

道州制に関する基本的考え方

平成19年1月18日
全 国 知 事 会

1 はじめに

これまで我が国は、国が大きな権限や財源を持つ中央集権型の行政システムの下で、急速な近代化と経済成長を成し遂げてきたが、その中で都道府県は、法的地位等の変容を経ながらも、明治期以来約120年の長きにわたり、その構成と区域を維持し、広域の地方自治体として、大きな役割を担ってきた。

成熟社会を迎え、量的な拡大よりも質的な充実に対する住民ニーズが高まる中、個性豊かで活力に満ちた地域を創造し、我が国の一層の発展を図っていくためには、現在の硬直化した画一的な中央集権型システムを改め、自己決定・自己責任の原則の下、地方が真に自立した地方分権型の行政システムを確立することが求められている。

このような地方分権改革の流れの中で、近年、市町村合併が大きく進展する一方、都道府県の区域を越える広域行政課題の増大等、都道府県を取り巻く社会経済情勢が大きく変化し、分権改革の担い手としての広域自治体のあり方が問われている。このことは、長い歴史を持つ都道府県のあり方にかかわり、住民生活や地域経済にきわめて大きな影響を及ぼすことになる。

そのため、国・地方の双方が積極的に情報発信し、国民の理解を得ながら、これからの国と広域自治体のあり方について議論を進めていかなければならない。今後さらに地方分権を進め、真の分権型社会を実現するためには、単に広域自治体である都道府県だけの問題にとどまることなく、国と地方の役割分担を抜本的に見直すことにより、中央省庁の解体再編も含めた我が国統治機構全体の改革を行う必要がある。このことが国と地方を通じた効率的な行政システムの再構築による新しい政府像の確立につながるものである。

2 道州制の検討に当たっての全国知事会の立場

道州制については、昨年になって、第28次地方制度調査会の答申をはじめ、安倍内閣で道州制担当大臣が置かれ、国民的議論の前提となる「道州制ビジョン」策定について検討が始められたほか、自由民主党においても、道州制調査会が素案の策定に向け議論を開始するなど、国レベルにおいて道州制の導入に向けた動きが本格化してきた。

道州制の検討を進めるに当たっては、国民的な理解を得て、我が国統治機構全体を改革し、地方が真に自立する税財政システムを確立するなど、解決しなければならない大きな課題があるが、現在のところ、道州制の姿について国と地方との間で明確なイメージが共有されておらず、道州制のメリット等に関する検証が十分進んでいないことから、導入を前提とした進め方に慎重な意見があることも事実である。

しかしながら、かつて見られなかったほど道州制の議論が盛り上がりを見せる中、全国知事会は、道州制議論において、正に当事者として、様々な課題について検討を加えながら真摯に議論を重ね、最も積極的に提案していかなければならない立場にある。

言うまでもなく、道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段では決してない。また、道州制の議論にかかわらず、まず第二期地方分権改革を着実に推進しなければならない。

以上の点を踏まえ、ここに道州制の基本的考え方を示すことによって、道州制に対する全国知事会の立場を明らかにするとともに、政府や各政党をはじめとする関係機関に対し、道州制の検討に当たっての課題を提示しようとするものである。

3 道州制の基本原則

道州制の検討に当たっては、以下の基本原則が前提とならなければならない。

1 道州制は地方分権を推進するためのものでなければならない

国と地方自治体双方のあり方を同時・一体的に抜本的に見直し、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を検討しなければならない。

2 道州は、都道府県に代わる広域自治体とし、地方自治体は道州と市町村の二層制とする

道州は、国と市町村の間の広域自治体として、市町村と役割を分担して、主に地域における広域行政を担うものとすべきである。国の出先機関的な性格や国と地方自治体の中間的な性格を持つようなものであってはならない。

3 国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担うことで、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるものでなければならない

「国と地方の役割分担」を抜本的に見直し、現在国が担っている事務については、外交、防衛、司法など、国が本来果たすべき役割に重点化し、内政に関する事務は、基本的に地方が担うこととすべきであり、このことが、国と地方の二重行政解消にもつながるものである。

その際、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管することによって、住民や地域に身近な行政サービスについては、最も身近な基礎自治体が担い、道州は、広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務等を担うこととすべきである。

4 役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを伴うものでなければならない

国と地方の役割分担に基づき、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討するという観点から、国の事務権限の仕分けを行い、地方支分部局の廃止のみならず、中央省庁の解体再編を含め、地方への権限移譲を検討しなければならない。

また、国から地方への公務員の身分移管の方策についても検討しなければならない。

5 内政に関する事務について、道州に決定権を付与するため、国の法令の内容を基本的事項にとどめ、広範な条例制定権を確立しなければならない

内政に関する事務について、道州が事務を自主的・自立的に担えるようにするため、国の法令については大綱的なものに限定するなど、基本的な事項を定めるにとどめ、道州において広範に条例制定ができるようにしなければならない。

6 道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもとで政策展開できるよう、国と地方の役割分担に応じた、自主性・自立性の高い地方税財政制度を構築しなければならない

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、税体系を抜本的に再構築し、地方の課税自主権を強化する必要がある。例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入など、現行の国税と地方税の税目や課税自主権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築しなければならない。

道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サー

【石井委員説明用資料】

ビスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法については、国と地方において決定する仕組みの導入を検討しなければならない。

さらに、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討しなければならない。

7 道州の区域については、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、枠組の議論ばかり先行させるのではなく、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しなければならない

道州の区域は、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、住民が一体感を持つことができるよう地域の意見を反映した区域となるように設定すべきであり、地理的特性や歴史的事情等も考慮すべきである。

なお、道州の区域等の枠組は、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、国において一方的に区域を絞り込むなど、枠組を先行させた議論を行うべきではない。

4 地方分権改革の推進

道州制議論にかかわらず、地方分権改革推進法に沿って、地方が提案している国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源のさらなる移譲、法令による義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化等の改革を一体的に進める必要がある

地方分権改革は、道州制議論にかかわらず当然進められなければならない。道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由とならないよう、地方分権改革推進法に沿って、地方が提案している国と地方の役割分担の見直し、国から地方への権限及び税財源のさらなる移譲、法令による義務づけの廃止・縮小、国と地方の二重行政の解消による行政の簡素化等の改革を一体的に進めなければならない。

5 道州制検討の進め方

1 国と地方が一体となった検討機関の設置が必要である

道州制は、国と地方双方の政府のあり方を再構築するものであることから、両者が共通の認識を持って検討していくことが不可欠である。そのため、道州制の検討は政治主導の下で行われるべきであり、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成される常設の「検討機関」を共同して設置し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方及び地方の役割、地方自治体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進めなければならない。

2 国民意識の醸成が必要である

道州制の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題であるが、現時点で、道州制の具体的なイメージについて、また道州制が我が国のあり方や国民生活にどのような変化をもたらすかについて、国民に十分理解されているとは言い難い状況にある。

そのため、国と地方の双方が道州制のメリットや課題について分かりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努めなければならない。

6 具体的な検討課題

2 で述べた道州制の検討に当たっての全国知事会の立場に沿って、今後具体的な検討が必要と考えられる課題は、次のとおりである。

国のあり方及び国・道州・市町村の役割分担

国と地方の役割分担を明確化し、国の役割を純化、重点化した場合、立法府のあり方、中央省庁の解体再編、地方支分部局の廃止を含めた国の組織・機構の具体的なあり方、国が担うべき具体的な事務事業のあり方をどうするか。

また、新たな行政需要が生じた場合、国、道州、市町村のいずれが担うかについての調整をどうするか。

税財政制度のあり方

国と地方の役割分担を踏まえ、自主性・自立性が高く、道州間の大きな財政力格差を生じさせないような税財政制度のあり方及び道州間の財政調整制度のあり方をどうするか。

大都市圏との関係

道州制の下での基礎自治体としての大都市のあり方をどうするか。特に、政令指定都市等の大都市制度が現行のままでよいのか。また、道州と首都圏をはじめとする大都市圏域との関係をどう考えるか。

市町村との関係

市町村の役割はどうあるべきか。また、市町村の行財政基盤をいかに強化すべきか。特に、その役割を担いきれない小規模町村について、その事務の補完のあり方をどうするか。

住民自治のあり方

「住民自治」を担保するために、どのような仕組みが必要か。

首長・議会議員の選出方法

道州の首長の選出は、どのような方法がふさわしいか。（住民の直接選挙、議会において選出等）

また、道州の議会議員の選出は、どのような制度がふさわしいか。（道州単位の比例代表選挙、道州内をいくつかの選挙

区に分割した選挙区選挙等)

条例制定権(自治立法権)の拡充・強化

道州が、その担う事務について広範に条例を制定できるようにするためには、どのような課題があるか。条例を我が国の法体系の中でどのように整理すべきか。

道州の組織・機構のあり方

道州の内部組織のあり方、行政委員会制度及び議会制度のあり方をどうするか。

各課題の検討体制

検討体制については、道州制特別委員会及び同委員会の下に設置する予定のプロジェクトチームにおいて、それぞれのテーマ（課題）について同時並行的に検討し、道州制特別委員会で整理しつつ、全国知事会としての考え方をまとめていくこととする。

○道州制特別委員会本体において検討するテーマ

- ・ 国のあり方及び国・道州・市町村の役割分担
- ・ 大都市圏との関係
- ・ 市町村との関係
- ・ 住民自治のあり方

○道州の組織・自治権に関する P T

- ・ 首長・議会議員の選出方法
- ・ 道州の組織・機構のあり方
- ・ 条例制定権（自治立法権）の拡充・強化

○道州制における税財政制度に関する P T

- ・ 税財政制度のあり方