

道州制のあり方について (最終報告素案)

関西広域連合 道州制のあり方研究会

平成 26 年 1 月 20 日

目 次

I. はじめに

道州制のあり方研究会の設置の経緯	1
------------------	---

II. 研究会の検討の方向性

1. 道州制の議論の背景	2
2. 研究会の基本的な考え方	2
3. 検討経過の概要	4

III. 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	9
3. インフラ	13
4. 森林保全	17
5. 農業政策	21
6. 義務教育	25
7. 社会保障（生活保護制度）	29
8. 社会保障（医療制度）	33
9. 警察制度	37
10. 税財政制度	40
11. 大都市と小規模市町村	43

IV. 道州制のあり方について

1. 従前型の道州制のイメージと課題	46
2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ	53
3. まとめ（P）	59

V. 道州制基本法案に対する懸念と指摘

1. 道州制基本推進法案（骨子案） [H25年10月 自民党道州制推進本部] … 62
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] 68

VI. 結びにかえて（P）

…………… 69

（別冊）参考資料

1. 研究会の概要
2. 研究会配付資料（抜粋）
3. 道州制基本推進法案（骨子案） [H25年10月 自民党道州制推進本部]
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]

I. はじめに

道州制のあり方研究会の設置の経緯

(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。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。

しかし、平成24年12月に誕生した自民・公明両党による現政権では、そ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、道州制基本法案（後に道州制推進基本法案）の国会への提出を目指していることから、新たな対応を迫られることとなった。

(道州制のあり方研究会の設置)

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・問題点等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、平成25年3月にこの「道州制のあり方研究会（以下「研究会」という。）」を設置した。

研究会では、約1年という短い期間であったが、8人のゲストを招聘し、10回以上に及び会合を重ねてきた。その研究成果をここにまとめるものである。

道州制のあり方研究会

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

Ⅱ. 研究会の検討の方向性

1. 道州制議論の背景

道州制については、戦前から政府の調査会などで議論されているが、その目指すところは必ずしも地方分権改革ではない。しかし、平成 18 年の第 28 次地方制度調査会の答申では、「人口減少・超高齢化社会の到来やグローバル化の進展など時代の潮流に適切に対応するとともに、将来に向けた創造的発展を図るための改革を推進する上で地方分権の視点を欠かすことはできないことから、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」としている。

また平成 19 年には、内閣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 年には、人々のより身近な場において地域に適した決定と執行ができる新しい国のかたち、すなわち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。

さらに同年、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、中央集権体制と東京一極集中の是正、地域国際競争力の強化、財政効率化などを目的として、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。

このように最近の道州制議論の背景には、

- ①少子高齢化に伴う人口減少という社会構造の変化
- ②低成長経済や財政の危機的状況を踏まえた成長戦略の見直し
- ③市町村合併に続く広域自治体改革の模索
- ④資源配分の効率化を可能とするような構造改革の必要性

などがあると言えよう。

2. 研究会の基本的な考え方

これまでから、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、国の権限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。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、農業政策、また国民生活により直接的な影響があるナショナル・ミニマム（義務教育、社会保障）

など内政の分野から選択し、さらに大都市及び小規模市町村と道州の関係や税財政制度なども取り上げた。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、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こととした。

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たからである。

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した。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たところである。

<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。

3. 検討経過の概要

研究会のこれまでの検討経過は以下のとおりである。

会合	議題	ゲスト	連合委員会・連合議会
第1回会合 (H25/3/23)	①検討の方向性およびスケジュール ②河川管理を通じた論点	中村・滋賀大学環境総合 研究センター特任教授	
第2回会合 (H25/4/22)	①産業振興、インフラ整備、森林保全を通じた論点 ②「道州制基本法案(骨子案)」の問題点等		
第3回会合 (H25/5/20)	①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 ②道州制基本法案(骨子案)の問題点等(2回目)	佐々木・中央大学教授 石田・徳島大学大学院准 教授	H25/5/23連合委員会との意 見交換
第4回会合 (H25/6/17)	①道州制のあり方について(中間報告案)		H25/6/22連合議会・広域行 政システムのあり方検討部 会との意見交換
H25/7/10	道州制のあり方について(中間報告)【資料提供】		
第5回会合 (H25/7/22)	①関西における大都市および小規模市町村を 通じた論点 ②義務教育を通じた論点		
第6回会合 (H25/9/9)	社会保障(生活保護制度、医療制度)を通じた論点	木村・自治体国際化協会 理事長 熊木・厚生労働省生活困 窮者自立支援室長	
第7回会合 (H25/10/21)	①農業政策を通じた論点 ②警察制度を通じた論点	宮崎・京都府立大学大学 院教授	
第8回会合 (H25/11/18)	税財政制度を通じた論点	林・関西学院大学教授	
第9回会合 (H25/12/18)	税財政制度を通じた論点(2回目)	沼尾・日本大学教授	
第10回会合 (H26/1/20)	道州制のあり方について(最終報告素案)		
第11回会合 (H26/2 予定)	道州制のあり方について(最終報告案)		
H26/3 予定	道州制のあり方について(最終報告) とりまとめ		(H26/3 予定) 連合委員会(連合議会)報告

なお、検討においては、地域分権改革を進めるという立場から、次の4つの視点を持ち続けるように心がけた。すなわち、

- ①地域がその課題に対し、自らの意思で解決策を選択できるようなあり方を目指す
- ②地域の選択を広域で支えるような体制をつくること
- ③意思決定に市町村の意向を反映させる仕組みを設けること
- ④住民ガバナンスを向上させること

である。

Ⅲ. 具体的な政策分野に即した検討

1. 河川管理

(1) 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。従来の河川管理のあり方を変え、環境生態系の観点から利水・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がある。
- ・ 道州のような広域自治体はあらゆる権限を抱え込んで自ら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」に示された「水循環基本計画」は参考になる。水系毎、水の循環単位毎に計画を作成し、河川管理に係る個別の制度や事業などを基本計画のなかで最も有効に組み立てていく仕組みになっている。さらにはこの計画を実行する中で、課題を見出し計画は修正されていく。
- ・ 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。
- ・ 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・市町村に一方的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かが重要。

③税財源・財政調整のあり方

- ・ 神奈川県事例として、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。同じことを流域のなかでやろうとすると、コスト負担（分担）の問題となり、相当困難な調整事案に発展してしまう。流域全体の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。

(2) 河川管理に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

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）が求められている。

現行では、国がいわば業務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。（図表 1-1）

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るのではないかと考えられる。

(望ましい姿イメージ)

流域毎に森林、水田、まちづくりなど関係分野を横串し、地方が自ら計画を策定、実施する統合的流域管理を実現する。

国の役割は、各分野及び統合的流域管理に係る基本方針の策定などにとどめ、基礎自治体等の参画のもと広域自治体が統合的流域管理のための基本計画を策定し、その計画に沿って各々が役割分担して事業を実施する。

その際、国の関与は最低限とすることが必要で、地方自らが民主的なガバナンスのもと、各分野を統合することで、より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る。（図表 1-2）

(広域自治体の具体的な枠組み)

このときの広域自治体の具体的な枠組みについては、広大で強力な道州を想定することもできるが、地域住民自らが積極的に河川管理に関わるという観点からは、道州のような広域自治体はあらゆる権限を自ら執行するのではなく、できるだけ基礎自治体を尊重し、主に様々な主体の取組を調整するというあり方も考えられる。

また、広域自治体の区域については、流域単位を基本とすることから、例えば琵琶湖・淀川流域であれば、滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、三重県の一部を加えるという枠組みが考えられる。

さらに、複数の流域を包括する大きな道州を想定するのではなく、水系毎に流域府県や市町村で構成する連合組織を設置するようなあり方も考えられる。

河川管理に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

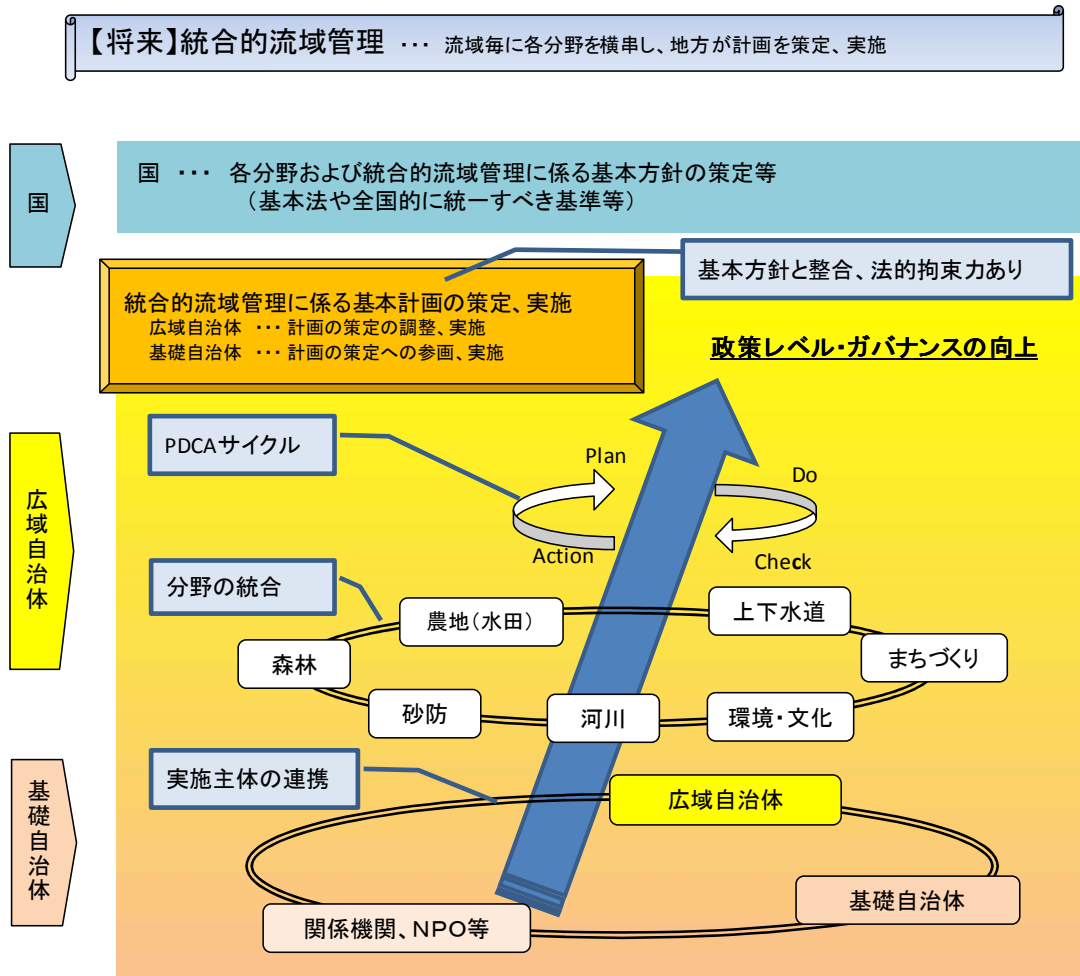
【現状】縦割り行政 … 分野毎に縦割りで、国の一定関与のもと、国・府県・市町村が役割分担

	河川	砂防	森林	農地(水田)	上下水道	まちづくり	環境・文化
<p>国の関与 (認可・協議・補助等)</p>	<p>国</p> <ul style="list-style-type: none"> ○河川法の制定 ○基本方針の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○砂防法の制定 ○砂防設備を要する土地等の指定 	<ul style="list-style-type: none"> ○全国森林計画・森林整備保全事業計画の策定 ○保安林(国有林等)の指定 	<ul style="list-style-type: none"> ○土地改良長期計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○下水道法の制定 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画法の制定 	<ul style="list-style-type: none"> ○湖沼水質保全基本方針の策定
	<p>府県</p> <ul style="list-style-type: none"> ○一級河川(直轄区間)の整備計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○一級河川(指定区間)の整備計画の策定、実施 ○二級河川の整備計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域森林計画の策定 ○保安林(民有林)の指定 ○保安施設事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○国営土地改良事業計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○流域別下水道整備総合計画の策定 ○流域下水道事業計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画区域の指定 ○都市計画の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ○湖沼水質保全計画の策定、実施 ○生物生息空間の回復、外来種対策等 ○産業廃棄物の処理 ○教育、生涯学習
	<p>市町村</p> <ul style="list-style-type: none"> ○準用河川の、普通河川の管理等 	<ul style="list-style-type: none"> ○砂防指定地の行為規制・監視等 ○砂防設備の管理等 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村森林整備計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○市町村土地改良事業計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○公共下水道事業計画の策定、実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○都市計画に関する基本的な方針の策定 ○都市計画の決定 	<ul style="list-style-type: none"> ○一般廃棄物の処理 ○教育、生涯学習

【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。

河川管理に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



【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) 研究会での議論のポイント

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。
- ・ 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計画などと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。

(2) 産業振興に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

例えば産業クラスター支援においては、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（図表 2-1）。国の権限・財源等を一定の圏域を包括する広域自治体へ移譲することで、こうした課題を克服し、省庁間の壁や府県境を越えた、より業種・分野本位のネットワーク形成や、地域特性を活かした施策をより総合的に実施することが可能となるのではないかと。

(望ましい姿イメージ)

このため国の役割は、国家的成長戦略の策定や高度な基礎研究の推進などにとどめ、広域自治体が圏域全体の統一的な成長戦略を自律的に策定し、それに基づき総合的かつ一体的な施策展開ができることが望ましい。

その際、可能な限り関連する国の権限や財源等を地方へ移譲することが必要であり、具体的な施策展開を地方の創意工夫に委ねることが重要である。

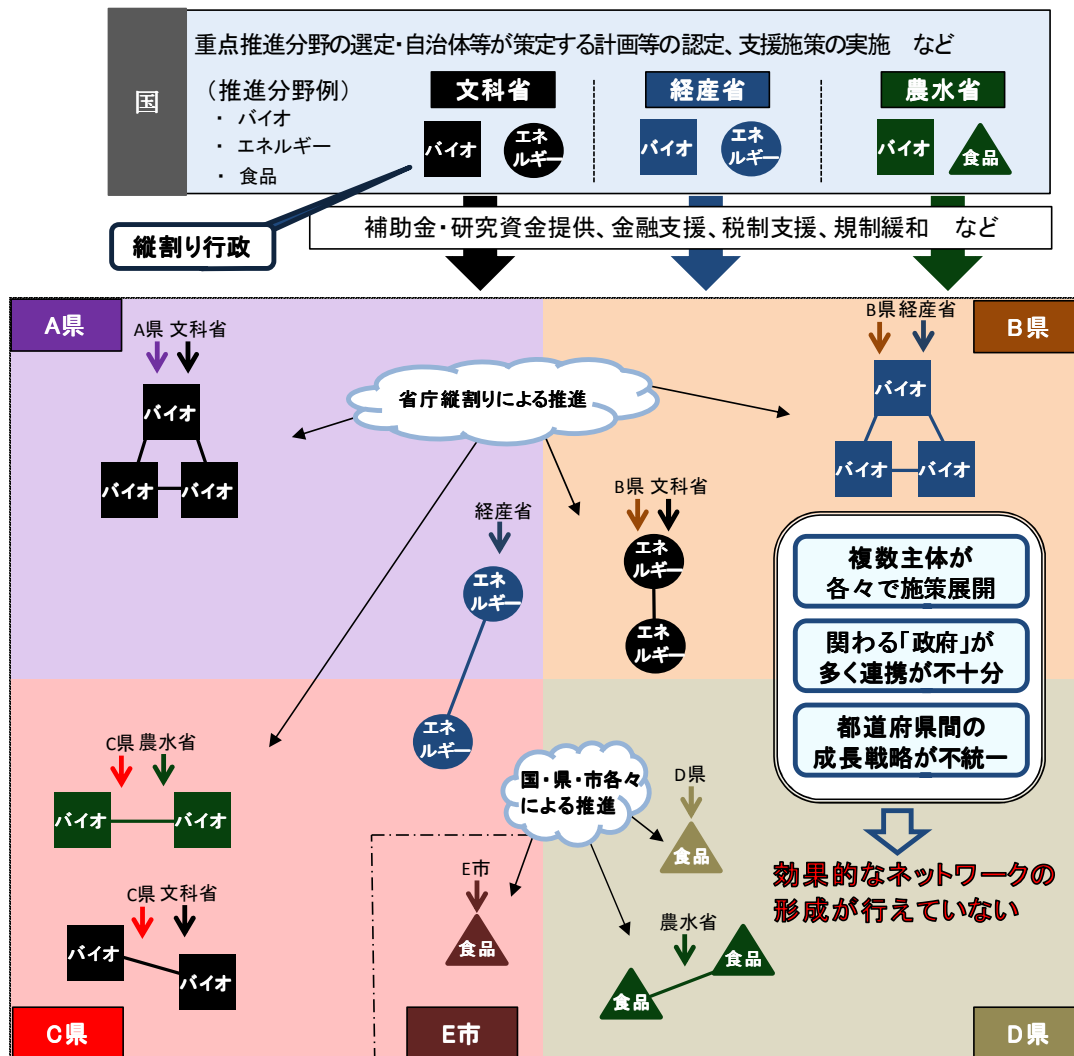
国が策定する成長戦略との整合を図る仕組みは勿論、市町村の施策との整合を図るため道州の意思決定に市町村の意向を反映する仕組みを取り入れる一方、道州の決定に実効性を持たせることが必要である。(図表 2-2)

(広域自治体の具体的な枠組み)

このときの広域自治体の具体的な枠組みについては、広大で強力な道州により一体的な施策を展開していくことが一般に想定されるが、伝統的産業への支援、地場産業の振興など市町村の裁量に委ねる方が良い政策課題や業種などもあり、課題や業種ごとに事業実施の枠組みを組み替えて、道州は全体の調整を担うというあり方も考えられる。

産業振興に係る国と地方の役割分担の現状【産業クラスター支援の例】（イメージ）

【現状】 複数の主体（国・府県・市町村）が各々産業施策を実施



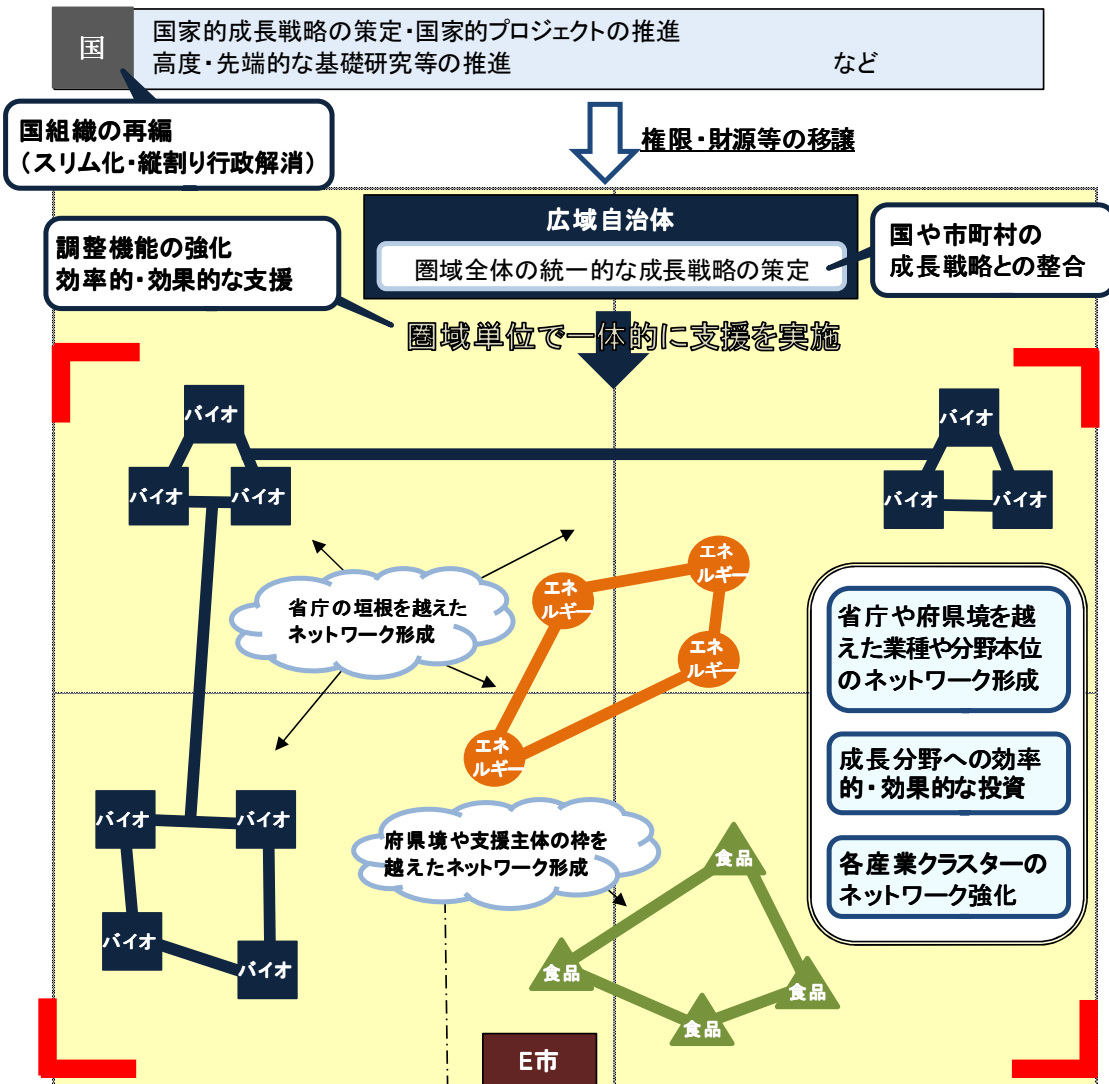
※本イメージ図は省庁や県域等による縦割り・横割りを簡易に例示したもの

【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関わらず、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。

産業振興に係る望ましい広域自治体の姿【産業クラスター支援の例】（イメージ）

【将来】 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ネットワーク形成を支援



【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) 研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担等

- 圏域（道州）単位で相当の部分を担うのであれば、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である。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、道州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である。
- 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ので、国レベルで管理すると想定されるものとの関係まで踏み込んで考えるべきではないか。
- 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となる。財源の問題はあるが、カネさえあれば誰がするかは別にして進捗していくもの。
- 維持管理や大規模修繕と新設は別に考えることもできる。
- ビジョンだけであれば、今の広域連携でもつくれる。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。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、現状と変わらない。
- 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がある。（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。）

②税財源・財政調整のあり方

- 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。
- 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。

(2) インフラ整備に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

インフラ（道路、鉄道、港湾、空港）毎に、各関係法律に基づき、国、都道府県、市町村が役割分担するという縦割り行政になっており、横断的な整備や一体性の確保に課題がある。

また、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、都道府県や市町村の意見を十分反映した、交通ネットワークの総合的なプランニングとしては不足が

あるのではないか（図表 3-1）。

交通インフラの整備は、それぞれの地域における経済・観光振興、雇用創出、環境負荷などに大きなインパクトを与えるものであり、また、国と地方での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望ましい。

しかし、道州のような広域自治体が全国的なネットワークから末端に至るまで全て整備をするというのは合理的には考えられず、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にも配慮した仕組みが求められる。

（望ましい姿イメージ）

すなわち、国は全国単位で骨格部分の調整を行い、広域自治体はそれに沿って、圏域内の総合的なプランニングとともに、自ら広域インフラの整備を行う。但し、プランニングには基礎自治体の意見の反映や民間との連携が必要であり、また広域自治体は必要に応じて基礎自治体が担う地域インフラの整備を補完する。（図表 3-2）

（広域自治体の具体的な枠組み）

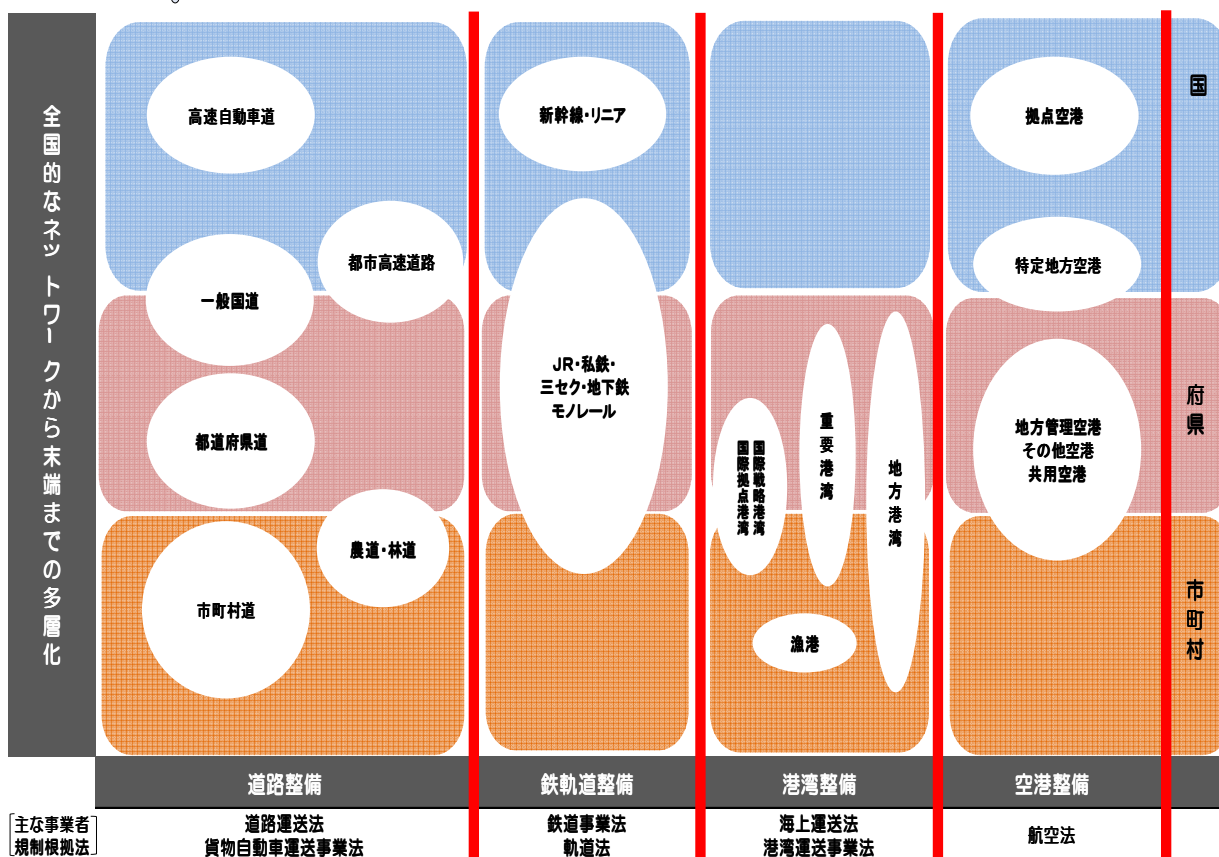
このときの広域自治体の具体的な枠組みについては、国には一定の機能が残るため、あらゆる権限を自ら執行するような広大で強力な道州というより、むしろ国、基礎自治体と調整しつつ、圏域全体のプランニングをまとめ上げる企画立案機能を中心とした調整型の枠組みが考えられる。

特に、関西は4つの指定都市の都市圏が連担している人口 2,000 万人を超える巨大な圏域であり、首都圏と並んで我が国の双眼構造を担うべきエリアであることから、そうした地域の特性を十分に踏まえ、国と調整しながら主体的にプランニングしていくことが求められる。

このとき、主要インフラの整備には多額のコストを要するため、例えば、一般国道や都道府県道の管理において新築や改築と、維持管理を分け、それぞれを広域自治体と基礎自治体で役割分担するようなあり方も検討されてよい。また、整備に係る事業執行は広域自治体と関係する市町村などで構成される別法人に委ねるようなあり方なども可能であろう。

インフラ整備に係る国と地方の役割分担の現状（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

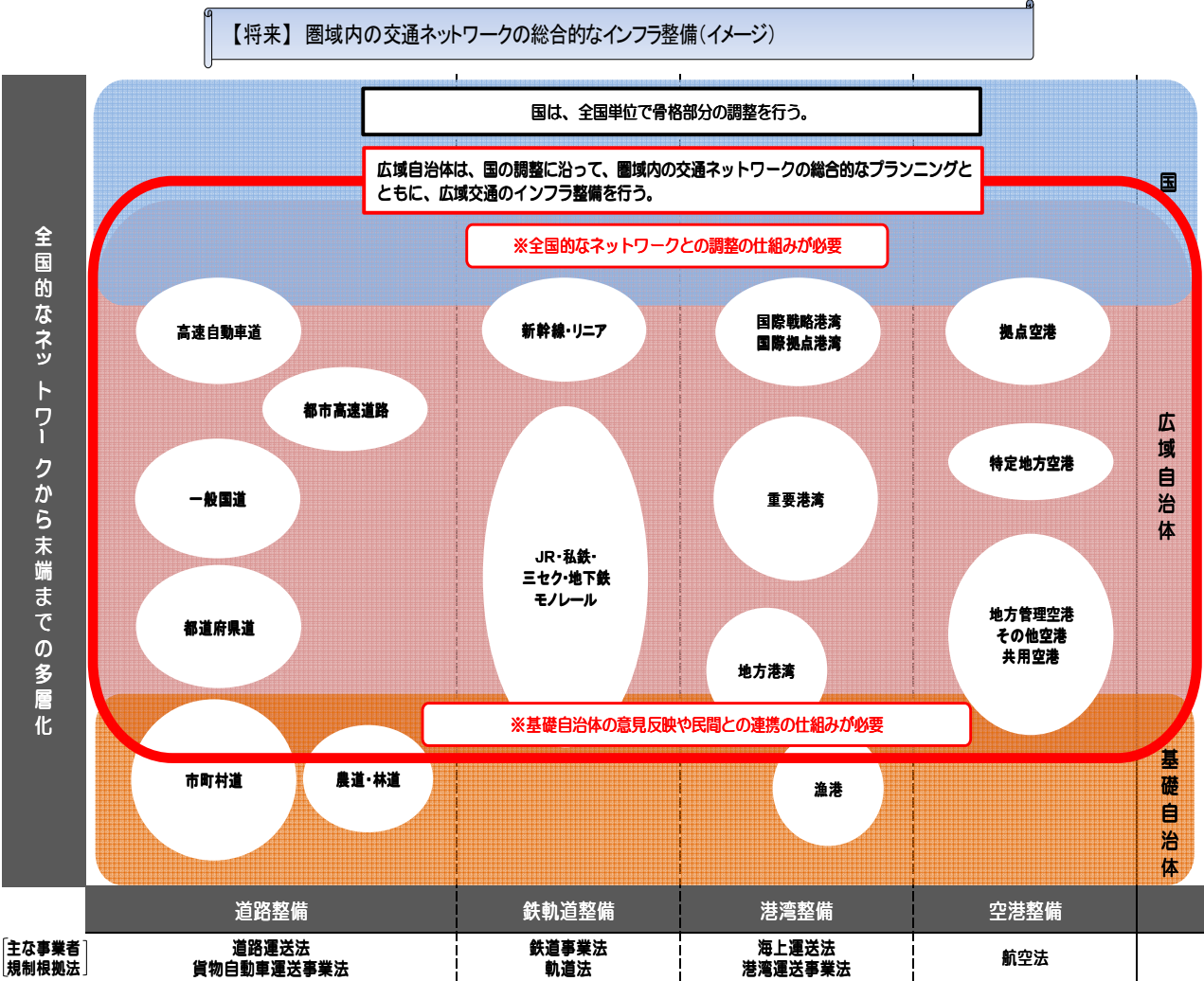


【課題】

- 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来たきらいがあり、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ランニングを欠くと思われる。
- ※対象：道路、交通安全施設、鉄道、空港、港湾、航路標識、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、民間事業会社（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。

インフラ整備に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）



- 【メリット・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) 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、自然公園に係るもの等がある。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のを想定する中で、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、これまで十分なされていない。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。強大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うが、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。

(2) 森林保全に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

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。

この対策として、各省庁や地方自治体が林業経営・森林保全のための補助金などの支援策を講じているが、そのメニューが実施主体や対象山林により細分化しており、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。また、森林保全についても、森林法のほか、自然公園法、鳥獣保護法により農林水産省、環境省、府県が行為規制を実施しており、地域全体を考慮した規制となっていない。また、府県域では流域の上下流が完結せず、受益者である下流の住民が上流の森林保全の負担をまぬがれている可能性がある。

(図表 4-1)

(望ましい姿イメージ)

国の関与は、防災、水源かん養、CO₂吸収など公益機能向上の観点から目標・基準を設定するなど最低限に留め、広域自治体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中山間地域振興のあり方全体を担う。

また、自然保護のための行為規制を含む土地利用のあり方においては、特に保護すべき自然環境及び希少野生動植物について国が基本的な方針や基準を設定したうえで、地域の実情に通じた地方にできるかぎり管理を委ねる。(図表 4-2)

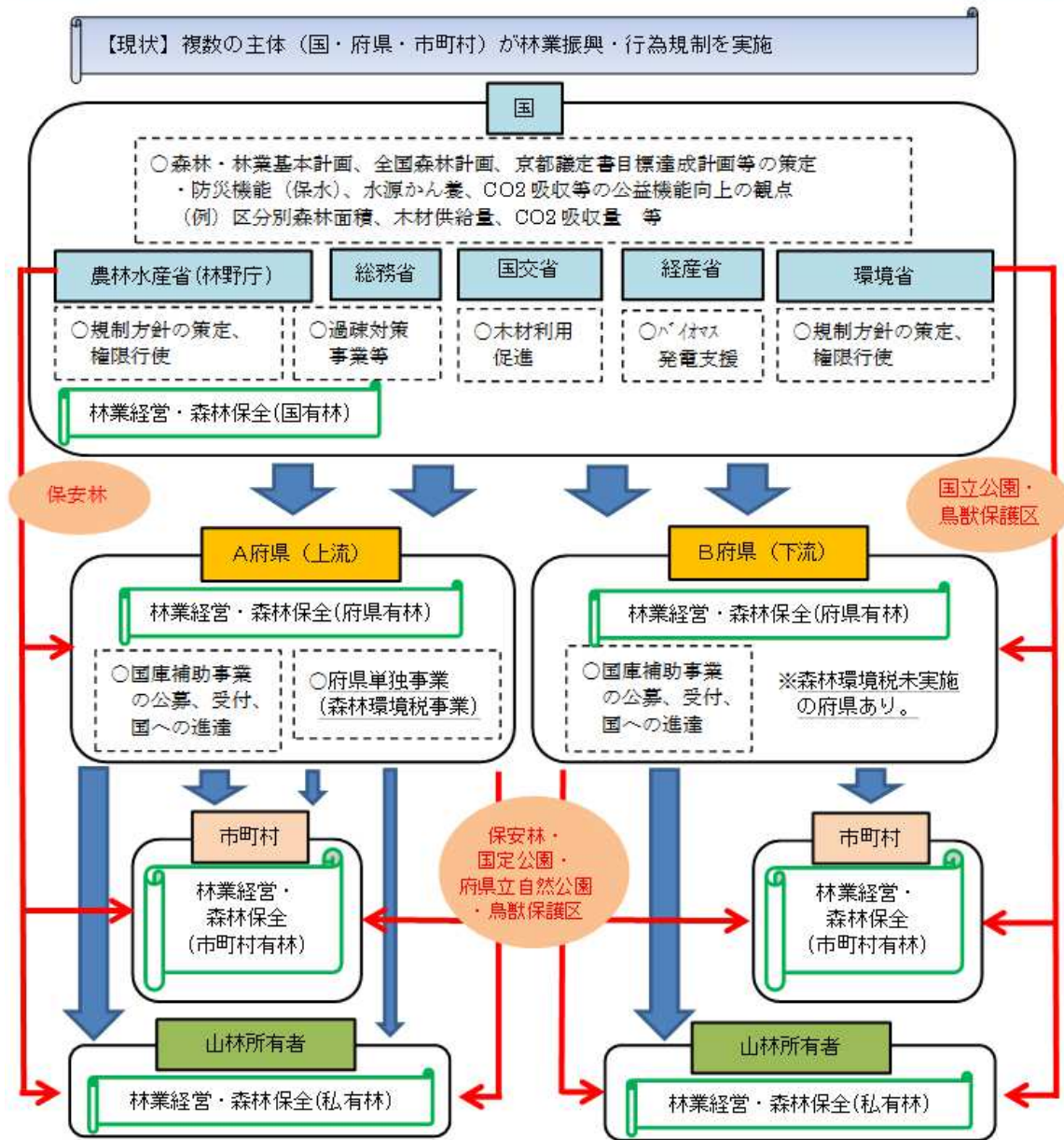
(広域自治体の具体的な枠組み)

一つの広域自治体としての道州を考えると、現行の府県境を越えた地域振興策を講じやすくなり、また、上下流の利害調整も道州内の意思決定により迅速に可能となるが、一方で、人口の多い下流域の住民意思のみが施策に反映する恐れもある。後者の弊害を緩和するため、できるだけ基礎自治体を尊重し、民間団体を含めた様々な主体の取組を調整するというあり方も考えられる。

また、道州に代えて水系毎に複数の府県や市町村による連合組織を設置するようなあり方は、上中流に位置する自治体の意思を反映した施策を展開できる可能性があるが、利害調整に時間とコストを要する恐れがある。

いずれの場合も、動植物の生態系は行政区域を越えて広がっているため、隣接する圏域との調整を行う方策は引き続き必要となる。また、広域自治体が開発と自然環境保護を担うことで開発が優先される懸念があるのであれば、第三者機関による監視体制等を考慮する必要がある。

森林保全に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

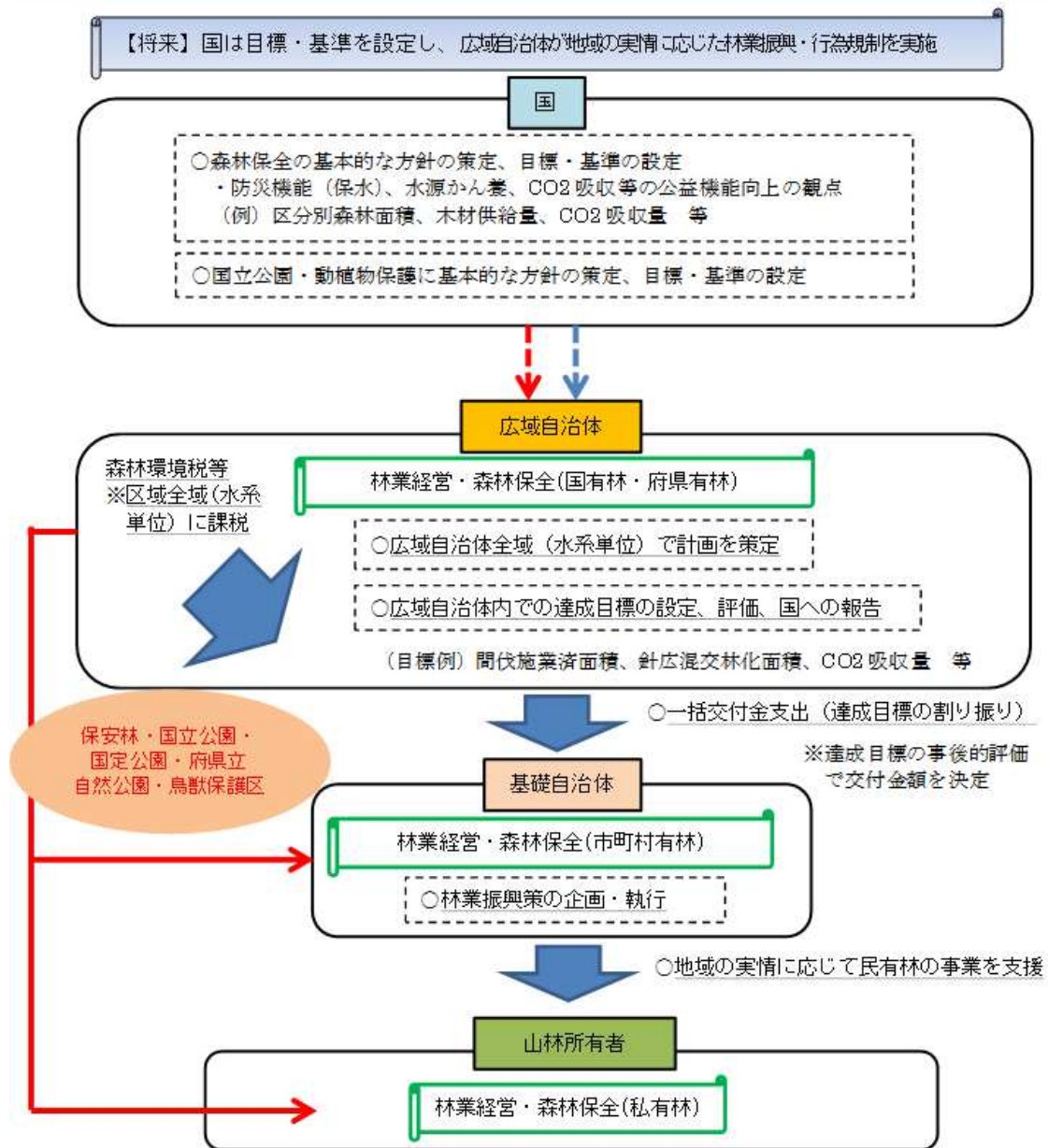


【課題】

- 支援（補助）事業は、目的に応じて各省庁が個々に実施しており、山林所有者にとって分かりにくい。
- 国有林の管理・経営は林野庁が所管し、森林管理局及びその下部組織の森林管理署が実施。輸入木材との競争もあり、巨額の累積債務が発生している。
- 伐採等の行為規制については、林野庁が保安林の、環境省が国立公園・鳥獣保護区等の規制を実施。府県も同様の規制を実施しており、地域全体を考慮した規制となっていない。

※ は補助金・交付金等の資金の流れを、 は伐採等の行為規制を示す。
いずれも省庁や県域による縦割りを簡易に例示したもの。

森林保全に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）



【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広域自治体への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、事務執行を広域自治体に一元化。

5. 農業政策

(1) 研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担

- ・ 関西は、多様な農産物を生産しており、他のブロックと比べると農業に関して各府県の個性が強く、道州が農業政策を担う場合でも、府県レベルの役割やそれを担う主体は引き続き必要である。
- ・ 農業は水系単位で様々な分野とつながりがあることから、自然生態系の循環を踏まえ総合的に政策展開を行う必要がある。関西の場合、府県を跨がる水系（自然生態系）と府県内でほぼ完結するものがある。
- ・ 中山間地域において過疎化、高齢化による限界集落が広がっていることが課題であるが、農業・農村政策だけでは解決が困難となっている。農村ビジネスや観光で持続可能な農村集落を形成しているところもあるが、農業・農村政策だけでなく、あらゆる対策が必要。但し、それは現在の府県でも実施可能である。
- ・ 道州は府県に代わる行政単位として機能するか。府県は残して関西広域連合のような体制において関西の農業を展開していくというやり方もある。
- ・ 環境保全型農業、ブランド化、都市農村交流などについては、道州規模で統一に行った方が政策効果を期待し得るものもある。
- ・ 道州が一律の農業政策ではなく、地域毎の個性を活かした農業政策を維持できるかとの懸念もある。また、農家のサポートを行っていくには、道州では広域的すぎることから、市町村の機能を強化していく必要がある。
- ・ 地域ごとの個性というものがあるなかで、形成すべき政策によって担うべき主体は異なってくる。
- ・ 道州は、旧来型の行政機構や区域にとらわれた多くの事務・権限を抱え込むようなものではなく、特定の政策分野に限定した柔軟な広域連携が組めるような調整機能を担うものが望ましい。

②その他

- ・ 国は優良農地を中心に農地を守りつづけたいと頑なに言うが、地方は中山間地域を維持していくため、新規居住者の受け入れなどが必要で、その際に農地転用が問題となるケースもあることから、農地転用についてはできるだけ柔軟な対応が望ましい。
- ・ 農業基本法が改正され、地域の独自性は出てきたが、国の権限は維持され、全国一律の農業政策の根幹は変わっていない。

(2) 農業政策に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

農業は、地域によって多様であり、より地域毎の個性を活かした効果的な農業政策を展開できるようにすることが重要であるが、それに加え河川、森林、環境、まちづくりなどの様々な関連する分野を含め、より総合的に行えるようなことが望ましい。

しかし現行では、一部で地方の創意工夫による独自施策の展開もなされているものの、依然、農林水産省を中心とする縦割りの全国画一的な視点から施策推進がなされていて、必ずしも地方の裁量が十分に活かされていない。(図表 5-1)

(望ましい姿イメージ)

このため国は、食料安全保障(検疫、農家の所得保障、農地確保等)の観点から全国的な統一性を必要とする政策課題について、基本的な制度設計を行うなどの役割に止め、具体的な農業振興策は大きく地方の裁量に委ねることが望ましい。

また農業振興策などの最適な責任主体は地域により異なるが、基礎自治体の役割も大きいことが想定されることから、広域自治体と基礎自治体の間で十分に調整を行い、互いの意思決定に整合がとれるような仕組みの確保が求められる。(図表 5-2)

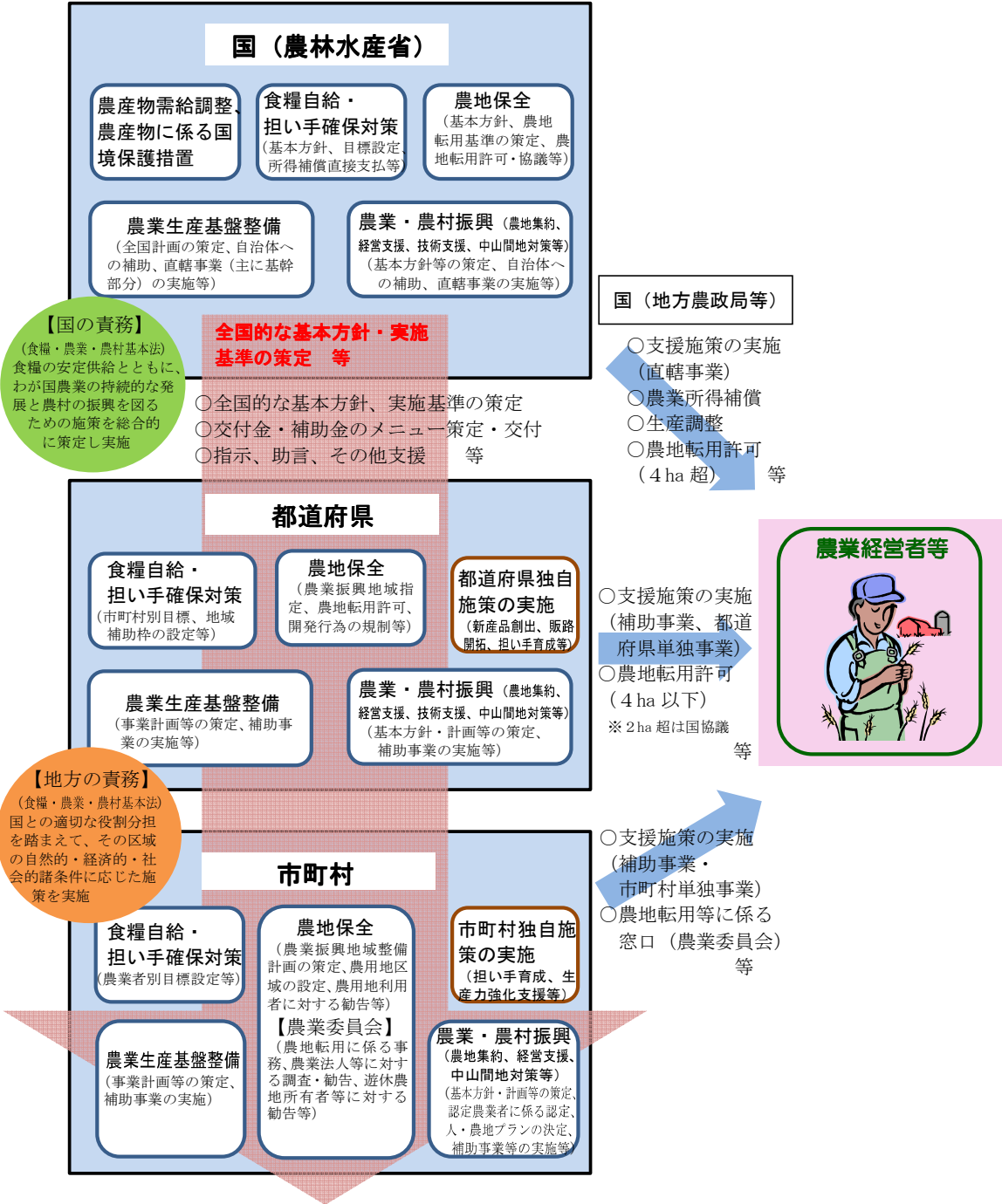
(広域自治体の具体的な枠組み)

このときの広域自治体の具体的な枠組みについては、広大で強力な道州を想定することもできるが、その場合、各地域の特色を汲み取りにくいという側面がある。

特に、関西の農業は、府県ごとに多種多様であり、基礎自治体への補完を効果的に行うという観点からも、府県を併存させ、府県と基礎自治体で担うというあり方も考えられる。

農業政策に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

【現状】国による縦割りの全国画一的な視点による施策展開



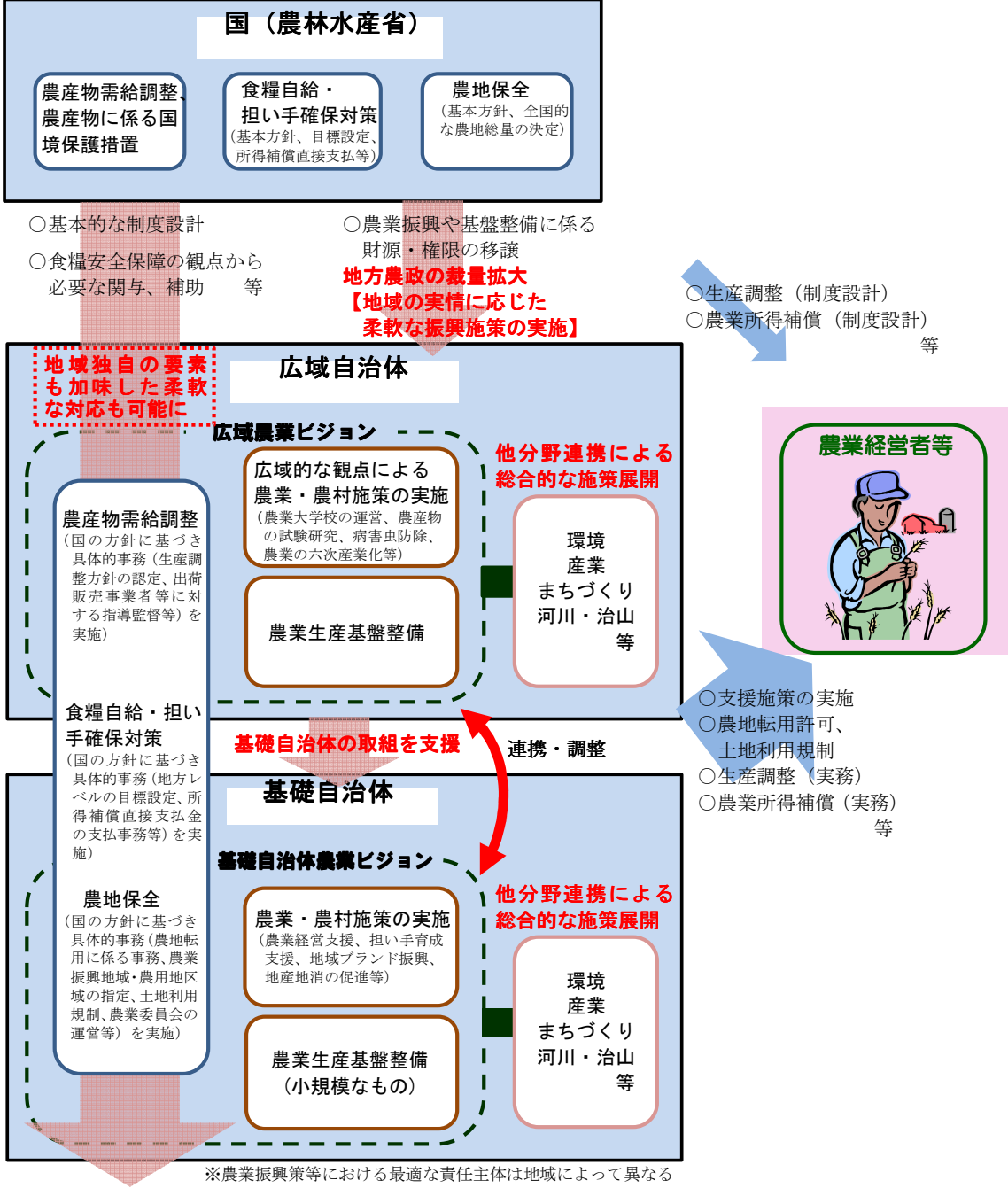
【課題】

- 各地方自治体の創意工夫による独自施策の展開もなされているものの、依然、農林水産省を中心とする縦割りの全国画一的な視点から施策展開がなされている部分が多く、必ずしも地方の裁量が十分に活かされていない。
- 農業は、地域によって多様であり、より地域毎の個性を活かした効果的な農業政策を展開できるようにすることや、河川、森林、環境、環境、まちづくりなどの様々な関連する施策全体をより総合的に行えるようにすることが重要。

図表 5-2

農業政策に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

【将来】地方の裁量を拡大し、より地域毎の個性を活かした総合的な取組を推進



【メリット・条件】

- 国の役割は、食料安全保障（検疫、農家の所等保障、農地確保等）の観点から全国的な統一性を必要とする政策課題について、基本的な制度設計を行うなどに止める。
- 具体的な農業振興策は、権限・財源の移譲により、大きく地方の裁量に委ね、より地域毎の個性を活かした効果的な農業政策を推進。また、農業や個別分野に特化した縦割りの施策ではなく、河川、森林、環境、まちづくりなど様々な関連する分野と連携した総合的な取組を充実。
- 基礎自治体の役割も大きいことから、広域自治体と基礎自治体の間で十分に調整を行い、互いの意思決定に整合がとれる仕組みを確保することが必要。

6. 義務教育

(1) 研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担

- ・ ナショナル・ミニマムとは具体的に何を保障するのか。中央政府（国）だけではなく、道州や市町村を含む統治機構全体（国家）として、それをどのように保障していくのかを考える必要がある。義務教育では、基礎自治体である市町村を中心に考え、学校現場での裁量の拡大や地域社会の参画を可能にするような方向で、ボトムアップで考えていけばよいのではないか。
- ・ 義務教育におけるナショナル・ミニマムの問題が、教員の人事・採用の問題に収れんされるのなら、市町村間の連携や補完で対応でき、道州が関わらなくても良いのではないか。
- ・ 成熟社会の中で、基礎自治体が主体的な取組をするためには、市町村内の住民自治や学校自治を組み入れていくことが重要ではないか。
- ・ 高等教育、生涯学習の観点も重要であり、道州単位であれば、義務教育から高等教育や生涯学習を含めて議論し、計画し、実施することができる。

②財源・財政調整のあり方

- ・ 一般財源化すると教育費が減少するだろうというシミュレーションがあるが、最低限の水準は維持しつつ、一般財源化できるのなら、それはそれで望ましい。
- ・ 道州間の水平調整で格差が解消できるなら、道州がナショナル・ミニマムを担えるが、格差是正を国の財源に求めるなら国の関与が必要である。アメリカでも州の間の格差をなくすために連邦が補助金を交付している。

(2) 義務教育に係る望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

義務教育については、教育の機会均等と教育水準を確保するため、ナショナル・ミニマムとして、国が学校制度等に関する基本的な枠組みや、全国的な基準を設定し、都道府県が教職員の人事権を持つとともに、その財政支援を行い、市町村が学校を設置運営するという縦型の中央集権的な仕組みである。このため、責任の所在が不明確であり、さらに教育現場である学校や市町村の裁量が少ないという課題がある。(図表 6-1)

これらの課題を解決するためには、責任や権限をできるだけ現場に近いところに移し、地方の創意工夫に基づいた教育を実施することが必要ではないか。

(望ましい姿イメージ)

このことから、国はナショナル・ミニマムを明確にした上で、その確保を行い、現場に近い基礎自治体や学校に責任と権限を与え、教育現場の主体的な取組を国や広域自治体（道州）が支える仕組みを形成することが必要である。基礎自治体（学校）は、地域の実

情にあった教育を実施し、ローカルオプティマムを実現することが望ましい。

すなわち、国の役割は、学校制度等に関する基本的な枠組みの設定や全国的な基準の設定などにとどめ、現場に近い基礎自治体が、教職員の採用・人事権の行使や教育内容、学校運営について、地域性や学校の実態に応じて最適な状態を主体的に判断し、実施するという仕組みである。

さらに、現場（学校）が裁量を持つことにより、スクールガバナンスの確立によるマネジメント能力の強化やコミュニティスクールによる地域住民の意見反映などを行い、地域の特性を生かした学校自治を実現することが望ましい。（図表 6-2）

（広域自治体の具体的な枠組み）

国の役割や広域自治体の役割については、ナショナル・ミニマムをどう考えるかで変わってくるが、現行の国・府県・市町村の役割分担を前提に、教職員の確保を基礎自治体間の連携で解決できるなら、広域自治体の役割はほとんどなく、道州という広域単位を希求するメリットは少ない。

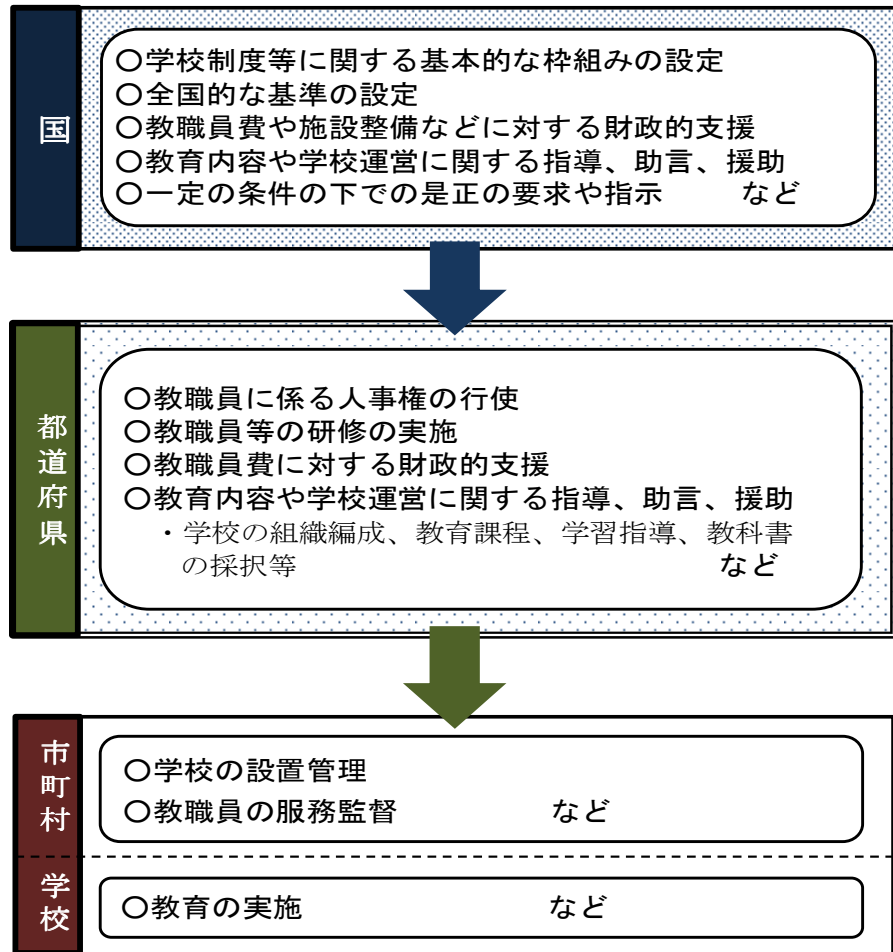
しかし、道州間の格差を水平調整で解消できるなら、国が定めるナショナル・ミニマムを限定し、道州がリージョナル・ミニマム（地域の市民に対して保障する最低限の水準）の策定を担い、道州内における教育の機会均等の確保（教職員の確保等）を行うという仕組みも考えられる。

さらに、府県を何らかの形で併存させ、各市町村の実情に通じる方が、より効果的な補完などを行うことができるという考え方もある。

なお、義務教育だけでなく、高等教育や生涯学習も含めて考える場合には、これらを一貫して計画し、実施することができるという点で、道州の枠組みも効果的であると思われる。

義務教育に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

【現状】縦型の中央集権



【課題】

- 国が基本的な枠組みを設定し、都道府県が教職員の人事権を持つとともに、その財政支援を行い、市町村（学校）が教育を実施するという縦型の中央集権的な仕組みで、責任の所在が不明確である。
- 教育を実施する主体である学校や市町村の裁量権が限られている。

義務教育に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

【将来】地方（市町村（学校））が主体的に実施

国

- 学校制度等に関する基本的な枠組みの設定
- 全国的な基準の設定
- ナショナル・ミニマムを確保する上での必要な支援 など

ナショナル・ミニマムの確保

- 広域自治体
- 圏域単位での教育の機会均等の確保（教職員の確保等）
 - 圏域内における調整
 - リージョナル・ミニマムを確保する上での必要な支援 など

リージョナル・ミニマムの確保

教育現場の主体的な取組を支援

市町村
学校

ローカル・オプティマムの実現

- 現場に近い基礎自治体や学校に権限と責任を付与
 - 地域性や学校の実態に応じて最適な状態を地域が主体的に判断、地方の創意工夫に基づいた教育の実施
- ・スクールガバナンスの確立によるマネジメント能力の強化
 - ・コミュニティスクールによる地域住民の意見反映 など

【将来イメージのメリット・条件】

- 現場に近いところである市町村（学校）に責任と権限を移し、地方の創意工夫に基づいた教育を実施する。
- ナショナル・ミニマムを明確にしたうえで、市町村（学校）の主体的な取組を国や広域自治体（道州）が支える仕組みを形成する。

7. 社会保障（生活保護制度）

（1）研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担

- ・ 貧困対策は、貧困が起きる状況が地域や時代によっても変わるものであり、地域独自の対応は難しく、迅速な対応が必要であることから、国が支える必要がある。
- ・ 現在の生活保護制度における支給額は地域別に細かく設定されており、地域の実情に合わないという声はあまり聞かない。基準については、結果的に大きな地域格差が生じないようにとのコンセンサスがある。
- ・ 生活保護制度は論理的には地方で基準設定することも可能だが、地域間格差が開くことが想定され、現在の枠組みを変えることに国民的理解は得られるか。
- ・ 福祉事務所は町村で実施しているケースもあり、基本は現在の府県の福祉事務所は道州ではなく基礎自治体へ移管し、必要に応じて水平連携するべき。
- ・ 道州制を導入し、町村でも福祉事務所を設置するのであれば、基礎自治体の適正な規模も考えていくべきではないか。
- ・ 行政の広域化のメリットは、生活保護受給者の生活ケアといった観点からは少ないが、ボーダーライン層や稼得世代の就労支援のシステム化ということではあるのではないか。
- ・ 社会保障については、公共事業、産業振興等と比べ、道州という広域単位を希求するメリットは大きくない。一方、道州を導入しても決定的なデメリットはないが、改革コストは相当掛かると思われる。
- ・ 生活保護の実施体制は、必ずしも道州を介在させなくともよく、国と基礎自治体だけでやっていけるのではないか。一方、地方で基準を定めるとしても国がサポートする（支援すれども統治せず）ということもあるのではないか。

②税財源・財政調整のあり方

- ・ ナショナル・ミニマムが道州で異なるということは許容されないのではないか。
- ・ 社会保障ではトータルとして道州や基礎自治体というものの役割を踏まえて、財源問題や財政調整といったものを包括的に考えていかないと意味がないのではないか。
- ・ 貧困対策は地域で担うのは難しい。特に地域が貧困対策の財源を担うのは難しい。実施主体が自治体であっても、貧困対策の財源は国が責任をもつべきである。

（2）生活保護制度に係る望ましい広域自治体の姿

（現状と課題など）

現在、生活保護については、国がナショナル・ミニマムとして全国一律の基準を定め、地方自治体（都道府県、市及び福祉事務所を設置する町村）がその基準に従い全国統一的に実施している。なお、都道府県では広域的な取組として、保護施設の設置の認可、医療機関の指定等の他に市町村への指導監督を行っている。（図表7-1）

しかし地方自治体では、近年、失業による生活保護受給者の増大によりハローワークや

NPO など関係機関と連携した就労・自立支援対策に取り組むとともに、被保護者への調査強化も求められており、事務負担が過重になっているとの懸念が出ている。

生活保護制度は、国が最低生活に必要な現金給付を公費（租税）から支給する所得再分配による最低生活保障制度であり、公的年金や失業保険など他の社会保障制度を優先的に利用してもなお最低生活を維持することができない場合のみ利用することのできる、いわゆる「最後のセーフティネット」であることから、その基準が圏域で異なるといった地域間で格差が生じることは国民の理解が得られないと思われる。

（望ましい姿イメージ）

このことから、国が引き続きナショナル・ミニマムとして、制度・基準の設定、財源保障、実施機関の指導監督等の制度運営に責任を持ち、実施機関としては住民に身近な基礎自治体が担うことが想定される。

しかし、単独で実施することが困難な小規模町村については、基礎自治体間の水平連携（福祉事務所の共同設置等）や広域自治体による垂直補完といった対応が必要になると考えられる。

なお広域自治体の役割は、現在都道府県が担っている広域的な取組（保護施設等の認可、小規模町村の補完、実施機関の指導監督等）に限られると思われる。

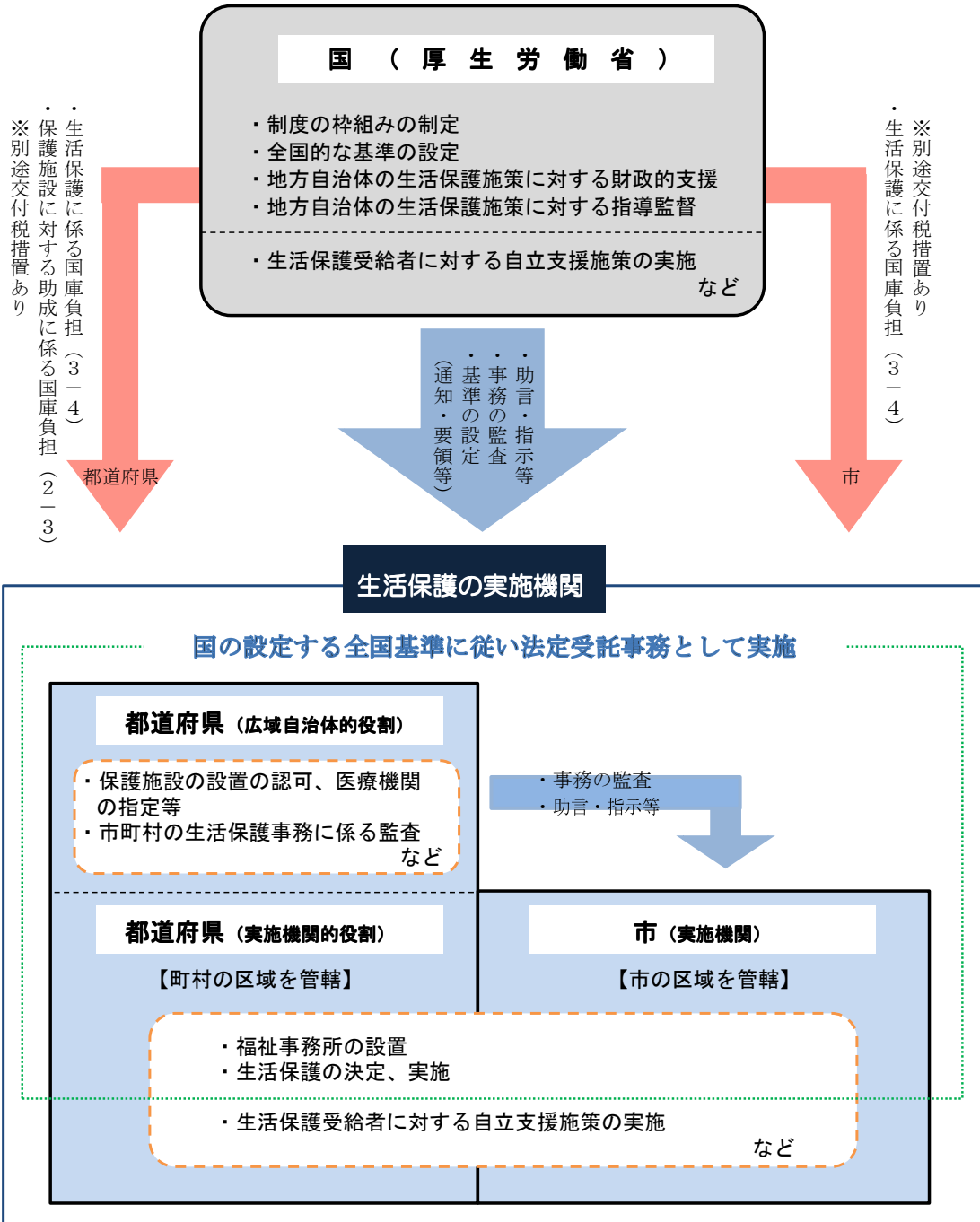
また基礎自治体は、生活保護の実施と併せて就労・自立支援対策を行っていくことが求められるが、ハローワークやNPO等の関係機関・団体との連携強化やサポート体制の充実は不可欠であり、広域自治体においても、各種雇用施策や福祉施策等を通じた総合的な支援を行っていく必要がある。（図表 7-2）

（広域自治体の具体的な枠組み）

広域自治体の役割は、基礎自治体の補完や監査など限定的であることから、道州という広域単位を希求するのはあまりメリットがない。むしろ府県を何らかの形で併存させ、各市町村の実情に通じる方が、より効果的な補完が可能になるとも考えられる。

生活保護制度に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

【現状】国がナショナル・ミニマムとして制度運営に責任を持ち、実施機関は市町村及び都道府県（町村の区域を管轄）。



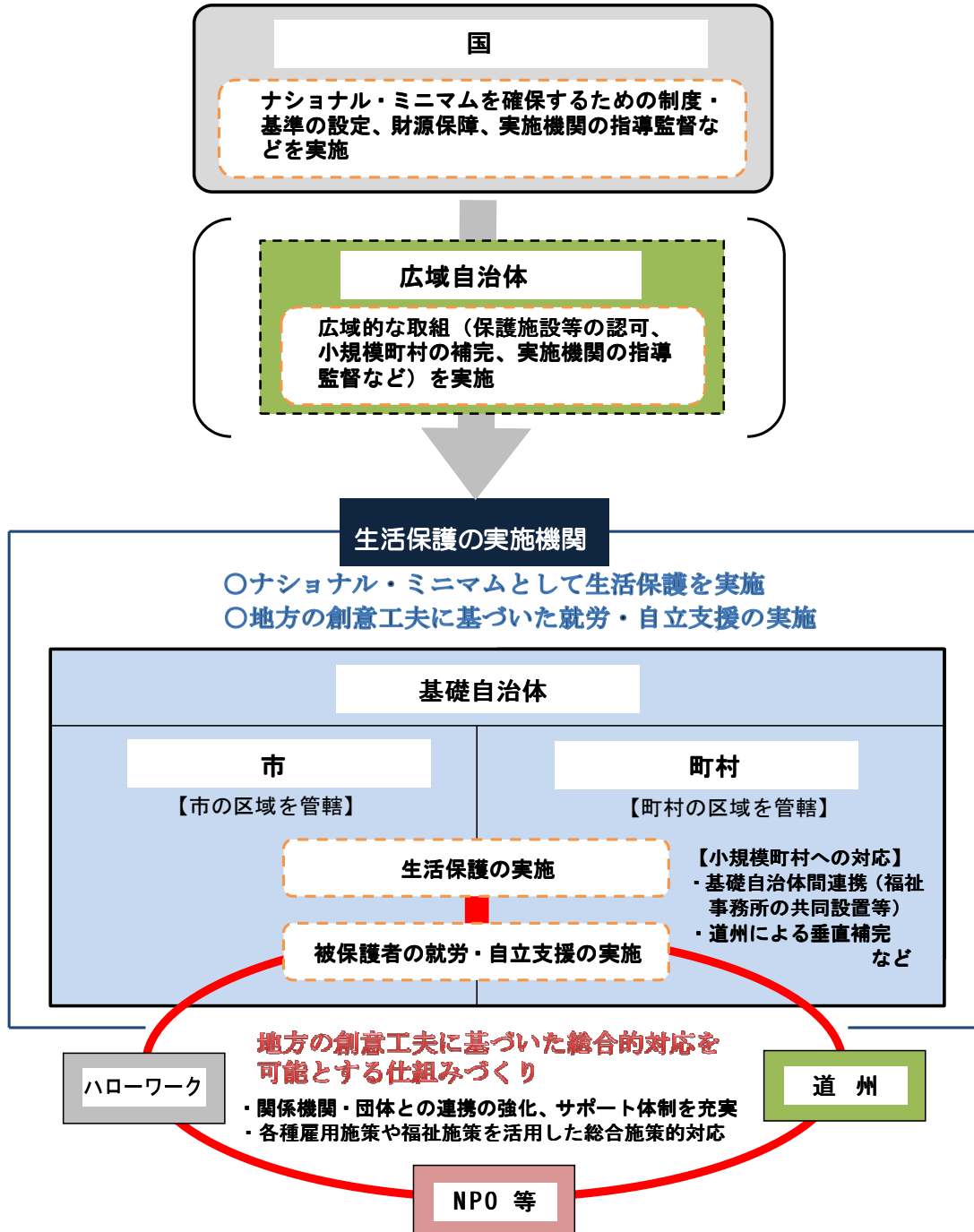
※福祉事務所を設置している町村は生活保護事務を自ら実施（平成 25 年 4 月 1 日現在 42 団体）

【課題】

○地方自治体では、近年、失業による生活保護受給者の増大により関係機関と連携した就労・自立支援対策に取り組むとともに、被保護者への調査強化も求められており、事務負担が過重になっているとの懸念が出ている。

生活保護制度に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

【将来】国が引き続きナショナル・ミニマムとして制度運営に責任を持つこととし、実施機関は市町村とする。道州については広域自治体的役割に特化。



【メリット・条件】

- 主に住民に身近な基礎自治体が主に担うことにより、きめ細やかな生活保護が実施できるとともに、地方の創意工夫に基づいた就労・自立支援の実施ができる。
- 広域自治体は現在府県が担っている広域的な取組に特化するとともに、基礎自治体への各種雇用施策や福祉施策等を通じた総合的な支援も行う。
- 単独で実施困難な小規模町村については、基礎自治体間の水平連携（福祉事務所の共同設置等）や広域自治体による垂直補完といった対応が必要。

8. 社会保障（医療制度）

（1）研究会での議論のポイント

①国と地方の役割分担

- ・ 医療では、道州が広域的に医療機関の適正配置を図ることによるメリットも考えられるが、日本では民間医療機関が多いため行政がすべてを決められるわけではない。また、介護や医療の質を確保するための基準設定、報酬の決定と財政負担はセットで考えるべきではないか。診療報酬を高く設定した道州が、道州間の水平調整によって財源を保障される（一部の財政負担を免れる）というあり方は公平性を欠く。
- ・ 福祉、健康づくりは住民に身近なところできめ細かい事業展開が望ましいが、診療行為はどこの地域でも同じであるべきというのが国民の求めるところであれば、医療については広域で検討する余地がある。
- ・ 行政の広域化については、国民健康保険（国保）の保険者機能の強化、医療計画の策定の観点等からはメリットがあるのではないか。
- ・ 州単位の保険者が診療報酬や診療内容、契約病床数、審査等を自ら決定・執行できるようにし、保険者機能の強化により、地域偏在をなくすように誘導することも重要。これによって医療計画とより連動できるようになる。
- ・ 保険者の自立は、国保だけでなく他の保険者も同様であり、抜本的な改革になる。その場合、最適規模は府県か道州か国かについて検討が必要である。
- ・ 医療も、一人一人がどう健康を守っていくのか重層的な仕組みの中で、より身近な基礎自治体が担い、その調整を広域的に道州が担っていくことは考えられないか。
- ・ 提供体制、責任の所在、財政負担に視点を置いた上で、総合的に考えていかないといけない。他の制度との関わりもあり全てを理屈で整理するのは難しいが、バランスをとっていくしかない。

②税財源・財政調整のあり方

- ・ 社会保障ではトータルとして道州や基礎自治体というものの役割を踏まえて、財源問題や財政調整といったものを包括的に考えていかないと意味がないのではないか。
- ・ 社会保障については、道州を導入しても決定的なデメリットはないが、改革コストは相当掛かると思われる。
- ・ 国保加入者は所得の低い層が多く、国保があっこそ国民皆保険が成り立っていること、および国民皆保険が国民に支持されていることを考えると、国の補助金や他保険者からの支援金は必須である。

（2）医療制度に係る望ましい広域自治体の姿

（現状と課題など）

医療制度については、国が全国一律の規制・基準等を定め、医療政策を進めており、都道府県は国の方針に基づき地域医療計画を策定し、医療体制を確保しているが、医師不足の問題などの課題が生じている。

さらに、高齢化の進展等により増え続ける医療費の抑制や、市町村が運営する国保の財政負担の問題などもあり、持続可能な医療制度の構築のため、国と地方の役割や関係を見直し、提供体制、責任の所在、財政負担を総合的に考えていかなければならない。

(図表 8-1)

(望ましい姿イメージ)

このことから、国の役割は基本的な枠組みの設定にとどめ、広域自治体は主として医療供給体制を構築する役割、市町村は住民に身近な健康づくりや在宅介護サービスを構築する役割を担い、両者が連携し、より地域の実情を踏まえた弾力的な制度運用をすることが望ましい。

国は、医療等の供給に係る基本的な方針を決定し、地方は国の基本方針に沿って、広域自治体が自立的に医療計画等の策定や、診療報酬額、医大定数設定、病床数等の独自加減算を行い、地域の実情に応じた医療体制を確保する。

加えて、住民に身近な在宅医療・介護サービスの供給を担う市町村が、市町村域（一次医療圏）におけるプライマリ・ケア（地域での住民に身近な総合医療）と介護サービスの連携を推進し、地域において医療・介護・生活支援等の福祉サービスを一体的に提供する地域包括ケア体制の整備を行うことができないだろうか。(図表 8-2)

(広域自治体の具体的な枠組み)

医療供給体制については、患者が都道府県域を越えて病院等を受診している現状も踏まえると、広域単位で医療計画を策定することにより、医療機関の高度化や広域的かつ効率的な配置・連携等が可能となるため、道州という枠組みが一定有効であると思われる。

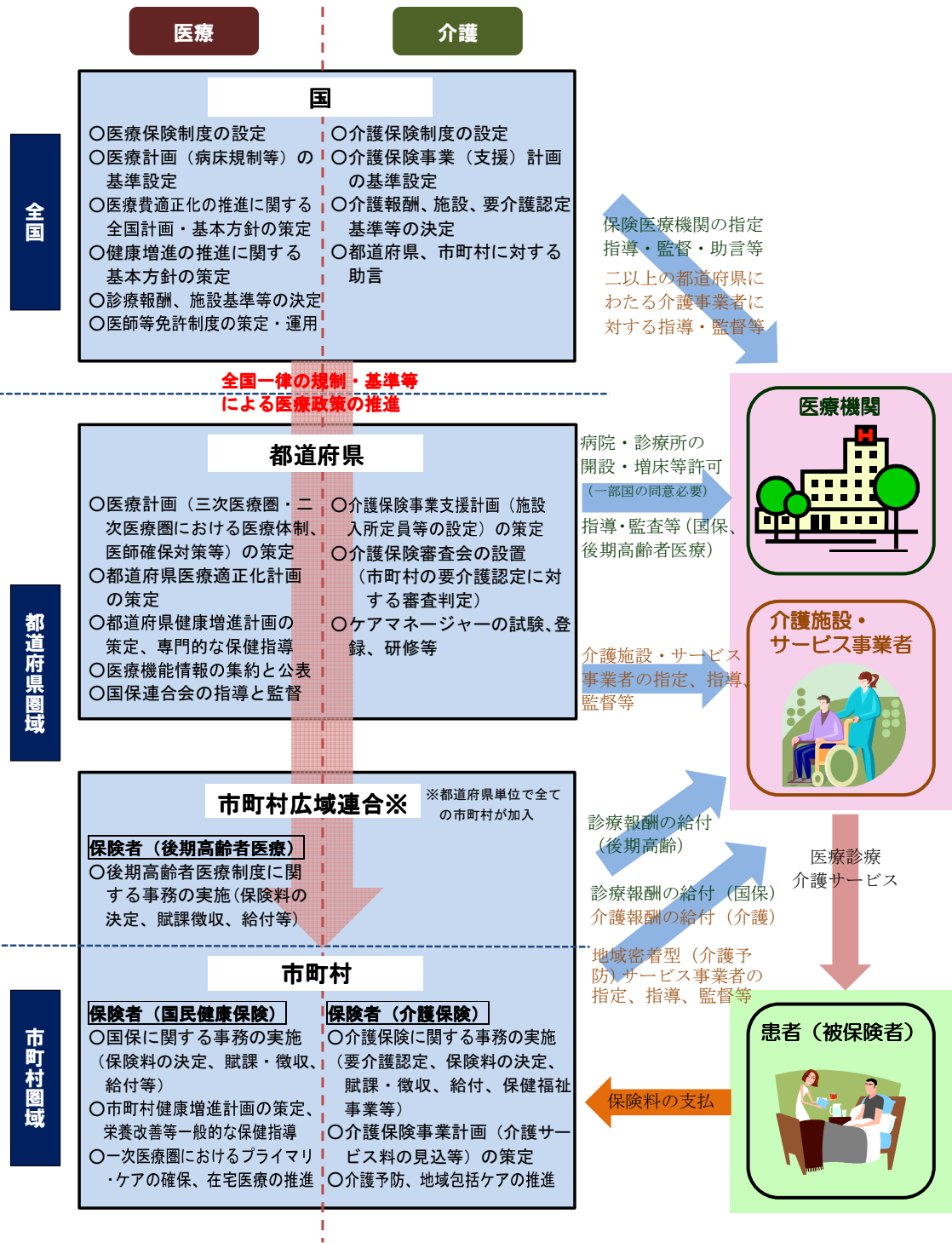
さらに、介護や医療の質を確保するための診療報酬や病床規制等の基準を、道州が決定することにより、より地域の実情に応じた医療供給体制が可能となる。一方で、この場合、道州間の公平性からも、基準等の設定と財政負担はセットで考える必要があり、診療報酬の高いところに医療機関が集中するなど道州間の格差が生じる懸念もある。

また、医療保険制度については、国保において保険者機能の強化が課題となっているが、他の保険制度も同様であり、最適規模が都道府県か道州か国かについては検討の余地がある。

図表 8-1

医療制度に係る国と地方の役割分担の現状（イメージ）

【現状】国が全国一律の枠組みを設定し、国・府県・市町村が役割分担

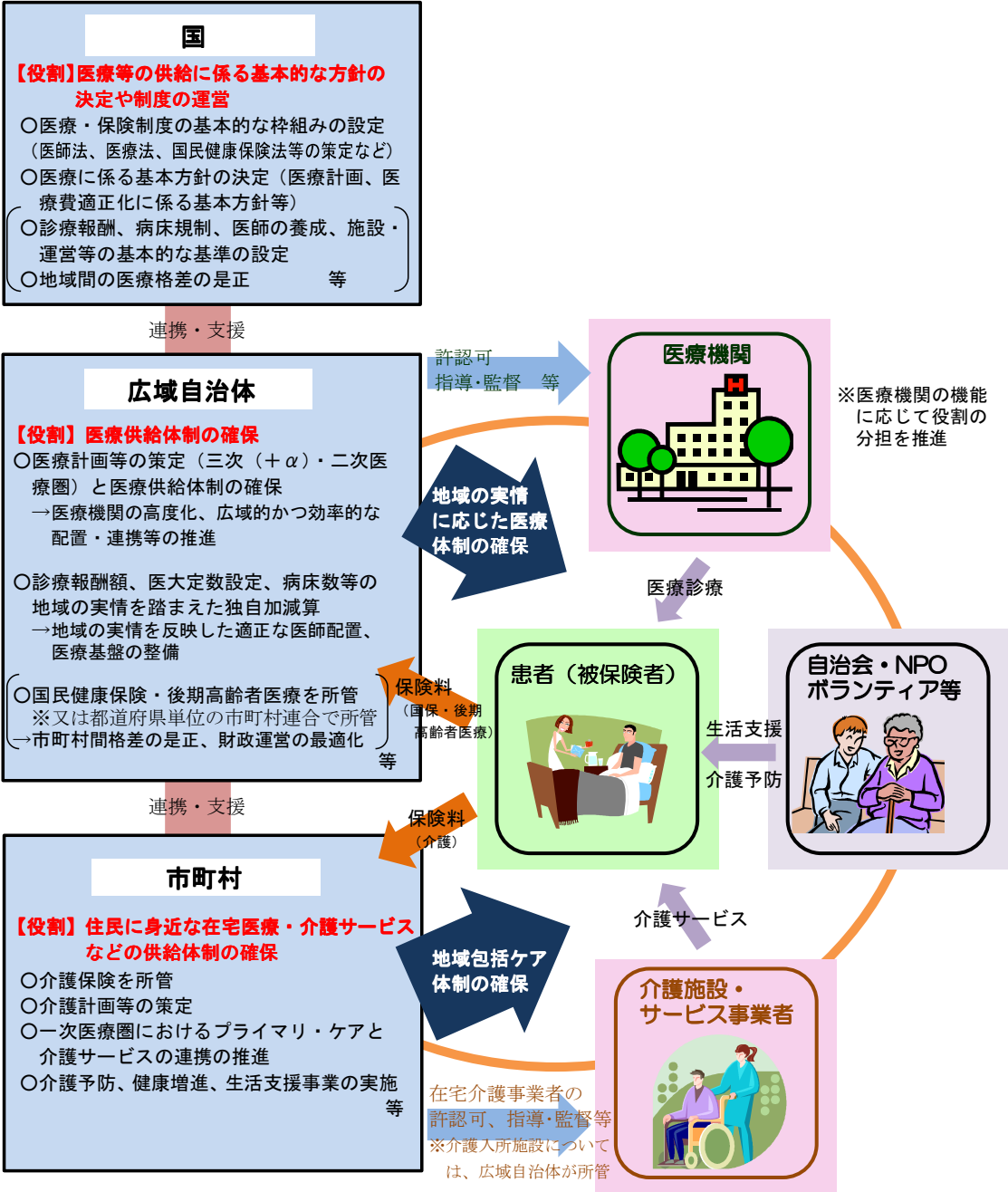


【課題】

- 国において全国一律の枠組みを定めて医療政策を進めており、地域の実情を踏まえた医療提供体制が確保されているとは言えない。
- 市町村の運営する国民健康保険の財政負担が課題となっており、広域化の動きがある。

医療制度に係る望ましい広域自治体の姿（イメージ）

【将来】地方が地域の実情に応じた計画を策定、実施



【メリット・条件】

- 国は基本的な方針を決定し、広域自治体は主として医療提供体制を構築（国民健康保険や後期高齢者医療保険の運用も含む）する役割、市町村は住民に身近な在宅介護サービスの供給体制を構築する役割を担う。
- 地方は国の基本方針を参考に地域の実情を踏まえた弾力的な制度運用を可能とする。
- 地域包括ケア体制の確保に係る市町村の役割を強化し、国や広域自治体は必要な支援等を実施する。

9. 警察制度

(1) 研究会での議論のポイント

①道州制の導入に伴う論点

- 警察制度について議論をする際、都道府県が道州に移行するのに伴い必然的に対応すべき事柄なのかということと、現在の都道府県警察が持っている問題を道州制の導入を契機に解決を図ろうということなのかを区別しなければならない。例えば、公安委員会をどうするかという問題は後者に相当し、道州制の導入とは別に、現在の制度においても議論すべきである。
- 国との関係でいえば、現在の警察制度は形式的には都道府県警察であるが、国家警察としての機能も有しており、この国との一体性をどう評価し、どう改善していくかということが議論されなければならない。
- 地方分権改革を進めるための道州制という観点からは、現状よりも道州自治的な警察が構想できるのかという問題と、基礎自治体に警察機能を委ねることができるのかという課題の2つが焦点となる。
- 現在の警察制度は、治安や安全についてほぼ機能を統合し一元化したものとなっており、国民の間でも定着している。しかし、主要国においては複数の警察制度を採用するところがあり、一定機能もしていることから、我が国の一元化した警察制度が万全に機能しているのか、国と地方の間で警察制度の多様化ということを想定できないのかということも議論する必要がある。

②基礎自治体が担い得る警察機能

- 同じ政令指定都市でも、現在の都道府県警察の機能全ての移管を求める都市と、交通規制や生活安全に係る機能のみの移譲を求めるところがある。基礎自治体の規模によって担い得る機能に違いが出るということを想定すべき。
- 道路の冠水対策を市役所に求めた際、「それは県道なので、我々の管轄ではない」との反応に直面したことがある。国民・住民の立場からは、どんな事案でも少なくとも初動においては迅速に対処してくれないと困る。基礎自治体に一部の警察機能を委ねることで、このような弊害は生じないか。
- 交通規制や渋滞緩和などは、政令指定都市に一元化しないと現実的な対応ができないとの声は根強くある。また現在の警察が担う機能も、経済事案は消費者問題とも関わるなど、自治体が担う機能とも密接に関係していて、全て警察だけで対処しているわけではない。
- 基礎自治体に期待し得る警察機能は、きめ細かな地域の実情に即した警察活動であって、そのための組織や体制が現在の都道府県警察と同じである必要はない。また、都道府県警察（道州警察）などと明確に機能（権限）を分離することも必要ではないのではないか。
- 複数の警察制度をもつ国では、初動においては複数の警察が重ねて対応し、事後的に役割分担を調整していくというケースもある。

③国家警察機能との関係

- 警察という業務が特殊で非常に権力的な業務であって、現在の警察に期待されている役割から、国家警察と一体化した体制が望ましい、またはその強化がむしろ必要という考えもある。
- 国民が警察に期待する役割が、テロや組織犯罪のような広域的な事案にあるのなら、府県（道州）間での広域連携に万全を期すような体制が必要になるし、より身近な治安に重点があるのなら、地方のより自立した警察組織を重視するという方向になるのではないか。

（2）警察制度のあり方と道州制

（現状と課題など）

我が国の警察制度は、国の機関である警察庁が警察制度に係る企画立案や国家的見地から警察運営の統制、調整などにあたる一方で、法執行機関は一部の例外を除き都道府県警察に一元化されていることに特色がある。このため、国家的性格を有する警察事務を各都道府県警察が公正・円滑に遂行し、全国斉一に治安を維持するため、警察庁長官による指揮監督や一定の階級以上の警察官を国家公務員とする地方警務官制度、一部の経費を全額国が負担する国庫支弁金制度など国の強い関与が設けられている。

こうしたあり方は国民の間に定着し、また複数の警察制度を併用している国々と比べ、権限争いや組織・体制の重複などの弊害が少なく、合理的で効率的な事務の執行を可能としているとの評価がある。

他方、大都市を中心に渋滞の緩和や環境保全対策など、都道府県警察の事務・権限の移譲を受けて、自ら包括的な対策を行いたいとの声は根強いものがある。また消費者問題や食品安全など広い意味での警察行政は、現在の市町村や都道府県の一般行政部門でも担われており、都道府県警察だけがそれを担っているわけではない。

さらに、都道府県警察の担う警察事務は自治事務であり、現在の国の関与が必要最低限のものか、国と都道府県の費用負担のあり方が最適なものかなど、絶えず問われる必要がある。

（道州制下における警察制度のあり方）

仮に都道府県を廃止し、道州を導入しても、現行の警察制度の枠組みをそのまま引き継ぐことを基本にするのであれば、都道府県警察を道州警察に単純に移行することでほとんど問題はないと考えられる。無論、より広域での対応が可能となるため、例えば人材の水准确保や人事管理の停滞防止などを理由に採用されている地方警務官制度などの見直しは可能になると考えられる。

逆に言えば、現在の警察制度を前提にする限り、都道府県を敢えて廃止し、道州制を導入する必要性は殆ど感じられない。また、都道府県警察のもつ機能を国家的なものや地方的なものに分割し、前者を国に、後者を現行の市町村に移管するという選択肢も考えられなくもないが、歴史的経験からして非現実的であろう。

そうではなく、道州制の導入を契機により自治的な警察のあり方を追求する、あるいは警察機能の一部を基礎自治体にも委ねるということであれば、一定の意義があろうが、現

在の一元的な警察制度のあり方そのものを含め、最適な機能分担、組織・体制のあり方、費用負担の方法など白地で議論する必要がある。当然、それには相当の時間と移行のためのコストを覚悟しなければならない。

その要否は国民の判断次第ということになるが、道州制の導入が先にあって警察制度の改正が議論されるということではなく、警察制度のあり方に応じて、その受け皿が議論されるのが本来の姿である。今後の政府における検討が、果たして警察制度のあり方そのものにまで踏み込んだものとなるのかどうか、注視していく必要がある。

10. 税財政制度

(1) 研究会での議論のポイント

①役割分担・税体系

- ・ 国・道州・基礎自治体の役割を決めずに地方税財政改革を議論しても、原則論の域を出ない。
- ・ ナショナル・ミニマムの設定を従来どおり各省庁の基準とするか、道州などに裁量を与えるのかは、道州がどういう機能を担うのかということと密接に関わる。
- ・ 国と地方の関係は、「分離型」か「融合型」かという単純な分け方にはならない。
- ・ 地方は労働力人口の減少が進む一方、行政サービスは比例的に減らせないため、都市部との財政力格差は拡大していく。
- ・ 所得再分配・経済安定化機能は、道州ではなく国の役割ではないか。
- ・ 今後の地方行政は対人サービスが主となるため、地方の税源は安定的な地方消費税・個人住民税を中心とすべき。
- ・ 基幹税となり得る税源は所得・消費・資産の三つ程度しかなく、地方財政の規模が大きい場合、税源は国と重複せざるを得ない。
- ・ 基礎自治体も広域自治体も一定の法人課税を行うべき。
- ・ 国と地方、地方と地方が公に議論できる場が必要。

②課税自主権

- ・ 地方消費税は全国一律とし、個人住民税でメリハリをつけても良い。全ての税目で税率設定を地方の自由にすることは現実的ではない。
- ・ 法人への課税では共通のルールを採用することが重要（「統一性が科学的な正確性に勝る」）。

③財政調整

- ・ 現行の地方交付税が、地方に裁量の余地があるものまで財政調整の対象にしていることは、問題ではないか。
- ・ 財政調整の範囲がナショナル・ミニマムに限定されると、経済力のない道州は産業振興の財源が不足し、ますます衰退していくのではないか。
- ・ 垂直的、水平的と多段階で考えていかないと、本来の意味での財政調整にならない。国・道州間・道州内の基礎自治体間も同様。
- ・ 財政調整の仕組みは、現在の地方交付税の問題点を明確にして考えるべき。人口を基準に年齢構成で補正して配分するような簡素化は必要。
- ・ 基礎自治体の財政調整は国が行う方が良い。現在の北海道などでも広すぎて道庁が把握できていない部分があり、また、国の方が客観的に調整できる面もある。
- ・ 基礎自治体の財政調整は道州が行う方が、地域の実情を反映しやすい。
- ・ 道州間で経済や社会保障の格差が大きくなると、足による投票が起こり得ることをどう考えるか。それは首都圏への一極集中をさらに進めることにもなりかねない。

④国債、地方債等

- ・ 道州ごとに税収や債券発行条件が大きく異なる場合、行政サービスやインフラ整備において格差が拡大する可能性がある。
- ・ 財政力が弱い道州は公債を発行できず、結局は国が債券を発行し地方に分配することになるのではないか。

(2) 税財政制度に係る望ましい姿

(現状と課題など)

我が国の地方財政制度は、地方税のほか、地方財政計画の策定と地方交付税制度、さらには地方債制度を通じて地方財源を保障する仕組みとなっている。

国民全てに保障すべきナショナル・ミニマムは、法律に基づき各省庁が実施基準を設定しており、地方はその実施を義務づけられている。どの地域の国民も等しいサービスを受けられる一方で、住民意思により受益と負担の適切な水準を設定することができない面がある。

「**税体系**」においては、国と地方における最終支出ベースの比率は 42 : 58 となっているが、租税収入の配分の比率は 55 : 45 と逆転している。両者に乖離があり、国から地方へ地方交付税や国庫支出金等を通じた移転がなされている。また、地方団体間で人口ひとり当たりの税収額に格差があり、特に府県が課税する地方法人二税は偏在度が高い。地方法人二税は景気動向により税収が変動しやすい特徴もある。

「**課税自主権**」については、制度上は地方に税率決定など一定の裁量権があるが、地方交付税制度により標準税率が事実上の下限となっていることもあり、団体間の税率の差は小さい。また、団体独自に法定外税を設ける例も少なく、収入額も地方税全体の約 0.1% に留まっている。

「**財政調整**」については、地方交付税がその役割を担っているが、本来の原資（国税の一定割合）では地方の財政需要を賄いきれず、国の一般会計からの加算や臨時財政対策債の発行により穴埋めをしている。また、地方交付税の算定は国が行っており、府県は域内の市町村の財政調整に関与していない。

「**地方債**」については、元利償還金が地方財政計画に計上され、財政状況の悪化した団体は国による起債許可等の関与を受けるなど、事実上の政府保証がなされている。また、国債残高が約 830 兆円にのぼっており、地方に税源を移譲する際には既発債の償還の枠組みを検討する必要がある。

(具体的な方向性)

現在の道州制に係る議論においては、国、道州、基礎自治体の役割が必ずしも明確ではなく、税財政制度の詳細を議論できる段階にないが、現状を踏まえ、より地方分権に資する方向を考えていく必要がある。

ナショナル・ミニマムについては、どの地域に住む国民も等しく享受できるよう、制度・基準の設定、財源保障等の責任を国が引き続き担うこととなると思われる。しかし、その決定は、実際に事務を執行する地方の行財政運営に大きな影響を及ぼすため、国と地方、地方と地方が議論し、利害を調整する公の場が必要である。

「道州にふさわしい税体系」については、道州が担う役割により変わってくる。経済活性化を担う場合は法人課税、所得再分配を担う場合は個人課税、社会保障を担う場合は消費課税が主な候補となる。しかしいずれの場合も、国の役割が一切なくなる形での役割分担は考えにくい一方、基幹税となり得る税源は限られているため、税源は引き続き一定の重複をするものと思われる。

「課税自主権」については、経済活動を阻害しないよう、課税対象や税率などにおいて一定の制約は必要である。特に法人課税、消費課税においては、道州ごとに制度が異なると、納税者のコスト増加、道州間の租税競争の激化などの弊害が大きい。課税自主権の行使は、受益と負担の関係が見えやすい個人課税を中心とすべきである。

「財政調整」については、地方交付税による調整の対象をナショナル・ミニマムなどに限定すれば、調整費用は少なくなるが、財政力による団体間のサービス格差が大きくなり、最終的には富裕団体への人口集中が起きる可能性もあるため、首都圏への一極集中が進んだ現状では、いきなり大幅な縮小を行うことは難しい。また、基礎自治体を対象とする財政調整は、道州が行う方が地域の実情に応じた配分ができるが、ナショナル・ミニマムを満たせる額が国から交付されることが前提となる。

「地方債」については、国の関与を廃止すると財政力の低い団体は必要な地方債が発行できなくなる恐れがあるため、国が交付金の形で地方に交付するか、現行の事実上の政府保証を存続させるなどの対応が当面、必要となる可能性が高い。また、現在の国債残高を資産とセットで地方に移す場合、インフラ整備が先行した地域は債務残高が少なく、インフラ整備が遅れた地域は債務残高が多くなるため、財政力を考慮した応能原則を加えるなどの検討が必要である。

11. 大都市と小規模市町村

(1) 研究会での議論のポイント

①大都市と道州との関係

- 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（マネージメント）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。
- 調整型の地方政府としては、GLAが良い例。GLAの権能は、警察など4つの分野の予算決定権や計画策定権限等に限定されており、実際の事務・事業の執行は別の主体が担っている。
- 道州に対して大都市をどう位置づけるか（独立か、包括されるか）は大きな問題ではない。道州全体をにらみ、道州と大都市が連携しながら、広域的な課題に対応することができる仕組みをつくることが重要。

②小規模市町村と道州の関係

- 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。中心部が周辺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。
- 小規模市町村自らが、どういう形で水平補完や垂直補完を受けるのかなど、選択できるようにしなければならない

(2) 大都市と小規模市町村から見た望ましい広域自治体の姿

(現状と課題など)

現在の道州制の議論は、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の議論に乏しい。

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。

(大都市から見た望ましい姿イメージ)

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が強い。

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方が関西らしさを生かせるという考え方もある。

しかしながら、特に関西圏がそうであるように、市民生活上のつながりにおいては行政区域はあまり意味を有しないとの指摘もある。地域社会における経済生活の発展こそが肝要であり行政団体の種別（特別自治市、特別区など）や道州における大都市の位置づけ（大都市を道州から独立させるか包括させるか）はそれほど重要ではないとの認識である。要は道州と大都市との調整の仕組みをいかに効果的なものとするかが重要であり、その調整の仕組みを優先して検討・議論することが求められる。またその調整の仕組みは政策ごとに複数ありうる。

さらに、都市部の広域的課題に道州が一元的に対応できるとは考えにくいいため、都市部は自立性を高めつつも都市間の連携を進めることも重要な視点である。

道州制の導入如何に関わらず、今後の地方における行政運営にあたっては都市間連携などの自治体連携がこれまで以上に重要性を増す。多様な自治体が相互に連携を強めることにより新しい文化・産業・サービス等が創出され、新しい時代に相応しい、持続可能な社会が形成されることが期待されるため、都市間連携だけでなく、大都市圏と非大都市圏との連携、都市と農村の連携・交流も重要である。その上で域内の広域的課題の解決に向け調整を行うなど道州としての役割を果たすことが求められる。

従って、国又は道州は各自治体が相互に連携できる多様な仕組みを示し、自治体の選択肢を増やすような配慮をすべきである。

※ 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。

(小規模市町村からみた望ましい姿イメージ)

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、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は、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直面しているところもあり、現状のまま、今の機能を果たしていけるのかは問われなければならない。また、市町村が処理する事務のなかには小規模市町村同士の連携で効率化を図れる事務もあれば、高度な技術・専門的知見を要する事務など垂直補完が必要な事務も想定されることから、小規模市町村が最低限どこまでの事務・権限を自ら実施しなければならないのか、どこまで依存(補完)が許されるのか考えておく必要がある。

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になる。

IV. 道州制のあり方について

1. 従前型の道州制のイメージと課題

(1) 従前型の道州制のイメージ

これまで多くの道州制の議論では、国の役割は外交・安全保障など国家存立の根幹に関わる事務に限定し、道州は国に代わって内政の役割を広く担い、基礎自治体は現在の都道府県の事務の大半を含め、住民に身近な事務を総合的に担うという漠然としたイメージや、おおまかな政策分野や課題において、国、道州、市町村のうちいずれが担うのかという単純な星取り表のようなイメージが示されている。

→「従前型の道州制イメージ」

○自由民主党道州制推進本部「道州制のイメージ」(図表 9-1、9-2)

○同本部「道州制に関する第3次中間報告」(図表 10)

図表 9-1

道州制のイメージ

平成 24 年 6 月 19 日
自由民主党道州制推進本部
道州制基本法小委員会

1. 組織

- ・ 全国に10程度の道州を設置する。
- ・ 都道府県は、廃止する。
- ・ 基礎自治体は、現状を基本とする。(自主合併は、妨げない)
- ・ 基礎自治体の権能を補完する必要がある小規模な基礎自治体については、道州が地方機関を設置して、その事務を支援するなどの仕組みを設けることができるようにする。
- ・ 東京及び政令市の在り方は、検討する。

2. 権限

- ・ 「国の関与」等をできるだけ廃し、二重・三重行政をなくす。
- ・ 国は、国家の存立に関すること、全国的に統一的定めが必要なこと等を行い、機能を集約・強化する。
- ・ 道州は、道州内に関することを行うとともに、このことに関し、道州法を制定できる。ただし、国の権限に属することは除くとともに、基礎自治体の能力に応じ、事務・権限を移譲する。
- ・ 基礎自治体は、その能力に応じて事務・権限を担い、立法することができる。

3. 首長・議会

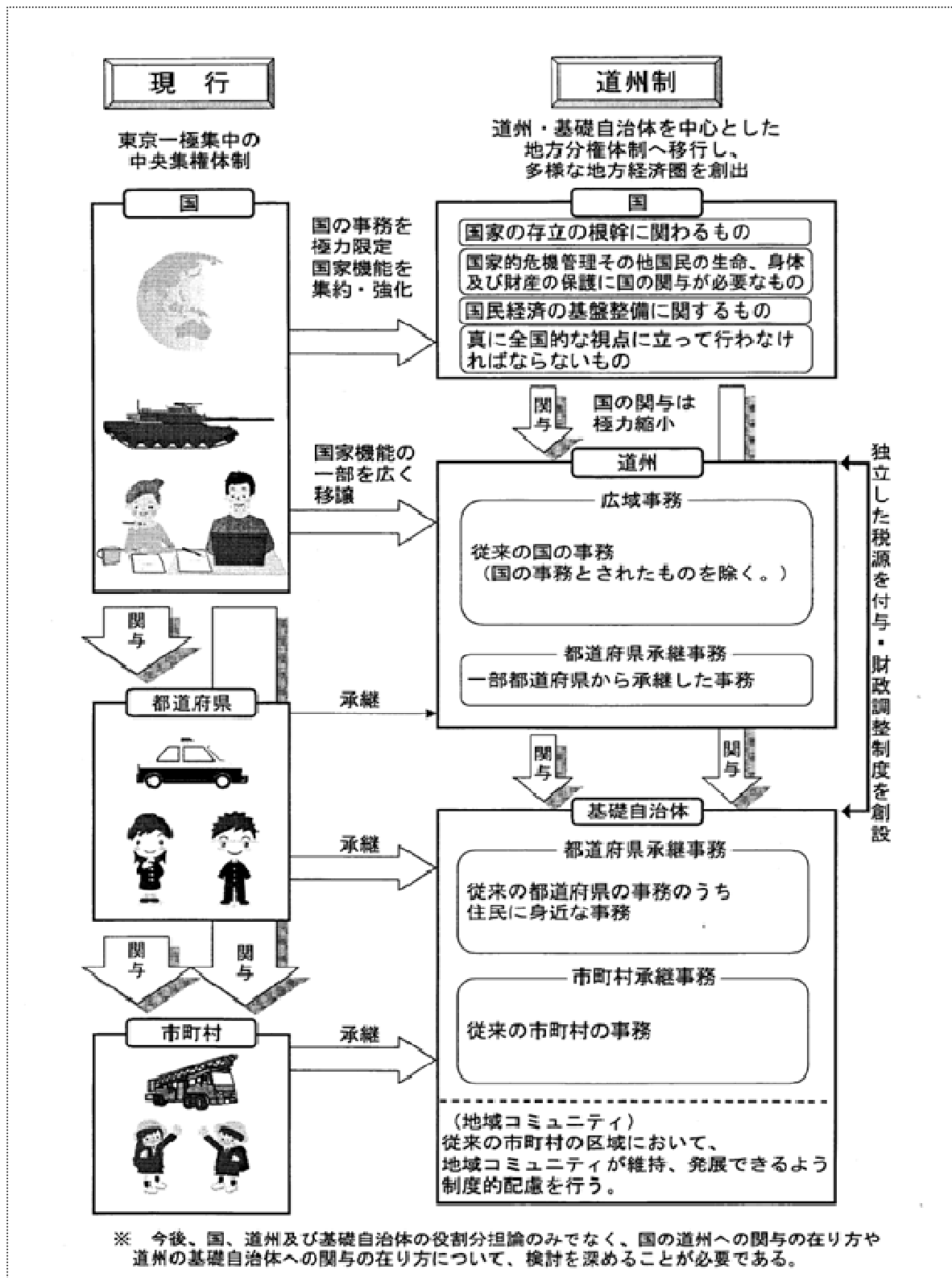
- ・ 議会は、現行の都道府県の区域以下の選挙区から選出された議員で構成する。
- ・ 定数については、従来の「市町村合併」時の方式を参考にする。
- ・ 首長は、住民の直接選挙で選出される。
- ・ 首長の多選制限や議会権限の強化策を検討する。

4. 税・財政制度

- ・ 国・地方の役割分担に応じて制度設計するが、中央政府に依存しない税・財源とする。
- ・ 財政調整制度を設ける。
- ・ 現在の国と地方の債務の処理について検討する。
- ・ 現在の知的・社会的インフラ整備状況の格差是正策を検討する。

道州制のイメージ図

平成24年9月6日 自由民主党道州制推進本部



国・道州・基礎自治体の役割分担の骨子（案）

<国の事務の原則>

国は国家存立と国家戦略に係る基本計画を担当(実施事務は全国に影響する特別なものを除き行わない)

<国・道州・基礎自治体の役割分担に関する三原則>

- 国庫補助事業は廃止し、財源を付して、道州及び基礎自治体に移管する。
- 国の地方支分部局は廃止する。
- 国が制度の基本・基準を定める場合でも、その実施主体は、道州・基礎自治体とする。

国家存立	○皇室 ○憲法 ○司法 ○出入国管理 ○通貨・金融システム・度量衡 ○国家財政 ○民事・商事の基本ルール			
	国	役割	道州	基礎自治体
国家戦略	○国家安全保障・防衛 ○食料安全保障・安定供給基本計画 ○国家的危機管理・テロ対策・治安対策・国際広域犯罪対策 ○外交・通商 ○WTO・FTA・EPA ○地球環境対策、水資源確保、農林水産基本計画 ○災害列島日本の安全安心の確保基本計画 ○国土保全基本計画(治山・治水) ○情報通信基盤・電波監理 ○広域交通基盤・高速交通ネットワーク・輸送安全基本計画(一部実施を含む) ○国際港湾・国際空港 ○教育基本計画 ○資源エネルギー政策・原子力基本計画(一部実施を含む) ○知的財産権・先端医療技術開発・先端技術開発・基礎科学基盤整備基本計画(一部実施を含む) ○社会保障基本計画(年金・医療保険・介護、生活保護) ○少子高齢化対策基本計画 ○男女共同参画基本計画	外交・防衛		
		治安	○警察、治安、危機管理	○治安
		住民	○住民の安全・安心の広域対策	○戸籍・住民基本台帳
		農林業	○広域農林業振興、漁業振興	○農地・森林保全・農道・林道・漁港 ○漁業振興
		環境	○広域環境対策 ○産業廃棄物	○地域環境対策 ○一般廃棄物 ○環境影響評価
		災害	○広域防災	○消防・防災
		交通・社会資本	○治山・治水・海岸 ○高速道路・基幹道路 ○鉄道・バス・タクシー ○自動車登録 ○重要港湾・空港建設管理 ○通信基盤 ○電波監理・情報の受発信	○まちづくり ○公園街路 ○上下水道 ○住宅・建築 ○都市計画 ○一般道路 ○中小河川 ○一般港湾
		教育・文化	○大学 ○高校 ○学術文化振興	○小中高等学校・乳幼児教育 ○生涯学習 ○地域文化振興
		経済・産業	○広域産業振興 ○広域観光振興 ○能力開発 ○雇用対策 ○産学連携対策	○地域産業振興 ○観光振興 ○商店街対策 ○職業訓練
		雇用・労働	○労働基準監督 ○医療・病院 ○感染症対策 ○少子高齢化対策 ○社会保障	○生活保護 ○高齢者福祉・介護 ○障害者福祉・介護 ○児童福祉・養護 ○母子福祉 ○地域保健 ○地域予防医療
福祉・保健				

(2) 従前型の道州制のイメージの課題

(1) 従前型の道州制のイメージに沿うと、「インフラ整備」に係る議論（道路管理のあり方）でもあったように、①道州が多く事務・権限を抱えるようなあり方か、②基礎自治体を再編強化し、多くの事務を委ねるあり方の間で、事務・権限をどこが主に担うかの選択肢（線引き）を探るような議論になりがちになる（図表 11）。

また、河川管理のような政策分野は比較的、府県を越える広域自治体を想定し、そこに様々な権限を集中することにメリットがあるとも考えられるが、複数府県にまたがる一級河川（水系）を流域全体にわたり統合的に管理するには、広大で強力な道州を想定することにもつながる（図表 12）。

他方、義務教育や社会保障の分野では、ナショナル・ミニマムを確保する観点から国の役割は引き続き残るとも考えられ、地域の事情を反映した施策を展開するために基礎自治体の役割も大きくなると考えられる。国と道州の役割分担のあり方にもよるが、道州のような広域自治体を敢えて求める必要性には疑問も示されている。

さらに、農業振興のような分野では、関西の各地域における個性を尊重するためにも、現在の府県単位で何らかの枠組みが要るのではないかと指摘もあった。

加えて、従前型の道州制イメージには次のような課題が指摘されているが、具体的な政策分野を通じた我々の検討においても同様の議論があった。

⇒◇内政におけるあらゆる事務を担う広大で強力な道州を想定するなら、

- ・ 道州への過度の権限集中や州都への一極集中を促すのではないか
- ・ 基礎自治体との関係はどうなるのか。道州の基礎自治体への関与が強くなるのではないか。逆に現行の府県と比べ却って補完機能が低下するのではないか。
- ・ 道州の意思決定に基礎自治体の意思をどう反映するのか
- ・ 民主的なガバナンスや住民自治をどう確保するか
- ・ 国との調整、全国的な統一性の確保をいかに進めるのか
- ・ 憲法改正も視野に入れて、国会改革や道州への議院内閣制の導入なども検討すべきではないか
- ・ 首都圏の扱いをどうするのか。

◇基礎自治体の機能強化に向けた枠組みが必要

- ・ 合併による再編は現実には難しいのではないか
- ・ 水平的な連携のみで補完は可能か
- ・ 中山間地などの小規模自治体の財源保障はどうするのか
- ・ 大都市と道州の関係をどのように整理するのか

一方で、道州制の議論が単なる都道府県合併に止まるのではないかとの警戒感も強い。都道府県を国の出先機関とあわせて再編し、道州を設けたとしても、いわゆる国の事務の執行権が移譲されるだけで、現在の国と地方の関係を大きく変えることにはならないのではないかとの批判がある。こうした観点からは、国の事務・権限を地方の裁量に大きく委ねるような姿を実現しない限り、道州制の意義はないとの主張になる。

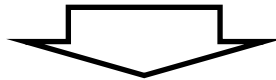
このようなことから、今後の議論を拓げていくためにも、従前型の道州制のイメージに囚われない、また単なる都道府県合併とも異なる多様なイメージを想定してみることが有意義である。

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

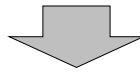
※ 政令市については、道州制での位置付けによって道州の担う事務の一部を行うことが考えられる。

図表 12

広大で強力な道州のイメージ(河川管理の場合)

(現状)

	河川		主な関連分野			
	河川法		砂防	森林・治山	下水道(雨水)	防災・土地利用規制
	(管理区分)	(事務・権限等)	砂防法 地すべり等防止法 急傾斜地法	森林法	下水道法	災害対策基本法 土砂災害防止法 水防法 都市計画法 建築基準法
国	本省	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●一級河川の指定 ●河川整備基本方針の策定 ●改修等の箇所付け ●災害発生時の措置(指示) [対象:全ての河川] 	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●砂防設備を要する土地等の指定 ●地すべり防止区域等の指定 ●急傾斜地崩壊危険区域の指定等に係る都道府県への指示 	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●全国森林計画・森林整備保全事業計画の策定 ●保安林の指定 [対象:国有林、特定保安林等] ●保安施設地区の指定 	●法の制定	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●土砂災害防止対策基本方針の作成
	出先機関	<ul style="list-style-type: none"> ◎河川整備計画の策定 ◎河川管理・改修等 	<ul style="list-style-type: none"> ◎複数の府県に関わる砂防設備整備等 ◎重要な地すべり防止施設の新設・改良等 	<ul style="list-style-type: none"> ◎国有林の地域森林計画の策定 ◎保安施設事業の実施 	—	<ul style="list-style-type: none"> ◎洪水予報河川等の指定 ◎浸水想定区域の指定図
府県	一級河川(指定区間)	<ul style="list-style-type: none"> ○河川整備計画の策定 ○河川管理・改修等 	<ul style="list-style-type: none"> ○砂防指定地の行為規制・監視等 ○砂防設備の管理・工事・維持 ○地すべり防止区域の設備管理・工事等 ○急傾斜地崩壊危険区域の指定、管理、工事等 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域森林計画の策定 ○保安林の指定 [対象:民有林] ○保安施設地区台帳の調整・保管 ○保安施設事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○流域別下水道整備総合計画の策定 ○流域下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理 ○流域下水道事業計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○都道府県地域防災計画の策定・実施 ○都道府県水防計画の策定 ○洪水予報河川等の指定 ○浸水想定区域の指定 ○土砂災害警戒区域等の指定 ○市街化区域・市街化調整区域の指定 ○災害危険区域の指定
	二級河川	<ul style="list-style-type: none"> ○二級河川の指定 ○河川整備基本方針・河川整備計画の策定 ○河川管理・改修等 ○ダム等に係る改良工事など 	—	—	—	—
市町村	準用河川	<ul style="list-style-type: none"> □準用河川の指定 □河川管理・改修等 □ダム等に係る改良工事など 	—	<ul style="list-style-type: none"> □市町村森林整備計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> □公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理 □公共下水道事業計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> □市町村地域防災計画の策定・実施 □避難指示、勧告 □水防計画の策定、水防活動の実施 □洪水ハザードマップの作成配布 □警戒避難体制の整備等の実施 □災害危険区域の指定
	普通河川(河川法対象外)	—	—	—	—	—



(想定)

	河川		主な関連分野			
	河川法		砂防	森林・治山	下水道(雨水)	防災・土地利用規制
	(管理区分)	(事務・権限等)	砂防法 地すべり等防止法 急傾斜地法	森林法	下水道法	災害対策基本法 土砂災害防止法 水防法 都市計画法 建築基準法
国	河川全般	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●災害発生時の措置(指示) [対象:全ての河川] 	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●急傾斜地崩壊危険区域の指定等に係る都道府県への指示 	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●全国森林計画・森林整備保全事業計画の策定 	●法の制定	<ul style="list-style-type: none"> ●法の制定 ●土砂災害防止対策基本方針の作成
道州	一級河川(直轄管理区間)	<ul style="list-style-type: none"> ●一級河川の指定 ●河川整備基本方針の策定 ●改修等の箇所付け ◎河川整備計画の策定 ◎河川管理・改修等 	<ul style="list-style-type: none"> ●砂防設備を要する土地等の指定 ●地すべり防止区域等の指定 ◎複数の府県に関わる砂防設備整備等 ◎重要な地すべり防止施設の新設・改良等 	<ul style="list-style-type: none"> ●保安林の指定 [対象:国有林、特定保安林等] ●保安施設地区の指定 ◎国有林の地域森林計画の策定 ◎保安施設事業の実施 	—	<ul style="list-style-type: none"> ◎洪水予報河川等の指定 ◎浸水想定区域の指定図
	一級河川(指定区間)	<ul style="list-style-type: none"> ○河川整備計画の策定 ○河川管理・改修等 	<ul style="list-style-type: none"> ○砂防指定地の行為規制・監視等 ○砂防設備の管理・工事・維持 ○地すべり防止区域の設備管理・工事等 ○急傾斜地崩壊危険区域の指定、管理、工事等 	<ul style="list-style-type: none"> ○地域森林計画の策定 ○保安林の指定 [対象:民有林] ○保安施設地区台帳の調整・保管 ○保安施設事業の実施 	<ul style="list-style-type: none"> ○流域別下水道整備総合計画の策定 ○流域下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理 ○流域下水道事業計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> ○都道府県地域防災計画の策定・実施 ○都道府県水防計画の策定 ○洪水予報河川等の指定 ○浸水想定区域の指定 ○土砂災害警戒区域等の指定 ○市街化区域・市街化調整区域の指定 ○災害危険区域の指定
市町村	準用河川	<ul style="list-style-type: none"> □準用河川の指定 □河川管理・改修等 □ダム等に係る改良工事など 	—	<ul style="list-style-type: none"> □市町村森林整備計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> □公共下水道の設置、改築、修繕、維持その他の管理 □公共下水道事業計画の策定 	<ul style="list-style-type: none"> □市町村地域防災計画の策定・実施 □避難指示、勧告 □水防計画の策定、水防活動の実施 □洪水ハザードマップの作成配布 □警戒避難体制の整備等の実施 □災害危険区域の指定
	普通河川(河川法対象外)	—	—	—	—	—

※事務・権限等の記号は、現行制度で権限を行使している機関を示している。
●:国(本省) ◎:国(出先機関) ○:府県 □:市町村

2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ

これまで具体的な政策分野を通じて、道州制に係る様々な課題について議論してきたが、それらを踏まえ、従前型の道州制イメージとは異なるイメージを幾つか示してみたい。

それぞれのイメージは、各政策分野に係る検討から、むしろこのような広域自治体のあり方を想定する方が地方分権改革を進めるといった観点から望ましいのではないかというバリエーションを示すもので、それぞれの政策分野における最適の広域自治体※のあり方を示すものではない。

※以降、「府県」との混同を避けるため、新たに想定される「広域自治体」を「道州」と表記する。

(1) 企画立案・総合調整型イメージ

国の役割は基本的な制度の枠組みの策定や、全国的に統一すべき最低限の基準設定に限定し、道州は基礎自治体の意見を反映しつつ、広範な企画立案機能を含め総合調整機関としての役割を果たす。

なお、事務執行は道州の企画立案に基づき、道州自らまたは基礎自治体が担うか、道州や関係する基礎自治体で構成する特別な法人などが担うイメージである。（図表 13）

a 河川管理・森林保全分野に係る検討からイメージ

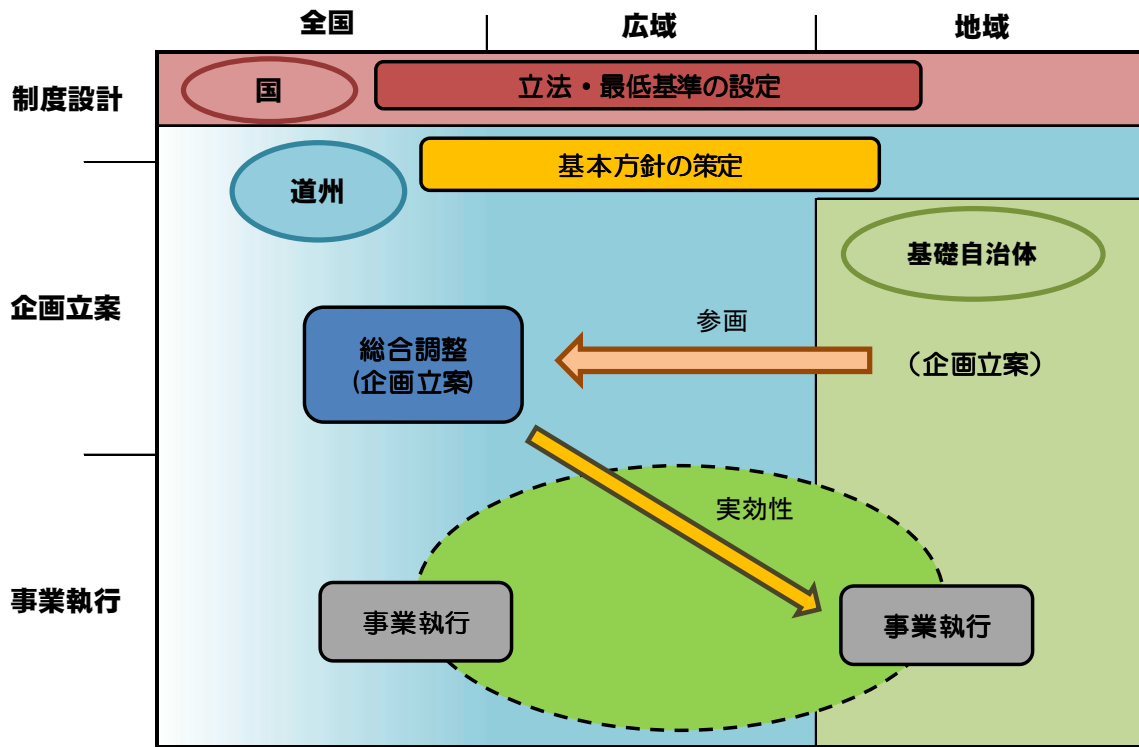
- ・ 企画立案機能を含め、流域（水系）全体の政策について道州が総合的に責任を果たす。国の役割は河川法など制度の枠組みを定める法律の策定などに限定される。
- ・ 道州は、現行の都道府県の区域に必ずしも拠るのではなく、個々の流域または複数の流域を包括するよう設置される。
- ・ 流域ごとに道州が整備計画を策定し、基礎自治体（市町村）などの施策もそれに沿うこととする。
- ・ 但し、上記の整備計画の策定のような道州の意思決定に、基礎自治体の意思を反映させるためのシステムを組み込む。例えば、流域市町村で構成される協議会を設け、道州が整備計画を策定する際審議及び承認を得ることも考えられる。
- ・ 事業執行は道州や関係する基礎自治体で構成する特別な法人などが担うことも想定し得る。

b インフラ整備や産業振興に係る検討からイメージ

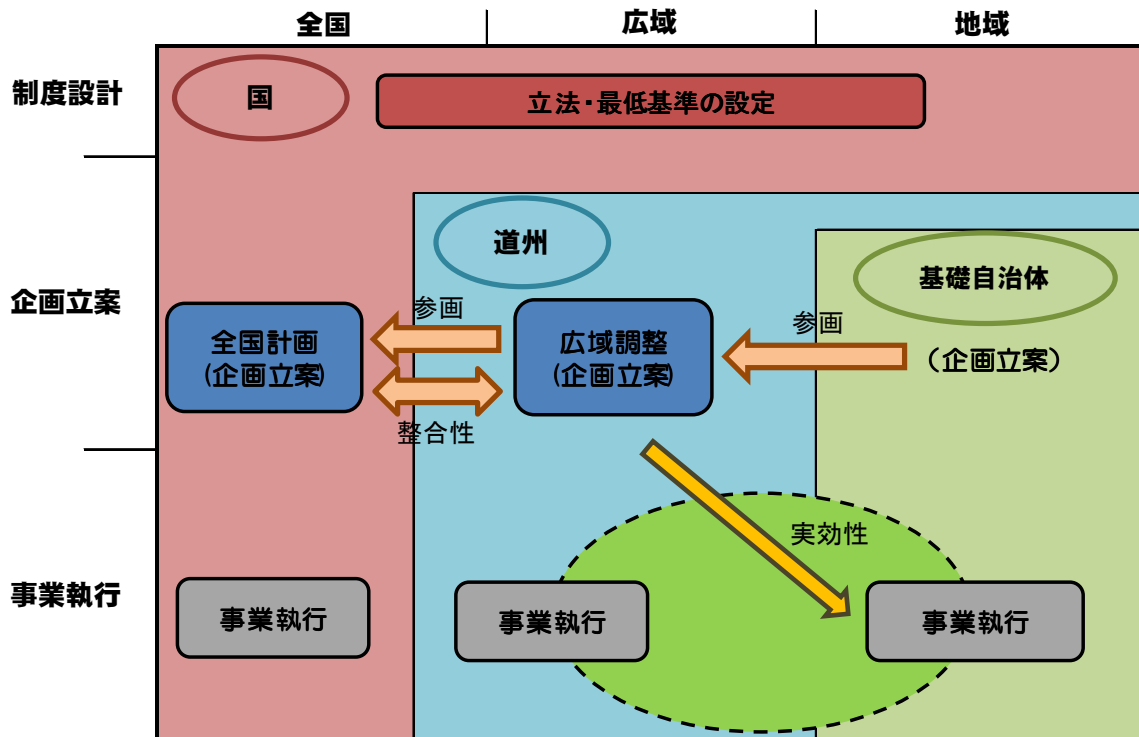
- ・ インフラ整備については全国的ネットワークの形成、産業振興については国家的成長戦略の策定など、国にも一定の調整機能が残る、道州の施策は全国計画等との整合性が求められる。
- ・ 但し、全国計画の策定のような国の意思決定に道州の意見を反映させるシステムを組み込む。例えば、全国計画策定の際、道州代表機関との協議・同意などを義務付けることなどが考えられる。
- ・ 圏域内の調整は道州が行い、整備計画を策定。基礎自治体の施策もそれに沿うこととする。
- ・ 但し、道州の意思決定に基礎自治体の意思を反映させるためのシステムを組み込む。
- ・ インフラ整備の事業執行は新設・改築と維持補修を分け、前者のみを道州が担う方法や、道州と関係する基礎自治体などで構成する特別な法人などが担うことも想定される。


図表 13

企画立案・総合調整型イメージ (1)-a



企画立案・総合調整型イメージ (1)-b



 :道州と基礎自治体が担う事業執行については、道州と基礎自治体などで構成する特別な法人が実際の執行にあたることも想定される。

(2) 基礎自治体補完型イメージ

国がナショナル・ミニマムを確保するため、制度の企画立案にとどまらず、事業執行にも一定の役割を果たしつつ、基礎自治体が地域の実情に応じて主に責任を担う。道州は国や基礎自治体との調整、また基礎自治体の補完などを主に行うイメージである。

(図表 14)

a 義務教育・生活保護（現金給付）に係る検討からイメージ

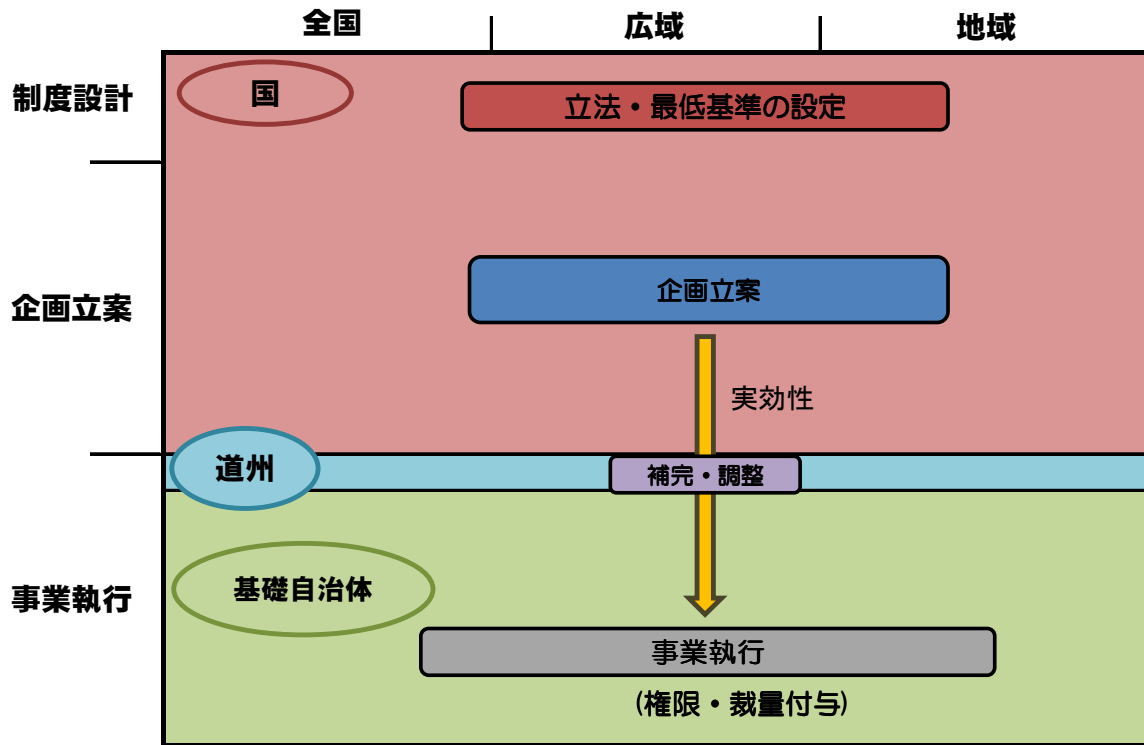
- 国が、ナショナル・ミニマムを確保するため、制度の企画立案にとどまらず、財源の確保や費用の負担、自らの事業執行を含め、引き続き一定の役割を担う。
- 対人サービスを中心に地域の事業を反映し、柔軟な施策遂行を可能にするため基礎自治体にも大きな権限を移譲する（裁量を付与する）。
- 道州の役割は基礎自治体の補完や監査など限定的なものとなる。府県を何らかの形で併存させ各市町村の実情に通じる方が、より効果的な補完が可能になることも考えられ、府県連合型とすることもあり得る。
- 一方で貧困者対策や就労支援などでは、より広域的な対応や専門的な支援など道州・府県にも一定の役割があり、国や基礎自治体との複雑な連携・調整が必要となる政策課題もある。

b 医療・社会保険に係る検討からイメージ

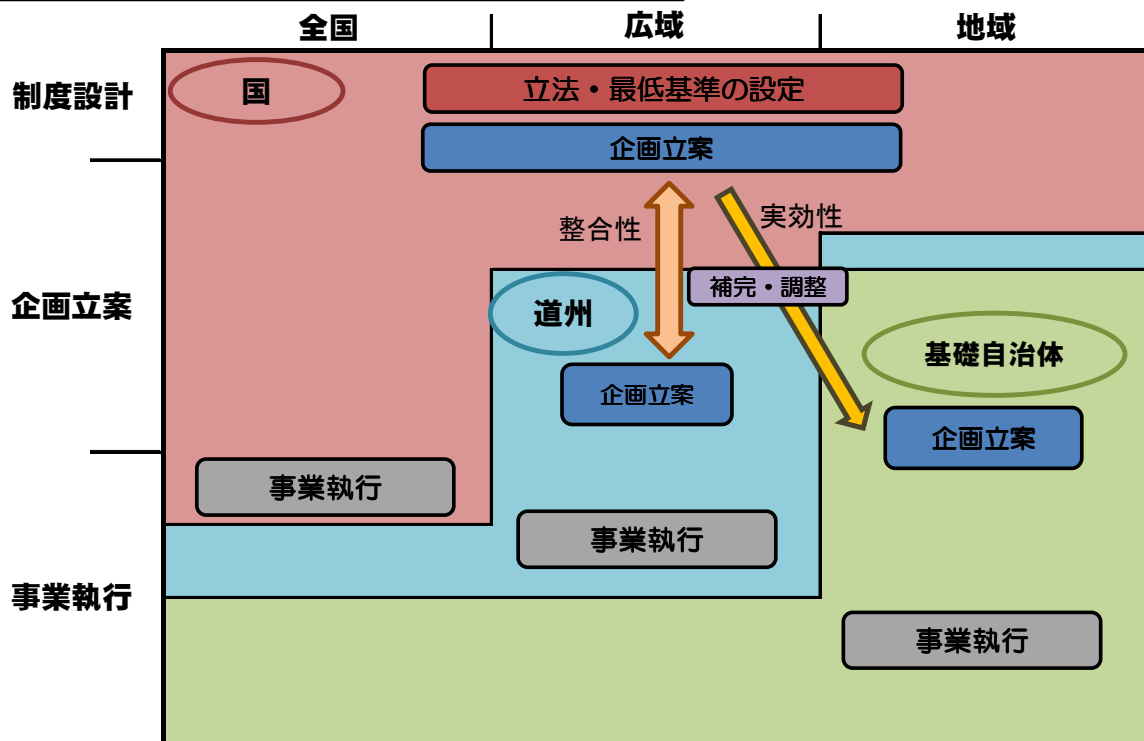
- 上記「義務教育・生活保護」に比べ、医療計画の策定や保険者としての機能など道州により大きな役割が想定される。
- 国の役割は、何を・どこまでナショナル・ミニマムとして確保するかによって異なるが、全て道州などの裁量に委ねられるわけではない。
- 一方で健康づくりなど基礎自治体にも一定の役割があり、それぞれの施策の間で十分な連携・調整が必要となり、道州の意思決定に基礎自治体の意思を反映される仕組みを要するのは同様である。

図表 14

基礎自治体補完型イメージ (2) - a



基礎自治体補完型イメージ (2) - b



(3) 府県連合型イメージ（広域連合など）

国、基礎自治体はこれまでどおり一定の役割を果たしつつ、広域自治体としては、府県を併存させた道州または広域連合を置くイメージである。（図表 15）

○農業政策などに係る検討からイメージ

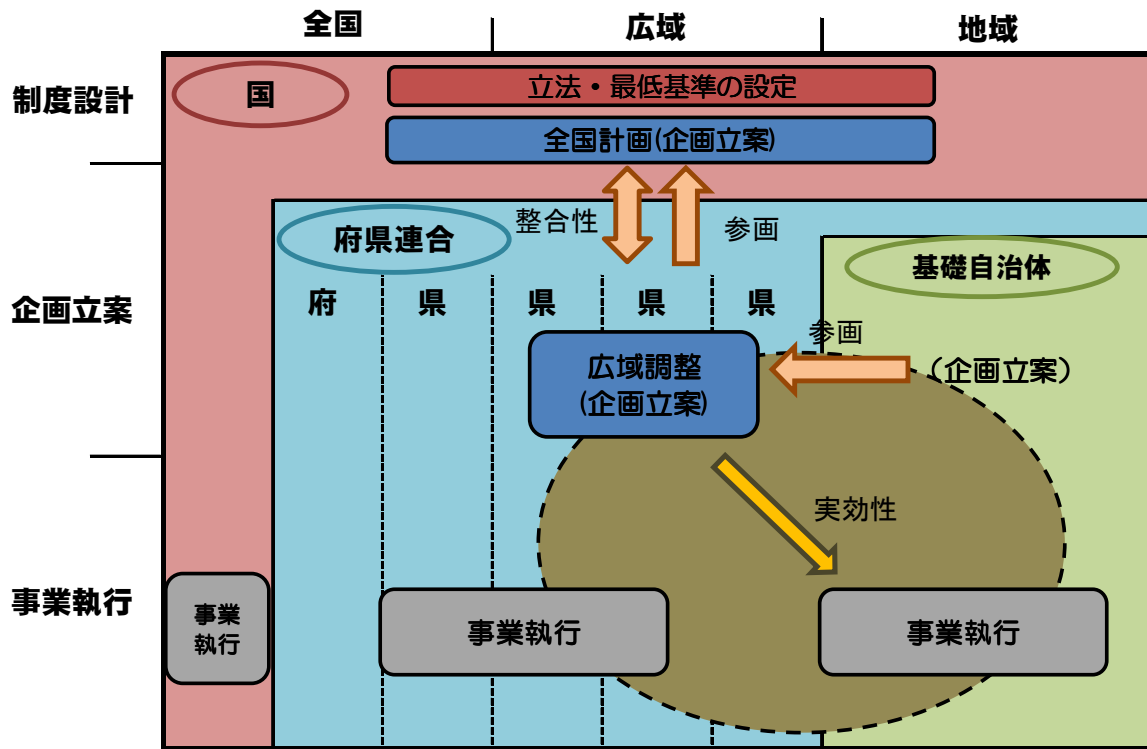
- 食料安全保障（検疫、農家の所得補償、農地確保）の観点から全国的な統一性を確保するため、国は制度の企画立案に加え、財源の確保や費用負担を含め一定の役割を担う。
- 農業振興策や都市・農村交流などは、地域の創意工夫を生かすため地域性を重視する。地域によって最適な責任主体は異なる。
- 各地域の農業の個性が強い関西では府県を併存させ、府県と基礎自治体で担うことも考えられる。


○河川管理・森林保全に係る検討からイメージ【再掲】

- 企画立案機能を含め、流域全体の政策については、流域に関わる自治体（府県、基礎自治体）の広域連合（流域連合）が総合的に責任を果たす。国の役割は河川法など制度の枠組みを定める法律の策定などに限定される。
- 流域連合は、現行の都道府県の区域に必ずしも拠るのではなく、個々の流域または複数の流域を包括するよう設置される。
- 流域連合が構成団体の参画の下、その意思決定により整備計画を策定し、構成団体の施策はそれに沿うこととする。

図表 15

府県連合型イメージ (3)



 : 府県及び基礎自治体で構成する広域連合が広域調整(企画立案)・事業執行にあたることも想定される。

3. まとめ（P）

（1）従前型道州制イメージ

「1. 従前型の道州制イメージと課題」でも示したとおり、河川管理やインフラ整備のような広域的行政課題に、地域が自ら対応するため、府県を越える新しい広域自治体（道州）を構想することは一定の意義があるが、現在の国や府県の権限を一元的に実施するような広大で強力な道州を想定することには課題も多い。

（道州における民主的ガバナンスの確保）

仮に広大で強力な道州を想定し、かつ現在の二代表制を前提とするなら、道州における民主的なガバナンスの確保が課題となる。広大で強力な道州では独任制の首長に相当の権限が集中することになるが、その抑制のための仕組みは首長の多選制限だけで果たして十分であろうか。議会内閣制の導入なども検討されるべきではないか。

（国の意思決定過程に地方の意見の反映させる仕組み）

また全国的な統一性を確保するため、内政においても国は引き続き一定の役割を果たすことが想定される。この場合、中央政府を小さくすると、道州が国の関与の下で、国に代わって事務を執行することとなり兼ねず、道州は国の下部機関と化すおそれがある。

そうならないためには、国の意思決定過程に道州など地方の意思を反映させる仕組みが必要であり、そのためには憲法改正も含め参議院の地方代表院化なども検討されてよい。

（格差・国民的同意）

勿論ナショナル・ミニマムを度外視し、社会保障や義務教育を含め道州ごとに異なる制度とし格差も是認するなら心配は要らないのかもしれないが、福祉国家としての我が国の歩みを踏まえた慎重な議論と国民的同意が必要であり、国民が現時点で格差が生じることを前提に道州制の導入を了解しているとは思えない。

（道州と市町村の対等・協力関係）

さらに広大で強力な道州は、従前の府県と市町村との関係も大きく変えてしまう可能性もある。それぞれの権限や役割が明確に分離できれば問題はないが、例えば河川管理や道路管理を考えても、どちらかが権限を独占するようなあり方は現実には考えづらい。

結局は、道州が決定した計画や道州の関与の下での事務執行を、市町村が一方的に義務づけられるようなあり方になりかねない。

道州と市町村間の対等・協力の関係を基礎に、双方が連携して事務を遂行するには、道州の意思決定に市町村の意思を反映させる必要があるが、そのためには道州議会のあり方も単に現行制度を前提とするだけでは不十分ではないか。

(2) 特定の行政分野に重点化したイメージ

「2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ」において、従前型の道州制に代わる広域自治体（道州）のイメージをいくつか例示したが、これらは内政に係る政策分野は様々であり、それぞれ府県を越える広域的な行政課題があるとしても、その全てが従前型のイメージのような道州を必然としているわけではないことを示している。

また道州制の意義が、圏域における課題に地域自らの意思と責任で取り組めるようなあり方を実現することにあるのなら、他の圏域に影響をあまり及ぼさない、圏域で完結する行政課題に役割を特化することも考えられる。例えば、流域の統合的な管理や地域経済の振興などを専ら担う道州を想定することもできる。

すべての政策分野に対応し得るオール・マイティな広域自治体（道州）を想定することは非常に困難ではあるが、従前型の道州に代わる概念として、例えば特定行政分野で圏域内の調整や意思決定（総合計画の策定など）を行い、個々の事業計画の策定や事業執行は、市町村や傘下の組織に委ね、その組織も事業に応じて組み替え得るようなイメージを持つことはできないだろうか。

例えば、英国ロンドン市における大都市制度（グレーター・ロンドン・オーソリティ：以下「GLA」）は参考例になると思われる。GLAの権能としては警察・交通・消防・地域開発の4分野に特定した戦略的計画策定、予算の決定及び総合調整等であり、その実務は各々の実施主体が担っている。

こうした従前型の道州に代わる広域自治体は、次のような特色をもつ。

＜特定の行政分野に重点化したイメージ＞

- ・ 府県を越えて、圏域内で概ね完結する広域行政課題を主に扱う。
- ・ 意思決定に市町村、場合によっては併存する府県の意思を反映。
- ・ 必要に応じ国とも調整。
- ・ 一定の拘束力をもった計画を策定し、各執行機関はその計画に従う。
- ・ 意思決定はその下部機構に分散することも可能。
- ・ 事務執行は自ら行うだけでなく、府県・市町村や別の法人にも委ねる。
- ・ 国が責任を負うべき事務は国が直接執行。それが困難な場合は、国の事務を受託。但し、財源は国が全額補償。
- ・ 対象区域も柔軟に設定。

主に圏域の企画調整を担うこの広域自治体を「道州」とすることも可能であるし、その構成は直接公選の首長・議会によるものだけでなく、議会を管内の市町村代表院とすることや、執行機関を構成府県知事の理事会とすることも考えられる。

(3) 道州制検討と柔軟な議論

この最終報告の冒頭でも触れたが、政権交代以降、道州制の議論が再び俎上にのった背景には次のような点がある。

- ① 地方分権改革の推進が求められ、国からの権限移譲の受け皿が必要とされていること
- ② 成長戦略と結びつき、現行の都道府県は地域の成長を担うには狭いとの考えがあること
- ③ 1,000兆円を超える政府債務を前に、さらなる行政改革の必要性が取り沙汰されていること
- ④ 同様に、国が担う行政サービス（特に社会保障）の将来的な縮減とあわせ、地域による自主的・自立的な対応が求められていること
- ⑤ こういった課題を解決するために、今後の我が国の姿をどうするのかという議論があること

これらは解を見出すことが相当困難な多次元の連立方程式を構成しているが、果たして従前型のイメージである広大で強力な道州制は完全な答えとなっているのであろうか。これ以外に選択肢はあり得ないのだろうか。

固定観念にとらわれず最適な広域自治体の姿を見出していく必要がある。そのなかでとりわけ重要なことは、基礎自治体の役割を重視しつつ、地域の実情に応じた柔軟な選択を可能とすることである。そのためには、

- ① 基礎自治体、道州、国が対等のパートナーシップの関係であること
- ② 財政調整制度を含め基礎自治体を支える仕組みがあること
- ③ ナショナル・ミニマムも確保されること
- ④ 地域が元気で存続できる展望があること

などが重要である。

また内政において、国の役割は引き続きあり財政規模など極端に縮小はしないのなら、国と地方の事務権限の関係や国の関与のあり方も当然整理されなければならない。

道州制を含む最適な広域自治体のイメージは、政策課題のみならず各地域によっても異なるであろう。我が国の将来を誤らないためにも、無理矢理全国一律の枠組みに押し込めるような議論や、府県の廃止だけに拘泥するような議論ではなく、それこそ地域の実情に応じた「柔軟な」議論が必要である。

V. 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、中間報告においては、当時明らかになっていた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。）及び「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記載した。

その後、平成 25 年 10 月には、自民党道州制推進本部から従前の案の修正案である「道州制推進基本法案（骨子案）」が示されている。以下はこの修正後の骨子案に沿って、上記の「懸念と指摘」を修正したものである。

修正後の骨子案においても、道州制の基本的な制度設計について、「道州制国民会議」の議論に“丸投げ”をするという形に変わりはなく、せめて設計思想（具体的な方向性）が明らかにされるべきという我々の意見に変わりはない。

研究会として次のとおりとりまとめた。

1 道州制推進基本法案（骨子案） [H25 年 10 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り、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。

新たに加えられた前文においては、国の役割の重点化と地方の主体性の確立、地域における国際競争力の向上、国と地方を通じた統治機構の改革などに触れているが、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のみ議論されているらしいがある。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。

また、現行の地方自治の仕組みの下では、改革の推進は限界に達したとされているが、どうしてそう言えるのか具体的な理由が示されていない。

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「都道府県に代わる新たな地方公共団体（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だけに終始している。

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、それに係る国の出先機関の廃止は当然、中央府省・国の出先機関の解体再編やをはじめ、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、国会のあり方も大幅な見直しが求められる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、そのような市町村の現状を踏まえた実効的な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と。

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が具体的に明確ではないままに府県の廃止だけを結論づけてい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。

「今一層の地方の主体性の確立」、「(道州は)国際競争力を有する地域の経営主体として構築」、「事務を適切に処理するため、(道州及び基礎自治体に)必要な税源を付与」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がからには、そのことれを可能にするに見合った税制・財政上の措置の方向性を示すべきが必要である。

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

国債残高国の債務累計が850-700兆円を超え（H2524年度末見込み）、歳入の約半分を公債金で賄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依りて、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に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~~など~~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と。

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、地方六団体の代表者を参画させるとともに、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もを可能にすること。

(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、法制の整備等の措置を速やかに講ずる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。

VI. 結びにかえて (P)
