

# 第28次地方制度調査会

## 「道州の基本的な制度設計について」に対する 各都道府県の意見

全国知事会道州制特別委員会

本資料は、第1回委員会において、道州制の是非は別として、道州制のあり方を審議している第28次地方制度調査会に対して、当事者である都道府県の意見を訴えることが必要であるとの意見が出されたことを受けて、同調査会専門小委員会が示した「道州の基本的な制度設計について」に関して、47都道府県知事に意見照会を行い、回答のあった意見を以下のとおり集約整理したものである。

なお、回答の中には、

- 道州制の導入にかかわらず、国の役割の重点化、地方への権限・財源移譲を進めるべき
- 道州制は憲法違反の恐れがある
- 道州制の議論は未だ不十分であり、今後も更に検討を深めるべきである

といった意見が見られるなど、道州制の導入を肯定する意見ばかりではないことに留意が必要である。

### 【意見照会の対象とした資料】

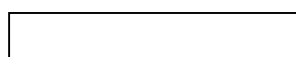
第28次地方制度調査会専門小委員会が次の会合で示した資料

- ・ 第22回専門小委員会 (H17.5.27)
  - 道州の基本的な制度設計について
  - 具体的な道州の区域案の作成方針
  - 道州の区域例
- ・ 第24回専門小委員会(H17.6.27)
  - 国と道州の役割分担のメルクマール(試案) ←5/27 資料の修正版
  - 道州と市町村の事務配分について
  - 道州の議決機関と執行機関等について
  - 道州制の下に置ける税財政制度について
  - 道州と市町村の関係について

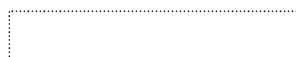
## 目 次

1 国と道州の役割分担について……………	1
2 道州の区域と移行方法について……………	4
3 道州と市町村の事務配分について……………	14
4 道州の議決機関と執行機関等について……………	18
5 道州制の下における税財政制度について……………	27
6 道州と市町村の関係について……………	29
7 道州制の基本設計において絶対に許容できないポイント……………	33
8 その他……………	35

### 凡例



の部分は、アンケートの設問

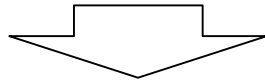


の部分は、回答された意見の主なもの

## 1 国と道州の役割分担について

### (1) 道州制の下における国と道州の役割分担について

- 国の役割は、真に国が果たすべきものに重点化。
- 道州は、広域の圏域における行政を総合的かつ自主的に実施。
- 現在、国(特にその地方支分部局)が実施している事務は、できる限り道州に移譲。



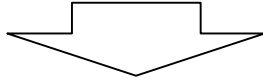
国の役割を重点化することについては、ほぼすべての団体が賛成。  
地方行政に関して国の関与を縮小し、地方が自らの選択と責任において施策を実施できる  
よう地方分権型社会を実現すべきという主旨の意見が多い。

#### 〔個別意見〕

- 従前の機関委任事務の復活とならないよう、国の地方支分部局が持つ事務のみならず、本省が持つ企画立案権を地方に移譲すべきである。
- 地方自治法第1条の2において示されている国及び地方公共団体の役割分担を徹底させることが重要。
- 住民サービスを提供するのは主に市町村であり、できる限り市町村の役割を強化するという観点で考えるべき。
- 基礎自治体を実施すべき行政サービスについても、財源の確保など国としての役割がある。
- 道州制の議論の出発点は、中央政府の役割を本来ふさわしいものに特化し、解体再編をするということ。それにより、国の権限・財源を地方自治体で受け持つ受け皿として、広域自治体としての道州か、都道府県合併か、都道府県のままで良いか検討すべき。
- 道州制の導入にかかわらず、国の役割を限定化・重点化していくべき。
- 国のかたちをどのように変え、国と地方の役割をどのようにするかが整理されないと将来の全体像が見えない。

## (2) 道州が担うこととなる事務について

- ・道州は、事務の企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担う。
- ・道州が担う事務に関して、法令に定める制度や基準の簡素化・弾力化・大枠化、また道州の自治立法で定めることとする範囲の拡大等の措置を講じることとすべき。



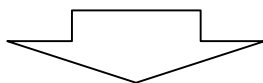
### 概ね賛成の意見。

道州が企画立案から管理執行まで一貫して行うためには、道州の自治立法権の拡大・確立が必要という主旨の意見が多数ある。

### 〔個別意見〕

- 法令の大枠化を通じて、道州や市町村が自治立法で定める範囲の拡大が重要。
- 国の定める施行細則や基準等について、単なる「自治立法の範囲の拡大」に留まらず、むしろ「道州の自治立法に委任することを原則とする」など、極力道州の自律性が高まる制度とすべき。
- 企画立案権限が地方に担保されるためには、立法分野において地方の意向を十分に反映させるための具体的仕組みが求められる。
- 地方行政に関する一定の分野においては、道州の定める自治立法が政省令に優先する仕組みを制度化すべき。
  
- 現行の都道府県制下においても、法令に定める制度や基準の簡素化・弾力化・大枠化を進めるべき。

・国と道州の役割分担のメルクマール(試案)について



国と道州の役割分担のイメージとして概ね妥当とする意見と、国の役割が極めて限定化されるべきという意見がある。

また、〈主な事務の例〉として列記されている個々の事務に関しては更に精査が必要との意見が多い。

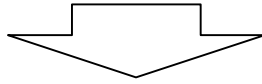
〔個別意見〕

- 基本的な考え方としては妥当である。
- 現行の都道府県を前提とした、国との役割分担・国からの権限移譲の発想から脱していない部分がある。(道州間調整が直ちに国の所管としている例が多く見られる。)
- 国が担うべき役割は、極めて限定されるべきである。
- 地方公共団体間の財源調整は、国の専権事項ではなく、地方が主体性を持つ制度構築も検討すべき。
  
- さらに具体的な分担基準を作成して検討すべきである。
- どの事務が現在の圏域では不都合なのか、国から地方への権限や財源の移譲を念頭に、事務事業を丁寧に検証し、その上で、広域行政のあり方の議論を進めるべき。
  
- 連邦制でなく単一型国家を維持する以上、いかなる事務においても国家の観点から基本線を設定せざるを得ず、道州への過度な事務移譲は道州を国の総合出先機関と化す恐れがある。
- 都道府県が国の出先機能的役割として実施している事務で、引き続き実施のみを道州の事務としているものは、国が直接実施すべきである。
- 国税徴収事務について、道州又は独立した徴税組織が一体的に行う仕組みも検討すべき。

## 2 道州の区域と移行方法について

### (1) 基本的な考え方

- ・道州の区域は、現在の都道府県の区域を越える相当広域のブロック単位。
- ・道州の区域の設定及び道州への移行の手続きは法律で定める。



道州の区域を現在の都道府県の区域を越える相当広域のブロックとすることに賛同する意見が多いものの、道州が果たす役割や機能について十分に議論がなされない状況で区域設定等の議論を始めることは時期尚早とする意見もある。

また、区域設定や移行手続きについて、「法律で定める」としても地域の意向を十分反映することという意見と、前段と同様に時期尚早という意見がある。

### [個別意見]

#### (区域の広域化について)

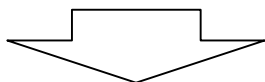
- 道州が自立した国際経済単位となるためには、人口・面積・GDPなど一定の規模が必要である。
- 経済活動、ヒトやモノの交流・移動の状況は、都道府県の区域を越えており、都道府県相互の広域連携も広がっていることなどから、道州の区域は相当広域な単位と考える。
- 道州が、現在国の果たしている役割の相当部分を担うとすれば、相当に広域の範囲が必要だが、住民が道州政府のサービスを受ける観点からは、一定の限度がある。
- 一定の規模・能力を兼ね備えている場合、現在の都道府県と同じ場合もあり得る。
- 道州の区域は、道州が担う役割によって変わる。道州の担う役割に照らし、それぞれの地域における地理的・歴史的・文化的・経済的条件や住民意識を勘案する必要がある。

#### (区域設定及び移行手続きの法定化について)

- 法律で定める場合、地方の意見の反映を制度的に保障する仕組みなどが必要である。
- 区域を「法律で定める」ことは地方の自主性を著しく阻害する。
- 「法律で定める」と考えることは、枠組み先行の議論であり、まず、住民の意向を踏まえたかたちで議論すべき。
- 道州が果たすべき役割や機能について、十分に議論がなされない状況で、区域や移行手続きに関する議論を始めることは時期尚早。

・道州の区域の設定及び道州への移行については以下の方法が考えられる。

- ①国が法律で区域を定め、全国一斉に道州に移行
- ②国は法律で予定区域を定め、関係都道府県で一定期間内に協議し、順次移行
- ③都道府県が協議により区域を国に申請し、順次移行(要件や期限は法律で定める)



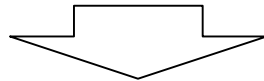
意見が分かれているが、現状では判断できないと考える意見が多い。  
なお、いずれの方法においても、地域住民及び都道府県の合意形成が前提であることは多くの団体が指摘している。

#### 〔個別意見〕

- それぞれの方式の課題等をよく検討し、方式を決定する際には地方の意見を尊重することが重要である。
- 区域については、住民の合意を得ながらそれぞれの地域が自主的・主体的に判断すべきである。
- 都道府県による広域連携や広域連合等、広域行政の実績を積み重ね、その成果と地域住民の評価等を踏まえて進めることが現実的である。
- 順次移行では一国多制度となり、税制や財政調整制度など様々な支障や弊害が考えられる。
- 都道府県から道州制への移行にあたっては、一足飛びに広域のブロック単位に移行するのでは自治体としての一体感が持ちにくく、自治の実態をなさなくなる恐れがあるため、道州制へ移行する過渡的な仕組みとして、自主的合併を伴う「政令県制度」の導入が現実的である。

## (2) 留意点

- 都道府県の協議に基づいて定める方法の場合、一定期間内に協議が調わず、道州の地域と都道府県の地域が併存することとなれば、次のような問題が生じることから、国が補完的に決定する仕組みを設ける必要がある。
  - ★同一の事務権限の所在が、地域によって、道州と国の地方支分部局に分断されること
  - ★国の地方支分部局の統廃合が完遂されず、あるいはその範囲が限定されること
  - ★地方交付税制度や補助負担金制度の取扱いが複雑化、税源移譲の範囲の限定化など、税財政制度に支障が出ること



前設問と同様に意見が分かれている。

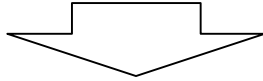
### 〔個別意見〕

- 例示のような問題が生じるからこそ全国一斉移行が望ましい。
- 一定期間に協議が整わない場合に、国が補完的に決定することはやむを得ない。
- 税財政制度に支障が出ることは道州制の基本に関わる問題であり、国が補完する仕組みが必要となる。
- 国による勧告あるいは決定等を行う余地を残す場合にも、国のフリーハンドとすべきではない。
- 国が補完的に決定する仕組みは最終的な措置であり、まず当事者間の十分な協議を保障すること、また、例えば第三者機関による調停などの仕組みを検討することも必要である。
- 住民投票の実施を義務付けるなど、一定期間内に決着を付ける仕組みを検討すべき。



### (3) 東京都の取扱い等

- 東京都については、特例的な取扱いを認める必要があるものと考えられる。
- 具体的には、
  - ① 東京都の区域(又は23区の区域)をもって、道州から独立した「大都市州(仮称)」を設置
  - ② 東京都の区域を道州に属させ、当該区域に引き続き法人格を有する「都」を設置



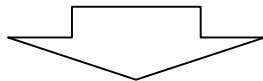
東京都は、首都として他地域とは異なる条件を有しているが、それをもって特例的な取扱いが必要かどうかは意見が分かれている。

#### [個別意見]

- 首都という特殊性と他地域に見られない政治的・行政的・経済的集積から、何らかの特例的取扱いは必要である。
- 国際的な地域間競争に対応していくために、中核となる主要都市を中心とした同一の経済圏や社会圏の「まとまり」として各道州を考えるべきであり、特定の地域や都市を特例的に取り扱うことは望ましくない。
- 東京都を道州から切り離すと、地域の一体的経営や広域調整に支障が生じ、全体的発展が妨げられることが懸念されることから、慎重に検討すべきである。
- 全く、他の自治体と同様に取扱えばよい。
- 東京都や周辺県及び地域住民の意見を尊重すべき。
- 特例的取扱いが必要かどうかは、道州制全体の姿がもう少し具体化しないと判断できない。
- 税財源面での道州間の均衡や自立性の検証を踏まえながら、今後十分な議論が必要。

・こうした特例的扱いは、

- ①他の地域においてはなじまないものとする。
- ②大阪府の区域についても同様の取扱いを考える必要がある。
- ③大阪府及び愛知県の区域についても同様の取扱いを考える必要がある。

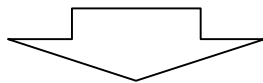


大都市であることを理由に特例的取扱いをすることには慎重な意見がある。  
なお、特定地域の問題であり「回答を控える」とする団体が複数あった。

〔個別意見〕

- 首都以外の区域において、特例的取扱いは不要である。
- 大都市抜きの道州では、一体的・戦略的な地域整備と産業政策を展開することは不可能である。
- 道州は、多様な地域が包摂されることが望ましいことから、特例的取扱いは不要。
- 当事者となる当該府県及び周辺府県、大都市、周辺市町村の意向を踏まえながら、国民的議論が必要。

・北海道は、その区域をもって道州とすべき。



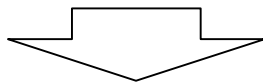
北海道及び周辺県、地域住民の意向を踏まえて決めていくべきであるとする意見が多いが、現行の北海道の区域が既に一定規模のブロックを形成していると考え意見も複数ある。

なお、特定地域の問題であり「回答を控える」とする団体が複数あった。

〔個別意見〕

- 北海道や周辺地域、地域住民の意向を踏まえて判断すべきである。
- 既に国に対して道州制特区構想を提案しており、その区域をもって道州とするのに適当であると考えるが、最終的には北海道(民)の判断。
- 地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえると、その区域をもって道州とすることが適当。
- 国の地方支分部局の所管区域が一致していることで、国との二重行政の弊害が最も顕著に表れている地域であり、北海道単独で道州を構成するに適した土壌が存在する。

・沖縄県は、その区域をもって道州とすべき。



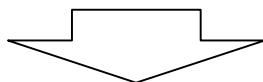
沖縄県及び周辺県、地域住民の意向を踏まえて決めていくべきであるとする意見が多い。  
また、地理的要件等から他地域と一体性が薄く、単独の道州とすべきという意見と、単独の道州となった場合に他の道州と規模等大きな格差が生じることを懸念する意見がある。  
なお、特定地域の問題であり「回答を控える」とする団体が複数あった。

〔個別意見〕

- 沖縄県や周辺県、地域住民の意向を踏まえて判断すべきである。
- 沖縄県特有の歴史的地理的条件を有しており、単独の道州とすることが望ましい。
- 道州としては基盤が弱いと考えられるので、実情に応じた多様な仕組みを検討する必要がある。
- 地理的条件から単独の道州となることが有力な選択肢であるが、他の道州とは規模等で大きな格差が生じることが想定され、何らかの措置が必要である。

#### (4) 具体的な道州の区域案の作成

- 道州の区域は、国民生活や経済活動に大きな影響を及ぼす事柄であることから、具体的な区域案に基づく国民的議論を経たうえで決定されることが重要である。



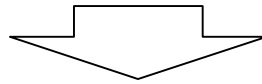
区域に限らず道州制の議論全体が国家の根本的なあり方を左右するものであり、国民的議論が不可欠であることは当然であるとする意見が大多数である。

#### 〔個別意見〕

- 区域に限らず、制度の導入に当たって国民的なコンセンサスが不可欠である。
- 道州制の導入は、国のあり方に関わるものであり、道州の制度設計・区域などについて、国民の合意が必要である。
- どうすれば住民満足度の高まるような改革ができるのか、そうすることで住民の暮らしがどう変わっていくのか、具体的に示しながら広く議論する必要がある。
- 現在の議論は、主に行政や経済界の中で行われており、国民の関心が高まるよう情報提供に努める必要がある。
- 国が区域案を提示することの妥当性については検討を要する。

## 【具体的な道州の区域案の作成方針】

- 複数の「道州の区域例」について、その合理性・妥当性を各種の指標を用いて検証し、具体的な「道州の区域案」を選定。
- 「道州の区域例」設定の考え方
  - ★現在設置されている国の地方支分部局の管轄区域に基本的に準拠
  - ★都道府県の区域の分割は原則をして行わない
- 「道州の区域例」検証の視点
  - ★道州間の均衡
  - ★道州にふさわしい社会資本等の配置状況
  - ★道州の自立性



多様な意見が存在する。  
国の地方支分部局の管轄区域にこだわる必要はないとする意見が多く見られた。

### 〔個別意見〕

（「道州の区域例」設定の考え方について）

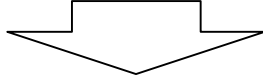
- 国と地方の役割分担に沿って整理されるべきであり、国の地方支分部局の管轄区域にこだわる必要はない。
- 地理的・歴史的・文化的な繋がり、住民の生活圏、経済圏などに配慮する必要がある。
- 都道府県の区域の分割は、地域の実情を踏まえて検討すべき。
- 都道府県共通の課題について共通政策を作り連携して実行していく「政策連合」の取り組み実績も勘案する必要がある。

（「道州の区域例」検証の視点について）

- 道州の均衡・自立性という視点よりも、国と地方の役割分担を明確にした上で、分権時代にふさわしい道州としての役割が発揮できるかどうかという視点が重要である。
- 均衡を求める余り、不自然な区域割りになってはいけない。
- 大規模災害時等においてはトップの迅速な意思決定と指揮命令が不可欠であり、初動体制に支障を来さないよう、地理的条件からの視点も必要。

【具体的な道州の区域例に対して】

現行47都道府県を8から13の道州に分割した区域例を提示  
(それぞれの区域例について、東京都を独立の道州とすることも検討)



提示されたパターンで検証すべきという意見と、できる限り多くの区域例を提示すべきという意見に分かれる。

なお、区域例を中心とした枠組み論が先行しないようにすべきという意見も複数あった。

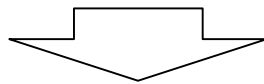
〔個別意見〕

- 広域的な事務を担うためにできる限り広い区域を設定することが適当であるため、最大 14 に分割した区域例で検証すべき。
- あまりに多くの区域例で検証すると議論が拡散する恐れがあり、提示された区域例で十分である。
- 道州の規模・役割について具体像を基にシミュレーションをすることが目的であれば、検証作業の必要に応じて区域例を定めればよい。ただし、実際に道州の区域を設定する場合は、あらためて地域の意向を踏まえた議論を行うべき。
- 明確な役割分担に基づき、できる限り多くの区域例を提示すべきである。
- エリア的には、より小さな区域やより広域な区域も考えられる。
- ブロック知事会等で複数のブロックに参画している都道府県があることも勘案して区域例を提示すべき。
- 具体的な区域例を、地方制度調査会が提示することはいかがなものか。そもそも地方公共団体及び地域の住民が中心に議論すべき。
- 地方制度調査会で区域案を1つに絞り込む必要はない。広く意見を求めるためには選択肢は複数用意すべきである。

### 3 道州と市町村の事務配分について

#### (1) 基本的な考え方

- ・ 市町村が地域における事務をできる限り総合的に担うこととするため、都道府県事務を市町村の規模・能力に応じて積極的に市町村へ移譲する。
- ・ 道州は、国から移譲される事務及び都道府県事務のうち広域的な事務を中心とするほか、市町村の連絡調整事務や、一定の規模・能力を有する市町村でも自ら処理することが適当でない事務(補完事務)を担う。



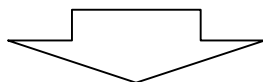
市町村にできる限り権限を移譲することについては、ほぼ全ての団体が同意見である。道州の担う事務については、同意見とする回答が多いが、補完事務については市町村同士で担うべきとする意見もある。

#### 〔個別意見〕

- 市町村の規模・能力に応じて移譲するのではなく、本来、基礎自治体が担うべき事務は原則として移譲すべき。
- 都道府県事務に限らず、国の事務であっても市町村が行うことで住民満足度が高まる事務は、市町村で行うべき。
- 補完機能は道州による垂直補完ではなく、隣接する中心都市又は広域連合等による水平補完を検討すべき。
- 小規模市町村の存置状況を勘案すれば、補完機能のウェイトはまだ相当大きく、道州がその役割を担うには広域過ぎる。
- 高度の専門知識・技術を要するものやニーズが散在するものは、道州が一定の役割を果たす必要がある。
- 広域化された道州と市町村の間で、事務配分の妥当性について改めて議論すべき。



- 道州が担う補完事務の範囲については、市町村が、少なくとも現在の特例市並みの事務を処理できることを前提として検討する。
- このため、現在の都道府県事務のうち、特例市(ないし中核市)に移譲されている事務は市町村が処理することとし、道州はその他の事務を処理することとする。



多様な意見が存在するが、小規模町村が多く残ることを踏まえて検討すべきであると指摘する意見が多い。

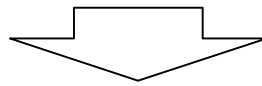
〔個別意見〕

- 一つの目安として中核市並み又は特例市並みをの権限移譲を前提として道州の補完事務を検討することは妥当と考える。
- 都道府県が市町村合併に積極的に介入することについては慎重意見が多くみられることから、この前提条件には無理がある。
- ほとんどの市町村で特例市並みの事務を処理することを前提とするには無理がある。
- 小規模な市町村が多く残る可能性が高く、それらに対する配慮が必要。
- 市町村の規模・能力に応じた補完が必要であり、一律に規定すべきでない。
- 現在の中核市・特例市の人口要件・面積要件が適切かどうか検討を要する。

【「道州制の下で道州が担うこととなる事務のイメージ」について】

・道州が担うこととなる事務のイメージは次のとおり

- ★広域の圏域を単位とする主要な社会資本の整備
- ★広域の圏域を単位とする産業経済・雇用政策
- ★広域の圏域の見地から行うべき環境の保全・管理
- ★土地利用に関する事務のうち、市町村の区域を越え相当広域的なもの
- ★事業や法人の許認可・監督のうち、市町村の区域を超え相当広域の区域を対象とするもの
- ★福祉保健・教育等に関する事務のうち、高度な技術や専門性を要し、すべての市町村で実施すべき性格でないもの
- ★道州内の市町村の連絡調整に関する事務



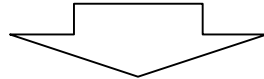
示されたイメージに賛同する意見が多い。

〔個別意見〕

- 道州内の統一的な基準等の策定についても担うべき。
- 広域防災・危機管理、文化といった項目を加えるべき。
- 全ての市町村が同じ事務を処理することは困難であり、補完事務のあり方と併せて検討する必要がある。
- これらの事務・施策に関して、国の役割は減少することはあってもゼロになることはあり得ない。このことを念頭に置いて、国から地方に移譲した方がよいもの、移譲しても支障のないものを慎重に選別すべき。
- 道州制の導入にかかわらず、広域自治体は上記のイメージの役割を担うべきである。
- 行政間の役割分担のみならず、将来の規制緩和や民間開放という観点からも検討を行う必要がある。
- 道州が担うべき事務を区域の基準だけで図るべきではない。道州が担う事務の性格や及ぼす具体的な効果等、幅広い面から検討すべき。

## (2) 大都市及び小規模市町村への対応

- ・ 規模・能力が一般の市町村と大きく異なる大都市（現在の都及び指定都市）及び小規模市町村については、別途措置を講じる。
- ・ 大都市特性が特に顕著な東京等について、道州から独立した「大都市州」の制度を設け、その他の指定都市については、現行に準じた事務配分の特例を設ける。



多様な意見が存在する。  
前段の「大都市及び小規模市町村に対して別途措置を講じる」ことに賛同する主旨の意見が複数あるが、後段については「大都市州」とするかどうか今後検討すべきとする意見が多い。

### 〔個別意見〕

#### （小規模市町村について）

- 市町村の規模に応じて事務配分が異なることの是非は、道州による調整に支障が生じない範囲で、市町村の意向を踏まえて判断されるべきである。
- 小規模市町村への垂直的な補完は慎重であるべき。

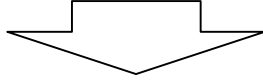
#### （大都市について）

- 東京都については、財政調整問題と首都機能移転問題を考慮する必要がある。
- 独立した「大都市州」を設置することには疑問である。
- 大都市が独立し、道州から切り離されると、地域の一体的な経営や広域調整に支障が生じ、地域全体の発展が妨げられる恐れがある。
- 核となる都市を中心とした広域連合などの手法も活用し、市町村が地域における事務を総合的かつ自立的に行えるよう、その行財政体制の整備・強化を図る必要がある。
- 政令指定都市は、基本的に道州の地方機関と同等の権限を有するとの考え方で、制度を組み立てるべきである。
- 政令指定都市の事務配分は、現状追認ではなく、道州と基礎自治体のはたすべき役割という観点から、制度精査が必要。
- 市町村の規模・能力に応じて、大都市は一般の市町村より多くの権限を担うべきである。

#### 4 道州の議決機関と執行機関等について

##### (1) 道州の議決機関

- 道州の議決機関として議会を置き、その議員は、道州の住民が直接選挙することとする。



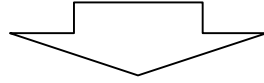
多くの団体が「同意見である」としている。

##### 〔個別意見〕

- 道州は地方自治体であるべきであり、住民自治の理念からも、道州の住民が直接選挙した住民の代表たる議会において、道州の行政運営のあり方を決定すべきである。
- 二層制による地方制度を設計するならば、直接選挙が必須である。都道府県を存置したままで道州制を導入する三層制ならば、直接選挙以外の選択肢に関して議論の余地がある。
- 住民による直接選挙を基本としながら、多様な仕組みを選択できる制度とすべき。
- 議会とは違った形で民意が反映される仕組みを検討しても良いのではないか。
- 地方行政の仕組みや機能について、十分に議論が尽くされない中で回答しかねる。

## 【議員の定数】

- ・ 現行の都道府県議会の議員定数(40～130人)と同程度とする。



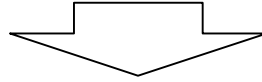
今後の検討課題とする意見が多数である。

### 〔個別意見〕

- 上限130人、下限40人は、十分な幅を持っており、常識的な範囲である。
- 人口10万人あたり議員1人とし、その数が100人を超える場合は100人としてはどうか。
- 人口、面積が拡大する道州において、現行の都道府県議会の議員定数と同程度で良いのか検証し、必要に応じて適正な定数を検討すべきである。
- できる限り少人数として行政効率を高めるべきであるが、住民意思の効果的な反映や統一的な政策形成にとってどの程度の規模が妥当なのか、他国の例も勘案しながら今後検討すべき。
- 道州の規模、道州が担う事務や権限・責任等に応じて、議会に求められる役割を踏まえた見地から検討が必要である。
- 国と道州の機能分担に対応した国会議員定数等の検討と併せて判断すべきである。
- 各道州の判断に委ねるべきである。

## 【選挙区】

- ①道州を単位とする比例代表制
- ②人口均衡で分割した小選挙区
- ③現在の都道府県単位の中選挙区



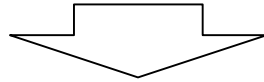
今後の検討課題とする意見が多数である。

## 〔個別意見〕

- 議論が拡散するので、まずは国と道州との役割分担から議論すべき。
- 様々な選択肢を含めて更に検討することが必要である。
- 道州の区域・人口が様々なものとなることから、民主的・効率的な議決機関のあり方を勘案した上で決定すべき。
- 必ずしも全国一律でなく、各道州の地勢的条件等に応じた選択が認められるべきかどうか、議論の余地がある。
  
- 地域課題に広く対応する必要があり、ある程度地域代表的な要素が必要。
- 地域のバランスへの配慮が必要であり、現行の都道府県議会議員と同じく選挙区制が基本となるのではないか。
- 選挙区制に加え、比例代表制を合わせた制度も考えられる。
- 比例代表制は政党政治を基本とするものであり、地域の意見の反映を求められる地方議会にはなじまない。また、現行の都道府県単位の中選挙区制では、カバーするエリアが広範すぎることや各選挙区における意向が旧都道府県単位の意見等に拘束され、道州としての一体性が損なわれることも懸念されることから適当でない。

## (2) 道州の執行機関

- 独任制の知事を置き、道州の住民が直接選挙することとする。

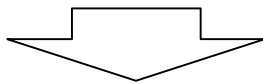


直接公選制を支持する意見が多いが、道州の規模や役割を踏まえた上で十分な検討を要するという意見もある。

### 〔個別意見〕

- 住民の意見をより直接反映させるために、直接公選を原則とすべき。
- 住民自治の理念や行政の総合性・効率性の確保からも、住民の直接選挙による大統領型の地方政府が望ましい。
- 具体的な道州の規模や役割を踏まえて議論すべき。必ずしも全国一律ではなく、各道州の地勢的条件等に応じた選択が認められるべきか、議論の余地がある。
- 直接公選制と議院内閣制の特徴・課題について、現在の都道府県の二代表制の課題も検証しながら比較検討すべき。
- 首長は、道州が一体となった施策を展開するためのリーダーシップを発揮できる条件を整える必要があると同時に、道州内の多様な意見をバランス良く汲み上げることが必要である。そのために直接選挙が最適かどうかは十分な検討が必要。

- ・ 道州においては、行政委員会は設置しないことを原則とする。



非設置とすべきとする意見、それぞれの地域で判断すべきであるとする意見、道州の役割が確定してから検討すべきであるとする意見、独立性を担保すべき行政委員会が存在するという意見などが混在している。

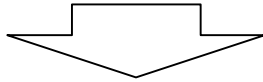
〔個別意見〕

- 行政委員会制度は、地域における行政の責任の所在を曖昧にする問題を有しており、非設置を原則とすべき。
- 多くの行政委員会は、根拠法に基づき国の監督をうけるため、国の縦割り行政を補完する傾向が強く、地方自治体が真に自立した総合行政の推進を阻害する要因となりうる。
- 労働委員会などの準司法的な役割を持つ行政委員会は存続すべき。
- 道州の首長が現在の都道府県知事よりも強大な権限を有することから、行政委員会を設置することが適当ではないか。
- 公正・中立性が求められる監査委員や選挙管理委員会、公安委員会は独立性を担保する必要がある。
- 実情を踏まえて道州自身が判断する事項と考える。
- 道州において担うべき事務が確定しておらず、判断できない。



## 【執行機関に対するチェックのあり方】

- ・ 長の多選禁止(立候補制限)の導入



全国一律で決めるべきではなく、住民の判断に委ねるべきとする意見と、今後の検討課題とすべきとする意見が多く見られる。

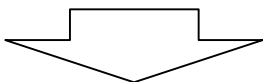
### 〔個別意見〕

- 有権者の判断に委ねるべき。
- 全国一律に定める必要はなく、道州の判断に委ねるべき。
- 知事の本選禁止は職業選択の自由などに抵触する恐れがある。
- 一般論として本選禁止とすべき。
- 本選となる期間については、別途、国民意見を踏まえた検討が必要。
- 国や市町村の選挙制度と密接・不可分であり、道州の首長のみ本選禁止とすれば違和感がある。

- ・ 特に大規模な道州において、議院内閣制の採用

#### ※設問の誤記について

本問では「特に大規模な道州において、議院内閣制の採用」として意見照会を行いました  
たが、平成17年6月27日開催の第24回専門小委員会において配付された資料から、当日  
の議論に基づき\_\_\_\_\_線部分が削除されていました。



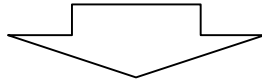
議院内閣制を採用するか否かを道州の規模で判断すべきではないとする意見が多い。  
「意見が異なる」とした団体は、直接公選によって首長を選出すべきという主旨の意見が多  
い。

#### 〔個別意見〕

- 道州の規模によって首長の選出方法を変える必要性はない。
- 執行機関は住民による直接選挙が望ましい。
- 議院内閣制は政党政治が前提であり、地方政治の実態からは困難である。
- 直接公選制と議院内閣制の特徴・課題について、現在の都道府県の二元代表制の課  
題も検討しながら十分に検討すべき。
- 住民の選択に任せるべきである。

### (3) 道州の地方機関

- ・ 道州に、必要に応じて総合的な地方機関を設置できるものとする。

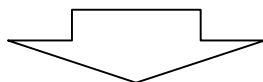


道州の判断に委ねるべきとする意見と、道州が広域であることから総合的な地方機関の設置が必要とする意見が多い。

#### 〔個別意見〕

- 道州の判断に委ねるべき。
- 道州が超広域的性格を有すること、小規模市町村が残置することから、総合的  
地方機関は必要。
- 住民の利便性、行政運営の効率性を考慮して必要に応じて設置することは妥当と考  
える。
- 従来の都道府県の区域等により処理した方が効率的な事務も存在すると考えられるこ  
とから、都道府県の区域ごとに設ける必要があると考える。
- 設置する・しない、いずれの場合もメリット・デメリットがあり、今後検討が必要。

- ・ 道州の総合的な地方機関に、次のような特別な組織を置く。
  - ★従前の都道府県の区域に地方機関を設置し、そこに諮問機関的な協議会を置く。
  - ★上記の協議会を、議事機関に準ずる審議機関としての性格を有するものとする。
  - ★道州の総合的な地方機関を特別地方公共団体とする。



どのような地方機関を設置するかは道州の判断に委ねるべきとする意見が多い。  
なお、「道州の総合的な地方機関を特別地方公共団体とする」ことに対して、道州制の導入のメリットの1つである「行政運営の効率性」に反するとする意見が多い。

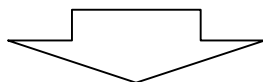
〔個別意見〕

- 一律に考える必要はなく、道州が判断に委ねるべき。
- 地方機関は、既存の都道府県の範囲にとらわれることなく、複数の市町村を含む広域圏に地方機関を設置すべきである。
- 意思決定の複雑化を避けるために、議事機関に準ずる審議機関や特別地方公共団体を置くべきではない。
- 地方機関を特別地方公共団体とすると、事実上の三層制であり行政組織の肥大化に繋がる。
- 行政区域が拡大する中で、従前の都道府県の区域に限らず、地域のアイデンティティを保持する仕組みについて検討すべき。

## 5 道州制の下における税財政制度について

### (1) 基本的な考え方

- 道州が担う役割(事務・権限)に相応しい自主性・自立性の高い税財政制度を構築する。



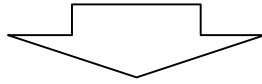
ほぼ全てが賛成意見。  
道州制の導入にかかわらず、速やかに自主性・自立性の高い税財政制度を構築すべきとする意見も多い。

### 〔個別意見〕

- 地方が自立し、住民とともに自らの選択と責任において地域の課題を解決していくためには税財政の自立が必要である。
- 現状が国庫補助負担金により国の過剰関与を招いているという反省に立って、道州制においては、国と地方の役割分担を明確にした上で、それぞれの役割にふさわしい自主性・自立性の高い税財政制度の構築が不可欠。
- 道州制の導入にかかわらず、地方自治の本旨に基づき現時点においても求められる制度である。
- 税源移譲や課税自主権の強化により道州の自主財源の確保を図るとともに、道州間の財政調整制度について十分検討すべき。

## (2) 今後の検討

- 国の事務の道州への移管に伴う税源移譲等により、地方税中心の歳入構造を構築する。
- 偏在度の低い税を中心として地方税の充実を図るなど、税源偏在の縮小を図る。
- 道州間、市町村間の税源の偏在は避けられないことから、適切な財政調整を行うための制度を検討する。



賛成の意見が多い。  
ただし、具体的な方法については様々な意見が存在する。

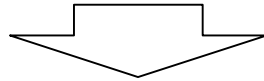
### 〔個別意見〕

- 地方が自立し、住民とともに自らの選択と責任において地域の課題を解決していくためには税財政の自立が必要である。
- 国税と地方税の交換などを視野に入れて、偏在度の低い地方税を中心とした歳入構造を構築する必要がある。
- 徴税コストの低減化や税収変動リスクの分散化といった観点から、主要税目を共同税化し、道州に徴税事務を一元化した上で、国と地方で配分を決定する仕組みを検討すべき。
- 各道州の歳入を一定程度均等化するための新たな財政調整制度は、国への依存度を縮小する観点から、地域間で水平的に調整する仕組みを検討すべき。
- 大都市を抱える関東、近畿、東海地方の道州と、北海道や四国の道州では、税収に大きな格差が生じることから、適切な財政調整制度は欠かせない。
- 市町村の財政調整をどこで行うのかなど、市町村の財政制度と一体的に検討すべき。
- 道州制の導入にかかわらず、当然の考え方である。地方制度は、住民が主役の「地方自治の本旨」が実現されるものでなければならない。

## 6 道州と市町村の関係について

### (1) 基本的な考え方

- 道州制の下において、道州と市町村は、ともに住民の福祉を増進するため、地域における事務を総合的に処理する地方公共団体として、基本的に対等・並列の関係にあるべき。
- そのうえで、広域自治体たる道州と基礎自治体たる市町村の間には、その性格に即した適切な役割や機能の分担がなされることが求められる。



現行でも都道府県と市町村は対等・並列の関係とされており、この基本は守られるべきとする意見が多い。

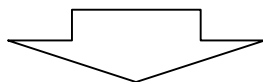
#### 〔個別意見〕

- 地方分権の推進にあたって基本となる考え方である。
- 国や広域自治体による関与は必要最小限とすべきである。
- 自治体の規模や能力ではなく、広域自治体と基礎自治体それぞれの性格を踏まえ、「住民満足度」を高めるという観点から役割分担を行うべきである。
- まず、道州の性格・機能をどうしていくかの議論を先行させるべき。道州も市町村も全てにおいて総合行政の展開を前提とするかどうかについても十分な議論が必要。
- 「対等・並列」の内容が不明確である。

## (2) 具体的な方向

### 【道州と市町村の基本的な関係について】

- ① 市町村への事務配分や事務処理の方法、市町村の行政機構など市町村の組織及び運営に関する事項については、国の法令により基本的事項を定め、具体的な事項を市町村の条例等で定める。
- ② 道州内における市町村の組織及び運営に関する事項のうち一定部分については、道州の自治立法により定める。



①と②とでは、①の意見の方が多いが、「その他」の意見として市町村の判断とすべきとする意見も多い。

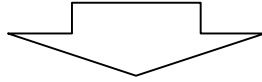
### 〔個別意見〕

- 道州と市町村は互いに対等の立場であり、それぞれの条例等で定めるべき。
- ①の場合、国が決定する内容は地方の自主性・自立性を損なわないよう必要最小限にとどめるべき。
- ②の場合、立法権の分割あるいは市町村に対する国と道州の二重の関与となる。
- 道州が地域における総合的な政策主体として十分に役割を果たすためには、市町村の組織をある程度誘導する権限を持つことが必要である。
- いずれの方法によっても、市町村の自主性が発揮できることが望ましい。



### 【道州と市町村との間の調整の仕組み】

- ・ 道州に対する市町村の意向反映の方法として、例えば次のようなことが考えられる。
  - ★道州及び市町村の長によって構成される連絡協議組織の設置
  - ★道州議会への市町村の長又は議会議長等の参画(議員への就任や議員の選出等)

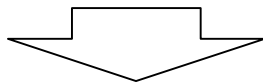


例示の方法に限らず、更に検討を深めるべきとする意見が多い。

### 〔個別意見〕

- 国・道州・市町村間の紛争処理委員会あるいは調整委員会、連絡協議会等の設置が考えられる。
- 全国一律に制度化するのではなく、各地域の主体性に任せるべき。
- これら2つ以外の方法もあるはず。今後幅広く検討すべき。

- 道州の市町村に対する関与については、分権一括法により定められた現行の仕組み、すなわち関与の法定主義、関与の基本原則、関与に関する係争処理制度の設置などを特徴とする仕組みによることとする。



同意見であるとする意見が多い。

〔個別意見〕

- 地方分権一括法により見直された都道府県と市町村の関係は、道州制の下での道州と市町村においても同様に考えるべき。
- 現状の仕組みに対する検証が必要
- 道州の市町村に対する関与は抜本的に改めて検討する必要がある。

## 7 道州制の基本設計において絶対に許容できないポイント

### 道州を地方自治体としてではなく、国の出先機関として位置づけること

#### 〔個別意見〕

- 道州制は、地域のことは地域自らが決めることのできる地域主権型社会を構築するためのシステムであり、地方自治体でなければならない。
- 地方分権をより強化するため、国の権限・財源の大幅な移譲を受けるための受け皿となるものであり、自己完結型の地方自治体として位置づけられなければならない。
- 地方自治体は二層制であるべき。
- 道州制は、地方分権を進めるためのものであり、国が地方を支配下に置くといった国の統治論の視点、また、財政の効率制のみの視点に立って導入すべきものではない。
- 道州制は、中央集権型のシステムを排し、分権社会を構築する観点からの制度構築がなされるべきで、単に国家財政の再建、国による統治を容易にする等の観点から制度構築するべきではない。

### 道州の首長を国の任免制とすること

#### 〔個別意見〕

- 地方分権の推進とは全く逆方向の考え方であり、国の地方に対する管理権限を強化するだけの制度となるため、容認できない。
- 道州を完全な地方自治体とし、地方分権型国家の最終的な姿と位置づける必要がある。

### 企画立案権限が拡大しないこと、機関委任事務の復活、国の過剰な関与の温存

#### 〔個別意見〕

- 国と地方自治体の関係を上下・主従の関係とし、地方自治体の主体的に取り組み意識を阻害する。
- 実質的に道州を国の出先機関と化してしまう。
- 地方自治の本旨に基づき、地方の自主性を尊重すべきである。
- 権限移譲が進んだとしても、国の過剰な関与が残されていれば、地方分権の趣旨にそぐわない。

## 税源が移譲されないこと、適切な財政調整制度が構築されないこと

### 〔個別意見〕

- 事務権限だけが移譲されても、それに見合った税財源がなければ、広域自治体としての役割を達成できない。
- 道州が果たすべき役割に見合った税財源が確保されるべきである。
- どのような区域設定を行っても道州間の税源の偏在は避けられず、財政調整は不可欠である。
- 税源は首都圏に集中しているなど地域間の財政力の格差が大きいことを踏まえれば、財政調整制度は不可欠である。

## 8 その他

### 《道州制の導入に対して》

- 「なぜ道州制を導入しなければならないか」が最大の論点であるにもかかわらず、議論が薄いのではないか。この点を詰めない限り、国主導で制度改革が進められる恐れがある。
- 行政体の区分を論ずるより、都道府県の枠組みを超えた相互連携や交流の実態を積み重ねていくことが重要と認識しており、これらが定着したその先の姿として、道州制などの議論や認識が醸成され、その結果として実現されていくものとする。
- 枠組み論先行ではなく、国・広域自治体・基礎自治体の役割分担や既存制度との比較などの具体的な検討を行い、地方分権の定着化、進化に必要な議論を展開すべき。
- 道州制ありきではなく、そもそも日本の将来の政治形態の根幹について議論がなされなければならない。国家像をしっかりとした上で、具体策が検討されるべき。
- そもそも道州制は憲法上の疑義がある。
- 道州制の議論は、まず中央政府の解体再編を論ずることから始めるべきであるが、政府はそうした観点に目を背け、市町村合併に引き続くものとして拙速に議論を進めようとしている。こうした道州制ありきで規模の拡大を論ずるのではなく、まずは、透明性を徹底したり、説明責任能力を高めたり、チェック機能を正常かつ健全に作動させるといったことにより、地方行政の質を点検し、向上させることこそが不可欠である。

### 《国民的議論の喚起》

- 道州制の具体的なメリットについて、各県でイメージを持ちよるなどして知事会で検討し、国民に分かりやすく提示して、関心を高めるべきである。
- 道州制に移行することにより、住民にどのようなメリットをもたらすことができるか、また、地方分権の推進に資するものであるかどうかの視点が重要。
- 住民不在とならないよう、広く国民的な議論を喚起できるような工夫・配慮が必要。
- 道州制について国民的な議論を深めていくためにも、まずは、道州制を考えるうえでの基礎であり、国民生活と関係の深い「国・道州・市町村の役割分担」と「それぞれの関係」に論点を絞って議論してはどうか。また、道州制下における税財政制度については、道州制の議論における大きな課題であり、道州制の議論を進めるためにも、具体的な検討を進めるべきである。
- 現在の都道府県が道州に置き換わることによって、行政サービスがどのように変わるのか、すなわち、住民にとってどのようなメリットがあるのか検討が必要。

### 《アンケート調査に対して》

- 地制調案への対応を早急に検討する意図は理解できるが、同案の全ての項目に対して逐一回答を求める必要があるか疑問である。
- 地方制度調査会が示した内容に逐一見解を述べることは、現時点においては意味がなく、道州制を是認するとの誤解を招く恐れもあることからアンケート調査結果は慎重に取り扱うべきである。

- 今回の設問設定は、二層性の地方自治体を目指す地方制度調査会の考え方を前提して行われているような感じがするが、まずは、知事会として性格や機能等、あるべき姿をしっかりと議論しておくべきではないのか。
- 地方制度調査会における制度設計についての議論のスピードが速いので、くれぐれも遅れをとることのないよう、過程過程をきちんと押さえ、今回のアンケート調査のように書面による意見照会・集約も活用しながら、全国知事会としての意見を主張していくことが必要と考える。
- 設問事項の中には、今後の道州制の基本設計が定まらなければ判断できない事項がある。詳細設計に係わる部分は、基本設計の確定後に議論すべきであると考えます。

#### 《その他》

- 道州制が意義を持つためには、基礎自治体の一層の規模拡大が必要であり、今後時間をかけて議論していくべき。
- 道州制に導入に当たっては、国が地方自治に重大な影響を与える法令の制定改廃を行う場合に、地方の意見を反映する仕組みとして、道州など地方の代表も含めた議会制度となるよう、現行制度を見直すことも検討すべきである。