

今後の広域行政体制のあり方について (中間報告)

兵 庫 県

今後の広域行政体制のあり方研究会

平成 25 年 10 月

はじめに

現在、国政の場においては、道州制の議論が盛んである。

しかし、そこで議論されている案では、都道府県の廃止のみが明示されており、国と地方のあり方をどうするのか、国が引き続き担う役割はどうあるべきかなど、制度の根幹に関わる部分については具体的に示されておらず、全て「道州制国民会議」において検討することとされている。そのため、道州制の実体が明確にされないまま漠然としたイメージばかりが先行し、広く国民がこの問題について議論できる状況にはなっていない。

道州制の導入は、都道府県だけの問題ではない。都道府県からの事務移譲を受ける市町村も変革を余儀なくされる。平成の大合併を経て、市町村の体制が大きく変化したが、その結果、地域内での格差が拡大し、とりわけ旧役場所在地域の活力が大きく低下したとの声も聞く。また、市町村には道州との距離感への懸念も少なくない。こうした状況で、これ以上の合併による市町村の規模拡大は課題が多く困難である。

今回の議論では、なぜ、都道府県ではだめなのか、なぜ、道州でないのだめなのかが明確にされていない。この点が、地方側の不安感・不信感を募らせているのではないか。このような状況のなか、兵庫県においては、当事者としての地方からも、地方自治の拡充と地方分権の推進のための今後のあるべき広域行政体制のあり方について発信していくため、当研究会を設置した。

当研究会においては、広域自治体としての都道府県の能力について、兵庫県の関係部局の協力のもと検証を行い、市町長等への意識調査やヒアリングとあわせて、今後のあるべき広域行政体制のあり方について検討を行った。

県内の市町長や議会議員をはじめとする皆様から、広域行政体制のあり方を考えるにあたっては、「住民生活における課題があって、それを解決する広域行政のあり方を考えるべき」「地図や机上ではなく、住民生活に根差した広域連携の取組みを大切にすべき」「平成の大合併の検証をまず先に行うべき」等の貴重な意見をいただいた。

この度、これらの意見や能力の検証結果等を踏まえつつ、望ましい広域行政体制のあり方について、中間報告に取りまとめた。

今回は、国の事務の一部について検証を行ったが、今後は、憲法議論をはじめ、国の内政に関する全ての事務について検討を行い、分権型の社会システムの構築を目指すべきである。今後、わが国の行政体制がどうあるべきかを議論するに際して、当報告書が検討の一助になることを期待する。

平成 25 年 10 月

今後の広域行政体制のあり方研究会 座長 前田 高志

今後の広域行政体制のあり方研究会 委員名簿

氏 名(50音順)	職 名
北山 俊哉	関西学院大学法学部教授
小西 敦	京都大学大学院公共政策教育部教授
齊藤 慎	大阪学院大学経済学部教授
桜間 裕章	神戸新聞社論説委員長
鉢村 健	日本銀行神戸支店長
前田 高志(座長)	関西学院大学経済学部教授

この「中間報告」は、各委員が個人として参加した当研究会において取りまとめたものであり、委員が属する組織の意見を表すものではない。

目 次

今後の広域行政体制のあり方 1

1	研究の背景	1
(1)	地方分権改革の必要性	1
(2)	広域自治体の役割の増大	1
(3)	現在の道州制議論への懸念	1
2	研究の方向性	3
3	調査 現行の都道府県体制の能力の検証	4
(1)	調査目的	4
(2)	調査方法	4
(3)	調査結果	6
	参考 基準の設定主体についての調査	9
4	調査 道州制等に関する意識調査	11
(1)	調査目的	11
(2)	調査方法	11
(3)	アンケート調査結果	12
(4)	ヒアリング調査結果	21
5	望ましい広域行政体制のあり方	25
(1)	検証結果から導き出されるポイント	25
	現行の都道府県体制の能力の検証結果から	
	道州制等に関する意識調査の結果から	
(2)	望ましい広域行政体制のあり方について	25
	まず、県への権限移譲を	
	道州制の制度設計と今後の議論プロセスの明確化	
	全国一律・一斉ではなく様々なバリエーションを認めるべき	

道州制の基本法案への論点の提示 28

1	まず、国のかたちについての議論を	28
2	道州の立法権の範囲の明確化・国会機能の見直し	28
3	中央府省の権限や組織のあり方の見直し	29
4	基礎自治体のあり方の十分な検討	29
5	権限移譲に伴う地方の独自財源の確保	29
6	住民自治の確保	30
7	道州制以外の行政体制についての検討	30
8	現行の広域連携の取組の検証	30

今後の広域行政体制のあり方

1 研究の背景

(1) 地方分権改革の必要性

社会が成熟する中で、画一、効率的を基本とする集中集権型の社会システムでは、多様化するニーズや地域の課題に対応することは困難である。

現在の閉塞感や不安感を払拭し、未来を開く突破力や独創性を育むためには、軸足をサプライサイドからデマンドサイドに移し、地域のことは地域が決定し実行し、その責任はその地域が負担する自立分権型の行政システムへの転換が重要である。

そのためには、現状のような中央集権構造から地方への権限移譲を推進し、地方分権構造に変えていくことが必要である。

(2) 広域自治体の役割の増大

現在の市町村の規模は、平均的な府県の規模を大きく上回る政令指定都市から、限界集落を有する過疎団体まで様々であり、その対応すべき課題も多岐にわたっている。

一方で、近年の交通・情報インフラの発達とともに、住民の生活圏や地域の経済圏は市町村域・府県域を越えて広域化してきており、そのような状況への対応を基礎自治体において全てを担うことは困難である。

また、今後、予想される東南海・南海地震の発生に備えた広域的な防災体制の整備など、現行の府県域を越えて対応すべき行政課題も増大している。

広域自治体には、今、地域の実態に即した基礎自治体へのフォローや、従来の圏域を越えた広域的な課題への対応が求められるなど、その役割の重要性は高まってきている。

(3) 現在の道州制議論への懸念

地方分権改革の方向の一つとして道州制の考え方があり、日本維新の会、みんなの党が「道州制への移行のための改革基本法案」を国会に提出（H25.6.21）し、与党においては、「道州制基本法案」を秋の臨時国会にも提出すべく調整を行っている。

しかし、現在の道州制議論においては、都道府県を廃止し、道州を設置する点のみが明確化されているにすぎず、その具体的な仕組みや制度は示されず、したがってその効果や影響等についても明らかになっていない。

地方分権改革を徹底するのであれば、補完性の原則により、より住民に身近なレベルで事務を執行すべきであり、住民から遠い道州では住民自治が機能しにくくなるおそれもある。

また、道州制導入に伴って都道府県が廃止された場合、現在都道府県が担っている事務の多くが市町村へ移譲され、基礎自治体として市町村が担うべき役割はさらに重要になることが想定される。

一方、平成の市町村大合併で旧役場所在地の活力が大きく低下し、郡部の疲弊が進んでいるなか、これ以上の市町村合併による市町村の規模拡大は困難である。

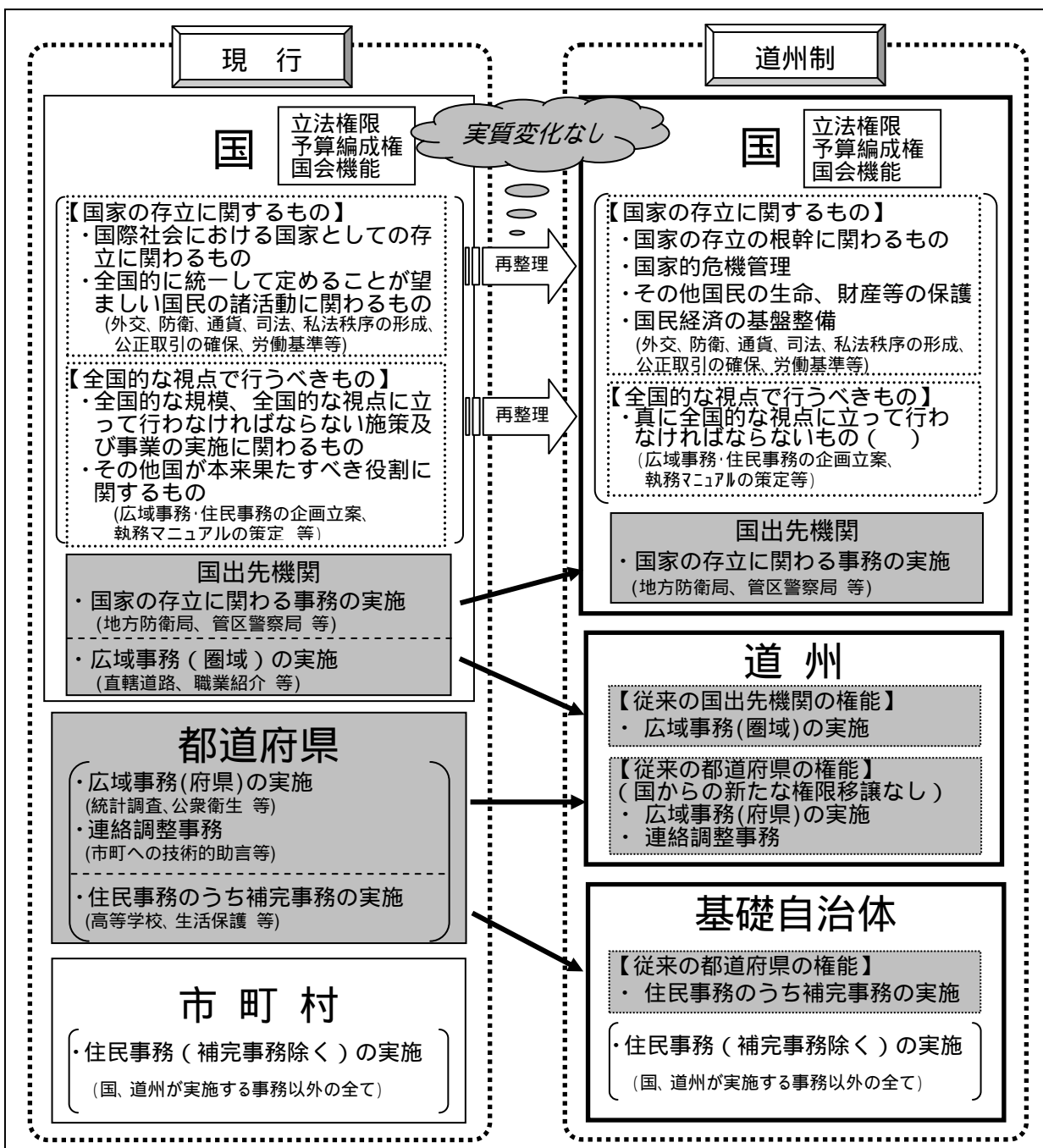
これらのことを含め、現在の道州制の議論には次頁のような問題点がある。

都道府県を廃止し、道州制に変えさえすれば分権改革が進むかのようなイメージのみを先行させて道州制導入を急げば、地方分権という大義名分のもと、国から地方への権限移譲や中央省庁の解体・再編がなされず、単に国出先機関と都道府県を統合するだけの中央集権的な道州制につながりかねないことが危惧される。

【現在の道州制議論の問題点】

「なぜ道州制を導入するのか」その必要性の議論がなされていない。
 中央府省の解体再編をはじめとした、国のかたちをどうするか議論がなされていない。
 国に残すべき事務、地方に移譲する事務の議論がなされていない。
 現行の都道府県よりも住民から遠い道州での事務執行は、地方分権改革に逆行することが懸念される。
 現行の市町村の規模・権能等をどうするか議論がなされていない。
 政令指定都市から過疎団体までが並存している現行の市町村において単に人口規模などで、一律に移譲事務を担うことは困難である。
 その場合、道州内での中央集権化が懸念される。
 上記のような、道州制の根幹部分についての議論がなされていないことから、国民的な議論にまでいたっていない状況である。

【中央集権的な道州制のイメージ】



「真に全国的な視点に立って行う」ものは、依然国の事務とされているなど、国と地方の役割分担について、概念的・抽象的な整理しかなされていない。

2 研究の方向性

このような背景を踏まえ、当研究会においては、現行の都道府県体制で、国の事務権限の移譲主体となり得るのかという点を中心に、国・地方を通じた統治機構のあり方について、調査研究を行った。

研究を進めるにあたっては、大都市から過疎地域までを有し、日本の縮図と言われる兵庫県をケーススタディとして実施した。(都道府県の区域を越えて実施すべき事務がある場合、その実施主体についても検証している。)

あわせて、平成の大合併を経て、市町数が91団体から41団体へと半減した兵庫県において、市町長・市町議会議員の行政関係者、商工会議所会頭・商工会会長の経済関係者が、現行の都道府県制度及び道州制に対してどのような認識を持っているかについても意識調査を実施した。

上記の調査研究の結果を踏まえて、兵庫発の、今後の望ましい広域行政体制のあり方について中間報告として取りまとめた。

3 調査 現行の都道府県体制の能力の検証

(1) 調査目的

現行の都道府県が、国からの権限移譲を受ける広域自治体として、規模・能力的に相応しいかどうかについて検証を行う。

【調査対象事務】

調査対象事務の選定にあたっては、広範な分野にわたる国の事務について、限られた時間の中で効率的に調査検討を行うため、第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」(H18.2.28)において示された、国が所管している内政に関する事務のうち、道州へ移譲を行うとされた事務、国が引続き担うこととされた事務、7分野33事務のうち、兵庫県に該当しない事務等を除外した31事務を調査対象とした。

(2) 調査方法

上記事務について、兵庫県の当該事務関連部署に対して、下記の調査を実施した。

第1回調査(平成25年5月～6月に実施)

人員、財源、専門性、規模等の観点から、対象事務について、県単独で取り組む場合と、現行の地方自治法に基づく広域連合など複数県合同で取り組むとした場合の移譲の可否について、以下のメルクマール(判断基準)に基づき検証した。

【検証にあたってのメルクマール】

メルクマール		観 点
都道府県の能力に着目したメルクマール	人 員	県は、国から移譲を受ける事務(以下、「事務」という)の執行にあたり必要となる職員数を有するか
	財 源	県は、事務の執行にあたり必要となる財源を有するか
	専門性	県は、事務の執行にあたり必要となる専門性(専門職員、専門施設等)を有するか
事業内容に着目したメルクマール	事業規模	県で事務を執行することが、事業規模・範囲の観点から適正か
	広域的な基準・指針の必要性	事務の執行にあたり、国や道州単位での広域的基準・指針が必要か
	費用対効果	県で事務を執行することが、費用対効果の観点で適正か

第2回調査(平成25年6月～7月に実施)

対象事務の実施にあたり、国と地方(県、広域連合)がどのような役割を担うべきかについて検証した。

【検証にあたっての留意点】

- ・ 地方で移譲を受けることができる事務については、「事務の実施に必要な基準づくりも含めてなのか」「国の基準に従い事務を処理するのみなのか」に留意して検証した。
- ・ 地方で移譲を受けることができない事務については、「地方の能力の問題なのか」「事務の本質としての問題なのか」に留意して検証した。

【調査対象事務一覧】

行政分野	事務の内容		第28次地制調における道州制導入時の取組内容		
			実施主体ごとの事務の内容		
			国	道州	
社会資本整備	国道の管理	高速自動車国道	1	高速自動車国道の設置・管理(基幹的)	高速自動車国道の設置・管理(原則)
		一般国道	2	一般国道の管理(基幹的)	一般国道の管理(基幹的なもの以外)
	一級河川の管理		3	一級河川の管理(基幹的な水系で2以上の道州にわたるもの)	一級河川の管理(原則)
	第二種空港の管理		4		第二種空港の管理
	砂防設備の管理		5		砂防設備の管理
	保安林の指定		6		保安林の指定
	都市公園の管理		7		都市公園の管理
	都市計画(市街化区域と市街化調整区域の区分)		8		市街化区域と市街化調整区域の区分
	土地改良事業		9		土地改良事業
環境	有害化学物質対策	オゾン層破壊物質の規制	10	基本的事項の策定	オゾン層破壊物質の製造許可、指導監督
		フロン類の排出抑制	11	フロン類の排出抑制に関する指針策定	・フロン類破壊業者の許可、指導監督 ・第一種フロン類回収業者の登録、指導監督
	大気汚染防止対策		12		・規制基準、上乘せ規制基準の設定
	水質汚濁防止対策		13	総量削減基本方針の策定	・規制基準、上乘せ規制基準の設定
産業・経済	中小企業対策	中心市街地の活性化	14	基本方針の策定	中小小売商業高度化事業計画の認定
			15		認定中小小売商業高度化事業者への指導助言
	地域産業政策	地域経済活性化	16		産業クラスター計画の策定・実施
		伝統的工芸品産業の振興	17		振興計画の認定
	観光振興政策	旅行業の登録	18		旅行業の登録
		国際観光ホテル及び旅館の登録	19		ホテル及び旅館の登録
	農業振興政策	農業協同組合の設立認可	20		農業協同組合の設立認可
	農地転用の許可		21		農地転用の許可
指定漁業の許可		22		指定漁業の許可、漁業の免許	
交通・通信	自動車運送、内航海運業等の許可	旅客自動車運送事業の許可	23		旅客自動車運送事業の許可
			24		一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金の上限の認可
		貨物自動車運送事業の許可	25		貨物自動車運送事業許可
		旅客定期航路事業の許可	26		旅客定期航路事業の許可
	内航海運業の登録		27		内航海運業の登録
	自動車登録検査	自動車の新規登録	28		自動車の新規登録
雇用・労働	職業紹介	職業安定	29		無料職業紹介
	職業訓練		30	職業能力開発大学校等の設置(基幹的)	職業能力開発短期大学校等の設置(原則)
	労働相談	労使紛争の解決	31		斡旋、調停及び仲裁
安全・防災	危険物規制	予防・危険物規制	32		危険物施設の設置の許可
福祉・健康	水道事業認可		33		水道事業の認可

(3) 事務の実施主体についての調査結果

総括

原則、県（広域連合）で実施可能

対象となる 29 事務全てについて、地方（県、広域連合）で実施可能であった。
（県が実施主体となるべき事務：21 事務、広域連合が実施主体となるべき事務：8 事務）

国が実施する事務は枠組み・指針の設定等の 6 事務のみ

国が実施する事務は、地方での事務実施にあたり必要となる枠組み・指針の設定（4 事務）、地方での基準設定にあたり必要となる情報提供（2 事務）の 6 事務であった。

【事務の県への移譲可能性調査結果概要】

事務名	実施事務				
	地方		広域連合で実施すべき事務	国	
	県で実施すべき事務	広域連合が一定の役割を担う事務		枠組み・指針を設定すべき事務	地方での基準設定のために必要となる情報提供
1 高速自動車国道の設置・管理					
2 一般国道の管理					
3 一級河川の管理					
5 砂防設備の管理					
6 保安林の指定					
7 都市公園の管理					
8 都市計画(市街化区域と市街化調整区域の区分)					
9 土地改良事業					
10 オゾン層破壊物質の規制					
11 フロン類の排出抑制					
12 大気汚染防止対策					
13 水質汚濁防止対策					
14 中小小売商業高度化事業					
15 地域経済活性化(産業クラスター政策の展開)					
17 伝統的工芸品産業の振興					
18 旅行業の登録					
19 国際観光ホテル及び旅館の登録					
20 農業協同組合の設立認可					
21 農地転用の許可					
22 指定漁業の許可					
23 旅客自動車運送事業の許可(バス・タクシー等)					
24 一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金の上限の認可					
25 貨物自動車運送事業の許可(トラック等)					
26 旅客定期航路事業の許可					
27 内航海運業の許可					
28 自動車の新規登録					
29 職業安定					
30 職業訓練					
31 労使紛争の解決					
32 予防・危険物規制					
33 水道事業認可					
計 31 事務	計21事務 (67.7%)	計16事務 (51.6%)	計8事務 (25.8%)	計4事務 (12.9%)	計2事務 (6.5%)
	計29事務 (93.5%)			計6事務(19.4%)	
	対象29事務 (12、13の事務を除く)				

事務の実施主体について

ア 県（広域連合）で実施すべき事務（29 事務）

県で実施すべき事務（21 事務）

対象となる29事務のうち、県で主体的に実施すべき事務は21事務であった。

このうち、5事務については、事業範囲が県の範囲にとどまるものや、効率性、申請者の利便性等の点から県単独で実施すべきとされている。

残りの16事務については、原則、県で実施するが、受益者が広域連合の範囲に及ぶ施設の運営のほか、府県間の調整などについては、一定の役割を広域連合が果たすことが必要となる。

広域連合で実施すべき事務（8 事務）

対象となる29事務のうち、8事務については、現状も広域連合と同様の範囲を対象に国が実施している事務や、国による枠組みの設定があれば広域連合での実施が可能な事務であり、事業範囲が明確に府県を越えるものや、効率性や申請者の利便性等の観点から広域連合で実施すべきとされている。

【県（広域連合）で実施すべき事務】

区 分		事務数	事務名
県で実施すべき事務		21(67.7%)	
県単独で実施すべき事務		5(16.1%)	<ul style="list-style-type: none"> ・中小小売商業高度化事業 ・農地転用の許可 ・職業安定 ・自動車の新規登録 ・労使紛争の解決
広域連合が一定の役割を担う事務	広域連合において府県間の調整を要する事務	15(48.4%)	<ul style="list-style-type: none"> ・高速自動車国道の設置・管理 ・一般国道の管理 ・砂防設備の管理 ・市街化区域、市街化調整区域の区分 ・土地改良事業 ・旅行業の登録 ・予防・危険物規制 ・一級河川の管理 ・保安林の指定 ・都市公園の管理 ・オゾン層破壊物質の規制 ・伝統的工芸品産業の振興 ・農業協同組合の設立認可 ・水道事業認可
	受益者が広域連合の範囲に及ぶことから広域連合で実施する事務	1(3.2%)	<ul style="list-style-type: none"> ・職業訓練 <p>〔職業能力開発大学校等の設置、運営（国から移管を受ける基幹的な施設）〕広域連合では、これまで国で運営されていた規模が大きく学生も広域から集まることが想定される職業能力開発大学校等の設置、運営</p>
小 計		16(51.6%)	
広域連合で実施すべき事務		8(25.8%)	<ul style="list-style-type: none"> ・産業クラスター政策の展開 ・国際観光ホテル及び旅館の登録 ・指定漁業の許可 ・旅客自動車運送事業の許可 ・一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金の上限認可 ・貨物自動車運送事業の許可 ・旅客定期航路事業の許可 ・内航海運業の許可
合 計		29(93.5%)	

イ 国が枠組み・指針を設定する事務（6事務）

地方での事務実施にあたり必要となる枠組み・指針の設定（4事務）

地方で事務を実施するにあたり、国において事業の枠組みや基準を設定する事務は4事務であり、「指定漁業の許可」における広域連合毎の漁獲量、船隻数の配分、「土地改良事業」における広域連合毎の土地改良事業の実施方針、「オゾン層破壊物質の規制」における特定物質の製造数量の広域連合毎の配分、「フロン類の排出抑制」におけるフロン類排出抑制に関する指針であった。

地方での基準設定にあたり必要となる情報の提供（2事務）

地方で規制基準を設定するにあたり必要となる情報の提供を行う事務は2事務であり、「大気汚染防止対策」、「水質汚染防止対策」における有害物質等の使用実態や汚染状態等についての、広範な範囲を対象に実施する調査結果の県（広域連合）への情報提供であった。

【国が枠組み・指針を設定する事務】

1 地方での事務実施にあたり必要となる枠組み・指針の設定

事務名	国が担うべき実施事務	国が担う具体的な事務
指定漁業の許可	指定漁業の許可にあたり必要となる広域連合毎の漁獲量、船隻数の配分	<ul style="list-style-type: none"> 指定漁業の操業範囲は大西洋、ロシア水域等広域に及び、国際漁場の適正な資源管理、有効利用促進の観点から、漁獲量、船隻数の制限など政府間取り決めの遵守が求められる 漁業種別毎の漁獲量、船舶隻数は、国際協定等に基づき、国でしか決定できないことから、それに基づき、広域連合毎の漁獲量、船隻数の配分を行うことが必要
土地改良事業	広域連合毎の土地改良事業の実施方針	<ul style="list-style-type: none"> 全国ベースでの食料の安定生産の確保のためには、国が長期的な視点で、広域連合毎の土地改良事業の実施方針を定めることが必要
オゾン層破壊物質の規制	特定物質の規制のため、製造数量の広域連合への配分	<ul style="list-style-type: none"> 特定物質の製造数量は、条約等に基づき、国全体の数量が決定されている 地方において製造許可を行うためには、広域連合ごとの製造数量の配分を国が行うことが必要
フロン類の排出抑制	フロン類排出抑制に関する指針	<ul style="list-style-type: none"> オゾン層保護や地球温暖化の防止は国際的協力のもとで取り組むべきもので、その原因となるフロン類の排出抑制についても、国全体の状況を把握し、全体の調整を行いながら指針を定めることが必要

2 地方での基準設定にあたり必要となる情報の提供

事務名	国が担うべき実施事務	国が担う具体的な事務
大気汚染防止対策	規制基準設定にあたり県（広域連合）への情報提供	<ul style="list-style-type: none"> 国が行う調査は、有害物質等の使用実態や汚染状態、人の健康への影響（疫学研究、毒性学研究、暴露評価）や生活環境への影響等について全国の工場や事業場等を対象に実施する調査
水質汚染防止対策	一律排水基準の設定にあたり県（広域連合）への情報提供	<ul style="list-style-type: none"> 事前予防の観点から必要最低限度の排出基準や排水基準を一律に設定するため、広範な地域での課題を踏まえることや、汚染物質等に係る最先端の知見を有した主体により実施する必要があることから、国が実施すべき

参考 基準の設定主体についての調査（平成 25 年 8 月～ 9 月に実施）

事務の実施主体の調査とあわせ、対象事務を実施するにあたり必要となる、現在、国が法律や政省令で設定している基準の地方で設定可能性についても併せて調査を行った。

但し、これらの調査は、31 事務を対象とした限定的なものであり、本来は、国の全ての基準を対象に行うべきである。

1 調査結果

基準についても県（広域連合）で設定可能

事務の実施にあたり必要となる基準について、基準設定の必要のない 2 事務を除いた 29 事務のうち、26 事務については地方（県、広域連合）で設定が可能であった。（県が設定主体となるべき基準：18 事務、広域連合が設定主体となる基準：8 事務）

国で設定すべき基準は、7 事務のみであった。

2 県（広域連合）で設定すべき基準（26 事務）

県（広域連合）で主体的に設定すべき基準（20 事務）

一般国道の管理等 14 事務については県で、国際観光ホテル及び旅館の登録等 6 事務については広域連合で、主体的に基準設定すべきであった。

国の参酌基準を参考にして設定すべき基準（7 事務）

一級河川の管理等 7 事務については、全国で発生する事例等を踏まえた最新の情報を参考にして地方で設定すべき基準であることから、国が参酌基準を定めれば、それを参酌したうえで、県で基準設定が可能であった。

国から情報提供を受けて設定すべき基準（2 事務）

大気汚染防止対策、水質汚濁防止対策の 2 事務については、基準の設定に必要となるデータ等は国に集積されることから、国から必要となる情報を提供されれば広域連合での基準設定が可能であった。

【地方で設定すべき基準】

区分	事務数	事務名
地方で主体的に基準設定が可能なもの	20	
県で基準設定	14	<ul style="list-style-type: none"> ・一般国道の管理（占用許可基準等） ・一級河川の管理（構造の基準に密接に関連する基準、流水の占用許可基準等） ・都市公園の管理 ・都市計画 ・フロン類の排出抑制 ・中小小売商業高度化事業 ・伝統的工芸品産業の振興 ・旅行業の登録 ・農業協同組合の設立認可 ・農地転用の許可 ・自動車の新規登録 ・職業安定 ・職業訓練 ・水道事業認可（認可基準）
広域連合で基準設定	6	<ul style="list-style-type: none"> ・国際観光ホテル及び旅館の登録 ・旅客自動車運送事業の許可 ・旅客定期航路事業の許可 ・貨物自動車運送事業の許可 ・内航海運業の登録 ・一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金上限の認可 <p style="text-align: right;">} 安全に直接関係する基準以外</p>
国が参酌基準を定めれば、それを参酌したうえで、県で基準設定が可能なもの	7	<ul style="list-style-type: none"> ・一般国道の管理（構造基準、構造の基準に密接に関連する基準） ・一級河川の管理（構造基準等） ・砂防設備の管理 ・保安林の指定基準 ・土地改良事業 ・予防・危険物規制 ・水道事業認可（水質基準、施設基準）
国から必要となる情報を提供されれば、広域連合で基準設定が可能なもの	2	<ul style="list-style-type: none"> ・大気汚染防止対策 ・水質汚濁防止対策
計	26	

一般国道の管理、一級河川の管理、水道事業認可の 3 事務は 2 つの区分に重複しており、単純集計では 29 事務となるところ、26 事務として整理している。

3 国で設定すべき基準（7事務）

引き続き国で設定すべき基準は7事務のみであった。

【国で設定すべき基準】

事務名	国が担うべき基準設定	地方での基準設定が不可能な理由
オゾン層破壊物質の規制	基本的事項	・オゾン層保護のためのウィーン条約、オゾン層を破壊する物質に関するモントリオール議定書の適確な実施を図るため、国全体で統一した基準に基づき取り組むことが必要
指定漁業の許可	指定漁業の許可に係る許可基準	・日本沿岸を越える国際漁場で活動する漁業を対象としており、政府間取り決めの遵守のため、国全体で統一した基準に基づき許可を行うことが必要
高速自動車国道の設置・管理	高速自動車国道の設置・管理に係る基準	・高速自動車国道は全国的なネットワークを形成していることから、安全な通行を確保するため、国全体で統一した基準に基づき設置・管理を行うことが必要
旅客自動車運送事業の許可	許可、登録にあたり安全に直接関係する基準	・乗客・利用者・事業者の安全の確保のためには、安全性に地域差が生じるべきでないことから、安全に直接関係する基準については、国全体で統一した基準に基づき許可・登録を行うことが必要
旅客定期航路事業の許可		
貨物自動車運送事業の許可		
内航海運業の登録		

【基準設定の県への移譲可能性調査結果概要】

事務名	基準設定		
	地方		国
	県	広域連合	
1 高速自動車国道の設置・管理			
2 一般国道の管理			
3 一級河川の管理			
5 砂防設備の管理			
6 保安林の指定			
7 都市公園の管理			
8 都市計画(市街化区域と市街化調整区域の区分)			
9 土地改良事業			
10 オゾン層破壊物質の規制			
11 フロン類の排出抑制			
12 大気汚染防止対策			
13 水質汚濁防止対策			
14 中小小売商業高度化事業			
15 地域経済活性化(産業クラスター政策の展開)			
17 伝統的工芸品産業の振興			
18 旅行業の登録			
19 国際観光ホテル及び旅館の登録			
20 農業協同組合の設立認可			
21 農地転用の許可			
22 指定漁業の許可			
23 旅客自動車運送事業の許可(バス・タクシー等)			1
24 一般乗合旅客自動車運送事業の運賃及び料金上限の認可			
25 貨物自動車運送事業の許可(トラック等)			
26 旅客定期航路事業の許可			} 1
27 内航海運業の許可			
28 自動車の新規登録			
29 職業安定			
30 職業訓練			
31 労使紛争の解決			
32 予防・危険物規制			
33 水道事業認可			
計 31 事務	計18事務 (58.1%)	計8事務 (25.8%)	計7事務 (22.6%)
	計26事務 (83.9%)		
	対象29事務 (16、31の事務を除く)		

1 許可、登録にあたり安全に直接関係する基準のみ国で設定。その他の基準は広域連合で設定

4 調査 道州制等に関する意識調査

(1) 調査目的

広域自治体に求められる役割について検討するため、道州制への認識等について、県内市町長、市町議会議員、商工会議所会頭、商工会会長への意識調査を行った。

【調査対象者・回収率】

区 分		対象者数(人)	回収率(%)
県内市町長	市長	29	96.5%
	町長	12	100.0%
	小計	41	97.5%
県内市町議員	市議会議員	723	53.4%
	町議会議員	178	79.2%
	小計	901	58.5%
県内商工会議 所会頭・商工 会会長	県内商工会議所会頭	18	55.5%
	県内商工会会長	28	75.0%
	小計	46	67.4%
合 計		1,000	

(2) 調査方法（調査期間：平成 25 年 6 月 3 日～12 日(市町議会議員については8月2日)）

- ・ 調査の趣意書、調査票について地方六団体等を通じてメールで対象者に送付した。
- ・ 調査票の回答欄を確認のうえ、必要に応じてヒアリング調査も行った。

【調査項目】

対象	項 目
市 町 長	<ul style="list-style-type: none"> ・ 道州制への評価（道州制で地方分権体制を構築できるか） ・ 道州制への不安点 ・ （都道府県の廃止に伴う）基礎自治体へ権限が移譲された場合の対応 ・ 広域自治体による垂直補完（適切な規模） ・ 平成の大合併への評価
市 町 議 会 議 員 商 工 会 議 所 会 頭 商 工 会 会 長	<ul style="list-style-type: none"> ・ 道州制導入への評価（期待する点、期待実現に必要なこと） ・ 道州制導入への不安点（不安な点、不安解消に必要なこと） ・ （都道府県の廃止に伴う）基礎自治体へ権限が移譲された場合の対応 ・ 平成の大合併への評価

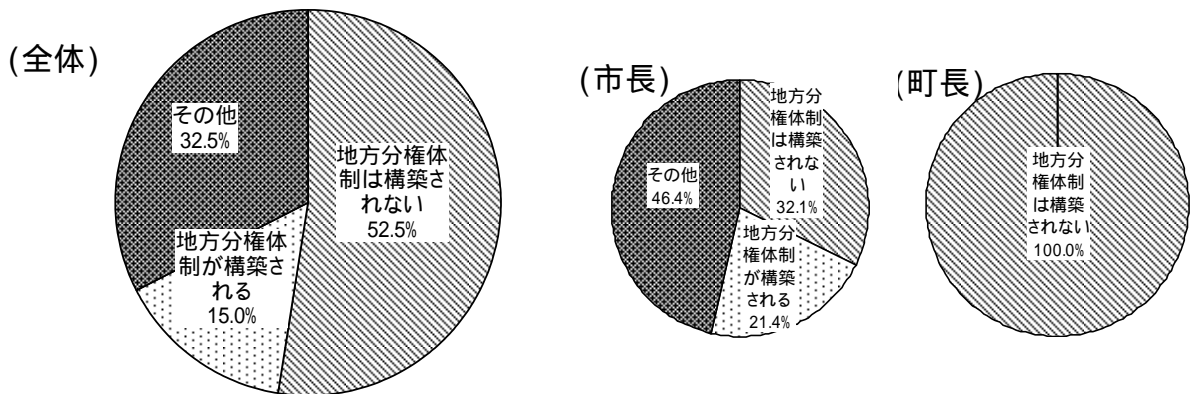
(3) アンケート調査結果
道州制への評価

【市町長】

道州制に関しては慎重な意見が多かった。また、「道州制については、現時点では不明確な点が多く、判断しにくい」との意見も多かった。

【市町長】(単数回答)

- ・ 道州制の導入により「地方分権体制は構築されない」(52.5%、町長は 100%)が、「構築される」(15.0%)を大きく上回り、道州制に関して慎重な意見が多かった。
- ・ また、「その他」(32.5%)を選択した市長については、その理由として「道州制については、現時点では不明確な点が多く判断しにくい」が大半を占めた。



【市町議会議員】

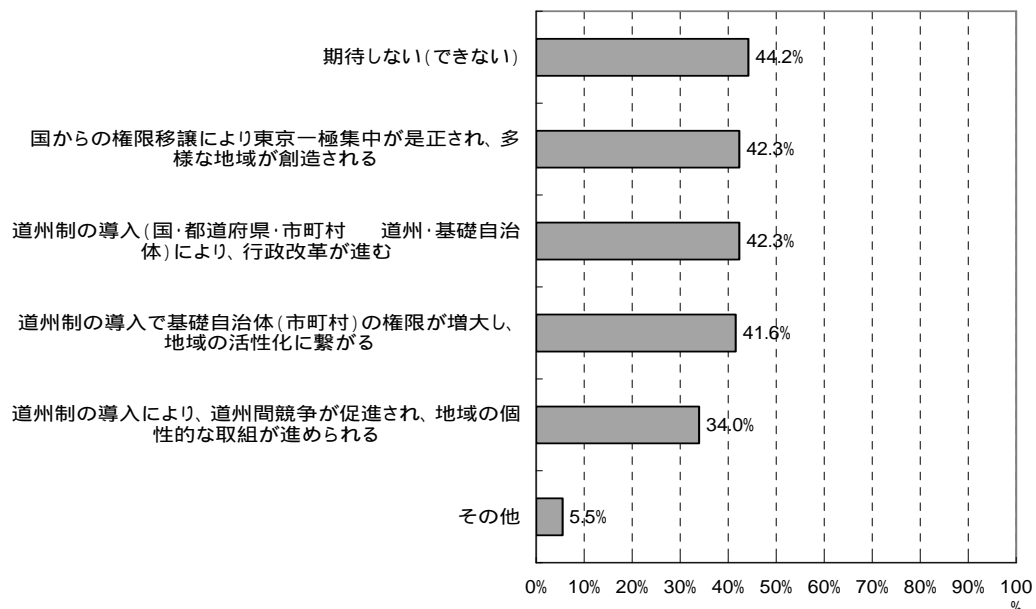
「(道州制に)期待しない(できない)」が最も多かったが、道州制に期待する他の項目とほぼ同数であった。

【商工会議所会頭・商工会会長】

道州制に関しては慎重な意見が多かった。

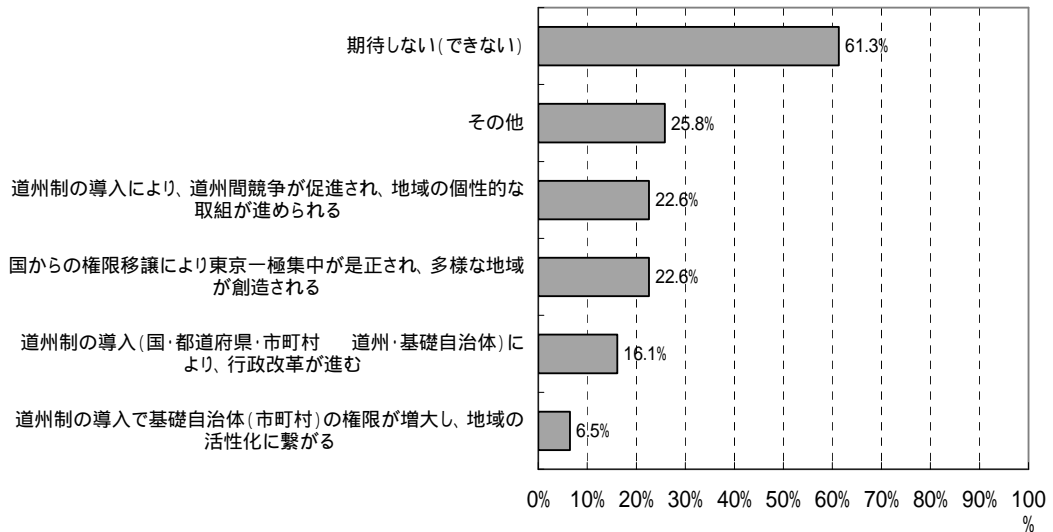
【市町議会議員】(複数回答)

- ・ 「(道州制に)期待しない(できない)」(44.2%)が最も多かったが、道州制に期待する他の項目への選択も概ね4割程度とほぼ同率であった。
- ・ (道州制に)期待する意見としては、「国からの権限移譲により東京一極集中が是正され、多様な地域が創造される」(42.3%)、「道州制の導入により行政改革が進む」(42.3%)が多かった。



【商工会議所会頭・商工会会長】(複数回答)

- ・ 「(道州制に)期待しない(できない)」(61.3%)が最も多く、道州制に関して慎重な意見が多かった。
- ・ 一方、(道州制に)期待する意見としては、「道州間競争が促進され、地域の個性的な取組が進められる」(22.6%)、「国からの権限移譲により東京一極集中が是正され多様な地域が創造される」(22.6%)など、地域の活性化を期待するものが多かった。



道州制への不安点

【市町長】

道州内・間の地域間の格差の拡大を懸念する意見が多かった。(9割)

【市町議会議員】

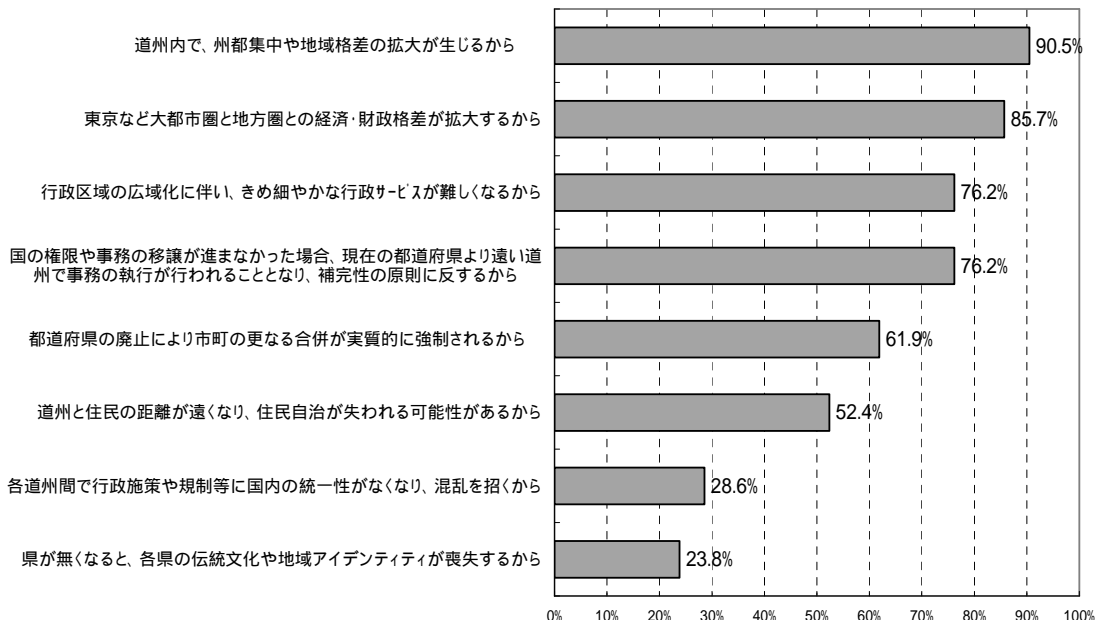
道州内・間の地域間の格差の拡大を懸念する意見が多かった。(5割)

【商工会議所会頭・商工会会長】

道州内・間の地域間の格差の拡大を懸念する意見が多かった。(7割)

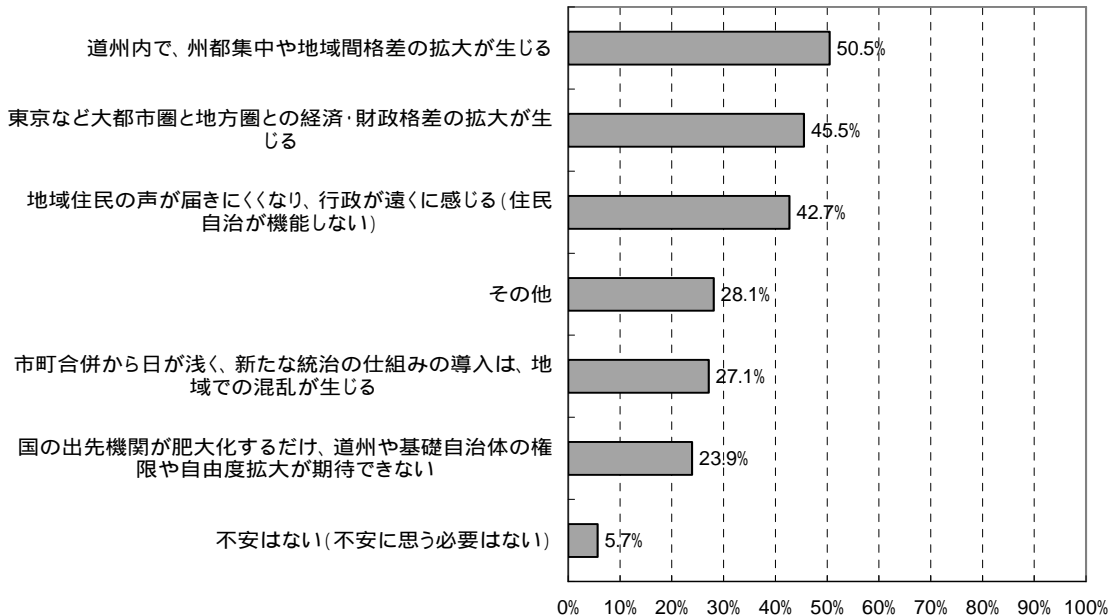
【市町長】(複数回答)

- ・ 「道州内で、州都集中や地域格差の拡大が生じるから」(90.5%)、「東京など大都市圏と地方圏との経済・財政格差が拡大するから」(85.7%)など、道州内・間の格差拡大について大きな不安がある意見が多かった。
- ・ また、「国の権限や事務の移譲が進まなかった場合、現在の都道府県より遠い道州で事務の執行が行われることとなり、補完性の原則に反するから」(76.2%)など、国からの権限移譲が確実に進んでいくのか疑問視する意見があった。



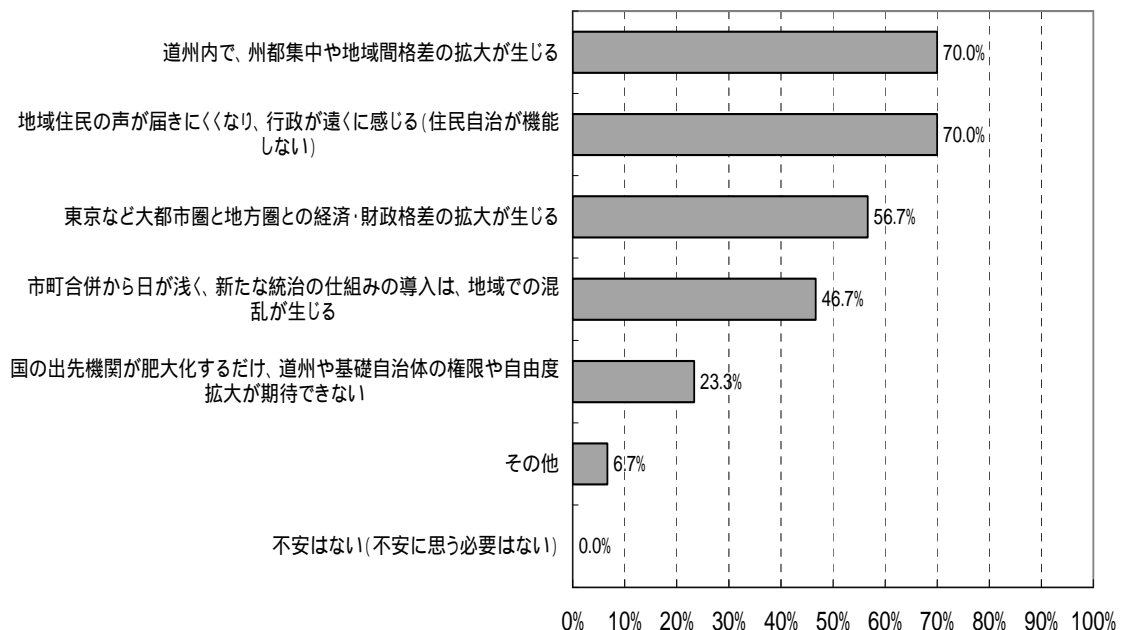
【市町議会議員】(複数回答)

- ・ 「道州内で、州都集中や地域間格差の拡大が生じる」(50.5%)、「東京など大都市圏と地方圏との経済・財政格差の拡大が生じる」(45.5%)など、道州内・間の格差拡大について大きな不安がある意見が多かった。
- ・ また、地域間格差のほか、「地域住民の声が届きにくくなり、行政が遠くに感じる(住民自治が機能しない)」(42.7%)など、住民自治について懸念する意見も多かった。



【商工会議所会頭・商工会会長】(複数回答)

- ・ 「道州内で、州都集中や地域間格差の拡大が生じる」(70.0%)、「東京など大都市圏と地方圏との経済・財政格差の拡大が生じる」(56.7%)など、道州内・間の格差拡大について大きな不安がある意見が多かった。
- ・ また、地域間格差のほか、「地域住民の声が届きにくくなり、行政が遠くに感じる(住民自治が機能しない)」(70.0%)など、住民自治について懸念する意見も多かった。
- ・ 「(道州制への)不安はない」と回答した商工会議所・商工会は無かった。



基礎自治体へ権限が移譲された場合の対応

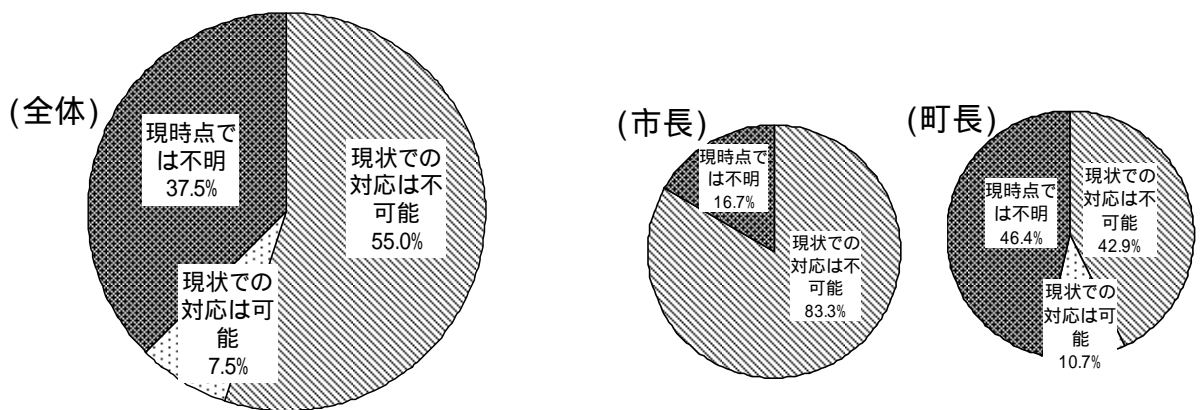
【市町長】

現状での対応は不可能とする意見が6割弱で、対応は可能とする意見（1割弱）を大きく上回った。

- （対応不可能と回答したうち、5割強が合併に否定的な意見であり、全体の約3割）
- （対応不可能と回答したうち、2割弱が合併を容認する意見である、全体の約1割）

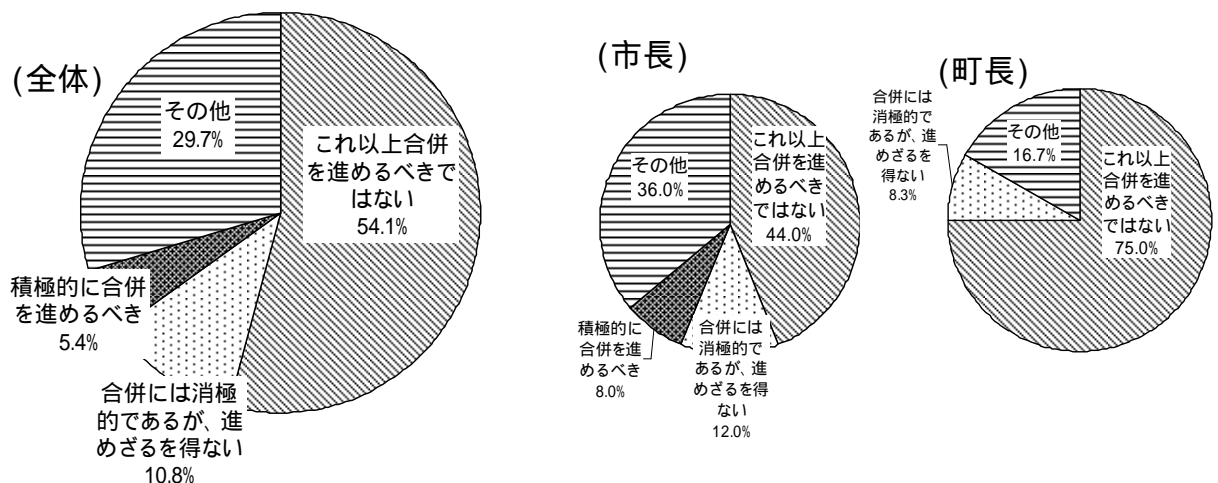
【市町長】（単数回答）

- ・ 「現状での対応は不可能」（55.0%）が最も多かった。
- ・ 「現時点では不明」（37.5%）を選択した市町長については、その理由として「道州制については、現時点では不明な点が多く判断しにくい」が大半を占めた。
- ・ 「現状での対応は可能」（7.5%）と回答しているのは全て市であり、また、比較的人口の多い市が選択している。



（対応が不可能な場合の対応）（単数回答） 「現状での対応は不可能」と回答した団体のみ回答

- ・ 都道府県の廃止に伴う対応については、「これ以上合併を進めるべきではない」（54.1%）が最も多く、「合併には消極的であるが、進めざるを得ない」（10.8%）と合わせて6割以上の市町長が合併には慎重な意見であった。
- ・ 回答している町の7割強が「これ以上合併を進めるべきではない」と回答していることから、町の方が更に合併に慎重な意見であった。
- ・ 「その他」（29.7%）を選択した市町長については、その理由として「道州制については、現時点では不明な点が多く判断しにくい」が大半を占めた。



【市町議会議員】

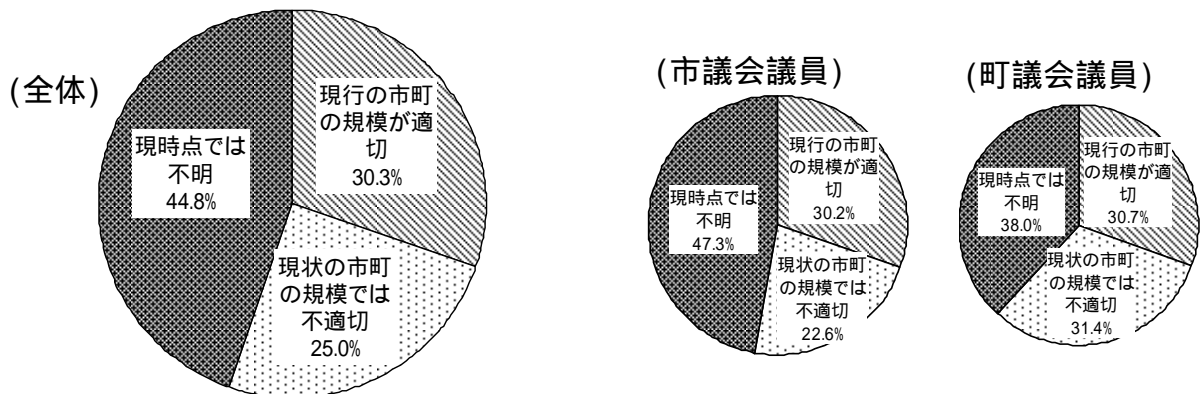
現行の市町の規模が適切、不適切とする意見がそれぞれ3割程度であった。
 (不適切と回答したうち、約4割が合併を容認する意見であり、全体の約1割)
 (不適切と回答したうち、約2割が合併に否定的な意見であり、全体の約0.5割)

【商工会議所会頭・商工会会長】

現行の市町の規模が適切、不適切とする意見がそれぞれ4割程度であった。
 (不適切と回答したうち、約6割が合併を容認する意見であり、全体の約2割)
 (不適切と回答したうち、約2割が合併に否定的な意見であり、全体の約1割)

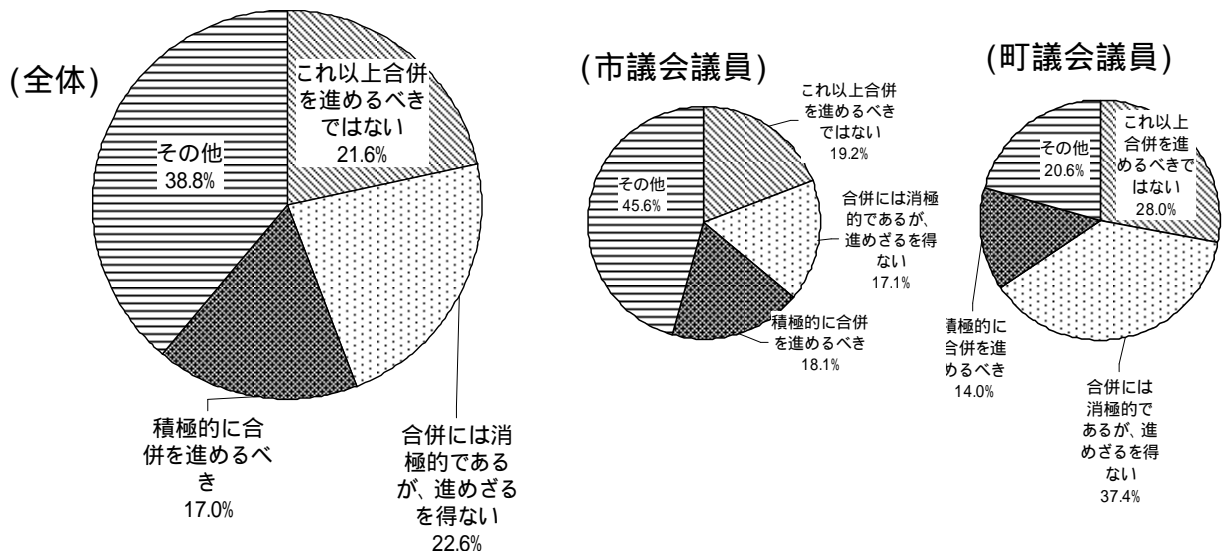
【市町議会議員】(単数回答)

- ・ 「現時点では不明」(44.8%)が最も多かった。
- ・ 「現行の市町の規模が適切」(30.3%)、「現状の市町の規模では不適切」(25.0%)と意見はほぼ二分されている。



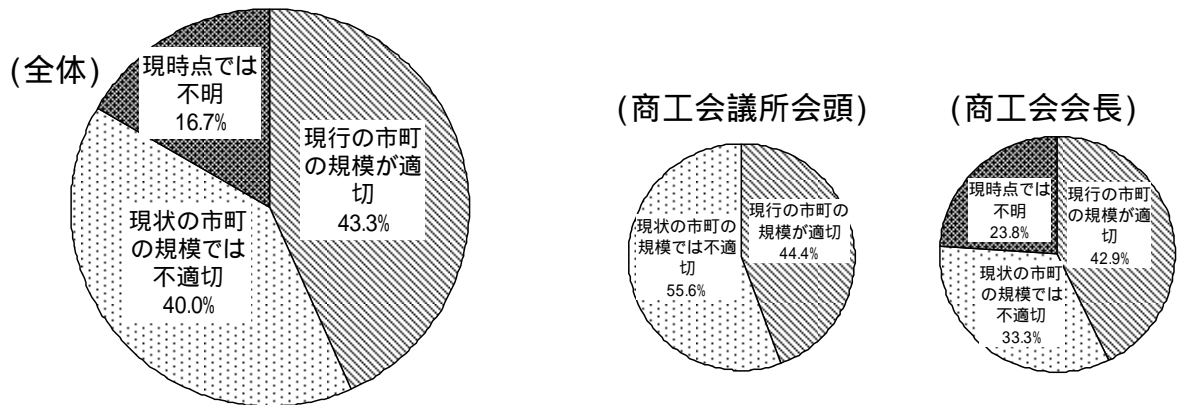
(規模が不適切な場合の対応)(単数回答) 「現状の市町の規模では不適切」と回答した団体のみ回答

- ・ 「合併には消極的であるが進めざるを得ない」(22.6%)が最も多く、「積極的に合併を進めるべき」(17.0%)を合わせると、約4割が合併を容認する意見であった。
- ・ 「その他」(38.8%)を選択した市町議会議員については、その理由として「道州制については、現時点では不明確な点が多く判断しにくい」が大半を占めた。



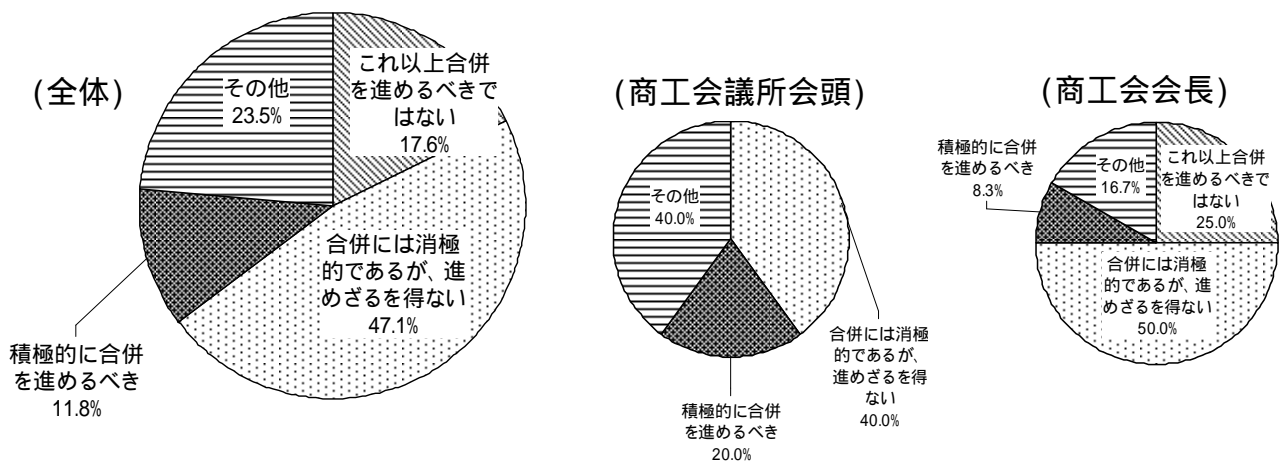
【商工会議所会頭・商工会会長】(単数回答)

- ・ 「現行の市町の規模が適切」(43.3%)、「現状の市町の規模では不適切」(40.0%)と意見はほぼ二分されている。



(規模が不適切な場合の対応)(単数回答) 「現状の市町の規模では不適切」と回答した団体のみ回答

- ・ 「合併には消極的であるが進めざるを得ない」(47.1%)が最も多く、「積極的に合併を進めるべき」(11.8%)を合わせると、約6割が合併を容認する意見であった。



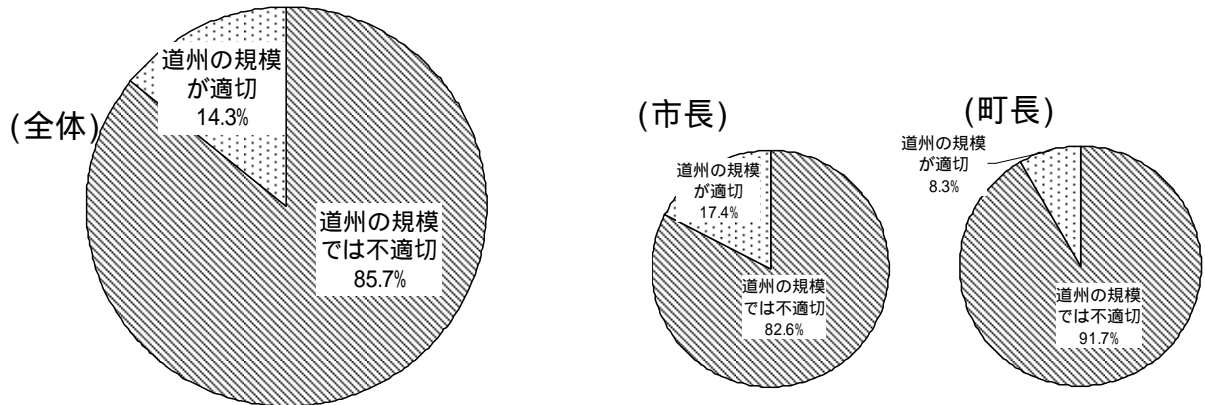
広域自治体による垂直補完（市町長のみに質問）

【市町長】

垂直補完の主体として、道州の規模では不適切とする意見が8割以上であった。
（不適切と回答したうち、現行の都道府県規模を適切とした意見が6割）

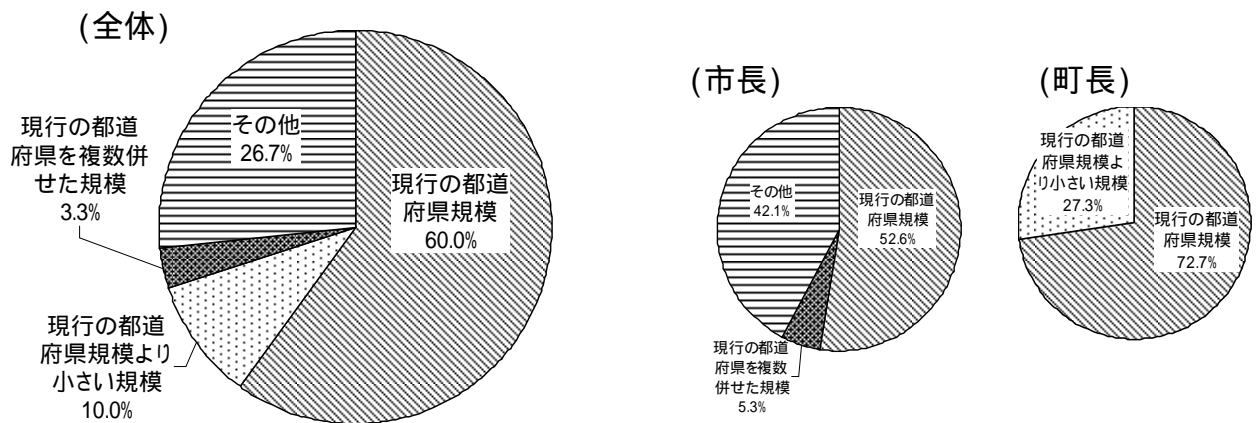
【市町長】（単数回答）

- 垂直補完の主体としては、「道州の規模では不適切」（85.7%）がもっとも多かった。



（道州の規模が不適切とした場合の規模）（単数回答） 「道州の規模では不適切」と回答した団体のみ回答

- 「現行の都道府県規模」（60.0%）が一番多かった。
- また、「その他」（26.7%）を選択した市町長については、その理由として「道州制については、現時点では不明確な点が多く判断しにくい」が大半を占めた。
- 市と比較して、町の方が垂直補完の主体としての広域自治体の規模は小さい方が良いとする意見が多かった。



平成の大合併への評価

【市町長】

行財政の効率化が進んだと肯定的に捉える意見が多かった。

【市町議会議員】

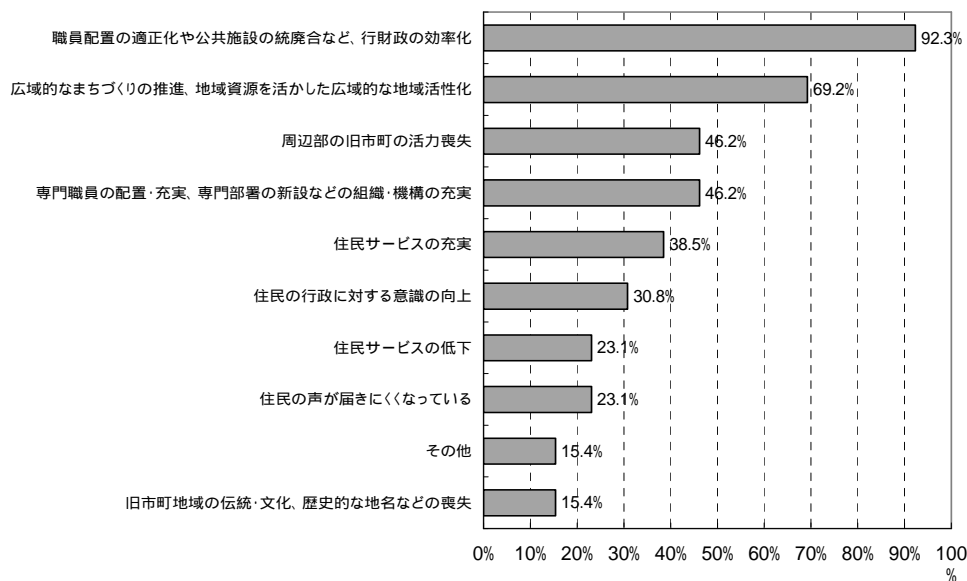
住民の声が届きにくくなっている等、厳しい意見が多かった。

【商工会議所会頭・商工会会長】

旧市町の活力低下等、厳しい意見が多かった。

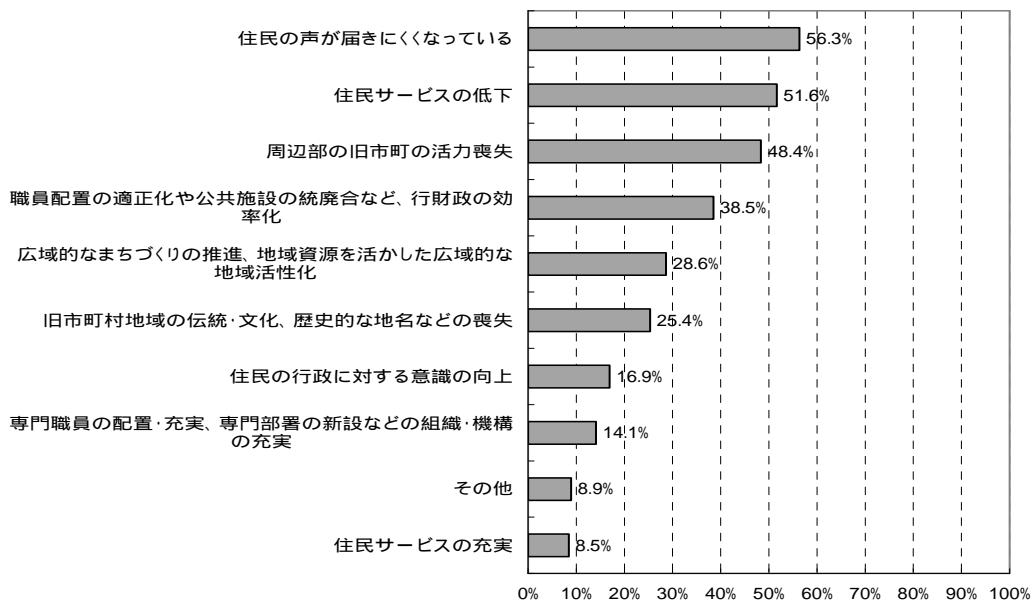
【市町長】(複数回答) 合併団体を対象

- ・ 「職員配置の適正化や公共施設の統廃合など、行財政の効率化」(92.3%)が最も多く、平成の大合併により、行財政の効率化が進んだと考えている市町長が多かった。
- ・ その他、「広域的なまちづくりの推進、地域資源を活かした広域的な地域活性化」(69.2%)、「専門職員の配置・充実、専門部署の新設などの組織・機構の充実」(46.2%)などの合併の効果のほか、「周辺部の旧市町の活力喪失」(46.2%)など課題を指摘する意見もあった。
- ・ 市は合併の効果を多く選択しており、町は合併の課題を多く選択している傾向があった。



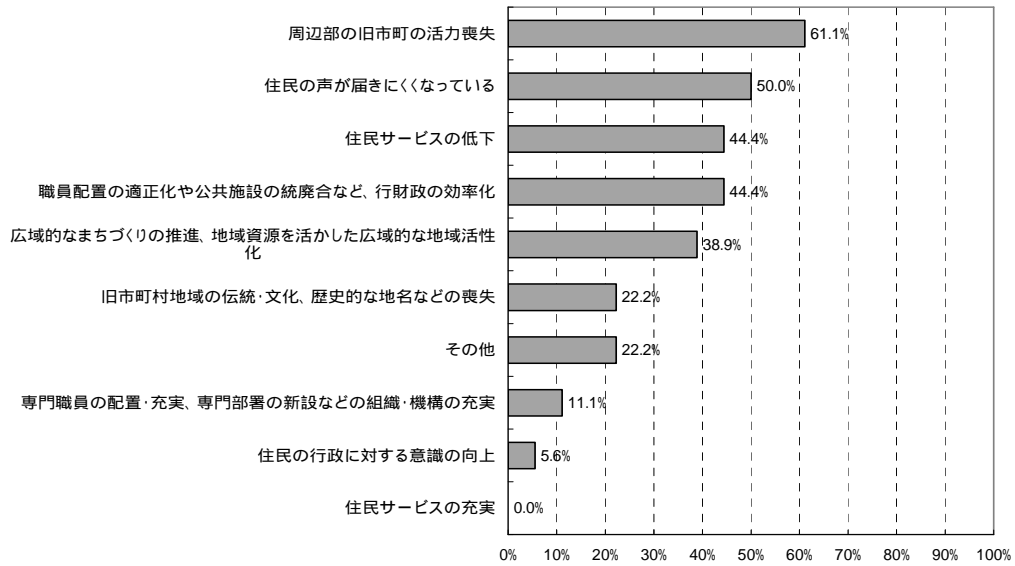
【市町議会議員】(複数回答) 合併団体を対象

- ・ 「住民の声が届きにくくなっている」(56.3%)、「住民サービスの低下」(51.6%)、「周辺部の旧市町の活力喪失」(48.4%)と厳しい課題を指摘する意見が多かった。
- ・ 一方、「職員配置の適正化や公共施設の統廃合など、行財政の効率化」(38.5%)、「広域的なまちづくりの推進、地域資源を活かした広域的な地域活性化」(28.6%)等の評価もあった。



【商工会議所会頭・商工会会長】(複数回答) 合併団体を対象

- ・ 「周辺部の旧市町の活力喪失」(61.1%)、「住民の声が届きにくくなっている」(50.0%)、「住民サービスの低下」(44.4%)と厳しい課題を指摘する意見が多かった。
- ・ 一方、「職員配置の適正化や公共施設の統廃合など、行財政の効率化」(44.4%)、「広域的なまちづくりの推進、地域資源を活かした広域的な地域活性化」(38.9%)等の評価もあった。



(4) ヒアリング調査結果

ヒアリング実施団体の概要

アンケート調査の結果を補足するため、兵庫県内市町長に平成 25 年 7 月～ 8 月の間にヒアリングを実施した。

ヒアリングについては、大阪府との府県境に位置し、三大都市圏に属する中核市の尼崎市、県中央部に位置し、平成の大合併を経験した多可町、岡山県との県境に位置し、県域を越えた定住自立圏に取り組み赤穂市、鳥取県との県境に位置し、合併も経験した過疎団体の新温泉町の 4 団体を対象に実施した。

県民局	市町名	人口(人)	区分	合併	過疎	備考
阪 神	尼崎市	457,216	中核市	-	-	-
北播磨	多可町	23,161	町	-	-	-
西播磨	赤穂市	50,519	市	-	-	県域を越えた定住自立圏
但 馬	新温泉町	16,406	町	-	-	県域を越えた定住自立圏・県域内の定住自立圏

ヒアリング結果

【尼崎市：稲村和美 市長（H22.12.12～、1 期目）】（H25.7.25 ヒアリング実施）

- ・まず解決すべき課題の整理をして、それに見あう広域行政のあり方を考えるべき
- ・財政上、内部の再配分で維持できる規模に広域自治体の規模を見直すのは選択肢の一つ
- ・権限と税財源の移譲には、財政調整機能が現状より弱まるリスクへの認識と覚悟が必要

現行の道州制議論について

尼崎市では西淀川区と防災での連携を模索中、伊丹市と消防指令本部の共同運用を実施済み。道州制でなければ広域課題の解決が難しいような論じ方や、道州制を導入すれば問題が解決するかのような論じ方には違和感がある。早急に解決すべき課題の整理がまずあって、それに見あう広域行政のあり方を考えるべき。



一方で、今の国政レベルでのガバナンスについては疑問に思う点も多い。道州制が導入され、国より身近な道州で首長がリーダーシップを発揮するなどの環境ができるとすれば、日本はもっと良くなるのではないかと期待もある。

ただし、道州制など統治機構の変更は財政問題と深く関わる問題のため、関係者間で大きな利害対立が予想される。広域行政内での財政調整機能のあり方等が具体的にないと、調整が進まないのではないかと。

広域連携のあり方について

財政上、広域自治体の規模をその自治体内での再配分で持続可能な規模に見直すのは 1 つの選択肢。例えば尼崎市は県税では兵庫県の郡部を支えているが医療費では郡部に支えて貰っており、このような「都市部と郡部での支え合い」を「見える化」することが大切。ただ、兵庫県規模ならば支え合うイメージを持てるが、全国には政令市より小さい県もある。

中核市として

人材と財源を更に移譲してもらえば、中核市規模ならばかなりのことができるのではないかと。ただし、自由度を求めるなら、年度間調整、負債管理等、さらなる財政運営力が必要であり、その認識と覚悟も持たなければならない。

【多可町：戸田 善規 町長(H17.11.27～、2期目)】(H25.7.26 ヒアリング実施)

- ・ 現行の道州制議論は国がそのまま府県合併のみを進めているように見える
- ・ 道州制にかかわらず地域の特性を活かした広域連携の枠組があっても良いのではないが
- ・ 平成の大合併を検証せず、更なる合併をすすめるような道州制の議論は受け容れられない

現行の道州制議論について

現在国が推進しようとしている道州制の形が見えない。国はそのまま府県合併のみを進めようとしているように見える。実際、道州制になれば、国会議員も大幅に減らすべきだが、議員にそんな認識はない。仮に道州制の議論をするのであれば、地方からすべき。国・地方の役割分担から議論するのが筋ではないか。



広域連携のあり方について

仮に道州制となって県の権限を大幅に基礎自治体に移譲するとしたら現状の町のままでは小さいのは事実。補完の体制をいかにつくっていくかが重要になるが、ゴミや尿尿など、広域で連携できる部分は連携したらいいと思う。でもこれは国に強制される話ではない。

阪神・淡路大震災での体験によるものと思うが、兵庫県内では補完関係ができていないのではないかと感じる。兵庫県民は、雪深い但馬が県で手厚い手当を受けていても仕方ない、という感覚があり、それぞれの地域の多層性を認めている。このような関係は近畿圏でも成立している。兵庫、大阪、京都、それぞれ感覚は違うな、と思う部分はあるが、何とか折り合いを付けていこうとしている。

このような近畿圏では、府県域を越える課題は広域連合的なあり方で解決していても良いと思う。逆に、府県合併が向く地域もあるだろう。道州制にかかわらず、地域の特性を活かした広域連携の枠組みがあっても良いのではないかと感じる。

平成の大合併を経験した町として

多可町は3町が合併してできた町。住民の中には、町の庁舎がある中区(旧中町)とそれ以外の場所で、合併後に地域間格差ができた、という感覚をもっている人も多い。合併を経て一体感が出てきたのはここ2～3年。

平成の大合併の検証をすることなく、さらに市町村合併をすすめるような道州制の議論は受け容れられない。合併をしてこの点は良くなった、この点は課題だから更に合併したら問題は解消する、みたいな道筋が必要である。

【赤穂市：豆田 正明 市長(H15.1.27～、3期目)】(H25.8.19 ヒアリング実施)

- ・ 今の道州制議論では、限界集落の切り捨てにつながりかねず行革の色が強すぎる
- ・ 仮に道州制になったとしても現在の「県民局」のような機能を持つ組織を置く必要がある
- ・ 道州の区割は、地図上ではなくゼロから人間が暮らすうえでふさわしいものを考えるべき

現行の道州制議論について

日本全体で人口が減少しているなか、大都市に集中するのは自然な流れ。もし道州制を導入すれば、東京一極集中が加速し、関西州の中では大阪に集中するだろう。

そうなると限界集落への対応として、なぜ一世帯しかいないような所の道路を整備するのかという問題が出てくる。我々としては、人が住んでいる以上、他の

市民と同じ行政サービスをしていかなければならないと思うが、基本的には切り捨てになるのではないか。

東京で考える今の道州制議論では行革の色がありすぎ、真の地方分権になるのかと懸念している。

広域連携のあり方について

道州制を導入しなくても、府県で連携できるものは連携し、県が出来るものは県とするのが現時点としてはベターではないか。大阪、京都、神戸のそれぞれの特色を活かし、その中で我々もキラリと光っていったらいいと思う。

仮に、道州制になったとしても、今の兵庫県での県民局のような対応はどうしても必要だと思う。本庁に行かなくてもある程度そこで決定できる仕組みが必要。州都に行かないとダメだというのは困る。

道路とか河川は県へ移譲した方がよいと思う。県が一括あるいは広域連合がやった方が、我々基礎自治体としては、同じ市域のなかで、別々にお金を使うよりも、優先順位をつけてやってもらう方が、住民の利便性・安全の向上につながる。



県境の自治体として

兵庫県の赤穂市・上郡町と岡山県の備前市は昔から姻戚関係など人的交流が盛んな地域。赤穂には商業施設、病院施設が集積しているため、備前・上郡から赤穂に来られる方が結構あり、比較的、行政関係者、住民間において緩やかな交流が抵抗なく受け入れられ、県境を越えた東備西播定住自立圏もスムーズにできた。

一方で、昭和38年の岡山県の日生町の福浦地区との合併は、県境を越えての合併であったことから、いろいろな問題があった。道州制となって、兵庫県と岡山県の県境がなくなれば、そういった点はスムーズにいくと思う。

道州制を議論するにあたって、廃藩置県ではないが、今の府県や地域の区分を前提として考えるのではなく、そういった区分を一旦全部取り払って、どういう区域が一つになったほうが良いのかということ、本来は議論すべき。

地図の上で、考えるのではなく、ゼロベースで人間が暮らすうえで、どういう区分にすべきなのかを考えることが必要。極論を言えば、既存の関西、中国、四国等のブロックにとらわれず、岡山・鳥取・徳島県は兵庫県と一緒にできればいいという考えもあり得るのではないか。

【新温泉町：岡本 英樹 町長(H21.11.13～、1期目)】(H25.8.19ヒアリング実施)

- ・ 道州制が強行され仮に大阪が都になれば、都から離れた新温泉町はなくなってしまう
- ・ 国の権限は茫洋としてわからない道州よりも、むしろ県に移譲すべきではないか
- ・ 道州制基本法案の「基礎自治体」では限界集落等の課題に対応できないのではないか

現行の道州制議論について

道州制については判然としない点がたくさんある。現在の道州制基本法案の「基礎自治体」は例えば但馬丹波全域の規模になってしまう。

しかし、基礎自治体は、本来、住民の皆さんにきちんと目配りし、住民を守る役割を担って



いくもの。県土の四分の一を占める但馬が「基礎自治体」となるのは、あまりにも実態を無視した、現実と乖離した話ではないかと思える。もしこれが強行され、都道府県が廃止され、仮に大阪が州都になれば、小都市はなくなってしまう。

県境の自治体として

国の権限については、道州でなく県に移譲すべきではないか。道州というのは茫洋としてわからない。そもそも県を廃止する理由が全くわからない。兵庫県、鳥取県、京都府が連携してジオパーク構想や鳥取豊岡宮津道路（山陰近畿自動車道）に取り組んで貰っており非常に心強い。

新温泉町は、交通・買い物・学校・婚姻等、鳥取県と交流はかなり深く、医療についても、鳥取の中央病院や日赤と協定のなかでお願いしている。平成 24 年 3 月には「鳥取・因幡定住自立圏」形成に向けた協定書に調印し、より一層の連携を推進している。広域連携については、県域にとらわれた机上での計画ではなく、自治体の多様性などの実態を見て推進して欲しい。

限界集落への対応

人口減少率は県下一。山陰海岸やジオパークなど新温泉町ならではの文化を外に発信することで町に来てくれる人をなんとか増やし、減少傾向に少しは歯止めをかけたい。自治体は当面する社会問題に対峙していくものでなければならない。限界集落や高齢化に対して自治体がそれに立ち向かうことが必要。今の町ではきちっと地域を把握できているが、法案にいう「基礎自治体」ではそういったことが不可能になるのではないか。

5 望ましい広域行政体制のあり方

(1) 調査結果から導き出されるポイント

現行の都道府県体制の能力の検証結果から

- ・ 兵庫県の規模・能力であれば、(第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」において)道州が担うとされている事務の実施(及び事務を実施するにあたっての基準設定)について、原則、対応することが可能である。
- ・ 府県域間の調整や県域を越えて実施したほうが効果的な事務については、関西広域連合での取組等で対応可能である。
- ・ 国が引き続き担うものについては、地方が必要とする専門的な情報の提供、国際的枠組みの策定等に関するものに限定される。
- ・ 他地域については、地域ごとの課題について個別に整理が必要である。

道州制等に関する意識調査の結果から

- ・ 市町の垂直補完を担う広域自治体として、広大な道州は不適(8割超)である。
- ・ 広域自治体の規模としては、現行の県の規模が適切(6割)である。
- ・ 市町長の半数以上は、道州制導入に伴う県からの事務移譲には対応できないと回答しており、また、更なる合併にも否定的である。
- ・ 平成の大合併後、住民生活の点から「周辺部の活力喪失」や「住民の声が届きにくい」などの課題が生じている。
- ・ 一方で、現在の道州制議論については、不明確な点が多く、その導入の是非について、判断できないとする意見も多かった。

(2) 望ましい広域行政体制のあり方について

まず、県への権限移譲を

兵庫県をケーススタディとした内政に関する事務の県への移譲可能性調査の結果、兵庫県であれば、基準の設定も含め十分国からの事務移譲の主体となり得ることが検証された。

一方、平成の大合併を経て、県内市町の行政基盤は一定程度強化が図られたものの、依然、財政基盤は脆弱であり、また、周辺部の旧市町においても活力喪失が見られるなど、合併の効果がすぐには現れていない状況にある。

市町を垂直補完する団体の規模としては、広大な道州よりも、現行の都道府県の方が望ましく、市町長等への意識調査においても、現行の県の規模が適切とする意見が多数を占めている。

兵庫県であれば、市町の補完を含め十分に対応することが可能であり、県内市町からの支持も得られている。

県域を超える広域的な調整については、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みを進めている関西広域連合で対応することが可能である。

地方分権改革を進めるためには、国の役割は本来国が実施すべきものに限定し、それ以外の事務権限については、まず、県に大幅に移譲すべきである。

今回は、地方制度調査会で示された一部の実施事務について検証を行ったが、調査対象事務についても「参考」で検討したように、基準の設定など県で実施できるものが多く見受けられる。今後は、国が行っている内政に関する事務全てについて検討したうえで、国と地方を通じた統治機構の改革が行われるべきである。

道州制の制度設計と今後の議論プロセスの明確化

県内市町長等への意識調査の結果、現在の道州制議論については、不明確な点が多く、その導入の是非について、判断できないとする意見が多く聞かれた。

これは、道州制の制度設計について具体的な議論がなされておらず、抽象論のみが先行しているためと考えられる。

今後、道州制を含め広域行政体制のあり方を議論するにあたっては、道州の区割りや国・地方の事務分担、国の機構の再編等の根幹部分やメリット・デメリットについて、まず、有識者からなる第三者機関で議論し、次に「国と地方の協議の場」で地方の意見を十分に反映させるべきである。

全国一律・一斉ではなく様々なバリエーションを認めるべき

県内市町長等への意識調査の結果、現行の抽象論のみでイメージ先行の道州制議論においても、「広域自治体の規模としては、道州よりも県が望ましい」など道州制について慎重な意見が多く聞かれた。

全国の都道府県は、規模やその置かれている環境、そこから導き出される課題等は地域によって様々である。

まず、住民生活における課題があり、それを解決するための広域行政体制のあり方を考えるべきである。地図上や机上の議論だけではなく、住民生活に根差した広域的な連携を大切にすることが重要であり、現在、全国において、自主的な広域連携が模索されている。

これらの府県や地域ブロックを越える広域的な連携は緒についたところであり、今後の取組みについて検証を行っていくことが必要である。

今後、道州制など統治機構の改革を検討する場合には、これらの検証結果も踏まえ、全国一律・一斉に行うのではなく、例えば、広域連合による水平連携や都道府県の発意による自主的な府県合併などを含め、それぞれの地域の実情に応じて、様々なバリエーションを認めることが重要である。

(都道府県における広域連携)

都道府県においては、関西広域連合(平成22年12月設置)のように、近畿ブロックから中国・四国ブロックまで含めた11府県市(2府5県4政令市)が地域ブロックをも越えた連携体制を構築している事例がある。具体的な連携内容としては、広域防災や広域医療などの7分野の広域事務をはじめ、エネルギー対策や広域インフラなどの広域課題(共通課題)など、府県域を越える新たな広域的な課題に対応するため機動的に取り組んでいる。

また、関東においても、9都県市が参加する広域連携が進められている。

(市町村における広域連携)

市町村においては、全国74圏域において定住自立圏が設定されているが、そのうち7圏域で県域を越え、更には、3つの圏域では関西や中国などの地域ブロックを越えた連携も行われているところである。これらの連携は、観光や医療、図書活動など、市町村の行政区域を越える住民生活に根ざした生活圏をベースとした広域連携であり、これらが更に強固な連携となっていくことが期待される。

【府県を越えた連携の取組例】

(関西広域連合)

概要	府県域を越える広域課題への取組、国の出先機関の事務の受け皿づくり ・7分野の広域事務 関西防災・減災プランの策定、広域応援訓練（実働・図上） 海外トッププロモーション（中国・韓国）、ジオパーク推進 公設試の連携による割増料金の解消、特区活用による産業振興 ドクターヘリの一体的運行 ・新たな広域課題への対応 東日本大震災支援（カウンターパート方式による支援） 節電要請（平成25年度夏の呼び掛け） ワールドマスターズゲームズ国際大会の招致 首都機能バックアップ構造の構築 ・国の出先機関対策、道州制への対応 道州制のあり方研究会における中間報告とりまとめ
構成	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県 京都市、大阪市、堺市、神戸市
設立	H22.12.1 設立（2府5県）

(九州広域行政機構（仮称）)

概要	九州地方知事会が国の出先機関の受け皿として設立を目指す
構成	福岡県、佐賀県、長崎県、大分県、熊本県、宮崎県、鹿児島県
設立	未設立

(九都県市首脳会議)

概要	首都圏における広域的な諸課題の解決に向けて、協調した取組を行う （ディーゼル車の排出ガス規制の実施（H15～）、要望活動の実施等）
構成	埼玉県、千葉県、東京都、神奈川県 横浜市、川崎市、千葉市、さいたま市、相模原市
設立	S54.7.26 設立（6都県市）

(定住自立圏75圏域のうち県境型圏域の7圏域)

H25.7時点

定住自立圏エリア	中心市名	県境での取組例
青森県・秋田県	十和田市・三沢市	診療所運営事業
長野県・群馬県	上田市	図書館連携事業
鳥取県・兵庫県	鳥取市	山陰海岸ジオパークを核とした観光事業
鳥取県・島根県	米子市・松江市	中海（県境の湖）の水質保全
岡山県・兵庫県	備前市	医療連携、広域観光ルートの設定
大分県・福岡県	中津市	県境コミュニティバス路線新設
宮崎県・鹿児島県	都城市	休日診療、夜間救急体制維持

地域ブロックを越えた連携

道州制の基本法案への論点の提示

道州制の基本法案については、日本維新の会・みんなの党が既に国会に提出し、自由民主党・公明党においては本年秋の臨時国会に提出する動きがある。

そこで、これらの法案についての問題点と今後議論を要する点について、研究会として次のとおりとりまとめた。

1 まず、国のかたちについての議論を

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
導入の基本理念	<ul style="list-style-type: none"> 道州制導入の目的が、経済的自立、規模拡大のみに主眼が置かれ、なぜ地方分権改革の受け皿となり得るのかが明確に示されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 道州制についての国民的議論が十分に行われるよう、今なぜ道州制を導入する必要があるのかについて、道州制の理念や姿を具体的かつ明確に示すべきである。
	<ul style="list-style-type: none"> 「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だけに終始している。 	<ul style="list-style-type: none"> 道州制導入は、中央府省の解体再編を前提とした国のかたちの再編であるべき、国と地方のあり方を抜本的に見直し、分権型社会の構築を目指した検討を行うべきである。
	<ul style="list-style-type: none"> 国の事務を極力限定するとしながら、「真に全国的な視点に立って行う」ものは、依然国の事務とされているなど、国と地方の役割分担について、概念的・抽象的な整理しかなされていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 道州制導入の目的を「地方分権体制の構築」とするのであれば、国の事務を抽象的に規定するのではなく、まず、「国が引き続き担う役割とその事務」を具体的・限定的に確定すべきである。
制度設計	<ul style="list-style-type: none"> 国、道州及び基礎自治体の事務分担や国の機構再編など、道州制の根幹部分の制度設計が道州制国民会議に委ねられている。 	<ul style="list-style-type: none"> 道州制の根幹部分については、有識者からなる第三者機関等で議論し、次に「国と地方の協議の場」で地方の意見を十分に反映のうえ法律において明示すべきである。

2 道州の立法権の範囲の明確化・国会機能の見直し

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
憲法との関係	<ul style="list-style-type: none"> 「道州の立法権限の拡大、強化を図る」としているが、憲法で規定されている国会の立法権との関係について、整理がなされていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 道州に立法権が与えられる場合、憲法改正の必要性も生じるため、憲法上の位置づけを明確にしたうえで、道州の自治立法権の範囲を具体的に示すべきである。
	<ul style="list-style-type: none"> 立法権限の道州への移譲に伴い、国会機能をどう再編するのが示されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> 仮に、現行憲法の範囲内で立法権の移譲を行なうとしても、国会機能の大幅な縮小が前提となるべきであり、道州制導入に伴い、国会機能をどのように縮小・再編するのが、具体的に示すべきである。

3 中央府省の権限や組織のあり方の見直し

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
中央府省の権限	<ul style="list-style-type: none"> 「国の行政機関は整理合理化する」としているが、国の事務・権限、特に中央府省の担う企画立案機能が地方へ移譲されるのかが不明である。 	<ul style="list-style-type: none"> 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地方分権改革につながらない。内政に関する中央府省の権限は原則として地方が担うことを基本に、中央府省に残る権限の範囲を明らかにした上で、抜本的な再編・解体を議論すべきである。

4 基礎自治体のあり方の十分な検討

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
基礎自治体のあり方	<ul style="list-style-type: none"> 道州制を導入して府県を廃止すれば、基礎自治体の規模や権能が問題となるが、法案で用いている「基礎自治体」という文言が、現行の市町村を指しているのか、一定の規模への合併・再編を想定しているのか不明である。 	<ul style="list-style-type: none"> 「基礎自治体」を現行の市町村とした場合、道州制導入に伴い、都道府県からの事務移譲を一律に受けることができない市町村への対応をどうするのか、市町村の実態を十分に踏まえたうえで、議論を行うべきである。 「基礎自治体」を現行の市町村を新たに再編・合併した地方自治体とした場合、平成の市町村合併で旧役場所在地の活力が大きく低下し、特に郡部の疲弊が進んでいるなか、更なる合併による規模拡大を進めるのか、市町村の実態を十分に踏まえたうえで、議論を行うべきである。

5 権限移譲に伴う地方の独自財源の確保

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
地方の独自財源の確保	<ul style="list-style-type: none"> 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、どのような取扱いとなるのかが不明である。 	<ul style="list-style-type: none"> 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、国の財務や国有財産のあり方の検討に当たっては、地方とも十分に協議のうえ、持続可能な仕組みを提示すべきである。
	<ul style="list-style-type: none"> 国・地方を通じた大幅な歳入不足の中、現行の国の税源を単に道州に移譲するだけでは権限に応じた財源を確保できるのかが不明である。 	<ul style="list-style-type: none"> 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べきである。 道州へは国税が、基礎自治体へは都道府県税が移譲されるべきであるが、基幹税についてどのような税目を想定しているのか、方針をあらかじめ示すべきである。

6 住民自治の確保

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
住民自治の確保	<ul style="list-style-type: none"> ・ 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、住民自治を充実・確保する方策について示されていない。 ・ また、仮に、「基礎自治体」が従来の市町村より規模・面積が広大になる場合に、住民自治をいかに確保するのかについても示されていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 住民自治を確保する観点から、まず、規模の広大な道州が地方自治の本旨に即した地方公共団体といえるのかについて、検証を行うべきである。 ・ 行政規模の拡大について、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などの、住民自治を確保する仕組みをどう構築するのかを示すべきである。

7 道州制以外の行政体制についての検討

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
広域行政体制の規模	<ul style="list-style-type: none"> ・ 統治機構を全国一律に3層制（国 - 道州 - 基礎自治体）としているが、様々な人口規模や財政基盤を有する市町村の補完機能や広域調整機能を担う広域自治の規模について、議論が十分になされていない。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 小規模市町村をはじめ、市町村の垂直補完を担う広域自治体として、本当に広大な道州がふさわしいか、市町村の意見も踏まえて十分議論を尽くすべきである。 ・ 道州制以外にも、例えば、広域連合による水平連携や都道府県の発意による自主的な府県合併など、それぞれの地域の実情に応じて、様々な広域行政体制のバリエーションを認めた体制も検討すべきである。

8 現行の広域連携の取組の検証

区分	法案の問題点	今後議論を要する点
現行の取組の検証	<ul style="list-style-type: none"> ・ 道州制は、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、内政にかかる制度全般を大幅に改変しかねないにもかかわらず、現行の広域行政体制についての検証が不十分である。 	<ul style="list-style-type: none"> ・ 道州制を議論する前提として、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の十分な検証を行い、広域的な対応が必要とされている事務について、広域連合で担うことができないかを検討すべきである。 ・ 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推進するべきである。