

全国知事会道州制特別委員会検討状況報告

平成19年12月19日

I はじめに

1 「道州制に関する基本的考え方」以降の道州制議論をめぐる状況

全国知事会道州制特別委員会（以下「委員会」という。）では、昨年12月18日に「あるべき道州制の姿(案)」を取りまとめ、本年1月18日の全国知事会議に諮り、会議の場での意見を踏まえ、題名の修正も含め「道州制に関する基本的考え方」（以下「基本的考え方」という。）として取りまとめた。

その後、委員会に「道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム」（座長：神田愛知県知事）及び「道州制における税財政制度に関するプロジェクトチーム」（座長：古川佐賀県知事）を設け、委員会本体と2つのプロジェクトチーム（以下「PT」という。）とで「基本的考え方」の中で掲げた8項目の検討課題について、分担して議論を進めてきたところである。

一方、政府においては、本年1月26日に、道州制担当大臣の下に「道州制ビジョン懇談会」を開催することが決定され、江口克彦氏が座長に任命されるとともに、全国知事会からは、委員会委員長である石井岡山県知事と高橋北海道知事がメンバーに選任された。道州制ビジョン懇談会では、「経済財政改革の基本方針2007」にも明記されたとおり、本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予定で、月1回のペースで議論が続けられている。

また、自由民主党においては、道州制調査会により、本年6月14日付けで「道州制に関する第2次中間報告」が取りまとめられた。その後、9月20日の総会において同調査会を発展的に解消して総裁直属機関とする決議が採択され、11月8日には道州制推進本部の第1回総会を開催、本年度末までに第3次中間報告を出すことが決定された。

さらに、社団法人日本経済団体連合会においては、本年1月1日に発表した新ビジョン「希望の国、日本」の中で道州制の導入を提案するとともに、行政改革推進委員会の下に「道州制に関する検討会」を設置し、3月28日に「道州制の導入に向けた第1次提言」を発表した。

2 今回の報告に盛り込んだ内容

道州制議論をめぐる以上のような状況の中で、委員会では、幹事会を設置するとともに、各PTにもそれぞれ幹事会を設け、「基本的考え方」に示された検討課題について議論を重ねてきたところであり、今回、これまで検討してきた次の事項について、一定の検討結果あるいは検討状況を報告として取りまとめた。

- ① 国と地方の役割分担と国のあり方
- ② 条例制定権(自治立法権)の拡充・強化
- ③ 首長・議会議員の選出方法
- ④ 税財政制度

Ⅱ 国と地方の役割分担と国のあり方について

1 検討する上でのベースとなる考え方

(1) 委員会でのこれまでの了解事項

委員会では、道州制の下での国と地方の役割分担について、次の事項を了解の上で検討を進めてきた。

- ① 第28次地方制度調査会答申で示された「メルクマール」をベースとして、これに「中央政府の解体再編も含めた」視点を加えて検証する。
- ② 国が担うべき事務かどうかの検証に「ナショナルミニマムの保障に係るものかどうか」という視点も加える。
- ③ 道州制の下での国と地方の役割分担については、第二期地方分権改革において我々の目指す役割分担のあり方がある程度固まった段階で、それをベースとして、議論を更に一歩進め、具体的な役割分担の形を検討していく。

(2) 第二期地方分権改革の現状

全国知事会では、地方分権推進特別委員会の下に行政分野ごとのプロジェクトチームを設置し、国の関与の廃止等及び地方支分部局の整理について検討を重ねて意見集約を図り、7月の知事会議において取りまとめた上で「第二期地方分権改革への提言」として政府の地方分権改革推進委員会に提出したところであるが、各府省から同委員会へ回答された内容は、否定的な回答に終始するものであった。

同委員会では、本年11月16日に地方分権改革推進に当たっての「中間的な取りまとめ」を決定したが、この中では、地方分権改革の理念や検討の方向性を明確にしつつ、義務付け・枠付け、関与の見直し等について具体的に見直しの方策が示されるとともに、個別の行政分野・事務事業においても、地方の意見を踏まえた抜本的な見直しの方向が示されたところである。

(3) 第二期地方分権改革と道州制との関係

あくまで現行制度を前提とした第二期地方分権改革と道州制との制度的な違いの程度に関する認識は様々であり、国民の共通認識としての「道州制」の全体像は未だ固まっていない。

しかし、全国知事会としての検討に値する「道州制」であるためには、少なくとも地方分権改革推進委員会の「中間的な取りまとめ」の中で「自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する完全自治体を目指す取組み」と位置付けた第二期地方分権改革において我々が目指すレベルをベースとし、また、この「取りまとめ」で示された個別の行政分野・事務事業における我々の意見を踏まえた抜本的な見直しの方向性を踏まえて更に一層の分権化を実現するものでなければならない。

2 役割分担議論に関する論点整理

(1) アンケート調査の実施

内政に関して国が担うべき役割を見直すに当たり、その方向性を探るため、第28次地方制度調査会答申を参考にして、次の9つの分野について268の事務を抽出し、道州制の下ではそれぞれの事務は次のどの選択肢に該当するかについて、各委員都道府県に対しアンケート調査を実施した。

<9つの分野>

○社会資本整備 ○環境 ○産業・経済 ○交通・通信 ○雇用・労働
○安全・防災 ○福祉・健康 ○教育・文化 ○その他

<選択肢>

- 1 国が担うべき事務に該当しない。
- 2 国が担うべき事務に該当する。
 - a 制度の創設、枠組の設定のみ国が担う。
 - b aに加え、基準の設定まで国が担う。
 - c a, bに加え、事務処理手続の設定まで国が担う。
 - d a～cに加え、事務の執行も一部国が担う。
 - e 制度の創設から事務の執行までを国が一貫して担う。

(2) 調査の結果

アンケート調査の結果は、別表1及び2のとおりであるが、各事務について、「国が担うべき事務に該当しない」又は「制度の創設、枠組の設定のみ国が担う」とした比率は、社会資本整備、雇用・労働、教育・文化、環境、産業・経済の各分野において5割を超え、他の選択肢を大きく上回った。他方、福祉・健康の分野では、その比率が5割に満たず、「基準の設定まで国が担う」又は「事務処理手続の設定まで国が担う」とした比率が前記の5分野に比べて大きかった。

安全・防災、交通・通信の分野では、以上の4つの選択肢の間に差はあまり見られなかった。

「制度の創設から事務の執行までを国が一貫して担う」とした比率は、交通・通信とその他の分野を除き、総じて小さかった。

(3) 「基本的考え方」に照らした検証

① 「国が担うべき事務に該当しない」又は「制度の創設、枠組の設定のみ国が担う」という選択肢は、「基本的考え方」に掲げた「内政に関する事務は基本的に地方が一貫して担う」及び「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」するとの基本原則に沿ったものと言える。

② また、「制度の創設から事務の執行までを国が一貫して担う」という選択肢も、欧米の連邦制国家においても中央政府が内政に関わる場合があり、上記基本原則に決して反するものではない。

③ 上記基本原則に照らせば、地方政府が管理執行を担う事務について中央政府が基準や手続等を設定する、いわば国法による地方政府に対する関与が問題であり、これを見直して廃止・縮小すべきである。

また、現在の政府の方針でも「地方分権改革の総仕上げ」（経済財

政改革の基本方針2007)と位置付けられる道州制である以上、全国知事会として検討するに当たっては、国と地方の二重行政の完全な解消を目指さなければならない。

すなわち、道州制の下で地方が担う事務に関して、「事務処理手続の設定まで国が担う」ことは地方の自主性・自立性の確保の観点から、また、「事務の執行も一部国が担う」ことは国と地方の二重行政を解消する観点からいずれもふさわしくない。さらに、「基準の設定まで国が担う」ことについても、憲法の保障する最低限度等の基本的な事項の設定等限られた範囲においてのみ認められるべきである。

3 国と地方の役割分担見直しの方向

以上の点を踏まえ、役割分担の明確化、二重行政の解消という趣旨を徹底する意味でも、道州制の下での国と地方の役割分担については、制度設計の主体と管理執行の主体を一致させる方向で見直すべきであり、具体的には、内政に関する国と地方の役割分担について次のとおり整理すべきと考える。

(1) 具体的な見直しの方向

内政分野については、次に掲げるものを除き、地方が制度設計から管理執行までを一貫して担うこととすべきである。なお、地方が担う事務に関して憲法の保障する最低限度（ナショナルミニマム）等の基本的な事項の設定が必要な場合には、国がこれを担うこととする。

- ① 国家財政、通貨制度、旅券制度、国籍制度等の国でなければできないもの。
- ② 航空管制、海難審判、気象業務等その事業規模や成果、影響等が全国的なものであって、地方がそれぞれに担うよりも国が一括して担う方が明らかに合理的、効率的なもの。この場合においては、制度設計から管理執行まで国が一貫して担うこととすべきである。

- ③ 民事、刑事等の基本法制、金融政策、基準認証等国民の生命・財産の保護及び取引の公正さの確保の点から、特に国法で全国一律に国民の活動を直接規律しなければ重大な支障が生じるルールの設定。この場合においては、違法行為に対する監督権の行使等その運用等の面で行政が関与する必要がある部分についても、国が管理執行までを一貫して担うことを基本とする。

(2) 国と地方の役割分担の決定方法

道州制の下で行政が担うべき分野については、上記の具体的な見直しの方向を基本とし、官民の役割分担や規制緩和の視点も加えて、現在行政が担っている役割を徹底的に見直すことが必要である。

その上で、国と地方の役割分担については、国の都合で一方向的に決められることのないよう、国と地方が対等な立場で議論し、決定されることが制度的に保障された上で、国法（憲法を含む。）により規定されることとすべきである。

4 新たな国のあり方

以上の具体的な見直しの方向に沿って道州制の下での国と地方の役割分担を整理することにより、内政に関する分野において、国法による制度設計から自治立法による制度設計へと我が国の行政システムの大きな変革をもたらすこととなる。

その結果、国が制度設計から管理執行までを一貫して担う一部の分野に関わる部門を除き、内政に係る中央省庁の機能は地方政府に移管され、その解体再編を通じて中央政府の体制がスリム化されることとなる。

併せて、官民の役割分担や規制緩和の視点からの行政が担う役割の徹底した見直しと、国と地方の二重行政の完全な解消により、国と地方を通じた簡素で効率的な行政システムの再構築につながることとなる。

国民生活に関わる行政活動の多くの部分は、地方政府の「自己決定・自己責任」により担われ、中央政府は、その能力をもつぱら国際社会における我が国の国益の保護とその確固たる地位の確立に傾注することとなるが、それはまさに中央政府でなければなし得ない役割に純化することである。

Ⅲ 条例制定権(自治立法権)の拡充・強化について

1 基本的な考え方

国、道州、市町村の役割を明確にした上で、それぞれの執行権者がその業務について責任を持つべきであり、自治立法権のあり方についても、事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行うことを基本とすべきである。

自治立法の実効性を担保するためには、地方が担当する分野についての国法と自治立法、さらには道州と市町村の自治立法の規定が相互に矛盾・抵触することのないよう、それらのあるべき関係を明確にするとともに、その関係を保障する制度を構築することが必要である。

2 国法と自治立法のあり方

道州制を真の分権型社会の創造につながるものとするためには、自治立法権の確立が不可欠であり、道州制下において地方が担う事務に関しては、国法に規定する事項を最小限度の基本的な事項に限るとともに、具体的な事項はできる限り自治立法の規定に委ねるべきである。

このような理念を踏まえると、道州制下において地方が担う事務に関して国法に規定すべき事項は次のようなものに限られると考えられ、これらを国の立法原則として明確化することが不可欠である。

- ① 責任の所在を明確にするとともに、国の過剰な関与を防ぐため、国と地方の役割分担に関して、国と地方の責務、財政負担のあり方、これらの調整の原則など最小限必要な事項については国法（憲法を含む。）に規定すべきである。

なお、この場合において、国・道州・市町村の役割分担は、国家全体の権限配分の問題であり、税財源の配分の基礎となるものであることから、道州と市町村の役割分担についても国法に規定すべきとする考え方と、国の役割を限定的なものとする見地から、道州と市町村の

役割分担については必ずしも国法に規定することを要しないとする考え方がある。

- ② 道州制下において地方が担う事務の内容、体制、当該事務に関連する国民への義務付けや義務履行を確保するための手段などに関しては、自治立法に委ねることを原則とし、国法の規定は、次に掲げるものなど、国法に規定しなければ国本来の役割を果たすことができない最小限度の内容に限られるべきである。

ただし、これらの場合においても、地方の自主的な調整が可能なものについては、国法に具体的な規定を置くのではなく、地方の調整に委ねるべきである。

(ア) 憲法の規定を具体化するなど国家としての基本理念を明らかにするために必要な最小限度の規定

(イ) 国際的な責務を果たすため国家として必要な最小限度の規定

(ウ) 国民の生命身体（財産）の安全を確保するため国家として必要な最小限度の規定

(エ) 施策の性質上、全国的な連続性又は統一性を確保するため必要な最小限度の規定

- ③ 上記の国法の規定について、その性格の面に着目すれば次のように整理することができ、上記のとおり国法の規定を必要最小限度とした上で、更に、その性格に応じて、地域の状況を踏まえた自治立法の規定を優先して適用できることとすべきである。

また、国法のそれぞれの規定に即して、法文上その性格が明確に示されるべきである。

(ア) 全国的に一律の事項（水準）を定めるもの

(イ) 確保すべき最低限度又は許容し得る最高限度の事項（水準）を定め、その範囲内において自治立法が定められる場合には自治立法の規定を適用するもの

(ウ) 全国の標準となる事項（水準）を定め、自治立法が定められる場合には自治立法の規定を適用するもの

なお、地方の役割とされたものについては地方が立法を行うことが基本であり、国法に全国の標準を定めることの必要性については、地方の意見を十分に踏まえて、限定的に判断されるべきである。

3 広範な自治立法権を保障するための措置

(1) 国法と自治立法のあるべき関係を保障する措置の必要性

道州制下において地方が担う事務に関して、広範な自治立法権を確立するためには、国法と自治立法の望ましいあり方に反する立法を事前に防止し、又は事後に是正することによって、国法と自治立法あるいは道州と市町村の自治立法のあるべき関係を制度的に保障する措置を講じることが不可欠である。

なお、現行の地方自治制度においては、第一期地方分権改革の成果として、国と地方の役割分担の原則^{地方自治法第1条の2}、地方に関する法令の立法原則、解釈・運用原則、自治事務に対する配慮原則^{同法第2条}、地方の連合組織の意見具申に対する内閣の遅滞のない回答努力義務^{同法第263条の3}といった規定が置かれている。

しかしながら、今般の第二期地方分権改革において、義務付け・枠付け、関与の見直し等が引き続き課題となっていることが端的に示すように、依然として国法の規律密度は緩和されていない。道州制下における国法と自治立法のあるべき関係を確実なものとするための仕組みとしては、現行地方自治制度に講じられている措置では不十分である。

(2) 国法と自治立法のあるべき関係を保障するための措置

道州制下の国法と自治立法とのあるべき関係を保障する制度は、国法の役割を限定する法規範、国の立法過程への地方の参画、国法と自治立

法の競合を調整する仕組みその他の要素から構成される必要がある。

それぞれの要素について、その概要を整理すると次のとおりである。

① 国法の役割を限定する法規範

道州制下における国と地方の役割分担や地方が担う事務に関する国の立法原則を定める法規範が創設されるべきである。

この法規範は、自治立法権を侵害する国の立法を抑止すると同時に、国法と自治立法の競合を調整する際の拠りどころとなるに足る具体性と実効性を持つ必要がある。

② 国の立法過程への地方の参画

道州制下において地方が担う事務に関し、国が新たな立法を行い、あるいは改正する際には、その過程に地方の意思を反映させるため、事前にその内容を地方が把握し、意見を述べ、調整を図るなどの機会が設けられるべきである。

③ 国法と自治立法の競合を調整する仕組み

国又は地方の申し出により、公平・公正な第三者によって、国法と自治立法の競合を調整する仕組みが整備されるべきである。

④ 広範な自治立法権を保障するために必要なその他の措置

自治立法に基づく義務履行の確保のための行政強制に関する制度の設計を自治立法に委ねるなど、自治立法の実効性を確保するための措置を講じる必要がある。

IV 首長・議会議員の選出方法について

1 首長の選出方法

道州の首長は、地域の多様なニーズや課題を踏まえ、住民に対し責任を持って様々な政策を実現していく必要がある。そのためには、道州の首長は、住民に直接選ばれたという事実を基に、強いリーダーシップを発揮していくことが求められる。また、都道府県の知事の直接公選は、長年にわたって実績を重ねており、国民の間でも定着している。

これらのことから、道州の首長については、直接公選とすることが望ましい。なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論付けることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、議院内閣制についても選択肢として引き続き検討すべきとの意見もあった。

また、首長の選出方法を選択できることとするかどうかについては、道州の基本的な組織原理である首長の選出方法が、それぞれの道州によって大きく異なることは、国家としてのあり方に混乱を生じるおそれがあることから、あえてこれを選択可能とする必要はないと考えられる。

2 議会議員の選出方法

これまでの都道府県議会議員の選挙制度が地域の代表を確保するため選挙区を設けてきた経緯を踏まえ、道州の議会議員の選出方法にあっても、道州内の多様な地域の住民の意見を道州の議会に反映させるため、原則として、選挙区制とすることが望ましい。

なお、選挙区制を原則としつつ、政策本位の選出方法である比例代表制を加味することも考えられる。

V 税財政制度について

道州制における税財政制度についてもPTにおいて精力的に議論が重ねられてきたところである。

会議においては、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するという観点から、主に次の点について検討を行ってきた。

- ① 地方の役割に見合った地方税収を確保するとともに、自立性が高く偏在性の少ない地方税体系を構築するため、国と地方の税源配分を抜本的に見直し、国から地方への大幅な税源移譲を行うこと。
- ② 国から地方への税源移譲とそれに伴う税源の偏在是正は不可分であり、道州制においても、地方自治体の歳入を一定程度均等化するための財政調整が不可欠であることから、地方自治体間の人口、面積、更に人口規模などの違いを考慮して自治体間の公平性を確保するための新たな財政調整システムを構築すること。

この中では、特に、国による垂直的財政調整の取扱いや財源保障のあり方について、議論があるところであり、地方自治体の財政的自立性をどこまで追求すべきか、財源保障のレベルをどの程度のものにすべきかといった観点から、更に議論を深めていくこととする。

VI 今後に向けて

以上のとおり、本年1月の「基本的考え方」の取りまとめ以降における委員会及び各PTでの検討の結果や状況を報告として取りまとめたが、いずれの事項もその基本的な方向性を示したものであり、今回報告したそれぞれの内容について更に詳細な検討を行っていかなければならない。

また、これまで議論が進められているが意見集約に至っていないものや議論自体に入っていない課題もある。

これらの課題も含め道州制の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、そのコンセンサスを得ながら議論を進めていかなければならない。

委員会としては、今後とも道州制に関する政府、政党、経済団体等の検討状況や地方分権改革全般の動向にも注意を払いつつ、引き続き検討を重ねていくこととする。

今回の調査における選択の分布状況

	1 国が担うべき事務に該当しない	2 国が担うべき事務に該当する				
		a 制度の創設、枠組の設定のみ国が担う	b 左記に加え基準の設定まで国が担う	c 左記に加え事務処理の手續の設定まで国が担う	d 左記に加え事務の執行も一部国が担う	e 制度の創設から事務の執行まで国が一貫して担う
社会資本整備	55.6%	15.4%	14.3%	2.8%	9.0%	2.9%
	71.0%		17.1%			
環境	38.9%	18.2%	22.1%	2.4%	12.6%	5.8%
	57.1%		24.5%			
産業・経済	43.3%	13.8%	9.5%	5.2%	11.5%	16.7%
	57.1%		14.7%			
交通・通信	25.3%	8.1%	17.6%	7.1%	12.2%	29.7%
	33.4%		24.7%			
雇用・労働	47.5%	16.6%	10.4%	13.1%	4.3%	8.1%
	64.2%		23.5%			
安全・防災	26.3%	10.5%	21.2%	11.3%	13.2%	17.5%
	36.8%		32.5%			
福祉・健康	34.1%	15.3%	21.6%	6.1%	13.3%	9.7%
	49.4%		27.7%			
教育・文化	41.9%	17.8%	22.5%	3.3%	7.8%	6.8%
	59.7%		25.8%			
その他	10.7%	10.9%	11.9%	16.4%	8.8%	41.3%
	21.6%		28.3%			

事務の執行は地方に委ねる

今回の調査における選択の分布状況



