

研 修 会

のご案内

第1弾!

地方分権と道州制について

日 時 : 2014年 **8月 9日(土)**
14時開会(13時30分より受付)

場 所 : **香芝市総合福祉センター** 多目的室
(香芝市逢坂1-374)

◆基調講演

講 師 : 中塚 則男 氏(関西広域連合 事務局長)

◆パネルディスカッション

パネリスト : 高松 義直 氏(関西州サイバー議会議長)
尾崎 充典 氏(奈良県議) 他

第2弾!!

地域包括ケアシステムとは

日 時 : 2014年 **9月 13日(土)**
14時開会(13時30分より受付)

場 所 : **香芝市総合福祉センター** 会議室 1
(香芝市逢坂1-374)

講 師 : 林 法夫 氏(奈良県健康福祉部
地域福祉課長兼地域包括ケア推進室長)

※ どちらの研修会も、地方分権を推進し地域主権を実現するために不可欠なテーマです。皆様と一緒に考えたいと思います。

入場無料・予約申込不要

主 催 : 分 権 の 会

h.w. 12.1

道州制のあり方について（最終報告）の概要

関西広域連合 道州制のあり方研究会

平成 26 年 3 月 24 日

第 1 章 研究会の検討の方向性

- ☆ ○ 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の検討に係る課題・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。

→ 現実問題として、環境正しく国で取れる
※ 打ち合わせ?

国と地方の協議の場で行うのか?

第 2 章 具体的な政策分野を通じた道州制のあり方

I. 具体的な政策分野に即した検討（望ましいイメージ等）

1. 河川管理

国の役割は、河川管理に関係する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、広域自治体が基礎自治体等の参画の下、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。

2. 産業振興

※例：産業クラスター

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合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を展開する。

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できるようにするための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。

3. インフラ整備

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。

4. 森林保全

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とどめ、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。

5. 農業政策

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。

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。

6. 義務教育

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（それぞれの地域において最適な状態）を実現することが望ましい。

7. 社会保障（生活保護制度）

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。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。

8. 社会保障（医療制度）

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。

9. 警察制度

現在の警察制度を前提にする限り、都道府県を散えて廃止し、道州制を導入する必要性は殆ど感じられない。

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。

10. 税財政制度

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、関係者の利害を調整する公の場や、地方が参画できる仕組みを整え、制度・基準の設定、財源保障等の責任を国が引き続き担う。

「道州にふさわしい税体系」については、担う役割によってふさわしい税源があろうが、現実には単純な形にならず、条件の厳しい地域を含め全ての道州が必要な一般財源を確保できるかどうかが大切である。

「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。

「財政調整」については、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、国が保障するナショナル・ミニマムを満たせる額を国が交付することが前提となる。

「地方債」については、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。

11. 大都市と小規模市町村

道州と大都市と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ので、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。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。

小規模市町村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と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のかは問われなければならない。また、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、小規模市町村自らの努力が求められるとともに、事務の内容によっては、道州（府県）による垂直補完や事務・権限の道州（府県）への集約などの議論も必要になる。

II. 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

従前型の道州制のイメージに沿うと、広大で強力な道州を想定することにもつながる。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く、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。今後の議論を拡げていくためにも、従前型の道州制のイメージ以外の、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も必要。

2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ

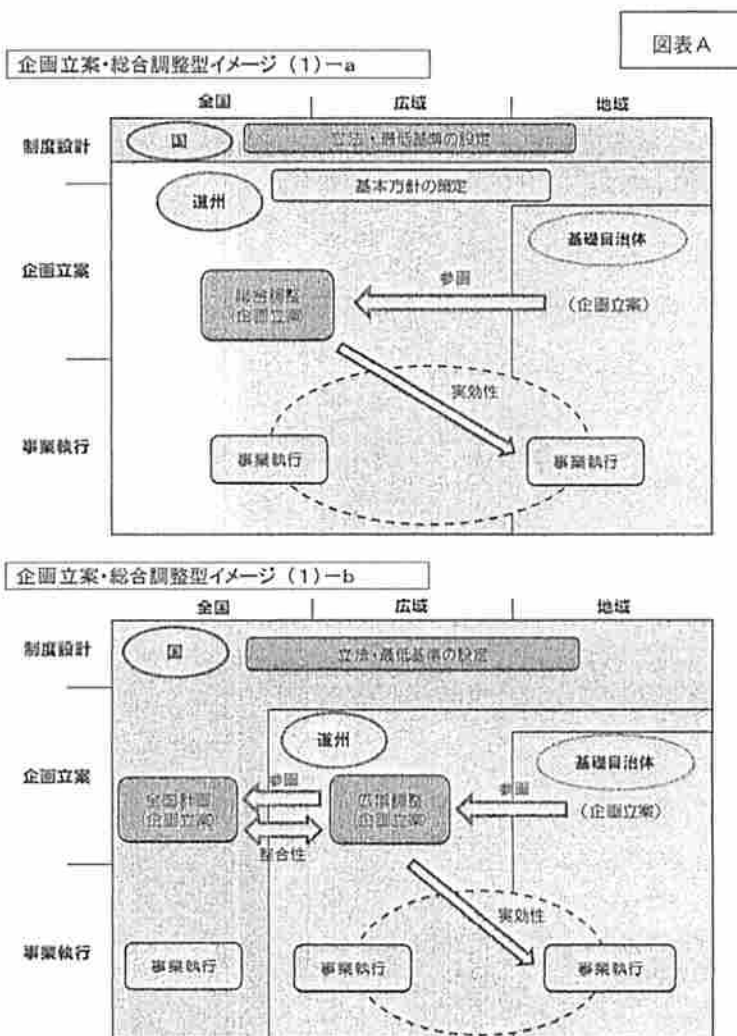
各政策分野に係る検討から、むしろこのような広域自治体のあり方を想定する方が地方分権改革を進めるという観点から、バリエーションを幾つか示す。

(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。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A)

- a : 河川管理・森林保全分野からイメージ
- b : インフラ整備・産業振興からイメージ



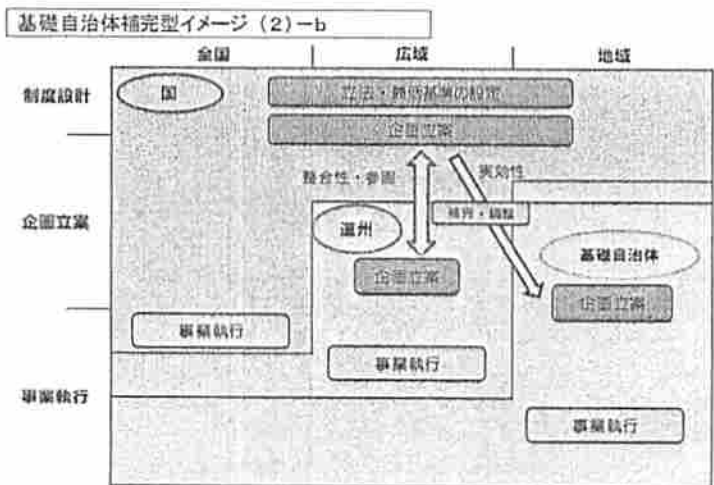
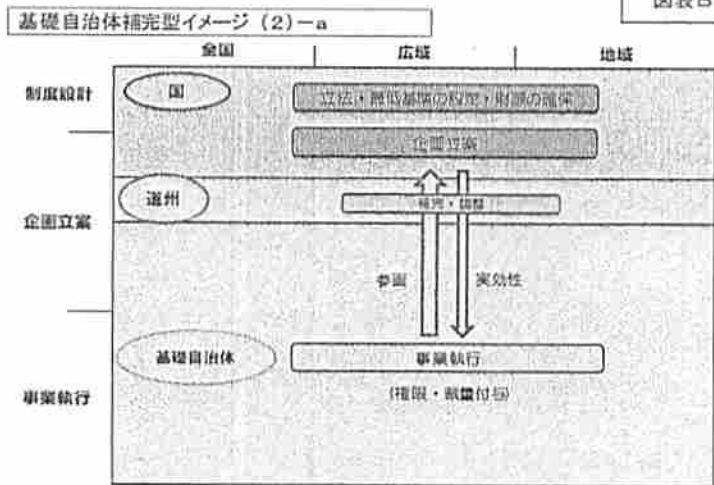
※イメージ図では一般的な基礎自治体を想定して単純化している。以下同じ。

：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

図表B

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B)

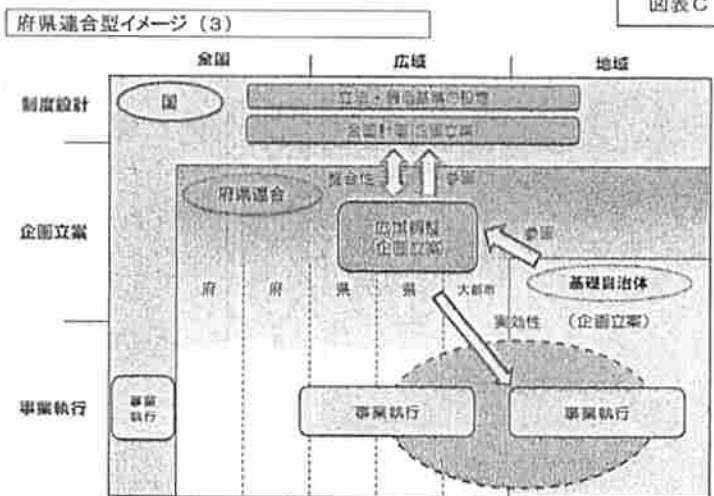


a: 義務教育・生活保護 (現金給付) からイメージ
b: 医療・社会保険からイメージ

(3) 府県連合型イメージ (広域連合など)

図表C

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C)



・農業政策などからイメージ
・河川管理・森林保全からイメージ (再掲)
・義務教育・生活保護からイメージ (再掲)

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

※ ここでいう府県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。
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。

3. まとめ

(1) 従前型の道州制イメージ

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）

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として、議院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を反映できる仕組み）

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。その代わり、国の意思決定過程に道州など地方の意思を反映できるようにするための仕組みとして、憲法改正も含め参議院の地方代表院化なども行われるべきである。

（格差・国民的同意）

ナショナル・ミニマムを度外視し、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ず、慎重な議論と国民的同意が必要。

（道州と市町村の対等・協力関係）

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できるようにする必要があるが、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

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、求められる広域自治体（道州）の機能も意思決定のあり方も異なる。

例えば、複数の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広域自治体をイメージすることもできる。

このようなイメージとして、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。こうした広域自治体は、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、財源は国が全額負担。
- ・ 対象区域も柔軟に設定。

(3) 道州制検討と柔軟な議論

道州制の議論が再び俎上にのった背景（課題）は、解を見出すことが相当困難な多元方程式を構成している。政策分野によって、また地域によって最適な広域自治体の姿は異なる。それらを踏まえて最も効率的・効果的にその機能を果たし得るよう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。

また、道州制の導入は国全体の統治機構の改革であり、現在の国と地方の事務・権限の分担や、税財源の配分、さらに国の関与のあり方も当然整理した上で、国のあり方を見直す必要がある。その際、内政において国の役割は引き続きあり、その財政規模も極端に縮小しないことも想定し、緻密な検討が必要になる。

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、それぞれ地域の実情に応じた「柔軟な」議論と多様な選択肢を示すことが必要である。

第3章 道州制基本法案に対する懸念と指摘 (本文参照)

第4章 結びにかえて

道州制導入は、我が国のかたちを大きく変える改革であり、今後、国において議論がなされるとしても、分権改革の大義である「地域のことは地域自らの意思と責任で担う」という理念に叶うものか、地域に響らす人々の参画によって支えられる民主的なものなのかは絶えず問われるべきである。また、仮に府県に代えて道州を設置するとして、その目的は何か、現行の府県制の限界は何かを具体的な政策課題に即して明確にする必要がある。

重要なのは、住民に身近な市町村の自治を大切にすることであり、住民や市町村をベースにした広域自治体のあり方というのは、地域毎、社会情勢毎に異なってくる。そうした事情に応じて、広域自治体の仕組み・あり方を作っていくべきではないか。

道州制は中央政府レベルで議論するものではあるが、具体的な制度設計にあたっては、全国統一的な制度ではなく、それぞれの地域で自ら、府県を越える広域自治体の必要性やその形態等を議論し、地域の個性を生かせるような枠組みを、地域が自ら柔軟に選択できるようにすることが重要と思われる。

また、関西には関西広域連合という既に全国で唯一府県を越える広域連合があり、道州制の導入の議論にかかわらず、例えば河川の統合的流域管理や共同での森林環境税の導入などの検討を行い、自ら上下流の利害を調整しながら、関西の実情にあった取組を進めていくことができると考える。

そうした取組と、この報告書の意見を踏まえ、政府における道州制の議論に果敢に注文をつけるとともに、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議論が進められることを期待する。

□転換期の日本

人口減少、少子高齢化、財政悪化、地方の疲弊、経済社会の広域化、成長の鈍化、経済グローバル化、東アジアの国際関係変動など日本を取り巻く環境は大きく変貌。

中央政府が一律・画一的に政策を決める明治以来の中央集権は複雑多岐化した現代の課題に応じきれず、広域課題に対しても細切れの府県体制に限界。

国全体の借金はGDPの2.5倍の1300兆円間近、財政の壁に迫る。90年代からの混迷が依然として続き、抜本解決先送り・部分修正では対応できず、国のかたちの改革が不可避。

国と地方のあり方を再構築、財政健全化を進め、活力ある地域を創り、国を再生する道州制<廃県置州>に転換すべき時。破局を避けるため道州制移行は10年以内とし、2020年代前半に完了すべき。

□道州制導入の理由

▼3つの大きな変化

- (1) 人口減少社会 少子高齢化 経済縮小
- (2) 経済社会圏の広域化 現代に適合しない府県境
- (3) 国と地方の財政悪化 行財政の構造改革必至

・道州制の導入の必要性な理由10点

元自治官僚の田村 秀新潟大学教授は著書『道州制で日本はこう変わる～都道府県がなくなる日』の中で10点を列挙。

- ① 都道府県の区域と現実の経済圏の乖離
- ② 広域的な行政需要への対応
- ③ 都道府県間の規模、能力等格差の是正
- ④ 地方分権の更なる推進
- ⑤ 市町村合併の進展による都道府県の存在意義の見直し
- ⑥ 国・地方を通じた財政危機への対応
- ⑦ 国の役割の純化・重点化
- ⑧ 二重行政排除
- ⑨ 東京一極集中打破
- ⑩ 台頭する東アジア諸国への対抗

□道州制3つの柱

▼なぜ分権なのか

価値観、生活スタイルが多様な社会は全国一律、画一的システムでは対応できない。身近な政府で地域の課題を地域の実情に応じ解決するのが分権自治。道州制は究極の地方分権。ニア・イズ・ベターで広域政策の政策ラグも解消。

▼人口減少社会への国のかたち 安定した地方圏整備

日本は人口急減社会。2014年1月の1億2643万人は2030年には982万人減の1億1661万人となり、2050年には1億人を割ると予測。関西2府4県は、2030年には191万人減の1904万人となり、奈良県と和歌山県が消滅するほどの減少。

地方圏の人口定住を進めるには産業振興と雇用政策がカギ。地域ブロック圏域に広域化した経済社会活動に応じた広域行政圏での取り組みが必要。人口減少に伴う経済縮小、税収減、社会的費用増加に対しても広域で支える安定した地方体制の整備が求められる。

⇒年齢別3区分人口推移

	年少人口	生産年齢	老齢人口
2010年	1684	8173	2948
2030年	1204	6773	3685
	-480	-1400	+737万人

▼地域経済圏活性化へ環境整備 地域主導の地域創り

地域の自立発展は中央に頼らず地域主導で企画実行する体制でこそ実現。道州のスケールメリットを活かし、産学公連携で域内経済循環を形成。

▼役割分担見直し統治構造改革 効率行政で財政再建

国と地方の役割分担を見直し、重複行政排除。行政機構も再編。事業の選択・集約・効率化などによる経費削減は14兆円（民間試算）。

□道州制の仕組み

都道府県を廃止し、ブロック圏を基本に10州程度に再編。

道州制は国の分立、連邦制ではない。一つの憲法、象徴天皇、議院内閣制、衆参二院制を維持し、国、道州、市町村の三層制。

国と地方の役割分担見直しを行い、権限・財源・人材を地方に移す。

▼役割分担案（道州制ビジョン懇談会、自民道州制推進本部中間報告から）

＜国＞ 国家の存立に関すること、国政の根幹を担い、戦略的機能を強化

皇室、司法、外交、国防、通商、通貨・金融、年金・社会保障、教育基本計画・基準、エネルギー基本計画など

＜道州＞ 省庁別縦割りの国の地方出先機関を道州に移管し、広域課題の政策企画決定機能を持つ地域の司令塔とし、市町村を補完

広域防災、治山治水、警察、広域道路、大学・中等教育、産業振興、産業廃棄物、国民健康保険、介護保険、高度医療、環境、農林水産、労働監督、職業紹介、港湾・空港運営（管制は国）、運輸、広域観光など

＜市町村＞ 日常生活行政を担い、必要に応じて市町村間で広域連携

初等義務教育、都市計画、戸籍・住民基本台帳、保健・社会福祉・介護、生活廃棄物、公園街路、上下水道、ビザ発給など

□国と地方の財政状況（26年度）

▼国の財政は大赤字（26年度予算 95.8兆円）

一般会計歳入は租税・印紙収入50兆円（52.1%）、公債金41.2兆円（43%）、その他4.6兆円（4.8%）

歳出は社会保障30.5兆円（31.8%）、地方交付税交付金16.1兆円（16.8%）など一般行政関係は72.6兆（75.7%）＝PB対象
国債費23.2兆円（24.3%）

▼地方は乏しい自主財源（26年度地方財政計画 83.3兆円）

地方税35.0兆円、地方譲与税2.7兆円、地方交付税交付金16.8兆円、
国庫支出金12.4兆円（国負担金、補助金、委託金）

地方債10.5兆円（臨時財政対策債5.9兆円）その他16.8兆円

国から地方への歳出総額は32兆円 ・地方一般歳出67.7兆円

（地方交付税、地方特例交付金、地方譲与税、国庫支出金の合計）

歳入時の比率は国税55：地方税45、歳出時の比率は国42：地方58

▼国と地方の借金総額1275兆円（長期債務＋借入金＋政府短期証券）

長期債務（2014年末）国811兆円 地方200兆円 計1010兆円

国の長期債務は10年間で1.6倍、318兆円増加。

▼増大する社会的経費

○社会保障給付費総額 115.2兆円（年金56.0兆円、医療37兆円、
介護・福祉22.2兆円）。保険料60%、国負担30%、地方負担10%

○介護保険財政（2012年度総額8.9兆円）

保険料50%、国25%、都道府県と市町村12.5%

○義務教育費（10兆円）国負担30%、都道府県40%、地町村30%

□国の出先機関

国の出先機関は全国に199機関、職員約20万人、予算13.4兆円。

関東、中部、近畿地方では各機関の管轄区域が省庁別、同一省内においても
統一性がなく、縦割り行政。行政監視の眼も届かない。

地域政策の立案・執行権を道州に移管、地域発展の環境整備を図るべき。

▽道州に移管すべき主な出先機関

経済産業局、整備局、運輸局、農政局、環境事務所、厚生局、労働局、
森林管理局、漁業調整事務所、管区警察局（上級幹部は警察庁人事）

▽国の機関として維持する主な地方機関

裁判所、検察庁、矯正管区、法務局、入国管理局、公安調査局

航空局、管区气象台、管区海上保安本部、防衛局、行政評価局、通信局

財務局、国税局、税関