

今後の地方自治制度のあり方に  
関する答申

平成15年11月13日

地方制度調査会

平成15年11月13日

内閣総理大臣 小泉 純一郎 殿

地方制度調査会

会長 諸井 虔

今後の地方自治制度のあり方に関する答申について

当調査会は、今後の地方自治制度のあり方について検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

# 今後の地方自治制度のあり方に関する答申

## 目 次

### 前 文

### 第 1 基礎自治体のあり方

### 第 2 大都市のあり方

### 第 3 広域自治体のあり方

## 今後の地方自治制度のあり方に関する答申

### 前 文

我が国の地方自治制度は、平成 12 年の地方分権一括法の施行により、そのありようを一新し、次なる新たなステージを迎えようとしている。市町村は、基礎自治体として地域において包括的な役割を果たしていくことがこれまで以上に期待されており、都道府県は、経済社会活動が広域化、グローバル化する中で、広域自治体としてその自立的発展のために戦略的な役割を果たすべく変容していくことが期待されている。

また、地域においては、コミュニティ組織、NPO等のさまざまな団体による活動が活発に展開されており、地方公共団体は、これらの動きと呼応して新しい協働の仕組みを構築することが求められている。

基礎自治体と広域自治体が 21 世紀においてそれぞれの役割を十分に果たしていく上で、どのような制度に変革していくべきかが問われている。

当調査会は、平成 13 年 11 月 19 日に内閣総理大臣からの「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革」についての諮問を受け、現地での関係者との意見交換会なども行って調査審議を重ねてきたが、当調査会設置以来 7 回の総会と 34 回の専門小委員会にわたる議論の結果として、「基礎自治体のあり方」、「大都市のあ

り方」、「広域自治体のあり方」について、今回一定の結論を得たので、ここに答申する。

なお、憲法第8章の地方自治の本旨の内容を具体化し、分権型社会を制度的にも確固たるものにすることが、さらなる分権改革に託されるべき重要な課題となるものである。このような課題については、地方自治に関する基本的な法制のあり方を含め、当調査会としても引き続き検討していくこととしたい。

## 第1 基礎自治体のあり方

### 1 地方分権時代の基礎自治体の構築

#### (1) 地方分権時代の基礎自治体

機関委任事務制度の廃止等により国と地方との役割分担を明確にした地方分権一括法の施行で、我が国における地方分権改革は確かな一歩を踏み出した。

今後の我が国における行政は、国と地方の役割分担に係る「補完性の原理」の考え方に基づき、「基礎自治体優先の原則」をこれまで以上に実現していくことが必要である。

このためには、今後の基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが必要であり、これにふさわしい十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対処できる専門的な職種を含む職員集団を有するものとする必要がある。これを踏ま

えると、一般的には、基礎自治体の規模・能力はさらに充実強化することが望ましい。

基礎自治体に対しては引き続き国として積極的な事務や権限の移譲を進めるべきである。都道府県も、条例による事務処理の特例の活用等により、規模・能力に応じて事務や権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を処理することができるようにしていくべきであり、少なくとも、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務については、原則として基礎自治体で処理できる体制を構築する必要がある。その結果、国民がこのような地方分権の担い手として十分な経営基盤を有する基礎自治体の住民となり、住民の自己実現を可能とするような豊かな地域社会を形成していくことができるようにすることが望ましい。

## (2) 住民自治の充実

地方分権改革が目指すべき分権型社会においては、地域において自己決定と自己責任の原則が実現されるという観点から、団体自治ばかりではなく、住民自治が重視されなければならない。

基礎自治体は、その自主性を高めるため一般的に規模が大きくなることから、後述する地域自治組織を設置することができる途を開くなどさまざまな方策を検討して住民自治の充実を図る必要がある。また、地域における住民サービスを担うのは行政のみではないということが重要な視点であり、住民や、重要

なパートナーとしてのコミュニティ組織、NPOその他民間セクターとも協働し、相互に連携して新しい公共空間を形成していくことを目指すべきである。

## 2 市町村をめぐる状況

### (1) 市町村の役割の変化

我が国の近代的な市町村制度は、明治初期に、地域の公共事務及び法令に基づく事務の処理のため、以前から存在していたいわゆる「自然村」を基盤として、「行政村」を編成したことに由来する。その後、小学校事務の処理等のため300戸から500戸を標準として「明治の大合併」が行われ、中学校事務の処理のため人口8千以上を標準として「昭和の大合併」が行われた。

今後、基礎自治体は、一層厳しさを増す環境、住民ニーズの多様化の中で、住民との協働の下に、質的にも高度化し、量的にも増大する事務を適切かつ効率的に処理することが求められている。

### (2) 市町村を取り巻く厳しい財政事情

近年我が国の財政は、税収が落ち込む中で、国・地方ともに巨額の債務残高を有するなど極めて厳しい状況にある。地方においても毎年巨額の財源不足を生じており、その借入金残高は平成15年度末で約199兆円にのぼると見込まれている。

このような状況を踏まえると、今後地方財政全般にわたり歳出の抑制が求められ、各地方公共団体は、コスト意識を持って

事務・事業に取り組み、地域における郵便局との連携をはじめ、多様なサービスの提供方法の検討など、より一層効果的かつ効率的な行財政運営を行うことが必要となる。こうした観点から、市町村の規模等に対応して行われてきた各種の財政措置等についても見直しを図ることが避けられない状況にある。

### (3) 少子高齢化の進行

今後、国全体の人口が 2006 年をピークに減少する中で、全国的に高齢化がさらに進んだ地域社会が出現するものと見込まれる。また、このまま推移すると、2030 年には人口 5 千未満の市町村が現在の約 700 団体から 1,200 団体近くに増加すると予想されている。

少子高齢化の進行への対応は、我が国の行政全般に関わる大きな課題であるが、特に小規模な市町村に与える影響は深刻であり、これまでのような行財政基盤を維持できない状態に陥ることが予想される。これにより、地方自治法第 1 条の 2 第 1 項に規定する住民福祉の増進を図るといった基本的役割を担うことが困難となることを想定せざるを得ない。

### (4) 市町村合併の位置づけ

このような状況の中で、今後の基礎自治体のあり方を展望すると、市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併を引き続き推進していくべきである。

現在全国の市町村の約半数において市町村の合併の特例に関する法律（以下「合併特例法」という。）に基づく法定協議会が

設置されており、当調査会としても市町村合併に向けての関係者の真摯な努力に敬意を表するとともに、大きな期待を寄せている。昭和40年の制定以来、10年毎に延長されてきた合併特例法の期限は平成17年3月31日までとされており、それまでにできる限り成果があがることが必要である。特に住民に対して合併による新しいまちづくりの可能性等合併に関するさまざまな具体的な情報を提供することが必要であり、住民自身が地域の基本的な課題として合併について真剣に考えることが重要である。国及び都道府県としても、さらにさまざまな方策を展開し、自主的合併が進展するように取組を進めていくことが肝要である。

現在進められている市町村合併は、「昭和の大合併」後の生活圏や経済圏の拡大等をはじめとする経済社会の変貌、著しい少子高齢化の進行等の状況も踏まえつつ、地方分権改革により明らかにされた地域において包括的な役割を担うにふさわしい行財政基盤を有する基礎自治体を形成するために、市町村を再編成するものと位置づけることができる。

また、国土の保全、水源のかん養、自然環境の保全等の機能を維持するため、自治体経営の単位を再編成し、都市と農山漁村が共生する新しい基礎自治体を形成する動きともとらえることができる。

### 3 合併特例法期限到来後における分権の担い手としての基礎自治

体

(1) 平成 17 年 4 月以降の合併推進の手法

現行の合併特例法の失効（平成 17 年 3 月 31 日）後は、新しい法律を制定し、一定期間さらに自主的な合併を促すこととする必要がある。この法律は、合併に関する障害を除去するための特例を中心に定め、現行法における合併特例債等のような財政支援措置はとらないこととすべきである。

なお、現行の合併特例法は延長しないことを前提に、平成 17 年 3 月 31 日までに関係市町村が当該市町村議会の議決を経て都道府県知事への合併の申請を終え、平成 18 年 3 月 31 日までに合併したものについては、合併特例法の規定を引き続き適用する旨の経過規定を置くことが適当である。

新法においては、自主的な合併を推進するため、必要に応じて都道府県が市町村合併に関する審議会等の意見を踏まえて市町村合併に関する構想を策定することとすべきである。

上記の構想は、現行の合併特例法の下で合併に至らなかったが、基礎自治体の規模・能力の充実を図るため、なお合併を行うことが期待される市町村を対象とすべきである。具体的には、生活圏域を踏まえた行政区域の形成を図るための合併、指定都市、中核市、特例市等を目指す合併、小規模な市町村に係る合併等がこの構想に定められるものとするべきである。

なお、都道府県が構想を策定するに当たっての小規模な市

町村としては、おおむね人口1万未満を目安とすることとするが、地理的条件や人口密度、経済事情のほか、現行合併特例法の下で合併を行った経緯についても考慮することが必要である。

都道府県知事は構想に基づき、合併協議会の設置や合併に関する勧告、合併に取り組む市町村間のさまざまな合意形成に関するあっせん等により自主的な合併を進めることとすべきである。

なお、現行の合併特例法においても、合併の是非を含め合併に関するさまざまな協議を行う場である合併協議会の設置について、一定の場合に市町村長の請求や有権者の6分の1以上の署名による請求によって住民投票を行うこととされている。このような場合と同様、都道府県知事が合併協議会の設置を勧告したとき、一定の場合には市町村長が合併協議会の設置について議会に付議するか、あるいは住民投票を行うこととする制度を設けることを検討する必要がある。

## (2) 市町村合併に関連する多様な方策

### 合併後の基礎自治体における地域自治組織制度の活用

合併後、総じて規模が大きくなる基礎自治体内において住民自治を強化する観点や、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点から、基礎自治体の事務のうち地域共同的な事務等処理するため、下記4(1)の地域自治組織（仮称。以下同じ。）の

制度を活用することが考えられる。

なお、合併に際して地域自治組織を活用するときは、合併後の一定期間、下記4(2)の法人格を有する地域自治組織を旧市町村単位に設置することができる等の特例を設けることが適当である。

この制度を活用することにより、合併後の基礎自治体は、合併前の旧市町村のまとまりも活かした包括的な基礎自治体ともいべき形態をとることが可能となる。併せて、地域自治組織に旧市町村の名称を冠することによって、合併前の名称を残すことも可能となる。

市町村は、前述のとおり、その自主的な判断により、基礎自治体内の地域自治組織を設置できることとするが、都道府県知事も合併に際して、一定の場合に小規模な市町村等を対象として、その市町村を単位とする地域自治組織を設置することを勧告することができるものとすべきである。

#### 合併困難な市町村に対する特別の方策

ア 市町村合併については、地域の特性等を踏まえた上で推進していく必要があるが、例えば自らは他の市町村との合併を希望していてもさまざまな事情により合併協議が整わず、都道府県知事が上記の構想に位置づけて合併に関するあっせん等の調整を行ってもなお合併に至らないような事態が生じることがあり得る。

このような事態において、市町村が基礎自治体として必

要な経営基盤を有しないという自らの判断により合併を求めた場合に、適正な住民サービス確保の観点から看過し得ないと認めるときは、都道府県が関わる手続によって市町村の合併を行う新たな仕組みを引き続き検討していく必要がある。

イ 合併に関する新たな法律の下でも当面合併に至ることが客観的に困難である市町村に対して、合併の進捗状況や市町村の具体的ニーズを踏まえ、基礎自治体のみによって構成される広域連合制度の充実等の広域連携の方策により対応することについて検討を進める必要がある。

ウ また、そのような状況にある市町村については、組織機構を簡素化した上で、法令による義務づけのない自治事務は一般的に処理するが、通常的基础自治体に法令上義務づけられた事務については窓口サービス等その一部のみを処理し、都道府県にそれ以外の事務の処理を義務づける特例的団体の制度の導入についても引き続き検討する必要がある。この場合において、都道府県は当該事務を自ら処理することとするほか、近隣的基础自治体に委託すること等も考えられる。

#### 4 基礎自治体における住民自治充実や行政と住民との協働推進のための新しい仕組み

##### (1) 地域自治組織の制度化

基礎自治体には、その事務を適切かつ効率的に処理するとともに、住民に身近なところで住民に身近な事務を住民の意向を踏まえつつ効果的に処理するという観点が重要である。

また、本格的な少子高齢社会が到来しつつある今日、安全で住みやすい快適な地域づくりに資する地域のセーフティネットの構築が喫緊の課題となっている。このため、行政と住民が相互に連携し、ともに担い手となって地域の潜在力を十分に発揮する仕組みをつくっていくことも、これからの基礎自治体に求められる重要な機能のひとつである。

こうしたことから、基礎自治体内の一定の区域を単位とし、住民自治の強化や行政と住民との協働の推進などを目的とする組織として、地域自治組織を基礎自治体の判断によって設置できることとすべきである。

地域自治組織のタイプとしては、当調査会の「今後の地方自治制度のあり方についての中間報告」(平成15年4月30日)で示したように、a)行政区的なタイプ(法人格を有しない。)とb)特別地方公共団体とするタイプ(法人格を有する。)が考えられるが、一般制度としては、基礎自治体としての一体性を損なうことのないようにするということにも配慮して a)行政区的なタイプを導入すべきである。ただし、市町村合併に際しては、合併前の旧市町村が果たしてきた役割を踏まえ、合併後の一定期間、従前のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合には、合併前の旧市町村単位に b)特別地方公共団体とするタイプを

設置できることとすることが適当である。

なお、地域の状況がさまざまであることから、法律で定める事項は最小限にとどめ、地域の自主性を尊重し、地域において活用しやすいものとなるような制度とする必要がある。

## (2) 地域自治組織の仕組み

地域自治組織は、区域内に住所を有する者が当然にその構成員となるものとし、具体的な仕組みは以下のとおりとすることが考えられる。

### 一般制度としての地域自治組織の仕組み

#### ア 基本的な機能と組織

一般制度としての地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う地域づくりの場としての機能を有するものとし、基礎自治体の一部として事務を分掌するものとする。

地域自治組織の機関として、地域協議会（仮称。以下同じ。）及び地域自治組織の長を置くこととする。また、地域自治組織には事務所を置き、支所、出張所的な機能と地域協議会の庶務を処理する機能を担わせることとする。

なお、区域をはじめ各地域自治組織の基本的な事項は、基礎自治体の条例で定めることとするが、市町村合併に際して地域自治組織を設置する場合は、条例に代えて、あら

かじめ合併協議によって定めることができることとする。

## イ 地域協議会

### (ア) 役割

地域協議会は、住民に基盤を置く機関として、住民及び地域に根ざした諸団体等の主体的な参加を求めつつ、多様な意見の調整を行い、協働の活動の要となる。また、地域協議会は、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の事務に関し、基礎自治体の長その他の機関及び地域自治組織の長の諮問に応じて審議し、又は必要と認める事項につき、それらの機関に建議することができることとする。

なお、基礎自治体の判断により、地域自治組織の区域に係る基礎自治体の予算、基本構想、重要な施設の設置及び廃止等一定の事項については、基礎自治体の長に必ず地域協議会の意見を聴くよう求めることが考えられる。

### (1) 構成員の選任等

地域協議会の構成員は、基礎自治体の長が選任する。

(ア)で述べた地域協議会の役割から、構成員の選任に当たっては、自治会、町内会、PTA、各種団体等地域を基盤とする多様な団体から推薦を受けた者や公募による住民の中から選ぶこととするなど、地域の意見が適切に反映される構成となるよう配慮する必要がある。

なお、地域協議会は、住民の主体的な参加を期待するものであることから、その構成員は、原則として無報酬とする。

## ウ 地域自治組織の長

### (ア) 役割

地域自治組織の長は、地域自治組織を代表し、地域協議会との緊密な連携の下、地域協議会によりとりまとめられた地域の意見を踏まえ、地域の実情に応じたきめ細かな事業・施策を実施する役割を担うものとする。

### (イ) 選任

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任する。

## エ 財源

地域自治組織が、地域協議会の意見を尊重しつつ必要な事業が実施できるよう、必要な予算を確保するなど、基礎自治体において地域自治組織の財源について所要の措置を講じることが期待される。

合併に際して設置される地域自治組織（法人格を有する。）

### の仕組み

市町村合併に際しても、の一般制度としての地域自治組織を設置することはできるが、合併後の一定期間、合併前の旧市町村のまとまりにも特に配慮すべき事情がある場合は、特別地方公共団体である地域自治組織（法人格を有する。）を設置できることとすることが適当である。

このタイプの地域自治組織についても、 の地域自治組織と同様の役割が期待されるところであり、その組織についても、 と同様、地域協議会と地域自治組織の長を置くほか、事務所を置くこととする。

との相違点を中心とした制度の仕組みは以下のとおりである。

#### ア 設置

合併協議により規約を定め、合併後の一定期間、合併前の旧市町村単位に設けることができることとする。

なお、法人格を有することから、設置に当たって都道府県知事が認可等所要の関与を行う必要がある。

#### イ 事務の考え方

地域自治組織は、法令により処理が義務づけられていない基礎自治体の事務のうち、その地域自治組織の区域に係る地域共同的な事務であって規約で定めるものを自らの事務として処理する。

また、地域自治組織の機関が基礎自治体の補助機関の地位を兼ねることなどにより、法令により基礎自治体が処理することが義務づけられている事務を地域自治組織において処理することもできるものとする。

#### ウ 組織等

地域協議会は、地域自治組織の予算等を決定するほか、必要と認める事項につき基礎自治体の長その他の機関に建

議することができることとする。

地域協議会の構成員の選出方法は、地域の自主性を尊重する観点から、規約で定めることとする。なお、構成員は、と同様、原則として無報酬とする。

地域自治組織の長は、基礎自治体の長が選任するものとする。

地域自治組織の事務局の職員は、基礎自治体からの派遣又は兼務を原則とし、必要な場合には、臨時の職員を採用できることとする。

## エ 財源

基礎自治体の事務の一部を処理するための財源は、基礎自治体からの移転財源によることとし、基礎自治体は地域自治組織の円滑な事務運営のための財源を確保するよう配慮するものとする。

課税権と地方債の発行権限は有しないこととし、地方交付税の交付対象団体ともしないこととする。

なお、地域自治組織が上記の移転財源による財源見合いの事務以外の事務を実施することを認める場合には、何らかの住民の負担によることができることとすることを検討する必要がある。

### 指定都市への適用について

指定都市については、行政区その他の一定の区域（出張所単位等）をもって地域自治組織を設置することができること

とする。

## 第2 大都市のあり方

### 1 大都市に関する制度の現状と課題

大都市に関する制度としては、昭和31年には指定都市制度が、平成6年には中核市制度が、そして平成11年には特例市制度が設けられ、今日に至っている。高次の都市機能が集積する都市地域においては、多様化する住民ニーズに即応して機動性の高い行政サービスの提供が求められており、大都市である基礎自治体に対する一層の権限の移譲をはじめとした権能の強化が求められている。

一方、大都市は一般に人口が稠密で、多様で高度な都市機能が集積し、その社会実態的機能が一般の都市以上に広くかつ大きく周辺地域に及んでいるため、周辺地域との一体的整備が不可欠であり、大都市に特有の行政サービスの提供とともに、大都市を含む広域的なネットワークによる行政課題への対応が求められている。

また、大都市地域においては、住民と行政との距離が大きいという指摘があり、また人口の集中や合併によって都市の規模が拡大するにつれ、このような傾向が一層助長される可能性も否定できない。個々の住民の意見を大都市経営に反映し、より多くの住民の行政への参画を促す仕組みが必要である。

## 2 今後における大都市制度のあり方

### (1) 大都市に共通する課題

基礎自治体の権能の強化は重要な課題であり続けてきた。多くの国民が居住する大都市地域において、身近な行政を基礎自治体が担えるように制度改革を行っていくことは、地方分権の実を多くの国民が実感できる方途である。このような見地から、これまでも、中核市制度・特例市制度の創設、地方分権一括法等による市町村への権限の移譲などが行われてきたところであるが、引き続きこのような都市の規模・能力に応じた一層の事務権限の移譲を進める必要がある。特に、三大都市圏の既成市街地、近郊整備地帯における都市計画権限をはじめとした都道府県と市町村の都市計画制度に係る役割分担のあり方や農地転用のあり方については、その早急な見直しが必要である。また、義務教育、産業振興の分野を中心に一層の権限移譲が進められるべきである。

このほか、大都市をはじめとした市町村に共通の課題として、都道府県においては、条例による事務処理の特例の活用等により、基礎自治体の規模・能力に応じて権限を移譲するなど、可能な限り基礎自治体が住民に身近な事務を自立的に処理することができるようにしていくべきである。

条例による事務処理の特例は、都道府県の判断により都道府県の事務権限を基礎自治体に配分することを可能とする制度

であるが、現行制度では基礎自治体の方から事務権限の移譲を求めることができないことから、基礎自治体が自らの判断により事務権限の移譲を都道府県に積極的に求めていくことができることとする必要がある。すなわち、都道府県知事の権限に属する事務の一部を処理することを求める基礎自治体は、都道府県に対し、事務処理の特例に係る条例の制定等を要請する旨の申出をすることができることとし、都道府県知事は、この申出を受けたときは、遅滞なくその申出を行った基礎自治体の長と協議しなければならない仕組みを導入することが適当である。

## (2) 指定都市制度

指定都市は、一般の市町村よりも幅広い事務権限を有しているが、指定都市を含む大都市地域においても、環境保全、防災、交通ネットワークなど区域を越える広域的な取組を必要とする行政分野が存在している。また、沿革的には、当初制定された地方自治法に都道府県から独立した特別市の制度が設けられたが、実際には指定されることなく、昭和 31 年の地方自治法改正により同制度は廃止され、これに代えて指定都市制度が創設されたという経緯がある。

このような状況や経緯を踏まえれば、指定都市については現行制度の大枠の中で、その権能を強化するという方向を目指すべきである。その上で、大都市圏全体で行政課題を解決することが求められる分野については、指定都市と周辺市町村との連

携を強化するとともに、都道府県がこれに対応した調整の役割を果たすことが求められる。

また、現在、指定都市の人口は合計で2千万人を超えており、我が国人口の約6分の1を占める住民が各行政区に居住し、日常の行政サービスの多くを各行政区から受けている。住民サービスを充実するという観点からは、大都市における行政区がより住民に身近なものとなり、住民の意向が一層反映されるよう、地域内分権化を図る必要があると考えられる。このため、各指定都市における実情に応じ、前述の地域自治組織の活用を図ることが期待される。

### (3) 中核市制度・特例市制度

中核市制度・特例市制度については、基礎自治体の規模・能力に応じた権能の充実強化に積極的な役割を果たしており、また、制度の定着をみているところである。基礎自治体への一層の権限の移譲を推進していく見地からは、その指定のあり方等についてさらなる要件の見直しを行っていくことも考えられるが、市町村合併が進展する中で、各都市の規模・能力が合併特例法の期限である平成17年3月までの間に変動していく可能性が高いことを考えれば、少なくとも合併特例法の期限内においては、現行の中核市・特例市の指定要件を維持することとし、その後における要件緩和について、引き続き検討すべきである。

### 第3 広域自治体のあり方

#### 1 変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。

近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中であって、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。

#### 2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求められる中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、

地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

### 3 広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある。

#### (1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によっ

でのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併  
手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都  
道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の  
自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の  
議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定すると  
いった規定を整備することが考えられる。

## (2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県  
への権限移譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大き  
な変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期  
地方制度調査会において議論を進めることとするが、当調査会  
としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のよう  
に考え方を整理することとした。

### 基本的考え方

道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との  
二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手  
続は法律で定める。

ア 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広  
域自治体として道又は州を設置する。

イ 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきも  
のに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。

ウ 道州の長と議会の議員は公選とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

#### 役割と権限

道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、その事務権限の相当部分を地方に移譲する。

すなわち、国は、現行地方自治法上、a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務、c)全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、a)、b)のほか c)のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、基礎自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、より一層大きな役割を担うこととなる。

道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、

環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。

また、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

#### 道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、道州の区域は、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。

また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法とが考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

#### 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実

現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。

#### 連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。

#### 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a) 現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることによいか、b) 道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、c) 首都圏、近畿圏、中部圏など、

人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、d)道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある。

### 第3章 21世紀型行財政システムの構築

戦後レジームから脱却するために最も重要な課題は行政システム、財政システムの改革である。官主導、中央集権型の政府からの脱却を図り、人口減少やグローバル化に対応した21世紀型の行財政システムを構築しなければならない。

そのため、第1に、後世代に負担を先送りしないために、財政健全化の一里塚として「基本方針2006」で示された歳出・歳入一体改革を確実に実現する。第2に、基本哲学を踏まえ、抜本的な税制改革を行う。第3に、予算編成を戦略的かつ効果的なものとするための予算制度改革を行う。第4に、公務員制度を根本から改革し、公務員が誇りと意欲を持ち、かつ国民から信頼される制度にする。第5に、21世紀にふさわしい行政機構の抜本的な改革、再編に向け、行政のスリム化を進めるとともに、政府の機能全体を見直す。その第一歩として、独立行政法人の整理・合理化や政府資産債務改革を行う。第6に、道州制を含む本格的な地方分権改革を行う。

(中 略)

## 8 . 地方分権改革

戦後レジームから脱却するため、国が地方のやるべきことを考え、押し付けるという、今までの国と地方の関係を大胆に見直し、「地方が主役の国づくり」を目指す。あわせて、地方分権改革の総仕上げである道州制実現のための検討を加速する。

### **【改革のポイント】**

- 1 「新分権一括法案」(仮称。以下同じ。)を3年以内に国会に提出する。このため、「地方分権改革推進委員会」において、「基本的な考え方」<sup>1</sup>に基づき、国と地方の役割分担等について検討を進める。
- 2 地方財政全体が地方分権にかなった姿になるよう、国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源配分の一体的な改革に向け地方債を含め検討する。あわせて、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討する。
- 3 地方支分部局を大胆に合理化する抜本改革に向けた検討を行う。
- 4 道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定する。

<sup>1</sup> 「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方 地方が主役の国づくり」(平成19年5月30日)

## 【具体的手段】

### (1) 「新分権一括法案」の提出

「地方分権改革推進法」<sup>2</sup>に基づいて、必要な法制上又は財政上の措置等を定めた「地方分権改革推進計画」を策定し、「新分権一括法案」を3年以内に国会に提出する。このため、「地方分権改革推進委員会」において、「基本的な考え方」に基づき、国と地方の役割分担や国の関与の在り方の見直し等について検討を進め、平成19年秋に中間的な取りまとめを行うとともに、おおむね2年以内を目途に順次勧告を行う。

### (2) 地方税財政改革の推進

国・地方の財政状況を踏まえつつ、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含めた税源配分の見直しの一体的な改革に向け地方債を含め検討する。あわせて、法人二税を中心に税源が偏在するなど地方公共団体間で財政力に格差があることを踏まえ、地方間の税源の偏在を是正する方策について検討し、その格差の縮小を目指す。地方公共団体が自ら税を徴収し、住民が負担との見合いで行政サービスを選択することができるようにするため、「住民の選択が機能し、地方公共団体の努力がいきる税財政にする」、「地方分権の時代にふさわしい国税・地方税の設計にする」、「国から地方への財源配分は、予見性・安定性・透明性を重視する」ことが重要であり、このため、「地方分権改革推進委員会」は、「基本的な考え方」に基づき、地方税財政改革を検討する。また、「ふるさと」に対する納税者の貢献や、関わりの深い地域への応援が可能となる税制上の方策の実現に向け、検討する。

### (3) 地方支分部局の抜本改革

地方支分部局の抜本改革に向け、「地方分権改革推進法」に沿った地方への移譲と合理化を「地方分権改革推進委員会」において検討する。

### (4) 道州制実現のための検討の加速

「道州制ビジョン」の策定に向け、「道州制ビジョン懇談会」において、平成19年度中に道州制の理念や大枠等について論点を整理した中間報告を取りまとめる。

<sup>2</sup> 「地方分権改革推進法」(平成18年法律第111号)

# 第168回国会における福田内閣総理大臣

## 所信表明演説

平成19年10月1日

(はじめに)

この度、私は、内閣総理大臣に任命されました。時代が大きな転換期を迎えている現在、政権を担うことの重大さを痛感し、身の引き締まる思いであります。日本の将来の発展と国民生活の安定を最優先に、自由民主党と公明党の連立政権の下、全力を傾けて、職責を果たしてまいります。

所信の一端を申し述べるに当たり、自由民主党総裁選挙の実施に伴い、国会運営にご迷惑をおかけしたことについて、議員各位、そして国民の皆様に対し、お詫び申し上げますとともに、今後、誠実な国会対応に努めてまいります。

(国会運営について)

先の参議院議員通常選挙の結果は、与野党が逆転するという、与党にとって大変厳しいものでありました。この状況下においては、衆議院と参議院で議決が異なる場合、国として新しい政策を進めていくことが困難になります。国民生活を守り、国家の利益を守ることこそ、政治の使命であり、私は、政権を預かる身として、野党の皆様と、重要な政策課題について、誠意をもって話し合いながら、国政を進めてまいりたいと思います。

(政治と行政に対する信頼の回復)

私は、政治と行政に対する国民の不信を率直に受け止めております。国民の皆様のご信頼なくしては、どのような政策も必要な改革も実現することは不可能です。政治や行政に対する信頼を取り戻すことが、喫緊の課題です。

国民の皆様から厳しいご批判を頂いた政治資金問題につきましては、与党において、政治資金の透明性をさらに高めるため、その改善に向けた考え方を取りまとめたところであります。今後、野党の皆様と十分にご議論させていただきたいと思っております。まず閣僚から襟を正すべく、政治資金について、法に基づき厳正に管理を行い、問題を指摘された場合には説明責任を尽くすことができるようにするとともに、大臣規範に定められている事項の遵守はもとより、政治倫理にもとることなく、法令を遵守し、政治家の道義を守るよう、閣僚に徹底したところであります。特に、自らについては、厳しく戒めてまいります。

全体の奉仕者である公務員についても、公の立場にあることを自覚し、職務を忠実に遂行し、自己に恥じることのないようにしなければなりません。行政に対する信頼

を取り戻すため、特に、各府省の幹部職員が、それぞれの職務全般を掌握し、国民の立場に立った行政を、責任をもって遂行するよう、徹底してまいります。同時に、公務員一人ひとりが高いモラルを維持し、能力を高め、誇りをもって職務に専念できるような総合的な制度となるように、公務員制度改革を進めてまいります。

行政の無駄や非効率を放置したままでは、次世代に負担を先送りするだけでなく、国民の皆様からの信頼を取り戻すことはできません。安定した成長を図るとともに、行政経費の絞り込み等により、2011年度には国と地方の基礎的財政収支の黒字化を確実に達成するなど、歳出・歳入一体改革をさらに進めます。21世紀にふさわしい、簡素で効率的な政府を作るため、行政改革を今後とも強力に推し進めます。

歳出改革・行政改革を実施した上で、それでも対応しきれない社会保障や少子化などに伴う負担増に対しては、安定的な財源を確保し、将来世代への負担の先送りを行わないようにしなければなりません。今後、早急に、国民的な合意を目指して、本格的な議論を進め、消費税を含む税体系の抜本的改革を実現させるべく取り組んでまいります。

#### （信頼できる社会保障制度の整備）

年金、医療、介護、福祉といった社会保障制度は、国民の立場に立ったものでなければなりません。大変厳しい財政状況にはありますが、自立と共生の理念に基づき、将来にわたり持続可能で、お年寄りにとっても、若者にとっても、皆が安心できるものとなる必要があります。

昨今の年金を巡る問題も国民の立場を軽視したことに大きな原因がありました。一人ひとりの年金記録が点検され、正しく年金が支払われることが重要であり、年金を受け取る方々の立場に立って、組織や運用の見直しなど、年金を巡る諸問題を着実に解決してまいります。

年金制度はすべての国民に関することであり、お年寄りの生活の基盤となっているため、将来にわたり、年金が安定的に支払われていくよう、長期的な視野に立った制度設計が不可欠であります。国会における与野党の立場を超えた議論が再開され、透明で建設的な協議が行われるよう、お願いしたいと思います。

地域にお住まいの方が必要な医療を受けられないとの不安をお持ちです。小児科や産婦人科などの医師不足の解消策や、救急患者の受入れを確実にを行うためのシステム作りなど救急医療の充実を図ります。障害をお持ちの方やお年寄りなど、それぞれの方が置かれている状況に十分配慮しながら、高齢者医療制度のあり方についての検討を含め、きめ細かな対応に努めてまいります。

#### （国民の安全・安心を重視する政治への転換）

国民生活に大きな不安をもたらした耐震偽装問題の発生を受け、安全・安心な住生活への転換を図る法改正が行われました。成熟した先進国となった我が国においては、生産第一という思考から、国民の安全・安心が重視されなければならないという時代

になったと認識すべきです。政治や行政のあり方のすべてを見直し、国民の皆様が日々、安全で安心して暮らせるよう、真に消費者や生活者の視点に立った行政に発想を転換し、悪徳商法の根絶に向けた制度の整備など、消費者保護のための行政機能の強化に取り組みます。

毎日の食卓の安全・安心は、暮らしの基本です。消費者の立場に立った行政により、食品の安全・安心を守るため、正しい食品表示を徹底するとともに、輸入食品の監視体制を強化します。

今なお頻発する災害による死者の発生は、国民生活に大きな不安をもたらしています。災害が発生した場合の「犠牲者ゼロ」を目指し、対策の充実に意を用いてまいります。

#### （子育てを支える社会の実現）

教育は、家庭にとって極めて関心の高い問題です。学校のみならず、家庭、地域、行政が一体となって、教育の再生に取り組んでまいります。

信頼できる公教育を確立することが、まず必要です。授業時間の増加や教科書の充実などにより、子どもたちの学力を高めるとともに、体験活動や徳育にも力を入れ、自立と思いやりの精神を養います。先生が子どもたちと十分に向き合える時間を増やすとともに、メリハリのある教員給与体系の実現に取り組みます。

女性も男性もすべての個人が、喜びや責任を分かち合い、個性や能力を發揮できる「男女共同参画社会」の実現に向け、取り組みます。十分な育児休業を取り、その後も仕事を継続できるようにするなど、安心して子どもを産み育てることのできる環境を整備します。長時間労働の是正に取り組むなど、社会全体で働き方の改革を進め、仕事と家庭生活の調和を推進します。

#### （改革の継続と安定した成長）

これまで我が国は、経済、社会全般にわたる構造改革に取り組んでまいりました。景気は回復し、雇用は拡大するなど、一定の成果が上がってきています。しかし、我が国はなお、本格的な人口減少社会の到来、少子高齢化に伴う社会保障費の増大や、内外経済の構造的な変化、地球環境問題などの難題に直面しています。これを乗り切り、より成熟した社会をつくっていくためには、時代に適合しなくなった制度や組織を改めるなど、日本の将来を見据えた改革を進めていかなければなりません。

改革と安定した経済成長は、車の両輪であり、ともに進めてまいります。国内経済の環境変化に対応し、海外の経済との相互依存は今後とも高まります。内外投資の促進を図るとともに、成長著しいアジアの中にある強みを活かすアジア・ゲートウェイ構想を具体化し、観光立国の推進や金融の競争力強化に取り組みます。科学技術の発展に向け、戦略分野への集中的な投資を促進し、人材育成を充実するとともに、世界最先端を目指す知的財産戦略を推進します。

(いわゆる格差問題への対応)

構造改革を進める中で、格差といわれる様々な問題が生じています。私は、実態から決して目をそらさず、改革の方向性は変えずに、生じた問題には一つ一つきちんと処方箋を講じていくことに全力を注ぎます。

地方は人口が減少し、その結果、学校、病院等、暮らしを支える施設の利用が不便になるなど、魅力が薄れ、さらに人口が減るといふ悪循環に陥っています。この構造を断ち切るには、それぞれの地方の状況に応じ、生活の維持や産業の活性化のためには何が必要かを考え、道筋をつけていかなければなりません。

内閣に置かれた地域再生などの実施体制を統合し、地方の再生に向けた戦略を一元的に立案し、実行する体制をつくり、有機的、総合的に政策を実施していきます。国と地方が定期的に意見交換を行うなど、地方の皆様の声に真剣に耳を傾け、地域力再生機構の創設等、決してばら撒きではなく、政策に工夫を重ね、丁寧に対応する、地方再生への構造改革を進めてまいります。

都会だけで国民生活が成り立つわけではありません。地方と都会がともに支え合う「共生」の考え方の下、地方が自ら考え、実行できる体制の整備に向け、地方自治体に対する一層の権限移譲を行うとともに、財政面からも地方が自立できるよう、地方税財政の改革に取り組みます。さらに、地方分権の総仕上げである道州制の実現に向け、検討を加速します。

都市については、大災害時の安全確保など、安全・安心な街づくりを目指します。

本日、郵政民営化がスタートしました。利用者の方に不便をおかけしないよう、着実に推進します。

食料の安定供給は、今も将来も極めて重要なことであり、安全・安心な食を生み出す日本の農林水産業が、活力を持ち続けることが必要です。「攻めの農政」を基本に、担い手の頑張りに応える支援を行います。高齢者や小規模な農家も安心して農業に取り組める環境を作り上げるなど、農山漁村に明るさを取り戻します。

我が国の経済成長の原動力である中小企業の多くが、景気回復の恩恵を受けられずにいます。下請取引の適正化や事業承継の円滑化、中小企業の生産性向上に向けた取組などを強力に推進し、大企業と中小企業の調和のとれた成長を図ります。

若者の非正規雇用が増加してきた状況などを踏まえ、若者たちが自らの能力を活かし、安定した仕事に就いて、将来に希望をもって暮らせるよう、正規雇用への転換促進や職業能力の向上、労働条件の改善など、働く人を大切にする施策を進めてまいります。

(これからの環境を考えた社会への転換)

地球環境問題への取組は待ったなしです。

従来の、大量生産、大量消費を良しとする社会から決別し、つくったものを世代を超えて長持ちさせて大事に使う「持続可能社会」へと舵を切り替えていかなければなりません。住宅の寿命を延ばす「200年住宅」に向けた取組は、廃棄物を減量し、

資源を節約し、国民の住宅に対する負担を軽減するという点で、持続可能社会の実現に向けた具体的な政策の第一歩です。地球環境に優しく、国民負担も軽減できる暮らしへの転換という発想を、あらゆる部門で展開すべきです。

持続可能社会の実現に向け、京都議定書の目標を確実に達成するために全力を尽くすのはもちろんのこと、他国に対しても率先して、温暖化の防止に向けた働きかけを行っていかねばなりません。我が国の環境・エネルギー分野における技術は世界最高水準であり、環境問題の解決に向けて、世界をリードできる立場にあります。持続可能社会という新しい経済社会のあり方を世界に示していくためにも、来年開催される北海道洞爺湖サミットなどの場を通じ、「美しい星50」において示した、2050年までに温暖化ガスの排出量を半減させるとの目標を達成するため、主要な温暖化ガス排出国がすべて参加できる枠組みづくりに向け、具体的な取組を行ってまいります。

#### （平和を生み出す外交）

日米同盟の堅持と国際協調は、我が国外交の基本です。世界の平和は、国際社会が連帯して取り組まなければ実現できないものです。私は、激動する国際情勢の中で、今後の世界の行く末を見据え、我が国が国際社会の中でその国力にふさわしい責任を自覚し、国際的に信頼される国家となることを目指し、世界平和に貢献する外交を展開します。直面する喫緊の課題は、海上自衛隊のインド洋における支援活動の継続と、北朝鮮問題の早急な解決です。

テロ特措法に基づく支援活動は、テロリストの拡散を防ぐための国際社会の一致した行動であり、海上輸送に資源の多くを依存する我が国の国益に資するもので、日本が国際社会において果たすべき責任でもあります。国連をはじめ国際社会から高く評価され、具体的な継続の要望も各国から頂いています。引き続きこうした活動を継続することの必要性を、国民や国会によく説明し、ご理解を頂くよう、全力を尽くします。

朝鮮半島をめぐる問題の解決は、アジアの平和と安定に不可欠です。北朝鮮の非核化に向け、六者会合などの場を通じ、国際社会との連携を一層強化してまいります。拉致問題は重大な人権問題です。すべての拉致被害者の一刻も早い帰国を実現し、「不幸な過去」を清算して日朝国交正常化を図るべく、最大限の努力を行います。

日米同盟は我が国外交の要であり、信頼関係の一層の強化に努めていきます。在日米軍の再編についても、抑止力の維持と負担軽減という考え方を踏まえ、沖縄など地元の切実な声によく耳を傾けて、地域の振興に全力をあげて取り組みながら、着実に進めてまいります。

情勢が悪化したミャンマーで、邦人の方が亡くなられたことは誠に遺憾です。成長著しいアジアですが、このような脆弱性も抱えています。日米同盟の強化とアジア外交の推進が共鳴し、すべてのアジア諸国において安定と成長が根付くよう、積極的アジア外交を進めます。

中国とは、共通の戦略的利益に立脚した互惠関係を打ち立て、ともにアジアの平和と安定に貢献してまいります。韓国とも、未来志向の信頼関係を一層強化します。さらに、アセアン諸国など各国とも、経済連携など更なる関係強化に向けた取組を進めます。ロシアとは、領土問題の解決に向けて粘り強く取り組むとともに、両国の交流の発展に努めます。

国際社会における一層の貢献を行えるよう、国連安保理改革と我が国の常任理事国入りを目指すとともに、WTOドーハ・ラウンド交渉の早期妥結に努めてまいります。「自立と共生」の理念に基づき、地球環境や貧困といった問題に対する支援を、自助努力を基本としながら、政府開発援助などの活用により積極的に進めてまいります。

(むすび 自立と共生の社会に向けて)

我が国は、今、一時の景気の停滞から抜け出したとはいえ、時代の大きな変化の中で、経済、社会、国際情勢、自然環境など様々な面で、先の見えない、不確実な状況の中にあります。自分や家族、子どもの将来について、様々な不安を抱いておられる方も決して少なくないと思います。

こうした不安定な状況の中でこそ、次世代に思いを致し、守るべきものは守り、育てるべきものは育て、引き継ぐべきものは引き継ぐという大きな方針を示し、舵取りを行っていくことが、私に課された責務であると考えます。

将来のあるべき日本の姿を見据え、どのようにその姿に近づけるかを常に念頭に置きながら、国民の皆様が目線に立って、改革を続行してまいります。

改革の続行に当たって、私は、「自立と共生」を基本に、政策を実行してまいりたいと思います。老いも若きも、大企業も中小企業も、そして都市も地方も、自助努力を基本としながらも、お互いに尊重し合い、支え、助け合うことが必要であるとの考えの下、温もりのある政治を行ってまいります。その先に、若者が明日に希望を持ち、お年寄りが安心できる、「希望と安心」の国があるものと私は信じます。激しい時代の潮流を、国民の皆様方とともに乗り越え、「明日への道を一步一步着実に歩んでいる」ということを実感していただけるよう、持てる力のすべてを傾けて、取り組んでまいる所存であります。

国民の皆様、並びに議員各位のご理解とご協力を心からお願い申し上げます。

## 憲法 93 条第 2 項にいう地方公共団体の意義

(最高裁、昭和 38 年 3 月 27 日判決・昭和 37 (あ) 900、刑集 17 卷 2 号 121 頁)

地方公共団体といい得るためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解する。

## 住民自治の拡充を 地方分権の進展見据えて

住民に最も身近な自治体である市町村が合併によって力量を増していけば、広域自治体として都道府県の存在意義が問われる。だからといって、いきなり道州制に移行するのではなく、これまでの分権改革の成果を踏まえ、都道府県において住民自治を拡充することが先決である。

## 昭和30年代も 道州制を議論

橋本政権のもとで二十一世紀の行政機構のあり方、「この国のかたち」を検討した行政改革会議が最終報告をまとめてから七年ほどたった。それ以前から行政改革のスローガンだった「官から民へ」と「国から地方へ」に加えて、政治主導の確立をめざした「官から政へ」の改革目標が設定され、世紀が改まってからも、小泉政権のもとで各面の構造改革が推進されてきた。

その中で、「この国のかたち」にかかわる大きな制度改革案として注目されるのが、現行の都道府県制からの転換を図ろうとする道州制案である。今年三月に立ち上がった第二十八次地方制度調査会に対して小泉首相から諮問があり、目下、他の審議課題とあわせて審議中である。地制調の答申時期は二〇〇六年二月と思われるが、十一月八日に三位一体改革に関する意見を総会で急きよ取りまとめた際、道州制に関しても、これまでの審議経過について中間的な論点整理を行い、小泉首相に報告したところである。

道州制案は今に始まるものではなく、古くは昭和はじめの田中義一内閣までさかのぼる。戦後にクローズアップされたのは、昭和三十年代前半に「昭和の大合併」が一段落した直後のことであった。市町村数が三千台に減少したのを受けて、明治の半ば以来変わっていない都道府県制度の見直しが第四次地方制度調査会で行われ、昭和三十二年(一九五七年)の地制調で、都道府県制に代わる道州制の導入案が一票差で勝利を収めた。だが、それに対する都道府県合併案も有力で、結局、実際の制度改革には至らなかった。

今度は、「平成の大合併」が今年度末の市町村合併推進特例法の期限切れをもって一区切りとなるのを受けて、道州制の導入問題が改めて登場することになった。その限りでは、「昭和の大合併」後における道州制案登場の経緯とよく似たところがある。ただし、昭和三十二年の道州制案は、「新中央集権主義」とも称される地方制度改革の流れの中で登場し、首長は官選だった。これに対して今度は、一九九〇年代半ばに始まる地方分権改革を踏まえてのことであり、基本的な性格を異にしている。

また、昭和三十二年の道州制案は、国の機関としての七 九の「地方」を設置しようというものであるのに対して、今度のそれは、現行の都道府県制を廃止して、それに代わる地方自治体(地方政府)としての道または州を新たに設置しようというものである。地方分権のさらなる推進を考えるのであれば、連邦制への切り替えも当然視野に入れなければならないことになるが、その場合は明白に憲法改正が必要となるため、連邦制は採用しないことを前提に、したがって単一主権国家制の「国のかたち」を前提として、現在の都道府県に代わる広域自治体を設置しようというのが要点となる。

## 府県制の存在 意義問われる

しかし、問題なのは、なぜ現行の都道府県制では駄目であるのか、なぜそれに代えて道州制をとる必要があるのか、という点である。地制調専門小委員会の議論では、都道府県を廃止して新たに設置する道または州は地方自治体とすることで合意が成立している。だが、地制調は必ずしも道州制推進論によって支配されているわけではない。諮問をうけて道州制を検討課題とし、整理された論点項目に従って検討することの必要性は認めていても、ごく近い将来に道州制に切り替えるべきであると、全員が割り切っているわけではないのである。筆者自身は慎重派の一人である。

ただし、現行の都道府県制が問われているという認識では、大方が一致していると言ってよい。市町村合併の進展により、住民に最も身近な基礎自治体の規模が総じて拡大し、自治体としての力量を強化することになれば、それだけでも広域自治体としての都道府県のあり方が問われざるをえなく

なる。「基礎自治体優先主義」の原則のもとで今後とも地方分権改革を推進するとなると、国と基礎自治体の間に挟まれた「中二階」としての都道府県の存在理由はどこにあるのか、そのことが問われるのも必然である。

これまで都道府県は、市町村との関係において、基礎自治体の補完機能、連絡調整機能、そして市町村では果たしえない広域機能の三つを果たすことが要請されてきた。ところが、基礎自治体の区域と能力の拡大にともなって補完機能と連絡調整機能のウエートが弱まり、広域機能を中心として自己の役割を再定義しなければならなくなる。そうすると、広域自治体としての都道府県の規模は社会経済実態に適合していないのではないかと。もっと規模を拡大し、国の地方支分部局が担当している業務も引き受けて、その広域機能の内実を充実したものにすることが必要なのではないか。これが道州制論の主張である。

いずれにせよ、現行の都道府県制をそのままにして、今後の「この国のかたち」を考えることはできないという認識は急速に広まりつつある。ある意味では、市町村合併で焦点化された小規模町村の問題に負けず劣らず、都道府県はそのあり方を問いただされているのであり、当事者の都道府県がまずもってそのことに自覚的でなければならぬということである。

それでは、今後の展望はどうか。地制調で当面整理された主要な論点項目は、憲法における道州の位置づけ、国と地方公共団体の役割分担、道州と基礎自治体の事務配分、道州の区域、道州の設置方法、議決機関と執行機関のあり方、地方公共団体に対する国の法令による規制と行政上の関与、国の政策形成過程への地方公共団体の参画等、大都市等に関する特例制度など、多岐に及んでいる。

これらについて一つひとつ取り上げ検討を加えていくことになるが、どれも大きな論点であるから、すべてについてどこまで突っこんだ検討をなしうるのか、心配である。区域割りがどうなるかに人々の関心は集中するかもしれないが、とても簡単にいきそうもない区域があるし、それを先行させたら議論が紛糾するだろうから、せいぜい何を基準として区域を定めるかといったところにとどまるのではないかと。

#### 住民意識の醸成が前提

しかし、首都や三大都市圏についてどのように考えるか、あるいは、地域間の財政調整などの財政的仕組みについて考えると、具体的な区域設定をまったく度外視してすますわけにはいかなくなるであろう。とりわけ、巨大都市東京の大都市区域およびその周辺区域の制度設計は大変厄介なことになりそうである。

先に記したとおり、地制調は道州を地方自治体とすることで合意しているが、そのことが含意している事柄は重大である。地方自治体は一定の区域の住民がつくるのであるから、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ていなければならない。これが最低限必要な必須条件である。現在の都道府県単位においてすら、地方自治体と言うにふさわしい住民自治の内実が十分に整っているとは思えないのに、近い将来、はたしてそれを超える広域において自治の仕組みを整えることができるのだろうか。区域を広げるだけなら合併という道もある。

一九九〇年代半ば以降の分権改革の成果を踏まえることから出発するならば、まずは都道府県を名実ともに「完全自治体」化することこそが先決ではないだろうか。機関委任事務制度が二〇〇〇年に廃止され、都道府県など地方公共団体の法的地位は国と対等になったが、内実はどうか。そのことを徹底的に見据えたうえでなければ今後の展望は切り開けないであろう。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のか、それがポイントである。少なくとも、地方分権改革の基本的な枠組みを踏み外すことがないよう切に望みたい。

いまむら・つなお 41年生まれ。国際基督教大大学院修士課程修了。専門は行政学