

# 道州制に関する基本論点（案）

平成17年6月8日

道州制調査会

## 1 道州制に関する基本的視点

- 道州制の導入は、単に「地方自治制度の改正」にとどまらず、「国のかたち」や「国家統治構造の改革」につながるものと考えべきではないか。

## 2 道州制の必要性

### （1）積極的な考え方

- 国家意思を住民まで伝える統治形態としてのどのような姿がふさわしいかとの見地から、統治論としての道州制の導入を議論すべきではないか。
- 福祉・保健などの対人サービスには市町村が、グローバリゼーションを視野に入れた広域戦略には道州が対応する仕組みとすべきではないか。
- 国・地方合わせ1,000兆円の債務を考えると、国・地方を通じた大幅な行政改革が見込める道州制の実現は必須ではないか。
- 市町村合併の進展や社会・経済活動の広域化を考えれば、都道府県はもはや狭隘ではないか。
- 道州制には、統治構造の変革、地方分権の推進、行政改革の実現など複数の目的があるのではないか。  
これらの目的は、都道府県制の延長線上にある都道府県合併では実現できないのではないか。

### （2）消極的な考え方

- 地域の現場レベルでは市町村合併への対応に追われており、道州制などの大きな議論は十分に深められていないのではないか。
- 都道府県合併を経て道州制につながっていくことが望ましいと考えるが、都道府県合併の論議すらほとんどないのではないか。
- 道州は諸外国に例を見ない巨大な行政権限を有する地方自治体となるが、これを前提として、国の責任を担保し、国のコントロールを貫徹することが可能か。
- 新憲法起草委員会では、道州制には慎重であるべきとの意見が強かったが、これをどう受け止めるべきか。

### 3 道州制の基本的性格

#### (1) 憲法との関係

- 現行憲法を前提として道州制の議論を進めるか。あるいは、憲法改正と連動して議論すべきか。
- 現行憲法を前提とすれば、次のような制約条件があるのではないか。
  - ① 都道府県を単に廃止し、これに代えて地方公共団体でない道州を設置することは許容されないのではないか。
  - ② 道州が憲法上の地方自治体であれば、直接公選の議員により構成される議会を置くこと、知事を直接公選により選任することが必須ではないか。

#### (2) 道州制と連邦制

- 国と地方の間で立法権や司法権までも分割する連邦制は、道州制とは明確に区別して論じる必要があるのではないか。
- 我が国の歴史や成り立ちから見れば、連邦制の導入は困難ではないか。

#### (3) 団体としての性格

##### ① 地方自治体とする考え方

- 道州は、分権的国家体制の下における広域自治体と位置づけ、中央政府に次いで重要な国家統治機構としてその責任と役割を果たしていくこととすべきではないか。
- 地方分権の観点からは「国と地方の役割分担」の明確化が重要であり、道州に純然たる国の機能・役割（国税、矯正、公安調査等）も併せ持たせることは望ましくないのではないか。

##### ② 必ずしも地方自治体とする必要はないとする考え方

- 道州は、現在の国の地方支分部局と都道府県の機能・役割を併せ持つ新たな性格の機関とすべきではないか。
- ブロック単位の行政を一元的に実施できるようにすることが重要であり、純然たる国の機能・役割（国税、矯正、公安調査等）であっても道州が実施することが望ましいのではないか。
- 道州制の導入に際しては、かつての機関委任事務制度<sup>※1</sup>や地方事務官制度<sup>※2</sup>を参考として、道州に国家機関的な性格を持たせる何らかの調整手段が必要となるのではないか。

※1 知事が国の下部機関として主務大臣の一般的指揮監督の下、国の事務を実施する制度

※2 国の地方機関（職業安定所等）の指揮監督を都道府県知事に機関委任し、都道府県に配置された国家公務員たる地方事務官がその事務を処理する制度

## 4 道州制の具体像

### (1) 道州の議会

- 道州に課税権を付与し、また責任ある政策決定を総合的・主体的に行う政治行政主体として道州を位置づけるのであれば、直接公選の議員によって構成される議会は必須ではないか。

### (2) 道州の執行機関

#### ① 知事の選出は直接公選によるべきとの考え方

- 憲法に定められた知事の直接公選制は、国民に深く定着していることから、道州についても直接公選とすべきではないか。
- 新たな広域自治体である道州の正統性を確保する観点から、直接公選が望ましいのではないか。

#### ② 知事の選出は必ずしも直接公選による必要はないとの考え方

- 諸外国の地方自治体では、議会において長を選任する議院内閣制等も多く採られており、憲法改正も視野に入れば、道州に議院内閣制等を導入することも検討すべきではないか。
- 道州の巨大な選挙人団からポピュリズムによって知事が選ばれることを防ぐ観点等から、議院内閣制や官選もタブー視せず検討してはどうか。

### (3) 国の地方支分部局

#### ① 道州制の導入後も一部の地方支分部局は存続するとの考え方

- 道州に移管すべき国の地方支分部局の事務は、地方行政と関連の強い地方整備局や地方農政局、経済産業局などの事務を中心とすべきであり、純然たる国の事務（国税、矯正、公安調査等）を担う地方支分部局は存続させる必要があるのではないか。

#### ② 道州制の導入により、地方支分部局は全廃すべきとの考え方

- 道州には、純然たる国の事務（国税、矯正、公安調査等）も含め、現在国の地方支分部局が担っている事務を一括して移管すべきであり、国の地方支分部局は全廃すべきではないか。

※ いずれの場合も、事務の移管と併せて、国の地方支分部局の職員や施設・設備の移管が必要となるのではないか。

### (4) 地方税財政制度

- 道州制の是非や制度設計を考える前提として、税財政制度のあり方を十分に議論する必要があるのではないか。
- 道州制の下でも道州間における税財源の偏在は不可避であり、何らかの財政調整制度が必要となるのではないか。
  - － その場合、現在の地方交付税制度と同様の仕組みで国が財政調整しようとするれば、それに必要な財源を国に留保する必要があるのではないか。
  - － あるいは、道州制の導入と併せて、たとえば道州相互間で財政調整を行う新たな制度を創設することが考えられるか。
- 市町村の財政調整は、現在と同様国が行うべきか。あるいは、道州が行うことが考えられるか。

## 5 道州制の導入プロセス

### (1) 政治の役割

- 道州制に関する国民的な議論を喚起し、民意を集約して導入の是非を判断する過程において、政治はどのような役割を果たしていくべきか。

### (2) 北海道における試み

- 道州制は「国のかたち」にかかわる問題であり、試行的・特区的に実施することにはなじまないのではないか。
- 北海道の地理的特性等に着目して、規制緩和や権限移譲をできるところから実現していく取組みと捉えれば、現行の都道府県制の下でも推進の可能性があるのではないか。

(以上)

## 新憲法起草委員会地方自治に関する小委員会・要綱（抜粋）

平成17年4月4日

## 一 地方自治の理念、国と地方の役割分担と相互協力

《略》

- 3 国は、地方自治体の役割を尊重することを基本としてその本来果たすべき役割を適切に担い、国と地方自治体は、それぞれの役割分担を踏まえ相互に協力することとすること。

《略》

## 三 地方自治体の事務処理権能、条例制定権

地方自治体は、事務を処理する権能を有し、法律の範囲内で、条例を制定することができることとすること。

## 四 地方自治体の機関

## 【第一案】

《略》

- 2 地方自治体の議会の議員は、その地方自治体の住民が、直接これを選挙することとすること。
- 3 地方自治体の長は、法律の定めるところにより、その地方自治体の住民の直接選挙その他の民主的な方法により選出することとすること。

## 【第二案】

《略》

- 2 地方自治体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の公務員は、その地方自治体の住民が、直接これを選挙することとすること。

## 五 地方自治体の種類

## 【第一案】

- 1 地方自治体は、基礎自治体及びこれを包括し、補完する広域自治体とすることとすること。
- 2 基礎自治体及び広域自治体は、法律でこれを定めることとすること。
- 3 地域における事務の処理は、基礎自治体によることを基本とし、広域自治体はこれを包括し、補完する役割を担うものとすることとすること。

## 【第二案】

《略》

- 1 地方自治体は、基礎自治体及びこれを包括し、補完する広域自治体とすることとすること。  
(第一案の1と同じ)
- 2 基礎自治体及び広域自治体は、法律でこれを定めることとすること。  
(第一案の2と同じ)

《以下、略》