

# 1 地方分権の推進について

## ～地方分権改革の推進等に関する国等の動向

### (1) 地方分権改革推進委員会

「新分権一括法」の制定に向け、政府に対し勧告を行うため、地方分権改革推進法に基づき、内閣府に設置。

#### 【活動状況】

19年11月の「中間的な取りまとめ」の提言に基づき、事務・事業の見直し（国の関与等の廃止・縮減、地方への事務権限移譲、国の出先機関の廃止・縮減など）について、20年1月末から各府省にヒアリングを実施。その結果、見直しはしない又は今後の検討に先送りする回答が大半となっている。

#### 【今後の活動予定】

20年5月末 ～6月初旬	第1次勧告（個別事務事業の見直し、都道府県から市町村への権限移譲などを予定）
20年12月頃	第2次勧告（法制的な仕組みの見直しや、国の出先機関の見直しなどを予定）
21年春	第3次勧告（税財政改革や、大都市制度のあり方を含む行政体制の改革などを予定）
22年1月	政府が新分権一括法案を国会提出

### (2) 第29次地方制度調査会

19年7月に、内閣府に設置。市町村合併や大都市制度のあり方を含めた基礎自治体のあり方などを審議。

#### 【審議状況】

これまで、市町村合併の検証や自治体の監査機能強化について審議。監査委員については、議会が選任する方法に改める方向が示された。

#### 【今後の活動予定】

21年夏までに答申の予定。

### (3) 道州制ビジョン懇談会

道州制ビジョンの策定に向けた検討を行うため、道州制担当大臣の下に、19年1月に設置。

#### 【活動状況】

- 20年3月24日に、「中間報告」を増田寛也・道州制担当大臣に提出。
- ・1年間の議論を土台に、現状認識やあるべき道州制の姿、道州制の実現に向けて実施すべき活動などをまとめている。
  - ・道州の組織は、直接公選の一院制議会と首長。道州の数や区割り案は示さず。
  - ・道州制導入にあたっては、「道州制基本法（仮称）」を制定。内閣に検討機関を設置。10年後の30（2018）年までに、道州制に完全移行と明記。
  - ・大都市制度については、「政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方についてもあわせて検討する」と記述。

<参考資料1：道州制ビジョン懇談会 中間報告>

#### 【今後の活動予定】

21年度中に、最終報告をまとめる予定。

#### (4) 指定都市市長会

20年2月26日に、「第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第2次提言）」を地方分権改革推進委員会などの関係機関に提出。

土地利用や義務教育など7つの施策分野に関して、国・道府県・指定都市の役割分担に関する改革の方向性と具体的な提案事項について取りまとめ。

<参考資料2：第二期地方分権改革に関する指定都市の意見（第2次提言）〔概要版〕>

#### (5) 八都県市首脳会議

20年4月21日に横浜で開催した第53回八都県市首脳会議において、地方分権改革を一切進めようとする各府省の姿勢に対して強く抗議し、「地方政府」の確立に向けて着実に推進するよう、内閣総理大臣に対する「地方分権改革の推進に関する要求」を採択。

同月25日に、中田市長が八都県市を代表して、町村信孝・内閣官房長官に要求書を提出。

<参考資料3：地方分権改革の推進に関する要求>

#### (6) 神奈川県地方分権改革推進会議

神奈川県内の地方団体相互間の連携を密にし、地方分権改革などを強力に推進するため、20年2月7日に、県内の地方六団体に2指定都市の市長・議長を加えた10団体で発足。10団体が一致結束して地方分権改革の推進に取り組んでいくことを表明。

<参考資料4：神奈川県地方分権改革推進会議設立アピール>

# 道州制ビジョン懇談会中間報告のポイント

(平成20年3月24日)

## 道州制ビジョン懇談会とは

- 政府において、初めて道州制担当大臣が置かれ（平成18年9月）、その下に道州制のビジョンの検討のために設けられた懇談会（平成19年1月設置）
- 道州制の理念・目的、導入目標時期、プロセスについて今回具体的に提示
- 平成21年度中に最終報告を予定

## 現状の問題点

- 中央集権体制の弊害
- 東京一極集中による地方の活力の低下と地域格差の拡大
- コスト意識の低さと巨額の財政赤字など

## 道州制の理念と目的

### [理念]

時代に適応した「新しい国のかたち」に  
—中央集権型国家から分権型国家へ—  
「地域主権型道州制」

### [目的]

- ・ 繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化
- ・ 住民本位の地域づくり
- ・ 効率的・効果的行政と責任ある財政運営 など

## 制度設計の基本的な考え方

- ・ 国、道州、基礎自治体の役割見直し
- ・ 国の役割を限定し、地域に「主権」
- ・ 国家組織の再編 など

## 導入のメリットと課題への対応

### ○ 導入のメリット

- ・ 政治や行政が身近になり受益と負担の関係が明確化
- ・ 東京一極集中の是正により多様性のある国土と生活の構築
- ・ 重複行政の解消などによる行財政改革の実現
- ・ 道州の地域経営による広域経済文化圏の確立
- ・ 国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立 など

### ○ 対応すべき課題

- ・ 国の調整機能が失われることによる地域格差の拡大
- ・ 住民との距離が広がることによる住民自治の形骸化 など

こうした課題は道州制の制度設計などにより解決

## 国、道州、基礎自治体の役割と権限

- 国、道州、基礎自治体の役割分担の見直し
  - ・ 国は、①国際社会における国家の存立、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役割を限定
  - ・ 道州は、①広域行政、②規格基準の設定、③基礎自治体の財政格差調整を担う。
  - ・ 基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う。
- 自主立法権の確立
- 国と道州間の調整等は、「国・道州連絡協議会(仮称)」が実施

## 道州の組織等

- 各道州の判断による自主的な組織形成
- 広範な自主立法権をもつ一院制議会
- 道州の首長及び議会議員は直接選挙

## 道州の区域

①経済的・財政的自立可能な規模、②住民が帰属意識をもてる地理的一体性、③歴史・文化・風土の共通性、④生活や経済面での交流などの条件

## 道州制特区関係

北海道の提案を受けた権限財源の積極的な移譲により今後の道州制の制度設計と導入の推進に資することを期待

## 道州制における税財政制度

- 偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系の構築
- 道州、基礎自治体に対して必要な財政調整
- 懇談会に専門委員会を設置し、更に検討を深める

## 道州制の導入プロセス

- 道州制の導入は国民生活に大きくかかわるため、地域住民と地方自治体が主体性に考えることが望ましい。
- 政治によるリーダーシップが強力に発揮されるべき。
- 準備期間を設けた上で、全国一律に移行が望ましい。
- 「道州制基本法(仮称)」を制定し、内閣に検討機関を設置
- 道州制の導入はおおむね10年後をめざす。

# 道州制ビジョン懇談会中間報告

## はじめに

道州制ビジョン懇談会は2007年1月に発足して以来、ほぼ1年間にわたり、現在の日本の統治体制が抱える問題、道州制導入の意義、制度設計と導入の方法等について議論を重ねると同時に、合計9回にわたり、全国各地で意見交換会を実施してきた。今回の中間報告は、それらの議論や意見交換を土台にしてまとめたものである。

その内容には、現状認識とあるべき道州制の姿、道州制の実現に向けて実施すべき活動などが記されているが、現段階では懇談会のメンバーの中で十分な合意がなされていないものや、さらなる議論が必要なものも含まれている。それらについては、今後、当懇談会に専門委員会を設け具体的な検討を行うとともに、懇談会全体で議論を深めるなど、最終報告書に明確なかたちで記載できるよう努めるつもりである。

道州制は、日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものであるという点は、当懇談会メンバー全員の意見が一致するところである。この中間報告書が、道州制導入に向けて国民的議論を喚起することを期待する。

# 1. 現状の問題点

## (1) 日本を衰退させる中央集権体制

明治政府は、アジア太平洋地域に勢力を拡大する欧米列強に対抗していくために、幕藩体制を解体して中央集権的な統治体制をつくり、近代化に邁進した。昭和になると、戦争を総力で遂行するために、中央集権体制はさらに強化されることとなった。そして、戦後はその基本的なかたちを残すばかりか、強引な東京一極集中政策を実行した。この体制は、貧困下にあった戦後日本を短期的に世界有数の豊かな国に発展させるしくみとして効果を発揮した。

しかしながら、日本経済が一定レベルに達する一方、人類の文明がそれぞれの満足を求めるものとなり、国境が稀薄となるグローバル化が進展している現在、日本の中央集権体制は有効性を失い、国民生活のさまざまな側面において数多くの弊害を発生させている。国際社会におけるわが国は、多くの分野で一時の勢いをなくし、最も得意とする経済ですら、「もはや一流の国とはいえない」状態に陥っている。いま日本が行なわなければならないのは、明治以来の「古い国のかたち」である中央集権体制を解体し、今日に適応した「新しい国のかたち」をつくることにほかならない。

## (2) 東京一極集中による地方の疲弊と地域間格差の拡大

中央集権による弊害としてまず掲げるべきは、東京への一極集中である。東京にある中央省庁は、日本の社会・経済活動を管理、監督、主導するた

めに、各産業に全国業界団体をつくらせ、その本部事務所を東京に集中させた。社会資本整備も東京圏を先行させ、特定文化施設も東京に集めた。とくに許認可権限や行政指導を通じて情報発信機能や対外交流機関を東京に集中させた影響は大きい。それによって、ヒト、モノ、カネ、情報、仕事、文化が東京に集中するようになった。国際的にみて、1980年以降に首都への、こうした一極集中が生じているのは、世界の中では我が国だけであると言っても言い過ぎではない。

中央集権体制によって、東京圏に頭脳的機能が集中する一方、地方は製造業や建設業の現場など、いわば「手足の機能」ばかりを担うかたちになった。これでは、地方は徐々に疲弊し、地域間の格差は拡大の一途を辿るのも当然だろう。また、東京でさえもが、国際的地位を下落させ、世界に対する影響力を失いつつある。このような状況が続けば、国全体としての活力、国力を大きく低下させるのは必至である。いま我が国が早急に取り組まなければならないのは、各地域が繁栄の拠点として世界の発展と変化に伍していける活力を回復できる新しい体制を整えることである。

### **(3) 無駄遣いと巨額の財政赤字**

国が地方自治体の政治・行財政の主導権を握る現在の中央集権体制では、価値観多様化の現在、地域住民のニーズに対して的確な行政サービスを供給することは構造的に困難である。このため、数々の無駄遣いが生じるばかりか、世界の流れからも取り残されている。人々の幸せが、当人の満足

の大きさに決まる今日の社会では、公共といえどもサービスの決定者と利用者の距離が近いほどよい。ところが現行の中央集権体制では、行政の実施者である国家官僚と地域住民との間隔がはるかに遠く、国家官僚にコスト意識や経営感覚がなくなる。現在日本が抱える巨額の財政赤字と国民の負担はこうしてつくられたといっても過言ではない。

また、地方分権一括法の施行後も国の地方に対する義務付けや関与は続き、住民から見ると二重行政や権限・責任の不明確さが依然として残っている。少子高齢化が進み、社会保障費の増大が見込まれるなか、財政の健全化は喫緊の課題であり、そのためには限られた財源を有効活用しつつ、住民サービスを向上させる体制を構築しなくてはならない。

#### **（４）グローバル化のなかにおける日本経済の停滞**

冷戦の終焉とともに世界の自由主義市場は規模でも深さでも一気に拡大した。経済のグローバル化の進展によって、資本、労働力、技術、情報などの移動が自由化、多様化、高速化する一方、金融商品のデリバティブの拡大とともに環境諸権利（排出権など）の取引が急速に進んでいる。こうしたなかで近年著しく発展しているのが中国やインドなどのBRICs諸国、そして国際経済の中心的存在として活況を呈しているのがEUである。

これらの国々の発展の理由はさまざまだが、共通項は自由化と競争の促進である。とくにEUでは通貨統合や労働移動の点で加盟国間の障壁をなくし、各国が相互の善政競争を通じて民間企業の活動を活発化させること

で、全体の経済力と文化力を高めている。日本においては、中央政府による過剰管理と縦割り行政が地域の創意工夫に基づいた経済政策の発展を妨げ、企業、とりわけ中堅・中小企業の潜在力を引き出せずにいる。これが日本経済停滞の大きな要因である。

ますます進展するグローバル化のなかで、日本が国際競争力を維持・拡大し、世界から注目される魅力ある社会をつくっていくためには、各地域が善政競争を行い、自由自在にその特性を発揮できるような地域づくりを通じて、地域における民間の経済と文化の活動を促進、活性化する必要がある。

### **(5) 中央官僚と国民の意識改革の必要性**

国が、地方行政や企業活動さらには個人の生活にまで直接的・間接的に関与し、強い影響をもたらす中央集権体制の結果、ともすれば国の官僚の間には、公務員は国民への奉仕者であるという意識を忘れ、独善的になる傾向がみられる。「省あって国なし」といわれる官僚共同体现象はそのあらわれにほかならない。また、一方では、地方自治体などから自立心と責任感を喪失させ、社会全体に依存心や甘え、諦観を引き起こしている。そのため、本来地域の意思決定を行なう場であるはずの地方政治への関心は薄れ、地方選挙の投票率は低下するばかりである。

各地域がみずからの創意と工夫で主体的に地域づくりをするためには、そして国全体が活力を取り戻すためには、国民に自助と自立の精神を引き

起こし、地域が実質の自治を獲得すると同時に、公務員が国民への奉仕者としてみずからの仕事に責任と誇りをもち、国民から信頼されるような体制を整えなければならない。これこそが日本に健全な民主主義をもたらすものでもある。

## **(6) 不十分な広域行政化と地方分権**

都市圏の拡大やモータリゼーションの発展などにより人々の移動が広域化したこと、基礎自治体の財政力基盤を高める必要性などによって、市町村合併が進められてきたが、都道府県については明治21年以降ほとんど変更がなく、いまだに行政単位は47の「細切れ」状態にある。現在の都道府県の大きさでは、広域自治体の単位としては狭小となり過ぎ、地域経済活動活性化や雇用確保など地域や住民から求められている課題に対応できないなど、行政の効率性が著しく阻害されている。また、中央政府の効率化と地方自治の拡充のために、中央省庁の再編、地方分権一括法、三位一体の改革、構造改革特区、道州制特区などが推進されてきた。また、現在、政府は地方分権に積極的に取り組んでいるが、それもいまだ道半ばであり、現行制度下において、さらに推進しなければならないことは当然である。

## 2. 道州制の理念と目的

### [理念]

#### 時代に適応した「新しい国のかたち」をつくる

世界はすでに、規格大量生産の時代から知価社会の時代、グローバル化の時代を迎えている。物財の豊かさよりも人々の満足の拡大、一元的な価値より多様な選択が人々の幸せを生む世の中となっている。それにもかかわらず、今日の日本の中央集権体制では、画一化、一律化、一元化、平均化が追求され、国民の多様なニーズが無視され、国民が切実に必要とする要望、きめ細かい要望に応えることはできない。今日、わが国が直面している幾多の問題点は、そのあらわれにほかならない。

このため、現在、地方分権改革推進委員会を中心として、中央政府と対等・協力の関係に立つ地方政府を確立するため、国と地方の役割分担の見直し、国から地方への義務付け・関与の徹底した廃止縮小、国の権限の地方への移譲、国の出先機関を廃止し事務を地方に移管するといった地方分権に向けた具体的な取り組みを行っているところである。まずは現行制度を前提としながら地方分権を着実かつ迅速に推進し、自己決定・自己責任の原則の下、地域が自立した行政システムを確立し、国民のニーズ、切実な要望にきめ細かく応えられる体制を整えることが必要である。

同時に、さらに日本に求められるのは、人々のより身近な場において、各地域に適した決定と執行ができる「新しい国のかたち」を早急に築くこ

とである。日本全体を一色に塗りつぶす中央集権的な統治体制を根本的に改め、国民一人ひとりが自助の精神をもち、地域の政治・行政に主体的に参加し、みずからの創意と工夫と責任で地域の特性に応じた地域づくりを行なえる統治体制、すなわち、国政機能を分割して自主的な地域政府「道州」を創設することである。道州制は、国のかたちの問題、国全体の体制の問題であり単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない。そのことは、中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる「主権」をもつ統治体制、すなわち「地域主権型道州制」を打ち立てることにほかならない。「中央集権型国家」から「分権型国家」、いわゆる「地域主権型道州制国家」への転換は、画一的規格大量生産から知価社会、グローバル化という時代の転換に対応する歴史的必然である。

こうした理念にもとづき、道州制の目的と具体的なかたちを検討していくべきである。

## **[目的]**

### **(1) 繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化**

中央集権体制が、戦後日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、いまやこの体制こそが日本の経済的劣化と知価創造の衰退を招いている。すなわち、中央集権体制は、頭脳機能の東京一極集中によって地方の

経済と文化を疲弊させると同時に、東京に集中させることによって情報産業や知価創造活動の多様性と自由度を失わせている。このため、日本の経済は停滞し、文化創造は劣化し、多くの国民の生きがいややる気まで阻害されている。地域主権型道州制のもとでは、各道州がそれぞれの地域で潜在力を発掘し、比較優位をみずからの創意と工夫と責任で発揮することができる。また、地域住民もみずからの意志と意見で満足感の大きい生活の実現に自主的に取り組んでいくことができる。さらに、国民はみずからの好みと特性に適した活動地域を選ぶこともできる。温暖化を含む地球規模での諸課題にも、東京経由ではなくそれぞれの地域が直接対応できるようになる。要するに、国民の選択と支持によって、地域相互の、すなわち各道州間の善政競争が促進され、繁栄の拠点が各地に形成され、国の経済力が強化される。国はグローバル化に伴い国に本来求められていることに専念できるようになる。これにより日本全体に活気がよみがえる。

## **(2) 国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立**

グローバル化の時代にあって我が国が活力を保つには、世界の人々にとって魅力的な国になる必要がある。そのためには国内に特色を持った国際交流の拠点が多数存在することが重要である。各道州がみずからの努力で国際的な拠点として発展していくためには、自立可能な経済構造と多様な人材が存在する基盤が必要である。地域主権型道州制を導入すれば、みずからの努力で完結性を持った経済構造ができあがり、多様な人材を保ち育

成することも可能となり、国際拠点となりうる地域（都市）を構築することが可能となる。また、各道州の判断で、より自由に海外と連携もできる。これによって、企業の国際競争力は強化され、結果として道州の経済・財政基盤は確立し、わが国は経済大国として世界の主要プレーヤーであり続けることができる。

### **（３）住民本位の地域づくり**

中央集権体制は本来、全国一律の規格基準を設けることで、画一的規格大量生産を実現するための体制である。したがって、これでは、地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策、たとえば、福祉、医療、環境、教育、公共事業、産業振興などできめ細かいニーズに応じた地域づくりを行なうことができない。地域の自然条件や文化環境に適した制度や組織や執行を実現するためには、中央の官僚が主導するのではなく、地域の住民が政治や行政に主体的に参加・関与し、みずからの創意と工夫と責任で、みずからの環境と必要に適応した地域づくりをしていくことが重要である。

このため、国と地方自治体の双方のあり方を同時・一体的かつ抜本的に見直し、国の機能を国政にふさわしい分野に限定するとともに、自治立法権、自治行政権、自治財政権を十分に備えた地方政府（自治体）を確立することが必要である。地域主権型道州制のもとでは、地方自治体に対する国からの義務付けや関与をなくすことで、権限と責任が明確になり、地方自治体は住民のニーズに即した地域サービスと地域振興を実行できる。さ

らに、徹底した情報公開を行うことで、地域住民の政治や行政への参加が促進され、住民本位の地域づくりを行うことが可能となる。

#### **(4) 効率的・効果的行政と責任ある財政運営**

中央集権体制の下では、行政サービスの受益と負担の関係が不明瞭になり、数多くの無駄が生じている。また、中央集権体制は、縦割り官僚組織を強大化し、個々の官僚の意識を超えた官僚共同体化を招いている。この結果、行政目的は歪められ、その効率は低下している。このような状況は、中央集権体制によって産み出される大きな弊害である。中央集権体制をとり続ける限り、官僚制の弊害を取り除くことは難しい。また、こうした中央集権体制と官僚制の弊害が、多大の財政赤字を発生させた要因の一つとなっている。受益者と負担者と決定者の距離が近くなる地域主権型道州制は、各道州が地域のニーズに柔軟に対応した効率的・効果的な行政と責任ある財政運営を可能にする。

#### **(5) 安全性の強化**

中央集権・東京一極集中は、大規模災害による国家と国民経済の安全性を著しく損ねている。大規模災害時における直接の被害（第一次・第二次災害）は都市の規模に比例するが、それによって生じる国家と国民経済の被害は都市規模の3乗ないし4乗に比例すると考えられる。

東京において大規模災害が生じた場合、我が国の機能まひと国民経済の長期不全は免れ得ない。道州制の導入により諸機能の分散と分担を図るこ

とで、国家的リスクを分散し、わが国全体の安全性を強化することが可能となる。

### **3. 制度設計の基本的な考え方**

#### **(1) 国、道州、基礎自治体の役割を見直す**

道州制の制度設計を行う上での前提は、国と道州、そして基礎自治体が担うべき役割を明確に分割分担することである。現在、国、都道府県、市町村が担っているすべての役割を、まず、それが「公」が果たすべきものであるかどうかを吟味し、その後、地域住民ができないことは基礎自治体が、基礎自治体ができないことは道州が行なうこととする。国が行なうのは、国家の意思として必要かつ適切なことに限定し、住民の自助と自治には、原則として関与しないものとする。

この体制（国のかたち）は、これまでの「あらゆる分野に国が関与し、その権限の末端の一部を都道府県や市町村に分担させる」という国家の統治構造を根本から変えるものである。新しい体制は「国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行なう」という構造に転換するものである。

## **(2) 基礎自治体と道州の規模を適正化する**

基礎自治体ならびに道州がその役割を十分に発揮するには、適正な規模であることが望ましい。特に道州はグローバル化の中で経済と文化を発展させなければならないことを考えると、自立した高等教育、情報発信の機能を維持発展させうる経済規模と人材維持機能が必要である。一方、基礎自治体は福祉、教育、公共事業等の一義的責任をもつ必要性から一定規模が望ましいが、地域住民が「自らの政治」を実感できることも重要である。

## **(3) 国の役割を限定し、地域が「主権」をもつ**

国の役割は、国独自の権限であり、基礎自治体や道州の機能や権限分野に関与するものであってはならない。国が、道州や基礎自治体の役割を支配、管理、強制、拘束するような権限をもつのでは、これまでの中央集権体制と変わりが無い。このような従来の国が保持している権限は、地域主権型道州制という体制においては、原則否定する。

すなわち、新生される地域主権型道州制では、基礎自治体および道州は税の性格によって分割された税源を持ち、それぞれ自立した権限を運用する。道州ならびに基礎自治体は、後述の分野においては、自立した立法と行政の権限をもち、人材を備え、財政を運営するのである。

地域主権型道州制は、各地域がみずからの判断と責任で、統一的な戦略のもと広域的・総合的な施策を行い、魅力と競争力のある地域づくりを進めてゆく仕組みである。

#### **（４）国家組織の再編と道州ならびに基礎自治体の組織編制**

新しい役割分担にもとづいて、国は独自の権限分野においてのみ活動し、道州及び基礎自治体に関与する国の地方出先機関は全廃する。当然、中央省庁の機能や人員は大幅に減少する。また、同時に、道州ならびに基礎自治体の組織編制を行う。

#### **（５）地域特性に応じた柔軟な内部制度**

地域主権型道州制においては、現行では国の役割だったものの多くを道州が担い、都道府県の役割だったものの多くを基礎自治体が担うようになる。従って住民と行政の距離は断然近くなる。ただし、市町村合併によって住民と行政の距離が遠くなるような場合は、地域自治区や地域協議会にいったいその工夫を加えて、地域住民がアクセスしやすい機関、例えば「行政センター（仮称）」を各地域に必要な数だけつくるなど、その地域の特性に対応した柔軟な制度を設ける。

#### **（６）導入のメリットと課題への対応**

道州制を導入することのメリットとして次の点がある。①政治や行政が身近なものになることで受益と負担の関係が明確化し、効率の低い政治行政の要求が抑制される。②政策の意思決定過程の透明化が進み、住民参加が容易になる、③東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が構築される、④地域の実情や特性を踏まえた迅速で効果的な政策展開が可能

となる、⑤国の縦割り機構による重複行政がなくなり、補助制度による無駄遣いや陳情合戦の非効率性が改革される、⑥十分な規模と権限を持った道州による地域経営がなされることで、広域の経済文化圏が確立される、⑦国の役割を国家本来の機能に集中させることで、国家戦略や危機管理に強い中央政府が確立される、といったメリットがある。

その一方で、①国の「上からの調整機能」が失われるために、地域間の格差がかえって拡大する、②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が続く結果となる、③規模が大きくなることで住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう、④道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離してしまう、⑤都道府県単位で育った業界や文化の団体が困る、⑥都道府県単位で代表を出している行事等ができなくなる、といった懸念や課題も指摘されている。

しかし、これらの課題は道州制の制度設計を適切に行うことで乗り越えることが可能である。さらに、道州が実際に施策を展開する際に、こうした課題に対して十分に配慮することで、課題が克服され、むしろ大きな成果を挙げるができるものと考えられる。

ただし、地域主権型道州制のもとにおいては、地域経営における自己責任が重くなるのは確実である。それに向けた、首長、議員、公務員はもとより住民の覚悟が求められる。

## 4、国、道州、基礎自治体の役割と権限

### (1) 基礎自治体の役割

基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位である。具体的には、①住民の安全安心、消防、救急、②社会福祉（児童福祉、高齢者福祉など）、保育所・幼稚園、③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所、④小中高等学校、図書館、⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道、⑥戸籍、住民基本台帳および⑦地域振興にかかわる産業・文化行政全般を分担する。

こうした行政需要を担うため、基礎自治体の行政能力を強化する仕組みが必要である。また、対人サービスなど基礎自治体として行うべき仕事が多分にできない可能性がある小規模基礎自治体への対応を別途検討しなければならない。政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方についてもあわせて検討する。

### (2) 道州の役割

道州は、基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。具体的には、①広域の公共事業（大型河川、広域道路、空港港湾の整備・維持、通信基盤、生活環境整備など）、②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育（大学相当以上）、③経済・産業の振興政策、地域の土

地生産力の拡大（林野・農地の維持）、④能力開発や職業安定・雇用対策、⑤広域の公害対策、環境の維持改善、⑥危機管理、警察治安、災害復旧、⑦電波管理、情報の受発信機能、⑧市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定などを分担する。なお、住民の安全安心については検討し、最終報告書に盛り込むこととする。また、道州の機構は簡素を旨とし、道州内分権を徹底する。

### **（３）国の役割**

国の役割は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定する。具体的には、①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関すること、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録の16項目を基本として検討していく。

また、生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

このように、国の役割を国家の存立や国全体にかかわるマクロな政策分野にかかわるものに限定することによって、国家公務員数は大幅に削減さ

れるとともに、国際リスクの回避や国益の拡大など、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力をもつ優れた政府を実現することができる。

#### **（４）自主立法権の確立**

道州及び基礎自治体の役割や権限について、国会が法律を定める場合、その内容は最も根幹的な事項にとどめ、具体的な内容については道州議会の定める立法に委ねる。さらに、国の権限は、国会において議決された法律とそれに基づいて閣議決定された政令に留め、省令、規則、通達など官僚の恣意的な裁量で道州及び基礎自治体の役割並びに権限を拘束することができないようにする。

#### **（５）国と道州間の調整等**

国の行財政に道州の意見が、道州の行財政に国の意見が反映されることが望ましい。そのため「国・道州連絡協議会（仮称）」を設けて、両者の調整をはかることとする。ただし、この協議会は意見交換や助言の場であり、国が道州に対して命令や強制は、いっさいできないこととする。行政権限や税財源、国家機能の行使や施設等をめぐって国と道州の間で争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける。

## **5. 道州の組織等**

### **(1) 道州組織の新設**

道州は各省や都道府県の組織の継承によって、古いしがらみを残してはならない。道州の組織は新設として、理想的に設計されなければならない。

### **(2) 道州の組織**

道州の議会と執行機関については、道州の役割・権限・業務の質や量を十分に勘案した上で、過大にならない組織とする。その際には、全国一律で設置基準等を設けるのではなく、各道州は、各道州独自の立法で自主的に組織を形成できることとする。

### **(3) 道州の議会**

道州には、その役割分担を自主的に果たすため、広範な自主立法権をもつ一院制議会を設ける。

### **(4) 道州の首長及び議会議員の選出方法**

道州の首長及び議会の議員は、その地域住民による直接選挙で選出する。

### **(5) 職員の採用と人事交流**

道州の公務員は、それぞれの道州が採用する。国、道州、基礎自治体ならびに民間との人事交流も活発に行うこととし、その人事原則は、任命権者たる道州が決めることとする。

## **6. 道州制における税財政制度**

### **(1) 税財政制度の基本原則**

地域主権型道州制における税財政制度については、当懇談会に専門委員会（税財政等検討委員会）を設け、一年を目途に具体的な検討を進め、その結果を本懇談会で議論し、最終報告にとりまとめる。

その際、国、道州、基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された税源を分配するとともに、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行ない、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築することを旨とする。

道州及び基礎自治体が、自主性、自立性を発揮し、それぞれの状況や特性あるいは住民の意思に適応した政策を展開し、相互の発展的競争を可能にするため、道州及び基礎自治体には、それぞれに付与された権限分野において、税目ならびに税率等を独自に決定し、みずから財源を確保できるよう、課税自主権を付与する。

### **(2) 道州債の発行**

道州は、財政状況について徹底した情報公開を行ったうえで、みずからの責任によって債券を発行することができる。

### **(3) 国の資産及び債務の取り扱いについて**

地方自治体への税財源の移譲に関して最大の議論は、国の資産及び債務の取り扱いである。これまでの道州制議論が国のかたちの本質に迫れなかった根拠もこの点にある。この点について本懇談会では国の資産（道路、治水利水等の公共施設、文化教育施設等）は道州に売却、国の債務を軽減する案が提案された。その場合、道州全体における権限・税財源の移譲が同時に行われるべきである。

この点については、今後、専門委員会（税財政等検討委員会）で一年を目途に検討し、最終報告に向け具体的検討を行なうこととする。

### **(4) 財政調整制度**

税源の偏在や公共事業、国立施設の偏在が著しい現在の状況では、すべての道州及び基礎自治体が財政的に完全に自立することは困難である。そのため、みずからが課す税だけでは財源が不足する道州及び基礎自治体については、その役割に応じて必要となる財源を確保することを大前提とした上で、財政調整が必要となる。

地域主権型道州制の下における経済及び財政格差の調整についても、今後、専門委員会（税財政等検討委員会）において、最終報告に向け具体的検討を行なうこととする。

## **7. 道州の区域**

### **(1) 区域の決め方**

道州の区域は、経済的・財政的自立が可能な規模のほかに、住民が自分の地域という帰属意識をもてるような地理的一体性、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有していることが必要である。

道州の区域を決定する際には、そうした条件を踏まえながら、その道州の住民の意思を可能な限り尊重し、法律により全国をいくつかのブロックに区分する方式を採用する。ただし、これを最終決定とせず、各地域の移行のあとも区域の修正を柔軟に行うべきである。

なお、区域の決定は、道州制の重要事項であるため、その過程においては、本懇談会の審議状況を踏まえ、必要に応じ、専門委員会（区割り基本方針検討委員会）を設け、透明性のある基準を設定し、速やかに基本方針の報告をこの委員会に求める。

### **(2) 道州の議会や行政庁所在地**

道州の議会及び行政庁の所在地は、各道州が決定する。道州行政庁を一都市に集中させるか、複数の都市に分散すべきか、いずれにしても地域住民の意思を反映したかたちで決定する。

## 8. 道州制の導入プロセス

### (1) 現行制度下ですべきこと

道州制は、地方分権改革、行財政改革とも連動する部分が多い。道州制の制度設計に必要な要素、導入に向けた課題等をより明確にするには、まずは地方分権改革や行財政改革を着実、迅速、効果的に推進すべきである。

そのためには、地方分権一括法、市町村合併、三位一体改革、構造改革特区、道州制特区など、これまで行われてきた地方分権を推進するための改革の効果、ならびに都道府県行政と国の出先機関の現状、さらには国の行財政改革の効果について早急に検証を行い、国と地方が共通認識をもち、信頼関係を構築し、修正すべき点は速やかに修正していくことが重要である。

### (2) 国民理解の促進

地域主権型道州制の導入は国の統治体制を根幹から変えるものである。国主導ではなく、地域住民と地方自治体に自分たちの地域をどうしていくのかを主体的に考えてもらうことが望ましい。また、道州制特区の実践を通じて道州制への理解が深まるよう取りはからう必要がある。

したがって、全国的あるいは各地域の経済団体やNPOなどの各種団体、さらには組織再編となる地方自治体や中央省庁の関係者も含め様々なグループとの意見交換を十分かつ積極的に行うべきである。また、普段はあま

り政治や行政に関心をもたない人たちの間でも幅広く議論が行われ、理解されるよう、マスコミなどの理解協力も得て、わかりやすい情報発信を行う必要がある。

### **(3) 道州制特区制度の活用**

重要なことは、国が主体となる結果、住民が受身になるような啓発にとどめることなく、道州制実現の過渡段階において、住民が主体的に参画する改革実施の積み重ねを通じて、道州制の導入を実現することである。道州制特区制度は、現段階ではいくつかの問題があるものの、環境整備を進める効果を発揮する可能性をもっている。これを活用すれば、国民の道州制に対する理解を深め、道州制を実現させる環境作りの一助となるであろう。

### **(4) 政治のリーダーシップ**

地域主権型道州制は、わが国の統治構造を変える大きな改革であり、その導入までには克服すべき多くの課題がある。こうした課題を克服し、道州制の導入を成功させるためには、国民的な議論を喚起して道州制の意義について理解を深めてもらう必要があり、そのためには道州制特区の適用条件を緩和するなど、道州制特区の推進をさらに加速する必要がある。

道州制実現には、政治によるリーダーシップが、強力に発揮されなければならない。

## **(5) 移行方法**

道州制への移行については、準備が整った地域から漸次移行するという考え方もあるが、しかし、地域主権型道州制は国の機構と権限の改革が一体で行なわれるものである。従って中央集権型の現行制度からの転換に至る全体のビジョンと工程表を明示するとともに、広報を通じた国民への周知と実施に向けた準備期間を設けた上で、全国一律に移行することが望ましい。このため国は「道州制推進会議（仮称）」のもとに、直ちに道州制に対する国民の理解を広げ深める広報活動に当たる機関を設置すべきである。

## **(6) 「道州制基本法」の制定と検討機関の設置**

道州制の導入に当たっては、道州制の理念と目的、国、道州、基礎自治体それぞれの役割と権限、推進組織、導入の実施時期等を定めた「道州制基本法(仮称)」を制定し、それにもとづき、内閣には、総理大臣を長とした、関係閣僚、地方代表、民間委員などからなる検討機関、例えば「道州制諮問会議（仮称）」を設ける。その支援機関として、関係閣僚、地方自治体の代表、地域経済団体の代表、有識者からなる「道州制推進会議（仮称）」を設ける。また各地域には、地方自治体の代表、市民・NPO代表、経済団体代表、有識者からなる道州制推進組織を設けることを検討すべきである。

なお、「道州制基本法（仮称）」の骨子となるべき事項については、今後、地方の意見も反映しつつ、当懇談会において検討を進め、最終報告書に記載する。

## **(7) 導入時期および工程表**

道州制の導入時期および工程表については、最終報告書で明示するが、おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきであると考えられる。このため、道州制基本法は、本懇談会の最終報告が行なわれる2010年には原案を作成し、翌年の通常国会に提出する必要がある。

## **9. 道州制特区推進法の活用**

道州制特区推進法は、道州制という言葉が法律上初めて明記された画期的な法律である。

この道州制特区推進法を有効に活用し、現在唯一の道州制特区である北海道は、さらなる提案を着実に積み重ね、国においては、北海道からの提案を真摯に受け止め、権限及び財源の移譲に積極的に取り組むことによって、わが国全体における道州制の制度設計ならびに推進に資することが期待される。

一方で、同法に関しては基本的に府県が合併しなければ道州制特区の適用が受けられないという課題があるため、経験上至難とされる都道府県の合併に固執することなく、既に地方自治法に規定されている広域連合などについても道州制への移行の前段として特区の適用ができるようにすべきである。

このようにして各地域が、道州制の準備段階において、道州制に関連する行政経験等を積むことには意義が認められる。

**第二期地方分権改革に関する指定都市の意見**  
**(第2次提言)**  
**〔概要版〕**

平成20年2月

指 定 都 市 市 長 会

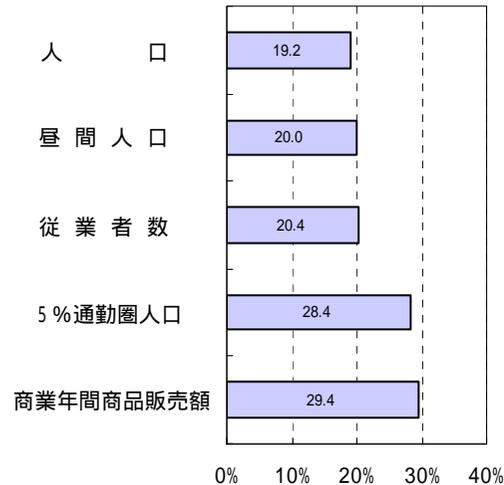
# 第1章 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担について

## 1 指定都市の現状

### 集積性

国土面積のわずか2.8%に  
全国の約2割の人口  
全国の約3割の商業活動  
が集中

【人の定住や交流に関連した集積】  
(指定都市の全国シェア)

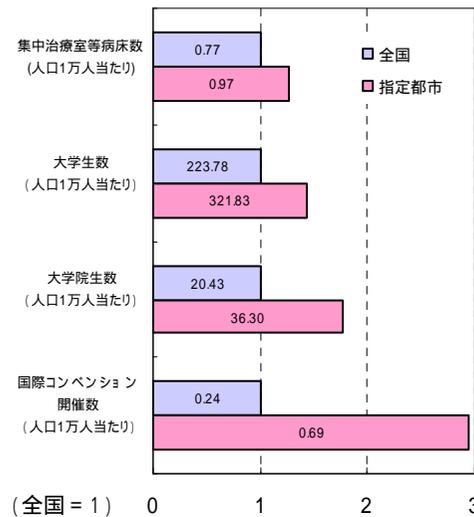


### 高次性

高度医療施設や高等教育機関が集中  
国際コンベンションが数多く開催

高次の都市機能が集積

【高次都市機能の集積】  
(全国平均との比較)

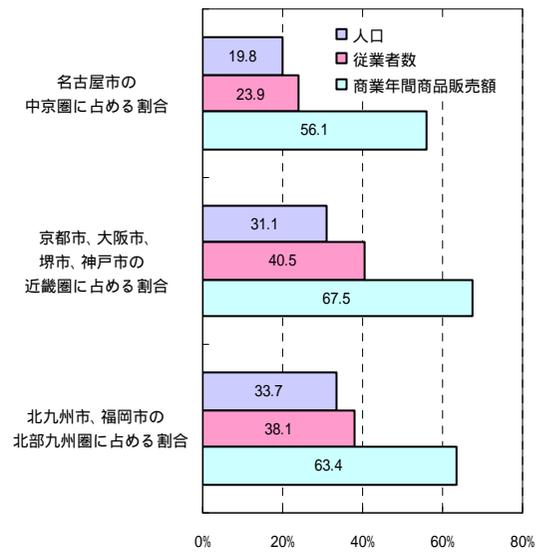


### 中枢性

圏域における従業者数や商業活動の面で大きな比重を占める

各々の都市圏で高い中枢性を有する

【都市圏における社会・経済活動の中枢性】



・中京圏：岐阜県、愛知県、三重県 ・近畿圏：滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県  
・北部九州圏：福岡県、佐賀県、大分県

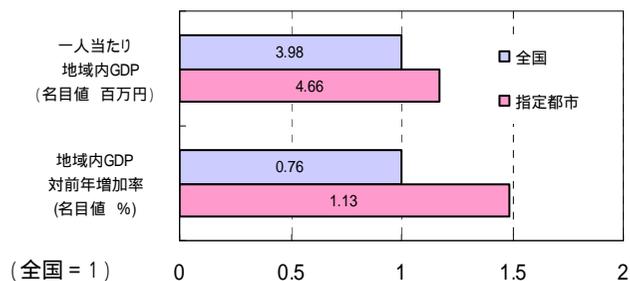
## 日本社会の牽引役

集積性・高次性・中枢性を背景に  
指定都市の経済成長は相対的に高い  
不況期においても一貫して高い生産性を保持



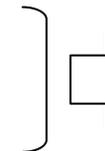
日本社会を牽引する役割を担う

【高い経済成長のもとで日本経済を牽引】



## 都市的課題

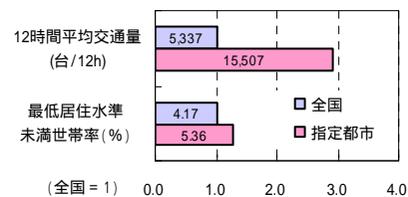
交通混雑や低い居住水準の問題  
生活困窮者などに係る問題 など



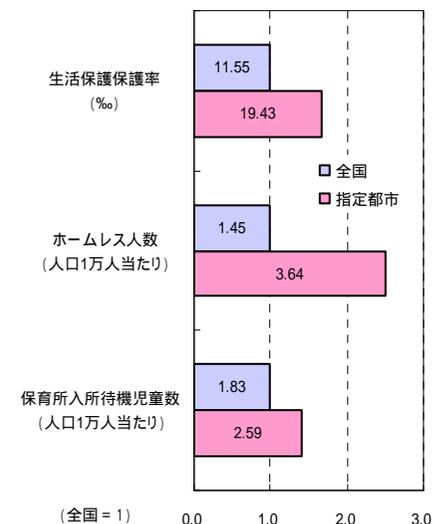
過密や集中に起因する様々な都市的課題が顕在化

【顕在化する都市的課題】

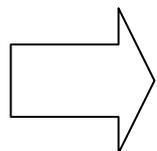
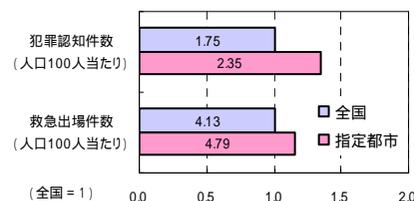
《都市的インフラの整備》



《福祉》



《安全安心》



指定都市には、基礎自治体としての役割に加え、日本社会を牽引するとともに都市的課題の解決に取り組むという「大都市として果たすべき役割」が存在

## 2 国・道府県・指定都市のあるべき役割分担

### 原則

住民に身近な事務は、可能な限り基礎自治体が処理すべき

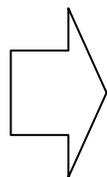
さらに、道府県に比肩する高度な行政能力を有する指定都市は、真に国・道府県が担わなければならない事務以外の事務を全て担うべき

### 具体的な検討に当たっての視点

現在、指定都市が担っている事務事業において

本来、国や道府県が担わなければならない責任が十分に果たされているか？

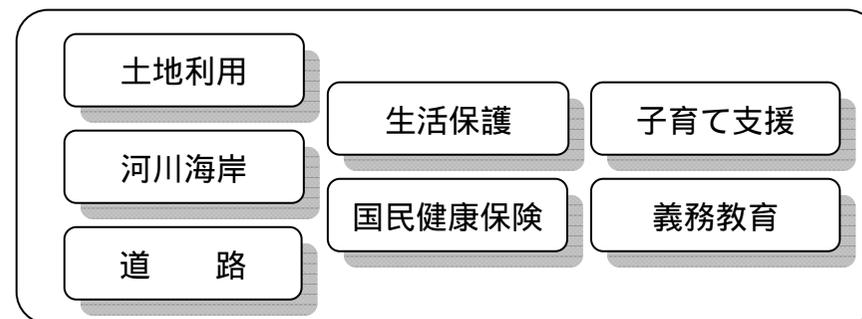
単なる指定都市への事務事業の押しつけになっていないか？



国・道府県・指定都市それぞれが担うべき“役割”を明らかに

## 3 個別分野における改革の方向性と具体的な提案事項

特に大都市のまちづくりや市民生活に密接に関連すると考えられる、以下の分野について



各分野ごとに、国・道府県・指定都市が担うべき“役割”を精査



“役割”を踏まえ、国・道府県との関係や財政措置について“改革の方向性”を提示



あるべき“役割”分担と“改革の方向性”を踏まえた、具体的な提案事項を例示

# 土地利用

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	都市計画を総合的に策定実施 4 ha 超の農地転用の許可	国	都市計画を総合的に策定実施 <b>真に広域的な事案の調整</b> (道府県の区域を越えるものなど)
道府県	都市計画区域の指定 4 ha 以下の農地転用の許可 農業振興地域の指定	道府県	<b>真に広域的な事案の調整</b>
指定都市	用途地域の都市計画決定  農業振興地域整備計画の策定	指定都市	<b>指定都市の区域内の都市計画事務</b> (真に広域的な事案を除く) <b>全ての農地転用の許可</b> <b>農業振興地域の指定</b> (区域内で完結するもの) 農業振興地域整備計画の策定

## < 改革の方向性 >

土地利用規制については、指定都市の実情に応じた対応が必要

都市計画や農地転用・農業振興地域に関する事務については、原則として指定都市の事務とすべき

真に広域的な調整を要するものを除き、国や道府県の関与を廃止すべき

## < 提案事項 >

**指定都市の区域内における都市計画に関する権限を包括的に移譲 (所要財源は税源移譲)**

**全ての農地の転用許可や農業振興地域の指定等に係る権限を移譲 (所要財源は税源移譲)**

**都市計画の決定等に対する道府県知事又は国土交通大臣との協議・同意手続きを廃止**

**指定都市の区域内は、農業振興地域整備基本方針の策定を省略し農業振興地域整備計画に一本化** など

# 河川海岸

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	一級河川（指定区間外） 砂防・海岸の直轄区域 の整備・管理等	国	特に国土保全上重要な河川・砂防・海岸 の整備・管理等
道府県	一級河川（指定区間） 二級河川 砂防・海岸の直轄区域外 の整備・管理等	道府県	道府県の区域内で完結する河川・砂防及びその区域内の海岸 の整備・管理等
指定都市	一級河川（大臣指定の区間） 二級河川（知事指定の区間） 準用河川 の整備・管理等	指定都市	指定都市の区域内で完結する河川・砂防及びその区域内の海岸 の整備・管理等

## < 改革の方向性 >

河川・砂防・海岸について指定都市は、

地域防災及び大都市としての行政需要への対応の観点から、指定都市の区域内で完結する全ての河川、砂防、海岸の整備・管理を行うべき

指定都市の区域内で完結する河川等に関する国や道府県の関与・義務付けを廃止・縮小

指定都市の主体的な判断で事業実施を可能とすべき

## < 提案事項 >

一級河川等の現行区分を廃し、流域が指定都市の区域内で完結する河川の管理権限を移譲（所要財源は税源移譲）

河川管理施設の新設等に関する技術的基準を、弾力的な運用が可能となるように緩和

既に河川の管理権限が移譲された区間における流水占用料等の徴収権限等を移譲（所要財源は税源移譲）

など

# 道路

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	高速自動車国道 一般国道（指定区間） の整備・管理等 道路構造基準の設定	国	高速自動車国道の整備・管理 等 道路構造基準の設定（安全確保のための必要最小限のものに限定）
道府県		道府県	
指定都市	一般国道（指定区間外） 道府県道 市道 の整備・管理等	指定都市	一般国道 道府県道 市道 の整備・管理等

## < 改革の方向性 >

指定都市の区域内においては、

全ての国道、道府県道及び市道について一体的で効率的な道路の整備・管理を行うべき（高速自動車国道を除く）

指定都市の区域内の道路に関する国や道府県の関与・義務付けを廃止・縮小

指定都市の主体的な判断で事業実施を可能とすべき

## < 提案事項 >

指定都市の区域内における一般国道の整備・管理に関する権限を移譲（所要財源については税源移譲）

道路の新設等に関する技術的基準は、安全確保のために必要な場合など必要最小限のものに限定

国の直轄事業については、地方公共団体の負担金を廃止し、全額国庫負担

など

# 生活保護

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	保護の基準や処理基準等、制度の枠組みの決定	国	保護の基準や処理基準等、制度の枠組みの決定 自立支援策の基準の決定及び推進体制の構築
道府県		道府県	
指定都市	国の基準に従い、法定受託事務として実施 生活保護受給者に対する自立支援策の策定、実施	指定都市	国の基準に従い、法定受託事務として実施 生活保護受給者に対する自立支援策の策定、実施

## < 改革の方向性 >

指定都市では、

単身高齢者の割合が高く、全国平均を大きく上回る保護率で市財政を圧迫



生活保護制度はナショナルミニマムの典型であり、持続可能な制度とするため国の責任による全額財源措置が不可欠

さらに、制度疲労を起こしている現行制度について、実態に即した抜本的な制度改革を早急に実施すべき

## < 提案事項 >

**生活保護費等については、全額国庫負担**

**事務費（物件費や人件費）についても、補助金や地方交付税による措置を廃止し、全額国庫負担**

**将来にわたって持続可能な制度とするため、実態に即した抜本的な制度改革を早急に実施**

**（稼働世代のための有期保護制度、高齢者のための新たな生活保障制度などを創設）**

など

# 国民健康保険

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	国民健康保険制度の設計 診療報酬の決定 保険医療機関等の指定・取消 事業運営確保のための費用負担 保険者への指導監督	国	国が制度・財政運営を担当 (公的医療保険制度を一本化)
道府県	事業運営確保のための費用負担 保険者への指導	道府県	
指定都市	保険者として制度運営	指定都市	

## < 改革の方向性 >

国民皆保険制度を維持していくためには

国民健康保険制度と他の医療保険制度との負担の公平化を図り、長期的に安定した医療保険制度を確立する必要



- ・公的医療保険制度を一本化した上で、国が保険者として運営すべき
- ・国は住民サービスが低下しないよう十分な措置を講じるべき

## < 提案事項 >

他の医療保険制度との負担の公平化を図るため、公的医療保険制度を一本化

国が保険者として制度・財政運営を実施

住民の利便性確保の観点から、指定都市が届出の受理などの一定の事務を取り扱う場合に必要な経費は、  
全額国庫負担

# 子育て支援

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	全国統一的な基準等の作成	国	全国統一的な基準等の作成 (ナショナルミニマムとして必要な基本的事項)
道府県	認定こども園の認定 私立幼稚園の設置認可	道府県	
指定都市	市立保育所等の設置運営 民間保育所等の設置認可  児童相談所の設置運営 子育て支援事業の実施	指定都市	市立保育所等の設置運営 民間保育所等の設置認可 認定こども園の認定 私立幼稚園の設置認可 児童相談所の設置運営 子育て支援事業の実施

## < 改革の方向性 >

国による基準の設定範囲は、

- ・ナショナルミニマムとして必要な基本的事項に限定
- ・その他の事項については、各指定都市の実情に応じた設定を可能にすべき

子育て支援施策に関しては、

国や道府県の関与を廃止

指定都市が創意工夫を活かした施策を主体的に展開できるようにすべき

## < 提案事項 >

国による児童福祉施設の設備及び運営の基準の設定範囲については、ナショナルミニマムとして必要な、子どもの人権、安全等に直接関わる基本的事項に限定

私立幼稚園の設置認可及び認定こども園の認定に関する権限を移譲（所要財源は税源移譲）

放課後子どもプラン推進事業に係る国庫補助金及び国の関与等を廃止（所要財源は税源移譲）

など

# 義務教育

## < 国・道府県・指定都市の役割 >

現行の役割分担		あるべき役割分担	
国	学習指導要領の決定 学級編制等の標準の設定 施設費の国庫負担金の認定	国	<b>ナショナルミニマムの設定</b> <b>(義務教育費国庫負担制度が掲げる義務教育の機会均等や水準維持向上を図るという精神を基本)</b>
道府県	学級編制の基準等の決定 教職員の勤務条件等の設定 教科書採択に関する指導等	道府県	
指定都市	学級編制の実施 教職員の任免、服務監督等 教職員の給与の決定 教科書採択 公立学校校舎等の新築事業	指定都市	<b>市民ニーズに応じた教育を市民に提供</b> <b>(主体的に地域の特性や地域住民の意向を反映)</b>

## < 改革の方向性 >

指定都市が、市民ニーズに応じた教育を提供するためには

ナショナルミニマムを確保した上で、ローカルオプティマム\*の実現を目指した創意工夫が行えるようにすべき

さらに、義務教育に係る所要額全額について、

地域の実情に応じたより効果的な教育施策が展開できるような財政措置を講ずるべき

\* ローカルオプティマム ... それぞれの地域が選択する地域ごとの最適状態

## < 提案事項 >

**学級編制や教職員定数、教職員配置等に関する包括的な権限を移譲**

**道府県の給与費負担を移管し、県費負担教職員に係る経費については所要額全額を道府県から税源移譲**

**義務教育費国庫負担制度が担ってきた精神を引き続き尊重し、地方に負担転嫁することなく安定的かつ**

**確実な財源措置を確保した上で、義務教育費国庫負担金を廃止し、その所要額について税源移譲** など

## 第2章 税財政制度について

### 原則

地方が自主的かつ自立的な行財政運営を行うため、国と地方の役割分担を抜本的に見直したうえで、新たな役割分担に応じた税財政制度の確立が必要

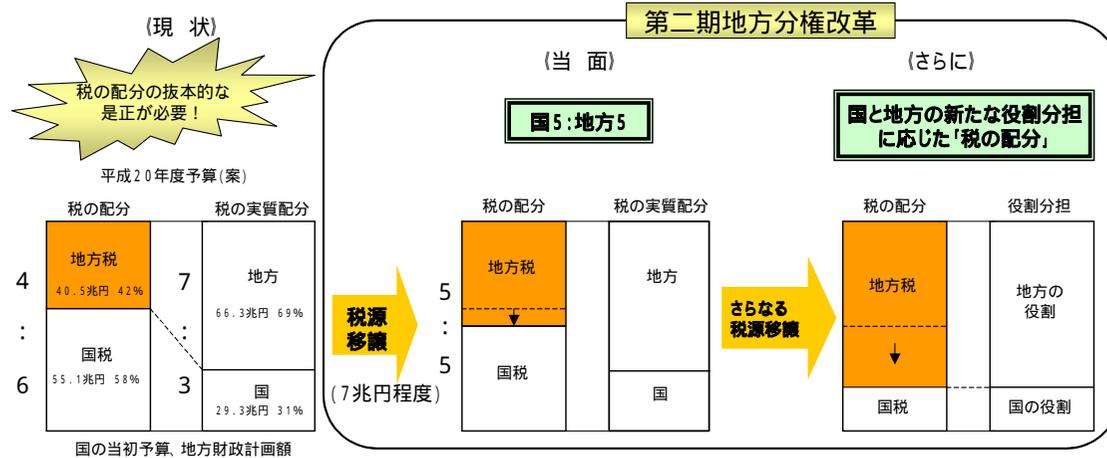
### 新たな役割分担に応じた税財政制度

- 国と地方間の税の配分の是正

<当面> 複数の基幹税からの税源移譲により、国と地方間の「税源配分5：5」を確実に実現すること

<さらに> 国と地方の新たな役割分担に応じた「税の配分」となるよう、地方税中心の税財政制度を確立すること

国・地方における租税の配分



地方自治体間の財政力格差は、地方交付税制度などを通じてその解消を図るべきであり、受益と負担の関係に反するような制度の見直しは行わないこと

税の実質配分：地方税、地方交付税、地方譲与税、国庫支出金など  
 税体系の抜本的改革までの暫定措置として、地方税の一部(約2.6兆円)を国税化(20年10月以後適用)・地方譲与税として21年度から譲与

- ・ 指定都市の役割分担に応じた税財政制度の確立

都市税源である消費・流通課税、法人所得課税の配分割合の拡充強化や国・道府県から指定都市への税源移譲による新たな税制を創設すること

消費流通活動が活発に行われており、また、法人が産業経済の集積に伴う社会資本の整備などの利益を享受している

- ・ 道府県に代わって行っている事務（大都市特例事務。例えば、国・道府県道の管理など）の所要額が税制上、措置されていない
- ・ 事務の移譲に伴い必要となる財源について、税源移譲が必要

### 地方交付税の改革

- ・ 地方交付税の財源保障機能と税源偏在調整機能の双方を重視すること
- ・ 国による関与・義務付けの見直しを行わないまま地方交付税総額の圧縮のみを先行させないこと

第1章 土地利用、河川海岸、道路、子育て支援、義務教育など

### 国庫補助負担金の改革

- ・ 指定都市市長会提言にある役割分担の考え方を踏まえ、真に国が担わなければならない分野を除き、国庫補助負担金を廃止し、税源移譲を進めること
- ・ その際には、これまでの改革のような、地方の自由度の拡大につながらない単なる国庫補助負担率の引き下げは、決して行わないこと

### 第3章 大都市制度のあり方について

---

指定都市制度は、50年以上も前に「暫定的な措置」として創設されたもの

- 〔問題点〕 特例的・部分的で一体性・総合性を欠いた事務配分となっている  
役割分担に応じた税財源措置がなされていない  
道府県との役割分担があいまいとなっており、「二重行政」の弊害が生じている

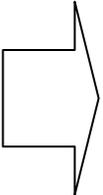
これまでは、地方自治制度の様々な議論の場面でなおざりにされてきた

地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」(H19.11.16)

『大都市制度のあり方についてそれを支える税財政制度を含めて検討すべき』

第29次地方制度調査会の審議項目

市町村合併を含めた基礎自治体のあり方      3 大都市制度のあり方



「大都市制度のあり方」について、確実かつ早急に議論・検討を進めるべき。その際には、「特別市」や「大都市州」の制度など、様々な制度のあり方を視野に入れて検討すべき  
指定都市は、真に国・道府県が担わなければならない事務以外の事務を全て担うべきであることを踏まえて、様々な行財政需要に対応できる新たな大都市制度を早期に創設すべき

## 地方分権改革の推進に関する要求

地方分権改革については、地方分権改革推進委員会が、昨秋に「中間的な取りまとめ」として発表した検討の方向性に基づき、今春以降、政府に対する勧告の順次提出を予定しており、今夏には、国の出先機関の抜本的見直しについての中間報告を行うことが見込まれるなど、今後重要な局面を迎えることになる。

しかし、現状では、地方分権改革の重要な課題である国の関与、義務付け・枠付け等法制的な仕組みや個別の行政分野・事務事業、国の出先機関など各事項の見直し及び地方税財政制度改革について、地方分権改革推進委員会及び地方からの要求に対し、各府省からは、現状維持や具体的な検討を避ける回答が大半を占めており、事実上のゼロ回答である。各府省の地方分権に対する後ろ向きの姿勢に強い憤りを覚える。

そこで、本日、八都府市長首脳会議は、今次の地方分権改革が、個性豊かで活力に満ちた地域社会を実現するという地方分権改革の基本理念を貫徹し、「地方政府」の確立に向けて着実に推進されるよう、次のとおり意見を表明し、その実現を要求する。

1 政府は、地方分権改革推進委員会の意見や地方の主張を真摯に受け止め、首相のリーダーシップのもと、政治主導で強力に地方分権改革を推進し、安易な妥協に陥ることなく、改革の徹底した実現を図ること。

また、改革の意義について、国においても国民の視点に立った広報を積極的に展開し、国民的議論を形成すること。

2 国は、外交、防衛、司法等、本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方にゆだねるという地方分権改革推進法の基本方針に則り、国と地方の役割分担の見直しと権限移譲を進めるとともに、国による関与、義務付け・枠付け等を大幅に廃止・縮小し、地方自治体の条例制定権を拡大すること。

3 国の出先機関については、既に地方団体から出されている要求に沿って、地方分権の視点から、廃止すべきもの、国に残すもの、地方に移譲するものを振り分けた上で、抜本的な改革を積極的に推進すること。

なお、改革に当たっては、行財政改革を徹底的に行い、国と地方の役割分担の明確化を図った上で、地方が行うべきものについては、地方に対して事務権限とそれに必要な税財源とを一体的に移譲すること。

4 地方分権型社会にふさわしい地方税財政制度の構築に向けて、国と地方の役割分担に応じた税財源の充実確保等の観点から、次の改革を一体的にかつ強力に推進すること。

(1) 税源移譲に当たっては、当面、国と地方の税収比を5：5とすることを目指し、偏在性の小さい消費税等の基幹税からの税源移譲を実施すること。将来的には、地方が担うべき事務と責任に見合った税源配分を実現すること。

(2) 地方交付税制度の改革に当たっては、地方固有の共有財源であることを明確化した上で、国による義務付けや政策誘導を排除するとともに、国の歳出削減を目的とした

一方的な交付税総額の削減は行わず、地方の行財政需要を的確に把握した上で、地方の安定的財政運営に必要な交付税総額を復元・充実すること。

(3) 国庫補助負担金改革については、国の財政再建や各府省の個別利害を優先することなく、国と地方の役割と責任の在り方を踏まえて、真に地方の自由度・裁量度を高める改革とすること。特に、単なる補助負担率の引下げや、補助金額の縮小、交付金化は、国の関与・規制が依然として残るものであり、断じて行わないこと。

(4) 政府が国会に提出した暫定措置としての地方法人特別税と地方法人特別譲与税は早期に廃止し、地方税として復元することとし、地域間の税収格差の是正については、地方分権を踏まえた国・地方の税体系の実現や、行財政需要を的確に反映する地方交付税制度の構築など、地方税財政制度を抜本的に改革する中で行うこと。

5 道路財源については、国において、地方分権の趣旨を踏まえた改革を行うとともに、地方財政や国民生活への影響を最小限にとどめるため、暫定税率を含む税財政関連法案を早急に成立させるなど、速やかな対応を行うこと。

6 新たな地方税財政制度の検討に際しては、我が国最大の大都市圏である八都県市の行財政需要が的確に反映されるなど、それぞれの地域の特性に応じたものとする。

7 地方に関わる事項の政府の政策立案等に関して、地方の意見を反映させる仕組み(「(仮)地方行財政会議」)を法律により設置すること。

8 政府による「道州制ビジョン」の策定に当たっては、地方の参画の下、新しい国家像をつくるという導入の理念を踏まえ、中央府省の大胆な解体再編を含めた、国と地方の役割分担を根本的に見直すとともに、基礎自治体のあり方や大都市制度の構築について、十分な議論を行うこと。

また、その際には、国の都合による行財政改革や財政再建の手段として行うことなく、真の分権型社会の実現を目指すこと。

なお、道州制の議論いかににかかわらず、地方分権改革を着実に推進すること。

平成20年4月25日

内閣総理大臣 福田 康夫 様

八都県市首脳会議

座長 横 浜 市 長 中 田 宏

埼 玉 県 知 事 上 田 清 司

千 葉 県 知 事 堂 本 暁 子

東 京 都 知 事 石 原 慎 太 郎

神 奈 川 県 知 事 松 沢 成 文

川 崎 市 長 阿 部 孝 夫

千 葉 市 長 鶴 岡 啓 一

さいたま市長 相 川 宗 一

## 神奈川県地方分権改革推進会議設立アピール

平成19年4月の地方分権改革推進法の施行を機に、改めて地方分権改革に係る議論が活発化しているが、「第二期地方分権改革」は、真の地方分権改革を実現するための正念場とも言える。

昨年11月には、国の地方分権改革推進委員会から「中間的な取りまとめ」が提出され、今後、政府に対し、順次勧告が行われる予定となっており、こうした機を捉え、神奈川県内の「地方六団体」に政令指定都市を加えた10団体が、連携を一層強化し、一体となって意見表明等を行うことは極めて意義があると考えます。

そこで、地方分権に係る諸課題に対し機動的な対応を行うため、本日、「神奈川県地方分権改革推進会議」を設置し、10団体が一致結束して地方分権改革の推進に取り組んでいくことを表明する。

平成20年2月7日

### 神奈川県地方分権改革推進会議

神奈川県知事	松沢成文
神奈川県議会議長	松田良昭
神奈川県市長会会長	山本捷雄
神奈川県市議会議長会会長	落合克宏
神奈川県町村会会長	島村俊介
神奈川県町村議会議長会会長	中山民子
横浜市長	中田 宏
横浜市会議長	藤代耕一
川崎市長	阿部孝夫
川崎市議会議長	鍋木茂哉