

## 「道州制基本法案」(H25年2月21日付自民党道州制推進本部骨子案)に対する懸念と指摘(案)

### 1 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限定列挙すべき

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

法案にいう「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、国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙すべきである。

国の役割を口実として国の事務・権限、特に中央省庁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、省庁の縦割行政など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、例えば河川管理など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などにおいて、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、議論が道州や基礎自治体のあり方に矮小化されている。

まず、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、中央府省の解体再編や国会のあり方などわが国の統治機構全体の見直しを議論すべき。行政機関の再編成のみでは抜本改革にはならない。

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、当然中央府省の解体再編をはじめ、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相当軽減されるはずであり、国会のあり方も見直しの対象とすべきである。

### (3) 基本法案のいう「基礎自治体」とは何か明らかにすべき

法案が、あえて「基礎自治体」という文言を用いる趣旨は何か。これは現行の「市町村」と同じものか。「市町村」を一定の規模を持つ新たな「基礎自治体」に合併・再編することを目論んでいるのか。

都道府県を廃止し、その事務の大半を「基礎自治体」に承継するのなら、現行「市町村」は十分な体制と財政基盤を有する必要があるが、このための具体的方策をどうするのか。

特に、現在の府県が担っている警察や教育をはじめとする事務や広域的な調整機能はどこが担うのか早急に示すべき。

平成の大合併の総括なく、これ以上の市町村合併を強行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と。

さらに政令市は、一つの基礎自治体としては極めて規模が大きいことから、区を含め機能や組織に見直しが必要である。

## 2 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の程度縮小するのか。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るにつれ、国会の機能・役割は自ずと縮小するはずであり、その見直しも必須となる。

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。

道州及び基礎自治体に大幅な立法権を認めるなら、それに合わせて国会の機能・役割は縮小するはずであり、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あたっては、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附与されるなら、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あたっては、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。

全国的な視点に立って行わなければならない事務等について、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るべきである。

また、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・画一的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自主組織権に基づき、決定できる制度とすべき。

例えば、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。東京への一極集中が相当進んだ現状において、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。

##### 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予め示すべき。

##### 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なあり方を示す必要がある。

道州間の財源保障・財源調整を道州自らが担う仕組みとすべきだが、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が存在する場合など、国と道州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、河川など）の移管について、どのような取扱いを考えているか明らかではない。

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あ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。

### (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る。

また、市町村の合併を前提とした場合、面積の広大な基礎自治体が出現し、住民に身近な行政を担う主体として、住民の意思を適切に反映できなくなるのではないか。住民自治のあり方について工夫が求められる。

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、法案の基本的な方向などには触れられていない。

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、これらは基本的には道州・基礎自治体の自主的な設計に委ねるべきである。

### 3 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、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。

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、大幅な自治立法権の付与など、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か。

## 4 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あたっては、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。

道州制の検討にあたって、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。

また、地域実情に即した地方の意見を反映するためにも、全国で唯一の府県域を越える広域自治体であり、広域行政課題の対応実績のある関西広域連合の道州制国民会議への参画を可能とすること。

### (2) 段階的取組も考慮すべき（先行的取組としての国出先機関の移管）

わが国の統治機構を抜本的に見直すにも関わらず、わずか3年の議論で結論を得るのは困難ではないか。

先行的取組として、国出先機関を関西広域連合に移管するなど段階を踏んだ取組も検討すべき。

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にも関わらず、わずか3年の議論で結論を得ることができるのか。段階を踏んだ取組が求められる。

また、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。