

# 道州制に関する討議資料

一分権時代における道州制を巡るこれまでの動向と  
今後の議論に向けて一

平成28年3月

愛知県政策企画局企画課

# はじめに

---

道州制については、昭和2年の田中義一内閣の行政制度審議会がまとめた州庁設置案や昭和32年の第4次地方制度調査会の地方案など、戦前から現在に至るまで、時々の社会情勢により、様々な議論がなされてきた。

とりわけ平成18年2月に出された第28次地方制度調査会の「道州制のあり方に関する答申」において、国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、「新しい政府像」を確立する見地に立てば、「道州制の導入が適当」との見解が示されて以降は、この答申を踏まえ、様々な議論が行われてきた。自由民主党による平成26年2月までの道州制推進基本法案の取りまとめ過程においては、地方、経済界からの様々な主張がなされている。現在、政府は、『経済財政運営と改革の基本方針2015』において「道州制について、基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める」としており、道州制推進基本法案の国会提出に向けて、より一層の国民的議論の喚起が求められている。

一方、本県では、これまでに、地方分権の究極の姿として、道州制の実現に向け、地方も参加した国民的な議論のもとで、詳細かつ具体的な検討を積極的に進めることを政府・与党に要請する傍ら、「地方分権・道州制セミナー」を開催するなど、道州制に関する情報発信に努めてきた。同セミナーのアンケートによると、道州制に関する様々な視点からの情報提供を求める声が寄せられている。

こうしたことから、第28次地方制度調査会の答申以降の概ね10年の道州制に関する議論を整理し、今後の議論に資する素材として本資料を作成した。

# I 分権時代における道州制を巡るこれまでの動向

# 1 分権時代における道州制議論のはじまり

## (1) 社会環境の変化

### ア 第1次地方分権改革と市町村合併の進展

- 平成7年5月、地方分権推進法が成立し、旧来の中央集権型行政システムが、①変動する国際社会への対応、②東京一極集中の是正、③個性豊かな地域社会の形成、④高齢社会・少子化社会への対応などの新しい時代の諸課題に迅速・的確に対応する能力を失ってきていることを背景・理由として、第1次地方分権改革が進められた。
- 基礎自治体については、市町村の役割の変化、市町村を取り巻く厳しい財政事情などを背景に、平成11年以降、市町村の規模・能力の拡充を図る市町村合併が推進された。

### イ 第1次地方分権改革において残された課題（新たな地方自治の仕組みに関する検討）

- 平成13年6月に取りまとめられた地方分権推進委員会の最終報告では、同委員会が推進してきた分権改革は、第1次分権改革というべきものにとどまっているとの認識を示すとともに、分権改革を完成に近づけるための課題を整理した。
- 課題の1つには、「地方分権や市町村合併の推進を踏まえた新たな地方自治の仕組みに関する検討」として、「市町村合併の帰趨を慎重に見極めながら、道州制論、連邦制論、廃県置藩論など、現行の都道府県と市区町村の2層の地方公共団体からなる現行制度を改める観点から各方面においてなされている新たな地方自治制度に関する様々な提言の当否について、改めて検討を深めること」が挙げられた。

## (2) 改めて問われる広域自治体のあり方

### 第27次地方制度調査会答申で示された都道府県のあり方（都道府県合併と道州制）

- 平成13年11月、内閣総理大臣の諮問機関である地方制度調査会に対して、「社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の基本構造」について諮問がなされ、広域自治体のあり方についても検討が行われた。
- 平成15年11月、同調査会から「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」がなされ、このうち、広域自治体のあり方については、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政が求められるようになっており、市町村の規模・能力が拡大しつつある中で、都道府県のあり方が改めて問われるようになっており、
  - ・広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県の区域の拡大が必要であり、現行の手續に加えて、都道府県が自主的に合併する途を開くことを検討すべき
  - ・真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道州制の導入を検討する必要がある、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めることとされた。
- 平成16年3月、引き続き議論を進めるとされた道州制のあり方等について、第28次地方制度調査会に諮問がなされ、平成18年2月、答申がなされた。

※ 本資料では、第28次地方制度調査会答申以降に展開された道州制を巡る議論について、以下、平成18年から21年前半（第Ⅰ期）、平成21年後半から24年前半（第Ⅱ期）、平成24年後半から現在（第Ⅲ期）の3期に区分して概観する。

## 2 第 I 期(平成18年～21年前半)

## — 第28次地方制度調査会答申から始まる広域自治体のあり方議論の展開

## (1) 第28次地方制度調査会答申による道州制の制度設計と政府・自由民主党の議論

## ア 第28次地方制度調査会答申で示された道州制の制度設計と区割り案

- 答申においては、道州制の検討について、①地方分権の推進及び地方自治の充実強化、②自立的で活力ある圏域の実現、③国と地方を通じた効率的な行政システムの構築、という方向に沿った制度設計を検討すべきであるとされた。
- また、道州の区域については、様々な考え方があり得るとしながら、国の地方支分部局の管轄区域に準拠した区域例として3つの例が示された。

## 答申で示された道州制の制度設計

## 【道州の位置づけ】

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

## 【道州の区域】

- ・ 数都道府県を合わせた広域的な単位を基本。
- ・ 国が道州の予定区域を示し、都道府県等の意見を聞き、法律で画定。

## 【道州の事務】

- ・ 現在の都道府県の事務は大幅に市町村に移譲。道州は広域事務に軸足を移す。
- ・ 国（特に地方支分部局）の事務はできる限り道州に移譲。

## 【議会・執行機関】

- ・ 道州に議会、長を置く。議員、長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

---

## イ 自由民主党「道州制に関する第2次中間報告」による道州と国の役割分担（地方支分部局の廃止）

- 平成19年6月、自由民主党道州制調査会は、「道州制への移行を断行することによって、これまでの中央集権体制を一新し、地方分権体制への大規模な転換を行うこと」を「第2次中間報告」において示した。
- この報告では、道州と国の役割分担について、国の地方支分部局は廃止し、その機能を道州または基礎自治体に移管するなどの原則が示された。また、今後の展望の中で、道州制推進に関する基本法の制定についても言及した。

## ウ 政府の道州制ビジョン懇談会「中間報告」で示された地域主権型道州制

- 平成18年9月、政府において初めて道州制担当大臣が置かれ、翌19年1月、同大臣の下に道州制ビジョン懇談会が設置された。平成20年3月には、同懇談会の中間報告がなされた。
- この報告では、道州制を、「国のかたちの問題、国全体の体制の問題」であると捉え、「日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる『主権』をもつ統治体制、すなわち『地域主権型道州制』を打ち立てることにほかならない」という理念が示された。また、制度設計の基本的な考え方において、道州及び基礎自治体に関与する国の地方機関は全廃することや、導入プロセスとして、「道州制基本法（仮称）」を制定し、内閣に検討機関を設けることや、おおむね10年後（平成30年）までに道州制に完全移行すべきであるなどの考えも示された。

## エ 自由民主党「道州制に関する第3次中間報告」による導入すべき道州制の姿

- 平成20年7月、自由民主党道州制推進本部は、「第2次中間報告」で検討課題とされた区割り案について、「第3次中間報告」において4つの例を示すとともに、道州の自治立法（道州法）のあり方、道州制導入のプロセスなどを示した。
- 道州制導入のプロセスとして、「道州制の基本的な理念・目的、制度設計の基本的な方針、導入のための検討機関、タイムスケジュールなどについて規定した基本法案を速やかに国会に提出する」ことも盛り込まれた。

### ※ 道州制特区法の成立

- 平成18年12月、道州制特区法（道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律）が成立し、将来の道州制の検討に資するため、北海道又は3つ以上の都府県が合併した「特定広域団体」からの提案を踏まえ、国からの事務・事業の移譲等を進めていく仕組みが導入された。
- 平成19年1月、北海道が特定広域団体に定められ、現在では、商工会議所に対する監督の一部など6つの事務と二級河川に係る直轄事業など4つの直轄事業が北海道に対して移譲されている。



## (2) 地方、経済界の反応

### ア 全国知事会は道州制の基本原則や検討課題等を提示

- 全国知事会は、平成19年1月に「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ、①道州制は地方分権を推進するためのもの、②国と地方の役割分担を抜本的に見直し、内政に関する事務は、基本的に地方が一貫して担い、地方において主体的かつ総合的な政策展開が可能となるもの、③役割分担の明確化に当たっては、国の地方支分部局の廃止は当然のこと、中央政府の見直しを伴うものでなければならないなどの道州制の基本原則を提示した。また、国・道州・市町村の役割分担、税財政制度のあり方などの今後、具体的な検討が必要と考えられる課題等を提示した。

### イ 経済団体連合会は道州制の導入により期待される効果や導入に向けたロードマップ等を提言

- 日本経済団体連合会は、平成19年3月に第1次、翌20年11月には第2次の「道州制の導入に向けた提言」をとりまとめ、道州制の導入により独自の産業振興策が展開され、雇用が創出されるなどの期待される効果を示すとともに、「道州制推進基本法」（仮称）を早期に制定し、2015年（平成27年）から道州制導入というロードマップも示した。

### ウ 全国町村会は道州制導入に反対する「特別決議」

- 全国町村会は、平成20年11月の全国町村長大会において、道州制の導入によりさらに市町村合併を強制すれば、多くの農山漁村の住民自治は衰退の一途を辿るとし、市町村の強制合併につながる道州制には断固反対していく特別決議を採択した。

### 3 第Ⅱ期(平成21年後半～24年前半)

#### 一 地域主権改革と国の出先機関の原則廃止が焦点に

##### (1) 民主党政権下における政府の地域主権改革の取組等

##### ア 「地域主権戦略大綱」における広域自治体のあり方と道州制の位置づけ

- 第45回(平成21年8月)衆議院議員総選挙の結果、民主党が第一党となった。同党は、「霞ヶ関を解体・再編し、地域主権を確立する」ことや、「国の出先機関、直轄道路に対する地方の負担金は廃止する」ことなどを政権公約に掲げていた。
- 平成22年6月に、「地域主権戦略大綱」が閣議決定された。同大綱においては、国の行政体制については、出先機関の原則廃止に取り組むことが盛り込まれる一方で、「広域自治体のあり方については、地域の自主的判断を尊重しつつ、自治体間連携等が自発的に形成されていくことが重要である」とし、「いわゆる『道州制』についての検討も射程に入れていく」とした。

##### イ 「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」の決定

- 平成22年12月、「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」が閣議決定され、国の出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進するための広域的実施体制の枠組みづくりのための法案を平成24年通常国会へ提出する方針\*が示された。

\*現在まで同法案は国会へ提出されていない。

## (2) 地方における取組

### 広域における課題解決と国の出先機関の受け皿となることを目指した動き

- 政府の「国の出先機関原則廃止」の方針決定を受けて、各地域において※、国の出先機関廃止に伴い移譲される事務などの受け皿について、広域における検討が進められた。

※ 広域連携組織の設立を目指すものとして、関西の府縣市及び民間団体による関西広域機構や九州地方知事会の動きなどがあった。一方、既存の体制でほとんどの事務は受入可能との調査結果をとりまとめたものとして、中部圏知事会議における検討状況報告（中間とりまとめ）があった。

- そのような中、関西地方においては、平成22年12月、広域における課題解決や地方支分部局を中心とした国の事務、権限のうち、広域自治体で担うべき事務について移譲を受けて一元的に処理することなどを目指して、2府5県※により、関西広域連合が発足した。

※ 滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県。平成24年に4指定都市（京都市、大阪市、堺市、神戸市）、平成27年12月に奈良県が部分加入

## 4 第Ⅲ期(平成24年後半～現在)

### 一 道州制に関する「基本法案」を巡る議論

#### (1) 自由民主党における道州制に関する「基本法案」のとりまとめ

##### ア 自由民主党の道州制に関する「基本法案」(骨子案)

- 平成24年9月に自由民主党は「道州制基本法案(骨子案)」を公表した。

##### イ 「基本法案」(骨子案)の修正

- 第46回(平成24年12月)衆議院議員総選挙の結果、第一党となった自由民主党と地方六団体との間で「基本法案」(骨子案)についての意見交換が平成25年5月に行われた。
- その後、各団体から意見が出され、平成25年10月、自由民主党から、法案名に「推進」を追加するとともに、「政府は、道州制について地方六団体と協議を行い、道州制国民会議の調査審議に適切に反映されるよう、配慮」することを追加するなどの修正案が示された。
- さらに、平成26年2月にも、法案の趣旨を「道州制の導入の在り方」から「道州制の在り方」を検討するに改めるなどの修正案が自由民主党から示された。

#### (参考) 道州制に関する政府方針

- 政府においては、平成25年以降、各年の『経済財政運営と改革の基本方針』において、「道州制について、基本法案の動向を踏まえ、必要な検討を進める。」との方針を示している。

## 基本法案(骨子案)の概要

(平成26年2月修正後)

### 【趣旨】

- ・道州制の在り方について具体的な検討を開始するため、その基本的方向及び手続を定める。

### 【基本理念】

- ・国の役割及び機能の改革の方向性を明らかにする。
- ・国の事務を極力限定し、国家機能の集約及び強化を図る。
- ・国から道州へ広く権限を移譲し、道州は、地域経営の主体として構築。など

### 【道州制の基本的な方向】

- ・都道府県を廃止し、全国の区域を分けて道州を設置。
- ・道州・基礎自治体の議員及び長は、住民が直接選挙。
- ・道州の事務に関する国の立法を必要最小限のものに限定、自治立法権を拡充。
- ・国の行政機関の再編・合理化・道州への移譲。国の関与は必要最小限に。
- ・道州・基礎自治体の役割に見合った税源を配分、税源の偏在を是正する財政調整制度。 など

### 【道州制推進本部、道州制国民会議】

- ・内閣に、道州制推進本部を置く。
- ・内閣府に、内閣総理大臣の諮問に応じて道州制に関する重要事項を調査審議する道州制国民会議を置く。
- ・政府は、道州制について地方六団体と協議を行い、道州制国民会議の調査審議に適切に反映されるよう、配慮。

## (2) 地方、経済界の反応

### ア 全国知事会は重要事項は基本法案において明確にするべきとの意見

- 全国知事会は、平成26年5月の「道州制推進基本法案（骨子案）について」などにより、今なぜ道州制なのか、道州制の理念や姿、中央府省の解体再編・国の出先機関廃止、格差是正の仕組みなど、基本法案において明確に示すことを要請してきた重要な事項について、依然として反映されていないとした。
- また、道州制は国民生活に大きな影響を及ぼすものであるため、検討に当たっては、法案の前段としてその基本的なイメージを明確に示し、国民的な幅広い議論が行われることが何よりも重要とし、改めて検討するよう求めた。

### イ 全国市長会は国民の意向を把握し十分に検討すべきとの意見

- 全国市長会は、平成25年12月の「道州制推進基本法案（骨子案）について」などにより、国、道州、基礎自治体の新たな事務分担や財源配分、税制や財源調整等の基本的考え方、道州と基礎自治体との基本的な関係が明らかにされず、基礎自治体の権能拡大に伴い市町村合併が前提となることへの懸念や、地方分権改革が停滞することへの懸念も払しょくされるに至っていないとした。
- また、道州制は、国の統治の仕組みや国民生活根底から大きく変える改革であり、その導入が地域の活力の向上に寄与し、国民の福祉の向上に繋がるかなど、広く国民の意向を把握し、十分な検討を行うべきであるとした。



---

## ウ 全国町村会は基本法案の国会提出と道州制の導入に反対との意見

- 全国町村会は、平成26年2月の「道州制推進基本法案（骨子案）について」などにより、道州制が、新たな集権体制を生み出し、大都市圏への集中を招き、地域間格差は一層拡大し、市町村合併が事実上強制されることなど問題点が少なくないことを指摘し、基本法案の国会提出と道州制導入に断固反対であるとした。
- また、修正された骨子案も、道州制の導入を前提とした骨子案であるといわざるを得ず、道州制のもとでは市町村合併が不可避と考えられることは全く変わっていないとの認識を示した。

## エ 道州制推進知事・指定都市市長連合は地方の意見を反映した基本法の早期成立を求める要請

- 道州制推進知事・指定都市市長連合※は、地方分権型・多極型の道州制を導入し、国と地方双方の政府を再構築・機能強化することが必要であるとし、道州制の導入に係る基本的な理念や方針、工程、必要な機関の設置などを定める推進法を、地方の意見を反映の上、早期に成立させるよう要請を行った。

※ 平成28年2月現在の構成員は、北海道、宮城県、新潟県、愛知県、大阪府、広島県、熊本県、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、広島市、岡山市、北九州市、福岡市。平成24年4月、地方の側から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地方分権型の道州制を導入する道筋をつけるための推進母体として発足

---

## オ 道州制に慎重な対応を求める知事による要請

- 平成26年4月及び5月に、福井県知事を始めとする複数の知事※が、連名で「道州制への慎重な対応について」を自由民主党などに示し、国民や地方の意見を反映することなく議論が進められているとして、道州制推進基本法案の国会提出については、慎重に対応するよう求めた。

※ 4月：山形県、福島県、石川県、福井県、長野県、滋賀県、兵庫県、島根県

5月：山形県、福島県、茨城県、石川県、福井県、長野県、滋賀県、兵庫県、奈良県、島根県

## カ 経済界からの基本法の早期制定を求める建議

- 平成26年3月、日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会始め10団体※は、「道州制推進基本法の早期制定を求める」を連名で取りまとめ、各地域がそれぞれの持ち味を活かしたより機動的な地域経営を自らの権限と責任で行う道を拓くとともに、都道府県の枠を超えた広域的な地域づくりにより、その力を最大限発揮できる新たな国の形—道州制を実現する必要があるとし、道州制推進基本法案の早期成立と道州制の一日も早い実現を強く求める建議を行った。

※ 日本経済団体連合会、日本商工会議所、経済同友会、関西経済連合会、北海道経済連合会、東北経済連合会、中部経済連合会、中国経済連合会、四国経済連合会、九州経済連合会



## II 今後の議論に向けて

## II 今後の議論に向けて

グローバル競争が激しさを増し、わが国が本格的な人口減少・高齢社会に突入する中において、高いポテンシャルを持つ大都市圏が日本全体の発展をリードし、世界との競争に打ち勝っていく必要がある。そのためには、全国一律発展・一律統治の国のかたちから、「地方が主役」の国づくりへと抜本的な改革を行う必要がある。国は、外交・防衛、通貨、金融、年金、司法など、国本来の役割に専念し、内政に関することは基本的に地方が担うというように、国と地方の役割分担を根本から見直し、地方はその役割に見合った税財源を備えた地方分権の究極の姿としての道州制を実現することが必要である。

もとより、道州制は、「国のかたち」そのもののあり方を問い直すものであることから、国民全体で丁寧な議論を積み重ねながら、幅広く合意形成を図っていくことが必要である。そのため、まずは道州制の理念や工程などを定める基本的な法律を整備することが重要である。

道州制に関する「基本法案」の議論の進展が期待されるとともに、地域からも議論を提起していくことが必要である。

今年度、県が実施した有識者ヒアリングにおいては、道州制の意義、あり方について今日的な観点からの様々な意見が示された。今後の議論の参考として、次頁以下に紹介する。なお、掲載にあたっては、紙面の都合上、ヒアリング内容を整理、分類したため、発言いただいた内容を簡略化したり、断片的な取扱となってしまう面があることをご容赦いただきたい。

## 〔自立した圏域としての道州〕

- 人口減少社会における持続可能な社会の実現のためには、産業・雇用の拡大（特に成長産業の育成）が重要であり、そのためには道州単位での産業政策が有効と考えるが、現状、そうした可能性に目を向ける余裕がないと思われる。地域の「政策自立」と「経済自立」につながりうる点、現行の都道府県制度の中途半端さを乗り越える可能性がある点で、道州制は有力な選択肢の1つと考えている。仮に、本格的な検討は10年後になったとしても、旗を降ろすことなく掲げ続けることが重要であると思う。
- どうしても国は日本全体というスケールで、全国一律で政策や効率化を考える。愛知、名古屋はその地域でのスケールで考え、自分たちが生き残っていく、あるいは闘うことのできる条件をつくっていくことが大事。自分たちのスケールを自分たちで決めることができるかどうか、そうした戦略的な地域のあり方を自分たちで考えていくことが問われている。道州制とは地域から考えるスケール、この区域であれば自分たちが自立してやっていくことのできるスケールとして考えていくことになる。
- 中京圏における県境を越える人の流動、企業間取引の状況などを見ると、岐阜、三重、浜松のあたりまでは比較的強い圏域ができています。また、流域という観点からも一つの圏域として違和感があまりない地域である。中京圏は道州制を考えるには比較的イメージがしやすい地域といえる。ただし、調査の種類によってはエリアに多少のズレがあること、圏内にも独立性が強い地域があることなど一概に言えないところもある。

## 〔国、地方の役割を変える道州制〕

- 分権改革が進んでおらず、国の組織をスリム化できていないことが問題である。もっと都道府県が内政を担うようなシステムにしていければ良い。都道府県への権限の移譲をさらに進めるとともに、人口減少等により市町村で処理することができない場合の補完もしっかりやる。イメージとしては都道府県の権限をもっと大きなものにしていき、その中で都道府県の圏域を越える課題が出た場合には広域連携により対応し、それでも解決できない課題が山積するようであれば道州制を考えるのがよい。
- 道州制議論で理想としていたそれぞれの地域が自主的、自立的に動いていく権限を持つべきであるという考え方は必要である。道州制という名前を使うかどうかは別にして、道州制議論で考えられてきたある種の「究極の分権改革」というものは実現していかなければならないと思う。
- 従来の分権改革は、法令で定められた基準に基づいて事務処理を行う権限を移譲するもので、「行政分権」（執行権の分権）であった。義務付け・枠付けの見直しは、条例授權を認めるものであったが、その範囲が限定されていたため、「行政分権」の域をこえるものではなかった。今後、分権型社会をつくるには、立法権（制度をつくる権能）を国から地方へ移譲する「立法分権」が求められる。

税財政上の限界や国による統一機能の必要性もあるが、法制度の枠組みを変えないまま分権を進めることは限界に来ている。都道府県から、人口減少・産業空洞化などの課題に成果をあげることで、道州制構想に現実味を持たせることにつながるものと考え。実績を示すことが分権改革への近道であるし、避けて通れないものであると思う。

- 「立法分権」を進めるためには、第1に、法律の枠組みを変え、規律密度を引き下げる「国法改革」を進めることが考えられ、そのための法改正を求めていくことが必要である。具体的には、土地利用、産業政策、福祉制度、教育政策などの分野で、個別法を束ねて「枠組み法」に統合し、個別法に相当する事項は条例で定める仕組みに転換することが考えられる。国の側からは中々出てこないと思うので、自治体側から実務に根ざして分野ごとに提案していくのがよいのではないか。例えば、土地利用についてあるべき法・条例の体系を提案してはどうか。義務付け・枠付けの見直しのような個々の取組ではなく、ある程度のパッケージで改革を求めることが重要である。個別に切り取ると単なる条件闘争になってしまう側面もある。

第2に、各自治体が条例で独自規定を積極的に設けていくことが考えられる。また、可能であれば条例による法律の上書き権を法制化し、独自既定の適法性が裏付けられるとよい。例えば、農地法、自然公園法などの土地利用規制法を条例で書き換えて、企業による活用や自然公園内での自然エネルギーの開発を進めることも考えられる。上書き権が認められなければ、できる範囲での取組を進めていくとよい。

- 広域圏で何かを実施しようとする際には、その主体に真に権限があるかどうかポイントになる。道州制が導入されれば、道州が主体的に計画策定し、実行していくことができるが、道州制の実現が難しいとするならば、一つの主体が権限を持って計画を策定する米国のMPO (Metropolitan Planning Organization) のような仕組みが必要である。

#### (米国における参考事例)

- 米国では連邦ガソリン税で得られた税収を地方に配分し、地方の交通インフラ整備に充てている。予算の配分を受けるためには、MPOの策定した計画に位置付けられた事業であることが条件となっている。交通インフラの整備は、土地利用規制とも緊密に関わっており、結果的にMPOは広域圏の交通計画を策定する権限を持つとともに、まちづくりに大きく関わっている。

こうした権限を持った主体が役割を果たしていくことが重要である。

## 〔基礎自治体を支える道州制〕

- 人口減少社会が進む中、基礎自治体の広域連携で課題を解決していこうという流れもあるが、今後は基礎自治体だけでは対応できなくなる部分が生じ、広域自治体の役割として、補完機能の部分が増えることが想定される。道州制が実現した場合、道州は都道府県よりも広い区域を担うこととなるため、道州が補完機能をしっかり果たせるのかという議論はあり得る。
- 歳入の規模に応じて業務を行うのが基本である。このことを踏まえ、税収等の歳入規模が小さい場合には、最小限の行政施設を持つなどにより、市町村として提供するサービスを工夫していけるとよい。不足する部分は都道府県が垂直補完することも考えていけるとよい。
- 高度成長期のようなインフラ整備等は別にして、ライフスタイルから生み出される地域の産業、文化の発展を目指す取組は、基礎自治体規模の単位でボトムアップ的に行われるとよいと考えている。また、そのような個々の基礎自治体の取組が相互補完的にそれぞれの地域の強みを活かす形で他の地域とも連携し、ネットワーク型で横につながっていくことが望ましいと考えている。基礎自治体間の相互補完的なネットワークが自動的に作られることは期待できないため、その触媒の役割を担うのが広域自治体であると考えている。

### (ドイツにおける参考事例)

- ドイツのルール地方では、かつて石炭産業が盛んであったが、石炭産業が衰退し、人口も流出した。その後、先端産業が発達するなどにより地域が再生されたが、基礎自治体単位のボトムアップ的な環境改善や産業振興のプロジェクトが行われたことが功を奏したのではないかと思う。その際、州の作った半官半民組織が触媒の機能を果たし、調整を行っていた。なお、各プロジェクトにEUの補助金が付いたことや東西ドイツの統合で旧東ドイツからの人口流入があったことなども地域再生の要因と考えられる。

## 〔持続力ある行政体制づくり〕

- 持続可能性というものをどのように考えるかという視点がある。縮小社会、縮退社会においてどのような社会的仕組みを作り出していくのかを考えることが大きな課題となっている。

今後の広域自治体としては、それぞれの地域が維持・管理していけるかどうか問われており、例えば公共施設の総合計画などで、本当に必要なところへの選択と集中が必要になってくる。そうした、選択と集中をより効果的にやっていくための一つの手段として、道州制をどう位置づけるかという論点もあり得る。

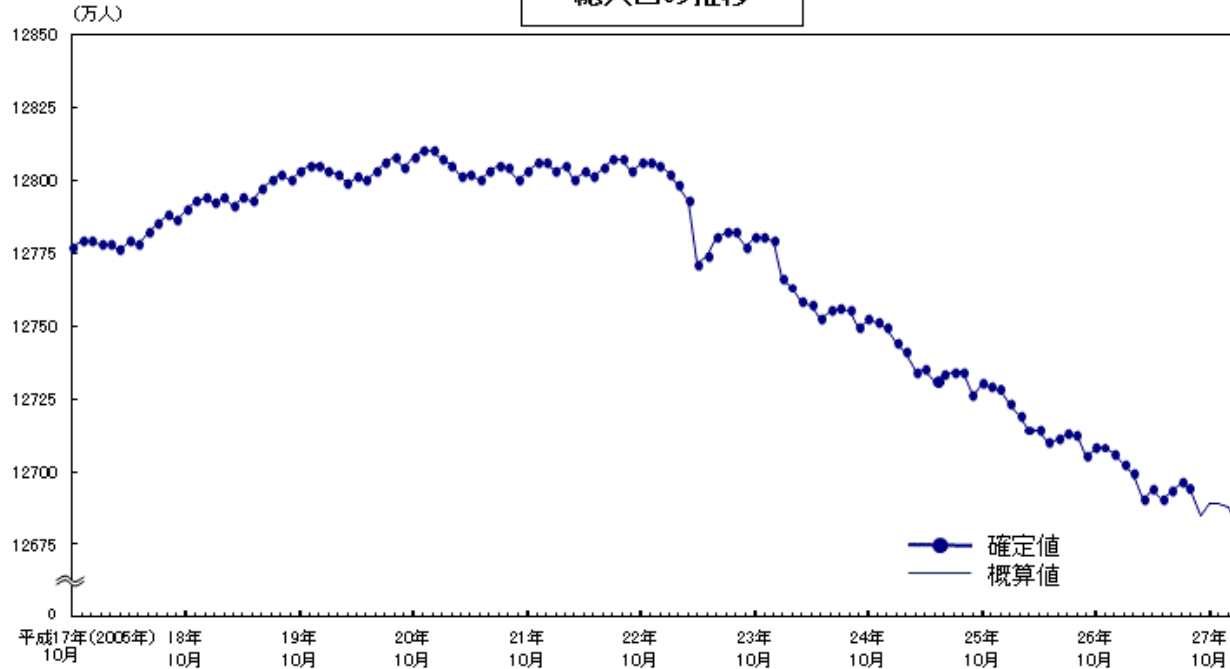
道州制議論で理想としていたそれぞれの地域が自主的、自立的に動いていく権限を持つべきであるという考え方は必要である。道州制という名前を使うかどうかは別にして、道州制議論で考えられてきたある種の「究極の分権改革」というものは実現していかなければならないと思う。

それぞれの地域が持続可能性を高め、地域の維持管理をしていくことを考えると、それぞれの地域が、社会や経済に対するコントロール能力を高めていかななくてはならない。それをこれまではオールジャパンで行おうとしていた。圏域内での自主・自立、それぞれの地域のあるべき姿を考えていかないと全体の持続可能性は高まらない。



## 参考1 人口推計

総人口の推移



※総務省統計局HP <http://www.stat.go.jp/data/jinsui/new.htm>より。「人口推計(平成27年(2015年)8月確定値, 平成28年1月概算値)(2016年1月20日公表)」

## 参考2 国・地方の長期債務

(単位:兆円程度)

	17年度末 〈実績〉	18年度末 〈実績〉	19年度末 〈実績〉	20年度末 〈実績〉	21年度末 〈実績〉	22年度末 〈実績〉	23年度末 〈実績〉	24年度末 〈実績〉	25年度末 〈実績〉	26年度末 〈実績〉	27年度末 〈実績見込〉
国・地方 合計	758 (735)	761 (739)	767 (750)	770 (765)	820 (812)	862 (845)	895 (885)	932 (921)	972 (949)	1,001 (972)	1,041 (997)
対GDP比	151% (146%)	149% (144%)	149% (145%)	157% (156%)	173% (171%)	179% (176%)	189% (187%)	196% (194%)	201% (196%)	204% (199%)	207% (198%)

( )内の値は翌年度借換のための前倒債発行額を除いた計数。平成27年度末の( )内の値は、翌年度借換のための前倒債限度額を除いた計数。

※財務省HP [http://www.mof.go.jp/budget/budger\\_workflow/budget/fy2016/seifuan28/04.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/budger_workflow/budget/fy2016/seifuan28/04.pdf) 「我が国の財政事情(平成28年度予算政府案)」等より。「国及び地方の長期債務残高」



# 巻末付録 年表

年 (平成)	内閣	主な動き (主体・内容等)	
13年	小泉内閣	11月 【政府】 第27次地方制度調査会諮問	
15年		11月 【政府】 第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」	
16年		3月 【政府】 第28次地方制度調査会諮問	
18年		2月 【政府】 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」	
18年	安倍内閣	9月 【政府】 道州制担当大臣の設置	
		12月 【政府】 「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」(道州制特区推進法)の成立	
19年	安倍内閣	1月 【全国知事会】 「道州制に関する基本的考え方」取りまとめ	
		1月 【政府】 道州制ビジョン懇談会の設置	
		3月 【経団連】 「道州制導入に向けた第1次提言」取りまとめ	
		6月 【自民党】 「道州制に関する第2次中間報告」取りまとめ	
20年		福田内閣	3月 【政府】 道州制ビジョン懇談会「中間報告」取りまとめ
			7月 【自民党】 「道州制に関する第3次中間報告」取りまとめ
	9月 (リーマンショックの発生)		
	麻生内閣	11月 【経団連】 「道州制導入に向けた第2次提言」取りまとめ	
		11月 【全国町村会】 全国町村大会において、道州制に断固反対する旨の特別決議を採択	
22年	鳩山内閣	2月 【政府】 最終報告を取りまとめることなく道州制ビジョン懇談会を廃止	
	菅内閣	6月 【政府】 「地域主権戦略大綱」を閣議決定	
		12月 【関西広域連合】 関西広域連合設立	
		12月 【政府】 「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」を閣議決定	
23年		3月 (東日本大震災発生)	

年 (平成)	内閣	主な動き (主体・内容等)
24年	野田内閣	4月 【有志の知事・指定都市市長】「道州制推進知事・指定都市市長連合」を設立
		9月 【自民党】「道州制基本法案（骨子案）」公表
		11月 【全国町村会】「道州制の何が問題か」発表
25年	安倍内閣	1月 【全国知事会】「道州制に関する基本的考え方」取りまとめ（19年1月から時点修正）
		5月 【自民党、地方六団体】自民党道州制推進本部と地方六団体の意見交換
		6月 【日本維新の会・みんなの党（当時）】「道州制への移行のための改革基本法案」国会提出 (→継続審議の後、衆議院解散に伴い廃案)
		7月 【全国知事会】「道州制の基本法案について」取りまとめ (→ 8月 法案に明示すべき事項等を整理し、自民党に要請)
		9月 【全国町村会】自民党に要請、意見提出
		10月 【全国市長会】自民党に要請、意見提出
		10月 【自民党】「道州制推進基本法案（骨子案）」修正案を公表
		11月 【自民党、地方六団体】自民党道州制推進本部「道州制推進基本法案（骨子案）」の内容を地方六団体へ説明
		12月 【全国知事会、全国市長会、全国町村会】自民党の骨子案に対し、依然として要請が反映されていない等の意見を提出
		26年
2月 【全国知事会、全国町村会】自民党の骨子案に対し、依然として要請が反映されていない等の意見を提出		
4月 【自民党】道州制推進本部総会を開催（「道州制推進基本法案（骨子案）」の国会提出を目指した検討 等）		
5月 【全国知事会】自民党の骨子案に対し、依然として要請が反映されていない等の意見を提出		