

広島県分権改革推進審議会中間報告（案）の概要
－都道府県のあり方について－

第1章 都道府県改革の背景・必要性

- 1 都道府県改革の背景
- 2 都道府県再編の必要性
- 3 都道府県再編のあり方

第2章 地方行政制度改革の方向性

- 1 都道府県合併と道州制の評価
- 2 道州制導入の検討にあたって

第3章 道州制導入の意義及び目的

- 1 民主化・総合行政の視点
- 2 自立した地域ブロック形成の視点
- 3 行政の一層の効率化の視点

第4章 道州の役割と権限

- 1 道州制における国と地方の役割分担
- 2 国の地方支分部局等のあり方
- 3 国，道州，基礎自治体の役割分担の考え方
- 4 道州に対する国の関与のあり方
- 5 道州と基礎自治体の関係

第5章 道州制の区域のあり方

第6章 その他道州制に係わる課題

- 1 道州制における税財政制度のあり方
- 2 道州の拠点となる都市と州都のあり方
- 3 道州と大都市の関係について
- 4 県民のコンセンサス形成に向けた取り組み

第1章 都道府県改革の背景・必要性

1 都道府県改革の背景

(1) 地方分権改革の推進

- 目指すべき分権型社会は、国と地方の役割分担を明確にし、地域に係る行政は、地域住民の参加を基本に、地域自らが自己決定と自己責任の原則のもと、地域の実情に応じた行政を展開することが必要。
- 今後の行政は、これまで以上に基礎自治体優先の原則、補完性の原理の実現を図る観点から、市町村合併後において規模・能力が拡大した基礎自治体が住民に身近な行政を総合的に担うことから、従来の都道府県と基礎自治体との役割分担の見直しは不可決。

(2) 複雑かつ広域的な行政需要への対応

- 国際化や東アジア経済との一体化の進展、広域交通網の整備、情報通信技術の高度化や国民ニーズの変化を背景に経済活動がボーダレス化し住民の行動圏が一層拡大・多様化する中で、経済活動や住民の日常生活に係わる行政サービスは、質・量とも変容。
- また、わが国経済の競争力の低下に伴い、製造業を中心に東アジア諸国への事業所移転が進行するなど産業構造が大きく変化する中で、地域産業の空洞化への対応や地域経済産業の活性化は地方圏にとって大きな課題。また、地球規模による環境対策等従来の都道府県単位では解決できない広域の圏域における戦略的・効果的な対応が求められている。こうした戦略性をもった総合的な施策や広域的な行政課題に対して、迅速な対応を行うには、各省庁ごとの縦割りのブロック機関や現在の都道府県の規模・能力では限界。

(3) 国・地方を通じた行財政改革の推進

- 国・地方とも厳しい財政状況が続く一方で、今後、わが国は人口減少時代を迎えるとともに、少子・高齢化が一層進展し、福祉、医療、年金など社会保障関係費の増大が問題になるなど、財政状況はますます厳しさを増すことは必至。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が、数年で更新時期を迎え、新規投資への余力が一層減少することや少子化の流れの中で、今後、初等中等・高等教育に係る学校の配置や教職員のあり方、私立学校との役割分担など、社会資本整備や教育分野についても、抜本的な見直しが必要。
- こうしたことを踏まえれば、国及び地方とも限られた財政の中で、効率的で効果的な行政運営を行うかが問われており、行政のスリム化に向けた取組みが不可欠。

2 都道府県再編の必要性

- これからの都道府県は、地方分権の趣旨を踏まえ、住民に身近な行政は極力基礎自治体に委ね、補完事務は縮小していく。今後は、自立した広域自治体として、世界的な視野をもってその役割を果たすことが求められ、主として高度なインフラ整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、

環境の保全、情報通信の高度化などの広域的な課題に対応する能力を高めることが不可欠。

- また、わが国の現状をみると、これまでの中央集権的な行政システムを背景に、行政、産業、金融、情報などが東京及びその周辺に極度に集中した経済社会となっており、人口規模や経済力の面で大都市圏の都府県と地方圏の道県に相当の格差が生じている。また、地域経済の空洞化に伴う課題や少子・高齢化の進展など社会経済情勢の変化のスピードは地域によって大きく異なることも予想されることから、従来のように国が全国一律に施策を展開する手法では、こうした課題等に迅速かつ的確に対応することが困難。
- 今後は、個性豊かで活力ある地域の創造並びに地域の実情や特色を踏まえた経済の振興・活性化を図り、広域自治体としての都道府県が地域の総合的なプロデューサーとしての役割を一層発揮することが求められる。このため国からの権限移譲の受け皿としての規模・能力を備え、より広域的かつ効率的な施策運営が行える新たな広域自治体の構築を図るため、都道府県再編を目指すべき。

3 都道府県再編のあり方

(1) 都道府県間の広域連合

- 広域連合とは、都道府県としての政治的独立性を保ちつつ、関係都道府県間に共通する特定の行政目的を達成するため、共同で処理することを目的として設立するものであり、現行の地方自治法上の制度として規定。現在の広域連合の実態を見ると、そのほとんどが市町村で構成されるものであり、都道府県間による広域連合は設置されていない。
- 広域連合自体には課税権はなく、引き続き、関係都道府県からの財政移転に依存するとともに、事業実施にあたっては、実質的に構成団体の意向等に左右されるなどの問題も存在。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、屋上屋を重ねるものであり、住民から見れば責任の所在が不明確になるなどの課題も存在。
- 広域連合は、抜本的な再編とは言えず、将来の都道府県再編につながる経過的なものとして位置づけることが適当。

(2) 都道府県合併

- 都道府県合併は、二以上の都道府県を廃止し、一の都道府県を新設する場合などが考えられるが、その手続については、従来、地方自治法の規定により、国が合併する地域に係る特別法を制定する必要があったが、平成16年の通常国会において地方自治法の一部改正が行われ、都道府県間の自主的な合併も可能となる規定の整備が図られたところ。
- 都道府県合併によって規模・能力の拡大した都道府県には、土地利用、地域交通、産業振興、国土保全などを中心に国から移譲される権限の受け皿として役割が期待。更に、行政サービスの広域的な提供を通じて、バランスのとれた公共サービスの維持が必要。

- 都道府県合併は、広域連合とは異なり、行政区域の拡大に伴い複数の都道府県にまたがっていた政策や施策が一体化されることにより、広域的な行政をより計画的かつ効果的に推進することが可能となるとともに、合併によるスケールメリットから組織・人員の効率化にも資する。
- 都道府県合併は、現行の都道府県区域の拡大を通じて、広域行政を一層効率的に進められるとともに、将来の国からの権限移譲の受け皿として評価される一方で、実際に権限移譲が進まなければ、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など抜本的な改革にはつながらないとの指摘もある。また、明治以来続いてきた現在の都道府県の枠組みを見直すことについては、県民のコンセンサスを得るための強力な取り組みが必要。

(3) 道州制

- 道州制の定義については、必ずしも統一された制度概念は示されていないが、これまで各界から道州制に関する多くの提言・意見が出されている。主なものとしては、①都道府県を廃止し、新たな地方公共団体を設置するもの（自治的道州制案）、②都道府県を廃止し、国家的性格を有する機関を設置するもの（官治的道州制案）、③都道府県を廃止し、地方公共団体的性格と国家的性格を有する中間団体を設置するもの（中間的道州制案）に分類。
- 第27次地方制度調査会答申では、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、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又は州から構成される制度の導入を検討。
- 道州制の基本的考え方として、「道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提とし、現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。」とし、「道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。」こととし、更に、「国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。」とされたところ。
- 今回の答申は、道州の性格を明確に都道府県に代わる新たな広域自治体として位置づけたもの（自治的道州制）であり、国の地方支分部局の大半の権限を備えた道州が、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、より広域的な社会資本整備、産業、雇用、交通・運輸、環境政策、国土保全などの広域的な施策を民主的かつ総合的に展開できることから分権型社会にふさわしい地方自治制度として評価。
- しかしながら、道州制の導入にあたっては、まず、道州を地方公共団体として位置づけることについて国の各省庁の合意が得られるのか、また、国の地方支分部局のどの範囲の事務権限を道州へ移譲・移管するのか、道州の区域をどのように決定するのか、道州への移行を全国一斉に実施するのか、都道府県合併により条件の整った地域から順次移行するのかなど、多くの課題が存在。
- また、道州制は、わが国の国・地方を通じた政治・行政体制の根幹にかかわる問題であることから、県民や国民の合意形成が図られるかが問題。

(4) 連邦制

- 連邦制とは、一般に憲法において行政権のみならず立法・司法権が国（連邦政府）と州政府とで明確に分割されている国家形態とされ、このことから、州政府は連邦政府から独立性が高く、いわゆる地方主権を実現するには連邦制こそが理想的との意見がある。
- 単一制国家体制を採用してきたわが国において、連邦制を導入することは、まず、法的整備として立法権の分割や司法権のあり方など現行憲法の根幹に係わる改正が必要。
- 近年、ベルギーが単一制国家から連邦制国家へ移行した例はあるが、多くの連邦制国家の成り立ちを見ると、民族・言語問題解決など歴史的、社会的あるいは政治的背景から成立しており、わが国の成り立ちや国民意識の現状から、連邦制への移行を制度改革の選択肢とすることは不適當。

第2章 地方行政制度改革の方向性

1 都道府県合併と道州制の評価

- 「3 都道府県再編のあり方」を踏まえると、都道府県再編のパターンとしては、都道府県合併と道州制が考えられるが、両者の大きな違いについては、国の地方支分部局の行っている地方行政の大半を自治体化して住民や地方議会の監視におくかどうかである。都道府県合併は、国からの一定の権限移譲の受け皿となり、また、区域の拡大や行政の効率化につながるものの、国の地方支分部局との統合がない場合は、県域を越える広域ブロック単位の戦略を描き、中心となって推進する総合的な行政主体が存在しないこととなり、従来の縦割り行政が残存。
- こうしたことから、我々が目指すべき地方分権の実現を図り、地域自らが地域の個性を発揮する個性豊かで活力ある地域社会の創造、広域的な行政需要への迅速かつ的確な対応、また、国と地方の二重行政の解消による行政運営の一層の総合化・効率化などの観点から、都道府県に代わる新たな広域自治体の姿として、できるだけ早期に道州制（自治的道州制）を目指すべき。

2 道州制導入の検討にあたって

- 道州制の実現にあたっては、具体的な制度設計をどのように考えるのかについて、詳細な検討が必要。
- 第28次地方制度調査会では、
 - ・ 道州の区域、設置は法律で具体的に定めるのか、都道府県の発意による手続きを経て決定する法制度とするのか。
 - ・ 国と道州の役割分担を踏まえ、国の地方支分部局のどのような権限を道州に移管するのか。
 - ・ 全国一斉に道州に移行するのか、順次道州に移行することとするか。
 - ・ 国と道州との調整システム（道州に対する国の関与、国に対する道州の意見の反映、税財政制度等）をどうするのか。などが主な論点とされているところ。
- 今後、第28次地方制度調査会において、具体的な道州制の仕組みや移行の考え方を検討することとなるため、こうした議論の動向に留意しつつ、更なる検討を行うことが必要であるが、道州制は、地方制度そのものに係わる重大な問題であることから、地方自治体自らもイニシアティブを発揮し、その制度設計に参画することが重要。
- また、行政の立場からだけでなく、県民、住民が道州制の導入について十分なコンセンサスの形成が図れるよう、その理念、目的をはじめ、道州制の姿について示すことが最も重要な課題であり、道州制の意義や道州の役割あるいは広島県から見たその区域のあり方などについて整理することが必要。

第3章 道州制導入の意義及び目的

1 民主化・総合行政の視点

- 憲法で保障されている地方自治の本旨を踏まえれば、目指すべき道州制とは、現在の都道府県を廃止し、より広域的な単位とし自主性、自立性の高い広域自治体として、現在の国の地方機関の大半の権限を移譲・移管した上で、公選の首長と議会で構成される道又は州を設置するもの。
- 国と地方公共団体の事務配分の基本的な考え方として、昭和25年の地方行政調査会（「地方行政事務配分に関する勧告」）や昭和38年の地方制度調査会答申において、行政は、できる限り住民に身近なところで住民の意思を反映させながら、住民の批判や監視のもとに、地域において総合的に処理されることが必要とされ、国よりも地方公共団体に優先的に事務を処理させるようにすべきとされているところ。
- 従来、県域あるいはブロック毎に国の各省庁の地方機関が設置され、地域の行政事務を行っているが、①各省庁ごとに縦割りの事務事業の執行がなされていることから、他の関連する事業と一体的、総合的に施策を実施することが困難であること、②行政の効率的執行や住民の利便性からは地方公共団体の区域内の事務はできる限り、当該地方公共団体が行うべきであるが、これらの事務の多くを依然として国の地方機関が担っており、広域自治体である都道府県との間に二重行政の弊害があること、③地域の行政はできる限り住民の批判と地方議会などによる監視のもとに行うことが、憲法の保障する地方自治の本旨及び国民主権の要請に合致するものであること、などの観点から、現在の国の地方機関のあり方には多くの課題が存在。
- 国の地方機関の事務権限の大半を広域自治体としての道州へ移譲・移管することにより、広域的な社会資本整備や交通・運輸、産業政策、環境政策並びに国土保全などの施策を、地域の実情や民意を踏まえつつ、民主的かつ総合的に展開することが可能。

2 自立した地域ブロック形成の視点

- 現在のわが国の国土構造は、東京を頂点とし、名古屋、大阪、広島、福岡に至る太平洋ベルト地帯（いわゆる第一国土軸）に人口や諸機能が集中し、これらの地域が戦後のわが国の高度経済成長を牽引してきた。しかし、その後の経済のサービス化、ソフト化の流れの中で、企業の中核管理機能や金融、学術文化機能の東京一極集中が加速する一方で、経済のグローバル化や東アジア地域の経済面での外資解放や発展の中で、わが国の製造工場のこれらの国々への移転が急速に進むなど、地方においては、地域産業の空洞化や活力の低下が進行。
- 世界規模での地域間競争、人口減少に伴う地域社会の活力の低下が懸念される中で、もはや中央政府が統一性と公平性の価値基準を全国画一的に適用するという従来の方法は通用しなくなっており、首都圏だけで日本経済の牽引役を果たすことも困難。

- 「経済大国」を実現したわが国の画一的な中央集権システムは機能不全に陥り、日本社会の閉塞感を強め、国民の創造意欲やチャレンジ精神を阻害している。制度疲労の著しい戦後型行政システムを改革し、自律的な個人を基礎とする自由かつ公正な社会を形成するにふさわしい21世紀型行政システムへと転換することが求められる。
- 一方で、中国をはじめとする東アジアの経済は、日本が長期停滞に陥る中で、今後も高成長が見込まれ、東アジアの総人口を考えるとアメリカや欧州を越える巨大な経済市場が形成されつつある。今後は、日本各地域が東アジア市場をターゲットに地域の活力や雇用を生み出していくためには、それぞれの地域の特色や個性を重視し、特定の産業分野や東アジアの特定地域に重点を定めるなど、中央を通さずに地域として独自の国際的な競争力や魅力を向上する施策を展開し、世界に通用するものにしていくことが重要。
- これまでのように、東京などの大都市圏に依存するのではなく、わが国の経済力を土台に地域ブロックレベルのまとまりを促進し、この地域ブロックが域内の諸資源、諸施設を活用し、特色のある国際交流と連携を行いうる自立した圏域を作り上げていくことが、地域社会の維持向上とわが国全体の発展を図っていく上で重要。
- 21世紀の望ましい国土構造を形成する上からも、府県を越える規模からなる「広域的な地域ブロック」の形成を全国的に展開し、従来のような東京を頂点に国内の各地域（道府県）が競争する構造から「自立した地域ブロック政府」（道州）が、中央政府や他のブロック政府と連携しながら、地域資源を有効に活用し、自らの判断と責任において政策の企画立案から決定・実施まで行い、世界とも競争することができる「多極・分権型の国土形成」を目指すべき。

3 行政の一層の効率化の視点

- 国・地方とも厳しい財政状況が続く一方で、今後、少子・高齢社会の進展、人口減少時代への突入といった社会経済環境が大きく変動することが予想され、特に、団塊の世代が今後、年金などの受給者の立場に変わることで、福祉、医療、年金をはじめとした社会保障関係費の増大が大きな問題である。また、社会資本整備等の投資的経費にあっては、今後、既存の社会資本に係る維持・更新に要する経費が増大する中で、新規投資は抑制せざるを得なくなるなど、社会資本整備全体の見直しも求められている。
- 制度疲労の著しい戦後型行政システムを改革し、自律的な個人を基礎とする自由かつ公正な社会を形成するのにふさわしい21世紀型行政システムへと転換することが求められる中、まず、「民間にできるものは民間に委ねる」ことを基本に規制改革・民間開放に向けた取組みが重要である。また、行政が担う分野についても、効率的な行政執行の観点から行政のスリム化を目指すとともに、事務事業の重点化を図るなど、一層の行政改革の推進が不可欠である。このような状況を踏まえれば、国・地方公共団体とも、限られた財政の中で、

いかに効率的でスリムな行政体制を目指すかが、国民的な議論となっており、もはや避けて通ることはできない課題。

- 現在の国の地方支分部局等と都道府県の間関係を見ると、例えば、本県では、社会資本整備のうち、国道にあっては約7割、一級河川にあっては約9割を県など（道路の場合は政令市を含む）が管理しているにもかかわらず、国もそれらの一部を管理している。更に、県内区域のみの事業者等への指導監督については、都道府県が監視指導を行っている一方で、国も同様に指導監督を行うなど、国と都道府県の間で行政客体の重複が生じている。
- このため、本来、地域内で完結するような事業執行についても、県のみでなく、国との協議・調整を要するものが多く、国の本省のみならず、国の地方支分部局をはじめ出先機関との調整・協議を含め、三重・四重の事務手続きを要するなど、行政の非効率性も指摘。
- このような重複行政の弊害は、住民から見れば責任の所在が分かりにくく、また、事務処理や調整に過大の時間や費用を要するとともに、類似する事務事業に国と都道府県双方が組織を持ち、人的配置を行う必要があるなど、極めて非効率な行政運営を余儀なくされている。
- こうした観点から、道州制の導入は、広域的な行政サービスを道州で一体的かつ総合的に実施することにより、これまで国と都道府県で施策の競合が指摘されていた「重複行政」の解消につながるとともに、スケールメリットを活かし、国・都道府県職員の効率的な配置による人件費削減をはじめ行政コストの一層の削減にもつながるものと期待。

第4章 道州の役割と権限

1 道州制における国と地方の役割分担

- 憲法の保障する地方自治の本旨は、住民自らが自らの地域のことを考え、自らの責任で治めていくこと、地域のことは、地域の自主性、主体性を発揮し、自らの判断と責任のもとに、地域の実情に沿った行政を行っていくことである。
- 現行の地方自治法では、中央政府である国の役割は、①外交、防衛、通貨など国際社会において国家としての存立に係わる事務、②私法秩序の形成等公正取引の確保や生活保護基準など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公的年金や基幹的交通基盤など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など、国が本来果たすべき役割を重点的に担うこととされて、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体に委ねることを基本としているところ。
- 国の本来果たすべき役割に係る事務であっても、その役割に係る事務のすべてを国が自ら直接行うことを意味するのではなく、国は制度の枠組みや基本的な準則のみを定め、具体的な施策や事業は、企画立案から執行までを地方公共団体に委ねるべき。
- 一方で、住民に身近な基礎自治体の役割は、従来の市町村優先の原則をこれまで以上に実現し、福祉、保健衛生、教育やまちづくり、農山漁村整備など住民に身近な行政や住民生活に密接する社会資本整備など、身近な総合的な行政主体としての区域内における行政を自己完結的に処理することが求められる。
- 道州については、規模・能力の拡大した基礎自治体を包括する広域自治体として、世界的な視野をもって、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政を展開することが求められ、広域的な社会資本整備、交通・運輸、産業、雇用、防災・危機管理、国土保全、環境政策など、圏域全体の視点に立った業務や基礎自治体相互の連絡調整事務を担うことが求められる。

2 国の地方支分部局のあり方

- 新たな広域自治体である道州が、世界的な視野を持ちつつ、ブロック圏域における戦略的かつ効果的な行政を展開していくためには、その役割を担うにふさわしい権限と税財源を持つことが必要。国の地方支分部局等に関連する事務事業は、一部例外を除き、道州へ移譲・移管すべき。
- 具体的に道州へ移譲・移管すべき事務権限の基本的な考え方として、①国家として存立にかかわる事務、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、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など、本来、国が担う事務のうち、国民の利便性や事務執行の効率性等の観点から、地方で実施可能なものは、道州等が担当。

- 以上の考え方をもとに、道州へ移譲・移管すべき国の地方支分部局等は、次のとおりと考えられる。

【道州へ移譲・移管すべき主な国の地方支分部局等】

中央省庁	国の地方支分部局等	定員数
内閣府 国家公安委員会 公正取引委員会	管区警察局，府県通信部 地方事務所	4, 660 160
総務省	管区行政評価局 総合通信局	925 1, 535
法務省 公安調査庁	法務局，地方法務局 地方入国管理局 公安調査局	11, 979 2, 263 1, 104
財務省 国税庁	財務局 税関 国税局	4, 800 8, 334 54, 307
厚生労働省 社会保険庁	地方厚生局 検疫所 都道府県労働局 地方社会保険事務局	739 — 23, 222 16, 623
農林水産省 林野庁 水産庁	地方農政局，地方農政事務所 森林管理局 漁業調整事務所	19, 226 5, 325 151
経済産業省	経済産業局 鉱山保安監督部	2, 202 232
国土交通省 気象庁 海上保安庁	地方整備局 地方運輸局 地方航空局 管区気象台，地方気象台 管区海上保安本部	22, 768 4, 684 665 3, 993 10, 658
環境省	自然保護事務所	—
合 計		200, 555

【道州へ移譲・移管されない主な国の地方支分部局等】

中央省庁	国の地方支分部局等	定員数
内閣府 防衛施設庁	防衛施設局	2, 601
法務省	矯正管区 地方更生保護委員会，保護観察所	170 1, 379
国土交通省	航空交通管制部	1, 200
合 計		5, 350

- 一方で、国の専管事項である税関，国税局や国家存立に係わる治安・安全の強化の観点から，入国管理局，公安調査局，管区海上保安本部については，引き続き，国が担うべきという考え方もある。

3 国、道州、基礎自治体の役割分担の考え方

- 国、道州、基礎自治体の役割と権限について、主な分野ごとに分けて整理。
(検討した主な分野)

- | | |
|---------------|---------------|
| ① 国家の基本に関する分野 | ② 社会保障・環境衛生分野 |
| ③ 教育分野 | ④ 社会資本整備関係分野 |
| ⑤ 産業・雇用分野 | ⑥ 治安・安全 |

4 道州に対する国の関与のあり方

- 今後、道州が内政に関し、幅広い権限を担うこととなるが、道州に対する国の関与のあり方は、法律で制度の大枠のみを定め、道州が地域の実情に沿った施策を展開できるよう、詳細な手続や基準の設定は政令や省令ではなく、できるだけ条例に委任するなど、国の関与を最小限とすべきである。また、道州に影響を及ぼす法令の制定等を行う場合には、あらかじめ道州の意見を十分に聴取しこれを反映させるための有効な仕組みを制度的に保障すべき。
- 一方で、国が本来全国的視点に立つて行うべき事務事業の一部については、従来の機関委任事務制度の必要性が議論されることも予想されるが、機関委任事務制度は、住民代表である議会や監査委員による監視機能を著しく制限するものであることから、制度復活は容認されるものでなく、移管した事務事業を自治事務とするか法定受託事務とするかという、事務・権能に係る規定の再構成が必要。

5 道州と基礎自治体の関係

- 道州制における基礎自治体は、住民に最も身近な総合的な行政主体として、これまで以上に自立性の高い行政主体となることが求められている。道州制へ移行した後は、自立性の高い行政主体としての役割を一層発揮できるよう、基礎自治体の更なる再編が期待されるとともに、国から地方へ移譲される権限や現在の都道府県の事務権限のうち、基礎自治体に移譲できるものは、原則として移譲・移管を推進すべき。また、その際には、基礎自治体への関与のあり方も、必要最小限にとどめるなど十分に配慮すべき。
- また、道州制の導入により、都道府県区域の拡大とともに、多くの権限を持つ強大な道州の実現によって、地域内での集権化につながることもないよう、道州内分権を進めることも重要である。基礎自治体を越える事務事業のうち、住民の利便性や事業執行の効率性から地域性の高い事務事業については、道州の地方機関が担うこととなるが、その際には、本庁と地方機関との縦割りの行政とならないよう、地方機関の総合化や企画立案・調整機能の強化について要検討。
- なお、基礎自治体の中には、引き続き、小規模な自治体にとどまる地域も存在することになるが、今後は、例えば、福祉、保健衛生など住民に身近な行政サービスについては、できるだけ基礎自治体間による連携や広域連合などの共同処理方法などを活用していくことが望ましい。

第5章 道州の区域のあり方

- 道州制を導入するにあたっては、道州をどのような区域・枠組みとするのかが大きな課題となる。過去、道州制等に関する各種提言を見ると、概ね全国を10程度のブロック割りとする意見が大勢を占めている。
- 道州制の区域については、歴史的・地理的、文化的な諸条件や広域交通網や経済圏のつながりなどを総合的に勘案して判断されるべきものであることから、現行の政治・行政的つながり、企業活動等の経済的つながり、人口移動等の社会的つながり、歴史的・文化的なつながりなどについて分析を行った。その結果の概要は次のとおり。
 - ① 政治的には、衆議院の比例代表制選出区域が、中国と四国に分かれている。行政的には、国の地方支分部局の管轄区域を見ると、地方農政局、防衛施設局、管区行政評価局、森林管理局等一部を除き、中国と四国に管轄区域を分けている。
 - ② 経済的には、県外企業の支社・支店の管轄区域を見ると、中国を管轄する企業が中四国を管轄する企業を上回っている。
 - ③ また、中国・四国地方各県と他県との貨物流動や旅客流動、人口移動などについても、概ね中国地方、四国地方それぞれの一体性を示している。
 - ④ ブロック別及び全国規模の各種団体（協会、協同組合、学会等）の設置状況を見ると、中国ブロック単位で設置されている団体が多く存在している。
 - ⑤ 歴史的には、古代から中国、四国という呼称があり、中世以降、現在の中国地方、四国地方を指す呼称として確立している。文化的には、幅広い交流を背景に多様な文化が形成された地域であり区域のあり方の根拠とはなりにくい。
- これらの指標からみると、中国ブロック（中国地方5県）と四国ブロック（四国地方4県）は、それぞれが独立して一体的な圏域として捉えられることから、現時点では、中国ブロックを一つの単位とした区域（中国州（仮称））が適当。
- なお、道州制の区域の検討に当たっては、他県や他の地域における考え方も十分に踏まえながら、隣接地域との関係、将来の人口減少も考慮した長期的な展望、地域連携の取組みなど、様々な要素を加え、国民、県民のコンセンサスが得られるよう、更に検討することが必要。

第6章 その他道州制に係わる課題

- 中間報告後、引き続き、議論すべき残された主な課題について、論点を整理。

1 道州制における税財政制度のあり方

- 広域自治体が真に自立し、地域ブロック圏内の総合的な行政を担うために権限の拡大した道州にふさわしい税財政制度の確立が必要であり、地方分権の趣旨に沿った税源移譲、国庫補助負担金改革及び交付税改革のいわゆる三位一体改革を今以上に推進することが必要。
- 一方で、一層の税源移譲を行ったとしても、例えば、東京を中心とする大都市圏とその他の地域ブロック間で、財政力格差が存在することから、地域間の財政調整をどのように行うのが重要な課題。その際には、国が法令で地方に対し義務付けている事務事業については、一定の行政水準を維持するための財源保障機能を堅持。
- こうしたことを踏まえた上で、財政調整制度について、現行どおり、国からの垂直的な財政調整制度がいいのか、大都市圏からの拠出を前提とした地域間の水平的な財政調整制度と国からの垂直的な財政調整制度を組み合わせた仕組みがいいのかなど、諸外国の税財政制度も参考に詳細に検討する必要があるのではないか。

2 道州の拠点となる都市と州都のあり方

- 道州が東アジア諸国をはじめとした国際競争力のある自立した地域ブロックを形成するためには、世界的なリーディング産業の集積、起業を促進する環境整備、国際的な人材の育成、魅力ある都市環境の整備などを進めることが不可欠。
- このためには、道州の拠点となる都市がこれまでの経済や都市機能の集積、歴史、文化などを活かし、国際的にも魅力を持ち、世界に開かれた都市となるため、その機能を強化していく必要がある。
- こうした観点から、将来、州都にふさわしい都市として、①国の地方支分部局などの行政機能や企業の集積があること。②人、もの、情報の交流を促進するための空港、港湾などの国際的な交流基盤が整備されていること。③ブロック内外の各都市を結ぶ高速交通ネットワークが整備されていること。④高等教育機関や文化・スポーツ施設、大規模商業施設等の高次都市機能が集積していることなどが必要であると考えられるのではないか。

3 道州と大都市の関係について

- 基礎自治体のうち、政令指定都市については、すでに現行の都道府県に準じて、道路、都市計画、保健衛生など幅広い事務権限を担っているが、道州は広域自治体として、例えば、広域交通網や環境政策など各種行政分野において、大都市と周辺地域を含む広域的な視点から調整機能を含めその役割を果たす

必要があり、今後、政令指定都市と道州との適切な役割分担について検討する必要があるのではないか。

4 県民のコンセンサス形成に向けた取組み

- 道州制の導入については、国、地方行政関係者のみに係わる課題ではなく、国民、県民の理解と十分なコンセンサスが最も重要。そのためには、明治以来続いてきた都道府県制度を変革することによって、国民、県民がどのようなメリットを享受することになるのかが示されなければ、十分な理解を得ることは容易ではない。
- 今後、県としては、道州制の意義、目的や道州と基礎自治体との役割分担のあり方など、できる限り県民に分かり易く説明できるよう工夫するとともに、具体的なメリットを示しながら積極的に県民に対して説明することが必要。