

道州制ビジョン懇談会において出された主な論点

平成20年12月26日
道州制ビジョン懇談会

1 道州の組織等

◆ 中間報告（抄）

5 道州の組織等

（１）道州組織の新設

道州は各省や都道府県の組織の継承によって、古いしがらみを残してはならない。道州の組織は新設として、理想的に設計されなければならない。

（２）道州の組織

道州の議会と執行機関については、道州の役割・権限・業務の質や量を十分に勘案した上で、過大にならない組織とする。その際には、全国一律で設置基準等を設けるのではなく、各道州は、各道州独自の立法で自主的に組織を形成できることとする。

（３）道州の議会

道州には、その役割分担を自主的に果たすため、広範な自主立法権をもつ一院制議会を設ける。

（４）道州の首長及び議会議員の選出方法

道州の首長及び議会の議員は、その地域住民による直接選挙で選出する。

（５）職員の採用と人事交流

道州の公務員は、それぞれの道州が採用する。国、道州、基礎自治体ならびに民間との人事交流も活発に行うこととし、その人事原則は、任命権者たる道州が決めることとする。

◆委員からの意見

★基本的あり方

- 道州制は、各ブロックが自らの決定で、統一的な戦略のもと広域的・総合的な施策を行い、魅力と競争力のある地域づくりを進めてゆく仕組みである。そのため、道州は都道府県に代わる広域自治体とし、国から権限移譲、財源移譲、人材移動を受け、地域のことは原則全て責任を持ち、権限を持つ必要があるのではないかな。
- 道州は都道府県に代わる広域自治体であり、国の出先機関的性格であるとか国と地方自治体との中間的な役割を持つようなものであってはならないのではないかな。
- 道州は可能な限り簡素で小さな政府であるべきではないかな。

★広域自治体と基礎自治体

- 道州制は、都道府県に代えて新たな広域自治体として「道州」を設置し、日本の政府の構造を、市町村（基礎自治体）－道州（広域自治体）－国の3層制とすべきではないかな。
- 中央省庁と地方出先機関の抜本的見直しが前提で、都道府県は存続する。都道府県の廃止は、州と住民との距離が遠くなり、民主的統制の問題が生じる可能性があり、現実的ではないのではないかな。
- 多様な地域特性に対応するため、選択肢の多いフレキシブルな制度として、例えば、道州と基礎自治体の間に、一定の役割を担う自治体を道州の判断で置くことを可能としてはどうか。

★自立可能な道州であること

- 権限、財政、行政能力、産業育成、人材の調達と育成、情報の受発信、文化の創造等で自立できる規模と体質と気概を持つ、自立が可能な一定の規模を持った道州とすべきではないかな。

★道州の個性と競争

- 道州は「地域経営」の観点から、独自の目標を掲げ、グローバルな視点から成長戦略を練り国際競争に挑む。また、住民に身近な地域経営・行政を推進することで、透明性を確保し、地域の魅力を高めるべきではないかな。
- 道州が互いに競争していくインセンティブを制度化することが大切なのではないかな。
- 道州間の人、物、金、情報、企業立地の移動は完全自由とすべきではないかな。
- 地域間の競争だけではなく、国としてどういう競争力を持つかを考えることが重要ではないかな。
- 国民間の共通認識として、この格差は広げてはいけない、ここは競争していこうというところをきっちり議論していくことが必要なのではないかな。

★組織構成

- 道州の意思決定機関として「州議会」を、執行機関として首長を置いてはどうか。
- 全国一律ではなく、各道州の判断によって自主的に組織を形成してはどうか。
- 道州の行政機関は、それに加わる最大の都市府県庁を上回らない規模に抑えるべ

きではないか。

- 国・道州・基礎自治体の間で適切な役割分担を行うことにより、事務・事業および組織・人員の重複を排除すべきではないか。道州の行政部門ばかりでなく議会についても同様とすべきではないか。

★首長の選出方法

- 道州の首長は直接選挙とすべきではないか。
- 国と同様、首長については議院内閣制とすべきではないか。

★議会

- 道州には、広範な立法権を持つ一院制議会を置き、選挙区は市町村単位とすべきではないか。
- 道州の議会議員の選出方法については、選挙区制を原則としつつ、政策本位の選出方法である比例代表制を加味してはどうか。

★職員

- 道州公務員の国への出向と国家公務員の道州への出向は同数同級を原則すべきではないか。
- 民間との人事交流を定例化してはどうか。
- 公務員は、共通の新しい人事制度の下で一括採用を行い、国と各道州の間で異動させたらどうか。
- 道州の要員配置については、国から移譲される権限・財源等を法令などに照らし合わせながら、明確な要員数とコストを算出して道州政府に移管すべきではないか。

★国、道州のチェック機能

- 道州（及び市町村）の行政経営を評価する機関を複数設け、評価を受け公表することとしてはどうか。

2 道州制の導入プロセス

◆ 中間報告（抄）

8 道州制の導入プロセス

（１）現行制度下ですべきこと

道州制は、地方分権改革、行財政改革とも連動する部分が多い。道州制の制度設計に必要な要素、導入に向けた課題等をより明確にするには、まずは地方分権改革や行財政改革を着実、迅速、効果的に推進すべきである。

そのためには、地方分権一括法、市町村合併、三位一体改革、構造改革特区、道州制特区など、これまで行われてきた地方分権を推進するための改革の効果、ならびに都道府県行政と国の出先機関の現状、さらには国の行財政改革の効果について早急に検証を行い、国と地方が共通認識をもち、信頼関係を構築し、修正すべき点は速やかに修正していくことが重要である。

（２）国民理解の促進

地域主権型道州制の導入は国の統治体制を根幹から変えるものである。国主導ではなく、地域住民と地方自治体に自分たちの地域をどうしていくのかを主体的に考えてもらうことが望ましい。また、道州制特区の実践を通じて道州制への理解が深まるよう取りはからう必要がある。

したがって、全国的あるいは各地域の経済団体やＮＰＯなどの各種団体、さらには組織再編となる地方自治体や中央省庁の関係者も含め様々なグループとの意見交換を十分かつ積極的に行うべきである。また、普段はあまり政治や行政に関心をもたない人たちの間でも幅広く議論が行われ、理解されるよう、マスコミなどの理解協力も得て、わかりやすい情報発信を行う必要がある。

（３）道州制特区制度の活用

重要なことは、国が主体となる結果、住民が受身になるような啓発にとどめることなく、道州制実現の過渡段階において、住民が主体的に参画する改革実施の積み重ねを通じて、道州制の導入を実現することである。道州制特区制度は、現段階ではいくつかの問題があるものの、環境整備を進める効果を発揮する可能性をもっている。これを活用すれば、国民の道州制に対する理解を深め、道州制を実現させる環境作りの一助となるであろう。

(4) 政治のリーダーシップ

地域主権型道州制は、わが国の統治構造を変える大きな改革であり、その導入までには克服すべき多くの課題がある。こうした課題を克服し、道州制の導入を成功させるためには、国民的な議論を喚起して道州制の意義について理解を深めてもらう必要があり、そのためには道州制特区の適用条件を緩和するなど、道州制特区の推進をさらに加速する必要がある。

道州制実現には、政治によるリーダーシップが、強力に発揮されなければならない。

(5) 移行方法

道州制への移行については、準備が整った地域から漸次移行するという考え方もあるが、しかし、地域主権型道州制は国の機構と権限の改革が一体で行なわれるものである。従って中央集権型の現行制度からの転換に至る全体のビジョンと工程表を明示するとともに、広報を通じた国民への周知と実施に向けた準備期間を設けた上で、全国一律に移行することが望ましい。このため国は「道州制推進会議（仮称）」のもとに、直ちに道州制に対する国民の理解を広げ深める広報活動に当たる機関を設置すべきである。

(6) 「道州制基本法」の制定と検討機関の設置

道州制の導入に当たっては、道州制の理念と目的、国、道州、基礎自治体それぞれの役割と権限、推進組織、導入の実施時期等を定めた「道州制基本法（仮称）」を制定し、それにもとづき、内閣には、総理大臣を長とした、関係閣僚、地方代表、民間委員などからなる検討機関、例えば「道州制諮問会議（仮称）」を設ける。その支援機関として、関係閣僚、地方自治体の代表、地域経済団体の代表、有識者からなる「道州制推進会議（仮称）」を設ける。また各地域には、地方自治体の代表、市民・NPO代表、経済団体代表、有識者からなる道州制推進組織を設けることを検討すべきである。

なお、「道州制基本法（仮称）」の骨子となるべき事項については、今後、地方の意見も反映しつつ、当懇談会において検討を進め、最終報告書に記載する。

(7) 導入時期および工程表

道州制の導入時期および工程表については、最終報告書で明示するが、おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきであると考え。このため、道州制基本法は、本懇談会の最終報告が行なわれる2010年には原案を作成し、翌年の通常国会に提出する必要がある。

◆委員からの意見

★基本法の制定

- 道州制基本法を次期通常国会に提出するといった拙速な議論は避け、道州制ビジョン懇談会中間報告に定められたスケジュールで慎重に議論を進めるべきではないか。
- 国民の関心を高めるため、道州制基本法を次期通常国会に提出すべきではないか。
- 道州制基本法を出すにあたっては、地方分権一括法との間で齟齬が出ないように、関係を整理すべきではないか。
- 道州制基本法をスケジュール法として成立させ、その後、道州制準備本部設立事務局を設置→内閣に道州制準備本部設置→道州制実施法制定→各道州ごとに道州設立準備会議を設置→道州制法→道州制移管事務局の設置という流れで進めるべきではないか。
- 道州制基本法を制定後に、国地方の役割分担を明確にした内政基本法を制定すべきではないか。
- 道州制の基本理念や実現に向けた基本方針などを定める「道州制基本法」に関する議論は、会議において広く意見を交わし、段階を踏みつつ、積極的に進めるべきではないか。
- 道州制基本法については、中間報告の内容に即して構成されるべきではないか。また、区割りや税財政制度については、今回の集中討議とは切り離し、道州制基本法案には考え方の整理を織り込むに止めるのが妥当ではないか。
- 中間報告の内容のうち、特に「東京一極集中の是正」および「地方代表が参加する検討機関の設置」の2点が、道州制基本法において明文化されるべきではないか。
- 魅力ある道州制にするためには、中央からの「区割り決定」、「権限・財源の委譲」ではなく、道州制基本法のようなものがあって、あとは地方で自主的に道州制の設計図を書くようにすべきではないか。
- 内閣に設置する総理を議長とする「道州制導入に関する検討会議」の答申に基づき、道州制の理念、国の最低限の役割の列挙、推進組織、期限等を定めた道州制基本法を策定するべきではないか。

★現行体制下ですべきこと（分権の推進等）

- 道州制導入の前に、今回の市町村合併で地方交付税が削減されたことなどによる住民等の不安を解消するための意識改革が必要なのではないか。
- 市町村合併の検証を早急に行うと同時に、現行の都道府県行政の課題の検証、国の出先の検証をまず行うべきではないか。
- まずは地方分権改革を進めていくという政府の立場を前提に、議論を掘り下げていくべきではないか。
- 道州制の議論は地方分権改革推進委員会の足かせとならないよう議論を進めていくべきではないか。
- 地方分権改革、行政改革とも連動する部分が多いため、地方分権改革や行政改革

を着実に進めていくことが、「道州制」導入に向けた論点等をクリアにしていく近道ではないか。

- 現行都道府県において、道州制の導入前に市町村に対して可能な限り権限を移譲するべきではないか。
- 道州制移行にあたっては、治山治水施設も含め、インフラの地域間格差を是正することが大事ではないか。
- 産業集積や人材確保等にも格差が生ずることのないよう、道州制導入の前に、社会資本整備の格差等を解消することが必要なのではないか。
- 道州制は国と地方のあり方を根本的に見直し、分権型国家、分権型社会につくり変える改革であり、まず、当事者である国と地方の信頼関係や共通認識を構築する必要があるのではないか。

★国民・各界の理解の促進、同意の取りつけ

- 国民の理解が不十分ではないか。まず国民に関心を持ってもらう必要があるのではないか。
- 国と地方の双方が道州制のメリットや課題、国民生活がどう変わるか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るべきではないか。
- 道州制の本来の意義（都道府県合併ではなく国の分割、権利要求型社会から責任分担型社会への変革）についての広報活動を行うべきではないか。
- 国民の生活に大きくかかわるだけに、国民との十分な議論・説明が必要。国主導の道州制ではなく、住民と自治体の声を反映する形で制度が作られることが望ましい。したがって、産業界、金融界、マスコミなど道州制導入にネガティブな地域・業界、再編を伴う中央省庁など、それぞれのグループとの意見交換を十分に行うべきではないか。
- 国会やタウンミーティングの議論だけでなく、多様なメディアを通じて国民の各層に議論を働きかけていくことが大切。現在関心が低い若者、女性などのグループの議論を喚起する方法を検討すべきではないか。具体的な変化の例を提示し、自分たちで自分の地域をどうしていくかを主体的に考えてもらうことが第一歩。このためにも、先行した地域の状況を丁寧にフォロー、情報共有していく必要があるのではないか。
- 道州制の議論は、政治や行政に携わる人、あるいは、そういう分野を研究している人、経済団体などに議論が偏りがちだが、これからは、地域に住んでいる人たち、文化人や芸術家など、大勢の市民を巻き込んだ議論をしていくべきではないか。
- 道州制に変わることによって生活に身近な部分がこう変わるということを具体的なデータに基づいて最終報告に盛り込めば、より国民の理解を深めていくことにつながるのではないか。
- 基礎自治体の住民の理解がまだ不足しているのではないか。

★政治のリーダーシップ

- 政府の強いイニシアティブと同時に企業及び国民の意識改革が必要なのではない

か。

- 国民的な議論の喚起と政治の強いリーダーシップが必要ではないか。

★メディア戦略

- 地方はマスメディアを活用した情報発信を強力に展開すべきではないか。
- 国が一步一步進めることでマスコミが動き、国民が理解するというサイクルで順次移行を進めていき、地方の住民の意思が熟していくのを待つことが大切ではないか。単なるビジョンの提示ではこれまでの失敗を繰り返すことになるだけではないか。

★移行方法

- 道州制特区推進法で、特定広域団体の制度を拡充強化し、先に進んだところから国と協議しながら、部分的に必要な権限等に移していく方法が現実的なのではないか。
- 最終的には二十何十年には全てが移行するタイムリミットを設けた上で、できるところからやっていく、その経験や成果を他の地域にも活用する方法があってもよいのではないか。
- 道州制導入にあたっては、スケジュールを立て、ある一定の移行（準備）期間を設けた上で、全国一斉に移行すべきではないか。
- 道州制の導入にあたっては、「国と地方の役割の再編」「国の統治機構全体の再構築」「効率的な行財政システムの確立」を図り、十分な準備期間と国民への周知を図った上で、一律に導入すべきではないか。この理由としては、受入側の準備に関する温度差により市町村合併以上に混乱を招くことが予想されること、衆・参両院の国政選挙の具体実施や地域間の税財政制度の二重化により、国と道州、基礎自治体の対応にも齟齬をきたすおそれがあることが挙げられる。ただし、道州制移行の準備が整った地域が、地域のコンセンサスを十分に踏まえて自ら実施したいと強く希望し、国との役割分担を十分に行いながら実施に踏み切る場合には、先行実施を認めるべきではないか。
- 次のような導入措置を行ったらどうか。
 - ・ 州の前段階として、最初の4年程度の期間に、①学識経験者を中心にして組織する「州制度の基本的な検討機関」を設け、②担当大臣と知事と指定都市の長で構成する「ブロック地域会議及び地域政策機関」を設置する。
 - ・ 「州制度の基本的な検討機関」は、各界の意見を漏れなく吸い上げて検討を行い、2年間で結論を出す。
 - ・ 一方、ブロック地域会議及び地域政策期間は、州ができた場合にどのような準備をして国から権限の移譲を受けるかの手続きをすべて組み立てる。
 - ・ また、「州制度の基本的な検討機関」の結論に基づき、憲法改正や関係の法律の整備が行われたならば、州首長の公選を行う。州首長公選の後、国からの段階的な権限の移譲が10年から15年の間にわたって行われていく。この間は都道府県が存在している。
- 道州制について拙速に走るのは良くないのではないか。繰り返し議論すべきで、

50年後の国の姿も示すべきではないか。

- 実現のプロセスを詰め、段階を踏んでいくことが必要なのではないか。
- 活気が出て豊かになったとわかるようなモデルが必要なのではないか。
- 道州制ビジョンに従い、内閣に、総理を議長とし、関係閣僚、地方代表、民間有識者からなる「道州制導入に関する検討会議」を設けてはどうか。
- 法律により各地域に「道州制地域協議会」を設立し、地方六団体の構成員、市民・NPO代表、経済団体、有識者がメンバーとなり、それぞれの地域の提案を作成してはどうか。
- 地域主権型道州制担当大臣を専任で任命し、地域主権型道州制実現諮問会議を設置して、工程表等を策定してはどうか。
- 道州制特区推進法で、全閣僚をメンバーとし、特定広域団体の長を参与とする道州制特区推進本部が既にできている。この組織を活用し、ピストン運動に似た事務事業の移行実験を進めながら、検討を深めていくべきではないか。
- 政治のリーダーシップのもとで2013年までに関連法案を制定し、2年程度の移行期間を経たうえで2015年を目途に道州制を導入してはどうか。
- 2015～20年までに地域主権型道州制を導入してはどうか。
- 明治維新ですら10年で成し遂げた。中国や最近のソ連でも10年で大変化している。これは最初のビジョンがあって、そこでやると決めたら必ずやらなければならないのではないか。
- 3年で国と地方の役割分担を確定する基本法策定に入ってはどうか。特定広域団体の拡大は、その前から進めてはどうか。

◆ 中間報告（抄）

9 道州制特区関係

道州制特区推進法は、道州制という言葉が法律上初めて明記された画期的な法律である。

この道州制特区推進法を有効に活用し、現在唯一の道州制特区である北海道は、さらなる提案を着実に積み重ね、国においては、北海道からの提案を真摯に受け止め、権限及び財源の移譲に積極的に取り組むことによって、わが国全体における道州制の制度設計ならびに推進に資することが期待される。

一方で、同法に関しては基本的に府県が合併しなければ道州制特区の適用が受けられないという課題があるため、経験上至難とされる都道府県の合併に固執することなく、既に地方自治法に規定されている広域連合などについても道州制への移行の前段として特区の適用ができるようにすべきである。

このようにして各地域が、道州制の準備段階において、道州制に関連する行政経験等を積むことには意義が認められる。

◆委員からの意見

★現状の評価、課題

- 道州制特区法を、道州制に向けた取組を行いやすいように改正すべきではないか。
- 道州制特区法を改正しても、道州制の実現は期待できないのではないか。
- 道州制特区推進法自体は、道州制という言葉が法律上初めて明記され、また国が持つ様々な権限や財源の移譲を地方の側から総理に対して提案することができるようになったという点で画期的なものと言えるのではないか。
- 特区法は権限移譲がわずかであり、もっと大幅な権限移譲をすべきではないか。
- 北海道で具体的な取組みを先行的、モデル的にやっていくことを国民に示して理解を促し、わが国全体における道州制の詳細な制度設計を行うという、連動・フィードバックさせることが北海道の役割なのではないか。
- 北海道は14支庁をどうするのか。道内分権をもっと積極的に行うべきではないか。
- 道州制特区推進法の権限移譲項目の「提案権」を「実行権」にしたらどうか。すなわち、国が提案を拒否する時には、拒否する理由をのべ、国会で拒否採決を得なければならないようにしてはどうか。

★特定広域団体

- 特定広域団体になるための条件を「3都府県以上の合併」に限るのではなく、広域連合等によるものも可能とすれば、他地域における取り組みが進み、道州制導入に向けた国民的議論の活発化につながるのではないか。