

## 道州制特別委員会幹事会における検討状況報告

## 中間取りまとめに向けた議論の集約方針について

## 1 特別委員会本体で議論することとされた検討課題の取扱い

- (1) 特別委員会本体では、国のあり方を含めた「国と地方（国・道州・市町村）の役割分担」のほか、「大都市圏との関係」、「市町村との関係」、「住民自治のあり方」の4つの検討課題を議論することとされている。
- (2) このうち、中間とりまとめには、すべての議論の基礎となる「国と地方の役割分担」と、それを通じて道州制の下での「国のあり方」を中心に盛り込むこととする。
- (3) その他の項目については、今回の中間取りまとめの結果を踏まえ、またこの度発足した第29次地方制度調査会での議論も踏まえつつ、来年以降検討していくこととする。

## 《参考》第29次地方制度調査会の審議項目

- ・市町村合併を含めた基礎自治体のあり方（基礎自治体、大都市制度等）
- ・チェック機能の充実（監査機能、議会制度）
- ・地方税財政制度のあり方等（税財政制度、首長の多選制限）

## 2 国と地方の役割分担議論の集約について

## (1) これまでの了解事項

第28次地制調答申で示された「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。

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。

道州制の下での国と地方の役割分担については、第二期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) 「道州制に関する基本的考え方」のスタンスと第二期地方分権改革との違いを踏まえた役割分担議論の集約の方向性

「基本的考え方」における現状認識

「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」

「基本的考え方」における道州制の趣旨・目的

「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」である。

「基本的考え方」における国と地方の役割分担の考え方

「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」

スタンスの違いを踏まえた議論集約の方向性

「基本的考え方」のスタンスは、上記のとおり現行の行政システムを前提としたものではなく、第二期地方分権改革に対するスタンスとは決定的に異なる。

道州制特別委員会としては、今後、この点を踏まえ、かつ、このスタンスからの後退はないとの前提で、「内政」における「国が本来果たすべき役割」について重点的に議論し、それを通じて道州制の下での具体的な「国のあり方」に関する意見集約を目指すこととする。

### (3) 議論集約のアプローチ及び前提条件について

「内政における国が本来果たすべき役割」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の参考として提示された8つの行政分野とそのいずれにも属さない内政分野の9つの分野にわたる事務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。

国が担う事務か否かの判断に当たっては、道州制が「国と地方双方の政府を再構築」するものとした以上、現行制度下での国と地方の人的、財政的な差異は判断の基準としない。また、地方が担う事務については、その企画立案から管理執行までをできる限り地方が一貫して担うことを前提とする。

## 調査結果の分析と見直しの方向性について

### 1 調査結果が示す特徴

この調査は、調査対象とした個々の事務について具体的に国と地方の役割の割り振りを決めることが目的ではない。そこで、すべての回答を行政分野ごとに集計し、回答の傾向を分析することとした。その結果、

- (1) 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」を選択した比率は、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半数を超え、他の選択肢を大きく上回った。
- (2) 福祉・健康の分野では、上記、 を選択した比率が半数に満たず、「基準の設定まで国が担う」及び「事務処理手続の設定まで国が担う」の比率が上記の5分野に比べて大きくなっている。
- (3) 安全・防災、交通・通信の分野では、上記、 を選択した比率と、 を選択した比率が近接している。

### 2 「基本的考え方」に照らした問題点

- (1) 国が担うべき事務に該当しないとの回答は、まさに「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」との基本原則を体現したものとと言える。

一方いずれの分野にも、道州制の下でも「制度の創設から事務の執行までを国が一貫して担う」とする回答が多くを占める事務があったが、国（中央政府）が内政に一切関わらないということは欧米の連邦制国家においてもないことであり、この結果は、上記基本原則に決して反するものではない。

- (2) また、「制度の創設、枠組の設定のみ国が担う」とする考え方についても、「基本的考え方」に掲げた「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」するとの基本原則を踏まえれば、「基本的考え方」に沿ったものと言える。

- (3) むしろ、この2つの基本原則に照らして見直すべきは、地方が管理執行を担う

事務について国が基準や手続き等を設定する、いわば国の法令等による地方に対する関与をいかになくしていくかという点である。

(4) また、道州制は「地方分権改革を推進するためのものである」という「基本的考え方」の前提に鑑みれば、国と地方の二重行政の解消という現下の課題についても、政府においても「地方分権改革の総仕上げ」(基本方針2007)と位置付ける道州制にあっては、その完全な実現を目指すべきである。

### 3 第二期地方分権改革と道州制との距離感

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、各都道府県において依然として千差万別である。

しかし少なくとも、地方分権改革推進委員会が5月に取りまとめた「基本的な考え方」の中で「自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある」とし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、さらに一層の分権化(地域主権化)を目指すものでなければ、全国知事会として考える「道州制」たり得ない。

### 4 国と地方の役割分担の見直しの方向性 - 国のあり方を中心として

上記の点を踏まえ、具体的には、役割分担の明確化、二重行政の解消という趣旨からも、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しを進めるべきではないか。

#### (1) 具体的な見直しの方向

(ア) 事業規模や成果、影響等が全国的なものであって、地方団体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、効率的なものについては、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はないか。

《具体例》航空管制、海難審判、気象業務、海上保安、原子力安全・保安政策、破壊活動団体の調査、宇宙開発等高度な科学技術開発、司法制度と密接に関連する分野(矯正施設、更生保護)等

(イ) 国民の生命・財産及び取引等の安全の面から、全国一律でなければ重大な支障が生じるルールの設定については、国が担うこととし、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、警察行政の分野等を除き国が管理執行までを一貫して担うこととすべきではないか。

《具体例》民事、刑事等の基本法制、金融政策、度量衡、知的財産権制度、私的独占禁止、証券取引、基本的な交通ルール等

(ウ) 上記ア、イ及び国の資格でなければできないもの(外交、防衛、国家財政、通貨制度、旅券制度、国籍制度等)以外のすべての内政分野については、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り、国は、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のみを担うこととすべきではないか。

## (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、上記の仕分けの考え方を基本とし、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、国法により規定されることとすべきではないか。

## (3) 見直しの方向に沿った新たな国のあり方

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、国の役割を純化、スリム化することができるのではないか。

その結果、国(中央政府)は国際社会において我が国の国益を守り、その確固たる地位を確立することに専念することができるのではないか。

一方、地方は国民生活に直接関わる教育、社会福祉、医療体制整備、次世代育成支援、雇用・労働対策、環境対策、観光や物流を含む産業振興、農林水産業振興、社会資本整備等の施策全般を総合的に担うことにより、住民に身近な地方政府が住民とともに、それぞれの地域特性を生かした新たな地域社会を創造し、各地域が互いに切磋琢磨することで我が国全体の底上げにつながることとなるのではないか。

## 道州制特別委員会等開催実績

平成19年5月7日 第11回道州制特別委員会  
幹事会の設置を決定

平成19年8月2日 第1回幹事会  
中間とりまとめに向けた議論の集約方針等について議論  
「国と地方の役割分担」とそれを通じての道州制の下での「国のあり方」を中心に盛り込むこととし、国が担うべき役割を検討するため、特別委員会各都道府県に対して調査を実施することとした。

平成19年8月8日  
「内政における国が本来果たすべき役割」に関する調査実施

平成19年10月2日 第2回幹事会  
国が果たすべき役割に関する調査結果の報告と、その結果を踏まえた中間とりまとめの方向性について議論

平成19年10月30日 第13回道州制特別委員会  
幹事会検討状況の報告と中間とりまとめに盛り込む内容等について議論

平成19年11月30日 第3回幹事会(予定)  
中間とりまとめの骨子について議論の予定

平成19年12月中下旬 第14回道州制特別委員会(予定)  
中間とりまとめ案を審議、決定

平成20年2月(予定) 全国知事会議  
道州制特別委員会中間とりまとめ案を提案、決定

## 今回の調査における選択の分布状況

	国が担うべき事務に該当しない	国が担うべき事務に該当する				左記に加え事務の執行も一部国が担う	制度の創設から事務の執行まで国が一貫して担う
		制度の創設、枠組の設定のみ国が担う	左記に加え基準の設定まで国が担う	左記に加え事務処理の手続の設定まで国が担う			
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

