

道州制と憲法問題について
- 「この国のかたち」の設計 -

今村 都南雄（中央大学）

はじめに

- 1 . 第27・28次地制調の審議をふり返って
 - 1) 第27次地制調からの継続審議
 - 2) 問われているのは都道府県制
- 2 . 道州は「憲法上の地方公共団体」か
 - 1) 無視できるのか最高裁判決
 - 2) 道州の政府形態と一律的導入への波及
- 3 . 「この国のかたち」の根幹にあるもの
 - 1) 地方分権改革の総仕上げ？
 - 2) 残る「主任の大臣による分担管理」の仕組み

「道州制のあり方に関する答申」の骨子

〔平成18年2月28日
地方制度調査会〕

1 都道府県制度について

- 現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。一層の地方分権改革の担い手たり得るか。
 - ① 市町村合併の進展等の影響
 - ② 都道府県を越える広域行政課題の増加
 - ③ 地方分権改革の確かな担い手の必要

2 広域自治体改革と道州制

- 広域自治体改革は、①都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、②国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。
- すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像[※]の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。
 - ※ 「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」
- こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

3 道州制の制度設計

(1) 検討の方向

- ① 地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。
- ② 自立的で活力ある圏域の実現を目指す。
- ③ 国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

(2) 基本的な制度設計

① 道州の位置づけ

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

② 道州の区域 → 別紙参照

③ 道州への移行方法

- ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

④ 道州の事務

- ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。

⑤ 議会・執行機関

- ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
- ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

⑥ 道州制の下における税財政制度

- ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
- ・ 偏在度の低い税目を中心とした地方税の充実などを図り、分権型社会に対応し得る地方税体系を実現。
- ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

4 道州制の導入に関する課題

- 道州制に関わる検討課題は広範*。また、道州の設置と都道府県の廃止は、我が国の圏域構造を将来にわたり方向づけ、国民生活にも大きな影響。

※ 国の政治行政制度のあり方、国・地方の行政組織のあり方、国・地方を通じた行政改革との関係など

- 道州制の導入に関する判断は、広範な問題に関する国民的な論議の動向を踏まえて行われるべき。

政府においては、引き続き検討を進め、論議の深まりに資するよう適切な役割を果たしていく必要。道州制の導入への気運が高まる場合に、推進法制を整備することも考えられる。

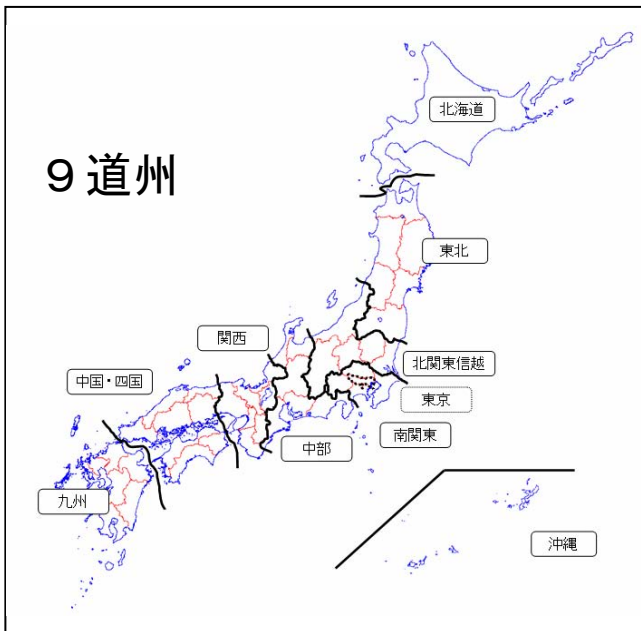
- 答申を基礎として、今後、国民的な論議が幅広く行われることを期待。

【参考】地方制度調査会の主な調査審議経過

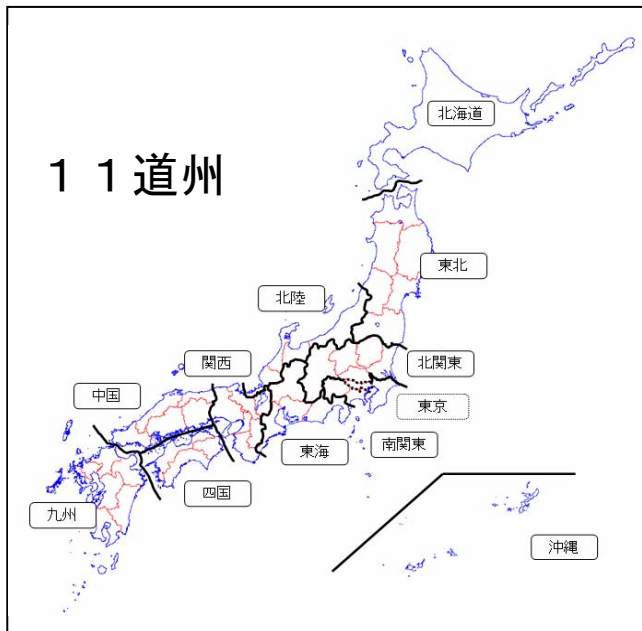
- H16. 3. 1 第1回総会：総理より諮問
- 11. 8 第3回総会：「道州制に関する論点メモ」取りまとめ
- H18. 2. 28 第5回総会：「道州制のあり方に関する答申」（予定）
- 総会5回・専門小委員会38回（うち道州制21回）・地方意見交換会4回

道州の区域例

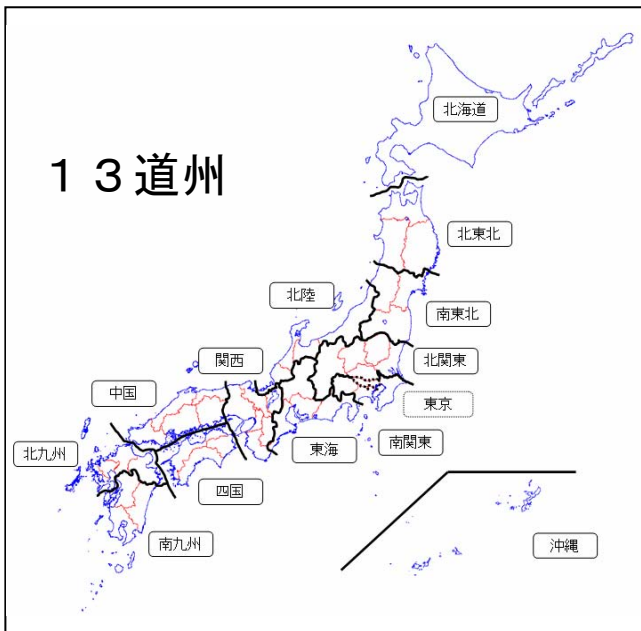
【区域例－１】



【区域例－２】



【区域例－３】



道州の区域の考え方

- 道州の区域は、社会経済的・地理的・歴史的・文化的条件を勘案して画定。
- 区域については様々な考え方。答申では区域例（各府省の地方支分部局の管轄区域に基本的に準拠）を3例示す。
- 区域の画定手続は次のとおり。
 - ・ 国は道州の予定区域を示す。
 - ・ 都道府県は意見（変更案等）を定めて国に提出できる。
 - ・ 国は意見を尊重して区域に関する法律案を作成。
- 東京は周辺県と合わせて一の道州とすることが基本。ただし、東京都の区域のみをもって一の道州等とすることも考えられる。

(注)

- 1 道州の区域については様々な考え方があり得る。ここで示した区域例は、各府省の地方支分部局に着目し、基本的にその管轄区域に準拠したものである。
- 2 東京圏に係る道州の区域については、東京都の区域のみをもって一の道州とすることも考えられる。

今後の地方自治制度のあり方に 関する答申

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、戦前の広域的な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

で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。

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。

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。

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。

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。

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。

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によいか、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。

昭和38年3月27日最高裁判決（抜粋）

「憲法上の地方公共団体といえるためには、単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず、事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とするものというべきである。そして、かかる実体を備えた団体である以上、その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。」

（参考）

- ・ 昭和27年から49年までの間、特別区の区長は議会が都知事の同意を得て選任することとされていたが、特別区という地方公共団体の長に公選制がとられていないのは憲法93条に違反するとして裁判で争われた事件。
- ・ 判決では、「特別区は憲法93条の地方公共団体と認めることはできない」とされた。

地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方

— 地方が主役の国づくり —

平成19年5月30日
地方分権改革推進委員会

地方分権改革推進委員会は、本年4月2日の初会合における安倍内閣総理大臣からの要請を受け、「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方」をここに取りまとめた。この「基本的な考え方」は、地方分権改革の目指すべき方向性やその推進のための基本原則を大括りに取りまとめたものであり、当委員会の今後の調査審議の方針などを示すものである。

地方分権は新たにはじまった改革ではない。平成7年に、旧地方分権推進法が制定されて以来、政府を挙げた地方分権の取組みにより、機関委任事務制度の廃止をはじめとする成果が積み重ねられてきた。しかし、その過程で残された課題は多く、行政面だけでなく、財政面、立法面を含めた分権の実現がとくに強く求められており、国民・住民のための地方自治を担うべき地方政府の確立に向けた分権改革が待たなしの状況となっている。

「平成の大合併」により基礎自治体の体制整備が進んできた。いまこそ、これまでの成果によって築かれた「ベースキャンプ」を発ち、中央政府と対等・協力の関係にある地方政府の確立を目指して、つぎなる分権改革へと大胆な歩みを刻むべき時機である。これは、自治行政権のみならず自治財政権、自治立法権を有する完全自治体を目指す取組みである。その際、とくに基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

地方分権改革は、国のあり方、国のかたちそのものにかかわる重要な政治改革でもあり、激動する国際社会において我が国としていっそう的確な対応が求められているなか、不退転の決意で進めていかなければならない。なお、こうした取組みを進めることは、将来の道州制の本格的な導入の道筋をつけるものとする。

1 地方分権改革の目指すべき方向性

(分権型社会への転換)

国が地方のやることを考え、押し付けるという中央集権型のシステムは、もはや捨て去るべきである。明治維新以来の中央集権型のシステムは、近代化と経済発展を効率的に達成することに大きな成果をあげてきた。しかし、経済の高度成長の時代を終え、国・地方を合わせた未曾有の債務残高という負の遺産を抱えるなか、21世紀の人口減少社会においていっそう加速する少子高齢化やアジアにおける競争激化などの大きな変化に的確に対応していくためには、地方の多様な価値観や地域の個性に根ざした豊かさを実現する住民本位の分権型社会へ、抜本的な転換をはからなければならない。

そのためには、国と地方の役割分担を徹底して見直すことにより、行財政をめぐる国と地方の不明確な責任関係がもたらす両者のもたれ合い状態から、早急に脱却する必要がある。国は、国が本来やるべき仕事だけに専念して、国民・住民に最も身近なところで、行政のあり方を国民・住民がすべて自らの責任で決定・制御できる仕組みを構築しなければならない。このためにも、住民に身近な基礎自治体について、さらなる体制の充実強化が必要である。

それとともに、情報共有と住民参加の促進を通じて、多様性と創造性にあふれた住民本位の地域づくりを進めることが必要となる。これにより、真の民主主義の確立とともに、国民がゆとりと豊かさを実感し安心して暮らすことができる、確かな持続可能性を備えた社会を実現することができる。

(地方の活力を高め、強い地方を創出)

地方の活力なくして国の活力はない。地方のやる気、知恵と工夫を引き出し、地域に住む人たちのニーズや地域の魅力をいちばんとらえることができる地方が、自ら主役となって考え、実行できる体制をつくることが不可欠である。地方がさまざまな行政分野で独自の施策を展開して地方の魅力を引き出しつつ、民主導の地域再生を実現することで初めて強い地方を創出することが可能となる。国は、そのための条件整備を積極的に行うとともに、地方自治体は、地域再生に向けて自らの企画力の向上を通じた地域経済基盤の強化をはかる必要がある。

(地方の税財政基盤の確立)

国と地方の役割分担の徹底した見直しを行い、地方の担う事務と責任に見合った地方税財源の充実確保等の観点から、税源配分の見直しをはじめとする地方税財政全体の抜本的改革を進めなければならない。それにより、分権型社会にふさわしい地方の税財政基盤を確立する。その際、地域間の財政力格差の縮小をはかり、どの地域に暮らしていても勇気と希望がもたらされる豊かな自治が実現される仕組みにするとともに、東京等に税源が偏在している状況も念頭に置く必要がある。

(簡素で効率的な筋肉質の行財政システム)

地方分権改革の推進により、国と地方を通じた簡素で効率的な筋肉質の行財政システムを構築し、財政健全化にも資するようすべきである。国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局等の廃止・縮小をはかる必要がある。また、受益と負担の関係の明確化等によりコスト意識を徹底し、自治体経営のスリム化と効率化を進め、納税者の立場に立った身軽で機動的な地方自治体としていかななければならない。そのため、国、地方自治体を問わず、自ら積極的に行政改革を推進し、継続的に政策評価を実施していく必要がある。

(自己決定・自己責任、受益と負担の明確化により地方を主役に)

地方分権改革においては、「自己決定・自己責任」、「受益と負担の明確化」により「地方を主役に」の確立を目指すべきである。「地方が主役」とは、地方が総体として国から自立するとともに、各地域が相互に連帯しつつ個々に自立する姿である。条例制定権を拡大して、首長・議会を本来あるべき政策決定機関に変え、自主経営を貫き、地方が主役となる。地方が主役の国づくりを実現するには、自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に具備した地方政府を確立する必要がある。

以上の方向性を目指す地方分権改革の推進は苦難の道程が予想されるが、行政運営の失敗の影響は住民に及ぶことを踏まえ、住民・首長・議会が自治の担い手としての意識改革を行い、その下で職員も自らの使命をしっかりと自覚して、それぞれが確固たる意志と責任を持って進んでいかななければならない。この歩みが、国と地方の真の対等協力関係を構築し、総合行政の名にふさわしい住民本位の豊かな行政の実現として結実するのである。

2 地方分権改革推進のための基本原則

(1) 基礎自治体優先

補完性・近接性の原理にしたがい、ニアイズベターの観点に立って地方自治体、とくに基礎自治体を優先する。

(2) 明快、簡素・効率

明快な国と地方の役割分担を確立するとともに、「官から民へ」の考え方にもとづき、国・地方を通じ、無駄と重複を排除した、簡素で効率的な行政を実現する。

(3) 自由と責任、自立と連帯

地方の行政及び税財政の基盤を確立し、自由度を拡大して、地方自治体が責任をもって行政を実施するとともに、自立した自治体が国に依存せず、相互の連携・連帯によって支え合う仕組みを実現する。

(4) 受益と負担の明確化

(3)とあわせて、受益と負担の明確化により、住民が主体的に政策の選択と決定を行うようにする。

(5) 透明性の向上と住民本位

情報公開を徹底して、行政の透明性を向上させるとともに、首長と議会がそれぞれの機能を十分に発揮することでガバナンスを強化し、また住民参加の促進やNPOなどとのパートナーシップを確立して、真に住民のための地方分権改革を実現する。

3 調査審議の方針

今後の当委員会における議論の進め方としては、これらの方向性や基本原則にしたがい、以下の事項について調査審議を進め、おおむね2年以内を目途に順次勧告を行う。

当面、今秋に中間的な取りまとめを行う。それに向けて、地方との意見交換等の実施により地方の実情を把握し、そこで提示されたさまざまな課題や提案、そして従来からの分権議論で残されてきた課題の検証を行いながら、集中的な審議も交えつつ論点を集約して、改革の意義と効果を国民にわかりやすく示し、重点的に検討を進めていく。

そのうえで、中間的な取りまとめ以降において、地方分権改革の推進に関する国民の関心と理解を深めるため、国民に直接説明する機会を設けたい。

(1) 国と地方の役割分担の徹底した見直し等

ア 国と地方の役割分担の徹底した見直し

- ・ 住民生活に直結した行政分野（まちづくり、社会保障など）において、徹底した役割分担の見直し
- ・ 行政の重複の排除と事務・事業の見直しにより、国の地方支分部局等を廃止、縮小するとともに、地方自治体の組織・定員のスリム化を推進

イ 権限移譲の推進

- ・ 役割分担原則の徹底にもとづいた国から地方へのさらなる権限移譲の推進
- ・ 現在進められている「平成の大合併」を踏まえ、都道府県からの移譲も含め、基礎自治体への権限移譲の推進

ウ 義務付け・枠付けの見直しと条例制定権の拡大

- ・ 個別法令による地方自治体に対する事務の義務付けについて、撤廃・緩和するよう見直し
- ・ 事務事業の執行方法・執行体制に関する枠付けについて、条例等によるよう見直し
- ・ 地方自治体が処理する事務について、企画立案から管理執行に至るまで地方自治体が責任を持つことができるように見直し
- ・ 条例による法令の上書き権を含めた条例制定権の拡大

エ 関与の見直し

- ・ 地方自治法に定める基本類型以外の個別法による関与について、最小限となるよう見直し。法定受託事務を自治事務とすることや関与の縮小を行う方向で見直し
- ・ 国庫補助負担金を通じた関与や事務手続の見直し

オ チェックシステムの整備

- ・ 国の法令による新たな義務付け・枠付け等についてのチェックシステムの整備

(2) 国と地方の役割分担等を徹底して見直し、分権型社会にふさわしい国から地方への思い切った税源移譲を推進。その際、地方税財源の充実確保、地域間の税収偏在の是正などの観点から、税源移譲、国庫補助負担金、地方交付税等の税財政上の措置のあり方について一体的に検討し、地方債を含め分権にかなった地方税財政制度を整備

(3) 地方自治体が自ら行う行政及び税財政の改革の推進、行政の公正確保・透明性の向上、住民参加の充実、自己規律が働く自治体組織の改善等による地方分権改革の推進に応じた行政体制の整備及び確立方策

4 政府及び地方自治体に望むこと

政府及び地方自治体にあっては、当委員会の調査審議への積極的な協力とともに、各種施策の推進にあたり、この「基本的な考え方」の趣旨を踏まえていただくようお願いする。あわせて、地方分権改革の推進にあたり、以下の点について留意されることを強く望む。

(1) 政府における内閣総理大臣のリーダーシップを期待し、新たに設けられた地方分権改革推進本部において、政府が一体となって当委員会の勧告にもとづいた地方分権改革推進計画の策定をはじめとする改革関連施策を確実に実施する。

(2) 政府においては、当委員会における調査審議の状況に留意しつつ、地方分権の推進に関する施策を実施するとともに、地方分権の趣旨に沿わない施策を行わないようにする。

(3) 地方自治体においては、自らの行財政運営について、透明性と自浄性を高め、住民の信頼を絶えず確保するとともに、人材の育成など将来に向けての行政能力向上の努力を継続する。