

最 終 講 義

国立大学法人 熊本大学大学院法曹養成研究科（法科大学院）  
林 勝美 教授 最終講義

地域主権と道州制の法的問題点

【最終講義】

- ◇日 時 2010(平成22)年2月26日（金） 15：00～16：30
- ◇場 所 国立大学法人 熊本大学文・法学部 A 1 講義室（2 F）
- ◇講 義 国立大学法人 熊本大学大学院法曹養成研究科（法科大学院）  
教 授 林 勝 美

# 【目 次】

第 1	はじめに .....	1
1	あいさつ .....	1
2	私の略歴 .....	2
3	最終講義の位置づけ .....	2
第 2	現政権における、地方分権（復権）・地域主権についての姿勢 .....	3
1	地域主権についての発言・行動等の経緯 .....	3
2	平成 21 年の衆院選挙中の民主党の政策 .....	4
3	民主党代表に対する意見及び提言書について .....	6
第 3	近時の道州制の動き .....	7
1	2009 年夏の衆院選直前の各党のマニフェスト .....	7
2	松沢神奈川県知事以外 12 名の動き .....	7
3	松沢神奈川県知事、橋下大阪府知事及び東国原宮崎県知事の発言 .....	8
4	蒲島熊本県知事及び姜尚中東大教授の発言 .....	8
5	朝日新聞「私の視点」への投稿 .....	8
6	憲法の視点に立った知事発言について .....	9
7	道州制導入を推し進める力の源について .....	10
第 4	第 28 回地方制度調査会答申の概要 .....	11
第 5	最近の文献について .....	11
第 6	府県の位置づけ .....	12
第 7	都道府県の憲法上の位置づけについて .....	13
1	憲法上の地方公共団体とは .....	13
2	憲法制定当時の立法担当者の言 .....	14
3	憲法制定当時の都道府県の位置づけに関する検証 .....	14
4	都道府県の憲法上の位置づけに関する学説 .....	15
5	筆者の見解 .....	16

第 8	判 例	2 0
1	最高裁大法廷昭和 38. 3. 27 判決・刑集 17 卷 2 号 121 頁	2 0
2	事件の経緯、判決の評価	2 1
第 9	結 論	2 1
1	都道府県問題の結論について	2 1
2	住民のリコールの点からの考察	2 3
3	投票の点からの考察	2 3
4	道州制議論の本質的な面からの考察	2 3
第 1 0	広域行政の進め方	2 4
1	進め方の手法	2 4
2	道州制に踏み切ることの誤り	2 4
第 1 1	これからの基礎的自治体としての町村のあり方	2 5
1	基礎的自治体である市町村の足腰を丈夫に	2 5
2	府県制度の空洞化政策の廃止	2 6
3	府県への人材と財源の確保	2 6
	講義資料	2 9

- ◇講義名 林勝美教授最終講義  
◇日 時 2010(平成 22)年 2 月 26 日 (金)  
15:00~16:30  
◇場 所 国立大学法人 熊本大学文・法学部  
A 1 講義室 (2 F)  
◇講 義 国立大学法人 熊本大学大学院  
法曹養成研究科 (法科大学院)  
教授 林 勝 美

## 「地域主権と道州制の法的問題点」

### 第 1 はじめに

#### 1 あいさつ

私は、このたび熊本大学大学院法曹養成研究科（法科大学院）を定年にて退職することになりました林 勝美と申します。

法曹養成研究科の専任（実務家）教授の他に、熊本大学では法学部の教授（地方自治法）、大学院法学研究科の授業も、担当してました。

専攻は、地方自治法と公共政策法務であります。

今日の最終講義のテーマは、「地域主権と道州制の法的問題点」を取り上げております。このたびのこの講義、平成 14 年 4 月 1 日付で当時法人化の前であった国立大学の熊本大学法学部教授に採用され、辞令交付を受けた日の出来事、昨日のように思い出されます。

私が、公募により熊本大学法学部に地方自治法専攻の教授として採用されました経緯、その間、大変お世話になりました方々に対しますお礼は、私の略歴を申し述べた後に触れたいと思います。また、熊本大学法科大学院の設置の秘話とも言うべき話ですが、ここに来賓でみえておられます原田卓弁護士を法科大学院の実務家専任教授に依頼するため、当時の吉田勇法学部長、中川義朗教授、原田卓弁護士と私を入れて 4 人が、「くすのき会館」で会議したことは、忘れることができません。

このことにつきましても私の略歴を申し述べた後に触れたいと思います。

さらに、右も左も全く分からなかった私を、当時 1 階にありました法学部の「研究

会室」で、当時法学部評議員でありました、現在、熊本大学の理事の職にありますが森光昭教授と、現在、熊本学園大学教授に転出されました中川義朗教授のお二人に親切丁寧に教えていただいたことは、今でも忘れておりません。感謝の念でいっぱいです。

加えまして、熊本出身の早稲田大学、大浜啓吉教授（行政法）の身に余るご指導を受けたことが、熊本大学への道につながったことを、今ここに思い浮かべて、心からの感謝を捧げたいと思います。

## 2 私の略歴

(1) 1944年（昭和19年）9月28日

熊本県権太本斗郡本斗町生まれ

(2) 別紙資料に略歴を記載しておりますので、ご参照ください。

(3) 別紙資料にもありますように、熊本県全体で、「全国権太連盟」の会員は、一般会員6名、終身会員は、私の1名合計7名です。

(4) 略歴にも触れていますが、私の熊本大学への道は、東京都庁法務部での長年の訟務実務経験があったればこそと思っております。特に都庁法務部勤務を勧めていただいた石葉光信法務部長（弁護士・故人）には、この場をお借りして、感謝の誠を捧げたいと思います。

## 3 最終講義の位置づけ

(1) 私は、道州制に関しては、すでに著書（単行本）として、『道州制問題の法的視点』（ぎょうせい、2008年12月発行・2009年12月第2刷発行）を出版しております。この著書につきましては、全国町村会会長を始め、町村自治体関係者の皆様から多大な反響をいただき、深く感謝しております。

園部元最高裁判事、井戸兵庫県知事や嘉田滋賀県知事始め多くの識者の方々から著書について過分なる評価を頂いておりますこと、感謝申し上げます。

この単行本の前に、「道州制問題と地方公共団体」『熊本大学地域連携フォーラム叢書 地域を創る』（成文堂、2004年発行）でも、この道州制について述べておりますのでご参照お願いできればと思っております。

この道州制の件につきましては、本年（平成22年）1月25日、福岡県町村会長から依頼を受け、「平成21年度福岡県町村長セミナー」の講師として「地域主権と道州制の法的問題点」を講義しました。この件につきましては、熊本日日新聞

の「主張提言」に、私が投稿し、掲載されております。その元になる投稿原稿と掲載の新聞記事を、別紙資料として添付しております。

(2) ところで、この最終講義は、当然のことですが、私の熊本大学での最後の講義となります。

本日、配布いたしました講義資料は、「レジュメ」と「講義資料」を一体としてまとめたものであります。これらの内容は、憲法の保障する「学問の自由」の範囲内の内容のものとして、林勝美の責任のもとで作成・配付したものであることを、まずもって、ご了解お願いいたします。

(3) この講義資料の内容について、一言申し上げます。

退職時期が近づくにつれ、何とか少しでも内容のあるものをと、考えておりましたが、時間もなく、全くお恥ずかしい極めて不十分な内容になりましたことを、お許し願います。

(4) 次に、私の著書『道州制問題の法的視点』を、熊本大学大学院社会文化科学研究科科長 高橋隆雄教授に謹呈しましたところ、高橋科長から、的確かつ厳しいご指摘と同時に、温かいご指導をいただきましたことを、肝に銘じて、今後、研鑽を重ねて他日を期したいと思っております。

高橋隆雄社文研研究科長には、この場をお借りして厚くお礼申し上げます。

## 第2 現政権における、地方分権（復権）・地域主権についての姿勢

### 1 地域主権についての発言・行動等の経緯

(1) 平成21年11月17日の閣議決定により、「地域主権戦略会議」が別紙資料の通り設置されました。その会議の構成員は、別紙資料のとおりです。

(2) この「地域主権戦略会議」の設置に先立って、平成21年10月30日には、総務省顧問（地域主権関係）が別紙のとおり発令されました。

(3) そして、別紙資料の地域主権戦略の工程表（案）【原口プラン】及び別紙資料の地方分権改革推進計画（案）を基に、地域主権を進めるとしております（別紙資料 基本方針（抄）・平成21年9月16日閣議決定参照。）。

- (4) ここまでで、注意すべきは、総務省顧問のうち、上田埼玉県知事、中田宏前横浜市長、橋下大阪府知事、古川佐賀県知事、松沢神奈川県知事、山田宏杉並区長等のメンバーは、いずれも道州制の導入賛成論者であります（特に、橋下知事、松沢知事は別紙資料のとおり極めて積極的な道州制導入賛成論者であります。）。
- (5) これに反して、この名簿のメンバーのうち、明確に道州制の導入について、消極的姿勢をとっているのは、嘉田滋賀県知事等と少数メンバーにすぎません。あまりにも、公正・公平を欠いた人選と言わねばなりません。厳しく批判するものであります。
- (6) さらに、別紙の地域主権戦略会議の名簿を見ても、なぜ、道州制積極賛成論者の上田埼玉県知事や橋下知事を構成メンバーにしているのか疑問と言わねばなりません。
- (7) それよりも、そもそも原口総務大臣は、別紙資料のとおり、以前は「中央政府が持つ政策決定権限や財源を約三百のユニット（基礎自治体）に移す。」と明言していたのです。このような考えは、別紙資料の、民主党小沢一郎氏と榊原英資氏が「一つは中央政府、あとは基礎自治体に全部やってもらう。」という対談（『政権交代』210頁参照。）内容と同じ主張なのです。このような見解は、別紙資料のとおり、2009年3月14日開催の民主党北海道連の政治セミナーでも榊原英資氏は、「300ぐらいの基礎的自治体と国の二層制に」と発言しています。原口総務大臣は、このような見解を現在も有していると理解してよいのですか。地域主権とどのように結びつくのか、憲法上許されるのか、明らかにすべきです。

## 2 平成 21 年の衆院選挙中の民主党の政策

- (1) 平成 21 年の衆院選挙中には、自民党、公明党が「地域主権型道州制」を目指して、「道州制基本法」の早期制定を訴えていたのと対照的に、民主党は、あえて、道州制採用を全面的に打ち出さない政策をとったことは周知のとおりです。
- (2) ところが、政権与党となった途端に、別紙資料のとおり原口総務大臣から日本経団連側に対する提案に基づき、道州制推進に向けた、総務省と日本経団連の「道州制検討チーム」が設置されたということは、どのようなことなのか、理解に苦しむものであります。
- (3) そして、このような対応に応じて、その後の平成 21 年 12 月 17 日、別紙資料の

とおり千代田区の「経団連会館」において、日本経団連、経済同友会、日本商工会議所の財界 3 団体が「地域主権と道州制を推進する国民会議」を発足させ、道州制採用の取り組みの強化を確認していますが、このことは、民主党の基本的政策に反しているのではないかと考えるものであります。

(4) 付加して申し上げれば、平成 21 年 5 月 14 日、大手町の経団連会館で、経団連側からの要望により開催された、自民党との「政策懇談会」において、自民党推進本部長を兼ねる、保利耕輔政調会長は、経団連側が求める道州制について、「党内で好きな方が何人か集まって検討している程度。一般の議員は道州制が何か、認識すらない。」(別紙資料参照。)と一蹴したとの報道がなされています。そして、この席には、園田博之政調会長代理及び与謝野馨財務金融経済財政担当相が参加(いずれも当時の肩書き)していたと報道されています。自民党道州制推進本部長を筆頭とする自民党の幹部ですらこのような、認識であったにもかかわらず、衆院選挙で勝利し、民主党中心の政権下で、自民党以上に道州制採用について積極的政策をとることに対して、厳しい批判をするものです。

(5) このような姿勢は、橋下大阪府知事が日本経団連の御手洗富士夫会長と、平成 21 年 7 月 25 日長野県軽井沢町のホテルで対談し、道州制を国民的な運動として盛り上げていくことで一致したとの報道があり(別紙資料参照。)、その席上で、御手洗会長は、道州制について、「国が長期的な構想を持ち、国民の理解を引き出すことが重要だ」と指摘し、ついで、橋下知事が、「道州制に触れないと政治家として生き延びることができないくらいに、国民運動にしないといけない」(別紙資料参照。)と応じた旨、報道されていますが、人気があると言われる知事や、経済団体の会長職にある者のこのような言動も、民主党の政策に影響しているのか、伺いたいものであります。

(6) さらに言えば、年が改まった平成 22 年 1 月 1 日(金曜日)発行、日本経済新聞 37 面、特集「次の 10 年へ未来を読む」の記事には、次のように記述されています。

すなわち、「そもそも道州制の本家は自民党ではなく、民主党だ。鳩山由紀夫首相が民主党代表だった 2000 年 6 月の衆院選では『全国を 10 程度の道州と 1000 程度の市に再編する』と公約に明記していた。当時、鳩山氏は『道州制は公約の一丁目一番地だ』と繰り返し発言している。『国と 300 程度の基礎自治体』からなる 2 層制が持論の小沢一郎氏が代表になり、07 年 7 月の参院選で『道州制』という言葉は消えた。しかし、代表が再び鳩山氏になったことで、09 年夏の衆院選では『将来的な道州の導入も検討する』と半分復活している。」(別紙資料参照。)

この報道のような、道州制の導入について、進める見解に立つことは、許され



るものではありません。

(7) また、民主党の野田財務副大臣、前原国交大臣、原口総務大臣の出身母体である松下政経塾を、30年前に創設した松下幸之助氏は、廃藩置州を唱え、江口克彦氏（PHP総合研究所社長＝退任予定＝別紙資料参照。）によれば、「松下幸之助氏は昭和43年に『廃藩置州』を唱え、私に実現を託しました。日本の将来がかかる道州制の実現に専念したいのです。」（別紙資料参照。）と報道されていますが、松下政経塾出身の民主党議員（松下政経塾出身の自治体の首長、地方議会の議員も同様）は、道州制賛成論者がほとんどであるから、これも、国民・住民の皆様は、決して忘れないようにしなければなりません。

(8) このような、政治状況を反映して、逢坂誠二内閣総理大臣補佐官は、「先行的に一括交付金や道州制のようなものを実施したいという地域の希望があれば、戦略会議の中で話し合っていきたい。」（2010年1月号・ガバナンス、ぎょうせい発行・17頁2段目、4行目。別紙資料参照。）と発言しております。

しかしながら、逢坂誠二氏が、補佐官就任以前の民主党議員当時は、私の著書『道州制問題の法的視点』28頁に記述しているように、道州制に対しては厳しく批判していたのです（別紙資料参照。）。

そこで、逢坂誠二内閣総理大臣補佐官に伺いたいが、道州制に対する批判は、現在どうなったのか、明確に、かつ、正確に返答いただきたいものであります。

### 3 民主党代表に対する意見及び提言書について

私は、これまで2回にわたって（平成21年4月20日付け、平成21年7月1日付け）、別紙のとおり民主党代表宛、「意見及び提言書」を、書留・速達・配達証明付きで送付しております。

その内容は、別紙資料から明らかなように、道州制に反対するものであります。

この「意見及び提言書」の内容は、読んでいただければお分かりのようになり激しいものであります。民主党から正式なご返事はいただいておりますが、その後の対応、政策内容を見ると、道州制積極採用論を展開する公明党やみんなの党に対する国会答弁（平成22年2月2日（金）の鳩山由紀夫総理答弁（公明党井上義久議員に対する同日14時51分頃の答弁、みんなの党渡辺喜美議員に対する同日16時55分頃の答弁）、原口一博総務大臣答弁（みんなの党渡辺喜美議員に対する同日17時12分頃の答弁））から判断して、道州制導入ありき論に立っているものでないことを明確にしています。

この点に関しては、私も一定の評価をするものです。

ところで、みんなの党渡辺喜美議員は、平成 22 年 2 月 2 日（火）16 時 43 分頃、衆院での代表質問で、地域主権型道州制をなぜ採用しないのかと怒声を張り上げて鳩山総理と原口総務大臣に詰め寄っていましたが、聞いていてあまりに見苦しく、厳しく批判されるべきものであります。

その代表質問の内容の概略は（道州制に関するもののみ）、

- ・道州制ビジョン懇談会を消滅させたことを批判する。
- ・江口克彦氏の教えを受けた松下政経塾出身の民主党の議員は、道州制の実現を目指して立ち上がらないのか。
- ・原口大臣いかがですか。

という内容のものであります。

「公明党」にしても「みんなの党」にしても、憲法論及び住民自治論の法的な検討を十分にすることもなく、「地域主権型道州制」なる中身の不明な「入れ物」を先行して採用すべきと主張することは、国民に対して誤ったメッセージを送るなにもものでもないと考えます。地に足を付けた憲法論、住民自治論を展開してもらいたいものです。

そうすれば、私の著書を読むまでもなく、憲法上都道府県は、保障されていることがお分かりになるでしょう。そして、道州制の採用は、憲法を改正しなければ憲法違反になることもまた理解されることと思います。

## 第 3 近時の道州制の動き

### 1 2009 年夏の衆院選直前の各党のマニフェスト

各党のマニフェスト（政権公約）を見ると、現在の都道府県を廃止して平均して一千万人以上の人口となる「道州制」の採用を掲げているのは、自民党、公明党、国民新党、みんなの党であり、明確に道州制に反対しているのは、共産党、社民党、新党日本であります（別紙資料参照。）。

民主党の当時の岡田克也幹事長は、橋下大阪府知事との対談で「30 万人の市ができて、政令市並みの権限を移すと都道府県はやることがない。くくって州にするのは歓迎だ。」「近畿の知事をまとめておれにやらせろと具体的に言ってもらえば、我々は乗っかる」（別紙資料参照。）と報道されています。

### 2 松沢神奈川県知事以外 12 名の動き

全国町村会・全国町村議会議長会が「町村の存在を否定する道州制の導入に断固反対する」との正当かつ切実な声明をも無視して、松沢神奈川県知事が代表して、各政

党（自民党、公明党、民主党）に対して、道州制の採択をマニフェストに盛り込むように要請文を手渡した（同調した知事は、松沢知事の他、高橋北海道、石井岡山県、加戸愛媛県、村井宮城県、上田埼玉県、川勝静岡県、横内山梨県、橋下大阪府、古川佐賀県、蒲島熊本県、東国原宮崎県、仲井眞沖縄県の計 13 名の知事である。）。

この点に関しては、別紙資料の「熊本自治基本条例（案）について」（熊本法学第 117 号 118 頁）で厳しく批判しております。

また、松沢知事、橋下知事及び東国原知事に対しては、別紙資料に添付しました私の著書の「あとがき」でも厳しく批判していますので、ご参照ください。

### 3 松沢神奈川県知事、橋下大阪府知事及び東国原宮崎県知事の発言

松沢神奈川県知事、橋下大阪府知事、東国原宮崎県知事は、道州制の積極的採用を、別紙のとおり、月刊雑誌「ガバナンス」、「Voice」等にて、発言しているところであり（東国原宮崎県知事は他に別紙資料のとおり月刊雑誌「新潮 45」でも道州制導入を発言している。）。

### 4 蒲島熊本県知事及び姜尚中東大教授の発言

蒲島熊本県知事は、憲法論、住民自治論についての検討をすることもなく、「道州制は地方分権の究極の姿」（平成 21 年 7 月 17 日・熊本日日新聞夕刊・1 面参照。）であると発言をし、また、道州制の州都については、「まあ一種の狂気というのですかね、それが大事だと思います。……中略……だから狂気ともいうべき情熱をもって州都を言い続けているのは、丁度良いのではないのでしょうか。」（別紙資料、くまもと経済別冊・くまもと経済 EX2009・31 頁参照。）と、あまりにも不見識とも言うべき発言をしていることに対して、厳しく批判するものであります。

同様に、姜尚中東大教授も、顔写真入りで日経新聞に「宮崎県の東国原英夫知事のような人が九州の『州長』に」と、道州制積極採用論を主張していますが、厳しく批判するものであります（日経新聞、2008 年 10 月 24 日、九州経済 A、37 面参照。別紙資料。）。

### 5 朝日新聞「私の視点」への投稿

私は、このような道州制の積極導入論者に対して、別紙のとおり、朝日新聞の「私の視点」に以下の点を問うべきであるとの、投稿をしています。

すなわち、

- ① 一千万人を超える人口の道州は、アメリカやドイツの州の 2 倍近くになるが、こ

これは憲法上の地方公共団体と言えますか？

- ② これまで47都道府県知事は、誰一人、リコールで罷免された人はいないが、はるかに人口の多い道州で、憲法第92条で保障される住民自治について、具体的に住民の罷免権は、どのように保障されるのですか？
- ③ 都道府県制は、市町村と同様に憲法上保障されたものであることは、憲法制定経緯を調査・研究すれば明らかなことであるのに、あなたは、何を根拠にして、道州制は憲法に違反していないと主張するのですか？
- ④ 府県よりも広い面積の自治体を、事実は強制に近い合併を強引に進めて誕生させているが、このように、府県よりも広い自治体では憲法上の住民自治が満身に働くと考えますか？ 道州は、これよりも遙かに広大なものになりますが、明らかに憲法に違反しませんか？ あなたは、どのように考えますか？

このように、文章を提出しているのです。

ここで申し上げたいのは、道州制の積極導入論者に対して、知事であろうが学識者に対してであろうが、上記の①～④までの質問を厳しく、かつ、言い逃れができないように、厳しく追求すべきであるのに、新聞紙面等にこれらの点について記述等がなされていないのは、いかがなものかと考えるものであります。

この点については、私の著書『道州制問題の法的視点』23頁で、西日本新聞社に対する批判として、厳しく指摘しているところであります。

各マスコミは、道州制のような国の将来のあり方につながる重要問題については、タスクフォースやプロジェクトチームをしっかりと組んで、限界のある個人の記者にまかせることなく、対応願いたいと思います。

しかしながら、何度も言うようですが、西日本新聞のように、道州制導入ありきで報道姿勢を固めているマスコミに対しては、厳しく批判するものであります。

## 6 憲法の視点に立った知事発言について

憲法の視点に立った正しい見解を述べておられる知事もいますので、記述させていただきます。

井戸兵庫知事、嘉田滋賀知事、西川福井知事であります。

この3知事の見解につきましては、私の著書『道州制問題の法的視点』14—15頁に記載しております。

井戸知事は、今なすべきことは、現行府県制度下における分権改革の推進であって、

「道州制といった架空の制度の議論に力を注ぐことではなく、まずは、現行府県制度の下で、国から地方への権限と税財源の委譲を進めることであると私は信じている。」（井戸敏三「道州制に疑念あり」都市問題第98巻8号・18頁参照。）と、問題の本質を論じています。

このことの意味を、地方行政に携わっている首長等関係者は、深く耳を傾けるべきでありましょう。

特に、東国原英夫宮崎県知事は、平成19年11月16日（金）のNHK総合テレビ20：37頃の発言で（筆者がテレビではっきり聞いている。）、「九州総力戦（全員参加の自治）」と書いたフリップを掲げて、「これからは道州制でやらなければ立ち行かないであろう。」と、安易に道州制採用を声高に叫んでいたが、これに対しては、厳しく批判しておきます。

いずれにしても、省益に拘泥する中央省庁が強固に反対して、権限を手放さないならば、単に国の出先機関の仕事を道州に移すということだけに終わり、機関委任事務の復活どころか、道州が国に隷属するという官治型の道州制、集権型の道州制の構図をつくり出されることは明らかであります。

どこに「州都」を置くとか、わが県が「州都」として適地であるとか、このような表層的な議論ばかりが先行しているようでは、地方自治の瓦解すら招きかねないということなのです。

本年以内に、国の出先機関の受け皿として、「関西広域連合」設置の報道が別紙資料のようになされていますが、拙速であり、反対です。

## 7 道州制導入を推し進める力の源について

私は、著書を書くに当たって、道州制の歴史的経緯を調べる中で、私なりに、その答えに行きついた点があります。

このことについては、すでに多くの関係者は、気が付いていることかと思えます。しかしながら、いろいろな諸要因から、真正面から触れられてこなかったことが、一般の国民・住民は、知り得なかった又は気が付かなかった点ではないでしょうか。

それは、別紙資料の「経産官僚が仕掛けた電力改革『発送電分離』は時を経て蘇るのか」（朝日新聞グローブ、2009年10月5日（月）第25号参照。）の報道記事の中に、その主な答えは見つかります。

その記事には、「日本列島を9地域に分割し、それぞれの電力会社が発電から送電、配電（小売り）までを独占する。……中略……各電力会社は、その地域の経済団体トップをほぼ独占した。力の源泉は、発電から送電・配電まで一貫して担う『発送電一体』にあった。発電所や送電線などの巨額の設備投資と燃料調達を前に、重電メーカーや商社など多くの取引先がひれ伏した。」という指摘がその答えであります。

九州において、何がなんでも道州制を進めている「九州地域戦略会議」の中心的存在は、どの組織でしょうか。九州電力そのものであります。

名前は、ここでは触れませんが、各大学の学長の中には、道州制導入積極論者が多く見受けられます。今少し、冷静に原点に立ち返って法的な側面からも検討すべきであります。

それよりも何よりも、新聞・マスコミ関係者は、勇気を持つて的確な報道をすべきであります。

## 第4 第28 地方制度調査会答申の概要

### 「道州制のあり方に関する答申について」 (平成18年2月28日)

- 1 この答申の概要につきましては、別添資料にありますように、答申の本文、道州の区割りを載せておりますので、これを参照し、これにより説明いたします。
- 2 また、この第28 地方制度調査会答申が出る以前ですが、兵庫県知事井戸敏三氏が「地方分権 道州制より府県に任せよ」（平成18年2月10日朝日新聞16面私の視点）で、道州制について、別紙資料のとおり批判しております
- 3 井戸知事のこの紙面と同じ「私の視点」で、大阪市立大学教授 加茂 利男氏が「市町村合併 道州制目的には疑問」（平成18年1月20日朝日新聞12面）と題して、別紙資料のとおり道州制について、批判をしております。
- 4 この第28 地方制度調査会答申が出された後に、嘉田滋賀県知事は、「道州制 地方分権の実現が先だ」（平成20年9月18日・朝日新聞、「私の視点」）で、道州制ありきの考えに対して批判しております。

## 第5 最近の文献について

重要かつ、最新の文献を掲げていないものもあります。この点につきましては、時間の関係もありご容赦お願いいたします。

- 1 戦前の道州制論、最近の道州制論、憲法による地方自治の保障と道州制論を含めて、詳細に紹介しているのは、全国知事会『地方自治の保障のグランドデザインⅡ

—自治制度研究会報告書—』(全国知事会、平成 18 年 12 月)83—115 頁であります。  
この報告書により、憲法上の問題点を含めて理解できます。

- 2 西尾 勝『地方分権改革』(東京大学出版会、2007 年 7 月発行) 144—171 頁。  
1995 年から 2001 年に至る通算 6 年間、国の「地方分権推進委員会」の委員及び行政関係検討グループの座長として、分権改革に深く参与してきた著者によるものであり、参考になります。ただ、後述するように憲法の理解において見解が異なる記述がありますので(147 頁後ろから 4 行目—その頁最後の行までの文章。)その点については、批判を加えたいと思います。
- 3 上野真也「政令指定都市と道州制」『熊本大学 21 世紀地方自治叢書 1 地方分権と政策』(成文堂、2007 年 2 月発行) 45—88 頁は、これまでの政令市へ向けた熊本市の取り組み、九州における道州制の論議の紹介及び道州制の問題点をも含めて論述されています。
- 4 石和田二郎・山本國雄「道州制論議の動向と課題」『熊本大学 政創研叢書 1 政令指定都市をめざす地方都市』(成文堂、2007 年 3 月発行) 183—211 頁は、道州制の論議と動向等について論述されています。
- 5 金井利之『自治制度』(東京大学出版会、2007 年)
- 6 佐藤俊一『日本広域行政の研究—理論・歴史・実態—』(成文堂、2006 年)
- 7 林 宣嗣+21 世紀政策研究所 [監修]『地域再生戦略と道州制』(日本評論社、2009 年)  
日本は、法の支配のもとにある訳だから、憲法論、住民自治論の検討も踏まえて、道州制採用については、法的側面からも考察して、その是非を論ずべきものと考えます。しかしながらこの文献は、そのような考察はしていないものであります。

## 第 6 府県の位置づけ

明治 11 年の府県会規則以来、今日まで府県は、単なる「行政区画」としての位置づけではなく、明治 13 年の東京府会での起債の議案の議決の例をみるまでもなく、法人としての実態を有していたことは明らかなことであります。この点、認識を改めるべきでありましょう。

- この点につきましては、すでに私が「道州制問題と地方公共団体」『地域を創る』（成文堂・2004年発行）153—172頁で述べております。

以下の文献も拙稿の中に記載して説明しておりますので、参照していただきたいと思っております。

- ・ 地方自治百年史第一巻 355頁。
  - ・ 藤田武夫「日本地方財政発展史」42頁 貴族院で、政府委員としての
  - ・ 中央報徳会「府県制 50年を語る」19—20頁（S16年発行）
  - ・ 東京府史 行政篇第一巻 895頁
  - ・ 東京府史 府会篇第二巻 56頁
  - ・ 安井英二「地方制度講話」88頁
  - ・ 入江俊郎「府県論」『自治制発布 50周年記念論文集』491頁
  - ・ 清水澄「国家學第二編 行政篇 上巻下」1137頁
- 以下、略—

## 第7 都道府県の憲法上の位置づけについて

### 1 憲法上の地方公共団体とは

- 立法者意思説                      マッカーサー草案「府県知事、市長、町長、徴税権を有するその他一切の下級自治体」列举を止めて「地方公共団体」と書かれれば、このような自治体を含むと見るのが、立法者の意思に合致するものとする考え。
- 沿革・共同体意識説              その地域の住民が共同体意識の上に自主的な地域共同体としての社会的実態を歴史的かつ、現実的に備えていることであるとする考え。



- 法律による基準説 「地方自治の本旨」という条件があるにすぎず、地方公共団体の組織及び運営はすべて法律の定めるところによるとする考え。

## 2 憲法制定当時の立法担当者の言

- (1) 入江俊郎「憲法と地方自治」『地方自治 20 周年記念自治論文集 』（16 頁（地方自治の本旨））別紙資料参照。
- (2) 佐藤達夫「憲法第八章覚書—その成立の経過を中心として—」『地方自治論文集』（40 頁（地方自治の本旨の記述は入江に比較して不正確、注意必要。）、38 頁、39 頁（佐藤の個人的な言でありここは注意を要するところです。）、44 頁（極東委員会の件、ここも重要であります。））

## 3 憲法制定当時の都道府県の位置づけに関する検証

- (1) 田中二郎発言「第一部 地方自治制度の形成」中、「4 憲法上府県は地方公共団体に含まれるか」『地方自治二十年』（評論社、昭和 45 年）74—77 頁。

ここでの田中教授の発言で重要な点は、分権化して民主化しなくてはならないと考えた本体は、市町村ではなく「府県」にあったものであることは、明らかであるという事実であります。したがって、地方公共団体と漠然と直したなどと読める佐藤達夫氏の言は、事後的な記述とはいえ（上記『地方自治論文集』39 頁）厳しく批判されなければなりません。私の著書にも記述しましたように、こここのところは極めて重要なところであります。昭和 26 年 5 月 1 日のリッジウェイ司令官の声明から始まった逆コースの中で、知事官選を強行しようとして議会での内閣法制局長官の答弁の根拠ともなっているのです。すなわち、府県は憲法上に保障されたものではなく、知事を公選とするかどうかは立法政策によるとする、あの見解であります（別紙資料参照。）。

これが政府の見解として今日まで続いていて、都道府県は憲法上保障されていないという根拠とされているのであります。すでに述べたところから明らかかなように、これは事実を無視したか、又は事実を歪めた疑いがあるということでもあります。

この内閣法制局長官の出した、政府見解としての主張に対して、賛同する研究者の見解も存在しますが、このような見解は、今一度厳しく吟味する必要があるのではないのでしょうか。

（参照：田中二郎発言 上記『地方自治二十年』75 頁後ろから 8 行目。）

この点につきましては、私の著書を参照願います。

○ 逆コースのことは、

- ① 京都府政府研究会編『戦後における京都府政の歩み』（汐文社・1973年）4552—417頁参照。
- ② 地方自治百年史編集委員会編『地方自治百年史 第二巻』（地方財務協会・平成5年）404—417頁。

## （2）地方自治の本旨についての考察の経緯

現憲法第92条に規定されている「地方自治の本旨」の文言は、明治21年の市制、町村制の上諭にある「隣保協同の精神」ではなく広域地方自治体である府県を含めて「地方自治の本旨」との文言に定め、これを新しく創設している事実を見落としてはならないのであります。

別紙参考資料として配付しております『地方自治20周年記念自治論文集』16頁をもう一度、ご覧になってください。

この点について、私は、極めて重要な事実として、重視したいのであります。私は、この立法の経緯・事実にもっと光を当てるべきであると考えます。

市町村と府県を含めて「地方自治の本旨」という文言が、マッカーサー草案ではなく、入江俊郎・佐藤達夫の日本人グループの手によって、創設されたという事実こそ、重きをなすべきでありましょう。

このようなことから、私は、結論のところでも述べますが、都道府県の廃止を前提としているこの道州制案は、明らかに憲法に違反するものであると、強く主張したいのです。

## 4 都道府県の憲法上の位置づけに関する学説

この学説の紹介は、樋口陽一・佐藤幸治・中村睦男・浦部法穂共著『注釈 日本国憲法 下巻』（青林書院・1988年）1387—1390頁参照。

### ① 二段階保障積極説（第一の説）

小林 武『地方自治の憲法学』（晃洋書房・2001年）9—10頁。

「地方自治の本旨を侵害するような都道府県の再編成までも許容することになってはならない。」と主張する。

- ② 二段階制立法政策説（第二の説）
- ③ 二段階制と断定はしないが府県の廃止が「地方自治の本旨」に反する場合は憲法上許されないとする説（第三の説）

## 5 筆者の見解

私は、結論から言えば、①二段階保障積極説（第一の説）をとるものです。

なぜならば、

(1) 立法当事者の直接証拠を重視すべきであるということです。上記の田中二郎教授の見解が当時の GHQ との交渉経緯等から判断して正しいものと考えます。また、内閣法制局の入江俊郎氏・佐藤達夫氏の日本人グループが、「地方自治の本旨」という、市町村だけでなく、府県をも含んだ概念を創設したという、この事実の重みを再評価すべきであると考えます。

(2) これまで、道州制の議論は、経済優先、右肩上がりの経済成長の中で、資本の論理優先のもとでなされてきた嫌いがあり、住民の目線に立って、直接請求等の住民の権利の実質的確保という、住民自治の視点に欠けるところがあったというべきであります。

ところで、入江俊郎氏は、上記論文において、「府県の設置が憲法上の絶対的要請であるとは、現行憲法制定当時から考えていなかった。」(同⑰頁)との記述をしておりますし、また、別の論文では府県を廃止して広域行政機関として「地方」の創設を提唱していますが(入江俊郎「府県と広域行政機関」『地方自治論文集』(地方財務協会・昭和 29 年、137 頁以下。)、これは憲法制定当時の事実とは全く別であり、事後になっての個人的見解・個人的評価を述べたものに過ぎないものと位置づけられます。

あくまで重視すべきなのは、憲法制定時の立法経緯上の事実なのであります。入江俊郎氏のその後の、時間を経過した後の個人的評価を重視すべきではないのであります。このような経緯から言っても、府県は憲法上の公共団体であることは明らかなのであります。

(3) 憲法制定時の審議録等

① 道州制について、慎重な答弁をしております。

内務大臣 大村 清一 (田原 春次議員に対する答弁 )  
逐条 日本国憲法審議録 第三卷 709頁乃至711頁  
地方自治法の審議当時 内務大臣の答弁資料 道州制を否定  
(改正地方制度資料第二部 385—386 頁)

② 憲法調査会第三部会報告書

太田正孝委員他 道州制を施行するためには、憲法上地方公共団体  
は市町村のみを指称することを明確にする必要  
がある。

この①、②の事実からも、府県が憲法に含まれていると考えられていたこと  
の証左であります。

(4) 俵 静夫 「地方性と憲法問題」府県制度改革批判 31 頁以下参照。

「府県という名称をあげていないというだけで、府県は廃止しても憲法上許され  
るとする形式論を用いるならば、同じ論法をもって、憲法は市町村という名  
称をあげていないから市町村を廃止して妨げないということができると  
う。しかしながら、いかなる形式論者も憲法が市町村の廃止を許容している  
とは考えないであろう。それは、暗黙のうちに、市町村は、明治以降基礎的自治  
体として長い歴史をもち自治体としての社会的実体を備えていると認めるから  
であり、これを廃止して地方自治の本旨を実現することはできないと考えるか  
らである。明治から今日まで、府県と市町村という団体によってながく地方自  
治を行ってきたという事実を当然予想して憲法ができていることは当然のこ  
とというべきである。マ草案において長の直接選挙を定めた規定において府県  
は、そこで明らかに憲法上の地方公共団体として考えられていたのである。」

この俵教授の見解については、傾聴すべきものであります。

(5) 兼子仁・村上順「地方分権」憲法問題叢書 3・21 頁、弘文堂・平成 7 年発行

(6) 昭和 39 年 7 月の憲法調査会第三部会報告書

憲法を改正して、92 条に地方公共団体の「種類」も加えて、いかなる種類を認めるかは法律によることを明文で規定すべき（大石義雄委員等）であると発言していることは、取りも直さず、現在の憲法が府県についても、憲法上保障されていることを認めているからこそこのような発言になるのであり、府県が憲法上保障されていることの証左であると考えます。

(7) 現在は、自民党新憲法草案にて、道州制を置く改正案を策定済みであります。

すでに、衆議院憲法調査会最終報告書にも、道州制を置く改正案が策定済である事実を、国民は知っているのでしょうか？

このことは、道州制の条文を設けるためには、憲法改正をしなければ、現憲法に違反するとの認識を有していることの証左と考えます。

また、すでに私の著書で述べたところですが、当時の、松下電器産業副会長が平成 19 年 7 月 11 日（水）熊本ホテルキャッスルで基調報告をした際のことで、道州制の採用のために、自民党に対して憲法を改正していただきたいとの要請をした事実を、述べています。この松下電器副会長の発言内容からも、道州制採用のためには憲法改正が必要であるとの認識を有していたことが、伺われるものであります。

(8) 立教大学の磯部 力教授(前：都立大学法学部長)は、「わが国の社会に十分に定着している市町村と都道府県の二層自治体の存在を前提に、その双方を強化することこそが、最もバランスのとれた方策ということになるだろう。」(磯部 力「『分権の中味』と『自治の総量』」ジュリスト No1031、1993 年 37 頁参照。)と述べておられますが、論文全体の趣旨からも、府県は憲法上保障されたものと捉えていると判断されます

(9) 塩野 宏教授の見解を検討する中で、第一の説が有力であることを示す。

塩野教授の見解は、「府県制論」自治論文集・地方自治法施行 40 周年 103 頁以下に記述されています。

塩野教授は、第三の説をとるのでありますが、まず、次のように述べておられます。

第一説をとる学説は、その根拠として挙げるところは、

- 明治憲法のもとでも地方公共団体であった府県の完全自治体化が日本国憲法の趣旨であること
- 府県の存在なくしては国との関係で市町村自治は維持できないこと。
- 地方の事務を処理するには市町村では足りず必然的に中間の単位のものが必要であること。
- 憲法93条の制定過程で府県、市町村が明示的に記されていたこと。  
と、述べた上で、

塩野宏教授の見解を要約すると、

- ① 制定過程で府県、市町村が明示的に記されていたのが、地方公共団体に変えられたことは、文理的には、憲法上は、市町村及び府県という二重構造の固定化がなされなかったと見るのが、素直であろう。
- ② 府県の完全自治体化が地方自治の本旨に、より適合するとは言っても憲法自身が地方公共団体の2段階構造を直接定めたものという結論が当然に導かれるものではない
- ③ 市町村のあり方によっては、中間的団体を必要としないところも生ずることがありうる。  
府県あつての市町村という主張は、感覚としては理解できるにしても、これを解釈論の中に持ち込むことができるかどうかは疑問である。
- ④ 完全自治体の完全二重構造が、地方自治の普遍的あり方であるという比較法上の根拠もない。

以上の点からすると、第一の説は、解釈論としては、必ずしも説得的ではない(104頁)。

そこで、第三の説が憲法解釈論としては、妥当なものと解される(105頁)。と、結論を述べておられます。

地方公共団体の二段階構造の点については、「画一的な地方公共団体の二段階

構造の固定化が果たして、より、地方自治的であるかどうか、比較法的観点を含めて考察する必要がある。」(107頁)と述べています。

そこで、私は、上記の田中二郎教授の憲法制定当時のGHQとのやりとりの発言、また、入江俊郎氏の立法当時の「地方自治の本旨」の内容の指摘の重さを、塩野教授が評価していただけるならば、第一の説に与することになるのではないかと考えるのですが、いかがでしょうか。塩野教授は、これらの事実にどの程度「光」を当てられたのか、その考察過程を、ご教示いただければと考える次第であります。

(10) 第一の説をとる私の見解の根拠について述べましたが、今後とも検討を重ねて参りたいと思っております。

## 第 8 判 例

### 1 最高裁大法廷昭和 38. 3. 27 判決・刑集 17 卷 2 号 121 頁

#### (1) 事件の概要

昭和 27 年改正の自治法 281 条の 2 は、従前の首長公選制（区長）廃止して「特別区の区長は、・・・特別区の議会が、都知事の同意を得てこれを選任する」と改正しました。この選任制に改正になった後の昭和 32 年 8 月の渋谷区長選任において、区議会議員 7 名は、賄賂を収受したとして起訴された事件です。

刑事第一審は、特別区は、憲法 93 条 2 項の地方公共団体に該るから、自治法の選任規定(公選であるべきなのに選任制に改正した規定)は、違憲無効であるから、贈収賄は成立する余地がないとして、全員に無罪の判決を言い渡しました。

これに対して、検察側が跳躍上告したのが、本件最高裁判決であります

「地方公共団体といいうるためには、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だけでは足りず、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要する」と判示し、「明治 11 年・・・以来・・・特別区は、完全な自治体としての地位を有していたことはなく、・・・課税権、起債権、自治立法権を認められず・・・憲法 93 条 2 項の地方公共団体と認めることはできない。」と判決しました。

学説からの批判

- ・有倉遼吉「区長公選をめぐる憲法問題」法律のひろば第14巻第11号4頁。
- ・塩野宏『行政法Ⅲ（第3版）』140頁（注2）参照。
- ・宇賀克也 法学教室 2003年8月No.275、92頁参照。  
「違憲な立法政策により自主立法権、自主行政権、自主財政権等を奪った状態が継続していれば、憲法上の地方公共団体となりえないという循環論法に陥ってしまうというというのはおかしいとの、厳しい批判がなされている。」
- ・当時の自治省の実務担当者のみならず、政府部内においても、特別区は憲法上の地方公共団体であると考えていたことを重視すべきです。

別紙資料：「憲法運用の実際についての第二委員会報告—国会・内閣・財政・地方自治—」360頁。（鈴木俊一参考人発言）

(2) 最高裁がこのように、循環論法に陥るような判断をして、敢えて収賄罪の成立を認めたことは、厳しく批判されるべきであります。

このような最高裁の判断を認めることは、とりもなおさず、憲法上保障されているものを地方自治法によってくつがえすという「法の下剋上」を許すものというべきであり厳しく批判されるべきものであります。

したがって、この最高裁判決は、先例としての価値も、意義も、既に失っていることは明らかでありますから、この最高裁判例を根拠にして道州制の憲法上の位置づけの根拠とはなり得ないと言えます。

## 2 事件の経緯、判決の評価

詳しくは、私の著書『道州制問題の法的視点』を参照願います。

いずれにしましても、この事件が贈収賄という刑事事件から出発していることが、このような誤った判決につながったものと考えております。

# 第9 結 論

## 1 都道府県問題の結論について

以下の(1)～(6)の点から、都道府県は憲法上保障された地方公共団体である



と考えます。

- (1) 府県は明治 11 年の府県会規則から自治体として存在したこと。私の著書を参照してください。
- (2) 憲法 92 条の「地方自治の本旨」の中身は、市町村のみでなく府県をも含むと憲法制定当時の立法経緯の事実からも、明らかであること。
- (3) 憲法 93 条の地方公共団体には、マッカーサー草案の経緯から判断して、また、田中二郎教授の上記発言内容から判断しても、府県を含んでいるのは当然であること。現行憲法の第 93 条に「都道府県」という具体的な文言がないからといって、府県は憲法上保障されたものではないとの根拠にはならないということなのです。
- (4) 憲法制定時及び地方自治法制定当時、政府・内務省は、道州制について、極めて慎重・消極的であったこと。
- (5) その後、逆コースの時代になって、政治的判断をしたとしか考えられないような、内閣法制局長官による政府答弁は、別紙資料のとおり、「府県知事の任命制と憲法との関係についての国会答弁要旨」にありますように、府県知事の公選制を廃止して、これを任命制とすることも、法律をもってするかぎり、憲法上不可能なこととはいえないとの判断をしております。

このような見解は、すでに述べましたように時代背景としては、逆コースのものであり、私は、この見解が現在も維持されるとは到底考えられないものと判断しております。

逆コースの時代でのこのような内閣法制局長官の答弁を、あたかも、金科玉条のものとして、都道府県を廃止ししても、それは立法政策の問題として許されるのであるとする道州制賛成論者の主張に対して、厳しく批判したいと思います。実定法の解釈等を専門にしている行政法・地方自治法の研究者以外の論者の見解の中には、制度設計論や区域・人口、財政面に焦点を当てて、道州制導入ありき論に与する例も多く見受けられます。

しかしながら、まずは憲法を頂点とする法の支配のもと、憲法、地方自治法の解釈から判断して行くべきではないかと思えます
- (6) 以上の事実を、併せ考えれば、現行の都道府県を廃止することを前提とする「道州制」は、明白に憲法に違反するというのが私の結論であります。

## 2 住民のリコールの点からの考察

また、戦後このかた、市町村長の場合は、住民のリコールによって辞職する例が多く見受けられますが、都道府県知事が、住民のリコールによって辞職した例は、寡聞にして聞かないのであります。

道州制が採用されたとした場合、平均 1000 万人以上の人口となり、これは立法権・司法権を有するアメリカの州の 2 倍近くの人口であり、このような人口構成の中で、住民の声が届くとは、到底考えられないのであります。憲法第 92 条の保障する住民自治に反するものと考えます。

## 3 投票の点からの考察

道州の長のリコールの件についてですが、電子機器を使用すれば、可能であるとの反論がありそうです。これにつきましては、電子機器の故障等で投票に使わない自治体が多く出てきております。また、投票箱から民主主義は生まれるものですし、現実には足で歩いて、投票所に赴いてこそ自治は、根付くものと思いますので、将来的に自宅からの投票行為に電子機器を活用するという恐れも考えられるところから、このような電子機器を活用する手法は、極めて抑制的でなければなりません。

現に神奈川県海老名市は、システムが信頼出来ぬとして、電子投票を取り止めております（毎日新聞 H18. 11. 7、3 面参照。）。

これまでに、すでに 4 県市で電子投票を取り止めているとの報道もなされております（前掲毎日新聞参照。）。

森川洋教授は、地域の声について、「地元村議会によって決議されたような『声のパワー』が重要であり、進歩した情報技術に依存することでこと足りるとする発想には賛成できない。」（森川洋『ドイツ市町村の地域改革と現状』古今書院、2005 年、266 頁注（41）参照。）と、総務省高島茂樹室長（当時）の主張に対して、厳しく批判しています。傾聴すべき見解であります。

## 4 道州制議論の本質的な面からの考察

また、平成 18 年 11 月 8 日、自民党道州調査会（会長 杉浦正健）から 11 道州制案を示して議論開始と報道されており、その際に、「メリット」、「デメリット」が示されたとの報道がされております。

このデメリットの中には、私がこれまでに触れてきました肝心の問題点には、何ら触れられておりません。

道州制採用の論議の本質的は、これは単なるメリット・デメリット等という表面的な問題ではないという事なのです。住民自治を破壊し、また、自治の死をも、招きかねないような、この道州制を導入することが、本当に、国民にとってどのような意味をもたらすのかについて、真剣な国民的議論が、全くと言ってよいほど、なされていないことが問題なのです。

やらせの、タウン・ミーティングではなく、道州制反対論者の意見も十分に聞き時間をかけた議論がなされなければなりません。

いずれにしましても、私としては、このような道州制導入ありきの考えに対して、厳しく反対していく覚悟でございます。

## 第 10 広域行政の進め方

### 1 進め方の手法

筆者は、新藤宗幸教授（千葉大学教授）や、成田頼明（横浜国立大学名誉教授）教授が主張されているとおり、当面は都道府県相互間の広域課題の処理を協調・協力を重ね、ゆるやかな協議会というステップを積み上げてそれぞれの圏域で望ましい姿を自主的に模索・構築していくことこそが、大切ではないかと考えます。

例えば、「八都県市首脳会議」（埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県、横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市の 8 都県市）は、広域的課題に積極的に取り組み、多くの課題解決に当たっています。

なぜに、このような「八都県市首脳会議」を、推奨するかと言えば、広域問題は、必然的に国との関係が問題となる。そのときに、各自治体に持ち帰り、自治の主人公である、住民に、問題点をフィードバックして、そこで議論して解決の方針を建てて実施するというプロセスを踏むほうが、結局は、課題解決に対する住民のコンセンサスが得られて、時間も早いということになるのです。

各、関係する自治体が、行政・住民・議会等のツーウェイ、スリーウェイのチャンネルを通して、合意形成を図ることこそが、求められる自治の姿であると考えます。

### 2 道州制に踏み切ることの誤り

ここで一気に「道州制」に踏み切るということは、「角（つの）を矯（た）めて

牛を殺す」(牛の角はもともと湾曲しているのがその本質であるのに、これを無理に直せば本体の牛自身を殺す結果となるの意) ことと、同様に、現在の都道府県を廃止して道州制を強行すれば、憲法上明確に保障されている「都道府県制度」を、ひいては、地方自治制度そのものを根本的に滅失させるという極めて、許しがたい結果を招来することとなります。

地方自治を、「資本の論理」、「財界の論理」、「企業の論理」で進めてはならないということでもあります。同時に地方自治は、行きつ、戻りつしながら、地域住民の納得のもとにすすめなければ、うまく行くものではありません。

## 第 1 1 これからの基礎的自治体としての町村のあり方

### 1 基礎的自治体である市町村の足腰を丈夫に

まず、基礎的自治体である市町村の足腰を丈夫にする必要があります。

大森彌教授が、2010年(平成22年)1月号の「ガバナンス」18頁—20頁で「小規模市町村に配慮した基礎的自治体の重視を」、「地方交付税制度機能の強化で基礎的自治体の安心を」、「地域を本気で再生させよう」との記述にあるように、「地域主権」を道州制論から切り離して、基礎的自治体が疲弊しない政策をとるべきであります。

その際にはっきり認識すべきは、「補完制の原則」によっては、市町村の規模の拡大(合併)は導き出せないということでもあります。

このことは、塩野教授の『行政法Ⅲ [第三版] 行政組織法』(有斐閣、2006年)205頁からも、明らかであります。

総務省の山崎重孝氏が、「新しい『基礎自治体像』について(上)」(自治研究80巻12号49頁以下)で記述されている合併を進める見解は、誤っているということでもあります。

現行憲法に規定のない、ヨーロッパ自治憲章の「補完制の原則」を根拠にして、小規模自治体の事務、権限等を限りなく縮小させていけば、既に述べた昭和38年の最高裁大法廷判決にいう、「自主行政権」、「自主財政権」、「自主立法権」が充足していないとの理由から、憲法上の地方公共団体の座から、いつのまにか引きずり

降ろされる、ということになるのであります。

このことに、極めて敏感でなければならぬのであります。そもそも、「基礎自治体」などという、町、村という憲法上の地方公共団体を否定するような憲法違反の用語を創設することこそ、私の著書に明確に記述しているとおり、明らかに誤りであります。

基礎的自治体と正しく記述されている、大森彌教授の前記論稿こそ、評価されるべきものであります。

## 2 府県制度の空洞化政策の廃止

次に、府県に権限と財源を移譲せずに、府県を空洞化して、府県制度の外堀を埋めるような姑息な手法は止めるべきであります。

このような、府県の空洞化についての諸政策は、道州制導入の画策のなにもものでもないことは識者であれば、誰もが分かっていることです。別紙資料の「熊本市自治基本条例（案）について」（熊本法学第 117 号）を参照願います。

## 3 府県への人材と財源の確保

府県が権限と財源の移譲を受けて、人材を補強すれば、十分に都道府県で対応ができることは、当然のことなのです。なぜ道州なのか、なぜ、都道府県ではだめなのか、全く理解できないということなのです。

いずれにしても、住民から程遠い「道州」をつくって、住民からのチェック機能・監視機能が満身に働かない団体組織は、もはや、憲法上の自治体とは到底言えないと考えます。

このような、団体組織を、憲法上の地方公共団体と位置づけるのは、詭弁のなにもものでもないことをここで、はっきり、明言させていただきたいと思えます。

現在、大分県佐伯市のように市町村合併で、市域が広くなりすぎて、選挙期間中に、全市地域内を満身に回れないという現実が、報道されています。これをどのように考えているのでしょうか。

また、香川県と大阪府よりも広く、島嶼部を除いた東京都ともほぼ同じ面積（2,177.67 km<sup>2</sup>）の高山市は、基礎的自治体として位置づけられるのか疑問と言わねばなりません。

仮に、道州制を採用すれば、私の標語であります「道州つくって自治ほろぶ、民（たみ）の声はとどかない」という結果になることは必定です。

◇お礼のあいさつ

この最終講義の作成にあたりましては、原稿の入力等で熊本大学政策創造研究教育センターの田尻琴美様に大変お世話になりました。厚くお礼申し上げます。

また、印刷にあたりましては、コロニー印刷の榎田美徳様にご無理を申し上げました。ここに深くお礼申し上げます。ありがとうございました。

国立大学法人熊本大学大学院法曹養成研究科（法科大学院）

林 勝 美 教授 最終講義

**「地域主権と道州制の法的問題点」**

---

2010（平成 22）年 2 月 26 日 発行

発行者 林 勝 美

発行所 熊本大学大学院法曹養成研究科  
林（勝）研究室  
〒860-8555 熊本市黒髪 2 丁目 40 番 1 号  
TEL/FAX：096-342-2383

印刷所 社会福祉法人熊本県コロニー協会  
（コロニー印刷）  
〒860-0051 熊本市二本木 3 丁目 12 番 37 号  
TEL：096-353-1291