

# 全国知事会道州制特別委員会平成21年度検討状況報告

平成22年7月8日

## I はじめに

全国知事会道州制特別委員会では、平成19年1月の全国知事会議で取りまとめた「道州制に関する基本的考え方」において示された具体的な検討課題について、委員会本体と道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム及び道州制における税財政制度に関するプロジェクトチームにおいて議論を重ねてきたところであり、今回、平成21年度の検討課題として設定した次の事項について、一定の検討状況等を報告として取りまとめたものである。

- ①住民自治のあり方
- ②道州の組織・機構のあり方
- ③税財政制度

なお、以下に取りまとめた内容は、現時点における検討結果あるいは検討状況を整理したものであり、道州制議論の進捗に応じて、更に検討を進める必要がある。

## II 住民自治のあり方について

### 1 道州制下における住民自治の基本的な考え方について

#### (1) 基本的視点

##### ①現行制度下における住民自治の意義や現状等

憲法92条において保障されている「地方自治の本旨」は、「団体自治」と「住民自治」の2つの要素から構成されるものと一般的に解されており、このうち「住民自治」とは、地域の住民が地域的な行政需要を自己の意思に基づき自己の責任において充足することとされ、そこでは、住民自身がどのように地方自治体の運営に自主的に、かつ、責任をもってかかわっているかということが重要な意義を持つものと考えられる。

我が国の地方自治制度は、代表民主制をその基本とし、長及び議員の公選制を採用するとともに、代表民主制を補完する意味で、条例の制定改廃請求、事務監査請求、議会の解散請求、長及び議員等の解職請求、住民訴訟といった、直接民主制的な制度も併せ整備するなど、代表制、直接制の両面から、住民自治を保障するための一定の仕組みを備えており、その際、都道府県と市町村の間に特段の差異は設けられていない。

さらに、こうした制度的な整備とともに、住民の多様な参加の促進を図るため、パブリックコメントや行政評価、さらには各種審議会委員の公募制の導入、情報公開制度の整備といった、条例等に基づく行政サイドにおける対応がなされているほか、NPO法人や地域コミュニティなど多様な住民組織との協働関係の構築も地方行政の各分野において積極的に進められるなど、現行制度下でも、都道府県や市町村において、住民自治の充実に向けた様々な取組が進められている。

## ②道州制下における住民自治の意義等

全国知事会が取りまとめた「道州制に関する基本的考え方」（平成19年1月18日）において、「道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする」こととし、道州は地方自治体として位置づけられるべきものであることから、道州制下では、「地方自治の本旨」に基づき、基礎自治体と同様に、道州においても、「団体自治」とともに「住民自治」は、行政運営上不可欠な要素であり、その充実が図られるべきものである。

特に、我々全国知事会が検討を行うに当たりその前提とする、地方分権を推進するための道州制の下では、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うよう、国から地方への徹底的な事務権限の移譲を進め、地方が、自らの判断と責任において、住民の意向を反映した、主体的かつ総合的な政策展開を行うなど、住民本位の行政運営を実現することが期待されることから、これまで以上に、住民自治の充実が強く求められるものと考えられる。

こうしたことから、現状の住民自治における制度や住民参加の促進に

向けた取組の状況、道州と基礎自治体の役割分担、国土の多様な姿に見合った多彩な基礎自治体の状況、さらには道州が現行の都道府県よりもさらに広域化した地方自治体であるといったことなども踏まえながら、道州制下における住民自治の充実強化の方策について議論を深めていくことは極めて重要であるものと考えられる。

### ③道州と基礎自治体の関係等

本委員会では、平成20年度において、道州と基礎自治体の役割分担について検討を行い、「補完性・近接性の原理からも、基礎自治体が住民や地域に最も身近な行政サービスを提供する主たる担い手となることから、基礎自治体を優先して役割分担を決定すべきである」との整理を行っている。

こうした基礎自治体優先の原則からすれば、道州制下においては、住民により身近な基礎自治体が中心的な役割を担うこととなり、基礎自治体における住民自治を保障するための制度や政策形成過程における住民参加がますます重要となることから、基礎自治体を中心に住民自治の充実が図られるべきであるとの意見がある。

一方で、道州も、基礎自治体と同様に地方自治体として位置づけられる以上、住民自治は、自治体運営を進める上で不可欠な要素であり、特に基礎自治体では完結しない広域的な行政分野における住民自治の充実や基礎自治体への支援など、広域自治体として期待される役割を担うことが想定されることから、あえて住民自治について、専ら基礎自治体において検討すべきものとの整理を行うべきではないとの意見もある。

結局のところ、地方分権に資する道州制とするためには、住民意思が確実に表出され、可能な限り幅広い政策決定に、その意思がしっかりと反映されることが重要であり、法令等による保障を前提とした上で、道州及び基礎自治体の双方が、その自主的な判断の下、それぞれの役割分担等を踏まえながら、行政運営への住民参加の促進や住民の意向の反映などに資するべく、様々な政策に取り組んでいくことこそが必要ではないかと考えられる。

## (2) 住民自治の観点から期待される効果

道州制においては、道州と基礎自治体の役割分担の下、住民に身近な行政事務を中心に基礎自治体への徹底的な事務権限の移譲が行われ、住民により身近な基礎自治体が中心的な役割を担うことにより、地域における政策形成過程への住民の参加の促進が期待される。

さらに、これまで、国が担当する事務の多くは、住民の意向が十分反映されないまま、住民から遠い場所で具体的な制度設計や政策実施がなされており、特に、国の出先機関においては、国会の監視が必ずしも届かず、十分なガバナンス機能が発揮されない中、住民生活に関係する、本来地方が行うことでより効果的な実施が期待される事務までもが行われており、道州制下においては、こうした国の事務の多くが、地方自治体へ移譲され、議会や住民の監視機能が働き、しかも、住民がその政策形成過程に参加できる範囲が広がることにより、住民自治が拡大・深化していくことが期待される。

## (3) 住民自治の観点から見た課題

道州制下においては、現在の都道府県よりも広域な区域を有する道州が誕生することにより、住民との距離が遠くなる、あるいは人口の多寡により道州内の施策が地域的に偏るのではないかとといった懸念から、

- ・現状に比べ、政策決定の主体が見えにくくなる、あるいは監視機能が低下し、行政運営の非効率が生じやすくなる、
  - ・自らの生活圏と離れた地域の課題への決定に参加する場合、住民がその意思決定に責任を持つことができるのか、
  - ・道州内における適正な資源配分をどう確保するのか、
- といった意見がある。

また、道州制下での基礎自治体は、住民や地域に身近な行政サービスを提供する主役となる地方政府であり、その期待される役割に对应していくためにも、これまで以上に、住民の意向をきめ細かく吸い上げ、それを行政運営に反映させていくことが強く求められるといった意見があ

る。

## 2 道州制下における住民自治の充実のための方策

### (1) システムづくりにおける基本的考え方

道州制下で、住民自治を充実させ、住民本位の行政運営を実現するためには、道州及び基礎自治体の双方において、行政への住民参画の促進、住民意見の反映、さらには住民による監視機能の強化といった点が、制度的にしっかりと保障される必要がある。

そのためには、地方議会をはじめ、現行制度下においても整備されている直接請求制度や監査制度など、道州及び基礎自治体の双方において、住民自治を保障するための基幹的なシステムについては、基本的には法律により、その大枠を整備すべきである。なお、その場合にも、具体的な制度設計や運用に当たっては、地域の実情や住民の意向に応じた弾力的な対応が可能となるような仕組みづくりについて検討する必要がある。

また、こうした基幹的なシステムに加え、道州や基礎自治体が、各地域の状況等を踏まえ、創意工夫をこらしながら、それぞれの政策的判断として、徹底した情報公開のあり方や、住民の意向をより確実にくみ上げるためのシステム、さらには、住民が行政運営に参加するチャンネルの充実といった様々な観点から、所要のシステムを整備していくべきものと考えられる。

具体的な検討に当たっては、住民自治に関する現行の制度を参考として進めていくべきものと考えられるが、その際、道州と基礎自治体の双方において住民自治は不可欠な要素であること、現行の制度では都道府県と市町村の間で特段の差異を設けていないことなどから、まずは、道州と基礎自治体双方に共通するシステムについて検討し、その上で、道州と基礎自治体の役割分担等を踏まえた道州独自のシステムについても検討を進めるべきではないかと考えられる。

また、前記において整理した、道州制下で期待される効果をどう最大化していくか、住民との距離が遠くなるといった懸念から指摘される課

題等にどう対応していくべきか、そして、住民にとっていかに利用しやすいものとするかといった観点から検討を行う必要がある。

さらに、こうした制度の設計・変更の段階から、住民の意向が反映されるような手法の導入についても併せて検討していくべきものと考えられる。

なお、総務省が新たに設置した、地方行財政検討会議においては、議会や住民投票制度のあり方、自治体経営への住民参画の手法など住民参加のあり方を含め、地方自治法の抜本的な見直しについて検討を行うこととされており、こうした動向等にも十分留意する必要があるものと考えられる。

## **(2) 具体的なシステム**

### **① 地方議会**

現行の地方自治制度においても、住民自治の根幹をなすものである、議会制度のあり方については、現行制度を前提としたものではあるが、第29次地方制度調査会が、議会の団体意思決定機能や監視機能の向上、議会制度の自由度の拡大、議員に求められる役割等について答申しており、また、上述のとおり、地方行財政検討会議においても、地方議会のあり方等について検討を行うこととされていることから、今後、こうした内容等も参考としながら、道州制下における、地方議会のあり方、その活性化策等について議論を深めていく必要があるものと考えられる。

### **② 直接請求制度**

現行制度下において全国一律に整備されている制度としては、条例の制定改廃、事務の監査、議会の解散、長等の解職請求といった、いわゆる直接請求制度がある。代表民主制を補完する制度として重要な意義を持っており、住民の地方行政への参加手段としてその役割は大きなものがあり、道州制下でも、道州及び基礎自治体の双方において整備されるべきものと考えられる。ただし、具体的な制度内容については、道州の人口規模が拡大することなどを勘案し、必要署名数の要件緩和や新たな

条件を設けることの必要性について検討するなど、住民にとって使いやすい、より実効的な運用が確保されるものとなるよう留意する必要がある。

### **③住民投票制度**

住民自治の充実強化のため、直接民主制的な手法の導入を進める観点からは、住民投票制度について検討することも必要ではないかと考えられる。現行の地方自治制度においては、市町村合併特例法の中で限定的に採用されているにとどまっているものの、住民が投票によりその意思を直接表明するという住民投票の制度化は、住民自治の充実を図るという観点からは重要な課題であると考えられる。

特に、道州制下では、道州のエリア等が拡大するため、住民意思の行政への反映をより確実に担保する意味からも、道州制下において、住民投票制度の創設について検討することは、有意義なものと考えられる。ただし、住民投票制度は、住民の選挙で選ばれた長や議会の権限との関係、投票結果の拘束力のあり方、その対象とすべき事項、さらには地域間で利害が対立する場合に、人口の多寡のみによって特定の地域の権利が侵害されないような仕組みなど検討すべき論点が多くあり、そうした課題などを解決する適切な制度設計を目指すべきものと考えられる。

### **④監視システム**

住民自治を確実に担保するためには、行政に対する監視体制の強化が求められ、この点については、現行制度下と同様に、地方議会の監視機能の充実強化をその中心に据えながら、前記した、住民による監査請求制度や外部監査制度の活用などを検討していくとともに、道州制下では、現状に比べ住民の監視が届きにくくなるといった指摘を踏まえ、新たな行政監視システムの創設についても検討していく必要があるものと考えられる。

### **⑤道州と基礎自治体の協議・調整システム**

住民に身近な基礎自治体の意見を道州の施策に反映させることも、住

民自治の観点からは重要であり、何らかの組織・仕組みが必要との意見が多いことから、その具体的なシステムとして、例えば、基礎自治体と道州による協議・調整機関として、「道州内協議会」（仮称）を各地域の状況や住民の意向を踏まえ設置することなどについても検討すべきものと考えられる。

## ⑥その他

以上のような住民自治を保障するためのシステムに加え、道州や基礎自治体が、各地域の状況等を踏まえ、創意工夫をこらしながら、それぞれの政策的判断として整備するシステムとして、現行においても採用されている、情報公開制度、パブリックコメント、行政評価、さらには、各種審議会委員への公募制といったものが想定される。そして、これらシステムの検討の際には、ITを活用した政策の提案や評価への住民参加システムの整備などにも配慮する必要があるものと考えられる。

### (3) 行政と住民の協働の推進

住民自治の充実を図る上で、行政の手法としての側面のみだけでなく、多様な住民組織との積極的な協働関係を構築することは重要であり、現在でも、都道府県及び市町村において、様々な分野で行政とNPO法人や地域コミュニティなどとの協働の取組が進められている。

道州制下では、国から地方へ大幅な事務権限の移譲が行われ、地方が担う行政分野の拡大が期待されることから、公と民の適切な役割分担の下、こうした協働の取組をより一層推進し、住民が協働の相手方として積極的に行政へ参加する機会を広げることで、結果として住民自治の充実が可能となる。

道州制下における協働の取組については、基礎自治体優先の原則から、協働の取組そのものは、基礎自治体を中心となり、道州は、専門的、広域的な観点から、小規模自治体をはじめとする、基礎自治体への支援や基礎自治体相互の調整、さらには、人材の育成や税制面を含めたシステムづくりといった、協働を推進する際の基礎的な条件整備などを担うべ



きとの意見がある。

しかしながら、道州が担うこととなる役割のうち、地球温暖化防止などの環境対策や広域観光ネットワークの形成といった観光振興など、広域的エリアで活動するNPO法人などとの協働の可能性が想定される分野もある。こうしたことから、協働の取組を必ずしも基礎自治体に限定する必要はなく、道州についても、上記のような基礎的な条件整備に加え、基礎自治体との役割分担の下、相互の連携を図り、また、地域の特性等も踏まえながら、幅広い主体との協働の取組を推進していくことで、道州と基礎自治体双方において、住民参加が促進され、結果として住民自治の充実が図られるものと考えられる。

#### **(4) 住民参画の推進**

住民の行政運営への参画の機会を拡大し、住民の意向が反映された政策の決定・遂行がなされるためには、上記の協働の推進に加え、地域コミュニティの活動の活性化、意見聴取会の開催やITを活用した行政情報の積極的な発信をはじめとする公聴・広報機能の強化など、道州及び基礎自治体が、それぞれの政策判断として、様々な取組を積極的に進めていく必要がある。

また、住民自治の当事者である住民自身が、行政運営への積極的な参画意識の醸成を図ることも、住民自治を進める上で不可欠な要素であると考えられる。

### **Ⅲ 道州の組織・機構のあり方について**

道州の組織・自治権に関するプロジェクトチームでは、平成19年度から20年度までに、PTに割り当てられた3つの検討課題のうち、「首長・議会議員の選出方法」及び「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」について議論し、検討状況報告を取りまとめた。

平成21年度においては、残された検討課題である「道州の組織・機構のあり方」について議論することとし、道州の組織・機構を制度設計する際の原

理・原則や留意事項などについて検討を加えた。

## 1 道州の組織・機構を制度設計する上で原理・原則となる事項

### (1) 長と議員の直接公選

平成19年1月に全国知事会がとりまとめた「道州制に関する基本的考え方」では、道州を「国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つものではなく、市町村と役割を分担して、主に地域における広域行政を担う広域自治体である」としている。

憲法93条は、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。」としており、現行憲法を前提とすれば※、道州には議事機関としての議会が置かれ、長と議員は公選されることとなる。

したがって、道州の組織・機構の制度設計に当たっては、住民の代表機関としての長と議会が、住民の意向を的確に反映しつつ、広域自治体としての役割を効果的に果たすことができるものとするのが基本となる。

※ 道州の組織・自治権に関するPTでは、平成19年度の検討において、憲法改正も視野に入れつつ、「道州の首長については、直接公選とすることが望ましい。なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論づけることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、議院内閣制についても選択肢として引き続き検討するべきとの意見もあった。」と整理している。

### (2) 自主組織権

組織を設け職員を配置することは、住民ニーズに応じて企画・立案される政策を実際にどのように実現するか設計することであり、政策の成果を左右する重要な要素である。また、これは住民との利害調整や連携のあり方にも密接に関わるものである。

したがって、道州の組織・機構の編成については、その企画・立案する政策と直結・連動して、道州自らが自由かつ柔軟に行うことができな

ければならない。

そのためには、道州の自主組織権が最大限に尊重される必要がある。

### **(3) 専門性と総合性**

道州が、内政に関する多くの事務について企画・立案から執行までを担い、高度な技術や専門性が必要な事務を扱うことになると、道州の組織・機構が専門分化することも考えられる。

一方、道州が住民に対して効果的な政策を展開し、充実した行政サービスを供給するためには、その政策やサービスの内容が、住民本位の柔軟で総合的なものであることが求められる。

したがって、道州の組織・機構を編成する上では、公選の長が包括的な事務処理権限を持ち、縦割りの弊害が起きにくいという地方自治体の長を最大限に活かし、専門性ととともに総合性も発揮できるように配慮されなければならない。

### **(4) 効率性**

道州の組織・機構を編成する上では、道州の担う事務及び事業の運営が簡素かつ効率的・効果的なものとなるよう、十分に配慮されなければならない。

行政需要に見合わない形で組織が温存されるといったことがないよう、スクラップ・アンド・ビルドの徹底により、組織及び運営の合理化が図られなければならない。

## **2 道州の自主組織権についての考え方**

憲法92条は、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」としており、地方自治体の組織及び運営について定める法律は、「地方自治の本旨」に基づき、地方自治体の主体的な意思決定を妨げることのないよう、最小限の骨格的な事項にとどめられるべきものと考えられる。

この点、現行の地方自治法は詳細な規定を置いているが、道州制下にお

いては、こうした規定を見直し、道州の組織及び運営については、できる限り道州条例に委ねられるべきである。

具体的にどのような規定を法律事項とし、条例事項とすべきかについては、概ね次のような意見がある。

### **(1) 長の組織**

自主組織権を尊重する観点から、長の出先機関や内部組織、補助機関などについて法律に定めを置く必要はなく、すべて道州条例に委ねるべきとの意見がある。

### **(2) 議会の組織**

議員定数について、現行の地方自治法は条例事項としているが、定数の上限は人口区分に応じて法定されている。

自主組織権を尊重する観点から、議会の組織については、基本的事項を除き、道州条例に委ねられるべきであり、道州制下においては、現行地方自治法のような制約は撤廃し、各道州が議員定数を自由に決定できるようにすべきであるとの意見がある\*。

※ 道州の組織・自治権に関するPTにおける検討の後、第174回国会において、「議員定数の法定上限の撤廃」を含む地方自治法の一部を改正する法律案が提出されたが（H22.3.29）、成立には至らず、継続審議となった。

### **(3) 長と議会の関係、権限**

議会の議決事件、選挙及び予算の増額修正、検査及び監査の請求などの権限や、招集、定例会・臨時会及び会期など、道州の長と道州議会の関係については、法律で一定の枠を示す必要があるとの意見や、法律に定めた上で条例による補正を認める必要があるとの意見がある。

一方、自主組織権を尊重する観点から、道州の長と議会の関係や権限については、条例で定めるべきとの意見がある。

### **(4) 委員会及び委員、審議会等**

現行の地方自治法は、長とは別に委員会及び委員を置くものとしてお

り（138条の4）、執行機関多元主義が採用されている。これは、憲法の要請するものではなく、地方自治法が採用している原則である。

この委員会等の地方自治体への必置規制について、地方分権改革推進委員会第3次勧告（H21.10.7）は、「地方自治体の組織のマネジメントは、地域住民によって直接選挙された長が地域住民の意思に基づいて自主的・自立的に行うことを基本にしている。この長とは別の執行機関として委員会及び委員を引き続き存置していくためには、それぞれの委員会及び委員ごとに、その設置を義務付けるに足りるだけの確たる根拠が存在していなければならない。」とし、「少なくとも教育委員会又は農業委員会については、その設置を全国画一的に義務づけるに足りるだけの確たる根拠を見出しがたいので…制度の見直しを行うべきである。」としている。

また、現行地方自治法上、附属機関に位置づけられる審議会等（138条の4）については、第一次地方分権改革において一定の整理が行われたものの\*、依然として個別法による必置規制は数多く存置されており、第二期地方分権改革においても手が付けられていない。

そこで、PTでは、道州制下において、こうした委員会や審議会等に係る必置規制をどのように取り扱うべきかについて検討を行った。

その結果、現在の選挙管理委員会、人事委員会及び監査委員など、道州の公正・公平な運営を担保するため、中立性・独立性が特に強く要請される組織については、その独立した位置づけ等について法律に定めを置くべきとの意見がある。

また、道州が担う役割にもよるが、現在の収用委員会や労働委員会のほか、審議会等の中にも、国民健康保険審査会や建築審査会などのように不服審査の裁決権を有するものがあり、こうした審査・裁定等の機能を担う組織については、その機能等について法律に定めを置くことが考えられるとの意見がある。

なお、以上のように道州の委員会等について法律に定めを置く場合であっても、委員会によるか審議会によるかなど組織の設置のあり方や、組織及び運営に関し必要な事項については、可能な限り各道州が裁量を

発揮できるようにすべきとの意見がある。

一方、全国的に統一して設置することが望ましい委員会等についても、国が必要な範囲でガイドラインを示せば足りるとの理由から、必置規制を置く必要はなく、すべて道州に判断を委ねるべきとの意見がある。

※ 地方分権推進委員会第2次勧告（H9.7.8）を受け、地方分権一括法に基づき、審議会等の統合により総合的な政策決定を可能とするよう法令上の組織・名称を弾力化するなどの見直しが行われた。

### 3 現在の都道府県に比べて組織・機構面で考慮すべき事項

#### (1) 役割分担の見直しに伴って考慮すべき事項

国と地方の役割分担の大幅な見直しに伴い、道州が担う役割に応じて、道州の組織規模が大きくなることも考えられる。

道州の行政運営の公正・透明性を確保する見地から、十分な体制を持つ監査機関を整備することや、専門性と総合性を両立させる見地から、人事管理上の工夫が必要になるものと考えられる。

#### ① 監査機関

国の監査機関である会計検査院は、3人の検査官で構成される検査官会議と事務総局で組織され、憲法90条及び会計検査院法に基づき、国会及び裁判所に属さず、内閣に対し独立の地位を有し、次のようにその独立性が担保されている。

ア 会計検査に関して必要な事項は、会計検査院が自ら制定できるよう、規則制定権が認められている。（会計検査院法38条）

イ 検査官の身分保障のほか、事務総局の職員<sup>※</sup>の任免・進退についても検査官の合議により院長が行うとされており、人事面について外部の意思が介入しないような仕組みが採られている。（会計検査院法14条）

※ 事務総局の職員については、府省と同様に、国家公務員採用試験により選抜されたのち各機関ごとに採用されることから、都道府県の監査委員事務局の職員と比べると、人事面における流動性は低いものと考えられる（他府省との人事交流がないわけではない。）。

ウ 会計検査院の歳出見積を内閣が一方的に減額した場合に国会が増額修正をしやすいよう、財政法において二重予算制度が採られている。(財政法19条※)

※ 内閣は、国会、裁判所及び会計検査院の歳出見積を減額した場合においては、国会、裁判所又は会計検査院の送付に係る歳出見積について、その詳細を歳入歳出予算に附記するとともに、国会が、国会、裁判所又は会計検査院に係る歳出額を修正する場合における必要な財源についても明記しなければならない。

一方、現行の地方自治法においては、監査委員には規則制定権や二重予算制度は用意されていない。

また、第29次地方制度調査会においては、監査委員の選任方法について、「議会の選挙によることに改め、長からの監査委員の独立性を確保することが適当」「長からだけでなく議会からも独立した存在とする必要があることから、議選委員を廃止」すべきとの意見や、監査委員事務局の職員について、「他の執行機関との人事異動を制限するべきではないか」との意見も提出されたところである。

いずれにしても、道州の自主組織権が最大限に尊重されるべきとの原則の下でも、道州の行政運営を公正・透明で住民にとって信頼のおけるものとするためには、監査機関の独立性は担保されることが必要であると考えられる。

## ②人事管理

道州が高度な技術や専門性が必要な事務を担うことに伴い、各道州の判断により、専門的知識・技能・経験を向上させるような人材育成プログラムの工夫や公務内外からの公募制の活用など採用方法の多様化、高度な技術や専門的知識を有する国の人材の必要に応じた移管などによる対応を検討する必要があると考えられる。

なお、国においては、各府省別人事管理が、職員の専門的能力養成に一定の役割を果たしていると考えられるものの、一方では「縦割り行政」の主要な原因(人事院 平成13年度 年次報告書)ともされている。

専門性ととともに総合性の発揮が求められる道州においては、高度な技

術や専門的知識を有するスペシャリストを養成・確保するとともに、部門間の人事異動が自由に行われる自治体人事管理の柔軟性を活かしてゼネラリストを養成していくことが課題になると考えられる。

## (2) 自治立法権の拡大に伴って考慮すべき事項

道州には、内政に関する事務について広範に条例を制定し、それを自ら執行することにより、地域における課題を自主的・自立的に解決していくことが求められる。

現在は、国が細部にわたって立法を行っていることもあり、地方自治体の立法補佐機関の体制は、国の立法補佐機関<sup>\*</sup>と比べ十分なものとはいえない。

自治立法権の拡大に伴って、道州には、質的にも量的にも高い立法処理能力が求められることから、各道州の判断により、長の側にも、議会の側にも、それ相応の立法補佐機関を整備することが必要になると考えられる。

さらに、道州には、立法過程で基準設定等に係る専門的検討を行うとともに、立法根拠についての説明責任を果たすことが求められることとなる。このため、道州においては、専門的検討機能・利害調整機能・公平確保機能・行政民主化機能をもつ審議会等の役割が、さらに重要性を増すと考えられる。

また、道州間で基準等が異なる場合に横断的に情報交換・調整を図ることや、道州間で共同して専門的な検討を行うなどのため、全道州による協議機関を設置することも考えられる。

<sup>\*</sup> 国における立法補佐機関として、内閣に内閣法制局が置かれるとともに、国会には、衆議院に議院法制局と議院調査局が、参議院に議院法制局と常任委員会調査室等が、国立国会図書館に調査及び立法考査局が置かれている。なお、国会の立法補佐機関の職員は、中央府省の一般職国家公務員とは異なり、各機関独自の採用試験により選抜・採用されている。

## (3) 人口・面積の拡大に伴って考慮すべき事項

道州は、現在の都道府県よりも広い行政区域を管轄し、より大きな人口規模を抱えることとなるため、住民と広域自治体との距離が遠くなる



とも考えられる。

一方で、これまでは国（都道府県）で決定されていた政策等が、道州（基礎自治体）で決定できるようになるとの見地からは、道州（基礎自治体）は、国（都道府県）よりも地域住民の意向をより反映した行政サービスを行うことができるようになり、むしろ住民に近いところで行政が行われることになる。

このことから、道州制を導入する際に住民と広域自治体との距離が遠くなるとの懸念については、住民に身近な行政サービスは住民に最も近い基礎自治体が担うことを基本として、現在は国が担っている政策等の企画・立案を含む権限を道州又は基礎自治体へ移譲するとともに、都道府県の権限を基礎自治体へ移譲することが必要である。

また、道州の行政に地域住民の意向を適切に反映させるためには、住民に最も近い基礎自治体と道州の間で十分に意見交換を行うことが、重要になるものと考えられる。

さらに、道州と基礎自治体は、機能的に役割を分担してそれぞれ主体的に行政を展開するものであるが、地域行政が総体として有機的な連携と調和の下に展開されるよう、両者の行政を調整する視点もまた重要である。

このため、道州と基礎自治体による「道州内協議会」（仮称）のような組織を設置することも考えられる。

また、道州の担う役割に応じて、域内バランスに配慮した住民へのサービス提供や、災害時の各地への迅速な対応等を確保するため、区域内に一定の道州の出先機関を置くことも必要になると考えられる。

また、道州の議会については、多数の構成員による合議を通じて幅広く住民意思を反映する機能を高めることが重要であり、道州議会の議員定数については、単に簡素合理化の観点から論じられるべきではなく、各道州において住民意思の適切な反映を基本として設定されることが必要である。

#### IV 税財政制度について

税財政制度に関するプロジェクトチームにおける、これまでの議論を踏まえると、道州制における税財政制度の具体的な制度設計の議論の前提として、道州の役割や権限などを踏まえて検討していくことが必要であり、それがないうちで、個々の制度について詳細に論ずることは適当ではない。

道州制の概念、国と地方の関係や役割分担など道州制そのもののあり方についてまず共通認識がなければならないことから、こうした点について特別委員会における徹底した議論が必要である。

平成21年度においては、政府の道州制ビジョン懇談会の議論に対応し、必要があれば打ち返しを行うこととしていたが、道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会は、平成21年7月を最後に開催されず、平成22年2月には懇談会自体が廃止されたことから、本プロジェクトチームとしても、特段の打ち返し等を行わなかった。

#### V 今後に向けて

以上のとおり、今回設定した個別課題について当委員会としての検討状況等を報告として取りまとめたが、いずれの事項についても、一定の方向性を示すにとどまっており、冒頭にも記したように、今後の道州制議論の進捗に応じて、それぞれの内容について更に詳細又は具体的な検討を加えていく必要がある。

また、これまで議論が進められているが意見集約に至っていないものや議論自体に入っていない課題もあり、これらを含め道州制の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、そのコンセンサスを得ながら議論を進めていかなければならない。

一方、政府においては、地方行財政検討会議での地方自治法の抜本改正に向けた検討や、地域主権戦略会議を中心とした国の出先機関の抜本的改革、さらには経済界と連携した総務省の道州制タスクフォースなど、当委員会の検討内容にも影響を及ぼすと考えられる様々な議論が同時並行的に進められている。

当委員会としては、こうした政府における検討状況を十分注視しつつ、政党、経済団体等の動向にも留意しながら、必要に応じて、「道州制に関する基本的考え方」（平成19年1月）やこれまでの検討結果を踏まえた「打ち返し」、「申し入れ」を行い、当委員会の意見を主張していくなど、時宜を得た対応を図ることとする。