

平成19年度 第1回「地方分権懇話会」議事録

日時：平成19年8月22日（水）14時～15時30分

場所：広島大学東千田キャンパス大講義室

「道州制と憲法問題について - 『この国のかたち』の検討 - 」

中央大学法学部教授・大学院公共政策研究科委員長 今村 都南雄 氏

広島県が、平成の市町村合併の進捗率においても、県事務の基礎自治体への移譲においても、さらに本日のテーマである道州制問題への取り組みにおいても、全国都道府県の先頭を行っているということはよく承知しております。私がこの懇話会に呼ばれたのは、おそらく、今話した平成の大合併、市町村合併、あるいは道州制の導入に対して、正直、慎重論の立場を取ってまいりましたので、積極的に最先端に行く広島県としては、趣向を変えて、慎重論とはどういうものかを確認してみようということにあるのではないかと、そのように推察するところです。

最初にお話があったときは、正面から引き受けてみよう、というくらいの元気があったのですが、今年の夏の暑さは異常です。加えて、私が勤める中央大学は1978年に都心から東京の西部、八王子に引っ越しました。建物が古くなったものですから、耐震構造の補強工事が必要となり、さらに私の研究室はアスベストの除去工事が加わって、そのダブルパンチで研究室から立ち退いてくれと指示がありました。その引っ越し騒ぎで、全く夏休みらしくない日々になっています。その過程でだんだんと、当初の元気がなくなってまいりました。道州制と憲法問題についてというような大きなテーマを設定していただいたことも、あるいはその一因なのかと思えます。

私は大学では法律学を学びました。法律学科で法律を学んでいますが、憲法学者ではありません。ご紹介のとおり、行政学という分野を専攻しています。私は、憲法を専攻する同僚に対して、常々、日本国憲法のたったの103条で1年も2年も飯を食えるいい身分、と冷やかしています。大学で憲法を学ばれた方はご存じだと思いますが、大学のカリキュラムの憲法学は、たとえば統治機構、基本的人権と2つに割って、今年はこちら、来年は...というふうにやっています。中にはぜひいたくな大学もあって、広島大学がどうかは調べていませんが、憲法争訟、裁判ですね、その講義などを加えて、憲法学だけで から まで、たった103条で2年も3年も過ごせる、いい身分だねと冷やかして響きを買っているわけです。それなのに、私の基本的な憲法学の関心である、日本国憲法の第8章に定められている地方自治、これについてはほとんど触れないで憲法学講義を閉じる、こういうやり方が今もって珍しくないというのが現実で、実に嘆かわしいことだと思っています。

この国の統治機構は、国と呼ばわれる部分、地方公共団体として一括されるいわゆる自治体に関する部分、この両方で日本の国民国家、国民社会を支えている。だから第8章地方自治に触れずに統治機構のことを終えるなどというのは、私からすれば憲法違反ものです。憲法学は憲法違反をやっていると私は考えます。

先ほど申し上げたように、私は行政学という政治学系の学問分野を専攻しております。この行政学の分野では、当然、地方自治の問題を扱います。毎年の通年講義では必ず地方自治問題に触れることとなります。そのとき私は、地方自治問題は憲法問題である、このことをしっかり押さえなくてはならない、ここから出発しなければならないということ、憲法学者でもないのに言うことにしております。

第8章を構成するのは92, 93, 94, 95条で、全体からすると103分の4です。しかしこの4カ条が重要です。大まかに言うと第4章以下、最初が「国会は、国権の最高機関云々」の条文ですね、それ以下91条までの51カ条が国の統治機構に関するもので、それに対して、たったの4カ条だけでも地方自治に関する条文が入ったということ。そして同日施行されたのが地方自治法です。地方自治体は間違いなく日本国という、「この国のかたち」を意味する統治機構を構成しているのであって、憲法の条文は第1章天皇に関する章、第2章戦争放棄に関する章、そして第3章が国民である限り負わなくてはならない義務あるいは基本的人権に関する章とつぎきます。第9条の条文を見れば明らかなように、戦争を放棄したのは日本国あるいは日本政府ではなくわれわれ日本国民が放棄したのですが、その条文を含む第1章から第3章の条文で規定した日本の国民社会を、国と地方自治体の双方で支えている。ですからこの地方自治に関する部分に触れずにこの国の統治機構を語るのは、先ほど言いましたように憲法違反ものです。ところが実際の憲法学の講義では、よほど例外でない限り92~95条の4カ条が出てくることはないわけですが、地方自治の問題はこういう憲法認識に立って考えなければならないし、まして、今日のテーマの道州制の問題になると、こういう感覚を持ってとらえなければならないと考えます。

道州制問題に関する、最近の地方制度調査会答申としては、私も関わった第28次地制調の道州制答申が有名です。今日はその骨子が資料に入っております。この28次地制調のスタートは3年前の平成16年3月で、道州制答申は昨年2月28日にとりまとめられました。第28次地制調の道州制答申は、それだけを独立して読むのではなく、是非とも、本日の資料に抜粋が添付されている第27次地制調答申とセットで読んでいただきたい、これが本日申し上げたい最初の1点です。

第27次地制調答申「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」が取りまとめられたのは平成15年、2003年の晩秋11月のことです。この答申からわずか3カ月半で第28次地制調はスタートしました。地方制度調査会は総理大臣の恒常的な諮問機関ですが、現在の第29次地制調の発足は本年7月3日で28次の道州制答申から一年半を経過して立ち上がりました。それに比べて、27次地制調と28次地制調の間隔が非常に短いことにご注意いただきたいと思えます。

27次地制調は最終答申の時点で、すでに次の28次地制調の発足とそこでの最重要審議事項を予定しておりました。それが道州制問題で、27次の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、28次では道州制についてももう一度取り上げなくてはならないということが予定されていたわけです。ですから28次地制調の道州制答申は、27次の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の延長線上でまとめられたということをお忘れしてほしいのであります。

27次地制調では、人口1万人以下のいわゆる小規模自治体のあり方をめぐって西尾副会長による「西尾私案」が提示されています。これが大きな話題を呼びました。この「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の「第3 広域自治体のあり方」だけが本日資料として用意されていますが、実はこの前に2つのパートがあります。第1のパートが「基礎自治体のあり方」。それまで基礎的自治体と「的」をつけていたのを取りようになつたのはこれ以来です。そしてもう1つのパート、広島県でしたら政令指定市の広島市がありますが「大都市のあり方」。「基礎自治体のあり方」「大都市のあり方」そして「広域自治体のあり方」の3本柱から成っています。この3本目の柱との関連で道州制の問題が取り上げられています。御覧の通り「引き続き次期地制調において審議を進める」と書き込まれています。道州制の問題は、27次地制調からの宿題として28次地制調が取り組んだということです。したがって28次地制調で道州制の問題が取り上げられることは発足前からわかっておりました。

私が地制調の委員に任命されたのは2002年夏からでして、27次に引き続き28次もお付き合いすることになりましたが、この28次地制調で道州制問題がどういう形で小泉総理から諮問されるかということに若干の関心をそそられました。道州制問題が中心的な審議課題になることは発足前からわかっていたわけですが、それがどんな形で諮問されるのかということです。なぜかと言いますと、27次地制調の最終答申直前に行われた2003年秋の総選挙で、自由民主党と民主党がそろってマニフェストに道州制実現に向けた検討を訴えたからです。中でも政権を担当する自民党が、道州制基本法の設定や北海道道州制特区の創設を唱えたものですから、もしかすると平成の大合併と同じように、いわゆる政治主導によって事態が急進展する可能性があるかもしれない、そのように思うところがあったわけです。これが2003年、4年前の話です。

もう一つの理由があります。そのマニフェストに自民党のみならず民主党も道州制問題を書き込んだ。にもかかわらずと言った方がいいのでしょうか、現実の4年前の選挙では道州制が一向に話題になりませんでした。むしろ折からの市町村合併の推進を受け、国会議員、都道府県議会議員、そして市区町村議員の系列構造に、予想を超える変化が生じました。実はこの度の参議院選挙も、このことと無関係ではないと私は認識しております。この大きな変化の兆しについて、政界全体の模様、永田町だけでなく市町村レベルに至る政治関係の構造に及ぼすインパクトに見通しを持たないまま一挙に道州制への転換を主張することを躊躇させるような気配も一面では広がったものですから、一体どちらの側面が影響をもたらすのか、総理の諮問はどのような形で行われるかということに関心をもちました。

そしてそのあと、これについてはみなさんもお忘れでないと思いますが、あの2005年9月11日、4年前のNY貿易センタービル崩壊と奇しくも同じ日、郵政民営化の是非を問う総選挙がありました。あのとき私は、もしかすると道州制の導入でも同じようなことが起きてしまうかもしれないという心配をしました。冒頭言いましたように私は慎重論の立場ですから、今この政治状況の中で一気呵成に、道州制が一方的に今のままで成立することに関して大変警戒したわけです。

あらためて注意を促したいのは、この道州制導入は、国会議員、都道府県議会議員、市区町村議員の系列構造に重大な影響、インパクトをもたらすこと、この国の政治制度のあり方を大きく左右することになる点です。後で時間があれば申し上げますが、参議院制度、参議院議員の選挙制度のあり方も含めて、国会議員の選挙区の区割りの仕方に直接響く問題です。道州制問題を、何やら政治抜きの、行政制度の再編に過ぎないかのようなとらえ方をすると、とんでもない結果がもたらされるということです。この国の、政治制度の再編に直接かかわる問題だという認識が必要だということです。

27次と28次の両地制調の関係に論点を戻しますと、28次地制調では、27次地制調答申の「広域自治体のあり方」に関する部分で記された二つポイントを継承しております。第1に連邦制はとらないこと、第2に都道府県に代えて道州を設置する場合それを自治体とすること、この2点です。

なぜ連邦制はとらないか。お手元の資料では26ページに示されているように、連邦制との関係も大変大きな問題です。連邦制をとる場合は、要するに憲法改正になる。だから連邦制を選択肢とすることは適当ではないと考えられる、という結論です。私は道州制の場合も、「連邦制との関係」に書いてある論点について、すべてことごとくきちっと押さえなくてはならない、これは連邦制だけの論点ではなく道州制導入の場合もここに書かれた論点の一つひとつクリアなくてはならないと考えています。要するに、連邦制になると憲法改正をしなくてはならない、道州制ならその必要性はないから地制調としては現行憲法の下で広域自治体と基礎自治体との二層

制を前提として構築する、これが資料の23ページ、(2) 基本的な考え方「道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築する」です。そして道州制の制度と設置手続きは法律で定めることを基本的な考え方にしよう、ということであったわけです。

27次地制調からの継続審議として28次地制の道州制に関する審議が行われたわけですが、特に関連して申し上げたいのは、現在の都道府県制に代わる広域自治体として道州制が取り上げられているという問題です。したがって現行の都道府県制は廃止されることとなります。それに代えて道州制に切り替えられるということです。本当にそれでいいのだろうか、現行の都道府県全面廃止というけれど本当にそれでいいのだろうか、ということの問題にしなければならないということです。

今後の地方自治制度のあり方を主題にした27次地制調は、3本柱の1つである広域自治体のあり方として道州制問題を取り上げました。その部分の最初の項目は、21ページ、「変容を求められる都道府県のあり方」とあります。地制調は総理の諮問機関で内閣府に設置されながら、なぜかその事務局は総務省が担当します。それはともかく、総務省が最初この答申の叩き台を出したときには「変容を求められる都道府県」ではなく「変容を迫られる都道府県」となっていた記憶があります。暗に、もう変容を求められているのではない、変容を迫られているんだ、ということでもあります。

その冒頭部分をご覧になっていかがでしょうか。うなずかれる方が圧倒的に多いと思われる。府県の数が47になった明治21年(1888年)、東京都制が布かれたのは戦時中の昭和18年(1943年)ですから、明治21年当時はまだ47都道府県ではなく、北海道と、東京、京都、大阪の3府、1道3府43県という姿でした。その同じ年に市制町村制が制定されました。ですから来年はちょうど市制町村制施行から120年です。

ついでながら道はそれですが、元号制のもとでの明治21年、大正21年、昭和21年、そして間もなく来る平成21年というように、21年というのはどうも地方自治に関する大きな制度改革が行われるようです。昭和21年、ご存じのとおり日本国憲法に切り換えられる前、大日本帝国憲法の下での地方制度改革が行われました。そして昭和22年になって、憲法と同時に地方自治法の施行。ですから憲法記念日は地方自治法記念日でもあります。そして平成21年、あと2年、このあたりで日本の中央政府、地方自治制度に大きな変革、改革が行われるのではないかというまことしやかな冗談が交わされることがあります。もしかすると、全くのジョークとして片づけられるのかどうか、道州制の導入ではなくとも、大きな制度改革が行われるかもしれません。丁度そのころが、今立ち上がっている地方分権改革推進委員会の報告が取りまとめられる時期、一括法が提示される時期にあたります。何が出てくるかわかりません。

現行の都道府県制の話に戻しますと、そのあり方に変容をまさに迫られている背景の中で、おそらく皆さんが最も実感されている要因、これは広島県を先頭に、いわゆる平成の大合併の進捗があったと思います。自身の不明を恥じなければなりません、私は全国市町村の数が2000を割り込む事態を想定しておりませんでした。研究会の仲間との話の中で、平成の大合併、全部でどれくらいになるだろうねと。私は2,000以下とは読んでいませんでした。1999年は3,232でしたから、何も考えず2,323と予想した覚えがあります。ところが今年の1月1日、ついに1,800を割り込むところまで来ているわけです。官報告示ベースでいうと平成20年1月1日で1,799。しかしこうなってまいりますと、政権党が言う1,000という状況も考えられないわけではない。こうした市町村合併の進捗状況の下で、問われざるを得なくなったのが都道府県の役割、そのあり方です。

27次地制調「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、基礎自治体優先の原則が再

確認されます。そして今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担にかかる補完性の原理に基づいて、基礎自治体優先の原則をこれまで以上に実現していくことが必要であると書き込まれています。広島県を筆頭に、県の事務が基礎自治体、市町村に移っていくことが進むと、それじゃあ県は何をするの？、何を存在理由とするの？、こういう問いかけが起こってきて当然です。しかしそれでもなお私は一挙に道州制の導入という考えをとることに抵抗しました。都道府県改革にこだわり続けました。

私自身が書いたものとして、平成16年、2004年の暮れ、日本経済新聞の経済教室欄に12月24日だったと思いますが「都道府県改革が先決」と題する1文を寄せました。そこで私は、地制調は、道州制を導入する場合、道州は地方自治体とすることで合意している、自治体として道州を設置していくことの意味するところは極めて重大であると書きました。私は地方自治に関しては原理主義者、ファンダメンタリストであります。地方自治体、これは何よりもその区域の住民がつくるもの。住民がつくるのが自治体。その区域の住民たちの間に自分たちの政府、自分たちのガバメントをつくるんだという意識が醸成されていない限り、地方自治体というのはつくっても意味がない。最低限必要な条件は、その区域の住民に自分たちの政府・ガバメントをつくるんだという意識が醸成されている、醸しだされていること。これが私の考える憲法解釈です。自治体は住民がつくる、逆にいえば住民がつくるのが地方自治体であり地方政府である、これが原点であります。

続けてその一文では、90年代半ば以降の分権改革の成果を踏まえるところから出発するならば、何よりもまず、道州制の導入の前に都道府県を名実ともに完全自治体化すること、これが先決であると主張しました。機関委任事務制度が2000年に廃止される、都道府県など地方公共団体の法的な地位は国と対等になる。しかし内実はどうか。このことを徹底的に見据えなければ今後の展望は開けないはずです。ですから一挙に、都道府県が空洞化されているといっても、道州制の導入ではなく、現行の都道府県改革をどこまで進めることができるかが先決なのだという次第です。自治体の権能を一段と強化して、地方政府の名にふさわしい完全自治体にする、といった言い方はお手元の資料の最後、地方分権改革推進委員会から5月30日に出された「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」にも出てきます。文字面は似ていますが、私とはその基本的な認識がかなり異なっているようです。

私が都道府県の役割として重視しているのは、その広域的機能もさることながら、基礎自治体に対する補完機能です。広島で言うのはどうかと思うのですが、ここまで平成の大合併が進んでもなお、人口1万人に満たない小さな自治体が450以上残されています。市町村合併に置いてきぼりをくった小規模町村の行く末を何より心配するからであります。先ほどふれました西尾私案は総スキャンでした。しかしあの西尾私案の提示する論点は逃げるできないわけです。もしかすると、今度の第29次地制調、総理の諮問は市町村合併を含めた基礎自治体のあり方と出ていますので、この西尾試案で問題になっている小規模自治体の論議が再燃することになるのではないかと予想しています。

さて、本日の主題である、第2のセクション、道州制と憲法問題に直接かかわるところについて取り上げたいと思います。

28次地制調の道州制答申が出されたのは、先ほど申し上げたように平成18年2月末日のことです。この28次地制調の道州制審議で一つの山場を形成したのは、28次地制調の中間段階で小泉総理のもとに提出された「道州制に関する論点メモ」です。平成16年11月8日段階のもので、「専門小委員会における調査審議経過」というサブタイトルがついています。インターネットで28次地制調をみていただくとまだ出ておりますのでよろしければご覧ください。私自

身は、答申よりもこちらの方が出来がいいという認識を持っています。

この中間段階の「論点メモ」で触れているのに、最終答申では全く触れていない問題があります。これがレジユメの第2の道州は「憲法上の地方公共団体」か(1)無視できるのか最高裁判決、というところに関連します。この論点メモを見ると、道州を憲法上の地方公共団体と位置づける場合、公選の長と公選の議員からなる議会を有することになるが、これと議院内閣制をとる国の制度との整合はどう考えるか。前提として、道州制を採り入れるとき、道州はいわゆる憲法93条にある地方公共団体と位置づけられるかどうか、これが問題です。

「憲法上の地方公共団体」とはどういうことか。この問題については、参考資料3をご覧ください。「昭和38年3月27日最高裁判決(抜粋)」に憲法上の地方公共団体の議論が出てきます。昭和38年、翌年は1964年の東京オリンピックです。その(参考)部分にあるように、東京23区の区長公選に係る事案で、最高裁大法廷の判決です。ここに書いてありますように、「憲法上の地方公共団体といい得るためには、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不十分」とあり、次にいくつかの要件として「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在し」、つまりここで中国州を設置しようというならば、中国州として設定される区域において、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在することが必要です。さらに「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」。こういう実態を備えた団体である以上、憲法できちっと地方自治を制度的に保障しなければならないということです。

この「憲法上の地方公共団体」に関する論点が、先ほどの中間段階でまとめられた「論点メモ」の最初に掲げられています。このことについて、地制調では当然審議を交わしました。その時の審議メンバーには、東京大学で憲法学を専攻する長谷部教授なども入っており、見解を求められました。長谷部教授によれば、少なくともこの最高裁大法廷の判決の論議からスタートすれば、道州制が法律によって導入されてもただちに憲法上の地方公共団体たりえないという当然の結論が出てくることとなります。

そうすると推進する側としては問題です。そこで推進する側は論点をすり替えて、道州が憲法上の地方公共団体ではないとすると、その道州のガバメント、政府形態は、必ずしも首長主義、大統領制でなくてもいいのだ、道または州には議院内閣制を導入することが可能だと、こういうロジックで使おうとしたわけです。この論点についても、私もかなりしつこく発言しました。このように、当然、道州制に関する論議は憲法論に言及せざるを得ないということをしっかり認識いただきたいということです。地方自治体の都道府県も市町も二代表制、いわゆるプレジデンシャルシステム、首長主義をとっています。はたしてこれ以外の政府形態をとることが可能かどうか、議院内閣制の導入がなし得るかどうか、あるいは新設される州の知事の公選をどういう仕組みにするのか、こういう議論が審議会では交わされました。この憲法解釈に関わる問題が、答申ではスポッと抜け落ちているのです。

この憲法上の地方公共団体の問題はそれ以外のものにも飛び火します。私は、一律一挙に道州制を導入するよりも都道府県合併を踏んでいった方がいいという考え方の持ち主です。確認していただきたいのですが、27次地制調答申では、道州制の導入と都道府県合併は代替案の位置づけになっています。私の認識では、都道府県合併を踏むことによって、市町村合併と同様に、まだまだ自治体としての実が不十分であっても憲法上の地方公共団体たり得るというふうに考えます。そこで私は、憲法上の地方公共団体たり得るためには都道府県合併をステップとして踏むことが不可避、不可欠ではないかというふうに議論を組み立てました。その意味では、憲法上の地

方公共団体の問題は、都道府県合併をどういうふうに位置付けるか、あるいは道州制の導入の仕方に直接かかわってくるということになります。私が27次地制調を踏まえて28次地制調の話をしたのは、27次地制調の答申を踏まえるなら都道府県合併はもっと重視していいと考えるからです。たとえばこの中国地方で州の設置を考える場合、その前段階で合併できるところは合併することが重要な意味を持つのではないかということです。

第3のセクションに入ります。28次地制調の道州制答申で繰り返されておりますように、本日は骨子ですが、道州制の導入は単に都道府県制度の見直しにとどまるのではない、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものと位置づけられるべきである、ということになっております。本日のテーマの副題のとおり、「この国のかたち」をどのように設計するかという問題に帰着します。安倍政権になって初めてまとめられた骨太の方針2007、少しタイトルが変わり、「経済財政改革の基本方針」になりましたが、6月半ば、参議院選挙が予定されていた7月22日の1か月くらい前に安倍政権はじめての骨太の方針がどんな形でまとまるのかということに関心を持ちました。そこでは、お気づきのとおり、地方分権改革の総仕上げである道州制実現のための検討を加速するということになっております。先ほども、地方分権の文脈での道州制、と慎重な言葉づかいがされておりました。すなわち道州制の導入は、分権改革の文脈で考えるのか、むしろ財政のコスト、行政効率の向上という観点から考えるのか、それによってかなり論じ方が違ってきます。広島県のパンフレットでも、民主化・総合行政の視点、自立した地域ブロック形成の視点、行政の一層の効率化の視点とありますが、この3つのうち第1と第3の視点、その前に自立した地域ブロックが形成されているかどうか前提だと言ったわけです。これを前提に、地方分権改革の文脈におきますと、民主化・総合行政と行政の効率化、どちらに軸足を置いて道州制を導入するかによって、論じ方がかなり変わってくるということです。

私は、道州制が、骨太の方針2007で指摘されているような、地方分権改革の総仕上げになるのかどうか、それがいかなる意味においてなるかということと、とことん詰めて考える必要があると思います。地方分権改革の総仕上げといいながら、実は軸足は行政の一層の効率化の観点を選びとられているのではないのか、その可能性が大きいと見ています。

しかしながら、道州制は、骨太の方針にあるように総仕上げかどうかはともかく、分権改革をさらに進める可能性があります。こういう期待があればこそ道州制に関心が寄せられることとなります。しかし繰り返し言いますが、分権改革の観点、行政効率化の観点が相拮抗している。そして中間段階の論点メモでは、明らかに分権改革の推進という軸足をきっちり選びとって論点が書かれております。しかし、最終答申で、あの例示と示された区域例の3案を思い出してください。今日の資料にもありますが、地方支分部局に焦点を当てた場合このような3案が考えられるとなっています。しかし、そのようなことはしてはいけないということがこの中間段階の論点メモには書いてあります。その意味では、28次地制調自身が最終答申をまとめるにあたって、軸足を少し変えているわけです。

昨今の状況を見ても、地方分権の総仕上げのための道州制の導入と言いながら、その実むしろ効率化優先の議論の方が我々に聞こえてくるのです。私は先ほど言いましたように、自治体は、住民がつくるのが地方自治体であり地方政府であるという日本国憲法解釈の原点に立ち返りますと、どんな区域割りを考えるにしろその地域の住民たち、たとえば中国地域なら中国地域の住民たちに、自分たちの広域の政府をつくるんだという意識が醸成されていなければ、道州制導入は時期尚早といわなければならないということです。お断りしたとおり、私はこの点に関してはファンダメンタリスト、原理主義者であります。

まあそうではあります。昨今の状況を見ている中で、非常に気になる点を申し上げておきた

と思います。先ほども、27次地制調答申に沿って、連邦制をとらない理由について記されている部分の参照を促しました。そしてそこに書いてある論点は、連邦制との関連で論じなくてはならないだけでなく、実は道州制を導入する場合もきっちりと答えなくてはならない論点であると申し上げました。参考資料2の26ページをもう一度ご覧ください。「しかしながら連邦制の下では連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など、憲法の根幹部分の変更が必要となること」と書いてあります。憲法の根幹部分の変更が必要となる、だから連邦制はとれないという答申を27次地制調は出しましたが、ここに書かれている論点は、道州制の導入に踏み切るにあたっては逐一検討しなければならないということ。立法権分割の話、あるいは参議院のあり方、あるいは国と地方で考え方が食い違った場合の紛争解決の制度、これらの部分については詰めて考えておかねばならないと思います。ここに書いてあることは、連邦制の場合だけ考えればよいということではなく、道州制の導入の場合にも考えなければならないのだ。これが1点です。

もう1点、少し飛びますが、住民あつての基礎自治体、基礎自治体あつての広域自治体、そして広域自治体と基礎自治体の二層制によって充実した地方自治を実現する、こういう考え方、原点に立ち返って制度設計をする必要があります。今日の資料にもあるように、地方分権改革推進委員会が、「地方が主役の国づくり」と言うのは簡単です。しかし申し上げたいのは、地方が主役の国づくりを本当に目指すのであれば、現行の憲法規定を改めて見直さなければならないという課題が発生するということです。

たとえば憲法第8章の最後の条文、95条に定められる特別法の住民投票制度、ご承知のように、広島市の広島平和記念都市建設法が制定されたのはこの憲法95条に基づくものです。この制度は、日本が独立した年に行われた、静岡県伊東の国際観光温泉文化都市建設法の一部を改正する法律のあと使われておりませんが、このような住民投票制度の導入について、たとえばこの中国地域で道州設置を考える場合、95条をそのまま、かつての広島平和記念都市建設法のような形ではできないでしょうが、道州設置の可否を直接中国地域の住民に問う投票制度をどのように設計するか、こういう問題も出てきます。それから、すでに申し上げた憲法93条の規定、総務省の解釈では、二層制のどちらも直接公選でなければならないとは憲法に決められていないとされていますが、新しい広域自治体に設置される道または州が議会で長を選任するのを基本とすることが、本当に現行憲法の上でできるのかどうか、かなりの検討が進められているやに聞きます。

そのほか憲法47条で、選挙に関する事項を公職選挙法に委ねてしまっているのですが、道州制の問題は、先ほど言いましたように、国会議員選挙の選挙区の設定、衆参両院の選挙制度の組み直しに必ず波及しますし、さらに国権の最高機関である国会を構成する参議院は今のままでいいのかどうか、それを再検討する必要が出てきます。先の地制調答申では、先ほどのような指摘で連邦制をとらないことにしました。しかしそこで指摘されたことは、道州制を導入した場合にもきちんと検討しなければならないことばかりです。道州制は憲法を改正しなくてもできるんだというような単純なわきまえ方で行財政制度の改変に関する議論ばかりを展開することは私は慎むべきだと、そのような形で導入した場合は禍根を残すだけだと思います。

私は道州制の実現が地方分権改革の総仕上げであるとは思っていませんし、もしそのように考えとしても、地方分権改革の総仕上げというにふさわしく我が国の憲法構造の総点検が改めて必要になる。道州制は憲法改正に関係ないというような浅はかな理解をしてほしくないということです。

最後に、レジユメの最後のセクション、道州制の導入によって「主任の大臣による分担管理」の仕組みに、どの程度のインパクトを及ぼし得るか、これはあまり議論をする方がいない論点で

すから、この論点について付け加えておきたいと思います。

主任の大臣とはなにか。憲法の中で内閣を扱った第5章74条に書いてあり、「法律及び政令には、すべて主任の國務大臣の署名し」という条文で出てまいります。ですから官報を見ますと主任の大臣の名前、そして内閣総理大臣の名前が出てきます。どうということはない目立たない条文ですが、主任の大臣というのは、憲法、それと同日施行になった地方自治法、内閣法、国会法とある中で、地方自治法と同じく憲法と同日施行になった内閣法の中で極めて重要な、鍵になる概念です。この内閣法では、「各大臣は主任の大臣として行政事務を分担管理する」という規定が出てまいります。実はこの仕組み、私の認識では、憲法は大日本帝国憲法から現行憲法に変わりましたが、戦前から引き継いで連綿と続いているのが、この分担管理の仕組みです。これが霞が関の各省分立体制です。各省の分立体制を担保しているのが主任の大臣による分担管理の仕組みです。憲法上、行政権が帰属するのが合議制の機関としての内閣、その行政権の行使について、内閣は、国権の最高機関として位置づけられる国会に対して連帯して責任を負う、ということになっています。しかしながらこのように大きな転換があったにもかかわらず、主任の大臣による分担管理の仕組みは、明治憲法からそのまま今日の憲法まで継承されてしまっている。わかりやすく言うと、日本には、主任の大臣の数だけ国がある、ということです。

ご承知のように、今年始まった第2期の分権改革の主要な課題として、各省所管の法令による規律密度の緩和という課題があります。法定受託事務はもとより、自治事務であっても、例えば介護保険法で定める介護保険の事務も自治体の自治事務であるにもかかわらず、みんな“上を向いて歩こう”で厚生労働省がどう見直すか、自治事務であるにもかかわらず厚生労働省の政省令によってがんじがらめになっています。どんなに分権が進んでも各省大臣の所管する法令によって規律されていて分権の実があがらない。分権の実を上げるためには、法令による規律密度をなんとか緩めなくてはならないということです。この規律密度を担保しているのは主任の大臣による分担管理の仕組み。だから分権が進んでも分担管理の仕組みがそのままだと、主任の大臣によるコントロールがそのまま効いてしまう。本当に分権の実を上げるなら、その一貫として道州制を導入しようとするなら、主任の大臣による分担管理の仕組みの見直し、少なくとも内閣法の根本的な改正を必要とするというのが私の問題意識です。本当に分権型社会を目指そうとするなら、この伝統的な仕組みにメスを入れなければならない。

第1次分権改革前の、あの機関委任事務制度のもとにおいては、地域住民の直接公選で選ばれた自治体の長、市町村長、知事、これは主任の大臣である各省大臣の指揮・監督下に組み込まれておりました。だから住民の政治的代表というだけでなく、国の機関にほかならなかったわけです。この機関委任事務制度を廃止したのが第1次分権改革。しかしながら、主任の大臣による分担管理の仕組みが残ってしまっているわけです。これだと各省所管の法令にがんじがらめになってしまい、分権化の実があがらないわけです。

実はこれを支えているのは、伝統の力、法令の力だけではありません。思い起こしてください。たとえば今年の夏、埼玉県のパールで小学生が吸い込まれて亡くなりました。あつてはならない事故。ああいう事故が起きると「国はきちっと監督していないのか」という声がわれわれ国民から澎湃と上がります。あるいは高校の進学校を中心に特定の科目履修をおざなりにしているといった事案があがると、われわれ国民は「文部科学省は何をしているのか」ということで、ご承知のような学校教育法の改正が行われてしまいます。何か問題が起きるとすぐさま「国は何をしているのか」という声が上がると、分権型社会をいかに作っていくかという話は飛んでしまって、国の中央のコントロールをなぜもっと強めないのかという声がわれわれ国民の側から起きてくるということです。われわれの学問分野でも「ガバメントからガバナンスへ」とお経のように唱えて

いますが、ガバナンスの仕組み、中央の一元的な部分、霞が関の各省大臣による一元的なコントロールではにっちもさっちもいかないからガバナンスということが言われるのですが、そんなことを忘れてしまって、上からのコントロールを強める、こういうことをさかんに言うようになってしまう。ガバナンス論はともかくとして、伝統の力、法律・政令の力だけでなく、われわれ自身の、そういうものを支える意識がまだまだ根強く、国の省庁による一元的コントロールを支えているということであり、目指すべき分権型社会については“日暮れて道遠し”という感を強くせざるを得ないわけです。

今申し上げたような具体的な問題、たとえば警察についてはどう考えればいいのか、どういう仕組みにしたらいいだろうか、あるいは生活保護の仕組みはどうデザインしたらいいだろうかというように、政策フィールドごとに、すべて詰めて議論をしなくてはならないのですが、28次地制調の道州制答申をまとめる過程では各省折衝を全くやっておりません。敢えて言います。地方制度調査会は内閣総理大臣の諮問機関ですが、事務局は総務省であり、その意味において先の道州制答申は総務省の作文に過ぎないと言いきっていい。道州制問題について、本日のつたないお話で認識していただきたい事柄はすべて政治的問題になってくるということ。しかし道州制答申は総務省が各省折衝を何もしないでまとめただけの話です。本当に道州制の制度設計をしようとしたのなら、各省との折衝、政策分野ごとの緻密な制度設計をしなくてはなりません。その上に立って、細心の注意を払った政治的決断が必要です。その政治的判断を行う機関は、たとえば地方制度調査会のようなものではないと私は思います。

副題に書いたように、この国かたちにかかわることが憲法問題、こういう理解でお話をさせてもらいました。ご清聴ありがとうございました。

(司会)

今村先生、大変興味深いお話、誠にありがとうございました。

それでは、折角の機会ですので、ここで会場の方々からご質問をお受けしたいと思います。

予めお断りしておきますが15時30分にはこの懇談会を終了させていただきたいと思いますので、お名前と所属を名乗られて質問をお願いしたいと思います。ご協力よろしく願いいたします。

どなたかご質問ありませんでしょうか。

(竹原市職員)

先生の、自治体は住民が作る、自分たちが自分たちの政府を作るというのは大変わかりやすかったのですが、戦後の憲法というのは果たして本当に住民自治を作る国民を作ってきたんだろうかということが、私たちのところでも協働という言葉がでておりますが、それについて先生はどのようにお考えですか。

(今村教授)

まったく同感です。非常に不十分であると考えているからこそ、これを自分たちの現実にしななければならない。実際は住民が自治体をつくるはずだけど、ということではゆる住民自治、団体自治といった古色蒼然とした言葉を持ち出して。今もって「住民自治プラス団体自治イコール地方自治の本旨」などというような公式がまかり通っています。このような考え方は非常に古くからあります。

その住民自治と団体自治、どちらがより大事かということ、なかなか答えにくいのですが、少な

くとも住民が自らの政府をつくるという自治の仕組み、これが基礎自治体のレベルにおいても不十分です。今の不十分なまま市町村合併を推進することについて、私は両手を上げて賛成することはしないということです。それ以上に、今日の話との関連でいきますと、広域自治体である都道府県においては、たとえば広島県を例にとると、広島県民がわが自治体として広島県をどこまで作り上げているという内実があるかということ、この部分について広島は政策的にいろいろな試みをされているところですが、基礎自治体と広域自治体の二つを並べると、基礎自治体にもまして広域自治体の都道府県に、その都道府県民自らの自治体をつくり上げていくという意識が不十分であるし、またその仕組みや仕掛けも不十分である。さらに広島県を含む中国州というガバメントの単位、中国州政府をつくり上げていくのは、中国地域に住む一人ひとりの住民であります。現行の都道府県でも不十分なのに、それが道州制になるとなるとなると一層不十分ではないか。こういうことです。

とするならば、その州政府を設置する政治的決断があったときには、いろいろな工夫、いろいろな仕掛けに頭を使わなくてははいけない。これが95条の住民投票の仕組みになるかどうかわかりませんが、少なくともこの道州の導入にあたっては、住民投票の仕組みはきちんと組まれるべきではないかと私は認識しています。道州をつくる過程、そしてつくった後においても、住民の自治あるいは自治体と言えるだけの内実を作りだす、その工夫に汗をかくことが、地方自治というものだとして認識しております。もちろんこれは、広島のように進んでいるところ、そうでないところ、都道府県レベルでもいろいろ違いがありますし、基礎自治体レベルでもいよいよ1,800を割り込むというような実情もあります。私が青春時代を過ごした長野県最南端の下伊那郡の自治体は、私の通った小学校などはもう廃校で、人口2,000を下回ります。こういうところは合併をしようにもできないところでもあります。あるいは島嶼、あるいは広島市のような大都市、どういうところを具体的に念頭において議論するかによって、いまの質問については随分と答え方が変わってくると思います。これについては一般論でごめんなさいということです。

(司会)

ほかにどなたかご質問はありますか。

(今村教授)

広島は、私の認識では、非常に道州制の問題に積極的な取り組みをされています。最後の部分にうかがえますように、私は道州制に関して慎重論者、消極論者というだけで、根っからの反対論者ではありません。私が考えるこの国の改革の中心部分に主任の大臣の分担管理の仕組みがあると認識しておりますが、それを揺るがすことができるのはもしかすると道州制であるかもしれない、そういう認識も持っているのご理解ください。ですから、道州制はチャンスであるかもしれない。また、分権型社会が実現しても自治がなくなったらどうしようとか、今われわれはその問題に頭を悩ませております。本当に目指すべきは分権型社会なんだろうとか、いや自治型社会と言うべきではないのか、分権は進んでも本当のところ自治はなくなるのかもしれないね、などというような問題を議論しながら、その中で道州制を導入することは、もしかすると答申に書かれているように新しい社会のあり様を実現する上で重要な取っ掛かりになるかもしれない、こういう認識も一面では持っています。

今日のお話の趣旨は、冒頭お断りしたように、慎重論の立場からのものです。しかし市町村合併についていくら慎重論の立場をとっても、その総数が2,000を下回って1,799まで、やがては1,000まで、もっと少なくなっていくだろうと、現実の事態はそのように推移して

いきます。私がいくら今日申し上げたような認識に立って消極論，慎重論を言っても，その通りになるわけでは決してありません。それとは違う形で世の中の現実を着々と進行すると思います。その現実の進行に対して，どういう備えをしておく必要があるか。その点について，今日のお話したような視点でも参考にさせていただけたら大変ありがたいと思います。

（司会）

それでは，本日の地方分権懇話会を閉会したいと思います。今村先生，大変ありがとうございました。皆様，講師の今村先生に，今一度，盛大な拍手をお願いしたいと思います。