

道州制ビジョン懇談会中間報告（平成 20 年 3 月 24 日）（抄）

3. 制度設計の基本的な考え方

（１）国、道州、基礎自治体の役割を見直す

道州制の制度設計を行う上での前提は、国と道州、そして基礎自治体が担うべき役割を明確に分割分担することである。現在、国、都道府県、市町村が担っているすべての役割を、まず、それが「公」が果たすべきものであるかどうかを吟味し、その後、地域住民ができないことは基礎自治体が、基礎自治体ができないことは道州が行なうこととする。国が行なうのは、国家の意思として必要かつ適切なことに限定し、住民の自助と自治には、原則として関与しないものとする。

この体制（国のかたち）は、これまでの「あらゆる分野に国が関与し、その権限の末端の一部を都道府県や市町村に分担させる」という国家の統治構造を根本から変えるものである。新しい体制は「国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行なう」という構造に転換するものである。

（２）基礎自治体と道州の規模を適正化する

基礎自治体ならびに道州がその役割を十分に発揮するには、適正な規模であることが望ましい。特に道州はグローバル化の中で経済と文化を発展させなければならないことを考えると、自立した高等教育、情報発信の機能を維持発展させうる経済規模と人材維持機能が必要である。一方、基礎自治体は福祉、教育、公共事業等の一義的責任をもつ必要性から一定規模が望ましいが、地域住民が「自らの政治」を実感できることも重要である。

（３）国の役割を限定し、地域が「主権」をもつ

国の役割は、国独自の権限であり、基礎自治体や道州の機能や権限分野に関与するものであってはならない。国が、道州や基礎自治体の役割を支配、管理、強制、拘束するような権限をもつのでは、これまでの中央集権体制と変わりが無い。このような従来の国が保持している権限は、地域主権型道州制という体制においては、原則否定する。

すなわち、新生される地域主権型道州制では、基礎自治体および道州は税の性格によって分割された税源を持ち、それぞれ自立した権限を運用する。道州ならびに基礎自治体は、後述の分野においては、自立した立法と行政の権限をもち、人材を備え、財政を運営するのである。

地域主権型道州制は、各地域がみずからの判断と責任で、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。

（４）国家組織の再編と道州ならびに基礎自治体の組織編制

新しい役割分担にもとづいて、国は独自の権限分野においてのみ活動し、道州及び基礎自治体に関与する国の地方出先機関は全廃する。当然、中央省庁の機能や人員は大幅に減少する。また、同時に、道州ならびに基礎自治体の組織編制を行う。

（５）地域特性に応じた柔軟な内部制度

地域主権型道州制においては、現行では国の役割だったものの多くを道州が担い、都道府県の役割だったものの多くを基礎自治体が担うようになる。従って住民と行政の距離は断然近くなる。ただし、市町村合併によって住民と行政の距離が遠くなるような場合は、地域自治区や地域協議会にいったいその工夫を加えて、地域住民がアクセスしやすい機関、例えば「行政センター（仮称）」を各地域に必要な数だけつくるなど、その地域の特性に対応した柔軟な制度を設ける。

（６）導入のメリットと課題への対応

道州制を導入することのメリットとして次の点がある。①政治や行政が身近なものになることで受益と負担の関係が明確化し、効率の低い政治行政の要求が抑制される。②政策の意思決定過程の透明化が進み、住民参加が容易になる、③東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が構築される、④地域の実情や特性を踏まえた迅速で効果的な政策展開が可能

となる、⑤国の縦割り機構による重複行政がなくなり、補助制度による無駄遣いや陳情合戦の非効率性が改革される、⑥十分な規模と権限を持った道州による地域経営がなされることで、広域の経済文化圏が確立される、⑦国の役割を国家本来の機能に集中させることで、国家戦略や危機管理に強い中央政府が確立される、といったメリットがある。

その一方で、①国の「上からの調整機能」が失われるために、地域間の格差がかえって拡大する、②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が続く結果となる、③規模が大きくなることで住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう、④道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離してしまう、⑤都道府県単位で育った業界や文化の団体が困る、⑥都道府県単位で代表を出している行事等ができなくなる、といった懸念や課題も指摘されている。

しかし、これらの課題は道州制の制度設計を適切に行うことで乗り越えることが可能である。さらに、道州が実際に施策を展開する際に、こうした課題に対して十分に配慮することで、課題が克服され、むしろ大きな成果を挙げることができるものと考えられる。

ただし、地域主権型道州制のもとにおいては、地域経営における自己責任が重くなるのは確実である。それに向けた、首長、議員、公務員はもとより住民の覚悟が求められる。

4. 国、道州、基礎自治体の役割と権限

（１）基礎自治体の役割

基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位である。具体的には、①住民の安全安心、消防、救急、②社会福祉（児童福祉、高齢者福祉など）、保育所・幼稚園、③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所、④小中高等学校、図書館、⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道、⑥戸籍、住民基本台帳および⑦地域振興にかかわる産業・文化行政全般を分担する。

こうした行政需要を担うため、基礎自治体の行政能力を強化する仕組みが必要である。また、対人サービスなど基礎自治体として行うべき仕事が多分にできない可能性がある小規模基礎自治体への対応を別途検討しなければならない。政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方についてもあわせて検討する。

（２）道州の役割

道州は、基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。具体的には、①広域の公共事業（大型河川、広域道路、空港港湾の整備・維持、通信基盤、生活環境整備など）、②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育（大学相当以上）、③経済・産業の振興政策、地域の土

地生産力の拡大（林野・農地の維持）、④能力開発や職業安定・雇用対策、⑤広域の公害対策、環境の維持改善、⑥危機管理、警察治安、災害復旧、⑦電波管理、情報の受発信機能、⑧市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定などを分担する。なお、住民の安全安心については検討し、最終報告書に盛り込むこととする。また、道州の機構は簡素を旨とし、道州内分権を徹底する。

（３）国の役割

国の役割は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定する。具体的には、①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関すること、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録の１６項目を基本として検討していく。

また、生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

このように、国の役割を国家の存立や国全体にかかわるマクロな政策分野にかかわるものに限定することによって、国家公務員数は大幅に削減さ

れるとともに、国際リスクの回避や国益の拡大など、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力をもつ優れた政府を実現することができる。

（４）自主立法権の確立

道州及び基礎自治体の役割や権限について、国会が法律を定める場合、その内容は最も根幹的な事項にとどめ、具体的な内容については道州議会の定める立法に委ねる。さらに、国の権限は、国会において議決された法律とそれに基づいて閣議決定された政令に留め、省令、規則、通達など官僚の恣意的な裁量で道州及び基礎自治体の役割並びに権限を拘束することができないようにする。

（５）国と道州間の調整等

国の行財政に道州の意見が、道州の行財政に国の意見が反映されることが望ましい。そのため「国・道州連絡協議会（仮称）」を設けて、両者の調整をはかることとする。ただし、この協議会は意見交換や助言の場であり、国が道州に対して命令や強制は、いっさいできないこととする。行政権限や税財源、国家機能の行使や施設等をめぐって国と道州の間に争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける。