

分権型の地方制度改革をめぐる提案と提言

長谷川 光 圀

- 1 はじめに
- 2 戦前の都道府県の制度改革の提案と提言
- 3 敗戦後の都道府県の制度改革の提案と提言
- 4 第4次地方制度調査会の「地方」案と「県」案
- 5 第4次全国総合開発計画の多極分散型国土形成
- 6 結 び

1 はじめに

都道府県の改革において、道州制が論議の焦点になってきた。原竜之助は、これまでの道州制の論議を2つの類型に大別できるとした。すなわち、道州制の第一の類型として「官治的道州制」を、第二の類型として「自治的道州制」をあげている。前者は、「旧憲法」の下では、都道府県は国の官吏である知事の支配する非自治体であり、中央集権的官僚統治の出先機関であるとされたが、「新憲法」の下でもこの伝統が堅持され、中央集権的官僚統治を拡大・強化しようとする主張がそれである。後者は、地方分権的自治を目指そうとする主張がそれである¹⁾。ただ、この類型化では、今日的に拡大された道州制論議を整理することはできない。そこで、われわれは、次の類型化の方法を用いる。つまり、第一に中央集権型集権（これは、完全な中央集権体制で、分権も地方自治も認めないというものである）、第二に中央集権型分権（これは、中央集権的であるが、分権も自治も部分的に認めるというものである）、そして、第三に連邦型分権（これは、中央政府の役割と地方政府の役割を明確に区分し、完全な分権と自治を認めるというものである）。これによって、今日的に拡大された道州制論議も、さらには欧米諸国

1) 原竜之助, 「道州制の類型」田中二郎・俵静夫・原竜之助『道州制論』評論社, 1990年, 53~58頁。

の連邦制度との比較も容易に行うことができるようになる。

2 戦前の都道府県の制度改革の提案と提言

都道府県の制度改革については、古く明治期に都道府県の統廃合の可能性に関して知事（県令）から意見書が提出されていたが、国の政府においては、大正末期にその議論が本格化した。すなわち、1925年の加藤内閣の下では、全国都道府県知事の改革意見を集約して作られた「行政刷新に関する意見書」の中で、都道府県の合併や都道府県を廃止した道州庁的な上級官庁または地方公共団体を設置すべきであるという意見がみられる²⁾。

国の政府からの道州制に関する先進的な提案としては、1927年の田中内閣の下で策定された「州庁設置案」が最も古いものとされている³⁾。この骨子は、次のとおりである。①府県公共団体の区域と国の行政区域との合一を止め数府県を包含する行政区劃として州を設けること。②各府県の区域（北海道は別とす）全部を6州とし各州に州庁を設け州長官を置くこと。③府県は純粹の地方自治体とし其の固有事務については完全なる自治を認め其の執行機関の長は公選とし、其の議決機関の権限は一般的とすること。④府県又はその長に国の行政事務に属する教育、産業、衛生、土木等州庁行政に関するものを成るべく広く委任すること。⑤府県又は其の長に委任することを得ざる国の地方行政事務は州長官に於いて管掌すること。其の事務を分掌する為必要に依り支庁を置くこと。警察事務は警察署をして之を掌らしむること。警察署長は州長官に隷属すること。⑥州長官の地位を親任官又は親補せらるる勅任官とすること。この「州庁設置案」は、国の政府の出先機関の位置づけで官選知事制であった都道府県を完全な地方公共団体として存置し、その長は公選制に移行し、都道府県に固有の事務は完全なる自治を認めるとした案であり（但し、固有事務は全体事務の20%程度）、その上で、上級行政機関たる「州」を設置するというものであった。前者は、地方自治の認定と公

2) 田村秀、『道州制・連邦制』ぎょうせい、2004年、51～52頁。

3) 田中二郎・俵静夫・原寛之助、『前掲書』、289～290頁。松本英昭監・地方自治制度研究会編、『道州制ハンドブック』ぎょうせい、2006年、109頁。

選知事制の導入について評価できる点もあるが、後者は、三層制（州政府、都道府県、市町村）の地方政府を出現させることになり、行政組織の非効率化とムダを拡大させるといわなければならない。また、6州は、東京州（東京、神奈川、山梨、千葉、埼玉、新潟、茨城、栃木、群馬、長野）、仙台北州（青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島）、名古屋州（愛知、三重、岐阜、福井、石川、富山、静岡）、大阪州（大阪、京都、滋賀、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知）、広島州（岡山、山口、広島、島根、鳥取、愛媛）、福岡州（福岡、大分、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄）であり、加えて州長官は官選（親任官）となっている⁴⁾。勿論、これらの提案は、中央政府の統治権の拡大・強化策であり、あるいはまた中央政府の出先政府を広域地域に設置するという中央集権型集権の発想であるといわなければならない。州の区域分けは、中央政府の統治権の強化・拡大のための区域分けであり、地方への自治権の委譲という判断に基づくものとはいえない。

戦前におけるその他の提言として、1936年に広田内閣は、東北地方の農村不況や冷害に対する総合的対策を樹立し、これを実施するために「東北庁」の新設を企画したが、これは内閣の短期退陣により実現しなかった。だが、広田内閣では、内務、司法、農林、拓務、商工の5大臣で構成される5相会議が地方制度改革の問題を審議し、この中で州（または道）庁設置に関する議論が展開された。これが戦時下の地方連絡協議会の設置（1940年）に繋がったのである。地方連絡協議会は、戦局の進展に伴い、都道府県のセクショナリズムを排し、中央政府が地方行政、特に経済統制の統一強化を図ろうと画策したもので、北海道を除いて全国を8つの区域に分割し、統治を目指した。さらに、敗戦直前に至っては、地方行政協議会に改組され、全国8つの区域に地方総監府が設置（1943年）された。つまり、札幌（北海道）、仙台（東北地域）、東京（関東信越地域）、名古屋（東海北陸地域）、大阪（近畿地域）、広島（中国地域）、高松（四国地域）、福岡（九州地域）である。この地方総監府は、単なる協議機関ではなく、都道府県を統轄する軍事色の強い

4) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、111頁。

上級行政官庁としての性格を有し、管内に置いては地方総監府令を発し、行政執行に反発する者に対して、3カ月以下の懲役・禁錮・拘留、100円以下の罰金・科料の罰則を科することができることとされた。実際に、この強力な指揮監督権により、当該地域の多数の成人男子は陸海軍への出兵を求められたのである。皮肉なことに、地方総監府は、戦時の軍事目的のための軍事色の強い行政ではあったが、わが国の最初の道州制の導入となったのである⁵⁾。また、同時期に、近衛内閣の理論的支柱であった昭和研究会が道州制論を提唱する「政治機構改新大綱」(1940年)、大政翼賛会の「道州制試案」(1942年)、日本商工会議所の「行政機構改革に関する意見」(1942年)、さらに国策研究会の「行政新体制要綱試案」(1942年)等が都道府県を合併または一部を廃止しながらも存置し(三層制の地方行政機関)、広域的な総合的行政機関としての道州制を設ける提言を行っていた。しかしながら、いずれの提言も中央集権型集権の発想を出るものではなかったのである。

3 敗戦後の都道府県の制度改革の提案と提言

敗戦後、地方総監府は廃止され、代わって地方行政事務局が設けられた。その基本的な機能は、地方における行政の連絡調整に留まっていた。しかし、衆議院において、「地方自治法」の制定に際し「都道府県の区域を適当に整備統合すること」という附帯決議がされ、加えて戦後の都道府県の区域の見直しに関する議論が再び活発化したこと等により、1946年に内閣に行政調査部が設置された。そして、行政調査部は、1948年「広域行政制度に関する諸案」をまとめた。この諸案によると、広域地方行政制度の見直しの課題は、①区域の広狭が問題であること、②地方公共団体に対する中央政府の行政の統制の問題、③中央各省が大量の実施事務を有することに関する問題、そして④地方公共団体として、市町村と府県という2つの自治体を二重に存在させることが適当か、という問題の解決にあるとした⁶⁾。この問題に対す

5) 田村秀、『前掲書』、54頁。

6) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、113頁。

る解決案は、例えば都道府県を廃し、広域地方公共団体を設けることによって、区域の問題を一応解決した場合でも、中央政府による統制の強化が一層に必要なこと。中央政府は、企画的事務に専念し、実施事務は、広域地方機関に委任すべきであること。また、市町村のみを地方自治体とし、都道府県を廃し、国が自ら担当すべき行政を行う広域地方行政機関を設ければこと足りるとしたこと。かくして、府県の上に広域地方行政庁を設置する案（北海道を除く7区域の地方行政庁案）、都道府県を廃止して、地方公共団体たる道を置く案（9道の道制案）、府県を廃し国の行政区劃たる州を設ける案（8州の州制案）の3案を提示した⁷⁾。しかしながら、9道の道制案を除く2案は、中央政府が地方地域を統制するために地方に窓口を設けるという中央集権型集権であり、実質は知事公選制により、中央政府との直接的繋がりが弱体化することを恐れての中央政府の統制力の拡大・強化策に真意があったように思われる。

1949年に、総理府の諮問機関として設置された地方行政調査委員会議（神戸委員会ともいう）は、「行政事務再配分に関する第2次勧告」（1951年）を行い、そこで次のように指摘した。‘人口は、概ね200万人を目途として、藩その他の沿革にとらわれず、文化的、経済的、社会的に密接な関係のある地域をもって区域とし、広域行政を能率的に行うことができるように、規模の小さい都道府県についてその合理性を検討することが適当である’と。また、‘総合開発、治山治水、運輸等都道府県の区域をこえて処理しなければならない広域行政をより能率的に処理するためには、その規模は現在よりも大きいことが望ましい。’が、‘他方、市町村に対する補完及び調整の機能を行うためには、その規模はあまりに広大であることは、適当でない’⁸⁾。この指摘で注目されるのは、都道府県の区域の見直し問題に新たな一席を投じたことである。つまり、区域の設定は、人口規模で、加えて文化的、経済的、社会的に関係の強い地域の選定、そして行政の能率性と合理性の観点を

7) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、114～119頁。

8) 田村秀、『前掲書』、55～56頁。

踏まえ総合的に判断すべきとしたことである。

都道府県の区域問題と並んで大きな議論となったのが、特別市制の問題である。1947年に施行された地方自治法では、都道府県の区域から大都市部を独立させる特別市の制度化が図られた。この制度に依れば、人口50万人以上の市について都道府県の区域外に設置するもので、都道府県と同等の特別地方公共団体として位置づけられることになる。勿論、憲法95条の規定により、都道府県の住民投票で過半数の賛成と法律による指定を条件とするのであるが。先ず、都道府県側からこの制度に対して、「行政事務再配分に関する意見」(1950年)で反対意見が出され、続いて市町村側から「特別市制理由書」(1951年)で賛成の主張が出され、激しい論戦となった。この論戦は、結果的に道州制構想を含む都道府県の制度改革にきわめて貴重な意見や提言をもたらすことになった。1954年に、全国市長会は、都道府県廃止の決議を行った。要旨は、①普通地方団体は、基礎的自治体である市町村のみとし、現行府県制度はこれを廃止すること。②現在府県の行う自治事務及び国の委任事務はもとより、国政事務についても自治的性格を有するものは挙げて市町村に委譲すること。③広域的行政事務を処理するために、新たに特別地方団体を設けること。④現行の国の出先機関は極力整理統合し、その区域の適正化を行うことである。すなわち、'地方団体としてその性格を等しくする市町村と府県を併存し、また国の出先機関をそのまま放置することは、国の政治意識が向上し、交通、文化、経済等も著しく進展した今日においては、地方自治を徒らに複雑化し、経費の増額を来たらしめるに過ぎない。特に、町村合併促進法の実施により、市町村の規模が全般的に適正化され、自治運営能力が一段と充実強化されるのでこれを契機として、国の出先機関及び地方行政機構の全面にわたる根本的改革を行い、もって事務の簡素、能率化及び国民負担の軽減を図ることが必要である'との認識を示し、かつ特別地方団体の議会は、住民の公選による議員と市町村の連合組織の推薦による議員から構成され、州長は議会で選出されるのが望ましいとした⁹⁾。

9) 田村秀、『前掲書』、57～58頁。

全国市長会の意見表明の4日後、全国市議会議長会が「道州制要綱」（1954年）を発表した。そこでは、'府県が普通地方公共団体として等しい性格の下に市町村が併存する一方、その処理する事務については、国の出先機関的性格を以つて各種の国の地方出先機関と併存していることは、地方行政機構を複雑膨大なるものとしており、国民負担重課の一要因となっている'とし、次の提言を示した。つまり、①自治的事務は原則として、総て市町村が処理する。ただし、共同処理のため市町村を基盤とする特別地方公共団体を置くことができること。②国の出先機関は、現業その他と区別されるものを除き道州制に統合すること。③許可、認可等の行政処分は原則として道州制においてこれを行うこと。加えて、道州は従前の府県が実施していた国の事務や総合開発事務、国の各種地方出先機関の事務等を実施することとし、執行機関は国の官吏とし、審議機関（議会）は市長村議会の連絡組織による推薦とされるべきであるとした¹⁰⁾。全国町村会もまた3カ月後に、全国市長会と全国市議会議長会の提言とは異なる、「地方制度改革に関する意見」（1954年）で三層制を提示した。すなわち、現行の府県が行う広域行政以外の事務は市町村に委譲し、府県は府県レベルの広域行政に特化し、総合開発、治山治水、災害防除等主として国の権限に属する広域行政を処理するために国の行政官庁として数個の道州庁を置くこととした。全国町村議会議長会も同月に、「府県制度—道州制に関する意見」（1954年）で道州制への移行を示した。その際に、府県の広域区域について、次の統合指針を示した。①国土総合開発に基づく河川又は水系によるもの。②交通並びに産業経済圏を等しくするもの。③都市と農村地帯との関係については行財政能力を考慮すること。広域化された府県は、広域化された府県の広域行政事務、補完行政事務及び連絡調整事務を行うとし、やがて道州制に移行するものとされた¹¹⁾。

都道府県側の全国知事会もまた、それらの意見や提言に対抗して、「地方制度改革意見」（1954年9月）と「府県制度・道州制に関する意見」（1954年11月）

10) 田村秀、『前掲書』、58頁。

11) 田村秀、『前掲書』、59頁。

で、提言されている道州制は中央集権を強め、地方自治の本旨の実現を弱めると反論した。前者では、道州制が導入されると、中央集権的官僚主義が強化され、市町村の自治は縮小し、また道州制で広域区域に広がることで各市町村に対する補完や調整の行政事務が困難を増し、結局府県の区域に新たに支所等が置かれ、財政上の実益が失われると。後者では、'現在の府県をそのままにしてその上に道州を設けるのであれば、それは屋上屋を架するものであって、行政を徒らに複雑にし、能率の原則に反する。また、現在の府県を廃止して、道州と市町村の二本建とする場合について、道州が国の地方総合官庁の設置単位と考えられているとすれば、それは府県の区域を一挙にはなはだしく拡大するものであって、一つの自治体として社会的基礎を持たず、またそれを支える住民の自治意識も存しないから真の自治体としての発展を期することはできない'とした¹²⁾。この全国知事会に合わせて、全国都道府県議会議長会も「地方制度改革に関する意見」(1954年9月)で、'道州制は中央集権的官治行政の色彩が強く、屋上屋を架して行政を複雑化し、経費の増大と能率の低下を招く恐れがあり、地方自治の本旨を実現するものとは言いがたい'と反論の姿勢を示した。ここで、全国市長会と全国市議会議長会の見解は、行政事務全般の効率性と能率性の観点からのものであり、全国知事会と全国都道府県議会議長会の反論は、集権型集権の強化と地方自治の堅持からのものである。反論の真意には一理あるが、欧米式の「新憲法」が制定されて僅かな年数で、民主主義の根幹たる「地方自治の本旨」を堂々と語ることに戸惑いと賞賛の気持ちが混淆してならない。

4 第4次地方制度調査会の「地方」案と「県」案

地方制度全般を審議する第三者機関として、国に設置された第4次地方制度調査会は、第1次地方制度調査会以来の懸案であった府県制度、府県の合併問題、更に進んで道州制等の根本改革に関する諸問題の検討が中心に行われ、特に特別委員会及びその下の小委員会の設置をとおして精力的に議論

12) 田村秀、『前掲書』、59～60頁。

を進め、これに平行して地方6団体もそれぞれ独自の思惑のなか改革案を発表した。ちなみに、第1次地方制度調査会では、「府県の規模の合理化については、その実態に即応し、道州制等の問題と併せて考慮するものとする」と(1953年)と答申し、第2次地方制度調査会では、鳩山内閣が府県制度改革に消極的であったこともあり、答申は見送られた。第3次地方制度調査会は、地方財政に関する当面の措置に議論を終始した。石橋内閣と続く岸内閣では、府県制度改革を積極的に取り組む姿勢を示したため第4次地方制度調査会は、府県制度、府県の合併問題及び道州制等の根本改革について実りある議論と検討をもたらした¹³⁾。すなわち、第4次地方制度調査会は、「地方制度の改革に関する答申」(1957年)で現行の都道府県を廃止して、全国を7から9つの「地方」に再編し、内閣総理大臣が任命する地方長が置かれるという国と地方公共団体の中間的な団体と位置づけられた「地方」案を多数意見として答申した。他面、現行府県の完全自治体としての性格は維持しつつ、概ね3、4の府県を統合して府県の区域を再編成するという少数意見の「県」案も併記することとした。

先ず、地方制度改革の基本方針では、'社会、経済、文化等の進展に伴い、現代国家においては国民生活の安定向上を図るための行政の任務が、質量ともに著しく増大するに至った。・行政の機能を充実させるためには多額の財政需要を生ずることとなったが、これをわが国情に即して極力国民負担の軽減を図りながら実現するためには、国及び地方を通じて合理的な行政制度を確立し、行政の経済化、効率化を強く推し進めなければならない。特に、今後における国経済の均衡ある発展、国民生活水準の向上を期するためには、限られた国土及び資源の最高度の開発利用、各種産業立地条件の整備等の諸施策を協力にかつ効果的に推進することが不可欠の要件である。このような要請に 대응するような地方制度、なかんずく、広域的な地方行政組織の確立を図ることが緊要であると考えられる。更に、・日本国憲法の基本理念に基づき、地方自治をより一層進展させて市町村を充実強化するという

13) 田村秀、『前掲書』、63頁。

見地からも、わが国地方制度の再検討が必要と考えられるに至っている。現在の府県の区域は、明治以来60余年間における社会、経済、文化等の著しい、しかも地域的に不均衡な発達の結果、今日における地方行政運営のためには必ずしも適当な区域とは称しえない状態にある。すなわち、府県の間には近代的行政遂行上の必要な能力に顕著な不均衡を生じており、資源の開発、国土の保全等の広域行政事務を合理的に処理するためには、現在の府県の区域は狭隘に過ぎる場合が多く、更に近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地から、より広域において行政事務を処理することが合理的であると考えられる。また、・・戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県の制度に関する改革は、・・結果的に国の地方出先機関の濫設を招いて行政の複雑化をきたし、更に国の各般の行政運営上の不備、府県と市町村との機能の重複等と相まって、国及び地方を通ずる行政の総合的、効率的な運営を妨げ、経費の濫費を伴うこととなった。・・以上のような見地において、基礎的地方公共団体たる市町村の充実強化を図ることによって、日本国憲法の基本理念たる地方自治の本旨の実現に資するとともに、現行府県はこれを廃止し、国と市町村との間には、いわゆるブロック単位に新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、同一人をもって両者の首長及び必要な補助職員とする等の方法により、その一体的総合的運営を確保することが、行政の効率化とわが国情に即した国政と地方自治の調整の見地から、最も妥当な方法である¹⁴⁾と。ここで、国の均衡ある発展や国土・資源の開発利用が新たに府県制度改革の要因に加わったことに注目できるが、この地方制度改革の基本方針は、これまでと同様に集権型集権に留まっているにすぎないのである。

次に、多数意見として採用された「地方」案、と少数意見として併記された「県」案について見ていこう。

「地方」案 1. 地方の位置づけと区域 (1) 位置づけ：現行府県を廃止し、国と市町村との間に「地方」と称する中間団体を設置する。また、「地

14) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、120～121頁。

方」は、地方公共団体としての性格と国家的性格とを合わせ有するものとする。(2) 区域：「地方」の区域は、自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案して、全国を7、8、9のブロックに区分したいずれかの区域にする。7ブロックの場合は、1番ブロック（北海道）、2番ブロック（青森、秋田、岩手、山形、宮城、福島）、3番ブロック（新潟、茨城、栃木、群馬、埼玉、東京、千葉、神奈川、山梨、長野）、4番ブロック（静岡、愛知、岐阜、三重、富山、石川）、5番ブロック（滋賀、福井、京都、大阪、奈良、兵庫、和歌山）、6番ブロック（鳥取、岡山、広島、島根、山口、香川、徳島、愛媛、高知）、7番ブロック（福岡、大分、佐賀、熊本、宮崎、鹿児島）である。8ブロックの場合は、6番ブロックを中国地域と四国地域に2分する。9ブロックの場合は、中国地域と四国地域の2分に加えて3番ブロックと4番ブロックの組み替えと5番ブロックの福井の移動を伴い、3番ブロック（茨城、栃木、群馬、埼玉、東京、千葉、神奈川、山梨）、新たに4番ブロック（新潟、長野、富山、石川、福井）、4番ブロックから5番ブロックへの変更（静岡、愛知、岐阜、三重）となる¹⁵⁾。これらの3つのブロックについて、特筆すべき点は、所得を区域化の判断基準に用いたことは評価できるが、ブロック別の人口格差と所得格差が非常に大きいことに問題点を持っている。

2. 地方の組織と事務 (1) 議決機関：議決機関として議会を置き、議員定数は40人から120人までの範囲で人口に応じて定めるものとし、任期は4年で、住民の直接選挙によって選任される。(2) 執行機関：執行機関として、地方長（仮称）を置き、地方長は地方の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命するものとする。任期は、3年で国家公務員として位置付けられる。また議会は、正当な理由がある場合には、地方長に対して内閣総理大臣に罷免を請求することができ、内閣総理大臣も直接に罷免するものとする。(3) 職員：職員には、国家公務員の身分を有する者と地方公務員の身分を有する者を併用することとし、現在の府県庁の所在地その他適当な地に「地方」の支分庁を置くものとする。(4) 事務：「地方」又はその機関は、現在国が処理

15) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、125～127頁。

している事務の内、「地方」又はその機関に委譲することができるもの、及び現在府県又はその機関が処理している事務で市町村又はその機関に委譲することができないものを処理する。また、現在国の地方出先機関が処理している事務は、極力「地方」又はその機関に委譲し、これに伴い当該地方出先機関は廃止すること。加えて、現在府県又はその機関が処理している事務の内、市町村又はその機関に委譲することができるものは、極力市町村又はその機関に委譲する。

3. 財政、地方府及び首都制度 (1) 財政：「地方」は課税権や起債能力を有し、独立財源を充実し、あわせて「地方」間の財政調整の方法を考慮する。(2) 地方府：「地方」の区域を管轄区域とする国の総合地方出先機関として「地方府」(仮称)を置き、その首長は「地方」の執行機関たる地方長が兼ねることとする。(3) 首都制度：首都制度については、別途検討することとなった¹⁶⁾。

「県」案 1. 地方の位置づけと区域 (1) 位置づけ：現行府県の完全自治体としての性格を維持し、概ね3, 4の府県を統合して区域を再編し、統合された団体名称を「県」とするとともに、国、府県及び市町村を通じて事務の合理的配分を行い、各々の機能を相互に重複なく十分に発揮させるような体制を確立する。(2) 区域：「県」の区域については、自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案して、「県」をできるだけ相互に均衡のとれた能力を有する団体とすることを目途とし、15から17のブロックに区分した区域とする。15ブロックの場合は、1番ブロック(北海道)、2番ブロック(青森、秋田、山形)、3番ブロック(岩手、宮城、福島)、4番ブロック(新潟、富山、石川)、5番ブロック(茨城、栃木、群馬)、6番ブロック(千葉、埼玉、東京、神奈川)、7番ブロック(長野、山梨、静岡)、8番ブロック(岐阜、愛知、三重)、9番ブロック(福井、京都、滋賀)、10番ブロック(奈良、大阪、和歌山)、11番ブロック(兵庫、岡山、鳥取)、12番ブロック(島根、広島、山口)、13番ブロック(香川、徳島、愛媛、高知)、14番ブロッ

16) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』, 122~124頁。

ク（福岡，佐賀，長崎），15番ブロック（大分，熊本，宮崎，鹿児島）である。16ブロックの場合は，2番ブロックの変更（青森，秋田，岩手），3番ブロックの変更（宮城，山形，福島），4番ブロックの変更（茨城，栃木，千葉），5番ブロックの変更（群馬，埼玉，東京），6番ブロックの変更（新潟，長野），7番ブロックの変更（神奈川，山梨，静岡），新たに8番ブロック（富山，石川，福井），10番ブロックの縮小（滋賀，京都）となる。17ブロックの場合は，2番ブロックの縮小（岩手，宮城の半分），新たに3番ブロック（青森，秋田，山形の半分），3番ブロックから4番ブロックへの変更（宮城の半分，山形の半分，福島），6番ブロックから5番ブロックへの変更と縮小（新潟の半分，長野の半分），4番ブロックから6番ブロックへの変更（茨城，栃木，群馬），5番ブロックから7番ブロックへの拡大（埼玉，東京，千葉，神奈川），7番ブロックから8番ブロックへの縮小（山梨，静岡の半分），9番ブロックの拡大（長野の半分，静岡の半分，岐阜，愛知，三重），10番ブロックと11番ブロックの統合（滋賀，京都，奈良，大阪，和歌山），16番ブロックの分割（大分，熊本），新たに17番ブロック（宮崎，鹿児島）である¹⁷⁾。ここでは，行政の能率化や合理化，規模の活動効率性等の配慮に欠けているのは実に残念であるが，加えていずれの案も，沖縄の明記がないのは手落ちである。

2. 地方の組織と事務 (1) 議決機関：「県」の議会の議員の定数は，50人から100人までの範囲内で人口に応じて定めるものとし，現行どおり住民が直接選挙する。(2) 執行機関：知事は，現行どおり住民の直接選挙によるものとし，その任期は4年とするが，引き続き再選を認めないこととする。(3) 事務：現在府県又はその機関が処理している事務の内，社会福祉，保健衛生その他住民の日常生活に直結する事務は，基礎的地方公共団体たる市町村又はその機関に委譲するとともに，「県」は以下の事務を担当することとする。①地方の総合開発計画の策定，治山治水事業その他広域にわたる事務，②義務教育その他の教育水準の維持，警察の管理及び運営その他統一的

17) 松本英昭監・地方自治制度研究会編，『前掲書』，133～135頁。

処理を必要とする事務、③現在国が処理している事務の内、「県」又はその機関もしくは市町村又はその機関に委譲できるものは極力委譲を考慮するとともに、なかんずく統計調査事務所、食糧事務所、労働基準局、労働基準監督署、婦人少年室、公共職業安定所等が所掌しているものについては「県」に委譲するものとし、出先機関の廃止・統合を進めることとしている。

3. 財政と首都制度(1) 財政：事務の再配分に伴い、裏付けとなるべき財源の配分を考慮するとともに、行政の水準及び財政に均衡を維持するために、財政調整の制度は合理化して存置することとされた。(2) 首都制度：特別区の存する区域を中心とした合理的区域をもって、別途検討することとした¹⁸⁾。

第4次地方制度調査会の府県制度の改革についての精力的な議論に平行して、地方6団体も独自の府県制度改革案を提言した。全国市長会は、「府県制度改革案」(1957年6月)を発表し、‘普通地方公共団体として市町村とその性格を等しくし、他面多分に国の出先機関的性格をもつ府県を他の国の出先機関とともに、このまま存置することは地方自治を徒らに複雑非能率化し、且つ経費の濫増を来さしめている’という問題意識から、道州制を提案した。府県を行っている事務については、①自治事務及び国の委任事務は、可能な限り市町村に委譲すること。②特定の広域的行政事務(例えば、総合開発、治山治水、国道府県道の新設改良、災害救助並びに災害復旧等の事業、大学、各種試験場の経営)については、道州が実施すること。③補完的行政事務(例えば、大学、高等学校、盲学校、ろう学校、警察、試験所、母子及び養老施設、精神病院、結核療養所等)については、差当たり市町村の能力段階に応じて事務の性質に従い各種の共同処理方式によりこれを行うこと。④また、国政事務(例えば、公共職業安定事務、自動車の登録及び免許事務)についても自治的に処理することが能率的と認められるものは、道州又は市町村に委譲することとした。この提言は、以前の提言とは道州の名称を用い

18) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、130～132頁。ブロック規模の問題について、次を参照。野田遊、『都道府県改革論』晃洋書房、2007年。

ていること、全国を9ないし10ブロックに区域分けすること、道州の首長について市町村の連合組織が推薦する者のなかから国が任命すること等の指摘がされ、前進している¹⁹⁾。

全国町村会も1ヶ月遅れで、「現行都道府県制度に関する意見」（1957年7月）を発表し、以前の提言より前進し、明確に地方公共団体としての府県を廃止し、全国を8ないし9ブロックに区域分けし、国の行政機関としての道州庁を設置することとした。またその長は、道州の協議会の推薦により内閣総理大臣が任命することとし、協議会のメンバーは地域代表（市町村連合団体の代表者）、産業代表等から構成され、道州庁は主として国の権限に属する広域行政を処理する責務を有するものとされた。しかし、一方府県は道州庁の支分庁とし、当面部局は極力簡素化し、行政委員会も原則廃止としているが、首長公選制を維持するとして、過渡的には自治体の性格を残すこととしている。全国市議会議長会もまた、1ヶ月遅れで「地方制度改正意見」（1957年8月）を発表し、以前の提言では府県の廃止を主張していたが、ここでは市町村の立場において、市町村の共同利益を推進しうる新しい中間機関（特別地方公共団体）として府県を現行の区域を若干変更した上で存置することとしている。すなわち、従来の府県制度は、①封建的中央集権のための行政機関、②区域は藩制を基礎とした明治初年のものを踏襲、③組織は終戦前の官僚組織を温存、④事務は殆ど国の委理事務、⑤固有事務も市町村合併により競合、⑥財政も国庫支出金、地方交付税等国に依存し、非自主的であると、府県を市町村の共同利益を推進しうる中間機関に変更すべきとした。道州については、以前の提言と同様、国の総合的出先機関を統合し、10程度のブロック設置を提言する内容になっている²⁰⁾。ここで、全国市長会の提言は、集権型分権論に足を踏み入れたものになっているが、全国町村会と全国市議会議長会の発表は、以前として集権型集権論に留まるものになっている。

全国知事会は、同月に「府県制度改革に関する意見」（1957年8月）を発表

19) 田村秀、『前掲書』、63～64頁。

20) 田村秀、『前掲書』、64～65頁。

し、それらの意見に反駁した。すなわち、①地方自治の本旨を尊重し、これを伸長する方向により行うべきである。②国と市町村の間には、中間組織としての府県が必要であり、その性格は当然憲法に保障された普通地方公共団体であるべきで、従って首長の公選制はあくまでも堅持すべきである。③府県制度の改革は国、府県及び市町村に通じる行財政全般にわたって検討し、相互不可分の関係において措置すべきである。④府県の区域の変更に当たっては、画一的な統廃合基準によることなく、合理的な実現性のあるものとするとともに個々の問題について、関係住民の理解と協力のもとに解決されるべきものである、とした上で、次の改革案を提言した。①国、府県及び市町村を通ずる根本的な事務配分を行うとともに、国の出先機関を整理縮小すること。②地方公共団体の事務処理に要する自主財源の確保を目途とする地方税財政の確立を図るべきであること。かくして、道州制に対しては、中央集権化を招き、地方自治の本旨の実現を妨げ、必ずしも行政の簡素化、能率化をもたらすものでなく、却って行政の民主化、能率化に逆行する旨の反対の意思を示している。同月には、全国都道府県議会議長会が「府県制度改革に関する意見」（1957年8月）を公表し、①現行府県は、憲法上の地方自治を実現する完全自治体であり、従ってその性格及び知事の公選制は絶対に改変すべきではないこと。②現行の国、地方を通じる行政事務と財源の配分ははなはだしく適正を欠いているが、これをそれぞれの団体の機能に応じるように再配分する必要があること。③事務と財源の適正配分を前提として、現行府県の区域は近代行政の処理に適するよう広域的方向に適正規模化する必要があることとした。また、第4次地方制度調査会の答申は、①地方制案は府県の完全自治体としての性格を失うものであり、憲法の保障する地方自治の本旨に反するものとして絶対反対する。②府県統合案は、その趣旨には賛成であるが、府県の区域の統合は画一的でなく、個々具体的に検討して実情にそって行うべきであるとしている²¹⁾。これらの反論は、地方自治の本旨による集権型分権論からのものであるが、行政の能率性や合理性をもっと配慮す

21) 田村秀、『前掲書』、66～67頁。

べきである。

府県制度改革に関する第4次地方制度調査会の答申に対しては、有識者にも賛否が示された。道州制賛成には、神戸正雄（元京都大学教授）と磯村英一（東京都立大学教授）が、道州制反対派には、田中二郎（東京大学教授）と田畑忍（同志社大学教授）がいる。まず、神戸正雄の見解に注目する。‘第一に、道州制の行政上の長所として①大なる道州の方が小なる府県よりも一層有能たる人を得て、行政能率を高めることができること、②特に広域行政、すなわち総合開発、治山治水、運輸行政にて、今の府県ではむしろ狭きに失し、今の数府県を統合して道州とすれば一層よく行政が行われるということを挙げ、第二に、財政上の長所から①道州の方が府県よりも一層経費を少なくして済まし得る。・・同じ府県でも、一層大いなるものの人件費が小さいもののそれよりも割合に少なくして済んでいることから推断される。②行政区域が大きくなれば、恐らく都道府県の赤字財政は大抵解消し得るであろう。少なくとも余程減少する。現在、黒字の処もあれば赤字の処もあって、黒字の処は自ら無駄使いに流れ勝であろうし、赤字の処は自ら必要な仕事も出来ずに困るというので、全体上不都合な結果になる。・・特に赤字が出ると、之を救ってもらおうとして中央に泣きつくということにもなり、地方財政の自立性を傷つけることになる。之を救うのにも、府県独立の現在よりも、之を統合して道州にした方が一層好都合である。③道州制となれば、府県の場合よりも、税収の一般財源（税と平衡交付金との合計）中における割合が一層向上し、中央依存性を少なくし、地方財政の自主性を強化する。道州制となるために経費が一層節約され、右の一般財源の必要が少なくなり、税が在来の儘とすれば、税収の一般財源中における割合は、尚一層にも向上する。なお其の上にも地方税の強化をも計ることが出来れば、此の税収の一般財源中における割合は一層によくなると’ いう点を挙げている²²⁾。この指摘は、政府と行政組織の規模の合理性と能率性の観点からの主張であるが、目下の国難の財政危機から見れば好感の持てる主張で重要でもある。

22) 神戸正雄、「地方財政の自主性と道州制問題」『都市問題研究』1月号、1954年、3～11頁。

次に、田中二郎の見解を見る。田中二郎は、道州制について地方自治の本旨の観点から批判的な態度を表明している。‘道州制を採用する場合に道州を自治団体とし、ここに議会を置く場合は、何らかの形において、道州庁長官の任免に議会の関与を認めるようなことがあるとしても、その任免権そのものを国の手に留保するであろうことは、大体推測するに難くない。こういう道州制がどういう性格をもつかは、今更、贅言を要しないであろう。道州が自治団体として性格を認められるかどうかは、もはや大して問題とすに値しない。それは憲法でいう地方公共団体でないことは明らかであり、「地方自治の本旨」に基づいた制度でないことは、いうまでもない。’また‘町村合併の促進に伴い、市町村の行財政能力は充実し、現在府県の処理している自治事務は市町村に委譲され、単一の自治団体としての市町村が強力にこれを実施することになると。しかし、この論には、賛成できない。町村合併の促進によって市町村の行財政能力が早急に充実するということは期待できないし、区域そのものによる制約が市町村への事務の委譲を不可能ならしめることを看過できないからである。殊に現在、府県にさえ委譲されない事務が新しく市町村に委譲されることなどは到底、期待すべきもない。そして結果において、現在、府県と市町村とが分ち合っている事務が却って道州又は国に吸い上げられるに至る恐れが多分にあるわけであると。’さらに、町村合併の進展によって、道州制が必要になるという論に対しても、批判的な見方を示している。‘府県を廃止して、道州庁長官が直接、市町村行政を監督するというにでもなれば、弱体の市町村は、その圧力の前に完全にしゅう伏してしまうことであろう。わが国の地方自治が将来そういう地盤の上に、発展して行くことを期待することは正に木によって魚を求めらるだけである。’加えて、‘道州と市町村との間に、現在の府県の区域の程度の間機関を設ける必要が生じ、その結果行政機構の簡素化の目的も十分には達しがたく、行政運営の上では、屋上屋を架することになって、却ってその能率化と経済化の目的を阻害するに至る恐れさえないではないと’²³⁾。「新憲法」

23) 田村秀、『前掲書』、70～71頁。田中二郎、「道州制論を排す」鎌田要人『自治論集第2集』大阪自治研究会、1954年。次の文献参照。田中二郎・依静夫・原竜之助、『前掲書』。

では、主権は国民に在りとしているが、日本人には欧米のような民主主義革命を経験したことがないので、目下の官僚主導体制の下では、田中の主張が的中する可能性は大いにあり得ることである。

第4次地方制度調査会の答申は、制度化されることはなかったが、行政の二重構造、生活圏や経済圏の拡大、国土開発の要請、人口・産業の大都市圏への集中に伴う過疎・過密、地域間格差の問題、大都市部における水問題等に端を発した広域行政の必要性に関する議論は、各方面で引き続き活発に行われた。しかしまた、1960年代は、広域的な行政需要への対応に名を借りた中央政府の拡大と集権化が進んだ時期でもあった。例えば、阪神高速道路公団や水資源開発公団の設立（1962年）、地方農政局や地方建設局の新設や強化（1963年）、河川法や道路法の改正で権限の中央政府への吸い上げ（1964年）等が見られたのである。このような中、都道府県側の動きが活発化し、特に東海地区と関西地区での都道府県合併の動きが、際立って表面化した。すなわち、東海地区では、県の諮問機関である愛知県地方計画協議会が広域行政体の区域として、1958年に愛知、岐阜、三重の東海3県の合併を提唱し、翌年6月に桑原知事が県議会において伊勢湾台風の復興処理や木曾三川の治水事業の問題もあり、東海3県の合併の必要性を表明した。また、中部経済連合会も「東海三県統合構想」を発表し、各地で説明会を開催した。関西地区では、関西経済連合会が中心となり、大阪、奈良、和歌山のいわゆる「阪奈和合併構想」を提唱し、1963年12月には「府県広域行政法案に望む」声明文を作成し、これに呼応して大阪府の佐藤知事は、「近畿は一つであり、府県統合は時代の大勢だ」とし、和歌山県の小野知事も「行政区域の細分化は無駄が多い」として同意の賛意を示した²⁴⁾。国では、第4次地方制度調査会の答申以降、第1次臨時行政調査会第2専門部会の「中間報告」（1963年）で、国の行政機関のみを統合する9つの地方庁を設置する構想を、また第9次地方制度調査会において「行政事務再配分に関する答申」（1963年）の中で地方公共団体の連合制度を提案する動きを示した。そして、第10次地方制度調査

24) 田村秀、『前掲書』、79～80頁。

会は、東海地区と関西地区における府県合併構想の動きを踏まえ、「府県合併に関する答申」(1965年9月)を提出した。この答申を受け、都道府県合併特例法案が1966年に政府提案で国会に提出されたが、継続審議の末廃案となった。

都道府県合併特例法案が廃案になった後は、高度経済成長の終焉、安定経済成長時代の到来とともに、都道府県の制度改革に関する議論も政府レベルでは沈静化していった。ただ、第13次地方制度調査会は、「広域市町村圏及び地方公共団体の連合に関する答申」(1969年)で「広域化しつつある住民の日常社会生活圏を広域市町村圏として設定し、市町村の共同処理方式によって事務処理を行うとともに、関係市町村が設置する特別地方公共団体である連合を制度化すること」を提言した。また、第14次地方制度調査会の「大都市制度に関する答申」(1970年)では、地方制度改革の問題について「社会経済情勢の変化に対応し、大都市制度の問題と並行してこの際根本的な再検討を加える必要がある。これがため、さらに基礎的、実証的な研究を行い、その利害得失を明らかにするとともに、これに基づく国民的合意の形成をまつことが適当であると認められる」とされた²⁵⁾。

5 第4次全国総合開発計画の多極分散型国土形成

1987年に、閣議決定された第4次全国総合開発計画では、過度の人口集中、地価高騰、交通の常時渋滞、過密な鉄道交通網、狭隘な住宅とオフィス事情、膨大なゴミ処理、地方の衰退と受難、不均衡な国土利用等の東京圏一極集中の弊害を強く主張し、多極分散型国土形成の必要性を打ち出した。翌年、多極分散型国土形成の提言は、初めて多極分散型国土形成促進法として法律レベルで位置づけられた。第4次全国総合開発計画においては、多極分散型国土形成が基本コンセプトを成し、「生活の圏域(定住圏)を基礎的な単位として、更に中心となる都市の規模、機能に応じて定住圏を越えて広がる広域的な圏域で構成され、それらは重層的に重なりあった構造を持ち、そ

25) 田村秀、『前掲書』、84頁。

それぞれの圏域が全国的に連携することによりネットワークを形成する。この場合、東京圏をはじめとして、関西圏、名古屋圏、更には地方中枢・中核都市を中心とする広域的な圏域が全国的に連携することとなるが、地方中心・中小都市圏の中でも、技術、文化、教育、観光等特色ある機能に応じて、日本全国あるいは世界との関係をもつものが数多く出現する’とした。とりわけ、‘地域特性を生かした魅力ある地域づくりを進め、多様性を有する国土の形成を図る上で、地域の総合的な行政主体である地方公共団体の果たす役割が増大しており、その行財政基盤の強化を図る必要がある’とされ、ここに地域の行財政基盤の強化が掲げられ、‘国と地方の役割分担については、国、地方を通ずる行財政の簡素合理化及び地方分権の推進の観点に立って、地域づくりにおける地方公共団体の自主性、自律性の強化等を図ることを基本に、引き続きその見直しを進める’²⁶⁾という地方分権化と地方自治の重視、かつ不可欠であるという強い主張が見られることは、特に重要である。

第4次全国総合開発計画は、また多極分散型国土形成のための国土基盤投資の戦略プロジェクトを提示した。すなわち、①地方圏における産業・技術拠点の形成、大規模高生産性農地の整備、②国際的な業務、学術研究機能等の集積や国際空港、外資拠点港湾の整備による国際交流拠点の形成及び地方中枢・中核都市における高次都市機能の集積拠点の整備、③高規格幹線道路、空港の整備及びサービス総合デジタル網（ISDN）の構築である。加えて、東京一極集中の是正策として、①従来から行ってきた工業の分散・再配置の推進、②政府機関の移転再配置等の検討・推進、③全国的文化、研究施設の原則東京外への立地、④事務所立地の地方都市等への誘導策の検討、⑤遷都問題の検討等が掲げられているが、実現性の乏しい策に留まっているように思われる。多極分散型国土形成促進法では、‘人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域からこれらの機能の分散を図り、地

26) 野村隆, 「多極分散型国土と連邦制一連合・連都・連邦構想による静かな革命一」古川俊一編『連邦制一究極の地方分権一』ぎょうせい, 1993年, 96~97頁。天野光三, 『国土再編計画』PHP研究所, 1994年。

方の振興開発と大都市地域の秩序ある整備を推進し、並びに住宅等の供給と地域間の交流を促進することで、全域にわたり適正に配置され、それぞれの地域が有機的に連携しつつその特性を生かして発展していく国土の形成の実現に寄与することを目的にする’²⁷⁾としている。多極分散型国土形成促進法により、各地域が個性豊かな活力ある地域社会を形成していくという観点は、地方分権と地方自治の推進が不可欠であるという認識をもたらし、これが都道府県を越えた広域行政のあり方や道州制・連邦制についての議論を再び政府サイドは勿論、広く呼び起こすことになった。まさに、集権型分権論者や連邦型分権論者の登場である。

都道府県の制度改革に関する議論は政府レベルでは沈静化し、第18次地方制度調査会の「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告(抄)」(1981年)では、‘・・道州制に対する態度を白紙の状態に戻し「大都市制度の問題と並行してこの際根本的な再検討を加える必要がある」とされたが、臨時行政改革推進審議会の「国と地方の関係等に関する答申(抄)」(1989年)では‘・・特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する’とした上で、都道府県の自主的な合併手続の整備等を踏まえて、いわゆる道州制に関する検討を再び進めるとした。続く、臨時行政改革推進審議会の「最終答申(抄)」(1993年)において、‘都道府県に関しては、国の執行機関的な性格から脱却し、地域における総合的、広域的な自治行政主体として市町村と密接に連携した行政を展開していくことが期待される。また、現在の都道府県の枠を超えて対処しなければならない事態も確実に増えると予想されるが、その際には既存の制度の活用や都道府県による広域連合の積極的な設立によって対応すべきである。さらに、将来の都道府県合併についても固定観念にとらわれない真剣な取り組みを行うほか、全国的に都道府県合併の機運が高まるような状況が発生する場合に備え、現行の都道府県に代わるべき新しい広域的自治体制度(いわゆる道州制)の意義等について国として幅広い観点か

27) 野村隆、「多極分散型国土と連邦制—連合・連都・連邦構想による静かな革命—」古川俊一編『前掲書』、117頁。

ら具体的な検討を行う必要がある’とした。ここで、特に注目すべきことは、次の点である。国と地方の役割分担を本格的に見直した上で、‘望ましい基礎的自治体の在り方について幅広い論議が行われ、国からの権限の移譲等の推進や地方自治体の財源基盤の強化と相まって、市町村の自主的合併が推進されていくことが望まれる。この場合にあっても、国としては、あくまでも地方主導で地域の実情や特色を反映した自治体形成ができるような支援措置を講じるべきである’としたことであり²⁸⁾、政府レベルで集権型分権論に明確に舵を切ったということである。

都道府県の広域連合案は、1994年の地方自治法の改正によって制度化された。しかし、実際には、都道府県の区域を越えた広域連合は設置されることはなかった。そんな中、第27次地方制度調査会は、「今後の地方自治制度のあり方に関する答申（抄）」（2003年）を発表した。ここで、‘規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に、広域自治体としての役割・機能が十分に発揮されるためには、先ず都道府県の区域の拡大が必要である。また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に委譲するとともに、真の分権社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州（仮称）から構成される制度（以下道州制という）の導入を検討する必要がある’と明言し、道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限委譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら引き続き次の論点を議論すべきである’とした。すなわち、①道州制は、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として、その制度及び設置手続きは法律で定めるという基本的考え方。②道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、その事務権限の相当部分は地方に移譲するという役割と権限の問題。③道州は、現行の都道府県より広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、その区域の決定については慎重であるべきという道州の区

28) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、139頁。

域及び設置の問題。④自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえて新たな財政調整の仕組みを検討することという税財政制度の問題である²⁹⁾。

第4次全国総合開発計画の多極分散型国土形成の提言から、1994年の衆参両院における地方分権の国会決議以降は、広く議論が集権型集権から集権型分権へ舵を切った、まさに地方分権の時代の到来であったといっても過言ではない。地方分権推進法の制定と地方分権推進委員会の発足、委員会の5次にわたる勧告を経て、地方分権一括法が2000年4月に成立し、施行され、確実に地方分権改革の歩みが刻まれることになったのである。

地方分権推進委員会は、「最終報告（抄）」（2001年）で「第一に、分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、今回の委員会の提言に示されている基本的な方向、すなわち自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで推し広げて、地方公共団体の財政運営の自由度を高めるとともに、地域住民から見てもその受益と負担の関係が分かりやすい税財政構造に改めることをもって、改革の大方針としなければならない。このためには、現行の国税と地方税の税源配分を改め、地方公共団体の自主財源である地方税収入を充実し、その反面で国からの財政移転に依存した依存財源の規模をできるだけ縮減していかなければならない。その際、依存財源のなかでも、用途の特定された財源であるところの国庫補助負担金の縮減を優先し、ついで用途の特定されていない一般財源であるところの地方交付税の縮減を図る方途を探っていく必要がある。地方公共団体は、自主財源である地方税収入についてその税率設定権を含む課税自主権を積極的に行使し、行政サービス水準と地方住民の地方税負担のバランスの当否を地域住民に問いかけていくべきである」と。「第二に、地方分権を実現するには、ある事務事業を実施するかしないかの選択それ自体を地方公共団体の自主的な判断に委ねることこそが最も重要であるため、地方公共団体の事務に対する

29) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、143～144頁、150頁、156～158頁。

国の個別法令による義務付け、枠付け等を大幅に緩和していくことである’
と。‘第三に、平成17年3月までの時限立法である「市町村の合併の特例に関する法律」(昭和40年法律第6号)に基づいて進められている市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論等、現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から、各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めることである’
と。‘第四に、ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性 (Subsidiarity) の原理」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の委譲を更に推進することである’
と。‘第五に、住民自治の拡充方策として、地方公共団体の組織の形態に対する地方自治法等による画一的な制度規制をどの程度まで緩和することが妥当なのか、真剣に議論することである’
と。そして‘最後に、憲法第8章第92条の「地方自治の本旨」の内容を具体化し、分権型社会の制度保障を確固たるものにする方策を構想することである’
としている³⁰⁾。ここで、補完性の原理とは、ヨーロッパ諸国で地方自治制度の原則として普及している考え方で、事務事業を政府間で分担するに際しては、先ず基礎的自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務事業のみを担うという原理のことである。

また、地方分権改革推進会議は、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—(抄)」(2004年)で「広域自治体の在り方については、都道府県の範囲を越えた広域的な対応が求められる中で、地方分権の推進を支える体制の整備、地方の自立の促進、効率的行政の実現といった観点から様々な提言と若干の事例が示されている。例えば、・・北東北三県における広域連携のように、各都道府県の自主的な判断により、機能分担の観点から

30) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』, 151~155頁。地方自治制度研究会編、『地方分権改革推進法』ぎょうせい, 2007年。

連携を実践するケースや市町村レベルでは、介護保険等の分野において広域連合制度を活用するケース等、・・広域連携の取り組みは戦略的に産業集積を図り、地域経済の活力を向上させる観点から重要であり、・・広域連合制度の活用は機能別に都道府県の圏域を越える課題に対処する方法にも効率的に重要である’としており、また、‘都道府県をどのように再構築するかをめぐっては、様々な考え方があり、いわゆる「道州制」についても、これまでの議論の中では連邦制を念頭に置いたものから、都道府県合併を念頭に置いたものまで幅広く存在している。・・当会議の審議の中でも、「道州制」をめぐっては、様々な意見があり、具体的な制度設計について一つの考え方に集約するに至っていない。しかしながら、審議の過程では、今後議論されるべき重要な事項が提起された。①広大な圏域と大きな権限を担う「道州」の長の職について、公選とするか、②地方公共団体としての「道州」と基礎自治体とを、どのように位置付けるか、③「道州」が大きな権限を担うことと併せて、国と「道州」との立法権限の分割で明記するか、明記することとした場合、諸外国に見られる憲法裁判所のような係争処理機関を設置するか、’である³¹⁾。加えて、「道州制」の具体的な制度設計に当たっては、新たな広域自治体である「道州」と国の地方支分部局等との関係が整理されることが必要であるとした。この段階での地方分権推進委員会と地方分権改革推進会議の議論は、集権型分権論から連邦型分権論にまで足を踏み入れているといわなければならない。

最後に、経済界、政党、そして都道府県の提言について、見ていこう。関西経済連合会は、「国と地方の制度改革に関する提言」（1989年）で‘将来的には、道州制に移行することを目標にしつつ、当面は段階的に進めるべきであるとして、国の地方出先機関を統合した地方庁を設置し、中央省庁から大幅に権限委譲を行い、総合調整機能を十分に発揮させるために、長官には大臣級の人物を当てることが望ましいとしている。また、府県サイドでは知事によって構成される議会が議決機関となる府県共同体を設置し、将来的には

31) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、159～162頁。

地方庁から水平的に権限委譲を行い、地方庁の機能を全部吸収統合することを想定している」と。2003年には、「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」を発表し、ここでは、全国画一的な道州制を求めるのではなく、①府県が連合し、事務と課税権の一部を移管して「州」を設置する「府県連合型」、②府県が連合して「州」を設置し、府県は「州」の特別区として一部の事務と課税権をもつ「府県特別区型」、③府県が合併して「州」を設置し、府県を「州」の行政区とする「府県行政区型」、④府県が合併して「州」を設置し、府県を廃止する「府県合併型」の4つの型から選択し、設置するとした³²⁾。中部経済連合会は、「望ましい国と地方のあり方」(1989年)で都道府県を廃止して地方公共団体である道州制を導入することを提言し、具体的な手順としては、国の地方出先機関を統合した地方庁を設置し、また府県連合を設置し、将来的には両者が統合することによって道州制へ移行することとした。2002年には、「道州制移行への提言—自立型行財政体制の確立に向けて—」を発表し、道州設置法を制定し、地方が国の関与なしに自主的な道州制への移行を進められる法体制整備をすすめること、全国を9から10の「州」で構成することとした³³⁾。日本商工会議所は、「新しい国づくりのために」(1982年)で道州制を提言し、7つの道に区分する案を示し、2002年には「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」を発表し、ここで小さな政府の確立の上に、「国と地方の役割分担を明確にするべきである。基本的な考えとしては、「補完性の原則」に則り、国の役割は、どうしても地方では担当できないもの、あるいは特に国でなければできないものに限定すべきである」と、「基礎自治体(市)が新しい地方分権の中核となるが、市町村合併が推進され、「自立し得る自治体」が整備された段階においては、…例えば全国を「北海道」、「東北」、「関東」、「北信越」、「東海」、「関西」、「中・四国」、または「中国」、「四国」、「九州」の8つないし9つの道州に分けて、広域行政を実施するのが適当である」としている³⁴⁾。ここで、関西経済連合

32) 田村秀,『前掲書』, 87~89頁。

33) 田村秀,『前掲書』, 92頁。

34) 松本英昭監・地方自治制度研究会編,『前掲書』, 184~186頁。田中二郎・俵静夫・原竜之助,『前掲書』, 309~312頁に関係資料在り。

会と中部経済連合会は、主に集権型集権論の発想に留まっているが、集権型分権論にまで部分的な展開も見られる。日本商工会議所は、集権型分権論であるが、連邦型分権論に傾いた発想でもある。

自由民主党の「道州制を実現する会」は、「道州制の実現に向けた提言」(2000年)を発表し、‘今こそ都道府県を廃止し、小さな政府を原則とする道州制の導入が改革の要であると確信する。道州制の目指すものは、地方自治体の主体性の尊重と自己責任の原則に基づく真の地方自治の確立である。質の高い行政サービスの提供と合わせて「国民負担増のない財政再建」を実現することを我々は目指す’とした。続く、自由民主党道州制調査会の「道州制に関する中間報告」(2005年)では、‘道州制の導入は、わが国の統治機構のあり方にかかわる問題であり、具体的な制度設計に当たっては、憲法との関係、自治体としての性格、国の権限配分(国(住)民へのサービスの均等化と責任の所在)等について整理しておくことが重要である。・道州制を導入する場合には、都道府県を廃止して道州一市町村の二層制とすべきである’。また‘道州制の導入を契機に、国・地方を通じて行政機構を徹底的に見直し、そのコスト削減を図り、国・地方を通じた厳しい財政状況を改善し、将来の国民負担を抑制することが必要である’としている³⁵⁾。民主党の道州制推進本部は、「道州制—地域主権・連邦制国家を目指して」(2000年)で、「地域のことは地域で決める」という民主主義の原点に立ち返って、徹底した分権化を地域主権の確立の立場から取り組み、21世紀日本の国のかたちを分権連邦国家につくり変えていく。このためには、国の役割を限定し、基礎自治体たる市町村の権限と財源を拡充するとともに、道州制の導入に段階的に取り組んでいくとし、次の課題を示した。①国の仕事を外交・防衛・司法・通貨等に限定し、地域に権限と財源を委ねること。②地方自治体の権限と財源等について明記した「地方自治基本法」を制定すること。③自治体の課税自主権を確立するとともに、財政調整制度のあり方を検討すること。④将来的には、国と地方の税財源比率を現在の「2対1」から「1対1」に転換するこ

35) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』、213～215頁。

と、とした³⁶⁾。ここで、自由民主党の発想は先進的な集権型分権論であり、対して民主党の発想は連邦型分権論であるといえる。

岡山県は、『『21世紀の地方自治を考える懇談会』報告書の概要』（2003年）で、‘これからの広域的自治体が「自立力」を備え、真の分権型社会にふさわしい姿を実現するためには、現行の都道府県制度を抜本的に改編する必要がある。・・・道州制が、合理的かつ最適な選択と考えられる’とし、連邦制については、‘地方分権の具現という意味では、究極の政治制度ではあるが、わが国において歴史的、社会的要請は見出しがたい’とした³⁷⁾。北東北広域政策研究会は、『北東北広域政策研究会報告書—地域主権の実現に向けて—』（2003年）において、‘地方分権をより一層推進し、地域の自主・自立を実現していくために、これまでの連携の実績を踏まえながら、機能分担等新たな連携強化を進める’とし、府県合併後には5～10年で道州制に移行するとした³⁸⁾。静岡県内政改革研究会は、『内政改革研究会報告書（概要）』（2003年）で、‘市町村合併後において、基礎的な地方公共団体における行政を自主的かつ総合的に行うため、指定都市については、法定の移管事務だけでなく、できる限り多くの県の事務を委譲する新しいタイプの指定都市（新型指定都市）を実現するとともに、新型指定都市以外の市町村については、県も加わる「広域連合」を設置し、・・・さらに都道府県の再編の最終的な姿として、現在の国の出先機関の機能を吸収した新しい広域の地方公共団体「道」の制度を提案する’とした³⁹⁾。広島県は、『広島県の分権改革の推進に関する答申（案）『概要版』』（2004年）において、‘合併後の基礎自治体の姿を前提に、『基礎自治体優先の原則』、『補完性の原理』を具現化するための現実的な課題を踏まえて方策を検討し、・・・地方分権の実現、広域的な行政需要への迅速な対応、また国と地方の二重行政の解消による一層の総合化・効率化の観点から、早期に道州制（自治的道州制）を目指すべきとしている⁴⁰⁾。ここで、

36) 田村秀、『前掲書』、94頁。

37) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』164～169頁。

38) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』170～173頁。

39) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』174～175頁。

40) 松本英昭監・地方自治制度研究会編、『前掲書』176～179頁。

岡山県、北東北広域政策研究会、静岡県内政改革研究会は、基本的に集権型分権論の発想であり、広島県は、連邦型分権論の発想に傾いている。

6 結 び

わが国の都道府県の制度改革の論議については、長い歴史がある。これについては、時間を掛け、熱心な論議の割にはいまだに制度改革の具体的実現が見られないことに、苛立ちと失望感を覚えるかもしれない。しかしながら、他方で都道府県の制度改革の論議は、確実に深化し、発展しているのである。われわれが、本稿で見てきたように、戦前と戦後の集権型集権論（1960年代までの論議を支配）から、集権型分権論の台頭（第4次全国総合開発計画の多極分散型国土形成の論議以降）、そして集権型分権論と並んだ連邦型分権論の登場（1990年代以降）へと深化し、発展している。それは、換言すれば、中央政府による国の一極統治あるいは支配の維持や強化・拡大を目指す守旧派の政治家や官僚の野望が全面に現れた時代から、中央政府による国の一極統治あるいは支配を改め、統治あるいは支配の地方への委譲によるバランスのとれた地方の発展を目指すという国土形成論を強く押し進める改革派の政治家（あるいは一部の官僚）の台頭、そして民主主義の根幹をなす「国民主権」を全面に出し、「補完性の原理」から中央政府と地方政府の役割分担による対等性を強調する新改革派の政治家勢力の登場である。