

地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程

－国民的な議論を喚起するための試案－

平成24年7月18日

道州制推進知事・指定都市市長連合

道州制推進知事・指定都市市長連合は、地方の側から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地域主権型道州制の導入に向けた道筋をつけるため、その推進母体として、有志知事・指定都市市長により設立された。

この「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程」は、国民的な議論を促すための「たたき台」として、制度設計を検討する上での論点を整理した試案であり、今後、他の地方公共団体や各界・各層のご意見を伺いながら、推進連合において更に検討を重ね、一層の充実を図ることとしたい。

この試案が、道州制の導入に向けた議論を更に高める契機となることを期待する。

1 基本的な制度設計

(1) 道州制導入の理念

- 有効性を失った中央集権体制を打破し、国は外交や防衛、通商政策、国家的規模の災害への対応など国家の存立に関わる事務に専念する一方、補完性の原則に基づく事務・権限、財源の大胆な移譲により、内政に関する事務は地方が担うことができるよう、国と地方双方の政府を再構築、機能強化することで、地方分権改革の飛躍的な推進と行政システムの最適化を図りながら、地域主権型・多極型の「新しい国のかたち」、すなわち地域主権型道州制を創造する。
- 人口減少・超高齢社会の到来、グローバル化の進展など時代の潮流の中で、我が国が直面する困難な課題に国全体が持つ優れた能力と地域の個性を発揮して立ち向かっていくため、国の役割を重点化しながら、地域発の経済成長と国際競争力の向上等を実現する広域行政と、福祉やまちづくりなど住民に身近な行政の双方を充実・強化する。

(2) 憲法との関係

- 地域主権型道州制の早期導入を図る観点、また、国家の統合に関する国民感情(※)などを考慮し、現行憲法の下での道州制実現を目指す。

※社会経済システムの国全体での統一性を重視する国民感情・意識

○ただし、道州制導入の理念を実現するため、必要と認められる事項については、憲法改正を視野に入れた制度設計等の検討を排除するものではない。

(3) 基本構造等

○道州制における地方制度は、現在の都道府県を廃止し、より広い区域を単位に、地域の多様性を踏まえて新たに設置する道州（広域自治体）と基礎自治体の二層構造を原則とする。基礎自治体及び道州は普通地方公共団体とする。

○基礎自治体・道州・国は、真に対等・協力の関係に立ち、それぞれの役割分担に応じた事務・権限、税財源、人的資源等を有するとともに、それぞれが、その役割について責任を負い、企画立案から執行管理までを一元的に担うことを基本とする。

○大都市の位置づけは、それぞれの地域の実情に配慮しつつ、法律で明確化する。

(4) 基礎自治体・道州・国の役割分担、相互関係

(役割分担)

※役割の例示は、道州制のイメージを示すためのものであり、確定的なものではない。（行政分野別の例示は別紙のとおり）

※大都市の役割については、現在の都道府県の事務・権限を基本に据えて、更に検討する。なお、道州の役割として例示したものであっても、現在、大都市に関する特例等により指定都市が所管している事務・権限については、引き続き当該基礎自治体が担うことを原則とする。

基礎自治体の役割

○現在、都道府県が担っている事務・権限を可能な限り基礎自治体へ移譲し、基礎自治体は、住民に身近な行政分野を総合的に担う。（住民自治・住民の利便性を拡大）

○補完性の原則及び住民自治拡大の観点から、特に基礎自治体においては、町内会・自治会等のコミュニティ組織、NPO、ボランティアグループ等との連携や地域自治区制度の活用を通じて、様々な分野での住民との協働を推進する。

<基礎自治体の役割：例示>

地域発展ビジョン（総合計画） 住民の安全・安心 消防・救急 防災・災害復旧 観光・地域文化振興 地域産業振興 地域農林漁業振興 職業紹介、雇用保険（認定・給付） 商店街振興 地域福祉（対人サービス全般、現金給付の運用） 保健所・児童相談所 子育て支援（保育所・認定こども園、放課後対策等） 地域環境対策（一般廃棄物処理、公害対策、環境影響評価） まち

づくり・地域公共事業（都市計画、土地利用計画、公園・街路、上下水道、住宅・建築、中小河川、一般道路、農道・林道、港湾・漁港、地域交通等） 教育（幼稚園、小学校、中学校、高等学校、図書館、生涯学習、地域文化振興等） 戸籍・住民基本台帳 近隣基礎自治体の事務補完（事務の共同処理）

道州の役割

- 現在、国が担っている事務・権限を可能な限り道州（又は基礎自治体）へ移譲し、道州は、基礎自治体の区域を越える広域行政を担うとともに、基礎自治体間の調整を行う。
- 国の出先機関（地方支分部局）の事務は、基礎自治体や民間が担うべきものを除き、必要となる財源・人員とともに道州へ移管する。また、中央府省の事務についても、道州が担うべきものについては、同様に移管する。

<道州の役割：例示>

【広域行政】

広域成長戦略 警察・治安・危機管理 広域防災・災害復興 広域観光・文化振興（インバウンド、対外文化交流等） 広域産業振興 広域農林漁業振興 雇用対策・能力開発、雇用保険（基礎自治体の事務を除く）、労働基準監督 広域医療（医師確保対策、ドクターヘリ、高度医療拠点、診療報酬の運用等） 介護報酬の運用 広域環境保全（地球温暖化対策・産業廃棄物対策等） 広域公共事業（大規模河川、高速道路・広域基幹道路、治山・海岸、港湾（重要港湾以上）、空港（現在の国管理空港を含む）、情報通信基盤等） 広域的交通体系の構築 高等教育（大学以上）・学術振興 統計調査（現在の国の統計を含む）

【基礎自治体間の調整】

基礎自治体間の財政調整 基礎自治体の事務補完（事務委託等） 複数の基礎自治体に関連する施策・事業の調整、広域行政との調整

国の役割

- 国の事務は、①国家の存立に関わる事務、②国家戦略の策定、③国家的基盤の維持・整備、④全国的に統一すべき基準の制定に限定する。
- 内政分野における国全体の基本戦略・計画や統一的な政策の方針・基準等は必要最低限のものとする。
- 国が制度の基本計画・基準等を定める場合でも、その実施主体は、民間で実施するものを除き、原則として基礎自治体又は道州とする。その際、基礎自治体及び道州に弾力的な運用を可能とする権限を付与する。

＜国の役割：例示＞

【国家の存立に関わる事務】

皇室 憲法 司法 安全保障・防衛 国家的危機管理・テロ対策 国家的規模の災害への対応、復旧・復興支援 出入国管理 外交・通商 通貨・金融システム 食料・資源・エネルギーの安定確保 最低限の生活保障 国家的プロジェクト 国政選挙 国の財政

【国家戦略の策定】

国家的成長戦略 国家的基本計画（教育・科学技術振興、社会保障、食料安全保障・安定供給、資源・エネルギー、地球環境対策等）

【国家的基盤の維持・整備】

国土計画 国土保全 広域交通基盤・高速交通ネットワーク基本計画（一部実施） 電波監理

【全国的に統一すべき基準の制定】

民事・商事・刑事等の基本法 社会保障（年金、医療・介護保険、生活保護、地方に裁量の余地のない現金給付等）の基本的枠組み

（中央政府の見直し）

- 地方への大胆な事務・権限の移譲により、中央府省の解体再編を含む中央政府の見直しを進める。
- 中央府省の抵抗を排除し、公正性・中立性を担保する観点から、基礎自治体・道州・国間の事務・権限の配分について、それぞれ（道州制導入前には、市町村・都道府県・国）の意見を精査し、調査審議する第三者機関を法律により設置する。第三者機関は、道州制への移行後もその任に当たるものとする。
- その際、政府が第三者機関の答申を最大限尊重することを義務付けるとともに、基礎自治体・道州・国の代表が参加する「協議の場」（道州制導入前には、法定された「国と地方の協議の場」）での合意を経て、それぞれが担う事務・権限を決定する仕組みを導入する。

（相互関係）

- 基礎自治体・道州・国それぞれの事務・権限は法律により定めるが、各層・各地域で住民ニーズに応じた施策が展開できるよう、特区制度や事務処理の特例制度の活用等により、事務・権限、財源の移譲を柔軟に行うことができる仕組みとする。
- 基礎自治体は、自立した地域経営を行う主体として、自らの行政体制の整備と行政能力の充実に努める。
- このため、基礎自治体が住民の意向を踏まえた自主的な合併を円滑に進めることができる環境を整備する一方、道州制の下においても、多様な基礎自治体が必要な住民サービスを持続的に提供し得る制度設計

とし、近隣の基礎自治体による水平的な補完（事務の共同化）や、道州への事務の委託などの垂直的な補完も柔軟に選択できることとする。

- 基礎自治体及び道州の事務・権限に関する国の法令（法律及び政令に限る）は大綱的なものにとどめ、当該法令に明確な委任規定を設けること等により、基礎自治体及び道州に「上書き権」を含む広範な自治立法権を付与する。
- 広域行政の目的を達成するために不可欠なものに限り、道州が基礎自治体の事務・権限に関する基準等を設定することを容認するが、道州が当該基準等を設定できる範囲は最小限とし、法律によりそのメルクマールや設定の手続を定める。
- 基礎自治体・道州・国の代表が参加する「協議の場」を法律により設置し、事務・権限の分担や税財政制度、国による内政分野における基本戦略・計画及び統一的政策の方針・基準の策定など、重要事項について協議・調整する。
- 同様に、基礎自治体と道州による協議組織を道州の条例により設置する。その際、住民自治拡大の観点から、同協議組織への住民の代表の参加に配慮する。

(5) 地方税財政制度（財政調整制度を含む）

（地方税財政制度）

- 基礎自治体及び道州が、それぞれの役割に応じた必要かつ十分な独自財源を確保できるよう、国の基幹税（所得税、法人税、消費税）からの大幅な税源移譲により、偏在性が小さく、安定性を備えた新たな地方税体系を構築する。その際、国と地方の役割分担を踏まえ、消費税の地方税化を有力な選択肢とする。
- 地方税法に広範な委任規定を設けること等により、基礎自治体及び道州が地方税の税目・税率等を独自に決定できるよう、課税自主権を拡充する。
- 税の賦課、徴収については、基礎自治体・道州・国がそれぞれ行うことを原則とするが、納税者の利便性向上や行政コスト削減の観点から、必要に応じ、徴収事務を基礎自治体・道州・国間で相互に委託できることとする。道州の徴収一元化による国への納付制度についても検討する。
- 国庫補助事業は廃止し、必要な財源とともに地方へ移管する。国から移管された財源の取扱については、道州内の基礎自治体間の財政格差に留意しつつ更に検討する。
- 地方債の発行を原則として自由化し、基礎自治体及び道州が、議会による監視や市場による評価の下、自己責任により資金調達を行い、必

要な社会資本整備などを円滑に行えるようにする。地方債全体の信用力の維持に向けた方策や、個別団体の信用力格差の緩和策、新たな再建法制の整備等については更に検討する。

(財政調整制度)

- 道州においては、現在の地方交付税制度のように国が関与する仕組みは導入せず、水平的な財政調整を基本とする。その際、地域間の偏在性が高い税目等を財源とする「地方共有税」の創設を検討する。
- 道州間の水平的な財政調整を円滑に行うため、客観的な配分基準の設定等を担う調整機関を設置する。
- 基礎自治体間の財政調整については、道州が担うことを基本としつつ、その在り方を更に検討する。
- 社会保障や義務教育、警察など、国の基準に基づき、全国的に一定水準の行政サービスを保障するための費用については、国と基礎自治体、道州の税源配分を踏まえつつ、国から基礎自治体及び道州への負担金制度等の創設を検討する。その際、道州においては、水平的な財政調整によっても水準を保てない場合の例外的な措置とする。なお、負担金制度等は、社会保障等において、基礎自治体及び道州が自らの財源で行う行政サービスの自由度を阻害するものであってはならない。
- 権限・税財源の移譲に伴う国の資産及び債務の取扱いについては更に検討する。

(6) 道州の組織

- 全国一律の設置基準等は必要最小限とし、道州の条例により自主的な組織を形成する。
- 国・地方を通じた行政システムの大幅なスリム化・効率化を進める観点から、道州の組織は極力簡素なものとする。
- 道州には、広範な自治立法権を持つ一院制議会を設け、その議員及び道州の首長は直接選挙で選出することを基本とする。議員の選挙制度（選挙区制の在り方、比例代表制の導入等）については更に検討する。

(7) 道州の区域

- 経済的・財政的自立が可能な規模を有していることを前提とし、地理的一体性、歴史・文化・風土の共通性、生活や経済面での交流などの条件を踏まえて、法律により決定する。
- その際には、国民的なコンセンサスを得るためにも、透明性・客観性の高い基準を設定するとともに、道州制推進（基本）法に基づく検討機関の下に、各地域の住民の代表から道州の区域に関する意見を聴取する会議等を設置することを検討する。

- 現在の都道府県の枠組みによる一体感や郷土意識を尊重する観点から、それぞれの道州の判断により、旧都道府県単位等での出先機関の設置や一定の予算配分、均衡ある事務事業の執行などに配慮する。
- 道州の議会及び行政庁の所在地は、地域住民の意思を反映し、道州が決定する。

(8) 大都市制度

- 地域主権型道州制においては、多様な大都市制度を容認し、原則として道州がこれを内包するものとする。
- 大都市の行政需要等に応じ、現在の都道府県の事務・権限を担うことを基本に据えて、大都市の事務・権限を法定する。その際、当該事務・権限に応じた必要かつ十分な独自財源を確保する。
- 道州は、大都市に対し、事務処理の特例制度の活用等により、地域の実情に応じた事務・権限、財源を、その効果的・効率的な執行にも配慮しつつ、積極的かつ柔軟に移譲できるものとする。また、大都市の様態等に応じ、法律で大都市の事務・権限とされたものであっても、道州が処理できることとするなど、全国一律ではなく、大都市と道州の間で柔軟に調整できる仕組みを検討する。
- 東京都並びに現在検討されている新たな特別区（及びこれを包括する道府県）、都市州、その他新たな大都市制度については、道州との役割分担など、道州制の下での在り方を更に検討する。

2 地域主権型道州制の実現に向けた工程

(1) 道州制推進（基本）法の制定 <平成25年通常国会までを目途>

（推進法の主な内容）

○道州制導入の理念・基本方針

○道州制導入に向けた工程

※具体的な期限を工程ごとに設定

○内閣総理大臣を本部長とする道州制推進本部の設置

○制度設計等を担う検討（諮問）機関の設置

※地方公共団体の代表が参画

※住民の代表から道州の区域に関する意見を聴取する会議等の設置を検討

○事務・権限の配分を調査審議する第三者機関の設置

(2) 検討機関・第三者機関による制度設計等の答申

（答申に盛り込むべき主な内容）

<推進法制定後3年以内>

○大都市の位置づけ

○基礎自治体・大都市・道州・国の役割分担、相互関係

○国の機構の再編

○地方税財政制度（財政調整制度を含む）

○道州の組織

○道州の区域 など

(3) 道州制導入に向けた法制の整備

<(2)の答申後2年以内>

（法律事項の主な内容）

○大都市の位置づけ

○基礎自治体・大都市・道州・国を通じた事務・権限の配分

○基礎自治体・大都市・道州・国の代表が参加する「協議の場」の設置

○国の機構の再編

○国・地方を通じた税財政制度

○道州の区域・組織

○道州制への移行手続 など

(4) 道州制への移行

<推進法制定後6～8年以内>

○地域主権型・多極型の「新しい国のかたち」を創造するという理念から、道州への移行は全国一律を基本とするが、十分な国民的議論を踏まえ、また、地方の発意や選択を重視する意見も尊重しながら、更に検討する。

基礎自治体・道州・国の役割分担（行政分野別・例示）

国家の存立 (国)	皇室 憲法 司法 安全保障・防衛 国家的危機管理・テロ対策 国家的規模の災害への対応、復旧・復興支援 出入国管理 外交・通商 通貨・金融システム 食料・資源・エネルギーの安定確保 最低限の生活保障 国家的プロジェクト 財産権の保障 国政選挙 国の財政		
行政分野			国
成長戦略	地域発展ビジョン（総合計画）	広域成長戦略	国家的成長戦略
安全・安心	住民の安全・安心 消防・救急 防災・災害復旧	警察・治安・危機管理 広域防災・災害復興	安全保障・防衛（再掲） 国家的危機管理・テロ対策（再掲） 大規模災害対応・復旧・復興支援（再掲） 刑事基本法
産業・雇用	観光振興 地域産業振興 地域農林漁業振興 職業紹介、雇用保険（認定・給付） 商店街振興	広域観光（インバウンド等） 広域産業振興 広域農林漁業振興 雇用対策・能力開発、雇用保険（基礎自治体の事務を除く）、 労働基準監督	食料安全保障・安定供給に係る基本計画 民事・商事基本法 通商（再掲） 通貨・金融システム（再掲）
社会保障	地域福祉（対人サービス全般、現金給付の運用） 保健所・児童相談所 子育て支援（保育所・認定こども園、放課後対策等）	広域医療（医師確保対策、ドクターヘリ、高度医療拠点、診療報酬の運用等） 介護報酬の運用	社会保障に係る基本計画 社会保障（年金、医療・介護保険、生活保護、地方に裁量の余地のない現金給付等）の基本的枠組み
環境	一般廃棄物処理 公害対策 環境影響評価	地球温暖化対策 産業廃棄物処理	地球環境対策に係る基本計画
基盤整備	まちづくり 都市計画 土地利用計画 公園・街路、上下水道、 住宅・建築、中小河川、 一般道路、農道・林道、 港湾・漁港、地域交通	大規模河川、高速道路・ 広域基幹道路、治山・海岸、 港湾（重要港湾以上） 空港（現在の国管理空港を含む） 情報通信基盤 広域的交通体系の構築	国土計画 国土保全 広域交通基盤・高速交通ネットワークに係る基本計画（一部実施） 電波監理
教育・文化	幼稚園・小学校・中学校・ 高等学校、図書館、生涯学習、 地域文化振興	広域文化振興（対外文化交流等） 高等教育（大学以上）・ 学術振興	教育・科学技術振興に係る基本計画
その他	近隣基礎自治体の事務補完（事務の共同処理） 戸籍・住民基本台帳	基礎自治体間の財政調整 基礎自治体の事務補完（事務委託等） 複数の基礎自治体間の施策等の調整、 広域行政との調整 統計調査（現在の国の統計を含む）	