

「道州制のあり方に関する答申」における全国知事会意見の反映状況

全国知事会 道州制特別委員会

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
<p>検討の視点 「地方分権の推進」</p>	<p>政府が「地方にできることは地方に」をスローガンに掲げ、地方分権の推進を図ろうとする大きなベクトルが存在するにもかかわらず、近年の「三位一体の改革」の対応に見られたように、中央省庁は国益よりも省益を優先していることは明白である。我が国が輝きを取り戻すためには、これまでの中央集権体制を見直し、国民や地方公共団体が自立した<u>真の分権型社会を構築することが不可欠である</u>。肥大化・硬直化した中央集権型行政システムを地方が自らの判断と責任において課題に対応する地方分権型行政システムに転換することで、<u>行政の簡素化・効率化にも寄与することとなる</u>。</p> <p>現在、第28次地方制度調査会が主要な審議項目のひとつとしている「道州制」についても、これまでの分権改革の流れを十分に踏まえながら、<u>中央省庁の解体再編を含めて、国と地方の役割分担を抜本的に見直すという観点から考える必要がある</u>。</p> <p>本会は、地方制度調査会が「道州制のあり方」に関する最終答申を取りまとめるに当たっては、下記の点に十分留意するよう提言し、今後、<u>真の分権型社会の構築に向けた国民的議論が更に幅広く展開されることを大いに期待するものである</u>。</p> <p>なお、道州制の導入如何にかかわらず、当然、地方分権改革は進められなければならない。道州制の議論が地方分権改革を停滞させる理由とならないことは明確であって、自治立法の範囲拡大、地方の意見を反映させる仕組みの創設など、<u>道州制の議論の決着を待たずとも可能な部分は、着実に改革を進めていかなければならない</u>。</p>	<p>前文 01P 05～07行目</p> <p>…国と地方が適切に役割を分担し、地域における行政は地方が自主的かつ総合的に担うという視点、すなわち<u>地方分権の視点を欠かすことはできない</u>。</p> <p>第4 道州制の導入に関する課題 17P 23行目～18P 08行目</p> <p>したがって、道州制の導入に関する判断は、これらの広範な問題に関する国民的議論の動向を踏まえて行われるべきである。<u>政府においては、引き続きこれらの問題について幅広い見地から検討を進めるとともに、国民的議論の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要がある</u>。そして、地方分権の推進に向けた道州制の導入への気運が高まる場合に、その理念やプロセス等を規定する推進法制を整備することも考えられる。</p> <p><u>本答申を基礎として、今後、国民的議論が幅広く行われることを期待する</u>。</p> <p>第4 道州制の導入に関する課題 17P 03～07行目</p> <p>地方分権改革の取組は、分権型社会の構築という目標に向けて、たゆむことなく推進する必要がある。<u>地方が直面する諸課題への対応は猶予を許さないものであり、権限移譲や地方税財政制度の改革が、道州制の導入に向けた検討を理由として遅れることのないようにしなければならない</u>。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
1. 検討に当たっての留意点	<p>(1) めざすべき「この国のかたち」を国・地方併せて一体的に示すこと</p> <p>道州制は、国と地方の役割分担と関係を根本的に見直すものであり、単なる都道府県合併や権限移譲の延長にとどまらず、わが国の統治のあり方を改革するものである。従って、<u>道州制の導入を検討するに当たっては、道州のあり方のもとより、中央政府のあり方を示す必要がある。</u></p> <p>※H18.2.14 再提出意見</p> <p>道州制は、「総括論点整理」に記載されているように「国と地方双方の政府のあり方を再構築しようとするもの」であるので、中央省庁や地方支分部局の解体再編も含めて役割分担を見直し、<u>中央政府と地方公共団体の一体的な制度設計を検討すること。</u></p>	<p>前文</p> <p>01P 13～17行目</p> <p>道州制は、国と基礎自治体の間に位置する広域自治体のあり方を見直すことによって、国と地方の双方の政府を再構築しようとするものであり、その導入は地方分権を加速させ、国家としての機能を強化し、国と地方を通じた力強く効率的な政府を実現するための有効な方策となる可能性を有している。</p> <p>第2 広域自治体改革と道州制</p> <p>1 広域自治体のあり方</p> <p>05P 14～20行目</p> <p>…我が国の将来を見通すときには、広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわるものとして位置付けることが考えられる。すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては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確立することである。</p> <p>第4 道州制の導入に関する課題</p> <p>17P 13～16行目</p> <p>本答申では、道州制の制度設計に関する基本的な考え方を示したところであるが、道州制の導入は都道府県制度の見直しにとどまらず、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものと位置づけられるべきである。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
1. 検討に当たった際の留意点	<p>(2) 道州制導入の必要性に関して議論を深め、分かりやすく提示すること</p> <p>地方分権の更なる推進や、市町村合併の進展により都道府県のあり方の見直しが迫られていること、国の地方支分部局との二重行政の解消など抜本的な行政改革が求められていることなど、道州制議論が起こってきた背景を踏まえつつ議論を深め、<u>道州制の導入が国民にもたらすメリットや課題を明確に示すなど、その必要性や有効性に関してできる限り分かりやすく国民に提示する必要があると考える。</u></p> <p>※H18.2.14 再提出意見</p> <p>道州制について広く国民的な議論を進めていくため、地方分権の推進や地方自治の拡大強化といった幅広い観点から、<u>道州制の導入が国民にもたらすメリットや課題を明確に示すこと。</u></p>	<p>第2 広域自治体改革と道州制</p> <p>1 広域自治体のあり方 05P 22行目～06P 03行目 …広域自治体改革のあり方は、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の役割分担の見直しを基本とし、これに沿って事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、またそれにふさわしい税財政制度を実現できるものとするべきであり、<u>その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。</u></p> <p>2 道州制の検討の方向</p> <p>(1) 地方分権の推進及び地方自治の充実強化 06P 18行目～07P 05行目 …基礎自治体の財政基盤の充実を図り、住民に身近な行政については基礎自治体が総合的に担うことできるようにするとともに、広域の圏内における行政は、選挙により選ばれた長や議会を有し、民主的プロセスを通じた住民のコンセンサス形成の仕組みを備えた<u>広域自治体たる道州が、できる限り総合的に担うこととすべき</u>である。</p> <p>これにより、地域における政策形成過程への住民の参画が拡大し、深化するとともに、行政に対する住民の評価や監視が実効あるものとなり、<u>自己決定及び自己責任を基本とした地域社会が実現するものと期待される。</u></p> <p>(2) 自立的で活力ある圏域の実現 08P 02～05行目 …道州が、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、<u>圏域相互間、更には海外の諸地域との競争と連携は一層強まり、東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自立的で活力ある圏域が実現するものと期待される。</u></p> <p>(3) 国と地方を通じた効率的な行政システムの構築 08P 13～22行目 …国から道州への権限移譲や、法令による義務付けや枠付けの緩和を進めることによって、道州が、その役割に係る事務について企画立案から管理執行までを一貫して実施することを可能とし、<u>国と地方を通じた行政の効率化と責任の所在の明確化が図られるようにすべき</u>である。</p> <p>また、行政組織等に関しても、市町村合併を通じた効率化に加えて、さらに国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、<u>国と地方を通じた組織や職員、行政経費の削減を目標を定めて実現すべき</u>である。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
1. 検討に当たっての留意点	<p>(3) 枠組みを先行させた議論を行わないこと</p> <p>道州制が導入された場合と現状とを比較するため、地方制度調査会が多く の区域例を示すことは必要であるが、道 州の区域案を絞り込むなど、<u>枠組みを 先行させた議論を行うべきではない。</u></p> <p>区域の議論は、道州が担うべき役割 を基本に、<u>人口規模や財政規模、経済 指標に限らず、地理的・歴史的・文化的 条件等を勘案し、十分に検討することが 必要</u>である。</p> <p>また、国が一方的に区域案を決定す るのではなく、<u>地域住民及び地方公共 団体の意向を十分に反映する仕組みに ついて</u>も検討すべきである。</p> <p>※H18.2.14 再提出意見</p> <p>「総括論点整理」において「今後 の議論に資するため」として示され ている3パターンの道州の「区域例」 が「道州のあるべき姿」の提示ととら れることのないようにすること。</p> <p>なお、道州の区域については、地 理的・歴史的・文化的条件や地方の 意見を十分勘案した慎重な検討が 必要であり、国において一方的に区 域を絞り込むことのないようにするこ と。</p>	<p>第3 道州制の基本的な制度設計</p> <p>2 道州の区域</p> <p>(1) 区域の範囲</p> <p>09P 14行目～10P 02行目</p> <p>道州の区域は、地方分権の推進及び地方自治の充実 強化を図り、自立的で活力ある圏域を実現するとともに、 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築するという 道州制の趣旨に沿うよう、ふさわしい範囲をもって定める べきである。このため、人口や経済規模、交通・物流、各 府省の地方支分部局の管轄区域といった社会経済的な 諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政 区画の変遷等の歴史的条件、生活様式の共通性等の文 化的条件も勘案することが必要である。</p> <p>なお、道州の区域は、数都道府県を合わせた広域的 な単位を基本とするが、北海道及び沖縄県については、 その地理的特性、歴史的事業等に鑑み、一の道県の区 域のみをもって道州を設置することも考えられる。</p> <p>(2) 区域例</p> <p>10P 04～08行目</p> <p>道州の区域については、上記のような諸条件を総合的 に考慮する必要があり、様々な考え方があり得る。別紙 1で示した区域例は、現在、各府省の事務を分掌させる ため全国を区分して設置されている地方支分部局に着 目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。</p> <p>(3) 区域の画定方法</p> <p>10P 17行目～11P 01行目</p> <p>道州の区域は、地域の自主性を活かしつつ、全国につ いて重複及び空白なく画定される必要がある。このため、 次のような手続を経て、法律で定めることとする。</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 国は道州の予定区域を示す。 ・ 都道府県は、その区域内の市町村の意見を聴き、 一定期限内に、協議により当該予定区域に関する 意見(変更案等)を定めて、国に提出できる。 ・ 国は、当該意見を尊重して区域に関する法律案を 作成する。

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
2. 道州制の制度設計における留意点	<p>(1) 道州制を構成する道州を地方公共団体として明確に位置づけること</p> <p>道州制議論の究極の目標は、肥大化・硬直化した中央集権型行政システムから、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地方分権型行政システムに転換することにある。</p> <p>従って、<u>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」であってはならず、明確に「地方公共団体」として位置づけられなければならない。</u></p>	<p>第2 広域自治体改革と道州制</p> <p>1 広域自治体のあり方</p> <p>05P 14～20行目</p> <p>…我が国の将来を見通すときには、広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけることが考えられる。すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては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確立することである。</p> <p>第3 道州制の基本的な制度設計</p> <p>1 道州の位置づけ</p> <p>09P 06～11行目</p> <p><u>広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州(仮称。以下「道州」という。)を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする。</u></p> <p>道州は、基礎自治体たる市町村と適切に役割分担しつつ、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ものとする。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
2. 道州制の制度設計における留意点	<p>(2) 国と地方の役割分担を明確化し、地方の自治立法の範囲を拡大するとともに、地方に対する国の過剰な関与を排除すること</p> <p>分権型社会においては、<u>国の役割は、国家の存立に関わることや制度の大枠を定めることに重点化・限定化し、それ以外については地方公共団体が企画立案から管理執行まで一貫して担うことを原則とすべきである。</u></p> <p>仮に、中央省庁が持つ企画立案権限を現状のとおり残したまま、管理執行事務のみを道州に移譲するとすれば、「<u>機関委任事務の復活</u>」や道州の国の出先機関化につながる恐れがある。こうした<u>地方分権の流れに逆行する制度は、絶対に受け入れられない。</u></p> <p>地域における課題をそれぞれの実情に応じて対応していくには、<u>国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とする必要がある、法令面においては、政省令ではなく自治立法に委任することを原則とするなど、地方公共団体で定める範囲の拡大等の措置を講じる必要がある。</u></p> <p><u>国が大枠を定めることとなる場合においても、その策定過程に地方公共団体の意見を反映させる仕組みが必要であり、その仕組みを検討すべきである。</u></p> <p>※H18.2.14 再提出意見 「総括論点整理」では、「国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべき」と記載されているが、<u>地方の自治立法の範囲を拡大するとともに、地方に対する国の過剰な関与を排除するための具体的な措置を検討すること。</u></p>	<p>第3 道州制の基本的な制度設計 4 道州の事務 (1) 道州の担う事務</p> <p>12P 09～14行目</p> <p>国は、以上の考え方に即して国と地方の事務配分のあり方を抜本的に見直し、現在国(特に各府省の地方支分部局)が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に移譲することとする。</p> <p>この場合の新たな事務配分に関するメルクマールは、別紙2のように考えられる。</p> <p>7 道州と国及び道州と市町村の関係調整</p> <p>14P 03～14行目</p> <p>(1) 道州に対する国の関与 道州に対する国の関与の仕組みは、基本的に現行制度と同様とし、各大臣が包括的な指揮監督権を有する機関委任事務制度に類する制度は設けない。</p> <p>なお、国から道州に移譲される事務のうち、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものについては、現行制度に規定された法定受託事務に位置づけることとする。更に必要な場合には、当該事務に係る各大臣が、道州に対し監査を求めることができる仕組みを導入する。</p> <p>(2) 道州と国の協議の仕組み 道州と国の関係に関する事項について意見調整を図るため、道州と国による協議の仕組みを設けることとする。</p> <p>4 道州の事務 (2) 事務配分の再編に際しての留意事項</p> <p>12P 16～21行目</p> <p>都道府県の事務のうち引き続き道州が処理するものであって、現在は法定受託事務とされているものについては、その性質等に応じ、できる限り自治事務とすべきである。</p> <p>また、国が道州の担う事務に関する法律を定める場合は、大綱的又は大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべきである。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
2. 道州制の制度設計における留意点	<p>(3) 市町村の役割・権限の強化を図る方策を検討すること</p> <p>住民生活に密接に関わる事務は、住民に最も身近な地方公共団体である市町村ができる限り総合的に担うべきであることから、<u>市町村が、現在国や都道府県が持つ権限を積極的に受け入れることが可能となる方策を検討すべきである。</u></p> <p>また、<u>小規模市町村に対する補完機能のあり方についても併せて検討すべきである。</u></p> <p>※H18.2.14 再提出意見</p> <p>「総括論点整理」では、「住民に身近な行政は、基礎自治体たる市町村が総合的に担うことを基本とする」と記載されているが、そのために必要な<u>市町村の役割や権限の強化を図る具体的な方策についても検討すること。</u></p> <p>また、<u>小規模市町村に対する補完機能のあり方についても併せて検討すること。</u></p>	<p>第2 広域自治体改革と道州制</p> <p>2 道州制の検討の方向</p> <p>(1) 地方分権の推進及び地方自治の充実強化</p> <p>06P 15行目～07P 01行目</p> <p>道州制を導入する場合には、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体との役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅な権限移譲を行うことが重要である。この場合、基礎自治体の財政基盤の充実に図り、住民に身近な行政については基礎自治体が総合的に担うことができるようにするとともに、広域の圏内における行政は、選挙により選ばれた長や議会を有し、民主的プロセスを通じた住民のコンセンサス形成の仕組みを備えた広域自治体たる道州が、できる限り総合的に担うこととすべきである。</p> <p>第3 道州制の基本的な制度設計</p> <p>4 道州の事務</p> <p>(2) 事務配分の再編に際しての留意事項</p> <p>12P 22行目～13P 04行目</p> <p>…道州と市町村の事務配分についても、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて適切に定められるようにすべきである。また、国の法令により道州の事務と定められたものについても、地域の実情に応じ、道州と市町村の協議に基づいて市町村に移譲することができることとし、現行の「条例による事務処理の特例」と同様の制度を設けるべきである。</p> <p>7 道州と国及び道州と市町村の関係調整</p> <p>(3) 道州と市町村の関係調整</p> <p>14P 16～18行目</p> <p>市町村に関係する道州の自治立法や政策等に関する調整を図るため、道州と市町村の関係調整のための仕組みを設けることとする。</p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
2. 道州制の制度設計における留意点	<p>(4) 道州が担う役割にふさわしい税財源が必要であること</p> <p>道州が担う役割を果たすには、<u>自主性・自立性の高い税財政制度を構築しなければならない。</u></p> <p>地方税を中心とした歳入構造を構築するには、国から地方へ税源を移譲することは当然ながら、偏在度の低い税が地方税の中心となるように、<u>国税と地方税の双方を含めた一体的な税制改革が必要となる。</u></p> <p>同時に、<u>道州間、市町村間の適切な財政調整制度の設計が必要である。</u></p> <p>※H18.2.14 再提出意見</p> <p>「総括論点整理」では、税財政制度については示されていないが、<u>道州が担う役割を果たすために必要な自主性・自立性の高い税財政制度を検討するとともに、道州間・市町村間の適切な財政調整制度の設計についても検討すること。</u></p>	<p>第3 道州制の基本的な制度設計 10 道州制の下における地方税財政制度</p> <p>15P 17行目～16P 21行目</p> <p>したがって、道州制の導入に伴う地方税財政制度の改革については、今後、道州の区域のあり方のほか、国からの事務移譲に伴う地方の財政需要の変化、道州と市町村の間の事務配分、市町村の規模等に応じた事務配分の特例のあり方などについて検討が進展するのに合わせて、具体的な財政需要や行政の効率化効果等をできるだけ正確に把握しながら、その内容を検討していく必要がある。</p> <p>その際、道州制の下における地方税財政制度は、道州制への移行に適切に対応するものであると同時に、<u>地方税中心の財政構造を構築して地方の財政運営の自主性及び自立性を高め、これにより効率的で質の高い行政の実現につながるものとしなければならない。</u></p> <p>また、各地域における道州及び市町村の財政需要は、その事務に関する法令の内容のほか、面積、地形等の地理的条件や、人口密度、産業構造等の社会経済的条件等によって決まってくるが、一方で、税源は、東京圏をはじめとする大都市部に偏在している。このため、地方税による財政需要の充足度は、地域間で大きな格差があるものとなっており、この<u>地域間格差の是正を図る必要がある。</u></p> <p>同時に、今後の高齢化の更なる進行など、地方財政を取り巻く状況の変化にも、適切に対応していくことが求められる。</p> <p>以上の点を踏まえ、<u>道州制の導入に当たっては、国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を行うことに加え、偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する。</u></p> <p>また、こうした税制や事務配分の動向等を踏まえ、<u>各道州や市町村における税源と財政需要に応じ、適切な財政調整を行うための制度を検討する。</u></p>

項目	全国知事会意見 (H17.11.21)	第28次地方制度調査会 答申 (H18.2.28) (対応する記述を抜粋)
2. 道州制の制度設計における留意点	<p>(5) 道州の議決機関と執行機関等について <u>道州の議決機関と執行機関のあり方は、道州の役割やその権限が一定明確となった段階で、様々なシミュレーションを行い、比較検討すべき課題である。</u> 一部に、道州を国の出先機関として位置づけるべきとの意見があるが、道州を国の機関ではなく地方公共団体として明確に位置づけるべきという趣旨からも、「<u>道州の首長を国が任免する</u>」<u>ということは認められない。</u></p>	<p>第3 道州制の基本的な制度設計 5 道州の議会 13P 06～17行目</p> <p>(1) 議会及び議員 道州に議決機関として議会を置く。議会の議員は、道州の住民が直接選挙する。</p> <p>(2) 議会の権能及び長との関係 道州の議会の権能及び長との関係については、現行の都道府県に関する制度を基本とする。</p> <p>(3) 議会の構成等 議会の構成等に関しては、自主組織権を重視する見地から、基本的事項のみを法律で定めるものとする。 なお、議会の議員の選出方法については、選挙区を設けて選挙する現行の方式のほかに、政策本意の選挙方法として比例代表制を採用することも考えられる。</p> <p>6 道州の執行機関 13P 19行目～14P 01行目</p> <p>(1) 長 道州の執行機関として長を置く。長は、道州の住民が直接選挙する。長の多選は禁止する。</p> <p>(2) その他の執行機関 道州には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則として行政委員会の設置を法律で義務付けないこととする。</p>