

道州制のあり方研究会第4回会合 議事録

日時：平成25年6月17日（月）

午前9時30分～午前11時30分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

○事務局（中塚局長） ただいまから道州制のあり方研究会第4回会合を開催いたします。

本日は、過去3回の研究会の内容を取りまとめまして、中間報告案を作成いたしました。この本国会で道州制基本法案が上程されるという前提でスケジュールを組ませていただきました。国会の方のスピード感は当初見込んでいたほどではなくなりましたけれども、関西広域連合として道州制にどのような立ち位置で臨むのかということ、この時点で中間的に総括していく必要があると思います。この中間報告案については、6月22日には連合議会（広域行政システムのあり方検討部会）の方で、新川委員、山下委員に御出席いただいて議員と御議論いただきまして、6月29日の広域連合委員会で議論をしていきたいと思っております。早朝から大変申しわけございませんけれども、御議論よろしく願いいたします。

では、これから先、新川座長、よろしく申し上げます。

○新川座長 皆さん、おはようございます。それでは、早速ですけれども、本日第4回目になりますが、道州制のあり方研究会の議論に入らせていただきたいと思います。

本日は中間報告案について御検討いただきます。議題としては非常に大きな議題でございますが、よろしく御審議のほどお願いをしたいと思います。

それでは、議事に入っていきたいと思っております。

事務局から資料をいただいておりますので、まずは御説明をお願いし、その後、この中間報告案について御意見をいただいきたいというふうに思います。

それでは、事務局、御説明よろしくお願ひいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1～2）

○新川座長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま資料1（概要版）で御説明いただきましたが、資料2にまいりまして、中間報告案をどういう内容で取りまとめていったらよろしいのかというのを、まずは案の形でお出しをさせていただいてございます。これにつきまして、御意見をいただければというふうに思います。

○北村委員 個別具体的な政策について議論してみると、従来の縦割り型のものを横割り型にすることが必要であり、これは道州制の問題だけではなくて既存の自治体運営でも問題になってきているものです。恐らく、河川にしても、産業クラスターにしても、道州が担う場合は、縦割り型のものを横割り型に変え、国が担っていた業務を、横割り型の行政システムにしなければ分権型の改革とはなりません。その意味では道州制だけの問題ではなく、行政システムを変えることにもなるので、そこはもう少し立ち入って提案をしてもいいのではないかと思います。既存の都道府県や国ではなかなか統合できないものを、道州的な仕組みを導入することで一気に変えることができる可能性を示しています。この点は、この研究会としてももう少し幾つかの課題を取り上げて議論をし詰めていくことが可能ではないかと感じました。それが個別の課題のところでも議論した中で感じたところです。

○新川座長 ありがとうございました。中間報告の概要のところでも、どちらかといえば流域の問題とか産業クラスターの広域としてのビジョン、それから従来なかなか実現できなかった各省庁間、各自治体間の水平的な連携、それを広域自治、あるいは道州的なものの導入によって、ある意味では大きく組みかえる機会ということになってきますが、森林のところは若干それを既存の森林行政の枠内にやや閉じ込めた形で議論をしていたかもしれない。ですから森林保全という分野が実際にその森林そのものの価値を考えていったときに、それはただ単に林業の育成とか自然景観の保全で

あるとかといったようなことだけではなくて、むしろ森林は森林そのものとしてどう政策対象として考えていくか、そういう観点での森林ビジョンのようなものを広域的に持ち、水平的に連携をして、あるいは水平的に統合し直して、しかもそれを加速的にごく身近なレベルでやれること、そしてそれを広域的に調整できることというような、そういうイメージでこの森林行政を組み立てられると、今、北村委員からお話があったような内容に変わっていくような気がするのですが、ここのところが既存の森林保全のプログラムに若干引きずられているというところがあるような感じがしました。そういう趣旨でよろしいですか。

そのほかいかがでしょうか。

○村上委員 ある文献で、分権化の方向としては自由度を地方自治体が獲得していくことを先行すべきではないか、地方自治体の所掌事務拡大の方向から道州制の議論に入ると、まさに権力闘争といたしますか、非常に問題であるので、ちょっとその方向は間違っているのではないかと、という記述を読んだことがあります。また、いろんな団体の道州制に対する意見などを読ませていただきますと、やはりそうなのかと思ってしまう。まずは税源の移譲ということをめざすべきで、どういったものが地方に望ましいのかを考えることによって仕事を自主的に行うことができるようになるのではないかと思います。政策主体としての自由度の拡大ということを考えますと、地方が政策主体になり得るというためにはやはり財源を確保しないと、これを実現することは難しいのではないかと思います。

○新川座長 ありがとうございます。これまで新しい広域自治体、あるいは道州制の財政構造、あるいは税体系については、国・地方を通じて当然もう一度再調整をせざるを得ないですし、そのときの基本原則として地方自治の自由ということの基本にしてもう一度考えるというのは原則論としてはそのとおりなのですが、残念ながらまだ財政の話は全くできていませんので、これは今後の課題ということになるかと思えます。今後の課題として先々この財政の議論をちゃんとしないといけないという

ことで、後半その議論を、実際に税源を含めて、細かな積み上げがどこまでできるか難しいところはあるかと思いますが、しかし基本的な方向はきちっと出していければというふうには思っています。このあたり構想としても難しいところはあるのですが、宿題ということで今のところは考えざるを得ないかなというふうに思っております。

○北村委員 　　ぜひ秋の研究会の中で議論できたら良いと思うのですが、道州制の財政問題を扱うときに大事なものは、連邦国家の場合、ドイツでもアメリカでも州の課税権が連邦に優先することです。だから、例えばアメリカの連邦所得税は、州所得税が先にできていますのでなかなか導入できませんでした。州の課税権が明確にあって、それと競合しない形で連邦の課税権が設定されてくるという仕組みです。そうすると、国税があって、国の地方税法で道州の課税権が規定されるのではありませんので、そういう意味では憲法改正が必要になるのです。道州の財政問題を取り扱う場合、道州の課税権をどうするのかという問題が決定的に大きくなってきます。そうしないと州間の財政調整はまず難しいと思います。州間の財政調整は州が独自に水平的に行うわけで、それを国の機関が行ってはまずいのです。だから州の課税権の根拠は非常に重要な論点になるので、その点も含めて議論できると良いのではないかと考えております。

○新川座長 　　基本的な考え方として、やはり道州、あるいは広域自治体、それから基礎自治体も含めてですが、その自治権を確立するという観点からは、課税権というのが基本になるということで、それは言ってみれば国、あるいはひょっとすると上位の団体が下位の団体の税源に手をつけることがあってはならないというような、そういう仕組みをどう考えていくか。翻ってそれをどう保障するかというときに、現行のような国税体系中心で、差し障りがなければ地方課税というような、そういう仕組みではない形をどういうふうに作っていくのか、これは大きな課題であろうかと思っております。それがあって初めてそれぞれの道州の財政自立ということが可能になりますし、

同時にそれを踏まえた上で財政調整というのも水平的に可能になってくる。そのときに逆に、その中で国がどういう調整機能を発揮し、あるいはどういう関与の仕方ができるかという、そここのところを合わせて考えていくという、そういう構図になるのだろうと思います。もちろんいろんな議論の仕方、考え方があろうかと思いますが、そのあたりはまた整理をして考えていきたいというふうに思います。

○山下副座長 気がついたことが二つあります。一つは、これからやらなければいけないことがまだ残っているということですが、最初の北村委員のお話では、道州という形で考えるかはともかく、広域自治体のところでいわば縦割り型ではない統合的なこれまでとは違う行政スタイルというものを展開できるのではないかというお話で、私もそういうことを目指せばおもしろいなと思っているのですが、国の方からの事務権限の移譲という話があるときに、広域自治体の中で縦割りでは困るわけで、広域自治体の中で総合調整をどうきちっとやっていけるかというガバナンスの話です。だから、国から出先機関等も含めて権限が移譲されたとしても、現行の府県もそういうところありますけれども、それぞれの部とか局とか課単位で縦割りをやっていたのでは全然仕方がない。つまり、広域自治体の中で縦割りではない総合調整が内部でできるか。そのあたりの議論が宿題として残っている。それは当然のことながら、組織のあり方とかといったようなところとも絡んでくるわけですが、これはこれから議論しなければいけないところだなとお話を聞いていて思いました。

二つ目が、河川、産業、インフラ、森林保全という事例で検討を行ったのですが、特にインフラ整備等に絡んで気になったのは、先ほどの話とも関連するんですが、大事なことは意思決定とか決める権限があることであって、それを実施するということはまた別の話ではないか。したがって産業のところでも、ビジョンを作って決めるということと、誰がそのビジョンのどの部分を実現していくかというのは、一応区別して考えられるのではないか。それは場合によって基礎自治体でもいいというところもあるし、残った府県が担うということもあるし、場合によっては国にやって

もらうということも当然あっても構わない。あるいは、インフラ整備についても、その広域自治体が自分で整備しなければいけないかどうかというのは、そういう意味ではちょっと考えものだなと思います。整備するのは国とか高速道路会社でも構わない。しかし、ここをまず整備するという箇所づけや、あるいはこういうネットワークを実現していくというところは、広域自治体がきちっと握っておくというイメージというのがあっていいのかなと思ったんです。何でもかんでも広域自治体が抱え込んで、それこそプランニングから実施まで全部自分たちで一気通貫でやるというよりは、必要な意思決定をきちっと担っておく。それを実現していくのにいろんな形があり得るというイメージで良いのではないかと思います。そういう形で、国との関係というのを、国を下請で使うようなことができないか、あるいはそういう形で広域自治体と基礎自治体との間の役割分担が考えられないかというところが気になっています。インフラ整備のところをちょっと見る限りでは、整備するところから後の維持管理から全部ひっくるめて、全部一气通貫でどこかの広域自治体なり、国なりと割り振ってしまうというふうになっていますが、そうではない権限のあり方、権限配分のあり方っていうのを考えてみたほうがいいのではないかというふうに思ったものですから、ちょっとそれを広げ膨らませて、一般的な考え方として言及させていただきます。

○北村委員 現行でなぜ縦割りにになっているのかというと、国の幾つかの省庁があって、それに基づく補助金があって等々という、そういう中で縦割りにならざるを得なかったという面が一方であります。それがこれまでの分権改革を踏まえて少し横串にできる条件ができながら、なかなか切り切っていないところがあります。それを道州制を契機に、あるいは道州制の手前の権限の移譲の段階で、どう横串を通すことができるのかは、何も道州及び広域行政の問題だけではなくて、現行の府県においても基礎自治体においても必要です。それについて、広域行政の議論の中で一つのモデルができると、それは現行の県や市町村の行政システムの改革にも使えるのではないかと思うので、どのように横串的な課題別の総合的な行政システムをつくり得るのか

という点に一步踏み込んだ議論ができればと思います。

それから二つ目の、ビジョンの作成とその実施とを分けるということについては賛成ですが、ビジョンというのは制度化されて実施されるわけですから。特に産業政策はまさにそうであって、ビジョンがあってビジョンを実現する、例えば法制度とか補助制度というものがあって、それに基づいて実施されるわけですから。産業政策の分野においてはビジョンを実現する新しい制度をどう作るかは、国のレベル、広域的自治体のレベル、基礎自治体のレベルでそれぞれ異なりますので、核となる枠組みを明確にすることが大事ではないかなと感じています。

○村上委員 国と地方の協議の場というのが法制化されたのですけれども、これは今、山下副座長がおっしゃったような、地方がプランニングをして、国にやっってくださいと言えるような制度なのではないでしょうか。それとも、国が出してきたプランを地方がやることについての協議に今はとどまっているとしても、将来的にそういう可能性があるものなのではないでしょうか。といいますのが、読んだ文献の中に、地方分権というのは地方の裁量権を増すことだというふうに書いてありまして、そのときはあんまりピンと来なかったのですけれども、今お話を聞いておりまして、地方の意見が反映されるような仕組みがあれば、これはもう地方分権だということなのかなというふうに思いました。今どういうふうになっているのか、その協議はまだ新しい制度でしょうか、どれぐらい機能しているのかよく分からないんですけれども、そのあたりを教えてくださいなと思います。

○新川座長 山下副座長からのお話の補足になるのですが、例えば、現実に地方の仕事を国が代行するという、国代行事業の制度というのがございます。大規模な作業、今回の東日本大震災のような災害復興については本来自治体の仕事なんですけど、それを国が代行する。特に建設行政が中心ですけれども、そういうケースはあります。それから社会資本整備について、国の方が道路や港湾などの計画をお立てになりますけど、当然こういうときにそれぞれ地方整備局単位にして、これも国土交通省マターで

すけれども、その地域のニーズをお聞きになられて、その計画を作っていくというような形で、ある意味では既にそうした地域住民との間での協議の場や、それを反映した国事業の進め方ということはできております。問題はやはり最終的にその事業の方針であるとか、あるいは具体的な個所づけを含めて、そこの決定というのが地方ではなくて国によって行われるというところの問題だというふうに理解はしております。やるかやらないかはあちら様の御決定ということになってしまうということです。ただこれは、対等な二者間の関係で考えましても、お互いの意思が一致しなければ当然やりませんので、そうはならないんですけれども、今のところは実際の財源資金、人員、組織体制にしましても非常に偏った関係で、要するに国のほうが肥大化した状況にあると、このインフラ整備については言えますので、そういう状況の中で対等な関係なんていうのはあり得ない。こういう問題を恐らく指摘できるのではないかと考えております。

○山下副座長 おっしゃるとおりであろうと思います。制度的、あるいは制度化されていなくても、国の方だって事業をやる、計画を作るといえるときに、地方の意見を聞かないとか協議しないとかというのはあり得ないだろうと思います。しかし、じゃあきちんと聞いてくれているかという話になると、やはり最後に誰が決定権を持っているのかというのは大きいだろうと思います。そういう意味で、決めるということをして国のほうから地方に移すということは必要なのではないかと。特にインフラ整備などについては、そうではないかなと思うところがあります。

もう一つは、例えば圏域単位の国土形成計画等は地方が主体で作るということになっていますが、そういうビジョンを作ったとして、そのビジョンと個別のプロジェクトなり事業との間の距離が遠過ぎる。つまり、ビジョンを作ったけれども、それが一体どういう形で実現していくのかというところがはっきりしないということでは意味がないと思います。これも領域によって違ってくると思いますし、産業政策のビジョンとインフラ整備のビジョンとではビジョンの意味が違うと思うのですけれども、や

はりそういうビジョンなり計画なりプロジェクトなりの決定と、それが実現していく仕組みというのをきちっと用意しておかないと意味がないということだろうと思います。決めたことをちゃんとやれる仕組みというのがあれば、決めるところさえ押さえれば、後は誰がやっても、もちろん実施するところである程度の自由度は当然出てくるだろうと思いますけれども、全て自分でやるという必要はないというふうに私は考えているということです。

また、広域の単位で議論すべきこと、ビジョンなり計画なりをきちっと決められるかどうかというのが、最初にお話しした総合性なりガバナンスであり、決めたことをきちっと実現していく体制、それは自分でやるということもあるだろうし、自分でやらないで基礎自治体、あるいはいろんな中間的な自治体や民間、国も考えられるだろうけれども、そういういろんな主体できちっと決めたことを実現していけるような体制というか制度というものを作っておかないと意味がないと思います。

○新川座長　少し余計なつけ足しになるかもしれませんが、国土形成計画の場合の最大の問題点は、地方計画が作られるんですが、その地方計画で実際に実施される事業の優先順位というのが全く別のところで決まってしまうということです。特にそれぞれの地域、例えば近畿であればこの地域に必要な国土整備というものの優先順位が地方側で思ったとおりにはないという、そういう問題は相変わらず残ってるということであると思います。ある意味では、先ほど北村委員はそのビジョンを制度化するという言い方をされましたが、このビジョンを具体化するための権限とか、あるいはそれに必要な財源資金だとかということについて、それを左右するような、そういう重要な鍵になる決定というのをそれぞれの地域、あるいは直接にかかわる当事者たちが持てるかどうかということが一番重要になってくるのかなというふうには思っています。ただ、実際にそれをどう実現するのか、総合調整とかビジョンづくりの段階、またはそれを制度化する段階でどういうステークホルダーが関わった調整の仕組みとか、あるいは参加の仕組みというのが必要なのかというのは、これから少し議論

をしないといけません。とりわけ市町村参加というか、基礎自治体参加みたいなことをどういうふうにこの全体のシステムの中で考えていくのかというのは大変重要ですし、逆にそういうところがきちんと権限を持って決定ができる、そういう仕組みをどうしっかりと作れるかというのが道州制とか広域行政というのが、本当に正当な地域に支えられた道州制になるのかどうかということの大きな分かれ道になるのではないかと感じてるところはあります。

○北村委員　もう少し詰めなければいけないと思っているのは、大都市制度と広域行政との関係です。前回も佐々木先生の御報告の中で議論をしましたがけれども、地方制度調査会でもうすぐ答申が出ますが、そこでは特別自治市の議論が取り扱われているそうですが、そういったものと、新しい道州制においてそれが集権的な大きな権限を持った広域行政なのか、あるいは都市間を連携するようなソフトな広域行政なのかという点になりますと、道州制の問題が絡んでくるのです。近畿は、非常に都市間の連担があるので、特別自治市という方向で考えるのか、都市の連担として考えていくのか、これはなかなか結論が出ませんが、地方制度調査会を答申が出た段階で、もう一遍この場で議論を試みるべきだと思います。小規模市町村をどうするかという問題もありますけれども、都市制度の改革がかなり焦眉な課題になってきておりますので、もう少し議論する必要があるし、中間報告案で書いてあるように、関西の都市のあり方は全国とは随分違っております。関西における広域行政において、特色のある都市間の連携をどういうふうに進めるかという課題は議論する必要があるのではないかと。

○新川座長　たしか参議院選前に第30次地方制度調査会の最終の答申を出したいということで動いておられるというふうに聞いておりまして、先日、専門小委員会の最後の会合をされて、そこに全体の委員の方々も入っていろいろ議論をされたというふうに聞いております。そこでは大都市への権限移譲や、それから中核市、特例市の区別をなくしていくような方向での権限移譲といったようなことも考えたいというこ

とで御議論があったというふうに聞いております。また、政令市については、都市内分権、行政区の権限をどうしていくのかとか、その自治というのをどう考えていくのかといったようなあたりが議論にはなったというふうには聞いているのですが、このあたり少し事務局でまた情報収集をして、後半の議論にも活かしていきたいと思しますので、また答申等出ましたらよろしく願いをしたいと思っております。ただ、今のところ地方制度調査会がこうした大都市を独立させるという方向にはまだいっていませんし、それから小規模市町村をどうしようかということについても、今のところアイデアはないというふうに私自身は拝見をしておりますので、ここのところはむしろ私どもの方で議論をしないといけないところも多いのではないかとこのふうには思っております。この点もまたよろしく願いしたいと思っております。

○山下副座長 この中間報告案の36～37ページで大都市と小規模市町村から見た望ましい姿ということでまとめていただいているところと、35ページ（2）のところの二つは非常に大事な論点だろうと思うのですが、そのうちの大都市については、独立させる方向がいいのか、それとも包括される形のほうがいいのかというのは我々も議論尽くし切れてないところだろうと思っておりますし、まだよく分からないということだと思っております。

もう一つの小規模市町村については、むしろこちらのほうが案外難しいというか、方向性を何か示さないといけないのかなと思っております。というのは、それこそ府県を超える広域自治体となったときに、今の平成の大合併を経た市町村で考えたときに、道州がどこまで市町村との関係でコミュニケーションが密にできるのだろうか。連携という言葉を使うよりはむしろ、どのように密なコミュニケーションができるのだろうかということ考えてみるほうがよいと思うのですが、ちょっと道州は大き過ぎるのではないか、あるいは市町村の数が多過ぎるのではないかみたいな話は出てくるだろうと思うのですけどね。

二つ目が、小規模市町村については、やはり財政基盤・行政能力等で厳しいところ

があるとする、地域が必要としている行政サービスというのをどういう形で提供していくのかという場合に、補完という問題が出てくる。これまでの議論で出たように、垂直補完と水平補完とがあるのだけれど、そういうものをどういうふうに関係づけていくか、どちらが原則みたいな形で考えていくかというところも、もう少し議論をしていかないといけないのかなと。その上で、垂直的な補完というときに、道州という広域で何とかなるのか、やはりそれでは難しくて府県というものを残すのか、あるいは府県という単位ぐらいでの中間的な道州の出先みたいなものを設けざるを得ないのかといったところも、ある程度関西でどうなんだというのをイメージするためにシミュレーションしてみたらどうかと思います。関西州みたいなものを考えるとしてそれがどういう区分けになるか分からないけれども、現行の市町村というものを前提としたときに、地理的な状況などでどういう水平補完の可能性があり得るのか、水平補完というのがあり得ないようなところというのは出てくるのかとか、ざくっとしたものでいいから何かシミュレーションしてみたらどうだろうかと考えています。

○村上委員 石田先生に伺ったお話の中で、一つの団体内では同じサービス、同じ公共サービスをというふうにおっしゃったと思うのですが、そのときに念頭に置いておられたのがナショナル・ミニマムなのか、それとも同じ団体内でのということなので、もし道州になった場合に道州内ではということ、何か道州・ミニマムのようなことをお考えなのか。今までの研究会で取り扱った分野というのは、一応ナショナル・ミニマムからは外れている分野でしたが、そのナショナル・ミニマムをどこまで考えるかという疑問がありました。

それともう一つは、東京都がたしか青ヶ島村を直轄してましたか、財政は東京都に依存しているのではなかったですか。

○新川座長 基本的には青ヶ島村自体はほとんど自主財源がありませんので（財政力指数0.13、2011年度）、大部分が国と東京都から来てます。それから職員も東京都から派遣されている方が副村長以下いらっしゃいます。村長はもちろん自治体です

ので選挙です。

○村上委員 道州の補完の仕組みについてああいうイメージも考えられるかもしれないと思いました。

○新川座長 そういう補完の仕組みというのはいり得ると思いますね。

○山下副座長 簡単に言えば垂直的な補完というか、府県あるいは道州で面倒を見たらというのですけれども、市町村の業務と都道府県の業務は似ているようで似ていないところがあるので、補完と言うと簡単だけれども、非常に特殊な場合ならともかく、かなり手広く補完をしなければいけないというときには、その補完のための体制を道州としてどう構築していくかというのは考えておかないと、人の問題、業務の問題というのも含めて、結構これは大変な話になるんだと思っています。

○新川座長 伝統的に社会福祉や、それから保健所行政、それから教育行政についてはやはり都道府県が市町村等の中にも入って一緒に仕事をしていくというようなことをやってきました。ただ、大都市はもう当然それから外れていくわけですが、そういう意味では府県もしっかりと地域に入る機能は持っているのですけれども、もう一方で極端な小規模市町村の場合に、一般の市町村が執行可能なものまで含めて府県にそういう機能があるかということ、これは全く備えておりませんので、ここを考慮しておく必要があるということはあろうかと思っています。

中間報告について、いろいろ御意見をいただきましたが、特に具体的な河川管理とか、産業振興、インフラ整備、森林保全については、一つはやはり道州を単位としたビジョンを持つということ。少なくともそのビジョンは、道州政府が集権的に業務を自ら決定し、実行するというためではなく、むしろ道州内のいろんなレベルの行政、あるいは民間の活動を含めて、総合調整的に物事が決まっていくような、そういう決定の仕組みとして考えられないだろうか。そして、それを支えるような制度、あるいは法令上の権限や財源といったようなものが、道州あるいはそれを担う各機関に、それぞれその仕事に応じた適正な配分がされるような、そういう仕組みが基本的な枠

組みとして考えられないだろうかというようなことで御意見をいただきました。

理想の仕組みなので、なかなかうまくはいかないのですけれども、そういう方向性というのが出ている中で、この四つの分野それぞれをそうした観点でもう一度整理をし直していく必要があるかもしれないというふうに思います。もちろん中間報告の段階ですが、そうしたこの四つから引き出せる共通のこれからの広域行政のあり方とか、機能の仕方についてのイメージというのは、少し御議論いただいて出てきたような気がします。

そういう意味で、従来の縦割りの行政体制で物事を決定する仕組みではなくて、むしろ横割りに決定をして、しかしそれを実行するときにはそれぞれ実行する専門のところ、箇所箇所のところが具体的には権限を持っているという仕組みを作れないだろうかということでもありました。

そういうふうなある種の総合調整のガバナンスみたいなものを、単に道州又は広域自治体だけで考えるのではなく道州全体で考える、こういう御議論だろうと思います。

合わせて、今後の制度構築の中で、道州、あるいは道州内の制度をどう構築するかについての自由度をどこまで持てるか。そして、それぞれの担い手がそれぞれの発意とそれぞれの行動を最大限自由にやっけていけるような、そういう自由度というのが重要だということでも御指摘をいただきました。

ただし、こういう自由というものを実現していくためには、個人的には権限も財源も必要というのが率直な印象としてあって、それがなければ自由というのは口先だけということになりますので、このところはしっかり議論をしたいと思っております。

税財政制度につきましては、やはり基本的な考え方、（憲法上の課題もあるが）地方の側にむしろ財政高権や税制高権のようなものがあるぐらいの考え方というものもあるかもしれないということで御議論をいただいております。それをベースにした、むしろ税配分や、あるいは財政調整の仕組みというのを考えてはどうだろうかということで、これはまた今後の議論ですが、具体的な事務を考えていくときにもこうした税

財政の問題というのが決定的に重要ですので、ここは今後の課題というふうにしておきたいというふうに思います。

それから、大きな二つ目で、大都市と小規模市町村の話をいただきました。大都市と道州を分けるか、一緒にするかということについて、ここはなかなか難しい。極端な言い方をすると、この近畿圏の大都市圏で言いますと、途中ちょっと途切れているところがありますが、例えば大津から姫路ぐらまで連担していると言ってもまんざら嘘でもないというのがあって、そうするとこの大都市圏というのが近畿圏の真ん中あたりのほとんどということになるが、じゃあ、残存地域とこの大都市圏をどういうふうに考えますかというような、こんな議論もあるかもしれません。そのようなことを考えながら、分けるとか、一緒にするとかは難しいというのが率直な印象としてはあります。

それはともかくといたしまして、この現にある大都市、その制度をどう位置づけていくのか、道州の中で、もちろん基礎自治体への分権ということは基本としてありますから、大都市への分権というのは当然あるんですけども、もう一方では、大都市と道州との関係をどう考えていくのかと、これは少し今後議論を具体的に詰めて、そのためにも小規模市町村の話とあわせて、ある種のシミュレーション、特に規模・能力に係るシミュレーションのようなことをざっと簡単にやりながら、それを手がかりにして考えていってはどうかということについて御意見をいただきました。

また、道州そのものの性質が、集権的になるか、分権・分散型になるか、堅い道州か、やわらかい道州かでまた大変話は違って来るんですけども、そういう道州と大都市、それから小規模市町村との関係というのを考える必要がある。特に、小規模市町村については、やはり今後の道州制導入が仮にあったとして、本当に自治型の道州になったときに、この小規模市町村が道州政府との間で適切に関係を築くことができるかどうかということについて御指摘をいただきました。

考えてみますと、明治の市制・町村制のときもそうなんですけれども、確かに50ほ

どの県で始まっているのですが、同時に県内に郡という仕組みを作って分け直していました。最初の市制・町村制、1万5,000ぐらい市町村の数があるんですけども、300ぐらい郡がありますので、実は1郡当たり50市町村ぐらいで今の県と同じぐらいの市町村数ということになります。

そういうふうに考えてみますと、山下副座長の言うコミュニケーションの対象としての理想は、ある程度、顔見知りできちんとお話しできる30とか、50ぐらいで限度かなと思います。学校で言うと一つのクラスぐらいの感じですけど、それはそれといたしまして、そのような関係というのが、本当に分権社会で必要かどうかということも含めて考えていく必要はあるかなということ。

それから、逆の言い方をすると、もっと勝手気ままに独立して、道州やあるいは広域自治体なんかと関係を持たないでやっていくようなところがあってもいいじゃないという、アメリカ的な話もあることはあります。

もう一つは、やはりその中でどういう財政補完を考えていくか、あるいは事務事業の補完ということを考えていくか。もちろん、水平補完というのが基本だろうということがあるのですが、先ほどの青ヶ島村の話ですと、隣が八丈島ですから、どうやって水平補完するのかというのが、これはとても大変で、そういう意味では垂直的に補完するしかないというのはそのとおりなんですけど、こういう問題はやはり考えておかないといけないのだらうなというふうに思いました。

それから、もう一つ重要な御指摘も村上委員からいただいたので、同一サービスということはどう考えていくのかというときに、ミニマムの問題を私たちはこれから後半戦に入って、教育や福祉の問題、あるいは保健医療の問題に関わって議論しないといけないだろうと思っています。従来からナショナル・ミニマムの議論をずっとしてきましたが、確かにそれに対してむしろリージョナル・ミニマム、あるいは場合によってはローカル・ミニマムといったようなことを考えていかざるを得ない。そのときに、もちろん階層的に、恐らくナショナル・ミニマムがあって、その上にリージョナ

ル・ミニマムがあって、その上にローカル・ミニマムがあるというような、そんなイメージではあるのですが、逆にそういうミニマムそのもののあり方、あるいは逆にこうした政府部門の活動ということ言えば、それを肥大化させないためのマキシマムみたいなものもありかもしれないということで、このあたりが今後少し後半戦に関連の分野の議論が入りますので、そこで御議論させていただければというふうに思っております。

一応、御指摘いただいた点、そんなまとめで、反映できるところはまずは中間報告に反映させていただくということにしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

○北村委員 今お話を伺って、今日の議論はそれで良いと思うのですが、日本の道州制を国際的に見た場合、どのような位置にあるのかについて議論した方が良いと思います。いわゆるリージョナリズムというのは幾つかの時代で議論されており、最初はいわゆる大戦間期に世界的に議論されました。その後、最近では70年代に、フランスとイタリアでリージョナリズムの議論があり、これは県という国の出先ではなく、リージョンを新たに設定して自治体にするための広域行政です。最近の議論は、ヨーロッパでの議論で、EU統合における政策展開の中で、構造改革補助金の受け皿として、国民国家の中にリージョンを設定し、そこをEUの地域政策の受け皿として広域制度を作っていくという議論があると私は理解しています。

中央政府が町村合併を強制的に行うのは、イギリスと日本くらいで、あとはどこもやっていますが、日本の道州制は、かなり特異じゃないかという気がします。日本で今議論されている道州制というのは、国際的に見てどういう性格を持っているのかということと、府県を維持するにせよしないにせよ、日本型の広域行政はどうあるべきなのか、広域連合がその先端を走っているのかどうか分かりませんが、そういう議論をしたほうが良いのではないかと思います。

そういう意味では、若干性格が違いますけれども、前回、佐々木先生が言われたグレーター・ロンドン・オーソリティー（GLA）は、国からの権限や機能を大幅に移

譲されているわけではないのですが、広域政府論としては面白い存在です。基礎自治体としてのロンドン区があって、広域的な交通とか警察とか消防とかは広域委員会で運営され、それらと連携しながら調整をする機関がG L Aなんです。スマートで職員の数も限定されており、市長は公選で議会もあります。G L Aは、ここで議論してきたソフトな広域行政のイメージなので、例えば河川管理の広域委員会があり、インフラ整備などの広域委員会があり、それらを調整、補完するような広域機関として、職員数も少ないが、ガバナンスは公選の首長のもとで確立しているイメージです。G L Aの事例は意外と面白いかもしれないので、そういうものも含めて、海外の広域行政の一番新しい状況を少しつかみながら、日本の議論に返していくということも、可能であればできればと思います。

○新川座長 ありがとうございました。

今まで、あまりそこはこの研究会で議論をしておりませんでしたので、後半戦、少しそうしたデータも参考にしながら、関西でのシミュレーションと、そういう外国でのいろんな道州制というような、リージョナリズムという言い方のほうが通りやすいと思いますけれども、そうした先行事例というものを比較しながら考えていくと、いろいろ参考になるところはございます。

E Uでは、むしろ今御紹介があったように、70年代ぐらいから各国で広域のレベルの政府が必要だということを盛んに言ってきたという経緯もございます。その中で、実際にそうだったかどうかは別として、フランス、イタリアで進みましたし、ベルギーのようにもっと激しく進んで連邦制になってしまうというところもございました。そういうヨーロッパの事例なんかも踏まえながら、少し議論できればと思います。

ただし、日本の道州は、そういう国々のどこと比べてもかなり大きい道州ができるということが、部分的にですが、あります。北海道や中国、四国とかはほどほどなんですけれども、人口規模で1,000万を超える道州というのはなかなか珍しいということもありますので、これは日本型というのをどう作るのかというのは非常におもしろい

先行事例になると思います。

もう一つだけつけ加えてしまいますと、北村委員から構造補助金のお話がありましたけれど、これも含めて、地域開発や経済開発という点で、やはりこの道州制に対する期待というのが結構ヨーロッパでも大きくて、伝統的にはスペインなども基本的には州政府を通じて開発行政をやっているという、国のお金もそこへ振り向けるというような、そういう方向で考えているというところがあって、やはりどうも基礎自治体ではなくて、道州単位というのがこういう経済問題の点では一般的にはこの制度は据えやすい、政策的なコンセンサスを得やすいというふうに考えて良い様子はあります。

というところで、そのほか、皆様方よろしいでしょうか。

では事務局、また御準備をよろしくお願ひしたいと思います。

それでは、引き続きまして、もう一つ、今回の中間報告で御議論いただかないといけません、道州制基本法案に対する懸念とか指摘とかというところが、まだ御意見をたくさんいただいてごさいませんので、もし何かございましたらいただければというふうに思います。

事務局の方から、もう一度、道州制基本法案のところを概要だけ、簡単に論点指摘をいただければと思います。これは中間報告で出てきますので、もう一度、皆様方にも漏れがないか、あるいは論点に間違いがないか、御確認をいただければと思いますので、よろしくお願ひいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1、資料2）

○新川座長 どうもありがとうございました。

ただいま、道州制基本法案の骨子案、今年の2月のものですが、これに基づいてお話をいただきました。

今後、実際に上程をされる、また新たな案が出てくるという段階で、少し組みかえないといけないところもあるかもしれませんが、一応この基本法案の骨子案をベースにした論点提示ということで、これまでの御議論を踏まえて、こういう形で取りまと

めていただきました。

何か御意見、御質問、コメントなどございましたらお願いしたいと思います。よろしく申し上げます。

○山下委員 気になったところは、一つは38ページのところで、国が担う役割を具体的に明らかにしていくということで、政策分野に則して具体的に明確にすべきというのは私も良いと思いますが、一方でこういうことを言っているのですから、国が引き続き担う役割に則して、国の立法、行政も決まってくるはずですよ。そうすると、40ページのところで、自主立法権と自主執行権を確保という内容自体はこれで結構ですけれども、国の立法権、要するに国会の役割、あるいは国の省庁等の関与の必要性というものもそこ（国の担う役割）から決まってくるはずなのですね。そこら辺の関係がわかるように整理をしたほうが、あるいは文章をちょっと整えたほうがいいのではないかと思います。

だから、40ページの下から2行目も、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というのは、ちょっと安易かなと。むしろ国の関与を認めざるを得ない場合というのは、国の担う役割というものを政策分野ごとに詰めていけば、こういう荒っぽいことではなくて、もう少し細かな議論はできるはずだろうというのが一つ。

それから、二つ目は、42ページの住民自治のあり方についてというところで、四角の中は結構なんですけれども、下の6行ぐらいの解説のところで気になったところなのですが、住民自治のあり方を考えなければいけない、また基礎自治体のレベル、あるいは現行の都道府県よりはるかに広大となる道州において、住民自治は重要だというのはそのとおりなのですが、その住民自治のあり方、具体的な中身というのは、それこそ各道州なり、基礎自治体で自主的に考えるべきことと、最低限という言い方をするかどうかはともかく、どこの基礎自治体でも、どこの道州でも最低これぐらいのことはという部分の両方あり得るのかなと。そういう意味で、これは読んでて分かりにくいかなという気がしました。住民自治は大事だよということは当然で、し

かし住民自治の基本的な方向というのは法案で触れていないけれど、だからこれを盛り込めというのか、地域での自主的な設計になれば良いということなのか、ちょっと矛盾するところがあるということも確かなので、少し整理をしたほうが良いと思います。

それから、43ページのところで、地方の意見を反映すべきというのは、私は非常に大事なところだろうと思っていますが、下の6行ぐらいの解説のところで、国民的議論の喚起が必要だという話と、地方の意見を反映させるという話と、関西広域連合がいわば先行しているから国民会議への参画を可能にすることという、この三つの関係をちよっともう少し分かりやすく書いたほうが良いだろうと思いました。

○新川座長 最初の、国の役割がどうしても残るとすれば、それに応じた国の関与、あるいはその立法権の範囲が決まってくるという、そういう論旨で統一をしていただければ、そこはすっきりすると思います。

住民自治のところの書き方は難しいんですが、参政権との関係で言えば、やはり住民参政の権利の保障といったようなことが恐らく国が統一的に定めるべきこと。そして、それ以上にその権利を具体的にどう実現をしていくのかということについては、道州や基礎自治体のそれぞれの判断ということになるんだろうと思います。アメリカの市民権と同じような考え方ですが、そういう整理の仕方はできるかもしれないと思いつながら聞いております。少し、そういう最低限のところと、道州や広域自治体、そして基礎自治体の自由な制度設計ができる部分というのは、少し書き分けておいていただけると良いかと思つます。

地方意見については、やはり中央から意見が出てくるだけではないような道州制論のためには、国民的な議論が必要ですし、それを巻き起こす責務というのは国にも地方にもあつて、それを的確に反映させていくということがまずは大事。そういう地方の声が反映されるようにするべきであり、そのために具体的にはこういう仕組みを用意せよということで、その際に特に関西では立派な議論をしているので参画させよと、

こういう三段論法になろうと思いますので、ここのところは少し説明を付け加えておいていただければと思います。

○北村委員 今の新川座長がおっしゃった住民自治のところ、すなわち国民参政権と道州の意思決定に参加すること、基本的な制度ということとそれを超えるものですけれども、その前に自主組織権のところ、いわゆる道州議会が二院制をとるか、市町村代表制を入れるのか、議院内閣制とするのか、これらは道州と、国民参政権に絡んできますので、国全体で決めるところをどこまでにするかという問題は、この自主組織権の問題と調整が必要ですね。

○新川座長 むしろ、自主組織権というのを前提にしつつ、なお住民自治権というのをきちんと両方守っていくということを考えて、ここで最低限という、そういう話になるだろうと思います。

○山下委員 最低限国で決めなければいけないものがあるかないかということも含めて、という程度で考えたほうが良いかもしれないですね。したがって、住民自治の充実というのは、これまで以上に重要になるということについては共通の了解がある。しかし、それをどういう方向で、どういう内容でそれを追いかけていくかということについて、国のレベルで、あるいは国の制度設計のところ、検討すべき事柄と、そうではなく、各道州なり各基礎自治体なりの自由で自主的な設計に委ねるべき内容があるのかなと。しかし、国のレベルで検討すべきことは、場合によってはほとんどないのかなという気もするというぐらいの趣旨です、私の意見は。

○新川座長 という意味でも最低限ということだろうと思います。しかし、もう一方では全国の道州、それから基礎自治体、どこでもやはり、例えば参政権の平等ぐらいは保障されていても良いかなという、そのぐらいの趣旨ではあります。要するに、住民自治権を最低限参政権の一票の平等は確保しましょうという、そこぐらいは全国統一でも良いのかもしれないというぐらいのことです。それも、そうした理念が各道州の自治の中に十分文化として醸成されているので、改めて決める必要はないという

ふうに言われれば、それまでであります。さて、どうでしょうかというところですが、

○山下委員　ちょっと付け足しをすれば、42ページの四角の下の6行目ぐらいのところに、国レベルでいわば住民参政の権利みたいなことは最低限決めるべきだけれども、それを受けてどういう住民自治の内容とするかは各道州・自治体の自主的な制度設計に委ねるような政策をとるべきだ、ということを書いてくれれば良いかなと思います。

○新川座長　べきだとはまだ言えないので、そういう方向は大事ですよぐらいで書いてもらえるとありがたいです。

○村上委員　「5 地方の意見を反映した制度設計・手続き」の中に入るのかもしれないのですが、道州の区割りの検討に関しては、住民の意思というのは反映されるのでしょうか。

○新川座長　そのところは、基本法案の骨子では、基本的には道州制国民会議のところに委ねられてしまっているということがあって、実際にはそれぞれの移行の手續について、むしろ導入に関する国の法制整備等については、この道州制国民会議に諮問をするということになっておりますので、実際に住民投票をするかどうかとかというのは、皆目見当が付きません。

事務局、もし何か情報がありましたら。

○事務局（中谷課長）　そこも批判のあるところですが、最終的には道州制を導入する際の法律の中に書いて、それでお決めになるということかなと思っております。その過程でいろんな御意見はお聞きになるんでしょうけれども、全て当事者の話し合いとか、協議に委ねられるわけではないというのは何となく分かるかなという程度ですけれども。

○新川座長　ある種、そういう移行手續における民主主義というか、大げさかもしれませんけれども、移行手續での住民の意思の確認であるとか、各団体の意思であ

るとかというのをどう踏まえるかというような議論はあっても良いかもしれませんがね。

道州制基本法案については、今の国の役割、国の関与ということについて、私たちが少し述べた方向について説明の仕方に入るだろうということ。それから住民自治や自主組織権についての書きぶり、先ほど言ったような基本的な考え方というのをもう少しクリアに示したほうがいい部分。それから、地方意見についても、後半の説明の方だけですけれども、もう少し分かりやすく、詳しく書いてはどうかということでお話をいただきました。また、どこに入れるかちょっと悩ましいんですが、仮に移行するという事になったときに、移行手順での地方の参加とか、あるいは住民意思の確認・反映であるとかといったような、そういうところについて、やはりあらかじめ確保しておくことも必要なのではないかといったような、こういうことも書けるかもしれないということで御意見をいただきました。このところは、少し事務局のほうで御検討いただけるかと思います。

それでは、本日、議事として御議論いただく中心であります中間報告案につきましては、以上いただきました御意見に基づいて、中間報告の取りまとめに入らせていただきたいと思います。

事務局の方で、今日の御意見を踏まえて修正をいただき、次回、いちおう成案ということで御審議をいただくということになろうかと思いますが、よろしく願い申します。

それでは、議事（１）の方は以上にさせていただきます。

（２）その他とありますが、事務局の方から何かございましたらよろしくお願いいたします。

○事務局（中谷課長） 今、座長の方からお話がありましたように、次回はこの中間報告の取りまとめということでお願いしたいと思っております。通常でいきますと7月22日（月）ということになるんですが、我々の作業等もありますので、もし早くできるようですと7月8日（月）も含めて、また別途相談をさせていただくと、こ

のどちらかということで調整にあたらせていただき、なるべく早くお出ししたいと思います。場所と時間は通常どおり、午前9時半から12時ぐらいで、ここでということで予定をしておりますので、よろしく願いいたします。

○新川座長 では、これは後ほど調整させていただくということにいたしまして、その他、事務局の方から特にございませんでしょうか。

それでは、本日は少し予定の時間より早うございますけれども、中間報告案につきまして、熱心に御議論いただきましてありがとうございます。

以上をもちまして、第4回の道州制のあり方研究会を閉じさせていただきます。御協力ありがとうございました。