

第27次地方制度調査会 審議事項

第1 基礎的自治体のあり方について

- ① 基礎的自治体一般論について
- ② 小規模市町村について
- ③ 小規模市町村の区域における事務処理について
- ④ 基礎的自治体内の地域組織等について

第2 大都市のあり方について

- ① 大都市のあり方について
- ② 大都市と都道府県の関係について

第3 都道府県のあり方について

- ① 機能について
- ② 都道府県合併・道州制等について
- ③ 再編のあり方について

第4 地方税財政のあり方について

- ① 地方財政の健全化について
- ② 地方分権時代にふさわしい税財政基盤の確立について
- ③ 新しい自治体のあり方に対応した地方税財政制度のあり方について

第5 その他の課題について

住民との協働その他

第27次地方制度調査会審議事項に係る 論点整理について

第27次地方制度調査会においては、今後の総会及び専門小委員会における審議の参考とすべく、審議事項案の作成及びこれに関連する論点整理を行ってきた。

このたび、地方制度に関する重要事項についての意見交換を行い、以下のとおり論点整理をしたところである。

第1 基礎的自治体のあり方

(略)

第2 大都市のあり方

(略)

第3 都道府県のあり方

機能

- 市町村合併が進むと、市町村の区域・規模・能力が拡大し、都道府県が従前果たしてきた機能(広域機能、連絡調整機能、補完機能)は変容することとなるが、そのあり方をどう考えるべきか。

都道府県合併・道州制等

- 機関委任事務が廃止され、また、市町村合併の進展により市町村と都道府県の間を見直す必要が生じつつあることなどから、都道府県の配置分合及び境界変更についても、市町村と同様に、個別の法律の制定を必要としないこととするなど、制度のあり方を検討するべきではないか。
- 都道府県の将来像の1つの選択肢として、いわゆる「道州制(ブロック単位の広域行政体)」を検討するべきか。この場合、国の立場から地方の行政の仕組み等を構築するという観点と、地方の立場から規模能力を拡充する等の観点とがあるが、このことについてどう考えるべきか。
- 都道府県合併や道州制の導入には、国の権限をおろしていく受け皿の整備という側面も有するが、国の出先機関が持っている事務権限について、国と地方公共団体

間の経由機能については廃止し、それ以外の機能については、合併後の都道府県または道州に移管すべきではないか。

- 国の事務権限を移管する場合、機関委任事務的なものが復活しないようにすべきではないか。

再編のあり方

- 都道府県の再編成や道州制の導入を検討する場合、全国一律の統一的な制度とするか、様々な制度が並存することを認めるか。また、そのプロセスについては、全国一斉に行うか、できるところから行うこととするか。

第4 地方税財政のあり方

(略)

今後の地方自治制度のあり方に関する答申（抄）

平成15年11月13日
地方制度調査会

第3 広域自治体のあり方

1 変容を求められる都道府県のあり方

都道府県の制度は、戦前の広域的地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称及び区域はほとんど変更されることなく今日に至っている。

近年においては、経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中であって、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。

2 今後における広域自治体としての都道府県の役割

都道府県のあり方がこのように変容を求められる中で、都道府県が自立した広域自治体として、世界的な視野も持ちつつ積極果敢にその役割を果たしていくためには、高度なインフラの整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めていくことが求められる。都道府県には国から移譲される権限の受け皿としての役割が引き続き期待されており、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に、国から都道府県へ一層の事務権限の移譲が進められるべきである。さらに、都道府県には、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持に貢献してきた側面があり、このような役割も引き続き必要である。

基礎自治体との関係では、市町村合併の推進等により、今後は基礎自治体が自立的に事務を処理することになると考えられ、都道府県の役割は、規模・能力が拡大した市町村との連絡調整が主となり、これまで事務の規模又は性質から一般の市町村では処理することが適当でないものとして都道府県が担ってきた役割については、縮小していくと考えられる。

3 広域自治体のあり方(都道府県合併と道州制)

規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要である。

また、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州(仮称。以下同じ。)から構成される制度(以下「道州制」という。)の導入を検討する必要がある。

(1) 都道府県合併

現行地方自治法上、都道府県の廃置分合は、国の法律によってのみ行い得ることとなっており、都道府県の発意により合併手続に入ることができないことから、現行の手続に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべきである。

その方式としては、市町村合併の場合と同様に、都道府県の自主的合併の手続を整備することとし、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することが考えられる。

(2) 道州制

道州制の導入は、単なる都道府県の合併とか国から都道府県への権限移譲といった次元にとどまらない地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとするが、当調査会としては、今後議論すべき論点について、現時点では次のように考え方を整理することとした。

① 基本的考え方

道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として構築することとし、その制度及び設置手続は法律で定める。

ア 現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。

イ 道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。

ウ 道州の長と議会の議員は公選とする。

エ 道州の区域については、原則として現在の都道府県の区域を越える広域的な単位とし、地理的、歴史的、文化的な諸条件を踏まえ、経済社会的な状況を勘案して定められるものとする。

② 役割と権限

道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化され、そ

の事務権限の相当部分を地方に移譲する。

すなわち、国は、現行地方自治法上、a)国際社会における国家としての存立にかかわる事務、b)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、c)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などの役割を担うこととされているが、道州制が導入された後は、国の役割は重点化され、a)、b)のほかc)のうち限定された一部に縮小することとなる。

道州制の導入に伴い、国から地方に移譲される権限のうち基礎自治体に移譲できるものは原則として基礎自治体に移譲するものとする。これにより、基礎自治体は住民に最も身近な総合的な行政主体として、より一層大きな役割を担うこととなる。

道州は、規模・能力が拡大された基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との適切な役割分担の下に圏域全体の視野に立った産業振興、雇用、国土保全、広域防災、環境保全、広域ネットワーク等の分野を担うものとする。

また、国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。その際、移管される国の事務権限について、かつての機関委任事務制度の手法が採られることのないようにすべきである。

道州制の導入に伴い、道州に対する国の関与、基礎自治体に対する道州の関与についてはいずれも必要最小限度とする。また、国、道州、基礎自治体相互間の新たな調整手続の整備を図る必要がある。

③ 道州の区域及び設置

道州は、現行の都道府県よりも広い区域と権限を有することから、その区域は「国のかたち」と密接に関連する重要事項であり、法律により全国をいくつかのブロックに区分してその区域を定めるという考え方と、道州の区域は、関係都道府県が議会の議決を経て申請し、国会の議決を経て決定するという都道府県側のイニシアチブを重視する考え方とがある。

また、道州の設置については、全国一斉に道州に移行する方法と、一定の道州の要件に合致した場合には順次道州に移行する方法とが考えられる。いずれにしても、道州の仕組みや設置手続については、法律で定めることが必要である。

④ 税財政制度

地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討するものとする。

⑤ 連邦制との関係

道州制をめぐって、連邦制、すなわち、憲法において権限（行政権のみならず立法権（又は立法権及び司法権））が国と州とで明確に分割されている国家形態の導入を議論する向きもある。しかしながら、連邦制の下では、連邦政府と州政府の間の立法権の分割、地域代表としての上院（参議院）の創設、違憲立法審査権・立法権分割の審判者としての司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要となること、連邦制は歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となること、といった問題があり、我が国の成り立ちや国民意識の現状から見ると、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当ではないと考えられる。

⑥ 検討事項

道州制の検討を行う際には、上記の観点のほか、a) 現行憲法上は公選の長と公選の議員からなる議会を有することが地方公共団体の要件とされているが、広大な区域と大きな権限を有することとなる道州が、現行の地方公共団体と同じく、それぞれ住民の直接公選による二元代表制であることでよいか、b) 道州制の導入に伴い、その議決機関、執行機関、補助機関のあり方をどうするか、c) 首都圏、近畿圏、中部圏など、人口や経済集積等において他の圏域と著しく異なる圏域についても同じ制度としてよいか、d) 道州制の導入に伴い、大都市圏域においては、現行の指定都市制度よりも道州との関係において独立性の高い大都市制度を考えるのかどうか、といった観点についても、併せて検討することが必要である。

なお、道州制の導入については、都道府県も住民に身近な行政を担っており、また、小規模な市町村を補完するような都道府県の機能が引き続き必要であり、従来の都道府県の役割が依然として大きいものであること、また一方で、道州制を議論する前に圏域的なテーマについては既存の制度である都道府県間の広域連合を活用する方法もあると考えられることなどを踏まえ、道州制の導入については慎重な検討を要するとする意見もある。

府企第75号
平成16年3月1日

地方制度調査会会長 殿

内閣総理大臣 小 泉 純一郎

地方制度調査会設置法（昭和27年法律第310号）第2条の規定に基づき、次のとおり諮問する。

諮 問

「道州制のあり方」、「大都市制度のあり方」その他最近の社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革について、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。

経済財政運営と構造改革に関する基本方針2004（抄）

平成16年6月4日
閣議決定

第1部 「重点強化期間」の主な改革

1. 「官から民へ」、「国から地方へ」の徹底

（3）地域の真の自立

（地方の裁量権の拡大と地方行革の推進）

- ・ 地方分権改革推進会議等の成果を踏まえ、「地域主権」の推進を図るため、国の過度の関与が地方の主体的な決定や創意工夫ある行財政改革への取組の支障とならないよう、必置規制や義務付け等、国による地方公共団体への規制の廃止や大幅な緩和を図るとともに、条例で定めることができる範囲の大幅な拡大等を通じて、地方の裁量権を拡大する。
- ・ 同時に、民間との効率性比較による事務事業のアウトソーシング、公の施設を民間事業者が管理することができる制度（指定管理者制度）の積極的活用、地方公営企業の民営化・民間譲渡・民間委託といった地方行政改革の推進が必要である。また、地方公務員の給与等について、その適正化を強力に推進するとともに、地域の民間給与の状況をよりの確に反映し決定できるよう、人事委員会機能の強化をはじめとしてその在り方を見直す。国はそのための参考となる指標を整備する。
- ・ 地方分権の更なる推進に向けて将来の道州制の導入に関する検討を本格化させる。
- ・ 地方分権推進のモデル的な取組としてのいわゆる「道州制特区」について、地域からの提案を受け止めつつ、その趣旨を生かす推進体制を整える。

経済財政運営と構造改革に関する基本方針2005（抄）

平成17年6月21日
閣議決定

第2章 「小さくて効率的な政府」のための3つの変革

2. 仕事の流れを変える

(1) 国から地方への改革

あわせて、以下の取組を進めていく。

- ①平成18年度から実施する地方債の協議制度の円滑な移行を図り、地方債の信用維持のため財政状況の悪化している地方公共団体に対して早期是正のための措置を講じつつ、地方の自主性・自己責任の強化を図る。その際、その趣旨を踏まえつつ、小規模団体等の資金確保に配慮する。また、基準財政需要額に対する地方債元利償還金の後年度算入措置を各事業の性格に応じて見直す。
- ②徹底した情報開示により地方行政改革に強力に取り組む。「新地方行政指針」による「集中改革プラン」の公表、給与情報及び財政状況の公表システムの構築を平成17年度中に行う。また、全都道府県、政令市で連結貸借対照表を作成し、公表する。
- ③地方分権推進計画を確実に仕上げるとともに、地方分権改革推進会議の意見等に盛り込まれた事項について、フォローアップを強化する。また、重点強化期間内に、地方公共団体が実施する事業への細部にわたる国の規制や関与などを大胆に撤廃する。
- ④平成18年度までの三位一体の改革の成果を踏まえつつ、地方分権を更に推進する。また、市町村合併を引き続き強力に推進するとともに、将来の道州制の導入に関する検討を引き続き進める。また、地方分権のモデル的な取組としてのいわゆる「道州制特区」について、引き続き推進する。

政権公約等における「道州制」について

○ 自由民主党

平成15年10月 小泉改革宣言（自民党政権公約2003）

六. 「国から地方へ」—地方の自立と都市の再生を

4. 道州制導入の検討と北海道における道州制特区の先行展開

- ・将来あるべき行政の姿として道州制導入を検討
 - 地方分権改革、自治体改革等を進めつつ、将来のあるべき行政のひとつの姿として道州制基本法の制定など、道州制導入の検討を進める。
- ・地方分権改革の「先行実施モデル地域」として「北海道道州制特区」を創設
- ・内閣府等に担当組織を設置し、2004年度中に「道州制先行プログラム」を作成
 - 将来の道州制導入をもにらみつつ、地方分権改革のモデルケースとして2004年度に「北海道道州制特区」を創設する。補助金の改革（統合補助金や補助採択基準の見直し）、規制緩和や許認可権限の移譲、道への交付税一括交付等を先行的に進める。実施にあたっては、市町村合併の推進、歳出見直しや行政コストの削減、課税自主権の発揮等、地方行政体制の整備や道財政の健全化努力に対する数値目標の提示を求める。あわせて、将来の本格的な道州制導入を念頭に、地方支分部局の統廃合について検討を進める。

平成16年6月 さらに進める小泉改革（自民党参議院公約—政権公約「小泉改革宣言2003」の検証と新たな展開—）

第3章 「政権公約」実施状況の検証と新たな施策

六. 「国から地方へ」—地方の自立と都市の再生を

4. 道州制導入の検討と北海道における道州制特区の先行展開

【公約内容】

- ・将来あるべき行政のひとつの姿として道州制導入を検討
- 具体的措置および今後取り組むべき施策
 - ・党内に「道州制に関する特別委員会」を新設し、議論を開始する。政府は第28次地方制度調査会で検討中。

【公約内容】

- ・2004年（平成16年）度に地方分権改革のモデルケースとして「北海道道州制特区」を創設
- ・内閣府などに担当組織を設置し、2004年（平成16年）度中に「北海道道州制先行プログラム」を作成
- 具体的措置および今後取り組むべき施策
 - ・「道州制に関する特別委員会」で検討。

平成17年8月 自民党の約束（自民党政権公約2005）

テーマ1：【日本の改革】改革の流れに、勢いを。

日本の行政を変える。

「地方分権」とあわせて「地方行政改革」を断行します。

019. 道州制導入の検討を促進

地方自治および国の統治のシステムを効率的でスリムなものに再構築するため、道州制導入を検討する。また、その先行的試みとしての北海道道州制特区を推進する。

○ 民主党

平成15年10月 民主党政権政策／マニフェスト

民主党がめざす「新しい政府」は、

- [1] 道州制の導入や税財源の地方移譲を行い、民間や地域、或いは市民セクターに任せるべきことは思い切ってそれらに任せ、量的には小さな中央政府であるとともに、
- [2] 政権中枢の権力の二重構造を廃し、国家がなすべき課題については、より迅速で大胆、かつ、責任の所在を明らかにした政策判断を行いうる、強靱な内閣をつくることです

平成16年6月 民主党政権政策／マニフェスト

マニフェスト政策各論

分権革命—地域のことは地域で決める社会

4. 道州制の実現へ制度整備に着手します。

基礎自治体の規模拡大、基盤強化の中で、道州制の実現へ向け制度整備に着手します。同時に、住民に一番身近なコミュニティを活性化することによって、自立と共生の社会を実現します。

平成16年8月 「2015年、日本復活ビジョン」(2004年8月25日岡田克也)

4. 効率的で満足度の高い地域社会を実現する

・・・2015年の日本では、まず国と地方の役割分担が明確になっています。とくに住民に最も身近な市町村の役割が最も重要で、独自の権限と財源を持ち、自らの責任で住民サービスを行います。市町村での政策決定に住民が参加するために、現在より一歩進んだ情報公開条例や住民の直接参加を強化するための住民投票条例が制定されています。市町村でできない広域的な問題や、小さな市町村では対応できない問題は都道府県が担当します。いくつかの府県が合併し、新たな県や州が誕生しました。

平成17年8月 2005年 衆議院選挙マニフェスト 政策各論

6. 地方分権・市民活動支援

(1) 分権革命—地域のことは地域で決める社会へ

[2] 市町村に権限・税財源を優先的に移譲し、住民が主役の社会をつくります。

○地方分権とは国に集中した権限を、住民(国民)に返すことです。その際、住民に最も近い基礎自治体(市町村)に可能な限り権限と財源を移譲します。特に、人口30万人程度以上の基礎自治体に対しては、政令指定都市と同等かそれ以上の事務権限と財源を移譲します。

その上で、基礎自治体にはできないことは広域自治体(都道府県または道州)が、広域自治体にはできないことは国が行う、という「補完性の原則」を徹底します。

[4] 新しい地方政治のかたちをつくります。

基礎自治体の規模拡大、基盤強化の中で、都道府県の自主的な判断を尊重しつつ、合併などによる道州制の実現へ向けた制度整備に着手します。同時に、住民に一番身近なコミュニティを活性化することによって、自立と共生の社会を実現します。シティマネジャー制度の導入や地方議会定数の見直しなど、地方の政治の仕組みに柔軟性をもたせます。