

道州の組織・自治権に関するプロジェクトチームの活動状況

愛知県知事 神田真秋

1 プロジェクトチームの概要

検討課題

- ・首長・議会議員の選出方法
- ・条例制定権（自治立法権）の拡充・強化
- ・道州の組織・機構のあり方

構成

北海道、秋田県、岩手県、宮城県、新潟県、茨城県、埼玉県、千葉県、神奈川県、山梨県、愛知県、京都府、大阪府、奈良県、広島県、香川県、大分県、宮崎県（：座長）

2 活動内容

（1）幹事会

日時：平成19年3月23日（金）午前10時30分～午前12時

場所：都道府県会館 3階 知事会会議室

議題：1 各都道府県の研究報告書調査の結果について

2 第1回プロジェクトチームについて

- ・プロジェクトチームの進め方
- ・検討課題に係る論点整理

（2）プロジェクトチーム会議

日時：平成19年4月13日（金）午後3時30分～午後5時

場所：都道府県会館 3階 知事会会議室

- 議 題： 1 プロジェクトチームの進め方について
2 首長・議会議員の選出方法について
3 その他の検討課題について

まとめ

第1回のテーマ「首長・議会議員の選出方法」を中心に議論。

初回であり、「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」及び「道州の組織・機構のあり方」についても、現時点で考えられる論点について議論。

各検討課題については、今後、議論を深めていくが、それぞれの課題ごとに出された主な意見を以下、議題に沿って紹介する。

なお、道州制議論の根本に関わる意見は、次のとおりである。

（道州制議論の根本に関わる意見）

- ・道州制特別委員会の中で、道州制についてどのようなイメージを共通認識として持つべきか、議論を進める必要がある。
- ・国のあり方及び国、道州、市町村の役割分担が明確でない段階で、各論について議論することは難しい。
- ・自由民主党や地方制度調査会などと類似のテーマについて議論しているが、似た形で結論を出すのではなく、地方分権を確立するための、地方からの視点というものを明確に整理していくことが必要である。
- ・道州制について知事会の場で詳細な制度設計をしていくことは困難と思う。むしろ、地方の視点で世の中に訴えかけるようなメッセージ性の強いものを文章としてまとめ上げる方がよい。
- ・国における道州制問題への取り組みがスピードアップしていることから、この状況に対する姿勢をはっきりとさせ、地方の側からの議論を加速する必要がある。

議 題 1 プロジェクトチームの進め方について

(概 要)

- ・ P T 本会議は、4月から一月おきに開催し、幹事会は各本会議の前の月に開催し、12月には道州制特別委員会への報告書を取りまとめることとした。
- ・ 「首長・議会議員の選出方法」を3月から6月まで、「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」を5月から8月まで、「道州の組織・機構のあり方」を7月から10月まで重点的に検討し、12月までに全体の検討・調整を行うこととした。
- ・ なお、必ずしもこのスケジュールに拘束されることなく、フレキシブルに議論を進めることとした。

(主な意見)

- ・ 道州制のイメージを共有したうえで、議論すべきである。
- ・ 最低どのようなことを共通認識としてこのことを考えるのかというような点をもう少しはっきりお互いが共有するとともに、地方分権からはみ出さずにいかにして確かなものにしていくかを考えることが必要。
- ・ 国のあり方及び国、道州、市町村の役割分担が明確でないと選挙のあり方に言及することは難しい。

議 題 2 首長・議会議員の選出方法について

(論 点)

- 1 首長の選出方法について
直接選挙か議院内閣制か。
多選禁止を定めるべきかどうか。
- 2 議員の選出方法について
選出方法は、比例代表選挙か、選挙区選挙か。
議員数をどう考えるのか。

(主な意見)

< 首長の選出方法は、直接選挙か議院内閣制か。 >

- ・ 地方分権を形成する観点、あるいは、地方政治のダイナミズムの観点からすれば、首長の選出は直接選挙が望ましい。
- ・ エリアの問題とか、枠組みの問題等はあるかと思うが、首長の選出方法は、直接選挙が一番よい。
- ・ 国は国としてやらなければならないことをやり、州がやるべきことは広域的なものである、そして基礎自治体が住民に近い施策を担うということになれば、道州の首長の権限はそれほど強大なものとはならないと考えられる。そういう考え方でいくと、首長の選出方法は、やはり直接選挙がよい。
- ・ 道州がどのくらいのエリアで、どのくらいの権限を持つかによって、選挙の形態はかなり変わるので、役割分担等が全部整理された後に、もう一度戻って議論するべきである。
- ・ 道州の知事が広範な権限を有することや選挙区が広大になるという前提であれば、直接選挙だけではなく間接選挙についても検討する必要がある。
- ・ 地方分権推進の観点から、政府形態も道州が自ら選択決定できるようにすべきで、原則は、長の直接公選とした上で、例外も認められるような方法がよい。その際の例外の手法（法律であらかじめ形態を定めて選択する等）についての議論も必要である。
- ・ 直接選挙とする場合に、非常に広い面積の中での選挙運動、政治資金の調達方法及び

政党助成の問題も論点としてもらいたい。

< 首長の多選禁止を定めるべきかどうか。 >

- ・道州はかなり広いエリアになるということを考えると、何らかの形で制限を設ける必要がある。法律で制限を設けるということも、一つの方法として考えられる。
- ・首長の任期制限については、特に道州の場合、権限が集中することが考えられるので、道州の自治立法で制限する必要がある。
- ・法律で多選禁止を定めるか、条例によるかについては、地方の自治によるべきで、条例によるべきである。総理に匹敵するぐらいの大権限を持つところとそうでないところがあるので、それぞれの地域の特性に応じて決めるべきである。
- ・多選禁止をすべきという根拠の中に、道州の首長の権限が強くなるからという暗黙の前提があるが、道州は広域行政に徹するというのであれば、本当にそうかということを考える必要がある。
- ・大都市制度の問題、特に首都圏、名古屋圏、大阪圏と道州の関係の見極めがつかないと、多選を制限すべきかどうか分からない。なお、制限するとした場合は、基本的には、自治の範囲内で決めていくという原則でメッセージを出していく方が、知事会全体としての方向性とも合致する。

< 議員の選出方法は、比例代表選挙か、選挙区選挙か。 >

- ・現時点では、地制調の答申にあるように、現行の選挙区方式に、比例代表制を加味することが考えられる。
- ・道州の業務が広域行政に特化する場合であれば、地域代表的な性格は薄まり、1票の格差がない選挙方式を考えればよいが、道州が地域に影響力のある業務を担うとすると、地域代表としての性格を残す選挙方式とすることも考えられる。さらに、地域代表としての性格を残すと、同じく地域代表の性格を持つ参議院制度をどのように見ていくのか交通整理が必要ではないか。

議題3 その他の検討課題について

【条例制定権（自治立法権）の拡充・強化について】

（論 点）

1 道州条例の法体系の中での位置づけについて

立法権の一部を道州に分割し、地方の事務については、道州条例を法律と同等の位置づけとすることについてどう考えるか。

法律は大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるものとした場合、法律に定めるべき基本的な事項とはなにか。

地方公共団体が担う事務については、政省令ではなく条例に委任することを原則とすることについてどう考えるか。

政省令に対して条例が優先することを原則とすることについてどう考えるか。

道州条例による基礎自治体の事務の基準設定を可能とすることについてどう考えるか。

2 広範な条例制定権を担保（保障）するための具体的な措置について

どのような措置が講じられるべきか。

（主な意見）

- ・法律 - 条例の位置づけについて、同等ということはありません、どちらかが優先しないと矛盾が生じる。
- ・法律、道州条例、市町村条例がそれぞれの担当事務について上位法に抵触することのない役割分担とする必要があるということについて強く意見を表明するべきである。
- ・国と道州との役割分担を明確にし、条例の上位法との抵触を避けるための措置として、憲法改正も考えるのであれば、国が立法すべき事項と地方が立法すべき事項とを憲法に書き分けるべきであり、憲法改正までは視野に入れないのであれば、基本法レベルで役割分担を明確にすべきである。
- ・事務を執行するところがその行政に関して立法を行うべきである。国が基本法を制定し、実際の執行については道州が立法するという関係であるべきである。
- ・国、広域自治体、基礎的自治体の役割を明確にした上で、それぞれの執行権者がその業務について責任を持てる体制とすべきではないか。
- ・国から道州条例が上位法に抵触するとの見解が示されると、警察が取り締まることができなくなり、条例の実効性が担保されない。そのようにならないよう、道州が担当

する分野については、法律と条例のすみわけをすべきである。

- ・国は法律で規制の大枠だけを定めて、詳細を道州の条例で決めることとした場合、この条例に違反する行為に対して、条例をいかに守らせるかという実効性をどのように確保するのかを議論しておく必要がある。
- ・フランス、ドイツなど諸外国の仕組みを参考にしながら検討すべきである。

【道州の組織・機構のあり方について】

(論 点)

1 道州の内部組織（執行機関）のあり方をどうするか。

道州の執行機関に長を置くことについて、他の形態（内閣制など）を検討する必要はないか。

道州の地方機関のあり方をどのように考えるか。

道州の長の補助機関についてどう考えるか。

2 行政委員会制度のあり方をどうするか。

道州における行政委員会の設置についてどう考えるか。

3 議会制度のあり方をどうするか。

より地域の実情を反映させるため、例えば地域代表から構成される第二院を設置することも考えられるのではないか。

(主な意見)

- ・道州の地方機関については、基礎自治体との関係で役割をきっちりと詰め、半端な形とならないようにすることが必要である。
- ・都道府県から市町村へ権限を移譲するものの、移譲しきれないものも出てくるであろうことを考え合わせると、道州内分権ということも視野に入れる必要がある。
- ・道州の地方機関のあり方を考える場合には、そもそも道州が地方機関を必要とするような役割を担うのかどうかについて議論しておく必要がある。
- ・道州の議会の代表が、ドイツやフランスのように、国の意思決定に参画する必要がある。

るとすれば、国会（参議院があれば参議院）の議員に加わっていくことも考えられ、その場合には、国会の議員の選出方法は間接選挙で行うしかないと考えられる。

- ・国会、特に参議院のあり方との関係で、参議院に道州の意見をどう反映させるのかという論点がある。一方で、道州の権限や自治立法範囲が大きくなってくると、市町村の意見の道州への反映の仕組みとして第2院を考えるのかという論点もある。これらの点について、諸外国の仕組みも参考に検討すべきではないか。

【当プロジェクトチームの検討課題以外についての主な意見】

- ・自民党や地制調などと類似のテーマで議論することとなるが、似た形で結論を出すのではなく、地方からの視点というものを明確にし、整理していくことが必要である。
- ・知事会の場で道州制の詳細な制度設計をしていくということは難しい。地方の視点に立ったメッセージ性の強いものを文章としてまとめ上げるべきである。
- ・立法権のみならず、財源についても同様に執行権者が責任を持って事務を執行できるような税財源の構造を作る必要がある。このことについては、「道州における税財政制度に関するプロジェクトチーム」と連動して議論する必要がある。
- ・税制をどうつくるかは、国一律なのか、道州ごとに決めていくのかを、徴税機構の問題を含め議論すべきである。
- ・国における道州制問題への取り組みがスピードアップしていることから、この状況に対する姿勢をはっきりとさせ、地方の側からの議論を加速する必要がある。