

第2節 第28次地方制度調査会の審議動向 ～道州制問題を中心に～

中央大学
今村 都南雄

1. 前期地制調からの継続性について

第28次地方制度調査会は2004年3月1日に立ち上がった。「今後の地方自治制度のあり方」を主題とした第27次地制調最終答申（2003年11月13日）からわずか3ヵ月半である。大きく構えたその最終答申の主題からみると、次期地制調をなぜそんなに急いで立ち上げなければならないのか、いささか不思議に思うかもしれない。

だが、すでに周知のことであるが、前期地制調最終答申の中に一つの宿題が出されていた。「基礎自治体のあり方」「大都市のあり方」および「広域自治体のあり方」を3本柱とするその答申において、3本めの柱との関連で取り上げられた道州制の問題については、「国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論をすすめることとする」とされていたのである。

したがって、今期の地制調で道州制問題が中心的な検討課題となるのは発足前から分かっていたのだが、そのうえでなお、どのような形での総理の諮問になるのか、関心をそそられる面もあった。前期地制調最終答申の直前に行われた総選挙において、自由民主党および民主党がそろってマニフェストで道州制の導入・実現に向けた検討をうたいあげ、なかでも政権党の自民党が「道州制基本法」の制定や「北海道道州制特区」の創設を唱えたこともあったから、もしかすると、市町村合併の推進と同様に、いわゆる政治主導によって事態が急進展する可能性もあるかもしれないと、そのように思う反面で、現実の選挙戦では道州制がいっこうに話題とならなかつたばかりか、折からの市町村合併の推進をうけて、国会議員—都道府県議会議員—市区町村議員の系列構造に予想を越える変化の兆しが現れたためか、それについての見通しを持たないまま、いきよに道州制への転換を主張することを躊躇させるような気配の広がりもうかがえた。いずれの側面が影響をもたらすのか、そのことが一つの関心事だったのである。

小泉総理からの地制調に対する諮問は、前期と同じく、「最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について」であり、諮問文の冒頭部分には具体的な検討項目として、「道州制のあり方」および「大都市制度のあり方」が例示されていた。後者の大都市制度のあり方がなぜ付けくわえられることになったのか、その真意は不明である。ただし、前期地制調答申の中で最も見劣りのする部分が、2本めの柱の「大都市のあり方」についてであり、その点にかんがみると、やはり誰が見ても大都市制度に関する前期地制調の取り扱い方はバランスを失っていると感じたに相違なく、その欠陥を補正することになればしめたものと、秘かに思ったのであった。

総理の諮問をうけて地制調は、3ヵ月ほどを費やして、自らの審議項目とその論点について決定した。

①道州制のあり方、②大都市制度のあり方の2項目に加えて、③地方の自主性・自律性の拡大のあり方、④議会のあり方、⑤地方税財政制度のあり方、⑥その他、の6項目がそれである。

総理諮問にあった①と②以外の4項目の中で、その表現ぶりがくると変わったのが③である。この問題は、各省が所管する法令の規律密度をいかにして下げることができるか、あるいは、地方自治に関する基本法としての地方自治法の大膽な見直しを含む課題設定のもとで自治体の自律性拡大戦略を考えるのか、それとも、いわば規制緩和路線の延長線上で、あまりに画一的にすぎる現行制度の部分的見直しを考えるかで、そのとらえ方が変わってくる。結局、「法令・制度における自由度の拡大」と「地方自治制度の弾力化」に分けて論点が整理されることになったが、後者の中には「議会に関する規定についてどのように考えるか」といった論点も含まれている。

④は都道府県議会・市議会・町村議会の3つの全国組織からの要望をうけて審議項目となったものであるが、3月の今期地制調の立ち上げに際して、総理から口頭でこの項目が触れられたといういきさつもある。地方分権改革において地方議会がどこまで実質的な権能の拡大を図りうるかということは、ある意味で象徴的なことであり、③の審議項目とも関連するから、扱い方いかんによっては、今期地制調の目玉になりうるかもしれないと、秘かな期待を寄せたところである。

⑤と⑥の項目が審議項目の中に挙げられたのはこれまでと同じである。三位一体改革の動向いかんによっては地制調意見を取りまとめる状況も考えられるし、毎年度の予算編成過程においていわゆる地方税財政に関する「当面答申」を取りまとめなければならないという必要性もある。⑥「その他」の項目では、前期もNPO等と行政との協働関係が例示されていたが、その点は今期もまた同様である。ただし今期に特徴的なこととして、もう一点、「小規模な市町村のあり方についてどのように考えるか」という論点が挙げられている。道州制問題との関連でも重要な論点であり、また、前期地制調で論議を呼んだ「西尾私案」における行政事務配分上の特例的団体の制度も継続審議になっていたことを見落としてはならないであろう。

さて、①と②についてはどうか。②の大都市制度に関しては先に若干言及したところであるが、それが①の項目と並記されたこともあって、地制調委員の多くは、道州制問題における一つの論点としての三大都市圏の取り扱いがその中心であるという受けとめ方になってしまったきらいがある。仮に三大都市圏を中心に考える場合であっても、前期地制調答申では、大都市に共通する問題として、「特に、三大都市圏の既成市街地、近隣整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである」との指摘がなされているのだが、そうした問題について審議を深めようとする気運はついぞ感じられないままである。

①の道州制問題に関する継続的検討が、前期地制調以来の宿題であったことについてはすでに触れた。前期地制調からの継続性について考えるとき、最も気になるのが、この道州制問題の取り上げ方である。その要点は、前期最終答申においては、広域自治体のあり方に関して、都道府県合併と道州制が代替的な方策として掲げられていたのであるが、そのことを今期の地制調が果たしてきちんと踏まえているかどうか、そのことにある。節を改めて論ずることとしたい。

2. 都道府県合併か、道州制の導入か

地制調における道州制論議において、前期地制調答申の取り扱い方が正面切って取り上げられたことはない。第27次につづく第28次の地制調であるから、前期答申がそのまま今期に受け継がれることが前提となっているとも考えられるが、必ずしもそうであるとは限らない。

地制調メンバーの変更、入れ替えもあった。地方制度調査会設置法により、「調査会は、委員30人以内で組織する」ことになっているが（3条1項）、今回は臨時委員3人が加えられている。「特別の事項を調査審議するため必要があるときは、臨時委員20人以内を置くことができる」との規定（同条2項）に従ったものである。専門小委員会に専門部会を設置するケースなどが想定されていると思われるが、今回の措置はそこまで考えたものではなく、前期の調査会副会長であった西尾勝委員、同じく前期委員の貝原俊民委員、それに新しく政治学の加藤淳子東大教授が臨時委員となった。

国会議員（6人）および地方六団体関係（6人）を除く18人で構成される専門小委員会のキーパーソンは、正副会長と小委員会委員長の3人であるが、西尾前副会長に代わって、今期は小早川光郎委員が副会長となった。諸井虔会長、松本英昭専門小委員会委員長は継続である。残る15人のうち5人が新任で、薄井信明国民生活金融公庫総裁（元大蔵省事務次官）、小幡淳子上智大学教授、篠崎由紀子都市生活研究所社長、長谷部恭男東京大学教授、室谷千英神奈川県立保健福祉大学副学長の面々である。

したがって、臨時委員を加えた21人のうち6人が新任となり、入れ替えの範囲は1/3までに達していない。約2/3の15人は前期からの継続であるから、前期調査会答申について一応の認識は持っている。また、毎回の専門小委員会の机上には、前期調査会答申を綴じ込んだファイルが置かれているから、それを確認しようと思えばいつでもできるようになっている。

しかし、それにもかかわらず、時折、首をかしげざるをえない発言がなされることがある。前期調査会答申で明確にされたポイントは、第1に連邦制は採らないこと、第2に都道府県に代えて道州を設置する場合、それを自治体とすることの2点である。この2点に関してはおそらく全委員が承知していると思われる。問題は、第2の新しい広域自治体のあり方に関して、前期調査会答申では、都道府県合併と道州制とが代替的な方策として掲げられていることをどのように踏まえるかである。

あらためて、前期調査会答申の該当部分を見られたい。第3の柱「広域自治体のあり方」の構成は、「1 変容を求められる都道府県のあり方」および「2 今後における広域自治体としての都道府県の役割」を置き、そのつぎに「3 広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）」を置いた形となっている。ただし、都道府県合併については、市町村合併と同様な手続を整備することだけが記されているにすぎず、記述の大半が道州制に割かれていることは確かである。また、都道府県合併に関する地方自治法改正がすでに行われたことも周知のとおりである。

しかしながら、都道府県合併手続に関する先の地方自治法改正によって、今後における広域自治体の設立方式に関する代替方策としての都道府県合併が立ち消えになるものではない。それはいぜんとして道州制に替わる代替戦略なのであって、都道府県合併方式を採るのか、それとも道州制に切り換えるのか、そのいずれであるかが、この問題に関する基本的な選択肢なのである。

むろん、それ以外の選択肢もありうる。前期調査会答申の最終部分に記載された少数意見がそれであり、そこには、「なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方途もあると考えられることなどを踏まえ、道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある」と記されている。

委員の一人としての私の意見は、最後の少数意見とほぼ同じである。ただし、道州制問題を検討する必要性に関しては、それを了解する立場を採ってきた。市町村合併の進展に関して、私自身は正確な見通しを得ることができず、基礎的自治体の総数が2,000を下回る状況になることを想定していなかった。しかし、人口1万以下のいわゆる小規模町村の行く末に大きな関心を払い、そこにおける「自治の姿」を考慮せずに広域自治体のあり方を論ずることに強く危惧の念を感じてきた。また、都道府県については、第1次分権改革によりその法的性格が大きく異なったものとなり、当面は、自治体としての実体を備えた「完全自治体」へと自己変革を遂げることが喫緊の課題であるとの認識を持っているため、都道府県改革を通じて将来の広域自治体のあり方を考える方途を採ることになったのである。したがって、道州制問題を検討する必要性に関してそれを了解する立場を採ったのは、あくまでも将来の広域自治体のあり方を考えるという文脈のことであって、「道州制の導入先にありき」ではまったくない。

現時点で考えれば、市町村合併の推進状況が「平成の大合併」と称されるところまでできた事実を否定することはできないであろう。なかでも県内の市町村数が20を下回るような県がめずらしくないところまできていることが大きい。富山県が15、福井県が17、香川県と大分県が18、石川県と鳥取県が19となっている。それ以外の小規模県も含めて考えると、広域自治体の制度としての現行の都道府県制がまさしく変容を求められる状況に立ちいたっている。したがって、現行の都道府県改革を通じて将来の広域自治体のあり方を考えるといった、のんびりした取り組みではなくなっているとも言える。しかし、他面において、小規模町村の問題はいぜんとして残っている。2005年度末で1,882と推定される市町村の中の1/4強にあたる489町村が人口1万未満である。21世紀のどの時点で人口ゼロの事態を迎えるかを町村ごとに推計したシミュレーションがあると聞くと、それらの深刻な小規模町村の問題について真剣な検討を加えることもせずに、自治体規模の拡大により自治能力が自ずと高まることを想定した「規模・能力仮説」に安易にくみすることは許されない。どのように解しようとも、それは、「地方自治の本旨」をないがしろにするものと言わざるをえない。だからこそ、悪評さくさくの感がある、行政事務配分上の特例的団体の制度も含めて、衆知を結集してかからなければならないのである。

その上でのことではあるが、今後の広域自治体のあり方として道州制を論ずる場合、1950年代における第4次地方制度調査会の審議をあらためて振り返っておく必要を感じている。あのときは「官治」の仕組みとしての道州制導入案であり、今回は「自治」の仕組みとしての道州制設置構想であるから、その限りではまったく違うのであるが、しかし現行都道府県制度の取り扱い方、すなわち、都道府県を廃止するのか、都道府県の合併でいくのか、という選択を迫られている点では変わらない。新しい道州を自治体として設置するとなれば、不十分ではあれ、現存する広域自治体としての都道府県の発意に基づいて設置するのが妥当な方策というべきであり、そこにおいて、対等・平等な地位を占めるはずの国

および市町村との合意形成が図られてしかるべきである。

3. 予想を越える審議の進捗テンポ

第28次地方制度調査会における道州制論議も大詰めを迎え、11月にはその中間報告が取りまとめられる段階に来ている。今期調査会のこれまでの審議経緯をまとめておこう。（ ）内が主要議題である。一覧すれば、道州制を議題とする専門小委員会の開催数が多いことに気付くはずである。

2004（平成16）年

- 3月1日 第1回総会 第28次地方制度調査会の発足
- 3月23日 第1回専門小委員会（今後の審議事項）
- 4月13日 第2回専門小委員会（地方六団体意見交換）
- 4月26日 第3回専門小委員会（今後の審議事項）
- 5月27日 第4回専門小委員会（主な審議事項・論点整理）
- 6月8日 第2回総会（主な審議事項・論点整理の承認）
- 7月22日 第5回専門小委員会（主要行政分野の役割分担）
- 8月4日 第6回専門小委員会（同上、道州制）
- 9月9日 第7回専門小委員会（道州制）
- 10月1日 第8回専門小委員会（道州制）
- 10月14日 第9回専門小委員会（自主性・自律性）
- 10月25日 第10回専門小委員会（道州制）
- 11月2日 第11回専門小委員会（道州制、地方税財政）
- 11月5日 地方意見交換会（盛岡市）
- 11月8日 第3回総会（「道州制に関する論点メモ」の承認、「地方税財政のあり方に関する意見」決定）
- 12月3日 第12回専門小委員会（道州制）
- 12月17日 第13回専門小委員会（自主性・自律性）

2005（平成17）年

- 1月17日 第14回専門小委員会（道州制）
- 2月8日 地方意見交換会（熊本市）
- 2月18日 第15回専門小委員会（大都市制度）
- 3月2日 第16回専門小委員会（道州制）
- 3月16日 第17回専門小委員会（自主性・自律性）
- 3月23日 第18回専門小委員会（道州制）
- 4月15日 第19回専門小委員会（議会、議会三団体ヒアリング）

- 4月25日 第20回専門小委員会（議会）
- 5月13日 第21回専門小委員会（自主性・自律性、地方六団体ヒアリング）
- 5月27日 第22回専門小委員会（道州制）
- 6月10日 第23回専門小委員会（自主性・自律性、大都市制度）
- 6月27日 第24回専門小委員会（道州制）
- 7月22日 第25回専門小委員会（道州制、大都市制度）
- 8月4日 地方意見交換会（甲府市）
- 8月22日 地方意見交換会（奈良市）

このように、専門小委員会の開催数は7月までに25回を数えている（地方意見交換会も専門小委員会の形態をとるが、正規の専門小委員会の回数には含まれない。）。今期調査会の審議事項や論点整理に費やした最初の4回を除く21回の専門小委員会のうち、13回で道州制問題が議題として取り上げられている。また、その道州制に関しては、昨年11月8日に第3回総会を開いたうえで、「道州制に関する論点メモ——専門小委員会における調査審議経過——」が取りまとめられ、同日、小泉総理に提出された。

それ以後の道州制に関する審議はおおむね、上記「論点メモ」で整理された「道州制の制度設計における主要な検討課題」の中の8項目にわたる「主要な論点」に基づいて行われてきた。すなわち、①「憲法における道州の位置づけについて」、②「国と地方公共団体の役割分担について」、③「道州と基礎自治体の事務配分について」、④「道州の区域について」、⑤「道州の設置方法について」、⑥「議決機関と執行機関のあり方について」、⑦「地方公共団体に対する国の法令による規制と行政上の関与、国の政策形成過程への地方公共団体の参画等について」、⑧「大都市等に関する特例制度について」の8項目がそれである。

ひとつ一つの論点をみれば分かるように、いずれも簡単には片づけることができないようなものばかりである。先に市町村合併の進展に関して正しい見通しを得ることができなかったことを述べたが、道州制に関する論議に関しても、予想を越えるテンポでの運びとなった。重ねての不明を恥じなければならぬ。

思わず、あっけにとられたのが、④の「道州の区域について」の取り組みであった。ある程度まで区域割りをしないと、具体的な制度設計ができないところもあるので、たとえば、「道州制特区の先行展開」が唱えられていた北海道や、それとの関連で沖縄県について、別途考えることはありうるものと思っていたし、東京都の扱いについても同様に対象圏域を仮定して検討を行うことがありうるかと予想していた。しかし、全国の区域割りを示す一覧地図などが出れば、それだけで議論が紛糾してしまい、先に進まなくなるのではないかと、したがって、区域について検討を加えるにしても、区域割りをする場合の基準として何をとるのか、あるいは、基準として何が適切であるのかということが焦点になるものと予想していた。ところが、しごく唐突に全国都道府県を対象とした「道州の区域例」が提示されることとなった。しかも、予想に反して、議論が紛糾することもなかった。第22回専門小委員会（2005年5月27日）のことである。

最初に区域例が提示された際、最大規模の大括りな区域例は中国・四国ブロックを一括した8団体案

(区域例1)で、それと反対に最も細分化した区域例は、関東と九州を南北に分ち、さらに東京都を独立の道州とした13団体案(区域例6)であった。いずれの案でも沖縄県は独立して扱ってある。区域例1によれば、最大の区域となる関東甲信越ブロック(茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・新潟・山梨・長野)の人口は4,601万人である。これに対して区域例6によると、最大の人口規模は近畿ブロック(滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山)で人口2,085万人となる。

なお、いずれの区域例についても共通する留意事項として、「次の県の所属については、なお検討を要する」との1行が付せられており、そこに新潟・福井・山梨・長野・静岡・三重・山口・徳島・沖縄の9県が挙げられている。まさに、そのような県があればこそ、どのような基準で区域を設定するのか、そのことについてもっと時間をかけて検討すべきだったはずである。たとえば、北関東ブロック(茨城・栃木・群馬・埼玉・長野)と南関東ブロック(千葉・神奈川・山梨)の区域設定案など、いかにも恣意的に見える。それらのグループの一体性はどこに由来するのか。およそ一つの自治体を構成するとは思われないような区域例になってしまっている。

その後、第25回専門小委員会(7月22日)で、さらに道州の区域例が追加されたことにより、東北ブロックを南北に分割した区域例(区域例7)が最も細分化した14団体案となった。そして、さきの6つの区域例にそれを加えた7つの区域例について、東京都を独立して扱わず、関東甲信越ブロックや南関東ブロックに含めた区域例などが追加されたために、現在まで示された区域例は全部で14案を数える。それらについて、各道州の人口、面積、税収の格差に注目した「道州間の均衡」、1人当たり税収、財・サービス、国内観光、入出国旅客、国際コンテナ物流、食料(金額ベース)、廃棄物処理の7指標による「各道州の自立性」、そして、国公立・私立大学の数、ブロック紙新聞社の数、TVのキー局・準キー局の数、サッカーJ1のクラブ数に注目した「各道州の社会資本等の整備状況」からなる3つの点検表が作成され、相互の大ざっぱなイメージ比較を行うことができるようになった。これが資料「道州の区域例の検証について」で行われた作業である。

それにしても、こうした区域例を提示したのは、なぜだったのだろうか。なんのために急ぎ作成したのであろうか。第22回専門小委員会において、私は、東北6県の区域ブロックを例に、それを南北に分かつ案があっても不思議ではないと発言したが、その趣旨は、このままでは代替的方策としての都道府県合併案が封殺されてしまうと考えたからである。それをうけて第25回専門小委員会で、東北ブロックを南北に分かつ地域例が追加されることになったのだが、私が言おうとしたのは、6つの区域例にも一つの区域例を付けくわえるというようなことではなかった。

その第22回専門小委員会で提示された最も細分化した区域例は、上記のとおり13団体案であった。なぜ13団体案かといえば、それ以外のものも含めて、何より国の各省の地方支分部局からの事務・権限の移管を機軸として道州の区域割りを考えたからにほかならず、その点を措いて、都道府県合併を機軸として考えるならば、団体数が20もしくはそれ以上になっても少しもおかしくはない。それに、基礎的自治体との関係を重視するならば、1道州を構成する市町村数が100どころか200を超えるような状況は、北海道のような例外を除いて、とても当たり前のこととは思われない。たとえば先にふれた関東甲信越ブロック(茨城・栃木・群馬・埼玉・千葉・東京・神奈川・新潟・山梨・長野)では、なんと462市区町村(2006年3月末)となってしまうし、北関東ブロック(茨城・栃木・群馬・埼玉・長野)で268市

町村（同）、九州ブロックで261市町村（同）である。こんなことでひとつ一つの基礎的自治体に目が届くはずもない。要するに、国のブロック別の地方支分部局との関係ばかりをにらんで区域割りをむやみに急いでやろうとしたために、基礎的自治体との関係は二の次になってしまっているのである。

4. 意外な憲法論議の波及するところ

「道州制に関する論点メモ」（2004年11月8日）において整理された「主要な検討課題」の中で、早い時期から言及され、他の論点の審議にも思わぬ影響をもたらしたと思われるのが、第1項目の「憲法における道州の位置づけについて」である。

上記の「論点メモ」における論点整理では、その第1項目についてつぎのように記されている。

- 道州は、憲法（特に地方公共団体の長の公選を定める第93条）にいう「地方公共団体」として位置づけられるものか。
- 憲法上の地方公共団体として位置づけられる場合には、公選の長と公選の議員からなる議会を有することになるが、これと議院内閣制をとる国の制度との整合をどう考えるか。

また、憲法上の地方公共団体として位置づけられない場合には、憲法による直接の保障の及ばない広域自治体として設置されることとなるが、このことについて地方自治の観点からどう考えるか。

なぜ、このような検討課題が第1項目となったのか、いぶかる方もおられよう。これには私自身もいささか責任を負っている。今期地制調の審議項目を決定する過程において、新任委員の一人から「憲法論は避けるというような議論になっているやに聞いているが」といった発言があったのをうけて、松本小委員長が、「必ずしもそうならない気がするが、委員の皆さんはどうか」と、前期から継続している委員の受けとめ方を尋ねたことがある。第3回専門小委員会（2004年4月26日）のことである。議事録によると、その際に私はつぎのように発言した。

「憲法論を避けるどころか、憲法論にならざるを得ないと私は理解しておりまして、そもそも道又は州というのが、現行制度を前提にした場合の憲法上の地方公共団体足り得るかどうかも私はまだ定かでない。少なくとも、現行自治法等あるいは地方分権推進委員会ができたころを考えましても、憲法上の地方公共団体というふうに、道又は州を断定することすらできないと思いますので、これは憲法論に、当然、波及せざるを得ませんし、真正面から取り組む問題であるというふうに認識しています。」

その後、第2回総会（2004年6月8日）で今期調査会の主な審議事項・論点について承認を受け、それを決定したあと、第6回専門小委員会（同年8月4日）において、憲法を専攻する長谷部委員より、

「『道州制』について」と題するレジュメに基づく概括的な説明が行われることになった。新たに道州を設置する場合、その道州は、直ちには「憲法上の地方公共団体」と言いえないのではないかという趣旨の説明である。この長谷部委員による説明は、当日の事務局の反応ぶりからみて、総務省サイドでは予想していなかったことのように思われる。

いわゆる「憲法上の地方公共団体」について論ずるとなれば、東京都特別区の法的性格に関して争われた最高裁判決（1963年3月27日大法廷判決）に及ばざるをえない。当日、長谷部委員が引いたのもそれである。その最高裁判決では、「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、こうした実体を備えた団体である以上、その実体を無視して憲法で保障した地方自治の権能を法律をもって奪うことは、許されない」とされている。

それ以前に、私自身もこの最高裁判決を引いて、憲法をそのままにしておいた場合、道や州は普通地方公共団体と同じレベルでの憲法上の保障を受けない団体ということになってしまうことに注意を喚起し、道州制というが、そうしたことすら、実は、はっきりしていないのだと指摘してきた。たとえば、2004年1月下旬に開催された「神奈川県地方分権フォーラム」での基調講演「広域的自治体の姿について——第27次地方制度調査会答申を踏まえて——」などが一例である。したがって、私にとって長谷部委員の説明はしごく納得がいったのであるが、前記のように、事務局ではそのような説明になることを予想していなかったのかもしれない。

長谷部委員の説明に対して、私は2点の確認を行っている。これも議事録によるとつぎのようである。

「2点ほど長谷部委員にお教えをいただきたいのですが、1点は、今までの連邦制に関連してですが、大陸法系の公法学説について触れられているところでございますけれども、立法権を現行憲法は直接自治体に授権することは想定していないと。それはそうでしょうが、この立法権を授権するということが連邦制でない場合の憲法体制、そこにおいて可能であるのかどうかということについてお教えをいただきたいということです。

もう一点は、昭和38年、東京オリンピックの前の年の最高裁判決に関することでございますけれども、ご指摘のとおり、そこで示された必要条件に照らしますと、道または州というのは、直ちに憲法上の地方公共団体になり得ないと、素直に考えると私はそういうふうに読みますけれども、その憲法上の保障を受けない団体と仮にそういう理解に立ちますと、先ほどのご説明に従って、地方公共団体の設置それ自体は立法的な裁量に属するとしまして、道又は州を設置した場合、それは憲法上の保障を受けない団体ということに相成ってしまうわけですが、その憲法上の保障を受けない団体という場合、どういうことが論理的には考えられるのかという、この2点についてお教えいただきたい。」

第3回総会（2004年11月8日）での審議を経て小泉総理のもとに提出された「道州制に関する論点メ

モ」において、前記のような論点の取りまとめが行われたのは、このような経緯によるものである。先に「これには私自身もいささか責任を負っている」と記したのも、このような事情による。

一般に、連邦制の導入と異なり、道州制の導入は憲法問題にならないと解されており、事実、その判断に基づいて前期地制調は連邦制を採らないことを決めたのであったが、その理解の仕方に私は疑問を感じていた。道州制問題は憲法問題にかかわる問題だというのが私の基本的認識であって、その認識には、道州制の導入に伴う参議院の構成や性格、あるいは、現在の国地方係争処理委員会の再構成（国家行政組織法上のいわゆる「3条機関」への変更）などの論点も含まれている。ただし、国会の立法判断によりその導入を決める場合にもなお、前記の最高裁判決に依拠して、道州について「憲法上の地方公共団体」ではないとすべきかどうかは、また別途の判断を要する問題である。さらに、正規の手続きにしたがって成立した合併市町村に関して、同じ理由でそれを「憲法上の地方公共団体」ではないと否定することなどは考えられないところであり、同様に、都道府県合併によって成立した新しい広域自治体を道州とする場合に、前記の最高裁判決で求められる必要条件をそのまま適用して「憲法上の地方公共団体」として認められないとするような事態が生ずることは、私にとって想定外のことである。

ところで、その後の地制調専門小委員会において、「憲法上の地方公共団体」をめぐる論議が思わぬ飛び火をすることになった。すでに、第3回総会で承認された「道州制に関する論点メモ」の中で、「憲法上の地方公共団体として位置づけられる場合には、公選の長と公選の議員からなる議会を有することになるが、これと議院内閣制をとる国の制度との整合をどう考えるか」という、意味不明の一文が挿入されていたことに一因があるが、道州の基本的な制度設計が議題となった本年3月の第18回専門小委員会（2005年3月23日）で、道州の執行機関につき、「道州の区域・人口が大規模なものとなることから、公選かつ独任の長ではなく、議会において長を選任する制度を基本とすべきか。（いわゆる大統領制は、権限や権威が長に集中することから、巨大な地方公共団体の場合には問題を生じるとの懸念がある。）」とした資料が提出され、事務局の説明が行われた。

仮に道州を「憲法上の地方公共団体」と解するならば、現行憲法の規定に従って執行機関の構成を考えるのが筋のはずである。それなのに、道州の執行機関に関しては、いわゆる大統領制を改めて議会において長を選任するというのはどういうことなのか。そのときの私の発言はつぎのようである。

「やはりご説明を聞いて非常に考えさせられるのは……新しい広域自治体、道または州について、公選かつ独任の長ではなくて、議会において長を選任する制度を基本とすべきかという表現になっています。そのご説明のときに出ていましたように、まさに憲法の規定に触れるわけでありまして、ここまで勇猛果敢なスタンスをとるのであれば、つまり、憲法改正を要するところまで見切るようなスタンスをとるのであれば、これは道または州、新しい広域自治体だけに限らずに、基礎自治体も含めて、こういう仕組みというものを、いわば選択制として提示するぐらいのことがあってもおかしくはないと思うんです。そういうことであれば、1つの考慮には値しようと思うのですが、道、州についてのみ、この大統領制の1つの問題点ということから、このような仕組みを提案する意図というのが、私はちょっと驚いているのですが、私自身、大統領制、今日のいわゆるプレジデンシャルシステムが完全であるなどという認識を持っておりませんで、非常に多くの問題を抱えていると思います。しか

し、それは規模の大小を問わないところから来るところも多々あるわけですし、大きくなった場合には、権限や権威が地方に集中するからということで、このようなことを憲法の規定に抵触するような、こういう新しい執行機関、長の選任の仕方を提案することの狙いですね。これがどうであるかという点、まず、この点が引っかけられます。」

これに対して、事務局およびその意を受けた小委員長の説明では、憲法93条の規定は二層制のどちらも直接公選でなければならないとしているわけではなく、基礎自治体について長を住民の直接公選からはずすことはできないけれども、新しい広域自治体の道州であれば、議会で長を選任することを基本とすることも考えられる、というものである。そこで私は、上に引用した発言の趣旨を繰り返すことになった。

「その場合であっても、なぜ新しい道、州についてのみ、それが出てくるのか。むしろ、この問題は基礎自治体も含む、私どもの表現で言えば、自治体におけるガバメントの設計の仕方、これを選択可能なものにしていくという方向を、基礎自治体も含めて打ち出すという文脈であれば納得がいきますけれども、ただ、規模が大きくなる、そうするとプレジデンシャルシステムの問題点が出てくる。だからこうだという、これは私はついていけない理解の仕方であると、こういうことです。」

先に、事務局提案について、仮に道州を「憲法上の地方公共団体」と解するならば、としたが、実のところ、事務局はそうではなかった。そのことは、私の重ねての発言に対する事務局の説明に明らかである。「道州については、憲法上の自治体でないという位置づけもあり得るのではないかと。ここではそうであったとすれば、直ちに現行憲法でも、こういう形はとれるでありましょうという意味でございます。」これが担当課長説明である。このように、「憲法上の地方公共団体」に関する論議は地方自治の二層制に関する論議に飛び火し、たとえ道州が「憲法上の地方公共団体」ではないという位置づけになったとしても、そのことにかかわらず、「憲法上の地方公共団体」に関する規定に拘束されずに道州の政府形態について自由に構想し、設計することが可能であるという強弁を生み出すことになってしまった。この論理に従うならば、現行の都道府県制に関しても、長の直接公選の仕組みを廃止し、それを議会による長の選任の仕組みに変えていっこうに差し支えないことになる。そんなことが本当に可能であると考えているのであろうか。私は二層制に関してリジッドな認識を持っているわけではないが、それをめぐる憲法論議を離れても、なぜ今、このような無理をしなければならないのか、理解に苦しむところである。これこそ、「無理を通せば道理が引っ込む」の好例というべきであろう。

5. おわりに

既述したように、第28次地方制度調査会における道州制論議も大詰めを迎え、明年2月末までの任期終了を待たずに、本年11月にはその中間報告が取りまとめられる段階に来ている。恒例の地方税財政に

関する「当面答申」にあわせての時期設定であろう。その時期に、道州制以外の問題についても、明年の通常国会をにらんで、法制度改正の意見が取りまとめられることになるのではないかと予想している。第25回専門小委員会（7月22日）でにわか集約された中核市制度の指定要件緩和措置もその一つである。今期調査会の審議事項となった、地方の自主性・自律性の拡大のあり方および議会のあり方については、9月以降、毎月3回程度の専門小委員会開催が予定されているので、その審議を経て意見集約が図られることになろう。

最後に触れた2つの審議事項に関して、私自身がどのような基本的なスタンスをとったのかという点については、すでに紙幅が尽きているので、それに関する第13回専門小委員会（2004年12月17日）での発言を議事録から引用しておくこととしたい。

「私は道州制等については、今まで意見を述べた際の雰囲気から察知いただけるように、かなり慎重派なのですが、この自律性の強化、あるいは後に取り上げる地方議会の問題については非常に積極論者でありまして、可能な限り自治体の自主性・自律性を拡大する方向で考えるべきだと。昨年の局部制の撤廃は、まさに画期的なことであったと私は考えております。あれなどは、やや言葉を強めて言いますと、憲法にも抵触する仕組みではなかったかと認識しておりまして、したがって、可能な限り自治体ごとの自治組織権を拡大する方向で考えるべきだと。これは……（中略）……自治体は住民がつくるものですから、この住民の選択の余地、ガバメントの仕組みから行政組織の組み方まで、可能な限り、やはり選択の範囲を拡大する方向が好ましいだろうと思います。

そういう点から言いますと、やはり、ねらいは、執行機関をすべて法定主義、法律で定めるもの以外は認めないという、これは非常に大きな桎梏になってきていると私は思っております。前回この議論のとき……（中略）……あるいは類似の意見が出たかとも思いますが、先ほど準司法的な機能のお話がちょっと出ましたけれども、例えば情報公開とか、個人情報保護の審査会なども、なぜ長の諮問機関としてしか設置できないのか、これを改めて考えていいたらうと。これは住民にも直接かかわることでもありますけれども、もっとその辺は融通性といいますか、そういうものを持たせる方向で全体のデザインをすべきではないかというふうに思っています。」

これらについて、今期地制調においてどのような意見集約が行われるか、また実際にどのような法改正が行われるのか、それは間もなく判明することである。ただし、道州制問題に関しては、今期地制調の意見集約を経て、今後どのような展開をみせるのかとなると、現時点でその見通しを立てることは困難であると言わざるをえない。事柄は高度に政治的であって、これまた思わぬ展開をみせる可能性も否定しがたいところである。