

## 第4章 道州の役割と権限

### 1 道州制における国と地方の役割分担

- 憲法の保障する地方自治の本旨は、住民自らが自らの地域のことを考え、自らの責任で治めていくこと、地域のことは、地域の自主性、主体性を持って、自らの判断と責任のもとに、地域の実情に沿った行政を行っていくことである。
- 現行の地方自治法では、中央政府である国の役割は、①外交、防衛、通貨など国際社会における国家としての存立にかかわる事務、②私法秩序の形成等公正取引の確保や生活保護基準など全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務、③公的年金や基幹的交通基盤など全国的な規模で若しく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、国が本来果たすべき役割を重点的に担うこととされて、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本としているところである。
- こうした趣旨は、地域において行政が担うべき分野の事務を住民に身近な行政という観点から積極的に地方公共団体に委ねるということであり、これにより地方公共団体の役割の拡大と充実を図ろうとするものである。  
また、「国が本来果たすべき役割」にかかる事務であっても、その役割に係る事務のすべてを国が自ら直接行うことを意味するのではなく、国は制度の枠組みや基本的な準則のみを定め、具体的な施策や事業は、企画立案から執行までを地方公共団体に委ねるべきである。
- このような考え方を踏まえれば、国の役割のうち、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あたっては、限定された一部に縮小すべきである。
- 一方で、住民に身近な基礎自治体の役割は、従来の市町村優先の原則、補完性の原理をこれまで以上に実現し、福祉、保健衛生、教育、まちづくり、農山漁村整備など住民に身近な行政や住民生活に密接する社会資本整備など、住民に身近な総合的な行政主体として、区域内における行政をできるだけ自己完結的に処理することが求められる。

- また、道州については、市町村合併により規模・能力の拡大した基礎自治体を包括する広域自治体として、基礎自治体との役割分担のもと、世界的な視野をもって、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政を展開していくことが求められており、そのためには、広域的な社会資本整備、交通・運輸、産業、雇用、防災・危機管理、国土保全、環境政策など、より専門性が高く圏域全体の視点に立った業務や基礎自治体相互の連絡調整事務を担うことが求められる。

## 2 国の地方支分部局等のあり方

- 新たな広域自治体である道州が、世界的な視野を持ちつつ、ブロック圏域における戦略的かつ効果的な行政を展開していくためには、その役割を担うにふさわしい権限と税財源を持つことが必要である。こうしたことから、まず、現在の国の地方支分部局等に関連する事務事業を道州へ移譲・移管することが前提となるが、移譲・移管にあたっては、第27次地方制度調査会答申を踏まえ、一部例外を除き、道州へ移譲・移管されることを基本とすべきである。
- 具体的に道州へ移譲・移管すべき国の地方支分部局等の事務権限の仕分けにあたっては、地方分権改革推進会議が作成した国の地方支分部局の概要を参考とし、次の考え方を基本に整理した。
  - ① 国際社会において国家として存立にかかわる事務については、国が引き続き、その事務を担うこと。
  - 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については、その制度の枠組みや準則は、引き続き、国が担うこととするが、制度運用等において、地方で実施可能なものは、道州等が担うこととすること。
  - 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ついては、その制度の枠組みは、引き続き、国が担うこととするが、国民の利便性や事務執行の効率性等の観点から、地方で実施可能なものは、道州等が担うこととすること。
  - ④ 現在の国の地方支分部局の事務のうち、上記①～③のいずれもあてはまらない事務については、道州等が担うこととすること。

- 以上の考え方をもとに、道州へ移譲・移管すべき国の地方支分部局等は、次のとおりと考えられる。

**【道州へ移譲・移管すべき主な国の地方支分部局等】**

| 中央省庁                      | 国の地方支分部局等                                          | 定員数                                                       |
|---------------------------|----------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------|
| 内閣府<br>国家公安委員会<br>公正取引委員会 | 管区警察局，府県通信部<br>地方事務所                               | 4, 6 6 0<br>1 6 0                                         |
| 総務省                       | 管区行政評価局<br>総合通信局                                   | 9 2 5<br>1, 5 3 5                                         |
| 法務省<br><br>公安調査庁          | 法務局，地方法務局<br>地方入国管理局<br>公安調査局                      | 1 1, 9 7 9<br>2, 2 6 3<br>1, 1 0 4                        |
| 財務省<br><br>国税庁            | 財務局<br>税関<br>国税局                                   | 4, 8 0 0<br>8, 3 3 4<br>5 4, 3 0 7                        |
| 厚生労働省<br><br>社会保険庁        | 地方厚生局<br>検疫所<br>都道府県労働局<br>地方社会保険事務局               | 7 3 9<br>—<br>2 3, 2 2 2<br>1 6, 6 2 3                    |
| 農林水産省<br>林野庁<br>水産庁       | 地方農政局，地方農政事務所<br>森林管理局<br>漁業調整事務所                  | 1 9, 2 2 6<br>5, 3 2 5<br>1 5 1                           |
| 経済産業省                     | 経済産業局<br>鉱山保安監督部                                   | 2, 2 0 2<br>2 3 2                                         |
| 国土交通省<br><br>気象庁<br>海上保安庁 | 地方整備局<br>地方運輸局<br>地方航空局<br>管区气象台，地方气象台<br>管区海上保安本部 | 2 2, 7 6 8<br>4, 6 8 4<br>6 6 5<br>3, 9 9 3<br>1 0, 6 5 8 |
| 環境省                       | 自然保護事務所                                            | —                                                         |
| 合 計                       |                                                    | 2 0 0, 5 5 5                                              |

**【道州へ移譲・移管されない主な国の地方支分部局等】**

| 中央省庁         | 国の地方支分部局等               | 定員数               |
|--------------|-------------------------|-------------------|
| 内閣府<br>防衛施設庁 | 防衛施設局                   | 2, 6 0 1          |
| 法務省          | 矯正管区<br>地方更生保護委員会，保護観察所 | 1 7 0<br>1, 3 7 9 |
| 国土交通省        | 航空交通管制部                 | 1, 2 0 0          |
| 合 計          |                         | 5, 3 5 0          |

- 一方で、国の専管事項である税関，国税局や国家存立に係わる治安・安全の強化の観点から，入国管理局，公安調査局，管区海上保安本部については，引き続き，国が担うべきという考え方もある。

### 3 国、道州、基礎自治体の役割分担の考え方

- 道州制における国、道州、基礎自治体の役割と権限については、既存の行政事務について、単に国か地方かに仕分けするのではなく、将来の規制緩和や民間開放の必要性という視点も含め検討することが望ましい。こうしたことも踏まえながら、主な分野ごとに分けて整理すると次のとおりである。
- ① 国家の基本に関する分野
  - ・ 国民国家としての統合及び国際社会における国家としての存立にかかわるものとして、外交、防衛や裁判所、検察等の司法関係及び通貨政策、国籍、出入国管理等の準則及び国税徴収の準則などについては、引き続き、国の役割とすべきである。
  - ・ 出入国管理に係る事務のうち、取締りについては、道州が担い、旅券交付事務については、住民の利便性の観点から基礎自治体が担うことが適当と思われる。
  - ・ なお、国税徴収事務については、ドイツやカナダなどの徴税や財源調整方法を参考に、道州又は独立した徴税組織が徴税を一体的に行う仕組みについても検討すべきである。
- ② 社会保障・環境衛生分野
  - ・ 公的年金、福祉、保健医療、環境衛生等の分野については、それぞれの制度の枠組みや準則については、引き続き、国の役割とすることが適当であるが、制度に係る詳細な運営や事業執行については、地方の事務とし、とりわけ、福祉、保健医療、衛生に係る事務は、すべての基礎自治体が担うことが適当と思われる。
  - ・ 道州にあっては、基礎自治体の規模を越える広域的な法人指導や医療計画などや、緊急的な感染症対策や食品安全対策などの危機管理を主に担うべきである。
  - ・ なお、独立行政法人化された国立病院・診療所については、今後、自立に向け完全民営化も視野に、行政の役割を一層縮小すべきと考える。  
一方、公立病院にあっても、民間医療機関との機能分担を考慮し、その使命が終わったものについては、廃止又は民営化を進めるとともに、引き続き、その必要性が認められる場合にあっては、独立行政法人化を検討することも必要である。  
また、これまで都道府県や基礎自治体が行ってきた広域水道事業や流

域・公共下水道などについては、公設民営化を進めるべきである。

### ③ 教育分野

- ・ 義務教育を含む初等・中等教育については、憲法の保障する教育の機会均等及び国民の教育水準の確保の観点あるいは国際的な技術開発や人材育成の観点から、教育制度の根本に関わる制度の枠組みは、国の責務とすべきと考えるが、その運用にあたっては、地方分権の趣旨を踏まえつつ、地方の裁量を一層高める仕組みが重要である。
- ・ なお、独立行政法人化した国立大学や公立大学については、上記の国立病院や公立病院と同様に、行政の役割を縮小すべきである。

### ④ 社会資本整備関係分野

- ・ 道路、港湾、空港をはじめ、社会資本整備に関する事務については、国際的な交流基盤あるいは国土全体の中核・根幹的な基盤整備に係るものの制度の枠組みについては、国の役割と考えられるが、整備・管理にあたっては、道州又は基礎自治体が地域の実情を踏まえつつ、効果的・効率的に行うべきである。
- ・ 例えば、地方空港については、現在、空港の役割や機能等から国と県に分かれて管理しているところであるが、全国的なネットワークを基本とする航空管制業務を除き、国管理地方空港については、すべて道州へ移管すべきであり、特に、国際物流や人的交流としての拠点性の高い空港については、出入国管理と一体となって、道州が管理すべきである。
- ・ また、港湾についても、重要港湾・地方港湾の指定のあり方を検討するとともに、空港と同様、国際物流や人的交流としての拠点性の高い港湾の管理は、道州が行うこととするが、その他の港湾については、原則、基礎自治体へ移管すべきである。なお、今後の港湾経営にあたっては、民間の経営手法を活用できる港務局（現在の港湾法で規定）制度の導入を検討すべきである。

### ⑤ 産業・雇用分野

- ・ 産業政策については、地域の特色ある産業基盤を活かしつつ、東京や中央政府を介さず、地域ブロック圏ごとに東アジア諸国をはじめとした諸外国の各地域との経済交流を一層高めていくという観点から、その多くの事務は道州が中心となって担うべきである。
- ・ また、雇用政策についても、産業政策と表裏一体のものであることから、地域産業の振興と併せて、地域の実情に沿った雇用対策を進めるこ

とが重要である。こうしたことから、今後、国の役割は、国際的な視点から競争力を高める産業政策の枠組みや産業活動に起因する私法秩序の形成や公正取引の確保などに特化すべきである。また、雇用・労働政策については、全国的に定めるべき雇用・労働条件の制度の枠組みや準則にとどめるべきと考える。

- ・ 公設試験研究機関については、独立行政法人化の検討とともに、機能分担を踏まえた上で、関連する試験研究機関の統廃合を進めるべきである。

#### ⑥ 治安・安全

- ・ 治安及び警察行政のうち、国際犯罪やテロ対策など、国家存立に大きく関わる問題については、国家的な危機管理の観点から、国の責務は重要と考えるが、具体的な捜査や警備にあたっては、現在の都道府県警察を基本とし、例えば、管区警察局、公安調査局、入国管理局、管区海上保安本部などの各業務を統合した陸・海・空の新たな警察組織の形態とすべきか、その際、国家的警察業務と地方警察業務を司る職員の身分はどうするのか、あるいは、国際犯罪やテロ対策等に特化した国家警察と地方警察に分けるべきかなど、更に検討すべきである。

## 4 道州に対する国の関与のあり方

- 今後、道州が内政に関し、幅広い権限を担うこととなるが、道州に対する国の関与のあり方は、法律で制度の大枠のみを定め、道州が地域の実情に沿った施策を展開できるよう、詳細な手続きや基準の設定は、政令や省令ではなく、できるだけ条例に委任するなど、国の関与を最小限とすべきである。また、道州に影響を及ぼす法令の制定・改廃等を行う場合には、あらかじめ道州の意見を十分に聴取しこれを反映させるための有効な仕組みを制度的に保障すべきである。
- 一方で、国が本来全国的な規模で又は全国的な視点に立つて行うべき施策及び事業の一部については、国民の利便性や事務執行の効率性及び総合性の観点から道州が担うべきところであるが、その際、従来の機関委任事務制度の必要性が議論されることも予想される。機関委任事務制度は、住民の代表である議会や監査委員による監視機能を著しく制限するものであることから、その制度の復活については、容認されるものではなく、道州

へ移譲・移管する事務を自治事務とするのか法定受託事務とするのかという、事務・権能に係る規定の再構成が必要となる。

## 5 道州と基礎自治体の関係

- 道州と基礎自治体との関係については、引き続き、対等・協力の関係のもと、それぞれの役割分担を踏まえつつ、住民の福祉の向上を基本に地域における事務を担うものである。道州制における基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、また、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが求められている。
- こうした観点から、道州制に移行した後は、自立性の高い行政主体としての役割を一層発揮できるよう、基礎自治体の更なる再編が期待されるとともに、そうした基礎自治体に対しては、国から地方へ移譲される権限や現在の都道府県の事務権限のうち、基礎自治体が担うことがふさわしき事務事業は原則として移譲・移管を推進すべきである。また、その際には、基礎自治体への関与のあり方についても、必要最小限にとどめるなど十分に配慮される必要がある。
- また、道州制の導入により、都道府県区域の拡大とともに、多くの権限を持つ強大な道州政府の実現によって、地域内での集権化につながることはないよう、道州内分権を進めることも重要である。原則、基礎自治体内で完結する事務事業などは、基礎自治体が担うことを前提とし、基礎自治体を越える事務事業のうち、住民の利便性や事業執行の効率性から地域性の高い事務事業については、道州の地方機関が担うこととなるが、その際には、本庁と地方機関との縦割りの行政とならないよう、地方機関の総合化や企画立案・調整機能の強化について検討する必要がある。
- なお、基礎自治体においては、平成17年3月の合併後においても地理的条件などから、引き続き、小規模な自治体にとどまる地域も存在することになるが、こうした小規模な自治体に対して、区域が一層拡大した道州政府がすべての補完的な行政を担うことは、住民の利便性や行政執行の効率性の観点からみても、好ましくはないことから、今後は、例えば、福祉、教育、保健衛生など住民に身近な行政サービスについては、できるだけ近隣の基礎自治体との連携や広域連合などの共同処理方式を活用していくことが望ましい。

## 国，道州，基礎自治体の役割分担のイメージ

### 現 状

### 道州制後

