

# 第1節 分権改革後の市町村再編成と都道府県

## — その見取り図と研究の方向 —

(財)地方自治総合研究所

辻山幸宣

### 1. 問題状況

分権改革から5年。この間、地方分権推進委員会がその最終報告書で残した課題は、どれほど実現したであろうか。いや、実現はしなくても、その打開へ向けての検討や解決策の模索に力を注いできたであろうか。分権一括法によって目指された様々な改革の内容は、自治体の政治・行政過程をどれほど変えたであろうか。いずれの問いにも、明らかな回答は用意されていないのが現状であろう。

地方分権推進委員会が今後の課題としたのは以下の6点であった。

- ① 地方財政秩序の再構築
- ② 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和
- ③ 地方分権や市町村の合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討
- ④ 事務事業の移譲
- ⑤ 制度規制の緩和と住民自治の拡充方策
- ⑥ 地方自治の本旨の具体化

いま、これらの課題のいくつが実現の方向にあるといえるであろうか。「①地方財政秩序の再構築」については、「三位一体の改革」に自治体側からの意見具申が求められ、国との協議の場も設定されて、4兆円の国庫補助金削減、基幹税の税源移譲のかけ声で着手したが、その実現には大いなる不信感が寄せられているのが現状だ。国庫補助金の削減については、分権化を伴わない補助率カットの提案（生活保護費）が持ち込まれ、義務教育国庫負担も結論先延ばし、国と地方の協議の場の存続も不透明である。

「②地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和」いわゆる規律密度の問題は、議論する環境さえ見あたらない。「④事務事業の移譲」については、都道府県から市町村への事務処理特例を使った移譲（委譲）が各地で進められているものの、一部には都道府県の経営合理化のために市町村に事務を押しつけるものだとの批判がある。国から地方への事務移譲は進んでいない。「⑤制度規制の緩和と住民自治の拡充方策」については、最終報告でも指摘されたように自治基本条例の制定の動きのなかで、自治体政府と市民との関係を住民自治の観点から再構成しようとの試みはあるものの、自治体行政や議会の活動を規制する制度の見直しは、第28次地方制度調査会の審議待ちという状態にある。

「⑥地方自治の本旨の具体化」は長期的課題の域をでていない。

さて、このように見てみると、地方分権一括法施行から5年間、この国は地方分権改革がめざした「分権型社会の創造」に近づくための営為をほとんどしてこなかったことが分かる。その間、進められたことは、自治体行政の効率化を狙いとする行政の「市場化」と市町村合併とであった。前者は「経

営」の問題であり、後者は「制度」の問題である。この両者が会うところに、どのような地方自治の姿が描かれようとしているのだろうか。地方分権推進委員会が今後の課題とした「新たな地方自治の仕組み」は、「市町村合併を踏まえ」なければ構想不可能なのであろうか。とりわけここで意識されている都道府県制度は、どのような意味で改革されなければならないのかについては、多様な角度からの検討が必要なはずである。一部でまことしやかに語られている「合併で市町村の規模、能力が向上するので、都道府県の見直しは当然」との言説には根拠があるのだろうか。

総人口が減少に向かう、いわゆる「縮小社会」を目前にしてこの国の社会運営は大きく舵を切らなければならないとの認識が広がっている。しかも、少子・高齢化はまだ進行する見通しであり、政策的な手当の遅れが指摘されている。どれほどの国民負担で、どこまでの政府サービスを保障するのか、政府・企業・社会セクターの役割をどう考えればよいのか、そして政府部門の中で中央政府・都道府県・市町村は、さらに広域的な公共機構はどのように役割と責任を分担するのか、制度と政策の総点検が必要なことは言をまたない。

この研究会は、こうした問題状況の下にあって、この国がひとびとの信託に応えていく方向性を探ろうとして設置された。だが、状況はそのような根源的な問いかけを許すだけの余裕を与えてはくれない。＜市町村合併進捗＞＝＜道州制＞という議論の枠組みが提示され、そして「それ以外にはない」という雰囲気が醸成されていく。この研究会としても、なにはさておいても＜道州制＞が都道府県をめぐる問題の唯一の回答であるのかについて一定の見解を求められている。

## 2. 都道府県制度をめぐる議論の諸相

都道府県をめぐる議論はきわめて多様である。これまでに提出されてきたものを思いつくままに列挙すると以下ようになる。

- ① 都道府県は憲法上の地方公共団体かをめぐって（完全自治体化、2層制）
- ② 都道府県の「中間団体」的性格をめぐって
- ③ 都道府県の市町村に対する「防波堤」機能をめぐって
- ④ 都道府県の市町村連合事務局性をめぐって
- ⑤ 市町村優先の原則をめぐって
- ⑥ 機関委任事務制度のもとでの都道府県知事の権限をめぐって

このように多様な論点を有するにもかかわらず、都道府県をめぐる最近の動きは市町村合併との関連に傾斜しているといえることができる。しかも、その内容は「都道府県の廃止」「道州制への移行」である。かつて提出された第4次地方制度調査会の「地方」制案、同第10次の府県合併答申、日本商工会議所の道州制案以来、このような議論環境が醸成されてきたのは地方分権改革以後のことである。地方分権推進委員会は都道府県・市町村制度そのものには手を付けない方針を取り、先に見た最終報告で残された課題にしたのである。以下に関連する調査会・研究会、各種団体の検討状況および連動しそうな政府の構想、法律制定を概観しておこう。これがこんにち都道府県のあり方に影響を与えるであろう諸要

因の見取り図ともいうべきものである。

## (1) 地方自治制度の将来像についての研究会

地方分権推進委員会の最終答申で「新たな地方自治の仕組みに関する検討」が残された課題に設定されてから4ヶ月後の2001年10月9日、第1回の「地方自治制度の将来像についての研究会」が開催された。総務省自治行政局長の私的研究会として設置された。代表の西尾勝国際基督教大学教授（第27次地方制度調査会副会長）ほか7名の学識委員で構成された。この研究会の設立趣旨とも言える文書の中で、都道府県をめぐる議論が必要となる背景を次のように表現している。「これから平成17年3月までの間に市町村合併がどの程度まで進捗するのかにもよるが、その帰趨によっては基礎的地方公共団体である市町村のあり方にとどまらず、広域的な地方公共団体としての都道府県のあり方の見直しも視野に入れた新たな地方自治制度に関する様々な提言がより現実性を帯びてくる可能性があると考えられる」。

この研究会は非公開であったため詳細は不明であるが、入手できた限りの資料によれば、すでに第1回の研究会において「(旧)北海道一、二級町村制」に関する文書が配布されるなど、その研究範囲が広範なことを伺わせた。だが、都道府県のあり方に関しては廃止を含む議論には至っていない。むしろ、市町村合併の進捗に伴い、残された小規模町村の負担軽減措置とその事務の代替方法として都道府県機能が検討されていたのである。この方向性は、ほぼ並行して審議されていた第27次地方制度調査会に提出された「西尾私案」と符合するものである。

ただし、研究会に配布された資料には、主要各国の地方制度に関するものが大量に含まれており、ここで、地方制度全般の将来像を突っ込んで議論した可能性もある。

## (2) 地方制度調査会

第27次地方制度調査会は、「西尾私案」をほぼ取り入れる形で最終答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（2003年11月）を公表した。ここで、市町村合併の進捗が都道府県問題を必然化するという論理が打ち立てられた。すなわち、そこではまず市町村合併を次のように位置づける。「地方分権改革により明らかにされた、地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎的自治体を形成するために、市町村を再編成する」。そして、こうした市町村の再編成すなわち「市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することとなる」という。そうすると、これまで事務の規模または性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた補完的役割は「縮小していく」ことになる。それゆえ「都道府県の区域の拡大が必要である」という。この論理の展開には無理があるが、その点については後述する。

都道府県の区域の拡大を実現する手法としては「都道府県合併」または「道州制」が想定されている。答申では「3 広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）」と題して、両論を併記しているが、すでに都道府県の自主的合併は地方自治法の改正も終わり、それとは別の論理で第28次地方制度調査会において「道州制」の検討に入っている。いわば、同調査会は「道州制」をはじめと

して都道府県のあり方の操舵手的な位置にあるとあってよいが、実際に構想を実施に移す推進力は政治情勢に左右されると見られている。

### (3) 全国知事会・地方六団体

ところで、都道府県のあり方の見直しという問題は、全国知事会にとって高い関心を払うべき課題のはずである。2004年8月、知事会内に設置された「道州制研究会」（座長：木村良樹和歌山県知事）は、その設置趣旨を次のように述べている（「道州制研究会における審議経過」（2005年3月））。「第28次地方制度調査会をはじめ各方面において、道州制のあり方について議論が行われている状況を踏まえ、当事者である都道府県自身が、道州制の制度化の適否を含め、広域的な地方公共団体のあるべき姿を研究・検討するため」に設置されるという。この研究会は2005年7月から、同じ全国知事会の「道州制特別委員会」に引き継がれて議論を進めている。この間の研究会において、「分権型の社会を構築しようとする点では、ベクトルが一致している」ことは確認されたものの、その実現に向けた手法では「『道州制』移行論」「現行制度活用優先論」に分かれているという。それゆえ、全国知事会としての「当事者」発言はいまだないという状況である。

一方、全国市長会など基礎自治体の側はどのようなスタンスであろうか。2004年4月に第28次地方制度調査会の専門小委員会のヒアリングに応じて、全国市長会会長は「（基礎自治体が）現在都道府県が行っている事務・事業のほとんどを担当することを前提に……中略……二層制を基本にしなが、現在の都道府県を広域のブロック単位のものに再編成するというのが大方の市長の意見でございました」と述べている。明確に「道州制」を意識した都道府県の区域拡大路線である。この立場は当然想定されるものであり、今後、実際の制度設計、再編実施にあたって、いかに相互の調整を図っていくかが課題となりそうである。

なおこのほかにも都道府県レベルでの制度研究が進められている。ここに報告書名と都道府県名だけ列挙しておこう。

静岡県「静岡政令県構想」（2002年10月）

三重県：分権型社会を推進する懇話会「三重県の分権型社会の推進に関する提言——『生活者主導の社会』の実現をめざして——」（2002年11月）

秋田県：「道州制」等に関する研究会「分権型社会における地方の姿——道州制の実現に向けて——」（2002年12月）

岡山県：21世紀の地方自治を考える懇談会「報告書」（2003年3月）

北海道「分権型社会のモデル構想——北海道から道州制を展望して——」（2003年8月）

北海道「道州制プログラム——北海道を道州制の先行地域に——」（2004年4月）

島根県政策企画室「今後の地方自治制度のあり方に関する論点整理」（2003年12月）

九州地方知事会：道州制等都道府県のあり方を考える研究会『中間報告』（2004年10月）

同「九州が道州制に移行した場合の課題等について」（2005年6月）

東京都「地方分権改革に関する東京都の基本的見解」（2004年5月）

青森県：青森県のあり方を考える県民フォーラム「報告書（平成16年度）——市町村合併進展後

の県のあり方を考える」(2004年)

神奈川県：広域自治制度研究会「平成16年度末まとめ」(2005年3月)

滋賀県：分権時代の滋賀県のあり方研究会「分権時代の県のあり方研究報告書 ― 市町村合併と道州制議論を踏まえた広域的な地方制度の展望 ―」(2005年3月)

北東北広域政策推進会議「北東北のグランドデザイン ― 自立・飛躍する“アジアの北東北”を目指して ―」(2005年9月)

#### (4) 政党

各政党のスタンスはまちまちである。2005年9月11日投票の総選挙に際して公表されたマニフェストで比較してみよう。

<自民党>「地方自治および国の統治システムを再構築する道州制を検討。先行的試みとして北海道道州制特区を推進する。」内容的にはマニフェスト2003と変化はない。なお、マニフェスト2003では、「党内に『道州制調査会』を新設し、議論を開始する」としていたが、2005年2月によく調査会が発足、7月には道州制を導入するかは「一致した意見を得ていない」とする中間報告を行った。

<民主党>「基礎自治体の規模拡大、基盤強化の中で、道州制の実現へ向け制度整備に着手します。同時に、住民に一番身近なコミュニティを活性化することによって、自立と共生の社会を実現します。」マニフェスト2003で道州制を公約に掲げたときには、「自治と地域の経済力を培い、道州制も展望した『分権革命』を推進します」と、「民間や地域、或いは市民セクターに任せるべきことは思い切ってそれらに任せ、量的には小さな政府」をめざす方策の一つの選択肢であった。だが、2005年マニフェストでは明確に制度整備への着手を謳っている。ただ、このたびの総選挙の結果、以前から党内にあった道州制懐疑論が浮上することも考えられる。

<公明党>「21世紀の持続可能な行財政システムを構築するために、道州制の導入ということも視野に入れた国と地方の関係の抜本的な見直しを検討していきます。」なお、2003年総選挙に際して作成されたマニフェスト123では、「21世紀の持続可能な行財政システムを構築するためには、これまでの中央集権型から地方分権型への転換が最も重要であると考えます。国から地方への権限や財源の移譲を積極的に図りつつ、自主・自立の地域社会の確立のため、道州制も視野に入れた『国と地方のあり方』の転換を推進していきます」としていた。

<共産党>マニフェスト2003以来一貫して市町村合併を「国から地方への財政支出を削る……中略……地方切り捨て」として批判的立場をとっている。2005年マニフェストではさらに「財界の要望を受けて始めた道州制導入の検討」を通じて、一層の市町村合併の必要性が議論されていると指摘する。そして「都道府県の廃止と市町村の新たな再編をめざす道州制に反対」と明言している。

<社民党>マニフェストにあたる「選挙公約2005」に付された「総合政策ガイド」は3つの論点と10の提案で構成されているが、提案「v 分権・自治」にその基本的考え方が示されている。ここでは都道府県合併や道州制の動きに対して「都道府県・市町村の現行の二層制の地方制度を堅

持しながらまず分権をかりとることが大切」という立場を表明している。市町村合併そのものについても「住民自治の空洞化と民主主義の後退をもたらす」として反対している。

## (5) 経済界

経団連（現日本経団連）は、2000年4月にまとめた「自助自立を基本とした地方財政の実現に向けて」のなかで、「地方公共団体の再編」について項を起こして既述している。そこでは「基礎自治体が地方行政を担うこととし、基礎的自治体を大括りに再編する。そのため、現行の合併特例法・市町村合併推進補助金等に替わる新たな立法措置により、地方公共団体の再編を強力に進める」として、合併特例の上積みによる再編の促進を明らかにした。今次市町村合併へのてこ入れ策である。その上で次のように提言する、「併せて、基礎的自治体の連合体としての道州制の導入について検討を進める」。この方針は2003年「活力と魅力溢れる日本をめざして」においても継承されている。すなわち「官と民、国と地方の役割を根本から見直し、地域が主体となって新しい豊かさを発信していく。そのため州制を導入する」とした。

そして、この基本政策はこんにちまで引き継がれている。すなわち2005年1月に公表された「我が国の基本問題を考える ― これからの日本を展望して ―」では、やや表現がマイルドになっているものの「地方行革の観点から、ある程度の規模に地方公共団体を再編する必要」があるとしながら、行政サービスの提供体制については合併のみでなく「一部事務組合の活用を強力に推進」すべきであると選択的対処に言及している。トーン変化の原因は何であろうか。それはさておき、道州制にも触れて「将来的には、州制の導入も視野に入れ、さらなる行政主体の広域化を図ることも検討に値しよう」としている。

また、経済同友会も早くから市町村合併 ― 道州制の構想を描いていた。2002年10月にまとめた「自ら考え、行動する地域づくりを目指して ― 地域主権確立への行財政改革の提言」において、「行財政基盤を抜本的に強化した新しい『市』と都道府県を広域統合した『道州』からなる、市 ― 道州 ― 国に再編成する」と明言している。一方で、「小規模町村については『特例制度』を設けるとするなど、その後の「西尾私案」、第27次地方制度調査会答申がたどった道筋に近い発想をもっていった。なお、「人口10万人未満の市町村は例外なく」この特例制度の対象と考えられていたことは特記に値しよう。

なお、経済界の都道府県制度見直しに対する調査研究、提言はこの時期に大いに盛んである。その主なものを以下に掲げておこう。

中部経済連合会「道州制下における国と地方の税財政のあるべき姿」（2004年7月）

中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて ― 中国地方からの道州制移行論 ―」（2004年11月）

関西経済団体連合会：関西分権研究会「分権改革における関西のあり方」（2005年1月）

## (6) 政府各省

政府部内では、地方制度調査会の事務局をつとめる総務省がこの問題の中心の位置にいる。もち

ろん、現在審議されている第28次地方制度調査会も総務省の影響の下に運営されている。本章第2節で見ると、第28次地方制度調査会が道州制論のシナリオ・ライターの役割を果たしていることは周知のことである。道州制のシナリオは2005年11月に予定されている中間答申には間に合わず、2006年春の最終答申になる見込みである。

#### <総務省>

総務省関連の動きでは、先の第27次地方制度調査会答申を受けて行った地方自治法改正がある。主な改正点は2点であった。以下に概説しておこう。

#### ① 都道府県の配置分合

これまで、「都道府県の配置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める」（第6条1項）とされていた。これに対し、第27次答申が「都道府県が自主的に合併する途を開くこと」を提言したことに対応して、法律による場合のほか、第6条の2として次の1条を追加した。

##### 第六条の二

前条第一項の規定によるほか、二以上の都道府県の廃止及びそれらの区域の全部による一の都道府県の設置又は都道府県の廃止及びその区域の全部の他の一の都道府県の区域への編入は、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができる。

2 前項の申請については、関係都道府県の議会の議決を経なければならない。

3 第一項の申請は、総務大臣を経由して行うものとする。

4 第一項の規定による処分があつたときは、総務大臣は、直ちにその旨を告示しなければならない。

5 第一項の規定による処分は、前項の規定による告示によりその効力を生ずる。

② 第2編第7章（執行機関）に「第4節 地域自治区」として、第202条の4から第202条の9までが追加された。この点については都道府県再編と直接関連がないと思われるので省略する。

#### <副大臣会議>

北海道道州特区を担当する内閣府特区推進室を除けば、ほかの省庁には道州制に対する特別な動きは見られない。ただ、副大臣会議のもとに設置された道州制の検討に関するプロジェクトチーム（代表：今井総務副大臣）がこれまでに数回（7～8回）開催されている。このPTは、「意見をきっちりとりまとめるというところまではいかない」（今井副大臣05・7・14記者会見）性格のものだが、各省がこのPTに対して報告を行っておりその検討過程は無視できない。「むしろ取りまとめというよりも、各省庁で本音でどういう問題があるのかという具体的な課題を出してもらうことのほうが大切なことであって」（同）という認識が表明されている。この会議はインターネットで公開されておらず詳細は不明であるが、2005年5月の第4回会合に提出された国土交通省の説明資料（社会資本整備関係）が手元にある。その概要は以下のとおりである。

#### <国土交通省>

ここでは、道州制の内容やその是非についてではなく、「広域的か否かではなく国家責任として行われるべきもの」として大河川の整備・管理をあげ、高度な技術や集中投資の必要性、州制をひ

く先進国の国管理事例、水系一貫の治水対策の必要性を述べている。また、地方制度調査会で審議している道州制について検討し、以下のように反論している。

＜地方制度調査会＞	＜国土交通省＞
<ul style="list-style-type: none"> <li>● 企画立案から管理執行までを国がもっぱら担うこととすべきか</li> <li>● 道州制の区域は……地理的・歴史的・文化的な結びつきを重視して定めるべきか、あるいは、経済的・財政的な見地から機能的に定めるべきか</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>● 企画、立案、検証と事業執行・管理機能の有機的かつ密接な連携は不可欠ではないか</li> <li>● 治水対策は、流域ごとに水系一貫で対応することが基本であり、大河川は複数のブロックにまたがる可能性が高く、ブロックを越えた視点が必要ではないか</li> <li>● 災害緊急時において、集中投資等が可能な仕組みが確保されるべきではないか</li> </ul>

また、一方で国土交通省は、これまで5次を重ねてきた「全国総合開発計画」にかえて「国土形成計画」を策定する方向で法改正を行った（2005年7月29日）。国土総合開発法に代わる国土形成計画法がそれである。それによると、基調となる考え方は「国と地方の協働によるビジョンづくり」であり国土形成計画は全国計画と広域地方計画で構成される。このうち広域地方計画は、首都圏、近畿圏、中部圏、「その他自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる二以上の県の区域であって、一体として総合的な国土の形成を推進する必要があるものとして政令で定める区域」を単位として国土交通大臣が定める（首都圏・近畿圏・中部圏開発法は廃止）。

このような広域形成計画がたとえ地方の参加を得たものとはいえ、道州の総合計画策定権とどのように調和するのか、また、広域地方計画圏の設定が道州の区域設定を事実上決定することになるのではないか、など課題は多い。

### 3. 市町村合併が都道府県のあり方の見直しを必然化するという言説について

都道府県のあり方、とりわけその存廃に関して問題になるケースを概観しておこう。想定されるケースは以下の通りである。

#### ① 市町村合併の進展が都道府県の役割を希薄化する

このケースは、現在進行中の市町村合併が都道府県の広域化または廃止→道州制への移行を不可避とする議論である。第27次地方制度調査会答申のトーンがこれである。

#### ② 都道府県政府自体に機能不全等の問題があり改革を要する

このケースは、都道府県自治体の行財政問題、時代の変化に区域が適応していない、市町村行政との競合問題など、都道府県の機能が時代の要請に適合していないとする議論である。東京都の「メガロポリス構想」や「首都圏広域連合」の発想がこれであり、広域的機能の追求が共通点である。



### ③ 国の統治体制の再編合理化

このケースは、分権改革後の国の地方支分部局と都道府県との調整、領土問題や地域共同開発問題などの外交、国土管理等国家的プロジェクトの実施など、地域的事務をめぐる国・都道府県の間担関係を、国の地方機関の広域化というかたちで議論する場合である。第4次地方制度調査会答申など、新設の「道州」「地方」などを中央政府の地方機関として整備する発想がこれである。

### ④ 都道府県の存在が地方分権の推進を阻害する、あるいは地方分権によって都道府県は不要になる

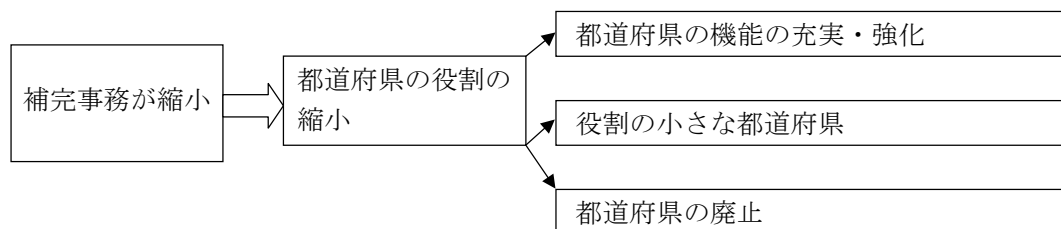
このケースは、地方分権改革にともなう「対等・協力関係」を、都道府県の存在が阻害しているのを、これを取り除くべしとする議論である。とくに大都市を抱える県や、首都圏・近畿圏など市町村が力をつけた地域での要請がある。地方分権で市町村は自立的に事務処理することができるようになった。都道府県は事務を市町村に移譲して自らはその機能を縮小するか、廃止することが適当であるという議論である。対極の選択肢は、国からの権限移譲の受け皿にふさわしい地方政府としての道州である。

こうして、いくつかのケースを概観してみたが、それぞれに現実化する可能性の大小がある。現在もっとも顕在化しているのは①のケースである。そしてそれ以外にない。

上で見たような見取り図のもとで、都道府県のあり方について研究することがこの研究会の目的である。次節以降にその結果が掲載されるが、ここではこれまでの、そしておそらくはこれからも議論をリードするであろう①のケース、すなわち「市町村合併の進捗が都道府県あり方を問い直す」という論理について検討しておこう。

## (1) 市町村合併で基礎自治体が自立的な事務処理を行うので都道府県の区域の拡大が必要となるという言説について

この論理は非常にわかりにくい。なぜ、基礎自治体が自立的に事務処理をすることになると、都道府県の区域の拡大が必要か。第27次地方制度調査会答申では「規模・能力が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるために」区域の拡大が必要だとする。納得できたであろうか。この論理を図示すると以下のようなになる。



すなわち、市町村合併により市町村の「自立的処理」が増大するとして、その結果、都道府県の役割は縮小する。この役割減少への対処の方向性は、①国からの権限移譲で都道府県の機能の強化充実を図ること、②役割の小さな都道府県としての位置づけ直し（たとえば市町村連合事務局など）、③都道府県の廃止が考えられるのであって、都道府県の区域の拡大はなんら対処にはならない。つまり、「役割が縮小」することと、「区域の拡大」という対処の仕方の間に論理的必然性が

ないのである。上で見たように、役割の縮小には「国からの権限移譲」で対処する処方箋が検討されるであろうし、他方では役割の小さな都道府県として再設計することも考えられる。都道府県の廃止も検討されてしかるべきかもしれない。いずれにしても「廃止」以外の処方、国の権限の都道府県への分権化いかんという構図になっているのである。このこと（国と都道府県との権限配分）を抜きに「広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）」として、道州制を前提とした議論が設定されている。すなわち「規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である」という。論理の飛躍は明瞭である。

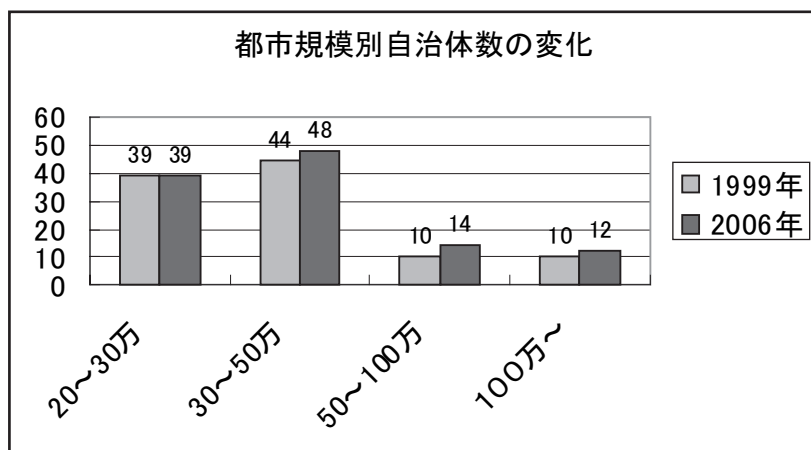
この論理に従えば、まず検討されなければならないのは、このたびの市町村合併によって、どれほど基礎自治体の「規模・能力や区域が拡大」するかである。

## （２）市町村の規模・区域の拡大が都道府県のあり方の見直しを求めるとの言説について

市町村の区域の拡大は明白である。合併まえの3,232市町村時に、市の平均面積は156.60平方キロメートルであったが、合併特例の切れる2006年3月末には267.06平方キロメートルと1.7倍になる。また町村は103.88平方キロメートルから156.27平方キロメートルと1.5倍に広がる。次に「規模」だが、答申でいう規模が何を指すかは不明だが、仮に人口でいうならばこれも市町村平均人口が3万8,850人から6万5,200人と1.7倍に増える。

市町村の区域が拡大するので、1都道府県当たりの包括市町村数は減少する。先に見たように、合併によって市町村の区域（面積）は平均1.5～1.7倍に拡大する。だが、市町村の区域が拡大することをもってのみでは都道府県のあり方が問題になることはないであろう。むしろ、市町村数の減少が都道府県の包括市町村数を少なくし、それに伴って連絡調整機能に変化を及ぼすからだと考えることができる。

2006年3月で最少包括市町村は富山県の15で、ついで福井県の17、大分県の18となっており1都道府県平均包括市町村数は39となる。合併前の平均が69であったから、包括市町村数は約半分になる。単純に、これまでの包括市町村数でならすとすれば26都道府県あればよいということになる。適正な包括市町村数についての理論的検証はないが、計算上は少なくとも現在の47都道府県よりは少なくていいということになる。



また、規模についてもすでにみたように、1市町村平均人口が1.7倍に増えることが確認された。ここから考え得る影響は、①それぞれの市町村自体の人口増がないとすれば、その分だけ市町村の数が減少して都道府県内市町村数が減少すること、②都道府県に匹敵する人口を有したり、都市制度が適用される都市の増加により都道府県機能と競合が生ずる、の2点であろう。

第1の点についてはすでに検討した。第2の点については、以下のような変化をみてとることができる。すなわち、特例市以上の都市制度適用可能自治体が合計103から113に増加する。総務省が政令指定都市の指定について、合併によるの特例付きで100万人に満たなくても認める方針を明らかにしたため、すでに静岡市が政令指定都市に指定され、さらに堺市、新潟市、浜松市が政令指定都市移行をめざしている。このような大都市制度の適用によりたとえば、神奈川県では県人口860万人のうち81%にあたる約700万人が特例市以上の都市の住民となる。また、新潟県も新潟市が政令指定都市に、長岡市が特例市になれば県人口246万のうち半数近くの110万人が大都市居住者となる。また、長崎県でも県人口151万人のうち半数近くの72万人が大都市住民ということになる。

以上のことから、市町村の人口規模および区域の拡大が市町村数の減少によって生み出され、都道府県の包括市町村数が減少することから都道府県のあり方が問題になり得ることは確認された。しかし、後段でみた大都市住民の都道府県住民に占める比率の拡大については、合併とは関係なく京都市の人口はすでに府全体の57%を占めており、議会構成も含めて都道府県制度との整合性が地方制度調査会でも取り上げられたことがあり、合併に伴う論点とはその意味を異にする。

### (3) 市町村の区域が拡大するので広域自治体としての都道府県の機能と競合するとの言説について

現在もっとも面積の小さい都道府県は香川県でありその広さは1,876平方キロメートルである。このたびの合併で市町村の区域が拡大することはすでに見た。問題は、県と同等または県以上の面積を有する基礎自治体が登場するということである。たとえば岐阜県高山市は合併により2,179平方キロメートルと香川県のみならず大阪府（1,893平方キロメートル）や東京都全域（島嶼を除く：1,781平方キロメートル）をも上回る基礎自治体になる。そのほか1,000平方キロメートルを越える市が18市を数える（表1参照）。

例えば岐阜県では高山市と郡上市を合わせると3,200平方キロメートルを越す。この2市で岐阜県全体の30%を占めることになる。静岡県も大きな県だが、静岡・浜松両市（2,900平方キロメートル）で全体の37%を占める。このように区域の広大な基礎自治体の登場が都道府県のあり方にも影響を与えることは容易に想像することができる。だが、それはどのような意味においてであろうか。広域自治体としての都道府県は、市町村の区域拡大によってその役

表1 市の面積ランキング  
(06.03.31予定)

順	都道府県	市	面積
1	岐阜県	高山市	2,179
2	北海道	ひだか市	1,733
3	静岡県	浜松市	1,511
4	栃木県	日光市	1,449
5	北海道	北見市	1,427
6	静岡県	静岡市	1,397
7	北海道	釧路市	1,362
8	山形県	鶴岡市	1,311
9	広島県	庄原市	1,246
10	富山県	富山市	1,241
11	福島県	いわき市	1,231
12	秋田県	由利本荘市	1,209
13	秋田県	北秋田市	1,152
14	岩手県	一関市	1,133
15	北海道	札幌市	1,121
16	北海道	士別市	1,119
17	秋田県	仙北市	1,093
18	岐阜県	郡上市	1,030
19	和歌山県	田辺市	1,026

割を問われることになるのであろうか。少なくとも消防や救急などのように市町村の区域を越える市町村事務は、都道府県が対応するのではなく市町村が一部事務組合などの広域行政機構を設置して対応している。したがって区域拡大で市町村広域行政機構の構成に変化は生じるものの、都道府県のあり方に直接影響を与えるものではないといえることができる。

#### (4) 市町村合併により市町村の能力が向上するため都道府県の役割が希薄化するとの言説について

第27次地方制度調査会答申は、地方分権改革の着実な進展のためには「これまで以上に自立性の高い行政主体となる必要がある」と述べ、その要件として次のことを挙げている。

- ① 自立的行政主体にふさわしい十分な権限と財政基盤を有すること
- ② 高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有すること

従って「基礎自治体に対しては引き続き国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべき」という主張になっている。すでに指摘したように、権限の配分問題を抜きに「能力の拡大」は議論できないはずである。そして、同答申もここでは、能力の拡大は「事務や権限の移譲」をもって実現されるという立場をとっている。しかし、それは国の課題として設定されており、実現するかどうかは不透明である。そこで、仮に市町村合併によって「能力の拡大」が図られるとすれば、それは①の条件のうち、合併によって財政基盤が確立されること、および②の条件、すなわち合併により専門的な職種を含む職員集団が形成されることに外ならないということである。ここで検証されなければならないのは、市町村合併によって財政基盤はいかに確立されたか、自治体の能力を高める職員集団が形成されたかである。

この問題が検証されるならば、都道府県の廃止を含む再編成に一定の説得力が生まれることになる。だが、はたして合併で能力が向上する側面をどのように観察することが可能であろうか。市町村合併によって「能力」はどれほど拡大するか。この点について検証する。

地方自治法は2条5項で都道府県の手務を次のように定めている。「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の手務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする」。すなわち、よく知られている広域事務、連絡調整事務、補完事務である。

これまで見てきたように、広域事務は市町村の規模拡大で直ちに不要になるわけではないことが明らかになった。それに対して連絡調整事務は対象自治体の減少によりかなり軽量化する可能性がある。さて、ここでの問題は市町村合併により補完事務についての役割が希薄化するかということである。そして、その検証は合併市町村がどのような要因で「能力」を増大させるか、それにとともに都道府県への補完要請を解除できる事務領域は何で、どれくらいの事務量を明らかにすることである。

この点についての検討に入る前に、第27次地方制度調査会答申でも多用されている基礎自治体の「能力」とは何かについて押さえておこう。市町村の規模・能力を正面から扱った研究として『市(町村)の規模、能力に応じた事務再配分のあり方に関する調査研究報告書(Ⅰ)(Ⅱ)』(地方自治

協会、1984、1985年）がある。ここでも規模、能力の研究の遅れについて次のように述べている。

「市町村の規模、能力に応じて事務の再配分を行うべきであるとの考えは、これまでもたとえば地方制度調査会、全国市町村等から幾度も提言されてきている。しかし、従来の提言は『規模、能力』の指標として人口規模、行政能力等を指摘してはいるものの、行政能力とは何によって表現されるのか、これらの指標だけで『規模、能力』を十分に測定することができるのか、などについては論究してはいなかった。総じていえば、これまでの提言等は『規模、能力』についての扱い方が概念的、総論的であり、またその内容も抽象的で具体性、明確性、客観性に欠けていたということができよう」。

そして、この研究の遅れの一つの証左として人口規模を尺度としてきたことを挙げ、「人口規模が区分の基本的な指標として使われているのは、これが当該市の規模能力を示す単一のしかも包括的な指標として優れており、説得力があるためであろう」（75頁）と推定し、その上で、「規模・能力に応じた都市分類」を試みるのである。

まず、規模・能力とは何であろうかということを検討する。それは以下の3つとされる。

- ① どの程度の事務量が発生するか
- ② 行政能力の程度はどうか。特に、専門的職員を置くことができるか。
- ③ 財政能力はどうか。特に、事務処理のため専門の部署を設置したり、機材をおくことが財政的に可能か、また適当か。

そして、この指標の説明力が検討される。たとえば①の指標は主に規模に比例すること、したがって能力については説明力が低い。また②の指標は一定数の職員の存在が前提になるためやはり規模の説明力が高い。そして③の指標については財政の規模が規定性を有するので、やはり規模が関わり、その他では一人当たりの所得が説明するという。

つまり、この研究会でも能力を示す客観的な指標は発見できておらず、従来の考え方を踏襲して「人口規模別＝規模・能力に応じた」という論理を基本にせざるを得なかったのである。これまでの研究史において本格的に規模、能力を扱ったこの研究会でさえ以上のような結論に達している。もちろん、われわれにとっても残された研究課題ではあるが、「合併によって市町村の能力が向上する」ということが立証されていないにもかかわらず、それが大きな要因となって都道府県のあり方を揺さぶっている議論状況だけは確認しておこう。