

「道州制基本法案」は いかにあるべきか

—自民党骨子案を読み解く—

荒田英知 あらた ひでとも

政策シンクタンクPHP総研
主席研究員

Talking Points

1. 自民党道州制推進本部がまとめ、自公での国会提出を目指す道州制基本法案は、両党にとっては2004年以来の取り組みの結実であり唐突なものではない。2009年時点の検討案と2012年の骨子案を比較することで、この間の論点の推移を読みとることができる。
2. 基本法は道州制の検討工程を定めた「スケジュール法」であり、実現の鍵は基本法後の国民会議による制度設計が握っている。国民会議への諮問事項は多岐にわたり、「新しい国のかたち」に向けた抜本改革の道筋を描くことが求められる。
3. 道州制が目指すのは、明治以来の中央集権国家からの転換であり、国の地方に対する関与を極力排除する必要がある。そのため、地方代表をはじめ、各界の意見を十分に取り入れながら審議を進めるべきである。
4. 道州制の実現にむけては、国民的合意形成が欠かせない。基本法はこの点への配慮を明示していないが、国民会議は広く世論喚起しながら審議を進め、国民的合意形成に努めるべきである。

はじめに

第二次安倍内閣の誕生後、与党は道州制基本法案の早期提出を模索したものの、参院選を控えた党内の異論に配慮して秋の臨時国会に先送りした。基本法を時期尚早とする声もあるが、自公両党は2004年から道州制の検討を続けており、決して唐突なものではない。

秋の臨時国会では、明治維新以来の中央集権体制から「新しい国のかたち」への抜本的な転換を目指して、道州制の検討が立法府を舞台に進められることとなる見通しである。

現時点で、道州制に関心を寄せる関係者の多くは、自民党道州制推進本部が2012年にまとめた基本法骨子案に注目している。本稿では、2012年の骨子案とそれに先立って2009年にまとめられた検討案を対比することで、自民党内の論調がどのように変化したかについて確認したい。そのうえで、骨子案に盛り込まれた制度設計上の論点を、過去の政府レベルの検討なども加えて吟味することで、あるべき道州制の姿を探っていききたい。

まず、骨子案の前文には、「道州制の導入は、国、都道府県、市町村の全てを通じて、大きな改革を求めるものであり、国民の意識変化と協力がなければ、簡単に実現できるものではない。そこで、まず道州制の全体像を国民に提示し、国民的な議論を始める必要がある。その上で、道州制の導入について、国会において適切な結論を得るものとする」とある。

この文言の意味するところについて、自民党の道州制推進本部事務局次長を務める磯崎陽輔参議院議員は、「道州制といっても、みんな異なるイメージを持って議論をしているので、議論が噛み合わず、入り口論から駒を進めることができません。そこで、道州制基本法案は、『道州制国民会議』という審議会を設置し、まず道州制の全体像を提示してもらい、その上で国民的な議論を開始しようというものです。その動向を見て国会において適切な判断をすることになるのであって、今道州制の導入を最終的に決めてしまおうというものではありません」と自身のホームページで説明している。

基本法は「スケジュール法」とも呼ばれる。道州制の目的や理念を定めた上で、実現に向けた工程を示すことがその主眼であるからだ。基本法によって直ちに道州制が実現するわけではなく、基本法後の制度設計が鍵を握ることがわかる。そこで、基本法案に盛り込まれた「道州制の基本理念、考え方」を検証したうえで、制度設計の根幹となる「道州制国民会議への諮問事項」として挙げられた論点について、筆者なりの見解を示したい。

いまなぜ基本法なのか

昨年12月の総選挙で、自民党は重点政策として「道州制基本法の早期成立を図り、制定後5年以内の道州制導入を目指す」という項目を掲げていた。公明党も「早期に道州制基本法を制定」とするとともに、「道州制国民会議で幅広い意見を集約」と呼応していた。基本法案提出は、これに沿った取り組みということになる。

道州制に関する自公政権の取り組みを振り返ると、2006年に第28次地方制度調査会が「道州制の導入が適当と考えられる」と答申。2007年には政府に道州制ビジョン懇談会を設置し、2008年に「中央集権型国家から地域主権型道州制国家への転換が歴史的必然」であり、「2018年までに道州制に完全移行すべき」とする中間報告を出していた。

2009年の政権交代の直前には、自公政権はすでに道州制基本法案の検討に着手し、「基本法検討案」をまとめていた。この流れが再度の政権交代によって再開されたという意味では、基本法提出の動きは決して唐突なものではない。

基本理念をどう読み取るか

こうした蓄積をもとに、自民党は2012年9月に「道州制基本法案（骨子案）（以下、2012年骨子案と表記）」をまとめている。基本法を基に政府に道州制推進本部を置き（「第2 道州制推進本部」）、道州制国民会議という諮問機関を設置して3年かけて制度設計を行い（「第3 道州制国民会議」）、答申後2年間かけて法整備をするという概要である（「第4 法制の整備」）。これが「スケジュール法」に該当する部分である。

本稿では、「第1 総則」に盛り込まれた「2 道州制の定義」、「3 基本理念」、「4 基本的な方向」について見ていく。まず「2 定義」として、道州は「都道府県の区域より広い区域において設置される広域的な地方公共団体」、基礎自治体は「市町村の区域を基礎として設置される基礎的な地方公共団体」とした上で、道州制は「道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度である」としている。これは道州制に関する外形的な定義としては妥当であろう。

次に「3 基本理念」は「次に掲げる事項を基本理念として導入されなければならない」として①から⑦の項目が掲げられている。

- ① 国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにすること。
- ② 中央集権体制を見直し、国と地方の役割分担を踏まえ、道州及び基礎自治体を中心とする地方分権体制を構築すること。
- ③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。
- ④ ③に規定する事務以外の国の事務については、国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること。
- ⑤ 基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築すること。
- ⑥ 国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行うこと。
- ⑦ 東京一極集中を是正し、多様で活力ある地方経済圏を創出し得るようにすること。

これを、同じく自民党の道州制推進本部が2009年

6月にまとめていた「道州制基本法案に盛り込む事項の検討(案)(以下、2009年検討案と表記)」と対比すると、政権を離れていた3年間にどのような論点が加味されたかが読みとれる。

2009年検討案では、「1 道州制の基本的な理念」として、「わが国は、人口減少社会・少子高齢化社会への対応、地域経済力の強化、国際競争力の強化を図ることが必要であり、日本の再生のため、国のあり方を抜本的に見直し、新しい統治機構の構築が必要である」としたうえで、「2 道州制の目的」として①から④を挙げていた。

- ① 中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行。
- ② 国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を地域経営主体として自立した道州政府を創出。
- ③ 国・地方の政府の徹底的な効率化。
- ④ 東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出。

2009年検討案の①、③、④は、2012年骨子案の②、⑥、⑦にほぼ踏襲されていることがわかる。2012年骨子案に特徴的なことは、まず①で「国の役割及び機能」に言及した点にある。道州制は、一般的には国から道州や基礎自治体に権限や財源を大幅に移譲する改革であると理解されているが、骨子案はその際の国のあり方自体に大きな問題意識をもっていることがわかる。

道州制における国の役割については、③で詳述されており、国の役割を「極力限定」しながらも、「国家機能の集約、強化を図ること」と結んでいる。道州制が国を分割し国力を低下させるような改革を志向しているのではないことを明示した点は、道州制に国民的理解を得るためには極めて重要であろう。

ちなみに、2009年検討案においては、「連邦制に限りなく近い道州制の導入を目指す」という表記もあったが、2012年骨子案には見当たらない。これも連邦制という言葉が日本列島の分断を連想させるために削除されたものと思われる。

さて、2012年骨子案の④では、道州について「従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること」としている。また、⑤では基礎自治体について「住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築すること」とした。いずれも、道州制における道州と基礎自治体の役割を的確に表現したものと見てよい。

また、2009年検討案の「3 制度設計の基本的な方針」には、「都道府県に代えてより広い区域を有する自治体として道州を設け、基礎自治体優先で基礎自治体と道州に対して権限、財源、人間をパッケージで移すことにより、我が国の統治構造を根本的に変える改革として構想する」とある。これは、2008年に道州制ビジョン懇談会が中間報告で「地域主権型道州制」と表現した地方自治の原則に立脚した道州制の姿とほぼ一致する。それは、地域のことは地域が自己決定する地域主権型あるいは地方自治型の道州制を意味している。

しかし、それから3年を経てまとめられた2012年骨子案には、地域主権型ないし地方自治型の道州制が望ましいと考える立場からは、懸念を抱かざるを得ないような表現が盛り込まれている。

それは、「4 道州制の基本的な方向」の箇所である。①で「都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置する」および②の「道州は広域的な地方公共団体とし」までは当然のことと理解できるが、②の後段には「国から道州へ大幅に事務を移譲させて、広域事務を処理するとともに、一部都道府県から承継した事務を処理する」とある。加えて、③では「基礎自治体は、市町村の区域を基礎として編成し、従来の市町村の事務を処理するとともに、住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ大幅に承継させて、当該事務を処理する」とある。

つまり、都道府県の事務の大半は基礎自治体に移譲し、広域自治体である道州は国の出先機関をもとに組織する余地を残していると読みとれるのである。これは道州制論議の歴史の中でかつて提唱された、国の出先機関を統合して広域自治体とする「地方庁型」ある

いは「国主導型」に近く、「地方分権改革の総仕上げ」として構想されてきた地域主権型ないし地方自治型の道州制とは似て非なるものであると指摘せざるを得ない。

もともと、2009年検討案の時点では、自民党内の考え方も地方自治の充実強化に立脚していたことが読みとれるため、自民党内の道州制推進論者が考えを変えたというよりは、党内の合意形成に配慮した結果、微妙な変化が生じたと解釈する方が妥当であろう。

2012年骨子案の基本的な方向をもとに具体的な制度設計が進むとすれば、地域主権型ないし地方自治型の道州制が望ましいとする地方の側が、積極的に意見を表明するなどして、地方主導で議論を進めていくことを強く意識する必要がある。

国民会議への諮問事項の論点

次に、本稿のもう一つの問題意識である、道州制国民会議への諮問事項について見てみる。諮問事項は12項目に上り、道州制は国・広域自治体・基礎自治体のすべてに関わる、新たな国のかたちにも再編する大改革であることがわかる。それだけに、国民会議での調査審議は膨大なものとなる。

国会議員と地方代表、有識者ら30人で構成する国民会議には、必要に応じて専門委員や部会も置くことができるかとされている。はたして骨子案の通りに3年で成案を得ることができるか、基本法後の制度設計が道州制実現の鍵を握っている。以下では、筆者が重要と考える論点について、アからシまでの12の諮問事項に沿って私見を述べる。

ア 道州の区割り、事務所の所在地その他道州の設置に関すること

道州の区割りをどのように決定するかは、道州制を具体化するためには極めて重要な論点になる。加えて、事務所の所在地すなわち「州都」をどこに置くかも大きな関心事となるであろう。

しかしながら、区割りや州都という問題を道州制の制度設計の項目の筆頭に掲げるのは好ましくないと考える。これらは耳目の集まりやすいテーマではあるが、

逆に、道州制の本質である「国と地方の関係の抜本的転換」から眼をそらすことになりかねないからである。その意味では、本諮問事項はイ、ウ、エ、オの後に置かれるべきものとする。

その上で、区割りを考える際の論点に言及するなら、地域住民の意向に配慮することを原則とした上で区割りを決定する基準を策定し、県境の分割も含めた複数の区割り案を提示した後に決定することが望ましい。その際には、決定後の境界変更の手続きも定める必要がある。

また、州都については大都市の位置づけも含めて各道州が自ら決定することを基本とすべきである。圏域全体を牽引する中枢都市を形成するという選択もあれば、分散型の都市構造を意識して州都は中小都市に置くという考え方もあろう。

イ 国、道州及び基礎自治体の事務分担に関すること

道州制論議の出発点は事務分担の見直しにあり、国と道州・基礎自治体の役割分担を再設計する点にある。中央集権体制においては、重複行政が一般化し、財政面での非効率性や権限面での責任の所在の不明確さが指摘されてきた。

新しい国のかたちの構築に向けては、国と地方の役割を明確に分離することを基本に、検討を進めるべきである。道州制ビジョン懇談会の中間報告では、国の役割として「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項目を列挙しており、これをもとに精査していくことが望ましいと考えられる。

ウ 国の機構の再編並びに国の道州及び基礎自治体への関与の在り方に関すること

国の役割を国家の存立に関わる事項に集約、強化すれば、中央省庁の再編と国の出先機関の道州移管は不可避なものとなる。すでに指摘したように、基本法案

では都道府県の廃止が強調されているが、道州を形成する土台は都道府県という現行の広域自治体であり、国の出先機関でないことを明確にすべきである。

また、地方に移譲する役割に対する国の関与については、極力縮小することを原則とした上で、ナショナル・ミニマムの観点から個々の事務を精査し国民的合意を得ていく必要がある。

エ 国、道州及び基礎自治体の立法権限及びその相互関係に関すること

現行憲法における「国会が唯一の立法機関」との位置づけは尊重しながら、地方が担う役割については地方の自治立法によってその具体的内容を決定できるよう、条例委任の強化や条例上書き権の設定などについて検討していくことが必要である。

将来的に憲法改正を視野に入れるなら、憲法が国、道州、基礎自治体に個別に授権することが最終的な解決策となるであろう。

オ 道州及び基礎自治体の税制その他の財政制度並びに財政調整制度に関すること

税財政制度は道州制の根幹をなす重要課題である。国と道州・基礎自治体の新たな役割分担に応じて、必要な税財源をそれぞれが確保することが原則となる。この時、税源の地域間の偏在は直ちには是正できないため、当面は財政調整を行なう必要がある。

ただし、現行地方交付税制度のような国による垂直調整ではなく、地方が必要とする財源を水平的に確保する観点から「共同財源」のような仕組みを構想すべきであると考えられる。また、国と地方の資産と債務をどのように取り扱うかも重要な課題である。

カ 道州及び基礎自治体の公務員制度並びに道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等に関すること

この問題は、国家公務員制度と地方公務員制度にまたがる問題であるが、道州制の基本的な姿を描いた上で解決を図るべき課題であり、公務員制度が道州制の制度設計を縛ることがあってはならない。したがって、諮問事項サ、シとともに、制度設計の骨格が定まった

後に速やかに検討することが望ましい。

キ 道州及び基礎自治体の議会の在り方並びに長と議会の関係に関すること

道州が都道府県に替わる広域自治体であると捉える限りは、現行の長と議会の二元代表制を踏襲すべきものと考えられる。その際、議会の定数については一律に法で定めるよりも、道州に委ねる方が、各州が切磋琢磨する道州制の主旨に適合するであろう。

「第1 総則 4 道州制の基本的な方向」において、「④ 道州及び基礎自治体の長及び議会の議員は、住民が直接選挙する」としている。ここで問題となりうるのは、区割りによっては関東などに人口数千万人規模の道州が誕生する可能性があることだ。その場合でも長を直接公選すると、極めて強い代表制を有する長が誕生することになるが、この点をどう考えるかは、区割りの設定基準とともに勘案する必要がある。

ク 基礎自治体の名称、規模及び編成の在り方並びに基礎自治体における地域コミュニティに関すること

この諮問事項は微妙な問題を含んでいる。基礎自治体については「市町村の区域を基礎」とされているが、2009年検討案には「基礎自治体は人口30万以上、少なくとも人口10万以上の規模」、「700から1000に再編」との記述もあり、全国町村会が道州制に反対姿勢を強める理由となっている。

道州制の役割分担では、基礎自治体の役割が広域自治体以上に高まるため、行財政基盤を強化するために市町村の再度の合併が必要とする考え方にも一理ある。しかし、特に町村には道州制が強制合併につながる懸念が強く、この点に配慮していくことが国民的合意形成を進めるためには欠かせない。

合併も選択肢の一つとしながら、近隣基礎自治体との水平連携や広域自治体による垂直補完など多様な手法で、基礎自治体が期待される役割に対応していくことが重要である。都道府県の立場から考えても、道州に移行する局面で都道府県が市町村に対して果たしていた補完機能を道州の出先機関として維持するという選択肢もありうるのではないかと。

多様性こそが道州制の本質であり、各道州が地域特性に基いて最適な道州、基礎自治体、地域コミュニティの関係を構築すべきであり、そうした観点からは全国一律の基準設定は道州制にはなじまないと考える。

ケ 道州及び基礎自治体の組織に関すること

この点に関しては、「効率、簡素を旨とすること」に尽きるのではないかと。ここでも、全国一律の基準設定は好ましくなく、道州や基礎自治体が自律的に取り組むべきであろう。

コ 首都及び大都市の在り方に関すること

この諮問項目は大きな難題となる可能性がある。わが国において「首都」を定義する法令が存在しないからである。このため、「首都とは何であるか」「首都はどこに存在するのか」というそもそも論からのスタートを余儀なくされる。

東京都の区域をもって首都とする考え方もあるが、この場合、多摩地域や伊豆小笠原諸島まで含めることには異論があろう。旧東京市であった東京23区を首都とすることに妥当性が高いようにも思われるが、はたして首都機能は23区全体に広がりをもっているだろうか。

1990年代に首都機能移転論が盛んになり、「国会等の移転に関する法律」が可決した際、国会等とは「国会ならびに行政及び司法に関する機能のうち中核的なもの」と定義された。これを地図に落としてみると千代田、中央、港の都心3区にほぼ集中している。渋谷、新宿も加えて都心5区とする見方もある。

これら都心は税源が集中する地域でもある。道州制の税財政の制度設計では、どう工夫したところで東京が属する道州の財政力が突出する。これは財政調整の難易度を上げる方向に作用する。

かりに関東州ないし南関東州から東京都心抜き出して東京特別州などと位置づければ、その税収の一部を全国の共同財源とするような制度設計も可能になってくる。首都圏としての一体性を損なわないためには、東京特別州の範囲は限定的であることが望ましい。

しかし、こうした議論には様々な考え方がありうる

から、容易には収斂しないであろう。とくに「首都」と表現した場合には、皇室の位置づけも必要となろう。したがって、諮問事項を「首都及び大都市」とせずに、「東京及び大都市」とした方が議論のハードルは下がるのではないかと考えられる。

いずれにせよ首都ないし東京の取り扱いに議論の大半が割かれ、大都市のあり方については、都市州を求める声もあるものの「各道州で適切に決定する」という方向になるのではないか。その際、現行政令指定都市が提案する「特別自治市」のような自立性の極めて高い大都市制度を導入する余地を、制度上担保しておく必要がある。

サ 道州制の導入に関する国の法制の整備に関すること

この項目については、制度設計が一定程度進んだ段階で対応を図ることが妥当ではないか。

シ 都道府県の事務の道州及び基礎自治体への承継手続 その他の道州制の導入に伴い検討が必要な事項に関すること

この項目についても、制度設計が一定程度進んだ段階で対応を図ることが妥当ではないか。

以上のように、国民会議への諮問事項は多岐にわたる。これらの検討課題に答えを見出す上では、従来の検討状況なども参考にすることが有益と考えられる。

2007年に設置された「道州制ビジョン懇談会」は、2008年に中間報告をまとめた後、残り2年の任期中に、「道州制基本法の骨格」、「税財政制度の素案」、「区割りの基準」などを盛り込んだ最終報告をまとめる予定であった。しかし、民主党政権の誕生により、ビジョン懇談会は廃止され、最終報告をまとめるには至らなかった。

弊社では、これらの論点を独自に検討した『地域主権型道州制 国民への報告書 (<http://research.php.co.jp/devolution/>)』を2010年に刊行した。本書には、資料編として関係する政府の答申や経済団体が取りまとめた道州制に関する提言等も資料として収録している。国民会議の議論においても、こうした従来からの

議論の蓄積を参考にしていくことが望ましいと考えられる。

ここで、本書が検討したポイントを紹介しておく。まず、基本法については、国のみが主導して立法することのないよう、地方代表の意見や国民的合意をふまえていくプロセスが重要であるという点に尽きる。

次に、税財政の制度設計の根幹となるのは、国・道州・基礎自治体の役割分担である。ビジョン懇談会の中間報告には、その骨格が示されており、それに実際の歳出を当てはめると、現行制度では概ね40:60である国と地方の歳出比率が、地域主権型道州制では15:85となる。しかも、85の内訳をみると道州35:基礎自治体50となっており、道州制の実相は、行政サービスの過半を基礎自治体が担う「基礎自治体中心主義」であることがわかる。これは道州制を「ミニ集権」としないために重要な原則であり、補完性・近接性の原理に則った基礎自治体の役割の充実が求められる。

区割りについては、北海道や九州など異論の余地の極めて少ない地域がある一方で、東海、中部、北陸、関東などでは唯一絶対の区割り案はないと言えるほど、判断基準が多様である。現行都道府県の境界のみに捉われずに、地域住民の意向に沿うのであれば都道府県の分割も含めて検討すべきである。また、すでに述べたように、区割りを考える上での最大の課題は東京の取り扱いである。税源の集中する東京は、東京特別州にするなどの検討も必要になろう。

合意形成プロセスが重要

国民会議は、必要に応じて都道府県や市町村の意見を聴くことができるとされているが、地方側も積極的に意見を表明していくべきであろう。国が一方的に制度設計するのではなく、地域の声を広く反映させていくことが、国民会議の審議プロセスとして重要である。くわえて経済界や各種団体などの意見も十分に聴く必要がある。

もう一つ、国民的な理解を得ながら進めることこそ、国民会議の名にふさわしいと言える。道州制への移行に関する最終的な判断は国会がするにしても、国民的な合意形成に対する配慮が基本法案には希薄なように

見える。国会審議の過程で、国民理解を得るための具体的な方策を追加することも必要となるかもしれない。

道州制は、今年で20年目を迎える地方分権改革の「総仕上げ」とも呼ばれる。一方、中央集権で肥大化した国の役割を地方に戻すことで、国は外交や安全保障など本来なすべき仕事に力を傾注できるという指摘もある。わが国が新しい国のかたちに変貌していくことができるか、道州制基本法はその最初の分岐点と位置づけられる。

望ましい道州制に向けて

1877（明治11）年、福澤諭吉が『分権論』を著している。そこでは「政権と治権」が次のように論じられている。「国権に二様の別あり。一を政権と云う。これをガールメントと称す。一を治権と云う。即ちアドミニストレーションなるものなり。（中略）政権は全国に及ぼして一様なれども、治権は決して然らず。地方に貧富の差あり、人民に習慣の異あり、之を一様にせんとするも得べからざるなり」。わが国が中央集権国家の建設に邁進していた時期に、すでに治権（住民生活に直接関わる領域）における分権の必要性を指摘していることが興味深い。

松下幸之助は、1968（昭和43）年以降3度にわたって「廃県置州」を問題提起した。そこで道州制の本質を、府県合併による「小を大へ」ではなく、肥大化した国の役割を地域に戻す「大を小へ」であると結論づけている。この認識は今日においても妥当であろう。

松下はまた、北海道独立論も唱えている。「もし北海道が北欧諸国のように独立していたなら、より以上の発展を遂げたであろう」というのである。地域がいかにか自立心と主体性を持つことができるか、道州制の成否は最終的にはこの点にかかっている。道州制基本法案が国会で審議される局面になったからこそ、各地域は道州制をどう生かすのかについて、自らの知恵でその姿を描くことが求められる。

【著者プロフィール】

荒田 英知（あらた・ひでとも）

政策シンクタンク PHP 総研 地域経営研究センター長
主席研究員

1962年、福岡県生まれ。85年、鹿児島大学法文学部を卒業。同年PHP研究所入社。これまで、全国各地の地域連携や広域行政、市町村合併などを数多くフィールドワーク。「平成の大合併」以降の市町村のあり方や、大都市制度・地域主権型道州制について研究している。

<参考資料>

道州制基本法案（骨子案）

2012年9月 自民党道州制推進本部

地方の時代と言われて、既に相当の年月が経過している。しかしながら、地方分権はいまだ道半ばであり、中央集権体制は維持され、東京一極集中が続いている。こうした状況に、国民は、閉塞感を抱いている。新しい時代を切り拓いていくためには、新しい国のかたちを作り上げることが、今求められている。

国は、外交、防衛や真に全国的な視点に立つて行わなければならない事務など本来の国の責務に集中し、その強化を図っていくことが必要である。一方で、地域で判断できることはできるだけ地域に任せ、地方分権を一層徹底しなければならない。そして、地方も、地域経済の主体として経済的に自立できるようにすべきであり、そのためには、より広域でより力のある地方公共団体を創設する必要がある。それが、道州である。

少子高齢化がかつてない早さで進んでいく中で、道州には、それに十分対応できる能力と権限を付与していかなければならない。あわせて、地方自治の主体として、基礎自治体を編成し、住民に身近なことは全て自ら決定できる自己完結型の地方公共団体としていく必要がある。

道州制の導入は、国、都道府県、市町村の全てを通じて、大きな改革を求めるものであり、国民の意識変化と協力がなければ、簡単に実現できるものではない。そこで、まず道州制の全体像を国民に提示し、国民的な議論を始める必要がある。その上で、道州制の導入について、国会において適切な結論を得るものとする。

ここに、道州制の導入の在り方について、国において具体的な検討を開始するため、この法律を制定する。

第1 総則

1 目的

この法律は、道州制の導入の在り方について具体的な検討に着手するため、当該検討の基本的方向及び手続を定めるとともに、必要な法制の整備について定めることを目的とする。

2 定義

① 道州

「道州」は、道又は州をその名称の一部とし、都道府県の区域より広い区域において設置され、広域事務（国から移譲された事務をいう。）及び都道府県から承継した事務を処理する広域的な地方公共団体である。

② 基礎自治体

「基礎自治体」は、市町村の区域を基礎として設置され、従来の市町村の事務及び都道府県から承継した事務を処理する基礎的な地方公共団体である。

③ 道州制

「道州制」は、道州及び基礎自治体で構成される地方自治制度である。

3 基本理念

道州制は、次に掲げる事項を基本理念として導入されなければならない。

- ① 国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにすること。
- ② 中央集権体制を見直し、国と地方の役割分担を踏まえ、道州及び基礎自治体を中心とする地方分権体

制を構築すること。

- ③ 国の事務を国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないものに極力限定し、国家機能の集約、強化を図ること。
- ④ ③に規定する事務以外の国の事務については、国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、従来の国家機能の一部を担い、国際競争力を持つ地域経営の主体として構築すること。
- ⑤ 基礎自治体は、住民に身近な地方公共団体として、従来の都道府県及び市町村の権限をおおむね併せ持ち、住民に直接関わる事務について自ら考え、自ら実践できる地域完結性を有する主体として構築すること。
- ⑥ 国及び地方の組織を簡素化し、国、地方を通じた徹底した行政改革を行うこと。
- ⑦ 東京一極集中を是正し、多様で活力ある地方経済圏を創出し得るようにすること。

4 道州制の基本的な方向

道州制は、次に掲げる基本的な方向に沿って制度化されなければならない。

- ① 都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置する。都の在り方については、道州制国民会議において、その首都としての機能の観点から総合的に検討するものとする。
- ② 道州は、広域的な地方公共団体とし、3③に規定する事務を除き、国から道州へ大幅に事務を移譲させて、広域事務を処理するとともに、一部都道府県から承継した事務を処理する。
- ③ 基礎自治体は、市町村の区域を基礎として編成し、従来の市町村の事務を処理するとともに、住民に身近な事務は都道府県から基礎自治体へ大幅に承継させて、当該事務を処理する。基礎自治体においては、従来の市町村の区域において、地域コミュニティが維持、発展できるよう、制度的配慮を行う。
- ④ 道州及び基礎自治体の長及び議会の議員は、住民が直接選挙する。
- ⑤ 道州の事務に関する国の立法は必要最小限のものに限定するとともに、道州の自主性及び自立性が十分に発揮されるよう道州の立法権限の拡大、強化を図る。
- ⑥ 国の行政機関は整理合理化するとともに、道州及び基礎自治体の事務に関する国の関与は極力縮小する。
- ⑦ 道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、道州及び基礎自治体に必要な税源を付与するとともに、税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設ける。

第2 道州制推進本部

1 設置

内閣に、道州制推進本部（以下「本部」という。）を置く。

2 所掌事務

本部は、次に掲げる事務をつかさどる。

- ① 道州制に関する企画及び立案並びに総合調整に関する事務
- ② 道州制に関する施策の実施の推進に関する事務
- ③ ①及び②に掲げるもののほか、法令の規定により本部に属する事務

3 組織

本部は、道州制推進本部長、道州制推進副本部長及び道州制推進本部員をもって組織する。

4 道州制推進本部長

- ① 本部の長は、道州制推進本部長（以下「本部長」という。）とし、内閣総理大臣をもって充てる。
- ② 本部長は、本部の事務を総括し、所部の職員を指揮監督する。

5 道州制推進副本部長

- ① 本部に、道州制推進副本部長（以下「副本部長」という。）を置き、国務大臣をもって充てる。
- ② 副本部長は、本部長の職務を助ける。

6 道州制推進本部員

- ① 本部に、道州制推進本部員（以下「本部員」という。）を置く。
- ② 本部員は、本部長及び副本部長以外の全ての国務大臣をもって充てる。

7 事務局

- ① 本部の事務を処理させるため、本部に事務局を置く。
- ② 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。
- ③ 事務局長は、本部長の命を受けて、局務を掌理する。

8 主任の大臣

本部に係る事項については、内閣法にいう主任の大臣は、内閣総理大臣とする。

第3 道州制国民会議

1 設置

内閣府に、道州制国民会議を置く。

2 所掌事務

道州制国民会議は、次に掲げる事務をつかさどる。

- ① 内閣総理大臣の諮問に応じて道州制に関する重要事項を調査審議すること。
- ② ①に規定する重要事項に関し、内閣総理大臣に意見を述べること。
- ③ ①及び②に掲げるもののほか、法令の規定によりその権限に属する事務

3 諮問

- ① 内閣総理大臣は、次に掲げる事項については、道州制国民会議に諮問しなければならない。
 - ア 道州の区割り、事務所の所在地その他道州の設置に関すること。
 - イ 国、道州及び基礎自治体の事務分担に関すること。
 - ウ 国の機構の再編並びに国の道州及び基礎自治体への関与の在り方に関すること。
 - エ 国、道州及び基礎自治体の立法権限及びその相互関係に関すること。

オ 道州及び基礎自治体の税制その他の財政制度並びに財政調整制度に関すること。

カ 道州及び基礎自治体の公務員制度並びに道州制の導入に伴う公務員の身分の変更等に関すること。

キ 道州及び基礎自治体の議会の在り方並びに長と議会の関係に関すること。

ク 基礎自治体の名称、規模及び編成の在り方並びに基礎自治体における地域コミュニティに関すること。

ケ 道州及び基礎自治体の組織に関すること。

コ 首都及び大都市の在り方に関すること。

サ 道州制の導入に関する国の法制の整備に関すること。

シ 都道府県の事務の道州及び基礎自治体への承継手続その他の道州制の導入に伴い検討が必要な事項に関すること。

- ② 道州制国民会議は、道州制に関する重要事項について調査審議を行うため必要があると認めるときは、都道府県及び市町村の意見を聴くものとする。

4 答申

道州制国民会議は、3の諮問を受けた場合には、3年以内に答申しなければならない。

5 中間報告

内閣総理大臣は、3の諮問事項について必要があるときは、道州制国民会議に対し、中間報告を求めることができる。

6 国会への報告

内閣総理大臣は、道州制国民会議から5の中間報告及び3の諮問に対する答申を受けたときは、これを国会に報告するものとする。

7 組織

- ① 道州制国民会議は、委員30人以内で組織する。
- ② 委員は、国会議員、地方公共団体の長及び議会の議員並びに優れた識見を有する者のうちから、内閣総理大臣が任命する。
- ③ 委員（国会議員を除く。）の任命については、両議院の同意を得なければならない。
- ④ 委員の任期は、3年とする。ただし、補欠の委員の任期は、前任者の残任期間とする。
- ⑤ 委員は、再任されることができる。
- ⑥ 委員は、非常勤とする。

8 会長及び会長代理

- ① 道州制国民会議に会長及び会長代理1人を置き、委員の互選によってこれを定める。
- ② 会長は、会務を総理する。
- ③ 会長代理は、会長を補佐し、会長に事故があるとき、又は会長が欠けたときは、その職務を代理する。

9 専門委員

道州制国民会議に、専門の事項を調査審議するため必要があるときは、専門委員を置くことができる。

10 部会

会長は、必要に応じ、道州制国民会議に部会を置き、その所掌事務を分掌させることができる。

11 事務局

- ① 道州制国民会議の事務を処理させるため、道州制国民会議に事務局を置く。
- ② 事務局に、事務局長のほか、所要の職員を置く。
- ③ 事務局長は、会長の命を受けて、局務を掌理する。

12 設置期限

道州制国民会議は、4の答申をした日から起算して6月を経過する日まで置かれるものとする。

第4 法制の整備

政府は、道州制国民会議の第3-4の答申があったときは、当該答申に基づき、2年を目途に必要な法制の整備を実施しなければならない。

第5 その他

- ① この法律に定めるもののほか、本部及び道州制国民会議に関し必要な事項は、政令で定める。
- ② 道州制国民会議が設置されている間、地方制度調査会の所掌から道州制国民会議の所掌に属するものを除くものとする。

(※前文は2013年1月に加筆された)

■バックナンバー

Date/No.	分野	タイトル・著者
2013.7.31(Vol.7-No.62)	地域政策	首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて<2> —マニフェストと総合計画をいかに調整するか— コンサルタント 茂原 純
2013.7.23(Vol.7-No.61)	外交・安全保障	パブリック・ディプロマシーへの関心を強めるインドネシア 国際交流基金東南アジア総局長/ジャカルタ日本文化センター所長 小川 忠
2013.6.12(Vol.7-No.60)	地域政策	首長の経営方針に基づいた地域経営の確立に向けて<1> —マニフェストと総合計画の連動モデルとは— コンサルタント 茂原 純
2013.5.23(Vol.7-No.59)	地域政策	デフレ脱却への経済・金融政策と地域経済・地方財政の展望 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2013.3.27(Vol.7-No.58)	経済	アベノミクスによる政治的景気循環の行方 —憲法改正を視野に入れた財政再建戦略を描け— 主任研究員 宮下量久
2013.2.13(Vol.7-No.57)	外交・安全保障	日本の外交と科学技術の創造的なサイクル形成を 主任研究員 金子将史
2013.1.30(Vol.7-No.56)	地域政策	首都圏における高齢者急増に対する施設とサービスの絶対的不足 コンサルティング・フェロー/㈱ファインコラポレポート研究所代表取締役 望月伸一
2013.1.30(Vol.7-No.55)	地域政策	公共施設マネジメントにおける合意形成の進め方 ～総論賛成、各論反対を突破するために～ 主任研究員 佐々木陽一
2012.11.22(Vol.6-No.54)	地域政策	【緊急提言】東京都知事選を政策本位で考えるための8つの視点 主任研究員 荒田英知
2012.11.13(Vol.6-No.53)	教育	教育委員会廃止を提案する —政治的中位性をいかに確保するか— 主任研究員 亀田 徹
2012.10.24(Vol.6-No.52)	外交・安全保障	【緊急提言】新段階の日中関係に適合した多面的なパブリック・ディプロマシーの展開を 主任研究員 金子将史
2012.07.11(Vol.6-No.51)	外交・安全保障	日本の外交・安全保障政策の知的基盤をいかに強化するか —政策シンクタンクのあり方を中心に— 主任研究員 金子将史
2012.06.19(Vol.6-No.50)	地域政策	スマート化する都市と第4世代（4G）地方自治の展開 神奈川大学指定管理者モニタリング・評価研究所客員教授/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2012.04.06(Vol.6-No.49)	外交・安全保障	第一次大戦から100年中国の台頭と日・ベルギー関係の展望 在ベルギー日本国大使館公使 片山和之
2012.02.02(Vol.6-No.48)	外交・安全保障	中国における国益論争と核心的利益 主任研究員 前田宏子
2011.10.17(Vol.5-No.47)	教育	学校の災害対応マニュアルにPDCAサイクルを導入せよ ～文科省「東日本大震災を受けた防災教育・防災管理等に関する有識者会議 中間とりまとめ」に追加すべきポイント～ 主任研究員 亀田 徹
2011.9.30(Vol.5-No.46)	外交・安全保障	日米同盟は深化しているか —日米安保共同宣言以降の変化から— 主任研究員 金子将史
2011.7.12(Vol.5-No.45)	経済	東日本大震災後の電力政策に関する4つの視点 研究員 宮下量久
2011.6.17(Vol.5-No.44)	地域政策	東日本大震災100日の課題について ～復興を軌道に乗せるための3つの取り組み～ 主任研究員 荒田英知
2011.5.27(Vol.5-No.43)	教育	『教育委員会による点検評価』をチェックする ～形式主義を打破するための制度は機能しているか～ 主任研究員 亀田 徹
2011.5.17(Vol.5-No.42)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第二次提言」について ～被災市町村は「復興ビジョン」の早期策定を～ 主任研究員 荒田英知
2011.5.6(Vol.5-No.41)	外交・安全保障	リビア情勢と中国 —中国の海外利益増大に伴う新たな課題— 主任研究員 前田宏子
2011.4.15(Vol.5-No.40)	地域政策	「東日本大震災からの復興に向けた第一次提言」について 主任研究員 荒田英知
2011.4.6(Vol.5-No.39)	地域政策	新東京都知事が取り組むべき3つの課題 研究員 宮下量久
2011.3.7(Vol.5-No.38)	地域政策	地域主権時代の基礎自治体のあり方について ～大都市の部分最適から国全体の最適へ～ 主任研究員 荒田英知
2010.12.10(Vol.4-No.37)	福祉・教育	児童虐待事例の検証結果を再発防止に生かすには 主任研究員 亀田 徹
2010.10.8(Vol.4-No.36)	地域政策	高速道路の料金体系はいかにあるべきか ～無料化・上限制よりも地域に応じた弾力的な料金設定を～ 特任研究員 松野由希
2010.9.10(Vol.4-No.35)	外交・安全保障	的確な指針示した「新安保懇報告書」 —民主党政権は提言を活かしうるか— 主任研究員 金子将史
2010.8.23(Vol.4-No.34)	地域政策	ポストサブプライム時代の地方財政ガバナンス体制 横浜市地球温暖化対策事業本部課長補佐/ファイナンシャルプランナー 伊藤敏孝
2010.7.30(Vol.4-No.33)	地域政策	国の出先機関と特別会計の道州移管に関する試論 ～国家公務員12万人が削減可能に～ 特任研究員 松野由希
2010.7.7(Vol.4-No.32)	教育	PT方式による学校運営改善の進め方 ～学校評価を活用する「学校運営改善モデル」の新たな展開～ 主任研究員 亀田 徹

2010.6.21(Vol.4-No.31)	地域政策	沖縄の都市戦略からみた普天間問題 ～県内移設は沖縄の利益に合う～	主席研究員 荒田英知
2010.5.26(Vol.4-No.30)	地域政策	公共施設経営の現状と今後 コンサルティング・フェロー/關ファインコラボレート研究所代表取締役	望月伸一
2010.5.19(Vol.4-No.29)	地域政策	地域主権型道州制における新たな税財政制度	研究員 金坂成通
2010.5.10(Vol.4-No.28)	地域政策	政令市「相模原」を地域主権社会の試金石とせよ	研究員 宮下量久
2010.4.21(Vol.4-No.27)	外交・安全保障	米国の新しい核戦略と「核の傘」	主任研究員 金子将史
2010.4.16(Vol.4-No.26)	外交・安全保障	民主党流の防衛大綱は可能か	主任研究員 金子将史
2010.4.8(Vol.4-No.25)	地域政策・教育	子どもの未来を拓く地域からの挑戦 前・恵庭市長/「子育てと教育を考える首長の会」事務局長	中島興世
2010.2.23(Vol.4-No.24)	地域政策	指定管理者制度から公共施設のあり方を見直す コンサルティング・フェロー/横浜市立大学教授・エクステンションセンター長	南 学
2010.2.18(Vol.4-No.23)	外交・安全保障	「米国防見直し：QDR 2010」を読む	主任研究員 金子将史
2010.2.3(Vol.4-No.22)	地域政策	ハコモノ改革を自治体経営自立化への突破口とせよ コンサルティング・フェロー/前・志木市長	穂坂邦夫
2010.1.19(Vol.4-No.21)	教育	義務教育費国庫負担金の加配定数分を税源移譲せよ ～教職員定数制度の見直しに向けた提言～	主任研究員 亀田 徹
2010.1.12(Vol.4-No.20)	地域政策	松下幸之助と観光立国 コンサルティング・フェロー/東洋大学准教授	島川 崇
2009.12.10(Vol.3-No.19)	地域政策	民主党政権は、こうして地域のポテンシャルを高めよ！ コンサルティング・フェロー/中部大学教授	細川昌彦
2009.11.5(Vol.3-No.18)	外交・安全保障	「東アジア共同体」に対する中国の姿勢	主任研究員 前田宏子
2009.11.5(Vol.3-No.17)	政治	鳩山政権に期待する「新しい政治」のあり方を論ず	常務取締役 永久寿夫
2009.9.1(Vol.3-No.16)	外交・安全保障	国家ブランディングと日本の課題	主任研究員 金子将史
2009.7.6(Vol.3-No.15)	地域政策	富士山静岡空港の挑戦 ～空港の画竜点睛は新幹線新駅にあり～	研究員 宮下量久
2009.4.23(Vol.3-No.14)	教育	フリースクールへの公的財政支援の可能性 ～憲法第 89 条の改正試案～	主任研究員 亀田 徹
2009.2.3(Vol.3-No.13)	外交・安全保障	中国の対外援助	研究員 前田宏子
2009.1.9(Vol.3-No.12)	外交・安全保障	2025年の世界とパブリック・ディプロマシー	主任研究員 金子将史
2008.12.10(Vol.2-No.11)	外交・安全保障	防衛大綱をどう見直すか	主任研究員 金子将史
2008.10.8(Vol.2-No.10)	地域政策	公共施設の有効活用による自治体経営改革 ～廃止をタブー視するな～	主任研究員 佐々木陽一
2008.7.22(Vol.2-No.9)	地域政策	国土形成計画を道州制の練習問題とせよ！	主席研究員 荒田英知
2008.5.9(Vol.2-No.8)	教育	多様な選択肢を認める「教育義務制度」への転換 就学義務の見直しに関する具体的提案	主任研究員 亀田 徹
2008.3.31(Vol.2-No.7)	地域政策	自治体現場業務から展望する道州制 窓口業務改善と指定管理者制度の波及効果	客員研究員 南 学
2008.2.29(Vol.2-No.6)	外交・安全保障	官邸のインテリジェンス機能は強化されるか 鍵となる官邸首脳のコミットメント	主任研究員 金子将史
2008.1.24(Vol.2-No.5)	外交・安全保障	中国の対日政策 －PHP「日本の対中総合戦略」政策提言への中国メディアの反応－	研究員 前田宏子
2007.12.13(Vol.1-No.4)	地域政策	地方分権改革推進委員会『中間的な取りまとめ』を読む	主任研究員 佐々木陽一
2007.11.28(Vol.1-No.3)	地域政策	政府の地域活性化策を問う ～真の処方箋は道州制導入にあり～	主席研究員 荒田英知
2007.10.24(Vol.1-No.2)	外交・安全保障	日本のインテリジェンス体制 「改革の本丸」へと導く P H P 総合研究所の政策提言	主任研究員 金子将史
2007.9.14(Vol.1-No.1)	地域政策	「地域主権型道州制」は日本全国を活性化させる	代表取締役社長 江口克彦

『PHP Policy Review』

Web 誌『PHP Policy Review』は、PHP 総研の研究者や各界の研究者の方々の研究成果を、ホームページ上で発表する媒体です。1 号ごとに完結した政策研究論文のかたちで公開しています (<http://research.php.co.jp/policyreview/>)。

21 世紀に入り、中国をはじめとする新興国の台頭により、これまでの国際政治の地図が大きく塗り替えられようとしています。グローバル化の進展は、世界の多くの人々を豊かにすると同時に、グローバルに波及する金融経済危機の頻発を招くなど、新たな問題を惹起してもいます。国内に目を転じれば、少子高齢化社会の進行、公的債務の増加、地域の衰退、教育の荒廃など、将来に向けて解決すべき課題が山積しています。

これらの問題の多くは、従来の発想だけでは解決できないものです。官民の枠を超え、様々な智慧が求められています。『PHP Policy Review』では、「いま重要な課題は何か」「問題解決のためには何をすべきか」を問いながら、政策評価、政策分析、政策提言などを随時発表してまいります。

『PHP Policy Review』 (Vol. 7-No. 63)

2013 年 9 月発行

発行責任者 永久寿夫

制作・編集 政策シンクタンク PHP総研
株式会社 PHP研究所

〒102-8331 東京都千代田区一番町 21 番地

Tel : 03-3239-6222 Fax : 03-3239-6273

E-mail : think2@php.co.jp