

人口減少社会における 道州と基礎自治体

平成26年度地方分権道州制セミナー

平成26年9月11日

愛知芸術文化センター

これからの道州制の議論

- 安倍政権と改造内閣における道州制導入論議：平成24年総選挙と26年内閣改造時
- 道州制論議と基本法案の構図：道州と市町村の関係：市町村補完と広域連携
- 関西広域連合道州制のあり方研究会報告について：道州と市町村の関係を中心に
- これからの道州制と市町村の関係を考える

安倍改造内閣：総理会見

- 9月3日発足後記者会見
- 改造内閣の最大の課題の一つ「元気で、豊かな地方の創生」
- 人口減少や超高齢化といった地方の構造的な課題に取り組み、魅力ある地方を作り上げる
- 地域活性化、地方分権、道州制改革など、ありとあらゆる地方政策にかかる権限を集中し、新たに地方創生担当大臣を創設
- 政府全体にわたって、大胆な政策を立案、実行する地方創生の司令塔：担当大臣

石破茂地方創生担当相

- 9月5日の閣議後記者会見、道州制の導入について
- 「中央省庁がどう変わるのかといった話を聞いたことがない。そういう話を詰めないといつまでも前に進まない」
- 国民的議論を深めるには、省庁再編を含む国の統治機構の将来像も具体的に提示する必要があるとの認識

菅官房長官

- 9月6日 NHK 日曜討論
- 「地方はどこに行っても、それぞれの特徴や魅力があり、それをいかに生かしていくかが大切だ。地域活性化や地方分権、道州制など各省庁が持っている地方対策を石破大臣の下に集約して、役所の縦割りの弊害をぶち壊して地方対策を」
- 役所の縦割りを排して政府一丸で取り組む

新たな道州制の論点

- 人口減少、縮小、縮退社会への対応
- 地方創生本部、地方創世大臣：地域活性化、地方分権、道州制を省庁枠を超えて推進
- 地方活性化策、地方経済の景気復興を、地方分権と道州制で実現へ
- 市町村振興は分権と道州制で；現状打破
- (ただし、道州と市町村の関係は相変わらず不透明)

道州制の姿：収斂する議論

- 基本的性格と推進方法についての政治的合意形成と地方からの反発：法案の行方不明
- 論点1 地方公共団体としての道州制：憲法上の地方自治体へ
- 論点2 地方分権改革の担い手として：国からの権限委譲、国出先機関廃止
- 論点3 行革と財政健全化：都道府県の廃止と全国10程度の道州設置、

道州制推進基本法の案について

- 平成26年2月段階自民党骨子案：前文、定義、理念、道州制の基本方向
- 道州制推進本部を設置：
- 道州制国民会議を設置：
- 会議諮問事項：区割りなど道州設置、事務分担、国の機構再編と地方関与方法、道州立法権、財政制度・財政調整制度、公務員制度と身分変更、長と議会関係、道州・大都市・基礎自治体のあり方、府県承継、関連法制

基本法案の課題①国地方関係

- 地方分権推進の観点があいまい
- 国の役割を明示すべき：一般的抽象的
- 国地方を通じた統治機構のあり方は不明：府県廃止だけ先行
- 憲法改正と地方意見の反映手続き

骨子案②:道州基礎自治体関係

- 基礎自治体への府県権限移譲と府県廃止
- 市町村の位置づけは不明;基礎自治体の意味か、新たな合併を目指しているのか不明
- 大都市のあり方、道州との関係は今後の課題だが、東京の処理など難題
- 自治体としての自治立法権、執行権、財政権、組織権確立
- 住民自治の充実、住民参加手法の検討

骨子案③基礎自治体論

- 都道府県廃止と市町村への権限移譲
- 市町村自治の強化と市町村再編そして合併から基礎自治体へ
- ブロック機関としての道州と、府県並みの仕事をする基礎自治体の2層制へ
- 但し、市町村の懸念：切り捨てられる地域へ
- 過疎地域などを多く持つ県などからの反発

道州制論議の論点

- 行財政改革と成長戦略を実現できるか
- 地方分権型社会を創ることに貢献するか
- 都道府県合併型道州制論議を超えることができるか:日本型道州制の可能性?
- 強大な道州制府ができるが、実際に機能する道州制、地方自治の制度設計ができるか
- 多様な地域の在り方を許容できるか;大都市圏、非都市圏、農山漁村、人口減少、

従来の道州制論の問題点

- 道州における民主的ガバナンスの確保
- 首長権限が集中: その抑制のための仕組み、議院内閣制の導入
- 国の意思決定過程に地方の意見の反映できる仕組み
- 国の役割が一定想定され、国の意思決定過程に道州など地方の意思を反映できる仕組みが必要、憲法改正も含め参議院の地方代表院化など
- 格差の可能性について国民的同意の有無
- 国民が現時点で格差が生じることを前提に道州制の導入を了解とは思えず、慎重な議論と国民的同意が必要。
- 道州と市町村の対等・協力関係; 新たな仕組みが必要

これからの道州制論議のために

- 分権改革:「地域自らの意思と責任で担う」理念、地域に暮らす人々の参画による民主性
- 多様な道州制の姿:政策分野によって、また地域によって、最も効率的・効果的にその機能を果たす広域自治体の姿を
- 府県に代えて道州を設置:その目的は何か、現行の府県制の限界は何かを具体的に明確に
- 基礎自治体の役割を重視:住民に身近な市町村自治の実現
- 地域の実情に応じた柔軟な選択を可能とすること:選択型道州制、地域提案型道州制

関西広域連合

道州制の在り方研究会の立場

- 関西広域連合は道州制に移行するための組織ではない
- 広域連合の成熟段階により将来の道州制導入を否定はしない
- 当面、国の議論が活発なため、連合として、広域的な観点からの論点整理が必要
- 平成25年度：検討のための研究会の設置と報告（26年3月報告）

研究会の検討方針

- 広域連合として「地方分権」を進める観点から道州制の調査検討を実施
- 国の道州制論議の課題を明らかにする
- 進め方その①具体的な事務に即して、国、道州、市町村の役割分担や、権限移譲、相互の関与や補完のあり方議論
- 進め方その②道州制基本法案の問題点、課題の析出

事例検討①河川管理

- 治水利水中心の河川管理を越える
- 森林、水田、まちづくりを総合的に流域で考える視点
- 集水域や流域の地域に即して水循環を体系的に管理する視点
- 河川管理の地域権限移譲
- 流域住民の民主的ガバナンス重視

今後の河川管理

- 国の役割：河川管理に関係する各分野及び統合的流域管理に係る基本方針の策定
- 広域自治体：基礎自治体等の参画の下、統合的流域管理のための基本計画を策定
- 広域自治体と基礎自治体：その計画に沿って各々が役割分担して事業を実施

②産業振興

- 広域圏における産業ビジョンの必要性
- 実効性のある成長戦略のために
- 地域が自立的にビジョンを策定し実行の必要
- 産業クラスター形成：省庁、府県の壁を破る、地域の独自性の発揮、地域ネットワーク形成

産業経済政策の役割分担

- 国の役割：国家的成長戦略の策定や高度な基礎研究の推進
- 広域自治体：圏域全体の統一的な成長戦略を自律的に策定、総合的・一体的な施策展開
- 国、州、市町村の成長戦略との整合を図る仕組み
- 道州の意思決定に市町村の意向を反映
- 道州の決定に実効性を持たせる必要

③インフラ整備

- 府県を超える広域レベルでの社会経済交流の発展に対応
- 広域的なネットワーク整備の視点が重要
- 計画レベルと事業レベルの実施主体、役割分担を検討する必要：官と民、国、道州、市町村の分担と連携の検討
- なお、ポートオーソリティ型の管理形態も検討の余地がある

インフラ整備の役割分担

- 国：全国単位で骨格部分の調整
- 広域自治体：骨格に沿って、圏域内の総合的なプランニング、自ら広域インフラの整備
- 広域プランニングには基礎自治体の意見の反映や民間との連携
- 広域自治体による基礎自治体補完：地域インフラの整備を支援

④森林保全

- 国土保全、国土利用の観点から森林保全を、一体的に考える視点が重要
- 森林が一体的な地域にひろがっている、それに即して保全、開発、利用、整備を考える
- 自然公園、林業、再生可能エネルギー、水源涵養、自然生態系保全など、広域的総合的な視点が必要、

森林管理の役割分担

- 国の関与：防災、水源かん養、CO2吸収など公益機能向上の観点から目標・基準を設定
- 広域自治体：林業を含めた山林行政やバイオマス発電の振興など森林を活用した複合的な中山間地域振興のあり方全体を担う
- 自然保護：国が基本的な方針や基準を設定
- 基礎自治体：森林管理、自然保護は地域の実情に通じた地方にできるかぎり管理委任

⑤ 農業政策

- 関西は、多様な農産物を生産しており、各府県の個性が強い
- 農業は水系単位で様々な分野とつながり、自然生態系の循環を踏まえ総合的政策展開が必要
- 中山間地域：過疎化、高齢化による限界集落が課題だが、農業・農村政策だけでは解決が困難
- 農村ビジネスや観光で持続可能な農村集落を形成：農業・農村政策プラスあらゆる対策が必要

農業政策の役割分担

- 国：食料安全保障（検疫、農家の所得保障、農地確保等）の基本的な制度設計
- 広域と基礎：具体的な農業振興策は大きく地方の裁量に委ねる。
- 広域自治体と基礎自治体間調整：農業振興策の最適な責任主体は地域により異なるが、基礎自治体の役割も大きいことから、互いの意思決定に整合確保

⑥義務教育

- 義務教育：ナショナル・ミニマムとして教員の人事・採用の問題なら、市町村間の連携や補完で対応
- 市町村内の住民自治や学校自治を組み入れていくことが重要
- 高等教育、生涯学習の観点：道州単位であれば、義務教育から高等教育や生涯学習を含めて議論し、計画し、実施可能
- 一般財源化：最低限の水準は維持しつつ、望ましい
- 道州間の水平調整で格差が解消できるなら、道州がナショナル・ミニマムを担える

義務教育の分担

- 国：ナショナル・ミニマムを明確に
- 現地主義：現場に近い基礎自治体や学校に責任と権限
- 国や広域自治体（道州）：教育現場の主体的な取組を支える仕組み
- 基礎自治体（学校）：地域の実情にあった教育を実施し、ローカルオプティマム（それぞれの地域において最適な状態）を実現

⑦生活保護

- 国がナショナル・ミニマムとして全国一律の基準
- 地方自治体(都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村)がその基準に従い全国統一的に実施(地域格差は容認されるか不明)
- 都道府県では広域的な取組: 保護施設の設置の認可、医療機関の指定等、市町村への指導監督
- 地方自治体事務負担が過重: 生活保護受給者の増大、関係機関と連携した就労・自立支援対策に取り組む、被保護者への調査強化

生活保護の役割分担

- 国：ナショナル・ミニマム制度・基準の設定、財源保障、実施機関の指導監督等の運営責任
- 実施機関：住民に身近な基礎自治体、単独で実施困難な小規模町村は水平連携（福祉事務所の共同設置等）や広域自治体による垂直補完
- 広域自治体の役割：現在都道府県が担っている広域的な取組（保護施設等の認可、小規模町村の補完、実施機関の指導監督等）

⑧医療制度

- 国が全国一律の規制・基準等を定める
- 都道府県：国の方針に基づき地域医療計画を策定し、医療体制を確保
- 医師不足の問題など地域の課題発生
- 高齢化の進展等増え続ける医療費の抑制
- 市町村が運営する国保の財政負担の問題
- 持続可能な医療制度の構築：国と地方の役割や関係を見直し、提供体制、責任の所在、財政負担を総合的に検討する必要

医療の役割分担

- 国の役割: 基本的枠組みの設定、医療等の供給に係る基本的な方針を決定
- 広域自治体: 医療供給体制を構築する役割、広域自治体が自立的に医療計画等の策定や、診療報酬額、医大定数設定、病床数等の独自加減算を行い、地域の実情に応じた医療体制を確保
- 市町村: 住民に身近な健康づくりや在宅介護サービスを構築する役割

⑨警察制度

- 国民の間に定着し合理的で効率的な事務の執行可能
- 大都市を中心に渋滞の緩和や環境保全対策など、都道府県警察の事務・権限の移譲を受け対策を希望
- 消費者問題や食品安全など広い意味での警察行政は、現在の市町村や都道府県の一般行政部門
- 都道府県警察の担う警察事務は自治事務：国の関与が必要最低限のものか、国と都道府県の費用負担のあり方が最適なものか疑問

警察制度の役割分担

- 道州警察制：自治的な警察のあり方を追求
- 警察機能の一部を基礎自治体にも委ねる
- 現在の一元的な警察制度のあり方そのものを含め、最適な機能分担、組織・体制のあり方、費用負担の方法など白地で議論の必要

⑩税財政制度

- より地方分権に資する方向を考える必要
- ナショナル・ミニマム：制度・基準の設定、財源保障等の責任を国が引き続き担う
- ナショナル・ミニマムの決定、財源確保：事務を執行する地方の行財政運営に影響を及ぼすため、国と地方、地方と地方が議論し、利害を調整する公の場や、国の意思決定過程に地方が参画できる仕組みが必要

「課税自主権」

- 経済活動を阻害しないよう、課税対象や税率などにおいて一定の制約は必要
- 特に法人課税、消費課税は、道州ごとに制度が異なると、納税者のコスト増加、道州間の租税競争の激化などの弊害が大
- 課税自主権の行使：受益と負担の関係が見えやすい個人課税を中心とすべき
- 課税自主権と徴税事務を一致させる必要はない：国が徴収し地方が徴収コストの一部を負担する方法、逆に道州が国と地方の取り分を合わせて徴収する方法もある

「財政調整」

- 地方交付税による調整の対象を段階的に限定：サービス格差が大きくなり、一極集中が進んだ現状では、大幅な縮小は難しい
- 基礎自治体を対象とする財政調整：道州が行う方が地域の実情に応じた配分ができる。なお国が保障するナショナル・ミニマムを満たせる額を国が交付することが前提

「地方債」

- 当面の対策；財政力の低い団体の発行不能を防止するため、国が交付金か、現行の事実上の政府保証を存続
- 現在の国債残高を資産とセットで地方に移す場合：インフラ整備が先行した地域は債務残高が少なく、インフラ整備が遅れた地域は債務残高が多くなるため、財政力を考慮した応能原則を加味する必要

⑪大都市との関係

- A 道州から独立した大都市の考え方：
 - 政令指定都市、中核市等の特別自治市実現
 - 東京と大阪を都市州として独立させる考え方
- B 道州内に大都市を包含する考え方：
 - 大都市の行政区域を越えた広がりに対応
 - 大都市間連携による強みの発揮
 - 大都市圏と農山漁村地域の連携

道州と大都市の関係と役割分担

- 道州と大都市との調整；その仕組みを優先して検討・議論する必要、なおその仕組みは政策ごとに複数
- 都市部の広域的課題：道州が一元的に対応できないので、都市間の連携を進めることも重要
- 都市間連携などの自治体連携がこれまで以上に重要：国又は道州は各自治体が相互に連携できる多様な仕組みを示し、自治体の選択肢を増やすよう配慮

⑫小規模市町村問題

- A 経済基盤、財政基盤の弱体な場合
- 市町村間水平補完が基本
- 中心市との役割分担：自立的圏域形成
- B 都道府県補完の代替：道州が担えるか？
- 小規模市町村の多様性を確保する仕組みへ
- 道州：内部の財政調整、地域資金供給、事務の道州委託
- 道州を細分化した支庁、出先機関等の検討

広域と基礎の新たな役割分担

- 小規模市町村の補完機能の確保：道州内の財政調整、事務配分のあり方の議論が必要
- 縮退社会の危機：少子高齢化人口減少市町村は厳しい現実直面、今の機能を維持可能か
- 小規模市町村の最低限の事務・権限：自ら実施すべきか、どこまで依存（補完）が許されるか。
- 小規模市町村自ら効率的な事務執行に向け努力が必要
- 道州（府県）による垂直補完や事務・権限の道州（府県）への集約などの議論も必要

新たな道州制のイメージ

- 企画調整型道州制
- 市町村補完型道州制
- 府県存置型道州制、広域連合型道州制

① 企画立案・総合調整型道州制

- 国の役割；基本的な制度の枠組みの策定や、全国統一最低限の基準設定に限定
- 道州：基礎自治体の意見を反映し、広範な企画立案機能を含め総合調整機関の役割
- 事務執行分担：道州の企画立案に基づき、道州、または基礎自治体が担うか、道州や関係基礎自治体で構成する特別な法人が実施
- 河川管理、インフラ整備、経済産業

②基礎自治体補完型道州制

- 国：ナショナル・ミニマムを確保、制度の企画立案、事業執行にも一定の役割
- 基礎自治体：地域の実情に応じて主に責任を担う。
- 道州：国や基礎自治体との調整、また基礎自治体の補完を担う
- 義務教育、生活保護、社会保険、社会保障

③府県連合型道州制

- 国、基礎自治体はこれまでどおり一定の役割を果たす
- 広域自治体としては、府県と同州を併存
- 広域自治体：道州または広域連合を置く
- 地方分権の徹底と国から道州（広域連合）への権限移譲
- 農業振興、森林保全、義務教育など

関西における道州制論議の含意

- 多元的で分権分散型の統治機構:各団体の自主自律を保障
- 統治における主体の多様化多元化:国と地方、官と民
- ネットワークによって補われる政策決定と行政サービス
- 道州、府県、市町村の個別の問題を個別に閉じ込めない視点

道州制下の市町村像:シナリオ①

- 道州制導入と府県廃止
- 市町村優先の地方分権;府県事務の移譲
- 市町村の基礎自治体化
- 市町村再合併の要請
- 人口20万中核市(旧特例市)規模への再編
- 府県不要モデル

シナリオ②小規模市町村維持モデル

- 市町村水平補完型(フルセット機能補完):一部事務組合、広域連合
- 市町村水平連携型(外部機能依存型):定住自立圏、連携協約、
- 道州制、府県制による垂直補完:出先機関による補完(支庁制度等)
- 水平補完と垂直補完の組み合わせ型
- 多層で多様な自治体と、その多元的な連携

実際の広域行政問題

- 進まない広域連携、硬直的な広域行政、効果的・効率的ではない広域行政・広域連携
- 広域行政としての府県の問題：役割機能、規模、能力からの再検討の必要性、
- 府県の市町村垂直的補完の問題（画一、必要最小限）
- 府県域を超えた広域連携の検討の不足：道州制論議、広域連合

人口減少社会の広域連携

- 縮小社会を見通した市町村への行政機能の提供：広域行政と市町村連携
- 広域行政のスケールメリットの組み立て直し：サービスの維持と向上、区域の拡大、人口の減少と過疎化
- 例：防災、救急、廃棄物処理、電算システム、徴税機構など

道州は広域機能を果たせるか

- 道州制基本法案の諸課題
 - ①府県廃止と基礎的地方公共団体強化論
 - ②道州は広域行政機能を果たせるか不明瞭
- 特定広域連合制度と国出先機関権限移譲論
議：広域連合は市町村補完ができるか
- 市町村を支えるには20万人規模の広域単位：広すぎる府県、道州制
- 府県内、道州内の出先機関垂直連携と市町村水平連携を考える必要

新しい広域連携の必要と可能性

- 包括的機能を持つ一体的な地方公共団体論の限界: Joint-up Governmentへ転換
- 従来型のフルセットの国、広域、基礎の考え方から脱する
- 多方向で多元的な広域連携を考える
- ネットワーク・ガバナンスの実現へ: 多元的多層的ネットワークと各政府が作る焦点(地域)での機能が住民生活を支える

政策機能別広域連携の交錯

- 府県間、市町村間の広域連携：地理的に隣接していない場合（施設の区域外設置等）
- 府県がその範囲を超えて市町村を支援する
- 大都市圏が府県を超えて連携する
- 小規模市町村相互が府県を超えて連携する
- 他の地域住民と連携する：ふるさと納税の次の一手は？
- 多重的多元的連携協働ネットワークの要請