

第3 道州制の基本的な制度設計

第2に掲げた道州制の検討の方向に照らし、道州制の基本的な制度設計を示すならば、次のとおりである。

1 道州の位置づけ

広域自治体として、現在の都道府県に代えて道又は州（仮称。以下「道州」という。）を置く。地方公共団体は、道州及び市町村の二層制とする。

道州は、基礎自治体たる市町村と適切に役割分担しつつ、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

2 道州の区域

(1) 区域の範囲

道州の区域は、地方分権の推進及び地方自治の充実強化を図り、自立的で活力ある圏域を実現するとともに、国と地方を通じた効率的な行政システムを構築するという道州制の趣旨に沿うよう、ふさわしい範囲をもって定めるべきである。このため、人口や経済規模、交通・物流、各府省の地方支分部局の管轄区域といった社会経済的な諸条件に加え、気候や地勢等の地理的条件、政治行政区画の変遷等の歴史的条件、生活様式の共通性等の文化的条件も勘案することが必要である。

なお、道州の区域は、数都道府県を合わせた広域的な単位を基本とするが、北海道及び沖縄県については、その地理的特性、

歴史的事情等に鑑み、一の道県の区域のみをもって道州を設置することも考えられる。

(2) 区域例

道州の区域については、上記のような諸条件を総合的に考慮する必要があり、様々な考え方があり得る。別紙1で示した区域例は、現在、各府省の事務を分掌させるため全国を区分して設置されている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。

すなわち、区域例1は、各府省の地方支分部局の管轄区域に準拠しつつ、人口等の均衡にも配慮して区分した区域によって構成されるものであり、区域例2は、これに社会経済的あるいは歴史的に一の区域とみなされることも多い四国及び北陸を設けたものであり、区域例3は、さらに比較的規模の小さな地方支分部局の例や地域課題を共有する状況等を踏まえ、九州及び東北においてより小さな区域を設けたものとしている。

(3) 区域の画定方法

道州の区域は、地域の自主性を活かしつつ、全国について重複及び空白なく画定される必要がある。このため、次のような手続を経て、法律で定めることとする。

- ・ 国は道州の予定区域を示す。
- ・ 都道府県は、その区域内の市町村の意見を聴き、一定期限内に、協議により当該予定区域に関する意見（変更案等）を定めて、国に提出できる。

- ・ 国は、当該意見を尊重して区域に関する法律案を作成する。

(4) 東京圏に係る道州の区域

東京圏においては、人や企業の活動圏や経済圏が都県の区域をはるかに越えて拡大しており、道州制の導入により広域的な行政課題に的確に対応する観点からは、東京都及び周辺の県の区域を合わせて一の道州とすることが基本となる。

一方、東京圏に係る道州については、その中心部が有する大都市等としての特性に応じた事務配分や税財政制度等の特例を設けるだけでなく、これに加えて区域に関しても特例的な取扱いをするという考え方もあり、例えば、東京都の区域（又は現在特別区の存する区域等）のみをもって一の道州（又はそれに相当する何らかの自治体）とすることも考えられる。この場合には、広域的な行政需要に対応するため、周辺の道州との広域連合など広域調整の仕組みを設けることが必要となる。

3 道州への移行方法

道州への移行は、必要な経過期間を設けたうえで、全国において同時に行うものとする。

ただし、関係都道府県と国の協議が調ったときには、先行して道州に移行できるものとする。

4 道州の事務

(1) 道州の担う事務

現在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、「圏域を単位とする主要な社会資本形成の計画及び実

施」、「広域的な見地から行うべき環境の保全及び管理」、「人や企業の活動圏や経済圏に応じた地域経済政策及び雇用政策」などの広域事務を担う役割に軸足を移すこととする。

事務の規模又は性質において市町村が処理することが適当でないとしてこれまで都道府県が担ってきた補完事務については、合併の進展による市町村の規模・能力の拡充等を踏まえ、道州は「高度な技術や専門性が求められ、また行政対象の散在性の認められる事務」等に重点化して担うこととする。

国は、以上の考え方に即して国と地方の事務配分のあり方を抜本的に見直し、現在国（特に各府省の地方支分部局）が実施している事務は、国が本来果たすべき役割に係るものを除き、できる限り道州に移譲することとする。

この場合の新たな事務配分に関するメルクマールは、別紙2のように考えられる。

(2) 事務配分の再編に際しての留意事項

都道府県の事務のうち引き続き道州が処理するものであって、現在は法定受託事務とされているものについては、その性質等に応じ、できる限り自治事務とすべきである。

また、国が道州の担う事務に関する法律を定める場合には、大綱的又は大枠的で最小限な内容に限ることとし、具体的な事項はできる限り道州の自治立法に委ねることとすべきである。

さらに、道州と市町村の事務配分についても、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて適切に定められるようにすべきで

ある。また、国の法令により道州の事務と定められたものについても、地域の実情に応じ、道州と市町村の協議に基づいて市町村に移譲することができることとし、現行の「条例による事務処理の特例」と同様の制度を設けるべきである。

5 道州の議会

(1) 議会及び議員

道州に議決機関として議会を置く。議会の議員は、道州の住民が直接選挙する。

(2) 議会の権能及び長との関係

道州の議会の権能及び長との関係については、現行の都道府県に関する制度を基本とする。

(3) 議会の構成等

議会の構成等に関しては、自主組織権を重視する見地から、基本的事項のみを法律で定めるものとする。

なお、議会の議員の選出方法については、選挙区を設けて選挙する現行の方式のほかに、政策本位の選挙方法として比例代表制を採用することも考えられる。

6 道州の執行機関

(1) 長

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する。長の多選は禁止する。

(2) その他の執行機関

道州には、審査、裁定等の機能を担うものを除き、原則とし

て行政委員会の設置を法律で義務付けないこととする。

7 道州と国及び道州と市町村の関係調整

(1) 道州に対する国の関与

道州に対する国の関与の仕組みは、基本的に現行制度と同様とし、各大臣が包括的な指揮監督権を有する機関委任事務制度に類する制度は設けない。

なお、国から道州に移譲される事務のうち、国においてその適正な処理を特に確保する必要があるものについては、現行制度に規定された法定受託事務に位置づけることとする。更に必要な場合には、当該事務に関係する各大臣が、道州に対し監査を求めることができる仕組みを導入する。

(2) 道州と国の協議の仕組み

道州と国の関係に関する事項について意見調整を図るため、道州と国による協議の仕組みを設けることとする。

(3) 道州と市町村の関係調整

市町村に関係する道州の自治立法や政策等に関する調整を図るため、道州と市町村の関係調整のための仕組みを設けることとする。

8 大都市等に関する制度

大都市圏域においては、人口や社会経済機能が集積し、特有の行政需要も存することから、道州制の導入に際しては、道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例及びこれらに見合った税財政制度等を設けることが適当である。

大都市としての特性が顕著で首都機能が存する東京（現在特別区の存する区域あるいはその一部）については、さらに、その特性に応じた特例を検討することも考えられる。

9 都道府県であった区域の取扱い

道州制を導入する場合、地方公共団体は道州及び市町村の二層制とし、都道府県は廃止されるものであるが、都道府県の区域は長い歴史を有し国民の意識に深く定着していることから、その名称や区域が、各種の社会経済活動において引き続き利用されることが考えられる。

こうしたことを勘案し、都道府県であった区域（あるいは、歴史的条件等に鑑みてこれを更に区分した区域）について、一定の位置づけを与えることも考えられる。

10 道州制の下における地方税財政制度

道州制の導入は、広域自治体の区域を大括りにするだけでなく、国から地方への事務の移譲や広域自治体と基礎自治体間の事務配分の変更を伴うものである。

したがって、道州制の導入に伴う地方税財政制度の改革については、今後、道州の区域のあり方のほか、国からの事務移譲に伴う地方の財政需要の変化、道州と市町村の間の事務配分、市町村の規模等に応じた事務配分の特例のあり方などについて検討が進展するのに合わせて、具体的な財政需要や行政の効率化効果等をできるだけ正確に把握しながら、その内容を検討していく必要がある。

その際、道州制の下における地方税財政制度は、道州制への移行に適切に対応するものであると同時に、地方税中心の財政構造を構築して地方の財政運営の自主性及び自立性を高め、これにより効率的で質の高い行政の実現につながるものとしなければならない。

また、各地域における道州及び市町村の財政需要は、その事務に関する法令の内容のほか、面積、地形等の地理的条件や、人口密度、産業構造等の社会経済的条件等によって決まってくるが、一方で、税源は、東京圏をはじめとする大都市部に偏在している。このため、地方税による財政需要の充足度は、地域間で大きな格差があるものとなっており、この地域間格差の是正を図る必要がある。

同時に、今後の高齢化の更なる進行など、地方財政を取り巻く状況の変化にも、適切に対応していくことが求められる。

以上の点を踏まえ、道州制の導入に当たっては、国からの事務移譲に伴う財政需要の増加について適切な税源移譲を行うことに加え、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する。

また、こうした税制や事務配分の動向等を踏まえ、各道州や市町村における税源と財政需要に応じ、適切な財政調整を行うための制度を検討する。