

道州の基本的な制度設計について

1 国と道州の役割分担について

- 道州制の下における国と道州の役割分担については、次のように考えられる。
 - － 国の役割は、真に国が果たすべきものに重点化する。
 - － 道州は、広域の圏域における行政を総合的かつ自主的に実施することとする。このため、現在、国（特にその地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲する。
- なお、道州が担うこととなる事務に関しては、次の点に留意する必要がある。
 - － 道州は、事務の企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担うことができるようにすべきである。
 - － 道州が担う事務に関しては、法令に定める制度や基準の簡素化・弾力化・大枠化、また道州の自治立法で定めることとする範囲の拡大等の措置を講じることとすべきである。
- 以上の考え方を具体化するため、道州制の下における国と道州の役割分担の基本的な判断基準（メルクマール）を整理すると、別紙のとおりである。

国と道州の役割分担のメルクマール（試案）

1 現在、もっぱら国が実施している事務事業

(1) 次に掲げるような類型の事務

⇒ 道州制の下でも、もっぱら国が担うこととする。

- ① 国家の存立に直接関わる政策に関する事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの

<主な事務の例>

- ・ 防衛施設の取得・運用（防衛施設局）
- ・ 刑務所等の矯正施設の管理・運営（矯正管区）
- ・ 出入国の管理、難民の認定（地方入国管理局） など

- ② 全国的に統一されるべき基本ルールや地方自治に関する準則に関する事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの

<主な事務の例>

【産業・経済に関する分野】

- ・ 金融機関の検査・監督、証券市場の監視
- ・ 独占禁止法に関する調査・命令

【福祉・健康などに関する分野】

- ・ 医薬品製造販売業の許可・監督

【雇用・労働に関する分野】

- ・ 労働基準の監督 など

- ③ 国家規模でネットワーク形成や事業構築等を図る必要がある事務であって、特に国自らがその実現を担う必要のあるもの

<主な事務の例>

【社会資本整備に関する分野】

- ・ 骨格的な高速自動車国道の計画・設置・管理
- ・ 第一種空港の計画・設置・管理

- 【産業・経済に関する分野】
 - ・ 電気事業の許可・監督
- 【交通・通信に関する分野】
 - ・ 国家規模のネットワークに係る鉄道事業の許可・監督
 - ・ 一般放送事業者に対する認可・監督
- 【全国を単位とする保険・共済に関する分野】
 - ・ 国民年金
- 【教育や文化・科学技術に関する分野】
 - ・ 大学の設置認可・監督
- 【環境に関する分野】
 - ・ 希少野生動植物の保護、捕獲の許可 など

- ④ 国家として支援すべき高度な技術や希少な資源等に関する事務であって、すべての道州においてあまねく実施すべき性格のものではないもの

< 主な事務の例 >

- 【産業・経済に関する分野】
 - ・ 核燃料物質等の製錬に関する規制・監督
- 【教育や文化・科学技術に関する分野】
 - ・ 宇宙・海洋開発、先端的な科学技術開発
 - ・ 国宝の指定、管理に関する指示 など

- ⑤ 国の行政組織の内部的管理に関する事務

< 主な事務の例 >

- ・ 国税
- ・ 国有財産管理
- ・ 行政評価や横断的な政策評価の実施 など

- (2) 現在、国が実施している事務事業であって、道州制の下でももっぱら国が担うこととする事務（上記(1)）以外のもの

⇒ 下記 2 の国と道州の役割分担の考え方に準じて区分する。

< 主な事務の例 >

- 事務事業の規模や視点が道州の区域内にとどまる場合には当該道州が実施し、2以上の道州にわたる場合には関係道州が共同で（又は担当すべき道州を定めて）実施することとすべきもの（2-(1)-①に準拠）
 - 【交通・通信に関する分野】
 - ・ 旅客自動車運送事業の許可・監督
 - ・ 内航海運業の登録・監督 など

- 事務事業のうち大規模なもの、効果・影響が広範囲に及ぶもの等を国が実施し、それ以外のものを道州が実施することとすべきもの（2-(1)-②に準拠）
 - 【産業・経済に関する分野】
 - ・ ホテル・旅館の登録・監督 など
- 国が全国一律の基準を定め、これに従って道州（さらに市町村）が実施することとすべきもの（あるいは市町村が実施し、これに対して道州が関与や調整を行うこととすべきもの）（2-(2)-②に準拠）
 - 【環境に関する分野】
 - ・ オゾン層破壊物質の製造許可、指導・監督 など

2 現在、国と都道府県が実施している事務事業

(1) 国と都道府県が、同一の行政分野における事務事業を分担して実施しているものについては、次の考え方に基づいて区分する。

- ① 事務事業の規模や範囲が2以上の都道府県にわたる場合には国が実施し、都道府県の区域内にとどまる場合には都道府県が実施しているもの

- ＜主な事務の例＞
- 【社会資本整備に関する分野】
 - ・ 治山・砂防設備の計画・設置・管理
 - 【産業・経済に関する分野】
 - ・ 農業協同組合の設立認可・監督
 - 【雇用・労働に関する分野】
 - ・ 労使紛争のあっせん、調停及び仲裁 など

⇒ 事務事業の規模や範囲が道州の区域内にとどまる場合には当該道州が実施し、2以上の道州にわたる場合には関係道州が共同で（又は担当すべき道州を定めて）実施することとする。

- ② 事務事業のうち大規模なもの、効果・影響が広範囲に及ぶもの等を国が実施し、それ以外のものを都道府県が実施しているもの

- ＜主な事務の例＞
- 【社会資本整備に関する分野】
 - ・ 一般国道の計画・設置・管理
 - ・ 一級河川の計画・管理
 - ・ 保安林に関する計画・指定・管理
 - 【産業・経済に関する分野】
 - ・ 伝統的工芸品産業に関する振興計画の認定、事業者への指導等

- ・ 農地転用の許可等
- 【福祉・健康などに関する分野】
- ・ 水道事業の認可・監督
- 【教育や文化・科学技術に関する分野】
- ・ 学校法人の設立認可・監督
- 【環境に関する分野】
- ・ 野生鳥獣の捕獲許可、保護事業計画の策定 など

⇒ 道州の規模・能力の拡大を踏まえ、基本的には道州が実施することとし、国は基幹的なネットワークの形成に関わる事務事業等を実施することとする。

(2) 国と都道府県が、同一の行政分野における事務事業を重層的に実施しているものについては、次の考え方に基づいて区分する。

① 国が策定する全国的な指針等に従い、都道府県（さらに市町村）が計画等を策定するとともに実施を担っているもの

<主な事務の例>

- 【産業・経済に関する分野】
- ・ 中心市街地の活性化に関する方針・計画の策定
- ・ 農業振興地域整備に関する方針・計画の策定
- 【環境に関する分野】
- ・ 大気汚染防止に関する規制基準の設定
- ・ 一般・産業廃棄物処理に関する方針・計画の策定
- ・ 野生鳥獣の保護に関する計画の策定
- 【治安・安全・防災に関する分野】
- ・ 防災計画の策定 など

⇒ 国は本来国が策定する必要のある指針等の策定に重点化するとともに、国が策定する指針等についても、その範囲や内容を見直すことにより、道州が企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担うこととする。

② 国が全国一律の基準を定め、これに従って都道府県（さらに市町村）が実施しているもの（あるいは市町村が実施し、これに対して都道府県が関与や調整を行っているもの）

<主な事務の例>

- 【福祉・健康などに関する分野】
- ・ 介護保険
- 【教育や文化・科学技術に関する分野】
- ・ 義務教育
- 【環境に関する分野】

- ・ 一般・産業廃棄物処理業者の指導・監督、施設の設置許可
- ・ 国定公園における公園事業の実施 など

⇒ 国はナショナルミニマムに係る基準など本来国が定めるべきものを定めることに重点化し、道州が、基準の設定をはじめ企画立案から管理執行までをできる限り一貫して担うこととする。

(3) 国と都道府県が、同一の行政分野における事務事業を重複して実施しているものについては、次の考え方に基づいて区分する。

① 役割分担が法令上の主体に専属させられていない施策について、国と都道府県（さらに市町村）がそれぞれ実施しているもの

<主な事務の例>

- 【産業・経済に関する分野】
 - ・ 地域経済の活性化
- 【雇用・労働に関する分野】
 - ・ 無料職業紹介の実施 など

⇒ 道州の規模・能力の拡大を踏まえ、原則として道州（さらに市町村）に一元化して実施することとする。

② 設置主体について法令上の限定のない施設について、国と都道府県（さらに市町村）がそれぞれ設置しているもの

<主な事務の例>

- 【雇用・労働に関する分野】
 - ・ 職業能力開発校等の設置・管理
- 【福祉・健康などに関する分野】
 - ・ 児童福祉施設の設置・管理
 - ・ 病院の設置・管理
- 【教育や文化・科学技術に関する分野】
 - ・ 大学の設置・管理
 - ・ 劇場、美術館等の設置・管理 など

⇒ 施設間の役割・機能の分担を明確にし、国が施設を設置・管理する場合には基幹的・国家的なものに限ることとする。

(4) 都道府県が実施する事務について、国が連絡・調整や関与を行っているものについては、次の考え方に基づいて区分する。

① 都道府県から大臣への報告等に関する経由・連絡事務等を国が行っているもの

< 主な事務の例 >

【治安・安全・防災に関する分野】

- ・ 都道府県公安委員会が行った自動車運転免許の付与や風俗営業の許可等に関する他公安委員会への通知 など

⇒ 道州の規模の拡大及び団体数を踏まえ廃止することとする。（これらの事務は道州が自ら行うこととする。）

② 都道府県が実施する事務に関して、国が広域的な見地から調整・関与を行っているもの

< 主な事務の例 >

【社会資本整備に関する分野】

- ・ 都道府県が定める都市計画における市街化区域の区分に関する協議

【産業・経済に関する分野】

- ・ 都道府県が行う不当景品類等の防止に関する事務に対する助言・勧告

【治安・安全・防災に関する分野】

- ・ 災害対策に関する総合調整 など

⇒ 道州の規模・能力の拡大を踏まえ、原則として廃止することとする。なお、道州の区域を超える広域調整や関与を国が行うことが必要な場合には、本府省が行うこととする。

③ 都道府県が実施する事務に関して、緊急時において国が指示等を行っているもの

< 主な事務の例 >

【福祉・健康などに関する分野】

- ・ 新感染症に係る受診の指示

【環境に関する分野】

- ・ 健康被害を生じる大気汚染の防止措置の指示

【治安・安全・防災に関する分野】

- ・ 大規模災害等における応援の要請
- ・ 武力攻撃事態における救援の指示 など

⇒ 生命・安全・危機対応等に関して必要な限りにおいて存置することとする。

2 道州と市町村の事務配分について

(1) 基本的な考え方

○ 道州と市町村の事務配分のあり方については、次のように考えられる。

一 市町村は、「補完性の原理」や「近接性の原理」に基づき、地域における事務をできる限り総合的に担うこととする。このため、都道府県が実施している事務は、市町村の規模・能力に応じて積極的に市町村へ移譲する。

一 道州は、国から移譲される事務及び都道府県の実施している事務のうち広域的な事務を中心とし、このほか市町村の連絡調整に関する事務や、一定の規模・能力を有する市町村でも自ら処理することが適当でない事務（補完事務）を担うこととする。

（ 合併による市町村の規模・能力の拡充により、従前の広域的な事務や補完事務は縮小し、また市町村数の減少のため連絡調整事務も縮小する。 ）

○ なお、道州が担うべき市町村に対する補完事務の範囲については、一般に、道州制の下における市町村が、少なくとも現在の特例市並の事務を処理できることを前提として検討することとする。

このため、現在の都道府県の実務のうち、特例市（ないし中核市）に移譲されている事務（及び類似の実務）は、道州制の下では市町村が処理することとし、道州はその他の実務を処理することとする。

(2) 大都市及び小規模市町村への対応

○ 規模・能力が一般の市町村と大きく異なる大都市（現在の都及び指定都市）及び小規模市町村については、別途の措置を講じることとする。

- このうち大都市に関しては、大都市特性が特に顕著な東京等について、一般の道州から独立した「大都市州」の制度を設け、その他の指定都市については、現行に準じた事務配分の特例を設けることとする。

3 道州の区域と移行方法について

(1) 基本的な考え方

- 道州の区域は、現在の都道府県の区域を越える相当広域のブロック単位とする。
- 道州の区域の設定及び道州への移行については、次のような方法が考えられる。なお、いずれの場合にも、その手続きは法律で定めることが必要である。
 - ① 国が法律で区域を定め、全国一斉に道州に移行する方法
 - ② 国があらかじめ法律で予定区域を定め、関係都道府県は一定期間内に協議を行うこととし、協議が調ったところから順次道州に移行する方法
 - ③ 都道府県が協議により区域を定めて国に申請し、順次道州に移行する方法（この場合、道州となるための要件や申請期限等については、あらかじめ法律で定めることとする。）

(2) 留意点

- 道州への移行時期や区域を都道府県の協議に基づいて定める方法（上記（1）の②及び③）の場合、一定期間内に協議が調わず、道州制が導入される地域と都道府県制が存続する地域が併存することとなれば、次のような問題が生じることから、国が補完的に決定する仕組みを設ける必要があるか。
 - － 同一の事務権限の所在が、地域によって、道州と国の地方支分部局に分断されること
 - － 道州制の導入に伴う国の地方支分部局の統廃合が完遂されず、あるいはその範囲が限定されること
 - － 地方交付税制度や補助負担金制度における取扱いが複雑になり、また税源移譲の範囲が限られるなど、税財政制度に支障を生じること

(3) 東京都の取扱い等

- 道州の区域は、相当広域のブロック単位とすることを原則とするが、東京都については、高度な人口・経済社会機能の集積が認められるなど大都市属性が特に顕著であることから、特例的な取扱いを認める必要があるものと考えられる。
 - 具体的には、次のような特例的な取扱いが考えられる。
 - ① 東京都の区域（又は23区の区域）をもって、一般の道州から独立した「大都市州（仮称）」を設置する。
 - ② 東京都の区域を一般の道州に属させる場合、当該区域については引き続き法人格を有する「都」を設置する。
 - なお、こうした特例的な取扱いは、東京都（又は23区）に特有の属性に対応するためのものであり、他の地域においてはなじまないものとするか。あるいは、大阪府又は愛知県の区域についても同様の取扱いを考える必要があるか。
- ※ 北海道は単独で広域のブロックを形成しており、その区域をもって道州とすべきか。
また、沖縄県については、歴史的・地理的条件を踏まえ、その区域をもって道州とすべきか。

4 道州の議決機関と執行機関等について

(1) 道州の議決機関

- 道州の議決機関として議会を置き、その議員は、道州の住民が直接選挙することとする。
- なお、議員の定数や選出方法についても具体的なイメージを示すこととするか。
 - ① 議員の定数
現行の都道府県議会の議員の定数（40人から130人）と同程度とするか。
 - ② 選挙区
 - － 道州を単位とする比例代表制とするか。
 - － 人口均衡で分割した小選挙区とするか。
 - － あるいは、現在の都道府県単位の中選挙区とするか。

(2) 道州の執行機関

- 道州の執行機関については、独任制の知事を置き、道州の住民が直接選挙することとする。
- 道州においては、行政委員会は設置しないことを原則とする（執行機関の多元主義は原則としてとらない）。
- 道州の有する権限が都道府県に比べ拡大すること等を踏まえ、執行機関に対するチェックのあり方に関して、次の事項をどう考えるか。
 - － 議会と執行機関のチェックアンドバランスの仕組みをどう構築するか。
 - － 長の多選禁止（立候補制限）の導入が考えられるか。
 - － 特に大規模な道州において、議院内閣制を採用できるもの

とすることが考えられるか。

(3) 従前の都道府県を単位とする地方機関のあり方

○ 検討の方向

従前の都道府県の区域（特に必要がある場合にはこれを細分した区域）に、必要に応じて、道州の総合的な地方機関を設置することが考えられるか。

この場合、従前の都道府県等の区域を単位とした意向の反映を図るため、当該地方機関に法定の協議会を置くことが考えられるか。

※ なお、当該協議機関に議事機関に準ずる審議機関としての性格を持たせること、さらに、当該区域に特別地方公共団体を設置することができるものとするについて、どう考えるか。

5 道州と国・市町村の関係調整等の仕組み

(1) 国と道州の関係調整について

① 国の関与について

- 道州に対する国の関与については、法令に基づく明確な制度や基準を前提とすること（主務大臣が包括的な判断権を有する関与は認めないこと）、また、自治事務に関しては、事前の権力的関与（許可・同意等）はできる限り設けないことといった現行制度の基本的な考え方を踏襲すべきではないか。

そのうえで、国から道州に移譲される事務のうち、適正な処理を確保する必要性が特に高いものについては、法定受託事務に位置づけることによって対応するか。

- ※ なお、こうした事務については、道州における適正な処理を確保する見地から、現行の法定受託事務に係る国の関与に加えて、例えば、国の推薦する外部監査人が当該事務の監査を行うといった新たな制度を設けることも考えられるか。

② 国と道州の意見調整について

- 国と道州の意見調整（例えば次のような事項）のため、国と道州による協議機関を法定することが考えられるか。
 - ・ 道州の利害に関係のある法令の制定改廃
 - ・ 広域の圏域に係る国の計画の策定
 - ・ 国の財政と道州財政の調整
 - ・ 道州における行政の適正処理 など

(2) 道州と市町村の関係調整について

① 道州と市町村の意見調整について

- 道州とその区域内の市町村は、同一の住民を対象として施策・事務を実施する関係にあることを踏まえれば、両者が対等・並立の関係に立って相互の政策や意見を調整するための

仕組みとして、道州の知事と市町村長等により構成する連絡協議組織の設置を法定することが考えられるか。

あるいは、道州と市町村は、広域自治体及び基礎自治体として、法令により定められたそれぞれの役割・機能を担う行政主体であるとの見地からは、両者間の一般的・総合的な意見調整の仕組みとして、こうした組織の設置を法定することまでは必要ないものと考えべきか。

② 道州と市町村との紛争・係争処理について

○ 道州と市町村との間の紛争の調整の仕組みを、現在の都道府県と市町村に関する制度よりも拡充する必要はあるか。

道州が包括する市町村数が一般に増加すること、また道州には国から相当の事務権限が移譲されることを踏まえれば、道州と市町村の紛争を的確かつ迅速に処理する必要性が高まると見込まれることから、例えば、各道州に常設される「道州・市町村紛争処理委員会」制度に改組することは考えられるか。

【参考】 道州の自治立法と市町村行政について

① 道州と市町村の事務配分について

○ 市町村への事務配分に関する基本的な事項については、道州の自治立法に委ねるのではなく、国の法令により定めることとすべきではないか。

※ これと異なり、国の法令においては国と地方の役割分担のみを定め、道州と市町村の具体的な事務配分は道州の自治立法に委ねることを原則とする旨を、国の立法指針として、地方自治に関する基本的な法律に規定すべきとの考え方があるが、どう考えるか。

(いずれにせよ、道州及び市町村に関する国の法令の規律密度の緩和を進める必要がある。)

② 道州から市町村への事務移譲について

- 国の法令により道州の事務とされたものについて、道州と市町村の協議に基づき道州の自治立法で定めるところにより、市町村に移譲できるよう、現行の「条例による事務処理の特例」と同様の制度上の措置を講じるべきではないか。

6 道州制における大都市制度のあり方について

(1) 検討の視点

① どのような都市について大都市制度を設けるべきか

- 合併の進展により市町村が相当の規模・能力を備えることを前提としても、さらに大都市制度を設ける必要のある都市とはどのようなものか。

高度な人口・経済社会機能の集積といった大都市属性を有する特別な都市に限られるのではないか。

- ・ 現在の指定都市についてどう考えるか。一定規模以上の指定都市を想定すべきか。
- ・ 東京都はこうした大都市属性が特に顕著であると考えるか。その場合、他の大都市と同様の制度でよいか。

- 大都市制度は、現在の指定都市又は東京都（区部）の区域を単位として適用されるべきか。

指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村を合わせた区域を大都市と捉えて適用することは考えられるか。

（この場合、現在の指定都市等及び周辺市町村を基礎自治体と捉え、これを包括する地方公共団体を新たな広域自治体（現在の都に相当）と位置づけることも考えられるか。）

(2) 道州と大都市の包括関係はどうあるべきか

- 道州の区域が現在の都道府県に比べ相当広域なものとなり、またその役割も広域的なものに重点化されることを前提とすれば、大都市を含む全ての市町村は道州に包括されることが原則と考えるべきではないか。

- ただし、首都等の限られた大都市については、その区域をもって、一般の道州から独立した「大都市州（仮称）」と位置づけ、大都市の事務と併せて道州の事務も処理することも考えられるか。

(3) 道州制の下における大都市内の行政主体をどう考えるか

- 道州制の下における大都市内の行政主体は、行政区で足りるか、法人区とすることが必要か。

ア 大都市の行政区画としての行政区

イ 地方公共団体たる法人区（公選の議事機関や長を置くことがあり得る。）

（指定都市等と一体的な圏域を形成している周辺市町村も合わせた区域を大都市と捉える場合（1参照）には、現在の指定都市等の区域には法人区を置きつつ、周辺市町村は引き続き市町村とすることも考えられるか。）

- 特に「大都市州」を設ける場合、「大都市州」内の行政主体のあり方をどう考えるか。

大都市及び道州にわたる広範な事務を処理する「大都市州」においても、住民に身近な行政主体の充実が求められることから、法人区を置くこととすべきか。

7 道州制の下における税財政制度について

(1) 基本的な考え方

- 道州が担うことになる役割（事務・権限）に相応しい自主性・自立性の高い税財政制度を構築する。

(2) 今後の検討

- 道州の税財政制度の在り方は、道州が担う事務や区域の在り方等によって大きく規定されることから、こうした事項に関する今後の国民的議論の動向を踏まえ、具体的な検討を進める。
- その場合においては、次のような点に留意する必要がある。
 - ・ 国の事務の道州への移管に伴う税源移譲等により、地方税中心の歳入構造を構築する。
 - ・ 偏在度の低い税を中心として地方税の充実を図るなど、税源偏在の縮小を図る。
 - ・ 道州間・市町村間の税源の偏在は避けられないことから、適切な財政調整を行うための制度を検討する。