

道州制のあり方研究会について

平成 25 年 11 月 9 日

関西広域連合本部事務局

(1) 関西広域連合における地方分権改革推進に向けた今後の取組方針 (平成 25 年 2 月 9 日総務常任委員会提出資料)	1
(2) 研究会の概要(委員名簿・設置要領)	3
(3) これまでの開催結果および今後の予定	5
(4) 道州制のあり方について(中間報告)の概要	7
(5) 第 5 回会合概要(大都市・小規模市町村、義務教育)	19
(6) 第 6 回会合概要(社会保障)	23
(7) 第 7 回会合概要(農業政策、警察制度)	27

<参考>道州制基本法案をめぐる最近の主な動き

①全国知事会「道州制の基本法案について」(7/9)	31
②自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案について(回答)」(9/26)	35
③全国町村会「道州制の基本法案について」(9/26)	41
④兵庫県知事「道州制基本法案に係る全国知事会の意見に対する自由民主党 道州制推進本部からの回答について(コメント)」(10/7)	45
⑤全国町村議会議長会「道州制の基本法案に関する意見」(10/8)	47
⑥全国市長会「道州制の基本法案について」(10/17)	49

関西広域連合における地方分権改革推進に向けた今後の取組方針

1 設立趣旨等

- 関西広域連合は、地方自ら分権改革の突破口を開く行動として、関西全体の広域行政を担う責任主体を確立するとともに、国の出先機関の事務・権限等の受け皿となり、国と地方の二重行政を解消することをめざし、関西の府県・政令市が主体的に設立したものである。
- 広域連合は府県との併存を前提とした、設置根拠も道州とは異なる組織である。広域連合がそのまま道州に転化しないことは、関西広域連合設立に際しての前提である。道州制を含めた将来の関西における広域行政システムのあり方については、広域連合の活動実績を積み重ねた上で、関西自らが評価し検討していくこととしている。

2 これまでの経過等

- これまで関西広域連合では、府県を越える広域事務について広域計画の策定及びこれに基づく活動展開を行ってきた。国の出先機関の移管については、九州地方知事会等とも連携しながら、その丸ごと移管を求めることとし、第一段階として経済産業局、地方整備局、地方環境事務所を対象としてきた。この結果、関連法案の閣議決定に至った。
- しかしながら、先の衆議院議員総選挙による新政権は、これまで前政権が進めてきた国出先機関の移管には反対の立場である一方、道州制の検討を進めることとしている。従って、関西広域連合にとって、国の出先機関移管の新たな戦略の構築が必要となっており、また、国主導の道州制ではない、地方の視点を踏まえた検討を行う必要がある。

3 今後の戦略

- こうした中で関西広域連合は、中央集権体制と東京一極集中を打破し、地域の自己決定、自己責任を貫ける分権型社会を実現するという設立趣旨を踏まえ、1月24日開催の先の広域連合委員会において、今後の取組方針を次のとおり確認した。

＜地方分権の推進＞

- ① 政府における道州制の検討が進まない限り、地方分権改革も進めないこととならないよう、地方分権を政府に対して強く主張していく。
- ② このため、国の事務・権限等について、地方に委ねられるべきものについては積極的に移譲を求めていくなど、地方分権改革の推進に積極的に取り組む。

＜国出先機関の移管を引き続き主張＞

- ③ 地方分権改革の原点に立ち返り、広域連合設立のねらいである国出先機関をはじめとする国の事務・権限等の移譲を引き続き求めていく。
- ④ 政府与党が主張する道州制においても、国出先機関の地方移管は当然に前提となるものであり、関西広域連合が先行的にその受け皿となるよう求めていく。

なお、第一次安倍内閣時に発足した地方分権改革推進委員会において国出先機関の地方移管について検討されており、この流れが断ち切られることがあってはならない。

＜道州制への対応＞

- ⑤ 前述のとおり、広域連合がそのまま道州に転化しないことは、関西広域連合設立に際しての前提となっている。一方で、政府与党が道州制について検討を予定していることに鑑み、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する立場から、政府が検討を進める道州制についてその課題・問題点等を指摘していくため、広域行政システムに関する研究会※を立ち上げ独自に検討を行い、その成果を検討機関に積極的に提言する。

※平成 25 年 3 月 2 日連合委員会の議論を踏まえ「道州制のあり方研究会」に名称変更

＜有識者研究会の概要＞

◇ 設置時期：平成25年 2 月を目途 ※平成25年 3 月 2 日設置

◇ 構 成 員：有識者 3 ～ 4 名程度（今後選任予定） ※別添のとおり

◇ 検討の視点：

- 1 国主導により中央集権体制の強化につながる道州制になる懸念があり、地方分権の立場から、課題や問題点を指摘する。
- 2 府県のあり方だけではなく、国（中央省庁や国会など）と地方を通じ我が国の統治機構全体のあり方を検討対象とすべき。
- 3 府県の廃止は必ずしも前提ではなく、府県が併存する広域行政システムも排除しない。
- 4 広域連合を活かした先行実施など、段階的な導入方法もあり得る。 等

道州制のあり方研究会の概要

◇ 道州制のあり方研究会 委員名簿

(敬称略、五十音順)

氏名	主な役職	備考
北村 裕明	滋賀大学理事・副学長	
新川 達郎	同志社大学大学院教授	座長
村上 睦	大阪学院大学教授	
山下 淳	関西学院大学教授	副座長

[道州制のあり方研究会 ゲスト招聘]

氏名	主な役職	備考
中 村 正 久	滋賀大学環境総合研究センター特任教授	第1回会合
佐々木 信 夫	中央大学教授	第3回会合
石 田 和 之	徳島大学大学院准教授	第3回会合
木 村 陽 子	自治体国際化協会理事長、 元奈良女子大学教授	第6回会合
熊 木 正 人	厚生労働省社会・援護局地域福祉課 生活困窮者自立支援室長	第6回会合
宮 崎 猛	京都府立大学大学院教授	第7回会合

◇ 道州制のあり方研究会設置要領

(設置目的)

第1条 国における道州制をめぐる動きに対応して、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行い、国に提言するとともに、将来の関西における広域行政のあり方等の検討に資するために、関西広域連合協議会規則（以下「規則」という。）第3条第3項に基づき専門部会を設置する。

(名称)

第2条 専門部会の名称は「道州制のあり方研究会（以下「研究会」という。）」とする。

(所管事項)

第3条 研究会は第1条の設置目的に沿って、次の事項について調査・検討を行う。

- (1) 道州制のあり方
- (2) 将来の関西における広域行政のあり方
- (3) その他関連する事項

(組織)

第4条 研究会の委員は、規則第3条第1項および第3項の委員の中から、広域連合長が指名する。

- 2 研究会に座長および副座長を置き、前項で指名された委員の中から互選する。
- 3 座長は、研究会の会務を総理する。
- 4 副座長は、座長を補佐し、座長に事故あるとき、座長の職務を代理する。

(会議)

第5条 研究会は、座長が招集する。

- 2 研究会に有識者その他、座長が必要と認める者の陪席を求めることができる。

(庶務)

第6条 研究会の庶務は、本部事務局国出先機関対策プロジェクトチームにおいて行う。

(会議の公開)

第7条 研究会の会議は公開を原則とする。

(補足)

第8条 この要領に定めるもののほか、研究会の運営に関し必要な事項は、座長が別に定める。

附 則

(施行期日)

- 1 この要領は、平成25年3月2日から施行する。
- 2 この要領の施行の日以後最初に開かれる研究会は、第5条第1項の規定にかかわらず、広域連合長が招集する。

道州制のあり方研究会 スケジュール

■これまでの開催結果

月	会合	議題	ゲスト	連合委員会・連合議会
3月	第1回会合 (3/23)	①検討の方向性およびスケジュール ②河川管理を通じた論点	中村・滋賀大学環境総合研究センター特任教授	
4月	第2回会合 (4/22)	①産業振興、インフラ整備、森林保全を通じた論点 ②「道州制基本法案(骨子案)」の問題点等		
5月	第3回会合 (5/20)	①大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等 ②道州制基本法案(骨子案)の問題点等(2回目)	佐々木・中央大学教授 石田・徳島大学大学院准教授	5/23連合委員会との意見交換
6月	第4回会合 (6/17)	①道州制のあり方について(中間報告案)		6/22連合議会・広域行政システムのあり方検討部会との意見交換 6/29連合委員会報告
7月	(7/10)	道州制のあり方について(中間報告) 【資料提供】		
	第5回会合 (7/22)	①関西における大都市および小規模市町村を通じた論点 ②義務教育を通じた論点		
9月	第6回会合 (9/9)	社会保障(生活保護制度、医療制度)を通じた論点	木村・自治体国際化協会理事長 熊木・厚生労働省生活困窮者自立支援室長	
10月	第7回会合 (10/21)	①農業政策を通じた論点 ②警察制度を通じた論点	宮崎・京都府立大学大学院教授	

■今後の予定

月	会合	議題	ゲスト	連合委員会・連合議会
11月	第8回会合 (11月下旬)	税財政制度を通じた論点	ゲスト1名程度	
12月	第9回会合	税財政制度を通じた論点(2回目)	ゲスト1名程度	
1月	第10回会合	道州制のあり方について(最終報告素案)		(下旬) 連合委員会報告
2月	第11回会合	道州制のあり方について(最終報告案)		(上旬) 連合議会総務常任委員会報告
3月	(上旬)	道州制のあり方について(最終報告) とりまとめ		(上旬) 連合委員会(連合議会)報告

道州制のあり方について（中間報告）の概要

関西広域連合 道州制のあり方研究会
平成 25 年 7 月 10 日

I. はじめに

1. 道州制のあり方研究会の設置の背景等

国における道州制をめぐる動きに対応して、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行う機関として設置。

2. 研究会の検討の方向性等

- 国主導で中央集権型道州制の導入が進まぬよう、今後、政府が進めるであろう道州制検討に係る課題・問題点をあぶり出す。
- 具体的な事務に即して、国と地方の扱うべき事務や執行のあり方、国の関与、道州と基礎自治体の関係、基礎自治体の様々な補完のあり方などについて議論を行う。
- 道州制基本法案の問題点など、演繹的な議論も並行して行う。

II. 具体的な政策分野に即した検討

1. 河川管理

河川については、治水を中心とした河の中だけにとどまる河川管理だけでなく、森林、水田、まちづくりなど河川の流域や、その水循環に関わる施策全体を統合的に管理し得るようなあり方を実現できれば、大きな意味を持ち得る。河川管理を含めた流域全体の管理を国から地方に引き寄せることで、統合的な管理へと政策レベルを向上させ、流域住民の民主的なガバナンスに委ねていくという方法が可能と考える。（別添図表 1 参照）

2. 産業振興

広域自治体が圏域全体をエリアとした実効性のある成長戦略（ビジョン）を自律的に策定できるようにすることが肝要。そのことにより、例えば産業クラスター支援の場合、省庁の壁や府県境を越えた、より業種や分野本位のネットワーク形成や、地域特性を活かした施策を総合的に実施できると考える。（別添図表 2 参照）

3. インフラ整備

圏域の単位で総合的なインフラ整備を進めるとの視点は重要であるが、全国的なネットワークから末端に至るまで、一つの主体が全て整備をするというのは合理的には考えられない。地方自ら圏域内のネットワークを整備するとしても、全国的なネットワークとの調整、また基礎自治体の意見反映や民間との連携の仕組みが必要である。（別添図表 3 参照）

4. 森林保全

森林保全だけを取り上げても道州制の議論にならず、国土保全・国土利用という観点を含め全般的に議論しなければならない。また、現行の補助金等による支援策が林業振興や中山間地振興に必ずしも結びついていないという課題があるため、森林保全には、林業を含めた山林行政やバイオマス発電の振興など森林を活用した複合的な地域振興のあり方全体を考慮する必要がある。(別添図表4参照)

5. 大都市と小規模市町村

(大都市)

特別自治市の導入等により政令市の政策選択の自由度を高めることや、中核市も政令市なみの権限を有することで、道州はある意味独立した大都市と周辺基礎自治体間の調整を主に担うという考え方や、東京と大阪を都市州として独立させるという考え方もある。

一方、大都市圏は大都市自らの行政区域を大きく越えて連担していることなどから、大都市も道州(広域自治体)に包括される基礎自治体として位置づけたほうが関西らしさを生かせるという考え方もある。

(小規模市町村)

小規模市町村については財政基盤が弱く、広域連携により周辺の核となる都市が水平補完するという考え方もあるが、それだけでは限界があると思われ、都道府県を廃止するのであれば、都道府県が担ってきた事務や補完機能をどうするか、道州が担うとしても広すぎて地域の実情に応じた対応が難しい側面もあり、地域の多様性を確保していくためにも、この補完機能の確保について、道州内の財政調整のあり方も含め予め基本的な方向性を議論しておく必要がある。

また場合によっては、事務・権限の道州(府県)への集約などの議論も必要なのではないか。

Ⅲ. 道州制基本法案に対する懸念と指摘 (別添資料5参照)

Ⅳ. 今後の検討に向けて

1. 道州制の検討に当たっての留意点

- ① 道州制の導入、中央政府や市町村を含む統治機構再編の「大義」、何のための改革なのかを再度明らかにすべきである。
- ② 仮に府県に代えて道州を設置するとして、その目的は具体的に何なのか。現行の府県制の限界は何かを明確にする必要がある。
- ③ 仮に道州制を導入するとして、次の点は絶えず問わなければならない。
 - ・ 道州が何もかも実施するような集権、集中型の道州を想定するのか。
 - ・ それは極めて大きな権能をもった道州の出現を想定することになるが、検討されている道州の組織や体制、市町村との関係のあり方等は、それと整合がとれているのか。

- ・ 巨大な集権型の道州は、分権の推進や一極集中を避ける観点からあり得ないとするなら、それではどういう分権、分散型の道州があるのか。また、分権型道州に応じた柔軟な事務執行方法とは何か。

- ④ 国民・住民のための統治の仕組みをどう作っていくのか。国民・住民にとってより良い結果をもたらす得るかという観点から、国と地方の役割分担やガバナンスのあり方などを選ぶべきであり、その中で地方分権・自治をどこまで全うできるかを考える必要がある。その際、地域の自己決定・自己責任を大前提とするなら、住民自治を如何に充実させるかという点が特に重要となる。
- ⑤ 国、道州（広域行政）、基礎自治体、身近な地域の自治の役割をもう一度確認する必要がある。むしろ、国や基礎自治体の担うべき役割やあり方を具体的に求める中で、道州の姿も自ずと明らかになる。
- ⑥ 小規模市町村の補完をどうするのか、大都市の位置づけや道州との関係はどうあるべきか。これらに単純な回答はなく、複数のオプションを想定すべきである。
- ⑦ 当然、事務・権限等の移譲とあわせて財源措置が必要あるが、現在の日本の経済情勢からいえば、再分配を適正にしていくような財政調整機能を各レベルで垂直的かつ水平的に整える必要がある。
- ⑧ できるだけ分かりやすい形で情報を住民に提供していくため、具体的な政策分野に即した道州制の姿とともに、メリット・デメリットを含め情報提供していくべきである。

2. 研究会の今後の検討方向

今後は、これまでの議論を深めるとともに、具体的な政策分野として、府県民生活により直接的な影響があるナショナル・ミニマム（社会保障や教育など）に係る分野や税財源・財政調整などについても検討を加えたい。

さらに、可能であれば次のような点についても、議論の対象を拡げていきたい。

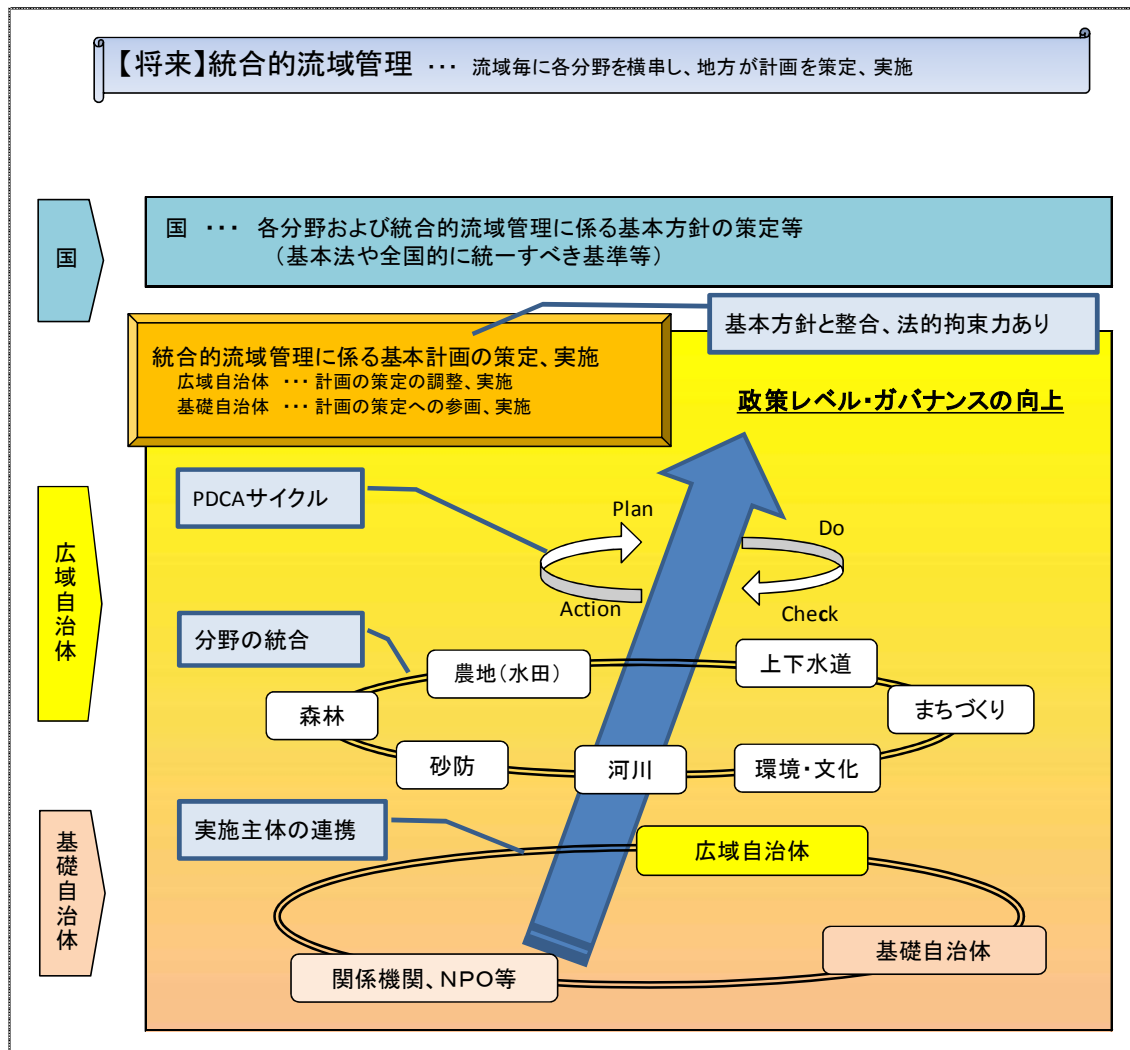
- ① 関西は地理的・文化的にも特色があり、関西の事情にあった広域自治制度とは何か。逆に、関西にとって「これだけは困る」というような道州があるか。
- ② 関西の提案が、単に関西の住民や事業者のためだけでなく、日本や世界に対していかに貢献できるかという視点で制度構想の意義を打ち出せるか。

こうした議論を通じて、できれば国や市町村との関係やガバナンスのあり方といった観点から、道州をはじめとした広域自治体の想定し得るバリエーションについても最終報告で示す。

V. 参考資料

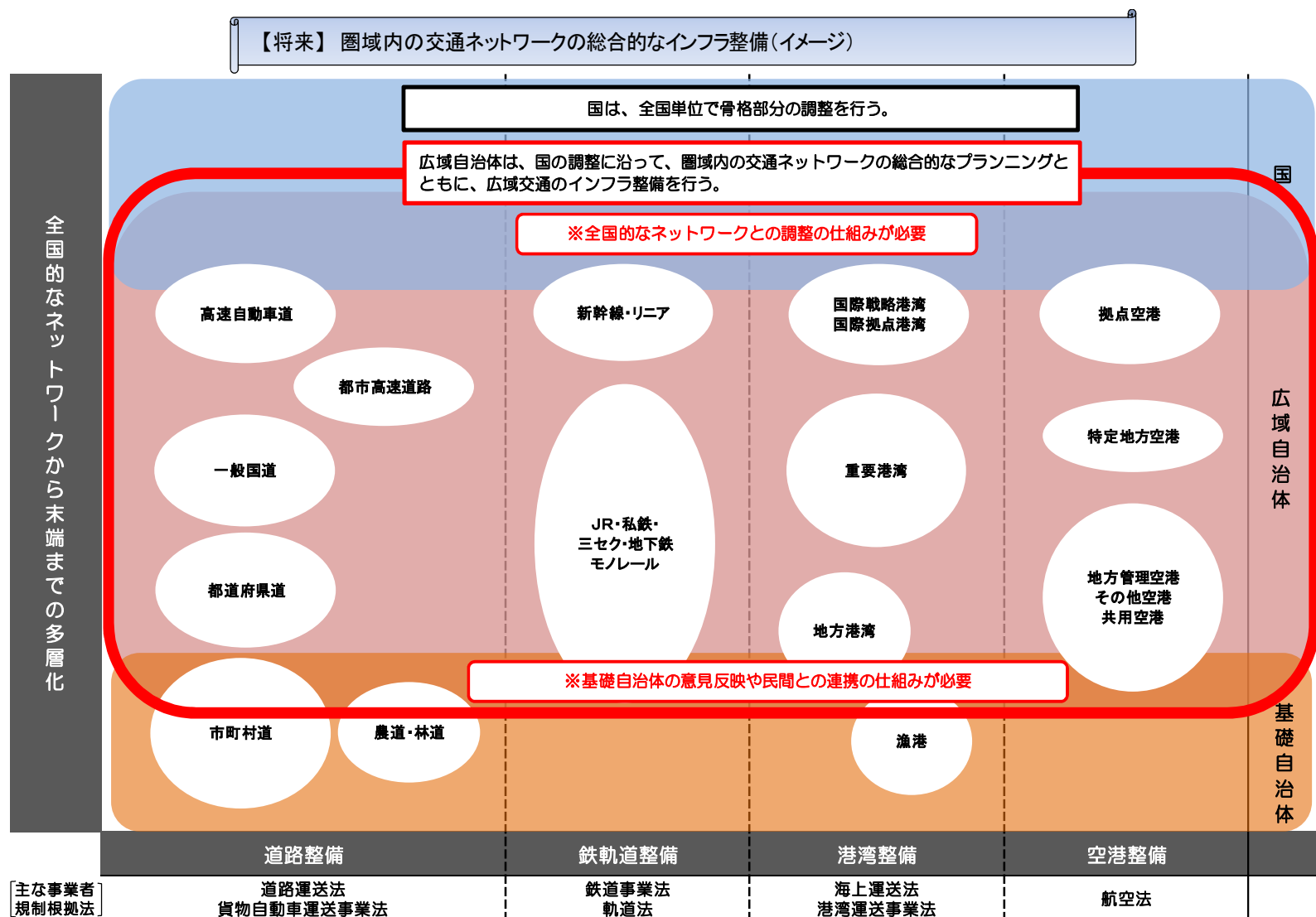
1. 研究会の概要
2. 研究会配付資料（抜粋）
3. 道州制基本法案（骨子案）[H25年2月 自民党道州制推進本部]
4. 道州制への移行のための改革基本法案 [H25年6月 日本維新の会・みんなの党]

河川管理に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



【メリット・条件】

- 国は、各分野および統合的流域管理に係る基本的枠組みを策定する。
- 国の関与を最低限とし、各分野を統合することにより、地方自らが地域のニーズに応じた独自の施策を展開することができ、地域の実情に応じた政策を実現することで、政策レベルの向上を図ることができる。
- 地方自らが主体となって、計画を策定し、その実施責任を負うことで、ガバナンスの向上を図ることができる。なお、従来に比べ意思決定過程が煩雑で時間を要する側面もある。
- 統合的流域管理に係る基本計画は、各主体の参画のもと広域自治体が策定する。



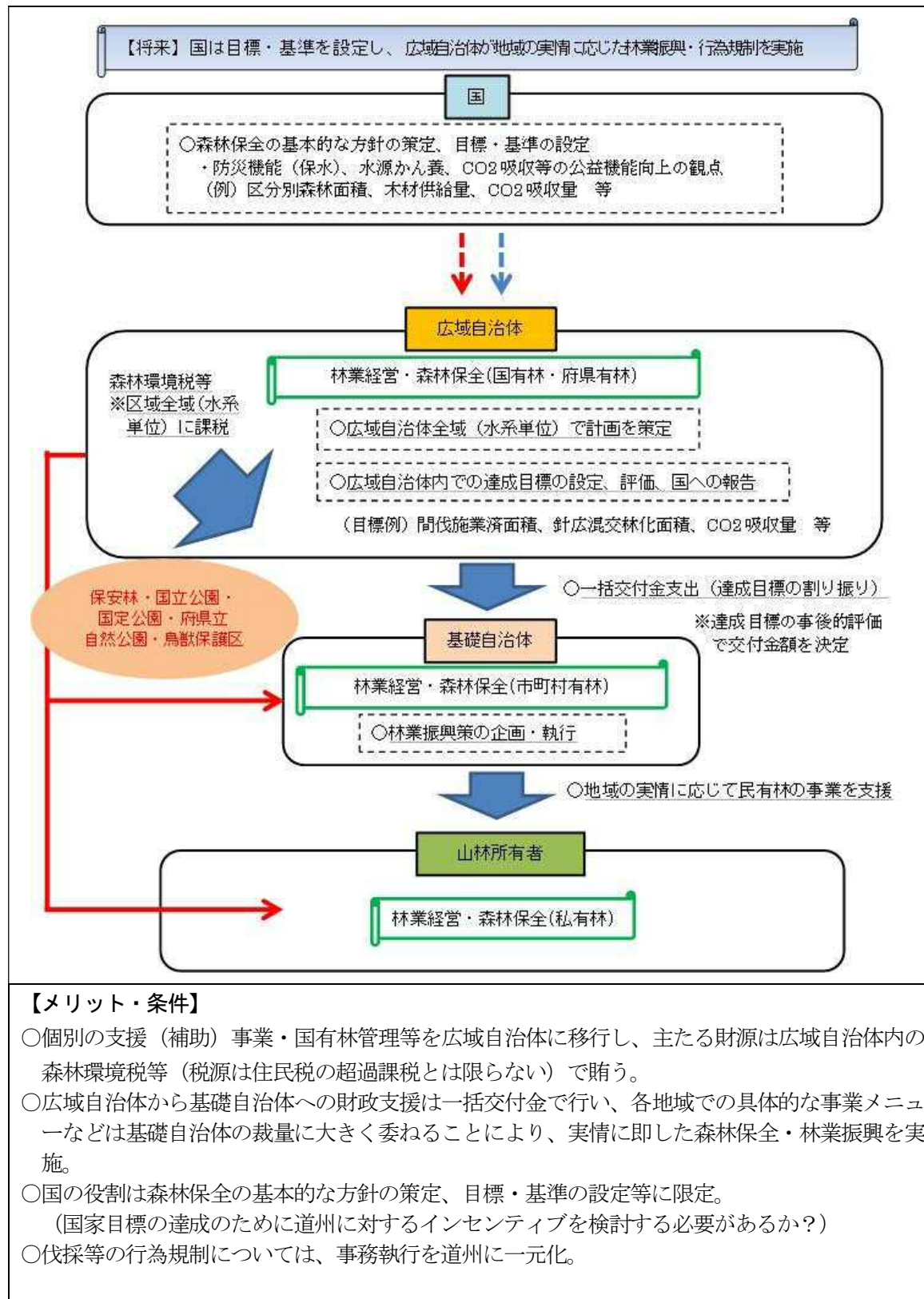
インフラ整備に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

図表 3

【メリット・条件】○広域自治体において、地域の産業施策等を含めた交通ネットワークの総合的なプランニングを行うことにより、圏域全体の経済・観光振興などを図ることができる。
○プランニングには基礎自治体の意見の反映の仕組みが必要。また広域自治体は、必要に応じて基礎自治体における地域交通のインフラ整備を補完する。
○各交通機関は圏域で完結するものではなく、全国的なネットワークから末端まで多層化しており、全国ネットワークとの調整・整合は必要。

図表 4

森林保全に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



Ⅲ. 道州制基本法案に対する懸念と指摘

1. 道州制基本法案（骨子案） [H25 年 2 月 自民党道州制推進本部]

（以下「法案（骨子案）」という。）

1 基本原則

(1) 地方分権改革の推進の目的を見失わないこと

道州制の検討に当たっては、わが国の中央集権体制を見直し、分権型社会を構築するという本来の目的を見失わないこと。

道州制は、国と地方のあり方を抜本的に見直し、地域のことはその地域の住民が自らの責任で判断・決定する分権型社会の構築をめざして検討を行う必要があり、その導入によって国民福祉・住民サービスの向上につながるものでなければならない。

現状においては、道州制の目的や制度のイメージが関係者間で共有されないままに、主として都道府県の廃止等行政改革の観点から議論されているため、制度導入の目的については十分に議論を行う必要がある。

2 国・道州・基礎自治体のあり方

(1) 国が引き続き担う役割を具体的に明らかにすべき

国、道州、基礎自治体の役割分担については、現在のところ、概念的・抽象的な整理しかなされていない。

法案（骨子案）にいう「国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないもの」とは具体的に何を指すのか。

国から道州へ移譲する事務を個々に明らかにしていくのではなく、政策分野に即して国が引き続き担う役割を具体的に明確にすべきである。

国の役割を口実として国の事務・権限、特に中央府省の担う企画立案機能の地方への移譲が全く進まないことがあってはならない。一方で、地方の役割と称して、本来国の責任で実施すべき事務の執行を地方に押しつけ、財政的な負担を求めるようなことがあってはならない。

また、府省の縦割行政等現行法の枠組みを温存したままで、国の事務の執行権限（出先機関の権限）だけを地方に移譲しても抜本的な改革にはならない。

国と地方の役割分担や、国と地方を通じた統治機構のあり方について、具体的な事業分野、例えば河川管理等の公物管理や義務教育をはじめとした公教育、年金・生活保護等の社会保障分野等において、具体的イメージを示すべきである。

(2) 国全体の統治機構のあり方を見直すべき

「道州制の基本的な方向」として真っ先に「都道府県の廃止」が挙がるなど、議論が広域自治体のあり方のみに終始している。

中央府省や市町村のあり方を含めた国全体の統治機構の見直しが必要である。

中央府省に残る権限や国会が引き続き担う立法権限の範囲を明らかにした上で、中央府省・国の出先機関の解体再編や国会のあり方、基礎自治体の権能や組織なども議論すべき。

中央府省の権限を含め、道州に国の事務・権限を広く移譲するのなら、当然中央府省・国の出先機関の解体再編をはじめ、国の事務執行に係る独立行政法人や外郭団体も含めて国の組織の大幅な見直しが必要となる。

また、道州に大幅な自治立法権を認めるなら、国会の担うべき役割も改めて検証・検討されるべきであり、国会のあり方も見直しの対象とすべきである。

そのうえで、国の機能強化や分権型社会実現の理念についても明確に盛り込むべき。

また、全国で唯一の府県域を越える広域自治体として確実に取組を進めている関西広域連合の実情や仕組みについて十分な検証を行うべきである。

(3) 法案（骨子案）のいう「基礎自治体」とは何か明らかにすべき

法案（骨子案）が、「基礎自治体」という文言を用いる趣旨は何か。

「市町村」を一定の規模を持つ新たな「基礎自治体」に合併・再編することを想定しているのか。

「基礎自治体」は従前の市町村と異なり、その権限を強化することを前提としているのなら、そのための枠組みについて示される必要がある。

現行の市町村を前提とするのであれば、地理的・歴史的・文化的条件などにより、十分な権能を発揮できない団体も生じると考えられ、その補完について検討しておく必要がある。

平成の大合併を経た現状においても、現行の市町村の人口や規模・面積等は多様であり、それをさらに再編しても均一化することは困難である。

また、財政基盤の弱い中山間地域では広域連携にも限界がある。道州が補完するとしても、道州では広すぎて地域の実情を反映できず、道州内の地域格差が却って拡大する恐れもある。結局は、現行の府県単位で支庁を置くなどの措置が必要になるのではないかな。

これら議論の前提として、道州と基礎自治体の役割分担が明らかにされなければならないが、基礎自治体について現行市町村を想定するのであれば、その補完の仕組みの検討もないままに府県を廃止する議論を行うことはやや乱暴にすぎる。

(4) 大都市との関係を明確にすべき

政令市をはじめとする大都市については、特別な制度の適用を含め、道州との関係について明確にすべき。

法案（骨子案）においては、道州制国民会議への諮問事項として、「首都及び大都市の在り方に関すること」が掲げられているが、その検討の方向性や内容が不明確である。

現状において、新たな制度の創設も含めた様々な議論や提言がなされているところであるが、政令指定都市をはじめとする大都市について、そのあり方及び道州制における位置づけ、国や道州との関係について明確にすべきである。

3 自立した道州と基礎自治体

(1) 自治立法権を確立すべき

道州の自治立法権をどこまで認め、併せて国会機能をどう再編するのか。国法と道州・基礎自治体の立法の関係を早急に明らかにする必要がある。

地方の立法権が拡充すれば、国会の役割の見直しの検討を要する。

自治立法権を保障するため、道州の役割・権限や組織について国会が法律を定める場合は大枠に留め、具体的内容については道州議会の立法に委ねるべき。

上記に加え、参議院を地方代表院とし、道州や基礎自治体に係る立法を国会が行う場合には、参議院の議決を要件とすることも検討する必要がある。

国が引き続き担う役割が限定され、これまで国が担ってきた事務・権限を大きく地方に移譲し、その自主性に委ねるなら、道州をはじめとする地方の立法権も大幅に拡充されることになる。これに伴い、国会の機能・役割についても改めて検証・検討されるべきであり、その見直しは必須となる。

(2) 自主執行権を確保すべき

国から大幅に移譲された事務・権限を道州が執行するに当たっては、原則国からの関与があってはならず、自らの判断と責任で行うこととすべき。

道州に大幅な企画立案権が付与されるなら、中央府省の機能・役割も縮小することとなり、その抜本的な再編は不可避となる。

(道州及び基礎自治体の事務執行について)「国の関与は極力縮小する」とあり、国の関与の存在が前提となっている。道州や基礎自治体が自らの事務を執行するに当たっては、自らの判断と責任で行うことが基本であり、原則国からの関与があってはならない。

やむを得ず国の関与が必要な場合であっても、当然ながら必要最小限のものとすべきである。

また、国の役割が限定され、中央府省が担う企画立案権を含め、国から道州へ大幅に事務・権限が移譲されるなら、中央府省の機能・役割は自ずと縮小することになるため、その抜本的な再編は不可避となる。

(3) 自主組織権を尊重すべき

道州や基礎自治体の組織・体制のあり方を国が一律に決めることがあってはならず、道州・基礎自治体自身が多様な形態を柔軟に採用できるようにすべき。

例えば、道州によっては、道州議会を二院制とし市町村代表院を設けたり、道州が政策形成・執行機能を強化するため議院内閣制型の執行体制を採用するなど、道州・基礎自治体自身が組織・体制のあり方を柔軟に選択できる制度とする必要がある。

(4) 自主財政権を確立すべき

国・地方を通じて税収が不足するなかで、単純に道州に税源を移譲するだけで必要な財源が確保できるのか。それぞれの道州が財政的に自立した自治体として、持続可能な仕組みを提示しなければならない。

また、東京をはじめとした都市部に税源が偏在している現状を前提に、道州間や道州内の基礎自治体間で財政力格差を生じさせないよう財政調整のあり方を示す必要がある。

① 基幹税

道州や基礎自治体の基幹税についてどのような税目を想定しているのか、例えば、消費税に代表される偏在性が少なく、安定的な基幹税目を道州へ移譲するなどの方針をあらかじめ示すべき。

「地方も、地域経済の主体として経済的に自立できるようにすべき」とあるからには、それに見合った税制・財政上の措置が必要である。

② 財政調整

財政調整については、東京をはじめとした都市部に税源が偏在している現状を前提に、財政力格差を生じさせないような財政調整の具体的あり方を示す必要がある。

道州間及び道州内の市町村間における財政調整を道州自らが担う仕組みを原則とすべきだが、国と地方で一部の税源を共有する場合や、財政基盤が著しく脆弱な道州や基礎自治体が存在する場合等、国と道州間及び国と基礎自治体間の財政調整も検討に含めるべきである。

なお、東京一極集中が相当に進んだ現状では、東京に集中する税収を分配するための特別な制度も必要ではないか。

③ 国の債務・国有財産等の取扱い

国の債務累計が 700 兆円を超え (H24 年度末)、歳入の約半分を公債で賄っている現状において、国の巨額の債務、国有財産 (道路、空港、河川等) の移管について、どのような取扱いを考えているかわからない。

国の債務を道州制の導入を契機として、全て地方 (道州) に付け替えることがあってはならず、国の債務や国有財産のあり方の検討に当たっては地方とも十分協議の上、持続可能な、かつ地方が納得する

対応とすること。

また、国からの事務・権限の大幅な移譲に応じて、それに係る特別会計のあり方についても見直しが必要である。

(5) 住民自治のあり方についても考えを示すべき

現行の都道府県よりもはるかに広大となる道州においては、政策決定の過程が住民から見えにくくなり、住民自治が機能しなくなる恐れがある。

また、基礎自治体が従来の市町村より規模・面積が広大になるのであれば、住民の意思を適切に反映できなくなる恐れがある。

行政規模の拡大につれて、民主主義的統制の徹底や、住民の意思をより適切に反映するための対応が必要となるが、法案（骨子案）の基本的な方向等には触れられていない。道州制の導入に伴い、如何に住民自治を充実させていくのか、国としての考え方を示すべき。

そのためには、住民による直接請求の要件緩和や、基礎自治体の議会に地区ごとの委員会を設置するなどの方策も想定できるが、国として最低限保障すべきものの以外は、基本的には道州や基礎自治体の自主的な設計に委ねるべきである。

4 憲法改正も視野に入れるべき

道州は一国の人口・経済規模に匹敵するほど巨大であり、わが国の統治システムを大きく変えるもの。道州に大幅な自治立法権を認めるなど国・地方を通じた統治機構の改革をめざすためには、例えば、道州制を憲法上に明記する等、憲法改正も視野に入れるべき。

一国の人口・経済規模に匹敵する道州が、憲法に定める「地方自治の本旨」を全うする地方公共団体と言えるのか、憲法上の位置づけについて明確にする必要がある。

仮に道州を憲法上の地方公共団体と位置づけるのであれば、道州の権能や組織等にどのような制約がかかるのか、道州の自治立法権の限界はどこまでかなどを明らかにする必要がある。

また、参議院の地方代表院化や、道州における議院内閣制の導入や行政委員会制の採用、大幅な自治立法権の付与等、国・地方を通じた統治機構改革のためには憲法改正を要するものがある。

憲法改正をしない場合、全体で整合性のとれた統治機構改革はできないのではないのか。

5 地方の意見を反映した制度設計・手続き

(1) 地方の意見を反映すべき

道州制の制度設計を行うに当たっては、地域における地理的・歴史的・文化的条件を最大限考慮した制度とするため、多様かつ地域の実情に即した地方の意見を反映する必要がある。

道州制の検討に当たって、その具体的イメージや、わが国の行政システム、国民生活のあり方にどのような変化をもたらすかについて、国民の理解が進んでおらず、さらなる国民的議論の喚起が必要であることから、政府において、制度導入の必要性や現行制度の問題点も含め分かりやすく示すべき。

加えて、地域における地理的・歴史的・文化的条件を最大限考慮した制度とするため、多様かつ地域の実情に即した地方の意見を反映する必要がある。特に、道州の区域や事務所の位置などについては、当該地域の十分な意見の反映が必要になる。

このため、道州制国民会議が設置される際には、全国で唯一の府県域を越える広域自治体であり、広域行政課題への対応実績がある関西広域連合の道州制国民会議への参画を可能にすること。

(2) 先行的取組として広域連合に国出先機関を移管すべき

わが国の統治機構を抜本的に見直すことから、まず十分な議論を尽くすことが必要である。
一方で、道州制の検討を理由に地方分権改革を停滞させてはならず、関西広域連合などの特別地方公共団体への国出先機関の移管を内容とする法律案を早期に国会に提出し、その成立を図ること。

道州制国民会議における3年以内の答申を含め、5年を目途に検討することとされている。わが国の統治機構を抜本的に見直し、教育や社会保障をはじめ、わが国の内政に係る制度全般を大幅に改変しかねないことから、十分に議論を尽くす必要があるとともに、段階を踏んだ取組も検討してよいのではないか。

道州制の検討が進まない限り地方分権改革が進まないことがあってはならず、道州制の下では、国出先機関は廃止され、その事務は道州又は基礎自治体に移譲される前提であることから、先行的取組として国出先機関の広域連合への移管に取り組むべき。

2. 道州制への移行のための改革基本法案 [H25年6月 日本維新の会・みんなの党]

(以下「改革基本法案」という。)

国の府省及び地方支分部局の改廃や、道州の行政組織における自主決定権について盛り込むなど、自民党の法案（骨子案）とは異なる主張が含まれている。

しかしながら、国の事務、特に内政の分野において、国が引き続き担う事務が具体的に明らかでないことをはじめ、道州制に係る重要事項や制度設計の詳細については、道州制国民会議での調査審議に委ねられており、この点は自民党の法案（骨子案）と相違はない。

従って、改革基本法案に対しては、道州制国民会議に委ねられた道州制の重要事項について、自民党の法案（骨子案）と同様の指摘をせざるを得ないが、さらに次の2点について付記しておく。

(1) 市町村の補完だけでなく、その事務や組織も地方の判断に委ねるべき

改革基本法案では、「市町村」は現状の規模や能力を前提に、従来の事務に加え、都道府県の廃止に伴い移譲される事務を担うものとされている。また、単独でこれらの事務処理が困難な市町村がある場合、道州が「市町村の規模の適正化」や「事務処理の共同化」など必要な措置を講ずることとされている。

こうした市町村の補完の枠組みだけでなく、関西の事情に合った制度設計が可能になるように、市町村の事務・権限の内容や組織を含め、道州内の自治制度については各道州及びその市町村における自主的判断に委ねるべきである。

(2) 自主財政権の確立について、実現可能なあり方を示すべき

税源の確保、課税自主権の行使を含む税制の抜本的見直しや、道州間・道州内の財政調整は規定されているが、その具体的な制度設計にあたっては、東京をはじめとした都市部に税源が相当偏在していることを前提に、実現可能なあり方を示す必要がある。

道州制のあり方研究会第5回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年7月22日（月）9:30～11:50
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
- 4 議 事：(1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点
(2) 義務教育を通じた論点

ポイント

(1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点

- 道州に対して大都市をどう位置づけるか（独立か、包括されるか）は大きな問題ではない。道州全体をにらみ、道州と大都市が連携しながら、広域的な課題に対応することができる仕組みをつくることが重要。
- 小規模市町村自らが、どういう形で水平補完や垂直補完を受けるのかなど、選択できるようにしなければならない
- 財源配分、計画策定、事務事業の実施については、分けて考えることもできる。その中で大都市や小規模市町村がどのように関わるのか。これまで議論した政策分野（河川、産業等）に、大都市や小規模市町村との関係を組み込んだイメージができればよい。

(2) 義務教育を通じた論点

- ナショナル・ミニマムとは具体的に何を保障するのか。中央政府（国）だけではなく、道州や市町村を含む統治機構全体（国家）として、それをどのように保障していくのか。義務教育では、基礎自治体である市町村を中心に考え、学校現場での裁量の拡大や地域社会の参画を可能にするような方向で、ボトムアップで考えていけばよいのではないかと。
- 道州間に格差がなければ道州がナショナル・ミニマムを担えるが、格差の是正を国の財源に求めるのなら、国の関与が必要ということになる。
- 義務教育におけるナショナル・ミニマムの問題が、教員の人事・採用の問題に収れんされるのなら、市町村間の連携や補完で対応でき、道州が関わらなくても良いのではないかと。

主な発言内容

(1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 大都市を道州から独立した存在とするか、道州に包括される基礎自治体とするかは、実はそんなに大きな問題ではないのかもしれない。要は、道州と大都市との調整の仕組みをうまく作れるかどうか重要であり、調整の仕組みは政策ごとに複数あっても良い。
- 道州ができて、都市部の広域的な課題に一元的に対応できるわけではない。まず大都市（圏）が水平連携することが出発点。そのうえで、道州にはどんな役割があるのか。道州として道州単位の課題に、大都市を含む柔らかな連携を通じて対応するということではないか。
- 小規模市町村は、最低限どこまでやらなければいけないのか、どこまで依存（補完）が許されるのか考える必要がある。小規模市町村同士の連携でも効率化を図れる事務もある。市町村自らが、どういう形で水平補完や垂直補完を受けるのか、選択できるようにしなければならない。誰かが（道州が）責任をもってそのような選択肢をつくり、それをサポートする体制が必要。それは定住自立圏や道州の垂直補完などいろいろなやり方があると思われる。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 都市間連携や、都市と農村の連携を強めることにより、新しい時代に相応しい、持続可能な社会が形成される。その規模は道州か府県が良いかは議論があるが、各地域が個々に自立するというより、それぞれの連携が進むにはどういう仕組みが必要かを議論することが大事。
- 柔らかな調整については、G L Aが良い例。G L Aの権能は、警察など4つの分野の予算決定権や計画策定権限等に限定されており、実際の事務・事業の執行は別の主体が担っている。これを参考にできないか。
- 都市部は自立性を高め、連携を進めることが重要。その先に道州や広域連合がある。財源も含め相互に連携できる多様な仕組みを示しながら、市町村に選択してもらうほうがよい。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 基準財政需要額は、人口8万人弱？が最も少ないということも聞く。20万人で想定すれば広大な面積になるが、もう少し人口を少なく想定する方が、より現実的ではないか。
- 柔らかな調整主体を考える際、計画・実行だけでなく、監査も大事。その監査機能は独立していた方がよい。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 近畿圏の都市間の生活上のつながりにおいては、行政区域にあまり意味はない。地域での社会経済生活が発展するのなら、特別自治市でも特別区でもよい。ただし、都市間連携や一体的な問題処理を阻害する要因があれば、それを乗り越える仕掛けが必要。
- 大都市圏と非大都市圏との連携の仕組みも必要。E Uの構造基金も一つのイメージ。
- 財源配分、計画策定、事業執行については、分けて考えることもできる。その中で大都市と小規模市町村がどのように関わるのか。これまで議論した政策分野（河川、産業等）に、大都市や小規模市町村との関係を組み込んだイメージができればよい。
- 大都市はある程度独立した方が意義がある。度がすぎると困るだけで、道州の中にあろうが無かろうが、道州との調整（連携）がうまくいくよう仕組みを整えれば良い。
- 小規模市町村があることのメリットも、考える必要がある。

(2) 義務教育を通じた論点

■山下副座長（関西学院大学教授）

- ナショナル・ミニマムをどう考えるかで、国の役割は当然変わってくる。国レベルで定めるナショナル・ミニマムを限定し、道州レベルのリージョナル・ミニマムに委ねるのか。道州間でその内容が異なる場合、それを格差と考えるか、地域特性と認識するのかを整理しないと議論が進まない。
- 教員の採用、任用の問題であれば、いくつかの団体が連携すればよい。義務教育は道州が関わらないというのもひとつの選択肢では。
- ナショナル・ミニマムだから国が決めて、市町村に実施させるという発想を捨て、学校や教育委員会が住民との距離を縮め、自分たちのことを決めていくという発想が必要。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 義務教育に限定すると、詰まるところ教員の人事・採用の話になる。小規模市町村の連携・補完ができれば、道州が関わらなくてもいいのでは。
- 基礎自治体が主体的な取組をするためには、学校自治をどう進めるかを考えた方がよい。住民参加制度を推進するなどを考える方が現代社会に相応しいのではないか。
- 高等教育、生涯学習の観点も重要であり、道州単位であれば、義務教育から高等教育や生涯学習を含めて議論し、計画し、実施することができる。

■村上委員（大阪学院大学経済学部教授）

- 一般財源化すると教育費が減少するだろうというシミュレーションがあるが、最低限の水準は維持しつつ、一般財源化できるのなら、それはそれで望ましいと考えている。
- 道州間の水平調整で格差が解消できるなら、道州がナショナル・ミニマムを担えるが、格差是正を国の財源に求めるなら国の関与が必要。アメリカでも州の間の格差をなくすために連邦が補助金を交付している。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 京都では地域が自ら学校を作ったという歴史があり、成熟社会の中で、市町村内の住民自治や学校自治を組み入れていくことが重要ではないか。
- 子どもが減っている中、複式学級などでやっているところもあり、地域が判断できる部分を拡げていく仕組みをどう作っていくのかが重要だと考える。
- ナショナル・ミニマムとは具体的に何を保障するのか。中央政府（国）だけではなく、統治機構（国家）全体で如何にナショナル・ミニマムを実現するのか。同時にリージョナル・ミニマムやローカル・オプティマムに何を委ねて、地域の特性を発揮していくのか。義務教育に求められている課題（学校教育の裁量の拡大、地域社会の参画など）への対応方法とともに、制度設計が必要がある。今までの道州制の議論はこのような点で具体性を欠いている。
- 高等教育、大学は論点としては大きい。道州自身の教育機能と併せて考えていかないといいない。

道州制のあり方研究会第6回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年9月9日（月）9:30～12:20
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
[ゲスト]木村・自治体国際化協会理事長
熊木・厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長
- 4 議 事：社会保障（生活保護制度、医療制度）を通じた論点（資料：別添）

主な発言のポイント

（熊木・厚生労働省社会・援護局地域福祉課生活困窮者自立支援室長）

- 生活保護制度は、論理的には地方で基準設定することも可能だが、地域間格差が開くことが想定され、現在の枠組みを変えることへの国民的理解は得られるか。
- 医療では、道州が広域的に医療機関の適正配置を図ることによるメリットも考えられるが、日本では民間医療機関が多いため行政がすべてを決められるわけではない。また、介護や医療の質を確保するための基準設定、報酬の決定と財政負担はセットで考えるべきではないか。
- 社会保障については、公共事業、産業振興等と比べ、道州という広域単位を希求するメリットは大きくない。一方、道州を導入しても決定的なデメリットはないが、改革コストは相当掛かると思われる。

（木村・自治体国際化協会理事長）

- 貧困対策は、地域で担うのは難しい。特に地域が財源を担うのは難しい。
- 権限を持つことと、財源負担は別の問題である。
- 行政の広域化については、生活保護受給者の生活ケアの観点からはメリットが少ないが、ボーダーライン層や稼得世代の就労支援のシステム化や、国保の保険者機能の強化、医療計画の策定の観点等からはメリットがあるのではないか。

（各委員）

- 生活保護の実施体制は、必ずしも道州を介在させなくともよく、国と基礎自治体だけでやっていけるのではないか。一方、地方で基準を定めるとしても国がサポートする（支援すれども統治せず）ということもあるのではないか。
- 社会保障ではトータルとして道州や基礎自治体というものの役割を踏まえて、財源問題や財政調整といったものを包括的に考えていかないと意味がないのではないか。
- 提供体制、責任の所在、財政負担に視点を置いた上で、総合的に考えていかないといけない。他の制度との関わりもあり全てを理屈で整理するのは難しいが、バランスをとっていくしかない。

(参考) 主な発言内容

(1) 講演

■木村・自治体国際化協会理事長(ゲスト)

- 道州制については、連邦や、府県合併による広域行政区画としての州、UK（関西ユニオン）など様々な形態が考えられるが、共通項としては、行政の広域化と分権の推進である。
- 貧困対策は以下の理由から国が支えることが必要。特に財政面でその役割が大きい。
 - ・貧困は全国平等に起きる訳ではなく、地域限定的、突発的に起きる。
 - ・地域格差が大きく、豊かな州に貧困が多くなる訳ではない。
 - ・50年程前に保護率が低かった大阪市が現在高くなっているように、高保護率の地域は時代によっても変遷する。
 - ・地域独自での対応が難しく、迅速な対応が必要。
- 行政の広域化については、生活保護受給者の生活ケアの観点からはメリットが少ないが、ボーダーライン層や稼得世代の就労支援のシステム化や、国保の保険者機能の強化（価格決定権や保険適用施設の決定権などをもつ）、医療計画の策定の観点等からはメリットがある。
- 国民健康保険については、自治体は保険者としての仕事を担わず、行政と分離されたプロ集団が各州で運営し、リスク分散や規模の経済を図ることが望ましい。
- 州単位の保険者が診療報酬や診療内容、契約病床数、審査等を自ら決定・執行できるようにし、保険者機能の強化により、地域偏在をなくすように誘導することも重要。これによって医療計画とより連動できるようになる。しかし、国保は所得の低い層が多く、国保があつてこそ国民皆保険が成り立っていること、および国民皆保険が国民に支持されていることを考えると、国の補助金や他保険者からの支援金は必須。

■熊木・厚生労働省生活困窮者自立支援室長(ゲスト)

- 社会保障は「費用負担は広域、人的サービスはきめ細やかに」が基本。
- 社会保障は生活保護、医療、介護、障害福祉、生活困窮者支援など分野が幅広く、分野によって公平・統一的に取り扱うべきか、地域性を活かすべきかが異なる部分がある。なお、現在これらの分野は相互に関わっており、多くは市町村が実施しつつ国と府県が重層的に支援する形となっている。
- それぞれの分野では、提供体制、責任の所在、財政負担を視点に置いて考えなければいけない。
- 生活保護制度については、外国で同様の仕組みにおいて州で基準を設定しているケースもあり、理論上全て国がやるべきということではない。ただし、日本では憲法や法律において国が全国で無差別平等に保障することとなっており、その枠組みを変えることに国民的理解を得ることは難しいのではないかな。
- 福祉事務所は町村で実施しているケースもあり、基本は現在の府県の福祉事務所は道州ではなく基礎自治体へ移管し、必要に応じて水平連携するべきではないかな。
- 医療は、府県に事務・権限を集約した方が効率的という考え方がある。例えば、国民健康保険の運営を市町村から府県へ移管する動きがあるが、府県が無くなれば、恐らく市町村に戻すのではなく道州に移管されるのだろう。
- 医療では、道州が広域的に医療機関の適正配置を図ることによって効率化することも考えられるが、日本では病院等は自由開業医制で民間医療機関が多いため、行政が容易に配置を変えられる分野ではない。
- 医療保険をはじめ社会保障の本質は金銭のやりとりで各保険者や行政の損得が大きく働き、制度を変える労力は大きい。また、インフラ整備のコストや新しい役割分担の定着などの課題もある。
- 社会保障については、公共事業、産業振興等と比べ道州という広域単位を希求するメリットは、部分的にはあるが大きなものではないと思われる。一方、道州制を導入しても決定的なデメリットとはいえないが、事業主体を変えるなどの改革コストは相当掛かる。
- 地方分権の流れを考えると、府県の事務権限を道州に移すだけではあり方としては逆行であり、道州に国の権限を大幅に移譲しないと意味がないと考える。ただし、その場合、道州の財政負担も大きくすべきと思われる。また、いずれにせよ、地域間格差が開くことが想定され、国民的理解を得ることは必要。

(2) 意見交換（生活保護制度）

■木村・自治体国際化協会理事長（ゲスト）

- 生活保護受給者やボーダーライン層の就労支援は複合的な就労阻害要因を除去しつつ実施することが重要。これには福祉、労働、教育など部をまたいだ協力やNPOなどとの協働が必要。就労支援は地域をみると個別ではうまくやっているところもあるが、道州ぐらいいで広域的にそういった資源の配分をすることが大切。都市部ではNPOなども多くあるが、そうしたネットワーク化とマッチングの問題では広域のメリットがあるのではないかな。
- 現在の生活保護制度の基準は地域別に細かく設定されており、地域の実情に合わないという声はあまり聞かない。基準については、地域格差が生じないようにとのコンセンサスがある。
- 貧困対策は、地域で担うのは難しい。特に地域が貧困対策の財源を担うのは難しい。生活保障水準については、ドイツのように連邦がガイドラインを決め、州政府が水準を設定しているケースもあるが、結果として差がほとんどない。また、財源については連邦が多くを担っている。また、自治体が生生活保護を担うというスウェーデンでは平均受給期間は3～4ヶ月と、通常と異なり生活保護は一時的な制度である。実施主体が自治体であっても、貧困対策の財源は国が責任をもつということである。

■熊本・厚生労働省生活困窮者自立支援室長（ゲスト）

- 道州が福祉事務所を設置するのは効率的ではないと考えられ、そうなれば国と基礎自治体だけで実施するということになる。これは、今より国の作業は増えるが不可能ではないということだと思う。しかし、道州が他の制度（医療、介護等）に携わるとすれば、これらと整合性を図ることなども必要であり、全く役割が無くなることはないのではないかな。
- また、この場合でも町村には就労支援のノウハウはないので、道州（府県）のバックアップが必要。
- 道州制を導入し、町村でも福祉事務所を設置するのであれば、基礎自治体の適正な規模も考えていくべきではないかな。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 生活保護の実施体制は国と基礎自治体だけでやっていけるのではないかな。道州の役割は限りなくゼロに近くとも良い。必ずしも道州を介在させなくてもよいのではないかな。
- ボーダレス層などの就労支援対策（専門性を持った人材の確保やNPOなどとのネットワーク化）は都道府県の単位でも可能なのではないかな。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 道州制を導入する以上は国から権限を移譲しないと意味ないが、これまでの議論にあったように、総合調整型の広域自治体を想定できないかな。基礎自治体をどう強めていくのかということもある。
- 社会保障ではトータルとして道州や基礎自治体というものの役割を踏まえて、財源問題や財政調整といったものを包括的に考えていかないと意味がないのではないかな。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- ナショナルミニマムが、道州で異なるということは許容されないのではないかな。
- ノットコントロール・バットサポート（支援すれども統治せず）ということで、地方で基準を定めるとしても国がサポートするということもあるのではないかな。
- 生活保護における医療扶助は現物給付となっているが、モラルハザードの面からも、受給者が一部を自己負担とすべきということもあるのではないかな。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 生活保護の受給者の実情を見ると、それぞれの地域で状況は違っており、たとえば大阪市西成区などは高齢者層が増えており、就労対策から高齢対策に重点が移行している。
- 地域においてはNPOなど相互扶助のネットワークができ、生活保護と福祉施策が重なりはじめている。それらを支えるような仕組みを広げていく視点も大事であるが、その調整機能を道州で担えるかどうかの問題意識もある。

(3) 意見交換（医療制度）

■木村・自治体国際化協会理事長（ゲスト）

- 国民健康保険の保険者は地域の健康づくりを推進するなど、地域に根ざしているべきであり、国全体でひとつの保険者とするのでは規模が大きすぎる。
- 日本では、医療保険者は何も決められないが、ドイツでは地域保険は州単位である。
- 健康づくりは人の生活に密着しており、医療と介護は市町村の中で連携して行うのが望ましい。ただし、医師の供給体制は市町村で担うのは厳しく、交渉力を持った別の主体が頑張るべき。

■熊本・厚生労働省生活困窮者自立支援室長（ゲスト）

- 介護保険や障害福祉において質の担保のため国が定めている施設基準等は、道州制になるならば、道州がより多くの部分を決めるということが考えられる。データ整理や分析が必要となるが、道州の規模ならできるのではないかな。
- 介護や医療の質の基準と報酬の決定はセットで考えるべきではないか。また、基準は国が一定のガイドラインを示し、道州がアレンジすることも考えられるが、財源負担もセットになるのではないかな。全体として、道州が基準と報酬を国のガイドラインを踏まえて策定又は調整し、一方で財政負担もより大きいという形になる。
- 福祉、健康づくりは住民に身近なところできめ細かい事業展開が望ましいが、診療行為はどこの地域でも同じであるべきというのが国民感覚だとすれば、医療については広域で検討する余地がある。
- 介護保険は、市町村がサービスの供給量と保険料を決めている。責任と財源負担は裏腹であり、行政主体も住民もサービスの充実と負担はセットで考えるべき。道州がサービスを充実させるが負担はしないというのは、他の道州との公平性からもできないと思われる。
- 提供体制、責任の所在、財政負担に視点を置いた上で、総合的に考えていかないといけない。一方、他の制度との関わりもあり、分野別の理論値で完全に整理することは難しい。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 提供体制、責任の所在、財政負担の3つが重要だが予定調和しないということも分かった。責任はうまく切り分けられないし、生活保護と医療では違う。供給主体も市町村、県（道州）もあり、3つの視点でバランスをとっていくしかない。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 保険者の自立は、国保だけでなく他の保険者も同様であり、抜本的な改革になる。その場合、最適規模は府県か道州か国かについて検討が必要だ。
- 現状の配分で考えると難しいが、抜本的な改革の中で、税源移譲なども踏まえ、新しい発想で考えるべきであり、個別調整をしてもうまくいかない。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 診療報酬を地域別に定めると、諸外国の例を見ても、高いところに医療機関が集まってしまうのではないかな。
- 道州で医療保険を機能的に運営すると言われたが、後期高齢者医療制度への拠出のあり方で、企業の偏在があり、企業やその本社機能の少ないところは組合健保からの拠出が難しいのではないかな。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 医療保険は、供給側、医療従事者などの自由な市場である医療マーケットのコントロールを一体的に考えていくべき。連邦国家でできるのなら、道州でもコントロールは可能ではないかな。
- 医療も、一人一人がどう健康を守っていくのか重層的な仕組みの中で、より身近な基礎自治体が担い、その調整を広域的に道州が担っていくことは考えられないかな。
- 道州レベルで国の権限である施設の配置、許認可など行い、税源移譲すれば所得の再分配機能を持つことも考えられるが、社会保障についてはより分権的に責任主体を設けてサービス提供されるべきであり、道州が大きな権限を持って幅広い供給を担うようなあり方は馴染まないように思われる。

道州制のあり方研究会第7回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年10月21日（月）9:30～12:00
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
[ゲスト]宮崎・京都府立大学大学院教授
- 4 議 事：(1) 農業政策を通じた論点
(2) 警察制度を通じた論点

（資料：別添）

主な発言のポイント

(1) 農業政策を通じた論点

（宮崎・京都府立大学大学院教授）

- 関西は、多様な農産物を生産しており、他のブロックと比べると農業に関して各府県の個性が強く、道州が農業政策を担う場合でも、府県レベルの役割やそれを担う主体は引き続き必要になるのではないか。
- 環境保全型農業、ブランド化、都市農村交流などについては、道州規模で統一行的に行った方が政策効果を期待し得るものもあるのではないか。
- 農業は水系単位で様々な分野とつながりがあるなど、自然生態系の循環を踏まえ総合的に政策展開を行う必要がある。現在、各府県で多様な農業政策を展開しているということは、循環の単位が府県のエリアとも関係しているということで、府県単位にどの程度権限を残せばよいかという判断につながるのではないか。
- 国は優良農地を中心に農地を守りつづけたいと頑なに言うが、地方は中山間地域を維持していくため、新規居住者の受け入れなどが必要で、農地転用が問題となるケースもある。農地転用についてはできるだけ柔軟な対応が望ましいのではないか。

（各委員）

- 各府県の農業施策の個性が自然条件の制約によっても、府県が今まで何をしてきたのか、これから何が出来るとかというものを考えておかなければならないのではないか。
- 道州が一律の農業政策ではなく、地域毎の個性を活かした農業政策を維持できるか。
- 道州は、旧来型の行政機構や区域にとらわれた多くの事務・権限を抱え込むようなものではなく、政策分野毎にアドホックな連携が組めるような調整機能を担うものが望ましいのではないかと。

(2) 警察制度を通じた論点

- 現行制度の枠組みのまま府県警察を道州警察に合併するのであれば、警察署や交番といった独自の手足・実働体制がそのまま動くだけであるため、比較的問題や障害が少ないのではないかと。
- 一元化されている現行制度が万全に機能しているかの検証は必要。交通規制など安全上の役割は基礎自治体レベルでも担うことができるものもあり、国と地方の関係のなかで多様化も考えられるのではないかと。

(1) 農業政策と通じた論点

■宮崎・京都府立大学大学院教授(ゲスト)

- 関西は、農産物の大消費地と生産地が近く、多様な農産物を生産しており、他のブロックと比べ各府県の個性が強い。独自の農業振興条例を制定している府県もあり、環境保全型農業、6次産業化、都市農村交流、農産物の高付加価値・ブランド化などを推進している。道州が農業政策を担う場合でも、府県レベルの役割やそれを担う主体は引き続き必要になるのではないかな。
- 中山間地域において過疎化、高齢化による限界集落が広がっていることが課題であるが、農業・農村政策だけでは解決が困難となっている。農村ビジネスや観光で持続可能な農村集落を形成しているところもあるが、農業・農村政策だけでなく、あらゆる対策が必要。また、農家の運動論と一体となった農村側のイニシアティブがないとそうした取組も効果が上がらない。
- 環境保全型農業、ブランド化、都市農村交流などについては、道州規模で統一的行った方が政策効果を期待し得るものもあるのではないかな。
- 農業基本法が改正され、地域の独自性は出てきたが、国が権限は維持され、全国一律の農業政策の根幹は変わっていない。
- 農業は水系単位で様々な分野とつながりがあるなど、自然生態系の循環を踏まえ総合的に政策展開を行う必要がある。現在、各府県で多様な農業政策を展開しているということは、循環の単位が府県のエリアとも関係しているということで、府県単位にどの程度権限を残せばよいかという判断につながるのではないかな。
- 農村の多くは、一見の観光客ではなく、少人数でもリピーターやボランティアとの交流を進め、移住者を増やしたいと考えている。しかし、移住者は、就労できるビジネスが確立され、これから元気になる農村でないと移住しない。例えば、従来の地縁・血縁に代わるコミュニティ・ビジネス(社縁)を活用できないかな。
- 大規模なインフラ整備(農業基盤整備)はこの10年間減少しており、農地の集約を促す圃場整備を除き今後も増加しないのではないかな。
- 日本は耕地面積が13%と少なく、国は優良農地を中心に農地を守りつづけたいと頑なに言うが、地方は中山間地域を維持していくため、新規居住者の受け入れなどが必要で、農地転用が問題となるケースもある。農地転用についてはできるだけ柔軟な対応が望ましいのではないかな。

■山下副座長(関西学院大学教授)

- 各府県の農業の個性が政策的に作り出されたわけではなく、自然条件の制約によるとしても、府県が今まで何をしてきたのか、これから何が出来るのかというものを考えておかなければならないのではないかな。そうでないと府県が道州に変わっても大きな違いはないということになる。
- 都市部と農村部の交流、農村ビジネスの取組などは、府県よりも道州の方が望ましいということになるのか。農家のサポートを行っていくという意味では道州では広域的すぎるので、市町村に頑張ってもらった方がよいということもあるのではないかな。
- 道州が一律の農業政策ではなく、地域毎の個性を活かした農業政策を維持できるかな。
- 関西州にしたとしても、自然生態系の循環という単位で政策を考えていく必要がある。また農業だけではなくて総合化したような政策をつくっていくかなければならないと思われるが、それは府県でもできるのではないかな。

■北村委員(滋賀大学理事・副学長)

- 道州は、旧来型の行政機構や区域にとらわれ多くの事務・権限を抱え込むようなものではなく、政策分野毎にアドホックな連携が組めるような調整機能を担うものが望ましいのではないかな。
- 農業における府県毎の個性というものがあるなかで、道州制により県を無くすことがどういう意味を持つのか。これまでの県の役割の評価や今後の課題としてどのようなものがあるのか。例えば、限界集落の対応は県よりも基礎自治体ではないかという気もするが、それは形成すべき政策によって異なると思われる。

- 道州は府県に代わる行政単位として機能するか。府県は残して関西広域連合のような体制において関西の農業を展開していくということのほうが望ましいのか。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 関西では、小規模農家が多いなかで、生産性（食糧自給率）を高めるため大規模農業への集約化の可能性はあるのか。また、他の道州からの農産物の移入も可能だと思うが、そもそも道州単位で食糧自給率の向上を図ることに意味があるのか。
- 兵庫県でも淡路島と但馬では生態系が違い、但馬であれば日本海ということで京都府北部との類似性もあると思う。道州でも多様な個性への対応ということでは同じではないか。

(2) 警察制度を通じた論点

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 現行制度の枠組みのまま府県警察を道州警察に合併するのであれば、警察署や交番といった独自の手足・実働体制がそのまま動くだけであるため、比較的問題や障害が少ないのではないかと。
- 生活安全上の役割は基礎自治体レベルで担うことも可能ではないか。その際、広域警察と機能が重複することを許容しても良いではないか。また、基礎自治体が警察機能を持つ場合、地域の実情に即した活動を行うためにも、一般行政部門との密接な関係が不可欠であり、組織・体制が府県警察と同じである必要はないのではないかと。
- 公安委員会制度については、常勤化や選任の方法など、教育委員会も含め、行政委員会制度自体に伴う問題として議論する必要がある。
- 国との関係については、実態を考えた際に「現行制度が府県警察と言えるか」との話に尽きる。国の役割との一体化を強めた国家警察で良いのか、府県単位や道州ごとに独立性を持った警察がよいのかの議論になる。既存の制度にとらわれず考える方がよいのかもしれない。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 「地方分権のための広域行政のあり方」を考えることが我々の立場。基礎自治体が担い手になるかという観点で言うと、一部の政令市のように県警機能の丸ごと移譲を求めているところや、交通・生活関連事務のみの移譲を求めているところなど異なる。どの警察機能を切り分けるのかの議論もある。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 基礎自治体が警察権限を持つことになった場合、「管轄外なので県警に連絡を」ということになりかねず、市民の立場からすれば緊急時に困るのではないかと懸念がある。（警察機能は一元化されていることが望ましいのではないかと。）

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 諸外国では複数の警察制度を持っている例もある。そもそも都道府県警察一本のままでいいのか。国と地方の関係のなかで多様化も考えられるのではないかと。現行制度が万全に機能しているかの観点も必要。現実問題として、交通規制事務を政令市に移譲しなければ混雑緩和や環境問題に対処しづらいとの議論もある。
- 経済事犯においては消費者問題にも関わり、また保健所所管の衛生事案も警察行政と密接に関わる。現行警察は広く担当しているので、一度全部白地から、いろいろな可能性を考えることも必要。
- 我々として、まずは分権を意識して議論しないといけない。

道州制の基本法案について

平成25年7月9日
全 国 知 事 会

道州制の基本法案については、日本維新の会・みんなの党が既に国会に提出し、自由民主党・公明党においては本年秋の臨時国会に提出する動きがある。

全国知事会では、これまで「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ、道州制の検討に当たっては我々の考えを十分踏まえるよう求めてきた。

現在、我が国は東日本大震災からの復興をはじめ、経済の再生、エネルギー問題、少子高齢時代における持続可能で安定的な社会保障制度の構築、近い将来に発生が懸念されている巨大地震対策など多くの喫緊の課題への対応を迫られている。それだけに今、道州制を議論するというのであれば、基本法案には、道州制の必要性、理念や姿が具体的かつ明確に示されなければならない。その上で、国の出先機関の廃止や中央府省の解体再編を含む国と地方双方のあり方を見直す抜本的な改革であることが明記されなければならない。

自由民主党をはじめとする4党において統治機構改革という最重要課題について積極的に問題提起されていることは評価するものの、基本法案においてこうした事項が明確にされていない。こうした状況では、全国知事会として問題点を指摘せざるを得ないと考え、改めて基本法案のあり方についての意見を述べるものである。

1 基本法案において最低限明確に示すべき事項について

基本法案は、以下の点が明記されなければならない。

1-1 国民的議論が十分に行われるよう、今なぜ道州制なのか、道州制の理念や姿が具体的かつ明確に示さなければならない。

- ① 現行の都道府県制度の下で地方分権改革を進めた場合と比較した十分な議論を踏まえ、道州制の必要性を示すこと
- ② 道州制の姿やメリット・デメリット等についての明確なイメージを示すこと

- ③ 道州制については、国民に十分理解されているとはいえないので、まずは積極的な情報発信を行い、国民的議論を巻き起こすこと
- ④ 道州制の根幹部分については、「国と地方の協議の場」をはじめ様々な機会を通じて十分協議し、地方の意見を十分に反映させること

1－2 道州制は中央集権を打破し、地方分権を推進するものであることを明確に示さなければならない。

- ① 国の出先機関の廃止はもちろんのこと、中央府省の解体再編を含む国と地方双方のあり方を見直す抜本的な改革であること
- ② 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙し、その上で、道州はもとより、とりわけ市町村について、どういう役割を担うのか明確に示すこと

1－3 道州制は、地域間格差を拡大させることなく、国民の幸せの向上につながるものでなければならず、格差是正の仕組みを明確に示さなければならない。

- ① 道州が財政的に自立し、国民生活のナショナル・ミニマムを維持可能な税財政制度の方向性を示すこと
- ② 道州間や道州内の基礎自治体間の財政力格差が生じないような財政調整のあり方を示すこと

2 基本法案において方向性を示した上で、更に具体的な議論を行うべき事項について

我が国の閉塞状況を打破するために、地方の活力を伸ばし、地域間格差をなくすための統治機構のあり方について、全国知事会としても十分に議論をする必要性を感じているところである。

基本法案が、制度改革の根幹部分を曖昧にしたものではなく、真に地方分権改革を進めるためのものとなるよう、以下の点を重要課題として提起する。

２－１ 道州の自治立法権と国会の立法権の範囲、併せて国の立法機関のあり方について十分に議論すべきである。

- ① 道州の自治立法権、国会が引き続き担う立法権限の範囲及びその相互関係の見直しの方向性
- ② 国会議員の削減数と国会の二院制の見直しの方向性
- ③ 直接公選制と考えられる道州の首長と国における現行の議院内閣制の関係

２－２ 道州制における基礎自治体のあり方や住民自治を確保するための方策について十分に議論すべきである。

- ① 道州制における基礎自治体の規模や権能の強化方針とその具体的な手法
- ② （仮に現行の市町村のままであるなら、）基礎自治体として十分な権能を発揮するための方策
- ③ 政令指定都市等の大都市と道州との関係
- ④ 道州制における住民自治の強化方策

２－３ 道州と国が十分に機能を発揮できる税財源の確保について具体的に議論すべきである。

- ① 現在、国・地方の歳出約１７５兆円に対し、税収は約７７兆円（国約４３兆円、地方約３４兆円）という状況の中で、道州が十分な税財源を確保するための具体的な方策
- ② 現在、国は約７７７兆円、地方は約２０１兆円の債務を負っているが、道州制の下での債務の削減についての十分な説明

3 道州制の議論と並行して実施すべき地方分権改革について

道州制の検討を理由に地方分権改革を停滞させることがあってはならない。これまでの地方分権改革推進委員会の勧告などを踏まえ、国の出先機関の廃止、義務付け・枠付けの見直し、地方税財源の充実などの改革を進めるべきである。

- ① 国の出先機関の廃止に向けた大幅な事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの更なる見直しなどを進めること
- ② 全国で唯一の府県域を越える広域自治体である関西広域連合、九州広域行政機構（仮称）等の取組等について検証を行うとともに、希望する地域に国出先機関を移管すること
- ③ 全国一律の移譲を早期に実施しがたい事務・権限については、特区制度を活用し、更に地方分権改革を推進すること
既に実施されているハローワーク特区の効果等について直ちに検証を行い、地方移管を進めること
- ④ 国と地方の役割分担に応じて、税源移譲を含め、国と地方の税財源配分を見直すとともに、税源の偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系を構築すること
また、地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な見直しにより、持続可能な地方交付税制度として確立するとともに、地方一般財源を充実すること

平成25年9月26日

全 国 知 事 会 御中

自由民主党道州制推進本部

道州制基本法案について（回答）

平成25年7月9日付けで、我が党の道州制基本法案（骨子案）に関し、貴会の貴重な御意見を賜り、誠にありがとうございました。それにもかかわらず、参議院議員通常選挙が施行されたことなどから回答が遅くなり、申し訳ございませんでした。ここに改めて、回答させていただきます。

我が党の道州制基本法案は、道州制国民会議を設置し、道州制の在り方について基本的な検討を行い、その結果を議論のたたき台として取りまとめ、その後の国民的な議論に資することを趣旨とするものであります。したがって、道州制をどのような形にすべきかなどを含め、道州制国民会議で全て検討すべきものと考えています。そのため、道州制基本法案においては、その検討に資するため、必要最小限度の基本理念等を定めることにとどめ、多くは道州制国民会議の検討に委ねることとしています。

しかし、このことは、道州制国民会議の結論に従って、道州制の全ての方向性が決定されることを意味していません。仮に道州制を導入する方向が決まったとしても、その後の政府における道州制を導入するための法律案の策定やその国会の審議の段階において、更に多くの意見調整が行われるものと考えています。あわせて、道州制導入の可否そのものも、この道州制基本法案において、決定付けられるものではありません。このことについては、是非御理解を賜りたいと存じます。

こうしたことから、諸般の意見を踏まえ、道州制基本法案における道州制国民会議の答申があった後の政府の責務（骨子案第4）について、従来の案では「2年を目途に必要な法制の整備を実施しなければならない」としていたところを、「道州制に関する国民的な議論を踏まえ、速やかに、必要と認める法制の整備その他の措置を講じなければならない」と修正することとしました。このことにより、道州制基本法案が道州制の導入を前提とするものではないということが、より明確になったと考えます。

これらのことを大前提として、以下に、個々に御指摘をいただいた点について、回答申し上げます。

記

1 基本法案において最低限明確に示すべき事項について

1-1 国民的議論が十分に行われるよう、今なぜ道州制なのか、道州制の理念や姿が具体的かつ明確に示さなければならない。

① 現行の都道府県制度の下で地方分権改革を進めた場合と比較した十分な議論を踏まえ、道州制の必要性を示すこと

→ 地方分権の推進については、現在の地方自治の仕組みの下では、ほぼ限界に達しているというのが当本部の基本認識であり、道州制基本法案（骨子案）（以下単に「骨子案」という。）前文に記載したように、「新しい時代を切り拓いていくためには、新しい国のかたちを作り上げることが、今求められている」と考えているところであります。さらに、一層の地方分権を行っていかなければならないことについては、前文の規定全体を通じて示していると考えます。御指摘の趣旨を踏まえ、引き続き、更に表現に工夫の余地がないか検討します。

② 道州制の姿やメリット・デメリット等についての明確なイメージを示すこと

→ 道州制の姿やメリット・デメリット等については、これまでの様々な議論を踏まえ、今回の骨子案の前文に示したところですが、具体的な議論は、道州制国民会議の検討に委ねることとしています。

なお、当本部の道州制の姿やメリット・デメリット等に関する認識については、基本的に、「道州制に関する第3次中間報告」（平成20年7月29日）や「道州制のイメージ」「道州制に関する第三次中間報告を踏まえた論点整理」（平成24年6月19日）に示しているところであります。

③ 道州制については、国民に十分理解されているとはいい難いので、まずは積極的な情報発信を行い、国民的議論を巻き起こすこと

→ 御指摘を踏まえ、国民に対する一層の情報発信に努めてまいります。

④ 道州制の根幹部分については、「国と地方の協議の場」をはじめ様々な機会を通じて十分協議し、地方の意見を十分に反映させること

→ 道州制国民会議の議論において、地方六団体との協議の内容が適切に反映されるよう、骨子案に必要な規定を設けます。

1－2 道州制は中央集権を打破し、地方分権を推進するものであることを明確に示さなければならない。

① 国の出先機関の廃止はもちろんのこと、中央府省の解体再編を含む国と地方双方のあり方を見直す抜本的な改革であること

→ 中央省庁の再編については、骨子案の基本理念において第1、3①に「国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにすること」及び同⑥に「国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行うこと」と規定し、道州制の基本的方向において同4⑥に「国の行政機関は整理合理化する」と規定し、道州制国民会議の諮問事項において第3、3①ウに「国の機構の再編」を規定しているところです。

国の出先機関（地方支分部局）については、国から道州に対する事務の移譲に伴い、当然整理されるものと考えており、骨子案の規定について、引き続き、検討します。

② 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙し、その上で、道州はもとより、とりわけ市町村について、どういう役割を担うのか明確に示すこと

→ 国の事務については、骨子案の基本理念において第1、3③に「国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないものに極力限定」と規定しているところであり、これよりも具体的な事務分担については、道州制国民会議において検討されるものと考えます。

基礎自治体の事務については、道州制の基本的方向において同4③に「従来の市町村の事務を処理するとともに、住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ大幅に承継させて、当該事務を処理する」と規定しているところであり、これよりも具体的な事務分担や小規模な基礎自治体に対する事務の補完の在り方については、道州制国民会議において検討されるものと考えます。

1－3 道州制は、地域間格差を拡大させることなく、国民の幸せの向上につながるものでなければならず、格差是正の仕組みを明確に示さなければならない。

① 道州が財政的に自立し、国民生活のナショナル・ミニマムを維持可能な税財政制度の方向性を示すこと

② 道州間や道州内の基礎自治体間の財政力格差が生じないような財政調整のあり方を示すこと

→ 地方財政については、骨子案の道州制の基本的方向において同 4 ⑦に「道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、道州及び基礎自治体に必要な税源を付与するとともに、税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設ける」と規定しているところであり、これよりも具体的な制度については、道州制国民会議において検討されるものと考えます。付言すれば、先ず国、道州及び基礎自治体の事務分担の議論があり、それを前提にしないと具体的な財政論へは入りにくいものと考えます。

2 基本法案において方向性を示した上で、更に具体的な議論を行うべき事項について

2-1 道州の自治立法権と国会の立法権の範囲、併せて国の立法機関のあり方について十分に議論すべきである。

① 道州の自治立法権、国会が引き続き担う立法権限の範囲及びその相互関係の見直しの方向性

→ 自治立法権限については、骨子案の道州制の基本的方向において同 4 ⑤に「道州の事務に関する国の立法は必要最小限のものに限定するとともに、道州の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう道州の立法権限の拡大、強化を図る」と規定し、道州制国民会議の諮問事項において第 3、3 ①エに「国、道州及び基礎自治体の立法権限及びその相互関係に関すること」と規定しているところであり、これよりも具体的な制度については、道州制国民会議において検討されるものと考えます。

② 国会議員の削減数と国会の二院制の見直しの方向性

→ 国会議員の定数は、道州制の導入に伴い、国の事務が相当程度縮減することから、当然削減されるものと考えます。また、二院制の見直しについては、憲法改正に関わる問題であり、道州制基本法案に規定するのはなじまないと考えます。

③ 直接公選制と考えられる道州の首長と国における現行の議院内閣制の関係

→ 国と道州の関係等統治機構全体に係る問題についても、道州制国民会議において検討されるものと考えます。

2-2 道州制における基礎自治体のあり方や住民自治を確保するための方策について十分に議論すべきである。

① 道州制における基礎自治体の規模や権能の強化方針とその具体的な手法

- ② （仮に現行の市町村のままであるなら、）基礎自治体として十分な権能を発揮するための方策
- ③ 政令指定都市等の大都市と道州との関係
- ④ 道州制における住民自治の強化方策

2－3 道州と国が十分に機能を発揮できる税財源の確保について具体的に議論すべきである。

- ① 現在、国・地方の歳出約 1 7 5 兆円に対し、税収は約 7 7 兆円（国約 4 3 兆円、地方約 3 4 兆円）という状況の中で、道州が十分な税財源を確保するための具体的な方策
- ② 現在、国は約 7 7 7 兆円、地方は約 2 0 1 兆円の債務を負っているが、道州制の下での債務の削減についての十分な説明
→ これらの問題についても、道州制国民会議において検討されるものと考えます。

3 道州制の議論と並行して実施すべき地方分権改革について

- ① 国の出先機関の廃止に向けた大幅な事務・権限の移譲、義務付け・枠付けの更なる見直しなどを進めること
- ② 全国で唯一の府県域を越える広域自治体である関西広域連合、九州広域行政機構（仮称）等の取組等について検証を行うとともに、希望する地域に国出先機関を移管すること
- ③ 全国一律の移譲を早期に実施しがたい事務・権限については、特区制度を活用し、更に地方分権改革を推進すること
既に実施されているハローワーク特区の効果等について直ちに検証を行い、地方移管を進めること
- ④ 国と地方の役割分担に応じて、税源移譲を含め、国と地方の税財源配分を見直すとともに、税源の偏在性が少なく税収が安定的な地方税体系を構築すること
また、地方交付税の法定率の引上げを含めた抜本的な見直しにより、持続可能な地方交付税制度として確立するとともに、地方一般財源を充実すること
→ これらの問題については、必要な検討を行い、自民党として適切に対処してまいります。

道州制の基本法案について

自由民主党道州制推進本部御中

平成25年9月26日
全 国 町 村 会

先の参議院選挙により、いわゆる「ねじれ国会」が解消され、自公連立政権の法案が国会を通過しやすくなっている中で、自由民主党におかれては、公明党とともに、次の臨時国会に、「道州制推進基本法案」を上程すると仄聞しています。

全国町村会としては、これまで2回特別決議を行うなど、道州制導入に反対してきました。しかし、基本法案が国会に上程され、「道州制国民会議」が設置されることになれば、道州制の実現に向けた具体的な制度設計が行われることになり、町村にとっては存亡にかかわる危機が差し迫るのではないかと、強く危惧しているところです。

このような状況に鑑み、基本法案について、以上の問題意識から3点に絞って、当会としての疑問を述べさせていただき、貴党の見解を求める次第です。

① 基本法案は、国として「道州制の導入」を示すものか。

法案（骨子案）の「趣旨」では、「この法律は、道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、その基本的方向及び手続を定めるとともに、必要な法制の整備について定めるものとする。」とされている。

また、「前文」では、「道州制の導入について、国会において適切な結論を得るものとする。」とされている。

しかし、「道州制推進基本法案」という法案名からして、また、法案（骨子案）には「基本理念」や「道州制の基本的な方向」などが盛り込まれていることからして、道州制の導入を前提とした法案になっているのではないかと。まず道州制の導入の必要性自体を議論すべきではないか。

法案（骨子案）は、道州制に関する重要事項は、事実上、「道州制国民会議」の審議に丸投げするような規定になっているが、法定されている「国と地方の協議の場」は関係がないのであろうか。この法律は、「地方自治に影響を及

ばす国の政策の企画及び立案並びに実施について」関係各大臣並びに都道府県知事、都道府県議会の議長、市長、市議会の議長、町村長及び町村議会の議長の全国的連合組織の代表者が協議を行うというものである。まず、道州制の導入の必要性自体の議論を、この協議の場で行なうべきではないか。

② 「基礎自治体」をどのように考えているのか。

当会が承知している以前の法案では、

「前文」では「基礎自治体を、地方自治の主体として、住民に身近なことは全て自ら決定できる自己完結型の地方公共団体としていく必要がある。」とされ、

「第1 総則 2. 定義②」では「基礎自治体は、市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する基礎的な地方公共団体をいう。」とされ、

「3. 基本理念⑤」で、「基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、かつ、自ら実践することができる地域完結性を有する主体として構築すること。」とし、

「4. 道州制の基本的な方向③」では、「基礎自治体は、市町村の区域を基礎として編成し、従来の市町村の事務を処理するとともに、住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ承継させて、当該事務を処理するものとすること。」とし、

「第3 道州制国民会議 10. 道州制国民会議への諮問等①ク」では、「基礎自治体の名称、規模及び編成の在り方並びに基礎自治体における地域コミュニティに関すること。」となっていた。

現在考えられている法案（骨子案）では、上記のアンダーラインの箇所を削除し修文されていると仄聞している。これらは、主として、「道州制」が市町村合併を前提にしていると受け取られるような表現を見直したものと思われるが、これらの削除修文の真意はなにか。

こうした削除修文によって、「道州制」の実現が市町村合併なしでも進められると考えておられるのか。

もし、市町村合併なしで進められると考えておられるのであれば、法案（骨子案）「2. 定義③」の「『道州制』は、道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度をいう。」は「『道州制』は、道州及び市町村で構成される地方自治制度をいう。」というように変更すべきではないか。

この削除修文の趣旨が「道州制」は市町村合併を前提にしないということであるならば、多様な規模の市町村が存在し続けることになるから、「道州制」

は、巨大な広域的な地方公共団体としての「道州」と現行の市町村との関係になる。それは、相当に不釣り合いな地方自治制度になるのではないか。また、立地状況などにより必ず残ることになる小規模な市町村をどのように扱うおつもりなのか。

「道州制」を、現行市町村の合併・再編を前提にせず、小規模な市町村の存続を認めるということにするのであれば、巨大化した道州が、その事務を処理し、しかも小規模市町村への補完機能を果たすためには、おそらく、現行の都道府県という単位を存置せざるを得なくなり、実質的に二層制は守れないことになるのではないか。「基礎」と「広域」という二層制にこだわらないことにされたのか。

法案（骨子案）の「第1 総則 4. 道州制の基本的な方向③」では、「基礎自治体は、市町村の事務を処理するとともに、都道府県から移譲された住民に身近な事務を処理するものとする。」となっているが、「都道府県から移譲された住民に身近な事務」とは例えばどのような事務を想定し、そうした事務を移譲される「基礎自治体」に現行の市町村が含まれると考えておられるのか。

③ 道州制の導入は国民が政府に求めている政策課題か

法案（骨子案）の「前文」は、「依然として中央集権的な統治構造が維持され、東京一極集中が続いている。こうした状況の中で、国民の閉塞感は強まっていると言わざるを得ない。」と指摘したうえで、「新しい時代を切り拓いていくためには、新しい国のかたちを作り上げることが、今求められている。」と言っているが、国民は閉塞感を打破する手段として道州制を望んでいるのだろうか。

作成年月日	平成 25 年 10 月 7 日
作成課室名	企画県民部広域行政課

道州制基本法案に係る全国知事会の意見に対する自由民主党道州制推進本部からの回答について（コメント）

この度、道州制基本法案に関して、全国知事会から提出した意見への回答が、自由民主党道州制推進本部から示された。
これに対する意見は次のとおりである。

1 道州制導入の趣旨、骨格が不明確

我々が法案において明確に示すべきと指摘している、「中央府省の解体再編を含む国と地方のあり方」や「国が引き続き担う役割」、「基礎自治体のあり方」など、制度の根幹にかかわる部分について、具体的な回答が見られず、「道州制国民会議において検討されるもの」とされ、依然として丸投げ検討になっている。

2 基本法案は道州制導入を前提としていない

回答の前文で、「道州制基本法案が道州制の導入を前提とするものではない」とされているが、そういう認識であるならば、「道州制基本法」ではなく、「道州制を検討する国民会議設置法」とすべき。

まずは、党内において、道州制の要否についてしっかりと議論をしていただく必要があるのではないか。

3 住民投票なしの府県廃止、道州制導入は「地方自治の本旨」に反する

そもそも、住民の意思の確認を行うことなく、法律の規定のみで、従来の国、都道府県、市町村という国の形を変え、都道府県を廃止し、広大な道州を設置することは、憲法の定める「地方自治の本旨」に反するという疑義が生じるのではないか。

4 専門機関で素案を策定し、国民的議論をすべき

まずは、憲法議論も含め、国・地方を通じた行政組織や税財政制度のあり方について検討を行う専門機関を設置し、地方の意見も十分に反映させながら、素案を策定し、そのうえで国民的議論を展開するべきである。

5 個別項目への意見（全国知事会が記載した個別項目に対する回答への意見） 別紙のとおり

平成 25 年 10 月 7 日

兵 庫 県 知 事
井 戸 敏 三

（問い合わせ先）企画県民部広域行政課 078-362-4005

個別項目への意見

1 基本法案において最低限明確に示すべき事項について**1-1 道州制の理念や姿の具体的かつ明確な提示**

- 「地方分権の推進については、現在の地方自治の仕組みの下では、ほぼ限界に達している」と認識されているとのことであるが、我々の認識と大きく異なる。我々は県へのさらなる権限委譲を強く求めている。何がどう限界なのか、具体的に示されたい。

1-2 道州制が地方分権を推進するものであることの明確な提示

- 中央省庁の再編や国会のあり方について、具体的な姿が明確に示されないなかで、都道府県を廃止すれば、今の省庁や国会の権限を温存した中央集権的な道州制になる。分権改革を目的とするのであれば、まず、議論の前提として、国が担うべき役割を具体的に限定列举すべきである。
- 現に、国と地方の役割分担については、現行の地方自治法第一条の二で示されているにもかかわらず、その趣旨に沿った分担が実現しているとは思えない。抽象的な規定のみでは、分権改革の推進には不十分である。

1-3 道州制導入に伴う格差是正の仕組みの明確な提示

- 「道州及び基礎自治体に必要な税源を付与する」とされているが、道州に国の事務が移譲されるのであれば、当然、現在国の財源である消費税等の国税も、道州に移譲されるべきである。地方に付与される税源を具体的に示されたい。
あわせて、道州制における財政調整のあり方（国と道州、道州間、道州内の市町村間）が示され、財政的自主性が担保されているかが具体的に明示されない限り、制度の是非を評価できない。

2 基本法において方向性を示した上で、更に具体的な議論を行うべき事項について**2-1 道州の自治立法権と国会の立法権の範囲等の十分な議論**

- 「国の立法は必要最小限のものに限定する」とされているが、具体的にどの分野に、どのような法形式で自治立法権を地方に認めるのか、明確に示されたい。

2-2 基礎自治体のあり方や住民自治の確保策についての十分な議論

- 現行の市町村を「基礎自治体」に再編する意図はなにか。基礎自治体は政令市と同等の権限を有することとなるのか。現行の政令市・中核市等の大都市の取扱いも含め、道州制における基礎自治体の位置づけを明確に示めされたい。
- 基礎自治体が現行の市町村を想定している場合、道州制導入に伴い、府県からの事務移譲を一律に受けることができない団体への対応をどうするのか。大都市と小規模団体の権能差への対応も含め、明確に示めされたい。
- 基礎自治体が現行の市町村を新たに再編・合併した団体を想定している場合、平成の市町村合併で旧役場所在地の活力が大きく低下し、特に郡部の疲弊が進んでいる中、更なる合併による規模拡大を進めるのか。市町村の実態を十分に踏まえたうえで、明確に示めされたい。

3 道州制の議論と並行して実施すべき地方分権改革について

- 「地方分権改革について、必要な検討を行い、自民党として適切に対処する」とされているが、そうであるならば、地方分権改革を着実に進めるためにもその具体策を早急に示めされたい。

道州制の基本法案に関する意見

全国町村議会議長会としては、平成20年の町村議会議長全国大会以来、あらゆる機会を通じて、道州制の導入には反対であることを政府・国会に対し、強く要請してきたところであります。

平成25年5月15日に、貴党からの要請に応え、本会の考え方を明確にお示ししたところでありますが、残念ながら、お聞き入れていただけていないことは、誠に、遺憾に存じます。

繰り返しになりますが、あらためて、本会の意見を申し上げますと、下記のとおりであります。

記

- 1 これまでに、貴党にお示しいただいた法案によりますと、道州制導入の必要性・理念や導入後の具体的な姿を明確に示さないまま、期限を区切って国民会議に制度設計を委ね、さらに政府に対して法制整備を義務付けており、まさに道州制導入ありきの法案であると言わざるを得ないものであること。
- 2 そもそも、道州制が導入された場合は、事務権限の受け皿という名目のもと、ほとんどの町村においては、事実上の強制合併を余儀なくされ、結局は大都市やインフラ整備が整った中心地域にヒト・モノ・カネが一極集中し、地域間の格差はますます拡大するおそれが極めて強いと思われること。

加えて、効率性や経済性のみを優先し、一方的に再編された「基礎自治体」や道州では、現在の市町村や都道府県に比べ、住民と

行政との距離が格段に遠くなり、住民自治が衰退してしまうことは明らかであること。

3 道州制は、地方分権とは似て非なるものであるとともに、国を弱体化させるものであること。

むしろ今行うべきことは、多様な自治体の存在を認め、地域の自主性・自立性を高めることを主眼とする地方分権改革を積極的かつ着実に推進していくことであること。

等、道州制の導入は、町村の存亡、住民自治の崩壊に繋がるものであり、地方自治の根幹を揺るがすものであります。

また、貴党におかれましては、法案のいくつかの点に関し、修正が加えられていることは承知しておりますが、法案の骨子に影響するような、また、法案の基本的な内容が大きく変わるような修正ではなく、道州制の導入を前提とした法案であることには変わりありません。

したがいまして、全国町村議会議長会は、このような法案を受け入れることは到底できませんし、道州制の導入には断固反対いたします。

平成25年10月8日

全国町村議会議長会

会長 蓬 清 二

道州制の基本法案について

平成 25 年 10 月 17 日

全 国 市 長 会

道州制の基本法案については、本会では、本年 5 月、自由民主党道州制推進本部において意見を述べたところであるが、今般、全国知事会の意見に対し、自由民主党道州制推進本部から回答があったところである。

同回答においては、道州制国民会議の答申後の法整備に関する期限設定を見直したことは、本会の意見が反映されており、評価するところである。

しかしながら、国、道州、基礎自治体の新たな事務分担や財源配分、税制や財政調整等の基本的考え方、道州と基礎自治体との基本的な関係が明らかにされていない。

基礎自治体の権能拡大に伴い市町村合併が前提となることへの懸念や、地方分権改革が停滞することへの懸念もある。

また、同回答においては、「道州制国民会議の結論に従って、道州制の全ての方向性が決定されることを意味していない」、「道州制導入の可否そのものも、この道州制基本法案において、決定付けられるものではない」としているが、それであれば法案名を道州制基本法案とすることは国民の誤解を招く恐れがあるのではないか。

いずれにしても、道州制は、今後の国のあり方や基礎自治体の自治のあり方を考えるとき重要な課題であるが、国の統治の仕組みや国民生活を根底から大きく変える改革であり、都市自治体においても様々な懸念や意見があるところである。

したがって、その導入により地域の活力の向上・国民の福祉の向上に繋がるかなど、メリット、デメリットを明らかにしたうえで、広く国民の声を聞き、十分な検討を行うべきである。

