

第8回 大阪府広域自治制度に関する研究会開催結果 概要

日時：平成20年4月28日（月）午前10時～午前12時

場所：大阪府市町村会館会議室（大阪府庁別館6階）

出席委員：（座長）新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科長
山下 淳 関西学院大学法学部教授
中井英雄 近畿大学大学院経済学研究科長
玉岡雅之 神戸大学大学院経済学研究科准教授

1 開 会

● 挨拶（企画室長）

- ・今年度については、昨年度に取りまとめていただいた「中間論点整理」を踏まえ詳細な議論をいただき、年内には最終報告書を取りまとめていただきたいと考えている。
- ・本日は道州制の検討において根幹となる国・道州・市町村間の役割分担、それに付随して国と地方の立法のあり方、道州と市町村の関係について議論をいただきたい。
- ・道州制導入後に一体何がよくなるのかが府民の率直な疑問と考えており、道州制の議論を喚起するためにも、こういった府民の疑問に出来る限り具体的に答えていきたい。この点についても忌憚のない議論をいただきたい。
- ・それでは、座長に議事を引き継ぎたい。よろしくお願い申し上げます。

2 議 事

- 20年度のスケジュールについて
- 国・道州・市町村の役割分担について
- その他

（事務局）⇒ 資料1「大阪府広域自治制度に関する研究会の今後の予定について」（案）について説明

（座長）

- ・案のとおり、年内の最終報告書の取りまとめに向けて、8月下旬を目途に素案をまとめたい。このため、夏休み前までに詰めるべき議論を一通り終えておきたいがいかがなものか。

（各委員）

- ・異議なし。

（座長）

- ・それでは、本日の議事の中心的課題である国・道州・市町村の役割分担につい

て、事務局から説明をお願いしたい。

(事務局) ⇒ 配布資料(資料2-①、資料2-②、資料3、資料4-①、資料4-②、資料4-③)について説明。

(座長)

- ・事務局の方から道州制導入後の国・道州・市町村の役割分担について説明をいただいたが、全体の事務の考え方で「全国共通事務」というものが出された(資料2-①)。これは、今回の議論のキーワードになる。この考え方についてご意見はないか。

(山下委員)

- ・役割分担(事務区分)を決める際に、法定受託事務の存在を前提に考えるのか否かで大きく判断は変わるが、それは今後の検討課題とする。
- ・まず全国共通事務というのは、法律によって道州または市町村がする、しなければならないという事務、すなわち「義務づけられた事務」と理解した。さらに道州や市町村がそれを担うときに、どこまでフリーハンドをもつことができるかという観点から、AとBの区分がされていると思う。全国共通事務Aは原則として、事務の執行のあり方についても国が事細かに規律をする。全国共通事務Bは、事務の実施を担う道州や市町村が自立性・裁量性は持つが、例外的に国が関与する部分が残ると解釈していいのか。

(事務局)

- ・むしろ、国の関与をなるべく減らしたいという観点から区分を考えたもの。執行の手順や基準について最低限の国の関与が残るものを全国共通事務A、事務の実施は義務づけられるが、執行の手順や基準については道州や市町村が自由に決定できるのが全国共通事務Bと考えている。但し、全国共通事務Bの場合、国は標準を示すことは可能。

(山下委員)

- ・事務区分についての考え方は理解した。しかし、問題になるのは、国が法律で地域振興事務を全国共通事務や法定受託事務に移せるのかどうかということ。国が自由に移せるのなら困る。地域振興事務や全国共通事務について、どこまで実体的なメルクマールを作れるかだ。それが難しいなら、事務区分を変更する立法を行う際、国と道州、市町村の協議を踏まえた上で立法手続きを行うというような仕組みが要る。

(事務局)

- ・メルクマールを作っても限界がある。手続き的に何らかの仕組みを作り、事務区分の変更をフォローすべきと考えている。

(山下委員)

- ・ 両方必要だと思う。
- ・ 手続きに全て委ねてしまうと、政治的な交渉ごとになってしまう。拠るべきメルクマールを作った上で、具体的に事務の区分の変更をどうするか、新たに生じた事務をどういう形で区分するかは、国・地方の協議を踏まえた国の立法手続きに委ねることが理想的である。

(座長)

- ・ 法定受託事務を残すなら、全国共通事務の A と B を分ける必要はない。A と B は国の介入度合いの違いだが、道州制の議論の大前提として、内政については地方が原則事務を担うと考えてきたことから、その出発点を変えてはならない。
- ・ その中で、地方に義務化をしないといけない事務は現行法令の下での事務領域になると考えるが、国の本来的な役割と法定受託事務の一部を国の専管事務として残せば、現行法令で定められた事務でその区別以外は地方の事務となり、なおここで言う全国共通事務として残しておかねばならないものが分けられる。現行法令の全てを見直すことは大変だが、おおよそのところは、事務を国・道州・市町村に分けることは可能であろう。

(山下委員)

- ・ 事務区分と国の法律をどこまで規律できるか（国の法律の規律密度）の2つがポイントだが、国の法律と全国共通事務の位置づけが資料2-①と合っているか疑問が残る。

(事務局)

- ・ 国が実際に執行するのは専管事務だけで、自治事務の全ての実行は全て自治体が行う。それに国がどこまで関与するか、その度合いが議論の中心となる。

(座長)

- ・ 全国共通事務に区分されたものでも、実際の法律の規律密度は分野によってかなり違いが出てくる可能性がある。よって、単純に全国共通事務を A、B と分けるのではなく、基本的には規律密度を極力まばらにしていく他ないのではないか。
- ・ 逆に、山下委員ご指摘のとおり、全国共通事務にすべきか否かという判断を行う時は、国会での立法手続きを予め決めておく方がいい。要するに、国会が立法していいものといけないものを、全国共通事務については決めることが望ましい。全国道州の協議会と国会の対話の場があって、そこで全国共通事務として合意ができれば立法化するといった条件が必要。合意できなければ立法化しないといった考え方もある。

(山下委員)

- ・ 国の専管事務は限定列举型にしておいて、これを国の立法・行政の専管と位置付ける。それ以外は地域振興事務であって、国は立法もできないというのを原則に考える。地域振興事務は地方の専管事務であるから、地方の立法と行政に委ねる。中間的な法定受託事務と全国共通事務の決定に際しては例外的対応になることから、ある一定のロジックが必要となる。
- ・ 地方のレベルで協議会を作り広域的な共通条例を制定し、全国共通事務については決定していく。道州間の横の連携で同じ内容の条例を作って対応していくことも可能である。また、国会の立法に委ねるという選択肢もある。後者なら、国と地方の協議の場を設けることはあり得る。但し、憲法の問題が残るが…。

(座長)

- ・ イメージとしてはEU指令に基づいて、各国が政策の共通化を図るような形で、道州間で共通条例の制定ができるのではないか。その手続きを骨格法で決めておくということも考えられる。

(山下委員)

- ・ 現状では、中央省庁がいわゆる「所管省庁」として法律のお守りをしている。執行の監視や改正の是非などは彼らの判断である。この仕事をどう奪うか、制度の手直しを道州自らが握らなければ、現状とあまり変わらない。全国共通の名目が出てくる法律は出来る限り少なくする必要がある。制度の大枠・大綱を国が定めるとしても、その大枠・大綱がどこまでなのかということも問題である。

(中井委員)

- ・ 法律の企画立案を中央省庁が行えば、首根っ子を押さえられたも同然という議論はよく分かる。全国共通性の維持に腐心しすぎると、道州制導入に必要な覚悟を見失うことにならないか。例えば、オーストラリアの連邦政府は全国単位の統計資料を作成しているが、実際には各州政府が自らの州のために行った統計を、全国共通のものとしてできるように一生懸命に平準化しているだけ。道州は道州自らの統治のために頑張るから、全国共通のものが必要なら国が勝手に平準化せよというくらいの覚悟がないと、「1 + 1 = 3」となるような道州制にはならないのではないか。

(事務局)

- ・ 具体的な事務の中に、全国共通事務における国の規律や関与、例えば銃規制や社会福祉関係におけるものなどは、制度の枠組みを法律で決めて具体的な事務の執行は自治体が行うものを想定していたが、必要であれば地方自ら規律していくものとし、国の関与を極力排除していくことを検討していく。

(座長)

- ・ 本日の議論の中で、全国共通事務を国の法律で規律すべきか、道州間の横の連携で決めるのかは結論が出せなかったが、これについては今後も検討していきたい。

(玉岡委員)

- ・ 本日の議論の中で、道州と市町村の事務の割り振りが明確になっていない。市町村にも全国共通事務があって国の法律で決めるのか、それとも市町村の役割は道州ごとに異なり、それは道州の法律で決めるのか。

(事務局)

- ・ 我々の認識では、全国共通事務の‘共通’を決めるのは国法であって、道州と市町村の関係を現時点で意識していない。今後の検討課題と考えている。

(座長)

- ・ しかし、気をつけなければならないのは、仮に国法で国と道州の枠組みを決めた場合、市町村の役割は道州条例（仮称）で決めるのかという議論になり、これは逆に自治に反する形となってしまう。それをどのように決めるのかが重要となる。

(山下委員)

- ・ 「国の法律で決める」と言うときの「国」には、単に中央レベルの統治機関としての国と、国権の最高機関としての国がある。同時に2つを考えなくてはならないので話がややこしい。
- ・ 事務区分をするのは中央政府の立法機関としての法律ではなく、中央や地方を含めた日本国家の立法機関（国権の最高機関）が行うべきものである。国会にその役割があるとはいえるが、国と地方の協議を踏まえた手続きは非常に複雑になってしまう。
- ・ 道州と市町村の役割分担を考えた場合、市町村が執行する事務を決める際に二重構造というイメージにならないか。道州条例が市町村の事務を決定するのか。それとも、国の法律で道州と市町村の役割分担を決定するのか。こういった部分が問題となる。
- ・ 法定受託事務については様々な考え方があるが、機能的に捉えれば、国の行政機関が法的拘束力のある基準や手続きを決めることができ、それによって地方を国の支配下に置いている。
- ・ 全国共通事務において統治機関としての国の関与を認めると、法的拘束力のある基準や手続きを国に決められてしまう。よって、国・道州・市町村の事務を区分するという考え方より、国の関与がどの程度かで事務を整理したほうがよいのではないか。そういった意味で、法定受託事務をなくすことはできないだろうか。

- ・ また、一般的に国の専管事務として考えられている外交や通商等についても、本当に国の専管事務として位置づけていいのか。道州レベルでも外交や通商は十分機能するのではないか。

(中井委員)

- ・ わが国の市町村の企画立案・事務処理能力は非常に優れている。このため、道州制導入の根底には、市町村ができる事務は全て市町村が担う。これが、基本的な考え方である。
- ・ 何が一番大きい問題かと考えれば、国の存在や介入が大きすぎるために、都道府県や市町村に主体性・自立性がない。都道府県の存在意義についても今後検討すべきであるが、特に、能力の高い市町村の自主性に任せるべき事務が数多くあると思われる。市民の生活への影響を考えた時、一番身近で事務を行う基礎的自治体に出来る限りのことを任せることが望ましい。市町村はそれだけの能力を兼ね備えている。
- ・ 外交や通商の一部も道州の事務として考えていくこともできる。国の権限や関与を極力排除することにより、基礎的自治体や道州の企画立案に今後の行政を委ねる。これが本来の姿ではないか。

(事務局)

- ・ 国のあり方と法定受託事務について、もう一度整理する必要がある。
- ・ 道州と市町村の関係については整理できていないが、出来るだけ道州の市町村に対する関与は行わない。出来ることは全て市町村が対応する。この考えが基本にある。
- ・ 道州の役割はプランニングや戦略の策定と考えているが、いわゆる道州内での総合政策を行う上で、各市町村の仕事とも関わってくる。その際の調整の方法として、条例を作り市町村の事務を方向づけていく方法もあるが、そうすると市町村の自主性が発揮できない。この部分の整理ができていないため、議論をいただければと考えている。

(山下委員)

- ・ 資料 2-①の役割分担のイメージは、国と地方の役割分担の枠を超えていない。道州の位置付けは、市町村中心主義的な考え方から言えば、今の都道府県のような中 2 階的な存在ではなく、もっと国に近い、地方的な行政事務は殆ど行わない、市町村にとって軽い存在でなければならない。そういう道州のイメージで事務区分を考えてみてはいかがか。今の図式は国と地方の役割分担にこだわり過ぎて、どういう道州制を描いているのか見えてこない。道州制を導入することにより社会がどう変わるのか、そういう視点に立てばもっと踏み込んだ事務区分を描けるのではないか。

(玉岡委員)

- ・ 現時点の国・道州・市町村の事務区分は、国や道州の立場から導き出されたものである。逆に考えなければならないのは、市町村が対応可能なものを積み上げていくということである。基礎的自治体である市町村ができる事務は全て移譲するのが議論の前提であるため、市町村ができないものを道州へ、道州ができないものは国が事務を執行するという逆転の発想が必要ではないか。

(座長)

- ・ 玉岡委員のご指摘は非常に大事な考え方である。国と地方という考え方に固執してしまうと、従来からの地方分権の議論の枠を超えることができない。結局は国の行政体系の整理に止まってしまう。むしろ市町村の事務を最優先に考えるべきで、その中で市町村間の連絡調整の必要なものや広域的な事務は道州に委ね、道州にできないものは国へという立ち位置になるのではないか。大事なのは、関与という考え方よりも市町村間の調整や道州間の調整をどのようにするのか、その際に広域でどのような組織を形成するのが基本的な考えである。
- ・ 市町村の政策決定やプランニングと道州の関わりをどのように調整するのか、或いは市町村立法に対して道州がどのように意見をするのか、そういった調整システムの検討も必要ではないか。

(山下委員)

- ・ 道州がリージョナルな戦略・計画を担うことは分かるが、道州が市町村を従わせるという発想ではなく、まずは市町村レベルで、地域振興や産業、福祉に関する計画や戦略を持たないと道州制を導入する意味はない。市町村の戦略や計画は近隣市との整合性を保たねばならないし、市町村の戦略や計画を積み上げた上で、道州のそれと調整する仕組みも必要になると考えるべきだ。
- ・ いずれにしても、市町村が何をしたいのか等をきちんと主張すべきである。そういう議論の場を設けることが先決である。各市町村や道州が自らの戦略なり計画を持たねば、道州制の議論は机上の空論となってしまう。

(玉岡委員)

- ・ 道州制導入のメリットを住民の目に見える形で示すには、税負担が下がり、住民サービスが向上するということになるが、そういうことはあり得ない。むしろ、少子高齢化社会の到来を考えれば、税負担は上がり住民サービスは低下する可能性が高い。そういった状況の中で、道州制によるメリットを住民に示していくには、2~3の事例を用いてアピールしていく必要がある。

(座長)

- ・ さて、本日は河川管理、産業振興、社会保障の3分野について、道州制導入後に想定されるメリットを例としてあげているが、この事例は「1+1=3」になっているだろうか。

(山下委員)

- ・ 社会保障に関しては、生活保護・雇用施策・国民健康保険の3つの柱について例を挙げてもらっているが、この3つの柱（縦割り行政）を如何に取り払うことが出来るか、道州制導入によりどのような総合政策が可能となるかが最大のポイントである。道州制導入後におけるメリットをもっと大胆に描けないものか。
- ・ ナショナルミニマムの確保を国の責務として考えているが、この3つの政策の枠を超えた総合行政を目指していく中で、国が基準を決定しているようでは、その妨げになってしまうのではないか。
- ・ また、社会保障制度を考えた時、各市町村の地域資源に大きな違いがある。地域資源を如何に取り組むことが出来るか、地域としてトータルサポートを確立して安全・安心に暮らしていける状態を作ることを目指すことから、そのためにはどういった仕組みを作るのが今の考え方では見えてこない。そういったところまで踏み込んだ政策展開が必要ではないか。

(玉岡委員)

- ・ 社会保障は言い換えれば国家保障となる。それが現代社会においてうまく機能しなくなり福祉社会という別の概念がでてきた。社会というのは、行政だけでなく行政以外の地域資源を含めたものであるため、社会保障が本来のあり方に帰ることにより、そこに「1+1=3」という要素が含まれるのではないか。

(座長)

- ・ 元々社会保障というのは、自助努力と公的支援を足し合わせたものであるため、地域での相互扶助がなければ社会保障は成立しない。地域の中で公的なものも含めてしっかりと取り組まなければならない。そうすることで、生活保護・年金・雇用・保険も合わせて考え、税配分の調整機能を道州が担う。但し、全ての施策において市町村で企画立案、基準設定、事務の執行までも担うことも可能ではないだろうか。

(山下委員)

- ・ 市町村を中心に事務区分を組み立てれば、道州は何をすべきか、国は何をすべきかが明確になる。こういった考え方に基づいて、役割分担を組み立てなおすことが望ましい。それにより、社会保障に関してはナショナルミニマムの概念をも変えることができるのではないか。

(座長)

- ・ 最後まで市町村の仕事として取り込めなかったものが、ナショナルミニマムなのではないか。

(中井委員)

- ・ 平均値－ α %がナショナルミニマムという考え方もあり得る。年金と医療と福祉、それぞれの施策間の調和はどこでとるか。
- ・ 市町村ができることは市町村が当然に担い、それで調和がとれなければ道州や国が対応する。ナショナルミニマムという概念より、ローカルミニマムという考え方で正しいのでは。地方が地域事情を考慮して政策展開を行うことがベストである。

(山下委員)

- ・ 例えば、全国統計調査を一つ取ってみても、地方はそのデータを施策に反映できているのか。全国画一的なデータを揃えても各地域では活用できない。道州制導入による市町村の政策展開を考えた時、むしろ市町村が独自に統計調査を実施すればいい。その方が合理的である。

(事務局)

- ・ 但し、一つの例として観光の場合は全国的に統一したデータが乏しく、他の地域との比較検討ができないケースがある。このように、全国的なデータの必要な場合もある。

(中井委員)

- ・ 統計調査に関しては、地域で本当に必要なデータを選択し調査すればいい。観光のデータなど状況によっては企業と連携し、調査を行うことを検討することも必要。
いずれにしても、道州制導入により色々な政策展開が可能となる。

(座長)

- ・ 役割分担と「1+1=3」の考え方については、次回研究会において更に議論を深めていきたい。
- ・ 道州制の事務区分については発想を大胆にし、再考する必要がある。

<日程調整>

→調整の結果、次回の研究会は次のとおり決定。

- 第9回研究会 日時：6月3日（火）午前11時30分～午後1時30分
場所：大阪府市町村会館特別会議室（府庁別館6階）