

## 「道州制基本法案（骨子案）」に対する申し入れ（案）

標記法案（骨子案）については、自由民主党と公明党のワーキングチームで検討が進められ、早ければ今国会へ提出がなされるとの報道もあるところです。

この法案（骨子案）は、道州制の導入に向けた検討の基本的方向や手続きについて規定するもので、道州制に係る重要事項や制度設計の詳細については、この法案に基づき設置される「道州制国民会議」で調査審議がなされることになっています。

しかし、地方公共団体をはじめとする多くの関係者が共通イメージを持ったうえで国民的議論を呼び起こすためにも、制度の根幹的内容については、その概略や方向性を早急に明確にしたうえで、国民会議での調査審議を行うべきであると考えます。

道州制国民会議での検討にあたっては、分権型社会を実現するという本来の目的に鑑み、下記の項目について基本となる考え方を明らかにするよう求めます。

### 記

#### 1 基本原則

##### 地方分権改革の推進の目的を見失わないこと

道州制の検討にあたっては、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。

#### 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、現在のところ、概念的・抽象的な整理しかなされていない。

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。

(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を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) 基本法案中の「基礎自治体」とは何か明らかにすべき

法案が「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。

(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。

### 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れば、国会の役割も自ずと縮小するはずであり、その見直しも必須となる。

#### (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である。

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になり、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選択できるようにすべきである。

#### (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。

#### (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。

#### 4 憲法改正

##### 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である。

#### 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。

##### (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。

平成 25 年 月 日

##### 関西広域連合

連合長	兵庫県知事	井戸敏三
副連合長	和歌山県知事	仁坂吉伸
委員	滋賀県知事	嘉田由紀子
委員	京都府知事	山田啓二
委員	大阪府知事	松井一郎
委員	鳥取県知事	平井伸治
委員	徳島県知事	飯泉嘉門
委員	京都市長	門川大作
委員	大阪市長	橋下徹
委員	堺市長	竹山修身
委員	神戸市長	矢田立郎

『道州制基本法案（骨子案）』コメント（案）」に対する構成府県市の主な意見

旧コメント案	主な意見
<p>標記法案（骨子案）については、自由民主党と公明党のワーキングチームで検討が進められ、早ければ今国会へ提出がなされるところの報道もあるところです。</p> <p>この法案（骨子案）は、道州制の導入に向けた検討の基本的方向や手続きについて規定するもので、道州制に係る重要事項や制度設計の詳細については、この法案に基づき設置される「道州制国民会議」で調査審議がなされることになっています。</p> <p>しかし、<u>地方公共団体をはじめとする多くの関係者が共通イメージを持ったうえで国民的議論を呼び起こすためにも、制度の根幹的内容については、国民会議での調査審議に丸投げ・先送りすることなく、その概略や方向性を早急に明確にすべきであると考えます。</u></p> <p>政府には、道州制の検討にあたっては、分権型社会を実現するという本来の目的に鑑み下記の項目について、あらかじめ基本となる考え方を明らかにするよう強く求めます。</p> <p style="text-align: center;">記</p>	<p>○ 下線部について、「地方公共団体をはじめとする多くの関係者が共通イメージを持ったうえで国民的議論を呼び起こすためにも」を削除し、「国民会議での調査審議に丸投げ・先送りすることなく制度の基本となる考え方については、あらかじめ明確にすべき」に修文。（理由：関西広域連合は「国民的議論を呼び起こす」ことを目的とする立場にないため）（京都府）</p> <p>○ 下線部（しかし～考えますの段落）を削除。（大阪府、大阪市） 「道州制国民会議での政府には、<del>道州制の検討にあたっては</del>、分権型社会を実現するという本来の目的に鑑み下記の項目について、あらかじめ基本となる考え方を明らかにするよう強く求めます。」に修文。（事前明確化を求めれば道州制の早期実現が図れないため）（大阪府） （「あらかじめ」、「強く」の文言削除については、大阪市も同様意見）</p> <p>○ 「国民会議での調査審議に丸投げ・先送りすることなく、」を削除。（理由：国民会議への諮問を否定し、国・政府のみで決定することを希望するような誤解を与える）（鳥取県）</p>
<p>1 基本原則</p> <p>(1) 地方分権改革の推進の目的を見失わないこと</p> <p>道州制の検討にあたっては、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。</p>	<p>○ 「また、道州制の検討を理由に地方分権の推進を停滞させてはならない。関西広域連合などの府県が構成する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今国会に提出し、その成立を図ること。」を追加（京都府）</p>
<p>(2) 制度の根幹となる事項は国民会議に丸投げすることなく、予め明確にすべき</p> <p>道州制について、関係者すべてがそのイメージを共有したうえで国民的議論を行うためにも、制度の柱となる重要事項については国民会議での調査審議に丸投げ・先送りすることなく、あらかじめ明確にしておくべきである。</p>	<p>○ 「道州制について、関係者すべてがそのイメージを共有したうえで国民的議論を行うためにも、」を削除。（京都府）</p> <p>○ 全文削除。（事前明確化を求めれば道州制の早期実現が図れないため）（大阪府、大阪市）</p>
<p>2 国・道州・基礎自治体のあり方</p> <p>(1) 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙すべき</p> <p>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。</p> <p>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。</p>	<p>○ (1)と(2)の順序を逆にしてはどうか。（京都府）</p>
<p>(2) 国全体の統治機構のあり方を見直すべき</p> <p>「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。</p> <p>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。</p>	<p>○ 「道州や基礎自治体のあり方に」を削除。（京都府）</p> <p>○ 「その上で、国全体の統治機構のあり方として、国の機能強化（中央集権体制の見直しと、国の役割の整理が前提）と地域主権型道州制の実現の理念を明確に盛り込むべき。」を追記。（大阪市）</p>

<p>(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。  <u>「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          ではないか。</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 下線部について、『「基礎自治体」が従前の市町村と異なるものとするのであれば、その具体的なイメージとそこに至るプロセスを明らかにするべきではないか。』に修文。(京都府)</li> <li>○ 以下の項目を追加。(京都市)          「(4) 大都市との関係を明確にすべき。          大都市制度を容認し、道州と大都市との関係について検討することを明記すべき。」          (法案においては、国民会議への諮問事項に「大都市の在り方」が掲げられているが、大都市の定義や検討の方向性・内容が不明確であるため)</li> <li>○ 「基礎自治体を、『従来の市町村の事務及び都道府県から継承した事務を処理する基礎的な地方公共団体』として位置づけられているが、仮に現行の市町村を前提とするのであれば、権限を受けきれない事態が生じる。あるべき基礎自治体を一から考えていくべきである」を追記。          (大阪府、大阪市)</li> </ul>
<p>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れば、国会の役割も自ずと縮小するはずであり、その見直しも必須となる。</p>	
<p>(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である。          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になり、その抜本的な再編は不可避となる。</p>	
<p>(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選択できるようにすべきである。</p>	
<p>(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。</p>	
<p>(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、<u>政策決定の過程が住民から見えにくくなる。</u>また、<u>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となり、住民の意思を適切に反映できなくなる恐れがある。</u>  <u>住民自治を補強する仕組みも併せて検討すべきではないか。</u></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 「政策決定の過程が住民から見えにくくなる。」を「政策決定の過程が見えにくくなり、<u>現行の都道府県域で培われてきた住民自治が機能しなくなる恐れがある。</u>」に修文。(滋賀県)</li> <li>○ 「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となり、」を「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」に修文。          「住民自治を補強する仕組みも併せて検討すべきではないか」を削除。(京都府)</li> </ul>

<p>4 憲法改正  <u>憲法改正も視野に入れるべき</u>  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である。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 下線部を「道州制と憲法の関係についても議論すべき」に修文。（滋賀県）</li> <li>○ 「4 憲法改正」の項目を全文削除。（理由：基本的な考え方を示す趣旨のペーパーであり、実現するための手法にまで言及するのは不適切）（京都府）</li> <li>○ 「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、<u>国の統治機構の体制変更として、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である。</u>」に修文。（大阪府、大阪市）</li> </ul>
<p>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。</p>	
<p><u>(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）</u>  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である。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 下線部を「先行的取組として広域連合に国出先機関を移管すべき」に修文。（滋賀県）</li> <li>○ 以下に修文。（京都府）  (2) <u>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）</u>  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あり、まずは議論を尽くすことが必要。  <u>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ない。関西広域連合などの府県が構成する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今国会に提出し、その成立を図ること。</u>  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である。</li> <li>○ 「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。」を削除。（道州制の制度設計について、スケジュール感を持った議論を進めていくべき）（大阪府、大阪市）</li> </ul>