

平成23年度「地方分権・道州制セミナー」

地方分権・道州制の
推進に向けた現状と今後
～第30次地方制度調査会における議論も含めて～

首都大学東京大学院社会科学部教授

伊藤 正次

(2012年1月20日)

構成

1. 地方分権改革の現状
2. 道州制構想の系譜と課題
3. 住民自治の拡充・大都市制度改革と道州制・地方分権
4. 中京圏の展望

1. 地方分権改革の現状

(1) 地方分権改革の動向

- 第1次地方分権改革(1995-2000年)

機関委任事務制度の廃止、国の関与のルール化、必置規制の見直し、国・地方の係争処理制度創設等

- 市町村合併(1999-2010年)

平成の大合併:3,229(1999年4月)→1,719(2012年1月)

- 三位一体改革(2002-2006年)

- 道州制構想(2006-2009年)

- 第2次地方分権改革(2007-2009年)

国から地方への権限移譲、義務付け・枠付けの見直し、出先機関改革等

(2)「地域主権改革」の登場

- 2009年9月の政権交代→「地域主権改革」

「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革」

- 「地域主権」とは？

①広域自治体を対象とする「地域主権」

「地域主権型道州制」(道州制ビジョン懇談会)

②基礎自治体を重視する「地域主権」

「地域主権戦略大綱」(2010年6月22日閣議決定):「補完性の原則」に言及、自公政権下の第2次地方分権改革を継承

- ①と②の混同、批判→「地域主権改革」から「地域の自主性及び自立性を高めるための改革」へ

(3)「地域主権改革」の現段階

(a)第1次一括法と第2次一括法

- 第1次一括法「地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律」の成立(2011年4月28日)→義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大(41法律)＝自治体の自由度拡大を企図した改革
- 第2次一括法の成立(2011年8月26日)→第1次一括法に続く義務付け・枠付けの見直し(160法律)、都道府県から市町村への権限移譲(47法律)＝自由度拡大に加え、基礎自治体重視の原則に従い、権限移譲

(b) 一括交付金

- 地域自主戦略交付金：平成23年度創設、24年度拡充
- 沖縄振興一括交付金(仮称)新設

(c) 出先機関改革

- 道路、河川、ハローワーク
- 関西広域連合、九州広域行政機構(仮称)
- 地域主権戦略会議・「アクション・プラン」推進委員会「広域的実施体制の枠組み(方向性)(案)」

執行機関のあり方等をめぐる都道府県側、中央省庁側の対立

- 課題：全国展開は可能か／道州制との関係整理／職員
の身分移管問題：労使関係制度改革との関係

2. 道州制構想の系譜と課題

(1) 道州制構想の系譜

- 「州庁」設置構想(1927年、田中義一政友会内閣)
- 軍部の道州制構想
- 第4次地方制度調査会「地方」案(1957年)
- 府県合併論(1963年):東海三県合併論(中部経済連合会)、阪奈和構想(関西経済連合会)
- 道州制特区推進法(2006年)
- 第28次地方制度調査会:区割り案→道州制ビジョン懇談会(2006-2008年):「地域主権型道州制」
→民主党政権:道州制論の鎮静化

(2) 道州制の課題

(a) 道州制の内容に関する課題

区割り、移行手続、国・基礎自治体との役割分担、地方
税制・財政調整制度の設計等

(b) 関連する諸制度との調整課題

国政選挙制度、国土計画制度、警察制度、司法制度等

(c) 地域主権改革・地方分権改革との調整課題

出先機関改革、大都市制度改革等

→(c)については3で

(a) 道州制の内容に関する課題

- 区割り: 本州をどのように区割りするか (新潟県、長野県、首都圏等)
- 移行手続: 準備の整った地域から段階的に適用するか、全国一斉に移行するか
- 国・基礎自治体との役割分担: 「基礎自治体重視」路線の中で、広域政府が果たすべき機能とは?
- 地方税制・財政調整制度の設計: 道州間の財政格差をどのように考えるか

(b) 関連する諸制度との調整課題

- 国政選挙制度との関係：衆議院比例区（ブロック単位）、参議院選挙区（都道府県単位）、選挙制度改革論議との関係（議員の定数削減等）
 - ◆ 比例東海ブロック（岐阜、静岡、愛知、三重）
- 国土計画制度との関係：国土形成計画法（2005年-）に基づく広域地方計画区域との関係
 - ◆ 中部圏広域地方計画区域（長野、岐阜、静岡、愛知、三重）
- 警察制度、司法制度との関係
 - ◆ 中部管区警察局（富山、石川、福井、岐阜、愛知、三重）
 - ◆ 名古屋高裁：本庁（岐阜、愛知、三重）、金沢支部（富山、石川、福井）

3. 住民自治の拡充・大都市制度改革と道州制・地方分権

(1) 第30次地方制度調査会と地方自治法改正

- 民主党政権：地方行財政検討会議（総務省）→地方6団体等の不満→第30次地制調設置（2011年8月）

- 諮問事項

(a) 住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方

(b) 我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方

(c) 東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方

● 住民自治拡充に向けた地方自治法改正 地方自治法改正案に対し地方6団体から意見が寄せられた事項について審議

①議会の会期制：通年制も選択可能に

②専決処分：議会不承認に対する首長の対応義務

③直接請求制度：(ア)解散・解職請求の署名数要件緩和、(イ)条例の制定改廃請求における地方税等の賦課徴収の除外規定の削除

④大規模な公の施設の設置に係る住民投票制度

⑤一部事務組合等からの脱退要件の緩和

3議長会：③～⑤に反対・慎重 / 3首長会：①～⑤に反対・慎重

→③(イ)は実施時期を慎重検討、④は引き続き検討

(2) 大都市制度改革の争点化

- 大阪都構想、中京都構想、新潟州構想→『大都市制度の自立と自治』愛知宣言(2011年7月)
- 指定都市市長会：特別自治市構想
- 大都市制度の多様化？
- 新たな大都市制度の必要性
 - ①積極面：「成長のエンジン」としての大都市
 - ②消極面：少子高齢化→大量の高齢者、社会保障負担
／東日本大震災→危機管理

(3) 地域主権改革・大都市制度改革と道州制

- 現在進行中の地域主権改革・地方分権改革や大都市のあり方をめぐる制度改革構想は、道州制の導入という方向性に沿う側面がある一方、齟齬を来す可能性も
- 「基礎自治体重視」路線→都道府県の「空洞化」→広域再編の可能性
- 出先機関改革→関西、九州で先行、区割りの固定化？
- 大都市制度の多様化→画一的な道州制の導入を困難に？
- 大阪都構想→「大阪都」を実現した後、関西が道州制に移行すると、道州－特別自治区の二層制？

(4) 国際比較の中の日本の地方分権・大都市制度

- もともと日本の自治体の活動量は先進諸国の中でも大きい→地方分権改革と市町村合併等により、とくに基礎自治体の活動量は充実
- 経済のグローバル化→ヨーロッパ等では「都市間競争」の強調 cf.大都市圏戦略基本法案(国土交通省)
- 都市＝経済成長、産業振興／広域自治体＝医療・福祉・環境→大阪都構想等とは逆？
- ただし、日本の大都市圏が置かれた社会経済環境の特殊性(規模、人口構成、産業集積等)

4. 中京圏の展望

(1) 中京圏の特性

- 首都圏：人口・産業の巨大集積、都区制度、政令指定都市5市（横浜、川崎、千葉、さいたま、相模原）、横浜市の特別自治市構想
- 関西圏：経済の停滞、政令指定都市4市（京都、大阪、神戸、堺）、二重行政・二元行政→大阪都構想
- 中京圏：好況→円高の影響、比較的コンパクトな大都市圏、東海三県の結びつき、政令指定都市は名古屋市のみ、愛知県と名古屋市の関係は比較的良好、尾張と三河

(2) 中京圏における大都市制度・道州制構想の展望

- 世界と闘える愛知・名古屋づくり
「愛知宣言」を踏まえた行政体制
- 道州制への移行を視野に入れるとすれば、
 - ① 愛知県を超える広域連携課題の抽出、
 - ② 北陸圏との関係整理、
 - ③ これと並行して、道州と州都や核都市の役割分担の整理、最終的には州都の中核機能強化、
というステップ？
- 大阪、神奈川(横浜等)とは異なる「第3の道」？