

道州制に関する意見

平成21年2月9日
都市分権政策センター
道州制と都市自治体に関する検討会

1 はじめに

わが国における道州制の導入については、「地方の経済的自立による地域間格差の是正」、「二重行政の打破による行政のスリム化」、「国際競争力の維持・拡大」など様々な観点から一つの方策として論じられている。しかしながら、その道州制の具体的な内容については、現在、政府・主要政党をはじめ各界において様々な議論が行われている最中であり、道州制の是非をめぐってさえも未だに議論が分かれているのが実情であるといえよう¹。

このように、「道州制とは何か」について合意がない現段階で、道州制に対する都市自治体のスタンスを確定することは難しいが、都市自治体の立場から道州制導入を論じる上で少なくとも次のような前提が不可欠と考える。

まず、特に基礎自治体の権限強化と財源確保を最大限図るなど、第二期地方分権改革の着実な前進を前提とすることが必要である。政府は道州制ビジョン懇談会に対し、このような前提に立って諮問をしていたところである²。道州制を導入するまで地方分権改革が進展しないということになれば、本末転倒であると言わざるを得ないであろう。

次に、第二期地方分権改革においては、地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策をきめ細かく実施できる、住民に最も近い基礎自治体の役割と機能を重視する「基礎自治体優先の原則」に基づき「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」が主要課題の一つとされ、基礎自治体の強化が目指されているところである。このような基礎自治体優先の原則は、わが国が道州制を導入する場合においても堅持すべきであり、道州を連邦制国家における州に近い準国家的な強大な権能を有する政府とするのではなく、あくまで基礎自治体を補完し、基礎自治体と対等・協力の関係に立つ広域自治体とすべきである³。

2 国、道州、基礎自治体の対等・協力関係

第二期地方分権改革の趣旨に鑑み、基礎自治体における自由度の高い行政運営を推進することが重要である。そのためには、国による義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小すると共に、条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大を図るべきである。

道州制を導入する場合においても、国による地方への義務付け・枠付け、関与を廃止・縮小することが求められるのは当然であるが、さらに道州による基礎自治体への新たな義務付け・枠付け、関与が発生することのないように注意する必要がある。

連邦制国家においては、州政府が基礎自治体に関する設置の根拠法を有するなど強力な権能を保持する例が多い。しかし、わが国の都道府県と市町村が上下・主従の関係から対等・協力の関係へと成熟してきた歴史を踏まえれば、道州制を導入する場合においても、道州と基礎自治体は対等・

協力の関係にあるべきである。道州が条例で基礎自治体に関する事務配分や組織編成を規律することを認めるような強大な権限を付与することは、基礎自治体の自主性・自立性を著しく阻害することとなるから不適切と考えられる⁴。

3 国、道州、基礎自治体の事務配分（役割分担）

（1）基本的な視点

戦後のわが国の国づくりにおいては、中央集権体制が日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、社会経済環境の変化に伴い、現在では地域住民の多様なニーズに対して的確な行政サービスを供給することは困難である。また、現行制度下における事務配分については、住民から見た権限・責任の不明確さや二重行政などによる無駄が指摘されているところである。

このようなことから、国・都道府県・市町村の役割分担を明確にし、役割分担に基づく事務を再配分する必要がある、その必要性は、道州制の導入にあたって、何ら変わりはない。

市町村は、住民登録をはじめ、ごみ処理、上下水道、保育所、小中学校、都市計画、生活保護、介護保険及び消防など住民の生活に不可欠な行政サービスを幅広く提供している。しかしながら、現在、法律や補助金の基準などで国が全国一律のルールを細かく定めており、住民のニーズをきめ細かく取り入れることや地域の問題を地域で解決することができるような仕組みには必ずしもなっていない。国民・住民の幸せという観点からは、住民本位の行政サービスを迅速かつ効果的に提供することが重要であり、住民にとって最も身近な政府である基礎自治体が行政サービスを総合的・一体的に遂行できるように、基礎自治体優先の原則に基づいて国、道州、基礎自治体間の事務配分を考えていく必要がある。

なお、欧米各国における中央政府と地方政府の事務配分について分析してみると、連邦制国家では国の主権行使が連邦政府と州政府で分担されているため、基礎自治体よりも州政府の役割が相対的に大きくなるという事情があるが、単一制国家では広域自治体よりも基本的な住民サービスを担う基礎自治体の役割が大きくなる傾向にあるといえる。

（2）基礎自治体の役割

道州制を導入する場合、第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」で示されたように、国の役割は、国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施など「国が本来果たすべき役割」に重点化されることとなろう。また、道州は「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」など、補完性・近接性の原理に基づき、基礎自治体では担うことのできない広域事務を担うこととなろう。

その中で、基礎自治体は、前述の基本的な視点に基づき、住民に最も近く、地域における行政を自主的・総合的に実施する役割を広く担う総合行政主体として、現在都道府県が行っている事務の多くを含む総合的な役割を担うべきと考えられる。

この点、市区長アンケート調査結果によれば⁵、現在すべての都市自治体に配分されている事務

について、一部の事務を除き、今後も行っていきたいと考えている傾向が表れており、また、特例市など一部の都市自治体のみが実施している事務については、都市計画、文教行政、民生行政など多くの分野について権限移譲を求める傾向が表れていることから、基礎自治体が上記の総合的な役割を担い得るよう、事務の再配分を行うべきであると考えられる。

なお、現在すべての都市自治体に配分されている事務のうち、都市自治体がその実施に必ずしも納得していない一部の事務として、特に「生活保護に関する事務」と「国民健康保険事業に関する事務」がある。「生活保護に関する事務」については、全国市長会「生活保護制度改革に関する意見」にもあるように国の責任のもと、社会的セーフティーネットとして全国的に平等なナショナルミニマムを確保すべき事務であることから⁶、国が平等なサービス提供に責任を持つべきと考えている団体が多数あり、また「国民健康保険事業に関する事務」については、市町村単位では十分なリスク分散ができない場合が多いため、国、都道府県（又は道州）など大きな単位で行うべき事務であると考えている団体が多数あるのが現状である。

4 税財政制度に関する事項

（1）基礎自治体の財源について

道州制のあり方に関する検討にあたっては、第二期地方分権改革の着実な推進を前提とすべきであり、このため、前述の基礎自治体の権限強化とあわせて、基礎自治体の財源確保を、税制面・財政調整面ともに最大限図ることが必要と考えられる。

（2）税制のあり方

現行制度における税制の課題として、当面、国から地方への税源移譲によって国税と地方税の税源配分を「5：5」とし、地方の財政自主権を拡充する必要がある。また、地方税にあっては地域偏在性が比較的少ない地方消費税と個人住民税の充実強化を行いつつ、後述する地方共有税の原資は地域偏在性の比較的大きな税目を充てることで、地域間格差の是正を図るべきであろう。

道州制を導入する場合においても、地方が担う事務と責任に見合う税財源配分を基本とするが、特に基礎自治体が総合的な役割を担う形で事務の再配分が行われるべきことから、それに対応して、基礎自治体の税財源は抜本的に充実させる必要がある。また、その際には、税源の偏在性が少なく、安定的な税収を確保できる地方税体系を構築することが必要であり、今後より具体的に検討されるべきである。

（3）財政調整のあり方

わが国においては全国的な地域間の税源の偏在が避けられないことから、地方財政上、有効に機能する全国的な財政調整の仕組みとその適切な運営が不可欠である。

現行の地方財政制度下においては、社会保障関係分野に係る財政需要の増大など都市自治体の実態を的確に反映するために、地方財政計画の歳出規模を拡大したうえで、地方交付税の総額を復元・増額し、財源保障及び財政調整の両機能を強化することが必要である。

また、地方交付税が国から恩恵的に与えられるものでなく、本来、地方固有の財源であることを明確にするとともに、その削減による負担転嫁で国の財政再建のみに利用されないように

するため、法定率の引き上げ、特別会計への直入、特例加算・特別会計借入の廃止を実施するなど、地方交付税を「地方共有税」に改める構想を早期に実現すべきである。

道州制を導入する場合においても同様に、道州間、基礎自治体間ともに全国単位の確固たる財政調整の仕組みが必要であろう。この場合、基礎自治体間の財政調整を各道州単位で実施することには無理があり、結局のところ、道州間、基礎自治体間の双方について、全国的な財政調整が行われることが必要である。

なお、国際的に分析してみると、一般に連邦制国家では、ドイツ、カナダで見られるように、州が基礎自治体間の財政調整を行い、国は州間の財政調整を行うことがあるが、単一制国家では、フランス、スウェーデン、英国などのように原則的に国が基礎自治体間の財政調整を行っている⁷。

5 国及び道州と基礎自治体の協議の場

中央政府と地方政府の対等・協力の観点から、また、政策は実地の展開を踏まえて組み立てることにより真に住民の役に立つものとなることから、地方に関わる事項について、中央政府と地方政府の代表者等が協議することにより、地方の意見を中央政府の政策立案と執行に反映させるため、「(仮) 地方行財政会議」を法律により設置すべきである。

道州制を導入する場合においても、このような国と基礎自治体の代表者等が協議する場を設けることが重要であるが、さらに、広域的な政策立案と執行などについては道州と基礎自治体が協議を行う場を設置する必要があると考えられる。例えば、個別法令の枠組法化によって、国から道州へ規制行政等の企画権限が移譲されたとしても、道州が条例によって一方的に事務の執行基準・手続などを決定することは不適切である。そのような場合には事務ごとに道州と基礎自治体の間で協議することをシステム化する必要がある。

あわせて、基礎自治体と道州の協議が不調に終わった場合の紛争解決の仕組みについても検討すべきである。

6 基礎自治体のあり方に関する意見

補完性・近接性の原理に立って地方分権改革を進めるためには、現行制度下においても道州制を導入する場合においても、基礎自治体のあり方は重要である。

市区長アンケート調査により、「基礎自治体が一般に行うべき事務について、基礎自治体に一定の人口規模があれば執行可能になると思うか否か」、また、「将来的に都道府県の再編（道州制導入を含む）が行われ、基礎自治体が自立して総合的な行財政運営を行う上で、基礎自治体に一定以上の人口規模が必要と思うか否か」について尋ねたところ、前者の場合については回答 450 団体中 272 団体（60.4%）が、後者の場合については回答 593 団体中 420 団体（70.8%）が「はい」と回答した⁸。

他方、「いいえ」という回答も少なくなく、その理由としては「執行可能かどうかは財源や職員規模によるのであり、人口規模の問題ではない」、「人口規模だけでなく、面積、人口密度、地形上の特性、財政力等、他にも考慮すべき要素がある」、「道州と基礎自治体のあり方論議が先である」、「基礎自治体の業務についても様々な補完があり得る」などの多様な考えが示された。

なお、自由記述では、「合併によって『自治』の重要な要素である住民同士のつながり、地域コミュニティを破壊することになっては本末転倒と言わざるを得ない」との意見があり、地域コミュニティ対策の重要性が指摘されており、また、「権限移譲事務とともに財源についての検討も十分に行うべき」、「権限の移譲を行うには、国による財源措置が不可欠」などの意見が多数あったところである。

いずれにせよ、基礎自治体の事務の拡大に見合った税財源措置が国によりなされるとともに、事務執行体制の充実強化のための人材育成等の措置が講じられることが必要と考えられる。

7 おわりに

道州制の内容がいかなるものとなるにせよ、道州制を導入することが現行の地方自治制度の大幅な見直しにつながる以上、基礎自治体である都市自治体を抜きにして道州制の論議を進めうるものではない。

都市自治体としては、あくまでも第二期地方分権改革の着実な実施が道州制の導入を論ずる前提であり、こうした地方分権推進のための取り組みの妨げとなるような手順は受け入れられないこと、また、道州制を導入する場合には、①道州と基礎自治体の対等・協力関係の確保、②道州は基礎自治体を補完する広域自治体とすることが必要不可欠であることを各方面に訴えていく必要があると考える。

1 道州制を導入することのメリットとデメリット

道州制ビジョン懇談会「道州制ビジョン懇談会中間報告」（平成20年3月24日）や自民党道州制推進本部「道州制に関する第3次中間報告」（平成20年7月29日）によれば、道州制を導入することのメリットとデメリットとして論じられている点は、概ね次のように整理できる。

メリットとしては「政治や行政が身近になり受益と負担の関係が明確化」、「基礎自治体中心となり、地域の実情・住民ニーズに応じた行政サービスの提供が可能」、「東京一極集中の是正により多様性のある国土と生活の構築」、「重複行政の解消などによる行政改革の実現」、「道州の地域経営による広域経済文化圏の確立」及び「国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立」などが指摘されている。

他方で、デメリットとしては「住民との距離が広がることによる住民自治の形骸化」、「強力な道州は基礎自治体優先の原則に反する」、「小規模基礎自治体への補完機能が弱まるおそれ」、「国の調整機能が失われることによる地域格差の拡大」、「道州内で一極集中が進むおそれ」及び「各都道府県がもつ文化、伝統、郷土意識、一体感が失われるおそれ」などが指摘されている。

2 地方分権改革と道州制の関係に関する総理大臣及び道州制担当大臣の発言

○安倍晋三総理大臣「この地方制度調査会においては、真の地方分権に対応できる地方自治体を確立し、中核的な基礎自治体が地域づくりの主役となれるよう体制を整えるため、市町村合併を含めた基礎自治体の在り方、監査機能の充実・強化等を始めとする地方行財政制度の在り方について十分な御審議をいただき、具体的な改革の成果につなげていただきたいと思います。このような取組みを着実に行うことによって、将来の道州制も視野に入ってくると、このように考えているわけであります」（第29次地方制度調査会挨拶。平成19年7月3日）。

○福田康夫総理大臣「地方と都会がともに支え合う「共生」の考え方の下、地方が自ら考え、実行できる体制の整備に向け、地方自治体に対する一層の権限移譲を行うとともに、財政面からも地方が自立できるよう、地方税財政の改革に取り組みます。さらに、地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速します」（第168回国会所信表明演説。平成19年10月1日）。

○麻生太郎総理大臣「処方箋は、地域によって一つずつ違うのが当たり前。中央で考えた一律の策は、むしろ有害です。だからこそ、知事や市町村長には、真の意味で地域の経営者となってもらわなければなりません。そのため、権限と責任を持てるようにします。それが、地方分権の意味するところです。進めるに際しては、霞が関の抵抗があるかもしれません。わたしが決断します。国の出先機関の多くには、二重行政の無駄があります。国民の目も届きません。これを地方自治体に移します。最終的には、地域主権型道州制を目指すと申し上げておきます」（第170回国会所信表明演説。平成20年9月29日）。

○渡辺道州制担当大臣「道州制ビジョンを三年目途に明確にしたいが、1年目途に懇談会で中間報告を出して欲しい。道州制は分権改革の総仕上げであり、中央省庁の大再編、国の統治機構の大転換といった壮大なビジョンをこれからの御議論に期待」（第1回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年2月13日）。

○増田道州制担当大臣「(合併新法の) 枠組みの中でさらに市町村合併を進めねばならない。基礎自治体を充実した上で、道州制を地方分権の総仕上げとして考えていかなければならない」（第9回道州制ビジョン懇談会挨拶。平成19年8月30日）。

3 単一制国家と連邦制国家の違い

近年の道州制論議には、連邦制国家における「州」のあり方を意識したと思われる提言が見られるところであるが、国際的に見て、同じ「州」という呼称であっても、単一制国家と連邦制国家では州のあり方が全く異なる。

連邦制国家とは、権力の集中の否認を本質とする連邦主義の理念に基づき、中央と地方という二つのレベルの政府の間で権力を分立させる政治制度である。「連邦制を単一制と区別する基準、あるいは連邦国家であるか否かを判断する基準は憲法しかなく、憲法において二つのレベルの政府の間で権限分割が明記されているかどうか基本となる」と指摘されている（岩崎美紀子『分権と連邦制』ぎょうせい、1998年、24頁）。

ある国が単一制国家と連邦制国家のいずれの国家形態を採るかは近代国家成立等の歴史的経緯に立脚しており、そのあり方は国民意識と密接不可分である。

連邦制を採用する国家には「統合要因」だけでなく「権力非集中要因」があるとされる。「権力非集中要因」とは、凝縮性の高い地域政体・社会の存在や文化的亀裂と地域的亀裂の重複などであり、それらの「権力非集中要因」は、植民地からの独立（アメリカ、カナダ、ブラジル、メキシコ、パキスタンなど）、主権国家である「領邦」による連合形成（スイス）、領邦主義の歴史と連合国による占領政策上の判断（ドイツ）といった歴史的経緯によって生じたものである。

わが国が単一制国家として形成されてきた経緯及び現時点における国民意識を見ても、上記のような「権力非集中要因」を見出すことはできず、わが国が連邦制を採用することは想定し難い。したがって、わが国が道州制を導入する場合には、単一制国家から連邦制国家への転換ではなく、単一制国家の枠内で広域自治体のあり方を見直すこととなろう。

4 基礎自治体に関する制度体系

単一制国家においては国法が基礎自治体に関する制度体系を規定しているところである。例えば、わが国では、市町村の存立に関する事柄は、地方自治法、地方公務員法、地方財政法、地方税法、地方交付税法などで規定されているところであり、都道府県は、市町村のうち市となるべきものの要件の一部及び町となるべきものの要件を条例で定めるにとどまる。

一方、連邦制国家においては、憲法の中に基礎自治体についての規定を全く置かない国（アメリカ、カナダ、オーストラリアなど）と、若干の規定を置く国（ドイツ、ベルギー、オーストリアなど）がある。前者の国々では、基礎自治体のあり方は専ら州法によって規定されることになる。他方、後者の国々でも、連邦憲法は、基礎自治体について、一般的権限や議会を持つことなど、その存立についての大枠を定めているにすぎず、基礎自治体の具体的なあり方は、やはり州法によって規定されることになる。このように、連邦制国家では、州が中心となって、基礎自治体のあり方を規律することになる。

5 基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケートの概要

基礎自治体の果たすべき役割に関する市区長アンケート調査は、全国市長会及び日本都市センターが平成20年1月18日から2月22日の期間で、平成20年1月時点における全市区806団体を対象に、事務の配分希望・対応能力、事務執行困難への対応策や人口規模との関係について調査したものである。

593団体から回答を得（回答率73.6%）、さらに一部の回答の趣旨について電話等にて追加調査を行ったところであり、その結果を公表している（日本都市センター『基礎自治体の果たすべき役割に関する調べ』2008年9月）。

6 生活保護制度改革に関する意見の概要

全国市長会は、全国知事会と共同で「新たなセーフティーネット検討会」を設置し「新たなセーフティーネットの提案」を取りまとめ、その提案を踏まえて平成18年11月16日に「生活保護制度改革に関する意見」を公表した。

同意見では、国の責任において制度的な手当てを講ずるべく、1. 稼働世代のための有期保護制度の創設、2. 高齢者世帯対象制度の分離、3. ボーダーライン層への就労支援制度の創設を基本として、中長期的な視点に立った抜本的改革について検討するよう求めている。

7 広域自治体が基礎自治体の財政調整を行う事例

単一制国家の広域自治体が基礎自治体の財政調整を行う例として、わが国の都区財政調整制度があるが、この制度は東京市時代からの経緯の中で形成された制度である。また、かつてフランスに

は県単位で行われる市町村間の財政調整制度（職業税県平衡基金）があったが、額は極めて少なかった。同制度は2005年に廃止され、国からの地方への一般交付金に統合されている。

8 基礎自治体の人口規模に関するアンケート結果

「はい」と回答した市区長の中では、現状における「基礎自治体の人口規模」として概ね10万人台を示す回答が多く、「将来的に都道府県の再編（道州制導入を含む）が行われた場合の基礎自治体の人口規模」の選択では概ね10万人台と30万人台が同程度であった。ただし、この場合でも、地方圏では概ね10万人台を示す回答が多い傾向にあった。

なお、過去における検討例としては、全国市長会「分権時代における都市自治体のあり方に関する検討会」の提言「分権時代の都市自治体のあり方について」（平成17年6月6日）があり、「基礎自治体の規模は、それぞれの地域の特性に応じて当該地域が主体的に判断すべきものであるが、道州制の下における都市自治体は、将来的には概ね人口10万人以上の都市が基礎自治体の標準的なものとして、分権型社会の担い手となるような社会の実現を目指すことが必要である」とされていた。