

道州制のあり方研究会第10回会合の概要について

- 1 開催日時：平成26年1月20日（月）9:30～12:00
- 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、北村委員、村上委員
- 4 議 事：道州制のあり方について（最終報告素案）（資料：別冊）

ポイント

- 最終報告素案について大幅な変更を求める意見は無かったが、最終報告をとりまとめるに当たり次のような意見があった。
 - ・ 従前型の道州の姿は、今までの地方自治体のようなフルセット型・全権限型・重装備型の固い政府であったのに対して、そうではない選択肢があるのではないか。
 - ・ 国と基礎自治体のイメージを描き出せれば、広域自治体（道州）の姿は自ずと決まってくる。これまで、ナショナル・ミニマム等の事務・権限や財源保障などは国に残るとしても、基礎自治体をはじめ地方は自治の力を強めていかなければならないことを議論してきた。マルチパーパス（総合行政的）な広大・強力な道州（従前型の道州）はその両方に反する懸念があるので、その方向性をもう少し強く打ち出せばどうか。
 - ・ 道州のあり方は自然条件や社会環境によって異なり、広域自治体と基礎自治体との関係や補完のあり方も多様。基礎自治体と国の中間的存在である道州がそれらの間を調整するイメージを持てれば良い。
 - ・ 小規模町村と大都市では規模や能力に現実には差がある中で、その凹凸の埋め方は地域ごとに異なるため、広域自治体のあるべき姿も多様であり、複数あっても良い。
 - ・ 道州の姿は行政分野ごとに変わりうるし、GLAのように1つの行政体をイメージすることもできる。それぞれの地域がこういう広域自治体が望ましいという議論をし、発信することも必要なのではないか。
 - ・ ナショナル・ミニマムは国が基準づくりと制度設計を担うが、そのあり方は時代とともに変化しており、地方自治体の優れた取組みがミニマムを形成してきたという経緯もあった。これは今後も同様と考えられ、そのような視点は重要。
 - ・ 財源保障の役割は国に一義的に責任があるが、ナショナル・ミニマムを具体的にどこまで国が保障するのかなど、国・道州の機能分担や制度設計によって変わってくる。
 - ・ 道州圏域内の経済安定化・所得再分配は、場合によっては国ではなく道州が地域に合った対策を打てる面もあり、国との対等の関係の中で委任してもらうことも考えられる。
- 最終報告については、次回会合（2月）及び次回連合委員会における意見交換等を経て、年度内にとりまとめる予定。

(参考) 主な発言内容

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 従来型の道州制のイメージは、フルセット型・全権限型で重装備の、いわば固い政府である道州を作ろうというものであり、そうではない選択肢として柔軟な道州のイメージがあるのではないかと思うが、ガバナンスの問題まで踏み込んで議論したわけではない。どういふ政府が想定できるのかイメージしてもらえぬのか少し不安。
- 道州については、国と基礎自治体をどうイメージするかということとの相関関係で考えていかざるを得ないが、国の役割はこれまで以上に限定的なものとなっていくとしても、当然なくなるわけではない。他方で、基礎自治体については出来る限りの行政ニーズを受け止めていただきたいということはあるが、現実をみるとそれが難しい基礎自治体が出てきている一方で、他より事務を担える基礎自治体も出てきている。その凹凸をどう埋めていくのか。埋め方は地域ごとに異なる。広域自治体の姿は多様であり、複数あっても良い。
- 基礎自治体の間に大きな差異があるという前提でうまく議論するということにとどめておいたほうが良い。一方で基礎自治体補完型のイメージを出しているの、これは補完の仕方が問われるのと同時に、もう一方では基礎自治体との関係で道州の役割が小さくなるというか、大都市との関係が反対側のイメージとしてありえるので、そのあたりのところはもう少し踏み込む必要があるのではないか。
- 道州制の導入は中央政府レベルで議論するものではあるが、特に具体的な制度設計にあたっては、それぞれの地域で、府県を越える広域政府の必要性、その政府が担う仕事、その政府の形態を議論し、日本全体の制度設計に反映させていくという発想でないといけない。
- P63の「(2)国全体の統治機構のあり方を見直すべき」というところは、出先機関の廃止を含めて主張がなされてきたところであるが、これは固い道州を想定しているのだろうか。道州を作るのであれば、道州にまず国の出先機関も含めて国の事務・権限、あるいは立法権限を移せるはずだし、移すべきだということだと思うが、必ずしもそういうものではなくても受け皿になりえるとは思ふ。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 国の機能が全て道州に来るわけではなくて、ある一定のもの、ナショナル・ミニマムの設定や財源調整といったものは国に残る。一方で、道州の企画立案や補完機能は、基礎自治体の自治の力を強めるものであるべきだ。しかし、従来型のマルチパーパス（総合行政的）で固い道州は、この両方に反する懸念がある。
- 道州制の問題は、基礎自治体の自治の強化にどう貢献するのかという視点で議論しているのだから、基礎自治体の自治のあり方が市町村合併によってどう変わったのか、また広域行政の視点から基礎自治体の自治の水準はどうあるべきで、どういふ改革が必要なのかということにも触れなければならないのではないか。
- P4「市町村の意向を反映させる」やP59「市町村の意思を反映させる」という表現は対等と感じないので、「反映できる」の方が良い。国と道州との関係でも同様。
- P60の「オール・マイティな広域自治体」も、「マルチパーパス」といった表現に変えた方が適切。
- P42で「経済活性化を担う場合は法人課税、所得再分配を担う場合は個人課税、社会保障を担う場合は消費課税が主な候補となる」とあるが、機能別に課税が対応するという書き方には違和感を覚えた。
- P40で「財政調整の範囲がナショナル・ミニマムに限定されると」とあり、確かに今は投資的な事務も財政調整に含まれているが、（現行制度も基本的にはナショナル・ミニマムのための財政調整であり、）誤解を招くと思う。
- ナショナル・ミニマムは時代を通じて変わっていく。長い時間軸で見れば、各自治体の優れた実践経験がナショナル・ミニマムになっていくなど、絶えず見直されていく可能性が高い。それを国全体で、ある一定のところまで維持しようとして法制度と財政制度が形成されるべきだと記載していただきたい。

■村上委員（大阪学院大学教授）

- 国から一方的に下りてくるのではなく、住民から出てきたものを吸い上げていくという視点が大事。河川管理でも地域の人をよくわかっているが、国の規格や法律は地域の実情に合っておらず、それを反映していく仕組みとして、法律を変えさせるような力を地方が持つのが道州制だと思う。具体的な政策分野の検討では、かなりそのニュアンスがあるが、最終的なとりまとめに出していない。
- 景気対策や所得再分配は国の役割であり、財源は国の責任だと考える。道州が一つの塊としてであると、仕事を委託し、対等の立場で、その道州の中で最適な資源配分を行い、地域にあった景気対策を打てるのは良いと思うが、政策ごとに広域自治体が変わる場合、財政調整の主体・相手がどこなのか疑問。
- P61の「無理矢理全国一律の枠組みに押し込める議論」は望ましくないというのはそのとおり。関西にあったものとして議論をまとめていただいております、地域の実情にあった柔軟な議論が必要と思っている。ここで当てはまるからよそにもというのは無理があるので、このまとめ方は非常に良い。
- 最終支出ベースの比率が42対58だから、国が全部集めて58%は地方の財源とし、地方で分ければ水平的な財政調整ができる。税を集めるのを個々の自治体にすると離れたらならぬだろうし、受益と負担の乖離が大きくなるという意見もある。大きな決まり事として、地方が支出しているものは地方の財源としてしまおうのが、乖離、逆転をなくし、地方が対等の立場に立つことだと思う。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 道州政府の枠組みを考える場合、分野ごとにそれぞれの権限や権能が大きく変わり得るし、意思決定の仕方も異なってくることが想定される。その枠組みには、G L A方式のようなものから、分野ごとのアドホックな調整機能を果たす政府など様々なものが考えられるが、その中でそれぞれの地域が実情にあわせて、柔軟にその枠組を選択できるような仕組みがあれば良い。
- 道州のあり方は、自然条件や社会環境によって異なり、広域自治体と基礎自治体との関係や補完のあり方も多様である。また、国については分権型を基本にしつつ、役割分担やナショナル・ミニマムについて国・地方政府間における相関関係で考える必要がある。
- 道州制の議論においては、まずは分権社会の実現と基礎自治体優先という考え方がベースにあり、その中で国全体がどのような義務を果たしていくのかを考えていく中で、おのずと広域自治体のあり方の方向性も見えてくるのではないかと。それを現実の問題としてどう落とし込んでいくのか、ガバナンスの問題についても少し議論しておく必要がある。
- アドホックな組織であっても、財政の自立性を持つておく必要があるのではないかと。今の交付税制度のようなものを道州の区域内で分野別に分割するというイメージも想定される。
- 関西は、政策分野・機能別に柔軟性の高い道州をイメージしやすいが、他地域では条件も異なることから、それをそのまま全国統一的な制度にする訳にはいかない。国全体の動きとの調整の中で、それぞれの地域の主張や希望を取り入れ、個性を活かしていけるような仕組みを作れるかどうか、これからの分権社会を目指す上で重要。
- 財政自主権が保障されていれば、課税事務と徴収事務を完全に一致させる必要はないのではないかと。財政ガバナンスについても考えていく必要がある。
- ナショナル・ミニマムの基本的な考え方について整理する必要がある。現行の生活保護を例にあげると、国が全国の基準を決めてそれに従うというあり方もあるし、国が義務付けと財源保障のみを行い、基礎自治体の実態を踏まえて個別具体的に行うというやり方もある。国民が必要とするミニマムをどう保障するかが大事なのであって、必ずしも誰が保障するかということにこだわる必要はない。
- 分権型に変えていくという大きな枠組みの中で、現行の集権体制の解体再編もありえるが、その行き先については、全て道州制につながるというわけではないという趣旨の意見を付け加えておく必要がある。重要なのは、国のあり方を見直していく中で、広域自治体と基礎自治体の新たな役割分担や、それぞれの地域にあったその地域独自の自治の仕組み・あり方を作っていくということである。