

都道府県のあり方に関する
中間報告（案）

平成16年7月9日

目 次

第1章 都道府県改革の背景・必要性	1
1 都道府県改革の背景	1
2 都道府県再編の必要性	2
3 都道府県再編のあり方	3
第2章 地方行政制度改革の方向性	7
1 都道府県合併と道州制の評価	7
2 道州制導入の検討にあたって	7
第3章 道州制導入の意義及び目的	9
1 民主化・総合行政の視点	9
2 自立した地域ブロック形成の視点	11
3 行政の一層の効率化の視点	14
第4章 道州の役割と権限	16
1 道州制における国と地方の役割分担	16
2 国の地方支分部局等のあり方	17
3 国、道州、基礎自治体の役割分担の考え方	19
4 道州に対する国の関与のあり方	21
5 道州と基礎自治体との関係	22
第5章 道州制の区域のあり方	24
第6章 その他道州制に係わる課題	25
1 道州制における税財政制度のあり方	25
2 道州の拠点となる都市と州都のあり方	26
3 道州と大都市の関係について	26

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である。
- 今後の行政は、基礎自治体優先の原則、補完性の原理をこれまで以上に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をせざるを得なくなっている。
- とりわけ中四国地方では、現在、市町村合併の取組みが急速に進展する中で、平成17年4月には、中国地方においては、現行の市町村数が概ね3分の1程度、また、四国地方では、概ね2分の1程度に大幅に再編されることが見込まれることから、都道府県の将来のあり方について方向を定めることが避けて通れない課題となっている。

(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、経済活動のボーダレス化や住民行動圏が一層拡大・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・量とも変容しつつある。
- 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の活性化は、地方圏にとって大きな課題となっている。また、地球規模による環境対策、産業廃棄物処理など身近な課題においても従来にも増して、相互に関連する事務を地域において総合的に処理すること及び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かつ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、国の各省庁毎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

界がある。

(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、いわゆる団塊の世代がここ数年で受給者の立場に代わることから、福祉、医療、年金など社会保障関係費の増大が大きな問題となるなど、このままでは財政状況はますます厳しさを増すことは必至である。
- 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ることから、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数のあり方や私立学校との役割分担など、社会資本整備や教育の分野についても、抜本的な見直しをせざるを得なくなっている。
- 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、いかに無駄を省き、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となっている。

2 都道府県再編の必要性

- 現在の都道府県は、市町村を包括する広域的な地方公共団体として、県域に係わる広域事務や市町村間の連絡調整事務、また、規模・性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められる事務を担うこととされているが、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していくことが求められており、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である。
- 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の間には相当の格差が生じている。また、地域経済の空洞化に伴

う課題や人口減少時代、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、それぞれの地域によって大きく異なることも予想されることから、これまでのように国が全国一律・画一的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もはや困難となってきている。

- 今後は、こうした都道府県間の格差をできるだけ解消しつつ、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、都道府県自らも改革し、地域で自主的・自立的な行政運営が行えるよう、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を総合的に行える新たな広域自治体の構築を図る観点から、都道府県再編を目指すべきである。

3 都道府県再編のあり方

- 今後、分権型社会にふさわしい新たな広域自治体の構築を目指すにあたって、様々な類型が考えられるが、以下の類型について、そのあり方を検討する。

(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されている。現在の広域連合の実態をみると、その大半が市町村で構成されるものであり（県と市町村との広域連合は一部存在）、都道府県間で構成する広域連合は設置されていない。
- 関係都道府県間の共同処理する事務については、広域連合が主体となって計画的かつ効率的に実施できるメリットがある一方で、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（負担）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により、むしろ調整に時間がかかるとの問題も抱えている。
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、組織上から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

どこにあるのかということが分かりづらいとの指摘もある。

- 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はあるが、抜本的な再編とは言えず、むしろ、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である。

(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（特別法の制定にあたっては、関係都道府県民の過半数の同意が必要）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、こうした規定に加えて、関係都道府県の発意により、関係都道府県議会の議決のもとで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である。
- また、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される。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である。
- 都道府県合併の効果は、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・行政施策が一体化されることにより、その区域内に係る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、都道府県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など行政改革面でのメリットが考えられる。
- 都道府県合併は、現行の都道府県の区域を拡大し、広域的な行政を一層効率的に進め、将来の国からの権限移譲の受け皿として評価する一方で、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、住民の中に県民意識の一体感が強くあることから、県民のコンセンサスを得るための強力な取組みが必要とされる。
- なお、自主的な都道府県合併を進める際には、市町村合併と同様、都道府県合併に際して、障害を除去するための特例措置（例えば、地方交付税

の算定替え、地方税の取扱い、県議会議員の選出の特例、都道府県合併建設計画への支援など）を定めることも必要となる。

(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）に分類される。
- 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（以下「道州制」という。）の導入を検討することとしている。
- また、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。」とされている。
- この答申を踏まえれば、都道府県に代わる新たな広域自治体として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、産業振興、雇用、交通・運輸、環境政策、国土保全、広域防災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期待されるものである。
- 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、更には、移譲・移管にあたって、国の地方支分部局の管轄区域の整合や職員

の身分移管の問題をどのように処理するのか、あるいは、道州の区域をどのように決定し、その議決機関や執行機関はどのような仕組みとするのか、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、その際の税財政制度はどうあるべきかなど、制度を設計する上での多くの解決すべき課題がある。

- 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という問題がある。

(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であるという意見もある。
- 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となると言われている。
- 近年では、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適当でないと考えられる。

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

- 前記「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して、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、都道府県域を越える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せず、従来の縦割り行政が残ることとなる。
- 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し、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適格な対応、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、国の地方支分部局や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を目指すべきである。

2 道州制導入の検討にあたって

- なお、道州制の実現にあたっては、道州の仕組みや設置手続については国の法律で定めることが必要と考えるが、具体的な制度設計をどのように考えるのかについて、詳細な検討が必要である。
- 特に、道州制導入にあたって、その区域を決定する際に、国が一方的に決定する手法を容認するのか、区域の決定については、まず、都道府県間の意志を重視し、都道府県合併を先行するべきか、あるいは、国の地方支分部局との統合を前提とした場合には、まず、国の地方機関の管轄区域の整合を図るとともに、事務所の統合化などを進めつつ、一方で、都道府県合併によりその受け皿の体制整備を図るべきではないかなど移行過程をどのように考えるかも大きな課題である。

- 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が、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である。

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ることから、道州制の意義や役割あるいは広島県から見た区域のあり方などについて、整理することが必要である。

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た自主性・自立性の高い広域自治体として、現在の国の地方支分部局等の大半の権限を移譲・移管した上で、より民主的に住民の意思を反映できる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である。

- 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（1950年）12月22日に政府に提出された地方行政調査委員会の「地方行政事務再配分に関する勧告」では、「憲法の定める地方自治の原則は、憲法の根本原則たる国民主権に基づく民主的体制を地方行政の部面に採り入れるとともに、これによって、国の民主的政治体制の基礎を培養しようとするものである。国と地方公共団体との間における事務配分の調整は、その事務の性質上当然、国の処理すべき国の存立のために直接必要な事務を除き、地方公共団体の区域内の事務は、できる限り地方公共団体の事務とし、国は、地方公共団体において有効に処理できない事務だけ行うこととすべきである。」とされ、また、「市町村は住民に直結する基礎的地方公共団体であるから、地方公共団体の事務とされるものは原則として、市町村に配分すべきで、市町村の区域を越えて処理しなければならない事務、市町村で処理することが著しく非能率又は著しく不適當である事務のみが、都道府県に配分される。」とされている。

- この勧告から、国と地方の事務配分については、市町村で処理できるものは市町村で処理し、市町村で処理できないものを都道府県の事務とし、都道府県でも処理できないものだけを国が扱うべきであるとする地方公共団体優先の原則、市町村最優先の原則が示され、国は制限列挙された国家の事務のみを行い、他はすべて地方公共団体の事務とし、その基礎付けは、日本国憲法の基本原理としての国民主権に求められている。

- 更に、昭和38年（1963年）12月27日の地方制度調査会の答申では、「行政は、できる限り住民の身近なところで住民の意思を反映しながら、住民の批判と監視のもとに行わなければならない。また、行政は、相互に関

連する事務が地域において総合的に処理されることが、その能率の上からも、住民の便利の上からも必要である。この行政の民主的処理と総合的処理を確保するためには、国、都道府県及び市町村の事務の配分にあたって、国よりも地方公共団体、なかでも市町村を優先させるべきである。このことは、同時に、日本国憲法及び地方自治法に合致する。行政の広域的、均等処理の要請が強まり、行政機構の専門分化の傾向が強くなればなるほど、ますます行政の民主的かつ総合的な処理が要請されるのであって、そのためにもできる限り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である。」とされている。

- 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各省庁毎に縦割りの事務事業の執行が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、など現在の国の地方機関のあり方には多くの課題がある。
- 地方分権をより一層推進し、国民が真にゆとりと豊かさを実感できる個性豊かで活力に満ちた地域社会の創造を実現するには、国の事務事業は、①国の存立のために直接必要な事務、②全国的な視野における政策の企画立案など真に国家として担うにふさわしい事務のみに限定し、事務事業の執行を含め、広域的な事務は、広域自治体である道州が民意を踏まえて、民主的かつ総合的に実施できる体制を構築する必要がある。
- 国の地方支分部局等の事務権限や組織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・運輸政策、産業政策、環境政策並びに国土保全などの施策を、地域の実情や特性を考慮しながら、地域住民の民意を踏まえつつ、民主的かつ総合的に展開することが可能となる。

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をみると、第二次世界大戦後の復興過程を経て、欧米への再度のキャッチアップを目指した官民の集中投資が行われ、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（いわゆる旧第一国土軸）を形成し、この地域に人口や諸機能が集中するとともに、戦後のわが国の高度経済成長を牽引してきた。（この間の面積は、日本全体の4分の1（24%）に過ぎないが、人口で63%、総生産や工業出荷額、卸売販売数などの主要経済指標で70～80%を占め、学術面では、大学生数で80%が集積）
- しかし、その後の二度にわたる石油危機と経済の安定成長によって、素材型産業の構造的不振と加工組立型産業の隆盛などを背景に、太平洋ベルト地帯の中での発展にも大きな乖離が生じ、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への一極集中が加速する一方で、経済のグローバル化と東アジア地域の経済面での外資解放、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している。
- 世界規模での地域間競争の激化や少子・高齢化、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、もはや中央政府や首都圏が日本経済の牽引役を果たすことができなくなっている。かつて国民の意欲を喚起し、社会全体に活力をもたらした、「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が、今や機能不全に陥り、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ている。まず、何よりも、徹底的な規制の撤廃と緩和を断行し、「民間に委ねるべきは委ね」、また、地方公共団体に対する「地方自治への国の関与」を廃止、縮減し、地方への分権を推進しなければならない。
- 一方で、中国を始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。経済規制の緩和や地方分権の潮流

の中で、日本の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の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である。

- 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、現在の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を活用し、諸施設をフルセットで備え、独立性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になっている。現在の県単位では、人口や経済規模で小さくても、地域ブロック単位の人口と経済規模は、ヨーロッパの有力国やアメリカの有力州に匹敵する規模になっている。
- 21世紀の望ましい国土構造を形成するには、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（各道府県）が競争する構造から「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を総合的に企画立案、決定し、世界で競争する「多極・分権型の国土形成」を目指すべきである。
- なお、自立した地域ブロックを実現するためには、次のような課題が想定される。

① 自立の促進と誇りのもてる地域の創造

- ・ 地方分権の目的は、地域が自ら将来の展望を切り拓くことが可能となるよう、地域の自立を促進し、地域資源や文化を重複した誇りのもてる地域を創造することにある。
「画一」、「全国一律」、「硬直」した社会ではなく、人々の価値観に応じた暮らしの「選択可能性」を高め、「多様性」に富んだ「柔軟で美しい国土」を実現していくためには、各地域で質の高い生活と就業を可能とし、それぞれの歴史や風土、文化的蓄積などの地域の特性を生かした自立的な地域づくりを進めていくことが重要である。
- ・ これからの地域づくりは、各地域の選択と責任による主体的な取り組みを基本として行われるべきである。地域の自立を促進するためには、「官

から民へ」、「国から地方へ」という「規制緩和」、「地方分権」のより一層の推進を図るための制度的な条件を整備するとともに、財源面において生活に必要なサービスを提供する生活基盤と地域の自助努力による発展を可能にする国土基盤を一定の条件の中で整備することができるようにするなど機会の均等化を押し進める必要がある。

- ・ このような条件面での整備とともに、各地域は地域の特性を生かしつつ、個性と多様性に富んだ魅力ある地域づくりを進めていくことが求められている。

② 活力ある経済社会の構築

- ・ 国内外の地域間競争が厳しさを増す中で、豊かな生活と雇用の安定を確保できるよう経済や産業構造の改革を進め、活力ある社会を構築することが求められている。
- ・ 地球規模での経済のグローバル化や東アジア地域の経済の急成長に伴い、国境を越えた地域間の競争が一層厳しさを増す中で、企業や人々が国や地域を選ぶ時代になっている。また、少子・高齢化の進展により、ここ数年でわが国が本格的な人口減少社会に転換することに伴い、経済活力の低下が懸念されている。
- ・ こうした中で、長期停滞から脱皮し、わが国が持続可能な発展を続けていくためには、大幅な規制緩和と国から地方への権限・財源の移譲により、それぞれの地域が地域資源を生かしつつ付加価値の高い産業を育成し、新しい需要に対応する産業を創出することにより、活力ある経済社会を構築していくことが求められている。

③ 世界に開かれた地域ブロックの形成

- ・ 世界規模での地域間競争に対応するとともに、各地域ブロックが世界に広く開かれ、それぞれのブロック毎に独自性のある国際的な役割を担い、東京、大阪などの大都市圏に依存しない自立的な国際交流活動を可能とするためには、県境を越えた地域的なまとまりからなる広域的な「地域ブロック」を形成する必要がある。
- ・ これらの地域ブロックでは、アジア・太平洋地域を始めとする諸外国とのアクセス性を高める空港や港湾の整備とこれらと各都市を結ぶ広域交通基盤、情報通信基盤の下で国際交流に寄与する各種の機能整備とその活用、国際感覚あふれる人材の育成などにより、国際的な経済、学術研究、文化芸術、スポーツ、観光などの多様な分野で魅力的で個性的な交流が展開される。

- ・ また、各地域ブロックで自ら国際的に魅力ある立地環境の整備を進めるとともに、国内の他のブロックや国外との連携や交流を通じて世界に誇りうる地域の整備を促進していく必要がある。
- ・ このような地域の特性を生かした地域ブロックの形成により、個性と活力のある地域からなるわが国の新しい経済社会の構築と多様な国際交流に基づく世界に開かれた国土を作っていくことが求められている。

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ている。特に、これまで税や保険料拠出の中心となっていたいわゆる団塊の世代が今後、受給者の立場に変わることにより、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となっている。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。
- こうした中において、現在、行政の守備範囲を見直し、「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進められている。また、引き続き、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、行政改革が進められている。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となっている。
- こうした観点から、国の地方支分部局等と複数の都道府県が合体した道州制の導入は、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「二重行政」の解消につながるるとともに、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される。

【参考：道州制導入による行財政効率化】

【職員の削減効果の例】

- ・例えば、中国5県の県職員数と人口がほぼ同規模の愛知県の県職員数を比較した場合、地理的条件や県域面積に違いはあるものの、相当数の職員削減が可能となる。

(中国5県：人口 7,732 千人，面積 31,811 k m²)

(愛知県：人口 7,043 千人，面積：5,123 k m²)

区 分	一般行政職	教職員	警察	計
中国5県 (A)	22,968	68,674	15,565	107,207
愛知県 (B)	10,312	45,740	13,216	69,268
(A) - (B)	12,655	22,934	2,349	37,939

【道州制導入による財政収支試算の例】

① 自民党国家戦略本部国家ビジョン策定委員会試算例 (平成 14 年 12 月 3 日)

- ・重複行政の解消により都道府県職員，国の出先職員の2分の1程度削減可能

削減効果 ▲2.2兆円

- ・地方の投資的経費は，徹底的な民間移行と適材適所による見直し

削減効果 ▲7.3兆円

合計 ▲10兆円程度

② 民主党道州制推進本部プロジェクトチーム試算例 (平成 12 年 6 月)

- ・補助金行政の廃止，不必要な公共事業の削減，地方支分部局の廃止等

歳出削減総額 約15兆円+α

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、地方の自主性、主体性を持って、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うていくことである。
- 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ける国家としての存立にかかわる事務、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若しく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若しく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である。
- こうした趣旨は、地域において行政が担うべき分野の事務を住民に身近な行政という観点から積極的に地方公共団体に委ねるということであり、これにより地方公共団体の役割の拡大と充実を図ろうとするものである。
また、「国が本来果たすべき役割」にかかる事務であっても、国民の利便性や事務処理の効率性又は総合性の観点から、国が責任を持って担うべきであっても、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である。
- このような考え方を踏まえれば、国の役割のうち、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あたっては、限定された一部に縮小すべきである。
- 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、補完性の原理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、住民に身近な総合的な行政主体として、区域内における行政をで

きるだけ自己完結で処理することが求められる。

- また、道州については、市町村合併により規模・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、基礎自治体との役割分担のもと、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していくことが求められており、そのためには、広域的な社会資本整備や交通・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 国の地方支分部局等のあり方

- 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権限とそれに伴う税財源を持つことが必要である。こうしたことから、まず、現在の国の地方支分部局等に関連する事務事業を道州へ移譲・移管することが前提となるが、移譲・移管にあたっては、第27次地方制度調査会答申を踏まえ、一部例外を除き、道州へ移譲・移管されることを基本とすべきである。
- 具体的に道州へ移譲・移管すべき国の地方支分部局等の事務権限の仕分けにあたっては、地方分権改革推進会議が作成した国の地方支分部局の概要を参考とし、次の考え方を基本に整理した。
 - ① 国際社会において国家として存立にかかわる事務については、国が引き続き、その事務を担うこと。
 - 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については、その制度の枠組みや準則は、引き続き、国が担うこととするが、制度運用等において、地方で実施可能なものは、道州等が担うこととすること。
 - 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ついては、その制度の枠組みは、引き続き、国が担うこととするが、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、道州等が担うこととすること。
 - ④ 現在の国の地方支分部局の事務のうち、上記①～③のいずれもあてはまらない事務については、道州等が担うこととすること。

- 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	地方更生局 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 管区气象台，地方气象台 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

ただし、入国管理局，公安調査局，税関，国税局，検疫所，管区海上保安本部などは、道州に移管しないという考え方もある。（資料2を参照）

3 国、道州、基礎自治体の役割分担の考え方

○ 道州制における国、道州、基礎自治体の役割と権限については、既存の行政事務について、単に国か地方かに仕分けするのではなく、将来の規制緩和や民間開放の必要性という視点も含め検討することが望ましい。こうしたことも踏まえながら、主な分野ごとに分けて整理すると次のとおりである。

① 国家の基本に関する分野

- ・ 国民国家としての統合及び国際社会における国家としての存立にかかわるものとして、外交、防衛や裁判所、検察等の司法関係及び通貨政策、国籍、出入国管理等の準則及び国税徴収の準則などについては、引き続き、国の役割とすべきである。
- ・ 出入国管理に係る事務のうち、取締りについては、道州が担い、旅券交付事務については、住民の利便性の観点から基礎自治体が担うことが適当と思われる。
- ・ なお、国税徴収事務については、ドイツやカナダなどの徴税や財源調整方法を参考に、道州又は独立した徴税組織が徴税を一体的に行う仕組みについても検討すべきである。

② 社会保障関係分野

- ・ 福祉、保険、医療衛生等の社会保障関係分野については、それぞれの制度の枠組みや準則については、引き続き、国の役割とすることが適当であるが、制度に係る詳細な運営や事業執行については、地方の事務とし、とりわけ、福祉、保健医療、衛生に係る事務は、すべての基礎自治体が担うことが適当と思われる。
- ・ 道州にあっては、基礎自治体の規模を越える広域的な法人指導や医療計画などや、緊急的な感染症対策や食品安全対策などの危機管理を主に担うべきである。
- ・ なお、独立行政法人化された国立病院・診療所については、今後、自立に向け完全民営化も視野に、行政の役割を一層縮小すべきと考える。
一方、公立病院にあっても、民間医療機関との機能分担を考慮し、その使命が終わったものについては、廃止又は民営化を進めるとともに、引き続き、その必要性が認められる場合にあっても、独立行政法人化を検討することも必要である。

また、これまで都道府県や基礎自治体が行ってきた広域水道事業や流

域・公共下水道などについては、公設民営化を進めるべきである。

③ 教育分野

- ・ 義務教育を含む初等・中等教育については、憲法の保障する教育の機会均等及び国民の教育水準の確保の観点あるいは国際的な技術開発や人材育成の観点から、教育制度の根本に関わる制度の枠組みは、国の責務とすべきと考えるが、その運用にあたっては、地方分権の趣旨を踏まえつつ、地方の裁量を一層高める仕組みが重要である。
- ・ なお、独立行政法人化した国立大学や公立大学については、上記の国立病院や公立病院と同様に、行政の役割を縮小すべきである。

④ 社会資本整備関係分野

- ・ 道路、港湾、空港をはじめ、社会資本整備に関する事務については、国際的な交流基盤あるいは国土全体の中核・根幹的な基盤整備に係るものの制度の枠組みについては、国の役割と考えられるが、整備・管理にあたっては、道州又は基礎自治体が地域の実情を踏まえつつ、効果的・効率的に行うべきである。
- ・ 例えば、地方空港については、現在、空港の役割や機能等から国と県に分かれて管理しているところであるが、全国的なネットワークを基本とする航空管制業務を除き、国管理地方空港については、すべて道州へ移管すべきであり、特に、国際物流や人的交流としての拠点性の高い空港については、出入国管理と一体となって、道州が管理すべきである。
- ・ また、港湾についても、重要港湾・地方港湾の指定のあり方を検討するとともに、空港と同様、国際物流や人的交流としての拠点性の高い港湾の管理は、道州が行うこととするが、その他の港湾については、原則、基礎自治体へ移管すべきである。その際には、民間の経営手法を活用できる港務局（現在の港湾法で規定）制度の導入を検討すべきである。

⑤ 産業・雇用分野

- ・ 産業政策については、地域の特色ある産業基盤を活かしつつ、東京や中央政府を介さず、地域ブロック圏ごとに東アジア諸国をはじめとした諸外国の各地域との経済交流を一層高めていくという観点から、その多くの事務は道州が中心となって担うべきである。
- ・ また、雇用政策についても、産業政策と表裏一体のものであることから、地域産業の振興と併せて、地域の実情に沿った雇用対策を進めることが重要である。こうしたことから、今後、国の役割は、国際的な視点

から競争力を高める産業政策の枠組みや産業活動に起因する私法秩序の形成や公正取引の確保などに特化すべきである。また、雇用・労働政策については、全国的に定めるべき雇用・労働条件の制度の枠組みや準則にとどめるべきと考える。

- ・ 公設試験研究機関については、独立行政法人化の検討とともに、機能分担を踏まえた上で、関連する試験研究機関の統廃合を進めるべきである。

⑥ 治安・安全

- ・ 治安及び警察行政については、国際犯罪やテロ対策など、国家存立に大きく関わる問題については、国家的な危機管理の観点から、国の責務は重要と考えるが、具体的な捜査や警備にあたっては、現在の都道府県警察を基本とし、例えば、管区警察局、公安調査局、入国管理局、管区海上保安本部などの各業務を統合した陸・海・空の新たな警察組織の形態とすべきか、その際、国家的警察業務と地方警察業務を司る職員の身分はどうするのか、あるいは、国際犯罪やテロ対策等に特化した国家警察と地方警察に分けるべきかなど、更に検討すべきである。

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、詳細な手続きや基準の設定は、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、地方公共団体に影響を及ぼす法令の制定・改廃等を行う場合には、あらかじめ地方公共団体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である。
- 一方で、国が本来全国的な規模で又は全国的な視点に立つて行うべき施策及び事業の一部については、国民の利便性や事務執行の効率性及び総合性の観点から道州が担うべきところであるが、その際、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。機関委任事務制度は、住民の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、その制度の復活については、容認されるものではなく、道州へ移譲・移管する事務を自治事務とするのか法定受託事務とするのかとい

う、事務・権能に係る規定の再構成が必要となる。

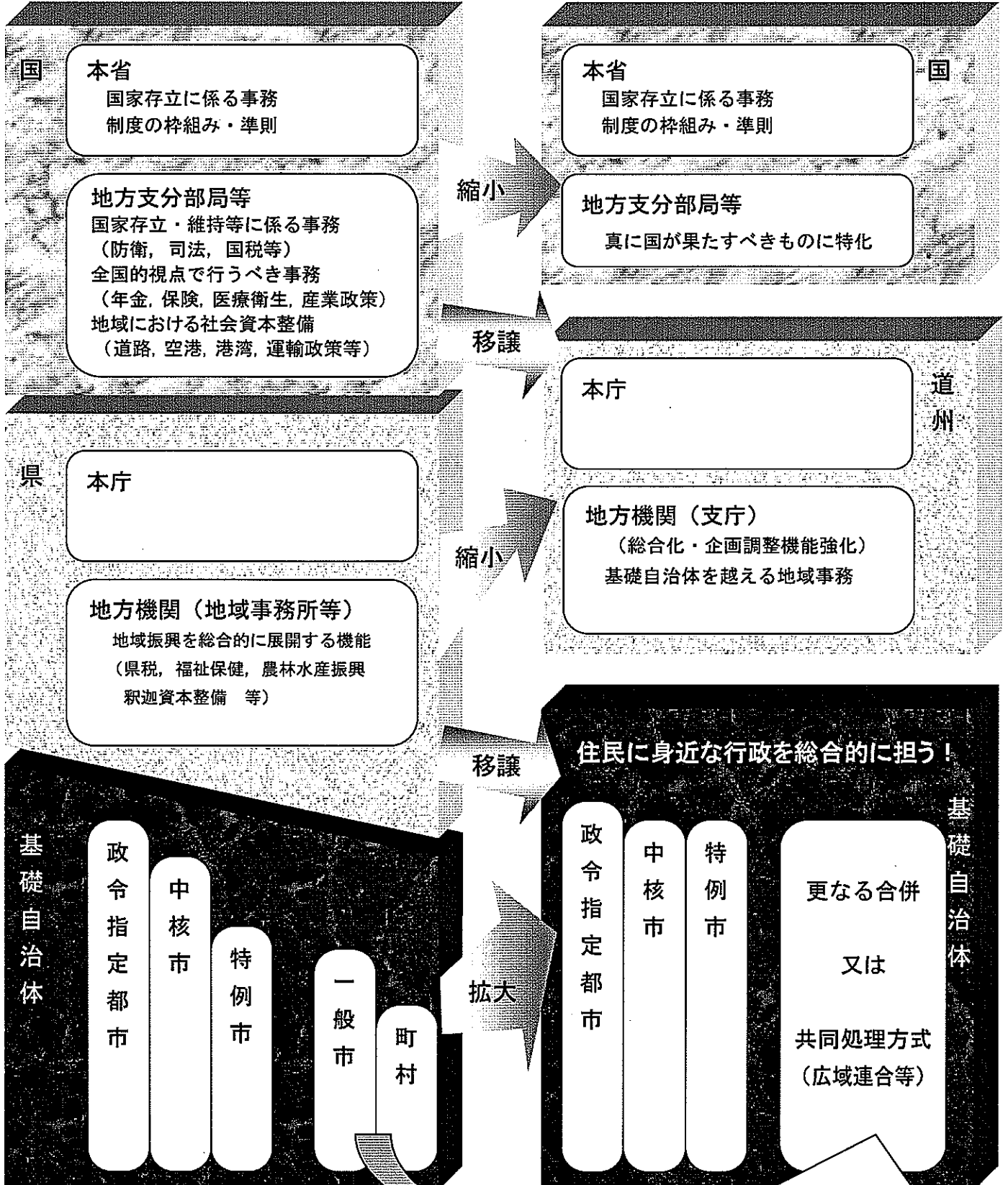
5 道州と基礎自治体の関係

- 道州と基礎自治体との関係については、引き続き、対等・協力の関係のもと、それぞれの役割分担を踏まえつつ、住民の福祉の向上を基本に地域における事務を担うものである。分権時代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、また、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。
- こうした観点から、道州制に移行した後は、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、そうした基礎自治体に対しては、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、基礎自治体が担うことがふさわしい事務事業は原則として移譲・移管を推進すべきである。また、その際には、基礎自治体への関与のあり方についても、必要最小限にとどめるなど十分に配慮される必要がある。
- 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政府の実現によって、地域内での集権化につながることはないよう、道州内分権を進めることも重要である。原則、基礎自治体内で完結する事務事業などは、基礎自治体が担うことが前提となるが、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検討する必要がある。
- なお、基礎自治体においては、平成17年3月の合併後においても地理的条件などから、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、こうした小規模な自治体に対して、区域が一層拡大した道州政府がすべての補完的な行政を担うことは、住民の利便性や行政執行の効率性の観点からみても、好ましくはないことから、今後は、例えば、福祉、教育、保健衛生など住民に身近な行政サービスについては、できるだけ近隣の基礎自治体との連携や広域連合などの共同処理方式を活用しながら対応していくことが望ましい。

国，道州，基礎自治体の役割分担のイメージ

現 状

道州制後



第5章 道州制の区域のあり方

- 道州制を導入するにあたっては、道州をどのような区域・枠組みとするのが大きな課題となる。過去の道州制等に関する各種提言をみると、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・行政的なつながり、企業活動等の経済的なつながり、人口移動等の社会的なつながり、交通ネットワーク、歴史的・文化的なつながり、地理的・自然的条件、国土計画上の地域区分などについて、分析を行ったところである。
- その結果の概要は次のとおりである。
 - 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。
- 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。
- なお、道州制の区域の検討にあたっては、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である。

※ 区域に関する資料については、調整中

第6章 その他道州制に係わる課題

- 本審議会として、将来の県のあり方に関する知事からの諮問に答えるべく、都道府県改革の背景・必要性をはじめ、将来のあるべき広域自治体の姿として、道州制の実現を目指すべきである旨の方向性を示したところである。

また、具体的に、我々が目指すべき道州制の意義及び目的、道州の役割と権限、並びに道州制の区域のあり方などを中心に、これまで検討を行ってきたところであるが、道州制の導入にあたっては、審議の過程において、多くの課題が存在し、今後、更なる詳細な制度設計の検討が必要である。

本審議会としては、今後も残された審議期間中で、これらの課題等について議論することとしているが、当面、残された主な課題について、その論点を整理した。

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は、国からの権限移譲とともに、税財源の移譲は必要不可欠な問題である。
今後、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である。
- 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となる。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する必要がある。
- 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と。

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である。
- このためには、道州内の大学など学術研究機関、企業、行政などの産学連携を強化するとともに、ハード・ソフト両面でのインフラを戦略的に整備することが重要である。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と。

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ところであるが、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と。