

# 琉球大学学術リポジトリ

## 自治基本条例の比較的・理論的・実践的総合研究 報告書No4：沖縄の自治の新たな可能性 自治研究 講座

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 仲地博 公開日: 2009-11-18 キーワード (Ja): 自治基本条例, 市町村モデル条例, 沖縄の自治, 自治の新たな可能性, 自治体再編, 市民自治, 住民主権, 道州制 キーワード (En): 作成者: 仲地, 博, 江上, 能義, 高良, 鉄美, 前津, 榮健, 佐藤, 学, 島袋, 純, 徳田, 博人, 照屋, 寛之, 宗前, 清貞, Nakachi, Hiroshi, Egami, Takayoshi, Takara, Tetsumi, Satou, Manabu, Shimabukuro, Jun メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/13207">http://hdl.handle.net/20.500.12000/13207</a>

平成16年1月10日（土）自治会館1Fホール

## 第4回「道州制構想と『沖縄の自治の新たな可能性』」

国際基督教大学教授 西尾 勝 氏

はじめに

I. 都道府県の配置分合の手続き

II. 道州制構想の主要な論点

III. 琉球・沖縄の選択

# 自治研究講座「沖縄の自治の新たな可能性」

## 第4回「道州制と「沖縄の自治の新たな可能性」」

2003/01/10(SAT)

自治会館ホール

### プ ロ グ ラ ム

1, 開催挨拶 総合司会 照屋 勉（与那原町職員） 2:00～

2, 経緯・目的説明と紹介 島袋 純（琉球大学助教授） 2:05～

3, 基調報告 「道州制と「沖縄の自治の新たな可能性」」

西尾 勝（国際基督教大学教授） 2:20～

休憩 （質問用紙等書き込みの時間） 10分程度

4, パネルディスカッション 4:00～

コーディネータ 佐藤 学（沖縄国際大学教授）

パネリスト 西尾 勝

5, お知らせと閉会挨拶 照屋 勉 ～5:00

◎ 次回のご案内 基調報告：北川正恭（早稲田大学大学院教授・元三重県知事）

日 時：1月17日土曜日午後2時～4時

場 所：自治会館1fホール

問合わせ：大城（沖縄自治研究会）電話 FAX(098-895-8473)

前城（南風原町役場） PHS(070-5815-6938)

調整中追加講座：基調報告 山口二郎 北海道大学教授 2月20日予定

## 第4回「道州制構想と『沖縄の自治の新たな可能性』」

国際基督教大学教授 西尾勝 氏

皆さん、こんにちは。ご紹介いただきました、国際基督教大学の西尾勝でございます。きょうは、沖縄自治研究会の自治研究講座に講師としてお招きいただきまして、大変光栄に存じております。

今、島袋先生からお話がありましたとおり、私には「道州制構想と沖縄の自治の新たな可能性」について、きょうは絞って話をしてほしいというご依頼がありましたので、レジュメもそれに沿ったものに作られております。

島袋先生からは、この『自治基本条例、市町村モデル条例と解説』の冊子と、その審議の過程の詳細な記録になっている別の冊子と、2冊お送りいただきましたので、いずれも一通り目を通していただきました。

これまで研究会がなさってきたことは、自治基本条例の市町村モデル条例を策定されるという仕事であった。この点につきましては、私自身も、私が今奉職しております大学が所在している東京都三鷹市のほうで、自治基本条例をつくろうという話が進んでおりまして、それを目指した懇談会のようなものが市役所で設置されているのですけれども、私はその座長を務めまして、三鷹市の自治基本条例のたたき台のようなものを作成するという作業をここ1年ほどやってまいりました。これから市側がこれを条例案の形につくり直し、市議会に提出をしていくという段階に入っているのであります。

したがって、市町村レベルの自治基本条例の問題についても、それなりに関心は持っておりますけれども、この研究会の次なるテーマは、沖縄の県レベルの基本法、または基本条例のモデル構築という作業だというふうに伺っておりますので、きょうはその都道府県以上の広域自治体レベルの話に焦点を絞りたいと思っております。

そういうことで申しますと、第27次地方制度調査会の最終答申の中で示されている方策としては、都道府県の合併構想と、それから道州制への移行構想という二つの構想が並立的に並べられているのであります。この両者は非常に密接に関連していると私は考えておりますので、その双方を対象にいたしまして、「沖縄の自治の新たな可能性」との関係について、私が考えていることをきょうはお話し申し上げたいと考えております。

さて、そこで、道州制構想から言えば、少し迂遠な話だと思われるかもしれませんが、最初に都道府県の廃置分合の手続き。この廃置分合というのは地方自治法が使っている難しい言葉でありますけれども、合併というのもこの廃置分合の中の一環であります。合併も含めた廃置分合の手続きが、戦前はどうか、そして戦後の現在の地方自治法ではどうなっているか、それをどういうふうに変えるべきだと第27次地方制度調査会はいったのかという話から申し上げたいと思います。



少し学問的な話になって恐縮であります、戦前の日本の地方制度において、自治体の区域というものがどういうふうにして決定されていたかということから振り返ってみましょう。

市町村は、明治の市制町村制のときから、自治体として設立されたものであります。そのときにこの自治体としての市町村の区域につきましては、従前からの慣習、旧慣という言葉を使いましたが、旧慣をできるだけ尊重いたしまして、従前の市町村の区域を、既に明治政府が何か手を付ける以前から存在していた自然村の区域を、そのまま自治体としての市町村の区域とすると同時に、この区域をそのまま国の地方行政区画としての市町村の区域にもするという方式がとられました。非常に複雑なことを言っているのですが、自治体の区域という問題と国の地方行政区画としての区域という、二つの性質の異なる問題がありまして、それをどういうふうに組み立てるかというときに、市町村についてはまず自治体として、この範囲で自治体をつくろうということが決められた。その上で、国がそれを利用するときはその区域をそのまま国の地方行政区画として使いますよ、という方式がとられたということなのであります。

ところが、この市制町村制と併せて、郡制、府県制というものが同時に制定されたわけがありますけれども、戦前に存在した郡あるいは府県の区域の場合は、決め方が全く逆になっていたのです。郡、府県は、まず国の地方行政区画であるとしまして、国のほうで郡と府県の区域を勅令で定めた。当初のときは勅令だったのです。まだ帝国議会が開設される以前の話でありますから、そのときにこういう制度をつくったわけがありますから、帝国議会が制定した法律というのはまだなかった時代ですね。そこで天皇が発する勅令という形式で、これを決めたわけがあります。

そして、その上で、この国が決めた地方行政区画に合わせて、郡という自治体もつくる、府県という自治体もつくるという決め方がなされたということです。

市制町村制の方も当初は勅令であったのですが、帝国議会が開設されて以来は、この市制町村制の改正はすべて帝国議会で審議をされ改正されましたので、事実上これは法律に変わったのです、市制町村制のほうは法律に変わった。郡制という自治体の制度も、府県制という自治体の制度も、これは最初は勅令で決められましたが、後は帝国議会の法律として扱われるようになったのです。

しかし、そうなったときも、府県と郡の区域はまずどこが決めているかといったならば、帝国議会の法律ではなくて、勅令、現在でいえば政令にあたるものであります、勅令で国のほうが勝手に決めている。その国が決めた地方行政区画に、ついでに自治体もつくろうという、こういう方式なのです。そこで郡という単位に郡役所がつくられ、一定の自治も認められた。府県についても、国の行政の総合出先機関としての県庁とは別に、府県会が設置されまして、一定の限られた自治権が認められた。

ですから、戦前の府県や郡は、基本的には国の出先機関でありまして、そこに若干ながら自治が付け加わっているという不完全自治体であったということになります。したがって、完全自治体であった市町村の場合には、市町村長は市町村会が間接的に選挙するという住民

の代表になっていたのですけれども、ご承知のように、郡長や府県知事は内務省の官僚が官選で内務省で任命され、地方に派遣されてくるという形式で、長は住民が選ぶものではなかったということは、ご存知のとおりであります。

さて、戦前はそういう決め方になっていました。都道府県も完全自治体に変えるというのが戦後の改革の地方自治制度関係の最大の焦点だったわけです。併せて、都道府県知事も直接公選に変える。市町村長も間接公選であったものを直接公選に変えるというのが戦後の自治制度の大きな眼目であったわけでありますが、果たして本当に都道府県は完全自治体に変えられていたのだろうかということでもあります。そこが実はそうではなかったのではないかなというのが、これからお話することでもあります。

戦後の地方自治制度における廃置分合手続きはどのように決められたかと申しますと、市町村の廃置分合については、ここでは話を簡単にして合併に限りますが、市町村の合併につきましては、皆さん今議論をし、現実にあちこちで合併が起こっておりますから、皆さんご承知のとおりだと思いますけれども、関係市町村でまず協議会をつくって、合併の構想をいろいろとにつめる。そこで一応の合意ができましたら、それぞれの市町村に持って帰りまして、関係市町村すべての議会でこれが合併を可とするという可決がなされますと、都道府県知事にこれを申請いたしまして、都道府県知事は都道府県議会の議決を経た上で、これを承認する。ここまでいくと合併が成立するという、こういう手続きになっているのであります。

ところが、もう今は戦前と違いますから、郡というのはなくなって、広域自治体としては都道府県だけになっているわけですが、都道府県の廃置分合についてはどうなっているかといいますと、都道府県の合併を含む廃置分合については、法律で定めると地方自治法には書かれているのであります。国の国会が決めるを書いてあります。国会にそういう議案を出せるのは、内閣かそうでなければ議員立法しかないわけでありまして、関係都道府県が国会に我々の合併を認めてくださいと言い出す手続きはないのです。つまり、自治体側にはイニシアチブを発揮する余地が全く認められていないのであります。

そしてまた、もし国会が、幾つかの都道府県を合併するというような、例えば大阪府と奈良県と和歌山県を合併しようというような法律案を可決したといたしますと、この法律は憲法の第95条に定められている地方自治特別法にあたると考えられてきました。そして、どう考えてもそう考えざるを得ないであろうと思われれます。そうしますと、これは国会が議決しただけでは合併は成立いたしませんで、関係の都道府県の住民の住民投票に付されることになります。そして、住民投票で可決されたとき、全関係府県の住民投票で可決されたときに、はじめてこの合併は成立する、この法律が成立し、したがって合併が成立するということになります。

そこで、このことが都道府県の合併をしにくくさせているのではないかということが、過去に問題になったことがあります。今も例に挙げました、大阪府と奈良県と和歌山県を合併しようかという話が地元の一部で盛んに議論されていた時代があります。関西経済連合会等が、それが好ましいのではないかといい、和歌山県が積極的であったり、大阪市が積極的で

あったりいたしまして、これに対して大阪府が強く反対をしていた。奈良県が中立的な立場をとっていたとか、いろいろな複雑な事情があるのですが、当時、かなり真剣に地元で議論された問題であります。

このとき、国の側は、この阪奈和合併を促進するという目的で、この合併をしやすいという配慮から、府県合併特例法案というものを当時の自治省が立案をいたしまして、これを国会に提出したのであります。この法案は何度も国会に出され、その都度廃案となりまして、結局、当時の自治省はこれをあきらめまして、成立しなかった法律であります。そういう法律を制定しようと当時の政府はしていたのであります。

そのとき、この府県合併特例法案ではどういう手続きが盛り込まれていたかと言いますと、市町村合併の手続きに準じて、都道府県が合併する場合にも、関係都道府県議会が可決をしたならば、そこで内閣総理大臣に申請をし、この申請を受けた内閣総理大臣は、これを国会の審議に付して、国会も賛成の議決をしてくれたならばこの関係府県の合併を承認するという、こういう手続きでいいのではないかという案が盛り込まれていたのであります。

そのときの意図は、この地方自治特別法の住民投票手続きを回避しようと、これを避けようと、そうすることが合併をしやすいとする道なのではないかという配慮から、こういう案が提出されていたのであります。

今回の第 27 次地方制度調査会答申では、関係府県のイニシアチブで合併の発議を可能にするために、現在の地方自治法を改正いたしまして、都道府県が合併をする際にも、市町村合併に準じた手続きに改めるほうがいいのではないかという提言をしております。

市町村合併に準じるということですから、過去の府県合併特例法案に盛り込まれていたのと同じように、関係都道府県の議会が議決をし、そして、内閣総理大臣に申請をし、内閣総理大臣は国会の議決を経て、これを承認するという、そういう手続きでいいのではないかという考え方です。つまり、国会で特別な合併法という法律をつくるという形式をとらないということになります。したがって、憲法第 95 条の地方自治特別法にあたるものも何ら生じないということになります。したがって、住民投票も必要ではないということになります。

ただ、念のために申し上げておきますが、第 27 次地方制度調査会がこういう提言をした趣旨は、この住民投票を避けようということに狙いがあったものではありません。そういう狙いから、こういう手続きを提言しているのでは全くありません。都道府県は、市町村と同じく完全自治体ならば、その合併、もっと広く言えば廃置分合、あるいはさらに広げれば境界変更まで含めて、自治体である市町村と同様の扱いを受けてしかるべき団体なのではないか。これは国の地方総合出先機関でもないし、国の地方行政区画でもないのです。本来、自治体なのだ。戦後、そう変わっているはずなのだと。そうであれば、その廃置分合の手続きも市町村と同じであるのが正しいのではないかという、そういう考え方に立っているということなのです。

住民投票を、することがいいかどうかという問題は別問題でありまして、もしも市町村合併をする際に、関係議会が、関係市町村の議会が議決しただけでは足りなくて、これは自治体の基本を決める話ですから、それでは十分ではない、有権者である地域住民の投票にかけて、住民が賛成といったときにのみ合併は成り立つこととすべきで、必ずそういう手続きを踏みなさいという制度に現になっているのならば、都道府県も同じようにしたらいいのではないかと考えます。

しかし、市町村合併については、現在のところ、まだそういう考え方はとられていない。これについてはいろいろ意見がありまして、私は、本来は住民投票にかけるべき事柄だと考え、そのように主張してきましたが、多くの人はそうは考えない。少なくとも政府与党の関係者は、そんなことをしたら合併は進まないのではないかと危惧しておられる。だから、やりたくないと思っていらっしゃるのです。あるいは、町村議会議長会を初めとして地方の議会関係者にも、それでは議会の権能はなくなって、存在価値はなくなってしまうような話なので、何でもかんでも住民投票にもっていくというのはよろしくないというお考えの方が多いのでありまして、その方たちが反対するから、市町村合併のときに住民投票は不可欠の手続きとはなっていないのです。

それでは困ると言って、自分で条例をつくって諮問的な住民投票をするところが増えてきて、最近でもう110幾つの市町村で住民投票がいろいろな形で行われているということはご存知のとおりであります。国の制度としては取り入れられていないわけであります。もし、基礎的自治体である市町村の合併について、住民投票は要らないということならば、都道府県にだけそれを要求するのもおかしいのではないかというふうに考えまして、住民投票という制度を外しているだけのことです。

住民投票を避けるために、こういう提言をしているのではない。過去の府県合併特例法のときは、まさにそれが狙いで、そういう手続きが提案されていたのですが、我々が今回提言しているのは、そうではなくて、都道府県を自治体らしい自治体にしていくためには、市町村と同じように扱わなければいけないのではないか。それが本来の筋なのではないか。戦後改革のときに、うっかりその改正をせずに残してしまっただけなのではないか。戦前は、都道府県の区域は当初は勅令で、後には法律で決めていた。そこで、戦後は、この戦前の制度をそのまま変更せずに継承して、これを法律で定めるとした。これは、国の関係者の意識の中では、都道府県というのは依然として国の真下にある地域であり、かつまた国の総合出先機関であるという観念がずっと続いていたためではないかと思うのです。したがって、市町村と同様には扱えないと考えていたのではないかと思われるのです。

現在の総務省、旧自治省の関係者たちは、戦前の制度がそのまま残っていたのだ、我々が本来改正すべきものをうっかり改正し忘れて、こういうことになっているのだなどとは誰も解説いたしません。どういうふうに解説しているかといえば、都道府県は国の真下につくられる団体で、「国のかたち」に密接に関連しているので国として無関心でいられる事柄ではない。都道府県がどうなるかということは、「国のかたち」にダイレクトに影響する重要事

項である。市町村はもっと下のほうにあることで、国には直接波及をしてこない。どうやろうと、そんなに波及はしてこない。しかし、都道府県制がどうなるかということは、もう「国のかたち」にダイレクトに影響する話なので、やっぱり国会の法律で決めるべき事柄ではないかと、そういう説明になっているのです。

しかし、そうでしょうかというのが私の意見です。都道府県は完全自治体だなどといってきたけれども、実は実態は国の総合出先機関だという観念が営々として国の側に残り続けていた。したがって、戦前の制度を変えずにそのまま戦後も継承していたということのあらわれでしょうというのが私の解釈であります。

実際、私が地方分権推進委員会でかかわり、実現いたしました、いわゆる地方分権一括法に結実をした第1次分権改革で、従来の機関委任事務制度が全面廃止されたのですけれども、これが廃止される以前は、普通の言い方として、都道府県で担当している事務の中で、機関委任事務、国の事務であると言われている事務が占めている比率は7割から8割と通称されていました。市町村の場合になりますと、これが3割から4割だというふうに言われていました。もちろんこの7割、8割とか、3割、4割などと数える根拠は何らありませんので、科学的な根拠など全くない、県庁職員たちの感覚から言えばそういう感じだということにすぎないのでありまして、あまり確かな数字でも何でもないのですけど、そうずっと言われ続けてきたのです。

ただ、重要なことは、都道府県が担当していた仕事の7割から8割というふうに感じられるくらい、4分の3近くของものは国の事務だったのです。県というのは何をやっているところかといえば、7割方国の仕事を下請けしているのです。残りの3割方が自治体としての県の仕事をしている。そういう存在だったのです。どこの県もそういう存在だったのであります。市町村になると、さすがに過半の仕事は自治体としての市町村の仕事になっていて、そこにさらに国から、この国の仕事を国にかわってやりなさいといってやらされていたものが3割から4割ほどまだあったという、こういう感じなのですが、県は大半の仕事が国の仕事だったのであります。

したがって、国から言えば、無関心でいられるはずがありません。国がこれをやろうと思っていることを、まず担わせている一番重要な機関でありますから、この都道府県制度というものに無関心でいられるはずがなかったのです。

その機関委任事務制度が実態として残っていた間は、依然として都道府県の廃置分合は国の法律で定めるとしていても、それにはそれなりの合理性があったのかもしれない。しかし、その機関委任事務制度は全面廃止されまして、今では都道府県の事務の中に国の事務というのはなくなっているのです。市町村については言うまでもありませんが、都道府県も従来からやってきた機関委任事務は、すべて自治事務か法定受託事務という新しい類型に区分けされた。法定受託事務であっても、あくまでも「地方公共団体の事務」とであると地方自治法に明記されているのでありまして、国の事務をかわって執行するのではないということに切り替えられたのであります。



そうすると、もはや都道府県は国の出先機関では全くなかったはずなのです。そうだとしたときに、なお都道府県の廃置分合はなぜ国の法律で決めなければいけないのかという問題が残っているのです。

私、個人にすれば、実は地方分権推進委員会で、機関委任事務制度の全面廃止の議論をして、いろいろとその関連のことを全部整理したつもりだったのですが、この点を、私は見落としていたのです。正直に申し上げますが、そのときにはこのことに気づいていなかったのです。そのときに気づいていたら、そのときにこれを改めるべきだと言っていたはずですが、私も気づいていなかったのです。

そして、機関委任事務制度があるがために残っている制度を、一応、全部整理したつもりでいたのですけれども、改めて市町村合併が大問題になり、市町村合併がある程度進行したら、必ずや都道府県の再編制論議になるであろうということを考え始めて、一生懸命また、再びいろいろ考え出したときに、この制度にハタとぶつかりまして、一体なぜ都道府県の廃置分合だけが国の法律になっているのだろうというふうに考えた。

考えてみれば、戦前の制度がそのまま残っているのではないかというふうに私は考えるようになったのであります。したがって、この機会にこれだけは何とか直しておかないといけない。本当は戦後改革の時点のときに変えておくべきことだったのだと、一日も早くこれを変えておくことが重要なのではないかと考えて、今回の地方制度調査会の提言の中に盛り込んでいただいたのであります。

私は、従来のような府県合併特例法というようなものをつくってやるのではなくて、制度の根幹の考え方を変えるのであるから、地方自治法に定められている本則そのものを改正すべきであるというふうに、強く主張してきたのであります。

地方制度調査会の最終答申は、それ以上細かなことを何も書いていないのですけれども、総務省当局は、現在でも地方自治法の本則にある「都道府県の廃置分合は法律で定める」という条文は、これからも廃止せずにそのまま残しておきたいと考えているようであります。そして、その横に、ちょっと今、何条だったか失念しているのですが、その条文の次に何条の2というようなのを新しく起こして、府県が合併をするときには、こういう手続きで合併ができますよという新しい条文を付け加えて、地方制度調査会の答申に応えようと考えている。

なぜ、そんなややこしいことをするのか。この本則である法律で定めるという条文を削除してしまわないのか、別の全く新しい条文に書き換ええないのかといいますと、これは沖縄県には直接関係ないことなのですが、実は、都制度というものが深くこれに関連しています。これもその後、私が勉強して気づいたことです。

東京都という特殊な制度があるわけです。今は東京にしか適用されていませんが、制度としては一般的な制度という建前になっていますから、例えば、大阪府と大阪市を都制に切り換えて、大阪都にするという可能性も残っている制度であります。

この東京都という制度は非常に特殊な制度で、かつて東京府と東京市があったときの、その東京市と東京府を併合しまして、新しい東京都というものをつくった。旧東京市であった部分は、現在で言えば23の特別区というものが置かれています、市というものは存在しないわけです。23区が存在している区域については、東京都庁は東京府としての仕事と同時に、東京市としての仕事まで都庁が持っているのです。それ以外の仕事を特別区が分担していく。こういう関係になっているわけです。市の権限の一部を府のほうへ吸い上げてしまったというのが都制です。こういう特殊な制度は現在、東京にのみ適用されているわけですが、

ここで、東京都と埼玉県と神奈川県と千葉県、いわゆる大東京圏を形成している一都三県の合併というような話が起ったとします。そのとき、合併には、市町村合併もそうですが、対等合併で行うやり方と、編入合併をするやり方があります。都道府県の場合にも両方があり得るわけです。そのとき、東京都が神奈川県、埼玉県、千葉県を編入をして、東京都が拡大をするのですという編入合併をするのならば、都制は続きます。23区について特殊な制度をとっているというこの制度はそのまま続きます。しかし、一都三県が対等合併をするときには、この都制度を維持することは不可能になります。それはあり得ないという話になっているのです、現在の地方自治法の決め方から言えば。

そこで、この東京都が絡んだ合併話が将来起こってきたときには、これは国の法律で定めざるを得ないのではないかというふうに総務省は考えているということです。ですから、この「都道府県の廃置分合は法律で定める」という条文を消してしまうわけにはいかない。これを消そうと思ったら、東京都に関する特殊な扱い方を、全面的に見直して、いろいろな制度を全部切り換えないと、この条文を削除することができないということなのです。そこはやっかいなややこしい話になるので、そのままにしておこうと。ほかの府県が合併をするときの話に限定をして、新しい条文を起こしておこうというのが、現在、総務省の事務当局が考えている案ということになっているのであります。それほどこれは、調べていけばいくほど、ややこしい話になっているということをまず頭に入れていただきたいと思います。

さて、そこで、都道府県については、さしあたりそういう合併の手続きを改めまして、万が一都道府県の中から自発的に、どこどこと合併をしたいのだけれどもという話が出てきて、その協議が整うようならば、市町村合併の場合と同じように自主合併がやりやすいように制度を変えておこう、それだけはさしあたりやっておくべきことではないかということであり

ます。

これで市町村合併の場合と同様の、国が合併のパターンを示して、どんどん全国的に都道府県合併を進めようなどということを今のところ考えているわけでは全くありません。しかし、北東北3県、青森県、秋田県、岩手県の3県の間では、いずれ3県統合しようかというような話がある。そして、さらには東北州というようなものに、道州制を展望していこうというような動きがある。そのとき北東北3県が合併をしたいというのなら、どうぞ合併をなさったらどうですかということをしやすくしておくために、こういう手続きの改正だけはおこうという、こういう趣旨であります。

しかし実は、そのみに留まる話ではなくて、これが次の道州制構想と密接に絡んでいる論点になってくるのであります。

そこで、レジュメの2枚目になりますが、道州制構想の主要な論点というところに移ることにいたします。

道州制という構想は、戦前から実はあった構想でありまして、戦後も何度となく様々な団体から提言をされている構想であります。しかも、戦前の道州制とか、昭和30年代の当初に出てきた道州制案とか、その後も関西経済連合会とか、東京の経団連とかいうようなところから提言された、経済界から提言された道州制案とか、様々なものがございまして、いずれも道州制という共通の言葉は使っておりますが、その中身は種々雑多でありまして、いろいろであります。

そこで、道州制は何かと言われても、一義的にこういうものだと答えることは不可能なことになっているのであります。しかし、たくさんこれまでに出来た道州制構想をもし分けるとすれば、基本的な軸は二つの軸ではないかというふうに思われます。一つは、新しくつくられる道なり州なりが国の地方行政庁なのか、それとも今までの市町村、都道府県と同様の地方公共団体なのかという、この団体の性格づけの問題であります。つまり、これが国の地方行政庁であるのなら、いわば官治団体ということになります。地方公共団体だということになれば、自治団体だということになります。どちらの道州を念頭に置いて提言しているのか、ここが基本的な分かれ目です。

戦前の道州制は、言うまでもなく地方行政庁としての、官治団体としての道州制でありました。そして、昭和30年代に当時の地方制度調査会で論議された道州制も、官治団体でありました。

それに対して、その後、いろいろなところから提言されているものは、一応、地方公共団体だということを前提にしたものが比較的多くなっている。自治団体という構想になっているものが多くなっているというふうに言えるかと思えます。

さて、もう一つ大きな問題は、この都道府県を越えた地方ブロック単位に、新しい道なり州なりが置かれるというときに、従来の47都道府県の廃止が前提になっているのか、それとも都道府県は引き続き存置されるのか、ここがもう一つの大きな分かれ目になってきている。

廃止ということになれば、市町村の上というか、より広い区域を管轄する道州というものがある、その上にさらに広い区域を管轄する国があるという三層制になる。しかし、都道府県が引き続き存置されるということになれば、まず基礎的自治体として市町村があり、その次に第一次広域的自治体として都道府県があり、第二次広域的自治体として道州があるというような構造になるということです。国まで入れれば、四層になるということでもあります。

どちらの考えに立っているのかということで、いろいろな案が分けができる。これを縦軸、横軸組み合わせたりすると、大体、従来の様々の道州制構想を四つの分類に分けること



が可能になるということでもあります。もっと細かなことを言えば、いろいろなことが違っている構想がたくさん過去に出てきているのであります。

そこで、第27次地方制度調査会では、我々が将来あり得る一つの姿として考える道州制というものは、どういう道州制なのかということをしてできるだけ明確にしておくことが必要なのではないかと考えまして、道州制の骨格、地方制度調査会が考える骨格というものを示しているわけであります。

これによれば、都道府県に代わる広域自治体にすべきであるということが提言されている。道州が担当する事務権限は、従来、都道府県が担っていた事務権限のうちの中で、市町村でもできるものは極力この機会に市町村に移譲してしまう。基礎的自治主体としての市町村の自治権をさらに強化する。でも、それでも都道府県の事務のすべてが移譲されるということとは考えられないことでありまして、たくさんの仕事が依然として都道府県レベルに残るだろう。その残った都道府県の仕事と、それと新たに、これまでは国の各省の地方出先機関が担当してきたような仕事、国土交通省の出先としての地域整備局がしている仕事とか、農水省の出先としての地方農政局が担当している仕事、経済産業省の地方出先機関としての地方経済産業局が担当しているもの等々、こうした国のブロック単位に置かれる出先機関や、都道府県レベルに設置されている出先機関というものがあります。これら国の各省庁の地方出先機関が担当していたような国の仕事から、これは新しい自治体としての道州に譲ってもいいのではないかというものを極力移譲させまして、従来から都道府県庁でやっていた仕事の残りと、それから新たに国からおりてくる仕事と、これを担当するのが道州ですという性格づけをしている。

これが基本であります。都道府県に代わる広域自治体であると言っているわけですから、何よりも官治団体としての道州は考えていません。国の地方行政庁としての道州などというものを一切考えてはおりませんということをもっと言うのであります。しかし、もっと別の角度から言いますと、連邦制国家への移行構想は否定しているということにもなります。

世の中の様々な分権論議の中では、次は道州制だという議論もありますけれども、もっと徹底して、日本の国をアメリカやドイツやロシアやカナダ、あるいはオーストラリアのような連邦制国家に変えるべきではないか。そうすれば、国から州への分権はより徹底した姿に、もっと徹底した姿になるはずだといって、連邦制を唱えておられる方々がいらっしゃるのがあります。全体の中ではまだ数少ない議論だと思いますが、そういう主張者の方々がいらっしゃる。そして、野党第一党である民主党の政策綱領、あるいは今回の選挙に対して出てきたマニフェストとか、それに付属する裏の文書とかいうものをご覧になると、「連邦制的な道州制」などという言葉が使われていたりする。このときの「連邦制的な」というのはどういう意味なのかよく分かりませんが、限りなく連邦制に近いという意味なのでしょう。よく分かりませんが、連邦制へ何らかのあこがれを持っているという姿はよくあらわれているわけです。

しかし、本当に日本の国を連邦制国家に変えるというだけの条件基盤がこの国にあるだろうか。それだけ各地域が強烈なアイデンティティと独自の歴史をもっていて、そして、それぞれが強く自治権を主張するというような国だろうか。本当に日本国民が平均的にそういう感覚でいるだろうか。

最も徹底した連邦制をとっているのはアメリカ合衆国の場合であります。連邦制もいろいろありますから一概には言えないのですが、アメリカの合衆国の連邦制ほど徹底したところまでいけば、民法、刑法というような基本的な法律も、各州が定めるのです。アメリカ合衆国民法とか、アメリカ合衆国刑法などというものは存在しないのです。ニューヨーク州民法があり、カリフォルニア州民法がある。ニューヨーク州刑法があり、カリフォルニア州刑法がある。それぞれ 50 の州が独自に民法・刑法を制定しているのです。したがって、アメリカの場合には、あることがある州では犯罪になるけれども、よその州に行くと犯罪にはならないというものがあったり、ある州では離婚が許されないというケースが、ほかの州に行けば離婚が認められるというような違いがあるのです。そういう基本から、州の権限なのだというのが徹底した連邦制であります。

しかし、日本で多くの国民の感覚として、家族法、親族法から始まって、各地域自由に決めさせてという感覚が日本国民にあるかどうか。刑法も州ごとに違っていいのではないかと、感覚があるだろうか。私はそこまでの感覚はないのではないかと思います。

連邦制国家を支えるだけの歴史的な条件は、我が国の場合には欠けていると思いますので、連邦国家を構成する一つ一つの州をつくろうとしているわけではありません。都道府県に代わる広域的自治体と言っているものでありまして、連邦制国家を支える州であれば、それはそれ自身が小さな国家なのです。ですから、連邦制国家を構成している州は、それぞれ先ほど民法・刑法の話からしましたが、憲法をみんな持つのです、各州は。そして、裁判所、司法権も持つのです。当然ながら、民法、刑法からはじまる様々な立法権も州が持つのです。

そういう道州というものを考えているわけではありません。あくまでも、単一主権国家としての日本国というもののの中に設けられる自治体として、道州というものを考えているというのが大前提になっているのであります。

さて、官治か自治かの問題のほかに、都道府県を廃止するのか残すのかというもう一つの大きな論点があるのでありますが、今回の第 27 次地方制度調査会の答申は、「都道府県に代わる」といっているのですから、都道府県をなくして新しく道州をつくるということが前提になっているということです。つまり、都道府県の廃止案になっている。道州を設けるときはその管内の都道府県はなくすということが前提になっているということです。

調査会の答申はそうなのですが、私が調査会の中で主張したのは、基本的にはそれでいいと私も思っているのだけれども、今の都道府県制から道州制に移行していく、移り変わっていくというときに、初めからいきなり、すべて都道府県を廃止することが果たして可能だろうか。あるいは望ましいだろうか。そういうことをしたほうが望ましいケースもあるかもしれないけれども、都道府県を引き続き残していったほうが、移り変わりの経過

措置としてはそのほうがやりやすいという場合も、幾らもあるのではないかという気が依然として消えないということを申したのでありまして、したがって、最終的な目標として、道州制を完成したときには、都道府県をなくすということ、それを究極目標にするということに、私は反対ではないけれども、しかし、一定期間なのか当分の間なのか分かりませんが、道州のもとに依然として都道府県を残しておくという余地も認めておく必要があるのではないかというのが、私個人の意見でありました。

しかし、調査会の多くの人々の賛成は得られず、そういう文言は最後の答申には一切書かれていない。「都道府県に代わる」という表現になっているということです。

都道府県に代えて新しい道州ができた場合に、恐らく現在でも、都道府県の下に様々な地域振興局が設置されたり、郡単位に様々な県事務所が設けられたりしているのと同じように、新しい道州ができたときに、従来の都道府県区域単位に新しい道州の出先機関が設置されるというようなことは当然考えられるでしょう。恐らくそうなるでしょう。さらにもっと強めれば、北海道でとられている支庁制度、北海道に独特の制度ですけど、あそこには中に県がないものですから、支庁というものが置かれています。そういうような支庁制度が都道府県単位につくられるかもしれない。それで事が全部おさまるのならば、都道府県は廃止されると言っていいのですけれども、小さいながらに依然として自治体としての都道府県を、もう少し中間に残しておいたほうが好都合だというケースもあるのではないだろうか。それを全面的に否定してしまう必要はないのではないかというのが、私の個人的な意見であります。

さて、次の問題は、レジュメの2であります。道州の組織運営は法律で定めるということにならざるを得ないと思います。これは現在の市町村の組織及び運営の原則も地方自治法に定めているわけですし、都道府県という自治体の組織のあり方と運営の基本原則も地方自治法で定めているわけでありますから、道州というものが新たな自治体として誕生してくる以上、その道州という自治体はこういう自治体ですという、その組織及び運営の基本原則は国の法律で定めるということにならざるを得ないだろう。それが地方自治法の中に書かれるのか、新しい道州法などという特別法の中に書かれるのか、それはいろいろな形式があるかと思いますが、とにかく国の法律で定められることになるだろう。

しかし、この先が問題なのです。ここまでのことは当然としても、道州の区域及び設置まで法律で定めるべきなのか、それとも関係都道府県の合意に基づく申請によるべきなのかという問題であります。

ちょっと角度を変えて言いますと、道州という新しい制度をつくるときに、日本の全国土をどういうふうな道州に分けるのかという区画割案は、国のほうが提示をして、これに従いなさいというのか、それとも関係都道府県同士でいろいろ協議をしていく間に、この仲間の一つの道なり州をつくりましょうというふうに、自治体のほうから決めてくるのかという問題であります。

第27次地方制度調査会答申は、よく読んでいただきますと、この点について両論併記になっているのです。両方の考え方があるというふうに書いてある。しかし、私は調査会の中で、

これはおかしいと随分主張したのですけれども、受け入れられませんでした。道州を都道府県にかわる新しい広域自治体であるとする以上、自治体らしい自治体になってもらわなければ困るわけですが、そうだとすれば、これを自治体らしいものにしようと思ったならば、今既にある自治体の合意に基づく申請によるべきなのではないか。そうでなければ、自治体になどならないのではないかということでもあります。

先ほどお話しましたように、自治体である都道府県の合併を、廃置分合を、国の法律で定めるというのはおかしいではないかという点については、多くの方が賛成したのです。考えてみればおかしいかねということになったのです。調査会の中でみんな合意したのです。ところが、新しい道州制論議になってくると、道州制は国が決めるべきものだというほうが多数説だということなのです。

国が法律で定めたら、それは国の地方行政庁なのではないか、区域を国が法律で定めたらそれは国の地方行政区画なのではないか、昔の都道府県のつくり方と同じつくり方なのではないか、そこについでにちょっとだけ自治権を認めてあげるという不完全自治体の制度にいつてしまうのではないのかということですね。ましてや、かつては国の各省の出先機関がやっていた事務を、道州に移そうというのですから、国の各省庁にすれば全部俺の仕事だと思っているわけです。それを担当する新しい道州が生まれたら、これを国の機関、官治団体にしたいと考えるのが、国の役人から言えば極めて自然な考え方でありまして、そういう手続きでものを進めていったならば、自治体らしい自治体にはならない。戦前の都道府県みたいなものを、より広い区域につくり直すというようなことになってしまうのではないかと、私は強く危惧しているのです。

区画割案も国が決めるなどといったら、それはあるとき突然国がこの範囲に自治体をつくと決めて、誰もそんなこと言ってないのに、住民は言ってないのに、つくる。つくりなさいと言われてつくる自治体が、本当に自治体でしょうか。都道府県合併について、手続き変更することと首尾一貫していない。平仄が合っていないではないかといって、私は新しい道州制を考えるにしても、やはり現にある広域自治体である都道府県の合意に基づいていくという方式を基本にすべきなのではないかということを主張し続けたわけでもあります。

そこで、この点については別に評決をしたわけではないので、どちらが多数説か少数説かは明らかではないのですが、調査会では、あまりほかの人々はそういうことを強調しなかったのですが、私があまりにもそこにこだわり、強く言ったので、両論併記になっているという感じに、今のところなっているのです。

これに関連して、調査会で起こった一つの議論をご紹介しますが、今回の第27次地方制度調査会には、前兵庫県知事の貝原さんが委員として参加しておられました。阪神・淡路大震災のときに兵庫県知事でいらっしゃった方ではありますが、長らく兵庫県知事をお勤めになって、お辞めになったという方ではありますが、その阪神・淡路大震災の経験などをもとにして、今度の第27次司法制度調査会では、あらゆる問題について非常に活発にご発言になりましたが。

貝原委員のお考えは、基本的にこれからの制度を改革するにあたって、小を大にするのではなくて、大を小に分割するという発想に立つべきであるということをお初めのときから一貫して言われたのです。そのご趣旨は、国を分割して、極力国を分割して、新しい道なり州なりをつくる。そして、現在の都道府県を分割して、これは極力市町村に委ねていく。今まで上にあったもの、大きなものだったものを小さくして、国の直接管轄するものは小さくして、極力それを下に任せる。下に任せるのが、今の都道府県でふさわしくないと言うのなら、道州という新しいものができていい。しかし、それは国から分割して国からおりてくると。そして今、都道府県がやっているものかなりの部分は、市町村におろしていいものがたくさんあるのではないかと。都道府県というものを廃止するというのは、都道府県を分割して小さくしてしまって、市町村に委ねていくという発想に立つべきであるということをお強調されたのです。

私がしばしばちょっと違うことを言いますと、都道府県合併の手続きを見直すことが重要であるとか、道州制をつくるにしても、都道府県の合意ということが必要だということをお強調いたしますと、貝原さんは「おまえさんの発想は小を大に統合するという発想になっていないか」と言って、その都度、かなり強い反発をされております。西尾委員は市町村合併を強行しようとしている。そして、その次は都道府県再編制だと言っている。都道府県を幾つか固めて、そして、道州をつくるという話は、それは小を大に統合していくという流れではないのか。それは、分権時代の発想ではないというふうにおっしゃる。

表面上はえらい対立しているみたいなのですが、私は貝原委員がおっしゃっているのは私の意見に対する大きな誤解だ。そこで食い違っているのではないのですと申し上げてきました。事務権限をどこへ任せるべきかという話に関して、私は、貝原委員と何も違っていません。国の各省庁の出先が担当してきたような仕事の中で、自治体がやっても一向に差し支えないものは極力広域自治体におろしましょう。今まで広域自治体であった都道府県がやっていたものの中で、市町村がやったほうがいいのかというものは極力市町村におろしましょう。そのことに関して、貝原委員と私の間に何の違ひもない。

私が問題にしているのは、それにしてもそれを受け取る新しい自治体、分権されてくるものを受け取る、昔の言葉で言えば「受け皿」ですね。「受け皿」をどうやって作るのかということをおひたすら問題にしているのです。

道州というものをつくるのなら、その道州をどうやってつくるのだということが、私は気になって気になって仕方がないのです。そのとき、国が設計をして、国がぽんと法律で設置するものが、自治体ですかということを言っているのです。それが自治体であるためには、現に自治体であると都道府県がさんざん話し合っ、て、こうしようとかいって、下から上がってきてはじめて自治体なのではないでしょうか。そうだとすると、都道府県の合併なり統合ということをお考えざるを得ないのだ。そうしなければ新しい道州は生まれないのだ。そこが担当する仕事はどういう仕事ですかと言われれば、貝原委員がおっしゃっているのと私が言っていることに何も違ひはない。



だけど、その団体をどうやってつくるのかということについては、小を大に統合するという過程がどうしても必要なのです。その両方のプロセスが合致しなければ、道州などというものは生まれようがないのですということを申し上げていたわけですが、なかなか貝原委員によく理解していただけてなくて、どうも今回は西尾委員と意見が対立したというふうに、貝原委員は終始思っておられたのではないかという気がいたします。

さて、そこで、次にもう一つの論点にいきますが、第27次地方制度調査会の最終答申は、先ほど島袋先生が私を紹介する話の中で言うておられましたが、道州の区域は「原則として現在の都道府県の区域を越える区域とする」としているわけであります。

ここには、島袋委員が着目されましたとおり、「原則として」という言葉が付いている。例外が認められないわけではない。例外はあるだろうと考えられていた。しかし、何が例外なのか、この点に合意ができていないかといったら、できていないのです。この点について、徹底的に調査会で一人一人の意見を述べて確認したわけでも何でもありません。ですから、本当に意見が対立しているかどうか明らかではないのですが、少なくとも多くの人々の発言の中で、北海道の場合は新しい道州制に移り変わってもあの単位だろうと、ほとんどの人々がそう思っている。区域はあのままだろうと。北海道が担当する事務権限が変わるのだと思っている、新しい道州になるときですね。そして、事務権限に伴う財政制度が変わるのだ、税財政制度が変わるのだ。それが北海道の新しい道州への移行だというふうに思っていた。区域は変わらない、あのままだと思っていらっしゃるのですね。

ですから、都道府県と言っているけれども、明らかに北海道だけは別ねというのはみんなの頭の中にあるわけであります。しかし、北海道だけが例外ではないかと思っている人たちが明らかにいらっしゃる。ほかについてはすべて、今の都道府県の区域を越える、どこかどこかがくっついたブロックじゃないか。それが新しい道州ではないかという考え方が、どうやら多数の方々の感覚なのではないかと思うのであります。そのとき、それは沖縄も同様ではないですかと言ったのは、私であります。明確にそう言ったのは、私であります。そうしましたところ、これはお名前を言いませんが、ある方が発言をいたしまして、新しい道州制に移り変わる以上は、新しい道州というユニットは、経済的に自立し得る単位を目指していくべきなのではないか。そこにこそ都道府県制から道州制に移り変わる一つの大きな意味があるのではないかという主張をなさったのです。裏返して言うと、沖縄県を単独で新しい道州にして、経済的に自立が可能でしょうかと。九州と沖縄が一体となってはじめて、経済的に自立に近いユニットになるのではないかということが言外に込められているのです。そして、その方の場合は、もっと一段話が先にいくわけでありまして、中国・四国地方をどうするかという議論があるわけであります。そのときに、例えば、現在の岡山県知事は、四国・中国一体論を唱えていらっしゃるわけです。

そして実は、この発言を調査会の中でなさった方は、この岡山県で設置されたこの道州制構想の研究会のメンバーでもあったのです。ですから、四国を独立させた新しい道州にしたならば、とても経済的に自立するユニットなどにならない。中国と一体にしてはじめてそれ

に近い状態に、一つのブロックとしてなるのではないか。道州制に移るからには、それを目指すべきなのではないかというご趣旨であるわけです。これが支配的な考え方になっていくとすると、沖縄が単独で道州に移るということは否定されることになるのです。

私は、できることならば、経済的に自立する単位を目指すということは十分考えられる一つの理想像です、しかし、国の国土形成の計画の単位をつくるという話ではなくて、自治体を、新しい自治体をつくるという話である以上、そういう経済的自立ということも重要な尺度ではあるけれども、それ以上に地理的、歴史的、文化的なアイデンティティ、一体性が、自治体には不可欠なものとして、条件としてあるのではないか、そういう地理的、歴史的、文化的な諸条件ということからいえば、沖縄は、あるいは琉球は、そういう地域ではないか。したがって、単独で独立したいと地域の方々が思われれば、まずそれを尊重することが筋ではないかと私は主張しました。

この経済的自立の単位と言う言い方をしたならば、それでは100%そういう目標で区画割ができますかといったときに、いわばその地域の経済力から見て、そこから上がってくる税収と、歳入と、そこで必要になる歳出が概ねトントンになる。要するに、よその地域から不足分のお金が地方交付税のような仕組みで補填されなかったとしても、何とかかなりそうというのが、収支均衡すると言うような地域だというふうに考えますと、九州という単位はそれに近い状態に、完全にではないですけど、それに近い状態になり得ますが、沖縄がなり得ないことは明らかでありますし、四国4県が一つになってもなり得ないことは明らかであります。しかし、それどころではないのでありまして、北海道もなり得ません。東北もなり得ません。そういうことを言ったら、そういうことを一つの理想として、なるべくそれに近づけるといふ発想は大事な発想かもしれませんが、それを言い出したら、区画割なんかできないのではないか。

都道府県制を廃止して、それに代わるものとして道州制が生まれたとしても、道州間をまたがる財政調整制度、現在で言えば地方交付税制度にあたるもの、この種のものは依然として不可欠です。これをなくすことは不可能です。そして、連邦制国家の州と州の間だってやっているのです。ドイツの各州の間だって、財政調整をやっているのです。カナダの州と州の間もやっているのです。オーストラリアもそれなりの財政調整をやっているのです。道州になったからといって、財政調整制度を不要にする姿を日本の国土について描くことはできない。東京で上がってくるお金をいかに全国に配分するかという方式を考えざるを得ないのです。そうでなければ、全国土が成り立たない、全国民の生活が成り立たないのです。このことは都道府県制にかえて道州制にしたってなくしようがないのです。今までよりも調整する必要が減るかもしれませんが、絶対にそれはなくなるはずのないものなのであるから、経済的な自立という尺度をあまりにも絶対視する必要はないのではないのでしょうか。

むしろ自治体としての道州をつくると考える以上、自治のアイデンティティの基盤となる地理的な条件、歴史的な条件、文化的な条件をまず最優先に判断されるべきではないのかと

というのが私の意見であります。したがって、四国についても、中国・四国一体論というのは、私はくみできないということを言っています。

これまた誤解のないように、念のために申し上げるのですが、私は九州と沖縄・琉球を一体にすべきでない、中国と四国を一体にすべきではないと言っているのではなくて、それぞれ地域住民の意思が尊重されるべきであるということを言っているのであります。沖縄の人たちが沖縄は単独でいきたいというのなら、尊重されるべきではないか。しかし、沖縄の人々が九州と一体でいきたいとおっしゃるのならば、どうぞそれで結構ですよ、私はそれに何の異論もありませんよということです。四国の方々が、中国と一体のほうが将来の四国のためにいいのだと、そうしようとおっしゃるのならば、それで結構です。しかし、初めからそうあるべきだと、四国の住民の意向を無視して決めるのはおかしいでしょう。まずは四国の人々がどう考えるかということが尊重されるべきで、それ以前の段階としては、どう考えたって四国がまず一体と考えることが自然なのではないでしょうか。その上でさらに中国と一体を望まれるかどうかは、四国の方々の選択の問題ではないでしょうかという意味であります。一体にしないほうが絶対にいいと言っているわけではありません。

さて、そういう議論が背景にはある。そういう議論を踏まえながら、「原則として現在の都道府県の区域を越える区域とする」という言い方になっているということでもあります。

さて、一番最後の最大の論点は、以上のことのすべてに関係していますが、現在の都道府県制度から新しい道州制へ移り変わるプロセスは、あるとき全国一斉に行うのか、それとも関係都道府県の合意の整ったところから、順次バラバラに行っていくのかという論点です。数ある道州制構想のなかで、明確な区画割案を提示しているものは数少ない。そして全国をいくつのブロック(道州)に区画割するのかという点も意見の一致はなく、しかも、区画割案自体もさまざまです。とくに、首都圏から近畿圏にいたる本州の中心部をどのように区画割するのか、これは難問です。そこで、全国一斉に行うとすれば、国がまず区画割審議会を設置して区画割案を提案するのでしょうか。そして全国の都道府県にこれでいいですかとたずねていくのでしょうか。そして、まあまあ概ねの了解得られたと思ったら、一気に道州制設置法を制定し、そういう制度に移り変わる。ある日から都道府県制は廃止。都道府県庁は全部新しい道庁に統合というようなことになっていくのでしょうか。新しい知事と道州議会議員を選びましょうとかという話になるのでしょうか。

今まで道州制構想を唱えてきた方は、何となくこういう漠然たる前提に立っていたのではないのでしょうか。どうやってつくるのかを本当に真剣に考えた人は、あまりいないのではないかと思います。

しかし、繰り返し言いますが、それで一体自治体になるのでしょうかということに、私は基本的な疑問を抱いておりまして、関係都道府県の合意を重視していくべきだというふうに考えますと、全国一斉に行うなんてことはあり得ないのではないかと思います。そのことは不可能だと思うのです。そうすると、バラバラにいくという方式にならざるを得ない。私はバラバラ説なのですが、これからどういうふうになるかは分かりません。



バラバラ説であるとするれば、北海道は区域問題のないところですから、よそと合併しますという前提条件が何ら必要のないところですから、北海道がお望みになり、関係の国の各省庁がしょうがないとおっしゃるのならば、さっさと新しい道州制に移行したらどうですか。そういう意味で、道州制特区構想などというのもあり得ない話ではないと思います。ただし、これは、そんなこと言っただけで本当に国からどこまでの仕事をおろしてくるだろうか。仕事はおろしてくるとしても、それに見合うだけの財源を本当に国はよこしてくるだろうかなどと考えると、北海道は心配で心配でしょうがないので、なりたいなどと言ってないですよ、北海道知事が。慎重に見極めなくてはとかと思って、非常に引き気味な、せっかく小泉首相は言っているのですが、北海道のほうが、ちょっと待て、ちょっと待てと非常に慎重になっているというのが、現在の姿だと思うのです。

実際、これは、後でも述べますが、レジュメの3ページ目の5の冒頭に書いてありますように、道州制へ移り変わるということは、国の各省庁の地方支分部局からの事務権限の移譲と、これに伴う税財源の移譲ということを大前提にしている構想ですので、これを実現するには強力な政治的リーダーシップの確立が不可欠であると言わざるを得ないのです。

地方出先機関からの事務権限の移譲などというと簡単に聞こえますが、一つ一つの地方支分部局の廃止、あるいは縮小であります。そして、そこで働いておられた国家公務員の人たちを地方公務員に身分換えするということでもあります。これに関係者たちが簡単にうんと言うわけがないですよ。働いている現場の職員たちがまず賛成するわけではないです。それを所管している省庁は絶対にみんな反対といって抵抗するに決まっているのです。それを本当にやるのですか、それだけのお力が内閣と与党にありでしょうかという話です。

道路公団民営化も容易にいかない、郵政民営化も容易ではないというときに、各省庁の出先機関を廃止するぞ、それをみんな県に一体化させるのだなどといったときに、本当に動くでしょうかという問題です。これを動かそうというのがこの道州制構想であるとする、その大前提として、それだけのことがやりきれない内閣をつくるのがまず先決条件ということになります。今の内閣ではちょっと無理ではないでしょうか。小泉さん個人の力量を問題にしているのではないですよ。自由民主党という政党と今の内閣と官僚機構の関係の仕組みそのものを問題にしているのですけれども、ここがもっと変わらなければ、そう簡単にできることではないのではないかと思います。

そういう観点から言っても、全国一斉に進める、あるいは一挙に理想の道州制にいくなどということは、ほとんどあり得ないことではないと思うのです。いろいろ気運が整ったところから、まず先行的に始めていく。その先行的に始めていくときの姿というのは、最後の理想状態の道州制にはなかなかいきなりはいかない。その前にはいろいろな紆余曲折を経ながら、だんだんに理想の道州制に近づいていくというような姿しか、ちょっとあり得ないのではないかというふうに思っているのです。

さて、以上の話を前提にいたしまして、最後の3ページ目の大きなⅢ、琉球・沖縄の選択というところに移りたいと思います。

ここでは琉球という言葉をあえて使いましたが、それは沖縄という言葉は沖縄県というものの誕生、創設と同時に出てきたという呼称でありますので、単独という場合には、沖縄よりも琉球のほうがふさわしい場合もあるかと思って、そう並べているだけでありまして、それ以上深い意味はありません。

さて、ここにお住まいの方々にとって、ここで暮らしていらっしゃるの方々にとっての最大の問題は、これから道州制というものが論議され、徐々にあちこちで動き出すということがあったときに、ここはどうするという問題を考えるとき、九州と一体になるのか、それとも琉球・沖縄は単独の区域で新しい道州を目指すのかということがまず最初にして最大の選択問題であります。

この点についてはあらためて申し上げるまでもないと思いますが、九州と一体化した新しい道なり州となって、しかも従来の都道府県制は廃止をされるという場合には、経済的に、比較的に自立した道州の一部に沖縄の区域、県民は編入されることになり得るのでありまして、今までよりは行財政力が整った団体の一部ということになるというわけでありまして、それに伴うメリットもいろいろとあり得ると思うわけでありましてけれども、その反面で琉球・沖縄地域は、これまでの沖縄振興開発法とかそれにかわる新しい沖縄振興新法と通称されているものや、あるいは自由貿易地域の指定であるとか、あるいは金融特区といったような構造改革特区などの指定の単位になり得なくなる可能性が高い。なり得る可能性はゼロだとは言いきれませんが、なりにくいのではないかと。単位として指定するなら、九州州だか九州道というのなら考えられる。しかし、その九州道という新しい自治体の中の一部地域だけを開発振興新法の対象ですということ、あるいはそこだけが自由貿易地域ですとかいうことは難しくなってくるのではないかと思います。

およそ不可能だということではないのです。例えば、過疎法なんかで過疎町村を指定する指定の仕方とか、山村振興法でその対象となる山村を指定する仕方のときには、市町村単位でやる場合もありますし、一つの基礎的自治体の市町村の中の旧合併町村の単位で指定されているようなケースも、過去には幾らもありますから、新しい道の一部に入ってしまったというときに、沖縄の区域だけで指定されるということが絶対にないとは言いきれませんが、普通はなかなか考えにくいのではないかと。こういうものを何かつくとすれば、それは市町村の単位でつくられるか、新しい道の単位でつくられるということになって、沖縄・琉球というまとまりで指定の対象になるということは難しくなってくるのではないかとと思われるのです。それによって、これまで沖縄の地域に保障されていたものが、今度は難しくなるという反面が必ず出てくる可能性があるということでもあります。

しかし、今度は逆に、琉球・沖縄単独で道州を形成するという場合には、いかにして経済的に自立した状態になるかというのはおよそ不可能なことと思うので、この沖縄に限らず、ほとんどのところがそうなのでありまして、できることはいかに自立した状態に極力近づかということなのですが、少しでもその状態に向けて改善できるかということなのですが、

そのことがこれまでの沖縄県にとっても最大の課題であったはずですが、これまで以上に切実な課題になるということです。

自分で望んで自分で単独で道州になるのでしょうか、それでは極力自立しなさいよと突き放される可能性は極めて高いのです。その中で、どうやって自分たちでその状態をつくっていくかということが、本当に難しい切実な課題になる。この点は厳しい、より一層厳しい状況になるという可能性を持っているのでありますけれども、その反面で、独自の個性的な地域振興であるとか、まちづくりであるとか、自治を発展させる余地は単独でいったときのほうが拡大する、これはもう間違いのないことなのではないかということです。このいわばメリット、デメリットのどちらにかけて頑張るかという問題だと思います。

さて、今申し上げたことが基本的な選択肢なのですが、少し、角度を変えて申し上げていきますと、2番目の話になります。新たな道州の一つになるということで、それで沖縄県民は満足するのか、それともここでは道州というものは全国幾つもの、9なり、10なり、11なりつくられるといたしまして、そこは横並びに同じ組織、同じ権限をもった団体として設計されるでありますが、その一つになることだけで、沖縄にとって十分なのか。そうではなくて、よその道州並みの事務権限をもっているだけではなくて、それを上回る、沖縄道にはこれを認めてくださいという独自の権能をさらに上乘せされた、いわばつけ加えられた、そういう意味で普通の道州を越える自治州的な存在を目指すのかということです。ここがもう一つの沖縄にとっての問題だろうと思います。

自治州的な構想、沖縄には過去何度かそういう構想が復帰のときにもありましたし、それ以後もいろんな人々の構想の中には時々出てくるものであるわけですが、いろいろなレベルがある。一番徹底したものは、立法権、司法権まで国から分け与えられている、そういう意味で連邦制を構成している各州に近い、準州的な存在になるというのが一番徹底した自治州でありましょうが、立法権、司法権まで与えよというような準州的な存在になることは、現在の日本国憲法との関係で難しい点が多々あるように思われるのです。

この点について言えば、島袋先生がこれまで丹念に研究してこられたことですが、イギリスで、連合王国で、スコットランドやウェールズに自治権を分与するリボルーションという改革が労働党政権下で行われましたが、そのとき、イングランド地域とは全く違う自治権がスコットランドなりウェールズには与えられているということです。

こういうものになり得るのに、一つの条件として、連合王国は成文の憲法を持っていないというのが非常に大きな条件です。憲法典に違反するという話が、あの国にはないのです。ですから、イギリス議会がそういう法律をつくって、分権法を制定すれば、スコットランドにそういう権限はいつてしまいます。

しかし、日本の場合は、そして多くの国々の場合には、なかかなそうはいかないのでありまして、現在の憲法でそれが許されるかが問われる。例えば、「国会は国権の最高機関にして国の唯一の立法機関である」という第41条の規定がある。この国の立法権を、一部地域の議会に委ねるなどということが、憲法から言って許されることかという話に必ずなるという

ことです。司法権についてもこれは国に属しているというのは日本国憲法の大前提でありますから、それと別に、沖縄が独自の裁判機構をもつなどということは、今の憲法からいうと困難であるという問題がある。

憲法改正まで想定して考えれば話は別であります。現行憲法を前提にする限り、そういう準州的な存在になることは難しいと思われます。

しかし、琉球・沖縄管内の地方自治制度を独自のものにすることは、憲法第95条の地方自治特別法の制度を使えば、不可能なことではありません。これは今回のこの研究会の資料の中に、後ろにいろいろ参考資料が入ってまして、この間に琉球新報、沖縄タイムス等に乗った関連の記事などがかなりの数、収録されていますが、それをずっと目を通してありましたところ、大阪市立大学の加茂利男先生が、この95条の問題に触れておられまして、沖縄はこれを使う道を考えるべきではないかということをおっしゃられるのに私は賛成であります。沖縄の方々、実際に最後に踏み切られるかどうかは別として、一度は少なくとも真剣に検討してみられるべき選択肢なのではないかと思います。

そして、特に、沖縄は一島一村、一つの島ごとに一つの村を形成しているという一島一村の外海離島の群島、諸島から成り立っている圏域、地域であるわけです。沖縄本島の問題がありますが、先島諸島の問題もある。宮古諸島、八重山諸島というふうに、外海の離島というべき島々がある。島々は日本国中たくさんあるのですが、瀬戸内の島々とか長崎県周辺の島々のように、本土の町村と船その他でかなりの頻度で結びついているところの内海の島々は話は別であります。日常のコミュニケーションが極めて密度の薄い、外海に孤立している島々の場合には、極めて難しいいろいろな問題があるのでありまして、こうした地域において、そういう島々をたくさん抱えているこの区域において、新しい沖縄の区域が道になったとしたときに、それとその管内の市町村との関係については、他の道州とは異なる独自の制度を設計するという意義は少なくともあるのではないかと、思います。

よその県の場合には、ここまでの話は道の仕事です、ここから先は市町村の仕事ですという、道と市町村のある区分けがあったとします。しかし、沖縄の区域において、それがそのまま望ましい姿だとは限らないのです。沖縄の場合には、道はここまでのことをします、市町村はここまでのことをやってくださいという、この両者の関係は、沖縄独自のものが形成されてもちっともおかしくないのではないかと。そのほうが沖縄の地理的な条件とか歴史的な条件にもむしろ合致した、あるいは文化的な条件にも合致したという形があり得るのではないかと。国が全国一律で決めている地方自治法の制度が、そのまま沖縄に好ましい制度だとは限らない。あるいは、新しい道州法という法律ができたとしても、それをただ適用されるということが、沖縄の区域に一番ふさわしい姿であるとは限らないと私は思うのです。

そういうことから考えても、他の道州とは違う、沖縄の道州というのはこういう制度にしたいのだということを、沖縄独自の構想がもしおありならば、それはこの地方自治特別法という方式を使うことを真剣にお考えになるべきなのではないかと思うのです。

この点に触れておられるのは、同じくこの資料に載っていた琉球大学の仲地博先生が道州のことを述べておられまして、現在の沖縄県は沖縄県内の市町村を 22 ぐらいの新しい市町村に再編成する合併構想を示してやっているけれども、この前提は、もし道州などというものに移行したときは、沖縄県は九州と一体化するという前提でしょうかと聞いていらっしゃる。もし、単独で沖縄が道州を形成するというのなら、この道内の市町村を 22 になど再編成しなくてもいいのではないかと。もっと数の多い市町村がそのまま残っていたっていいのではないかということを仲地博先生が書いておられますが、基本的に私も同意見であります。

私は、地方制度調査会で例の「西尾私案」を出した人間ですから、合併できるところは極力合併してくださいという基本線で行動してきましたし、発言してきた人間なので、沖縄県庁が進めておられる市町村合併のプランを無用なことですなどと申し上げ、批判したくはないのですが、本当に振り返って考えて、沖縄のように一つひとつの島で村になっているときに、幾つかの島を合併をして、一つの村なり一つの町なりに再編成したとしても、それほど大きな合併の効果が生まれるでしょうか。効果がゼロとは言いません。ある程度あると思っています。だから、合併は必ずしも否定しません。しかし、よその、本当に陸地でつながっているところで合併をしたりするケースと違いまして、どんなに合併をしても、ぎりぎり最後は島の中でみんな自治でやらざるを得ないということは、変わらないのではないのでしょうかということです。そうだとすれば、別のやり方というのが沖縄にはあってもいいのではないかというふうに思うのです。ですから、22 に無理矢理再編成することが最善の方策とはいえない。特に沖縄が自立した道を目指すなどということまで考えるとすれば、それはそうではない構想というのが別途立てられてもいいのではないかというふうに思うということになります。

さて、3 番目に少し新しいことを申し上げたいのですが、この憲法第 95 条の地方自治特別法制度の運用に関係している国会法の幾つかの条文と、地方自治法上に決められている幾つかの条文がありますが、これら国会法と地方自治法の関係条項に改正を加えまして、地方自治特別法案の提出権を関係自治体に与えることにすれば、この制度は関係自治体にとってより一層利用しやすいものになる、活用しやすいものになるということになります。

もう時間がなくなりましたので、詳細なことは省きますけれども、これをするのは憲法第 95 条に何の改正もいらない、今のままでいいと思うのです。ただ、国会法や地方自治法の改正さえすれば、私は可能なことだと思っています。ほかの各省庁の役人たちがこれに賛成するか、内閣法制局が賛成するかは別ですが、私はそうと思っています。

現在の制度で言えば、この地方自治特別法の制度を使おうと思っても、先ほどの都道府県合併の話ではありませんが、国会に法案を提出できるのは、国会議員のグループか、そうでなければ内閣しかないのです。それ以外の人々には、法案を出す権限がないのです、資格がないのです。そうすると、沖縄の関係者がこういう法律をつくってもらいたいと思っても、内閣の所管省庁を一生懸命口説いて、この場合ならやっぱり総務省でしょうか、あるいは沖縄担当大臣でしょうか、一生懸命口説いて、沖縄のためにそういう立法を立案



してください。あるいは、沖縄県の住民たちが一生懸命どこかで立案した案を、これをあなた方のイニシアティブで内閣の閣議にかけて、そして、国会に提出してくださいと言って、協力をお願いします。「分かった」と言って提出してくださる方がいれば、そのルートに乗りますね。

そうでなければ、今度は国会議員が提案する以外にないわけですから、沖縄県選出の国会議員を、衆参両院議員、超党派で結集していただいて、そして、沖縄選出の議員でこれを提出してくださいとお願いする。それだけでは数が足りなければ、まわりの人たちを抱きこんで、数を揃えて、議員グループとして提案をして、国会で審議し、成立させてくださいという議員立法をやってください。これしかないのです。どちらも不可能ではありませんけど、結構難しいことです。話だけは簡単に言えますが、本当にそんなこと動くかといったら、なかなか動かないと思います。

一番動きやすいのは、沖縄県が案をつくって、沖縄県が提案できれば簡単なのです。そのかわり、提案後、国会審議に関係者が行って、質疑に全部国会で対応してこなければなりませんが、これ特別法ですから、その特定の地域に関わる法律をつくる時というときの規定なのですから、その地域の自治体に、法案の提出権を認めてもおかしくない制度ではないかと思うのです。憲法には、そのことについて何も触れていませんが、国会法、地方自治法でそれを認めれば、それは十分にあり得る制度ではないかと考えています。

まずは、そういう制度改正を求める。こうして沖縄県に提出権が認められたら、本気になってそういうことを考えるということです。これからの道として、一つあり得るのではないかと考えているのです。

さて、そこで最後に、今回は広域レベルの自治体の話に合わせてお話をしたのですが、一般的に現在の状況といえば、極めて国・地方を通じて窮迫したといえますか、ひっ迫した財政状況の中で、もっと極端に言えば、危機的破綻状況にある財政状況のもとで、そういう条件のもとで三位一体の改革などの一連の分権改革が進んでいく。こういう状況の中では、何よりも日常の自治体運営として、徹底した歳出削減を求められているし、これからもますます求められ続けるということは、ほとんど間違いのない事態です。これは何も沖縄の町村だけではなくて、全国の市町村にとって、あるいは都道府県にとって、そういう状況になっているのです。

そういうときにこそ、公共サービスの住民ニーズに即応した厳しい取捨選択を行わざるを得ないわけで、それを行うためにも、住民自治の拡充が急務である。だからこそ今、我々は自治基本条例というものを考えているのだというふうに島袋先生が何度かあちこちで力説しておられますが、この基本的な時代認識というか、状況認識については、私も全く同意見があります。

分権は遅々としていますが、分権改革は期待したほどのスピードで進まない、実に遅い速度で進んでいますが、確実に今もなお進んでいる。これからも進んでいくと私は確信しています。そうであれば、自治体にとって、明るい展望が直ちに訪れるような改革になっている

かという、残念ながらそうではないのです。ますます自治体に、徐々に徐々に自由が与えられていくということは、確実に進むと思うのですが、それが厳しい財政状況の中で進んでいる。お金が増えるわけでは全然ない。当分、その見込みはない。だから、自治体の運営としては、苦しくなる一方なのです。そのことは当分変わらないのです。この日本の経済がよほどの好転をしない限り、変わらない。あるいは、これではもうどうにもならないと国民の多くが考えて、国税、地方税の負担増を国民自身が認める。もう大幅な増税をやっていただいてやむを得ませんと言ってでもくれない限り、この状況は解消しないということなので、分権改革は引き続き進めていかなければいけないのですが、決して楽なことが明日来るというわけではない。ものすごい厳しい中を何とかして生きていかなければいけないという状況の中で、自由が徐々に与えられていくというのが今の状況なのではないかというふうに思うのです。

そういう中でも、何とかして新しい自治の芽を作りたいと私は考え続けておりまして、きょうお話ししたこともその一環のつもりであります。

なお、きょうは市町村合併には触れないつもりでいたのですが、市町村合併に関連をいたしまして、地方制度調査会の副会長として、途中で「西尾私案」なるものを出しまして、非常に全国にショックを与えたと言われているわけです。私は、多くの町村関係者から非難的にされたのでありますが、もっともなところと無理もないところと、若干心外なところと両方あります。

2007年の3月で今の合併特例法が期限切れになる。そこで市町村合併運動を終わりにするわけにはどうもいきませんね。したがって、2007年4月から、さらに第2次合併促進運動のようなものをせざるを得ないでしょうと言った。それから一定期間さらに運動を展開する。それが10年なら10年やる。その10年たってもまだ合併できなかった小さな町村は、こういう制度に移り変わっていただきましょうということを私は言ったわけで、それを私は自動合併と称していましたが、町村関係者から言えば、強制合併と変わらないではないかということで、強制合併構想だということで強く批判を受けました。それは、ある意味でそのとおりです。これが否定されるのはやむを得ないことでありますし、いかにもラディカルな乱暴なことを言っているのです。

それはそのとおりで、そこが認められなかったからといって、当初から予想していたことですし、それほど心外ではないのですが、その中で私が打ち出した、基礎的自治体の中にもさらにある限られた区域の中で、小さな自治体をつくるという余地を認めましょうというのが地域自治組織制度とあって、今度の答申でも生き残ってきて、これから立法されるでしょうが、そういう制度と、もう一つは、今の町村の担っている仕事のうちから、一部は返上してしまって、もっと狭い範囲の仕事だけを担当する、いわば特例町村制度というものを認めていくべきではないか。これが、私の提案の二つ目の眼目になっていたのです。

沖縄の問題にひきつけて言えば、先ほど外海離島を無理矢理一つの町村にしたとしても、あまり意味はありませんねと申し上げましたが、そういうようなケースのときでも、でも、

合併をすることに意義があるのだと合併をする。それならそれでいいのですけれども、そのとき、一つ一つの島の自治は依然として残るし、残らざるを得ないのではないかと思うのです。そしたら、今まで村であった一つの島ごとに、新しい自治体としてそれを認めたらどうだろうかというのが、私の地域自治組織論という方の考え方です。ですから、沖縄の場合にはそういうことも考えられる。幾つかの島を一つの町村にしたときに、従来の一つひとつの村である島、ここも新しい自治の単位ですという制度を考えてもいいのではないかというのが、この内部団体論とか地域自治組織論と呼ばれている構想です。

それから、もうそういう合併はやめましょうというとき、それではこの小さな村が、今までどおりこれだけのたくさんの広い範囲の仕事を今後もやり続けなければいけないのか。さらには都道府県からどんどん市町村に仕事をおろすなどといっているのですが、まだまだ市町村へ仕事をおろされてきたら、全部を背負わなければいけないのでしょうか。それは小さい村にとって限度を越える話ではないのでしょうかということなのです。

今でもすでに私は無理がきているのではないかと思っているのですが、こうした数々の事務はその村が望んだことではないでしょう。国の法律で押しつけられた仕事でしょう。国民健康保険、介護保険、皆さんが望んでとった仕事でしょうか。違うのではないのでしょうか。押しつけられただけで、やむを得ずやっているのではないのでしょうか。そんなこと私たちの村に押しつけないでくださいと、返すことを考えたらどうですかということなのです。私たちはこの範囲で自治をやらせてくださいといって、縮小したらどうでしょうか。縮小したならば、村はちゃんとやっていけるのではないのでしょうか。それ以上のことを国が期待するのならば、それは県が責任をもってくださいというほうがいいのではないかと。その方が、無理な町村合併を強行しなくても済む方策なのではないかというのが、私の提案している特例町村制の趣旨なのです。

したがって、このうちの特例町村制の方は大変に評判が悪くて、全国から一斉に批判をされていまして、全国町村会の最近の大会の決議では、わざわざ市町村から権限を奪うことは一切認めないとかいって、決議項目の中の1項目に入っています。全く認められなくて、内部自治組織論だけが生き残ったということなのですが。特例町村制は真剣に町村関係者自身が考えて、こういう特例町村にしてくださいってことを打ち出すべきなのではないか。そのほうが町村の自治を守っていく大事な方策なのではないかと、私は心底から思っていますので、趣旨をご理解いただければと思います。



## 道州制構想と「沖縄の自治の新たな可能性」

国際基督教大学教授 西 尾 勝

### はじめに

自治基本条例の市町村モデル条例を策定され、次は沖縄の県レベルの基本法または基本条例のモデル構築に取り組むとのことなので、都道府県合併構想と道州制構想という広域自治体レベルの再編成構想に焦点を絞って、「沖縄の自治の新たな可能性」との関係について私見を述べたい。

### Ⅰ 都道府県の廃置分合の手続

#### 1 戦前の地方制度における区域の設定

自治体としての市町村の区域については、旧慣を尊重し従前の区域をそのまま自治体としての市町村の区域とするとともに、これを国の地方行政区画としての市町村の区域とする方式がとられていた。

他方、郡および府県の区域については、まず国の地方行政区画としての郡および府県の区域を勅令で定め、この区域を自治体としての郡および府県の区域とする方式がとられていた。

#### 2 戦後の地方自治制度における廃置分合手続

市町村の合併については、関係市町村すべての議会で可決されると、都道府県知事に申請し、都道府県知事は都道府県議会の議決を経てこれを承認する。

他方、都道府県の廃置分合については、法律で定めるとされ、関係都道府県のイニシアチブで合併を発議する道は閉ざされている。またこの都道府県合併法は憲法第95条の地方自治特別法に該当すると考えられてきた。そこで、過去に、阪奈和合併を促進する目的で提出された府県合併特例法案では、地方自治特別法の住民投票手続を回避する意図から、市町村合併の手続に準じて、関係都道府県議会の可決→内閣総理大臣への申請→国会の議決を経て承認の手続が提案されていた。

3 今回の第27次地方制度調査会答申では、関係府県のイニシアチブで合併の発議を可能にするため、地方自治法を改正し、市町村合併に準じた手続に改めることを提言している。

しかし、総務省当局は、「都道府県の廃置分合は法律で定める」とする本則は廃止せずに存置し、その上で府県合併の新たな手続を定めた条項を追加する方針の模様である。これは、そうしないと、都を含む都県合併の場合に複雑な問題が発生するからであるとしている。

## Ⅱ 道州制構想の主要な論点

1 これまでに各方面から提言された道州制構想はきわめて多種多様で、道州制」とは何か、一義的な定義はない。

国の地方行政庁（官治）か地方公共団体（自治）か  
都道府県の廃止か存置か

第27次地方制度調査会答申は、道州を「都道府県に代わる広域自治体」とすることを提言した。道州の事務権限は、市町村への移譲後になお残る都道府県の事務権限と国の地方支分部局から移譲される事務権限。

連邦制国家への移行構想を否定している。

道州の下に都道府県を存置する余地を残しておく必要はないか。

2 道州の組織および運営は法律で定めることとなろうが、道州の区域および設置まで法律で定めるべきか、それとも関係都道府県の合意に基づく申請によるべきか。

道州の区画割案は国から提示するのか都道府県間の協議に委ねるのか。

第27次地方制度調査会答申は両論併記になっているが、道州を自治体らしい自治体にするためには、関係都道府県の合意に基づく申請によるべきものとする。

「大を小に分割する」のか「小を大に統合する」のか。

3 第27次地方制度調査会は、「道州の区域は原則として現在の都道府県の区域を越える区域とする」としている。

「原則として」とあるが、例外は北海道のみか。沖縄県もか、さらには東京都もか。

審議の過程では「道州は経済的に自立し得る単位をめざすべき」とする意見もあった。中国・四国一体論の論拠。

4 都道府県制から道州制への移行は、全国一斉に行うのか、関係都道府県の合意の整ったところから順次に行うのか。

5 いずれにしる、道州制への移行は、国の各省庁の地方支分部局からの事務権限の移譲（地方支分部局の廃止縮小、国家公務員の地方公務員への身分転換）とこれに伴う税財源の移譲を大前提にしているので、これを実現するには強力な政治的リーダーシップの確立が不可欠である。

### Ⅲ 琉球・沖縄の選択

#### 1 九州と一体化か、琉球・沖縄単独か。

九州と一体化した道州で、都道府県制が廃止される場合には、経済的に比較的自立した道州の一部となり得るが、その反面で琉球・沖縄地域は、沖縄振興新法や自由貿易地域や構造改革特区などの指定単位とはなり得なくなる可能性が高い。

琉球・沖縄単独で道州となる場合には、いかにして経済的に自立した状態に近づくかがこれまで以上に切実な課題となるが、その反面で独自の個性的な地域振興、まちづくり、自治を発展させる余地は拡大する。

2 新たな道州の一つになることで満足するのか、他の道州並みの事務権限を上回る独自の権能を付与された「自治州的な存在」を目指すのか。

立法権・司法権まで分有する「準州的な存在」にすることは憲法との関係で困難な点が多いと思われるが、琉球・沖縄管内の地方自治制度を独自のものにすることは、憲法第95条の地方自治特別法の制度を活用すれば、不可能なことではない（加茂利男意見に賛成）。

琉球・沖縄は一島一村の外海離島の群島から構成されている地域なので、新たな道州と市町村との関係について、他の道州とは異なる独自の制度を設計する意義は少なくないのではないかと考える（仲地博意見に賛成）。

3 憲法第95条の地方自治特別法制度の運用に関係する国会法および地方自治法の諸条項に改正を加え、地方自治特別法案の提出権を関係自治体に与えることとすれば、この制度はより活用しやすいものになるのではないか。

おわりに

窮迫する財政状況の下で「三位一体の改革」などの分権改革が進行し、徹底した歳出削減を求められているいまこそ、公共サービスの住民ニーズに即応した厳しい取捨選択を行うためにも住民自治の拡充を急務とする島袋純意見に賛成。

「西尾私案」の特例町村制についても、虚心坦懐に検討してほしい。