

國土計畫としての行政區劃問題

小葉田 亮

序

東亞生活圏確立なる理想を指して、最近に於ける地政學的論策は、華々しい相貌を呈示しつゝある。大都制案・地方計畫・或は工業立地・計畫經濟、或は人口問題等々の國策的問題輩出の意義は、日進月歩の國民生活に對して、餘りにも傍觀的態度乃至は消極的規範を有つた地位に止まつた「法」の、奮然立つて自己の存在を強力に主張せんとする點に存する。

資本主義的個人主義的社會によつて占據されたる國土が、今や國家主義的全體主義的社會によつて置換されんとする時、國家社會の現象形態は、時間的と同様空間的にも認識さるべきことを俟たない。かゝる意味に於て、我等地理學徒も亦如上の問題の一端を課せられる光

榮を荷ふ者であり、「日本地政學宣言」は正に、我等の職域に揚けられた指針であつた。

國家的立場に於ける一切の計畫及び政策が、國土を對象とする以上、夫自らが空間的性格を有し、従つて現時の優れたる政治家・論客・實業家は等しく地理學的教養を備へ、地理的認識の上に思索・行動する事を要するのである。特に政策・計畫の主體者が、個人に非ず、法人に非ず爲政者自らである場合は、政治機構の空間面即ち行政區劃そのものが、地理的でなければならぬ。則ち行政區劃の合理化は、すべての國土計畫に先驅す可きであり、少くとも是と併行すべき條件にある。

大東亞の行政區劃は、日・滿支等々の第一次區劃と、夫々の國土内に於ける第二次區劃に大別される。日・滿支等々の東亞に於ける地位、相互間の關係等に就いて、

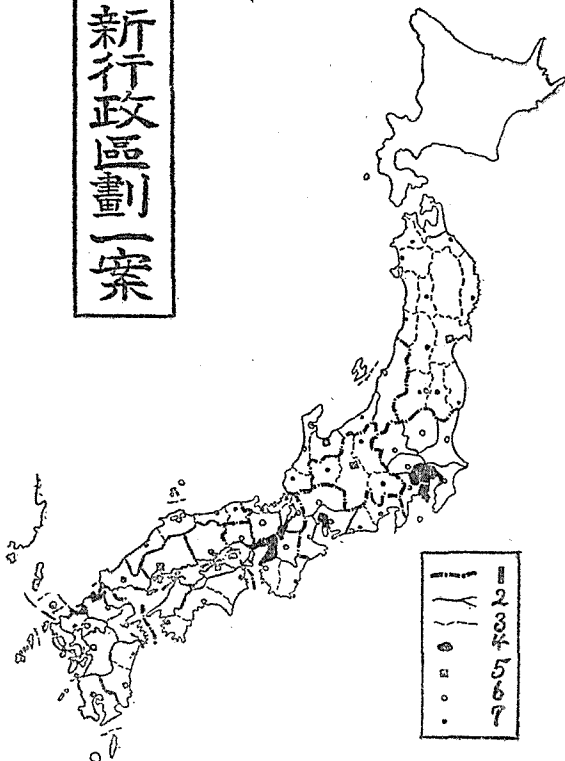
之を如何に爲す可きかは我等の今後に與へられた課題であるが、此處に問題とするは、東亞の中核たる日本内地の行政區劃である。

是迄施行され、又は

提唱されつゝある多くの政策・計畫は、既成の行政區劃の上になされて來た。ある者は此の區劃をそのままに用ひ、他の者は夫とは別に固有の地域を設定した。現存の行政區劃とは云ふ迄もなく、道府縣及び市町村である。果して然らば、是等既成區劃が、新しき計畫區劃として幾許の妥當性を有つであらうか。地の利は人の和に如かずとしても、兩者相全くして、事の完璧を得

るのである。本稿に現行政區劃の地理を明にせんとする所以は即ち此處にある。

新行政區劃一案



察 (一) 史的考

日本古來の行政區劃は國・郡・邑里である。成務天皇紀に、「隔山河而分國縣、隨阡陌以定邑里」とあり、區劃の基準は地形地物による極めて地理的のものであつた。大寶令亦是に應じ、地理的區劃即ち行政區劃であつた。中世以降朝威衰へ、莊園次第に増大すると共に、武門の起るや、私領増加し、

國・郡以下の區劃は往時の行政的意義を失ひ、單なる地理的區劃に轉化したのである。その究まる所、近世封建の

形式的國政統一は見たけれども、その行政的内容は、天領・藩領の犬牙錯綜せるモザイク的區劃となり、かゝる非地域的分割行政が、國家勢力振張を阻害するところ甚だ大なるものがあつた。かゝる折しも、日本地政學の先達佐藤信淵は、その著「混同秘策」に於て、全國を數箇の大地域に分割して、中央集權の實をあげ、以て大陸經營の前提たらしめんとした。此の區劃は正に今日の地方プロック制に相應し、是を現時の行政區劃にそのまゝ採用するも敢て不都合を感じしめない程のものであつた。

明治元年大政を奉還し、尊嚴なる皇室を戴く國家の組織が漸くその緒に就くに至つて先づ府藩縣三治制の過渡期を経て、同四年廢藩置縣の令を下し、三府三百一縣を設け、ついで三府七十三縣の區劃となつた。その府縣界を概觀するに、その國界と一致する所の多いのは復古といふ明治維新そのものゝ性格の一端を示すものであるが、一方に於いては舊藩的事情に制約されてゐる點も窺

はれ、安濃津對渡會、或は、酒田・山形・置賜三縣の連立はその例であつた。

爾來近代國家體制への整備過程を示すものとしての行政組織の改變は幾度か繰り返され、明治九年には一使三府三十五縣を算したが、同十四年沖繩縣の成立により現時の一道三府四十三縣に落ちついたのである。

一方下部組織は、同じく長き準備過程期間を経て、遂に二十三年市町村制の發布を見るに至つて略定まつたのである。元來長き歲月を封建治世に過した我が國民の政治思想はなほ低度に止まり、地方自治制の運用も、その實質的完成には可なりの準備期を要したのである。而も市町村の區域及び階級は、當時の聚落景觀に應じ、地勢・沿革を基本とした事は云ふ迄もない。

又、府縣と市町村との中間制として、郡制の施行あり(同二、十三年)、此の區劃のみは、歴史的地域たる古來の郡そのものを、多くそのまゝに採用したのであり、その故にこそ、明治中葉に於ける郡の廢合・分離は最も著しかつたのである。

さてかくの如くして完成された行政區階級は、事實夫自ら、新國家の重要な部面を占めたのであるが、その後、に於ける一般社會情勢の變化は、かゝる行政區劃を漸次改變せしめるに至つた。然るに其の改變は、頗る半身不隨のものであり、下級區劃たる市町村の變動少からざるに反し、上級區劃たる府縣は一定不變のものであつた。三多摩地方が帝都の水源地たる理由を以て之を神奈川縣より東京府へ轉入したる(明治二十六年)如きは特殊な場合であつた。此の相違の理由は簡單である。市・町村は、常に新しき地理環境を切實に感得しつゝある全國民が、最も多く參與すべき高次の自治體であり、府縣は然らざるものであるからである。かくて地理的景相と行政區劃との調和は漸く失はれ來たつたのであり、大正十二年の郡制廢止は、此の調和を維持せんが爲の方策であつた。而もなほ事實はその目的に反する觀有る一面もあつたのである。

現在に於ける道府縣と市町村の行政區劃は、一は歴史的であり、他は計畫的である。又前者が化石化してゐる

に反し、後者は、生々流轉をしてゐると云へる。

(二) 現行政區劃批判

前述せる如き相背離せる二性格を有つ現行政區劃が、一つの指導精神を以て營まれんとする國家統治及び國民生活に對して、幾多の矛盾を與へる事は當然である。所謂國防國家建設の理想を實現せんが爲の諸々の地政學的問題は、行政區劃觀念を無視しては成立しない。此の意味より、吾々の指摘す可き、現行政區劃の不合理性は次の諸點である。

- 1、上級組織の不備。即ち國(中央官廳)對府縣(地方廳)のギヤツプ。
- 2、下級組織の不備。即ち府縣對市町村のギヤツプ。
- 3、行政區域と地理的區域との不調和。
- 4、大都市及び貧弱町村の問題。
- 5、普通行政區劃と特別行政區劃又は計畫區域との不統一。

是等の諸問題は云ふ迄もなく、夫々單獨に考察される

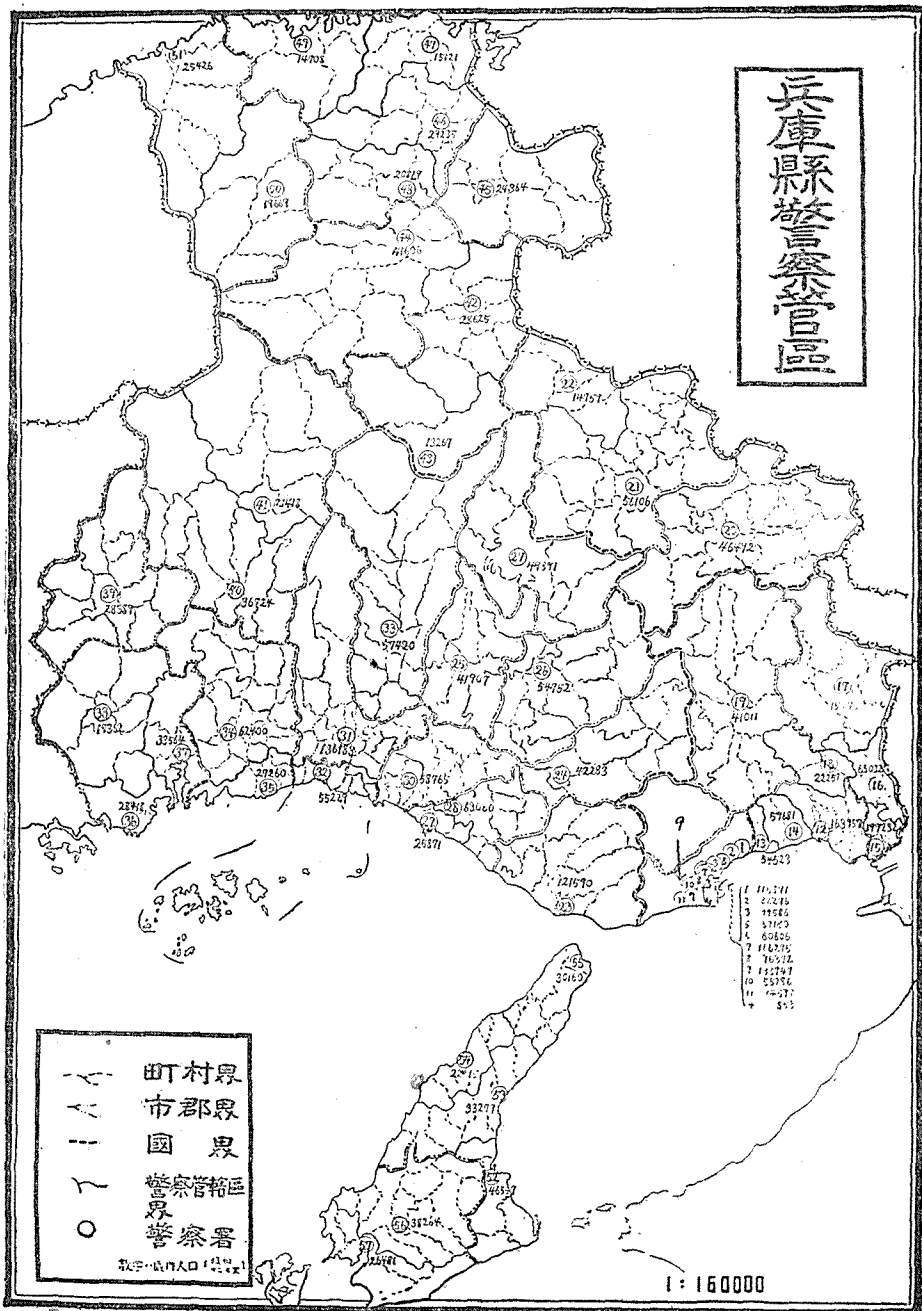
ものでなく、相互に相關聯するものである。

(1) 先づ第一の問題は、府縣の區劃が現國土の行政單位として狭小に過ぎる事である。元來三府四十三縣の區劃は、地方勢力を排して、中央集權の實を擧ぐる事焦眉の急を要せる維新直後に創設せられしものであり、地方政治文化の階梯なほ低き當時に於てこそ、かゝる小地域の秩序が自然であつたのである。明治元年奥羽二國を七國に分轄したのも、同様の小地域主義を示す一例であつた。而も、秋霜烈日の氣慨に充つる知藩事輩を以てしても、なほ且つ民間舊勢力に對する威令の保持に餘力無きの觀があつた。而も、今や事情は一變する。交通・經濟の發達は、國民生活の地理的領域を著しく擴張する。一個人の生活圏は、昔日の人の夫に數十、百倍する。日々南通勤コースが數縣にまたがり、一會社の工場は全國に散在する。かくの如く精神的にも生活的にも縮小しつゝある空間の中に、ひとり府縣なる行政區劃のみ靜止す可き理由はない。就中近代の多くの政策乃至計畫は、夫が國土的であり綜合的である限り、大地域的性格を有つので

ある。古くは、一度三縣に分割されて、再び道廳の單一行政區を採つた北海道開拓の事や、近くは奥羽全域を單元區域として對象とせる東北振興の事業も、要は、綜合的・有機的經營に根ざす大地域主義に基くのである。此處に興味あるのは、普通行政區劃に對して、内務省以外の諸官省の管轄に屬する特別行政の單位區劃が、大地域主義を奉じてゐる事である。即ち軍管區・地方專賣局・預金部資金局・稅務監督局・鐵道局・營林局・鑛山監督局・遞信局・控訴院等の各管轄區域或は最近に於ける地方電力調整委員會・地方連絡協議會の各單位地域は、夫々の事務自らの性質による若干の相違はあるが、何れも内地を八、九の地方別に分割して、綜合的・地域的・有機的行政に便してゐる。かゝる原理は、現在に於ける普通行政にも要求さる可き事であつて、五十年來の府縣割據の小地域主義は徒らに中央・地方の關係を疎遠ならしめ、地方相互間の、延いては國土の綜合的・地域的・秩序發展を困難ならしめるものである。

(2) 第二の問題は、下級組織の不備、即ち府縣對市・

兵庫縣警察管區



町村界
 市郡界
 國界
 警察管區
 警察署

数字・内人口

1:160000

町・村のギャップである。郡制廢止されてより、府縣は直接少くとも百以上、多きは數百の市町村を統轄する事になり、而も實際上の普通行政事務の衝に當るのは職員

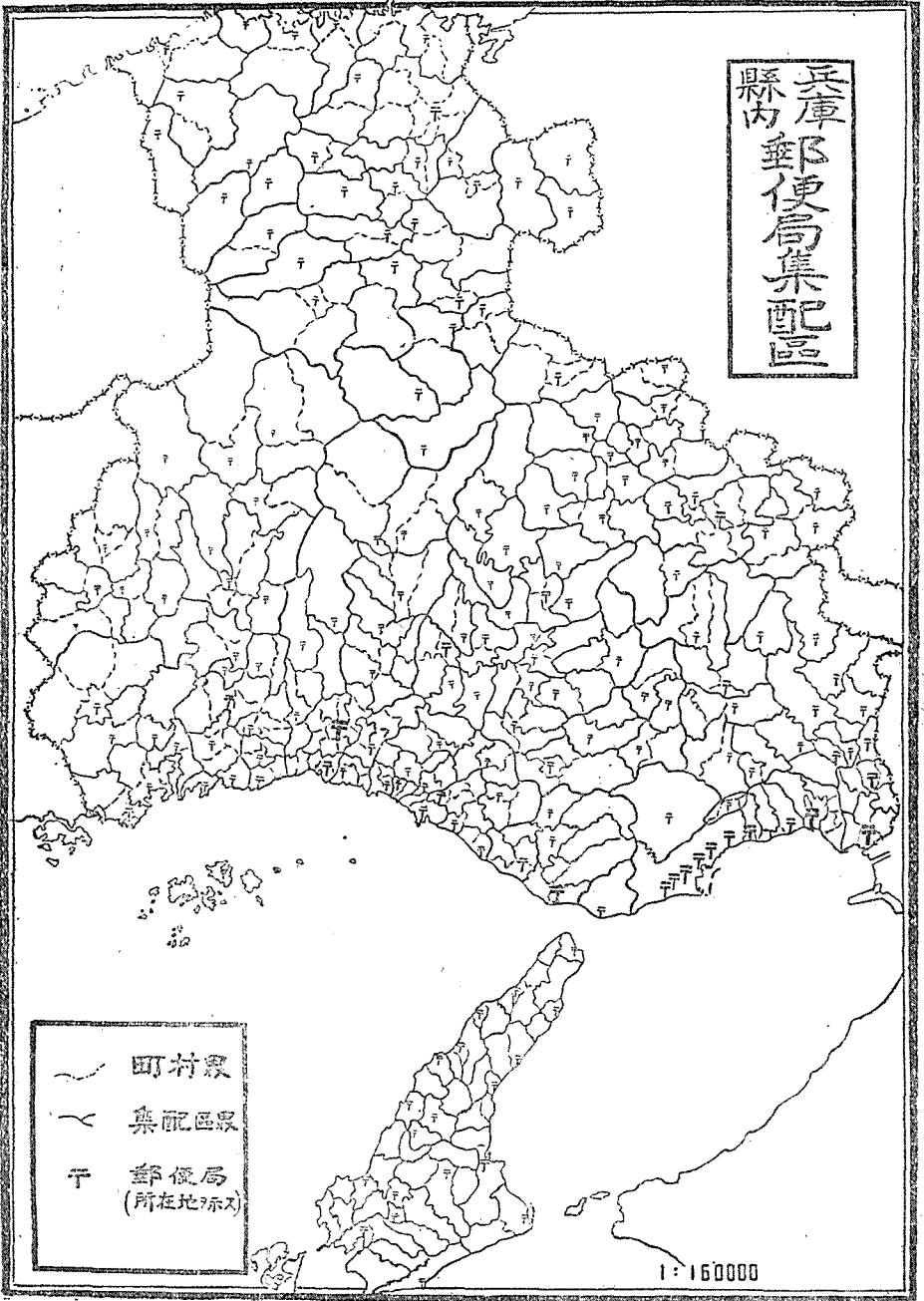
僅々十名前後の地方課である。従つて、如何に自治體に對するとは云へ、府縣よりの對市町村監督指導は極めて消極的・形式的に墮せざるを得ない。而も近時社會の進歩複雑化につれて、府縣の事務は山積澁滯し、地方・中央の聯絡の能率低下は各地方小地域内に迄認められてゐる。一方地方自治體よりの府縣に對する關心は、一に自治體の功利的立場に於てなされ、結局は豫算・施設の吸引のみに没頭する事情である。かゝる機構を以て、現下に要求さるべき新國土の建設は、期待し難い。是則ち府縣と市町村のギャップであり、ギャップの根本は地域の夫である。郡制廢止後に於て農會・教育會・町村長會・各種社會運動團體が郡單位を以て行はれてゐるのは、此の問題に一の暗示を與へ、又計畫的なるが故に、最も地域的である警察管區・郵便局集配區域・稅務管區の區劃が、數ヶ町村・一市・一郡等々の範圍に當るのも、一考に値

しよう。我々は必ずしも郡制の復活を望むものではないが、市・町・村對府縣の間隙は、かくの如くに指摘されるのである。

(3) 第三は現在の行政區劃が、地理的區劃に合致しない點の多い事である。云ふ所の地理的區劃とは、單に地勢・氣候・原始産業等の自然的景觀要素に表現されるものでは無く、近代交通系・大工業・聚落職能・人口分布等の現實の現國民生活を基本とせる文化景觀地域に因るものであらねばならない。政治が生活と一致す可しとすれば、最も適切な政治は地域的である可く、夫故にこそ昨日の行政區劃は、明日の夫に妥當しない場合もある。國土計畫に於ては、今後の個人による自由なる地域利用占據を禁ずる。正に地域的行政區劃設定は今日の問題である。

さて府縣區劃の沿革は先に述べた如くであるが、その設定當初よりモザイク的地域によつたものに、「岐阜」・「福井」・「三重」・「京都」・「兵庫」諸府縣の例があり、逆に單元地域の切斷による形式的區劃を採つたものに、「大

兵庫縣内郵便局集配區



1:160000

阪對兵庫「福岡對大分」「福岡對佐賀」「鹿児島對沖繩」及關東諸縣の例がある。瀬戸内の猫額島々(大槌島・井島及び中島)の兩縣分屬、利根川河畔(埼玉縣大里郡羽沼村及び北埼玉郡利島村)の飛地的區劃の如き、その極端な例である。然し乍ら、此の種の問題の中心は、文化景相の轉變激甚を極めた大都市郊外地方を對象とする。實質的には联接市街でありながら、甲・乙兩法令の摘要が相接して行はれる時、如何なる結果を國民の社會生活に與へるであらうか。一部の輕佻浮薄の大阪人が、車行數分にして公々然として尾崎のダンスホールに出入したのは近年の事に屬し、物貨の公定・配給が、同一單元地域に二様に行はれるの不合理は、我々の現に經驗しつゝある所である。

市・町・村の區域は、夫が最も我々の日常生活に直接するから、其の單一地域性を必然としてゐる。市・町・村の廢合分離は、此の性格を保持せん爲のものである。

然るに事實は、その極まる所、かゝる名分は形式化され、敵本主義の内容を持ち、市・町・村の階級は、可なり地理的事情に相反する例の少からざるを感ずる。

町・村の境界が、過去の生活を記念し、例へば一の山塊・或は湖沼に對して特異なる境界の形態を採る事は、人文地理上の興味ある問題ではあるが、我々の當面の問題はかゝる形而下學の夫に非ず、すべての地理的事實が、國家社會生活に如何なる利用・厚生價値を有するかにあり、或は更に所謂當爲の問題である。即ち、市・町・村の地域が、生きたる生活環境として、如何にある可きかの問題である。市・町・村の歴史的境界は別として、近代に於ける計畫的廢合分離が、却つて非地理的であるのは、是が主體者が、自治體たる市・町・村自らであるからである。「俺が村のほこり」は、郷土愛護の麗しき精神であり、夫のみに於ては、是認稱揚さる可き事であるが、既成の都市は隣接町村を合併する事に躍氣となり、町村は實力を省みないで、唯地域の擴大や人口増加によつて市になる事に熱心であるのは果して當を得たものであらうか。一方に於ては、隣接都市に合併す可き地理景觀にありながら、一つの功利的目的の爲に是を避け、或は自治體として獨立力無き片々たる貧弱町村が、

歴史的・經濟的感情の爲に、相對立反目する。

夫にしても、我々は、五十年間の自治制の功績が、皇國政治・文化史上千古不滅の意義を持つ事を否定しない。唯、現實の市町村に望みたい事は、地方自治とは畢竟國家行政の下部組織であり、國民生活の最も具體的・實際的部面であると共に、その終局目的は、すべての行政機構と共に、國家統治の完成にある事の再認識である。

市・町・村は郷土であると共に國土の一部として意識されねばならぬ。かゝる意味に於て、市・町・村の廢合分離は、小乘的・郷土的で無く、大乘的・國土的立場にあらねばならぬ。數年前但馬の某々村が、町制實施を熱望するの餘り、臨時に各家門燈をつけ、故意に車馬を往來せしめて、市街の繁華(?)を縣視察官に嚮示して、遂に所期の榮冠を得た如きは、自他共に認める一笑話に過ぎないが、軒々相接して實質上の街衢をなせる阪神地方が、なほ唯我獨尊的行政區を夫々固守してゐる事は、自らの功利に由來しながら、實は却つて住民一般の不利・不便を招來してゐるに外ならない。是等の地方に單一自

治體が出来、綜合的一大都市計畫が樹立される可きは、地理的に見て當然の事であり、その缺除こそ、先年大水害の慘を倍加せしめたことは、當時識者の指摘した所であつた。(註三)

ともあれ、我々は必ずしも景觀至上主義者ではないが、地域的政治が要望される爲には、自治體の弱肉強食的地域自由主義は、今や清算される可きであると信ずる。

(4) 大都市の問題は世上既に論議されつゝあり、此處では敢て是にふれるの要を見ない。かゝる大都市の對蹠的問題は所謂貧弱町村に關するものである。夫等の地方の文化生活に關する問題と併行して、自治體としての問題がある。例へば町村財政の最大の負擔は教育費である。既に當局に於ては組合役場制を奨勵してゐるが、我々は寧ろ貧弱町村の可及的合併を命令して、少くともその行政機構が積極的に運用されるだけの財政力を保有す可き大地域區主義の實現を期したい。

(5) 最後に、府縣・市町村の二階級と別個に雜多の特別行政區劃がある。夫等のものが、内務省とは別個の命

令系統を有し、夫々個有の地理的性格を持つ事は當然としても、その一つが特有の區割を持つ事は、國民生活をして不便ならしめ、能率を低下せしめる。政治の綜合性は現代國家に不可缺のものである。然りとすれば、出來得る限り、特別行政區劃の統一又は普通行政區との合致を圖る可きであらう。今般、府縣區劃との連絡を指して、陸軍管區の改正あり、專賣局の廢合分離も亦傳へられてゐるが、然しながら、府縣區劃必ずしも標準の價値なく、それ自らが先づ修正さる可きものなのである。

(三) 改革私案

以上述べし所の現行政區劃の不合理は、是を要約すれば、量的方面と質的方面とにある。

即ち、府縣・市町村の二階級は、現行政區劃として疎放に過ぎる事と、現行政區劃の多くが地理的區劃と合致しない事である。國土計畫は、空間的秩序建設の計畫である。新行政區劃の設定は、かくて、現在に不可缺の間

題となる。

新行政區劃設定の指導精神は前章批判の事理を參酌して、國家行政の綜合性を強化する事、現地理景觀及び國土計畫に豫想さる可き今後の地理景觀に基礎を置く事である。此の意味に於ける我々の具體案は、次の如くである。

(1) 現府縣廳の上に綜合的の地方行政廳を置く。
(2) 關門を入れて七大都の獨立。及び現府縣の廢合分離。

(3) 郡單位、又は數ヶ町村を單位とせる補助的行政區の設置。(例へば北海道各支廳に相應する)

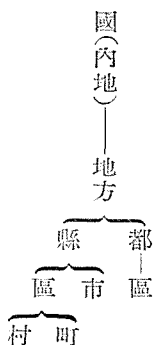
(4) 市・町・村の合併・昇格の適正指導監督。就中貧弱町村の整理合併。

(5) 部落會・町内會の徹底強化。及び是が行政機構との聯絡。

先づ地方別行政區劃は、(註四)一昨年物貨の配給調整・公定價格の制定を以て成立せる地方連絡協議會の設定せし八ブロックを參考すべく、こは昨秋十二月地方行政の連

絡を目的として中央協議會によつて、既に研究立案されつつある所である。次の都制案又同様であり、府縣の廢合は夫に關係せるものである。市・町・村の監督強化は本月(三)に入つて、審議されつゝあるものゝ如くであるが、その中間區劃の設定には、先にも一言せる如く、警察管區の如きは一の規準たり得よう。

是等の區劃が、地理景觀に應ず可きは勿論であり、その面積は凡そ、地方は車行一日、縣は車行二時間、區(中間區)は步行・車行二時間を以て、中心部即ち行政廳への最大行程とする範圍とする。右行政區を表示すれば、



結

行政機構特にその區劃の問題は數年來、我等の腦裡に

深刻せしものであり、以上述べし所は昨年十二月二十五日京都帝大地理學談話會に發表せしものである。是等の問題の多くは、既に實際當局に於て、研究立案の段階に達せるものであつて、敢て我等輩の喋々を要せざる所であるが、不赦をも省みずして、かゝる提唱を試みんとするのは、東亞の安定勢力として國防國家建設の聲大なる時、行政區劃改正こそその先決問題なりと信する愈切なるものがあるが故である。地方自治制度改革の事は、廣田内閣以來歴代内閣に於て幾度か審議され來つたが、願くは百尺竿頭一步を進めて、中央・地方の當局者・學者・實業家を網羅せる劃期的行政區劃改正調査審議會の設定を見て然る可しと思ふのである。(昭和十六年三月)

註一 河野 一夫 備讃瀬戸の漁場と行政區劃との關係(地理十五年九・十一月)

註二 佐々木彦一郎 村の境界より見たる土地利用の方向(地理學評論六ノ七)

註三 石橋五郎・松井武敏・近藤 忠 六甲山麓の大水禍速報(地理學六ノ十・十一)

註四 内地を地方ブロックに分けるのに、最も問題となるのは

本州中部である。試みに私案を示す。是に關しては、吉田秀夫氏著國土計畫論（昭和十五年十一月河出書房）に啓發されし事多きを附記する。

註五

警察管區は、その人口・交通系・文化相等に於いて一つの單元行政區として合理性を有つ。是に比すれば郵便集配區は一日の歩行々程の領域たるを意味し、縣・町村の中間行政區としてよりは、今後の單一自治行政區として摘要さる可きものである。共に兵庫縣を例示する。