

あるべき道州制の姿（案）

道州制特別委員会

はじめに

最近の我が国における道州制の議論は、第28次地方制度調査会が本年2月に総理に提出した「道州制のあり方に関する答申」の中で、我が国の将来を見通した広域自治体改革の具体策として、「道州制の導入が適当と考えられる」との見解を示して以来、活発化している。

本年9月に発足した安倍新内閣においては、道州制担当大臣を設置し、道州制の本格的導入に向け、国民的議論の前提となる「道州制ビジョン」策定について検討を始め、また自由民主党においても、道州制調査会が平成19年夏の参議院議員選挙までに道州制導入に関する報告書をまとめる方向となるなど、国レベルでは、道州制の導入に向けた動きが本格化してきたと言っても過言ではない。

道州は、第28次地方制度調査会の答申において、現在の都道府県に代わる新たな広域自治体とされており、そうであるならば、全国知事会は、我が国における道州制議論において、正に当事者であり、最も積極的に道州制のあるべき姿を提案していかなければならない立場にある。

もとより、道州制は、国民の理解を得ながら、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、決して国の行財政改革や財政再建の手段ではなく、また、道州制の検討を待って地方分権改革が停滞するようなことがあってはならない。

これらの点を踏まえ、ここに道州制の基本的な「あるべき姿」を示すことによって、道州制に対する全国知事会の立場を明らかにするとともに、政府や各政党をはじめとする関係機関に対し、道州制導入の検討に当たって留意すべき事項として提案しようとするものである。

道州制の制度設計について

1 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない

国と地方自治体双方のあり方を同時・一体的に抜本的に見直し、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を検討しなければならない。

2 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

道州は、国と市町村の間の広域自治体として、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ものとすべきである。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ようなものであってはならない。

3 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ことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない

「国と地方の役割分担」を抜本的に見直し、現在国が担っている事務については、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割にかかるものを除き道州に移管し、内政に関する事務は、基本的に地方が担うこととすべきであり、このことが、国と地方の二重行政解消にもつながるものである。

その際、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管することによって、住民や地域に身近な行政サービスについては、最も身近な基礎自治体が担い、道州は、広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務等を担うこととすべきである。

4 役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない

国と地方の役割分担に基づき、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討するという観点から、国の事務権限の仕分けを行い、地方支分部局の廃止のみならず、中央省庁の解体再編も視野に入れた地方への権限移譲を検討しなければならない。

また、国から地方への公務員の身分移管の方策についても検討しなければならない。

5 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない

内政に関する事務について、道州が事務を自主的・自立的に担えるようにするため、国の法令については大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるにとどめ、道州において広範に条例制定ができるようにしなければならない。

6 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、税体系を抜本的に再構築する必要があり、例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入など、現行の国税と地方税の税目や課税自主権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築しなければならない。

道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サー

ビスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法については、国と地方において決定する仕組みの導入を検討しなければならない。

さらに、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討しなければならない。

7 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定しなければならない

道州の区域は、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、住民が一体感を持つことができるよう地域の意見を反映した区域となるように設定すべきであり、地理的特性や歴史的事情等により、一の都道府県のみをもって道州を設置することも可能とすべきである。

なお、道州の区域等の枠組は、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、国において一方的に区域を絞り込むなど、枠組を先行させた議論を行うべきではない。

地方分権改革の推進

道州制議論にかかわらず、地方分権改革推進法に沿って地方が提案している国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源のさらなる移譲、法令による義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化等の改革を一体的に進める必要がある

地方分権改革は、道州制の導入を待たずとも当然進められなければならない。道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由とならないよう、地方分権改革推進法に沿って地方が提案している国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源のさらなる移譲、法令による義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化等の改革を一体的に進めなければならない。

道州制検討の進め方について

1 国と地方が一体となった検討機関の設置が必要である

道州制の導入は、国と地方双方の政府のあり方を再構築するものであることから、両者が共通の認識を持って推進していくことが不可欠である。そのため、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成され、道州制の実現に向けた具体的事項について審議する常設の「検討機関」を共同して設置し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方及び地方の役割、地方自治体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進めなければならない。

2 国民意識の醸成が必要である

道州制の導入にあたっては、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題であるが、現時点で、道州制の具体的なイメージについて、また道州制の導入が我が国のあり方や国民生活にどのような変化をもたらすかについて、国民に十分理解されているとは言い難い状況にある。

そのため、国と地方の双方が道州制の導入によるメリットや課題について分かりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努めなければならない。