

第8章 新たな広域行政制度の導入

1 広域行政制度の比較

「地域経営主体」や「世界を視野に入れた地域戦略」を担う主体といった、広域自治体に求められる今後の役割を考えた場合に、現在の県を前提にした取組には、権限や規模等による限界が存在する(「地域の壁」と「縦割りの壁」)。このため、新たな広域行政制度の導入について、現在の都道府県制度と比較しつつ検討することが必要である。

新たな広域行政制度としては、「広域連合」、「都道府県合併」、「道州制」、「連邦制」が挙げられるが、それらの主な特徴は以下のとおりである。

なお、道州制については、論者によって多様な姿が提案されているが、()第27次地方制度調査会答申で論点として示された方向に沿って組み立てたもの(道州制A)を基本にするとともに、()連邦制に近い権限等を有する形態(道州制B)についても整理した。

広域連合

- * 地方自治法に定める特別地方公共団体で、事務の共同処理を行うもの。
- * 一部事務組合と異なり、県と市町村が異なる事務を持ち寄って処理したり、国から直接権限移譲を受けることも可能。
- * 長と議会を直接選挙で選ぶ方式と、間接選挙で選ぶ方式がある。
- * メリットとしては、
 - ・ 特定の広域課題の解決に適していること
 - ・ 現行法に規定がある点では比較的設立が図りやすいこと など
- * 課題としては、
 - ・ 他の事業分野との連携・調整という点では難しくなる場合も考えられること
 - ・ 重要な意思決定については、実質的に広域連合限りでは困難なこと
 - ・ 効率性には欠けること など
- * 評価のポイントとしては、
 - ・ 設立までの調整や運用上の問題点等に比べて、著しい効果が見出せるかどうか など

都道府県合併

- * 性格、組織、税財政制度等は現在の都道府県と同じ。
- * 権限・事務についても、基本的には現在と同じであるが、交通政策等広域

的観点から現在国が担っている権限等について、移譲を受けやすくなる(と言うより移譲を受けられないと合併のメリットは大きく低下する)。

* 移行手続きは、関係都道府県が県議会の議決を経て申請し、国会の承認を経て閣議で決定する(平成17年4月1日以降)。

* メリットとしては、

- ・ 規模のメリットが働き合理化等に資すること
- ・ 広域的、総合的視野に立った地域づくりが可能になること
- ・ 広域課題に対する意思決定の迅速化が期待されること など

* 課題としては、

- ・ 県民意識には現在の都道府県制度が定着していること
- ・ 近隣県には他地域との結びつきが強い地域が存在すること
- ・ 市町村合併が進まないと市町村数が多くなりすぎること など

* 評価のポイントとしては、

- ・ 東海三県など経済・社会的に一体性のある地域や、人口が少ない地域には、地域全体としてはメリットが見込まれること
- ・ 短期的な「狭い県益意識」から脱却し中長期的な「開かれた県益意識」が必要なこと など

道州制 A

* 性格は、新たに法律で定める地方自治体

* 権限・事務としては、()基礎自治体で担うべき事務を基礎自治体に移譲した後の現在の県の事務に加え、()現在国の地方支分部局が担っている事務のうち地域性が高いものを担う。条例制定権を強化し、現在国が法律で行っている政策・制度づくりを道州が担うケースも考えられる。

* 財政については、新たな財政制度を設けることになるが、その場合、

- ・ 自主財源である地方税の大幅拡充
- ・ 新たな財政調整制度の在り方

などがポイント

* 移行には、「全国一斉に移行する方式」と、「順次移行する方式」が考えられるが、全国一斉に移行する場合は、現在の県の区域にとらわれない、より合理的な区域設定を行うことが可能になる。

* 道州制のメリットは、都道府県合併のメリットに加え、

- ・ 権限や税財政面での自主性・自立性が大きく高まること
- ・ その結果として、「世界を視野に入れた戦略的な地域づくり」や「知恵と工夫による真の地域間競争」が可能になること

- ・首長経験が、日本のリーダーの養成過程になること（アメリカでは州知事出身者が大統領に） など

* 課題としては、

- ・国との権限・事務、財源、職員、資産（含負債）等の調整
- ・住民や市町村との距離の広がり
- ・首都圏の州が強大になる懸念があること など

* 評価のポイントとしては、

- ・実現性があり、地方の権限が強いという点では望ましい制度と言えること
- ・基礎自治体の自立が進まないと、道州の機能や運営が制約される場合が考えられること など

道州制 B（準連邦制）

（「道州制 A」と異なる点）

- * 少なくとも立法権の分権は必要。さらに権限を強化する場合は、国と道州で立法権を分割（憲法改正との関連が課題）。
- * 基礎自治体への地方交付税（新たな財政調整財源等）は、道州が配分を行う。
- * 移行は全国一斉の移行。区域も道州制 A に比べ、広域になることが想定される。
- * メリットとしては、
 - ・ に掲げた道州制の効果がさらに高まること
 - ・ 全国的にも州が広域化し自立性が高まること など
- * 課題としては、
 - ・ 住民や基礎自治体からの距離がさらに遠くなること
 - ・ 広域の州を形成した場合は地域の一体性が弱いこと など
- * 評価のポイントとしては、
 - ・ 「州の権限が格段に強化」される一方、一層広域になることにより、「地方自治の単位として適切か」という問題が生じること など

連邦制

連邦制の形態等には幅があるが、アメリカをモデルとして整理した特徴は以下のとおり（第 28 次地方制度調査会第 6 回専門小委員会における東京大学長谷部恭男教授提出資料から引用）。

- * 支邦の地位と権限（立法・行政・徴税を含む）が憲法典で保障される。

- * 連邦政府の権限（外交・軍事・出入国管理等）が連邦憲法によって特定され、それ以外の統治権限は、一般的に支邦に留保される。
 - * 連邦と支邦の権限争議を解決する裁判制度が存在する。
 - * 連邦議会の1院が支邦の代表によって構成される。
 - * 連邦憲法改正に一定数の支邦の同意が要求される。
- これらを念頭に、本委員会としてメリットや課題等を考えると以下のとおり。
- * メリットとしては、
 - ・ 道州制よりさらに地方の自立性が高まること など
 - * 課題としては、
 - ・ わが国の歴史・風土や国民意識に馴染むのか
 - ・ 行政運営コストが効率的かどうかは検証を要すること など
 - * 評価のポイントとしては、
 - ・ 国民全体として、この国の在り方を根本的に変えようという強い意思がないと難しいこと
 - ・ ほぼ単一の民族からなる日本で、日本という国以上に一体性を感じる地域の単位があるのか など

2 道州制への移行

これまで整理した 今後の広域自治体に求められる役割、現在の都道府県制度の問題点、各種広域行政制度の比較等を勘案すると、

- () 「広域課題」の範囲あるいはその背景となる「社会・経済活動」の範囲に整合すること（現在の県の区域は、日常生活圏、通勤・通学圏、経済圏、広域行動圏などいずれの圏域とも一致していない）
- () 規模が拡大することにより、より多くの資源（資金、人材、情報、土地等）を、より有効に活用した「地域経営」が可能になること
- () 権限が拡大することにより「地域の主体性」が高まること
- () 規模のメリット等により「行財政運営の合理化」に資すること

などの観点から、現在の都道府県制度に代えて「道州制」への移行が望ましいと考えられる。

「都道府県合併」は、地域が拡大するという面からは「道州制」と同様の効果が及ぶものであるが、「権限」の面では現在の都道府県と大きな差異がない点で問題が残る。ただ、現行法で可能な制度であり、都道府県の発意により、主体性をもって取り組むことができるという点では大きな意味がある。特に、人口減少や市町村合併の進展により、都道府県の自立性や役割が問わ

れている地域においては、有効な選択肢であると考えられる。

「連邦制」については、「日本の歴史・風土」や「現在の国民意識」からみると現時点では実現性は乏しいと考えられるが、この国の在り方を、中央集権型から根本的に変革しようという強い目的意識があれば、将来の選択肢になりうるのではないか。

なお、「広域連合」は、個別の課題に対応するものであり、地域経営や世界を視野に入れた地域戦略の主体として十分機能する形態とは言えない。ただ、首長・議員を直接選挙で選ぶ形態で、広域的政策・戦略の総合的な企画立案を担う広域連合を設立することができれば、選択肢の一つになりうると思われる。