

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な。

(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な。
- 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な。
- 関西ならでの主張を盛り込む必要があるのではないかな。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な。

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ことで、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。