

道州制の先行的取組のシステムを構築

～ 道州制特区法案 ～

内閣委員会調査室 くらた やすお
倉田 保雄

1. 提出の経緯 / 本法案と道州制をめぐる議論の関係

(1) 提出の経緯

平成 15 年 8 月 26 日、高橋北海道知事は小泉首相から、北海道における道州制のモデル的取組の考え方を示すよう要請を受けた。北海道は 12 年に「道州制検討懇話会」を設置し、道州制を念頭に置いた自治のあり方の検討を開始していたが、高橋知事は 15 年 12 月 19 日の経済財政諮問会議でその基本的な考え方を「道州制を展望した北海道からの提案」に基づき紹介した。また、16 年 5 月 28 日の同会議では「道州制特区に向けた提案」を説明したが、その際高橋知事に対し、1 か月程度で 国の出先機関と道の関連部局の統合、道から市町村への道内分権の進め方、につき具体的な提案をまとめることが要請された。6 月 4 日の「経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004」には「地方分権推進のモデル的取組としてのいわゆる『道州制特区』について、地域からの提案を受け止めつつ、その趣旨を生かす推進体制を整える」と記載された。

16 年 8 月 10 日、道は「道州制特区に向けた提案（第 1 回）の具体化について」を提案し、「国の地方支分部局との機能等統合の内容 - 連携・共同事業」の 20 事業と「国の地方支分部局との機能等統合の内容 - 権限等の移譲」の 13 事業を示した。10 月 26 日には「道州制特区」を実現するに当たって基本的事項について意見交換・確認するため「『道州制特区』に関する懇談会」が設置され（竹中内閣府特命担当大臣（経済財政政策）を座長とし、高橋知事等 6 名で構成）同日及び 12 月 20 日に会議が開かれた。また、17 年 4 月 1 日には内閣府に道州制特区推進担当室が設置された。北海道の提案をめぐっては、政府の回答（7 月 1 日）に始まる数回に及び意見交換が行われたが、「権限等の移譲」に関する事業については、既に法改正により実現したもの、政府にとって受入れが不可能な事項が落とされて、最終的に本法案の中に結実していくこととなる。

17 年 10 月 28 日には自民党道州制調査会北海道道州制検討小委員会が北海道道州制特区推進法案を次期国会に提出することを明記した「中間報告」を提出し、18 年に入ると道、自民党道州制推進議員連盟の双方が北海道道州制特区推進法案の具体的なイメージを提示するなど法案化に向けた動きが始動する。

18 年 2 月 5 日には高橋知事と櫻田内閣府副大臣の間で自民党議員連盟の「試案」に関する意見交換が行われ、3 月に入ると法案化をめぐる動きはいよいよ加速する。3 月 6 日に内閣府は「北海道道州制特別区域推進法案の基本的考え方（検討素案）」を提示し、これを受けた協議が道との間で何回かにわたって行われ、4 月 12 日には「北海道道州制特

別区域推進法案の基本的考え方（素案）」が示された。政府と道の議論の焦点は、移譲される事業についての財源措置、北海道特例に関する見直し規定の削除等であったが、素案では移譲財源の全面交付金化の方向が示されるとともに、当該見直し規定も削除され、道の主張を取り入れたものとなった。政府はその後立案作業を進め、5月19日に道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律案を閣議決定し、同日衆議院に提出した。同法案は内閣委員会に付託され趣旨説明を聴取したが、現在衆議院で継続審査となっている。

4月中旬まで道限定の「北海道道州制特別区域」法案として議論が進められてきたものの、法案化に際して道限定でなくなったのは、都府県の合併が容易になった地方自治法の下、エリアと地方支分部局が一致する道のみならず、都府県の合併があった場合には当該地域を法律の対象としないと法の下での平等に反するとの考慮が働いたことによる。

（2）本法案と道州制をめぐる議論の関係

道州制は国と地方、とりわけ都道府県との関係を再構築する制度として広範な議論がなされ、多くの提言等が行われている。最近では「広域自治体改革のあり方について道州制の導入が適当」とした第28次地方制度調査会の答申 - 道州制のあり方に関する答申 - （平成18年2月28日）が記憶に新しいところである¹。本法案は題名に「道州制」を冠しているが、本法案と道州制との関係について簡単に触れておく。小泉首相は施政方針演説において、「道州制特区」との文言は用いず道州制について北海道が先行事例となるよう支援する旨一貫して述べ²、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針」においては2004年、2005年ともに「道州制特区」が「地方分権のモデル的な取組」とされている³。また、本法案の提案理由説明においては「現行の都道府県制度を前提とする」、「将来の道州制導入の検討に資するため」との用語が用いられている。本法律による取組ないし評価は今後の道州制の議論の中で検討材料の一つとされるに過ぎず、本法案は道州制そのものを目指すことを意図していないことに留意する必要がある。

2．法案の主な内容

（1）総則

本法案は、広域にわたる行政の重要性の増大にかんがみ、道州制特別区域の設定、道州制特別区域における広域行政の推進についての基本理念、道州制特別区域基本方針の策定、道州制特別区域計画の作成及びこれに基づく特別の措置、道州制特別区域推進本部の設置等を定めることにより、地方分権の推進、行政の効率化、北海道地方その他の各地方の自立的発展に寄与することを目的とする。

道州制特別区域とは、北海道地方又は自然、経済、社会、文化等において密接な関係が相当程度認められる地域を一体とした地方（三以上の都府県の区域）のいずれかの地方の区域の全部をその区域に含む都道府県であって政令で定めるもの（以下「特定広域団体」という。）をいう。「三以上の都府県の区域」と規定したのは、現在、国の地方支分部局がほぼ3つ以上の都府県にまたがっていることによる。将来、三以上の都府県の合併が行われた場合は本法の対象となるが、現時点では北海道のみが政令指定を受ける。

広域行政の推進の基本理念としては、広域に分散して存在する産業、福祉、文化等の有する機能及び経済活動、社会活動その他の活動に利用される資源の有効かつ一体的な活用、各地域における住民の福祉の向上並びに経済及び社会の発展への寄与、国と特定広域団体との適切な役割分担及び密接な連携を通じた特定広域団体の自主性及び自立性の発揮が規定されている。また、国と特定広域団体は基本理念にのっとり、広域行政を総合的かつ効果的に進め、相互に協力し行政を効率化するよう努力しなければならないとされる。

(2) 道州制特別区域基本方針

政府は、閣議決定により道州制特別区域基本方針（以下「基本方針」という。）を定める。基本方針には広域行政の推進の意義及び目標、政府の実施すべき施策に関する基本的な方針、政府が講ずる措置の計画・計画期間、評価に関する基本的な事項等が定められる。

特定広域団体は、道州制特別区域計画の実施を通じて得られた知見に基づき関係市町村の意見を聴き、議会の議決を経た上で基本方針の変更提案をすることができる。したがって、道州制特別区域計画に基づき実施した事業についての十全な評価の実施が前提となる。変更提案には特別の措置の範囲の見直し（新たな措置の提案）が含まれる。内閣総理大臣は、道州制特別区域推進本部の議を経て、基本方針変更の必要を認めるときは基本方針の変更の案について閣議決定を求めなければならない。また、変更の必要がないと認めるときはその旨及び理由を特定広域団体に通知するとともに公表しなければならない。

(3) 道州制特別区域計画に基づく特別の措置

特定広域団体は基本方針に基づき、道州制特別区域計画（以下「計画」という。）を作成する。計画の作成に当たっては関係市町村の意見を聴いた上で議会の議決を経なければならない。計画には目標、広域的施策の内容と当該施策を効果的かつ効率的に実施するために併せて実施する特定事務等、評価に関する事項等を定めるが、計画は、公告をもって法的な効力を生ずる。8項目の特定事務等の内容は二段階に分けて規定されている。

第一は、道である特定広域団体のみが規定することができる工事又は事業（公共事業系）である。これには、直轄通常砂防事業の一部、民有林の直轄治山事業の一部、開発道路に係る直轄事業、二級河川に係る直轄事業がある。

道の計画に～の事業が定められている場合、国は、それぞれ特定砂防工事交付金、特定保安施設事業交付金、特定道路事業交付金、特定河川改良工事交付金を主務省令の定めにより、予算の範囲内で交付することができる。交付金の算定の際は当該事業を国が実施するならば国が負担することとなる割合が参酌される（開発道路では直轄負担分の80/100の交付金化が想定される）。及びの事業は全国で行われているが、道の現状、国と道の財政状況などを勘案して道限定とし、交付金化を打ち出したものである。

第二は、全ての特定広域団体が計画に規定することができる、法令の特例措置が適用される事務（特定事務）であり、調理師養成施設の指定、国又は独立行政法人が開設する医療機関に係る公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定、鳥獣保護法による危険猟法（麻酔薬の使用）の許可、商工会議所に対する監督の一部が規定されている。

(4) 道州制特別区域推進本部

広域行政の推進に関する施策を総合的かつ効果的に推進するため、内閣に内閣総理大臣

を本部長とする道州制特別区域推進本部（以下、「本部」という。）が設置される。本部は、基本方針の案の作成、基本方針に基づく施策の実施の推進、本法律の規定による広域行政の推進の評価等をつかさどる。なお、政令により特定広域団体の長が参与として本部の会議に参加することができる旨の規定を置くことが検討されている。

（５）施行期日等

本法は公布の日から 6 月を超えない範囲内において政令で定める日から施行されるが、法令の特例措置は平成 19 年 4 月 1 日、公共事業のうち、
、
は平成 22 年度以降、
は平成 19 年度以降の年度の予算に係る交付金の交付について適用される。規模、事業額とも比較的小さく権限が移譲しやすい治山事業以外の公共事業については、円滑な移譲を行うために必要な時間をとるために施行が平成 22 年度となったものである。

なお、政府は、施行後 8 年（公共事業系の移譲から 5 年後）を経過した場合において、広域行政の推進における国及び特定広域団体の行政の効率化の状況その他この法律の施行の状況、経済社会情勢の変化等を勘案し、交付金に関する制度その他の広域行政の推進に関する制度について検討を行い、必要があると認めるときは、その結果に基づいて所要の措置を講ずるものとされている。

３．システムは十分に機能するか

本法が施行され具体的な運用が開始された後は、基本方針の変更についての提案、提案の検討、施策の総合調整、必要に応じた基本方針の変更ないし法令の改正、計画の作成、施策の実施、国・特定広域団体の評価、がサークルを描き権限移譲項目が拡充し、法律の所期の目的が達成することが期待されている。しかし、かかる目的を達成していくに当たっての懸念材料として、（ア）対象地域が道のみという状態が当面継続することが想定されること、（イ）権限移譲項目がそもそも 8 項目にとどまっていることに加え、基本方針に対する変更提案権は特定広域団体にフリーハンドを与えたわけではないため、権限移譲項目が実際に拡充されるか否かは不透明であること、（ウ）行政の効率化に向けた具体的規定が欠如していることから、二重行政を排除するための国の地方支分部局と道の関係部局の機能統合の要請に直接応えるものではなく、そもそも地方支分部局とエリアが一致しない特定広域団体においては、かかる切り口の議論が行い難いこと、等を指摘することができる。

法律の運用状況、そしてそれが実績として今後の道州制をめぐる議論の中で如何に活用されていくのか、十分に注視していく必要がある。

1 道州制のあり方に関する答申について（平成 18 年 2 月 28 日 地方制度調査会）6 頁

2 第 159 回国会参議院本会議録第 1 号 5 頁（平 16. 1. 19）、第 162 回国会参議院本会議録第 1 号 5 頁（平 17. 1. 21）、第 164 回国会参議院本会議録第 1 号 3 頁（平 18. 1. 20）

3 経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2004（平成 16 年 6 月 4 日 閣議決定）5 頁、経済財政運営と構造改革に関する基本方針 2005（平成 17 年 6 月 21 日 閣議決定）7 頁