

## 第4章 広域自治体のあり方—特に道州制について

基礎自治体である市町村の合併が進展するに伴い、広域自治体である都道府県のあり方が問われるようになった。特に、最近では、道州制の導入をめぐる議論が盛んになっている。我が国の地方自治において、基礎自治体と広域自治体の2層制を保障するか、また、その場合、現行の都道府県を維持すべきか、それとも道州制に改めるべきかなどといった問題は、地方自治制度の基本構造に係わるものであるとともに、国家構造全体にも係わってくる問題でもある。

そこで、本章では、道州制に関する議論について、その歴史的な変化をみるとともに、憲法と道州制との関係についても検討を加えてみることにしたい。

なお、ここで道州制とは、通常は都道府県の区域を超えるブロック単位で行政主体（その形態には様々なものがあるが）を設ける制度を意味するものとする。

（論文等からの引用に当たっては、旧漢字は改めている。）

### 第1節 戦前の道州制論

#### 1 行政制度審議会の州庁設置案（1927年）

戦前における道州をめぐる議論は、主として国の行政機関としての道州制論であった。その始めは、行政制度審議会の「州庁設置に関する件」である。

地方分権の確立を重要政綱の1つに掲げた田中義一内閣（政友会）は、1927年に内閣総理大臣の諮詢に応じて行政制度に関する重要事項を調査審議するための行政制度審議会を設置した（会長は内閣総理大臣）。

同審議会においては、地租委譲を始めとする地方財政権の拡充や地方自治体の選挙における婦人参政権付与・知事公選問題などとともに、地方制度改善に関する様々な問題が議論されたが、その中の1つとして出てきたのが州庁設置案であり、その内容（当時審議会幹事会案として伝えられたもの）は、次のとおりであった（注1）。

##### 「州庁設置に関する件」

1. 府県公共団体の区域と国の行政区域との合一を止め数府県を包含する行政区画として州を設くる事
2. 各府県の区域（北海道は別とす）全部を6州とし各州に州庁を設け州長官を置く事
3. 府県は純粹の地方自治体とし其の固有事務に付ては完全なる自治を認め其の執行機関の長は公選とし其の議決機関の権限は一般的とする事
4. 府県又は其の長に国の行政事務に属する教育、産業衛生土木等州庁行政に関するものを成るべく広く委任すること
5. 府県又は其の長に委任することを得ざる国の地方行政事務は州長官に於て管掌す

ること、その事務を分掌する為必要に依り支庁を置くこと

警察事務は警察署をして之を掌らしむること、警察署長は州長官に隷属すること

6. 州長官の地位を親任官又は親補せらるゝ勅任官とすること

(参考案)

1. 6州の区画は地勢交通其の他の事情を参酌して定むること州庁所在地は各州中最も枢要の地を選ぶものとし従って仙台、東京、名古屋、大阪、広島、福岡の6市とすること

6州の所管区域左の如し

東京州。東京、神奈川、山梨、千葉、埼玉、新潟、茨城、栃木、群馬、長野の1府9県

仙台北。青森、岩手、宮城、秋田、山形、福島の6県

名古屋州。愛知、三重、岐阜、福井、石川、富山、静岡の7県

大阪州。大阪、京都、滋賀、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知の2府7県

広島州。岡山、山口、広島、島根、鳥取、愛媛の6県

福岡州。福岡、大分、佐賀、長崎、熊本、宮崎、鹿児島、沖縄の8県

2. 府県自治の制度は大体市町村の例によること
  3. 府県の委任事務は精神病院、癪療養所の如き衛生施設、感化院の如き社会施設、中学校、師範学校、実業学校、専門学校、図書館の如き教育施設、地方測候所、地方農事試験所、蚕業試験場、工業試験所、水産試験場、種畜場の如き産業施設等現に府県に委任せらるゝものは皆之に属すべく、其他従来府県に於て経費を負担する事項は概ね委任すること、例えば河川其の他の土木事業、家畜伝染病予防事務及国府県道に関する事務の如し、但し便宜上府県の理事機関に関することを妨げざること
  4. 府県は其の権限の範囲内に於て管内人民を拘束すべき自治法規を制定することを得ること
  5. 警察費は国費とすること、但し当分の中過渡的規定を設くることを得ること
  6. 州長官の権限は他官庁又は自治体に専属せざる地方行政の一切に及ぶこと、尚健康保険官署及職業紹介所に関する官署も州庁に合すること
  7. 州長官は罰則付命令を発するの権及出兵請求権を有すること
  8. 衆議院議員及貴族院多額納税者議員の選挙に関する事務は府県理事機関の管掌とし州長官は之を監督すること
  9. 州長官は管内の府县市町村其の他の公共団体を監督すること、市町村の監督に関しては一部分を府県の機関に属せしむることあるべきこと
10. 州庁の経費は全部国費とす
11. 州庁所在地の府県には必要により州庁の支庁を設くること
- (なお、11.の「州庁所在地の府県」は「州庁所在地以外の府県」の掲載誤りではないかと思われる一筆者注)

この道州制案は、当時地方自治体でもあり国の地方行政機関でもあるという2重の性格を持っていた府県を、市町村と同じような地方自治体とした上で、その2層の地方自治体の上に国の地方行政機関としての州庁を設けようというものであった。

これは、州（国の行政機関）—府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）という3層制の地方制度案である。警察事務を除いて、従来の府県の事務はできるだけ残したままで府県を地方自治体とし、その長である知事は市町村長と同じく公選（間接公選）にするというものであり、その点では地方分権的で地方自治を強化するものであったが、一方で、州は国の行政機関であるため州議会はなく、州長官は府県及び市町村の監督権を持つとされており、なお官治的な地方制度であることに変わりはない。

州の区域は、北海道も加えると全国を7つに区分しようとするものであるが、四国を大阪州（香川、徳島及び高知の3県）と広島州（愛媛県）に分属させている点が特徴的である。

## 2 「都市問題」にみられる道州制論

昭和10年代に入ると戦時体制下へと移行していく中で、特に1936年の庶政一新を唱える廣田弘毅内閣の成立以降、各方面で制度改革の気運が強まってきた。そのような状況の中で、東京市政調査会の「都市問題」は地方制度改革特集を組み、地方制度改革に関する様々な論稿を掲載したが（1936年5月号）、そこには道州制についても論じられていた。

### ① 入江俊郎氏の庁設置案

その1つ目は、入江俊郎「明日の地方自治」である（注2）。同論文は、まず地方制度の全体像について以下のように述べる。

「卑見に依れば、明日の地方自治の基礎団体としては、市町村内に於ける各種団体を確認し、此処に地方自治の基調たる「心理的隣保協同」を見出したい。又市町村は、此等基礎団体を統制し、「行政自治」と「産業自治」とを内に包括する「政治的隣保協同」の自治団体として再建する。更に自治団体としての府県と国の行政区画としての府県は共に之を廃止し、全国を7庁に分つて之を国の行政区画たらしめ、同時に庁をして地方費負担団体たらしめる。猶庁の下に全国を合して約250乃至300の中間機関たる支庁を設けたい。之が余の提議せんとする明日の地方自治の全貌である。」（注3）

そして、府県については次のように再説している。

「或は極端な立言との批評を受くるかも知れぬが、府県なる自治団体は之を廃止し、同時に国の行政区画としての府県も之を止めて、全国を7庁に分ち、その下に支庁なる中間機関を設置し、而して別に庁の区域に費用負担団体を認め、国政事務にして地方的性質を有

し、之が費用を地方民の負担に俟つを適當とするものに付ては、之を地方費として地方民に分担せしむるの制度を樹つべきことを提唱したのである。」(注4)

これは、先の行政制度審議会の「州庁設置に関する件」とは異なり、府県を廃止した上で、国の行政機関(一般的行政機関)としての庁を設置しようというものである。その庁は地方費負担団体としての性格も併せ有する。したがって、官選の庁長官に加えて、庁議会が設置され、庁長官は庁議会の議決により住民に対して地方費を課することができることとされた。そして、その庁議会議員は、庁管内の市町村議会がその構成員の中から候補者を出し、その中から住民が選挙するとしていた。

さらに、庁の下に中間行政機関として支庁を置くとした(ただし、市の区域は除く)。その数は、全国で250-300程度であり、支庁長はもちろん官吏である。

7つの庁の具体的な区割りは、次のとおりである。ただし、庁の所在地は示されていない。

1. 北海道庁(北海道)
2. 東北庁(東北6県)
3. 東海庁(東京、神奈川、群馬、茨城、栃木、埼玉、千葉、山梨、長野の1府8県)
4. 中部庁(新潟、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、富山、石川、福井の9県)
5. 近畿庁(京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山、香川、徳島、高知の2府6県)
6. 中国庁(島根、鳥取、岡山、広島、山口、愛媛の6県)
7. 九州庁(九州7県、沖縄県)

この庁設置案は、市部においては、庁(国の行政機関+地方費負担団体)一市(地方自治体)の2層制の地方制度案であり、町村部においては、庁(国の行政機関+地方費負担団体)一支庁(国の行政機関)一町村(地方自治体)の3層制の地方制度案となっている。

この案は、昭和初期とは大きく変化した当時の時代状況を反映して、中央集権的な色彩が強いものとなっている。すなわち、地方自治体は市町村に限定し、従来の府県行政は国の機関である庁(又は支庁)が実施するというものであり、たとえ、地方費負担団体として州議会の設置を認めたとしても、それは、国の行政区画から地方費負担団体、そして地方自治体へと発展してきた府県の歴史を否定し、その逆戻しをするようなものであった。

この点については、論者自身も次のように述べている。

「嘗て、昭和の始め田中内閣の当時、行政制度審議会に於て地方制度改革案が論議せられた時に、北海道外6州設置案があった。但し此の案は地方分権の思想の熾烈なりし時代のものであって、現在の府県の自治をより拡充して、府県を完全自治体たらしめ、府県知事は公選とし、公吏たる知事に、州庁長官の権限にして地方的なるものを成るべく委任し、州庁長官は上に居つて之を統制するの機能を営むものとするを内容としていた。言はず地方分権、知事公選に伴う案であったが、結局財政的に実行不能に近く、且行政系統の上よりするも徒に屋上屋を架するの批難を免れずしてそのままとなつて了つた。余の上述の主張は府県自治廃止、行政区画としての府県廃止を前提とし、その上に立つものであって、全く別個の新たな意義を主張せんと欲するのである。」(注5)

なお、この案についていくつか付言すれば、次のとおりである。

まず、庁長官について任期を付すべきとしていることである。その任期は3年位とし、3期を限度として重任できるとした。これは、おそらく当時の官選知事の任期が一般的に短かったことを踏まえたものであり、これによって、国の行政が各地方ごとに有力かつ緊密なものとなるであろうと期待している（なお、支庁長も任期制にすべきとしている）。

次に、庁は、府県（国の行政区画としての）と同様に一般地方行政官庁という位置づけであるということである。すなわち、鉄道、通信、営林、鉱山等の事務を所管する特別地方行政官庁との統合は考えられていない。ただ、上記のような庁長官への任期制導入により、それらの事務についても、一般の地方行政事務と密接な連絡を保ちつつ、その間の有機的運営が期待されるとしているだけである。この点は、先の行政制度審議会の州庁設置案も基本的に同様であるが、健康保険官署及び職業紹介に関する官署は州庁に統合するとしている（注6）。

区域割りについては、全体で7つという数も同じであり、行政制度審議会の州庁設置案とほとんど同じである（違うのは、新潟県及び滋賀県のみ）。なお、庁の名称は、行政制度審議会の州庁設置案が州庁所在地の都市名を採用していたのに対して、地域名を採用している。

## ② 加藤久米四郎氏の道庁論

「都市問題」に掲載された2つ目の道州制論は、加藤久米四郎「地方行政機構改革の重点」の中にみられる（注7）。

同論文は、全国を数区域に分けて道を置くことを主張する。この道はもちろん国の行政機関であり、「(1) 道長官は親任官として其の下に数名の勅任部長を置き大体国務全般に亘って掌理監督せしむる。(2) 現在の営林署、税務監督局、鉱山監督局等は勿論郵便、電信、鉄道の現業を除きたる国務は之を統一する、従来この種の計画のなかつたことは官僚の形式政治の誤った遺物である。(3) 国家事務の執行は概ね道長官に移し中央官庁は予算の編成、地方行政の監察、中央、地方の統制連絡及び地方相互間の連絡に当らしむる。」（注8）としている。

また、従来の府県の区域を標準として道庁直属の支庁を置き、官吏である支庁長には府県知事の権限に属する国家事務の大部分に加えて、税務署、営林署、登記所等さらには中学校以上の公立学校の事務も移管して、これに属せしむるとしている。

一方、地方自治体としての府県は、純然たる自治団体としてその執行機関である府県首長は公選（例えば任期4年）とするとした。

これは、道（国の行政機関）—支庁（国の行政機関）・府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）という3層制の地方制度案である。その背景には、官治行政と自治行政（あるいは国家行政機関と自治行政機関）の明確な分離論がある。この案は、府県を地方自治体のみ存在であるとした行政制度審議会の州庁設置案ほど地方分権的ではないが、一方で地方自治体としての府県を否定した入江案ほど中央集権的ではない、その中間に位置する

案であるといえる。

その他、この案で注目すべき点としては、次のようなものがある。

まず、行政制度審議会の州庁設置案や入江案とは異なり、道庁は一般地方行政官庁ではなく、従来の特別地方行政官庁も統合した国の総合行政機関としていることである。すなわち、郵便、電信及び鉄道といった現業以外の国務は道庁に統一している。

次に、国の事務を中央省庁から道庁へ移し、中央省庁は予算編成等の事務に特化していることである。

上記2点について、論者は「官治行政を縦断的に整備し、同時に横の方面をも組織化する」という表現で表している（注9）。

また、大都市には都制又は特別市制を実施した上で、それらは支庁ではなく直接道庁の監督下に置かれるとしている。

なお、この案では、設置すべき道の数や具体的な区割りまでは示されていない。

### ③ 佐藤達夫氏の大地方官庁論

「都市問題」に掲載された3つ目は、「自治制としては部落と市町村を」の中に見られる佐藤達夫氏の道州制論である（注10）。

同論文は、まず、自治制の最小単位としての部落制の創設と大市町村主義を主張する。すなわち、「新たに、極く卑近な云はゞ原始的の自治事務—例えば都市に於ける町内会が現に行へる如き—を主たる目的とする「小区」又は「分区」とでも称すべき部落的自治体が地方制度上の一単位として法上創設せられるのが然るべきであると思ふ。・・・而して他方市町村は之を合併して大市町村主義を採り隣保共助的な原始的の職務から絆を断つても少し高度の自治的行政事務の処理に徹せしむべきである。」（注11）と述べている。

その上で、自治体としての府県は廃止してもよいのではないかと考えられるとし、また、その場合には、自治体としての府県の手事は市町村が処理することとなるが、国家的色彩の強い手事は自治体から引き上げて官庁が処理するとするのが適当であるのかも知れないとしている。

一方、国の行政区画としての府県については、「その区域を合併して数を激減し、之を管轄する大地方官庁に税務、営林、鉱山等の現存特別地方官庁をも統合する。所謂中間機関としては網羅的の支庁制を採ることにしては如何かと思ふのである。」（注12）としている。

これは、庁（国の行政機関）—支庁（中間行政機関）—市町村（地方自治体）—部落（地方自治体）という4層制の地方制度案である。府県の廃止という点では入江案と同じであるが、庁は純粋な国の行政機関であるとともに特別地方行政官庁をも統合した国の総合行政機関であるという点や、市町村の中にさらに地方自治体としての部落を創設するという点で大きく異なっており、また、その総合行政機関化や官治行政と自治行政の分離という考え方においては加藤案と類似性を持つものとなっている。

#### ④ その他の道州制論

「都市問題」には、この他にも、簡単ではあるが道州制に言及した論文がある。そのうちのいくつかを取り上げてみると、次のとおりである。

1つ目は、田川大吉郎「中央に省いて地方に加えよ」であり、次のように述べている（注13）。  
「全国を8州或は8道位に分ち、州或は道庁を、従来の府県庁に代え、そして府県庁以上の有力なる機関に立て直したい。」「該機関は中性の機関である。半面に於ては中央政府の如き機能を備へ、半面に於ては地方自治体の如き機能を具へ、其の一部に於ては中央政府の一部となり、一部に於ては地方自治体の一部となり、両者を混合した如き一機関として作用するのである。従来の府県は、たしかに、その様な機能を備へていた、そして、私は、その様な機能を備へた機関は、どこへまでも、必要だと信じるのである。」

2つ目は、藤田進一郎「府縣市町村の統合」であり、次のように述べている（注14）。  
「本来わが国の府県制は、形式だけは自治制であっても、事実上は国家官治の延長に外ならない。いつまでもかゝる官治主義の制度を地方自治に存置すべき理由はない。思ひきつてこれを廃止し、その代りに、現在の府県の数個を一団とする州制、たとへば東京州、関西州、中国州、四国州のごときを設置し、この州庁において、現在の府県庁の行ひつゝある行政事務を総括的に取扱ふことにすればよからうと思ふ。」

これ以上詳細な言及がないため不明な部分があるが、前者は、道州単位での府県合併論と同じであり、後者は、府県を廃止して国の行政機関としての道州を設けるとする議論であると思われる。

最後の菊池慎三「地方行政改革を悲観する」は、道州制への反対論であり、その反対理由は次のようなものであった（注15）。

「府県庁所在地の中小都市の地方分布は帝国都鄙の分布人口構成の一大強みである。此等の中小都市から地方政治の中心地方文化の中心たる地位を失わしむるの結果、此等地方中心都市に及ぼすべき疲弊衰微は如何なる行政手段を以てするも償ひ得られない損失である。」「殊に郡制廃止郡役所廃止に依つてさらでなに市町村と府県との中間団体又は中間官衙の不足を痛感するに当たつて、府県自治の破壊地方行政中心官庁たる府県庁の廃止の如き到底地方永久の利益たるべきものではない。」

### 3 戦前における道州制論のまとめ

以上みてきただけでも、戦前においても様々な道州制論があつたことが分かるが（注16）、これらをもう一度整理し直してみると、次のようになる。

#### （2層制）

- ①道州（国の行政機関）—市町村（地方自治体）：市町村合併必要
- ②道州（国の行政機関+地方費負担団体）—市（地方自治体）

(ただし、町村部は、道州一支庁(中間行政機関)一町村(地方自治体)の3層制)

③道州(国の行政機関+地方自治体)一市町村(地方自治体):市町村合併必要

(3層制)

④道州(国の行政機関)一支庁(国の行政機関)

府県(地方自治体)一市町村(地方自治体):市町村合併必要

⑤道州(国の行政機関)一府県(地方自治体)一市町村(地方自治体)

(4層制)

⑥道州(国の行政機関)一支庁(中間行政機関)一市町村(地方自治体)一部落(地方自治体):市町村合併必要

戦前の道州制論は、行政制度審議会の州庁設置案に代表されるように、主として国の行政機関としての道州制論であると述べたが、上記のうち③類型を除くすべてがそのような議論となっている。

なお、これら道州制論には、道州制の導入とともに市町村合併の必要性を論じているものが多い(①、③、④及び⑥)。特に、道州一市町村の2層制の場合は、市町村合併を行い市町村の規模を拡大するか、市のような規模の大きな区域を除きかつての郡役所のような中間行政機関を置くかのいずれかの議論となっている。また、市町村合併を行うとともに、合併で大きくなった市町村の中にさらに部落という地方自治体を設けるといふ⑥類型の考え方は注目に値するものであると思われる。

(注1)「行政制度審議会の州庁設置案」(東京市政調査会「都市問題」第22巻(昭和11年1月号—6月号) p455—p456参照。

(注2)東京市政調査会「都市問題」第22巻、p41以下参照。なお、入江俊郎氏は、同様の道州制論を、「府県論」(東京市政調査会「自治制度発布50周年記念論文集」所収、1938年)でも展開されている。

(注3)東京市政調査会「都市問題」第22巻、p42参照。

(注4)同上p53—p54参照。

(注5)同上p60参照。

(注6)行政制度審議会「州庁設置に関する件」(参考案)6.参照。

(注7)東京市政調査会「都市問題」第22巻、p141以下参照。

(注8)同上p148参照。

(注9)同上同頁参照。

(注10)同上p351以下参照。

(注11)同上p352参照。

(注12)同上p353参照。

(注13)同上p89参照。

(注14)同上p342—343参照。

(注15) 同上p168-169参照。

(注16) また、その後、戦時中にも昭和研究会の「政治機構改新大綱」(1940年)を始めとして様々な道州制論が展開された。

## 第2節 第4次地方制度調査会答申時代の道州制論

### 1 昭和20年代後半における道州制論

昭和20年代後半になると、道州制をめぐる様々な議論が行われるようになった(注1)。そして、それは1957年の第4次地方制度調査会の答申で1つのピークを迎えるが、当時は、現実性がある道州制論としては、戦前と同じく国の行政機関としての道州か、あるいは中間団体(国の行政機関+地方自治体)としての道州が想定されていた。

ここでは、「自治論集 第2集 道州制論」(1954年11月15日)、特にその中に収められている「道州制論の検討」(鶴飼信成東京大学教授、田上穰治一橋大学教授、田中二郎東京大学教授、俵 静夫神戸大学教授、原 龍之助大阪市立大学教授、柳瀬良幹東北大学教授、藤井貞夫大阪府総務部長、鎌田要人大阪府地方課長の8氏による討論会)をベースとして、当時の道州制に関する議論を整理してみることとしたい。

#### ① 道州制論の根拠

まず、道州制論の根拠については、①府県の区域の妥当性と②能率的な見地という一般的な理由に加えて、当時の状況として③町村合併の進展と④府県の財政的窮乏があるとされている(注2)。

しかしながら、一方で「どうも広域行政の再編を必然的ならしめるような内面的な根拠というものについて、今日の道州制論は十分な検討を欠いているようであり」、「今日の道州制論は町村合併の促進、特別市制の実施、府県制度の廃止、知事公選制の廃止、国の地方出先機関の整理統合などの一連の問題と深くむすびつき、そうした問題の解決の方策としての意味を多分にもっていることをみのがすことはできない」という指摘もなされている(注3)。

#### ② 道州制の類型

次に道州制について、次の5つの類型を取り上げて検討している(注4)。

##### ①府県の外に置く官治的道州

・道州(国の行政機関)一府県(地方自治体)一市町村(地方自治体)

##### ②府県に代わる官治的道州

- ・道州（国の行政機関）—市町村（地方自治体）
- ③府県の外に置く自治的道州
  - ・道州（地方自治体）—府県（地方自治体）—市町村（地方自治体）
- ④府県に代わる自治的道州（A）
  - ・道州（地方自治体）—市町村（地方自治体）：改めて新しく設置する道州
- ⑤府県に代わる自治的道州（B）
  - ・道州（地方自治体）—市町村（地方自治体）：府県を統廃合とした道州

①類型は、府県の2重性格を分解し、地方自治体としての府県はそのまま存続させ、これまで府県の処理してきた国政事務については国の行政区画としての道州を設けて処理させるという案である。

この案に対しては、国の事務は国の機関が、自治体の事務は自治体の機関が行うべきという考え方に基づく賛成意見もあったが（柳瀬教授）、次のように反対の意見が多く出された。

「国家的な事務を全部道州その他の国家機関にやらせるということにすると、道州のもとに各段階ごとに国家機関を置かなければならないことになる。しかし、そんなことは到底できない。・・・いちいち出先機関を置くわけに行かないから、府県や市町村で処理するということになる。・・・従ってかりに道州庁というようなものを置くとしたら、それは、府県なり市町村なり、それぞれの機関なりに委任してやらしている国の行政についての監督機関という点に重点が置かれることになる。・・・そうだとすると、道州とか道州庁というものは現在、ブロック単位に置かれている国の出先機関の統合体又は総合官庁以上のもではあり得ない。・・・そんなものを設けて、府県なり市町村なりに対して監督的な権限を持つというようなことになることは却って弊害を生じ、めんどろにはなっても、それがために能率があがるとか財政的に経費の節約ができるというようなことは全然期待できないのではないかと思います。」（田中教授）

「普通に委任事務と言われているもののほとんどは、いわば、言葉は適当でないかもしれないが、国と地方がともに利害関係をもち、したがって、なんらかの形で国と府県が共同の責任で処理している事務といったような実質を持つものである。こうした種類の事務を自治体から引き離して、全然国の責任でやらせるような方向に持って行く、しかもそのためにわざわざ設けた道州というものは、単なる特別官庁でなくて、普通官庁である。このような道州をわざわざ設けて、しかも、事務の性質からすれば今いったような種類の事務を、府県からそこへ移すが、しかし、現在の国の出先機関は依然として別にそのまま残す。およそこのような行政機構の体系がはたして合理的といえるかどうか、また、合理的といえても特に今日こういう道州制という問題を惹き起こしている一番大きな原因が、行政経費の節約とか、行政機構の簡素能率化というふうな点にあることを考えるとき、はたしてそういう方向での行政機構の改革というものが合目的なものといえるか、そういう点にまず疑問があります。」（俵教授）

「第一に、俵くんの指摘されたように、府県の事務を国の事務と自治事務というふう  
に、すっきり2つに分けられるかどうか、つまりこの型の前提に疑問がある。第2に、  
この型では、府県の担当する事務の多くが国の事務だから、これを担当する別の行政機  
関を設けようというのですが、現在府県の処理している国の事務のなかには、むしろ府  
県の自治事務として、住民の身近な批判によって処理する方が適当であるとおもわれる  
ものもある。このような検討を加えないで府県の処理している国の事務は、当然国の機  
関でやらせるという考え方は十分な合理的根拠がないとおもいます。第3に、この考え  
方では、地方の行政単位は3重構造になって、かえって行政簡素化の方針に反すること  
になって賛成することはできません。」(原教授)

また、賛成とも反対ともいえない以下のような意見も出された。

「今の事務配分について逆に今の何パーセントか、とにかく府県の持っている国家的  
な事務を国のほうへ移すということ、その点を除いて考えますと、あとは国の組織をど  
うするかということでありまして、そうすると地方出先機関を国の立場でどうするかと  
いうことありますから、直接自治にそれだけ影響する問題ではない。」(田上教授)

次の②類型は、市町村合併により市町村の自治能力が強化されるので、いままで府県  
の持っている地方自治体としての機能は市町村に移譲し、これまで府県の処理してきた  
国政事務に加えて、国の地方出先機関の事務を統合して、これを管轄する広域的な国の  
行政区画としての道州を設けるという案である。

この案については、「今日実際上の意味をもってとりあげられているのは、やはりこの  
第2の類型の道州制だと思うのです。」(俵教授)という認識を持った上で、以下のよう  
に反対論一色である。

「この類型の根本的な問題点は、自治体としての府県を廃止して、市町村が官治的な  
道州制のもとにおかれるということになりますと、市町村の自治は、国の集権的な官僚  
的な勢力のもとに完全に圧迫されてしまうという点にあるとおもいます。これでは、結  
局、地方自治は後退することになり、憲法の要求する地方自治の本旨に反することにな  
ってしまう。」(原教授)

「やっぱり県をはずしてしまうためには市町村はよほど大きくしなければならぬし、  
そうするとまたその下に小さい市町村が要るようになると思っっているのですが、はずす  
ことはちょっとむずかしいのではないか。」(柳瀬教授)

「合併町村や新しい市がそういう事務を十分果たし得るものになってもいけないし、ま  
たなるべきものでもないのではないか、その意味で自治体としての府県を解体すること  
は妥当でない」(鶴飼教授)

「行政事務の中で特に地方的利害に影響の多い事務、それはひいては国家的関係におい  
ても重要性を持つものももちろんありましようけれども、地方的な利害に影響の深い事務  
はなるべくこれを地方の住民の意思を反映する地方団体において行っていくことが最も望  
ましい、私はこの前提に立たなければ初めから問題にならないのではないかという考え方

なのです。」(藤井部長)

「今の府県の事務はほとんど一市町村が引きつぐものはそう多くないので、町村の規模能力から見て一道州に渡すことになる。しかも、その道州は今の府県が自治体を建前にしているのとは反対に、官選の長をもった国の機関である。たとえ道議会を置いても、今の府県よりはるかに国家的性格のつよいものになる。こういう形の道州制に十分な根拠がないことは、先ほどからいろいろな観点から分析されていることですが、そこで一番大切な点は、やはり住民の身近なところで自治の本旨に沿って処理していくことがいいということで、その点は今の所(ママ)意見にまったく賛成であります。」(俵教授)

③類型は、地方自治体としての府県を残した上で、その上に新たに区域なり機能なりを構想して地方自治体としての道州を置くという案であるが、これについても、以下のような消極論一色である。

「理論的には3重に自治体を設けるということも考えられないわけではないけれども、府県をそのままに置いておいて、その上にさらに自治体としての道州を置くという議論は、実際問題としてはまず問題にならないと思う。」(田中教授)

「3重構造論は、ある場合には必要な場合があるだろうけれども、いつでもそれが必要だということは考えられないと思う。なぜかと言えば、東北ブロックをつくってみても、その仕事は東北の貧困を助けるとか、ごく限られた仕事で、そんなことは組合でもできる。どこでも普遍的にそんなものを置く必要はないと思う。」(柳瀬教授)

④類型は、府県を廃止して地方自治体としての道州を設けるという案であるが、その場合の道州は官選の長をいなく不完全自治体となることが予想されるとして、この案についても、以下のように出されたのは反対論のみである。

「道州というものを置くという場合に、かりに自治体という形で設けるとしても、これは国が一定の計画を立てて、全国を幾つかの区域にわけ、そしてそれに自治体としての性格を与えるという形をとる、自治体といっても、そういう形で置かれた場合の自治体というのは旧憲法時代の府県制度の程度の自治体となるのがせいぜいぎりぎりのところだろうと思うのです。ですから当然官選の長官が行政区画としてその区域を管轄し、それが同時に道州の執行機関でもあるという形をとることが予想されるわけです。ですから、今の府県と比べて自治体だというその形式的な点においては共通性を持っているけれども、実質的にはまったく性格の違ったもので、いわば費用負担団体というようなものでしかあり得ないだろうと予想するのです。」「根本において私は、地方自治を守って行くことが、先ほど来の話にもあるように、日本の民主主義の基礎を強固にする上からいってやはり必要じゃないか。その見地から言うと、こういう制度を設けることは何としても自治を圧迫し、その根底を揺り動かすことになると思う。」(田中教授)

「第1の不完全自治体としての道州制ですが、これは現実にはこういうものができる可能性が多いと思うのですけれども、これでは結局長は官選制になるし、結論的にいって中

中央集権的な官僚的な統制の傾向を助長する。その結果、市町村自治を圧迫することになって、地方自治は後退することになるだろうという意味で賛成できません。」(原教授)

「つまり官治的な道州とちがって、今問題になっているのは、基本的には地方公共団体という建て前にたった道州で、これを今の府県に代って設けるというのであれば、一応問題となるのではないかというのです。もっとも、そうした道州は結局府県を統合したものと同一ことになるかも知れませんが、府県が自由に合併した場合と、広域行政の区域を計画的に再編成するという立場から、広域自治体としての道州を設置する場合とで、その考え方において違うところもあるのではないかと。・・・しかし、その長を官選にするというのであれば、これはもはや憲法が予想する自治体とはいえないから、そういう道州は、むしろ先ほどあげられた第2の型(②案の府県に代わる官治的道州―筆者注)の道州であって、今問題にしている自治体としての道州ではないと思うのです。」(俵教授)

⑤類型は、単純に府県の区域を統廃合して、それを道州とする案であり、便宜的自治道州論とも呼ばれている。これについては、以下のように賛成論が多い。

「結局府県の統廃合という意味での道州制というものが問題になると思います。さきにもいったとおり、今日の社会経済や交通の事情を考え、かつ広域行政を能率的にやっけてゆくためには、府県の規模の合理化をめざす2、3の府県の統廃合が企てられねばならぬ必要は十分あると思います。」(原教授)

「私は、考え得る制度という意味で、問題を考えるとすれば、最後の府県の統廃合という形、府県の規模の適正化という形において考えるべきだろうと思うのです。」(田中教授)

「結果的にはあるいは田中先生の結論と同じようなことになるかと思いますが、私は今日なお道州制論という問題を広域的、中間的な地方公共団体の地域的再編成というとらえ方をして行きたいと思っています。現実的には府県の地域的再編成という見地でとらえることがいいのではないだろうかという考え方です。」(藤井部長)

「不完全自治体としての道州を認めるか、あるいは実質的には道州ではなくて、府県の統合というふうにするか、2つの案が出たのですが、私の意見を申し上げますと、初めにお話し申し上げたように、極端に広い地域にわたっての道州を認めることはむしろ国の行政と非常に接近するのであって、だから自治体としてのそういう道州を認めることは困難ではないか。ですから、結局道州制というものは極端に広い地域については認めがたいように思うのです。そこで、比較的狭い地域としては、これは2つの案の中で、田中くんが言われましたように実質は府県の統合ということがよいのではないかと。」(田上教授)

なお、以下のように府県の規模の合理化には賛成でも、それを道州とすることには反対の意見もあった。

「広域行政の要求ということは1つの時代の要求で、特に現在の府県の区域が明治以来の伝統をそのまま守って来ているという点には、いろいろな不合理が生じてきている。今日の行政の要求に合わないという面がでてきている、これは卒直に是正されなければならぬ点だろうと思うのです。しかし、これは府県の規模の合理化であって、道州制を採用す

るということではない。道州制というような制度は、形式的に採用せらるべきものでなく、やはりこれにふさわしい実質的な基盤の上において実現せらるべきものであって」（俵教授）

以上の議論からも、当時の道州制論は、②類型の「府県に代わる官治的道州」（府県を廃止して国の行政機関としての道州を設置する案）と、④類型の「府県に代わる自治的道州（A）」（府県に代えて地方自治体としての道州を置く案。ただし、それは、長が官選の不完全自治体としての道州となる懸念がある）が中心であったことがわかる。そして、上記討論会においては、①類型から④類型までの案はいずれも反対意見が多く、⑤類型の「府県に代わる自治的道州」（実質的には、府県の統廃合という形での道州制）に賛同者が多かったのである。

## 2 第4次地方制度調査会答申における道州制論

昭和31年10月19日に発足した第4次地方制度調査会は、府県制度を中心とする地方制度の根本的改革について審議を行い、昭和32年10月18日に「地方制度改革に関する答申」を行った。この答申は、多数決という異例の方法で「地方」案を採択したものであり、また、少数意見であった「府県統合」案もあわせて添付されていた（注5）。

### （1）「地方」案

この答申は、まず、府県の区域について、「府県の間近代行政遂行上の必要な能力に顕著な不均衡を生じており、資源の開発、国土の保全等の広域行政事務を合理的に処理するためには、現在の府県の区域は狭あいに過ぎる場合が多く、更に、近代的な高度の行政の能率的運営及び行政経費の節減の見地からも、より広域において行政事務を処理することが合理的であると考えられる。」としている。なお、上記の「必要な能力」とは、財政的能力を指しているものと思われる。

次に、府県の性格に関して、「府県の事務は、いわゆる国家的性格を有するものがその大半を占め、行政のすう勢は、いよいよこの傾向を進めるものと考えられるにもかかわらず、戦後行われた府県の性格の変更とこれに伴う知事公選をはじめとする一連の府県の制度に関する改革は、国との協同関係を確保し全国的に一定の水準の行政を保障するうえに欠けるうらみなしとしない。」と述べている。

その上で、答申は、「現行府県はこれを廃止し、国と市町村の間には、いわゆるブロック単位に、新たに中間団体及び国の総合地方出先機関を設置し、同一人をもって両者の首長及び必要な補助職員とする等の方法により、その一体的総合的運営を確保し、もって、国及び地方を通じる総合的な行政運営の体制を確立することが、行政の効率化の要請とわが国情に即した国政と地方自治の調整の見地より、最も妥当な方法であると考えられる。」と結論づけ、次のような具体的方策（「地方」案）を示している。

1. 現行府県は、廃止すること。
2. 国と市町村との間に、次のような中間団体を置くこと。
  - (1) 名称  
中間団体の名称は、「地方」（仮称）とすること。
  - (2) 性格  
「地方」は、地方公共団体としての性格と国家的性格とをあわせ有するものとする。
  - (3) 区域  
「地方」の区域は、自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案して、全国を7ないし9ブロックに区分した区域によること。なお、現行府県の区域は、原則として分割しないものとするが、必要がある場合は分割することを認めること。  
(7「地方」、8「地方」及び9「地方」の3案を示す)
  - (4) 組織
    - [1] 「地方」に議決機関として議会を置く
      - ① 各「地方」の議会の議員の定数は40人から120人までの範囲内において人口に応じて定めること。
      - ② 議会の議員は、「地方」の住民が、郡市又は郡市を合わせた区域を選挙区として直接選挙することとし、その任期は4年とすること。
    - [2] 「地方」に執行機関として「地方長」（仮称）を置くこと。
      - ① 「地方長」は、「地方」の議会の同意を得て内閣総理大臣が任命すること。
      - ② 「地方長」は、国家公務員とし、その任期は3年とすること。
      - ③ 「地方長」は、地方行政に関するすぐれた識見を有し、かつ、政党その他の政治的団体の構成員でないことを要するものとする。
      - ④ 「地方」の議会は、内閣総理大臣に対し「地方長」の罷免を請求することができることとし、内閣総理大臣は、正当な理由があると認めるときはこれを罷免するものとする。ただし、議会は、「地方長」の就任後1年間又は罷免の請求の議決後1年間は、罷免の請求をすることができないものとする。
      - ⑤ 内閣総理大臣は、職務上の義務違反等一定の要件に該当する場合においては、任期中であっても「地方長」を罷免することができるものとする。
    - [3] 「地方」には、特定事項に対する裁定、審査等の機能を行うものを除き、執行機関たる行政委員会は置かないこと。
    - [4] 「地方」の職員には、国家公務員の身分を有するものと地方公務員の身分を有するものとを併用すること。
    - [5] 現在の府県庁の所在地その他適当な地に「地方」の支分庁を置くこと。
  - (5) 事務
    - [1] 「地方」又はその機関は、現在国が処理している事務のうち、「地方」又はそ

の機関に移譲することができるもの、及び現在府県又はその機関が処理している事務で市町村又はその機関に移譲することができないものを処理すること。

〔2〕 現在国の地方出先機関が処理している事務は、極力「地方」又はその機関に移譲し、これに伴い、当該地方出先機関は廃止すること。

〔3〕 現在府県又はその機関が処理している事務のうち、市町村又はその機関に移譲することができるものは、極力市町村又はその機関に移譲すること。なお、現在国が処理している事務についても、できるだけ市町村への移譲を考慮すること。この場合において、市町村の規模及び能力に応じて、移譲する事務に差異を設けることができるものとする。

〔4〕 現在府県が設置している各種施設については、これを「地方」に移管することに伴い、根本的な統合整備を図ること。

〔5〕 「地方」は、その処理する事務につき、条例又は規則を制定することができるものとする。

(6) 財政

〔1〕 「地方」は、課税権を有するものとし、その賦課徴収の事務は極力簡素化すること。

〔2〕 「地方」の独立財源を充実し、あわせて財政調整の方法を考慮すること。

〔3〕 「地方」は、起債能力を有するものとする。

3. 「地方」の区域を管轄区域とする国の総合地方出先機関（「地方府」（仮称））を置くこと。

(1) 「地方府」の首長は、「地方」の執行機関たる「地方長」をもってあてること。

(2) 国の地方出先機関のうち、その処理する事務を「地方」又はその機関に移譲することができないものは、原則として「地方府」に統合すること。

4. 大都市制度及び首都制度については、次のとおりとすること。

(1) 大都市行政の運営の合理化を図るため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮すること。

(2) 首都制度については別途考究するものとし、「地方」の設置に伴い、現行特別区の存する区域については、基礎的的地方公共団体を設ける等必要な調整を講ずること。

(備考)

府県制度の改革に伴い、国の中央、地方を通ずる行政事務処理方式及び国の中央行政機構の全般にわたる改革についても、根本的に検討を加えること。

この「地方」案は、先の「道州制論の検討」の類型で言えば、②類型と④類型の中間的なものとみるべきであろう。

すなわち、「地方」の議会の同意を必要とするものの、その「地方長」は国が任命するところの国家公務員であり、「地方」の職員も国家公務員と地方公務員の両方が存在している。したがって、戦前の府県制度をブロック単位で復活させるものであるといえる。

また、答申は、それとあわせて国の地方出先機関の整理統合も企図している。すなわち、

国の地方出先機関が処理している事務については、できるだけ「地方」又はその機関に移譲した上で、移譲することができない事務については、原則として国の総合地方出先機関である「地方府」に統合するとした。そして、その「地方府」の長には「地方長」をもってあてることにより、同一人の下で、その一体的総合的運営を確保しようというものであった。

この「地方」は、長が公選でないため現行憲法上の地方自治体であるとはいえない。

## (2)「府県統合」案

これに対して答申の少数意見は、「戦後その面目を一新した地方制度の根本精神をあくまで尊重し、それがわが国の民主政治の確立の上に果たした役割を高く評価し、これを一層伸張せしめることに基調を置かなければならない。この基調に立って、制度の欠陥を是正するとともに近代的な行政の要請に即応する体制を確立するために必要な最小限度の改革に止めるべきことが至当である。」とし、また、「最近における市町村合併の結果、市町村はおおむね適正な規模となり、その行財政能力は著しく強化されたのであるが、なお現段階においては、市町村が適切に処理することができない事務の存することは否定しえないので、府県は、当分の間、過渡的に市町村の能力を補完する機能を担当することもやむをえないものとする。」として、次のような「府県統合」案を提示している（注6）。

現行府県の完全自治体としての性格は、これを維持しつつ、おおむね3、4の府県を統合して府県の区域を再編成するとともに、国、府県及び市町村を通じて事務の合理的配分を行い、各々の機能を相互に重複なく、十分に発揮させるような体制とする。

### 1. 名称

統合された団体の名称は、「県」（仮称）とする。

### 2. 区域

「県」の区域は、自然的、社会的、経済的、文化的諸条件を総合的に勘案し、かつ、「県」をできるだけ相互に均衡のとれた能力を有する団体とするを旨として、おおむね3、4の府県を統合した区域によるものとする。なお、現行府県の区域は、必要により分割すること。

（15「県」、16「県」及び17「県」の3案を示す—筆者注—）

### 3. 組織

- (1) 「県」の議会の議員の定数は、50人から100人までの範囲内において人口に応じて定めるものとし、現行どおり住民が直接選挙すること。
- (2) 知事は、現行どおり住民の直接選挙によるものとし、その任期は4年とするが、引き続き再選を認めないこと。
- (3) 教育委員会、選挙管理委員会、人事委員会、公安委員会等の行政委員会は、原則として存置すること。

- (4) 「県」の支分庁は、原則として置かないこととすること。ただし、当分の間、必要な地に簡素な支分庁を置くことができるものとする。

#### 4. 事務

- (1) 現在府県又はその機関が処理している事務のうち、社会福祉、保健衛生その他住民の日常生活に直結する事務は、基礎的地方公共団体たる市町村又はその機関に移譲するとともに、「県」は市町村と異なり、次に掲げるような事務を担当する地方公共団体とすることにより、市町村と「県」が、相互に機能を異にしつつ民意に即した行政を行うものとする。

- ① 地方の総合開発計画の策定、治山治水事業その他広域にわたる事務
- ② 義務教育その他の教育の水準の維持、警察の管理及び運営その他統一的処理を必要とする事務

なお、市町村の行財政能力の現段階にかんがみ、事務の移譲については、市町村の規模能力に応じて差異を設けることができることとする。また、「県」は、過渡的に市町村の能力を補完する機能を担当することができるものとする。

- (2) 現在国が処理している事務のうち、「県」若しくはその機関又は市町村若しくはその機関に移譲することができるものは、極力移譲を考慮すること。なかんずく、統計調査事務所、食料事務所、労働基準局、労働基準監督署、婦人少年室、公共職業安定所等において所掌している事務は、「県」又はその機関に移譲し、その他の国の地方出先機関の所掌にかかる事務もできる限り移譲し、これに伴い、当該出先機関は廃止するか又は「県」に統合すること。

- (3) 現在府県の機関に委任されている国の事務は、できるだけ「県」の自治事務とすること。

- (4) 「県」又はその機関の処理する事務のうち、国家的性格の強いものについては、違法な処分を認め、又は違法に処分を行わない場合の代執行について現行制度よりも更に簡素な制度を設けることにより、国家目的の達成に遺憾なからしめること。

#### 5. 財政

- (1) 事務の再配分に伴い、裏付けとなるべき財源の配分を考慮すること。
- (2) 行政の水準及び財政の均衡を維持するため、財政調整の制度は、合理化して存置すること。

#### 6. 大都市制度

大都市行政の運営の合理化を図るため、事務配分の特例その他事務処理上の特例を考慮すること。

#### 7. 首都制度

特別区の存する区域を中心とした合理的区域をもって、別途首都制度を考究すること。

(備考)

府県制度の改革に伴い、国の中央行政機関の改革について、根本的に検討を加えること。

この「府県統合」案は、先の「道州制論の検討」でいえば、⑤類型の「府県に代わる自治的道州(B)」(実質的には、府県の統廃合という形による道州制)に相当するものであるといえる。しかしながら、この案においては、これは形式的にも道州制ではなく、あくまでも「府県の区域の再編成」であるとされている。

この「府県統合」案と先の「地方」案の違いについて、三好重夫委員は次のように述べている。

「3、4府県の統合案というものは、地方自治は県の地方自治を外しては成り立たないという、極端なことを言えばそういう根本思想に立ちまして、県をあくまでも完全な自治体として維持しなければならない、こういうことが前提になっておるわけでありまして。ところが、「地方」案の方におきましては、地方自治というものはむしろ基礎団体たる市町村の自治を充実することが大事である、府県の自治はまあなくてもいいんじゃないか、卒直に申し上げればそういう考え方でありまして。そのもう1つの大きい違いは、「統合」案の方におきましては現行の府県制度だけをいじるという考え方でありまして。「地方」案の方はそうじゃございませんで、もっと国家的な立場に立って、日本の現在置かれている現状からして、どういう一体行政組織をやった方がいいかということと同時に、先ほど申し上げました市町村という基礎的地方団体の自治を充実する、この2つの柱の上に立って、こういう制度が考え出されておるわけでありまして。」(注7)

(注1) 当時の様々な意見等については、「自治論集 第2集 道州制論」(1954年、地方自治研究会) p 139以下に資料としてまとめられている。

(注2) 「自治論集 第2集 道州制論」 p 22 - p 35参照。なお、この点について、同論集所収の藤井貞夫「道州制要綱試案」は、次のようにまとめている。

「道州制は、(1) 府県の区域が今日の交通、産業、経済、文化等を含む社会的実態に最早到底適合し難いものとなったこと、(2) 現行の府県及び市町村の2重行政構造は、行政能率を確保し住民負担の軽減を図る近代的行政理念に即応しなくなったこと、(3) 町村合併の推進が中間的広域団体たる府県の機能に疑惑を生ぜしめるに至ったこと、(4) 府県財政の慢性的窮迫は、糊塗的な税財政制度の手直しによって救済される段階をこえ、行政制度自体の抜本的改編措置を要請するようになったこと等を理由として近時頓に活発に採り上げられることとなったのであるが、特に(3)と(4)の理由は、長い沿革を持つ広域行政論にかつてなかった実現可能性をさえ与えているように見えるのである。」(同論集 p 131参照)

(注3) 同上 p 29 (俵教授の発言) 参照。

(注4) 同上 p 55 - p 89 参照。

(注5) 採決に加わった33名の委員中、17名という過半数ぎりぎりの賛成で「地方」案が採択された。また、「府県統合」案に賛成した者は12名であった。

(注6) このような少数意見の「府県統合」案を提示した側による基本文献として、田中

二郎・俵静夫・鶴飼信成「府県制度改革批判」（有斐閣、1957年）があり、また、具体的な「府県統合」案を提示したものとして、中部経済連合会の委嘱により田中二郎氏が成田頼明・塩野宏両氏の協力を得てまとめられた「東海3県統合構想」（中部経済連合会、1963年）がある。

（注7）「地方制度調査会（第4次）第9回特別委員会（府県制度）第2日速記録」（昭和32年10月8日）p86－p87参照。

### 第3節 最近における道州制論

#### 1 広域自治体としての道州制論

近年、市町村合併の進展に伴い、再び道州制論議が活発化し、様々な提言等がなされるようになってきた（注1）。西尾勝「道州制」について、私はこう考える」（注2）は、「道州制」について、次のような5つの類型に整理しているが（注3）、最近における提言等のほとんどは、広域自治体としての道州を設置すべきであるというものである。また、昭和20年代当時の議論とは異なり、その場合の道州の首長は官選ではなく公選とされるときも、都道府県を残す④類型ではなく、都道府県は廃止するという⑤類型のものが多くなっている。

- ①連邦国家を構成する単位としての「州」と考えている場合
- ②国の直下に位置する、国の第1級地方総合出先機関を考えている場合
- ③国の第1級地方総合出先機関＋広域的自治体という団体を考えている場合
- ④都道府県よりもさらに広域の、もうひとつの広域的自治体を念頭に置く場合
- ⑤都道府県に代わる広域的自治体と考えている場合

また、この広域自治体としての道州は、現在国が処理している事務権限、特にその地方支分部局が処理している事務権限の移譲を受けるとするのが一般的である（その結果、当該地方支分部局は廃止・縮小されることになる）。

#### 2 第28次地方制度調査会答申における道州制論

第28次地方制度調査会は、平成18年2月28日に「道州制のあり方に関する答申」を出した（注4）。

同答申は、まず、現行の都道府県制度について、市町村合併の進展や都道府県の区域を越える広域行政課題の増大等社会経済情勢の変化に対応していくことが可能か、また、一層の地方分権改革の担い手としてふさわしいかという問題提起をしている。その上で、「広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直し

にかかわるものとして位置づけることが考えられる。すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立することである。このことは、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。」という考え方があることを示し、そうした見地に立つならば、広域自治体改革のあり方の具体策としては、道州制の導入が適当と考えられるとした。

次に、道州制の検討の方向として、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率的な行政システムの構築の3つを掲げ、その下で道州制の「基本的な制度設計」として、次のようなものを示している。

① 道州の位置づけ

- ・広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の2層制

② 道州の区域

- ・道州の区域は、数都道府県を合わせた広域的な単位が基本。ただし、北海道及び沖縄については、その地理的特性、歴史的事情等に鑑み、一の区域のみをもって道州を設置することも考えられる。
- ・地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠した区域例（9道州、11道州及び13道州の3案）を提示

③ 道州への移行方法

- ・原則として全国同時移行とするが、関係都道府県と国との協議により先行して移行することもできる。

④ 道州の事務

- ・現在都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・現在国（特に各府省の地方支分部局）が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に移譲。

⑤ 道州の議会

- ・道州に議決機関として議会を置く。議員は、道州の住民が直接選挙。

⑥ 道州の執行機関

- ・道州の執行機関として長を置く。長は、道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

⑦ 道州と国等との関係調整

- ・道州に対する国の関与の仕組みは、基本的に現行制度と同様。
- ・道州と国による協議の仕組みを設ける。

⑧ 大都市等に関する制度

- ・道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当。
- ・首都機能が存する東京については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも

考えられる。

⑨ 都道府県であった区域の取扱い

- ・都道府県であった区域（あるいは、歴史的条件等に鑑みてこれを更に区分した区域）に、一定の位置づけを与えることも考えられる。

⑩ 道州制の下における税財政制度

- ・国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を実施。
- ・偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
- ・税源と財政需要に応じ適切な財政調整を行うための制度を検討。

なお、答申は最後の部分に「道州制の導入に関する課題」を取り上げ、道州制にかかわる検討課題は広範にわたること、また、都道府県を廃止して道州を設置することは、将来の我が国の圏域構造のあり方を相当長期にわたり方向づけるとともに、国民生活に大きな影響を及ぼすものであることから、「道州制の導入に関する判断は、これら広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべきである。」との考えを表明し、その上で、政府に対しては、引き続き検討を進め、国民的な論議の深まりに資するよう適切な役割を果たすとともに、道州制の導入への機運が高まる場合に推進法制を整備することも考えられるとし、また、広く一般に対しては、この答申を基礎として国民的な論議が幅広く行われることを期待するとした。

この答申は、第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（平成15年11月13日）において整理された道州制に対する考え方に沿ったものであり、それをさらに具体化したものであるといえる。例えば、先の答申では「道州の長と議会の議員は公選とする」とされていたのが、今回の答申では、いずれも明確に直接公選とされるとともに、長の多選禁止も盛り込まれた。また、国からの権限移譲分も含めて道州が担う事務のイメージや、道州の区域例なども示された。

今回の答申の考え方は、先の西尾類型でいえば⑤類型に該当するものである。また、ここで想定されている道州は、単に都道府県を合併して大きくしたものではなく、従来の国の地方支分部局の事務権限の移譲も受ける存在である。そして、それを官選首長あるいは機関委任事務制度の下で「国の事務」として処理するのではなく、公選首長を有する完全自治体が「地方公共団体の事務」（自らの事務）として処理するという形の道州である。最近における道州制論の大勢に沿った答申であるといえることができる。

なお、答申は、連邦制については全く言及していない。これは、連邦制については、先の第27次地方制度調査会の答申において、「憲法の根幹的部分の変更が必要となること、また、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではない。」として既に否定されているためである。

(注1) 2000年以降のその状況については、別添参考資料参照。なお、近年における道州制に関するまとまった論稿としては、例えば、久世公堯「道州制」を考える—都道府県改革論序説(1)～(4)」(「自治研究」第78巻第8号—第11号)がある。

(注2) 東京市政調査会「都道府県制に未来はあるか」(2004年)所収。

(注3) 同上p4—p5。なお、西尾勝「地方制度改革とこれからの都道府県—道州制についての私見—」(「自治体学研究」第90号、神奈川県自治総合研究センター、2005年)p3—p4でも同様の類型が提示されている。

(注4) この第28次地方制度調査会の答申の経緯、考え方等については、松本英昭「道州制について(1)～(4)」(「自治研究」第82巻第5号—第8号、2006年)において詳しく論じられている。

#### 第4節 道州制論のまとめ

道州制の類型について、道州自身の性格と地方自治体の階層数という2つの視点から、先に述べたものも踏まえながら理論的に再整理してみると次のようになる(なお、2層目に国の行政機関としての支庁を置く場合や市町村の中にさらに小さい単位の地方自治体を置く場合等さらに多くのバリエーションが考えられるが、議論を単純化するために省略している)。

##### ① 国の行政機関としての道州

①—(a) 道州(国の行政機関)—市町村(地方自治体)

①—(b) 道州(国の行政機関)—都道府県(地方自治体)—市町村(地方自治体)

##### ② 中間団体(国の行政機関+地方自治体)としての道州

②—(a) 道州(国の行政機関+地方自治体)—市町村(地方自治体)

②—(b) 道州(国の行政機関+地方自治体)—都道府県(地方自治体)—市町村(地方自治体)

##### ③ 地方自治体としての道州

③—(a) 道州(地方自治体)—市町村(地方自治体)

③—(b) 道州(地方自治体)—都道府県(地方自治体)—市町村(地方自治体)

##### ④ 連邦制国家の構成単位としての道州

④—(a) 道州(国家)—市町村(地方自治体)

④—(b) 道州(国家)—都道府県(地方自治体)—市町村(地方自治体)

歴史的にみた場合には、戦前の行政制度審議会の「州庁設置」案は、①の国の行政機関としての道州制論(官選首長)であった。それが、戦後の第4次地方制度調査会答申の「地方」案においては、②の中間団体としての道州制論(官選首長)となった。そして、現在の第28次地方制度調査会の答申における「道州」案では、③の地方自治体としての道州

制論（公選首長）となっている。これらは、それぞれその時点での代表的な考え方を反映していると思われるが、戦前においては、国の行政機関としての道州の性格であり、戦後においては、国の行政機関としての道州や中間団体としての道州の性格が一時期強く主張されていたが、今日では地方自治体としての道州の性格が代表的なものとなり、地方分権的な方向になっている。ただし、単一国家を超えて連邦制国家の中の国家としての道州という構想まで示したものではない。

次に、地方制度の階層構造については、戦前の行政制度審議会の「州庁設置」案は府県を存続させる3層制論であったが、第4次地方制度調査会の「地方」案及び第28次地方制度調査会の「道州」案では、いずれも都道府県を廃止する2層制論となっている。なお、戦時下での道州制論では、すでに府県を廃止して道州を導入するという2層制論が主流であったとされる（注1）。すなわち、都道府県を存置したままその上に道州を置くという考え方から、都道府県を廃止して道州を設けるという考え方に移行してきているのである。その背景としては、特に戦後においては、行政の能率性という観点や市町村合併の進展ということがあると思われる。

第3に、道州の事務権限についてである。まず、戦前の行政制度審議会の「州庁設置」案の州長官は、一般地方行政官庁であり、特別地方行政官庁まで含むものではなかった。すなわち、一部追加される部分を除けば、従来府県知事が国の行政機関として処理していた国の事務のうち、完全自治体となる府県又はその長に委任できない部分について州長官が処理するというものであった（ただし、当時は特別地方行政官庁というのは例外的な存在でもあった）。その後、この特別地方行政官庁も統合した総合的地方行政官庁としての道州長官を設置すべきという議論が出てくるが、これは戦時体制へと向かうに従って、特別地方行政官庁の増加・拡充傾向が見られるようになってきたことの影響があるものと思われる（注2）。

これに対して、第4次地方制度調査会の「地方」案は、従来国の地方出先機関が有していた事務権限をも持つ総合的な行政主体（中間団体）となることが想定されていた。ただし、同時に、国の総合的地方出先機関である「地方府」も設置するとされていたため、従来の国の地方出先機関の事務権限はほとんど「地方府」の方へ移ってしまい、「地方」は従来の都道府県の事務権限の一部しか有しないという可能性もあるものであった（注3）。

それが、第28次地方制度調査会の「道州」案では、道州は、従来国の地方出先機関が有していた事務権限をも併せ持つ総合的な行政主体（地方自治体）として位置づけられており、第4次地方制度調査会の「地方府」のような逃げ道のない形で提示されている。

道州制論における道州の事務権限については、その長が国の一般地方行政官庁として国の事務を処理する（別途、特別地方行政官庁が存在）という戦前の構想があったが、戦後は、総合的地方行政主体（中間団体）として国の事務及び自治体の事務を処理する（別途、国の総合的出先機関も存在）→総合的地方行政主体（地方自治体）として従来国の事務であったものについても自治体の事務として処理する（国の地方出先機関はできるだけ整理）、というように地方分権的な方向に変遷してきた。

このように、道州制論は、中央集権的な道州制論から地方分権的な道州制論へと変化してきている。したがって、今後も、第28次地方制度調査会が示した③-(a)類型(道州(地方自治体)一市町村(地方自治体))を中心に、道州制論が深められていくものと思われる。

しかしながら、その場合に国の地方出先機関から事務権限の移譲を受けることは当然であるとして、それをどの程度まで行うか、また、それ以外の道州の自治立法権等の権限をどこまで強力なものとして想定するかは大きな問題である。それ次第では、道州は、一方では国の関与を強く受けることになる可能性があり(道州の国の行政機関化)、一方ではそれ自身が準国家的な存在となってしまう可能性がある(道州の国家化)。広域自治体としての道州制論は、その狭間の中で展開されなければならない。

(注1) 天川晃「昭和期における府県制度改革」(日本地方自治学会「日本地方自治の回顧と展望」所収、敬文堂、1989年) p 82 参照。

(注2) 当時の特別地方行政官庁の増加・拡充傾向については、井手成三「特別地方行政官庁の拡充傾向に就いて」(「自治研究」第18巻第2号及び第3号、1942年) 参照。なお、同氏は、総合的府県たる道州庁の設置を提言した上で、その道州庁設置の暁には「新なる特別地方行政官庁の設置の如きは能ふ限り之を抑止し、更に既存の特別地方行政官庁の如きも能ふ限り之に統合すべきものであらう。」と主張している(同第3号 p 44 参照)。

(注3) 例えば、第4次地方制度調査会においても、次のような疑問が出されている。「おそらくこういう機構にしますと、国の方のあれから言えば、なるべく地方事務を直轄でやった方がいいものだから、「地方府」の方の事務に回してしまえば、地方団体の事務から「地方府」の方に逆に移ってくるのじゃないか、そういう傾向が起るのじゃないか。」(「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第1日速記録」(昭和32年10月7日) p 48の北山愛郎委員の発言)

## 第5節 憲法による地方自治の保障と道州制

### 1 国の行政機関又は中間団体としての道州制の場合

#### (1) 都道府県を廃止して道州制を置く場合の問題点

国の行政機関としての道州を設置する場合には、少なくとも道州自体は憲法による地方自治の保障の対象からは外れてしまうことになる。したがって、その道州の長を国が任命するとしたとしても(むしろそうするほうが当然であり)、地方自治体の長の直接公選を定めた憲法第93条第2項違反という問題が生じることはない。しかしながら、地方自治体である都道府県を廃止して、このような国の行政機関としての道州を設けるといふことになれば、先の「道州制論の検討」における②類型(府県に代わる官治的道州)に対する反

対意見にもみられたように、それは地方自治の後退を意味することになり、憲法第92条の「地方自治の本旨」に反するのではないかという意見が出てくると思われる。

次に、中間団体（国の行政機関＋地方自治体）としての道州を設置するとした場合についてであるが、その長を官選にするということであれば、その道州は憲法上の地方公共団体とはいえず、また、そのような道州を都道府県を廃止して設けるということであれば、これに対しても憲法第92条の「地方自治の本旨」に反するのではないかという意見が出てくるであろう。

また、憲法が地方自治体の重疊的構造を要請しているものと解するならば、上記のいずれもが憲法違反となるであろう。

## （２） 第4次地方制度調査会における「地方」案をめぐる憲法論議

第4次地方制度調査会の「地方」案は、都道府県を廃止して中間団体（国の行政機関＋地方自治体）としての道州制を導入するという、上記の2番目に相当するものであった。したがって、これが憲法違反にならないかということが問題となったが、これについては、様々な立場があった。

まず、政府の考え方は、次のようなものであった（注1）。

「ごく形式的に解釈をすれば、憲法は地方公共団体と、こう言っているわけですから、そこで地方公共団体というものが全部なくなることは、これは明らかに憲法違反だ。これはどうして問題にならぬと思うのですが、しからば1つの地方団体を廃止することはどうかと、こういうところまで突きつめた国会での論議はたしかなかったと思います。ただ、府県については、昭和27年の地方自治法の改正の際に、特別区の問題に関連をして、あの特別区というのは憲法第92条に基いた地方公共団体ということではないのだ、あるいは東京都を構成するところの1つの内部的な地方団体が、あの改正によって特別区というものは地方公共団体から切りかわり、都の方が基礎的な地方公共団体になっておるのだ、こういう考え方に立って、そこでその特別区長の間接選挙という案が通ったわけですから、これは考え方によれば特別区を廃止したわけではございませんが、憲法上の地方公共団体というものではないようになったわけですね。府県についても、同様なことがもしあるならば、あるならばということは、憲法上そういうことをやることは可能であるかどうか、そういうことは参議院の方でたしかいろいろ議論がありまして、当時の法制局長官の佐藤達夫さんは、その点については当然可能なことだ、特別区について行ったと同じようなことを府県について行うということは不可能じゃございません、こういうことを言明しておられたわけです。政府としては従来そういうふうな考え方が国会に示された1つの考え方になっておりまして、それ以外の考え方というものは、政府の立場からは、国会で表明されたことはないように記憶しております。」

そして、以下の発言から伺えるように、「地方」案に賛成する委員のほとんどは、この政府見解と同様の考え方を取っていたようである。

「その「地方」案のほうの意見のかたは、それは憲法に違反するものではない。むしろ市町村を現実に強化することによって、地方自治を充実しようとする憲法の基本理念により近くするのだという観点に立って書いておられる。」(注2)

「小委員会で、私は「地方」制をやっていたのですけれども、それはだれも口に出しては言いませんが、「地方」制が憲法違反だということはだれも言いません。」(注3)

しかしながら、次のように「地方」案に対しては憲法違反の疑いを持つ委員もかなりいた。「現在の府県というものは地方自治体として認められておる。それがその団体の住民の意思によらないで一方的に廃止をされるということは、どうしても廃止をするということ自体が地方自治の本旨に合っていないのじゃないか、こういうふうに思いますので、私は憲法違反だと思うのですが」(注4)

「まずいわゆる「地方」制案に絶対反対する理由の第1点は、本案におきましては現行の府県を廃止し、官治的な中間団体を設けることにあいなっておるのでございますが、これは明らかに現行憲法の制定の精神に反しますばかりでなく、さらに違憲の疑いがあるからでございます。」(注5)

そして、「地方」案は、次のような発言にあるように、憲法問題については審議の外に置く形でとりまとめられたものであった。

「憲法問題は、ことにこの「地方」案につきましては、憲法に違反するのではないかという議論もおありになったのであります。またこれに対して憲法に違反しないという議論もおありになったのであります。学者の間にも、また実際家の間にも、両方の議論があるように聞いております。地方制度調査会は憲法調査会ではないのである。これが憲法違反であるかどうかということを審議することは、調査会としてはむしろ行き過ぎではないか。まずわれわれは地方制度はいかにあるべきかということを中心として審議をし、検討するのが当然である。かように結論いたしまして、地方制度改革そのものについての審議を進めてきたのであります。・・・調査会としては、その後憲法問題に触れない―触れないというよりも、違憲なりや否やということについては結論を出さない。とにかく地方制度改革そのものにまっしぐらに取り組んで進んで行こう、かように相なったのであります。」(注6)

「この案を作るについては、起草委員としても憲法論議に触れる可能性があるという説を私は少なくとも持しておるわけですが、しかし、その問題をかりに憲法違反であるという結論が出て差しつかえないのだという前提に立って審議している。なぜそういうことをしているということは、いま松隈さんが御説明になったように、この調査会は最初から、かりに憲法抵触のような答申ができてかまわないのだ、そういうときには憲法を改正してもそういう答申を実現するために採択するのだという大前提があるために、そこに重点を置いて考えておらないわけです。」(注7)

### (3) 国の行政機関又は中間団体としての道州制の憲法適合性

上記の第4次地方制度調査会が審議の外に置いた道州制と憲法との関係に関する議論は、

第4次地方制度調査会が「地方」案を答申する直前の1957年8月に発足した旧憲法調査会において展開された。そして、都道府県を廃止して官選の首長を有する道州制を導入する必要があるとする立場からは、そのような道州制についての憲法上の疑義をなくすために、地方公共団体の種類を明確にして、道州を憲法上の地方公共団体でないとするなどの憲法改正が主張されたのであるが（注8）、結局このような憲法改正は行われず現在に至っている。

したがって、現在においても、都道府県を廃止して国の行政機関あるいは中間団体としての道州を設置することは、憲法上あるいは可能かもしれないが、憲法違反という疑義も完全に払拭することができないのではないかと思われる。

この点については、第7次自治制度研究会報告書でも指摘しているとおり、憲法は地方自治体の重疊的構造を要請しているものではなく、特に広域自治体について設置するか否かは立法政策上の問題であるとしても、憲法第92条の「地方自治の本旨」に照らしてみた場合には、地方自治体を重疊的に設置することが憲法に適合する所以であり、地方自治体は少なくとも2層制以上であることが望ましいということになるであろう（注9）。

このため、国の行政機関あるいは中間団体としての道州を設置しようとする場合には、都道府県及び市町村を残した形で導入し3層制の地方制度とすることが必要となると思われるが、これについては、憲法上の問題はないとしても、能率性の問題を始めとして、先の「道州制論の検討」における①類型（府県の外に置く官治的道州）に対する批判のようなものが出てくることになるであろう。

## 2 広域自治体としての道州制の場合

広域自治体として憲法上の地方公共団体である道州を設置する場合には、たとえ都道府県を廃止したとしても、道州一市町村といった2層構造は維持されているため、この点での憲法上の問題は生じない。一方で、この道州自体が憲法による地方自治の保障対象となるため、憲法第93条第2項により、その長は直接公選されることが求められる。この点について、第27次地方制度調査会の答申では「道州の長と議会の議員は公選とする」とされているだけで、それが直接公選を意味するのかどうか必ずしも明らかでなかったが、第28次地方制度調査会の答申においては、「長は、道州の住民が直接選挙する」と明確にされている。

それでは、広域自治体としての道州制を導入することについて、憲法上何の問題もないのかというとそうとも言えない。そもそもこのような道州が地方自治体、特に憲法上の「地方公共団体」であると言えるのかという問題があるのである。

この点に関連して、1952年の地方自治法改正による区長公選制廃止をめぐる特別区が憲法上の「地方公共団体」に含まれるか否かが争われた裁判で、最高裁は1963年3月27日に、次のように判示している（注10）。

「単に法律で地方公共団体として取り扱われているだけでは足りず、事実上住民が経済的

文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、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附与された地域団体であることを必要とする。」

また、これを受けて第7次自治制度研究会報告書でも、「やはり、憲法上の「地方公共団体」というのは、法律で自由に定められるものではなく、基本的には判決のいう「社会的基盤」と「基本的権能」を持つものの中から法律で定められるべきものであろう。そのような実態を有することを踏まえて、現在、都道府県と市町村が、憲法上の「地方公共団体」として、地方自治法により定められているのである。」と述べている（注11）。

このため、広域自治体としての道州制を導入するに当たっては、この「社会的基盤」と「基本的権能」という2つの視点からみた場合の道州の「地方公共団体」性が問題になってくる。

まず、「社会的基盤」という点であるが、先の第4次地方制度調査会においては、府県側の意見として次のようなことが述べられている（注12）。

「多数の府県が、現行の区域というものは社会的経済的な実態と合致しないものがあるから、その区域をこのような社会経済圏に適合せしめるという必要は、一般的に否定できない。その必要は考えられるけれども、その具体的なまず前提としては、府県の区域というものは、いま突如としてでき上がったそういう恣意的なものではない。歴史的伝統に培われた共同体意識というものがすでに長年の経験ででき上がってきておる。また一面において、地方自治の本旨というものを実現し得るような基盤を持っておらなければ何もならない。ただ単にこれを広くしたというようなものでは、あまりにその点は現実には合わないのであって、地方自治の基盤というものについても、考慮をめぐらさなければならない。」

しかしながら、そういう都道府県も、1871年の廃藩置県当時は純然たる国の行政区画であった。それが次第に法人格を持ち、独立団体としての活動範囲も拡大し、地方自治体として認められるようになり、さらには不完全自治体から完全自治体へと成長してきたのである（注13）。また、その間長い年月をかけて住民の都道府県民としての共同体意識も育まれてきたと思われる。

外国においても、フランスの州は、1960年の国の活動区域が起源であり、それが行政区画となり、公施設法人となり、地方自治体となり、最終的に2003年の憲法改正によって憲法上の地方自治体として位置づけられたのである（注14）。なお、その区域の大部分は、フランス革命以前のアンシャンレジーム下のプロバンスの区域かそれをいくつか統合したものであるため（注15）、元々ある程度残っていた住民の州民意識が、州が地方自治体へ成長していく過程で育っていったと思われる。

このように、「社会的基盤」というのは必ずしも始めから存在している必要はなく、作られていく場合もあるのであるが、それにはある程度時間もかかるということである。

したがって、北海道のように既に1つの地方自治体として存在しているものは問題ないとしても、道州制を導入しようとした場合には、その区域に果たして地方自治体としての「社会的基盤」が存在しているのかということが改めて問題となり、仮に法律で全国一斉に都道

府県を廃止して広域自治体としての道州を設置するとした場合には、すべての道州が憲法上の「地方公共団体」といえるかどうかについて疑義が残る可能性も生じるのである。

そのため、初めから、法律上の地方自治体（広域自治体）ではあるが、憲法上の「地方公共団体」ではないとする選択肢も考えられる。そして、時間の経過とともに道州の「社会的基盤」が形成された後に改めて憲法上の「地方公共団体」と位置づけるのである。この場合には、憲法上の「地方公共団体」ではないため憲法第93条第2項の対象外となり、道州の長については議会が選出するという間接公選の導入も可能となる（その後、それを憲法上の「地方公共団体」とする場合には、その時点で直接公選に改めることが必要となるが）。また、国の行政機関や中間団体ではなく広域自治体としての道州であるため、憲法上の「地方公共団体」ではないが、地方自治体を重疊的に設けたということで「地方自治の本旨」からみても憲法に適合しているといえるのではないかと考えられる。

これに対しては、そもそも、憲法が地方自治体の重疊的構造を要請していると解する場合には、経過的には憲法違反となるのではないかと、また、道州のような重要な地方自治体が憲法の外に置かれるというのは、「地方自治の本旨」との関係で問題であるという意見が出てくるのが当然予想される。したがって、その区域設定の如何にもよるが、広域自治体としての道州を憲法の対象として取り込むために、憲法解釈において、（特に広域的な地方自治体については）「社会的基盤」要件を緩和して都道府県に代わる道州は「地方公共団体」と解するか、あるいは憲法自体を改正するかの検討が迫られることになる場合も生じるのではないかとと思われる。

なお、憲法上の「地方公共団体」でないが、法律上の地方自治体であるとする場合においても、それが特別地方公共団体であればともかく、普通地方公共団体とする場合には、やはりその「社会的基盤」、すなわち地方自治体（広域自治体）としての実質性がどこまで必要とされるのかということが問題になってくるとと思われる。

次に「基本的権能」という点であるが、特別区の場合は、それを憲法上の「地方公共団体」とするには、その権能の過少が問題となったのに対して（注16）、道州の場合は、その事務権能の大きいことが国との関係の面での制度設計を難しくするという問題がある。この点については、例えば、次のような指摘がなされている（注17）。

「その性格上、明らかに「国の事務」と認めざるを得ない類の事務まで、国の各省庁の地方支分部局から新しい「道州」に移管しようとするほど、「道州」は戦前の府県に類似した、「国の第1級地方総合出先機関+広域的自治体」となるか、さもなければ「国の第1級地方総合出先機関」そのものになってしまう危険性が大きいのです。」「私が期待するように、あるいは地方制度調査会が期待するように、「道州」が広域的自治体である以上は、国から「道州」に移譲されるべき事務権限は、この機会に「国の事務」から「地方公共団体の事務」に改めるのが適切な、そういう種類の事務権限の範囲内にとどまるものでなければなりません。この種の事務権限は、国土交通省や農林水産省の地方支分部局の所掌事務の大半、さらに広げれば経済産業省や厚生労働省、財務省、環境省などの地方支分部局の所掌事務の一部ということになるのではないかと、私は考えています。」

すなわち、広域自治体としての道州が従来の国の事務を吸収していけばいくほど、単一国家を前提とした中央集権主義的なサイドからは、そのような道州に対して、国にも大きな影響を及ぼす事務を処理しているのであるから、従来の都道府県に対する関与以上の強い関与が必要であるとして、機関委任事務制度の復活を始め国の統制権が強まってくる可能性がある。そのため、憲法上の「地方公共団体」と言えるくらいの「基本的権能」は有しているとしても、その事務権限の拡大により、かえって広域自治体としての道州の自治権が制約されてしまうようなことが生じないようにしなければならない。

一方で、連邦制も視野に入れて強力な分権型国家を作るべきだというサイドからは、道州に対して国の事務権限を大幅に移譲することに加えて、立法権の分割を認めるなど道州をできるだけ強力なものとしていくことが主張されるであろう。しかし、そのような道州制については、憲法第41条との関係もあり、改めて憲法改正が必要になってくると思われる。

(注1)「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第1日速記録」(昭和32年10月7日) p 28 - p 29の鈴木俊一(自治庁次長)委員の発言。

(注2)「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第2日速記録」(昭和32年10月8日) p 65の坂千秋委員の発言。

(注3)「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第1日速記録」(昭和32年10月7日) p 27の田中二郎委員の発言。

(注4)「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第1日速記録」(昭和32年10月7日) p 24の北山愛郎委員の発言。

(注5)「地方制度調査会(第4次)第7回総会第3日速記録」(昭和32年10月17日) p 292の友末洋治委員の発言。

(注6)「地方制度調査会(第4次)第7回総会第1日速記録」(昭和32年10月14日) p 183 - p 184の野村秀雄特別委員会委員長の発言。

(注7)「地方制度調査会(第4次)第9回特別委員会(府県制度)第1日速記録」(昭和32年10月7日) p 34の三好重夫委員の発言。

(注8)旧憲法調査会における議論については、第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月) p 80 - p 87参照。

(注9)第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月) p 109参照。

(注10)同上 p 107 - p 108参照。なお、同判決の基本的権能論に対しては、立法者があらかじめ権限を制約しておけば、当該団体は憲法上の保障を受けないことになるので、現行憲法の解釈論としては問題があるという批判もある(塩野宏「行政法Ⅲ(第3版)」(有斐閣、2006年)、p 140(注2)参照)。

(注11)第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月) p 109参照。

- (注12) 「地方制度調査会(第4次)第7回特別委員会(府県制度)速記録」(昭和32年7月5日) p112参照。
- (注13) 戦前における府県の国の行政区画から地方自治体への変化については、入江俊郎「府県論」(東京市政調査会「自治制発布50周年記念論文集」所収、1938年)が詳しい。
- (注14) この経緯については、総合研究開発機構「広域地方政府システムの提言」(2005年) p153-p155参照。
- (注15) 滝沢正「フランス行政法の理論—国家賠償・地方制度—」(有斐閣、1984年) p213-p215参照。
- (注16) この点については、第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月) p110の(注3)参照。
- (注17) 西尾勝「道州制」について、私はこう考える」(東京市政調査会「都道府県制に未来はあるか」2004年所収) p5-p6参照。

(本章の参考文献)

- ・天川晃「昭和期における府県制度改革」(日本地方自治学会「日本地方自治の回顧と展望」所収、敬文堂、1989年)
- ・井手成三「特別地方行政官庁の拡充傾向に就いて」(「自治研究」第18巻第2号及び第3号、1942年)
- ・入江俊郎「府県論」(東京市政調査会「自治制発布50周年記念論文集」所収、1938年)
- ・久世公堯「道州制」を考える—都道府県改革論序説(1)～(4)」(「自治研究」第78巻第8号—第11号、2002年)
- ・塩野宏「行政法Ⅲ(第3版)」(有斐閣、2006年)
- ・滝沢正「フランス行政法の理論—国家賠償・地方制度—」(有斐閣、1984年)
- ・田中二郎・俵静夫・鶴飼信成「府県制度改革批判」(有斐閣、1957年)
- ・田中二郎・俵静夫・原龍之助編「道州制論」(評論社、1970年)
- ・田村秀「道州制・連邦制」(ぎょうせい、2004年)
- ・西尾勝「道州制」について、私はこう考える」(東京市政調査会「都道府県制に未来はあるか」所収、2004年)
- ・同「地方制度改革とこれからの都道府県—道州制についての私見—」(「自治体学研究」第90号、神奈川県自治総合研究センター、2005年)
- ・松本英昭「道州制について(1)～(4)」(「自治研究」第82巻第5号—第8号、2006年)
- ・「都市問題」第22巻第5号(地方制度改革特輯号)(東京市政調査会、1936年)
- ・「自治論集 第2集 道州制論」(地方自治研究会、1954年)
- ・「東海3県統合構想」(中部経済連合会、1963年)
- ・全国知事会都道府県のあり方研究会「都道府県のあり方研究会報告書」(2003年3月)
- ・第7次自治制度研究会「地方自治の保障のグランドデザイン」(2004年2月)

- ・ 総合研究開発機構「広域地方政府システムの提言」（２００５年）
- ・ 第４次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」（１９５７年１０月１８日）
- ・ 第２７次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」（２００３年１１月１３日）
- ・ 第２８次地方制度調査会「道州制に関する答申」（２００６年２月２８日）