

分権型社会における広域自治体のあり方（案）

目 次

はじめに

5

1 検討の視点

2 分権型社会における行政の役割分担

(1) 国と地方の役割

10 (2) 広域自治体と基礎自治体の役割

国・広域自治体・基礎自治体の役割分担イメージ例 別紙1

3 分権型社会における広域自治体の要件

(1) 広域的な課題を迅速・適切に処理できること

15 (2) 自立性が高いこと

4 現行制度による対応の限界

(1) 広域連携・広域連合による対応の可能性

(2) 都道府県合併による対応の可能性

20

5 分権型社会における新たな広域自治体像

(1) 道州のイメージ

(2) 道州制の効果

道州制導入のメリットに関する具体例 別紙2

25

6 道州制の実現に向けて

(1) 国と地方が一体となった検討機関の設置

(2) 国民意識の醸成

(3) 北海道道州制特区の実現

30

その他の意見

分権型社会における広域自治体のあり方（案）

はじめに

5

○ 平成18年2月28日、第28次地方制度調査会が小泉純一郎内閣総理大臣に対して行った「道州制のあり方に関する答申」は、「広域自治体改革を通じて、国と地方の双方の政府を再構築する」ことを基本的方向として示しており、全国知事会が目指す「地方分権の推進」と同じベクトルである点は大いに評価するものである。

10

答申が、これまで定義が明確でなかった「道州」を「広域自治体」と位置づけ、一定のイメージを示して、一部にある中央集権型の道州制を否定したこと、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、内政は広く地方自治体が担うという新しい政府像を確立するための具体策として「道州制の導入が適当」としたことは画期的であり、これを機に地方分権改革や広域自治体改革に関する国民的議論が喚起されることを期待するものである。

15

○ 道州制については、副大臣等により構成される道州制の検討に関するプロジェクトチームや各政党においても活発に議論されているほか、経済団体や研究機関等においても種々の提言や報告が行われている。

20

○ こういった状況を踏まえ、広域自治体改革の当事者である我々都道府県も、全国知事会に道州制特別委員会を設け、市町村合併や三位一体の改革など地方自治体を取り巻く環境が大きく変動する中、更なる地方分権改革を推進し、住民一人ひとりが豊かさを実感できる真の分権型社会を実現すべきという観点から、道州制を含むこれからの広域自治体のあり方について議論を重ねてきた。

25

この報告書は、当委員会におけるこれまでの議論を踏まえ、分権型社会における広域自治体のあり方について現時点での考え方を整理したものである。

1 検討の視点

平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来10数年にわたり地方分権型の行政システムに変革する取り組みが行われてきたが、「真の分権型国家」を構築するにはいたっていない。

国と地方の双方の政府を抜本的に見直すことが必要である。

- 明治期以来の中央集権型行政システムは、限られた資源を中央に集中し、これを部門間・地域間に重点的に配分して効率的に活用することでわが国の急速な近代化と経済発展に寄与してきた一方で、権限・財源・人間、そして情報を中央に過度に集中させ、地方の活力を奪ってきた。
- 5
- さらに、中央集権型行政システムは、変動する国際社会への対応、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、少子高齢化社会への対応など新たな行政課題に迅速に対応する能力を失ってきているばかりか、全国一律基準によって生じる“ムダ”がクローズアップされるなど制度疲労を起こしている。
- 10
- このため全国画一の統一性と公平性を過度に重視する「中央省庁主導の縦割りの画一行政システム」を、地域社会の多様な個性を尊重する「住民主導の個性的で総合的な行政システム」に変革することが求められている。
- 15
- こういった観点から、平成5年6月に地方分権の推進に関する衆参両院決議がなされて以来、平成7年5月の地方分権推進法の制定を経て、近年の三位一体の改革に至るまで、10数年にわたって中央集権型行政システムを新しい地方分権型行政システムに変革する取り組みがなされてきたことは周知のとおりである。
- 20
- この間に、国と地方を上下・主従の関係に置いてきた「機関委任事務制度」の廃止、3兆円規模の税源移譲など地方分権型行政システムへの変革に向けて一定の成果を挙げてきたことは事実である。
- しかしながら、権限・財源を手放すことに対する中央省庁の抵抗も大きく、地方分権の本来の目的である「地域の行政は、地域の住民が自分たちで決定し（自己決定）、その責任も自分たちが負う（自己責任）」という行政システムを構築するには至っていない。
- 25

国から地方への「決定権」の移譲と関与の縮小を実現し、わが国を「真の分権型国家」に転換するためには、国と地方の役割分担と関係を現在の延長線上で手直しするのではなく、抜本的に見直し、中央政府と地方自治体の双方を含めた一

5

体的かつ創造的な制度設計が必要である。

2 分権型社会における行政の役割分担

(1) 国と地方の役割

分権型社会を実現するためには、国は外交、防衛、司法など国家としての基本的な役割を重点的に果たし、内政は自己決定と自己責任を基本理念として、原則、地方自治体が担うという役割分担を明確にした行政システムを構築する必要がある。

そのためには、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、中央省庁の解体再編も含めた中央政府の見直しが行われなければならない。

- 地方分権型の行政システムを確立するためには、国と地方の各々が担うべき役割と責任の範囲をできるだけ明確に区分けすることが必要である。

このため、平成8年12月の地方分権推進委員会勧告を受けて、地方自治法に国と地方の役割分担に関する基本的な原則が定められており国の果たすべき役割として次のように規定されている。

- 10 ①国際社会における国家としての存立に関わる事務
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
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関する事務

15

この規定は、国の役割を限定する趣旨であるが、何が全国的に統一して定めることが望ましい事務なのか、何が全国的な規模・視点に立って行う事務なのかという決定権は国にあるために、地方側から見て必ずしも全国的に統一する必要がないと思われる事項に関しても、法令や要綱、補助金等により地方の行政に対する関与が行われている。

20

- また、地方自治体が地域住民の意思を反映しながら意思決定を行っていくことが適当と考えられる事務であっても、便益が及ぶ範囲が都道府県の区域を越える場合には、広域的な調整が必要という理由で国の事務となっているものが少なくない。

25

- 地方六団体は、平成16年8月にこういった国の過剰関与・規制の撤廃のため
 - ・ 必置規制、基準の義務づけの廃止
 - ・ 国の立法に対しての地方の意見を反映する仕組みの構築
 - ・ 地方の役割・権限の拡大
- 5 求めた提案を行い、具体的事例として20項目を指摘しているが、国はこの提案には何ら回答していない。

- このような状況を抜本的に改革し、真に地方分権を推進していくためには、
10 国の役割を外交・防衛・司法など、国家の存立に関わるものに重点化するとともに、全国的なルールの策定や全国的な規模や視点から行う事業などについても、その必要性を十分に検討した上で、できるかぎり縮小・限定していくなど、国と地方の役割分担の明確化を図ることが重要である。

- これまで、国と地方の役割分担という場合の「役割」とは、国と地方のど
15 ちらが事務を行うかという「事務の執行権」を意味することが多かった。
しかし、本来「分権」とは、過度に中央政府に集中している「政策の決定権（企画立案権）」を、主権者たる国民に身近な行政主体に再配分することである。
つまり、自己決定・自己責任を基本理念として、住民に身近な行政サービス
20 スについて、住民に身近な地方自治体が企画立案から管理執行まで一元的に行えるようにするという観点から「役割分担」を考えることが必要である。

- 具体的には、地方六団体が平成6年9月に策定した地方分権推進要綱で、
25 国の所管事務を以下のとおり限定列挙しており、現在も概ねこの考え方を基本とすることができる。

- ① 天皇及び皇室に関すること。
- ② 外交、防衛及び安全保障に関すること。
- ③ 司法に関すること。
- ④ 国政選挙に関すること。
- ⑤ 通貨、公定歩合、民事及び刑事に関する基本ルール、公正取引の確保、金融、資本市場、貿易、物価の統制、工業規格、度量衡、知的所有権並びに郵便に関すること。
- ⑥ 国籍、税関、出入国管理及び旅券に関すること。
- ⑦ 海難審判、海上保安、航空保安その他の全国的な治安の維持に関すること。
- ⑧ 全国の総合開発計画及び経済計画の策定に関すること。
- ⑨ 公的年金、公的保険、労働基準、基本食糧の確保、資源・エネルギーの確保等に関すること。
- ⑩ 全国的な電波監理及び気象業務に関すること。
- ⑪ 全国的に影響を有する特に高度で専門的な科学・技術、学術・文化、環境対策等に関すること。
- ⑫ 伝染病予防、薬品の規制、医療従事者の資格その他の人の生命、健康及び安全に関する基準、生活保護に関する基準、義務教育に関する基準等の設定に関すること。
- ⑬ 国勢調査等の全国的な統計調査に関すること。
- ⑭ 全国を対象とする骨格的かつ基幹的な交通・通信基盤施設の整備及び管理に関すること。
- ⑮ 地方制度及び国と地方公共団体との間の基本的ルールに関すること。
- ⑯ 国の機関の組織（内部管理を含む。）及び税財政に関すること。

- このように役割分担を明確化することで、内政に関する事務は、基本的に地方自治体が企画立案から管理執行まで一貫して担い、地方における事務処理の総合性の確保と主体的・戦略的な政策展開が可能となる。一方で、国は本来果たすべき役割に純化・重点化することで、地方の事務に対する過剰な関与（お節介）から解放され、複雑化する外交や防衛などに迅速かつ適切に対応できるようになり、国自身の機能が充実強化されることになる。

- このためには、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」だけでなく企画立案を行っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しが行われなければならない。

5

(2) 広域自治体と基礎自治体の役割

分権型社会においては、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村ができる限り総合的に担い、広域自治体は市町村で完結しない広域的行政ニーズや、市町村で担うと著しく非効率となる高度技術や専門性を必要とする行政ニーズに対応することが基本となる。

- 市町村合併により、区域が拡大し行財政能力が向上した基礎自治体が増加しており、これまで都道府県が担ってきた事務のうち住民生活に密接に関わる分野のものをできる限り市町村に移管すべきである。

15 一方で、上記(1)を基本とした国と地方の役割分担に基づき、国の事務が広域自治体に移管されることとなれば、産業の活性化や雇用対策など広域にわたる行政課題に、国の判断を仰ぐことなく地域の特性に応じて創意工夫した施策を自主的・自立的に展開することができるようになり、各種施策の最適化ひいては住民満足度の向上が図られることとなる。

- このように、分権型社会においては、補完性の原理及び近接性の原理に基づき、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合的に担い、広域自治体は、基礎自治体の区域を越える広域的な行政課題や市町村で担うと著しく非効率となる高度な技術や専門性を必要とする行政サービスを担うことが基本となる。

- 当委員会におけるこれまでの議論では、広域自治体が担う事務のイメージは概ね次のとおりである。

25

- ① 圏域内の主要な社会資本形成の計画及び設置管理
一般国道、一級河川、第2種・第3種空港 等
- ② 産業振興及び雇用政策
産業振興や観光の基本方針、職業紹介・職業訓練 等
- ③ 広域的防災対策
広域的な防災計画の策定、広域災害時における市町村消防の指揮・調整 等
- ④ 圏域内の環境保全対策
地球温暖化防止対策、廃棄物対策、大気水質汚濁防止 等
- ⑤ 高度技術や専門的知識を要する行政分野
高次医療、感染症対策、高等研究施設の設置運営 等
- ⑥ 圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務

上記のうち、「圏域内の市町村の補完及び連絡調整に関する事務」に関しては、市町村合併の進展による市町村の規模・能力の充実強化に伴い縮小していくものと考えられる。

- 5 小規模市町村に対する補完の必要性は残るが、これについても従来のような広域自治体による垂直補完よりも、広域自治体と基礎自治体の役割を明確化するという観点から、まずは市町村間の水平補完によるべきであろう。

10

なお、国・広域自治体・基礎自治体の役割分担イメージ例は別紙1のとおりである。

3 分権型社会における広域自治体の要件

分権型社会における広域自治体は上記のような役割を担うとともに、次の要件を満たすことが必要である。

5 (1) 広域的な課題を迅速・適切に処理できること

広域自治体は、都道府県の区域を越える広域的な行政課題を迅速・適切に処理できることが必要である。

- 交通基盤の整備や情報通信技術の発達、産業構造の変化などにより、住民の生活圏や経済圏が拡大するとともに、現行の都道府県の区域を越えた対応が求められる行政課題が増加している。

10 <広域課題の例示>

- ・ 広域的な交通・物流、社会資本整備（道路、鉄道、空港、港湾など）
- ・ 広域的な防災体制の構築（府県域を越える大規模地震、風水害など）
- ・ 広域的な観点に立った産業・科学技術振興（公設試験研究機関の研究成果の共有化など）
- 15 ・ 広域的な環境保全（自動車の排出ガス規制、府県域を越えて移動する廃棄物対策、森林保全など）
- ・ 国際観光振興（外国に対する誘客活動など）
- ・ 都道府県際地域の一体的な地域づくり

- 20 ○ 分権型社会における広域自治体は、このような広域的な行政課題を迅速・適切に処理することが求められる。

(2) 自立性が高いこと

広域自治体は、地域の特性を活かした質の高い行政サービスを提供するため高い自立性を備えていることが必要である。

25

- 分権型社会とは、地方自治体が地域の特性を活かした質の高い行政サービスを展開する社会であり、そのためには、地方自治体が自立した行政経営を

行い、互いにその意欲と知恵と能力を競い合い、切磋琢磨していくことが必要である。広域自治体においても、その圏域の責任ある政治・行政主体として自らの意思と責任において善政を競い合うためには、その前提として、経済集積等の基礎的な条件がある程度均衡化されている必要がある。

5

- また、経済のグローバル化と国際競争が加速する中で、各地域が、国際販路の開拓や新産業の創出、外国からの誘客の拡大などを図るためには、既存の都道府県を越えたよりスケールの大きな規模で、資本の連携や産業技術・学術研究の連携、人材育成に取り組み、国内外の他地域との競争力を持つことが必要になっている。

10

これまでわが国は東京というひとつのエンジンによって発展してきたが、それぞれの地域が核となるエンジン（地域の中心で熱く活動し、その効果を地域の隅々まで波及させる力をもった都市）を備え活力を持って自立し、地域力を発揮しなければならなくなっている。

15

つまり、現在の一極集中型の社会構造から、複数の自立性の高い圏域で形成される社会構造に転換しなければならない。

- このように、分権型社会における広域自治体には、質の高い行政サービスを競い合い、経済のグローバル化や国際競争にも十分対応できる高い自立性が求められる。

20

4 現行制度による対応の限界

前述した分権型社会における広域自治体の役割を果たす方策として、現行都道府県制度では、広域連合による対応と都道府県合併による対応が考えられる。2つの方法による対応の可能性について整理すると次のようになる。

5

(1) 広域連合による対応の可能性

現行制度上認められているという点では現実的であるが、自らの税財源がなく、意思決定に時間がかかり、組織上、屋上屋を重ねることになるという限界があり、広域自治体の抜本的な再編の姿とは言えない。

○ 現行都道府県の区域を越える広域課題に対して、都道府県の広域連合により計画的かつ効率的に対応することは不可能でない。

10 しかしながら、広域連合には課税権はなく、関係都道府県からの財政負担に依存することとなるばかりか、事業実施にあたっても実質的に複数の構成団体の意向に左右されるなど、むしろ調整に時間がかかるというデメリットが想定される。

15 また、現行の都道府県を存続しながら新たに広域連合を設立することは、組織上、屋上屋を重ねることとなり、運用に関して効率性に欠けるとともに、住民から見れば責任の所在がわかりにくくなるということも懸念される。

20 ○ 広域連合は、広域的な課題について都道府県が連合するものにすぎず、単一の完結した地方自治体として存在し得ないため、自立性の高い圏域の形成にはつながり得ない。

25 ○ こうしたことから、広域連合による対応は、現行制度上認められているという点では現実的であるが、広域自治体としての抜本的な再編の姿であるとは言えず、むしろ、将来の都道府県再編につながる過渡的なものとして位置づけることが適当である。

(2) 都道府県合併による対応の可能性

現行の都道府県の区域の拡大を通じて、広域的な行政課題に効率的に対応できる反面、国と都道府県の事務配分が当然に変更されるものではなく、また、日本全国に自立性の高い圏域が形成されるものでもないため、真の分権型社会の実現を図る見地からは、限界があるものと考えられる。

- 都道府県合併による区域の拡大だけでは、国と都道府県の事務配分は当然に変更されるものではないため、地方分権の実現や国の地方支分部局との二重行政の解消といった改革にはつながらない。
5
- 都道府県合併により、規模が拡大した自立性の高い圏域を形成することは不可能でないが、日本全国で自立性の高い圏域が形成されるとは限らない。合併が行われた地域と行われなかった地域の経済集積等の基礎的条件の格差は是正されず、広域自治体としての実力の均衡化が図られず、広域自治体が行政サービスの質を高め、善政を競い合う基礎が形作られるというまでには至らない。
10
- したがって、国と地方の役割分担を抜本的に見直し、日本全国に自立性の高い圏域を形成する真の分権型社会の実現を図るといふ地方分権改革の見地からは、都道府県合併による対応では限界がある。
15

5 分権型社会における新たな広域自治体像

真の分権型社会を構築するためには、現行都道府県制度での対応では限界があり、新たな地方制度として「道州制」を導入する必要がある。

○ 前述のとおり、広域連合、都道府県合併など、現行の都道府県制度を基礎においた対応では限界があり、分権型社会において広域自治体に求められる役割を十分に果たすことができない。

そのため、国と地方自治体双方のあり方を見直すことで、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体に必要な要件を満たす新たな地方制度として「道州制」を構築する必要がある。

10 なお、「道州制」の導入には、一般的には憲法改正の必要がないと考えられているが、今後憲法に関する議論と平行して検討していきたい。

(1) 道州のイメージ

新たな広域自治体としての「道州制」の姿は概ね次のようなものとする。

15

○道州の位置づけ

- ・ 道州は、都道府県に代わる地方公共団体とし、地方公共団体は道州と市町村の二層制とする。
- ・ 道州は、国と市町村の間の広域的な地方公共団体として、近接性の原理・補完性の原理に基づき、市町村と役割を分担して主に地域における広域行政を担う。

20

○道州の区域

- ・ 道州の区域は、複数都道府県を併せた区域とするが、地理的特性や歴史的事情等により、一の都道府県のみをもって道州を設置することも可能とする。
- ・ 道州の区域は、地域の状況を考慮して定めるものとするが、その際、地域住民の意見を反映した区域となるように設定する。
- ・ なお、東京圏に係る道州の区域や道州と大都市圏域との関係については、今後の検討課題である。

25

30

○道州の担う事務

- ・今まで、都道府県が担ってきた事務については可能な限り市町村に移管し、道州は、基本的には広域自治体として市町村の区域を越える広域的な事務や高度な技術や専門性が必要な事務を担う。
- 5 ・また、現在国が担っている事務については、国が本来果たすべき役割にかか
るものを除き道州に移管する。
- ・その際、国の関与をできる限り縮小し、道州が地域の特性に応じ、自己決定
と自己責任のもと政策を展開できるよう必要な税財源についても移譲し、地
10 方税中心の歳入構造の構築を図り、道州の安定的な財政運営が可能となるよ
うにする。

○道州制への移行

- ・道州制への移行は、様々な角度から十分な検討を行った上で、全国一斉に行
うこととする。ただし、一定の条件が整った地域においては先行移行する。
- 15

(2) 道州制の効果

上記のような「道州制」が、導入されることによって、次のような効果が得られるものと考えられる。

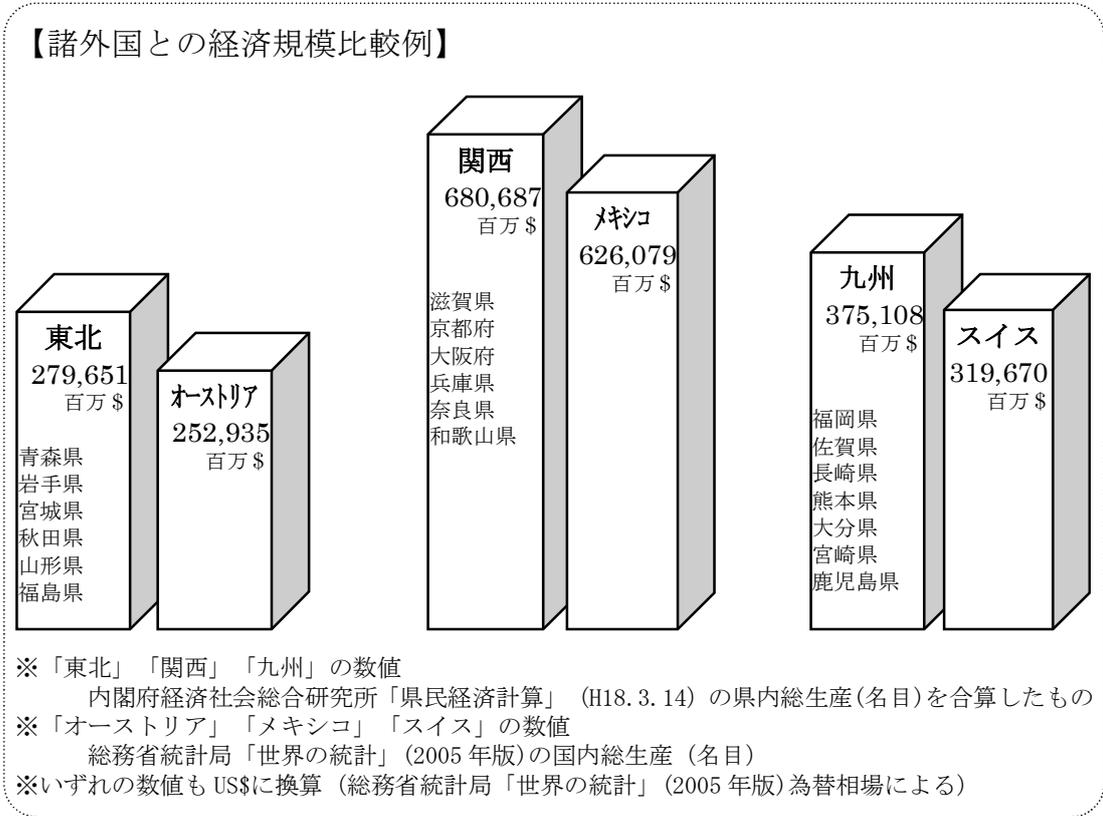
- 20 ○ 道州制は、国と地方双方の政府を一体的に再構築するものであり、この国
のかたちを抜本的に変革することにつながる。

- 道州は、現在以上に多くの都市や地方を併せた地域で構成される広域自治
体であることから、都道府県の区域を越える広域的な行政課題にも迅速・適
25 切に対応することができる。

国の大半の権限を移譲された道州が、地域ブロックを単位に、その地域の
実情や特色を踏まえながら、より広域的な施策を民主的かつ総合的に展開で
きる。

- 30 ○ 道州毎にエンジンとなる都市が複数備わることにより、道州内での地域振
興策の棲み分けも進み、自立した圏域の形成、自己決定と自己責任を基本と
した活力のある地域社会となる。

経済規模等の基礎的条件が均衡化され、自立性の高い圏域で構成される広域自治体である道州が競い合うことにより、東京一極集中を是正し、多極創造力拠点を複数形成することが可能となる。



5

○ 既存の行政区域内に全ての機能や施設を整備しようとする、いわゆる「フルセット主義」から脱却し、より広域的な観点からの施設の有効活用や戦略的な投資、ダイナミックな機能分担などが可能となる。

10 ○ 中央省庁や地方支分部局の解体再編を含めた役割分担の見直しによって、肥大化・硬直化した国(中央政府)の機関、人員及び行政経費を大幅に削減するとともに、国と都道府県の二重行政を解消し、効率的な行政運営が可能となる。

15 **なお、道州制導入による具体的なメリット事例は別紙2のとおりである。**

6 道州制の実現に向けて

現実に道州制を導入するに当たっては、今後、解決しなければならない課題が残されており、政府及び我々地方自治体が協働して次のような取り組みを行い、分権型社会の実現に向けた確かな一歩を踏み出すことが必要である。

5 なお、地方分権改革は、道州制の導入を待たずとも当然進められなければならない。道州制の論議が地方分権改革を停滞させる理由となってはならない。道州制の議論の決着を待たずとも可能な改革は着実に進める必要があることは言うまでもない。

10 (1) 国と地方が一体となった検討機関の設置

道州制の導入は、国と地方の双方の政府のあり方を再構築するものであることから、地方六団体の各代表者と関係閣僚等により構成され、道州制の実現に向けた具体的事項について検討・決定する「国と地方公共団体とが一体となった検討機関」を常設し、特に、中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方、
15 地方公共団体の条例制定権の拡充・強化の方策、自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築について議論を進める。

① 中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方

20 中央省庁の解体再編を含め、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討する。

- ・国と地方の役割分担に基づき、国の事務権限の仕分けを行う。
- ・地方支分部局の事務のうち50%～80%は地方に移譲すべきとする地方側の研究成果もあるが、今後中央省庁の権限も含めて検討を行う必要がある。
- 25 ・中央省庁・地方支分部局の解体再編に伴い、国から地方への公務員の身分移管の方策について検討する。

平成17年にある県が行った「国の地方支分部局の事務権限に関する調査結果」によると、地方農政局や地方整備局の行っている事務のうち、地方に移譲すべき事務の割合は60%程度あると報告されている。

平成15年度末の地方農政局の定員は約2万人、地方整備局と北海道開発局は約3万人であり、合計5万人の60%、3万人分の事務が移管できることとなる。

出典：「地方支分部局関係調査結果」（2004年3月 地方分権改革推進会議事務局）

② 地方公共団体の条例制定権の拡充・強化

5 現在、国が地方公共団体に対し新たに事務又は負担を義務づけると認められる施策の立案をしようとする場合には、長または議長の全国的連合組織に情報を提供する制度を創設するための地方自治法の改正案が審議されているが、これだけでは国の法令等による関与を撤廃する手段としては十分ではない。

10 地方分権の本質が、「決定権」の移譲であることから、地方が果たす役割について、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限とするとともに、地方公共団体が条例で定める範囲を拡大・強化する具体的な仕組みを構築する。

その基本的な考え方は、以下のとおりである。

15 地方が担う事項について、全国一律の基準が必要な場合に限り、国が大綱的に法令で定めることを原則とする。

この場合、国が定めるべき基準の範囲を国が決定してしまうと法令による過剰関与を招くため、そうならない仕組みをつくる。

たとえば、次のような方法について具体的に検討を行う。

a) 立法権の分割

- 20
- ・地方自治体に立法権を与えることを憲法上明記する。
 - ・国が立法する範囲を限定する法律を制定する。

ただし、これらは「連邦制」となる可能性がある。

b) 国の立法過程への地方側の関与

- 25
- ・国の法案作成過程において地方の意見を反映させるため国と地方による協議機関を設ける。

- ・参議院を地方代表により構成される形に改革する。

c) 政省令に対する条例の優先権の付与

- ・法律で政省令に委任されている事項を、条例により変更することを可能とする。

5

③ 自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築

地方公共団体の自主的・自立的な行政運営が財政面でも可能となるような税財政制度の構築が不可欠である。

10 地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、国税と地方税の双方について一体的な税制改正を行い、できるだけ税源の偏在性が少なく、税収の安定性を備えた地方税体系を検討する。

同時に、道州間、市町村間の適切な財政調整制度を検討する。

- ・地方税の割合を上げていくためには、税収が安定し、偏在性の少ない消費税の地方消費税への移譲が考えられる。
- 15 現行交付税制度は国税を財源としているため、地方側が主張する地方固有の財源論と国(財務省)が主張する国から地方への仕送り論が対立している。
地方の財源であるということを明確にするため、ドイツの共有税方式なども参考に新たな財政調整制度を検討する。

20

ドイツでは、所得税と法人税、付加価値税の3税目が、連邦と州の共有税とされている。所得税と付加価値税については、その一部が市町村にも配分されている。

- ・共有税の配分割合(%) (2000年度)

	連邦	州	市町村
所得税	42.5	42.5	15.0
法人税	50.0	50.0	0
付加価値税	52.0	45.9	2.1

出典：「地方財政システムの国際比較」(2002年6月 財務省財務総合研究所)

(2) 国民意識の醸成

道州制の導入にあたっては、国民意識の醸成、国民の理解を得ることが大きな

課題であり、道州制のメリットや課題についてわかりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努める。

5 (3) 北海道道州制特区の実現

北海道における道州制特区の取組は、国から権限とそれに伴う財源を大幅に移譲し、これまで国の地方支分部局が担ってきた役割を地方公共団体が十分に果たせることを国民に証明できる絶好の機会であることから、速やかに北海道道州制特区推進法を制定し、地方分権のモデルとして具体的な取組を進めることを求める。

なお、道州制特区を進めるに当たっては、必要な財源を確実に措置した上、北海道の裁量性が高まる形で権限移譲を行うことが必須である。

その他の意見

なお、道州制の導入に関して以下のような意見がある。

- 5 ○ 道州制導入の是非を判断する前に、まずは、現行の都道府県への権限移譲を推進すべきである。

- 道州制の導入を是とするためには、国と地方の役割分担にふさわしい中央省庁のあり方、税体系及び財政調整制度を具体的に提示する必要がある。

- 10 ○ そもそも、地方制度のあり方は、上からの枠組み論ではなく、地方（住民）が決めるべきものであり、地域住民の意見や自治体間の議論を踏まえる必要があり、現時点では、国民的な関心事となっていない。

分野	国	広域自治体	市町村
社会資本整備	<ul style="list-style-type: none"> ○高速自動車国道 ○第一種空港(計画) 	<ul style="list-style-type: none"> ○一般国道、都道府県道(広域) ○一級河川、二級河川(広域) ○港湾(特定重要港湾) ○空港 ○治山・砂防(広域) ○保安林(広域) 	<ul style="list-style-type: none"> ○都道府県道(地域完結)、市町村道 ○二級河川(地域完結)、準用河川 ○港湾(重要、地方) ○都市公園 ○治山・砂防(地域完結) ○下水道 ○保安林(地域完結) ○公営住宅 ○都市計画 ○土地改良
産業・経済	<ul style="list-style-type: none"> ○通貨、金融、度量衡 ○経済政策 ○証券取引 ○エネルギー 	<ul style="list-style-type: none"> ○中心市街地活性化(方針) ○伝統的工芸品産業振興(広域) ○産業クラスター計画 ○ホテル、旅館業等登録 ○農協監督(広域) ○農地保全(転用許可) 	<ul style="list-style-type: none"> ○中心市街地活性化(計画) ○伝統的工芸品産業振興(地域完結) ○商店街振興 ○商工会議所・商工会監督 ○農協監督(地域完結)
交通・通信	<ul style="list-style-type: none"> ○鉄道 ○航空管制 ○一般放送 	<ul style="list-style-type: none"> ○地方鉄道、バス ○有線テレビジョン放送許可 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域交通(コミュニティバス)
雇用・労働	<ul style="list-style-type: none"> ○労働基準 	<ul style="list-style-type: none"> ○労使紛争 ○無料職業紹介 ○職業能力開発 	
福祉・健康	<ul style="list-style-type: none"> ○健康保険、年金 ○難病対策(研究) ○医薬品製造販売許可 	<ul style="list-style-type: none"> ○高度医療 ○感染症対策 	<ul style="list-style-type: none"> ○生活保護(実施) ○介護保険(実施) ○高齢者、障害者、児童、母子福祉サービス ○難病対策(実施) ○水道事業
教育・文化・科学技術	<ul style="list-style-type: none"> ○国立大学法人の運営 ○義務教育(基準設定) ○宇宙・海洋開発 ○国宝・重要文化財指定 	<ul style="list-style-type: none"> ○大学、高等学校、特殊学校、学校法人 ○義務教育(学級編制、教職員定数の標準決定) 	<ul style="list-style-type: none"> ○義務教育(実施)
環境	<ul style="list-style-type: none"> ○地球温暖化対策 ○一般廃棄物対策(方針) ○産業廃棄物対策(方針) ○国立公園の指定 ○野生生物保護(方針) 	<ul style="list-style-type: none"> ○大気汚染防止 ○水質汚濁防止 ○産業廃棄物対策 ○野生生物保護 	<ul style="list-style-type: none"> ○一般廃棄物対策
治安・安全・防災	<ul style="list-style-type: none"> ○防災(制度設計) ○国民保護(制度設計) 	<ul style="list-style-type: none"> ○警察 ○防災(広域計画) ○国民保護(広域計画・実施) 	<ul style="list-style-type: none"> ○消防 ○防災(地域計画) ○国民保護(実施)
その他	<ul style="list-style-type: none"> ○税関 ○旅券 ○外交、防衛、安全保障 ○司法 ○出入国管理 		<ul style="list-style-type: none"> ○戸籍、住民基本台帳 ○外国人登録

道州制導入のメリットに関する具体例

道州制導入の将来像をより分かりやすくするため、道州制の導入により考えられる具体的なメリット事例を行政分野毎に例示する。

〔社会資本整備〕

(幹線道路整備)

○都道府県間道路の計画的な整備促進

現在、県と県をつなぐ県間道路については、両県の進捗度に関係があり、早期に事業効果を発揮することができないのが現状である。道州制が導入されることにより、国県道を含めた全体整備に関する投資の優先度が調整され、県境に関係なく一体的な道路整備が行われ、早期に供用が開始され道路利用の利便性が向上する。

(道路管理)

○道路の利便性向上

現在の一般国道の管理が道州に移管されることにより、道路情報が一元化され、事故や災害の情報を迅速に把握して住民に提供できるようになる。

また、除雪作業などについては、地域内を一体的・計画的に行うことができようになり、対応済みの箇所と未対応の箇所が混在することがなくなり、道路利用の利便性が増すとともに、スケールメリットにより管理コストが削減できる。

(河川管理)

○水系一体での河川管理

現在の一級河川の多くは複数県にまたがっていると同時に、同一水系であっても知事管理区間と大臣管理区間があり、国と都道府県が調整しながら整備、改修、維持管理等を行っている。道州制が導入されることにより、道州の実情を踏まえた水系の一体的かつ柔軟な管理が可能となる。

○水系一体での情報提供

現在、河川情報についても国や都道府県がそれぞれ管理する河川の情報を提供しており、他の管理者が管理する河川の情報は提供されていない。

河川の上流部と下流部で管理者が異なる場合などは、複数のところから情報を取得する必要があり、また、情報の内容も異なることから、知りたい情報の迅速な入手が困難となっている。道州制が導入され水系毎の河川の管理が一元化されれば、河川情報をもっとわかりやすく有効なものとなる。

○水系一体での災害復旧

災害発生後の河川の復旧工事においても、河川を管理する国、県、市町村それぞれからバラバラに工事の発注が行われているため、結果的に復旧工事が進まないことがあったが、道州制を導入し河川を一元的に管理して工事復旧等を行えば、復旧工事が一体的に行われ、迅速な復旧、経費の削減につながる。

〔産業・経済〕

（産業政策の振興）

○広域的な産業政策の推進

地域産業クラスターの形成促進や新産業の振興などについては、現在各県単位で取り組んでおり、また、国においても所管省庁ごとにバラバラに取り組んでいる。道州制が導入されることにより圏境が少なくなり、また国の権限・財源が移譲されることで、道州が総合的に実施することが可能となり、効果的な事業推進が可能になる。

（国際競争力の強化）

○港湾の機能強化

現在は、ひとつの湾の開発、保全、管理等に関わる制度や事業が複数の県の複数の部署で行われているため、本来持っている豊かさやポテンシャルが十分に発揮されていなかったり、過当競争となったりしている。道州制を導入することにより、分野・圏域の壁を取り払い、ビジョンに基づいた総合的・一体的な保全や管理、役割分担や機能集約を図ることで港湾の競争力を高めることができる。

○空港の機能強化

現在、各県にひとつ又は複数の空港が整備され、それぞれの県が管理・運営等を行っているため、過当競争となったり特色ある空港経営が行われていない。道州制を導入することにより、空港の役割分担や機能集約を図ることで、それぞれの空港の有効活用が図られることとなる。

（観光振興）

○広域的な観光のPR

現在、府県にまたがる広域的な観光資源であっても、県内エリアに限定したPRを行っている場合が多い。道州制を導入することにより、広域的な観光資源を一体としてPRしやすくなるとともに、海外からの誘客とそのため条件整備を広域的に実施することにより、国際競争力のある観光地づくりが促進される。

(農業振興)

○新品種などの広域普及と農産物の競争力強化

現在、各県が開発した新品種は多くの場合、各県ブランドとするために他県への栽培許諾が認められていない。道州制を導入することにより、広域で栽培を行い統一品種としてまとまった量が確保されれば、国内市場、海外輸出での競争力の強化に繋がり、ブランドの確立も可能になる。

(農地転用)

○農地転用の迅速化

4 haを越える農地転用の許可権が道州に移譲されることにより、農地転用と都市計画法や森林法の開発許可窓口の一本化が図られ、手続きの煩雑さが軽減されるとともに、申請から許可までの時間が短縮される。

(水産振興)

○栽培漁業の推進

現在、複数の県において、種苗生産・放流されている魚種のうち、マダイ、ヒラメ、クルマエビ等は、放流後県境を越え広域に移動することが報告されている。道州制が導入され県境がなくなれば、受益を受ける漁業者が、ひとつの道州に属することになり、放流効果を高めるための中間育成など、つくり育てる漁業への取り組みが一層進むことが期待できる。

(水産資源管理)

○水産資源管理の効率化

現在、同じ政策（資源回復計画）を策定するにあたり、海域ごとに、水産庁（太平洋区の資源）と協議したり、瀬戸内海漁業調整事務所（瀬戸内海の資源）と協議するという効率の悪い事務を行っている。道州制を導入し水産庁の管理区分も変えることにより、効率のよい行政事務が可能になる。

〔交通・通信〕

(情報システム)

○情報ネットワークの効率化

現在、県単位で情報ハイウェイを保持しているため、個々に維持管理コストが発生している。道州制を導入することにより、スケールメリットが生じ、ネットワーク基盤の維持管理コストを抑制できるとともに、有効活用が図られる。

(例) 防災…防災情報の共有

医療…遠隔医療、電子カルテの共有化

教育…教育コンテンツの共有、学校間交流、高大連携

○情報ネットワークの有効活用

現在、各県により各種の申請様式・手続き等に違いがあるが、道州制を導入することにより様式や手続きが共通化されれば、手続きのワンストップ化が図られるなど、申請を行う住民や企業の利便性が向上する。

○バックオフィス系情報システムに係る開発・運用コストの抑制

人事給与、財務会計、文書管理等の処理を行うバックオフィス系情報システムについては、現在、県ごとに開発・運用を行っているため、個々にコストが発生している。道州制が導入されることによりスケールメリットが生じ、システムの開発・運用にかかるコストを削減することができる。

〔雇用・労働〕

(無料職業紹介)

○地域の実情に応じた無料職業紹介

道州制が導入され、無料職業紹介が道州に移管されることにより、地域の産業行政や雇用行政と連携した職業紹介を行うことができるようになる。

〔福祉・健康〕

(医療)

○医療情報の提供

道州制を導入することにより、都道府県を越えた広範囲にわたる医療情報を提供することが可能となる。また、衛生研究所等の試験検査施設についても統合が可能になり、集約的かつ効率的な設備投資や人的配置が可能になり、効率的な高度検査体制の整備を図ることができる。

○高度・特殊医療施設の整備

道州制を導入することにより、「心神喪失者等医療観察法による指定入院医療機関」や「結核・精神の合併症病棟」の整備など、高度医療や特殊医療にかかる施設整備について県境を越えた広域的な対応が可能となる。

○周産期医療ネットワークの構築

道州制を導入することにより、現在の県境を越えた医療圏が設定され、搬送体制の確立や、ハイリスク妊婦、未熟児等の保健指導のための広域での医療機関の連携、効果的なネットワークが構築でき、医療サービスの向上につながる。

(感染症対策)

○感染症対策における病床の整備

感染症はその発生が狭い地域にとどまるものではないため、新興・再興感染症対策は圏域を越えた対応が必要である。道州制が導入されることにより、感染症病床の整備や専門的医療機関の有効活用が図られる。

(薬事)

○薬事指導

薬事関係業態が広域多様化している現在、薬事関係許認可、監視指導等の法定受託事務や自治事務については、各県において法の運用や対応に差が見られるが、道州制を導入することにより、運用解釈・許認可手数料・要項等で定めている特例販売業の販売品目等について、より広範囲で統一的な規制や指導が可能になる。

(水道)

○水道事業

道州制を導入することにより、同一水系における複数河川の水道事業の統合が可能となり、渇水時における水資源の融通などについて、迅速な対応が可能となる。

〔教育・文化・科学技術〕

(青少年健全育成)

○有害環境の規制

現在、各都道府県単位で有害図書・有害環境等の規則に差があるため、有害図書等に指定されていても、容易に隣県から入手できる状態となっているが、道州制を導入することにより広範囲で規制等が統一されれば、有害環境の浄化が促進され、健全な青少年育成につながる。

(科学技術振興)

○地方公設試験機関の活性化

道州制を導入し、道州内の公設試験研究機関を工業系、農業系、水産系等の系統で組織化すれば、個々の県では投資効果が見込みにくい研究であっても、規模の拡大によって相応の効果が期待できる。更には、道州内の国系研究機関との連携や統合等により道州単位で国際レベルの研究ポテンシャルを有することも可能となる。

(スポーツ振興)

○国民体育大会の広域開催

現在、国民体育大会は一都道府県で単独開催されているが、道州制を導入し広域で開催すれば、既存施設の有効活用が図られ、準備・運営に関わる財政的負担の軽減が図れる。

(国際交流)

○広域的な国際交流の推進

現在、各地域単位で海外の都市等との姉妹提携などにより交流を行っているが、道州制を導入することにより、より広域的な範囲で選択と集中を行い、方向性を定めた国際交流を行うことができる。

【環境】

(大気汚染防止)

○広域的な排出ガス規制

自動車の排出ガス規制を行う場合、ひとつの県で規制を行ってもその実効性が少ない。道州制を導入することにより、広域的な基準設定や規制が可能となり有効な対策を講じることができる。

(森林整備)

○県境を越えた森林整備

森林は国土の保全、水源のかん養、二酸化炭素の吸収・固定など多様な公益的機能を有している。道州制が導入されることにより、県単位を越えたより広域的な観点から総合的な施策展開が可能となり、これらの機能を最大限に発揮させることができるようになる。

(廃棄物対策)

○廃棄物の処理計画

現在、産業廃棄物は県域を越えて移動しており、排出、最終処理、中間処理が府県を越えた広域にまたがって処理されている実態がある。道州制を導入することにより、産業廃棄物の広域的な処理計画の策定・実施が可能となる。

また、現行の産業廃棄物税も都道府県によって導入状況にばらつきがある。道州制を導入することにより、より統一的な基準に基づく課税制度への移行が可能となる。その結果、各都道府県で問題となっている産業廃棄物の処理について、広域的な処理やリサイクル資源の確保、不法投棄の効果的な取締りなどが可能となる。

(国立公園)

○国立公園の活用

国立公園は複数の県にまたがる広範囲なものが多いため、国立公園に対する各県の開発と保護に対する考え方が異なる場合にはその調整が難しい。道州制を導入することにより、統一したビジョンで公園を活用することができる。

(鳥獣保護)

○鳥獣保護

野生鳥獣の生息域は広範で、県の区域を越えて生息している。道州制の導入により、実際の生息域に見合った広範な鳥獣保護計画の策定や保護区域の確保が可能となり、より有効な対策を講じることができる。

[治安・安全・防災]

(防 災)

○広域災害に対する効果的な防災体制整備

道州制を導入することにより、大規模な地震や風水害等、広域災害に対応するための効果的・効率的な防災体制を整備することができる。

- ・ 防災拠点施設の効果的な配置と計画的整備
- ・ 防災情報システムの一元化による防災情報の円滑・迅速な共有
- ・ 広域展開企業等との防災協定の円滑化
- ・ 防災関係スペシャリストの養成、特殊・高度な資機材の整備
- ・ 防災関係資機材や救援物資の効率的な備蓄と運用

(災害対応)

○指揮命令系統の一元化

道州制を導入することにより、現在の府県域を越える大規模災害発生時に、他団体への応援要請、国・関係防災機関との連絡調整等が簡素化し、迅速な対応が可能になる。

また、被害情報収集・応急危険度判定等、業務の運用を広域的に標準化し、迅速かつ適切な執行が可能となる。

(危機管理)

○武力攻撃事態における迅速な国民保護措置

道州制を導入することにより、日本に対し武力攻撃が行われた場合、現在の府県域を越えた避難・救援等の国民保護措置が迅速かつ円滑に実施できる。

○家畜伝染病発生時の対応

道州制を導入することにより、家畜伝染病発生時の人員、防疫資材の迅速な確保が可能になる。道州を1つの防疫単位とすることで、現在、県→国→県の流れで行われている人員要請は、国への要請部分が省略でき、必要な人員、防疫資材を迅速に必要な地域（いわゆる旧県レベル）への投入が可能となる。

(警察)

○広域的な犯罪捜査

現在、都道府県境を越えた犯罪捜査が迅速に行われているとはいえ、このことが検挙率の低下にも繋がっている。道州制を導入し、道州単位で警察組織を構成すれば、広域的な犯罪捜査が迅速かつ効果的に行うことが可能になるとともに、広域災害時の緊急対応なども円滑になる。

[その他]

(税 務)

○広域的な課税の実施

産業廃棄物やプレジャーボートに対する課税など、一つの都道府県だけで実施しても効果の上がない課税であっても、道州制を導入することにより、その目的に沿った広域での課税が可能となる

○納税者の申告・納税事務手続きの負担軽減

道州制を導入することにより、複数都道府県に事務所を有する法人や個人は、事業税や県民税に係る申告・納税を一度で済ますことができ、納税者の事務負担が軽減できる。

(人材育成)

道州制を導入することによるスケールメリットにより、税務職員をはじめ、高度の専門知識を必要とする職員に長期間の研修を行う制度を設ける（例えば、国の税務大学校のようなものを設置）などして、職員の能力向上を図ることができる。

(施設の効率的配置)

道州制を導入することにより区域が広域化すれば、各県が設置している各種の公設試験研究機関や農業大学校、種苗生産施設などの統廃合が可能となり、効率的な施設配置を行うことができる。