

琉球大学学術リポジトリ

日本におけるリージョナリズム

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学教育学部 公開日: 2007-07-18 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 島袋, 純, Shimabukuro, Jun メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/1024

日本におけるリージョナリズム

島袋 純

Regionalism in Japan

Shimabukuro Jun*

1、はじめに

2、地域制度のモデル

- 1) 単一制国家の統治構造
- 2) 直接執行型と間接執行型
- 3) 北欧型と南欧型
- 4) 代表機能強化型と地域政府強化型
- 5) 地域個別的住民発案型と全国画一的立法型

3、地域的分権についての論争

- 1) 地方制度改革論の経緯
- 2) 地域（広域）制度創設の論拠
- 3) 北海道開発局の設置と自治論争
- 4) 沖縄の復帰と自治闘争

4、地域制度の現状

- 1) 単機能型出先機関
- 2) 地域開発計画と単機能型出先機関の総合化
- 3) 特定地域担当官庁と総合的出先機関
- 4) 衆議院比例代表制ブロック選出

5、むすびに代えて

1、はじめに

日本においては、明治以来近代化推進のため、すべての権力を中央政府に一度統一し、その主権のもとに地方政府を構成し、それに対し一定の分権を行うという単一制国家の形態が維持されてきた。サブ・ナショナル・レベルの政府、すなわち州や邦が、中央政府とともに主権を共有するというアメリカやドイツの統治構造である連邦制が採用されたことはなく、近年連邦制導入の意見も散見されるようになったが、少数であり、近い将来

に採用される見込みはないと言ってよいだろう。

市町村レベルについては、郡制の廃止と合併の進展により数の激減と規模の拡大が見受けられたものの、サブ・ナショナル・レベルの中間団体は、明治22年の府県制施行以来約100年、単一制国家の自治体としての都道府県であることに変わりはない。しかしながら、地方自治体以外に日本には多くの中央省庁の行政機関が地域レベルに存在し、国民に対し直接行政を遂行している。これらの機関は、地方自治体、地方政府でないにせよ、地域的な統治機構であることには変わりはない。

* Department of Social Science, College of Education, University of the Ryukyus.

ところで、ヨーロッパにおいては、日本が近代国家における地方統治機構の形成に当たっては戦後の民主的自治制度において模範としたフランス、イギリスなどの単一制国家において、近年、統治構造上の顕著な共通の変化がみられる。それは、従来の県レベル（カウンティ〈英〉、デパルتمان〈仏〉、プロヴィンシア〈西〉）と中央政府との間に、新たなサブ・ナショナル・レベルの統治機構として、総合的な機能を備え地域の利害を反映させることのできる地域制度や地域政府（Regional Government）を創設する動きである¹⁾。

これは、既存の中間団体を廃止することなくなされ、国の地域レベル（日本でいうところのブロック・レベル）の出先機関を統合するとともに会議ないし議会を設けるものであり、結果として二層であった地域政府を三層に変えていくことになった。その根拠は、当初、地域（開発）政策が中心であり、中央政府主導になされた行政的効率性を目指した組織化だったと言える。しかしその際の地域の区分の中に、文化的、政治的な周辺あるいは従属的な民族的地域が内包されていた。すなわち、国民国家の形成において、他の地域に比べ最も遅く軍事的に制圧されたものの、中央あるいは優勢な民族（Ethnicity）に対して文化的歴史的独自性を強く備えた民族が中心的な地域である。こうした民族の利害反映、権力関与の増大の要求と、地域への自治権拡大とが共鳴してくる。リージョナリズム（Regionalism）とは、こうして作られた制度や、それを支える思想、運動に対する総称である²⁾。

共通の特徴をまとめると、

- ①元来、地域（開発）政策の単位として考えられたこと。
- ②国のブロック・レベルの出先機関を統合した合議体を備える機構であること。
- ③独自性を有する地域・民族のアイデンティティの確立が制度的変革への政治的要求と結び付いていること。

が上げられる。

リージョナリズムは、ここ20数年来のヨーロッパ諸国の政治行政的変化の中で、最も顕著な現象の一つと言われている³⁾。サブ・ナショナル・レベルの広域的な統治機構の設置を求めるこのよう

な現象が、日本において皆無なわけではない。新たな地域制度を試みる思想や運動は、一般に「道州制」の設置の名のもとに、強力なバックアップを得て何度も政府の改革の俎上に載せられている。実現したのものとしてはほとんど形骸化しているとはいえ、単機能地域出先機関、すなわち国の各省ブロック出先機関を横断する地方行政連絡会議が制度として存在してはいる。また、地域的利害を確実に反映できるか否は別として国のブロック機関である北海道開発局、沖縄総合事務局も一種の総合的地域制度と言えないこともない。北海道と沖縄に関しては、日本の国民国家形成において最も最後に編入され、長い間、日本の他の地域と同じレベルの自治権や人権を認めてこられなかった歴史があり、西欧において独自性を有する地域が要求する地域制度改革と共通の基盤がある。特に沖縄に関しては、戦前戦後一貫して国政参加において差別的に処遇され、不平等と思われる取り扱いがなされ、それが今なお尾をひく問題となっている。また歴史的文化的背景から沖縄の住民は、潜在的に一つのネイションを構成すると言っても過言ではなく、西ヨーロッパ諸国における周辺地域に極めて類似している。

本稿では、このような日本の地域（ブロック）レベルの統治機構の現状と制度改革の動き並びに根拠となる主張を明らかにし、それを日本のリージョナリズムととらえ特徴を明らかにして行きたい。

2、地域制度のモデル

(1)単一制国家の統治構造

領邦国家を内包し、地域的な統治権力を拡散させていた封建時代の王政に比べ、イギリス、フランス等における近代国家の誕生は、そのような多元的権力を破壊して、国王のもと、中央へ一元化させて単一制国家を構成し、強力な中央集権と機能的に分化された行政機構を出現させた。近代国家において、中央政府は、古典五省（大蔵省、外務省、内務省、法務省、国防省）に始まり、主として内務省の機能的分化によって分業化の数、すなわち省庁の数を増やしてきたと言える。現代では国家の統治機構は、高度に分業化された諸組織

体の集合と捉えられることもできる。これを大きく分けると、政策の機能ごとの編成と、対象地域による編成と分けることが可能であろう。

しかしながら、機能ごとに分化された中央政府の諸行政組織が、最終的な行政の執行まで責任を負う領域は、公共部門全体からみれば、比較的多くはない。なぜなら、単一制国家においても、二層ないしは三層の地域ごとに編成された組織である地方政府を構成することによって、それらに一定の機能の遂行を委ねることが多いからである。もちろん、ここでの地方的分権は、中央へ統一された主権を前提にする。

連邦制国家の場合は、統治に関する主権を共有する州・邦の存在があり、連邦政府の事務が憲法上制限されているか、州・邦の機構を通してのみ行政を実施するようになっており、地域的な行政の執行について介入を行う領域は限定されている。

つまり、中央において機能ごとに分化された行政も、かなりの部分が、地域別に総合的に編成された組織、すなわち州・邦政府、地方政府を経由して政策出力を行っていることになる。

どの政策の遂行をどの組織が行うかは、統治上の非常に重要な問題である。現在ではいかなる国においても、極めて似たような中央省庁の編成が行われ、特に先進諸国においては、いずれも二層ないし三層の地方政府の創設により、政策を遂行している。それにもかかわらず、これらの政策遂行の組織間の責任分担についての厳格な原則ないし理念が、合意をみたことはない。特に地方政府の編成の仕方（層数、規模、権限、資源等）と機能的に分化された中央政府との相互関係のあり方に関する議論は、長年にわたって、各国の政治行政改革の中心的なテーマの一つとされてきた。

福祉国家化の進展にともなって、明確に役割を組織間で分担できる領域が減少し、逆に諸レベルの政府が共有する領域が極めて拡大し、政策や責任の政府間の分担が非常に曖昧なものとなり、複雑錯綜した政府間関係の状況が生じている。そのなかで明確な責任分担を求める古典的な中央地方関係ないし政府間関係の再検討が提唱されるようになった。連邦制諸国においても同じような状況が生じている。

しかし、すべての諸国においてまったく同じ政策、制度が採用されているわけではない。歴史や国家の基本的構造が必ずしも同一ではなく、それによって政府間関係にも質的な違いがある。日本の地域制度がどのような特徴をもつのかを解明するためには、本章においてまず先進国の地域制度をモデル化し、次章以降は、日本の地域制度の改革論の推移と現状を見渡し、それを通してモデルの中での位置付けを行い、特徴を明らかにしていきたい。

(2)直接執行型と間接執行型

単一制国家における地域制度の制度モデルを検討するに当たって、非常に分かりやすい例として、連邦制のモデルを引合いにしたい。よく知られたものとして、片岡寛光によるアメリカ型の直接連邦主義とドイツ型の間接連邦主義のモデルがある。準主権的な州・邦の存在は同じであるが、増大していく中央政府の業務の遂行を直接に中央の出先機関を設置して行うか、基本的に出先機関の設置を認めずに、連邦＝中央の国家的行政任務をその意向を重視しつつも州・邦が自己の固有任務として執行するかである。前者を直接的に連邦政府が行政を行うということと直接連邦主義といい、後者を、連邦政府自らの機関で直接行わず、州・邦に執行を依存するということと間接連邦主義という。重要なのは、直接連邦制をとる場合には、州政府や地方政府の管轄区と重複するような管轄区域を与えて、中央＝連邦各省庁の個別機能型出先機関を設置していることであり、間接連邦制の場合は、出先機関の設置を原則として認めず、連邦＝中央は、原則として自らの執行機関を有さないことである。この場合、連邦は、州・邦政府が連邦の意図に必ずしも完全に適合しない政策執行をなしたとしても、執行を依存している限りにおいて政策実施を強制することは困難なことになる。したがって、連邦制の研究においては、直接連邦システムよりも間接連邦システムの方が、州・邦により強い権限を保障するものと考えられている⁴⁾。

英米系諸国の中央地方関係と大陸系諸国の中央地方関係に、アメリカの連邦制とドイツの連邦制とに類似したモデルを想定することができる。例

えば、イギリスにおいては、中央政府各省庁は、直接的な下部執行機関を数多く備えており、多くの行政が中央政府から直接的に国民に対してなされる。自治体には、そもそも固有事務を備えているという発想がなく、自治体の事務はすべて、個別的に中央から委譲された事務であり、それ以外の事務は中央政府の任務ということになり、中央政府が直接に責任を負う。いってみれば、直接連邦システムの単一制国家版ということができ、「直接執行型」ということができる。これは、中央政府の観点からすれば、中央の任務を地方政府が行わず、事務が分離されていることから、「分離型」とも呼ばれる⁵⁾。

それに対して、大陸系では、原則として、中央各省庁の地方出先機関を設置しないものとされる。各専門省庁は、自己の事務の執行を地方団体に委ねなければならない。指揮命令系統において完全に自己の統制下にある専門行政の下部組織でなく、内務省配下ないし一定の独立性を有する地方自治体によって間接的に事務の執行を行うという点で、「間接執行型」と呼べるのではないだろうか。やはりこれを連邦制との類推で言えば、間接連邦システムに近い形態と言えよう。これは、中央政府と地方政府の事務を分離せず地方政府が委任を受けて行うと言う点で、「融合型」とも呼ばれている⁶⁾。

これはまた元来、個々の専門の行財政的、技術的統制によって中央の支配を確保するというより、地方政府の首長と上級幹部職員の任命権を中央政府（内務省）が握ることによって、全般的な後見的監督を行う制度であったと言える。しかし、本稿の分析に重要なのは、国の事務執行にあたって直接、国の機構が行うのか、間接的に地方政府に委ねて行うかであり、その点を基準に分けている。

もちろん、間接的でありかつ住民の意思で選出された首長であれば、極めて大きな自律性、自治権を確保する可能性がある。すなわち、間接連邦システムにおいて、連邦法及び予算の執行を州・邦に依存しなければならない状況と同様の事態が生じるからである。戦後日本の中央地方関係における機関委任事務の急激な拡大と各省出先機関の増設は、公選知事への不信と執行依存の回避が大

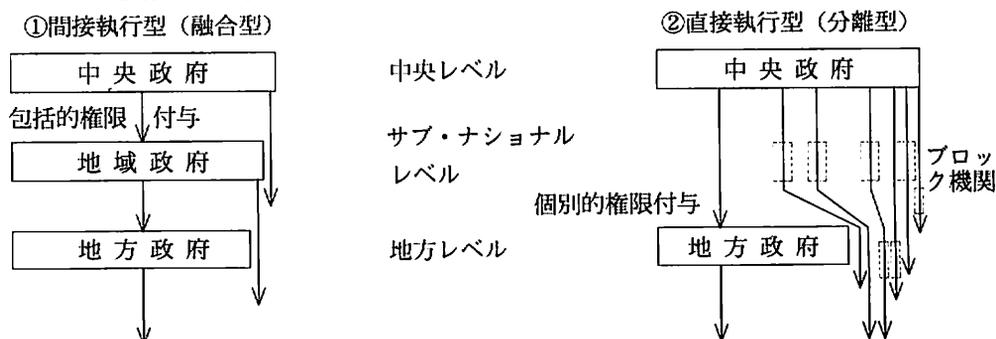
きな要因となっている。

また、大陸系諸国の地方政府には、固有事務の存在がある。政府間の任務の分担が明確でないため、地域的な所轄領域に関係すると思われることは、国からの明確な授権がなくても自治体自らの判断で実行可能である。それが意味するものは、現実の財源的措置等を見捨てて理論的に考えれば、際限なく地方政府の任務が拡大していく可能性を有しているということである。公選で選出された首長が民意を反映するものとして、固有事務の拡大を最大限に追求する場合もあり得る。地方自治体の自律性に対するこの制度の潜在的な可能性が、戦後日本の中央地方関係における機関委任事務を増大させることによって、固有事務拡大を実質的に不可能とし地方の自律性を圧縮していった要因の一つではないだろうか。

しかし、現実的には、直接執行型と間接執行型の両者は、ともに純粋な形で存在しているわけではない。まず、直接執行型の典型であるイギリスにおいて、確かに例えば、日本では市町村に委任されている事務でさえ、国の地方出先機関によって直接的に実施されており、またブロック・レベルの出先機関、公社もそれぞれの省庁独自に多数設置されている⁷⁾。しかし、自治体は、市町村レベルにせよ、県（カウンティ）・レベルにせよ、かなり広範な地域的な問題全般にかかわる業務を担当している。また、フランスでは、県（デパルタマン）の所轄領域が開発行政に狭小であるため、広域的な国の出先機関が設置されてきた。元来、大陸型の典型であった日本も、戦時中の行政任務の拡大期に出先機関が相次いで創設され始め、戦後の知事公選制と内務省の解体を機に各省庁の出先機関が急増した⁸⁾。

戦前の日本、特に1930年代以前は、間接執行型であり、内務省による統制を含めて考えれば、まさに「集権・融合型」の典型であったと言える。しかし、戦中から戦後の日本では、特に1947年（昭和22年）の内務省の解体と地方自治法の施行以降は、地域（ブロック）レベルに関して述べれば、分離型の要素が極めて強くなっていると思われる。第3章以降において、地域（ブロック）レベルに限定して検討し確証を得たい。

〈図表1〉 地域（ブロック）レベルに関する中央地方関係単純モデル



注：単純化のために府県と市町村をまとめて地方レベルとした。

(3) 北欧型と南欧型

L・J・シャープは、リージョナリズムについて、イギリス、スウェーデン等の「北欧型」とフランス、スペイン、イタリア等の「南欧型」というモデルを設定した⁹⁾。社会経済の発達とともに、それに対応して行政の高度化、広域化が求められるようになってきた。従来の自治体の行政区域の規模の狭小性や能力を問題にして、自治体の規模の拡大が要求されるようになってきた。北欧型はそれを主な要因として、既存の自治体を合併再編成し、二層制を維持しつつ、それぞれの層の地方政府の規模を拡大する方法である。60年代においてブロック・レベルの機関の強化を目指していたイギリスのリージョナリズムは、70年代に入ると、既存の市町村や県の統合を優先するようになり大幅な地方政府の再編成がなされた。大陸系の他の諸国に比べイギリスの地方政府は、極めて規模が大きいと言え、現在も基本的にはその制度が維持されている。このような自治体合併再編成による広域化を北欧型のリージョナリズムとしている。イギリスにおいて例外的な存在であり続けたのは、スコットランドやウェールズなどの民族的少数派の地域であり、第三層目にあたる地域議会の設置要請が、常に一定の支持を確保している民族主義政党の戦略の一つとされている¹⁰⁾。

南欧型とは、ブロック・レベルに地域政府を設置し、三層制の地方制度にする改革である。実現されることはなかったが、70年代のスコットランドとウェールズへの地域的分権は、三層制の可能性を内包していた。フランスでは、60年代にイギリスと同じく、ブロック・レベルの開発行政推進

のための協議機関を設置したが、その後も行政機関の連絡会議を次第に強化していき、間接公選ではあるが地域議会として発展させ、地域団体に法人格を与え、完全な自治体とした。大陸系諸国が第三層目の設立を余儀なくされる理由の一つに、広域行政への対応として地方自治体の合併や再編成が極めて困難な状況が上げられる。近代国家の成立以来、ほとんど県、市町村とも変化していないフランスを始め、特に、県レベルの合併は、難しい。この理由は、融合型の政府間関係であるが故に、地方政府は、様々な政治的行政的影響力行使のチャンネルを中央に対して有しており、地域政府の根幹をゆるがすような改革に対しては、その影響力を発揮して封じ込めることが可能であるからとされる。こうして広域的総合行政への対応は、新しい層の地方政府の設立とならざるを得なくなる。

なお、スペインで例外的なのは、一つの県で一つの地域圏を構成する場合であり、中心的な民族・地域であるカスティーリャに所属するところでそのような地域が見受けられ、その場合は、例外的に三層制でなく、二層制の地方制度を採用していることになる¹¹⁾。

(4) 代表機能強化型と地域政府強化型

周辺の民族地域に関しては、権力への関与を拡大する様々な方法が考えられている。まず第一に典型的なのは、議会もしくは内閣及び政府機構の中に、その少数民族の地域を代表する特別な例外的システムを構築することである。中央政府への「代表機能強化型」と名づけた。これは、政治的

にも、文化的にも、経済的にも従属的な民族＝地域に対して採用される。議会に関しては、議会へのその地域の議員定数を他の地域に比べ多めに設定する、その地域の特有の問題や開発政策を担当する議会常任委員会の設置することである。議院内閣制のもとで最も重要なのは、地域担当の国務大臣と行政機構を備えることである。地域担当の大臣の存在は、特に重要であり、周辺地域にとっては、国家の権力の中枢にその地域の様々な問題について意見を表出する機会を確保することになる。これは財政移転を極大化する仕組みと見え、経済的に依存的な場合に採用される。

しかし、それも、地域担当の大臣が地域の利害を重視する立場（例えばその地域選出の議員）にあって、地域の利害が、国家的利害と対立しない政策の場合に限って妥当する。逆に、地域的利害が、国家的利益と根本的に対立し、国家的統一のためには、国家的利益を優先する地域政策を貫徹することであると中央政府が決めた場合、自治への圧迫、懐柔のための推進者となる。北アイルランドのように自治権を抑制した後の直轄の支配を推進する機関とさえなり得る。地域担当の大臣は地域にとって両刃の剣である。周辺の民族にとっていかに大臣への影響力を強めるかが大きな課題となる。それによって民主的統制が拡大し、中央における政策決定に地域の利害を反映させることができるか否かが規定される¹²⁾。

もう一つは、「地域政府強化型」である。これは、民族的少数派の中央政府への関与を増大させる方法ではなく、その地域政府への権力の委譲、すなわち、政治的分権化を促進する方法である。民族的地域にとって自治権の拡大であるが、強い自治権を獲得した地域政府は、かつての独立国であった時代の政府の継承者とみなされ、住民は、かなりの自立性を享受し中央に従属せずに済むことになる。このシステムは、政治的、文化的に周辺とされる民族＝地域であっても、経済的には、従属的でないあるいは自立の可能性の高い場合に採用される。

しかし、中央政府と自立的な地域政府の対立が激化すれば国家分裂の危機となり、中央政府にとっては頭痛の種となる。連邦制国家でも同じような現象はカナダにおける連邦政府とケベック州

との関係にみられる。カナダ的解決は、州権の強化によって、ケベックの自立性を保障し、それによって、国家的統一を確保しようとしている。単一制国家では、単に民族的少数派の地域に対してのみ地域的分権を認め地域政府を形成するのではなく、全国にわたる地域政府の設置によって、国家的統治制度の統一性を確保しつつ、幾分民族的少数派の地域政府に権限を多く与えるという解決を行っている。スペインのカタルーニャやバスクが顕著な例としてあげられる。

(5)地域個別的住民投票型と全国画一的立法型

これは、地域制度を創設する際の手続の問題を扱ったモデルである。「全国画一的立法型」というのは、中央の議会によって新たな立法ないし法律の改定の形式で、地域制度が創設される方式である。住民の意思は、審議会での意見聴取や議員による立法過程への関与という形で極めて間接的にしか表出されない。設置が決定されるのは議会の議決による。フランスの地域政府の設立は、まさにこの方式の典型であると言える。イギリスの73年の地方政府再編も中央政府の意思により決定された。

これに対し、「地域個別的住民投票型」というのは、地域統治の組織の権限、組織構造、意思決定と執行の手続等の原則（地域憲章あるいはその地域への特別立法）について、その地域の住民投票によって最終的な採択がなされる方式である。地域憲章発案の場合は、その地域選出の国会議員及び地域内の既存の地方政府の議長等から成る憲章制定委員会でなされ、国会に提出されて通過するとともにその前もしくは後に住民投票に付されてその賛成を得て正式に発効される。国会の承認が事前的还是後のかで極めて大きな違いが生ずる。このような方式は、前者では、住民投票で地域政府の創設が確定したスペインのバスク、カタルーニャ等があげられ、後者では、国会によって住民投票による承認が、投票者の過半数ではなく、有権者総数の40%以上という高い基準が設定され、敗北に終わったイギリスのスコットランド、ウェールズの例がある¹³⁾。

(6) 効率性追求型と自己同一性回復型

「効率性追求型」とは、経済的な資源の動員、市場の経済活動の管理・活性化及び公共部門による社会基盤整備または投資に、有効かつ最も効率的・合理的な区分け、規模設定、政策手法、統治構造を目指すことが、地域レベルの統治構造設定の最重要な根拠とされる場合である¹⁴⁾。日本の広域行政論の殆どはこの典型である。1960年代には、特に生産における効率性を重視するが、次第に経済発展にともなう負の効果を認識し、それを内在化する地域政策の追求に発展している。効率性追求型の最も大きな支援者は、経済的な利益団体及び官僚機構の一部であろう。また、地域的な独自性や一体性は、経済的効率性を求める地域政策や地域機構を支えるために動員される副次的なものという認識にならざるを得ない。この発想の弱点は、中央に集権化され、経済も集中されたままで最も大きな経済成長が達成され、地域間の不均等な経済発展がその影に隠れて問題化されていない時、つまり、経済が集中集権的体制で相対的にうまくいっている時には、説得力を持たない点である。

「自己同一性回復型」、というよりも、地域の人々が、社会文化並びに経済的抑圧からの解放を求めて、発生する地域的分権化要求と説明する方が分かりやすい。単一制の国民国家においては、政策や政治制度の全国的画一化、均質化が一つの巨大な政治的潮流であり、地域の文化的、政治的、経済的多様性が抑圧されていく傾向にある。近代は、そのような国民国家間の相互の対立の時代であり、潜在的に多様性を内包する国内の地域も従属せざるを得ず、多様性独自性を統治の制度を通して表現する方法を確保できなかった。戦後の経済的統合、軍事的な集団保障体制のもと国民国家単位の対立の様相が一転すると、国家の相対化が行われる始める。それにつれて、抑圧され、潜在化されていた、多様性独自性に基づくアイデンティティが解放され、そのアイデンティティに、政治的要求及び行政的改革を結び付けるような制度的変革を強く希望するようになる¹⁵⁾。

西欧のリージョナリズムは、経済的要因ばかりでなく、社会文化的要因がより大きな意味を持っている。多くの場合が、全国的に国民文化として

評準化された文化と異なる文化を潜在的に保持している地域住民が、抑圧され否定された歴史や文化の国内外に向けての認知獲得が重要な要因である¹⁶⁾。

現実の西欧のリージョナリズムにおいては、効率性重視の経済的要因のみに依拠した地域制度創出もなく、また経済的要因が希薄で極めて社会文化的な要因のみに依拠した地域政府創出も有り得ない。現実のリージョナリズムは、双方の要因とさらに各国の特殊事情とまた国際的な状況が複雑に絡み合って生成するものである。

3、地域的分権についての論争

(1) 地方制度改革の経緯

ブロック・レベルの行政機構に関する問題を含む地方制度改革の推移を極めて概括的に述べるとする。

・各省出先機関増設期（1930年代～1947年）

1927年、田中内閣による初めての道州制構想、「州庁」設置案が表明された。これは、大正デモクラシーの進展によって、普通選挙が実施されたことと、さらに府県の完全自治体化並びに知事公選の主張が力を持ってきたことに対抗する意図を持って打ち出された。その後30年代に入ると、戦時体制の強化にともなって、管理経済、統制経済が進み国の行政が急速に拡大する。30年代に府県を通した間接執行の原則を部分的に逸脱する国の各省庁の地方出先機関が設置されはじめる。1945年には、府県知事とこうした出先機関の長を構成員とする地方協議会が組織され、最終的にこれは、軍管区と広域行政を一体化した地方統監府に統合された¹⁷⁾。

・各省庁－出先機関体制確立期（1947年～1950年代）

この時代は、急激な民主改革の時代である。まず何よりも重要なのは、戦前日本の内政を掌握し、大蔵省と並んで最も強大な官庁であった内務省の解体と、都道府県の知事公選制の導入である。事業担当の専門省庁は、各専門行政の執行を確実なものとするために、地方出先機関、特にブロック機関の増設ないし強化と府県知事への機関委任事務を強化することになる。

1950年には北海道開発庁、51年には北海道開発局の設置がなされるが、その構成と権限、人事権をめぐり、旧内務省勢力と、事業官庁の論争がおこる。と同時に戦前の府県制度を道州制レベルで復活する方向での道州制が検討されはじめる。1949年総理大臣官房自治課と地方財政委員会の統合によって地方自治庁が設置され、旧内務省中枢が次第に形を変えて登場してくる。1960年には、自治省として総理府から独立し、内務省の後継体制が整う。この地方自治庁＝自治庁＝自治省は、1960年から相次ぐ、全国市長会、全国町村会、全国市議会議長会、全国町村議長会等、地方関係諸全国団体の府県廃止、道州設置の意見表明を背景に、官選の長官を長とする道州制の設置を目指す。55年の保守合同の際にも、自由党と民主党の政策調整において道州制度が取り上げられ、全国8ブロック、府県制廃止が盛り込まれた¹⁸⁾。1955年に、関西経済連合会の府県制廃止、国の機関としての道州制設置論が発表によって、1957年の第四次地方制度調査会の答申において、現行府県制の廃止と官吏の長をおく地方庁設置が勧告される。しかし、官治的道州制については、旧内務省勢力の復活の色彩が強く、他省庁や国民の支持を広く得ることができずに法案化されることもなかった。

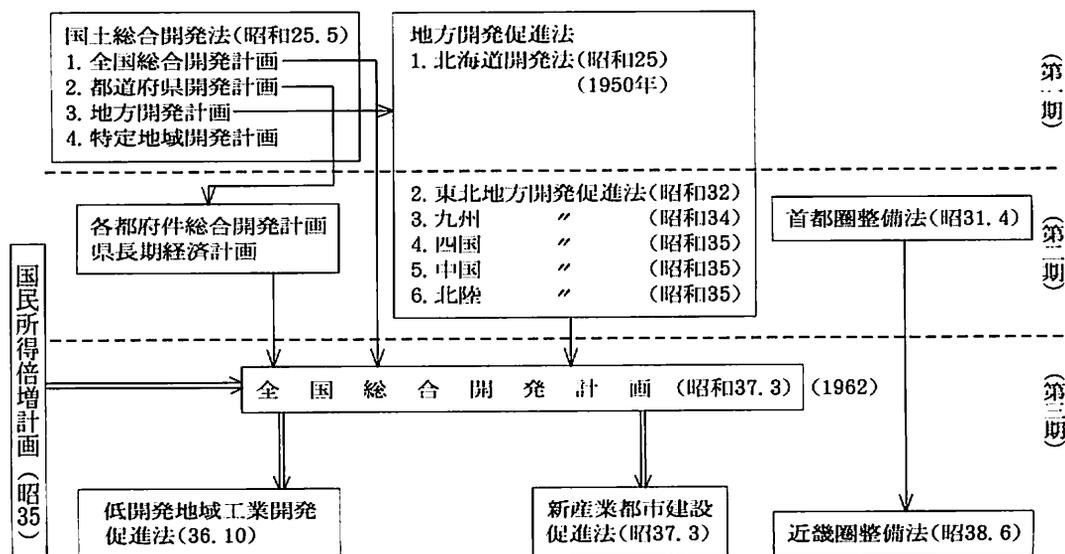
・地域開発計画発展期（1960年代）

1960年代は、高度成長期の時代であり、地方制度改革もその時代背景に特徴づけられる。地域開発政策が、ブロックレベルの行政の主題となってくる。1957年に北海道開発法の影響下に、東北開発促進法が制定されるが、1960年には、四国地方開発促進法、九州地方開発促進法が成立し、全国の地域開発政策に関する法律が出そろふ。それは、初の全国的な地域開発計画として1962年には全国総合開発計画に結実していく。これは拠点開発方式を採用していたため、開発の不均衡がその後問題となってくる。1969年には、新全国総合開発計画が策定された。これは、工業基地の地方分散と広域ブロックごとの開発計画の策定を定めたものであり、地域開発政策の単位としてのブロックレベルを発想することは、ますます重視されるようになってきた。

もう一つの重要な流れは、府県合併論の台頭である。1963年には、関西財界に「阪奈和」合併論が、中部財界に「東海三県統合構想」が持ち上がる。1964年の第九次地方制度調査会の答申では、都道府県の自主合併が提案された。1966年に政府は、都道府県特例法案が提出される（廃案）。1968年に西日本経済団体会議が、「都道府県合併

〈図表3〉

地域開発に関する立法の体系



出典：福武直編『百万都市建設の幻想と実態』
東京大学出版会、1965年、17頁。

特例法」早期成立決議を行い、また日本商工会議所は、首長の公選の道州制構想を決議している。

1960年代の道州制議論の特徴は、公選の首長を有する都道府県が戦後しっかりと根付き始めたことを鑑みて、府県の廃止を直接的に論ずることができなくなった点にある。広域行政の設置にあっても既存の府県を国が法によって廃止するというより、府県の自主的な合併を促進するという展開に変化している。

また、地域政策及び地域開発計画の重要性が認められてくる時期であり、その計画策定に関わって、1965年には、地方行政連絡会議法が設立され、全国9ブロックの国の出先と都道府県、指定都市の広域的連絡調整機関が設置された。この制度は、同時期に作られたフランス及びイギリスの制度に非常に類似しており、フランスでは、この制度を母体に1982年の地方自治制度改革で、地方公共団体としてのレジオン（地域）が設置されたが、イギリスと日本では形骸化している¹⁹⁾。日本での形骸化の要因は、主として、第一に、連絡会議の性格が連絡及び調整にとどまり、会議に凶るべき事項についてなんらの定めもない点である。見方によっては、広域行政を必要とする分野においても、連絡会議による処理を行ってもよいし、行わなくてもよいことになり、会議の存在を曖昧なものとしている点である。第二に出先機関になんら実質的な権限が与えられておらず、地域的な問題についても、本省の公式見解を伝えるのみしかできない場合が多い点である²⁰⁾。

・地域制度安定期（1970年代～1980年代中盤）

1970年代にはいと道州制の論議はほとんど聞かれなくなる。経済界もその主張をしなくなる。1981年第十八次地方制度調査会答申は、府県制の現状維持を表明し、1982年の第二次臨時行政調査会第三次答申は、府県を越える広域行政は、将来の課題であるとした。

・道州制論再燃期（1980年代後半～1990年代）

1986年の新行革新最終答申「今後における行財政改革の基本的方向」で、市町村の自主合併推進に加え、都道府県の広域化が提示され、道州制議論再燃の口火が切られた。1987年には、第四次全国総合開発計画が策定されるが、それは、東京一極集中の是正と多極分散型国土形成を主たる目的

としたため、その目的追求に不可欠な要素としての徹底した地方分権が多く唱えはじめられる。これらには、東京の一極集中による首都もしくは首都機能の移転の問題と分権とを平行して行わなければならないという議論が内包されている場合が多い。1988年には、関西経済連合会意見書「地方庁」、西日本経済会議第30回総会決議「多極分散型国土形成の実現をめざして」という提言において、中央集権の排除とともに広域組織の設置が主張された。1989年にも関西、中部の経済界より、ブロックレベルの機関の設置が求められ、また、東京、埼玉、千葉、神奈川の EC 型都道府県連合構想が唱えられた。第三次行革審議国と地方の関係等に関する小委員会では、都道府県連合を道州制の過渡的措置と位置付けた報告書が提出された²¹⁾。

1990年には全国知事会が府県無用論に反撃し、「地域政策と府県—戦後において府県の果たしてきた役割と今後の課題」を発表した。

1993年の第三次行政改革審議会では、地方分権の基本方向と取り組むべき課題、手順を明らかにした大綱を策定すべきとし、その一貫として、既存の制度の活用と広域連合の設立とともに道州制の具体的検討も必要としている²²⁾。同年第23次地方制度調査会は、都道府県、市町村の「広域連合制度」の創設を提案した。主要な特徴は、第一に都市、環境、高齢化等の多様化する広域行政需要に対する共通政策への対応が主眼とされ、第二に、広域連合に直接国からの権限委譲を可能とすることにより、地方分権推進のための権限受入れ体制を整備しようとしており、第三に、広域連合の組織について、評議会、マネージャー制等多様な選択を認めることにより画一化を解消することであり、第四に、広域連合の住民及び直接請求制度を認め、自治体としての独自性を強化していることである²³⁾。

80年代後半から現在にかけて道州制を主張するのは、60年代と同じような中部、関西、九州の経済団体である。が、その特徴は、戦後の分権の経過を踏まえたものであり、連邦制をも射程にいたったものがある。90年代の経済不況は、日本の明治以来の統治体制すべてに限界が来ているという論調を醸成し、連邦制を含む抜本的改革が必要である

という意見を強化している。

(2)地域（広域）制度創設の論拠

広域行政の導入にあたって、学術的に取り上げ、影響力があったのは主として経済学、財政学の分野と政治学、行政学の分野であろう。関西経済連は、60年代に木下和夫を中心とする研究者グループに道州制の根拠についての学術的調査を委託し、それをもって強力に国に働きかけを行ってきた。したがって、そこで述べられている主張は、日本の地域制度創設にあたって、一つの有力な論拠となっていると言ってよい。

経済学、特に近代経済学における広域行政の分析は、公共的な財の供給における効率性が、理論的支柱になっている。端的に言えば、偏在する資源の有効利用、公共財の供給における規模の経済性と、主要な公共財の外延性にしがった適性規模への行政組織の管轄区域の拡大適性化という発想だと言える。この理論は、すなわち、社会資本関係の公共財供給の効率性に関する議論である。これが、経済界の道州制の設置要請の理論的な背景となっている。

木下等は、まず広域行政を次の四つの段階に分け、A型：道州規模、B型：数府県規模、C型：府県規模、D型：都市圏規模とした。行政サービスの給付基準を①住民選好（狭域有利）、②利益拡散（広域化）、③規模の経済性（広域有利）、④行政施設の立地（狭域有利）、⑤所得の再分配（中央の任務）の五つとして、個々のサービスを四段階に振り分けていった²⁴⁾。

結論づければ、大部分の地方行政は広域化し、現行地方政府たる府県は必要性がなく、B型（大阪、奈良、和歌山合併）か、特にA型（近畿圏）が最も必要となる。また現行市町村も必要なく、都市圏レベルへの合併が望まれることになる²⁵⁾。

その他にサービス供給組織としての効率化、財政節約の要因があるが、このなかで府県は、二重行政の無駄を省くこと、組織の数を限定することによる効率化として、統合されるものとしている。

しかし、このような経済学的の理論による道州制の設置案で、問題となるのは、公共財＝行政サービスの規模の理論に基づく政府間の事務配分論、組織の規模について原則等を明らかにすることが

できるものの、首長の身分、機関委任事務の取り扱いなど、中央と道州組織の人事関係及び行政関係をいかに構築するかという議論について論拠が極めて弱いように思える。

一方、政治学、行政学の分野もこの領域に関して、関心を示してきた。その中で行政学のいわゆる第二世代の代表であり、戦中戦後にわたって行政改革に関連する政府諮問委員会の主要メンバーであった蠟山政道の論文から、地域レベルの制度の根拠を模索する。蠟山が地域制度が必要だとする根拠は、「産業化と都市化の進展に伴って、新しく広域行政需要が発生してきたところにある」という²⁶⁾。広域行政需要に関しては、「未だ学問の上の正確な概念または定義が与えられていない」としつつ²⁷⁾、「自ら、中央・地方を通じて既存の行政区画または管轄区域をそのままにして、また、その与えられた権限・機能をもつては、到底その行政目的を達し得ない、従つてより広域的な行政区画とそれに対応する妥当な権限・機能によつてのみ充足されうる新しい社会的、経済的または福祉的需要を意味する」としており²⁸⁾、新たな権限と機能を持つ機能の必要な理由は、近年の経済成長でその需要が増大したからだという。

個々の行政事務ないしサービスを一つ一つ吟味して適性規模を明らかにしていった経済学の理論に比べれば、広域的な行政機構でなければ処理できない需要が増えたから広域行政機構を作る、というトートロジー的な説明としか言いようがない。そのような広域行政需要への対応が現実には、全国総合開発計画と地域経済開発計画及び諸開発関係法との無整合な並立、乱立を発生させ、多元的不統一と混乱を招いているという。そこから一元的な広域行政の制度化が要請されているとし、蠟山は解決の手筈を構想しはじめる。政策のプロセスや組織の効率性を重視する行政学的な解明が、先の経済学的な分析不足であった部分を十分に補う。

地域総合開発方式による広域行政の性格を四つあげる。①現地性、②総合性、③計画性、④協力性であり、四つの行動規範をもつ広域行政が必要とされていると蠟山はいう。そのために構想されたのは、総合開発庁もしくは総合開発審議会という中央機関と地方公共団体として総合化され、包

括的な権限を有する機関である²⁹⁾。蠟山の論議も、効率性の追求と言う点では、先の経済学的議論との共通性を有している。

60年代までの理論は、要因の客観的説明より、効率性の規範に基づいてより純粋に制度的改革を目指して地域制度改革を唱えたのことが多い。

しかし、政治学、行政学の分野において近年有力な発想は、制度改革志向的と言うより、広域行政改革をめぐる論戦と現実の中に、戦後の中央地方関係、旧内務官僚と専門官庁間の力の関係をはかり、日本官僚制の質的転換を説明する方法である。天川晃は、集権・分権軸と分離・融合軸を用い、道州制の展開を説明する試みを行っている。天川晃はまた、「内務省＝府県」モデルと「内閣＝道州制」モデルをめぐる、内務官僚系と専門省庁、内閣側との対立、妥協による政治過程を描くことによって、広域行政の設置の具体的な内容が規定されていることを示した³⁰⁾。

日本の戦後の地域制度改革は、第一に、二層制の維持、したがって、必然的に自治体の合併による広域化、第二に経済的合理化及び効率性を最も基本的な発想としてっており、おおよそすべての改革論議、特に政府に近い財界団体、研究機関、審議会等の発想にこの二点が基本として盛り込まれていると言っても過言ではないだろう。

(3)北海道開発局の設置と自治論争

1867年以来、1946年まで北海道は、府県制の採用されていた他地域（沖縄を除く、以下同じ）と異なり、太政官大臣としての開拓使長官あるいは内閣総理大臣（後年は主に内務大臣）直属の北海道庁長官が管轄する区域であった。したがって、当初、衆議院議員の選出権も与えられず、北海道の一部ではあるが住民が最初に総選挙に参加したのは、1902年（明治35年）、第7回総選挙であった³¹⁾。

その前年に、帝国議会は、『北海道会法』『北海道地方費』を議決し、地方団体としての北海道を成立させたが、「府県のような地域団体ではなく、公共事務を処理する権能も認められない、単なる費用負担団体であり、北海道法も、その費用を議決する機関の組織法たるに止まるものであった³²⁾」 「北海道庁費」として一括計上されてい

た国庫予算は、1900（明治33）年より北海道地方費と国費に分離され、新しい国費は「北海道拓殖費」と呼ばれることになった。

この拓殖費による開発事業を計画したのが、「北海道10年計画」であり、これ以後内務省が、帝国議会の協賛を経て北海道拓殖計画を樹立し、北海道に事業を実施させ、経理を担当させ、それを監督した体制ができた。

日本の未開発地であった北海道も、満州の獲得に成功し、次第に国土が拡張して行くと開発の重要性も次第に広大な海外領土に移ってきた。北海道に再び注目が注がれるのは、第二次世界大戦に破れ、すべての海外領土と沖縄県を失って未曾有の食料危機に陥った戦後である。

戦時中から戦後にかけて、他地域においては、ブロック・レベルの国の機関が多数設置されるようになったが、北海道の場合は、道域とブロックの管区が同じであり、国の総合的出先機関でもある道庁が国の行政を処理していた。すなわち、他地域では掘り崩されていく「間接執行型」が完全に近い形で存在していたのである。

戦後、間接執行型の北海道の行政で国側にとって大きな問題となったのが道庁の完全自治体化と知事の公選制である。間接執行型においては、その地域において国の専門省庁が直接的に指揮命令することのできる配下の執行機関を持たない故に、自省の指揮命令を貫徹させることが困難である。国の拓殖費に基づいた行政も、執行の過程で、中央各省の指揮よりも、地元の利益に左右されかねない。社会党支持の知事が誕生し、このような危惧が極めて現実化してくると、中央各省は、国費による行政の部分を北海道から分離し、出先機関の設置を目論む。内務省は、〈内務省－総合的出先機関〉という旧体制に近い形を望んだが、昭和22年には自省が解体の憂き目に会い、大蔵省と専門省庁との合意を中心に制度が整えられていく。

現地出先機関である北海道開発局に関しては、道庁からの人員と予算の分離剥奪とみなして、北海道議会及び知事は激しくこれに抵抗し、自治権の侵害を訴えGHQへの直接陳情等を行ったりしたが、阻止することはできなかった。

1951年5月、北海道は、開発局設置の問題に対

し、意見書を提出しその再考を求めた。開発局の設置は、

- ①地方自治の確立を拒むものである。
 - ②行政能率の減退と行政費用の膨張を来す。
 - ③道、市町村の両自治体の協力関係を弱体化する。
 - ④長期開発計画の達成が困難となる。
 - ⑤地方行政調査委員会議の勧告並びに道関係者の意見聴取をまって処理すべきである。
- という点を強調した³³⁾。

知事は政府に対し唯一の公式的発言の場である北海道開発審議会において意見を主張しようとしたが、開発庁内部の問題で法律上審議会に諮問すべき事項でないと言われた。全国知事会、道民大会、新聞もこの姿勢に批判的であったが、政府は、開発局設置を極めて迅速に取り運び、5月25日「北海道開発法の一部を改正する法律案」として第10国会に提案した。この国会の中で、様々な激論が交わされた。北海道の現地にのみ適用される法であることから、「憲法95条に規定する特別法として住民投票を要すると思うがどうか」という質問に対し、政府側は「本改正案は、北海道の直轄事業の執行の仕方を府県並みにするというものであるから、一つの地方団体のみに適用される特別法ではなく、従って住民投票を必要としない。又、北海道開発法自体は、住民投票を必要としなかったものであるから、その一部を改正する法律についても、同様に住民投票を必要としない。従って、憲法95条に抵触することはない」とした³⁴⁾。

知事、議員を始めとする北海道側の猛反発、自治権侵害の訴えそれに対する中央の住民投票の拒否等自治体及び住民意向の軽視は、21年後の沖縄返還における琉球政府の沖縄県への縮小の過程と極めて類似している。沖縄の際には、政府側は北海道の過去において経験済みの自信を持ったモデルを有していたわけである。

開発局に対しては、農林省を始め、他の専門省庁も、自省の個別機能的な出先機関の設置の方がより望ましい仕組みと考えていたようで、閣議においても激論が交わされたと言う。結局、開発庁が予算の執行と管理にあたる実施の権限をもち、開発計画の策定と予算の計上権のみを有する官庁として設置され、実施は、各省への予算の移し換えを行って、その指揮監督のもとに開発局を

通して行うという極めて変則的なシステムが登場した。

自治庁（旧内務省の中核勢力）は、50年代に直ちに北海道の分県と北海道開発庁の予算の執行管理権の獲得、すなわち実施官庁化（他省庁の開発局に対する実施監督権を排除する）、公共団体の北海道の分県、知事の官選制等を指すが、抵抗が強く、実現しなかった。

北海道開発庁は、基本的には設置の時の体制のまま45年を経て今日に至っている。

(4)沖縄の復帰と自治闘争

沖縄の統治機構に関しては、歴史的にも現状においても北海道との類似性が多々みられる。しかしながら歴史的背景として根本的に異なる点があるのも事実である。

まず戦前の歴史の根本的な相違についてである。北海道が、なんらかの北海道における統一的統治機構を備えていなかった先住民族を徹底的に掠奪し、内地から日本人を移住させ北海道住民の中心としたのに対し、沖縄では、琉球列島のすみずみに及ぶ琉球王朝の統治機構が存在しており、特に末端の行政においてはそれを活用する形で、元来住んでいた沖縄の人々を日本人化する方向で統治対象としたことである。日本本土からの移住は、農業等の移民としてではなく、商人、官僚を中心とするものであり、多くが県内の権力者であったが、北海道に比べ人口が極めて限定されていた。沖縄県の自治制、国政参加に関しても北海道よりさらに長期にわたって制限されていた。

また、琉球王朝時代に中国、特に福建省からの統治や技術に関する専門家を多く招き入れ、永住させて沖縄に同化させ、王朝の高級官僚として重用していた故に、祖を中国に持つ人々が旧支配層に多く、福建省には、琉球館、琉球人墓等、琉球ゆかりの施設が存在していた。そのために、廃藩置県後も中国に亡命する琉球人が少なからず出現し、沖縄の独立を求めて清王朝政府に支援獲得工作を行った。最終的に琉球の帰属が決着するのは日清戦争まで待たねばならない³⁵⁾。

もう一つ重要な点は、日清戦争後も日本への完全な文化的同化のみが沖縄の進むべき道でないことを主張する知的指導者を輩出したことである。

例えば、伊波普猷は、沖縄の日本との同質性を認めながらも、上からの画一的な同化政策に異議を唱え、沖縄の文化の本質的な部分を独自性に求め、そこから沖縄の自立性と主体性の確立を求めた。伊波の最大の功績は、琉球語、琉球史、民俗等を高度な学術の対象として取り上げ、極めて抑圧されて価値を落としめられていた琉球沖縄固有の伝統や文化に対する価値を再認知させたことにある。伊波の研究や沖縄に対する態度は、戦前戦後を通し多くの研究者に影響を与え、また今も与え続けている³⁶⁾。

第二に戦後史の違いである。戦後北海道は、北海道会、北海道庁を母体に戦後改革によって1947年(昭和22年)には民主的な統治構造が導入されたが、沖縄の場合は、戦争により県会及び県庁機構そのものが戦場において消滅し、まさしくゼロからの出発を余儀なくされた。また日本の独立と引き換えに沖縄の施政権がアメリカに譲渡されたため、戦後27年間ものアメリカ軍の直接的な支配により、沖縄の自治権が著しく制限された。したがって、この27年間に關しては、日本の施政権がまったく及ばない状態であり、戦後の日本の政党の発展、行政改革、地方自治制度の展開とは直接的には関係なく、沖縄では独自の政党の発展、自治制度、政治機構の発展がみられたのである。

北海道と共通しているのは、中央政府の採用した政策の展開の仕方である。北海道ともさらに異なる特徴を持つ沖縄の背景や人々の内面的問題を捨象して、あるいは単にさらなる「遅れ」、「民度の低さ」として、つまり、国民国家の統一的文化水準への統合への遅れ、近代的産業の発達への対応の遅れ、生活様式の都市化への遅れから取り残された前近代性のみを捉らえて、時期を遅らせて日本の制度または北海道で採用された制度を沖縄に適用する方法である。長期にわたり他府県と同じレベルの自治権と国政参加権を認めず、北海道で原型を作り、成果を見とってから沖縄にも同様の特別な措置を適用するというやり方である。これは、戦後の北海道開発庁＝北海道開発局体制の確立が、沖縄開発庁＝沖縄総合事務局体制の原型となったことをみれば、日本政府の一貫した政策手法ではないかと思われる。

沖縄総合事務局の設置は、北海道と同様にやは

り沖縄においても非常に大きな問題となった。この制度が沖縄側に積極的承認されるのは、保守県政の登場を待たねばならない。

では、沖縄では、自らの統治構造をどのように考えていたのか、時代を追って中心的であった主張をもとに六つの期間に分けてみた³⁷⁾。

- 第一期(1945-1949)＝独立論、
- 第二期(1950-1967)＝日本復帰論
- 第三期(1968-1972)＝反復帰論:特別自治制度論
- 第四期(1972-1978)＝開発庁自治阻害論
- 第五期(1979-1990)＝開発庁県協調論
- 第六期(1990-……)＝開発体制見直し論

第一期は、戦争終了後、米軍の任命による委員からなる沖縄諮問会の設置により住民の自治組織の第一歩が踏み出されたのであるが、そこで指導的な役割を果たした人々が共有していた思いは、沖縄に対する戦前の日本の統治の苛酷さと戦争中の日本軍の残虐性であり、アメリカ軍によって、沖縄はその抑圧から解放されたのであり、アメリカの信託統治を経て独立することが最も望ましいという考えであった。1947年に戦後沖縄の初の政党である沖縄民主同盟と人民党が結成されるが、両者とも独立志向の政党として出発した。しかし、日本本土において次々となされた民主的な統治構造への改革も沖縄にはまったく適用されず、劣悪な米軍官僚によって、住民の人権を軽視する直接的抑圧的統治が続けられ、米軍人による殺人、婦女暴行等の凶悪犯罪は、野放し状態であり、住民の米軍支配に対する不満と怒りは蓄積されていった。

第二期は、沖縄の政党が復帰論を唱える時期である。民主的憲法を受入れて、新しく生まれ変わって、独立を世界に認められようとしている日本本土に沖縄も編入されることで、あまりにも惨めな状況を打破できるのではと考えた素朴な復帰論から出発する。最も重要なのは、沖縄の革新勢力の中心的な政党である社会大衆党の結成が50年に行われ、復帰運動の政治的な勢力が確立して行くことである。また51年には琉球政府が整えられ、立法院において、常に復帰を最大の目標とする勢力がアメリカ軍の干渉にもめげず一定の勢力を確保したことである。当選無効の命令や金融機関からの融資の中止命令、ゲリマンダーの小選挙区の編

成等、さまざまな干渉を行うが、革新勢力は常に住民の高い支持を得てきた。

復帰論の台頭、それに基づく反米闘争と米軍による弾圧鎮静化が相互に繰り返して起るこの時期を長く設定しているが、60年の復帰協（沖縄祖国復帰協議会）の結成を境に二つに分けることができるかもしれない。復帰協は、復帰を願望する労働団体や住民運動の組織であり、その後自治権拡大及び復帰闘争の中心的な組織となっていく。この結成に前後して保守の側も、沖縄自由民主党を結成し、その総裁を行政主席として任命を勝ち取る。60年以前の前期は、米軍政府が住民自治に直接的に干渉し、露骨に弾圧する時代であり、60年以降の後期は、米軍が直接的な弾圧から次第に、基地経済の固定化、補助金のばらまき、親米派議員に極めて有利な小選挙区制区割りの操作、主席任命における政党の推薦制等によって、親米協調的な保守政党の育成を始めその他の様々な手段で懐柔を図った時代であり、また日本政府、日本の自由民主党の影響のもとに琉球政府及び沖縄の保守政党を通じて、日米共同管理体制を模索しはじめる時期でもある。

しかし、この両時代の思潮的背景は、一貫して人権保障と自治権を獲得するという沖縄住民の願いであり、それが粘り強い復帰運動を支えていた。アメリカ軍支配への対抗と復帰運動は、このような闘争を経て次第にその内実を問う方向へ深化していく。結局アメリカは、沖縄の直接的統治に見切りを付け、基地機能の維持を条件に統治権を日本政府に返還することを約束する。

第三期は、日米両政府の間で沖縄返還が決定的なものとなり、返還に向けて日本政府の影響力が次第に強くなっていく時期である。日本政府が、アメリカ政府の望む沖縄基地の維持を最優先にし、基地の撤去を願う住民の望む形での復帰ではなく、その意思をほとんど顧みることなく頭ごなしにアメリカ政府と交渉を進め、明治の琉球処分や戦前の抑圧的な日本政府の姿を髣髴させる姿が住民の目にはっきりと輪郭を現わしてきた。この時期には復帰の内実が問われるようになる。その中で、反復帰論、特別自治体論等が登場する。

復帰後の統治構造に関する論議であり、いかなる形で日本への復帰すべきなのが論じられた。長

い闘争を経て一つ一つ多くを犠牲にして勝ち取ってきた琉球政府の権限を、日本の画一的地方自治法のもとに単なる中間団体の県として、縮小する方向での復帰体制がよいのか。県のレベルの権限しか、沖縄の地方自治体に与えないとしたなら、目下のところ琉球政府が実施しているが、日本の体制下では国政レベルとされている行政について、それを、どのような体制で実施するのか、ということが論点となった。比嘉幹郎の「沖縄自治州」構想は、琉球政府の権限を残す形での復帰を追求すべきであるとの見解を表明したが、「本土並み」が優先される風潮において日本政府が進める普通地方公共団体への再編を押し留めることができなかった³⁸⁾。

特に沖縄総合事務局の設置にあたっては、アメリカ軍事政府にとって代る新たな沖縄の自治への抑圧者として現われるのではという危惧が強く表明された。

第四期は、基地の堅持、開発庁の総合事務局の体制など統治の仕組みにおいて復帰が望む形で実現されなかったことと、ドル・ショック、オイル・ショック、海洋博覧会関連の倒産、交通体系の変更という住民に過度の負担のかかる状況が相次いで生じたため、復帰に対する失望が強かった時代である。屋良朝苗、平良幸市と続く革新県政は、国側とその是正を求めてたびたび対立し、開発庁＝総合事務局に対する不信が強かった。

第五期は、保守県政の登場とともに始まる開発体制の発展である。中央に太いパイプを持つという点をアピールした西銘県政は、高度成長期に発展したいわゆる田中角栄型利益還元政治を沖縄で20年遅れて、一挙に推進した。また積極的な日本への同化政策の展開がなされた。

80年代に景気は、回復基調にあったことと合せて、膨大な開発資金が沖縄に投入され、利益還元の装置としての沖縄開発庁＝沖縄総合事務局が県民の利益を確保するものとして認知されるようになっていった。

しかし、この時期には、補助金に頼る外来的開発行政に対するアンチテーゼも沖縄に生まれてくる。特に重要なのが玉野井芳郎の「地域主義」であろう。玉野井は、70年代後半に沖縄国際大学に職を移し、現代的な政治経済のシステムがもたら

す矛盾を地域的な共同体が克服していくものと考え、現実にも最も可能性ある地域として沖縄を考えたのである³⁹⁾。この考えは、「内発的発展論」、「もう一つの発展」の理論に通じており、その後沖縄において開発行政を告発する人々の支えの一つとなっていく。「公害言論」の宇井純も80年代後半に沖縄大学に職を移しかえ、積極的に開発行政に対し問題提起をなすことになる。内発的発展、自然保護と並んでこの時期の後半には文化的な同化政策に対する異論も強まってくる。

第六期は、このような思潮の変化（80年代も大きな底流であったが）を受けて革新系の知事が県政を奪回したことをもって、便宜的に90年をもって転換期とした。次第に強くなってきた開発行政最優先の反省期になる。開発庁＝総合事務局の開発体制は、中央政府の議員・官僚によっても、また沖縄の側によっても見直しを迫られようになってきている。だが、両者の観点は完全に異なる。

中央側の見直しとは、日本への統合促進のための特別な利益還元体制の整理という点であり、これ以上沖縄に特別な手当をする必要はないという観点からと、省庁の数を減らすことをもって行政改革の実績をアピールしようとする与党からの開発庁統廃合論であり、行政改革の議論の一貫として出てきた。

沖縄側の見直しとは、一つは国の費用に依拠した公共事業中心の開発行政がもたらした、負の側面に対する告発であり、開発行政の質的転換を求める要求である。これと関連するのは、80年代後半から引き続いて起ってきたことであるが、中央の文化あるいは日本文化の盲目的な摂取をやめ、沖縄の固有文化あるいは固有の価値観を肯定する思潮が主流となった。これは、日本への同化がかなり進み、日本本土との交流が進んだからこそ、逆にそれでも容易には同化され得ない自己の固有性に目覚めるきっかけとなったといえる。琉球文化の再認識が確実なものになってきたのである。

沖縄固有の文化言語、価値観、行動様式を、日本の基準と比較して、劣ったもの、遅れたもの、改善されるべきものという発想から、近年では優れたもの、保護すべきもの、推奨すべきもの、発展させるべきものという発想へと180度の転換がなされている。またその沖縄の固有性が、実は、

他のアジア諸国との共通性に通じていることから、アジアの中の沖縄という認識が高まっている。上述したように、例えば、福建省を中心に中国との縁は特に深く、近年福建省と沖縄県の経済、文化を通じた交流が強化されつつあり、また福建省と沖縄で祖先を同じくする人々が友好関係を深めたというようなニュースが見聞される。

もう一つは、見直しというよりも、開発庁に対する期待の拡大である。これについては、次の章で詳細に検討するが、開発行政に任務を限定してきた開発庁は、1990年以降は、沖縄県出身もしくは沖縄選出の議員がようやく就任できるようになってきた。これまで所轄外として関わろうとしてこなかった軍用地問題、厚生年金問題とアメリカ軍支配の後遺症とも言える問題にも開発庁が関与を拡大しはじめる。それにつれて沖縄問題全体の中央での責任者としての認識が広まりつつあるように思われる。

4、地域制度の現状

(1)単機能型出先機関

明治期に確立した日本の地方制度は、従来、個々の省庁が、地方における直接的な執行機関を持たず、官吏としての県知事に国の行政の執行をすべて委ねるといった融合型、間接執行システムが原則であった。しかしながら、その原則は、戦中期の国家行政の肥大に伴って次第に固執できないものとなってくる。それが、直接執行システムの制度である地方出先機関の設置である。この時期に地方出先機関は設置され始めるが、決定的な事件は、戦後の知事の公選制と内務省の解体であり、日本の地方制度が、総合的な間接執行システムから、個別機能的な直接執行システムへシフトする大きな契機となった。

〈図表4〉は、各省のブロック機関を示している。各省ブロック機関が各省の事務の都合に合せて設置したため、管轄区域が完全に不統一である。北海道は、統合度が高い。東北も高いが新潟が編入されることもある。九州は統合されている方だが、沖縄がブロックとして独立していることも多く、山口が入ることもある。特に関東から中部にかけてが統一性がない。総合的な機関を作るのも

〈図表4〉

中央各省庁地域（ブロック）レベルの出先機関

機関名称（人数）	数	地 域
総理府		
・警察庁管区警察局（4,510）	7	（東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州）
・北海道開発局（7,890）	1	（北海道）
・沖縄総合事務局（1,061）	1	（沖縄）
法務省		
・法務局（12,468）	8	（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡）
・高等検察庁	8	（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡）
・地方入国管理局（1,939）	8	（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡）
・公安調査庁公安調査局（1,382）	8	（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州）
大蔵省		
・財務局（4,625）	9	（北海道、東北、関東、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州）
・税関及び地区税関（8,219）	9	（函館、東京、横浜、名古屋、大阪、神戸、門司、長崎、沖縄）
・国税庁国税局（55,294） 及び国税事務所	11	（札幌、仙台、関東信越、金沢、名古屋、大阪、広島、高松、福岡、熊本、沖縄）
農林水産省		
・地方農政局（11,429）	7	（東北、関東、北陸、東海、近畿、中国四国、九州）
・農業試験場（1,517）	6	（北海道、東北、北陸、中国、四国、九州）
・林野庁営林局（12,535）	9	（北海道、青森、秋田、前橋、東京、長野、大阪、高知、熊本）
通商産業省		
・通商産業局（2,385）	8	（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国、四国、九州）
運輸省		
・地方運輸局（5,772）	9	（北海道、東北、新潟、関東、中部、近畿、中国、四国、九州）
・港湾建設局（3,565）	5	（第一（新潟）、第二（横浜）、第三（神戸）、第四（下関）、第五（名古屋））
郵政省		
・地方郵政局（19,734）	11	（北海道、東北、関東、東京、信越、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州）
・地方郵政監察局（1,173）	10	（北海道、東北、関東、信越、北陸、東海、近畿、中国、四国、九州）
・地方電気通信管理局（1,559）	10	（北海道、東北、関東、信越、東海、北陸、近畿、中国、四国、九州）
・沖縄郵政管理事務所（259）	1	（沖縄）
建設省		
・地方建設局（20,907）	8	（東北、関東、北陸、中部、近畿、中国、四国、九州）

出典：『1995年行政機構図』（総務庁行政管理局）より作成。

注：

自衛隊、裁判所を除く

総数1,000人以上のブロック地方支分部局を除く

沖縄郵政管理事務所については、郵政省の他のブロック出先機関が統合されたブロック機関なので特にあげた。

1,000人以下のブロック機関の例として以下のようなものがある。

総理府

- ・公正取引委員会地方事務所 7（北海道、東北、中部、近畿、中国、四国、九州）
- ・総務庁管区行政監察局 8（北海道、東北、関東、中部、近畿、中国四国、九州、沖縄）
- 沖縄行政監察事務所

法務省

- ・矯正管区 8（札幌、仙台、東京、名古屋、大阪、広島、高松、福岡）

厚生省

- ・地方医務局 7（北海道、東北、関東信越、東海北陸、近畿、中国四国、九州）
- ・地区麻薬取締官事務所 8（北海道、東北、関東信越、東海北陸、近畿、中国、四国、九州）

困難な状況である。

(2)地域開発計画と単機能型出先機関の総合化

戦前の行政においては、地方レベルにおいて執行権を獲得することが、内務省の最大限の権力の源泉であった。戦前の間接執行型の原則において、各省庁は、執行に関して内務省に大きく依存せざるを得ず、執行のかなめである知事を自省から輩出する内務省は地域的総合性を確保する調整官庁の役割をも果たし、強大な影響力を手にしていった。内務省の関与を最小限に抑えることを各省庁が望んでいたのは、個別専門性にしがたって、充実な行政の遂行を目指す専門省庁としては当然の成り行きである。

戦後の府県を越える広域制度についての論議は、〈内務省＝府県型〉の間接執行型の制度の再現を「地域的総合行政」の名のもとに目論む自治省側と、〈各省庁＝地方出先機関〉による直接執行型を堅持強化したい専門省庁との間の激しい勢力争いの側面もある。この対立を主軸として、府県制の改変の問題、内閣機能の強化の問題等が絡んでいる。

自治省が問題とするのは、縦割り行政の弊害、地域的総合性の必要性であり、道州レベルにおいても総合行政を必要としていると言う。総合化とは、一体何を意味しているか、考えねばならない。ここでは、府県の例を参照に三つの総合化の戦略を考えたい。

まず、第一に、計画による総合化である。個別専門行政組織が、自らの専門行政のみの拡充を念頭に事業を推進すれば、場合によって他の専門組織との重複、競合、相殺関係が生じることは、避けられない。事業の計画化の段階で、他専門組織の行政との整合性を重視すれば、行政の非効率化を避けることが可能となる。

第二に、予算による総合化である。予算は、編成・執行・決算にわたる行政過程であり、そこにすべての専門行政分野に及ぶ一貫した統制の責任者、自治体でいえば首長、が存在すれば、専門行政相互の主張が対立した際、最終的な決着をつけることができる。予算の優先順位の設定、競合する政策の選択等が可能となる。

第三が、人事による総合化である。これは、個々

の専門行政を行う個々の組織の人事がその個別専門組織内で閉じているのではなく、その地域を所轄とするすべての組織全体を束ねる長に、人事権を委ねることであり、個々の専門組織を横断する人事が可能となる。そうすることで専門組織間の人的交流による総合調整が行われ易くなる。

地方自治体においては、特に人事と予算の権限を自治体の首長が掌握していることが、総合化の保障となっていると言える。地方庁、州庁等の道州制が主張された背景には、このような権限を持つ長の存在が念頭におかれていると言える。

しかしながら、ブロック・レベルの制度の総合化に関連して、実際に制度化がなされたのは、各地方開発法、全国総合開発計画といった地域（開発）政策に関連する計画行政の分野と、各省庁出先機関相互と諸自治体との地域政策における調整を意図した地方連絡会議の創設だけであり、しかも、両者とも実質的に機能しているとは言い難い状況にある。

複数の県が主体となってブロックごとに計画化を図り実施を監督するという体制が望ましい姿であるとするなら、現実には中央政府の国土審議会＝国土庁において計画化を図り、実施に関する監督は各省庁という体制へと変化していった。結局各省庁の意向が強く反映され、日本では斬進的にブロック機関を強化していくことは不可能となり、総合開発計画も連絡会議も形骸化している。

日本の地域（ブロック）レベルの行政における人事による総合化は、北海道と沖縄を除く地域において現状では、原則的に不可能である。人事院のブロック出先機関である地方事務所では、採用試験等の極めて限定された人事行政事務しか行われていない。

出先機関の多くの人員を占める中級・Ⅱ種任用（採用・移動・昇進等）は、小さな省庁（人事院等）では、Ⅰ種と同じく中央で一括して行っていることもあるが、人員規模の大きな省庁（建設省、運輸省等）では、各省庁のブロック・レベルの地方局の人事課を中心に中央からかなり独立的に行っている。多くの省庁出先機関では、中級・Ⅰ種を管区内移動を主とするグループと、本省を含め全国的な移動を行うグループとに分けられるが、その比率は、7：3、9：1など、各省庁に

よってそれぞれ異なる。出先機関の上級の役職は、全国展開グループの人員が配置される可能性が高く、特に部長次長以上のクラスは、1種・上級合格者（いわゆるキャリア組）用のポストとして用意されていることが多い⁴⁰。

したがって、各省は、自省庁内の地域間移動はあっても、省庁を越える専門横断的な移動は原則としてしないものであり、地域レベルの人事による総合化は、現状では制度的に不可能である。

予算による総合化に関しては、ブロック・レベルで制度的に関係があると思われるのは、総務庁の管区行政監察局である。もっぱら予算の執行監査を行う会計監査の機関ではなく、国の行政事務全体の執行に関わる行政監察という位置付けであるが、フィードバック機能を有しており、監察を通しての総合化に貢献していないことはない。重要なのは、予算編成における総合化、調整であるが、実質的にそのような機能を行う機関は存在しない。しかしながら、予算編成にあたっては、地方団体、当該地域選出の有力政治家、経済団体等の影響力行使が、各省出先機関にも直接、間接に行われると考えてよいであろう。総合化と呼ぶことはできないにせよ、各利益団体及び政党、議員による調整は、ブロック出先機関に対してもなされていると考えられる。

さて、以上の論述は、主として北海道と沖縄を除く地域に該当する。北海道と沖縄は例外的であり、節を改めて述べたい。

(3)特定地域担当官庁と総合的出先機関

①北海道開発庁と北海道開発局

北海道は、戦前は政府直轄地としてブロック機関が道庁の中に統合されており、戦後は、国の業務と道の業務の分離に際して、ブロック機関を各省個別に設置するのではなく、開発行政関連業務に関する機関を統合し、北海道開発局を設置することにより総合化を図った。

人事的な統制を主な手段とする〈内務省＝府県〉体制を〈開発庁＝開発局〉において再現する政治家・官僚勢力と、他の地域との同じような〈各省＝出先機関〉体制をめざす勢力と政治的な争いと妥協の産物である。そのために極めて変則的な体系となっている。

その特徴は、沖縄を除く他の地域に比べ、まず、組織的に、各省現地出先機関の主要なものが北海道開発局に統合されており、さらに計画、予算、人事においてより総合化の進んだ形態をなすものと言える。現行の北海道開発庁の権限、機能を計画、予算及び人事の側面からみていく。

まず、計画に関しては、北海道開発庁に策定権が委ねられている。これは、国策として北海道の開発を行うとした、北海道開発法の主旨に基づくものであり、自治体としての北海道の策定への関与が除かれている。60年代70年代に入ると、北海道が原案を作成し、開発庁に計るという形式が慣例的実質的に成立する。北海道の開発計画の一本化が行われるのである。沖縄振興開発計画の県の原案作成権を内包する手続には、これが制度化されたものと考えてよい。

ところが、国の目標及び達成の満足度と北海道の目標及び達成の充足感に齟齬をきたすようになり、北海道は独自の総合計画を策定するようになる。北海道は、自治体の行政区域と国のブロック・レベル、すなわち開発局の管轄区域が同じであるために、同じ地域に対する行政計画も現在では二重に存在する仕組みとなっている。

次に予算に関してであるが、予算編成手続の一部に開発庁の権限が及び、北海道の開発行政の調整を計ることができる。それは、北海道開発に関する国の予算の一括計上の権限である。他の専門省庁は、開発行政に関わる予算のうち北海道分に関しては、大蔵省への計上及び交渉を開発庁に委ねる。しかし、他省庁は、予算編成にあたって無関係というわけではなく、執行の指揮監督権を有する立場から密接な関係を保ちながら、共同で行う。執行に関しては、各省大臣は、開発局を自らの現地出先機関として統率する。政党及び議員の予算を含めた北海道の政策過程に対する影響力については、国政参加を拒まれていた沖縄に比べ、多選による有力保守系議員の育成が可能であったため、多くの全国レベルでも有力な北海道選出議員を生み出してきた。予算の獲得に多少なりとも影響力を行使することができる立場にあり、北海道開発行政の調整を行うことも有り得る。

人事に関しては、北海道開発局に関しては、例えば、建設関係、運輸関係、農水関係としても他

省庁の管区行政局（ブロック・レベル）とは無関係に、開発局・総合事務局が独自に行っている。開発局採用の職員に関しては基本的に自管内（北海道内）の移動が中心であり、例外的に人事交流等により、他の省庁の他の管区へ移動する事もあり得るが、原則的には、開発局の建設専門の職員が、例えば建設省の別の管区地方出先機関に移動することはない。

北海道開発局に関しては、45年という歴史的長さ、管轄区域と人員規模の大きさなどによって、自律性の高い、つまり、他の省庁や政治勢力に対して自組織の維持強化の能力の高い組織となっている。開発局の上位役職も多くが、他省庁からの出向ではなく固有採用の職員によって占められている。開発庁本庁に関しても特に、I種・上級職の固有採用職員を長年にわたって、育成しており、それを有さない沖縄開発庁に比べ、人事による総合化と組織の自律性ははるかに高いレベルにあるといつてよい。

②沖縄開発庁と沖縄総合事務局

1993年に自民党単独政権が崩壊し、初の非自民連立政権が誕生する。その主要政策の一つに行政改革が上げられ、北海道開発庁と並んで沖縄開発庁の廃止もしくは統合も俎上にのせられた。廃止にせよ、統合にせよ、もっぱら沖縄のことを担当する専門省庁と大臣の消滅であることはまちがいない。開発庁の存在理由、すなわち行政目的がなくなったということであろう。沖縄開発庁の公式的な目的は、「沖縄振興開発特別措置法」と「沖縄開発庁設置法」に描かれている。「この法律は、沖縄の復帰に伴い、沖縄の特殊事情にかんがみ、総合的な振興開発計画を策定し、及びこれに基づく事業を推進する等の措置を講ずることにより、・・・住民の生活及び職業の安定並びに福祉の向上に資することを目的とする」（措置法第1章第1条）のであり、その具体的な管理実施機関として「沖縄開発庁は、沖縄における経済の振興及び社会の開発を図るため、総合的な計画を作成し、並びにその実施に関する事務の総合調整及び推進に当たることを主たる任務とする」（設置法第3条）とされている。

これらの法をさらによく見れば、振興開発計画

に基づく振興開発事業とは、公共事業中心に限定されており、その管理及び実施機関としての開発庁が設置されるものとしており、まさしく中央の資金による公共事業による開発振興が開発庁の本質である。このなかで特に注意しなければならないのは「沖縄の特殊事情にかんがみ」という文言であり、つまり、何をもって特殊事情とするかが不明なままそれを根拠として、具体的な手段としては大量の公共事業投入を図るということである。

「沖縄の特殊事情にかんがみ」とは、何か。これについての認識が沖縄側と中央とでは必ずしも一致していたのではない。特殊事情が消滅すれば、開発庁の存在意義もなくなる。表面的な文言からは、抽出できない目的とその背景を考えてみなければならない。開発庁の存在意義、行政目的に関する中央側の認識と、沖縄側の認識もしくは期待のズレが、復帰後20年の開発庁統廃合をめぐる議論の背景にあるのではないだろうか。近年の開発庁統廃合論の台頭は、開発庁の存在意義と行政目的に対する重要性の認識が、中央でははるかに縮小してきたことを意味する⁴¹⁾。中央での最も重要な理由は、社会文化面及び開発行政にわたる格差是正、正確には「日本のシステムへの統合」であったと思われる。中央にとっての開発庁は、統合促進のための統治機構であり日本の社会経済システムに従順に受入れてくれれば、その役割は終わる。沖縄側が、日本のシステムに従属し、異義申し立てを行う気配がなくなればである。

一方、沖縄の人々にとって、開発庁は、どのような役割を果たしてきたのだろうか。意識が開発庁設立過程においては、その目的と権限をめぐって様々な議論がなされたという。特に総合事務局の設置に関しては、当初沖縄の自治権に対する新たな抑圧者として強い反発が寄せられた。

しかし、実際に開発庁＝総合事務局体制がうまく軌道に乗りはじめると、沖縄側と開発庁及び開発関係省庁のポジティブ・サムの関係が強固になる。つまり、利益還元政治の強力なマシンとして機能しはじめたのである。これには若干の説明が必要と思う。戦後の日本の国家発展の基本的戦略は、対外的には対米関係を最重視しつつ対外的な経済利益を確保することであり、国内では

行財政の中央集権と経済の中央集中によって公的な資金を中央に集め、それを地方に補助金という形で再分配していくという図式であり、中央官僚機構への権限集中と公共事業及び補助金による地元への利益還元政治である。それが統治に関する戦後日本のシステムと言える。

地方にとって、利益還元型政策の政治的決定への影響力行使には、三つのルートがある。第一に行政ルートとして、自治体関係者が、中央官僚機構に対して、いわゆる「お百度参り」型交渉を行って、地道に一つ一つ政策を詰めていくか、各省からの天下り官僚の地元自治体への大量受入れを容認し、その引き換えにそれぞれの親元省庁に地元の事情を理解してもらうという公式的制度的な関係があげられる。

第二に政治ルートとして、年功（当選回数）序列重視の政権党人事システムのなかで長期にわたって再選を繰り返す地元選出の有力保守系議員を作り出し、その議員を通して地元への補助金・公共事業の獲得を行うものである。例えば、田中角栄の新潟や竹下登の島根、金丸信の山梨、中曽根、福田の群馬など農村型のいくつかの県では、特に第二の政治ルートを強化することによって、開発庁の存在する沖縄以上の膨大な公共投資を実現し続けてきたのである。

また第三に両ルート混合体として、地元出身もしくは縁のある高級官僚を自治体首長もしくは国会議員に据えることによって、中央への影響力を確保する手段に頼った。

日本全国の府県及び市町村は、多かれ少なかれこのような影響力を相互に競い合い予算の獲得を行ってきた。

しかし、沖縄においては、戦後日本政治における沖縄の国政参加の27年に及ぶ長期断絶のためにこの三つのルートのいずれもが決定的に強化不可能であった。この事情は、同じような仕組みをもつ北海道開発庁と根本的に異なる点である。このことが中央側ではあまり認識されていない。沖縄開発庁の存在は、沖縄関連の公共事業を担当する省庁と大臣を特別に設置することでこのようなルートの脆弱性に対する代替ないし補完の機能を果たすものと言える。

したがって、開発庁は、沖縄が日本型政治の中

に取り込まれざるを得ない、または積極的に取り込まれていくとするとときに、その中で有利な利益還元・再分配を図るために有効な装置として認知されるようになっていったのである。

そしてこれまでは、このような装置とそれによる利益還元を、広大な沖縄の米軍基地の提供によって維持される安保体制とそれによる利益の沖縄への代償とみなす意識が強かった。すなわち現在の体制からあがる国家的な利益に対して、基地を提供し犠牲を払っている分の「当然の配当」という考えである。県首脳の「開発庁を廃止するならば、米軍基地を撤去してほしい」という言葉に要約されているだろう。

さらに近年、開発庁への期待は、公共事業を中心とする利益還元だけに留まることなく、沖縄の人々にとって拡大傾向にあったと言えよう。特に県出身、県選出議員による大臣が輩出した近年は、期待が大きくなったと言える。つまり、利益還元的色彩の強い公共事業のみならず、基地問題を含めた国レベルに関わる沖縄の問題全体に関わるようになってきている。公式的な管轄権は公共事業を中心とする開発行政に限定されているが、にもかかわらず、開発庁が外務省、防衛庁、厚生省等の他の省庁の管轄分野に関与しはじめている。沖縄県、県内市町村、地元の政党、各種団体等の要望により、軍用地転用法、復帰前の空白をいかに埋めるかという年金問題等、従来管轄外として取合わなかった領域に積極的に関与しはじめている。

このようにして沖縄では、現在の開発庁の公式的権限体系では解決・処理できない問題及び要望が増大しつつある。中央とはまったく逆に、開発庁の存在意義と行政目的が拡大してきたのである。開発行政に限定されいた省庁からより沖縄における全般的総合的地域行政を取り扱う官庁へと期待され、僅かながらにそのような方向に進んでいると言っただろう。

計画による総合化についてであるが、沖縄振興開発計画の策定が国の事務として義務付けられている。国のブロック・レベルの開発計画であると同時にその管轄領域が県域に重なるため、沖縄県は独自の総合計画を策定していない。しかし国の計画への原案提出権があり、計画レベルの総合化は、

他の地域に比べはるかに保障されていると言えよう。ただし、基地問題等、県と国の意見が調整できない分野が残り、必ずしも県の原案がそのまま国の計画になるというものではない。

予算による総合化の最も重要な機能は、沖縄開発庁の一括計上権にある。これは、北海道開発庁と同様のシステムである。通常、予算編成は、各省出先→本省と積み上げ、本省より大蔵省への計上がなされ交渉が開始するが、各省の沖縄開発関係は、各省で積算を行うと同時に密接に関連を保ちながら開発庁内部のの各省関連の局・課において予算編成作業を行う。対大蔵省への予算の計上とその後の折衝は、開発庁が行う。その際に開発庁長官は、開発庁の予算編成を指揮する権限を有しており、一定の総合化を行うことができる。

しかし、執行管理は、再び各省へ予算の移し換えを行い、各省大臣が、開発庁の出先機関である総合事務局に対して、自らの出先機関として、指揮監督を行う。総合事務局の長も、執行に関しては、開発庁の指揮命令でなく、各省の指揮命令に従う構造である。

また、現地出先機関である総合事務局において、予算編成の端緒において、各専門官庁と関係の深い専門の各部・各課は、それぞれに必要な次年度予算の積算を重ね上げていくが、総合事務局長には、それに優先順位をつけていくようなことはできない。そのような権限が公式的に認められておらず、そのため、予算における総合化も一部のものに留まっていると言える。

行政が中心となる予算編成作業から目を転ずれば、政策全般に関して民意を反映し、調整を行う仕組みとして、国会に沖縄及び北方問題に関する特別委員会が設けられている。沖縄出身の議員が多く所属しているが、日本の政策過程において、予算にせよ立法にせよ、政府提出段階までに実質的に決定しており、国会及び委員会での審議は、決定的な影響力を持つものとは言い難い。

人事による総合化については、沖縄総合事務局に関しては、歴史が浅いことと、復帰後の国家試験以降に、全国レベルの職員が入ってきたこと等によって他省庁からの出向が多く、総合事務局固有の職員の割合が北海道開発局に比べ低い。また、開発庁本庁においても、固有のⅠ種・上級職員

が採用されたことはなく、すべて他省庁からの出向者で占められている。この点は、固有のキャリア採用職員を有する北海道開発庁とは、根本的に異なる。制度的には、開発庁＝総合事務局の職員の人事権は、開発庁長官にあるが、開発庁＝総合事務局を通して、上位管理職が他省庁出向者の持ち分のポストとして固定化している現状があり、人事による総合化がうまく機能しているとは言い難い。固有の職員の採用と上級管理職の固有職員による占有は、その組織の自律性、すなわち他省庁や政治的圧力に対して、自己の組織を維持強化する能力の高さに密接に関連している。沖縄開発庁は、北海道開発庁に比べ、それが低いと言わざるを得ない。

いずれにせよ、沖縄開発庁＝総合事務局は、国家機関である。そうである限り、中央政府、国家的利益の追求が優先される。沖縄の地域的な利害と国家的な利害がトレード・オフになるような正面からの対立が生じた時に、県議会、県知事及び県庁組織は、地域側の代表として国に対する異議申し立てを行い得るが、開発庁は、その異議申し立てを沖縄の立場にたって政府全体、国全体に訴えていくであろうか、疑問である。それよりも、異議申し立てを懐柔して新たな日本への統合策を提示し、推進することが主要な任務となるであろう。

1995年10月21日に沖縄では全党派と、経営者協会から労働団体を含む多くの組織と組織化されていない多数の住民とを合せ、8万5千（主宰者側発表）の反基地集会在開催されたが、これは、国家的利益が地域的利益を犠牲にしていることへの異議申し立てであり、日本型システムへの統合が上辺だけの成功であったという事実を知らしめるものとなった。

(4)衆議院比例代表制ブロック選出

第二百二十八臨時国会において、11ブロックごとに比例代表制を導入する衆議院選挙区に関連する法案が可決された。これは、1992年の第八次選挙制度審議会が答申した小選挙区比例代表並立制というひな形があったものの、政党政治の混迷の中で、各政党各議員の議席確保の戦略をめぐる確執と、政治改革の実績をどうにかあげ与野党内の改

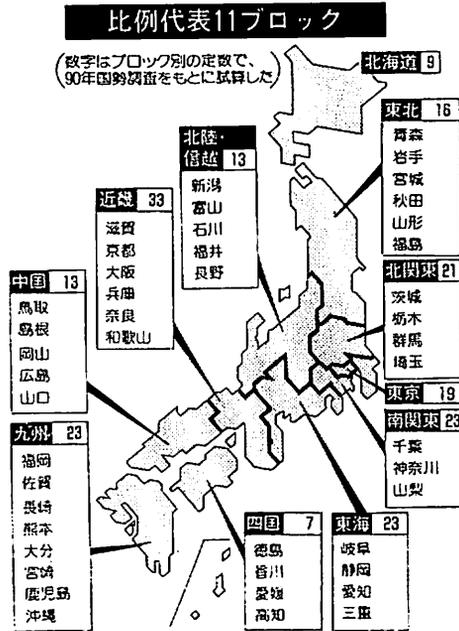
革派を自称する勢力の思惑によって、場当りの妥協の産物として生まれたといった方が正確に思える。直接的に、道州制や、ブロック機関の統合の議論を背景に設定されたのではない⁴²⁾。

しかし、ブロック機関の問題が間接的にせよ遠隔的にせよなんらかの影響を与えていないとは言えず⁴³⁾、また現実これからその影響が生ずる可能性がないとは思えない。ところが、また問題となるのは、特に関東から中部地方にかけてであるが、ブロックのまとめ方が、独自のものとなっていることである。南関東は、人口比を配慮して東京を独立させて、飛び地的に千葉と山梨と神奈川がブロックを形成するが、地理的歴史的に地域的一体感があるとは到底思えず、私見ではあるが問題が残るのではと危惧される。もう一つの問題は、国の行政機関では、おおよそ独立したブロック単位となっている沖縄が、九州と統合されていることである。九州の他府県が相互に持てる一体性を沖縄に求めるのは困難ではないかと思われる。

各政党は、現在地方支部が、都道府県ごとに設置されている。もちろんこれは、県知事選、県議会議員選挙、国政選挙の一部または全部が、都

府県を一つの選挙区として構成されていることに対応している。都道府県の行政区がそのまま、ブロック選挙区となる北海道と東京都は、支部内で比例代表名簿の順位決定が比較的スムーズであるが、それを除いて、他の地域では、各府県の支部が、自支部所属の候補者をブロック別選挙区の比例名簿に掲載するために調整を行わなければならない。例えば、自民党では、ブロックごとに意見を集約することが計られ、各ブロックに所属する諸県連は、何度もブロック・レベルの協議会を重ねているという⁴⁴⁾。各県連にはそれぞれの事情が有り、またそれぞれが自己県連に所属する候補者をブロック名簿の上位への掲載を要求するため難航しているブロックも多いようである⁴⁵⁾。しかし、国政のかなめとなる衆議院選挙だけに、将来的にその対策強化を狙って、ブロックごとの政党機構があるいは設置されないと限らない。そうなると、ブロックごとの政治的集約機能が極めて強化されるがゆえに、ブロック・レベルの統治構造に影響を与えることが、不可避的に生じることと予測される。しかし、現状では、決断をくだすにはまだ早過ぎるだろう。新たな選挙制度のもと

〈図表 5〉



新制度による定数配分

出典：朝日新聞1994年1月30日朝刊

にブロックごとの選挙が実際に行われる過程を注意深く観察していく必要があるだろう⁴⁶⁾。

5、むすびに代えて

戦後の日本の地域（ブロック）レベルの分権案を概観し、また現状を明らかにしてきたが、第2章で提示した先進諸国のなかから理念的に抽出したモデルにあてはめて、地域制度に関する日本の特徴を浮び上がらせたい。

まず、直接執行型か間接執行型かであるが、基本的に地方に府県と市町村以外の出先機関を設置しないという戦前の間接執行型から、ブロック・レベルにおいて、国の機関が乱立する直接執行型へ移行してきた。地域的総合性を最重視し、道州（ブロック）レベルにおいて間接執行型を再構成する改革の動きが極めて強かった。県レベルにおいては、間接執行型が貫かれており、多くの事務の機関委任事務化で、各省庁は統制権を確保しようとしている。

代表機能強化型と地方政府強化型のいずれかに関しては、前者の内閣、官僚機構への代表機能を強化する形である。北海道、沖縄のいずれも特別に自治権を拡大された地方政府でなく、当該地域の経済開発を総合的に担当する官庁と国務大臣を有することで、中央政府内に地域的利益の代弁者を確保している。経済的に弱体であり、中央の資金をいかに地方に導入するか、あるいは利益還元を行うかといったことが最大に重視される場合、中央政府の予算編成の過程に地域担当大臣と官庁を編入することが有効であると思われる。

北欧型か南欧型かについては、戦後日本の広域行政への対応は、地方制度の二層制の堅持と既存の自治体の合併による再編であったことを考えればよい。昭和30年代に市町村合併を推し進めることに成功し、その後は府県の合併が常に改革論議となってきた。これに成功はしていないものの、イギリスやスエーデンの北欧型改革に方向性としては極めて近い。南欧型の三層制を唱える改革案は皆無に等しい。

分権化の手続に関しては、中央政府主導の画一的立法型であり、1973年のイギリスの地方制度改革、1982年のフランスの地方自治制度改革に類似

している。住民自治体の分権化と権限の根拠において、住民の意思を問う手続を含む自治憲章制定手続が検討されたことはほとんどない。最新の1995年度の地方分権促進法に関しても、それ自身が極めて画一的立法型の分権手続で進められており、その成果において個別的に住民意思に基づいた分権化を許容する立法がなされるとは期待できない。言ってみれば、集権的手続による分権化である。

効率性追求重視型と自己同一性回復重視型のモデルに関して言えば、日本の場合は極めて前者、経済的要因に依存した地域政府論といえることができる。独自の歴史、文化を有する沖縄も、特別の行政機構が存在しているが、経済的な振興開発を主要任務にして設置されている。しかし、経済的要因のみが地域的な統治構造の改革案を支えているのではない。沖縄では、近年自己の歴史や文化に対する再評価が益々強まる傾向にあり、アジア史、世界史の中で、現実の世界的規模での再評価が盛んになり、固有性に自信を持ちつつある。にもかかわらず、戦後の安保体制による膨大な基地の押し付け並びにそれから派生する人権に関わる様々な問題は、一向に改善される気配を見せない。現在、沖縄では日本の基本的な国家戦略または体制そのものへの異議申し立てが強力に起きつつある。

北海道と沖縄の場合は、近代国家としての日本への編入が遅れ（あるいは意図的に遅らされ）、人権や自治権に関して他の地域並みの権利を長く認められず、明治以来その回復、拡大を求める声が強かった。特に沖縄は、開発の進展と歴史や文化の独自性の再評価のもとに国民国家の相対化、さらには戦後日本のシステムへの根本的な懐疑という現象が起っており、西欧におけるエスニックなアイデンティティを主要因とするリージョナリズムと極めて共通した構造になっていると言える。

以上から、日本の地域制度は、直接執行型、代表機能強化型、北欧型、全国画一的立法型、効率性重視型に近いものであると言える。これは、イギリスとの類似性を多く有するものと言える。

イギリスとの違いも多くある。イギリスでは、スコットランド、ウェールズでは地域（ブロック）

レベルの国の総合的機関が複数の中間団体（府県レベル）の上にあるのに対し、北海道と沖縄では、一団体のみであり、国のブロック単位と同一の管轄領域となっている。府県は、府県レベルについて間接執行型の性格が今なお強く、首長の公選が実現した戦後はイギリスのカウンティに比べ、はるかに大きく強い影響力を有している。それを簡単に廃止、統合することはできない。府県の廃止ないし合併を主目的とし二層制（北海道、沖縄は別にして⁴⁷⁾）にこだわる限り、全国的な道州制は容易には進展しないであろう。

今後最も注目されるのは、衆議院選挙におけるブロック別比例代表制であり、これは、他の先進国ではみられない日本独自の方式である。これが将来のサブ・ナショナル・レベルの統治構造にどのような影響を与えるものか注意深く観察していく必要があるだろう。

注：

- 1) 島袋純「国家・民族・地域－産業先進諸国における地域政府勃興に関する一省察－」片岡寛光編『現代行政国家と政策過程』早稲田大学出版部、1994年、87頁～108頁。
- 2) 島袋、同上。
- 3) L.J.Sharpe, “The European Meso: An Appraisal”, in L.J.Sharpe ed., *The Rise of Meso Government in Europe*, Sage, London, 1993, p.1.
- 4) 片岡寛光『国と地方－政府間関係の国際比較－』早稲田大学政治経済研究所、1985年、211頁。
- 5) 天川晃「変革の構想－道州制論の文脈－」大森彌、佐藤誠三郎編『日本の地方政府』東京大学出版会、1985年、119頁。
- 6) 天川、同上。
- 7) 島袋純「イギリスにおけるリージョナリズム研究と地域制度の現況」『琉大法学』第52号、1994年、130頁～131頁。
- 8) 三宅太郎「広域行政と国の出先機関の問題」『自治研究』第40巻6号、1964年、47頁～58頁。
- 9) L.J.Sharpe, *op. cit.*, pp.1-37.
- 10) 島袋、前掲論文。
- 11) スペインの地域政府に関しては、島袋純「ス

ペインにおける地域政府の勃興」『琉大教育学部紀要』第46集、1995年3月、153頁～175頁。

- 12) 島袋、前掲書。
- 13) 君村昌「英国の地方分権（Devolution）について」『都市問題研究』31巻5号、1979年5月、77頁～90頁、松浦高嶺「イギリス現代史における中央と地方の問題」『イギリス史研究』第37号、3頁～4頁を参照せよ。
- 14) L.J.Sharpe, “The United Kingdom: The Disjointed Meso”, in Sharpe *op. cit.*, p.252. 島袋純「イギリスにおけるリージョナリズム研究と地域制度の現況」『琉大法学』第52号、1994年、117頁～118頁。
- 15) P.Garside and M.Hebbert, “Introduction”, in P.Garside and M.Hebbert eds., *British Regionalism 1900-2000*, Mansell, London, 1987, p.2. 島袋純、前掲論文、117頁。
- 16) 島袋、前掲論文、126頁。
- 17) 山田公平「広域行政と自治体再編をめぐる歩み」水口憲人、自治体問題研究所編『広域行政と地方分権』1993年、160頁参照。以下本節は本論文に負うところが大きい。
- 18) 読売新聞1993年9月19日。
- 19) イギリスの形骸化及び廃止については、島袋純「イギリスにおけるリージョナリズム研究と地域制度の現況」『琉大法学』第52号、1994年3月、115頁～149頁。
- 20) 永田尚久、蒲谷亮一『地域政策』ぎょうせい、1978年、794頁～795頁。
- 21) 読売新聞1989年12月5日。
- 22) 読売新聞1993年10月6日、読売新聞1993年10月28日。
- 23) 遠藤文夫「広域行政と地方自治」『法律のひろば』1993年6月、40頁～41頁。
- 24) 木下和夫編『広域行政の経済効果』学陽書房、1968年、19頁～25頁。
- 25) 木下、前掲書、298頁～305頁。
- 26) 蠟山政道「広域行政における中央・地方の機構改革」『自治研究』第40巻6号、1964年6月、3頁～4頁。
- 27) 蠟山、前掲論文、3頁。
- 28) 同上。
- 29) 蠟山、前掲論文、16頁～19頁。

- 30) 天川晃「昭和期における府県制度改革」『日本地方自治の回顧と展望』日本地方自治学会編、1989年、81頁～96頁。西尾勝『行政学』有斐閣57頁～66頁。市川喜崇「占領改革における集権と分権」『行政社会論集』66頁～72頁。
- 31) 戦前の歴史に関しては、浅田英祺「地方分権と北海道開発」日本行政学会北海道支部研究会指定課題報告、1995年4月10日。北海道総務部総合開発企画本部『北海道開発行政機構の変遷』。
- 32) 浅田、前掲論文、20頁。
- 33) 北海道総務部総合企画開発室、前掲書、53頁～54頁。
- 34) 同上、62頁。
- 35) 西里喜行「琉球救国運動と日本・清」『沖縄文化研究』12
- 36) 比屋根照夫『近代日本と伊波普猷』三一書房、1981年を参照せよ。
- 37) 筆者独自の分け方である。なお、戦後沖縄史については、主として中野好夫、新崎盛暉『戦後沖縄史』岩波新書を参照。
- 38) 『中央公論』1971年、12月号。島袋邦「復帰準備期における沖縄の政治動向」『琉大法学』第17号、1975年、37頁～63頁。
- 39) 玉野井芳郎『地域主義の思想』農村文化協会、1979年。
- 40) ヒヤリング調査
 対象：人事院沖縄事務所総務課長
 日時：95年8月21日午後1時
 場所：沖縄合同庁舎5F人事院沖縄事務所
 事後的に著者の責任によって再構成した材料
- であり内容の責任は一切著者にある。
- 41) 朝日新聞1994年4月2日。朝日新聞が全国の主な企業100社の経営者に対して行ったアンケート調査によるともっとももらない省庁として、北海道開発庁、沖縄開発庁がそれぞれ13人でトップであった。
 朝日新聞1994年4月5日。朝日新聞が、3月中旬から4月1日にかけて、中央省庁の課長級1218人を対象に行ったアンケート調査では、北海道開発庁135人、沖縄開発庁116人であり、3位の食糧庁37人を大きく引き離して、一位二位を占めた。
- 42) 朝日新聞1994年1月30日。
- 43) 朝日新聞1988年7月30日。小沢一郎氏は、自治大臣の経験もあり、300ほどの基礎的自治体への再編を自論としているが、道州制についても検討対象となる課題としている。
- 44) 朝日新聞1994年11月7日。
- 45) 同上。
- 46) 衆院比例区と道州制をめぐる展望は、あまり論説されていないが、例えば、山東良文「何のための地方分権かー比例区を基礎に道州制をー」『地域開発』、1995年1月、34頁～41頁がある。
- 47) 北海道と沖縄は、この点で事情が異なる。それぞれ道と県一つから構成されるので、既存の団体の廃止、合併に無関係にそのままブロックレベルの地域政府になり得る。開発庁の設置にともなって国が取り上げた以前それぞれの自治体が処理していた国政事務を、それぞれ道及び県に返還すればよいことになる。

