

第28次地方制度調査会における 「道州制のあり方」の審議内容に対する意見 ～ 分権型社会の実現に向けた審議を ～

政府が「地方にできることは地方に」をスローガンに掲げ、地方分権の推進を図ろうとする大きなベクトルが存在するにもかかわらず、近年の「三位一体の改革」の対応に見られたように、中央省庁は国益よりも省益を優先していることは明白である。我が国が輝きを取り戻すためには、これまでの中央集権体制を見直し、国民や地方公共団体が自立した真の分権型社会を構築することが不可欠である。肥大化・硬直化した中央集権型行政システムを地方が自らの判断と責任において課題に対応する地方分権型行政システムに転換することで、行政の簡素化・効率化にも寄与することとなる。

現在、第28次地方制度調査会が主要な審議項目のひとつとしている「道州制」についても、これまでの分権改革の流れを十分に踏まえながら、中央省庁の解体再編を含めて、国と地方の役割分担を抜本的に見直すという観点から考える必要がある。

本会は、地方制度調査会が「道州制のあり方」に関する最終答申を取りまとめるに当たっては、下記の点に十分留意するよう提言し、今後、真の分権型社会の構築に向けた国民的議論が更に幅広く展開されることを大いに期待するものである。

なお、道州制の導入如何にかかわらず、当然、地方分権改革は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ことは明確であって、自治立法の範囲拡大、地方の意見を反映させる仕組みの創設など、道州制の議論の決着を待たずとも可能な部分は、着実に改革を進めていかなければならない。

記

1. 道州制導入の検討を進めるに当たって留意されるべきこと

(1) めざすべき「この国のかたち」を国・地方併せて一体的に示すこと

道州制は、国と地方の役割分担と関係を根本的に見直すものであり、単なる都道府県合併や権限移譲の延長にとどまらず、わが国の統治のあり方を改革するものである。従って、道州制の導入を検討するに当たっては、道州のあり方はもとより、中央政府のあり方も示す必要がある。

しかるに、地方制度調査会は中央省庁の再編整備の案など、中央政府のあり方を示しておらず、これからの「国のあり方」の議論を「国の地方支分部局のあり方」の議論に矮小化させている印象を持つ。

今後、分権型社会を構築するためにはどのような行政体制が最適であるか、中央政府と地方公共団体の双方を含めた一体的な制度設計を検討する必要がある。

また、その際は、関係省庁を含め中央政府全体の議論も十分喚起されなければならない。

(2)道州制導入の必要性に関して議論を深め、分かりやすく提示すること

地方制度調査会では、道州制導入の必要性について、現行制度との比較など、明確な整理がなされないまま区域例を含めた制度設計のみが先行している。

地方分権の更なる推進や、市町村合併の進展により都道府県のあり方の見直しが進められていること、国の地方支分部局との二重行政の解消など抜本的な行政改革が求められていることなど、道州制議論が起こってきた背景を踏まえつつ議論を深め、道州制の導入が国民にもたらすメリットや課題を明確に示すなど、その必要性や有効性に関してできる限り分かりやすく国民に提示する必要があると考える。

例えば、北海道における道州制特区の取り組みをモデルとして、地方制度調査会が示した国と地方の役割分担のメルクマールを踏まえ、道州制のメリットや課題を検証する必要があるのではないかと考える。

(3)枠組みを先行させた議論を行わないこと

道州制が導入された場合と現状とを比較するため、地方制度調査会が多くの区域例を示すことは必要であるが、道州の区域案を絞り込むなど、枠組みを先行させた議論を行うべきではない。

区域の議論は、道州が担うべき役割を基本に、人口規模や財政規模、経済指標に限らず、地理的・歴史的・文化的条件等を勘案し、十分に検討することが必要である。

また、国が一方的に区域案を決定するのではなく、地域住民及び地方公共団体の意向を十分に反映する仕組みについても検討すべきである。

2. 道州の制度設計において留意されるべきこと

(1)道州制を構成する道州を地方公共団体として明確に位置づけること

道州制議論の究極の目標は、肥大化・硬直化した中央集権型行政システムから、地方公共団体が自らの判断と責任において地域における課題に対応する地方分権型行政システムに転換することにある。

従って、道州制を構成する道州は、「国の総合的な地方支分部局」や「国と地方公共団体の性格を併有する中間的団体」であってはならず、明確に「地方公共団体」として位置づけられなければならない。

(2)国と地方の役割分担を明確化し、地方の自治立法の範囲を拡大するとともに、地方に対する国の過剰な関与を排除すること

分権型社会においては、国の役割は、国家の存立に関わることや制度の大枠を定めることに重点化・限定化し、それ以外については地方公共団体が企画立案から管理執行まで一貫して担うことを原則とすべきである。

仮に、中央省庁が持つ企画立案権限を現状のとおり残したまま、管理執行事務のみを道州に移譲するとすれば、「機関委任事務の復活」や道州の国の出先機関化につながる恐れがある。こうした地方分権の流れに逆行する制度は、絶対に受け入れられない。

地域における課題をそれぞれの実情に応じて対応していくには、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とする必要があり、法令面においては、政省令ではなく自治立法に委任することを原則とするなど、地方公共団体で定める範囲の拡大等の措置を講じる必要がある。

国が大枠を定めることとなる場合においても、その策定過程に地方公共団体の意見を反映させる仕組みが必要であり、その仕組みを検討すべきである。

(3)市町村の役割・権限の強化を図る方策を検討すること

住民生活に密接に関わる事務は、住民に最も身近な地方公共団体である市町村ができる限り総合的に担うべきであることから、市町村が、現在国や都道府県が持つ権限を積極的に受け入れることが可能となる方策を検討すべきである。

また、小規模市町村に対する補完機能のあり方についても併せて検討すべきである。

(4)道州が担う役割に相応しい税財源が必要であること

道州が担う役割を果たすには、自主性・自立性の高い税財政制度を構築しなければならない。

地方税を中心とした歳入構造を構築するには、国から地方へ税源を移譲することは当然ながら、偏在度の低い税が地方税の中心となるように、国税と地方税の双方を含めた一体的な税制改革が必要となる。

同時に、道州間、市町村間の適切な財政調整制度の設計が必要である。

(5)道州の議決機関と執行機関等について

道州の議決機関と執行機関のあり方は、道州の役割やその権限が一定明確となった段階で、様々なシミュレーションを行い、比較検討すべき課題である。

一部に、道州を国の出先機関として位置づけるべきとの意見があるが、道州を国の機関ではなく地方公共団体として明確に位置づけるべきという趣旨からも、「道州の首長を国が任免する」ということは認められない。

平成17年11月21日

全国知事会