

道州制」のあり方

< 中間報告 >

平成 18年 4月

民主党北海道分権改革 PT

< はじめに >

これまでの道州制を取り巻く情勢 -

民主党は、結党以来、「道州制」を含めた地方分権政策に積極的に取り組んできた。「道州制」は、北海道においても横路道政以来検討が進められ、2004年4月には先行実施を含めた一応の道の考え方（「道州制プログラム」）がまとめられている。

2006年2月、地方制度調査会は、「道州制のあり方に関する答申」を行い、道州制の制度設計に関する基本的考え方を示した。一方、政府与党は、今通常国会に「北海道道州制特区推進法案」を提出する方針を固めた。

民主党北海道は2006年2月、「分権改革プロジェクト・チーム（PT）」（逢坂誠二委員長）を設置し、道州制本来のあり方と北海道での道州制先行実施などの進め方について、精力的に論議を進めてきた。

以下、この間の論議の成果を『道州制のあり方・論点整理』として取りまとめ、これをひとつのたたき台として全道民的な議論に付すこととする。

1. 道州制のあり方について

(1) 道州制とは

道州制は、分権型社会における中央政府と自治体の「新しい国のかたち」として現在、活発に議論されているものであり、必ずしも明確な定義が定まってはいない。その内容は、現行の都道府県制度を廃止し、日本全国を幾つかのブロックに分けた広域的な自治体である道州を設置し、この道州単位を広域地方政府とする。国は、国家的課題への対応に限定・重点化し、地域のことはこの道州政府に任せて、より地域の特性に合わせた政策展開をめざす、分権型国家を志向した制度である。

(2) 道州制の必要性

我が国における明治以来の中央集権体制は、欧米へのキャッチアップや経済の成長に一定の役割を果たしてきた。しかし、権限や財源等を中央に過度に集中させ、全国画一の統一性と公平性を重視するあまり、地方の活力や多様性を失わせる側面もあった。また、こうした集権体制は、国際社会の変動、東京一極集中の是正、少子高齢化の進展といった、新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応し得ないものともなっている。その結果、住民の監視が働かないムダな財政支出を増やしたばかり

か、住民参加意識・主権者意識を持たない政治を招来し、国民の政治不信・政治離れが増大し、一種の制度疲労に陥ってきた。このため、国と地方が対等・協力の関係のもと住民に身近な行政は地方自治体が自らの判断と責任で行うという「補完性の原理」や「近接性の原理」に基づく新たな行政システムへの転換が求められている。すなわち自分たちの地域のことを、自分たち自らが責任を持って考え、行動することのできる「自律」を前提とする「真の分権型社会」の構築が、ここ十数年余り、日本の大きな課題となっている。

こうした背景の中で、平成5年の衆参両議院における分権決議や、平成12年4月の「地方分権一括法」の施行など、新しいルールの確立、権限移譲の推進や行財政基盤の確立など、分権型社会の実現に向けた取り組みが全国的に進められてきた。とりわけ平成16年度以降は、全国的には市町村合併が大きく進展するとともに、いわゆる「三位一体の改革」が不十分ながらも着手された。

特に真の分権型社会の実現の受け皿となる自治体（地域政府）の規模や能力、及び体制のあり方をめぐっては、市町村合併をはじめ、各般の議論や取り組みがあったが、それは必ずしも地域の実情を反映した十分なものとはなりえていない。

そこで、国民生活に一番身近な基礎自治体の機能強化は当然のことではあるが、地域の広域的な社会基盤整備など自治機能の強化には、一定規模のまとまりも重要であり、現行の都道府県に代わる広域自治体、いわゆる道州の設置の必要性が論議されるようになった。

(3)道州制の導入の意義

真の分権型社会において、国は、本来果たすべき役割に限定・重点化を図ることで、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を有する効果的で質の良い政府を目指す。自治体は、国との新たな役割分担のもとで、地域の個性を生かし、住民の多様なニーズに適合した行政を展開する効果的で質の良い「地域政府」を目指す。

しかし、この自治体の役割には、国民への身近さが必要な分野・場面と、一定の規模が必要な分野・場面が共存している。この両面を実現するためには、基礎的自治体の機能強化だけでは十分ではない。そこで、より広い範囲で自治を担う自律性の高い自治体政府の存在が重要となる。道州制の導入によって、この広域自治政府を構築するとともに、参加意識の高い、自己決定・自己責任を基本とした「地域主権型社会」の実現が期待できる。

2.道州制下における国と地方の役割

(1)国と地方(道州、基礎自治体)の役割分担

【役割分担の基本的な考え方】

国と地方の関係は、これまでの分権改革において、「上下・主従」の関係から「対等・協力」の水平的な関係に立つべきものとされた。国は本来果たすべき役割を重点的に担い、地方は、「自己決定・自己責任」の原則の下、それ以外の事務を自主的・主体的に処理していくことが求められている。しかし現状は、地域において判断する事が望ましい事務に関しても、国が依然として法令や補助金等を通じて関与し、地域の実情に合わせた事業運営を行う事ができない。

例えば、高齢者向けのデイサービス施設を障害者や子どもたちも利用したい場合や、廃校となる学校施設を他の施設に活用したい場合など、補助金を財源にした施設では、目的外の利用は認められない。このように地域課題に関して必要以上に画一的な対応が強いられ、住民ニーズとの乖離が生じているばかりか、財政節約の妨げにもなっている。

こうしたことから、今後の国と地方の役割分担については、基礎自治体(市町村など)を優先する「補完性の原理」及び「近接性の原理」を踏まえ、住民に身近な行政は、基礎自治体が総合的に担うことを基本とすべきである。基礎自治体で担えない、一定の範囲などが必要な仕事は、広域自治体である道州が対応し、広域自治体も担うことが適当でない役割を国が担うという原理原則に沿って検討し、それぞれの役割の明確化を図るべきである。

国は、前述した役割分担に即した権限の移譲に当たっては、法令による義務付けや枠付けを緩和し、自治体の条例制定権を拡大する等、自治体はその役割に係る事務について企画立案から管理執行まで一貫して実行できるよう条件整備を行なうことが必要である。

基礎自治体 (市町村など)の役割

平成15年11月の第27次地方制度調査会の答申は、地方分権時代の基礎自治体について、「今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である」と明確に示している。また、平成16年5月の地方分権改革推進会議の最終報告では、ナショナルミニマムからローカル・オプティマム（地域ごとの最適状態）の実現へと改革の方向を提示し、国と地方の役割分担の適正化や事務・事業の見直しを求めている。

このように、基礎的自治体である市町村は、国や道州の意向を受けるのではなく、住民に最も身近な行政を総合的に担う自律した自治体として、保健福祉、まちづくり、教育など、住民生活に密接に関係するサービスを可能な限り担っていくことにより、住民の多様なニーズに的確に応えていく必要がある。

< 具体的役割例示 >

基礎自治体は、住民に最も身近な行政主体として、

個人の生活や家族・家庭生活を補完するサービスを担う。

- ・ 地方自治の真の担い手である住民一人ひとりが真の豊かさを実感できる生活を実現するための保健福祉、子育て、基礎教育、文化など住民生活に密着した分野
 - ・ 「個性的で魅力ある地域づくり」のための地域産業振興、住宅、土地政策、都市計画など地域の特性を活かせる分野
 - ・ 地域レベルでの国際交流などの分野
- などの多様な分野で、自主的、自律的な施策を展開する。

広域自治体 (道州)の役割

広域自治体としての道州は、広域的な視点に立った地域戦略を担う総合的な自治体政府として、国からの事務・権限や財源の受け皿としての役割が期待されるとともに、高度・広域的な社会基盤整備や産業活性化、環境保全、広域防災対策、危機管理対策などが、その役割となる。また、国や基礎自治体、民間団体・住民等の多様な主体が全体として連携を取りながら地域課題の解決に当たる体制を実現するため、地域の総合的な調整機能の強化や高度な技術・能力を有する専門性の高いもの、教育や医療の分野における人材の確保などの基礎自治体を補完・支援する役割を重点的に担う。

< 具体的役割例示 >

道州は、地方における総合的、広域的な行政主体として

地域の活力を引き出し地域コミュニティを補完するサービスを担う。

- ・ 広域都市間道路、河川・港湾整備、地方空港、産業廃棄物、バス・タクシー、景観形成などの広域的行政分野
- ・ 雇用、失業対策、職業訓練、試験研究、高等教育、高度医療などの技術的・専門的行政の分野
- ・ 基礎自治体間、地域間の広域的調整、更には国と基礎自治体間の様々な総合調整機能の分野
- ・ 道州の総合開発計画の策定、地域産業政策の立案、国・基礎自治体等への政策提言等の地域政策立案機能の分野

など、広域的な地方行政需要への対応や基礎自治体の補完・支援・調整機能等

国の役割

近年、国際情勢や経済情勢はめまぐるしく変動し、今後、この傾向が一層強まることが予想される。国には、こうした状況に的確に対応し、我が国が国際社会の一員として、他国と協調しながら、また、一方で適正な競争を行いながら、国家として存立していくための課題等に専念することが求められる。

従って、国は、可能な限り地方でできることは地方に任せ、国際化時代にふさわしい戦略性、機動性を発揮できる組織体制に再編強化し、中長期的な視野に立った国家戦略の策定や国家としての制度設計とその実現に取り組むことを基本に、その役割を外交や安全保障など、国が本来果たすべきものに重点化していく必要がある。

< 具体的役割例示 >

国は、国際社会における生き方、国力にふさわしい責任の分担といった問題の重要性が高まってきている状況を踏まえ、

- ・ 外交、安全保障、国際経済、国際貢献等の対外政策に関する分野
- ・ 高速交通・高度情報通信基盤の整備、マクロ経済政策、エネルギー政策等の全国的規模、視点で行われることが必要不可欠な施策や全国的な統一が望ましい基本ルールの制定等の分野などを、より重点的、限定的に。

(2) 役割分担に即した地方税財政制度

真の分権型社会の実現に向けた道州制導入は、前述した役割分担を明確にした上で、自治体が自らの選択と責任で、住民に身近な行政サービスを決定していくことが必要である。そのためには、役割分担に対応し得る適切な税財源の移譲は必須のことであり、透明性の高い、安定的な地方税財源制度の構築が重要である。

地方分権の観点から、道州の裁量に配慮した次のような地方の税財政制度の再構築が不可欠である。

国と地方の税財源比率（歳入ベースでは国、歳出ベースでは地方が多い実態）の見直し

税財源移譲は、基幹税目である個人住民税や地方消費税の充実を基本として実施

財源調整機能と財源保障機能をあわせ持つ地方交付税制度等の仕組みを堅持し、自治体が最低限必要な一般財源総額を確保する

国庫補助負担金などは、国と地方の役割分担の明確化の下に、自治体の裁量権を最大限拡大する

法令に規定する全国画一義務的支出は、国の責任において財源を確保し、自治体に交付する

3. 道州制の基本的な制度設計

(1) 道州の位置づけ

道州は、現在の都道府県と同様、憲法上の地方公共団体として位置付け、道州内の総合的な発展のための広域的な自治政府の役割を果たす。

(2) 道州と国及び基礎自治体との関係

道州に対する国の関与

道州内の仕事は、基本的に道州が担うが、日本国の基幹となる社会資本整備などは、国が直接担うこととする。しかし、その道州内で国が直接担う仕事であっても、道州の意向を十分に組み入れて実施する。

道州と国との調整協議

道州の仕事に国が関与する場合は、国と道州との公式な協議の場を設け、道州の同意がなければ実施できない。また、国は、道州の基礎的財源保障と道州間の財政調整を行う。

道州と基礎自治体との関係

道州は、住民にもっとも身近で民主主義の基礎をなす基礎自治体（市町村など）の自主性・自律性を高め、地域における総合的な行政主体として、その役割を果たすことができるよう、行財政基盤の強化促進、財政調整、積極的な権限の移譲など、道州内の総合的な発展のための広域政府の役割を果たす。

道州と現行政令指定都市との関係

政令指定都市は、教育や医療など、住民が日常生活を営んでいくうえで重要とされる機能を集積していることに加え、周辺市町村を含む地域を包括的に発展させる能力を持っている。

こうしたことから、道州は、政令指定都市が総合的に能力を発揮できるよう、住民サービスにおける高度な事務に関する権限や財源を移譲し、政令指定都市と連携協力しながら、大都市の都市機能や潜在能力を周辺地域の発展につなげるよう配慮する必要がある。

道州内の基礎自治体

道州内の基礎自治体は、市町村及びその連合からなる広域基礎自治体とし、選挙で選ばれた基礎自治体長（市町村長、連合長）を置く。

また、基礎自治体には、選挙で選ばれた議員で構成する議会を置くことができる。

道州の仕組みなど

道州の執行機関として、公選による道州長を置き、道州長の指名による副道州長を置く。道州の事務は道州が定めるものが行い、その組織は道州が定める。

道州議会

道州に議決機関として議会を置き、憲法に定める議事機関とする。議会は、公選で選ばれた議員で構成し、衆議院議員・参議院議員の一部、基礎自治体長及び基礎自治体議員の一部は、道州議員となることも検討できるなど、構成は、自主的に組織を編成する権能を重視する。

(3)道州制への移行方法

道州制の移行は、全国一斉に移行することが望ましいが、国と地方の役割分担の明確化とともに、国から道州、道州から基礎自治体への権限・財源の移譲プロセスを明確にし、住民合意を得た上で、準備が整ったところからモデル的に先行実施を行い、その後、全国一律の制度として一斉に道州制に移行する。

4.北海道における道州制の先行展開について

北海道は、経済、生活文化、住民意識の面で、他府県とは独立したブロックを形成しており、地理的には既に「道州」の形態にある。この点で、都府県合併を経ずに道州制に移行可能な、道州制の先導的、モデル的な役割を果たす上でふさわしい地域である。

北海道庁は2004年4月、北海道の特性を踏まえた住民サービスの充実、北海道経済の活性化と自立へのステップ、国と地方を通ずる行財政改革の推進、さらには三位一体改革や規制緩和の加速などを狙いとして、道州制の先行実施を国に働きかけることにした。

その先行実施は、4つの基本方向（規制緩和 権限委譲 財源移譲 地方支分部局との機能等統合）に沿って推進を図ることとされたものの、その後、道が提案した規制緩和をはじめ、国から地方への権限や財源の移譲は、関係する各省庁の抵抗により、実現の見通しが立っていない。この点で、高橋道政の国に対する弱腰姿勢・力量不足が露呈することとなった。

こうした中で、政府（内閣府）は2006年3月、今国会に「北海道道州制特区推進法」を提案する方針を定め、4月には自民党の道州制小委員会に素案を提示した。しかし、この素案では、北海道特例の見直し（縮減・廃止）に重点が置かれ、道州制の選考実施（モデル）にふさわしい国から道への権限・財源の移譲等は、なおざりにされたものとなっている。

民主党北海道は、これまでも北海道における道州制の先行実施を自らの選挙公約に掲げ、横路道政以来の道州制に関する道の取り組み（先行実施を推進する「道州制プログラム」の策定など）についても協力・後押ししてきた。

先行実施に向けた法整備にあたっては、道民の合意 道州制のモデルとしてふさわしい（地域の自主・自律、住民サービスの充実や北海道経済の活性化につながる）権限や税財源の移譲 推進方策に実効性・実行性が担保されること、等が必要不可欠である、と主張してきた。

しかるに、今回の政府が予定している法案（素案）は、道民合意の手続きや、権限・税財源の移譲がなおざりにされ、また、推進方策においても、道が推進計画の策定や国への要望を行うこととされているが、それらが実現するかどうかは全て内閣の調整に委ねられるなど、問題の多いものとなっている。

私たちは、北海道における道州制の先行実施は、何よりも道民の信頼と納得が必要と考える。また、その際には、基礎自治体である市町村などの機能強化と支庁制度のあり方などを一体のものとして検討し、推進していくことが重要である、と考えている。

今後については、政府が今国会に提案を予定している法案がどう成案化されるのか、その推移を見極めていく。(単に北海道特例はずしの法案となるようなら、賛同は出来ない)

そうした一方で、民主党としても、この中間報告等をもとに道州制に関する道民論議を一層深め、真の分権の北海道での先行実施に向け、より実効性ある推進方策の策定・展開に全力をあげていく所存である。