

分権型社会における 広域自治体のあり方

平成18年6月

全国知事会
道州制特別委員会

目 次

はじめに	1
1 検討の視点	2
2 分権型社会における行政の役割分担	4
(1) 国と地方の役割	4
(2) 広域自治体と基礎自治体の役割	8
3 分権型社会における広域自治体の要件	10
(1) 広域的な課題を迅速・適切に処理できること	10
(2) 自立性が高いこと	11
4 現行制度による対応の可能性	12
(1) 広域連合による対応の可能性	12
(2) 都道府県合併による対応の可能性	14
5 分権型社会における新たな広域自治体像	15
(1) 道州のイメージ	15
(2) 道州制の効果	17
6 道州制の実現に向けて	20
(1) 国と地方が一体となった検討機関の設置	20
(2) 国民意識の醸成	23
(3) 道州制特区の推進	23
付記意見	24

道州制導入のメリットに関する具体例 別紙

はじめに

- 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評価するものである。

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や、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。

- 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活発に議論されているほか、古くから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きたところである。

- こうした状況を踏まえ、広域自治体改革の当事者である我々都道府県も、平成17年7月に全国知事会に道州制特別委員会を設け7回にわたる委員会を開催し、市町村合併の進展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ところである。

本報告書は、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。

- 政府や各政党をはじめとする関係機関におかれては、道州制の議論を進めるに当たっては、本報告書の趣旨を十分踏まえることを求めるものである。

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。しかしながら、現在も「真の分権型国家」を構築するには至っておらず、国と地方の双方の政府を抜本的に見直し、そのあり方を再構築することが必要である。

- 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、そして情報を過度に中央に集中させ、地方の活力を奪ってきた。

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創造、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。

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で画一的な行政システム」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。

- こうした観点から、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。

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」の廃止や所得税から住民税への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は激しく、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」を構築するまでには至っていない。

- 国から地方への「決定権」の移譲と国の関与の廃止・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はなく、憲法改正も視野に抜本的に見直し、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する必要がある。

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、国の果たすべき役割を次のように規定している。

- 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

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、何が全国的な規模や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、地方側から見ると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国の関与が行われてきた。

- 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も少なくない。

- こうした国の過剰関与・規制の撤廃のため、地方六団体は平成16年8月に
 - ・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・権限の拡大を求めた提案を行い、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、国の役割を外交・防衛・司法など国家の存立に関わる事務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。

しかしながら、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配分することである。

つまり、住民に身近な行政サービスについて、住民に身近な地方自治体が自己決定・自己責任を基本理念として、企画立案から管理執行まで一元的に担うという観点から「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16年9月に策定した地方分権推進要綱で、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、国が本来果たすべき役割を純化・重点化することで、国は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、金融政策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。国が本来果たすべき役割に集中し、国民及び国際社会からの期待に応えていくことが、我が国の国家戦略としても極めて重要である。

- 一方で、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うことで、地方における事務の総合性が確保されるとともに主体的・戦略的な政策展開が可能となる。

- なお、役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「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。

(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を担うことが基本となる。

- 市町村合併の進展により、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ものはできる限り市町村に移管すべきである。

また、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、広域自治体は産業の活性化や雇用対策など広域にわたる行政課題について、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可能となり、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。

- 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、地方空港 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、大気水質汚濁防止対策 等
- ⑤ 高度技術や専門的知識を必要とする行政分野
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。

広域自治体による小規模市町村に対する補完の必要性は残るが、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、市町村間の水平補完によることも考えるべきである。

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前述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。

(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・適切に処理す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し、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。

＜広域行政課題の例＞

- ・ 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)
 - ・ 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
- 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。

○ 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提供する社会であり、そのためには、それぞれの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。広域自治体が、その圏域の責任ある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広域自治体間である程度均衡化されている必要がある。

○ また、経済のグローバル化や国際競争が加速する中で、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、既存の都道府県ではそのプレゼンスが弱いとの指摘もあり、よりスケールの大きな規模で、資本や産業技術・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高めることが必要である。

これまでわが国は東京というひとつのエンジン（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）によって発展してきたが、分権型社会においては、それぞれの地域が核となるエンジンを備え、活力を持って自立し、地域力を発揮して行かなければならない。

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のである。

○ 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提供するとともに、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。

4 現行制度による対応の可能性

現行都道府県が前述した分権型社会における広域自治体に求められる役割や要件を満たす方策として、広域連合、都道府県合併による対応が考えられる。これらの方策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。

(1) 広域連合による対応の可能性

広域連合は、現行制度上認められているという点では現実的であり、地域の実情に応じて活用されるべきものではあるが、自らの税財源がなく、意思決定に時間がかかるということも考えられ、また、組織上、屋上屋を架すことにもなりかねず、広域自治体の抜本的な再編の姿とは言えない。

- 広域連合は必要な事務・事業の配分を国から直接受け入れることができるものとされており、広域行政課題に効果的に対応するとともに、国からの権限移譲の促進のため活用することが可能である。
- しかしながら、広域連合には課税権がないため、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は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ことも想定される。

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、屋上屋を架すことにもなりかねず、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ことや広域連合で実施する事務と都道府県で実施する事務の連携・調整の面で総合的な対応が不十分となることなどが懸念される
- さらに、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であり、地方自治全般を担う存在ではないため、自立性の高い圏域の形成にただちにつながるものではない。

- こうしたことから、広域連合は、現行制度上認められているという点では現実的であり、地域の実情に応じて活用されるべきものではあるが、広域自治体の抜本的な再編の姿であるとは言えない。

(2) 都道府県合併による対応の可能性

自主的合併による区域の拡大を通じて、広域的な行政課題に効率的に対応することも可能であるが、自主的な合併だけでは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という見地からは、限界があると考えられる。

- 現行制度の下でも住民合意を得て、都道府県が自主的・主体的に合併を進め、広域的な行政課題に対応することは可能であるが、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りにくい。
- また、都道府県合併により、自立性の高い圏域を形成することは不可能ではないが、自主的な合併だけでは日本全国に自立性の高い圏域が形成されるとは限らず、広域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提供するという分権型社会の基礎が形作られるまでには至らない。
- 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う地方分権改革の見地からは、都道府県合併による対応だけでは限界がある。

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、現行都道府県制度を基礎においた対応では限界があり、国と地方のあり方を同時・一体的に改革する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、都道府県制や広域連合、都道府県合併など、現行制度を基礎においた対応ではどうしても限界があり、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同時・一体的に抜本的に見直し、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。

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。地方が提案している税源移譲、国庫補助負担金改革、過剰関与・規制の撤廃等は、道州制の議論に関わらず、待ったなしで確実に進めるべきものである。

(1) 道州のイメージ

真の分権型社会を担う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。

なお、「道州制」の制度設計においては、必要に応じて憲法改正に関する議論も踏まえて検討を進めていく必要がある。

○道州の位置づけ

- ・ 道州は、都道府県に代わる地方自治体とし、地方自治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自治体として、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。

○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、経済的に自立性の高い圏域を形成するという観点や地域の事情を考慮して定めるものとするが、その際、住民が一体感を持つことができるよう地域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。

○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、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。
- ・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と判断され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展開できるよう必要な税財源についても移譲し、地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、単なる都道府県の組み合わせによる区域論を先行させることなく、各都道府県間の調整や地域住民の意見集約を行う仕組みを構築するなど、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。
- ・なお、道州制への一斉移行に先立ち、一定の条件が整った地域において制度を試行することも可能とする。
- ・また、道州制の導入につながる過渡的な制度として、人口や行財政基盤等が一定の程度を越える府県に権限等を移譲して都道府県を再編、集約する制度を導入すべきとの意見もある。

(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。

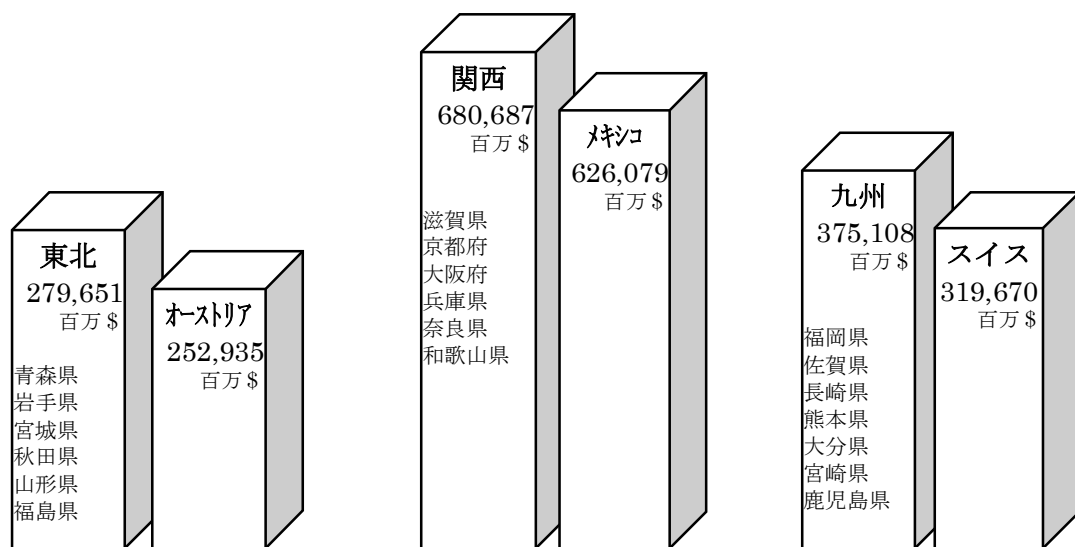
- 道州制は、国と地方双方の政府を一体的に再構築するものであり、この国のかたちを抜本的に変革する地方分権改革の推進につながる。
- 道州制は、現在の都道府県の規模や権限等による限界（「地域の壁（県境の壁）」と「権限の壁」）を同時に解消するものであり、県境を越える広域的な地域課題に対し、道州が広範な自治立法権に基づき、制度づくりを含めた一元的・総合的な取り組みが可能となる。
- 道州の範囲が、都道府県の区域を越える「広域的な行政課題」の範囲あるいはその背景となる「社会・経済活動」の範囲（日常生活圏、通勤・通学圏、経済圏など）と整合することにより、広域課題に迅速・適切に対応することができるようになる。
また、規模の拡大により、道州内に存在する多種多様な資源（資金、人材、情報、文化など）をより効果的に活用した地域経営が可能となる。
- 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、社会資本や交通、産業の状況などその地域の実情や特性を踏まえ、分野毎に縦割り単発的に施策を行うのではなく、分野を横断した総合的な施策を民主的に展開できるようになり地域の主体性が高まる。
- 現在、国が決定・実施している事務を道州が担うとともに、道州内分権を徹底し、現在都道府県が実施している事務の多くを市町村や地域の実情に応じた区域を単位とする道州の地方機関が担うことにより、現在よりも地域・住民に近いところで行政運営が行われることとなり、自治・分権の拡大につながる。

○ 複数の地域がひとつの道州となることにより、住民や産業・文化などにおいて新たな出会いやつながりが生まれ、新しいビジネスチャンス、新たなNPO活動、新たな文化が芽生え、地域の経済や社会が活性化していく大きな可能性が広がる。

○ 道州毎に地域を牽引していくエンジンとなる都市が備わるとともに、道州全域での地域振興も進み、自立した圏域、自己決定と自己責任を基本とした活力のある地域社会が形成される。

経済規模等の基礎的条件がある程度均衡化され、自立性が高まった広域自治体である道州が、質の高い行政サービスを提供する地域経営を競うことにより、東京一極集中を是正し、多極創造力拠点が各地に複数形成される。

【諸外国との経済規模比較例】



※「東北」「関西」「九州」の数値
内閣府経済社会総合研究所「県民経済計算」(H18.3.14)の県内総生産(名目)を合算したもの

※「オーストリア」「メキシコ」「スイス」の数値
総務省統計局「世界の統計」(2005年版)の国内総生産(名目)

※いずれの数値もUS\$に換算
(総務省統計局「世界の統計」(2005年版)為替相場による)

- 広域自治体が、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」になりがちな面を克服しやすくなり、より広域的な観点から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。

- 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できるとともに、国のブロック別、都道府県別の出先機関と都道府県の二重行政を解消し、効率的な行政運営を行いやすくなる。

なお、「道州制導入のメリットに関する具体例」は別紙のとおりである。

6 道州制の実現に向けて

道州制を国と地方双方の政府を再構築するものとして導入するためには、今後、解決しなければならない課題も残されており、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必要がある。

(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、両者が共通の認識を持って推進していくことが不可欠である。そのため、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審議する「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、地方自治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。

なお、国と地方による検討機関の設置に先立ち、地方六団体によるプロジェクトチームを設置して、国と地方の重複事務等の現状分析や税財政制度等について検討を進める。

① 中央省庁の解体再編を含めた中央政府のあり方

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 60%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、さらに中央省庁の権限も含めて検討を行う。
- ・ 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も検討する。

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%程度で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の合計は約3万人〔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）〕であり、5万人の60%3万人分の事務が移管できることとなる。

② 地方自治体の条例制定権等の拡充・強化

国が地方自治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地方自治法の改正が行われたが、これだけでは国の法令等による地方への関与を撤廃する手段としては十分ではない。

地方分権の本質が、地方への「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にするとともに、地方自治体が条例で定める範囲を拡充・強化するなど、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。

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恐れがあるため、そうならない仕組みづくりを行う。

たとえば、次のような方法について具体的に検討する。

a) 国による立法範囲の明確化

国が法律に定めるべき具体的な基準や範囲をあらかじめ定め、これを一般的な立法に関するルールとして基本法等に明記する。

また、憲法を改正して、地方に関わる国の法令については基本的な事項を定めるにとどめ、国と地方自治体の適切

な役割分担を損なうような関与、とりわけ地方自治体固有の事務である自治事務にまで及ぶ法令の関与などは行わないことを明記する。

b) 国の立法過程への地方側の関与

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。

また、憲法を改正して地方代表の議院を設ける。

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。

③ 自主性・自立性の高い地方税財政制度の構築

道州制の導入にあたっては、地方自治体の自主的・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。

地方が担う役割に見合った地方税収を確保するためには、税源配分方式を抜本的に再構築するとともに、例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入や国と地方の徴税事務の一元化など、現行の国税と地方税の税目や課税権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築する。

また、道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サービスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法については、国と地方において決定する仕組みの導入を検討する。

更に、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討する。

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、国民の意識を醸成し、理解を得ることが大きな課題である。そのため、道州制の導入によるメリットや課題について分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。

(3) 道州制特区の推進

道州制特区の取り組みは、国から権限とそれに伴う財源を地方自治体に大幅に移譲し、これまで国が担ってきた役割を地方自治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。

「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（案）は、地方自治体からの提案に基づき国からの権限移譲を積み重ねていくシステムを法的に構築すること、推進本部に知事が参画して総理・閣僚と直接議論の上推進する仕組みとなっていること、権限移譲に伴う財源はこれまで国が要していた経費を全額交付金として交付することなど、地方自治体の自主性・裁量性の高い制度設計となっており、今後、この仕組みを活用して具体的な取組を進めていく。

付記意見

本報告書において道州制導入の可否を結論づけることに対して佐藤栄佐久福島県知事、橋本昌茨城県知事、石井隆一富山県知事、石川嘉延静岡県知事、國松善次滋賀県知事、柿本善也奈良県知事から提出された意見の概要を次のとおり付記する。

1 現時点で道州制を導入する必要があるとの結論を出すのは時期尚早

市町村合併が大幅に進展した現在、広域自治体である都道府県の改革は重要であるが、その際、「国民の幸せに寄与するものかどうか」という地方分権改革の趣旨、目的に立ち返って改革の内容を検討する必要がある。現段階で必要なことは、地方分権改革を進める上で何が課題となっていて、どのように対応していくべきかの選択肢を国民に提示することである。

市町村合併が進んだ現状においても小規模市町村が多く、国と基礎自治体である市町村との間で広域自治体行政を担う都道府県の役割は引き続き重要であり、現時点で道州制の導入を結論付けることは時期尚早である。

2 国のかたちはどうあるべきかの議論が必要

道州制の導入により、中央政府の国内行政における責任、役割の大半を道州に移譲した場合、国としての戦略的・総合的な取組みが十分に展開できるのかについて十分な検討が必要である。

3 道州制導入の必要性や課題、デメリットを十分検証すべき

広域自治体としての道州を構築しようとする以上、巨大な区域を行政区域とした場合の住民の一体感、アイデンティティの喪失、政策決定主体が都道府県よりも住民から遠くなってしまうことによる住民自治の面でのデメリットは避けられない。道州制導入のメリットとして、地方公務員数の減など行政組織のスリム化を挙げる向きもあるが、その効果は限定的なものにとどまることが多いと考えられ、住民自治の面でのデメリットを上回るメリットがあるといえるかについては、十分議論する必要がある。

また、道州間の財政力格差の調整の困難性がこれまで以上に高まるのではないかと考えられる。

このような道州制導入の課題、デメリットについても十分検証すべきである。

4 都道府県の自主的な取り組みが必要

現在、県境を越える広域行政の多くについては、隣県や関係県との協議会などにより、必要な対処が行われている。

また、広域連合の活用や都道府県合併という道もある。

国民の支持を得ながら地方分権改革を着実に推進していくためには、道州制などの新たな制度の構築を国に求めていくだけでなく、地方自らが取り組めるところから取り組んでいくという姿勢が必要である。

5 住民への説明責任を果たすことができる取りまとめが必要

全国知事会としては、道州制を導入しさえすれば現在の都道府県が抱える課題をすべて解消できるかのような立論によるのではなく、各々の都道府県民への説明責任を果たすことができる客観的で公平な見解、提案を取りまとめる必要がある。改革の進め方は様々であり、その一つの方向、手段である道州制導入についても十分検討すべき多くの課題がある。道州制の導入しか有り得ないかのような立場ではなく、それぞれの地域の状況等を踏まえ、真摯に改革に取り組んでいる各都道府県知事の多様な意見を尊重すべきである。

道州制導入のメリットに関する具体例

道州制導入の効果をより分かりやすくするため、道州制導入によりもたらされると考えられる個別・具体的なメリット事例を例示する。

事例は、主に広域課題への対応の事例、住民の利便性が向上する事例、施設や設備の有効活用が図られる事例、効率的な行政運営が図られる事例に分類して例示するが、それぞれの事例が複数の効果を併せ持ち、また、複数の事例が組み合わさって総合的な相乗効果を発揮することが道州制導入の最大のメリットである。

1 広域課題への対応の事例

〔社会資本整備〕

①総合交通ネットワークの形成

現在、地方鉄道・バス等公共交通機関については、計画や認可・監督は国土交通省運輸局、整備は各事業者、道路については広域は国土交通省整備局、地域は地方自治体というように、実施主体が分かれており総合的な取り組みに欠けている。

道州制を導入することにより、地域の交通需要等の実態に応じた総合的な交通ネットワークの形成に取り組むことが可能となる。

②都道府県間道路の整備促進

現在、県と県をつなぐ県間道路の整備については、両県の進捗度に開きがあり、早期に事業効果を発揮できないことが少なくない。

道州制を導入することにより、国道県道を含めた全体整備に関する事業の優先度が調整され、県境道路についても一体的な道路整備が促進されることから、早期に供用が開始され利用者の利便性が向上する。

③港湾の機能強化

現在、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、実効性のあるビジョンに基づいた役割分担や機能集約、総合的・一体的な保全や整備・管理が可能となり、港湾の競争力を高めることができる。

④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を図ることが可能となる。

〔産業・経済〕

⑤広域的な産業政策の推進

現在、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、各県や各所管省庁ごとに取り組みが行われている。

道州制が導入され圏境が少なくなり、また国の権限・財源が移譲されることにより、広域的な産業振興を道州が総合的に実施することが可能となり、効果的に事業が推進される。

⑥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少なくない。

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が広域的に実施され、魅力ある観光地づくり、国際競争力のある観光地づくりが促進される。

⑦広域的な国際交流の推進

現在、各地域毎に海外の都市と友好提携するなどして国際交流を行っている。

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、ビジョンに基づいた国際交流が可能となる。

⑧新品種の農産物の競争力強化

現在、各県が開発した新しい品種の農産物は、多くの場合、開発した県のブランドとするため他県への栽培許諾を認めていない。

道州制を導入することにより、新品種の農作物を一定の品質でまとまった量を確保することが可能となり、国内外の市場での競争力が強化され、地域ブランドの確立が促進される。

⑨栽培漁業の推進

現在、各県が種苗生産・放流している魚種のうち、マダイ、ヒラメ、クルマエビ等は、放流後県境を越えて広域に移動することが報告されている。

道州制が導入され受益を受ける漁業者がひとつの道州に属することにより、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促進される。

〔福祉・健康〕

⑩総合的な子育て支援

少子化対策については、税制や児童手当、雇用制度など、全国で統一して実施すべきものもあるが、地域や住民に密着した取り組みが求められるものも少なくない。また、現在の子育て支援対策は、国が細かいところまで規定しているため、地方の自主性が発揮しにくいばかりか、施策が地方の実情に合っていない、所管が縦割りで類似・重複した取り組みが行われ、有効性・効率性に欠けるなど様々な課題を有している。

道州制を導入することにより、地域の実情にあった制度を創設し、一元的、総合的な子育て支援対策の実施が可能となる。

⑪広域的な感染症対策

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、圏域を越えた対応が必要である。

道州制を導入することにより、感染症病床の共同整備や専門的医療機関の有効活用など、より広域的な対策が可能となる。

⑫広域的な薬事指導

現在、薬事関係業態が広域化・多様化しているため、薬事関係許認可、監視指導等において各県で法の運用や対応に差異が見られることがある。

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となる。

〔教育・文化・科学技術〕

⑬有害環境の規制

現在、各県単位で有害図書・有害環境等の規制に差があるため、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。

道州制を導入することにより、広範囲での規制等の統一が可能となり、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。

〔環 境〕

⑭流域の総合管理・国土保全

森林、河川、農地等の管理・保全については、環境、国土保全、防災、健全な水循環といった観点からは、流域を単位として総合的に進める必要がある。林業振興を基本としたこれまでの森林に対する政策・制度は限界に来ており、河川は管理者ごとに取り組みが分かれ、水質の保全についても縦割りで取り組みが分かれている。また、県が異なることもあって、下流域住民の上流地域への関心が弱いという問題も存在する。

道州制を導入することにより、上流から下流まで一体となった総合的な流域保全体対策が可能になる。

⑮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。

⑯広域的な排出ガス規制

自動車の排出ガス規制は、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など、より有効な対策が可能となる。

⑰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、中間処理、最終処理が府県を越えた広域にまたがって処理されている。

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、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。

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。

⑱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、各県の国立公園の開発や保護に対する考え方が異なる場合に、その調整が難しいことが少なくない。

道州制を導入することにより、統一したビジョンで国立公園の利活用を図ることが可能となる。

⑲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。
道州制を導入することにより、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など、より有効な対策が可能となる。

〔治安・安全・防災〕

⑳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・効率的な防災体制の整備が可能となる。

- ・ 防災拠点施設の計画的・効果的な配置
- ・ 防災情報システムの一元化による防災情報の円滑・迅速な提供
- ・ 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

㉑災害発生時の指揮命令系統の一元化

道州制を導入することにより、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、国や関係機関との連絡調整等が簡素化され、迅速な対応が可能となる。

また、被害情報収集・応急危険度判定などの業務を広域的に標準化することにより、迅速かつ適切な対応が可能となる。

㉒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。

㉓家畜伝染病発生時の迅速な対応

道州制を導入することにより、道州を1つの防疫単位とすることで、現在、家畜伝染病発生時に県、国、他県の流れで行っている人員要請の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へ投入することが可能となる。

㉔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、検挙率の低下にもつながっている。

道州制を導入し道州単位で警察を組織することにより、広域的な犯罪捜査を迅速かつ効果的に行うことが可能となるとともに、広域災害時の緊急対応も円滑に行われるようになる。

〔 その他 〕

㉓ 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。

㉔ 人材育成と広域的な人材配置

道州制を導入することによるスケールメリットにより、高度な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、優秀な人材を育成できるとともに、対策が必要な地域に能力の向上した職員を重点的に配置することが可能となる。

2 住民の利便性が向上する例

㉕ 道路の利便性向上

道州制を導入し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るようになり、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を削減できる。

㉖ 河川情報の利便性向上

現在、河川情報については、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、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るため、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ることにより、河川情報がもっとわかりやすく有効なものとなる。

㉗ 農地転用の迅速化

4 haを越える農地転用の許可権限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による開発許可の窓口を一本化でき、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、申請者の利便性が向上する。

㉘ 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有効な職業紹介を行うことができるようになる。

㉑申請様式の統一化

現在、各都道府県により各種の申請様式・手続き等に違いがある。
道州制を導入することにより、申請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。

㉒納税者の申告・納税手続きの負担軽減

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、納税者の事務負担を軽減できる。

3 施設や設備の有効活用が図られる例

㉓情報ネットワークの有効活用

現在、各県単位で情報ハイウェイを保持しているため、個々に開発や維持管理のための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…電子カルテの共有化、遠隔医療

教育…教育コンテンツの共有、学校間交流、高大連携

㉔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。

㉕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、ハイリスク妊婦や未熟児等の保健指導、搬送体制の確立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。

㉖地方公設試験研究機関の活性化

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、水産系等に組織化することにより、効率的で効果的な試験研究が可能となる。

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。

4 効率的な行政運営が図られる例

㉗ 効率的な災害復旧

現在、災害発生後の河川の復旧工事において、河川を管理する国、県、市町村それぞれから工事が発注されているため、結果的に復旧工事が進まないことがある。

道州制を導入し河川を一元的に管理することにより、復旧工事が一体的に行われ、迅速な復旧が行われるとともに、経費の削減につながる。

㉘ 水産資源管理事務の効率化

現在、水産資源回復計画を策定するにあたり、同じ政策であっても海域ごとに、太平洋区の資源は水産庁と瀬戸内海の資源は瀬戸内海漁業調整事務所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、効率のよい事務が可能となる。

㉙ 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

現在、人事給与、財務会計、文書管理等のバックオフィス系情報システムについては、各県で開発・運用を行っているため、個々にコストが発生している。

道州制を導入することにより、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。

㉚ 効率的な試験検査体制の整備

道州制を導入することにより、現在の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、集約的かつ効率的な設備投資や人的配置が可能となり、高度な試験検査体制の整備を図ることができる。

㉛ 国民体育大会の効率的な開催

現在、国民体育大会はひとつの都道府県で単独で開催されている。

道州制を導入し広域で開催することにより、既存施設の有効活用が図られるとともに、準備・運営に係る財政負担が軽減される。

㉜ 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。