

新たな広域行政制度の導入

【基本認識】

「地域経営主体」や「世界を視野に入れた地域戦略」を担う主体といった、広域自治体に求められる今後の役割を考えた場合に、県を前提にその連携・協力によって取り組むのは限界があり、中長期的には、「都道府県合併」や「道州制」への移行が望ましいと考えられる。

ただし、都道府県合併、道州制ともに、市町村合併が相当程度進展し、「基礎自治体の自立」が進むことが導入の前提とも言える基礎的な環境であろう。

また、合併後の県や道州の「地方機関への分権」（「顔の見える道州制」）が不可欠と考える（市町村合併と都市内分権がセット、道州制と道州内分権がセット）。

さらに、「国からの大幅な権限・事務の移譲」、「立法権の分権（道州条例への幅広い委任等）又は分割」、「自立性が高い税財政制度の構築」等が導入に当たっての課題となる。

エリアは合併や道州制の目的・機能によるが、各種の指標や県民意識の上では、東海3県、東海4県の結びつきが強い。「準連邦制」とも呼べる強力な権限を有する道州制を導入する場合は、全国的にも、エリアは広域化（例えばこの地域は中部圏）することが考えられる。

合併や道州制への移行を円滑に進めるためにも、それまでの間、特別県制度や関係県との広域連合など、広域自治体として求められる役割の変化に対応した体制の整備が必要である。

【各種広域行政制度の比較】

一般的に、都道府県域を越える広域行政制度としては、「広域連合」、「都道府県合併」、「道州制」、「連邦制」が挙げられる。

それぞれについて、組織・制度、特徴、課題等を整理すると、資料編5のとおりであるが、このうち「都道府県合併」と「道州制」の主なポイントは以下のとおりである。

なお、道州制については、論者によって多様な姿が提案されているが、(1)第27次地方制度調査会答申で論点として示された方向に沿って組み立てたもの（道州制A）を基本にするとともに、(2)連邦制に近い権限等を有する形態（道州制B）についても整理した。

都道府県合併

- * 性格、組織、税財政制度等は現在の都道府県と同じ
- * 権限・事務についても、基本的には現在と同じであるが、交通政策等広域的観点から現在国が担っている権限について移譲を受けやすくなる（と言うより、そうした事務について移譲を受けられないと合併のメリットは大きく低下する）。
- * 移行手続きは、これまでは特別法が必要であったが、現在、都道府県の発意による合併が可能になるよう地方自治法の改正が行われている。
- * メリットとしては、
 - ・ 規模のメリットが働き合理化等に資すること
 - ・ 広域的、総合的視野に立った地域づくりが可能になること
 - ・ 広域課題に対する意思決定の迅速化やガバナンスの向上が図られること など
- * 課題としては、
 - ・ 県民意識には現在の府県制度が定着していること
 - ・ 近隣県には他地域との結びつきが強い地域が存在すること
 - ・ 市町村合併が進まないと市町村数が多くなりすぎること など
- * 評価のポイント：(1)東海3県等で合併した場合、地域全体としてはメリットが見込まれることや、(2)短期的な「狭い県益意識」から脱却し中長期的な「開かれた県益意識」が必要な点など

道州制 A

- * 性格は、新たに法律で定める地方自治体
- * 権限・事務としては、(1)基礎自治体で担うべき事務を基礎自治体に移譲した後の現在の県の事務に加え、(2)現在国の地方支分部局が担っている地域性の高い事務を担う。条例制定権を強化し、現在国が法律で行っている政策・制度づくりを道州が担うケースも考えられる
- * 財政は新たな財政制度を設けることになるが、その場合、
 - ・ 自主財源である地方税の大幅拡充
 - ・ 新たな財政調整制度のあり方などがポイント
- * 移行には、「全国一斉に移行する方式」と、「順次移行する方式」が考えられるが、全国一斉に移行する場合は、現在の県の区域にとらわれない、より合理的な区域設定を行うことが可能になる。
- * 道州制のメリットは、都道府県合併のメリットに加え、

- ・権限や税財政面での自主性・自立性が大きく高まること
- ・その結果として、「世界を視野に入れた戦略的な地域づくり」や「知恵と工夫による真の地域間競争」が可能になること
- ・首長経験が、日本のリーダーの養成過程になること（アメリカでは州知事出身者が大統領に） など

* 課題としては、

- ・国との権限・事務、財源、職員、資産等の調整
- ・住民や市町村との距離の広がり
- ・首都圏の州が強大になる懸念があること など

* 評価のポイント：(1)実現性があり、地方の自主性が高まるという点からは望ましい制度と言えるが、(2)基礎自治体の自立が進むことが前提になると考えられる点など

道州制 B（準連邦制）

（「道州制 A」と異なる点）

- * 少なくとも立法権の分権は必要。さらに権限を強化する場合は、国と道州で立法権を分割（憲法改正との関連が課題）。
- * 基礎自治体への地方交付税（新たな財政調整財源等）は道州が国から一括して受け入れ、基礎自治体への配分は道州において行う。
- * 移行は全国一斉の移行。区域も道州制 A に比べ、広域になることが想定される。
- * メリットとしては、(1)上に掲げた道州制の効果がさらに高まるとともに、(2)全国的にも州が広域化し自立性が高まること など。
- * 課題としては、(1)住民や基礎自治体からの距離がさらに遠くなるとともに、(2)広域の州を形成した場合は地域の一体性が弱いこと など。
- * 評価のポイント：「州の権限が格段に強化」される一方、広域の州にした場合、「地方自治の単位として適切か」という問題がある。

【都道府県合併・道州制の必要性】

上記の点を総合的に判断すると、

- (1) 「広域課題」の範囲あるいはその背景となる「社会・経済活動」の範囲により整合すること（現在の府県の区域は、日常生活圏、通勤・通学圏、経済圏、広域行動圏などいずれの圏域とも一致していない）
- (2) より多くの資源（資金、人材、情報、土地等）を、より有効に活

用した「地域経営」が可能になること

(3) 「地域の主体性」が高まること

(4) 規模のメリット等により「行財政運営の合理化」に資することなどの観点から、中長期的には「都道府県合併」や「道州制」への移行が望ましいと考えられる。

今後、「超高齢社会の到来」や、場合によっては「日本経済の活力の低下」、「東京と他地域との格差の拡大」といった事態が想定されるが、この地域が世界的な地域間競争に打ち勝ち、引き続き活力を維持していく（というより生き残る）ためには、自らの力によって地域のもつポテンシャルを最大限に活用し、「持続可能な(サステイナブルな)地域づくり」を行うことが必要である。

そのためにも、「都道府県合併」や「道州制」への移行が望ましいものであり、また、日本各地の自立的な地域同士が、競い合い、工夫し合うことが、わが国全体の活力の源、競争力の根源につながるものと考えられる。

なお、「広域連合」は、個別の課題に対応するものであり、地域経営や世界を視野に入れた地域戦略の主体として十分機能する形態とは言えないのではないかと。

また、「連邦制」については、「日本の歴史・風土」や「現在の国民意識」からみると一挙に連邦制移行というのは現実的であるとは言えないが、この国のあり方を、中央集権型から根本的に変革しようという強い目的意識があれば、将来の選択肢の一つになりうるのではないかと。

【都道府県合併・道州制に向けた条件・課題】

「都道府県合併」や「道州制」を導入し、かつ有効に機能させるためには、「前提となる条件や課題」も数多く存在する。合併や道州制の導入は、それらの条件が整い課題が解決されてこそ初めて可能になると考えられるが、主な条件・課題を整理すると以下のとおりである。

基礎自治体の自立

市町村の規模・能力が拡大し県の補完機能が縮小することが、新たな広域行政制度を必要とする要因の一つであり、「基礎自治体の自立」は、都道府県合併や道州制導入の前提であると考えられる。

具体的には、次の2点が重要である。

(1) 市町村合併の一層の進展により、市町村数が相当程度（中間自治

体として県・道州が無理なく連絡調整等できるまで)減少すること

- (2) 自立した行財政運営が可能な規模の市(政令指定都市・中核市・特例市等)が増加するとともに、中・小規模の市町村においても、行政能力が拡大し、現在よりも自立した行財政運営が行われること

なお、規模が拡大した基礎自治体において、住民との距離を広げることなく、住民自治に立脚した行政運営を行うためには、「都市内分権の確立(地域自治組織の設置等)」が必要である。

国の権限・事務の移譲

合併や道州制のもとで、広域課題に的確に取り組むためには、「現在国が担っている権限・事務の大幅な移譲」が不可欠である。

このうち道州制については、第27次地方制度調査会答申では、現在の県の事務と国の地方支分部局の事務を担うとされているが、

- (1) 現在の国の地方支分部局の事務のうちどの事務を担うのか(労働、産業、国土整備、交通、農業、医務、情報通信など地域づくりに関連する事務が想定される)。
- (2) 支分部局のみならず国の本省が実施している事務の中でも道州が担うべき(あるいは担うことができる)ものがあるのではないか。
- (3) 国の外郭団体の扱いはどうすべきか(道州で担うことができるものは道州へ、が基本と考えられる)。
- (4) 事務の移譲に伴い国の職員の取り扱いをどうすべきか(事務の移譲に伴い必要な範囲で移管されることが想定されるが、その範囲及び方法については今後検討を要する)。

などの問題が想定される。

道州制のイメージを高めるために、道州制が導入された場合の「国、道州、市町村の事務分担」の一つの姿を整理したのが資料編7である。整理に当たっては、以下の点を前提に考えた。

- (1) 第27次地方制度調査会答申で論点として示されたように、これまでの「都道府県の事務」に加え、「国の地方支分部局の事務」も担うこと。
- (2) ()道州政府本庁は、広域的・総合的計画づくりや、各行政分野における基本政策、交通や環境など広域課題を担うこととし、()地域性が高い事務は政策立案機能も含めて道州の地方機関が担

うこと。

(3) 地方機関としては、原則として「旧の国」を単位とする広域の機関を想定すること(例えば愛知県内は、尾張、三河又は西三河・東三河)。

(4) 道州と市町村の事務分担については、基本的には現在の県と市町村の事務区分を変更せずに整理すること。

この結果、現在国が担っている事務で道州に移るものや、すでに県が担っている事務で道州が実施することによりその効果が高まるものの例は以下のとおり。

<p>現在主に国で担っている事務で道州に移るとされるもの</p>	<p>産業再生・業界指導、海外投資・対日投資 職業紹介、労働基準 国道 道州道 一級河川管理(木曾三川・伊勢湾の一体的管理) 国営土地改良、農地転用(4 ha 超)、国有林 道州有林、保安林指定・解除(重要流域) 広域計画、エネルギー、水資源開発、交通・物流対策、情報通信、地域放送 私立大学(認可)、国立大学(独立行政法人) 州立大学等 医師・医薬品</p>
<p>現在県が(も)担っている事務で道州が実施することによりその効果が高まるもの</p>	<p>警察、防災 伊勢湾浄化、自動車環境対策、産業廃棄物対策 総合産業雇用政策、中小企業対策、知的財産 観光振興 農地保全・農業振興政策、地域における食料安全保障 森林保全・林業振興政策 学術研究開発、科学技術</p>

なお、都道府県合併に関しては、制度的に国からの権限・事務の移譲が予定されているものではないが、目的・効果から考えると、相当程度の権限・事務が移譲されることが(少なくともこの地域にとっては)推進の前提になるものと考えられる。ただ、個別的な対応では困難なケースも想定され、今後「制度的な手当て」も検討されなければならない。

県・道州内分権

合併や道州制を導入する場合、現在の県の事務のうち地域性が高いものは自立した基礎自治体に移ることが前提になるが、なお、県・道州で実施すべき地域事務は存在する。また、基礎自治体の自立が十分でない場合には、市町村共同での取組(広域連合等)を優先すべきものであるが、道州が補完せざるを得ない場合も想定される。その場合、現在より地域や基礎自治体との距離が広がることから、これらの事務を県・道州

が適切に実施できるかが大きな課題である。

そのためには、資料編 7 で整理したように、地方機関への分権を徹底し、(1)本庁は、広域的・総合的計画づくりや、各行政分野における基本政策、交通や環境など広域課題を担うこととし、(2)地域性が高い事務は政策立案機能も含めて地方機関が担うことが適当である。

ただし、地方機関は現行制度では住民の直接のガバナンスが及ばないと言う問題が残るため、アメリカのカウンティ（州の出先機関）などの例を参考に、新たな民主的コントロールの仕組みを工夫すべきである（地域審議会や公選の議会の設置等）。

なお、資料編 7 における地方機関は、原則として「旧の国」（例えば愛知県内は、尾張、三河又は西三河・東三河）を単位に考えている。旧の国は、東海・中部地域においては、「歴史、文化」や「人々の意識」をはじめ、「生活、行動、情報」など多くの点で現在でも一体性が強い地域であり、「雇用問題」や「流域の国土保全」など地域課題の範囲とも共通性がある地域である（ただし、交通条件の変化等により、別の地域区分が適切な場合もありうる）。

この「旧の国」を単位とする新たな地方機関が、従来型の県の地方機関ではなく、「地域における政策と総合行政の拠点」となり、市町村や NPO など多様な主体とも連携しながら、地域の実情を踏まえた主体的な取組を進めることができれば、現在よりも地域に根ざした政策運営が実現するものと考えられる（「三河のことは三河で決める」、「飛騨のことは飛騨で決める」と言いたいいわゆる「顔の見える道州制」）。

立法権の分権・分割

合併の場合とはともかく、道州制において道州政府が地域の経営主体として十分な権限を有するためには、事務の実施に関する権限を拡大するだけではなく、国が現在法律で行っている制度づくりの権限、すなわち「立法権の一部を分担」することが望ましい。

立法権の配分には、(1)法律の守備範囲を制限（国の法律の制定範囲の制限に関する法律等）したり規律密度を緩めるなどして、条例による規定の範囲を広げる方法と、(2)国と道州の立法権を分割する方法が考えられる。

(1)については、様々な手法が考えうるが、その一つの試みとして、地方が分担すべき分野については、国の役割は基本法の制定のみとするとともに、基本法では、国・道州・市町村の役割、施策の基本的事項、真

のナショナルミニマムの観点からの基準等を規定するにとどめ、具体的な制度の設計は道州や市町村に委ねるという方法を検討した(資料編7)。廃棄物処理を例にとると、

* 国は、(1)産業廃棄物と一般廃棄物に区分して処理するという基本的な枠組みや、(2)全国的に統一して守るべき最低基準、(3)国・道州・市町村の役割分担等を規定するにとどめ、具体的な処理制度の設計は道州に委ねる。

* 廃棄物処理の具体的な仕組みや、処理業・処理施設の基準は、一般廃棄物、産業廃棄物を含め道州の条例で定める。

* 産業廃棄物の処理は事業者が行い、処理業・施設の許可等を道州が所管する。

* 一般廃棄物の処理及び処理業の許可等は、道州の定める条例の基準に基づいて市町村が行う。

という姿が想定される。ただし、道州の条例と市町村の条例の関係の整理が必要であろう(なお、これはあくまでも道州制の議論の素材として、現在の制度の枠組みを基本に道州制に合わせて役割を再配分したもので、廃棄物処理行政として本来あるべき制度という議論を経たものではない)。

(2)については、道州の権限が明確になるとともに、基礎自治体の条例に優先すると考えられ、道州内における基礎自治体の施策との整合が高まることが想定される。(憲法改正との関連が課題)

自立性が高い税財政制度の構築

都道府県合併については、基本的には現在の税財政制度が適用されるものであるが、現行制度の問題として、引き続き地方税財政制度の拡充を図ることが必要である。

道州制の場合は、新たな税財政制度を構築することとなるが、その際、

* 事務に応じた財源が確保されること

* 受益と負担の関係がより明確になるようにできる限り税源を道州に移譲すること

* 税源は地域に偏在の少ない基幹税を基本とすること

などが基本になるとともに、「財政調整制度の在り方」が最大のポイントになると考えられる。

さらに、財政制度そのものではないが、「国の既存債務の取扱い」も大きな争点(合理的理由なく道州に分割すべきではない)と考えられる。

合併・道州の区域

合併の範囲や道州の区域については、「地域経営」や「世界を視野に入れた地域戦略」という役割を考えると、

* 経済圏や広域の行動圏に一致あるいは包含すること

* 資金、人材、情報、土地など地域経営に必要な資源を、できる限り地域内で調達できること

などが満たされるエリアであることが基本であり、その上で、制度導入に当たって最も重視する目的・機能に応じた範囲を想定すべきものと考えられる。

ちなみに、「地理的条件」や「人の移動」、「経済活動の範囲」、「行政機関の区域」等の各種の指標により、愛知県と中部圏各県の結びつきを統計的手法（クラスター分析）によって分析すると、結びつきの強い順から、東海3県、東海4県、東海北陸7県となっている（資料編8）。

特に東海3県、東海4県は強い結びつきをもっており、これは平成15年7月に実施した県民意識調査（県政モニターアンケート調査）の結果とも一致する（資料編8）。

準連邦制とも呼べる強力な権限を有する道州制を導入する場合は、全国的に、エリアは広域化（例えばこの地域は中部圏）することが想定される。

【当面またはステップとしての取組】

都道府県合併・道州制は、今後10年～20年程度をにらんだ中長期的な視点から実現をめざすべき課題であるが、それまでの間においても、広域自治体として求められる役割の変化に対応しうる体制の整備が必要である。

そのための手法として、でみたように、国からの権限移譲という観点からは「特別県制度」（政令指定都市、中核市等とのアナロジーから、人口・財政規模等一定の要件を満たす府県については、政令指定県、中核県等として一般の県より広範な権限、財源等を付与する制度）広域課題への対応という面からは「関係県との広域連合の設立」が挙げられる。

これらの取組は、都道府県合併や道州制への移行をより円滑に進めるためのステップとなる、中間段階の取組という意味合いも有するものでもある。

特別県制度

現在の都道府県は、最も人口の少ない団体と多い団体の差は約20倍（東京都を別にしても約14倍）に達するが、その権限は基本的に同一である。しかし、(1)実際の行政需要や行政課題は、人口に応じて大きな差異があるとともに、(2)人口等の多い県においては、課題への対応が県内で完結する割合も高い。

このため、課題により近い主体であるとともに、専門職員の配置など行政能力が相対的に高いという観点から、人口規模の大きい県に国からより多くの権限を移譲する「特別県制度」の創設を検討すべきである。「特別県制度」による国の事務の実施の経験が、将来「都道府県合併」や「道州制」において生かされるというメリットも考えられる。

制度の検討に当たっては

- * 特別県の要件（人口のみか、中核性なども考慮するのか）
- * 特別県に移譲すべき国の事務
- * それらの事務の実施体制
- * 事務の移譲方法と国の職員の取り扱い
- * 特別県以外を所管する地方支分部局の取扱い

などがポイントになるものと考えられる。

広域連合

広域連合は、現行法上の制度であり、比較的容易に設立ができ、任意の連携組織に比べて権限等が強く、国からの権限移譲を受けられるという特徴を有する。また、長や議員を直接選挙で選ぶ方式を採用すれば、分野を限定した広域自治体としての機能を有することが可能となる。

広域連合により、有効な取組が図られる可能性がある分野としては、

- * 交通計画及び交通政策
- * 水資源の開発・調整、水源地域の保全
- * 伊勢湾の水質浄化や自動車環境対策など環境保全
- * 観光振興
- * 研修などの人材育成やシンクタンク機能

などが想定される。

また、当面は、これらの課題について、(1)「間接選挙で長・議員を選ぶ形態の広域連合」を設立し、一部国からも権限移譲を受けて事務を実

施するとともに、次のステップとして、(2)「直接選挙で長・議員を選ぶ広域連合」に発展させ、国の権限・事務の大幅な移譲や広域的な計画策定なども担い、その上で(3)「都道府県合併」や「道州制」に移行していくという戦略も考えられる。

なお、広域課題への対応を図りながら、「都道府県合併」や「道州制」への移行を円滑に進めるという点では、関係県同士で共同計画・共同条例・共同事業などの共同取組の実績を重ねること(北東北3県の例)や、行政と民間が一体となった広域連携の取組なども有効な手法と考える。

都道府県合併・道州制への移行のイメージ図

(現在)

(将来に向けた動き又は中間の姿)

(将来の姿)

