

都道府県のあり方に関する論点資料

広島県分権改革推進研究会（政策企画局内）
「分権改革推進に関する中間論点整理」（15年3月）より抜粋

目 次

| | |
|--|----|
| 第1章 分権改革のあり方 | 1 |
| 1 分権改革の意義 | 1 |
| (1) 地方分権推進の背景 | 1 |
| (2) 地方分権改革の理念 | 1 |
| 2 分権改革の基本的考え方 | 2 |
| (1) 自己決定と自己責任の原則 | 2 |
| (2) 市町村優先の原則、補完性の原理 | 2 |
| (3) ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オブティマム の実現へ | 3 |
| 3 分権型社会の将来像 | 3 |
| (1) 分権型社会の姿 | 3 |
| (2) 民間と行政、中央政府と地域政府の役割分担 | 4 |
| (3) 国の検討状況 | 4 |
| 第2章 市町村合併とその影響 | 6 |
| 1 市町村合併の進展 | 6 |
| (1) 県内の市町村合併の状況 | 6 |
| (2) 中国・四国地方における市町村合併の状況 | 6 |
| 2 市町村合併の進展が都道府県に及ぼす影響について | 7 |
| (1) 概 説 | 7 |
| (2) 都道府県内の市町村数が激減した場合 | 7 |
| (3) 都道府県内に複数の政令指定都市、中核市が 誕生した場合 | 8 |
| (4) 島嶼部や山間部に合併が行われずに小規模な 自治体が残った場合 | 8 |
| 第3章 都道府県の再編について | 9 |
| 1 都道府県再編の背景・理由 | 9 |
| (1) 地方分権の推進 | 9 |
| (2) 市町村合併の進展による都道府県機能の変容 | 9 |
| (3) 既存の都道府県の区域を超えた広域的行政への対応 | 9 |
| (4) 国・地方の危機的財政状況に対応した都道府県 の行財政改革 | 10 |
| 2 都道府県制度に関するこれまでの議論について | 10 |
| (1) 都道府県制度廃止から都道府県合併特例法案に 至るまでの議論 | 10 |
| (2) 都道府県合併特例法案廃案以降の議論 | 14 |
| 3 都道府県制度改革に関するこれまでの各種提言の整理について | 17 |
| (1) 概 説 | 17 |
| (2) 都道府県制度改革の必要性 | 17 |
| (3) 道州等の法的性格・都道府県の存廃 | 18 |

| | |
|----------------------|----|
| (4) 地方自治制度の構成 | 19 |
| (5) 首都圏と大都市圏の取扱い | 19 |
| (6) 執行機関と議会 | 19 |
| (7) 首長の選任方法 | 19 |
| (8) 道州等への権限配分・税財源の移譲 | 20 |
| (9) 区割り数 | 20 |
| 4 都道府県再編の種類とその評価 | 21 |
| (1) 概説 | 21 |
| (2) 広域連携 | 21 |
| (3) 都道府県連合 | 21 |
| (4) 都道府県合併 | 22 |
| (5) 道州制 | 22 |
| (6) 連邦制 | 24 |

第1章 分権改革のあり方

1 分権改革の意義

(1) 地方分権推進の背景

- 地方分権の推進は、明治維新、戦後改革に次ぐ「第三の改革」であると言われている。
- その背景としては、「中央集権型行政システムの制度疲労」や「経済のポータレス化」、「人口・産業・金融等の東京一極集中の是正」、「個性豊かな地域社会の形成」、「少子・高齢化、人口減少社会への対応」などがあると言われ、中央省庁の縦割りでない地域の総合行政の推進やNPO等との公私協働並びに基礎的自治体の創意工夫の必要性などが求められている。
- しかしながら、昨今の国・地方を通じた厳しい財政環境や景気低迷の長期化を反映し、地方分権推進の目的も、行財政改革の色彩が強くなっている。
市町村合併の積極的な推進と相俟って、人口減少、少子高齢化に相応しい行政サービスの維持・充実が可能な行財政システムに変えるためにも、行財政構造の抜本的な改革と大胆な分権改革が求められている。

(2) 地方分権改革の理念

- 地方分権は、国民が真に「ゆとりと豊かさを実感できる社会」の構築を目指し、国と地方公共団体とが国民福祉の増進に向かって、行政を展開する上で、国及び地方公共団体が分担すべき役割を明確にし、地方公共団体の自主性、自立性を高め、個性豊かで活力に満ちた地域社会の実現を図ることである。
- 戦後一貫して、国民のナショナル・ミニマムの達成を目標とし、画一的・統一的な公共サービスを提供してきた「中央集権的な行政システム」では、「物質的な豊かさ」は実現したが、地域の多様なニーズに対応できないため、国民は、真の「ゆとりと豊かさ」を実感できていないと言われている。
- 国民の多様なニーズに対応するためには、住民に身近な行政サービスは、住民に最も身近な地方自治体において、自己決定・自己責任により提供し、地域の創意工夫により個性豊かな分権型社会が構築される必要がある。

- このため、「地方分権型行政システム」への転換を推進する必要がある、「地方分権」の確立に向けて、「国と地方を通じた行政全体の仕組みの改革（分権改革）」が重要である。
- しかしながら、「分権改革」は、最近の国・地方の危機的な財政状況や少子高齢化、人口減少社会の到来などを背景にして、住民に身近なサービスを総合的に提供する分権の「受け皿」としての基礎的自治体である「市町村の合併」と国と地方の適正な役割分担に基づく事務・事業の効率化を目指す「行財政改革」を一体的に推進しなければならない。

2 分権改革の基本的考え方

(1) 自己決定と自己責任の原則

- 地域が真に「個性豊かで活力に満ちた地域社会」の実現を目指すためには、自らの地域の行政サービスについては、自ら決定し、自ら責任を負うという「自己決定と自己責任の原則」の徹底が不可欠である。
- このためには、国から地方公共団体への事務権限と税財源の移譲、国の必置規制や関与の廃止・縮小が必要である。

(2) 市町村優先の原則、補完性の原理

- 分権型行政システムを構築するための国と地方の役割分担を適正化する事務配分の考え方として、我が国では、昭和24年（1949年）のシャウブ勧告における市町村に第一の優先権を与える「市町村優先の原則」が普及しており、諸外国に比べて多くの事務・事業を基礎的自治体が担っている。
- ヨーロッパでは、EU統合の理念として、これを「補完性の原理」といい、事務・事業を政府間で分担するに際しては、まず基礎的自治体を最優先し、ついで広域自治体を優先し、国は広域自治体でも担うにふさわしくない事務・事業のみを担うものとされている。
- この原則等により、「住民に身近な行政サービス」は、原則として、基礎的自治体が担うべきであるが、何が住民に身近な行政サービスなのかの点検が必要であり、また、最近では、国民健康保険や廃棄物処理など現行の

市町村で対応できない広域的な行政課題については、より広域化したシステムの検討が必要であるという考え方もある。

(3) ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現へ

- 地方分権改革推進会議では、すべての国民に保障されるべき最低限の行政サービス水準である「ナショナル・ミニмум」は、我が国では、既に多くの行政分野で達成されているとし、これからは、地方公共団体が地域住民のニーズに応じて、地域ごとに最適の施策の組み合わせを探求・実現し、各地域が選択する地域ごとの最適状態である「ローカル・オプティマム」を実現するという考え方に転換すべきだとされている。
- ナショナル・ミニмумについては、当初、憲法25条に規定する生存権を保障する最低限の行政サービス水準(社会福祉、社会保障、公衆衛生の向上、増進)であるとされていたが、「国土の均衡ある発展」という考え方に結びつき、全国民が同等に受けるべき公的サービスの水準であるということによって意義が拡大され、離島や中山間地域の社会資本整備なども含んだものとして使用される場合もある。
今後、国の行政水準として、どのような指標、目標値なのかについて個別具体的に検討すべきであり、現時点においては、直ちに、達成しているとは言えないのではないか。
- ローカル・オプティマムについては、現時点においては、具体的な内容が明らかでないが、国が憲法で保障する「ナショナル・ミニмум」の水準を超えた部分を「ローカル・オプティマム」とするのかなど、今後、検証すべき課題が多いものと考えられる。

3 分権型社会の将来像

(1) 分権型社会の姿

- 地方分権改革推進会議では、分権型社会とは、新たな環境の下で、国と地方との役割分担を明確にし、地方公共団体が、地域住民のニーズに応じて自主的、自立的、効率的に行政運営を行ない得るように、自己決定、自己責任の原則に基づき、自立的な行政システムを構築することとしている。

- こうした分権型行政システムの構築には、昨今の国と地方の危機的財政状況等を勘案すると、更なる行財政改革の視点が求められ、国と都道府県、市町村、民間(NPOを含む。)との適正な役割分担のもとに、「市町村優先の原則」等により、具体的な事務・事業のあり方を整理し、福祉や保健、教育やまちづくり、日常生活に関連した社会資本整備等住民に身近な行政は可能な限り、合併後の基礎的自治体へ移譲・移管することが重要である。

(2) 民間と行政、中央政府と地域政府の役割分担

- 分権型行政システムの構築には、「民間でできることは民間で」、「地方でできることは地方で」という考え方にに基づき、国の役割を、国際的な事項や全国的統一が必要な制度に関する事務、全国的視点に立って行なわなければならない事務に限定し、民間と行政、中央政府と地域政府の役割を明確にする必要があるが、今後は、個別の行政分野ごとに、それぞれの主体の具体的な役割分担の基準を検討すべきである。
- 県が、合併後の基礎的自治体へ事務・事業を移譲・移管するに当っては、その行政サービスの必要性や廃止・縮減等を検討の上、誰が担うのが最も効果的・効率的かを点検する必要がある。

(3) 国の検討状況

ア 地方分権改革推進会議

- | | |
|--------|---|
| ① 所掌事務 | 国と地方公共団体との役割分担に応じた事務及び事業のあり方並びに税財源配分のあり方 等 |
| ② 設置期間 | 平成13年7月3日～平成16年7月2日(3年間) |
| ③ 委員 | 西室泰三議長(東芝取締役会長)外10名 |
| ④ 審議状況 | 平成14年 6月 「事務・事業の在り方に関する中間報告」 平成14年10月 「事務・事業の在り方に関する意見」 ※ 国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分の三位一体改革の方向について検討 |

イ 第27次地方制度調査会

- | | |
|--------|---|
| ① 所掌事務 | 社会経済情勢の変化に対応した地方行財政制度の構造改革等 |
| ② 設置期間 | 平成13年11月19日～平成15年11月18日 (2年間) |
| ③ 委 員 | 諸井虔(太平洋セメント相談役)外27名 |
| ④ 審議状況 | 平成14年7月 審議事項の整理 基礎的自治体、大都市、都道府県の在り方等 平成14年11月 小規模町村に係る「西尾私案」 ※ 平成15年 4月 中間報告取りまとめの予定 平成15年11月 答申の予定 |

第2章 市町村合併とその影響

1 市町村合併の進展

(1) 県内の市町村合併の状況

- 現在の合併の取組み状況から、県が示した合併基本パターンである17市町への再編までには至らないものの、平成17年3月末までには、かなりの割合で市町村合併が進展する可能性が高いと予想される。
- なお、平成14年10月現在の法定協議会・任意協議会設置の地域全てで合併が行われた場合には、現在の86市町村から概ね20～30程度の市町へ再編され、市町村数は現行の3割前後になると予想される。
- 市の数は、現在より2市（江能4町、高田郡6町）増え、人口別では、新たに人口10万人以上の市（三原市、尾道市）が2市誕生することが予想されるものの、依然として、市の半数近くは、人口5万人未満の中小都市となることが予想される。
- また、町村の数は、現行73町村から15町へと再編が進むが、依然として、人口1万人未満の町が残ることが予想される。

(2) 中国・四国地方における市町村合併の状況

- 中国・四国地方全体を見ても、法定協議会・任意協議会設置の地域が増えており、また、研究会レベルまで含めると、大半の市町村で合併に向けた検討が進んでいる。
- 中国・四国地方各県の状況から、現在の法定協議会・任意協議会設置の全ての地域で合併が行われた場合、中国地方では、現在の318市町村から200程度の市町村へ再編（現行の6割程度に再編）され、四国地方では、現在の212市町村から90程度の市町村へ再編（現行の4割程度に再編）されることが予想される。
- 市の数は、中国地方では、新たに3市、四国地方においては、新たに11市も増えることが予想されるが、人口別で見ると、依然として、中国・四国地方とも市全体の約半数程度が、人口5万人未満の中小都市となることが予想される。

- また、町村数では、中国地方では、現在の269町村から147町村へ再編（現行の5割強程度に再編）され、四国地方では、現在の181町村から50町村へ大幅な再編（現行の3割弱程度に再編）が予想される。

なお、再編後の町村の人口別では、依然として人口1万人未満の町村が中国地方では、約7割、四国地方では、6割弱を占めることが予想される。

2 市町村合併の進展が都道府県に及ぼす影響について

(1) 概説

- 現行の市町村合併特例法の期限が切れる、平成17年（2005年）3月までに、市町村合併がどの程度進展し、現在の3,200余りの市町村数がどの程度まで減少するかについては、約2,200程度ではないかと言われているが、市町村合併が加速しており、現時点では明らかではない。

- 今後、市町村合併が大幅に進展し、仮に各都道府県が策定した市町村合併推進要綱の合併パターンのおおりに進行したとすると、最大でも1,140、最小では、622にまで減少する。

- 平成17年（2005年）3月以降、国において、更なる市町村合併推進運動が強力に展開されることが予想される中で、都道府県によっては、市町村数が大幅に減少し、都道府県のあり方、特にその役割が改めて問われることになるのではないか。

(2) 都道府県内の市町村数が激減した場合

- 各都道府県の合併要綱における合併パターンによると、最小の合併パターンで市町村数が一桁となるのは、鳥取県の3団体、富山県の4団体、岐阜県の5団体、香川県の6団体など全体の約3分の1に相当する16府県とされている。

- 鳥取県では、現在の39市町村から鳥取市、倉吉市、米子市を中心とした3つの市に再編されるパターンであるが、現行の基準では、このうち2市が特例市に移行するだけで、県の機能が大幅に減少することなく、保健所に関する事務を始め、多くの事務を県が引き続き実施することとなる。

- 現行制度では、都道府県の市町村数が激減しても、直ちに都道府県の役割が激減することにはならないが、わずか一桁の市町村しかない都道府県の存在意義は薄れ、都道府県の再編、広域化が議論になるのではないかと考えられる。

(3) 都道府県内に複数の政令指定都市、中核市が誕生した場合

- 大都市を抱える都道府県では、市町村合併が大幅に進展すれば、都道府県の機能そのものが激減することも予想される。
- 神奈川県では、現在の37市町村から最小で10団体への再編パターンが示されているが、これによれば、現行の横浜市、川崎市に加え新たに政令指定都市が1つ誕生し、中核市も5つ(そのうち3つが人口50万人以上)、残り2つも特例市の基準を満たしており、県の役割は大幅に減少する。
- 市町村合併により、政令指定都市や中核市が多数誕生すると、都道府県の権限が大幅にこれらの市に移譲されることとなり、都道府県の役割が空洞化することが考えられる。
- なお、広島県の合併パターンでは、政令市である広島市、中核市である福山市、特例市である呉市、一般市が9、町が5の17であるが、合併により、政令市、中核市、特例市、一般市の区域が大幅に拡大し、福祉やまちづくりなどの県の権限が移譲され、県の役割は変容するものと考えられる。

(4) 島嶼部や山間部に合併が行なわれずに小規模な自治体が残った場合

- 市町村合併が一定程度進展しても、島嶼部や山間部などに所在する市町村の中には、地理的に合併が困難な地域も想定され、このような市町村の多くは、人口も少なく、過疎化、高齢化が進んでおり、厳しい行財政環境を考慮すれば、今後、基礎的自治体としての役割を担うことが困難ではないかと考えられる。
- こうした小規模自治体が本来担うべき事務の一部について、都道府県が事務の代行を行なうのか(垂直補完)、最寄りの中心市が代行するのか(水平補完)が考えられるが、県境付近の山間部の自治体では、県境の反対側の自治体も同様な状況にあることから、水平補完が現実的に困難な地域も考えられ、都道府県の垂直補完機能も考えざるを得ない場合も想定される。

第3章 都道府県の再編について

1 都道府県再編の背景・理由

(1) 地方分権の推進

- 地方分権の推進により、住民に身近な行政は可能な限り基礎的自治体が行ない、基礎的自治体で担えないものを広域自治体である都道府県が処理するということから、都道府県のあり方が必然的に変化する。

(2) 市町村合併の進展による都道府県機能の変容

- 市町村合併が進展し、都道府県の区域内の市町村数が減少し、政令市や中核市、特例市の区域が拡大することにより、都道府県が現在処理している事務の量は減少し、都道府県は、より広域的、専門的、高度な行政課題に対応することができるように、都道府県の機能は変容するものと考えられる。

※ 市町村数の減少(各県の合併パターン)

- ・ 広島県 86 → 17程度
- ・ 中国地方 318 → 69程度
- ・ 中四国地方 530 → 120程度

(3) 既存の都道府県の区域を超えた広域的行政への対応

- 高速道路や空港、鉄道などの広域的な交通体系の整備や経済のボーダレス化、情報通信技術の普及などの社会経済システムの急激な変化の中で、県民の日常生活圏や経済活動は広域化しており、都道府県には、既存の区域を超えたより広域的な行政サービスの提供が求められている。
- また、都市圏についても、生活交流や産業・経済交流という面において、県境を超えた広域的な都市圏を構築しており、それに対応した、交通・情報ネットワークの整備や広域的な連携が求められている。
- 更に、厳しい財政状況の中では、現在の都道府県の区域を超えた広域的なビジョンに基づく計画的行政を展開する必要がある。広域的な道路、港湾等の社会資本整備や産業、雇用政策、環境政策等を展開することが求められている。

- なお、河川管理、治山治水、地域の総合的な開発、広域的な交通体系の整備、環境保全、防災対策などの広域的な行政需要への確に対応することなども求められているとも言われている。

(4) 国・地方の危機的財政状況に対応した都道府県の行財政改革

- 国・地方を通じた厳しい財政状況の中では、都道府県は、住民に身近な行政サービスは、基礎的自治体へ可能な限り移譲・移管し、今後とも、県民に、より広域的、高度・専門的な行政サービスを提供していくには、行財政の一層の簡素化、効率化を図り、都道府県再編などによる組織・人員・税財政の合理化を推進する必要がある。

2 都道府県制度に関するこれまでの議論について

(1) 都道府県制度発足から都道府県合併特例法案に至るまでの議論

ア 明治から昭和30年ごろまで

① 明治から戦前

- 明治4年(1871年)の廃藩置県以後、何度かの府県統合等を経て、明治21年(1888年)に、香川県が愛媛県から分離し、現在の都道府県の区域が確定した。
- なお、中国地方では、明治9年に、鳥取県、島根県が合併して、島根県になったが、明治14年に分離した。また、福山藩と岡山西部の藩は、明治4年に深津県、明治5年に小田県に、その後、明治8年には、岡山県と合併したが、明治9年には、備後は分離し、「広島県」に編入された。
- 明治23年(1890年)には、府県制が制定され、明治憲法下の地方制度は、一応の完成をみた。
- その後、昭和2年(1927年)には、田中義一内閣の行政制度審議会による「州庁設置案」が提案された。これは、府県を完全な地方公共団体とした上で存置し、全国に国の行政機関である州を6つ置き、各州に州庁を設け、官選の州長官を置くというものである。

- 戦時下においては、地方連絡協議会(昭和15年)、地方行政協議会(昭和18年)、更に敗戦直前には、地方総監府(昭和20年)が設置されたが、これらは都道府県の区域を超えるブロック単位の国の行政機構としての位置付けにとどまっていた。
- このほか、国会や大政翼賛会などが、府県を合併・廃止し、広域的な総合的行政機関としての道州を設ける道州制論を提唱していた。

② 戦前から昭和30年まで

- 戦後、昭和22年(1947年)、地方自治法が制定され、現行の都道府県制が施行されたが、都道府県の廃置分合・境界変更は、法律で定めるとされたが、同法制定に際し、「都道府県の区域を適当に整備統合すること」などを求める附帯決議がなされるなど、昭和20年代に入り、都道府県の区域の見直しに関する議論が活発に行なわれるようになった。
- 昭和23年(1948年)に、内閣に設置された行政調査部は、「広域地方行政制度に関する諸案」をまとめ、地方行政庁、道制及び州制の3案を提示した。
- 昭和26年(1951年)には、政府の地方行政調査委員会会議(神戸委員会)での行政事務配分に関する第2次勧告の中で、「人口おおむね200万人を目途として、藩その他の沿革にとらわれず、文化的、経済的、社会的に密接な関係のある地域をもって区域とし、広域行政を能率的に行うことができるように、規模の小さい都道府県について、その合理化を検討することが適当である」と勧告された。
- 特に、地方自治法に規定された、府県の区域から分離、独立し、府県と一般市の機能を併せもつという「特別市制度」(大阪、横浜、名古屋、京都、神戸の5市が対象)を巡って、府県から独立を主張する大都市と反対する府県が対立し、昭和27年(1952年)には、全国市長会が府県廃止の決議を行なう状況にまで至った。
- これに対して、大阪府や神奈川などの5大府県は、特別市制に反対し、全国知事会も、「大都市の府県からの独立は残余の市町村の自治を破壊に導くばかりでなく、実質的に府県の数を増加することになるので適当でない。」と反対した。

- 昭和29年(1954年)には、全国市長会、全国市議会議長会、全国町村会、全国町村議会議長会が道州制など都道府県制度改革の提言を行なったが、その多くは、「都道府県を廃止し、新たに設けられる団体の長を官選」とするものであった。

イ 昭和31年の第4次地方制度調査会答申

- 特別市の問題は、昭和31年(1956年)の地方自治法改正で「政令指定都市制度」が設けられ一応の決着をみたが、昭和28年(1953年)に制定された「町村合併促進法」による「昭和の大合併」によって、市町村数は、約1万から4千に減少し、市町村の規模が拡大する中で、都道府県の広域化の議論が高まっていった。
- 昭和32年(1957年)の第4次地方制度調査会の答申では、都道府県を解体し、より広域的なブロック毎の国の機関も含めた「地方」という新たな団体を設置する案が多数意見に盛り込まれた。
- 地方案では、府県を廃止し、全国を7から9ブロックに区分し、「地方」を設置し、「地方」は、地方公共団体としての性格と国家的性格を有する「中間団体」とし、地方議会議員は住民の直接公選により選出し、地方長は、国の官吏とし、地方議会の同意を得て内閣総理大臣が任命するという官治的性格となっていた。
- 一方、少数意見としての県案では、既存の府県は完全自治体として維持し、全国を15ないし17の県に分割するもので、既存の都道府県を3ないし4程度統合するものであった。
- 第4次地方制度調査会の総会では、33名の出席者のうち、17名の賛成によって、「地方案」が過半数となり答申されたが、県案についても12名の賛成による少数意見として答申に参考として添付されたが、これらの案は法案化されることはなかった。

ウ 高度経済成長期における都道府県合併特例法案

- 「地方案」は、その後世間の話題にもものぼらなくなったが、我が国の高度経済成長につれ、大都市部における水問題や地域開発ブームの進展などにより、府県の区域を超える広域行政の必要性の議論が再び活発になった。
- 昭和38年(1963年)、関西では、関西経済連合会が中心になって、大阪府、奈良県、和歌山県の阪奈和合併構想が、東海地区では、愛知県や経済界が中心となって、愛知県、岐阜県、三重県の東海三県合併構想が提唱された。
- こうした府県合併の機運が強くなる中で、昭和38年(1963年)には、府県の政治的独立性を保ちながら経済的に数府県を統合するという「府県連合構想」が早川自治大臣により打ち出され、第9次地方制度調査会においても、地方公共団体の連合制度が答申された。
- こうした、都道府県連合や合併の背景には、府県が広域行政の要請に応じられない場合には、中央官庁による統制方式に府県自治がとって変えられるという危機感があった。
- 事実、昭和38年には地方農政局の新設、地方建設局の拡充強化などの国の出先機関の新設強化や日本道路公団(昭和31年)、水資源開発公団(昭和37年)など政府機関としての公団等による広域開発事業の実施や昭和39年には、道路法、河川法が改正され、一般国道や一級河川の管理権限については、建設大臣の管轄におかれるなど、府県の権限が国へ吸い上げられていった。
- また、昭和39年(1964年)の臨時行政調査会第二専門部会では、全国9ブロックに国の総合出先機関をもうけ、実施権限を大幅に移譲しようという「地方庁」構想などが提案されたが、当時、知事会から反対された。
- 府県連合案には、府県合併に支障になるなどの批判が強くなり、その後、昭和40年(1965年)には、第10次地方制度調査会で、府県の区域を超える広域行政の、より合理的かつ効率的な処理を可能にし、広域的な地方公共団体としての自治能力を高める方法として、府県の自主的合併を推進する「府県合併」の答申がなされ、それを受けて、昭和41年(1966年)には「都道府県合併特例法案」が政府提案で国会に提出された。

- この法案は、都道府県の自主的な合併を推進するため、その手続き、合併計画、合併に関する特例、国の協力等の事項が盛り込まれ、10年間の時限立法とされた。
- 特に、手続きについては、従来の地方自治法に基づく特別法による手続きのほか関係都道府県の議決を経て、国会の議決により内閣総理大臣が定めるとの特例を規定し、この場合、関係議会の議決が半数を超えるものの、3分の2に満たないときは、住民投票を実施、その過半数の同意がなければ、申請できないとされた。
- しかしながら、この法案は、同年12月の衆議院解散で廃案となり、その後、2度の再提案の後、阪奈和三県や東海三県の合併の機運がなくなるとともに、昭和44年に、審議未了で廃案となった。

(2) 都道府県合併特例法案廃案以降の議論

ア 政党・経済界からの提言

- 経済界からは、依然から、都道府県改革に関する様々な提言がなされており、昭和30年には関西経済連合会による道州制の提言がある。
- 都道府県合併特例法案の審議が進まない中で、昭和45年、日本商工会議所が「現在の都道府県を廃止し、全国を8ブロック程度に分割し、市町村と国の中間に存在する広域行政機構とし、首長公選の道州制」を提言するとともに関西経済連合会においても、都道府県を廃止して道州制に移行すべきと提言するなど各界から様々な提言がされた。
- 都道府県を廃止して道州を置くもの、都道府県を残して各省庁のブロック単位の出先機関を統合した組織を置くもの、首長を公選とするものや官選とするものなど様々である。
- 経済界によってリードされた「道州制」は、その後のオイルショックを契機とした、経済の低成長期に入ると議論は消えて行ったが、都市化の進展や過疎・過密問題など広域行政への要請は残されたままであった。
- その後、日本青年会議所では、平成2年に、「廃県置藩・州」からなる連

邦制構想を提言しており、最近では、平成14年に、全国経済同友会が、「地域主権確立への行財政改革を提言しており、徹底した行財政改革を行なった上で平成22年以降に道州制へ移行する」ことを提唱しており、経団連も州制への移行を提言している。

- 政党からも、都道府県制度改革が提案されており、自由民主党の「道州制を実現する会」は、平成12年に、首長も議会も公選とし、現在の都道府県を廃止し、国のブロック機関を統合した道州制を提唱するとともに、民主党も分権連邦型国家を目指した道州制案を示している。
- また、平成14年には、自由民主党の国家ビジョン策定委員会は、平成14年に道州制を中心とした「地方活性化」についての報告をしており、平成24年度末を目途に道州制へ移行すべきとしている。

イ 都道府県からの提言

- 地方分権の議論が高まる中、都道府県自らが都道府県制度のあり方について、提言を行なっているところもある。
- 平成3年には、岡山県では、21世紀の地方自治研究会が「連邦制の研究報告書」をまとめ、全国を7つの州に分け、立法、司法の権限を有する連邦制の提言を行なった。このほか、平成2年には、大阪府の岸知事が「近畿圏に関する構想」を、平成7年には、大分県の平松知事が「九州に九州府を置く」ことを提言している。
- 地方分権一括法施行を契機に、地方分権時代の都道府県のあり方を検討する都道府県が増加しており、平成13年には、北海道が道州制を提言し、岩手県もあるべき地方の姿として「道州制」を、秋田県も平成14年に、「平成17年からおよそ10年で道州制へ移行」と提言するなど、半数以上の都道府県が単独、数県で共同研究を行なっている。
- また、青森県、岩手県、秋田県の北東北三県では、平成14年に「北東北広域政策研究会」を設置し、市町村合併特例法期限後の5～10年を目途にした三県の合体と将来の道州制への移行を提言している。
- 中国地方知事会でも、平成14年度から、市町村合併進展後の都道府県のあり方について、5県で研究を進めているところである。

- 平成15年1月には、石川静岡県知事は、政令市以外の合併した市町村は「広域連合」を設置し、県の出先機関の事務事業の全てを移譲し、政令市並の権限を持たせ、県は、企画・交通・エネルギーなどの役割を担うべきである。その後、東京・近畿・中京・北九州は、国の直轄とし、それ以外の地域は、400万人から500万人の「省又は道」に再編し、国の内政事務の大半を移譲するとともに、国税・地方税の徴収事務を一元化するなどの構想を提唱している。

ウ マスコミ・シンクタンクからの提言

- 平成8年には、PHP総合研究所が「日本再編計画」を発表し、地方公共団体を257の府と12の州への再編を提唱している。平成9年には、読売新聞社は「21世紀の構想」で、12州300市構想を提言している。

エ 地方分権改革に伴う議論と第27次地方制度調査会

- 今回の第一次地方分権改革では、機関委任事務の廃止など国と地方の関係を対等・協力の関係に変え、制度上は、都道府県は、国の出先機関的性格が払拭され、完全に自治体化した。
- 平成10年の地方分権推進計画では、分権の担い手である地方公共団体の行政体制の整備・確立に言及し、住民に身近な存在である市町村の体制強化を図るため、市町村の合併の推進を求め、都道府県については、「都道府県合併を視野に入れ、地方自治の仕組みについて、中長期的に検討を行なう」とされた。
- 平成13年11月に設置された第27次地方制度調査会では、市町村合併の進展に伴う、都道府県合併、道州制など都道府県のあり方などについても審議され、平成15年秋までに答申されることとされている。

3 都道府県制度改革に関するこれまでの各種提言の整理について

(1) 概 説

- 都道府県制度改革については、様々な機関や団体から提言・提案が行われているが、その内容には共通する事項や異なった考え方があり、今後の都道府県制度のあり方を議論するにあたっては、これら提言・提案の内容を十分に把握し、整理することが有意義である。
- 次項は、都道府県制度改革の必要性、都道府県の存廃、道州の法的性格などについて、各種の提言、提案を整理したものである。

(2) 都道府県制度改革の必要性

- 現行の都道府県は、明治23年(1890年)の府県制施行以来、100年以上にわたって不変であるが、交通や情報通信の進展、経済活動の広域化を考えると、その区域は狭小である。また、広域的な交通ネットワークの形成や環境問題などの広域的な行政需要に対応するためには、より広域的な行政主体が必要である。
- 国・地方を通じた厳しい財政環境の中にあって、基礎的自治体である市町村では、合併によるスケールメリットを活かし、行財政基盤の強化・効率的な行政運営に取り組んでいるが、都道府県も規模拡大により、行政のスリム化を図るべきである。また、道州制などの導入により、都道府県と国の地方機関を一元化することにより、人件費等の大幅なコスト削減が期待できる。
- 地方分権の進展に伴い、都道府県においても、地域における総合的行政を担う必要があり、そのためには独自の企画立案・施策推進能力や財政基盤、行政体制の整備が求められ、この方策として、都道府県を越える広域行政、なかんずく、道州制の導入が必要である。
- 市町村合併により、市町村数が大幅に減少すれば、必然的に都道府県の役割は見直されることとなり、地方分権を進めるためにも現行の都道府県の規模では不十分である。また、合併の進展により、大都市や一般の市町村の規模・能力が拡大されることが期待され、これに対応して都道府県の区域・規模のあり方も検討する必要がある。

- 現在の都道府県間においても、行財政能力に格差があり、今後、一定以上の行政サービス水準を提供していくには、都道府県間の行財政能力の均質化や地域格差の是正が求められ、都道府県統合による道州制導入が必要である。
- 一定の規模・能力を有する市については、国の地方支分部局や都道府県との三重行政の弊害や対立が見られ、行政の効率的執行が妨げられていると指摘されている。大都市部では、都道府県から独立した一層制の地方自治制度とするか、または、道州制を導入すべきである。

(3) 道州等の法的性格・都道府県の存廃

- 道州をどのような団体として法的に位置付けるかについては、国の行政機関、地方公共団体と国の行政機関の両方の性格を持つ団体、地方公共団体、また、連邦制における州（邦）がある。
- 国の行政機関として位置付ける提言・提案は、主に、昭和30年代で多く見られたが、近年の提言・提案では、地方公共団体に位置付けるものが多いとなっている。
- 地方公共団体と国の行政機関の両方の性格を持つ団体として位置付けているのは、第4次地方制度調査会答申で提言されている。
- 連邦制における州については、国家統治のあり方を根本から変えるものとして、都道府県を原則、廃止して、連邦を構成する州政府と位置付けている。
- 都道府県の存廃については、多くの提言・提案の中で、現行の都道府県を廃止した上で、新たに道又は州を設置するとしているが、第4次地方制度調査会の少数意見のように、都道府県合併の形態を認めるものや、3層制を取る場合には、引き続き、都道府県のまま存置するものもある。

(4) 地方自治制度の構成

- 提言・提案の多くは、現在の都道府県と市町村の2層制を維持するものとしているが、現行の都道府県と市町村の2層制を改め、全国を市の1層制にする提言・提案（当時、自民党幹事長 小沢一郎氏の三百市再編構想）や、一部には、都道府県を存置した上で、道州を導入する3層制もある。
- また、首都についての特例や特別市の創設により、複数の構成を認める提案・提言もある。

(5) 首都圏と大都市圏の取扱い

- 首都圏については、国の直轄とするなど、他の地域とは特別な位置付けをするものや、他の地域と同様の取扱いとするものがある。
- また、首都圏以外に、中京圏、近畿圏、北部九州圏のような大都市圏についても、国の直轄とすべきとの意見もある。

(6) 執行機関と議会

- ほとんどが首長制を主張しているが、一部に評議会制や支配人制を主張しているものもある。
- 議会については、現在の形態と異なる形態を提言・提案しているものはない。

(7) 首長の選任方法

- 提言・提案の多くは、住民による直接選挙による方式としているが、一部には、議員の中から議会の承認などで選ぶ間接公選方式としているものもある。
- また、道州を国の行政機関と位置付けているものでは、官選としている。この中には、地方公共団体の連合組織等が推薦する者から国が任命する方式や国会の同意を要する方式もある。

(8) 道州等への権限配分・税財源の移譲

- 従来、国が有していた内政上の権限の大半は、道州等へ移譲・移管されるものとしている。国の権限としては、国防・外交・立法・司法・通貨制度など、国家存立基盤に係るものに限定しているものが多い。
- なお、連邦制の州にあつては、立法権・司法権を連邦政府と州政府に分割することとしている。
- 税財源の移譲については、これまでの国庫補助負担金を整理合理化し、廃止・縮減していくこととしている。地方税は、道州の権限拡大に併せて、法人税や消費税などの税源配分の見直しを行うとしている。なお、連邦制では、現行の国税を連邦と州の共同税としているものもある。
- 国と道州等の財政調整制度については、現在の地方交付税制度を基本に考えるものや、交付税を必要最小限とし、財源保障機能を廃止すべきとの考え方もある。なお、道州間の財政調整については、基本的にその必要性を認めている。

(9) 区割り数

- 各提言・提案の区割り数では、最小のもので、6（昭和2年 田中義一内閣の州庁設置案）であるが、多くのものは、7～11に区割りをしている。
- なお、区割り数が最も多いものとしては、第4次地方制度調査会の少数意見の3案の15～17となっている。

4 都道府県再編の種類とその評価

(1) 概 説

- 都道府県再編として、現在、主に議論されている広域連携、都道府県連合、都道府県合併、道州制、連邦制について、概観する。

(2) 広域連携

- 広域連携とは、各都道府県が共通する課題について、政策を共有し、広域的に取り組んでいくものであり、将来の都道府県再編の下地となるものである。
- 中国地方では、平成14年7月から、各県知事が提案した政策課題である、公設試験研究機関の役割分担や廃棄物対策の減量化などについて、調査・研究に取り組んでいるが、今後とも、将来の都道府県再編を睨み、中国地方各県の「広域連携事業」をより一層推進する必要がある。

(3) 都道府県連合

- 都道府県連合とは、特定の行政目的のために、都道府県が政治的独立性を保ちながら、経済的に数都道府県で統合しようとするものであり、現行の地方自治法の「広域連合制度」の活用により、制度的な体裁は整えることができるものである。
- 都道府県連合は、明治以来続いた国民の都道府県への愛着や都道府県の政治的独立性を確保しながら、環境や産業政策等の広域的課題に対応できることから、都道府県合併や道州制へのプロセスの一つとしても考えられる。
- しかし、現行制度には、課税権など財政的な自立もなく、既存の都道府県の上に「広域連合」という屋上屋の組織を作るとは行政効率の上でも問題があると同時に、市町村合併進展後の都道府県再編というスピードに対応するには、余り時間的余裕もないことから、都道府県広域連合は、都道府県再編の手法としては、現実性、具体性に乏しいものと考えられる。

(4) 都道府県合併

- 都道府県合併とは、市町村合併と同様に、複数の都道府県が自主的に統合するものであり、現行の都道府県の性格や都道府県と基礎的自治体の二層制を維持しながら、広域行政の要請に対応するものであり、市町村合併進展後には、現実的・具体的なものとなると考えられる。
- 都道府県合併は、現行制度では、法律で定めることとされており、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」として、憲法第95条の住民投票が必要であるとされ、各都道府県単位でそれぞれ過半数の同意が必要とされる。
- 都道府県合併を推進する観点からは、今後、住民投票を必要とせず、それぞれの都道府県議会の議決だけで足るというような制度などを定める「都道府県合併特例法(仮称)」のようなものの制定も検討されるべきではないか。
- あるいは、都道府県合併についての現行の地方自治法の規定を改正し、市町村合併と同様に関係都道府県が議会の議決を経て合併し、内閣総理大臣が国会の議決を経て合併を決定するという、憲法上の住民投票を必要としない規定の整備も検討されるべきではないか。
- 都道府県合併は、地方分権の推進や市町村合併の進展に対応し、広域行政や行財政改革へ対処する有効な手段であり、現在の県境を超えた市町村合併の実現などメリットが大きいですが、明治以来続いてきた都道府県の県民意識の一体感や愛着は強く、合併への合意形成が得られるか、合併の区域、意義、必要性などについて、今後、十分に検討する必要がある。

(5) 道州制

- 道州制とは、広域行政へ対応するため、現行の都道府県を廃止し、これに代えて、国と基礎自治体の中間に位置する団体として、数都道府県の区域を管轄する「道州」を置き、現在の都道府県の役割と国の役割の一部を担わせようとするものや現行の都道府県を廃止せず、国の地方機関を統合して「地方庁」を置くというものもある。
- 現在では、憲法の規定する「地方自治の本旨」や立憲民主主義の観点から、現行の都道府県を廃止して、国と基礎的自治体の中間に位置する、首長も議会議員も公選とする地方公共団体として、都道府県の役割と国の役割の一部

(国の地方支分局)を担うという考え方が一般的であり、現行の都道府県を統合するもので、特別法は必要であるが、現行憲法の改正は必要とされていない。

- 戦後、都道府県は、知事を公選とし、相当程度の自主立法権・行政権・財産権や住民の共同体意識などを有する「完全自治体」として機能しており、また、国の中央省庁と基礎的自治体だけで日本を統治することは、実態上不可能であることから、何らかの中間組織が必要であるが、その団体としては、都道府県か、広域化に対応した「道州制」が相応しいと考えられる。
- 今後、更なる市町村合併による基礎的自治体の再編成の上で、数都道府県が合併し、国のブロック機関と統合して移行する「道州制」においては、住民に身近な行政は可能な限り基礎的自治体が担い、基礎的自治体に担えない広域的な役割を「道州」が担い、「道州」で担えない外交、国防、通貨管理などを「国」が担うべきと考えられる。
- また、中央政府から「道州」へも大幅に事務権限、税財源を移譲するとともに、国の立法では大綱的なことを決め、具体的な執行方針は、道州が地域の実態に応じて、自治立法権を行使して、決定するという立法政策により、限りなく「連邦制」に近い「道州制」が、真の分権型社会の実現には、望ましいのではないか。
- 今後、「道州制」の検討に際しては、「基礎的自治体」の機能強化と、「道州」の組織機構、事務配分、税財源配分などの具体的な制度設計が必要であるとともに、住民、県民に対してのメリットや広域化による地域発展のビジョンは何かなど、十分な検討が必要である。
- 「道州制」については、その区域の検討も重要であり、自然的、地理的、歴史的、社会的、経済的諸条件や日常的に広域的な諸活動をしている住民意識の変化への対応、行政上の効率性、国のブロック機関の区域などを総合的に勘案して、今後、検討すべきである。
- 現在、国のブロック機関のあり方や統合などが議論されていない状況では、市町村合併の進展後は、先ず、都道府県の自主的合併が進められ、より規模を拡大した「都道府県」に国のブロック機関から、可能な限り、事務権限と税財源を移譲し、その後、合併後の都道府県と国のブロック機関を統合した完全自治体としての「道州制」へ移行するというのが、具体的・現実的ではないか。

| 区 分 | 人口(万人) | 面積(k m ²) | 県内総生産(兆円) |
|-------|--------|-----------------------|-----------|
| 中国地方 | 773 | 31,913 | 28 |
| 四国地方 | 415 | 18,801 | 13 |
| 中四国地方 | 1,188 | 50,714 | 41 |

- 「道州制」への移行に際しては、全国一律で実施するか、北海道のように、国のブロック機関と道の区域が一致し、しかも、海があるため、本州の他県との統合が、地理的にも沿革的にも現実的でない地域で、モデル的に道州制を導入するほか、都道府県合併により道州に移行する条件が整った団体を先行的に移行させるなど、いわゆる「一国多制度」の考え方も一つの方法ではないか。

北海道開発局～建設、港湾、都市計画、農林水産所管

- 国のブロック機関の事務・事業の地方への移譲・移管や将来の都道府県との統合については、縦割りの中央省庁の理解が得られるか、移譲等が実現しても、廃止した機関委任事務が復活しないか、国の地方支分局の廃止や勤務する国家公務員の移管などについても、今後、検討すべき課題である。

(6) 連邦制

- 連邦制とは、国家主権を国と地方に分割し、連邦政府と連邦を構成する地方政府が、それぞれ憲法と立法権、司法権を有するものである。
- 日本において、憲法の想定する単一制国家を連邦制国家に移行するには、全国一律に都道府県を廃止し、アメリカ合衆国やドイツ連邦共和国のように、国の主権と同様に、地方においても立法・司法を含む統治権(地方主権)を有する州を置き、現在の国が有する内政事務の大部分を移譲しようというものであり、理想的な地方自治、住民自治を推進するには、究極的には連邦制国家が相応しいとの意見もある。
- しかしながら、現行憲法は、単一制国家による統治機構を規定しており、連邦制国家を想定するものではなく、国の立法権(国会は国権の最高機関、唯一の立法機関)、司法権(最高裁判所が裁判官を任命)との関係や憲法の最高法規性との関係など、憲法上の制約が多く、このような国体の変革が、現行憲法の改正で可能かという理論的な検証も必要である。

- なお、諸外国での連邦制国家は、国家統合、言語問題解決などの歴史的、社会的、政治的背景などにより成立しており、明治以来の単一制国家である日本において、現行憲法を改正してまでも連邦制国家へ移行する必然性や国民的合意形成が、現段階で可能なのか、各州が州憲法を制定し、同時に連邦憲法を制定するという莫大な国民的・政治的エネルギーが求められるが対応できるかなど、今後、憲法学的にも、政治学的にも、検討すべき多くの課題がある。