

「道州制基本法案(骨子案)※」に対する懸念と指摘 (修正案)

※H25 年2月 21 日自民党道州制推進本部

道州制のあり方研究会(関西広域連合)

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。

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など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) 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、「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・面積などは多様であり、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と。

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。

基本法案（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事」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。

道州及び基礎自治体に大幅な立法権を認めるなら、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な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など、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、基礎自治体が従来在市町村より規模・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。

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、道州の権能や組織など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、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な。

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。

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。

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。