされたのである。このため1890(M23)年には小学校令が改正されるとともに地方学事通則が制定され、市町村が小学校の設置義務および経費負担を負うことになった。千葉正士『学区制度の研究』1962、参照。
- 10) この数字は文献によって多少相違がある。たとえば『内務省統計報告』では、88年 71,314-90年15,820、『町村制史稿』では、88年70,435-89年13,347、『自治制制定の顛末』では、88年71,314-89年13,348、『日本帝国統計年鑑』では、88年70,435-89年13,347となっている。なお、1873(M6)年には合併の奨励のため合併手続きが定められ(大蔵省達九九号、以後幾度かの変更がある)以後86(M19)年までに合併によって 8,793の町村が減少、分離によって 1,248の町村が増加、差し引き 7,545の町村が減少した。これを市制町村制制定時と比べるといかに後者の時期の合併が多かったかが理解できよう。(東京市制調査会『自治五十年史制度編』参照。)

- 11) 亀卦川浩『地方制度小史』1962、47-50頁。
- 12) この点について中川剛は「区町村会の公的性格が出現するにつれて、近代的市町村制への移行が可能になった。三新法によって、地方自治体を設置する基礎は固まったと言えるだろう。」と述べている。(中川剛『地方自治制度史』1990、101頁。)
- 13) 区町村会法は議会に公共に関する事件およびその経費の支出、徴収方法を議定する権限を与えるものであったが、権限の範囲は限られ、戸長の指揮監督権が強く、そのうえこの法律の不備のゆえに1884年には改正され、行政統制が強化された。また、府県会についてはその議員が郡区から選ばれることから郡区間の調整の意味も持ち得たが、実際には当時の自由民権運動との関係で混乱を極め、本来の問題解決にはほとんど機能しなかったと言われている。(福沢諭吉『時事大勢論』1882、参照。)
- 14) これを推進したのは周知のように山県有朋であるが、これを起草したとモッセは内心では郡の設置に反対であったと言われている。理由は、プロシアでは町村の平均人口が日本の十分の一、県の人口は二倍であったから中間団体としての郡の役割が重要であったが、日本では市制町村制施行時の合併によって町村規模が一層拡大していたので、中間団体としての郡の必要性はプロシアに比べて低いと考えられたのである。(1921(大正10)年の郡制廃止法案における政府提案理由。前掲、亀卦川、154-7頁。) もっとも、郡制制定時における元老院の法案反対は、この問題ではなく府県や郡を自治体化することに対するもので、政府は原案における自治体的要素を削除して再提出することを余儀なくされたために、府県制と郡制の制定は市制町村制よりも遅れたのである。(前掲、『兵庫県市町村合併史』(上)、148頁。) この問題で譲歩してもなお山県が郡制にこだわったのは、当時のプロシアと比較して日本の統治体制の物理的・組織的・精神的未熟さを考慮に入れたのではないだろうか。
- 15) 当初市長は直接選挙ではなく、市の執行機関は参事会という合議制を取っていたが、後に1911(M44)年の改正で市長の独任制が採用され、1926(T15)年になってようやく市会の複数選出が改正された。
- 16) 石塚裕道『日本近代都市論』1991、16-7頁。
- 17) この都市計画区域の設定が都市に隣接町村合併の正当性を与えたと言われている。(高木鉦作「都市計画法」『講座 日本近代法発達史 第9巻』参照。)
- 18) 神戸市議会編『神戸市議会史』第2巻 総説 第3章「特別市制運動」、第3巻 各説 第1章「市域」、参照。
- 19) もっとも、郡制廃止の政治的要因としては、自らその制定に携わり郡制の存続に固執していた山県有朋の政治力の低下もある。山県は護憲運動の矢面に立ち、藩閥の代表格として攻撃されたため晩年にはその政治的影響力が低下していた。郡制廃止法の制定は山県の死の前年であり、実施は死の翌年である。
- 20) 高木鉦作「広域行政論の再検討」辻編『現代行政の理論と現実』1965、172頁。
- 21) 具体的には(1) 市町村と産業団体その他関係団体との関係調整の問題、(2) 国政事務と自

治事務との関係調整の問題、(3) 市町村区域ならびに部落に関する問題、(4) 市町村会の組織ならびに権限の問題、(5) 市町村長の選任方法・権限の問題、(6) 特別市制ないしは市制と町村制との画一性打破に関する問題、(7) 東京都制の問題、(8) 府県会の組織、その他府県の問題、(9) 府県・市町村のいわゆるブロック行政の問題、(10) 州（または道）庁設置に関する問題、(11) 特別地方官庁と普通地方官庁の統合に関する問題、(12) 中間機関の設置に関する問題、(13) 道府県庁の部制に関する問題、(14) 地方行政に関係ある各省に関する問題である。鶴沢喜久雄によれば、このうち(12)は42年の議会協賛の下に地方事務所が誕生、(13)は42年の行政機構改革で処理、(1)(2)(4)(5)(7)は43年の議会改革、この結果広域行政に関する問題(9)(10)(11)(14)が取り残された、ということである。（鶴沢喜久雄『広域地方行政の常識』1944、51-3頁。）

22) 蠟山政道「地方制度改革の諸問題」『都市問題』1926年5月、8-14頁。

23) 高木鉦作 前掲「広域行政論の再検討」163頁。

24) 同上、164頁。ここでさまざまな意見とは、大政翼賛会「官界新体制確立要綱」、日本商工会議所「行政機構改革に関する意見書」、経済同人会「官界新体制に関する意見書」、国策研究会「行政新体制要綱」などである。

25) 辻山幸宣「広域行政論の歴史的考察」行政管理研究センター『広域行政の構造と動態（Ⅱ）——圏域行政を中心として——』1993、5-6頁。なお、これは1945年に「地方総監府」に引き継がれることになるのであるが、これは戦争末期であったことから、本土決戦に備えて、連合軍が上陸して全国が寸断状態になった場合にでもそれぞれが独立して戦争を遂行できる体制を想定したものである。それは府県や特別地方長官を存置したまま、その上に立つ上級官庁として自律的に戦争を遂行することを目的にしたものである。

26) 高木鉦作 前掲「広域行政論の再検討」165頁。

27) 同上、168頁。

28) この地方制度調査会は、今日も存続する地方制度調査会ではなく、1946年の地方制度改革に不満であったGHQの指示に基づき、より根本的な改革案を策定することを目的として同年9月に設置されたものである。

29) この経緯については、自治大学校『戦後自治史Ⅴ』参照。なお、出先機関の新設については、久世公堯「国の地方出先機関と地方自治」『法律時報』1963年8-10月、参照。

30) 1950年10月1日現在、沖縄を除く46都道府県の67%にあたる1府30県が人口200万人以下であった。（地方行政調査委員会『地方行政調査委員会資料』1952、226-7頁。）

31) 高木鉦作「戦後体制の形成」大森編『日本の地方政府』1986、81頁。

32) 同上、87頁。

33) 第1次地制調以来の地制調における論議については、大杉覚『戦後地方制度改革の＜不決定＞形成』（東京大学都市行政研究会 研究叢書4）1991、参照。

34) 東京都企画審議室『広域行政論の変遷に関する調査』1991、10頁。

- 35) 54年の地方税法改正、地方交付税法、警察法全部改正、55年の地方税法改正、56年の教育行政の転換、地方自治法改正、政令指定都市制度の発足など、56年までに地方自治制度がほぼ固まったと言えよう。
- 36) これらの経緯については、遠藤文夫、前掲「日本の広域行政」144-5頁。
- 37) この点に関して、戦時体制下の国の行政の拡充に伴う特別地方行政官庁の発達について論じた井出成三「特別地方行政官庁の拡充傾向に就て」（『自治研究』第18巻2・3号、1942）が興味深い指摘を行っている。すなわち、特別地方官庁が発達してきた理由として、①府県の区域が地方行政区画の単位として不合理なものとなり、各省の行政の実際に合わなくなってきたこと、②行政の複雑化によってその処理に専門知識や特殊な経験が求められるようになり、一般行政庁として万事の事務をまんべんなくこなす地方長官に委任すると実効性が低くなること、③高度国防国家体制整備が中央集権的に計画運用され、地方独自の事情を考慮する余地が少なくなったこと、④地方長官の人事及び一般監督権が内務省にあり、これと異なる各省の立場や見解を地方における政策実施に反映しにくくしていたこと、があげられている。この論文は戦前を対象にしているが、戦後の出先機関拡充原因を検討する際にも十分示唆的であるように思われる。
- 38) 阿利莫二「出先機関の理論と行政課題」日本行政学会編『出先機関の実態と課題』（年報行政研究16）1982、66-7頁。
- 39) 西尾勝 前掲「過疎と過密の政治行政」225-6頁。
- 40) 宮沢俊義（他）「行政改革の方向と問題点」『ジュリスト』No.310、1964、10-36頁。
- 41) 機能分担論という考え方については、第9次地制調第2回小委員会における元農林次官（後に税制調査会長）小倉武一の次の発言にすでに見られる。すなわち「事務配分というよりは行政機能の分担だと思う」ので、現在でも「地方自治団体相互間には事務の共同処理という仕組み」があるが、「国と地方団体との間にもなにかそういう共同で仕事をするという仕組み」を考えてもいいのではないかと、ということである。これを明確にしたのが第3回小委員会に全国知事会から出された「地域総合行政と府県」であろう。なお、旧内務官僚の宗旨変えとは、三好重夫公営企業金融公庫総裁、狭間茂日本住宅公団総裁の発言を指す。（大杉寛、前掲、60-2頁。）
- 42) 辻山幸宣 前掲「広域行政論の歴史的考察」13頁。
- 43) この法案見送りの理由としては、①府県連合案の主唱者である早川自治大臣が辞職したこと、②阪名和、東海三県の財界など、合併推進論者の間で中途半端な連合法案に対する反対が強かったこと、③自民党地方行政部会の中で府県合併促進法案を議員提案で国会に出す意見が強かったこと、があげられよう。（大杉寛、前掲、66頁。）
- 44) 総合開発庁と類似した考え方はすでに第8次地制調で示されていた。同会地方開発都市小委員会において自治省の長野士朗参事官が「地方行政連絡協議会法案要綱」を提出したが、これは全国を9のブロックにわけ、ブロックごとに関係都道府県・指定都市と財務局・地方

農政局・通産局などの出先機関の長、公共企業体の長などで構成される広域的連絡調整機関である。これも基本的には府県の存続を前提として、府県の区域を越えるような新たな広域的問題に対応しようとするものである。この法案は国会提出5回目にして、臨調答申の翌年の1965年3月に成立した。また、これと同じ第8次地制調では新産業都市建設促進法案にからんで地域開発の実施主体をどうするかという問題が論議を呼んだが、各省の綱引きの中で妥協策として「地方開発事業団」が1963年に地方自治法改正に盛り込まれた。これら二つは、前者が計画策定を行い、後者が実施するという関係になるはずであったが、いずれにしても自治省と他の各省とのセクショナリズムが絡み、必ずしも実効性のあるものとはならなかったのである。

- 45) 辻山幸宣「自治体連合の論理と地方自治」『都市問題』81巻4号、1990、49頁。
- 46) 大杉覚、前掲、66-7頁。
- 47) 具体的には、66年－経団連「府県合併案」、関西経済連合会「府県合併特例法案の制定を望む」、68年－松下幸之助「廃県置州論」、69年－関西経済連合会「地方制度の根本的改革に関する意見」、70年－日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを」など。
- 48) 自治省の広報紙『自治の動き』によれば「住民の日常社会圏を単位とする広域行政の推進は、今後の主要な政策課題として新全国総合開発計画にとりあげられ、・・・地方制度調査会は、広域市町村圏が時宜に適したものであることを認め、その積極的な推進について答申しました」と述べている。また、これに反対する側（『北海道自治研究』32号、1971）も、「政府は独占の要求を入れて、独占の全国土地利用計画と言われる新全国総合開発計画」を決定し「この基礎単位として、広域生活圏を位置づけた。自治省は、この方針をうけて・・・広域市町村圏振興整備方針を通達し」た、としている。
- 49) 西尾勝、前掲、235頁。
- 50) 昭和四二年度自治省委託研究、国土計画協会『地域社会の変動に対応する市町村行政のあり方に関する調査研究報告書』1968、遠藤文夫「市町村経営の課題（続）」『地方自治』245号、1968年4月、参照。なお、同報告書によれば、生活圏は、集落（自然集落）－基礎集落圏（幼児・老人の徒歩限界程度）－一次生活圏（小学校通学区域程度）－二次生活圏（中学校通学区域程度）－日常社会生活圏（自動車を主たる交通手段とする日常生活圏）に区分される。
- 51) 自治省編『広域市町村圏』1972年、等参照。
- 52) この点について第13次地制調第5回小委員会における遠藤文夫説明員（当時、自治省行政局行政課長）は、現段階での町村合併は容易ではなく、共同処理方式、とりわけ合併とほとんど変わらない全部事務組合までは行かないが、特定の仕事だけをするのではなく総合的な共同処理組織が必要だ、と発言している。（大杉覚、前掲、90頁。）
- 53) 伊藤大一「広域行政論に現れた官僚制認識」『北大法学』第23巻4号、1972、28頁。
- 54) 辻山幸宣 前掲「広域行政論の歴史的考察」、20頁。

- 55) 広域市町村圏の成否は、すでに72年6月の市町村連合法案の廃案で決していたとも言われている。雑誌『都市問題』（63巻7号）は、連合法案の廃案で「実施の段階での効果がいまひとつ問題にされている」と報じている。また、後に法制化された複合事務組合制度は、連合法案の要であった「市支配人制」とは程遠い、単なる圏域設定にすぎず、実効性は低いものと考えられる。（伊藤大一 前掲論文参照。）
- 56) こうした制度上の政令指定都市への変化が直ちに実質的に府県－大都市関係を変えたわけではない。政令指定都市に指定されたのは従来の特別市運動を行っていた大都市であり、その意味では政治的妥協の産物であったといえよう。これが実質的な変化を引き起こすのは、1963年に北九州5市が合併してできた北九州市が同年政令指定都市となり、さらに70年3月の衆議院予算委員会で自治大臣が指定都市拡大の方針を声明し、翌71年に札幌、川崎、福岡が指定都市に指定され「十大都市時代」になってからである。なお、この指定都市拡大の経緯については、遠藤文夫（自治省行政局振興課長）「指定都市の指定に当たって」『地方自治』288号、1971年11月、参照。
- 57) 西尾勝、前掲、237-8頁。
- 58) 辻山幸宣、前掲「広域行政論の歴史的考察」、20-1頁。
- 59) 広域市町村圏指定都市協議会『広域市町村圏資料集』参照。
- 60) 同上。
- 61) 第2次臨調『基本答申』1982年7月。なお、経済界の発言としては、（81年）関西経済連合会「国の地方行政の改革について — 『地方庁』の考え方 —」、（82年）関西経済連合会「『地方庁』構想に関する研究報告書」、日本商工会議所「新しい国づくりのために－広域行政・道制の提案－《試案》」など。
- 62) 臨調の影響は、地方行革の推進として、民営化を目指した第3セクターの乱設、府県出先機関の統合、国庫補助率の見直し、地方公務員給与の抑制など、多面にわたる。なお、臨調の関連文献については、日本行政学会編『「臨調」と行政改革』（年報行政研究19）1985、「行政改革関連文献目録」が参考になる。これは臨時行政調査会事務局資料室がまとめたもので、臨調設置期間中のものに限定されるが、当時の論議を検証するのに便利である。
- 63) 臨調審議がほぼ連日にわたって行われたのに対して、調査会は同じ2年間に総会は6回だけである。また、内容も「これといった新たな課題に取り組むことなく、かつて扱った事項を洗い直すにしても新鮮な切り口で政府に実行を迫るだけの迫力をもった答申を打ち出したわけでもなかった」と評されている。（大杉寛、前掲、124頁。）しかしながら地方制度に関する実態的側面では、臨調の提言より地制調の既定方針であった広域市町村圏の推進が実施されている。
- 64) 辻山幸宣「近年における広域行政の展開」日本行政学会編『行政学における教育と研修』（年報行政研究26）1991、180頁。
- 65) この施策を推進する理由については、当時の自治省行政局振興課長が新しい広域行政圏施

策について「広域市町村圏が全体としていまだ適切に対応し得て」いないことをあげている。そしてその理由として「一つのまとまりのある圏域があっても、それを一つとして眺め、あるいはとらえる主体の形成がなければ圏域としての合理的発展は望めない」からであり、それは「governされない」からである、と述べている。（岩崎忠夫「広域市町村圏の課題とふるさと市町村圏基金の勧め」『地方自治』496号、1989。）この発言から、この時期における広域市町村圏施策は、複合事務組合の設置、既存組合の統合、広域行政機構の整備、その独立化、市町村から広域行政機構への事務権限の委譲、圏域の一体化といったシナリオが考えられている、という判断もある。なおこの点については、辻山幸宣、前掲「近年における広域行政の展開」180-4頁に詳しい。

- 66) 遷都論等は主として1987年に多く論じられたが、主なものとしては、東北経済連合会「仙台重都論」、天野光三「拡都構想」、黒川紀章など「東京改造計画」、東海銀行「首都移転を考える」、関経連「遷都問題を考える」等、多数。また、関経連のいわゆるEC型連合とは「欧州共同体（EC）の歴史に学んで緩やかな府県共同体をまず結成して漸進的に府県事務の統合化を進めるか、あるいは各省庁の出先機関を統合した国の総合地方行政機構を設置し、ひとまずそこに中央の権限を委譲するとともに府県の協議機関を併設する」というものである。
- 67) このほか、1988年には全国市長会「21世紀を展望した都市政策」、90年には行革国民会議「地方主権の提唱」、日本青年会議所「提言書——青年経済人会議 in EXPO '90——」、岸大阪府知事「近畿圏」設置の提言など。
- 68) 地制調案とは、第23次地制調の小委員会に提出された「地方公共団体の連合について（試案）」であり、委員の一人である成田横浜国大教授の名前で出されていることから成田試案とも呼ばれている。これはあくまで小委員会のたたき台という性格から、詳細は委員会における審議で変わるものであるという前提に立って、府県連合・市町村連合は区別せずに構想されているが、内容は府県連合を念頭に置いたものと考えられる。また、関経連案とは「都道府県連合に関する提言」で、これまでの関経連の提言と類似しているが、府県の独立を前提にしている点で異なっている。
- 69) 大都市の主張は「市民のくらしからみた明日の大都市を考える懇談会報告」、全国市長会は、前掲「21世紀を展望した都市政策」より。また、全国知事会の自治制度研究会は1970年から3次にわたって設置され、現在第4次の研究会が設置されている。今回は、それまでの委員長が学識経験者であったのに対して、鈴木俊一東京都知事・全国知事会長自らが委員長に就任して府県制のあり方を正面から検討していることから、全国知事会の危機意識が理解されよう。そのほか、東京都は1992年に府県制に関する研究報告を公表しているが、未入手。神奈川県も神奈川県地方分権推進調査研究会『地方分権の推進に関する研究——広域行政を中心とした地方制度改革論議と府県——』を公表している。
- 70) 西尾が、広域市町村圏の設定をして一面において町村合併の抑制につながったという評価

を下したのは、国による画一的な合併が民主主義の否定と理解されていたからであり、その意味では画一的な合併は好ましくない側面をもつ。（西尾勝、前掲、235頁）しかし、地方公共団体が一つの自治団体としての自立性を確保するには一定の規模が必要であることも確かであろう。実際、明治期および戦後初期の合併基準は、それが官治的であったり国の責任の回避であったりした点とはともかく、学校の運営や議会などの自治体運営に必要な規模が基準となっていたのである。その意味では合併の評価も技術的側面と政治的側面に分けて考える必要があろう。

- 71) これらのうち特別市制度は二重監督を除去して合理的な行政運営を確保する構想をもっていったといえるし、戦前の道州制も当初においては公共団体の区域と国の行政区画を分離する自治権の拡大という方向性をもっていただのに対して、戦後に主張された道州制はむしろ戦時体制への復帰を意味しており、この点では政治的意味合いは大きく異なっているのである。しかし、これらの構想は目的に対する手段という観点、技術的観点にかぎっていえば、効率化合理化を目指したものであるといえよう。
- 72) 問題になるとすれば、この市町村連合制度が1971年頃に構想された連合制と同じく市支配人制度と一体になった場合であるが、ここでは連合制度の具体的な内容が示されていないので、この問題についての考察は省略する。
- 73) 辻山幸宣 前掲「自治体連合の論理と地方自治」49頁。
- 74) 新藤宗幸「今後の広域行政システムの課題と方向」行政管理研究センター『広域行政の構想と動態（Ⅱ）』1993、187-8頁。
- 75) この区分は新藤、前掲論文、より示唆を得た。なお、同書は総務庁長官官房企画課『リージョナリズムと広域行政システムに関する調査研究報告書』の普及版である。この報告書は行政管理研究センターの委託を受けて、新藤氏を委員長とする研究グループによって報告されたものであるが、筆者もこの研究に参加させていただき、研究会でさまざまな示唆を得た。しかし、本稿の責任は筆者にのみあり、参加メンバーの研究成果について理解の不十分さがある場合はその責任は筆者に帰する。
- 76) 西尾勝「行政需要の概念」『行政学の基礎概念』1990、129-36頁。
- 77) 同上。なお、本稿の行政需要や行政課題についての考え方は、同論文から示唆を得た。
- 78) この「狭域行政」という考え方は、1969年から70年にかけて開催された第14次地制調の「大都市に関する答申」に現れている。もっともここで「狭域行政」とは市町村行政を指し、これが分担すべき都市機能を有効に発揮するにはその規模が狭小すぎるので、連合による市町村の合理的な再編が必要であると答申している。すなわち市町村の広域化を提言しているのだが、少なくとも「狭域的处理」に適した事務があることは認めている。（自治省企画室編「地方制度調査会四半世紀の歩み(24)」『自治研究』第57巻10号参照。）
- 79) 神奈川県地方分権推進調査会『地方分権の推進に関する研究 ― 広域行政を中心とした地方制度改革論議と府県 ― 』1992、参照。