

平成 19 年 10 月 16 日

## 道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム の中間とりまとめ

道州の組織・自治権に関するプロジェクトチーム（以下「PT」という。）は、全国知事会「道州制に関する基本的考え方」（平成 19 年 1 月 18 日）において提起された 8 つの検討課題のうち、PT に与えられた「首長・議会議員の選出方法」、「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」及び「道州の組織・機構のあり方」の 3 つの課題について検討を進めてきた。

検討に当たっては、全国知事会の「基本的考え方」による道州制の基本原則、とりわけ、道州制は地方分権を推進するためのものでなければならないという原則を前提とし、地方からの視点を大切にすること、憲法改正が必要なものを含めて幅広く議論すること、といったスタンスで取組を進めた。

平成 19 年 3 月から 8 回にわたる PT 会議、幹事会を開催し、このたび、3 つの課題のうち「首長・議会議員の選出方法」及び「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」について、次のとおり、中間とりまとめを行った。

なお、この中間とりまとめの内容は、今後の道州制特別委員会や全国知事会を始めとする地方六団体における議論の進展に応じて、見直しが必要になる場合があるものである。

また、特に、「条例制定権（自治立法権）の拡充・強化」に関する議論の過程では、中間とりまとめに盛り込んだ事項のほか、道州制の制度設計を考える上での重要な論点である道州条例と市町村条例との関係についても、市町村の自主性・自立性を高めるという視点を共有しつつ議論が及

んだ。さらに、国法と自治立法のあるべき関係を保障するための制度設計についても、その具体的なアイデアと得失など、より詳細な検討に踏み込んだところである。しかしながら、これらの事項については、全国知事会の「基本的考え方」で提起されたその他の検討課題のうち、道州制特別委員会が来年以降に検討を予定している「市町村との関係」との整合を図る必要があることや、より慎重に検討を進めたいとするPT内の意見を尊重して、今回の中間とりまとめに盛り込むことを見合わせることにした。

今後、PTは、これまでの議論の成果を活かしながら、これらの事項を含めて更に検討を深めていくほか、今回のとりまとめには至らなかった検討課題である「道州の組織・機構のあり方」についても引き続き検討を進めていくこととする。

## 第1 首長・議会議員の選出方法について

### 1 首長の選出方法

#### (1) 首長の選出方法

道州の首長は、地域の多様なニーズや課題を踏まえ、住民に対し責任をもって様々な政策を実現していく必要がある。そのためには、道州の首長は、住民に直接選ばれたという事実を基に、強いリーダーシップを発揮していくことが求められる。また、都道府県の知事の直接公選は、長年にわたって実績を重ねており、国民の間でも定着している。

これらのことから、道州の首長については、直接公選とすることが望ましいとする意見が多数であり、もっぱら議院内閣制を主張する意見はなかった。

なお、議論の前提となる道州の全体像が明らかでない中で、首長の選出方法を直接公選制と結論づけることは時期尚早という意見や、直接公選制を原則としつつ、議院内閣制についても選択肢として引き続き検討すべきとの意見もあった。

また、首長の選出方法を選択できることとするかどうかについては、道州の基本的な組織原理である首長の選出方法が、それぞれの道州によって大きく異なることは、国家としてのあり方に混乱を生じるおそれがあることから、あえてこれを選択可能とする必要はないとの意見が大勢を占めた。

#### (2) 首長の多選制限

首長の多選の制限については、首長への権限の集中による弊害を除去する有効な手法であり多選を制限すべきという意見と、弊害を除去するためには他の手法についても検討すべきであるという多選制限に慎重

な意見、さらには、多選を制限する必要はないのではないかという意見があった。

なお、首長の多選を制限できることとした場合には、地方自治の観点から、国が法律で一律に制限の内容を定めるのではなく、道州が制限するかしないかを含めて、自治立法で定められるような法制度にすべきとの意見が多数であった。

## 2 議会議員の選出方法

これまでの都道府県議会議員の選挙制度が地域の代表を確保するため選挙区を設けてきた経緯を踏まえ、道州の議会議員の選出方法にあっても、道州内の多様な地域の住民の意見を道州の議会に反映させるため、原則として、選挙区制とすることが望ましい。

なお、選挙区制を原則としつつ、政策本位の選出方法である比例代表制を加味することも考えられる。

## 第2 条例制定権（自治立法権）の拡充・強化について

### 1 道州制下における自治立法権の拡充・強化についての基本的考え方

国、道州、市町村の役割を明確にした上で、それぞれの執行権者がその業務について責任を持つべきであり、自治立法権のあり方についても、事務を執行する主体が担当する分野に関して立法を行うことを基本とすべきである。

自治立法（自主法：条例、規則など）の実効性を担保するためには、地方が担当する分野についての国法（国が定立する法：法律、政令、省令など）と自治立法、さらには道州と市町村の自治立法の規定が相互に矛盾・抵触することのないよう、それらのあるべき関係を明確にするとともに、その関係を保障する制度を構築することが必要である。

### 2 道州制下における国法と自治立法のあり方

道州制を真の地方分権型社会の創造につながるものとするためには、自治立法権の確立が不可欠であり、道州制下において地方が担う事務に関しては、国法に規定する事項を最小限度の基本的な事項に限るとともに、具体的な事項はできる限り自治立法の規定に委ねるべきである。

このような理念を踏まえると、道州制下において地方が担う事務に関して国法に規定すべき事項は次のようなものに限られるものと考えられ、これらを国の立法原則として明確化することが必要である。

- ① 責任の所在を明確にするとともに、国の過剰な関与を防ぐため、国と地方の役割分担に関して、国と地方の責務、財政負担のあり方、これらの調整の原則など最小限必要な事項については国法（憲法を含む。）に規定するべきである。

なお、この場合において、国・道州・市町村の役割分担は、国家全体の権限配分の問題であり、税財源の配分の基礎となるものであることから、道州と市町村の役割分担についても国法に規定すべきとする考え方と、国の役割を限定的なものとする見地から、道州と市町村の役割分担については、必ずしも国法に規定することを要しないとする考え方がある。

- ② 道州制下において地方が担う事務の内容、体制、当該事務に関連する国民への義務付けや義務履行を確保するための手段などに関しては、自治立法に委ねることを原則とし、国法の規定は、次に掲げるものなど、国法に規定しなければ国本来の役割を果たすことができない最小限度の内容に限られるべきである。

ただし、これらの場合においても、地方の自主的な調整が可能なものについては、国法に具体的な規定を置くのではなく、地方の調整に委ねるべきである。

ア 憲法の規定を具体化するなど国家としての基本理念を明らかにするために必要な最小限度の規定

イ 国際的な責務を果たすため国家として必要な最小限度の規定

ウ 国民の生命身体（財産）の安全を確保するため国家として必要な最小限度の規定

エ 施策の性質上、全国的な連続性又は統一性を確保するため必要な最小限度の規定

③ 道州制下において地方が担う事務に関する国法の規定の性格には、次のようなものがあり、上記のとおり国法の規定を必要最小限度とした上で、更に、その性格に応じて、地域の状況を踏まえた自治立法の規定を優先して適用できることとすべきである。

また、国法のそれぞれの規定に即して、その性格が明確に示されるべきである。

ア 全国的に一律の事項（水準）を定めるもの

イ 確保すべき最低限度又は許容しうる最高限度の事項（水準）を定め、その範囲内において自治立法が定められる場合には自治立法の規定を適用するもの

ウ 全国の標準となる事項（水準）を定め、自治立法が定められる場合には自治立法の規定を適用するもの

なお、地方の役割とされたものについては地方が立法を行うことが基本であり、国法に全国の標準を定めることの必要性については、地方の意見を十分に踏まえて、限定的に判断されるべきである。

### 3 広範な自治立法権を保障するための措置

#### (1) 国法と自治立法のあるべき関係を保障する措置の必要性

道州制下において地方が担う事務に関して、広範な自治立法権を確立するためには、国法と自治立法の望ましいあり方に反する立法を事前に防止し、又は事後に是正することによって、国法と自治立法あるいは道州と市町村の自治立法のあるべき関係を制度的に保障する措置を講じることが不可欠である。

なお、現行の地方自治制度においては、第一期地方分権改革の成果と

して、国と地方の役割分担の原則<sup>地方自治法第1条の2</sup>、地方に関する法令の立法原則、解釈・運用原則、自治事務に対する配慮原則<sup>同法第2条</sup>、地方の連合組織の意見具申に対する内閣の遅滞のない回答努力義務<sup>同法第263条の3</sup>といった規定が置かれている。

しかしながら、今般の第二期地方分権改革において、義務付け・枠付けの見直しが引き続き課題となっていることが端的に示すように、依然として国法の規律密度は緩和されていない。道州制下における国法と自治立法のあるべき関係を確実なものとするための仕組みとしては、現行地方自治制度に講じられている措置では不十分である。

## (2) 国法と自治立法のあるべき関係を保障するための措置

道州制下の国法と自治立法とのあるべき関係を保障する制度は、国法の役割を限定する法規範、国の立法過程への地方の参画、国法と自治立法の競合を調整する仕組みその他の要素から構成される必要がある。

それぞれの要素について、その概要を整理すると次のとおりである。

### ① 国法の役割を限定する法規範

道州制下における国と地方の役割分担や地方が担う事務に関する国の立法原則を定める法規範が創設されるべきである。

この法規範は、自治立法権を侵害する国の立法を抑止すると同時に、国法と自治立法の競合を調整する際の拠りどころとなるに足る具体性と実効性を持つ必要がある。



② 国の立法過程への地方の参画

道州制下において地方が担う事務に関し、国が新たな立法を行い、あるいは改正する際には、その過程に地方の意思を反映させるため、事前にその内容を地方が把握し、意見を述べ、調整を図るなどの機会が設けられるべきである。

③ 国法と自治立法の競合を調整する仕組み

国又は地方の申し出により、公平・公正な第三者によって、国法と自治立法の競合を調整する仕組みが整備されるべきである。

④ 広範な自治立法権を保障するために必要なその他の措置

自治立法に基づく義務履行の確保のための行政強制に関する制度の設計を自治立法に委ねるなど、自治立法の実効性を確保するための措置を講じる必要がある。