

道州制に関する基本的考え方

平成25年1月23日
全国知事会

1 はじめに

これまで我が国は、国が大きな権限や財源を持つ中央集権型の行政システムの下で、急速な近代化と経済成長を成し遂げてきたが、その中で都道府県は、法的地位等の変容を経ながらも、明治期以来120年余の長きにわたり、その構成と区域を維持し、広域の地方自治体として、大きな役割を担ってきた。

しかし、現在の我が国は、人口減少社会の到来や少子化・高齢化による人口構造の激変、経済・社会のグローバル化に伴う国際競争の激化など、かつてない大きな構造変化に直面している。

今後、我が国が持続的な発展を遂げるためには、画一的な中央集権型システムを改め、地域が多様性の中から生み出す競争力を国全体の成長につなげていく多極・多様化した分権型国家への転換が求められている。

我が国がこれまでに経験したことのない困難な課題に直面する中で、地域における広域行政をこれまで以上に充実・強化し、地域がその持てる強みを最大限に発揮して、個性的な地域づくりや広域的な経済産業活動の活性化などにより、結果として、我が国全体の活力や国際競争力を高めていくことが切実に求められている。

また、諸外国との領土問題、米軍基地の移転問題、為替相場における円高問題など、喫緊の課題がある中で、中央政府の機能を外交・安全保障・マクロ経済政策など中央政府本来の機能に特化することにより、中央政府の機能を強化すべきである。

まずは現在行われている地方分権改革を着実に推進することが不可欠であり、このことが足がかりとなり、国と地方を通じた効率的な行政システムの再構築による新しい政府像の確立につながるものである。

さらに、都道府県のあり方をめぐる動きとして注目しなければならないのは、国の出先機関の丸ごと移管を念頭に、特定広域連合を創設する動きである。

平成22年12月には、全国初の都道府県域を越える広域連合である「関西広域連合」が発足し、以来東日本大震災への対応や、エネルギー問題などの広

域的な対応を必要とする課題に対して実績を積み重ねており、広域的課題に対する有効な手段であることを示しつつ国の出先機関の受け皿となる特定広域連合の認定を九州や中国、四国とともに目指している。これまで、「道州制」のみで議論されてきた都道府県を越える広域自治体のあり方について、もう一つの提案がなされていると考えることができる。

「特定広域連合」においては、広域連合長が権限を行使するが、特定広域連合委員会についての規定が設けられており、合議制により運営することの法制的な担保や、関係市町村の意見反映の仕組み等、関係する団体の意見を幅広く聴取する仕組みが検討されている。

このような動きを踏まえ、全国知事会は、平成24年10月に取りまとめた「日本再生デザイン」において、「自己決定と責任を持つ、21世紀型の「地方自立自治体」」を掲げる中で、「国と地方の役割を大胆に見直し、国は国本来の役割に専念し、広域自治体及び基礎自治体の役割を大幅に拡大することで、国と地方の双方の政府機能を強化する」とともに、「同時に、広域自治体と国、基礎自治体との役割分担、道州制や特定広域連合を含めた広域自治体のあり方等を幅広く検討する」こととしたところである。

以上の点を踏まえ、道州制に対する全国知事会の立場を明らかにし、道州制の基本的考え方を示すことによって、政府や各政党をはじめとする関係機関に対し、道州制の検討に当たっての課題を提示しようとするものである。

2 道州制の検討に当たっての全国知事会の立場

道州制については、第28次地方制度調査会の答申や道州制ビジョン懇談会の中間報告など、国レベルにおいて道州制の導入に向けた動きがあったが、政権交代後の平成22年6月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」では、「いわゆる『道州制』についての検討も射程にいれていく」との表現のみで、道州制のあり方の具体的な方向性は示されておらず、政府における道州制の導入に向けた動きは停滞していた。

しかし、平成24年8月に成立した「大都市地域における特別区の設置に関する法律」に関して、国や地方等において国と地方のあり方について議論が活発に行われ、また、複数の政党において道州制についても道州制基本法の制定を含めた検討が改めて行われることとなった。

道州制の検討を進めるに当たっては、国民的な理解を得て、我が国統治機構全体を改革し、地方が真に自立する税財政システムを確立するなど、解決しなければならない大きな課題があるが、現在のところ、道州制の姿について国と地方との間で明確なイメージが共有されておらず、道州制のメリット・デメリット等に関する検証が十分進んでいないことから、導入を前提とした進め方に慎重な意見があることも事実である。

しかしながら、再び道州制議論が活発化する兆しがみられ、広域自治体のあり方が問われる中、全国知事会は、道州制議論において、正に当事者として、様々な課題について検討を加えながら真摯に議論を重ね、最も積極的に提案していかなければならない立場にある。

言うまでもなく、道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決してない。また、道州制の議論にかかわらず、地方分権改革を着実に推進しなければならない。

3 道州制の基本原則

道州制の検討に当たっては、以下の基本原則が前提とならなければならない。

1 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない

国と地方自治体双方のあり方を同時・一体的に抜本的に見直し、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を検討しなければならない。

2 道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする

道州は、国と市町村の間の広域自治体として、市町村と役割を分担して、主に地域における広域行政を担うものとすべきである。国との必要な連携は確保しつつも、道州が国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つようなものであってはならない。また、単なる都道府県合併となってはならない。

3 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない

「国と地方の役割分担」を抜本的に見直し、現在国が担っている事務については、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割に重点化し、内政に関する事務は、基本的に地方が担うこととすべきであり、このことは、国と地方の双方の政府の機能強化や行政の効率化による国民負担の軽減にもつながるものである。

その際、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管することとし、道州は、広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務等を担うこととすべきである。

また、都道府県の事務を移管するに当たっては、基礎自治体たる市町村は、自立性の高い行政主体として、十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる体制とする必要がある、このための方策を検討する必要がある。

4 役割分担の見直しに当たっては、事務の管理執行を担っている「国の出先機関」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央府省」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない

国と地方の役割分担に基づき、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討するという観点から、国の事務権限の仕分けを行い、国の出先機関の廃止のみならず、中央府省の解体再編を含め、地方への権限移譲が行われなければならない。

その際には、財政面等において地方の過大な負担とならないよう、権限・財源の一体的移譲を前提とした制度設計や、人員移管のルールづくりが確実になされなければならない。

5 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な自治立法権を確立しなければならない

内政に関する事務について、道州が事務を自主的・自立的に担えるようにするため、国の法令については大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるにとどめ、道州に広範な自治立法権を付与するようにしなければならない。

6 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、税体系を抜本的に再構築し、地方の課税自主権を強化する必要がある。例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入など、現行の国税と地方税の税目や課税自主権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築しなければならない。

道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サービスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法につい

ては、国と地方において決定する仕組みの導入を検討しなければならない。

さらに、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討しなければならない。

7 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、住民サービスへの影響や地理的・歴史的・文化的条件など、地方の意見を最大限尊重して決定しなければならない

道州の区域は、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、道州と市町村の二層制としたときにも、住民サービスがさらに充実・強化されるのは当然のことであり、加えて住民が一体感を持つことができるよう地方の意見を最大限尊重した区域となるように設定すべきである。

また、地理的特性、歴史的事情、文化的条件も最大限考慮すべきである。

なお、道州の区域等の枠組は、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、国において一方的に区域を絞り込むなど、枠組を先行させた議論を行うべきではない。

4 道州制検討の進め方

1 国と地方の協議の場を活用すべきである

道州制は、国と地方双方の政府のあり方を再構築するものであることから、両者が共通の認識を持って検討していくことが不可欠である。そのため、道州制の検討は政治主導で行われるべきであり「国と地方の協議の場」に「国のかたち検討部会」を設置し、特に、中央府省の解体再編を含めた中央政府のあり方及び地方の役割、地方自治体の自治立法権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進めなければならない。

2 国民意識の醸成が何より重要である

道州制の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題であるが、現時点で、道州制の具体的なイメージについて、また道州制が我が国のあり方や国民生活にどのような変化をもたらすかについて、国民に十分理解されているとは言い難い状況にある。

そのため、国と地方の双方が道州制のメリットや課題について分かりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われることが何より重要である。

5 地方分権改革の推進

道州制議論にかかわらず、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、補助金等の一括交付金化等の改革を一体的に進める必要がある

地方分権改革は、道州制議論にかかわらず当然進められなければならない、道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由とならないよう、義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大、基礎自治体への権限移譲、国の出先機関の原則廃止、補助金等の一括交付金化等の改革を一体的に進めなければならない。

特に、現在国において検討している「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」は、地方分権改革の一環として、経済産業政策など地域における広域にわたる事務等を、国の出先機関の廃止に向けて都道府県が加入する特定広域連合に移管することによって、より住民に近い広域自治組織が自主的かつ総合的に実施できるようにするという趣旨で立案されたものであり、同法案を早期に成立すべきである。

道州制を検討するに当たっての具体的な検討課題

① 国のあり方及び国・道州・市町村の役割分担

国と地方の役割分担を明確化し、国の役割を純化、重点化した場合、立法府のあり方、中央府省の解体再編、国の出先機関の廃止を含めた国の組織・機構の具体的なあり方、国が担うべき具体的な事務事業のあり方をどうするか。

また、新たな行政需要が生じた場合、国、道州、市町村のいずれが担うかについての調整をどうするか。

さらに、国から地方への権限・財源の大幅な移譲が想定される道州制を検討するにあたり、国の巨額の債務をどう扱うかは大きな課題である。都道府県を廃止する際にもその債務の扱いを決定する必要がある。地方分権を実現するための道州制が、早々から巨額の債務で硬直した財政状況により身動きのとれない地方自治体の誕生とならないよう、議論の前提として整理しておくべきではないか。

② 税財政制度のあり方

国と地方の役割分担を踏まえ、自主性・自立性が高く、道州間の大きな財政力格差を生じさせないような税財政制度のあり方及び道州間の財政調整制度のあり方をどうするか。

③ 大都市圏との関係

道州制の下での基礎自治体としての大都市のあり方をどうするか。特に、大都市地域における特別区の設置に関する法律の成立や多様な大都市制度の議論を踏まえながら、現行の政令指定都市等の大都市制度との関係を整理する必要があるのではないか。また、道州と首都圏をはじめとする大都市圏域との関係をどう考えるか。

④ 市町村との関係

市町村の役割はどうあるべきか。また、市町村の行財政基盤をいかに強化すべきか。特に、その役割を担いきれない小規模町村について、その事務の補完のあり方をどうするか。

⑤ 住民自治などのあり方

住民との距離が遠くなるといった懸念が指摘される道州における住民自治のあり方をどうするか。その際、郷土への愛着や誇りを維持する観点も踏まえて検討すべきか。

⑥ 首長・議会議員の選出方法

道州の首長の選出は、どのような方法がふさわしいか。(住民の直接選挙、議会において選出等)

また、道州の議会議員の選出は、どのような制度がふさわしいか。(道州単位の比例代表選挙、道州内をいくつかの選挙区に分割した選挙区選挙等)

⑦ 自治立法権の確立

道州が、その担う事務に関して、広範な自治立法権を確立するためには、どのような課題があるか。国法と道州の自治立法のあるべき関係をどう保障するか、道州と市町村それぞれの自治立法の関係をどのように整理すべきか。

⑧ 道州の組織・機構のあり方

道州の内部組織のあり方、行政委員会制度及び議会制度のあり方をどうするか。また、その際、道州の各機能を道州内で地理的に一極集中させるのか分散させるのか。

⑨ 道州制特区及び都道府県を越える広域行政の状況と課題の検証

現在、広域自治体のあり方の検討として、道州制特区推進法に基づき、北海道を唯一の対象とするモデル事業が実施されている。

また、都道府県域を越えた広域自治体のあり方の検討としては、関西広域連合の設立をはじめ、九州広域行政機構（仮称）や四国、中国において特定広域連合の設立を目指すなど、国の事務の移管に向けた検討が行われている。

広域自治体のあり方の一つである道州制の検討に当たっては、道州制特区における権限移譲の状況、それに伴う財源移譲の状況、国の関与の変化などについて、また、関西広域連合等における国の出先機関の原則廃止とその機能の丸ごと移管の状況と課題についても、併せて検証を行うべきではないか。