

道州制のあり方について

(中間報告)

関西広域連合 道州制のあり方研究会

平成 25 年 7 月 10 日

目 次

I. はじめに

1. 道州制あり方研究会の設置の背景等 1
2. 研究会の検討の方向性 3

II. 具体的な政策分野に即した検討

1. 河川管理 5
2. 産業振興 13
3. インフラ 20
4. 森林保全 28
5. 大都市と小規模市町村 34

III. 道州制基本法案に対する懸念と指摘

1. 道州制基本法案（骨子案） [H25年2月 自民党道州制推進本部] 38
2. 道州制への移行のための改革基本法案 [H25年6月 日本維新の会・みんなの党] 45

IV. 今後の検討に向けて

1. 道州制の検討に当たっての留意点 46
2. 研究会の今後の検討方向 47

V. 参考資料

1. 研究会の概要 50
2. 研究会配付資料（抜粋） 53
3. 道州制基本法案（骨子案） [H25年2月 自民党道州制推進本部] 75
4. 道州制への移行のための改革基本法案 [H25年6月 日本維新の会・みんなの党] 80

I. はじめに

1. 研究会の設置の背景等

(1) 国における道州制に関する議論の経緯

道州制に関係する論議は古くからあり、第二次世界大戦前にも全国を六つの州に分けて官選の長を置くとした「州庁設置案」(昭和2年：行政制度審議会)等があった。

戦後、政府の行政調査部による「広域地方行政制度に関する諸案」(昭和23年)、第4次地方制度調査会による「地方制度の改革に関する答申」等があり、経済団体等からも都道府県制度の見直しを前提とした提案や意見が数多く出されたが、現行都道府県制度の枠組みが見直されることはなかった。

その後、平成15年11月、国の第27次地方制度調査会において、「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する必要がある」との答申が内閣総理大臣に出された。

これを受け、平成16年3月から第28次地方制度調査会において、社会経済情勢の変化に対応した地方自治制度の改革のため、「道州制のあり方」について検討され、平成18年2月に答申が出された。この答申では、「広域自治体改革のあり方の具体策としては、道州制の導入が適当と考えられる」とされている。

平成19年1月には、内閣に新たに設けられた道州制担当大臣のもとに、有識者会議として「道州制ビジョン懇談会」が設置され、平成20年3月には地域主権型道州制への転換を理念とする中間報告が公表された。

また、平成20年7月には、自民党道州制推進本部において「道州制に関する第3次中間報告」がとりまとめられ、都道府県を廃止し、これに代えて全国に10程度の道・州を設置するなどの道州制の骨格が示されている。

平成21年9月に民主党政権が誕生し、道州制議論はしばらく進展しなかったが、平成24年12月、道州制導入を公約とした自民党・公明党の政権が誕生するとともに議論が再開し、自民党道州制推進本部では平成25年2月に、道州制基本法案(骨子案)をとりまとめるなど、与党は同法案の国会への提出を目指しているところである。

(2) 関西広域連合における道州制への対応

(関西広域連合の設立趣旨等)

関西広域連合は、地方自ら分権改革の突破口を開くとの覚悟の下に、関西全体の広域行政を担う責任主体を確立するとともに、国の出先機関の事務・権限等の受け皿となり、国と地方の二重行政を解消することをめざし、関西の府県・政令市が主体的に設立したものである。

広域連合は府県との併存を前提とした、設置根拠も道州とは異なる組織であり、広域連合がそのまま道州に転化しないことは、関西広域連合設立に際しての前提となっている。

る。道州制を含めた将来の関西における広域行政システムのあり方については、広域連合の活動実績を積み重ねた上で、関西自らが評価し検討していくこととされている。

(これまでの経過等)

こうした設立趣旨に沿って関西広域連合では、これまで九州地方知事会等とも連携しながら、まず経済産業局、地方整備局、地方環境事務所の丸ごと移管を求めてきたが、昨年12月に誕生した新政権では、これまで前政権が進めてきた国出先機関の移管には反対の立場をとる一方、道州制の検討を進めることとしており、新たな対応を迫られることとなった。

(道州制への対応)

そこで関西広域連合は、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、政府が検討を進める道州制についてその課題・問題点を指摘していくこととし、そのための調査・検討機関として設置したのが、当「道州制のあり方研究会（以下「研究会」という。）」である。

<道州制のあり方研究会の概要>

①設置目的

「国における道州制をめぐる動きに対応して、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討を行い、国に提言するとともに、将来の関西における広域行政のあり方等の検討に資する」(研究会設置要領第1条)

②設置時期

平成25年3月2日

③構成委員

新川 達郎	同志社大学大学院教授 [座長]
山下 淳	関西学院大学教授 [副座長]
北村 裕明	滋賀大学理事・副学長
村上 睦	大阪学院大学教授

2. 研究会の検討の方向性等

まず、本格的な議論に先立ち、研究会の検討の方向性を以下のように整理した。

すなわち、これまでの道州制に関する議論において、府県の廃止（府県合併）を前提に、道州は広域自治体とし、その執行機関として知事を、議決機関として道州議会を置きそれぞれ直接公選する、また国から地方に大幅な権限移譲を行い、国は外交や安全保障など国本来の役割に限定するなど、道州制に関する様々な基本的概念は、既に出尽くしているように思われる。

しかし、道州制を導入することによって、現在提供されている行政サービスがどうなるのか、特に、内政の分野において、国と地方の役割分担がどうなるのか、それに伴うメリットや課題等は、ほとんど手つかずの議論になっている。国民・住民の関心も低いと言わざるを得ず、道州の具体的なイメージも得にくいのではないかと。これでは国民・住民は道州制の是非を問われても答えに困るのではないだろうか。

そこで、道州という枠組み（入れ物）からの議論ではなく、具体的な政策分野に即して、道州（広域自治体）のあり方等を検討するというアプローチをとることとした。

まず、具体的な政策分野として、河川管理、産業振興、インフラ整備、森林保全など内政の分野から選択し、ケーススタディとして、分権型社会を目指すなかで、国民・住民にとってよりよい結果を期待できるかという視点から検討を進めることとした。その上で想定される国と道州の関係や、道州と基礎自治体（市町村）の関係、基礎自治体の補完のあり方等もあわせて検討し、さらに、それらのあり方に応じた国・道州・基礎自治体のそれぞれの組織や体制等の議論も行う。

そうすることで、今後、与党や政府で進められるであろう道州制の検討において、具体的に明らかにされるべき課題、整備すべき条件、あるいは政府の検討から抜け落ちているところなどが浮き彫りになると考えている。

一方、道州制基本法案が近々に国会へ提出される可能性もあることから、関西広域連合委員会の要請に基づき同法案の分析等も並行して行うこととする。いわば前者が帰納的な道州制の検討であるのに対して、後者は演繹的な議論ということになる。

なお、繰り返しになるが、研究会では、道州制導入の是非や、その導入を前提として関西における望ましい道州制の制度設計を行うものではなく、地方分権改革を推進する立場から、道州制の検討に当たっての課題等について整理することを目的としている。

従って、中間報告においては、政策分野に即して、望ましい広域自治体（道州）の姿・イメージも提示しているが、特定のあり方を妥当と判断し、その採用を求めるというものではない。今後、最終報告に向けて、それらのイメージから想定し得る広域自治体（道州）のあり方について様々なバリエーションを求め、そのメリットや課題等についても議論を拡げていきたいと考えている。

<研究会の検討の主な方向性>

- 国主導で中央集権型道州制の導入が進まぬよう、今後、政府が進めるであろう道州制検討に係る課題・問題点をあぶり出す。
- 具体的な事務に即して、国と地方の扱うべき事務や執行のあり方、国の関与、道州と基礎自治体の関係、基礎自治体の様々な補完のあり方などについて議論を行う。
- 道州制基本法案の問題点など、演繹的な議論も並行して行う。

Ⅱ. 具体的な政策分野に即した検討

先述のとおり、まず四つの具体的な政策分野（河川管理、産業振興、インフラ整備、森林保全）について議論を行ったが、これらは関西広域連合が国出先機関改革において丸ごと移管を最初に求めていた三つの機関（経済産業局、地方整備局、地方環境事務所）に係る分野であり、例えば河川管理においては、水系一貫管理や上下流の利害調整が求められるなど、現在の府県を越える取り組みを要すると考えられるものである。

それぞれ政策分野の検討に当たっては、国と地方の役割分担やそれに沿った国と地方を通じた統治機構のあり方、あるべき税財源・財政調整のあり方等から具体的な論点を設定している。

また、道州制を検討するに当たっては、大都市および小規模市町村と道州の扱いについても重要な論点であることから、ゲストを招き「大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等」について議論を行った。

1. 河川管理

（1）現状と課題

河川管理については、（2）の具体的論点に先立ち、河川管理の現状と課題に関し、二つの大きな論点をあげている。すなわち、河川管理において、現在の中央集権的な行政のあり方の中で何が一番問題とされているのか。分権型社会を想定する中で、どのような管理の実現が期待されているのかということに関わるものである。それは、

（ガバナンスについて）

- ① 国は流域府県や市町村の意見を聴く仕組みは設けているが、十分機能しているとは言えず、流域住民の意思を反映した河川管理がなされていないのではないか。

（縦割り行政について）

- ② 河川の中だけではなく、水田や森林等を含む循環する水全体をとらえた河川管理が求められているのではないか。

というものであった。これらは云うまでもなく琵琶湖・淀川水系を擁する関西において、関係者の間で繰り返し認識され、共有されてきた思いであろうし、それに引き寄せて道州制を議論してみようとの試みでもある。なお、この分野で造詣の深い、滋賀大学環境総合研究センターの中村正久特任教授をゲストとして第1回会合にお招きしている。

(2) 河川管理を通じた論点

【河川管理を通じた論点】

1 国と地方の役割分担

○引き続き国が担うべき役割とは何か。

- 水の循環は基本的に流域内で完結するので、国の関与は最低限とし、全国的に統一すべき事項は河川の定義や水質の環境基準等に限定されるのではないか。
- ナショナル・ミニマム（国民の生命・財産の保護）の観点から、河川管理手続きや河川管理施設の構造等においても、引き続き全国的に統一すべき基準があるのか。
- 水循環をトータルでとらえた河川管理を実現するには、新たな仕組み（制度）が必要になるのではないか。現在の法体系は、省庁ごとのタテ割り行政を反映したものに過ぎないのではないか。
- 複数の道州を跨ぐ河川は、引き続き国が管理することとするのか。（河川流域の境界に沿って道州の区割りを行えば、全ての一級河川を道州が管理することは可能。但し、現行の管轄区域を分割される府県や極めて大きな道州が生じる可能性あり）
- 歴史的に県単独では対応できなかった国直轄工事を、道州（基礎自治体）単独の対応に委ねることは可能か。

○道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- 現在の府県が担う権能（一級河川指定区間の管理、二級河川の管理）を基礎自治体に移譲すべきではないか。
- 移譲する場合、市町村自身の機能強化が必要になるのではないか。そのための具体的な手段として、どのようなものが想定できるのか。
- 流域が複数の基礎自治体に跨る場合、その調整をどうするのか。
- 基礎自治体に一律に河川管理を義務づけるのではなく、その能力と意思に応じて権限の移譲や道州（府県）による補完等を検討してはどうか。
- 道州の施策と基礎自治体の施策の間で整合性を維持するため、何らかの仕組みが必要となるのではないか。

2 統治機構全体のあり方

○国会や中央省庁の見直しも必要になるのではないか。

- （再掲）ナショナル・ミニマム（生命・財産の保護等）の観点から、河川管理手続きや河川管理施設の構造等においても、引き続き全国的に統一すべき基準があるのか。
⇒ 参議院を地方代表院とするなど、国の意思決定に地方の意思を反映する仕組みが必要になるのではないか。
- （再掲）水循環をトータルでとらえた河川管理を実現するには、新たな仕組み（制度）が必要になるのではないか。現在の法体系は、省庁ごとのタテ割り行政を反映したものに過ぎないのではないか。
⇒ 中央省庁の再編をすべきではないか。

○道州や基礎自治体の組織も、現行法にとらわれず柔軟に考えるべきではないか。

- 上流（中山間地）と下流（人口稠密地）の利害調整を公平に行うには、意思決定過程において単に多数意見（都市部の意見）を尊重するだけでは足りないのではないか
⇒ 議会の構成や選挙制度のあり方も併せて検討すべきではないか。

3 税財源・財政調整のあり方

○河川管理において望ましい財源負担のあり方とはどのようなものか。

- 流域全体で合意が出来れば、流域自治体の負担金で財源を賄うことも可能ではないか。
- 流域全体で受益と負担のバランスを図るためにも、流域全体で課税をして、必要な箇所に重点的に投資することが合理的ではないか ⇒ 道州による一貫管理。
- ナショナル・ミニマムの観点から、国民全体で負担することが合理的ではないか ⇒ 国による垂直調整、道州間の水平調整。
- 災害時の対応や技術的に管理が極めて困難な河川等、国による直接的な財政負担も想定すべきか。

(3) 研究会での議論のポイント

研究会では、主に次のような意見・指摘があった。

①国と地方の役割分担

- 単に国の権限を移譲すれば良いということにはならない。既成の河川管理を変化させ、環境生態系の観点を利水・治水に盛り込むなどレベルの高い包括的な政策を考える必要。
- 道州のような広域自治体は自ら抱え込んで権限執行するのではなく、様々な主体をファシリテート（調整）する働きが求められる。「水循環基本法案」や同法における「水循環基本計画」（PDCA サイクルで廻し、場合によっては計画を改訂する仕組み）は参考となる事例。
- 一方で危機管理的な対応をどうするか。現在の1級河川、2級河川の区別も合理的なのかなども含め、今の権限自体も見直していく必要がある。
- 今は河川に関わる業務を管理区間で切り分け、さらに水位調整、環境など業務分野も合理的に切り分けて対応しているが、問題が吹き出しているという状況。もう一度政策をトータルに考え、どう統合を進めていくかを考える必要がある。
- なお、現状を大きく変えることが難しい場合、実験をやりつつ部分的イノベーションを行い、有効であれば実行に移していく方法もある。

②統治機構全体のあり方

- ・ 道州制など新たな広域自治体の導入には、大きな政策転換を伴わなければならないが、水循環基本法案やその流域管理の概念は、これまでとは違う大きなレベルの政策転換となり得る。ただし、重要なのは国や道州が管理計画を策定し、その執行を道州・市町村に求めるという形ではダメで、計画づくりのプロセスで民主的なガバナンスが試される。
- ・ 住民レベルで様々な取組がなされているが制度が追いついていない。若い世代も含めて河川のあり方にフラストレーションがあるのではないか。地域住民は長い歴史の中で経験を積んでいる。それをどう計画や事業実施に活かすのが重要。

③税財源・財政調整のあり方

- ・ 神奈川県等の事例として、県民税の超過課税を財源に、県外の上流域にも水源保全等の対策を打とうとしている。コストの問題になると関係者はシビアになるので相当困難な調整ごとに発展してしまう。ガバナンスについて、実際に問題が起こった時に強い権限や主導権を持つところがないと調整できないのではとの懸念もある。

(4) 河川管理に係る望ましい広域自治体の姿

事務局から、国と地方の役割分担を議論するため、現状の国、府県、市町村の事務・権限等をどのように道州や新しい基礎自治体へ移譲（再配分）するか事例（イメージ）（図表1）が配付された。

しかし、国の権限を地方へ移譲（再配分）することだけを議論しても、行政サービスの主体が変わるだけで、納税者（国民・住民）から見ればあまり問題ではない。むしろ、地方への権限移譲を通じて政策レベルやガバナンスがどう向上するのかということが重要で、そうでなければ現状の統治機構を変える意味はないとの指摘があった。

すなわち、河川については、治水を中心とした河の中だけにとどまる河川管理だけでなく、森林、水田、まちづくりなど河川の流域や、その水循環に関わる施策全体をより総合的に管理し得るようなあり方（統合的流域管理）を実現できれば、大きな意味を持ち得る。現行では、国がいわば分野毎に法令や基本的枠組みを定めており、流域全体や水循環をトータルに捉えた法令や基本的枠組みがないという課題があり（図表2-1）、河川管理を含めた流域全体の管理を地方に引き寄せることで、統合的な流域管理へと政策レベルを向上させる方向に進むことができないだろうか。加えて、流域管理のあり方を国が決めて地方が行うという方法ではなく、流域住民の民主的なガバナンスに委ねていくという方法が可能なのではないか。そうしたあり方をイメージしたものが（図表2-2）である。

なお、このときに具体的な流域管理のための枠組み（国・広域自治体・基礎自治体、それぞれの関係等）のあり方については、いくつかのバリエーションも想定できるが、この点については最終報告に向けて、さらに議論を深めることとする。

河川管理に関する国と地方の役割分担の事例(イメージ)

※主に治水の視点から例示したイメージ。そのほか多数のケースが想定される。

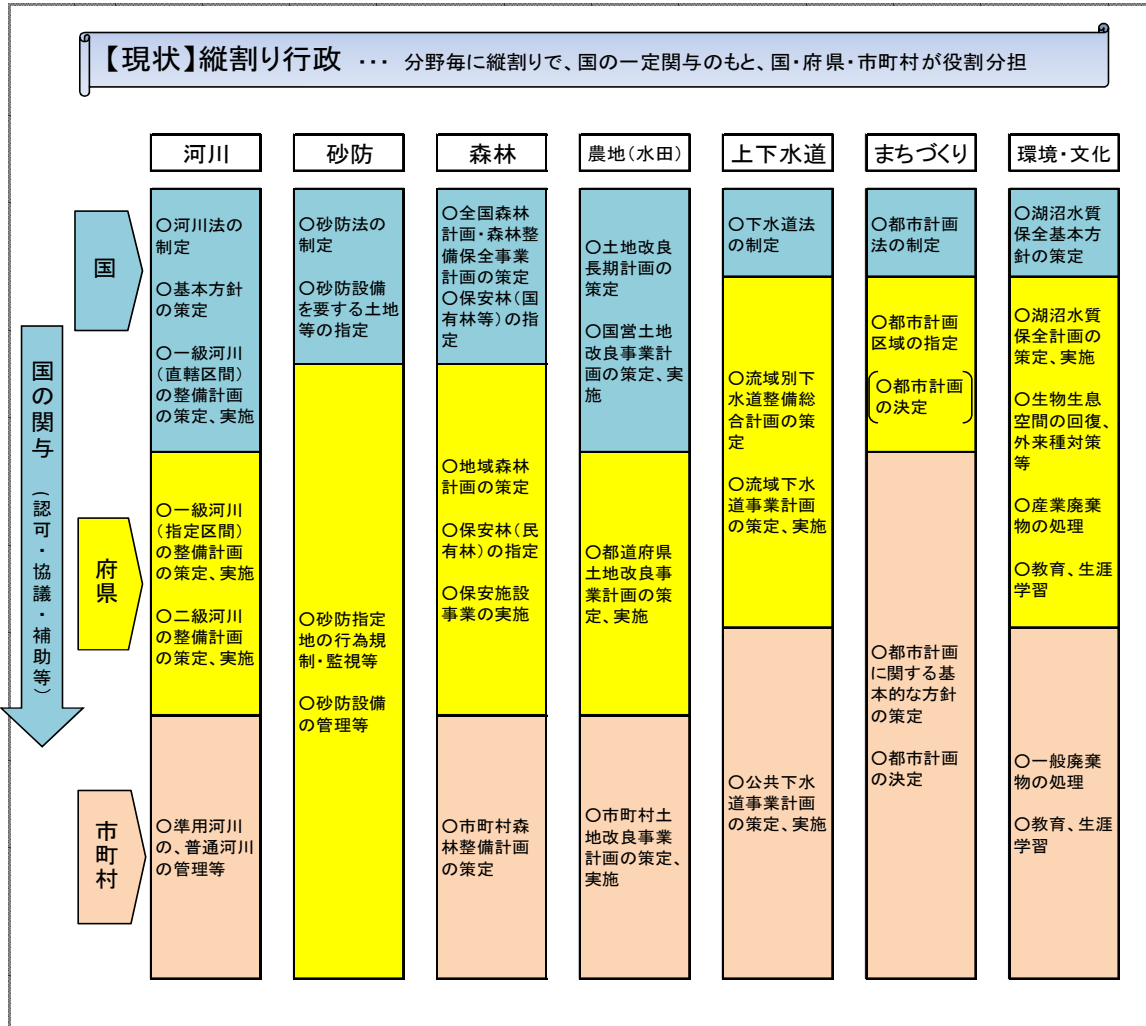
現状			A 中央集権型			B			C 地方分権型		
主体	管理区分	延長割合	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等	主体	管理区分	事務・権限等
国	本省	7%	国(本省)	一級河川(国轄)	○河川法の制定 ○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく)	国(本省)	一級河川(方針等)	○河川法の制定 ○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく)	国(本省)	一級河川	○河川法の制定 ○災害発生等に対する必要な措置(指示) [対象:一級河川、二級河川、準用河川] ○一級河川の指定 (知事等の意見をきく)
				二級河川	○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]		二級河川	○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]		二級河川	○河川整備基本方針の策定 [対象:一級河川]
府県	出先機関	54%	道府県	一級河川(国轄+指定)	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け ○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く)	道府県	一級河川	○一級河川(直轄管理区間)改修等の箇所付け ○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く)	道府県	一級河川(指定以外)	○河川整備計画の策定 (国の認可、市町村長の意見を聴く)
				二級河川	○河川管理・改修等 (維持:道府県10/10、改良:国1/2、道府県1/2等)		二級河川	○河川管理・改修等 (維持:道府県10/10、改良:国1/2、道府県1/2等)		二級河川	○河川管理・改修等 (維持:道府県10/10、改良:道府県1/2、市町村1/2)
市町村	市町村	14%	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定	基礎自治体(市町村)	準用河川	○準用河川の指定
				普通河川(河川法対象外)	○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/3等)		普通河川	○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/3等)		普通河川	○河川管理・改修等 (管理:市町村10/10、改良:国1/3市町村10/10等)
			主なメリット			主な課題・条件					
			○一級、二級河川ともに単一の管理主体の下での管理が可能。 (一部権限は国が確保)			○河川に対する財源措置や専門職の確保等が必要。 ○市町村の役割が拡大、専門職の確保等その機能の充実が必要。 ○二級河川の管理が複数市町村に跨る場合、流域全体の利便を調整する仕組みが必要。			○流域住民の意思を反映した河川管理が可能。 ○市町村の役割が拡大、専門職の確保等その機能の充実が必要。 ○市町村の役割が複数市町村に跨る場合、流域全体の利便を調整する仕組みが必要。また、道州等による調整も要検討。		

(注1)河川種類別延長割合(H18.4.30現在(国土交通省資料)) (注2)赤字:現状から追加修正等

図表1

図表 2-1

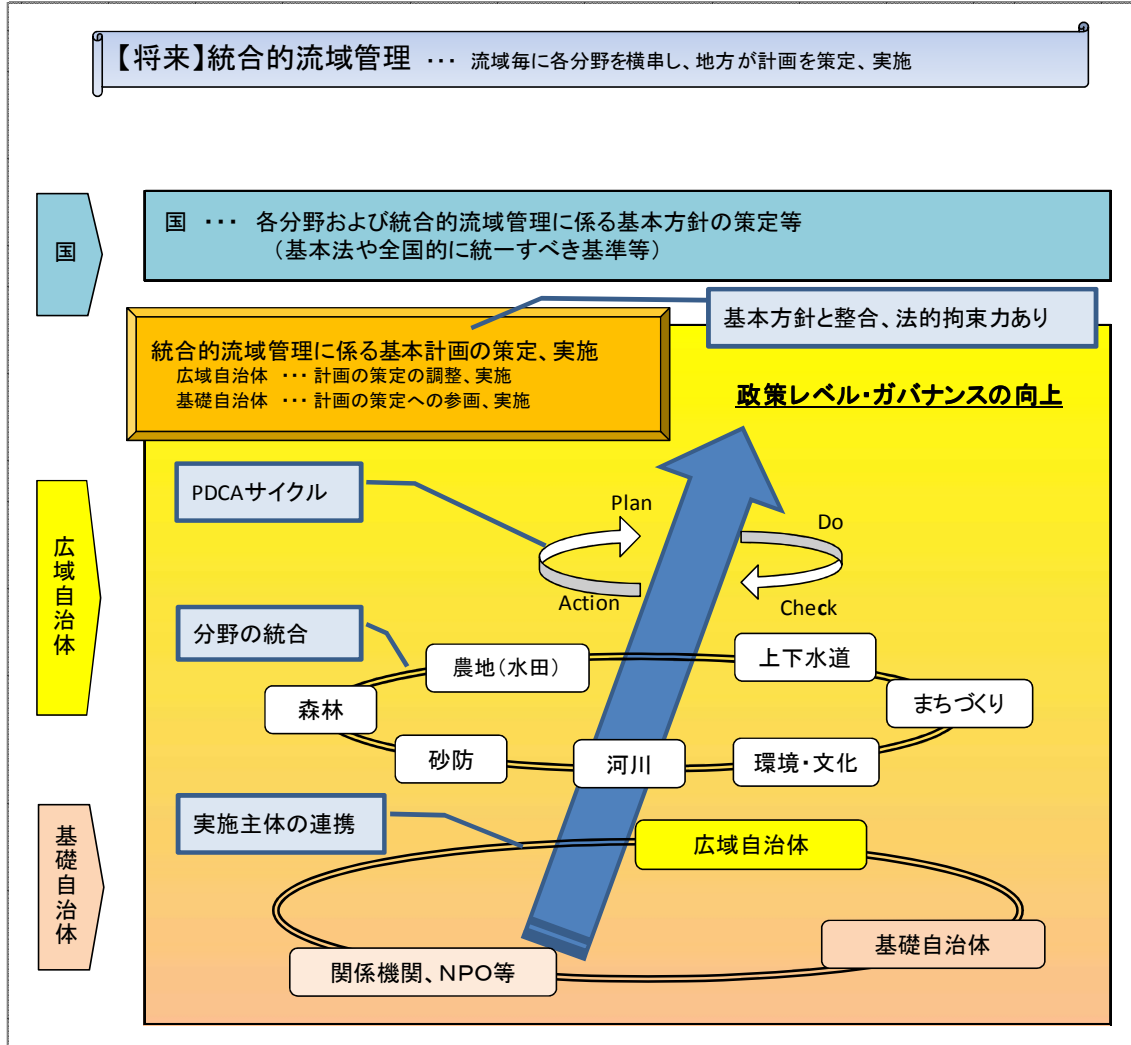
河川管理に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



【課題】

- 国において分野毎に基本的枠組みを定めているが、流域全体や水循環をトータルに捉えた基本的枠組みがない。
- 国は流域府県や市町村の意見を聴く仕組みは設けているが、十分機能しているとは言えない。
- 縦割り行政かつ国の関与があるため、地方において地域ニーズに応じた独自の施策を展開することは困難。
- 一つの流域の中で、複数の主体が施策を独自に展開し完結しているため、流域全体での連携が進展しにくい。

図表 2-2



【メリット・条件】

- 国は、各分野および統合的流域管理に係る基本的枠組みを策定する。
- 国の関与を最低限とし、各分野を統合することにより、地方自らが地域のニーズに応じた独自の施策を展開することができ、地域の実情に応じた政策を実現することで、政策レベルの向上を図ることができる。
- 地方自らが主体となって、計画を策定し、その実施責任を負うことで、ガバナンスの向上を図ることができる。なお、従来に比べ意思決定過程が煩雑で時間を要する側面もある。
- 統合的流域管理に係る基本計画は、各主体の参画のもと広域自治体が策定する。

2. 産業振興

(1) 現状と課題

産業振興については、(2)の具体的論点に先立ち、産業振興の現状と課題に関し、二つの大きな論点をあげた。すなわち、産業振興において、現在の中央集権的な行政のあり方の中で何が一番問題とされているのか。分権型社会を想定する中でより効果的な施策を展開するために、どのようなあり方が求められているのかということに関わるものである。それは、

(国・地方における施策の類似)

現在の地域産業振興策は、概ね

- ①国直轄（独立行政法人など国の外郭団体も含む）の支援事業 ※主に経済産業局単位で実施
- ②国の認定を受けた地方公共団体の計画等に基づき実施される支援事業
- ③地方公共団体が独自に実施する支援事業

に整理できるが、施策メニューについては、国・地方レベルで類似※している。

(縦割り行政・多様な主体)

また、補助金交付など支援施策の実施主体が国・外郭団体（独立行政法人中小企業基盤整備機構等）・都道府県・市町村等に分かれており、事業者にとって分かりにくく、効率的な対応となっていない恐れがある。特に、産業クラスターの支援においては、関わる「政府」の多さからクラスター内のネットワーク形成が効果的に行えていないとの指摘がある。

一方、市町村の実施する事業については、市町村の規模等により施策の内容にバラツキがあり、小規模なものも多い。（商店街・中心市街地活性化支援等）

このことから、国の画一的な施策では、十分に地域ニーズが汲み取られていない恐れがあり、国が実施している事業の中には、地域の実情に明るい地方の創意工夫に委ねる方が、効果的に実施できるものがあると考えられるのではないか。

というものであった。このような現状と課題に対し、道州制の意義や可能性について議論を行った。

※類似事業（例）

- ・中小企業への金融支援
- ・ものづくり基盤技術の高度化支援
- ・異分野間連携支援
- ・地域資源活用事業支援
- ・中小企業販路開拓支援
- ・人材育成支援
- ・産業クラスター支援
- ・産業立地・企業誘致
- ・地域新産業の振興（ソーシャルビジネス、コンテンツ産業等）
- ・ベンチャー企業支援
- ・商店街・中心市街地活性化支援
- ・伝統的工芸品・地場産業の振興

(2) 産業振興を通じた論点

【産業振興を通じた論点】

1 国と地方の役割分担

- 原則、産業振興については、下記のような国が推進すべきものを除き、具体的な施策は現場を知る自治体の幅広い裁量の下で、実情に応じた取組が実施されるべきではないか。(⇒産学官ネットワークの一元化、補助金メニューのスリム化)
広域性が高いとされている現在の国の事務についても、主として経済産業局単位実施されている現状から、道州での対応が十分に可能ではないか。
- 以下の事例のような国際競争力強化の観点から取り組むべきものについては、国が引き続き推進していくべきか。
 - 次世代最先端技術等の研究開発への資金投下及び次世代産業に係る調査研究
 - 産業技術等（鉄道技術、省エネ環境技術、原発技術等）の国家的セールス
 - 海外における産業財産権等の日本企業の権利保護
 - 工業規格の国際標準化、及びそれに先立つ国内調整
 - 海外との通商交渉、経済協力協定の締結 等
- 消費者行政等の規制行政については、各地により基準にバラツキがあると混乱をきたすため、規制の枠組みや全国的な基準の策定は、国が行うべきか。また、その基準に基づく事務の執行については、地方に委ねるべきではないか。
- 金融は地域の産業振興に密接に関わっているが、大型の企業再生に係る金融支援等は引き続き国が行うべきか。また、地域規模の金融支援に係る施策（信用保証協会関係等）は、地方で全て対応できるのではないか。
- 国の産業振興施策の実施については、経済産業局のほかに、独立行政法人等（独）中小企業基盤整備機構等）が担っている部分が多いが、それらの地方移管も同時に進めるべきではないか。
- 産業クラスターの支援については、道州レベルの地方政府の方が国よりも効果的に支援が行えるのではないか。（ネットワーク形成の支援、金融支援、VC等）
- 産業施策を実施するに当たっては、道州が自律的に圏域全体の統一的な産業ビジョン（圏域単位の成長戦略）を策定し、基礎自治体を含むエリア内における事業間の整合を図ることで、より効果的・効率的な施策展開が可能になるのではないか。

2 道州と基礎自治体の役割分担について

- 道州と基礎自治体の間で「二元行政」を避けるためにも、明確な役割分担を設定すべきではないか。
- 基礎自治体を越える広域産業振興（中小企業振興、産業クラスター支援、ベンチャー企業支援等）については、道州に委ねるべきではないか。
- 基礎自治体内で完結する地域性の高い施策（商店街・中心市街地の活性化、伝統的工芸品・地場産業の振興等）については基礎自治体が自立的に担うべきではないか。
- 規制行政については、基礎自治体の財政規模等により対応力に差が生じかねず、道州による補完が必要になってくるのではないか。

- 基礎自治体の施策との調整を図るため、道州が産業ビジョンを策定するに当たっては、基礎自治体が参画する仕組みが必要となってくるのではないかと。

3 税財源・財政調整のあり方

- 産業振興には雇用創出、税源涵養など大きな効果が期待される。また、企業もまた納税者であり、徴収された税金はその利益となるように使われるべきとの考え方もある。従って、産業振興策の大半を道州が担うのならば、法人課税は道州の財源とすべきなのではないか。
- 企業活動に伴う外部不経済（環境負荷、交通渋滞等）は広域に及ぶと考えられるので、少なくとも道州又は国レベルで負担と受益を考えるべきではないか。
- 企業もコミュニティの一員であり、基礎的な行政サービスの受益者でもあるので、基礎自治体の課税対象とすべきではないか。
- 法人への課税には、国税の法人税や地方税の法人事業税、法人住民税等があり、国、都道府県及び市町村にそれぞれ申告・納税しているが、国際競争力の強化、徴税手続きの簡素化、課税ベースの拡大等の観点から抜本的な改革が求められているのではないかと。
- 現在、法人事業税の一部が地方法人特別税として税源偏在の調整のために各府県に配分されているが、今後とも各圏域における産業振興の均衡を図るため道州間で財政調整を行うべきか。
- 法人への課税を道州の財源とした場合、道州間で税制優遇等の過当競争に陥り、結局は東京（首都圏）のひとり勝ちに帰結する恐れはないか。

(3) 研究会での議論のポイント

研究会では主に、次のような意見があった。

①国と地方の役割分担

- 霞ヶ関に集中している、産業に関連する基盤整備、税制、金融、規制の基準に関する権限も含めて踏み込んで議論していく必要があるのではないかと。
- 産業施策自体はあくまでも成長戦略（ビジョン）を実現するためのツールであり、個々のツール部分の再配分の議論よりも、まず実効性のあるビジョンを自ら策定できるようにすることが重要。そのうえで、国・都道府県・市町村がそれぞれ策定するビジョンの整合を図る仕組みづくりが必要である。
- 国の権限を単純に移しても意味がなく、現在、地域レベルで産業施策を展開する際に何が最大のネックになっているのか、又より効果的に産業施策を展開するためにはどうしたらよいかを明確にしていくべきである。
- 関西として経済発展を推進していく場合、国際競争力の強化は国だけの役割ではなく、関西も独自に取り組んでいく必要がある。

②税財源・財政調整のあり方

- ・ 法人課税のあり方については、税財源の偏在性や他の税とのバランスも考慮しつつ、産業振興や地域還元等の観点から、どのような地域課税、税源配分の仕方が望ましいのかを考えていく必要がある。
- ・ 地方における独自課税については、地域間での税率が異なることで企業が不利益を受けるといった側面や、道州間の税制優遇等の過当競争が発生するといった側面にも配慮していくべきである。

(4) 産業振興に係る望ましい広域自治体の姿

資料として配布された(図表3)は、産業振興施策における現状の国、府県、市町村の事務・権限等を、どのように道州や新しい基礎自治体へ移譲(再配分)するかの事例(イメージ)である。

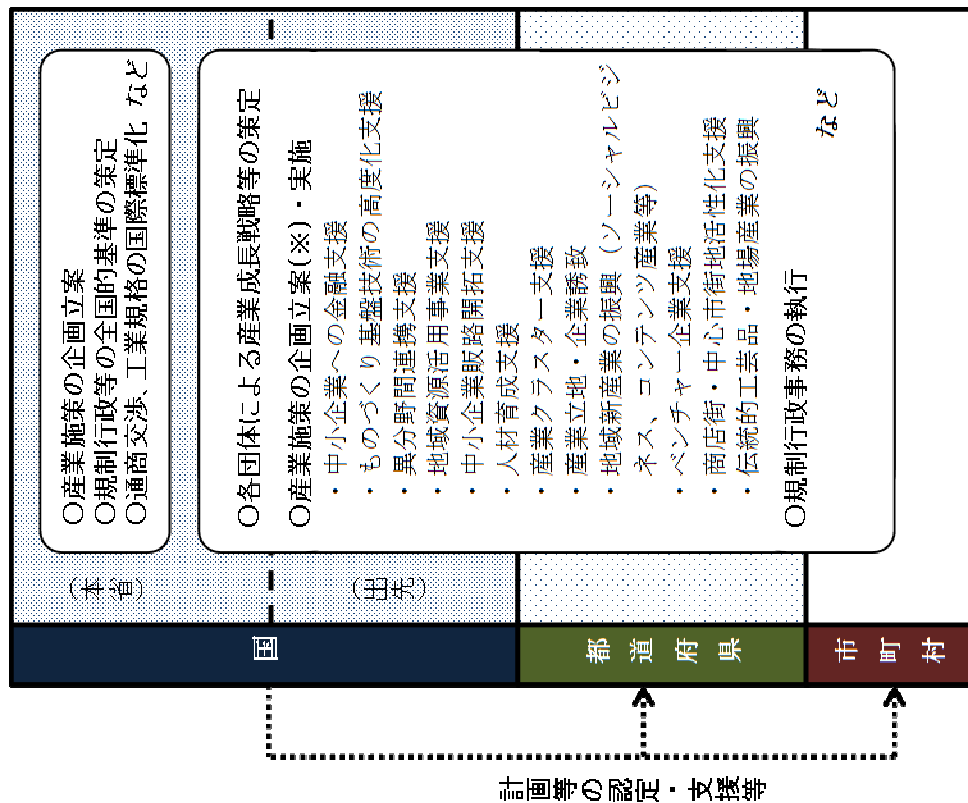
これに対して、国の権限を地方へ移譲(再配分)することを議論するだけでなく、むしろ、現状よりも政策レベルを向上させるために、まず、現在の国・地方の産業政策において何がネックになっているかを明確にしていくことで、望ましい広域自治体のあり方が見えてくるのではないかと指摘があった。

そのため、現状の産業振興における問題点の具体的な事例として産業クラスター支援をとりあげ、望ましいあり方の検討を試みた(図表4-1、4-2)。現行では、国主導の下で、複数の主体がそれぞれの管轄エリアにおいて施策を実施するという縦割り・横割りの行政により、必ずしも効果的なネットワーク形成が実現できていないという課題がある。しかし、国の権限・財源等を一定の圏域を包括する広域自治体(道州)へ移譲することで、省庁の壁や府県境を越えた、より業種や分野本位のネットワーク形成が可能になるのではないかと。また、具体的な振興策を、原則、地方の創意工夫に委ねることで、地域特性を活かした施策をより総合的に実施できるのではないかと。このとき、広域自治体が圏域全体をエリアとした実効性のある成長戦略(ビジョン)を自律的に策定できるようにすることが肝要であるが、同時に国や市町村の成長戦略(ビジョン)との整合を図る仕組みづくりも必要となってくる。

なお、こうした事柄を可能とするために、どのような広域自治体(道州)のあり方が望ましいのか、その組織や体制にはどのような工夫が求められるのかについては、関西広域連合の現状等も踏まえ、最終報告に向けてさらに議論を深めることとする。

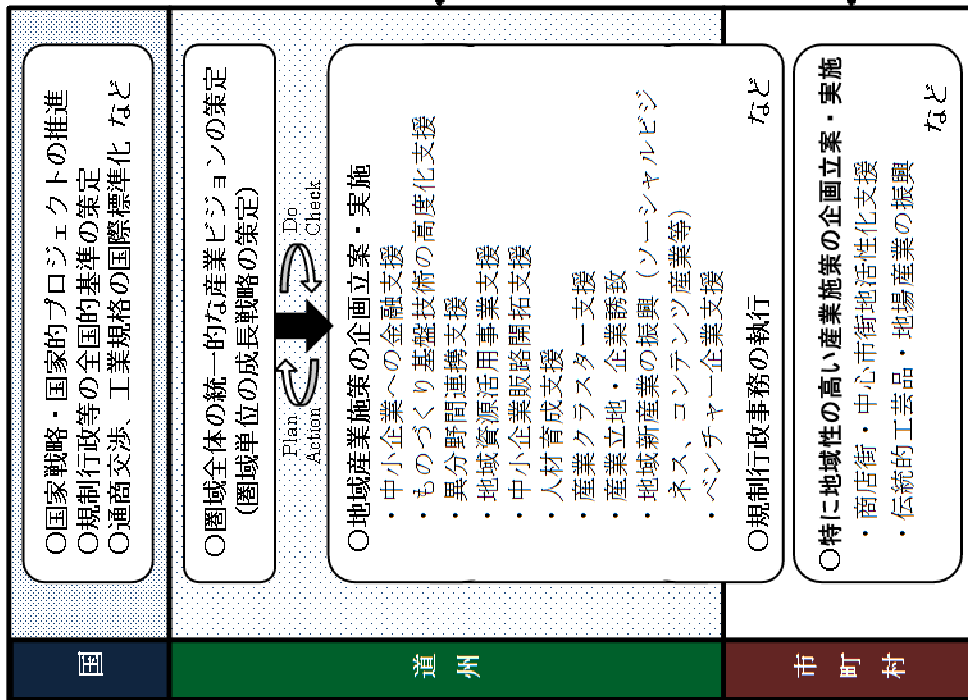
道州制の産業振興のあり方（イメージ）

現状



※国の施策については、原則本省が企画立案

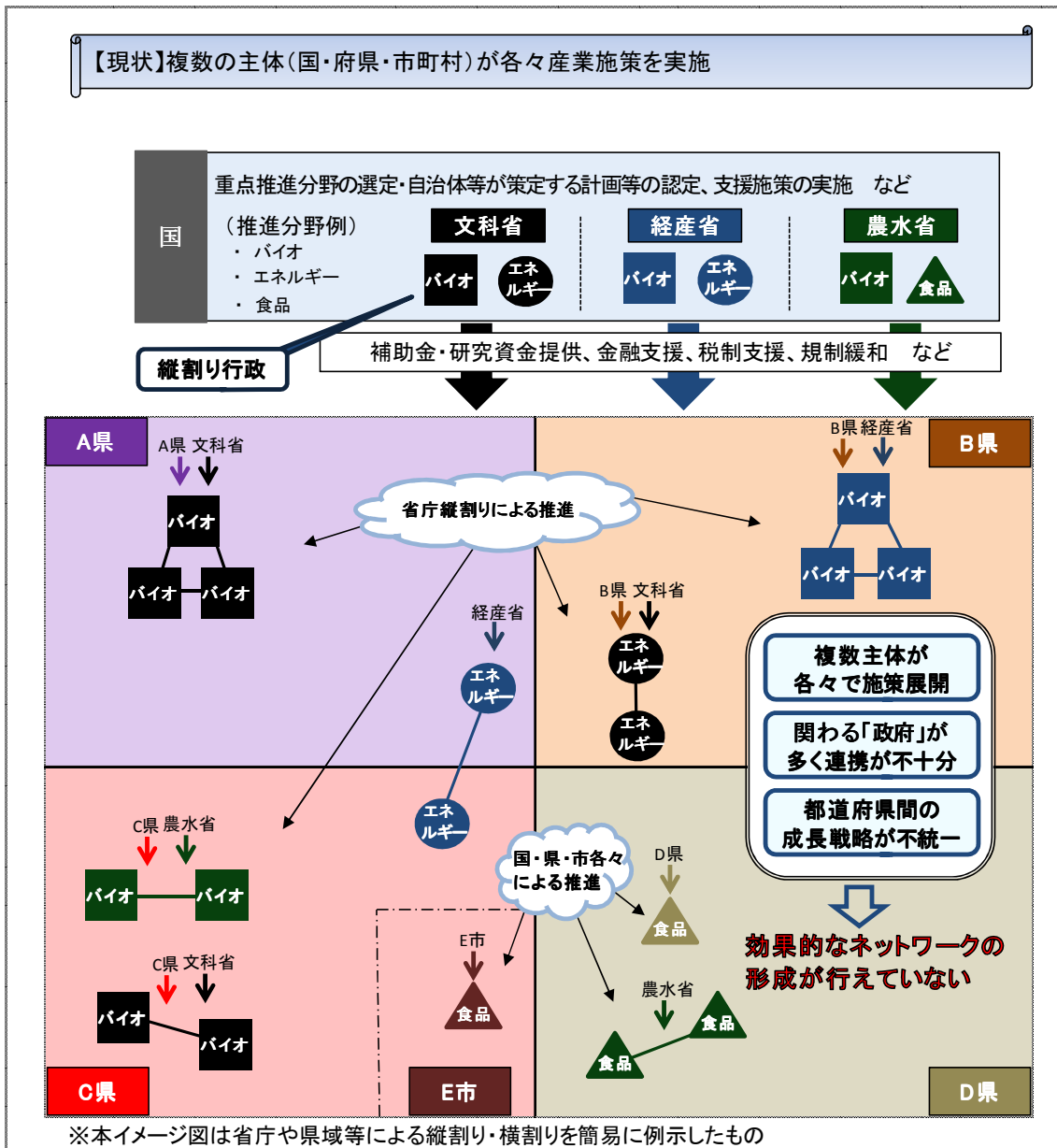
道州制でのイメージ



連携・補完等

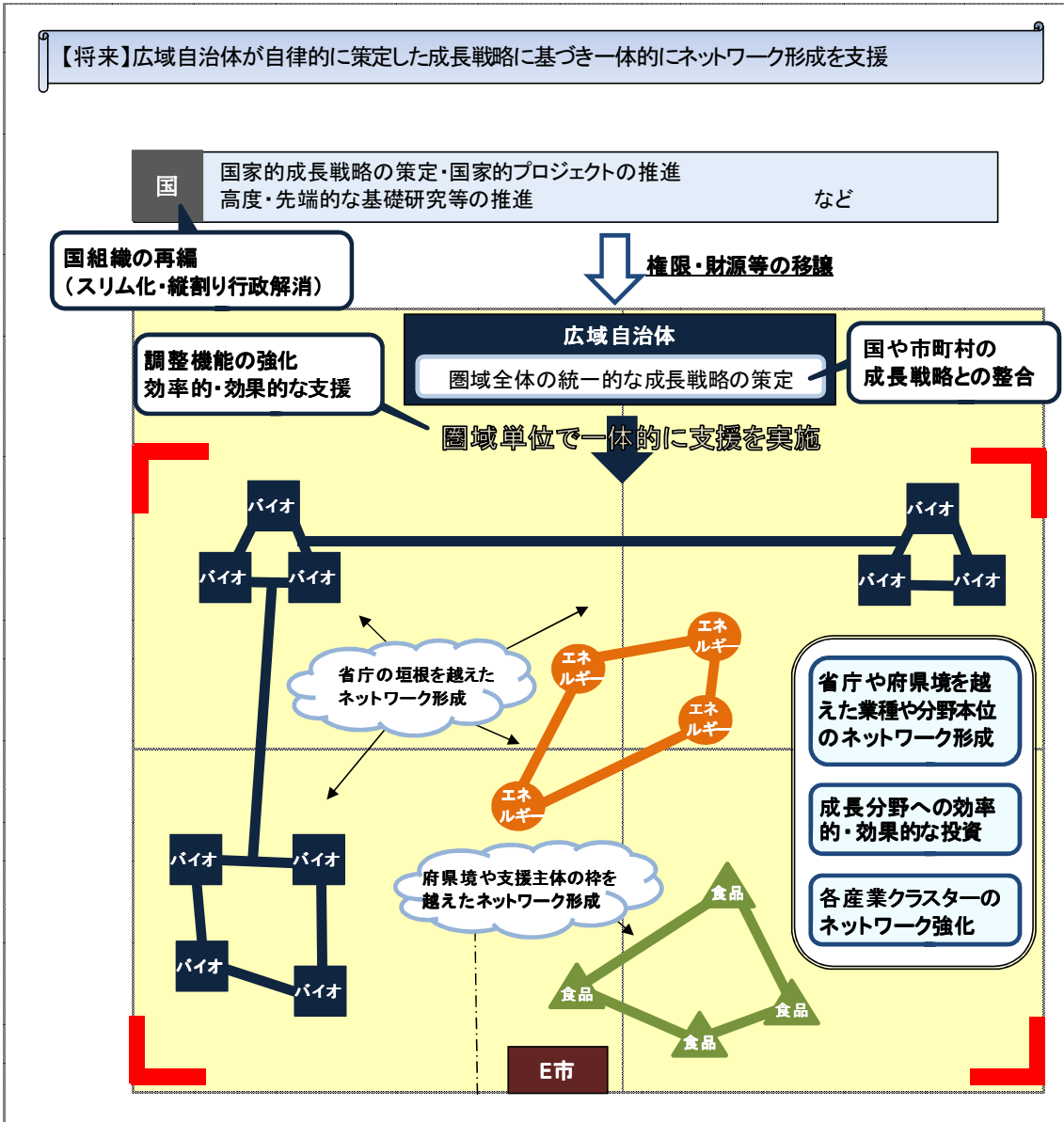
図表3

広域産業振興における望ましい広域自治体の姿（イメージ）
【産業クラスター支援の例】



【課題】

- 複数の主体（国※・都道府県・市町村）が各々の成長戦略に基づき産業施策を実施しており連携が不十分。関わる「政府」の多さから各産業クラスターのネットワーク形成が必ずしも効果的に行えていない。
※国の中においても経産省、文科省、農水省など省庁間の縦割り行政が発生
- 事業者の活動エリアが広範となっているにもかかわらず、都道府県間の成長戦略が不統一。都道府県境を越えた戦略的な対応が必要。
- 厳しい地方自治体の財政状況により、思い切った重点投資が困難。
- 経産省、文科省、農水省など縦割り行政により推進される中で、地域の実情や特性に応じた取組が不十分
- 首都圏への産業中枢機能・人材の流出などの構造的な問題。



- 【メリット・条件】
- 現在、各省庁や県などが独自に進めている産業政策を、広域自治体が自律的に策定した成長戦略に基づき一体的に行うことにより、地域特性を活かした産業クラスター形成の総合的かつ効果的な支援が可能となる。
 - ⇒ネットワーク形成を支援する調整機能の強化、成長分野への効率的・効果的な投資
 - ⇒各産業クラスターのネットワークの強化、省庁の垣根を越えたより業種や分野本位のネットワークの形成
 - 国や各都道府県の試験研究機関の再編や広域的な産学官の連携・ネットワークを強化することにより、研究開発の効率化、高度化を図ることができる。
 - 広域自治体が策定する成長戦略については、国や市町村のものと整合を図りながら策定する。
 - 関連する国の権限や財源等の地方への移譲により政策の自由度を高める。
 - 国の事務は国家的成長戦略や高度な基礎研究の推進など国本来の役割に集中する。それに伴い、国の組織を再編することにより、組織のスリム化・縦割り行政の解消を図る。

3. インフラ整備

(1) 現状と課題

インフラ整備については、(2)の具体的論点に先立ち、その大まかな現状と課題として、ガバナンス(管理主体)のあり方と縦割り行政について取り上げた。

道路、港湾、空港、鉄軌道といった交通インフラのそれぞれで計画を策定し、整備を進めるのではなく、分権型社会を想定する中で、そうしたインフラの整備を地域的なまとまりのなかで総合的に進めることができないかという点に着目した。すなわち、

(ガバナンスについて)

① 道路については、高速自動車道、国道、都道府県道、市町村道の別に、管理者が国・都道府県・市町村等に分かれているが、それぞれが接続し、道路交通網を形成していることから、可能な限り一体的に整備、管理していくことが、効率的かつ効果的である。

しかしながら、高速自動車道は、都道府県(政令市)が整備費用の一部を負担する新直轄方式はあるものの、有料道路方式により道路の資産保有と建設費用等の債務の引き受けは独立行政法人日本高速道路保有・債務返済機構が行い、その建設や管理は各高速道路会社が行う上下分離方式のスキームで整備が進められている。

なお、大規模災害等緊急時の対応のため、高速自動車道が未整備である周辺地域を中心に、引き続き国の関与を求める声がある。

② 港湾については、国際戦略港湾(5港)、国際拠点港湾(18港)、重要港湾(103港)、地方港湾(809港)に分かれ、港務局や一部事務組合による管理が一部で見られるものの、その殆どは都道府県又は市町村が管理している。経済のグローバル化を踏まえた港湾の国際競争力の強化等を図る観点から、現在のような管理主体は適切かどうか問われている。

③ 空港については、国際航空輸送網又は国内航空輸送網の拠点となる拠点空港以外にも国際線が就航している空港があり、計31港に及んでいる。空港の国際競争力の強化と、地方空港及びその管理主体のあり方が問われている。

(縦割り行政について)

④ 道路、港湾、空港、鉄軌道等のインフラ整備は、それぞれの地域における経済・観光振興、雇用創出、環境負荷等に大きなインパクトを与えること、また二重投資の弊害を避ける必要があることから、国レベルで調整が必要なものを除き、それぞれの圏域において総合的に判断して進めていくことが求められているのではないかと。

⑤ 例えば、道路、港湾、空港、鉄軌道等の整備において、別々にプランニングするのではなく、重要港湾やハブ空港への到達時間の短縮や、企業立地の促進等の産業施策、あるいは圏域全体におけるCO₂の排出量削減等の環境施策を含めた総合的な政策目標を見すえたプランニングが必要ではないかと。

というものである。

道州のような都道府県域を越える広域自治体を想定すれば、こうした課題に対する処方箋が見出し得るかとの観点から議論をしたものである。

(2) インフラ整備を通じた論点

【インフラ整備を通じた論点】

1 国と地方の役割分担

○引き続き国が担うべき役割とは何か。

- 国は、全国的な交通ネットワークの骨格部分（国際コンテナ港湾、ハブ空港、新幹線、高速自動車国道など）のプランニングのみを行い、道州のプランニングや基礎自治体の整備計画との整合性を担保すればよいのではないか。
- 貿易立国として港湾や空港の国際競争力の強化は必要であり、極めて重要な港湾や空港の整備・管理は、国が直轄で行うこととするのか。
- 圏域単位での交通ネットワークは、道州が総合的な観点からプランニングを行い、その整備や管理についても責任を担うべきではないか。
- 例えば、一般国道は直轄国道も含め都道府県道と一体で、道州が圏域の主要ネットワークとして管理することが、効率的かつ効果的ではないか。
- 離島の港湾や空港の整備等には国の支援が必要か。

○道州と基礎自治体の役割分担や関係をどうするのか。

- 基礎自治体は、道州が整備する圏域内の交通ネットワークに接続する道路などを整備する責任を担うのではないか。
- 例えば、市町村道の一部は、一般国道、都道府県道と一体で管理することが効率的ではあるが、地域住民の生活道路である市町村道については、住民により身近な基礎自治体で管理した方がよいのではないか。
- 現在の府県が管理する補助国道や府県道の管理まで市町村に移譲することは、専門性を持った要員の確保などの観点から合理的と言えるのか。
- 道路として一般に利用されている農道や林道の管理はどうするのか。
- 道州は、圏域における合理的な交通ネットワークを整備するために個々の事業の優先度を決定していくことになるが、市町村の意思を反映する仕組みが要るのではないか。
- 国道や府県道を道州が一体的に管理することとなれば、道州に公共事業が集中することとなり、工事発注の適正化を担保する仕組み等が要るのではないか。

2 税財源・財政調整のあり方

○インフラ整備において望ましい財源負担のあり方とはどのようなものか。

- 道路や鉄軌道は、末端を含めた広域的なネットワーク全体が整備され、維持されるべきとの観点から、特定の沿線住民（市町村）に負担を求めるのではなく、圏域（全国）単位でのプール制で広く負担すべきではないか。

- 空港、港湾や鉄軌道などは施設の利用者など直接的な受益者が特定しやすいので、主にこうした受益者に負担を求めるべきではないか。
- 自動車交通の外部不経済（公害、交通事故、公共交通の利用者減など）に着目し、車体、燃料への課税などを財源とすべきか。その際、道州間での税率引き下げ競争を避けるために、税率は全国一律とすべきか。
- インフラ整備については、多額のコストを要する新築・改築と、維持管理のためのコストとは、その負担のあり方や財源を分けてもよいのではないか。
- 災害復旧のためのコストは、道州に税源移譲がなされた後も、引き続き国が支援すべきか、道州で負担すべきか。

（３）研究会での議論のポイント

研究会では、主に次のような意見・指摘があった。

① インフラ整備のあり方（国と地方の役割分担等）

- 圏域でかなりのところまでやるということになれば、国に残るのは全国的な調整だけということもあるのではないか。
- これまでのインフラ整備は、道路、鉄軌道、港湾、空港と別々に整備が進められて来たきらいがあり、圏域の単位で総合的な整備を進めるとの視点は重要。但し、各交通機関は圏域で完結するものではなく、全国的なネットワーク（全国に跨がる高速自動車道、新幹線など）から末端まで多層化しており、地方自ら圏域内のネットワークを整備するとしても、全国的なネットワークとの調整の仕組みは必要。
- 未整備のところを誰がどのように整備を進めるのかというのは、優先順位をどうするかという政策決定の問題。財源の問題はあるが、お金さえあれば誰がするかは別にして進捗していくもの。今問題となっているインフラの維持管理や大規模修繕をどうするのか。新しく作っていくという話とは別にすべきではないか。
- ビジョンだけであれば、今でも地域連携でつくれる。また、道路管理の区分が変わるだけではあまり意味がないのではないか。高速自動車国道も一体的に管理してもよいとか、もう少し踏み込んで考えないと、今のままでよいということになってしまう。
- 交通ネットワークは、関西、北海道、九州など交通需要にまとまりのある圏域と、その他の圏域では地域事情が違う。その他の圏域では他の圏域との接続が切実な問題になる可能性。（例えば、徳島県では四国の圏域内で完結するネットワークよりも、京阪神との連絡がより重要になるのではないか。）
- 全国レベルの重要なネットワークとの関係を持たないと、中小のネットワークは描けない。「関西広域連合」なり、「関西州」らしいネットワークということであれば、国レベルで管理すると想定されるものまで踏み込んで考えるべきではないか。

② その他（税財源等）

- ・ インフラ整備において経済状況で地域差が出てくるということについては、それぐらいの覚悟といったものがないと地方分権はできないのではないかと。
- ・ 道路財源としては、より環境税的なものを考えるか、一般財源を充てるか、そのあり方も全国一律とすべきか検討の余地がある。

（４）インフラ整備に係る望ましい広域自治体の姿

事務局から、インフラ整備における広域自治体を想定した国と地方の役割分担やそのプランニングのあり方を議論するため、議論の素材として、インフラ整備のあり方（イメージ）（図表5）が示された。

この「1. 道路管理のあり方」（道路管理を例とした役割分担の想定）もそうであるが、道州制等を想定した役割分担議論は、これまでの管理主体を国から道州へ、または府県から市町村に変えるといった議論になりがちである。それに対して、①道路管理の区分が変わるだけではあまり意味がないのではないかと、②新築・改築と維持管理等は分けて考えられるのではないかと指摘があった。

そうした指摘を踏まえて、道路の新設・改良と維持管理等の区分による管理のあり方をイメージしたものが（図表6）である。

これも管理主体の変更には違いはないが、全国的な整備計画との整合が担保されるのであれば、高速道路を広域自治体が整備しても良いし、広域自治体と基礎自治体との関係において、一般国道や都道府県道の管理を新築や改築と維持管理で役割分担することも考えられることを示している。

また、議論では圏域の単位で総合的なインフラ整備を進めるとの視点は重要。但し、地方自ら圏域内のネットワークを整備するとしても、全国的なネットワークとの調整の仕組みは必要との指摘があった。単に国と地方の役割分担を議論するのではなく、全国的なネットワークとの調整や、基礎自治体の意見反映や民間との連携の仕組みが必要であり、道州のような広域自治体において総合交通体系としてのインフラ整備をどのように一体的に行うのかということイメージしたものが（図表7-1、7-2）である。

全国的なネットワークから末端に至るまで一つの主体が全て整備をするというのは合理的には考えられない。広域自治体に大きな権限を委ねるとしても、全国単位での効率性や、個々の基礎自治体の事情への配慮および調整といった要素を内蔵した仕組みが求められていると言えよう。

インフラ整備については、この他にもまだいくつかの論点が想定されるが、最終報告に向けて、さらに議論を深めることとする。

道州制でのインフラ整備のあり方（イメージ）

1. 道路管理のあり方

(現 状)

	高速 道路会社	都市 道路公社	地方整備局 国道事務所	都道府県(政令市) 土木事務所		市町村	
管理道路	高速 自動車道	都市 高速道路	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	幹線 市町村道	一般 市町村道



(想定①) 道州は、一般国道（指定区間を含む）、都道府県道及び幹線市町村道を管理

	高速 道路会社	都市 道路公社	道州(地方整備局、市町村の事務の一部を移譲)				市町村
管理道路	高速 自動車道	都市 高速道路	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	幹線 市町村道	一般 市町村道

(想定②) 道州は、都市道路公社管理の都市高速道路、一般国道（指定区間を含む）、都道府県道及び幹線市町村道を管理

	高速 道路会社	道州(道路公社、地方整備局、市町村の事務の一部を移譲)					市町村	
管理道路	高速 自動車道	都市 高速	都市 高速道路	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	幹線 市町村道	一般 市町村道

(想定③) 道州は、一般国道（指定区間を含む）、都道府県道を管理

	高速 道路会社	都市 道路公社	道州(地方整備局の事務を移譲)			市町村	
管理道路	高速 自動車道	都市 高速道路	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	幹線 市町村道	一般 市町村道

(想定④) 道州は、都市道路公社管理の都市高速道路、一般国道（指定区間）を管理

基礎自治体は一般国道（指定区間外）、都道府県道、市町村道を管理（自民党基本法骨子案？）

	高速 道路会社	道州(道路公社、地方整備局の事務を移譲)		基礎自治体				
管理道路	高速 自動車道	都市 高速	都市 高速道路	一般国道 (指定区間)	一般国道 (指定区間外)	都道府県道	幹線 市町村道	一般 市町村道

※ 政令市については、道州制での位置付けによって道州の担う事務の一部を行うことが考えられる。

図表 6

道路の新設・改良と維持管理等の区分による管理のあり方(イメージ)

(現 状)

		新築、改築	維持管理		災害復旧
			日常の維持作業 (巡回、清掃、剪定、除雪、舗装のパッチング等)	修繕(橋梁、トンネル、舗装等の劣化・損傷部分の補修、耐震補強)	
高速自動車道(有料道路方式)		高速道路会社			
都市高速道路		高速道路会社・地方道路公社			
一般国道	直轄(指定区間内)	国			
	補助(指定区間外)	都府県(政令市) <small>* 道路法第12条では新設・改良は国が行うことになっているが、附則で当分の間として実際は都府県(政令市)が行っている。</small>			(国) [※]
都道府県道		都道府県(政令市)			
市町村道		市町村			

※ 工事が高度の技術を要する場合、高度の機械力を使用して実施することが適当であると認める場合又は都道府県の区域の境界に係る場合においては、国が都道府県に代わって自ら指定区間外の国道の災害復旧に関する工事を行うことができる。(道路法第13条③)



(基本的な考え方)

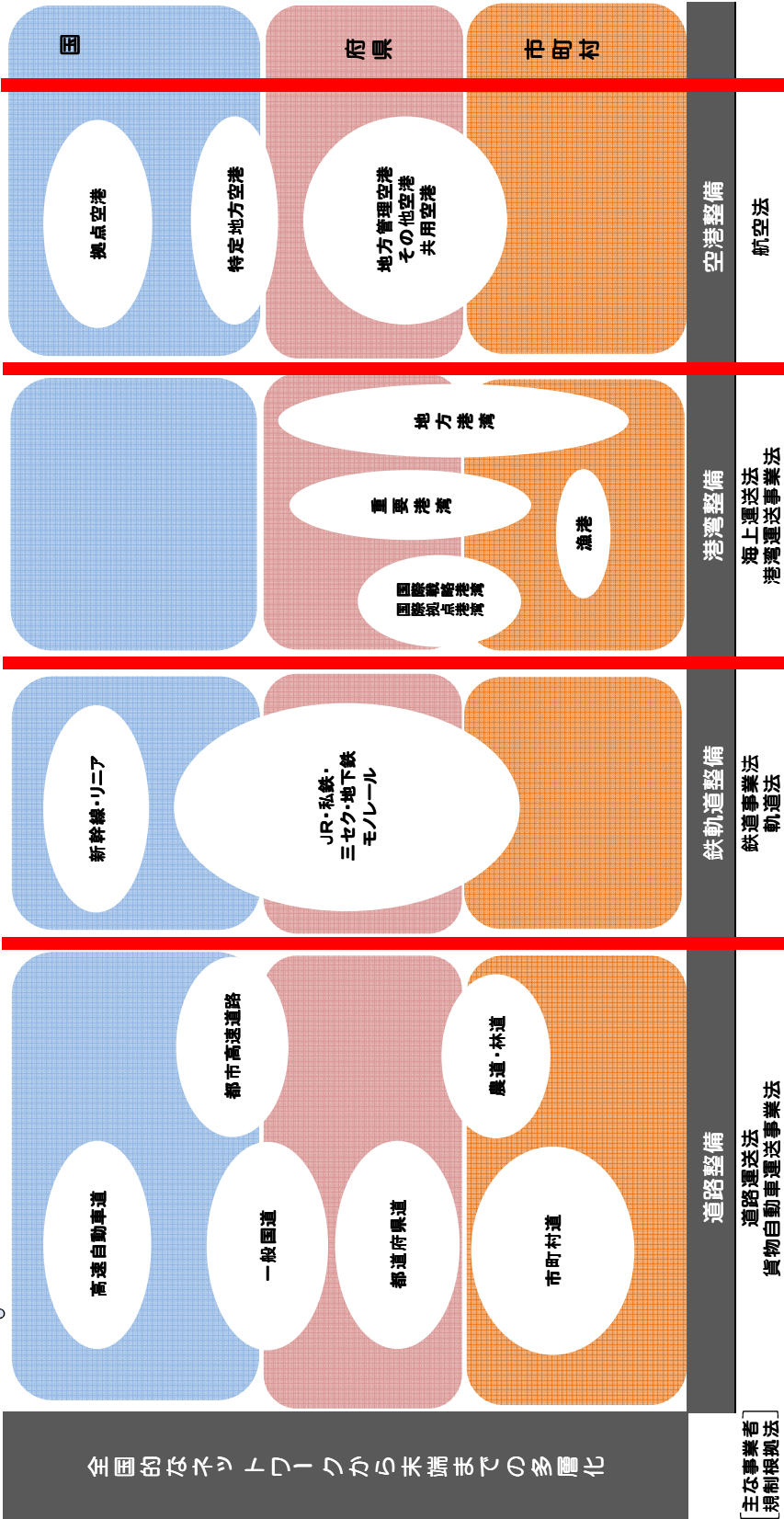
- ① 一定の管理体制や技術力を必要とする新築・改築・修繕(耐震補強、長寿命化のための予防保全を含む)と日常の維持作業(巡回、清掃、剪定、除雪、舗装のパッチング等)の実施主体を分ける。
- ② 新築・改築、修繕等のインフラ整備は基本的に高速道路会社又は広域自治体が行うこととし、維持作業は地域交通インフラの日常管理として広域自治体又は基礎自治体が行う。

(想定される役割分担例)

		新築、改築	修繕(橋梁、トンネル、舗装等の劣化・損傷部分の補修、耐震補強)	災害復旧	日常の維持作業 (巡回、清掃、剪定、除雪、舗装のパッチング等)
					広域自治体又は基礎自治体
高速自動車道(有料道路方式)		高速道路会社又は広域自治体			
都市高速道路		広域自治体			
一般国道	直轄(指定区間内)				
	補助(指定区間外)	広域自治体又は基礎自治体			
都道府県道		広域自治体			
幹線市町村道		広域自治体又は基礎自治体			
一般市町村道		基礎自治体			

インフラ整備に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

【現状】 縦割り行政 … 道路、鉄軌道、港湾、空港毎に、各関係法律に基づき、国、府県、市町村が役割分担



【課題】 ○各インフラ（道路、鉄道、港湾、空港）については、管理者が国・都道府県・市町村に分かれており、それぞれ一元的に整備、管理されているとは言えない。
 ○各インフラについては、別々に整備が進められてきたきらいがあり、横断的な整備がされているとは言えない。
 ○国において、各圏域全体の社会資本の重点整備方針※を策定しているが、交通ネットワークの総合的なプログラミングが欠けると思われる。

※対象：道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路権限、公園・緑地、下水道、河川、砂防、地すべり、急傾斜地、海岸等

（注） 交通ネットワークの管理運営主体としては、民間事業者（高速道路会社、JR等）があるが、このイメージ図は整備計画の策定や免許・許認可など社会資本整備として総合的な交通インフラの整備といった行政機関の権限に着目してまとめたものである。

図表 7-1

【将来】圏域内の交通ネットワークの総合的なインフラ整備（イメージ）

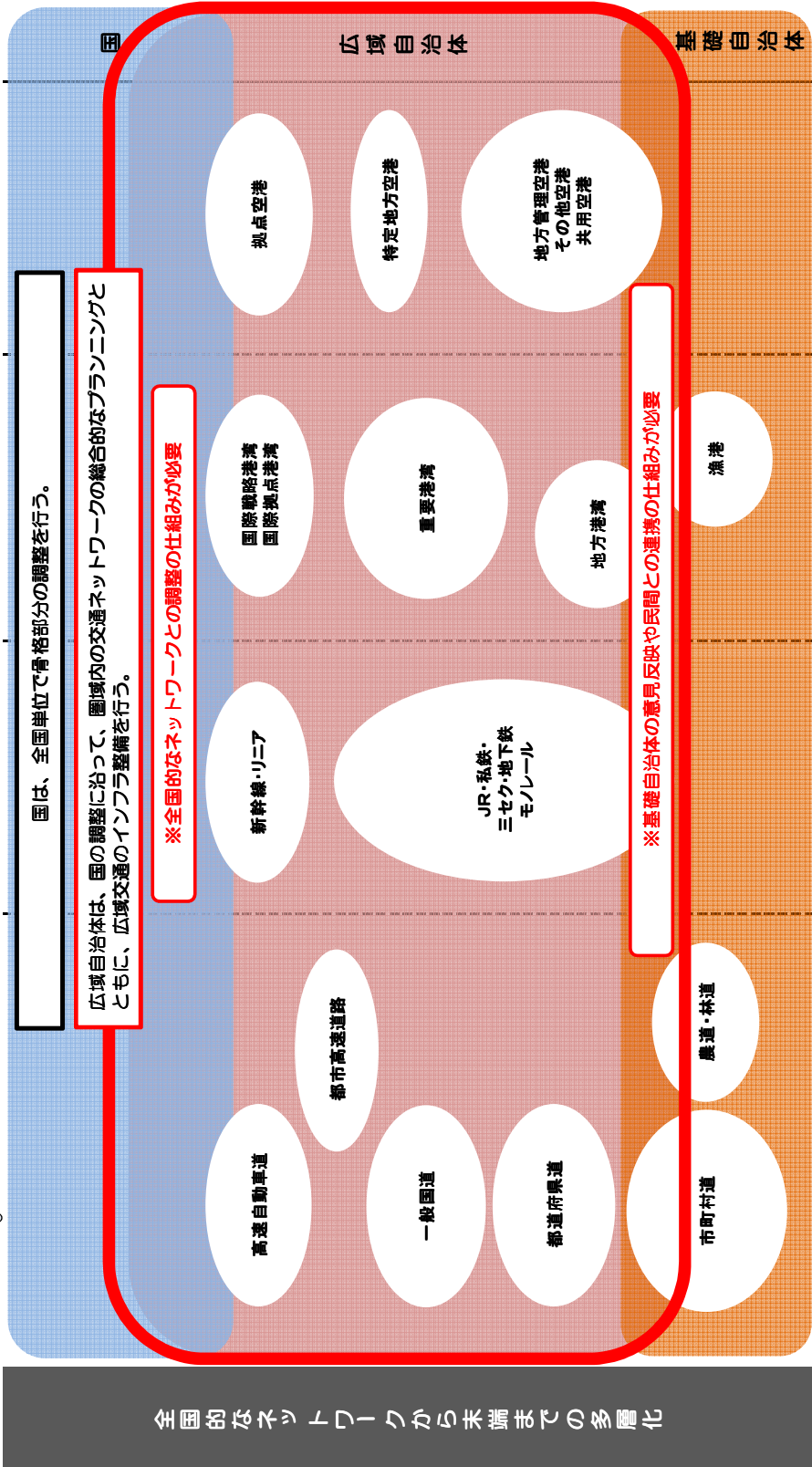


図 7-2

〔主な事業者
規制根拠法〕

【メ리트・条件】
 ○広域自治体において、地域の産業施策等を含めた交通ネットワークの総合的なプランニングを行うことにより、圏域全体の経済・観光振興などを図ることができる。
 ○プランニングには基礎自治体の意見の反映の仕組みが必要。また広域自治体は、必要に応じて基礎自治体における地域交通のインフラ整備を補完する。
 ○各交通機関は圏域で完結するものではなく、全国的なネットワークから末端まで多層化しており、全国ネットワークとの調整・整合は必要。

4. 森林保全

(1) 現状と課題

森林保全については、(2)の具体的論点に先立ち、森林・林業の現状及び課題について次のとおり簡単に整理した。

(現状)

- 戦後植林された多くの人工林が、本格的に利用可能な時期に入りつつあるものの、様々な要因により国内林業は不振。
 - ◆ 輸入木材との競争で木材価格が長期下落傾向
 - ◆ 山林の小規模所有が多く非効率
 - ◆ 林業の後継者不足と従事者の高齢化
 - ◆ 路網の未整備、維持管理の不備
 - ◆ 機械化の遅れ
- 放置林（所有者による下草刈りや間伐がなされない森林）が増加。
- 災害防止、水源かん養など森林の公益性（多面的機能）を維持するため、間伐促進等の施策を国・地方で実施。
 - ◆ 農林水産省（林野庁）による間伐促進
 - ◆ 環境省による、バイオマス発電など間伐材の利用促進
 - ◆ 地方の独自課税（府県民税の超過課税）を財源としたよる間伐促進 等

(課題)

- 補助金のメニューが実施主体や対象山林により細分化し、所有者にとって分かりにくく、総合的な対応を阻害している恐れ。
- 森林保全等を目的とした県民税超過課税は、地方税収全体に占める割合が0.1%未満と少額。
- 府県域では流域の上下流が完結せず（東京都・大阪府等は超過課税を実施せず）、本来の受益者が負担をまぬがれている可能性。

森林保全における受益と負担の関係は、CO₂吸収や国民全体の財産でもある国立公園の保全等を除くと、基本的に河川流域の上下流で完結する。その受益と負担の間で適切なバランスを取りながら、森林保全に効果的な投資をいかに進めていくかは、複数府県にまたがる広域行政課題であるため、道州制を考える際のテーマとして取り上げた。

(2) 森林保全を通じた論点

【森林保全を通じた論点】

1 国と地方の役割分担

○国が担うべき役割とは何か。

- ・ 国は温暖化対策のための森林整備、災害対策としての森林保全などの政策目標や地域ごとの達成基準などの設定にその役割を限定し、その手段については可能な限り地方と住民に任せるべきではないか。
- ・ 補助金のメニューを細かく設定することで、地域の実情にそぐわない事業が行なわれているのではないか。
(例) 機械設備の導入に補助金を支出することで、小規模山林所有者が不要な設備を購入する。 など
- ・ 国や流域全体からの財源を受けて、具体的な施策は現場を知る自治体が実情に応じた取組を行うべきではないか。
- ・ 細かな補助要綱で自治体を縛るのではなく、幅広い裁量を認めれば、林業の振興や後継者の確保など多様な政策目的を効率的に達成できるのではないか。

2 上流自治体と下流自治体との費用負担

- ・ 県域を越えて、個別案件ごとでなく総合的に森林の公益機能(防災・水源かん養・CO2削減・動植物の生息環境保全・観光・教育等)を考えるべきではないか。
- ・ このため道州全体(少なくとも河川の流域全体)で課税し、中山間地の森林に集中的に投資ができる枠組みが必要になるのではないか。
※造林公社への出資金など、下流自治体が上流自治体に費用を支出している例がある。
- ・ あるいは、CO2の削減効果等に着眼すれば、受益は全国に及ぶとも考えられ、全国単位で負担のあり方を考えるべきではないか。

3 自治体間の調整

- ・ 「複数の道州にまたがる森林」「ある道州に収まるが、隣接する道州の水源となっている森林」が存在する場合、道州間の調整はどのようにすべきか。
- ・ 道州間で水系単位の事業計画を共同で策定し、各道州がそれぞれ執行
- ・ 隣接する道州へ事務を委託
- ・ 隣接する道州を含む流域自治体が、ひとつの広域連合を結成し、事業を一元的に実施など

(3) 研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担

- 森林は所有形態によって国有林、公有林、私有林と分かれ、行為規制も保安林、自然公園等がある。様々な観点からの規制により森林を保全している面もあるが、荒れた状態に手を入れにくい面もある。
- 森林保全や流域管理において、実際に道州がどんな機能を果たすのか、思考実験的に考えていく。様々なパターンのもを想定する中で、詰めていく作業をしていく必要がある。
- 中山間地域の振興をどうしていくかといった、もっと総合的にとらえるための枠組みとして道州制を考えるべきではないか。
- 荒れた森林をどうするかというだけでは道州制にならない。議論は、森林の所有・管理を道州としてどう引き受けるかという点に行く。林地の使用と管理の問題、利用と環境の問題、国立公園を含めた管理の問題、国土保全と国土利用という観点からもっと議論をしなければならないが、これまで充分なされていない。国の役割を明確にし、道州に何が出来るのかという議論をしていく良い機会ではないか。
- 森林保全には水系単位の管理が有効だが、林業については道州制の問題ではなく、膨大な補助金が林業振興に対応していないのが問題。
- 道州制のガバナンスをどのレベルに設定するかという問題。強固な権限を持った道州を考えるのか、流域の連携を促すソフトな道州を考えるのかで、道州制と言ってもかなりイメージが変わってくる。
- 国有林野の累積債務についてどう考えるべきか。

②上流自治体と下流自治体との費用負担

- 森林環境税等を財源に府県単独でも森林保全の取組がなされているが、流域が複数府県にまたがっている地域では県境を越えて投資がなされる例は少ない。

③自治体間の調整

- 流域単位で支え合う枠組みは、都道府県よりは広い範囲で考えた方が作りやすいとは思いますが、それは既存の自治体連携でも出来るのではないか。
- 流域の環境保全、流域全体の効率的な利活用等は、水平連携では、利害対立を最終的に決着することが難しい。

(4) 森林保全に係る望ましい広域自治体の姿

間伐実施のための各種補助事業、各地方での具体の取組例等の資料が用意されたが、森林保全だけを取り上げて道州制の議論にならず、国土保全・国土利用という観点を含め全般的に議論しなければならないとの指摘があった。また、現行の補助金等による支援策が林業振興や中山間地振興に必ずしも結びついていないという課題があり、道州制を導入すればより効果的な支援策の遂行が可能になるのかどうかポイントとの指摘もあった。

間伐の未実施等による保水力の低下等、森林の荒廃が起きる背景には、林業が産業として成立せず、公益性を理由に補助事業を実施しても自己負担分が捻出できない場合さえある山林の現状がある。そこで森林保全には、林業を含めた山林行政やバイオマス発電の振興など森林を活用した複合的な地域振興のあり方全体を考慮する必要がある。そこで、森林保全と林業振興・行為規制を加えた現状（図表8-1）と道州等の広域自治体を想定した場合のあり方のイメージ図（図表8-2）を追加しておく。

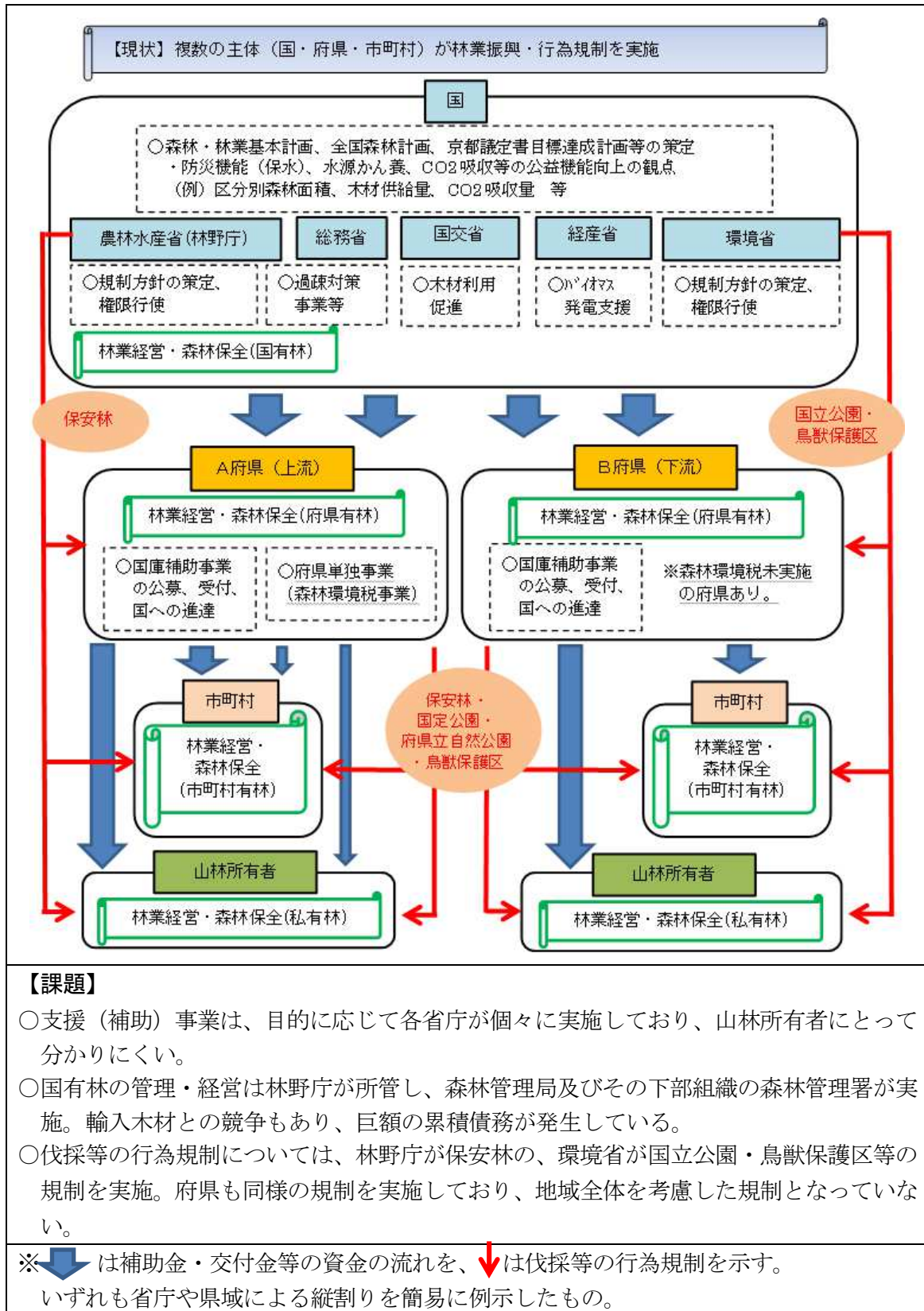
なお、具体的な事業の執行方法や広域自治体と市町村の関係、広域自治体の組織等については、広域自治体が事業を直接執行するのか、基礎自治体間の調整を主とするのかという、想定する広域自治体の性格によって大きく異なってくる。

また、森林保全は中山間地域の振興や国土保全・国土利用にも関わるため、そのような観点から、どのようにアプローチするかについても検討を加える必要があるのではないか。

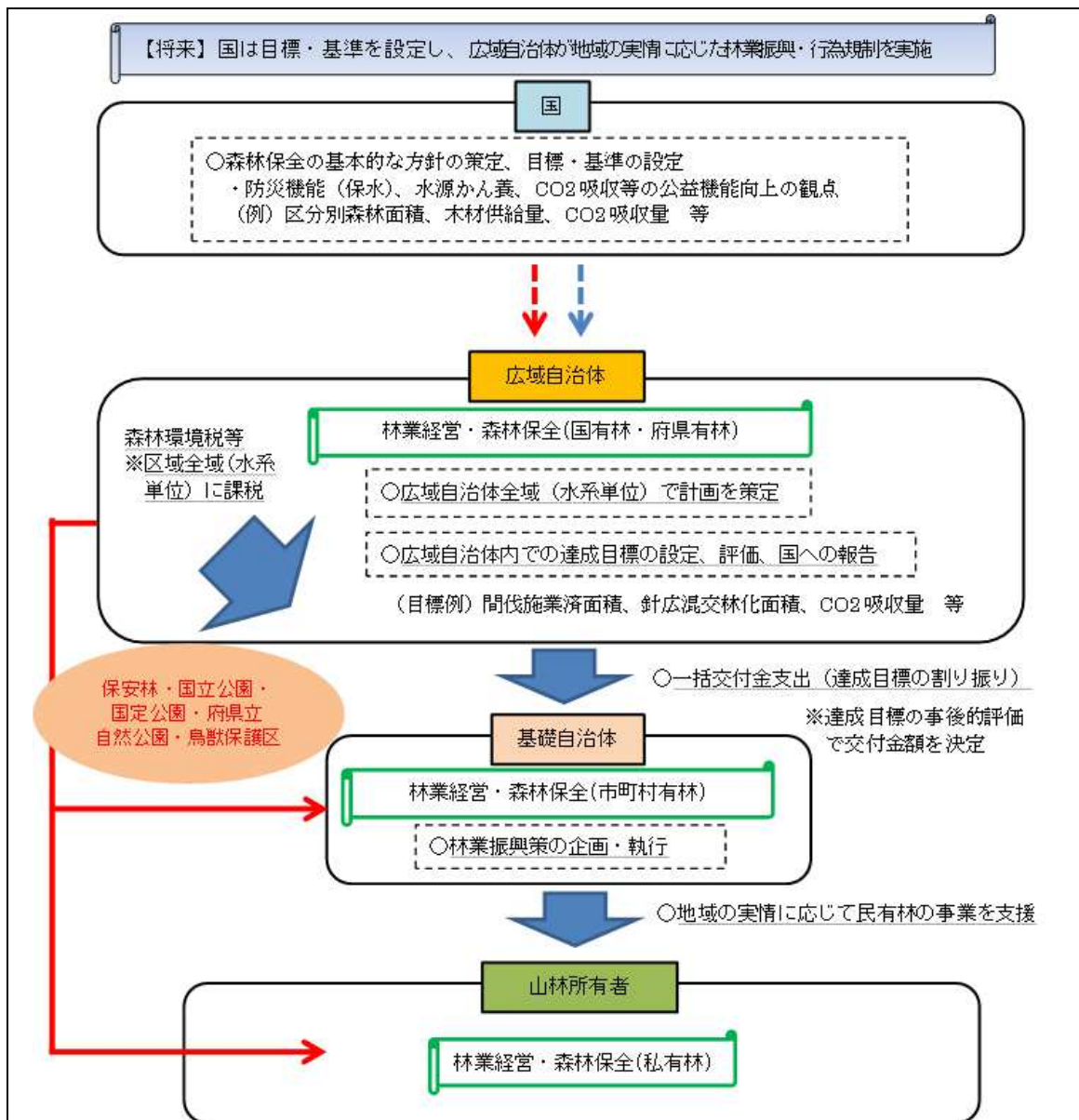
これらについては、最終報告に向けて、さらに議論を深めることとする。

図表 8 - 1

森林保全に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



図表 8-2



【メリット・条件】

- 個別の支援（補助）事業・国有林管理等を広域自治体に移行し、主たる財源は広域自治体内の森林環境税等（税源は住民税の超過課税とは限らない）で賄う。
- 広域自治体から基礎自治体への財政支援は一括交付金で行い、各地域での具体的な事業メニューなどは基礎自治体の裁量に大きく委ねることにより、実情に即した森林保全・林業振興を実施。
- 国の役割は森林保全の基本的な方針の策定、目標・基準の設定等に限定。
（国家目標の達成のために道州に対するインセンティブを検討する必要があるか？）
- 伐採等の行為規制については、事務執行を道州に一元化。

5. 大都市と小規模市町村

(1) 現状と課題

道州制の導入を検討するに当たっては、大都市圏および小規模市町村と道州との関係を議論しておく必要がある。そこで、これらの分野に造詣の深い、中央大学の佐々木信夫教授と、徳島大学大学院の石田和之准教授をゲストとして第3回会合にお招きし、「大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等」について議論を行った。その議論に先立ち、市町村と大都市との現状と課題を、以下のとおり簡単にまとめた。

○市町村の規模の多様性について

- ・ 市町村は 1,719（平成 25 年 1 月現在）あるが、その人口規模は、最大 350 万人超から最小 200 人余りまで大きく異なり多種多様である。
- ・ うち人口が 50 万人以上の政令指定都市は、現在 20※ある。一方、人口 1 万人未満の市町村は 500 程度あり、3 割弱に及ぶ。
- ・ また面積では、2,000 km²を越える市町村がある一方で、100 km²未満の市町村が 4 割を占める。

※政令指定都市：札幌市、仙台市、さいたま市、千葉市、横浜市、川崎市、相模原市、新潟市、静岡市、浜松市、名古屋市、京都市、大阪市、堺市、神戸市、岡山市、広島市、北九州市、福岡市、熊本市

○大都市の現状と課題について

- ・ 指定都市、中核市、特例市、東京 23 区など都道府県による補完の必要性が少ない自立的な都市に、日本の全人口の約半数が居住している。
- ・ 指定都市制度は、都道府県が執行する事務の一部を「特例」によって行う制度であり、府県との非効率な二重行政・二元行政の問題が顕在化している。また、指定都市の側には、事務・権限に見合う財源が確保されていないとの不満がある。
- ・ 大都市部の高齢者人口（65 歳以上）は今後、その他の地域に比べて急速に増加することが予想される。

○市町村合併の評価について

- ・ 平成 11 年以来、基礎自治体の行財政基盤確立のため、全国的に市町村合併が推進され、市町村数が約半数（対 H11 年※）となった。

※3,232（H11.3.31）→1,719（H25.1.1）

- ・ 合併により、専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化や広域的なまちづくりなどの効果がある一方、周辺部の旧市町村の活力喪失や住民の声が届きにくくなっているとの問題点・課題等があげられている。

(2) 大都市圏および小規模市町村を通じた論点

【大都市圏および小規模市町村を通じた論点】

1. 大都市と道州の関係について

- ◆ 政令指定都市をはじめとする大都市については、特別な制度の適用を含め、道州との関係について明確にすべきではないか。
- ◆ 政令指定都市は、一つの基礎自治体としては極めて規模が大きく、区を含め機能や組織の見直しが必要ではないか。
- ◆ グローバル社会の中で、大都市を含め各地域の経済競争力を高めるために、道州が担いうる役割は何か。
- ◆ 道州の導入により、地域ごとの拠点都市が発展することで、東京への一極集中が是正されるのではないか。
- ◆ 東京一極集中が相当に進んだ現状では、道州間の財政調整を行うには、東京都及び首都圏については特別な扱いを必要とするのではないか。
- ◆ 道州の導入により、都市が再生し、地域経済が活性化するのではないか。

2. 小規模市町村と道州の関係について

- ◆ 道州制導入に伴い、基礎自治体である市町村の規模を拡大する必要があるとの主張も見受けられるが、相当程度の市町村合併が進んだなか、今以上の市町村合併を市町村や住民が支持するのか。
- ◆ 道州制導入後も、現在の市町村の規模等を維持するのであれば、地理的・歴史的・文化的条件などにより、十分な機能を発揮できない団体も生じると考えられ、その補完についてはどうするのか。
- ◆ 都道府県の事務を市町村に移管するに当たっては、市町村は十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対応できる体制とする必要があるが、このための具体的方策をどのようにするのか。
- ◆ 道州制導入により、東京一極集中の是正や過疎地対策など道州単位での施策が有効に働くのではないか。
- ◆ 東京をはじめとした都市部に税源が偏在している現状を前提に、道州間や道州内の基礎自治体間で財政力格差を生じさせないよう財政調整のあり方をどのようにするのか。
- ◆ 道州は広すぎて地域の実情を反映できず、道州内の地域格差が却って拡大する恐れがあるのではないか。そのため、現行の府県単位で支庁を置くなどの措置が必要になるのではないか。

(3) 研究会での議論のポイント

研究会では、中央大学の佐々木信夫教授と徳島大学大学院の石田和之准教授から、それぞれ次のような主な意見・指摘があった。

①道州制と大都市圏の扱い（佐々木・中央大学教授）

- ・ 現在の道州制の議論は、府県制度を変えることを主としているが、日本列島の中で大都市の位置付けをしっかりとした上で、わが国の統治機構全体を変える視点から議論すべきである。
- ・ 都道府県を廃止し、10州＋2都（東京、大阪）にすればどうか。この場合の「都」は、都市州としての新しい都で道州と同格であり、新しい東京都は現在の23区、大阪都は大阪市＋周辺10都市の区域等が考えられる。
- ・ 府県は卸業者にも例えられるが、今後は、自ら地域経営（マネジメント）ができる調整型の地方政府（道州）が必要。広域連合のままでは政治機能を持たず、利害が大きく対立する問題の処理は難しいのではないか。

②小規模市町村からみた道州制（石田・徳島大学大学院准教授）

- ・ 道州制の議論で小規模な市町村が置き去りにされていないか心配。何のための道州制かと考えると、地方の自主性を拡大することが大切。
- ・ 大都市が機関車のように引っ張っていくのではなく、それぞれの地方が自立的に走っていくような多様性のあるシステムが良いのではないか。
- ・ 応益性は人口や面積と関連づけられるものではなく、あくまで受益と負担を対応させるもの。周辺部が中心部を支えるということではなく、同じ団体の中では、負担と引き換えに等しく行政サービスを提供しなくてはならない。

(4) 大都市と小規模市町村からみた望ましい広域自治体の姿

現在の道州制の議論は、府県制度を変えることにばかり焦点を当てがちだが、佐々木教授のご指摘のとおり、わが国の統治機構全体の中で大都市をどう位置づけるのかという観点から議論することも重要である。

大都市は、周辺地域と比べ、人口流入もあって我が国の少子高齢化の影響が比較的顕在化していなかったが、今後は65歳以上人口が大幅に増加することが見込まれている。また高度経済成長期に集中的に整備された公共施設が耐用年数を迎え、近い将来、多額の更新費用が必要になると考えられている。

また、大都市は、周辺市町村とは人口・財政などの規模・能力が明らかに異なり、地域経済にも大きな影響力を持っているため、道州との関係においても、一般市町村と同列に議論することはできない。また、我が国が今後とも着実に成長を遂げていくためには、大都市の潜在力を最大限活かし、国際的な都市間競争に勝ち抜いていかなければならない。

これらのことから、大都市自治体のなかには、より効率的・効果的な都市経営を可能とするため、特別自治市※の導入や特別区制度の適用など大都市制度の抜本的な改革を求める声強い。

こうしたなかで、特別自治市の導入等により政令市の政策選択の自由度を高めることや、中核市も政令市なみの権限を有することで、道州はある意味独立した大都市と周辺基礎自治体間の調整を主に担うという考え方や、東京と大阪を都市州として独立させるという考え方もある。

一方、これまでの広域自治体の大きな役割は、いわば大都市であるが税収を小規模市町村を含む周辺地域へ再配分することで、地域全体の活性化を図ることにあつた。また、大都市圏は大都市自らの行政区域を大きく越えて連担していること、特に関西では、大阪、京都、神戸、堺の4市の都市圏が重複していることから、大都市も道州（広域自治体）に包括される基礎自治体として位置づけるほうが関西らしさを生かせるという考え方もある。

小規模市町村については財政基盤が弱く、広域連携により周辺の核となる都市が水平補完するという考え方もあるが、それだけでは限界があると思われ、都道府県を廃止するのであれば、都道府県が担ってきた事務や補完機能をどのように取り扱うのか十分議論をする必要がある。道州が補完するとしても広すぎて地域の実情に応じた対応が難しい側面もあり、石田准教授のご指摘のとおり、地域の自主性や多様性を確保していくためにも、この補完機能の確保について、道州内の財政調整のあり方も含め予め基本的な方向性を議論しておく必要がある。

但し、少子高齢化のなかで人口減少に悩まされる市町村のなかには、集落の消滅など厳しい現実に直面しているところもあり、現状のままで、今の機能を果たしていけるかが問わなければならない。より効率的な事務執行に向けた小規模市町村自らの努力が求められるとともに、場合によっては、事務・権限の道州（府県）への集約などの議論も必要なのではないか。

これらは、道州制の制度設計を考える上で欠かせない論点であり、どのような道州を想定するか（多くの事務・権限を行使する集権型の道州なのか、地域間の調整を主に担う調整型の道州なのかなど）によって対応も大きく異なると考えられる。従って、単一の答えではなく、複数のオプションを考えていくということも必要になろう。今後、こうした観点も踏まえ、具体的な政策分野の検討をさらに進めたい。

※ 市域内における全ての地方の事務処理（府県の事務を含む）や、府県税と市税の全ての賦課徴収などを行う。

Ⅲ. 道州制基本法案に対する懸念と指摘

政府・与野党を含めて、道州制の導入を前提に具体的な検討を進めるための動きがあるが、現在明らかになっている「道州制基本法案（骨子案）」（自民党道州制推進本部が平成25年2月に取りまとめたもの。）および「道州制への移行のための改革基本法案」（日本維新の会、みんなの党が平成25年6月21日に衆議院に共同提出したもの。）を対象に、それに対する懸念と指摘について、研究会として次のとおりとりまとめた。

1 道州制基本法案（骨子案） [H25年2月 自民党道州制推進本部]

（以下「法案（骨子案）」という。）

1 基本原則

(1) 地方分権改革の推進の目的を見失わないこと

道州制の検討に当たっては、わが国の中央集権体制を見直し、分権型社会を構築するという本来の目的を見失わないこと。

道州制は、国と地方のあり方を抜本的に見直し、地域のことはその地域の住民が自らの責任で判断・決定する分権型社会の構築をめざして検討を行う必要がある、その導入によって国民福祉・住民サービスの向上につながるものでなければならない。

現状においては、道州制の目的や制度のイメージが関係者間で共有されないままに、主として都道府県の廃止等行政改革の観点から議論されているため、制度導入の目的については十分に議論を行う必要がある。

2 国・道州・基礎自治体のあり方

(1) 国が引き続き担う役割を具体的に明らかにすべき

国、道州、基礎自治体の役割分担については、現在のところ、概念的・抽象的な整理しかなされていない。

法案（骨子案）にいう「国家の存立の根幹に関わるもの、国家的危機管理その他国民の生命、身体及び財産の保護に国の関与が必要なもの、国民経済の基盤整備に関するもの並びに真に全国的な視点に立って行わなければならないもの」とは具体的に何を指すのか。

国から道州へ移譲する事務を個々に明らかにしていくのではなく、政策分野に即して国が引き続き担う役割を具体的に明確にすべきである。

国の役割を口実として国の事務・権限、特に中央府省の担う企画立案機能の地方への移譲が全く進まないことがあってはならない。一方で、地方の役割と称して、本来国の責任で実施すべき事務の執行を地方に押しつけ、財政的な負担を求めるようなこ

とがあってはならない。

また、府省の縦割行政等現行法の枠組みを温存したままで、国の事務の執行権限（出先機関の権限）だけを地方に移譲しても抜本的な改革にはならない。

国と地方の役割分担や、国と地方を通じた統治機構のあり方について、具体的な事業分野、例えば河川管理等の公物管理や義務教育をはじめとした公教育、年金・生活保護等の社会保障分野等において、具体的イメージを示すべきである。

(2) 国全体の統治機構のあり方を見直すべき

「道州制の基本的な方向」として真っ先に「都道府県の廃止」が挙がるなど、議論が広域自治体のあり方のみに終始している。

中央府省や市町村のあり方を含めた国全体の統治機構の見直しが必要である。

中央府省に残る権限や国会が引き続き担う立法権限の範囲を明らかにした上で、中央府省・国の出先機関の解体再編や国会のあり方、基礎自治体の権能や組織なども議論すべき。

中央府省の権限を含め、道州に国の事務・権限を広く移譲するのなら、当然中央府省・国の出先機関の解体再編をはじめ、国の事務執行に係る独立行政法人や外郭団体も含めて国の組織の大幅な見直しが必要となる。

また、道州に大幅な自治立法権を認めるなら、国会の担うべき役割も改めて検証・検討されるべきであり、国会のあり方も見直しの対象とすべきである。

そのうえで、国の機能強化や分権型社会実現の理念についても明確に盛り込むべき。

また、全国で唯一の府県域を越える広域自治体として確実に取組を進めている関西広域連合の実情や仕組みについて十分な検証を行うべきである。

(3) 法案（骨子案）のいう「基礎自治体」とは何か明らかにすべき

法案（骨子案）が、「基礎自治体」という文言を用いる趣旨は何か。

「市町村」を一定の規模を持つ新たな「基礎自治体」に合併・再編することを想定しているのか。

「基礎自治体」は従前の市町村と異なり、その権限を強化することを前提としているのなら、そのための枠組みについて示される必要がある。

現行の市町村を前提とするのであれば、地理的・歴史的・文化的条件などにより、十分な権能を発揮できない団体も生じると考えられ、その補完について検討しておく必要がある。

平成の大合併を経た現状においても、現行の市町村の人口や規模・面積等は多様であり、それをさらに再編しても均一化することは困難である。

また、財政基盤の弱い中山間地域では広域連携にも限界がある。道州が補完すると

しても、道州では広すぎて地域の実情を反映できず、道州内の地域格差が却って拡大する恐れもある。結局は、現行の府県単位で支庁を置くなどの措置が必要になるのではないか。

これら議論の前提として、道州と基礎自治体の役割分担が明らかにされなければならないが、基礎自治体について現行市町村を想定するのであれば、その補完の仕組みの検討もないままに府県を廃止する議論を行うことはやや乱暴にすぎる。

(4) 大都市との関係を明確にすべき

政令市をはじめとする大都市については、特別な制度の適用を含め、道州との関係について明確にすべき。

法案（骨子案）においては、道州制国民会議への諮問事項として、「首都及び大都市の在り方に関する事」が掲げられているが、その検討の方向性や内容が不明確である。

現状において、新たな制度の創設も含めた様々な議論や提言がなされているところであるが、政令指定都市をはじめとする大都市について、そのあり方及び道州制における位置づけ、国や道州との関係について明確にすべきである。

3 自立した道州と基礎自治体

(1) 自治立法権を確立すべき

道州の自治立法権をどこまで認め、併せて国会機能をどう再編するのか。国法と道州・基礎自治体の立法の関係を早急に明らかにする必要がある。
地方の立法権が拡充すれば、国会の役割の見直しの検討を要する。

自治立法権を保障するため、道州の役割・権限や組織について国会が法律を定める場合は大枠に留め、具体的内容については道州議会の立法に委ねるべき。

上記に加え、参議院を地方代表院とし、道州や基礎自治体に係る立法を国会が行う場合には、参議院の議決を要件とすることも検討する必要がある。

国が引き続き担う役割が限定され、これまで国が担ってきた事務・権限を大きく地方に移譲し、その自主性に委ねるなら、道州をはじめとする地方の立法権も大幅に拡充されることになる。これに伴い、国会の機能・役割についても改めて検証・検討されるべきであり、その見直しは必須となる。

(2) 自主執行権を確保すべき

国から大幅に移譲された事務・権限を道州が執行するに当たっては、原則国からの関与があってはならず、自らの判断と責任で行うこととすべき。

道州に大幅な企画立案権が付与されるなら、中央府省の機能・役割も縮小することとなり、その抜本的な再編は不可避となる。

(道州及び基礎自治体の事務執行について)「国の関与は極力縮小する」とあり、国の関与の存在が前提となっている。道州や基礎自治体が自らの事務を執行するに当たっては、自らの判断と責任で行うことが基本であり、原則国からの関与があってはならない。

やむを得ず国の関与が必要な場合であっても、当然ながら必要最小限のものとするべきである。

また、国の役割が限定され、中央府省が担う企画立案権を含め、国から道州へ大幅に事務・権限が移譲されるなら、中央府省の機能・役割は自ずと縮小することになるため、その抜本的な再編は不可避となる。

(3) 自主組織権を尊重すべき

道州や基礎自治体の組織・体制のあり方を国が一律に決めることがあってはならず、道州・基礎自治体自身が多様な形態を柔軟に採用できるようにすべき。

例えば、道州によっては、道州議会を二院制とし市町村代表院を設けたり、道州が政策形成・執行機能を強化するため議院内閣制型の執行体制を採用するなど、道州・基礎自治体自身が組織・体制のあり方を柔軟に選択できる制度とする必要がある。

(4) 自主財政権を確立すべき

国・地方を通じて税収が不足するなかで、単純に道州に税源を移譲するだけで必要な財源が確保できるのか。それぞれの道州が財政的に自立した自治体として、持続可能な仕組みを提示しなければならない。

また、東京をはじめとした都市部に税源が偏在している現状を前提に、道州間や道州内の基礎自治体間で財政力格差を生じさせないよう財政調整のあり方を示す必要がある。

① 基幹税

道州や基礎自治体の基幹税についてどのような税目を想定しているのか、例えば、消費税に代表される偏在性が少なく、安定的な基幹税目を道州へ移譲するなどの方針をあらかじめ示すべき。

「地方も、地域経済の主体として経済的に自立できるようにすべき」とあるからには、それに見合った税制・財政上の措置が必要である。

② 財政調整

財政調整については、東京をはじめとした都市部に税源が偏在している現状を前提に、財政力格差を生じさせないような財政調整の具体的あり方を示す必要がある。道州間及び道州内の市町村間における財政調整を道州自らが担う仕組みを原則とすべきだが、国と地方で一部の税源を共有する場合や、財政基盤が著しく脆弱な道州や基礎自治体が存在する場合等、国と道州間及び国と基礎自治体間の財政調整も検討に含めるべきである。

なお、東京一極集中が相当に進んだ現状では、東京に集中する税収を分配するための特別な制度も必要ではないか。

③ 国の債務・国有財産等の取扱い

国の債務累計が 700 兆円を超え（H24 年度末）、歳入の約半分を公債で賅っている現状において、国の巨額の債務、国有財産（道路、空港、河川等）の移管について、どのような取扱いを考えているか明らかではない。

国の債務を道州制の導入を契機として、全て地方（道州）に付け替えることがあってはならず、国の債務や国有財産のあり方の検討に当たっては地方とも十分協議の上、持続可能な、かつ地方が納得する対応とすること。

また、国からの事務・権限の大幅な移譲に応じて、それに係る特別会計のあり方についても見直しが必要である。

(5) 住民自治のあり方についても考えを示すべき

現行の都道府県よりもはるかに広大となる道州においては、政策決定の過程が住民から見えにくくなり、住民自治が機能しなくなる恐れがある。

また、基礎自治体が従来の市町村より規模・面積が広大になるのであれば、住民の意思を適切に反映できなくなる恐れがある。

行政規模の拡大につれて、民主主義的統制の徹底や、住民の意思をより適切に反映するための対応が必要となるが、法案（骨子案）の基本的な方向等には触れられていない。道州制の導入に伴い、如何に住民自治を充実させていくのか、国としての考え方を示すべき。

そのためには、住民による直接請求の要件緩和や、基礎自治体の議会に地区ごとの委員会を設置するなどの方策も想定できるが、国として最低限保障すべきもの以外は、基本的には道州や基礎自治体の自主的な設計に委ねるべきである。

4 憲法改正も視野に入れるべき

道州は一国の人口・経済規模に匹敵するほど巨大であり、わが国の統治システムを大きく変えるもの。

道州に大幅な自治立法権を認めるなど国・地方を通じた統治機構の改革をめざすためには、例えば、道州制を憲法上に明記する等、憲法改正も視野に入れるべき。

一国の人口・経済規模に匹敵する道州が、憲法に定める「地方自治の本旨」を全うする地方公共団体と言えるのか、憲法上の位置づけについて明確にする必要がある。

仮に道州を憲法上の地方公共団体と位置づけるのであれば、道州の権能や組織等どのような制約がかかるのか、道州の自治立法権の限界はどこまでかなどを明らかにする必要がある。

また、参議院の地方代表院化や、道州における議院内閣制の導入や行政委員会制の採用、大幅な自治立法権の付与等、国・地方を通じた統治機構改革のためには憲法改正を要するものがある。

憲法改正をしない場合、全体で整合性のとれた統治機構改革はできないのではないか。

5 地方の意見を反映した制度設計・手続き

(1) 地方の意見を反映すべき

道州制の制度設計を行うに当たっては、地域における地理的・歴史的・文化的条件を最大限考慮した制度とするため、多様かつ地域の実情に即した地方の意見を反映する必要がある。

道州制の検討に当たって、その具体的イメージや、わが国の行政システム、国民生活のあり方にどのような変化をもたらすかについて、国民の理解が進んでおらず、さらなる国民的議論の喚起が必要であることから、政府において、制度導入の必要性や現行制度の問題点も含め分かりやすく示すべき。

加えて、地域における地理的・歴史的・文化的条件を最大限考慮した制度とするため、多様かつ地域の実情に即した地方の意見を反映する必要がある。

特に、道州の区域や事務所の位置などについては、当該地域の十分な意見の反映が必要になる。

このため、道州制国民会議が設置される際には、全国で唯一の府県域を越える広域自治体であり、広域行政課題への対応実績がある関西広域連合の道州制国民会議への参画を可能にすること。

(2) 先行的取組として広域連合に国出先機関を移管すべき

わが国の統治機構を抜本的に見直すことから、まず十分な議論を尽くすことが必要である。

一方で、道州制の検討を理由に地方分権改革を停滞させてはならず、関西広域連合などの特別地方公共団体への国出先機関の移管を内容とする法律案を早期に国会に提出し、その成立を図ること。

道州制国民会議における3年以内の答申を含め、5年を目途に検討することとされている。わが国の統治機構を抜本的に見直し、教育や社会保障をはじめ、わが国の内政に係る制度全般を大幅に改変しかねないことから、十分に議論を尽くす必要があるとともに、段階を踏んだ取組も検討してよいのではないか。

道州制の検討が進まない限り地方分権改革が進まないことがあってはならず、道州制の下では、国出先機関は廃止され、その事務は道州又は基礎自治体に移譲される前提であることから、先行的取組として国出先機関の広域連合への移管に取り組むべき。

2. 道州制への移行のための改革基本法案 [H25年6月 日本維新の会・みんなの党]

(以下「改革基本法案」という。)

国の府省及び地方支分部局の改廃や、道州の行政組織における自主決定権について盛り込むなど、自民党の法案（骨子案）とは異なる主張が含まれている。

しかしながら、国の事務、特に内政の分野において、国が引き続き担う事務が具体的に明らかでないことをはじめ、道州制に係る重要事項や制度設計の詳細については、道州制国民会議での調査審議に委ねられており、この点は自民党の法案（骨子案）と相違はない。

従って、改革基本法案に対しては、道州制国民会議に委ねられた道州制の重要事項について、自民党の法案（骨子案）と同様の指摘をせざるを得ないが、さらに次の2点について付記しておく。

(1) 市町村の補完だけでなく、その事務や組織も地方の判断に委ねるべき

改革基本法案では、「市町村」は現状の規模や能力を前提に、従来の事務に加え、都道府県の廃止に伴い移譲される事務を担うものとされている。また、単独でこれらの事務処理が困難な市町村がある場合、道州が「市町村の規模の適正化」や「事務処理の共同化」など必要な措置を講ずることとされている。

こうした市町村の補完の枠組みだけでなく、関西の事情に合った制度設計が可能になるように、市町村の事務・権限の内容や組織を含め、道州内の自治制度については各道州及びその市町村における自主的判断に委ねるべきである。

(2) 自主財政権の確立について、実現可能なあり方を示すべき

税源の確保、課税自主権の行使を含む税制の抜本的見直しや、道州間・道州内の財政調整は規定されているが、その具体的な制度設計にあたっては、東京をはじめとした都市部に税源が相当偏在していることを前提に、実現可能なあり方を示す必要がある。

IV. 今後の検討に向けて

1. 道州制の検討に当たっての留意点

少子高齢化、グローバル化の進展や東京一極集中など日本の社会情勢が変化する中、我が国が行財政制度を含め様々な改革を求められていることに疑いはない。しかし、広域自治制度をはじめとした統治機構の改革に当たっては、住民や地域の事業者の視点から、持続可能な発展を目指すような自治型、分権型の改革とするべきである。特に道州制導入については、我が国のかたちを大きく変える改革であるが、その検討に当たっては、行革ありきではなく、地方自治や分権を充実させていくことを第一に置き、その中で行革も同時に達成ができる、つまり分権が行革に結びつくという視点に立つ必要がある。

こうした地方分権改革の視点を踏まえ、今後、道州のあり方を考え、また政府、与党における道州制の検討をチェックしていくためには、次のような点に特に留意すべきである。

- ① 道州制の導入、中央政府や市町村を含む統治機構再編の「大義」、何のための改革なのかを再度明らかにすべきである。
- ② 仮に府県に代えて道州を設置するとして、その目的は具体的に何なのか。現行の府県制の限界は何かを明確にする必要がある。
- ③ 仮に道州制を導入するとして、次の点は絶えず問わなければならない。
 - ・ 道州が何もかも（ex.中央府省の一部の権能に加え、現行の国出先機関の事務と府県の事務の大半を）実施するような集権、集中型の道州を想定するのか。それは極めて大きな権能をもった道州の出現を想定することになるが、検討されている道州の組織や体制、市町村との関係のあり方等は、それと整合がとれているのか。
 - ・ 巨大な集権型の道州は、分権の推進や一極集中を避ける観点からあり得ないとするなら、それではどういう分権、分散型の道州があるのか。また、分権型道州に応じた柔軟な事務執行方法（国や市町村との関係、調整のあり方等）とは何か。
- ④ 国民・住民のための統治の仕組みをどう作っていくのか。国民・住民にとってより良い結果をもたらし得るかという観点から、国と地方の役割分担やガバナンスのあり方などを選ぶべきであり、その中で地方分権・自治をどこまで全うできるかを考える必要がある。その際、地域の自己決定・自己責任を大前提とするなら、住民自治を如何に充実させるかという点が特に重要となる。
- ⑤ 国、道州（広域行政）、基礎自治体、身近な地域の自治の役割をもう一度確認する必要がある。むしろ、国や基礎自治体の担うべき役割やあり方を具体的に求める中で、道州の姿も自ずと明らかになる。

- ⑥ 小規模市町村の補完をどうするのか、大都市の位置づけや道州との関係はどうあるべきか。これらに単純な回答はなく、複数のオプションを想定すべきである。
- ⑦ 当然、事務・権限等の移譲とあわせて財源措置が必要であるが、現在の日本の経済情勢からいえば、再分配を適正にしていくような財政調整機能を各レベルで垂直的かつ水平的に整える必要がある。
- ⑧ できるだけ分かりやすい形で情報を住民に提供していくため、具体的な政策分野に即した道州制の姿とともに、メリット・デメリットを含め情報提供していくべきである。

2. 研究会の今後の検討方向

これまで四つの政策分野（河川管理、産業振興、インフラ整備、森林保全）を取り上げ、国・広域自治体・市町村が担う役割やそれぞれの関係、また広域自治体のガバナンスのあり方などを議論し、簡単ではあるがその望ましい姿（イメージ）についても検討を拡げてきた。また、大都市および小規模市町村と道州の関係についても取り上げた。

そのなかで、圏域（道州）を単位として地方自ら政策遂行のための基本的なビジョン（計画）を策定できる権限を持ち、その実現に係る業務は広域自治体（道州）が全て担うのではなく、市町村や民間を含む様々な主体が担い、道州はそれらの総合調整を行うというあり方も考えられるのではないかという意見もあった。

今後は、これまでの議論を深めるとともに、具体的な政策分野として、府県民生活により直接的な影響があるナショナル・ミニマム（社会保障や教育など）に係る分野や税財源・財政調整などについても検討を加えたい。

さらに、可能であれば次のような点についても、議論の対象を拡げていきたい。

- ① 関西は地理的・文化的にも特色があり、関西の事情にあった広域自治制度とは何か。逆に、関西にとって「これだけは困る」というような道州があるか。
- ② 関西の提案が、単に関西の住民や事業者のためだけでなく、日本や世界に対していかに貢献できるかという視点で制度構想の意義を打ち出せるか。

こうした議論を通じて、できれば国や市町村との関係やガバナンスのあり方といった観点から、道州をはじめとした広域自治体の様々な想定し得るバリエーションについても最終報告で示していきたいと考えている。

また、政府・与野党における道州制の検討に係る動きを注視しつつ、適宜、それに対する分析や指摘も引き続き行って行く。

