

地方分権と広域行政

—広域行政，道州制を中心に—

柿本国弘

はじめに

- 一 地方分権論の背景と広域行政の意義
 - 二 高度経済成長期の広域行政，道州制論と批判論
 - 三 首都圏一極集中下の連邦制論
 - 四 東海圏・中部圏における広域行政の事例
- まとめ

はじめに

「地方分権」が、「ポスト1955年体制」下の現細川内閣の内政スローガンの一つとされ、今後の日本の地方行財政，ひいては国家行財政制度のあり方にもかかわって、重要な内政課題となっていることは周知のところである。しかしこの課題が、明治以来の強固な官治的中央集権体制に対立することから、そのあり方、実現の方途となると容易でないことも多く指摘されているとうりである。地方分権は、地方行財政に関する諸権限が、その実行者である都道府県、市町村にできるだけ多く移譲される、という意味であるが、1980年代以来の首都圏一極集中打開を目的とするはずの多極分散型国土・地域構成のあり方、さらに交通、通信、情報の絶えざる前進によって促進されている広域行政ともかかわって、多面的に検討されねばならなくなっていることが、1980年代以前との相異性をなしているといえよう。すなわち大都市化、情報化、経済大国化、国際化などの進展とあいまって、現行府県制、市町村制のあり方が問題視されねばならなくなっているところに、問題の複雑性があるといえよう。

本稿では、地方分権を主に広域行政、とくに府県間のもっとも広域形態をなす道州制、連邦制との関連で検討することにした。まず地方

分権の根拠、次いで道州制論、連邦論の経過、さらに東海圏・中部圏での若干の広域行政の事例の紹介という順でとり上げることにした。

一 地方分権論の背景と広域行政の意義

I 地方分権論の背景

「ポスト冷戦体制」、「ポスト1955年体制」の今日、地方分権が内政の重要スローガンとされるようになった背景に、明治以来の強固な官治的中央集権体制、つまりその下での地方行財政の中央依存性の大きさがあること、これが国民生活向上の一障害になっているとの事実があることについては異論のないところだろう。官治的中央集権制の強さ、あるいはそれ故の弊害として批判されているのはおよそ以下のような事実である。

(1) 機関委任事務

国の行政の多くは、外交、防衛、金融などは別として県や市町村が担当、執行するものが多いことは、例えば義務教育、厚生行政、各種公共事業、農地転用、都市計画、農林漁業・工業の産業政策などをとってみればすぐにわかる。ところでその最高権限者、責任機関はどこか、例えば公共事業、義務教育、社会保障、都市計画などは住民に身近な行政だから市町村、県が権限と責任をもっているかといえ、そうで

はなく、実際は中央政府が最高権限をもってきたし、現にそうであるのが日本の現実である。たしかに強固な中央官僚体制がこれを掌握していることでは、同じ先進工業国のイギリスやフランスとも変わることはなかろうが、身近かな住民行政、地方自治はより具体的には、日本よりずっと強い伝統をもっているといえよう。

そのさい県知事、市町村長を、下位機関の責任者としてこれに「国の仕事」を引き受けさせる、実行させるという形をとるのが機関委任事務であり、ややさかのぼるが1980年時点で、国から県知事への委任数が327、国、県から市町村長へのそれが139、計566でいども達しているといわれている¹⁾。これが、地方自治体が国の従属機関になる、ということの一つの意味である。こうして地域の多様性にもとづいて実現されるべきはずの地方独自の行財政が、国家のコントロール下で画一化され、事実上従属物になってしまわざるをえないことになる。あるいは形式上は権限を県、市町村がもっていても中央政府の監督、命令、通達などによって拘束されることが避けられない仕組みとなっているのである²⁾。その結果、公共事業、教育行政、厚生行政、都市・町づくり、農業政策などが多くの面で画一化され、中央官庁の指示通りにしか実行しえなくなる、つまり自力で創造的に開拓し実行する精神が喪失してしまうことになる、とされるのである。

(2) 各省庁の許認可、諸規制

戦時統制のなごりともいわれる諸規制、許認可(経済的、社会的)は今日でもおよそ1万1000件ほどもあり、これが自由な経済・行政活動を拘束するとともに、タテ割行政を通してかなりのものが地方行財政にも影響を及ぼしているとされる。そのさい、社会規制は必要だが、経済規制の多くは大幅に減少させるべきことが一般に認められている。建設省の公共工事指名入札制、運輸省のトラック業支店の許認可、コメ・小麦の食管制(それによる高い食料品)、タクシー料金の全国一律規制、金利規制、農地転用規制、昔はバスの停車場一つを設けるにも運輸省の許可が必要だった、などのことが目立つ例として

指摘されている。

(3) 補助金などの国庫依存財源

平成3年度では補助金(国庫支出金)は11兆2826億円で地方歳入全体の13.2%の比重であったが、それ以前の6年間の年平均比重は14.8%であった。それ以前では20%を上回る高い割合を占めており、これが教育、社会保障、公共事業、農業などへ投下されることになる。機関別には、従って文部省、厚生省、農水省、建設省などが大きな割合を占める。補助金は大部分が法律に従って執行される(法律補助金)ので政府が恣意的に動かせるものではないが、政策誘導的部分がおよそ25%(1987年度の場合)の割合を占めており³⁾、これが裁量部分となる。

その他地方債は自治省の許認可権のもとにあり、また地方交付税もその総枠は法的に決まっているとはいえ、地方自治体にとっては依存財源であることに変わりないので、補助金ともども、これらの獲得に有利な中央官庁(自治省、建設省)の出身者が、知事(副知事)、総務部長、土木部長などの座を占めることになり、自治体が国家機関化してしまう、また陳情行政が蔓延することになる。

効率促進型行財政としては肯定しうる面が以上のような地方自治体の国家への従属化にあったとしても、他面で地方自治のあり方に多くの弊害をもたらしたことは、全国的に見た場合「地方の弱体化、画一化」、首都圏一極集中化が、これを象徴しているのである。弊害の代表的事例としてとり上げられているものを指摘してみよう。

1) 都市計画の画一化

都市計画において、全国一律の用途地域の変更を認める、すなわち建物の高さ、建ぺい率(敷地面積に対する建物面積の比率)、容積率(敷地面積に対する建物床面積合計の比率、いわば高層比率)の拡大を認めたことによる弊害であり、1980年代前半の中曽根内閣時に、建設省が用途地域、容積率のアップを指示する通達を出したことから目立ってきた。これは大都市の限られた土地を有効に活用しようとする意図(高層化)からのものであるが、それには都市、地域によって都

市計画が整備，確立されていることが前提となろう。

ところがこれを無視して全国一律に認めることから，例えば東京都内の至るところで地上げ，強制立退き，地価急騰を呼び起こす，投機がこれを加速する，所によっては相続税が払えなくなり，家を手離さざるをえなくなる，などのことは周知のところである。

また京都市のような観光地域において，空地があるとそこへ巨大なノックビルが突然建つとか，熱海市のような観光住宅都市において，それまで閑静だった山腹住宅地が，次々と高層マンションによって埋め尽くされるなどもその例である。あるいは新潟県湯沢町のように，人口1万人足らず，3000世帯(1990年当時)の，スキー場をもつ小さな町において，1980年代のバブル期に10階，20階の高層マンションが51棟，1万1000戸分が建てられるということが生ずるのである。町はゴミ処理も水供給も不能となってしまふのでマンション建設には反対だったが，建物はすべて適法のため止められなかったのが実態であった(その後の「バブル」の破綻で，スキーシーズンになっても半分以上は利用されてないといわれる)。

これは，マンションが建てられた市街化調整区域や山林原野の「白地地区」の場合，容積率(400%)が国の都市計画法で認められ，商業地域なみの甘い基準となっていたからである。形の上では市町村，県知事が許可権をもっているときれていても，建設省が指導することになっているので，国の法律に従わざるをえないことによるものである⁴⁾。

2) 福祉，医療行政

岩手県稗貫郡沢内村は，村長の優れた健康・保健論にもとづいて早期発見，早期治療を村の伝統的政策としてきたことで知られている。早くも1960年に65才以上の老人医療無料化を，村の国保会計によって実施しており，各地，全国に影響を与えていた。1973年(「福祉国家元年」)の老人医療費支給制度(国と地方が全額負担)も，沢内村をまねた，といわれたほどである。

ところが全国一律の老人医療費無料化政策

は，沢内村の早期発見，早期治療制度を抜きにしまねたものであり，そのため治療費負担が激増することになる。こうして1983年には無料化を廃止(一部本人負担化)せざるをえなくなった。このことは，全国各地，自治体の国保特別会計の黒字，赤字に関係なく有料化(一部負担)が押しつけられることを意味する，換言すれば，ある自治体が無料化を続けると，国の法律違反になるということである。

沢内村は要綱を作っけて続けているが，国保会計の50%は全国一律国の資金となっているので，厚生省の指示通りにしなければならない，つまり有料化しなければならないとの不安を抱えて継続せざるをえないのである。

3) 教育委員の準公選制

教育委員の準公選制とは，東京都中野区が教育委員を住民選挙で選び，議会の同意を得て区長が決定する制度だが，これには，戦後1956年までは公選制であったが，以後全国でこれを禁じてきたという背景がある。ところが，内申書の公開とか，いろいろ自由に教育をやりたいというこの準公選制にもとづく要求に対し，文部省はこれを認めようとしなない。このため住民の投票率も，1981年の43%から93年には23%と次第に下回るようになり，辛うじて続けているものの活発にならない。

公選制が全国一律に法律違反となっているからである。このように住民の要求が強ければ公選制にして，地域にふさわしい義務教育，高等教育を探索すればよいのであり，これが地方自治に他ならないのに，これを抑制してしまうのである⁵⁾。

II 地方分権と広域行政

以上地方分権が必要とされることの根拠の代表的な一例をみたが，分権(権限移譲)の受け皿は，いうまでもなく府県または市町村である。そのさい1949—50年のシャープ勧告のように，一般的には，住民に身近かな行財政は市町村に，府県へは広域的，調整的，指導的な項目をということになるだろう。ところがここで地方自治体としての府県の位置づけが問題となる。これ

については、対立的な二つの見方がなされている。

一つは、戦後の改革のなかで完全自治体と位置づけられ、それ相応に大きな役割を果たしてきたのであり、不十分な面が多々あるとしても自治体の側面をさらに強化しなければならないとするものである。これが多数意見であろう。二つは、それは名ばかりのことで、実質的には国家の下位従属機関にすぎない。従って、中央政府の諸権限を府県に移譲するといっても自ら限界がある。それ故に、現行府県制を思い切って大都市制、あるいは道州制に改編して、ここに諸権限を持たせるようにしなければ、真の地方自治は生まれえない、とするものである⁹⁾。近年注目されている連邦制論はその最たるものであろう。

後者の第二の見方についてさらにいえば、現実の大都市化、広域行政の進展が市町村再編はもとより、府県再編(府県合併、道州制)の基盤を拡大させて、これが連邦制論に拍車をかける要因になっていることは確かであろう。そこで以下、分権の受け皿としての地方自治体を広域行政、とくに府県のそれを念頭において、そのもっとも広域的な行政区画としての道州制、連邦制とのかかわりで検討することにしよう。分権は常識的にみて、現行府県、市町村を対象とすべきと考えるのが当然だが、より徹底的には府県間広域化、すなわち道州制(その徹底としての連邦制)と結びつきやすい面があることは確かであり、現にそのように議論されてきた経過があるからである。

広域行政を具体的にみてみると、1969(昭和44)年に、農村地域に「広域市町村圏」が、また1977(昭和52)年に大都市地域にもそれが設定されたのはその現われであったし、すでに1953(昭和28)年の町村合併促進法によって、全国町村の数が一挙に三分の一に減少したような町村合併は、そのもっとも手短かで徹底した形態であった。政令指定都市、パイロット自治体などは大都市圏、拠点都市を念頭においた広域化への対応形態として設定されたものである。

自治体合併が府県間で考えられれば、昭和30

年代のように、阪奈和三県合併案、東海三県合併案などとなって現われるし、またすでに戦前から唱えられたことのある地方庁や道州制(全国を7とか10に大分割する)や最近注目度を高めている連邦論、すなわち立法、行政、司法の三権を分立させいわば国内小国家を設ける方式は、全国土の地域分割の最広域区分で徹底した形態ということになる。連邦制は、世界的には旧西独、米合衆国、カナダ、オーストラリアなどでみられるもので、概して民族、文化、宗教、植民入植など異質の要素を地域的に統合することによって形成されたものであり、日本ではなじみにくいものだとされている。しかし分権の徹底は道州制、連邦制によってこそよく可能となるともいえるのであろう。

地方分権が道州制、連邦制によらなければ可能でないとはいえないが、このように、現実に進展している広域化との関連でみなければならぬことも確かである。戦後の地方分権論が多かれ少なかれ広域行政化、その最高形態としての道州制などのかかわりで展開されてきたのは以上のような理由からであった。換言すれば、道州制、連邦制論はあるべき国土・地域構造つまり理念論がすえられており、これと結びついて展開されてきたのであり、この側面を軽視すべきでないだろう。それが真に地方分権に結びつくか、反対により強固な官治的中央集権化に結びつくかは、ひとえに客観条件と政治関係によって決定されることである。以下においては、地方分権を広域行政との関連で、とくに府県間広域化の最高形態である道州制、連邦制論を中心に、主な議論をとり上げその意義と問題点を検討することにしたい。

二 高度経済成長期の広域行政、道州制論と批判論

道州制論を昭和初期から敗戦までにおいて一べつしておく、1927(昭和2)年に田中義一内閣のもとで、府県の上におかれる国の行政区画として北海道以外の地域に6州を置く「州庁設置案」が提案されたのが初めてとされている。

戦時体制下では、広域行政の必要上から1940(昭和15)年に、北海道以外の地域を8つに区分した「地方連絡協議会」が、1943年には全国9地域に「地方行政協議会」が、1945年には全国8地域に「地方総監府」が、設置されているが、これらは集権的な動機にもとづくものであった⁷⁾。

次に戦後の府県間広域行政、道州制論を以下の三つぐらいに分けてみておこう。

第一は、昭和30年代の初めであり、戦後の「本格的な地方自治」が発足してからほぼ10年たった時点で、地方調度調査会(内閣に置かれる)を中心に、広域行政(とくに府県間)、道州制などにかんし注目される検討がなされていた。その結論は二分されたが、多数案は、道州制案は現況では官治的の地方行政に陥ち入る可能性が強いこと、若干の府県合併なら現実的であろう、というものであった。第二期は昭和40年代前半で、30年代の広域行政、府県合併論の試みのあとを受けて、経済界主導の道州制構想が注目された時期である。これに対しては、しかし同時に有力な反対論も展開されている。

第三期は昭和60年前後からの連邦論で、1980(昭和55)年代における首都圏一極集中が生じ始めてからのものである。知事経験者を中心にこれが目立つようになってくる。同時に、地方分権論は、連邦論とのかかわりを別として、規制緩和とともに政治スローガンともなってくる。地方分権をもっとも強く唱導してきた関西方面での、「近畿圏構想」なども注目される分権化論であった。

以上を通して、道州制論は「時代のうつりかわりとともに、賛否両論のニュアンスも少しずつ変わってきているが、基本的骨格はそれほど大きな転換をしているわけではない」といわれている⁸⁾。以下具体的にみよう。

(1) 昭和30年代初めの道州制論

この時期に出された諸見解は、今日でもほとんど妥当するような問題点を抽出していたことで注目される。

1) 1955(昭和30)年の東京市政調査会「地方

制度研究会」による「府県制改革に関する意見」

この「意見」書⁹⁾は、戦後まだ10年を経えない中で提出されたもので、「中央政府と地方公共団体がともに自治の運営に熟しないところから、権限や区域をめぐる諸種の摩擦や財政の窮乏等が生じている(とくに府県)」ために、市町村の側からは、府県は国家機関の性格が強いとみなされている、とする。他方、中央政府側は、府県間広域行政が次第に必要となっていること、また民選知事がむしろ行政の障害物になっているとみなしており、こうして両方の側から府県を廃止して、地方庁のような大広域ブロックを設けるべきだとする意向が強まっている、と提出の背景を述べている。

「意見」の主張点は主に次の2点であった。

第一は、上述のように、中央と地方の権限をめぐる争い、不統一、地方の財政窮乏化などから、府県の「完全自治体」としての戦後の地方自治の位置を奪うことは正しくない。府県は、広域事務の処理を目的とする自治体とし、その完全自治体としての性格を認めなければならない。府県に対する国政委任事務は、極力これを制限すべきである。

第二は、経済、交通の進展によって府県間広域行政(開発、道路、河川など)の必要性が次第に大きくなっていることを認めるのにやぶさかではないが、これに対しては、府県間相互の多様な形での「協力機関」を設置し、これで対応することを基本とすべきである。必要なケース(条件を満たす)なら、個々の府県が若干数において区域の変更(合併)を行うことを考える。

こうした見地から「意見」書は、まだ戦後地方自治の経験が10年にもならず、また「協力方式」の経験を重ねることもなく、国と地方公共団体との関係を、中央政府による画一的解決方策としての道州制のような形で強制するのは、「官選知事論」または「官治的道州制論」に陥ることになるのであろうと警告していた。

以上から、「地方自治の原理と運用方式が確立された将来、理想的な広域団体を考慮することは否定しない。ただし現在の道州制論は、府県

および市町村の自治を否定する官治的統制をもたすから反対する」との結論を表明していた。

このように「意見」書が、「現在の政治状況」すなわち保守勢力が強いこと、財政危機状況にあること、上からの町村合併が行なわれていること、戦後地方自治の歴史がまだ浅いこと、広域自治の実験もないこと、などの条件下では、官僚統制の復活の恐れがあるとし、官治的地方行財政に陥る可能性が強いと主張していることは、後の有力な道州制批判論と共通するものが昭和30年の時点ですでに出されていた点で注目されよう。

2) 地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」(昭和32年10月)

第4次地方制度調査会による答申で、国と市町村の間に全国を7~9ブロックに区分する「地方」(州)を置く、とする意見をめぐっての「攻防は息詰まるものがあった」とされ、この地方制案は出席委員33名中賛成17名という1票差で決定されたものである¹⁰⁾。多数案と少数案の概略は以下のようなものであった。

2)一1 多数案(「地方制」案)

地方制案の根拠とされたのは、①広域行政からみて明治以来60年の府県地域は狭すぎる、また地域的不均衡などの不効率が生じている。②府県の事務は国家的性格を有するものがその大半を占め、行政のすう勢はいよいよその傾向を強めているにもかかわらず、戦後の府県改革、民選知事などの制度がその傾向に支障をきたすものとなっている。

こうした効率的、広域的、「中央集権的」見地から、現行府県を廃し全国を7ないし9ブロックに区分する、各地方の議員は40~120人とし(住民選挙)、地方長は地方議員の同意を得て内閣総理大臣が任命する、というものであった。

このうえで、現行府県および国が処理している事務はできるだけ市町村へ移譲すること、地方は課税権を有するものとする、地方の独立自治を充実し、会わせて財政調整を考慮すること、などが指摘されていることが注目点であった。

2)一2 少数案

日本の地方自治は戦後10年を経た今、「府県は知事の公選、職員の方公務員への身分の切替、各種行政委員会制度の採用等により、その面目を全く一新し、10年後の今日においては、地方制度はようやく安定してきたと認めることができる」、「最近における町村合併の結果、市町村はおおむね適正な規模となり、その行財政能力は著しく強化された」と戦後の地方自治を高く評価したうえで、およそ次の3点を指摘していた。

第一に、この積極的評価を基本とし欠点は改めるといふ姿勢が大切である。府県を市町村とともに、完全自治体としている現行地方制度の根本的建前については、改革の必要は認められないのみか、今後においても変更を加えるべきでない。

第二に、広域化に対応して、おおむね3~4の府県の統合は考えるべきである。統合された団体は「県」と称し、全国を15、16又は17県とする。県議員は50~100人とし住民選挙による。知事も住民の直接選挙とする。

第三に、府県の果たすべき機能を明確にすること、すなわち広域にわたる事務及び統一を保持する制度のある事務を自主的に処理する体制を確立すること。

事務配分では、身近な住民行政にかかわるものについては、できるだけ市町村にその権限を移譲するという点では多数案と変わらない。

以上多数意見と少数意見は、府県間広域行政は強く意識しながらも、多数意見が現行府県制の「弊害」に注目し、中央集権制にもとづく効率行政を目ざした官選知事制を、またブロック分割も7~8と本格的道州制を目ざしている点で、抜本的ともいえる改革案であったのに対し、少数意見は現行の戦後の意義を高く評価し、民選知事制を支持するとともに、3~4府県ていどの合併にとどめるのが妥当だとしている点で大きなちがいがあった。

なお多数案では、多くの住民行政項目は市町村へ移譲するとしているから、官選知事の権限と市町村自治との関連がどうなるかという重要な問題点は言及されないままであった。

(2) 昭和40年代の道州制案

高度経済成長初期に提案された道州制案あるいは府県合併案に引き続くものとしては、1963（昭和38）年関西経済連合会の「阪奈和合併構想」、同年中部経済連合会「東海三県統合構想」（これについては後述）、同じく1963年12月の第9次地方制度調査会による答申「地方公共団体の連合制度」さらに1966年の「府県合併特例法案」（1966年通常国会への内閣提出法案、68年6月廃案）などがあげられよう。こうした府県間行政論の中で、明確な道州制論として出されたものに、日本商工会議所による「道州制で新しい国づくりを」の報告書がある¹²⁾（1970年1月）。これは1972（昭和47）年の「日本列島改造論」とも重なって議論を呼ぶところとなったが、ただし内容そのものは、従来の道州制を越えるようなものとはいえない。概要は以下のようであった。

2)一1 日本商工会議所「道州制で新しい国づくりを」

第一に、全国を8道州に分割するとし、道州にはその長として知事を、また議決機関として道州議会を置く。いずれも住民の直接選挙とする。府県制改訂の理由としては、明治23年（府県制制定）以来、今日区域が狭くなりすぎている、交通などの発達、米合衆国のカリフォルニア州と同じぐらいの面積に46府県にも分けているのは時代遅れである、最新の公害対策、用水対策、住宅・通勤対策、港湾地帯の整備、中小企業対策、住民生活の安全などの行政が行いやすい。

第二に、道州制による広域化のメリットとしては、道州制単位で総合的施策ができる、府県割拠主義による二重投資の防止、財政負担の公平化、行政機構の簡素化、実情に即した情報の収集処理、などである。

第三に、道州制への取り組み方としては、第一方法として全国一斉に取り組む、第二方法として実施しやすい地域から移行する（府県連合から始めても可）の二方法を併論していることである。

以上、日商のこの案については、首長公選制ではあるが、事務配分、財源配分が不明確で、住民生活に直結する分野の府県事務を市町村ま

たはその連合体に譲り、道州は開発行政など広域処理を必要とする事務に専念することとされていた¹²⁾、との評価がなされている。

2)一2 田中二郎他編「道州制論」

以上のような戦後早くからの道州制論については、時を同じくして詳細な批判的見解が展開されていた。その代表的なものは田中他編の同上書である¹³⁾。同書はおよそ以下のような道州制批判を展開していた。

第一に、道州制を「一般的には広域行政」あるいはそれを効率的に遂行するために提案されたものと捉え、全国を8ないし9ブロックに分割するほどの広域行政は、一部の地域を除いて一般的には必要とされていないこと、また現行府県が一地方自治区域として行政的、文化的、社会的に深く定着しているのに対し、全国8ないし9の道州制ブロックではほとんど地域的一体性が認められず、こうした「広域行政需要の実証的分析にもとづくことなく観念的に提案された」にすぎない道州制を実施すれば、仮に首長や道州の議員を民選としたところで、自治行政を実行する条件がないのだから、事実上官治的統治（国の統制、介入）を招かざるをえない。

第二は、仮に道州制にしたところで、現行の府県をなくしうるわけでないので、つまり何らかの形で残さざるをえないので、広域化させた市町村に行政権限を下したとしても、結局地方行財政は三層構造（国を合わせると四層構造）になる可能性が大きい。いたずらに行政事務の遂行、権限が錯綜するだけで、この点からも逆に官治的統治を招きやすくなるだろう。現行の府県をなくすことはできないとする一つの根拠として、明治以来長期にわたってこの制度が根づいていることその他に、自治上いろんな問題があるとしても、都道府県は十分な存在意義をもっていることをあげなければならない。

第三に、そのうえで「道州制の終局の目的」を達成するためにも、道州制を導入した場合としない場合の利害得失の比較を行なうこと、また日本の府県全体、市町村全体の実態調査はなされたことがないので、さしあたりは各都道府県、市町村ごとの、あるいは府県を越える広域

行政についての詳細な行政需要の実態分析を行うこと、また現実の国、府県、市町村の行政事務の分析を行ない、地方自治行政のあるべき姿を検討することこそが先決である。広域行政需要の内容は、原料や製品の移出入、開発、公共投資、人の移動、物の移動、通信、交通、新聞などである。

こうした広域行政需要の科学的、実証的分析にもとづいて、住民の理解を得れるようムード作りを行うことが（昭和28年の町村合併の時のように）、「道州制本来の目的」にもつながることになるだろう。

田中氏等が道州制批判を展開した1970（昭和45）年からみて、1980年代からの首都圏一極集中と冷戦体制の激変、日本の世界的経済大国化など国家構造をも含めた政治システムに大きな変化がもたらされていることは明らかである。この点において田中他同上編著が、一つの時代的制約をもつものとならざるをえないことは確かであろう。しかし、反面そこで提起されていた道州制の現実的な合理性、すなわち道州に地域的一体性があるのか、地方が三層構造となり錯綜をきたすのではないかと議論が、依然として妥当性をもっていることも確かである。

換言すれば、田中氏等が提起していた道州制実現の障害物を、理論的にもどう解決するかがはっきりしなければ、道州制論は依然として「希望的、観念的提起、ショック療法」以上の意義をもちえない、ということになるだろう。

以下首都圏一極集中下で、唱導されるに至った地方分権、道州制論、連邦制論が、田中編著での以上のような問題点をどのように克服しようとしているかを念頭におきながらみることにしよう。次いで、東海圏・中部圏での広域行政の事例を紹介し、「実態分析」の一準備としたい。

三 首都圏一極集中下の連邦制論

地方分権、道州制論は、1980年代に入ってから次第に顕在化し始めた首都圏一極集中のもとで、それまでの議論から一歩抜け出し、実践性を強く迫る議論に変わりつつあるとみなせよ

う。とくに知事経験者に連邦制者が目立つことは注目されることだろう。ここでは代表的と思えるものとして、1) 長野士郎氏の「広域行政論、連邦制度論」、2) 恒松制治編著「連邦制のすすめ」、3) 古川俊一編著「連邦制」をとり上げることにしたい。

1) 長野士郎氏の「広域行政論、連邦制論」

知事経験者としての長野氏は、長年にわたって展開してきた「府県制度論」としては、府県合併や道州制については慎重な立場、見解をとってきたことにむしろ特徴が見出される。例えば現行府県の意義については、「府県がいかにか弱小であれ、それが府県として存在している限り、それは形式的にも政治的にも大府県と対等であり、その府県の存在ゆえに、その地域に対する政治行政の主体として、当該地域社会の統一的意志の主体として、自ら当該地域の全住民に対して責任を負い、自ら決定し、発議し、実施し、主張し、行動し得たのである」¹⁴⁾といわれていた。

また広域行政の内容は、国の機関にして処理しようが、地方公共体として処理しようが、いわば一体として把握しようとするものであって、中央政府のものとも地方公共体の側のものとも割り切るべきものでないものであり、「広域行政は、むしろ、現状においては国の行政機関で処理の方が統合性は十分に発揮されるはずなのである」とすら述べ、また「大阪府や愛知県を中心とする府県統合の推進を是認する人達でも、直ちに、同様の事情が東北地方や北陸地方にあるとはしない」と一般的な府県合併にもきわめて慎重な発言をされていた¹⁵⁾。

ところが、これが首都圏一極集中すなわちたんに地方自治制度のみならず、社会、経済、文化、産業、教育のすべてが東京を中心として中央集権体制の中に深く組み込まれつつある現状をどう打開するかを考えねばならなくなるに及んで、「そういうさまざまな経緯や問題を一つ一つ追求して、解決を見つけ出していくことも確かに一つのアプローチの方法であるけれど、いっそ思い切って、飛躍した発想によって事態の抜本的解決は図れないものか……それは、連

邦制の採用に踏み切って、何もかも一挙に解決することにした方がよいのではないかと考えたのである」¹⁶⁾と大きな「転換」をきたすことになる。一極集中による弊害のすさまじさの反映という他なからう。

今日のようなはなはだしい地域格差は、明治以来の中央集権体制と資本主義の集中化のゆえであり、これが、明治以前には全国格差のなかった地方の力を奪い去ったとしかいいようがない。これを正すには、「健全なローカリズムである連邦制」へと切り替えることである。これは「特別にむづかしいことでも何でもなく、わが国をまず7つか8つに区分して、そこに支分国（ステート）を置くことから始めなければならない。そのステートには、確実に国の統治権である三権、立法、司法、行政の権限が与えられねばならない」¹⁷⁾。このようにして、「長野もいよいよ頭が少しおかしくなったのではないかといぶかしがる人もいるかもしれない」¹⁸⁾ことを覚悟の上での氏のこの結論が、以後の連邦論に拍車をかけたことはまちがいなからう。

2) 恒松自治編『連邦制のすすめ』

同上編著書¹⁹⁾は、戦後の地方自治改革にもかかわらず、現実の地方自治は、第1節でもみたように、都市計画、土地利用、厚生行政、教育制度、外国人対策などにおいて全国画一的な規制、国への従属のために形骸化していること、とくに府県においてその傾向が著しく、このため市町村も自治制を発揮することができなくなっていることに対する批判、すなわち、官僚的中央集権化による地方自治の形骸化、への批判から出発する。

そのうえで、先の長野氏のような連邦論は、都道府県の機能強化の結果としての連邦制の提案であり、これは、これまでの単なる広域行政論とは一線を画するものであるが、県の立場からの提案であって、市町村と県(州)政府との関係はあまりふれられず、主に国と州政府との関係のみをとり上げているにすぎない、という限界をもっている。そうでなく県と国との関係を問いただす結果としての連邦制こそが肝要だ、とする。こうして、国の下位機関化している府

県制を根本的に改革する方途が連邦制だ、とするものである。連邦制論の骨子は以下のようである。

第一に、地方行財政をもっとも住民の身近かで実践するのは市町村だから、まず市町村を自立した「地方政府」とする。すなわちすべての権限や仕事は市町村のものとする。市町村は700余りの都市圏あるいは広域市町村圏、または110ていどのエリアへと広域化再編する。国から県への権限移譲はもっともポピュラーなやり方だが、最大の問題点として、これではどこまで権限が移譲されるか原理的に明らかでない。つまり、おすそ分けがくり返されるだけであり、これでは真の地方分権は不可能である。

第二に、府県を廃して8つぐらいの州を設置し、これを国から独立させて「小国家」とする。各州の経済力だけでも一国を十分形成するほどの十分さであり、経済力の面からも「一独立国」の資格を備えている。市町村は、先述のように一律に市に改編することとし、その圏域を越えた広域行政は、広域市町村組織もしくは州政府が担当する。中央政府は「小さい政府」として、外交、金融、全国調整などに特化させミニマム化させる。こうして現行の国→府県→市町村の構造を逆転させ、市町村→州→連邦とすることこそ、真の地方自治、ひいては民主主義を育てる基盤となり、国際化にも対応しうるものとなるだろう。それはまた EC（ヨーロッパ共同体）などの世界動向とも合致する方向であろう。

恒松氏の以上のような議論は抜本性、体系性の点で目立っているので立入ってみよう。ここで先ほどの田中二郎氏の道州制批判が改めて参照されるべきだろう。田中、恒松両氏を相違させているのは、田中氏が道州制を府県間広域行政の結果として捉えているのに対し、恒松氏は、現行の弊害を一挙に、根本的に打開するものとして連邦制(道州制)を提起していることである。

すなわち府県の地方自治における位置づけが対照的に異なっていること、具体的には、恒松氏はこれを国の従属機関として否定するのに対し、田中氏はその面があることを否定しないわ

けではないが、地方自治、広域行政におけるこの役割の重要性を確認し、これを手がかりとして官治的中央集権制の弊害を除去しようとしていることが、訣別点になっているのである。恒松案では、田中案で提出されていた地方自治体三層構造の錯雑性は理論上は解決されているが、次の2点が問題点として指摘されるだろう。

一つに、府県が自治体として否定的なものであるのに、道州に広域化再編してそこに地方権限を移譲すべしといっても、現実の府県で否定的なものが、広域化されて一気に解決するはずのものではないと考えるのが普通だと思えることである。これに対し恒松氏は、たんなる国→県→市町村への権限移譲では、どこまでそうなりえるのか「原理」が明らかでないと反論されている。しかし、理念的に抜本改革、全面移譲を強調したとしても、その現実的な根拠(田中二郎氏等が強調していた行域行政需要の必要性は、やはり最有力と思える)が明確でないとむづかしいとの問題が依然として残る。そして、ここでの問題のポイントはやはり現行府県の役割をどうみなすか、にかかわるように思われる。

二つに、現行3200余の市町村を210とか110とかの広域都市圏もしくは市に一律吸収合併するというのも大変に困難だということである。市町村の合併は何といっても自主性に待たねばならず、また自治体のあり方からしても少なれば少ないほど良いということにはならないからである。むしろ小さくても、それと府県なり道州との併存が大切だからである。

以上のような難点にもかかわらず、一挙に、革命的に連邦制化する以外にないとする恒松論は、首都圏一極集中の弊害、それに「現行府県への分権化」ではいつまでなっても進展しない(中央官庁が認めない)との現実を踏まえてのことであり、従ってあるべき姿、すなわち理念を明示している点で、たんなる「ショック療法」以上のものがあると思われる。少なくとも軽視されるべきでないだろう。田中氏がもっとも問題視していた広域行政の実際の多くが、道州制を要するほどではないというのは確かだとしても、そのことは、一面では現行府県制のなせる

わざであり、道州制にすれば、必然的にそれ相応の広域行政化も可能となろうからである。また現実に絶えず広域化が進展していることはまちがいないし、首都圏一極集中の弊害や国際化への対応を考えれば、なおさら「連邦制化」が必要だといわねばならないからである。

3) 古川俊一編「連邦制」

恒松連邦論が実現性の点で大きな困難性を内包しているのに対し、現に実行され進展している府県間、大都市間広域行政をさらに拡大する形で、連邦制化の方途をさぐるのが妥当とするのが、古川氏の「実質的連邦論」だといえよう²⁰⁾。氏は同時一挙の連邦制の実現は現実論としてはむづかしく、多くの理論動向としては否定的であることを認めている。

すなわち、①米国、旧西独、オーストラリアなどの連邦制は、歴史的、政治的、社会的理由にもとづいて設けられたもので、人為的に設けたとしても成功はむづかしい。②旧西独は政治機構が三重、四重となりきわめて複雑であり、効率性の面で大きなコストを払っている。③島国で高密度な経済社会を構成し、交通通信ネットワークと発達したマスコミにより、ハイモビリティ、ハイコミュニケーションが実現している現状では、大方の納得は得にくい。

こういうわけで、いずれにしても、現在の地方公共団体の自主性を強化しつつ、広域問題を共同決定していくべきだ、としている。

これらを踏まえて、およそ300万人を目安とした「エコポリス」(自然生態系を重視した都市中心地域)を一つの単位とした連邦制とする。300万人を含むこの地域は大都市そのものでなく府県全体でも良い。一言にすれば、「独立国」としても自立していける程度の規模だ、というものである。この「300万人地域」(府県)へまず権限を移譲する。その中で大都市が、現行政令指定都市基準にもとづく行政を行なう。

こうして「実質的連邦制」は次のような特徴をもっているという。

①市町村は基礎的な自治体として、行財政能力を高めることとし、国の機関委任事務は原則として行なわない。地域的に処理できる事務は

市町村の事務そのものとして行う。②政令指定都市を除いては全国一律の市町村制度となっているのを改め、形態の多様性を認める。③都道府県については、さしあたって現在の区域はそのままにして機関委任事務をはじめ国の地方事務を都道府県に集中させ、府県単位の出先の事務は都道府県が吸収し、ブロック単位の出先機関は原則として廃止する。④この結果、都道府県の権限がふえることとなる。これは分権である。しかし、政府任命の首長はおかない。公選の知事と議会が都道府県をコントロールする。⑤以上の過程で広域的な事務処理のために都道府県が合併することあるいは何らかの広域行政機構をつくる必要があるとしよう。⑥財政面では、自主財源比率を高める。一般財源ベースで少なくとも5割程度以上を確保することとする。都道府県又は州は現在の所得税、法人税のほか、消費税を税源として持つ。市町村は、固定資産税を中心にした安定的な財源構成を持つ。

これらの諸特徴は現実に行なわれているものの確認の面があるが、それだけに現実的だといえよう。すなわち、古川氏の「実質的連邦制」論は、「本格的連邦制」へ向けての、いわば過渡的、萌芽的形態とみなされているものであろう²¹⁾。以上いずれにせよ連邦制諸論の困難性を批判する余り、それを根本的に否定するのは正しくないと思う。それはあるべき姿、理念であるから。ただし、連邦制といっても（それが実現されたとしても）、まったく異なる「憲法（州法）」をもつことなどありえず、中央政府の「憲法の枠内」という限定つきであるべきことはいうまでもなからう。それは「日本型道州制、連邦制」以外にはなりえないからである²²⁾。

四 東海圏・中部圏における 広域行政の事例

I 東海三県合併論

高度経済成長期に入ってからの中京工業地帯の急速成長は、工業用水、都市用水の需要激増を引き起こし、これを契機にして東海三県（愛

知、三重、岐阜）合併論が唱導されるようになった。その中心は中部経済連合会、名古屋商工会議所であったが、第1節でみた広域行政論や道州制論もこれにあずかっていたであろう。以下三県合併論の経過、三県の対応についてふり返り、教訓と思える点のみておきたい。

(1) 動機と経過

県境が産業発展を阻んでいるとの理由で、中部経済連合会が東海三県合併論を唱え始めたのは、昭和32～33年ごろだったという。当時中経連は、「中部経済5ヶ年計画（昭和31～35年）」を発表し（昭和32年3月）、伊勢湾工業地域の発展、名四国道（名古屋、四日市）の建設などを重視していたが、直接の動機は、愛知、三重両県が誘致を争っていた東海製鉄が、必要とする1日25万トンの淡水をどこから引いてくるか、また木曾川の利水計画を総合的に再検討する必要に迫られていたことであった。そのためには、利水権が各県に属していること、ひいては県境そのものが、阻害要因になっていると考えられたのである。1959（昭和34）年9月の伊勢湾台風で、三県が協力して予想外に早く回復しえたことも合併論に拍車をかける要因として作用した。

結論的には、各県議会でも時期尚早ということになり、三県合併が実現されなかったことは周知のとうりだが、これを機に、行政、経済圏の広域化が議論されることになるのである（昭和30年代後半から40年代前半）。さらに1964（昭和39）年4月に来日したワイズマン国連調査団が、東海、北陸の両経済圏を一つにした中部圏の開発を提唱したことにより、中部圏開発が大きくクローズアップされ、1966年6月の「中部圏開発整備法」（議員立法）に結びついたことも指摘されておかねばならない。

ここで、東海三県合併問題に関し、中経連の委託にもとづいて調査研究のうえ発表された、いわゆる「田中構想」（田中二郎東大教授、1960年4月）についてふれておきたい²³⁾。同報告は、「現在、府県が当面している府県の区域を超えるいわゆる広域行政事務を有効適切に処理するという積極的観点からいっても、また、現在の府県

のあり方に対する不信に基づき、国の総合出先機関等の設置によって当面の問題を解決しようとする国の側からの攻勢に対して府県自治体を防衛するという消極的観点から言っても、府県の合理的統合の方策が最も優れた措置であり、すべての府県が、今やこの問題に真剣に取り組み、検討してみる時期にきていると考えられる。ところで、東海三県の区域は、自然的条件及び社会的条件から言って、緊密な一体的性格を有し、その全圏域を一体的な行政対象として運営することによって、この区域は京浜や阪神を凌駕しうる好条件を備えている」との見地から、①社会経済圏と行政区画の不一致による行政施策の立ち遅れ、②府県の行政区画の制約による能力の不均衡及び府県相互の連絡調整の不徹底、③河川法改正にみられるような中央集権への逆行の危険等に対して、「自然的、社会的、経済的一体性をもつ範囲内での府県の統合」によって地方自治をそのあるべき姿に引きもどさなければならない、とされたものであった。このように「田中構想」は、経済合理性もさることながら、当時の地方自治をめぐる政治状況からして、条件がある府県の場合は、積極的にその合併を図ることが、自治を強めることにもなる(ただし道州制は否定)、としている点で注目されるべきものであった。

(2) 三県の姿勢

東海三県のうち、とくに愛知県では、名古屋市を中心とする産業基盤整備との関連で広域協力体制の必要性が認識されていたが、それは具体的には、①『愛知県地方計画』(1958年10月)で、中部8県をもって中部経済圏とするとされていたこと、②すでに愛知用水事業、豊川用水事業、濃尾大橋、愛岐道路、名四国道の建設などで関係県との協力も進められていた、③木曾川の利水などの総合開発、④伊勢湾台風の災害復興を三県で協力した経験がある、などを理由とするものであった。

そこで前述のように、名古屋商工会議所、中経連などが三県合併を提唱したことを受け、1960年2月の愛知県定例議会では、三県合併の

積極的推進を望む声が多く出されるようになる。桑原幹根知事も、同定例議会で、「愛知、三重、岐阜三県を対象として、広域都市圏構想を愛知県で一方的に計画づけていくことは、三県合併の促進に悪影響を及ぼすのではないか」との質問に、「行政区画のあり方としてそれがよい区画ではないか、これは私の信念でございます。しかし、すぐそれが現実の問題として実現するというぐあいに考えておりませんし、と同時に、それが努力なしにその日を待つということではできません。必ず実現するという見通しを持っておればこそ、こういうふうに毎日努力をいたしておるわけでございます」と三県合併を表明していた²⁴⁾。

これを機に、三県とも合併調査会あるいは合併問題協議会といった調査機関を置くなど合併を促進する姿勢を示すようになるが、ただし当面は、木曾三川の利水問題、伊勢湾臨海工業地帯など直接合併を前提としない問題からとり上げる、とされていた。

ところが思いがけず、1960年6月の定例議会で、愛知県が「東海道広軌新幹線の建設についての意見書」(新幹線のコース決定について、岐阜県側が反対していた国鉄の原案に賛成する意見書)を可決したことが、岐阜県側の態度を一変させることになる²⁵⁾。こうした微妙な対立関係の中で、1962年2月の『愛知県新地方計画』が再び三県合併を大きくとり上げることになるが、それは、同一水系は同一行政区画とすることを原則とし、三県の区域を一体化して将来新県を設置すること、関係県による協議会を設置して東海地方計画を作り、各県の協力体制を強化すること、などを構想するものであった。

しかし岐阜県側は、この計画構想に対し、「一方的な合併の主張には応じられない」と1962年3月の議会で反対を表明し、愛知県が三県合併を呼びかけるのは岐阜県側の水資源がねらいであって、本県にとっては利益にならないと三県合併反対の態度を鮮明にするようになる。こうして、中経連が三県統合を国に働きかけたり、各地で説明会をくり返したが、三県住民の盛り上がりも今一つで、1963年9月の岐阜県議会が

「東海三県統合にかんする決議」を採択、時機尚早論を公式に打出すに及んで、合併案は次第に下火になっていくのである。

このように岐阜県側の姿勢は、「水を取られる」、「臨海部に有利に利用される」との警戒心を次第に鮮明にし、ここから三県合併論にも批判を強めていく、というものであった。次の松野知事による、広域経済圏の促進は府県合併と同じでないとの見解が、三県合併を警戒する姿勢をよく示している。「この中部開発整備法と三県合併は全く別のものである。ワイズマンが言うとおり、行政圏と経済圏は別であり、従って経済圏というものは広い範囲において行なわれるべきものであって、行政圏と経済圏が一緒でなくてもよいと考えている」²⁶⁾。

なお三重県も、利水県としての必要性はみとめていたが、愛知県への優位性に対して警戒的であった。すなわち田中三重県知事の考えは、合併は歴史の流れでもある。しかし、合併は名古屋市中心とした経済圏の発展だけを考へてのことで、地方的な盛り上がりによるものではない。例えば四日市以北は毎日の生活を通じて合併問題を理解できるとしても、大阪に近い南勢地区は関係が少なく、県民に理解させる必要があるが、へき地の開発や文化の向上も取り上げるべきだ、というものであった²⁷⁾。

先の松野知事の見解にもみられるように、大都市圏の後背地をなす岐阜県にとっては、広域行政化、三県合併の影響は大きいものがあると受けとめられ、それだけに議会での反対、賛成ともども、特に反対の見解は深刻なものであった。議会討論でのおよその意見は以下のようであった。

まず松野知事をはじめ議員の多数の三県合併、広域行政圏化反対論は、①水を愛知県に取られる、②財政も愛知県、名古屋市に有利に利用される、③臨海都市部と後背山間部に経済的一体性がない、三重・岐阜県とも関西に連なる地域も多い、などの理由にもとづいていた。

次に一部ながらあった賛成論は、①一県の利益優先に偏るべきでない、余分の水は愛知県などに有効に利用されてこそ全体の利益になる、

②東海圏としての広域生活圏はすでにできており、これをもっとよく検討すべきである、③財政投下が名古屋寄りにならないよう検討すればよい、④都農間のちがいが農林地帯が有利になるように考えればよい、というものであった。今日でも注目されるものがあつたといえよう。

なおこの討論の中での「広域行政については軽々しく結論が出ないが、ただ中央集権につながる広域行政については絶対反対で、中経連も同じ考えである」との見解も、経済界の姿勢が必ずしも単純でないことを示す点で注目されよう²⁸⁾。

結論的にいって、三県合併論、広域行政論に否定的だった背後には、中部9県の中でも岐阜県が経済力、生活水準で最下位的であり、これ以上周辺県に利用されたくない、東西南北の通過点になってしまいたくないとの岐阜県の強い思惑が横たわっていた、ということである。

(3) 三県合併論・運動の教訓

三県合併論の教訓として次のようにまとめられよう。

第一に、国の唱導である道州制、府県合併論に端を発したものであること、その基本は経済合理論であった。そのことは経済界(中経連、名古屋商工会議所)、愛知県が主導をとっていたことからわかる。その動機は、水資源の利用と中京工業圏を中心とする産業基盤整備などの経済要因だった。

第二に、もっとも抵抗したのは岐阜県だったが、その理由は水を一方的に取られるだけだという利害対立論、中部圏でも経済、生活が最下位水準だとの認識であり、これ以上他県に良い目をされるのはかなわないという対立感情であった。また新幹線駅設置場所といった直接産業問題とは関係ない問題も、思惑が県間で食い違ってくると思間合併賛否の微妙で鋭い問題となりうる。

第三に、議論は十分展開されたわけでないが、愛知県側がやや一方的に打上げて、推進しようとしたことがあつたかもしれない。これは今後広域行政や地方分権を考えるさいの参考になる

うし、経済・財界側では経済効率論が根本にあるとしても、水利権の中央集中など官治の中央集権化、地方自治の形骸化に鋭い反対の姿勢を示す側面を示していたことも注目しておいてよい点であろう。

第四に、住民サイドの盛り上がり大きな決め手になろうが、これが習慣的な地域割拠（愛知、岐阜県間に横たわる遠くは江戸時代からの洪水対策上での対立など）その他で、容易でない想定される。しかしこれが最終的な決め手になろうことも確かである。

II 岐阜広域行政圏構想

以上産業（重化学）拠点開発を基軸とした東海三県合併問題をみたが、東海圏の場合、三県合併が名古屋市を中心とした都市配置面での広域化をも基盤としていたことを指摘しておかなければならない。産業配置に伴う広域都市化（メトロポリタン）形成の事実と重要性については、すでに1962年の『愛知県新地方計画』で言及されていた。すなわち、一つに、中核地帯としての名古屋を中心とした都市相互間の機能、都市農村の相互関係を十分に考慮すること、つまり産業配置は都市構造論的視点からのアプローチをしなければならない、二つに、臨海部及び周辺工業地帯の将来方向は集中的分散方向（re-centralization）にもとづいて作成されるべきこと、三つに、第一次産業、第二次産業、第三次産業上の特質にもとづき、とくに第一次産業の積極的振興を行う必要がある、の3点である²⁹⁾。

こうした産業配置と一体化した都市（及び農村）配置、つまり広域化が臨海部、内陸部をかね備えて環状的に、同上計画によれば名古屋60km圏に構成されていることは、東海三県の一つの目立つ特徴であろう。それは3府県が、三極的に併立する近畿圏（大阪市、京都市、神戸市）とも、圧倒的な一極中心をもつ首都圏とも異なつた、大都市圏構造の姿を示すものである。

ここでは、こうした名古屋大都市圏の一翼を形成する「岐阜地域広域行政圏」、すなわち県都「大都市圏」化を日ざす広域行政化構想を通して、広域行政の実態、課題をみることにしよう。

岐阜地域広域行政圏は、名古屋大都市圏の1拠点地域、県下の中心地域という二重の位置を占めており、この点で、全国的にも一つの典型例となりうることを示すものであり、これを広域行政の面からみようということである。

(1) 圏域の特徴

岐阜広域圏は、県都岐阜市を中心に3市12町3村から成る県の広域諸圏の一つであり、中心圏域をなす点でいわば県の顔をなす部分でもある。名古屋大都市圏に即してみれば、その特徴をなす名古屋を核とした「多核重層型都市」構造帯（愛知県岡崎、豊田、瀬戸、小牧、一宮、岐阜県可児、美濃加茂、美濃、関、各務原、岐阜、大垣、三重県桑名、鈴鹿などの諸市）の西北部を占める一翼であり、従って名古屋大都市圏における一県都地域としてのあり方が検討されるべき位置にある。

同広域圏は、産業、経済、文化のいずれをとっても、もっとも集積がなされてきたところであり、県全体の発展も、今までと同じくこの圏域のいかんによって左右されることになろう。その位置の大きさを示す一例として人口増加率をとってみると、1960年に57万1438人、1990年に78万3714人で37.1%増となっていて県下6広域圏の中で、絶対数でも伸び率でも圧倒的だった（第2位の大垣広域圏では1990年で31万6719人）ことをみればよくわかる（もっともここ10年来人口増加率は停滞気味である）³⁰⁾。

県都岐阜市は、全国にも知られた地場産業であるアパレル（約1兆円の年間販売額）を中心とし、観光産業を加えた人口約41万人（1990年）都市であるが、アパレル（衣服）は別として、伝統的な繊維産業の低下もあって、産業面で楽観視できる状況でなく、その周辺の各務原市や可茂地域の機械工業に追い抜かれるか、それに補足される形で現勢力を横バイ的に維持してきた都市、という特徴をもっている。JR岐阜駅前を中心にアパレル商店が密集しているが、外から訪れた人は、美観良い都市とはいえないとの印象を受けるであろう。全国視点で見れば、知名度、住み易さ指標ではなはだ芳しくない水準で

しかないことは、地元でも話題になったことがある。

もともと岐阜圏域は、①自然条件(山と川のイメージ)、②地理条件(名古屋市へのアクセスは容易、しかし自圏域アクセスは不便)の二つの基礎的条件の制約を受けており、このことから住民特性、産業特性が形づくられる、とされる。またこの地域特性は、①名古屋都市機能への大きな依存性(圏域内市町村の名古屋市、愛知県との強い結びつき)、②岐阜市の低い拠点性という二つの都市構造特性となって現われている。

参考までに愛知県への依存性を通勤流出率で見ると、岐阜市7.9%、羽島市12.2%、各務原市18.0%、川島町27.2%、岐南町12.2%、笠松町14.5%、柳津町10.5%などであり、17市町村平均で8.2%となっている(『平成2年国勢調査』による)。

以上のような特性は、圏域の発展という観点からみた場合、①人口停滞(高齢化、人材確保難など)、②新産業の未発達、の二つの大きな問題点を結果することになっている³¹⁾。

(2) 圏域の課題

こうしたいわば全国的に大いにありがちで平均的な地方都市、その広域圏の発展のあり方がどのようなものであるかと考えた場合、全国の地理的中央部として、また今後の国際化の深まりを見込んで、例えば「世界に拓く、交流と文化の100万都市」構想といったことが考えられるであろう³²⁾。100万都市はいうまでもなく、政令指定都市化の実質要件を意識してのものである。周辺市町村を含めた80万人近い人口(1990年度)は、それがあながち根拠がないといえないことを示すであろう。

100万人都市化が結果的に実現するかしないかは別として、この目標を実現するためには、産業経済基盤のほか時代に対応した地域整備を広域的に実行することが条件になることはいうまでもない。そのさい、「圏域の一体化」が可能となるかどうかが決定的条件だという。具体的には、以下のような条件が必要だとされる。

1) 広域連携による計画調整能力の強化

経済活動、生活圏の広域化に対応して、生活基盤、インフラ整備、拠点産業業務機能などの整備を効率的に進めるために、トップ・アップ型の計画を作成、実現する力量をもたねばならない。この手段として、今日のような広域圏協議会方式では弱く、協議会の一部事務組合化、他の事務組合と一体化した複合事務組合が検討されねばならないだろう。同時にパイロット自治体や地方拠点都市整備法でも提案されている指定市町村への権限移譲が考えられねばならない。

2) 圏域内における行政サービスの均質化による圏域の一体感の創出

広域化のためには、圏域住民への各種行政サービスの質的向上とともに、均質化を図ることが要求されよう。圏域内の図書館のオンライン化や体育、福祉、文化施設などの利用、イベントなどがひとしく情報化され均質化される必要がある。

3) 市町村間の役割分担、機能統合による行政の効率化

例えばある町でクラシックホールを建設すれば、隣の町では演劇ホールを、その隣の町は体育館を、その隣の町は野球場というように重複を避け効率化しなければならない。

4) 共同開催型イベント

各町共同のイベントは圏域一体感の効率を大きくするであろう。

以上のような具体的課題を実現するためには、圏域を一体とした土地利用計画、基幹的インフラ整備、民間活力の誘導、上位機関との調整などをスムーズに行なえる権限と財源が必要であり、広域圏市町村(都市)連合による新たな組織体を作成することが当面求められる。先述の広域市町村の協議会、一部複合事務組合では限界があるからである。

欧米で実施されているグレーターエリア、メトロポリタンエリアなど、構成自治体の独自性を失わず行いうる広域行政化の模索である。

しかし、この広域圏市町村連合方式は、現在の地方自治体制の抜本的な改善を必要とするも

のであり、構成自治体の事務配分(移譲権限の内容)と関係、組織方法、財源などを根本的に再検討しなければならない。町村合併方式も住民の支持があれば当然ありえることである。以上、まだ構想段階とあってよいが、県都地域がこうした「大都市圏」の広域化の根拠を有していることの一例である。

上述の具体的諸課題の一つ一つに異論があるわけではないが、戦後日本の地域政策において、とくに都市計画がほとんど作動しえなかったことを考えて、美観と真に居住環境の充実した都市づくりが、とくに大都市圏においては必要となっていること、行政がその先頭に立たなければならないことをここで指摘しておきたい。

III 県境間交通網整備が及ぼす広域化の影響予測

安房トンネルは、国道158号線に位置する長野県南安曇郡安曇村と岐阜県吉城郡上宝村を貫ぬく難関個所のトンネルで、1980年に調査坑掘削が始められ、1989年10月に着工されたものである。全国に知られている長野県上高地と岐阜県平湯地区を結ぶことになり、冬季通行不能が解消されるので、岐阜県飛騨地域は長野県を介して関東、首都圏に直通しうることになる。東海と北陸(富山県)を結ぶ東海北陸自動車道とともに、東西・南北の高速自動車道完成の一環をなすものであり、この意味で安房トンネルの開通は、1934(昭和9)年の国鉄高山線開通以来の「飛騨の第二の夜明け」とも期待されているものである。

しかしトンネル完成(数年先の予定)による広域化が地元^{あぼう}に及ぼす影響の予測は、功罪合わせてきわめて困難であり、1993年末の現在も町当局は詳しい影響予測調査をしていない。しかし、ある民間団体が1990年2月に、比較的詳しい事業所対象調査を行っているので、これを見ておくことにしよう³³⁾。調査対象事業所は3194(工業819、運輸業53、卸・小売業1174、旅館825、その他166)である。

まず安房トンネルを擁する中部縦貫自動車道と東海北陸自動車道開通(今世紀中に完成予定と

されている)後の見通しについては、工業、運輸業、卸売業・小売業に質問したところ(回答総計1015)、「大いに利用する」28.9%、「若干は利用する」26.9%と55.8%が「利用する」と答え、「あまり利用しない」22.5%、「全く利用しない」12.3%と、「利用しない」とするものは34.8%であった。関連してこの両道が開通後、貨物輸送等に使用する路線がどう変るかを知らぬため、工業と運輸業に質問したところ、10路線のうち、高山市では第1位が国道41号(高山市一名古屋市)、第2位は中部縦貫自動車道、第3位が東海北陸自動車道であった。同様に10路線のうち中部縦貫自動車道は、大野郡では第3位、吉城郡では第4位、益田郡^{ました}では第5位と、全体として上位を占めている。

次に経営面への影響では、上述諸分野全体として、両道路開通後に「好影響がある」は53.5%、「悪影響がある」が10.5%、「どちらともいえない」が36.0%であった(回答総数1487)。そのうち、上宝村を擁する吉城郡は全体として65.2%が好影響、旅館業の57.4%が好影響の予測と大きな好期待を示している。

さらに最も取引量が期待される地域としては、工業、運輸業、卸売業・小売業の23.6%(第1位)が関東方面となっており(回答938)、飛騨地域内(第2位)18.1%、東海地方(第4位)9.1%、甲信越地方(第3位)8.4%を大きく引き離していることが、特に注目される。

以上あくまで予測の枠内であるが、安房トンネルによる長野県との通年直通化が、特に首都圏との広域化を深めることへの期待(可能性)が大きいものであることがわかる。

IV 広域観光リゾート開発

「木曾御岳」で知られる御岳リゾート開発構想は、1991年8月に、「御岳鈴蘭高原森林空間総合開発利用促進協議会」によって明らかにされたものであり、長野県と接するが、主には岐阜県側の問題となっているものである。これは、御岳、乗鞍という3000m級の山に南北を挟まれた雄大で、日本で最高級ともいわれるほどの自然資源に恵まれた地域の開発計画である³⁴⁾。

開発地域は高根村の千間樽国有林、開発予定面積1200ha（うち370haは民有地）、朝日村の胡桃島国有林800ha、小坂町の濁河温泉奥の落合国有林600haで合計2600ha、高根村の370ha以外はすべて国有林となっている。

開発内容は、標高2200m地点から降りる50m林間コースを主体にしたスキー場（94ha）、森林スポーツ施設67ha、森林保養施設55ha、宿泊滞在施設15ha、自然教育施設140haなどとされている。

まず岐阜県側の関係町村の実態を概略すると以下のようである。

1) 小坂町

245km²の町面積の98%が山林であり、そのうち65%が国有林となっており、国有林で成り立ってきた町である。しかしこれがどんどん切られてきたため、現在これに代わる産業を模索しなければならなくなっており、やはり「御岳の自然」しかないと思われている。人口は1992年で4000人余、1975年を100とすると1992年は88と減少している。高根村ほどでないにせよ、やはり「ジリ貧」状況となっている。

名古屋営林支局が1988年に御岳山麓と鈴蘭高原一帯の開発可能性を高く評価したことがきっかけであり、ここから久々野町（鈴蘭高原が一部かわる）他3町村が協議することになった（久々野町は後に下りる）。3町村は、「地元町村一体」の協力関係、すなわち広域行政を確認している。町として第三セクター方式で1989年11月からとり組むこととされていた。その資本金は2億円で、内訳は、連合開発（本社東京）56.5%、小坂町25%、鹿島道路、大成建設各5%、朝日村、高根村、J R東海各2.5%とされていた。

2) 朝日村

1965年3461人から1990年には2231人とこの間35.5%減少している。朝日、秋神、久々野の3ダムが村内にあり、農林業とダムの村でもある。昭和40年代から民間会社が鈴蘭高原でスキー場を開発し、また別荘、ゴルフ場も増えている。スキー場は名古屋から近いこともあり、約20万人が来て宿泊もする。これにゴルフ場を合わせると年間約50万人となり、そのための民宿、旅

館が30軒近くもできている。またこのため後継者も残るようになり、昭和50年代の過疎化が鈍化した。これに御岳リゾートが加われば大変良いことだと受けとめられている。1996年には冬季国体も予定されている。

3) 高根村

1970年に高根第一、第二ダムができ中心部が水没した村である。現在村面積のわずか0.4%を占めるにすぎない耕地で高冷地野菜を、0.1%の草地で飛騨牛を育成している。1965年に3477人だった人口は、1993年には841人（330世帯）へと大激減している。農業にも限界があるので、リゾートとか第三次産業にける以外にすべなしの現況である。第三セクターである飛騨森林都市企画が1991年3月に設立されている。資本金は1.5億円でその内訳は、J R東海62%、高根村20%、朝日村6.7%、その他となっていた。3町村が勝手にやっけていてもいいものはできない、3町村一体という考えでやっていると中井村長は表明している。

以上3町村に共通する御岳リゾートの課題として、①特売地、共有地の土地問題、②農振地域の代替地問題、③保安林解除、④開発会社、地元の受け皿づくり、が残されている。

次に長野県側（4村ないし3村）との関連で、御岳開発をめぐる広域化の課題をみよう。これにかかわる木曾郡王滝村は1970年に、村営でスキー場を作る計画であり、同郡三岳村は1989年から名鉄と三セクでやはりスキー場を作る、同郡開田村は1991年に清水建設や長野県など8団体で三セクを作り、やはりスキー場とそれに木曾馬観光牧場などを開発する計画をもっていた。

さて長野県側からすれば、「長野県は貧乏県ゆえ開発優先になる」という特徴がある。従って「知らないうちにどんどん開発が進む」というのが県のおよその姿であった。こういうわけで、御岳はその「穴場」とされる。「木曾」御岳というが、実際は水、自然の恵みを受けてきたのは岐阜、愛知県側であり、この自然を守る義務を両県は課せられている、というのが結論（の一つ）である。

さいごに広域行政上の現状と問題点としては、御岳山麓周辺グリーンアメニティプランという広域共同プロジェクトが1991年から高根村など3町村と長野県側3村で始まる予定とされていたが、これは建設、自治省の地域総合整備事業に立脚したものである。しかし実際は道路整備に力点がおかれていて、一つのまとまった意志で観光リゾート開発を行なおうというものではなさそうと指摘されていた。

いずれにせよ広域行政を要求されるリゾート開発からいえることは、広域行政と各町村自治(行政)が少しも矛盾しないということである。なぜなら、①いずれの町村とも過疎化により、それ以外に頼る要素がない現況だからである。②問題はJ R東海などがバブル破綻の中で参加してくれるかどうかであり、それはひとえに需要が見込めるかどうかにかかっている。広域的取り組みの必要性は従って当然である。③長野県との関係では、環境面で野放しにされる恐れがあり、自然保護面で岐阜県、愛知県側により大きな責任がかかることになる。

いずれにせよ、各町村間、県間のゆるやかな協力関係、この意味での広域化が必要である³⁵⁾。

ま と め

地方分権はまず府県、市町村を対象に抜本的に行なわれるべきである。次に政令指定都市に行なわれているような分権を、中核市、パイロット自治体などへ様々な形で実験的に行なうことの必要性も増大するだろう。道州制、連邦制は、現状では理念上の検討にとどまっている面が強いが、理念(目標としうる)であるが故に重視されねばならない。

道州制、連邦制が高度な成熟社会の産物だとすれば、府県間広域行政、産業生産基盤、ゆとりにもとづく多くの住民の地域づくりへの参加の具合など、諸条件の成熟度³⁶⁾において、中部圏においてはもとより、昭和30年代に三県合併が考えられた東海圏といえども容易ではないだろう。しかし、首都圏一極集中を打開し、多核分立型国土・地域構造を実現するためには、府県

合併、道州制、「実質的連邦」化は大いに重視されねばならないのであり、その条件整備を絶えず進めておくことが必要であろう。

- 1) 兼子仁『地方自治法』岩波書店、1984年、132ページ。
- 2) とくに都道府県は、1956年の自治法改定で広域行政を受けもつ団体、その意味でいわば「非基礎的、第二次的」地方公共団体と位置づけられてから、この傾向が強まったといえよう。
都丸泰助『「行革」・広域行政と府県』(日本地方自治学会編『広域行政と府県』敬文堂1990年)30ページ参照。
- 3) 橋本徹『現代の地方財政』東洋経済新報社、昭和63年、164ページ。
- 4) 以上、五十嵐敬喜・小川明雄『都市計画』岩波新書、1993年、序章参照。なお注5)をも参照。
- 5) 以上、恒松治治編『連邦制のすすめ』学陽書房、1993年、第1章参照。

6) 地方自治と府県の性格についての次の保母氏のまとめを参照。「岸昌は、地方自治のあり方を論ずる場合、『府県の性格』がキーポイントだとして、当時の府県論議を次のように分類したことがある。

- 1 府県と市町村とを完全かつ平等な地方団体として考える説
- 2 両者を全く性格の異なるものとして構成しようとする見解
 - (1)府県が完全自治体として存すること自体が矛盾であるとする立場(吉富重夫説)
 - (2)府県の上位的地位からする性格の相異を認める説(鈴木俊一説)

府県論は、「府県の性格」をめぐる議論が分かれ、府県と市町村の二重構造の存続を主張する説と府県廃止説がたたかわされた。この場合、府県廃止説の根拠は二つあって、一つは、行政の効率化と財政負担の軽減であり、具体案は、知事を国の出先機関とするか道州制を設ける提案であった。もう一つは、特別市制論の立場から府県を廃止せよという点にあった。この特別市制論から府県廃止を主張する意見の根本として、弓家七郎は、大都市を府県から解放することだとし、蠟山政道は、特別市制論の最も重要な点は大都市区域から府県の課税権を排除したいという主張にあるとしていた。

このように、今日から40年ほど前の府県制議論においても、『道州制論』と『大都市制度論』から府県の廃止ないし、空洞化論が展開されていたことは興味深い点である。それは、この40年間に於いて、当時の論点が何ら解決されてこなかったことを示しているのかも知れない。以上、保母武彦『農山村地域と広域行政』(前出2)の日本地方学会編著)68-69ページより。

- 7) 古川俊一編『連邦制』ぎょうせい、平成5年、180ページ。
- 8) 都丸、前出2)の26ページ。
- 9) 以下、神戸都市問題研究所『戦後地方行政資料第1巻』1984年、706-721ページより。
- 10) 古川、同上7)の13ページ。
- 11) 同上9)の722-730ページより。
- 12) 古川、同上7)の181ページ。
- 13) 田中二郎・俵静夫・原龍之助編『道州制論』評論社、昭和45年。
- 14) 長野士郎『地方自治の展開』第一法規、昭和57年、169ページ（この部分は昭和38年執筆）。
- 15) 長野、同上14)の164ページ（この部分は昭和40年執筆）。
- 16) 17) 18) 長野、同上14)の208、211、212ページ（昭和57年執筆のもの）。
- 19) 以下、恒松制治編、同上5)より。
- 20) 以下、古川、同上7)より。
- 21) 「実質的連邦論」と主旨を同じくすると思えるものに、「近畿構想」があるのでとり上げておきたい。近畿圏構想とは、早くから道州制や地方庁提案の経験をもつ関西、大阪府が提案しているもの（1990年、岸大阪府知事提案）で、2府4県から成り、独自の議会をもって、分権と広域行政を両立させようとする構想である。議員は2府4県議会議員と地元選出国会議員が二分の一ずつで構成、各府県議会が代表を選んで送り出す。首長は各府県知事が互選する。この構想は、かつての地方庁構想（昭和57年、関西経済連合会提案）が国の出先機関を統合して、首長に国の大臣級が就任することになっていたの、強い力を持ち、地方を圧倒しかねない存在になる、また道州制や広域連合は都道府県の役割がぼやけてしまうので、その欠点を補うものとして提案されたとされる。その性格は、国の機関でも地方団体でもない特別法にもとづく法人で、国の出先機関と地方の権限を合わせ持ち、広域的な行政の調整、決定、執行に当たる、財源は人口割など一定のルールを設けて拠出することとする。
- この近畿構想のメリットは、国の出先機関も入るので、権限移譲が比較的行ないやすいこと、また地方自治の立場からも、住民がいまより近いところでの国をコントロールできる仕組みとなりうることにあり、とされている（以上『日本経済新聞』1990年4月9日付）。
- 22) これにも関連して、現下での連邦制導入に批判的立場をとられる宮本憲一氏は、戦後唯一そのチャンスだった沖繩復帰時に、その機会を失ってしまったと発言されている。大阪自治体問題研究所設立20周年記念シンポジウム（1993年10月16日）より。
- 23) 以下は、『岐阜県議会史 四』昭和59年、145-146ページより。
- 24) 以上、『愛知県議会史第10巻』昭和59年、1029-1031

- ページより。
- 25) 同上24)の40-41ページ。
- 26) 同上23)の335ページ。
- 27) 同上23)の114ページ。
- 28) 同上23)の148-151ページより。なお三県合併論をめぐる岐阜県議会での討論で目立つものを、もっと具体的にみておく以下のようなものである。まず反対論。水が愛知県に取られるだけでなく、就職面でも青少年が愛知県に引き抜かれるだけである。名古屋財界中心のものであって、農業に対する配慮は皆無にひとしい。三重県の四日市を中心とした北部は中京圏と一体をなしているが、伊勢、松阪を中心とする南勢は近畿圏に含まれる。岐阜県も工業だけをとっても、臨海工業をもつ愛知県と内陸型の本県が一体性をもちうるか。合併すれば、愛知県は不交付団体となり、結果的には名古屋中心の行政が行なわれることが心配だ、岐阜県の財政はむしろ愛知県に食われる。富裕県である愛知県の財政をもって、三重、岐阜両県の財政力を補い、あらゆる格差をなくしうる理論的根拠がうすい。
- 以上の議論に関連して、自治省の1963年8月の「府県連合構想」（当時の早川自治大臣が唱えた構想で、府県の「政治的独立性」を保ちながら、「経済的」には数府県を統合しようとするもの、日本式EECと呼ばれた）に対する松野知事の答弁が結論といつてよいものだった。すなわち、地方自治（議会の権限）が侵されはしないが、屋上屋になることはないが、三県合併を前提とする府県連合でないか、また三県合併論に対しては、この方法では迷惑こそ大であり、幸せになると考えない、時期尚早だ。
- 次に賛成意見（少数）。たしかに岐阜県は多大な治山治水砂防費を使っているが、合併したら水を利用されるだけだ、ばかばかしいとの考えよりも、むしろ水を利用した者からも治山治水費を取り上げて、十分な治山治水を行うことが大切と思う。この方が全体的発展に寄与できると思う。工業と農業の違いがあることが合併の妨げになるというなら、農山村を抱えた岐阜県が不利にならない案をもって話し合うべきである。
- 29) 『愛知県新地方計画（地域開発部門）』1962年、7-8ページ。
- 30) 地域問題研究所『岐阜地域経営戦略の展開方策に関する調査報告書』平成4年、20ページ。
- 31) 岐阜県総合研究所「平成4年度『岐阜圏域100の実力』報告書』平成5年、5ページ。
- 32) 以下、同上30)の第4章参照。
- 33) 以下、飛騨地域地場産業振興センター「安房トンネルの開通とアクセス交通網整備が飛騨地域地場産業に与える影響調査報告書』平成2年、39-46ページより。
- 34) 以下、木曾御岳リゾート開発については、『岐阜新聞』1993年3月17-4月9日付参照。

- 35) 中部圏は北アルプスの存在もあり、一体感がきわめて少ない区域だとみなされてきたと思えるが、広域化の試みは他にも強まるであろう。その一例として、県境町村の広域共同プロジェクトというのがある。建設省、自治省が進める広域共同プロジェクト「飛越合掌ふれあい郷プラン」である。対象町村は岐阜県5町村、富山県6町村で、これは県境をまたがる地域に交流と地域振興を一体的に図ることを目的とするもので、全国で7事業が指定されており、建設省の補助金の重点配分と自治省の地方債の優遇が受けられる。ハード面では道路が主である（『岐阜新聞』1993年4月13日付より）。
- 36) 拙著『内陸部開発行財政論』八千代出版、1994年で、この点を各方面から検討してみた。