

# 第1節 都道府県の再編成と道州制の可能性

中央大学法学部

磯崎初仁

本稿では、都道府県の機能とその組み替えの議論を基本にしながら、都道府県の広域化すなわち道州制についても、私なりに検討してみたい。

私自身、都道府県制度については、拙稿「分権改革の焦点は都道府県にあり」（西尾勝編著『都道府県を変える！』ぎょうせい、2000年）や、「都道府県の機能と広域行政」（『月刊自治研』2004年6月号）にという小論を出し、都道府県改革に関する論点を整理している。本来であれば、それらを踏まえながら新しいテーマを取り上げたり、都道府県の現実を踏まえたデータ分析を行うことが必要であるが、問題が多岐にわたるため、本稿ではこれまでの検討を踏まえながら、都道府県の今後のあり方を検討するとともに、その広域化を図るとすれば、どのような検討をしなければならないか問題提起することにした。

## 1. 検討の枠組み

まず、都道府県の再編成について検討する際に検討しなければならないと思われる点を、3つの視点ないし側面に分けて列挙しておきたい。

### （1）行政機能からみた都道府県の再編成

1つ目は、行政機能からみた都道府県のあり方に関する問題群がある。都道府県というのはどういう仕事をする存在なのか、その仕事をするためにどういう単位、区域区分であるべきなのか、本当に広域化する必要があるのかという問題である。

この点では、たとえば西尾勝先生のご講演を拝聴して大変刺激を受けたが（「基調講演・『道州制』について私はこう考える」『都市問題公開講座ブックレット2 都道府県制に未来はあるか』東京市政調査会、2004年所収）、ここで西尾先生は、道州制に転換するとすればどのような制度設計がありうるか、憲法改正を含めてどのような課題があるかについて、骨太にしかも精緻に検討された。ただ、自分は道州制導入論者ではなくて「道州制早期検討論者」なので、なぜ道州制が必要かということについては触れないということを述べておられる。

しかし、道州制の「検討」をするためにも、道州なるものがどういう行政機能を担うものなのか、道州制になったらどういうメリットがあるのかは重要な問題である。きちんと検証するためには細かい作業が必要だが、避けることができない問題であるため、本稿でも後ほど少し踏み込んで検討してみたいと思う。

具体的な論点としては、当面6つの点を挙げることができよう。

第1に、都道府県の機能が実際にどうなっているかという問題である。地方自治法上、都道府県の機能は広域、連絡調整、補完という3つの事務を処理することになっている。分権改革の際に統一事務がなくなり、この3つが位置づけられているが、これが実際にどういう内容で、またどういうウエイトを占めるかということをしちんと把握することが前提になってくると思われる。

というのも、たとえば市町村合併が進むと都道府県の規模を拡大するということが課題になるが、一方で都道府県には連絡調整とか補完という機能が残るため、そうした業務がどの程度の割合を占めているのか、そして規模拡大した場合にこの業務をどう果たすのかを併せて考えなければならない。広域的な課題ばかりを強調するのはバランスを欠いた主張になるため、そのためにもまず現状がどうなっているのかをみておく必要があるわけである。

第2に、都道府県単位を越える広域課題、特に道州が想定される単位の広域課題としてどういうものがあるのか、またそれは本当に新たな事務処理の単位を必要とするものかどうかという問題である。しばしば経済圏と生活圏の範囲が問題にされる。かつては、広域自治体は経済圏の広がりにあわせ、基礎自治体は生活圏の広がりにあわせるという説明がされることがあったが、いまは経済圏という道州どころか国家の範囲も越えているといえるし、生活圏も大都市部では都道府県の範囲を越えて形成されているといえる。それにもかかわらず都道府県の広域化が必要だというときに、どういう課題の解決につながるのか、道州というものの単位がどういう行政課題にふさわしい単位なのかを検討する必要があるわけである。

第3に、現在、国が処理している事務を規模拡大後の広域自治体（たとえば道州）にどれだけ移譲できるのかという問題である。これは現在、地方制度調査会でも検討されているが、国の地方支分部局の事務を中心に、規模拡大後の広域自治体にどこまで移譲できるかという問題があると思う。

この場合に注意しなければならないのは、われわれは権限移譲というと「事務処理」の権限を中心に考えがちだが、そもそも制度の枠組みとか事務処理の基準を設定する「制度設計」の権限・機能というものがあって、そういうものを含めて移譲しないと十分な分権にならないということである。特に道州制を導入する際に、「分権型国家」をつくるという目標というイメージがあるとするれば、制度や政策そのものも道州によって違ってよい、日本の中で多様な制度が共存してよいということでない、本当の改革にならない。その意味では、法令の拘束をゆるめて条例制定権の範囲を拡大するというのも大切なポイントになる。この点は第1次分権改革ではあまり改革できなかった点であり、反省点であるため、注意すべきだと思われる。

第4に、現在の都道府県の事務のうち、市町村（またはその連合組織）に移行できるものがどの程度あるかという問題である。都道府県を広域化するのであれば、現在、都道府県が処理している事務（特に補完的事務）を市町村に移譲できなければ、広域化の意義が不明確になりますし、市町村中心の分権にならない。もっとも、合併が進んだといっても市町村の規模はさまざまであり、そういう受け皿に対して都道府県の機能を一律に移譲することはできないため、市町村の広域連合や事務委託等の方式も含めて、広域自治体と基礎自治体の役割分担をどうするかという問題が残ることに注意が必要である。

第5に、現在の都道府県から新たな広域自治体に残す（引き継ぐ）事務のうち、広域化した自治体（たとえば道州）の区域・単位では支障が生じるものがないかという問題である。都道府県の規模を拡大する必要があるとしても、拡大すると逆にきめ細かな対応が難しいものもあるはずだ。たとえばある程度補完的な事務が残るとすると、小規模町村に対する補完を道州といった広域の単位できめ細かくできるのが問題である。そうすると道州の出先機関を整備しなければいけないことになって、制度の重層性を増すことになる。

以上のように、都道府県の再編を検討するには、国や市町村のあり方も含めて事務配分の再編成案をシミュレーションしてみる必要があるのではないか。本稿では、この第1の問題群について、試論的になるが検討してみたいと思う。

## （2） 政治的単位としてみた都道府県の再編成

2つ目には、都道府県を自治体として維持させるために検討すべき課題がいくつかあると思う。

第1に、都道府県の「住民自治」とはどのようなものか、そしてそれは規模拡大によってどういふ影響を受けるのかという問題である。仮に首都圏の1都3県が合併か道州になるとすれば、3,250万人の広域団体ができるが、そうした単位の中で住民自治というものを営むことができるのかどうか、どういう形の自治なのか。現在の都道府県も800万とか600万という人口をかかえているため、そこで住民自治が成り立っているとすれば、規模が拡大しても大きな変化はないという見方もできるが、そもそも都道府県の住民自治というものの実体が見えにくいという問題があるため、そう簡単な問題ではない。

第2に、第1の点と関わるが、都道府県に対する住民の帰属意識とか一体感がどうなっているか、これが規模拡大によってどのような影響を受けるのかという問題である。都道府県を一つの共同体と考えるとすると、そこに帰属しているという住民の意識はどのくらいのものなのか。これについては両様の捉え方があって、大都市などを念頭に置いて都道府県民という意識はないのだ、基礎自治体ほど意識していないという人もいれば、しばしば高校野球の応援ぶりや県民性というものが指摘されるように、都道府県単位の共同意識は強いという見方もある。こういう共同意識は社会的あるいは文化的な一体感であって、政治的な単位とは関係がないという考え方もあるかもしれないが、社会的・文化的な一体感があってはじめて政治的な一体感とか帰属意識が成立するのだとすれば、政治的な単位を変えることはこういう基盤から切り離されて、政治的な帰属意識が失われる可能性がある。制度論だけでは割り切れない、やっかいな問題があるわけである。

第3に、第2の点にも関連するが、都道府県は「政治的に成熟した統治単位」になっているのではないか、そうだとすれば規模拡大によってこの成熟性が失われるのではないかという問題である。新藤宗幸先生は、かつての論文で、都道府県廃止論とか都道府県改革論に対して、戦後、知事公選制が定着して都道府県は政治的に成熟した統治単位になっている、これを拠点としてわが国の民主主義の活性化を図らない手はないという主張をされている（「分節型大都市圏政府システムを構想する」『季刊自治体学研究』17号、1983年）。この政治的成熟というものがどのようなものか、それが規模拡大によって失われるのではないかという問題、すなわち機能の問題だけでなく、政治的

単位としてどういう規模・区域がふさわしいのかという問題があるのである。

第4に、都道府県を「市町村の連合体」とすることは可能か、その意味で重層的・間接的な自治の制度というものを構想できるかという問題である。第1の点につながるが、都道府県における住民自治が特殊なものだとすれば、むしろ都道府県には基礎自治体とは違う自治の意味ないし制度がありうるのではないか。たとえば、市町村は身近な住民自治の単位だが、都道府県をこうした市町村の連合体として考えられないか、市町村自治を基盤として成り立つ間接的な自治の単位だと考えられないか。かつて長洲一二知事は、県は「市町村の連合事務局」だとして、市町村への支援機能や市町村の県政参加などを重視した。こういう議論が成り立つとすれば、都道府県の規模を拡大しても住民自治の点からはさほど問題ではないということになりそうであるし、新しい広域政府の機構をつくるときには市町村代表のしくみを組み込む必要があろう。

以上の点は、どのように実証すればよいか、その方法も難しいような課題であるが、新しい広域政府をつくるとすれば、考えておくべき論点だと思われる。

### (3) 再編成後の政府制度（道州制等）のあり方

3つ目の論点群として、再編成した後の政府制度をどうするか、地方制度調査会の中間まとめでもかなり挙げられているが、仮に道州制を導入するとすれば、どういう制度・機構にするかという問題がある。

たとえば、第1に、道州の住民代表の仕組みをどうするかという問題がある。議院内閣制にして道州の長は議会が指名するものとしたり、教育長等の一定の職を公選制にしたり、部局長を政治的任用にするなどの形をとることが可能か、また適切か。これらは、首長制をとると道州の長に大きな権限が集中することや、また長と議会が対立した場合に政策展開が困難になることから、考えてみるべき問題である。また、現行憲法では地方公共団体の長は住民の直接選挙によることになっているため（93条2項）、議院内閣制にするとすれば憲法を改正するか、道州は憲法上の地方公共団体ではないという位置づけにする必要があるため、こうした法的検討も必要になる。

第2に、道州の議会議員の定数や選挙制度をどうするかという問題がある。道州の単位になれば、政党単位の政策形成の色彩が強まることから比例代表制を導入するか、小選挙区にするか大選挙区にするかといった点も問題になる。

第3に、指定都市のような大都市特例をどうするか、首都である東京都特別区等の区域に特例を設けるかという問題がある。特別市のように道州から独立した地位を認めるか、現在の指定都市のように権限・財源等の特例を認めるにとどめるか、という問題である。

第4に、道州間の財政調整をどうするかという問題がある。財源の状況にはかなりの格差が生じると予測されることから、調整の仕組みは必要だと思われるが、道州がそれぞれ自立し、相互に競争しながら経済政策を行うとすれば、最低限の規模にとどめるべきだと考えられる。この調整を誰が行うかも含めて、難しい問題になるとと思われる。

第5に、道州制の区域割をどうするか、これを誰が決定するかという問題がある。都道府県の相互の調整と合意を基本とするか、国が都道府県の意見は聞くとしても一律に定めるか、これも難し

い問題である。前者だとすれば、合意ができたところから道州制に移行するといった制度的対応が認められるかも問題になる。

以上のように、道州制に関する制度設計の問題があるわけである。

以下では、主として(1)の機能論を取り上げることとし、現行都道府県の機能を整理したうえで、道州制に移行するとすればどのように再編成ができるか検討してみたい。そのうえで、(3)の制度論についても、多少の検討をしてみたいと思う。

## 2. 都道府県の基本的あり方

### (1) 都道府県制度の改革論

まず、都道府県の改革については、過去いくつかの議論や提案があった。それらを大きくまとめると、次の5つになるのではないかと思う。

- ① 都道府県機能強化論（国からの権限移譲論、二段ロケット論等）
- ② 都道府県機能純化論（広域機能限定論、市町村連合論等）
- ③ 都道府県廃止論（一層制論、官治型道州制論）
- ④ 都道府県規模拡大論（都道府県合併論、道州制・連邦制論等）
- ⑤ 大都市独立論（特別市制論）

まず①は、都道府県の機能を強化すべきだという意見で、地方分権を進めるには都道府県の権限を強くすることが必要だ、まず都道府県に権限を移譲し、それから市町村に移譲すればよいというような考え方である。第1次分権改革にあたって、基本的にはこうした立場がとられたといえる。

これに対し、②は逆に都道府県の機能は縮小すべきだという意見で、市町村中心主義の考えから都道府県は広域的な機能に限定すべきだとか、都道府県は市町村の連合体であって市町村にできないことだけをやればよいという考え方である。1980年代に「地方の時代」の考え方とともに、こうした議論が出てきたと思う。

③は、いっそのこと都道府県を廃止してしまえという意見で、都道府県は市町村自治を制約するものだから、自治体は市町村だけにするという一層制の考え方がこれで、1970年代後半には一部の知事がこうした意見をもっていた。また、道州制論の中でも、国の機関としての道州にするという構想では、自治体としての都道府県は廃止するということになると思われる。

④は、都道府県は必要だが、いまの規模では広域的な課題に対応できないということで、規模を拡大せよという意見である。合併論、道州制論がこれにあたる。

最後の⑤は、大都市を都道府県から独立させるという意見で、都道府県そのものの改革ではないようだが、都道府県の対象を大都市以外の区域に限定するという構想であり、大都市のウエイトの大きさからして、都道府県改革論のひとつに挙げてよいと思われる。

そして、今回検討しようとしているのは、④の規模拡大論ということになる。ただ、規模拡大

を検討するにしても、都道府県の機能をどうするのか、たとえば広域機能を中心にするかどうかといったことを検討しないで、道州制の是非を検討することはできないと思われる。いまの都道府県のどこに問題があるのかを明らかにしないで道州制の議論を始めることはできないし、道州制にするにしても現実には現行の都道府県の事務や組織の多くを引き継ぐことになると考えられるため、まず都道府県の「現実」を明らかにしてから、道州制の検討をすべきだということである。

## (2) 都道府県の基本的あり方（私見）

それでは、現行の都道府県はどういう存在になっているのか、また今後どういう存在になるべきなのか。

この問題については、明確なひとつの方向を打ち出すことは難しい。いろいろな面を考えるほど状況は複雑で、ひとつに割り切ることができない。とりあえず次のように考えられるのではないかと思っている。

まず、都道府県の基本的なあり方を理念型として考えると、次の4つのタイプに分けられると思う。

- ① 総合調整型：幅広い行政施策を総合的に担い、かつそれを市町村等との協力・調整によって実現するタイプ
- ② 総合執行型：幅広い行政施策を総合的に担い、かつそれを自立して（自己完結的に）執行するタイプ
- ③ 特定課題執行型：広域的な事業など特定の課題を専門的に担い、かつそれを自立して（自己完結的に）執行するタイプ
- ④ 特定課題調整型：広域的な事業など特定の課題を専門的に担い、かつそれを市町村等との協力・調整によって実現するタイプ

現行の都道府県は、基本的には①のタイプになっているといえる。現行の都道府県は行政分野のほとんどに関わる形になっていますが（総合所管主義）、個々の事務事業の多くは市町村が執行するか、その協力がなければ進められない形になっていて、自己完結的ではない。たとえば福祉の事務処理はほとんど市町村が行うが、その費用負担は都道府県の支出が相当のウエイトを占めていて、都道府県の責任にもなっている。だからこそ、都道府県とは何をする団体なのか、わかりにくくなっているわけである。

そこで、広域自治体としての機能に純化するとすれば、③のタイプに転換することが考えられる。大気保全とか海岸管理など広域的な事務に限定しつつ、しかし市町村から離れて自分だけで政策を決定し、執行を行う。こうすれば市町村の自立性も高まるし、都道府県のアイデンティティも明確になる。いわば機能面で「小さな都道府県」をめざすわけである。

ところが、都道府県の機能は広域的機能だけではない。法律上の概念だと、ほかに連絡調整と補完という機能が残る。ただ、「連絡調整」という概念はわかりにくいし、「補完」というと市町村ができない事務を都道府県が処理するという意味にとどまるので、私は、「広域機能」と「市町村支援機能」の2つに大別して考えている。広域機能だけに特化できれば話は簡単だが、市町村の規

模・能力や地域の事情はさまざまであるし、都道府県と市町村が協力しながら地域の課題を解決していくという体制をやめてしまうこともできないので、市町村支援機能というものを想定せざるをえない。

そして、この2つは性格の違う機能である。すなわち、広域機能は都道府県の固有の役割であるため、市町村の意思に反するような政策であっても都道府県の判断で実施すべきであるが、支援機能は本来、市町村の役割であるものを都道府県が代わって処理したり、関与したりするものであるため、あくまで市町村の意思を基本に考える必要がある。都道府県はそういう違いを認識しながら、政策展開や組織運営を行うべきだと思われる。

そして、この広域機能を担うには③の「特定課題執行型」の都道府県像がふさわしいが、市町村支援機能を担うには①の「総合調整型」の都道府県像が適格的である。自分が担当していない分野、情報も経験もない分野について、市町村を「支援」することなどできないから、「総合所管主義」をとらざるをえない。

このように都道府県というのは、広域機能と市町村支援機能という異質な機能を担い、そして特定課題型にも総合調整型にも特化できない、いわば「複合的政府」(complex government)というべき存在ではないかと思っております。(以上については、拙稿「分権改革の焦点は都道府県にあり！」西尾勝編著『都道府県を変える！』2000年、ぎょうせい、参照)

もっとも、こうした状況が市町村合併によって変わる可能性もあったと思うのですが、市町村合併も一定以上の規模にまとまるというように均一的に進んでいるわけではありません。合併後も市町村の規模能力は多様でありまして、都道府県の支援というか、むしろ補完的な機能も残さざるを得ない状況だと思います。まだ多くの小規模町村を抱えている都道府県もあるわけですから、広域機能に純化することはできない。

とすれば、やはり都道府県は複合的な性格を持ち続けるということになる。地方自治はやはり市町村を中心に成り立つものであるため、市町村を無理矢理合併させることはできないし、都道府県はこういうことをやる存在だと画一的に決めてしまって、あとは市町村の責任ですというわけにはいかない。中間団体として、市町村ができないことはやはり引き受けざるを得ないし、市町村と国の間にあって隙間を埋めるような存在にならざるを得ない。制度設計にあたって、市町村のあり方に規定されてしまうというか、受け身的な設計をせざるを得ないということである。

### (3) 都道府県機能の現状

もう少し具体的に都道府県の機能を考えたいと思う。

先ほども述べたように、都道府県の機能については、法律上は広域、連絡調整、補完という3つの位置づけがされている。このうち連絡調整については、何のために連絡調整を行うかわかりにくい言葉であるため、私は「市町村支援」と呼んだ方がよいのではないかと考えている。また、先ほどは補完を含めて「市町村支援」という言葉を使ったが、事務事業のレベルでは単なる「支援」と「補完」は分けた方がわかりやすい。すなわち市町村が事務処理を行うのを背後からサポートするのは「支援」、市町村に代わって都道府県が事務処理を行うことを「補完」と使い分けた方がよい

ため、以下では3つの区分に即して整理してみたい。

### ① 広域的機能

第1の「広域的機能」は、市町村を越える広域的課題に対応するという機能であるが、「広域性」の内容については吟味が必要である。広域的課題すなわち広域的な対応が必要な課題だとしても、どういう意味で広域的な対応が必要なのか問題である。私は次の4つの類型に分けている。

図 広域的課題の類型と対応方法

広域的課題	課題例	対応の方法	
		意思決定	実施
(ア) 対象に一体性・流動性がある場合	大気汚染防止、広域交通整備	○	△
(イ) 対象は分割可能だが、資源の配分や交換が求められる場合	産業廃棄物処理、水資源管理	○	△
(ウ) 対象は分割可能だが、関連性がある場合	住宅供給、地域振興	△	—
(エ) 事業等の効果が広域に及び、集中的に実施する必要がある場合	高度医療、大規模開発	○	△

(注) ○=一体的な対応が必要、△=一定の調整が必要、—=別々で可

まず(ア)の類型は、大気のように対象に一体性があるために、意思決定も事務の実施も一体的に実施することが求められるもので、そのためにひとつの政府、団体が一体的に実施することが合理的なものである。もっとも狭い意味で広域的課題といえる。

(イ)の類型は、水資源のように、対象は分割可能だが、どこかの地域が使用すると他の地域は使えないというように資源の配分が必要な課題である。これも、少なくともどういう利用をするかという決定は広域的な団体が行う必要がある。

これに対し、(ウ)の類型は、住宅供給のように、対象は別だが、どこかの地域が供給してしまうと、他の地域は供給が難しくなるというように、競合関係にあるものである。これについては、たとえば住宅供給計画をつくって供給量の調整をするように、広域的な調整をすればよいわけで、決定や実施そのものをひとつの団体で行う必要はない。

さらに(エ)の類型は、がんセンターなどの高度医療のように、事業自体は特定の地域でできるが、その効果は周辺の地域住民も利用できるというように広域に広がるもので、これも広域的なレベルで決定しないと合理的な対応ができない。

本稿では、この分析を本格的にすることはできないが、広域的課題というものを厳密に分けて、本当に都道府県が実施すべきものか、一定の調整さえ行えば市町村で実施できるものなのか、といった吟味が必要だということである。そして、広域的な課題であって、都道府県が処理すべきだということになれば、市町村の意思とは関係なく、都道府県の権限と責任において処理すべきだと思うわけである。

さらに、道州制への移行を考える際には、このような意味での広域的な課題がどれくらいある



のか、そのうち道州単位での広域的な対応が求められるものがどれくらいあるのか、そういう吟味が必要だろうと思われる。

## ② 市町村支援機能

次に、第2の「市町村支援」は、市町村行政に対して人的支援、情報提供、財政支援補行うものである。具体的には、市町村の施策に対する助言（シンクタンク機能）、専門職員派遣、自治体間の意見調整などである。これらはあくまで市町村の機能に対する支援であるため、市町村からいらぬといわれれば抑制・縮小していくべきものであり、また権力的な関与はしてはならないという原則を明確にすべきである。こうした役割は、長期的には縮小していくかもしれないが、市町村自治が充実していくほど複雑・高度な課題も出てくるため、当面は残さざるを得ない。言い換えると、こういう高度・専門的な支援ができないような都道府県なら、法令の形式的な適用をして足りるという発想ならば、役に立たないわけであり、それが都道府県の自己改革のテーマだと思われる。

## ③ 補完的機能

さらに、第3の「補完的機能」は、市町村での実施が困難な事務について、その意思に基づいて都道府県が事務を実施するという役割である。たとえば、福祉、保健医療、教育、都市基盤整備などの分野で都道府県が行っている事務事業の多くは、本来は市町村が処理すべきものと考えられるため、補完的機能に属するものである。また、現在、市町村の事務である国民健康保険、介護保険、道路建設、下水道整備、公営住宅管理などは、今後は都道府県が実施するという可能性もあるのではないかと、小規模町村の負担を軽減する意味でこうした事務を都道府県に委託することも考えられるのではないかとと思われる。この点については、都道府県によっても状況が異なるため、項を改めて検討しよう。

## (4) 都道府県機能の調査の必要性

このような機能論を進めるには、都道府県の事務事業を本格的に調査することが必要だと思われる。都道府県はいったいどういう仕事をしているのかということの本格的な調査が必要ではないか。これは、本当は研究者よりも実務側でやらないといけないのではないかと思うが、都道府県もそういうデータベースをきちんと持っていないのが現状である。もちろん、それぞれの所属がそれぞれの目的で現状を把握している。たとえば行政管理課は、出先機関を整理統合するための調査をしたり、人事課は職員の定数を管理したり異動させるために業務の内容や量を分析した内部データを持っている。しかし、それらを一本化した、そして公表できるような事務事業のデータはなかなかないと思われる。

そこで、私なりにやってみたいと思っているのは、組織設置の規則——行政組織規則という名称が多いかもしれませんが——これをベースにして事務事業の性格区分や道州制に移行する場合の事務事業の再編のシミュレーションをしてみるということである。行政組織規則は、それぞれの室課がどういう事務事業をやるかを定めたもので、組織として正式に規定したものであるし、新しい事務事業が生じれば毎年のように改正してメンテナンスされているため、客観性があるということに

なる。神奈川県規則をみると、事務事業項目が1,000本余りであり、何とか処理できる範囲内であるため、試行しているところである。これによって、広域事務や補完的事務がどれくらいあるか、それが過去10年などでどう変わっているかを調べるのが可能になる。

次に、都道府県の予算をみても、事務事業の分析が可能になる。これだと数量的な分析も可能になる。ただ、財政支出を伴うものに限られるため、財政上の重みはわかるのだが、例えば許認可事務などの権力的な事務についてはほとんど出てこないもので、補足的に使うしかないと思われる。

さらに、総合計画上の事業の分析も考えられる。これも前述の拙稿（「分権改革の焦点は都道府県にあり！」）で紹介しているが、「かながわ新総合計画21」の「実行計画」（1997年制定）に盛り込まれた1,011本の事業を私なりに分類したところ、広域的事務が218件（22%）、統一事務が117件（12%）、連絡調整事務が4件（0%）となった。このうち統一事務は区分自体がなくなったため、その多くがいまでは広域的事務に分類されるのではないかと思われるが、それでも合計34%にすぎない。これに対して、補完的事務が650件（64%）ということになる。

もちろんこれはあくまで私の判断で分類したものだから、主観的な要素が入っている。特に市町村が本来処理すべき事務かどうかという認定が難しく、人口50万人の市なら区域内で処理できるけど、人口5,000人なら区域を超えて広域的に処理するしかないというような違いがあるが、住民生活に身近な事務は本来は市町村の仕事だというように広めに考えると、補完的事務が圧倒的に多いという結論になるのではないか。実際に都道府県と市町村が同じような事務をしているという分野は少なくないと思う。

したがって、後ほどの議論だが、道州制についても、30%程度の事務のために規模の拡大が必要なのか（さらに道州規模の広域的な事務となると限られる）という点が問題になるし、残り60%の補完的事務をどうするのか、道州の事務にするのか、それとも市町村に移譲するのかということが問題になる。そういう意味で、都道府県の現実ないし全体像をつかまないと、制度改革の話もできないわけである。単に、こういう広域課題があるというように象徴的な事例を挙げて制度改革を主張しても、説得力がないと思うのである。

## （5） 都道府県の類型論（試論）

さて、いままで単に「都道府県」と言いひとつの存在のように述べてきたが、都道府県といってもいろいろあるぞというのが次の論点である。前述の拙稿で書いた点だが（「都道府県の機能と広域行政」）、都道府県といっても大都市部の都道府県もあれば、農村部の多い都道府県もあって、抱えている課題が相当違うのではないかと思われる。私は、仮に4つの類型に分けてみてはどうかと思っている。

第1は「大都市型」の都道府県であり、大都市（3大都市）そのものを中心に抱える都道府県である。具体的には東京、大阪、愛知がこれに当たるのではないかと思う。ここでは、中心都市が自立してしまっていて、しかもそのウエイトが圧倒的に高い。そうすると、こういうタイプの都道府県は市町村支援とか補完の役割は小さくて、広域的機能に純化していいのではないか。先ほどの類型でいうと、特定課題執行型のイメージになっていけばよいのではないかということである。

第2は「大都市圏域型」の都道府県であり、大都市の周辺部において人口や産業が集積している都道府県である。中心都市は別の都道府県にあるが、ベッドタウンを抱えていて都市的地域が中心ですが、一部には農山村型の地域も抱えているような都道府県である。たとえば、神奈川、埼玉、千葉、兵庫がこれに当たる。

その場合は、人口的には少数派だが、農山村型の地域も抱えているため、そうした地域への支援や補完機能を考えざるを得ない。合併が進んだといっても、まだ小規模な町村も少なくないため、都道府県のあり方としては二方面の戦略を考える必要がある。先ほどの類型でいえば、特定課題型に割り切れなくて総合調整型の都道府県という要素も持たざるを得ない、両者が融合した形になるのではないかと思われる。

第3は「地方都市型」の都道府県であり、政令指定都市や中核市などの地方都市を抱えていて、人口や産業もある程度集積しているが、同時に広範な農山村型の地域も抱えていて、人口にして3～4割くらいがこうした地域に住んでいるような府県である。たとえば、宮城、広島、福岡、熊本等がこれに当たる。こうしたところは、中心都市は自立できるが、それ以外の地域では都道府県の支援や補完が求められる。したがって、総合調整型あるいは総合執行型の都道府県というイメージになるのではないか。

第4は「地方農山村型」の都道府県であり、上記以外の都道府県、すなわち大都市や中心都市もなく、人口も産業もあまり集積しておらず、今後、過疎化への対応が求められるような地域である。こうしたところでは、都道府県の市町村支援や補完の機能に期待されるものが大きく、先のタイプでは総合調整型か総合執行型になるのではないかと思われる。

以上の4区分についてはまだ精査が必要だが、都道府県といってもそれぞれの状況に応じて基本的な課題や組織のあり方が違ってくるのではないかということである。

### 3. 都道府県機能の再構築の可能性

さて、以上の現状分析を踏まえて、これをどう改革するか、道州規模の広域化を図るとすれば、どういう機能ないし事務の再配分が考えられるかについて検討してみよう。本来なら現行の事務事業を網羅的に整理してから再配分を検討すべきだが、そうしたデータはまとまっていないため、主な事務事業の分野を挙げながら、基本的な方向性ないし組み立てを考えながら、その場合にどういうことが問題になるか検討してみたいと思う。

なお、ここでは現行の都道府県を単に「都道府県」と呼び、道州などの新しい広域単位を「新広域自治体」と呼んでおきたい。新広域自治体は、現在議論されている道州（全国6～15程度に区分）の規模・区域まで広域化した自治体を想定しているが、道州制とは限らないので、この呼び方しておくものである。

## (1) 事務再配分の可能性

さて、事務を再配分するとなると、都道府県から市町村に移譲するもの、新広域自治体にとどめるべきものなど、区分しながら洗い出しをする必要がある。全体がわかりやすいように、参考資料として、本稿の末尾に「都道府県機能の再構築の可能性」という図を掲載したので、あわせて参照していただきたい。

### ① 都道府県から市町村に移譲すべき事務

第1に、現行の都道府県が持っている権限であって、市町村に移譲できるものがどれくらいあるか。特に道州制等への移行を想定した場合に、新広域自治体と市町村の事務配分がどうなるのかということである。これが相当大きくならないと、道州制等の導入は難しいし、メリットが出てこないということになる。

まず、都市計画とか農地転用などの土地利用・まちづくりの権限である。これらは以前から移譲しろという要求の強い分野だが、確かにまちづくりは基礎自治体の役割であるし、規制行政であるため財政力が弱くても対応できるから、基本的には移譲できると思われる。

また、都道府県道の一部（特に広域性を有しないもの）についても、市町村の建設・管理に切り替えることができよう。個々の道路を都道府県道から市町村道に移管するか、あるいは都道府県道のまま管理事務を移譲するか、やり方はいろいろだが、新広域自治体が管理する道路はもっと広域性を持った、現行では国道になっているものに絞る必要があると思われる。

さらに、産業分野では、商業振興とか農業政策などは、いまでも市町村の役割は小さくないが、都道府県が担っている補助金、技術支援等の役割は市町村に移譲することが考えられよう。

さらに、福祉サービスの指導や調整、保健事業、学校教育などもここに挙げられよう。こうした対人的なサービス分野は、人材や財源の確保という問題はあるが、住民と直接に接している市町村が一元的に担当した方がよいと思われる。福祉施設の監督や医療施設の監査などは、新広域自治体が処理した方がいいかもしれないが、それらを除けば市町村が担当すべきものだと思う。

ただ、さきほども述べたが、市町村の規模能力あるいは意思・方針によっては、市町村が処理できない事務もあろう。現実に担えない事務を押しつけて、市町村の運営が滞ってもいけないため、そうしたものは新広域自治体が補完的機能を発揮して処理するしかないと思われる。これを法律に書いて、人口〇万人以上の市は権限を持つが、それ未満は持たないという規定の仕方をするとも考えらるが、私は、個々の自治体の状況によって異なり、人口規模だけで割り切れるものではないため、現行の事務配分の特例制度のように都道府県の条例で定めるか、市町村の権限としておいて都道府県への事務委託の形にするか、個々の対応に委ねた方がよいと思う。

また、市町村が処理できないというと、広域連合や一部事務組合でやればよいではないかという話も出てこよう。こういう市町村の広域行政にどれだけ期待するかということも、制度設計に大きな影響をもたらす。私としては、一部の地域についてこうした連合体をつくって処理してもらうことは可能だと思われるが、最初の制度設計の段階から入れ込んでおく、前提にするというのは現実的ではないと思っている。民主的統制の点から考えても、現場の雰囲気から言っても、

広域連合にはあまり期待できないというか、むしろいろいろな問題が出て運営が大変だという面がある。かつての一部事務組合などは、競輪や競艇事業のように、儲かるときはいいが、儲からないとどう解散するかをめぐって意見が対立してうまくいかない。市町村の広域行政を念頭に置いて都道府県の機能を純化するという戦略は出てこないのではないか。やはり都道府県の補完的機能で担うという前提で制度設計をする必要があるのではないかと思う。

なお、最近の状況としては、都道府県から市町村への権限移譲はどこも行き詰まっている状況である。市町村の側がもういないよという雰囲気が強い。三位一体の改革の行方が定まらず、財政事情が不透明だから受けられないというのもひとつの理由だが、市町村はすでに数多くの事務をやっているのに、これ以上増やしたくないという意向が強い。どこも職員を減らしていますので、事務処理の特例制度による移譲もなかなか進んでいないという現状である。そういう状況を打破できるのか。新広域自治体への転換を進めるとすれば、これは市町村の意識も変えるような対応、工夫が必要ではないかと思われる。

## ② 新広域自治体に引き継ぐ権限のうち、旧都道府県単位の処理が望ましい事務

第2に、現行の都道府県が持っている権限であって、新広域自治体に引き継ぐが、旧都道府県の単位で処理することが望ましいものもあるだろうと思われる。

市町村に移譲できるものを除くと、あとは新広域自治体に引き継ぐことになるが、そのうち本来は旧都道府県の単位・区域で十分処理できる、その方が適切に処理できるというものがどれくらいあるか、という問題です。このへんの判定は難しいが、事務のなかには旧都道府県の単位の方がよい、広域化したらきめ細かな対応ができなくなるというものもあり得るため、そうした機能は広域化のデメリットとしてカウントしておく必要があると思うわけである。

まず、医療機関の許認可・監視などの業務は、専門的であり事務量も多いので、市町村には移譲しにくい、道州単位まで広げる必要はない、かえってきめ細かさがなくなるため、都道府県の単位で処理するのがよい事務だといえよう。

また、私立学校の認可・指導・助成の仕事も、市町村では難しいが、せいぜい都道府県単位の処理が適切ではないかと思われる。

さらに、消費者保護の業務も、消費者からの相談は市町村である程度対応できるが、事業者への指導となると広域的に事業を展開している業者が多いため、都道府県くらいの大きさは必要ではないか。この両面を考えると、道州まで広げるのは無理が出るのではないかと思う。

また、「市町村支援」や「補完」の役割も、この分類に入ると思われる。市町村に対する情報提供や職員派遣、財政支援などは、市町村の状況に応じてきめ細かな対応が求められるため、旧都道府県の方が担当しやすい。道州になって所管地域が大きくなり、100とか200の市町村を抱えるようになったら、いちいち関わってられないというのが正直なところではないか。

たとえば、神奈川県だと37の市町村（平成18年度以降は合併により35）で、県西部や県北部には真鶴町、山北町など人口1万人規模の町村が少なくないが、この範囲なら県庁のある横浜から1～2時間で行けるため、半日の出張で行き来できる。これなら担当者が月2～3回会うこともできるため、会ったときにこんな相談もしてみようということになる。ところが、道州になって

東京から行くとなると、かなり距離感があるため、静岡県との境界にあるような町村にいちいち行ってられない、メールやFAXで済ませたい、そんな感じになるのではないかと思う。まして東北とか中国、九州などは、交通事情も違うため、担当者同士が直接会うような機会は年1回くらいになるのではないか。

実は相談とか助言といっても、相談する側は気が引けるというか、「こんなことを聞いて馬鹿にされないだろうか」「建前を言われても困るけど……」と思いながら相談するものだから、会ったこともない人にそうそう相談なんかできない。まして自分たちのミスやホンネは言えない。役所間の関係もやはり人間関係による部分があるから、この距離感というのは相当違うと思った方がよいと思う。

また、福祉、保健、学校教育など、本来は市町村の役割だが広域自治体が補完する意味で担当しなければならない場合も、当然ながら旧都道府県単位の方が適切だということになる。一般的には市町村で処理しているわけだから、道州単位では小回りがきかないという面がある。だからこそ、道州制にするなら、できるだけ補完機能は限定する必要があるわけである。

もちろん、道州制に移行したとしても、道州で旧都道府県の単位に総合出先機関を設置してこうした事務を処理することも考えられるし、現実的にはそういう仕組みになるだろうと思う。ただ、そういう出先機関で政策的な判断・決定ができるかが問題であるし、本庁と出先機関の調整という問題が出てくる。あまり出先機関の仕事が大きくなると、道州の運営コストも高くなる。議会などの民主的なコントロールも不十分になりがちである。そこで、最初から出先機関に期待するという議論はしない方がいい。この点は、やはり広域化のデメリットだと考えるべきである。

### ③ 新広域自治体に引き継ぐ権限であって、新広域自治体単位の処理が望ましいもの

3つ目は、都道府県から新広域自治体に引き継ぐ事務のうち、道州など新広域自治体の広域単位で処理することが適切なものである。簡単にいえば、いまは都道府県で処理しているが、もっと広い範囲で処理すべき広域的な事務ということである。これが多くなっているから道州制等への移行が求められているわけだから、この内容は特にきちんと詰める必要がある。

昨年（2003年）、神奈川県で、東京、埼玉、千葉との一都三県で連携して処理することが求められる広域課題としてどのようなものがあるかということ調査したことがある（21世紀の県政を考える懇談会・広域政策部会での審議）。神奈川県の全室課から出してもらって、全体を吟味して広域課題として整理したのが、次のような問題である。

まず、大気環境対策の問題がある。自動車のNO<sub>x</sub>、PMについては、各県で総量削減計画を策定し推進することになっているが、これが遅れている都県もある。すでにディーゼル車の排ガス規制については、1都3県で協調して条例をつくって実施しているが、こうした取り組みは1県だけでやっても意味がない。かといって全国的にこういう規制ができるかといえば、大気汚染の状況が違うし、経済的な影響もあるため、首都圏あたりでまとまって実施することが望ましい。また、地球温暖化対策という意味で自動車のCO<sub>2</sub>排出量の削減についても、アイドリングストップ車や低燃料車の導入、グリーン税制など、広域的な対応が求められている。

次に、東京湾の水質管理の問題もあります。現在も、東京湾の水質を測定するための計画をつ

くろうということで八都県市（首都圏サミットに参加している1都3県4政令市）で検討しているし、下水道の整備等を進める総量削減計画を策定している。こうしたものも、道州単位の自治体ができればやりやすくなる。

さらに、防災対策の問題がある。これまでも八都県市で「広域防災・危機管理対策会議」を設けて「災害時総合応援に関する協定」を策定したりしているが、さらに災害時の対応を強力に行ったり、首都圏全体で災害に備える取り組みを行う必要があるという。

このほか、神奈川で出てきた業務には、SARSなどの感染症対策、食の安全確保対策、DV被害者の一時保護、青少年の健全育成の連携、国際的な観光PR、新エネルギー対策、広域的な交通インフラの整備、東京湾の港湾管理、臨海部の活性化、有料老人ホーム建設の広域調整、悪質商法への対策などがあった。これらの中には、道州のようにひとつの団体で処理しなくても、相互の連携や調整がしっかりできれば対応できるものも含まれているが、広域的な単位で一元的に処理できればなお好都合のはずだから、この区分に含まれる事務がかなり多くなっているということは事実だろうと思われる。

#### ④ 国（特に地方支分部局）から新広域自治体に移譲すべき事務

4つ目は、地方制度調査会に提出された総務省資料（2004年11月）にもあったが、国、特にその支分部局が処理している事務であって、新しい広域自治体が誕生したらそこに移譲することが考えられる事務である。

まず、道路・河川・港湾など国が直接管理している施設（直轄部分）の整備・管理の事務である。こうしたものを国が直接管理する必要はないので、新広域自治体で担当するのが自然である。高速道路は別としても、また国際空港も国が管理した方がいいかもしれないが、その他の交通施設の建設や運営は新広域自治体にまかせるべきだと思われる。

また、鉄道、自動車などの交通計画の策定や許認可の事務もある。新幹線は別としても、鉄道網の計画、鉄道駅の整備などは地域との接点も多い事業だから、自治体が処理した方がよいと思われるし、バス、トラック、タクシー等の自動車運送事業の計画や許認可も、地域住民の足をどうするかという問題であり、自治体に移譲すべきだと思われる。

さらに、現在国有林となっている森林の管理、農地造成等の土地改良事業も広域自治体が担当すべきものと思われる。森林管理などは、新広域自治体が環境政策や地域雇用政策と結びつけて実施する、市町村の村づくりとも連携して進めると、いろいろな可能性が出てくるのではないか。

さらに、首都圏整備計画などの地域開発計画の策定は当然、新広域自治体が策定することになる。新広域自治体では各種の地域政策を所管しているため、計画から実施、管理まで一元的な対応が可能になるとと思われる。

電力事業の監督、水源・電源開発計画などのエネルギー行政も、いまは水源・電源が都道府県をまたがっているために国の権限だが、新広域自治体では自ら処理できるはずである。

そのほか、労働基準監督、職業安定事業などかつて県の機関において地方事務官が行っていた業務も、改めて新広域自治体に移譲することになるだろう。もっともこれらは、旧都道府県の単位で

実施してもよい事務ともいえるかもしれない。

以上の(3)と(4)に属する事務や課題がどれくらいあるかということが、都道府県の広域化の是非を論じるうえで大切な点だと思う。

#### ⑤ 国がもつ基準設定等の事務（権限）であって、新広域自治体に移譲すべきもの

5つ目に、国が法律や政省令等によって基準等を定める事務であって、新広域自治体が処理することが望ましいものもありえよう。

これまでの4つは、許認可など個々の事務処理の権限を挙げてきた。従来、「権限移譲」というと、許認可などの直接的な事務処理の権限に注目してきたのですが、本当に地域の実情に合致した政策を展開しようとするれば、事務処理の制度や基準そのものを自治体がつくれるようにする必要がある。国が全国画一的な基準をつくり、それを法令で義務づけておいて、事務を処理するのは自治体の権限ですと言っても、裁量を生かすことは難しい。本来なら、法律もつくりしないで、それぞれ必要があれば条例で規定するというやり方が望ましいが、制度自体は国が全国的な視点から設定するとしても、法律では細かい基準や手続は書かないで、そういう規定は自治体にまかせる、自治体は条例をつくって基準等を明確にする、そういうやり方が重要だと思われる。

この点は、第1次分権改革が、機関委任事務は廃止されたが、法制度は全く変わっていないために本当の分権になっていないということを考えても、強調しておくべき点だと思われる。もともと道州制などという構想は、内政に関わることは道州にまかせる、経済も含めて道州間で競争していくというものだから、基準設定の権限から道州に移譲する必要がある。この点が今後の改革のポイントになると思われる。この点は、条例制定権の範囲、特に条例は「法令の範囲」でなければならないという問題、道州の立法権をどうするかという問題にもかかわる。

この基準設定の事例はまさに無数にあるわけだが、以上の3つの区分に即していえば、たとえば道路構造の決定、医療機関の認可基準、私立学校の認可基準、大気・水質の保全基準、河川・港湾の構造と管理の基準、自動車運送業の認可基準、労働基準などは、新広域自治体の条例（立法権）か、執行機関の判断に委ねるべきだと思われる。

#### (2) 新広域自治体が国の下請機関になるおそれ

このように、国が果たしている役割を大幅に新広域自治体に移譲すると、問題も生じうる。たとえば、ここまで役割が拡大すると、新しい広域自治体が果てしなく国の役割・性格に近づいていくのではないかという問題がある。これは、先ほどの西尾先生の講演でも指摘されている。すなわち、先生は、「ここで必要以上に欲張って、事務権限の大幅な移譲というようなことを要求したりすると、『道州』は広域的自治体の域を超えてしまい、『国の第1級地方総合出先機関』という性格をも兼ね備えたものにならざるを得ません。そういうものに変質してしまうわけです。」と述べられている（前掲『都道府県制に未来はあるか』P. 6）。西尾先生は、一貫して道州制が実質的な国の機関になることを心配されており、そういう視点から道州制論議に一定の枠付けをしようとしていこうとされているように感じられるが、この点も抑制的に考えていこうとされているわけである。

ただ私は、権限を移譲することと国が関与・統制をすることとは別問題だから、基準制定の権限



も含めて大幅に道州に移譲する、そして国は関与しないという原則を明確にすべきではないかと思う。乱暴な言い方かもしれないが、道州制には問題というリスクも多いのだから、徹底した改革ができないのなら無理に道州制に移行する必要はないのではないかと思う。「分権型国家」をめざすとか、新しい「国のかたち」をつくるというのなら、そこまで踏み込む必要があると思うのである。

もっとも、こうした機能を担っていくうちに、新広域自治体が内部から「国家」的な性格を持ち始めてくるという問題はあるかもしれない。規模とデモクラシーの問題、官僚制化の問題、住民の帰属意識の問題、いろいろありうるが、この点は因果関係が明確ではないので、制度設計の中で検討すべき問題だろうと思われる。

### (3) 機能再配分の全体イメージ

最後に、以上のような事務事業というか機能の再編成が全体としてどうなるのかという点をイメージ的にわかりやすくするため、全体図（現行と改革案の比較）を作成したので、ご参照いただきたい（末尾の図参照）。

左側「現行」の図の上段には、国が担当している事務事業を例示した。事務事業という意味では、本省では大したボリュームがなくて、多くが地方支分部局の業務になっている。日頃はあまり目立たないが、管区警察局、地方整備局、森林管理局など、現在の地方支分部局では権力的な業務、あるいは大型公共事業を中心に、いろいろな権限を持っている。

これらを、右側の「改革案」のように原則として新広域自治体に移譲するということになれば、確かに変わったという実感はあると思われる。広域自治体に多くの事務事業が移行すれば、その役割が広がるというイメージになると思われる。これらを一体的に実施できれば、新広域自治体は経済・社会全体について大きな政策展開も可能になるし、内政的なことはここが基本になるというイメージをつくることができよう。

また、「現行」の中段には都道府県の事務を記載した。この中を、①道州単位の処理が望ましいもの、②現行の府県単位の処理が望ましいもの、③市町村支援事務、④補完的事務の4つに分けて代表例を位置づけた。このうち①から③までは、ほぼ新広域自治体に引き継がれると思われるので、右の「改革案」に矢印で移行させてみた。これに対して、④の補完的事務については、できるだけ市町村に移譲するというので、太い矢印を「改革案」の市町村まで伸ばして、移行させている。

さらに、「現行」の下段には市町村の欄を設けている。市町村といっても、①指定都市、②中核市・特例市、③その他の市、④町村というように、権限・機能に差異があるので、その欄も階段状にしてボリュームを表現してみた。これが、「改革案」ではさらに権限移譲を受けることになると思うので、階段状はそのままにして欄の面積を広げってみました。広がった部分には、都道府県から移譲された都市計画、農地転用等の事務が入ってくるということである。

この図を全体で見ると、国の役割は確かに縮小して、新広域自治体と市町村の役割が拡大するというイメージになってくる。もちろんここに書かれていない事務や機能も少なくないが、本当にこの改革が行われれば、「分権型社会」に向けてかなり「国のかたち」が変わったということになる

のではない。道州制などといっても、デメリットもあると思うが、ここまで徹底してやれば確かに意味はある。逆にいえば、このくらいの改革、機能の再編成をしないと、本当の改革にはならないのではない。道州制への転換といってもこういう「絵」を描いてからでないと、議論にならないと思われる。前述のように個々の事務事業の再配分の是非を検討すると同時に、全体像を描きながら、議論をする必要があるのではないかと思うわけである。

## 4. 道州制に関する制度設計の可能性

最後に、道州制に切り替えるとすれば、この道州制をどう設計したらいいか、その差異に検討すべき論点としてどういうものがあるか、という問題である。

### (1) 憲法上の地方公共団体か

第1に、道州は憲法上の地方公共団体かという問題である。これは、そもそも現行の都道府県が憲法上の地方公共団体か、憲法によって自治を保障された自治体か、それとも市町村とは違ってあくまで法律（地方自治法）によって設置された自治体にすぎないのか、という点にも関わってくる。都道府県が憲法上の地方公共団体だとすれば、これを法律で廃止して道州にする以上、道州は都道府県の立場を引き継いでいると考える必要があるため、憲法上の地方公共団体ということになる。これに対し、都道府県が憲法上の地方公共団体でないとすれば、道州を憲法上の地方公共団体と解することは難しいし、その必要もないということになる。もちろん憲法改正によって道州制を位置づければ話は違ってくるが、この点によって道州の位置づけ、特に法律でどういう制度設計ができるかに違いが出てくることになる。

### (2) 議院内閣制をとることは可能か

第2に、第1の点にも関わるが、道州において議院内閣制をとることは可能か、長や部局長を議会が選任するという仕組みをとることは可能かという問題である。現行の自治体の方式を踏襲すれば首長制・二元代表制となるし、憲法上の地方公共団体だということになれば、議会と長は住民の直接公選によることになっているため、憲法を改正しないかぎり議院内閣制をとることは難しいということになる。ただ、道州の長を直接公選にすると、一種の大統領として大変な権限を持つ存在になるが、それでは権力が集中しすぎる、民主的なコントロールが十分でなくなるということで、議院内閣制にするという選択肢も出てくるとと思われる。

私自身は、住民が直接ひとりの代表者を選べるという仕組みは自治を支えるうえで重要であり、1回の首長選挙によって既存の政策や権力を変えられるという緊張感というかダイナミズムには捨てがたいものがあるため、首長制支持派なのだが、ただ、道州の部局長や行政委員会委員などのポストは公選制にして、民主的なコントロールを及ぼすといった工夫は必要かもしれない。

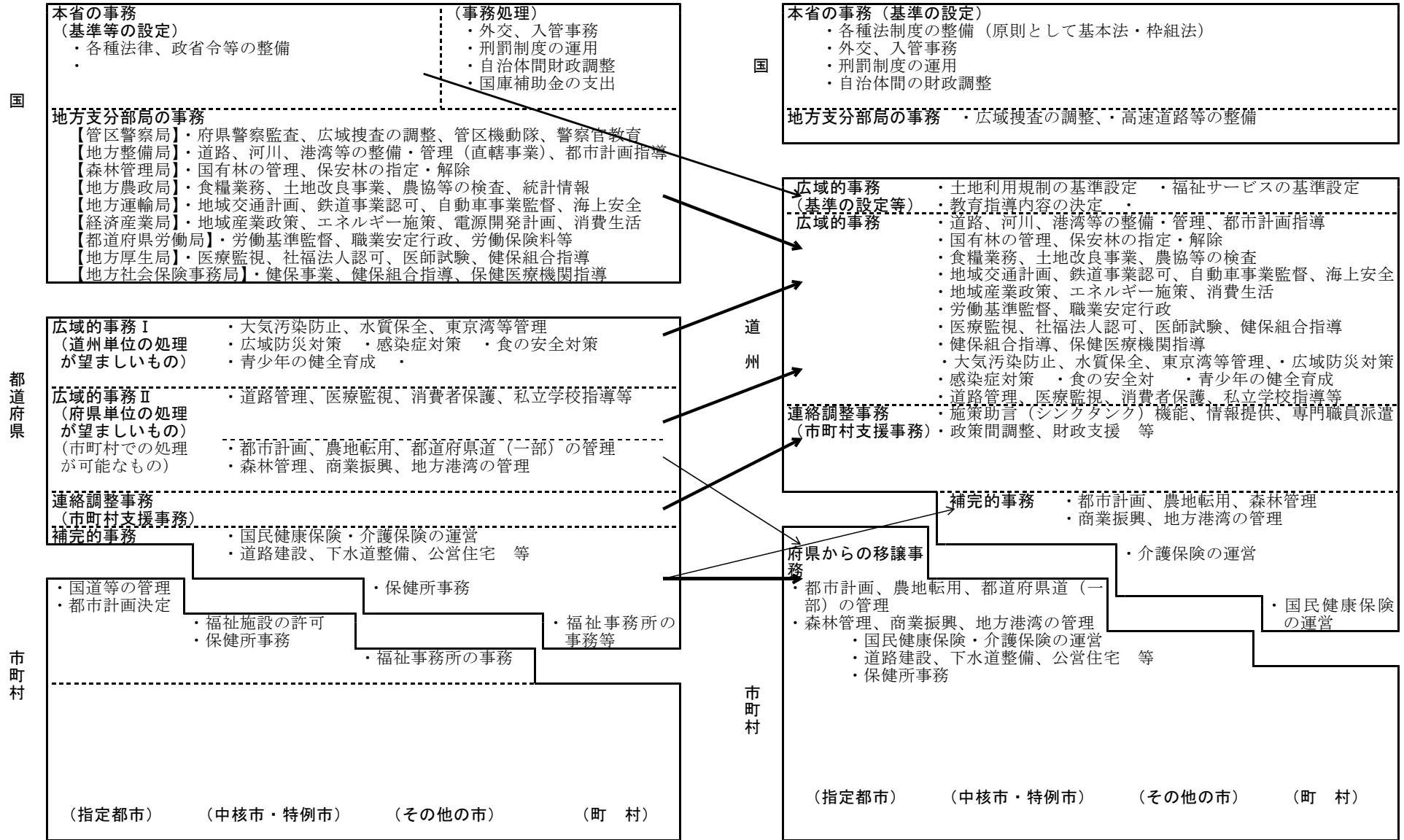
もっとも、このような機構は、憲法や法律ではなく、道州の立法（条例）で決める、特に最近制

【参考資料】

都道府県機能の再構築の可能性

現 行

改 革 案



定されている自治基本条例で定めるということにしてもよいと思われる。あるいは、法律で原則的な形態を決めておいて、これではまずいという場合には特別な条例（特別多数を要するような条例）で、法律と違う形態を採用できる制度にすることもありうるかもしれない。

### （３） 行政委員会制度をどうするか

第３に、いまの点にもかかわるが、道州では行政委員会制度をどうするかという問題もある。長に権力が集中しすぎるとすれば、行政委員会を設けて執行機関の多元主義をとるということである。ただ、現行の行政委員会は評判が悪いし、民主的なコントロールが及びにくいという官僚組織化しているように思われるが、これに公選制を導入して活性化させるなら、意味はあろう。ただ、この点も道州の立法で決めることにしてもよいかもしれない。

### （４） 議会の権限、長との関係をどうするか

第４に、議会の権限をどうするか、長と議会の関係をどう設計するかという問題がある。現在は強首長制ともいえる制度だと思いますが、議会の権限、特に条例制定等の政策決定の権限と、執行機関に対するコントロールの権限を強化して、長の権限を抑制することも考えられる。前述のとおり、各種の基準設定を道州の条例で決めることになれば、議会の権限は当然拡大するため、二元代表制を維持するとしても、現在の都道府県よりも議会の地位がかなり強いタイプの二元代表制になるのではないかとと思われる。

### （５） 議員の選挙制度・定数をどうするか

第５に、議会議員の選挙制度や定数をどうするかという問題もある。選挙制度については比例代表制がいいのではないかという意見もある。その方が政党中心、政策中心の地方政治が可能になるし、都市部（特に指定都市）と農村部といった選挙区による差異がなくてよい（市町村の特例によって都市部選出の議員はやることがない）というメリットはあるかもしれないが、私はちょっと賛成しがたい。

いまの地方政治の状況や政党の政策形成能力を考えると、政党に投票せよと言われても住民は困るのではないか。あるいは政党の中央からのコントロールが効き過ぎるのではないか。無所属でも重要な働きをしている議員も少なくない。また、都道府県議会をみていると、知事は地域全体から選ばれるため地域全体の意思を統合するのにすぐれているのに対して、議員は各選挙区の地域の主張をきめ細かく伝え、反映させるという役割があって、補完している面がある。たとえば、全体としては都市住民が多くなる中で、中山間地域から選出されている議員が林業の振興や水源地域の保全を訴えて政策化させるといった役割がある。道州の場合も、全体の区域が大きくなるだけに、こういう地域代表的な役割が大切ではないかと思われる。したがって、選挙区としても小選挙区制か中選挙区の方がイメージしやすい。なお、議員定数については、道州の立法で決めればよいと思われる。

## (6) 大都市をどう扱うか

第6ですが、大都市の扱いをどうするか、道州から独立した大都市というものを認めるかという問題がある。現行では、都道府県が相対的に小さいため指定都市側は独立したいという要求が強くなるし、府県側は独立されると困るという利害対立が強くなる。その点、道州になれば指定都市の占めるウェイトは小さくなるため、大都市問題はかなり小さくなるのではないか。たとえば、横浜市340万人は神奈川県870万人の4割を占めるが、仮に1都3県が道州になれば3,350万人だから1割にすぎない。よく指定都市を抱える府県は「薄皮まんじゅう」だといわれますが、道州になれば皮の部分も相当厚くなって、普通の「まんじゅう」になる、むしろもっと「あんこ」が大きくないとおいしくないということで、中心都市を充実させたいという願望が変わるかもしれない。大都市からは権限・財源上の特例をもっと拡充せよという要求があるかもしれませんが、道州はもっと広い範囲に責任を持たなくてはならないため、大都市は自分でやってくれということでこうした要求を歓迎するのではないか。両者の折り合いはつきやすいと思われる。

問題は、首都圏の場合、東京都の扱い、特に特別区部分をどう取り扱うかという点である。特別区(23区)の部分は現行でも東京都が基礎自治体としての役割を担っているし、特別な財政調整制度をもっているため、こういう機能や都市としての一体性をどういう形で制度化するかという問題がある。特別区については基礎自治体として継続させるのが得策だと思われるため、その特別区が連合する形で「東京連合市」のようなものをつくることも考えられるのではないか。特別区の議会が連合市の議会議員を選出するという形で、ボトムアップ型の連合都市制度をつくる。そのうえで、これを他の市町村と同様に道州の中に位置づけか、あるいは道州から独立させて特別市のような形とするか。

23区それぞれを基礎自治体として尊重しながらも、23区全体にも都市としての一体性・連続性があるため、ここにひとつの自治の仕組みをつくりたい。そしてこの区域は、相当に広域だが、都市と農村といった地域差はないから、現在の都道府県のような広域自治体とは明らかに異なる。そこで、特別な制度を設けるしかないのではないか。そして、首都としての特殊性や首都を抱える道州が巨大に自治体になることを考えると、「特別市」のような制度設計もありうると思われる。

## (7) 道州への移行は都道府県の任意決定か

第7に、道州への移行は都道府県の自主的な決定によるか、それとも国の決定に委ねるかという問題がある。自治体の自治権を考えると、自主的な決定によるのが原則であろう。西尾先生は、先の講演で「道州制」を国の一方的な意思に基づいて全国一斉に施行するなどということは非現実的な「机上のプラン」だと指摘されている。私も、基本的には都道府県の合意によるべきだと考えるが、そうすると問題が2つ出てくる。

ひとつは、自主的な決定ということになると、合意ができたところから順次、道州制に移行するという形で、道州制と都道府県制が併存する「一国二制度」の状態になるが、これが認められるか。しかも自主的な決定だから、この状態が永遠に続くかもしれない。そうすると、権限配分については、いまでも市町村はかなり違うため何とかなると思われるが、財政調整制度や税制などは大変だと思

われる。それを避けようとする、道州制移行に合意した地域でも、全部の合意ができるまで待つてもらって、あるいは都道府県の合併にとどめておいて、すべての地域で合意した時点で一斉に道州制に移行するという方法も考えられる。しかし、待たされる方はたまったものではないので、これは現実的ではない。

2つ目は、自主的決定だと、道州の組み合わせ・区域割をどうするか、合意できない場合にどうするかという問題がある。「あの県とは一緒になりたいが、こっちはいやだ」とか、「首都圏の方には入りたいが、隣の県同士はいやだ」というような話が出て、まとまらない可能性が高い。特に南東北、関東、甲信越、北陸、近畿は多様な可能性があって、難しい。その結果、道州に入れない都道府県が出てきたり、社会的な実態に合わない組み合わせになる可能性がある。もちろん単独でも道州に移行できることにすれば、道州制自体の導入は可能だが、それでは道州制のメリットがない。

これは市町村合併の場合にも問題になったことだが、道州制の場合は制度自体が変わるため、問題はより深刻だと思われる。

そもそも道州制の導入は、単に都道府県の合併ではなく新しい地方自治制度をつくるという問題であり、しかも国の政治行政の体制を変えるという問題であるため、国がある程度のリーダーシップを発揮してもよいというか、それが国の責任だと思われる。そこでたとえば、

- ① 国が道州の区域割を示して、都道府県間の協議を積極的に求めること
- ② 協議が整ったところから道州制に移行するが、その決定には国の同意を要することとし、問題がある場合には再協議を求めること
- ③ 一定の期限を設定し、それまでに協議が整わない場合には国の決定によって道州に移行させること

といった方法をとることも、認めてよいのではないかと思う。「一国二制度」も大いに結構だという考えなら、③の措置はなくてもよいが、私はそこまで踏み切れない。道州制に切り替えるという以上、国全体にとってよい形に、すなわち「分権型国家」を実現するという方向で進めた方がいいし、それがダメなら都道府県合併にとどめておいた方がいいのではないかと思う。

もちろん、実際には道州制の導入を決める前に、都道府県間で協議して区域割について合意ができてから導入を決めることになるのかもしれない。ただ、その場合も、最後はすべての合意がなくても導入しますよ、という方針を示しておかないと、合意に向けたエネルギーが出てこないと思うのである。

## (8) 道州間の財政調整制度をどうするか

第8に、道州間の財政調整制度をどうするかという問題がある。道州制導入の趣旨としては、それぞれの地域が経済的に自立する、そのために道州がさまざまな政策を講じて地域間競争を行うということがあると思う。とすれば、財政調整に依存する割合はできるだけ低くする必要があるが、最低限の調整は必要だと思われる。税制の議論と併行して詰めるべき問題であろう。

道州制導入にはほかにもいろいろな論点があると思われる。いずれにしろ、さまざまな課題をク

リアしなければ、導入の是非を本格的に検討することはできないということである。

(注) 本稿は、2004年12月13日開催の「都道府県のあり方研究会」における発表記録をもとに「論文化」したものであることをお断りします。

## 第1節 都道府県の再編成と道州制の可能性

### 質疑編

**佐藤** 事務再配分の可能性の箇所の中で、「新広域自治体に引き継ぐが、旧都道府県単位での処理が望ましいもの」という場合の「旧都道府県単位」とは、どういう意味でしょうか。旧府県単位と言っても、大きなものから小さなものまでいろいろですね。人口では政令市にさえなれない県もあれば、人口は少なくとも面積は大きいという都道府県もあります。北海道の町なんかは香川県と同じくらいの面積のところがありますから、それでどの規模がふさわしいといえるのか。

**磯崎** 確かに規模に大きな違いがありますが、国—都道府県—市町村の3層のどこで処理するのが適切かというような大ざっぱな区分で考えてみたものです。都道府県の場合は、ある程度の人口や面積はありますから、ここに挙げた県道管理とか医療監視、あるいは消費者保護みたいな事務はそれなりに処理できている、支障は生じていないと思うのです。ただ、市町村に一般的に下ろすのは難しい。そういう差異はあるのではないかと思います。個別にみるといろいろ気になることはあるのですが、道州制の是非を論じるうえで必要な程度の区分には使えるのではないかと、思うのです。

**辻山** どういうふうに機能を移していくかという整理をするときに、現に国の地方支分部局が担当しているものを道州政府に移す意味・メリットは、この改革によって何を達成しようとしているかによってだいぶ違ってくるのではないかと思います。例えば地域におけるデモクラシーみたいなものを反映させていこうというメリットを追求するものと、むしろ中央へ移した方が決定が早くて効率的だという、そういうメリットを追求するものもありうるわけでしょう。そういう類型論のようなものはあまりないような気がするんです。とにかく国から地方へ移すことは意味があるという、ぼやっとした合意はあるようだけれど、なぜだろうかというのがわからない。そういう意味で言えば、都道府県についても、例えば青少年の健全育成のような仕事が道州へ行くというときの判断基準などをどう考えたらいいんだろうか。この表（参考資料）をいただいて、示唆に富んだ議論がたくさんできそうな気がしているのです。

**磯崎** 冒頭に3つに分けた論点群の2つ目、道州は自治体かということに絡んでくるのですが、民主的な意義というものを加味した類型論のようなものは、なかなか難しいと思います。一般的には、国から道州に移譲することによって地域住民のコントロールが可能になるということは一応言えるかなと思うのですが、事務処理はあまり効率的にはならない。ただ、総合的にやれるということはあると思います。いまは地方支分部局で縦割りに仕事をしているが、道州になれば、交通と産業を一緒に考えたり、交通と環境をからめて議論したりして、総合的に考えられる。そういうメリットはあるのではないかと思います。デモクラシーの方は、地域住民に近ければ近いほどよいと考えられると、あとは問題解決に向けた有効性とか効率性で検討すればよいのかもかもしれません。

**佐藤** そうすると、最後の方でお話になった、議会が執行機関に関与する、部局長を議会で選任するという制度は矛盾するような気がするんです。そういう形にしますと、職員は有力議員にごまをすって、自分たちの部局のセクショナリズムを助長する、エゴを通そうとするということが起こるのではないかと、思うのです。族議員を使って、実は行政のそれぞれの部局が自分たちの生き残りを図るということになりはしないか。そうすると、先ほどおっしゃった総合性が阻害される可能性があるのではないかなという気がするのですが。

**沼田** それは1960年代頃、道州制が盛んな頃に誰かが論文に書いていましたね。道州になったら、国のどろどろしたものがそのまま道州に入ると。割拠型が一つの組織になると、旧府県がそのまま来て、いまの銀行もそうですが、旧第一勧銀のようなスタイルになる。

**今村** 可能性としてはあるでしょうね。ただ理論的には、立法権の移譲と言っただろうか、基準設定、制度管理について、自治体の条例でどこまでできるか、どういう形で押していけばいいのか、その点が問題ですね。

**辻山** 実際には、神奈川県などの県ではけっこうやっているんですよ。県条例で、市でこの部分については独自の条例をつかった場合は、県条例の適用からはずしますという書き方を県がやっているんです。だから国でいう



と法律でそう書けばいいのであってね。

**今村** 広域自治体の条例ではまずという形ね。ただ、それはかなり限定的だったわけでしょう。何でもかんでもできるという発想はおもしろいと思うのだけれど、県によってやるのがバラバラになってしまう。要するに条例を作ってしまうと勝ちだという仕組みをつくることにならないか。また、もう少し付加してもらいたいのは、こういう形で基準設定などの権限を移譲した場合に、国と広域自治体を含む地方との係争処理をどうするか。もう係争処理じゃどうにもならんだろうということで、紛争処理の仕組みの再検討という課題が出てくるんですよね。さらに政治的なこともありますけど、検討すべき課題としてある。一番大きい問題は、道州制の導入には憲法改正はいらないということですが、さきほど広域自治体と基礎自治体との関係について、基礎自治体の代表が広域自治体の議会のメンバーになると言いましたが、実は広域自治体で二院制を導入するということになると、参議院を分権のサポートシステムとして機能させるということが考えられる。国の法律を監視するということが考えられる。となると、国の二院制まで波及するような改革は、憲法マターになってくると思うんです。国と地方の紛争処理の仕組みと参議院の改革まで言わなければいけないんじゃないかな。これは残された論点でいいですけれども。

**小原** 参議院をいじるのは憲法をいじらないと絶対だめですか。

**今村** 憲法の条文の読み方ですけどね。

**小原** 公職選挙法に投げちゃうことはできないでしょうか。都道府県代表に塗り替えるのに、どうしても憲法を変えなければならないというわけではないのでは。

**磯崎** 憲法改正が必要ではないでしょうか。全国民を代表する選挙された議員で構成する、と書いてある。

**小原** それはそうなのですが、その後は仕組み方の問題だという方式がとれないか……。

**今村** 公職選挙法だけでも大丈夫だけというような理解を持っていますけど……。

**小原** 西尾先生はしよっちゅう憲法だ、憲法だとおっしゃるけど、大丈夫だと思うけどな。

**沼田** いまの衆議院の比例代表は、まさに道州単位と読み替えられるでしょう。

**今村** 公職選挙法は必至なんですよ、選挙制度をかなり入れ直さないといけないから。そういう問題は公職選挙法マターと言った方が無難かな、憲法マターと直接言わなくても。いずれにしても、そういう政治的な国の支援システムがないと、さきほどの基準設定まで自治体の条例で行うという仕組みはサポートできないんだよ。

**辻山** それと法令制定権までということになると、今度は裁判制度に手をつけるかどうかという問題が出てきますね。

**今村** 係争処理で国だけがというわけにはいかないでしょう。

**大門** 司法権を持たせるといったことになると、連邦制との区分けが結構怪しくなりますね。

**磯崎** 司法はいまでも条例があれば、それに基づいて裁判をする仕組みになっていますが、道州になればその場面が増えてくるでしょうね。その機関が国の機関であってよいのかという問題はある。

**辻山** 昭和22年暮れの地方自治法改正のときに、部内の行政事務を行政事務一般の権限にしたときに、都道府県審判部をつくらうという経過がありますよね。裁判制度がなければ行政事務をやらせるのにそれをどうやって裁くのだろうか。それは都知事をやった鈴木俊一さんの回想か、橋本さんか、どちらかが触れていたと思います。

**今村** そういう仕組みまでも、どこかで付記していく必要があるかもしれない。

**磯崎** 条例の違法確認訴訟みたいなものも必要かもしれませんがね。国から提起できるようにする。それを認める代わりに、基本的には条例で書くということも認めさせる。

**大門** 自治事務系はそれでもいいような気がします。具体的話は全部条例で書く。そういう整理をバサッとしてしまつて、自治事務については法律で定めるだけにして、具体的内容は条例で書くということで切り分けられないのかな。

**佐藤** ここまでの話になると、裁判所は、違法じゃなくて、むしろ違憲かどうかの判断をするんじゃないですか。いまの憲法の関連で言いますと、国からこういう権限、基準を移譲しますというときに、最近盛んに中央省庁が言うのは「憲法由来のものだから地方には譲れないのだ」という議論です。それがもし正しいとすると、憲法との関係をどうするかという点を、具体の作用の部分で考えないといけないかもしれない。

**大門** 日本のいまの仕組みだと、事務を動かしたときの権限は、形式上は国に残さないといけないのですか。実務

的には規模が小さくなるとしても、法律上の規定は国にあって、それについての国会の権限があってという格好は変えられない。実質、事務は全部地方に移したとしても。

今村 今日の報告は広がりがあったから、そこまで言及しておかないといけないなという。

辻山 組み立て直すのは大変ですね。府県の類型論があって、再配分の類型を組み合わせないといけないのでしょう。

今村 この府県の類型論は、言っていかなければならないんですよね。丸ごと道州制と言って、いまでは何となく北海道と沖縄は特区で行こうね、という雰囲気が瀰漫しはじめているんだけど、それで終わり。あとは首都をはじめとする部分、さっきも3層の話が出ましたけど、ここは別よというのをはじいていかないけない。なかには、ちらっと出たように信州みたいどこにも入るところはなくて孤立無援だから。

磯崎 入りたくもないと言うかもしれません。

佐藤 分けるしかないんじゃないですか。

高橋 僕はそれを恐れているんです。

辻山 合理的かもしれません。信濃の国は忘れないよ。ただ気になっているのは、田中さんが山口村のことで言われているけれど、論点としては彼が言った県益と山口村の利益がぶつかったときにどう調節するかという問題提起をしていると思うんです。ところが僕たちは、中間団体論とか何とか言って、県というものを独自の益を主張する団体と見てこなかった節がある。だから、県益って何でしょうという新しい提起だと思っているんです。

今村 おらが仲間という郷土意識じゃないの。それ以外に何かあるのかな、交付税の算定か。

辻山 あれが山口村じゃなくてもっと巨大都市だったらぶつかりますよね。税収との関係だけでもわかりますからね。そういう団体だったって思い直しながら見えています。

佐藤 類型でいくとBの総合執行型とCの特定課題執行型になると、ぶつかりそうですね。県益というのがありそうな感じですね。

今村 さっきのA（総合調整型）かD（特定課題調整型）に整理できればいいんですけどさ。

大門 A（総合調整型）とC（特定課題執行型）がくつつくのはわかったんだけど、他にもいろいろな組み合わせがありそうな気がするんですよ。先ほどの農村と都市との組み合わせとなると……。

佐藤 やはり補完というのは県がやらないといけないのでしょうか。連合じゃだめだというイメージですが、やはりそうなのでしょうか。例えば町村会などが専門的な技術的な支援を行うということは考えられないか……。

今村 アドホックな組織ですか。

佐藤 例えば北海道ですと、町村会が各町村への法令支援室などをつくっています。一番具体的なのは、電子計算機というかIT関連ですね。

大門 補完機能の補完のレベルですよ。そういう政策支援的な部分で限定すればいろいろなパターンがあり得ると思うのですが、事務を伴うというのは苦しくなるんじゃないですか。広域連合とか事務組合的なものがないと難しいと思うのです。

辻山 しかし、すでに権限の行使は政府部門じゃないとだめかという問題があるから。

磯崎 指定管理者制度とかですね。「指定機関事務処理制度」みたいなものをつくれれば、事務処理もできるかも…。

今村 指定機関までこれ（機能配分論）に組み込んだら大変なことになっちゃうね。

大門 県なりが町村会に委託をするというのはあり得ますよね。そういう受け皿を町村会がつくればね。本来のいまの指定管理者制度のイメージでいくと、あくまで自治体の仕事なんだけれど、自分の権限をつかって一部動いていいよという話ですよ。だから責任は全部自分にあるという前提でやらせている。

辻山 現実に小規模町村が穴ぼこ状態で残ったときには、そういうことを考えないと、とても県ではやれないと思うけどな。

大門 道州になればなおさら直接の補完はしづらいですよ。

佐藤 県内の他の補完されていない自治体からすれば、何でそんなところを支援するんだという話になりはしないかという印象を持ちます。

今村 「佐藤コーポレーション」というのをつくるんだよな。

佐藤 それは行政大学院を出た学生さんを雇って……。

**大門** 大学とかNPOとかいろいろなパターンで対応する。

**今村** 広域展開のNPOはありうるよね。そういうものは出てきてもよいような気がします。この図は政府機構に限定して書いている、ガバメントの仕組みですからね。

**大門** ガバメントでなければならぬ補完機能って、現実にはどういうものでしょう。

**佐藤** 一般に、専門職員がいなくてか。

**大門** いろんなパターンがありますよね。大学がやったっていいんだし……。

**佐藤** それは別にわざわざ県がやる必要があるのかなという。

**磯崎** 補完的業務がなくなると、広域自治体の制度はすっきりしているのですが、都市計画などをそういう機関に決定させるということがありうるか、適切か……。責任。

**大門** 助言とか財政支援以外のものは、ここでいう連絡調整事務じゃだめなのか。やはり補完をしているのかな。事務は切り分けたとして、連絡調整事務は独立した「政府」じゃなくてもいい。

**磯崎** 県が事務処理そのものを行うのは補完の方に入れて、市町村の仕事を側面的に支援するのは支援ないし連絡調整にしたのです。「支援」ですから、直接、公権力の行使を行うわけではないが、「補完」の方は、都市計画を決定するとか農地転用を許可するとか権力的な事務も含まれる。それから、荒れる森林が多くなっていますが、森林管理員制度みたいなものを設けて緑の雇用みたいに人を呼んできて対応するというのは、小さな町村ではなかなかできないし、町村会でもできないんじゃないか。

**佐藤** それはおそらく広域的業務ですよ。

**大門** 都市計画などを全部広域的業務に変える……。

**今村** 一つ一つ考えていくとやっぱりですね。ここで補完に入っている国保なんて、嫌になったら小規模基礎自治体はギブアップで、山間部の村は全部返上するんじゃないか。

**大門** 介護保険もそうですね。

**辻山** 機能としては道州に移るべき機能に近いんですよ。健保組合の指導とか医療保険の設定とか。

**今村** そういう洗い出しを一回するか。

**大門** そういう整理の仕方をもう一度工夫すると、消えちゃう可能性があるんですね。補完的機能自体は道州がもたなくても、極端に言えば都道府県がもたなくてもなんとかなる可能性はある。

**辻山** ただ、大門さんとしてはその仕事には公務員が張り付いているということをお忘れなく。

**大門** この世界でいうと、張り付いている必要があるのかどうかわからないんですがね……。どんどん細るC型（特定課題執行型）やD型（特定課題調整型）になっていくと、府県全体はえらく小さくなる話ですが、トータルの公務員の数でいうと変わらないですよ。市町村がその分大きくなる。

**今村** 国からも職員が来る。身分の問題はあるけど、この間やめたばかりじゃない、地方事務官……。

**辻山** それと、地方支分部局の仕事が道州に移った場合に、国の官僚たちの人事政策というのは大きく影響が出てくると思うのよね。オプションが効かなくなるでしょう。その影響は相当ある。

**大門** いまの警察と同じような格好になるんですかね。キャリアだけが国で、後は地方だという形。一番てっとり早いイメージから言うと、そういう感じなんですかね。妥協の産物として実現可能性は高い。

**佐藤** それじゃあ自治体としての道州とは言えないじゃないですか。

**大門** あと、地方支分部局の業務は限定的に移譲するという西尾先生のお話は何となくわかるんですが、比例代表制がいいと強調されているのは、都道府県議会の議論の時も大都市、特に政令市の問題があって、比例代表制を入れれば少しは問題が緩和するというような話をされていましたが、同じ発想なんですかね。

**今村** 出所は、国の政治と地方の政治を明確に切断したいということでしょう。だから選挙制度を比例代表といっている発想の出発点はそこにあるみたいよ。議員の系列などはほとんど崩れてきているのですが、これを決定的に崩したいと。

**辻山** ただ心配しているのは、名簿をつくる権力を党が握るんじゃないかという点です。

**今村** 比例代表制のときの会派・党派は、国政のあとは別の部門であることが望ましいみたいな想定なのではないか。ローカルパーティということ。

**小原** 私は、個別の利益誘導型政治を粉砕して政党政治で筋を通すという筋論でおっしゃっているのではないかと

思ったら、そうではなく国政レベルとは別の政党を想定しているということですか。

**今村** そう。ローカルパーティがそこまでの形でそろうという状況は、どこから生まれてきているのかわからない。例えば、共産党はもとより、公明党などからみたら、そうはいかないよと思うのですが。

**大門** 比例代表の選挙の仕方って、他に方法がないんですかね。

**佐藤** ドイツには2票あって両方入れられるでしょう。人にも入れられるという。

**小原** おそらく、国政と地方政治、なかでも府県と市町村をそれぞれの段階で選挙制度がこれほどめちゃくちゃになっているのは、日本以外にないですよ。小選挙区なら小選挙区でそろえ、比例代表なら比例代表でそろえるということなので、合理的な投票行動ができるのだけれど、こんなめちゃくちゃな話はない。河野勝という政治学者ですが、当然のように一本化するべきだという議論があるんです。最近イギリスは小選挙区制がローカルレベルで崩れはじめているのでややこしくなってきたけれど。

**今村** その論点はあまりとらわれる必要はないと思いますが、公職選挙法の見直し、選挙制度の見直しを国政まで含めて全体でやらないといけないみたいですね。

**大門** 比例を入れない単純小選挙区制が衆議院で目指すべき方向で、比例でいくのが参議院というように、分けるという議論はいまもあるんですよ。衆議院は、いまは中途半端に比例のところを残しているけれども、いつかはそっちにいくんでしょうね。参議院がまたややこしい制度ですが、以前の個人名なり政党名なりのどっちを書くというよりは結構評判がよくて、組み合わせるといのは意外に合理的だということで、多分しばらくは変わらないと思います。

**今村** 投票行動としては非常に気楽だよ。バランスをとるのにいいよね。

以 上