

第2回 道州制・地方財政制度調査検討会 事項書

日時 平成20年3月6日(水)

10:00～

場所 議事堂6階601特別委員会室

1. 分科会報告

(1) 道州制分科会の報告

(2) 地方財政制度分科会の報告

2. 検討会報告

道州制分科会報告書

1. 三重県議会としての道州制に対する姿勢

三重県議会は、道州制の導入の流れが定まる前に、平成19年6月12日の本会議で検討会を立ち上げて議員による調査・検討を行い、導入される場合の県がなすべき対応について、議会としての方向性を探ることとした。

(1) 内部状況

平成12年の地方分権一括法によって国からの機関委任事務がなくなり、都道府県はようやく名目上は完全自治体¹となった。三重県議会は、県民のための議会改革を進めており、他の自治体に先駆けて、本来の団体自治の在るべき姿を求めているところである。

その時期に、都道府県の廃止につながりかねない道州制には、慎重に対応すべきとの意見がある。また、道州制の導入は地方分権が進んだ後の話とか、市町村合併がさらに進んだ後との考えもある。

(2) 外部状況

しかし、政府、政党、経済団体や知事会においては、近年、道州制の導入に関する議論が活発に行われており、それらの報告等はすべて都道府県の廃止を明記している。また、政府では道州制担当大臣が置かれ、各界では、さらなる検討が進められており、それぞれが導入すべきと考える道州制のイメージ、メリットやロードマップを明らかにする作業を継続している。

更に、政府では、都道府県が基礎自治体とは異なり憲法ではなく、地方自治法によって定められた団体であるとの見解をもち、同法の改正によって、法的には簡単に道州制に移行が可能と判断している。加えて、現在の国・地方を通じた危機的な財政状況から、道州制の導入による財政的なメリットが強調され、国の財政改革の一環として国政レベルだけで導入が決定され、単なる都道府県合併と違いのない道州制となってしまうかかねない危うさを孕んでいる。

(3) 課題

道州制そのものに対しては、検討する範囲が広すぎるため、議員それぞれでイメージの違いがあり、また、導入への賛成・反対もあり、現段階では議会として意思の統一は困難である。

しかし、道州制が導入されることになれば、正しく当事者となる三重県議会自身は、県民にとって現行の都道府県制よりもメリットを最大にデメリットを最小にするよう努めることが使命である。

(4) 対応

そのためには、道州制の導入の流れが定まる前に検討会を立ち上げ、各界における道州制の動き等の調査・検討を行って共通認識を深め、導入される場合の対応について議会としての方向性を探るべきと判断したところである。検討会は、道州制・地方財政制度調査検討会となり、道州制に関しては、主に道州制分科会において調査・検討を行った。

¹:ここでは、平成19年11月に地方分権改革推進委員会がまとめた「中間的な取りまとめ」において示された概念で、自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する自治体を指すものとする。

2. 道州制分科会における調査

近年、各界では道州制に関する議論が盛んになっていることから、分科会として道州制について検討を始める前に、まず、各界の報告・提言を調査する必要があると認め、以下のとおり情報共有を行ったほか、三重県自身からも道州制に対する考えを聴取した。

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(平成18年2月)

この答申では、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立するなどの見地から、「道州制の導入が適当」とし、道州の担う事務や組織、区域例など制度設計に関する基本的な考え方を提示している。

- 道州制の基本的な制度設計は次のとおり
 - ・ 47都道府県を廃止して道州を設置
 - ・ 区域は複数の都道府県単位が原則
 - ・ 県の事務は大幅に市町村に移譲
 - ・ 国の出先機関の事務はできる限り道州に移譲
 - ・ 適切な財政調整を行うための制度検討が必要 など

自由民主党道州制調査会「道州制に関する第2次中間報告」(平成19年6月)

自由民主党は、この報告において、激動する国際社会の中で国際戦略、危機管理などに強い中央政府と、自治体の再編による自立的政治・経済圏ともいべき品格と活力に満ちた一国並みの道州と基礎自治体から構成される、新しい「国のかたち」を創造しなければならないとしている。さらに、道州制は、国家の統治機構を再構築する課題であり、今後も既得権益に果敢に挑む覚悟と勇気をもって政治主導での議論を行い、結論を出していくことが時代の要請であるとしている。

- 国と地方の役割分担
 - ・ 国が政策・制度の基本・基準を定める場合でも、実施主体は地方
 - ・ 国の地方支分部局の廃止、その機能は地方に移管
 - ・ 国庫補助事業は、財源を付して地方に移行
- 国と地方・道州間の財源調整
 - 《第1段階》
 - ・ 国からの新しい交付金を創設(社会保障・義務教育・警察・消防が対象)
 - ・ 既存の地方法人関係税による道州間の財源調整システムを創設
 - 《第2段階》
 - ・ 必要な財源の移譲、新税の創設等
 - ・ 国からの交付金と道州間の調整システムを廃止

全国知事会「道州制に関する基本的考え方」(平成19年1月)

知事会は、道州制は、地方分権を推進するためのものであり、国と地方自治体双方のあり方の同時・一体的、抜本的な見直しをするものである等の考え方を提示するとともに、大都市制度や市町村との関係などは検討課題とし、引き続きプロジェクトチームで検討することとしている。

- ・ 道州制は地方分権を推進するためのもの
- ・ 地方自治体は道州と市町村の二層制
- ・ 内政は基本的に地方が一貫して担う
- ・ 中央省庁の解体再編を含めた中央政府の見直しと地方支分部局の廃止
- ・ 広範な条例制定権の確立

- ・ 自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築
- ・ 道州の区域は、地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案して決定

日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第1次提言」(平成19年3月)

平成19年1月に公表された経団連ビジョン「希望の国・日本」の「廃県置州」を受けて出された提言であり、平成27年度を目途に道州制の導入を目指すこととしている。

- 道州制導入後の我が国の姿
 - ・ 個性ある地域作りの推進と分権型国土・経済構造の形成
 - ・ 官と民、国と地方の役割の再構築（基礎自治体数は、将来的に300～500を目指す）
 - ・ 国・地方を通じた行財政改革の実現
 - ・ 国は、国家安全保障（外交、防衛）、司法、国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進
 - ・ 地域は、それぞれの特徴に応じた自立的な地域経営。行政を推進
- 道州制導入に向けての道筋
 - ・ 2013年（平成25年）までに関連法案の制定
 - ・ 2年程度の移行期間を経て導入

三重県議会事務局「道州制と道州議会に関する報告書」(平成19年2月)

この報告では、これまでの道州制に関する各界における報告・提言を広く俯瞰し、近年のそれら報告等に携わった有識者にも直接取材を行っている。そして、現行の地方自治制度自体が、社会経済情勢の変化に追いつかず制度疲労を来しているとして、道州制の導入にあたっては、都道府県の課題を抽出・評価し、国のかたちについて議論・整理した上で、国と地方の役割分担、及び「国から道州へ」と、「都道府県から基礎自治体へ」の権限移譲を明確にするとともに、各省庁出先機関の統廃合が前提となるべきとしている。また、道州機構における議会制度を検討し、首長のあり方も併せ議院内閣制と、道州制に関する国民的議論の必要性にも言及している。

三重県の道州制に対する考え

三重県の考えは、道州制の議論に関わらず、まず第2期分権改革を着実に推進することが不可欠であり、道州制は地方分権改革の中長期的な課題として議論されるべきというものである。

- ・ 道州制を議論するうえでの前提条件である地方分権の当面の課題に国・地方をあげて全力で取り組むこと
- ・ わが国が目指すべき社会を築いていくために「この国のかたち」を国民に示していくことが必要であること
- ・ 道州制の検討にあたっては、地域の視点・住民の視点からの十分な検討が必要であること

【参 考】

分科会は、特に、第28次地方制度調査会委員であった今村 中央大学教授と、(財)日本経済団体連合会 井上産業第一本部長から、次の情報提供を受けた。

【第4回分科会】(10月29日) 中央大学法学部 今村都南雄教授講演より

- ・ 28次地制調における道州制問題の審議というのは、27次地制調の「今後の地方自治制度のあり方」に

関する答申の延長線でまとめられた。

・28次地制調が道州制でまとめたのは、平成の大合併の予想外の進展と、現行の都道府県が限界にきているという委員間の共通認識である。

・グローバル化、特に東南アジアにおける日本の行く末を考えたときに、一極集中は危ない、リスクであり、道州制のまとまりの中で、圏域間の相互のネットワークづくりというものが、これからはメインになってくるのではないかという見通しに立っている向きがある。

・道州制というのは、この国の形に関わる問題なので、覚悟を持って取り組む必要がある。

・道州を地方自治体とするのであれば、最高裁判例によれば地方自治体は一定の区域の住民がつくるのであるから、最低限必要な必須条件として、その区域の住民たちの間に、自分たちの政府をつくるのだという意識が醸成されなければならない。

・都道府県のあり方は、このままではもう限界にきている。このままでは都道府県の存在理由がもうもたなくなっている。

・道州制に移行する前に、まずは都道府県を名実ともに完全自治体とすることが先決であり、基礎自治体と一体となって、どこまで充実した地方自治を実現できるかが、府県改革のポイントである。

・分権改革という脈絡で道州制を位置付けようとする場合には、内閣法で定められた主任の大臣による分擔管理の仕組みにメスを入れられるかどうかということが、隠された重要なポイントではないか。

・三重県には三重県のその独自性を踏まえた、これからの広域自治体の制度設計があってしかるべきであり、政令指定都市である札幌市と同じ人口を持つ三重県は、三重市という発想があってよい。

・住民自治というものは、コミュニティーレベルにその原点、拠点を求めようとしており、そういう準政府と呼んでいるものへのホットな関心がにわかに固まってきている。

【第3回分科会】(9月20日) 日本経済団体連合会 産業第一本部 井上 洋本部長講演より

・世界をみると日本ほど中央集権の国はなく、中央集権がどうやら行き詰まりつつある。

・今の体制では、日本はもう周回遅れどころか3周も4周も遅れてしまう。地域が主体となる体制を一日も早くつくるために、地域の側から国に言っていく体制をお手伝いしたい。

・国はもう少し外交、防衛、司法、国家としての競争力を重視した政策などにやることを絞り込んで、質の高い政策立案・国家戦略を考えた方がよいのではないか。

・道州制という広域的な強力な自治体、強い基礎自治体によって人材育成から、研究開発から、地域のインフラづくりから、自分たちの財源で、自分たちの手でやったらどうかと、明らかに社会のありようを根本から変えて、地域で何でも生み出していき、作り出していくというシステムを作るためには、道州制と基礎自治体の強化が必要なんじゃないかという結論で提言を書いた。

・海外と競争していけるような体制として道州制を梃子に、地域の自立を果たせるような分権・税財政上の制度改革を行ってはどうか。

・地方に仕事をしてもらおうのであれば、交付税ではなくて、地方税という形で財源を持って仕事をもらうという体制がふさわしい。

・地方税を潤沢にしていく方法が必要であり、消費税が一番偏在が少ないということを考えると、市町税も比較的体制的にできているので、消費税のようなものを地方に潤沢に流していくというのは、まず一つの方法ではないかなと思う。

・道州制導入の意義は、ひとつめは、現行の統治機構を根本から見直し、官と民、国と地方の役割を再構築し、それに加えて、みんながさまざまな地域づくりに参加できるように地域コミュニティを活用しようということである。

・道州制導入の意義は、ふたつめは、国・地方を通じた行財政改革の実現により、二重・三重に行政が行われないようにすること、地方支分部局を廃止することで、道州に広域的な行政を一元化すること、公務員数、人件費の削減を国・地方を通じてやっていくこと、地域の意思決定に住民が関与して、住民自らが主体的に地域行政を進めていくことである。

・道州自らが政策をつくりあげて、それをベースにした事務を住民と一緒にやっていくこと、換言すれば、

道州自らが地域を経営しその結果責任を負うということである。税財政面でも独自の税制、あるいは道州債の発行などによって重視すべきものは優先的に展開することで、その地域全体が活力を増す、付加価値を創造できる体制をつくっていく、それが活性化につながるのではないか。

・道州制導入によりできることは、ひとつには、個性ある地域づくり、分散型国土・経済構造の形成、国際競争力の向上が図られるとともに、域内の経済活動・交流というものを、より一層活発化できる。

・道州制導入によりできることのふたつめは、道州内のたくさんのある大学を、産業振興研究開発の拠点にしなが、産業クラスタを形成して雇用を拡大することである。地域に雇用をつくり地域が自立するというのが、これからの時代の新しい方向である。

・道州制導入の効果は、地域経済が全体的に底上げされて、地域間格差の縮小がなされ、東京一極集中の是正に寄与する。

・住民サービスにおいて、目の行き届かない方々、地域がないように、誰かが何らかの形で行政を行う体制(補完性の原則)をつくっていききたい。

・道州という非常に強力で広域的な枠組みができると、地域の産業とか社会政策は、道州議会等が議論をして決めていくことではないか。

・三重県も、周りの県の方々と一緒になって、道州制導入を前提として共同研究をしていただくということが必要ではないか。地方の側から、地域の側から、我々はここまでできるというものを出示してもらえると、広域自治体である道州や、基礎自治体の役割というものが明確になって、残りが国であるという感じになっていくのではないかと思う。

3. 道州制分科会における検討

道州制の検討項目は広く多岐にわたるが、時間の制約の中、分科会において特に取り上げるべきとなったのは、ひとつには広域自治体としての三重県の評価、次に道州制が導入されたときの県民の視点からのメリット・デメリット、そして基礎自治体としての機能の強化が期待される県内市町村の合併の評価の3点であった。

(1) 三重県議会からみた三重県の自己評価

道州制の制度設計を検討する前に考えなければならないことは、現行の都道府県制度が住民の期待に応える制度と運営になっているかということである。ここでは、特に三重県に関して、分科会としての検証を試みた。

県として県民のために実施してきたこと

以下の取組から、三重県は県民に認知され、自治は概ね県民の間に定着してきたものと認められる。

(ア) 広域的・補完的事務

地域開発や基盤整備、公害対策、条件不利地域への対応などの事務は、都道府県の事務としての広域的事務や補完的事務の本質をよく表しており、都道府県の存在理由となっている。

三重県では、昭和25年に計画された宮川総合開発事業²、昭和46年の「総量規制」の考え方による公害防止条例の改正³、昭和63年に国の承認を受けた国際リゾート「三重サンベルトゾーン」構想⁴、平成9年から地域情報化を推し進めた「21世紀三重情報化社会推進プラン」⁵の推進などが挙げられよう。

(イ) 政策提案・先導機能

上記の広域的事務や補完的事務の展開、あるいは内部管理事務において、さまざまな政策を刷新してきており、結果として中央の政策に影響を与えてきた。

三重県の場合だと、具体的には、上記(ア)の公害対策における「総量規制」のほか、行政の説明責任を徹底させる「行政評価システム」や、意思決定過程の透明化に向けた情報公開条例の制定、民間と協働で最初からゼロエミッション(廃棄物ゼロ)、リサイクル(再生使用)、リデュース(排出抑制)をめざした「産廃税」、県内森林を生産林と環境林とに分けて計画的・安定的生産と保全等を目的とした別々の事業を行う「森林環境創造事業」などが挙げられよう。

(ウ) 地域社会の変化への広域的な対応

自治的な観点からも独自の努力があり、地域社会の変化やその問題に広域的に対応してきた。

三重県では、独自に設定している準過疎地域⁶や、平成9年にスタートした宮川流域ルネッサンス事業⁷、住民参画と広域連携で進められた「生活創造圏(市町村境

²: 国土開発法に基づき、宮川の水量を総合的に利用するとともに、治水、かんがい、発電、観光、資源開発等の総合目的を同時に実現するために、昭和27年から実施した。

³: 大気汚染対策として、地域全体の硫黄酸化物の排出許容総量を規定し、工場ごとの排出総量を個別に規定する「総量規制」の考え方により公害防止条例を改正した。

⁴: 昭和63年に総合保養地域整備法に基づき、三重県南部の恵まれた自然環境、優れた歴史的文化遺産、豊かな農林水産資源を活かし、21世紀に向けた滞り・周遊型の総合保養地域の整備をめざすため、全国に先駆けて国の承認を得た。

⁵: 情報通信網を先導的に行政が活用し、大規模な情報通信ユーザーとなることにより(米国ノースカロライナ方式)、情報通信の需要を喚起し、民間事業者による情報通信基盤の整備を促進するなどの計画を含み、『豊かな情報生活の実現』『県民主人公の情報化』『情報平等主義の確立』の3本を基本目標とし、『デジタルコミュニティの創造』を基本理念とした2010年度を目標年度とした計画。

⁶: 人口の減少により地域活力の低下している市町で、過疎地域自立促進特別措置法の適用されない市町の自立促進を図り、地域格差是正と美しく風格ある国土の形成に寄与することを目的としており、4団体(5地域)を指定している。

⁷: 宮川流域の自然の保全・再生、健全な水循環の構築、歴史・文化の継承・発展、及び自然環境と調和した魅力ある流域づくりを理念としており、

を越えた9つの生活創造圏)づくり事業」⁸などが挙げられる。

(エ) 総合調整機能

計画調整的な機能を発揮し、国の施策を地域に媒介するとともに、広域的な観点から、国や市町村、その他の公共的団体との間の総合調整を行ってきた。

三重県では、隣県や県内複数市町村に及ぶ水資源の配分⁹や平成3年に国の承認を受けたハイテクプラネット21構想¹⁰の推進、三重・奈良・和歌山の三県が共同して取り組み平成16年に世界遺産リストに登録された熊野古道の登録推進事業などを行ってきたところである。

しかし、中部新国際空港へのアクセス港の関係市に対する調整に関しては、今後の総合調整機能に不安が残るものとなった。

課題

都道府県制に係る課題としては、都道府県制が敷かれた明治時代以降の社会経済環境の変化に対応できていないところから来るものと、近年、具体的に進めようという動きのある地方分権改革とそれに関連する議論によるものとのふたつのものがあると思われる。

国、国会議員、財界においても、現在の都道府県の区域が小さくなったこと、国・都道府県・基礎自治体間の役割分担が不明確であること、市町村合併が進んで基礎自治体の事務処理能力が向上していることから、現行の都道府県制は限界に来ているとの意見が次第に多くなってきている。

(ア) 都道府県域と経済圏・生活圏との合理性

明治時代初期に、廃藩置県とその後の合併により定められた現行の都道府県域は、その後の交通通信手段の飛躍的な発達による移動時間や通信距離が大幅に縮まり、現在では、広域的な経済圏や生活圏としての合理的な根拠は見出しにくくなっている状況もある。

(イ) 住民から遠く性格の曖昧な県

住民自治の観点からは、市町に比べ、県は遠い存在であり、県の自治が定着してきたとはいえ、その実態は見えにくくなっている。今後、「新しい時代の公」の考え方が浸透し、地域内分権が進むことによって、県は住民から更に遠くなるのではないかと危惧される。

また、県事務には、対住民直接サービスが少なく、県自体の行動様式も、国の基準に沿った場合であっても市町に高圧的と受け止められかねない部分があり、住民や市町から同じ地方自治体とは扱ってもらえない面もある。住民にとっては、受けた行政サービスについて県と市町との区別がつかないことも多い。また、国からも、基礎自治体とは異なり、都道府県は憲法で定められた地方自治体ではなく、地方自治法により定められたものと看做されており、性格の曖昧さが残っている。

現在も事業を継続している。

⁸:平成9年に策定した総合計画「三重のくにづくり宣言」において位置付けられたもので、県内を9つのエリアに分け、よりよい地域づくりを進めるため「生活創造圏づくり宣言」(生活創造パートナーシップ会議)をまとめ、住民、団体、企業、市町村、県などが協力して行う「協働プロジェクト」を一緒につくり、推進していく仕組みで、県議会は議提条例「三重県生活創造圏ビジョン推進条例」を制定してその推進を支援・協力してきたが、平成の大合併によりその役目を終えたとして、平成19年3月に事業は終了した。

⁹:隣県にまたがる水資源として、木曾川水系、淀川水系の2つがあり、県内の複数市町村にまたがる水系は、北勢・中勢・南勢・志摩・伊賀の5つがあったため、県は隣県や関係市町村と利水機能や洪水調節機能に係る調整を行ってきたところである。

¹⁰:平成3年に多極分散型国土形成促進法に基づき国の承認を受けた構想で、県北部において工業集積や環境保護技術、バイオ、新素材等の分野に関する研究開発機能の集積を生かし、これらの分野に関する研究開発機能及びこれを支援する交流、研修等の研究支援機能の集積、充実を更に進め、産業の活発な展開を促進し、地域振興を図るもの。

(ウ) 市町等との事務分担

県が独自性を発揮しようとするほど、市町事務と競合する分野で活動せざるを得ないことも多い。広域的・補完的事務あるいは補完的事務という観点からの施策展開ではあるものの、福祉、教育、文化、あるいはコミュニティ政策などにおいて、厳密に市町事務の範囲を確認し、それとの競合を避けるようには配慮ができていない面がある。更には、「新しい時代の公」の下、NPOなど多様な主体と県、あるいは市町と県との関わり方が不明確である。

(エ) 画一的な県事務

上記(ウ)の独自性を発揮しようという努力の一方では、実は県事務は、全国的に見ても、極めて画一的なところがある。このことは、地域均衡に向けて国が取った方策に起因するところも大きく、機関委任事務から自治事務となった事務でも、法令に基づく執行が多くを占めている現状では、独自性の発揮には大きなエネルギーが必要であるとともに、全国レベルで共通意識を持って、制度疲労を起こしている制度を改め、新たに創造していくことも必要となっている。

(オ) 完全自治体への疑義

地方分権改革で、機関委任事務は自治事務と法定受託事務へと再編され、名称は変わったものの、県は本当に、名実ともに自主的・自立的に活動できる地方自治体になったと言えるのだろうか。自治体議会は法定受託事務について関与できず¹¹、その事務が国の指揮監督を受けるのでは、分権改革の実効性は小さいのではないかと。自治体が本当に「自らの判断と責任において行政を運営する」ためには、内閣法の改正が不可避との指摘¹²もある。

(カ) 市町への分権と広域的・補完的事務の減少

市町への分権によって、県の役割が小さくなる可能性が高くなるので、国から県に分権が進まないときは、機能的に縮小された県を存置する理由は必然的に小さくなるものと思われる。また、平成の大合併で、三重県においても、既に特例市であった四日市市が保健所政令市となって、保健所事務の権限の移譲を進めているところであり、このような都市が増えることによって、県はますます空洞化することになる。

さらに、平成の大合併により、三重県では69市町村が29市町となったが、基礎自治体の規模能力が拡大することによっても、基礎自治体との関係において機能的縮小が起こる。例えば町村の福祉三法事務といった補完的事務は減り、複数の市町が参加する一部事務組合や協議会といった広域的・補完的事務も少なくなる。また、ひとつの府県でもっと多くの市町村を範囲とする方が経済合理的だとするスケールメリットが期待される可能性がある。

(2) 県民の視点から見たメリット・デメリット

分科会において、三重県民の代表により構成される三重県議会としては、道州制という大きな改革によって、県民にどのようなメリット・デメリットがもたらされるのかと

¹¹: 地方自治法第96条第2項は、条例により議会で議決すべき事件を定めることができるとしているが、平成12年の地方分権一括法により、同項に「(法定受託事務に係るものを除く。)」という括弧が加わった。

¹²: 内閣法第3条に定められた主任の大臣による分担管理の仕組みの見直しが行われなければ、各省所管の法令による「事務の義務付け」の緩和は進まないだろうとする見方。

いう検討が必要であるとの共通認識を得て、道州制によって見込まれる効果や弊害はあくまでも想定であるとの前提の下、次のとおりとりまとめた。

メリット

(ア) 県民の暮らしの向上

- a. 東京一極集中による地域格差問題の解決となれば、例えば、これまでは東京で就職して帰ってこなかった子弟が、道州内で就職するようになり、地域における社会構造の変化が期待できる。
- b. 現在は国・県の両方で行っている産業振興と雇用政策全般を道州だけが行うことになれば、地域産業の活性化と連携させながら、効率よく雇用拡大を進めることができる。
- c. 道州制の枠組みによっては、国道管理や河川管理を広域的に、かつ連担性をもって行われ、東西軸の道路整備において奈良や大阪と一体となった整備が可能となる。
- d. 医師が集中している大都市圏から、不足している地域への医師配置が容易になり、地域医療を守ることが可能となり、3次救急や高度医療を広域的に完備することができるようになる。
- e. 東海・東南海・南海地震発生等の大規模災害に対応するため、広域的な支援体制を強化し、人的確保とシステムの標準化を図ることができる。
- f. これまで国との協議を要した事業が、道州の責任において、縦割りの弊害にとらわれずにスピーディに実施することが可能となる。

(イ) 経済活動の伸展

- a. 地方分権が進むとすれば、地方の裁量が高まり、その道州に合った様々な規制緩和が進むとともに、府県制に比して重点施策に集中投下が可能となり、経済活動が活発になる。
- b. 道州経済圏が、独自にグローバル化に対応できることにより、ロットをそろえた一次製品の輸出など、自立的で多様性のある産業の発展が期待できる。
- c. 広域的な観光施策の取り組みが進み、中国・韓国・台湾といった隣接するアジア諸国へも、道州として大がかりな宣伝やアプローチができるようになり、そのことによって、誘客が拡大する。中部国際空港も、さらに積極的な活用が期待できる。

(ウ) 国のかたちから基礎自治体までを通じた改革

- a. 府県制から道州制に移行すれば、規模の経済性から生まれる歳出削減効果が9兆円から15兆円程度見込まれるとされており、県民負担の軽減が期待できる。
- b. 国のかたちが中央集権型から、地域主権型に変わることができれば、二重行政がなくなり、権限、財源、人材などがより身近な自治体に移され、自己完結型の地域社会がつくられるとともに、税金の使い方の透明性が増すことが期待できる。

(エ) 地域に貢献できる優秀な人材の育成

- a. 教育に関する権限がそれぞれの道州に移譲されれば、従来の全国画一的な教育ではなく、特徴ある教育施策を行い、地域に必要な人材を供給することができる。
- b. 東京一極集中が緩和されれば、道州内に優秀な人材を確保できるようになる。

デメリット

(ア) 道州間の格差と道州内の格差が生じる懸念

- a. 道州間格差

- ・例えば、現在の東京都など大都市圏を含む道州とそれ以外の道州との間に、大きな格差が発生するのではないか。

b. 道州内格差

- ・州都からの距離が今よりも更なる地域間の格差拡大を招くことになり、三重県域が、東海州や中部州の中の過疎地域となってしまうのではないか。
- ・三重県独自の政策や施策が、道州制に移行すれば、ないがしろにされるのではないか。
- ・政治がますます県民から遠くなり、行政サービスが低下するのではないか。
- ・財政力の強い県による画一化、例えば、教育における画一化が進み、どこの学校でも縦の系列による管理が強化されるなど、三重県のよさがなくなるのではないか。
- ・県内の基礎自治体の規模、財政力ともに、まだまだ低く、自己完結できるレベルにないので、早い段階での道州制導入は、住民サービスの低下を招いてしまうのではないか。

(イ) 三重県と県域内の経済的・文化的特徴とアイデンティティの喪失への懸念

- a. それぞれの地域で、これまで育まれてきた文化やアイデンティティがなくなってしまうのではないかと懸念がある。
- b. 三重県の文化的特徴や経済的優位性は、関西圏と名古屋圏の両方に属していることからもたらされている面があり、いずれかの道州に属せばその混在と融合を喪失してしまう虞がある。

(ウ) 必ず道州界と接することになるであろう三重県域の懸念

- a. 三重県は、東海、関西いずれの地域とも関係が深く、枠組みの選択が難しい。
- b. 県境の市町においては、東海、関西両域にまたがる場所があり、生活圏や経済圏のギャップが今以上に広がる可能性がある。

(3) 県内市町村の合併の評価

平成の大合併が行われたばかりであり、そのことをひとつの契機として都道府県のあり方が検討され、道州制への移行が議論されていることを踏まえ、まず、平成の大合併についての検証が必要であるとの考え方が提示された。

しかし、分科会では、評価は時期尚早との意見が大勢を占めたところである。

① よかったこと

- (ア) 地域住民が、補完性の原則に基づく基礎自治体のあるべき姿を議論するきっかけとなった。
- (イ) 国や都道府県から権限を移譲できる自治体（政令市・中核市など）が多く生まれ、独自性を発揮させる土壌ができた。
- (ウ) 行政コストの削減効果（三重県内の年間試算で30億円¹³）が生まれている。

② よくなかったこと

- (ア) 合併前のコンパクトな市、町、村で行われていた、きめ細やかな行政サービスが後退し、周辺部では高齢者をはじめ住民が生活を続けることができない地域破壊が拡大している。
- (イ) 対等とはいえ、大きな市に合併した町での住民からは、やはり「生活が不便にな

¹³: 市町村合併により減少した首長、議員等の報酬の県内合計試算額。

った。」「市の方に合わすことが多い。」「人が減っていく。」というような声が聞かれる一方、合併してよかったという声はあまり伝わってこない。

③ 上記以外のこと

(ア) 合併時の混乱は落ち着いたものの、新しい行政が担うべき業務内容や人的配置のあり方は、まだまだ過渡期にあり、正確な評価は、もう少し先の段階になるのではないか。

(イ) 市町の中には合併の意味、意義が十分に理解されず、財政状況の厳しさへの認識と分かりやすい情報提供、町づくりの方法など住民の立場、住民の目線に立って行政運営が行われていないところもあるのではないか。

(4) 道州制分科会としてのまとめ

道州制への移行が避けられないものとなったとき、県民にとって「メリットを最大に・デメリットを最小に」するためには、次のようなことが考えられる。

① 自立できる市町の育成

県内の各地域がどのような状態になろうとも自立できるように備えていくのが大事であり、基礎自治体を中心に自立的で個性的な活力ある地域が実現できるように、できるだけ早く県から権限・財源・人材を基礎自治体へ移譲することが、県民のリスクを最小にする道だと考える。

② 単独州としての三重県、あるいは県域に政令指定都市の創生

中部圏・関西圏の両圏域に属するというメリットを残しつつ、基礎自治体に期待される住民サービスが単独では完遂できない小規模自治体に対する補完機能を担うためにも、県として単独州を選択したり、県域に政令指定都市を創生するといった方策について、十分に検討しておく必要がある。勿論、これの実現には県民自身の意向が前提であり、法的是非や長期・超長期のメリット・デメリットの判断も不可欠である。

③ 県民への道州制に係る情報の提供

道州制が導入されるとすれば、生活や行政がどう変わるかという県民からの疑問に対して、生活に密着したわかり易い説明をできるだけ早い段階に行い、道州制の導入が避けられないならば、単なる都道府県合併とは違うものとするべきであるという問題意識の共有を図ることが必要である。

④ 前提としての中央の解体再編

地域主権¹⁴を実現するための道州制というのであれば、中央省庁の解体再編が改革の本丸であり、それを抜きにして道州制が導入されれば、単なる都道府県合併に過ぎない上、県民に特にメリットはなく、東京一極集中は解消されないものとする。

⑤ アイデンティティの確認・保全・育成

自らの地域のアイデンティティを今一度しっかり見直し、道州制に移行した後にも保全・育成が継続できるようにしていく必要がある。

¹⁴:ここでは、9頁の「国のかたちが中央集権型から、地域主権型に変わること」における「地域主権」をさす。

4. 三重県議会としての今後の取組

道州制分科会としては、平成19年度において、三重県議会としての道州制に関する調査・検討が十分に行われ、満足できる報告ができたとは考えていない。各界における検討も引き続き行われており、また、心ならずも残した検討課題もあることから、以下のとおり、来年度も検討会という同じ形態が難しいとしても、引き続き調査・検討していく必要があると認めたところである。

(1) 道州制分科会のあり方

現在、各界において、次のとおり検討が進められているところである。

- ① 政府：本年3月に道州制担当大臣の下に設置された道州制ビジョン懇談会から中間報告が、2年後には最終報告が出される方針
- ② 政党：自民党の道州制調査委員会が昨秋から総裁直属の道州制調査推進本部に格上げとなって再スタートし、本年3月までに第3次中間報告がとりまとめられる予定
- ③ 知事会：「道州制特別委員会」と同委員会の下に設置されたプロジェクトチームにおいて検討を継続中
- ④ 経済界：経団連が、本年3月に中間報告を出す方向で作業中であり、本年秋を目途に第2次提言を予定
- ⑤ 全国議長会：本年3月を目途に報告書を取りまとめ

以上のように、今後も各界において道州制の検討が継続される見込みであることから、三重県議会としてもそれらの動向を注視していく必要がある。

よって、来年度においてもこの分科会は、形を変えらるゝとしても引き続き存続させることが適当である。

(2) 今後の課題

三重県議会においては、以下の項目について、道州制導入の流れが定まったときに備えて、継続的な検討が必要ではないかと思われる。

- ① 基礎自治体の補完、基礎自治体間の調整など広域行政のシステム構築
- ② 州内過疎地とならないための仕組み
- ③ 三重県と県域内のアイデンティティの保全の方法
- ④ 「この国のかたち」を含めた分かりやすい道州制イメージの県民への情報提供
- ⑤ 移行時の県民、市町参加（意思表示）の仕組み
- ⑥ 県議会の課題・問題点（地方自治法の一部改正の必要性など）
- ⑦ 道州制における統治機構と道州議会・選挙のあり方

地方財政制度分科会における検討結果報告書

1. 地方財政制度にかかる最近の情勢

(1) 「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」の成立

これまでの地方財政再建促進特別措置法に代わり、「地方公共団体の財政の健全化に関する法律」(以下「財政健全化法」という。)に基づく、地方公共団体の新しい財政再建制度が整備されることとなった。

(財政健全化法の主なポイント)

普通会計だけでなく、公営企業、公社、第3セクターなどまで監視対象を拡大

単年度フローだけでなく、ストック面に配慮した財政判断指標を導入
財政健全化の過程に「早期健全化」「財政再生」の2段階のスキームを導入

財政判断指標の監査、議会報告、公表を義務づけ、「財政健全化計画」「財政再生計画」の策定に際しては、外部監査及び議会の議決を要請

(2) 公会計制度改革の動きの活発化

公会計の整備については、従来、国から地方公共団体に対して推進が要請されているが、財務書類の具体的な作成基準、スケジュール等が総務省から示され、都道府県においては平成21年度までに財務諸表の整備及び開示を行わなければならないこととされた。

(公会計制度改革の主なポイント)

発生主義を活用するとともに複式簿記の考え方の導入を図り、地方公共団体単体及び関連団体等も含む連結ベースで公会計を整備推進

貸借対照表、行政コスト計算書、資金収支計算書、純資産変動計算書の4表の整備を標準形

財務書類の作成・活用等を通じて資産・債務に関する情報開示と適正な管理を進め、資産・債務改革の方向性と具体的な施策を策定

財務書類の公表に当たっては住民等に分かりやすい公表に留意

これらの地方財政制度に関する動きにより、行政としての県民に対する財政情報の提供、議会としての財政健全化に対する監視機能の強化が、これまで以上に求められている。

2. 現状と課題

(1) 財政運営に対する議会の監視機能強化

公営企業、公社、第3セクターなど地方公共団体の行政活動規模の拡大や多様化に伴う会計制度の複雑化を背景に、議会による予算統制が及びづらくなっており、財政運営に対する議会の監視機能強化のため、議会内においても財政に対する見識を高め、的確な判断が可能となる体制を構築する必要がある。

(2) 議会における将来世代の負担を見据えた議論

議会として、多様な県民の意見を県政に反映する責務のもと、地域の課題のみならず、県政の課題とこれに対する県民の意向を的確に把握し、民意を反映した施策の実現に努めているが、現在及び将来世代にわたる財政負担を考慮した、長期的な視点からの議論を行っていく必要がある。

(3) 県民にとって分かりやすい財政

財政状況を県民に対して説明する責務を有している県として、これまで、予算編成過程や議会審議の県民への公開を進め、開かれた県政に努めてきたが、地方財政制度改革における住民への説明責任の強化という面から、より分かりやすい情報提供に取り組む必要がある。

(4) 地方財政の変革に向けた対応

地方債制度の許可制から協議制への移行や地方債に占める公的資金の縮減といった方針をふまえ、国としては、地方財政における資金調達を広く市場全体から安定的に行うことを求めている。現在、県として直ちに現行の資金調達方法を変更する必然性は見受けられないが、地方財政をめぐる諸般の改革が、将来において地方債に対する市場の評価を受けることとなる事態も想定に入れた、大きな改革の始まりとなる可能性があることを認識する必要がある。

3. 分科会としての検討の方向

(1) 財政民主主義に対する基本的考え方

日本国憲法第83条は、「国の財政を処理する権限は、国会の議決に基いて、これを行使しなければならない」と定め、日本の現行制度では、国会で予算や租税に関する法律を議決することで、財政民主主義を実現している。

このことは地方財政においても同様であり、県民を代表する議会が財政をチェック、コントロールし、議会による予算統制が達成されることにより、財政民主主義が実現されるものである。

(2) 地方財政における財政民主主義

上記の基本的な考え方に加え、地方自治法や地方財政法においては住民への財政情報公開の諸規定が存在し、住民監査・住民訴訟制度なども併せて考えたとき、県における財政民主主義は、国における以上に、県民の十分な理解と県民の意向の反映が求められるものと理解したうえで、現在の地方財政制度改革を捉える必要がある。

(3) 三重県として目指すべき方向

上記の考え方に基づき、県としての財政民主主義の進展のために目指すべき方向を次のとおりとした。

議会による監視機能の強化により、県民を代表する県議会が財政をチェックし、コントロールできていること

主権者たる県民が財政運営を正しく理解し、県議会の審議を経た財政が、結果として県民が望む財政と一致し、行政と議会が県民の負託に忠実に応えているという状態にあること

4. 提言

(1) 議会として取り組むべきこと

議員の分析能力の向上

個々の議員として、政務調査活動などを通じて財政に関する分析能力の向上に積極的に取り組むとともに、議会全体としても、将来世代の負担を考慮した意思形成が図られるよう、議員間討議の充実に努める。

県民への説明責任の強化

本会議や委員会活動における財政に関する質疑、質問を通じて、県民に対する議会としての説明責任を果たし、県民の意向を議会活動に反映

するよう努める。

専門的知見を活用した審議体制の充実

財政に関する専門性が今後より一層求められることから、議会内で専門的知見を活用できる組織を設けるなど、議会における予算決算審議の過程において、より充実した審議を可能とする。

(2) 執行機関に対して望まれること

住民自治のための分かりやすい情報の提供

地方財政制度改革によって住民自治・地域主権が進展するよう取り組むことが大切であり、主権者たる県民が、より一層財政運営や政策に関与できるよう、また、透明性の高い財政運営がなされるよう、財政健全化法や公会計改革の趣旨に沿って、県民にとって分かりやすい財政情報の提供が望まれる。

資金調達の多様化のための研究

地方債の借入利率などの面で、金融市場による規律に従った自治体経営への移行が迫られるといった事態も想定されることから、将来を見据えた安定的、機動的、かつ、より有利な資金調達のための、多様な調達先の確保に向けた研究に取り組むことが望まれる。

財政運営の透明性、計画性の向上のための仕組みづくり

県として財政規律を促す基準、目標を設定して財政を管理し、計画性、透明性を向上するなど、財政民主主義の進展に貢献するための仕組みづくりを検討していくことが望まれる。