

広域行政のあり方検討会 中間まとめ（論点整理表）

■ 平成29年度に検討した事項

I 海外事例について調査

別紙 1

1 検討対象国等

- (1) 単一制国家（仏、イタリア、イギリス）
- (2) 連邦化が進んでいる国家等（ベルギー、スペイン、EU）
- (3) 連邦制国家（米、独、カナダ、オーストラリア）

2 分析事項

人口、面積、地勢地形、地方分権の歴史、自治機構（意思決定の仕組み）、地方の選挙制度、特徴的な制度・仕組み、政府間調整、

3 さらに検討事項

・海外の特徴的な制度・仕組み（ex.「国家・州会議」（イタリア）、「州域経済発展計画」の策定（仏：レジオン））がうまく機能するのは何故か＝日本、連合に同様の制度を導入してもうまく機能するか。

（cf.国と地方の協議の場）

・各国の地方分権が進展した理由、背景、ニーズ、推進力は何か

II 論点を整理

（論点整理メモ）〔「広域行政のあり方検討会」での論点整理は以下のとおり〕

1 府県を超える広域自治体はどのような政策・事務を担うべきか。

（広域行政のニーズ） ～海外事例も参照しつつ～

*タテ割り・ヨコ割りの行政を越える観点を重視すべき
国、府県、市町村の政策調整を重視すべき

(1) 考え得るテーマ、課題（例示）

○は参考とすべき海外事例

【広域産業政策】

- ・産業政策の『まとめ役』的な機能（広域での産業政策を考える人材の確保、新たな雇用や産業の創出、広域的なシナジー効果、新たな経済効果を発揮する仕組み、国（本省＋出先機関）との連携・協働）
- ・公設試験研究機関の共同利用、交流の深化
（まとめ役による広域でのコーディネート、ニーズ等のマッチング → 経営統合）
- ・農林水産業の振興
- 州域経済発展計画の策定（フランス）

【広域観光政策】

- ・行政区域、分野等の垣根を越えた広域観光振興への取組
- ・官民が連携した取組

【広域文化政策】

- ・ 関西遺産

【広域環境政策】

○フランスにおいては、環境分野での州の諮問的権限は多岐にわたり、代表的なものは水の管理、地域整備基本計画等に関するものがある。州は、国・州間契約の中に、環境政策という特定の項目で直接に、または土地、観光、農業等の分野における協議整備方針を通して間接的に、環境政策を盛り込む。

【広域インフラ政策】

- ・ インフラの種類ごとの検討ではなく、関西全体として最適な広域交通・物流を実現するための連携・運営体制の整備
 - ・ リニアや3空港一体運用を見据えた、西日本も視野に入れた広域の高速道路網、高速鉄道網の整備計画の検討
 - ・ 関西全体として最適な広域交通戦略の策定
- 州地域整備基本計画の策定（フランス）
- ・ 海を視野に入れた検討

【広域防災政策】

【国土の双眼構造の実現】

- ・ 首都機能バックアップ

【高度人材育成政策】

○レジオン（仏）は、大学教育（もともとは国）にも関与する部分ができている。

【その他のテーマ、課題】

- ・ 琵琶湖・淀川流域において、治水、利水だけではなく、水源涵養など生態系サービスの総体的な維持・向上やリスクの軽減など分野横断的な統合的流域管理（アドホック・オーソリティ）

- ・ 水素エネルギーの利活用などエネルギー政策の検討

○水資源計画の策定（フランス）

- ・ 人を育む関西
滋賀県での取組みのように、幼児期からの環境学習等
- ・ 産官学民連携の推進
- ・ 環流・移住促進
21世紀型の新しい都市と農村の交流政策の検討・実施
域内大学と域内企業とのマッチング（求人・就職）システムの検討
- ・ 国際交流
○国際交流の立法権は州（イタリア）

2 どのような体制、機能などが考えられるか

(1) 国との関係に着目した類型

ア ヨーロッパ型

・ フランス型（レジオン）

○レジオン（府県存置）は、経済計画（環境、持続的地域発展を含む）、地域整備基本計画、水資源計画等、州域大の計画を策定する。県・市町村は、レジオン域大での計画づくりに関与し、それを勘案しつつ、各々の所管事業を実施する。

・ スペイン型（自治州）

国の本省及び出先機関の事務権限の移譲、府県・市町村から更なる事務の持寄り、府県存置

○州の歳出が地方歳出全体の7割、2/3を占めている（自治州）。

・ イタリア型（レジオーネ）

州政府へ国の事務権限を移管、補完性原理が重視され、市町村への権限移譲が進んでいる。府県存置

○州の歳出が地方歳出全体の半分以上を占めている（レジオーネ）。

○レジオーネ（州・イタリア）の権限を憲法で定めている。

○立法権は、国の専属、国と州の共有、それ以外は州（レジオーネ）。

・ 連邦制的広域自治体

憲法に国の事務及び地方の事務を規定し、残余権限を地方に与える。

府県は存置又は廃止（各「邦」で判断）

イ 従前の想定例

・ 府県存置型広域自治体（国出先機関統合型）

（ア）連合型…国出先機関の事務権限を関西広域連合に移管、府県存置

（イ）広域自治体型…国出先機関の事務権限を所管する広域自治体を設置、府県存置

・ 府県廃止型広域自治体（いわゆる道州制）

府県を統合（廃止）し、国出先機関の事務権限を所管する広域自治体を設置

(2) 政策遂行手段に着目した類型

ア アドホック・オーソリティ型

・ 府縣市調整型…広域的な課題への対応について、構成府県・市の政策を調整する。実施部隊を持たない。

・ 独立型…特定の政策課題について、分野横断的・統合的な事務権限を有する独立した行政機関

○ex.広域ウォーター・オーソリティ（英）

「イングランド及びウェールズにおける水行政を再編成する法律」
(1973年制定)

イ プラットホーム型

(ア) 協議会型…アクターは、プラットフォームでの合意について任意に実行する。

・琵琶湖・淀川研究会 参考資料 2

権限を持っている国交省・府県で十分取り扱えていない問題をピックアップし、広域的なアセスメントをしてプラットフォームを設定する、施策を検討する。

(イ) 「執行担保」型…アクターは、プラットフォームでの合意に従って実行しなければならない（上位計画としてアクターを拘束する力を持つ計画を策定）。

プラットフォーム法

ウ EU型

構成府県・市は、連合委員会での決定内容に沿って政策を実施する。

（強制力は、決定内容如何による。）

参考

○EUと加盟国の権限分担

欧州全体に通じる「補完性の原理」を踏まえつつ、

・EUの単独権限⇒排他的権限（加盟国は権限を持たない）…共通政策…
国内法強制改正

・EUと加盟国の共有権限⇒政策協調…EU法優先→国内法改正

・支援…EUは、加盟国に権限と責任のある政策を支援・調整・補完する…
個別政策

○意思決定の仕組み

・欧州理事会（首脳会議）⇒EU全体の方向性を設定

・EU理事会（閣僚級の意思決定機関）⇒意思決定・立法

・欧州委員会（政策執行機関・EU政府）⇒法案の提出権

・欧州議会⇒立法・民主的統制

(3) 広域行政の機能に着目した類型

「道州制のあり方研究会」の概要から抜粋 参考資料 1

ア 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。」

義務教育・生活保護（現金給付）、医療・社会保険

イ 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。」

農業政策、河川管理・森林保全、義務教育・生活保護

ウ 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。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。」

河川管理・森林保全、インフラ整備・産業振興

* 上記の類型は、いずれも府県の廃止を前提とするものではない。

3 広域自治体が備えるべき仕組み等はどうあるべきか

(1) 広域自治体が備えるべき仕組み、制度（内部組織、民主的コントロール、財源等） （連合の機能強化）

ア 自治機構（議会＋執行部）

- ・二元代表制、理事会等々
- ・「理事会制」で公選職（いずれも他の公選職を兼任）が構成する関西委員会
- ・首長及び議員の直接公選制
 - 「多数派プレミアム」選挙（フランス、イタリア）
- ・連合議会と連合長との関係

イ 政治的な機能

- ・政治的な代表者による政策判断、分担管理
- ・強いリーダーシップが発揮できる仕組み

ウ 住民等との関係

- ・住民と連合との関係づくり（信頼関係、住民参加など）
- ・民間等ステークホルダーとの関係
- ・府県・市町村との信頼関係の構築
- 州経済社会評議会（レジオン（仏））

エ 財源（課税権）

- 課税権は地方政府に委ねられている（伊）。
- ・域内全域で観光税（宿泊税）を導入し、上乗せ

(2) 政府間調整

- ・国機関（関西の出先機関＋本省）との連携関係の構築
- ・連合が作成する広域ビジョンを国、府県、市町村へ浸透させる仕組み、摩擦を起し、協議の場（プラットフォーム）が必要となればいい。（広域ビジョン策定プロセスへの国等の参画が不可欠）

ア 国、連合、府県、市町村の協議

調整機関等

・中央と地方との公式の協議の仕組み（国と地方の協議の場（関係大臣と地方六団体の代表による協議の場（平23法第38号）））

○中央と地方間での州域レベル事業計画協定（C P E R）の締結（フランス）

○「国家・州会議」、「国家・都市および地方団体（県・コムーネ）会議」、
「（国家・州・地方団体）統一会議」（イタリア）

○3つのレベルの連邦－州政府間会議（カナダ）

- ・首相会議…連邦首相と各州の首相（10人）
- ・閣僚会議…連邦政府の閣僚と州政府の閣僚
- ・実務者会議…連邦政府と州政府の行政担当の実務者

○カナダでは厳格な権限分割よりも連邦政府と州政府の相互作用を重視（社会政策の充実等）

○バンクーバー大都市圏

自治体協力体制（特定目的広域機構 上水、排水、下水、病院）

○グレーター・ロンドン・オーソリティー

公共交通、経済・都市開発、環境保全、警察、消防、文化・スポーツ振興等の分野でのロンドン全域にわたる計画策定や調整を所管し、そのもとに基礎自治体であるロンドン自治区（32）とシティ（1）がある。

イ 地方の意向を国政に反映させる具体的な仕組み等

（ア）国会議員と地方議員・首長との兼任

○欧州諸国とくにフランスに多い国会議員と地方議員との兼任

（イ）州による法律の提案

○国会への法案提出権（スペイン、イタリア）

（ウ）○フランスの上院は「地方団体の家」

…地方議員が「選挙人団」の中心であり、その中から上院議員が選出されている場合が多い。

○スペインの上院は「地方代表議院」

…上院は、各州1人＋人口100万人に1人の州代表で構成

（エ）○国と自治州の交渉による事務・権限の移譲（スペイン）

ウ 広域自治体と市町村との関係

・国、府県、市町村との連携体制

■ 平成30年度の検討事項（案）～広域連合のあり方（連合の強化等）を検討～

1 海外事例の検討

(1) 分析事項（p 1再掲）

人口、面積、地勢地形、地方分権の歴史、自治機構（意思決定の仕組み）、地方の選挙制度、特徴的な制度・仕組み、政府間調整

(2) さらなる検討事項（p 1再掲）

・海外の特徴的な制度・仕組み（ex.「国家・州会議」（イタリア）、「州域経済発展計画」の策定（レジオン））がうまく機能するのは何故か＝日本、連合に同様の制度を導入してもうまく機能するか（cf.国と地方の協議の場）。（p 1再掲）

・各国の地方分権が進展した理由、背景、ニーズ、推進力は何か。

2 広域連合のあり方（連合の強化等）を検討

(1) 広域連合が担うべき政策・事務・役割の検討

[検討事項(例)]

上記の「Ⅱ 1 府県を超える広域自治体はどのような政策・事務を担うべきか。」（p 1～p 2）について

「持ち寄り」、「国の事務」、「企画調整」

「関西」の認知度の向上

「灘（関西）」、「伏見（関西）」ラベルの作成・販売

連合の発信力の強化

PRの強化、マスコミへの発信方法の工夫、ミニコミやソーシャルメディア等の活用

◆広域計画等フォローアップ委員会における「連合のこれまでの取組の評価・検証」及び「今後取り組むべき課題等の検討」についても参考とする。

(2) 広域連合の体制・機能等の検討

[検討事項(例)]

・上記の「Ⅱ 2 どのような体制、機能などが考えられるか」及び「Ⅱ 3 広域自治体が備えるべき仕組み等はどうあるべきか」（p 3～p 6）

・以下に例示するような、現在の連合にはない仕組みについて

首長及び議員の直接公選制

財源（課税権）

専任組織の設置

アドホック（臨時的・専門的）な体制

国（出先機関＋本省）・府県・市町村との連携体制

連合が新しい先導的な政策を提案し、府県、市町村がそれを活用したり準拠したりする仕組み

- ・その他

- 関西広域連合プロパーの産業コーディネーターの導入（民間人材の登用）
 - 構成府県市から関西広域連合への予算や職員の拠出の増加、本部事務局の拡大やプロパー職員の育成、独自財源の確保等の検討

3 上記 1 及び 2 を実現させるための手法の検討

- ・地方分権改革の新たな手法等（H29 年度 国へ提案要望活動を実施）

- 国と地方の協議の場における分科会の設置

- 権限移譲に係る「実証実験制度」の創設

- 国と地方が連携・協働して課題解決を「実証する仕組」の導入

- 地方分権有識者会議の機能強化

- ・憲法改正論議の際に、広域連合をどのように憲法に規定するのか。

- 参考

- ・全国知事会ワーキングチームによる憲法改正草案

- 地方団体の存在とその自治（権能）は憲法で制度的・具体的に保障されている。（ドイツ、フランス、イタリア、スペイン）

- スペインは、自治州憲章を策定して自治州となる。

諸外国の地方自治等の比較

【別紙1】

| | 日本 | フランス共和国 | イタリア共和国 | スペイン王国 | イギリス (グレートブリテン及び北アイルランド連合王国) |
|-----------------------|--|---|---|--|---|
| 国家体制 | 単一制 | 単一制 | 単一制 | 単一制(自治州) | 単一制 |
| 中央政府 | 議院内閣制 | 大統領制＋議院内閣制 | 議院内閣制 | 議院内閣制 | 議院内閣制 |
| 統治システム | 国会(2院制)＋内閣 | 大統領(国家元首)⇒首相と大臣を任命 国会(2院制)＋内閣 | 大統領(国家元首)⇒首相と大臣を任命 国会(2院制)＋内閣 | 国王(国家元首) 国会(2院制)＋内閣 | 国会(2院制)＋内閣 |
| 人口(密度) (2017年1月現在) | 1億2,676万人(335.3人/km ²) | 6,699万人(123.1/km ²) | 6,070万人(201.7/km ²) (2016年1月現在) | 4,646万人(91.8/km ²) (2016年7月現在) | 6,511万人(268.0/km ²) (2015年現在) |
| 面積 (2016年現在) | 37万8千km ² | 54万4千km ² (日本の約1.4倍) | 30万1千km ² (本州の約1.3倍) | 50万6千km ² (日本の約1.3倍) | 24万3千km ² (日本の約3分の2) |
| 地形地勢 | アジア大陸の東側に3,000kmにわたって弧状に位置している島国。4,000余りの島が散在する。国土の3分の2は山地で平野は多いが、面積は狭い。 | 3分の2が平野。コルス島を除けば対角線を約1千kmとする六角形 | イタリア半島と約70の小島からなる南北1,200kmの長靴型の半島国。国土の約9割が農地及び森林地で利用不能地の比率は低い。 | 南北約1千km、東西約1.1千km。国土の約13%が平原と牧草地、約32%が森林、欧州ではスイスに次いで山の多い国。 | 大半はなだらかな丘陵地と平原で占められており、国土の約90%が可住地(可住地面積は日本の約2倍)。森林率は11%(日本は国土の3分の2)。 |
| 階層構造 | 国＋地方2層制 | 国＋地方3層制 | 国＋地方3層制 | 国＋地方3層制 | イングランド: 国＋地方2層制と1層制が混在 その他の地域: 国＋地域政府＋地方1層制 |
| (超)広域単位 | 関西広域連合(1) (国出先機関: 8ブロック 348) | レジオン(13) 憲法上の地方団体 | レジオーネ(20) 憲法上の地方団体で、一定の分野で立法権を有する | 自治州(17) | 【イングランド】 ・ロンドン: 大ロンドン(GLA)＋ロンドン区(32)とロンドン市(1) ・2層制: カウンティ(27)＋ディストリクト(201) ・1層制: 大都市圏ディストリクト(36)＋ユニタリー(56) ・合同行政機構 【スコットランド】 地域政府(1)＋ユニタリー(29) 【ウェールズ】 地域政府(1)＋ユニタリー(22) 【北アイルランド】 地域政府(1)＋ディストリクト(26) |
| 自治/統治機構 | 連合議会＋連合委員会 | 議会＋首長(プレジダン＝議長かつ執行機関 ＝間接公選(議員間の互選)の「州知事」) | 議会＋首長(州知事) 執行機関: 理事会(長: 首長＋理事: 議員) | 議会＋州内閣(首長は州首相。州議会での首班指名選挙で選出) | 【自治機構】 ○議会(＋委員会)制『伝統的な基本型』 議長は地方団体の長。政治的実権を伴わない名誉職で儀式的な役割を担う。 ○準議院内閣(リーダー＋内閣)制 議会リーダー(首相に相当)＋主要な議員(9名以内)で「内閣」を組織 ○議会＋(直接公選)首長＋(議員)内閣制 ○議会＋(直接公選)首長＋マネージャー制 議会が任命するマネージャーを配置 |
| (超)広域単位 平均人口 | 【関西広域連合】 2,205万人 | 515万人 (最大1,207万人～最小33万人) | 304万人 (最大907万人～最小12万人) | 273万人 (最大724万人～最小26万人) | |
| (超)広域単位 平均面積 | 【関西広域連合】 35,005km ² | 41,846km ² (最大84,061km ² ～最小8,680km ² : 本土13州のみ) | 15,050km ² (最大25,708km ² ～最小3,262km ²) | 29,765km ² (最大94,224km ² ～最小4,992km ²) | |
| 所掌事務 | 【国出先機関】 ・近畿圏広域地方計画の策定(国土形成計画法) ・整備計画の決定(近畿圏整備法) ・一級河川の管理、高速道路・一部国道管理 など 【関西広域連合】 ・法定広域計画・分野別計画、広域事務 など | ・州計画の策定(地域整備、経済、交通、水資源等) ・河川、港の整備・運営 ・高等学校、特殊教育学校の整備・管理(教員は国職員) など | 【国と州が共に立法権を有する分野】 国際関係、貿易、教育制度、職業、科学研究、労働関係、保健、消防、大規模都市基盤整備、社会保障 など | 【憲法に基づき自治州憲章に規定】 都市住宅整備、公共事業、輸送、農業・畜産業、山林、環境保全、用水、運河、灌漑など | |
| 広域自治体 | 都道府県(47) 平均人口: 270万人(最大1,374万人～最小57万人) 平均面積: 8,041km ² (最大78,421km ² ～最小1,8771km ²) | デパルトマン(100 うち、フランス本土は96) | プロヴァンチア(103) | 県(50)・島嶼(11) | |
| 自治機構 | 議会＋首長(知事) | 議会＋首長(プレジダン＝議長かつ執行機関 ＝間接公選(議員間の互選)の「知事」) | 議会＋首長(県知事) 執行機関: 理事会(長: 首長＋理事: 議員) | 議会＋首長(議員間の互選＝議長)＋副首長(首長が常務理事会メンバー中から指名) 首長の行政執行の補佐: 常務理事会(首長＋議員) | |
| 基礎自治体 | 市町村(1,718) | コミューン(36,565) | コムーネ(8,101) | ムニシピオ(8,125) | |
| 自治機構 | 議会＋首長(市町村長) | 議会＋首長(メール＝議長かつ執行機関 ＝間接公選(議員間の互選)) | 議会＋首長(シンダコ) 執行機関: 理事会(長: 首長＋理事: 議員) | 議会＋首長(議員間の互選＝議長)＋副首長(首長が議員中から指名)人口5千人超には常務理事会(首長又は法律が委任する事項を所管) | |
| 政府間関係における特徴的な制度や仕組み | ○ 国と地方の協議の場 現在設置されている分科会は、「社会保障・税一体改革分科会」のみ 【関西広域連合から国に対して要望中】 ・分科会を政策分野毎に設置すること。 ・府県域を越える地域ブロック固有の行政課題を解決するための分科会を設置し、国と都道府県域を越える広域連携組織を含めた地方との役割分担等についても協議を行うこと。 | ○ 中央＋地方間での協議など意思疎通 公式の協議の場に加え、国会議員と地方の公選職の兼任、中央＋地方間での州域レベル事業計画協定の締結 ○ 「実験」に関する組織法律 地方団体が、実験的に特定の目的のために期間を限定して、当該権限を行使 ○ 州・県域ごとに中央政府の総合的出先機関(プレフェクチュール)あり ○ 行政事件は行政裁判所で管轄 | ○ 中央政府と地方政府の協議の場 州及び地方団体が共同で集って、国との間で問題を協議する場として、以下の会議を設置 ・国家・州会議、国家・都市および地方団体会議、統一会議 ○ 州の権能 憲法上の定めにより、国政への州の参加に関する決定 ・州議会により選出された代理人が大統領選に参加 ・国会への法案提出 ・国が定める各種計画への参加 | ○ 自治州政府は、国の法律に関し国会への立法発議権を有する ○ ムニシピオの首長(アルカルデ)は、国や州からの委任事務の行政の代表者 ○ 連邦制に近い単一制国家。「自治型国家」「自治州国家」 ○ 大都市圏 ・マドリッド自治州 ・バルセロナ大都市圏 | ○ プレア労働党政権は1997年の総選挙公約を実現するため、イングランド北東部地方において自治体としての州の設置(同時に「州」域内では既存の広域単位と基礎単位をすべて単層化することが前提だった。)を提案したが、関係地域の住民投票で否決された。 |

諸外国の地方自治等の比較

【別紙1】

| | ベルギー王国 | ドイツ連邦共和国 | アメリカ合衆国 | カナダ | オーストラリア連邦 |
|-----------------------|---|--|--|---|---|
| 国家体制 | 連邦制 | 連邦制 | 連邦制 | 連邦制 | 連邦制 |
| 中央政府 | 議院内閣制 | 大統領制＋議院内閣制 | 大統領制＋連邦議会 | 議院内閣制 | 議院内閣制 |
| 統治システム | 連邦議会(2院制)＋内閣 | 連邦議会(2院制)＋連邦大統領＋連邦内閣 | 連邦議会(2院制)＋大統領、副大統領、各省長官など | 英国国王(国家元首)⇒連邦総督を任命 連邦議会(2院制)＋連邦内閣 | 英国国王(国家元首)⇒連邦総督を任命 連邦議会(2院制)＋連邦内閣 |
| 人口(密度) (2017年1月現在) | 1,132万人(365.2/km ²) | 8,218万人(230.2/km ²) | 3億875万人(32.1/km ²) | 3,515万人(3.5/km ²) | 2,324万人(3.0/km ²) (2013年9月現在) |
| 面積 (2016年現在) | 3万1千km ² (四国の約1.5倍) | 35万7千km ² (日本とほぼ同じ) | 962万8千km ² (日本の26倍) | 998万5千km ² (ロシアに次ぐ世界第2位。日本の27倍) | 769万km ² (世界第6位、日本の約20倍) |
| 地形地勢 | 地形は平坦。緯度は樺太中部と同じで、日照時間は少ないが暖流と偏西風の影響でそれ程寒くならず、冬の平均気温も0度を下回らない。 | ヨーロッパのほぼ中央に位置し、周辺の9カ国と国境を接する大陸国家。南北は直線距離にして876km、東西は640kmとおよそ長方形で、森林面積が約29%、農地・牧草地が約54%あり、国土の約7割が社会的に活用可能な土地。 | 太平洋及びカリブ海に5つの有人の海外領土さらに9つの無人の海外領土を有する。民族的に多様かつ多文化な国の1つであり、これは多くの国からの大規模な移住の産物。また広大な国土における地理および気候も極めて多種多様。 | 北アメリカ大陸の北半分を占め、6つの標準時、3つの海岸線、世界の淡水湖の7分の1を有する。隣国である米国にとっては石油とガスの最大の供給者であり、木材や鉱物などの天然資源の商品輸出に関しては、最大の輸出国。 | 西部大地と中央低地の大部分は乾燥地帯であるため人口は一部の地域に集中。大陸の沿岸部、特に南東部に占める割合が大きく、6つの州及び2つの特別地域の州都地域に65%以上が居住。 |
| 階層構造 | 連邦＋邦レベル＋地方2層制 | 連邦＋州＋地方2層制 | 連邦＋州＋地方2層制 | 連邦＋州＋地方1層制と2層制が混在 | 連邦＋州＋地方1層制 |
| (超)広域単位 | 邦レベル＝共同体(3)及び地域(3) | 州(13)＋都市州(3) | 州(50) | 州(10)＋準州(3) | 州(6)＋特別地域(2) |
| 自治／統治機構 | 議会＋内閣 | 州議会＋州内閣(州首相＋州担当大臣) | 州議会＋州知事 州行政府(知事、副知事、州務長官、法務長官、財務長官、監査長官など直接公選による多くの行政官で構成) | 君主(英国王)の代理人たる副(＝州)総督(連邦政府が任命)＋州議会(1院制)＋州内閣 | 州議会＋州執行府 |
| (超)広域単位 平均人口 | 共同体及び地域: 377万人 (最大604万人～最小101万人) | 州: 632万人 (最大1,797万人～最小66万人) | 州: 618万人 (最大3,914万人～最小59万人) | 州: 270万人 (最大1,379万人～最小53万人) 【オンタリオ州】 13,792千人(2015年7月現在) | 州＋特別地域: 291万人 |
| (超)広域単位 平均面積 | 共同体及び地域: 10千km ² (最大16,844km ² ～最小161km ²) | 州: 27千km ² (最大70,548km ² ～最小404km ²) | 州: 193千km ² (最大1,717,854km ² ～最小4,002km ²) | 州: 768千km ² (最大1,542千km ² ～最小5.6千km ²) 【オンタリオ州】1,076千km ² | 州＋特別地域: 961千km ² |
| 所掌事務 | 【共同体】文化、教育、保健政策、福祉政策 など 【地域】経済振興・雇用対策、水道事業、住宅政策、公共事業、エネルギー政策、国鉄を除く運輸、環境、地域開発、都市計画、自然保護、対外通商など 【県】警察及び消防(学校における職業訓練、救急搬送)、教育訓練、経済振興、保健衛生、文化スポーツ振興、ガスや電気の供給、経済開発、公共交通、住宅整備、観光PRなど | 【州】 教育制度、文化政策、地方自治制度、警察制度など 【クライス】 ・広域事務: 交通、経済、都市計画、廃棄物処理など ・調整事務: 財政調整 ・補完事務: 青少年教育、多文化共生 【都市州】 州＋クライス、デマインゲの全事務 | 【東部13州のうち、コネチカット州の例】 税の徴収、裁判、警察、選挙、公営病院、道路、福祉、救急、防災、地域計画、土地利用計画、図書館、公園管理、レクリエーション施設、環境保全、ごみ処理、地域経済の振興など | 【州】教育制度、病院システム、社会保障制度、保健制度、地方自治体制度、財政権及び私権、州内の司法行政、州内の天然資源 【地方自治体】 教育(カリキュラム及び教員免許は州)、文化、保健、福祉、住宅、土地利用計画、区画、警察、消防、動物管理、土木建築、公共交通機関、道路、交通管理、上・下水道、ごみ収集・処理 | 【州・特別地域の専属的権限】 (例) 警察、消防、救急、公立学校、公立病院、環境保全など 【地方自治体】 (例) 地方道整備、山火事対策、公衆衛生、児童保育、ごみ収集、建築確認、土地利用計画など |
| 広域自治体 | 県(10) 平均人口: 112万人((総人口－ブリュッセル)/10) 平均面積: 3,100km ² | クライス(郡: 301)＋郡独立市(111) 平均人口: 20万人 平均面積: 867km ² | カウンティ(3,031) 平均人口: 10万人 平均面積: 3,177km ² | 【オンタリオ州】カウンティ(22)及びリージョン(8) 計30 平均人口: 46万人 平均面積: 35,880km ² | 地方自治体(562)(2014年7月現在) 地方自治体の平均人口: 4万人 地方自治体の平均面積: 13.7千km ² |
| 自治機構 | 県議会＋県知事 執行機関: 県理事会(県理事(議員の互選)＋県知事(邦レベル政府の任命)) | 議会＋理事会(議会が選挙する議員と首長) ＋クライス行政長 | (多種多様であり類型化は困難) | 【都市地方団体】①議会＋委員会、②議会＋コミッショナー、③議会＋支配人、④議会＋理事会(オンタリオ州に多い)、⑤議会＋執行委員会 | |
| 基礎自治体 | コミューン(589) | ゲマインデ(11,993) | タウン、タウンシップ、シティ、ビレッジ、 学校区、特定目的行政区 | 【オンタリオ州】 市(48)、タウン(114)、村(11)、タウンシップ(244) 計417 | |
| 自治機構 | 議会(議長＝コミューン長) 執行機関: 理事会(コミューン長＋複数の助役＋公的社会福祉センター長) | ①理事会制(参事会制)、②首長制、③南独議事会制(南独評議事会制)、④北独議事会制(北独評議事会制)、⑤住民総会制 | (多種多様であり類型化は困難) | カウンティと同様 | 議会(＝地方団体)⇒常任委員会＋首長(＝首長) |
| 政府間関係における特徴的な制度や仕組み | ○連邦政府は列挙権限を、共同体及び地域は残余権限を有する。 | ○連邦政府は列挙権限を、州政府は残余権限を有する。 ○ドイツ基本法は、ゲマインデ及びゲマインデ連合(郡を含む)が国家の命令を受けず、国家から独立して自治事務を自己の規律で処理する地位を保障している。 ○州の統治制度と地方制度(都市州を除く)は、各州ごとに州憲法を始めとする法規範によって規定。 | ○連邦政府は列挙権限を、州政府は残余権限を有する。 ○地方自治体は各州ごとに州憲法や州法によって規定されており、その種類や機能は一律に定義することができない。 | ○連邦政府と州政府のそれぞれの権限を列挙し、残余権限は連邦政府に留保される。(英領北アメリカ法に規定)。 ○1960年代から1970年代にかけて、急激な都市化の進展によりカウンティがリージョンに置き換えられ権限、責任の範囲が大きくなり、警察、福祉、児童保護、高齢者向け住宅、幹線道路、土地利用計画、埋立やごみ処理規制等を行っている。 | ○連邦政府は列挙権限を、州政府は残余権限を有する。 【連邦政府の専属権限】 関税・消費税の課税、硬貨製造、連邦憲法改正の発議など 【連邦政府と州政府の共管権限】 関税・消費税以外の課税、防衛、外交、社会福祉、年金、郵便制度、度量衡制度、銀行運営、保険運営、著作権制度など |

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う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

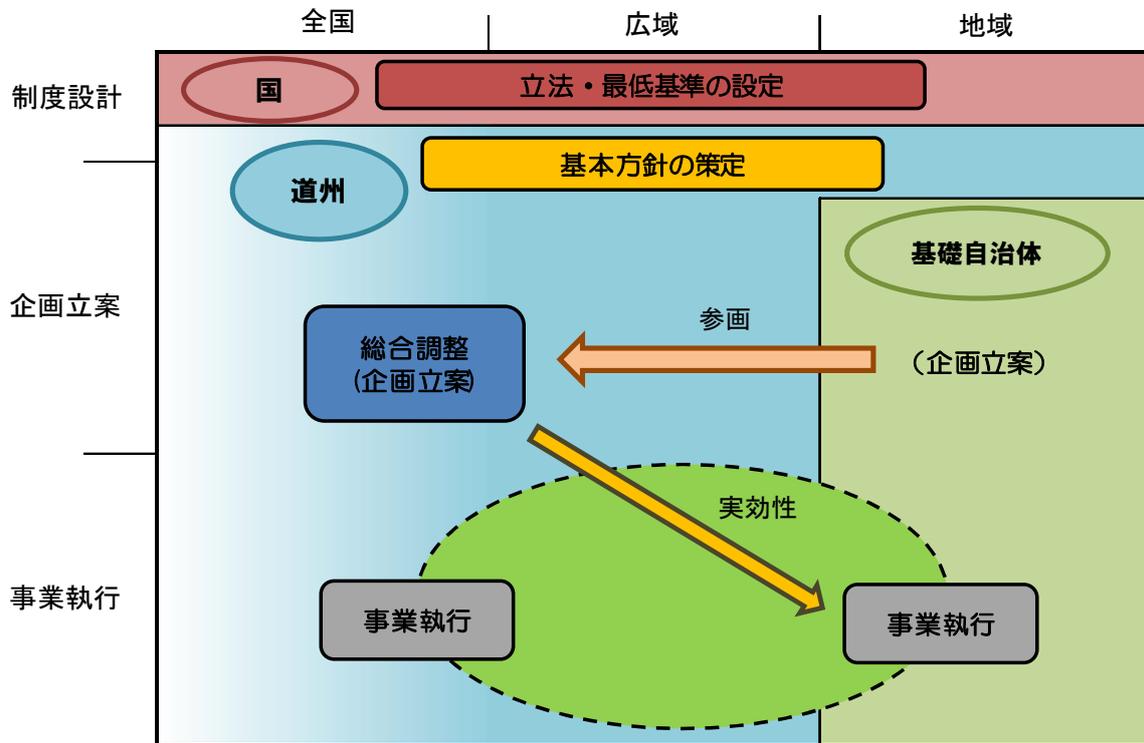
- ・ 企画立案機能を含め、流域（水系）全体の政策について道州が総合的に責任を果たす。国の役割は河川法など制度の枠組みを定める法律の策定などに限定される。
- ・ 道州は、現行の都道府県の区域に必ずしも拠るのではなく、個々の流域または複数の流域を包括するよう設置される。
- ・ 流域ごとに道州が整備方針を策定し、基礎自治体（市町村）などの施策もそれに沿うこととする。
- ・ 但し、上記の整備方針の策定のような道州の意思決定に、基礎自治体の意思を反映できるようにするためのシステムを組み込む。例えば、流域市町村で構成される協議会を設け、道州が整備計画を策定する際、審議及び承認を得ることも考えられる。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

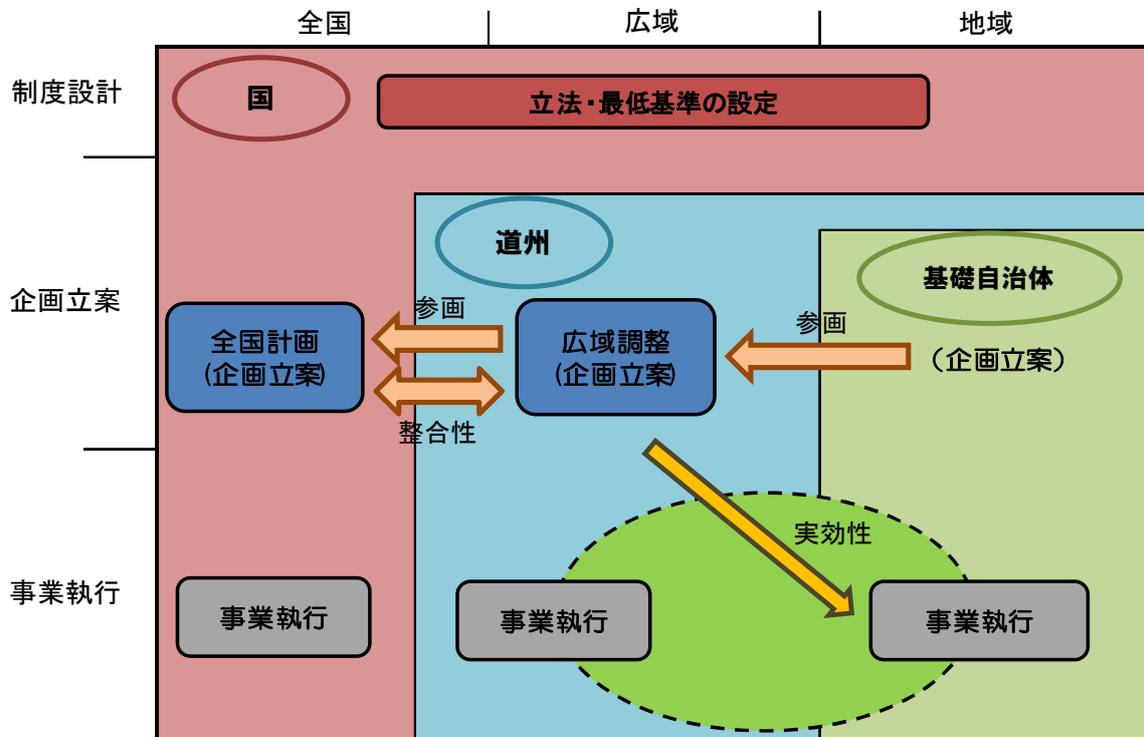
- ・ インフラ整備については全国的ネットワークの形成、産業振興については国家的成長戦略の策定など、国にも一定の調整機能が残り、道州の施策は全国計画等との整合性が求められる。
- ・ 但し、全国計画の策定のような国の意思決定に道州の意見を反映できるようにするためのシステムを組み込む。例えば、全国計画策定の際、道州代表機関との協議・同意などを義務付けることなどが考えられる。
- ・ 圏域内の調整は道州が行い、整備計画を策定。基礎自治体の施策もそれに沿うこととする。
- ・ 但し、道州の意思決定に基礎自治体の意思を反映できるようにするためのシステムを組み込む。
- ・ インフラ整備の事業執行は新設・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。

企画立案・総合調整型イメージ（1）-a

図表 13



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。

※イメージ図では一般的な基礎自治体を想定して単純化している。以下同じ。

（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。その求められる補完機能によっては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に近いイメージもあり得る）。

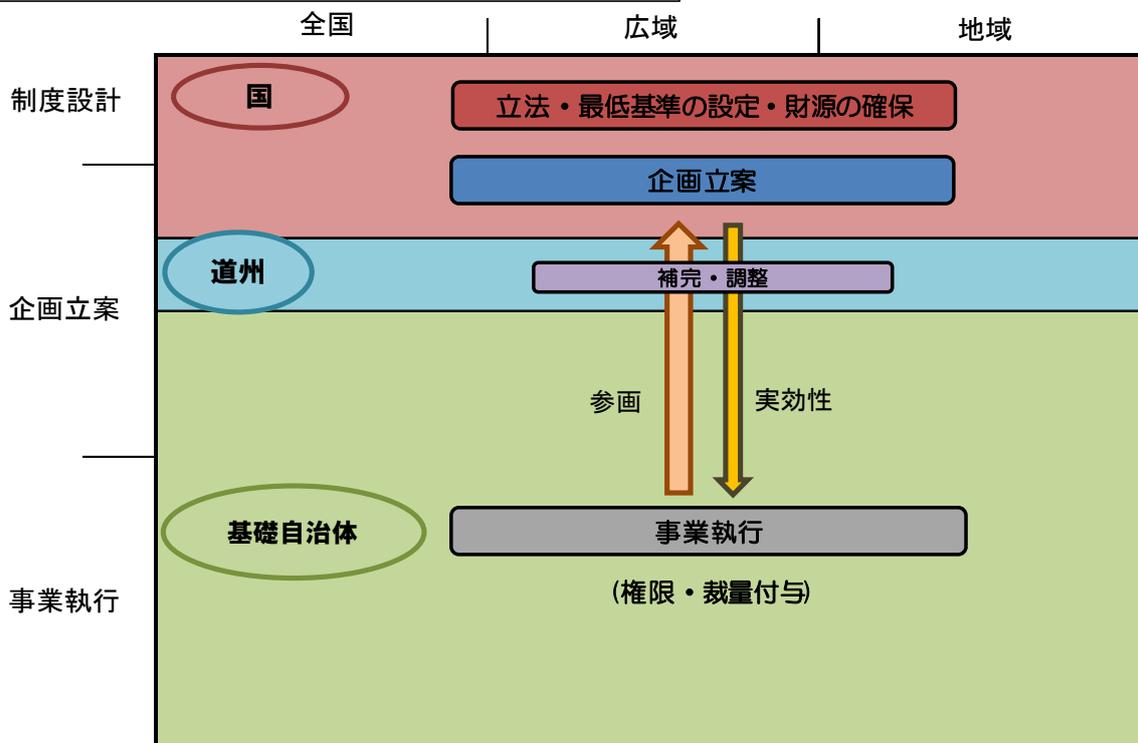
b 医療・社会保険に係る検討からイメージ

- ・ 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できるような仕組みを要するのは同様である。

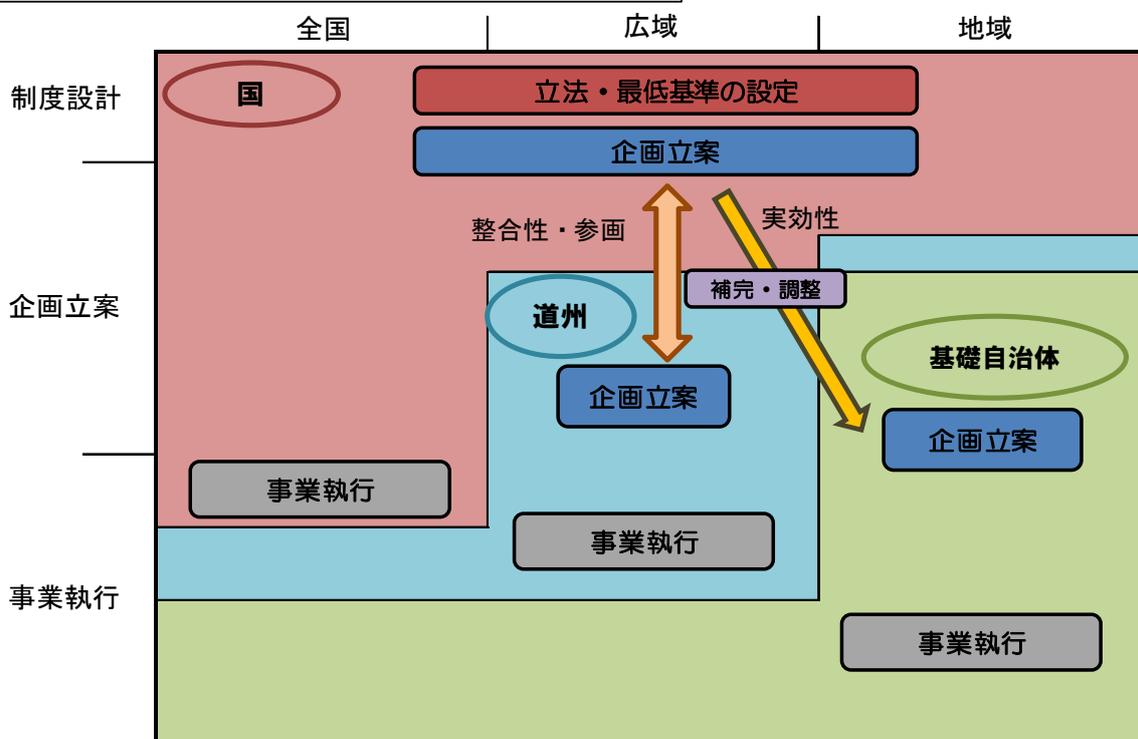
なお、ナショナル・ミニマムの内容は時代に応じて変わるものであり、先駆的な地方の取組が新しいナショナル・ミニマムとなることもあり得る。制度としては国が責任をもって確保するということになるとしても、その内容を定めるにあたっては地方も参画できるような仕組みを加えておくことが重要である。

※補完：人的・財政的支援や指導・監督等、多様な補完のあり方が想定される。なお、基礎自治体は一般的な市町村をイメージしたもの。大都市は道州の機能を一部有する場合もあり、大都市への補完はここでは想定していない。

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や、販路開拓や都市・農村交流での連携を強化するため広域連合を活用することも考えられる。

○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。

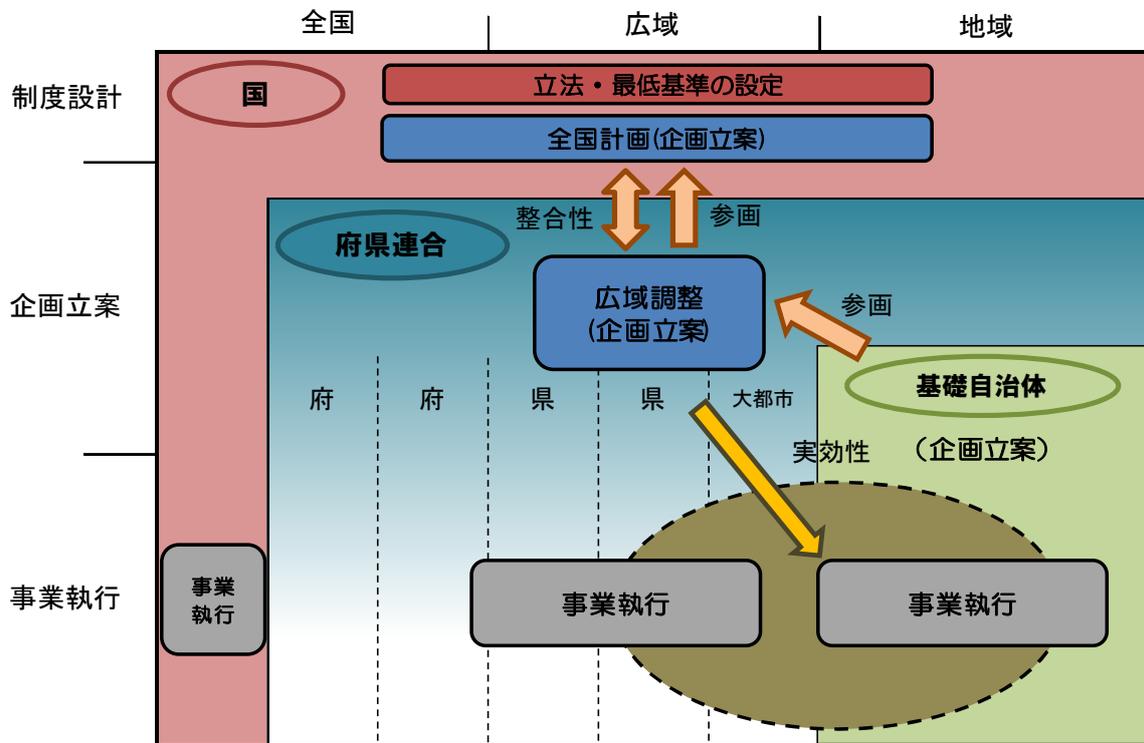
○義務教育・生活保護に係る検討からイメージ【再掲】

- ・ 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。

なお、ここでいう府県連合（広域連合・流域連合）は既存の広域連合にとどまらず、現在の国の権限を含む、新たな広域的機能を責任をもって担えるよう、ガバナンスや財源も備えた自立性の高い自治体としてのイメージを含めるものである。

一方で府県連合を構成する府県も、従来の姿のままであり続けるのではなく、府県連合や基礎自治体と役割分担をしながら、効率的・効果的に責任を果たすようなあり方が求められる。

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。

地域の個性を活かす流域ガバナンスの実現に向けて

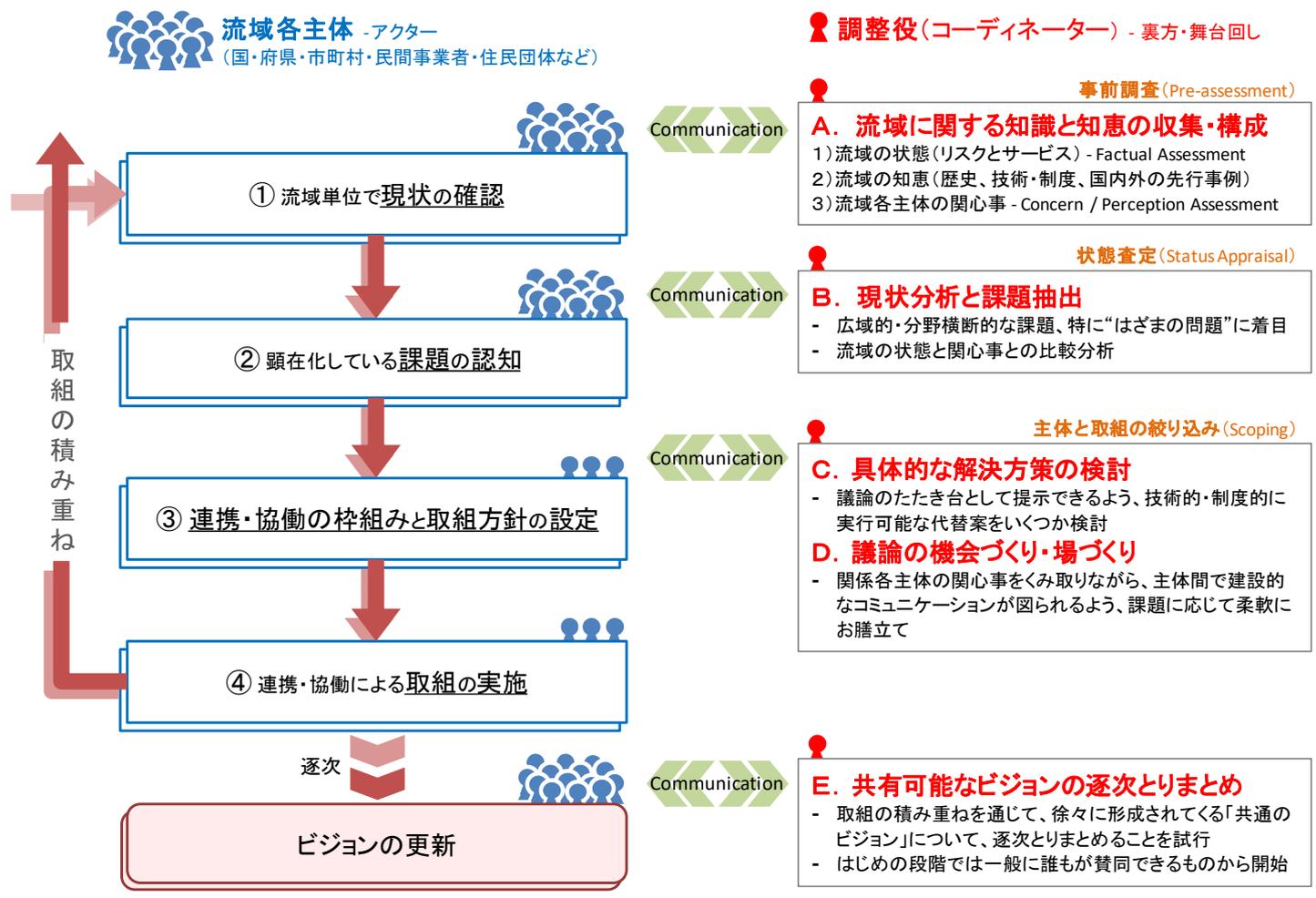
琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会 報告書（概要版）



流域ガバナンスの調整役（コーディネーター） - 流域ガバナンス向上のための裏方、舞台まわし

- … 既存の枠組みでは積極的に取り組んで来られなかった課題を抽出
- … 自らは決定・実施せず、流域各主体によるコミュニケーションを支援し、それぞれの自主的な取組や連携・協働のお膳立て
- … 流域に関する知識・知恵を徹底して集め、提示し、課題設定や流域各主体による客観的根拠に基づく政策決定をサポート

流域ガバナンスを向上させるための5つの役割（A～E）



ガバナンスの調整役（コーディネーター）の4つの要件

- … ①流域各主体からの信用、②共感できる課題の設定能力 課題解決に向けての ③技術力 と ④調整能力



関西広域連合の果たし得る役割

… 将来、ガバナンスの調整役（コーディネーター）を担えるように、3つの提案

- 提案① 流域の状態(各種リスク・サービス等)に関する調査、および8つの課題に関連する国内外の取組事例の収集・整理を行い、定期的にレポートを作成する。**
- 提案② 流域管理に関連する既存のさまざまな議論の場に積極的に担当者に参加させ、俯瞰的な視点と知識・知恵を駆使して、合意形成・課題解決に貢献する。**
- 提案③ 流域の状態に関する客観的な根拠に基づき、既存の枠組みでは積極的に取り組まれて来なかった課題を取り上げ、議論の機会・場のお膳立てをし、事務局として具体的な解決方策を提案することを試みる。**

- … 例えば、関係各主体（ステークホルダー）からの“前向きな”合意が得られれば、水循環基本法に基づく流域水循環協議会の事務局を引き受け、流域水循環計画の草案作成を行なうことも調整役（コーディネーター）として貢献していきつかけとなる。
- … そして、調整役（コーディネーター）としての実務能力と信用を得たうえで、次のステップとして、流域各主体の参画のもと関西の総意としての流域管理に関する方針を具体化し、より豊かで安心して暮らせる流域の実現に貢献することを期待。

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会の取り組み状況

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会 報告書(平成28年9月)で提言を受けたガバナンスの調整役を目指して研究を続ける。

① 整理された諸課題(約50課題)の中で優先して検討する課題である

A 水害リスクに対する相互扶助制度(リスクファイナンス)

B 広域的な水源保全制度

C 大阪湾海ごみ削減のための広域的な発生源抑制の枠組み

について、部会を設置して客観的な根拠をもとに技術的な検討を行っている。

② 関西広域連合が流域ガバナンスの調整役を担えるように、上記①の課題解決の機会・場としてのプラットフォームのあり方についての研究を行う。

③ 検討期間:平成29年度から31年度まで(3カ年)

琵琶湖・淀川流域対策に係る研究会



確認・助言

| 部会 | H29年度の進捗状況 | H30,31年度予定 |
|---|---|--|
| <p>A リスクファイナンス部会 水害リスクの分布状況の把握とそれを考慮した広域的な相互扶助制度(リスクファイナンス)の実現可能性</p> <p>【調査内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> 流域全体を網羅した広域的な水害リスクの分布調査・マップ作成等 先進事例収集・分析 (ex. 広域的な洪水保険制度、共済制度など) | <ol style="list-style-type: none"> 総合治水対策 浸水によるリスクの分析と対応の検証 淀川流域全体の氾濫シミュレーションの準備 各府県の河川断面データの収集とプログラムに合わせたデータの加工 モデルケースにおける被害額計算 小流域での被害額の試算を行い、外力等計算条件の検証 | <p>淀川流域の洪水被害リスクを明らかにし、総合治水対策として必要な施策の概略検討を行う。 (流域内の上下流連携も含む)</p> |
| <p>B 水源保全部会 便益の帰着構造に基づく広域的な水源保全制度の実現可能性</p> <p>【調査内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> 流域全体を網羅した広域的な水源涵養能力の分布調査・マップ作成等 先進事例収集・分析 (ex. 広域的な水源涵養・森林環境税制など) | <ol style="list-style-type: none"> 総合的な国土管理 水に関する将来的なリスクの分析と対応の検証 淀川流域全体の地表面水のシミュレーションの準備 各府県の耕地、森林の性能に関するデータの収集とプログラムに合わせたデータの加工 | <p>淀川流域の水に関するリスクを明らかにし、総合的な流域管理対策として必要な施策の概略検討を行う。</p> |
| <p>C 海ごみ発生源対策部会 大阪湾海ごみ削減のための広域的な発生源抑制の枠組みの実現可能性</p> <p>【調査内容】</p> <ul style="list-style-type: none"> 流域全体を網羅した広域的なごみ発生源の分布調査・マップ作成等 先進事例収集・分析 (ex. 経済的インセンティブなど) | <ol style="list-style-type: none"> 大阪湾海ごみ発生源対策 ごみの発生源抑制対策の概略研究 淀川流域全体のごみ縦断分布調査 淀川本川、木津川、宇治川、桂川、鴨川のごみの現状調査 (流域からのごみ発生量調査) マイクロプラスチック調査 木津川、宇治川、桂川におけるマイクロプラスチックの流下量調査 | <p>海ごみのリスクを明示し、発生源抑制のために必要な施策の概略検討を行う。</p> |

H32年度以降

流域の様々な関係各主体が自発的に参画して、連携・協働により課題解決を図っていくことができるプラットフォームを用意し、流域ガバナンスの調整役として、合意形成や意思決定に必要な客観的な根拠を用意し、関係各主体による創造的・建設的なコミュニケーションの舞台回し、裏方を行う。