

「都道府県のあり方」に関する各県の検討状況

神奈川県「分権時代における都道府県のあり方について」

北東北3県「北東北広域政策研究会中間報告書」

岡山県「21世紀の地方自治を考える懇談会報告書」

新潟県「地方分権時代の新潟県の姿に関する研究報告書」

静岡県「静岡県内政改革研究会報告書」

島根県「今後の地方自治制度のあり方に関する論点整理等」

北海道「道州制を展望した北海道からの提案」【道州制特区】

都道府県のあり方に関する各県の検討状況

区分 論点	「分権時代における都道府県のあり方について」 神奈川県(平成15年3月)	「北東北広域政策研究会中間報告書」 青森県、岩手県、秋田県(平成15年3月)
都道府県改革(再編)の 必要性(議論の背景等)	○都道府県は、地方分権一括法施行による機関委任事務制度の廃止により、地方政府としての役割を担うための条件が整えられた。 ○市町村の規模の拡大と都道府県から市町村への権限移譲は、都道府県の空洞化を招くという見方もある。 ○他方で、小規模市町村に対する都道府県の役割が期待されている。 <u>住民の行動圏や経済圏の拡大等から広域的行政課題が増加し、都道府県の区域や規模を問い直すべきであるという議論も行われるようになった。</u>	○地方自治体においては、地方分権時代にふさわしい簡素で効率的な行財政システムを確立するため、これまで以上に徹底した行財政改革の推進及び施策の選択と重点化、行財政運営の透明性の向上を図り、地方財政の健全化への努力を続ける必要がある。 ○市町村合併が進展すれば、<u>市町村の行財政基盤・自立力の強化、権限・規模の拡大に伴い、広域自治体の果たすべき役割・機能も変わっていく必要がある。</u> ○交通・通信・情報手段の発達による生活圏・経済圏の拡大に伴い、<u>県境を越えた環境問題、観光振興、経済圏に見合った総合交通網の整備など、広域的な行政需要が増大してきており、これに的確に対応していく必要がある。</u>
都道府県再編のあり方と 評価	○都道府県合併 ・現行の都道府県域を越えた行政課題に対応する場合に、<u>当該都道府県が合併して事務事業に当れば、都道府県間の調整は内部化され、迅速な処理が望める。</u> ・しかし、<u>単なる合併は、組織内部の合理化を進めることはできても、力を持った市町村の増加に伴ういわゆる都道府県の空洞化には対応できないとの指摘もある。</u> ・こうした場合には、国及び国の支分部局からの権限移譲や、市町村との役割関係の見直しも必要になってくる。 ・現在の都道府県合併・再編については、特別法の制定が必要であり、市町村合併に比して制度的な障害が大きくなっている。 ○道州制 ・道州制の概念について統一された見解が存在するわけではない。単なる都道府県合併と区別する観点からすれば、「道・州」は、国からの権限移譲や税財源の移譲を前提とした地方分権の受け皿であり、その性格は権限等の移譲の程度により大きく左右される。 ・そもそも道州制は、<u>右肩上がりの時代に広域的な経済開発や経済政策を想定したユニットとしての色彩が強い。これからの低成長の時代に適用するためには、特に財政面における大きな地域間格差をどう調整するか等解決しなければならない課題が数多く残されている。</u> ○連邦制 ・連邦制についても、必ずしも統一された概念があるわけではない。いわゆるドイツやアメリカのような連邦制については、<u>前提となる社会的・歴史的な基盤がこれらの国とは異なっていることから、我が国には馴染まないものと思われる。なお、連邦制導入には憲法改正が必要になると考えられている。</u> ○広域連合等 ・広域連合制度は、現実には一部事務組合の延長線的な制度運用しかなされていないが、制度的には、独立性、計画性、民主性を備えた制度であるので、<u>都道府県レベルでの広域連合も含め、本来の趣旨に沿った自立的で民主的な制度の活用が望まれる。</u> ・また、7都府市のディーゼル車排出ガス対策のように共通条例によって都道府県域を超えた行政課題に対応する方法もある。この場合には、各都道府県の利害が一致しない場合の仕組みづくりが別途必要になってくる。地域版E.U.(欧州連合)のような一部が反対してもある程度の強制力を持つような仕組みが必要になると考えられる。	○広域連合 ・都道府県と市町村の広域連合はあるものの、都道府県同士の広域連合は未だ設置されていない。<u>単独の都道府県では対応困難または非効率な分野において効果が期待できる反面、構成団体間の合意形成や対応までに時間を要するとともに、連携が特定分野に限定されるなどの限界がある。</u> ○都道府県合併 ・現行の都道府県の区域を越えて広域的・総合的施策を効率的に実施することが可能であり、行財政の効率化が図られるが、<u>地方分権型の国と地方の役割分担を実現する直接的な制度ではない。</u> ○道州制 ・現行の都道府県制を廃止し、全国を数ブロックに分け、都道府県に代わる広域自治体として道又は州を置くもので、都道府県制を廃止することは、現行の地方自治法では想定しておらず、<u>新たな法制度の創設が必要である。</u>その制度が地方自治の本旨に沿うものであれば憲法改正の必要はないとする見解と憲法改正が必要であるとする見解がある。 また、<u>全国を概ね7から12のブロックに分けることになることから、行政区域の範囲拡大による住民自治の後退や道州内の中心都市への一極集中などの懸念が指摘されている。</u> ○連邦制 ・地域のニーズや特性を活かした地域経営を行い、地方による総合行政を強力に展開していくことが可能である。我が国と歴史的・社会的背景が異なるアメリカを始めとする諸外国に見られる制度であり、<u>現行日本を一旦解体し、新しい国家を作り直すことを意味する。州に完全な立法権や司法権を認めるなど、憲法改正が必要である。</u>
都道府県再編の方向性 (将来の姿)	○我が国は、人口の偏在のみならず、財政的な偏在も大きく、今後、地域間の広域行政に対する需要の強弱の差も大きくなることが想定されるような状況にある。 ○このような地域間の格差の大きさから鑑みると、<u>住民自治の適正化や財政的な自立なども念頭に置いた各々の広域的団体の適正な規模や範囲は一律には想定し難く、都道府県を全国一律の制度として「道・州」等に一律に再編することについては慎重であるべき。</u> ○<u>都道府県合併については、都道府県を超える行政課題に対応するための選択肢の一つであると考えられる。地域によってはその実情に応じ都道府県合併ができる道を開くという意味で、ツールは用意しておくべきということである。</u> ○都道府県域を超えた広域的な行政課題に対しては、<u>当面は、国からの分権の受け皿の側面を持った広域連合を構想することも選択肢の一つではないか。</u> ○また、長期的には、都道府県のあり方について、一國多制度の採用が検討されてもいいのではないか。	○<u>道州制は自主・自立の原則のもと、地域のニーズや特性を活かした地域経営を行っていくことが可能であり、国と地方の二重行政の弊害を是正し、地方による総合行政を効率的に展開していくことのできる制度である。</u> ○また、地方分権社会における広域自治体の新しい役割・機能を担うことができるという点等で有効なシステムと考えられることから、<u>道州制が都道府県に代わる望ましい姿と考えられる。</u> ○東北六県は、ある程度の財政規模もあり、これまで様々な面で「東北地方」が存在すること、経済団体の活動が東北という単位で行われていることや、国地方支分部局が概ね東北の単位で配置されており、国の権限移譲がスムーズに行われることが期待できること等から、道州制の括りとして望ましいものと考えられる。 ○しかしながら、道州制は、道州のブロック分けの問題、具体的な制度設計の問題、憲法改正との関連など、クリアすべき根本的な課題が残されており、全国一律の導入にはなお相当の時間を要するものと考えられる。 ○このため、<u>望ましい広域自治体制度としては道州制の導入を提唱しつつ、そこに至るステップ論として、より現実的な選択として、「北東北三県合体」を提唱するものである。</u>

都道府県のあり方に関する各県の検討状況

区分 論点	「21世紀の地方自治を考える懇談会報告書」 岡山県(平成15年3月)	「地方分権時代の新潟県の姿に関する研究報告書」 新潟県(平成15年3月)
都道府県改革(再編)の必要性(議論の背景等)	- 市町村合併の進展に伴う基礎的自治体の区域・規模の拡大や、その能力の向上、広域的課題の増大など、都道府県を取り巻く状況は劇的に変化しており、今まさに、真の分権型社会を目指す観点から現行の都道府県制度の枠にとらわれることなく、21世紀にふさわしい新たな広域的自治体の在り方について、国民的な議論を展開していく必要がある。 - これからの広域的自治体が「自立力」を備えるとともに、市町村及び国それぞれとの役割分担を踏まえた真の分権型社会にふさわしい姿を実現していくためには、現行の都道府県制度を抜本的に改編する必要がある。	- 地方分権や市町村合併の流れにより、市町村の果たす役割がますます重要性を帯びてくる中で、いわゆる国と市町村の中間に位置する団体としての都道府県の空洞化が懸念されている。 - また一方では、交通基盤の整備や情報技術の発達により日常生活圏や経済圏が拡大し、現行の都道府県の行政区域が狭小となってきたため、都道府県の行政区域を超えて、より広域的に処理すべき行政需要が増加してきている。これらのことから、都道府県の役割・機能のあり方について見直しを迫られている状況にある。 - 新しい広域的自治体の役割・機能に着目した場合、現在の都道府県と比べ、特に重要なものとして位置付けられるのが、広域機能と先導・高次機能である。これらの機能を十分に発揮し、行政執行の実効性を確保するためには、行政区域や性格において現在の都道府県とは異なる行政体制を考えていく必要がある。
都道府県再編のあり方と評価	- 連邦制 - 基本的には、州の集合体として連邦を成立させるという考え方の下、連邦と州の立法権を分割していることが大きな特色である。連邦制は、地方分権の具現という意味では究極の政治制度ではあるが、我が国において、現在のところ連邦制を導入するまでの歴史的、社会的要請は見出しがたい。また、立法権の分割等に関して憲法改正が必須であることも考慮する必要がある。 - 道州制 - 現在の一般的な考え方は、都道府県を廃止し、数府県を包括する広域統治体としての道又は州を設置して、国の権限を可能な限り道又は州に移譲する制度とすることが主流である。 - 道州制の導入に際しては、基本的に憲法改正の必要はないが、憲法に道州の権限等を明記することや、首長公選制などについても議論があることに留意する必要がある。 - 都道府県合併 - 複数の都道府県を合併し、現在の国の権限や財源を移譲するのであれば、都道府県合併も実質的には道州制に近いが、都道府県を廃止し、地方自治制度を根本的に改革する道州制とは趣旨を異にする。 - 都道府県合併が現行の都道府県・市町村という地方自治制度を前提に、都道府県の区域を拡大するだけのものでは、都道府県の権能、組織等には変更を生じないことから、真の分権型社会の確立に向けた都道府県制度の改編にはつながらない。 - ただし、道州制や連邦制の導入へのステップとして、可能なところから都道府県合併を行っていくということであれば、その意義を否定するものではない。	広域的自治体の行政体制は、その行政区域や担当する分野、課題の大きさ等から不確定な部分があるものの、その変革の方向は大きく2つの方向【変革の方向A、B】に分けられる。 【変革の方向A】は、広域的自治体間で総合性を維持しながら広域連携を推し進め、最終的により広域にわたる総合的自治体として一体化していくもの。(「広域連携型」行政体制と「総合性重視型」行政体制に区分) 「広域連携型」行政体制は、行政区域を超える課題について他の広域的自治体との連携により対処するが、行政体制は現在の都道府県と同様であり、自治体としての総合性は失われない。例えば、広域連合制度を活用するものが考えられるが、課題解決の過程における迅速性や効率性の面では、調整に時間と手間を要することが懸念される。 「総合性重視型」行政体制は、1つの組織体の中で、広範な行政課題に対応できるように行政区域を拡大しながら、より広域的な総合的自治体を組織するもの。広域的自治体間の連携が多岐にわたる、密接不可分になった時点で「都道府県合併」、「道州制」という形で具体化される。ただし、財政規模の拡大や国からの権限移譲の受け皿としての機能強化等が図られる一方で、総合化、広域化の進展は受益と負担の関係を住民から見えにくくし、結果として地方自治の空洞化を招くという事態も懸念される。 【変革の方向性B】は、「広域連携型」行政体制から、分野ごとに広域的自治体から分離、特化していく「特定行政課題分離処理型」行政体制。さらに「特定行政課題特化型」行政体制へ移行していき、最終的に、総合的な広域的自治体は縮小・廃止されていくもの。 「特定行政課題分離処理型」行政体制は、他の広域的自治体と連携している特定部分のみをより専門的、効率的に処理するため分離させるもの。分離した部分は独立した特定目的自治体として、特定行政分野を責任領域とし、分離元の自治体はその部分についての権限を有しなくなる。課題解決に対する機動性や専門性の向上が期待され、住民にとっては受益と負担の関係が分かりやすくなる一方で、分野ごとに税を徴収することは、地域課題の大きさや性格が異なるため、地域によって税額や財政規模も異なってくることが予想される。 「特定行政課題特化型」行政体制は、総合的に行政を執行する基礎的自治体と特定目的自治体に分けられる。そして、基本的には基礎的自治体と特定目的自治体は干渉せず、分離的に事業を執行するもの。分野の数だけ対応する自治体が設置されることから、住民はそれぞれの分野に対し意思を表明することができる。
都道府県再編の方向性(将来の姿)	- 真の分権型社会にふさわしい、広域的な自立圏域の形成を目指した広域的自治体として、その役割や位置付けにふさわしい機能を有する地方政府としての道州制を構築していく必要がある。 - 全国を道州としてブロック化するに当たっては、人口、経済規模、地理的一体性、歴史的背景、産業・経済圏等様々な要素を勘案しなければならないが、人口、経済規模が小さな道州を作ると、道州の自主財源を確保することが困難となり、自主的・自立的な政策・施策の決定、実施ができない状況となって、「自立力」を備えるという道州制導入の意義さえも失われることとなる。 中四国地方については、それぞれ中国州、四国州とするよりも、中四国州とすべきである。人口、経済規模の面から考えると、中国州では、人口、州内生産は東北州に次いで6番目、四国だけでは北海道よりも規模が小さく、最下位に位置することとなり、「自立力」を備え、将来的な飛躍を図っていく上では適切な規模とは言い難い。 - 道州制の導入は、全国一律の統一的な制度とすべき。しかしながら、現行の都道府県という枠組みが社会・経済活動に深く定着している現実もある。そこで、まず先にできるところから都道府県合併を行い、更には道州制のプロトタイプといったもので試行して、具体的な課題等を整理・解決した上で、円滑な道州制の導入を図っていくことも考えられる。	【道州制等総合性を重視した行政体制】 北陸・信越パターン(広域連合⇒新潟+長野⇒北陸州) 長野県との関係を重視し、それとは別に富山、石川、福井の3県の連携が進められることが予想され、新潟+長野が、これに3県を加えたブロックを形成するもの。 東北・新潟福島パターン(広域連合⇒新潟+福島⇒東北州) 福島県との関係を重視し、地理的に近接する山形、宮城や東北北3県の連携も予想され、新潟+福島に、南東北ブロックの形成、さらには北東北も含めた東北ブロックの形成が考えられる。 【特定行政課題に特化する行政体制】 県土保全分野(新潟、長野、福島、山形、群馬) 河川流域の一体的な管理が可能となる。 経済産業分野(新潟、富山、石川、福井、福島、山形、長野) 繊維等の共通産業集積や米を中心とした農業基盤が整備、また、歴史上(北陸街道、北前船等)のつながりもある。 環日本海交流圏形成(新潟、秋田、山形、富山、石川、福井、京都、兵庫、鳥取、島根、山口) 日本海側に国土軸が形成され、北東アジアとの経済・文化交流のネットワーク化が促進される。

都道府県のあり方に関する各県の検討状況

区分 論点	「静岡県内政改革研究会報告書」 静岡県(平成15年11月)	「今後の地方自治制度のあり方に関する論点整理等」 島根県(平成15年12月)
都道府県改革(再編)の 必要性(議 論の背景 等)	○都道府県は、<u>将来、国の権限移譲を受け止め</u>、また、都道府県自身の役割の変化に的確に対応するためには、<u>今まで以上に高い自治能力が求められる。</u> そのためには、<u>現在の都道府県の区域を拡大し、より広域の地方公共団体として一定の団体規模に再編する必要がある。</u> ○また、都道府県に代わるべき新たな広域の地方公共団体の適正規模は、国の出先機関から権限等を移譲された場合を考えると、人口規模だけをみても現行の都道府県よりも大きく捉えるべきであり、東北3県、北海道、四国や地方圏のブロック単位のものが想定できる。	○地方分権の趣旨にてらせば、国の事務は防衛、外交などの国家としての存立に関わる事務や全国的に統一して定めることが望ましい基準に関するものなどに限定し、地方公共団体が、地方における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を担うことが必要である。 ○地域においては、とりわけ、住民に最も身近な市町村が行政能力の充実強化を図り住民の多様なニーズに主体的に対応し、地域における行政サービスの提供を中心に担っていくことが必要であり、広域自治体は、市町村を包括する自治体として、国の関与を受けず高度の自立性を有し、①国に代わる大きな広域的機能、②市町村に対する連絡・調整機能、③市町村において処理することが適当でない事項に対する補完機能(縮小)を果たしていくことが求められる。 ○<u>分権型社会においては、都道府県は、国に代わり大きな役割を果たす必要があり、そのためには一般的には地域的にも相当程度広い規模へ移行する必要があると考えられる。</u> ○さらに、基礎自治体である市町村が、合併により規模・能力が拡大し、団体数も集約されることから、都道府県の区域が現状のままでは効率性の面から問題があるのではないかと考えられる。
都道府県再 編のあり方と 評価		○道州制 ・広域化の必要性に対応するためには、<u>現行の都道府県を廃止して、全国を数ブロックに分け、新たに道又は州を置き、国の権限や財源を大幅に移譲するという、道州制を導入することが望ましいと考えられる。</u> ・道州制の導入は、国に代わるような大きな権限・財源を有する道・州を設置するという、まさに国のあり方に関わる問題であることから、国において都道府県等の意見を聞きながらさまざまな議論をしたうえで、道・州の役割を決め、また<u>区域についても全国的な視野に立って社会・経済的な諸条件等を考慮してこれを決定し、全国一斉に移行すべきである。</u> ○都道府県合併 ・将来的には道州制への移行をにらみながらも、一気に移行するのではなく、そのための一過程としてまずは都道府県が合併をして広域化し、ある程度の権限・財源の受け皿となろうとする考え方もある。 ・こうした<u>都道府県合併は</u>、現行の都道府県制度を前提とするため、住民になじみがあり、比較的容易に移行できるという利点があることから、<u>道州制に至る過程として考えられる一つの方法ではあると考えられる。</u> ○連邦制 ・全国をブロック分けし、立法権や司法権まで有する高度な自治権を持った州等を置く制度である連邦制についても議論されることがあるが、<u>わが国の歴史等を考えるとその導入は現実的ではないと考えられる。</u>
都道府県再 編の方向性 (将来の姿)	○自主的合併による再編 府県合併が進む過程における新制度として、<u>特定の府県に対して多くの国の事務を移譲する「政令県」制度及び府県合併の最終的な姿としての「道」制度を提案する。</u> ・「政令県」 一定以上の規模、能力を備えた府県に、<u>現在、地方支分部局等が行っている国の事務を法令により移譲するものである。</u>「政令県」は、現在の都道府県でも一定の規模があれば認めてもよいし、複数の府県の自主的合併によって移行する場合も想定する。 国から多くの事務の移譲を期待できることにより、府県合併を促進する誘因になるが、<u>将来、すべての府県が「道」に再編されるまでの過渡的な仕組みとして考えられるべきである。</u> ・「道」 産業政策、交通政策等の内政に係る事務をすべて付与する広域の地方公共団体として、「道」を提案する。 政令県よりも人口が多く、面積が広いものが想定されるが、<u>際限なく規模を拡大することは、住民からの距離が大きくなり、地方公共団体としての一体感が乏しくなることから、歴史、文化及び地方支分部局の権限移譲を受けるのに適した広がりとするべきである。</u> ○国による政策的再編 「道」を最初から国の強いリーダーシップに基づいて再編するケースである。この場合、住民投票によりその意思を確認することが考えられる。 ○首都圏及び近畿圏など大都市圏域については、人口や経済規模から、当該圏域の施策がその圏域内に止まらず、国の施策をはじめ全国や国民に与える影響が大きいものがあり、また、大都市特有の課題もあることから、<u>他の「道」と異なる取り扱いとすることを検討すべきである。</u>	○具体的な区分については様々な設定が想定されるが、島根県に関しては、地方知事会、地方行政連絡会議、衆議院比例区の区分等を踏まえると、現実的な可能性としては、中国5県を一つの区域とする中国州(仮称)と、中四国9県を一つとする中四国州(仮称)の二つが考えられる。 ○中国州(仮称) ・行政、経済など様々な分野における地域的なまとまりとして、従来からつながりが多く、広域連携事業にも取り組んでいることから、区域としてなじみやすいものとする。また、国の地方支分部局についても、概ね中国地方を所管区域としていることから、国からの権限移譲も円滑に行えるのではないかと。 ・一方、人口、総生産額、地方税収等を見ると、北海道を除く他の道・州の中では四国に次いで小さい規模となる。 ○中四国州(仮称) ・人口、総生産額等の諸条件から見た場合には、ある程度の規模が確保できる。(東北と九州とほぼ匹敵) ・しかしながら、区域が大きく、特に山陰地方から見た場合には、四国地方は瀬戸内海により隔てられた地域というイメージも強く、なじみが薄いと思われる。 ○<u>なお、区域の問題については、さらなる検討が必要である。</u>

「道州制特区」構想

◆ 小泉総理大臣は、北海道を道州制のモデルとして検討する考えを示し、昨年8月26日、総理より北海道知事に検討を依頼

・道州制モデル事業：100億円

国土交通省は、北海道での「道州制特区」構想の具体化に向け、道の裁量に基づくモデル事業を支援するための調整費として、100億円を16年度予算案に計上

III 道州制先行実施～4つの基本方向

1 国から道への大幅な権限移譲

許認可権限、事務事業の実施権限などを国から道へ大幅に移譲するとともに、道と市町村の役割分担を見直し。

2 自由裁量を高める国から地方への財源移譲

地方の自由裁量の大きい統合補助金の拡充や統合交付金制度の創設により、成果志向のきめ細かな政策を展開。

3 官から民への流れを拡大する規制改革

広域分散、積雪寒冷などの北海道の実情を踏まえ、自由で創造的な市民・民間の活動を阻害する要因となっている制度や規制の緩和を促進。

4 国の出先機関との一元化

道の行政区域と多くの国の出先機関の所管区域が一致している北海道だからこそできる改革として、国の地方支分部局との事務事業の一元化をモデル的・段階的に実施。

IV 先行実施に向けた当面の措置

○ 先行実施のためのプログラム（工程表）の策定

-2-

道州制を展望した北海道からの提案

I 道州制を展望した北海道の位置付け

独立してブロックを形成し、他府県との合併なしに道州制に移行できる北海道は、道州制の実現に向けて先導的な役割を果たす上で最もふさわしい地域。

II 道州制先行実施のねらい

1 北海道経済の活性化と自立へのステップ（北海道の視点）

北海道の経済の活性化、豊かな自然環境や一次産業の潜在力の開花を通じて、北海道が「自立への道」を歩んでいくための大きなステップ。

2 三位一体改革や規制改革を加速（全国の視点）

国が進める三位一体改革や規制改革を加速し、国民の暮らしや地域経済をどのように変えていけるのかを目に見える形で示す試み。

V 先行実施のテーマと取組内容（例）

本道の経済・雇用情勢、少子高齢化や過疎化の進む地域の実情などを踏まえ、次のようなテーマに沿った取組みを推進。

- ・ 基幹産業である観光や農業
- ・ 地域主体の産業・雇用政策
- ・ 子育て支援や住民サービス
- ・ 災害対応や環境保全

テーマ（例）	世界に通ずる北海道観光	少子化・高齢化・過疎化に対応した住みよい社会づくり
権限移譲 (事務事業の一元化)	○ 国管理空港の整備・管理 ○ 一般国道等の整備・管理等	○ 医師標準数の設定 ○ 税務相談、広報事務の共同実施（国税、道税、市町村税）等
規制緩和	○ 東アジア等外国人観光客の短期滞在に係る査証免除 ○ C I Q業務の一部実施 ○ 一部外国エアラインの乗入曜日の制限解除等	○ 幼保一元化に向けた法令基準の緩和 ○ 子育て支援施設としての学校の利用要件の緩和 ○ 地域の実情に即した介護基準の緩和等
財源移譲	○ 統合補助金の拡充、統合交付金制度の創設等	○ 統合補助金の拡充、統合交付金制度の創設等