

道州制問題の 法的視点

林 勝美^[著]

道州制問題の法的視点

2008年12月26日 初版第1刷発行

2009年12月26日 初版第2刷発行

著者 林 勝美

発売 株式会社 きょうせい

本社 東京都中央区銀座7-4-12 (〒104-0061)

本部 東京都江東区新木場1-18-11 (〒136-8575)

電話 03-6892-6296 (編集)

03-6892-6666 (営業)

あとがき

道州制問題について、現行の日本国憲法の成立経緯も踏まえて、憲法上等の法的問題点をこれまで検討してきたが、その結果、現在の都道府県を廃止して道州を設置することは、憲法上保障されている都道府県制度を消滅させることとなるから、憲法違反として許されないとの結論に至ったものである。



ところで、本文でも述べたように、日本は国郡制定により五畿七道に大別され、五十八国三島のもとに郡がおかれ、国司、郡司が任命され、その後、天長一年(824年)に六十六国二島500余郡の行政区画となり、この国数は明治初年の陸奥、出羽国の分国まで一貫して変わらず、郡名は徳川幕府が樹立してから、支配機構として温存が計られて明治に続き、維新政府も当初はこの国郡制を承継した(日本地図選集刊行委員会『文政天保国郡全図並大名武鑑』(人文社、昭和42年、解説参照。)のである。また、県は律令制の国(肥後、豊後、相模、信濃、土佐、伊予等)を基本とし、藩よりもはるかに歴史が長いことは周知のとおりである。このことは、道州を設置しようとする九州や四国でも、州単位で政治・経済が運営された歴史は、一度たりともないということである。道州という浮草のような人為的な巨大な区域を造って、一発逆転の地域活性化の特効薬と考え、その先にバラ色の夢を描いているとすれば、そのような巨大な区域の設置は、憲法上の地方公共団体とは到底言えず、さらに憲法上保障された自治体の主権者が有する住民自治の権能を事実上失わせるに等しいものであることは明らかであるから、憲法違反として許されるものではないのである。それは、現憲法と同時に施行された地方自治法上規定されている知事の解職請求(リコール)が、全国47都道府県において、今日まで正式の手続きで、ただの一度たりとも実現した事例はないということを述べれば、理解できるであろう。

このような事実を、本学の法科大学院、法学部、4年演習Ⅱ(地方自治法ゼミ)、1年基礎セミナー(道州制ゼミ)の授業の中で説明をすると、皆、

例外なく頷き納得するのである。なぜなら、仮に道州を設置したとして、平均1千万人を超える州の「州長」を、どのような手法で、解職請求（リコール）の実現を図るといえるのか、誰が考えても不可能でしょう、と述べればさすがに現実に立ち戻って考えてくれるからである。

このような、主権者としての住民のチェック機能、監視機能の行使という、住民自治の権能を事実上、行使不可能にすることは、憲法上明らかに許されないものである。さらに、住民自治の具体的権能の行使の手法及びその内容については、政府からも、道州制肯定論者からも、明確には示されていないのである。ここを徹底的に追及されれば、道州制論議は破綻することが目に見えて明らかになるから、まずは、「区画割り」、「州都論争」を通して道州制導入ありきの既成事実を固めようとしているのが、現実の姿と言えよう。



ここで注意すべきは、国土交通省所管の国土形成計画法に基づき、全国を広域ハブロックに国土形成を図るとする「国土形成計画（全国計画）」が、道州制への先取りとして検討され、将来的には道州制とリンクされてくるおそれが十分考えられるということである（PHP総合研究所主席研究員荒田英知「国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！」PHP Policy Review Vol.2-No.9 2008. 7. 22 1頁～6頁参照。）。国土審議会計画部会「計画部会中間とりまとめ」によれば、「新たな公」を基軸とする地域づくりを挙げているが、例えば九州全域をまとめるコミュニティ活動とは一体どのようにしてとらえられるといえるのか、「全総」から国土交通省の生き残りをかけた「国土形成計画」であろうが、道州制への先取り・道州制とのリンクは、許されるものではなく、併せて、そもそもこのような上から押しつけてくるような全国計画は厳しく批判されなければならない。



また、本文でも述べたところであるが、全国の都道府県知事の中には、憲法感覚のするどい数名の知事を除いて、憲法論議等をすることもなく、道州制採用は所与のものと考えている知事が見受けられるが、厳しく批判したい（八都府市首脳会議において、道州制推進論者の松沢神奈川知事は、道州制を前提として国に法改正の提案を求めたが容れられなかった旨報道されて

いる（都政新報2008年（平成20年）4月25日、1面参照。）が、筆者もこの松政経塾出身の松沢知事は、厳しく批判されるべきものと考えている。）。同様に、憲法論議等をすることもなく、道州制導入をテレビ等報道機関の前で声高に叫ぶ橋下徹大阪府知事及び東国原英夫宮崎県知事に対しては、厳しい批判を加えるものである。

いずれにしても、主権者である当該都道府県の住民は、当該知事に対し、道州制について、憲法上どのように考えているのかを、具体的に厳しく問いただすべきであろう。



ところで、憲法・地方自治法等の実定法の解釈学を専攻する識者以外の、大学教授等の中にも、憲法論議等に触れることもなく、道州制採用は当然の前提として肯定する発言・論文等を発表している学者がいるが、このような見解は、専門外の発言等とはいえ、一般国民（住民）から見ればその見解に強い影響を受けることは明らかであるから、筆者としては厳しく批判したい。ここで、個々の名前も出典も明らかにしないが、「宮崎県の東国原英夫知事のような人が九州の『州長』に立ったら全国的にも市民の注目を集めることができる。東国原氏には国政に色気を見せるよりも、九州の顔として世論の喚起に一役買って出てもらいたいと思いますよね」との著名学者の発言内容として、新聞報道がなされているが、これを一つの例として挙げておきたい。



また、見過ごしてはならないものに、合併を前提にして、政令市の人口要件を緩和してなされる政令市の指定があるが、2009年（平成21年）4月に移行が決まった岡山市を含め、現在18市になる。このような政令市の指定は、現在の法制度上では必然的に住民自治の希薄化・崩壊化につながることは明らかであり、さらには、都道府県の空洞化を招くことになり、結果として道州制導入への強力な布石としてとられている政策といえよう。かかる政策は、東京都特別区のような法人格を有する自治区を置くのであれば格別、そうでなければ、憲法が保障している主権者が有する住民自治の権能の行使を事実上限りなく無に帰すことにつながり、一省庁にすぎない総務省のとり得る政策ではなく、許されるものではないと言ふべきである。

◆

ところで、平成19年1月1日付けの各新聞報道によれば、日本世論調査会が実施した、全国面接世論調査で、都道府県を廃止して「道」「州」と呼ぶ広域自治体に再編して国の権限を移す道州制に反対する人は、賛成の倍以上の62%に上り、道州制への賛成は3割を下回ったことが明らかになった。特に、九州では、反対が68%で、賛成が23%と、全国よりも道州制に反対する人の割合が多かった。ところが、2008年（平成20年）9月12日発表の、九州大学分権型社会論ゼミと西日本新聞社の共同アンケートによれば（西日本新聞2008年（平成20年）9月13日、1面、30面、31面参照。）、道州制について、九州の市町村長の74.9%が賛成であるとの報道がなされている。市町村の規模別の分析によると、人口5万人以上は反対がわずか2%であったが、1万人未満では反対が30%近くになり、道州制に対する都市と小規模町村の温度差が現れたとの報道がされている。この九州大学分権型社会論ゼミと西日本新聞社の共同アンケートは、日本世論調査会のような面接世論調査という方法ではなく、さらに言えば、憲法論議等を含めてのものなのか、また、どのような前提でのアンケートなのか不明であることから、論評は控えたいと考える。しかしながら、道州制の憲法上の問題点、特に、このような巨大な広域団体が憲法上の地方公共団体に位置づけられるのか、さらには、住民自治の権能の保障の観点等から憲法上の問題点を明らかにした上で再度アンケートを実施すれば、このような高率の賛成が得られるとは、到底考えられないと言えよう。

なお、全国町村会は、2008年（平成20年）11月26日、全国町村長大会で、「道州制が導入されても地域間格差が解消されることは到底ない。道州制には断固反対」、「九州市長会による九州府構想をやり玉に挙げ、道州制で得るのは経済界。町村側には何のメリットもない。」との批判がなされた（西日本新聞2008年（平成20年）9月27日、15版、政治、2面参照。）。このように、地方六団体のうち、道州制導入に明確な反対の意思表示をしたのは、全国町村会議議長会と全国町村会である。筆者もこの全国町村長大会が示した道州制の導入「断固反対である」旨の特別決議には、賛成するものである。

◆

このような中で、道州制基本法（仮称）制定に向けて、内閣に「検討委員

会」を設置するとの「自公政権合意」がなされた（朝日新聞2008年（平成20年）9月24日10版、政治、4面参照。）。

◆

いずれ、この道州制基本法（仮称）なるものが、審査され、仮に、憲法に保障されている都道府県の廃止を前提にして構成されているとすれば、この法案は、明らかに現憲法に違反すると判断されるべきものである。逆コースに際して、あまりにも政治的で、誤った内閣法制局長官の国会での答弁内容は、本文で述べたとおりであるが、二度と同じ過ちを犯してはならないということをここで改めて申し上げておきたい。

◆

さらに付言すれば、このような地方自治体に直接関係のある法律案件は、内閣法制局を含む国のみで審査・検討されるべきものではなく、地方六団体の「法規検討委員会（仮称）」等との共同で審査・検討されるべきものと考ええる。

◆

本書作成の動機は、本文でも述べているように、入江論文が、現憲法第92条について日本側の発案であったことに触れた上で、地方自治体としての町村のみを対象としたのではなく、府県をも含む概念として、「地方自治の本旨」という文言を考え出したことを、詳細かつ、明確に述べていることから、これを一つの閃きとして、考察に着手したことに始まるものと言ってよい。この閃きも、筆者のこれまでの経歴と無縁ではなく、特に、総理府時代の5年程勤務、階は総理府（現内閣府）5階の丁度旧首相官邸が見える北海道開発庁在籍のかたわら、地下1階の内閣文庫を頻繁に利用し、さらに、東京都庁入庁以後は、法務部等で訴訟事件をとおしての様々な制度、権利上の紛争処理により培われたものと考えている。とりわけ、水道局に法務担当課長補佐として、異動しそこで、水道局全体の訴訟事件を担当するとともに、玉川上水敷地所有権問題をチームとして取り組み、敷地所有権は国に属するものではなく、東京都（水道局）に帰属するとの水道局としての報告書をまとめる職務にたずさわったことが、特に大きいものと考えている。この問題は、筆者も間に入り当時の東京都立大学法学部池田恒男教授を主任研究員とする「歴史的下水道用地所有権問題研究会」（主任研究員 池田恒男教授、研究

員 兼子仁東京都立大学名誉教授、研究員 山中永之佑追手門大学教授・大阪大学名誉教授、研究員 人見剛東京都立大学教授、研究員 牛尾洋也龍谷大学助教授) にお願ひし、所期の目的を達したものである。

この場をお借りして、池田恒男教授(現龍谷大学教授)及び各研究員の先生方には、心から深甚なる感謝を申し上げる次第である。



今後とも、都道府県制度等について、未発表・未発掘の資料等にも関心を払いながら、考察を続けて行きたいと考えているところである。しかしながら、本書は、あまりにも考察の不足、未消化等この上なく不十分なものであることは、筆者が一番知悉しているところであるが、ここで敢えて出版し、皆様からのご指導を仰ぎたいと考える次第である。



最後に、本書作成にあたり、お世話になった関係者への御礼及び今後の新事実発掘へのご協力をお願いして締めくくりとしたい。