

道州制の導入に関する憲法上の諸課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局
主幹 政治議会調査室 山田 邦夫

目次

はじめに	II 地方分権改革から見た道州制の憲法問題
I 「道州」の地位と移行に関する憲法問題	1 道州の「立法権」
1 道州の性格付けをめぐる問題	2 国の立法権への参加
2 憲法上の2層制保障	3 道州の長の地位と多選制限
3 連邦制と道州制	4 西欧諸国における地方分権改革と憲法
4 道州制への移行と住民投票	おわりに
5 西欧諸国における自治体広域化と憲法	

はじめに

道州制論と憲法論議との関わりについては、地方制度の広域化という観点からと地方分権改革という観点からと大きく分けて捉える必要がある。前者は、まさに道州制論に伴うものであって、広域の「道州」は日本国憲法の規定する地方公共団体なのかという問題、及び現行の市町村一都道府県という2層制からの転換をめぐる課題に関わる。後者は、道州が憲法上の地方公共団体という地位を有するとした場合に、道州の権能や国との関係、道州の統治組織や意思決定のあり方がどのように構想されるのかという問題に関わる。これは、近年展開されている地方分権改革などの文脈で捉えうるものでもあり、必ずしも道州制論の枠内に限られるものではない。どちらの観点から考察するにせよ、地方自治の一般原則を定める憲法第92条の「地方自治の本旨」⁽¹⁾の要請が満たされるかどうか重要である。

本稿では、道州制論と憲法問題について上記2つの観点に従い、以下のIで広域化の観点から、IIで分権化の観点から整理し、それぞれについて西欧諸国で見られる広域化・分権化の動きと各々の憲法との関係についても一瞥したい。

I 「道州」の地位と移行に関する憲法問題

1 道州の性格付けをめぐる問題

政府の第27次地方制度調査会は、平成15（2003）年11月の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」の中で、道州制の「基本的考え方」としては、「現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める」と述べた⁽²⁾。道州は都道府県に代わる広域自治体として、日本国憲法にいう「地方公共団体」

(1) 「地方自治の本旨」とは、一般的には「住民自治と団体自治の二つの要素がある」と解され、「住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素であり、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である」と説かれている（芦部信喜（高橋和之補訂）『憲法 第5版』岩波書店、2011、p.356）。

(第92~95条)の地位が保障されるよう方向付けられたことになる。続く第28次地方制度調査会は、首相の諮問を受けて道州制の問題を取り上げ、平成18(2006)年2月に提出された「道州制のあり方に関する答申」においては、憲法問題には特に触れていないが、「地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする」⁽³⁾とした上で道州制の概括的な制度設計が提示された。

このように、道州に対して地方公共団体の地位を与えるという点では、おおむね現行憲法の枠内で実行可能な方法が模索されているということがいえよう。

しかし、これまでの議論の中では、憲法上の地方公共団体とは異なる性質を有する国の広域行政機関を置くことを構想するものや、連邦国家における連邦構成体としての道州を展望するものもあった。

前者については、戦後の比較的早い時期に、都道府県を廃止して国の行政機関としての「州」を設置するという選択肢が提示されたり、都道府県の代わりに国と地方公共団体の性格を併せ持つ広域の「地方」(仮称)の設置が提案されたことがあった⁽⁴⁾。地方分権というよりは中央集権による行政の効率化を図ろうとするものとも見られ、「中央集権的官僚制国家への逆転を齎らすことは必至」として、「地方自治の本旨を実現しようとする憲法の根本精神に反するもの」と厳しい批判を受けた⁽⁵⁾。日本国憲法が制定されて間もない時期であるが、おそらくはこうした議論を含む当時の道州制論議を背景にしてであろう、憲法における「地方公共団体」の文言の解釈について、また都道府県の廃止が憲法の趣旨に反するか否かなどについて、次節に述べるような諸説が既にこの頃に現れることになる⁽⁶⁾。

他方、連邦制は比較的新しい選択肢として現れた⁽⁷⁾。連邦制に移行するためには、これも後に述べるように必然的に憲法改正を要することになる。国会の憲法調査会⁽⁸⁾の公聴会では、「民間の立場からの」憲法私案の中で「連邦制に近いような道州制」論が唱えられたことがある⁽⁹⁾。しかし、第27次地方制度調査会は、連邦制導入には「憲法の根幹部分の変更が必要となる」な

(2) 地方制度調査会〔第27次〕「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」2003.11, p.23. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/bunken/h15/041iinkai/1-3.pdf>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、2014年1月24日である。

(3) 地方制度調査会〔第28次〕「道州制のあり方に関する答申」2006.2, p.9. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf>

(4) 前者は内閣の行政調査部(後の行政管理庁。現総務省)の「広域地方行政制度に関する諸案」(昭和23(1948)年)、後者は地方制度調査会〔第4次〕「地方制度の改革に関する答申」(昭和32(1957)年10月)。原田光隆「道州制をめぐる議論—これまでの議論と道州制導入の意義及び課題—」『調査と情報—Issue Brief—』754号, 2012.6.19, pp.1-2. <<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/3498416>> を参照。

(5) 田中二郎「地方制度改革の諸問題—問題と批判—(1)」『ジュリスト』25号, 1953.1.1, p.14.

(6) 例えば、法学協会編『注解日本国憲法 下巻』有斐閣, 1954, p.1376は、「新憲法は、…(中略)…地方自治の重要な意義を認め、殊に、過去のわが国の府県行政の中央集権的官僚性をもつた欠陥を排除し、より徹底した地方分権と地方行政の民主化を意図したものであると解せられる」(原文は旧字体)として、都道府県の廃止は憲法の趣旨に反するとする見解を支持している。他方、宮澤俊義『日本国憲法』(法律学大系・コンメンタール篇1)日本評論新社, 1955, pp.762-763は、地方公共団体の組織体系は、「地方自治の本旨に基いて」という条件のもとに全て法律の定めるところであって、「府県から地方公共団体たる性格を奪い、市町村だけを地方公共団体とすることにしても、——もちろん、そうすることの立法政策上の当否は別問題として——ただちに「地方自治の本旨」に反するとして、憲法違反になるとはいえない」と論じている。

(7) 例えば、民間団体である行革国民会議の「地方主権の提唱」1990.11.28. <<http://www.mmjp.or.jp/gyoukaku/teishou.htm>> がある。政府の地方分権推進委員会による「地方分権推進委員会最終報告—分権型社会の創造: その道筋—」2001.6.20. 内閣府ウェブサイト <<http://www8.cao.go.jp/bunken/bunken-iinkai/saisyu/>> においては、「現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言」として、「道州制論、連邦制論、廃県置藩論など」と列挙されている。

どとの認識から、「連邦制は制度改革の選択肢としない」と結論付けた⁽¹⁰⁾。

以上は、道州の性格付けをどのように想定するかによって、憲法上の問題のあり方が異なってくることを示唆しているのです、ここで少し内容に立ち入って見ておきたい⁽¹¹⁾。

2 憲法上の2層制保障

まず、憲法が保障する「地方公共団体」とはどのような種類のものなのか、また現行の市町村—都道府県という2層制は憲法上保障されるのかという問題である。

日本国憲法第8章は、「地方公共団体」の規定を置くものの、その種類については明示せず、現在の市町村及び都道府県は、地方自治法（昭和22年法律第67号）第1条の3第2項により「普通地方公共団体」と定義されている⁽¹²⁾。この市町村及び都道府県から成る2層制の体系が憲法上の保護を受けるかについて、学説はおおむね次のように分かれている。

第1は、地方公共団体の体系については立法政策の問題であるとする説である⁽¹³⁾。憲法は、必ずしも現在の全ての地方公共団体がそのまま存続することを要求しておらず、地方公共団体が全て法律により「地方自治の本旨に基いて」定められることを要求していると解する。この説によれば、現在の2層制を3層制にすることも、都道府県を廃止してより広域の道州を置くことも、その道州を国の機関にして市町村だけを地方公共団体とすることも（1層制）、地方自治の本旨に従うという留保条件の下での立法政策の問題ということになる。

第2は、市町村及び都道府県という地方公共団体の体系が憲法上保障されているとする説である⁽¹⁴⁾。沿革的意義を重視し、憲法はその制定時に市町村と都道府県の存在を前提にして地方自治を保障したと説く。この説によれば、都道府県を廃止することは憲法違反となり、より広域な自治体としての道州を置くとすれば、市町村—都道府県—道州という3層制の地方自治体系が導かれることになる⁽¹⁵⁾。

第3は、2層制が憲法上保障されているとする説である⁽¹⁶⁾。第2説と同様に憲法制定の沿革的意義を重視する説だが、都道府県を維持するか、地方行政の広域化に対応して道州制を採用するかは、地方自治の本旨に従った立法政策に委ねられていると解する。

(8) 国会の憲法調査会は、「日本国憲法について広範かつ総合的な調査」を行うため平成12（2000）年1月に衆参両院に設置され、5年余にわたる調査の後、平成17（2005）年4月に各々報告書を提出した（衆議院憲法調査会『衆議院憲法調査会報告書』2005。<[http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/\\$File/houkoku.pdf](http://www.shugiin.go.jp/itdb_kenpou.nsf/html/kenpou/houkoku.pdf/$File/houkoku.pdf)> 及び参議院憲法調査会『日本国憲法に関する調査報告書』2005。<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/kenpou/houkokusyo/pdf/honhoukoku.pdf>>）。

(9) 第162回国会参議院憲法調査会公聴会会議録第1号 平成17年2月21日, pp.19-21。（永久寿夫（PHP総合研究所第2研究本部本部長）公述人）

(10) 地方制度調査会〔第27次〕前掲注(2), p.26.

(11) 憲法上の地方公共団体と道州制との関係については、那須俊貴『地方自治の論点（シリーズ憲法の論点10）』（調査資料2005-2-b）国立国会図書館調査及び立法考査局, 2006, pp.5-7。<<http://dl.ndl.go.jp/info:ndljp/pid/1001024>> を参照。

(12) 特別区は、同条第3項により、「地方公共団体の組合、財産区及び地方開発事業団」とともに「特別地方公共団体」と定義されている。

(13) 宮澤 前掲注(6)；渋谷秀樹『憲法 第2版』有斐閣, 2013, pp.735-736.

(14) 佐藤功『憲法 下 新版』（ポケット註釈全書）有斐閣, 1984, pp.1203-1204；杉原泰雄『憲法II 統治の機構』（有斐閣法学叢書7）有斐閣, 1989, pp.464-468.

(15) もっとも、佐藤 同上は、都道府県の統合・合併やそれを「道州」と称することまでは否定していない。

(16) 伊藤正己『憲法 第3版』弘文堂, 1995, pp.603-604；芦部 前掲注(1), pp.357-358；野中俊彦ほか『憲法II 第5版』有斐閣, 2012, pp.365-368。（中村睦男執筆部分）

判例は、上記第1の立法政策説に沿ったものといえる。昭和27（1952）年に、それまで公選制だった東京都特別区の区長が、地方自治法の改正により区議会が都知事の同意を得て選任する選任制に変更された。憲法第93条は地方公共団体の長の直接選挙を規定しているので、区長の公選制廃止は、特別区が地方公共団体でなく、東京都の区部が1層制の地方公共団体の下にあることを意味する。そこで東京都特別区が地方公共団体に当たるかどうか争われた事件において、昭和38（1963）年最高裁判決は、当該地方自治法改正による公選制の廃止は「立法政策の問題」にほかならないと是認した（最高裁判所大法廷昭和38年3月27日判決）⁽¹⁷⁾。

政府の見解も、この最高裁判例と軌を一にしたものとなっている。昭和44（1969）年、国会において、府県を廃止することは憲法に違反するかとの質疑に対し⁽¹⁸⁾、政府側は「憲法にいう地方公共団体というものは、必ずしも府県、市町村の二重構造でなくてよろしい」という考えを示した⁽¹⁹⁾。これは、上述の昭和27年地方自治法改正を念頭に置いた答弁であった。

もっとも、この政府見解は、府県という広域自治体の廃止の合憲性を問う質疑に対し、1層制が容認される根拠として特別区の事例を挙げた点で曖昧さが残る。1層制をも是認する学説上の立法政策説も、どちらかといえば府県廃止論をめぐって唱えられた説であり、市町村という基礎的な自治体が憲法上の地方公共団体であることについて異論が見られるわけではない。東京都特別区はその後、住民運動の圧力もあり昭和49（1974）年に区長公選制が復活し、平成10（1998）年には地方自治法上も「基礎的な地方公共団体」と明文規定され（第281条の2第2項）、市町村に類似した位置付けが与えられた⁽²⁰⁾。

第28次地方制度調査会答申などに見られるように、近年の道州制構想における地方自治体系は、市町村合併の進展を踏まえ現在の都道府県に代えて道州を置き、その道州と市町村の2層制とするというものである。道州について同調査会は、「国の総合的な地方支分部局」や「国と地方公共団体の性格を併有する中間的団体」ではなく、明確に「地方公共団体（自治体）」と位置づけるべきである」という見解に立っていた⁽²¹⁾。1層制でも3層制でもなく2層制の維持を選択した立場であり、具体的な制度設計にあたっては、立法政策により憲法のいう「地方自治の本旨」が実現されることが要請されることになる。

3 連邦制と道州制

次に、連邦制の憲法上の要素について簡単に触れておきたい。道州制と連邦制とでは「制度は本質的に違」うと指摘されるのだが⁽²²⁾、道州制論における国と道州との権限関係などを考察するにあたって、連邦国家の憲法制度は有用な視点を与えてくれるものと思われる。

(17) 判決の中で地方公共団体については、「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」と定義している。

(18) ここで議論になっていたのは、前掲注(4)の第4次地方制度調査会答申における「地方」制度である。

(19) 第61回国会参議院地方行政委員会会議録第16号 昭和44年6月10日, p.21.(長野士郎自治省行政局長)

(20) ただし、公選制の復活は「恐らく「地方公共団体」の有権解釈の変更まで意味するものではあるまい」とされる（手島孝『憲法解釈二十講』有斐閣, 1980, p.284）。特別区が憲法上の地方公共団体の性格を有するに至ったかどうかについても、「一概には判断しがたい」とされる（松本英昭『新版 逐条地方自治法（第6次改訂版）』学陽書房, 2011, p.1407）。

(21) 地方制度調査会〔第28次〕「道州制に関する論点メモー専門小委員会における調査審議経過」2004.11, p.8. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_simon_02.pdf>

(22) 第154回国会衆議院憲法調査会地方自治に関する調査小委員会議録第1号 平成14年2月28日, p.3.(岩崎美紀子（筑波大学教授）参考人)

第1に、連邦と州との間では立法権が分割され、通貨、外交、国防といった分野は一般に連邦の立法事項として憲法に列挙される。「憲法において、2つのレベルの政府の間での立法権の分割が明記されていることが、もっとも本質的な連邦制の構成要件なのである」⁽²³⁾とされる。権限分割の方法は国により異なるが、典型的には、政策領域別に立法事項が配分され、連邦と州が各々の領域の立法事項について最終決定権を有する。

第2に、連邦と州の間の権限紛争、すなわち各レベルにおける立法が憲法上の分割原則に抵触していないかについては、連邦レベルの司法府が判断する。連邦憲法裁判所などが置かれる場合は、その管轄権に属するということが憲法に明記される。

第3に、連邦の議会は2院制であり、憲法上、下院は国民を代表するように構成されるのに対して、上院は州を代表するように構成される。上院は、各州が相互に対等という原則から、人口規模の違いにかかわらず各州同数の議員で構成されるか、人口規模を多少加味して緩やかな傾斜で議席数が州に配分される。こうして、州が連邦の立法に参加するという形をとる⁽²⁴⁾。

第4に、連邦憲法の改正には、連邦議会両院での改正案の議決のほかに、例えば一定数の州議会の議決など、州の参加を要件とする国が多い⁽²⁵⁾。州議会が憲法改正の提案権者に含まれることもある⁽²⁶⁾。

第5に、各州は独自の憲法を有する。州の統治機構や州内の基礎自治体の自治・行政制度は、その州の憲法制度の下に置かれるので、連邦憲法がこれらについて一律に規定することはないのが通例である⁽²⁷⁾。

このように、連邦国家の憲法においては、一般に、連邦と州との間の権限関係が規定され、連邦の統治機構もこれと不可分のものとして構成される。

これに対し日本は単一国家であり、憲法上、国の立法権は国会が独占し（第41条）、自治立法（Ⅱ-1を参照）は法律の下位に置かれる（第94条）。また参議院は、衆議院と同様に「全国民を代表する」公選議員で構成され（第43条第1項）、地方代表とする旨の明文規定はない。仮に道州が連邦構成体としての地位と権能を有することになるならば、統治機構に関する日本国憲法の規定は、地方自治に関する第8章にとどまらず根本的に書き変えることが迫られよう。

もっとも、「連邦制が必ずしも分権国家を成立させるとは限らない」とも指摘されており、憲法における権限分割のデザインや実際の政治の展開によっては、連邦制でありながら集権国家にもなりうることが示唆されている⁽²⁸⁾。

4 道州制への移行と住民投票

道州制への移行の方法について、第27次地方制度調査会は、①法律で道州の区域を定めるか、

⁽²³⁾ 岩崎美紀子『比較政治学』岩波書店、2005、p.89。

⁽²⁴⁾ ドイツ上院（連邦参議院）の場合は、議員は各州の政府構成員であり、議員の表決は州政府の指示に拘束される。連邦参議院は、州の利害に関わる特定の立法事項に対しては拒否権を有する。

⁽²⁵⁾ 例えば米国憲法の場合は、全州の4分の3の州議会又は州憲法会議の承認を要する。オーストラリア憲法の場合は国民投票が行われ、全投票者の過半数の賛成、かつ、過半数の州における過半数の投票者の賛成がなければ承認されない。ドイツ憲法（基本法）改正には州議会の承認も国民投票も要せず各院の3分の2の多数により承認されるが、事実上州の意思が反映されうることについては前注を参照。

⁽²⁶⁾ 例えば米国憲法の場合は、全州の3分の2の州議会の要求により、改正の発議を目的とする憲法会議が招集される。

⁽²⁷⁾ 規定するとしても、州の権限として明文化するにすぎない。例えばカナダ憲法（1867年憲法）は、州の専属的立法権として州の財政自治、統治機構、自治体等に関する立法事項を列挙している。

⁽²⁸⁾ 岩崎 前掲注⁽²³⁾、pp.90-91。

都道府県側のイニシアチブを重視するか、また、②全国一斉に道州に移行するか、一定の要件に合致したところから順次移行するか、という選択肢を提示した⁽²⁹⁾。第28次地方制度調査会は、①については国が都道府県の意見を尊重して法律案を作成する、②については全国同時移行とするが都道府県によっては先行移行もできる、と結論付けた⁽³⁰⁾。

道州制への移行方法に関する議論は、憲法第95条の規定する住民投票の問題に関わってくる。同条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は、住民投票で過半数の同意が得られなければ制定できないと定めており、住民自治の原則を具体化した制度の1つとされる。この「一の地方公共団体のみ」の意味について、政府は、複数であっても特定の地方公共団体を適用対象とする法律であれば、地方特別法であると解釈している⁽³¹⁾。他方、道州制への移行に際しては都道府県の合併が必要になるが、従来の地方自治法第6条第1項によれば、都道府県の「廃置分合」⁽³²⁾などは個別の法律で定めることが規定されており、この場合の法律は地方特別法に当たるので、住民投票の実施が憲法上要請されると解されている⁽³³⁾。

しかし、平成16(2004)年の地方自治法改正により、立法によらないで都道府県の自主的な合併等を可能とする制度が導入された。この改正は第27次地方制度調査会の答申⁽³⁴⁾を踏まえたものだが、これによれば、合併等をしようとする都道府県は議会の議決を経て総務大臣経由で申請し、内閣が国会の承認を経て定めるという手続となる(同法第6条の2)。個別法の制定を要しないので、住民投票は憲法上は要請されないことになる。

いうまでもなく、一括法といった手段により全国一斉に道州制に移行するのであれば、特定の地方公共団体のみが適用対象となるわけではないので憲法上の住民投票は要請されない。また、このような「国の一方的な意思に基づ」く一斉導入でなく、関係都道府県関係者の合意や住民の同意に基づかせることが不可欠とする立場からは、「漸進的」な導入が主張されるが⁽³⁵⁾、これとても、自主合併の制度によるかどうかは別として、一括法の下で道州制への移行を漸進的に促す枠組みが作られるとすれば、憲法上の住民投票は要しなくなるものと思われる。いずれにせよ、住民投票を実施するかどうかは「立法政策論の問題」に委ねられる⁽³⁶⁾。

主要な道州制論においては、道州が極めて広域となるためか住民自治の視点からの議論に乏しく、道州制移行に際しての住民の意向の問題にはあまり触れられていない⁽³⁷⁾。

(29) 地方制度調査会〔第27次〕前掲注(2), p.25.

(30) 地方制度調査会〔第28次〕前掲注(3), pp.10-11.

(31) 第67回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第12号 昭和46年12月11日, p.11. (高辻正巳内閣法制局長官)

(32) 松本 前掲注(20), p.87によれば、都道府県の「廃置分合」とは、「通常、分割、分立、合体、及び編入の四種がある」とされる。

(33) 同上

(34) 地方制度調査会〔第27次〕前掲注(2), pp.22-23.

(35) 西尾勝「基調講演 「道州制」について、私はこう考える」『都道府県制に未来はあるか』(「都市問題」公開講座ブックレット2) 東京市政調査会, 2004, pp.6-12.

(36) 大橋洋一ほか「座談会」(日本国憲法研究(5) 道州制)『ジュリスト』1387号, 2009.10.15, p.137.(金井利之発言) 市町村の合併の特例に関する法律(平成16年法律第59号)では、合併の是非を含む協議を行う合併協議会の設置について、一定の条件の下で市町村長や有権者の請求により住民投票を行うこととされている。

(37) 政府の下に置かれた道州制ビジョン懇談会による「道州制ビジョン懇談会中間報告」2008.4, p.24. 内閣官房ウェブサイト <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>> は、「住民が主体的に参画する改革実施の積み重ねを通じて、道州制の導入を実現すること」が重要であるとするので、意思決定への住民参加の具体的な方法論が必要になる。他方、大橋ほか 同上では、住民投票は「ブレーキの方向でしか」作用しないので、道州制移行手続に関してこれを「制度化するのは、政治力学的には非常に難しい問題」と指摘されている。

5 西欧諸国における自治体広域化と憲法

フランスでは、広域行政区画であった州に自治権が付与され、近年に至り憲法上の地方公共団体に移行するという経過をたどった⁽³⁸⁾。フランスの基本的な地方制度については市町村—県という2層制が長く続き、1958年憲法においても市町村と県は公選制の議会を有し、法律の定める条件に従い自由に行政を行うことが明記された。1964年に国の行政区画として州が発足したが、1980年代の地方分権改革により州が完全自治体化されて地方公共団体は3層制となった。2003年の憲法改正では、州に憲法上の地位が与えられた。

イタリアの州制度は、1948年憲法において初めて設けられ、戦前から存在する市町村及び県と合わせて3層制の地方自治が規定された。ただし、州が実際に創設されたのは1970年になってからであり、当初は名目的な存在に近かった⁽³⁹⁾。しかし、1980年代半ばから地方分権改革が進み、1999年及び2001年の憲法改正により憲法上も州の権限が大幅に強化された⁽⁴⁰⁾。

スペインでは、フランコ体制終焉後の1978年憲法において自治州制度が導入され、従来の市町村及び県と合わせて3層制の地方制度が規定された⁽⁴¹⁾。その後、憲法の定める手続に従い、関係の県議会及び市町村議会の議決や住民投票に基づき自治憲章が制定され⁽⁴²⁾、1983年までに17自治州が創設された。従来の県の権限が大幅に縮小された代わりに、自治州が重要な役割を果たす存在となったとされる⁽⁴³⁾。

ここに例を挙げた3か国においてはいずれも、II-4でも見るように地方分権改革の中で州又は自治州の権限拡大が図られてきている。それらの創設や権限拡大と憲法上の措置との関係は各国それぞれだが、日本国憲法と異なりどの憲法にも地方自治体の種類等が明記されているので、地方制度の大改革には憲法改正を要することになる。

また、3か国はいずれの憲法においても、原則的な条項において国の一体性と分権化とを同時に規定し、連邦制とは一線を画す格好になっている。フランス憲法第1条は、フランスは「単一不可分」の共和国であると規定するところ、2003年の地方分権化を目的とした憲法改正により、同条には共和国の「組織は分権化される」との文言が追加された。イタリア憲法も第5条で「単一不可分の共和国は地方自治を認め、これを促進する」と規定する。「自治権国家」と称されるスペインも、憲法第2条で「不可分の国家」を謳うとともに、「これを構成する諸民族及び諸地域の自治権」を認め、保障すると規定する。

これらと異なり、単一国家から連邦制に移行した例としてベルギーがある。ベルギーは従来、

(38) フランス憲法と地方制度については、大津浩「フランスの自治体憲法学」杉原泰雄先生古希記念論文集刊行会編『21世紀の立憲主義—現代憲法の歴史と課題—』勁草書房、2000、pp.641-660; 田中嘉彦・山岡規雄「諸外国における地方分権改革—欧州主要国の憲法改正事例—」『地方再生—分権と自律による個性豊かな社会の創造—(総合調査報告書)』(調査資料2005-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局、2006、pp.94-101。<http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999258_po_20060109.pdf?contentNo=9>; 山崎榮一『フランスの憲法改正と地方分権—ジロンドンの復権』日本評論社、2006; 西村茂「フランスと補完性原理—州の現状と2003年憲法改正」若松隆・山田徹編著『ヨーロッパ分権改革の新潮流—地域主義と補完性原理』中央大学出版部、2008、pp.189-210を参照。

(39) 山岡規雄「イタリア」『諸外国の憲法事情』(調査資料2001-1) 国立国会図書館調査及び立法考査局、2001.4、pp.119-120。

(40) イタリア憲法と州制度については、田中・山岡 前掲注(38)、pp.102-105; 高橋利安「イタリアにおける地方分権と補完性原理」若松・山田編著 前掲注(38)、pp.63-92を参照。

(41) スペイン憲法と自治州制度については、若松隆「スペイン自治権国家の実態と変容—カタルーニャ自治州の事例を中心に」若松・山田編著 前掲注(38)、pp.1-28を参照。

(42) 各自治憲章の制定及び改正には、国の組織法の形式による国会の承認を要する。

(43) 若松 前掲注(41)、p.19。

市町村と県からなる地方制度を有していたが、オランダ語系とフランス語系との間の言語紛争の激化から、1960年代以降に連邦制への移行が漸進的に進められ、1993年の憲法改正により、「共同体」と「地域」という互いに重なり合う連邦構成体からなる他に例を見ない連邦制が完成した⁽⁴⁴⁾。共同体と地域は上下関係になく、共同体は言語による区分であり地域は地理的な区分であるが⁽⁴⁵⁾、各々が議会を有する。

II 地方分権改革から見た道州制の憲法問題

1 道州の「立法権」

憲法第94条は、地方公共団体は「法律の範囲内で条例を制定することができる。」と定めている。この条例制定権は、しばしば「自治立法権」とも表現される。最高裁判例においても、「地方公共団体の制定する条例は、憲法が特に民主主義政治組織の欠くべからざる構成として保障する地方自治の本旨に基づき（同92条）、直接憲法94条により法律の範囲内において制定する権能を認められた自治立法に外ならない」と、地方自治の本旨に基づくことを強調する形で説かれている（最高裁判所大法廷昭和37年5月30日判決）。

道州制論議においては、「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」して国と地方の役割分担を見直し、「国から道州への大幅な権限移譲」を行うことが謳われている⁽⁴⁶⁾。しかし、これを立法権について見るならば、上に見たような連邦制を採用するならばともかく、国の立法事項以外は自治立法の領域として地方公共団体に移譲する、すなわち政策領域別に立法権を分割することは許されないと基本的には解されるので、国と地方の権限領域の重複という問題は残る。条例制定権に「法律の範囲内」という制約が課せられる以上、地方公共団体は自治事務の範囲内のものであっても国の立法の介入を完全に排除することはできないのである。

では、国の立法権は地方公共団体の条例制定権に対して無制限に介入することができるのだろうか。そもそも地方分権改革論においても、また道州制論においても、国と地方公共団体の役割分担は「補完性原理」（又は「近接性原理」）に基づいて見直すことが要請されているので⁽⁴⁷⁾、これを素直に受け止めれば、政策決定の権限はより市民に近いレベル、すなわち第1に基礎自治体、第2に広域自治体が優先的に有し、自治体レベルで遂行できない事項については国の任務として残されると考えることが可能になろう。国と地方の役割分担については、既に地方自治法第2条第11項及び第12項により、「地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえた」法令の制定と解釈・運用が要請されている。この規定については、「地方自治の本旨」に反する「役割分担」は適切でないとして解され、そのような立法を禁ずるこの規定は意味がある」と評されている⁽⁴⁸⁾。

地方公共団体の自治立法に委ねられるべき事項について、憲法第94条との関係において国の

(44) ベルギーの連邦制移行については、石塚さとし『ベルギー・つくられた連邦国家』明石書店、2000を参照。

(45) 津田由美子「ベルギー連邦制の展開と課題——補完性原理と社会統合」若松・山田編著 前掲注(38), p.100.

(46) 地方制度調査会〔第28次〕 前掲注(3), pp.5-6.

(47) 「地域主権推進大綱」（平成24年11月30日閣議決定）内閣府ウェブサイト<<http://www.cao.go.jp/chiiki-shuken/doc/121130taiko01.pdf>>; 地方制度調査会〔第28次〕 前掲注(3), p.6.

(48) 廣田全男「日本国憲法からみた事務配分の原則と自主財政権」『日本国憲法に内在する憲法原理に基づく地方自治の制度と理論の総合的研究』（文部科学省科学研究費補助金研究成果報告書）2009, p.8.

法律は何を定めるべきかということになれば、例えば、全国的に統一的基準をナショナル・ミニマムとして法定するといったことが考えられる⁽⁴⁹⁾。地方公共団体がその基準では不十分と考える場合には、独自に条例をもって横出し又は上乘せ⁽⁵⁰⁾を追加することが許されるとされる⁽⁵¹⁾。そうであれば、この「ナショナル・ミニマム（最低限）」を超える部分については地方公共団体による規律が許容され、これをさらに一歩進めて、地方公共団体は「ナショナル・スタンダード（全国標準）」を踏まえて、「ローカル・オプティマム（地方における最適）」を自由に追求できるのではないかという提言もある⁽⁵²⁾。

このように、自治立法事項については、国の法律による規律は地方の裁量の余地を残して枠組みにとどめ、詳細は地方公共団体がその枠組みの中で条例により定めるのであれば、いわば多層構造的な立法権の分割という形で、自治立法は地方自治の本旨により適合しうるのではないだろうか。実際、第28次地方制度調査会答申では、「国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的又は大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべきである」とされている⁽⁵³⁾。

ただし、いうまでもなく現行憲法下では国の立法権の留保という問題は残るのであり、道州制論議の中でも、立法上の運用指針として、国の法律による義務付け・枠付けを控えるといった、立法者自体による自己拘束の確認が前提になると指摘されている⁽⁵⁴⁾。この点については、平成19（2007）年に内閣府に設置された地方分権改革推進委員会が、義務付け・枠付けの見直しと上書き権による条例制定権の拡大を打ち出し⁽⁵⁵⁾、実務上は個別法ベースで進められてきたところである⁽⁵⁶⁾。このように、自治立法権の拡充については、必ずしも道州制移行の議論としてではなく、部分的には地方分権改革という文脈で議論され、また実施が図られてきてい

(49) 高橋和之『立憲主義と日本国憲法 第3版』有斐閣, 2013, pp.374-375.

(50) 「横出し条例」とは、「条例が国の法令と同一の目的で規制を行う場合において、法令が規制を加えていない対象について規制を定める条例」をいい、「上乘せ条例」とは、「国の法令により一定の規制がされている事項について、当該法令と同一の目的の下に、国の法令よりも厳しい内容の規制を定める条例」をいう（新自治用語辞典編纂会編『新自治用語辞典 改訂版』ぎょうせい, 2012, pp.25-26）。

(51) 野中ほか 前掲注(16), p.387.(中村陸男執筆部分) なお、条例が国の法令に違反しないかどうかの一般的な判断基準については、最高裁判所大法廷昭和50年9月10日判決（徳島市公安条例事件）がある。

(52) 只野雅人「自治体の立法権をめぐる「国家の型」の理論—立法権の「分有」と条例制定権についての素描—」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（自治総研叢書 28）敬文堂, 2011, p.85を参照。ここでは、立法権の行使には「地方自治」の本旨に見合った一定の枠付けが伴うべきだが、その場合に地方に「留保された領域」は憲法上明確でないので、「法律に対して保護された「固有の事務」の推定」が問題になると論じられている。

(53) 地方制度調査会〔第28次〕前掲注(3), p.12.

(54) 大橋ほか 前掲注(36), p.131.(大橋発言)

(55) 地方分権改革推進委員会「第1次勧告～生活者の視点に立つ「地方政府」の確立～」2008.5.28. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/080528torimatome1.pdf>>; 同「第2次勧告～「地方政府」の確立に向けた地方の役割と自主性の拡大～」2008.12.8. 内閣府ウェブサイト <<http://www.cao.go.jp/bunken-kaikaku/iinkai/torimatome/081208torimatome01.pdf>> 等を参照。条例による国の法令に対する「上書き」について政府は、「国会の立法権を没却するような抽象的、包括的な規定により条例の定めゆだねるということは問題がある」が、個別の法律において、その法律の趣旨、目的を踏まえて、「地域の特性に応じて条例で特段の定めを設けることを許容する」という対応によるのであれば「憲法上の問題は生じない」としている（第179回国会衆議院東日本大震災復興特別委員会議録第8号 平成23年11月24日, pp.11-12（梶田信一郎内閣法制局長官））。

(56) 個別法方式については批判がある。鈴木庸夫「地域主権時代の条例論」（特集・地方分権の現状と課題—行政法フォーラムでの検討結果）『ジュリスト』1413号, 2010.12.15, pp.19-21; 出石稔「義務付け・枠付けの見直しと条例による上書き権—自治体の条例制定権への影響—」『都市問題研究』62巻1号, 2010.1, pp.72-75を参照。

る。

2 国の立法権への参加

連邦国家の議会第2院は、上に述べたとおり州を代表するように構成されるのが通常だが、わが国でも参議院を——道州制論と関わるにせよ関わらないにせよ——地方代表議院とすることについて、道州制論、地方分権論、国会改革論の中で議論が見られる⁽⁵⁷⁾。

衆議院憲法調査会では、2院制と各議院の議員の選出方法に関する論議の中で、「参議院を地域代表とすべきであり、地方自治体の首長等が参議院議員を兼職するという仕組みを検討すべきである」、また「将来の道州制の導入を前提に、参議院を道州代表とすべきである」との意見が述べられた⁽⁵⁸⁾。参議院憲法調査会では、「二院制と参議院の在り方に関する小委員会」における参議院の機能についての議論の中で、「国と地方の調整については、参議院の地域代表性を重視する考え方から、参議院が国と地方の関係を扱うこととしたらどうか」といった意見が出された⁽⁵⁹⁾。同調査会では、有識者からも「参議院を地方公共団体の地域代表的な性格のものにすることも、参議院の独自性と地方自治の強化に寄与するもの」との意見が述べられた⁽⁶⁰⁾。

ただし、いうまでもなく、現行憲法の下で参議院議員の選出方法を完全な地方代表型に転換しようとするれば、「憲法が国民代表とする以上、地方代表制を理由に一票等価値性の原則を損なうことには限度がある⁽⁶¹⁾と指摘されることになる⁽⁶²⁾。日本経済団体連合会が平成20(2008)年11月に公表した「道州制の導入に向けた第2次提言」では、憲法を改正しないことを前提に、「参議院議員の一定数は、原則として各道州から同数を選出することが考えられる」と提言されている⁽⁶³⁾。

上にも述べたように、連邦国家では、下院を国民代表とし上院を州代表とするとの構想の下に、米国等の上院は憲法上、人口規模の違いにかかわらず原則として州に平等の定数が配分される。これに対し日本国憲法の場合には、第43条第1項により両院とも国民代表と規定され、国民主権・法の下での平等原則から投票価値の平等が導かれる。この点について、最高裁判所は、累次の議員定数不均衡裁判において、憲法は投票価値の平等を要求しているとしつつ、それは選挙制度の仕組みを決定する絶対の基準ではなく、他の政策的目的・理由をも考慮する国会の裁量権を認めるという判断枠組みを踏襲してきた⁽⁶⁴⁾。特に参議院選挙区については、「事実上

57) 大橋洋一「道州制と地方自治」(日本国憲法研究(5)道州制)『ジュリスト』1387号, 2009.10.15, p.111も、道州制論と参議院の構成とは「直接的には関連しないにもかかわらず、議論を重ねていくと、参議院の構成問題に話が向かう可能性は高い」と指摘する。

58) 衆議院憲法調査会 前掲注(8), p.382.

59) 参議院憲法調査会 前掲注(8), p.156.

60) 第151回国会参議院憲法調査会会議録第4号 平成13年3月14日, p.2. (中村睦男(北海道大学大学院法学研究科教授) 参考人)

61) 第161回国会参議院憲法調査会二院制と参議院の在り方に関する小委員会会議録第1号 平成16年11月5日, p.3. (小林良彰(慶応義塾大学法学部教授) 参考人)

62) 大山礼子「参議院の存在意義—地方代表議院としての可能性を考える」『都市問題』96巻5号, 2005.5, pp.17-18は、国民代表規定がある以上、参議院を地方代表議院として位置付けるには、「憲法規定の見直しが必要になる」と指摘し、さらに「両院の権限関係をめぐる議論を避けて通ることはできない」とする。

63) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第2次提言」2008.11.18, p.23. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>>

64) 佐藤令「衆議院及び参議院における一票の格差」『調査と情報—Issue Brief—』714号, 2011.6.9, pp.3-4.

都道府県代表的な意義ないし機能を有する」ことが示唆され、衆議院小選挙区に比べれば緩やかな「合憲ライン」が認められてきた⁽⁶⁵⁾。

このように最高裁が参議院の地方代表性を容認してきたことを捉え、かつ憲法第8章により「地方制度が「地方自治」という形で手厚く保障されている」ことに着目して、あくまで「試論」と断った上ではあるが、「この自治の主体である「地方」を足場とした国民代表機関として参院を構築できないか」という提言もある⁽⁶⁶⁾。明文規定のない「地方代表」を、憲法の地方自治規定と判例から読み込む試みといえよう。

この問題は、前節で扱った自治立法権の問題と同様に、必ずしも道州制への移行の有無には関わらない。ただし、仮に道州制を採用した場合に、道州の区分いかんによって人口規模の格差が現在の都道府県のそれより有意に小さくなるという条件の下であれば、各道州同数の議員定数を設けて事実上の道州代表に近づけることはありえよう。

3 道州の長の地位と多選制限

地方公共団体の長の選出について、憲法第93条第2項は住民による直接選挙を規定しており、国の政治が議院内閣制を採用しているのに対して地方政治はいわば大統領型の制度をとっていると解釈されている。

仮に道州制に移行するとすれば、千万単位の人口規模を有する「地方公共団体」がいくつも出現することが想定され、そこで直接選挙により選ばれる道州の長は膨大な数の有権者を背景に潜在的に強大な権力を有することになる。そのため、道州の長は直接選挙以外の方法で選ばれるべきとする考えがあり、参議院憲法調査会においても、「道州制を視野に入れるとすれば、地方自治体の長の選出方法を憲法上住民の直接選挙のみに限定しない方が適當ではないか」と、第93条第2項の改正をも視野に入れた考えが示された⁽⁶⁷⁾。

他方、同項の規定は「地方公共団体の執行機関が独任制の長であることを要求しては」おらず、地方公共団体の執行機関を首長とその他の吏員とで構成する合議制の機関とすることも排斥されていないという説もある⁽⁶⁸⁾。道州の長の下に行政を担当する内閣のような機関を置くことも考えられるという意見もある⁽⁶⁹⁾。

(65) 参議院議員通常選挙をめぐる議員定数不均衡裁判において、最高裁判所は、約4.86倍の投票価値の格差を合憲とした（最高裁判所大法廷平成21年9月30日判決）。参院選については、約5.26倍の格差を合憲とした判例（最高裁判所大法廷昭和58年4月27日判決）における判断枠組みが踏襲されてきたとされる。ここでは、都道府県は「歴史的にも政治的、経済的、社会的にも独自の意義と実態を有し一つの政治的まとまりを有する単位ととらえることに照らし、これを構成する住民の意思を集約的に反映させるという意義ないし機能を加味しようとしたものであると解することができる」と指摘され、「事実上都道府県代表的な意義ないし機能を有する要素を加味したからといつて、これによつて選出された議員が全国民の代表であるという性格と矛盾抵触することになるものということもできない」とされた。しかし、最近、約5.00倍の格差を違憲状態とした判決（最高裁判所大法廷平成24年10月17日判決）では、「参議院議員の選挙であること自体から、直ちに投票価値の平等の要請が後退してよいと解すべき理由は見だし難い」と、参院選についても投票価値の平等を強く求めるようになった。この背景には「強い」参議院の顕在化という問題があるように思われる」と指摘されている（只野雅人「選挙権と選挙制度」（特集 憲法問題を考える）『法学教室』393号、2013.6, p.27）。なお、衆院選については、約2.43倍の格差に対し違憲状態の判断が下されている（最高裁判所大法廷平成25年11月20日判決）。

(66) 高見勝利「憲法の視点から見た参院選挙制度改革」『政治の混迷と憲法—政権交代を読む』岩波書店、2012, pp.184-194。

(67) 参議院憲法調査会 前掲注(8), p.205。

(68) 渋谷秀樹「道州の組織・機構のあり方—憲法の視点から—」『立教法学』80号、2010.4, p.123。

(69) 大橋ほか 前掲注(36), p.133。（大沢秀介発言）

地方公共団体の長の権力抑制策としては、その多選制限も早くから議論されており、地方公共団体では多選自粛条例を制定する動きが見られるようになった。道州制論においても、第28次地方制度調査会により「長の多選は禁止する」という提言がなされた⁽⁷⁰⁾。多選制限ないし禁止は、被選挙権に制限を課すことを意味するため、憲法上の問題が議論されている。立候補の自由について憲法に明文規定はないが、最高裁判例は、公務員の選定・罷免権を規定する第15条第1項により保障される重要な基本的人権の1つと解すべきとしている（最高裁判所大法廷昭和43年12月4日判決）。

この問題について、総務省に設置された「首長の多選問題に関する調査研究会」は、平成19（2007）年5月にとりまとめた報告書⁽⁷¹⁾の中で、多選制限による首長の権力コントロールは、過度の権力集中を抑制する立憲主義の観点から正当化しうるとし、選挙の実質的な競争性を確保する手法の1つとして位置付ければ民主主義の理念に沿ったものでもあると論じている。その上で憲法との関係については、立候補に対する合理的な理由による取扱いの区別や制限は、法の下での平等を定める第14条第1項にも上に述べた第15条第1項にも必ずしも反するものではないなどと指摘している。

国会においても、かつて知事の3選禁止の合憲性が議論になったときに、「余りに長くその職に何回もおることによつて、当然に或る弊害等が避けることができない」と認識されるような場合であれば、「合理的な制限として憲法上許されていいのではないか」との答弁がある⁽⁷²⁾。

4 西欧諸国における地方分権改革と憲法

I-5では、西欧で単一国家とみなされている国における自治体の広域化の例を、憲法問題に絞って一瞥したが、以下ではさらに、地方分権改革の下で展開される広域自治体の権限拡大とその限界について、やはり憲法に関わる部分を中心に触れておきたい⁽⁷³⁾。

英国では、1997年5月に発足した労働党政権が推進した「憲法改革」⁽⁷⁴⁾の下で、スコットランド、ウェールズ及び北アイルランドに対する「権限委譲」(devolution)が行われた。英国は単一国家と見なされているが、本来は各々文化的アイデンティティを異にするこれら3「地域」とイングランドとが合併して成立した「連合王国」である。権限委譲は、英国議会から各地域の議会に一定の立法事項を委譲するというものであり、その内容は地域ごとに異なる⁽⁷⁵⁾。ただし、英国議会は主権を留保しており、委譲した立法事項についても立法権を行使することが

(70) 地方制度調査会〔第28次〕前掲注(3), p.13.

(71) 「首長の多選問題に関する調査研究会報告書」2007.5. 総務省ウェブサイト <http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/shuchou/pdf/070530_3.pdf>; なお、同報告書については以下の文献をも参照。「特集 首長多選制限をめぐって（笠置隆範「首長の多選問題に関する調査研究会の経緯と報告書の概要」、高橋和之「「被選挙権」は憲法による保障を受けない—日本国憲法における国民主権の構造」、岩崎美紀子「多選制限について—政治学の視点から」、〔資料〕首長の多選問題に関する調査研究会報告書）」『ジュリスト』1340号, 2007.9.1, pp.8-36.

(72) 第19回国会参議院地方行政委員会会議録第43号 昭和29年5月24日, p.16.(奥野健一参議院法制局長)

(73) ギイ・スコッフオニイ（大藤紀子訳）「ヨーロッパにおける憲法上の分権国家の概念」大津浩編『日本とフランス（及びヨーロッパ）における分権国家と法—2009年12月12日成城大学日仏比較法シンポジウムの記録』成城大学法学部憲法学教室, 2011, pp.7-15を参照。

(74) 英国は成文憲法を有せず、その憲法体系は、憲法的な意義を有する法律、判例、慣習などから構成される。

(75) 英国の権限委譲については、松井幸夫「イギリス「憲法改革」と地域的分権」松井幸夫編著『変化するイギリス憲法—ニュー・レイバーとイギリス「憲法改革」—』敬文堂, 2005, pp.325-348; 田中・山岡 前掲注(38), pp.82-93; 山崎幹根「スコットランド分権改革の経過と課題」若松・山田編著 前掲注(38), pp.167-187を参照。

できるという点で、連邦制における立法権分割とは異なっている。また、英国の主要な「地域」であるイングランドに地域としての独自の議会がなく、英国議会上院は貴族院であり、各地域を代表するように構成されていないといった点も連邦国家とは異なる。

フランスは、地方分権化を目的とした2003年の憲法改正により、補完性原理に基づく地方分権、住民の請願権行使、財政自主権等に関する規定が明記された⁽⁷⁶⁾。ただし、地方公共団体の立法事項が明記されたわけではなく、市町村や県と異なる憲法上の権限が州に与えられたわけでもない。なお、フランス議会上院について、憲法には間接選挙制であることと地方公共団体の代表を保障する旨が明記されている。これを受けて、下院が小選挙区制であるのに対し、上院の選挙制度は、基本的に県を単位として下院議員と地方議会の議員ないし代表が選挙人団となる間接選挙となっている。ただし、各県に同数の議席が配分されているわけではない。

イタリアは、2001年の憲法改正で国と地方の関係が根本的に変更され、特に州の立法権が大幅に拡充されるとともに、州法に対する国の統制についても、従来の事前統制が廃止されて事後的な憲法裁判所への提訴に限定されることとなった⁽⁷⁷⁾。こうした憲法改革の背景には連邦制への指向が見られるものの⁽⁷⁸⁾、以下の点で連邦国家が一般に有する制度とは異なっている。すなわち、州憲章は憲法の定める手続に従って制定される、州は司法権を持たない、上院は州を代表するようには構成されていない、州は憲法改正に参加しない、市町村・県の自治は国の憲法により保障され州の介入が排除されるといった点である⁽⁷⁹⁾。

スペイン憲法には、自治州の権限事項と国の排他的権限事項が列挙され、明示的に国の権限とされていない事項については、自治憲章により自治州の権限とすることができるほか、国の権限に属する事項についても国は自治州に対し国法の範囲内で立法権を付与することができる。全ての自治州が創設された後も、各自治州は、国との間の政治交渉と各自治憲章の改正を経て国から各種の権限を獲得するようになってきている。なお上院について、憲法は、地方代表の議院であると明記しつつ、多くは県を代表する議員から構成される仕組みを規定しており、憲法改正論議の中では自治州代表議院への変更や上院の権限の強化なども提案されている⁽⁸⁰⁾。

おわりに

日本国憲法における地方自治の規定ぶりが——他の条章と同様に——簡潔なものであるがゆえに、道州制論を含めどのような種類の地方公共団体を置くべきかという議論に対して、かなり柔軟に対応することはできるであろう。この点は、地方自治体の種類を憲法に明記している西欧のいくつかの国の事例とは対照的である。もっとも、その柔軟性のゆえに、市町村のみを

(76) 2003年の憲法改正については、大津浩「地方分権化された共和国」のためのフランス憲法改正」『法律時報』75巻7号, 2003.6, pp.99-109を参照。

(77) 山岡 前掲注(39), pp.103-104.

(78) ただし最近、2001年憲法改正に対する見直しの動きがある。政府の憲法改正委員会は、2001年憲法改正により規定された国と州の競合的立法事項のうちいくつかの事項について、国の専属的立法事項に戻すことなどを提案した（芦田淳「イタリア—経済・金融危機下における地方制度再編論議—」本報告書p.104-105を参照）。

(79) 高橋 前掲注(40), p.69.

(80) 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革（13）」『地方自治』712号, 2007.3, pp.73, 80-87; 植村哲「スペインにおける地方自治制度改革及び各自治州の自治憲章改革（14・最終回）」『地方自治』713号, 2007.4, pp.61-76.

地方公共団体として道州を単なる行政機関とする道州制から、連邦制に近い道州制に至るまでの、幅広い道州制論議を許容してきたともいえよう。

具体的な制度については、地方自治の本旨というこれまた可塑性に富む理念を実現する手段として、1990年代以降展開されている地方自治改革を踏まえ慎重に議論されなければならないだろう。これまでの道州制導入論においては、地方公共団体の体系や、国から広域自治体に対する立法、行政及び財政上の広範な権限移譲といった、どちらかといえば団体自治の原則に焦点を当てた改革論が多く積み重ねられてきたように思われる。他方、道州制論において住民自治の原則を正面から論じたものは乏しく、むしろ「距離的にはるかに遠くなる超広域自治体としての道州」において、「住民参加の仕組みが実質的に機能することになるのか」と懸念する声が聞かれる⁽⁸¹⁾。こうした住民からの距離の拡大を見据えた上で、道州政治における地方参政権（道州の意思決定に関わる住民参加）の確保・充実の問題については、より精緻な議論が求められるのではないだろうか⁽⁸²⁾。権限移譲によって住民に身近な問題に対する地方公共団体の権限が強化されるのであれば、その必要性はなおのこと高いように思われる。

(81) 小林武・渡名喜庸安『憲法と地方自治』（現代憲法体系 13）法律文化社、2007、p.314。（渡名喜執筆部分）

(82) 佐々木信夫『道州制』筑摩書房、2010、p.61は、団体自治の「規模拡大に伴い住民自治の面が萎える心配がある」ことを認め、その対策として、「住民自治の規模を小さくする」、すなわち「旧府県や一定規模の市を活用しながら「住民自治」を充実させる方策を講じたらどうか」という。しかし、地方自治の本旨に照らせば、住民自治の強化は地方公共団体たる道州にも求められるのではないだろうか。