

《論 説》

広域行政と地方自治・再論

——最近の広域行政論にみる

2, 3 の問題点——

坂 本 忠 次

目 次

はじめに

1 現代における「広域行政」の論理

- (1) 「広域行政」の背景と概念
- (2) 「広域行政」の経済論・財政論
- (3) 「広域行政」と市民参加

2 「広域行政」の沿革と展開

3 広域市町村圏計画の展開

- (1) 広域市町村圏構想と圏域の設定
- (2) 市町村連合から複合事務組合へ
- (3) 大都市周辺地域広域行政圏
- (4) 新広域市町村圏計画の改定とふるさと市町村圏

4 新行革審にみる「広域行政」への対応

- (1) 市町村行政の広域化
- (2) 都道府県行政の広域化

5 むすびにかえて

——新提案の問題点と課題——

はじめに

近年、わが国の広域行政の方向をめぐる問題が、再びクローズアップされ

論議を巻き起こしつつある。その具体的なきっかけは、臨時行政改革推進審議会（新行革審、大槻文平会長）の「国と地方の関係等に関する小委員会」の審議などを通じて浮上してきたものであるが⁽¹⁾、新しい広域行政の方向に関する提案については、大きくいって三つの方向（地方公共団体＝地方自治体の段階でいえば二つのレベル）が考えられるといえよう。

第1は、現在、自治省を中心に現実に行われている市町村を中心とした広域行政の方向であり、この編成替と強化の方向である。具体的には、新広域市町村圏計画の見直しと一部事務組合の複合事務組合への移行、1989年度から動き出した「ふるさと市町村圏」策定との連動、多極分散型国土形成促進法の「振興拠点地域」開発構想をはじめ各省の地域振興計画・構想など、いずれも数市町村を包み込む「地域」を単位とした政策化の方向、などがみられ出している。特に自治省を中心とした新広域市町村圏の改定は、一部事務組合の複合事務組合化を通じ市町村合併を促進させるべきことが、新行革審・小委員会の報告書などを通じて提案されている。

第2に、市町村の広域行政に関連した政令市移行への提案である。これは近年、全国市長会の提案・新行革審の審議等を通じてにわかにクローズ・アップされてきたのだが、人口30万人以上の都市（当初の案は人口50万人以上の都市と人口30万人以上の県庁所在都市）と全県庁所在都市を政令指定都市（政令市）に移行させ、行政権限を大幅に強化して地域活性化と地方自治の拡充を図ろうという考え方である。この政令指定都市構想を仮に具体化するとすれば、県庁所在都市などを中心に周辺町村の合併問題などが再び浮上してくる事態も予想されるかも知れない。

第3は、従来から関西財界をはじめ一部の論者にみられる府県合併論ないしは道州制（ないしは連邦制）への移行論をめぐる論議の方向についてであ

(1) この報告書は、89年11月29日に取りまとめられ（12月4日発表）、都道府県連合制度の提唱などが行われている。

る。もっともこの場合にも、府県合併→道州制への移行を直接的に示向するものと、1～2、ないし2～3の府県の境界を越えて行うべき行政（現行の府県の権限を越えた広域的行政）や府県連合制等への関心となつてあらわれるものがあり、主張のニュアンスを異にしている場合があることに注意しておきたい。

以上、広域行政をめぐるおよそ3つの方向での最近の新しい提案や動きを前提に、本稿では、再燃しつつある広域行政論を現代地方自治の視角から、また、それらが四全総でいう真に多極分散型国土の形成に資するものであるかどうかを念頭に若干の検討を加えておくことにしたい。

筆者は、すでに、かつて『現代財政学体系』3、現代地方財政と地方自治、有斐閣、1973年⁽²⁾、の第8章「広域行政と地方自治」において、現代資本主義と「広域行政」、70年代と道州制論、「広域行政」の論理と住民運動、などを論じたことがあった。そこでは、「広域行政」が現代資本主義の各国にはほぼ共通の「政策」としてあらわれたこと、そうして「広域行政」の経済論、行財政論を検討し、その政治論を住民運動との関連で検討する中で、「広域行政」の方向を現代地方自治との関連で批判検討を加えてきたのである。

今日の新行革審の審議などにみられる新たな提案の方向を、現代地方自治の政治経済論との関連でも改めて検討しておきたいと思う。

1 現代における「広域行政」の論理

新たな「広域行政」の提案を検討していく前に、現代における「広域行政」の論理について、筆者がこれまで論じてきた点を中心に若干の整理と再論をしておきたいと思う。それは大きくいって、(1)「広域行政」の背景と概念、(2)「広域行政」の経済論・財政論の意義とその問題点、(3)「広域行政」

(2) 本書の編者は、林栄夫（故人）、柴田徳衛、高橋誠、宮本憲一の4氏である。

と市民参加，といった，3つの点にあるとあってよいだろう。そこで，まず，この点を中心に，筆者のこれまでの主張の再整理並びに反省点を踏まえた再論を行っておくこととしたい。

(1) 「広域行政」の背景と概念

現代資本主義において「広域行政」を必要とする経済的背景並びにその歴史的沿革について改めて簡単にふりかえっておこう。

元来，資本主義経済の発展は，生産の社会化とその結果として起こる流通過程の広域化・社会化を不断に押し進め，交通通信情報手段の発達ともあいまって現象的にはいわゆる経済圏，流通経済圏，生活圏（消費経済圏）等の広域化をもたらすことは否定できない。また，資本主義における商品経済の発達，市場経済の論理（市場メカニズム）の各地域への浸透と拡大を招くのである。しかも，資本主義の発達と寡占化（独占化）の進展は，産業部門間（農業と工業，商業・サービス業等）と地域間（都市・農村）の経済発展の不均等をもたらして，その調整への要請が様々な形で起こるのであり，これへの行政的対応を迫られるのである。現代における行政機能の広域化，ないしは地方行政区域の拡大，地方行政の広域的再編成への要請は，上記の変化を前提に，経済の発展・生産力の増大にともなって絶えず要請されているといわざるを得ない。例えば，資本施設と労働力（人口）等の過度な集積をもたらした大都市地域では，用地，水資源，交通手段及び通信情報手段等の広域的利用や労働者の通勤圏の行政区域を越えた広域化——いわゆる職・住分離——が問題となるし，一方，人口の急激な減少（企業の撤退・行政施設の統廃合等を含む）による過疎化の著しい農山漁村では，拠点都市地区を中心とした周辺地域行政への広域的対応を迫られるのである。

もっとも，現代における「広域行政」への要請は，経済の論理にのみよるものではない。現代資本主義（＝混合経済体制）における国家（政府部門）の経済過程（市場経済）への広範な介入とこれがもたらす政府部門の肥大化

の中での行政機構の効率的再編成への要請といった政府部門それ自体からの要請としてもあらわれるのである。

ここで、国（中央省庁）及び地方自治体（都道府県、市町村その他の自治的団体）をめぐる「広域行政」の概念についてみると、ほぼ次のような側面が考えられる。

第1は、国家の行政機構自体の広域的再編・統合をめぐる問題がある。いうまでもなく一国民国家（単一国家と連邦国家がある）の中央政府は、国民経済を包括する（総括する）最も「広域的な」行政団体といってよいが、その地方所在の行政機関等（司法機関等を含む）の統廃合（ないしは新たな分庁化）をめぐる問題があるのである。特に連邦制国家の各州政府の配置と機能をめぐる問題は、基本的にはこのような局面の延長上にある問題といってよく、単一国家における中央省庁（司法機関を含む）の各地方への配置についてもほぼ同様のことがいえるのである。

第2に、地方公共団体＝地方自治体をめぐる「広域行政」の局面であるが、これについては、今日の地方自治法という普通地方公共団体（都道府県及び市町村）の廃置分合および境界変更（法第6条、第7条）がある。いわゆる市町村合併や府県合併（これは廃藩置県後の明治10年代までであった）がこれに当たるが、このうち後者に関連しては、府県合併のほかにこれと関連する府県連合制やEC方式、道州制（連邦制）構想、「地方庁」構想などがある。

第3に、元来「広域行政」は、わが国の地方行政において戦前以来伝統的・慣行的ともいうべき地方自治体の統廃合（いわゆる合併）とイコールではない。外国でこれに類似することばにはリージョナリズムがあり、また英、米、西ドイツ、フランス、カナダなど欧米先進各国では、それぞれの国々の自治体制や自治慣行に基づいて様々な「広域行政」が特に州レベルや大都市圏レベルを中心にみとめられる。そうして、わが国でも「広域行政」の方式には、上記の「普通地方公共団体の廃置分合および境界変更」以外にも、(2)公の施設の区域外設置と施設の共同利用（法第244条の3～4）、(3)地

方公共団体の協議会（法第252条の2～6）、(4)機関の共同設置（法第252条の7）、(5)事務の共同委託（法第252条の14）、(6)相互救済事業経営の委託（法第263条の2）、(7)長、議長の連合組織（法第263条の3）、(8)都区協議会（法第282条の2）、(9)地方公共団体の組合（一部事務組合ほか、法第284条～292条）、(10)地方開発事業団（1963年設置、法第298条～319条）、などが存在し、広域行政需要に応じて広域的な事務処理が可能とされている。

第4に、段階の異なる地方政府（地方公共団体）間にも、「広域行政」がすでに含意されている場合がある。これは、都道府県が「市町村を包括する広域の地方公共団体」（法第2条第5項）と規定されている場合で同法では、都道府県の事務を、a. より広域にわたるもの、b. 統一的な処理を必要とするもの、c. 市町村に関する連絡調整に関するもの、及びd. 一般の市町村が処理することが不適当であると認められる程度の規模のもの、を処理することなどをかかげている。このことは、都道府県自身が、市町村に対して「広域行政」自治団体であることを示すもので、この意味では、国（各省庁及びそのブロック別の出先機関を含む）も、この団体に該当するともいえるが、国は地方自治体ではないことはいうまでもない。ここで「広域行政」と呼ぶものは、とりえず地方自治体（法では地方公共団体の名称）段階を前提するものと考えておきたいと思う。

(2) 「広域行政」の経済論・財政論

「広域行政」の経済論・財政論については、マルクス経済学の立場に立つものと、近代経済学の立場に立つものとの大きくいって2つの流れがある。前者については、基本的には資本主義の発達と生産の社会化が資本と労働力の両面から広域化を要請するにしても、また、社会資本における一般的労働手段（産業基盤）整備が行政の広域化を要請するにしても、地方自治や民主主義の論理は別のところにあり、基本的には逆に「狭域性」ないしは「狭域自治圏」を要請するとする点にあると思われる⁽³⁾。

一方、近代経済学とくに現代財政理論における「広域行政」の財政理論についてみよう。それは、資源の効率的配分論を具体化し、これを地方行財政の分野に適用しようと試みたもので、地方行政の最適規模論、行政給付の効率化論、事務配分の基準論、などとして展開されてきている。代表的な文献には、筆者もかつてコメントを加えたことがあるが⁽⁴⁾ 関西経済連合会の委託による木下和夫氏を中心とする研究文献が知られている⁽⁵⁾。また、外国の文献では、最適地方団体規模論に関連して例えば W. E. オーツの理論⁽⁶⁾ほかが知られるところである。

現代の大都市化や過疎化の進行の中で、地方公共財の効率的供給のあり方を理論的に検討しておくことは必要であろう。また、公共選択論の理論家で知られる J. M. ブキャナンの「クラブ財の理論」や先にふれたオーツの「最適地方団体規模」の決定理論が、住民選好の「狭域性」の原則をも前提にし、また、自治体規模の拡大が「混雑費用」を増大すると指摘している点は、純粋経済理論レベルでは注目しておいてよいものであろう⁽⁷⁾。しかし、問題は、元来地方自治は、各国の長い歴史・住民の自治慣行、民主主義（直接民主主義と議会を通ずる間接民主主義）の伝統とその発達のある方に根ざしている。地方公共団体の規模の拡大化は、基本的には、自治体行政を住民の生活・市民の運動から遠ざけ、疎外させる（「疎外された権力」としての地

(3) 例えば、西川清治「独占資本主義のもとにおける広域行政に対する基本的視角」大阪市立大学『経済学雑誌』第53巻、1963年。島恭彦・宮本憲一編『日本の地方自治と地方財政』有斐閣、1968年。宮本憲一「広域行政と地方自治」『住民と自治』1970年1月号。田中巖「道州制と地方自治」『月刊自治研』1970年6・7月号。ほか。

(4) 〔注2〕の拙稿、284頁以下参照。

(5) 木下和夫編『地方自治の財政論』創文社、1966年。ほかに、木下和夫監修、関西経済連合会編『広域行政の経済効果』学陽書房、1968年。木下和夫ほか、関西経済連合会編『広域行政と事務配分』関西経済連合会、1971年。などを参照。

(6) W. E. Oates, *Fiscal Federalism*, New York, 1972, pp. 38—49. なお、この点は、拙著『現代地方自治財政論』青木書店、1986年、65頁で紹介コメントしておいた。

(7) 同上、65—67頁。

方公共団体）側面があることがまず押さえられていなければならないと思われる。

(3) 「広域行政」と市民参加

現代における政府や経済界による「広域行政」の提案は、また今日地方自治と市民参加が広くいわれ、公害問題や都市・農村の環境問題が大きくクローズアップされ住民・市民の運動が各地で噴出する中で、一つの「試練」に直面しているといわなければならない。それは、戦後わが国の高度成長・地域開発期の各地の「百万都市」構想とその挫折の経験がこのことを大きな教訓として残したのであった。そうして、今日、都市・農村の交流、地域間の国際交流などが徐々に進行する中で、各自治体——自治体の規模の大小を問わず——による「町おこし」や「村おこし」運動がきわめて活発化し、地域間の「開発」競争が高まりつつある時節を迎えている。単に「広域行政」の机上における「理論」や「上からの」画一的な発想＝中央官僚などの思いつきだけでは今後とうてい解決し得ない地域独自の課題となってきた。まさに現代における「広域行政」は、住民自治や住民運動そのものに根ざし、市民の運動や参加を通じてこそ検証されねばならない現代地方自治の重要な課題となっていることが知らなければならないのである。

2 「広域行政」の沿革と展開

以上のような前提のもとに、まず、日本資本主義における戦前期の「広域行政」の沿革と戦後への展開過程について簡単にふりかえっておこう。

戦前のわが国において、戦後の今日にいうところのいわゆる「広域行政」問題に当たるものとしては、郡・市町村レベルのものと、府県レベルでのそれと大きくいって二つの流れに分けられよう。前者のばあい、事実関係としては、まず

第1に、明治当初の国家権力の要請にもとづく大区小区制や1889～90（明治22～23）年の町村合併によって市町村を71,314→15,820と約5分の1近くに減少させた歴史的事実を想起する必要がある。当時の町村合併は国家資本や民間の産業資本などの要請する労働力供給と近代的軍隊養成を目的とする普通教育の画一的な普及への要請などが軸となって、現実には地方行財政の再編成が行われたのであった⁽⁸⁾。

第2に、第1次世界大戦後の「広域行政」に当たるものとしては、大正デモクラシー運動下での1921（大正10）年の郡制廃止の決定と1923年4月よりの実施・1936（大正15）年の郡役所廃止などが、当時の地主的地方自治の危機のもとで行われたことが注目されよう。

第3に、同時代の地方自治運動としての大都市の特別市制要求運動（これは結局実現せず）や、大都市周辺町村の編入合併政策、その他府県にかかわるものとして、明治以来の大都市府県を中心とした三部経済制などもわが国特有の「広域行政」の一種とも考えられるだろう。

一方、後者の府県レベルについてみると、

第1に、明治の廃藩置県後の府県統合をへて、1888（明治21）年の3府43県の府県区域の設定にいたる過程において、1871（明治4）年、すでに軍事・裁判機構確立との関連でのわが国「道州制」提案の萌芽とみられるものもみとめられた⁽⁹⁾。一方、明治自由民権運動の主張の中には、例えば植木枝盛のように共和制国家の構想をかかげたものもあった⁽¹⁰⁾。

第2に、戦前の日本資本主義における府県合併論や道州制案は、資本主義の独占段階、全般的危機の第1段階ともいわれる大正末、昭和初期の時期に様々な形の意見書としてあらわれた点が注目される。府県合併論としてはす

(8) 例えば、島恭彦編『町村合併と農村の変貌』有斐閣、1958年。

(9) 内藤正中「明治・大正・昭和の広域行政」『住民と自治』1970年6月号。

(10) 色川大吉、江井秀雄、新井勝紘『民衆憲法の創造—埋もれた草の根の人脈—』評論社、1970年。家永三郎『植木枝盛研究』岩波書店、1960年、参照。

で1903（明治36）年の児玉内相による「府県廃合法律案」の企図などにその萌芽をみるが、大正末・昭和初期の府県合併への意見書の多数には、交通の発達、社会生活・経済関係の地域的拡大、土木行政・教育行政などの広域化、統一化がかかげられ、一方で「警察行政の敏活性」という治安対策を理由にあげている点も注意されよう。当時の道州制論については、建部遜吾博士の意見や、1925（大正14）年7月の内務省による全国地方長官の意見をまとめた「行政刷新ニ関スル意見書」などもあった⁽¹¹⁾。

わが国戦前の「道州制」論として、田中政友会内閣時代に設けられた行政制度審議会（1927〔昭和2〕年6月）による州庁設置案についてはよく知られている⁽¹²⁾。この案は、大正デモクラシー運動の要求である府県の完全自治体化、知事の公選制要求に対処するために、数府県を包含する国の行政区画としての州（たとえば全国に6州を設けて道州制とする）を設け、各州に州庁・州長官を置こうとし、一方警察署長は州長官に隷属させるなど治安体制の広域化への意図がかなり強くみられたのである⁽¹³⁾。

準戦時体制下の1935（昭和10）年5月に設置された東北振興事務局は産業振興・開発を目的とする道州制構想への萌芽ともいわれる⁽¹⁴⁾。同36年、広田内閣のもとで「東北庁の新設」が検討されたが、具体化されず、1940年、米内内閣のもと、東北・関東・東海・北陸・近畿・中国・四国・九州の8地方に地方連絡協議会が設けられ、これは戦時下の1943年地方行政協議会によってさらに強化され、敗戦前夜の1945年6月、地方総監府に移行したのであった。

わが国戦前期の道州制構想は、独占段階以降における産業振興への要請と

(11) これらの点については、東京市政調査会・首都研究所『首都行政の基礎調査』1968年、第2部1参照。

(12) 例えば金澤史男『田中政友会内閣における『地方分権論』の歴史的性格』『社会科学研究』（東京大学）36—5、1985年。

(13) 前掲、『首都行政の基礎調査』参照。

(14) 例えば、吉富重夫『新版地方自治』勁草書房、1963年。室井力「道州制・府県合併と地方自治」『住民と自治』1970年10月号参照。

あわせ、とくに治安対策ならびに戦時防衛体制との関連がきわめて密接であるとみられている⁽¹⁴⁾。しかし、わが国の府県合併は、明治10年代までを除いては一度も（戦後を含めて）起こっていないことの意義もまた、慎重に検討されなければならない。

戦後日本資本主義のもとでの「広域行政」論については、特に1950年代後半の朝鮮戦争後の地方財政危機の時代に始まる市町村合併政策（町村の数をほぼ3分の1に減らす）があり、また同時にこの頃から再び府県合併・道州制論への萌芽もみられ出した。

戦後の憲法・地方自治法の体制によって地方自治の理念が示され、たとえば、都道府県も市町村も対等な法人格を有する自治体とされるなど、占領体制下わが国地方制度の全面的な改革が進んだ。1949年9月のシャープ税制勧告が、市町村自治優先、地方の独立財源強化（財源保証機能のつよいとみられる平衡交付金をふくめ）を中心に行われたことは周知のところであるが、同勧告は国と地方の税源配分の前提として事務再配分を行うべきことを勧告し、この勧告を受けて49年12月、地方行政調査委員会議（いわゆる神戸委員会）が発足、50年12月22日、同委員会は「行政事務再配分に関する勧告」を行った。同委員会は、シャープ勧告の精神にもとづき、国と地方の事務配分をめぐる三原則、すなわち地方、とくに市町村優先の原則、行政責任明確化の原則、能率の原則、市町村優先の原則にもとづき国と地方自治体の間の事務再配分、府県と市町村の間の事務再配分の必要なことを述べている。

まず、第1に、府県に配分さるべき事務として、(1)市町村の区域をこえて処理しなければならない事務、(2)市町村で処理することが著しく非能率又は著しく不適当である事務、の二つをあげていることは、同委員会が「広域行政」の一つとして府県の広域機能を位置づけたというべきであろう。

第2に、地方公共団体の規模の適正化については、とくに今回の行政事務の再配分の方針が府県よりも市町村強化に重点がおかれているところから市町村、特に町村の規模について一応の標準を提示することにし、「規模の著

しく小さい町村については、おおむね人口7, 8千程度を標準として…その規模の合理化を図るべきであると考え」としている。

第3に事務配分の実施の上で、地方自治法における事務の共同処理のための組合、施設の共同利用のような新たな協力方式の創設なども期待している。上記二つの考え方は、シャープ勧告にみられる考え方を引き継ぐものであろう。

第4に、府県合併についても、シャープ勧告の考え方を受けているが、とくに1951年9月の第2次勧告において、行政事務再配分にともない、「当会議としては、人口おおむね200万を目途として、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なうことができるように、規模に小さい都道府県についてその合理化を検討することが適当であると考え」と述べて弱小府県の合併による規模合理化論をのべるにとどまっている。市町村自治優先を原則とした事務配分の観点からの府県や市町村の合併についてのべ、全国的な都道府県の合併や道州制には「必ずしも地方自治を強化するとは認めがたい」として賛成していない。同会議の勧告には、シャープ税制勧告のばあいとあわせ、市町村自治優先による地方行財政民主化政策がもつそれ自身の積極的な側面をひとまず評価できよう。だが一面で、行政事務の再配分に関連して能率優先の原則をもとに規模の適正化論や自治運営の能率化論としての「広域行政」を勧告する限りにおいては、その後の市町村合併論に道を開いた側面もまた否定できなかったのである⁽¹⁵⁾。

シャープ勧告が出て後、日本の地方自治は1950年代後半から大きな曲がり

(15) シャープ使節団『日本税制報告書』第3編付録A 8ページには「市町村が学校、警察、その他の活動を独立して維持することが困難な場合には、比較的隣接地域と合併することを奨励すべきである。同様に隣接府県は特殊の行政、たとえば、水害防止あるいは大学教育の規模を拡大するために協力するように奨励すべきである」とのべている。つづいて「市町村または府県の合併が行政の能率を増すために望ましい時にもまたこれを奨励すべきである。」とも云っている。

角となり、つづく1960年代の高度成長・地域開発期に戦後の新たな展開期を迎えた。いずれにしても、シャープ勧告が戦後日本の「広域行政」においても大きな結節点となったことは否定できなかった⁽¹⁶⁾。

3 広域市町村圏計画の展開

シャープ改革以降、わが国の「広域行政」は、地方制度調査会の答申、財界の提案などいくつかの系譜を通じて展開したが、これについては前掲論文ですでに触れているので省略し、1969年以降自治省を中心に現実に具体化して行った、市町村における広域市町村圏計画とその展開過程についてまず見ておこう。

(1) 広域市町村圏構想と圏域の設定

これは、1969（昭和44）年5月、新全国総合開発計画（通称「新全総」）が閣議決定され、この計画を前提に自治省が具体化したものである。同年5月28日、自治省は事務次官通達「広域市町村圏の振興整備について」（自治振113号）を発しこの計画を具体化した⁽¹⁷⁾。日常生活圏としての機能を果たし、中心市街地が存在し、人口10万人以上の規模を有する半径15～30キロぐらいの生活圏域（人口100万人以上の大都市とその周辺はのぞかれる）について、1969（昭和44）年度から各県で漸次設定され、10年後の1979（昭和54）年度から改定され（新広域市町村計画）、1983（昭和58）年4月1日現在で全国に336圏域（2947市町村）が設定されている。

(16) シャープ税制勧告については、故藤田武夫教授の積極的評価、吉岡健次教授の二面性説ほかいくつかの系譜があるが、広域行政分野でもさらに検討を加えておかねばならない。

(17) 自治省は旧広域市町村圏について「広域市町村圏整備措置要項」を1969年5月28日と1970年4月10日（改定版）の2回出している。

その後この計画は改定され、1979（昭和54）年度から実施されるにいたった新広域市町村圏計画⁽¹⁸⁾による国の財政措置を見ると、(イ)計画策定費補助として一圏域平均200万円、(ロ)普通交付税算定の特別措置（道路橋りょう費の投資補正）として人口1人当たり1400円、道路1キロメートル当り4万円、標準団体（人口10万人、道路500キロメートル）で5000万円の割増し、(ハ)広域市町村圏中心町村の種地の格上げ、(ニ)地域複合整備事業債の充当とその他の地方債の優先的配分、などがみられ、旧計画をほぼ引き継いでいる⁽¹⁹⁾。

(2) 市町村連合から複合事務組合へ

1971年3月、政府は広域行政を推進するため、現行の一部事務組合のほかに弾力的な運営を図ることができる新たな広域行政機構の設立を内容とする「地方自治法の一部改正法案」を第65国会に提出した。この法案は通称「連合法案」と呼ばれた。これは、第13次地方制度調査会の「広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申」（1969年10月15日）を受けて立案された。

この法案に対しては、市町村自治体の自治権を侵害し剝奪するものであり、第2次市町村合併→道州制につながるものとして反対が強く、審議未了・廃案となった。

そこで、政府は、1973年3月、東京都特別区の区長の公選制への移行と、先に廃案になった「連合法案」の若干の手なおいをした内容を含む地方自治法の一部改正案を第71国会に再提出した。しかし、この法案も審議未了で、同年6月廃案となった。1974年3月、政府は、この法案をほぼそのまま再提案した。ここでできる新しい事務組合を複合一部事務組合あるいは複合事務組合と呼ぶ議員が多くなった。東京都特別区の区長公選制と抱き合わせにさ

(18) 自治省「新広域市町村圏計画策定要綱」1979年4月17日。

(19) 新広域市町村圏計画の簡単な整理については、佐藤進・高橋誠編『地方財政読本』（第3版）、東洋経済新報社、1989年（第2刷）241～242頁（筆者執筆）参照。

れたこともあり、同法案は、5月31日可決成立、公布の日から施行されることとなった⁽²⁰⁾。

複合一部事務組合は、一つの事務組合でゴミ処理、火葬場、福祉センター、救急業務など複数事務の共同処理を可能とするもので、地方自治法第285条の「相互関連事務についての市町村の一部事務組合」の規定を根拠とするものであった。

(3) 大都市周辺地域広域行政圏

自治省による広域市町村圏計画における「広域市町村圏振興整備措置要項」（自治省、1970年4月10日）では、「大都市およびこれと一体性を有すると認められる周辺地域を除く」としてあった。そこで、「大都市周辺地域振興整備措置要綱」（自治省、1977年8月10日）を定め、これをもって大都市周辺地域の急速な人口集中と市街地のスプロール化に対処しようとしたものである。

「大都市周辺地域広域行政圏」においては、次の二つを定めた⁽²¹⁾。即ち、

1 大都市周辺地域広域行政圏の設定

都道府県知事は、関係のある市町村と協議のうえ、大都市周辺地域広域行政圏を設定するものとする。この場合においては、あらかじめ自治大臣と協議するものとする。

2 大都市周辺地域広域行政圏の基準

次の要件を具備した圏域を指定するものとする。

- (1) おおむね人口40万程度の規模を有することを基準とするものであること。
- (2) 地理的歴史的又は行政的に一体と認められる圏域を形成するものであること。
- (3) 一体的な将来像を画き、それを達成するために必要な都市的行政課題を有してい

(20) この経過並びに最近の広域行政の動向については、辻山幸宣「急展開する広域行政」『自治総研』地方自治総合研究所、Vol. 15 No. 7, 1989年、が参考となる。

ること。

(4) 何れか一の広域市町村圏に属する市町村を除くものとする。

以上である。これにともなう広域行政機構については、「広域行政機構は、地方自治法第252条の2第1項の普通地方公共団体の協議会とする」として
いる。

また、国及び都道府県の行財政措置については⁽²²⁾、

1 国の措置

国は、この要綱に即して行う計画の策定及び計画に基づく事業の実施に関し、次に掲げる行財政上の措置を講ずるものとする。

ア 計画の策定に要する経費について広域行政機構に対して補助すること。

イ 計画に基づいて関係市町村等が実施する主要な事業などについて所要の財政措置を講ずること。

2 都府県の措置

都府県は、次の措置を講ずるものとする

ア 広域行政機構に対し指導し、助言し及び必要に応じ補助すること。

イ 広域行政機構と国の関係行政機関との間の連絡調整を図ること。

以上の通りとなっている。1977年の時点で広域市町村圏が設定されていない地域は東京、名古屋、大阪の三大都市圏のほか、福岡市、北九州市、仙台市とその周辺地域などであった。1977年以来1986年度末までに23圏域、214市町村が大都市周辺地域広域行政圏を構成した。

(4) 新広域市町村圏計画の改定とふるさと市町村圏

1989年6月23日、自治省は、事務次官通達「平成元年度における新広域市

(21) (22) 自治省「大都市周辺地域振興整備措置要綱」1977年8月10日による。

町村圏計画の改定等について」を發して新広域市町村圏計画の改定と「ふるさと市町村圏推進要綱」を發表した。ここでは、これまでの広域市町村圏（1974年度改定）の施策が「魅力ある豊かな地域社会の建設に大きな役割を果たしてきた」ことを評価しつつも、その施策が「新たな展開」を求められていることを述べた後、「近時、東京一極集中が進むなかで、国土の均衡ある発展を図るため多極分散型国土を形成」するとともに「創造性と多様性にとんだ豊かな地域社会を築き上げていくことが内政上の重要な課題」となっていることを述べている。

改定された新広域市町村圏計画に基づく事業の実施に関しては、国は次にかかげる財政上の措置を講ずることとしている⁽²²⁾。

- ① 新広域市町村圏計画の改定等に要する経費の一部及び広域市町村圏の振興整備に関する事業に要する経費の一部について地方交付税の算定上所要の措置を講ずること。
- ② 改定された新広域市町村圏計画に基づいて、市町村、一部事務組合、広域行政機構及び都道府県が実施する広域市町村圏の振興整備のため必要と認められる施設設備の整備に関する事業について、地域総合整備事業債を充当するとともに、その他の地方債について優先的に配慮するものとする。

ここでわれわれの関心は、この場合の広域行政のあり方が従来と変わっているかどうかの点である。この点で先の事務次官通達では、「広域行政機構」自らの役割を前提しつつ次の点を述べている⁽²⁴⁾。即ち、

広域市町村圏施策の推進にあたっては、審議会、住民諮問委員会、プロジェクト委員会を設置するなど、住民参加や民間活力の積極的な導入を図ることとする。また、圏域の一体的な振興整備のため、広域行政機構と構成市町村との役割分担を明確にしつつ、

(24) 自治省「平成元年度における新広域市町村圏計画の改定等について」1989年6月23日。

両者の密接な協調体制を確立するとともに、圏域住民、首長、議員、職員の広域市町村圏に対する積極的な協力を確保し、これらの人々の「ヒューマン・ネットワーク」を構築していくよう努めるものとする。その際、広域行政機構が主導的な役割を果たすものとする。

また、一部事務組合については、できるかぎり統合し、複合事務組合化を進めることにより、広域行政体制の簡素効率化を図り、広域事業の実施体制の強化と広域的連絡調整の円滑化を推進することとする。

みられる通り、従来とややニュアンスの異なる方向が示されていると思われるが、複合事務組合化の促進は、新しい「自治体化」の方向を示向するとも考えられるのである⁽²⁵⁾。

一方、上記の改定方向と関連する自治省の「ふるさと市町村圏」についてみると、広域市町村圏施策の充実を図ることが目ざされている。新たに設定される「ふるさと市町村圏」の選定に当たっては、一都道府県一モデル圏域を前提し、「人口おおむね10万人の都市又はこれに準ずる機能を有する都市及びその周辺農山漁村地域を一体とし、地域の自立的発展が見込まれる圏域」⁽²⁶⁾を条件に行うこととしている。また、「ふるさと市町村圏基金」の設置を行い、構成市町村からの出資金によってまかなうことなどを定めている。これに対する国からの行財政上の措置については⁽²⁷⁾、

- (1) ふるさと市町村圏基金の設置に当たっては、構成市町村からのふるさと市町村圏基金に対する出資金について、地域総合整備事業債（特別分）を充当するとともに、都道府県のふるさと市町村圏基金造成に対する助成について、地方交付税措置を講ずる。
- (2) ふるさと市町村圏計画の策定費などについて、地方交付税措置を講ずる。
- (3) ふるさと市町村圏における戦略的な地方単独事業については、まちづくり特別対策

(25) 前掲、辻山論文（注20）、19頁。同氏は自治省の方向についても、広域市町村圏の広域「自治体化」の構想と位置づけている。

(26) (27) 自治省「平成元年度ふるさと市町村圏推進要綱」1989年6月23日。

事業、ふるさとづくり特別対策事業の優先指定を行う、また、地域総合整備事業の優先充当を行うものとし、その他の地方債についても同様に配慮するものとする。

としている。このような行財政措置の考え方には、従来の広域市町村圏計画に対する財政措置のあり方がほぼ踏襲されているものといえよう。

4 新行革審にみる「広域行政」への対応

さて、以上の検討の上で、臨時行政改革推進審議会（新行革審、大槻文平会長）の最近の広域行政への対応と提案の動きを中心に見ておこう。この点は、大きく言って、(1)市町村行政の広域化における、a. 広域市町村圏及び共同処理、b. 市町村合併の推進、c. 政令市への移行、などをめぐる提案方向があり、いま一つは、(2)都道府県行政の広域化、に関連した道州制ないしは地方庁設置をめぐる民間側から意見についてである。これらのいくつかを紹介しつつその問題点と課題を中心に若干の検討を加えておこう。

(1) 市町村行政の広域化について

行政改革推進審議会の1986年6月の答申⁽²⁸⁾は、かつての臨調行革の延長において、地方、特に基礎的自治体である市町村行政の広域化を再び積極的に取り上げようとする内容のものであった。答申では、昭和の大合併以来30年余りを経過し、市町村の区域・規模の問題を巡り情勢は近年大きく変化しているとの認識の上で、まず、次のように述べている⁽²⁹⁾。即ち

臨調答申も指摘するように、全国的に都市化、モータリゼーション、情報化が進み、

(28) 行政改革推進審議会「今後における行財政改革の基本方向」(1986年6月10日)の答申の3. 広域への対応、参照。

(29) 同上資料。

通勤・通学・買物等市町村の区域を越えた一体的な日常生活圏が発達しつつあり、地域住民の便益、周辺市町村を含む計画的な環境整備、行財政の効率化等の観点から、市町村行政の広域化対応の必要性が増大している。

とした上で、さらに続けて以下のようにその必要性を述べている。

他方、人口8000人未満の小規模町村が約1100（町村の45％）に及んでいるが、これら小規模町村のなかには、過疎化・高齢化に伴う行財政能力の低下と言う深刻な自体が生じているものが少なくなく、これらの地域の活性化と行財政基盤の確立が要請されている。

さらに、①基礎的自治体である市町村にできるだけ福祉行政等の行政事務を委譲する方向にあるが、そのためには市町村の行財政能力の格差の是正が不可欠であり、特に小規模町村においては行財政の基盤の強化が必要である。また、②市町村のなかには、「地方の時代」を具体的に築く意欲を持って、その産業、生活、文化等を見直し、自らの生活圏を活性化する動きがあるが、その場合、市町村がこれらを効果的に推進するには、地域、人材、財政等の面で一定の基盤なり規模を持つことが必要になる。

このような市町村行政の広域化の必要性に対応するため、昭和44年以降広域市町村圏等が設定され、事業・施設の設置運営について一部事務組合等の共同処理方式が推進されてきたが、臨調答申は、さらに「可能な限り行政サービスが統合的、一元的に提供され得よう、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り、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、合併を推進すべきである。しかし、当面、現実の問題としては、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・制度の充実に努め、市町村合併への条件整備を図っていくものとする。」と指摘している。

みられる通り、市町村行政の広域化は事務の共同処理体制などを通じて以下のように市町村合併に行きつく必要性が述べられているのである⁽³⁰⁾。

(30) 同上資料。

市町村行政が、広域化の要請に的確に対応するためには、地域によっては共同処理方式では必ずしも充分ではないことから、臨調は市町村の自主的合併の推進を提言した。したがって、国は、当面事務の共同処理体制の充実に努めるとともに、21世紀を展望して、合併条件の整っているところから、市町村の自主的合併の推進する方途を講じていくべきである。

もとより市町村合併は基本的には地方自治の問題であり、あくまで関係市町村及び住民の自主性を基本とすべきであることは言うまでもない。したがって、住民の利便、地域の活性化、行財政基盤の強化と効率化等の観点から、市町村においてこの問題が自主的、積極的に取り組まれることが望ましい。しかしながら合併には乗り越えなければならない問題も多く、また住民の不安を解消し所期の効果を挙げるためには様々な努力を必要とする。このため、国は、自主的合併が円滑に行われるための条件を整備するとともに、地域の産業、雇用、民生等の全般にわたる各省庁による協力・支援の情勢をとることが極めて重要である。

ここでは、戦後1950年代中葉の市町村大合併につづく第2の市町村合併を強く打ち出していることに大きな特徴がある。この基本方針にもとづいて、次の点に触れている。

a. 広域市町村圏及び共同処理

広域市町村圏と一部事務組合による共同処理については⁽³¹⁾、

市町村行政の広域化の必要性に対応するため、昭和44年以降全国に300余りの広域市町村圏等が設定され、また、消防、し尿・ごみ、上水道、火葬場、病院などの設置・運営について、それぞれ一部事務組合等の共同処理が進められてきた。

しかしながら、現在の個々の事業、施設毎に設けられる一部事務組合は事務局が弱小で、一市町村が平均8～9の一部事務組合に入っており、事務組合ごとに管理運営等について、市町村間相互の緊密な調整を要する等非効率な面があるので、今後、複合事務組合化を積極的に推進する必要がある。

(31) 同上資料。

さらに、これら地域における総合的・一体的な地方行政を展開するためには、地域の实情により複合事務組合化から市町村合併へと進められることが望ましい。

としている。ここでも、一部事務組合→複合事務組合→市町村合併へのコースが提案されているのである。

b 市町村合併の推進

市町村合併の推進については、①市町村合併の効果等について、臨調答申が指摘する点を上げ、長期的には、

- i) 行政基盤が強化され、総合的・一体的な地方行政の展開、行政サービスの向上が可能となる
- ii) 周辺町村を含めた良好な地域環境を計画的に整備でき、また、地域の産業振興等地域の活性化に貢献する
- iii) 小規模な町村の合併は、その行財政基盤の強化を通じて、社会福祉や保健衛生等住民に身近な行政事務の市町村への委譲を進めやすくする等の効果がある場合が多い。

などのメリットを強調している⁽³¹⁾。

また、②自主的合併の推進方策として、現行法の特別措置に加え、例えば、

- i 現行の合併前交付税合算額の5年間保障を、引き続き更に5年程度延長することとし、起債について優先的な配慮をすること。
- ii 地域特例法に係る財政上の特例措置について、旧市町村の区域の全部又は一部が対象地域となっている場合は、合併後も一定期間、当該地域について合併前と同様の取扱いをすること
- iii 一定の要件に該当する町村合併の場合に限り、人口5万人未満の市の特例を認めること。
- iv 新市町村建設計画を効果的に実施できるようにするため、各省庁は、補助事業の優先採択等の措置を講ずること。

等について検討の上市町村の自主的合併の推進施策の拡充強化を図るべきである。

としたのである⁽³²⁾。

以上にみるような新たな大市町村合併への提案は、戦後の市町村合併の新たな再現を期待する内容のものである。しかし、後にも述べる通り、「町おこし」「村おこし」に象徴される開発の地域間競争が激しくなり市民（住民）参加の時代を迎えつつある今日、新行革審の提案にみるような安易な方向で画一的な市町村合併が果たして再現するか、地方自治上の問題点もなお多く残されているとみるべきだろう。

c 政令指定都市への移行

この提案は、新行革審の国と地方の関係等に関する小委員会が、89年2月の審議開始以来委員・参与、各種団体、有識者等の意見を聴く過程で浮上し、11月の新行革審報告での有力案の一つとして取り上げられた⁽³³⁾。

この案は、人口30万以上の都市と全県庁都市などを政令指定都市（政令市）に移行（いわば格上げ）し、行政権限を大幅に強化して地域活性化と地方自治の拡充を図ろうという考え方である。この案はもともと全国市長会（会長中村時雄松山市長）の提案に発するものであった。89年3月末現在で、全国で政令市を除く人口30万以上の都市は48、人口30万人以下の県庁所在都市は17ある。小委員会によると計65の政令市を設け、既存の政令市（旧6大都市のほかに札幌、仙台、川崎、広島、北九州、福岡の6市が加わる）の持っている事務*とはほぼ同じ事務を国・都道府県から委譲し、行政の効率化と、独自行政の推進を期待するとするものである。

* 指定都市における事務の特例は、地方自治法第252条の19で定められており、通常都道府県が持っている児童福祉、民生委員、生活保護、都市計画、土地区画整理など15項目の事務や権限の委譲が行われるものである。

(32) 同上資料。

(33) 「第二政令指定都市」ないしは「第二政令市」構想ともいわれている。

もともと、このような政令市への移行の提案は、以前にも存在していた。例えば、地方自治協会の「国・都道府県から市町村への権限委譲についての研究報告書」（委員長・佐藤功東海大教授、1985年）は、国・都道府県と市町村間の事務再配分をめぐる問題の検討を行っており、市町村の規模や財政力に応じた事務権限の委譲の考え方を提案していた。いま、上記の「研究報告書」によると、全国651市を世帯数、人口集中度、1人当たり所得など都市の規模、能力を表す77の統計指標によって、①政令指定都市（10市）、②A分類（おおむね人口25万以上、65市）、③B分類（同10万以上、113市）、④C分類（その他の463市）に4分類した。そして、政令指定都市には、都市計画決定、市街地再開発組合許可、工場の新増設届け出の受理、商工会議所関係、その都市内だけに関係する社会福祉法人の設立許可、監督、バス停の設立許可などの権限を、A分類都市以上の都市には、薬局開設、飲食店の営業許可、身障者の育成医療給付、生活保護施設、養護老人ホーム、市内の国道、都道府県道の管理、土地区画整理組合に関する許可事項を、B分類都市以上の都市には、開発行爲の許可、宅地造成工事の許可を、そしてすべての市に商店街振興組合の設立許可、身障者手帖の交付、生協の設立許可などの権限を委譲すべきだと提言していたのである⁽³⁴⁾。

ところで、今回の政令市移行への提案については、①人口30万人以下の都市でも県庁所在都市は政令指定都市に加えるべきではないかとする意見（全国市長会ほか）があり、もしこの意見を入れると65都市から77都市に増加する（表①参照）。②政令指定都市として地方中核都市が増加すると、都道府県行政の事務権限との関係をどう調整するか（事実都道府県知事会はこの案に反対している）、などの問題点が残こされている。

(34) この点は、拙著『現代地方自治財政論』青木書店、1986年、105～106頁でも言及した。『地方自治資料』第824号、も参照。

表① 人口30万人以上の都市と人口30万人未満の県庁所在都市
 (1989年3月31日現在、千人)

人口100万人以上		37 △岐 阜	406
		38 豊 中	403
1○△東京特別区	8098	39 △浦 和	400
2○△横 浜	3152	40 △和歌山	400
3○△大 阪	2535	41 △大 分	396
4○△名古屋	2101	42 大 宮	390
5○△札 幌	1608	43 枚 方	387
6○△神 戸	1426	44 福 山	364
7○△京 都	1414	45 旭 川	361
8○△福 岡	1169	46 いわき	357
9○ 川 崎	1127	47 高 槻	355
10○△広島	1049	48 △奈良	343
11○ 北九州	1029	49 △長野	342
		50 藤 沢	341
人口50万人以上		51 吹 田	340
		52 町 田	339
12○△仙 台	878	53 豊 橋	328
13 △千 葉	809	54 △高 松	327
14 堺	806	55 豊 田	318
15 △岡 山	579	56 △富 山	316
16 △熊 本	559	57 △高 知	313
17 △鹿児島	528	58 △那 覇	309
18 浜 松	525	59 函 館	309
19 船 橋	521	60 郡 山	305
20 相模原	508	人口30万人以下の県庁所在地	
21 東大阪	501	61 △秋 田	295
人口30万人以上		62 △青 森	291
23 尼 崎	472	63 △宮 崎	283
23 △新 潟	472	64 △前 橋	282
24 △静 岡	470	65 △福 島	272
25 姫 路	450	66 △徳 島	258
26 松 戸	445	67 △福 井	249
27 △長 崎	444	68 △大 津	247
28 △八王子	438	69 △山 形	243
29 △松 山	437	70 △盛 岡	231
30 横須賀	433	71 △水 戸	230
31 川 口	426	72 △甲 府	198
32 △金 沢	425	73 △佐 賀	166
33 △宇都宮	418	74 △ 津	150
34 市 川	418	75 △松 江	139
35 倉 敷	416	76 △鳥 取	139
36 西 宮	411	77 △山 口	124

注) 1. 『山陽新聞』89年9月3日号及び当日の全国紙各紙より作成。
 2. ○印は政令指定都市。
 3. △印は県庁所在都市。

d 都道府県行政の広域化

都道府県行政の広域化については、86年の臨時行政改革推進審議会の答申では、次の2つが提案されていた⁽³⁵⁾。

① 大規模災害に関する広域相互応援協定の締結の推進

大震災等の大規模災害について広域相互応援協定の例があるが、なお充実する必要があるので、国は訓練を含めた協定内容のガイドラインを示す等重点的かつ体系的に都道府県を超える広域相互応援協定の締結を推進すべきである。

② その他

上記①に述べるもののほか、引き続き、都道府県を巡る社会経済情勢の変化等を踏まえて、長期的、総合的な観点から検討を行うものとする。

しかし、その後89年の新行革審による各種団体、有識者等の意見聴取を通じて次のような意見がみられている⁽³⁵⁾。

〈府県のあり方〉については、

- 市町村は基礎的自治体として不可欠なものであるが、調整、補完が本来の機能である府県についてはその在り方を検討すべきである。

〈道州制、地方庁等の提案〉については、

- 府県を超えた広域の地方自治体として道州を設けるべきである。
- 道州制への移行の第一歩として国のブロック機関を統合して地方庁を設置し、ここに各省庁から大幅に権限委譲し、大臣級の長官を置くべきである。
- 国の機関としての地方庁は、地方分権の推進、中央集権の是正にならず、また、縦割り行政、中央と地方出先の二重行政の弊害が大きくなる可能性がある等の問題もあるとする意見。
- 地方庁には住民自治が全く考慮されていないという欠点があるので、府県合意による府県共同体、府県連合などの結成などを行うべきとする意見。

(35) 出典は注28に同じ。

(36) 以下は、行政改革推進審議会（新行革審）意見聴取資料による。

○道州制や地方庁は性急にすぎる。広域行政の種類ごとに、いろいろな調整の仕方があり、それぞれについて最善の方式を積み上げるべきとする意見。

などであった。

なお、大都市圏行政の方向をめぐって〈E C方式の採用〉等の提案もみられる。例えば、

○府県を超える行政は全国的ではなく、大都市圏の問題だが、大都市圏行政の圏域は広すぎるので、例えば首都圏について、1都3県でE C方式を活用すべきである。

○首都圏の住宅、土地問題は、現行のままでは解決せず、体制としても、事実上の協議会ではなく、関係都県を拘束するようなものを作るべきである。

というものである。一方、〈地方行政連絡会議〉については、

○府県の区域を超える広域の行政需要に対応するための当面の方策として、現在の地方行政連絡会議の再編・強化が適当である。

とする意見がみられている。

〈その他〉

○府県を廃し、人口1,000万人程度の州を置き、立法、司法、行政の三県を備えた支分国とする連邦制を採用すべきである。

○東京都については、首都であることから特別の地方制度を検討すべきである。

○このほかに、前掲の政令指定都市の要件緩和の提案も、都市機能強化の観点から述べられている。

以上のような新行革審での意見聴取では、国の行革の延長的な意見として、また、関西経済連合会をはじめとするいくつかの経済団体などの意見として、府県合併、道州制ないしは地方ブロックにおける「地方庁」構想や府

県連合制，E C方式の採用等いくつか提案されるに至っており，新行革審の国・地方小委員会では，第2次市町村合併推進提案とあわせて特に府県連合制にも「前向き」に取り組むべきとする意見もみられているのである⁽³⁷⁾。

5 むすびにかえて

——新提案の問題点と課題——

以上，「広域行政」をめぐる論理，わが国「広域行政」の沿革，広域市町村圏計画の展開，新行革審にみる「広域行政」への対応，などを中心に，最近の広域行政論の方向についてみてきた。ここで，筆者のこの問題に対する2～3のコメントを述べてむすびにかえたい。その

第1は，自治省を中心として具体化しつつある新広域市町村圏計画の改定とふるさと市町村圏の方向についてである。すでにみた通り，この方向が従来とややニュアンスを異にしている点は，①住民参加（職員参加を含む）の視点を強調していること（これには民間活力の導入を図ることが住民参加と同時に提案されているのであるが），②圏域の一体的運用を図ること，③圏域住民を含む「ヒューマン・ネットワーク」の構築を打ち出したこと，④一部事務組合の複合事務組合化を促進すること，などをうたったことであろう。この意味では，従来の広域市町村圏計画が持ついくつかの“問題点”を克服する配慮が認められはする。だが，問題は，①従来圏域の中心都市と周辺町村の施設整備などにはややもすれば行政格差が生じやすかったこれまでの問題点を実質的に克服し得たのかどうか，②住民参加と民間活力とが同列に扱われており，地域住民の参加とリゾート化などともなう外部資本の参加との相違点などが不明確なままの表現となっていること，③複合事務組合化の促進による新たな広域行政機構を考える自治省側の考え方と，これを基

(37) 前掲，『自治総研』Vol. 15 No. 7（辻山論文）及び，1989年10月25日各紙。

礎に市町村合併を促進するとする新行革審の考え方との若干のニュアンスの相違がみられるが、自治省側の提案も結局新しい「自治体化」の方向を示向しているとみなしてよいのか、またその場合の地方自治法における団体自治や住民自治はどのように保障されるのか、などの問題点が残されているといえるだろう。問題は、大都市と地方、過密・過疎の今日的事態を踏まえて、市町村の標準自治体の規模をどのように展望してゆくのかであろう。

第2に、この点に関連して、新行革審が提案する市町村合併の強力な推進に関してである。この提案は、高度成長・地域開発期に国・県の強力な指導ないしは誘導による各地の百万都市構想や市町村合併の再現一例えば岡山県南百万都市構想とその挫折一を思わせるものがある。しかし、戦後憲法と地方自治法、シャープ改革、高度成長・地域開発下の市町村合併をめぐる「成功」と「挫折」の様々な経験、公害発生と都市環境問題の激化と市民運動の高揚、市民参加行政の前進などを踏まえ、今日の市町村行政当局者（首長・理事者と議会議員）が、かつてのような安易な方法でこのような「中央からの」提案を受け容れるかどうかについては、なお疑問が残されている。まして、今日、各市町村自治体は一その人口規模や財政規模の如何を問わず一地域のアイデンティや多様性を求めて「町おこし」や「村おこし」のイベント、特産品づくりなどいわばアイデア競争や「市場経済」の全面化ともいふべき地域間競争に取り組んでいる時節でもある。その評価はなお定まっていないものの、行財政改革の帰結を単に「市町村合併の推進」のみに求める時代なのか今日の地方自治体を取りまく地域間競争の現状と新行革審の答申にはズレがあり、大きな疑問も残るところである。

第3に、人口30万以上の都市及び全県庁所在都市などを政令指定都市（政令市）ないしは何らかの特別都市に移行させる方向は、それが行政権限の大幅な委譲によって都市自治権を強化するのであれば、原則的には望ましい方向であるが、ただこの場合の問題点の①は、従来の提案でもそうだったが本当に都道府県の権限が委譲されるのか、また②、先にもふれた通り、人口30

万以下の都市でも県庁所在都市はすべて政令指定都市に加える場合65都市（案）が77都市（案）にもなることである。この帰結としては、政令市が多過ぎるなどの理由で府県合併論が再浮上してくるのではないか。③、政令指定都市としての地方中核都市が増加すると、現在の都道府県行政の事務権限との関係をどうするか、都道府県行政の空洞化が一層進み再編成問題が起こるのではないかと懸念も聞かれる。今日過疎市町村への都道府県行政の「広域的」行政の機能と役割はなお大きく、その役割の再評価が論議されていることにも留意しておかねばならない。

第4に、府県合併ないしは道州制の提案方向についてである。今日、特に大都市圏域では、水資源確保その他資本施設等の広域的要請のみにとどまらず通勤交通手段など労働力側の要因が広域行政を要請するケース、瀬戸内沿岸各県のように府県を越えた「広域にわたる」公害・環境行政が要請されているケースなどもあり、府県を越えた「広域行政」の必要性から、新たな広域行政団体（特定目的の公団・地方行政庁などを含む）の検討も要請される場合もあろう。事実、「新行革審」の小委員会報告書にみられる通り都道府県連合制度の提案も行われる方向にある。しかし、「広域行政需要」の科学的計測⁽³⁸⁾も行われていず、この事実が即府県合併に行きつくのかについては、なお、総合的な検討課題が残されている。

一方、今日「地方分権」の立場から道州制や連邦制を提唱する場合、①、道州制は基本的に国の行政機関の分節（連邦制国家の州や邦は元来各々のステートやスタートから出発した）と考えるのか、新しい下からの広域自治体（フランスのレジオーネの例）と考えるのか、②、道州（ないしは地方庁）の州庁の位置や行政機能のあり方、財政力の集中化によって、ブロック内の集権化と地域的再編と行政格差を促進する恐れが強いのではないか、第3に、市民参加や直接民主主義の自治手続が保障されるのか、などそれがわが国で「多極分散型国土の形成」に貢献すると考えるにはなお疑問点が多く残されているといえる。

以上、最近の広域行政論にみる2, 3の論点, 問題点について記してみた。「広域行政」の提案はそれが現行の行政区域の統廃合(「廃置分合」)を前提する時, なお, 理論的にも実践的にも検討されなければならない地方自治上の課題と手続が多く残されていることが知らねばならないのである。

(38)『『地方庁』構想! 幻の道州制か』『地方財務』ぎょうせい, No. 425, 1989年10月号参照.