

Title	広域行政制度に関する政策科学的考察：道州制論を中心として
Author(s)	佐々木, 信夫
Citation	聖学院大学論叢, 2: 27-40
URL	http://serve.seigakuin-univ.ac.jp/reps/modules/xoonips/detail.php?item_id=1102
Rights	

聖学院学術情報発信システム：SERVE

SEigakuin Repository for academic archiVE

広域行政制度に関する政策科学的考察

——道州制論を中心として——

佐々木 信 夫

Policy Analysis of the Regional Government System

—Focusing on the State Government System—

Nobuo SASAKI

The prefectural system in Japan, unchanged for three hundred years, has been unable to adapt to meet the increasing public needs of a highly urbanized society. Therefore, there has been a strong argument to abolish the prefectural system and introduce a State Government system dividing Japan into seven to nine districts. This has been proposed periodically since 1955, and the debate is expected to intensify as the 21st Century approaches.

Under such a system, citizens could directly elect the state governor and the assemblymen, and the State Government could develop an integrated administration of a large region, unifying the existing prefectural agencies and local agencies of the central government.

This proposal has been made without sufficient discussion involving citizens. There is fear that centralization rather than decentralization would result.

Scientific analysis of the large regional public needs is necessary to develop a consensus among citizens, municipal governments and prefectural governments.

1 都市と市民, そして行動様式

かつてL. ギューリック (Luther Gulick) は, 次のように指摘した。「全世界を通じて, 大きな都市複合体 (urban complexes) における人間及び人間活動の集中の新たな波が存在することは疑いをいれませんが, かような定住のパターン (pattern of settlement) は, その規模, 活動力及びその数多くの現象形態において, 際立って耳新しいものであります。その結果, 各段階の政府ごとに地方自治体にとって, 新しい当惑させられる, かつ重要な問題が提起されています。これらの問題

Key words; Local Government, Regional Government, Central Government, Policy Analysis, Citizen Participation

は、独創的なアプローチ、すなわち現在並びに将来の諸問題を能率的かつ民主的に処理する我々の能力をそこなうことなしに過去の価値を保存するアプローチを必要としています。』⁽¹⁾。

これはいまから40年前におこなわれた指摘であるが、これが世界の大都市圏における広域行政のあり方を制度的な側面からも政策的な側面から十分研究するようにとの意を込められたものであることは行政界の共通した理解となっている。

ところが、この大都市行政としての広域行政というテーマは、どの国でも人口爆発と都市問題の噴出が先行し十分その解決策を見いだすに至っていない。わが国もそうである。

一般に理解されているように、日本は高度に都市化し、その都市社会がもつ空間は多選択の論理を基礎とする機能複合空間をなすようになってきた。それは市民に対し、居住空間として、労働空間として、また学習空間として、娯楽空間として広大な活動領域と広範な選択可能性を提供している。市民は自らの意思でその都市のもつ機能・活動選択肢の中から自由に自己の可能性を選択し、それを追求できる。都市の人口吸引力の源泉は、こうした都市社会の選択可能性の際限なき拡大にあり、市民はそれを都市社会の魅力としている。この点で、現代都市社会は極めて機能的で魅力的な存在とすることができる。

ところが、個々人のこうしたミクロレベルの意思行動が集合体としてみたマクロレベルでは必ずしも魅力的な結果を生むとは限らない。「都市＝過密」という図式はそのことを意味する。現代の都市社会は、どうみてもアダムスミス (A. Smith) のいう「神の見えざる手によって予定調和が行われる」存在とは言えそうにない。例えば、もしそれぞれの市民がマイカーの快適さを追求すれば、道路は塞がってしまい、車の運転そのものが精神的苦痛を生むことになるであろうし、使い捨ての便利さを追求すれば、山なすゴミが空間を占領し悪臭を放ち始めるであろう。多選択・機能複合社会への期待は、それが大きければ大きいほど、こうした矛盾を拡大し、程度の差こそあれ、失望と不満を生む別なメカニズムが作動してしまう。なぜなら、都市のもつ資源、空間には一定の容量があり、限りがあるからである。この種の矛盾と不満を解消することがパブリックセクターの役割だとされる。政治や行政はこうした限られた資源を「権威的に配分するシステム」だとされる。現代政治学者D・イーストン (David Easton) の政治システム論の要点はそこにある。⁽²⁾

だが、現実にはその矛盾と不満を解消することはなかなか難しい。それは現代の政治や行政が力不足だという側面も否定できないが、それにもまして市民の意識行動が問題とされなければならない。古くから「教養と財産をもつ人々」が「市民」だとされ、このヨーロッパ社会で形成された市民概念が正しいモデルとして我が国にも持ち込まれているが、現実には公共的な選択には無関心であり、増税は拒否しながらも福祉サービスの拡大は無限に要求しようとする態度、期待感が一般的な観念になっている。都市社会に活動拠点を求める人々ほどその傾向が強い。

デモクラシー (democracy) というシステムは市民の公共選択が合理的であり、そこでは賢明な選択が行われるという考えが基礎となっているが、日本の都市社会では未だその基礎自体の形成

過程の段階を越えていないように思われる。

ただ、そうだとでも都市とりわけ大都市が抱える様々な問題、つまり福祉、医療、教育、住宅、環境、道路、交通、ゴミ、産業廃棄物、建設残土、情報通信、犯罪などいわゆる都市問題に対し、公共政策的対応という形で「公共システム」（都市政府）が一定の責任を果たしていかなければならない。矛盾と不満という《民意への対応》と都市の政策主体として《システム維持・経営責任》を完遂しなければならないところに政治・行政の役割がある。とりわけ現代の都市政治、都市行政の問題解決力が問われている場面は、この点にある。

本稿では、こうした大都市という独特の環境を念頭におきながら広域行政の問題を考えてみたい。その対応主体として公共システムの中で地方政府とりわけ府県制度に着目し、巨大都市圏の中で一体そのガバナビリティーは有効に機能しているのかどうか、かりに府県制度が対応力を失っているとすれば、新しい地方政府システムとしてどのようなものが構想されようとしているのか、その新システムとして常に政府・財界から提示される「道州制度」はどこにポイントがあるのか、その評価視点はどこにおくべきかなどについて、政策科学的観点から考察を加えてみたい。

2 政策科学の思考と道州制度

ところで政策科学（Policy Science）と言えば、既存の政治学や行政学、経済学、あるいは法学など広義の公共学がタテ割学であり非政策学的であることを乗り越えようとして登場した学術分野であることは広く知られるところである。この学問は1951年、アメリカの政治学者ラスウェル（H. D. Lasswell）と社会学者ラーナー（D. Lerner）の共同論文“Policy Science Recent Development in Scope and Method”（Stanford Univ. Press 1951）で政策志向性を有した社会科学研究の必要性を説いたところに出発点を求めうるが、それが提唱された背景には、現実の政策課題への対応という課題に対し既存の学問だけでは十分に対応ができないという基本的な問題があった。当時一般化しつつあったオペレーション・リサーチ（OR）やシステム分析は、複雑なシステムの管理や意思決定の改善には役立つが、政策決定の制度的側面や政治的側面、人間の非合理的側面を扱うには適切でない。他方、人間行動に関する理解を基礎に組織や集団、社会構造、あるいはそのプロセスを研究しようとする行動科学は、記述的・経済的方法論において有用ではあっても、規範的方法論を欠くという欠点をもっている。このORやシステム分析など管理科学と行動科学の長所を生かし短所を補って、それらを融合しようとして登場したのが政策科学であった。

その政策科学は、公共政策を合理的なものに高めていこうとする学際的研究活動であるが、この科学自体、問題志向性、政策志向性を持ち、「政策そのものの分析」やダイナミズムに富む「政策の形成、決定、実施、評価という一連の過程」を科学的に分析することを目的とし、かつ「政策決定の改善」までをめざすという極めて改革志向に富む学問的性格をもっている。この改革志向の性

格を踏まえるなら、大都市の広域行政論を政策科学的な角度から論ずることも有用と言えよう。以下では、こうした視点から広域行政制度の分析に踏み込んでみたい。

ところで、わが国には行政制度をめぐって浮かんでは消え、消えてはまた浮かんでくる、いくつかの「幻の構想」が存在する。

そのひとつは「遷都構想」である。東京オリンピックを控えた昭和30年代後半に第1次遷都論ブームが起きたのを契機に、昭和40年代後半の日本列島改造論を背景とする第2次遷都論ブーム、そして昭和60年代前半には東京集中論を背景とした第3次遷都論ブームが起こっている。

もうひとつは、「道州制構想」である。やはり昭和30年代に「地方案」「府県連合案」として第1次道州制ブームが起き、40年代半ばに出された「道州制案」をめぐる第2次道州制ブーム、そして平成年代に入り三たび浮かんで来た「府県連合案」をめぐる第3次道州制論議がそれである。

これらは、いつも社会的に大きな話題になりながらいつのまにか消えてしまう、政治家が選挙区に遷都という巨大なシステムの利益誘導を行おうとするが、時の経過と共に（幻の）利益誘導に化してしまふ、行政官が中央地方関係の改革を求めて、府県とは別に「州」(State)をつくらうとするがそれも立ち消えてしまふ、そうした性格をもっている。なぜ、立ち消えるかの「幻想性」についてここで言及する余裕はないが、行政制度論の議論としてこうした「幻の構想」はそれを科学的な議論に乗せようとするなら、十分議論に耐えうる性格のものである。最近、府県の存在を薄め（否定し）国の出先機関の権限を委譲しながら広域行政に対応しようという新行革審の「連合案」⁽³⁾が発表されているが、いわゆる道州制を都市化過程における行政制度のあり方という形で捉えるなら十分科学の対象になりうるのである。

3 広域行政の意義と背景

もとより、我が国において新しい広域行政制度として道州制度が提案される大きな背景には、日本の都市化が急速に進み、伝来の行政処理の単位、自治の単位であるいわゆる「行政都市」と、市民の行動や企業活動の単位（範囲）である「実際都市」との間に大きなズレが存在しているという問題がある。そのズレは、例えば選挙民が代表を選ぶ際に夜間人口だけをベースにして選挙して良いのか、夜休養するだけに帰る都市より実際に活動し様々な公共資本を使っている都市に税金を納めた方が良いのではないかと、ひとつの地域に国の出先機関と県・市町村の機関が入り交じって同じようなことをやるより、統合化が「効率的」ではないかなど、いくつかのアイデアと疑問が浮かび上がってくる。

さらに明治4年の廃藩置県以来、社会経済の実態や都市化の状況は大変化を遂げたも拘わらず、47都道府県はほとんど地域変更なく存在している、市町村合併はあれほど繰り返されているが府県の場合、それで広域行政単位として良いのだろうか。むしろ町村は廃止し、「市」制度を3万人以

広域行政制度に関する政策科学的考察

第1次産業から第2次産業へ、そして第3次産業へと変わってきており、それが都市化を益々促進する方向に作用している。

こうした都市社会の量的拡大・質的高度化を捉えて高度都市型社会と呼ぶが⁽⁵⁾、それは都市システムの集中化と分散化が同時進行する傾向を見せる。ただ、分散化の論点より、政治や経済、文化などあらゆる諸機能が集中し、中枢管理機能により強大な牽引力が発揮されている大都市圏が益々強くなり、重厚長大時代を生きた各地の工業都市がその転換に苦しみ、地域活性化問題に直面しているという実態がある。

その社会状況を踏まえて言えば、わが国の広域行政は本来二つの軸の組み合わせからなる議論を要求しよう。1つの軸は、大都市圏においていくつもの都市問題が錯綜し、行政単位たる自治体圏を大きくまたがるという状況の中で、その問題解決のためのプログラム作成、権限配分、財政負担等の新たな仕組みが要請されるという大都市圏型の広域行政の問題があり、もう1つの軸は、山林開発をはじめ観光・リゾート開発、さらには工業団地開発、幹線道路網の開発、酪農振興のための牧場開発など地域活性化のための広域行政の問題がある。これを地域活性化型の広域行政問題と呼んでおこう。

従って、新行革審の答申が述べるように、ブロック機関の統合とか、権限委譲といっても本質的には地域の特性を議論の射程に入れないと、つまりどの軸の議論をベースに問題解決を目指そうとしているのかがはっきりしないと、問題の核心に迫れないということになる。残念ながら、わが国の広域行政論はこの点があいまいであり、かつ効率化をモノサシに画一化と上からの効率化をめざす方向に進んで来ているのである。

歴史的に見ると、わが国の広域行政は、昭和30年代半ば以後、大規模開発の進行を図るために行われ、高度成長を促進するために行われた開発行政推進型の広域行政が先行してきた。その意味で非大都市圏での広域行政が出発点にあったと言える。大都市圏における都市問題解決型の広域行政は、人口・産業の大都市集中の矛盾が噴出して来る昭和40年代以後に、公害問題や住宅、交通、環境、福祉、教育問題の解決をめざして登場してきている。ところが現実を見ると、それが産業構造の転換という大きな変動の中で、非大都市圏での地域活性化型と、大都市圏の都市問題解決型の双方が共に同時存在しなければならない状況がでてきた。否、少なくとも、両地域で生活の異なる広域行政が必要とされていると言わなければならない。

広域行政は「二つ以上の地方自治体の区域を越えて特定の事務を広域的に処理する仕組み」のことを指すが、基本的には今日の府県制度がまずこの広域行政の受け皿でなければならない。これが受けにくい場面に、市町村合併による市町村行政区域の広域化、一部事務組合（都道府県、市町村、特別区がその事務の一部を共同処理するために設ける組合）による特定事務の広域的共同処理、各種協議会や連絡会議等による関係行政機関の特定問題への協力的対応が存在することになる。

ただ、この府県制度、各種広域行政組織がうまく機能していないという認識が、各界に漠然と存

上の市と20万人以上の政令市、100万人以上の大政令市の三本建に分けて近代化したらどうか、国のブロック機関の持つ権限を府県に委譲し三つぐらいの府県合併を行い、そこで権限と財源を統合して広域行政を行ったらどうかなど、さまざまな考え方が出てこよう。

ただ、このいずれを見る場合も、市民にとってもっともメリットがある制度は何かというポイントを外してはならない。そこを見失うと、いたずらに「幻の構想」を社会に流布する結果となる。“市民の支持なきところに制度改革なし”というテーゼを忘れてはならない。府県合併にしろ、道州制の構築にしろ、つまるところ身近かな政府（市町村）と遠い政府（中央政府）との間に「大きな中間政府」をつくろうという発想である。その中間政府の規模と範囲、中身をどうしようかというのが道州制論議の焦点である。

ところで、新行革審の答申は次のように述べている。⁽⁴⁾

1つは、「市」制度を見直し、新たに地域中核都市（準政令市）を制定すべきであるということ。現在、48ある人口30万人以上の市に政令指定都市に準じた権限を与えるべきだというのがそれで、それは東京一極集中の傾向は情報化、国際化、経済構造のソフト化を背景に益々強まることが予想されるが、その解消策として、①交通輸送、通信、港湾、空港のインフラストラクチャーを全国隅々まで経済効率に囚われず整備し地域活性化の基盤をつくる、②地方経済、文化の発展による全国市町村の活性化を図る、③そのために国と都道府県と市町村との権限、財政の仕組みを見直し、農地転用許可、公用水面埋め立て、上下水道などの国の権限を地方に移し、生活、保健・福祉行政の権限は市民の身近かな市に移す、④毎年同様に支出される補助金の一般財源化を図ること、で一定の対応が可能である。

もう1つは、国の権限委譲を含め府県の連合による連合制度をつくるべきだということ。現在、各省庁バラバラになっている財務局や通産局、農政局などのブロック機関をひとつに統合し、府県を合併して州制度を新設するという案も出ている。自治体とくに府県制度との関係では当面府県連合の促進をうたうにとどめているが、今までの歴史を見る限り、ブロック機関の統合と府県制度の見直しがセットで議論されるところから、従来の道州制とは若干ニュアンスが違うにせよ、いわゆる「上からの統合」（上からの効率化）をめざす新行革審案は今後大きな焦点となつてこよう。

こうした中央地方関係を含めた府県制度、市制度、国のブロック機関制度の見直し論議は、つまるところ行政都市と実際都市が大きくズレてしまった、そして行政効率が非常に悪くなり、21世紀への高齢化をにらむと税の効率性を高める機運が高まるだろうからそれに応える制度改革はいかにあるべきかが大きな焦点となっている。

確かに今、社会全般に言えることは、ひとびとの生活が交通・通信システムのネットワークに支えられ、極めて広範な動きをすることが可能になってきていることである。それぞれの地域に中枢性の高い中心都市が存在し、そこから放射状型に何十キロメートルにも及ぶ都市化された地域が広がり、これが都市圏を形成し、わが国の国土構造の骨格をなしている。産業面でも、その牽引力が

在しているのも事実である。昭和50年代後半を飾った第二次臨時行政調査会の認識もそうであった。同調査会では、「広域行政に対応する地方行政体制の整備」という項目を掲げ、基本答申（以下、臨時答申という。昭和57年7月30日）の中で次のように述べている。

第1に、明治4年の廃藩置県以来、120年を経過したが、その間のわが国の政治的、経済的、社会的、技術的環境の変化には著しいものがある。都道府県、市町村で構成されている地方公共団体については、国民の間に安定した制度として認められるようになってきたことも事実であるが、一方、旧来の団体の区域が今日の経済社会に関する諸活動や諸問題の解決等にとって適切なものとはいい難い面が出て来ている。

第2に、市町村については、①全国的な都市化の進展、地方定住人口の増加、モータリゼーション等の発達と普及に伴い、人々の日常生活が、市町村の区域に止どまらず広域化しており、新しい日常生活圏が形成されつつあるが、現状の市町村行政では十分対応し切れない実情がある、②市町村の人口規模については、数百人の規模から数百万人の大規模のものまで大きな格差があるが、地方自治が最も実現されやすい基礎的な団体である市町村にできるだけ事務を配分するためにも、市町村の基盤を強化するとともに、長期的、基本的には、市町村の規模、能力の格差を解消することが重要な課題である。

そして、こうした認識にもとづき改革課題として次のような点を指摘する。

市町村レベルの対応策として、1つに標準的な市町村においては、生活環境の整備等住民の日常生活に対する行政サービス水準の向上がその中心的課題をなすところから、可能な限り行政サービスが総合的、一元的に提供できるよう、日常生活圏を一つの市町村の区域とすることを第一義とすべきである。そして地方都市とその周辺市町村等の比較的条件の整っているところから、地域の自主性を尊重しつつ、「合併を進めるべき」である。2つめは、現実問題として合併が進みにくいところでは、市町村間の共同処理方式によって臨時緊急に対応する必要がある、これらの事務の共同処理体制・制度の充実につとめ、市町村合併への条件整備を図っていくものとする。

3つめは、大都市の市、区及び周辺市町村については、大都市の中心部とその周辺部における行政サービスに関する受益と負担の不均衡、東京や大阪の中心部における定住人口の空洞化と周辺部における人口の急激な増加に対応して関係自治体間の行財政機能の再編、事務・事業の総合化、共同化、人口急増市町村の財政構造の改善を推進するものとする。

さらに4つめとして、過疎市町村、観光市町村及び文化財保全市町村、大規模施設建設市町村、森林面積の大きな市町村など特殊な要素をもつ市町村においても、広域化への対応策とともに、特殊な要素への対応策が必要である。国及び都道府県の適切な支援措置を得つつ、それぞれ特殊な要素に対応した行財政能力の強化を講じ、漸次、標準的な団体としての位置づけを行うものとする。

また、都道府県レベルの対応策として、第1に社会経済の発展や国民の生活、生産活動の展開が、現行の都道府県の区域を超える行政を要請していること、第2に国土の全般的な都市化現象に対し、

現行の都道府県体制では対応し切れなくなってきたこと、第3に市町村の行政能力が徐々に改善されてきていることに伴い、現行の都道府県と市町村の事務の再調整が必要であること、第4に地域格差の是正と広域自治体としての機能を強化する観点から区域の拡大（府県合併）を図ることが望ましいこと、さらに第5点として、こうした状況を受けて、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ものとするものである。

4 戦後日本の「道州制」論の軌跡

さて、こうして府県制度なり市制度に何らかの変更を加えるか、ないしは新たな広域行政制度の構築をめざす必要があるか、その判断の基準はどこに求めればよいのだろうか。ここで府県制度に議論を絞るなら、改革の必要性については①現行の府県の区域が社会経済の進展にそぐわなくなってきたこと、②現代の立法や政策自体が広域行政を要請するようになっている、③府県自体が伝統に固執し狭い範囲の利害打算にのみ囚われているなど、⁽⁶⁾が挙げられ、そこに新たなシステム論の議論が湧き出てくる要因がある。

では一体、戦後日本の中で新たな広域行政システムの議論はどのような形でなされてきたのだろうか。その軌跡を明らかにし、論点を掘り下げることで問題の所在をより明らかにしていきたい。

(1)『都道府県の規模の合理化』案（昭和26年9月）

まず戦後、わが国で最初に府県制度にメスを入れようとの提案が出たのは、昭和26年9月の地方行政調査委員会勧告（行政事務再配分に関する第二次勧告）⁽⁷⁾である。

これは、府県規模の適正化が必要であるとの観点から、おおむね200万人の人口規模をもつ府県制度に再編成すべきだと主張する。その理由は、広域行政の能率的処理、市町村に対する補完、調整機能を高めることが必要であり、バラバラな人口規模をもつ府県をある程度一定規模に統一することで、広域行政の能率的執行が確保され、市町村に対する補完・調整機能が発揮される可能性が高まるというものである。

この案は単なる既存府県の合併というものではなく、200万人というモノサシで府県規模を揃え行政能力を適切なものとしようという考え方であり、その過程で議論になった新たに道州を設けることについては、行政機構の複雑化、行政費の増大を招くこと、必ずしも地方自治の強化につながらないなどの理由で反対している。

(2)『地方』案（昭和32年10月）

第4次地方制度調査会は、地域社会・経済等の不均衡是正、府県の行政能力の不均衡是正、資源開発・国土の保全等の合理的処理をねらいに府県を廃止し、新たに「地方」を設けることを提案している。⁽⁸⁾

現行の府県制度は廃止するという前提のもとに、国と市町村間に中間団体としての地方を設ける、

広域行政制度に関する政策科学的考察

それは府県的な地方公共団体としての性格と国のブロック機関統合からする国家的性格とを合わせ持つものとする。全国を概ね七つから九つに分ける。

具体的な組織として、議決機関としての議会を置き、議員は住民の直接選挙で選出すること、執行機関として「地方長」を置き、議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する。事務権限として国の事務で委譲することができるもの、できないものを整理すると同時に、府県事務で市町村に委譲可能なものはなるべく委譲すること、また「地方」は条例制定権を有し、条例または規則を制定することが出来る。また地方は独自の課税権をもち、起債能力を有するものとする。

こうした「地方」は府県と国の出先機関（ブロック）の両方の性格を併せ持つというユニークなものであるが、基本的には国と地方の総合的行政運営体制を確立しようとするところにねらいがあった。ただよく調べると、「地方」の区域を管轄区域とする国の総合出先機関を別におき、それを「地方府」と称し、地方長がその機関の長も兼務するという奇妙な複雑性をみせる構想でもあった。

(3) 『首都圏庁』案（昭和38年8月）

第1次臨時行政調査会は、東京大都市圏では独自の中間政府をつくって広域行政にあたるべきだという首都圏庁案を提案している。⁽⁹⁾

首都圏では行政需要が複雑多岐にわたり拡大傾向にあること、現行制度では首都行政における責任の所在が不明確であること、住民の首都行政に対する理解が不足し協力関係が欠如していること、首都行政の特性・緊急性に可及的速やかに対応することが難しいことを理由に、国務大臣をおく総理府の外局的な官庁の構築を提案した。これは、総理府の独任制の強力な計画・調整機関という性格をもち、その区域は東京都及び近隣七県（神奈川、埼玉、千葉、茨城、栃木、群馬、山梨の各県）をカバーする機関となっている。運営方法として国務大臣を長とし、関係地方公共団体及び市民団体、関係省庁の代表者からなる「評議会」を付置し、協議機関としての性格を持たせる。

事務権限としては、首都圏計画の立案・調整、首都圏計画の実施、首都への人口・産業の集中抑制の調査・立案、首都圏庁長官は計画の実施については、関係機関、団体等に勧告権をもつというもの。また財政権限としては、国の関係予算の編成に当たっては首都圏庁長官が認証権をもつこと、特に緊急かつ根幹的なものについては、首都圏庁予算に一括計上すること、各省庁の長官は関係補助金の配分に当たっては長官に協議することなどが盛り込まれている。

もとより、この首都圏庁案なるものは、東京圏だけに当てはまるものであり、その点で全国の府県制度に与える影響は少ないものと考えられたが、過大都市の防止や諸計画の総合性確保の面で優れていても決して実現性は高いものとはならなかった。

(4) 『府県連合』案（昭和38年9月）

この府県連合案は自治省の構想であると言われるが、広域的な行政課題に対応するため、本当は府県合併がのぞましいがその前段階として府県の連合を図ったらどうかというものである。⁽¹⁰⁾

この「連合」は特別地方公共団体の性格をもち、理事会・諮問機関として審議会をおく。理事会

広域行政制度に関する政策科学的考察

は構成地方公共団体の長をもって構成する、審議会の半分は各地方公共団体の議員で、あと半分は学識経験者で構成しようというものである。

この連合組織は広域的に処理すべき事業、公共施設の整備、総合計画の策定などが主な役割となり、財政的には各地方公共団体からの分担金で運営する。いずれ、この連合案は後に府県合併をするまでの過渡的な仕組みという色彩が強い。実際、連合案の基本思想には府県合併の促進が謳われている。府県連合については自治大臣の認可を得て設立する旨になっている。

(5) 『地方公共団体の連合』案（昭和38年12月）

先の府県連合と同じ考え方で第9次地方制度調査会から地方公共団体の連合という提言がなされている。⁽¹¹⁾

これは広域事務が増大する中で現行の共同処理方式では十分対応出来ないとし、府県レベルの合併と市町村の合併を促進しようというものである。

団体の性格は特別地方公共団体とし、連合という名称とする。運営は理事会と審議会をもって行いが、理事会は執行機関、構成自治体の長で構成し、審議会は構成団体の議員及び学識経験者の20名（双方とも半々）で構成する。具体的な事務権限等は先の府県連合案と同じであるが、基本的には地方公共団体の事務のうち、数地方公共団体の区域にわたり広域的に処理することが必要な事務について処理することを職務とする。財政面では、原則としてそれぞれの分担金で賄うが、基金の設置、起債などの権限を認める。こうしたことを通じて、とりわけ府県合併の促進を図ろうというところに狙いがある。

(6) 『府県合併の推進』案（昭和49年9月）

第10次地方制度調査会は、広域的行政処理の要請が高まっているとの認識に立ち、従来の道州制とは異なり現行の府県・市町村制を維持したまま、広域行政処理の体制を整えようと府県合併の促進をうたった。⁽¹²⁾ それを受けて政府は初めて都道府県合併特例法案を検討している。

一体性のある区域又は将来その可能性のある区域を新府県とし、国の出先機関の権限も新府県に統合する形で新制度を立案している。そのねらいは広域行政の処理体制を整えることにあるが、もうひとつ現行府県間に存在する地域間格差を合併により是正しようというねらいが秘められていた。合併は自主的であるべきだとしながらも、法律を用意することで様々なインセンティブをそこに与えようとしている。

(7) 『地方公共団体の連合』案（昭和44年）

第13次地方制度調査会は昭和38年答申に引き続いて自治体連合の推進を提唱している。⁽¹³⁾ その認識は、日常の社会生活圏と行政区画の乖離が行政処理上問題であり、府県や市町村の連合による特別地方公共団体をつくり、総合的かつ弾力的な広域行政体制を整えるべきだという点にある。

この特別地方公共団体には、議決機関と執行機関は別個に設置し、議決と執行の両権限を併せ持つ委員会制度をおく、さらに執行機関としての理事会と調査審議機関としての審議会を設置すると

し、その財源は各構成自治体の負担金及び基金、地方債でもって当てるとしている。

(8) 『道州制』案(昭和45年1月)

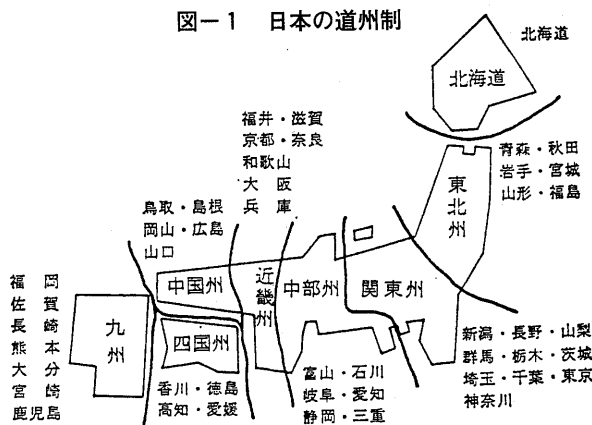
民間団体である日本商工会議所は、昭和45年にその後大きな話題を呼ぶ「道州制」案を提案した。⁽¹⁴⁾その理由として、現在の府県の区域は広域行政の課題に対応するには狭すぎる、市が行政能力を向上させてきており、府県と市の二重行政の弊害が出、それを取り除く必要が高まってきたということを挙げている。

全国を八つに分け、府県の代わりに国と市町村の中間に位置する地方公共団体を「〇〇道」(北海道のみ)、「〇〇州」とし、道州にはその長として知事をおき、議決機関として道州議会をおく。知事及び道州議会議員は住民の直接選挙により選任するというものである。具体的な事務権限については、まず現在の府県事務は道州に移す、特に住民生活や中小企業に直結する事務は市町村に移す、国の出先機関は原則として道州に吸収する。ただ、東京都だけは東京市とするか、東京都の一部(首都中枢機能をもつ区画)を新首都とする、首都機能だけを適当な地域に移して国の直轄にする(ワシントンDC型)などの案が並列的に述べられている。

こうした道州制の実現により、総合的な施策が実施できること、府県の割拠主義による二重投資の防止、地域全体の均衡ある発展と負担の公平が期待できる、行政機構の簡素化・住民負担の軽減ができるなど、大きな改革効果が挙げられるとしている。この動きは関西経済連合会にも及び、ほぼ同時期に類似案が提案されている。⁽¹⁵⁾

(9) 『地方庁』案(昭和56年10月)

関西経済連合会は、昭和56年にタテ割り行政の弊害を除去し、中央集権の弊害を薄め、広域行政需要に対応するために、国家行政組織法に基づく国の行政機関としての地方庁をつくるべきだと提案している。⁽¹⁶⁾



(資料) 日本商工会議所「道州制」(案)(昭和45年1月)

広域行政制度に関する政策科学的考察

全国を7から10の地方庁ブロックに分け、府県の上に地方庁をつくろうというもの。長官は国会の同意を得て内閣総理大臣が任命する、管轄区域内の府県知事及び政令指定都市の市長などによって構成される諮問機関をおくとし、事務権限としては各省庁の地方支部部局において処理している事務を吸収し、さらに本省に留保されている実施事務を極力委譲し、機関委任事務については地方公共団体に委譲するものと地方庁で一括処理すべきものに振り分けるものとする。

財政については、管轄区域に拘わる国の直轄事業及び補助事業の予算について、関係省庁および関係地方公共団体と協議し総合調整する、総合調整機能を円滑にすると共に、地域の特性に応じた行政を展開するために独自の調整費・事業費をもつものとする。

(10) 『道制』案(昭和57年2月)

日本商工会議所は再び道州制を「道制」という形で提起している。⁽¹⁷⁾政治、経済、文化の各面で地方分権が必要であり、住民自治の強化が求められること、自主性のある活力に満ちた地域社会の形成のためにブロックレベルの道州が必要であるというものである。

この日商が日本列島を七つの「〇〇道」に分け、府県を廃止し国と市町村の間に道を設けるとしたのは、発想としては従来のいわゆる道州制論と変わらないが、改革の効果として、国・地方を通ずる行政機構の簡素・効率化、広域的な総合施策の実施、身近かな行政事務はすべて市町村が実施出来るようにすること、住民負担の公平化を図ることが挙げられている点で少し進歩的と言えよう。

道には、その長として知事を、議決機関として道議会をおき、知事及び道議会議員は住民の直接選挙で選任すること、事務権限としては現在の府県事務を道に移すと共に、特に住民生活や中小企業に直結する事務は市町村に移す、国の事務でも委譲しうるものは道に移す、国の出先機関は原則として道に吸収するという事になっている。

財政面については、国、道、市町村の事務の再配分に伴い、国税と地方税の配分の見直し、地方の行政需要に合った財源調整を行うといった方式が考えられている。

5 必要な科学的分析に立つ制度論

以上、戦後の「道州制」について、10通りの内容を紹介し、検討を加えてきた。それらの骨子をなす共通的な柱を抜き出すなら、次のようになる。

第1に、新制度が必要であるとの認識の背景には、日本の国土はアメリカ合衆国のカリフォルニア州とほぼ同じ広さであるがこの程度の広さを47の府県に分割しているのはあまりにも狭いものであるため、現行の府県制度の枠組では効率的な広域行政を展開できないという認識がある。

第2に、全国を7から10程度に分割し、新広域自治体(道州制)をおくべきである。

第3に、道州の執行機関の長は内閣総理大臣の任命による国家公務員(一部の案は公選を主張)とし、議決機関である議会議員は住民の直接公選とする。

第4に、事務権限は現行府県の事務と国の出先機関の事務を市町村に委譲できるものを除いて担当する。

第5に、財政については地方公共団体からの分担金、独自の地方税、起債、基金で賄う。

第6に、こうした改革を行う目的は府県間格差の是正、広域行政の推進、国・地方間の行政機構の簡素・効率化にあるとし、改革後はその効果がある。

これらが骨子となっている道州制については、連合案が新行革審から答申され、今後再び我国では同じような論争が繰り返されることになる。

だが、おそらく新行革審の連合案もそうであるが、これらの議論には大きく次の3点が欠けていることを指摘しなければならない。

まず、一体広域行政需要はどの程度の量を持ち、どの程度の質の高さを必要としているのかが明らかにされていないということである。戦後道州制論に大きく欠落しているのは、制度論の前提となる「科学的な需要計測」「説得力ある分析」がなされていない、ここに国民や関係機関を納得させるものがなく連綿と議論だけが繰り返され、あたかも改革（革命）が行われるごとき幻想を社会に与えて来た理由があるのではなかろうか。

これは、企業社会で考えると会社が新組織をつくる場合でも新商品を売り出す場合でも、かならずマーケットリサーチを行い十分その市場の大きさ、質の高さを計測の上行動に出るはずである。なぜ、この常識的なことが行政では行えないのだろうか、こうした科学的分析に立つ材料を欠いていくら制度改革の提案をしてみても、なかなか説得性は生まれてこない。まず改革前提となる広域行政需要の科学的計測が必要である。

次に、ものごとの改革には「上からの改革」と「下からの改革」というふたつの方向があると考えられるが、従来の道州制はどれをとっても「上からの改革」志向である。残念ながら、発展途上の国などで経済優先主義の方策が至上命題のところならいざしらず、経済的に成熟化しある程度デモクラシーが定着している国家では、「上からの改革」が成功する場面は極めて少ない。

まして地方自治は民主主義の学校といわれるものだけに、戦後自治体として定着している府県制度を市民の意思を反映することなしに改革することはむずかしい。この分野の改革は「下からの改革」を志向することが不可欠である。現行府県制度が地理的な範囲で狭域だという面は認められ、何らかの広域的な仕組みが必要だという点は否定しえないし、経済効率からみて道州制が必要だとしても、現在府県制度が民主的に定着した制度だけに、上からの効率を説いても市民サイドからみた下からの効率は悪くなると判断するのではなかろうか。なぜなら県庁の存在が遠くなるからである。「地方自治」の精神を失うような改革は成功しないと言ってよい。

改革方向があるとすれば、現行の府県、市町村はそのままにし、それぞれの主体から代表（議員）をおくり、その代表間の互選で首長（知事）を選ぶECタイプの新広域自治体（特別地方公共団体）をつくることではなかろうか。その際、府県事務の広域的な事務、国の出先機関の殆どの

事務を新広域自治体に委譲し、広域行政に当たることが考えられる。

第3は「市民性」という視点である。

従来の広域行政論は「市民」という視点を欠いた議論が多い。たとえば道州制を国の出先機関という扱いにするのなら別だが、府県制度に代わる自治体としての広域政府とするなら「市民の」(of the people)「市民による」(by the people)「市民のための」(for the people)の三要素が内包された制度でなければならない。

この市民性に関する視点は、従来の広域行政論に全く欠けている点である。筆者は、この点を重視している。つまり「地方自治体」としての広域行政体づくりをどう進めるかが、日本における「州」制度論議の焦点でなければならない。仮に地方自治法第1条2項でいう普通地方公共団体ではなく、特別地方公共団体であったとしても、その区域、住民、自治権を明確に位置付け、公選を基本とする議決機関としての議会及び執行機関としての長が地方自治制度の枠内に存在するという形をとらなければ、道州制度は日本で定着してきた広域自治体としての府県制度に代わりうるものとは成りえない。

今後、この道州制度については、関係学会でも行政界でもあるいは世論の中でも、高度都市型社会を迎えた日本の広域行政制度のあり方をめぐる議論の中心として大きな論点となっていく。その場合、従来の管理主義、法制度主義ではなくデモクラシーをより成熟させるための機能主義の立場からの制度構築をめざし、科学としての道州制論が深められなければならないと考える。

注

- (1) Luther Gulick “Recent Progress in Metropolitan Planning and Development” (邦訳「大都市における計画および開発の最近における進展」『大都市行政』日本行政学会年報6号1964)。
- (2) Easton David “A Systems Analysis of Political Life”, New York: Wiley, 1965.
- (3) 行政改革推進審議会答申「国・地方の関係に関する答申」(1989. 12)。
- (4) 同上
- (5) 佐々木信夫『現代都市行政の構図』第1章(ぎょうせい, 1985)。
- (6) 本田 弘『現代都市行政論』第6章(評論社, 1971)。
- (7) 地方行政調査委員会「都道府県の規模の合理化」(1951. 9)。
- (8) 第4次地方制度調査会答申「地方」(1957. 10)。
- (9) 臨時行政調査会答申「首都圏庁」(1963. 8)。
- (10) 自治省「府県連合」(1963. 9)。
- (11) 第9次地方制度調査会答申「地方公共団体の連合」(1963. 12)。
- (12) 第10次地方制度調査会答申「府県合併を進める考え方」(1965. 9)。
- (13) 第13次地方制度調査会答申「地方公共団体の連合」(1969. 10)。
- (14) 日本商工会議所「道州制」(1970. 1)。
- (15) 関西経済連合会「地方制度の根本改革に関する意見」(1969. 10)。
- (16) 関西経済連合会行政改革研究会「地方庁」(1981. 10)。
- (17) 日本商工会議所「道制」(1982. 2)。