

道州制に関する論点メモ

— 専門小委員会における調査審議経過 —

平成16年11月8日
地方制度調査会

当調査会では、去る3月1日の第1回総会において内閣総理大臣からの諮問を受け、「最近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」についての調査審議の主要項目として「道州制のあり方」に関する調査審議を進めている。

6月8日の第2回総会においては審議の論点を整理し、これに従って、専門小委員会において、「国と地方の役割分担」*1、「都道府県の現状と課題」*2、「道州制に関する検討の必要性、道州制の制度設計に関する論点、国の地方支分部局の概要」*3等に関する議論を行ってきたところである。

専門小委員会における調査審議では、それぞれのテーマに関して委員から幅広い意見が示されており、今後、道州制に関する検討をさらに進めるために、これまでの調査審議の経過を整理することは意義のあることと考える。

そこで、まず国・地方の政府のあり方と地方分権(Ⅰ)についての考え方を示し、道州制が求められる要因(Ⅱ)を整理するとともに、今後の道州制の制度設計における主要な検討事項(Ⅲ)を掲げることとする。これらが、道州制に関する議論を深める上での一助となることを期待したい。

I 国・地方の政府のあり方と地方分権

1 期待される政府像

- 「地方にできることは地方に」「民間にできることは民間に」

*1 第5回専門小委員会(7月22日)及び第6回専門小委員会(8月4日)
*2 第7回専門小委員会(9月9日)
*3 第8回専門小委員会(10月1日)

との方針の下、21世紀の我が国経済社会の構築に向けて構造改革が進められている。国と地方公共団体に関する分野でも、「三位一体の改革」に関する基本方針が定められ、その実現に向けて努力が傾注されているところである。

今後、改革の方向を確たるものとするためには、国と地方公共団体を通じた政府のあり方の見直しが必要となるものと考えられる。

- すなわち、我が国を取りまく国際環境が激しく変化する中で、国際社会における責任ある一員としての日本に対する期待は高まっており、我が国が主体的な役割を積極的に果たしていくためには、肥大化し硬直化した国の組織を改革し、重要な国家機能を有効に遂行し得る簡素・効率的・透明な政府を実現することが必要である。

しかしながら、現状を見れば、中央省庁は、地方公共団体に対する法令による規制や補助金等を通じ、広範な分野において依然として濃密な介入を続けている。これを反映して、地方公共団体が自らの判断と責任において地域における課題に対応するという分権型社会は、未だ実現しているとはいえない。

- こうした問題認識に立つならば、国の役割は、国際社会における国家の存立や特に重要な制度の企画立案などに重点化し、内政に関しては、現在、中央省庁が担っているものも含め、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構築することが求められる。

このことは、国の役割を弱めようとするものではない。むしろ、国の機能を本来果たすべき役割に集中させ、国家として必要な問題解決能力を高めることを企図するものである。

- このような新しい政府像への転換は、ひとり国の改革のみにより実現されるものではない。地方公共団体、とりわけ国と基礎自治体との中間に位置する広域自治体のあり方について、新しい時代に即したものとなるよう見直しを行い、国・地方公共団体双方の政府のあり方を再構築することによって実現できるものである。

2 広域自治体の再構築の必要性

○ 明治期に確立された地方制度では、府県は、官選の知事を長官とする国の総合出先機関（普通地方行政官庁）であると同時に、地方公共団体としての地位を有するものであった。その後の府県制等の改正により、次第に地方公共団体としての機能を充実していったものの、戦前においては、国の総合出先機関としての色彩が濃い存在であったといえる。

○ 戦後、まず都道府県知事及び市町村長が住民の直接公選によって選ばれることとなり、さらに日本国憲法及び地方自治法の制定によって、都道府県の性格は抜本的に改められることとなった。すなわち、地方自治制度は憲法による保障を受けることとなり、都道府県は市町村と並び、地方公共団体として明確に位置づけられることとなった。

しかしながら、こうした改革と同時に、都道府県にも機関委任事務制度が導入され、各省大臣が機関委任事務について知事を指揮監督することとなった。しかも、都道府県における事務の大宗（約8割といわれた。）を機関委任事務が占めたことから、戦後も、国が広範な地方行政に実質的に関わる状況が続いてきた。

○ この歴史を振り返れば、地方分権一括法による改革では、機関委任事務制度の廃止に加え、国と地方公共団体の役割分担の明文化、国の関与のルール化などが一括して実現されたことにより、都道府県の法的地位に変容があったものと見るべきである。都道府県は、この改革によって、純粹な意味における広域の地方公共団体となったと考えられる。

○ 都道府県の性格は、このような経過をたどり変化を遂げてきた。一方、明治期から今日に至る間の都道府県を巡る状況を見れば、市町村数は合併によって大幅に減少し、経済圏や生活圏は、交通基盤の整備に伴って都道府県の区域を越えて拡大してきている。また、個別の都道府県を見れば、人口や経済規模といった基礎条件に関する格差の拡大も見られる。

このような変化にもかかわらず、都道府県の構成やその区域については、明治21年（1888年）に香川県が愛媛県から分離し

て以来、特段の見直しはなく、基本的に現在に至るまで維持されている。

- 地方分権改革によって都道府県は地方公共団体としての法的性格が明確になったが、この改革の成果や市町村合併による基礎自治体の規模・能力の拡充を踏まえ、広域自治体が地域における行政を今後どのように担っていくかが、改めて問われることとなる。

したがって、このような時期にこそ、地方分権改革が期待する役割を十全に果たすにふさわしい広域自治体を再構築するために、明治以来一世紀以上にわたって続いてきた都道府県の体制について、これまでの改革の成果を踏まえつつ、さらに本格的な見直しを行うことが必要と考えられる。

- この点に関しては、規模・能力が拡大した基礎自治体との役割分担の下に、都道府県が広域自治体としての役割を十分に果たしていくため、都道府県合併によって区域の拡大を図ることが考えられる。今般、第27次地方制度調査会の答申(平成15年11月13日)に基づく地方自治法改正により、都道府県の自主的合併の手続きが整備されることとなった。その活用により、今後、現在よりも広域の都道府県が誕生し、これに中央省庁からの権限移譲を進めていくことが期待される。

進んで、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、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は、現行の都道府県とは異なる新たな広域自治体として道又は州を設置する「道州制」の導入について検討する必要がある。

II 道州制が求められる要因

分権型社会では、地域の課題については地域住民が主体となって対応していくことを基本とし、地方公共団体が住民組織やNPO等と協働して新たな公共空間を創造していくことが期待される。

こうした社会にふさわしい行政のあり方を考えれば、まず基礎自

治体が、「補完性の原理^{*4}」や「近接性の原理^{*5}」に基づき、福祉や教育、まちづくりなど住民に身近な事務を中心に地域における行政を総合的に担っていくことが求められる。

一方、広域自治体は、経済産業振興、雇用政策、高度な社会資本の整備、国土・環境保全、広域防災対策といった広域的な役割を積極的に担っていくことが求められる。

このような見地に立って地域における行政のあり方を考える場合、主として次のような要因から、道州制の導入に関する検討が求められることとなると考えられる。

1 地方分権の一層の推進 —役割と権限の観点から—

- 現在、分権型社会にふさわしく地域における行政課題を自主的・完結的に処理する基礎自治体を目指して、全国で市町村合併が積極的に推進されている。近代的な地方自治制度が確立した明治期以降の市町村数の推移を見れば、制度草創期の約7万から現在の3千を下回るところへと20分の1以下に減少している。

今後、基礎自治体の規模・能力の拡充や団体数の減少が進むことによって、基礎自治体の補完や連絡調整に対するニーズは実際に減少し、広域自治体は経済産業振興をはじめとする広域的な役割に軸足を移していくこととなる。すなわち、このような分野における圏域の自立的な発展のための戦略的な行政の展開こそが、実態面においても、これからの広域自治体には求められるのである。

- 現在、広域的な事務について、企画立案は中央省庁が担う一方で、実施は都道府県（市町村の区域を越える事務等）と国の地方支分部局（都道府県の区域を越える事務等）が分担することとしているものが少なくない。このことが、実態として、事務の分断や煩雑化、二重行政といった弊害をもたらしているとの指摘は多い。

*4 公的責務の分担に関して、個人、家族、地域で解決できないことを基礎自治体が担い、次いで広域自治体、さらに国が担うべきものとする考え方。

*5 行政主体における事務配分に関して、住民にもっとも身近な行政主体に優先的に事務を配分すべきとする考え方。

国の役割の重点化が求められる一方で、広域自治体には新たな広域的な役割が期待されることを踏まえれば、広域的な事務については、現在、中央省庁（とりわけその地方支分部局）が処理している事務も含め、広域自治体が企画立案から管理執行までをできる限り一貫して実施できるようにすべきである。

なお、道州制を導入する場合に想定される国と地方公共団体との役割分担のイメージは、別表のとおりである。

- こうした事務を担うにふさわしい規模・能力を有する広域自治体を構築するという観点から、国と基礎自治体の中間に位置する政治行政主体のあり方を検討することが求められる。このため、道州制の導入を視野に入れて検討することが必要ではないか。

2 ブロック単位での地域戦略

—圏域に関する現状と課題の観点から—

- 経済のグローバル化のなかで、東アジア地域は世界経済の主要な一極に成長した。我が国の各地域からのアクセスが容易な東アジア市場を視野に入れれば、各地域がその特性に即した経済戦略に基づく産業政策を推進することによって、東京圏を介することなく、国際的な圏域間競争・連携・交流を進めることが現実のものとなりつつある。

- 国内における経済活動や政治行政に関する諸区画、またヒトやモノの交流・移動圏域などを見ると、市町村や都道府県を単位とするものに加えて、都道府県の範囲を越えた相当広域のいわゆるブロック単位のつながりやまとまりが認められるようになっている。

このブロック単位で見れば、その規模や経済力、財政力等は、ヨーロッパやアジアの諸国にも比肩する圏域として把握できる。また、現行の都道府県単位では存する諸条件の大きな格差も、ブロックの構成によっては一定程度緩和されることになる。

これらを踏まえれば、今後期待される圏域間競争・連携・交流は、ブロックを単位として実現されるものと考えられる。

- また、経済産業振興のみならず、広域的観点からの国土保全

管理や、地域間の機能分担に基づく効率的な社会基盤整備などの政策課題にも、都道府県より広域のブロックを単位として取り組むことがより実効的であると考えられる。

- こうした広域の地域戦略を担う新たな主体を構築するという観点から、道州制の導入について検討することが必要ではないか。

3 広域の圏域における総合的かつ主体的な政策決定

—組織・運営の観点から—

- 人口減少社会への移行や財政制約の増大などの前提の下では、例えば、フルセット型の行政投資からの脱却や、地域特性に即した産業政策の重点化、持続可能な地域構造への転換といった重要な課題に対する総合的かつ主体的な政策決定が不可欠である。

このような政策決定は、国の画一的な基準に沿って行うのではなく、地域において、住民の参画と監視の下で、そのニーズを的確に把握しながら、地域の資源を最大限に活用して総合的かつ機動的に行われることが望ましい。

これらの課題の範囲や性質にかんがみると、これまでの都道府県を単位とする取組みでは総合的、戦略的な対応が難しい面があり、複数都道府県を単位として相互補完することが求められることを踏まえれば、今後は、原則として都道府県の区域を越える広域の圏域を単位として対応していくことが望ましい。

- また、広域自治体に期待される役割の変化により、その組織や運営のあり方も自ずと変化が求められることとなる。例えば、圏域における政策決定を的確に遂行していくためには、現在の都道府県の業務を前提とした議決機関のあり方、また執行機関の補助機関や内部組織のあり方を、戦略的・機動的なものに見直すことが必要と考えられる。
- このため、広域の圏域における総合的かつ主体的な政策決定に適した新たな政治行政主体を構築するとともに、広域自治体の体制や運営のあり方を抜本的に見直すという観点から、道州制の導入について検討することが必要ではないか。

Ⅲ 道州制の制度設計における主要な検討事項

1 基本的な考え方

- 当調査会では、上記のような観点から、「道州制のあり方」に関する調査審議をさらに進めることとする。

今後の調査審議では、道州制の意義や導入の必要性等と併せて、制度設計に関しても議論することを予定しており、検討すべきと考えられる主要な論点を2に示すこととする。

- 道州制の制度設計に際しては、地方分権改革の理念、すなわち国と地方公共団体の新しい役割分担のあり方に基づき、地方公共団体が地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うとの考え方を基本として、地方分権を拡充・強化する方向を目指すべきである。

このような見地からは、道州制を構成する道州は、「国の総合的な地方支分部局」や「国と地方公共団体の性格を併有する中間的団体」ではなく、明確に「地方公共団体（自治体）」と位置づけるべきである。

- なお、道州制を巡る議論の中には、連邦制（憲法において、行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権）が国と州との間で明確に分割されている国家形態）を主張していると思われるものもある。

この点については、第27次地方制度調査会の答申も指摘するように、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などの問題があり、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。

2 主要な論点

道州制の制度設計に関して、今後検討すべきものと考えられる主要な論点は、次のとおりである。

なお、道州制における自主性・自律性の高い税財政制度のあり方については、制度設計に関する議論の進捗に即して検討していくことが必要である。

(1) 憲法における道州の位置づけについて

- ・ 道州は、憲法（特に地方公共団体の長の公選を定める第93条）にいう「地方公共団体」として位置づけられるものか。
- ・ 憲法上の地方公共団体として位置づけられる場合には、公選の長と公選の議員からなる議会を有することとなるが、これと議院内閣制をとる国の制度との整合をどう考えるか。
また、憲法上の地方公共団体として位置づけられない場合には、憲法による直接の保障の及ばない広域自治体として設置されることとなるが、このことについて地方自治の観点からどう考えるか。

(2) 国と地方公共団体の役割分担について

- ・ 道州制の導入に伴う国の役割の重点化に関する基本的な考え方は何か。
道州制の導入により広域自治体の規模・能力（区域等）が拡大することを踏まえ、現在は都道府県の区域を越えることから国の地方支分部局において処理している事務（主として管理執行に係る事務）を中心に、道州に移譲することを基本とするか。
あるいは、地方への権限移譲を一層推進し、国の役割を重点化する観点から、上記のような事務にとどまらず、国の企画立案に係る事務の一部を移譲するとの考え方をとるか。
- ・ 重点化された国の役割に係る事務は、企画立案から管理執行までを国がもっぱら担うこととすべきか。
あるいは、重点化された国の役割に係る事務であっても、国は主として企画立案を担うこととし、その管理執行については、例えば法定受託事務方式を活用して道州が担うことも考えられるか。

(3) 道州と基礎自治体の事務配分について

- ・ 分権型社会における道州と基礎自治体の事務配分はどのようなものであるべきか。
規模・能力の拡充した基礎自治体が、地域における行政をできる限り総合的に担うこととし、道州は、基礎自治体が処理することが適当でないものを担うものとするか。
あるいは、道州の役割は広域的役割に重点化することとし、基礎自治体とは事項的に異なる事務を担うものとするか。

(4) 道州の区域について

- ・ 道州の区域は何を基準として定められるべきか。
地域の地理的・歴史的・文化的な結びつきを重視して定めるべきか。
あるいは、経済的・財政的な見地から機能的に定めるべきか。
- ・ 首都又は三大都市圏等については、例外的に区域の広狭にこだわらず、大都市又はその周辺の区域をもって道州の区域とすることが考えられるか。(8参照)

(5) 道州の設置方法について

- ・ 道州の設置は、関係都道府県の申請に係らしめるものとするか。
あるいは、法律により区域を定めて設置することとするか。
- ・ 道州への移行については、全国一斉に移行することとするか。
あるいは、条件を満たしたところから順次移行することとするか。
- ・ 道州への移行プロセスにおいて、従前の都道府県単位の行政区画をどのように位置づけるべきか。

(6) 議決機関と執行機関のあり方について

- 道州が憲法上の地方公共団体として位置づけられる場合には、道州の長及び議会の議員を公選とすることが必須である。
一方、位置づけられない場合には、執行機関について、独任・公選の長のみならず、参事会制（合議制の執行機関）や議院内閣制（長を議会が選任）などを選択することも可能となるが、このような選択肢も考えるか。
- 議決機関の議員の選挙制度についてどう考えるか。
- 執行機関と議決機関の役割分担のあり方についてどう考えるか。
- 執行機関の補助機関（都道府県における副知事、吏員等）や内部組織（部局課等）は、どのようなあり方が望ましいか。

(7) 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について

- 道州制の導入に際し、現行の国の法令等による義務づけ・基準の設定等のあり方や、国の関与の法定主義や基本原則に関して、その見直しを検討する必要はないか。
- 地方公共団体の事務に関する国の政策形成過程に対する地方公共団体の参画や意見具申等についてどう考えるか。

(8) 大都市等に関する特例制度について

- 首都又は大都市圏においては、現在の指定都市等と同様に、道州に包括される基礎自治体に係る特例として大都市制度を設けることとするか。
あるいは、道州としての性格も有する大都市又は大都市を中心とする広域都市道州を設けることとするか。

道州制を導入する場合に想定される国と 地方公共団体との役割分担のイメージ

1 国が企画立案から管理執行までを一貫して担う事務

- 国家の存立に直接関わる政策に関する事務のほか、国際基準の遵守等の見地から全国的に統一されるべき基本ルールに関する事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの、実施にあたり極めて高度の専門技術を要する事務などが考えられる。
また、国の組織の内部的管理のために必要な事務も含まれる。

【例】

- ・ 外交、防衛、安全保障
- ・ 民事・刑事行政、出入国管理、海上保安、国家的治安維持
- ・ 通貨、金融、通商、特許、公正取引
- ・ 年金
- ・ 宇宙・海洋開発、先端的な科学技術開発、国家的交通・通信
- ・ 放送網
- ・ 国税、国有財産管理

2 道州（広域自治体）及び市町村（基礎自治体）が担う事務

- 1以外の事務については、住民福祉の増進を図ることを基本として、道州（広域自治体）及び市町村（基礎自治体）が広く担うこととする。

(1) 道州（広域自治体）が担う事務

- 道州（広域自治体）は、次のような広域的な役割に係る事務を担うこととなる。
なお、これらの事務の中にも、国が企画立案を行うこととなるものがある。

【例】

- ・ 圏域における広域的な見地から行う骨格的・基幹的な交通基盤整備、水系管理、国土保全管理
- ・ 広域的見地から行う環境管理、産業廃棄物対策

- ・ 広域防災、災害応急対策
- ・ 福祉・健康等に関する広域的な計画・基準の策定、医療監視・高次医療
- ・ 経済産業振興、雇用・労働基準、高次の研究・教育
- ・ 広域警察

(2) 市町村（基礎自治体）が担う事務

- 市町村（基礎自治体）は、地域の事務を第一義的に処理する行政主体であり、道州（広域自治体）が担うべき事務の類型に属するもの以外は、市町村（基礎自治体）が広く担うこととなる。
- 市町村（基礎自治体）が担うべき事務としては、例えば、次のようなものが考えられる
 - ① 子育て支援や高齢者介護、生涯学習のように、住民にもっとも身近な総合的行政主体として、地域の実情に即してきめ細かに対応することが望ましい事務や、地域環境管理の事務などのように、地域住民組織やNPO等との連携・協働の下に実施することが望ましい事務
 - ② 国又は広域自治体が定める基本ルールや基準等に即して行うべき事務であって、義務教育や社会福祉、保健医療のように対人的要素が強い事務や、都市計画、土地利用調整、身近な交通基盤のように住民の参画・合意を得ながら行うことが望ましい事務