

松 山 大 学 論 集
第 27 卷 第 4 - 1 号 抜 刷
2 0 1 5 年 10 月 発 行

市町村の存在意義に関する一考察

妹 尾 克 敏

市町村の存在意義に関する一考察

妹 尾 克 敏

はじめに－なぜ、市町村か？

I 憲法第92条の『地方公共団体』の意味するもの

- 1 都道府県と市町村－二層制の必然性
- 2 一層制（単層制）の非現実性
- 3 三層制以上の多層性の可能性

II 市町村合併の成果と『道州制』の現実味

- 1 『平成の大合併』の功罪
- 2 「規模の経済学」だったのか、自治体「財政再建」策だったのか
- 3 『道州制』の現実味

まとめ－基礎自治体と広域自治体「並存」の存在意義

はじめに－なぜ、市町村か？

日本国憲法自身が第92条以下第95条までの4か条において自治体について表現するのは、あくまでも「地方公共団体」という語でしかない。特に、第92条の「地方公共団体の組織および運営については、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」といい（傍線部は筆者）、実際には、地方自治法第1条の3において明定され、第1項でまず、「普通地方公共団体」と「特別地方公共団体」に大別している。そして、第2項で普通地方公共団体を「都道府県」と「市町村」に二分し、さらに第3項で特別地方公共団体を「特別区」、「地方公共団体の組合」、「財産区」の三者としているところである。要するに、憲法の規定を具体化する地方自治法においてはじめて、日本における地方公共団体の構造ないし種類が明らかにされ、47都道府県及び1,718市町村という

「組織」の實在する事実が確認できるということなのである。つまり、憲法上の概念ないし法令用語としては、あくまでも地方公共団体であり、これを踏まえた地方自治法上の概念ないし法令用語として、普通地方公共団体及び特別地方公共団体、あるいは都道府県や市町村、特別区や地方公共団体の組合、財産区というものが明記されているという規定の仕方なのである¹⁾

この次元においては、「普通」地方公共団体の方は憲法制定以来今日に至るまで、その種類と構造には全く変動はなかった。ところが、一方の「特別」地方公共団体の場合は、1963（昭和38）年6月8日の改正地方自治法によって創設され、2011（平成23）年5月2日の改正地方自治法によって廃止された「地方開発事業団」制度をはじめ、町村のみに存立の可能性が認められていた「全部事務組合」及び「役場事務組合」の両制度等も廃止されている事実は、「特別」地方公共団体だからということのみを原因とするものなのであろうか。それがいかに普遍的でもなければ標準的でもない存在であったとしても、憲法の要請する地方自治の本旨の要請を満たす必要を充足するうえでは不可避の構造改革であったとするならば、その要請は何ゆえ普通地方公共団体自体の構造改革に結びついてこなかったのであろうか、疑問なしとしないところなのである。そのうえ、これまでの議論の動向と制度改変はもっぱら「市町村」の規模と能力の拡大による自治体としての権限強化のベクトルの中における「合併」の是非に終始し、現行地方自治法制定後の「昭和の大合併」と「平成の大合併」とがその集大成的成果であったことはつとに喧伝されてきたところである。ましてや、合併の受け皿としての市町村の拡大強化の次の段階の地方制度改革の方策として、かねてから主張されていた都道府県合併論とでも言うべき「道州制」は、かつての「地方制（案）」以降、「連合制（案）」等の旧道州制の議論を経てもなお、実現に至らず、地方制度調査会が再び新たな道州制案を提示してからすでに久しいが、実現の可能性が増しているようにも思えないところである²⁾。市町村合併の次のステージは道州制だと各方面から盛んに喧伝されていたのはすでに15年も前の模様であったはずであるが、その後現在に至るまで

未だその具体的な足跡が示されてはいない。つまり、少なくとも憲法とともに制定された現行地方自治法の下で行われた、これまでの地方制度(自治体構造)改革は常に「市町村」の次元に留まっていたのである。それはいかなる理由によるものなのであろうか³⁾。

たしかに、徳川幕藩体制の終焉とともに誕生した明治維新政府の設計した地方団体の基本的な構造は、1871(明治4)年7月の廃藩置県を経た後10年程経過した1883(明治16)年には実に71,500団体ほど実在した自然発生的村落共同体とでも言うべき“市町村”は1889(明治22)年の「市制町村制」によって飛躍的に減数整理され、15,860団体にまで減少した事実は、我が国近代史の基礎データのひとつとして明記されるべきものと言える。しかしながら、何ゆえ、“市町村”の整理統合のみが近代国家日本の成長にとって必然的な作業であったのか、他に取得する手段は存在しなかったのか、いまひとつ判然としないままである。その理由として考えられるのは、地方自治法第5条第2項において「都道府県は、市町村を包括する。」と規定した点に求められるかもしれない。それというのも、都道府県については、誰しも当然のように複数の市町村を包括する広域で大規模な地方公共団体を想像するところであり、端的に言えば、広大な都道府県の整理統合よりは、徳川幕藩体制末期の「自然村」以来農業従事者のための共同体社会そのものが同時に最小の行政単位として機能し、組織的にも無秩序の状態にあった「村」とその発展形態とでも言うべき市制や町村制の再編に着手するほうが容易であったということ程度なのかもしれない⁴⁾。

いずれにしても本稿においては、以上のような視座から、地方分権一括法の制定以降、「平成の大合併」を経てなおその規模と性質あるいは能力等に関する議論も尽きないところである。そのうえ、最近では、新しく「道州制」という制度が、現行の都道府県制度を廃止したうえで敢えて導入されようとしている地方分権の時代ひいては地方分権改革の時代といわれて久しい現在、いま一度、我が国における基礎自治体としての市町村の存在意義を再照射しようとする

るものである。

I 憲法第92条の『地方公共団体』の意味するもの

1 都道府県と市町村—二層制の必然性

現在、地方自治制度ないし地方自治法の解説等を行う教科書類の多くは、あたかも所与の前提の如き姿勢によって、市町村と都道府県からなる二層制の地方自治体構造について説明を加えている。これらは、一様に日本国憲法制定当時すでに二層制地方自治制度が存在しており、その事実を前提として日本国憲法制定作業が行われた点を解説しているところである。しかしながら、この二重構造保障説と呼ばれる考え方に立てば、二層制構造であることも含めて、憲法上の地方公共団体が都道府県と市町村であるということが同時に認識され、その認識が共有され得るのであろうか。そのうえ、現時点においては、いわゆる基礎自治体の中に東京都の区を加え、「市区町村」と呼び習わされていることも含めて共通認識に立つ論者も少なくないところから考えると、かつて最高裁が判断した憲法上の地方公共団体のメルクマールをもって、現行都道府県制度を無批判に憲法上の地方公共団体と位置づけなければならない必然性があるのであろうか²⁾。歴史的沿革から見ても、自然村を行政村と位置づけ直したところから現在の市町村の原型が形づくられ、1888（明治21）年の「市制・町村制」から翌1889（明治22）年の「府・郡制」によって、特殊日本的な中央集権的地方行政制度が完成し、これらの制定作業のおかげで我が国における近代的地方自治制度の歩みが始まったことも周知の通りであろう。しかも、これらの地方行政制度は、当時の山県有朋内務大臣とお雇い外国人アルバート・モッセ（Albert Mosse）というドイツ人公法学者との共同によって創設されたものであることもすでに多言を要することはないはずである。

いずれにしても、日本国憲法及び地方自治法の制定よりも前から実在していた固有の区域と固有の住民とを有していた地域社会が、その区域や名称をそのまま引き継ぐ形であらためて地方公共団体としての「市町村と都道府県」とい

うものとして法的に認知したことになるわけである。つまり、現行憲法及び地方自治法によって新たな設置行為を伴って地方公共団体とされたものではなかったという点は看過し得ないところともいえよう。そのことは、地方自治法第3条第1項「地方公共団体の名称は、従来の名称による。」とされ、同じように第5条第1項では、「普通地方公共団体の区域は、従来の区域による。」とされていることから疑問のないところであろう。この「従来」の名称と区域を変更しようとする際の手続規定が地方自治法第6条の都道府県の廃置分合及び境界変更から第7条の2の所属未定地（未所属地域）の編入に至る4か条をもって明記されている点は、あくまでも既存の普通地方公共団体自らの判断による区域の変更手続を定めたものであり、名称の変更手続を定めた規定が第3条第2項以下第7項に及ぶことも取えて注意を喚起するまでもないことといえよう。

「廃藩置県」という日本の近世から近代への国策としての制度の導入によって、府県制・郡制が敷かれたために、当初3府302県であったものが、1890（明治23）年には3府43県となった事実からは、現在の47都道府県のうち、この時点ですでに45府県の区域と名称と住民とが確立したことを意味するものであろう。3府のうちのひとつであった「東京府」が後に「東京都」となることも含めて、この時点以降、都道府県相互間の制度的相違がさほど大きなものとは言えず、とりわけ府と県との間の組織や権限に関する相違はほとんど見られないのであった。したがって、東京都と北海道という2つの団体のみがその沿革や首都というものの特殊性から、それなりの相違を認めることができるというに過ぎないといわれている⁶⁾。

以上のことから、憲法的な保障を与えられている地方自治制度の「二層制」は、もっぱらその根拠を「従来」の区域と名称に求めることができるというほかはないが、それでは、二層制という基本構造を現行憲法の下で変動させることができるのか否かが次の課題として考えられなければならないのである。これまでも行われてきた地方自治の制度改変は、基本的には二層制を所与の大前

提としながら、いくたびかの市町村の区域の変動を「合併」という手法で行い、かつての3,232市町村は2015年4月1日現在、1,718市町村へと減少したのは記憶に新しいところであろう。ところが、都道府県については、これまでに度重なる「道州制」と呼ばれる都道府県合併論が浮上し、最近のものも現在の都道府県をいったん廃止して、それに代わるものとして全国を9ブロックから11ブロックへと再編しようという道州制の案が地方制度調査会によって答申された事実もある。ところが、その基本的なベクトルは1999（平成11）年の地方分権一括法の制定を嚆矢とする今般の地方分権改革の第一陣として断行された「平成の大合併」と連動するものと位置づけられ、広域かつ強力となった市町村に相応しい広域自治体政府の樹立こそが不可避であるかのような議論が先行し、「地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」という基本的な役割を担うために如何なる規模と能力と性質を持った地方公共団体が必要かという本来の議論をないがしろにしたまま、地方分権改革の第二陣として位置づけようとしているように見える。前述した都道府県ないし市町村の区域の変更方法の中には「廃置分合」と総称されているが、それには「合体」と「編入」という複数の自治体を合併ないし包括することによって、より大きな区域と多くの住民とを抱えることとなる手法のほかにも、「分立」と「分割」という正反対の手法も含まれていることに注目すべきであろう。要するに、憲法自身が二層制自治体構造をオーソライズしたものと見たとしても、それが必ずしも市町村と都道府県でなければならない必然性はないのではないか。そうであるとすれば、市町村に代わる何がしかの実態を有する基礎自治体とそれよりも広域の、都道府県に代わる何がしかの広域自治体の存在する余地を探るべきなのではないかということになるのである。既存の市町村も都道府県も、それぞれの区域の広狭と住民の多寡とを云々すること、しかもこれまでの制度改革の実相は、多数のものを少なくし、狭いものを広くしてきたのであって、整理統合という方法で地方自治行政の効率化を追求していったものと総括するこ

とができよう。しかしながら、今般の地方分権改革においては、このような効率化ないし能率化のベクトルにのみ資する方策が求められているというべきではなく、あくまでも「地方自治の本旨」を実質化するための有効な枠組みこそが提示されるべきところであったはずなのである⁷⁾。

2 一層制（単層制）の非現実性

さて、それでは、現行の二層制自治体構造を一層制に変更することを憲法自身は許容しているのだろうか。前述の通り、憲法はあくまでも従来の名称と区域を有していた一定規模の共同体社会を所与の前提として、憲法的に「編入」していることが分かったが、もし万が一、この所与の前提自身が二層制ではなく一層制であった場合には、我が国における自治体構造は一層制のまま今日に至っていたのであろうか。明治維新という政治的、経済的、社会的な変革運動の核心が徳川幕藩体制を絶対主義的天皇制に「移行」することであったと見れば、大政奉還に始まり、王政復古という天皇親政原則を確実に踏襲しながら、政治的指導者による「版籍奉還」と「廃藩置県」という制度改革の基盤となる新しい法体系は「五箇条の御誓文」に集約されていたことが分かる。要するに、明治維新を当事者として完遂させた下級武士層は下級とはいえ、士農工商の最上位の階級に位置していた「支配階級」の一員であり、それゆえに極めて中央集権的かつ権威的な国家像を共有し得ていたところから、「公議世論の尊重」とか「開国和親」等という国家的指標を明示しながら、天皇親政たることを強調する政体を維持していったのである。したがって、如何に「広く会議を興し万機公論に決すべし」といっても、「上下心を一にして盛んに経綸を行ふべし」、あるいは「官武一途庶民に至る迄各其志を遂げ人心をして倦まざらしめんことを要す」、さらに「旧来の陋習を破り天地の公道に基づくべし」、「智識を世界に求め大いに皇基を振起すべし」というスローガンを掲げたとしても、すべてのはかつての支配階級であった武士階級の政治的支配を確実に持続させるためのものでしかなかったと言わざるを得ないのである。特に1869（明治2）年の

「版籍奉還」に際しては、明治維新の原動力となった薩長土肥の4藩主が先鞭をつけ、明治維新政府が次第に全国土にわたる支配権を掌中に収めることとなったわけである。そして、1871（明治4）年の「廃藩置県」を断行したために、東京府と大阪府と京都府の3府と302県であったものが3府72県になり、1888（明治21）年の時点で3府43県となり、そのまま昭和に及ぶこととなるのである。

こうして、いわゆる藩閥政府による国づくりが始まっていくが、その根底には「東洋の島国」であって、当時の国際社会においては決定的に「後進国」であるという自覚が胚胎しており、一刻も早い近代国家の確立が急がれ、文明開化の名の下に「富国強兵」及び「殖産興業」という国家政策が極めて強力に推進されていったことは言うを俟たないところであろう。こうした時代状況の下においては、すべからく集権的な国家行政運営が最も望ましいとされ、何事も「お上」の発信する内容と期限の明記された政策ないし施策が公表され、展開されていったのである。この段階では、何よりも効率的な行政運営、ひいては一枚岩的な国家構造こそが望ましいと考えていた維新政府にとって、府県といい、市町村等という地方「団体」は、少なれば少ないほど好都合であったに違いないのである。そのうえ、彼らのような政治家の判断に左右されないような強固な官僚組織の一部として地方「団体」を位置づけ、中央政府の政治家ではない官僚による後見的監督の下に国家組織の一部分をなすという限りの地方「団体」組織の整備こそが必要であったといわれているところである⁸⁾。

以上のことから、明治維新政府の「地方制度の創設」の際には、あくまでも徳川幕藩体制を支えていた地域的かつ人的資源を中央集権的な国家の構成要素としてそのまま受容しながら、対外的に天皇親政の君主国家を如何に効率的かつ迅速に達成することができるかという観点しか存在していなかったということなのであろう。もとより、地方団体の階層性如何という観点等はむしろ、二次的ないし副次的な地方制度の微調整という程度の重要度しかなかったのではないかと推察されるところである。

さらには、これまでのようにあたかも市町村のみで十分であるので、都道府県という広域自治体は不必要であるかのような考察だけにとらわれず、反対に、基礎自治体たる市町村を廃止して、広域自治体たる都道府県の単層を以て、憲法の要請を満たすことができるか否かも考察しておく必要があろう。それが達成されれば、自治の単位としてあまりにも小規模な、例えば人口1万人未満の町村のような「弱小自治体」が一挙に解消され、頻繁な市町村合併等も皆無に等しくなるのではないかということが想定できよう。しかしながら、憲法の要請する地方自治のあり方はあくまでも「地方自治の本旨」を実現することのできる規模と能力とを備えた自治体たるべきところであり、これをさらに具体的に表現しているのが、地方自治法第1条の2の「住民の福祉を図ることを基本として」、「地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うもの」とされているところ、この限りでは都道府県単層であってもなんら問題とはならないように思われる。ところが、地方自治の本旨を実現することとは、究極的には、「身近な問題を身近な政府が処理する」ことと換言することでもできるところから、かつての判例によって示された①生活者たる住民が共同体意識を持っているという社会基盤の存在することと、②沿革上及び現実行政上、地方自治の基本的権能を付与された地域団体たるべきこと、という2つの要素を満たしていれば都道府県であろうと市町村であろうと何れか一方さえ存在していればよいという結論を導き出せそうではある。それではなぜ都道府県のための単層が許されないのか。おそらく、その根底には、少なくとも日本的な地方自治というものの原型に、お互いに顔の見える「向こう三軒両隣」の実態をトレースしているからではないかと思われる。都道府県の歴史的沿革や広くその「出自」から検討を加えてみても、やはり、我々日本人も一般的にイメージする地方自治の単位としては受け入れ難いものがあるように思われる。やはり、「小国寡民」的地方自治こそが望ましいと考えられている所以ともいえよう。

3 三層制以上の多層性の可能性

これまでの考察から、現行二層制自治体構造を一層制に変動させることの可能性を追求すること自体、あまり意味のない作業であることが、我が国近代化の幕開けともいえる明治維新期の状況をフォローすることでおぼろげながら見えてきたところである。そうであるとすれば、この地方自治体構造が今以上に多層化することは可能なのであろうか、不可能なものであろうか、また、それは果たして憲法の許すところであって、しかも地方自治の本旨の実現に貢献するものなのであろうか、そうではないのか。

現行憲法第8章「地方自治」の第92条から第95条までのいずれの条文においても、我が国の地方自治体構造を都道府県と市町村の二層制とするとは明記されていない。それどころか、都道府県という用語も市町村という語句もどこにも見当たらないことは前述した通りである。このことを前提とすれば、憲法上、明文の根拠を欠く二層制構造を変動させることも、憲法次元の問題とは言えず、あくまでも法律次元の問題であることとなる。つまり、二層制構造を義務とする規定が存在しないということは、同時にこの構造を変動させてはならないという禁止規定をも存在しないということを意味する。ただ、第1節及び前節で検討したように、少なくとも一層制（単層制）の非現実性が積極的に否定できるほどの論拠が示せたとも思わないが、三層制以上の多層制構造は論理的には成り立ち得る考え方ではないかとも思われるのである。それというのも、諸外国、とりわけ、ヨーロッパのイギリスやフランス、ベルギー、スペイン、イタリア、スウェーデン等といった国々においては、実に複雑で多元的な自治体構造を呈しているからである。特に、近年にいたってつとに頻繁に紹介されてきた「補完性の原理」等を検討する際には、我が国のような二層制を厳格に墨守している国の方が少数派といってもよいような状況だからである⁹⁾。

特に、我が国のような「自己完結的な総合行政主体」としてすべての市町村と都道府県が極めて画一的に整序されているところでは、巷間喧伝されている「地方自治のグローバル・スタンダード」等との親和性は見出し難いと言わざ

るを得ないところであろう。したがって、2006（平成18）年2月28日に第28次地方制度調査会が「道州制のあり方に関する答申」を公表した際に、大半の論者がそれを歓迎するかの様な受け止め方をしていたようであるが、はたしてその時の制度設計が妥当性を有していたのであろうか。少なくとも、現行都道府県を全廃し、それに替えて道州を置くという発想そのものは、決して革新的とはいえないところであろう。しかも、公表された道州制のデザインは3種類にも及んでいる点は、あたかも決定権はあくまでも都道府県自身に留保されているかのような印象を強く抱かせるものとなっていたはずである。そのうえ、答申書中の「第一 都道府県制度についての考え方」においては、「都道府県は、担任する事務や法的地位の変容を経ながらも、明治期以来約120年にわたってその構成と区域を維持してきた。現行の地方自治制度の下では、広域の地方公共団体として広域事務、連絡調整事務及び補完事務を処理し、住民福祉の増進を図るため相当の機能を担ってきたといえる。しかしながら、次に掲げるような最近の社会経済情勢の変化のなかで、現行の都道府県制度のままでこの変化に対応していくことが可能か、さらに一層の推進が求められる地方分権改革の担い手として相応しいかどうか問われるようになっている。」という認識に立って、①市町村合併の進展等による影響、②都道府県の区域を超える広域行政課題の増大、③地方分権改革の確かな担い手、という3つの視点から道州制の導入を促しているのである。しかしながら、その背景には、既存の都道府県の区域を超える広域的な課題が何であるのか明らかにしないまま、「推進力や機動力に欠け、海外に対するプレゼンスが弱い」ので、道州制を導入すべきであると結論づけているのである。そこには、あたかも既存の都道府県のうちには、区域はもとより人口規模の面においても十分な自治力を発揮しかねているところもないわけではないので、この際、より広域の道や州に衣替えることによって、対処すべきであろう、という趣旨が述べられているところなのである。しかしながら、特に③の地方分権改革の確かな担い手、というのは都道府県自身からすれば、典型的な「手前味噌」しかないわけで、その前提に

は、国際社会における国家としての存立に関わる事務以外の「全国的に統一して定めることが望ましいルールに関する事務」と「全国的な規模でまたは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施に関する事務」のなかには、なおも現行都道府県に移譲されるべきことが適当と考えられるものも少なくないというに至っては、もはや、いわゆる中央政府自身の志向する従来以上の「小さな政府」を実現する上でのひとつの方策としか読めなくなってしまうのである。

このような「道州制」論の不確実性ひいては欺瞞性はすでに過去いくつかの広域行政論の延長線上で繰り返し議論され、そのつど破綻していったことは記憶に新しいところである。今後望まれるのはむしろ以上のような薄弱な論拠を振りかざすのではなく、例えば、都道府県の存在理由それ自体を再度検討し、基礎自治体たる市町村と広域自治体たる都道府県を温存したまま、さらに都道府県よりも広域の道と州を配置するというような新たな構造の下で、然るべき規模の住民と相応の機能とをそれぞれが分任する等という提言が必要なのではなかったのかと思われるところである。いずれにしても、現行二層制を一層制にすることは憲法の許容範囲を超えることになるとしても、三層制あるいはそれ以上の多層制を検討することは決して無駄なことではなかろう。しかも、その際に最も重要な観点となるのは、すべての階層の自治体が、いわゆるフル装備の、それゆえ大小ないし広狭の如何に拘らず、権限配分についても大胆に切り分けを行っていくべきではないかということである。要するに、あらゆるサービスがある特定の地方自治体の窓口で一举に提供されるのではなく、そのうえ、地方自治法第244条以下の、いわゆる「公の施設」等の設置ないし管理等も然るべき原則に則って、連携しながら自治体間相互に合理的に行われるべきところであろう¹⁰⁾

いずれにしても、一見、画一的かつ硬直的かと思われがちな二層制自治体構造は、実は極めて可塑性ないし可変性の豊かなものであることを再認識することが求められているといえよう。

Ⅱ 市町村合併の成果と『道州制』の現実味

以上のとおり、現行憲法の下においても、おそらく可能性自体は否定されることがないであろう三層制以上の自治体構造のあり方（可変性）を少しく考察してきたが、それでもなお、市町村と呼ばれる基礎自治体の存在理由に正面から答えたことになっていない。そこで、本章では、「平成の大合併」の検証作業を通して、異なる観点から検討を加えていくこととする。

1 『平成の大合併』の功罪

いわゆる「平成の大合併」という呼称は、「明治の大合併」と「昭和の大合併」に続く近代日本における三度目の市町村合併であるという事実とその正当性を主張する上から用いられたものであろう。1999（平成 11）年から 2006（平成 18）年にかけて行われたもので、専ら国によって主導的に推進されていったところから「上からの合併」と評されてきたものでもある。結果的には、国から「合併算定替」とか「合併特例債」と呼ばれる「飴」が合併を行う市町村に対して整備され、我先にと多くの市町村が合併協議を行う組織を立ち上げていったのである。結果的には、合併優等生と呼ばれる幾つかの地域が現れたが、すでに合併以後 10 年を経過した各地でその検証作業が行われているところでもある。全般的な傾向から、「西高東低」でもあったといわれているところであるが、最も合併推進率が高かったのは、広島県であり、次いで長崎県、新潟県、愛媛県と続くのである。その実相としては、一様に当時それぞれの都道府県に「市町村合併推進本部」なる組織が置かれ、国から発信される合併推進のための施策ないし手法について、それぞれの都道府県において事実上の「相談窓口」とも指導本部とも言えるような組織を備えたうえで、短期間のうちに極めて多くの合併実績を挙げていったのは忘れられないところであろう¹⁾。今、合併特例債という名の「飴」施策も収束しつつあり、2020（平成 32）年を以て、国の財政的配慮を終えるということが公表され、全国市町村は俄かに

対策を講じなければならない事態を迎えているところである。

たしかに、モータリゼーションの発達した現在、日常生活圏域は飛躍的に広域にわたることとなり、利便性もそれにつれて向上した感が否めないところであろう。しかし、そうであるからといっても、合併を機に日常的な住民生活の質的向上がもたらされたかという点、必ずしもそうとは言い切れないところが少なくないはずである。それは、一方で進行しつつある超高齢化社会において、利便性の向上がそのまま生活の「豊かさ」を実感することには繋がっていないことに象徴される。例えば、いわゆる一般廃棄物と呼ばれる「家庭ごみ」の収集と運搬等は、住民生活を営む高齢者にはこれまで以上の苦痛を伴うほど「劣化」しているといわれている。つまり、高齢者は、「ごみステーション」までの道程を自らの手と足を使って運搬することが極めて困難であるということ、あるいは、独居高齢者のように巷間、喧伝されている、電話等による「オレオレ詐欺」や「振り込め詐欺」、あるいは「マルチ商法」等々の横行によって、「安全で安心な生活」を脅かされる危険性を孕んでいる住民の存在はこれまでに問題視されながらも、比較的密度の濃い地域社会がセーフティネットとなっていたおかげで、思いのほか多くはなかったところ、市町村の区域が一気に広域化したことによって従来以上に交番ないし駐在所が遠くなったり、警察だけに限らず救急車等の配備された消防署ないし消防支所等も決して身近ではなくなっているのが最近の実情であろう。そのうえ、少子化現象に歯止めがかからなくなっているために、既存の幼稚園や保育所をはじめ、小中学校等が統廃合され、自治体内の地域的行事や春秋等季節ごとの祭礼等も従来の参加者や質量を維持し難い実情等々、その具体例には枚挙に暇のない状態なのである。

この「平成の大合併」という市町村の再編作業は、国家的財政の危機的状況を克服するためのひとつの処方箋としてデザインされ、実施されたといわれるところである。ところが、それ以上に、それまでの行政サービスの提供水準を維持することができなくなるなどの惨状をも見聞するところであり、「痒いと

ころに手が届く肌理の細かな自治体行政サービス」の提供こそ自治体の存在意義の最も重要な要素であったはずである。それにも拘らず、関係市町村が10指を超えるほど広域に及ぶもの、あるいは、島嶼部と陸地部とが合体し、議会議員の定数が100を超えるところ等々、法定合併協議会等々の設置当初においては、決して笑えない冗談のような事態が喧伝されていたのである。

そして、現時点においては、この合併に際して整備された財政援助の終期が明示されたために、この終期以降の財政再建策について第三者委員会等を通じて自治体ごとに検討し始めているのが実情であろう。結局、この「平成の大合併」がもたらしたメリットは、合併特例債という名の一時金をばら撒き、合併算定替という手法によって、国が市町村に対して新しい「借金」の仕方を伝授したと揶揄されても致し方のないところであろう。

2 「規模の経済学」だったのか、自治体「財政再建」策だったのか

ところで、今般の合併は前述したように、結局のところ、国の主導する財政再建策だったのであろうか。それとも、それ以上にこれまでモザイク的に発展してきた我が国の市町村の最適規模を模索したものであったのか。あるいは、専ら「規模の経済学」の観点から極めて機械的に全国土を再編した、文字通りの歴史的営為だったのであろうか。当初公表された政府関係文書を見る限りにおいては、明治維新以来の中央集権体制の「制度疲労」ないし「勤続疲労」から脱却し、「豊かさを実感することのできる分権型社会を創造することである」と明記している。これらは、1996（平成8）年3月に公表された地方分権推進委員会の「分権型社会の創造－中間報告－」と呼ばれるものにおいて用いられた表現であった。

この地方分権推進委員会は1995（平成7）年7月3日に発足して以来、中間報告公表までに合計42回開催され、この委員会の部会として設置されていた「地域づくり部会」及び「くらしづくり部会」はそれぞれ18回、17回と調査審議を重ねてきたというのが、基本的には「長年にわたって形成され定着してき

た現行の中央集権型行政システムを変革し、これに代わる地方分権型行政システムを新たに構築し定着させることは、まことに容易ならざる事業である。」という姿勢を明示しながら、「全国3,200有余の地方公共団体は、国への「従属と依存の意識」を克服し、これまで以上に行政の公正性と透明性の向上、住民参画の拡大に努めるとともに、新たな分権型社会の創造をめざして、創意工夫に満ちた地域づくりとくらしづくりの個性的な構想を積極的に提示してほしい。」という要請を行うことも忘れてはいなかった。また、同時に「国の関係省庁においては、地方分権推進法制定の趣旨に鑑み、時代の流れを先取りして、この機会に地方公共団体に対する「指揮監督と保護後見の意識」を払拭し、国と地方公共団体との間に対等・協力の新しい関係を構築するという建設的な方向に、その広い視野と深い見識を活かしてほしい。」という注文も周到に行っているところである。つまり、それまではせいぜい制度改善ないし機能回復に留まっていたものから、国と地方の両者に対する「意識改革」を促している点こそが、今般の地方分権改革のひとつの眼目とも言えるのである。そうであるからこそ、「国民的議論」の広がり期待されてもいるわけで、その限りにおいてはやはり、当事者自身が言うように、「わが国の憲政史上にも稀なる画期的な政治的決断であった。」のである。

しかしながら、「地方分権推進の背景・理由」として、「Ⅰ 何故に今この時点で地方分権か」という部分で明記されている5項目¹²⁾には、どこにも市町村の存在理由に関する積極的な記述は見当たらないままである。ただ、わずかに「4 個性豊かな地域社会の形成」と題する部分では、高度成長によって世界有数の経済力を有する国に発展し、先進国の仲間入りを果たすことができたのは、わが国が多くの行政分野で「ナショナル・ミニマム」の目標水準を達成したおかげであるという理解をした上で、なお、この「ナショナル・ミニマムを超える行政サービスは、地域住民のニーズを反映した地域住民の自主的な選択に委ねるべきものである。その結果として地域差が生ずるとしても、それは解消されるべき地域間格差ではなく、尊厳なる個性差と認識すべきであ

る。」と言及している点から、市町村の多様性が推察でき、旧来の画一性ないし均一性の維持こそが放棄されたに等しい書きぶりとも言えるところから、「安らぎと豊かさを日々実感できる真に成熟した社会に発展していくためにも、地方分権を推進し、固有の自然・歴史・文化をもつ地域社会の自己決定権を拡充すべきである。」という結び方によって、その推察は一層明確になったといえよう。

そして、2003（平成15）年11月13日に「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」を出した地方制度調査会は、「第1 基礎自治体のあり方」において、上記委員会の考え方を敷衍したものであり、基礎自治体優先の原則を実現することが宣言されている。したがって、自己決定と自己責任の原則に裏づけられた住民自治を充実させるといいながらも、市町村を取り巻く厳しい財政事情を踏まえた市町村の規模等に配慮すべきであって、そのひとつの方策として市町村合併の位置づけという形である種の示唆をしているのである。この点から考えてみると、直接の原因となったのはやはり「財政再建」として提起されたものであったと受け止めるのが最も無理のないところといえよう。ただ、「規模の経済学」の面が認められるとしても、それは「財政再建」というテーマにとっては、相対的に次元の低い要素として持ち出され、位置づけられたものといえよう。

3 『道州制』の現実味

なお、2006（平成18）年2月28日の時点で地方制度調査会によって公表された「道州制のあり方に関する答申」においては、もっぱら現行都道府県制度に関する考え方を示しながら、¹³⁾「広域自治体改革」のひとつの手法として提示したのが「道州制」であった。この制度を導入した背景には、いわゆる「平成の大合併」による市町村の広域化と行財政能力の強化がある程度実現したために、都道府県から市町村への権限移譲が加速度的に行われること等を契機として、新たな都道府県の役割や位置づけが再検討されることとなり、広域

自治体としての存在理由があらためて問われることとなった状況が反映しているということなのであろう¹⁴⁾ また、それに加えて、既存の都道府県の区域を超えた新たな行政課題が増大したことや進行しつつある地方分権改革のより確かな担い手としての広域自治体の必要性等の要因が根底に胚胎していたようである¹⁵⁾

これまでも道州制に関する議論と制度設計に関する動向は極めて短期間に強力に推進されてきた感があるが、2001（平成13）年の地方分権推進委員会の最終勧告の中でも、道州制という考え方ないし呼び名以外にも「連邦制論」や「廃県置藩論」等という多様な考え方が公表されていたのも事実である。しかしながら、道州制の導入を実現するためには、おそらく現行憲法の改正を伴うことになるであろう。ただし、区域の広狭に留まらず、所掌事務の範囲と権限の強弱等々の各般にわたる、すぐれて技術的要素を内包した詳細な制度設計を一体だれがどのように具体化していくのか、等という課題が浮上することとなる。たとえば、複数の都道府県の区域を横断的ないし縦断的に流れる河川や湖沼の管理をはじめ、現在の国有林ないし都道府県レベルの旧森林公社等の分収（造）育林等に象徴される治山治水と呼ばれる森林保全や、道路網や鉄道網等に代表される公共交通体系の整備、さらには大規模な産業廃棄物処理施設等の建設と管理等に集約的に表れる環境保全や防災対策等々を従来以上に効果的かつ効率的に推進していくためのシステム構築が考慮されなければならないのである。

以上のような領域の自治体行政サービスの供給のあり方に思いを致す際には、前述の地方制度調査会答申のいう「住民のコンセンサス」を取りつけることは、自治体固有の区域が広域にわたればわたるほど困難の度合いを増していくことになるはずであり、現行の47都道府県が一斉に道州制に移行すべきだといいつつながら、あくまでも「地域的特性に配慮する」という地方自治の根底に根ざしている根本規範の頭越しに制度することは決定的な矛盾を招来することになりかねないし、憲法的保障を与えられた地方自治制度の本質的あり方に完

壁に忤るものともなりかねないと思われる。

いずれにしても、第28次地方制度調査会が道州制の導入に関する答申を出してからすでに然るべき時間が経過している現時点においては、現行憲法の改正と同様にその実現可能性に陰りが見え始めているところである。しかしながら、その是非ないし功罪についてはにわかに判断することは避けるべきではないかと思われる。それというのも、現在では、「地方創生担当大臣」が置かれ、これまでそれなりに進捗してきた地方分権改革というテーマにとっても新たな局面が進行しつつあり、当初、想定された改革の方向性との異同等にも配慮が求められているからでもある。

まとめ—基礎自治体と広域自治体「並存」の存在意義

以上、極めて雑駁な藪にらみとしか思えないような考察を重ねてきたが、少なくとも市町村という名の基礎自治体は憲法上の地方公共団体として認知され、これを廃止することは憲法自身が許すものではない、という解釈が一般的であることを理解することはできた。そのうえ、都道府県という広域自治体についても、憲法上の地方公共団体と位置づけられると考えるところから、廃止することが許されないという結論を導き出すことも可能ではある。ところが、先の第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」のように、あっさり、都道府県を廃止して、それに代わる地方自治体として「道州」を置くという考え方が通用する余地があるということは、都道府県と呼ぶかどうかは別として、広域自治体が必要であるという前提認識に立っていることが推察されるところである。

そうした前提に立つとしても、この際、考えなければならないのは、果たして日本国憲法自身が想定している地方自治体構造は、基礎自治体と広域自治体の並存なのか、何れか一方で可とするものなのか、ということであろう。これまでの考察からは、少なくとも基礎自治体優先の原則等というメルクマールが提示されている以上、現行の二層制以上に区域の広狭、人口の多少、権限の強

弱等々の複数の基準に基づいた複層的自治体構造こそが期待されているのではないかとと思われるところである¹⁶⁾

要するに、現行二層制構造を最低限の憲法的要請としながらも、今後は、良くも悪しくも憲法改正に関わる具体的な日程や詳細な手続に関する国民的議論がひととき活発となり、その実現可能性そのものが実感されつつある現時点においては、なお一層地方自治体そのものの多様性を担保することのできる制度が模索され、住民としての豊かさを実感することのできる共同体としての自治体の制度設計や実現可能性が提起されることが望まれているのではないかとと思われる。

註

- 1) 地方公共団体に国とは異なって、独立した法人格が与えられていることは、憲法ではなく地方自治法を見なければ確認することができない。つまり、日本国内に普遍的ないし一般的に存在する統治団体として認識することができない特別地方公共団体は、少なくとも憲法上の地方公共団体とは考えられず、市町村及び都道府県存在を前提とした二次的自治体であって、担任する公共事務も限定された特殊なものであるところから、決して、憲法上の地方公共団体とは考えられないのである。この点については、人見剛、須藤陽子編著『ホーンブック地方自治法』（改訂版）35頁、（2013年、北樹出版）などが指摘するところであり、かつて判例において「地方公共団体と言い得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識を持っているという社会的基盤が存在し、沿革的に見ても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を付与された地域団体であることを必要とするものというべきである」（最判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）という定義のようなものが提起されたことがあったのも周知の通りであろう。この判決の採った論拠のように、共同体意識と沿革と基本的権能によって、演繹的に憲法の想定する地方公共団体を確定するのか、行政執行権能の有無をはじめ、立法者意思、あるいは行政上の実態等から帰納的に判断するか、の何れかしが依拠すべきものが存在しないのであろうか。そして、いずれにしても、「市町村が憲法上の地方公共団体であることには争いがなく、憲法上の地方公共団体であるか否かが問題となるのは、特別区と都道府県である。」（人見、須藤 前掲編著（改訂版）35～36頁）というのであるが、この判決の出された時点では、特別の区長公選制が制度化されておらず、都知事の同意を得たうえで、都議会において選任するという方法が

採られていたにも拘らず、憲法第93条第2項の要請する有権者住民の直接公選制によらずとも違反するものではないというものなのであった。いまでこそ、「市区町村」なる用い方をしているものは、1974（昭和49）年以降は、いわゆる立法的解決がはかられたことによって、これらが基礎自治体と認識されることとなり、1998（平成10）年の改正地方自治法においてはさらに、その位置づけが条文の上で市町村同様の基礎自治体としてあらためて「特別区は、基礎的な自治体として、前項において特別区の存する区域を通じて都が一体的に処理することとされているものを除き、一般的に、第2項第3項において市町村が処理するものとされている事務を処理するものとする。」（第281条第2項）と明記されたのである。

以上の点から、少なくとも、基礎自治体と呼ばれるものは、憲法上の地方公共団体であることに異論がなく、現在では特別区もこの中に含めるものとされていることについてもならん疑問も反論もなされていないということと理解することができるのである。ただ、都道府県に関しては、それが固有の問題点を有しているということではなく、市町村との二層制が論理必然的に帰結されるかという点、必ずしもそうではないのである。なぜならば、かつて制度化されながらも、日の目を見ることのなかった「特別市制度」（旧地方自治法第264条以下）のように、現行都道府県とは完全に切り離して、都道府県同様の権限を有していながら固有の区域と住民と自治権を有する大都市として位置づけられ、憲法第93条ないし第95条の許容するものか否かに関する議論が展開された形跡は見当たらないのである。従来から「二重構造保障説」と呼ばれ、二層制自体を憲法が保障しているとする通説においては、「地方自治の本旨」を実現するための不可欠で普遍的かつ標準的な地方公共団体には市町村のみならず、都道府県をも含むものと捉える点から見ると、都道府県から切り離されて存続せざるを得ない「特別市」と当該特別市を本来は包括するはずの都道府県の残余の区域の既存の市町村における自治機能は漸次低下していく傾向が予想されることとなる。

- 2) 我が国におけるこれまでの「広域行政論」の系譜と制度的変革の概略については、さしあたり、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－』（2004年 法律文化社）「第3章『改革』」の中の地方自治、特に100～112頁等を参照のこと。
- 3) 特別地方公共団体の設置（誕生）は、何よりも普通地方公共団体の存在が大前提となっていることは言うまでもないところであろう。したがって、普通地方公共団体、それも基礎自治体たる市町村自身が、必要とする規模と内容の他の自治体と共同して処理すべき行政サービスを提供するために新たに特別に設けられる法人であって、設置された特別地方公共団体の法人格と、これを設置した既存の市町村の法人格とは別個であるということになるはずである。ただ、実態としては、ひとつの特別地方公共団体、特に地方公共団体の組合、とりわけ市町村の一部事務組合（複合的一部事務組合を含む）等は、これを構成する市町村のうち、事実上、中核的地位を占める自治体（多くの場合は、中心的存在は「市」であるが）の一部局のごとき存在となっており、そのうえ、当該特別地方公共団体固有の

職員の採用等の局面においても、未だに構成自治体ごとに採用試験を実施する等、本来の特別あるいは特定の必要に迫られた政策的見地から設けられるものとは大きく隔たったものとなっているようにも思われる。二以上の自治体はその事務の共同処理のため、若しくは広域処理が適当と認められる自治体の事務の総合的、計画的な処理あるいは広域的な連絡調整等という、いわゆる広域行政処理制度の一環として制度化されたはずのものが、少なくとも行財政運営の効率性を達成しようとするところから便宜的に、しかも安易に設置されてきたところである。かつては、その総数が増加傾向にあったものの、複数の事務の共同処理をひとつの事務組合において処理することのできる、いわゆる複合の一部事務組合の設置に新たに道が開かれたことや、「平成の大合併」の完了に伴って、その数が結果的には激減しているはずである。そのような実情を反映するとすれば、今後の課題となるのは従来とは逆に、地方自治法第288条所定の「解散」手続や第289条所定の「財産処分」手続等をより簡略化する改善策の提示や然るべき条文改正等の配慮が不可避となるものと思われるところである。特に総務大臣ないし都道府県知事への「届出」義務等は真に必要なか否か、判断されるべき点であろう。

4) 旧憲法の下における地方行政制度の「基盤」は、言うまでもなく明治維新以前から存在していた村落共同体たる「自然村」であったところ、庄屋とか名主、組頭とか年寄、百姓代と呼ばれる「村方三役」という役員によって「寄合」という名の合議によって文字通り自治的に運営されていたのであった。ところが、明治維新や大政奉還という歴史的営為によって誕生した明治維新政府は幕藩体制を全面的に否定し、天皇を中心とする新たな中央集権国家を樹立し、それを運営するための官僚機構を編成しようとする場面に直面したとき、自然村から脱皮し、近代国家の内実を備えようとする「行政村」を制度化することとなったのである。つまり、行政村として再出発した旧町村団体は、廃藩置県の実行された1871(明治4)年に一旦は戸籍法の制定に伴って「区」という行政区画として誕生したが、翌1872(明治5)年には、「大区・小区制」が設置され、村方三役等の村役人は大区に戸長及び小区に副戸長と改称された役人を置くことで、統制されることとなったのである。これらの点については、山田公平『近代日本の国民国家と地方自治』145～146頁、301～333頁、342～359頁(名古屋大学出版会 1991年)、佐藤俊一『日本広域行政の研究』137～138頁(成文堂 2006年)等を参照のこと。また、市町村の総数の変遷については、川崎政司『地方自治法基本解説(第6版)』38頁(図表6「市町村の合併の歴史」)(法学書院 2015年)、妹尾克敏『最新解説 地方自治法2015年版』32頁(市町村数の移り変わり)(ぎょうせい 2015年)等を参照のこと。

5) いわゆる国家社会二元論の立場から見れば、憲法上の地方公共団体たるべき点は、社会の側から①地域共同体ないし隣保組織の延長上の団体という性格を有する部分と、国家の側から②統治権を有する地方政府ないし統治団体としての性格を有する部分の双方が必要であると解するのである。したがって、いかに広域的で大規模な地域団体を人為的に構築したとしても、それが行政運営の効率性のみを追求するためのものでしかなく、地域共同

体としての性格が全く認められないような団体が制度化されたとしても、それはかつて東京都の特別区の地方公共団体の性格について判断した最高裁の示したメルクマールを満たすものではないということになるのである。人見、須藤 前掲書 37 頁等を参照のこと。

- 6) 特に、東京都は、区域の一部に市町村に代えて特別区という特別地方公共団体を置き、都の固有の相違というよりも市町村と特別区の相違が都制度の特徴を形づくっているということなのである。地方自治法第 281 条の 2 第 1 項（都と特別区の役割分担の原則）「都は、特別区の存する区域において、特別区を包括する広域の地方公共団体として、第 2 条第 5 項において都道府県が処理することとされている事務及び特別区に関する連絡調整に関する事務のほか、同条第 3 項本文において市町村が処理するものとされている事務のうち、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性及び統一性の確保の観点から当該区域を通じて都が一体的に処理することが必要であると認められる事務を処理するものとする。」と定める。また、第 282 条では「都と特別区及び特別区相互間の財源の均衡化を図り、並びに特別区の行政の自主的かつ計画的な運営を確保するため、政令の定めるところにより、条例で、特別区財政調整交付金を交付するものとする。」と定め、さらには、「都及び特別区の手続の処理について、都と特別区及び特別区相互の間の連絡調整を図るため、都及び特別区をもって都区協議会を設ける。」（第 282 条の 2）と規定する。これらは、一般的な市町村が処理することは否定されたはずの「統一事務」を都が処理することや、財源の均衡を図る「特別区財政調整交付金」制度、「都区協議会」制度と呼ばれるものであるが、実態としては、特別区の特殊性がほぼ希薄化され、特別区と市との懸隔が少なくなっている現状からは他の府県と都との懸隔も比例して少なくなっているといわれているところである。かつての東京府という広域自治体と東京市という基礎自治体の機能を併せ持っていたところ、東京市の区域内に設置されていた特別区と機能が市の機能と変わらなくなったところから、都としての特殊性は、「首都自治体」たる事実程度になっているように思われる。

また、1901（明治 34）年の北海道会法と北海道地方費法という法律によって自治体となった北海道は、1946（昭和 21）年の「道府県制」を根拠として、府県同様の自治体と位置づけられ、現在では、地方自治法第 155 条第 1 項のように、「普通地方公共団体の長は、その権限に属する事務を分掌させるため、条例で必要な地に、都道府県にあっては支庁（道にあっては支庁出張所を含む。以下これに同じ。）及び地方事務所、市町村にあっては支所又は出張所を設けることができる。」という程度となっている。これについては、全国 47 都道府県に設置されている地方裁判所が、他の都府県には 1 箇所であるところ、北海道だけは 4 箇所の地方裁判所本庁が設置されている点などからも、その広大な区域ゆえの特殊性が制度に反映されていると見ることでよい。

- 7) 区域と名称のいずれをも従来のものをそのまま継承しながら、今日まで呼び習わされてきた都道府県といい、市町村といい、今般の地方分権改革が着手される直前までは、いわゆる機関委任事務という本来、自ら所管すべきでもなく、それゆえ、処理すべきでもない

国等の事務を如何に円滑かつ十全に担当させられ、処理させられていた実情からすれば、おそらく飛躍的に事務処理上の自由度が増し、それに比例して当該事務処理に要する必要経費の総額も増嵩しているものと思われる。本稿においては、こうした財政的観点からの検討を行い得ないままである憾みが残るところである。ただ、多数の自治体が少数になり、狭い区域も広くなり、少ない人口も多くなった合併によってより「豊かな」地方自治の実態がはたして新たに発生し得たか否かという、観点が通底していることを指摘することによって、都道府県と市町村の関係性ないし国と自治体との政府間関係について考察を進めようとしていることに理解を求めておきたい。それというのも、機関委任事務制度健在なりし時代においては、一方では少なくとも有権者住民の直接選出した住民意思の代表機関であったが、他方で、国の出先機関でもあったという点で都道府県（知事）も市町村（長）もいずれも二面性を有する存在であった。そして、そのうえ、都道府県が上位に位置づけられ、その下に市町村が位置づけられていた事実も踏まえておかなければならないことであった。ところが、現在では、相互に対等の関係となり、我々は、ときに国民とし、またあるときには都道府県民として、さらにあるときには市町村民として、それぞれの次元の政府の行政サービスの提供を受け、それぞれの政府による規制を蒙ることとなったはずである。しかしながら、「平成の大合併」を国家的財政再建策のひとつとして捉えた場合には、この公式が俄かには通用しないことに気づくはずでもある。つまり、たとえば北海道という広域自治体に包括される市町村は、その数においても平成24年4月1日現在、179団体（35市129町15村）を数えるし、道の区域の総面積においても78,420平方km、道民人口にいたっては562万7千人に及ぶが、道内のそれぞれの市町村の区域の面積が1,120平方kmの札幌市をはじめ、足寄郡足寄町（1,408平方km）、野付郡別海町（1,320平方km）、等のように、合併前から広大な区域を有する基礎自治体は、場合によっては既存の他府県の区域面積に匹敵するものであり、区域の広域化のみが指標とされることに科学的合理性は必ずしも見出し得ないところとなっているのである。

- 8) 一般的な認識では、「民撰議院設立の建白書」に象徴されるような国会早期開設運動や憲法制定要求等に自由民権運動を視野に入れたうえで、それに先駆けて不可欠と考えていたからであると説明されるところである。具体的には、「市制町村制理由書」中、「今地方の制度をあらたむるは即ち政府の事務を地方に分任し又人民をしてこれに参与せしめ以て政府の煩雑を省き併せて人民の本務を尽くさしめんとするに在り而して政府は政治の大綱を握り方針を授け国家統御の実を掌ぐるを得べく人民は自治の責任を分かち以て専ら地方の公益を図るの心を超するに至るべし」といい、地方の人民には、名誉にして無給の「義務」とされていたわけである。この点から見ても、現在のような地方自治の実態とは大きくかけ離れた状況であったことは容易に理解することができるが、だからこそ、庄屋や名主等の、いわゆる名望家でなければ地方に分任させられる政府の事務をこなさうな人材は存在しなかったということなのである。そういう状況であったからこそ、地方団体の構造は旧来の村落共同体的「自然村」を基盤とせざるを得なかったであろうし、幕藩体制を支

えた「知藩事」を一斉に罷免し、新たに府知事及び県令を政府が任命することによって国内政治の統一が図られようとしたこともわかるのである。要するに、現行地方自治法があくまでも「従来」の「名称」と「区域」を温存したことの意味と二層制を採らざるを得なかった必然性が、ようやく明確に受け止められるわけである。したがって、現行憲法制定時に、立法者自身をも含めて認識されていたことは、我が国固有の地域に対して、すべての地方団体を変動させることなく、そのまま法人格を与えて「地方公共団体」という「自治体」法人として位置づけなおしたということなのであって、全体としての二層制構造の変動などを行う余地はなかったということが物語られているということなのである。

- 9) 専らヨーロッパにおいては、フランスの三層制（市町村：communes、県：departments、州：regions）をはじめ、イギリスの二層制ないし一層制（town, district, county, county borough から district 等々）、についてももちろん、ベルギーでは州や県と呼ばれる自治体以上に、文化共同体ないし言語共同体という特別の枠組みが存在するし、イタリアのように 85 に及ぶ県、8,000 を超える市町村、20 地域に及ぶ州を擁する国、さらには、市町村、県、島嶼、自治州という複雑な構造を呈しているスペイン、また、基礎自治体と広域自治体の二層制を採用しているスウェーデン等、実に多彩である。これらについては、さしあたり、妹尾克敏、佐藤修一郎、倉澤生雄『地方分権改革推進法』以降の地方分権改革の視座と方向性－第二次地方分権改革の行方と地域主権改革の実相－』（松山大学総合研究所所報第 84 号）6～49 頁（松山大学総合研究所 2015 年）、山下茂『体系比較地方自治』（ぎょうせい 平成 22 年）、特に 37 頁以降の「単一政体の欧州諸国」（～135 頁）及び「連邦政体の欧米諸国」（136～211 頁）等を参照のこと。
- 10) これまでの一連の道州制の方向性等については、妹尾克敏『合併の論理と情動－検証「平成の大合併」－』「第 5 章 合併の方向性」135～164 頁（ぎょうせい 2009 年）等を参照のこと。また、これまでは完全自治体という用語で説明されてきたフル装備の自治体あるいはワンセット主義でなくても、アドホックな自治体が多層性を形づくる多様な自治体こそがこれからの我が国には望まれているのではないかという点については、同書 173～174 頁等を参照のこと。
- 11) 「平成の大合併」の評価に関する書籍、文献や資料は極めて多いが、取り敢えず、妹尾克敏『市町村合併の論理と情動－「平成の大合併」の残したモノ－』（なお、同書に加筆訂正したものが、前掲『合併の論理と情動－検証「平成の大合併」－』である。）などを参照のこと。
- 12) ①中央集権型行政システムの制度疲労、②変動する国際社会への対応、③東京一極集中のは正、④個性豊かな地域社会の形成、⑤高齢社会・少子化社会への対応、がその 5 項目である。①及び②は、おそらくこの委員会構成員の共通認識として比較的簡単に調整することができたものとも思われる、いわば国家的見地からの理由とも言えるが、③及び④は、正反対に自治体の代表者等から発議された論点を委員会内で協議した結果、浮上したものであるのではないかとと思われるところである。

- 13) このときの答申においては、「都道府県は、担任する事務や法的地位の変容を経ながらも、明治期以来約120年の長きにわたってその構成と区域を維持してきた。」という認識をもとに、広域自治体としての担任事務である「広域事務」、「連絡調整事務」、「補完事務」を通じて住民福祉増進のための相当の機能を担ってきたとしながらも、最近の社会経済情勢の変化の中で、現行都道府県制度のままでこの変化に対応していくことが可能か、今後一層推進されていく地方分権改革の担い手として相応しいかどうか、が問われるようになっていくという問題意識を明示しているのである。そして、道州制検討の方向として、①地方分権の推進及び地方自治の充実強化、②自立的で活力ある圏域の実現、③国と地方を通じた効果的な行政システムの構築という3つの指標を掲げているのである。しかしながら、地域において判断することが望ましい事務に関して、依然として国が法令や補助金等を通じて関わっているために、地域的課題に対して必要以上に画一的な対応を強いられ、住民ニーズからの乖離や組織の分立による事務処理の総合性の欠如等の問題があるところから、これらを解消するためのシステムとして道州を設けるという点は、如何に民主的プロセスを通じた住民のコンセンサスを形成する仕組みを備えている必要があるとしても、果たしてそうした要請を満たす制度が設計できるのであろうか。特に①の観点から見ても、区域が広くなればなるほど住民の行政需要を汲み上げることが困難となり、住民の行政への参画の機会と密度は逆に散逸し散漫になるのではないかと懸念されるところである。②や③の観点からも、東京一極集中の緩和と地方圏における地域的活力やダイナミズムの低下を訴えながら、現行都道府県制度で対応することは十分可能と思われるし、国と地方を通じた行政システムの効率化を実現するためには、むしろ、現行都道府県制度の下で、行政の事務処理に習熟した職員による効率化と責任の明確化を断行していくことが無理のない方策かとも思われるところである。
- 14) つまり、都道府県を廃止したうえで、なお、市町村と道又は州との二層制を維持し、数都道府県を合わせた広域的な単位を基本とするといひながら、北海道及び沖縄県については単一の道県の区域をもって道州を設置することが考えられるというのであるが、その地理的特性と歴史的事情等に鑑みるのであれば、「区域例」として3パターンのものが示されること自体、説得力を持たないものと言わざるを得ない。それというのも、基本的には人口や経済規模、交通や物流、各府省の地方支分部局の管轄区域等の社会経済的な諸条件のみならず、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的條件、生活様式の共通性等の文化的条件をも勘案すべきであるといひながら、四国及び北陸、あるいは九州及び東北等の区域を付加しながら調整した結果であり、総合的に判断してもなお、北海道及び沖縄の特殊性については、言及する必然性がはたしてあったのか否か、それこそ、一極集中している東京から見た物理的かつ心理的距離によって特例地域とされたものに違いないからである。つまり、あまりにも東京からは遠いという点のみがただ一点の特例措置の原因と考えてまず間違いのないところであろう。そうであればこそ、なおさら、都道府県に代えて道州を置くという原則そのものが再検討されるべきところと言えよう。

- 15) この時点における道州制導入の理念や制度設計については、本文や上記の註13)や14)で紹介したもの以外にも、「道州の担う事務」配分をはじめ、「道州議会」のあり方や「道州の執行機関」、「道州と国及び道州と市町村」の関係の調整、「道州制下の地方税財政制度」のあり方等の観点から検討されるべきであると答申しているのであるが、基本的には、道州も既存の市町村や廃止されることになる都道府県同様にフル装備の自治体という前提は決して揺らいではないのである。今般の地方分権改革の必然性を、地方分権改革推進委員会の「中間報告」の言うように「変動する国際社会への対応」に求め、いわゆる地方自治のグローバル・スタンダードを追求するのであればこそ、自治体の多段階構造と必ずしも完全自治体ではない途を模索するという姿勢が不可欠であったように思われるところである。
- 16) 自治体再編のあり方に関する考え方についてグローバル・スタンダード以上に諸外国の実例をモデルにしながら分析を加えたものとして、加茂利男「地方制度改革の行方－基礎自治体と広域自治体の規模と機能－」日本地方自治学会編『自治体二層制と地方自治』（地方自治研究叢書19 敬文堂 2006年）3～21頁がある。この文献は、さすがにすでに若干古い⁸が、12頁以降の「4自治の多様化と多層化」で指摘されている点等はお説得力を有しているといえよう。