

## 「道州制」の課題と可能性

——自治の単位と力——

妹尾 克敏

### はじめに

昨今の「地方分権改革」と呼ばれる地方自治をめぐる構造改革は、平成五年六月の衆参両院における「地方分権の推進」決議以降、多方面から上がっていた地方分権を早急に推進すべきであるという声が一層強くなったために、その速度をはやめ、平成七年五月の地方分権推進法の制定とそれに伴う地方分権推進委員会の設置及び同委員会の複数に及ぶ勧告を経て、平成十一年七月の「地方分権一括法」の公布に一応、集約されたことはすでに周知のところであろう。長年の懸案事項であった機関委任事務制度が廃止されただけでなく、法律の文言としてはじめて自治事務という用語が採用され、併せて「法定受託事務」という新しい事務概念を採用した点などが極めて特徴的である。また、「関与法定主義」と呼ばれるように、都道府県や市町村に対する国の様々な関与は基本的には法律又はそれに基づく政令を根拠にしたものでなければ及ぼすことができなくなり、結果として両者は上下・主従から対等・協力の関係に変わったと言われている。こういうことも巷間、すでに

充分に喧伝されているところである。さらに加えて、平成一〇年四月には第二五次地方制度調査会（以下、「地制調」という）が「市町村の合併に関する答申」を公表し、平成の大合併と呼ばれる大規模な市町村の再編成が行われることとなり、平成一七年三月末日を期限に、一種の「合併ブーム」が起こったのもすでに周知のとおりである。<sup>(1)</sup>

しかしながら、広い意味での「地方分権改革」はこれだけに留まらず、現在までの成果をあえて「第一次分権改革」と位置づけながら、次なる分権改革の方向性が多様に示唆されているところである。たとえば、団体自治的な改革は一応の成果を挙げたが、住民自治的分権改革が残されているとか、基礎（的）自治体改革の次は広域（的）自治体の改革が必要であるとか、税財政面の課題解決を中心とする「三位一体改革」が必至であるとか、地方制度の全体構造改革にとっては市町村合併に加えて都道府県合併ないし道州制の導入が考えられるべきであるとか、という論調である。<sup>(2)</sup>

このような状況の下で、規模と能力が增強されたはずの合併後の市町村とは別に都道府県という自治体の存在理由をあらためて問いながら、広く「自治の単位」と「自治の力」とでも呼ぶべきもの等について考察を加えてみたいというのが本稿の目的とするところである。

## 一、都道府県改革論の諸相

第二次世界大戦の敗戦及びそれに伴う占領政策の展開過程が一旦収束した後、新たに日本国憲法によって「完全自治体」化されたはずの都道府県の再編成が、いわゆる広域行政論の文脈において活発な議論を生んだことがあった。<sup>(3)</sup>

たとえば、昭和三二年に第四次地制調が答申した「地方制」案や昭和三八年に（第一次）臨時行政調査会の公表した「地方庁」案をはじめ、「東海三県合併」案や「阪奈和合併」案等に代表され、最終的には第一〇次地制調の「府県合併に関する答申」に結実した提言、あるいは専ら経済団体の主張した文字通りの「道州制」構想等実に多様な内容を帯びていた。さらには、昭和四四年五月には自治省自身が「広域市町村圏計画」なる通達に基づく計画を公表したこともあった。ただし、この計画は単一都道府県の区域内における郡や中核的な市をひとつの単位としているところから、都道府県の区域を越えたり跨いだりする従来の広域行政論のイメージとは若干異なっていたが、後のいわゆる大都市周辺地域広域行政圏ともども現在においてもなお存在し、機能し続けている区域であり、事実上、然るべき正当性が与えられている<sup>(4)</sup>。

また、最近では第二次臨調の下で設置された行革審（及び新行革審）の答申した「連合制」を看過することはできない。これは、都道府県だけでなく、市町村や「大都市」にもそれぞれ置くことができるものとされ、平成六年には地方自治法の改正を促して「広域連合制度」の創設に寄与したものであるが（二九一条の二―二九一条の一三）、とりわけ、都道府県については当初、①都道府県連合制度の創設、②都道府県の自主的合併手続きの整備、③道州制の検討という三つの観点から都道府県行政の広域化に対する方策について提言したものである。これは、都道府県と市町村という既存の自治体の二層構造は基本的に温存したままで、一種のバイパス的な組織として特別地方公共団体たる各層の「連合」を位置づけ、新たな広域的行政需要に対応しようとするものであった。しかし、この制度はわずかに公的介護保険制度がスタートした時点で制度化された事例はあるが、現在、どの程度に認知され、制度として定着しているのか、正確には把握し得ないところである。

以上のような状況の中でも、都道府県の固有の存在理由を確認することはなおも極めて困難であるが、広域自治体たることは同時に「中間的自治体」であるということを意味するものでもあり、改めて構造と機能の両

面から都道府県の位置づけを検討することが求められているといえよう。<sup>(5)</sup>

# 1 「役割」論からみた都道府県の存在理由

現行地方自治法上、都道府県という地方公共団体に関する規定を確認すると概ね次のとおりとなっている。まず、一条の第三第二項の「普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。」をはじめ、二条五項で「都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第二項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められるものを処理するものとする。」とされたり、三条二項では「都道府県の名称を変更しようとするときは、法律でこれを定める。」とされている。また、五条二項では「都道府県は、市町村を包括する。」ものとされ、都道府県の廃置分合と境界変更については、六条一項で「都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。」こととされている。これらのうち、特に都道府県の存在意義を示すものと思われるのは二条五項の「広域事務」（複数の市町村にまたがる道路・河川・港湾・産業廃棄物処理・土地改良事業など）、「連絡調整事務」（広域的地域計画の企画・立案・市町村間の行政事務の連絡調整・較差是正・技術的援助・争議の裁定など）、「補完事務」（都市計画その他建築規制・公害防止対策ないし環境保全対策・水道事業など）を都道府県固有の事務として担わせることを明記しているところに求められるであろう。なお、補完事務と類似するものとして、医療や教育、文化、スポーツ、福祉施設等の設置ないし管理等の「大規模事務」をも分担するものという捉え方もあるが、規模的にも三五〇万人の人口を抱える横浜市等において不可能な事務が一〇〇〜一五〇万人の小規模県で可能であると捉えることに説得力がないのはいうまでもないところであり、一律に市町村の「能力」では実施困難な事務という類型化そのものが再構成されるべきところであろう。

基礎自治体たる市町村とは決定的に異なる都道府県の担うべき役割については、これまでも多くの論者が多様な議論を展開しているが、いずれも都道府県の存在意義を積極的に認めたくえて、然るべき類型化を試みているようである。そうした議論においては、文字通りの広域的役割の他、先導性・高次性・総合性、あるいは補完性、支援的役割ないし媒介的役割等が指摘されている。<sup>(6)</sup>これらの指標の中では、最近、特に「地方自治のグローバルスタンダード」を求めようとする文脈において強調される「補完性の原理」と呼ばれているヨーロッパ地方自治憲章などに盛り込まれた概念が重要となる。それというのも、この原理自体が極めて多義的でありながら、あらゆる意思決定に際しては可能な限り個人に近いところで行われるべきであり、上位の社会「単位」が下位の社会「単位」を補完する義務を負う立場にあるという考え方が抵抗なく受け容れられ、そのうえ、我が国における国と地方、都道府県と市町村との間の事務・事業のあり方、つまり事務（再）配分論等にとって有効な示唆を与えると受け止められているからである。ただ、この概念はあくまでもヨーロッパという特定の地域における地方自治を読み解く指標でしかなく、無修正のまま日本の地方自治状況に当てはめることが適当でないことは言うまでもない。<sup>(7)</sup>

我が国における「憲法上の地方公共団体」が論じられるとき、一般的には憲法第八章の九二条以下九五条までの何れにも具体的に何が憲法上の地方公共団体であるかについては明記されていないところから、一旦、地方自治法の明文規定（一条の三第一、二、三項）を根拠に帰納主義的に、普通地方公共団体と特別地方公共団体、都道府県と市町村、特別区と地方公共団体の組合と財産区と地方開発事業団のそれぞれのうち、何れが憲法上の地方公共団体に該当するのかを判断することとなる。そして、通説では都道府県と市町村とは全国的規模において、普遍的で標準的な普通地方公共団体であるところから地方自治の本旨を実現するための不可欠な存在であるから憲法上の地方公共団体に該当し、それ以外の四種類に上る特別地方公共団体は、該当しないと

いうことになっている<sup>(8)</sup>。それでは、この憲法上の地方公共団体たる市町村も都道府県も現行憲法自身が存続する限り、全面的に廃止されることは決してなく、必ず何某かの実態を呈し続けるということなのであるか。そうであるとするれば、実現可能性の高い状態で現在すでに進行しつつある道州制導入論は必然的に「憲法改正」を伴わざるを得ないこととなるはずである。しかしながら、現行地方自治構造の上にさらに、より広域的な自治体として「道」なり「州」を重ねておくということであれば、また事情は大きく相違することとなる。

平成一五年一月に公表された「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」と題する第二七次地制調答申の「第三 広域自治体のあり方」の冒頭の「1. 変容を求められる都道府県のあり方」という部分では、近年における経済のグローバル化、産業構造の変化等を背景として、広域圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められつつあると同時に、市町村の規模・能力の拡大しつつある状況の中で、都道府県のあり方があらためて問われ始めているという認識を示している。そして、次の「2. 今後における広域自治体としての都道府県の役割」という部分では、一方で専ら国との関係から、今後の都道府県は自立した広域自治体として「世界的視野を持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには」、「高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる」とし、従来と同じように国から移譲される権限の受け皿としての役割が期待され、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心にした事務権限の更なる移譲と行政サービスの広域的提供によるバランスの取れた公共サービスの維持が必要であると提言している。また、他方で市町村との関係からは、「市町村合併の推進等により、今後の基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ」、「その結果として、都道府県の役割は規模・能力の拡大した市町村との連絡調整が主なものとなり、従来から都道府県の担ってきた「これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でな

いもの」の質量は縮小していくと考えられるというのである。つまり、第二七次地制調答申においては、都道府県を基礎自治体としての市町村やいわゆる「大都市」との比較において、あらためて広域自治体として位置づけたうえで、国と市町村との中間的存在としての役割は、一方で従来は国の所管していた事務事業を国から移管して新たに担い、他方で市町村との関係においては、いわゆる補完事務が縮小し、専ら連絡調整事務に特化されるべく変容していくこととなる旨を示唆しているように読めるのである<sup>9</sup>。

さらに、広域自治体のあり方に関する、この答申の核心部分とも言うべきところが「3・広域自治体のあり方（都道府県合併と道州制）」と題する部分である。ここでは、規模・能力・区域の拡大した基礎自治体との「役割分担」という観点と国の役割の「重点化」によって、「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ていくという観点から、広域自治体としての「都道府県の区域の拡大」の必要性とともに都道府県に代わる広域自治体としての道又は州から構成される「道州制」導入の「検討」の必要性に言及しているのである。なお、前者の都道府県合併（廃置分合）については、都道府県自らの発意によって手続きが開始できる途を開くべきであると指摘し、平成一六年の改正地方自治法六条の二を新たに設けて、いわゆる地方自治特別法によることなく「関係都道府県の申請」に基づいて、国会の承認を得た内閣が、設置・廃止・編入等の手続きを開始することができるよう立法的に整備されたところである。そして、道州制の導入については、現行憲法下の基本的な地方自治構造は広域自治体と基礎自治体との「二層制」を前提として構築されるべきものとし、制度（設計）の全体像と設置手続きについては法律で定めるべきであるとされた。より具体的には①現行都道府県の制度を廃止して、より自主性・自立性の高い広域自治体として「道」又は「州」を位置づける、②道州制の導入に伴って、国の役割を「重点化」して従来の国の権限の多くを地方（＝道州）に移譲する、③道州の長と議員は公選とする、④道州の区域は、原則として現在の都道府県の区域を超える広域的な単位とし、地理

的、歴史的、文化的諸条件を踏まえて、経済社会的状況を勘案して定められるものとする、こととされている。

道州制の導入に関するこのたびの答申では、都道府県に代わる広域自治体としての道州とするが、そうなる  
と現行都道府県制の廃止を伴うこととなるわけである。巷間、多くの議論を呼んでいる道州の区域設定（区画  
割）が如何に困難を極めるものであつても、例えば北海道や沖縄は地理的にはもとより、それぞれの地域社会  
としての成り立ちの歴史的経緯等から見てもそのまま単一の道又は州を形成することとなるはずである。した  
がつて、現行都道府県を廃止して、現在よりもさらに広域にわたる自治体として設置されることとなる道州な  
いし道州制というシステムが如何なる点で現行都道府県制に優越するのか、そのメルクマールが示されなけれ  
ばならないところであるが、残念ながらそのような記述はどこにも見当たらない。国と基礎自治体との間に位  
置する中間的広域自治体たる道州の役割や権限に関する提言部分に至っては、固有の国家的事務権限とされる  
次の三つの範囲は縮小され、限定されるというだけである。つまり、①国際社会における国家としての存立に  
関わるもの、②全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関  
するもの、③全国的規模又は全国的視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施、がそれであるが、  
現行の各都道府県に対して更なる事務権限の移譲を行うことでは不十分なのであろうか。新たに道州制という  
システムを採用しなければ不可能なのであろうか。国・道州・市町村という三者の間で然るべき「調整」を行  
う前に、既存の都道府県と国と市町村の相互の關係を見直す必要はないということなのであろうか。答申が具  
体的に言及する産業振興をはじめ、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の行政分野に  
ついては都道府県でなく道州でなければならないとする積極的理由は見出し難いと言わなければならない。

以上のように、都道府県が存在理由について、あえて積極的な理由付けを専ら、いわゆる「役割論」から導  
き出そうと試みても、決して容易ではない。それでは次に、別の観点からの検討を加えることとする。



## 2 市町村合併の「受け皿」としての都道府県改革

平成の大合併の事実上の指導原理は、国と地方を通じる深刻な財政の窮乏と急速に進行しつつある社会の少子高齢化現象に直面して、国家的見地から地方分権という名の手術を行おうとした時、「受け皿」として行財政基盤が健全で、一定の規模と能力を備えて大きく、逞しく「生まれ変わった」市町村が望ましいと考えられていたところにあった。つまり、一九九〇年代からの地方分権改革という潮流の中で、国や都道府県の既存の権限については、再編され、強化されて生まれ変わった市町村にあらためて移譲することが必要と考えられたのである。この権限移譲の「受け皿」を整備する緊急の必要性に應えることこそ、このたびの合併推進の原動力となったのである。しかし、厳密には、市町村の再編と地方分権改革とは本質的には次元を異にするものであり、決して同じベクトルに向かって連続するものではないと言われている<sup>(1)</sup>。たしかに両者間に有機的関連性は必ずしも存在しないと思われるが、少なくとも、合併と分権とは並行して進行していくこととなり、前者に一応の完成は到来しても、後者の最終的な可視的到達点が見出されることはないものと考えられる。ただ、そうであるからといっても、市町村の再編が行われると、それに伴って市町村を包括している都道府県の再編が連動する必然性はなく、場合によっては両者間にむしろ権限移譲や税財源移譲をめぐって新たな対立構造が生まれたり、時として敵対的な関係が生まれたりする可能性さえ含まれているといえる。

都道府県自体が国からどの程度の権限や税財源の移譲を受け、如何なる行政分野で市町村に事務権限を移管すべきなのかを自ら判断しなければならない立場にあるわけであり、都道府県に対する国と同じように、都道府県が市町村に対して恩恵的に事務権限を下し与えようとしたり、極めて煩瑣な処理を要する事務や些細な質量の権限を押し付けるような移管が行われないうちは限らないのである。さらには、常々批判的となる「二重行政の弊害」となる行政サービスの「洗い直し」ですら従来は積極的には行おうとしてこなかったのであるか

ら、都道府県の自己改革の必要性はもとより、自発的に改革の方向性や具体的な日程ないし数値目標等を明示することはほとんど期待することができない。おそらく、そこには国のレベルとは異なった都道府県独自の官僚制が抜きがたく存在し、日常的に機能しているからであろう。自治体としての「道」又は「州」の創設あるいは都道府県の「完全自治体化」を実現すべきであるといえながら、今なお多くの課題を残したままであると認識せざるを得ないのはそのひとつの表れといえよう。<sup>(12)</sup>

さらに、都道府県を市町村合併の「受け皿」として位置づけようとするときに次のような問題もある。たとえば、このたびの合併に際して推進役としての一定程度の役割を果たして来た幾つかの府県が自らの区域内に指定都市をはじめとする複数の「大都市」を包括している場合、それらの大都市と大都市以外の市町村と府県という複雑な関係が新たに発生し、従来どおりの二面的な政府間関係では充分な対処ができないのではないか、つまり、指定都市については、都道府県とほぼ同等の権限と役割が期待されているところからまだしも、中核市や特例市あるいはそれらに限りなく近接した規模と能力の自治体（当然、専ら「市」である）からは、その他の町村とはもとより、従来とは違う「扱い」を求められるのではないかということである。規模と能力の面では合併前よりも多様な市町村を包括することになる都道府県が旧来の指導的で優越的な上級団体として下級団体たる市町村に対応することとなれば、一気に都道府県不要論が浮上することにもなりかねない危険性が含まれている。一層多面的な肌理細やかな対応こそが必要と考えられるところである。

## 二、「道州制」の制度設計とこれからの課題

### 1 「広域行政」機構としての道州制

市町村レベルにおける広域行政の必要性や広域行政論とは別に、都道府県レベルの「最適規模」論や広域行政論の端緒となっているのは、これまでは「都道府県の区域は明治二十一年以降基本的な変化はない」という認識である。<sup>(13)</sup>

そして、社会経済の発展や国民生活の実態は都道府県の区域を超える行政を求めている、現行制度から府県の壁をなくした広域行政体制として「道州制」への移行を図るべきであるとするのが、これまでの議論の一般的な内容であった。<sup>(14)</sup>要するに、戦後の道州制の必要性ないしその導入に関わる議論には、①旧来の府県の区域が時代の進展にそぐわなくなっているという「現状」認識、②合併による市町村の区域と規模、能力の増大による府県区域の相対的狭小化、③財政力の弱小な府県統合の必要性、が胚胎していたと見ることができ<sup>(15)</sup>。しかし、これらの議論には、同時にほぼ同じ質量の反論も行われており、そのような全体状況のために結果的には二一世紀を迎えた今日まで道州制という広域行政制度は導入されないままとなっていたのである。

ところが、平成の大合併による市町村の再編を原因として、より広域にわたる基礎自治体を包括する都道府県という「広域」自治体の一層の広域化が望ましいことが喧伝され始め、政、財、官の各層において「市町村合併の後には、道州制ありき」という空気が醸成されていた。元来、道州制に関しては、すでに戦前から提唱されながら、今日までのそれぞれの構想の内容には大きな隔たりがあった。戦前のもとより、戦後の第四次地制調等における道州制論も、おそらく基本的には中央省庁の発想を取り込んだ極めて集権的な行政の効率性追

求の一方策として熱心に検討されていたものであったと思われるし、複数の経済団体や財界人の提唱した道州制論もいわば「資本の論理」に裏打ちされた経済社会再生策としての構想に他ならなかったわけであり、わずかに道州制という名称だけが共通していただけで、その内容は千差万別であった。ここに至って、旧来の行政改革路線の延長上に位置づけられる広域行政機構の整備方策としての道州制論を超えて、新たに高い次元の広範な自治体再編論として語られることとなったのである。

都道府県レベルの広域行政論がいに長期的、総合的観点から検討されたとしても、明治以来ほぼ一二〇年にわたって存在し続けてきた四七区域に及ぶ都道府県の有り様を、根本的に変えることについては何らかの合理的かつ民主的な理由が不可欠であろう。たとえば、交通通信網の発達、人口分布の激変、そして経済のグローバル化と東京一極集中化等への対抗策として、あるいは持続可能な国土の保全・管理・利用等の促進剤として、さらには、分権改革（＝都道府県改革）をさらに促進するために行われるべきであるというスタンスなどが提起されているところであるが、そうしたメルクマールの説得力があらためて検証されなければならないといえよう。<sup>(16)</sup>

## 2 「構造改革」の一環としての自治体再編策

明治の廃藩置県以降、現在の都道府県の区域は相互の境界を超えた市町村合併を経験することはあっても、都道府県自体の区域の変更は基本的に行われてはこなかった。四七番目の香川県が誕生したのは一八八八年一月のことであり、それ以降少なくとも現在に至るまで区域の変更を経験したことはなかったのである。現行憲法の成立によって、その性格と地位は大きく変えられ、市町村と並ぶ普通地方公共団体として認知されたのは周知のとおりであり、その後六〇年間にわたって一、二〇〇万人の東京都から六一万人の鳥取県までという

人口の格差こそあれ、区域の変動についてはおよそ実例がない<sup>17)</sup>。基本的には、現行憲法の下では、都道府県という地方公共団体として新たに位置づけられた点を考慮すれば、戦前のような国家機関としての性格を併せ持っていたところが否定されたはずであった。しかしながら、機関委任事務制度に象徴されるように、事実上、都道府県(場合によっては市町村も)に国の行政機構としての事務事業を処理させるというシステムが「温存」されたのである。したがって、都道府県「知事」という地方自治法上の執行機関は、同時に国の行政機関とみなされ、「中二階」などと揶揄されながら日常的な事務、事業の七〇八割に及ぶ国からの機関委任事務を補助職員に命じて処理していたわけである。こうした状況によりやく終止符を打ったのが平成一二年の地方分権一括法であり、その後の一連の地方分権改革の出発点とも言うべき画期をなしたのである。この地方分権改革とは一面では、明らかに自治体の機構改革でもあり、まず市町村合併が着手され、それが一段落したために、その次の都道府県改革のひとつの手法として道州制が議論され、実現の可能性が生まれたと捉えられる。

ただ、このたびの道州制論は、戦前の田中義一内閣が一九二七年に提唱した「州庁設置案」以後の国家規模的で、それ故に集権的な発想による府県改革を経て、一九五七年の第四次地制調の「地方(制)案」や「府県統合(案)」、一九六五年の第一〇次地制調の「府県合併案」とその翌年の「都道府県合併特例法案」などを背景しながら一九九〇年代に入ってから「地方分権」というベクトルが提示され、再び連邦制の是非等とも関連しながら極めて多様に展開することとなったのである<sup>18)</sup>。つまり、社会経済状況全般の根本的な変革の必要性が認識されたために、日本社会全体を覆い尽くしている閉塞感を払拭するために、明治以降の政治行政システムはもとより、社会構造全般を改革することが不可避と考えられ、それぞれのレベルで自立的な構造の社会制度を確立すべきであることとされたのである。二〇〇一年一月に発足した第二七次地制調への諮問事項は「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」であったが、二〇〇三年の「今後の地方自治制度に

関する答申」において論じられた都道府県のあり方、とりわけ道州制に關してはその後の二〇〇四年三月には「道州制のあり方」、「大都市制度のあり方」、「その他最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」について、地方自治の一層の推進を図る観点から、継続して調査審議を求められた第二八次地制調に諮問され、その判断が委ねられたところである。

さらに、これまでの状況とは決定的に異なるのは、都道府県自身による道州制に関わる具体的な取り組みが行われているところであろう。たとえば、一九九〇年当時の岸昌大阪府知事による「近畿圏」の提唱をはじめ、一九九一年の岡山県二一世紀の地方自治研究会「連邦制の研究報告書」、平松守彦大分県知事の一九九五年の「日本合州国への道」などの前例もあるが、最近のものとしては、二〇〇一年二月の北海道道州制検討懇話会の「道州制・北海道発・分権型社会の展望」を経て二〇〇三年八月には「分権型社会のモデル構想―北海道から道州制を展望して―」を策定し、この年の一〇月には道州制推進検討会議の設置、「道州制プログラム―北海道を道州制の先行地域に―」（二〇〇四年四月）と題する構想を公表したり、青森県、岩手県及び秋田県のいわゆる北東北三県が北東北省なる「合体構想」の実現を経過した後、二〇一〇年以降の道州制への移行の構想を三段階に分けたプログラムを提示したり、あるいはこれらのほかにも地方六団体をはじめ、岐阜県、三重県、静岡県、神奈川県や新潟県、福岡県などの先駆的な自治体自身が然るべき提言等を自主的かつ積極的に行っているのは特筆に値するところであろう。<sup>(19)</sup>

かような動向のみを捉えて、そのまま道州制導入を加速させるアクセルになると考えるのは早計に過ぎるのかも知れないが、少なくとも分権化の方向とは「逆コースの改革」と懸念されるような事態を招来することに繋がるとは思えないところである。<sup>(20)</sup> それこそ、従来の道州制論議が専ら学者、研究者を中心とするもので、理論的水準は高いものの、実現可能性の点では疑問符のついた内容のものが少なくなかったが、このたびの論議

は地方行政体制の変革に留まらず日本の社会構造全体の変革に連動するものであるために、従来以上のリアリティを伴った論議となっているからでもある。

## おわりに

以上、本稿では、現在も進行しつつある道州制導入論の諸相を管見してきたが、都道府県制度の改革方策として道州制の採用という方向性を現時点において全面的に否定することも肯定することもおそらく妥当性を欠くことになるであろう。それというのも、現行都道府県制度の廃止を前提にしなければ新たな道州制なる制度を導入することはできないのか、あるいは極度に困難を極めると言われている道州の区画割り<sup>(21)</sup>についても、北海道と沖縄とは別次元だとしながら、その他の地域、たとえば四国や九州、さらには関東から近畿に至る本州の中央部分、あるいは東京、名古屋、京阪神という「大都市」圏をどのように線引きするのか、結局、最終的には当該地域の住民自身の判断に委ねられるということになるのであれば、一体何のために、誰のために道州制の導入論議が展開されてきたのか、ますますその意図と視野がわからなくなってしまう。

日本社会全体の構造を変革するひとつの方策として、これまでになく多角的かつ精力的に積み上げられてきた論点を反故にするような制度を導入できる可能性はおよそないものと思われるところ、この際、都道府県自身が導入の時期や線引き範囲の確定等についても各々明確に意思表示すべきであろう。また、極めて根本的な論点として、全国一斉に導入すべき制度ではないとすれば、さらに踏み込んで、現行都道府県制度を温存したまま道州を加重して置くことの是非についても検討されるべきこと、純粹に理論的な論点として考察することこそ地制調などに委ね、より具体的な現実味のある制度設計を行うことがいま都道府県はもとより、都道府県

に包括されている市町村あるいはそれぞれの区域内の住民を含めて広く自治体側に求められ、与えられた歴史的任務でもあろう。これまでのように国家的見地からの矮小化された「行政体制の整備」の一環（＝広域行政体制の整備）という限定的な発想ではなく、社会的存在としての住民の観点から最も適切な自治の単位を模索し、その新しい単位の自治体に如何なる力を与えることとするのか、そのための明確で多様な、しかも美しいデザインが早急に描かれなければならないものと考えられるのである。<sup>(22)</sup>

## 註

(1) このブームの直接の契機ないし根拠となっているのは「市町村の合併に関する特例法」という昭和四〇年に成立した「時限立法」の度重なる延長措置によるものであることは言うまでもないが、いわゆる「(地方)分権改革」という方向性が戦後のわが国における全般的な「構造改革」の一環と位置づけられ、橋本内閣の時点で確認されていた六大改革の延長上のテーマとされそれまでの「明治の大合併」や「昭和の大合併」とは異なる文脈で着手されたことに留意する必要がある。

(2) このたびの市町村合併が一応完成したとの評価を下しながら、なお未完成であるという判断は、おそらく西尾勝『未完の分権改革』（岩波書店 一九九九年）が最初であろうが、旧自治省あるいは総務省自身の解説書等においても同様の用語法に よっているものが見受けられる。

(3) この点については、妹尾克敏「現代地方自治の軌跡―日本型地方自治の総括と課題―」（法律文化社 二〇〇四年）第三章『「改革」の中の地方自治制度』九七―一二三頁、嶋崎健一郎「地方分権時代の都道府県役割」田村悦一・水口憲人・見上崇洋・佐藤満（編著）『分権推進と自治の展望』（日本評論社 二〇〇五年）第五章一〇八―一二四頁等を参照。

(4) 妹尾、前掲書一〇三―一〇五頁、室井力・原野翹（編）『新現代地方自治法入門』（第二版）（法律文化社 二〇〇三年）二五―二八頁等を参照。

(5) 従来から市町村行政との「二重行政」の弊害が指摘されていたことは周知のところであるが、このたびの分権改革の潮流の中で、あらためて国と市町村の狭間の中間的な「自治体」としての必要性を考えることは憲法的保障を与えられた地方自治「構造」を再認識することとなり、国のレベルの統治構造とは別異の自治的統治構造ないし自治の「単位」を探ることもあると考えられるのである。



(6) 嶋崎、前掲論文(一一〇―一一七頁)では、これまでの都道府県の役割論を整理して八項目に分類していて、便利である。

(7) この「補完性の原理」は「近接性の原理」とも呼ばれ、これについては、すでに多様な評価も行われており、「地方自治のグローバルスタンダード」を標榜する場合には極めて有効な指標となることはいうまでもない。しかしながら、この場合のグローバルスタンダードとは、おそらくドイツやフランス等「ヨーロッパ大陸」のスタンダードでしかなく、これに対して日本国憲法九二条の明記する「地方自治の本旨」という指標は、あくまでも「日本型地方自治」の指導理念であり、国際的な標準を設定して地方自治の国際社会における基本的な姿を模索することの必要性は否定し得ないが、現時点において必要とされるのは如何にすれば日本に居住している眼前の個々の住民の福祉を増進することができるのかという、ただ一点に尽きるはずであり、そのための理論構築こそが急がなければならないはずである。つまり、ヨーロッパ地方自治憲章や世界地方自治宣言の歴史的先駆性や普遍的妥当性はそれなりに評価することができ、それを如何なる形で我が国の地方自治状況に適合させるかという点について検討が重ねられるべきであろう。この原理を我が国においても「参考に」すべきことは、平成一六年二月に公表された、全国知事会『地方自治の保障のグランドデザイン―自治制度研究会報告』等をはじめ、繰り返し指摘され、主張されるところからも理解することはできるが、その具体的な場面や次元の示唆こそが早急に与えられるべきものと思われる。歴史的事情をはじめ、地方自治に関わる「常識」の異なる国々にあえて共通の尺度を用いる必然性はどこにあるのか、あらためて説明されるべきではないかと考えられる。補完性の原理に関する法理論的考察ないし憲法学的検討を行った文献は極めて多数に上るが、さしあたり廣田全男・糠塚康江「ヨーロッパ地方自治憲章」「世界地方自治宣言」の意義」法律時報六六卷一二号、廣田全男「資料」ヨーロッパ地方自治憲章草案」経済と貿易 一七七号、「地域政策―明日の三重」二〇〇二年八月 夏号(No.6)の「特集『補完性の原理』の理論と実像」所収の各論文(とりわけ、杉原泰雄「日本国憲法における中央と地方の関係―特に事務配分の原則について」八―一三頁、白藤博行「補完性原理」の理論と実像」一四―二〇頁ほか)等を参照のこと。

(8) 室井・原野、前掲書四四頁。

(9) 答申書そのものは、自治研究八〇卷二(一六一―一六二頁)・四号(一四五―一四七頁)所収のものを参考にした。なお、この答申においては、従来は市町村はあくまでも「基礎的自治体」、都道府県はあくまでも「広域的自治体」と表現されてきたものを、昭和三十一年に設けられた(政令)指定都市制度をはじめ、平成六年の中核市制度、平成一一年の特例市制度と合わせて「大都市」と表現し、「的」を除いてより直截的な表現に改めている。おそらく何某かの意味があるものと思われるが、なんら明記されてはいない。

- (10) 西尾勝「基調講演『道州制』について、私はこう考える」『都道府県制に未来はあるか』（『都市問題』公開講座ブックレット2）（財団法人 東京市政調査会 二〇〇四年）一〇―一一頁。
- (11) 島田恵司「自治体再編と新たな自治制度―平成の大合併―についての一考察―」日本地方自治学会編（地方自治叢書16）『自治制度の再編戦略―市町村合併の先に見えてくるもの―』（敬文堂・二〇〇三年）五九―六〇頁。
- (12) 島田、前掲論文では、道路や河川の管理に代表される公物管理や警察行政、教育行政などの分野で国の出先機関としての性格を帯びている都道府県のあり方を改めるべきことを指摘しながら、都道府県と市町村との関係が相変わらず「上下・主従」の関係となっていることも改めるべきであるという（六一―六一頁）。また、西尾、前掲論文（基調講演）では、あり得べき道州の五類型を示したうえで、道州が「自治体」でなければならぬとするが、やはり具体的には都道府県警察制度の下での地方警務官制度の変則性を指摘している（一四―一六頁）。また、地方事務官制度それ自体は廃止されたとはいいながら、国と都道府県、あるいは場合によっては比較的大規模の市等との間で、「人事交流」の名の下に、然るべきポスト（たとえば、市の助役や収入役という特別職、都道府県の部長級等の一般職など）に中央官庁の「キャリア」職員を一定の期間招聘している事実等を目にするとき、一体何が地方分権の実質なのか見失いかねないところでもある。
- (13) こうした認識は、一九八二年七月三〇日の第二次臨調の第三次（基本）答申等においても示されている。こうした点については、都丸泰助「行革」・広域行政と府県」日本地方自治学会編『広域行政と府県』（地方自治叢書3）（敬文堂 一九九〇年）二二―二六頁等を参照。
- (14) 都丸、前掲論文二二頁。
- (15) 都丸、前掲論文二六―二八頁。
- (16) 西尾、前掲論文（ブックレット）二―一六頁のほか、同「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―」自治体学研究九〇号三―九頁などには明確に述べられてはいないが、二〇〇五年七月一日、松山大学カルフルホールで開催された財えひめ地域政策研究センター主催の『道州制』についての私見と第二八次地方制度調査会の審議状況」と題する当日のレジュメには明記されている。
- (17) 田村秀「道州制・連邦制―これまでの議論―これからの展望―」（ぎょうせい 平成一六年）九―二九頁等を参照。
- (18) これらの歴史的な動向については、田村、前掲書五一―一〇〇頁、妹尾、前掲書一〇〇―一〇六頁などを参照。
- (19) 田村、前掲書一一六―一三一頁、二五三―二五六頁を参照。
- (20) 西尾、前掲論文（ブックレット）一六頁のほか、同、前掲論文（自治体学研究）三頁、同、「（基調講演）いまなぜ道州制

か―道州制とこれからの大都市制度のあり方―」都市問題研究五七卷六号六三―六四頁。

- (21) 西尾、前掲論文（ブックレット）一〇―一一頁、同、前掲論文（自治体学研究）五―六頁、同、前掲論文（都市問題研究）六八―六九頁。

- (22) 「特集 道州制への試走」ガバナンス三三号二〇―四七頁等を参照。