

第7回委員会(6/1) あり方(案)	第6回委員会(3/29) あり方(案)
<p><b>はじめに</b></p> <p>○ 平成18年2月28日、第28次地方制度調査会が小泉純一郎内閣総理大臣に対して行った「道州制のあり方に関する答申」は、「広域自治体改革を通じて、国と地方の双方の政府を再構築」することを基本的方向として示しており、全国知事会が目指す「地方分権の推進」と同じベクトルである点は評価するものである。</p> <p>答申が、これまで定義が明確でなかった「道州」を「広域自治体」と位置づけ、一定のイメージを示して、一部にある中央集権型の道州制を否定したことや、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、内政は広く地方自治体が担うという新しい政府像を確立するための具体策として「道州制の導入が適当」としたことは画期的であり、これを機に地方分権改革や広域自治体改革に関する国民的議論が喚起されることを期待するものである。</p> <p>○ 道州制については、副大臣等により構成される道州制の検討に関するプロジェクトチームや各政党において活発に議論されているほか、古くから経済団体や研究機関等においても種々の提言や報告が行われてきたところである。</p> <p>○ こうした状況を踏まえ、広域自治体改革の当事者である我々都道府県も、平成17年7月に全国知事会に道州制特別委員会を設け7回にわたる委員会を開催し、市町村合併の進展や三位一体の改革など地方自治体を取り巻く環境が大きく変動する中、更なる地方分権改革を推進し、住民一人ひとりが豊かさを実感できる真の分権型社会を実現すべきという観点から、道州制を含むこれからの広域自治体のあり方について議論を重ねてきたところである。</p> <p>本報告書は、当委員会におけるこれまでの議論を踏まえ、「分権型社会における広域自治体のあり方」について現時点での考え方を整理したものである。</p> <p>○ <u>政府や各政党をはじめとする関係機関におかれては、道州制の議論を進めるに当たっては、本報告書の趣旨を十分踏まえることを求めるものである。</u></p>	<p><b>はじめに</b></p> <p>○ 平成18年2月28日、第28次地方制度調査会が小泉純一郎内閣総理大臣に対して行った「道州制のあり方に関する答申」は、「広域自治体改革を通じて、国と地方の双方の政府を再構築する」ことを基本的方向として示しており、全国知事会が目指す「地方分権の推進」と同じベクトルである点は<u>大いに</u>評価するものである。</p> <p>答申が、これまで定義が明確でなかった「道州」を「広域自治体」と位置づけ、一定のイメージを示して、一部にある中央集権型の道州制を否定したこと、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、内政は広く地方自治体が担うという新しい政府像を確立するための具体策として「道州制の導入が適当」としたことは画期的であり、これを機に地方分権改革や広域自治体改革に関する国民的議論が喚起されることを期待するものである。</p> <p>○ 道州制については、副大臣等により構成される道州制の検討に関するプロジェクトチームや各政党においても活発に議論されているほか、経済団体や研究機関等においても種々の提言や報告が行われている。</p> <p>○ こういった状況を踏まえ、広域自治体改革の当事者である我々都道府県も、全国知事会に道州制特別委員会を設け、市町村合併や三位一体の改革など地方自治体を取り巻く環境が大きく変動する中、更なる地方分権改革を推進し、住民一人ひとりが豊かさを実感できる真の分権型社会を実現すべきという観点から、道州制を含むこれからの広域自治体のあり方について議論を重ねてきた。</p> <p>この報告書は、当委員会におけるこれまでの議論を踏まえ、分権型社会における広域自治体のあり方について現時点での考え方を整理したものである。</p>

## 1 検討の視点

平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来、10数年にわたり地方分権型の行政システムに変革する取り組みが行われてきた。しかしながら、現在も「真の分権型国家」を構築するにはいたっておらず、国と地方の双方の政府を抜本的に見直し、そのあり方を再構築することが必要である。

- 明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することで、わが国の急速な近代化と経済発展に寄与してきた一方で、権限・財源・人間、そして情報を過度に中央に集中させ、地方の活力を奪ってきた。

さらに、中央集権型行政システムは、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の創造、少子高齢化社会への対応など新たな行政課題に迅速に対応する能力を失ってきているばかりか、全国一律基準によって生じる“ムダ”がクローズアップされるなど制度疲労を起こしている。

このため全国画一の統一性と公平性を過度に重視する「中央省庁主導の縦割りで画一的な行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することが求められている。

- こうした観点から、平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来、平成7年5月の地方分権推進法の制定を経て、近年の三位一体の改革に至るまで、10数年にわたって中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革する取り組みがなされてきたことは周知のとおりである。

この間に、国と地方を上下・主従の関係に置いてきた「機関委任事務制度」の廃止や所得税から住民税への3兆円規模の税源移譲など、地方分権型行政システムへの変革に向けて一定の成果を挙げてきたことは事実である。

## 1 検討の視点

平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来10数年にわたり地方分権型の行政システムに変革する取り組みが行われてきたが、「真の分権型国家」を構築するにはいたっていない。

国と地方の双方の政府を抜本的に見直すことが必要である。

- 明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することでわが国の急速な近代化と経済発展に寄与してきた一方で、権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の活力を奪ってきた。

さらに、中央集権型行政システムは、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、少子高齢化社会への対応など新たな行政課題に迅速に対応する能力を失ってきているばかりか、全国一律基準によって生じる“ムダ”がクローズアップされるなど制度疲労を起こしている。

このため全国画一の統一性と公平性を過度に重視する「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することが求められている。

- こういった観点から、平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来、平成7年5月の地方分権推進法の制定を経て、近年の三位一体の改革に至るまで、10数年にわたって中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革する取り組みがなされてきたことは周知のとおりである。

この間に、国と地方を上下・主従の関係に置いてきた「機関委任事務制度」の廃止、3兆円規模の税源移譲など地方分権型行政システムへの変革に向けて一定の成果を挙げてきたことは事実である。

○ しかしながら、権限・財源を手放すことに対する中央省庁の抵抗は激しく、地方分権の本来の目的である「地域の行政は、地域の住民が自分たちで決定し（自己決定）、その責任も自分たちが負う（自己責任）という行政システム」を構築するまでには至っていない。

○ 国から地方への「決定権」の移譲と国の関与の廃止・縮小を実現し、わが国を「真の分権型国家」に転換するためには、国と地方の役割分担と関係を現在の延長線上ではなく、憲法改正も視野に抜本的に見直し、中央政府と地方自治体の双方を含めた一体的かつ創造的な制度設計が必要である。

○ しかしながら、権限・財源を手放すことに対する中央省庁の抵抗も大きく、地方分権の本来の目的である「地域の行政は、地域の住民が自分たちで決定し（自己決定）、その責任も自分たちが負う（自己責任）という行政システム」を構築するには至っていない。

国から地方への「決定権」の移譲と関与の縮小を実現し、わが国を「真の分権型国家」に転換するためには、国と地方の役割分担と関係を現在の延長線上で手直しするのではなく、抜本的に見直し、中央政府と地方自治体の双方を含めた一体的かつ創造的な制度設計が必要である。

## 2 分権型社会における行政の役割分担

### (1) 国と地方の役割

分権型社会を実現するためには、国は外交、防衛、司法など国家としての基本的な役割を重点的に果たし、内政は自己決定と自己責任を基本理念として、原則、地方自治体が担うという役割分担を明確にした行政システムを構築する必要がある。

そのためには、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、中央省庁の解体再編も含めた中央政府の見直しが行われなければならない。

- 地方分権型の行政システムを確立するためには、国と地方の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分する必要がある。

このため、平成8年12月の地方分権推進委員会勧告を受けて、地方自治法に国と地方の役割分担に関する基本的な原則が定められ、国の果たすべき役割を次のように規定している。

- ① 国際社会における国家としての存立に関わる事務
- ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- ③ 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施に関する事務

この規定は、国の役割を限定する趣旨であるが、何が全国的に統一して定めることが望ましい事務なのか、何が全国的な規模や視点に立って行う事務なのかという決定権は国にあるために、地方側から見ると必ずしも全国的に統一する必要がないと思われる事項に関しても、法令や要綱、補助金等により地方の行政に対する国の関与が行われてきた。

- また、地方自治体が地域住民の意思を反映しながら意思決定を行っていくことが適当と考えられる事務であっても、便益が及ぶ範囲が都道府県の区域を越える場合には、広域的な調整が必要という理由で国の事務となっているものも少なくない。

## 2 分権型社会における行政の役割分担

### (1) 国と地方の役割

分権型社会を実現するためには、国は外交、防衛、司法など国家としての基本的な役割を重点的に果たし、内政は自己決定と自己責任を基本理念として、原則、地方自治体が担うという役割分担を明確にした行政システムを構築する必要がある。

そのためには、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、中央省庁の解体再編も含めた中央政府の見直しが行われなければならない。

- 地方分権型の行政システムを確立するためには、国と地方の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けすることが必要である。

このため、平成8年12月の地方分権推進委員会勧告を受けて、地方自治法に国と地方の役割分担に関する基本的な原則が定められており国の果たすべき役割として次のように規定されている。

- ① 国際社会における国家としての存立に関わる事務
- ② 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動又は地方自治に関する基本的な準則に関する事務
- ③ 全国的な規模で又は全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施に関する事務

この規定は、国の役割を限定する趣旨であるが、何が全国的に統一して定めることが望ましい事務なのか、何が全国的な規模・視点に立って行う事務なのかという決定権は国にあるために、地方側から見て必ずしも全国的に統一する必要がないと思われる事項に関しても、法令や要綱、補助金等により地方の行政に対する関与が行われている。

- また、地方自治体が地域住民の意思を反映しながら意思決定を行っていくことが適当と考えられる事務であっても、便益が及ぶ範囲が都道府県の区域を越える場合には、広域的な調整が必要という理由で国の事務となっているものが少なくない。

- こうした国の過剰関与・規制の撤廃のため、地方六団体は平成16年8月に
  - ・必置規制、基準の義務づけの廃止
  - ・国の立法に対しての地方の意見を反映する仕組みの構築
  - ・地方の役割・権限の拡大
 を求めた提案を行い、具体的事例として20項目を指摘しているが、国はこの提案に何ら回答していない。
  
- このような状況を抜本的に改革し、真に地方分権を推進していくためには、国の役割を外交・防衛・司法など国家の存立に関わる事務に重点化するとともに、全国的なルール策定や全国的な規模や視点から行う事業などについても、その必要性を十分に検討した上で、できるかぎり縮小・限定していくなど、国と地方の役割分担の明確化を図ることが重要である。
  
- これまで、国と地方の役割分担という場合の「役割」とは、国と地方のどちらが事務を行うかという「事務の執行権」を意味することが多かった。
 

しかしながら、本来「分権」とは、過度に中央政府に集中している「政策の決定権（企画立案権）」を、主権者たる国民に身近な行政主体に配分することである。

つまり、住民に身近な行政サービスについて、住民に身近な地方自治体が自己決定・自己責任を基本理念として、企画立案から管理執行まで一元的に担うという観点から「役割分担」を考えることが必要である。
  
- 具体的には、地方六団体が平成6年9月に策定した地方分権推進要綱で、国の所管事務を以下のとおり限定列挙しており、現在も概ねこの考え方を基本とすることができる。

- 地方六団体は、平成16年8月にこういった国の過剰関与・規制の撤廃のため
  - ・必置規制、基準の義務づけの廃止
  - ・国の立法に対しての地方の意見を反映する仕組みの構築
  - ・地方の役割・権限の拡大
 を求めた提案を行い、具体的事例として20項目を指摘しているが、国はこの提案には何ら回答していない。
  
- このような状況を抜本的に改革し、真に地方分権を推進していくためには、国の役割を外交・防衛・司法など、国家の存立に関わるものに重点化するとともに、全国的なルール策定や全国的な規模や視点から行う事業などについても、その必要性を十分に検討した上で、できるかぎり縮小・限定していくなど、国と地方の役割分担の明確化を図ることが重要である。
  
- これまで、国と地方の役割分担という場合の「役割」とは、国と地方のどちらが事務を行うかという「事務の執行権」を意味することが多かった。
 

しかし、本来「分権」とは、過度に中央政府に集中している「政策の決定権（企画立案権）」を、主権者たる国民に身近な行政主体に再配分することである。

つまり、自己決定・自己責任を基本理念として、住民に身近な行政サービスについて、住民に身近な地方自治体が企画立案から管理執行まで一元的に行えるようにするという観点から「役割分担」を考えることが必要である。
  
- 具体的には、地方六団体が平成6年9月に策定した地方分権推進要綱で、国の所管事務を以下のとおり限定列挙しており、現在も概ねこの考え方を基本とすることができる。

- ① 天皇及び皇室に関すること。
- ② 外交、防衛及び安全保障に関すること。
- ③ 司法に関すること。
- ④ 国政選挙に関すること。
- ⑤ 通貨、公定歩合、民事及び刑事に関する基本ルール、公正取引の確保、金融、資本市場、貿易、物価の統制、工業規格、度量衡、知的所有権並びに郵便に関すること。
- ⑥ 国籍、税関、出入国管理及び旅券に関すること。
- ⑦ 海難審判、海上保安、航空保安その他の全国的な治安の維持に関すること。
- ⑧ 全国の総合開発計画及び経済計画の策定に関すること。
- ⑨ 公的年金、公的保険、労働基準、基本食糧の確保、資源・エネルギーの確保等に関すること。
- ⑩ 全国的な電波監理及び気象業務に関すること。
- ⑪ 全国的に影響を有する特に高度で専門的な科学・技術、学術・文化、環境対策等に関すること。
- ⑫ 伝染病予防、薬品の規制、医療従事者の資格その他の人の生命、健康及び安全に関する基準、生活保護に関する基準、義務教育に関する基準等の設定に関すること。
- ⑬ 国勢調査等の全国的な統計調査に関すること。
- ⑭ 全国を対象とする骨格的かつ基幹的な交通・通信基盤施設の整備及び管理に関すること。
- ⑮ 地方制度及び国と地方公共団体との間の基本的ルールに関すること。
- ⑯ 国の機関の組織（内部管理を含む。）及び税財政に関すること。

○ このように、国が本来果たすべき役割を純化・重点化することで、国は地方の事務に対する過剰な関与（お節介）から解放され、複雑化する外交や防衛、金融政策などに迅速かつ適切に対応できるようになり、国自身の機能が充実強化される。国が本来果たすべき役割に集中し、国民及び国際社会からの期待に応えていくことが、我が国の国家戦略としても極めて重要である。

- ① 天皇及び皇室に関すること。
- ② 外交、防衛及び安全保障に関すること。
- ③ 司法に関すること。
- ④ 国政選挙に関すること。
- ⑤ 通貨、公定歩合、民事及び刑事に関する基本ルール、公正取引の確保、金融、資本市場、貿易、物価の統制、工業規格、度量衡、知的所有権並びに郵便に関すること。
- ⑥ 国籍、税関、出入国管理及び旅券に関すること。
- ⑦ 海難審判、海上保安、航空保安その他の全国的な治安の維持に関すること。
- ⑧ 全国の総合開発計画及び経済計画の策定に関すること。
- ⑨ 公的年金、公的保険、労働基準、基本食糧の確保、資源・エネルギーの確保等に関すること。
- ⑩ 全国的な電波監理及び気象業務に関すること。
- ⑪ 全国的に影響を有する特に高度で専門的な科学・技術、学術・文化、環境対策等に関すること。
- ⑫ 伝染病予防、薬品の規制、医療従事者の資格その他の人の生命、健康及び安全に関する基準、生活保護に関する基準、義務教育に関する基準等の設定に関すること。
- ⑬ 国勢調査等の全国的な統計調査に関すること。
- ⑭ 全国を対象とする骨格的かつ基幹的な交通・通信基盤施設の整備及び管理に関すること。
- ⑮ 地方制度及び国と地方公共団体との間の基本的ルールに関すること。
- ⑯ 国の機関の組織（内部管理を含む。）及び税財政に関すること。

○ このように役割分担を明確化することで、内政に関する事務は、基本的に地方自治体が企画立案から管理執行まで一貫して担い、地方における事務処理の総合性の確保と主体的・戦略的な政策展開が可能となる。一方で、国は本来果たすべき役割に純化・重点化することで、地方の事務に対する過剰な関与（お節介）から解放され、複雑化する外交や防衛などに迅速かつ適切に対応できるようになり、国自身の機能が充実強化されることになる。

- 一方で、内政に関する事務は、基本的に地方自治体が企画立案から管理執行まで一貫して担うことで、地方における事務の総合性が確保されるとともに主体的・戦略的な政策展開が可能となる。
- なお、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が行われなければならない。

- このためには、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」だけではなく企画立案を行っている「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が行われなければならない。

(2) 広域自治体と基礎自治体の役割

分権型社会においては住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村ができる限り総合的に担い、広域自治体は市町村で完結しない広域的行政ニーズや市町村で担うと著しく非効率となる高度技術や専門性を必要とする行政ニーズを担うことが基本となる。

- 市町村合併の進展により、区域が拡大し行財政能力が向上した基礎自治体が増加しており、これまで都道府県が担ってきた事務のうち住民生活に密接に関わるものはできる限り市町村に移管すべきである。  
また、上記(1)を基本とした国と地方の役割分担に基づき、国の事務が広域自治体に移管されることとなれば、広域自治体は産業の活性化や雇用対策など広域にわたる行政課題について、国の判断を仰ぐことなく、地域の特性に応じて創意工夫した施策を自主的・自立的に展開することが可能となり、各種施策の最適化ひいては住民満足度の向上が図られることとなる。
- このように、分権型社会においては、補完性の原理及び近接性の原理に基づき、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合的に担い、広域自治体は、基礎自治体の区域を越える広域的な行政課題や市町村で担うと著しく非効率となる高度な技術や専門性を必要とする行政サービスを担うことが基本となる。
- 当委員会におけるこれまでの議論では、広域自治体が担う事務のイメージは概ね次のとおりである。

(2) 広域自治体と基礎自治体の役割

分権型社会においては、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村ができる限り総合的に担い、広域自治体は市町村で完結しない広域的行政ニーズや市町村で担うと著しく非効率となる高度技術や専門性を必要とする行政ニーズに対応することが基本となる。

- 市町村合併により、区域が拡大し行財政能力が向上した基礎自治体が増加しており、これまで都道府県が担ってきた事務のうち住民生活に密接に関わる分野のものをできる限り市町村に移管すべきである。  
一方で、上記(1)を基本とした国と地方の役割分担に基づき、国の事務が広域自治体に移管されることとなれば、産業の活性化や雇用対策など広域にわたる行政課題に、国の判断を仰ぐことなく地域の特性に応じて創意工夫した施策を自主的・自立的に展開することができるようになり、各種施策の最適化ひいては住民満足度の向上が図られることとなる。
- このように、分権型社会においては、補完性の原理及び近接性の原理に基づき、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合的に担い、広域自治体は、基礎自治体の区域を越える広域的な行政課題や市町村で担うと著しく非効率となる高度な技術や専門性を必要とする行政サービスを担うことが基本となる。
- 当委員会におけるこれまでの議論では、広域自治体が担う事務のイメージは概ね次のとおりである。



- ① 圏域内の主要な社会資本形成の計画及び設置管理  
一般国道、一級河川、地方空港 等
- ② 産業振興及び雇用政策  
産業振興や観光の基本方針、職業紹介・職業訓練 等
- ③ 広域的防災対策  
広域的な防災計画の策定、広域災害時における市町村消防の指揮・調整 等
- ④ 圏域内の環境保全対策  
地球温暖化防止対策、廃棄物対策、大気水質汚濁防止対策 等
- ⑤ 高度技術や専門的知識を必要とする行政分野  
高次医療、感染症対策、高等研究施設の設置運営 等
- ⑥ 圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務

- ① 圏域内の主要な社会資本形成の計画及び設置管理  
一般国道、一級河川、第2種・第3種空港 等
- ② 産業振興及び雇用政策  
産業振興や観光の基本方針、職業紹介・職業訓練 等
- ③ 広域的防災対策  
広域的な防災計画の策定、広域災害時における市町村消防の指揮・調整 等
- ④ 圏域内の環境保全対策  
地球温暖化防止対策、廃棄物対策、大気水質汚濁防止 等
- ⑤ 高度技術や専門的知識を要する行政分野  
高次医療、感染症対策、高等研究施設の設置運営 等
- ⑥ 圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務

上記のうち、「圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務」に関しては、市町村合併の進展による市町村の規模・能力の充実強化に伴い縮小していくものと考えられる。

広域自治体による小規模市町村に対する補完の必要性は残るが、従来のような広域自治体による垂直補完よりも、広域自治体と基礎自治体の役割を明確化するという観点から、市町村間の水平補完によることも考えるべきである。

上記のうち、「圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務」に関しては、市町村合併の進展による市町村の規模・能力の充実強化に伴い縮小していくものと考えられる。

小規模市町村に対する補完の必要性は残るが、これについても従来のような広域自治体による垂直補完よりも、広域自治体と基礎自治体の役割を明確化するという観点から、まずは市町村間の水平補完によるべきであろう。

なお、国・広域自治体・基礎自治体の役割分担イメージ例は別紙1のとおりである。

### 3 分権型社会における広域自治体の要件

分権型社会における広域自治体は前述のような役割を担うとともに、次の要件を満たすことが必要である。

#### (1) 広域的な課題を迅速・適切に処理できること

広域自治体は、都道府県の区域を越える広域的な行政課題を迅速・適切に処理できることが必要である。

○ 交通基盤の整備や情報通信技術の発達、産業構造の変化などにより、住民の生活圏や経済圏が拡大し、現行の都道府県の区域を越えた対応が求められる行政課題が増加している。

＜広域行政課題の例＞

- ・ 広域的な交通・物流、社会資本整備  
（道路、鉄道、空港、港湾など）
- ・ 広域的な防災体制の構築  
（府県域を越える大規模地震、風水害など）
- ・ 広域的な観点に立った産業・科学技術振興  
（公設試験研究機関の研究成果の共有化など）
- ・ 広域的な環境保全  
（自動車の排出ガス規制、府県域を越えて移動する廃棄物対策、森林保全など）
- ・ 国際観光振興（外国に対する誘客活動など）
- ・ 都道府県際地域の一体的な地域づくり

○ 分権型社会における広域自治体は、このような広域的な行政課題を迅速・適切に処理することが求められる。

### 3 分権型社会における広域自治体の要件

分権型社会における広域自治体は上記のような役割を担うとともに、次の要件を満たすことが必要である。

#### (1) 広域的な課題を迅速・適切に処理できること

広域自治体は、都道府県の区域を越える広域的な行政課題を迅速・適切に処理できることが必要である。

○ 交通基盤の整備や情報通信技術の発達、産業構造の変化などにより、住民の生活圏や経済圏が拡大するとともに、現行の都道府県の区域を越えた対応が求められる行政課題が増加している。

＜広域課題の例示＞

- ・ 広域的な交通・物流、社会資本整備（道路、鉄道、空港、港湾など）
- ・ 広域的な防災体制の構築（府県域を越える大規模地震、風水害など）
- ・ 広域的な観点に立った産業・科学技術振興（公設試験研究機関の研究成果の共有化など）
- ・ 広域的な環境保全（自動車の排出ガス規制、府県域を越えて移動する廃棄物対策、森林保全など）
- ・ 国際観光振興（外国に対する誘客活動など）
- ・ 都道府県際地域の一体的な地域づくり

○ 分権型社会における広域自治体は、このような広域的な行政課題を迅速・適切に処理することが求められる。

(2) 自立性が高いこと

広域自治体は、地域の特性を活かした質の高い行政サービスを提供するため高い自立性を備えていることが必要である。

- 分権型社会とは、地方自治体が地域の特性を活かした質の高い行政サービスを提供する社会であり、そのためには、それぞれの地方自治体が自立した行政経営を行い、互いにその意欲と知恵と能力を競い合い、切磋琢磨していくことが必要である。広域自治体が、その圏域の責任ある行政主体として自らの意思と責任において善政を競い合うためには、その前提として、経済集積等の基礎的な条件が広域自治体間である程度均衡化されている必要がある。
- また、経済のグローバル化や国際競争が加速する中で、地域が国際販路の開拓や新産業の創出、外国からの誘客の拡大などを図るためには、既存の都道府県ではそのプレゼンスが弱いとの指摘もあり、よりスケールの大きな規模で、資本や産業技術・学術研究の連携、人材育成に取り組み、国内外の他地域との競争力を高めることが必要である。  
 これまでわが国は東京というひとつのエンジン（地域の中心で熱く活動し、その効果を地域の隅々まで波及させる力をもった都市）によって発展してきたが、分権型社会においては、それぞれの地域が核となるエンジンを備え、活力を持って自立し、地域力を発揮して行かなければならない。  
 つまり、現在の一極集中型の社会構造から、複数の自立性の高い圏域で形成される社会構造に転換しなければならないのである。
- このように、分権型社会における広域自治体には、質の高い行政サービスを提供するとともに、経済のグローバル化や国際競争にも十分対応できる高い自立性が求められる。

(2) 自立性が高いこと

広域自治体は、地域の特性を活かした質の高い行政サービスを提供するため高い自立性を備えていることが必要である。

- 分権型社会とは、地方自治体が地域の特性を活かした質の高い行政サービスを展開する社会であり、そのためには、地方自治体が自立した行政経営を行い、互いにその意欲と知恵と能力を競い合い、切磋琢磨していくことが必要である。広域自治体においても、その圏域の責任ある政治・行政主体として自らの意思と責任において善政を競い合うためには、その前提として、経済集積等の基礎的な条件がある程度均衡化されている必要がある。
- また、経済のグローバル化と国際競争が加速する中で、各地域が、国際販路の開拓や新産業の創出、外国からの誘客の拡大などを図るためには、既存の都道府県を越えたよりスケールの大きな規模で、資本の連携や産業技術・学術研究の連携、人材育成に取り組み、国内外の他地域との競争力を持つことが必要になっている。  
 これまでわが国は東京というひとつのエンジンによって発展してきたが、それぞれの地域が核となるエンジン（地域の中心で熱く活動し、その効果を地域の隅々まで波及させる力をもった都市）を備え活力を持って自立し、地域力を発揮しなければならなくなっている。  
 つまり、現在の一極集中型の社会構造から、複数の自立性の高い圏域で形成される社会構造に転換しなければならない。
- このように、分権型社会における広域自治体には、質の高い行政サービスを競い合い、経済のグローバル化や国際競争にも十分対応できる高い自立性が求められる。

#### 4 現行制度による対応の可能性

現行都道府県が前述した分権型社会における広域自治体に求められる役割や要件を満たす方策として、広域連合、都道府県合併による対応が考えられる。これらの方法による対応の可能性について整理すると次のようになる。

##### (1) 広域連合による対応の可能性

広域連合制度は、現行制度上認められているという点では現実的であり、地域の実情に応じて活用されるべきものではあるが、自らの税財源がなく、意思決定に時間がかかるといふことも考えられ、また、組織上、屋上屋を架すことにもなりかねず、広域自治体の抜本的な再編の姿とは言えない。

- 広域連合は必要な事務・事業の配分を国から直接受け入れることができるものとされており、広域行政課題に効果的に対応するとともに、国からの権限移譲の促進のため活用することが可能である。
- しかしながら、広域連合には課税権がないため、関係都道府県からの財政負担に依存することとなるばかりか、事業実施にあたっては実質的に複数の構成団体の意向に左右されるなど、むしろ調整に時間がかかることも想定される。  
また、現行の都道府県を存続しながら新たに広域連合を設立することは、組織上、屋上屋を架すことにもなりかねず、運用に関して効率性に欠けるとともに、住民から見れば責任の所在がわかりにくくなるということや広域連合で実施する事務と都道府県で実施する事務の連携・調整の面で総合的な対応が不十分となることなどが懸念される
- さらに、広域連合は、広域的な課題について都道府県が連合するものであり、地方自治全般を担う存在ではないため、自立性の高い圏域の形成にただちにつながるものではない。

#### 4 現行制度による対応の限界

前述した分権型社会における広域自治体の役割を果たす方策として、現行都道府県制度では、広域連合による対応と都道府県合併による対応が考えられる。2つの方法による対応の可能性について整理すると次のようになる。

##### (1) 広域連合による対応の可能性

現行制度上認められているという点では現実的であるが、自らの税財源がなく、意思決定に時間がかかり、組織上、屋上屋を重ねることになるといふ限界があり、広域自治体の抜本的な再編の姿とは言えない。

- 現行都道府県の区域を越える広域課題に対して、都道府県の広域連合により計画的かつ効率的に対応することは不可能でない。
- しかしながら、広域連合には課税権はなく、関係都道府県からの財政負担に依存することとなるばかりか、事業実施にあたっては実質的に複数の構成団体の意向に左右されるなど、むしろ調整に時間がかかるといふデメリットが想定される。  
また、現行の都道府県を存続しながら新たに広域連合を設立することは、組織上、屋上屋を重ねることとなり、運用に関して効率性に欠けるとともに、住民から見れば責任の所在がわかりにくくなるということも懸念される。
- 広域連合は、広域的な課題について都道府県が連合するものにとらず、単一の完結した地方自治体として存在し得ないため、自立性の高い圏域の形成にはつながり得ない。

○ こうしたことから、広域連合は、現行制度上認められているという点では現実的であり、地域の実情に応じて活用されるべきものではあるが、広域自治体の抜本的な再編の姿であるとは言えない。

○ こうしたことから、広域連合による対応は、現行制度上認められているという点では現実的であるが、広域自治体としての抜本的な再編の姿であるとは言えず、むしろ、将来の都道府県再編につながる過渡的なものとして位置づけることが適当である。

## (2) 都道府県合併による対応の可能性

自主的合併による区域の拡大を通じて、広域的な行政課題に効率的に対応することも可能であるが、自主的な合併だけでは国と都道府県の事務配分が当然に変更されるものではなく、また、日本全国に自立性の高い圏域が形成されるものでないため、真の分権型社会の実現を図るとい見地からは、限界があると考えられる。

- 現行制度の下でも住民合意を得て、都道府県が自主的・主体的に合併を進め、広域的な行政課題に対応することは可能であるが、都道府県合併による区域の拡大だけでは、国と都道府県の事務配分は当然に変更されるものではないため、地方分権の実現や国の地方支分部局との二重行政の解消といった改革にはつながりにくい。
- また、都道府県合併により、自立性の高い圏域を形成することは不可能ではないが、自主的な合併だけでは日本全国に自立性の高い圏域が形成されるとは限らず、広域自治体が地域の特性を活かした質の高い行政サービスを提供するという分権型社会の基礎が形作られるというまでには至らない。
- したがって、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、日本全国に自立性の高い圏域を形成する真の分権型社会の実現を図るとい地方分権改革の見地からは、都道府県合併による対応だけでは限界がある。

## (2) 都道府県合併による対応の可能性

現行の都道府県の区域の拡大を通じて、広域的な行政課題に効率的に対応できる反面、国と都道府県の事務配分が当然に変更されるものではなく、また、日本全国に自立性の高い圏域が形成されるものでもないため、真の分権型社会の実現を図る見地からは、限界があるものと考えられる。

- 都道府県合併による区域の拡大だけでは、国と都道府県の事務配分は当然に変更されるものではないため、地方分権の実現や国の地方支分部局との二重行政の解消といった改革にはつながらない。
- 都道府県合併により、規模が拡大した自立性の高い圏域を形成することは不可能でないが、日本全国で自立性の高い圏域が形成されるとは限らない。  
合併が行われた地域と行われなかった地域の経済集積等の基礎的条件の格差は是正されず、広域自治体としての実力の均衡化が図られず、広域自治体が行政サービスの質を高め、善政を競い合う基礎が形作られるというまでには至らない。
- したがって、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、日本全国に自立性の高い圏域を形成する真の分権型社会の実現を図るとい地方分権改革の見地からは、都道府県合併による対応では限界がある。

## 5 分権型社会における新たな広域自治体像

真の分権型社会を構築するためには、現行都道府県制度を基礎においた対応では限界があり、国と地方のあり方を同時・一体的に改革する新たな地方制度として「道州制」を導入する必要がある。

- 前述のとおり、都道府県制や広域連合、都道府県合併など、現行制度を基礎においた対応ではどうしても限界があり、分権型社会において広域自治体に求められる役割を十分に果たすことができない。

そのため、国と地方自治体双方のあり方を同時・一体的に抜本的に見直し、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を構築する必要がある。

なお、地方分権改革は、道州制の導入を待たずとも当然進められなければならない。道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由となってはならない。地方が提案している税源移譲、国庫補助負担金改革、過剰関与・規制の撤廃等は、道州制の議論に関わらず、待ったなしで確実に進めるべきものである。

### (1) 道州のイメージ

真の分権型社会を担う新たな広域自治体としての「道州制」の姿は概ね次のようなものとする。

なお、「道州制」の制度設計においては、必要に応じて憲法改正に関する議論も踏まえて検討を進めていく必要がある。

### ○ 道州の位置づけ

- ・ 道州は、都道府県に代わる地方自治体とし、地方自治体は道州とし市町村の二層制とする。
- ・ 道州は、国と市町村の間の広域的な地方自治体として、近接性の原理・補完性の原理に基づき、市町村と役割を分担して主に地域における広域行政を担う。

## 5 分権型社会における新たな広域自治体像

真の分権型社会を構築するためには、現行都道府県制度での対応では限界があり、新たな地方制度として「道州制」を導入する必要がある。

- 前述のとおり、広域連合、都道府県合併など、現行の都道府県制度を基礎においた対応では限界があり、分権型社会において広域自治体に求められる役割を十分に果たすことができない。

そのため、国と地方自治体双方のあり方を見直すことで、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を構築する必要がある。

なお、「道州制」の導入には、一般的には憲法改正の必要がないと考えられているが、今後憲法に関する議論と平行して検討していきたい。

### (1) 道州のイメージ

新たな広域自治体としての「道州制」の姿は概ね次のようなものとする。

### ○ 道州の位置づけ

- ・ 道州は、都道府県に代わる地方公共団体とし、地方公共団体は道州と市町村の二層制とする。
- ・ 道州は、国と市町村の間の広域的な地方公共団体として、近接性の原理・補完性の原理に基づき、市町村と役割を分担して主に地域における広域行政を担う。

## ○道州の区域

- ・道州の区域は、複数都道府県を併せた区域とするが、地理的特性や歴史的事情等により、一の都道府県のみをもって道州を設置することも可能とする。
- ・道州の区域は、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、住民が一体感を持つことができるよう地域の意見を反映した区域となるように設定する。
- ・なお、東京圏に係る道州の区域や道州と大都市圏域との関係については、今後の検討課題である。

## ○道州の担う事務

- ・今まで、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管し、道州は、広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務を担う。
- ・また、現在国が担っている事務については、国が本来果たすべき役割にかかると判断されるものを除き道州に移管する。
- ・その際、国の関与をできる限り縮小し、道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもと政策展開できるよう必要な税財源についても移譲し、地方税中心の歳入構造の構築を図り、道州の安定的な財政運営が可能となるようにする。

## ○道州制への移行

- ・道州制への移行は、単なる都道府県の組み合わせによる区域論を先行させることなく、各都道府県間の調整や地域住民の意見集約を行う仕組みを構築するなど、様々な角度から十分な検討を行った上で、全国一斉に行うこととする。

なお、道州制への一斉移行に先立ち、一定の条件が整った地域において制度を試行することも可能とする。

また、道州制の導入につながる過渡的な制度として、人口や行財政基盤等が一定の程度を越える府県に権限等に移譲して都道府県を再編、集約する制度を導入すべきとの意見もある。

## ○道州の区域

- ・道州の区域は、複数都道府県を併せた区域とするが、地理的特性や歴史的事情等により、一の都道府県のみをもって道州を設置することも可能とする。
- ・道州の区域は、地域の状況を考慮して定めるものとするが、その際、地域住民の意見を反映した区域となるように設定する。
- ・なお、東京圏に係る道州の区域や道州と大都市圏域との関係については、今後の検討課題である。

## ○道州の担う事務

- ・今まで、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管し、道州は、基本的には広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務を担う。
- ・また、現在国が担っている事務については、国が本来果たすべき役割にかかると判断されるものを除き道州に移管する。
- ・その際、国の関与をできる限り縮小し、道州が地域の特性に応じ、自己決定と自己責任のもと政策を展開できるよう必要な税財源についても移譲し、地方税中心の歳入構造の構築を図り、道州の安定的な財政運営が可能となるようにする。

## ○道州制への移行

- ・道州制への移行は、様々な角度から十分な検討を行った上で、全国一斉に行うこととする。ただし、一定の条件が整った地域においては先行移行する。



**(2) 道州制の効果**

上記のような「道州制」が導入されることによって、次のような効果が得られるものと考えられる。

- 道州制は、国と地方双方の政府を一体的に再構築するものであり、この国のかたちを抜本的に変革する地方分権改革の推進につながる。
- 道州制は、現在の都道府県の規模や権限等による限界（「地域の壁（県境の壁）」と「権限の壁」）を同時に解消するものであり、県境を越えるような広域的な地域課題に対し、道州が広範な自治立法権に基づき、制度づくりを含めた一元的・総合的な取り組みが可能となる。
- 道州の範囲が、都道府県の区域を越える「広域的な行政課題」の範囲あるいはその背景となる「社会・経済活動」の範囲（日常生活圏、通勤・通学圏、経済圏など）と整合することにより、広域課題に迅速・適切に対応することができる。  
また、規模の拡大により、道州内に存在する多種多様な資源（資金、人材、情報、文化など）をより効果的に活用した地域経営が可能となる。
- 国の大半の権限を移譲された道州が、地域ブロックを単位に、社会資本や交通、産業の状況などその地域の実情や特性を踏まえ、分野毎に縦割り単発的に施策を行うのではなく、分野を横断した総合的な施策を民主的に展開できるようになり地域の主体性が高まる。
- 現在、国が決定・実施している事務を道州が担うとともに、道州内分権を徹底し、現在都道府県が実施している事務の多くを市町村や地域の実情に応じた区域を単位とする道州の地方機関が担うことにより、現在よりも地域・住民に近いところで行政運営が行われることとなり、自治・分権の拡大につながる。

**(2) 道州制の効果**

上記のような「道州制」が、導入されることによって、次のような効果が得られるものと考えられる。

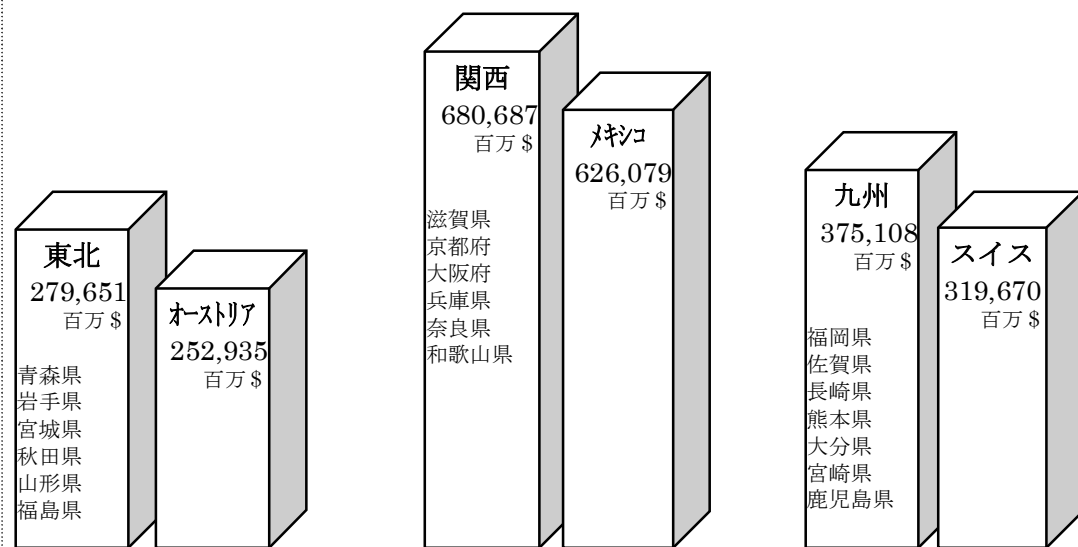
- 道州制は、国と地方双方の政府を一体的に再構築するものであり、この国のかたちを抜本的に変革することにつながる。
- 道州は、現在以上に多くの都市や地方を併せた地域で構成される広域自治体であることから、都道府県の区域を越える広域的な行政課題にも迅速・適切に対応することができる。  
国の大半の権限を移譲された道州が、地域ブロックを単位に、その地域の実情や特色を踏まえながら、より広域的な施策を民主的かつ総合的に展開できる。

○ 複数の地域がひとつの道州となることにより、住民や産業・文化などにおいて新たな出会いや繋がりが生まれ、新しいビジネスチャンス、新たなNPO活動、新たな文化が生まれ、地域の経済や社会が活性化していく大きな可能性が広がる。

○ 道州毎に地域を牽引していくエンジンとなる都市が備わるとともに、道州全域での地域振興も進み、自立した圏域、自己決定と自己責任を基本とした活力のある地域社会が形成される。

経済規模等の基礎的条件がある程度均衡化され、自立性が高まった広域自治体である道州が質の高い行政サービスを提供する地域経営を競うことにより、東京一極集中を是正し、多極創造力拠点が各地に複数形成される。

【諸外国との経済規模比較例】



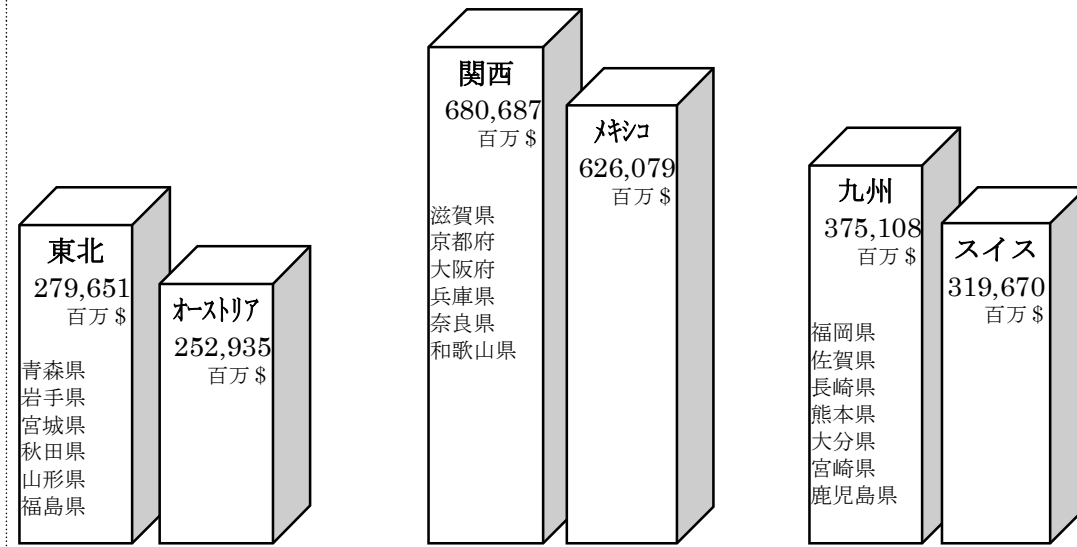
※「東北」「関西」「九州」の数値  
内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算」(H18.3.14)の県内総生産(名目)を合算したもの  
※「オーストリア」「メキシコ」「スイス」の数値  
総務省統計局「世界の統計」(2005年版)の国内総生産(名目)  
※いずれの数値もUS\$に換算(総務省統計局「世界の統計」(2005年版)為替相場による)

○ 広域自治体が、既存の行政区域内に全ての機能や施設を整備しようとする、いわゆる「フルセット主義」になりがちな面を克服

○ 道州毎にエンジンとなる都市が複数備わることにより、道州内での地域振興策の棲み分けも進み、自立した圏域の形成、自己決定と自己責任を基本とした活力のある地域社会となる。

経済規模等の基礎的条件が均衡化され、自立性の高い圏域で構成される広域自治体である道州が競い合うことにより、東京一極集中を是正し、多極創造力拠点を複数形成することが可能となる。

【諸外国との経済規模比較例】



※「東北」「関西」「九州」の数値  
内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算」(H18.3.14)の県内総生産(名目)を合算したもの  
※「オーストリア」「メキシコ」「スイス」の数値  
総務省統計局「世界の統計」(2005年版)の国内総生産(名目)  
※いずれの数値もUS\$に換算(総務省統計局「世界の統計」(2005年版)為替相場による)

○ 既存の行政区域内に全ての機能や施設を整備しようとする、いわゆる「フルセット主義」から脱却し、より広域的な観点からの

しやすくなり、より広域的な観点から施設の有効活用や戦略的な投資、ダイナミックな機能分担などが可能となる。

- 中央省庁や地方支分部局の解体再編を含めた役割分担の見直しによって、肥大化・硬直化した国（中央政府）の機関、人員及び行政経費を大幅に削減するとともに、国のブロック別、都道府県別の出先機関と都道府県の二重行政を解消し、効率的な行政運営が行いやすくなる。

なお、「道州制導入のメリットに関する具体例」は別紙のとおりである。

施設の有効活用や戦略的な投資、ダイナミックな機能分担などが可能となる。

- 中央省庁や地方支分部局の解体再編を含めた役割分担の見直しによって、肥大化・硬直化した国（中央政府）の機関、人員及び行政経費を大幅に削減するとともに、国と都道府県の二重行政を解消し、効率的な行政運営が可能となる。

なお、道州制導入による具体的なメリット事例は別紙2のとおりである。

## 6 道州制の実現に向けて

道州制を国と地方双方の政府を再構築するものとして導入するためには、今後、解決しなければならない課題も残されており、政府及び我々地方自治体が協働して次のような取り組みを行い、分権型社会の実現に向けた確かな一歩を踏み出す必要がある。

### (1) 国と地方が一体となった検討機関の設置

道州制の導入は、国と地方の双方の政府のあり方を再構築することから、両者が共通の認識を持って推進していくことが不可欠である。そのため、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成され、道州制の実現に向けた具体的事項について審議する「検討機関」を常設し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方、地方自治体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進める。

なお、国と地方による検討機関の設置に先立ち、地方六団体によるプロジェクトチームを設置して、国と地方の重複事務等の現状分析や税財政制度等について検討を進める。

#### ① 中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方

中央省庁の解体再編を含め、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討する。

- ・国と地方の役割分担に基づき、国の事務権限の仕分けを行う。地方支分部局の事務のうち 60%は地方に移譲すべきとする地方側の研究成果もあるが、今後、さらに中央省庁の権限も含めて検討を行う。
- ・中央省庁・地方支分部局の解体再編に伴い、国から地方への公務員の身分移管の方策についても検討する。

## 6 道州制の実現に向けて

現実に道州制を導入するに当たっては、今後、解決しなければならない課題が残されており、政府及び我々地方自治体が協働して次のような取り組みを行い、分権型社会の実現に向けた確かな一歩を踏み出すことが必要である。

なお、地方分権改革は、道州制の導入を待たずとも当然進められなければならない。道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由となってはならない。道州制の議論の決着を待たずとも可能な改革は着実に進める必要があることは言うまでもない。

### (1) 国と地方が一体となった検討機関の設置

道州制の導入は、国と地方の双方の政府のあり方を再構築することから、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成され、道州制の実現に向けた具体的事項について検討・決定する「国と地方公共団体とが一体となった検討機関」を常設し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方、地方公共団体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進める。

#### ① 中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方

中央省庁の解体再編を含め、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討する。

- ・国と地方の役割分担に基づき、国の事務権限の仕分けを行う。
- ・地方支分部局の事務のうち 50%～80%は地方に移譲すべきとする地方側の研究成果もあるが、今後中央省庁の権限も含めて検討を行う必要がある。
- ・中央省庁・地方支分部局の解体再編に伴い、国から地方への公務員の身分移管の方策について検討する。

平成17年にある県が行った「国の地方支分部局の事務権限に関する調査結果」によると、地方農政局や地方整備局の行っている事務のうち、地方に移譲すべき事務の割合は60%程度であると報告されている。

平成15年度末の地方農政局の定員は約2万人、地方整備局と北海道開発局の合計は約3万人〔出典：「地方支分部局関係調査結果」（2004年3月 地方分権改革推進会議事務局）〕であり、5万人の60%3万人分の事務が移管できることとなる。

## ② 地方自治体の条例制定権等の拡充・強化

現在、国が地方自治体に対し新たに事務又は負担を義務づけると認められる施策の立案をしようとする場合には、長または議長の全国的連合組織に情報を提供する制度を創設するための地方自治法の改正案が国会で審議されているが、これだけでは国の法令等による地方への関与を撤廃する手段としては十分ではない。

地方分権の本質が、地方への「決定権」の移譲であることから、地方が果たす役割について国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とするとともに、地方自治体が条例で定める範囲を拡充・強化するなど、具体的な仕組みを構築する。

その基本的な考え方は、以下のとおりである。

地方が担う事項について、全国一律の基準が必要な場合に限り、国が大綱的に法令で定めることを原則とする。

この場合、国が定めるべき基準の範囲を国が決定してしまうと法令による過剰関与を招く恐れがあるため、そうならない仕組みづくりを行う。

たとえば、次のような方法について具体的に検討する。

### a) 国による立法範囲の明確化

国が法律に定めるべき具体的な基準や範囲をあらかじめ定め、これを一般的な立法に関するルールとして基本法等に明記する。

また、憲法を改正して、地方に関わる国の法令については基本的な事項を定めるにとどめ、国と地方自治体の適切

平成17年にある県が行った「国の地方支分部局の事務権限に関する調査結果」によると、地方農政局や地方整備局の行っている事務のうち、地方に移譲すべき事務の割合は60%程度であると報告されている。

平成15年度末の地方農政局の定員は約2万人、地方整備局と北海道開発局は約3万人であり、合計5万人の60%、3万人分の事務が移管できることとなる。

出典：「地方支分部局関係調査結果」（2004年3月 地方分権改革推進会議事務局）

## ② 地方公共団体の条例制定権の拡充・強化

現在、国が地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務づけると認められる施策の立案をしようとする場合には、長または議長の全国的連合組織に情報を提供する制度を創設するための地方自治法の改正案が審議されているが、これだけでは国の法令等による関与を撤廃する手段としては十分ではない。

地方分権の本質が、「決定権」の移譲であることから、地方が果たす役割について、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とするとともに、地方公共団体が条例で定める範囲を拡大・強化する具体的な仕組みを構築する。

その基本的な考え方は、以下のとおりである。

地方が担う事項について、全国一律の基準が必要な場合に限り、国が大綱的に法令で定めることを原則とする。

この場合、国が定めるべき基準の範囲を国が決定してしまうと法令による過剰関与を招くため、そうならない仕組みをつくる。

たとえば、次のような方法について具体的に検討を行う。

### a) 立法権の分割

・地方自治体に立法権を与えることを憲法上明記する。

・国が立法する範囲を限定する法律を制定する。

ただし、これらは「連邦制」となる可能性がある。

な役割分担を損なうような関与、とりわけ地方自治体固有の事務である自治事務にまで及ぶ法令の関与などは行わないことを明記する。

b) 国の立法過程への地方側の関与

国の法案作成過程において地方の意見を反映させるため、国と地方による協議機関を設ける。

また、憲法を改正して地方代表の議院を設ける。

c) 政省令に対する条例の優先権の付与

法律で政省令に委任されている事項を、条例により変更することを可能とする。

③ 自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築

道州制の導入にあたっては、地方自治体の自主的・自立的な行政運営が財政面でも可能となるような税財政制度の構築が不可欠である。

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するためには、税源配分方式を抜本的に再構築するとともに、例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入や国と地方の徴税事務の一元化など、現行の国税と地方税の税目や課税権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築する。

また、道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サービスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法については、国と地方において決定する仕組みの導入を検討する。

更に、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討する。

b) 国の立法過程への地方側の関与

・国の法案作成過程において地方の意見を反映させるため国と地方による協議機関を設ける。

・参議院を地方代表により構成される形に改革する。

c) 政省令に対する条例の優先権の付与

・法律で政省令に委任されている事項を、条例により変更することを可能とする。

③ 自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築

地方公共団体の自主的・自立的な行政運営が財政面でも可能となるような税財政制度の構築が不可欠である。

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、国税と地方税の双方について一体的な税制改正を行い、できるだけ税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を検討する。

同時に、道州間、市町村間の適切な財政調整制度を検討する。

・地方税の割合を高めていくためには、税収が安定し、偏在性の少ない消費税の地方消費税への移譲が考えられる。

・現行交付税制度は国税を財源としているため、地方側が主張する地方固有の財源論と国(財務省)が主張する国から地方への仕送り論が対立している。

地方の財源であるということを明確にするため、ドイツの共有税方式なども参考に新たな財政調整制度を検討する。

ドイツでは、所得税と法人税、付加価値税の3税目が連邦と州の共有税とされている。所得税と付加価値税については、その一部が市町村にも配分されている。

・ 共有税の配分割合 (%) (2000年度)

	連邦	州	市町村
所得税			
法人税	42.5	42.5	15.0
付加価値税	50.0	50.0	0
税	52.0	45.9	2.1

出典：

「地方財政システムの国際比較」(2002年6月 財務省財務総合研究所)

## (2) 国民意識の醸成

道州制の導入にあたっては、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題である。そのため、道州制の導入によるメリットや課題について分かりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努める。

## (3) 道州制特区の推進

道州制特区の取組は、国からの権限とそれに伴う財源を地方自治体に大幅に移譲し、これまで国が担ってきた役割を地方自治体が十分に果たせることを国民に証明できる絶好の機会である。

「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律(案)」は、地方自治体からの提案に基づき国からの権限移譲を積み重ねていくシステムを法的に構築すること、推進本部に知事が参画して総理・閣僚と直接議論の上推進する仕組みとなっていること、権限移譲に伴う財源はこれまで国が要していた経費を全額交付金として交付することなど、地方自治体の自主性・裁量性の高い制度設計となっており、今後、この仕組みを地方分権のモデルとして活用して具体的な取組を進めていく。

ドイツでは、所得税と法人税、付加価値税の3税目が、連邦と州の共有税とされている。所得税と付加価値税については、その一部が市町村にも配分されている。

・ 共有税の配分割合 (%) (2000年度)

	連邦	州	市町村
所得税			
法人税	42.5	42.5	15.0
付加価値税	50.0	50.0	0
税	52.0	45.9	2.1

出典：「地方財政システムの国際比較」(2002年6月 財務省財務総合研究所)

## (2) 国民意識の醸成

道州制の導入にあたっては、国民意識の醸成、国民の理解を得ることが大きな課題であり、道州制のメリットや課題についてわかりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努める。

## (3) 北海道道州制特区の実現

北海道における道州制特区の取組は、国から権限とそれに伴う財源を大幅に移譲し、これまで国の地方支分部局が担ってきた役割を地方公共団体が十分に果たせることを国民に証明できる絶好の機会であることから、速やかに北海道道州制特区推進法を制定し、地方分権のモデルとして具体的な取組を進めることを求める。

なお、道州制特区を進めるにあたっては、必要な財源を確実に措置した上、北海道の裁量性が高まる形で権限移譲を行うことが必須である。

**7 道州制導入について慎重な意見**

なお、委員会内には、少数ではあるが、現時点で道州制導入の是非を判断することについて、以下のような慎重な意見がある。

○ 地方分権改革は、霞ヶ関を中心とした中央集権体制のあり方を見直し、まずは過度に中央に集中する権限・税財源を地方に移し、地域のニーズに応じた多様で透明性の高い住民サービスを提供できる体制を確立するためのものである。

○ そのために、今なすべきことは、地方分権改革の原点に立ち返り、国に対して具体的な役割分担に基づいた権限・税財源の移譲を迫っていく、三位一体第二期改革に向けた大きなうねりをつくり上げていくことである。

したがって、道州制導入の是非を判断する前に、まずは、現行の都道府県への権限移譲を推進すべきである。

○ 道州制の導入を是とするためには、国と地方の役割分担にふさわしい中央省庁のあり方、税体系及び財政調整制度を具体的に提示する必要がある。

○ 地方制度のあり方は、上からの枠組み論ではなく、地方（住民）が決めるべきものであり、地域住民の意見や自治体間の議論を踏まえる必要があるが、現時点では、国民的な関心事となっていない。

**その他の意見**

なお、道州制の導入に関して以下のような意見がある。

○ 道州制導入の是非を判断する前に、まずは、現行の都道府県への権限移譲を推進すべきである。

○ 道州制の導入を是とするためには、国と地方の役割分担にふさわしい中央省庁のあり方、税体系及び財政調整制度を具体的に提示する必要がある。

○ そもそも、地方制度のあり方は、上からの枠組み論ではなく、地方（住民）が決めるべきものであり、地域住民の意見や自治体間の議論を踏まえる必要があり、現時点では、国民的な関心事となっていない。