

道州制のあり方研究会について

1. 研究会の目的

「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」（研究会設置要領第1条）

2. 設置時期

平成 25 年 3 月 2 日

3. 委員名簿

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

○必要に応じてゲストを招聘

4. 検討の方向性

- 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。 など

5. これまでの開催結果および今後の予定

(1) これまでの開催結果 ※資料は別冊を参照

○第 1 回会合

(日 時) 平成 25 年 3 月 23 日 (土)

(出席者) 新川座長、山下副座長、村上委員 (欠席: 北村委員)

[ゲスト] 中村・滋賀大学環境総合研究センター特任教授

(議 事) (1) 検討の方向性およびスケジュールについて

(2) 具体的な政策分野(河川管理)を通じた論点について

○第2回会合

(日 時) 平成 25 年 4 月 22 日 (月)

(出席者) 新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員

(議 事) (1) 具体的な政策分野 (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

○第3回会合

(日 時) 平成 25 年 5 月 20 日 (月)

(出席者) 新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員

[ゲスト] 佐々木・中央大学教授

石田・徳島大学大学院准教授

(議 事) (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)

(2) 今後の予定

○第4回会合

(日 時) 平成 25 年 6 月 17 日 (月) ※予定

(議 事) 中間報告 (論点整理) 案について など

⇒ 6 月 議会および連合委員会へ中間報告

○第5回会合以降

(日 時) 7 月以降 (月 1 回程度開催)

(議 事) 具体的な政策分野の追加など

○年度内 (予定※) : 最終報告 ※国の動向により変動あり

道州制のあり方研究会第1回会合の概要

- 1 開催日時：平成25年3月23日（土）10:00～12:00
- 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、村上委員（欠席：北村委員）
[ゲスト] 中村・滋賀大学環境総合研究センター特任教授
- 4 議 事：(1) 検討の方向性およびスケジュールについて
(2) 具体的な政策分野（河川管理）を通じた論点について

第1回会合のポイント

- 単に国の権限を地方（道州）に移すという権限移譲の話だけを議論するのでは意味がない。
- 河川管理では既存の制度を大きく変えて、流域単位で水循環をトータルに捉える包括的な仕組みが必要になっている。加えて、ローカルレベルの経験や工夫を活かした分権の仕組みをつくっていく必要がある。
- 広域行政体は自ら抱え込んで権限執行するのではなく、様々な主体をファシリテート（調整）する働きが求められる。「水循環基本法案」や同法における「水循環基本計画」は参考となる事例。

主な発言内容

■中村ゲスト（滋賀大学環境総合研究センター特任教授）

- 滋賀県の琵琶湖淀川の流域管理に関する検討委員会（委員長：中村教授）の提言「琵琶湖淀川流域のこれからの流域管理に向けて（別紙概要参照）」を紹介
- 淀川水系流域委員会は「（新河川法の下で）河川流域管理には従来とは異なる新たな観点が必要」という趣旨で国交省自身が設立した。議論が治水におけるダムや堤防の有効性の問題に集中した印象を与えたのは問題だが、河川法の限界（河川の中だけで治水を考えることの限界）を含めた幅広い議論が行われたことは評価できる。
- 権限や財源の移譲を受けた道州には大きな責任が伴う。基礎自治体もそれなりの覚悟をしなければならない。
- 現在滋賀県なども流域治水の取組を始めているが、治水と環境、ハードとソフトの組み合わせをどうしていくかなど抜本的な制度の改革が必要。この取組は一気に進まず試行錯誤が伴う。改革の効果を検証・評価し、地域で共有する仕組みが必要。
- 住民レベルで様々な取組がなされているが制度が追いついていない。若い世代も含めて河川のあり方にフラストレーション顕れているのではないか。
- 県はメンタリティとして、国への依存を前提に議論してきた感がある。「府県の見解に相違がある時どう対応するか」との問題意識では展望は開けない。地方も相当果敢に臨んでいく姿勢が求められる。
- （超党派議員連合が省庁間調整などを経て上程を目指している）水循環基本法案の最終案は、本日の資料に提示されている2009年の原案に比べて後退した感があるものだが、（流域ごとに作成し5年ごとに見直すべきとした）水循環基本計画の策定を求める考え方は残った。計画の進捗状況に応じて個別事業の調整やその評価が必要となり、場合によっては基本計画の改訂もなされるという仕組みの考え方は今後参考になる。

- 地域住民は長い歴史の中で経験を積んでいる。それをどう計画や事業実施に活かすのが重要。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 府県を越える政策に係るガバナンスをどう支えていくか。従来の国・府県・市町村の縦割り・横割りの行政にガバナンスを働かせる仕組みにどう変えていくか。
- 今は河川に関わる業務を指定区間の内外や水位調整、環境など業務分野を合理的に切り分けて対応しているが問題が吹き出しているという状況。もう一度政策をトータルに考え、どう統合を進めていくかを考える必要。
- （中村先生が主張するように）現状を大きく変えることが難しい場合、実験をやりつつ部分的イノベーションを行い、有効であれば実行に移していく観点もある。
- 多くのアイデアや知識が蓄積されている市民レベルから水や環境を変える大きな力になっていかないといけない。
- 単純に道州や広域連合で流域管理をすればいいという話でもない。分権型の仕組みをつくっていくときにツールとして「計画」が働くかどうか。ローカルとの関わりの中でつくられるガバナンス、体制づくり、調整する仕組みをどう考えていくか。
- 今日は個別政策から議論に入った。制度の話はもう少し先にしてはどうか。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 国の権限を移譲すればいいだけではない。既成の河川管理を変化させ、環境生態系の観点を利水・治水に盛り込むなどレベルの高い包括的な政策を考える必要。
- 誰が責任を持って担うのか、意思決定をどういう形で取り組むか。国・府県・市町村のそれぞれの縦割りが邪魔になっており、横串を指さないと。また行政だけではなく、住民・NPO・市民グループなど関係者が多様化しているなか、どう協働・参画させるのか。
- 広域的な単位は、国や府県のように自分の仕事と言って全部とるのではなく、ファシリテーターとして関係する行政主体間を調整し、各主体の施策を整合させるというイメージではないか。
- 水循環基本法案の水循環基本計画が今後の議論の手がかりになるのは同感。ただ制度論からいえば、その計画をどの主体でどういう手続きでつくるのか。一足飛びにはできないから少しずつ良くなればとの思いもある。一方で危機管理的な対応をどうするか。現在の1級河川、2級河川の区別も合理的なのか等も含め、今の権限自体も見直していく必要。また財源負担の主体間の整合の問題もある。
- 基本計画をつくり、PDCAサイクルで廻すのはいいが、重要なのは上からの計画づくりはダメ。計画づくりのプロセスでガバナンスが試される。
- （道州制など新たな広域行政体の導入には）大きな政策転換を伴わなければならないと思っているが、それを考えるためのきっかけや道具がいる。水循環基本法案やその流域管理の概念は、既存の政策とは違う大きなレベルの政策を盛り込める道具建てとなりうる。こういう観点から議論して、広域行政の主体についてはもう少し先の議論でいいのではないか。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 神奈川県事例として、県民税の超過課税を財源に、県外の上流域にも水源保全などの対策を打とうとしている。コストの問題になると関係者はシビアになるので相当困難な調整ごとに発展してしまう。ガバナンスについて、実際に問題が起こった時に強い権限や主導権を持つところがないと調整できないのではとの懸念もある。

道州制のあり方研究会第2回会合の概要

- | | | |
|---|------|---|
| 1 | 開催日時 | 平成25年4月22日(月) 9:30~12:30 |
| 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) 具体的な政策分野(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 |

第2回会合のポイント

(1) 具体的な政策分野(産業振興、インフラ整備、森林保全)を通じた論点

① 産業振興

- 産業施策自身は成長戦略(ビジョン)を実現するツール。個々のツールよりも実効性のある成長戦略を自ら策定できるようにすることが大事。
- 国・道州・市町村間でそれぞれの成長戦略の整合を図る仕組みづくりが必要。
- 法人課税について産業促進や地域還元などの観点から、どのような地域課税、税源配分の仕方が望ましいかを考えていく必要がある。

② インフラ整備

- これまでのインフラ整備は、道路、鉄軌道、港湾、空港と別々に整備が進められて来たきらいがあり、圏域の単位で総合的な整備を進めるとの視点は重要。但し、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、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の仕組みは必要。
- 既存施設の維持管理(大規模修理)と新設・改築は別に考えることもできるのではないかな。

③ 森林保全

- 流域単位で支え合う枠組みは求めるべきだが、既存の自治体連携でも出来るとの批判もあろう。
- 山林行政をどう考えていくのか。林地の使用と管理、利用と環境、国立公園を含めた管理、国土保全と国土利用という観点からさらに議論をしたい。
- 強固な権限を持った道州か、流域の連携を促すソフトな道州かで、道州制と言ってもかなりイメージが変わってくるのではないかな。

(2) 「道州制基本法案(骨子案)」の問題点等

- 何のために道州をつくるのか、行革の推進や地方交付税制度の見直しのための道州制にならないか。最終的には地域や住民生活が良くなしないと道州にしても仕方がない。
- 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙するには限界がある。道州を憲法上の自治体と位置づけるのであれば、道州にはその権能や組織などにどのような制約がかかるのか、国の法律の守備範囲はどこまでなのか国に問うていく必要がある。
- 平成の大合併を経た上でも、市町村の人口や規模は多様。これ以上市町村を再編しても、均一化することは無理だろう。今の市町村を前提とすると府県を無くす議論はやや乱暴。

主な発言内容（参考）

(1) 具体的な政策分野（産業振興、インフラ整備、森林保全）を通じた論点

① 産業振興

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 霞ヶ関に産業に関連する基盤整備、税制、金融、規制の基準に関する権限が集中しているがそのあたりも含めて踏み込んで議論していく必要があるのではないかと。
- 産業ビジョンを実現していく上で、意味のある道州制とはどういうものか。関西の発展を促すために道州の具体的な権限や政策といったものがどうあるべきか。道州制を導入することの意義を見つけ出していく作業が必要。
- 法人課税のあり方について、産業促進やその果実の地域への還元という観点から、どういう地域課税、税源配分の仕方が望ましいのかを考えていく必要がある。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- あくまでも産業施策自体は政策（ビジョン）を実現するためのツール。ツール部分の移譲を論じるよりも、まずビジョンを策定する権限について議論することが重要。その際の国・道州・都道府県・市町村の役割や、それぞれの長期的なビジョンの整合を図る仕組みについて詰めていく必要がある。
- 広域連合の産業ビジョンをモデルとして、どういう形で既存の権限がベターに行使できるか、そして何がネックになっているか、また国の施策では問題があるのかなど、もう少し具体的に議論する必要がある。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 税源の偏在性は大きな問題であるが、応益課税の観点から地方の法人課税をなくしてしまうのは問題。他の税とのバランスも考慮しつつ、地方もある程度課税の権限を持つべき。
- 国の権限を単純に移しても意味がなく、地域レベルで産業施策を展開する際に何が最大のネックになっているのかを議論すべき。そこを明確していく中で道州に移譲した場合のメリットが見えてくるのではないかと。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 関西として経済発展を独自に考えるとすれば、国際競争力の強化は関西も取り組む必要がある。
- 財源措置について、地方税はあくまでも偏在性の少ないものが好ましい。偏在性の高い法人課税などについては、原則国の財源とすべきではないかと。
- EUやアメリカなどでは二重課税や、地域間での税率が異なることが問題となっている。地方分権の観点からも地方の独自課税も大事であるが、狭い日本においては統一的な税制の方がベターなのではないかと。道州間の税制優遇等の過当競争の問題も発生するものと考えられる。

② インフラ整備

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 圏域でかなりのところまでやるということになれば、国に残るのは全国的な調整だけということもあるのではないかと。あとはお金の問題ということになる。
- インフラ整備の各段階（事業計画、工事監理、債務負担、資金調達）、国・都道府県・市町村の各レベルでの交通体系、農道・林道・漁港をどう考えるのか。また、運輸事業者規制の問題もあるのではないかと。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- これまでのインフラ整備は、道路、鉄軌道、港湾、空港と別々に整備が進められて来たきらいがあり、圏域の単位で総合的な整備を進めるとの視点は重要。但し、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、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の仕組みは必要。

- 未整備のところを誰がどのように整備を進めるのかというのは、優先順位をどうするかという政策決定の問題。財源の問題はあるが、お金さえあれば誰がするかは別にして進捗していくもの。今問題となっているインフラの維持管理や大規模修繕をどうするのか。新しく作っていくという話とは別にすべきではないか。
- ビジョンだけであれば、今でも地域連携でつくれる。また、道路管理の区分が変わるだけではあまり意味がないのではないか。高速自動車国道も一体的に管理してもよいとか、もう少し踏み込んで考えないと、今のままでいいということになってしまうのではないか。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 交通ネットワークは、関西、北海道、九州など交通需要にまとまりのある圏域と、その他の圏域では地域事情が違う。その他の圏域では他の圏域との接続が切実な問題になるのではないか。
- 全国レベルの重要なネットワークとの関係を持たないと、中小のネットワークは描けない。「関西広域連合」なり、「関西州」らしいネットワークということであれば、国レベルで管理すると想定されるものまで踏み込んで考えるべきではないか。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- インフラ整備で地域差が出てくるということについては、それぐらいの覚悟といったものがないと地方分権はできないと思っている。
- 道路財源としては、より環境税的なものを考えるか、一般財源を充てるか、そのあり方も全国一律とすべきか検討の余地があるのではないか。

③森林保全

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 流域の環境保全、流域全体の効率的な利活用などは、水平連携では利害対立を最終的に決着することが難しい。
- 森林保全や流域管理において、実際に道州がどんな機能を果たすのか、思考実験的に考えていく。様々なパターンのもを想定する中で、詰めていく作業をしていく必要がある。
- 荒れた森林をどうするかというだけでは道州制にならない。議論は、森林の所有・管理を道州としてどう引き受けるかという点に行く。林地の使用と管理の問題、利用と環境の問題、国立公園を含めた管理の問題、国土保全と国土利用という観点からもっと議論をしなければならないが、これまで十分なされていない。国の役割を明確にし、道州に何が出来るのかという議論をしていく良い機会ではないか。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 課題は、森林の適切な管理か、産業としての林業か、地域のあり方か。課題が広がりすぎているのではないか。
- 流域単位で支え合う枠組みは、都道府県よりは広い範囲で考えた方が作りやすいとは思いますが、それは既存の自治体連携でも出来るのではないか。
- 枠組みを作れば上下流の総合的な連携をスムーズにできるだろうが、そのために道州制といった大きな道具立てを用意する必要があるのか。中山間地域の振興をどうしていくかといった、もっと総合的にとらえるための枠組みとして考えるべきではないか。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 森林保全には水系単位の管理が有効だが、林業については道州制の問題ではなく、膨大な補助金が林業振興に対応していないのが問題。
- 道州制のガバナンスをどのレベルに設定するかという問題。強固な権限を持った道州を考えるのか、流域の連携を促すソフトな道州を考えるのかで、道州制と言ってもかなりイメージが変わってくる。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 林野庁の赤字はどうするのか。道州に付け替えるのか。

(2)「道州制基本法案（骨子案）の問題点等」

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 国の統治機構の議論は必要。国の統治機構には集権体制型、連邦制型などいろいろな組み合わせがあり、時間をかけて議論する必要がある。
- 現行の自治の実情を踏まえ、基礎自治体、道州が何を担うかがわからないと法案には乗りにくい。
- 道州を現憲法上の自治体と位置づけるのであれば、道州には権能や組織においてどのような制約がかかるのかを問うべき。
- 東京都の取り扱いを含め首都圏の扱いや道州内の分散をどう考えるかは問題。

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 国が引き続き担う役割を具体的に限定列举するには限界がある。国と地方で融合する場合もある。自治事務と法定受託事務の区別など抽象的にメルクマールを設けても、実際の振り分け作業の中で変わる。むしろ、国の法案でどこまで定めるか、地方の裁量の限界はどこなのかを国に問うべき。
- 何のために道州をつくるのか。政策目的の議論が大事。最終的には住民、地域が良くなることが見えないと枠組み（体制）を変えても仕方がない。
- 基礎自治体については、現在の府県や市町村の分担している事務の何を担うのかがわからないまま議論できない。そのとき、現状の市町村でできるのかを議論する中で、府県を残す選択肢も出てくるかもしれない。
- 平成の大合併を経た現在でも、市町村の人口、規模などは多様。これ以上市町村を再編しても、均一化は無理ではないか。また、市町村は合併で広域化しており、市町村の中の自治も問題になっている。
- 自主立法権は大事だが、その拡充がそのまま国会機能の縮小につながるとは限らない。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 国の統治機構をどう変えるのかを明らかにすべきだ。国の責任や組織が明確にならないと、道州のイメージを描くことができない。地方分権型の道州の仕組みについては、具体的に道州の機能がどのように担われるべきかを検討すべきである。この点が、これまでの道州制の問題でほとんど議論されてこなかった点。
- 道州導入の目的は、地方分権を進めること。しかし、分権のイメージが論者によって違うので、分権社会型の国と地方を含む国家像のイメージを丁寧に議論することが必要。
- 府県が残るかどうかは、市町村が道州制の導入でどのような役割を果たすことになるかによる。明治期の郡役所のような役割を府県が担う場合もありうる。今の市町村を前提とすると府県を無くす議論はやや乱暴。
- 区割りの最大の問題は東京都の取り扱い。今の東京より大きくすることが良いのか、一方で、首都圏だけ道州の機能を抑制することも考えられる。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 道州制基本法案（骨子案）の前文に、「経済の主体として経済的に自立できるようにすべき」とあるが、これも問題とすべきではないか。（地方交付税の大幅な減額や廃止を意味しているのではないか）
- 交付税交付金は垂直調整ではなく水平調整という議論もある。

道州制のあり方研究会第3回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年5月20日（月）9:30～12:30
- 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]佐々木・中央大学教授、石田・徳島大学大学院准教授
- 4 議 事：(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）

第3回会合のポイント

(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

（佐々木・中央大学教授）

- 現在の道州制の議論は、府県制度を変えることを主としているが、日本列島の中で大都市の位置付けをしっかりとした上で、わが国の統治機構全体を変える視点から議論すべきである。
- 都道府県を廃止し、10州＋2都（東京、大阪）にすればどうか。都市州としての新しい都は道州と同格で、新しい東京都は現在の23区、大阪都は大阪市＋周辺10都市の区域等が考えられる。
- 府県は卸業者にも例えられるが、今後は、マネージメントできる調整型の地方政府（道州）が必要。広域連合のままでは政治機能を持たず、利害対立の問題処理は難しいのではないか。

（石田・徳島大学大学院准教授）

- 道州制の議論で小規模な市町村が置き去りにされていないか心配。何のための道州制かと考えると、地方の自主性を拡大することが大切。
- 大都市が機関車のように引っ張っていくのではなく、それぞれの地方が自立的に走っていくような多様性のあるシステムが良いのではないか。
- 応益性は人口や面積と関連づけられるものではなく、あくまで受益と負担を対応させるもの。同じ団体の中では、負担と引き換えに等しく行政サービスを提供しなくてはならない。

(2) 「道州制基本法案（骨子案）」の問題点等（2回目）

- 都市州と道州の関係は、都市圏を分断してしまう可能性もあることから、制度を考える際には慎重な検討が必要な問題。いくつかの方向性があっても良いと考えており、複数のシナリオ、オプションがあってもよいのではないか。
- 関西ならでの主張を盛り込む必要があるのではないか。一方で基本法案ベースでの指摘としては難しいところもある。研究会としての最終報告（案）の中で検討していきたい。
- 道州制は、分権型社会をつくり、住民サービスにつながるものでなければならない。莫大な事務を自ら執行する道州なのか、主に調整を担う道州なのかによって、求められるガバナンスも変わってくる、そこをもう少し強調しても良いのではないか。

主な発言内容

(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

■佐々木・中央大学教授（ゲスト）

- 政令市、中核市、特例市、都区制度区内の人口計は、日本の52%超。つまり、国民の52%以上が府県機能を併せ持つ、特例を認められる都市に居住している。現在の道州制の議論は、府県制度を変えることを主としているが、大都市の位置付けを明らかにする視点が欠けている。日本の統治機構のあり方全体の見直しの問題である。
- 政令市には、規模・能力が異なり全て同様の扱いとするのはおかしい。歴史的には東京、大阪が日本の機関車であり、東京一極集中はゆがんだ姿。
- 都市国家にふさわしい「新たな国のかたち」として、例えば10州＋2都（東京、大阪）にすればどうか。都市州は道州と同格で、新しい都（東京）は現在の23区、もう1つの都（大阪）は大阪市＋周辺10都市の区域などが考えられる。この都市州はドイツの都市州などのイメージに近い。内部に特別区制度を包摂した州。
- わが国の統治機構は、国出先・県出先を併せると5層性で無駄が多い。統治機構をスリム化しなければ、わが国の財政再建はできない。道州制移行時に簡素化と民間化を進めれば20兆円削減は可能という試算もある。
- 小都市を含めると国民の80%近くが居住している。国家管理の視点を止め、「稼げるところに稼がせる」が原則で、都市の能力を最大限活かす必要がある。それが21世紀の都市国家の姿である。
- 戦後60年、国は「均衡の原則」に軸足を置いて統一性、公平性を担保しようとしてきた。明治の府県設置以来の中央集権体制が維持されてきた背景はそこにある。しかし、都市国家には多様性が必要で、これからは「自治の原則」に軸足を移した国家運営が重要であり、先進国は皆そうである。
- 日本の都市力は州単位で括ってみるとヨーロッパの中規模国並みがほとんど。しかしこれまで国内の中で埋没している。世界的にも今後は都市間競争になると思われる。各州が各国の大都市と競う関係こそがグローバル化した世界都市間競争のイメージである。
- 道州制にすれば、経済的、政治的、行政的、産業、市民生活、国際的な効果が得られる。
- これまで国は政策官庁、府県は卸業者、市町村は小売業者にも例えられるが、今後、中間卸業は重要ではなく、府県制度に代わるマネジメントできる調整型の地方政府（道州）が必要。広域連合は政治機能を持たず利害対立を自ら調整できる能力に欠ける。やはり指揮官がひとり、議会が存在する地方政府（州）が必要。
- 小規模市町村については、近隣の都市に委託して水平連携して補完することが原則。一定規模の都市と周辺町村は政策連携の仕組みを強化すべきだ。例外的に道州の垂直補完ではないか。

■石田・徳島大学大学院准教授（ゲスト）

- 道州制の議論で小規模な市町村が置き去りにされていないか心配。何のための道州制かと考えると、地方団体の自主性が大切。
- 道州の名を借りた国の出先機関ができてはいけない。国出先機関に課税権を与え都道府県を吸収し、その下が基礎自治体の一層のみとなると、悪い道州制。
- 地方の自主性を担保するには、立法権を与えるのが決め手になる。
- 高度成長時代に地方から太平洋ベルト地帯へ人が移り、その後に東京への一極集中が起こった。バブル経済崩壊後、東京一極集中のまま上手いかわなくなったのが近年の状況。
- どこかが機関車のように引っ張っていくのではなく、それぞれの地方が走っていくようなシステムが良いのではないか。大きい団体も小さい団体も自立的にやっていくという意味でも多様性が重要。
- 小さい団体も様々な取組を実施。上勝町の葉っぱビジネス、神山町のサテライトオフィスの受け入れなどの創造的過疎（いずれも徳島県）では、世帯数の増加や人口の社会増等の効果があった。
- 平成の市町村合併の際に、合併の理由として生活圈・経済圏の拡大がよく挙げられていたが、現在も生活圈・経済圏と行政のエリアは一致していない。生活圈・経済圏はもっと多様で、いくら合併しても行政の区域内に収まることはないのではないか。
- 道州制の議論では、国の出先機関の受け皿となり行政サービスをいかに効率的に提供していくかが

話題の中心になる。これを軽んじるわけにはいかないが、それとあわせて、地方税の課税の根拠としての応益性にも配慮すべき。

- 市町村合併の際に、中心部ばかり栄えて周辺部は寂れると言われたが、道州制の際にも出てくる。応益性は人口や面積と関連づけられるものではなく、あくまで受益と負担を対応させるもの。同じ団体の中では等しく行政サービスを提供するのが基本。
- 小さい団体は身の丈にあったやり方で前に進もうと努力し、変化が起きかけている時であり、それを大切にしてほしい。
- 広域行政は非常に重要。府県レベルの関西広域連合はもちろん、市町村レベルでも一部事務組合などをやっている。広域行政の仕組みは、課税権のエリアと行政サービスの提供エリアを別にする事で、行政運営の自由度を高めている。効率的に行政サービスを提供していこうという場合には、広域行政の仕組みを積極的に利用すべき。
- アメリカは連邦制で国の成り立ちが異なるが、アメリカの論文で「地方財政はモザイクである」と言う言葉を見たことがある。そのまま受け入れる必要はないが、モザイクであるという点は我々にも参考になる。

(2)「道州制基本法案(骨子案)の問題点等」(2回目)

■山下副座長(関西学院大学教授)

- 現行憲法下で制度設計を行う際に、通説でいくと、二元代表制となるが、議院内閣制や行政委員会制等も考えられるのではないかと。それぞれの道州が憲章を定めて多様なあり方を追求することなども考えられる。
- 道州は、移譲を受けた莫大な事務・権限を遂行するイメージで良いのか、それとも調整型のイメージなのか。事務・権限を遂行する道州と柔らかなガバナンスがうまく整合するのは、気になる。
- 大都市が都市州になると、都市州は基礎自治体と州の役割・機能を併せ持つものになる。道州との関係はどうなるのか、どういうガバナンスが良いのか、特別自治市と道州の関係はどうなるのか。政府間関係、政府体系の話にならざるをえない。
- 項目として出るべきものは出ているが、例えば流域管理を考慮した組織のあり方の可能性や基礎自治体補完のサブシステムをつくるなど、関西としてこの点が困る、或いはこうして欲しいというような関西ならではのニュアンスがあっても良いのではないかと。

■北村委員(滋賀大学理事・副学長)

- 道州政府のガバナンスのあり方が問題。道州は調整・企画型のイメージなのか、移譲される事務・権限の遂行主体のイメージか明瞭ではないところがある。
- 道州が担う機能をあわせて、それに応じたガバナンスのあり方まで踏み込んだ議論が必要であるが、現在そこはつめられていない。その点をもう少し強調しても良いのではないかと。
- 85年以降の分権改革の流れの中で、いかに分権社会を構築し、住民が豊かで安心できる生活を享受できるかとの視点が大事であり、それが結果的に行革や地域活力の強化につながる。

■村上委員(大阪学院大学教授)

- 税の問題だけではなく、国の特別会計や独立行政法人、外郭団体などをどうするのかについての課題もある。

■新川座長(同志社大学大学院教授)

- 都市州と道州の関係は、現在のところ解はないが、都市と周辺地域は密接に連担していることから、制度を考える際には慎重な検討が必要な問題。何がしかの方向や見通しの議論は必要。いくつかの方向性があっても良いと考えており、複数のシナリオ、オプションがあってもよいのではないかと。
- 関西ならではの主張を盛り込むことについては、現案においても内容的に反映しているところもあるが、基本法案ベースでの指摘としては難しいところもある。研究会としての最終報告(案)で検討していきたい。