

## 全国知事会道州制特別委員会平成20年度検討状況報告

平成21年7月2日

### I はじめに

全国知事会道州制特別委員会では、19年1月の全国知事会議で取りまとめた「道州制に関する基本的考え方」において示された具体的な検討課題について、委員会本体と道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム及び道州制における税財政制度に関するプロジェクトチームにおいて、19年度の検討状況を踏まえ引き続き議論を重ねてきたところであり、今回、これまで検討してきた次の事項について、一定の検討結果あるいは検討状況を報告として取りまとめたものである。

#### ① 道州と基礎自治体の関係

- ・道州と基礎自治体の役割分担等
- ・道州条例と基礎自治体条例の関係

#### ② 税財政制度

なお、以下に取りまとめた内容は、現時点における検討結果あるいは検討状況を整理したものであり、道州制議論の進捗に応じて、更に検討を進める必要がある。

また、平成20年7月には、自由民主党道州制推進本部の「道州制に関する第3次中間報告（案）」に対して、「国・道州・基礎自治体の役割分担」、「税財政制度」、「区割り」など、我々の基本的な考え方と異なる主な論点について意見を取りまとめ、申し入れを行ったところであり、結果として、第3次中間報告において、消費税と地方消費税を国税に一元化する案は明記されなかった。

## II 道州と基礎自治体の関係について

### 1 道州と基礎自治体の役割分担等について

#### (1) 19年度における検討状況の確認

19年度における検討において、国と地方の役割分担については、制度設計の主体と管理執行の主体を一致させる方向で見直し、内政分野については、次に掲げるものを除き、地方が制度設計から管理執行までを一貫して担うこととすべきであり、また、国と地方が対等な立場で議論し、決定されることが制度的に保障された上で、国法（憲法を含む。）により規定されることとすべきと整理している。

ア 国家財政、通貨制度、旅券制度、国籍制度等の国でなければできないもの。

イ 航空管制、海難審判、気象業務等その事業規模や成果、影響等が全国的なものであって、地方がそれぞれに担うよりも国が一括して担う方が明らかに合理的、効率的なもの。この場合においては、制度設計から管理執行まで国が一貫して担うこととすべきである。

ウ 民事、刑事等の基本法制、金融政策、基準認証等国民の生命・財産の保護及び取引の公正さの確保の点から、特に国法で全国一律に国民の活動を直接規律しなければ重大な支障が生じるルールの設定。この場合においては、違法行為に対する監督権の行使等その運用等の面で行政が関与する必要がある部分についても、国が管理執行までを一貫して担うことを基本とする。

また、地方が担う事務に関して憲法の保障する最低限度（ナショナルミニマム）等の基本的な事項の設定が必要な場合には、国がこれを担うこととするとの整理もなされている。

このような「国」と「地方」という視点からの役割分担の見直しの方角を踏まえ、今回、ともに「地方」としての道州と基礎自治体の役割分担等について検討を行ったものである。

## (2) 道州と基礎自治体の役割分担

### ① 基本的な考え方

道州制の下での道州と基礎自治体は、基本的に各々が内政分野について制度設計から管理執行までを一貫して担う主体として「対等・協力」の関係にあると考えられる。そして、両者の役割分担については、補完性・近接性の原理からも、基礎自治体が住民や地域に最も身近な行政サービスを提供する主たる担い手となることから、基礎自治体を優先して役割分担を決定すべきである。

その際、現在都道府県が担っている事務について、現下の第二期地方分権改革における基礎自治体への権限移譲の実績等も踏まえた上で、住民や地域に身近な事務・権限については可能な限り基礎自治体に委ねるべきである。

そうすることにより、基礎自治体は主として住民や地域に身近な事務を担う地方政府として、道州は主として広域的・専門的事務を中心に担う地方政府としての位置付けが明確となる。

### ② 役割分担の決定方法

上記(1)で確認したように、国と地方の役割分担については、国が担う事務について本来国が果たすべき役割に限定した上で、国法により規定することとすべきであるが、地方自治体としての道州と基礎自治体が担うこととなる事務については、基本的には、国法により全国一律で両者の役割分担を規定するのではなく、一定の役割分担原則の下で、それぞれの道州と基礎自治体に具体的な役割分担の決定を委ねることが、地方分権を徹底する観点から望ましい。

一方で、道州と基礎自治体の役割分担は、それぞれの組織や税財政制度の構築に大きく影響するものであり、責任の所在の明確化の観点からも国法により全国一律とすることが適当であるとの考え方もある。こうした道州と基礎自治体の役割分担を全国一律に決定する方法については、地方の担う事務に関して国の関与を極力排除する観点から、国と地方が対等な立場で議論し決定されることが制度的に保障された上で、警察・

消防、教育、社会保障など国民生活に影響を及ぼす分野のうち、真に全国的に役割分担を統一することが必要である行政分野に限定すべきである。また、この場合にあっても、担うべき役割に関する制度設計や運用に当たっては、内政に関する事務は基本的に地方が一貫して担うという基本原則に立ち、国は大綱的、基本的な事項を示すにとどめ、道州と基礎自治体が自主的・主体的に事務を担えるようにすべきことは当然のことである。

なお、いずれの場合においても、現行の事務処理特例制度（地方自治法第252条の17の2）に類する制度を創設することにより、道州と基礎自治体の事務配分について個別の調整を行えるよう措置することが適当であり、こうした制度の活用により、地域の実情に応じたフレキシブルな役割分担が可能となり、道州と基礎自治体が連携して住民サービスの向上に取り組むことが可能となると考える。

### **(3) 小規模自治体における事務の執行**

#### **① 市町村の現況**

いわゆる平成の大合併が進み、市町村の総数が大きく減少する中、合併を行った自治体においては行政区域や規模が拡大する一方で、合併を行わなかった又は合併に至らなかった自治体の中には小規模自治体が数多く存在するなど、現時点において、市町村の中にも様々な規模と態様があるのが現実である。

#### **② 小規模自治体における事務の執行に関する検討の必要性**

道州制の下での基礎自治体は、住民や地域に身近な行政サービスを提供する主役となる地方政府であり、期待される役割を担うことができるだけの自治能力や行財政基盤を有することが求められる。しかし、小規模自治体の中には、財政基盤の脆弱さや専門職の確保が困難であることなどの事情から、単独では、事務の執行に困難を生じる自治体もあることが予想されることから、こうした小規模自治体における事務の執行体制のあり方について検討する必要がある。

### ③ 小規模自治体における執行体制の強化方法

小規模自治体における事務の執行体制を強化する方法の類型としては、次に掲げるように、近隣の基礎自治体との連携を強化する方策と広域自治体である道州が支援する方策の2通りが考えられる。

#### ア 近隣の基礎自治体との連携強化

現行制度下においても、事務処理の効率性や住民サービス向上の観点から、事務の委託や一部事務組合などの手法が採られているように、基礎自治体として同じ事務を担い、ノウハウ等を有している近隣の基礎自治体が単独で又は連携して小規模自治体の事務を執行することとなるため、合理的、効率的であるとの意見がある。一方で、離島や山間地など地理的な制約で近隣自治体との間に強い結びつきが存在しない地域や近隣に中核となる自治体がなく小規模自治体が多い地域などでは、近隣の基礎自治体との連携が困難であるとの意見がある。

#### イ 道州による執行

広域自治体である道州が、そのエリア内の小規模自治体の事務を執行することとなるため、道州とその住民という形で住民の意向が反映されることから適当であるとの意見がある。一方で、道州における新たな体制整備の必要性や住民に身近な事務の執行者が遠くなることから適当でないとの意見がある。

### ④ 小規模自治体における事務の執行のあり方

住民や地域に身近な行政サービスは、可能な限り基礎自治体が担うべきことから、単独では事務の執行に困難を生じる小規模自治体においても、基本的には、近隣の基礎自治体との連携強化により対処することが適当であるとの意見がある。

一方で、上記③アに掲げたように、基礎自治体間の連携が困難な場合も想定されることや、道州による小規模自治体の支援は広域自治体の本来的な役割であるとの意見もあることから、小規模自治体における事務の執行については、道州への委託など、道州による執行も選択肢に加え

ることとするなど、地域の実情に応じた個別の対応が可能となるよう、柔軟性のある制度とすることが適当である。

#### (4) 大都市制度

現行の政令市や中核市などの大都市制度（都区制度を除く。）のあり方については、上記(2)において、道州制の下においては、現在都道府県が担っている事務を含め住民や地域に身近な事務・権限については可能な限り基礎自治体に委ねるべきとしている点、また、道州と基礎自治体の役割分担の決定は、基本的には、国法で全国一律に規定するのではなく、それぞれの道州と基礎自治体に委ねるべきとしている点も踏まえ、現行のような全国一律の基準による政令市や中核市などの大都市制度は廃止すべきとの意見がある。

一方で、人口や財政規模が大きく異なる大都市とそれ以外の基礎自治体においては、担うこととなる事務・権限に差を設ける制度は存置すべきとの意見もあることから、引き続き議論を深めていく必要がある。

## 2 道州条例と基礎自治体条例の関係について

平成19年度においては、「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」について、「基本的な考え方」を取りまとめた上で、特に「国法と自治立法のあり方」や「広範な自治立法権を保障するための措置」を中心に検討し、道州制下で、地方が担う事務に関する国法の規定は最小限度の基本的な事項に限られるべきであり、国法と自治立法のあるべき関係が制度的に保障される措置を講じることが不可欠との取りまとめを行ったところである。

平成20年度においては、平成19年度の検討状況を踏まえながら「道州条例と基礎自治体条例の関係」を中心に検討を進めることとした。

「国、道州、市町村の役割分担を明確にし」、「事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行う」という平成19年度に取りまとめた基本的な考え方に沿い、道州条例は基礎自治体条例と競合する関係にないことが基本である。

また、地方分権一括法による地方自治法の改正により、広域自治体である都道府県の事務区分から「統一的な処理を必要とする事務」が廃止されるとともに、都道府県が基礎自治体である市町村の行政事務について条例で規定できるとする「統制条例」制度が廃止されている。

以下の内容は、これらを踏まえた上で、国法の役割が限定される道州制下において、原則は基礎自治体条例に委ねられるべき基礎自治体の事務に関し、なんらかの理由により道州条例が規定する場合があるか、あるとすれば生じうる道州条例と基礎自治体条例の競合をどのように考えるのか、更にはその制度設計はいかにあるべきかという視点から道州条例と基礎自治体条例の関係について検討を進め、整理を試みたものである。

《参考》全国知事会道州制特別委員会検討状況報告（19.12.19）

### Ⅲ 条例制定権（自治立法権）の拡充・強化について

#### 1 基本的な考え方

国、道州、市町村の役割を明確にした上で、それぞれの執行権者がその業務について責任を持つべきであり、自治立法権のあり方についても、事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行うことを基本とすべきである。

自治立法の実効性を担保するためには、地方が担当する分野についての国法と自治立法、さらには道州と市町村の自治立法の規定が相互に矛盾・抵触することのないよう、それらのあるべき関係を明確にするとともに、その関係を保障する制度を構築することが必要である。

## (1) 基礎自治体の事務に関する道州条例のあり方

### ① 道州条例と基礎自治体の事務の関係についての原則

道州と基礎自治体は、地方公共団体として基本的に対等・協力の関係にあることから、道州が条例で基礎自治体の事務に関して規定しないことを原則とすべきである。

しかし、その場合においても、基礎自治体の事務に関して道州が果たすべき一定の立法の役割があり、道州条例が基礎自治体の事務に関して最小限度の規定を行うことがありうる。

## ② 基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割

地方分権一括法によって廃止されたかつての統制条例のように、その限界を明らかにすることなく基礎自治体の事務に関して一般的・包括的に条例で規定する役割を道州に与えることは、地方分権の理念からみて望ましくない。

したがって、基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割は、限定されなければならない。

その際、基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割としては、次のような考え方がある。

- ・ 基礎自治体の区域を越える広域的な公益を確保する役割  
(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることや、基礎自治体間の協議機関を設けた上で、基礎自治体相互の調整に委ねるべきであることを指摘する反対意見があった。
- ・ 一定の規模を対象としなければ不合理となる事項を定める役割  
(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることを指摘する反対意見があった。
- ・ 道州と基礎自治体間あるいは基礎自治体相互間の事務を調整し、整合を図る役割  
(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることを指摘する反対意見があった。
- ・ 本来は道州の責務である事務を基礎自治体が処理する場合、その確実な執行や適正な処理水準を確保する役割
- ・ その他、道州内の基礎自治体の行政や立法について何らかの合理的な必要性がある場合に一定の水準を確保する役割  
(注) 役割のメルクマールとしてはあいまいであり、拡大解釈が可能であることや、基礎自治体の自主性、多様性を阻害する危険性があることを指摘する反対意見があった。

## ③ 道州条例と基礎自治体条例が競合する場合の適用関係

道州条例と基礎自治体条例はいずれも自治立法として対等の効力を有する。

しかしながら、上記(1)②で論じた役割を道州が担うことを前提とすれ



ば、道州条例と基礎自治体条例が競合する場合において、道州条例の規定の趣旨目的に照らし、道州がその役割を果たすための必要最小限度の規定については、道州条例が優先する必要がある。

また、この場合においても、具体の道州条例の規定については、道州内で一律の定めとするだけでなく、基礎自治体条例による補正を許容するなど、個別の規定ごとにその性格を適切に使い分け、可能な限り基礎自治体の自主性が発揮できるようにすべきである。

なお、道州条例の規定についてはすべて基礎自治体条例による補正を許容すべきであるとの意見がある一方で、そもそも最小限度の規定とする以上、基礎自治体条例による補正を許容する事項を道州条例に定めることは必要性に乏しいとする意見がある。

## (2) 基礎自治体の事務に関する道州条例に係る制度設計についての考え方

### ① 国法による個別具体の委任の要否

(1)②で論じた役割を道州が担う場合、そのような役割を果たすための道州条例について、何らかの法制度上の根拠が必要である。

その際、国法の役割をより限定的なものとし、地域ごとに制度設計を競うような状況を創り出していくためには、現在の都道府県と市町村との関係とは異なって、国法の個別具体の委任がない場合にあっても、一定の限度の下で道州が条例で基礎自治体の事務に関して規定できる制度とすることが望ましい。

一方、上記の考え方に対して、道州と基礎自治体の役割分担と責任を明確にすることを重視する立場から、国法の個別具体の委任がある場合に限り、道州に立法の役割が付与され、道州条例に基礎自治体の事務に関する規定を置くことができることとすべきとの意見がある。

### ② 道州条例と基礎自治体の事務のあるべき関係を保障するための措置

(1)②で論じた役割を道州が担う場合において、道州条例と基礎自治体の事務のあるべき関係を保障するためには、道州と基礎自治体が対等・協力の関係にあることを旨として、ア道州の立法の役割の明確化、イ基

礎自治体の事務に関して規定する道州条例の立法過程への基礎自治体の参画、ウ道州条例と基礎自治体条例の競合を調整する仕組みを講じることが必要である。

なお、PTにおける検討の過程では、上記アからウの具体的な仕組みのアウトラインとして、次のようなアイデアが示された。

(注) 以下には、今後の議論に資するため、PT構成道府県にその是非についての異論があるものも含め、議論の過程で示されたアイデアを広く紹介した。

#### ア 道州の立法の役割を明確化する仕組みについて

- ・ 基礎自治体の事務に関して道州条例が規定できる事項の範囲やそのような道州条例の制定手続について、道州ごとに道州と基礎自治体が対等の立場で議論の上、決定（又は修正）できる仕組みを設ける。
- ・ 国、道州、基礎自治体の立法の役割及び法・条例のあるべき関係について国法に規定する。

#### イ 基礎自治体の事務に関して規定する道州条例の立法過程に基礎自治体が参画する仕組みについて

- ・ 道州に対して基礎自治体又は連合組織からの意見聴取と回答を義務付ける。
- ・ 道州と基礎自治体による協議の場を設置する。
- ・ 基礎自治体の首長で構成する諮問機関の設置など、基礎自治体が道州の立法過程に直接参画する制度を構築する。

#### ウ 道州条例と基礎自治体条例の競合を調整する仕組みについて

- ・ 自治紛争処理委員制度の活用又は新たな行政委員会など公平・公正な第三者によって調整を図る機関を設置する。
- ・ 司法による解決を図る制度を構築する。

《参考》

### 基礎自治体の事務に関して道州が果たす立法の役割に関する考え方の例

- ・ **基礎自治体の区域を越える広域的な公益を確保する役割**  
生活排水対策事務を基礎自治体が執行することを前提に、一定の水域等におい

て汚水の窒素・磷含有量を削減することは、基礎自治体の区域内だけに受益が生じるものではないため、「流域下水道」、「公共下水道」、「農業集落排水」、「浄化槽」などの枠組み（現下水道法、現浄化槽法）にとらわれずに、地域に適した事務の枠組みや水準を道州が規定する。

・ **一定の規模を対象としなければ不合理となる事項を定める役割**

消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、消防用ホースは呼称に応じて一定の内径を有しなければならないこと（現消防用ホースの技術上の規格を定める省令）などの技術基準のうち、基礎自治体ごとに大きなばらつきがあると、広域的な互換性を欠くばかりか、機械器具を生産・使用する企業の活動にも不経済を生じる内容を道州が規定する。

・ **道州と基礎自治体間あるいは基礎自治体相互間の事務を調整し、整合を図る役割**

消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、基礎自治体相互の関係について調整を図る必要がある消防相互応援協定（現消防組織法）に関する事項（応援のために出動した場合は、応援を受けた市町村長の指揮の下に行動など）を道州が規定する。

・ **本来は道州の責務である事務を基礎自治体が処理する場合、その確実な執行や適正な処理水準を確保する役割**

道州の選挙事務など、現行の法定受託事務のように、国法によって、道州の事務を基礎自治体が処理することと規定される事務があることを前提に、その事務の確実な執行や適正な処理水準確保のための内容を道州が規定する。

・ **その他、道州内の基礎自治体の行政や立法について何らかの合理的な必要性がある場合に一定の水準を確保する役割**

消防事務を基礎自治体が執行することを前提に、基礎自治体の消防体制は常備消防と非常備消防からなり、予防・警戒・消火・調査・救急などの業務を行うこと（現消防組織法、現消防法）などに相当する内容は、道州内の制度の枠組みとして一定の水準を確保するため、道州が規定する。

※ 上記はいずれも、PT幹事会による「現行国法の規定を対象とした道州制下での規定のあり方ケーススタディ」（平成20年6月～7月）において示された考え方の一例である。

※ 上記のいずれの考え方についても、同内容の規定に関し、国法に規定すべき、あるいは基礎自治体条例に規定すべきといった意見があった。

### III 税財政制度について

PTにおける税財政制度の具体的な制度設計の議論の前提として、道州の役割や権限などを踏まえて検討していくことが必要である。それが無い中で、

個々の制度について詳細に論ずることは適当ではない。

道州制の概念、国と地方の関係や役割分担など道州制そのもののあり方についてまず共通認識がなければならないことから、こうした点について徹底した議論が必要である。

こうした前提のもと、税財政制度の主な論点について、PTの構成団体から以下のような意見が出されている。なお、本意見は、PTとしての確定的な見解ではない。

## 1 地方税制について

- ・ 国と地方の税体系については、国と地方の役割分担の明確化と、事務・権限の移譲に応じて、地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、国・地方を合わせた財源不足の解消に努めつつ、国から地方への大幅な税源移譲を進めるなど抜本的に再構築すべきとの意見がある。
- ・ 道州が、自己決定と自己責任のもとで、政策展開ができるよう、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系とすることが必要である。  
このため、地方消費税や住民税を基幹税として充実すべきである。特に、政党等における道州制の検討においては、消費税を地方消費税も含め全額国税とする意見もあることから、地方消費税の充実について今後とも強く主張する必要がある。
- ・ 法人関係税は、税源の偏在性が大きいことから、国税あるいは財政調整制度の原資とする意見がある一方、産業振興を広く道州の役割とする場合には一部を道州税と位置付けることが望ましいとの意見がある。
- ・ 道州・基礎自治体の課税権を検討するにあたっては、当該団体と納税義務者との間における受益と負担の関係を踏まえた議論を行うべきであり、法人課税など特定の税目の課税権を機械的に国に一元化することは適切ではないとの意見がある。
- ・ 全体として、地方の課税自主権が発揮できる制度とすべきとの意見がある。

## 2 財源調整制度・国庫補助負担金について

- ・ 道州制においても財政力格差の是正は重要である。地方消費税の充実等により偏在性の小さい地方税制を実現しても、なお偏在性は残ることから、財政調整制度は必要である。

この場合、財政調整の原資が、地方の固有財源であることを法的に明確にし、総額や配分に関して、国が一方的に決定するのではなく、地方の参画を制度的に保障した上で、決定することが最低限必要との意見がある。

- ・ 財政調整の主体については、地方分権を徹底し、国の関与をできるだけ廃止する観点から、地方が主体となって調整すべきとの考え方があるが、これについては、地方間の合意形成や、財源超過団体からの拠出は税のあり方から問題があるとの意見がある。

一方、国が主体となって調整すべきとの考え方については、地方の自由度の拡大、地方分権型の道州制になじまないとの意見がある。

- ・ 財政調整の基準については、道州制の導入に伴い地方の自由度が高まることから、歳入を一定程度均等化するため、人口・面積・人口規模などの違いを考慮して自治体間の公平性を確保するとの意見がある一方、財源保障の観点から引き続き財政需要も加味すべきとの意見がある。
- ・ こうした調整主体や調整基準は、道州制のあり方、国と地方の関係や役割分担と深く結びつくものであり、地方分権改革の推進を通じて道州制についての議論をさらに深めることが必要である。
- ・ 政党、経済界においては「シビルミニマム調整制度」「安心安全交付金」などの検討がなされている。これらが国庫補助負担金類似の制度か否かは必ずしも明らかではないが、国庫補助負担金のあり方については、義務教育や社会保障、また国家的なプロジェクト、災害復旧、基地問題に起因するものなど、国と地方の役割分担や国による財源保障の範囲について、まず検討すべきとの意見がある。
- ・ その上で、国の責任で措置すべきものを除いた分野については、地方の自主性・自立性の高い税財政制度を構築する観点から、基本的に全廃し、

税源移譲や財政調整制度の原資に充てるべきであるとの意見がある。

- ・ また、国による財源保障を行う場合においても、現行の国庫補助負担金制度のような国による強い関与は地方分権に逆行するものであり、できるだけ地方の自由度の高い制度を構築すべきとの意見がある。

### 3 その他

- ・ 道州制は地方分権を推進するためのものであることを前提とし、単なる国の行政改革や財政再建を主眼とした議論に陥らないよう、留意する必要があるとの意見がある。
- ・ 何段階かの移行プロセスも検討すべきとの意見もある。

## IV 今後に向けて

以上のとおり、今回設定した個別課題について当委員会としての検討状況等を報告として取りまとめたが、いずれの事項についても、一定の方向性を示すに留まっており、冒頭にも記したように、今後の道州制議論の進捗に応じて、それぞれの内容について更に詳細又は具体的な検討を加えていく必要がある。

また、これまで議論が進められているが意見集約に至っていないものや議論自体に入っていない課題もある。

これらの課題も含め道州制の検討に当たっては、国民の意識を醸成し、そのコンセンサスを得ながら議論を進めていかなければならない。

当委員会としては、本年度末には、政府の道州制ビジョン懇談会が最終報告を提出することも視野に入れながら、道州制に関する議論が活発化している政府、政党、経済団体等の検討状況や地方分権改革全般の動向にも留意を払いつつ、引き続き検討を重ねていくこととする。