

第1節 都道府県のあり方論としての道州制・連邦制論

東 北 大 学
稲 葉 馨

1. はじめに

(1) 道州制・連邦制峻別論

第27次地方制度調査会は、『今後の地方自治制度のあり方に関する答申』（2003年11月13日。以下、第27次地制調答申という）において、以前の『今後の地方自治制度のあり方についての中間報告』（2003年4月30日）の段階では「都道府県のあり方」とされていた章（第3）を「広域自治体のあり方」にタイトル変更し、経済のグローバル化・産業構造の変化等を背景とする広域圏域における戦略的・効果的行政の展開の必要性、市町村の規模・能力の拡大の中で「広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われている」との認識の下、都道府県合併と並び、「現行の都道府県に代わる広域自治体としての道又は州（仮称。以下同じ。）から構成される制度（以下、「道州制」という。）の導入を検討する必要がある」と述べ、「今後議論すべき論点について」の「考え方の整理」を試みた。これは、「これまでの議論の混沌から脱しようとするべく、大まかではあるが、道州制の基本的な性格についてかなり明確な方向性を出している」ものとされている⁽¹⁾が、道州制論は、都道府県の将来のあり方（あるいは存在そのもの）を決定づけるものとして位置づけられているといえよう。

第27次地制調答申は、広域自治体と基礎自治体との「二層制」の維持を前提としつつ、①現行都道府県を廃止して、より自主性・自立性の高い道州を設置し、②国からの大幅な権限移譲、③長・議会議員の公選、④原則として現行都道府県区域を越える広域単位とする、といった「基本的考え方」を示し、道州の「役割と権限」に言及して、圏域における産業振興・雇用・国土保全・広域防災・環境保全・広域ネットワーク等の分野を担うものとしている（国の地方支分部局の権限を原則として道州に移管する）。さらに、注目すべき点のひとつとしてここで挙げるべきは、「連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではない」と断じていることである。そこでいう連邦制とは、「憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態」とされているが、連邦制の導入には「憲法の根幹部分の変更」（連邦と州間の立法権分割・州代表として上院創設など）が必要となること、わが国の成り立ちや国民意識の現状にそぐわない（連邦制を支える歴史的・文化的・社会的に一体制・独立性の高い圏域が存在するとはいえない）ことが理由としてあげられている。

(2) 道州制・連邦制相対化論

しかし、これまで「地方分権」推進の文脈の中で、少なくとも一部において、「連邦制」が、目

指すべきものとされてきたことも否定できない⁽²⁾。だからこそ、第27次地制調答申では、「議論の混沌から脱」するためにも、道州制（論）と連邦制（論）を峻別し、「連邦制」の構想を道州制論の視野外に置く必要があったともいえよう。そこには、両制度の定義（この点については、後に、簡単に触れる）に関わる問題も包蔵されているように思われるが、いずれにせよ、他方では、道州制と連邦制の相違を自覚した上で、「できるだけ連邦制に近い道州制」の構想が提唱されてもいることに留意する必要がある。

例えば、木佐教授は、「連邦制のメリットは、国土の均衡ある発展を確保する上で非常に大きいと思われ、わが国でも、憲法の枠内で限りなく連邦制に近い制度を探ることが必要となろう」とする。おそらく、そこでは、「単一国家であったイタリア、フランス、スペイン等において中間的広域自治組織が拡大しており、両者〔連邦国家と単一国家——稲葉注〕の関係は縮まり、分権化の程度の違いとみるようになってきている」との認識が前提とされているように思われる⁽³⁾。

また、村上教授は、わが国における「道州制論で気になる点」として、「連邦制という表現を用いない場合が多いこと」をあげ、「活発な政治主体たる州への大胆な分権化を構想するのであれば、国際的な標準用語を用いるべき」としている。単なる府県統合による「効率化」を超える「分権化」を目指すのであればドイツ連邦制に学ぶべき点は多い、との立場からの主張といえよう⁽⁴⁾。

（3）道州制論の展開

第28次地方制度調査会（2004年3月1日第1回総会）では、歴代調査会ではじめて「道州制のあり方」が諮問事項として明示され、審議が続けられているが、2004年11月8日に「道州制に関する論点メモ」（以下、「論点メモ」とする）が示され、一定のまとめに向けた取り組みが進められている。果たして、当初の道州制に関する「検討の必要性」というスタンスを変えて、「道州制の導入」の必要性を明言するのか、極めて注目される場所である。

そこで、以下では、このような第27次・28次地方制度調査会における道州制論の展開に鑑み、「道州制」の問題をどのように論ずべきかについて思うところを述べ（2.）、その後で、上記の道州制・連邦制峻別論と相対化論を踏まえ、連邦制に関連づけた若干の言及を行うこととしたい（3.）。

2. 「道州制」の論じ方

（1）序言⁽⁵⁾

① 「道州制」案というと、一般に、1927年の政友会田中義一内閣における行政制度審議会「州庁」設置案が出発点におかれるが、それ以降今日まで多種多様な案が示されてきた。佐藤教授は、様々な案を大きく区分すると、「国家体系としての道州」（国家統治体系の一部として道州制をとらえる見方）と「地方自治としての道州」（地方分権の到達点として道州制をとらえる見方）、あるいは、「官治的道州制」（国の総合出先機関類似のものとしての道州）と「自治的道州制」

(住民自治による自治体としての道州) という異質な発想が見出されるとしている⁽⁶⁾。地方分権の推進、地方自治の拡充という観点からは、いうまでもなく、「地方自治としての道州」・「自治的道州制」の系譜に属する道州制が目指されなければならない。

かつて、田中博士は第4次地方制度調査会の「地方」案(1957年10月18日「地方制度の改革に関する答申」)⁽⁷⁾を厳しく批判した。一般には、同案において地方長の公選制がとられていない点が批判的となったが、博士による「地方」案批判の要点は、(ア)府県制度改革の必要性について合理的根拠が示されていないこと、(イ)憲法の歴史的意義の反省を欠き、その精神を十分に理解していない、つまり、府県の完全自治体化は憲法の精神を具現するもので、これを廃止するのは憲法の根本精神に反する疑いがあること、そして、(ウ)「地方」案は、「国家的見地から各種行政の総合的能率的経済的な運営という点に重点を置いて」おり、「国家中心の見地から行政をやろうという体制」になっている、という点にあった。知事の機関委任事務をはじめ「国家的事務」は、国の総合出先機関としての地方府・地方長(さらに府県単位の支分庁)に委ねられ、それには「地方」議会のコントロールも及ばない。要するに、「地方」案は、地方自治の拡充に逆行するものであったために批判を受けたといえよう⁽⁸⁾。

- ② 地方自治拡充の視点を基礎に置くとして、「道州制」の基本枠組みをどう設定するか、が問題となる。第27次地制調答申の描く「道州制」構想のポイントを私なりに3点にしばって示すと、(ア)憲法改正必至の連邦制(連邦と各支邦との間における立法権を中心とした憲法上の明確な権限分画)はとらない、(イ)単なる都道府県合併による「広域化」との差別化(現行府県より自主性・自立性の高い圏域の形成)、(ウ)道州の長・議会議員の公選制、である。

(ア)について先述の道州制・連邦制相対化論が問題となるほか、(イ)についても、現行府県制度の維持を前提に、大規模合併が断行され、そこに国からの広範な事務・財源移譲が行われる場合を想定すると、府県合併論との相違は相対的となろう。また、(ウ)については、第28次地方制度調査会の前記「論点メモ」において「主要な論点」のひとつに「議決機関と執行機関のあり方」がとりあげられ、「道州」が憲法上の地方公共団体であれば長の公選は「必須」であるが、そう「位置づけられない場合には、執行機関について、独任・公選の長のみならず、参事会制(合議制の執行機関)や議院内閣制(長を議会が選任)などを選択することも可能となるが、このような選択肢も考えるか」とされるに至っている。従って、それぞれに留保の余地はあるが、さし当たり一定の明確性をもった道州制のイメージが必要であるから、以下の議論の出発点に据えることにしたい。

(2) 「地方自治の本旨」に即した広域自治体再編

道州制を論ずる基本視点は、「地方自治の本旨」(憲法92条)の自治拡充機能を発揮させることである。「地方自治の本旨」には、憲法上必要不可欠な地方自治の要素を保障するという「自治防衛機能」と共に、「地方自治の理想」に向かって地方自治制度を発展させていくべしという自治拡充の要請が含まれていると思われる⁽⁹⁾。憲法が、現行のような市町村・都道府県という二重構造ないし二層制を保障しているか否かについては、諸説あって帰一するところではないが⁽¹⁰⁾、いわ

ゆる府県制保障否定説に立っても、「地方自治の本旨」に反する再編は憲法の趣旨に反することに変わりがない。

ところで、上記「論点メモ」への言及からも推測できるように、最高裁昭和38年3月27日大法廷判決（刑集17巻2号122頁）があげる「憲法上の地方公共団体」の二要件（住民の共同体意識等の「社会的基盤」を備えた団体、および沿革的・現実的に相当程度の「地方自治の基本的権能」を付与された団体）に関連して、「道州」は憲法上の地方公共団体たりうるかという問題が提起されている⁽¹¹⁾。少なくとも北海道はこの両要素を充たしうるのではないかという疑問もあるが、いずれにせよ、この最高裁判決の事案では、「地方自治の本旨」の防御機能（特別区における区長公選制廃止の憲法適合性）が問題となっており、広域自治体再編に当たっては、現行都道府県制度の廃止に関わって、府県制保障説ないし二層制保障説に立たなければ議論する積極的意味はないように思われる。仮に道州制を導入する場合でも、地方自治の拡充という視点からは、憲法上の「地方公共団体」に認められるべき自治的権能や住民自治的要素をそれに付与・確保するという意味で、「道州」を憲法が想定する「地方公共団体」と同様に扱うことこそ肝要であろう⁽¹²⁾。

（3） 実証的検討と二律背反の中の総合考慮

① 地方自治にとって「大きいことは良いこと」であろうか。次に簡単に述べるように、道州制論は、「地方自治の拡充」という点から見てプラス・マイナスの両要素を内包しており、結局のところ、それらを総合的に考慮した上で、田中博士の言う「実証的な検討」⁽¹³⁾によって、是非を判断していくしかないのではないと思われる。

第28次地方制度調査会の前記「論点メモ」は、「道州制の導入に関する検討が求められる」要因として、以下の3つをあげている。すなわち、（ア）地方分権の一層の推進（役割・権限の観点）、（イ）ブロック単位での地域戦略（圏域に関する現状と課題の観点）、そして（ウ）広域の圏域における総合的・主体的政策決定（組織・運営の観点）である。いずれも現行の「広域自治体」（都道府県）では対応できないとするのであろうが、小規模県の合併・都道府県の連携協力や広（域）的連合の仕組みに等によってそれらの諸課題を遂行できないか、少なくとも、都道府県の在り方を正面から捉え直すと同時に、「道州制」以外の仕組みとの比較検討が不可欠であろう。

② 道州制の導入に伴って生じうるプラス・マイナスの両要素のうち主要なものをあげると次のとおりである。

ア 団体自治の拡充と住民自治の形骸化の二律背反。市町村合併でさえ広域化に伴う住民自治の形骸化が指摘されているところであり、道州制においてはそれがなお一層問題となるであろう。

イ 広域団体の事務拡大と法定受託事務型事務＝強力関与型事務の増大の恐れ。そもそも、広域団体の事務拡大といっても、地方支分部局事務の移管との関係では、地方整備局と地方運輸局（国土交通省）・地方農政局（農林水産省）・経済産業局（経済産業省）・都道府県労働局（厚生労働省）などが主たる対象で、法務・財務・総務省系をはじめ、移管対象とならない可能性の強いものが少なくないと予想されるが、移管される事務も、いわゆる第一次分権改革の

経験に照らすと、中央省庁の「関与」の余地が大幅に確保されることになりかねないのではないか。

ウ 現在の都道府県の役割に即して見ると、広域行政対応と市町村補完・支援の役割とは、広域団体が文字通り広域化すればするほど両立困難になる。第28次地方制度調査会の第19回専門小委員会（2005年4月15日）に提出された資料によると、合併の進行により同年4月10日現在で2,394にまで減少した市町村数は、2006年3月末にはさらに1,822にまで減る見込みである。これによって市町村の平均人口が約6万5千人となる一方、依然として人口1万人未満の自治体が489（約27パーセント）残ることとなる。府県と市町村の関係が当該市町村ごとに多様化する中で、そのような諸関係の一環として、なお「補完関係」の必要性を否定できないように思われる。

エ 道州における長の権限が強大化することは避けられないと思われるが、他面、道州行政機構における割拠化（縦割り化）・調整のコスト増も不可避ではなかろうか。

オ 大規模統合と広域化のスケールメリットによる効率化（議員・職員の削減など）が語られているが、他面、広域化に伴って現行府県単位に総合出先機関を置く必要性も指摘されており、実質的には三層制となる可能性もある。そうでない場合には、北海道における札幌一極化のごとく、道州庁所在地への一局集中が起こるおそれがある。

3. 連邦制の観点

(1) 連邦制のメルクマール

道州制を考えるに当たり、さらに、分権化推進の観点から、（現行憲法の枠内で）連邦制にどこまで近づけることができるかという点が問題となり得る。そこで、まず、連邦制のメルクマールについて、再度、簡単に触れておくことにしたい。

先に見たように、第27次地制調答申では、連邦制を「憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態」と捉えているが、これに関連して注目されるのが、第28次地方制度調査会（2004年8月4日開催の第6回専門小委員会）に提出された長谷部恭男東大教授のペーパー（「『道州制』について」）である。教授はそこで、第27次地制調答申の見解に触れながら、「連邦制と称される国々の政治形態には幅があるが、典型的な連邦制国家であるアメリカ合衆国をモデルとして、通常は、以下の諸特徴を含む」としている。すなわち、①支邦の地位と権限（立法・行政・徴税を含む）の憲法典による保障、②連邦政府権限の憲法による「特定」とそれ以外の権限の支邦への一般的留保、③連邦と支邦の権限争議を解決する裁判制度の存在、④連邦議会の一院を支邦代表により構成、⑤連邦憲法改正に一定数以上の支邦の同意を要求、である。これを、道州制論に引きつけて考えるとした場合、とくに、道州の立法権（および司法権）保障のあり方、国（連邦政府に対応）の権限の限定ないし道州（支邦に対応）権限の一般的留保が問題となろう。

他方、ヨーロッパの連邦制をも加味した連邦制の「最大公約数的基準」を、岩崎教授がまとめている。それによると、「成文憲法、二つのレベルの政府の間での権限分割とその憲法への明記、二つのレベルの政府双方が有する憲法改正への審議権」が「連邦制を決定する要因」である。成文憲法は「連邦結成に関する契約書であり、連邦と連邦構成政府の間の権限分割が明記される必要がある」。ここで興味深いのは、「権限分割の表現」である。両政府の権限を列挙するタイプのほか、一方の権限を列挙して残余権を他方に属させるものとするタイプがあるが、後者の場合、「残余権が連邦レベルに属するか、連邦構成〔政府——稲葉注〕レベルに属するかは、その国家の連邦主義への考え方を表す」とされている⁽¹⁴⁾。つまり、支邦への「残余権」留保は、連邦制に普遍的なものまでとはいえない、ことに注意する必要があるだろう。

(2) 連邦制と地方自治

それでは、連邦制と地方自治の関係は、どのように理解されるであろうか。

第一に、いずれも権力（権限）の集中を排しようとする制度であるが、連邦制は国家（連邦と支邦）レベルの問題であって、地方自治それ自体の問題ではない。連邦制をとった場合には、支邦において地方自治のあり方が論じられることとなる。

第二に、連邦制をとる国家（連邦国家）が、地方自治の拡充した国家とは言えない。木佐教授の言を借用すると、「もともと、連邦制と地方自治は論理的には関係がない。連邦制国家でありながら、個々の州においては極度の集権体制がとられることもあれば、単一国家でありつつ地方自治がよく機能する場合もある」。もっとも、「論理的には必然性のない連邦制化と地方自治の充実が同時進行しているところに、最近の世界的傾向がある」⁽¹⁵⁾点にも留意する必要があるだろう。

第三に、したがって、仮に単一国家から連邦制に転換しても、「究極の地方自治」が実現したわけではなく、地方自治の充実は、依然として課題でありつづける。

(3) 道州における司法権・立法権のあり方——問題提起

連邦制にまで至らない道州制において、道州の司法権・立法権について、できるだけ連邦制に近い構成をとるとすれば、現行憲法の枠内で、どのような理屈が考えられるだろうか。最後に、問題提起の意味で、触れておくことにしたい。

① 司法権

1999年のいわゆる地方分権推進一括法（平成11年法律87号）による地方自治法の改正で、同法の旧2条10項（「普通地方公共団体は、次に掲げるような国の事務を処理することができない。」以下、略）が削除され、同項第1号の「司法に関する事務」規定も消えることになった。同項は、「国が独占的処理をすべき事務であって、したがって、地方公共団体が処理できない事務」を列挙するもので⁽¹⁶⁾、これまで、「実定法制度」上は「自治体には司法権の行使は認められていない」ことの有力な証拠とされてきた⁽¹⁷⁾。そのような意味をもつ規定が削除されたことは、再度、原点に戻っての検討を促す機会を提供するものともいえよう。

もっとも、同様な意味をもつ旧14条6項（条例中に一定の刑罰規定を設けることができる」とす

る旧14条5項を受けて、「前項の罪に関する事件は、国の裁判所がこれを管轄する。」と定める)も同時に削除されたが、その意味については、「憲法76条1項に『すべて司法権は、最高裁判所及び法律の定めるところにより設置する下級裁判所に属する。』と規定されていることを踏まえるとこのような規定を設ける必要性はないものと判断」したためとされている⁽¹⁸⁾。要するに、旧14条6項は確認の規定であって、「憲法は、地方公共団体が司法権を有することを否定している」⁽¹⁹⁾というわけである。

しかし、少数ながら、憲法上の地方公共団体が司法権をもつことは、憲法上禁止されていない⁽²⁰⁾、あるいは、さらに進んで、「地方自治固有権に基づく憲法的要請」とする見解⁽²¹⁾もある。手島教授は、むしろ、憲法76条1項の「法律の定めるところにより設置する下級裁判所」にいう「法律」に、「解釈の文言的手がかり」があるとされている。すなわち、当該「法律」に、憲法92条にいう「地方自治の本旨」に基づく「法律」を「当てはめれば、容易に解決」する⁽²²⁾というわけである。司法権（とくに、刑事司法権）が「国家」（連邦国家・支邦）に本質的な事務⁽²³⁾か否かという点に関わる困難な問題であるが、少なくとも、自治体（地方公共団体・道州）の自主法が規定する事務に限って管轄する自治体（道州）裁判所を、法律により「下級裁判所」として設置することは不可能ではない（憲法76条に反しない）とする余地があろう。積極的にこれを禁ずる憲法上の明文規定はない⁽²⁴⁾ように思われ、司法の全国的統一要請⁽²⁵⁾との関係でも、自治体（道州）裁判所を第一審級にとどめるならば、特段、問題は生じないように思われるからである。

② 立法権

わが国では、一般に、ドイツのように「自治＝行政」との構成をとらず、しかも、自治立法権は、憲法41条とは別系統の「立法権」として、憲法94条（あるいは92条）で直接保障されていると解することができる⁽²⁶⁾。そうすると、条例制定について行政立法のように「法律の（一般的・個別的）委任を要する」との解釈をとる必要はない。その意味で、法律の先行なしに、条例制定が可能である。

そこで、憲法が地方自治との関係で国会の立法権に事項的制約を課している（一定事項を法律事項から排除している）と読めるかという問題を論ずる余地が生まれる。そして、これが肯定されれば、国と自治体（道州）との間の「立法権分割」を根拠づけることが可能となる。とはいえ、結局のところ、憲法上の拠り所を求めるとなると、憲法92条の「地方自治の本旨」以外には見出すことが困難であり、その文言にどこまで読み込めるかということになろう。しかし、同条は、「地方公共団体の組織および運営に関する事項は……法律で定める」と、極めて広く規定しているところから、事項的に国会の立法権が及び得ない領域を想定することは困難といわざるを得ない。ただ、発想を変えて、自主的・自律的決定余地を奪うほど詳細な規定は「地方自治の本旨」に反するというように、「事項」というより「自治」の視座から、国会の立法権を制約する論理を展開することは不可能ではないように思われる。換言すれば、例えば、《自治体（道州）の内部組織まで法律で規定するのは、「自治」立法権の侵害に当たり、国会の立法権行使における逸脱》との論理が成り立てば、そのような「事項」は法律の規律対象外という説明もできよう⁽²⁷⁾。

-
- (1) 久元喜造「地方自治制度の方向と展望について」自治研究80巻5号(2004年)72頁。
 - (2) さし当たり、田村秀『道州制・連邦制』(ぎょうせい、2004年)96頁参照。比較的近時の代表的なものとして、常松治編著『連邦制のすすめ——地方分権から地方主権へ』(学陽書房、1993年)がある。
 - (3) 木佐茂男「連邦制と地方自治をめぐる法制度と実務の比較考察」公法研究56号(1994年)37～38頁、48頁。
 - (4) 村上弘「『道州制』は連邦制の夢を見るか？」立命館法学274号(2001年)182頁。
 - (5) 以下、本章(2.)に述べることは、2005年度日本地方自治学会年報に掲載予定の拙稿「道州制の考え方——地方自治法学の立場から」をもとにしているため、詳細は、同拙稿を参照していただきたい。
 - (6) 佐藤克廣「道州制論議を考える」北海道自治研究423号(2004年)5～7頁、同「道州制の制度設計」季刊行政管理研究104号(2003年)8頁以下。
 - (7) この「地方」案は、①都道府県を廃止して新たに全国を7～9に区分し、地方公共団体としての性格と「国家的性格」とを併有する「地方」を置く、②議決機関として公選議員(40～120人)からなる議会を置く、③「地方長」は「地方」の執行機関であると共に同一区域を管轄する国の総合出先機関たる「地方府」の長であり、「地方」議会の同意を得て内閣総理大臣が任命する(任期3年)、④国が処理している事務のうち移譲可能なもの(国の地方出先機関の事務を極力移譲する)、および府県(その機関)が処理している事務のうち市町村に移譲不可能な事務を処理する、等を内容とするものであった。
 - (8) 田中二郎=俵静夫=鶴飼信成編『府県制度改革批判——地方制度調査会の答申めぐって——』(有斐閣、1957年)、とくに3頁以下の田中論文および討論(57頁以下)における田中発言参照。
 - (9) 稲葉「地方自治制度の再編と憲法問題」今村ほか『基礎的自治体システムの構築と地方制度改革』(地方自治総合研究所、2003年)29～30頁参照。
 - (10) 渋谷秀樹「都道府県と市町村の関係——二層制の憲法原理的考察」公法研究62号(2000年)218頁、樋口陽一=佐藤幸治=中村睦男=浦部法徳『注釈日本国憲法下巻』(青林書院、1988年)1387頁以下(中村執筆)参照。
 - (11) 小川康則「第28次地方制度調査会『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——』について(上)」地方自治687号(2005年)30頁。
 - (12) 西尾勝「『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)4頁が、「『道州』は自治体でなければならない」というのは、おそらくこのような趣旨かと思われる。
 - (13) 田中博士の道州制批判論の特色のひとつとして、改革論が実証的根拠に基づいた説得力のある提案でなければならないという視点をあげることができる。例えば、すでに住民意識の中に深く根を下ろしている現行制度を改革するのであるから、行政需要の実証的評価・国と地方および道州と市町村間の事務配分のあり方・大都市問題・過疎地帯問題・財政問題など、広範な視点からの実証的な検討が必要である、ことを強調している(田中二郎=俵静夫=原龍之助『道州制論』(評論社、1970年)174頁、177頁)。
 - (14) 岩崎美紀子「連邦主義と連邦制」日本行政学会編『年報行政研究27号・統治機構の諸相』(ぎょうせい、1992年)159頁以下。
 - (15) 木佐・前掲注(3)37頁。
 - (16) 長野士郎『逐条地方自治法』(学陽書房、第12次改訂新版、1995年)50頁。
 - (17) 鴨野幸雄「憲法学における『地方政府』論の可能性」金沢法学29巻1=2号(1987年)444頁。
 - (18) 松本英昭『新地方自治制度詳解』(ぎょうせい、2000年)142頁。
 - (19) 宮沢俊義『日本国憲法』(日本評論社、1955年)774頁。
 - (20) 中川剛「地方自治体の司法権」自治研究54巻1号(1978年)72頁以下、鴨野・前掲注(17)443頁以下。
 - (21) 手島孝『憲法学の開拓線』(三省堂、1985年)269頁。
 - (22) 手島・前掲注(21)269頁。なお、そこでは、地方自治法旧2条10項1号について、「違憲の疑いがある」としている。
 - (23) 法学協会『注解日本国憲法下巻』(有斐閣、1954年)1403～1404頁は、地方公共団体の司法権について、

「これが否定的に答えられるべきことは、異論のないところであろう」とし、憲法76条の文言からは「法律により地方公共団体の設置する裁判所を認めることが不可能ではないようにもみえるが、そこで下級裁判所といているのは、国の設置する国の裁判所としての下級裁判所を意味するものと解しなくてはならぬ」と断じている。しかし、そこでは、それ以上の具体的な説明はなされていない。

- (24) 中川・前掲注(20)72～73頁参照。
- (25) 法学協会・前掲注(23)1127頁は、「この憲法では、地方自治を強化し、地方公共団体に、立法権（条例制定権）及び行政権を相当広範囲に認めているが（94条）、司法に関する限りは全国的に中央に統一されている。即ち、裁判所はすべて国の機関である」とする。
- (26) 塩野宏『行政法Ⅲ』（有斐閣、第2版、2001年）143頁、高田敏「条例論」雄川一郎＝塩野宏＝園部逸夫編『現代行政法大系第8巻・地方自治』（有斐閣、1984年）172頁以下参照。
- (27) 塩野教授が、カリフォルニア州憲法のmunicipal affairs概念を参照して論ずるところ（塩野宏『国と地方公共団体』（有斐閣、1990年）271～272頁、276～277頁〔初出は、1982年〕）をも参照。

第1節 都道府県のあり方論としての道州制・連邦制論

質疑編

稲葉 その前に地制調のを今村先生からご説明いただければ、

今村 どうぞお読み頂ければ、地方自治学会の際にも内容は手元にあったのだけれど、なんとなく事前にしゃべるといけないのかなというのがあって、最後11月8日で、例の三位一体改革のとりまとめ、並んで、これを総理の方に特に道州制に関する審議経過として提出するという運びになっているんです。

先ほども触れられたように27次でかなり書き込んであるんです。それとトーンが違ったりするところも読み方によってはあるのですが、論点は、後ろの方に整理されている3のところですね、8ページ以降。制度設計に係る主要な検討事項ということで、主要な論点が8項目挙げられている。それらについて今後もその他の問題と同時に——その他の問題というのは税財政とか地方議会であるとか、そういった問題ですが——今後議論を進めていこうということで、この主要な論点が先ほど触れられた憲法における道州の位置づけについて、おっしゃるとおり、長谷部ペーパーあるいは長谷部委員の報告というものをふまえて、書き方が少しこの影響を受けたということだろうと思います。

ただ、この制度設計の部分では、地方自治学会でも言いましたが、道州制を構成する道または州は、「国の総合的な地方支分部局」や「国と地方公共団体の性格を併有する中間的団体」ではなく、明確に「地方公共団体（自治体）」と位置づけるべきである。この（自治体）というのは、どうして地方公共団体でないといけないんですか、自治体でもいいでしょと、いつも議論を混ぜ返すのが得意で有名な女性委員なのですが、やはりその意見も斟酌しないといけないということで、「（自治体）」と入ったということで、先ほど稲葉先生の報告の最後の方に出てきました、連邦制との関係も、27次地制調の答申に指摘するようにというふうになっていますが、少し読み方によってはどうなるのか、違った印象を受けるのかもしれないですね。

この2点です。つまり、自治体として道州は位置づけるのだということ、連邦制はとらないという、この点については主要な論点の方ではなくて、基本的な考え方です。基本的な考え方についてはおおむねの合意が成立しているという理解の仕方ですね。

繰り返しになりますが、今後は制度設計にあたって、主要な論点の8項目について、一番最後は大都市などの問題も入っていますが、議論を詰めていこうということです。

そこに至るまでに、これは第3の柱として、いま申し上げたところが出てくるのですが、第1、第2という、表現としてはちょっとおもしろいな。第1の柱というのが、国・地方の政府のあり方と地方分権。やっぱり道州ということになると、自治体とか地方公共団体ではやっぱりまずい。国・地方の政府のあり方という形で、言葉を正面に打ち出しているということですね。期待される政府像ということで、これが第1の柱です。

2のところは、道州制が求められる要因ということで、この部分については、やはりそれぞれにどう理解するか、中間報告のときにもご承知のとおり、総務省はのっけから積極的だったわけではないのです。しかし、今日になってきますと、非常に強力な推進をはかっているのですが、道州制が求められる要因、については、3点、役割と権限の観点、あるいは圏域に関する現状と課題の観点、あるいは組織・運営観点という、3つの観点から見ると。

やっぱり道州制を展望せざるをえないんだという認識がとられているという。裏返してみますと、現在の都道府県制というのは、やはり一つの限界に到着しているという認識に基づいてこの部分は書かれているということではないか。

総務省が積極的に道州制の推進を図っていくかどうか、そのことは、総務省は現行47都道府県のままでいいと考えているかどうかというと、このままの都道府県制度がうまくいくとは考えていない。では今後どういう役割を演じていくのかということが残されるんだろう。

先ほど言いました制度設計、第3の柱の前の部分をどう読み解くかというのは、一度丁寧にお読み頂きたい。

僕が読むと、ああこの部分はあの人の意見が入っているとか余計なことが入ってくるので、27次のときにはご承知のことと思いますが、道州制に関しては最後に少数派の意見が入れているのですが、あそこだけは僕の意見だったのだけれど、今度はなお書きでも何も入らない。なんだかおもしろくないという感じではあります、おそらく第3の制度設計のモデルは、まだ当然見ていないのだからということではないのかな。

とりとめがないのですが、そういうことで、あまり大きな問題はありませんが、当面はこういうことに。

辻山 これは総会での修正が入ったものになっているのですか。

今村 明治以来の歴史を扱ったところがありましたね。地方制度になっているのですが、2の広域自治体の再構築の必要性の一番最初のところで、原案では「明治期に確立された地方自治制度は」と書いてあって、「自治」が入っていたのですが、佐々木委員が、絶対それは明治期に確立されたのは地方自治制度ではなくて、地方制度であると。ごもつもと。これで自治をというのを削除した。これが1点、総会での修正ですね。

あとはなかったですね。総会での6団体の方々を含めても、三位一体改革についてきちっとしてもらわないと、というのがありましたから、事前に委員のところには送られていたのですが、ざっとみた程度じゃないですか。

小原 どうでもいい話なのですが、同じ歴史のところ、香川県が愛媛県から分離して以降大したことがないという話なのだけれど、三多摩が神奈川から東京に移ったのはすごい大きな意味があったと思いますけどね。前から思っているのですが。

今村 そうだね、言われてみると。三野さんコメントあるんじゃないの。香川県はって名指しされてるよ。

三野 区域は確かに三多摩は変わったけど、県自体が分離したという形ではない。

小原 要するに民権派を警視庁の下に押しつけたというその政治といたら。

今村 そのようにも解釈できる。(建前は) あれは水源問題である。

三野 あと、総会でわりと国会議員の先生方が、もちろん来ている議員が地方自治派と言いましょうか、議員が多いのでしょうか、都道府県合併を優先すべきだという意見がほとんどでしたね。自民党の方も。

今村 専門小委員会では必ずしもそういう議論が優先ではないんですよ。むしろ道州制を端的に打ち出した方が、つまり都道府県の合併かもしくは道州制というような提示の仕方ではなくて、端的に現行の府県制を道州制に切り替えるというふうに出した方がインパクトは強いという意見も、専門小委員会レベルではあった。総会では、いま三野さんがおっしゃったような雰囲気の方が支配的だったですね。それから何議員でしたか、三位一体で大変なときに何が道州だという発言をなさった方もいましたね。道州制というのがそんなにすぐそこまで、すぐ切り替えないとならないというような差し迫った課題というようなことは、少なくとも地制調レベルでは認識されていないような感じでしたね。

稲葉 これを首相に渡したんですか。

今村 そうです。同日午後、三位一体と同時にお会いになって、同日中にお渡しした。一点だけ修正を施して。

辻山 どういう性質の文書になるんでしょう。答申ではないのでしょうか。

今村 答申ではないけど、会長の言葉づかいでは「中間報告的な性格の一部を担うような」と。だからこれで中間報告を明年春ころ——3月1日に28回はたちあがっていますので、3月ごろに——中間報告を道州制についてとりまとめるということはないということなのか、どうなのかよくわかりません。にわかに出たのです。

大門 私の認識では、三位一体改革について意見をとにかく出したいというのがあって、そのときに地制調が三位一体改革の話だけを出すのはおかしいから、しょうがないからとりあえず道州制の部分についてもくっつけてごまかして、外野からの意見という形で総務省としてはとにかく三位一体改革に釘を刺したかったというのが大きな動機ではないかと思うのです。でなければこの時期にわざわざ提出しなければいけないという理屈がないので、多分来年まで待ちきれなかったんだと思うんですね、来年の3月まで。

今村 そうかなと思いますが、審議内容に即して言うともうでもないんですね。中間報告というか、審議経過をとりまとめるということについての議論の過程で、出来レースだったと思いますが、神野さんから、現下の状況はただならぬ危機的な状況であるという発言、それを誰かがサポートしたんですね。そうさうだと、その2つの意見で、ああ出しましようとなったものですからね、ですからこの経過についてとりまとめる方が先にあったんですね。どうであったのか。そうさせたのは何であったのかはよくわからない。地方自治学会でもちらっと推測はしましたけれど、幹事長が武部幹事長であるから、北海道構造改革特区の方を推進させるためには、特区と

しての道州制だけではなくて、一般的な道州制の論点をきちっと提示しておくなかで、北海道特区構想を推進するという政治的な判断があったのかなど。これは武部さんが幹事長だからということではなくて、そういうことがあったのか、なかったのかはわかりません。なぜこの時期にこういう話になるのか。

大門 お金の話は多分議論していないと思うのですが、この間もまともに。せっぱつまっていたらお金の話ですね。18日に政府案とりまとめということで、ちょうどバトルの最中なので、総務省がいくら言っても今は中央省庁のなかでは孤立していますので、そこで何か出すという強い動機が背景にはあったのではないかと。この経過自体は今出さないといけないという強い動機は多分、いくら幹事長が武部さんだからといって、この時点でどうしても出さないといけないとはとても思えないですけど、議論自体はこっちがメインだったというのが当然なのですが。

小原 もう18日の線はなくなったんですか。

大門 なくなりましたね。小泉首相自体がギブアップしましたので、ちょっと前まではそうは言っても小泉首相のことだから18日にケリつけちゃうという可能性は残っているよねと。党と中央省庁が先延ばしをはかっているという話がありましたが、それができない状況になりましたので。今月中に何らかの形で決断しないと、お金の話は来年に向けてギリギリです。あるいは来年にむけては何もしないか、どっちかなんですけどね。全部承知ということも考えられますが、そこまでひどくはならないんじゃないでしょうか。何らかの案は出してくると思いますけど。

辻山 稲葉さんからも話がありましたように、これは日本地方自治学会で議論したときに、沖縄と北海道、北海道をケースで報告してもらったこともあるのですが、沖縄の方もご発言されて、いわゆる地方の自立のようなことを突き詰めていくと、この道州制の議論は無視できないという話があって、そのときはすごいと思ったんです。北と南から、どうも道州制論は挟撃にあっているのではないかと考えたのですが、稲葉報告ではそのことは道州制と切り離していこうという趣旨ですよ。そのメルクマールは、何か建てるとするとそういうことなんですかね、区域の再編ということなのでしょう。

稲葉 北海道の場合には区域といっても、どこまでも北海道という。そこは組織再編をとまなうかなと思うのですが、道州制なら区域再編ということになるのですが、そうならないものが。

佐藤 一つはやっぱり区域の再編というのは他の府県ならばあると思うのですが、それは地制調で見た府県合併の考えですよ。その部分は、それだけだったら、要するに県が大きければ分権が可能ですよという、市町村合併と同じような分権の受け皿としての府県という論理にはなると思うのです。だが道州制となると何か違う、単なる府県が一緒になりましたというのとは違う何らかのメルクマールが必要でしょう。

辻山 かつて天川教授が出されたような、いわゆる国の地方出先が整理されるという側面が1つあるみたいですよ。

それともうひとつ、私はこの間学会でも質問させていただいた——あのときは要領を得なかったのですが、要するに道州がどういう役割を担うかということで、その前の報告者からあったように、府県を越えて処理しなければいけないような行政需要というのはなかなか発見できないのだ。ということになると、府県を補完する形で道州が存在するという設計にはならないだろう。

ここで見てみると、国からの権限を上からとってくるという道州の話と、基礎自治体が地域における行政を総合的に担うというふうになっていて、その場合に、私が質問したのは、総合的な行政というのは、市町村と都道府県と一体になって実現していくものなのか、それとも特定の行政主体に総合性を設定していくのかという議論で、おそらく塩野先生を含めて、府県・市町村とも、トータルで地域総合行政みたいなものが実現されていくという理解なのではないか。

そうすると、府県を廃止して道州にいった場合、総合行政の実現というのはほとんど不可能になるので、そこでいわゆる「担いうる基礎自治体」という形で、市町村合併というのがガチガチに制度的に枠がはめられることになりはしませんか、という趣旨なんです。

稲葉 道州制になると、総合行政は無理だというのは。

辻山 府県を廃止した道州の場合にはね。

稲葉 形骸化が進むというのではなくて、事務配分ですか。

辻山 そうです、事務配分として府県が担っていた……。

稲葉 住民に身近な行政というのはできないと。府県のレベルであればできていたことでも、ということですか。

辻山 そうです。

稲葉 府県の事務が市町村にさらに移されるという構造が望ましいというやつですよ。

辻山 そうですよ、そのためにはほとんど府県が処理しているものを受け取っていくということになりますよね、基礎自治体の方が。

稲葉 そうなれば、道州の方は、要するに今国の出先がやっているようなことを主要にやるということになるんですよ。そうするとそれは総合行政とは言えないだろうと。まさに、福祉、教育、まちづくりはやらないということですかね。広い意味で、教育も高等教育や研究機関はやるんでしょうね。

辻山 ちらっとかぶっているなど思ったのは、年金というのが想定されているみたいなんですよ。場合によっては健康保険みたいなものもありうるのでしょうか、その流れでいくと。

今村 そこでは国がと、別表があります。イメージを持っていただくための。

辻山 国がというところに載っているんですね。なるほど、道州になっても、道州を移さないという意味での年金の列記ということになっているんですね。

今村 支分部局もこの部分はなくすということは……。

稲葉 事務配分のレベルでの総合行政とは何だろうという話でね。ある一分野だけをやるのかということじゃなくて、各分野に対してそれなりに配慮すれば総合と言えるのかなと思っているのですが、抽象的に言ってもしょうがないですが。

つまり、国の出先レベルで言えば、経済産業省もあるし、国土交通省もあるし、というのではあるわけなんですよ。ただ、厚生労働という労働局があるとしても、厚生省系のものがあまり考えられない。環境省も同様ですが、道州でやるということになると、その辺はあるでしょうね。産廃等も道州でやるとなるとそれなりに総合行政主体と言えるのではないのでしょうか。ただ、それは理屈で言ってみてもあまり意味がないかと思います。

三野 手続の話なのですが、私も少し書いたことがあるのですが、都道府県合併の自主的手続が盛り込まれまして、一方で法律による合併の手続が残っている。その整理は実はあまりされていないまま議論が進んでいて、ただ、今回の都道府県合併の自主的手続を設けたのは、都道府県の自主的合併を促進するんだという、市町村合併の理論を持ってきたわけなのですが、その理屈から言うと、この論点のなかにあります、道州への移行の手続きが、ようは国が画一的に法律でガサッと決めちゃうのか、それとも都道府県の発意によるのかということも、今回の議論の整理の仕方からすると、整合性をとるとということからすると都道府県の発意、自主性に任せて道州へ段階的に移行していく、区画は自分たちで決めるというふうに僕は考えるべきかなと思うのですが、その点はどうですか。

小原 府県合併は、どちらでもいいということですよ。

三野 選ぶというか、法律によれば住民投票によって……。

小原 そういう手続になりますが、2通りありうるということですよ。

稲葉 道州制ということになれば、一斉にということにならざるを得ないのでは。北海道ならば単位は変わらないけど、国の出先レベルの方が大変ですよ。東北だけは進んで……。

自主的ということのは、府県制度や市町村制度を変えないから、そこが問題にならないんですよ。おそらくどうですかね。順次移行がありうるってのはいるのですが、混乱は起こらないですかね。

辻山 沖縄と北海道くらいならばあまり影響がないんだけど。多分それでいくとまとまらない。紛争で。たとえば瀬戸内海でいくのか、それとも四国・中国でいくのかという、もうすでにこの間広島島の三好へ行ったら大騒ぎになっていて、瀬戸内海を入れると三好が中心でなくなるわけですよ。今、大体確かに三好は中国地方の真ん中なんです。だけでも経済的な要請とかいろいろ考えると地勢的にも瀬戸内海という根があるじゃない。そこをどうするか、そうする高知県が置いていかれるなどという、引っ張り合いが際限なく続くんじゃないかな。実質問題としてやるのであれば、ぱさっと区画を区切ってやるというしかないんでしょうね。

小原 前の地制調で、松本英昭さんでしたっけ、財調がとでも組めなくなるから、やるんだっけってペンにやるしかないと言っていましたね。絶対不可能かというところそういうわけでもないと思うんです。道州・府県・市町村と3段階の交付税制度にすればいいんだと言えなくもない気がするんですが。

辻山 ただそういう意味では、いまの自主合併の制度をつかって、五月雨的に合併を進めておくというのものもあるかもしれない。

今村 合併特例債でね。

辻山 府県の合併をしても收拾がつかないように虫食いにしちゃっていくという。

大門 27次のときには、税制の方も道州の場合はいろいろ言われていて、そっちの仕組みもあるからバラバラは無理だという論法もひとつ入っていたと思うんです。だからそのことを含めて、総務省がとりあえず27次でイメージしている道州でいくと、やっぱり一斉に仕組みを変えないと移行できないもの。あくまで広域で自主的の云々は、都道府県制度を維持するという前提で、その行政区域を変えるのは自主的に判断してもらってもいいよということを含めて今回入れたと。ただ現実には動くかどうかはわからないということだと思うんですけどね。

今村 税財政の部分、財調の仕組みは、つくれたのは来てないのですが、関連あるのかなと思うのは、道州の区域についてね。区域は何を基準にして定められるべきかということに、おもしろいなと思うのは、最初のところ、経済的・財政的な見地から機能的に定めるべきかというのが入ったんです。ああ、区域設定を法律で財政調整の仕組み等も念頭に置きながら図って行かざるをえないのかな、という議論を引き出そうとしているのかな。

大門 どうなんでしょうか。北海道でも沖縄でもそうかと思うのですが、財政は特例がありますよね。その仕組みがありますし、それから北海道の場合は一つの固まりになると思うのですが、河川管理にしる道路管理にしる、本来ならば知事といいますか、北海道だけでできちゃう仕組みになっていますよね。

そこで特区が大したことないという議論ですが、うまくいけば相当程度分権化されてくるということになりますから、なるほどあれだけの規模があって、ある程度河川管理も体系的にか道路関係もということになればもっと広域に進められるという意味で、道州制というのはひとつあり得るかもしれないですね。

佐藤 ただ、道州制というところは、府県が仮に合併したところにはなんらかの国の権限が来ますよというのなら、分権の受け皿としての府県合併というのと道州制の境目はどこにあるのだろうかというのがわからないんです。境目がもし設定できないで分権のための道州制をという、府県が合併してある程度広くなったら、そこには国の権限が行きますよというのも一つありうる。その例として北海道ならばそれでいいのではないかという気がするんです。

今村 条件が整ったところは、北海道の特区はかなりはっきりと、新しい道にした場合は権限を強化した形にしておいて、そうすると北海道並の権能が与えられるんだよと、東北3県に言うということじゃないの。

佐藤 それを道州制と言っちゃっていいんですかね。

今村 それをするために道州制を少し整理したいという考えが北海道の特区構想との関連をつけようという必要性が生じてきたんだと、そういうふうに理解しています。

北海道が通常の府県になるだけじゃだめなんですよね。もっとましなものにして、それが僕は開発局との関係だと思っておりますが、ましなものにして、それが稲葉さんの言う地方分権的・推進型道州制なのかしらないけど、ましなものにするということで条件が整ったところはどんどん誘導していくと。そうすると北海道みたいにあなた達なるんだよというふうにしていくという、そういう戦略と考えていた。

佐藤 この道州懇話会は竹中大臣を中心にしてできたもので、第1日目は道州制特区と道州制は違うんだというのを盛んに言わせたらいいですね。そこで竹中懇話会が道州制特区と道州制が違うとは違うんだ、これは総務次官も今年の3月1日に言っていました、そここのところとのつながりがどうなるんでしょうかという問題があると思います。総務省が想定している道州制は何なんだろうな、竹中グループが想定している道州制とは何だろうなというのが良く見えてきません。

大門 単純に言えば、いまある都道府県制度と道州制というのが、制度として違いがあるのかないのか。市ですと規模によって権限・ランクがあって、4段階に分かれますよね。都道府県も同じように規模によって権限のランクが分かれたとすると、政令県構想じゃないですが、それは都道府県制度なのか道州制なのかというような話なんじゃないか。だから、都道府県制度のままどこまで権限移譲ができるのか。一定の限界があって、それを越えるために新しい制度を考えなければいけないものなのか。ある程度、止めどなく国の権限は都道府県におろして行って、受け皿として都道府県がなりうるのであれば、わざわざ道州とか言わなくても都道府県のまま受け皿になりうるんじゃないかと私は思うので、やっぱり違いがメルクマール、道州制というのが、いまの都道府県

制度と違いがあるということを前提に考えないと、あまり道州制というのがよくわからなくなっちゃうところがありますよね。

稲葉 そもそもいまの府県のままでも権限移譲が可能なところはあるわけでしょう。それがさらに広域化、合併して、もっと広くという。さらに広域化すれば道州制となるのでしょうか？

大門 広域行政があったし、財政と税制といくつかが並んでいましたよね。

沼田 地方公共団体というふうに限定するんじゃないくて、新しい制度を考えるかというのは難しいですよ。都道府県と違うんだけど、でも地方は受け皿というのが、それで新しい制度というのは、

稲葉 それは連邦制ですよ。

沼田 そこがなんか、しかも連邦制はとらないと書いてあって、どういうところに落ちていくのかな。

今村 地方公共団体だけど果てしなく連邦制に近いとなれば、私は積極的に応援します。

小原 西尾先生が、地方支分部局の権限をあまり持って来ようとしすぎると、官治型の道州制になってしまうから、それは考えないといけないんだということを都市問題の府県制のあり方でしたっけ、そこで盛んにおっしゃっていますけど。

今村 その発言は突然なっているんですよ。特別委員でしたっけ、臨時委員でしたっけ、そのわきまえなんですよ。27次のときは副会長でしたから、いまでいうと小早川さんみたいに、やっぱり三役そろわないとそろい踏みができないと専門小委員会もという形だったんですが、いつもお出になるのが当たり前だったのですが、27次ほどはせっせとお出にならないんですよ。でもお出になるとすごくまとまった発言をされるんですね。まとまった発言の発言が支分部局の機能をできるだけ包括的というイメージで、なんでもという官治型になっちゃうよ、それは避けないといけないという。

小原 それをひっくり返してみると、地方公共団体にしなきゃ駄目だということと同じことだと思うのですが、そうではない。より官治型の道州制みたいなことを言っている人というのは、それを実現しようという重要な政治勢力はあるのかな。

大門 自民党の道州制推進懇話会。考えているかはわかりませんが。

小原 重要な（政治勢力）、という。

今村 そこまで権能を譲るんだから、それは官治だよという発想。官治とは言わないんだけど。

大門 一応公選ということになっているのですが、西尾先生がどこかでおっしゃっていたけど、国の重要なものについては大臣が直接指揮命令にあたるというのはそういう感じがあるんですよ。

知事公選で幹部職は国家公務員という、警察と同じ感じですね。

辻山 稲葉さんの報告のなかで、道州をたとえば5から11ということにするにしても、相当大きな政府になるので、そうすると割拠制も問題になるだろうし、抱えている事務範囲も広がる。それをいまの首長制度で行けるかどうかという議論でしたよね。

その場合に、憲法上の地方公共団体でありつづけるのであれば、93条があるから当然公選ということになりますよね。そのときに憲法上の公共団体じゃない団体をなにかつくるというのは、どういう手続になるんですかね。それよりも作れるのかどうかというのがよくわからない。先ほど言った、地方制案みたいなものも含めて、立法すればいいということになるのかな。

稲葉 普通地方公共団体というのはいまの一般的な理解では憲法上の地方公共団体たらんとしてつくっているということですが、名前はそのままでも、道州は普通地方公共団体だといっちゃっても、地方自治法上の名称であるから。

辻山 そっちはいいんだ。問題は都道府県を全廃するのはどうかという問題が残りますよね。稲葉さんは必ずしも否定的ではないですよ。

稲葉 違憲にはならないと。

沼田 明確に「地方公共団体（自治体）」と位置づけるべきかと書いてありますよね。憲法にいう「地方公共団体」として位置づけられるものかというのと、位置づけられる場合と位置づけられない場合とがあって、位置づけられないでも明確に「地方公共団体」と位置づけることができるという意味が？なんかレトリックがあるのかな。

稲葉 地方公共団体と言うこと自体、法律で言うことはかまわないんですね。それが憲法上の地方公共団体かというのと。

沼田 特別区みたいなかんじかな。

稲葉 まあ、そういう……。

小原 特別地方公共団体にすればいいじゃんみたいな話がちらっと出てきていますね。

沼田 上に「特別」つければ地方公共団体だから。それで明確に地方公共団体と位置づいたと。わかりやすい議論ではあるけどね。

稲葉 そういう議論をするんだったら、法律レベルでは普通地方公共団体にした方がいいと思うんだよね。

沼田 初歩的な質問で申し訳ないのですが、地方自治の本旨というのですが、これは要するに地方自治という理想に向かって自治制度を発展させていくのだという、自治の拡充機能とおっしゃったと思うのですが、右肩上がりに拡充されていくというのを想定しているのだと思うのですが、その場合、特別地方公共団体というのは道州をつくった場合、右肩上がりになっているのかどうか。府県を廃止して。

稲葉 憲法上の地方公共団体でないと。府県を廃止しちゃったら憲法上の地方公共団体に位置づけたくても位置づけられないから。38年の最高裁判決の理解では……そういう部分というのはおかしいですよ。だって、将来再編していくというのを不可能にする定義じゃないですか。38年ののは、僕はそれ自体がおかしいと思うんですけどね。

今村 同じく言おうとしたんですがね、田中先生がおかしいですよ、ということと言おうとしてうまくいかなかったのですが、それはね、基礎自治体で合併市町村、あれは厳密には38年の要件をみたしていないのがかなりあるんです。共同体意識ない。あれは憲法上の地方公共団体と認めないという議論になるよという話なんです。それをやってくれないと不毛な感じがするんだけど。

稲葉 つまり、いい方向に変えていく芽を摘んでしまうというようなことも含まれているんですよ。

今村 2層制の問題についてはやはり一つの論点ですね。地制調レベルのとは違って、どういうふうに考えていくか。第4次地制調のときには、それが一つの争点になって。ああいった場合は2層制は憲法上の要請なんだという理解に、あのときは反対派が回った。あれは時間が経っちゃってるんだけど、2層制をどう考えたらいいいのかな。この点について稲葉さんはある意味固執する必要はないんじゃないかと。僕も同じなんです。稲葉さんの立場と。かつては特別市の問題が一つありましたね。それから西尾私案で出てきた特例的団体、あれは結局地方公共団体と言うほどの事務を抱えていない場合は府県の直轄になっちゃうんですよ。あの論点が急に浮上したために、2層制の問題というのが古くて新しい問題になってきた。制度設計をする際に、やはり2層制でなければならないか、先ほど言った、仮に道州を特別地方公共団体として設定する場合も考えて、2層制を、おっしゃるように考えていくとどういうふうに活かしたらいいか。お考えを聞きたいですね。

三野 市町村との関係というのが、今回道州制の議論のなかになんかほとんど出てきていないんですね。市町村合併のときに、やたら都道府県の役割というのを言いながら、一方で道州制の議論ではほとんど言っていない。それはちょっとおかしいんじゃないかと。市町村から見たときに、都道府県が縦の議論というかになってきているのがあって、今度道州という、まさに国化したものだという、都道府県の国化だと言っているんだけど、そうしたときにそこから直接関与を受けるわけですよ。これってひょっとすると逆戻りというか、国から直接関与を受けるようなものになりはしないかという危惧がある。

今村 いまの都道府県も大正期になくなった郡を設置するとか、そういうやり方があるかもしれない。

佐藤 市町村自体は大規模と小規模が並立しているということがあるんですよ。大きな所もあれば小さな所もあれば。そういう、もっと都道府県とか道州制は一つにするという場合は、そういうのはない方がいいんじゃないかと思うんです。そこをうまく整合させるためには市町村を一定程度に、区を基準に政令指定都市を分けるとか小さいところは合併すればいいとか、政令指定都市みたいなのが？？してくるというのはもう少し整合性のとれた都道府県と市町村の関係がどんどん増えてと思うのですが、それが片一方の特例市と同じように我々は県なんかいらぬよという市があって、片一方は県がないとこまりますという町村があって、その塩梅が難しいところがありますね。

いま北海道でも市町村側も少し気がついてきて、道庁が勝手に道州制特区とか我々に何の相談もなくやりや

がってと。道庁もあわてて市町村と職員との交流という動きがありましたけど。

今村 いまの一番最後のやつね、大都市特例は論点の一つとしても大きいですね。北海道圏も札幌は特別市ではなくすんですよ。あれは札幌広域都市州になるんです。ですから札幌抜きの北海道だということですね、仙台がなるのかなりなのかわかりませんが、一番大きな問題は、政令市を抜くかどうか、特別市制度よりも、3大都市圏、この東京圏だと思うんですね。東京圏をどう設計するかで、何層になるかという話も、非常にやっかいですね。それからかなり方向性が出てきたら、東京圏ということを経験してほしい。これをやると道州制のやっかさが共通認識になるんじゃないかという議論を出そうかなと考えているんですがね。

さっき言った論点とは違って、非常に政治的で、この地域の長というのは、陣笠よりも上だけど、国務大臣よりも上の序列になるんじゃないかと思って。あの序列が変わるんじゃないかと思って楽しみにしてます。

沼田 さっきの郡の話だけど、道州をつくった場合に、県は任意設置の機関になるかもしれないですね。いまの合併の特例区みたいな感じでね。

今村 同じことは会長が言っていました。

沼田 そうすると5層制くらいになるんですかね。

大門 その場合の府県というのは、いまの府県と制度的にはどのように違うんですか。公選制とかをとらない世界になるんですか。

沼田 郡のイメージ。いまの県じゃなくて、名前は県だけど。

大門 北海道の人間は、あの面積で一つの道だから分けて支庁制度を持っていて、公選は知事1人で、現実には行政は細かく分けて、道の機能は分散しているように見えて、事実上は道庁で管理をしているという格好だから、実務的にはいくらでもやりようがあると思うんです。そのときに道は現在3層制かということ、そうかなあ、と私は思う。そういう意味でも何層制ということはどうでもいいじゃないかと思うんです。今みたいなイメージですとね。郡みたいなところにその代表制をどうやって設計して、主体としての機能を織り込むかによって違うと思うのですが、単純に道州だったからといってそういうものを設けたからといって、機能的に言えば別に階層で言えば新しいものを予定しなくてもできるんじゃないかなという気はするんですがね。

今村 正式な会合のときではないけど、諸井さんはちらっと言いましたよ。地域自治組織の拡大版というのはと。

大門 同じ設定だと知事が任命して支庁をつくるという世界ですから変わらないですよ。地方の代表を支庁長にするということで行くと。

三野 中間団体みたいなものを道州と市町村の間に設けたとするじゃないですか、支庁でも旧郡でも。そうすると結局いまの国の出先省庁があって都道府県があって、ということ、役割分担は実はあまり変わらないということになりはしないかなという。下手をするとそれは地方支分部局が市町村を都道府県と傘下におさめたという、蓋を開けてみるとそういうことにならないか。

大門 いまの機構だと、別に国の支分部局が都道府県を支配しているわけじゃないでしょ。

三野 それをするためにするとすれば。

大門 逆に取り込んだときは国からその部分を取り込んだじゃうというイメージなんじゃないの、その権限を。国はその部分の権限がなくなるという話で。

三野 あくまで都道府県の権限は剥奪して、都道府県を骨抜きにしちゃう。しかし仕事をやる手段としては残すということになれば、国の地方支分部局長が結局。

大門 それは官製の、国の出先機関としての道州制をイメージすればそうだけど、一般の道州制の基本で考えれば道州を自治体として設計するとすれば、国の出先機関の機能を吸収しちゃって、都道府県が国の出先機関を統合して、そこのところは公選の知事がそれをコントロールしちゃって、いまの大臣がコントロールできなくなるというイメージの方が近いんじゃないの。そこが基本の大きな違いだと思うんだけど。

辻山 北海道の特殊性があるよね。つまり、取り込むだけなのよ。他の府県の場合は、上につくるわけだからいっぺん吸い上げられちゃう。それが北海道にはないわけよ。だから取り込むから権限も大きくて強い自治体ができるというイメージなんだけど、県の場合は一度解体させられて吸われるという。

三野 そうなんです、だから中四国に一人親玉ができたということになれば、いままで北海道なり広島にいたところが首長になったんだというイメージになるんですよ。

磯崎 選挙はありますよね。選挙で選んでおいて、かつ人事権を持たせれば、いまの都道府県の形とは違うかもしれませんが、それなりの国の意向をそのまま置けるというわけじゃないんじゃないでしょうか。ただその場合にお互いが寄せ集めの官僚制ができますから、それがうまく機能するかどうかという問題があるんですよね。

大門 市町村合併の新しい自治体の首長選挙をしていくのと同じ世界ですよ。

三野 それプラス、国の役人が来ますから。

大門 それはそこの自治体の職員になるだけで、別に。

三野 自治労的に言えばね。

大門 それは人事権を首長にしちゃえば関係ないですよ。身分を切り替えて、どこが人事権を持つかですよ。地方事務官だって実質的に都道府県が持っていたわけじゃないんだから、本当に人事権を新しい道州知事が持てば、相当違うんじゃないの。

辻山 この間の同志社大の市川さんの報告では、道州は首長制では保たないだろうというご見解でした。これは傾聴に値する見解だと思ったんですけどね。

今村 僕はそんなに、議院内閣制と首長制が収斂してきていますからね、彼が言うほど明確に仕分けできるかどうか。イギリスのブレアなんか見ているとあれは大統領だろうとかね。しかもあの上にエリザベス女王がいるんですからね、大したものだと思うんですけど。これにも入っていますが、議院内閣制的なものを個々の自治体で自由にできないか。そこまでがんばらないと自治じゃないとは思っているんですが、そこまではね。

磯崎 いまのイメージの議院内閣制はあまりおもしろいという感じはしないんですよ。いろいろ多様であっていいというのはわかるのですが、知事が直接選ばれるというダイナミズムというか、求心力というのがいま都道府県の場合でもウェイトが大きい。政党選挙で。

小原 都道府県の議員はどうなんですかね。やっぱり在任特例とかするんですかね。

今村 稲葉先生もおっしゃったけど、これは確信をお持ちなのかね。空振りみたいな感じなのか、国家で違うのか、その辺の認識は大所高所に関わるんだろうけど。

辻山 どれくらい必要としているという分析がね、当たっているのかどうかです。切実なものかどうか。東京圏を介さずに世界とつながっている動きが増えているなんて、どこで、とか思ったけど。

今村 社会経済的な、財界が本気なのかどうかとか、産業や経済の側面から見てどこまで真剣な改革課題になっているか。どうも何かの目くらましじゃないかなという部分があって、こっちも真剣になれないのよね。

磯崎 知事が結構道州制というのを言っていますが、あれはどういう発想に基づくんでしょう。

今村 それは僕もあなたに聞きたいわ。

大門 あれはやっぱり受け皿論なんですかね。

高橋 道州制が分権の受け皿になるというのですが、地方の住民にしてみれば、自分たちの自治が遠くへいっちゃうという感じがするんですよね。道州の支部が置かれたところは自治意識が盛り上がるのですが、周辺部というのは全くはじき飛ばされてしまった存在になって、自治意識が喪失していくのではないかと。

大門 国の権限が道州まで降りてくるというイメージですよ、分権が進むという主張は。だから都道府県が国までいっちゃうと遠くなるんですが、都道府県とは単位が違うけれど、いま国が決めていることが道州に降りないと全然分権にはならないですよ、どう考えても。ただ降りればその降りた部分については、やっぱり距離は直接東京よりは北海道なら北海道のレベルでその分が決められるようになれば、エリアでの話ですからちょっとは変化は感じないかもしれないけど、遠くなるというイメージともちょっと違うと思うのですがね。

高橋 国の権限をいまの都道府県におろすということですか。

大門 さっきの話じゃないけど、それも選択肢があるはずなので。

高橋 まとまりがなくなってしまう気がするんです。

今村 特に信州なんかで言うとね。

辻山 いままでさえ県が遠くにあるのにね。

今村 天気予報では甲信越です。

大門 ただ市町村は身近ですけど、都道府県って基本的に身近じゃないですよ。

三野 ただ住民意識は都道府県民意識は強いですよ。都道府県人会は、県民性という本が出ているほどですから。

小原 信濃の国の話だな。

高橋 ブラジルの県人会に知事が行っていますからね。

大門 それは結構行ってますよ。入植何十周年とかでやっているし。

辻山 時間が時間ですから、今後の予定だけ立てて一端しめましょうか。