

第9章 道州制に関する提言

道州制については、これまで国、地方公共団体、経済団体、研究者などから各種の提言がなされており、現在も、第28次地方制度調査会など様々な場で検討が進められているところであるが、明確な定義や定まった姿がないのが現状である。

ここでは、愛知、東海、中部といったこの地域の特性を勘案しつつ、本委員会として考える「地方から見た望ましい道州制の姿」を提言したい。

1 道州制の理念・目的

わが国の在り方を、中央集権型から地方分権型（自立と自己決定）に根本的に変革する。

世界的な地域間競争が進むなか、地域の個性や資源を有効に活用し、自らの創意工夫のもとで活力を維持・向上させていくため、自立性の高い広がりをもった圏域（リージョン）を単位とする地方政府（広域自治体）を創る。

地方の決定権限を拡大し、自分たちのことは自分たちで、地域のことは地域で決めるという「自治」を向上させる。

中央・地方を通じ、スリムでスマートな政府（小さくて賢明な政府）を創る。

東京一極集中型の国土構造を、分節型の国土構造に転換する。

（1）世界的な地域間競争への対応

現在、経済活動がグローバル化し、国境の壁が低くなるなかで、世界各地で地域（リージョン）が自立し、国を越えて直接世界と交流し、競争する時代が到来している。わが国においても、空港、港湾、観光、製造業、農業など様々な分野で、日本という単位ではなく、各地域が直接世界との競争に直面している。

こうした世界的な地域間競争に打ち勝つためには、自立した地域が、選択と集中のもとで持てる力を結集し、競争力を高めていくことが必要であるが、その単位として現在の県は、地理的にも狭く、権限的にも弱いということが指摘される。

また、少子高齢化の進展や経済成長の成熟化のもとで、かつてのような東京を牽引力として日本全体がおしなべて成長していくという社会は望みえず、それぞれの地域が自ら生き残りを考える状況が想定される。そうした場合に、日本の中で地域ごとに条件の差はあるにしろ、各地域がその特性を十分に生

かし、自らの意欲と権限で、進むべき道を考えうる社会が望ましいのではないか。

こうしたことから、経済圏等を一にする地域、この地域ではたとえば東海、中部といった地域で道州を形成し、より大きな権限と地域資源のもとでの地域づくりを進めること、さらに、そうした自立した道州同士が国内においても切磋琢磨することが、わが国全体の活力の向上に資するものであると考える。

(2) 自治の向上(「自治が濃くなる道州制」)

自分たちのことは自分たちで決める、地域のことは地域で決める。これが「地方自治」の理念であり、「地方分権」の原点である。

現在の県の事務の多くは、国が法令でその実施を義務付けるとともに、実施に当たっての基準等、細部にわたるまで法令の規定が及んだり、国の許認可等の関与がなされたり、補助金の問題等があり、決定権限という点ではかなりの制約を受けている。

また、現在、地方支分部局が実施する施策・事業については、地域に比較的身近なものや、ダム開発など地域への影響が非常に大きいものも多いが、関係する地域住民の直接のガバナンスが及んでいない。

道州制は、これらの権限・事務を地方で担い、地方の決定権を高めること、すなわち自分たちのことは自分たちで決めるという「自治の拡大」に資するものである。道州制は、区域が広がり住民から遠くなるとのイメージがあるが、道州内の地域的な課題については道州内分権を徹底することにより、全体として「自治が濃くなる道州制」を実現することが可能である。

さらに、47都道府県制度の下では地域間の財政格差が大きく、それを調整する役割として国の権限が非常に大きいという問題がある。道州制のもとでは、財政力が高い県と低い県が一つの道州を形成することにより、地域間の格差は平準化される。このため、国の調整権限が不要又は弱くなり、道州の決定権の拡大につながるという面も指摘できる。

(3) 行財政改革

第1章で整理したように現在、国及び地方の長期債務残高は700兆円を超えており、行財政改革は緊急の課題である。道州制の導入は、都道府県の統合や規模の拡大による合理化効果、47都道府県体制の下での重複・過剰投資の合理化、国・道州・市町村の役割分担の明確化による重複事務の廃止・縮減、国の関与や補助金の縮小による事務の合理化など、行財政改革にも大

きな効果が見込まれるものである。

また、国、道州、市町村共通し、実施をエージェンシー（独立行政法人）や企業、NPOに委託することにより、「決定」に重点を置いた小さな政府の実現に資するものである。

（４）分節型国土構造への転換（「恐竜型国土」から「虫型国土」へ）

わが国は、明治以来、先進諸国へのキャッチアップをめざして、人、もの、金、情報を首都に一極集中させ、東京の発展を基盤にして、地方も含めた日本全体の力を向上させてきた。「キャッチアップの時代」においては、この東京一極集中方式は有効かつ効率的な方法であった。

しかし、世界有数の経済大国となった現在、東京のみに機能を集中させることのメリットよりデメリットの方がはるかに大きくなっているのではない。例えば、一極集中の国土構造や社会経済体制は、非常に脆弱な体制といえる。地震やテロなどで東京が大きな被害や影響を受ければ、わが国全体の機能が麻痺することが予想される。道州制の実現は、こういった脆弱な国土構造を、リスクが分散された「足腰の強い国土構造」に変えるという意義を有している。分かりやすい比喻を用いれば、「恐竜型」の国土構造から、「虫型」、あるいは「分節型」の国土構造への転換といえる（「恐竜型国土」、「虫型国土」の比喻は、梅棹忠夫氏の著書を参考にさせていただいた）。

なお、道州制下においても首都が東京にある場合は、日本のこれまでの歴史等を踏まえれば、その影響力はなお大きい可能性が高く、集中の弊害は完全には除去されないのではないか。「分節型」の国土構造をめざす場合において、経済の中心と政治・行政の中心を分離することは、よりその効果を高めることになる。東京を有する道州と他道州との競争条件の公平化（イコール・フットイング）という観点からも、「道州制」と「首都機能移転」をセットで考えた方が、その効果は高まるのではないか。

2 道州の機能（役割分担）

（１）基本原則

補完性の原理を踏まえつつ、「決定」は課題に近い最も適切な政府で行うとともに、「実施」は民間も含め効率的・効果的な主体が行う。行政の権限・事務は、行政課題の範囲に応じて最も適切な主体が分担する。制度づくりの権限を含め、道州の決定権限を拡大する。道州内における分権を徹底する（「顔の見える道州制」）。

これらの基本原則のもとで、国、道州、市町村の役割分担の在り方を整理すると以下のとおりである。

(2) 国と道州の事務分担

国は、これまで以上に、外交、通商など国際社会における国家存立に関わる事務に力を集中すべきである。

国が現在実施している全国统一基準を定める事務については、ナショナル・ミニマムの観点から真に必要なものに限定し、道州内での基準を定める事務等は道州が実施すべきである。

道州は、市町村が実施した方が望ましい事務を市町村に移譲したうえで、現在の都道府県の事務に加え、国の地方支分部局が実施している事務の大半と、本省で実施している事務で、道州が実施した方が望ましいものを担うものとする。

その際、道州の分担とされた事務については、国の関与や義務付けは原則として行わないこととし、道州がその判断に基づき自主的・自立的に決定し実施できることが必要である。

ア 国が担うべき事務

国の最も重要な役割は、国際社会からの要求に的確に応えらるとともに、わが国の将来とその国益に責任を持つことである。現在、わが国が直面している国際課題は、国際紛争処理、国連対策、国民の安全確保、F T Aなどの経済政策等ますます高度性、緊急性が要求され、また、中東、アジア、中南米など、従来からの欧米のみならず、種々の地域への対応が重みを増している。このような状況の中で、国はこれまで以上に外交、通商等国家存立に関わる事務に対する専門能力を高め、体制を充実させていくことが求められている。

現行の地方自治法において国の役割とされている全国的な統一基準を定める事務については、国は全国的に保障されるべきナショナル・ミニマムの設定をその役割の基本とし、現実の実施水準や実施方法などは、現行都道府県よりも規模・能力を拡大した道州に、可能な限り委ねるべきである。

また、全国的規模・視点に立って実施すべき事務についても、現在の県よりも規模が拡大することから、道州で可能なものは、できる限り道州に委ねるべきである。

表6 道州制の下で国が担うべき事務の例

分野	具体の事務の例
国家存立に関わる事務	外交、防衛、通貨、司法、関税、出入国管理、通商、金融等
全国的規模・視点で実施すべき事務	骨格的幹線道路、科学技術（宇宙開発等）、航空政策等
全国的な統一基準を定める事務	健康保険・年金、公正取引の確保、道路交通基準、労働基準等
国がナショナル・ミニマムの視点からの考え方を定め、道州が実施水準等を定める事務	<ul style="list-style-type: none"> ・教育 国は義務教育9年制や国民として最低限教えるべき内容など基本となる事項のみを定め、具体的な教育内容や実施方法は地域の歴史・文化や特性を踏まえて道州（又は市町村）が定める。 ・生活保護 国はすべての国民が最低限度の生活を送る権利や最低限度の生活の考え方のみを定め、具体の保護水準は地域特性を踏まえて道州が定める。 ・廃棄物処理 国は役割分担や最低限の基準のみを定め、具体的な処理基準や施設基準は道州（又は市町村）が定める。

第5章で整理したように、現在の国と地方の役割分担は、実施の多くを地方に任せる「融合型」であり、かつ、その細部にまで国がコントロールを及ぼす「中央集権型」のシステムとなっている。道州制導入後においても、国民生活に与える影響を考慮すれば、国が国家として保障すべき最低限のルールを定めることが必要な分野は残ると考えられるが、現行制度上、補助基準の設定や許認可方針というような誘導的手法により事実上の国の関与が行われている分野については、責任の所在の曖昧さや住民ガバナンスが及びにくいという問題があるためこれを改め、道州へ権限・事務を大幅に移譲する必要がある。

イ 道州が担うべき事務

道州は、市町村で実施した方が望ましい事務を市町村に移譲したうえで、現在の都道府県の事務に加え、国の地方支分部局が実施している事務の大半と、本省で実施している事務の一部を担うべきである。

国の事務のうち、まず道州が担うべき事務として検討すべきものは、現在国の地方支分部局が実施している事務である。愛知県を管轄区域に含む主な地方支分部局の現状は下表のとおりであるが、これらの事務のほぼすべては、道州で担うことが可能ではないか。

表7 愛知県を管轄区域に含む主な地方支分部局の状況

本省	地方支分部局	主な所管事務	決算額	定数	管轄府県
総務省	東海総合通信局	<ul style="list-style-type: none"> ・地域情報化の推進 ・電波の管理監督・監視 ・無線局、電気通信事業の許認可 	百万円 1,554	人 155	愛知、岐阜、三重、静岡
厚生労働省	東海北厚生局	<ul style="list-style-type: none"> ・国開設の病院等の指導監督 ・薬事法、医療法、介護保険法の運用 ・医療法人、社会福祉法人、健康保険組合の許認可 	10,344	81	愛知、岐阜、三重、静岡、富山、石川
	愛知労働局	<ul style="list-style-type: none"> ・労基署、職安の統括 ・労災保険料、雇用保険料の徴収 ・男女雇用機会均等化、パート労働対策 	31,820	1,064	愛知
農林水産省	東海農政局	<ul style="list-style-type: none"> ・農業技術の改良、農業経営の安定 ・食糧の需給計画、食品の安全確保 ・土地改良事業計画、農山漁村振興 	138,769	1,426	愛知、岐阜、三重
経済産業省	中部経済産業局	<ul style="list-style-type: none"> ・地域開発、産業立地、新産業創設 ・商業振興、中小企業対策 ・環境、エネルギー対策 	12,804	276	愛知、岐阜、三重、富山、石川
国土交通省	中部地方整備局	<ul style="list-style-type: none"> ・河川、道路等社会資本整備 ・交通政策の推進、海上保安の確保 ・都市計画、住宅整備 	970,977	2,895	愛知、岐阜、三重、静岡、(長野)
	中部運輸局	<ul style="list-style-type: none"> ・鉄道、自動車、海運事業者調整 ・地域交通、交通環境政策立案 	6,272	542	愛知、岐阜、三重、静岡、福井

(注) 決算額は地方分権改革推進会議第48回小委員会資料による平成14年度決算額、定数は同資料による平成15年度末の予定定数。

ただし、現在の地方支分部局は実施機関としての役割が大きいものであり、政策立案や基準づくりなどは本省（霞が関）で行われている。道州が、地方支分部局の事務を担う場合は、単なる実施権限だけではなく、それら決定権限も併せて担うことが必要である。

これは、現在都道府県が実施している事務についても同様であり、それらを合わせ、道州の分担とされた事務については、国の関与や義務付けは原則として行わないこととし、道州がその判断に基づき自主的・自立的に決定し実施できることが必要である。

第5章で整理した国、都道府県の事務のうち、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である。

表8 新たに道州が担うこととなる事務

<p>現在主に国で担っている事務で道州に移ると思われるもの</p>	<p>産業再生・業界指導、海外投資・対日投資 職業紹介、労働基準監督 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）、国立大学法人 道州立大学法人 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 創業・新事業支援、中小企業対策、企業誘致、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、道州が地方支分部局の事務の大半を担うこととした場合の「規模の面での道州政府のイメージ」の一例を示すと、全国を7つの区域に分け、この地域を中部圏9県（長野、富山、石川、福井、静岡、岐阜、愛知、三重、滋賀県）とした場合、

- () 「職員数」は、9県（教育・警察部門を除く。）の合計で約6万1千人、主な地方支分部局（総合通信局、財務局、地方厚生局、都道府県労働局、地方農政局、経済産業局、地方整備局、地方運輸局）の合計で約1万4千人、合わせると約7万5千人。
- () 「財政規模」は、9県（普通会計決算）で約8兆1千万円、主な地方支分部局で約1兆9千万円、合わせると約10兆円。

となる（詳しくは参考資料3参照）。

（3）立法権の分権・分割

道州が決定権限を高め、真の地方政府として自主的・自立的な行政運営を行うためには、政策の企画立案権限、すなわち制度づくりの権限を担うことが必要であり、そのためには「立法権の分権・分割」が不可欠である。立法権の分権（条例制定権の強化）の手法としては、個別法の枠組み法化、国の役割を分野別基本法に限定、あるいは国の立法制限法の制定などを検討すべきである。

「準連邦制」と言える、より強力な道州を考える場合には、憲法により立法権の一部を道州に分割することも検討すべきである。

ア 立法権の分権・分割の手法とその評価

道州制により地域経営を広く道州の手に委ねることとするならば、事務の実施に関する権限を拡大するにとどまらず、政策実施のための決定権限すなわち立法権の一部を道州が分担することが望ましい。国が最終的に全ての立法権を握っている限り国の関与を排除することは事実上難しく、また、現行都道府県制度から道州制への変革を行う目的は、正に自主性・自立性の高い地方政府の構築にあると考えるからである。

分権・分割についてはいくつかの手法が考えられるが、道州権限の及ぶ範囲や道州の自立性に従ってその効果や課題を整理すると、表9のとおりとなる。

表9 立法権の分権・分割手法と効果・課題

区分	条例による 政省令の上書き	個別法の枠組み法化 又は 分野別基本法の制定	国の立法制限法制定 又は 立法過程への参画	憲法による 立法権の分割
内容	法律で政省令に委任されている事項を、道州条例により変更することを可能とする。	法律は最低限必要な枠組みのみを定め、実施方法等は道州条例に委ねる。 ----- 上記をさらに進め、個別法を廃して分野ごとの包括的な枠組み基本法を定める。	国が立法しない分野又は道州条例が優先する分野を、あらかじめ法律で定める。 ----- 地方自治関連の法律制定時には、道州の意見を聞くことを制度的に義務付ける。	道州に立法権（道州法制定権）を与えることとし、これを憲法に明記する。

効 果	政省令に委任されている執行手続、実施基準及び通知・通達による実施方策等の細目部分について道州の立法権が及ぶ。	法律の規定範囲を最小限にとどめることにより、ある程度道州の立法権が確立。	形式上ではあるが、国と道州の立法権が明確に分割され、道州の立法権が大幅に強化される。	憲法で立法権を分割すれば、道州は国とほぼ対等の立場の地方政府として自主的・自立的な地域経営が可能。
		個別法を分野ごとにまとめることにより、縦割りの制約に縛られない総合的政策展開が可能。	道州代表が立法に参画することにより、道州が立法権を持つのと同等の効果。	
課 題	法定事項については依然国が決定するため、道州の裁量が大幅に拡大するわけではない。	どこまでの範囲を道州法に委ねるかは、国の裁量次第である。	国が自らの立法権に制約を設ける法律を制定することに憲法上の問題はないか。 道州同意を要件とすると、国の立法権を制限するため憲法改正が必要だが、参院を地方代表院化するなどの方法もある。	立法権を国会のみに認めている現行憲法の改正が必須。 国の存立に関わる事項を分割すると、連邦制となり国家体制の大幅な変更になる。 国と道州の対立が起こった場合の調整機関が必要。

これらの4手法を見ると、の政省令の上書きについては、()制度そのものを道州がつくるということにはならず、()法律自体の規律密度が高い現状では、自主性の拡大にも限界がある。

の枠組み民法化・分野別基本法制定については、()法律の範囲を真に基本的な部分にとどめることができれば、ナショナル・ミニマムの観点からの国の役割と道州の自立性が両立した制度になりうるが、ひとえに()どこまでの範囲が道州に委ねられるかにかかっている。さらに()国、道州間で立法・条例の範囲等をめぐる紛争が起こった場合に、それを処理する仕組みが不可欠である(国地方係争処理委員会等)。

これに対し、のうちの立法制限法制定及びの憲法により立法権を分割する手法については、道州権限に対する国の関与を制限することができ、道州の自主性・自立性がより強く発揮されることとなる。ただし、この2手法については、()道州に責任を持って制度設計を行うための能力が求められることや、()道州ごとに極端に異なった取扱いがなされないような調整手

段を構築すべきかといった問題がある。

憲法改正の必要性やわが国の歴史、風土などから考えると、、の手法が現実的であり第1の選択肢となるが、広域化した道州（例えばこの地域は中部圏）を考える場合には、単一国家でありながら憲法により立法権を分割しているイタリアやスペインの例などを参考としつつ、による「準連邦制」も排除せずに検討すべきである。

イ 立法権の分権・分割による効果

立法権の分権・分割によりもたらされる効果としては、中央で定められる全国画一的な制度設計から、地域の実情に応じた多様な制度設計への転換、公平性を過度に重視した硬直的な制度設計から、地域の自己責任によるスピーディーな制度設計への転換、中央省庁による縦割りの制度設計から、地域を単位とした包括的な制度設計への転換などが挙げられる。

道州が立法権を担った場合に、現在の制度よりも効果が上がると思われる分野を例示すると以下のとおりである。

* 新たな産業雇用制度

現在は産業と雇用の法体系が分かれているが、地域の産業政策において最も重要な役割をもつべきものは雇用の創出である。このため、雇用に重点を置いた産業振興を可能とする制度が求められる。

* 流域単位の国土保全制度

環境や水資源の問題は、流域を単位に総合的に考えていく必要性が高いが、現在、森林、環境、水資源、河川などの法体系に分かれている。このため、流域の総合的な国土保全対策を可能とする制度が求められる。

* 総合的な子育て支援制度

現在の子育てに関する法律は、児童福祉、健康・保健、教育、都市計画などに分かれており、それぞれの縦割り行政の弊害も生じている。子育てという観点から、総合的で、地域の実情を反映した自由な取組みを可能とする制度が求められる。

なお、道州が立法権の一部を分担する場合には、道州法（条例）と基礎自治体の条例との規律関係をどうするか、つまり基礎自治体が、道州が定めた基準・方法と異なる条例を制定することを容認するかどうかという大きな問題が存在する。国と道州の関係と同様に、分野ごとに道州が基礎自治体の立法を縛るべき部分と基礎自治体に任せるべき部分とを整理する必要がある。

(4) 道州と市町村の役割分担

基礎自治体である市町村が実施した方が望ましい権限・事務については市町村が担う。

道州は、リージョナル・ミニマム等の観点から、道州条例（道州法）により、道州内の市町村の事務の基準等を設定することを可能とする。

その他の道州の市町村への関与は、原則行わないこととするとともに、市町村の規模・能力に応じ、市町村の自立的・主体的な行財政運営を支援する。

ア 道州と市町村の権限・事務分担

今後の市町村は、第6章で整理したように、「自立した政策自治体」として、自らの権限・財源のもとで主体的に決定し実施することが求められている。道州と市町村の権限・事務の分担についても、住民生活や住民の日常行動に関わる分野や地域の実情を踏まえた取組が求められる分野など、市町村で実施した方が望ましい権限・事務については市町村が担うことが基本である。

その際、「補完性の原理」からは、まず市町村でできることを市町村の事務とし、できないものを道州が担うということになるが、市町村でできる事務は、市町村の規模・能力によって異なるため、どの規模の市町村を基準にするのかという問題がある。

ここでは、現在の都道府県より広域化する道州が、その機能を有効に発揮するためには、市町村の自立が相当程度高まっていることが必要であることを勘案し、10万人程度の市であれば実施可能な事務については、単独・共同は別として市町村が担うことを前提に、市町村の基本的な事務を整理した（表10）。

そのうえで、地方が担うべき事務のうち、上記の市町村の基本的な事務及び道州が担うべき広域的な事務の中間の事務については、市の規模に応じて、市又は道州のいずれかが担うものとして整理した（同表）。

表10 道州制における国・道州・市町村の役割分担（事務の実施主体による分類）

	国	道州		市町村
		本庁	道州地方機関又は政令指定都市又は市町村等の広域連合	
基本安全	<ul style="list-style-type: none"> ・司法、外交、通貨 ・防衛 ・防災 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察（広域） ・防災（広域） 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察（地域） ・防災（地域） 	<ul style="list-style-type: none"> ・消防 ・防災、防犯
生活環境	<ul style="list-style-type: none"> ・出入国管理 ・地球環境保全 	<ul style="list-style-type: none"> ・伊勢湾浄化、自動車環境対策 ・地球環境保全 ・自然環境保全（計画） 	<ul style="list-style-type: none"> ・公害防止 ・産業廃棄物 ・自然環境保全（事業） ・男女共同参画、交通安全、文化、国際交流等 	<ul style="list-style-type: none"> ・住民登録、戸籍 ・上水道 ・公害防止 ・一般廃棄物 ・（自然環境保全） ・男女共同参画、交通安全、文化、国際交流等
福祉健康	<ul style="list-style-type: none"> ・健康保険、年金 	<ul style="list-style-type: none"> ・医師、医薬品 	<ul style="list-style-type: none"> ・児童福祉等 ・生活保護 ・地域保健 ・病院、薬局 	<ul style="list-style-type: none"> ・介護保険 ・高齢者・障害者・児童福祉 ・生活保護 ・国民健康保険・年金 ・地域保健
教育		<ul style="list-style-type: none"> ・私立学校（大学含む）・独立行政法人 	<ul style="list-style-type: none"> ・道州立高等学校、盲・聾・養護学校 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村立小中学校・幼稚園
産業労働	<ul style="list-style-type: none"> ・経済・金融政策 ・通商、関税 ・公正取引の確保 ・知的財産 ・技術開発 ・労働基準 	<ul style="list-style-type: none"> ・総合産業雇用計画 ・産業再生、業界支援 ・海外投資、対日投資 ・企業誘致 ・知的財産 ・技術開発 ・職業能力開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業対策 ・創業・新事業支援 ・（商店街振興） ・試験研究 ・職業紹介 ・労働基準監督 ・職業能力開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・（中小企業対策） ・企業誘致 ・商店街振興 ・職業紹介
建設	<ul style="list-style-type: none"> ・骨格的幹線道路 	<ul style="list-style-type: none"> ・道州道計画 ・河川管理計画 ・広域都市圏マスタープラン 	<ul style="list-style-type: none"> ・道州道（整備） ・一級河川・二級河川管理 ・流域下水道 ・都市計画（区域区分） ・建築確認 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村道 ・準用河川 ・公共下水道 ・都市計画（地区計画等） ・建築確認
農林水産	<ul style="list-style-type: none"> ・国際交渉 ・食料需給 	<ul style="list-style-type: none"> ・農地保全・農業振興計画 ・森林保全・林業振興計画（広域） 	<ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・農家経営支援 ・道州営土地改良 ・農地転用 ・道州有林 ・森林計画、治山事業、林業振興 	<ul style="list-style-type: none"> ・生産振興 ・団体営土地改良 ・農業委員会 ・市町村有林 ・森林計画 ・林業振興
国土交通通信	<ul style="list-style-type: none"> ・科学技術 ・エネルギー ・航空政策 ・全国放送・通信 	<ul style="list-style-type: none"> ・科学技術 ・エネルギー ・水資源開発 ・広域交通政策 ・情報・通信、地域放送 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域交通政策 ・地域情報化 	<ul style="list-style-type: none"> ・地域交通事業 ・（地域情報化）

* 道州の地方機関は、原則として「旧の国」を単位とする広域エリアを想定する。

* 市町村の事務は主に現行のものを整理したが、市町村の規模・能力が高まれば市町村が担う事務の範囲は拡大する（市町村の広域連合がそれらを担う場合も想定される）。

イ 道州の市町村への関与

道州と市町村の事務分担や道州の市町村への支援・補完の役割については、市町村の規模・能力に応じ相対的な側面があるが、市町村の分担とされた事務に関しては、道州は市町村への関与は行わないとするのが原則である（国の関与も同様である）。

ただし、権限の強い道州制を導入する場合、道州が条例（又は法）により、制度づくりの権限までを担うことを想定しており、道州がリージョナル・ミニマムの観点等から、国に代わり道州条例（又は道州法）により市町村の事務の基準等を設定することが必要である。

（５）道州内分権を徹底した政治・行政システム（「顔の見える道州制」）

道州内の市町村域を越える事務に関しては、「旧の国」を単位とする道州の地方機関（あるいは政令指定都市や市町村同士又は県と市町村の広域連合）への分権を徹底する。

道州の地方機関（地方庁）が分権の受け皿となる場合は、地方庁の決定事項に民主的コントロールが及ぶ仕組みを設ける（地域審議会等の設置）。

ア 道州内分権の徹底

すべての市町村が、政令指定都市や中核市の規模になれば別であるが、そうでない場合、現在県が広域事務として実施しているような、市町村の区域を越える事務をどこが実施するのかという問題が存在する。これらの事務について、区域が拡大した道州の本庁が担うことは、課題の範囲や住民・市町村との距離から適切ではない。道州と市町村の間となる行政単位が必要であるが、それには道州の地方機関（地方庁）、政令指定都市、市町村同士又は県と市町村の広域連合が考えられる。

また、これらの地方機関等のエリアは、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））が望ましい。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）。

さらに、地方機関等に企画立案など決定権限を含めた思い切った分権を行うことにより、現在の県が実施するよりも、地域の実情に詳しいところ、住民に身近なところで行政が行われることになり、「自治の拡大」につながるも

のである。これを、象徴的に「顔の見える道州制」と名づけることとする。

イ 住民の民主的コントロール

地方機関等に決定権限を含めた思い切った分権を行う場合に、政令指定都市の場合は別として、広域連合や、特に道州の地方機関の場合には、住民による民主的コントロールをどう確保するかが大きな課題である。

広域連合の場合においても、所管する事務数が多い場合は、長や議員を直接選挙で選ぶ方式にすることが望ましい。

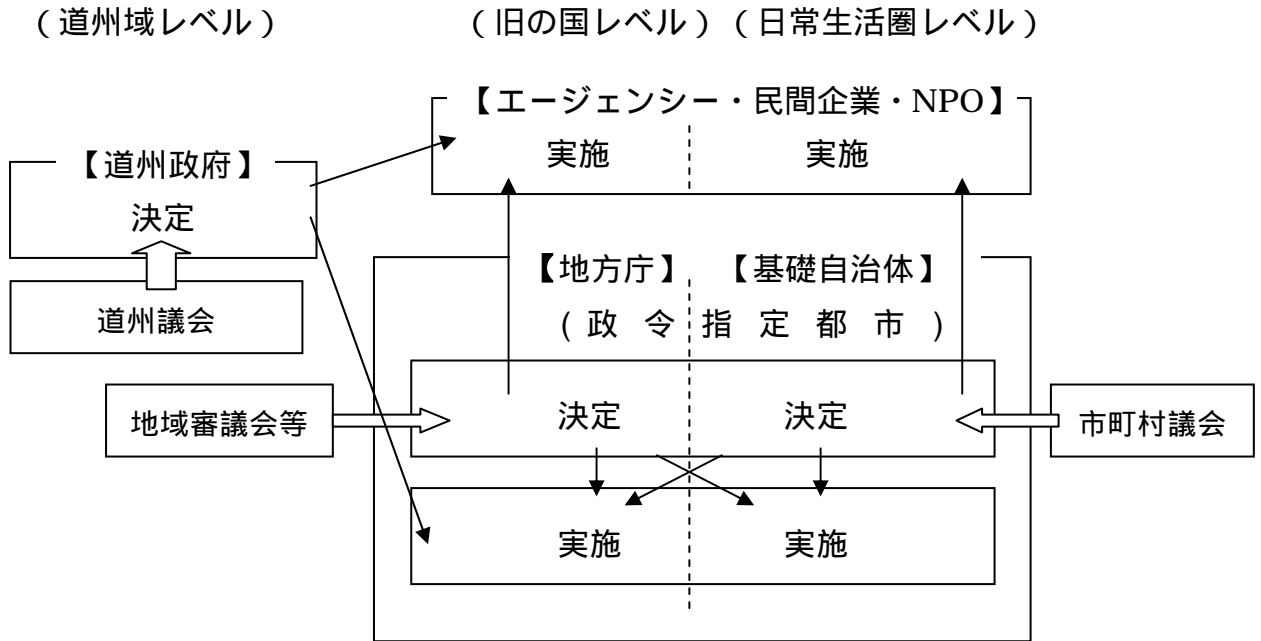
また、道州の地方機関（地方庁）の場合も、単なる実施機関ではなく、決定機関としての役割を広く担うため、新たに「民主的コントロールのシステム」を設けることが必要である。その方法として、議会（無報酬の議会）と地域審議会が考えられるが、それらの権限や特徴等を整理すると以下のとおりである。なお、地方庁の長は、道州知事が議会の同意を得て選任する特別職とすべきである。

表 1 1 地方庁における民主的コントロール・システム比較表

	主な権限	特徴
議会型	<ul style="list-style-type: none"> 道州条例（法）で委任を受けた範囲における条例制定権 地方庁に配分された予算の議決権 調査権 	<ul style="list-style-type: none"> 区域内の有権者による直接選挙により選出（道州議員の選挙と同時に実施） 無報酬で夜間・休日開催を原則とする（地方自治体ではない、道州議員と比べ権限が制約される、兼業が可能となり実質的に候補者の範囲が広がる等）
地域審議会型	<ul style="list-style-type: none"> 道州条例で定める事項に対する同意（又は意見）権限 地方庁の事務に対する意見の申出権限 住民の意見・要望の受付権限 	<ul style="list-style-type: none"> 審議会委員の選任は、道州知事が選任する方法（道州議会の同意を得る場合と得ない場合が考えられる） 地方庁の長が選任する方法（同じく道州議会の同意を得る場合と得ない場合が考えられる） 区域選出の道州議会議員が、審議会の委員長を務める方法も考えられる。 報酬の有無については、権限等とも併せて要検討。

なお、これらの道州、地方庁、市町村の関係を「決定」と「実施」に分けて考えるとともに、実施については、エージェンシー（独立行政法人）や民間企業、NPOへの委託も想定した上で「顔の見える道州制」のイメージを示すと図2のとおりである。

図2 「顔の見える道州制」の決定・実施システムのイメージ



3 税財政制度

道州制の導入により、現在よりも地域格差が緩和された税財政制度を構築すべきである。

道州制の下では、自主財源の大幅な拡充を図ることとし、具体的には、個人住民税を中心とし、地方消費税や法人事業税を拡充して組み合わせた道州税制度を検討すべきである。

国からの補助金は原則廃止するとともに、道州間の新たな財政調整制度を検討すべきである。

権限の強い道州を想定する場合、市町村の財政調整を道州が行う仕組みを検討すべきである。

(1) 道州制に関する税財政のシミュレーション

道州制に移行することにより期待される税財政上の効果としては、

二重行政の解消、区域拡大に伴うスケールメリット等による支出の削減
 地域の実情に応じた選択と集中による支出の適正化

道州ごとの財政力の平準化

規模拡大、行政能力の向上に伴う課税自主権強化による税収の増加

信用力の増大による資金調達能力の向上

などが考えられるが、実際の金額を試算するには国から道州へ移る権限・事

務及び市町村へ移る権限・事務を確定する必要がある。例えば中部経済連合会によれば、全国ベースで国から地方へ移譲すべき権限・事務は40.8兆円であり、国の現在の権限・事務の約半分程度に上ると試算されている（「道州制下における国と地方の税財政のあるべき姿」：平成16年7月）。

ここでは の効果についてみるために、大・小3つのパターンの道州制（本地域は3県、4県、9県）の下での、各道州の財政力指数及び地方税収を試算した（表12）。なお、この地域区分は、本地域では、次の「4道州の区域」で述べるように、客観的なデータによる地域の結びつきを重視したものであり、また本地域以外の地域割りは、シミュレーションのために第4次地方制度調査会の道州案、都道府県合併案を参考に、本県で修正を加えたものであり、特定の意味を込めたものではない。

表12 都道府県及び道州の財政力指数、税収（抜粋）

区分	現行都道府県	道 州 制			
		3県パターン	4県パターン	9県パターン	
財政力指数	上位	(東京) 1.19	(中関東) 0.99	(南関東) 0.98	(関東甲信越) 0.84
		(愛知) 0.95	(西関東) 0.80	(東海) 0.77	(中部) 0.66
		(神奈川) 0.90	(東海) 0.78	(北関東、南近畿) 0.67	(近畿) 0.63
	下位	(秋田) 0.30	(北海道) 0.39	(北海道) 0.39	(九州) 0.41
		(高知) 0.29	(南九州) 0.35	(南九州) 0.35	(東北) 0.40
		(島根) 0.27	(北東北) 0.32	(北東北) 0.32	(北海道) 0.39
地方税収割合	上位	(東京) 5.20	(中関東) 2.63	(南関東) 2.84	(関東甲信越) 2.22
		(大阪) 2.89	(西関東) 1.33	(東海) 1.51	(中部) 1.18
		(北海道) 2.45	(東海、南近畿) 0.78	(北関東) 1.28	(近畿) 0.99
	下位	(山梨、香川、高知) 0.44	(信越) 0.66	(北東北) 0.60	(中国・四国) 0.78
		(佐賀) 0.38	(北陸) 0.51	(四国) 0.59	(東北) 0.62
		(鳥取) 0.35	(北近畿) 0.46	(北近畿) 0.53	(北海道) 0.36

* 全地域の数値及び地域区分については、参考資料4参照。

平成15年度の都道府県と市町村の基準財政需要額及び基準財政収入額を単純に合算して算出した財政力指数を見ると、47都道府県の最高は東京都の1.19、最低は島根県の0.27で、4.5倍程度の格差がある。これに対して、道州制の3県パターンでは0.99～0.32であり、区域が大きくなるほど道州間の財政格差は漸次縮小し、9県パターンでは0.84～0.39とおおよそ2倍程度にまで縮まることとなる。

また、地方税収入額について見ると、全国の平均額を1.00とした場合の比率は、47都道府県の最高は東京都の5.20、最低は鳥取県の0.35で、その格差は15倍近くにも達する。これに対して、道州制の3県パターンでは2.63～0.46、9県パターンでも2.22～0.36で、いずれの場合も6倍程度にまで縮小はするが、特に東京都を含む関東圏域が突出して高いことが目立ち、いずれのパターンでもこの傾向は変わらない。

これは、財政力指数が団体の「財政能力」の差を表すのに対して、地方税収入額が「財政規模」の差を強く表すためと考えられ、道州制を導入しても東京都を含む圏域とその他の圏域の規模格差は依然大きく、突出した財政規模を持つ東京都については、「特別州」、「首都州」のような取扱いも考慮されるべきである。

(2) 望ましい税財政制度

地方税については、地域社会のコストを住民が能力に応じて広く負担すべきであることから、応益課税の個人所得税（現行では個人住民税）を中心に据え、これを補完するために、税源の地域偏在が比較的少ない財・サービスに対する支出への課税（現行では地方消費税）と、税収の安定性を確保するために外形標準を取り入れた法人所得税（現行では法人事業税）などを組み合わせることが望ましい。

前記のシミュレーションをみると、現行の税財政制度のままでは道州の財政力指数はいずれも1を下回ることとなる。道州政府が自立した行財政運営を行うためには、道州全体の財政力の底上げが必要であり、国税から地方税への税源移譲は必須である。その上で、課税自主権を活用することとなるが、重要な税源には既に課税されているため、中心となるのは税率の設定権となる。

補助金については、右肩上がりの経済発展が望めない中で、限られた財源総額の最適配分を行う必要があること、住民ニーズを反映させて行政サービスの「量」から「質」への転換を行い「満足度」を維持すべきであることなどから、道州の自主性・自立性を高めるためにも原則廃止して、税源の再配

分を中心に一般財源化すべきである。ただし、税源の地域偏在による道州間格差についての何らかの財政調整機能は不可欠と考える。

また、財政調整制度は、以下の役割からも重要となる。

- () 徴税の効率性、税源の偏在、経済政策の必要性等から中央政府に集まった税収を事務量に応じて地方に移転する垂直的財政格差の是正
- () 道州の自然、人口構成、所得格差等による水平的財政格差の是正
- () 道州の財政格差に起因する住民の水平的不公平の是正と居住、職業選択等の非効率性の是正

なお、財政調整には多くの手法があり、いずれの方法が妥当であるのか検討する必要があるが、参考までに諸外国の財政調整制度について整理すると、以下のとおりである。

表 1 3 諸外国の財政調整制度の比較

	一般交付金総額の決定方法	一般交付金の配分方法	水平的財政調整制度の概要
イギリス	国の策定する公共支出計画において決定される標準支出査定額から、標準税収と事業レート（譲与税）を控除して交付金総額が決定される。	（差額補填） 各自治体の標準支出査定額と標準税収等を計算し、その差額を配分。	
フランス	様々な一般交付金が存在し、それぞれに総額決定方法が違うが、GDP、物価等マクロ経済指標に連動して伸び率が決定されるものが多い。	交付金ごとに違うが、人口、一人当たり財政力、財政努力等が指標として多く使われる。	市町村間の財政力に応じて職業税を再配分する基金が存在するが、規模は小さい。
スウェーデン	国の予算議論の中で、マクロ経済学的見地から総額が決定される。	人口按分により一律に交付され、単に水平調整後の水準をかさ上げする役割のみである。	歳入は一人当たり歳入均等化方式により、歳出は需要考慮方式により別個に算定して交付。
ドイツ	(一人当たり歳入均等化) 水平的調整後の一人当たり財政力が平均に満たない州に対し、連邦が不足額の90%を補充交付金として交付。		一人当たり財政力が高い州から低い州へ、平均の95%となるまで調整交付金を交付。
カナダ	(一人当たり歳入均等化) 一人当たり歳入見込み額が、標準的な基準5州の平均に満たない場合に、連邦が不足額を支給するが、総額はGDP比率による上限がある。		

(注) 「地方財政システムの国際比較」(2002年6月 財務総合研究所)を基に作成

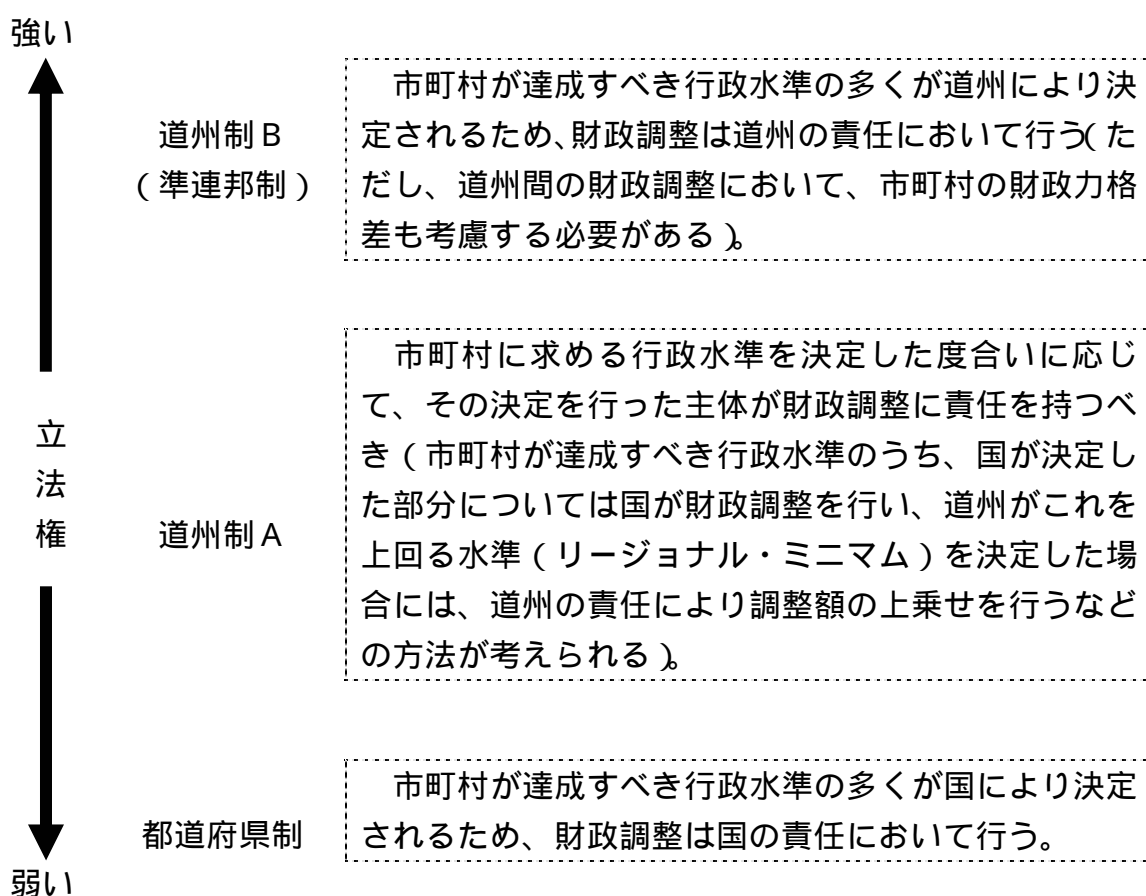
また、財政調整制度の設計に当たっては、市町村の財政調整を誰が行うのかも重要な問題である。

現在の普通地方交付税制度は、国税（所得税、法人税、消費税、酒税及びたばこ税）の一部を主な原資としており、地域偏在性の高い直接税を再配分することにより財源調整機能を果たしている。また、国が地方に義務付けたりナショナル・ミニマムを確保するために示した行政水準を達成するための財源保障機能を持っている。

市町村の財政調整を誰が行うのかについては、市町村が達成すべき行政水準を誰が義務付けるのか、つまり立法権の所在との整合性を考慮し、それに併せた税制度の構築が必要である。

これらを大まかなイメージで表すと以下のとおりとなる。

図3 財政調整制度のイメージ



4 道州の区域

道州の区域は、道州制の目的や道州の機能によって異なるものであるが、少なくとも、自立した経済圏として、世界的な地域間競争に対応できる区域とすべきである。

さらに、歴史・文化、流域、広域行動（観光等）など、住民レベルで地域として何らかのアイデンティティーを共有できる区域が望ましい。

道州の区域については、自己の決定権限のもとで、自立的に地域経営を行う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
- () 水資源や交通、環境、観光など広域的な行政課題に自立的に対応できること
- () 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る。その上で、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（参考資料5）。

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。なお、資源等の地域内循環や地域内の競争による活力の向上のためには、地域内に複数の大都市圏が存在することが望ましいとの考え方があり、こうした観点からは東海3県よりも4県の方が望ましい。

「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。

なお、地域の一体性や地域課題の範囲等を勘案すると、必ずしも現在の県の区域を前提とする必要はなく、「旧の国」を単位くらいにその結びつきを勘案して望ましいエリアを考えていくことも必要ではないか。

5 その他

(1) 大都市との関係

道州制下における大都市（政令指定都市級）については、現在の政令指定都市制度を基本にその権限を強化し、「顔の見える道州制」の下で道州の地方機関と同等の事務を担うという考え方が検討のベースになると考えられる。

ただし、政令指定都市の人口等が多様化していることや、道州の機能や規模も現時点では明確ではないことから、既存の制度にとらわれず、大胆に発想していくことも必要である。

道州制下の大都市制度としては、検討上という前提であるが、「特別市制度」、

「政令指定都市制度」、「特別区制度」、「特別機構制度」の4つが想定される。それらの特徴は以下のとおりである。

特別市制度

- ・道州から独立した特別市を設置する。
- ・区域は一体的な都市圏を形成する周辺市町村を含むものになると想定される。
- ・道州が担う権限・事務は、特別市の区域内ではすべて特別市が担う。
- ・大都市圏特有のニーズに沿った施策の迅速な実施が可能になる反面、道州内の中核的機能をもつ都市が独立することにより、道州の総合的・一体的地域づくりに支障を来す可能性がある（特に意見が対立した場合の調整が困難）。
- ・都市内分権・住民自治の拡大が大きな課題である。

政令指定都市（権限強化型）

- ・現行の政令指定都市制度を基本に権限を現在よりも大幅に強化する。
- ・「顔の見える道州制」のもとで道州の地方機関が担う事務については、すべて指定都市が担うことが原則となる。
- ・指定都市をどの程度道州から独立した存在とするかは、いろいろな考え方が成り立ちうる。
- ・道州の広域的役割と指定都市の自立性がそれぞれ一定程度確保される。
- ・都市内分権・住民自治の拡大が大きな課題である。

特別区制度（都区制度）

- ・現在の指定都市の行政区を、道州政府が管轄する特別区とする（現行の東京都区制度と同様）。
- ・特別区は権限が制限された特別地方公共団体。住民に身近な業務は区が担うこととし、大都市事務及び広域的事務は道州が直接担う。
- ・大都市事務を道州が行うことにより、道州の広域行政と整合が図られる。ただし、補完性の原理からは現行より後退するとともに、道州という現行の県よりも広域の自治体が基礎自治体の事務を担いうるかという問題がある。
- ・分権・自治の点では特別区は行政区よりも優れている。

特別機構制度（グレーター・ナゴヤ・オーソリティー）

- ・現在の指定都市の行政区を基礎自治体（市）とし、道州と当該市及び周辺市町村で構成する特別機構（広域連合等）を設置する。
- ・この地域では、例えばグレーター・ナゴヤ・オーソリティー。

- ・住民に身近な事務は市町村、大都市問題については特別機構、特別機構の区域を越える広域事務は道州が担う。
- ・大都市問題について、その範囲に即した決定単位（場合によっては住民の直接のガバナンス）の下でスムーズに対応することが可能である。
- ・行政区を基礎自治体として独立させることについて、自治の弱さという問題は解消されるものの、これまでの大都市政策の中で各区が担ってきた役割などから様々な問題点が想定される。
- ・行政区を基礎自治体にせず、現在の指定都市と周辺市町村、道州で特別機構を設置することも考えられる。

「特別市制度」については、道州内で制度、政策が異なる可能性があり、広域的な地域づくりの一体性・総合性を高め、世界的な地域間競争に打ち勝つという観点からは問題がある。また、「特別区制度」についても、現在基礎自治体で実施している事務について、上位の主体が実施することは補完性の原理から問題がある。「特別機構制度」については、現在、過去ともわが国に実在しない制度であり、その適否を判断するには、今後より詳細な検討が必要である。

なお、「政令指定都市制度」については、現在の政令指定都市が人口、機能などの面で多様化していることから、単一の制度でよいのかどうか検討を要する。

(2) 首長・議員の選出方法

道州の首長・議員の選出方法については、首長・議員とも直接公選とする方法と、各党が首長候補を明示したうえで議員の選挙を行い、首長は議員による間接選挙で選ぶ方法を比較検討すべきである。

首長・議員の選挙については、現在の都道府県と同様、直接公選とする方法と、国のように首長を議員による間接選挙で選ぶ方法が考えられる。「直接公選」については、()それぞれにおいて民意をよりの確に反映することができるメリットがあり、()首長のリーダーシップがより強く発揮できる制度であるが、()首長と議会の多数派の政策が相違した場合に、政治・行政が停滞する可能性が指摘される。

一方、一般的な「議院内閣制」については、()政治的な安定性には優れているものの、()首長を直接住民が選べないという問題が指摘される。

こうした双方の問題点を解消する方法として、各政党が「首長候補を明示」

して議員の選挙を行い、首長はその中から議員が選出する（通常は第1党の候補者が首長に選出される）方法が考えられる。イタリア等の地方選挙で採用されている方法であり、わが国においても検討に値するのではないかと。

なお、首長を間接選挙で選ぶ方法については、憲法改正が必要である（道州を憲法上の地方自治体とする場合）。

また、直接公選にしる議員内閣制にしる、首長が十分なリーダーシップを発揮するためには、政治的任用の拡大など、首長の政治的な決定を政策として実現していく仕組みの強化が必要である。

6 移行に向けた課題

(1) 市町村合併の進展

道州制導入に当たっては、さらなる市町村合併の推進を図るべきであるが、市町村合併の進展を道州制導入の条件とすべきではない。

市町村合併と道州制の関係について、市町村合併が進展し、県の事務が市町村に移ることにより、県の存在意義が問われることとなるため、道州制を検討する必要があるという意見が一部に見られるところである。しかし、これについては、()市町村合併が(一部の地域はともかく)全国的に、県の存在意義を脅かすほどの規模で進展するのかという問題とともに、()仮にそうであったとしても、その理由であれば道州制ではなく、規模の拡大である都道府県合併でよいのではないかと、という問題が指摘できる。

道州制は、国の在り方を中央集権型から地方分権型に転換する、そのために地方の決定権限を強化するという「質の転換」を伴うものであり、また、世界的な地域間競争に対応した活力ある地域づくりなど、「積極的な目的」から検討すべき問題である。

しかし、一方で、市町村の数や規模・能力、すなわち今後の市町村合併の進展状況が、道州の機能や姿、さらには導入の判断に影響を及ぼす面は否定できない。今後の市町村数と道州の関係を整理すると以下のとおりである。

市町村合併が現在の取組及びその延長でとどまった場合

- ・ 2000程度の市町村、市町村の規模には大きな差異
- ・ 10道州と仮定すると1道州平均200の市町村を管轄(可能か?)
- ・ 道州には市町村補完機能・支援機能がかなり残る

市町村合併が次の段階に入り、加速して進展した場合

- ・ 1000程度の市(町村も残る可能性あり)、1市平均10万人程度
- ・ 1道州平均100の市(町村)、道州は広域機能に重点化

市町村合併が飛躍的に進展した場合

- ・ 300程度の市、原則としてすべて中核市以上
- ・ 道州も大規模となり、現在の国の機能が中心

こうした点からは、市町村との関係からみた道州制の移行時期としては、
()市町村の大半が自立できる規模・能力となるのを待って道州制に移行する。

()一定程度、市町村の規模・能力の拡大が進展した段階で道州制に移行するとともに、道州は必要に応じ市町村の支援・補完を行う。

()市町村の状況にかかわらず道州制に移行することにより、市町村の再編を促す。

などの方向が考えられるが、少なくとも()は消極的であり、さらなる市町村の合併を促しつつ、しかし合併の進展を移行への条件とはせずに、道州制導入を検討すべきである。

(2) 移行へのステップ

道州制は制度の議論だけで進展していくものではなく、その実現に向けては、現在の都道府県制度の下での「決定権限の拡大」の努力や、関係県との「共同事業の積み重ね」が不可欠である。

その際、現行制度で実施可能な「広域連合」、「都道府県合併」や、今回新たに提案する「特別県」(人口等が多い県に国からより多くの権限を移譲する制度)などに先行的に取り組み、それらの実績を踏まえて道州制に移行することも検討すべきである。

ア 現行制度の下での努力

現行の都道府県制度の下で決定権限を拡大するためには、国からの権限移譲、関与の縮小、法令の義務付け規定の廃止・縮小、補助金の廃止と税源移譲などが必要である。これらについて、一般的な要望を行うだけでは効果が薄いため、構造改革特区や地域再生の制度等も活用しながら、地方から具体的な提案を行っていくことが必要である。

現在、愛知県においても、東海三県一市知事市長会議や中部圏知事会議における合意を踏まえた広域連携事業を始め、関係県との様々な広域連携事業、共同事業を実施している。こうした連携事業・共同事業は、関係県同士の相互理解を深めるとともに、将来の道州制の効果を目に見える形で県民に示すことができるものである。ただ、現在は、広域連携・共同事業の推進体制が県庁内、関係県間を含めて十分とは言えず、また、取組実績や広域連携組織

の情報も一元化されていなため、今後の取組拡大のためには、推進体制の強化が不可欠である。

イ 移行のプロセス

道州制の導入については様々な課題が存在し、その実現には相当の困難や時間を要することも考えられる。その場合において、広域自治体に求められる役割に的確に対応するために、現行制度で実施可能な「広域連合」、「都道府県合併」や、今回新たに提案する「特別県」(人口等が多い県に国からより多くの権限を移譲する制度)などに先行的に取り組み、それらの実績を踏まえて道州制に移行することも検討すべきである。

このうち「広域連合」及び「都道府県合併」の特徴については、第8章で整理したところであるが、直面する広域課題に優先的に取り組むという観点を重視すれば、「広域連合」が有力な選択肢になりうる。

また、「都道府県合併」は、()国との権限・事務の関係を除くと道州制と同様の効果が見込まれるものであり、()地方が主体性をもって取り組める点に大きな特徴がある。まずは、道州制より都道府県合併に取り組むという選択も考えられる。

ただ、都道府県合併については、道州制と大差のない大きなエネルギーを要するものであり、また、広域連合も設立には相当の調整を必要とする。将来的に道州制を望ましいとする場合は、合併や広域連合を経た方がよいのか、一挙に道州制に移行した方がよいのかは議論が分かれるところであろう。

一方、「特別県」は、人口規模等が大きい都道府県に対し、国からより多くの権限・事務を移譲するという制度として、今回新たに提案するものである。

広域連合・都道府県合併

「広域連合」及び「都道府県合併」の特徴については、第8章で整理したところであるが、直面する広域課題に優先的に取り組むという観点を重視すれば、「広域連合」が選択肢になりうる。

また、「都道府県合併」は、()国との権限・事務の関係を除くと道州制と同様の効果が見込まれるものであり、()地方が主体性をもって取り組める点に大きな特徴がある。まずは、道州制より都道府県合併に取り組むという選択も考えられる。

ただ、都道府県合併については、道州制と大差のない大きなエネルギーを要するものであり、また、広域連合も設立には相当の調整を必要とする。将来的に道州制を望ましいとする場合は、合併や広域連合を経た方がよい

のか、一挙に道州制に移行した方がよいのかは議論が分かれるところであろう。

特別県

「特別県」は、人口規模等が大きい都道府県に対し、国からより多くの権限・事務を移譲するという制度として、今回新たに提案するものである。

(要件)

- ・特別県の要件としては、一定の行政需要が見込まれることや職員数からみた対応能力という点で、「人口規模」が最も重要である。
- ・一定規模の人口を有する都道府県（トップテン等）で希望のあるところから順次導入していくのが現実的ではないか。

(権限・事務)

- ・現在国の地方支分部局で担っている事務で、事務の範囲が一つの県内にとどまるものの移譲を受けることが基本である。
- ・道州制へのステップという点からは、条例制定権の拡大（政令事項の条例への特別の委任）など、決定権限の拡大につながる方向での特例が必要である。

「広域連合」、「都道府県合併」が、規模の拡大という量の面からの道州制へのステップとして捉えられるのに対し、「特別県」は権限の拡大という質の面からのステップになりうるものである。

愛知県は、「人口700万人」、「スイスに匹敵する経済規模」を有しており、規模の拡大よりも権限の拡大を重視し、当面「特別県」制度の実現に取り組んでいくという戦略も効果的である。

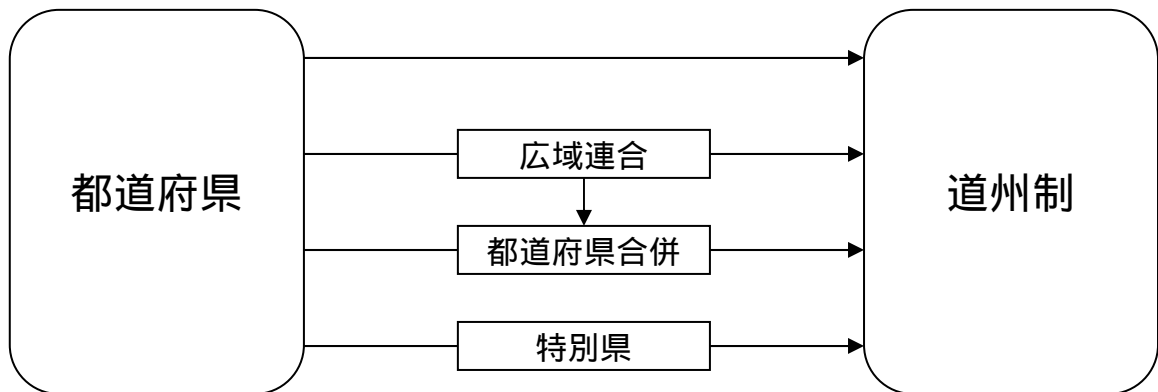
また、全国的にも、規模が大きい都道府県は特別県、小さい県は府県合併というように、県の置かれた状況によって異なるアプローチを取ることが考えられる。

なお、道州制への移行に当たっては、()全国一斉に移行する方式とするのか、()条件の整ったところから順次移行するののかという問題が提起されているが、道州制の姿・形が明確でない中で、今回は十分な検討は行っていない。ただ、段階的な移行は、わが国の在り方を変えるという制度の趣旨に馴染むものかどうか、疑問なしとはしない。

また、道州制への移行時期については、国民の意識、社会情勢、政治情勢、今後の議論の成熟度など様々な要素が関わるものであり、現時点で想定することは困難と思われる（県民意識等に関しては、委員会の活動の一環として

実施したアンケート結果（資料編5）参照。

図4 道州制移行のプロセス例



（3）今後の検討・推進体制と国民的議論

早い段階から、国、地方共同の検討機関を設置すべきである。
国民に対し、積極的で分かりやすい情報提供を進めるべきである。

ア 検討体制

道州制については、現在、国（地方制度調査会等）、政党、全国知事会、都道府県、経済団体、学識者など様々な主体が、検討・提言しているところである。当面は、導入の是非や望ましい姿等について、様々な立場や観点からの「議論の段階」であると考えられる。愛知県においても、本委員会の提言を踏まえつつさらに県としての検討を深め、全国に発信していくことや、東海3県、4県、中部圏など関係する県同士において、忌憚のない意見交換や共同研究を進めることが求められる。

さらに、道州制は国、地方双方の在り方に関わる問題であることから、早い段階からの、国と都道府県による共同の検討機関や、場合によっては公的な位置づけをもった協議機関の設置が必要である。

イ 積極的な情報提供

道州制の導入の是非については、最終的には国民の判断にかかるものである。道州制は、市町村合併に比べ、国民が身近に考えることが難しい問題であるため、正確な理解のもので判断がなされるよう、積極的に情報を開示し、提供していくことが必要である。愛知県においても、今後あらゆる機会を通じて、県民への分かりやすい情報提供に努めることが求められる。