

## 5 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、国は制限列举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当たって、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の精神に合致する。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、各省庁ごと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、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、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、国の存立のために直接必要な事務、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す過程で、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）に官民の集中投資が行われた結果、この地域に人口や諸機能が集積するとともに、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、卸売販売額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開放、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では、こうした課題に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になっている。かつて国民の意欲を喚起し、社会全体に活力をもたらし、「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。

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、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。(P63, 表3 - 1 参照)

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(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。

### **(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視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。

### **(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。

### **(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・太平洋地域をはじ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。

〔表3 - 1〕

## 【参考】欧米先進諸国と比較した日本の地域ブロックの経済力等

国・地域名	名目GDP(100万 ドル)2000年	人口(千人)	面積(千K <sup>2</sup> )
アメリカ	9,963,100	273,131	9,364
日本	4,729,731	126,649	378
ドイツ	1,872,992	82,087	357
関東地域	1,721,712	41,300	36
イギリス	1,414,557	58,744	243
フランス	1,294,249	59,099	552
イタリア	1,073,960	57,343	301
近畿地域	777,437	23,500	27
カナダ	711,070	30,491	9,971
中部地域	672,070	21,500	41
スペイン	558,558	39,418	506
九州地域	413,544	13,500	40
東北地域	407,919	12,300	75
オーストラリア	390,113	8,177	7,741
オランダ	364,766	15,810	42
<b>中国地域</b>	<b>267,229</b>	<b>7,700</b>	<b>32</b>
スウェーデン	227,319	8,861	450
ベルギー	226,648	10,152	31
北海道地域	192,204	5,700	83
オーストリア	189,029	8,177	84
デンマーク	162,343	5,327	43
四国地域	129,554	4,200	19
フィンランド	121,466	5,165	338
北陸地域	115,135	3,100	11
ギリシャ	112,646	10,626	132
ポルトガル	105,054	9,989	92
アイルランド	93,865	3,745	70
沖縄地域	32,927	1,350	2
ルクセンブルク	18,892	429	3

【出典：国土審議会調査改革部会 地域の自立・安定小委員会資料

世界国勢図会】

### (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、年金などの受給者の立場に変わることに伴い、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。

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、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り組みが重要である。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、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となっている。

現在の国の地方支分部局等と都道府県の間を見比べると、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。また、重要港湾についても、港湾管理権限は県（一部は基礎自治体）で管理しているにもかかわらず、国も一部事業を実施している。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、その際には、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



事務手続を要するなど、行政の非効率性も指摘されている。

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、事務処理や調整に多大な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、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「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される。(表3 - 2 参照)

[表3 - 2]

**【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 m<sup>2</sup>)

(愛知県：人口 7,043 千人，面積：5,123 k m<sup>2</sup>)

区 分	一般行政職	教職員	警察	計
中国5県(A)	22,974	65,996	15,565	104,535
愛知県(B)	10,312	45,740	13,216	69,268
(A) - (B)	12,662	20,256	2,349	35,267

(参考)平成15年地方公共団体定員管理調査(総務省)

**【道州制導入による財政収支試算の例】**

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

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+