

道州制のあり方について（最終報告案）の概要

関西広域連合 道州制のあり方研究会

平成 26 年 2 月 17 日

第 1 章 研究会の検討の方向性

- 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の検討に係る課題・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、基礎自治体の様々な補完のあり方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。

第 2 章 具体的な政策分野を通じた道州制のあり方

I. 具体的な政策分野に即した検討（望ましいイメージ等）

1. 河川管理

国の役割は、河川管理に関係する各分野及び統合的流域管理に係る基本方針の策定などにとどめ、広域自治体が基礎自治体等の参画の下、統合的流域管理のための基本計画を策定し、その計画に沿って各々が役割分担して事業を実施する。

2. 産業振興

国の役割は、国家的成長戦略の策定や高度な基礎研究の推進などにとどめ、広域自治体が圏域全体の統合的な成長戦略を自律的に策定し、それに基づき総合的かつ一体的な施策を展開する。

国が策定する成長戦略との整合を図る仕組みは勿論、市町村の施策との整合を図るため道州の意思決定に市町村の意向を反映できるようにするための仕組みを取り入れる一方、道州の決定に実効性を持たせることが必要である。

3. インフラ整備

国は全国単位で骨格部分の調整を行い、広域自治体はそれに沿って、圏域内の総合的なプランニングとともに、自ら広域インフラの整備を行う。但し、プランニングには基礎自治体の意見の反映や民間との連携が必要であり、また広域自治体は必要に応じて基礎自治体が担う地域インフラの整備を補完する。

4. 森林保全

国の関与は、防災、水源かん養、CO₂吸収など公益機能向上の観点から目標・基準を設定するなど最低限にとどめ、広域自治体は林業を含めた山林行政やバイオマス発電の振

興など森林を活用した複合的な中山間地域振興のあり方全体を担う。

また、自然保護のための行為規制を含む土地利用のあり方においては、特に保護すべき自然環境及び希少野生動植物について国が基本的な方針や基準を設定したうえで、地域の実情に通じた地方にできるかぎり管理を委ねる。

5. 農業政策

国は、食料安全保障（検疫、農家の所得保障、農地確保等）の観点から全国的な統一性を必要とする政策課題について、基本的な制度設計を行うなどの役割に止め、具体的な農業振興策は大きく地方の裁量に委ねる。

また農業振興策などの最適な責任主体は地域により異なるが、基礎自治体の役割も大きいことが想定されることから、広域自治体と基礎自治体の間で十分に調整を行い、互いの意思決定に整合がとれるような仕組みの確保が求められる。

6. 義務教育

国はナショナル・ミニマムを明確にした上で、その確保を行い、現場に近い基礎自治体や学校に責任と権限を与え、教育現場の主体的な取組を国や広域自治体（道州）が支える仕組みを形成することが必要である。基礎自治体（学校）は、地域の実情にあった教育を実施し、ローカルオプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現することが望ましい。

7. 社会保障（生活保護制度）

国が引き続きナショナル・ミニマムとして、制度・基準の設定、財源保障、実施機関の指導監督等の制度運営に責任を持ち、実施機関としては住民に身近な基礎自治体が担うことが想定される。単独で実施することが困難な小規模町村については、基礎自治体間の水平連携（福祉事務所の共同設置等）や広域自治体による垂直補完といった対応が必要になると考えられる。

なお広域自治体の役割は、現在都道府県が担っている広域的な取組（保護施設等の認可、小規模町村の補完、実施機関の指導監督等）に限られると思われる。

8. 社会保障（医療制度）

国の役割は基本的な枠組みの設定にとどめ、広域自治体は主として医療供給体制を構築する役割、市町村は住民に身近な健康づくりや在宅介護サービスを構築する役割を担い、両者が連携し、より地域の実情を踏まえた弾力的な制度運用をすることが望ましい。

国は、医療等の供給に係る基本的な方針を決定し、地方は国の基本方針に沿って、広域自治体が自立的に医療計画等の策定や、診療報酬額、医大定数設定、病床数等の独自加減算を行い、地域の実情に応じた医療体制を確保する。

9. 警察制度

現在の警察制度を前提にする限り、都道府県を敢えて廃止し、道州制を導入する必要性は殆ど感じられない。

道州制の導入を契機により自治的な警察のあり方を追求する、あるいは警察機能の一部

を基礎自治体にも委ねるということであれば、一定の意義があろうが、現在の一元的な警察制度のあり方そのものを含め、最適な機能分担、組織・体制のあり方、費用負担の方法など白地で議論する必要がある。

10. 税財政制度

現在の道州制に係る議論においては、国、道州、基礎自治体の役割が必ずしも明確ではなく、税財政制度の詳細を議論できる段階にないが、現状を踏まえ、より地方分権に資する方向を考えていく必要がある。

ナショナル・ミニマムについては、関係者の利害を調整する公の場や、地方が参画できる仕組みを整えたいうえで、制度・基準の設定、財源保障等の責任を国が引き続き担う。

「道州にふさわしい税体系」については、担う役割によってふさわしい税源があろうが、現実には単純な形にならず、条件の厳しい地域を含め全ての道州が必要な一般財源を確保できるかどうかが大切である。

「課税自主権」については、経済活動を阻害しないよう、課税対象や税率などにおいて一定の制約は必要である。

「財政調整」については、首都圏への一極集中が進んだ現状では、いきなり大幅な縮小を行うことは難しい。また、基礎自治体を対象とする財政調整は、道州が行う方が地域の実情に応じた配分ができるが、国が保障するナショナル・ミニマムを満たせる額を国が交付することが前提となる。

「地方債」については、国が交付金の形で地方に交付するか、現行の事実上の政府保証を存続させるなどの対応が当面、必要となる可能性が高い。

11. 大都市と小規模市町村

道州と大都市との調整の仕組みを優先して検討・議論することが求められる。またその調整の仕組みは政策ごとに複数ありうる。

さらに、都市部の広域的課題に道州が一元的に対応できるとは考えにくいいため、都市部は自立性を高めつつも都市間の連携を進めることも重要な視点である。

道州制の導入如何に関わらず、今後の地方における行政運営にあたっては都市間連携などの自治体連携がこれまで以上に重要性を増す。従って、国又は道州は各自治体が相互に連携できる多様な仕組みを示し、自治体の選択肢を増やすような配慮をすべきである。

小規模市町村の補完機能の確保については、道州内の財政調整のあり方も含め予め基本的な方向性を議論しておく必要がある。

但し、少子高齢化のなかで人口減少に悩まされる市町村のなかには、集落の消滅など厳しい現実に直面しているところもあり、現状のまま、今の機能を果たしていけるのかは問われなければならない。また、小規模市町村が最低限どこまでの事務・権限を自ら実施しなければならないのか、どこまで依存（補完）が許されるのか考えておく必要がある。

より効率的な事務執行に向け、小規模市町村自らの努力が求められるとともに、場合によっては、道州（府県）による垂直補完や事務・権限の道州（府県）への集約などの議論も必要になる。

II. 道州制のあり方について

1. 従前型の道州制のイメージと課題

従前型の道州制のイメージに沿うと、広大で強力な道州を想定することにもつながる。一方で、道州制の議論が単なる都道府県合併に止まるのではないかとの警戒感も強く、国の事務・権限を地方の裁量に大きく委ねるような姿を実現しない限り、道州制の意義はない。今後の議論を拓げていくためにも、従前型の道州制のイメージ以外の、また単なる都道府県合併とも異なる多様なイメージを想定してみることも必要。

2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ

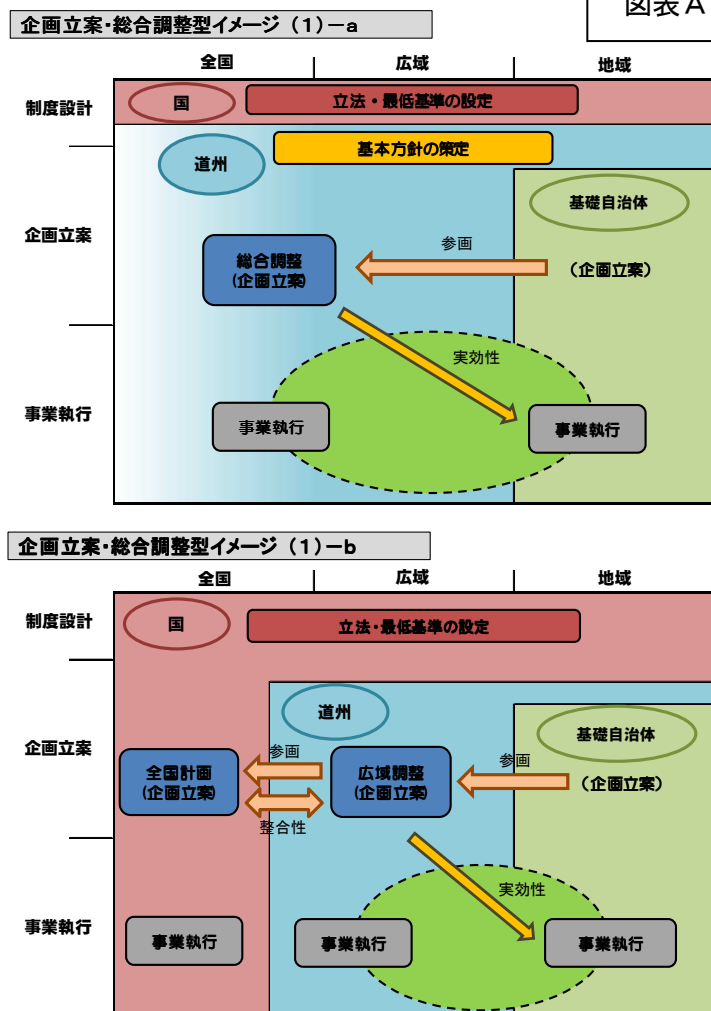
各政策分野に係る検討から、むしろこのような広域自治体のあり方を想定する方が地方分権改革を進めるといふ観点から、バリエーションを幾つか示す。

(1) 企画立案・総合調整型イメージ

国の役割は基本的な制度の枠組みの策定や、全国的に統一すべき最低限の基準設定に限定し、道州は基礎自治体の意見を反映しつつ、広範な企画立案機能を含め総合調整機関としての役割を果たす。

なお、事務執行は道州の企画立案に基づき、道州自らまたは基礎自治体が担うか、道州や関係する基礎自治体で構成する特別な法人などが担うイメージである。(図表A)

図表 A

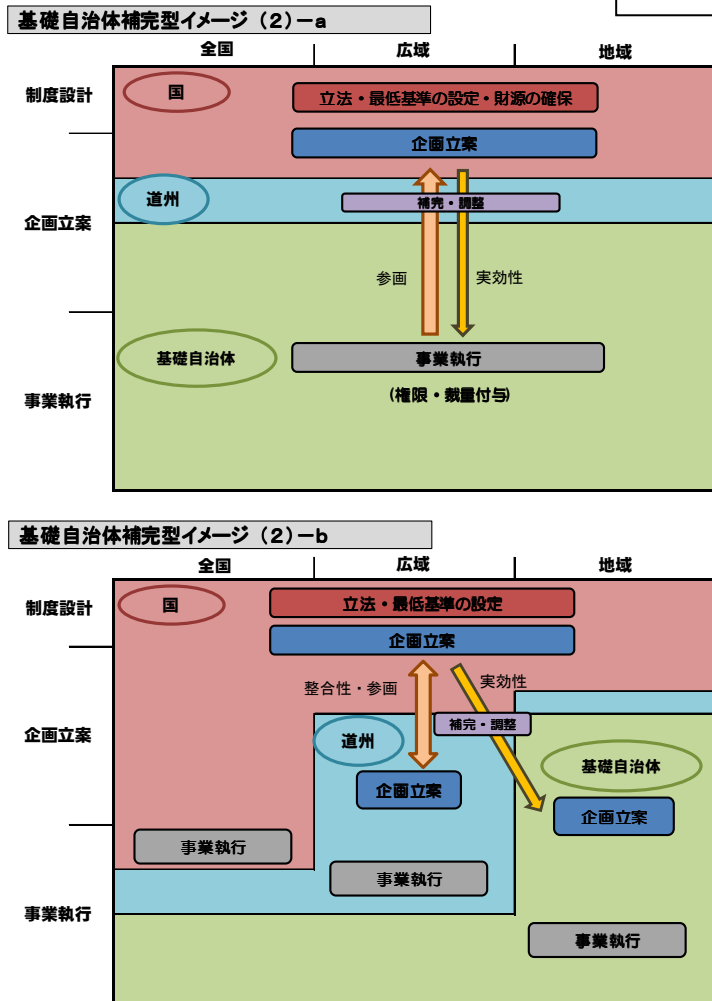


：道州と基礎自治体が担う事業執行については、道州と基礎自治体などで構成する特別な法人が実際の執行にあたることも想定される。

(2) 基礎自治体補完型イメージ

図表B

国がナショナル・ミニマムを確保するため、制度の企画立案にとどまらず、事業執行にも一定の役割を果たしつつ、基礎自治体が地域の実情に応じて主に責任を担う。道州は国や基礎自治体との調整、また基礎自治体の補完などを行ってイメージである。
(図表B)

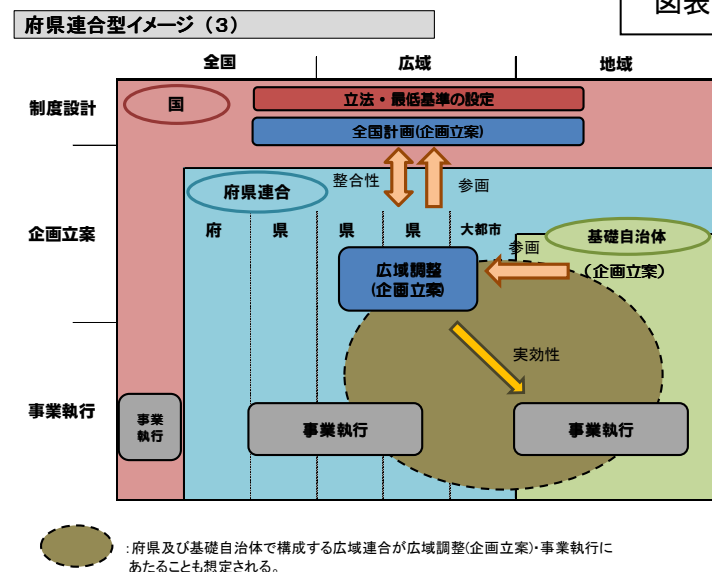


※上記イメージ図では一般的な基礎自治体を想定して単純化している。

(3) 府県連合型イメージ (広域連合など)

図表C

国、基礎自治体はこれまでどおり一定の役割を果たしつつ、広域自治体としては、府県を併存させた道州または広域連合を置くイメージである。(図表C)



3. まとめ

(1) 従前型道州制イメージ

河川管理やインフラ整備のような広域的行政課題に、地域が自ら対応するため、府県を越える新しい広域自治体（道州）を構想することは一定の意義があるが、現在の国や府県の権限を一元的に実施するような広大で強力な道州を想定することには課題も多い。

(道州における民主的ガバナンスの確保)

広大で強力な道州では独任制の首長に相当の権限が集中することになるが、その抑制のための仕組みとして、議院内閣制の導入なども検討されるべきではないか。

(国の意思決定過程に地方の意見の反映できる仕組み)

全国的な統一性を確保するため、内政においても国は引き続き一定の役割を果たすことが想定される。その代わり、国の意思決定過程に道州など地方の意思を反映できるようにするための仕組みとして、憲法改正も含め参議院の地方代表院化なども検討されてよい。

(格差・国民的同意)

ナショナル・ミニマムを度外視し、国民が現時点で格差が生じることを前提に道州制の導入を了解しているとは思えず、慎重な議論と国民的同意が必要。

(道州と市町村の対等・協力関係)

道州と市町村間の対等・協力の関係を基礎に、双方が連携して事務を遂行するには、道州の意思決定に市町村の意思を反映できるようにする必要があるが、そのためには道州議会のあり方も単に現行制度を前提とするだけでは不十分ではないか。

(2) 特定の行政分野に重点化したイメージ

内政に係る政策分野は様々であり、それぞれ府県を越える広域的な行政課題があるとしても、求められる広域自治体（道州）の機能も意思決定のあり方も異なる。

例えば、複数の行政分野で圏域内の調整や意思決定（総合計画の策定など）を行い、個々の事業計画の策定や事業執行は、市町村や傘下の組織に委ね、その組織も事業に応じて組み替え得るようなイメージを持つことはできないだろうか。

このようなイメージとして、英国ロンドン市における大都市制度（グレーター・ロンドン・オーソリティ：以下「GLA」）は参考例になる。こうした広域自治体は、次のような特色をもつ。

<特定の行政分野に重点化したイメージ>

- 府県を越えて、圏域内で概ね完結する広域行政課題を主に扱う。
- 意思決定に市町村、場合によっては併存する府県の意思を反映。
- 必要に応じ国とも調整。
- 一定の拘束力をもった計画を策定し、各執行機関はその計画に従う。
- 意思決定はその下部機構に分散することも可能。
- 事務執行は自ら行うだけでなく、府県・市町村や別の法人にも委ねる。
- 国が責任を負うべき事務は国が直接執行。それが困難な場合は、国の事務を受託。但し、財源は国が全額負担。
- 対象区域も柔軟に設定。

(3) 道州制検討と柔軟な議論

道州制の議論が再び俎上にのった背景（課題）は、解を見出すことが相当困難な多元方程式を構成している。固定観念にとらわれず最適な広域自治体の姿を見出していく必要がある。そのなかでとりわけ重要なことは、基礎自治体の役割を重視しつつ、地域の実情に応じた柔軟な選択を可能とすることである。また、内政において国の役割は引き続きあり、その財政規模も極端に縮小しないのなら、国と地方の事務権限の関係や国の関与のあり方も当然整理されなければならない。

道州制を含む最適な広域自治体のイメージは、政策課題のみならず各地域によっても異なるであろう。我が国の将来を誤らないためにも、無理矢理全国一律の枠組みに押し込めるような議論や、府県の廃止だけに拘泥するような議論ではなく、それぞれ地域の実情に応じた「柔軟な」議論が必要である。

第3章 道州制基本法案に対する懸念と指摘 (本文参照)

第4章 結びにかえて

道州制導入は、我が国のかたちを大きく変える改革であり、今後、国において議論がなされるとしても、その「大義」は何か、何のための改革なのかは絶えず問われるべきである。また、仮に府県に代えて道州を設置するとして、その目的は何か、現行の府県制の限界は何かを具体的な政策課題に即して明確にする必要がある。

この研究会での議論にあったように、現行の中央集権体制を分権型社会へと変えていくことは、その全てがマルチパーパスな（全権限型の）道州につながるわけではない。地方分権改革の視点を踏まえた柔軟な議論と十分な検討が必要である。

重要なのは、住民に身近な市町村の自治を大切にすることであり、住民や市町村をベースにした広域自治体のあり方というのは、地域毎、社会情勢毎に異なってくる。そうした事情に応じて、広域自治体の仕組み・あり方を作っていくべきではないか。

道州制は中央政府レベルで議論するものではあるが、具体的な制度設計にあたっては、全国統一的な制度ではなく、それぞれの地域で自ら、府県を越える広域自治体の必要性やその形態等を議論し、地域の個性を生かせるような枠組みを、地域が自ら柔軟に選択できるようにすることが重要と思われる。

また、この研究会での議論でも明らかなように、道州制の制度設計は簡単なものではなく、相当年月を要すると思われる。

関西には関西広域連合という既に全国で唯一府県を越える広域連合があり、様々な行政課題に対応している。関西広域連合もひとつの広域自治体であり、道州制の導入の議論にかかわらず、例えば研究会での議論にあったように、河川の統合的流域管理や共同での森林環境税の導入などの検討を行い、自ら上下流の利害を調整しながら、関西の実情にあった取組を進めていくことができると考える。

そうした取組と、この報告書の意見を踏まえ、政府における道州制の議論に果敢に注文をつけるとともに、将来の関西における広域行政システムのあり方について議論が進められることを期待する。