

東亞法學

DONG-A LAW REVIEW

第46號

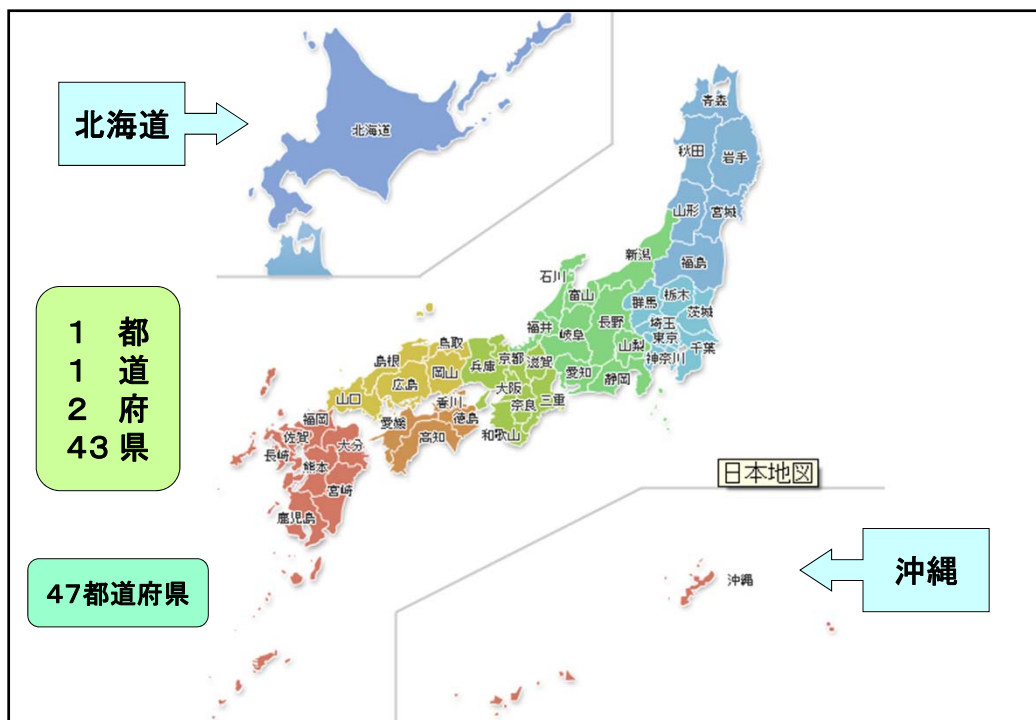


2010

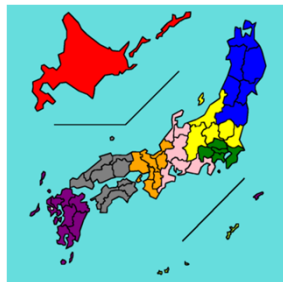
東亞大學校 法學研究所

講演時上映の画像

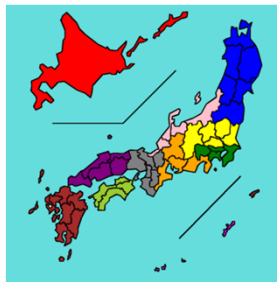
『東亜法学には非掲載』



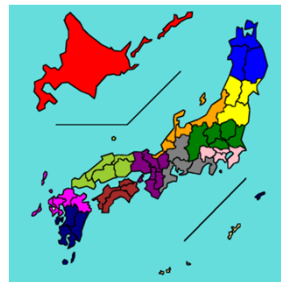
第28次地方制度調査会(2006年2月28日)



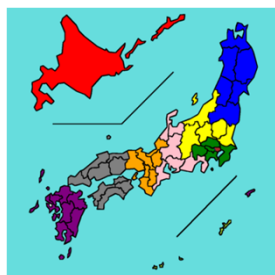
9道州案



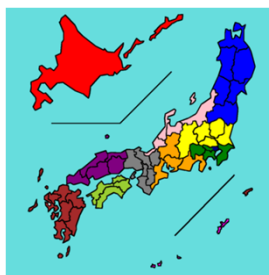
11道州案



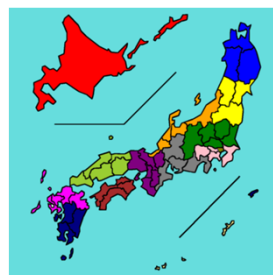
13道州案



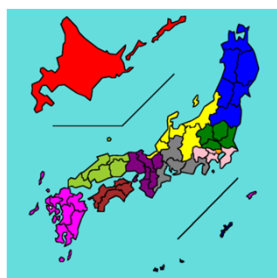
9+1道州案



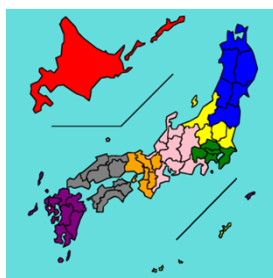
11+1道州案



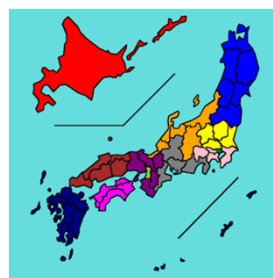
13+1道州案



道州制推進連盟 12州



自民党・2008年第3次中間報告 12州 (沖縄 独自)



PHP総合研究所案 12州 (東京 独自)

3つの異なる民間組織・団体の提案

2008年 当時

日本の地方自治制度改革の現状と課題

－ 道州制論を中心に －

木佐茂男*

《 目 次 》

はじめに

1. 地方分権改革の歩みと成果

2. 大規模市町村合併の推進と歸結

3. 道州制論の台頭と席卷

4. 道州制の行方と今後の課題

おわりに — 残された課題

はじめに

1 日本において戦後史上初めての政治現象が起きた。2009年8月31日の衆議院総選挙により民主党が圧倒的な勝利を収め、同年9月15日に正式に政権が交代した。これに伴い、現在、今後の地方分権改革や国内行政制度に相当の変化が生ずることが予想される。後でも触れるが、この2009年6月23日に、当時の自民・公明両党が閣議において「道州制基本法」を制定するための「検討機関」を内閣に置くことと決めていた。それから2カ月後に政変があった。その後、鳩山新内閣の原口一博総務大臣は、2009年10月23日、日本経済団体連合会(経団連)の御手洗富士夫会長らと懇談し、民主党の目指す地域主権を実現し

* 九州大学大学院法学研究院 主幹教授。

た後の道州制の在り方などを検討するため、専門チームを共同で設置することで合意したと言われる。鳩山首相は、2009年11月25日に、政権交代後初めて開催された全国都道府県知事会議の場で、全国知事会長が、政府と自治体の役割分担などを定める「地域主権基本法」の制定を求めたのに対し、鳩山首相は「真剣に考えたい」と述べ、法制化をめざす考えを明確にしている。その後、2009年11月17日の閣議決定により内閣府に設けられた地域主権戦略会議が12月14日に第1回の会議を開き、原口総務大臣の名義による「地域主権戦略の工程表」なるものが提出された¹⁾。その中で、地方政府基本法の制定が数年後に予定されているが、2010年3月には、同基本法の一部を前倒しして法案とすることも盛り込まれている。この工程表においては、12月10日頃までに作成されていた原案にあった「道州制」という項目が削除され、代わりに「自治体間連携」という項目が入った。

果たして、「道州制基本法」、「地域主権基本法」及び「地方政府基本法」はどういう関係になるのか、また、かねてから話題になっていた「地方自治基本法」はどうなるのか、道州制の議論そのものの行方とあいまって、きわめて流動的な事態となっているが、民主党も道州制を否定していないという方向性が現時点では窺える。後に述べるように、「道州制が地方分権の究極の形である」ということが言えるかどうか、が本講演のメイン・テーマとなる。

2 ここで、日本の地方自治制度について簡単に紹介をしておく。日本では、二層制の地方自治体(地方自治法によれば、普通地方公共団体)があり、2009年12月3日現在、47の都道府県と1,772市町村(783市、798町、191村)があり、2010年3月31日には1,742市町村(785市、770町、187村)となる予定である。1999年3月31日には、3,232市町村であったから、市町村数は約54%の市町村数となった²⁾。市町村のことを基礎自治体と言っている。

基礎自治体と言っても、政令指定都市、中核市、特例市という順に人口規

1) 地域主権戦略会議の組織や会議については、内閣府のホームページを参照。
http://www.cao.go.jp/chiiki_shuken/kaigi/kaigi_index.html

2) 市町村合併との関わりで市町村の数などについては、総務省のホームページの一部である
<http://www.soumu.go.jp/gapei/gapei.html>(最終アクセス2009年12月3日)を参照。

模により多くの事務・権限配分を受ける都市がある。東京都の23区は、特別地方公共団体であるが、現在ではほとんどの法令で普通の市とほぼ同じ扱いを受けているので、市区町村と言うこともある。日本では、「区」には、実にさまざまな種類があるが、市区町村というときの区は、東京都の特別区だけを言う。

3 私はかねがね、現在の日本でもっとも必要なことは、国民の政治的・法的判断能力の向上と、官僚制(公務員制度)の抜本的改革³⁾であると考えてきた。それはドイツ留学を中心とするヨーロッパ諸国の種々の政治レベルでの意思決定と、それらのチェック(審査・統制)過程の迅速性、法を適用する官僚や裁判官の人間性を見てからである。つまり、彼の地では人の問題として考えている。しかし、日本では、何か問題があると、それを制度の改革、悪く言えば、制度いじりによって対処するという歴史を繰り返してきた。その制度改革さえほとんどできなかった。1990年代は、「失われた10年」と言われ、誰もが21世紀に入れば多少明るい展開が期待されたが、結果的には、より未来のない暗い社会となり、実際にも2001年に入ってから、「次の失われた10年」が続いた。私は、ここ10年以上にわたって、講演や研修の都度、「今後、5年、10年、20年、30年先に明るい希望の持てる社会になっているだろうか」と聴講者や受講者に問うてきたが、参加者たちは、自治体首長、自治体議員、自治体職員、一般市民のいずれであろうとも、「良い社会、生活上安心できる社会になる」という予測はほぼ皆無であった。そうした中で、地方分権や道州制の問題をきちんと位置づけて論ずる必要があると思う。

4 連邦制と地方自治という論理的には簡単にはつながらない2つの現象が、世界的規模で進展を見せたのが、20世紀の後半30年余であろう。連邦制とも単一国家とも言い難い中間的な国家形態、すなわちフランスのレジオンのような「州」の大幅な自治権獲得、行政区域的な広域組織が自治体化するような現象が世界的に多様に出現したのも20世紀のとりわけ60年代以降であろう。こ

3) 例えば、大森弥『官のシステム』(東京大学出版会、2006年)209頁以下も公務員人事改革について論じ、国会でも国家公務員制度の改革が扱われているが、いまだ、日本的枠組みの中の改善論が中心であると考えている。

うした現象の憲法的定着を示す典型的な契機になったのが1989年の東西の壁の崩壊であるが、それ以前から、第二次大戦の集権・独裁行政の反省を踏まえて、ことにヨーロッパ規模では、地方自治充実の方向での種々の試みが実践に移されていた⁴⁾。

5 道州制の問題は、実定法解釈の対象ではないため、行政法や地方自治法の教科書では、ほとんど触れられることはなかった⁵⁾。そして、後述のように、道州制の制度内容は全国一律に適用されると言うに近い考え方が前提としてあったため、20世紀のうちにあっては、多数の大学研究者は道州制の採用を容易ではないもの、制度的に難しいものと考えていた⁶⁾。

政治学・行政学においても、道州制の実質はある程度実現されているという見解から、1990年前後には、都道府県を廃止した道州制は地域密着した政策の実施には対応能力を持たないという見方⁷⁾が強かったと言えよう。

1990年代の初期は、良くも悪くも成熟した日本が国際社会において名誉ある地位を占め、日本人が質の高い生活、豊かな生活を実感できるような仕組みを創り出すために、制度を見直す、という観点も出されていた。多極分散型の国家のあり方として、連邦制を主張する見解⁸⁾もあった。

6 以下に見るように、道州制をめぐる議論は第二次大戦以前から存在し、第二次大戦後も常に論じられてきた問題ではある。それが、突如として時の政

4) 木佐茂男「翻訳と解説：F=L・クネーマイヤー「ヨーロッパの統合と地方自治—ヨーロッパ地方自治憲章(EKC)」」自治研究65巻4号(良書普及会、1989年)3頁以下、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(有斐閣、1994年)34頁以下。

5) 教科書としては、塩野宏『行政法Ⅲ〔第三版〕』(有斐閣、2006年)140頁注(3)。やや詳細に事実経過を述べるものとして、宇賀克也『地方自治法概説〔第3版〕』(有斐閣、2009年)21頁以下がある。人見剛『分権改革と自治体法理』(敬文堂、2005年)147頁以下も、道州制問題は政策論としてもほとんど採り上げていない。

6) 学説は、おおむね、塩野宏が「効率性とか合理性のみに立脚した、府県廃止論、合併論は、一般の支持を受けないし、それこそ地方自治の本旨に適合的ではないであろう。」と述べる見解に近いものであったと言えよう。塩野宏「府県制論」『国と地方公共団体』(有斐閣、1990年)287頁以下。

7) 新藤宗幸(むねゆき)「いま、府県連合と道州制を考える」都市問題研究43巻2号(通巻482号)(1991年)37頁。同教授の基本的見解は、ほとんど変わっていないように見える。新藤宗幸「分権の優位性を示せなければ道州制に意味はない」エコノミスト3715号(2004年)46頁以下。

8) 古川俊一編著「連邦制 — 究極の地方分権」(ぎょうせい、1993年)。この書の中心的主張は、究極の地方分権が連邦制であるということである。

権の政治課題になったのは21世紀に入ってからである⁹⁾。

日本の道州制論議は、市町村合併の延長線上の発想で、道州の設置方法も、都道府県の廃止を前提にして論議されることが多い。具体的な動きとしても、第28次地方制度調査会(以下、地制調と言う。これについては後述)の答申を始めほぼすべての近時の答申や提言は、道州と市町村の2層制を答申している。

単一国家を前提として、道州を「国家組織」として構想した場合には地方公共団体は一層となる。すなわち、それまでの都道府県権限の一定範囲を含む道州ができれば、それを「地方分権、行政改革といった流れの中で政策的に位置づけるのは困難である」¹⁰⁾。現実をみると、最近の議論には、道州を国の組織の一部として考えるものはほばないように思える。その意味では、以下述べるように、今日の道州制論は地方自治体としての道州を構想しているので2層制が前提となっていることはほぼ明らかである。ただ、道州と基礎自治体の2層制でいいのか、という問題が残っている。

7 日本では、2000年4月1日に施行された地方分権改革により、その後、種々の地方分権の充実策が推進されるはずであった。地方分権改革推進法に基づき「新分権一括法」の提出が予定され、その段階で都道府県・市町村からなる地方制度を前提とした地方分権改革が進む予定であった。その後、道州制の制度化が本格的になるという構想があったとされる¹¹⁾。2000年当時には、表面上は必ずしもそのような共通理解はなかったはずであるが、今日では、2000年改革と連続して道州制論が存在するものと理解されている。

一般に、日本的対応の特質として、ある政治・政策課題につき、ただちに制度改革をもって臨もうとするものの、それによってもほとんど成果を生まな

9) 一例を挙げると、東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて—東京市政調査会創立80周年記念論文集』(日本評論社、2002)には著名執筆者による14本の論文があるが、まだ、道州制を扱う論文は1本もない。辻山幸宣「地方自治の階層的構成 — 二層制の意義と論点」今村都南雄編『現代日本の地方自治』(敬文堂、2006年)85頁までの考察も、日本の道州制は既存制度でなく、制度内容が不明確であるため、立ち入ってはいない。

10) 大橋洋一「地方分権と道州制」同『都市空間制御の法理論』(有斐閣、2008年)26以下(初出2005年)36頁。

11) 福田毅「道州制に関する取組について」地方財政47巻1号(2008年)150頁。

いということがある。本稿で取り上げる道州制もその典型事例かもしれない。白藤博行が正確に指摘するように、「わが国の広域行政論が、とかく広域行政主体論や広域行政区域論に陥りやすい欠陥を持つ」¹²⁾のである。以下では、広域行政の必要性が、制度としての「道州制」の必要性和一体化するに至っていることについて、歴史、各種の提言、それらに対する評価を加えて、分権改革と道州制のあり方について一定の考察をすることとしたい。

1. 地方分権改革の歩みと成果

地方分権改革は、2000年4月1日の新地方自治法施行によって、「未完」の改革ではあれ、そして、第2次、第3次の地方分権改革が予定されていたとはいえ、実行に移された。1990年代半ば以降の分権改革の議論においては、市町村合併や都道府県合併、さらには道州制の採用は、いわゆる「棚上げ＝検討課題にしない」とされていた。

その当時には、憲法上保障された地方自治をいっそう充実させる立場から、憲法の改正による地方自治保障条項の改正は無理であるとしても、それに代わるものとして地方自治基本法のような法律レベルではあるが、地方自治充実のために実効性のある制度の採用が模索され始めた¹³⁾。

もともと、2000年4月1日施行の地方自治法の検討過程において地方分権推進委員会が採った基本的見解は、道州制に消極的なものであった。この改革の意図は、あくまで、現状の基礎自治体¹⁴⁾である市町村と広域自治体である都

12) 白藤博行「「道州分権化」論は地方分権改革か」労働法律旬報1691号(2009年)21頁。

13) 西尾勝「「地方自治の本旨」の具体化方策」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて—東京市政調査会創立80周年記念論文集』(日本評論社、2002年)48頁。ここでは、議員立法による制定が本筋である、と主張されている。木佐茂男「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1 課題』(岩波書店、2002年)85～108頁も、この時点での政治・行政環境を反映したものである。

14) 一般に基礎自治体とは、市町村、これに東京都の特別区23区も含めた市区町村を言うが、厳密には、市町村合併に伴いきわめて小規模な町村が残ることから、改めて基礎自治体とは何か、という議論が生じている。西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」年報行政研究43号(ぎょうせい、2008年)17頁以下を参照。

道府県という二段階制を前提として権限配分、関与制度改革を中心とする改革であった。

1-1 日本の地方自治制度を論ずる各種の組織・機関

日本では地方自治制度・地方政府制度を議論する中央政府関係の組織、機関はかなりあるので、制度理解・改革方針等の理解にあたっても、前提知識としてどのような組織があるのかを知っておかなければ、各種の答申や意見などの重み、評価にあたっても予測や評価を誤る可能性がある。

地方自治に関する調査審議機関は、経済財政諮問会議、地方分権改革推進審議会、道州制ビジョン懇談会、自民党道州制調査会(その後、自民党道州制推進本部)、第29次地制調と、数が多い。しかし、それらの所掌事務関係も判然としない上に、2009年には政権交代があり、今後、地方自治改革に中心的な役割を果たす組織がどうなるかは、なお明確ではない。政府は、2009年12月中旬の時点では、先述した地域主権戦略会議¹⁵⁾が中心になると予想される。この会議は、後述する地方分権改革推進委員会の勧告を踏まえた施策を実施することを目的とする。この新会議設置により、2007年5月から設けられていた地方分権改革推進本部は廃止された。ちなみに、間歇的に約2年間の任期で設けられ続けてきた地制調が、第30次地制調として設置されるかどうかは未定である。

1-2 いわゆる第一次分権改革の前提と審議

1995年に審議を開始し、2000年4月1日施行の新地方自治法の制定、その後、1年間、新法律の実施状況を監視する役割も担った地方分権推進委員会は、明治憲法時代の近代地方自治制度の創出、第二次大戦後の地方自治改革に次ぐ「第三の改革」を行った。中央集権国家とされる日本の権力集中体制を解

15) 首相は、2009年12月4日付けで、日本で最初のまちづくり基本条例(自治基本条例)を制定した北海道ニセコ町の町長であった逢坂誠二(おおさか・せいじ)・衆議院議員を首相補佐官(地域主権、地域活性化、地域行政担当)として任命し、地域主権戦略会議の事務責任者とした。

体する役割を果たすはずであった。その改革内容の検討時には、都道府県と市町村の2層制の地方自治には手を加えないことを前提としていた。同委員会は、実質的には、きわめて多数の法律の改廃を現実化して、機関委任事務制度を解体し、国の地方公共団体(=自治体)に対する関与制度を大幅に改めるものであったが、なお「未完の分権改革」¹⁶⁾と称されるものにとどまることになった。

1-3 分権改革一括法の特色とその影響

分権一括法は、地方自治体、ことに都道府県が行う事務を、国家事務ではなく、自治体としての事務とするよう大規模な改正を行ったが、いわゆる住民自治を充実させることや、不十分な状況にある地方財政を充実させる具体策を伴うものではなかったため、第一次分権改革にとどまるものという共通理解が存在した。この改革に引き続き、地方財源の充実策と住民自治の充実策を検討することが予定されていた。しかし、一見すると突然に思われるような市町村合併論が出てきた。

2. 大規模市町村合併の推進と帰結

2-1 2002年に始まった大規模市町村合併

日本の近代以来、3度目の大規模市町村合併が2002年頃より本格的に行われた。これは、事実上、国家財政危機を理由とする上からの押しつけに近いものであるが、自治体側にも様々の問題点があったため、急速に進められた。その結果、市町村数が約半数になったことは既に述べた。

総務省がホームページ上で挙げていた合併のメリットは、以下のようであった。(1)高齢者などへの福祉サービスの安定的提供・充実、(2)保健、土木

16) 西尾勝『未完の分権改革』(岩波書店、1999年)。

などの専門的・高度な能力を有する職員の確保・育成による行政サービスの向上、(3)窓口サービス、文化・スポーツ施設などの公共施設の広域利用、(4)広域的な視点からの道路・市街地の整備、文化・スポーツ施設などの効率的整備と一体的なまちづくり、(5)重点的な投資による大型プロジェクトの実施、(6)行政経費節約、少額の経費でより高い水準の行政サービス提供、(7)地域のイメージアップに伴う若者の定着、職場の確保、であった。これらの合併の利点は、実は、合併をしていないフランス、スイス、ドイツなどでは、まったく語られることがないが、このような利点に併せて、種々の財政的優遇措置により市町村合併が半ば強制的に行われた。もとより、このような強制合併を迫られざるを得ない問題ある経営を行っていた自治体があることも否定できない。

市町村合併時に主張された上の理由は、以下に述べる道州制導入の理由と非常に似通っていることに注意しておきたい。市町村合併が大きく進んだ結果、新たな課題が出現したのである。

2-2 大規模市町村合併の評価

ある論者は、市町村合併が大規模に進んだために道州制採用が議論されるのには3つのことが考えられるという。第1は、市町村合併により県内の基礎自治体が少数となり県の存在意義がかなりの程度失われるという事実、第2は、県内に多数の人口の多い都市が誕生し、県が行う事務量が大幅に減少し、いわば空洞化した県が必要かという問題、第3は、合併を契機に事務権限を市町村に移譲すると、同様に空洞化問題が発生し、府県の合併ないし道州制採用の道しか残らない、というものである¹⁷⁾。

2007年には、総理大臣や道州制担当大臣は、「道州制は地方分権の総仕上げ」であることを強調した¹⁸⁾。道州制は「究極の分権改革」¹⁹⁾とまで言われ

17) 西尾『地方分権改革』(前掲)149 150頁。

18) 渡辺喜美道州制担当大臣：2007年2月13日、安倍晋三総理大臣：2007年7月3日、益田寛也(ひろや)道州制担当大臣：2007年8月30日、福田赳夫総理大臣：2007年10月1日、麻生太郎総理大臣：2008年9月29日。いずれも、全国市長会の「道州制に関する意見」資料より引用。
<http://www.mayors.or.jp/opinion/iken/documents/210209iken.pdf> (最終アクセス2009年12月3日)

るようになり、道州制に関する多数の報告書が一気に出されたのが2008年である。

主要なものとして、内閣に設置されている道州制ビジョン懇談会(ビジョン懇)の「道州制ビジョン懇談会中間報告」、日本経済団体連合会(経団連)による「道州制の導入に向けた第二次提言(中間とりまとめ)」、自民党道州制推進本部の「第三次中間報告書(たたき台)」がある。

2-3 市町村合併、道州制と地方分権の関係

市町村合併が進んだから道州制へ、という論理が出てきたが、逆に、後述するように、道州制は地方分権の推進のためにあるという唯一の錦の御旗(にしきのみはた)が立てられた。しかし、ここで注意を要するのは、道州制採用の実質的根拠が、公的に大々的に表現される根拠・理由とはおそらく別のところにあるかもしれないという点である。

3. 道州制論の台頭と席卷

3-1 道州制論の始まり

道州制の議論の歴史は古く、1927年の「州庁設置案」などにまで遡る。文献も数多い²⁰⁾。以下、主要なもののみ取り上げる。

都道府県の再編をめぐる議論は、1957年の第4次地方制度調査会で「府県制度改革」として取り上げられ、その後、臨時行政改革推進審議会や地方分権

目)

19) 久世公堯「役割分担に関する三つの報告書の比較」自治実務セミナー47巻7号(通巻553号)(第一法規、2008年)62頁。主要なマスコミの論説委員・編集委員なども「究極の地方分権」と表現するようになった。

20) 例えば、歴史的経緯については、市川喜崇「道州制・都道府県論の系譜」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』(敬文堂、2005年)103頁以下。過去の資料も含めて、松本英昭(監修)/地方自治制度研究会(編)『道州制ハンドブック[第3版]』(ぎょうせい、2007年)がある。

推進委員会等でも議論されてきた。

もともと、経済団体や民間シンクタンクは、1960年代後半から道州制採用に向けた各種の提言や報告書作成を行っていた。中曽根内閣時代(1982年～1986年)に由来する行革国民会議が1990年に、人口30万人規模の300の市と10の州からなる二段階自治制度を提案していた。

1991年7月には政府の臨時行政改革推進審議会(第3次行革審)の第1次答申は、「広域的な行政需要に対応し得る自立的な地方行政体制の確立」を述べていた。

第一次分権改革(2000年施行)後の地方分権改革の流れは、(a)経済財政諮問会議を中心として、地方分権推進委員会が第二次の課題としてきた「三位一体の改革」と、(b)地方制度調査会で進められてきた「市町村合併」から「道州制ビジョンの策定」へという流れの2つに分岐することになった²¹⁾。三位一体改革はほぼ完全に崩壊し、自治体に財政危機を押しつける結果となり、道州制の議論が残ることになった。

21世紀に入ってから道州制議論を整理しておこう。地方制度調査会(地制調)としては第27次地制調(2001年11月～2003年11月)が「導入を検討する必要がある。」と述べた。地方自治制度改革について公的に責任を持つ政府関係機関が道州制度の導入について一つの方向性を示したことは、一定の節目としての意味を持つ。市町村合併が2002年頃より急激に上から促進され、それと歩調を合わせよう、2003年8月に当時の小泉首相は、北海道が道州特区となるように要請した。

道州制関連の法制化作業の前に、第27次地制調の最終答申(2003年11月13日)が道州制についても触れるとともに、都道府県の自主合併を可能とする旨の記述を盛り込んだ。これを受けて地方自治法改正が行われ、都道府県の発意

21) 西尾勝「四分五裂する地方分権改革の渦中であって考える」年報行政研究43号(ぎょうせい、2008年)2頁。ちなみに、三位一体の改革とは、2001年発足の小泉純一郎内閣が聖域なき構造改革の「目玉」としたキーワードで、「地方に出来る事は地方に、民間に出来る事は民間に」という観点から、国と地方公共団体に関する行財政システムに関して、(1)国庫補助負担金の廃止・縮減、(2)税財源の移譲、(3)地方交付税の一体的な見直し、の3つを同時に進めようとしたものである。2002年6月の「骨太の方針2002」に書かれているが、公式文書の上では2004年11月26日の政府・与党合意「三位一体の改革について」が初出とされている。

によって内閣が国会の承認を経て合併を決定する仕組みが出来上がった(6条の2。2005年4月施行)。

2004年2月に発足した第28次地制調に対して小泉首相が行った諮問は、市町村大合併の進行を背景とする「道州制のあり方」であった(後に詳述)。

道州制特区推進法による北海道の特区法制化は2006年末であるが、これについては後述する。同時期に、2006年2月の第28次地制調の道州制関連答申(2006年2月)、引き続き、安倍内閣のもとで道州制担当大臣がおかれ、内閣官房副長官補決裁に基づく「道州制ビジョン懇談会」が設置され、「道州制ビジョン」策定作業が始まった(2007年1月)。このビジョン懇談会の15名のメンバーには、4名のマスコミ関係者が入っており、世論工作も同時に行われていたと言える。このビジョン懇談会には道州制協議会という11名からなる組織が置かれているが、その委員は全員が各地域の経済界代表である。

政党レベルでは、政権与党の自民党の中に道州制推進議員連盟が結成されていた。2000年になって自民党の「道州制を実現する会」が「道州制の実現に向けた提言」を公表し、その後、特に2003年の衆議院総選挙の際に、自民党の政権公約の中に「道州制導入の検討と北海道における道州制特区の先行展開」が挙げられた。同会は逐次、調査結果の報告を行っている(第二次中間報告は2007年6月14日)。

民主党も2003年頃には「道州制の導入」を公約に入れていた。2004年には、政府が北海道道州制特区構想の検討を始めた。

3-2 道州制論の展開

20世紀後半以降の道州制論議は、地制調や、あるいはその事務局である総務省が自主的に調査審議事項に取り上げたものではなかった²²⁾。内閣府に設置された経済財政諮問会議の「骨太の方針2001」で「市町村合併後の広域自治体のあり方」の検討が第27次地制調に委ねられ、第28次調査会で、首相からの諮問事項に「道州制のあり方」が明記されていたことから、地制調も検討

22) 西尾勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007年)148頁。

対象とするに至った。2004年には、道州制採用の議論が充満していた。これは、2002年に始まった市町村合併の影響であり、この時期、正確には2005年に決定された済州島の特別自治道化(施行は2006年)の議論と似たような状況にあったのである。

道州制論議が広がるにつれて、それがよりバラ色のものとして喧伝されるようになってきた²³⁾。

一口に「道州制」と言っても相当のパターンがある。少なくとも5つの型が示されている²⁴⁾。現在の日本で対象となっているのは、都道府県を廃止し、より広域な自治体とされる道州である。

研究者も、都道府県廃止を所与のものとして道州制を論ずる者は多い²⁵⁾。

全国知事会は、2007年1月18日に、「道州制に関する基本的な考え方」において、道州制の採用を容認する。都道府県自身が、基本原則の第1番目に、「道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない」とし、第2番目に、「道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする」²⁶⁾と言う。地方分権の推進のために、都道府県自らが消滅することを容認していることが注目される。具体的な検討課題は、8項目にわたって列記してあるが、制度設計としてはほとんど詰められていないことが顕著である。知事自身が自己の役職と、その存立基盤を捨てることについて基本的に同意した文書であり特筆に値する。

23) 道州制ビジョン懇談会のメンバーにより執筆された山東良文「州制度(道州制)をどう実現させるか」地域開発523号(日本地域開発センター、2008年)39頁以下はさまざまなプラスの可能性を述べているが、ことはそう単純ではない。

24) 西尾「地方分権改革」(前掲)152頁。そこで挙げられている道州は、①連邦制国家を想定した「州」や「共和国」を想定するもの、②国の直下にある国の第一級総合出先機関、③国の第一級総合出先機関と広域自治体の性格を併せ持つ機関、④都道府県を残し、それより広域の自治体、⑤都道府県に代わる新たな広域自治体、の5つである。④の構想は、日本で提唱されたことはないとするが、詳論をしていないものの、筆者の考え方は、一貫して④説に当たる。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)48頁参照。

25) 市川喜崇「道州制の論点」地方自治705号(2006年)12頁参照。

26) http://www.nga.gr.jp/upload/pdf/2007_1_x04.pdf (2009年12月3日最終アクセス)

3-3 地制調の道州制案の内容

地制調は、内閣総理大臣の諮問に応じ、前条の目的に従って地方制度に関する重要事項を調査審議するため、内閣府に設置される(地方制度調査会設置法2条)。委員の任期は2年である。以下、重要な論点の推移を追うことで道州制の位置づけの変化を見ておきたい²⁷⁾。

(1)第27次地方制度調査会(2001年11月～2003年11月)

審議項目

- 第1 基礎的自治体のあり方について
- 第2 大都市のあり方について
- 第3 都道府県のあり方について
- 第4 地方税財政のあり方について
- 第5 その他の課題について

(2)第28次地方制度調査会(2004年3月～2006年2月)

審議項目

- ・道州制のあり方
- ・大都市制度のあり方
- ・地方の自主性・自律性の拡大のあり方
- ・議会のあり方
- ・地方税財政制度のあり方
- ・その他

を審議項目とするものとし、それぞれの項目について、概ね別紙の内容について審議を行うものとする。

その際、国と地方公共団体の役割分担に関する原則を踏まえ、

- ・主要な行政分野における国と地方の役割分担の整理
- ・国と地方との調整のあり方(地方に対する国の関与、国に対する地方の意

27) 各地制調答申は、次の総務省ホームページに掲載されている。

http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/kaigi.html

見の反映等)の整理

1)道州制のあり方

(i) 広域自治体のあり方

- 広域自治体としての都道府県の現状についてどのように考えるのか。
- 今後における広域自治体のあり方についてどのように考えるのか。

(ii) 道州制の意義及び目的

- 上記(1)の検討を踏まえ、道州制の意義、目的についてどのように考えるのか。
- ・ 規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に、広域自治体としての役割、機能を十分に発揮するという観点から、どのように考えるのか。
- ・ 真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成し、地域の活性化を図るという観点から、どのように考えるのか。

(iii) 道州制に関する基本的事項

- 国と道州との役割分担をどのように考えるのか。
- 広域自治体と基礎自治体の二層制を前提として、道州は、都道府県に代わる広域自治体として設置することとするのか。
- 国と道州との調整システム(道州に対する国の関与、国に対する道州の意見の反映、税財政制度等)をどうするか。

(iv) 道州制の仕組み

- 道州の議決機関、執行機関、補助機関のあり方についてどのように考えるのか。
- 道州は、住民の直接公選による長と議会の二元代表制であることによいか。
- 道州の区域、設置は法律で具体的に定めるのか、都道府県の発意による手続を経て決定する法制度とするのか。
- 道州制の下においても、現在の都道府県の区域を単位とした何らかの組織が必要ではないか。その場合、組織のあり方をどうするか。

- 首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域について、同じ制度でよいのか。
- 大都市等の制度との関係において道州制の制度に差異が生じるのか。
- (v) 国の地方支分部局との関係
- 国と道州の役割分担を踏まえ、国の地方支分部局のどのような権限を道州に移管するか。
- (vi) 道州制への移行
- 全国一斉に道州に移行するのか、順次道州に移行することとするのか。
- 道州制の導入後も、一定期間、都道府県を存続させ、一定の役割を持たせるべきかどうか。

3) 第29次地方制度調査会(2007年7月～2009年7月)

内閣総理大臣からの諮問事項は、「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方、監査機能の充実・強化等の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あり方について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」というものであった。答申は、2009年6月6日に提出されている。ここでは、道州制は主要テーマではなかった。第28次地制調がもっとも詳細に議論したことがわかるであろう。

上記の3次にわたる地制調のうち、第28次地制調は、2006年2月28日に「道州制のあり方に関する答申」をまとめ、小泉首相に提出した。同答申は、現在の都道府県制度を見直し、国と地方自治体の双方の政府の関係を再構築するための具体策として道州制の導入が適当であるとした。前文では、我が国の現状を、「分権型社会にふさわしい役割分担が実現しているとはいえない」と分析し、道州制を導入すると「地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している。」と述べ、道州の区域として3つのパターンを示した。導入の時期については明言をしていない。

3-4 2008-2009年の動き

すでに触れた内閣府の道州制ビジョン懇談会は、2009年8月までに32回の会合を行っているが、政権交代に伴い、2009年秋現在、その方向性は予測できない状態にある。

2009年6月23日に、当時の自公連立政権は、臨時閣議で「骨太の方針2009」を決定し、道州制基本法の制定に向けて内閣に「検討機関」を置くことを明記した。

政府が、道州制ビジョン懇談会の後に、上記の検討会を設け、検討作業を進めるとしていた。この方針は、2008年の当時の政権党である自民党と公明党の政権合意事項であったのである。

他方で、民間団体の道州制推進連盟²⁸⁾がある。この団体は、市町村を合併して人口15～40万人程度の効率的な基礎的自治体とした上で、北海道はそのままとして、その他の都府県を地域毎にまとめて、全国を10前後の広域自治体の〇〇州(例えば東北州)に再編成しようとする。その狙いは、基本的に、将来「創造的で生き生きとした安心できる社会」を実現するため、具体的には、少子高齢化により国家体制が世界大競争時代の経済に対応できなくなっており、地域の自立により地域の活性化をはかって、創造的で活力ある体制に変革するという。その結果として経済の活性化、破綻に近い国家財政と地方財政の増税なき立て直し、日本国の再生が可能になるとも述べる。この連盟の認識では、現在は中央集権国家であるが、道州制になると「完全自治」が実現する。道州制の根本的意義は、「分たちの生活を守るための最善の自立策だということにある。この連盟は、全10条の「道州制基本法案」²⁹⁾を公開している。

このような道州制推進論者によれば、道州制は、「地域主権型行財政システム」を確立するものであり、その要点は、(a)中央集権から地域主権へ(①先進国の中で唯一遅れた中央集権から脱却する、②地域が国にぶら下がれば国はつぶれる、③地域が自立してはじめて国は栄える)、(b)地域主権の3つの原則(①住民と行政との距離を近づける、②税金を通じた住民の直接参加と選択、③行政の意欲と活力・効率の向上)、(c)行政の改革(詳細略)、(d)財政の

28) <http://www.dohshusei.org/home.html> (2009年12月3日最終アクセス)

29) <http://www.dohshusei.org/database/kihonhouan.html> (2009年12月3日最終アクセス)

改革(詳細略)³⁰⁾、にある。

同じく民間団体の日本経済団体連合会の描く道州制の概要は注記に譲る³¹⁾。

3-5 道州制論の特質

以上のここ10年余に提出された各種の道州制案を通じて共通していることは、基礎自治体である市町村を格段に大きくして、都道府県を廃止し、道州を採用するという点である。道州の数を9、11、13のいずれにするかは残ったテーマである。この都道府県廃止を前提として道州制を論ずるか否かは、決定的に大きな問題である³²⁾。

政治的レベルにおいて、全国町村会³³⁾と全国町村議会議長会³⁴⁾は、2008年の11月と9月に道州制採用に絶対反対の立場で議決を行っている。学説については、後に検討する。

3-6 道州制に関する現行法

「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律(略称：道州制特区推進法)」が2006年12月に制定されている³⁵⁾。「市町村の区域の広域化、経済社会生活圏の広域化、少子高齢化等の経済社会情勢の変化」への対策を目的と

30) <http://www.dohshusei.org/03.html> (2009年12月3日最終アクセス)

31) http://www.pref.fukushima.jp/jinji/omg/tiikim/pdf/07_4_2.pdf (2009年12月3日最終アクセス)

32) したがって、「連邦制的地方自治論は、道州制論に親和的であることも否定できないであろう。」(人見剛『分権改革と自治体法理』(敬文堂、2005年)148頁)という見方は、都道府県を廃止した連邦制論にとっては妥当するかもしれないが、筆者の議論には当てはまらないと考えられる。

33) <http://www.zck.or.jp/activities/201126taikai/201126index.html> (2009年12月3日最終アクセス)

34) <http://www.jichiroren.jp/modules/topic/index.php?page=article&storyid=895> (2009年12月3日最終アクセス)

35) この法律の仕組みについては、北海道が作成した解説である

http://www.pref.hokkaido.lg.jp/NR/rdonlyres/7CA6E415_012A_4DFA_9A16_47C12159F096/0/dtokkusuishinhougaiyoudouban.pdf#search='道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律' が分かりやすい。

する(1条)。北海道地方と、「自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方」の自立的発展のために設けられる。この区域の指定は政令で行われ(2条1項)、その施行に当たるのは道州制特別区域推進本部であるが、本部長が内閣総理大臣、副本部長以下、本部員にはすべての国務大臣がなる(22～25条)。しかしながら、本法は、もともと北海道のみを対象としていた法律³⁶⁾で、北海道向けの道州制特別区域と、従来の道州制は異なる制度であり、全国で道州制を採用するときのモデルとなるものではなかった³⁷⁾。

4. 道州制の行方と今後の課題

4-1 議論の現状

日本国内の大都市(政令指定都市。当時14政令市が参加)は、2006年1月に、『道州制を見据えた新たな大都市制度の在り方についての提言』を発表している。

例えば、九州市長会では、九州における道州制等のあり方研究委員会を立ち上げ、2006年10月12日に、『「九州府」構想—10年をめどに道州制実現をめざす報告書』³⁸⁾を発表している。2006年度の段階では、前職の総務大臣や当時の安倍内閣総理大臣から、「道州制をいつ導入できるか3年以内にめどをつけたい」という発言があり、さらに安倍内閣では道州制担当の内閣府特命大臣が新設されるなど、道州制を巡る議論は今後加速度的に進展していくという予想があった。この構想は、「諸問題を包括的に解決する方策の渴望 → 基礎

36) 佐藤克広(ひろかつ)・辻道雅宣(つじみち・まさのり)「道州制特別区域法案の課題」自治総研 338号(2006年)2頁。

37) 佐藤克広「実現しない<道州制>と実現した道州制特別区域法」開発論集(北海学園大学)79号(2007年)163、169頁。

38) A4サイズで全40頁。筆者は、PDF版で見た。日本の通常の官公庁の出版物と同じく、発行責任者や発行日、連絡先(住所・組織名・電話・ファクス・電子メールID)などは一切書かれていない文書である。

自治体と地域住民との協働による難局打開 → 真の分権型社会の新たな出発点としての道州制導入」という考え方に立っている。九州内の少くない市長は、「地方分権のためには道州制の実現は不可欠である」と、道州制が地方分権に連なると本気で考えている³⁹⁾ようである。

この研究報告書では、他の手段によって解決されるべき問題があまりにも素朴に道州制という一つの制度によって全面解決を見るかのように書かれており、検討の深度が浅いように窺える。九州地方知事会と、地元経済団体で構成される九州地域戦略会議が、九州7県を一体とする「九州府」構想⁴⁰⁾を打ち出している。

九州では2008年7月から8月にかけて行われた調査で市町村長の75%が賛成、市長に限ると93%が道州制に賛成をした、という報告がある⁴¹⁾。2009年の新政権発足後は、現職市長らの間では支持者が減少傾向にある⁴²⁾。

4-2 2009年8月末の総選挙と道州制の行方

道州制採用を本格的に論じる場合には、税源のアンバランス(財政力の格差)、これと関係する大都市圏、道州の首都との周辺部の地理的距離、これと関連して場合によっては道州内に出先機関を置く必要性、各道州内の財政力格差、小規模基礎自治体の扱い、国や都道府県の職員の再配置、その他無数の問題が残っている。

39) 古賀市長のブログ <http://www.city.koga.fukuoka.jp/blog/item/98/catid/2> (2009年12月3日最終アクセス)、延岡市長のブログ <http://www.city.nobeoka.miyazaki.jp/cgi-bin/blog/diary.cgi?no=26> (2009年12月3日最終アクセス)

40) <http://www.pref.nagasaki.jp/chijikai/kyusen/detail.html#5> (2009年12月3日最終アクセス)に本文が掲載されている。

41) 西日本新聞社と九州大学の分権型社会論ゼミが九州7県の市町村長に行ったもので、回収率81%。道州制に期待するもののトップは「国の出先機関と県による二重行政の解消」、「九州全体でバランスのとれたインフラ整備」であった。前田隆夫「九州府」は突破口となるか」ガバナンス93号(2009年)39頁。

42) 2009年11月5日付け読売新聞によると、中部経済連合会が、東海3県に静岡県と長野県を加えた中部5県の自治体関係者や企業経営者を対象に実施した「道州制に関する意識調査」の結果では、市町村長の賛同率は前回調査(2006年6月)より大幅に減った、という。その原因として、同連合会は、行政単位の広域化でサービスの質が下がって地域間格差が拡大することへの警戒感が背景にあるのでは、と分析している。

市町村合併を推進した経済界にとっては、企業活動を行う際に、3,300(当時)もの市町村が異なる条例を定め、例えば新規の工場や店舗の進出に各自治体ごとの要件に合わすことが大きな負担であった。道州制度になれば、大企業にとっては、道州規模でのルールの一貫が確保され、加えて基礎自治体としても大規模自治体のみが残る建前であるから、吟味すべき条例数は激減して非常に便利になる。その分、地域の小規模零細事業者には廃業の恐れが拡大する。さらに、大企業は容易に取り壊し可能な大規模店舗を建築し、近隣に類似大規模施設ができたり、人口減少などで収益が悪化するとただちに当該大規模を廃止することが多い。こうなると、地域には交通手段もない高齢者や障害者を取り残され、食品の買い物さえ困難ないし不可能になる可能性もある。このような弊害の実現性について十分な配慮が必要である。道州制を推進しているのが、歴史的には一貫して大企業、すなわち財界であったことも十分に念頭に入れておく必要がある。

4-3 個別の地域に関する特則可能性

これまで述べてきた道州制論は、全国一律に道州制を一気に採用する案が中心であった。しかしながら、現実的には、北海道、沖縄、東京圏という歴史的、文化的、人口的その他の事情を踏まえて特別な対応を必要とする地域もある。そこで、西尾勝は、仮に道州制を採用する場合であっても、標準型と特例型に分けるなど制度の多様化を許容した制度設計をすべきことを主張していた⁴³⁾。ただし、議論の主流とはなっていない。沖縄については、その歴史的・政治的・社会的な事情に由来する特性を尊重する見解が多く、地元からも政財官界がまとめた意見書⁴⁴⁾が提出されている⁴⁵⁾。

43) 西尾『地方分権改革』(前掲)160頁以下。

44) 2008年9月24日付けの沖縄道州制懇話会『沖縄の「特例型」道州制に関する提言』
<http://www.okidouyukai.jp/news/2009/090928.pdf> (最終アクセス2009年12月5日)

45) 沖縄が九州に組み入れられると、現在認められている税制その他の特例の廃止、沖縄県のみ適用される特別法等の廃止の可能性がある。逆に、沖縄が単独の州になる場合、鹿児島県の南西諸島部分(特に奄美諸島)が、いずれに帰属するかも問題となる余地がある。沖縄単独州となれば、人口・経済・財政の規模で、極度に小さな州になる。

4-4 制度設計上の課題

現状においては、道州制のメリットが唱えられていても、その具体的制度設計提案は十分ではない。都道府県の規模と道州の規模が大きく異なることから、例えば現在の地方自治法が強制的に定める議会と首長からなる二元代表制が機能するのか、反って議院内閣制のような制度が好ましいのではないか、といった指摘⁴⁶⁾も傾聴に値する。同様に、首都圏が典型であるが、道州の中で、大都市をどう位置づけるかも極めて困難な問題である⁴⁷⁾。そもそも、道州制導入が東京一極集中の是正を目的とするにも関わらず、東京都や東京の財界は、1都3県の一体化を主張するが、人口3,500万人の州が誕生して、どのような権力になるかが問われる⁴⁸⁾。道州制が最悪の形で実行に移される場合のシナリオも示されている⁴⁹⁾。

とりわけ、道州制が現実のものとなるとき、日本の二院制国会のうちの参議院のあり方が問われる。これまでの参議院を地方自治(体)の代表機関とする案⁵⁰⁾も提出されている。

4-5 憲法学説と地方自治法上の解釈問題

1 道州制の問題を憲法学から論じたものは極めて少ない⁵¹⁾。そもそも、憲法学説で地方自治問題や国内統治体制を対象とする研究も乏しい。比較法的研究も、ヨーロッパ地方自治憲章、世界地方自治宣言(世界地方自治憲章案)、個

46) 市川喜崇(いしかわ・よしとか)「道州制の論拠と課題 (特集 道州制・大都市制度の展望 広域自治体のあり方)」月刊自治フォーラム546号(2005年)4頁以下が興味深い論点を提出している。

47) 金井利之「道州制における大都市制度」月刊自治フォーラム546号(2005年)10頁以下、佐々木信夫「道州制と大都市制度(1)(2)」地方財務652号(2008年)284頁以下、654号(2008年)196頁以下。

48) 大森弥「道州制の論点と導入論議の現状」地方自治職員研修586号(2009年)14頁。

49) 岡田知弘「道州制と300基礎自治体構想の行く末」地方自治職員研修42巻1号(通巻582号)(2009年)17頁以下。

50) 西尾勝「地方制度改革とこれからの都道府県 — 「道州制」についての私見」自治体学研究90号(2005年)7頁。

51) 近時、大橋洋一「道州制と地方自治」ジュリスト1387号(2009年)106頁以下、及び、これを基調報告として長谷部恭男ほか5名による憲法学的側面からの座談会(同誌114頁以下)がある。

別の国の憲法保障の問題を別にすれば、地方自治の普遍的要素の析出や、アジア諸国・地域の動向にも目を向けていないと言わざるを得ない⁵²⁾。世界中の主要国の憲法における地方自治保障規定の類型化や憲法典内における位置づけなどの評価・分析もほとんど進んでいない⁵³⁾。

日本の憲法学においては、とりわけ憲法自体において一定の独立性を保障している第6章「司法」及び第8章「地方自治」については、深い研究成果が乏しいように思われる。その主要な原因は、研究の体質にあると考えられる。すなわち、実際の生活の中で日々、地方自治や裁判の現状を問う多数の問題が生じているにも拘わらず、それが判例に、特に最高裁判例という活字にならない限り学問の対象としない姿勢に見出される。市町村合併や道州制、さらには国と自治体の問題なども無限とも言えるだけ憲法学の素材がある。研究者が、日常的に生起する諸問題に実際に接するのであればもっと豊かな憲法論も展開できるのではないかと思われる。その点で、憲法研究者が、同時に弁護士実務を体験すれば、司法と地方自治を結びつける無数の問題に気づき、一気に学問が国産のものとして発展していく可能性があると考えられる。道州制についても、制度化により発生しうる問題をもっと実務に即して構想する力があれば、憲法学からみた道州制論も期待できよう。

2 一方、現行の地方自治法は、非常に条文が多く、また難しい表現で書かれていることから、日常的に地方自治法を理解し、適用すべき自治体職員や自治体議員にも、ほとんど理解困難なものとなっている。また、地方自治法のもっとも重要な基本的思想を表す内容が、条文の上には記されていないという大きな問題がある⁵⁴⁾。その意味では、実践できない法制度になっている。そ

52) 最新の文献である、木村草太「地方自治の本旨」安西文雄(ほか)『憲法学の現代的論点〔第2版〕』(有斐閣、2009年)209頁以下も、ほとんど新たな論点を採り上げていない。

53) 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(有斐閣、1994年)34-61頁、同「地方自治をめぐる世界の動向と日本」法律時報66巻12号(1994年)34-41頁、同「東欧の憲法に見る地方自治」北海道大学スラブ研究センター『スラブ・ユーラシアの変動その社会・政治的諸局面(平成7年度冬期研究報告会報告集)』(北海道大学スラブ研究センター、1996年)332-344頁以降、各国の地方自治条項の憲法条文比較分析も行われていないと思われる。

54) この点は、あまり指摘されていない。例外的に、木佐茂男「新地方自治法の課題—法制度設計とその前提条件」山口二郎編『自治と政策(北大法学部ライブラリー5)』(北海道大学図書刊行

のため、所管庁である総務省官僚からも、地方自治法の重要規定をまとめて解りやすいものにする地方自治基本法(仮称)のような基本法の必要性も述べられてきたほどである⁵⁵⁾。私は、道州制に一気に進むのではなく、現行地方自治法のさまざまな問題点を法解釈を中心としてきちんと洗い出し、必要に応じて重要部分を地方自治基本法としてまとめることも必要であると考えている。現在の法律制度を十分に活用してなお不十分な問題点が出てきたときに府県合併、さらには道州制の採用に至ることも十分に考えられる。しかしながら、現行法の基本的な重要部分を整理するという意味での地方自治基本法の制定過程においては、きちんとした地方自治の理念の確定が求められる可能性があり、そうすると別の意味の地方自治に関する基本法の制定が必要になるかもしれない。それについて、以下に述べる。

4-6 地域主権基本法、地方自治基本法、地方政府基本法

この間、地方自治基本法の意味づけは変わってくる可能性が出てきた。

2009年に成立した新政権は、地域主権を標榜している。その意味するところ次第で、地方自治制度は変わってくる。

2009年11月18日に、東京、神奈川、千葉、埼玉の4都県と横浜、川崎、千葉、さいたまの4政令指定都市の首長による8都県市首脳会議(首都圏サミット)が、地方分権を進めるために、地方自治の理念や大枠の方向性を盛り込んだ「地方自治基本法」(仮称)の制定を国に求めることで合意した。

次いで、鳩山内閣は11月25日に、首相官邸で政権交代後初の全国都道府県知事会議を開催した。知事会長は、政府と自治体の役割分担などを定める「地域主権基本法」の制定を求めた。これは、地域主権の理念や実現への具体的な手順、スケジュールを定めたものであるという。首相がこの基本法を前向きに考える余地があると述べている⁵⁶⁾。

会、2000年)57頁以下を参照。

55) 木佐茂男「地方自治基本法」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想1 課題』(岩波書店、2002年)85頁以下は、比較的早い時期における論稿である。

56) ただし、原口一博総務大臣は、「鳩山総理は、地方主権基本法の制定に強い意欲を示され」と

例えば神奈川県知事は、目指すべき「地域主権国家」の基本設計を定める「地域主権改革推進法(仮称)」と地方自治制度全般を根本から見直し、関連法制を再編するとともに、地方自治の基本的事項を定める「地方自治基本法(仮称)」の制定を求めており⁵⁷⁾、用語法も今のところ一致していない。

こうした流れの中で、内閣は、2009年12月14日に、冒頭に述べたように、地域主権戦略会議の第1回会議において、道州制については工程表への明文による記載を避けつつ、地方政府基本法の制定について言及した。

2001年6月に地方分権推進委員会最終報告が言及した時点における地方自治基本法と、その8年後に論じられている地域主権基本法や地方政府基本法とがどのように異なったものとなるか、後者において、道州制がどのように位置づけられることになるのか、未だ即断はできない。

おわりに — 残された課題

1 地域主権の標榜あるいは連邦制に近い制度の導入は大いに疑問であるし非現実的であるという有力な見解⁵⁸⁾もある。しかし、他方で、問題の複雑・困難性を認識しながらも「避けて通ればいい問題」として、いわば前向きな見解⁵⁹⁾もある。

これまで見てきたように、「都道府県廃止を前提とする「道州分権化」論には、ドイツやEUにみられるごとき「多層的な分権システム」を論じる視点ははじめから排除されている」⁶⁰⁾。

述べ、担当大臣として用語がどのように用いられているかを十分認識していないようにも思える。原口大臣のブログによる。

<http://seiji.yahoo.co.jp/giin/minshu/000590/activity/20091126.html> (最終アクセス2009年12月5日)

57) <http://www.pref.kanagawa.jp/osirase/01/0111/zenkokutijikai/211009houseika.pdf> (最終アクセス2009年12月5日)

58) 大森弥「道州制の論点と導入論議の現状」(前掲)13頁。

59) 佐々木信夫「道州制に関する考察」経済学論纂(中央大学)48号1・2合併号(2008年)141頁。

60) 白藤博行「「道州分権化」論は地方分権改革か」(前掲)21頁。同論文・25頁は、道州を連邦制に近づけようとする案は、道州を国家的な事務を扱うドイツ的な州に当たるものとするから、

2 根本的に考えたとき、道州制論はどのような条件のもとで発生するのかの再検討が必要であろう。日本の近代以来、3度の市町村広域合併があった。これは実際に行われた。同じように、道州制論の興隆も3度目である。しかし、過去の2回は実現には至っていない。そもそも、道州制実現は大改革であって、課題としての先送りができないような状況に政権・与党が追い込まれ、あるいは、他のさらに大規模な制度改革に便乗するときに成立する⁶¹⁾テーマである。市町村合併も道州制も総合的な統治主体としての存在にならなければ意味がないが、市町村はそれなりに合併を迫られるような諸要因が存在した。しかし、道州制の場合には、市町村合併を迫ったような政権や財界にとっての絶対的な危機感が小さい。道州制が実現できなかった場合には総務省や政府に責任をとらなければならない危険性もある。道州制は、現行体制を引きずらざるを得ないため、最終的解決になる保障はなく、3度目の「論議」に留まって終わる可能性もある⁶²⁾。

金井利之は、「分権」は、「自治」につながるのではなく、2000年の第一次分権のあと自治を行うチャンスは市町村合併という上からの反転攻勢によってつぶされた。道州制も、都道府県の自治体制を破壊して、おそらく広域レベルの自治を20年以上停滞させる効果がある、と指摘し⁶³⁾、「(分権)改革の先に何が見えるか」というと、未来の展望は暗い⁶⁴⁾とまとめている。

3 これまでこの報告では、地方分権や道州制の問題を、憲法の地方自治保障条項以外の条項に絡めずにきた。しかし、1990年代以降、国会でごく散発的にではあるが、争われてきた問題がある。それは、憲法が「行政権は、内閣に

必然的に地方自治体ではなくなる可能性がある」と述べるが、地方自治体が国家的事務を扱うことで地方自治体の性格を失うとは思えない。そうであれば、ドイツの地方自治体は、地方自治体とは言えないことになるのではなかろうか。

61) 金井利之『自治制度』(東京大学出版会、2007年)131頁。

62) 金井『自治制度』(前掲)138頁。2009年6月には当時の政権党が道州制基本法の制定まで告知している状況にあったが、同年8月3日に報告した大橋「道州制と地方自治」(前掲)113頁も、「道州制自体、いまずぐ動き出すという政治状況ではない」という。

63) 金井利之「「分権」改革の現段階」辻山幸宣・上林陽治編『分権改革のいまをどうみるか(第23回自治総研セミナーの記録)』(公人社、2009年)24頁以下。金井は極めて鋭く、日本の地方自治制度を分析している。

64) 金井「「分権」改革の現段階」(前掲)34頁。

属する。」と定めているため、地方の行政権も内閣に属するという解釈があり得るからである。歴代の政府は、こうした理解をしてきた。この点につき、地方分権改革論が賑やかに行われた20世紀末には、国会において内閣法制局長官が、憲法65条の「行政権」は92条の地方自治を含まないという趣旨を述べたが、その後、その答弁は再度修正され、地方自治体の行政は内閣に属するというものとなる⁶⁵⁾。この問題は、地方自治が憲法第8章のもとで保障されていると言いながら、なお中央政府の「行政の一部」という性格を失っていないことを意味する。仮に道州制が実現することがあっても、国家行政組織の一端となる可能性があり得る。

4 ところで、2000年に大規模な地方分権改革が行われたと言っても、中央省庁と都道府県との間の強力な人事結合はかえって強化されている。ある報告によれば、2001年8月と2006年8月で、国から地方自治体への出向者は、1,606人から1,590人になっているが、部長以上を見ると、副知事15→19、総務部長20→21、健康福祉部長9→7、商工労働部長1→8、土木部長25→18などで、総数では281→298と逆に増えている。他方で地方自治体から中央省庁への出向は1,680人から1,873人となり増加しているが、自治体における大幅な職員減数から見ると異常であり、中央省庁の職員不足を補っている可能性がある⁶⁶⁾。こうした点からも、分権に逆行した動きを指摘することが可能である。

5 西尾勝は、都道府県制から道州制へ移行する際に、都道府県から市町村への事務権限の大幅移譲を進めることにするのであれば、都道府県の合併か道州制への移行かの選択を先行決定しなければならないことになる⁶⁷⁾、と述べている。しかし、ことは逆であるように思われる。今後、都道府県から市町村に対して大幅な権限移譲が行われれば、実質的に都道府県の仕事がなくなり、結果的に道州制か都道府県合併に進むことになろう。ただ、本当に大幅移譲なるものが実行でき、それが住民によって歓迎されるものであるかどうかは、2002年以降2007年頃までの市町村合併後の各地域での行政サービスの評価に

65) 島田恵司『分権改革の地平』(コモンズ、2007年)294頁以下。

66) 島田『分権改革の地平』(前掲)298頁。

67) 西尾『地方分権改革』(前掲)151頁。

かかってこよう。その点で参考になるのは、都道府県制度の充実による改革を進めるべきと述べる見解⁶⁸⁾である。

6 道州制に向けた各種議論が高まっているが、多くの国民は道州制がもたらす生活上、法律上の影響についてはほとんど認識をしていない。あるアンケート分析は、道州制への動きが不可避と判断した上で、住民に対する調査を行っているが、結果的には道州制を支持する意識が強くないことを明らかにしている⁶⁹⁾。日本の市町村人口は、平均して7万3千人となった。韓国の約20万人に比べればかなり小さいが、ヨーロッパの主要な国との比較では10倍とか30倍の規模になる。基礎自治体には住民近接性が必要であるとすれば、果たして日本の基礎自治体数を300とか1,000にするという政策が好ましいとは思われない。ヨーロッパでは国のレベルまで5層ないし6層もの組織がある例もある。

道州制に対しては、住民自治の形骸化、中央省庁の関与の拡大懸念、都道府県の役割、道州幹部の権限強化の恐れ、道州内での一極集中の可能性⁷⁰⁾など多くの疑問点がある。2008年から2009年の夏にかえて頂点に達した道州制論は、同じ勢いでは進まないであろう。しかし、新しい与党の最大実力者である小沢一郎・民主党幹事長がかねてから300基礎自治体論者であることから、旧政権時代と類似の方向になる可能性もある。その政治状況の前で、法的議論はきわめて弱々しい存在でしかない。

68) 今村都南雄「道州制より先決すべき都道府県改革」エコノミスト3741号(2005年)52頁以下。大橋「道州制と地方自治」(前掲)に続く座談会において金井利之(かない・としゆき)は、人口減社会において実体としては都道府県による市町村補完の役割が期待されているのが大きな流れであるものの、現在の都道府県にはその保管能力はなくなりつつあるという(121頁)。

69) 野田遊「住民からみた道州制」同志社政策科学研究10巻(第2号)(2008年)77-91頁を参照。兵庫県内の住民500名を対象とした調査である。

70) 以上の指摘は、稲葉馨「道州制の考え方」日本地方自治学会編『道州制と地方自治』(敬文堂、2005年)96頁以下による。

편집위원 명단

편집위원장	허 일 태(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
편집위원	강 주 영(제주대학교)	법학전문대학원 교수)
	김 민 규(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
	송 강 직(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
	임 건 면(성균관대학교)	법학전문대학원 교수)
	정 진 근(강원대학교)	법학전문대학원 교수)
	조 재 현(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
	최 병 각(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
	최 상 필(동아대학교)	법학전문대학원 교수)
	최 우 용(동아대학교)	법학전문대학원 교수)

<가나다순>

東亞法學 第46號

2010년 2월 25일 인쇄

2010년 2월 28일 발행

발행인	曹 圭 香
편집인	許 一 泰
발행처	동아대학교 법학연구소 부산시 서구 부민동 2가 1번지 TEL. (051) 200 - 8546 FAX. (051) 200 - 8547
인쇄처	세 종 문 화 사 부산시 중구 보수동 2가 72-26 TEL. (051) 463 - 5898 FAX. (051) 248 - 4880

 CONTENTS

[Articles]

Judge Ryu, By ng-Jin and his legal mind	Hoh, Il-Tae	1
The Act for Multifunctional Administrative City(Sejong) and Problem of Public Notice	Myung, Jae-Jin	35
A Legislative Study for the setting of the Locus Standi to the Trial by Administration	Lee, Sang-Cheon	69
A study on the standing issues in civil and administrative litigation in environmental cases	Park, Ji-Won	121
The Way to Secure Trial Subjects' Rights of the Self Determination on the Clinical Trials of Medical Supplies	Song, Young-Min	145
Legislative Study on Earnest Money Clauses of Civil Code	Cho, Il-Yoon	175
Recent Discussions about Assisted Reproductive Technology and the Subject	Kim, Min-Kyou	201
Redefinition of Legal Relationship between the Management under the Multi-owned Building Act and the Delegation of Residents under the Housing Act	Song, Ho-Yeol	245
The Legal Prospect of the United States for Consumer Protection	Ka, Jung-Joon	283
Legal Issues on Ship Fund and Its Remedies	Jeong, Sang-Keun	307
Liability for Damages of C.P.A. in Capital Markets as External Auditors of Stock Companies	Lee, Sung-Woo	329
Verhältnis zwischen Unterschlagung und Untreue	Lee, Seok-Bae	367
Implementation of the 'Rome Statute of the International Criminal Court': Manifestations and challenges	Kim, Seong-Gyu	395
La limite et l'application du principe de précaution dans le droit international	Kwon, Han-Yong	423

[Lecture]

Gewaltenteilung und Verfassungsgerichtsbarkeit	Christian Starck / übersetzt von Kim, Dai-Hwan	451
A Seminar on the Reorganization of Administrative Zone in Japan	Shigeo Kisa / translate by Cho, Yeon-Pal	495
'Deep Responsibility' and Alternative Possibilities in Criminal Law	Friedrich Toepel / translate by Kang, Wu-Ye	553

[Translation]

Hermann Heller, Sozialismus und Nation(1925) (1)	übersetzt von Kim, Hyo-Jeon	595
--	-----------------------------------	-----

THE INSTITUTE FOR LEGAL STUDIES
 DONG-A UNIVERSITY
 BUSAN, KOREA