

昭和20・30年代の道州制論議

— 地方制度調査会速記録を中心に —

松 谷 美 佐 子

目 次

- | | |
|----------------------|------------------------|
| はじめに | Ⅲ 道州制についての答申 |
| Ⅰ 戦前・戦後の地方自治 | — 第4次調査会における論議 — |
| 1 戦前の地方制度 — 府県と市町村 — | 1 各省庁からの意見聴取 |
| 2 戦後の地方自治改革 | 2 地方自治体からの意見聴取 |
| 3 地方制度調査会と地方制度改革 | 3 自治庁からの意見聴取 |
| — 調査会の設置と第1次調査会 — | 4 答申の作成 |
| Ⅱ 府県制度と道州制 | Ⅳ 道州制構想の過去と現在 |
| — 第2次調査会における論議 — | — 第4次調査会と第28次調査会 — |
| 1 国と地方のあり方 | おわりに |
| 2 府県の廃止と道州制構想 | |
| 3 道州制の性格と長の公選・官選問題 | < 附 > 嶺山政道旧蔵審議会関係資料の概要 |

はじめに

第28次地方制度調査会（諸井虔会長）は、平成18年2月28日に「道州制のあり方に関する答申」を内閣総理大臣に提出した。この答申は、平成16年3月1日の総理大臣の諮問に答えるものであって、地方分権の加速と効率的な政府の実現をはかるという目標が掲げられており、道州制の制度設計の基本的な考え方を示すとともに、区域例が3例付されている。

同答申は、また、道州制の導入に関する今後の課題として、国民的な論議が幅広く行われる

ことが必要であり、政府においては、「国民的な論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要がある。そして、地方分権の推進に向けた道州制の導入への機運が高まる場合に、その理念やプロセス等を規定する推進法制を整備することも考えられる⁽¹⁾」と述べている。

政府は、第164回国会に「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案」（閣法第90号）⁽²⁾を提出（平成18年5月19日）した⁽³⁾。当面は、北海道がその対象地域として考えられているが、北海道においては賛否両論がある。国土交通省北海道開発局の人員削減問題や北海道

(1) 地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」『月刊ニュー・ポリシー』26巻4号、2006.4、p.80；総務省ホームページ 審議会情報 <<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>> (last access 2006.9.13)

(2) この法案は、道州制特別区域の設定、道州制特別区域における広域行政の推進についての基本理念、道州制特別区域基本方針の策定、道州制特別区域計画の作成及びこれに基づく特別の措置、道州制特別区域推進本部の設置等について定めるものである。

(3) 会期中には成立せず、衆議院内閣委員会で趣旨説明を行っただけで、閉会中審査となった。

開発局の持つ公共事業費の行方なども絡んでおり、北海道庁は推進の方向ではあるが⁽⁴⁾、道民の意思としては、必ずしも道州制特区に賛成とも反対とも言いがたい⁽⁵⁾というのが現状であろう。

政府は、また、福岡市でも道州制をテーマに、平成18年6月4日にタウンミーティング⁽⁶⁾を開き、その席上で竹中平蔵総務大臣が、九州地区が道州制特区に申請することを勧めるなど、道州制導入に積極的な姿勢を見せている。

道州制については、すでに、昭和20年代後半から30年代前半にかけて、地方制度調査会において本格的に議論し、検討されたことがある。主として、第2次地方制度調査会（昭和29年7月17日～昭和30年7月16日）と第4次地方制度調査会（昭和31年10月19日～昭和32年10月18日）における論議の中でのことであった。

国立国会図書館が、現在所蔵している地方制度調査会の速記録⁽⁷⁾は、第1次地方制度調査会速記録のごく一部、第3次地方制度調査会の第1回から第3回までの総会の速記録、第4次地方制度調査会速記録のごく一部、そして、第5次地方制度調査会の速記録の大部分である。しかし、国立国会図書館では、この他に、未登録資料ではあるが、「蠣山政道旧蔵審議会関係資料」⁽⁸⁾という資料群を所蔵しており、この中には、これまで所蔵していなかった第2次地方制度調査会、第4次地方制度調査会の速記録の相当の部分が含まれている。また、第5次地方制度調査会の速記録は、国立国会図書館のこれ

までの所蔵分と重複するものもあるが、国立国会図書館では欠けている「地方制度調査会（第五次）（財政部会）速記録 その2」が含まれている。

これらの速記録を読むと、当時の地方制度調査会では、戦前の地方制度への郷愁や新憲法下での地方自治の確立に向けた模索が入り交じる中で、国と地方の関係のあり方という、現在に続く問題が熱く論議されていることがわかる。

本稿では、現在の議論を念頭に置きつつ、昭和20年代から30年代にかけて、地方制度調査会で行われた道州制論議を、これらの速記録に即して、紹介しようとするものである。

I 戦前・戦後の地方自治

地方制度調査会の論議では、戦前の府県制（不完全自治体）への回帰論、戦後実現した府県の完全自治体の否定論も主張されており、戦前、戦後の地方自治の比較が行われている。そこで、調査会の論議を紹介する前に、まず戦前、戦後直後の地方自治制度について簡単に触れておく。

1 戦前の地方制度 一府県と市町村一

府県の始まりは、明治4年の廃藩置県からであるが、地方自治の全体的な制度が確立したのは、明治22年の帝国憲法発布に前後してである。明治21年4月には市制町村制（明治21年法律第1号）が、明治23年5月には府県制（明治23年法律第35号）、郡制（明治23年法律第36号）が公布され

(4) 北海道庁は、そのホームページに於いても、「道州制のページ」を設けて道州制や道州制特区の推進に努めている。「道州制のページ」<<http://www.pref.hokkaido.lg.jp/sk/cks/bunken/doushuusei-top.htm>> (last access 2006.8.21)

(5) 例えば、毎日新聞は、道内の市町村の首長に対してアンケート調査を行ったが、この推進法案に対しては55.1%が「多くが評価できず」「まったく評価できず」と回答した。（『毎日新聞』（北海道版）2006.7.5）

(6) 道州制をテーマにしたタウンミーティングは、7月31日に大阪市、8月27日に稚内市でも開かれている。

(7) 一般に、国の各種の審議会、調査会の速記録・議事録は、現在では各省等のホームページ上で公開されていることも多いが、それ以前には公開されることの少ない資料であり、国立国会図書館に於いても、散発的にしか所蔵していない。

(8) 蠣山政道旧蔵審議会関係資料の詳細については、本文末の〈附〉を参照。

ている⁽⁹⁾。

府県制、郡制は、明治32年に全面的に改正された（府県制は明治32年法律第64号、郡制は同年法律第65号による全部改正）⁽¹⁰⁾。その後、郡制は、大正7年の改正を経た後、大正10年に廃止された。府県制は、大正3年、大正15年、昭和4年に主要な改正が行なわれ、それ以後は、昭和10年の地方選挙制度の手直しまで、改正はない。府県制は、その後、昭和15年の税制改革に伴う改正や、昭和18年の戦時体制に向けての改正等があり、終戦直後の改正⁽¹¹⁾等を経て、昭和22年に地方自治法の制定に伴い廃止された。

戦前において、府県は、国の出先機関の色合いが濃い不完全自治体（中間団体）であった。その機関としては、議決機関である府県会、府県会に対する補助議決機関である府県参事会、理事機関である府県知事があった。府県会の議員は、大正15年の府県制改正以後は普通選挙により選出されるようになったが、府県会の権限は市町村会に比べて狭小であり、昭和4年の府県制改正⁽¹²⁾以前には、条例の制定権も持たなかった。府県参事会は、議長である知事と名誉職参事員10名で構成されていた。知事は官吏⁽¹³⁾であって、国の指揮命令の下にあり、府県会や府県参事会に対し、内務大臣の指揮の下に、府県会の議決に対して取り消したり、再議を求めたりすることができた⁽¹⁴⁾。一言で言えば、「戦前の地方制度においては、府県は、国家公務員である官選知事によって率られる国の総合出先機関としての性格を持った不完全自治体であ

り、市町村に対しても、広範囲の指揮監督権を有していた⁽¹⁵⁾」と言える。

市町村は、府県とは異なり、戦前から完全な地方自治体として位置づけられていた。市町村長は、市町村会における選挙で選ばれていたが、国や府県の監督を受ける存在であった。

2 戦後の地方自治改革

戦後の地方自治改革は、昭和21年9月27日に公布された府県制等の改正により、首長が公選になったことから始まる。その後、さらに東京都制、府県制、市制、町村制の改正が行われて、首長公選のほか、直接請求権等住民の権利を拡大するいくつかの改革がなされた。

我が国における戦後の地方自治制度は、昭和22年5月に、新憲法と同時に地方自治法（昭和22年法律第67号）が施行されたことにより、戦前の中央集権型の地方行政から地方の自主性を重んじる戦後の地方自治へと大きく転換した。地方自治法の主な内容は、都道府県を市町村とほぼ同様の権能を有する完全自治体としたこと、地方公共団体の長と地方議会の議員の直接選挙、各種の直接請求権、国から地方への事務の大幅な委譲、行政委員会制度の採用等であった。その基本的な考え方は、住民の権利の拡充、地方公共団体の自主性・自立性の強化及び地方自治における公正と能率の確保である⁽¹⁶⁾。その後、昭和24年のシャープ勧告⁽¹⁷⁾は、地方財源の確保と同時に、行政事務の再配分についても勧告した。そこでは、国、府県、市町村の間の事務

(9) 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第1巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1992、pp.18-21。

(10) 同上 p.374。

(11) 府県制は、昭和21年法律第27号による改正で、道府県制と題名が改められている。

(12) 昭和4年法律第55号。

(13) 官吏とは、現在で言えば国家公務員であるが、天皇の任命大権に基いて選任された者であって、国家に対して忠実無定量の勤務義務を負っていた。私法上の雇用契約によって任命される雇員、雇人とは区別される存在であった。

(14) 末広巖太郎・田中耕太郎編『法律学辞典 第4巻』岩波書店、1936、pp.2307-2309。

(15) 「府県」の項『地方自治辞典 新版』良書普及会、1986、p.563。

(16) 前掲『地方自治辞典 新版』p.452.;『内閣制度七十年史』内閣官房、1955、pp.308-309。

を明確に区別し責任の所在を明らかにすること、市町村に優先的に事務を配分し、次に府県とし、国は地方ではできない事務だけを行うこととされていた。また、それに引き続き出された、昭和25年12月からの3回にわたる、いわゆる神戸委員会勧告⁽¹⁷⁾でも、行政事務配分のあり方に関して、以下のような内容が勧告された。

国と地方の関係については、その事務の性質上、当然国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、地方公共団体又はその住民のみに関係のある事務については、国は原則として関与すべきでない。また、府県と市町村の間の事務配分については、市町村は住民に直結する基礎的地方公共団体であるから、できる限り市町村に配分し、府県は、市町村の区域を超えて処理しなければならない事務、市町村で処理することが著しく非効率又は不適當である事務を担当すべきである⁽¹⁹⁾。

しかし、その勧告のうち、行政事務の再配分に関する部分は、十分には実行されなかった。

3 地方制度調査会と地方制度改革 —調査会の設置と第1次調査会—

昭和26年8月のサンフランシスコ条約による講和後、昭和27年に自治庁が設置され、同時に

地方制度調査会が設置された。地方制度調査会設置法(昭和27年法律第310号)の提案理由の説明で、岡野清豪国務大臣⁽²⁰⁾は、「過去六年有余における運営の実際の経験に徴し、かつ独立後の新事態にかんがみまして、検討を要すべき点が少なくないと存するのであります⁽²¹⁾」と述べ、地方自治制度全体を考察して、その構造や組織、税財政制度などを調査会で検討したいと発言している。

地方制度調査会(以下「調査会」という。)は、昭和27年12月に第1次調査会が設置されたのを最初として、翌年には第2次調査会が組織され、その後現在に至るまで、継続している。平成18年2月に「道州制のあり方に関する答申」を提出したのは、第28次調査会である。

本稿では、蠟山政道旧蔵審議会関係資料に速記録のある第1次から第5次までの調査会での府県制度・道州制の議論を紹介することを中心とするが、参考までに、第1次から第28次までの調査会とその主要答申の一表を掲げておく(表1「地方制度調査会主要答申等一覧」)。

第1次調査会は、昭和27年12月17日の「現行地方制度について改正を加える必要があると認められる。これに対する改正の要綱を示されたい」という諮問に対し、昭和28年10月16日に「地方制度の改革に関する答申」を提出した。

(17) コロンビア大学教授カール・S・シャープ博士を団長とする税制使節団がGHQに提出した勧告で、税制全般にわたっているが、特に地方財源の強化とともに、行政事務の再配分についても勧告している。また、シャープは昭和25年にも来日し、第二次報告書を提出している(石原信雄ほか編『地方自治百科大事典 3』ぎょうせい、1987、p.148.)。

(18) 地方行政調査委員会設置法(昭和24年法律第281号)に基づいて設置された地方行政調査委員会議は、神戸正雄博士を議長とした5人からなる委員会で、シャープ勧告で提案された市町村優先の事務配分、地方公共団体の財政力強化のための調査を行った。3回にわたる勧告とは、「国庫補助金制度の改正に関する勧告」(昭和25年5月14日)、「行政事務再配分に関する勧告」(同年12月22日)、「行政事務再配分に関する第2次勧告」(昭和26年9月22日)である(前掲『地方自治辞典 新版』p.438.)。なお、神戸正雄は財政学者で、戦前は京都帝国大学教授、定年退官後に関西大学学長、戦後は、昭和22年4月から25年1月まで京都市長を務めた。

(19) 石原信雄ほか編『地方自治百科大事典 1』ぎょうせい、1987、pp.503-504；河内隆ほか著『地方自治の構造』(地方自治総合講座 1)ぎょうせい、2002、p.15。

(20) 肩書きは全て、当時のものであるが、以下もその都度「当時」と注記していない。

(21) 第13回国会衆議院内閣委員会議録第19号 昭和27年5月12日 p.18。

表1 地方制度調査会主要答申等一覧

次	期 間	答 申	答申年月日
第1次地方制度調査会	昭和27.12.16－28.12.15	地方制度の改革に関する答申	昭和28年10月16日
第2次地方制度調査会	昭和29.7.17－30.7.16	なし	
第3次地方制度調査会	昭和30.7.26－31.7.25	(*)	
第4次地方制度調査会	昭和31.10.19－32.10.18	地方制度の改革に関する答申 (*)	昭和32年10月18日
第5次地方制度調査会	昭和33.8.1－34.7.31	地方公務員の退職年金制度の改正に関する答申 (*)	昭和34年2月28日
第6次地方制度調査会	昭和34.10.1－35.9.30	なし	
第7次地方制度調査会	昭和35.10.1－36.9.30	首都制度の改革に関する行政部会中間報告 (*)	昭和35年10月3日
第8次地方制度調査会	昭和36.10.5－37.10.4	地方開発都市の建設に関する意見(中間報告)	昭和37年1月16日
		地方開発都市に関する答申	昭和37年10月1日
		首都制度当面の改革に関する答申 (*)	昭和37年10月1日
第9次地方制度調査会	昭和38.1.14－39.1.13	行政事務再配分に関する答申	昭和38年12月27日
第10次地方制度調査会	昭和39.9.28－40.9.27	府県合併に関する答申	昭和40年9月10日
		行政事務再配分に関する第2次答申	昭和40年9月10日
第11次地方制度調査会	昭和41.9.2－42.9.1	(*)	
第12次地方制度調査会	昭和42.9.2－43.9.1	行政事務再配分に伴う財源再配分に関する答申	昭和43年6月4日
		最近における社会経済情勢の変化に伴う地方行政の変ぼうに対処する行財政上の方策に関する中間答申 (*)	昭和43年8月27日
第13次地方制度調査会	昭和43.10.18－44.10.17	広域市町村圏および地方公共団体の連合に関する答申	昭和44年10月15日
		都市制度に関する中間報告 (*)	昭和44年10月15日
第14次地方制度調査会	昭和44.11.27－45.11.26	大都市制度に関する答申 (*)	昭和45年11月20日
第15次地方制度調査会	昭和46.11.15－48.11.14	特別区制度の改革に関する答申	昭和47年10月26日
		今後の地方行財政のあり方に関する中間答申 (*)	昭和48年11月9日
第16次地方制度調査会	昭和49.10.24－51.10.23	地方財政の硬直化を是正するためにとるべき方策を中心とした地方行財政のあり方に関する答申	昭和50年7月23日
		住民の自治意識の向上に資するための方策に関する答申	昭和51年6月18日
		地方税財政制度のあり方についての起草委員会報告 (*)	昭和51年10月22日
第17次地方制度調査会	昭和52.9.21－54.9.20	新しい社会経済情勢に即応した今後の地方行財政制度のあり方についての答申 (*)	昭和54年9月10日
第18次地方制度調査会	昭和54.11.30－56.11.29	地方税財政と行政改革のあり方についての意見	昭和56年7月31日
		地方行財政制度のあり方についての小委員会報告 (*)	昭和56年11月24日
第19次地方制度調査会	昭和56.12.7－58.12.6	地方行財政制度のあり方についての小委員会報告(参考)	昭和57年6月8日
		地方行財政と行政改革のあり方についての意見	昭和57年9月7日
		広域行政制度のあり方に関する小委員会報告 (*)	昭和58年11月14日
第20次地方制度調査会	昭和59.2.29－61.2.28	機関委任事務等に係る当面の措置についての答申 (*)	昭和61年2月3日
第21次地方制度調査会	昭和61.5.21－63.5.20	社会経済情勢の変化に伴う基礎的自治体(地方公共団体)のあり方についての小委員会報告	昭和63年5月18日
		地方公共団体への国の権限委譲等についての答申	昭和63年5月18日
		地方行財政と税制改革のあり方についての意見 (*)	昭和63年5月18日
第22次地方制度調査会	昭和63.9.28－平成2.9.27	小規模町村のあり方についての答申	平成元年12月6日
		都区制度の改革に関する答申 (*)	平成2年9月20日
第23次地方制度調査会	平成3.4.26－5.4.25	地方交付税制度に関する基本的な考え方についての意見	平成3年12月6日
		広域連合及び中核都市に関する答申 (*)	平成5年4月19日
第24次地方制度調査会	平成6.4.28－8.4.27	地方分権の推進に関する答申	平成6年11月22日
		市町村の自主的な合併の推進に関する答申	平成6年11月22日
		地方分権の推進に伴う地方行政体制の整備・確立についての専門小委員会報告 (*)	平成8年4月16日
第25次地方制度調査会	平成8.6.14－10.6.13	監査制度の改革に関する答申	平成9年2月24日
		市町村の合併に関する答申 (*)	平成10年4月24日
第26次地方制度調査会	平成10.10.27－12.10.26	地方分権時代の住民自治制度のあり方及び地方税財源の充実確保に関する答申 (*)	平成12年10月25日

第27次地方制度調査会	平成13.11.19－15.11.18	今後の地方自治制度のあり方についての中間報告	平成15年4月30日
		地方税財政のあり方についての意見	平成15年5月23日
		今後の地方自治制度のあり方に関する答申	(*) 平成15年11月13日
第28次地方制度調査会	平成16.3.1－18.2.28	地方税財政のあり方についての意見	平成16年11月18日
		地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申	平成17年12月9日
		道州制のあり方に関する答申	平成18年2月28日

(注) 「昭和30年度地方財政に対する措置に関する答申」等の当面の措置のための答申・意見等は省略した。答申欄中の(*)は、その当該回の調査会に、当面の措置のための答申・意見等の省略した答申類があることを示す。
 (出典) 総務省自治行政局自治政策課編『地方制度調査会答申集 第1次～第26次』総務省自治行政局, 2001の「地方制度調査会答申等一覧」に基き、第27次調査会、第28次調査会の答申を加えて作成。

この答申は、地方行政制度の改革に関する事項と地方財政制度の改革に関する事項の2つの部分からなり、かなり幅広い事項を扱っているが、当面の事項をとりあえず答申し、より根本的な府県制度などの改革についてはふれていない。

第1次調査会においては、地方制度の改革についてどこまで検討するか、ということも論議された⁽²²⁾。府県は憲法上の地方公共団体とみなすべきか否か、府県の性格を変える、あるいは廃止するということが憲法に抵触するのか、などということがかなり議論されている⁽²³⁾。市町村については、基礎的地方公共団体であるということで意見は一致しているが、府県については、様々な理由により検討すべきことが多いという意見が出されている。審議会の席上配布された各種の資料の中にも、また各委員の発言の中にも、現在の府県は区域が狭小に過ぎ、性格的にも地方自治体なのか国の出先機関なのかはっきりしない、というような意見が多数出されている。しかし、答申では、さしあたりは市町村と府県の二段階制をとることとし、府県

については、「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⁽²⁴⁾」とされた。町村については、合併の推進を極力図るものとしている他、国の出先機関をできるだけ整理して、地方公共団体に統合することを求めている⁽²⁵⁾。しかし、府県制度についての根本的論議は、第2次調査会に先送りされた。

第2次調査会は、府県制度、道州制問題から審議を行うことにし、各委員の意見の開陳及び委員以外の学識経験者の意見の聴取などを行ったが、答申にはいたらず、この問題は第3次調査会に引き継がれた(第2次調査会の論議については、第II章で詳述する。)

しかし、第3次調査会は、府県制度、道州制問題の審議に入ることはできなかった。地方財政の窮乏について早急に検討する必要があったため、まず、財政問題を審議し、昭和30年11月1日に「昭和30年度地方財政に対する措置に関する答申」、同年12月7日に「昭和31年度地方財政に対する措置に関する答申」を提出した。

⁽²²⁾ 「地方制度調査会第一回総会速記録」自治庁, pp.67-89(『地方制度 1』)。なお、嶺山政道旧蔵審議会関係資料は、国立国会図書館調査及び立法考査局へ寄贈された資料であり、調査及び立法考査局では、執務参考資料として使用するために適宜主題別に合冊製本し、各冊に独自のタイトルを付している。以下、本稿では、合冊製本した際につけたタイトルを『 』で囲み、また、その合冊の中の個々の資料は「 」で囲んで引用することとする。

⁽²³⁾ 憲法第92条は、「地方公共団体の組織および運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」と規定している。

⁽²⁴⁾ 「地方制度の改革に関する答申」(昭和28年10月16日)総務省自治行政局自治政策課編『地方制度調査会答申集：第1次～第26次』[2001], p.6.

⁽²⁵⁾ 同上 pp.9-10.

そして、「当面の財政のうち未解決事項」、「府県制度の根本的改革」、「郡の問題」の3点が、第4次調査会に引き継がれた。

第4次調査会は、昭和31年12月24日に「地方財政に関する当面の措置についての答申」を提出した後、道州制についての審議に入り、昭和32年10月18日には「地方制度の改革に関する答申」を提出した。(第4次調査会の論議については、第III章で詳述する。)また、第5次調査会では、昭和33年11月29日に「地方財政に関する当面の措置についての答申」、昭和34年2月28日に「地方公務員の退職年金制度の改正に関する答申」が提出された⁽²⁶⁾。

府県制度についての委員の意見は、その立場によりかなりの隔たりがあり、また、出身の組織を代表している委員もいるので、ここで簡単に調査会の委員の構成について触れておきたい。「地方制度調査会設置法」(昭和27年法律第310号)によれば、「委員は50人以内」で、「国会議員、関係各行政機関の職員、地方公共団体の議会の議員、地方公共団体の長及びその他の職員並びに地方制度に関し学識経験のある者のうちから、内閣総理大臣が任命する」とされており、第1次調査会では、国会議員が衆議院10名、参議院7名の計17名、地方公共団体からは都道府県知事2名、都道府県議会議長2名、市長2名、市議会議長2名、町長2名、町議会議長2名の計12名、学識経験者16名、関係行政機関からは内閣官房副長官、内閣法制局長官、行政管理庁次長、自治庁次長、大蔵事務次官の計5名で、合計50名であった。学識経験者には会長をつとめ

た前田多門をはじめ、蟬山政道、大内兵衛、藤山愛一郎などがいた。第2次調査会では、メンバーに若干変更があり、蟬山は委員からはずれているが⁽²⁷⁾、出身母体別の構成は、第1次調査会の場合と同じであり、その後しばらくの間はこの構成が続いた。

II 府県制度と道州制

—第2次調査会における論議—

第2次調査会においては、最初に、今後の審議方法について論議し、その結果、まず、府県制度から審議することとなった。第4回総会から各委員の意見の開陳があり、おそらく第5回まで続き⁽²⁸⁾、第6回は委員以外の学識経験者6名の意見を聴取している。第7回総会では、参考人1名と委員4名が、意見を述べた。第7回総会では、また、特別委員会を設けることが決議された。衆議院解散と地方選挙のために、3、4ヶ月の空白期間ができることが予想されたので、その間に学識経験委員をもって特別委員会を構成し、府県制度・道州制について、それまでの総会で出された各種の意見を基に、更に検討するためであった。

1 国と地方のあり方

第2次調査会では、自治庁側から、「都道府県実勢に関する調」、「府県制度に関する世上論議事項」、「府県制度に関する新聞の論調」、「国の行政処理上より見た現行府県制度に関する各種の意見」等の資料が提出され⁽²⁹⁾、また、委

⁽²⁶⁾ 「地方制度調査会答申一覧」前掲『地方制度調査会答申集：第1次～第26次』

⁽²⁷⁾ 第2次調査会の発足した昭和29年7月当時、蟬山は国土総合開発審議会の水制度部会長を務めており、その部会はその時期かなり活発に活動していた。

⁽²⁸⁾ 蟬山政道旧蔵審議会関係資料には、第2次調査会の総会速記録のうち、第1回、第5回、第7回、第8回が欠落している。

⁽²⁹⁾ ここにあげた4点の資料は、蟬山政道旧蔵審議会関係資料の中の『地方制度 9』というタイトルで合冊されたものに含まれる「地方制度調査会資料 第4」(五大都市共同事務局, 昭和29.10)及び「地方制度調査会資料 第7」(五大都市共同事務局, 昭和29.11)に収められている。

員の意見の開陳、委員以外の学識経験者を参考人に呼んでの意見聴取などを行い、ある程度論点が整理されてくる。

論点は大きく分けて3つあり、第一点は、府県の事務の大きな部分が国からの委託事務であって、自治事務はわずかであり、これでは自治体だか国の出先機関だかわからないという点であり、第二点は、地方財政の困窮の問題であり、府県の自主財源の不足と国からの交付税、補助金の多さという点である。第三点目は、広域行政の必要性であり、国土開発、河川行政、道路などの行政に現在の府県の区域は狭すぎる、という点である。これらの点については、ほとんどの発言者が何らかの形で触れており、問題があるとの認識を示している。また、府県そのものの問題とは少し異なるが、中央の官庁の出先機関が乱立しており、それらの統廃合が必要ということも多く委員が指摘している。立場の違い、あるいは考え方の違いを反映して、府県を廃止し道州制を採用する、とするのか、府県を残して統合する、というのか、あるいは、現在の府県に財源を与えて、府県が自主的に自治行政を行えるよう環境を整えるのか、という意見の相違が生じている。

(1) 自治事務と委託事務

地方を代表する委員の意見は、市町村関係者と都道府県関係者で大きく異なっており、市町村の関係者は、概して府県廃止、道州制推進の立場であるのに対し、都道府県関係者は、道州制反対、府県の統合は必要であるとしても、制

度としての府県は存続させるという傾向にある。府県の事務については、国が大幅に権限を持っており、本来自治事務とすべきものを委託事務として府県に行わせてそれを監督し、財源も国が握っているということ、市町村側委員、都道府県側委員とも指摘している。神戸勧告に言われた行政事務の再配分についても、例えば、全国町村議会議長会を代表する委員の一人である加来繁雄委員（福岡県中間町議会議長）は、「府県の統合と共にどうしても必要なことは、私どもが今まで主張して参りました神戸委員会の勧告に基く行政事務の再配分、それを裏付けるだけの財源の措置が講じられることでもあります⁽³⁰⁾」と述べ、全国市議会議長会の徳田与吉郎委員（金沢市議会議長）⁽³¹⁾ や、全国知事会を代表する友末洋治委員（茨城県知事）も、そのことを指摘している⁽³²⁾。このように、市町村関係委員も都道府県関係委員も、地方自治の発展のためには国から地方への事務の再配分と財源措置が必要である、と主張している。これに対して、学識経験委員⁽³³⁾ や参考人として呼ばれた学識経験者は、必ずしもそうした意見だけではない。例えば、坂千秋⁽³⁴⁾ 委員は、「行政の全国化というのでありましょか行政のある程度のミニマム・スタンダードをどうしても国の責任として維持して行かなければならん。こういう大きな流れがある限りは国は国で、地方は地方でやって行けというふうには言い切れない程度があることは止むを得ないのでありまして、こういうことは地方団体の側においてもお考えを願いたい。⁽³⁵⁾」と述べている。

⁽³⁰⁾ 「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」自治庁、p.67（『地方制度 5』）

⁽³¹⁾ 同上 pp.94-95。徳田は、後に衆議院議員となり、第4次調査会にも衆議院議員として名前を連ねている。

⁽³²⁾ 同上 p.120。

⁽³³⁾ 当時の学識経験委員には、必ずしも研究者等だけではなく、地方行政の経験者、特に戦前内務官僚であった者が多く含まれている。第2次調査会の速記録は、第5回の分が欠けているため、学識経験委員の発言のうち判明しない部分がある。

⁽³⁴⁾ 坂は、戦前は内務官僚で兵庫県知事や北海道庁長官などを歴任した後内務次官、昭和20年には貴族院議員となり、また弁護士を開業したが、昭和22年から26年の間は公職追放となった。

⁽³⁵⁾ 前掲 「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」p.153。

(2) 地方財政

地方財政の赤字の問題については、自治庁の配布資料「地方団体の決算状況に関する調」⁽³⁶⁾に関連して、自治庁の松村清之調査課長が、第4回総会の席上で説明を行っている。その説明によれば、昭和28年度の地方財政の赤字額は全部で462億円であり、事業繰越、支払い繰り延べを入れると716億円になるという⁽³⁷⁾。赤字の原因について、「この赤字の原因につきましては、なかなかどうこういうものが原因であるかということ、調べるのに非常にむずかしくもございますし、また調べるひとによって見解が異なってくるのであります⁽³⁸⁾」と述べ、赤字の責任ではなくどのようにして赤字ができるかということについてである、と断った上で、第一に、人件費のベースアップが財源の伸びより大きく、また年度途中でベースアップがあること等、第二に、事業に対する国の補助金の単価が実情に即していないので地方団体が赤字を出すこと、第三に、災害関係として、災害時の当座の出費、災害に伴う税収入の減、その後の災害復旧工事費が必要になること、などを説明している⁽³⁹⁾。

しかし、地方関係者の認識は、これとはかなり異なったものであった。町村議長の会加来委員（前出）は、「今日の府県財政窮乏の根本的原因は、府県というものが一応地方制度の上では地方団体であるということになっておりますのに、その財源の面では全く自治体としての実質が与えられていないところにあると思うのであります⁽⁴⁰⁾」と発言し、全国知事会代表の友末委員（前出）は、採るべき方策の一つとして

「国、府県、市町村三者間の税財源を再配分すること⁽⁴¹⁾」の必要性を述べている。

(3) 広域行政

広域行政については、現在の府県の単位では適当でないということで、最も多くの人々が言及しているのは、国土開発との関係である。例えば、参考人として意見を述べた国土総合開発審議会委員の内海清温⁽⁴²⁾は、国土開発の立場から見ると府県は狭すぎることを指摘し、「国土開発、これは私から申し上げるまでもなく、日本が経済自立のために産業の基盤である国土を開発して、これを最高度に利用しなければならん。最大限度に開発しなければならんというときに、この国土総合開発ということをも阻むものは、やはり県というものが余りに細かく区切られているのが支障になります。若し数県が合併、統合されまして、県になりますと、その支障の大部分は解消され、従って国土総合開発という問題は現在よりもずっと楽に、そうして早くできるんじゃないか、こういうふうを考える次第でございます⁽⁴³⁾」と発言している。その他の広域行政については、府県廃止と道州制導入を主張している関井仁委員（茨城県石下町長。全国町村会を代表していた。）が、「また他面国の行政区画といたしましては狭きに過ぎ、治山治水、道路、災害防除、災害復旧事業等を施行いたしますにつきましても、もはや原則として府県区域というものは意味をなさず、国の総合計画の下にその事務、事業の内容に応じて区域を定むるのが当然であり（後略）⁽⁴⁴⁾」と述べている。

⁽³⁶⁾ この資料は、『地方制度 9』の中の、五大都市共同事務局編「地方制度調査会資料 第7」（前掲注29）に収録されている。

⁽³⁷⁾ 前掲「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」pp.17-18.

⁽³⁸⁾ 同上 p.29.

⁽³⁹⁾ 同上 pp.30-34.

⁽⁴⁰⁾ 同上 pp.62-63.

⁽⁴¹⁾ 同上 p.120.

⁽⁴²⁾ 内海は、工学博士、建設技術研究所長。藤山鉱業、東洋鉄鋼、富士川電力各重役。

⁽⁴³⁾ 「地方制度調査会（第二次）第六回総会速記録」自治庁，pp.34-35。（『地方制度 5』）

2 府県の廃止と道州制構想

(1) 町村合併の進捗と府県の廃止論議

町村合併は、第1次調査会の答申において、「町村の規模の合理化については、町村合併促進法の活用により、極力その推進を図るものとする⁽⁴⁵⁾」とされていた。第2次調査会では、第4回総会に「町村合併の進捗状況（昭和29年10月1日及び11月1日現在）」⁽⁴⁶⁾という資料が自治庁から提出されて、席上で説明がなされている。

この町村合併促進法（昭和28年法律第258号）は、昭和28年10月1日から施行された3年の時限立法で、このとき施行から丸1年が経過しているが、合併はかなり順調に進んでおり、昭和28年10月に決定された「町村合併促進基本計画」の目標を達成できる見込みである旨が説明された。

市町村の規模の拡大と数の減少は、行財政能力の向上を意味するとの認識が、調査会の中に広く存在した。そのため、このような町村合併の進捗の結果は、府県制度についての論議に影響を及ぼさずにはいなかった。特に、市町村側委員の自信は、その発言の中に強く現れている。例えば、全国市長会を代表している金刺不二太郎委員（川崎市長）は、「町村の合併も進捗し、町村規模の適正化が実現せられつつあります。従って市町村の自治運営能力が著しく充実強化されつつありまして、この点からいたしましても現行府県制度について再検討を必要とすることは明瞭であります⁽⁴⁷⁾」と述べ、府県を廃止

すべしと言い切っている。また、全国町村会を代表している関井委員（前出）も、「町村合併につきまして市町村の規模が拡大し、自治機能の増大するに伴いまして、府県の市町村に対する補完行政は当然総体的に縮小することになるのであります。（中略）地方自治組織における自治体としての府県、市町村の二重構造はでき得る限り速かに解消することが望ましいのであります⁽⁴⁸⁾」と述べ、府県制度廃止と道州制への移行を主張している。市町村側の委員の意見の大方は、府県を廃止すべきというものだが、その中で一人だけ府県制度存続、道州制反対を唱えているのは、町村議会を代表する二人の委員のうちの一人岡田徳輔委員（埼玉県蕨町議会議長）である。岡田は、道州制について、「結果としては官選知事や地方事務官制度の復活となって旧内務省或いは旧府県制時代のような中央集権的官僚行政へ逆行する虞れがあるのではないかと思います⁽⁴⁹⁾」と言い、府県の現状は自治体とは言えないが、憲法のいう地方自治の本旨に沿うような状態にはまだ至らない段階なのだ、と主張している⁽⁵⁰⁾。

府県側の委員として第4回総会で発言している松岡正三委員（神奈川県議会議長）と友末洋治委員（茨城県知事）は、ともに、市町村の行財政能力がいかにも上がっても、一市町村ではできない事務もあり、かといって道州では広すぎて支所を置くようなことになれば、かえって行政が複雑化することになる、と主張している⁽⁵¹⁾。また両者とも、道州制は中央集権化につながるおそれがある、と述べている⁽⁵²⁾。この点につ

(44) 前掲「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」p.84.

(45) 前掲注24) p.6.

(46) 前掲「地方制度調査会資料 第7号」pp.124-140.

(47) 前掲「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」p.74.

(48) 同上 p.83.

(49) 同上 pp.53-54.

(50) 同上 pp.53-55.

(51) 同上 pp.100-101, 122-123.

いては、労働組合側を代表する参考人として意見を述べている全日本自治団体労働組合副中央執行委員長の浅羽富造も、「道州制の問題に飛躍したような場合におきましては、例えばそれが先ほど道州制の知事の官選というご意見も出ておりましたが、国家の出先機関という形をなされるとすれば、それはなお更問題がある⁽⁵³⁾」と懸念を表明している。

(2) 国の出先機関の整理統合問題と道州制

国の出先機関が乱立している、ということについては、第1次調査会でも指摘されており、第2次調査会においては、このことに直接触れた発言は多くはないものの、道州制の各種構想の中には、国の出先機関の道州への吸収統合が当然のこととして含まれている。それについての発言は、例えば、全国市議会議長会の徳田委員（前出）の次のようなものである。「国の出先機関の現状は各省各部局によるものでありまして、その組織権限が複雑を極めておるばかりではなく、管轄区域もまた錯綜しておりまして、関係者を東奔西走の余儀なきに至らしておるのであります。（中略）国の機関としての道州制を実施して、現業等特別のものを除き国の出先機関を極力吸収統合することが最も妥当であろうと考えられるのであります⁽⁵⁴⁾」。道州制反対の立場からは、「地方出先機関の問題で一番大きな問題は、建設省関係の地方建設局、農林省関係の農地事務局等でございまするが、これらは、事務の性質、或いは管轄区域も非常に異なっておりまするので、果たして国の出先機関でありまする総合出先機関によりまする道州制を設けた場合にこれらまで統合せられるのかど

うか、恐らく建設省と農林省とも賛意は表さないのであろう、かように考えるのであります。（中略）まあ、廃止してもよろしいという程度の国の機関が道州制に統合される結果となるのではなかろうかと存じます。⁽⁵⁵⁾」という友末委員（前出）の発言などがある。

3 道州制の性格と長の公選・官選問題

道州制に関連したもう一つのトピックは、長の公選・官選の問題である。

道州制を採用した場合に自治体とするのか、国の行政機関とするのか、その両者の性格を持たせるのか、ということによって、公選・官選が異なることになる。道州制に反対している委員や参考人は、府県を統合した場合でも、その長は公選制を当然の前提として考えており、また岡田委員のように官選知事に反対だから、道州制も反対だとするものもある。また道州制でも府県の統合でもよいが、首長は公選すべきだという、参考人山高しげり（全国地域婦人団体協議会会長）のような意見もある⁽⁵⁶⁾。一方で、教育に金がかかりすぎ、府県の経費が増大したのは、知事の公選が理由かもしれないという参考人岸喜二雄（経済団体連合会）のような意見もある。岸は学校制度について、六・三制は教育に金がかかりすぎる、などの意見も開陳しているが、各県の県立大学について、知事が公選であるために、他の県にあるものを自分の県にも作る、ということで無理をしていることが、財政に非常に負担になっているのだ、と指摘している⁽⁵⁷⁾。また参考人の関西経済連合会の工藤友恵は、道州を完全な国の行政機関とすべきだとしており、そこには長の公選制が入る余地はな

52) 同上 pp.99, 104, 123.

53) 前掲「地方制度調査会（第二次）第六回総会速記録」p.68.

54) 前掲「地方制度調査会（第二次）第四回総会速記録」pp.96-97.

55) 同上 pp.123-124.

56) 前掲「地方制度調査会（第二次）第六回総会速記録」pp.44-45.

57) 同上 pp.52-54.

い⁽⁵⁸⁾。学識経験委員の意見も、公選にすべきであるというのが井藤半弥⁽⁵⁹⁾委員等、官選にすべしというのが関口泰⁽⁶⁰⁾委員など、そして、この中間に、どちらかという官選という意見の坂千秋委員(前出)、三好重夫⁽⁶¹⁾委員などがある。

第7回総会の後に、特別委員会(第2次調査会の特別委員会については本章の冒頭で記述)が、2回(計4日間)開かれた。そこでは、地方制度について総会で述べられた様々な意見を基に、検討したが、一つの案にはまとめられなかった。そこで、この2回の特別委員会に欠席した委員を除いた13名で小委員会を作り、それまでの意見を整理して、3案にまとめた⁽⁶²⁾。以下この3案を見ておきたい。まず第1案は、府県制度そのものはそのままにしておき、不合理な点は事務の再配分や財源の再配分によって改めるとするもの。第2案は、二、三の府県を統合し区域を広げるが、府県の性格は現行どおりとし、知事の公選制は維持するというもの。第3案は、ブロック単位を区域とする道州制に改めるというもの。第3案は道州を行政官庁とする案、自治体と国家機関の二つを合わせた中間的な性格のものにする案の二通りがある。この小委員会では「調査会は地方制度の根本改革について理想案を作るのでありますから、第一案は適当でないとして、小委員会としては第2案と第3案

との調整に努力することに相なったのであります⁽⁶³⁾」ということで、第2案と第3案を検討した。ここでの論議は、行政に関する国の統制がなくなることを危惧する意見と、地方自治体でなく国の行政機関にすることに対する国民感情を考慮することの二つがせめぎあい、また大都市制度や首都制度を検討しなかったことなどにより一つの案にまとまることはなかった。

Ⅲ 道州制についての答申

—第4次調査会における論議—

既に述べたように、第2次調査会は、学識経験委員のみで構成する特別委員会において、これまで出た議論を整理し、一定のとりまとめを行ったが、答申案には至らないまま、第3次調査会に引継いだ。第3次調査会でもこの問題については論議しないまま、更に、それを第4次調査会へと引き継いだ。

第4次調査会は、まず財政に関する当面の問題を審議し、その後、特別委員会を設けて郡問題を審議することにした。しかし、この特別委員会では、郡問題は独立して答申する問題ではなく、府県制度・道州制を審議する中で必要があれば、併せて検討する、という結論に達した。そこで第4回総会(昭和32年2月25日)から府県制度の審議に入ったが、第2次調査会から相当時間がたっていること⁽⁶⁴⁾、委員の入れ替えが

⁽⁵⁸⁾ 同上 pp.62-63.

⁽⁵⁹⁾ 井藤は、財政学者で一橋大学教授。

⁽⁶⁰⁾ 関口は、ジャーナリスト、戦前は朝日新聞論説委員などを務めた。昭和20年には、国立教育研修所長兼文部省社会局長、また帝国図書館長事務取扱。昭和25年から27年までは、横浜市立大学学長であった。

⁽⁶¹⁾ 三好は、戦前内務省警保局長、情報局次長などを務め、昭和20年6月から10月には京都府知事。昭和21年から25年までは公職追放に会い、昭和32年からは公営企業金融公庫理事、昭和34年から42年までは同総裁の職にあった。

⁽⁶²⁾ 特別委員会委員長野村秀雄の「府県制度に関する特別委員会(第二次地方制度調査会)の審議経過の報告」は、第4次調査会第4回総会で読み上げられている(「地方制度調査会(第四次)(総会特別委員会)速記録 その2」自治庁, 1957, pp.69-78. (『地方制度 6』))。

⁽⁶³⁾ 同上 p.77.

あったことなどから、まったく新しい見地から各委員が意見を述べることとなった。第4回総会においては、府県制度について、若干の意見の表明はあったが、主として今後の審議の進め方、また調査会そのものの今後のあり方等についての討論があり、第5回総会（昭和32年3月12日）において、各委員の意見が開陳された。まず、地方代表委員から各団体の意見の陳述があった。全国都道府県議会議長会、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会を代表する委員が意見陳述を行ったが、それぞれの団体の意見は、第2次調査会におけるものと変わっていない⁽⁶⁵⁾。その後、学識経験者の狭間茂⁽⁶⁶⁾委員、衆議院議員の北山愛郎⁽⁶⁷⁾委員から、道州制に対する慎重論が述べられた。

そして、この後は特別委員会を設置して、そこで、さらに掘り下げて検討することとされた。委員の人選は会長に一任されたが、第2次調査会の特別委員会とは違い、国会議員、地方関係者、学識経験者のすべてを含むこととした。また、特別委員会で審議しながら、総会も時々開いて中間報告等を行いながら進行していくことを決定した。特別委員会は、昭和32年3月25日から7月5日まで5回開かれ、第6回総会（昭和32年7月23日）の後に、もう1回開かれた。第1回と第2回は、今後の審議の進め方や各方面の意見を聞くことについて討議し、第3回から第5回では各方面の意見の聴取ということで、各省庁と地方の意見を聞いた。

1 各省庁からの意見聴取

省庁については、まず第3回特別委員会（昭和32年4月15日）で、行政管理庁、文部省、経済企画庁、警察庁の意見を聴取した。

行政管理庁は、知事公選の得失という点について、公選による害として、事業が総花的になる、地味な仕事（ここでは、保健所を例に挙げている。）に不熱心である等の点を挙げているほか、国の出先機関と地方の関係については、三好委員（前出）の質問に答えて岡部史郎⁽⁶⁸⁾管理部長が、「知事が一般普通行政官庁でなくなった関係で、国の仕事として取り上げまして、それを執行するための地方出先機関というのが激増したわけなんです。それについての背後の考え方といたしましては、公選知事に対して国の仕事をまかせにくい（後略）⁽⁶⁹⁾」と知事公選に対して消極的な意見を述べている。

文部省は、現行の府県の区域で困るということは余りないが、専門的な高等学校や大学については、現行の府県より広い区域で考えるべきである、という意見であった。これに対して、前出の三好委員から、府県を廃止した場合に高等学校は市町村に付けるか、国立にするか、と質問されて、稲田清助事務次官は、「三好さんの府県はとっぱらって国の下は県がなければ町村だと、こういう事情は高等学校については都合の悪い事情だと思います⁽⁷⁰⁾」と述べ、府県廃止に慎重な姿勢を見せている。

経済企画庁は、国土総合開発との関連で意見を述べているが、開発計画と府県の統合ないし

(64) 第2次調査会の任期は昭和30年7月16日までで、第4次調査会の第4回総会とは1年半ほどの間が空いている。

(65) 前掲「地方制度調査会（第四次）（総会特別委員会）速記録 その2」pp.120-131.

(66) 狭間は、戦前は茨城県知事を務めた後に内務省次官、大政翼賛会組織部長を務め、戦後は、昭和21年から26年は公職追放、後に昭和34年から40年まで日本住宅公団総裁を務めている。

(67) 北山は、戦後初めての選挙で岩手県花巻町長になり、その後昭和28年から社会党代議士。

(68) 岡部は、行政管理庁行政管理局長を経て、後に国立国会図書館副館長。

(69) 「地方制度調査会（第四次）総会特別委員会速記録 その3」自治庁、1957、p.22（『地方制度 7』）

(70) 同上 p.35.

廃止とは結びつかない、というのが委員たちの受けた印象のようであった。例えば、前出の狭間委員は、「行政区域と総合開発というものは、現在進めておられるような河川を中心とした河川開発計画を主眼とした計画では、行政区域というものと一しょに考えるということは実際問題としてできないのじゃないかと思うのです。⁽⁷¹⁾」と述べている。

警察庁の基本的な立場は、「府県制度をこのまま維持するかどうか、あるいは改変するとすればどう改変するか、それにのっとりまして警察はどうあるか、というふうなことになるのがむしろ順序ではないか⁽⁷²⁾」というもので、府県や市町村の事務が非効率である、とは言っているものの、府県の廃止や統合という点についての意見は述べていない。

第4回特別委員会(昭和32年5月6日)においては、厚生省、首都圏整備委員会、運輸省、会計検査院、国家消防本部、農林省から意見を聴取している。

厚生省は、直轄の国立病院や療養所以外はすべて府県が事務をやっており、府県がなくなるなら出先機関を作らねばならないと述べ⁽⁷³⁾、府県廃止は困る、という立場であった。

首都圏整備委員会は、首都圏整備計画について説明したが⁽⁷⁴⁾、府県制度については制度よりも区域の問題として捉えている。一方、委員たちの論議も、府県制度との関係よりも、今首都圏だけを整備することが国全体にとって良いことなのかどうか、という方向での議論であっ

た⁽⁷⁵⁾。

運輸省は、船舶、軌道、道路・車輛の3点を挙げて、すべて国の行政でやるほうが良い、と主張している⁽⁷⁶⁾。会計検査院は、補助金について話しているが、特に府県廃止とも道州制とも言わず、府県や市町村の補助金の扱い方に問題があることを指摘している。国家消防本部は、戦後消防については完全に自治体で責任を持つことになり、市町村が完全に責任をもっていることについて、「わが国の自治体消防がめざましい発展をとげましたことは、事実でございます⁽⁷⁷⁾」と述べているが、小さな市町村については、そこでやりきれない事務を、もう少し府県や国が補完したほうが良い、という意見である。

また、農林省は、多少不便な部分はあるが、基本的には現状の府県でさしつかえない、との意見であったが、委員からは、「マイナスという支障があっても、それを乗り切ることが必要だというふうに私は思うのでございますが、農林省としては、現在こうだが、将来少し先の方をごらんになったら、そういう風なお考えができませんでしょうか⁽⁷⁸⁾」という湯河元威⁽⁷⁹⁾委員の指摘などがあった。

第5回(昭和32年5月24日)は、大蔵省、通商産業省、建設省、労働省である。

大蔵省は、財源、財政面から言うとなるべく広域のほうが良い、と述べ、また、都道府県に国の機関としての性格を付け加えることや、知事を官選にすること、道州制の採用の3点については、国の施策を徹底させるという面からは

(71) 同上 p.60.

(72) 同上 p.63.

(73) 同上 pp.89-90.

(74) 同上 pp.102-104.

(75) 同上 pp.106-118.

(76) 同上 pp.121-127.

(77) 同上 p.149.

(78) 同上 p.174.

(79) 湯河は、戦前は農林次官、昭和21年1月から7月は東京都次長、昭和21年11月から31年8月までは農林中央金庫理事長であった。

良いが、憲法上の地方自治の制度の問題があるので、と慎重な言い回しをしている⁽⁸⁰⁾。補助金については、国は国の責任においてやり、地方がやる事務と切り分け、補助金を減らしたい、と述べている⁽⁸¹⁾。

通産省は、区域については、仕事の性質上、府県より広い地域を対象としていること、出先機関である通産局の区域が数県を合わせた区域であることなどを説明した後、だからといって特に府県の区域を統合するというようなことは考えていない、と述べている⁽⁸²⁾。地方との連携については、都道府県が行うべき通産関係の事務は、専門的知識を持った職員が必要だが、都道府県の内部の事情で、長くその職に同一の職員を置くことをしないので、通産省との人事交流も困難になっているし、人材も育たない、と指摘している⁽⁸³⁾。事務の配分については、特に問題な点はないが、補助金については、府県の負担が必要なため、富裕な県にかえて多くの補助金が流れる、という点を問題点として指摘している⁽⁸⁴⁾。これに対し、坂委員（前出）からは、府県に委託している仕事を、中央に引き上げるとうまくいかないものがあるか、との質問があり、松尾金蔵通商産業大臣官房長は、府県を通さず中央がやると能率が悪いものが相当の量あると答えている⁽⁸⁵⁾。

建設省は、現状のやり方なら府県の区域は広いほうが良い、しかし二府県以上にまたがる河川や国道は、国が直轄で管理した方が良いので、そうするなら府県は今のままで良い、と述べている⁽⁸⁶⁾。知事公選については、地方自治法を改正して、国が知事に対してある程度の監督権を持つべきである、と述べている⁽⁸⁷⁾。

労働省は、特に職業安定行政上は区域は広いほうが良く、また、労働力の全国的な需給調整を、統一した方針の下で行うべきだ、ということで、労働省の職員を地方事務官⁽⁸⁸⁾として、地方に2,000人入れている、と説明している⁽⁸⁹⁾。行政委員会制度については、地方労働委員会は争議のあっせん、調停、仲裁に有益であるという意見である⁽⁹⁰⁾。事務の配分については、特に問題はないとし、財政の不均衡のためにうまくいかない事業としては、失業対策事業を挙げ、地方ごとにやり方がまちまちで良くない、としている⁽⁹¹⁾。

2 地方自治体からの意見聴取

第6回の特別委員会（昭和32年6月17日）においては、地方の意見を聞くということで、委員会に所属する地方を代表する委員の出身自治体以外の府県及び市町村の首長の意見を聞いている。

⁽⁸⁰⁾ 前掲「地方制度調査会（第四次）総会特別委員会速記録 その3」pp.181-184.

⁽⁸¹⁾ 同上 pp.185-188.

⁽⁸²⁾ 同上 pp.198-199.

⁽⁸³⁾ 同上 pp.199-201.

⁽⁸⁴⁾ 同上 pp.202-203.

⁽⁸⁵⁾ 同上 pp.206-207.

⁽⁸⁶⁾ 同上 pp.209-212.

⁽⁸⁷⁾ 同上 pp.210-212.

⁽⁸⁸⁾ 地方事務官とは、一定の国家事務に従事する都道府県の職員で国家公務員の身分を有するとされていたもの。地方分権の推進のための平成11年地方自治法改正に伴い廃止された（法令用語研究会編集執筆『有斐閣法律用語辞典 第3版』有斐閣、2006、pp.945-946）。

⁽⁸⁹⁾ 前掲「地方制度調査会（第四次）総会特別委員会速記録 その3」pp.218-219.

⁽⁹⁰⁾ 同上 p.219.

⁽⁹¹⁾ 同上 pp.220-221.

第1日目(6月17日)には、まず神奈川県知事、栃木県知事、鳥取県知事、秋田県知事、鹿児島県知事が意見を述べている。

知事たちは、府県制度廃止に反対であり、財政問題については、神奈川県知事は、地方の責任や制度の問題ではなく、国のやり方が悪いのだ⁽⁹²⁾、と述べ、栃木県知事は、「まず国及び公共団体の事務の配分を合理的に考えて、そしてこれを配分してゆく。その事務の実行を裏付けるだけの財政制度を、これに応じて考え直す、建て直していくということで、ひとつお考えを願いたいと思うのであります。⁽⁹³⁾」と発言している。秋田県知事は、地方税制の改革の具体案を述べ⁽⁹⁴⁾、また、鹿児島県知事は、補助金の不合理について、各省が自分のところの仕事を拡張するために予算獲得をするが、たいした額でもないのに、勢い総花的になる、補助率の低いものは、結局地方の負担が増えるだけであり、全額国庫補助というものでも単価が実情にあっていないというようなことで、地方が持ち出しになっている、と指摘している⁽⁹⁵⁾。鳥取県知事は、財政の不均衡は担税力の不均衡であって、一人当たりの県民所得も5倍の格差がある、と指摘し、区域の拡大、府県の統合については、「いたずらに区域の拡大を図られましても、貧困地域同志、あるいは富裕県地域同志の合併の可能性が出てまいりまして、この社会経済的構造の地域的不均衡の問題というものは、依然として残るのであります⁽⁹⁶⁾」と述べている。

これら知事たちの意見に対して、委員の側からは、府県は現状維持的であって、今の区域に

縛られている、もう少し自由に考えるべきだ、という指摘がなされた⁽⁹⁷⁾。

一方、市町村長は、第6回特別委員会の2日目に神戸市長、佐賀市長、天理市長、仁賀保町長(秋田県)、伊勢原町長(神奈川県)、千代田村村長(茨城県)の6人が意見を述べている。

これらの首長たちは、いずれも府県を廃止して道州制を導入するという意見であって、理由としては、区域がせまい、府県を置いた70年前とは社会情勢が違ふ、町村合併で市町村の自治能力が上がっているから府県は不要である、行政が二重になって非効率不経済である、財政的にも現在の府県は市町村から寄付金を吸い上げたりして不適切である、総合開発に不便である、等を挙げている。また、補助金については、零細な補助金は整理すべきだということを挙げている。これらの首長たちの主張のなかには、国としての統一した行政であるべきだ、という基本的な考え方があり、それが道州制構想の基礎となるものようである。

例えば、神戸市長は、「凡そ自治制度は、単に地方のためにのみ存在するものではなく、国政全般の発展のために自主的貢献が必要である。こういう点にその存在意義があるのでございまして(後略)⁽⁹⁸⁾」と述べ、仁賀保町長も、「都道府県間における財政上のはなはだしい不均衡、この不均衡に基く行政水準の地域差、これによりまして、地域住民の福祉に非常なる差が生ずるのでございます。同じ国民でありながら、各種の差異があるということは、これまた矛盾もはなはだしいものと存するのでございます。⁽⁹⁹⁾」

⁽⁹²⁾ 「地方制度調査会(第四次)総会 特別委員会速記録 その4」自治庁, 1957, pp.2-3. (『地方制度 7』)

⁽⁹³⁾ 同上 p.8.

⁽⁹⁴⁾ 同上 pp.25-30.

⁽⁹⁵⁾ 同上 pp.31-37.

⁽⁹⁶⁾ 同上 p.16.

⁽⁹⁷⁾ 時子山常三郎委員の発言(前掲「地方制度調査会(第四次)総会特別委員会速記録 その4」p.51.)。時子山は、財政学者で、早稲田大学教授。後に早稲田大学総長。

⁽⁹⁸⁾ 前掲「地方制度調査会(第四次)総会特別委員会速記録 その4」p.58.

⁽⁹⁹⁾ 同上 p.68.

と述べている。この他大都市については、神戸市長から出された道州制の案において、大都市は「その国家的地位にかんがみ、区域、組織および権能について特例を設け、その確立をはかること⁽¹⁰⁰⁾」とされており、大都市と府県の間の問題にも間接的に触れられている。

これら市町村長の意見に対して、道州制の構想について何人かの委員から質問がなされた。近藤操⁽¹⁰¹⁾ 委員からは、大都市と道州の関係について質問があったが、これに答えて神戸市長が、大都市には特殊な位置を認めて欲しい、と述べたのに対して、佐賀市長からは、総合開発の点から大都市もブロックに含めるべきだ、という意見が出されるなど、必ずしも市町村の間で一致していない点もあった。北山委員（前出）からは、総合開発だけなら府県を廃止するようなことではないのではないか、という意見が表明された他、事務配分については、具体的に何を市町村に、何を道州に配分するのか、との質問が、北山委員、加賀山之雄⁽¹⁰²⁾ 委員などからあった。特に警察と教育については、市町村なのか道州なのかという点についての論議が交わされた。

3 自治庁からの意見聴取

第7回特別委員会（昭和32年7月5日）では、省庁の最後として自治庁の意見を、自治庁次長の鈴木俊一⁽¹⁰³⁾ から聞いている。

自治庁は、その立場として自らの改革論を出

す時期ではないとして、現行府県制度の不都合についてのみ論じた。区域の問題としては、以下の4点を挙げている⁽¹⁰⁴⁾。① 広域行政の要求に対して狭小である。特に、河川・港湾・国土開発・道路交通・住宅など。② 府県間のアンバランス。社会福祉等について均一の水準を保障すべきである。財政のアンバランスは地方交付税等で調整しているが、調整をしなくてすむようにすべきである。③ 市町村が合併により大きくなり強化されているので、二重行政の問題が出てくる。④ 行政経費の節減。統合すれば節減になる。

また、府県の性格の問題として、事務の7.5～8割が国の法令や予算に縛られた拘束的な仕事であり、自治体としての単独事業は2～2.5割であり、すっきりしない、と述べ、国との関係では、中央官庁は府県が国の行政機関ではなく自治体だということから、これを信頼しないで中央省庁の出先機関を作り、また、現在府県で行っている事業も、国の事業団や公団を作って事業を移管しようとしている、と述べている⁽¹⁰⁵⁾。

町村との関係でいうと、同じ完全自治体であるのに、府県との間が上下関係のようになっていくことに対して、市町村側の不満が強いことを指摘している。以上のような点から、自治庁としては、府県についてなんらかの根本的な改革が必要だが、内容については自治庁としての具体的な案はなく調査会の結論を待ちたい、と述べている⁽¹⁰⁶⁾。

⁽¹⁰⁰⁾ 同上 p.60.

⁽¹⁰¹⁾ 近藤は、ジャーナリストで、この当時は時事新報の取締役主筆であった。

⁽¹⁰²⁾ 加賀山は、当時緑風会所属の参議院議員。戦前は運輸省などに奉職した鉄道官僚で、昭和24年から26年までは日本国有鉄道総裁の職にあった。

⁽¹⁰³⁾ 鈴木は、第1次調査会から引き続きこの時も調査会の委員である。鈴木は内務官僚で、昭和8年に東京帝国大学法学部を卒業後、内務省に入り昭和20年8月には地方局行政課長であった。昭和25年5月には地方自治庁次長、27年8月からは自治庁次長。その後内閣官房副長官、東京都副知事、首都高速道路公団理事長などを歴任した後、昭和54年から平成7年まで東京都知事を務めた。

⁽¹⁰⁴⁾ 前掲「地方制度調査会（第四次）総会特別委員会速記録 その4」pp.116-123.

⁽¹⁰⁵⁾ 同上 pp.123-125

⁽¹⁰⁶⁾ 同上 pp.125-126.

この自治庁からの意見の聴取で、各省庁と地方の意見の聴取は全て終了し、この後、根本的改革が必要かどうかということについて審議された。この審議においては、根本的とはなにをさすのか、ということがまず問題となり、これがかっちりしなければ根本的改革が必要かどうかも決められないではないか、という意見が出され、他方、一部の委員たちからは、根本的に改革するに決まっているのに今更なにを言っているのだ、という意見もあり、最終的には前田多門⁽¹⁰⁷⁾委員の「区域、性格、権限、分配等について、根本的検討の必要ありと認めるといようなぐあいでおきめになって、それに基いてこれから進めていかれるということでは...⁽¹⁰⁸⁾」という発言もあり、とにかく検討の要あり、ということで総会に報告することとなった。

この特別委員会の結論をもって第6回総会(昭和32年7月22日)が開かれ、その席上、野村秀雄⁽¹⁰⁹⁾特別委員長より報告がなされ、総会はこれを受けて、根本的な改革を要するとの方向で検討を続けることを決定した⁽¹¹⁰⁾。その後、各委員の意見が述べられた。北山委員と赤間文三委員(大阪府知事)からは、府県制度廃止に対する慎重論が述べられ、道州制導入に積極的な委員のなかでは、床次徳二⁽¹¹¹⁾委員(衆議院議員)や小幡治和⁽¹¹²⁾委員(参議院議員)からは、国の行政機能を強化する方向で意見がのべられ、

山本竹司委員(山形県議会議長)からは、全国議長会の道州制案が紹介された。その後いくつかの意見表明、質疑応答があり、引き続き特別委員会で審議することとされた。

4 答申の作成

第8回特別委員会は、総会の3日後の7月25日に開かれ、そこでは、第4次調査会から新たに参加した委員達から、府県の廃止や道州制の導入に関して、憲法との関係については、従来調査会はどう考えてきたのか、という疑問が出された。これについて、若干のやりとりがあった後に、調査会としての結論が出た後に、その結論が憲法に違反するかどうかを考えることであって、調査会の任務としては、一応の結論に達しさえすれば良いのではないかと、という狭間委員(前出)の意見⁽¹¹³⁾が出された。その後、論議は特別委員会の審議の方法に移り、各委員の意見の開陳の結果、最後は、小委員会を設置すること、その小委員会で、府県制度改革案の3つの類型(現行の府県の区域や性格は変えずに事務の再配分や国の行政のあり方を修正する、2・3府県の統合、道州制)についてのモデル作成を行うこととされた。

この後の経過については、小委員会において審議した後、起草委員会で地方案(それまで審議会で語られていた用語では道州制)と3・4府

⁽¹⁰⁷⁾ 調査会全体の会長である前田は、戦前の内務官僚で新潟県知事等を歴任し、昭和20年2月からは貴族院議員。戦後は、東久邇内閣、幣原内閣の文部大臣を務めたが、昭和21年9月から25年10月まで公職追放。後に、昭和26年に東京市政調査会会長、昭和27年に日本ユネスコ国内委員会委員長の職に就いた。

⁽¹⁰⁸⁾ 前掲「地方制度調査会(第四次)総会特別委員会速記録 その4」p.165.

⁽¹⁰⁹⁾ 野村は、中央新聞、国民新聞等を経て、大正9年に朝日新聞に入社、昭和20年11月から21年4月までは朝日新聞代表取締役を務めた。また、昭和23年から26年までは熊本新聞社長、29年から33年まで国家公安委員、33年から35年まで日本放送協会会長、を歴任した。

⁽¹¹⁰⁾ 前掲「地方制度調査会(第四次)総会特別委員会速記録 その4」pp.175-176.

⁽¹¹¹⁾ 床次は、このとき自由民主党所属。戦前は、内務省に入った後、厚生省書記官などを経て、陸軍司政長官(ジャワ軍政監部)、戦後は徳島県知事も務めている。

⁽¹¹²⁾ 小幡は、自由民主党所属。戦前は内務官僚で、福井県知事を務めた。また、戦後も公選知事として福井県知事を2期務めている。

⁽¹¹³⁾ 前掲「地方制度調査会(第四次)総会特別委員会速記録 その4」pp.216-217.

県統合案⁽¹¹⁴⁾の2案が起草された。第7回総会（昭和32年10月14・15日、17日）においてこの2案を採決にかけ、多数決によって地方案（道州制）を採択した。これに3・4府県統合案を添えて「地方制度の改革に関する答申」を、10月18日に内閣総理大臣に提出した⁽¹¹⁵⁾。

その後、第5次調査会から第26次調査会までの間に、道州制が明確な形で論議されたことはなかった。しかし、「首都制度」、「行政事務の再配分」、「大都市制度」、「地方分権の推進と行政改革」、「広域行政体制」といったその時々の論議の中には、道州制と深くかかわる問題もあった。また、第27次調査会の答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中には、はっきりと、都道府県に代わる広域自治体として、道州制の導入を検討すべきであると、書き込まれている⁽¹¹⁶⁾。

IV 道州制構想の過去と現在

—第4次調査会と第28次調査会—

このようにして出された第4次調査会の答申であるが、この答申の言う地方制（現在の道州制と同じもの）は、結局実現することはなかった。そして、49年後の第28次調査会において、再び「道州制のあり方に関する答申」が出された。約50年の時を経て、道州制構想はどのように変わったのかを見ていきたい。

基本的に何を目指して道州制を導入するのか、という観点から第4次調査会の答申（以下「第4次答申」という。）を見ると、そこに色濃く影

を落としているのは、戦前の地方行政体制に対する郷愁であり、戦前の体制への回帰の一面があるように思われる。

第4次答申は、その前文で、「わが国独立後の自立体制確立の方針に即応して」と述べているように、占領期に行われた地方自治改革による体制からの脱却を図ることを目指しており、「行政は、地方の実情に即しつつ、全国を通じてある程度まで統一的に、また一定の水準を保って実施されることが必要⁽¹¹⁷⁾」であり、「戦後行な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、国との協同関係を確保し全国的に一定の水準の行政を保障するうえに欠けるうらみなしとしない⁽¹¹⁸⁾」との認識を示している。

こうした中での道州制論議には、道州（あるいは府県）を、完全自治体としての市町村に対して、国の影響力をより保持するための不完全自治体（あるいは国の機関）として位置づけるという方向が強く現われがちであった。これと軌を一にする論議として、第4次調査会の議論の中では、しばしば知事公選制の弊害が述べられており、これをなんらかの形で、官選あるいは間接選挙に変えようという意見も強かった。こうした議論の傾向は、この時期の地方制度調査会の委員に、戦前の内務官僚であった者も多かったことから窺うことができよう⁽¹¹⁹⁾。

これに対して、第28次調査会答申（以下「第28次答申」という。）においては、目指すものは、あくまで地方分権の確立であり、地方への権限移譲である。そこでは、行政の全国統一性とい

⁽¹¹⁴⁾ 小委員会における3案として審議されていた時は、「2・3府県」と言われていたが、最終的に起草された案は、「3・4府県統合案」という名称であった。

⁽¹¹⁵⁾ この間の経過については、『地方制度調査会の経過の概要：第1次～第26次』総務省〔2001〕、p.7による。

⁽¹¹⁶⁾ 『月刊ニュー・ポリシー』23巻12号、2003.12、pp.213-214；総務省ホームページ 審議会情報 <<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>> (last access 2006.9.13)

⁽¹¹⁷⁾ 前掲『地方制度調査会答申集：第1次～第26次』p.61.

⁽¹¹⁸⁾ 同上 p.62.

⁽¹¹⁹⁾ 例えば、戦前内務官僚であって公職追放にあった者としては、会長である前田多門、学識経験委員の坂千秋、三好重夫等がいた。

うことは語られていない。

第28次調査会は、学識経験者18名、国会議員6名、地方団体6名の計30名からなり⁽¹²⁰⁾、その他に、臨時委員として、学識経験者3名という構成である。学識経験者委員には省庁の出身者は少なく、戦前の地方行政の経験者がいないのは無論のこと、肩書きとしては大学教授が大幅に増えているほか、経済界からの委員も多い⁽¹²¹⁾。

まず、この2つの答申が、道州制構想の背景をどのように捉えているかを見ておきたい。

時代が異なるため、程度の差はもちろんあるが、市町村の合併が進んで行財政能力が向上している点を掲げているのは、両者に共通する。第4次答申においては、わが国経済の均衡ある発展、国民生活水準の向上のために、国土および資源の開発が必要であるとして、そのために、広域的な地方行政組織の必要性を述べている。一方、第28次答申においては、人口減少・超高齢化社会の到来、グローバル化の進展などが時代状況として語られており、また、課題として挙げられているのは環境規制、交通基盤整備、観光振興などである。

次に、道州（地方）の性格について見ると、第4次答申では、「地方公共団体としての性格と国家的性格とをあわせ有するもの⁽¹²²⁾」とされているのに対し、第28次答申においては、広域自治体として構想されている。第28次調査会の第3回総会（平成16年11月8日）で報告された「道州制に関する論点メモー専門小委員会にお

ける調査審議経過⁽¹²³⁾」では、「道州制を構成する道州は、『国の総合的な地方支分部局』や『国と地方公共団体の性格を併有する中間的団体』ではなく、明確に『地方公共団体（自治体）』と位置づけるべきである⁽¹²⁴⁾」としており、この報告は、総会において承認されている。

また、首長については、道州を不完全自治体（中間団体）とするか、完全自治体とするかの位置づけの違いを受けて、第4次答申では、地方議会の同意を得て、内閣総理大臣が任命し、国家公務員とすること、としているのに対し、第28次答申では、住民の直接選挙によるものとしている。

行政委員会については、第4次答申では、「特定事項に関する裁定、審査等の機能を行なうものを除き、執行機関たる行政委員会は置かないこと⁽¹²⁵⁾」としている一方、第28次答申では、「道州には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則として行政委員会の設置を義務付けないこととする」と道州の自主性を尊重している。

事務の配分については、いずれの答申も、現在の都道府県の事務はできる限り市町村へ、国の事務はできる限り道州へ、という点では共通しているが、第28次答申においては、「事務配分についての留意事項」という項目を設けているほか、別紙として「国と道州の事務配分に関するメルクマール」（3頁と表一図）⁽¹²⁶⁾を添付して詳細に述べている。

⁽¹²⁰⁾ 地方制度調査会設置法は、何回か改正されており、委員の数も変更されている。この時の委員の数は「30人以内」と定められていた。

⁽¹²¹⁾ 第28次調査会の委員には女性が多い、ということも、第4次と比べて際立った特徴であり、学識経験者の半数近くを占めている。第4次調査会には、女性は一人も含まれていない。

⁽¹²²⁾ 前掲『地方制度調査会答申集：第1次～第26次』p.63.

⁽¹²³⁾ 専門小委員会は学識経験委員18名と臨時委員3名で構成している。

⁽¹²⁴⁾ 総務省ホームページ 審議会情報 第28次地方制度調査会 総会 第3回議事録 <<http://www.soumu.go.jp/singi/singi.html>> (last access 2006.9.13)

⁽¹²⁵⁾ 前掲『地方制度調査会答申集：第1次～第26次』p.64.

⁽¹²⁶⁾ このメルクマールは、現在国が実施している事業、現在国と都道府県が実施している事業、の2つのカテゴリーに分け、その中でどのような事務を国、道州、市町村に割り振るかを、更に類型別に説明したものだが、参考と

地方財政については、第4次答申においては、「地方」を、国と地方自治体の中間的な存在と規定していることもあって、「課税権を有する」、「独立財源を充実し、あわせて財政調整の方法を考慮する」、「起債能力を有する」と抽象的に書かれているにすぎない。これに対し、第28次答申では、国と地方のあり方を変えて、「地方分権の推進」のための、「地方税中心の財政構造を構築」するよう主張している。税源や財政調整については、具体的には今後検討する、としている。

区域については、第4次答申が7地方、8地方、9地方の3案を示している。この時期には沖縄はまだ返還されておらず、九州が一番南の

ブロックである。第28次答申は、区域については、「案」ではなく「区域例」としている。9道州、11道州、13道州の3つの例を示しているが、いずれも北海道と沖縄県は独立した道州として扱っており、また、東京については、「東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる」と注を付している。次に第4次答申と第28次答申の区域を表として示す。

第4次答申と第28次答申の区域割りを比較するとき、最も特徴的なのは、関東と中部、特に関東の扱いである。第4次答申では、関東・甲信越を1「地方」とし、中部を1「地方」とする案と、関東、北陸、中部を各々1「地方」とする案であった。これに対して、第28次答申で

表2 第4次答申の「地方」の区域に関する試案

案	区域名	地方	含まれる都道府県
第1案 7「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東・甲信越	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 新潟 山梨 長野
	4	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	5	近畿	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	6	中国・四国	鳥取 島根 岡山 広島 山口 徳島 香川 愛媛 高知
	7	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
第2案 8「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東・甲信越	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 新潟 山梨 長野
	4	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	5	近畿	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	6	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	7	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	8	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
第3案 9「地方」	1	北海道	北海道
	2	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	3	関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 千葉 東京 神奈川 山梨
	4	北陸	新潟 富山 石川 福井 長野
	5	中部	岐阜 静岡 愛知 三重
	6	近畿	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	7	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	8	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	9	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島

(出典) 第4次調査会答申「地方制度の改革に関する答申」より作成。なお、地方名は、本稿筆者が仮に付けたものである。

して「道州制の下で道州が担う事務のイメージ」という表が付されており、そこには、具体的に「国道の管理」、「有害化学物質対策」、「中小企業対策」、「自動車運送、内航海運業等の許可」、「職業紹介」等が道州の事務として示されている。

表3 第28次答申の区域例

	区域名	含まれる都道府県
区域例1 (9道州)	北海道	北海道
	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	北関東信越	茨城 栃木 群馬 新潟 長野
	南関東(東京)	埼玉 千葉 東京 神奈川 山梨
	中部	富山 石川 岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	福井 滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国・四国	鳥取 島根 岡山 広島 山口 徳島 香川 愛媛 高知
	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄
区域例2 (11道州)	北海道	北海道
	東北	青森 岩手 宮城 秋田 山形 福島
	北関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 長野
	南関東(東京)	千葉 東京 神奈川 山梨
	北陸	新潟 富山 石川 福井
	東海	岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	九州	福岡 佐賀 長崎 熊本 大分 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄
区域例3 (13道州)	北海道	北海道
	北東北	青森 岩手 秋田
	南東北	宮城 山形 福島
	北関東	茨城 栃木 群馬 埼玉 長野
	南関東(東京)	千葉 東京 神奈川 山梨
	北陸	新潟 富山 石川 福井
	東海	岐阜 静岡 愛知 三重
	関西	滋賀 京都 大阪 兵庫 奈良 和歌山
	中国	鳥取 島根 岡山 広島 山口
	四国	徳島 香川 愛媛 高知
	北九州	福岡 佐賀 長崎 大分
	南九州	熊本 宮崎 鹿児島
	沖縄	沖縄

(出典) 第28次調査会「道州制のあり方に関する答申」別紙「区域例-1」「区域例-2」「区域例-3」より作成。

は、全ての区域例で、南関東を一つの道州とし、「北関東信越」という道州を置く区域例と、長野を含む「北関東」を一つの道州とした区域例になっている。この違いの理由を考えると、この間の関東、中部地方への人口の集中に理由があるように思われる。第4次答申は、昭和30年の国勢調査、第28次答申は平成17年の国勢調査の人口等を基に区割りを設定している。この間に、日本の総人口は8,900万人から1億2,800万人と飛躍的に増大した。地域ごとの増大の割

合は、東北地方の人口が930万人から960万人と微増であるのに対し、中部地方は1,150万人が1,730万人へと、約1.5倍増加、関東地方に至っては、2,100万人から4,600万人と、2倍以上も増加している。

また、大都市については、両答申とも触れているが、いずれも、大都市に事務配分の特例を設けること、としており、第28次答申においては、それに見合う税財政制度等を設けるように、と述べている。また東京に関しては、両答申と

もその大都市のなかでもまた特別の仕組みを設けるように述べている。

おわりに

以上、主として第2次調査会と第4次調査会の論議、そして第4次答申と第28次答申の相違について述べてきたが、その議論の過程を見ると、府県を不完全自治体（中間団体）とするべきであるとの意見は別として、国から地方への行政事務の再配分や、地方の財源確保のための税源の移譲、地方間の不均衡を是正するための地方交付税のあり方、国の出先機関の地方への吸収、大都市制度、首都制度等、そこで論議されている事柄は、本質的にはあまり変わっていないように思われる。

これらの国と地方の関係のあり方は、戦後まもなくから現在に至るまで、変わらず論じられてきたテーマである。

幾たびも語られながら、十全には実現しなかったこれらの事柄を考えると、道州制問題を含めた地方分権の論議には、今後も多くの困難が予想される。こうした状況の下で、道州制を考える場合に、最も重要なことは、いかに迂遠であっても、第28次答申が述べているように、国民的な論議が幅広く行われることであり、それを積み上げる以外には道はあり得ないのではないかと思われる。

<附> 蠟山政道旧蔵審議会関係資料の概要

蠟山政道旧蔵審議会関係資料（以下「蠟山資料」という。）は、行政学者蠟山政道から、昭和34年頃、国立国会図書館調査及び立法考査局に、当時専門調査員であった小関昭夫を通じて寄贈されたものである⁽¹²⁷⁾。蠟山は、明治28年（1895年）生まれ、東京帝国大学の行政学講座の初代担当者であり、昭和3年から昭和14年まで東京帝国大学法学部教授の職にあった。地方行政、都市行政、公益行政、計画行政などが研究領域であった。また近衛文麿のブレーンといわれた政策研究集団「昭和研究会」のリーダーでもあった。大政翼賛会の推薦候補として衆議院に立候補し、昭和17年4月から20年12月までの約4年間、衆議院議員を務めた。戦前戦後を通じて各種の審議会の委員⁽¹²⁸⁾を務め、また、昭和43年から昭和54年まで東京都教育委員長の職にあった。そのような経歴から、各種審議会の速記録や、審議会の席上配布された資料などを多く手元に集めていた。

寄贈を受けた調査及び立法考査局では、蔵書としては未登録のまま、執務参考資料として使用するために、主題ごとにまとめて、タイトルをつけ合冊製本した。それらは、計166冊に上った。

その内容について、製本された冊子に付けられたタイトルで示すと、『地方制度』14冊、『地方行政』4冊、『地方財政』5冊、『地方税』4冊、『地方公務員制度』1冊、『市町村合併』4冊、『大都市制度』1冊、『特別市』1冊、『首

(127) 小関は後に、この寄贈の経緯について、「蠟山先生の学恩」という文章の中で、「さらに、特に記憶に留めねばならないことは、先生が御茶ノ水女子大学の学長をされていた頃（昭和34年）、それまで先生の関係された各種委員会の資料を全部国会図書館に寄贈して頂いたことである」と述べている（蠟山政道追想集刊行会編『追想の蠟山政道』1982, p.339）。

(128) 蠟山がメンバーとなっていた審議会の主なものを挙げると、戦前には法制審議会、議会制度審議会、地方制度調査会（本稿で扱っているのとは別の調査会で、地方制度調査会官制（昭和12年勅令第385号）により設置されたもの）、都市計画東京地方委員会等があり、戦後は地方制度調査会の外、資源調査会、国土総合開発審議会、行政審議会、憲法調査会、水質審議会、臨時行政調査会等である。

都制度』2冊、『東京都制』1冊、『東京都事業』1冊、『警察制度』1冊、『教育制度』8冊、『選挙制度』2冊、『国土総合開発』27冊、『国土調査』3冊、『水制度』28冊、『北海道総合開発』17冊、『経済開発』5冊、『都市交通』14冊、『東京都市計画』1冊、『資源』17冊、『資源調査会』3冊、『気象』2冊、である。以下、その主なものを紹介する。

1 『地方制度』資料

『地方制度』のうち、本稿では、地方制度調査会の総会や部会、特別委員会等の速記録を中心に紹介してきたが、『地方制度』の中にはそれ以外にも、昭和20年代を中心とした各種の資料があり、国立国会図書館（以下「国会図書館」という。）の蔵書の中には、これまで所蔵がなく、蠟山資料にのみ所蔵があるものも多い。

『地方制度 1』から『地方制度 8』までは、第1次、第2次、第4次、第5次の調査会の議事速記録が収められている。府県制度、道州制については、第1次調査会でも取り上げられているが、主として第2次調査会、第4次調査会で扱われている。このうち、第2次調査会については、第1回、第5回、第7回、第8回の総会速記録が欠けている。ただし、第7回については、『地方制度 9』に合冊されている「地方制度調査会資料 第15号」（五大都市共同事務局，昭和29.11）に第7回総会の議事概要が収録されている。

『地方制度 9』には、五大都市共同事務局の出した「地方制度調査会資料」の4, 6, 7, 15号が合冊されている。これらはすべて、第2次調査会に自治庁が提出した資料であるが、国会図書館蔵書中には、これまではない。4号には、第2次調査会の第3回総会（昭和29年10月27日）の席上配られた「府県制度に関する世上論議事

項」、「国の行政処理上より見た現行府県制度に関する各種の意見」、「府県制度に関する新聞の論調」、「都道府県の実勢に関する調」の4点が収録されている。6号は、「地方制度調査会第4回議事要旨」であり、7号は、第4回総会で配られた資料4点で「都道府県の実勢に関する調（その2）」、「国の地方支分局及び附属機関に関する調 昭和29年8月25日現在」、「地方団体の決算状況に関する調」、「町村合併の進捗状況（昭和29年10月1日及び11月1日現在）」である。15号は、上に述べたように、第7回総会の議事概要である。

『地方制度 10』、『地方制度 11』は、9よりも時代をさかのぼり、戦後すぐにできた地方制度調査会⁽¹²⁹⁾の答申の写しの他は、主として第1次調査会関係の資料を収めている。答申に対する意見と、答申案や「当面答申すべき事項」に対する意見などがある。全国知事会、全国市長会、都道府県議会議長会等の地方自治体の全国組織は、「当面答申すべき事項」、「当面答申すべき事項に関する問題点」、答申案等が出るたびに、それらに対する意見を出しており、概ね10～20頁ほどの小冊子で、手書きの謄写版刷りのものも多い。これらの意見を自治庁が一覧にまとめた「地方制度調査会答申に対する六団体等の意見」（昭和28年12月，15p.）もある。六団体とは、全国知事会、全国市長会、全国町村会、全国都道府県議会議長会、全国市議会議長会、全国町村議会議長会である。その他、「地方制度調査会答申事項の実施状況調 昭和33年8月現在」といった資料も含まれている。また、11には、第2次調査会当時の昭和30年6月に地方制度研究会が出した「府県制度改革に関する意見」（11p.）という小冊子が含まれている。同研究会は関東、関西の大学の行政学者13人の集まりであって、会員は蠟山政道の他、原龍之介、

⁽¹²⁹⁾ この地方制度調査会は、昭和21年10月4日勅令第472号「地方制度調査会官制」によって設置されたもので、本稿で紹介している調査会とも、前掲注⁽¹²⁸⁾で触れた調査会とも異なるものである。内務大臣の所轄で、昭和21年12月25日に内務大臣に答申を提出した。

吉富重夫、杉村章三郎等がおり、第1次地方制度調査会から委員であった長浜政寿、第2次調査会から委員であった田中二郎も名を連ねている。この小冊子において、研究会は、地方行政を戦前の中央集権的な姿に戻すことに反対する意見を表明している。

『地方制度 12』は、10や11に収められているような各団体の意見等の他に、もう少し幅広い資料が入っており、地方自治確立国会議員連盟の資料や、地方自治研究会のメモなどの他、蟬山政道の「地方制度に関する基本的調査事項(案)」も含まれる。

『地方制度 13』は、英国の地方自治に関する「英国における各段階の地方公共団体の機能及び国又は地方公共団体と下級地方公共団体との関係」(自治庁、昭和28年7月)、「イギリスの地方自治」(東京都総務局総務部企画課 1955年9月)と、総理府の国立世論調査所の「地方自治についての世論調査」(昭和27年11月)の3点が収録されている。

『地方制度 14』には、雑多な資料が入っているが、各種団体や個別の自治体、調査会の委員の意見書などが含まれている。昭和27、28年のものが多い。

以上の『地方制度 10』から『地方制度 14』までに含まれている資料は、ごく少数の例外を除いて、これまで国会図書館の蔵書中にはないものである。

2 その他の地方行政関係資料

(1) 『地方行政』・『地方財政』等

蟬山資料には、『地方制度』の他にも、地方制度に関連の深いものが多い。『地方行政』には、昭和27年の地方自治法改正関係の自治庁の資料や自治大学校に関する資料があり、また、

全国知事会、全国市長会等の地方自治関係の全国組織の府県制度に関する意見や府県行政の実態調査などの資料も収録されている。また、行政事務配分に関する各種の団体の意見も収められている。その他に、五大府県⁽¹³⁰⁾協議会の府県の存在意義に関する資料等も何点か入っている。

府県制度・道州制の論議と深い関わりを持つ町村合併については、『市町村合併』があり、ここには、自治庁による町村合併促進関係の資料や、新市町村建設に関する世論調査の報告書等の他、個別の合併問題を扱った大阪市や滋賀県の資料も含まれている。

『大都市制度』には、五大市による大都市制度に関する意見や、自治庁がこれに関して出した問題点などの資料が入っており、『特別市』には、自治庁の「地方行政調査委員会議の行政事務再配分に関する勧告に伴い、府県が五大市に移譲すべきものとせられる事務に関する調」(昭和28年)の他、大阪市や東京都の調査資料的なものが入っている。

東京に関しては、『東京都制』と『首都制度』があり、東京都の資料や首都圏整備法関係の資料、東京都議会地方制度調査会の報告類等を含んでおり、その他に外国の首都制度を紹介した資料もある。

『地方財政』は、主として地方財政の現状や補助金に関する資料で、昭和27、28年頃のもの、昭和33年頃のものである。『地方税』は、1から3までは、各種地方税の現況を示す資料が多く、住民税、事業税、固定資産税等が扱われている。また、3の後半には、主として地方公務員の退職年金制度などの共済制度に関するものが合冊されている。4は、昭和28年の資料がほとんどで、この年の地方制度調査会の財政

⁽¹³⁰⁾ 五大府県とは京都府、大阪府、神奈川県、兵庫県、愛知県の5府県であり、これらの府県にある京都市、大阪市、横浜市、神戸市、名古屋市の五大都市と対立していた。五大都市は府県から独立した地位を大都市に持たせる特別市制を実現させようとし、府県の側はそれを阻止しようとはかり、対立は長く続いた(地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第2巻』地方自治法施行四十周年・自治制公布百年記念会、1993、pp.455-459)。

に関する部分の答申案等に対する意見、要望が集められている。

『警察制度』には、昭和29年6月の警察法の全面的な改正⁽¹³¹⁾に先立つ、昭和28年から29年の資料が収められており、特に、都市警察廃止に抵抗する五大都市の刊行になる資料等、これまでの国会図書館蔵書にもない希少な資料が多い。

(2) 国土総合開発関係

地方自治関係の他に、量の多い資料は、国土総合開発関係である。『国土総合開発（議事録）』が9冊あり、ここに含まれているのは、国土総合開発審議会の第33回（昭和28年7月）から第39回（昭和29年12月）までの議事速記録と、同時期の水制度部会や全国開発部会の議事録である。この時期の国土総合開発は、全国総合開発計画が策定される前の、特定地域総合開発計画の地域が指定された後の時期にあたり、『国土総合開発』1～7には、これらの特定地域総合開発計画の地域ごとの計画書⁽¹³²⁾や全国総合開発計画を策定するための準備作業に関する資料⁽¹³³⁾、開発計画のための各種調査の報告書類等が収録されている。『国土総合開発』の中には、この他に地方別のももあり、北陸1冊、東北4冊、四国2冊、更に『北海道総合開発』と名づけられた17冊もある。国土総合開発と密接な関係を持つものに『水制度』があるが、経済審議庁が刊行していた「水制度資料」の第1輯から第18

輯⁽¹³⁴⁾まで、国土総合開発審議会水制度部会及び水制度部会総合分科会の関係資料⁽¹³⁵⁾、水制度部会の現地調査報告書⁽¹³⁶⁾、資源調査会の水に関する資料等、多様な資料が含まれている。『水制度』には、特に「水害」、「電源開発」のようなテーマを特定したものもあり、それらは、主として資源調査会の資料と地方自治体の資料である。資源調査会は、資源の高度利用と保全をはかるために設置された調査会で、事務局は、経済安定本部から経済審議庁、科学技術庁と移り変わって、現在は、文部科学省が事務局となっている科学技術・学術審議会の下での資源調査分科会に改組されている。この資源調査会の資料を収めているのが『資源』と『資源調査会』である。これらの中には、資源調査会の昭和26年から昭和31年までの議事速記録の他、エネルギー問題、鉱業、家庭燃料、合成繊維工業、栄養と食糧、塩、木材流通といった実に様々なテーマに関連したものが入っている。ここに収められた資料は、主として、昭和26年頃から32年頃までの間に資源調査会事務局の作成した資料である。

『経済開発』には、経済開発に関する著作の翻訳や、国連の工業化計画諮問委員会関係の資料、経済計画や経済効果測定に関する資料等が収められている。その中には、蠟山政道を研究代表者とした文部省科学試験研究費の昭和33年度の成果報告書である「公共事業予算制度」も収められている。これはとりわけ河川総合開発

(131) 昭和26年6月8日法律第162号。自治体警察と国家警察の2本立ての体制から、府県警察の体制に移行した。

(132) 例えば、『国土総合開発 1』に収められている「北上特定地域総合開発計画書 一昭和28年2月6日閣議決定一」（経済審議庁）や「最上特定地域総合開発計画書（案）」（経済審議庁計画部）等である。これらは、ほとんどが昭和28年ごろの資料である。

(133) 『国土総合開発 2』に収められている昭和33年の経済企画庁の資料「全国総合開発計画策定のための第一次作業（準備作業）」や部門別になったその附属資料 I～IV 等がある。

(134) 若干の欠号がある。『水制度資料』は国会図書館蔵書中にもあるが、同様に欠号が若干ある。蠟山資料とは欠の号数が異なるので、両方で相補う関係にある。

(135) 「水制度の改革に関する答申」の案やそれに対する意見などもここに含まれている。

(136) 水制度部会はいくつかの河川について現地調査を行いその報告書を出している。例えば、『水制度 11』に収められている「信濃川現地調査報告書」（昭和28年）等である。

やダム建設に関連が深いもので、研究者としても、水制度部会長としても、蠟山が研究の必要性を感じたところであろう。

(3) その他の資料

『都市交通』には、昭和31年から34年までの都市交通審議会の議事録の他、大阪、東京等の鉄道、バス、路面電車等に関する資料がある。

『気象』には、気象審議会の昭和32年5月30日の「気象業務の改善方針に関する答申」、昭和33年の同審議会農林水産部会の議事録の他、気象庁が気象業務について報告した資料や災害対策に関するものなどが含まれている。

『選挙制度』は、昭和27年から31年の選挙の結果調や自治庁や公明選挙連盟の出した外国の選挙制度に関する資料等が含まれ、『教育制度』

には、主として昭和30年代の文部省、国立教育研究所、日本ユネスコ国内委員会等の資料が集められているが、これらの中には、既に国会図書館の蔵書中にある雑誌や紀要等も含まれている。

以上見てきたように、蠟山資料には、地方制度以外にも昭和20年代後半から30年代前半の、日本が高度成長期を迎える前の、経済成長に向けての各種政策の形成過程の資料が多く含まれている。国土開発、水資源開発や資源調査会関係の資料等のそれぞれに希少な資料も少なくない。今後これらの資料を国会図書館蔵書として、一般の利用に供した後は、広く研究の役にたつものと思われる。

(まつや ふさこ 議会官庁資料調査室)