

■定期総会講演概要録

平成 21 年 5 月 25 日(月)午後 4 時/於・マーキュリーホテル

道州制をめぐる最近の動向と当面の課題

—理想の都市建設に対する声援をこめて—

講師 前参議院議員

自由民主党道州制推進本部参与 久世公亮 氏

序 道州制とは

現在、私は自由民主党道州制推進本部という総裁直属の機関で参与という役をやっております。今から 4 年前のことですが、推進本部の前身である道州制調査会の第 1 回の総会の時、当時会長だった伊吹文明さんから「国会議員全員に対し、道州制の話をしてもらえませんか」という依頼がありました。「やはり議員に話をするなら、同じ立場にあった人間が一番いいんだ」ということで、私は約 1 時間話をした記憶があります。それ以来、伊吹さんや他の幹部の方からも「とにかく座っているだけでいいから、毎回来てください」とお誘いを受け、その後、調査会は大変に活発になりました。また世の中の動きも、今では道州制の解説をする必要がないくらい、一般の方々にも関心を持っていただいております。



講師 photo

それもあって私も忙しくなり、道州制のことで今は週 2 日くらい完全に体を束縛されております。何分とも、この問題を最初からやっている人間があまりいない。私の場合、道州制に初めてお目にかかったのは昭和 32 年、地方制度調査会が初めて道州制の答申を出したのが同じく昭和 32 年ですから、もうかれこれ 50 年、この問題に取り組んでいる訳です。

私が公務員になって初めて法律を書いたのが地方自治法第 252 条の 19、20。今でも覚えておりますが、政令指定都市の規定です。戦後の 5 大都市の問題は約 10 年間、5 大府県、5 大都市の間で論争になり、昭和 30 年頃から「何とか妥協しよう」ということで、その産物として生まれたのが「政令指定都市」でした。そのとき、政令の内容を地方自治法にも書き、各省庁の所管する法律にも同じことを書くというような、二重の法体系を採ったのはこれが初めてで、今はもうそういうことはやられておりません。当時、私にはその法律を書くほどの能力はありませんでした。自治省という役所に入ってちょうど 3 年目のことでしたから、こうして政令指定都市に取り組み、かれこれ 50 年経った訳です。そんな意味から、政令指定都市には私なりのいくつかの考えを持ち、夢もあります。

先ほども申しましたが、道州制については、どんな小さな町や市に行っても、最近では一般の方々が一々解説をしなくても大体分かっていたいただいている。交通や通信が発達し、国民の生活は拡大して、

経済活動はもはや国内を越え国際的にもなっている。一言で申せば、県が狭くなった。またそれを実証するかのように、市町村合併は明治、昭和、そして平成の大合併がいま一段落を迎えるところまでできました。そして、平成の市町村合併により「今度は県の番だよ」というような雰囲気はみなぎってきた、ということが言える訳です。

そこで、早速、資料の1をご覧くださいと思います。「都道府県・市町村数の変遷について」、サブタイトルは「2 還暦を迎えて」です。「2 還暦」という言葉はお聞きになったことがないかと思います。日本の府県制度は明治4年、廃藩置県によって始まりました。これは正確に言うと2回あり、1回目は従来の県や藩をそのままの形でやめて県にしたという段階で、3府302県から始まる訳です。次に県を統合し、3府72県となりました。この改革は両方とも明治4年に行われました。ただ、これでは本当に府県に統合したことにならず、それからいろいろな繰り返しがありました。特に群馬県は、分合し、また一体化した結果、ようやく落ち着いたのが明治21年。最後に県となったのが香川県でした。言ってみれば、これで今の47都道府県の体制が決まった訳です。最後の統廃合が行われたのが明治21年、その後に大日本国憲法が施行され、文字通り日本は立憲国家になった訳です。そのもとで府県制という法律が施行になりました。それからちょうど120年、今から62年前に日本国憲法、そして地方自治法が施行された訳です。私が申し上げたいのは、府県は「2 還暦」の歴史を持っています。そしてちょうどその真ん中に今の新しい憲法と地方自治法ができた訳です。この間、都道府県の数は47と、まったく変わらず今日までできています。それに対して市町村はどうか。後で申し上げますが、明治・昭和・平成の合併を経て、今と同じ時点の2 還暦前からへ推移を比較しますと、ちょうど40分の1に減った訳です。単に数のことだけで、県の方が云々ということではありません。県の制度は変わった。そして、いろいろと苦労が多かった。しかし、数だけを見ればかたや47のまま、かたや40分の1、こういう差があることをまず頭に置いていただきたい。市町村の数は、今から120年前は71,314でしたが、来年告示が終わっているものを含めれば最終的には、1,760になる訳です。

そこで、このことを念頭に、都道府県を改革して広域自治体としての道州制を設置する。併せて昨今非常に問題になっている、国の出先機関の中でブロックを単位として置いている出先機関、それから都道府県を単位とする出先機関、これを含めて改革をする。ただ、国の地方支分部局と言われる出先機関すべてを対象にする訳ではありません。国の出先機関の中で、地方自治とはほとんど関係のない国税局や税務署、税関、気象台など、あまり国民生活とは関係ないものは除外し、内政と関係のある国の出先機関の中で、都道府県単位のもの、ブロック単位ものを併せて改革する。これが道州制の改革です。

道州制といってすぐ話題になるのが連邦制の問題です。その前に、いつから道州制という言葉ができたか正確に言いますと、昭和10年代にできておりました。当時の内務省、今の総務省にあたりますが、その文書によると州道制ということになっております。州道制とも道州制ともいわれていましたが、実体は変わりません。連邦制と道州制、これが議論の始まりになるんですが、いわゆる三権分立の中で行政、立法、司法のうち、それぞれが分立をし、その体制を執っているのが連邦制であり、連邦国家です。代表的なのはアメリカで、立法府と行政府が完全に独立し、加えて司法権、連邦の最高裁があるとともに、州の最高裁、高裁というように段階制で裁判所がある訳です。この3つが分立しているのが連邦国家です。それに対し、今私どもが議論しようという道州制は、連邦制を考えている訳ではありません。連邦制にするには、憲法を改正しなければ連邦にはできません。加えて裁判所まで独立をするというような連邦制は、今、裁判員制度だけでもあれだけ大問題になっている訳ですから、そう簡単に執れる訳ではありません。しかし、行政と立法のところはいろいろと問題で、これも三権分立に従って

分立し、現にそうなっている訳です。

さて、日本においては議院内閣制が執られ、国の場合と地方の場合とはこれまた違う訳で、そのあたりをどう考えているのか。また、純粹に立法権と行政権を考えたとき、憲法に「国会は国権の最高機関であり、唯一の立法機関である」という規定があります。憲法自体にこのように書いておきながら、道州制の場合、もし道州議会というものが完全な立法権をもって行政に対抗するといえ、これは今の憲法の下でできるのか、できないのか。これがやがてこの各論の中で大きな議論になる訳です。それを一体どうやって今、解決をするのか。

結論になりますが、私も自民党では、限りなく連邦制に近い道州制というものを描くことを一つの目標にしております。この意味については後で申しますが、憲法ぎりぎりの解釈と、どこまで憲法解釈に迫れるか、またそれをお互いの良識の中において解決していくか、ということが大きな問題点になる訳です。

1 基礎自治体(市町村)と都道府県

第 28 次地方制度調査会が、ちょうど今から 3 年前に答申を出しました。これは道州制に関するもので、昭和 32 年、今から 50 年前に出されて以来、ほぼ初めての答申となりました。学識経験者の基盤を持ったいろいろな調査会、審議会がありますが、地方制度調査会は当時の、非常に格式の高い調査会の一つです。その後、地方制度調査会が第 29 次という段階になりまして、皆さんも報道などご存知でしょうが、5 月最終週にまとめ、6 月の半ばに総会を開いて答申を出します。ここで日本における基礎自治体のあり方というのを、かなり詳細に論じております。

そこで資料 2 をご覧ください。「群馬県の沿革」を記しました。群馬県は最初、宇都宮県といわれた今の栃木県との係わり合いがあり、それから熊谷県、今の埼玉県との係わり合いもありました。そういう紆余曲折を経て、明治 9 年頃に今の姿になっています。

今度は群馬県の市町村合併の状況(「資料 3」参照)ですが、平成の合併の基点を平成 11 年にしており、当時の群馬県では 11 市 33 町 26 村、計 70 でした。そして、人口 1 万人に満たない市町村が 24 あり、これをこらからどうするかという大問題がありました。

この合併の目標は来年、平成 22 年 3 月に終わる訳ですが、それまでに告示の済んだものとして群馬県は 12 市 14 町 10 村で、計 36。1 万人以下が 10 市町村となっています。しかし、この中で若干動きがありまして、これは皆さんの方が詳しい訳ですが、高崎市と吉井町が 6 月 1 日に合併します。それからこの周辺の富岡、下仁田、南牧、甘楽など、このあたりでいろいろな組み合わせがありますが、議論のあることはまだペンディングの状態です。それから、太田市と大泉町との間もいろいろな関係でまとまっていません。そういう多少の動きはありますが、大きな流れはこうなっています。

そして、国全体の場合同じなのかな。そこにおいて群馬県がどういうふうになっているのかが、次の資料 4 です。先ほど申しましたように、わが国の市町村合併は明治、昭和、平成と 3 つの大きな合併の歴史を持っております。明治の大合併においては、それまでは人口というより何戸というのが単位で、合併の基準も 300 戸ないし 500 戸としたくらいで、何とか小学校が持てるということが一つの条件でした。昭和の合併は昭和 28 年から、正確に言えば 31 年、統計上は 36 年まで入れる場合があります。この時の目標は、当時の新制中学を持てるようにということで、人口規模 8,000 人が標準でした。そして今回の平成の大合併は、一応の目標は市町村を 1,000 にするというにありました。そこまではまいませんが、結果としては 3,232 から 1,760 ということで、ほぼ半減した訳です。群馬県の場合、明治の合併で 206、昭和の合併は段階がありますが 75、そして平成の合併で 36 ということになっています。

資料 5 をご覧ください。合併は全国すべて平等に行われた訳ではありませんで、県によって進んだところとそうでないところがあります。全体としては平成 11 年に 3,232 だったのが、22 年には 1,760、概ね半分になった訳です。当初は西高東低と言われ、西の方が進んでいました。特に広島県や愛媛県、あるいは大分県、長崎県。こういう所では 70% 台、あるいはそれを超える合併が行われました。そして一般的に西の方が進んで、九州、四国、中国辺りが進んでいる。それに対して北の方が遅れているということでしたが、そうでもありません。新潟県、あるいは秋田県とかではかなり合併が進みました。



そして皆様方の群馬県も 70 が 36 で、48.6%ですので、全国から見ると大変すぐれた優等生です。ただ、もっと進んだところもありますし、先ほども動きつつあるところを申しましたが、皆様方の中でも、あるべき都市の配置、その他を考えると「もう少し何とかならないか」と。ただ「県の方も努力をしてここまでだから、今はここまでだけれど、これからに託してみよう」というところがない訳でもありません。一方、同じような条件の下で、首都圏あるいは近畿圏の大都市に近いところは一般的に悪い訳ですが、皆様のところは十分に任を果たしておられるということがよく分かる訳です。

次は資料の 6 をご覧ください。ここにある群馬県の減少率は 47.1%。多少数字に違いがありますが、これは群馬県の方で少し動いているのと、国の統計上でも時点が多少違うからで、大きな流れは変わっていません。

次は、平成の合併の評価・検証・分析です。今回の第 29 次地方制度調査会の一つ目的は、平成の合併というものを評価している訳です。結論としては「まあ、よくぞここまで」「よくやった」というのが評価なんです。中にはもちろんまだ不十分だという点がない訳でもありません。これはすでに公表され、冊子になっておまして、それを私のところで一枚にまとめたものが資料 7 です。始めに、「平成の合併の進捗状況等」では、資料記載のとおり、「相当程度進展」しました。その結果として、「行政運営の単位を住民の日常生活圏に近付けた」という評価は受けられると思う訳です。そして、「合併による行財政への影響」とすると、確かに「行財政の基盤は強化され、市町村の運営というものは経営中枢部門を強化」してきました。企画調整課や危機管理室とか、そういうものが市町村レベルでできるようになりました。

また一番の問題は、これからの市町村行政は専門職というものをできるだけ充実するということであり、子育て支援やごみ処理など、そういった専門の組織ができてまいりました。あるいはまた、税の徴収部門や監査委員事務局のような適正な事務を検証する部門も増えてきました。そして、昔の市町村では配置できなかった専門職、特に最近では保育や健康、そういうところに関する職が増えてきています。それから行政運営も民間の知識を導入して、コンプライアンスや行政を評価するとか、そういう点もいろいろと導入されました。また財政面においては、短期・中期で少しやり方は違いますが、非常に財政運営が強化されてきて、その結果、行政運営が効率化されました。職員の配置や、公共施設の配置だとかの充実が図られた訳です。そして、やはり商工と民生部門が市町村行政の要ですので、小さな町村でも重点的な配置が行われるようになりました。

次に「合併による住民生活への影響」ですが、先ほども申しましたが、「専門的なサービスが充実」したように、少子・高齢化社会に適応したような体制が執られるようになりました。また、市町村の単位より

小さいコミュニティ、最近これを「小さな自治」と言っていますが、それにおいても充実が図られるようになった訳です。それとともに住民の側でも自助、自立の意識が非常に高まって、そのような運動や組織の立ち上げなどが行われています。そして、これからの「合併市町村の課題」としては、資料に記しておりますとおり、「住民の自助自立意識の高まりを活かし、住民が主体となった地域づくりをさらに推進する必要」など、3つの問題がこれからの課題とされています。

申し上げたいのは、平成の合併の評価・検証・分析を通じて、日本の都市なり、市町村のあり方をどう考えるべきか。日本の都市制度としては、はじめは政令指定都市だけを別格にする。しかし、政令指定都市は人口50万人以上と法律には書いてあるけれども、実際上は100万人ということを念頭において運営を長くやってきました。最近、市町村合併と関連し、70万人以上というように運用の基準を下げましたが、やはり政令指定都市のイメージとしては人口100万人が絶えず頭にあった訳です。そして、やはり力のある都市にはそれだけの仕事を与え、より財政力を強化するということが必要ではないかという考え方の下に、今では政令指定都市を70万人とするならば、これは法律で定められておりますが、30万人以上が中核市、20万人以上が特例市、それから一般の都市があり町村があるというのが、日本の都市体制であります。

ところが、最近では毎年たくさんの法律ができる。その中でも、特に福祉、保育、保健、医療といった部門、あるいはまちづくり、地域づくりの問題、教育、こういう分野において毎年のように法律が改正になり、内容が充実しています。それから新しい法律ができる、身体障害者の自立支援、あるいはドメスティック・バイオレンスだとか、そういう問題がどんどん現れるようになりました。また特に高齢者対策、前期高齢者はもちろん後期高齢者に対する施策も、市町村に対する法令や予算の問題なりがかぶさってきています。こういった新しい市町村の行政に対し、どう対応すべきか、これがこれからの大きな問題になります。

次は資料9です。これは今から5、6年前、第27次地方制度調査会に提出されたものです。そのときの調査会の一番の重鎮の一人が西尾先生、東京大学の教授を長年やられた方ですが、その方が出されたペーパーです。こんなに古いものを掲げるのはどうかとは思ったんですが、その後何を見てもこれほどうまくまとまったペーパーがないし、政府の方でも今度の第29次地方制度調査会もこれを基に議論しているようなので、あえて引用してまいりました。

というのは、これからの10年くらいの新しい市町村行政、特に都道府県からの権限委譲について、こういう面が足りないからもう少し権限を委譲しようというような視点を定めるためのペーパーで、「福祉」「医療・保健」「教育」「まちづくり」「事業活動の規制」。ずっとご覧いただきますと、なるほどこういう分野においては、現に国の方でも毎年充実してきており、結果として市町村の事務が増えてきている。そして、県の方からも市町村にどんどん自主的な権限委譲が行われてきている。これをどう見るかということ、やはり市町村、なにかなく都市の行政というのは、ここを充実させることが一番の国民サービスにつながる。これは大変大事なことから、ちょっと古いけれども検討の材料にして、より現実に即した行政に務めていこう。今、こういう傾向があるのではないかと思います。

ここで私が申し上げたいのは、人口で言えば、どれだけあれば今の時代の都市としてふさわしいのかということです。私ども道州制推進本部では、人口約30万人ということの一つの目標に挙げています。ただ30万人にいかないでも、少なくとも10万人あれば立派に仕事はできる。それを基に、力のある都市には権限や財源をできるだけ与えよう。そういう改正をすべきだ。道州制をやるためにも、一番大事なものは基礎自治体をしっかりすることだ。基礎自治体を充実させることが、イコールいい道州制をつくる基盤になる。こういう考え方の基にやっております。同時に、都市圏の体制においても助け合う

ものは助け合って、人口 30 万人の中心都市があるならば都市圏としては 50 万人くらいある訳ですから、それを充実させようではないか。そういう考えの基にやっている訳です。

そこで、昨年あたりから総務省が考えた政策の中に「定住自立圏」という考え方がある訳です。それを一枚のペーパーにまとめたものが資料 10 です。これも私のところで作ったものですが、定住自立圏というのは中心市と周辺市町村が協定を結んで、中心市の機能を周りの町村も協定によって使おうという考え方です。その概要を少し説明すると、中心市の人口は少なくとも 5 万人、もっと考えれば 4 万人超であればいい。その代わり、昼夜間人口の比率は 1 以上でなければいけない。そして、3 大都市圏の区域内は原則として対象にしない。考え方としては、中心市が「中心市宣言」を行う。そして、周辺の市町村が定住自立圏形成の協定を結ぶことから始まります。協定の内容については、生活機能の強化として医療、福祉、教育、産業振興といったもので、それからネットワークの形成、地域の公共交通、地域の生産者や消費者による地産地消の考え方、あるいは圏域マネジメント能力を強化する。これを原則として 2 年間やってもらう。そして、これを簡単には解消できないように議会の議決を経て決めます。どうしても解消する場合は、ちゃんと議会に諮り、ある年月を決めて解消することになります。そして、定住自立圏のビジョンというものは中心市が決める訳ですが、お互いに協定を結んで守っていくということで、財政的な支援をします。これが、定住自立圏構想の考え方です。実はすでに昨年から明らかに即する地域を選び、試行的に実施していただいております。今年度はこれをより広げ申請に応じてやっていこうということで、合併はできないけれども一体となって運営はするという、昔からある都市圏行政の考え方の小規模なものがこの定住自立圏の構想になっている訳です。

ずっと見てまいりましたように、都市を中心とする行政を行う。どうしても中心の都市というものを得られないところは、人口 5 万人でも、そこと圏域が協定を結ぶことによってそれを達成するという考え方です。私がここで申し上げたかったのは、あくまでも道州制を考えるために大事なことは基礎自治体である。そこがしっかりしてもらうためには、やはり都市の行政が中核的な役割を得なくてははいけないということです。

2 道州制改革の趣旨・目的・骨格

あくまでも道州制の目的というのは「国のかたち」をつくりあげること、国家だけでやっていると「かたち」になりません。広域自治体であるところの今の都道府県、あるいは将来の道州、基礎自治体、これが一体となって「国のかたち」をどうするかということに議論の中心がある訳です。そして日本という国を再生し、国際社会の中で指導的立場を確立するためには、やはり中央と地方政府の責任明確化と地域の経済力を強化する。これが基本になるのではないかと思います。

そこで道州制改革で達成すべき目標として、いろいろ議論した結果、私どもは今のところ 4 点に絞った訳です。1 点目は、中央集権体制の一新と地方分権体制を完全に確立することです。2 点目には、国家戦略と危機管理に強い中央政府。中央政府として何よりやってもらわなければいけないのは、国家戦略的ないろいろな事業や事務があります。そのためには、危機管理に強い中央政府でなければいけません。そして基礎自治体を中心に分権体制に移行する。あくまでも大事なことは、道州よりも基礎自治体なんだということをここで申し上げたい。

3 点目は、昔からの東京一極集中の是正と地方に活力のある経済圏を確立することです。最後には、国・地方政府の徹底的な効率化ということ。これだけ行革が言われています。その場合の考え方としては、あくまでも小さい政府というのは中央政府と、実は新しくつくる道州制も小さな政府でなければいけない。基礎自治体は大きな政府かということ、決してそれを目標にする訳ではありませんが、結果とし

ては基礎自治体にすべての権限を委譲して、どうしてもできないものは補完の原則により道州が、あるいは中央政府がやる。あくまでも発想をそういうふうに変換していただきたい、ということです。

そして、道州制の骨格は1番目に都道府県に替え、8つを念頭に置いています。全国に10程度の道と州を設置することです。2番目に道州は広域自治体、そして公選の首長と議会が必要です。あくまでも二元代表制をとっていただき、間接選任制(議院内閣制)などは許されません。市長も議会も公選でなければいけない。それから自治権、自治行政権、自治財政権に加えて自治立法権、これが必要です。ここで言うのは、三権分立の意味の行政、立法を言っているのではなく、いわゆる自治権、自治行政権の中に何が入るのかというような議論の時の自治権です。3番目は、国から権限・財源・人間、これは我々も随分議論しました。「ゲン」という字は皆違うけれども、国からこの三つのゲンをパッケージで委譲する。そして、統治構造そのものを変えなければいけない。言わば、国の形を変える。これが道州制です。

もちろん、これにはメリットとデメリットがあります。後でもう一度説明することになりますが、資料20をご覧ください。これは自由民主党の道州制の考えはどのようなものか、昨年夏に決めたものです。第三次中間報告というのがあり、それを一枚の紙に書いたものがこれで、いま私が申しあげましたことは、ここの「理念」と「目的」をお話しました。そして「主なメリット」として、基礎自治体を中心となり、地域の実情・住民ニーズに応じた行政サービスの提供が可能である。あるいは、中央政府は身軽になって国家戦略・危機管理の能力の向上に努める。それから、インフラ整備・サービス供給でスケールメリットを出していく。多様な政策の提示、道州相互間の競争による国全体の多様化・活性化ができる。また地域資源の活用と地域資産の興隆により、東京以外にも成長の核になる都市ができあがる。富士山ひとつの日本国をつくるのではなく、八ヶ岳のように山がいくつもあって、特色のある日本をつくる。

デメリットは、「主なデメリットと必要な対策」ということで、それを書きはなすのではなく、こういうことをやればデメリットを解消できるという必要な対策を付けたのが特色です。「道州政府は住民から遠くなる」という批判が大きい訳ですが、これに対し「基礎自治体中心の住民サービス体制を充実することによって、住民のニーズに的確に対応」できる体制をつくる。それがデメリットの解消になる。2番目には「道州内の一極集中なり、地域間格差を生ずるおそれ」がある。これは「道州内の機能分担、地域間バランスを考慮して州都のあり方等を検討」すべきである、ということに立ちました。そして「国家としての統一性が失われ、国力が弱まるおそれ」があるという批判に対しては、むしろ道州制によって「国家の役割が重点化され、国力が強化」される。これをデメリットの解消策にしました。今申しあげたことをもっと詳しく書いたものが、資料21になります。

3 道州制の構想・基本的制度設計

1) 道州制に関する各界の動き

道州制の構想なり基本的制度の設計ですが、まず私は、私どもで議論した挙句作りました自由民主党としての考え方を述べている訳です。もちろん、広く他の分野において議論されていることにも目を注がなくてはなりません。そこで、道州制に関するここ10年間ほどの動きを概観させていただきます。

第一に、主な動きを一表にまとめたものが資料12です。私どもの道州制の会議でも、政調会あるいはもっと大きな大会で説明するという時にも、自由民主党の我々が説明する際には、私どもが作成したこの資料に従って説明するのが原則になっております。

少し沿革的なことで申し訳ありませんが、私ども自民党の道州制調査会がまずできました。この調査会時代に一番やったものとしては、中間報告のとりまとめがあります。これはできてから3カ月くらい

んと勉強し、作りました。これを俗に第1次中間報告と言っております。もう一つは法律を作りました。今、道州制という言葉の法律が、日本にはちゃんとあるんです。それは道州制特区といいまして、道州制特別区域を設定した場合には道州制になる訳ですが、その一つは北海道です。

当時の小泉純一郎総理は「北海道はすでに道州制で、もうできあがっている。道州制はどこかと合併しなければできないと思っているけれども、北海道は合併のしようがないじゃないか。あれはいち早く道州制にしろ」という命令がありましたが、そう簡単にできませんので法律をつくりました。北海道だけでは憲法上の原則に反しますので、北海道と3県以上合併をして特定広域団体となった場合においては、これを道州制とすることができます。ですから一時期話題になりましたが、青森、秋田、岩手、この東北3県が合併するという案がありました。いいところまで行ったのですが、まとまりませんでした。まだ出てきておりませんが、これから四国4県が合併しようということになれば立派に道州になる訳です。

そのような時代を経まして、平成18年10月、今から2年半前に調査会の組織替えをし、この時から5つの小委員会の委員長を決め、その下に委員長代理、事務局長、事務局次長と、それぞれの期において一番優秀だといわれるような人を集めてつくった訳です。例えば、当時の第一委員長、道州制推進委員長には額賀福志郎さんに、第二の役割分担に関する委員長には遠藤武彦さんに、組織・権限に関する委員長には大島理森さんになっていただきました。このときはまだ基礎的自治体と言っていたのですが、道州と基礎的自治体の委員長には参議院議員の中川義雄さんに、道州と税財政制度の委員長は大野功統先生にやっていただきました。このようにエース級を委員長に据え、小委員会単位で徹底して調査・審議をした訳です。

その後、組閣等が何回か行われ、現在では道州制推進委員長は額賀さんに次いで、本県出身・選出の佐田玄一郎先生になっていただいております。初代の道州制担当大臣を務められた、最適の方です。というふうにして、この前の参議院選挙のマニフェストにこの道州制の検討を掲げた訳です。その後、約2年前に道州制推進本部は今のものになり、5つの小委員会を全部委員会に格上げし、そこで作ったのが第3次中間報告です。この間にももちろん、第2次中間報告の段階がありました。これが自由民主党の動きで、右側に政府の動きを書いておきました。

第28次地方制度調査会は、平成18年2月に「道州制のあり方に関する答申」を決定し、答申を行いました。また、第29次地方制度調査会は、基礎自治体を中心に議論をしております。そしてこれは今週まとめ、6月半ばに答申をいたします。それから、道州制ビジョン懇談会というのが設置されております。これは道州制担当大臣の下に置かれている機関です。後で申しますが、学識経験者、また特色としては地方の方も協議会という形をブロックに作っていただいて、そこで並行して議論をするということと、2つの小委員会を作っている訳です。

そこで今、申しましたことをもう少し詳しく話しますと、資料の13が政府の地方制度調査会の答申です。これは平成18年2月に答申がありまして、俗に道州制のバイブルと言われております。ここでポイントを申し上げますが、まずは、現状の都道府県の課題です。2番目には、これを基に求められる道州制というか、新しい国のかたちがかかれてあります。それから3番目に道州制の検討の方向、4番目には道州制の課題が書いてあります。

では、どのような道州制をつくるのか。地方制度調査会としては、都道府県に代えて道州制を置く、中間的な段階は許されない。私どもの考えも同じですが、全部都道府県をやめて道州にする。そして道州と市町村の二層制とする。2番目に道州の区域の定め方を書いてあります。3番目には道州への移行方法、これは「全国同時だ」と。4番目には道州の事務、5番目は道州の議会。6番目は道州の執行機関で、道州の執行機関の長は、直接公選であり多選を禁止する。7番目には東京都をはじめとし

てし、大都市に関しては特例を設けること。そして 8 番目が税財政制度で、これが政府の地方制度調査会の答申を集結したものです。それから政府に道州制の担当大臣を置き、内閣総理大臣は国会ごとに道州制については国の方針の一つとして、所信表明演説に書いております。

資料 14 が「麻生政権における道州制に対する姿勢」です。「最終的には地域主権型道州制を目指す」と書いてありますが、これは麻生さんの道州制に対する考え方を述べた一節です。衆議院の本会議においても、総理が道州制についてこのように答弁しております。公明党との連立政権合意にも道州制について書かれております。また経済財政の基本方針、俗に「骨太方針」と言われていますが、今年の 6 月末にまとめる「骨太方針 2009」にも必ず道州制を入れることになっています。

次の資料 15 ですが、これは先ほどご説明した道州制ビジョン懇談会という、道州制担当大臣の下に置かれる機関で、その意義等が書いてあります。メンバーには、地方自治体の代表として岡山県と北海道の知事が入っています。それから学識経験者、市長の代表としては山口県柳井市長の河内山さんが、企業は経団連から 2 名入っています。この特徴的なことは、懇談会に道州制協議会がぶら下がっていることです。各ブロックは関東を除き、経済団体連合会の地方版、つまり北海道経済連合会・東北経済連合会、大体は電力会社の会長がメンバーになっています。また、ビジョン懇談会には「税財政」、「区割り基本方針検討」と二つの専門委員会が設けられています。今まで 3 回ずつ審議を終えたところですが、中身はまだあまり入ってきておりません。

次は資料 16 です。この道州制ビジョン懇談会が一年前、昨年 3 月 24 日に中間報告を出しました。これは参考になるので、そのポイントを載せてきました。私も道州制調査会は皆さんに注目していただいております、道州制推進本部の第 2 次、第 3 次中間報告をビジョン懇の方々が参考にし取り入れていただいております、これは大変良いことだと思っています。以上大体の各界の動きをご紹介いたしました。

次に地方分権推進委員会の最新の動向ですが、資料 17 をご覧ください。地方分権の推進については、大きく分けると第 1 次分権改革というのが平成 7 年頃からです。本当は衆議院と参議院の国会決議から始まるので、同 5 年からです。形の上で現れたのは同 7 年に地方分権推進法が成立しました。その次に大幅な権限の委譲、規制の緩和を行い、地方分権一括法というばかどかい法律を作り、この法律を改正しました。そして分権委員会は勧告を行い、それに基づいて政府の方で分権推進計画を作り、それを効率化したのが今の一括法です。これは資料 17 の真ん中、「地方分権推進についての主な動き」のところに記しておきました。ところが、これでは不十分だということで、第 2 次分権改革が昨年からはじまった訳です。第 1 次との違いは、地方分権一括法とか、地方分権に対して「改革」という言葉を全部入れた訳です。だから今ご覧いただいたところも前半、すなわち同 12 年までが一括法の施行で、第 1 次分権改革が終わり、同 18 年から第 2 次分権改革ということで分権改革推進法と、皆「改革」の文字が入っています。しかし、資料のとおり、まだ残された課題はいろいろあります。下の年表（推進スケジュール）にあります。第 2 次分権改革は同 19 年から行われております。今どこまできているかという、第 2 次勧告が今春終わり、この秋に第 3 次勧告が行われます。ここで一番注目すべきことは、税財政についての勧告を行うことが主要な課題となっていることです。いずれにしても来年 3 月で委員会の設置期限が切れますので、ここまでに勧告を終えなくてはならない訳です。

資料 18 をご覧ください。第 2 次勧告は、一つに国の法律によって義務付け、枠付けが行われた訳ですが、その見直しをしろという勧告です。それから、国の出先機関の見直しについては、先ほども申しましたように、内政に関するブロック、あるいは都道府県単位の出先機関の廃止、縮小、権限の委譲。ただ、なかなかここが難しく、改革すべき公務員の数、当面の目標として 3 万 5 千人という数字が出ていますが、現実の行革になるとどうなりますか。これは、これからの政府の実行を待たなければいけ

ない訳です。

そして、経済団体の方では国と同じようにどんどん作業を進め、経団連が中心となって何回か報告を出しています。資料 12 の下のところにありますが、経団連今まで大きなものだけでも 3 回提言を行っております。一番新しいものとして昨年 11 月の「道州制の導入に向けた第 2 次提言」となります。それから都道府県やその団体、あるいは特に経済団体のブロック団体がいろいろと道州制についての提言を行っています。まだ漏れはあるかもしれませんが、私どもの手にあるのが資料 19 の一覧表です。

2) 道州制の基本的な制度設計—自由民主党第 3 次中間報告を中心として

次に、自由民主党が道州制をどういう輪郭で考えているかを説明します。資料 20 をご覧ください。まず道州制の区割りで、これが政治的にもっとももめるところです。自由民主党では「区割りをどうするか」と随分議論をしました。いろいろな意見が出ますからなかなか決まらない。そこで佐田委員長は「やはり、これは案を出そうじゃないですか」と我々幹部と相談し、そして案を作られました。土台は地方制度調査会の第 28 次が出した区割り 4 案ですが、それを私どもなりに作った 4 つの案が資料 22 です。

どこに特色があるかと言いますと、東北・北海道はあまり問題ないんですが、一番困ったのは北関東というところで埼玉県を入れるか入れないか。というより東京をどうするか。第 28 次地方制度調査会の際に東京都の石原慎太郎知事をお呼びし、どう考えるかということの内々にお聞きしたところ、知事のお考えは「東京は首都圏庁であるとか、首都圏ブロックとか、東京だけを独立させるようなことだけは絶対にしないでくれ。どこかと一緒にしてくれ」という意見だったそうです。常識的には神奈川県、千葉県、埼玉県、1 都 3 県ということが言われるのですが、こうすると人口だけで 4 千万人、全国のバランスを乱すということになるので「さあ、どうするか」という議論が残っている訳です。

そこで、北関東に埼玉県をどうするか。もう一つは新潟県をどうするか。ただ、「やはり新潟県は北関東ではなかろうか」という意見が我々の大勢を占めております。佐田先生のお話によれば、群馬県の中には新潟県のご出身の方がかなりおられるそうでありまして、そんなこともあっていろんな見地からこのようにしました。それから、考え方によっては東北に新潟県が入る。これは北陸 3 県をお呼びした時、北陸の経済団体では「中部と一体化することはあっても、絶対に新潟県と一緒にしたくない」と。逆に新潟県の方は「自分たちは招かれて行くなりたいが、あなたとはご免だということと一緒にしたくない」。そういういろいろな意見がありまして、新潟県に「どうぞ来てください」と言ったのは東北だけで、「それでも結構だ」というようなことがありました。

これは後で説明しますが、昔「全国総合開発計画」といわれたものは、今では「国土形成計画」ということになっています。昔は全国総合開発計画が非常に注目を浴び、意味があったのですが、今はそうではなくブロック計画に中心を置いています。それを作るにはやはり区割り、線引きが必要だということで、一昨年に政令でこれを決めました。その時にかなり国土交通省を中心に議論をし、その結果がいろいろと出ている訳です。あと問題は、中部を独立するのか、中部と北陸を分けるのかという議論があります。北陸 3 県では人口 3 百数十万人ということで規模としてはちょっと小さい。ただ、四国も独立させるとすれば 4 百万人ですから、大差ない訳です。関西、中部、九州は、それぞれあまり問題はありません。

さて、区割りは非常に大事ですので、資料 23 をご覧いただきたいと思います。これは私が 4 年前に作った資料で、国会議員諸君何十名かを集めて、何日か随分と議論をしました。1 番上は、地方制度調査会が作った 3 つの区域例です。次の囲みが国土形成計画法に基づく広域地方計画の区割り、

これは政令で決まっているものです。だからこれはいろんな意味で参考になる訳です。

次に書いたのは内閣府以下、国の地方支分部局・出先機関のブロックです。4 番目に書いたのは出先機関だけでなく、それに準ずる存在の高等裁判所、日本郵政公社、JR、地方行政連絡会議、全国知事会。知事会自らの区割りというのは、やはり参考に値します。それから衆議院比例代表の区割り。それから、できるだけ民間の感覚を採用しなければいけないということで地域経済団体。2 番目に電力会社、3 番目に大手建設会社、大手商社、大手電機機器メーカー。それからマスコミにも配慮して日経新聞の地域経済版、NHKのローカルニュース版。それから最後に、より国民的な問題ということで検討した結果、選抜高校野球の区割りを加えました。

こうやって見ていただきますと、大体、北海道と東北は決まりと言ってもよいでしょう。関東はちょっと色々ありまして、中部は若干問題がありますが近畿は決まり、中国と四国は一緒にするか、別にするかという問題がありますが、やはり別々でしょう。九州も決まり、こういうことです。この表をご覧くださいました通り、明るいところはこのように決めても、まあ問題はないだろう。ただ中部と関東だけは、もう少しいろいろと知恵を絞らなければいけないと思っています。

一方、ビジョン懇談会の方でいろいろと悩む事情があり、なかなか審議ができない状態にあるのですが、その中において委託調査を実施した訳です。東京大学の松原さんという教授に調査してもらったそうですが、私はここまでやる必要があるのか、こんな観点もあるのかと思ったことがあります。それは、日本の国民のいろいろな生活で、ブロック単位で行われているというようなものを洗い出して、それを日本地図に落とした表なんです。それによると、例えば正月の雑煮は角餅か、丸餅かということで日本列島を分ける。それから、群馬県には水沢うどんというおいしいものがありますが、そばかうどんというのも分かれていますね。味噌と醤油というのもいろんな系統がある。そういうことに至るまで約 30、40 項目を選んだ調査がありました。ここまで道州制と結び付けるかどうかは別にして、なるほどいろんな見地からやっていることには感心しました。

次に、区割りに関係して資料 24 をご覧ください。日本の道州のブロックというものは非常に力を持っている。GDP、面積、人口と単純に三つだけを比較しても、北海道はオーストリアと類似しているし、九州はオランダ、中国はベルギーに似ている。ちなみに下の方に人口、面積と GDP を比較した表を挙げてみましたが、日本の道州ブロックは有にヨーロッパの文明国一国と匹敵するような規模も力も持っております。

さて、一番問題になるのが「道州制下における役割分担」です。資料 25 をご覧いただきたいと思います。これは私も調査会の考えに基づき、私とそのイメージを三つの三角形にしたものです。1 番上が、現在こういう分担なのに対し、道州制になるとこんな分担になるというもの。経団連に至っては徹底して国は縮小すべし。最小限にしてくれということから、2 番目の三角形は経団連の第 1 次提言に基づき作ったもので、公表いたしました。3 番目は九州で、ここは非常に進んでおり「九州戦略会議」という九州経済連合会の民間の方々を中心になって、ここに市長会が加わっています。これは道州制の導入前と導入後を象徴的に描いたものです。尖った三角形にすると、いかにも中央集権に見えるから、自分たちは台形というか昔の梯形だと。しかもなるべく市町村を中心に、先を細くしたいというのがこのイメージです。

そして、我々は第 2 次中間報告と第 3 次中間報告のときに大変な議論をやりました。それが資料 26 です。いわゆる昔から事務配分、事務分担、役割分担というと、各省庁との間で大議論が行われる訳です。特に自民党の国会議員の場合には、各省の意向を強く受けた族議員がいろいろとおられますので、この会議は大変な論争の場になりました。

その時私どもでも出したのがこの図で、そこに原則があります。国の事務というのは何十年にもわたってやってきたけれども、やはり国というものは国家存立、これは国がある以上は憲法や司法制度、通貨、度量衡、民事、商事の基本ルールというものがなければいけない。これが国だということは当たり前です。あとは国家戦略というものの基本計画、国家戦略の実施まで全部俺のところだと言われては困る。基本計画、国家戦略的なものは国が決めないといけない。それとともに、事務権限を配分するときの原則を三つ立てようと、そこに書いてありますように「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」、それを自由に使えるようにしなければいけない。それと「国の地方支分部局は廃止する」。これは行くところがありませんので、否応なく廃止されるでしょう。それから「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と基礎自治体にする」。これが原則です。

他方で、道州の事務配分とともに、公務員の移動という大問題があります。国と県との間、国と道州との間、これも大きく移動してもらわなければいけない訳です。同時にできるだけ基礎自治体に権限、職員を移す。先ほど申しました3ゲンすべてを移すのだから、公務員の移動というのは大問題です。これを今、集中的に議論しなければいけないと私どもは思っています。また税財政は、一般的には制度ができあがっていなければ役割分担することはできないということで、今まであらゆる国の答申や改革の提言では触れられてきませんでした。ただ、我々は考え方だけは示しておく必要があると考え、現在やっている最中です。

3) 道州制の実施

次に道州制の実施についてですが、一体いつから実施をするのか。大体皆同じようなことを言っているんです。最後の資料 29 をご覧ください。「道州制に関する今後の進め方」についてです。

先ほどの道州制ビジョン懇談会、これは国の方針として決められているもので、これを設置したのが平成 19 年 1 月でした。この任期は来年 3 月までで、それまでに最終報告を取りまとめ、それに基づいて政府が道州制のビジョンを作成する。そして道州制基本法から国会に提出をするのか、これからの段取りはまったく未定ですが、平成 23 年頃から行うというのが、政府のビジョン懇談会の考え方です。その間に各地でシンポジウムを行うとともに、税財政等の課題を 2 つの専門委員会で検討します。

そこで道州制の特区ですが、実は北海道から「こういう権限を下ろしてくれ」、「こういう規制を緩和してくれ」という提言がありました。これは北海道についてだけ閣議で決め、どんどん実施している。もう 3 次まで終わり、これから 4 次が出てくるだろうと言われております。北海道が提言をするには二つ条件があり、一つは市町村長の意見を聞く、それから道議会の議決を経る。これは自民党から共産党まで、全部一致した意見が出てきています。

それから一番下が地方分権改革で、並行してやっている政府の地方分権推進委員会では、去年の春から勧告を 1 次、2 次とやり、同年暮れに 2 次勧告、そして今年 3 次勧告をやるということになっています。それが行われると、地方分権改革推進計画を閣議決定し、平成 12 年にやった分権一括法の新しいものを来年の通常国会に出す。こういう予定が決められています。

さて、これに対して、私ども自民党の立場としては 2018 年の実施ということになっていますが、レジメに書いたとおり、「2015 年から 2017 年を目途に導入すべきだ」ということを、第 2 次・第 3 次中間報告で言っております。この考え方ですが、2007 年が統一地方選挙です。次の統一地方選挙は 2 年後の 2011 年です。統一地方選挙といっても昭和 22 年には全部統一してやったのですが、その後、その市町村で合併があったり、知事が亡くなったり、あるいは代わったり、そういうことで皆バラバラになってしまいました。しかし、県議会の選挙だけは東京都、茨城県、沖縄県、この 3 県を除いて全部統一地方

選挙になっております。どうしても統一地方選挙が目標になるのは、道州をつくるには、やはり県議会をなくす。そして新しく道州議会という、今までになかったものをつくっていく訳です。だから県議会が統一地方選挙という決まりを守ってくれているならば、これに合わせるのが一つの筋だろうと、これは私の個人的な考えです。そうすると統一地方選挙は 2007 年、2011 年、それから 2015 年です。2015 年というのは私の意見も入れて作ったのですが、私は次の 2019 年の統一地方選挙までかなという気はしましたが、この考え方としては「2017 年にしよう」ということで私も同意をしています。

それから道州制実施までに行うべきことは、周知の徹底なり、国民的論議をもっともっと喚起しなければなりません。ただ期間はまだあるので、早く内容を徹底して詰める必要があると思います。その前提として道州制基本法というものの骨子を作っている最中で、それにはある程度のタイムスケジュールを書かなければいけないことになると思います。

最後に付けた資料 30 は、諸外国の制度で、一応参考になると思い書いてきました。もちろん、こんな一枚の紙で外国の制度が分かるものではありません。しかし、私ども道州制調査会推進本部が始まってから、やはりフランスという国は参考に値すると思いました。今は単一国家ですし、すでに州をつくりました。そして、大きな改革をやるべく、サルコジ大統領は今年の 10 月から委員会を作り、今年 3 月に答申が出ました。そこで私ども自由民主党の道州制推進本部では、今年の 12 月、1 週間でしたがフランスに行ってきました。私がすべてを計画し、国会議員 4 名のサークルで、もちろん私も行ってまいりました。ミッテラン大統領のときの首相のバラデュールという方は、今サルコジ大統領の右腕とも言われる実力者です。この人と徹底して議論することだと思い、1 時間半予定をとりました。もちろん、通訳の時間もその中に入る訳です。私は今まで何十回と、少なくともフランスだけでも 10 回は行ったことがあるんですが、一番実りのある成果を収めてまいりました。

外国の制度というのはなかなか難しい。本当にその風土や土地に入り込まなければ分からない。そういうものを克服しても勉強するに値すると思いい、この資料を付けさせていただきました。また、皆様の過去における研究報告の中に、フライブルグという都市の調査をされた方があり、その簡単な報告書を見ました。非常にいいところに目をつけられていると思いい、感心をしました。そういうこともあり、何かの参考にと思いい、この資料を付けました。

冒頭に申し上げたように、大事な都市のところだけはどうも 1 回考え方をまとめさせていただきたい。私は、皆様方が作られたパンフレットを見せていただきました。皆様からいただいた訳ではないのですが、総務省の行政局は持っていました。そして、皆様方の構想も彼らは頭の中に入れ、いろいろと検討をしているようです。

私が 40 年ほど前に群馬県にうかがった時、当時の県の企画課長さんからいろいろとお話を聞き、またご案内もいただきました。その時、すでに群馬県においては民間の力、特に JC、その存在を遅まきながら初めて知りました。非常にしっかりした議論をしておられました。確かそのお一人に、朝日印刷工業の石川社長、今の社長の 2 代ほど前の方だろうと思いいますが、その方とも議論したことを記憶しております。非常に若い民間の力を導入し、県の計画なり、あるいは市町村のあり方というのを検討しておられた。ということで、非常に感心した県の一つでした。

ただ、このパンフレットを拝見し、県民・市民に対する PR のためのものだろうと思いいますが、どうしても全国の政令指定都市の中の順番、97 万 7 千人、もう 100 万人に近いのが「群馬県中央都市だ」ということを強くアピールしたいお気持ちは分かります。しかし、私が申し上げたいのは人口だけではない。人口 100 万人、50 万人だと言って、どれだけ意味があるんだろうかと、疑問さえ持っています。ですから、人口よりはやはり都市の機能というのをいかに充実させるのか。そして、全体としてちゃんと納ま

りのいいものをつくるのか。という原則があると思います。もう一つは、力のあるところにはできるだけ権限や財源を渡してやってもらうべきだと思います。それは道州制に改革したとき、私が「基礎自治体が優先だ」というのもそういうことで、道州になったところで今の都道府県はいろいろなしがらみを抱えています。国からも「あれやれ、これやれ」と、国との結びつきは強くなってきています。それが道州政府になると、地方は断ち切られます。それを機に、できることは皆、基礎自治体に任せ、道州は一段高いところに立ってやるべきではなかろうかと思っています。

実は40年前に県でお話を聞いたとき、世の中は「重厚長大産業を誘致しよう」、「京浜工業地帯、京葉工業地帯、鹿島の開発だ」と、このような大規模なプロジェクトばかりを追っていた時代です。しかしながら、群馬県はそのときから内なるものを充実させ、持てる歴史、伝統や文化というものを活かし、産業にしてもそれに対する内陸型のものを充実させようと配置をしておられました。今の経済産業省がここ10年来進めている産業クラスターの考え方、これにも少し通ずるものがあるのではないかと思う訳です。今、産業クラスターは関東一円の内陸部にいろいろな拠点を設けて、それが日本の産業を指導している。そして産学官の連携、これも関東首都圏には中心になる大学がいくらかでもある訳ですから、それとの提携ができる。「あの頃、群馬県は、その走りをしておられたのかな」と、今回来るにあたって思い出しました。その先のことはすっかり忘れましたが、この地に来て何となくそれに近いものを感じた訳です。そうすると、やはり力のあるところが、さっきは人口30万、できなければ10万と言いましたが、10万でなくてもいいんです。力のあるところには、それを活かすように権限を持たせるべきだと私は思っています。

最近では都市の機能の中で、どこの市長さんに会っても一番言われるのが病院です。あるいは病院も含め医療や保育、超高齢化社会を迎えていますから、介護や福祉という問題があります。こういう問題も、よく市長さんに聞くんです。「専門職を市町村の果てにまで配置することは大事なことだ」と。医療というものにこれだけ国民が関心を持ち、週刊誌などを見れば全国でいい病院の一覧表等がある。そして、がん治療の一つをとっても、国立のがんセンター的なものの地域版が段々できていますから、国民には過剰とも言えるサービスまで提供しているのが実態だと思います。

私もよく知りませんでした。最近「PET(ペット)」というのがありますね。私がPETに最初にお目にかかったのが、産業クラスターの視察をやっているときで、神戸大学か浜松医科大学のどちらかだったと思います。PETというのはご承知の通り、がんが今どこにあるかということとその検査にかけると、全部出てくる。だから、がんの進行や転移しているのか、いないのかということを知るときには非常に便利なものです。PET付きの健康診断をやった、やらないというのが、特にご婦人の間などでは大議論になっているようです。定かではありませんが、PET検診は病気に入らないので1人20万円くらいかかると聞いています。保険でかかれたとしても10万円くらいかかる。ですから、PETの施設があるか、ないかが一つの物差しになってきます。

私は先月、郷里の富山県黒部市を訪れました。黒部市は人口5万人しかありませんが、本当によくやっている。その市立病院をいろいろと見せてもらいました。そこはそういう理由で入れたのでもないでしょうが、PETの施設は入っていました。市長さん方に言わせると、「どれだけの病院を整備するか、医療とかの機能を強化するかということは、そういう情報がどんどん入ってくるんだ」と。保健所があるからできるのではなく、保健所があることにより医療関係の情報や何かが全部入ってくる。それが市民の支えになるんだ。そういう話を聞いたこともあります。

ですから、一つの面では人口だけではないということを申し上げたように、やはり、本当に色々な意味での都市機能、特に職員の充実というものを図ることにより、都市を強いものにしないといけない。そ

ういうことで、政令指定都市というものをお考えになったらどうだろうな、と。もちろん、政令指定都市になりうるならなった方がいいと思います。

ただ 40 年前から、当時の政令指定都市というのはご承知のとおり「六大都市行政監督特例」というのがあり、東京市も入っていた訳です。東京市は都になってから抜け、五大都市となり、監督規程の改正と権限の委譲が行われました。そして終戦直後の昭和 22 年に「特別市」という制度ができ、その後は県の区域から出て行くということだったので、当時の都道府県が猛反対をしました。それに対し、大阪市を始めとする五大市は、とにかく特別市になりたいということで、昭和 22 年法律に規定されてから 31 年までの 9 年間、もう大変な論争を加えた結果できあがったのが、今の政令指定都市です。

だから政令指定都市は特定の分野ですが、衛生、民生、建築、都市計画とかに関しては、もう県並みの仕事は全部市に移すというところから始まりましたけれども、「人口を 100 万人にどうしてもおさえない」というところから、法律上は 50 万人と書き、私どもは何回も審査をしましたが、明らかに 5 年以内でしたか、100 万を超える推計がある場合は認めるということで、何とか認められたのが広島市や千葉市、あるいは仙台市だったりする訳です。そして政令指定都市というのは、やはり代表する都市という感覚があるんですね。そこで 3 年前ですか、人口が特例で 70 万人以上になったとき、浜松市や静岡市、新潟市、それから堺市は 100 万人を目指してがんばっていたのですが、特例を使えるのならということで合併によってなりました。

その他、今は岡山市もなりましたが、ここにはもう一つ別の面がある。それは道州制と絡んで州都になりたい。四国と中国が一緒の道州をつくれれば、橋がかかっていると言っても、中央に堂々たる大きな橋が架かっているのは、香川市と岡山市だけです。だから、州都になるために「中四国が一体となったら、広島市ではなく岡山市だ」と、特に石井(岡山県)知事はこのようにどこでも強く発言をしておられます。ところが今年の 6 月に、私どものところに全国の知事をお呼びし、一人ひとりのお考えを聞いた訳です。広島県と岡山県は同じ日ではなかったのですが、岡山県知事は「中四国はもう一体だから、一つの道州をつくる」という主張しました。ところが、広島県の藤田知事は「広島県は市町村合併でもっとも優等生でした。やがては、中国州ということでやっていきたい。州都というものは、その中で一番大きな都市がなるとか、従来の伝統では中心だと考えられるところになるとか決してこだわりません」。自ら否定をし「どうぞ自由に決めてください」という態度を示されました。

やはり、州都というのは人口だけにとらわれるのではなく、都市の機能を本当に充実して、「さすがこういう都市は違う」と言われる都市にしていきたいし、また、そうするためには同時に周りも整備していかなければなりません。群馬県全体の市町村というのは「なるほどこのような形で進んでいくな」と映るようなものにしていただきたい。出来上がった現状というのは、まだ最近の話でも、合併のはずだったけれども新しく当選された町長さんが反対派だったという話も聞きますが、政治の世界だからそういうことはありましょ。もう少しおおらかに、国家 100 年、地域 100 年の大計のために頑張っていただきたいと思う訳です。

このような舞台の上ですと、私も様々なケースを聞かされただけに感情とか色々ありますが、少なくとも 40 年前から非常にいい着想を持っておられた県ですし、群馬県も優れておられる。中核市になっている前橋市をはじめとして、高崎市、伊勢崎市、藤岡市も素晴らしい都市だと思います。縁故のある人もいるもので、それを痛感する次第です。

お時間も大分経過しておりますので、この辺りで私の話を終えたいと思います。ご清聴ありがとうございました。

質疑応答；

Q： 政権交代とかということが言われております。私は今のお話をうかがい、政権とは関係なく、例えば政権が変わったとしても、継続してやっていただきたいというのが国民としての気持ちですが、どのようにお考えでしょうか。

A： 私は道州制、都市のあり方の問題というのは、大きく言って国や地方の「かたち」の問題ですから、政権がどうであるのかは基本的に関係ないと思います。しかし政治ですから、その時々には色々な動きはありましよう。ただ、大きな流れとしては「せっかくここまでやったんだから」という思いがある。

私の記憶では、今から3回前の衆議院選挙のとき、民主党衆議院の先生方は、日本地図に道州制のビジョンがあり、その地域版をもらってそれでやっておられました。そのとき、自民党は道州制を掲げておりませんでした。それが今や、自民党が一番言っている。政権がどうこう、そういう問題ではないと思いますね。

Q： 先ほどのご説明の中で、政令指定都市は法律では人口 50 万人以上ということになっていますが、「実際には 100 万人近く、あるいは特例の中で 70 万人ということになっている」とおっしゃられました。国会の中では「50 万人と書いてあるのだから、それを一つの基準にしたらどうだ」という議論もあるというふうに聞いているのですが、その辺のお考えと今後の見通しについてお聞かせいただけないでしょうか。

A： 私が現職を辞めてもう5年近くになりますから、最近の議論をについて細かく知っている訳ではありません。それは別として今のご意見は大変貴重だと思います。ただ最近こういう動きがあるんです。

去年、大阪市の幹部と現地で色々と話をした時、「自分たち政令指定都市に関しては国にあまりしてもらえない。静岡市や新潟市が政令指定都市になったら、同じ立場で議論してもしょうがないので、自分たちはむしろ、スーパー指定都市ということで、横浜市、名古屋市、大阪市の三つでやろうかと思っています」という話を聞きました。

ところが今年になり、一番主張しているのは名古屋市だろうと思うのですが、むしろ PR を進めておられるのは、横浜の中田市長(当時)や中央大学教授の佐々木先生で、これは要するに「ビッグ3」ということで、「とにかくこの三つで独立し、新しいものを求めるんだ。本物の大都市だ」と。ところが、私は横浜の市長と親しいもので「我々の道州制推進本部に来て話をしてくれないか」と言ったら、横浜市長を中心に佐々木教授、大阪市と名古屋市の副市長さん等も一緒に座っていただき話を聞きました。「これは制度として、到底成り立つものではありません」と率直に申し上げると、市長さん方も「まだまだ勉強します」と言って帰って行かれました。

私はやはり制度として作るからには、全国の都市のことも考えるべきだと思います。そして、私は、今の政令指定都市をどうするかということにあまり興味はないんです。というのは、先ほども申し上げましたが、最初は5大都市の問題から始まり、一番議論をしたのは「札幌・仙台・広島・福岡」という問題です。これは札幌、仙台、広島、福岡。これらに共通するのは、いわゆるブロックの中心都市で、当時は中枢管理機能が叫ばれました。政治的、行政的、経済的、そして教育・文化に関する中枢管理機能、そういうものをすべて持った都市というのが、ブロックの中心都市でなければいけない。それを象徴するのが札幌、仙台、広島、福岡だということでした。なるほど、これは一つの理屈があるんです。そうすると、なぜすでに川崎市をそれにしたのか。北九州市は特殊事情があったにしても産業都市ではないか、という議論は当時からありました。けれども、今の政令指定都市にはもう理屈はないんです。今、静岡市の区域の中には、3千何百mという山のとっぺんまで入っています。皆そういうことですから、私は「力のある都市にはそれだけの権限、財源を下ろすべきだ」という説はすばらしいと思

います。

ですから今、人口要件には二つの意義があり、一つは法律には 50 万人と書いたけれども、これは実際 50 万人都市の力を認めていくなればそれもいいです。現在、中核市・特例市という制度をとっておりますけれども、特例市はあまり魅力がないというので、その条件に達してもならない都市がいくらでもあるんです。中核市でも、八王子市に代表されるような都市はあります。やはり、本当に力のあるところには、権限も財源もいくようなシステムをつくるべきだと思います。

大事なことを言い忘れましたが、私どもの考え方としては、行く行くは全部都市の段階をなくす。ただ政令指定都市には歴史もあり、あまりにも皆さんがこれを象徴的に考えられているので、これを当面残しておいて中核市以下をなくすという考え方で、こちらも答申を書いたんです。そうしたら今の大阪の橋下知事は、正式な府の文書の中に「大阪府は、自分の任期中に全市を少なくとも特例市にする」と。町村も含め、特例市並みの待遇にする。それから「計画上、行く行くは全部中核市にする」。私はその考えでいいと思います。しかし、今度のフランスの改革では、今までの大都市圏は確か 8 つか 7 つだったのを 11 に増やしたんです。そのうちの比較的小さい 3~4 市は、我々が聞いたことがないような名前の市でした。やはりブロック内の中核的都市というのは、法律上の地位を与えるということにより、その地は中心的な意義を感じて張り切るだろうというのが理由なんです。同じように日本の場合でも、政令指定都市というのは歴史もあり、変遷はあったけれども、ここまで来たのだからこれだけ制度は残し、あとは中核市や特例市はもうなくすべきではないか、こんな考えです。

道州制をめぐる最近の動向と今後の課題

平成 21 年 5 月 25 日

(社団法人理想の都市建設研究会)

自由民主党道州制推進本部参与
前参議院議員

久世公堯

道州制をめぐる最近の動向と今後の課題

〔資料目次〕

〔資料 1〕 都道府県・市町村数の変遷について——2 還暦を迎えて

〔資料 2〕 群馬県の沿革

〔資料 3〕 群馬県の市町村合併の状況

〔資料 4〕 群馬県・市町村数の変遷

〔資料 5〕 市町村合併の進展状況

〔資料 6〕 都道府県別合併の進捗状況

〔資料 7〕 平成の合併の評価・検証・分析

〔資料 8〕 政令指定都市・中核市・特例市とその事務の特例

〔資料 9〕 都道府県から市町村への権限移譲の視点（案）

〔資料 10〕 定住自立圏構想の概要

〔資料 11〕 分権改革推進を踏まえた基礎自治体のあり方

〔資料 12〕 自由民主党と政府の道州制に関する主な動き

〔資料 13〕 道州制にかかる地方制度調査会の答申

〔資料 14〕 麻生政権の道州制に対する姿勢

〔資料 15〕 道州制ビジョン懇談会と推進体制

〔資料 16〕 道州制ビジョン懇談会中間報告のポイント

〔資料 17〕 地方分権の推進について

〔資料 18〕 地方分権推進委員会 第 2 次勧告

〔資料 19〕 道州制に関する地方自治関係団体・経済団体等の主な提言

〔資料 20〕 自由民主党道州制推進本部「道州制に関する第 3 次中間報告」

〔資料 21〕 道州制のメリット・デメリット

〔資料 22〕 道州の区割り案の比較

〔資料 23〕 道州制の区割りは地域ブロック

〔資料 24〕 欧州先進国に匹敵する地域ブロックの規模・能力—人口・面積・GDP の比較

〔資料 25〕 道州制下における役割分担——イメージを表す三つの三角形

〔資料 26〕 国・道州・基礎自治体の役割分担の骨子

〔資料 27〕 自治立法権・道州法の拡大

〔資料 28〕 道州制特区推進法について

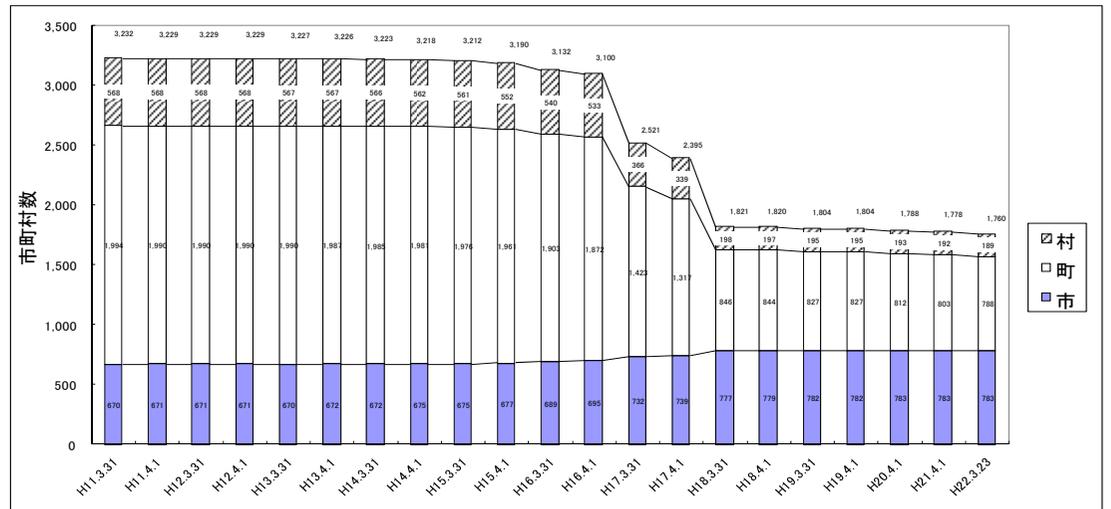
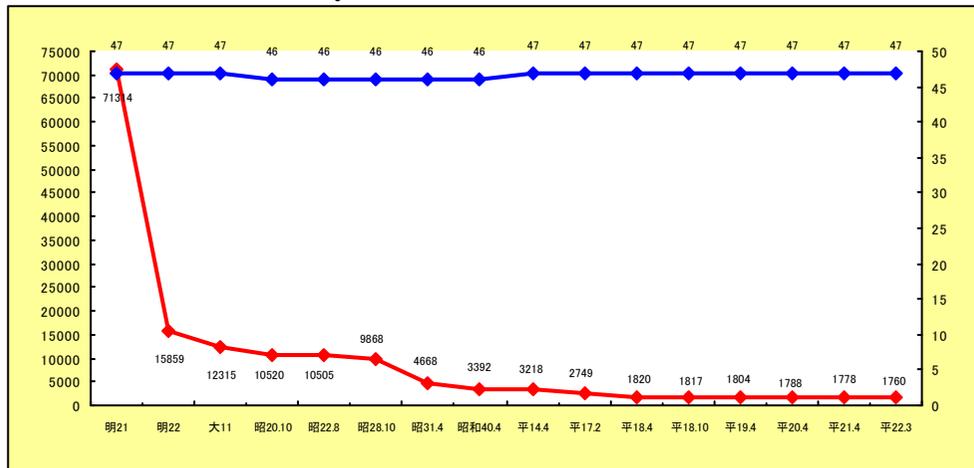
〔資料 29〕 道州制に関する今後の進め方

〔資料 30〕 ヨーロッパ諸国の地方自治制度と大都市制度

[資料1]都道府県・市町村数の変遷について——2還暦を迎えて

	地方制度をめぐる動き	都道府県をめぐる動き	都道府県数	市町村合併	市町村数	
明治4年		廃藩置県により（7月）3府302県	305府県	「明治の大合併」 「市制町村制」の施行に伴い、行政上の目的（教育、徴税、土木等の事務処理）に合った規模と自治体としての町村の単位（江戸時代から引き継がれた自然集落）との隔たりをなくすために、町村合併標準提示（明21.6.13内務大臣訓令第352号）に基づき、約300~500戸を標準規模として全国的に行われた町村合併。結果として、町村数は約5分の1に。 市制町村制施行	71,314	明治21年
明治9年 明治21年		府県統合により（11月）3府72県 府県統合により3府35県 香川県を設置により1道3府43県	75府県 38府県 47道府県		15,859	
明治23年	大日本帝国憲法施行	府県制施行				
昭和18年 昭和20年 昭和22年		東京都制施行により1都1道2府43県 沖縄県が米国の統治下となり1都1道2府42県	47都道府県 46都道府県			
昭和23年 昭和32年	日本国憲法、地方自治法施行	行政調査部「広域地方行政制度に関する諸案」 第4次地方制度調査会 「地方制度の改革に関する答申」 第10次地方制度調査会「府県合併に関する答申」 答申を受け、昭和41年「都道府県合併特例法案」 国会提出 「都道府県合併特例法案」審議未了により廃案 沖縄県の復帰により1都1道2府43県 第18次地方制度調査会 「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」 臨時行政調査会「行政改革に関する第3次答申」 臨時行政改革推進審議会（第2次行革審） 「国と地方の関係等に関する答申」 臨時行政改革推進審議会（第3次行革審） 「最終答申」		「昭和の大合併」 戦後、新制中学校の設置管理、市町村消防や自治体警察の創設の事務等が市町村の事務とされ、行政事務の能率的処理のためには規模の合理化が必要とされた。昭和28年の町村合併促進法（第3条「町村はおおむね、8000人以上の住民を有するのを標準」）及び昭和31年の新市町村建設促進法により、「町村数を約3分の1に減少することを目標」とする町村合併促進基本計画（昭28.10.30閣議決定）の達成を図ったもの。約8000人という数字は、新制中学校1校を効率的に設置管理していくために必要と考えられた人口。昭和28年から昭和36年までに、市町村数はほぼ3分の1に。 町村合併促進法の失効（昭31.9.30）	10,505	昭和22年
昭和40年						
昭和44年 昭和47年 昭和56年			47都道府県			
昭和57年 平成元年				第24次地方制度調査会「市町村の自主的な合併の推進に関する答申」 改正市町村合併特例法の成立 ・合併協議会設置に係る住民発議制度 第25次地方制度調査会「市町村の合併に関する答申」 「平成の大合併」 地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の一部施行（11.7.16） 改正市町村合併特例法の成立 ・合併協議会設置に係る住民投票制度 合併関連三法の成立 ・合併特別区制度等の創設等 市町村の合併の特例に関する法律（旧合併特例法）の失効（平17.3.31） 市町村の合併の特例等に関する法律（合併新法）の施行（平17.4.1）	3,975	昭和31年
平成5年	地方分権推進法成立→分権推進委員会発足（～平成13年）					平成6年 平成7年
平成7年						
平成15年	三位一体の改革（～平成17年）	第27次地方制度調査会 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申について」				平成10年
平成18年		第28次地方制度調査会 「道州制のあり方に関する答申」				平成11年 平成14年
平成19年	地方分権改革推進法施行					平成16年 平成17年 平成22年

都道府県・市町村数の変遷



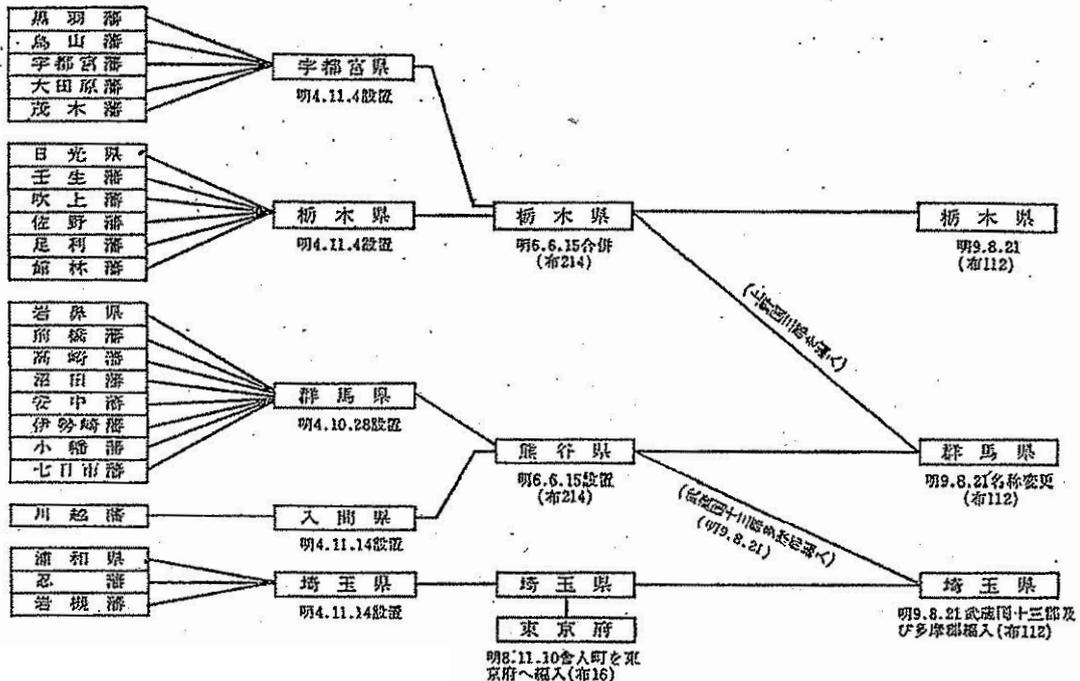
[資料2]群馬県の沿革

地方自治百年史<第三卷> (地方自治百年史編集委員会編)

「都道府県の変遷 (抄)」

現在の都道府県名	廃藩置県直前		明治4年第1次廃合		その後の主な異動
	既設府県名	諸藩名	廃合直前の府県名	廃合後の府県名 (廃合月日)	
群馬県	岩鼻県	前橋藩 高崎藩 沼田藩 安中藩 伊勢崎藩 小幡藩 七日市藩 館林藩	岩鼻県 前橋県 高崎県 沼田県 安中県 伊勢崎県 小幡県 七日市県	群馬県 (10月28日)	◎明治6年6月15日 群馬、入間(埼玉県)の 2県を廃し、熊谷県を 置く ◎明治9年8月21日 上野国の3郡を栃木県 から編入、 同日、熊谷県のうち武 蔵国の13郡及び多摩郡 を埼玉県へ編入、 同日、熊谷県を群馬県 に改称

「各府県の沿革 (抄)」

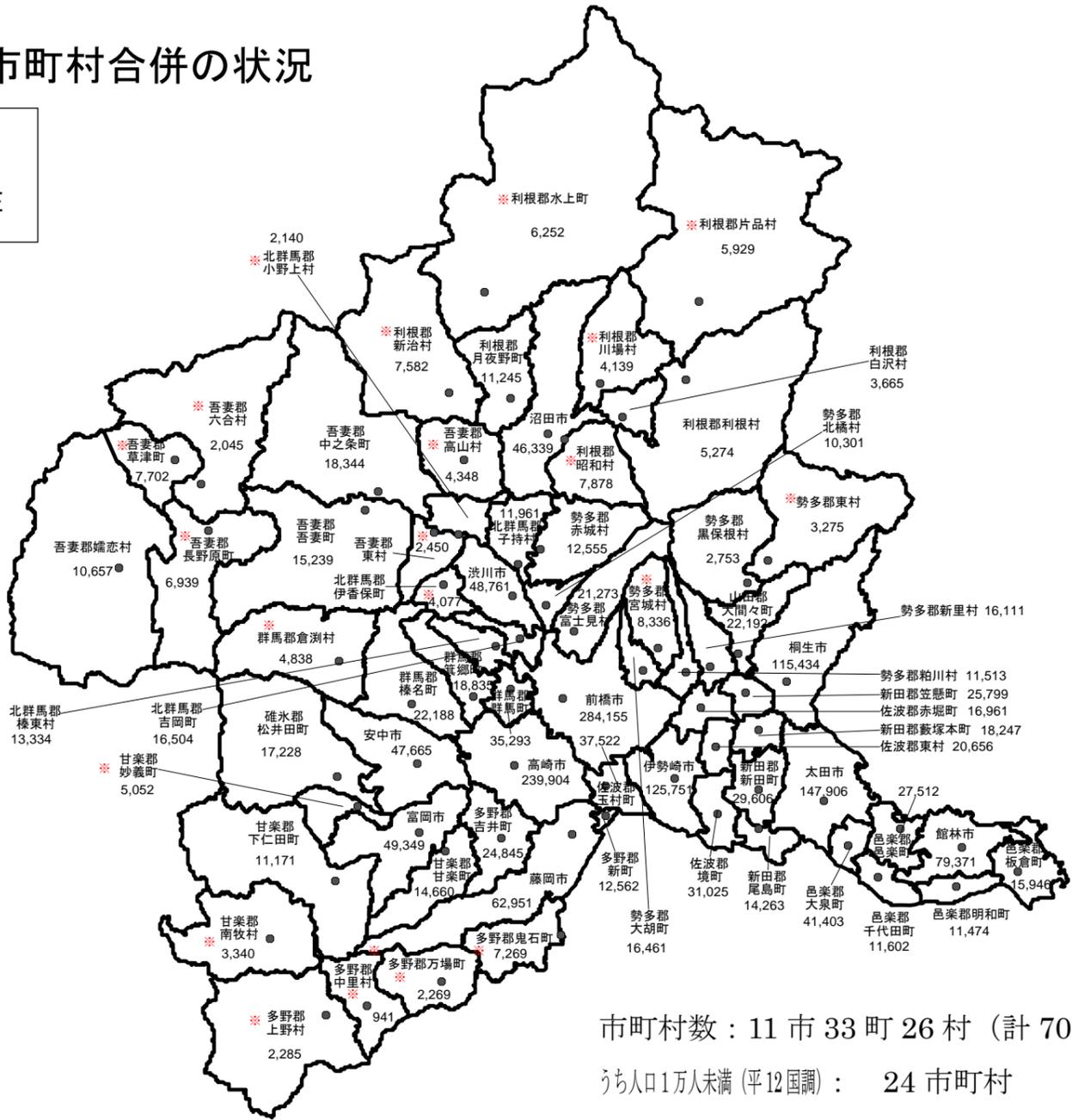


[資料3]群馬県の市町村合併の状況

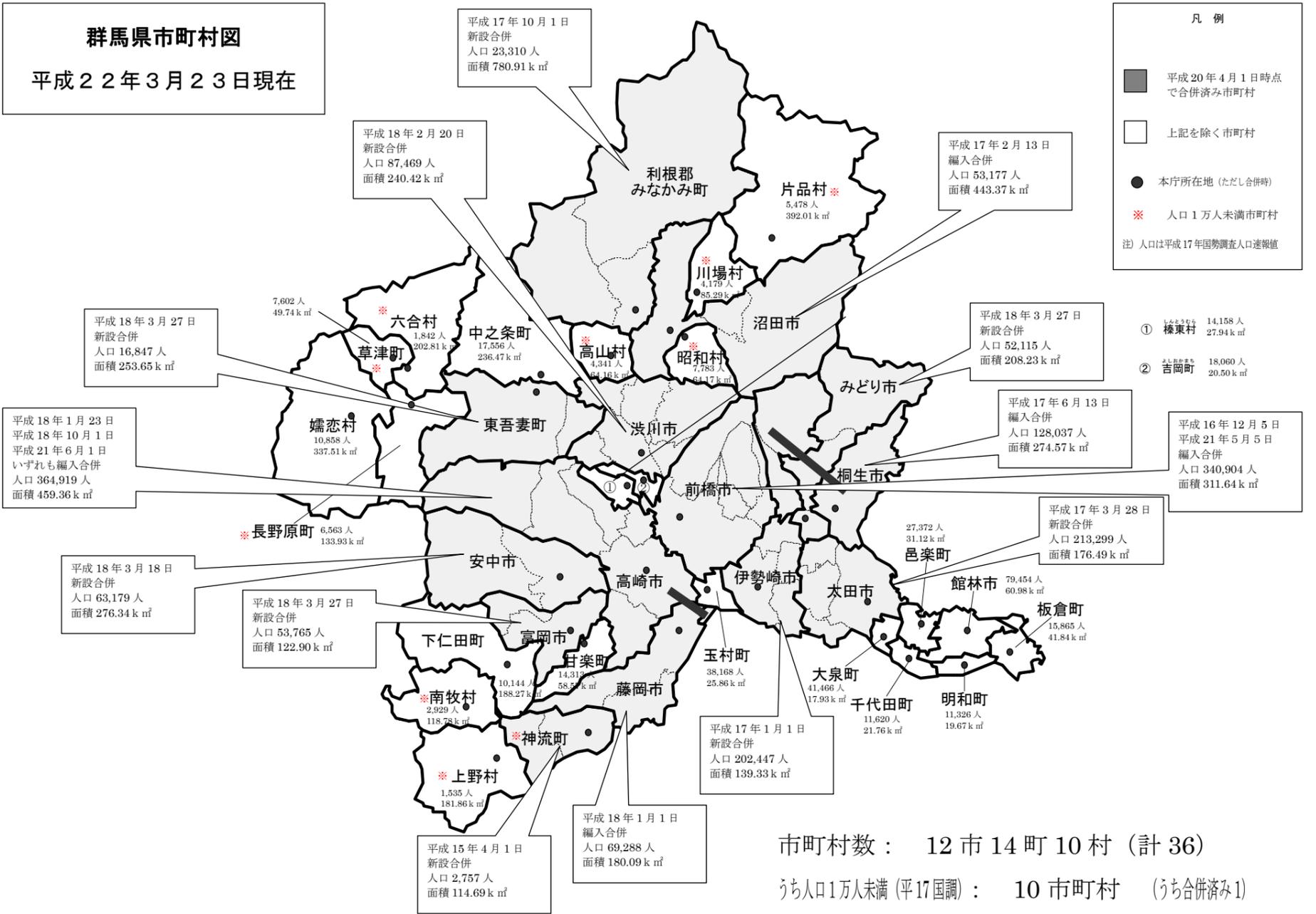
群馬県市町村図
平成11年3月31日現在

凡例

- 市町村
- 本庁所在地
- 数字 平成12年国勢調査人口
- ※ 人口1万人未満市町村



群馬県市町村図
平成22年3月23日現在



〔資料4〕群馬県・市町村数の変遷

○ 我が国の市町村数は、明治21年(1888年)には7万を超えていた町村が、明治、昭和、平成と3度の大合併を経て、現在では1,760市町村にまで減少。

	年 月	市	町	村	計	内群馬県
明治の大合併 ○明治21年(1888年)当時は71,314町村(江戸時代からの自然発生的な町村を受け継いだもの)。 ○政府は明治22年(1889年)に初めての近代的な地方自治制度である市制・町村制を施行。300~500戸を標準として、全国一律に町村合併を実施。	明治21年(1888年)	—	(71,314)		71,314	—
	22年(1889年)	39	(15,820)		15,859	206
	昭和20年(1945年)10月	205	1,797	8,518	10,520	197
昭和の大合併 ○昭和28年(1953年)に、事務や権限をできるだけ住民に身近な市町村に配分すべきとの観点から、「町村合併促進法」が施行され、人口規模8,000人を標準として町村の合併を推進。	28年(1953年)10月	286	1,966	7,616	9,868	196
	31年(1956年)4月	495	1,870	2,303	4,668	97
	36年(1961年)6月	556	1,935	981	3,472	75
	40年(1965年)4月	560	2,005	827	3,392	72
平成の大合併 ○市町村の行政サービスの維持・向上や行政規模の拡大・効率化を図る観点から、自主的な市町村合併を推進。 ○閣議決定では、「与党行財政改革推進協議会における『市町村合併後の自治体数を1000を目標とする』という方針を踏まえて、…自主的な市町村合併を積極的に推進」とされている。	60年(1985年)4月	651	2,001	601	3,253	70
	平成11年(1999年)4月	671	1,990	568	3,229	70
	18年(2006年)3月	777	846	198	1,821	39
	22年(2010年)3月(予定)	783	788	189	1,760	36

[資料5]市町村合併の進展状況

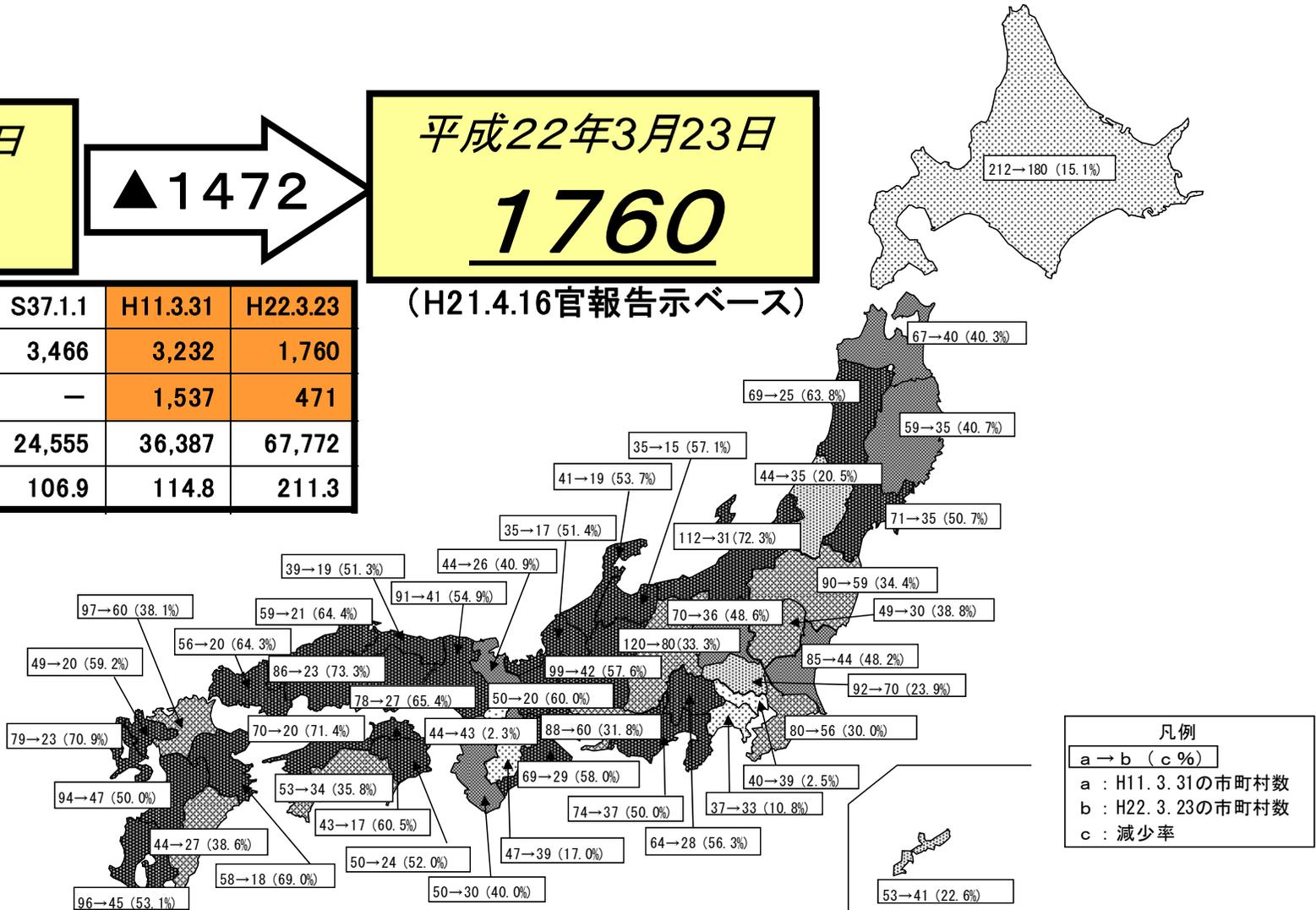
平成11年3月31日
3232

▲1472

平成22年3月23日
1760

	S28.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H22.3.23
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,760
人口1万人未満	—	—	1,537	471
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	67,772
平均面積(km ²)	37.5	106.9	114.8	211.3

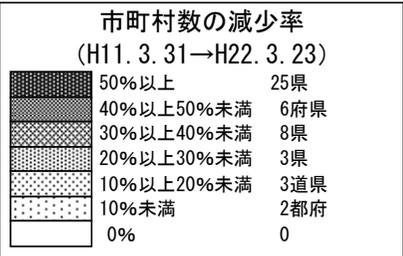
	合併件数 (合併関係 団体数)	H11.4.1 以降の 減少 団体数
旧法下 H11.4.1~	581 (1,991)	1,410
新法下	39 (101)	62
計	620 (2,092)	1,472



凡例
a → b (c%)
a : H11. 3. 31の市町村数
b : H22. 3. 23の市町村数
c : 減少率

○進捗状況は地域ごとに差異
○人口1万人未満の市町村も471存在
○市町村合併は相当程度進展

→ 合併新法に基づく更なる市町村合併の推進
→ 合併市町村に対する着実な支援



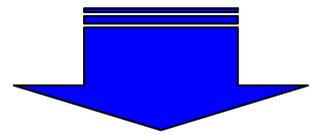
[資料6]都道府県別合併の進捗状況

都道府県名	H11.3.31 市町村数			H22.2.1 市町村数			減少率		
	市	町	村	市	町	村			
1 北海道	212	34	154	24	180	35	130	15	15.1%
2 青森県	67	8	34	25	40	10	22	8	40.3%
3 岩手県	59	13	30	16	35	13	16	6	40.7%
4 宮城県	71	10	59	2	35	13	21	1	50.7%
5 秋田県	69	9	50	10	25	13	9	3	63.8%
6 山形県	44	13	27	4	35	13	19	3	20.5%
7 福島県	90	10	52	28	59	13	31	15	34.4%
8 茨城県	85	20	48	17	44	32	10	2	48.2%
9 栃木県	49	12	35	2	30	14	16	0	38.8%
10 群馬県	70	11	33	26	37	12	16	9	47.1%
11 埼玉県	92	43	38	11	70	40	29	1	23.9%
12 千葉県	80	31	44	5	56	36	17	3	30.0%
13 東京都	40	27	5	8	39	26	5	8	2.5%
14 神奈川県	37	19	17	1	33	19	13	1	10.8%
15 新潟県	112	20	57	35	31	20	7	4	72.3%
16 富山県	35	9	18	8	15	10	4	1	57.1%
17 石川県	41	8	27	6	19	10	9	0	53.7%
18 福井県	35	7	22	6	17	9	8	0	51.4%
19 山梨県	64	7	37	20	28	13	9	6	56.3%
20 長野県	120	17	36	67	80	19	25	36	33.3%
21 岐阜県	99	14	55	30	42	21	19	2	57.6%
22 静岡県	74	21	49	4	37	23	14	0	50.0%
23 愛知県	88	31	47	10	61	35	24	2	30.7%
24 三重県	69	13	47	9	29	14	15	0	58.0%
25 滋賀県	50	7	42	1	26	13	13	0	48.0%
26 京都府	44	12	31	1	26	15	10	1	40.9%
27 大阪府	44	33	10	1	43	33	9	1	2.3%
28 兵庫県	91	21	70	0	41	29	12	0	54.9%
29 奈良県	47	10	20	17	39	12	15	12	17.0%
30 和歌山県	50	7	36	7	30	9	20	1	40.0%
31 鳥取県	39	4	31	4	19	4	14	1	51.3%
32 島根県	59	8	41	10	21	8	12	1	64.4%
33 岡山県	78	10	56	12	27	15	10	2	65.4%
34 広島県	86	13	67	6	23	14	9	0	73.3%
35 山口県	56	14	37	5	20	13	7	0	64.3%
36 徳島県	50	4	38	8	24	8	15	1	52.0%
37 香川県	43	5	38	0	17	8	9	0	60.5%
38 愛媛県	70	12	44	14	20	11	9	0	71.4%
39 高知県	53	9	25	19	34	11	17	6	35.8%
40 福岡県	97	24	65	8	62	28	32	2	36.1%
41 佐賀県	49	7	37	5	20	10	10	0	59.2%
42 長崎県	79	8	70	1	23	13	10	0	70.9%
43 熊本県	94	11	62	21	47	14	25	8	50.0%
44 大分県	58	11	36	11	18	14	3	1	69.0%
45 宮崎県	44	9	28	7	28	9	16	3	36.4%
46 鹿児島県	96	14	73	9	45	18	23	4	53.1%
47 沖縄県	53	10	16	27	41	11	11	19	22.6%
計	3,232	670	1,994	568	1,771	783	799	189	45.2%

都道府県名	H11.3.31	H22.2.1	減少率
	1万人未満 団体数(構成比)	1万人未満 団体数(構成比)	
1 北海道	144 (67.9%)	114 (63.3%)	20.8%
2 青森県	36 (53.7%)	12 (30.0%)	66.7%
3 岩手県	24 (40.7%)	10 (28.6%)	58.3%
4 宮城県	27 (38.0%)	4 (11.4%)	85.2%
5 秋田県	41 (59.4%)	8 (32.0%)	80.5%
6 山形県	17 (38.6%)	12 (34.3%)	29.4%
7 福島県	51 (56.7%)	28 (47.5%)	45.1%
8 茨城県	15 (17.6%)	1 (2.3%)	93.3%
9 栃木県	7 (14.3%)	1 (3.3%)	85.7%
10 群馬県	24 (34.3%)	10 (27.0%)	58.3%
11 埼玉県	13 (14.1%)	3 (4.3%)	76.9%
12 千葉県	18 (22.5%)	8 (14.3%)	55.6%
13 東京都	11 (27.5%)	11 (28.2%)	0.0%
14 神奈川県	2 (5.4%)	2 (6.1%)	0.0%
15 新潟県	57 (50.9%)	7 (22.6%)	87.7%
16 富山県	11 (31.4%)	1 (6.7%)	90.9%
17 石川県	17 (41.5%)	1 (5.3%)	94.1%
18 福井県	18 (51.4%)	2 (11.8%)	88.9%
19 山梨県	41 (64.1%)	9 (32.1%)	78.0%
20 長野県	77 (64.2%)	42 (52.5%)	45.5%
21 岐阜県	56 (56.6%)	7 (16.7%)	87.5%
22 静岡県	15 (20.3%)	4 (10.8%)	73.3%
23 愛知県	18 (20.5%)	5 (8.2%)	72.2%
24 三重県	31 (44.9%)	4 (13.8%)	87.1%
25 滋賀県	20 (40.0%)	8 (30.8%)	60.0%
26 京都府	21 (47.7%)	5 (19.2%)	76.2%
27 大阪府	2 (4.5%)	2 (4.7%)	0.0%
28 兵庫県	35 (38.5%)	0 (0.0%)	100.0%
29 奈良県	24 (51.1%)	18 (46.2%)	25.0%
30 和歌山県	28 (56.0%)	11 (36.7%)	60.7%
31 鳥取県	30 (76.9%)	7 (36.8%)	76.7%
32 島根県	45 (76.3%)	8 (38.1%)	82.2%
33 岡山県	50 (64.1%)	4 (14.8%)	92.0%
34 広島県	52 (60.5%)	2 (8.7%)	96.2%
35 山口県	33 (58.9%)	4 (20.0%)	87.9%
36 徳島県	32 (64.0%)	6 (25.0%)	81.3%
37 香川県	17 (39.5%)	1 (5.9%)	94.1%
38 愛媛県	42 (60.0%)	2 (10.0%)	95.2%
39 高知県	37 (69.8%)	19 (55.9%)	48.6%
40 福岡県	22 (22.7%)	7 (11.3%)	68.2%
41 佐賀県	25 (51.0%)	4 (20.0%)	84.0%
42 長崎県	55 (69.6%)	4 (17.4%)	92.7%
43 熊本県	58 (61.7%)	15 (31.9%)	74.1%
44 大分県	38 (65.5%)	1 (5.6%)	97.4%
45 宮崎県	19 (43.2%)	9 (32.1%)	52.6%
46 鹿児島県	54 (56.3%)	16 (35.6%)	70.4%
47 沖縄県	27 (50.9%)	19 (46.3%)	29.6%
計	1,537 (47.6%)	478 (27.0%)	68.9%

・進捗状況は
地域ごとに差異

・人口1万人未満
の市町村も478
存在



引き続き市町村合併
を推進し、市町村の
規模・能力の更なる
充実、行財政基盤の
一層の強化が必要

※H11.3.31の1万人未満の市町村数は、H7国勢調査人口による。

※H22.2.1の1万人未満の市町村数は、H17国勢調査人口による。

※合併新法による合併34件を含む。

※岩出市の単独市制施行を含む。

※H21.3.3までに合併の官報告示を終えたもの。

[資料7] 平成の合併の評価・検証・分析

平成の合併の進捗状況等

――市町村数は3, 232から1, 773まで減少し相当程度進展――

- 合併の進捗率は、都道府県間で大きな差
- 面積が狭く、市街地が連たんしている大都市部における合併の進捗率が低い
- 人口1万人未満の小規模市町村が現時点でも478存在

――合併は行政運営の単位を住民の日常生活圏に近付ける――

○日常生活圏の全部・一部での合併が多い。合併新法下では中心市が周辺を編入するケースが2/3、合併旧法下での協議会と同じ組合せが8割以上で再チャレンジが多い

未合併市町村の要因【平成19年8月6日時点 1, 252団体対象】

- 地理的要因が合併の阻害要因となるのは、一部の地域にとどまる
- 積極的な単独運営の選択でなく、意見集約が不調で未合併となった市町村も多い
- 合併を望んだが、組合せの相手との関係で未合併となった市町村も多い

合併による行財政への影響

行財政基盤の強化

組織面

- 経営中枢部門の強化 企画政策課、危機管理室など
- 組織の専門化 子育て支援課、ごみ減量課など
- 税の徴収部門、監査委員事務局の独立などによる適正な事務執行
- 旧市町村では配置できなかった専門職員の配置 助産師、保健師、司書・学芸員など

行政運営面

- 適切な行政運営のための条件整備 コンプライアンス確保、行政評価の導入など
- 職員のモチベーションの向上 ○適切な人事管理・職員研修の実施

財政面

- 短期：財政基盤の強化 人口1万人未満団体の財政力指数の変化 H10:0.22 ⇒ H17:0.42
- 中期：合併による行政効率化効果を生かし、今後、財政運営の改善の期待

行政運営の効率化

- 適切な職員配置や出先機関の見直しなどで職員総数・人件費を削減 集中改革プラン職員純減目標(H19.9.1) 合併:▲8.7% ⇄ ▲未合併:7.6%
- 職員総数を削減しながら、本庁機能を強化し、商工・民生部門等へ適切な職員配置
- 旧市町村の境界を越えた公共施設の広域的利用など効率的な住民サービスの提供 空き保育所の有効利用、図書館ネットワーク化、近隣の小学校への入学が可能に

広域的なまちづくり

- 地域資源のネットワーク化により、広域的な地域活性化に向けた新たな取り組み事例も (例)・有名な観光地が一つとなったことから、広域的な観光ルートの設定[日光市]
・梅の生産量が日本一となったことから、「日本一の梅の町」としてアピール[みなべ町]

合併による住民生活への影響

住民サービスの維持・向上

○約8割の団体において、①専門的なサービスの実施、②合併前に一部の市町村で行われていたサービスの全域への拡大など住民サービスの維持・向上に取組み。特に、少子・高齢化対策などの福祉分野をはじめとする住民サービスを拡充

- (例)・島根県の合併15市町のうち、13市町で児童福祉分野のサービス充実
 ・熊本県の合併16市町のうち、11市町で乳幼児医療費助成対象の拡充等、7市町で住民健診の内容の充実
 ・無医村地区における診療所の開設[新居浜市]、子ども家庭支援センターの開設[西東京市]

一方で、行財政改革の観点から、敬老・結婚祝金など個人への支給金等を削減・廃止。このことが、住民に合併の影響と受け止められ、合併に対する消極的な評価につながるケースも…

コミュニティ振興への取組

○住民の声が届けにくくなる等の懸念に対処するため、コミュニティ組織の設置や人的・財源的支援

【取組状況】(合併市町村558団体が対象)

	選択肢(複数回答式)	回答数	割合
①	既存の地域のコミュニティ活動を行う団体への支援	345	61.8%
②	新たなコミュニティ組織の設置やコミュニティ自治の仕組みの構築	100	17.9%
③	地域審議会、地域自治区又は合併特別区の活用	253	45.3%

○一方、住民の側では、自助自立の意識が高まり、住民の自立に向けた動きも

- (例)・地域住民による小学生の通学安全確保のための見守り隊の結成
 ・従前の町役場主催イベントの住民主導での開催
 ・地域活力維持のためのNPO法人立ち上げ

合併市町村の課題

- 旧役場が支所等になった周辺部において、住民の自主的な活動の有無により地域の活力に差が生じる懸念 → ○住民の自助自立意識の高まりを活かし、住民が主体となった地域づくりをさらに推進する必要
- 旧市町村の組織風土の違いなどから、1つの組織としての融和に時間を要する事例も → ○移行期の課題を早期に乗り越え、強化された行財政基盤を活かし、行政遂行能力を高める必要
- 財政状況悪化の時期と合併の時期が重なり、合併の財政効果が実感できない事例も → ○重複部門削減等の合併効果を活かして積極的な行政効率化に取組み、中期的に財政運営を改善する必要

〔資料 8〕 政令指定都市・中核市・特例市とその事務の特例

(1) 全国の指定都市・中核市・特例市の指定の状況

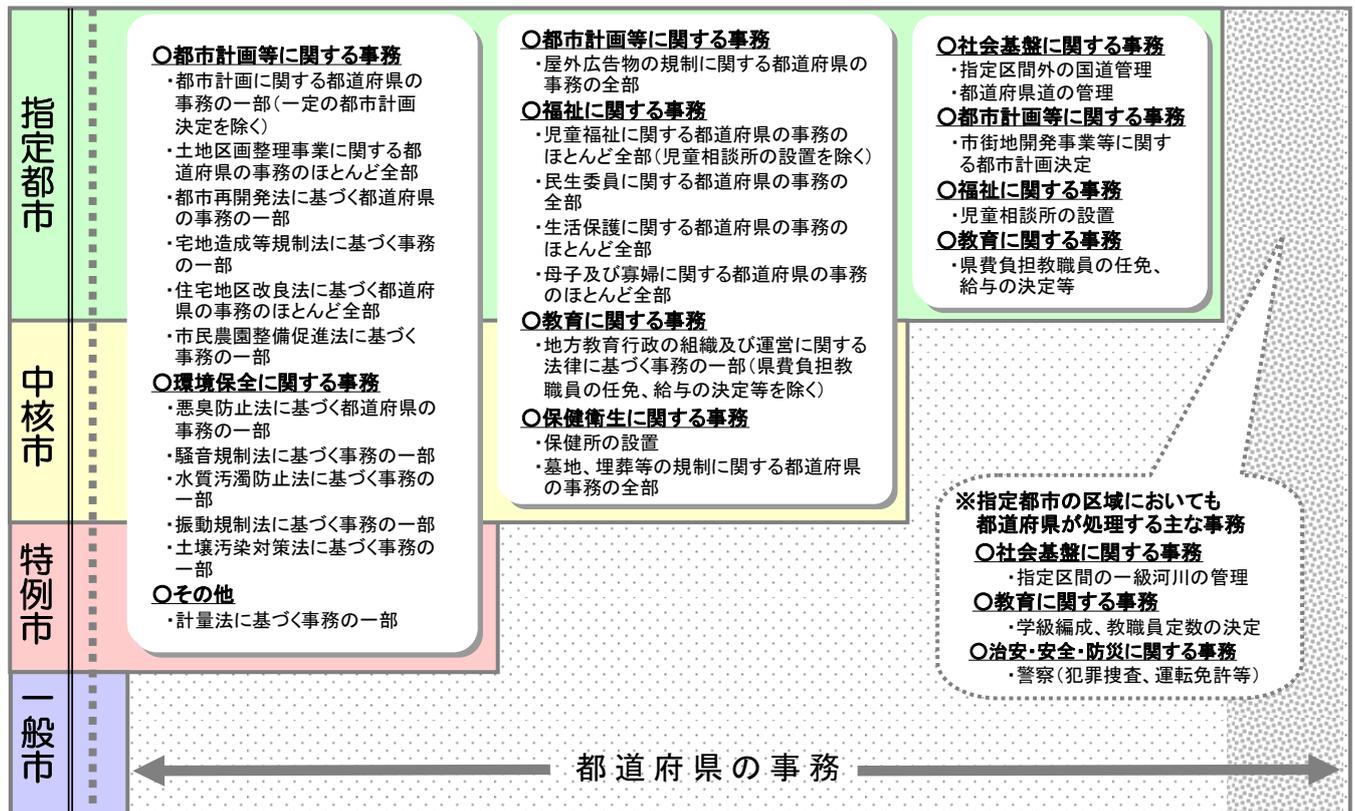
(平成21年4月1日現在の指定状況)

	政令指定都市 (人口50万人以上で 政令で指定する市 *1)	中核市 (人口30万以上で政令で指定する市)	特例市 (人口20万以上で政令で指定する市)	
全国	18市	41市 (参考)人口30万以上で、 政令市、中核市の指定を受けていない市(15市)	41市 (参考)人口20万以上30 万未満の市で、特例市の指 定を受けていない市(8市)	
北海道	札幌(188)	旭川(35)、函館(29)		
東北	仙台(102)	いわき(35)、秋田(33)、 郡山(33)、青森(31)、盛岡(30)	山形(25)、八戸(24) 福島(29)	
首都圏	横浜(357)、川崎(132)、 さいたま(117)、千葉(92)	相模原(70)、船橋(56)、 宇都宮(50)、横須賀(42)、 柏(38)、前橋(34)、川越(33)	八王子(56)、川口(48)特、 松戸(47)、市川(46)、 町田(40)、藤沢(39)、 高崎(33)特、所沢(33)特、 越谷(31)特 川口(48)、高崎(33)、所沢(33)、越谷(31)、 水戸(26)、平塚(25)、春日部(23)、草加(23)、 茅ヶ崎(22)、厚木(22)、大和(22)、太田(21)、 つくば(20)、伊勢崎(20)、甲府(20)、 熊谷(20)、小田原(19)	市原(28)、府中(24)、 上尾(22)、調布(21)
北陸	新潟(81)	金沢(45)、富山(42)	長岡(28)、福井(26)、上越(20)	
中部圏	名古屋(221)、浜松(80)、 静岡(72)	岐阜(41)、豊田(41)、長野(37)、 豊橋(37)、岡崎(36)	一宮(37)特、四日市(30)特 一宮(37)、四日市(30)、春日井(29)、 富士(25)、松本(22)、沼津(20)	津(28)
近畿圏	大阪(262)、神戸(152)、 京都(147)、堺(83)	姫路(53)、東大阪(51)、 西宮(46)、尼崎(46)、 和歌山(37)、奈良(37)、 高槻(35)、大津(32)	枚方(40)特、豊中(38)特、 吹田(35)特 枚方(40)、豊中(38)、吹田(35)、明石(29)、 八尾(27)、茨木(26)、加古川(26)、 寝屋川(24)、宝塚(21)、岸和田(20)	
中国	広島(115)、岡山(69)	倉敷(46)、福山(45)、下関(29)	呉(25)、鳥取(20)	
四国		松山(51)、高松(41)、高知(34)		
九州	福岡(140)、北九州(99)	熊本(67)、鹿児島(60)、 大分(46)、長崎(45)、宮崎(36) 久留米(30)	佐世保(25) 佐賀(24)	
沖縄		那覇(31)		

(備考)

人口は、平成17年国勢調査人口を用い、平成22年2月1日までの合併を加味した人口(1万人未満切捨て)を表記。
*1 人口その他都市としての規模、行財政能力等において既存の指定都市と同等の実態を有するとみられる都市を指定
特 現在、特例市の指定を受けている市

(2) 指定都市・中核市・特例市の主な事務



[資料9]都道府県から市町村への権限譲渡の視点(案)

西尾委員長代理提出資料

I 福祉

- 住民の日常生活に最も密接する分野である福祉に係る事務については、市に移譲すべき。
- 福祉に係る事務のうち広域性、高度な専門性が求められるものについて、移譲対象を特例市までに留めるべきかどうかについては要検討。
- 国の事務は許可の参酌基準の設定等に限定。

II 医療・保健

- 医療・保険に係る事務については、その事務に広域性、高度な専門性が求められるものを除き、市に移譲すべき。
- 医療・保健に係る事務のうち、その処理に高度な専門性が求められるものについては、保健所設置市に移譲すべき。あわせて保健所設置市の要件の緩和を進めるべき。
- 医療・保健に係る事務のうち広域的な総量規制が必要なものについては都道府県が処理。
- 国の事務は認可の参酌基準の設定等に限定。

III 教育

- 市立小・中学校教職員の人事に係る事務については、市に移譲すべき。これに併せて、学級編制、教職員定数に係る事務についても、市に移譲すべき。(※少なくとも中核市まで)
- 幼保一元化の観点から、私立幼稚園の認可に係る事務については保育所の認可に係る事務と併せて市に移譲すべき。
- 都道府県の同意を要する協議、市町村立幼稚園の設置廃止の都道府県の認可は要しないものとするべき。

IV まちづくり

- 空間管理に係る事務は、基本的には市の役割とすべきであり、以下の事務については市に移譲すべき。
 - ・ 都市計画決定（広域的又は大規模な地域地区・都市施設、市街地開発事業、その設置・管理、許認可等について国又は県に法律上の主たる責任がある都市施設を除き）
 - ・ 土地利用制限、建築物等規制、農山漁村等の特定区域や景観保全のために設定された特定の区域における基盤整備事業の認可等に係る事務
 - ・ 当該団体の区域の範囲内で完結する2級河川の管理、都道府県道の維持修繕に係る事務
- 計画策定等についての都道府県の同意を要する協議は要しないものとするべき。
- 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針、区域区分、都市再開発方針等については、指定都市に移譲すべき。

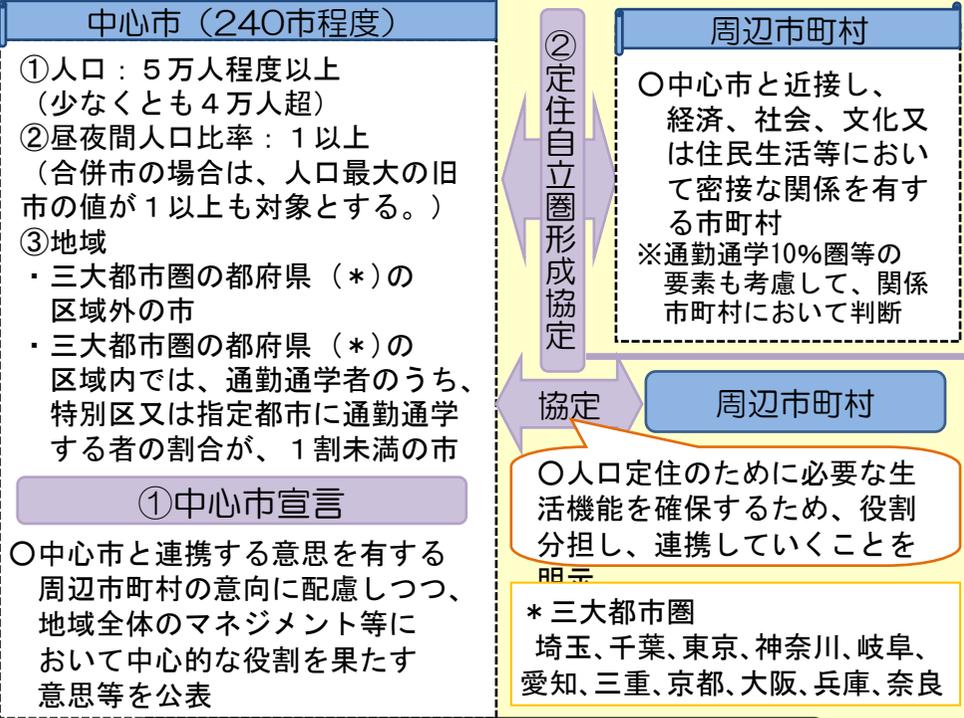
V 事業活動の規制

- 個別の事業活動規制に係る事務については、市が移譲すべき。
- 広域的な総量規制が必要な事務は都道府県が処理。
上記の事務についても、事務処理特例の実態等を踏まえて市町村への権限移譲を検討。
※基準の設定については、上記の権限移譲にあわせて、市町村の条例で補正できるようすべき。

[資料10]定住自立圏構想の概要

「集約とネットワーク」の考え方により、中心市と周辺市町村が協定に基づき相互に連携する「定住自立圏構想」を各府省と連携して推進

定住自立圏構想推進要綱の概要 (H20. 12通知→H21. 4施行)



定住自立圏の形成

③定住自立圏共生ビジョン

先行実施団体

- 定住自立圏の形成に先行して取り組んでいただける市町村を募集・決定
- 中心市24市、周辺市町村3市3町 (22圏域)

遅くとも平成21年度内に定住自立圏形成協定の締結を目指すこととしている

八戸市 (青森県)	由利本荘市 (秋田県)	南相馬市 (福島県)	秩父市 (埼玉県)	長岡市 (新潟県)	飯田市 (長野県)
美濃加茂市 (岐阜県)	彦根市 (滋賀県)	備前市 (岡山県)	米子市 (鳥取県) ・松江市 (島根県)	倉吉市 (鳥取県)	下関市 (山口県)
高松市 (香川県)	四万十市 (高知) ・宿毛市 (高知)	久留米市 (福岡県)	八女市 (福岡県)	中津市 (大分県)	都城市 (宮崎県)
延岡市 (宮崎県)	日向市 (宮崎県)	鹿屋市 (鹿児島県)	薩摩川内市 (鹿児島県)		

※ 先行実施団体(周辺市町村3市3町)…坂祝町(岐阜県)、赤穂市・上郡町(ともに兵庫県)、境港市(鳥取県)、安来市・東出雲町(ともに島根県)

定住自立圏形成協定の概要

- 中心市宣言を行った中心市と周辺市町村が1対1で関係市町村の議会の議決を経て定める協定
- 協定の期間は、連携を安定的に維持・拡大していく観点から、原則として、定めのないものとする
ただし、一方の市町村から、議会の議決を経て協定の廃止を求める旨の通告があった場合は、一定期間の経過後に廃止 (この一定期間は、原則として2年間とし、あらかじめ当該協定に規定。)
- 3つの視点ごとに、各地域の具体的な取組を1つ以上規定する

生活機能の強化	結びつきやネットワークの強化	圏域マネジメント能力の強化
a 医療 b 福祉 c 教育 d 土地利用 e 産業振興	a 地域公共交通 b デジタル・デバイドの解消へ向けたICTインフラの整備 c 道路等の交通インフラの整備 d 地域の生産者・消費者等の連携による地産地消 e 地域内外の住民との交流・移住促進 f 上記のほか、結びつきやネットワークの強化に係る取組	a 中心市等における人材の育成 b 中心市等における外部からの行政及び民間人材の確保 c 圏域内市町村の職員等の交流 d 上記のほか、圏域マネジメント能力の強化に係る取組

定住自立圏共生ビジョンの概要

- 中心市が策定
- 定住自立圏の将来像や協定に基づき推進する具体的取組を記載
- 期間は、おおむね5年間とし、毎年度所要の変更を行う
- 民間や地域の関係者を構成員とし、中心市が開催する「圏域共生ビジョン懇談会」における検討を経る
- 「圏域共生ビジョン懇談会」における検討を経て、各周辺市町村と当該市町村に関連する部分について協議

定住自立圏構想の推進に向けた総務省の財政措置の概要

「集約とネットワーク」の考え方に基づき、圏域全体で暮らしに必要な生活機能等を確保する取組を支援するため、定住自立圏形成協定を締結し、定住自立圏共生ビジョンを策定した中心市及びその周辺市町村の取組に対して、以下のような財政措置を講じる

- (1) 中心市及び周辺市町村の取組に対する包括的財政措置 (特別交付税)
- (2) 地域活性化事業債における「定住自立圏推進事業」の創設
- (3) 外部人材の活用に対する財政措置 (特別交付税)
- (4) ふるさと融資など民間主体の取組の支援に対する財政措置
- (5) 地域医療等個別の施策分野における財政措置
- (6) 定住自立圏の形成に対応した辺地度点数の算定要素の追加
- (7) 情報通信基盤等の整備に対する支援 (予算措置)

[資料11]分権改革推進を踏まえた基礎自治体のあり方

基本的な考え方・背景

- 分権型社会においては、基礎自治体が中心的な役割を担うべきもの。
- 平成の合併により基礎自治体の行政体制整備が大幅に進んでいるが、基礎自治体として必要な行政体制を有しない市町村も残っている。
- 個々の基礎自治体は、規模・地理的条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、自ら担うことが難しい場合もあるが、広域的な連携の仕組みを積極的に活用することにより補完する。
- 合併の進展等により行政体制整備が進んでいることを踏まえ、市に優先的に権限移譲が進められている。

基礎自治体のあり方

地方分権改革に対応した規模・行政体制が整備された市など

合併が十分に進展しなかったことなどにより、地方分権改革に対応した規模・行政体制が整備されていない市町村

住民やNPOとの協働・地域コミュニティの充実に
よる、新たな住民と行政との関係の構築
事務事業の見直し・定員・給与の適正化・民間
委託の推進などによる、行財政改革の推進

分権型社会の基礎自治体として中心的な役割を担う

市町村合併の推進

生活圏域を踏まえた行政区域が形成されていない地域においては、市町村合併を今後とも推進することにより、地方分権改革に対応した規模・行政体制を整備する。

広域連携の仕組みの活用

合併の進捗状況や市町村の具体的なニーズを踏まえ、広域連合など多様な連携の形態の積極的な導入や、定住自立圏の仕組みを活用して対応する。

新たな仕組みによる対応

市町村合併や広域連携で対応することが困難な、外海離島や山間地の小規模市町村については、事務処理特例制度などの新たな仕組みの検討を踏まえた対応が必要となる。

[資料12]自由民主党と政府の道州制に関する主な動き

自民党・前道州制調査会・道州制推進本部

道州制調査会 (16年11月8日設置 初代会長 伊吹文明)

- 17年7月28日 第9回会合 「中間報告」とりまとめ
- 18年4月12日 第11回会合 「道州制特区」について制度概要を了承
- 18年5月19日 道州制特別区域法案を国会提出→12月13日に可決成立

- 18年10月11日 再開 第1回会合 杉浦正健前法相が会長に就任
- 19年1月31日 第10回会合
 - ①道州制推進 ②道州と国の役割分担 ③道州の組織・権限
 - ④道州と基礎的自治体 ⑤道州と税財政制度 の5つの小委員会を設置
- 19年5月16日 各小委員会中間とりまとめ
- 19年6月14日 調査会「第2次中間報告」→参院選のマニフェストに反映

道州制推進本部

- 19年11月8日 第1回総会 道州制調査会を総裁直属の本部に格上げ
(初代本部長 谷垣禎一政調会長 本部長代行 杉浦正健)
- 19年11月28日 道州制調査会の5つの小委員会を委員会に格上げ
- 20年7月29日 本部「第3次中間報告」
- 20年10月10日 再編 (本部長 保利耕輔政調会長 本部長代行 杉浦正健)
- 20年11月13日 道州制基本法制定委員会を新たに設置
・道州制基本法の制定に向けて検討

※経済団体・地方自治関係団体の動き

【経済団体(日本経団連)】

- ・「道州制の導入に向けた第1次提言ー究極の構造改革を目指してー」(19年3月)
- ・「道州制の導入に向けた第2次提言ー中間取りまとめー」(20年3月)
- ・「道州制の導入に向けた第2次提言」(20年11月)

【全国知事会】

- ・「道州制研究会報告書」(18年7月) ・「道州制に関する基本的考え方」(19年1月)

政府・地方制度調査会

第28次地方制度調査会 (16年3月1日発足)

- 16年3月1日 第1回総会
・総理から「道州制のあり方」等について諮問
- 18年2月28日 第5回総会
・「道州制のあり方に関する答申」決定

第29次地方制度調査会 (19年7月3日発足)

- 19年7月3日 第1回総会
・総理から「市町村合併を含めた基礎自治体のあり方等」について諮問

道州制ビジョン懇談会

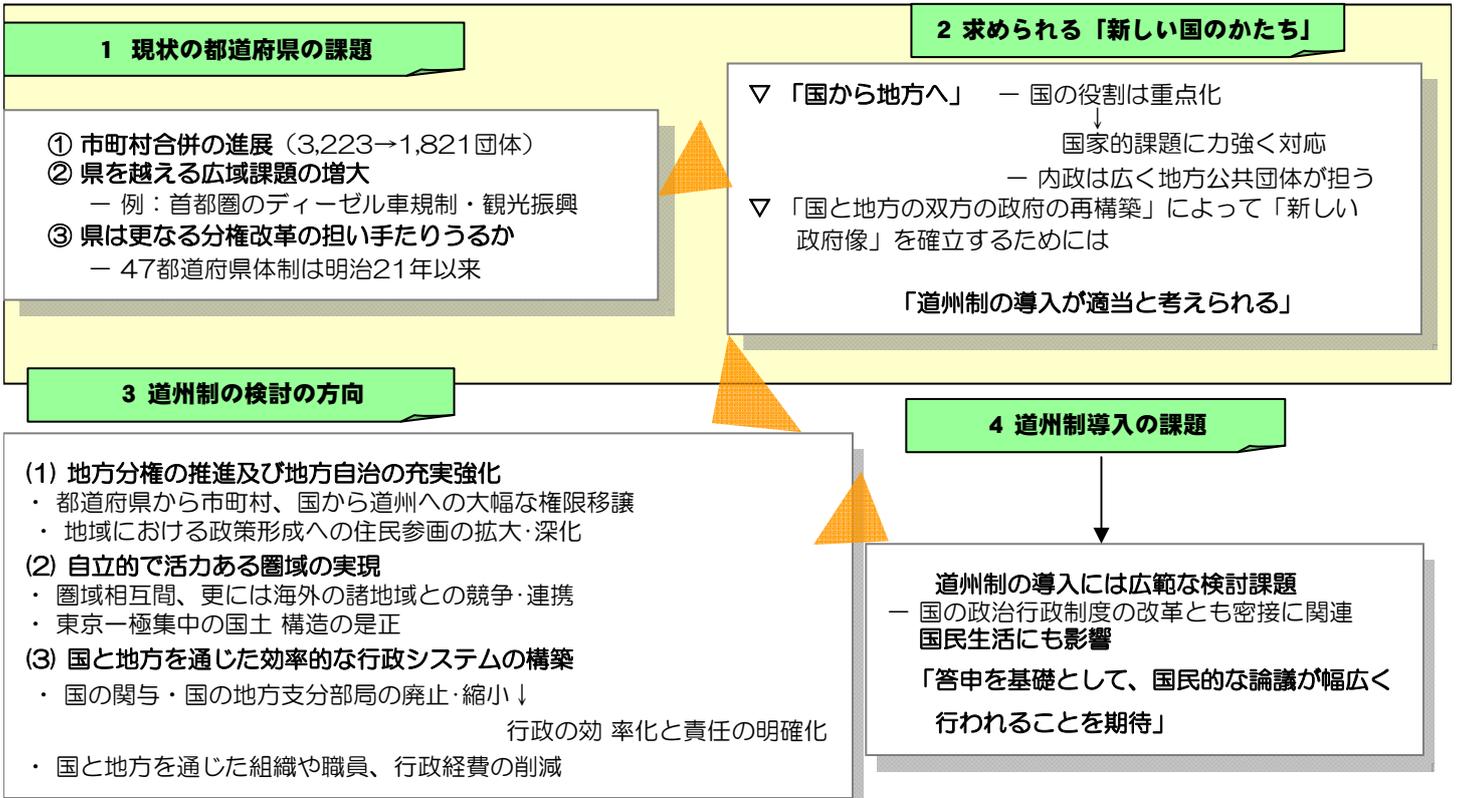
(19年1月26日設置)

- 19年2月13日 第1回会合
・懇談会を月1~2回程度開催
・協議会を各ブロックで開催
- 20年3月24日 中間報告を道州制担当大臣に提出
・道州制の理念等についての論点整理
- 20年7月25日 第1回税財政専門委員会
- 20年11月5日 第1回区割り基本方針検討専門委員会
- 20年12月15日 第23回懇談会・第3回税財政専門委員会・第3回区割り基本方針検討専門委員会合同会議
・両専門委員会からの状況報告
- 20年12月22日~20年12月26日
道州制基本法の骨子について集中審議



3年を目途に「道州制ビジョン」を策定

道州制答申のポイント



道州制の基本的な制度設計

1 道州の性格

- 地方公共団体として、都道府県に代えて道州を置く
- 道州及び市町村の二層制

2 道州の区域

- ① 区域の範囲
 - ・ 社会経済的条件に加え、地理的・歴史的・文化的条件も勘案
 - ・ 数都道府県を合わせた区域が原則
- ② 区域例
 - ・ 区域には様々な考え方があり得るが、区域例を3例示す
- ③ 区域の画定方法
 - ・ 国が道州の予定区域を示す
 - ・ 都道府県は、変更案等を国に提出できる
 - ・ これを尊重し区域に関する法律案を作成
- ④ 東京都に係る道州の区域
 - ・ 周辺県と併せた区域が原則。ただし、東京都等の区域で一の道州等とすることも考えられる

3 道州への移行方法

- 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる

4 道州の事務

- 現在の都道府県の事務は大幅に市町村に移譲。道州は広域事務に軸足を移す
- 国(地方支分部局)の事務はできる限り道州に移譲

5 道州の議会

- 道州に長を置く。長は直接公選。多選を禁止

6 道州の執行機関

7 大都市等に関する制度

- 道州との関係において大都市圏域にふさわしい仕組み、事務配分の特例等を設けることが適当
- 東京(区部等)では、更に特例を検討することも考えられる

8 税財政制度

- 自主性・自立性の高い税財政制度が基本
 - ① 事務移譲に伴う税源移譲等に加え、偏在度の低い税目中心に地方税の充実を図り、権型社会に対応しうる地方税体系を実現
 - ② 適切な財政調整を行うための制度を検討

[資料14]麻生政権の道州制に対する姿勢

第170回臨時国会における麻生内閣総理大臣所信表明演説 (平成20年9月29日)

…目を、地域に転じます。

ここで目指すべきは、地域の活力を呼び覚ますことです。それぞれの地域が、誇りと活力を持つことが必要です。

しかし、その処方箋は、地域によって一つずつ違うのが当たり前。中央で考えた一律の策は、むしろ有害ですらあります。だからこそ、知事や市町村長には、真の意味で地域の経営者となってもらわなければなりません。そのため、権限と責任を持てるようにします。それが、地方分権の意味するところでは、

進めるに際しては、霞が関の抵抗があるかもしれません。わたしが決断します。

国の出先機関の多くには、二重行政の無駄があります。国民の目も届きません。これを地方自治体に移します。最終的には、地域主権型道州制を目指すと申し上げておきます。

国会における麻生総理答弁

<道州制について> (衆・本会議 平成20年10月2日)

麻生総理:…道州制についてのお尋ねがありました。

地方自治体の権限と責任で地域の経営を行えるよう、地方分権を進めてまいります。

最終的には地域主権型道州制を目指します。

そのため、道州制基本法の制定に向けて、内閣に検討機関を設置し、作業を進めます。

自由民主党・公明党連立政権合意 (抄) (平成20年9月23日)

三、地域活性化

・道州制の導入を推進するため、道州制基本法(仮称)制定に向けて、内閣に「検討機関」を設置する。

経済財政改革の基本方針2008 (抄) (平成20年6月27日閣議決定)

第4章 国民本位の行財政改革

1. 国民本位の行財政への転換

(1) 地方分権改革

【改革のポイント】 3. 道州制の本格的な導入に向けた「道州制ビジョン」を策定する。

【具体的手段】 (3) 道州制の導入に向けた検討

道州制の前提となる地方分権改革を進め、「道州制ビジョン」の策定に向け、国民的な議論を更に深めるとともに「道州制ビジョン懇談会」において引き続き検討を行う。

[資料15] 道州制ビジョン懇談会と推進体制

道州制ビジョン懇談会

○道州制担当大臣の下に新設する検討組織

○道州制の導入に関する基本的事項を検討
・道州制の導入により実現される地域社会、経済社会等の姿
・道州制下における新しい国・地方の政府像 など

※懇談会と協議会は並列関係

道州制協議会

- 道州制についての意見を会議で述べる。
- 国民的論議の喚起のための運動に参加。

1 背景・目的

市町村合併の進展など社会経済情勢の変化により道州制の導入の検討が重要な課題になっていることを踏まえ、道州制の導入に関する基本的事項を議論し、「道州制ビジョン」の策定に資するため、特命担当大臣(道州制担当)の下に懇談会を開催します。

2 検討内容

道州制の導入に関する基本的事項
・道州制の導入により実現される地域社会、経済社会等の姿
・道州制の下における新しい国・地方の政府像など

3 構成員(右記)

4 道州制協議会

道州制についての国民的論議の喚起のため、全国の各ブロックの経済界の方々を構成員とする道州制協議会を設けます。

5 開催スケジュール

平成19年2月に第1回を開催。月1回程度開催し、平成19年度中にも道州制の理念や大枠についての論点整理としての中間報告をとりまとめる予定。

<道州制ビジョン懇談会メンバー>

- (座長)
江口 克彦 (PHP総合研究所代表取締役社長)
石井 正弘 (岡山県知事、全国知事会道州制特別委員会委員長)
岩崎 美紀子 (筑波大学大学院教授)
金子 仁洋 (評論家)
鎌田 司 (共同通信社編集委員兼論説委員)
草野 満代 (フリーキャスター)
河内山 哲朗 (山口県柳井市長)
堺屋 太一 (作家・エコノミスト)
末延 吉正 (立命館大学客員教授)
高橋 はるみ (北海道知事)
中村 邦夫 (松下電器産業代表取締役会長)
長谷川 幸洋 (東京新聞・中日新聞論説委員)
宮島 香澄 (日本テレビ報道局記者)

<道州制協議会メンバー>

- 北海道 近藤 龍夫 (北海道経済連合会会長)
- 東北 佐々木恭之助 (東北経済連合会副会長)
丸森 伸吾 (宮城県商工会議所連合会会長)
- 北陸 犬島 伸一郎 (北陸経済連合会副会長)
- 中部 川口 文夫 (中部経済連合会会長)
- 関西 村上 仁志 (関西経済連合会地方分権委員会委員長)
篠崎 由紀子 (都市生活研究所代表取締役社長)
- 中国 福田 督 (中国経済連合会会長)
- 四国 山下 直家 (四国経済連合会副会長)
- 九州・沖縄 声塚日出美 (九州経済同友会代表幹事)
太田 守明 (沖縄経済同友会副代表幹事)

税財政専門委員会

<経緯>

平成20年3月24日に取りまとめられた「道州制ビジョン懇談会中間報告」において、「地域主権型道州制における税財政制度については、当該懇談会に専門委員会(税財政検討委員会)を設けることとされたことを受け、設置された専門委員会

<開催状況>

平成20年7月25日に第1回会合を開催後3回開催

<道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会メンバー>

- (委員長)
黒川 和美 (法政大学大学院政策創造研究科教授)
(委員長代理)
持田 信樹 (東京大学大学院経済学研究科教授)
赤井 伸郎 (大阪大学大学院国際公共政策研究科准教授)
金澤 史男 (横浜国立大学経済学部教授)
堺屋 太一 (作家・エコノミスト)
土野 守 (岐阜県高山市長)
中里 実 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
沼尾 波子 (日本大学経済学部教授)
古川 康 (佐賀県知事)

区割り基本方針検討専門委員会

<経緯>

平成20年3月24日に取りまとめられた「道州制ビジョン懇談会中間報告」において、ビジョン懇談会の審議状況を踏まえ、必要に応じ、専門委員会(区割り基本方針検討委員会)を設け、透明性のある基準を設定し、速やかに基本方針の報告をこの委員会に求めることとされたことを受け、設置された専門委員会

<開催状況>

平成20年11月5日の第1回会議を開催後3回開催

<区割り基本方針検討専門委員会メンバー>

- (委員長)
矢田 俊文 (国土審議会圏域部会委員、北九州市立大学学長)
加藤 淳子 (前地方制度調査会臨時委員、
東京大学大学院法学政治学研究科教授)
金井 利之 (東京大学大学院法学政治学研究科教授)
田村 秀 (新潟大学大学院実務法学研究科教授)
長谷川 幸洋 (東京新聞・中日新聞論説委員)
林 宏昭 (関西大学経済学部教授)

道州制ビジョン懇談会とは

- 政府において、初めて道州制担当大臣が置かれ（平成18年9月）、その下に道州制のビジョンの検討のために設けられた懇談会（平成19年1月設置）
- 道州制の理念・目的、導入目標時期、プロセスについて今回具体的に提示
- 平成21年度中に最終報告を予定

現状の問題点

- 中央集権体制の弊害 ○東京一極集中による地方の活力の低下と地域格差の拡大 ○コスト意識の低さと巨額の財政赤字など

道州制の理念と目的

〔理念〕

時代に適応した「新しい国のかたち」に
—中央集権型国家から分権型国家へ—
「地域主権型道州制」

〔目的〕

- ・ 繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化
- ・ 住民本位の地域づくり
- ・ 効率的・効果的行政と責任ある財政運営 など

制度設計の基本的な考え方

- ・ 国、道州、基礎自治体の役割見直し
- ・ 国の役割を限定し、地域に「主権」
- ・ 国家組織の再編 など

導入のメリットと課題への対応

○ 導入のメリット

- ・ 政治や行政が身近になり受益と負担の関係が明確化
- ・ 東京一極集中の是正により多様性のある国土と生活の構築
- ・ 重複行政の解消などによる行財政改革の実現
- ・ 道州の地域経営による広域経済文化圏の確立
- ・ 国家戦略や危機管理に強い中央政府の確立 など

○ 対応すべき課題

- ・ 国の調整機能が失われることによる地域格差の拡大
- ・ 住民との距離が広がることによる住民自治の形骸化 など

こうした課題は道州制の制度設計などにより解決

国、道州、基礎自治体の役割と権限

- 国、道州、基礎自治体の役割分担の見直し
 - ・ 国は、①国際社会における国家の存立、②国家戦略の策定、③国家的基盤の維持・整備、④全国的に統一すべき基準の制定に役割を限定
 - ・ 道州は、①広域行政、②規格基準の設定、③基礎自治体の財政格差調整を担う。
 - ・ 基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う。
- 自主立法権の確立 ○ 国と道州間の調整等は、「国・道州連絡協議会(仮称)」が実施

道州の組織等

- 各道州の判断による自主的な組織形成
- 広範な自主立法権をもつ一院制議会
- 道州の首長及び議会議員は直接選挙

道州制における税財政制度

- 偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系の構築
- 道州、基礎自治体に対して必要な財政調整
- 懇談会に専門委員会を設置し、更に検討を深める

道州の区域

①経済的・財政的自立可能な規模、②住民が帰属意識をもてる地理的一体性、③歴史・文化・風土の共通性、④生活や経済面での交流などの条件

道州制特区関係

北海道の提案を受けた権限財源の積極的な移譲により
今後の道州制の制度設計と導入の推進に資することを期待

道州制の導入プロセス

- 道州制の導入は国民生活に大きくかわるため、地域住民と地方自治体が主体性に考えることが望ましい。
- 政治によるリーダーシップが強力に発揮されるべき。
- 準備期間を設けた上で、全国一律に移行が望ましい。
- 「道州制基本法(仮称)」を制定し、内閣に検討機関を設置
- 道州制の導入はおおむね10年後をめざす。

[資料17]地方分権の推進について

地方分権推進の意義

中央集権型行政システムを住民主導の個性的で総合的な行政システムに切り替え、新しい時代の諸課題に対応。

第1次分権の成果

- ・ 国と地方の役割分担の明確化
- ・ 機関委任事務の廃止
- ・ 国の関与のルール化
- ・ 権限移譲
- ・ 市町村合併の進展

【地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律の概要】

①国・地方の役割分担の明確化、②機関委任事務制度の廃止及びそれに伴う事務区分の再構成、③地方事務官制度の廃止、④国の関与等の見直し、⑤権限委譲の推進、⑥必置規制の見直し、⑦地方公共団体の行政体制の整備確立

地方分権の効果

- 身近な地方公共団体で、住民が自主的にまちづくりなどの仕事を決めることができるようになる。
- 国、都道府県、市町村のそれぞれに役割と責任の範囲が明確となり、責任逃れができなくなる。
- 国の画一的な基準や国の各省庁ごとの「たて割り行政」にしばられず、地域の実情やニーズに適った個性的で多様な行政を展開することができるようになる。
- 国の地方公共団体に対する手続、関与等が必要最小限のものとなり、労力・経費等が節減されるとともに、住民にとっても事務処理手続が簡素化される。

いまだ残された課題

国は依然として地方に濃密な介入

- 補助金の配分を通じた介入
- 個別法による規制（地方公共団体からの指摘）
- (例) ・ 商工会議所：定款変更の認可権限の一部が国に留保
 - ・ 農地転用：2～4 haは国に協議、4 ha超は国の許可が必要
 - 地方六団体「国庫補助負担金等に関する改革案」
 - (平成16年8月24日) -

さらに地方分権を進めるために

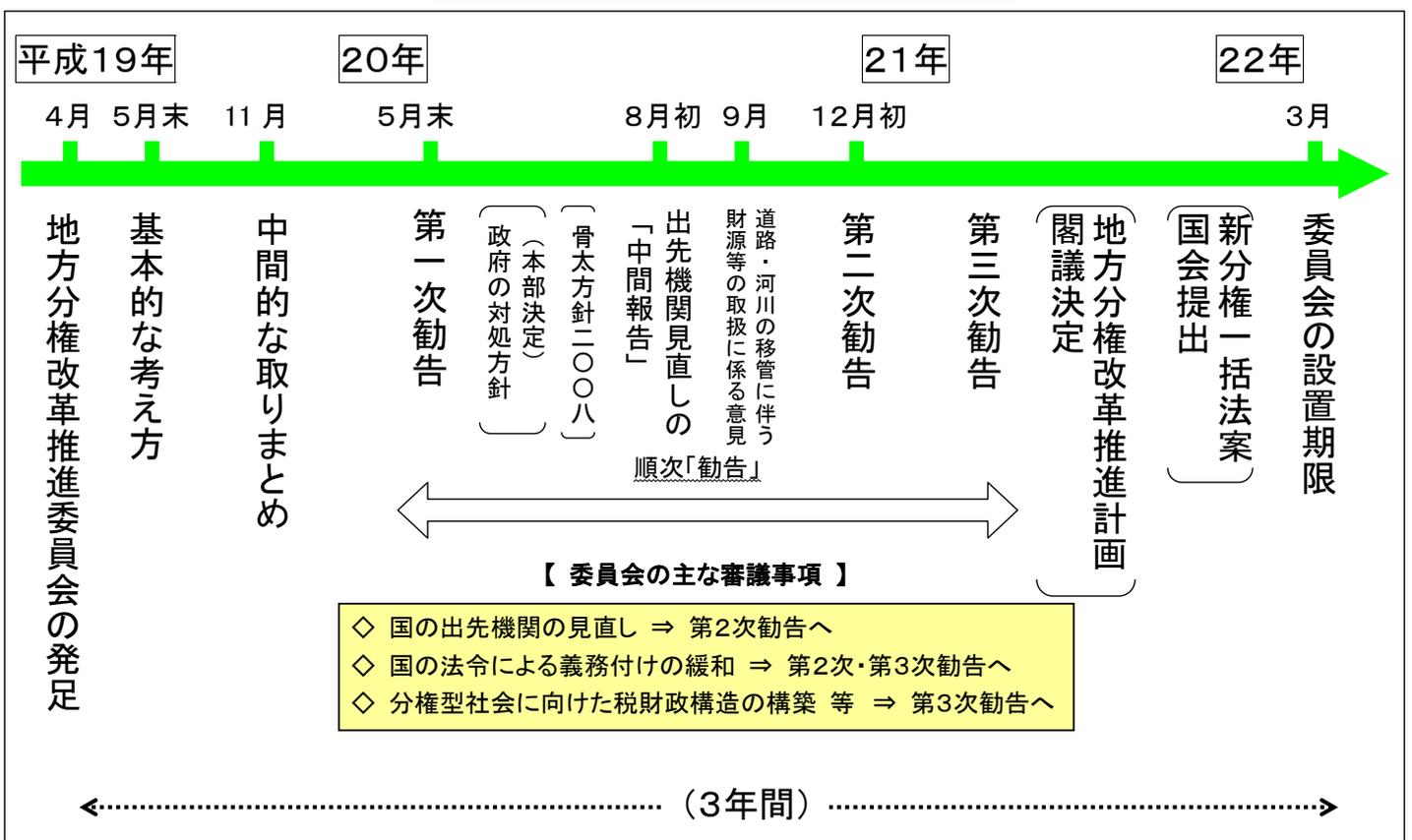
- ・ 三位一体改革（H16～H18）
- ・ さらなる権限移譲
- ・ 地方公共団体の事務に対する法令による義務付け・枠付け等の緩和
- ・ 広域自治体の再構築（都道府県合併、道州制）
- ・ 多様な地方自治制度のあり方の検討

地方分権推進についての主な動き

[H7] 5/15
[H11] 7/8
[H12] 4/1
[H18] 12/8
[H19] 4/1
[H20] 5/28
6/20

地方分権推進法成立
地方分権一括法成立
地方分権一括法施行
地方分権改革推進法成立（12/15公布）
地方分権改革推進法施行、地方分権改革推進委員会発足
地方分権改革推進委員会「第1次勧告」
地方分権改革推進本部「地方分権改革推進要綱（第1次）」

地方分権改革の推進スケジュール



第1章〔義務付け・枠付けの見直し〕

1 見直しの基本的考え方

- 自治行政権、自治立法権、自治財政権を有する「完全自治体」としての「**地方政府**」の確立
- 国の法令を「**上書き**」する範囲拡大を含む**条例制定権の拡充**
- 法制的観点から、地方自治体の**自主性を強化**し、自由度を拡大。自らの責任で行政を実施する仕組みの構築

2 見直しの方針

(1) 義務付け・枠付けの範囲設定

- **自治事務**のうち、国の法令によって義務付け・枠付け(※)をし、**条例で自主的に定める余地を認めていないもの**(条項単位)→約1万条項

(2) 見直しの具体的な方針

- **メルクマール(判断基準)に該当しない条項**については、

- ① 廃止(単なる奨励にとどめるを含む。)
 - ② 手続、判断基準等の**全部の条例委任又は条例補正**(「上書き」)の許容
 - ③ 手続、判断基準等の**一部の条例委任又は条例補正**(「上書き」)の許容
- のいずれか**の見直しが必要**。その際、①から③の順序で見直すべき。

(3) 義務付け・枠付けの存置を許容する場合等のメルクマールの設定

(別添1参照)

※「義務付け」とは、一定の課題に対処すべく、地方自治体に一定種類の活動を義務付けること。「枠付け」とは、地方自治体の活動について手続、判断基準等の枠付けを行うこと。

3 メルクマール該当・非該当の判断

- **義務付け・枠付け条項全体(約1万条項)**について、メルクマール該当・非該当の判断を別表で提示(別添2参照)

メルクマールに該当する条項 … 51.8%
 メルクマールに該当しない条項 … 48.2%

- **全国知事会、全国市長会提言等に係るもの184条項のうち**

メルクマールに該当する条項 … 8.3%
 メルクマールに該当しない条項 … 91.7%

4 今後の進め方

- **メルクマールに該当しない条項については、2(2)の方針に従って見直しを行うべき**。これまでの委員会審議等を踏まえれば、このうち、次に掲げるような形態のものについては特に問題

- ① 施設・公物設置管理の基準
- ② 協議、同意、許可・認可・承認
- ③ 計画等の策定及びその手続

- これらを中心に、委員会として**第3次勧告に向けて具体的に講ずべき措置を調査審議**

第2章〔国の出先機関の見直し〕

基本的考え方

- 国と地方の役割分担の見直し(住民に身近な行政は地方へ)
- 「二重行政」の弊害の徹底排除
- 国と地方を通じた行政の簡素化・効率化
- 地域住民の目の届くものとする仕組み
- 地方再生、地域振興

事務・権限の見直し

第1次勧告で示し、中間報告で具体化した、

「国の出先機関の事務・権限の仕分けの考え方」

〔出先機関の事務・権限を、①重複型、②分担型、③関与型、④国専担型〕を基本に分類し、それぞれの分類ごとに仕分けの考え方を提示



・各府省から「仕分け」の見解を聴取
・関係府省からのヒアリング結果、全国知事会など関係者の意見等を考慮

対象機関の事務・権限を仕分け

- ・廃止(民営化、独立行政法人化を含む。)を検討するもの
- ・地方への移譲を検討するもの 等

【事務・権限の見直しの具体的内容】⇒ 別添3参照
・8府省15系統の116事項の事務・権限を見直し

事務・権限と組織の見直しに伴う人員・財源の取扱い

- 人員の移管等の取扱い
 - ・仕事の地方への移譲に伴い、人材や必要な財源を地方に確保
 - ・事務・権限の地方移譲に伴う職員の移行等
 - ・事務・権限の廃止縮小、組織の統廃合等に伴う要員規模のスリム化
 ⇒ **円滑な実施をはかる仕組みの検討**
 - ・総合調整を行うための国と地方を通じた横断的組織(本部)の設置
 - ・制度的な措置(退職金の負担、身分の取扱い、処遇上の取扱い等) 等
- 財源の手当ての取扱い・・・必要な財源確保に向け、引き続き検討

経緯

- 19.5 経済財政諮問会議が**8府省15系統**の国の出先機関の見直しを提案
- 19.6 「骨太方針2007」-政府から委員会に検討要請
- 20.5 第1次勧告(基本方向を提示) ⇒ 20.6 「骨太方針2008」
- 20.8 中間報告(仕分けの考え方の具体化等)
⇒ 出先機関の事務・権限の「仕分け」について各府省の見解を聴取

組織の見直し

◇事務・権限の見直しに応じ、組織について見直し

- ① 二重行政の弊害是正の観点からの組織の見直し
 - ア 府省を超えた総合的な出先機関への統廃合(地方再生や地域振興の観点等から編成する総合的な出先機関)
 - イ 同一府省における出先機関の統廃合
 - ウ 府県単位機関のブロック単位機関への統廃合
 - ※ 社会情勢の変化により業務そのものが不要となるものは、組織を廃止
- ② 二重行政の弊害がない場合には現行の組織を存続

◇地域との連携やガバナンスの確保の仕組み

- 総合的な出先機関と地元自治体との協議機関の設置
 - ・協議会を法律上明確に位置付け
 - ・域内の都道府県知事、政令市長と市長会・町村会の代表者で構成
 - ・直轄公共事業の整備計画、次年度の事業計画、予算・決算の案等を付議
- 公共事業の適正性、透明性を確保する仕組み
 - ・個別事業の積算や明細の情報開示等

【組織の改革の方向性】⇒ 別添4参照

出先機関の改革の実現に向けて

- 勧告の方向に沿って、改革の実現に向けた工程表となる計画を20年度内に策定すること、推進のための体制づくりを、政府に要請
- 道路・河川の移管に係る国と都道府県との個別協議については、都道府県から要望があった区間等も含め、早急に結論を出すよう要請

[資料19]道州制に関する地方自治関係団体・経済団体等の主な提言

平成20年9月

時期	団体名	提言名
H15.3	全国知事会	「都道府県のあり方研究会報告書」
H15.3	岡山県	「21世紀の地方自治を考える懇談会報告書」
H15.3	神奈川県	「分権時代における都道府県のあり方について」
H15.8	北東北広域政策研究会	「地域主権の実現に向けて」
H15.8	北海道	「分権型社会のモデル構造」
H15.11	静岡県	「内政改革研究会報告書」
H16.3	四国知事会	「広域自治体の将来像等についての勉強会 まとめ」
H16.11	広島県	「広島県分権改革の推進に関する答申」
H16.11	愛知県	「報告書」分権時代における県の在り方
H17.1	山口県	「分権時代における山口県のあり方について(中間報告)」
H17.6	九州地方知事会	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」
H17.6	全国市長会	「分権時代の都市自治体のあり方について」
H17.11	沖縄県	「道州制等研究会中間報告」
H18.6	全国知事会	「分権型社会における広域自治体のあり方」
H18.9	徳島県	「『真の地方分権時代』における『県のあり方』に関わる研究報告書」
H18.10	九州市長会	「九州府構想」
H18.12	神奈川県	「神奈川県広域自治体研究会報告書」
H19.1	全国知事会	「道州制に関する基本的考え方」
H19.2	名古屋市	道州制を見据えた「新たな大都市制度」に関する調査研究報告書
H19.6	四国知事会	「道州制に関する最終報告書－四国におけるあり方について－」
H20.1	全国都道府県議会議長会	道州制に対する考え方について<論点整理>
H20.3	三重県議会	道州制・地方財政制度調査検討会報告書
H17.10	総合研究開発機構(NIRA)	「道州制」
H18.1	国土計画協会	「州制度の制度と実現へのプロセス」
H13.11	九州経済同友会	「21世紀の新しい九州を目指して」
H14.2	日本・東京商工会議所	「真の地方分権の実現を通じた日本の再生を目指して」(道州)
H14.10	全国経済同友会	「自ら考え、行動する地域づくりを目指して」(道州)
H14.10	中部経済連合会	「道州制移行への提言」(道州)
H15.1	日本経済団体連合会	「活力と魅力溢れる日本をめざして」(州)
H15.2	関西経済連合会	「地方の自立と自己責任を確立する関西モデルの提案」(州)
H16.11	中国経済連合会	「広域的な地方自治の実現に向けて」(道州)
H16.12	関西経済同友会	「地方自治体の統治能力強化に向けての提言」
H17.5	九州・山口経済連合会	「地方からの道州制の推進に向けて」
H17.6	北海道経済連合会	「北海道の目指す姿と道州制」
H17.8	全国経済同友会	「道州制による地域主権システムの実現を」
H17.10	福井商工会議所	「福井発・道州制社会の展望と提案」
H17.11	全国経済同友会	「新しい地域主権型システム実現に向けた提言」(道州)
H17.11	関西経済同友会	「自立する関西州の設立を」
H17.12	中部経済連合会	「中部州の実現－効率的で小さな政府をめざして－」(道州)
H18.4	日本経団連	「歳入一体改革に関する中間とりまとめ」
H18.4	全国経済同友会	「基礎自治体強化による地域の自立」
H18.4	関西経済同友会	「5年以内に『連邦的道州制』へ移行せよ」
H18.6	関西経済連合会	「関西広域連合のあり方に関する提案」
H18.10	九州経済連合会	「道州制に関する答申」
H19.1	日本経団連	「希望の国、日本」
H19.3	日本経団連	「道州制の導入に向けた第1次提言－究極の構造改革を目指して－」
H19.3	東北経済連合会	「道州制に関する提言」
H20.3	日本経団連	「道州制の導入に向けた第2次提言－中間取りまとめ－」
H20.5	沖縄道州制懇話会	沖縄の「特例型」道州制に関する第1次提言
H20.5	九州経済連合会	「道州制の九州モデル 中間取りまとめ」
H20.9	東京商工会議所	「道州制と大都市制度のあり方」

理念

＜課題＞ 人口減少社会・少子高齢化社会への対応、地域経済力の強化、国際競争力の強化

↓
日本の再生のため、国のあり方を抜本的に見直し、新しい統治機構の構築が必要

道州制の導入

目的

- ◆ 中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行
- ◆ 国家戦略・危機管理に強い中央政府と、国際競争力をもつ自立した道州政府を創設
- ◆ 国・地方の政府の徹底的な効率化
- ◆ 東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出

主なメリット

- ◆ 基礎自治体中心となり、地域の実情・住民ニーズに応じた行政サービスの提供が可能
- ◆ 中央政府は身軽になり国家戦略・危機管理能力が向上
- ◆ インフラ整備・サービス供給でスケールメリット
- ◆ 多様な政策の提示、道州相互間の競争による国全体の多様化・活性化
- ◆ 地域資源の活用と地域資産の興隆により東京以外にも成長の核になる都市

主なデメリットと必要な対策

- ◆ 道州政府は住民から遠くなる
→ 基礎自治体中心の住民サービス体制により、住民ニーズに的確に対応
- ◆ 道州内の一極集中、地域間格差が生じるおそれ
→ 道州内の機能分担、地域間バランスを考慮して州都のあり方等を検討
- ◆ 国家としての統一性が失われ、国力が弱まるおそれ
→ 国家の役割が重点化され、むしろ国力が強化

道州制の骨格

限りなく連邦制に近い道州制

- ◆ 基礎自治体と道州に、権限・財源・人間をパッケージで移す。
 - 都道府県を廃止し、全国に10程度の道・州を設置。
 - 国が法律で定める事項は大枠かつ最小限に。具体的事項は道州法又は基礎自治体の自治立法に。
 - 道州は自治体とし、選挙で選ばれる道州議会と首長を有し、自治権を有する。
 - 権限・財源・人間は基礎自治体に優先的に配分。
 - 現在の都道府県の仕事は基礎自治体に、国の仕事は道州に移管し、国と道州は「小さな政府」とする。

「第2次中間報告」で残された検討課題についての考え方

◆区割り・州都

- 区割りについては4案を示す。
- 州都については引き続き検討。

◆道州議会及び首長・道州と国会

- 道州の選挙制度のあり方、首長との関係等について引き続き検討。
- 国会議員の数は大幅に削減。

◆道州と国の役割分担・国の関与・中央省庁体制

- 国の事務の原則及び国と地方の役割分担に関する三原則を明記。
- 具体的な役割分担を明示。
- 中央省庁についてはゼロベースで再編。

◆基礎自治体の規模

- 基礎自治体は人口30万以上、少なくとも人口10万以上の規模。
- 700から1000程度に再編。
- 小規模団体については、道州・近隣の基礎自治体が補完。

◆公務員制度

- 事務の効率化により国・地方の公務員数は全体として大幅に削減。
- 省庁職員については人事管理のあり方を抜本的に見直し。
- 都道府県から基礎自治体、国から道州への大幅な事務移譲に伴う公務員の大規模な移管。

◆大都市、東京

- 多極分散型の国土形成を図るとい国土政策的見地と、組織・権限等に関する特例が必要という地方自治制度の見地から引き続き検討。

◆道州の自治立法(道州法)のあり方

- 現在地方をしばっている法令はすべてゼロベースで見直し。
- 具体的な事項はできる限り道州法・基礎自治体の自治立法に委ねる。

◆道州の税財政制度

- 道州の財政需要全てを自らの税収で賄えるよう、税制度を抜本的に改革する。
- それまでの間、国による財源保障、財政調整。

プロセス

- ◆ 平成27年(2015年)から平成29年(2017年)を目途に道州制の導入を目指す。
 - 道州制の基本的な理念・目的、タイムスケジュール等を規定した基本法を制定。
 - 道州制特区制度を活用した北海道の取組を先駆的事例として、世論を喚起。
 - 各地域の積極的な取組を推進。

メリット

【小さくて強い中央政府と地方分権の実現】

- 中央政府は身軽になり国家戦略・危機管理能力が向上
- 道州政府による多様な政策の提示、道州相互間の競争により国全体の多様化・活性化
- 基礎自治体中心の行政体制に変わることによる責任の明確化、地域の実情・住民ニーズに応じた行政サービスの迅速な提供（ブロックレベルで決めるべき問題はブロックの住民が民主的・効率的に決定）

【経済活性化】

- 道州は海外諸国と直接経済交流・競争できる規模に
- 地域資源の活用と地域資産の興隆により東京以外にも成長の核になる都市

【行財政改革】

- 国・地方の政府の組織・人員を全体としてスリム化、効率配置
- インフラ整備・サービス供給でスケールメリット（施設の効率的配置、広域的利用）
- 経済効果と費用負担との関係が区域内で完結

デメリットとして懸念される事項 と必要な対策

【統治構造における位置づけへの懸念】

- 国家としての統一性が失われ、国家の力が弱まる
→ 国家の役割が重点化され、むしろ国家の戦略的機能が強化される
- 小規模な基礎自治体への補完機能が弱まる
→ 基礎自治体の自立と相互間の連携により、小規模自治体の行政をサポート

【地域経済への影響】

- 道州内の一極集中、地域間格差が生じる
→ 道州内の機能分配、地域間バランスを考慮した州都のあり方等の検討
- 専ら各都道府県の区域をマーケットとする企業活動が縮小する
→ むしろマーケットの拡大として捉え、地域経済を活性化

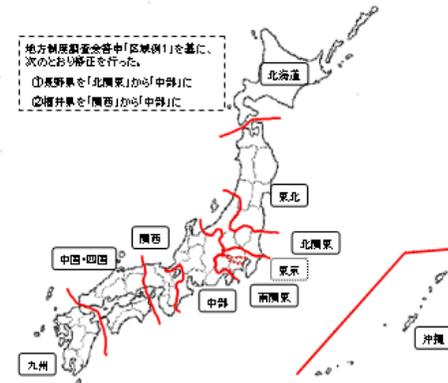
【住民自治・地域アイデンティティーの重要性】

- 道州政府は住民から遠くなる
→ 基礎自治体中心の住民サービス体制により、住民ニーズに的確に対応
- 各都道府県が持つ文化、伝統、郷土意識、一体感が失われる
→ 地域の文化、伝統、郷土意識、一体感の維持・向上のための施策を道州が実施

[資料22] 道州の区割り案の比較

	(1)	(2)	(3)	(4)
北海道	北海道	北海道	北海道	北海道
青森県	東北	東北	東北	東北
岩手県				
宮城県				
秋田県				
山形県				
福島県	北関東	北関東	北関東	北関東
茨城県				
栃木県				
群馬県				
埼玉県				
千葉県	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)	南関東(※)
神奈川県				
東京都				
新潟県	北関東	北関東	東北	北関東
富山県	中部	北陸	北陸	北陸
石川県				
福井県				
山梨県	南関東	南関東	南関東	南関東
長野県	中部	東海	東海	東海
岐阜県				
静岡県				
愛知県				
三重県				
滋賀県	関西	関西	関西	関西
京都府				
大阪府				
兵庫県				
奈良県				
和歌山県	中国・四国	中国	中国	中国
鳥取県				
島根県				
岡山県				
広島県				
山口県	四国	四国	四国	四国
徳島県				
香川県				
愛媛県				
高知県				
福岡県	九州	九州	九州	九州
佐賀県				
長崎県				
熊本県				
大分県				
宮崎県	九州	九州	九州	九州
鹿児島県				
沖縄県	沖縄	沖縄	沖縄	沖縄
備考	(※) 東京都の区域のみをもつて一区域とすることも考えられる。	(※) 東京都の区域のみをもつて一区域とすることも考えられる。	(※) 東京都の区域のみをもつて一区域とすることも考えられる。	(※) 東京都の区域のみをもつて一区域とすることも考えられる。

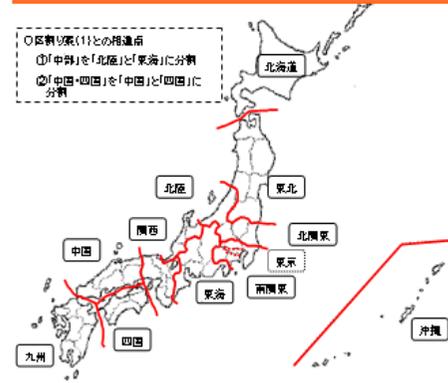
区割り案(1)



【地域】	人口 [人]	面積 [km ²]	人口密度 [人/km ²]	市町村数 [個]
北海道	5,927,424	83,438	70,741,387	184
東北	12,581,282	72,161	174,214,387	243
北関東	14,891,248	22,814	652,212,311	183
南関東	24,242,424	13,842	1,751,212,311	128
【九州山岳】	10,212,311	11,833	86,342,211	171
九州	12,212,311	38,248	319,212,311	241
沖縄	1,212,311	2,274	533,212,311	41
全国	127,212,311	378,922	338,212,311	1,723

(出典) 人口：国勢調査(平成17年) 面積：全国地理院の市区町村別面積(平成19年) 人口密度：国勢調査
計算(平成17年)における人口密度、市町村数：平成20年2月21日現在における市町村数 2

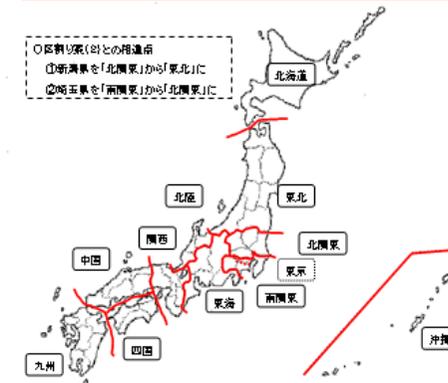
区割り案(2)



【地域】	人口 [人]	面積 [km ²]	人口密度 [人/km ²]	市町村数 [個]
北海道	5,927,424	83,438	70,741,387	184
東北	12,581,282	72,161	174,214,387	243
北関東	14,891,248	22,814	652,212,311	183
南関東	24,242,424	13,842	1,751,212,311	128
【九州山岳】	10,212,311	11,833	86,342,211	171
北陸	12,212,311	38,248	319,212,311	241
九州	12,212,311	38,248	319,212,311	241
沖縄	1,212,311	2,274	533,212,311	41
全国	127,212,311	378,922	338,212,311	1,723

(出典) 人口：国勢調査(平成17年) 面積：全国地理院の市区町村別面積(平成19年) 人口密度：国勢調査
計算(平成17年)における人口密度、市町村数：平成20年2月21日現在における市町村数 3

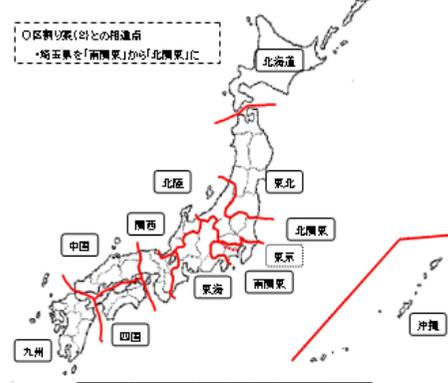
区割り案(3)



【地域】	人口 [人]	面積 [km ²]	人口密度 [人/km ²]	市町村数 [個]
北海道	5,927,424	83,438	70,741,387	184
東北	12,581,282	72,161	174,214,387	243
北関東	14,891,248	22,814	652,212,311	183
南関東	24,242,424	13,842	1,751,212,311	128
【九州山岳】	10,212,311	11,833	86,342,211	171
北陸	12,212,311	38,248	319,212,311	241
九州	12,212,311	38,248	319,212,311	241
沖縄	1,212,311	2,274	533,212,311	41
全国	127,212,311	378,922	338,212,311	1,723

(出典) 人口：国勢調査(平成17年) 面積：全国地理院の市区町村別面積(平成19年) 人口密度：国勢調査
計算(平成17年)における人口密度、市町村数：平成20年2月21日現在における市町村数 4

区割り案(4)



【地域】	人口 [人]	面積 [km ²]	人口密度 [人/km ²]	市町村数 [個]
北海道	5,927,424	83,438	70,741,387	184
東北	12,581,282	72,161	174,214,387	243
北関東	14,891,248	22,814	652,212,311	183
南関東	24,242,424	13,842	1,751,212,311	128
【九州山岳】	10,212,311	11,833	86,342,211	171
北陸	12,212,311	38,248	319,212,311	241
九州	12,212,311	38,248	319,212,311	241
沖縄	1,212,311	2,274	533,212,311	41
全国	127,212,311	378,922	338,212,311	1,723

(出典) 人口：国勢調査(平成17年) 面積：全国地理院の市区町村別面積(平成19年) 人口密度：国勢調査
計算(平成17年)における人口密度、市町村数：平成20年2月21日現在における市町村数 5

〔資料23〕道州制の区割りは地域ブロック

省庁	出先機関	北海道	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	茨城	栃木	群馬	埼玉	千葉	東京	神奈川	山梨	新潟	長野	富山	石川	福井	静岡	愛知	岐阜	三重	滋賀	京都	大阪	兵庫	奈良	和歌山	鳥取	島根	岡山	広島	山口	徳島	香川	愛媛	高知	福岡	佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	沖縄
地制調査申	区域例 1	北海道	東北				北関東信越			南関東			北関東信越		中部	関西	中部		関西			中国・四国						九州			沖縄																	
	区域例 2	北海道	東北				北関東			南関東			北陸	北関東	北陸	東海		関西			中国			四国			九州			沖縄																		
	区域例 3	北海道	北東北		南東北		北関東			南関東			北陸	北関東	北陸	東海		関西			中国			四国			北九州	南九州	北九州	南九州	沖縄																	

国土形成計画に基づく広域地方計画区域 ※1	東北地方	首都圏	*2 中部圏	北陸地方	中部圏	近畿圏	中国地方	四国地方	九州地方
-----------------------	------	-----	--------	------	-----	-----	------	------	------

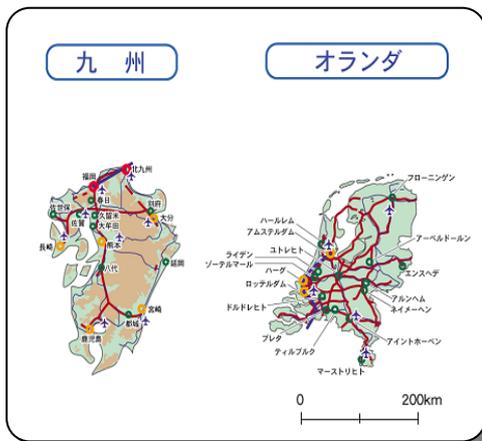
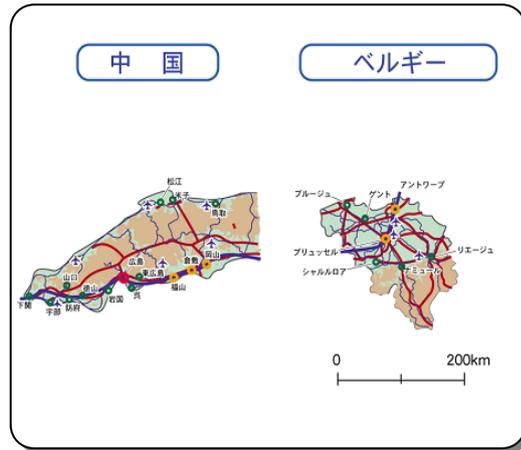
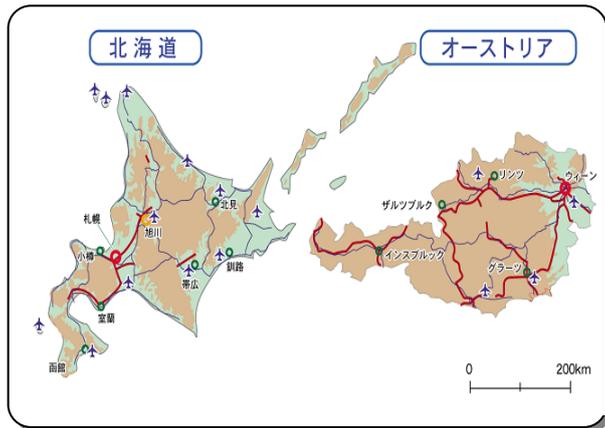
内閣府	公正取引委員会事務局	北海道	東北				(事務総局本局)										中部	近畿	中部		近畿中国四国						九州	沖縄	
警察庁	管区警察局	*3	東北				関東			*4 関東			中部	近畿	中部		近畿	中国	四国		九州								
総務省	管区行政評価局	北海道	東北				関東										中部	近畿	中部		近畿	中国四国			九州	沖縄			
	総合通信局	北海道	東北				関東						信越	北陸	東海		近畿	中国	四国		九州			沖縄					
法務省	矯正管区	札幌	仙台		東京										名古屋	東京	名古屋	大阪			広島	高松		福岡					
	地方更生保護委員会	北海道	東北				関東										中部	近畿	中部		近畿	中国	高松		福岡				
	法務局	札幌	仙台		東京										名古屋	東京	名古屋	大阪			広島	高松		福岡					
	入国管理局	札幌	仙台		東京										名古屋			大阪			広島	高松		福岡					
	公安調査局	北海道	仙台				関東										中部	近畿	中部		近畿	中国	四国		九州				
財務省	財務局	北海道	東北				関東										北陸	東海		近畿	中国	四国		九州			沖縄		
	税関	函館	横浜	函館	東京	横浜	東京	横浜	東京	横浜	東京	横浜	東京	横浜	東京	名古屋	大阪	名古屋	大阪	神戸	大阪	神戸	門司	神戸	門司	長崎	門司	長崎	沖縄
	国税局	札幌	仙台		関東信越			東京			関東信越			金沢	名古屋	大阪			広島	高松		福岡	熊本		沖縄				
厚生労働省	地方厚生局	北海道	東北				関東信越						東海北陸	近畿	東海北陸		近畿	中国四国			九州								
農林水産省	地方農政局	北海道	東北				関東						北陸	関東	北陸	東海	近畿	中国四国			九州			沖縄					
	森林管理局	北海道	東北				関東						中部	近畿	中国	中部	近畿中国			四国	九州								
経済産業省	経済産業局	北海道	東北				関東						中部	近畿	関東	中部	近畿	中国	四国		九州			沖縄					
	鉱山保安監督部	北海道	関東東北										中部近畿	関東	中部近畿			中国四国			九州	沖縄							
国土交通省	地方整備局	北海道	東北				関東						北陸	関東	北陸	近畿	中部	近畿	中国	四国		九州			沖縄				
	“(空港港湾関係)”	北海道	東北				関東						北陸	東海		中部	近畿	中国	*5	四国		九州			沖縄				
	地方運輸局	北海道	東北				関東						北陸信越		中部	近畿	中国	*6	四国		九州			沖縄					
環境省	地方環境事務所	北海道	東北				関東						中部	近畿	中部	近畿	中国四国			九州									

高等裁判所	札幌	仙台		東京										名古屋	東京	名古屋	大阪			広島	高松		福岡		
日本郵政公社	北海道	東北				関東			東京	南関東	信越	北陸	東海		近畿	中国	四国		九州			沖縄			
J R	北海道	東日本										*7	西日本	東海		西日本			四国	九州					
地方行政連絡会議	北海道	東北				関東						東北	関東	北陸	東海		近畿	中国	四国		九州			沖縄	
全国知事会	北海道	東北				関東						北陸	関東	東海北陸	近畿	関東	東海北陸	近畿	中国	九州	近畿	四国	九州		
衆議院比例代表	北海道	東北				北関東			南関東	東京	南関東	北陸信越	東海		近畿	中国	四国		九州						

地域経済団体	道経連	東北経連														東北	中経連	北経連	*8	中経連	*9	関経連	中国経連	*10	*11	四経連	九経連
電力会社	北海道	東北				東京						東北	中部	北陸	*12	中部	関西	中国	四国		九州			沖縄			
大手建設会社	北海道	東北				関東			東京	横浜	関東	北陸	関東	北陸	横浜	名古屋	関西	広島	四国		九州						
大手商社	北海道	東北				本店						中部			関西		中国	関西	中国	関西		九州					
大手電機機器メーカー	北海道	東北				関東信越			東京	神奈川	関東信越	北陸	静岡	中部	関西	中国	四国		九州			東京					
日本経済新聞(地域経済)	北海道	東北				関東						甲信越			北陸	中部	近畿	中国	四国		九州						
NHK(ローカルニュース)	北海道	東北				関東甲信越						東海・北陸			近畿	中国	四国		九州								
高校野球(選抜高校野球)	北海道	東北				関東			東京	関東	北陸信越	東海		近畿	中国	四国		九州									

(注) 北海道うち下線付きは国土交通省北海道開発局が所掌、沖縄のうち下線付きは内閣府沖縄総合事務局が所掌 (大手建設会社・鹿島建設/大手商社・三菱商事/大手電機機器メーカー・NEC)
 *1北海道及び沖縄県は、広域地方計画の対象外 *2:東北地方 *3:北海道警察通信部 *4:東京都警察通信部 *5:下関市のみ九州 *6:下関市等4市の海運関係は九州 *7:西日本、東海、東日本
 *8:北経連、関経連 *9:中経連、関経連 *10:中国経連、九経連 *11:関経連、四経連 *12:富士川を境に東京、中部

[資料24]欧州先進国に匹敵する地域ブロックの規模・能力——人口・面積・GDPの比較



- 100万人以上都市
- 30万人以上都市
- 10万人以上都市
- ↑ 空港
- 高速道路
- 鉄道
- 標高200m以上の高地

地域・国	人口(万人) 2003年	面積 (万km ²)	GDP(億米ドル) 2003年
北海道	566	8.3	1,569
東北	1,221	7.5	3,336
関東	4,197	3.6	14,401
中部	1,714	4.1	5,734
北陸	312	1.1	986
近畿	2,090	2.7	6,318
中国	771	3.2	2,261
四国	413	1.9	1,070
九州	1,344	4.0	3,455
沖縄	135	0.2	280
デンマーク	539	4.3	2,119
ベルギー	1,038	3.1	3,019
オーストリア	809	8.4	2,531
スイス	735	4.1	3,201
オランダ	1,622	4.2	5,115

道州の区域例と各国の人口・面積・GDPの比較

人口(単位: 万人)		面積(単位: 千km ²)		GDP(単位: 億米ドル)				
1	カナダ	3,111	1	オーストリア	84	1	南関東(東京含む)	11,793
2	南関東(東京含む)	2,737	2	北海道	83	2	カナダ	8,344
3	関西	2,086	3	東北	64	3	東京	7,216
4	北関東	1,617	4	オランダ	42	4	関西	6,809
5	オランダ	1,610	5	スイス	41	5	韓国	6,053
6	南関東(東京含まず)	1,530	6	九州	40	6	東海	5,497
7	東海	1,478	7	北関東	35	7	オランダ	5,116
8	九州	1,345	8	中国	32	8	南関東(東京含まず)	4,758
9	東京	1,206	9	ベルギー	31	9	北関東	4,713
10	ベルギー	1,030	10	東海	28	10	ロシア	4,335
11	東北	982	11	関西	27	11	九州	3,752
12	オーストリア	810	12	北陸	22	12	スイス	3,095
13	中国	773	13	四国	19	13	ベルギー	3,022
14	スイス	720	14	南関東(東京含む)	14	14	東北	2,797
15	北海道	568	15	南関東(東京含まず)	12	15	中国	2,428
16	北陸	561	16	ルクセンブルク	3	16	デンマーク	2,124
17	デンマーク	540	17	東京	2	17	北陸	1,840
18	四国	415	18	沖縄	2	18	北海道	1,683
19	ニュージーランド	385	19			19	四国	1,156
20	沖縄	132	20			20	ニュージーランド	763
21			21			21	沖縄	308

(出典)世界国勢図会
2003/2004

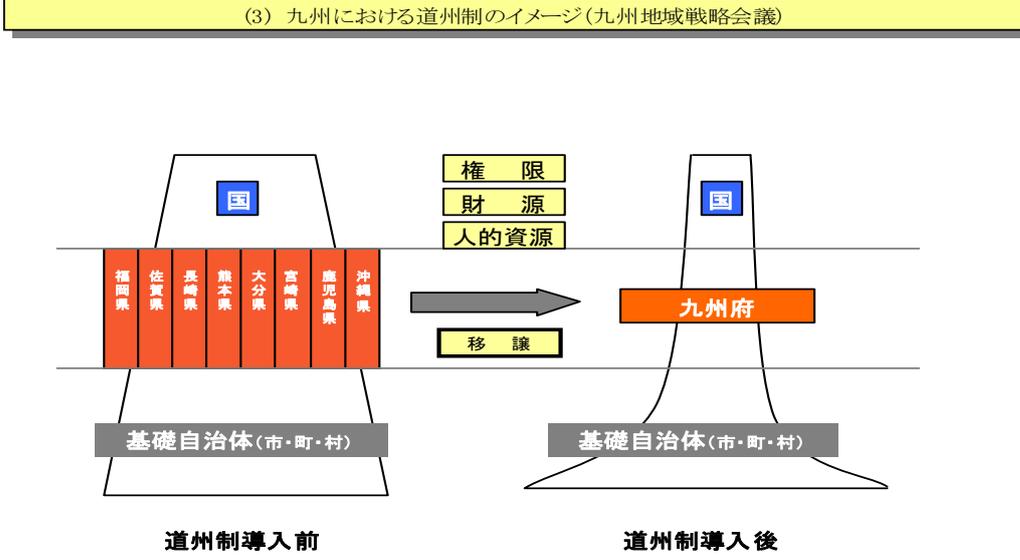
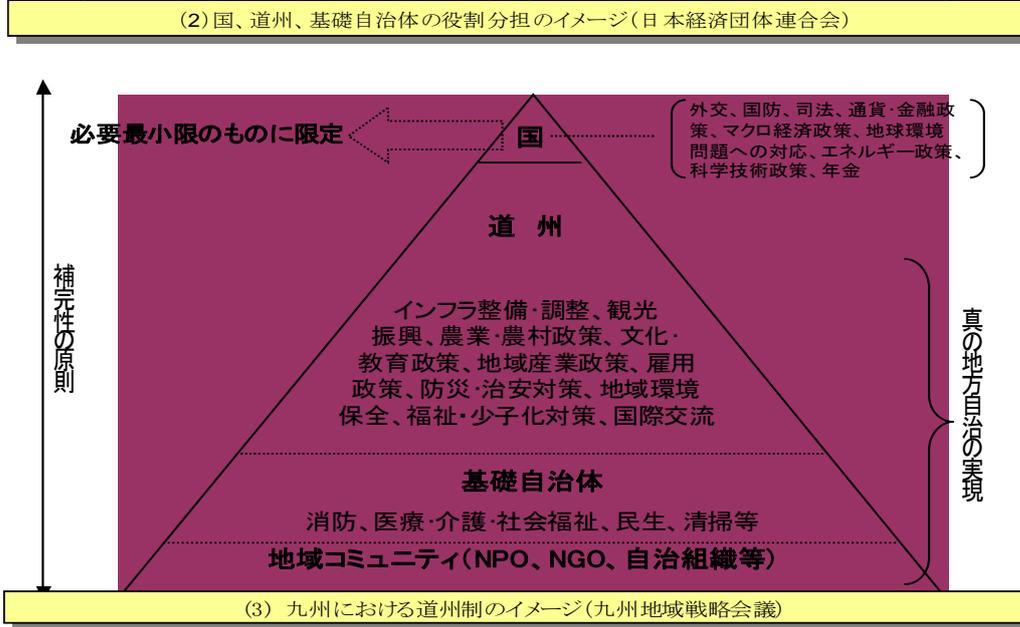
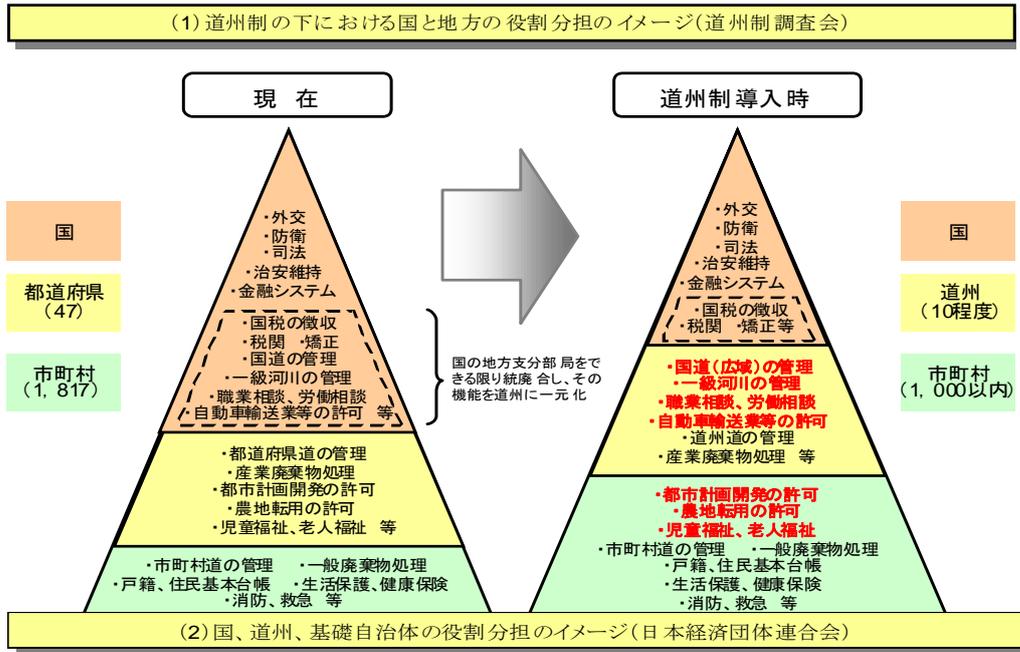
(出典)世界国勢図会2003/2004

(出典)World Development Indicators database 2004

県民経済計算年報【平成15年版】

(内閣府経済社会総合研究所編)

[資料25]道州制下における役割分担——イメージを表す三つの三角形



[資料26]国・道州・基礎自治体の役割分担の骨子

<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	外交・防衛			
	○食料安全保障・安定供給基本計画	治安	○警察、治安、危機管理	○治安	
	○国家的危機管理・テロ対策・治安対策・国際広域犯罪対策	住民	○住民の安全・安心の広域対策	○戸籍・住民基本台帳	
	○外交・通商	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	
	○WTO・FTA・EPA	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	
	○地球環境対策、水資源確保、農林水産基本計画	災害	○広域防災	○消防・防災	
	○災害列島日本の安全安心の確保基本計画	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	
	○国土保全基本計画(治山・治水)		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
	○情報通信基盤・電波監理		経済・産業	○広域産業振興 ○広域観光振興 ○能力開発	○地域産業振興 ○観光振興
	○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)		雇用・労働	○雇用対策 ○産学連携対策	○商店街対策 ○職業訓練
	○国際港湾・国際空港	福祉・保健	○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	
	○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					

[資料27]自治立法権・道州法の拡大

第1次地方分権改革が 残した改革課題

「国の法令等(法律・政令・省令・告示)による事務の義務付け、事務事業の執行方法や執行体制に対する枠付けの緩和については、ほとんど全く手付かずに終わっている。」

(H13.6.14 地方分権推進委員会最終報告)

- (例)福祉施設に関する基準
- ・保育所保育スペース
2才未満児1人当たり乳児室
1.65㎡又はほふく室3.3㎡
 - ・特別養護老人ホーム
片側廊下の幅は1.8m以上、
中廊下の幅は2.7m以上

(参考)

日本国憲法第94条

「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

○参議院内閣委員会(平成十六年五月二十日)構造改革特区法の一部を改正する法律案審議における内閣法制局第2部長答弁

「政省令は、…法律の委任あるいは実施するために制定されるものでございますから、…法律と一体を成すものとして条例に優先する効力を有する」

「…一般的な上書きというものがちょっとどういふものか分かりませんが、いずれにせよ、それがその条例の規定によって政省令の内容を直接に改廃しようとするというものでありますならば、今申し上げた94条との関係で問題を生ずるものと思います」

第2次地方分権改革

地方分権改革推進委員会「中間的な取りまとめ」(H19.11.16)
～地方政府の確立のための権限移譲

①義務付け・枠付けと条例制定権の拡大

「義務付け・枠付けについて、廃止・縮減、全部・一部の条例委任、又は条例による補正の許容などの見直しを行い、これらによって条例制定権の拡大をはかるべきである。」

「義務付け・枠付けの存置を許容する場合のメルクマールを設定し、これに該当しない場合に、義務付け・枠付けを原則として廃止することを、各府省に求める。」

②新たな義務付け・枠付けについてのチェックシステムの検討

⇒ 平成21年度に「新分権一括法案」を提出

地方分権改革の
成果を踏まえて

道州制

・国と地方の双方の政府の再構築

・国法と「州法」の新しい関係へ



「限りなく連邦制に近い道州制」

国権の最高機関である国会が、自己抑制的に自ら立法権の行使を限定し、国民の日常生活に関わる多くの事項を道州の自治立法(道州法)による決定に委ねる

[資料28]道州制特区推進法について

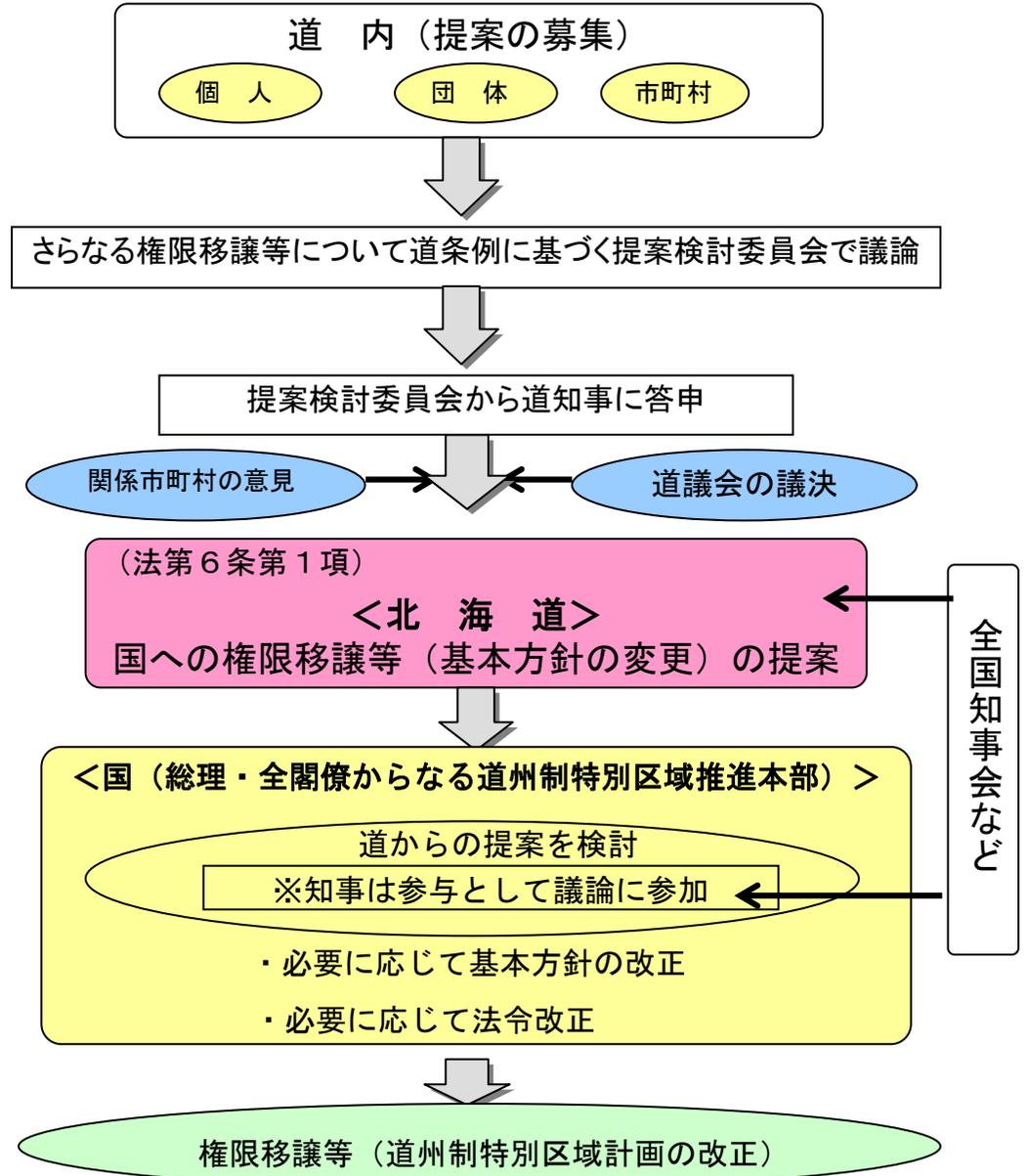
最近の経緯

	国・全国知事会の動き	北海道の動き
18年4月	自民党道州制調査会が法案の素案を了承	道議会が国に法案制定を求める意見書を提出
5月	法案を閣議決定・国会提出	
6月	全国知事会道州制特別委が法案の早期成立を求める緊急アピール	
12月	法案成立	
19年1月	道州制特区推進本部を開催 基本方針を閣議決定	
3月		北海道道州制特区計画を議決
7月		北海道道州制特区推進条例を議決 提案検討委員会を設置
10月		提案検討委員会から知事へ答申 (緊急項目)
12月		道議会にて緊急提案議決(12日)、 19日国に提案(地域医療、食品表示、水道)

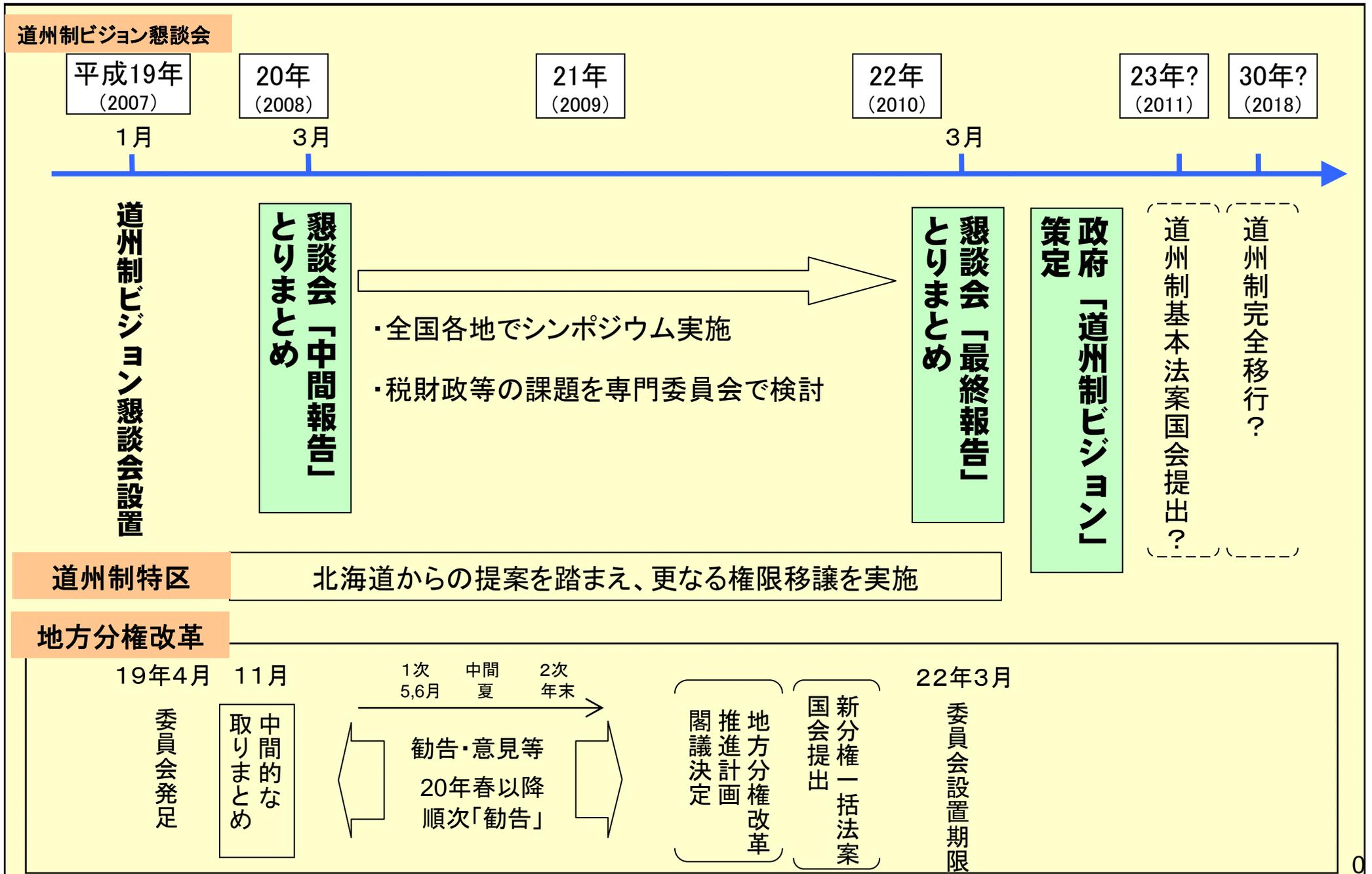
法律のポイント

- 法の目的として「地方分権の推進」を明記
- 法律の対象となる団体は、現時点では北海道のみ
- 道からの提案に基づき、権限移譲等を積み重ねていく仕組みを実現
- 推進本部に知事が参画し、総理・閣僚と直接議論する仕組みを実現
- 道の提案に対し、遅滞なく対応することを政府に義務付け

法律の仕組み



[資料29]道州制に関する今後の進め方



〔資料30〕ヨーロッパ諸国の地方自治制度と大都市制度

	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	デンマーク	スイス	ベルギー	スペイン
基礎データ								
①政体 ②人口 ③面積	立憲君主制 5,884万人 24.3万km ²	連邦制 8,244万人 35.7万km ²	単一国家 5,852万人 54.4万km ²	立憲君主制 900万人 45万km ²	2007年1月1日より、県を廃止し、新広域圏へ再編統合 541万人 4.3万km ²	連邦制 687万人 4.1万km ²	連邦制 1,035万人 3万km ²	連邦制に近い単一国家 3,985万人 50.4万km ²
階層構造	(イングランドの場合) 1層制と2層制が混在 【ロンドン】 ・GLA(新ロンドン庁)とバラの2層制 【大都市圏】 ・メトロポリタン・ディストリクトのみの1層制 【地方圏】 ・県(カウンティ)と市(ディストリクト)の2層制、又は ・ユニタリーの1層制	郡(クライス)と市町村(ゲマインデ)の2層制 ただし、 ・人口規模が比較的大きい都市は、郡から独立した特別市となる。(1層制) ・人口規模が小さい市町村は、議会や公選の首長をもつ市町村連合を設置する場合もある。(3層制) ・ベルリン、ハンブルク、ブレーメンは、都市でありながら州と同格の都市州である。	州、県、市町村の3層制 ただし、 ・パリは、県と市を兼ねる。 ※パリ、マルセイユ、リヨンの三大都市には区制度が存在する。ただし、区には法人格、財産権、自主立法権等はない。	地方自治体として、 ・ランスタング ・コミューン (両者は対等関係) ※なお、国の出先機関として、レーンという地域区分が存在する	2007年1月1日より、県を廃止し、新広域圏へ再編統合 2層制 ・新広域圏(リージョン) ・市(コミューン) ※2006年12月31日までは、新広域圏はなく、県(アムト)が存在した。また、市は合併により最低3万人を超える規模となった。 14県 → 5広域圏 271市 → 98市	2層制 ・州 ・市町村	2層制 ・州 ・市町村 ※なお、ベルギーはフランドル語圏(北部)、フランス語圏(南部)、ドイツ語圏(東部の一部)の3つの言語共同体に別れており、分裂の危機にある。	多層制 ・自治州 ・県 ・ムニシピオ ※県以下を「地方団体」という
議会と首長の関係	次の3種類のいずれかに大別される。 ① 公選首長と内閣制度 公選の議会が議決機関となり、公選の首長とその指名した議員が内閣を構成して行政を執行する。 ② リーダーと内閣制度 公選の議会が議決機関となり、議員が互選したリーダー(首長)と、リーダー又は議会が選出した議員が内閣を構成して行政を執行する。 ③ 公選首長とカウンシルマネージャー(CM)制度 公選の議会が議決機関となり、公選の首長と議会が選任したCMが分担して行政を執行する。	州により異なるが、概ね次の4類型に大別される。 ① 北ドイツ評議会制 公選の議会が議決機関となり、議員が互選する議長兼首長は代表機関に、議会が選任した行政長は実質的な執行機関となる。 ② 南ドイツ評議会制 公選の議会が議決機関となり、公選の議長兼首長が執行機関となる。 ③ 参事会制 公選の議会が議決機関となり、議員が互選する議長及び参事会構成員が参事会を構成して行政を執行する。 ④ 首長制 公選の議会が議決機関となり、議員が互選する議長兼首長は執行機関となる。	【州・県】 ・公選の議会が議決機関となり、議員が互選する議長兼首長が執行機関となる。 ・他に、国の機関として地方長官が置かれる。 【市町村】 ・公選の議会が議決機関となり、議員が互選する議長兼首長が執行機関となる。首長は国の代表の役割をも併せ持つ。	地方自治体の議会は、執行委員会その他の専門委員会の委員を選出し、委員会の委員長を任命する。執行委員会は、国政における内閣の位置づけに相当する。公選首長に該当する機関はなく、対外的な立場としては自治体の代表者たる執行委員会の委員長がそれに近い。	(2006年12月31日まで)地方議会議員から選ばれる議長が、当該地域の行政機関の長である。	州民の直接選挙で5~9名の「参事」が選ばれ、その参事が州政府を構成する。州議会は州政府を解散させたり、参事を辞任させることはできない。知事は参事の中から持ち回りで務める。あくまで同輩中の首席と言う立場に過ぎない。	市長は市町村議会の議員の中から推薦される。	<自治州> 州議会は一院制。州政府の首相を首班指名選挙で選任。州首相の不信任動議ができる。州議員を国会に送ることもできる。<地方団体> 議会が執行機関も担っている(議長が執行機関の職員(の長))
事務・権限配分原則	・地方公共団体の権限は個々の法律で国から明示的に付与されている。	【州】 ・【憲法(基本法)第30条】 国家の権限の行使および国家の任務の遂行は、この基本法が別段の定めをせず、または認めない限り、州の事務である。 【郡】 ・単独の市町村の能力を超える事務、及び広域的な事務を行う。全権限性ではないが自治権が認められている。 ・州の下級行政機関として市町村の監督も行う。 【市町村】 ・【憲法(基本法)第28条第2項】(再掲) 市町村は、地域的共同体のすべての事項について、法律の範囲内で自らの責任において規律する権利を保障されなければならない。市町村連合も、法律の定める権限の範囲で、法律に基づいて自治を行う権利を有する。自治の保障には、財政の自己責任の基礎も含まれる。	【憲法第72条第2項】 ・地方公共団体は、自らの段階で最も良く実施する権限の全てについて、決定を下す資格(vocation)を有する。 ※国、州、県、市町村の権限配分は、1983年の権限配分法(現在の地方自治法典)により定められている。 【憲法第72条第4項】 ・組織法律の定める条件に従い、かつ公的の自由や憲法上保障される権利を行使する上での本質的条件にかかわる場合を除き、地方公共団体またはその連合体(groupements)は、場合に依りて法律または命令にその定めがある時に、限定された対象と期間において、自己の権限行使を規律する法律または命令の規定を実験的に(à titre expérimental)逸脱する(d'éroger)ことができる。	一般的権限として、住宅の供給、道路ネットワークの整備、交通、通信、上下水道、エネルギーの生産・供給等は地方自治体。特別法に基づく事務として、学校教育・社会サービス・高齢者ケア・救助サービス・環境保護はコミューンの事務であり、医療と歯科治療がランスタングの事務。 国は、社会全体の発展と、ナショナルミニマムの保証に全体的に責任を持ち、各地方自治体の事業について法的・経済的な枠組みを設定し、各分野についての目標と指針を示すもの。	市の事務 ・福祉サービス ・雇用センター ・障害者教育 ・県道 ・自然・環境を含む県の事務の大部分 ・都市計画(役割増加) ・地域の文化活動 広域圏の事務 ・病院・国民健康保健等のヘルスケア ・環境、商業、観光、雇用、教育、広域開発計画策定等の事業の調整 ・交通会社を設立(広域圏内のバス運行・鉄道事業) 国の事務 ・若者教育、成人教育 ・統合道路網 ・交通会社に移管されない県の鉄道 ・環境、計画、文化に関する事務(県の事務) ・課税、滞納金徴収	国が主要な役割 ・外交・国防 ・農業 ・運輸・エネルギー ・社会保障 州が主要な役割 ・司法 ・保健 ・警察・消防 ・教育・研究 市町村が主要な役割 ・衛生 ・文化・余暇・スポーツ	州と市町村はそれぞれ自治権、立法権、自主財源を持つ。	<自治州に> 自治州の組織・権限等は各州の自治憲章に定められる。(憲法第147条) 自治州は、独自の立法権・行政権を持つが、司法権は国が独占 <地方団体> 立法権はない。(命令・規則の制定は可能) (県) 県内ムニシピオの連携や協力、複数ムニシピオの範囲にまたがる行政サービスの提供等を行う。(ムニシピオ) 基礎自治体として、国や自治州政府から移譲された機能の他、最低限の住民サービスを行う。
(参考)事務・権限の特徴	・幼稚園、小学校、中学校は地方政府が所掌する。(高校、大学は私立) ・警察は、広域組織を設立し、地方公共団体が共同で運営している。 ・社会福祉については、児童福祉、高齢者介護を地方公共団体が所掌している。医療や福祉給付は国が所掌している。 ・その他、消防、ゴミ処理、公共輸送については、地域によっては広域組織体によって運営されている。	・教育は州の所掌事務とされ、教員は州公務員となっている。ただし、初等・中等学校建設は市町村が行う。また、高等学校建設は連邦と州の共同事業である。 ・警察は州の所掌事務とされ、警察官は州の公務員である。 ・社会扶助は州又は市町村(郡)により行われている。 ・州道、郡道、市町村道は、それぞれが道路の計画、建設、維持・管理を行う。	・学校の建設・維持・運営は、高校は州、中学校は県、小学校・幼稚園は市町村の所掌となっている。ただし、教職員は国家公務員である。(大学は国の所掌) ・警察は基本的に国の所掌であるが、交通整理等については市町村の所掌である。 ・職業訓練は州の所掌事務である。(ただし、全国レベルのものについては国の所掌) ・福祉給付は県の所掌事務。 ・県道は県、市町村道は市町村の所掌となっている。(州は道路を所掌していない。)	・コミューンの事務は多岐にわたる ・ランスタングの主要事務は医療。大学運営も持っている。 ・地域交通については、コミューンとランスタングの合同で提供されるのが一般的	県が廃止されたこと及び合併が進み市の規模が大きくなったことに伴い、市民に関連する事務のほとんどを市が担う。 広域圏は病院等のヘルスケアや、個々の市では解決できない問題の解決等を担う。 県から国へ移管される事務もある	国の権限を憲法で規定し、それ以外を州の権限とする方法。	・州域内にとどまる道路、鉄道等は自治州。 ・商業に利用しない港、空港は自治州。 ・県は、調整機能及び管内のムニシピオの業務の保証を行う	

諸外国の大都市制度

	イギリス	ドイツ	フランス	スウェーデン	デンマーク	スイス	ベルギー	スペイン
首都・大都市	ロンドン	ベルリン	パリ	ストックホルム	コペンハーゲン	チューリヒ (首都はベルン)	ブリュッセル	マドリッド
基礎データ								
①人口	707万人	339万人	215万人	75万人		36.5万人	100万人	509万人
②面積	1,578km ²	892km ²	105km ²	188km ²			161km ²	8,028km ²
③人口密度	4,480人/km ²	3,800人/km ²	20,456人/km ²	4,000人/km ²			6,200人/km ²	634人/km ²
議会・首長	<ul style="list-style-type: none"> 公選の議会が議決機関、公選の市長が執行機関となる。 市長は議員の中から副市長を任命。 	<ul style="list-style-type: none"> 公選の議会が議決機関、議会が選出した参事会(市長、副市長及び他の参事会構成員)が執行機関となる。 ※ベルリン市長は州首相も兼ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> 公選の議会が議決機関、議員の互選による議長兼首長が執行機関となる。 議員の互選により助役を選出。 ※警察権はパリ警視総監が執行する。 ※パリ市長はパリ県知事も兼ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> 議会には8つの委員会といくつかの専門委員会がある。執行委員会が国政における内閣の位置づけに相当する。執行委員会の委員長は議会が任命する。 執行委員の他に、コミッショナー(常任・有償の議員)会議が存在し、重要事項はこの会議で決定する。 		<ul style="list-style-type: none"> 州民の直接選挙で5～9名の「参事」が選ばれ、その参事が州政府を構成する。州議会は州政府を解散させたり、参事を辞任させることはできない。知事は参事の中から持ち回りで務める。あくまで同輩中の首席と言う立場に過ぎない。(他の州・市町村と同様) 	<ul style="list-style-type: none"> 市長は市町村議会の議員の中から推薦される。 	<ul style="list-style-type: none"> マドリッド市は、特別法の適用はあるものの、他のムニシピオと同様の位置づけ。 マドリッド州は1州1県。州首相は州議会が指名。県の執行機関は県議会。(他の州・県と同様)
内部団体	<ul style="list-style-type: none"> シティと32のロンドン区(基礎的自治体)が存在する。 他の地方自治体同様に、①公選首長と内閣制度、②リーダーと内閣制度、③公選首長とカウンシルマネージャー制度のいずれかを採用している。 	<ul style="list-style-type: none"> 12の区が存在する。 公選による区議会が議決機関、区議会が選出した区理事会(区長及び4人の区理事)が執行機関となる。 ※区議会議員は市議会議員と同一のリストをもとに行われ、上位3分の1が市議会議員を兼ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> 20の区が存在する。 区長は区議会において市議会議員を兼ねる者の中から互選され、執行機関となる。 ※区議会議員は市議会議員と同一のリストをもとに行われ、上位3分の1が市議会議員を兼ねる。 	<ul style="list-style-type: none"> 18の区があり、それぞれ区役所として区域委員をおく 			<ul style="list-style-type: none"> 州は存在せず、ブリュッセル首都圏地域として、19の市町村がある。 ブリュッセルはフランス語とフランス語の両言語共同体に属する。 	<ul style="list-style-type: none"> マドリッド市には21の区が存在する。 マドリッド州・県には179のムニシピオが存在する。
事務・権限配分	<ul style="list-style-type: none"> 【GLA】 交通、警察、消防・緊急計画、経済開発、計画、文化、環境、健康を業務範囲とする。 【シティ及びロンドン区】 基礎的自治体として、地方税徴収、対人福祉、住宅、教育など地域の行政サービスを提供する。一定の分野ではGLAとの協議が求められている。 	<ul style="list-style-type: none"> 【ベルリン市】 市は、全市的な意義を持つ事務や統一的な執行を要する事務を行う。 【区】 区は、ベルリン市の行う事務以外の全ての事務を行う。ただし、区は法人格や条例制定権、課税・起債権を持たない。 行政改革により、区の権限は拡大され、区への事務移管、区の予算執行の裁量の拡大、区に対する市の監督の緩和が図られた。 	<ul style="list-style-type: none"> 【パリ市】 パリ市は、警視総監により行われる警察権を除いて、一般の市及び県の事務を行う。 【区】 区は、託児所、児童公園等の施設の設置・運営、区に関する事項についての市への質問・要望・意見表明等の事務を行う。 区は法人格、財産権、自主立法権等を持たない。 		<ul style="list-style-type: none"> ※(2006年12月31日まで)コペンハーゲン市は1層制自治体だった。 		<ul style="list-style-type: none"> ブリュッセルのみ課税権を有する 	