

道州制と連邦制

－構造的分析和折衷案への道－

長谷川 光 圀

- 1 はじめに
- 2 「道州制」議論の展開
- 3 政治形態の構造的分析
 - (1) 集権型中央集権体制
 - (2) 連邦型地方主権体制
 - (3) 集権型と連邦型の折衷体制
- 4 わが国の道州制論と連邦制論
 - (1) 佐々木モデル
 - (2) 恒松モデル
- 5 結 び

1 はじめに

守旧派の政治家や官僚は、改革派の推進する政治・行政改革が再び成長と繁栄を到来させるとする主張や言動を根拠のない期待と嘲笑する。しかしながら、高齢化と少子化が進行する社会では、改革がなければ、福祉も、年金制度も医療保険制度も成り立たなくなる。ましてや、わが国の借金は、2015年末で空恐ろしい天文学的数字の1300兆円に達し、最悪の事態である。ただ、幸いにNPO法人地域自立政策研究所によると‘地方分権化（道州制）へ移行すると、国と地方を合わせて20兆円の歳出削減が可能であると試算していることである。

地方分権化を推進する必要があるという点では、「道州制」議論の展開で見ると、表面的にはほとんど異論がないようである。しかし、その議論の内実には、中央政府や行政による国の一極統治あるいは支配の維持や強化・拡大を目指す集権型分権論（集権的道州制論）、中央政府や行政の国の一極統治あるいは支配を改め、統治あるいは支配の地方への移譲によるバラ

ンスのとれた地方の発展を目指すという連邦型分権論（連邦制に限りなく近い道州制論，あるいは連邦制論）にまで幅広い提案と提言が存在している。問題は，それらの道州制や連邦制の提案と提言が分権化の目指す小さい政府と行政の効率性，経済的活動の活性化，財政的再建と健全化等の成果を約束する構想を具体化させる強い基盤を与えるか否かである。私見であるが，強い基盤は，立憲君主制と議院内閣制を基本原理とするイギリスの集権型の政治制度，共和制と大統領制を基本原理とするアメリカの連邦型の政治制度についてその諸原理と原則を比較考慮することで，また立憲君主制と議会制（日本も同様）でありながら連邦制の分権化を実現している国，つまりカナダ，オーストラリア，ベルギー，そしてマレーシアについて比較検討することから導かれると考えられる¹⁾。加えて，すでに公表されている佐々木の道州制モデルと恒松の連邦制モデルについては，分権化の基盤という観点から積極的提案として評価できる点，不十分な点を指摘してみたい。強い基盤の必要性は，強調しても強調しすぎることはない。というのは，国家政府は地方政府の自己決定・自己責任の原則をしばしば脅かし，議院内閣制の下では首相に権力が集中する体質を本来に持っており，従って改革派の首相ならば地方政府は安泰であるが，代わって守旧派の首相が登場すると，たちまち「分権基本法」の解釈変更や最悪には改正によって地方政府は窮地に立たされるという事態に直面するからである。

2 「道州制」議論の展開

「道州制」に関する構想については，わが国では何度も浮上しては消え，消えては浮上してきた。ここでは，議論の拡がりや要点的に整理しておこう。

戦後，衆議院において「地方自治法」の制定に際し，「都道府県の区域を適当に整備統合すること」という附帯決議がされ，再び都道府県の区域見直しに関する議論が活発化した。これを受けて，1946年内閣に行政調査部が設

1) 岩崎美紀子，『分権と連邦制』ぎょうせい，1998年。本稿の構造的分析においては，『分権と連邦制』の研究に浴したが，議論の展開と構成は筆者の責任である。

置され、「広域行政制度に関する諸案」(1948年)をまとめた。この諸案では、府県の上に広域地方行政庁を設置する案(北海道を除く7区域の地方行政庁案)、都道府県を廃止して地方公共団体たる道を置く案(9道の州制案)、府県を廃し国の行政区劃たる州を設ける案(8州の州制度)の3案が示された²⁾。都道府県の区域問題と並んで大きな議論となったのが、特別市制の問題である。1947年に施行された地方自治法では、都道府県の区域から大都市部を独立させる特別市の制度化が図られた。この制度化に対して、都道府県側から「行政事務再配分に関する意見」(1950年)で反対意見が出され、続いて市町村側から「特別市制理由書」(1951年)で賛成の主張が出され、激しい論戦となった。しかし、この論戦は、結果的に「道州制」構想を含む都道府県の制度改革に極めて貴重な意見や提言をもたらすことになった。つまり、全国市長会は、1954年に都道府県廃止の決議を行った。この意見表明の4日後、全国市議会議長会が「道州制要綱」(1954年)で、都道府県に代わる「道州制」設置に賛成の態度を示した。全国町村議会議長会も、「府県制度一道州制に関する意見」(同年)で「道州制」への移行を表明した。ただ、全国町村会は、「地方制度改革に関する意見」(同年)で都道府県をそのまま存置し、新たに「道州制」を置くことを提示した。これらの意見や提言に対抗して、都道府県側の全国知事会は、「地方制度改革意見」(同年9月)と「府県制度・道州制に関する意見」(同年11月)で、'提言されている「道州制」は中央集権を強め、地方自治の本旨の実現を弱める'と反論した。続いて、全国都道府県議会議長会も、「地方制度改革に関する意見」(同年9月)で、「道州制」は中央集権的官治行政の色彩を強め、屋上屋を架して行政を過度に複雑化する'と反発した³⁾。

地方制度全般を審議する第三者機関として、国に設置された第4次地方制度調査会は、府県制度、府県の合併問題及び「道州制」等の根本改革について

2) 長谷川光圀、「分権型の地方制度改革をめぐる提案と提言」山口経済学雑誌第64巻第6号、127頁。田村秀、「道州制・連邦制」ぎょうせい、2004年、57～58頁。

3) 長谷川光圀、「前掲稿」、126～127頁。松本英昭監・地方自治制度研究会編、「道州制ハンドブック」ぎょうせい、2006年、114～119頁。

実りある議論と検討をもたらした。すなわち、第4次地方制度調査会は、「地方制度の改革に関する答申」(1957年)で現行の都道府県を廃止して、全国を7から9つの「地方」に再編し、内閣総理大臣が任命する地方長を置くという「地方」案を多数意見として答申した。第4次地方制度調査会の府県制度の改革についての精力的な議論に並行して、地方5団体も独自の府県制度改革案を提言した。全国市長会は、「府県制度改革案」(1957年)を発表し、'府県制度をそのまま存置することは地方自治を徒らに複雑非能率化し、且つ経費の濫増を来さしめる'とし、市町村の連合組織が推薦する者の中から国が道州長を任命する「道州制」を提案した。全国町村会も、「現行都道府県制度に関する意見」(同年)を示し、全国を8ないし9ブロックに区域分けし、国の行政機関としての道州庁を設置することとし、長は市町村連合団体と産業の代表者をメンバーとする協議会の推薦により内閣総理大臣が任命するべきとした。全国市議会議長会も、「地方制度改正意見」(同年)を発表し、府県廃止ではなく市町村の共同利益を推進しうる府県に変更し、かつ道州では10程度のブロック区域の設置を提言した。対して、全国知事会は、「府県制度改革に関する意見」(同年)を発表し、「道州制」に対しては、中央集権化を招き、地方自治の本旨の実現を妨げ、必ずしも行政の簡素化、能率化をもたらすものでなく、かえって行政の民主化、能率化に逆行する'として反駁した。全国都道府県議会議長会も、「府県制度改革に関する意見」(同年)を示し、「現行府県は、憲法上の地方自治を実現する完全自治体であり、従ってその性格及び知事の公選制は絶対に改変すべきではない'として強く反対するとした⁴⁾。ちなみに、有識者もまた、意見が分かれた。第4次地方制度調査会の答申に対して、賛成者には、例えば神戸正雄(元京都大学教授)、反対者には田中二郎(元東京大学教授)がいた⁵⁾。

1987年に、閣議決定された第4次全国総合開発計画は、過度の人口集中、

4) 長谷川光圀、「前掲稿」、137～138頁。

5) 神戸正雄、「地方財政の自主制と道州制問題」『都市問題研究』1月号、1954年、3～11頁。
田中二郎、「道州制論を排す」鎌田要人『自治論集第2集』大阪自治研究会、1954年。

地価高騰、交通の常時渋滞、過密な鉄道交通網、狭隘な住宅とオフィス事情、膨大なゴミ処理、地方の衰退と受難、不均衡な国土利用等の東京圏一極集中の弊害を強く主張し、多極分散型国土形成の必要性を打ち出した。翌年、第4次全国総合開発計画の多極分散型国土形成の提言は、初めて「多極分散型国土形成促進法」として法律レベルで制度化された。「道州制」の論議からは、‘地域特性を生かした魅力ある地域づくりを進め、多様性を有する国土の形成をはかる上で、地域の総合的な行政主体である地方公共団体の果たす役割が増大しており、その行政基盤の強化をはかる必要がある’とし、‘国と地方の役割分担については、国、地方を通ずる行財政の簡素合理化及び地方分権の推進の観点に立って、地域づくりにおける地方公共団体の自主性、自律性の強化等をはかることを基本に、引き続きその見直しを進める’という積極的な主張が特に重要であり、これが都道府県を越えた広域行政のあり方や「道州制」・「連邦制」にまで実りある議論を広く呼び起こすことになった⁶⁾。このような中、東海地区では、県の諮問機関である愛知県地方計画協議会が広域行政体の区域として、1958年に愛知、岐阜、三重の東海3県の合併を提唱し、翌年6月に桑原知事が県議会において東海3県の合併の必要性を説明した。続いて、中部経済連合会も「東海三県統合構想」を発表し、各地で説明会を開催した。関西地区では、関西経済連合会が中心となり、大阪、奈良、和歌山のいわゆる「阪奈和合併構想」を提唱し、1963年には、大阪府の佐藤知事は「近畿は一つであり、府県統合は時代の体勢だ」とし、和歌山県の小野知事も「行政区域の細分化は無駄が多い」とし同意の賛意を示した。これらの動向を受けて、臨時行政改革推進審議会は、「国と地方の関係等に関する答申（抄）」（1981年）で、‘特別地方公共団体として都道府県連合制度を導入する’とした上で、1994年都道府県の広域連合案は地方自治法の改正によって制度化された。しかし、実際には、都道府県の区域を越えた広域連合は設置されることはなかった。

6) 野村隆、「多極分散型国土と連邦制－連合・連都・連邦構想における静かな革命－」古川俊一編『連邦制－究極の地方分権－』ぎょうせい、1993年、98～127頁。

地方分権推進委員会は、2000年4月に画期的な「地方分権一括法」を成立させた。そして、同委員会は、「最終報告（抄）」（2001年）で、①分権型社会にふさわしい新しい地方財政秩序を再構築していくためには、自己決定・自己責任の原理を地方税財政の領域にまで押し広げること、②市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制、連邦制、廃県置藩論等、現行の都道府県と市区町村の二層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から改めて検討を深めること、③ヨーロッパ先進諸国に普及しつつある「補完性（Subsidiarity）の原則」を参考にしながら、市区町村、都道府県、国の相互間の事務事業の分担関係を見直し、事務事業の委譲を更に推進すること等を提示した。また、地方分権改革推進会議は、「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見—地方分権改革の一層の推進による自主・自立の地域社会をめざして—（抄）」（2004年）で、‘都道府県をどのように再構築するかをめぐっては、様々な考え方があり、いわゆる「道州制」についても、これまでの議論の中では連邦制を念頭に置いたものから、都道府県合併を念頭に置いたものまで幅広く存在している。…当会議の審議の中でも、「道州制」をめぐっては、様々な意見があり、具体的な制度設計について一つの考え方に集約するに至っていない’とした⁷⁾。

最後に、経済界、政党、都道府県の提言について、見ておこう。関西経済連合会は、「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」（2003年）で、全国画一的な道州制を求めるのではなく、①府県が連合して事務と課税権の一部を移管した「州」を設置する府県連合型、②府県が連合して事務と課税権の一部を移管した「特別区的州」を設置する府県特別区型、③府県が合併して「行政区的州」を設置する府県行政区型、④府県が合併して「州」を設置する府県合併型の4つの型から選択する方法を提案した。中部経済連合会は、「道州制移行への提言—自立型行財政体制の確立に向けて—」（2002年）で、国の地方出先機関を統合した地方庁と府県連合を統合した「道州制」を設置し、全国を9から10の「州」区域に分ける案を提言した。日本商工会

7) 長谷川光圀, 「前掲稿」, 144~146頁。

議所は、「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」（2002年）で、小さな政府の確立の上に、国と地方の役割分担を明確にし、基本的な考えとして「補完性の原則」に則り、市町村合併により強化された基礎自治体（市）を核に全国を8つないし9つの道州に分けて広域行政を実施するのが適当であるとした⁸⁾。自由民主党道州制調査会は、「道州制に関する中間報告」（2005年）で、道州制の具体的制度設計に当たっては憲法との関係、自治体としての性格、国の権限配分（国民へのサービスの均等化と責任の所在）等について整理し、道州制を導入する場合には都道府県を廃止して道州—市町村—の二層制とすべきであるとした。民主党の道州制推進本部は、「道州制—地域主権・連邦制国家を目指して」（2000年）で、「地域のことは地域で決める」という民主主義の原点に立ち、国の役割を外交・防衛・司法・通貨等に限定し、国と地方の税財源比率を1対1にする主旨の地方自治体の権限と財源等を明記した「地方自治基本法」を制定すると提案した⁹⁾。岡山県は、『『21世紀の地方自治を考える懇談会』報告書の概要』（2003年）で、道州制が合理的かつ最適な選択と考えられるとし、連邦制については地方分権の具現という意味では、究極の政治制度ではあるが、わが国の歴史的、社会的要請は見出しがたいとした。北東北広域政策研究会は、「北東北広域政策研究会報告書—地域主権の実現に向けて—」（2003年）で、地方分権をより一層推進し、地域の自主・自立を実現するためにこれまでの連携の実績を踏まえ、新たな連携の強化と府県合併後には道州制へ移行するとした。広島県は、「広島県の分権改革の推進に関する答申（案）『概要版』」（2004年）で、基礎自治体を前提に、「基礎自治体優先の原則」、「補完性の原則」を具現化するために現実的な課題を踏まえて、地方分権の実現、広域的な行政需要への迅速な対応、国と地方の二重行政の解消による一層の総合化・効率化の観点から早期に自治的道州制を目指すべきであるとしている¹⁰⁾。

8) 長谷川光圀, 「前掲稿」, 149頁。

9) 長谷川光圀, 「前掲稿」, 150頁。

10) 長谷川光圀, 「前掲稿」, 151～152頁。

3 政治形態の構造的分析

わが国の「道州制」議論には、現憲法の改正という問題を避けて通れないであろう。実際に、一方では現憲法を前提とし、現憲法下においてどのような分権化が可能かという議論に焦点を当てる提案や提言が多く見られるが、他方では、最近になって、ようやく現憲法の枠にとらわれずに提案や提言を行う動きが出てきている。すなわち、地方の自主・自立と自己責任、地域の自主・自立、国と地方政府の役割分担、基礎自治体優先の原則、補完性の原則等は、わが国の集権型中央集権体制に関係するよりも、「連邦制」を構成する諸原理あるいは諸原則に強く関係するものなのである。そこで、以下では、わが国の分権改革に展望を開くために政治形態の原理や原則を踏まえた構造的分析を行い、重点を整理することにしたい。

(1) 集権型中央集権体制

集権型中央集権体制の国として典型的な存在観を示す、イギリスについて取り上げる。

「君主制と国家主権の不可分性の原理」 国家主権は、王権神授説が示唆するように、絶対君主制、帝国の国家が存在する場合に、主権は統治者とともにあり不可分である。従って、国家主権の不可分性を原理あるいは原則にすると、政治制度としては、集権制度しか考えられなかったのである。絶対君主制から制限君主制に他国よりも早く17世紀末までに完全に移行したイギリスは、王権神授説を否定し、王権の制限と議会の強化を表裏一体で進行させ、統治主体は国王から議会に移り、議会主権を成立させた¹¹⁾。これは、王権を制限し、主権は議会にあるとした点において画期的な改革であったが、主権の不可分性は変わらなかった。さらに、イギリスのように君主制の歴史が長く絶対王権を経験した国家では、立法権を分割する分権制の導入は全く不可能でないにしても、一層の困難をともなった。実際に、イギリスは、スコットランドやウェールズ、北アイルランドの近隣王国を併合しての連合国家であり、地方自治の伝統も強いが、立法権を分割するのではなく、一つの

11) 岩崎美紀子、『前掲書』, 381頁。

議会（ロンドン議会）において、様々な地域の意見を調整し、立案する議会同盟（legislative Union）に留まったのである。

「議会主権の原理」 1688年名誉革命は、王権を制限し、議会制を誕生させ、この後イギリスは、議会主権の伝統を育んだ。議会は、立法権の行使者であり、また専有者であった。ただ、主権の不可分性は疑いようもない前提であった。イギリスは、議院内閣制をとっており、実質的権力は首相にあり、統治責任者（Head of Government）でもある。国家元首（Head of State）と統治責任者が異なっているのである。国家元首としての国王の仕事には、形式的・儀礼的なものが多く、また首相の助言のもとで行動するとされる¹²⁾。では、国家元首としての国王は、実際の政治の展開にいかなる影響も与えないのであろうか。確かに、国家元首の仕事には、形式的・儀礼的なものが多い。しかし、形式的ではあっても、その形式を踏まなければ統治の正統性は確保されない。例えば、法案は、議会が可決しても、国家元首の署名を得られなければ法としての効力をもたない。署名が留保されれば、実質的には廃案である。また、議会解散や首相罷免等、統治の根幹に関わる権限を有している¹³⁾。ただ、権限を有することと行使することは、異なる次元であるとの暗黙の前提がある。イギリスの憲法を構成する慣習法の一つに、「国王は君臨すれども統治せず（The King reigns, but does not govern）」の原則があり、それが機能しているのである。

「議院内閣制の原理」 イギリスで誕生した議院内閣制は、立法府と行政府の共働を前提としており、議会多数派が2つの府（立法府と行政府）を支配するのである。議院内閣制が2大政党制と小選挙区制とともに展開されるウェストミンスター・モデルでは、多数派による統治という特徴は、一層に強化される。つまり、議会選挙で最大の議席を獲得した政党の党首が首相となり、内閣（首相と20人ほどの上級大臣で構成）を組閣し、内閣が政策決定の中心になる¹⁴⁾。議会で多数派を形成する政党が内閣を形成し、その党首が

12) 岩崎美紀子、『前掲書』、401頁。

13) 岩崎美紀子、『前掲書』、401頁。

14) 岩崎美紀子、『前掲書』、408頁。

首相となることから、内閣が提出した法案が議会で可決されるのに困難をともしない。特に、2大政党制のもとで党の規律が厳格に守られる場合には、立法府である議会の立法権行使は承認的に近くなる。換言すれば、内閣を核とした実質的な行政府とその長たる首相が、立法府である議会の主導権をも握るといふ権力集中の事態が起こるのである。つまり、権力が一人の統治者に融解する。これが集権制の特質でもある。

「二院制の原理」 イギリスは、二院制をとる国家である。上院は、貴族院とも呼ばれ、かつては世襲貴族の議院であったが、今日ではイングランド国教会の高位聖職者、世襲貴族、首相や国王が推薦する一代貴族で構成される。それ故に、上院については、地域代表の原則を満たさず、一般国民の政治参加の機会も存在しない。対して、下院は、庶民院と呼ばれ、国民の普通選挙（直接選挙）によって選出された議員から構成され、首相も庶民院の議員で、通常第一党の党首である。この下院では、国民代表の原則に基づき選挙権を有する18歳以上の国民や被選挙権を有する21歳以上の国民には政治参加への直接的機会が与えられている¹⁵⁾。この意味で、下院は民主主義的である。ちなみに、議員定数は人口規模に応じて、イングランド524、スコットランド72、ウェールズ38、北アイルランド17である¹⁶⁾。しかしながら、実質的な統治者である首相の選出機会は、議員にしか与えられておらず、国民にとっては議員の選出を介した間接参加ということになる。余談ではあるが、集権型でも、例えば北欧諸国やニュージーランドのように一院制をとる国家も数多くある。

「支配・従属の原理」 集権型中央集権体制は、地方政府に対する中央政府の優位を原則としており、そこには支配・従属関係が存在している。集権型中央集権体制の下では、地方政府は中央政府の法律により創り出されており、その地位や権限は中央政府の支配下にある。地方政府は限定された範囲の立法権（政策条例制定権）を有することもあり、この場合にだけ自治の要

15) 大野真弓編、『イギリス史』山川出版社、1987年、215～222頁。

16) 大野真弓編、『前掲書』、215～216頁。

素を持つことになる。だが、全般的に地方政府の権限は、中央政府の法令により左右され、中央政府のみが最終決定者である点において、連邦型と決定的に異なっている¹⁷⁾。集権型中央集権体制の本質は、すべての分野において立法権をもつ中央政府の存在である。このような集権型においては、地方政府は限定された範囲（例えば、一種類の地方税）で決定者ともなりうるが、中央政府の決定の執行者としての役割の方が圧倒的に多い。中央政府と地方政府は、それぞれ別個の組織を形成しているが、決定と執行の関係は、その中で完結せず、組織を超える場合が多い。国民との関係については、中央政府、地方政府の双方が国民に直接関与し、国民は双方に対して参政権を持っている。この意味で、民主主義の要素は備えているのである。ここで、イギリスの地方政府というのは、イングランドでは1つのGLA（交通、地域開発、環境計画専門の統一的自治体）、46のユニタリー（新しい広域の一層の自治体）、34のカウンティ（県レベルの自治体）、238のディストリクト（県と市の機能を併せ持つ自治体）、36の大都市ディストリクト、1つのシティ（ロンドン市）、32のロンドンバラ（区）から、スコットランドでは29のユニタリー、ウェールズでは22のユニタリー、北アイルランドでは26のユニタリー（ゴミ処理や墓地、観光専門の新しい広域の一層の自治体）から成っている¹⁸⁾。

（2）連邦型地方主権体制

新たに連邦型地方主権体制を世界で最初に確立した、アメリカについて取り上げる。つまり正しくは、アメリカは、周知のとおり世界で初めての成文の憲法（1787年）で、人民主権の理念に基づく共和制、大統領制、そして権力分割による既存政体の自治と特定目的の統合という連邦制の統治機構を国家制度として成立させたのである。

「共和制と人民主権の原理」 連邦型地方主権体制を国家制度として確立するためには、国家主権の不可分性の問題を解決しなければならなかった。

17) 岩崎美紀子、『前掲書』、3頁。

18) 田村秀、『前掲書』、182頁。

イギリスは、王権神授説を否定し、絶対君主制から制限君主制に移行し、議会主義を打ち立てた。しかし、国家主権の不可分性は、変わらなかった。この難問に対して アメリカは、人民主権の理念を開示することで見事に克服した。すなわち、人民主権の原理は、主権の所在を人民におくことで、「血統」や「武力」によって一方的に支配されるのではなく、自分達を統治する者は自分達が選ぶという共和主義と民主主義を制度化するとともに、2つのレベルの政府（連邦政府と州政府）の権力は主権を持つ人民からそれぞれ委任されたものであるとすることで、権力分立を原則とする連邦共和国という画期的な国家制度を誕生させたのである¹⁹⁾。ここで、共和制は、「Res Publica」の語源から派生しており、「複数の市民が参加しての自治政府」を意味し、民主制は、「人民が主権を所有し、権力を自ら行使する」ことをいい、2つのレベルの政府（連邦政府と州政府）の双方の決定機関に対して国民が直接参政権を持つことをいう。

「大統領制の原理」 大統領制を創設したのは、フィラデルフィア会議が生み出した成文の国家憲法、つまりアメリカ1787年憲法である。州政府の連合規約では、共通政府は弱体すぎて直面する問題に対処できないため国家政府を創設しなければならないという現実と、国家からの抑圧を制し国民の自由を確保するには権力を集中させてはならないという信念が、大統領という明示的な国家リーダーを生み出すとともに、立法・行政・司法権力をそれぞれ異なる機関に配分する制度を確立させた²⁰⁾。そこには、イギリスに見られる君主制への権力集中への嫌悪が政治権力への懐疑となっており、このことからアメリカは、政治制度を徹底的に権力分立的に構築することとなった。それ故に、大統領制は、権力分立を原則とし立法府と行政府はそれぞれが独立した機関であり、立法府のメンバー（議員）と行政府の長（大統領）は、それぞれ別の選挙で選出され、立法府と行政府の双方のメンバーになることはできない。従って、大統領は、直接の立法権限はなく、教書の形で立法課

19) 岩崎美紀子、『前掲書』, 15~16頁。

20) 岩崎美紀子、『前掲書』, 405~406頁。

題の設定に影響するか、立法化過程の最終段階の法への署名あるいは拒否の形で関係するかである。この点が、立法府と行政府の共働を前提にする議院内閣制との大きな違いである。各府のメンバーをそれぞれ異なる方法で選出することで、独立性を強化し、また同一人物が同時に2つの府に属することを禁じることで、一人の人間、1つの機関、1つの派閥の手に権力が集中しない仕組みが考え出されたのである。

「二院制の原理」 連邦型では、必ず二院制を採っている。議会の存在と、国民の直接選挙による議員の選出が行われていることが、民主主義国家か否かの基準である。連邦型地方主権体制では、上院では代表性を原則とし、地域代表性を基本としているのは、州の声を国政に反映させる装置を国政議会に組み込むためである²¹⁾。当初は、代表は州議会の選挙によって選出されたが、今では州の国民による直接選挙によって選出されている。では、下院はどうだろうか。上院の代表性原則や選出方法にはその国の個性が表れるが、下院では、連邦型かあるいは集権型か、議会制かあるいは大統領制かといった政治制度の違いにかかわらず、国民代表性の原則に基づき、国民の直接選挙によって議員は選出される。ちなみに、大統領の選出は、国民から選ばれた選挙人による選挙となっているが、国民代表性の原則の枠から外れるものではない。

「権限分割の原理」 アメリカは、人民主権の理念を明示することで、主権不可分性の壁を越え、権限の分割を基本原理とする連邦型地方主権体制を成立させた。連邦型が集権型と根本的に異なるのは、憲法において、立法権の分割が明記されていることである。より具体的にいえば、連邦政府と州政府がどのような分野あるいは事項について、立法権を行使できるかが憲法に明記されるということであり、それぞれのレベルの政府（連邦政府と州政府）の存在と権限が保障されるということである²²⁾。同時に、それは、州政府の連邦政府への従属性の否定を意味する。1787年アメリカ憲法は、連邦政

21) 岩崎美紀子、『前掲書』、16～17頁。

22) 岩崎美紀子、『前掲書』、382頁。

府と州政府の権限分割において、連邦政府の権限の限定列举と州政府への残余権、専管原則 (exclusive Principle)、立法権と執行権のセットという方式をとった。まず、連邦化は、国家を創設することと同義であり、州政府の権限の弱体化を伴うこの動きに対する抵抗には、激しいものがあつた。このために、連邦政府の権限が限定列举され、具体的には防衛・安全保障、外交、通貨、通商、貿易、関税、度量衡、郵便・電気通信、帰化、国籍、市民権、検疫、旅券、出入国等が示された。州政府については、権限の明記がない。明記がなければ、権限を有さないのであれば、権限分割にならない。そこで連邦政府の権限のみを列举し、州政府の権限を列举しないが、残余権は州政府に属するという条項を設けることで、これにより権限の分割は成立するのである。この連邦政府の列举権限と州政府の残余権限が、その後の権限分割の基本型となった²³⁾。アメリカでは、州政府の存在は連邦政府の存在よりも先行しており、州政府の権限を一部委譲することで、連邦政府が成立したのである (補完性の原則)。従って、政治の主体としての重点は、州政府にあるのである。どのレベルの政府がどのような分野で権限を行使するかを決めることで実現する権限分割は、原則として専管性の原則に基づいている。例えば、教育に関する権限で、①義務教育、②政教分離、③専門教育 (労働の質) の扱い、社会政策の権限で、①生活保障、②社会福祉、③手当 (移民、出産、児童) の扱い、基礎自治体の存立や権限の扱い等。アメリカでは、立法権と執行権をセットにした分割方法、つまり、立法する政府とその法を執行する政府は同一であるという考え方をとっている。これは、執行が担保されない連邦政府は必要なしとされたことによる。なお、憲法改正については、連邦政府と州政府の双方が参加し、特に4分の3以上の州の承認を必要とする。追加的に、権限分割の憲法と社会・経済状況の変化との乖離に対して、アメリカは、憲法改正よりも司法解釈によって対応している。この傾向は、連邦型国家に多く見られる。

「自治と統合の対等性の原理」 連邦型地方主権体制には、権力の二層化と

23) 岩崎美紀子、『前掲書』, 390頁。

同意が存在する。権力の二層化とは、全体（連邦政府の統合）とそれを構成する政体（州政府の自治）がそれぞれ権力センターを有することである。これは、権力の非集中（Non-centralization）を前提にすることになり、権力が一元化する集権型中央集権体制とは本質的に異なっている²⁴⁾。集権型中央集権体制では、「血統」や「武力」により権力が支えられることを容認し、そこから統治が行われる。連邦型は、そのような権力のピラミッド構造あるいは中央と周辺といった階層性を否定する。連邦という言葉の語源は、「foedus」で、同意あるいは契約を意味する。つまり、権力分立の思想や、「血統」あるいは「武力」によってではなく、同意あるいは契約に基づいて形成される政府の可能性を導き出すことで、新たな政治制度としての連邦型が成立したのである。そこでは、統合要因と権力非集中要因の双方が存在し、統合要因のみであれば一つの権力センターに統合される集権型が、権力非集中要因のみであればバラバラに存在するか、相互の繋がりの弱い連合型となる。これらの二つの要因の双方が対等性（coordinate）の原理に沿って、存在することで新たな連邦制が誕生したのである²⁵⁾。しかし、そこには、州権優位を主張するニュージャージー案と州に優越する連邦政府の樹立を主張するバージニア案が激しく対立した歴史がある。前者は、連邦政府がある勢力に掌握され、独占されることへの不信が州権優位の主張を強め、後者は、領土の一体性と拡大という目標を主張した。フィラデルフィア会議では、先行する州政府の間に存在する相互不信をいかに払拭するかが課題となった。調整は、次の5点で成立し、国家と州、州と州の間に従属性（subordinate）ではなく、対等性の原理を基底にする関係が成立し、連邦型地方主権体制が制度化された。すなわち、①上院は各州同数の地域代表とすること、②州議会が代表を各州2名選出すること（今は、州民の直接選挙になっている）、③連邦政府議会の州法否認を禁止する事項の設定、④共和制と三権分立を前提にする大統領制の制度化、⑤連邦政府議会の議員選出方法は各州の議会が定

24) 岩崎美紀子、『前掲書』、358頁。

25) 岩崎美紀子、『前掲書』、377頁。

め、大統領の選出は各州の定める方法で選挙人を選び、その選挙人の選挙とすることである。

ちなみに、州政府は、デラウェア州、ペンシルヴァニア州、ニュージャージー州、ジョージア州、コネティカット州、マサチューセッツ州、メリーランド州、サウスカロライナ州、ニューハンプシャー州、ヴァージニア州、ニューヨーク州、ノースカロライナ州、ロードアイランド州、ヴァーモント州、ケンタッキー州、テネシー州、オハイオ州、ルイジアナ州、インディアナ州、ミシシッピ州、イリノイ州、アラバマ州、メイン州、ミズーリ州、アーカンソー州、ミシガン州、フロリダ州、テキサス州、アイオワ州、ウィスコンシン州、カリフォルニア州、ミネソタ州、オレゴン州、カンザス州、ウェストヴァージニア州、ネヴァダ州、ネブラスカ州、コロラド州、ノースダコタ州、サウスダコタ州、モンタナ州、ワシントン州、アイダホ州、ワイオミング州、ユタ州、オクラホマ州、ニューメキシコ州、アリゾナ州、アラスカ州、ハワイ州すべてに置かれている²⁶⁾。

(3) 集権型と連邦型の折衷体制

日本の集権型中央集権体制を権限分割方式による地域主権体制あるいは地方主権体制に改革していくに際し、君主制の歴史が長い国（イギリスや日本）では、絶対王権を経験しており、立法権を分割する改革は実現しにくいというタブーが存在する。そこで、希少な実験資料になるとと思われる立憲君主制下で集権型中央集権体制と連邦制の折衷体制を確立しているカナダ、オーストラリア、ベルギー、マレーシアの事例をとりあげる。

(a) カナダ カナダの国家主権は、1949年に違憲審査権がイギリス枢密院司法委員会からカナダ最高裁判所に移され、また一部の条項に限り憲法改正がカナダ議会で可能になったことでほぼ確立された。カナダは、イギリス統治下の議院内閣制の経験から、独立後の国家制度を立憲君主制と議院内閣制をベースに構築し、また既存の複数の植民地を統合する国家建設ゆえに、連邦制が現実的選択となった。立憲君主制のもとでは、総督（Governor

26) 清水博編、『アメリカ史』山川出版社、1987年、44頁。

General) がイギリス国王の代理を務め、連邦議会で可決された法は総督の裁可を得てはじめて効力をもつものとされた。また州レベルでも、州議会の立法は副総裁 (Lieutenant-Governor) の裁可を得なければ、法としての効力が生じない。ただし、カナダの場合でも、「国王は君臨すれども統治せず」の原則が総督に適用された。議院内閣制は、立法府と行政府の共働を前提としており、議会多数派が内閣を形成・掌握することになる。多数派が二つの府 (立法府と行政府) を支配するのである (つまり、権力集中が起こる)。カナダのように、議院内閣制が2大政党制と小選挙区制とともに展開されるウェストミンスター・モデルでは、多数派による統治はさらに強化される。連邦政府でも州政府でも、議院内閣制をとっており、議会選挙で最大の議席を獲得した政党の党首が首相となり、内閣を組閣し、内閣が政策決定の中心となる。下院は、国民代表性の原則に基づき、国民の直接選挙によって議員は選出される。しかし、カナダでは、上院について地域代表性の原則をとらず、上院議員は連邦政府によって任命される。ただ、憲法改正では、全10州の内7州以上の賛成とその州で全人口の50%を占めていることを条件とすることで、州権は擁護されている。

連邦と州の間の権限分割は、カナダではイギリス領北アメリカ法により規定されている。連邦議会の権限として、第91条に列挙されているのは、通商、あらゆる課税方法による金銭の徴収、公的信用に基づく金銭の借入、郵便、国勢調査・統計、防衛、航路標識、航海・海運、検疫、海員病院、漁業、州を越える連絡船、通貨流通・貨幣制度、銀行、度量衡、手形、法貨、破産、特許、著作権、インディアン、帰化、刑事法等である。対して、州議会の権限としては、直接税賦課、当該州の信用のみに基づく金銭の借入、州の官職の設置・官吏の任命及び俸給、木材・立木の管理と売却、救護院・養育院、市町村制度、商店・酒場等の免許制度、地方的な工事・事業、州の裁判所の設置・運営、財産権・私権等が第92条で列挙され、専管原則を採用している。教育は、言語や民族の特殊性を尊重し、第93条で州の専管権限とされた (なお、立法権と執行権をセットにする方式を採るとされている)。しかし、こ

これらの分野における州法は、連邦法に違反しない限り効力を有するとされ、また明示的に付与されなかった残余権は連邦に留保されるとし、連邦法の優越が規定されている。加えて、連邦政府が副総裁に州法の裁可を拒否させることで、州の立法権に制限を加えることもできるとされ、実際に多用されている。この点から、イギリス領北アメリカ法は、立法権を分割し、連邦と州はそれぞれ憲法で定められた立法分野において最終決定者であるという連邦制の原則を侵し、連邦が州を「支配—従属関係」に置く副総裁の否認権を明記した法であり、必ずしも連邦憲法とはいえず、準連邦的でしかないといわなければならない。国家を構成する地域（州）に、憲法によって保障された立法権を与える連邦制の基本問題は、州の自治と国家統合の両立である。カナダの抱える当面の問題は、フランス語系社会（1つの州）と英語系社会（9つの州）の間、あるいは西部カナダと中央カナダとの間の対等性の要求、つまりケベック州の「特別自治権」の要求と西部カナダの上院議席数の州同数化要求である。これらは、未だに解決策を見いだせないままである²⁷⁾。

(b) オーストラリア オーストラリアは、連邦憲法がイギリス議会を通過し、1901年ニュー・サウス・ウェールズ州、ビクトリア州、南オーストラリア州、タスマニア州、クィーンズランド州、西オーストラリア州から構成される連邦国家となった。カナダと同様に、イギリスの政治原理である立憲君主制と議院内閣制を継承しながら、連邦制を選択した。連邦制は、二院制であり、下院は、国民代表性の原則に基づき、国民の直接選挙によって議員は選出される。上院は、各州に一定議席数を保障した上で、人口の多い州には、人口に応じてさらに議席が付与される。州議会では、各政党の獲得議席数に応じて上院議員定数を配分する。このために上院議員の忠誠心は、州の代表という地域性よりも、党派性の強い上院となっている。連邦制の基本原則は、連邦政府と州政府の間での立法権の分割であり、これにより州政府は、憲法で保障された自治権を有することになる。権限分割を明記した連邦憲法の改正には、連邦政府と州政府の双方が関与し、どちらかにより一方的

27) 岩崎美紀子、『前掲書』、43～57頁。

に改正されないことが原則である。すなわち、連邦議会の過半数で可決されると、次に国民投票で①過半数の州で過半数の賛成投票と②全投票者の過半数の賛成を条件とすると。従って、オーストラリアでは、この意味では州権は擁護されているのである。

権限分割の基本方式としては、連邦権を列挙し、残余権を州に留保するアメリカ方式をとっているが、連邦権と州権を厳密に分割するのではなく、競合権（連邦政府と州政府の双方が立法できるという共管原則（concurrent Principle）の共管権限）が多いという特徴を持っている。この意味では、準連邦的である。憲法第51条に連邦議会の立法権限として、列挙されているのは、州際・国際通商、租税の賦課・徴税、物品の生産または輸出に対する奨励金、連邦の公的信用に基づく起債、郵便、電信・電話、防衛、灯台・灯台船・航路標識及び浮標、天文観測及び気象観測、検疫、領海外のオーストラリア水域での漁業、国勢調査及び統計、通貨・貨幣制度及び法定通貨、州の銀行業以外の銀行業、州の保険業以外の保険業、度量衡、為替手形及び約束手形、破産及び支払不能、著作権・特許権・商標、帰化及び外国人、外国会社・商事会社・金融会社、婚姻、離婚、親権及び未成年の保護・後見、傷病者及び高齢者に対する年金、各州の民事・刑事の手続並びに州裁判所の判決を連邦の全域に及ぼしかつ執行、出入国、犯罪人の流入、対外業務、連邦と太平洋諸島との関係、正当な条件により州または個人から財産を取得、連邦陸海軍のための輸送に関する鉄道を統制、州の同意を得て州の鉄道を買収、一州の州域外にわたる労働争議を防止、解決するための調停及び仲裁等である。1946年の憲法改正により、出産手当、寡婦年金、児童養育基金、失業、医薬、疾病及び入院手当、医療及び歯科医療の事業、学生への奨学金、ならびに家族手当に関する措置が追加的に連邦権限とされた。この第51条からいえることは、財政面と経済面における連邦の優位あるいは役割の大きさである。だが、それ以外の多くは、連邦も州も立法できる競合権限である。競合権限が多いと、州政府が立法権を行使できる範囲も大きくなるが、最近では連邦政府がこの分野で立法権を行使するようになっている。なお、カナダと

同様に立法権と執行権については、セットにする方式を採っている。

オーストラリアは、多文化主義を標榜しているが、人種差別的移民政策あるいは白豪主義の結果（1960年代以降に人種差別規定の削除が行われたが）、70%がイギリス系である。従って、対立は、人種・民族でなく、歴史や経済的次元に発している。例えば、エクスクルーシブス（入植者の富裕層、囚人監視人の子孫）とエマンシピスト（元囚人と家族）の対立、都市ブルジョワジーと工場労働者の対立等が「都市対地方」あるいは「保守対左派」の対立となり、それが国民党（右派）、自由党（右派）、そして労働党（左派）に移行している。問題は、極端な左派の労働党が中央集権体制を思考し、企図した主要産業の国営化と無償の医療制度の立法化を強く目指していることである。このことが、例えば、高等法院は1940年に国家保険制度や航空・銀行の国営化を意図した労働党の連邦立法化に対し無効の判決をだし、下院多数派（政府）と異なる党派が上院で多数派を形成する場合、政府立法をブロックし（連邦立法に対する州権の擁護よりも党派対立を先行する）、とりわけイギリス国王の代理を務める総督による首相解任という事態等をもたらし、オーストラリアを政治危機に陥れることもあった²⁸⁾。

(c) ベルギー ベルギーは、1830年オランダから分離独立することで国家として成立した。翌年制定された憲法は、国民主権、立憲君主制、三権分立、議院内閣制、市民の自由と民主主義等を規定した前進的な憲法であった。しかし、集権型中央集権の統治体制に限界が生じ、1993年に連邦制を導入し、集権型と連邦型を折衷した統治体制となった。では、連邦制の導入の背景には、何があったのか。ベルギー社会には、伝統的に①聖職者と反聖職者に現れる宗教と世俗の対立、②資本—労働に具現される経済社会階層の対立、③フランス語—オランダ語の言語の対立があった。そこに聖職者と政治が結びついたカトリック党の勢力の台頭、宗教と政治あるいは教育の分離を主張する自由主義政党との政権争い、そして資本主義の発展とともに労働者政党が政治勢力化し、政権は連立政権時代に入ったことである。また、ベル

28) 岩崎美紀子、『前掲書』、60～72頁。

ギー国家創設に当たって指導的役割を果たした人々は、フランス語系であり、国家成立後の統治エリートもフランス語系が多く、法令もフランス語で書かれ、フランス語が公用語になった。しかし、19世紀後半には、オランダ語の文化的認知を求める声が上がりがち、やがて法廷、行政、教育、軍隊にまでフランス語との対等性を要求するという社会・政治問題化した。すなわち、自らの言語で自らの地域社会を統治するという言語を前面に押し出しての自治の要求となったのである。この要求が政治勢力化することによって、異なる言語を使用する地域間の対立が激化し、これが集権型中央集権体制の統治の限界をもたらし、民族・言語・宗教等の違いにより構成される地域社会が自ら政治的統治を行う手法、つまり連邦化に政治的安定を求めることになったというわけである。かくして、形式的・儀礼的役割の国王の国家元首、議院内閣制の実質的権力者で統治責任者である首相の既存体制に、フランス語共同体議会（ワロン地域議会全員とブリュッセル地域議会選出のフランス語議員19名で構成）、共同体議会（フランス語系委員会とオランダ語系委員会で構成）、オランダ語共同体議会（フラマン地域協議会と一体）、ドイツ語共同体議会（ワロン地域）の連邦構成地方政府が誕生した。ただ、連邦構成地方政府は、共同体と地域が重複あるいは二重構造に成っており、特徴といえば、特徴であるが、欠陥でもある。さらに大きいことは、既存の地域レベル、州レベル、基礎自治体レベルの改革もなく、新たに自治の経験が全くない地方政府の創設として行われたことである。これが、対立解消の問題を優先したとはいえ、政治・行政的には複雑かつ煩雑で非常に非効率な統治体制になってしまっている。上院議員の選出では、州議会からの選出が共同体議会の選出に変わっただけでなく、多数の議員は各言語系からの直接選挙となった。しかし、これでは、連邦構成地方政府をベースとする代表は3割に過ぎず、ドイツ語系の共同体の代表は著しく低くなっている。従って、この意味で地方政府の権限の行使も地方代表性の原則もほとんど機能していないのである。下院については、国民代表性の原則に基づき、国民の直接選挙によって議員は選出されている。

連邦主義の基本的前提である権限の分割については、1994年憲法第35条に次のように規定している。‘連邦政府は、憲法により付与された事項に関する権限のみをもつこと、共同体と地域がそれ以外の権限を有する’²⁹⁾と。ただ、この規定に実体を与えるためには、立法措置が必要であり、現実面においては、残余権移管の前提として連邦政府権限の限定列举事項の整理・作業が必要である。現行では、この点の作業が曖昧なままであり、共同体や地域はそれぞれ与えられた権限を行使し、残余権は連邦政府に留保されたままである。すなわち、連邦政府に権限が多く集中したままになっている。従って、ベルギーの連邦制は、地域代表性の原則に沿った上院議員の見直し、連邦政府と地方政府の権限分割の厳密な整理等解決すべき問題を多く抱えているのが現状である²⁹⁾。

(d) マレーシア マレーシア連邦は、マラヤ連邦を拡大する形で発足した。マラヤ連邦は、1957年憲法の発効とともに宗主国イギリスから独立し、政治体制としては立憲君主制、議院内閣制、連邦制をとった。連邦制については、イギリス国王が統治権を有すること、スルタン小王国制の廃止、マレー人の非マレー人に対する優位の撤廃を唱うマラヤ・ユニオン (Malayan

Union) 体制に対する反対運動から統一マレー国民会議の組織が作られ、大々的に反対運動が展開されたことからマラヤ・ユニオンにかわる体制として、採用されたという経緯がある。マラヤ連邦首相ラーマンは、1963年にマラヤ連邦にシンガポール、サラワク、サバ、そしてブルネイを加え、14州から成るマレーシア連邦を成立させた(ただ、シンガポールは、中国人とマレー人の間の流血の大惨事後に分離・独立した)。国家元首の国王は、旧マレー諸州のスルタンから互選される。上院については、州議会の任命(各州2名で、計26名)と元首による任命(42名)で構成される。ただ、これでは、地域代表性の原則としては、不完全であるばかりでなく、「国王は君臨すれども統治せず」の原則が守られず、国王の政治介入を許すことになる。実際に、そうなっているのであるが。下院について、国民代表性の原則にした

29) 岩崎美紀子、『前掲書』、220～253頁。

がって直接選挙となっている。

連邦と州の権限分割では、連邦権限リスト、競合権限リスト、州権限リストに分け、立法権を行使できる事項を列挙する方式を採っている。なお、これらに列挙されていない事項についての立法権限（残余権）は、州に属すると憲法に明記されている。連邦権限リストとしては、対外関係（条約締結及び執行、外交、通商代表部、国際関係への参加、逃亡犯人引き渡し、旅券、査証、検疫、出入国等）、防衛（軍、基地、武器、火薬、民間防衛等）、国内治安（警察、刑事捜査、公秩序、刑務所、拘禁、諜報等）、司法（ムスリム裁判所以外のすべての裁判所、判事等）、市民権、国籍、帰化、居留外国人、連邦政府機構、財政（通貨、銀行、借款、公債、監査、外為等）、貿易・商工業（製品の生産・供給・流通、価格制御、輸出入、保険、特許・商標・著作権、度量衡、競売等）、海運・航海（港湾、灯台、亀を除く漁業、難破、海難救助等）、コミュニケーション・運輸（道路、橋梁、ペナン鉄道を除く鉄道、航空、交通規則、郵便・電信、無線、放送等）、公共事業・電力（連邦のための公共事業、上水供給、用水権、電気、ガス等）、調査（国勢調査、統計、科学技術研究等）、教育（初等・中等・大学教育、職業訓練、技術教育、教師育成、特別研究の促進、図書館、博物館、歴史的記念物保護等）、医療・保健（病院、診療所、医療従事者、妊産婦・幼児、ハンセン病、精神異常、毒物、劇薬等）、労働・社会保障（組合、労働争議、雇用者責任、労働報酬、失業保険、健康保険、寡婦・孤児・老齢年金、妊産婦給付、慈善等）、先住民福祉、専門職、州の休日以外の休日、標準時刻、農業害虫駆除、新聞・出版、検閲、映画、劇場、住宅等（25項）である。

州権限リストとしては、イスラム法、土地（土地保有権、地主と借地人の関係、所有権・証書の登録、土地改良、土壤管理、鉱山試掘の許可・免許、都市移転、譲渡抵当等）、農林業、連邦首都以外の自治体、地域的性格のサービス（消防団、下宿、埋葬・火葬墓地）、市、劇場・映画館の許可、公共事業（州のための公共事業、連邦リスト以外の道路・橋梁、積載・速度の規制、沈泥の制御、水辺権等）、州政府機構（借款、公債等）、州の休日、州

法に関わる事項の損害賠償、亀および河川漁業等（12項）である。そして、競合権限としては、社会福祉、女性・児童・青少年保護、奨学金、野生動物保護、国立公園、家畜、動物検疫、連邦首都以外の都市計画、浮浪罪、行商人、公衆衛生、衛生設備、疫病防止、排水・灌漑、鉱山跡等土壤浸食地の復興等（9項）である。ここで、連邦と州の間の権限分割の視点からみると、連邦権限が圧倒的に大きい特徴がある。例えば、連邦政府は、連邦権限リストに列挙された広範な事項、ならびに州法よりも連邦法に優越がある競合権限（共管権限）リストに列挙された事項について、立法権を行使する。加えて、連邦権の大きさは、州政府の財源の多くは連邦からの補助金であるということからも、十分に理解できる³⁰⁾。かくして、連邦政府が州政府を「支配—従属関係」に置く体制となっており、必ずしも連邦制とはいえず、準連邦的でしかない。

4 わが国の道州制論と連邦制論

われわれは、立憲君主制下で集権型中央集権体制と連邦制の折衷体制をほぼ確立しているカナダ、オーストラリア、ベルギー、マレーシアの先行事例をみてきた。そこから連邦制に近い分権化を目指すならば、次の原則と原理は、厳守しなければならないことがわかる。すなわち、先ず「国王は君臨すれども統治せず（The King reigns, but does not govern）」の原則である。集権型中央集権体制と連邦制の折衷体制をほぼ確立している国々は、議院内閣制をとっており、実質的権力は首相にあり、統治責任者（Head of Government）でもある。国家元首（Head of State）としての国王の仕事は、形式的・儀礼的なものに留まらなくてはならない。例えば、制限君主としての天皇が政治介入すれば、たちまち戦前の集権型体制に逆戻りする。国家元首（Head of State）と統治責任者が異なっているのである。

次に、「権限分割の原理」。連邦型が集権型と根本的に異なるのは、憲法において、立法権の分割が明記されていることである。具体的にいえば、中央

30) 岩崎美紀子、『前掲書』、306～327頁。

政府と州政府がどのような分野あるいは事項について、立法権を行使できるかが憲法に明記されるということであり、それぞれのレベルの政府（中央政府と州政府）の存在と権限が保障されるということである。それは、中央政府が州政府を「支配—従属関係」に置くことの否定である。そして、「二院制の原理」である。議会の存在と、国民の直接選挙による議員の選出が行われていることが、民主主義国家か否かの基準であるが、連邦型体制では、上院では代表性を原則とし、地域代表性を基本としている。それは、州の声を国政に反映させる装置を国政議会に組み込むためである。また、そこでは、統合要因と権力非集中要因の双方が存在し、これらの二つの要因の双方が対等性 (coordinate) の原理に沿って成立しているのである。これらの点を踏まえると、わが国では「憲法改正」は避けて通れないであろう。

わが国の「道州制」導入の背景として、恒松は財政再建の問題が表面化していなかったこともあり、大局的に次の2点を挙げている。①日本社会の多様さ・複雑さ、すなわち、日本社会は、高齢化・少子化・人口減少に加えて、国際的な移民や難民の受け入れ等により、これまで体験したことのない多様で、複雑な社会に変貌する。この結果、多様な地域が各地で出現し、住民の生活様式、レベル、常識、宗教等々が各地によって非常に異なるようになる。この多様で、複雑な地域の出現は、現行の中央集権的統治や行政では各地域の住民の行政期待を満足させることができず、現場主義的に各地域の住民の行政期待に対応することを余儀なくさせる。ための分権的統治・行政を招来させる。②中央省庁の権限の縮小、では、どうするのか。中央集権的統治と行政を改め、中央政府や省庁がもろもろの権限を手放し、それを地方自治体のものにするだけで十分である。つまり、多様で、複雑な社会への変貌に適切に対応していくためには、抜本的な地方自治体の権限アップ、例えば法律の制定権を地方自治体（州あるいは市町村）に委譲する³¹⁾。まさに、地方主権を目指すものでなければならないと。

さらに、佐々木は、「待ったなしの改革」の必要性をわが国の地方分権改

31) 恒松制治, 『連邦制のすすめ』学陽書房, 1993年, 140~150頁。

革の歩みと深刻な危機状況を示しながら指摘する。①地域主権国家をめざす地方分権改革の一環として、②1200兆円を超える債務大国の財政再建策の一環として、③地方自治を強化する視点から憲法改正論の一環として、である。①は、地方分権の受け皿として、平成の市町村大合併（10年間で市が116増え、町が1237減り、村が384減った）、この間に2000年の「地方分権一括法」の施行による機関委任事務制度の全廃、2006年の「三位一体改革」による補助金・交付金の見直しと税源移譲、2007年からの「地方分権改革推進委員会の勧告」に見られる分権化への改革シナリオである。②は、財政面から改革を見ることであり、2012年末で国の借金は1200兆円に達し、これを食い止める財政再建は喫緊の課題である。そのためにも国、都道府県、市町村のスリム化、公務員の規模の縮小（特に、都道府県の公務員が占める割合が多く、スリム化が不可欠）、国の出先機関も合わせて職員数、業務量、組織規模を3割程度削減しなければ、財政再建は不可能であるということ。③は、自民党の憲法調査会での「地方自治」の項目では、「地方分権の共通認識」として「地方分権をより一層推進する必要があるという点について、異論がない。地方分権の基本的な考え方や理念を憲法に書き込む必要があることについても、大多数の同意が得られた。そして、現憲法第8条に関する改正案は「道州制を含めた新しい地方自治のあり方について、法律の範囲内での課税自主権の付与等自主財源の確保、自己決定権と自己責任の原則、補完性の原則等その基本的事項を明示すべきである」としている³²⁾。

(1) 佐々木モデル

佐々木では、「地域主権」の国家像のキャッチフレーズは、「限りなく連邦制に近い道州制」である。それによると、道州制は、分権・融合の統治形態であり、ある事務処理について国がガイドラインの設計や財源調整という形で外形上関与するが、実際の事務事業の企画、実施、評価に関する裁量権は自治体が有するとしている。また、「地域主権」について、地方分権だと、中央と地方の関係で中央が地方に権限を分け与える、つまり国と自治体が上

32) 佐々木信夫、『道州制』ちくま新書、2010年、78～84頁。

下関係あるいは親分子分の関係にあるという印象をぬぐいきれない。だから自治体が国から支配されない「主権」、つまり主体性をもっていることを示すためには、「地域主権」という表現が適切であると³³⁾。ただ注意すべきことは、わが国は立憲君主制と議院内閣制をベースにしていることである。戦後、天皇絶対君主制から制限君主制に移行し、イギリス方式にならって議会議主権を成立させた。この議会議主権の下では、あるいは厳密に議院内閣制の下では、実質的権力は首相にあり、首相が統治責任者でもある。国家元首としての天皇に対しては、現行の「国王は君臨すれども統治せず」の原則を厳守するように強く求めるしかない。ただ、主権の不可分性の原理からみれば、地域主権は、首相権力の分割ということになる。アメリカでは、人民主権の理念を明示することで、主権不可分性の壁を越え、権限の分割を基本原理とする連邦型地方主権体制を成立させた。では、日本の地域主権は、どのような主権を立脚点にしているのだろうか、今一つ明確でない。ただ、実質的権力が首相にあり、首相が統治責任者であるとしても、人間の能力の限界から、役割や職務の分割は実りある成果を期待するならば、特殊性の原理からあり得ることでもある。

さて、各地域が地域の生活や振興に関しては自らのために決定し、行使できるという権限は、どのように確立されるか。佐々木は、次のように述べている。地域主権のあり方は、国と地方政府の関係のあり方（政策決定や財政等の集権化、分権化の程度）と、地方政府と住民との関係（情報公開の程度、協働参画の程度等）によって規定されると。後者については、憲法第92条の「地方自治の本旨」の趣旨を活用できる³⁴⁾。問題は、前者にある。具体的に、道州制導入について、自民党案と政府の道州制ビジョン懇談会案がその工程表を示している。自民党案は、先ず「道州制基本法」の制定を国会で行い、一連の改革の根拠法とする考えを示す。そして、その中身として、道州制の目的のほか、制度設計の基本方針として道州の区割り、州都、大都市制度、

33) 佐々木信夫、『前掲書』、30頁。

34) 佐々木信夫、『前掲書』、33頁。

東京のあり方、道州と国の役割分担、道州の公務員制度、道州の議会、首長のあり方、道州の立法のあり方、基礎自治体の規模等、道州の税財政制度を柱にする。そのもとで、2017年移行を目標にタイムスケジュールを組むとしている。対して、政府の道州制ビジョン懇談会案は、①「道州制基本法」の制定（基本理念、実現に向けた工程表、道州制の検討体制の整備）、②「道州制実施法」の制定（道州の役割・権限、区割り、税財政、公務員制度等）、③「道州制法」の制定の三段階方式のステップを踏み、2018年を移行年次としている。これらの案については、消極的に評価できる（また、西尾勝の指摘に見られるように³⁵⁾、国主導のトップダウン方式の移行ではなく、影響力の大きい都道府県と基礎自治体の関係者を含めた意見交換と合意形成の努力が望ましい）。しかし、決定的なことは、権限分割を憲法に明記するかどうかにある。そうでなければ、中央政府の「支配—従属関係」を否定し、地域主権、つまり州政府主権としての自己決定と自己責任は成立しない。

中央政府と州政府の関係は、統合要因と権力非集中要因の双方が尊重され、対等の関係に置かれることによって成立する。この問題では、二院性（上院＝参議院、下院＝衆議院）、特に地域代表性の原則から参議院の見直しが重要になる（佐々木モデルでは、この点の言及がない）。すなわち、参議院の現行の制度を改め、地域代表性の原則により各州議会の代表かあるいは各州地域の直接選挙で選出された議員で構成される参議院が必要である。そうすることで、州政府は、中央政府と対等性をもって州の考え方を中央政府に反映させることができるのである。中央政府と州政府の関係では、特に中央政府と州政府の権限分割が重要である。佐々木は、道州制ビジョン懇談会「中間報告」（2008年）で示された中央政府と州政府の役割と権限分割提案を適切なものとして紹介している。それによると、中央政府の役割と権限としては、皇室、外交、国家安全保障・治安、通貨の発行管理・金利政策、通商政策、資源・エネルギー政策、移民政策、大規模災害対策、最低限の生活保障制度、国家的プロジェクト、司法・民法・商法・刑法等の基本法に関する

35) 西尾勝、『地方分権改革』東京大学出版会、2007年。

こと、市場競争の確保、財産権の保護、国政選挙、国の財政、国の統計・記録等である。対して、州政府の役割と権限としては、広域の公共事業、科学技術・学術文化の振興・対外文化交流・高等教育、経済・産業の振興政策、海外交易、地域の土地生産力の拡大、能力開発や職業安定・雇用対策、広域の公害対策・環境の維持改善、危機管理・警察治安・災害復旧、電波管理・情報の受発信機能、市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育水準・福祉医療基準の策定等である（基礎自治体の役割については、省く）。しかし、問題なのは、佐々木が中央政府と州政府の権限分割を「道州制法」に求めていることである³⁶⁾。これは、間違いである。好意的に見て、革新派の首相の強いリーダーシップでそれが実現しても、次に守旧派の首相が登場すると、その「道州制法」は簡単に都合良く改正されることになる。これでは、道州制への改革は徒労に終わる。権限分割による州政府への立法権の委譲を憲法に明記する以外に、州政府が自己決定と自己責任の主権を持ち、中央政府と対等性を持って意見交換できる途は、ないのである。

「道州制」への移行は、現在の中央集権体制という形を改め、地域が主体となって自己決定と自己責任の下に地域住民のニーズや、切実な要望にきめ細かく応えられる統治体制を確立することにある。とすれば、「均衡の原則」と「自治の原則」という相反する2つの原則をどう調整するかという問題にぶつかる。佐々木モデルでは、次のように明快に述べている。同一の税負担で、同一水準のサービスの享受を目指す「均衡原則」が戦後長く続いた結果、地方自治体を「支配—服従関係」の下に国の行政の下請機関として使ってきた経緯がある。対して、「自治の原則」は、現行の中央集権体制の肥大化と硬直化を改めて、道州制の基点から自己決定や自己責任に基づいた地域の行政サービスの供給や地域圏の経済産業活動の活性化により、日本全体に活力あるダイナミズムを生み出そうという考え方である。ただ、「自治の原則」に力点を移し、地方自治の充実・実現を掲げながらも、自治体間の不均衡を

36) 佐々木信夫、『前掲書』、105頁。佐々木信夫、『新たな「日本のかたち」—脱中央依存と道州制—』角川SSC新書、2013年、123頁。

防止するため「均衡の原則」を全く無視することはありえないだろう。

では、この相反する問題を抱えながら、道州制の税制度の設計はどうなるのか。佐々木モデルは、次のように指摘している。政府の道州制ビジョン懇談会の「中間報告」(2008年)で示された基本原則では、道州制への移行は、財政のムダを省き、簡素で効率的な政府機構に再編すること、同時に国に依存しない財政環境をつくり、地域圏で自主独立の地域経営、都市経営ができるようにすることである。そのために、①財政移転の廃止(すなわち、地方交付税と補助金を廃止し、国と地方自治体の「支配—従属関係」を断ち切ることである)、②国庫分担金制の導入(すなわち、「国の政府は、道州の公共財である」とし、各道州に税目と税率を決定し、徴収できる課税自主権を与え、国の財源は各道州が負担するという「国庫分担金制」の導入である。こうすると地域間の財政力格差を自動的に調整することができる)。③各レベルで独自に徴収(すなわち、役割分担を果たすのに必要な税源は、国(所得税、法人税、関税、酒税等)、道州(法人課税、相続税、消費税、タバコ税、揮発油税、不動産取得税、自動車税等)、市町村(住民税、固定資産税、軽自動車税等)がそれぞれ独自に徴収するという考え方であり、これにより国、道州、市町村が税収を効果的・効率的に何にどれだけ使っているかについての監視が容易になる)。そして④共同税の発想(すなわち、地域間の財政の不均衡を調整するために、国、道州、市町村から独立した共同財源を創設し、いわゆるナショナルミニマム(国民の最低生活保障)を担保する財源保障とするという発想)を提案するとした³⁷⁾。実に、積極的な提案で、評価できるものである。

最後に、道州制の区割り案について、見ておこう。佐々木モデルでは、道州の区割りの条件として3点を示している。つまり、①経済的にも財政的にも自立が可能な規模であること、②自分の地域という帰属意識を持てる地理的一体性、歴史・文化・風土の共通性、③生活圏、経済圏、ないし都市圏として相互依存が強く交流が緊密であることである。筆者があえて条件を加え

37) 佐々木信夫、『前掲書』、143～149頁。

るならば、④国土のバランスある発展を損なう主因の過密都市東京の負担の軽減になることである。そして、第28地方制度調査会の道州制ビジョンにおける区割り3案（1案：北海道、東北、北関東信越、南関東、中部、関西、中国・四国、九州、沖縄、2案：北海道、東北、関西、九州、沖縄は同様に北陸、北関東、南関東、東海、中国、四国、3案：東北を北東北と南東北、九州を北九州と南九州に、これ以外は2案と同様）を例示し、以下のようにコメントする。いずれの案でも、大都市東京をどう扱うかで腐心している。そこで、第28地方制度調査会の道州制ビジョンでは、「注釈」として東京特別州的な扱いにする案を追加した。また、PHP総合研究所も、南関東州から東京特別州を、関西州から大阪特別州を独立州として認め、経済・財政面で突出した州をつくらないという比較的各州が均衡する案を提示した。しかし、佐々木は、神奈川、埼玉、千葉、東京の4都県は大都市圏として生活圏的に、経済圏的に一体的に活動しており、分割は望ましくないとした³⁸⁾。これは、④の条件を無視した発言であり、東京一極集中の弊害を理解せぬ言動といわざるを得ない。

(2) 恒松モデル

恒松モデルは、連邦制の導入を提案しているけれども、佐々木モデルと同様に現行の立憲君主制や集権型の議院内閣制を否定するものではない。しかし、主権の不可分性の原理からみれば、恒松モデルの地方主権もまた、今一つ明確でない。ただ、次の指摘が見られる。憲法上の規定からいって、主権は、国民にある。この主権者たる国民は、先ず住民としてその主権を一番身近である自治体、つまり市町村に託するのである。つまり、先ず主権の担い手として市町村が成立するのである。これが地方主権の意味である。都道府県の権限は、こうした市町村が預かった主権のうえに、その契約によって成り立ち、国の権限も、この都道府県間の契約によって成り立つのである。こう考えることで、日本は連邦国家に変身すると³⁹⁾。問題は、国民主権の解釈である。現憲法は、1946年のいわゆるマッカーサー草案を土台に制定された

38) 佐々木信夫、『前掲書』、110～111頁。

ものであるが、「主権が国民に存する」の国民の原文は、ピープル (people) で、アメリカ人は「人民」と訳す。だが、当時の日本の政治家や官僚は国家主権を強く主張し、妥協案として「国民主権」の表現に落ち着いたのである。もしも、恒松がマッカーサー草案当時のアメリカ的な「人民」主権に立ち返れというのであれば、厳密に言えば直ちに立憲君主制 (天皇制) と集権制を廃止し、共和制と大統領制に移行しなければならない。この意味で、恒松のいう主権と連邦国家の発想には、無理がある。さて、各地方が地方の生活や振興に関しては自己決定し、行使できるという地方主権は、どのように確立されるか。恒松モデルでは、次の指摘が見られる。地方主権を厳密に追求しようとするれば、憲法改正の問題に行きつくことになる。しかし、現行憲法の下においても、「地方自治の本旨」をうたった憲法92条をうけた形で新たに「地方主権基本法」を制定し、そこで地方自治の権利を最大限認めると同時に国の業務範囲を限定すれば、地方主権は十分成立することになると。しかし、筆者はあえて苦言を呈するが、国と州政府の権限分割は、憲法に明記しない限り不安定であり、首相の交代や政権交代のたびに「地方主権基本法」も解釈変更や改正がされることになる。続いて、市・町・村や都・道・府・県といった呼称の区別は意味がないから廃止し、単純に市と州とし、それぞれ独立した地方政府を設置する。国の業務あるいは権限としては、州と州の間の問題並びに国家間の問題に限定し、あらかじめ基本法に列挙する (典型的には、アメリカのような列挙業務あるいは列挙権限である)。例えば、どのような分野が国の業務あるいは権限範囲となるかを挙げるとすれば、民法・刑法・商法等の基本的な法規の制定、通貨の管理や金融政策、諸外国との条約締結と防衛政策等が主なものとなる。産業政策や国土政策等で全国的規模での計画や政策については、国は国の立場でプランニングを立てることがあっても、その実現は各地方自治体との協議で進められることになる。州の業務あるいは権限については、国の業務としてあらかじめ決められたもの以外の残余業務あるいは残余権限は、すべて州と市の業務あるいは権限とな

39) 恒松制治, 『前掲書』, 38頁, 49頁。

る。それを州と市との間でどのように配分するかは、それぞれの州が独自に決めればよい。大体のイメージをいうならば、州の業務は広い観点から見た、地方政府間にまたがる問題に関する企画調整及び広域的な事業の決定並びに施行、広域的な社会資本の整備、広域的な環境政策、広域的な産業・雇用政策、高度な医療政策、文教政策等がその主なものとなるだろう。国道の整備や空港整備等は州政府の仕事となるし、国立という名のつくものは、大学、劇場、そして病院であろうがほとんどが州立になる。これら以外の業務は、市の業務範囲となり、決定権を行使できるように根本的に改めるわけである⁴⁰⁾。

わが国では、国会は衆議院及び参議院の二院制で構成されている。このうち衆議院の議員は、国民代表性の原則により国民の直接選挙により選出される。これに対して、参議院の議員は、連邦制に適応させるためには改革が必要である。恒松モデルでは、この点は明確である。すなわち、参議院は、各州の意向を表明できるようにするために、地域代表性の原則により州民の選挙によって選出されなければならないと。議員数は各州5人くらいとし、少ない場合には州代表として行動しにくく、多い場合には州代表としての自覚が薄くなる。ただ、州民が5人を直接選挙すれば、政党を異にする者が選ばれる可能性があり、結果的に参議院内で意見が衝突し、州代表としての機能を果たせない。従って、参議院の議員は、政党選挙の形で行うのが適切である。具体的には、勝利した政党が州議会議員の中から5人の議員を選ぶわけである。さらに、中央政府と州政府の対等性を確保するためには、目下の「法案や予算案の議決で衆議院が優先される」という憲法ルールに対しても、一工夫が必要であると⁴¹⁾。すなわち、権力の非集中（Non-centralization）の配慮が必要であると。

恒松モデルは、いう。地方主権が実現できるかどうかの鍵は、目下の平等主義を脱することができるかどうかにある。従来の地方自治制度を支えてい

40) 恒松制治, 『前掲書』, 49~52頁。

41) 恒松制治, 『前掲書』, 168~169頁。

る考え方は、「みんな一律平等に」（均衡の原則）というものであり、財政力の弱い自治体でも、交付税や補助金、起債等さまざまな面で手厚い保護が行き届いている。つまり、金融行政や産業行政で護送船団方式が批判されているが、地方制度はそれに輪をかけた護送船団方式となっているのである。その結果、中央政府の肥大化と硬直化がもたらされた。しかし、多様で、複雑な地域の出現では自治体に「自由」の期待が高まり、その希望を叶えることができなければならない（自治の原則）。かつ、特に地方主権をとらえ制度面の整備をはかっても、財政的自立がはかられなければ絵に画いた餅である。自主財源をいかに確保し、充実させるかが地方主権を実現させる実質的鍵となる。そこで、①地方交付税：地方交付税は、財政力の弱い市町村に対してその基本的財政需要を賄うために、税収の足らざる部分を国が補填する制度である。実際に、3000近くある自治体の95%は、国から財政援助を受けなければ立ちいかない。しかし、その原因は、一つは国が税金を多く取りすぎているからであり、地方税を半分にまで増やす仕組みに変えなければならない。②補助金制度の廃止：市町村の財政のなかで補助金の占めるウェイトも大きい。町村よりも市の方が、また人口規模が大きくなるにつれて、地方交付税よりも補助金の方が金額が大きくなる。しかし、補助金行政は、縦割り行政・陳情政治・画一化の元凶等として、多くの批判を浴びている。地方主権ということになると、身近な行政のほとんどが市町村や州の業務となるので、補助金制度は廃止すべきである。③起債の自由化：自主財源を確保するもう一つの途は、地方債の発行の自由化である。地方自治体が現在地方債を発行しようとしても、自治省（現総務省）の認可が必要である。地方債の発行がそうした厳しい規制下にあるのは、名目的には地方自治の放漫財政を防ぐためであるが、実質的には地方債を市場に流通させず財投資金で引き受け、その元利利子の返却については、地方交付税算定の際の財政需要にカウントするためである。つまり、地方債の引受けから償還まで国が面倒を見る、いわば形を変えた補助金的性格にするためである。しかし、地方債は、本来そのような性質のものではない。起債の自由化は、当然のことであ

る⁴²⁾。

さらに、国・地方間の財源配分について、ドイツの共同税的な指摘が見られるので取り上げよう。州の区割りでいずれの案を想定しても、各州の自主財源となる税収は、経済力の格差を反映して大きな格差がある。従って、財源に余裕のある州が余裕のない州を助けなくてはならない（財政調整）。しかも、課税自主権が地方主権の最も大事な権利であるので、地方税を調整財源に組み入れることはできない。そこで、所得税と法人税を「共同税」にすることで、例えば1990年度の納税実績からすると、北海道には3兆103億円を配分し、一方関東の場合は2兆3040億円拠出しなければならないが、23兆円強が「共同税」であるから、実際は2兆2370億円を拠出するだけでよい。こうして計算すると、「共同税」の税収合計46兆401億円のうち各州に配分する額は、12兆36億円となり、これを原資として北海道にはその16.1%、東北には24.2%、中部には14.7%、近畿には3.3%、中・四国には24.2%、九州には32.4%、沖縄には3.7%の率の額を配分すればよいことになる。何年か毎にこの比率を見直して、この比率を固定すれば、翌年度の所得税と法人税の税収見積をすれば自動的に各州への配分額が決定されることになる。結果的に補助金も交付税も不要となり、各州は全く自由に財政運営を行えるようになる。だが、それでも最大の問題は、税制の歪みである。国税の実に49.4%が関東で納付され、所得税と法人税で見ても50.1%になる。これは、経済力の首都圏、特に東京一極集中に起因している。例えば、法人税が本社や本店のある東京で収められ、消費税も蔵出し税として東京で納められていることにある。つまり、これが従来からの中央集権体制の国税の仕組みであり、税制の歪みの元凶である。地方の自立、財政の自立という観点から見れば、この国税の仕組みは即刻改められなければならないと⁴³⁾。

州の区割りについて、恒松モデルは、次のように指摘している。政府とは、行政だけでない。州政府というためには、立法も司法もなければならな

42) 恒松制治, 『前掲書』, 53~60頁。

43) 恒松制治, 『前掲書』, 119~123頁。

い。州議会は、州法を制定し、その州法に違反する事柄に対して司法が裁かなければならない。地方主権の立場からいえば、これは当然であると（この点で、佐々木モデルと大きく異なる）。そして、原則として、各地域がいかに州としてまとまるかについては、その地域住民の意思にまかせなければならない。基本的な考え方の1つの基準は、都道府県のような単なる中央政府（国）の出先機関でなく、独立国に近い存在として州の経済的自立、財政的自立をある程度実現するものでなければならない。第2の基準は、今後の国際化を考えた時に、それぞれの州が太平洋と日本海の両面に面していることが望ましく、そうすることで国際化戦略がバランスのとれたものとなる。こうした粗っぽい判断基準を当てはめると、日本は常識的に8つの州になるだろう。つまり、北海道、東北、関東、中部、近畿、中・四国、九州、沖縄である。問題は、東京の所属する関東州が全国でも飛び抜けて大きいことにある。2分割する案があればバランスは、かなり理想的になるし、東京だけを独立州と考えることもありえようが、ただ東京圏という一体的な地域を考えると、独立州とするのは不自然であるとしている⁴⁴⁾。恒松モデルでも、佐々木モデルと同様に、東京一極集中の弊害を認めながらも、最後まで東京改革には積極的な賛同の姿勢を示していない。もちろん、分権化の中でも、難問の1つは東京ないし東京圏をどう扱うかにある。

5 結 び

政治と行政組織の改革は、極めて難しい改革である。しかし、わが国は、その難しい改革を避けて通れない。高齢化、少子化、急激な人口減少、医療・介護予算の激増、そして経済の停滞等の難問を抱え、加えて最近の自国第一主義による国際的な自由貿易の危機は、十二分にわが国を不安に落している。しかも、‘失われた25年’に象徴される経済停滞からいまだ脱皮できず、空恐ろしい財政赤字を抱え、国の「財政破綻」寸前の事態にある。それでも、改革を頓挫させ、先送りをする安倍総理は、真摯に厳しい財政

44) 恒松制治, 『前掲書』, 103~105頁。

対応の緊急性を再認識するか、さもなくば改革派に政権を譲るべきである。橋本総理の「中央省庁の再編」、小泉総理の「聖域なき構造改革」、そして地方分権改革への流れを再び本格化する責任が、安倍総理に過剰な程に負わされているのである。

さて、本稿では、集権型中央集権体制と連邦型地方主権体制について構造的に原理・原則を明確にした。それは、構造的原理・原則を踏まえた政治・行政組織の改革でなければ、わが国の分権化構想も成功に結びつかないということにある。まず、敗戦後に天皇制は立憲君主制（実権を持たない儀礼的地位）に移行し、大権が議院内閣制に委譲された。そして、顧慮すべきはこの立憲君主としての天皇制は、実権を持たない儀礼的地位に留まること、「国王は君臨すれども統治せず（The King reigns, but does not govern）」の原則を厳守することである。かつて、国家主権は、王権神授説が示唆するように、絶対君主制の国家が存在する場合に、主権は統治者とともにあり不可分であった。従って、「国家主権の不可分性」を原理あるいは原則にすると、政治制度としては、集権制しか考えられなかった。しかし、絶対君主制から制限君主制に他国よりも早く17世紀末までに完全に移行したイギリスは、王権神授説を否定し、王権の制限と議会の強化を表裏一体で進行させ、統治主体は国王から議会に移り、議会主権を成立させたのである。これは、王権を制限し、主権は議会にあるとした点において画期的な改革であったが、主権の不可分性は変わらなかった。そこで、「国王は君臨すれども統治せず」の原則が重要な原則となったのである。この原則が破られるならば、絶対君主としての天皇の集権制へと逆戻りする。例えば、カナダの副総裁に州法の裁可を拒否させることができるとする「イギリス領北アメリカ法」、オーストラリアのイギリス国王の代理を務める総督による首相解任の事件は、連邦制を歪め、マレーシアの上院議員68名の内の国王による42名の任命権は、連邦制を後退させる所行である。

立憲君主制の原則の下で、わが国の天皇は現憲法に規定するように象徴天皇とし、国家主権と統治主体は議会にあるとされている。すなわち、「議会

主権の原理」である。国家主権と統治主体としての議会制は、戦後に強化され、参政権（選挙権、被選挙権、国民投票あるいは国民審査での投票権）を有する国民の民主的な直接選挙で選出された議員メンバーによって構成され、合議制で物事を決定する機関となっている。そして、議会制の下では、原則的に議院内閣制が採用される。議院内閣制では、議会多数派の党首が首相となり、議会の核となる内閣を組閣・掌握し、立法府と行政府を統治することになる。つまり、議院内閣制の下では、国家主権の実質的権力は首相にあり、統治責任者でもある。かつまた、議院内閣制は、立法府と行政府の共働を前提としており、議会多数派の党首が二つの府（立法府と行政府）を支配するということになる。わが国では、すでに天皇制と議院内閣制がいかにともしがたく定着している。従って、分権化構想に際し、わが国の歩むべき道は、集権型と連邦型の折衷体制しか選択の余地がないといわなければならない。連邦制では、必ず二院制の原理に基づく。すなわち、下院は国民代表の原則に則り、議員は国民の直接選挙によって選出される。対して、上院は地域代表の原則に則り、議員は地域を代表する機関かあるいは地域の直接選挙によって選出される。かくして、中央政府は、国民代表と地方政府代表あるいは地域代表という代表性の確保と同時に、政策決定・執行の拘束力を制度化することに成功するのである。マレーシアの上院議員68名の選出で、国王の42名の任命権は、連邦制を破綻させる。わが国では、恒松モデルで指摘されているように、衆議院（下院）の国民代表性は良しとして、参議院（上院）は、各州の意向を表明できるようにするために、地域代表性の原則により州民の選挙によって選出されなければならない。議員数は各州5人くらいとし、少ない場合には州代表として行動しにくく、多い場合には州代表としての自覚が薄くなる。ただ、州民が5人を直接選挙すれば、政党を異にする者が選ばれる可能性があり、結果的に参議院内で意見が衝突し、州代表としての機能を果たせない。従って、参議院の議員は、政党選挙の形で行うのが適切である。具体的には、勝利した政党が州議会議員のなかから5人の議員を選ぶわけである。さらに、中央政府と州政府の対等性を確保する

ためには、目下の「法案や予算案の議決で衆議院が優先される」という憲法ルールに対しても、一工夫が必要であると。すなわち、権力の非集中（Non-centralization）の配慮が必要であると。全く、同感であり、中央政府と地方政府の対等性が必要である。

連邦制（分権化）の根本原理は、「憲法上の立法権分割」の明示である。その際に、中央政府と州政府の立法権の分割は、専管原則（exclusive Principle）を重視する立場にたたねばならない。アメリカがその模範例であるが、双方の政府が立法できる共管原則（current Principle）を幅広くとると、また連邦権限が大きくなると、もはや連邦制ではなく、準連邦的になってしまう。例えば、オーストラリアでは、連邦政府と州政府の双方が立法できる共管原則に基づく競合権が多分野に渡っており、またマレーシアでは連邦権限が圧倒的に大きくなっている。その結果、連邦政府が州政府を「支配—従属関係」に置くことになり、支配—従属関係の完全な否定とはなっていない。ベルギーに至っては、「憲法上の立法権分割」の明示が不明確であり、連邦政府権限の限定列挙事項の整理・作業を残しており、かつ残余権移管の法的手続きが未完である。わが国では、佐々木モデルが、道州制ビジョン懇談会「中間報告」（2008年）で示された中央政府と州政府の役割と権限分割提案を適切なものとして紹介している。それによると、中央政府の役割と権限としては、皇室、外交、国家安全保障・治安、通貨の発行管理・金利政策、通商政策、資源・エネルギー政策、移民政策、大規模災害対策、最低限の生活保障制度、国家的プロジェクト、司法・民法・商法・刑法等の基本法に関すること、市場競争の確保、財産権の保護、国政選挙、国の財政、国の統計・記録等である。対して、州政府の役割と権限としては、広域の公共事業、科学技術・学術文化の振興・対外文化交流・高等教育、経済・産業の振興政策、海外交易、地域の土地生産力の拡大、能力開発や職業安定・雇用対策、広域の公害対策・環境の維持改善、危機管理・警察治安・災害復旧、電波管理・情報の受発信機能、市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育水準・福祉医療基準の策定等である（基礎自治体の役割については、省く）。

この権限分割案は、専管原則を重視しており、評価できる（さらに、精査が必要）。しかし、「憲法上の立法権分割」の明示ではなく、中央政府主導の「道州制法」に権限分割規定を求めていることに致命的欠陥がある。最後に、連邦型には、権力の二層化と同意が存在する。権力の二層化とは、全体（中央政府の統合）とそれを構成する政体（州政府の自治）がそれぞれ権力センターを有することである。すなわち、「自治と統合の対等性の原理」である。これはまた、権力の非集中（Non-centralization）、つまり「中央政府に対する州政府の従属性」の否定であり、権力が一元化する集権型中央集権体制とは本質的に違っているところである。そして、自立には、佐々木モデルと恒松モデルで強調されているように、財政的自立がはかられなければ画餅となり、自主財源をいかに確保し、充実させるかが分権化を成功させる実質的鍵となるだろう。

政治と行政組織の改革に悲観がよぎるのは、私だけであろうか。わが国を財政破綻の状態に陥れた為政者達は全く政策失敗の責任を取らず、自ら身を削る政治改革も行政改革も、そして公務員改革すらも先送りする。かつて、東久邇宮殿下が戦後「日米開戦の責任」は国民にもあるとしたように、今日でもまた、財政の専門家達は「空恐ろしく膨れ上がった国の借金の責任」が国民にあると平然と述べる始末である。権力者に媚びる人々には、実に嘆かわしいばかりである。だが、この無責任体質は、何なのか。恐らく、私には情報隠蔽体質に起因していると思われる。すなわち、年金制度の破綻、医療・介護制度の破綻、そして財政の破綻を中央政府と行政組織はひたすら隠蔽し、もし情報漏洩者が出ようことなら、国民をパニックに陥らせる情報テロ犯罪者の烙印を押す。つまり、この常套手段によって、為政者達は長く自己保存し、生き続けているのである。この隠蔽体質を打破する方法は、バラク・オバマ大統領の“チェンジ”の中にある。すなわち、国民が政府に情報公開の透明性を求め、政策提言による国民の政治参加の機会を求めることである。つまり、閉鎖的政府に扉を開かせる草の根活動である。