

地方制度における「行政」と「自治」の分離

村尾 雄一郎

Yuichiro Murao

東京大学大学院
法学政治学研究所

本稿では、現代日本において地方制度として表裏一体に扱われてきた「地方行政制度」と「地方自治制度」を分離することで、新たな地方内システムを創造し、地方における役割分担が明確になる制度構築を検討してみた。具体的には、基礎自治体を統括する「中域圏行政組織」と広域自治体を統括する「ブロック域圏行政組織」という2つの新たな「地方行政組織」を誕生させ、広域的な観点から効率的な行政執行を行わせていく。一方で、現存の市町村・都道府県は、「地方自治組織」として、主に住民の意向を取り上げるように、再編成する。すなわち、それぞれ位置するレベルは違うものの、「地方自治組織」は地方にとっての意思を決定する「議決機関」であって、「地方行政組織」はその決定された施策を実行していく「執行機関」として機能するのである。

さらに、国・地方間の政府間関係、地方間相互の関係についても、そのような構想を基本として、「補完性の原則」を貫徹させ、基礎自治体を中心としたものへと抜本的な制度改革を求めた。特に、行政資源である職員・財源は、地方に集中的に配分した後、高次の公共団体・国へと供出させていくことで、より地方自治行政が充実するよう試みた。

そして、何よりも重きを置いたのは、それらの制度改革をするうえで、いかに住民の意思を地方行政システムに反映させるかということである。新たに「地方行政組織」を設立させるためには、住民による関与が不可欠となる。

1 はじめに

地方の疲弊が叫ばれ国全体としての成長戦略を見失いつつある現代日本には、地方制度¹を「地方行政制度」と「地方自治制度」とに分離し、新たな地方内システムを創造することで、地方における役割分担を明確にしていく必要がある（以上のことは、現在進行中である地方分権改革に向けた取り組み等によって、中央―地方間の政府間関係がより水平で対等なものに確立していることを前提としている）。

なお、本稿では、なるべく立法論には立ち入らず、現行憲政体制下での実現可能な提言となるよう心がける。

2 基本構想

（1）提言に向けた全体像

まず、今の日本にとって必要なことは、政治・行政システムを根本から変えることである。しかも、国から都道府県・市町村へと連なるトップ・ダウンの指揮系統²を、先端自治体を中心とした、住民にとってより身近で適切な（痛みのわかる、実感あふれる）行政が行われるボトム・アップのものへと抜本的に変容させていくことが求められてくる（図表1）。中央集権体制を背景に戦後復興から高度成長を経て世界有数の経済大国へと成長した現代日本にとって、それは一種の「革命」とも思えてしまうが、明治維新・戦後改革に次ぐ「第三の改革」³として、地方分権改革は日本を新たな飛躍へと導く可能性

を十分に秘めている。グローバル化による世界経済の競争激化とともに日本の経済成長が鈍化し、なかでも東京一極集中による歪みとして地方経済の地盤沈下が全国津々浦々で顕在化し衰退傾向にある現状において、行政システム全体を基礎自治体中心のものへと組み換えることは、日本全体を再び浮揚させるために避けては通れない道筋である。

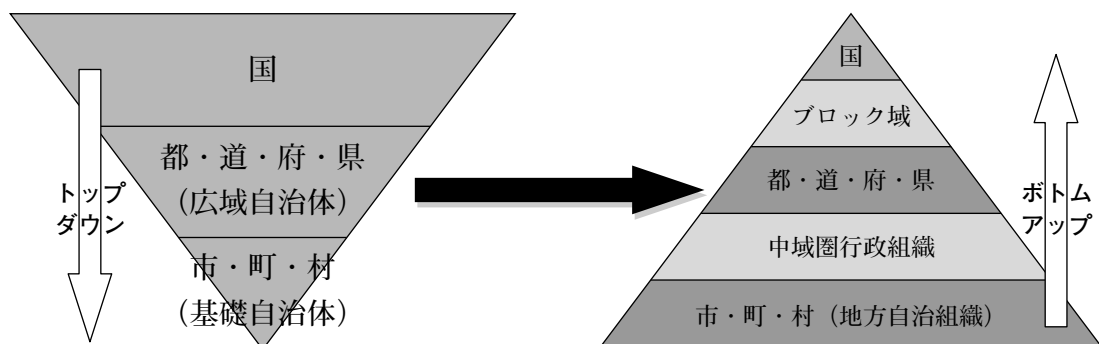
そのために、地方制度に「補完性の原則」を貫徹させる必要が出てくる。権限・財源・人員・情報という行政資源を住民により近い地方公共団体に配分する一方で、それでもまかない切れない行政需要に対してはより高次の組織が対応する。同時に、すべての地方自治・行政組織で、住民の意思がきちんと反映される手法をなんらかの形で確保し、あらゆる施策の中から取捨選択をし、住民が必要としているものを優先的かつ重点的に行政が実行していくという、本当の意味での「地方自治」を実現させる必要がある。

そのような意味において、今回の提言は、権限・財源を中央から地方へと移譲することを目的としているのではなく、これまでの政治・行政システムそのものをその根幹から否定し、それらを前提としない地方制度を全く新たに構築することを目的としているのである。

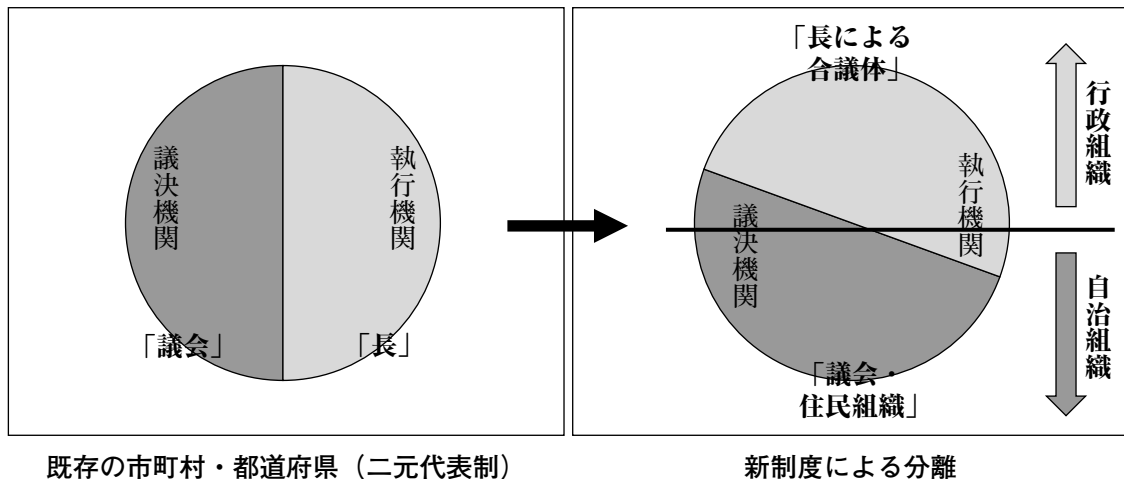
（2）「地方自治組織」・「地方行政組織」のかたち

具体的には、①ブロック域圏・②中域圏に、2つの新たな「地方行政組織」を創設する。一方で、現存する地方自治体である都道府県・市町村は「地方自治組織」と

図表1 行政システムの転換（筆者作成）



図表2 分離のイメージ（全体像は図表5を参照）（筆者作成）



しての役割に特化する。それぞれの組織のより詳細な説明はこの後ですが、簡単なイメージで言うと、「地方自治組織」は地方にとっての意思を決定する「議決機関」であって、「地方行政組織」はその決定された施策を実行していく「執行機関」のようなものとなる（図表2）。

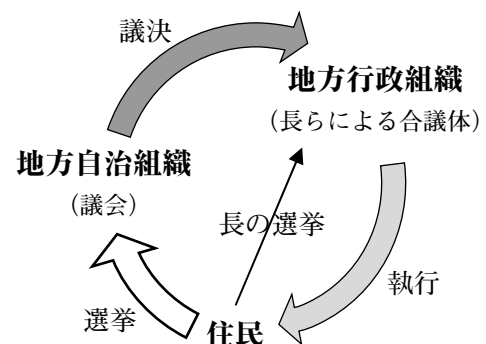
「地方自治組織」の役割は、主に、住民の意向を吸い上げ、それぞれの意見を集約したうえで、自治体としての意思決定をすることにある。すなわち、現在の議会の機能をさらに充実させ、より住民の意見が地方行政の施策に反映させるようなシステムが必要となる。一方で、「地方行政組織」の役割としては、それら「地方自治組織」で決定された方針を「地方行政組織」内それぞれの自治体間で調整し、効率的に施策を遂行していくことにある。

もっとも、「地方行政組織」での政策執行過程に、当該住民の意思を極力反映するために、「地方行政組織」はそれぞれの構成「地方自治組織」の首長らによる合議体によって形成される（図表3）。「執行機関」である以上、「地方行政組織」には補助機関としてそれなりの人員も必要となる。半面、「地方自治組織」には、議決機関としての役割に重きを置くために、最小限度の人員にとどめることができる。そして、総体としては、行政の広域化によって人員の削減にもつながり、迅速かつ効率的な行政が実現することとなる（なお、「地方自治組織」には、その内部に存在する地域自治組織等⁴の住民組織間を調整す

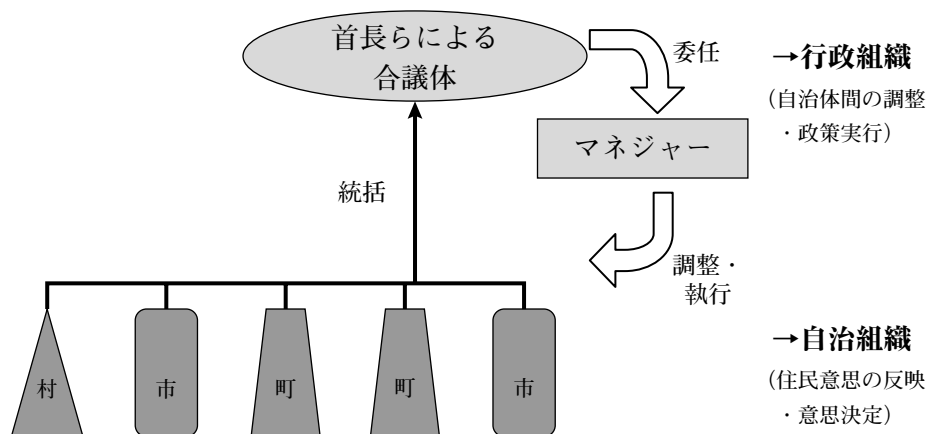
る役割も担う必要があることから、議決機関としてのみ存在するのではなく、執行機関としての機能も多少は残る⁵。一方で、「地方行政組織」も、構成自治体間の調整をするため、「地方自治組織」への働きかけを要することから、執行機関のみに徹するわけでもない。ただし、これらの組織が地方行政を担っていくうえで、二重行政は許されず、責任の所在を明確にしておく必要もある。

さらに、「地方行政組織」は厳密には「自治体」⁶ではないと位置付ければ、首長を選挙によって選ぶ必要がなくなるため、構成する「地方自治組織」の首長らによる合議体による意思決定だけでなく、その合議体から委任されたマネジャー⁷をもって、より実効的な行政を行わせていくことも可能となる（図表4）。そのことにより、地方行政における決定・執行構造が柔軟化し、より多様なガ

図表3 地方における新たなサイクル（筆者作成）



図表4 地方行政組織の活用例（筆者作成）



バランスの可能性が広がらう⁹。行政施策の創造性・戦略性を高めるために、トップである長を公共政策大学院出身等⁹の専門家に委ね行政を担わせることもひとつの方策として考えられる（なお、たとえ厳密な意味で自治体でないとしても、「地方行政組織」の長の選出は「地方自治組織」の長らによる合議体で行われている以上、間接的ではあるが住民意思の反映も確保されており、憲法上も問題とはならないだろう）。

以上のように、現行地方制度でも、「決定」と「実行」の機能を完全に分離することで、より充実した行政構造の実現が可能となるのである。

3 想定する運用例

(1) ブロック域圏行政組織

広域自治体である都道府県の意味決定を統括する行政組織として、道州制・都道府県合併・広域連合が想定される。しかし、地方分権改革推進委員会の第2次勧告に従い、統廃合し設置させた国の総合出先機関を地方に移管するため、その受け皿として道州制等を導入しただけでは、単に巨大な権力を有する地方行政組織を新たに誕生させるだけで、現在の国による行政と何ら変わらないものにもなりかねない¹⁰。

ここで忘れてはならないのは、行政過程にいかに関与をさせるかということである。行政組織だとしても、住民の意思の反映を担保する必要がある。特に、その

「設立」¹¹においては住民投票等を実施し、住民に自らが責任ある自治体の構成員であるという自覚を持ってもらうのである。それ以降も、間接的に選挙等を通じて、常に住民の行政に対する関与を継続させ、その自覚を維持していく。行政組織の改編・枠組みの変更についても「設立」同様である。なお、それぞれの行政組織は、住民の意思決定によって設立されるのであって、地域ごとに異なる地方行政システムが成立すること（一国多制度¹²）も地方自治法上許容されていると考える。以下では、想定される方策について個別に検討を加えていく。

①道州制の導入

一言に道州制と言っても、どのような制度を意味するのか、論者によってさまざまである。特に、政権交代がなされた今、地方分権に関してどのような改革が行われていくのか未知数なところもあるが、本稿では、これまでの政府の取り組みを踏まえたうえで、第28次地方制度調査会の『道州制のあり方に関する答申』を前提に考えてみる。答申においては、将来の道州制への移行について、漸進的な方式を採るのではなく、全国画一的な手法によって一斉に移行を進めるべきとの考え方を示している。また、当時総務大臣であった麻生元首相の大臣答弁¹³からも明らかであるように、道州制は「国のあり方」であるというのが政府の考えである。実際、麻生内閣の所信表明¹⁴では、そのような前提に立って、国の出先機関を地方に移したうえで「地域主権型道州制を目指す」

と語っている。

しかし、これでは「国のあり方」の改革であって、「地方のあり方」を念頭に置いたものとはいえない。確かに、道州制は国の行政システムに改変を加える改革である以上、国の協力なしには実行することができないが、道州制導入によって影響を受ける地方（主には住民）の意向も斟酌していくべきである。都道府県の自律的な決断による道州制導入にこそ「地方政府」のあるべき姿ともなりうる可能性が秘められているのではないだろうか¹⁵。そのような観点で考えると、国が画一的かつ一斉に地方に道州制を導入することは、「地方自治の本旨」（憲法92条）を侵していることにほかならず、憲法上の問題を孕んだ改革ともなりうる¹⁶。

②都道府県合併の実行

そこで、次にそのような国による道州制導入に代わる地方行政システムを考えてみる。平成16年地方自治法改正によって、都道府県の発意により都道府県合併を行える手続が整備され¹⁷、都道府県は関係都道府県との合意さえあれば、申請によって都道府県合併が認められうることになっている（地方自治法6条の2）。そして、この規定に基づき3つ以上の都府県がこの自主的合併の手続を使って合併した場合は、道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律（いわゆる「道州制特区推進法」¹⁸）により、当該地域が「特定広域団体」とされれば、現行法上でも国から事務・事業の移譲、交付金の交付等を受けることができるようになっている。

ここで重要なのは、道州制類似のシステムを地方のイニシアティブによって構築していくことが可能ということである。

③広域連合の利用

同様に、地方のイニシアティブによる制度設計の手法としては、広域連合制度が挙げられる。これは、多様化した広域行政需要に適切かつ効率的に対応するために法制化¹⁹されたもので、今のところ都道府県レベルでの実施はないが、国からの権限移譲の受け皿として機能することが可能である（地方自治法291条の2第1項、4項）。

広域連合は、充て職を認めず、議員・長を直接または間接選挙によることとして、住民の参加権を法定している²⁰。これにより、区域の住民の意思をできるだけ反映させ、広域連合を住民による民主的コントロール下に置くことができる。

実際この方式については、関経連（関西経済連合会）を中心として、関西広域機構が近隣自治体とともに取り組んでいる「関西広域連合」²¹の設置に向けた試みがある。この取り組みは複数の府県同士の広域連合を利用する形態をとり、将来の道州制への移行をも目指していると考えられる²²。財界主導によるところも大きいですが、もしこの取り組みが実行されたならば、地方のあり方を考えるうえで、大きなステップとなるだろう。

ブロック域圏について少しまとめると、このように、都道府県合併・広域連合ともに、それぞれの自治体がいからの適正な規模、さらには存廃まで含め、地方としてのあるべき姿を決断できることが本当の意味での「地方自治の本旨」につながると考える。国としてはそれらの決断がスムーズに行われるために制度整備を行い、決断に向けた選択肢を用意しておくことが必要であり、またそれで事足りるのではないかと思われる。

（２）中域圏行政組織

基礎自治体である市町村を統括する地方行政組織としては、①郡、②広域連合、③定住自立圏構想、④総合地方行政機関が考えられる。

①郡の再興

郡とは、かつて町村を包括する単位として存在していたが、戦前に廃止され、現在では地理的な名称として残っているのみである²³。しかし、さまざまな選挙区の確定基準や広域市町村圏の単位として用いられており、實際上地方行政区域としての機能を有している。一見、国への集権につながり分権改革の流れに逆行するようにも思えるが、あえて郡を新たな「地方行政組織」の基盤として再構成することで、現存する市町村の機能を「地方自治組織」としての役割に専念させる。一方で、郡が広域的地見地からより実効性の高い施策を行っていくことで、

結果としてさらなる地方自治行政の充実につなげることができる。もっとも、繰り返しになるが、他の「地方行政組織」同様、住民意思の反映には十分に留意しなければならない。

②広域連合制度の利用

市町村間での広域連合制度については、現在でもそれなりの数の実施例があるが、その多くは各都道府県単位に設置された後期高齢者医療広域連合など一部の業務に特化したものである。ここで言及する広域連合は、そのような個別事務を共同処理するという意味だけでなく、むしろ自治体が抱える多くの業務（「地方自治組織」で行うことに適した業務を除く）を「地方行政組織」としての広域連合が専門的かつ広域的な見地から一元的に執行し、行政の効率化を高めていこうとするものである²⁴。

また、この場合には、広域連合の長について直接選挙を行うことができる（地方自治法291条の5第2項）ので、住民の意思反映という点においては、そのような制度を利用することで、より民意を反映した地方行政が可能となるといえよう（ブロック域行政組織でも同様のことが言える）。たとえそうでなくても、広域連合の長は、構成する自治体の首長によって間接選挙で選ばれる以上、組織の民主的統制に問題はないと考えられる。

③定住自立圏構想の実施

定住自立圏とは、大都市への人口偏在によって、すべての市町村がすべての行政を行うことが困難になっていることから、中心市が圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備し、中心市と協定を結んだ周辺市町村がそれと連携・交流することで、中心市と周辺市町村が圏域を形成し、定住自立圏を構築しようとするものである²⁵。現在その推進のために、先行的実施団体による実験的な取り組みが行われている段階であるが、このような地域における総合行政の試みが円滑に進んでいくことが期待される。

④総合地方行政機関の活用

地方行政においては、都道府県の出先機関として総合地方行政機関が置かれている場合がある。都道府県の長

は、その権限に属する事務を分掌させるため、支庁・地方事務所を設けることができ（地方自治法155条1項）、実際に多くの都道府県で地方振興局や県民局として総合地方行政機関が置かれている。現在では、主に窓口業務等を行っているが、これに地方行政の核としての位置づけを与え、所在する市町村を統括し、効率的な行政実施の中枢として機能するよう、活用していくことも可能であると考ええる。一方で、あくまで都道府県による行政である総合地方行政機関の業務を監視するために、それぞれの市町村の首長による意見申出権等監査の役割も整備させておく必要もある。そのことで、住民の意思も中域行政に反映され、特定地域の住民にとって一方的に不利益となる施策が行われてしまわないような留保がなされる。もちろん他の中域圏行政組織と同様に、総合地方行政機関の運営を当該都道府県の知事ではなく、構成する自治体の長による合議体に権限そのものを移譲し、より住民目線の広域行政を行っていくガバナンスの構築も法制度の改正次第で可能となろう。

（3）「地方行政組織」の選択

上で検討してきたように、現行法上の制度（多少の法律・条例改正も含め）を利用した、ブロック・中域圏行政組織としてさまざまな形を想起することができた。このことは、これらのどれかひとつに絞るということではなく、地方行政における多くのガバナンス体制のオプションの中から選択することができるということに意義がある。しかも、それぞれの組織の長所・短所を見比べて、その地域にはどの制度がもっとも合っているか、地方行政組織の構成員である住民が自らの意思でより適したものを選択できるのである。

何度も繰り返すが、住民による設立というプロセスを経ることで「自治」という視点を取り入れ、たとえ行政組織であっても、住民のための行政を行うことができるようになるのではないだろうか。すなわち、「共同体意識」（最高裁判例による地方公共団体の要件）²⁶が現在よりさらに希薄化するであろう「地方行政組織」においては、国と対峙しうる地方政府なるものを構築していくために、

地方制度のあり方に住民自らが関与していくことが重要となっている。それは、たとえ住民投票の手続が社会情勢にそぐわないとしても、住民のための自治体として機能させていくために不可欠である。

地方制度の設計については「国のあり方」として国が一律に改変することができるのではなく、それぞれの住民の意向を反映した自治体自身の自律的な決断によって形作られていくものである。それが擬制だとしても、地方自治の原型に立ち返り、憲法95条が規定する住民投票を介在させる等²⁷、自治体を設立するという元始的な行為を経て初めて、住民のための行政が行える地方自治・行政体制が確立するのではないか。それこそが、圏域内の地域住民の選択と決断による地方行政を目指すべく、地方自治のあるべき姿であるとする²⁸。

4 | まとめ

以上、地方制度における「自治」と「行政」の分離のために、新たな「地方行政組織」を創設し、「地方のカタチ」を再構築する手法について考えてきた。これ以降は国の役割についても目を向け、「地方行政組織」が実現された場合の国・地方の役割分担、「地方行政組織」（ブロック・中域圏）間の役割分担について見ていきたい。

（１）中域圏行政組織の役割

このレベルにおいては、現在市町村である基礎自治体が担っている業務の多くを移管させる²⁹。当然に職員の相当数も現在の市町村職員からまかなう。一方で、広域連合制度や総合地方行政機関を活用することで、今まで以上に都道府県からの権限の移譲を推進させる。

具体的には、保健所（中核病院も含む）・水道・教育施設（保育所を含む）・文化施設やさらには警察署・消防署（消防団の統括も含む）等については、定住自立圏での取り組みを参考に、域内の立地条件なども考え合わせ、効率的な配置を行うことができるようになる。それぞれの自治体が連携することで機能集約にもつながり、より効率的な行政サービスの提供が可能となる。さらに、中域圏行政組織が都市計画・福祉事業・中小企業支援を

行うことで、広域的な観点から、より大規模な施策を行うことも可能となる。

そのような施策を充実させるためにも、後述するが、この中域圏行政組織に徴税機能を移し、当該地域にある税務署で徴収された税金の多くはこの地域での施策実行に用いられるシステムを構築させていく必要がある（受益者負担・地産地消の応用）。

さらに、中域圏行政組織独自の特徴としては、各レベルでの行政組織の中で最も住民自治の現場の事情に通じていることから、問題の認知・分析において、より高次の組織（ブロック域圏・国）よりも先行するという「認知的先導性」³⁰があり、また、同じくその先端性から、自治体それぞれが地域的特性を生かし挑戦的な施策を国に先駆けて試行することができる「実験の場」³¹として積極的に活用しうることが考えられる。

（２）ブロック域圏行政組織の役割

このレベルにおいては、主に国の地方分局の受け皿となりうることを念頭に、国道（高速を含む）・一級河川・産業・労働・運輸・通信・農政（食の安全も含む）等の事務について、地域の独自性を伸ばしていく施策を実行していくことが望まれる³²。当然に中央の事業官庁からの事務権限の移譲も行っていくべきである。現在、都道府県間において広域的な問題として取り組まれている環境・防災などについても³³、責任の所在が明確になるため、このブロック域圏行政組織で今まで以上に積極的に取り組んでいくことができる。特に、災害対策については、いざという事態に自衛隊が災害救助のために活動できるようしておき、ブロック域圏の長が有事にその指揮権を行使できるよう制度整備をしておくべきかもしれない。

（３）国の役割

以上述べてきた見解に従うと、国の役割は、外交・国防・司法など極めて限定的となる。しかし、あくまで国は制度官庁として、一般的・概括的な基準となる制度設計や国のあるべき姿を総合的に示す計画の策定等、行政各部の事務執行が円滑になされるよう、あらかじめ構想

する機能は残しておくべきである。特に、それぞれの地方行政組織に自由に施策をさせていく以上、国民の最低限度の生活保障（憲法25条）を行うために、ナショナル・ミニマムの基準については厳格に定めておく必要がある³⁴。もし地方行政組織がこれを下回る施策を行った場合には、施策が充実するために是正を求める勧告や財政援助を行う体制を整備しておく。もっとも地方行政組織は国の方針に従うのが望ましいが、その決定が住民の総意であるならば是正する必要はなく、国による拘束力はない。あくまで住民のための行政なのである。

さらに、行政組織ごとの施策を充実させるために、国家制度としてベンチマーキング等を導入し、近隣・類似組織と競争させ、全体としての行政の向上につなげていけることをねらう³⁵。また、それらのシステムや行政サービスの質・課税負担の違いを通じて、行政組織の施策如何によって住民が自らの住む場所を選ぶという「足による投票」が行われ、行政組織が切磋琢磨することでより充実した地方制度が実現されるようになるだろう³⁶。最終的には、組織ごとが自立し発展を続けることで地域全体が活性化し、結果として均衡ある日本の成長へとつなげていけるのである。

（４）職員・財政の制度設計

職員構成についても国家公務員というカテゴリーをなくし、国の職員もその多くを地方からの出向でまかない、政策実施の経験・情報を持った職員によって、より現場感覚を活かした基準・計画づくりを行っていくべきである。将来的には、国会の構成員³⁷に地方の代表者（地方行政組織の長等）を充てて、より住民の意思が反映される政治システムが構築されていくことが望まれる。これにより、地方と国が一体的に行政を行っていくことに近付けるのではないだろうか。

また、財政についても、地方自治体の「歳入の自治」を充実させる意味から、国の予算については、すべて地方からの拠出でまかなう。具体的に説明していくと、中域圏行政組織の税務署で徴収された住民税・所得税はそのまますべて当該地域の予算となる。その一部を各中域

圏行政組織の規模や経済力に応じて、管轄されるブロック域圏または国に事務手数料の形で支払っていく。同様に、法人税について（中小企業については中域圏の予算）は、ブロック域圏行政組織の予算とし、その中から国に対してその働きに応じて経費を負担するという仕組みにする。

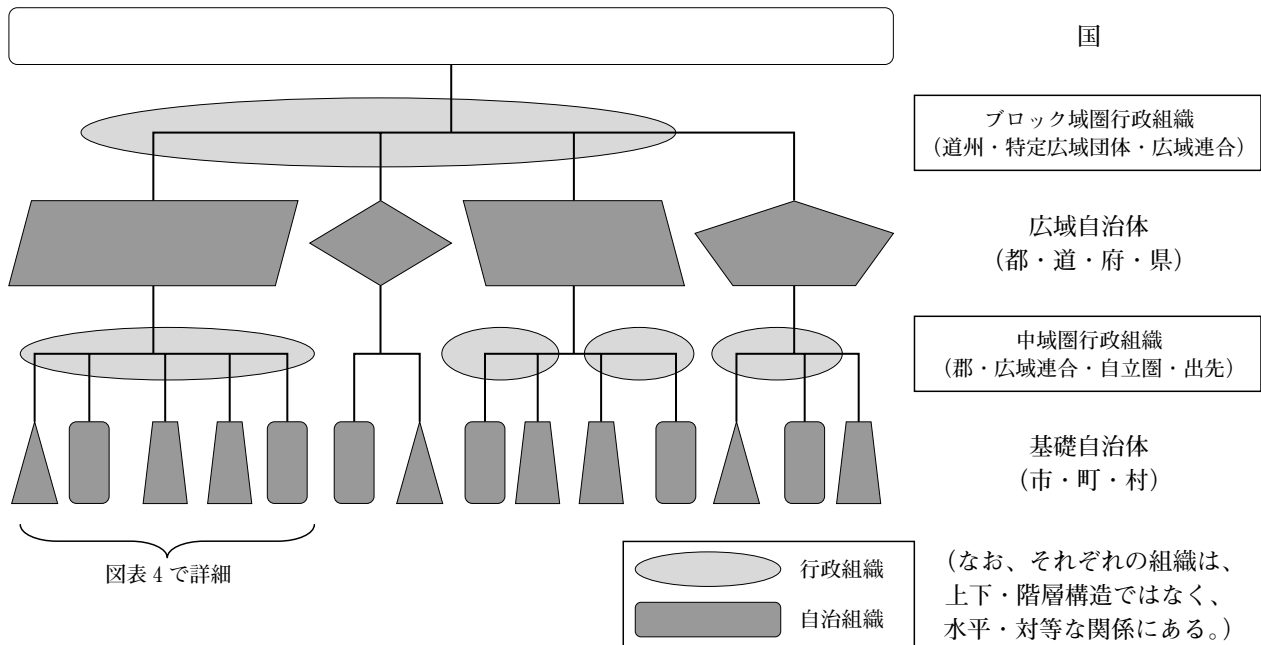
もっとも自治体破産等といわれるような状態に陥り、財政支援が必要になった段階においては、その地域の行政について、国の直轄区としてナショナル・ミニマムを保障するにとどめ、国の主導により集中的に当該組織が財政再建に取り組めるような制度を用意しておく必要がある。

（５）地方を中心とした「国のカタチ」の再構築

そのような意味において、この構想は現在行われているシステムを根底からひっくり返し、「国と地方のカタチ」に「補完性の原理」を貫徹させるものであるといえる。地方公務員の能力・実情から考えても、この制度設計が必ずうまくいくという保証はない。しかし、中央集権体制によって地方が疲弊し、これまでになく地方が地盤沈下している状況下では、このような抜本的な制度改革が必要となっているのではないだろうか。

必ずしも「分権」がすべてではない。むしろ、これまでの日本が戦前から戦後・現在に至るまで集権体制を維持してきたからこそ、現在の繁栄はある。だが、その集権体制に綻びが生じてきている以上、なんらかの改革を行うことが急務となっている。行政学の分野では、「集権」と「分権」は直線的ではなく、螺旋階段上に発展していくとも言われる³⁸。「国のカタチ」として集権が必要なきもあれば、分権していることが必要なときもある。その反復によってそれぞれの制度を向上させながら行政自体が発展していくのである。そして、今の日本には「集権」ではなく、「分権」することが求められている。地方制度における「行政」と「自治」の分離・融合についても同様である。それらを分離することで、全国一律的に配置され安定していた自治体の崩壊や、より複雑・多層化してしまうことへの危惧が生じるかもしれないが、た

図表5 国・地方における新たな構造 ～「行政組織」と「自治組織」の分離～（筆者作成）



とえ実験的であっても地方自治における行政の充実のため、実践していくことにこそ意味が出てくるのである。そのような政策が実現した後、分離したことの不便さが出てれば、そこで初めて「行政」と「自治」とを再び融合させていけばよい。それこそが「永久改革としての地方自治」³⁹⁾のあるべき姿なのである。

謝辞

本稿は、私がこれまでの大学・大学院を通じて、政治的・法的観点双方から地方自治について考察してきたことの蓄積によって成り立っている。両親・祖父をはじめ、学生生活を支えて下さった方々に感謝したい。

【注】

- ¹ 日本の地方制度は地方行政制度と地方自治制度を張り合わせた制度であるとされる。西尾勝『地方分権改革』東京大学出版会、2007年、p.11。
- ² 戦後日本行政において、機関委任事務・通達・補助金などにより、各中央省庁から都道府県・市町村それぞれの専門部局に至る縦割り行政の分立体制を貫徹され、国と自治体が上下関係を形成に至ったといわれる（融合型の特徴）。その傾向は、中央省庁改革・地方分権改革を経た今なお、地方行政の現場に色濃く残っている。西尾勝『行政学（新版）』有斐閣、2001年、p.86。縦割り組織のヒエラルヒー構造については、同書、p.37も参照。
- ³ 西尾2001、p. i。
- ⁴ 平成16年の法改正により創設された地域自治区・合併特例区に限られず、自治会・町内会・住民協議会・まちづくり協議会・コミュニティも含めた、住民による自治組織全般として幅広い概念として使った。詳しくは、西尾隆編『住民・コミュニティとの協働（自治体改革・第9巻）』ぎょうせい、2004年を参照。
- ⁵ さらに、議決・執行に加え、「地方自治組織」に、「地方行政組織」の制御という機能（決算・監査）を担わせるという制度設計も立法論としては可能であろう。
- ⁶ ここでの「自治体」とは、憲法第8章で規定される「地方公共団体」のことである。憲法93条2項では、「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」とされており、通説的には、憲法上の地方公共団体は、長と議会をともに設置する必要があると理解されているが、長に関しては必ずしも置く必要はない（置くとするれば選挙による規定として読む）とする説もある。宇賀克也『地方自治法概説（第3版）』有斐閣、2009年、p.175。
- ⁷ 市支配人・執行官とも訳される。宇賀克也『アメリカ行政法（第2版）』弘文堂、2000年、p.236。宇賀2009、p.96も参照。
- ⁸ 地方行政におけるガバナンスのあり方に選択の幅が広がるという意味において、柔構造化ともいえる。イメージとしては、会社法における多様なガバナンス体系である。

- ⁹ アメリカ行政学での展開を紹介した、西尾2001、p.31を参照。また、同様に、シティー・マネジャーの学歴について、その専門性の変遷（かつて都市工学の学士であったが、現在ではその多くは行政学の修士号取得者）に触れた、宇賀2000、p.238も参照。
- ¹⁰ これに関連する政府の動きとしては、政権交代前の麻生政権下での出来事であるが、地方分権改革推進委員会が、第2次勧告で、組織改革の方向性として、地方整備局・地方農政局等を廃止し「地方振興局」・「地方工務局」（ともに仮称）に統合することを提言している（もっとも、2009年3月、内閣の地方分権改革推進本部が決定した「出先機関改革に係る工程表」にはそれらの組織への再編は明記されず、先送りされていた）。
- なお、これまでの国の出先機関の改革については、拙稿「地方分権改革の行方」（「政策決定・行政統制論（宇賀克也教授、公共政策大学院、2008年）」でのレポート）を参照。
- ¹¹ アメリカ（特に中西部の州）では、基礎的地方公共団体が存在しない地域（unincorporated area）があり、住民が自治体の設立を欲しないことも許されているという（その場合でも、州の行政単位であるカウンティによる行政サービスを受けることはできる）、宇賀2009、p.13を参照。
- ¹² 一国多制度とは、「一つの国家の中で地域ごとに異なった政治・行政制度を採用し、多様な政策展開を許容する体制」のことを指す。山口二郎「一国多制度」松下圭一・西尾勝・新藤宗幸編『自治体の構想 課題』岩波書店、2002年、p.133。本稿では、日本で実現可能な検討となるよう、アメリカ合衆国などのように複数の主権（州でのsovereignty）の委譲によって成立する連邦制国家ではなく、単一主権国家での一国多制度を念頭に置いている。
- なお、拙稿「一国多制度の許容性とその実現可能性」（「地方自治法（山本隆司教授、法科大学院、2009年）」でのレポート）では、かつての地方自治法で特別市制度（都道府県の区域外に独立した特別地方公共団体として認める制度（一度も適用されることなく1956年廃止））が規定され、現在でも広域連合制度・都道府県の自主的合併手続整備が法定されていることから、創設型の一国多制度が、また、いわゆる道州制特区推進法による特定広域団体、地方自治法による政令指定都市制度・中核市・特例市、地方自治区・合併特例区制度、条例による事務処理の特例制度、構造改革特別区域法に基づく構造改革特別区域制度などがあることから、規制緩和型の一国多制度が、それぞれ現行法上も許容されうることを論じた。
- ¹³ 平成16年4月20日衆議院総務委員会での審議。
- ¹⁴ 第170回国会における所信表明演説（平成20年9月29日）。
- ¹⁵ 地方自治の本旨を保障する観点から、都道府県が自律的な決定として広域自治体である道州への移行を選択しうる可能性については、拙稿「道州制導入の可能性～広域自治体のあるべき姿～」（「リサーチペーパー（斎藤誠教授、法科大学院、2008年）」）で論じた。
- ¹⁶ これらの考えの前提として、通常、団体自治と住民自治を意味すると解されている「地方自治の本旨」について、自治体の憲章を制定する権利を保障したマッカーサー草案に日本側が抵抗し修正した制定経緯に立ち戻って、地方の自律性のみを意味するとしている、塩野宏「地方自治の本旨に関する一考察」『自治研究』80巻10号（通巻968号）、第一法規、2004年、p.42を参照。
- よって、本稿でも、「地方自治の本旨」を地方の自律性と捉え直し、国による画一かつ一方的な道州制導入は違憲となり、そのような法律は制定することができないと考える。
- ¹⁷ 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」に従い改正されるに至った。詳しい改正経緯・内容については、杉本達治・吉川浩民・岡本誠司「合併関連三法について（下）」『地方自治』682号、ぎょうせい、2004年、p.18。なお、拙稿「平成16年地方自治法改正について」（「事例研究・地方自治法改正史（小西敦教授、公共政策大学院、2008年）」）も参照。
- ¹⁸ 大熊規義「道州制特別区域における広域行政に関する法律の解説」自治体法務研究2007年夏号、p.34。なお、「特定広域団体」については、現在、施行令においてその対象を北海道のみに限定されている。
- ¹⁹ 第二次行革審「国と地方の関係等に関する答申」・第23次地方制度調査会「広域連合及び中核市に関する答申」が出され、地方自治法改正に至った。詳しくは、小暮純也「地方自治法の一部を改正する法律等の概要」『地方自治』560号、ぎょうせい、1994年、p.16。なお、広域連合制度は道州制導入論に対する地方制度調査会からの回答であったとし、制度創設の焦点はもともと都道府県レベルを主眼にしていたとする、岩崎美紀子「地方分権改革の回顧と展望（五）—地方制度調査会—」『地方自治』710号、ぎょうせい、2007年、p.17も参照。
- ²⁰ 宇賀2009、p.62。しかし、選出方法を規約で選択できるため、実際にはほとんどが構成自治体による間接選挙であるとの批判もある。
- ²¹ 関西広域機構HP <http://www.kippo.or.jp/ku/>を参照。なお、1990年代になぜ地方分権が推進されたのかという命題について、改革に寄与したと考えられる関西財界の観点から考察した、拙稿「地方分権改革前史～関西財界から見た分権～」（「卒業研究（西尾勝教授、大学学部、2006年）」）では、東京一極集中による地方の地盤沈下に歯止めをかけるための提言をすでに1950年代から行ってきた関経連の取り組みを踏まえたうえで、特に、第三次行革審会長代理・第24次地方制度調査会会長を歴任した宇野収第9代関経連会長がいかに政策決定過程に影響を与えることができたのかを主眼に論じた。
- そして、2003年2月に秋山喜久第12代関経連会長のもとで「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」が出され、それ以降、関経連を中心に「府県連合」型の「関西州」の設立を模索している。広域行政・地方分権に関する関経連による提言の変遷は『関経連四季報』第47号、1996年、p.30、『関経連五十年の歩み』関経連、1997年などを参照。また、2000年以降、その後の取り組みについては、井上義国（元関経連地方分権委員長）「地方から改革のうねりを」『地方自治』689号、ぎょうせい、2005年、p.2なども参照。詳しくは、関西経済連合会HP <http://www.kankeiren.or.jp/>を参照。
- ²² これに関連し、拙稿2006では、地方分権を進めていくうえで、最終決断としての政治的リーダーシップが必要不可欠であると考えた。
- ²³ 塩野宏『行政法Ⅲ（第三版）補訂』有斐閣、2008年、p.136。
- ²⁴ 市町村・特別区については、地方自治法上、他にも複合的一部事務組合（285条）などが認められているが、住民の参加権が法定されている点で、広域連合制度が最も適した制度であるといえる。また、町村については、全部事務組合・役場事務組合（284条）が規定されているが、ほとんど活用されていないのが現状である。地方公共団体の組合については、宇賀2009、p.53を参照。
- ²⁵ その目的として、東京への人口流出防止・地方への人の流れの創出が挙げられている。下仲宏卓「定住自立圏構想について」『地方自治』

729号、ぎょうせい、2008年、p.92。宇賀2009、p.60も参照。

²⁶ 最高裁昭和38年3月27日大法廷判決（刑集17巻2号121頁）では、憲法上の「地方公共団体といい得るためには、…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、また現実の行政のうえにおいても、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ものというべきである」と判示し、自治体であるためには、「共同体意識」のある社会的基盤が必要であると明示している。阿部泰隆「憲法上の地方公共団体の意義」『地方自治判例百選（第三版）』（別冊ジュリスト168号）、有斐閣、2003年、p.5。なお、判例の読み方として、これとは異なる見解を紹介した、斎藤誠「自治体の存在形態に関するノート」『ジュリスト』1222号、有斐閣、2002年、p.153も参照。

²⁷ 憲法95条がアメリカのホーム・ルール制度（自治体を設立するために、住民が憲章を起草し、議会の議決を経たうえで、住民投票にかけられる仕組み）を前提としたものであるなら、そのように積極的に理解し、住民発意の新たな地方自治の枠組みを創設することが可能であるとする、山口2002、p.147を参照。

²⁸ なお、「行政の民主化」として、参加を広く求めて決定の民主的正統性を調達するとともに、決定に際しての責任を分散すべきとしている、石川健治「自由と民主」『ジュリスト』1203号、有斐閣、2001年、p.66も参照。すなわち、よりよい地方行政を行っていくためには、自治体だけでなく、住民にも責任があるのである。

²⁹ ここでは、中域圏として、30万人規模の同質的な行政組織が創設されることを想定している。

³⁰ これを、条例制定権の正当化根拠となる「地域的事情」とであるとしている、角松生史「自治立法による土地利用規制の再検討」原田純孝編『日本の都市法Ⅱ―諸相と動態―』東京大学出版会、2001年、p.326を参照。

³¹ 実験の重要性和実験法律について、大橋洋一「実験法律の法構造」『政策実現と行政法（成田頼明先生古稀記念）』有斐閣、1998年、p.23を参照。なお、フランスでは、2003年に憲法改正が行われ、地方自治の拡充が図られた。具体的には、いわゆる実験の権利（自治体が、実験的に、かつ、限定された対象と期間について法律・命令に対する特例を定めることができる）が認められ、補完性の原則をより一層強固なものとした。一方で、請願権や決定型住民投票を導入することで、住民による自治体のコントロールも強化した。その結果、地方自治体の地位を向上させるとともに、フランスにおける「地方自治の本旨」がより充実したものへとなった。飯島淳子「フランスにおける“地方自治の本旨”」『地方自治』672号、ぎょうせい、2003年、p.5、10を参照。これに類似したものとして、特別法による特例措置ではあるが、日本における「構造改革特区」も同様の思想を背景にしたものであると思われる。

³² ここでのブロック域圏としては、ヨーロッパやアジア諸国の中規模国家に相当する程度の経済規模があるものを想定している。

³³ その代表的なものとして、首都圏における八都府県による取り組みが挙げられる。八都府県首脳会議の下で、廃棄物、環境、防災・危機管理についてそれぞれの対策委員会を設置している。<http://www.chijihon.metro.tokyo.jp/kouiki/8tokenshi.htm>を参照。

³⁴ （追記）2009年12月、厚生労働大臣が、生活水準に関する指標などを検討するため、「ナショナルミニマム研究会」を設置したようであるが、国の本来的な役割は、そのような基本的な制度設計を構想する制度官庁としての機能に特化し、国民全体の生活向上について重点的に政策実現させていくべきである。

³⁵ 先にも少し触れたが、特に、中域圏については、それぞれを30万人規模の同質的構造（その面積・産業構造については多少の違いがあるかもしれないが）にしておくことで、近隣の自治体のみならず、全国単位でのベンチマークが可能となる。また、ベンチマーキングにより指数化すれば、行政施策における量不足を検出させるだけでなく、施策の過剰部分も明らかになり、自治体内での無駄な事業の削減（スクラップ）につなげていくことができる。松下圭一『シビル・ミニマム再考―ベンチマークとマニフェスト―』公人の友社、2003年、p.54を参照。なお、本稿において、ベンチマーキングとは、それぞれの事業ごとに達成度・浸透度など指標を用いて、近隣・類似自治体の相互比較を行う政策評価の手法を指す。

³⁶ 主に、中域圏レベルでの自治体間競争を念頭に置いたものである。ブロック域圏レベルについても、当初はそれぞれの人口比率が異なるかもしれないが、租税優遇等により、積極的に企業を誘致するなど、工夫次第で、人口流入による地域の活性化を目指していくことも可能となろう。

また、それぞれの行政組織での取り組みによって、制度自体を競争（取捨選択・向上）されることになり、地方行政・自治にとって、さらなる制度構築につなげていくことができると考える。

³⁷ 「地方自治の本旨」を具体的に理解しようという立法論におけるひとつの方策として、国の立案過程への自治体参加の立法手続の確立を挙げ、将来的には、地方自治に影響する法令の事前審査を行う常設の機関を設置し、国の措置について監視を行い、さらに究極的な制度化方策として、国の第二院たる参議院をそれぞれの自治体の代表が議員となる議院とし、地方自治に関する法律案の審議を行わせるという考えを示した、西尾勝「「地方自治の本旨」の具体化方策」東京市政調査会編『分権改革の新展開に向けて』日本評論社、2002年、p.46も参照。

また、本論とは少し離れるが、衆議院議員選挙における選挙区を中域圏の区割と一致させれば、国民の代表者である国会議員に、当該住民から選出された「地域代表」としての性格を加えるという立論も可能である。そのように考えれば、少なくとも、現在のように「一票の格差」という問題は生じなくなる（一方で、憲法前文との関係で、全国民を代表すべき国会議員が地域の代表でよいのかという問題が生じうる）。

³⁸ 西尾隆「歴史の中の自治体と住民・コミュニティ～近代日本の自治体―住民関係～」西尾編2004、p.20。

³⁹ 金井利之『自治制度』東京大学出版会、2007年、p.88。