

広域行政システムのあり方研究会について

1 設置目的

政府等における道州制の議論に対応して、道州制をはじめとする国と地方を通じた統治機構のあり方等について調査・検討を行い、将来の関西における広域行政システムのあり方等に対する議論に資する。

2 設置時期

平成 25 年 3 月 2 日

(但し、平成 25 年 2 月 28 日準備会合を開催)

3 研究会の委員

(敬称略)

氏名	役職	主な専門分野	備考
新川 達郎	同志社大学大学院教授	地方制度	座長 関西広域連合協議会副会長
山下 淳	関西学院大学教授	行政法	副座長 関西広域連合協議会委員
北村 裕明	滋賀大学理事・副学長	社会経済学	関西広域連合協議会委員
(調 整 中)			

※必要に応じてゲストスピーカーを招聘

4 論点

政府が検討を進める道州制について、その問題点・課題等を指摘していくため、研究会が議論を予定されている論点。【別紙 1】

5 スケジュール

○研究会は月 1 回程度開催（第 1 回会合は、平成 25 年 3 月 23 日を予定）。

○政府の検討状況を見据えながら、適宜、研究会の検討状況を連合委員会および連合議会へ報告していただく。（イメージ：今年 6 月頃に中間報告、来年 1 月頃に最終報告）【別紙 2】

広域行政システムのあり方研究会に係る論点

I 国主導により中央集権型の道州制になる懸念

(1) 国の総合出先機関のような道州となり、中央集権化を招く危険性はないか

- ① 多くの権限・財源が中央政府に残されたまま、国の地方支分部局が有する権限のみが移譲される道州制では、国の総合出先機関的な道州となり、かえって中央集権化が進む恐れはないか。
- ② 道州制の導入を、地方分権改革ではなく、専ら国の行財政改革や財政再建の手段とされる危険性はないか。
- ③ 道州制の制度設計について十分議論する期間も少なく、結局、単なる都道府県合併ととどまる恐れはないか。

(2) 道州の自治をいかに保障するのか

- ① 自治立法権を保障するため、道州の役割や権限について国会が法律を定める場合は、大枠にとどめるべきであり、具体的な内容については道州議会の立法に委ねるべきではないか。
- ② 道州における課税自主権の保障はもちろん、わが国の税体系全体を抜本的に見直し、税源の抜本的な再配分を行うことが不可欠ではないか。
- ③ 国から移譲される多くの権限、事務に応じて、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べきではないか。
- ④ 道州間の財源保障・財源調整を道州自らが担うしくみとするべきではないか。
- ⑤ 国と地方で一部の税源を共有すべき場合や、財政基盤が著しく脆弱な道州が存在する場合など、国と道州間の財政調整も必要となるのではないか。
- ⑥ 東京一極集中が相当に進んだ現状では、道州間の財政調整を行うには、東京都及び首都圏については特別な扱いを必要とするのではないか。
- ⑦ 国と地方を通じた借金の取り扱いをどうするのか。

(3) 道州制に対する「漠然とした期待」が先行していないか

- ① わが国に満ちあふれている社会的、経済的な閉塞感のなかで、現状打破の手段としての道州制に対する「漠然とした期待」が先行していないか。
- ② 各政党などが主張している道州制のイメージは様々で、また漠然としている中、自立的な地方経済の活性化や地域振興に資する具体的な制度設計ができていないか。
- ③ 現在の都道府県等を通じた国からの地域間調整機能が失われ、道州間や道州内の地域間格差がかえって拡大しないか。
- ④ 道州の導入により、地域ごとの拠点都市が発展することで、東京への一極集中が是正されるのではないか。

(4) 内政において、なお国が担うべき役割とは何か？

- ① 国の事務・権限を限定的なものにしようという原則は、誰もが認めるところだが、内政から国が一切手を引くことは現実的ではなく、具体的な政策分野を通じて国家機能のあり方を議論すべきではないか。
- ② 「全国的に統一が必要なものは国の役割」との抽象的な考え方では、国の事務・権限を限定的にしようとの原則がなし崩しになるのではないか。
- ③ 道州は現行の府県と比べ、かなり大きな広域的調整機能を担い得る。こういった観点から国と道州との機能分担を考える必要があるのではないか。
- ④ 具体的な事業分野（河川管理や鳥獣保護管理など）に即して、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などを検討する必要があるのではないか。

II 府県のあり方だけでなく、国と地方を通じた我が国の統治機構全体のあり方を検討対象とすべき

(1) 地方の統治機構のあり方だけを議論すべきではない

- ① 現状の道州制の議論は、新しい「国のかたち」を創造すべきものであるにも関わらず、府県のあり方だけが議論され、中央省庁や国会も含めたわが国全体の統治機構のあり方についての議論がおろそかにされていないか。
- ② 憲法をはじめとした法体系、国と地方を通じた税財政制度、基礎的自治体のあり方も含めた地方行財政制度のあり方がワンパッケージで整合性をもって検討されなければならないのではないか。
- ③ 国会の機能や構成（参議院改革のあり方など）、国政選挙や政党のあり方、道州制における執行機関や議会のあり方及び選出方法等、憲法改正も視野に入れて議論すべきではないか。

(2) 憲法上の位置づけをどう考えるのか

- ① 想定されている道州は、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であるが、こうした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であると言えるのか。道州の位置づけが憲法上明確にされなければならないのではないか。
- ② 再掲（II（1）③）

III 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

(1) 市町村の機能や組織をどうするのか

- ① 道州制導入に伴い、基礎自治体である市町村の規模を拡大する必要があるとの主張も見受けられるが、相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を市町村や住民が支持するのか。
- ② 政令市は、一つの基礎自治体としては極めて規模が大きく、区を含め機能や組織の

見直しが必要ではないか。

- ③ 都道府県の事務を市町村に移管するに当たっては、市町村は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応できる体制とする必要があるが、このための具体的方策をどのようにするのか。
- ④ 道州内の財政調整をどのようにするのか。

(2) 住民自治の観点から問題はないか

- ① 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、政策決定の主体が住民から見えにくく、民主主義的の統制が行き届くか。
- ② 現行の府県単位で支庁を置かざるを得ないのではないか。(実質3層制の地方自治組織も想定できるのか。)
- ③ 道州制における執行機関や議会のあり方及び選出方法等、ガバナンスを確保する体制をどのように構築するのか。(Ⅱ(1)③参照)

(3) 地方経済の活性化や地域振興をどのように図っていくか

- ① グローバル社会の中で、各地域の経済競争力を高めるため、道州制が担いうる役割は何か。(Ⅰ(3)②参照)
- ② 東京一極集中の是正や過疎地対策など道州単位での施策が有効に働くのではないか。(Ⅰ(3)④参照)
- ③ 道州や基礎自治体との間で明確な役割分担ができるなら、府県が併存しても、必ずしも非効率ということにはならないのではないか。むしろ、府県レベルで想定する方が効果的な広域機能があるのではないか。

IV 広域連合を生かした先行実施など、段階的な導入もあり得る。

(1) 道州の検討の進め方をどうするのか

- ① 住民サービスがさらに充実・強化され、住民が一体感を持つことができるよう、また地理的・歴史的・文化的条件など最大限考慮するため、地方の意見をどのように反映していくのか。
- ② 道州制の具体的なイメージや、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か。国民意識の醸成をどのように図っていくのか。

(2) 国の事務・権限の地方移管はどうするのか

- ① 道州制を検討し、導入するまでの相当な時間がかかると想定されるが、それまで国の事務・権限の地方への移譲についてどうするのか。広域連合に先行して移譲するなど、段階的な導入もあり得るのではないか。

V 広域自治制度のバリエーション

- ① 府県を越えた広域的な自治制度（統治機関）を考えると、政治、経済、財政、事務・権限のあり方といった切り口次第で、様々なバリエーションが出てくるのではないか。
- ② 例えば、連邦制型の道州制のような強い権限をもつ道州制と、広域連合のような緩やかな府県連合、さらにそれらの中間的なものなど複数のものが想定できないか。
- ③ 具体的な事業分野（河川管理や鳥獣保護管理など）に即して、国・広域自治体・基礎自治体が担う役割やそれぞれの関係、また広域自治体のガバナンスのあり方などを検討すれば、様々な広域自治体制度のバリエーションが出てくるのではないか。
（I（4）④参照）

広域行政システムのあり方研究会のスケジュール（イメージ）

時期	研究会	連合委員会	連合議会
2月 28日	○準備会合 →論点、スケジュール等		
3月	◎研究会設置 (3/2) ○第1回会合 ・国主導の中央集権型道州制への懸念①	○事務局から論点等について委員会に報告	
4月	○第2回会合 ・国主導の中央集権型道州制への懸念②		
5月	○第3回会合 ・国と地方を通じた統治機構のあり方	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
6月	○第4回会合 ・これまでの議論の中間総括 中間報告の整理 ※ 事務局で整理の上、委員と調整	○研究会から中間報告を受けて議論	○研究会から全員協議会に報告
7月	○第5回会合 ・府県が併存する広域行政システム①		
8月	(休会)		
9月	○第6回会合 ・府県が併存する広域行政システム②	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
10月	○第7回会合 ・広域連合を生かした先行実施等		○研究会から総務常任委員会に報告
11月	○第8回会合 ・広域自治制度のバリエーション	○研究会から検討状況の報告を受けて議論	
12月	○第9回会合 ・これまでの議論の総括		
1月	(休会) 最終報告の整理 ※ 事務局で整理の上、委員と調整	○研究会から最終報告を受けて議論	
2月			○研究会から総務常任委員会に報告

※ 必要に応じてゲストスピーカーを招聘予定