

## 地域統合（道州制）に関する公法学からの検討

横山 信二

### 1. 市町村合併から道州制再論議への歩み

平成の大合併は、1990年代の地方分権の動きを前哨戦として進められた。「前哨戦」というのは、地方自治をめぐる地方と国家との「戦い」を意味する。すなわち、かつて「三割自治」といわれていた地方自治権の割合を可能な限り10割に近いところまで増大させ、憲法第8章「地方自治」で保障された地方公共団体の自治権を国から奪い返す戦いである<sup>(1)</sup>。1970年代の「地方の時代」における戦いは、機関委任事務や、国に税が集まる税制に基づいて国が地方に分配する地方交付税交付金など、憲法上の地方自治の制度的保障とは異なっていて、国に奪われた地方の固有事務とその財政上の裏付けとなる地方自治体の財源をめぐる国との戦いであった<sup>(2)</sup>。1980年代に戦いは小康状態となり、過疎化の進行と財政再建を背景に、「ふるさと創生」や「一村一品運動」による国と地方の協同による地方の活性化が進展した。そして、1990年代に「新地方の時代」が叫ばれ、パイロット自治体や中核都市の設定による地方分権<sup>(3)</sup>が加速されたのを受けて、国は、地方の自治能力を問う「受け皿」論で対抗したもの（とくに、自治事務の財源については旧地方自治法250条に定められていた地方債起債について自治大臣の許可制）、戦いの途上で国の財政悪化が顕

著となった。国は、市町村合併と三位一体改革の推進によって地方分権を推進するとの政策を隠れ蓑にして、その実、機関委任事務の廃止と地方交付税交付金の配分単位（つまり、市町村数）を減らし、地方自治体の起債を協議制に移行するなどによって、国の面目を保ちながらその実、国の財政上の負担軽減をはかった。国と地方の「戦い」というよりも、地方財政の破綻を脅しに、国の一方的な懐柔策に地方が踊らされた結果ともいえよう。

地方分権に対する抗弁であった「受け皿」論はいつの間にか姿を消し、地方分権を旗印に国の事務量を減らし、また、合併を強行することによって市町村数を減らした。その結果として、地方交付税交付金の配分額を切り詰めて国の財政負担を軽減したのは、合併特例債など合併に拠る一時的な財政負担はあっても、長期的視野にたつと国の財政悪化を一時的に凌ぐ政策になるのかもしれない。そこへ、なぜだろうか。かつて、1955年に関西経済連合会（これを受けた1957年の第4次地方制度調査会）と1970年に日本商工会議所とが、それぞれ提唱した道州制<sup>(4)</sup>論議が再び降って湧いてきた。行財政運営の効率化と地方公共団体への国家統制を強調していた府県合併論や道州制論が、こんにちの市町村合併と道州制と共通項をもつのは、地方公共団体の合併という地域統合によ

(1) 朝日新聞特集記事「がんじらめ」平成4年10月13日から10月30日12回掲載記事を参考。

(2) 杉村章三郎「事務配分と財源配分」行政法講座第5巻（1973年、有斐閣）157頁以下。

(3) 兼子仁・村上順『地方分権』163～196頁（1995年、弘文堂）。

(4) 原野翹「地方公共団体の事務処理の方法」現代行政法大系第8巻149頁（1984年、有斐閣）。

って期待される行財政の効率化である。平成6年に改正された地方自治法は、道州制を明記こそしていないが、府県の広域連合を規定した（第292条の2以下）。こんにちの道州制が、地方自治体としての府県のあり方、すなわち、憲法92条の「地方自治の本旨」に基づいて定められている地方自治法が、地方公共団体としている都道府県と市町村に地方自治を保障している憲法上の法的枠組み<sup>(5)</sup>を論議せず、道州制による行財政の効率化から検討がすすめられている現状に鑑みて、本報告は、道州制の実施を憲法上の枠組みから検討してみようとするものである<sup>(6)</sup>。

## 2. 規範としての「地方自治の本旨」と道州制

### (1) 「地方自治の本旨」と道州制

日本国憲法第8章「地方自治」の最初の条文である第92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定している。地方公共団体の組織と運営を定める法律は「地方自治の本旨」に基づくものでなければならず、その法律が定める「地方公共団体」に地方自治が保障される。「地方自治の本旨」に基づいて定められた法律が地方自治法であり、現行地方自治法は、基礎的自治体として市町村を、広域自治体として都道府県を置

いている（地自2条3項、5項。すなわち、地方自治法上の普通地方公共団体が憲法上の地方公共団体である）。したがって、憲法上「市町村と都道府県の自治権は保障されなければならない」という規範（法的枠組み）が存在し、国政レベルにおいても地方政治のレベルにおいても、道州制を導入するかどうかという政策の善し悪しに関係なく、（都道）府県を廃止すること、それ自体が違憲である。もちろん、都道府県を地方自治が保障された地方公共団体とするのは地方自治法が定めるところであるから、地方自治法を改正して都府県を廃止し、新たに道州を地方公共団体とすることは可能だ（違憲ではない）という立法論による反論は成り立つ。しかし、地方自治法を日本国憲法の下における実定法のひとつと位置づけるならば、地方自治が保障される地方公共団体の意味は地方自治法など法律が定める範囲で定められることになり、憲法92条はプログラム規定ということになる。日本国憲法は、統治主体として、国のみならず地方公共団体に自治権を認め、地方の統治主体、すなわち地方公共団体とし（地自2条1項）、「地方自治の本旨」に基づいて地方自治法を定めているのであるから、地方自治法は憲法（統治の組織と運営、統治権力の限界に関する法）の一部と位置づけるべきものである。

都府県は地方自治法が定めた地方公共団体だから、地方自治法の改正で廃止できるという立法論

(5) 行財政の効率化を目的に市町村合併や、府県合併による道州制を導入しようというのは「政治的なもの」であるが、憲法が「地方公共団体」（現行地方自治法は、市町村と都道府県）に地方自治を保障しているから、市町村合併も府県合併も憲法上の「規範的なもの」の制約を受ける。小林直樹「憲法における『政治的なもの』」ジュリスト152号2頁以下、同「憲法における『規範的なもの』」ジュリスト153号31頁以下。

(6) 宮沢俊義「国民代表の概念」同『憲法の原理』所収186頁は、「現実との一致を欠くものを…今ここでひろくイデオロギーと呼ぶとすれば、法の科学的概念とせられているものにはイデオロギー的性格をもつものが少なくない」というよく知られた指摘があるが、地方

自治も、道州制が行財政の効率化による地方自治の実現を唱えているのであれば、イデオロギー的性格をもつであろう。

(7) 例えば、成田頼明「地方自治総論－地方自治の観念－」前掲注4所収は「地方自治を団体自治・住民自治の二要素よりなるとするこれまでの考え方およびこの二つの観念の内容は、こうした動向の中で修正されるべきで、この二つの要素を統合した新たな地方自治の観念が必要となってきた。…現代の地方自治は住民自治であるべき」としながら、「団体自治の要素はもはや必要がないと考えたとすれば、それは行き過ぎで、地方自治体の自主性、自律性および裁量的範囲の拡大といった団体自治的要素は依然として追求されなければならない」（20～21頁）と述べられる。

には、もうひとつの難点がある。それは、地方公共団体に保障される「地方自治の本旨」とは、通説によると<sup>(7)</sup>、地方の問題へ国家が関与することを拒否する地方公共団体の自治(団体自治)と、その地方の問題は当該地方公共団体の住民自らが解決すること(住民自治)を意味するから、地方公共団体の規模は、団体自治と住民自治が可能な規模でなければならない。この地方自治が可能な規模とは、地理的、人口的、歴史的、文化的、社会的な諸要素で判断されなければならない。最判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁は、憲法上の地方公共団体として認められるためには「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度自主立法権…等の基本的権能を附与された地域団体」とする。現在提唱されている道州制のパターンおよび制度設計<sup>(8)</sup>は、もっぱら地理的要素を土台とするもので、憲法が枠づけている「地方自治の本旨」という規範性は、ほとんど考慮されていない。松山市の住民が、高松市や徳島市の住民と共同体意識をもち、高知地方の問題に適切な判断力をもつといえるだろうか。その逆はどうだろう。前記最判は、東京都特別区が憲法上の地方公共団体といえるかどうかを争ったものであるが(この判決にもかかわらず、災害対策基本法110条など実定法の多くは特別区を市とみなす規定を置き、普通地方公共団体としている)、特別区よりもはるかに広域となる州に地方自治が認められる社会的基盤があるといえるだろうか。広域自治体の規模の限界は、県民性として表される歴史的に形成された都道府県であり、規模に見合った地方分権と財源移譲が行われてはじめて、憲法で保障された地方自治が機能するはずである。

## (2) 地方自治制度と道州制

団体自治と住民自治を内容としている「地方自治の本旨」と広域自治体との関係については、国レベルの統治システムと地方の統治システムとが異なるということにも着目する必要がある。つまり、国政は国民主権に基づく代表民主制(議会制)であり、地方自治は人民主権に基づく直接民主制の次善の制度としての間接民主制である、ということである。

日本国憲法は、前文と第1条で、主権(統治意思の最終最高の決定権)が「国民」に存すること、つまり、国民主権を定める。国民主権は統治の基本原理であり、日本国憲法が定める統治システムは、この原理に基づいて、主権者である国民が選挙で国民の代表者である議員を選出し、議員で構成された議会(国会)を通じて内閣がつけられる(議院内閣制)。ところが、主権者である国民は、選挙権を行使し憲法改正の発議に主権者として国民投票を行う以外に主権の実体をもつものではなく、日常の主権は国会を構成する議員や国会の信任を基盤として成り立つ内閣が行使している。国政における国民主権は、統治の正当性の原理であり、「国民」は抽象的な存在でしかない。これに対し、地方自治は、住民の直接選挙で議会を構成する議員も長も選出され、選挙後においても条例制定改廃請求権・解散請求権・解職請求権などの直接請求権や住民監査請求・住民訴訟など、統治のシステムに可能な限り直接民主制が採り入れられた間接民主制である。住民は、有権者として主権を行使する実体である。地方自治は直接民主制を原則とするが、現実には採り得る制度でなく、その次善の制度として間接民主制を採用している。フランス憲法学は、代表制(純代表)の原理である国民主権と間接民主制(半代表)の原理である人民主権をこのように区別している<sup>(9)</sup>。

都府県を廃止し、都府県を統合させた州を地方公共団体とすることが地方自治を真に実現するこ

(8) 差し当たり、とくに断らない限り、本稿の道州制は、四国4県道州制研究会『道州制に関する最終報告

書-四国におけるあり方について』(平成19年6月)に依っている。

とになるだろうか。第28次地方制度調査会答申は、直接選挙による議員と長の設置を提案しているが、都府県レベルの人民主権は、(道)州レベルでは形骸化して国民主権となり、住民自治に基づくはずの政策決定は住民から離れた「遠いデモクラシー」<sup>(10)</sup> という政治構造となることが予測される。

### (3) 規範としての「地方自治の本旨」の範囲内での道州制

地方自治を保障された地方公共団体である都府県を廃止することは違憲である。仮に道州制による広域行政がこんにちの情勢から必須のものであると前提するならば、憲法上の規範である「地方自治の本旨」から可能な道州制とは、都府県を構成する地域統合としての道州制（道州は憲法上地方公共団体として位置づけることはできない）を検討することである。

「地方自治の本旨」は、国税中心の税制と地方交付税交付金を柱とする現行税制の根本的な改革を行わずに財源移譲を想定するが、その実態は、財源移譲を伴わない地方分権（都道府県の事務を市町村に移譲し、国の事務を道州に移譲）によって侵害されている。道州制によって目指そうとす

るビジョンは、都道府県が団体自治と住民自治によって保障された自治権を失ってまで実現されるような具体性をもったものではなく、道州を形成する地域の相互協力で押し進めるのが現実的であり、それは現行地方自治法292条の2以下が定める都府県の広域連合で可能である。

そこで、以上に検討したように、道州制を府県に代わる地方自治の担い手（主体）という視点からではなく、地域統合（広域連合）を担う制度としてみたとき、どのような問題点があるかを検討しよう。

## 3. 地域統合としての道州制の諸問題

### (1) 「州」の比較研究

邦語で「州」と訳される地域には、アメリカ合衆国のState、カナダのProvince、ドイツのLand、フランスのRégionなどがある。しかし、これら州と位置づけられている地域の中には、一定の主権を持ち、連邦を構成している国としての歴史をもつ州があり、主権はもたずただ県より広域の行政区画として位置づけられている州もある（下表を参照）。したがって、県と国の間の地域を統一的に「州」として理解することができない。ところ

地域圏の比較（松下圭一『日本の自治・分権』183頁 岩波新書（1996年）の図12を参考に作成）

〔日本〕：国－都道府県（広域自治体）／郡－市町村（基礎的自治体）

〔アメリカ〔合衆〕国〕：国－State（州：広域自治体）－County（郡）－City／Town（基礎的自治体）

〔カナダ〕：国－Province（州：広域自治体）－Région－City／Town／Village（基礎的自治体）

〔フランス〕：国－Région（州）－Département（広域自治体）－Commune（基礎的自治体）

〔ドイツ〕：国－Staat／Land／Regierungsbezirk（州：広域自治体）－Landkreis－Gemeinde

（基礎的自治体）

(9) 樋口陽一『現代民主主義の憲法理論』25頁以下（1977年、創文社）、同『議会制の構造と動態』33頁以下（1973年、木鐸社）、同『「半代表」をめぐる党書き』芦部信喜編『近代憲法原理の展開1』55頁所収（1976年、東大出版会）、杉原康雄「いわゆる『半代表制』(le gouvernement semi-représentatif)の構造について」一橋論叢65巻1号、同『国民主権の研究』（1971年、岩

波書店）、同「国民主権と人民主権」世界（岩波書店）319号53～54頁、同「現代議会政と国民代表の原理」法律時報49巻1～5号。

(10) 朝日新聞昭和53年7月17日特集記事「市民時代の社会科学(1)参加の論理」、宮崎義一・篠原一・平田清明『転換期の思想』102頁（1978年、新地書房）。

が、こんにちの道州制が導入しようとしている「州」は、アメリカやカナダのような一定の主権(自治権)をもった地域を想定し、州という新たな地域圏に自治権を認めるものである(地方自治の由来に関する憲法上の伝來說)。これに対し、本報告の検討で可能な道州制とは、地方行政区分としての道州であり、都道府県の固有の自治権を前提に(都道府県を廃止することは、「地方自治の本旨」を侵害するという意味では、違憲であることから、都道府県は地方制度として自治権を保障されるという制度的保障説)、都道府県のレベルでの広域連合として道州制を認めるものである。

## (2) 道州制による地域統合が与える影響

最後に、地域統合として道州制について、ここでは四国4県が四国州として統合された場合の影響を指摘しておきたい。

四国の中心は、政府機関、企業や銀行の支店規模などの都市機能から高松市(香川県)とされる。しかし、人口、面積、自治体数などの地域としての独立性からみると、四国4県では松山市(愛媛県)が他の県庁所在地を圧倒する。高松市は中国地方の岡山市と瀬戸大橋で結ばれているが、松山市は広島市(政令指定都市)と近く、また、広島県・山口県、大分県、愛媛県で形成される西瀬戸経済圏に属し、九州や中国地方と行財政の交流がある。そして、地理的には香川県・愛媛県は瀬戸内海に面し、太平洋沿岸の高知市や近畿圏の対岸に位置する徳島県と自然環境に対する認識が異なる。さらに、愛媛県だけでも、東予・中予・南予の地域からなり、地域性が異なり、他の3県についても事情は同じであろうと予測される。

四国という同じ地域圏に属する4県であるが、県民性も経済圏や文化も一様とは言い難く、四国州として地域統合をはかることは容易ではない。

地域統合にともなって地域の中心となる拠点と周辺地域の役割や機能が変化する可能性があるが、それは基礎的自治体である市町村レベルの地域統合において地域の活性化(自治権の充実)を目安として指摘されるもので、都府県という広域自治体レベルの統合において、その州の中心が十分な機能と役割を果たすことができるかは疑問である<sup>(11)</sup>。四国州においても、せいぜい広域連合で共通の課題を処理するのが合理的で現実的なのではないか。

(11) フランスとカナダ・ケベック州における地域統合を論じた論文集 *Sous la direction de Laurence Bherer, Jean-Pierre Collin, Éric Kerrouche et Jacques Palard, "Jeux*

*d'échelle et transformation de l'État: Le gouvernement des territoires au Québec et en France,*" が比較研究として参考に値する。