

## 1 道州制が実現した場合の政策イメージについて

今後、道州制の実現に向けては、第28次地方制度調査会の答申でも指摘されているように、国民的な機運の盛り上がりが不可欠である。そして、そのためには、道州制の議論を、より具体化・精緻化させていくとともに、県民・国民の理解と関心を高めることが何よりも重要である。

この研究は、その一助となるよう、道州制が実現した場合の政策のイメージやその効果等について、分かりやすく提示することをめざすものである。

なお、道州制のもとでの政策やその効果を検証するためには、正確な実態把握と精緻なシミュレーションが必要であるが、ここでは、その取っ掛かりとなる基礎的な段階として、基本的な考え方の整理や、大まかな政策イメージの提示を目的とする。

### 1 2つのアプローチ

道州制の効果等を検証するに当たっては、大きくは次の2つのアプローチが考えられる。

#### ア 道州制の目的に沿って、それが実現した姿を具体的にイメージする方法

- ・本県の「分権時代における県の在り方検討委員会報告」(以下「在り方検討報告書」という)では、道州制の目的として、以下の4点が挙げられている。

世界的な地域間競争に対応できる自立した地域づくり

地域のことは地域で決める自治の向上

行財政改革

分節型国土の形成

- ・この4点それぞれについて、道州制が実現した場合の具体的な状態を示すことにより、道州制の効果を明らかにすることができると考えられる。例えば、次のようなイメージである。

\* については、道州において、一体的・戦略的な産業政策やインフラ整備、観光振興などが実施された場合の地域活動・地域社会のイメージ

\* については、水資源開発など、国、国会が決定してきたことについて、道州が民主的に決定できるシステムやそのときの状況

\* については、具体的な行財政改革の効果

\* については、危機管理等からみた分節型国土の優位性のイメージ

## イ 現在の主要な政策課題について、道州制のもとで、それらがどのような取組によりどのように解決されるかをイメージする方法

- ・ 当地域における現実の課題を念頭におき、現在の都道府県制度における取組の問題点と、道州制が実現した場合に、道州政府が取りうる政策や実施体制、それによる効果を比較検討する方法。
- ・ その際、道州制の効果をより分かりやすくイメージするためには、縦割りの個別分野の政策や事業ではなく、すこし大括りに、基本的な地域課題や、その解決を目的とする総合的な政策を考えることが望ましい。
- ・ 地域課題の例としては、以下のものが挙げられる。
  - \* 伊勢湾の保全と持続可能な開発・利用
  - \* 流域の総合的な国土保全
  - \* 国際的・広域的な観光振興
  - \* 先端産業・高度産業の振興
  - \* 総合交通ネットワークの形成
  - \* 名古屋大都市圏の一体的な都市づくり
  - \* 総合的な雇用創出・就労促進対策
  - \* 総合的な子育て支援・少子化対策
  - \* 地域の個性や大都市との連携を生かした農山漁村地域の振興など

上記のア、イは、道州制という同じ対象物を見る方向やアプローチの違いである。両者には重複する側面があるとともに、道州制の効果を明らかにするためには、最終的には両方の観点からの検討が必要となる。

ただ、アの中には、例えば のように、どういった道州制を導入するのかや、その下で、道州だけでなく、民間を含めた地域全体としてどういった戦略を取るのかなど、さまざまな条件をクリアしながら、段階を踏んで固めていくべきものも含まれている。また、同じくアの 等については、多様なケースごとのシミュレーションが必要である。

今回は、現時点における検討の容易性という点も勘案し、イのアプローチによることとする。

また、イのアプローチを採る場合においても、詳細な検討を行うためには、以下のようなプロセスが必要である。

## 現状と課題の把握

政策課題ごとの地域の現状や現行制度の問題点の把握

## 解決手法の検討

課題を解決するための新たな政策（制度・体制）の検討

## その効果の分析

新たな政策により、課題がどの程度解決されるのかの分析

ここでは、時間的・技術的制約もあることから、一つ一つの課題について、深く掘り下げるといふより、道州制の効果が現れやすい課題を幅広く抽出することを第一の目的とする。その上で、「の解決方法（制度・体制）」を中心とした政策イメージを示すことをめざすこととする。

## 2 前提となる道州制の姿

道州制の効果等を考える場合、どのような道州制を念頭に置くかで、その内容は大きく異なるものとなる。やや極端に言うとも、道州制については、都道府県域を越えた広域の地方自治体であり、国の地方支分部局の多くの事務の移譲を受けるといふ点では、おおむね認識は一致しているものの、それ以外の点について、完全に統一された考え方はないと言っても過言ではない。地方制度調査会答申で示された道州制のあり方についても、まだまだ議論の余地が大きい。

ここでは、以下のとおり、県の在り方検討報告書で提言された「地方から見た望ましい道州制」を前提に考える。

### 【国と道州の事務分担】

- ・国は、これまで以上に外交、通商など国際社会における**国家存立に関わる事務**に力を集中すべきである。
- ・道州は、市町村が実施した方が望ましい事務を市町村に移譲したうえで、現在の**都道府県**の事務に加え、国の**地方支分部局**が実施している事務の大半と、**本省**で実施している事務で、道州が実施した方が望ましいものを担うものとする。

### 【立法権の分権・分割】

- ・道州が決定権限を高め、真の地方政府として自主的・自立的な行政運営を行うためには、政策の企画立案権限、すなわち制度づくりの権限を担うことが必要であり、そのためには「**立法権の分権・分割**」が不可欠である。
- ・立法権の分権（条例制定権の強化）の手法としては、**個別法の枠組み法化**、国の役割を**分野別基本法**に限定、あるいは**国の立法制限法**の制定などを検討

すべきである。

- ・「準連邦制」と言える、より強力な道州を考える場合には、**憲法により立法権の一部を道州に分割**することも検討すべきである。

#### 【道州と市町村の役割分担】

- ・基礎自治体である市町村が実施した方が望ましい権限・事務については市町村が担う。
- ・道州は、**リージョナル・ミニマム**等の観点から、道州条例（道州法）により、道州内の市町村の事務の基準等を設定することを可能とする。
- ・その他の道州の市町村への関与は、原則行わないこととするとともに、市町村の規模・能力に応じ、市町村の自立的・主体的な**行財政運営を支援**する。

#### 【道州内分権を徹底した政治・行政システム「顔の見える道州制」】

- ・道州内の市町村域を越える事務に関しては、「**旧の国**」を単位とする道州の地方機関（あるいは政令指定都市や市町村同士又は県と市町村の広域連合）への分権を徹底する。
- ・道州の地方機関（地方庁）が分権の受け皿となる場合は、地方庁の決定事項に**民主的コントロール**が及ぶ仕組みを設ける（地域審議会等）。

#### 【税財政制度】

- ・道州制の導入により、現在よりも**地域格差が緩和**された税財政制度を構築すべきである。
- ・道州制の下では、**自主財源の大幅な拡充**を図ることとし、具体的には、個人住民税を中心とし、地方消費税や法人事業税を拡充して組み合わせた道州税制度を検討すべきである。
- ・国からの補助金は原則廃止するとともに、道州間の**新たな財政調整制度**を検討すべきである。
- ・権限の強い道州を想定する場合、**市町村の財政調整を道州が行う**仕組みを検討すべきである。

#### 【道州の区域】

- ・道州の区域は、道州制の目的や道州の機能によって異なるものであるが、少なくとも、自立した経済圏として、**世界的な地域間競争**に対応できる区域とすべきである。
- ・さらに、歴史・文化、流域、広域行動（観光等）など、住民レベルで地域として何らかの**アイデンティティ**を共有できる区域が望ましい。

なお、道州の区域については、あらかじめ具体的に想定するのではなく、地域の課題に応じて、その解決が可能なエリアが含まれる区域を前提に考える。

例えば、伊勢湾の総合管理であれば、伊勢湾の沿岸域はもとより、流域がすべて含まれる区域を前提とする。

### 3 政策を考える視点

こうした前提に立った場合、道州制のメリットは、一言で言えば「地域の壁」と「権限の壁」が同時に解消されること、それにより、地域の実情に応じた、より効果的、効率的な取組を、主体性をもって実施できることである。

このうち「地域の壁」は、「県境の壁」とも言えるが、県境を越えるような広域的課題に対して、一体的な取組や戦略的な取組が可能になる。

「権限の壁」に関しては、少なくとも、これまで国の地方支分部局が実施していた事務を道州が行うことにより、地域の実情に応じた取組を迅速に行うことが可能となる。また、地方支分部局ごとに縦割りで実施されていた諸事業を、横断的・総合的に実施でき、「縦割りの壁」の解消にも結びつく。さらに、これまで地方支分部局の事務に関しては、民主的コントロールという点では国会が担っていたが、住民により近い道州議会のコントロールが及ぶことになり、「自治の向上」につながる。

ただし、実施権限の拡大だけでは、基本的なところは国がつくった既存の法制度に縛られ、根本的な課題の解決にはつながらない場合も多く、現在の取組に比べて、目に見えて大きな効果が生じるものではない。道州の自治立法権を飛躍的に拡大し、事務の実施権限のみならず、決定権限、制度の企画立案権限も道州が担うことにより、地域の実情に根ざした真に効果的な取組を、道州が主体性をもって実施することが可能となる。

以下、こうした効果が特に顕著に現れると思われる政策を検討することとする。

### 4 道州制のもとで効果が高まると思われる政策分野とその論点

#### 伊勢湾の総合的管理

伊勢湾は、過去から現在にわたり、沿岸地域のみならず後背地域を含めた地域全体に、恵みと安らぎをもたらしてきた貴重な資産であるが、水質や自然環境の悪化など、本来もつ豊かさ魅力が低下したり、地域の持続的発展に当たり、そのポテンシャルが十分に発揮されているのかなどの課題を有している。こうした背景の一つとして、伊勢湾の開発、保全、管理等に関わる制度、事業や実施主体が、分野ごとに縦割りであったり、県ごとに分かれていることが指摘されるが、道州制のもとでは、分野・圏域の壁を取り払い、実効性のあるビジョンに基づいた、総合的・一体的な保全・整

備・管理等が可能になるのではないか。

#### 流域の総合管理・国土保全

環境、国土保全、防災、健全な水循環といった観点からは、流域を単位として、森林、河川、農地等の管理・保全を総合的に進めることが必要であるが、森林は林業振興を基本としたこれまでの政策・制度が限界に来ており、河川は管理者ごとに取り組みが分かれ、水質の保全についても、縦割りで取り組みが分かれている。また、県が異なることもあって、下流域住民の上流地域への関心が弱いという問題も存在する。道州制のもとでは、上流から下流まで一体となった、また縦割りを越えた総合的な流域保全体対策が可能になるのではないか。

#### 国際的・広域的な観光戦略

観光に関しては、東海4県や中部圏などにおいて、連携の取組はなされているが、地域の利害が対立する場合もあり、思い切った取組や弾力的な取組が難しいという側面も有している。道州制のもとでは、観光を地域振興の柱のひとつとして位置づけ、強力な体制のもとで、域内の観光資源をより有機的に組み合わせたり、焦点を絞った戦略的な取組が可能となり、知名度・アピール度も高まるのではないか。

#### 次代をリードする先端産業・高度産業の振興

グレーター・ナゴヤ・イニシアティブなど、連携の取組はなされているが、地域の利害が対立する場合もあり、真に合理的な取組や戦略的な取組は難しい。また、国と県の役割分担が明確ではなく、重複した取組がなされているという問題もある。道州制のもとでは、道州が地域の実態に応じた戦略的な施策・制度を企画・立案しながら、より合理的な産業配置、海外企業の誘致や海外進出企業支援の強化、地域の産・学・官の力を結集した戦略的な次世代産業の創出・育成対策などが実施できるのではないか。

#### 効率的・効果的な総合交通ネットワークの形成

現在、鉄道・バス等公共交通機関については、計画や認可・監督が国交省・運輸局、整備は各事業者、道路については、広域は国交省・整備局、地域は自治体というように、制度、主体が分かれており、総合的な取組に欠けている。道州制のもとでは、地域の交通需要や実態に応じ、公共交通機関、道路を総合して、あるべき交通ネットワーク形成の取組が可能になるので

はないか。

#### 名古屋大都市圏の一体的な都市づくり

名古屋圏は、名古屋市を中心とした周辺約40キロ前後の範囲において、市街地に完全な連たん性はないものの、通勤・通学、買い物、レジャーなど、機能的には一体的な都市圏を形成している。しかし、現在名古屋大都市圏そのものを対象エリアとする地域計画は存在せず、また、県境が存在することにより、都市圏全体としての発展方向や、都市圏全体を見たうえでの、合理的な役割分担などが十分とは言えない。道州制のもとでは、地域のポテンシャルをより生かした、バランスの取れた都市圏づくりが可能になるのではないか。

なお、都市づくりの根幹となる土地利用規制について、実質的には、都市計画法、農振法、森林法など、それぞれ目的が異なる法律が、テリトリーごとに所管しており、総合的な観点からの土地利用計画・調整がなされていないという問題が存在する（国土利用計画法にもとづく土地利用基本計画は存在するが機能は限定されている）。土地利用・まちづくりは、そもそも地域性が非常に強い分野であり、全国統一の制度が実情に合わない場合も多い。道州制のもとでは、今の分野ごとの制度ではなく総合的な制度として、また、地域にかかわるものは市町村が自由に定めるような形での新たな土地利用制度を、道州が主体になってつくることのできるのではないか。

#### 総合的な雇用創出・就労促進対策

国民に働く場・働く機会や安心して働ける環境を保障することは、政府に求められる最も重要な役割の一つである。そのためには、単に職業紹介や職業訓練を実施するだけでなく、企業誘致、新規産業の創出、まちづくり、人材育成、地域活動、地域ビジネス、農林業の振興など、雇用・就労に結びつく様々な取組を進める必要がある。また、県・市町村といった行政圏域に捉われるのではなく、広域的な経済圏域、通勤圏域、生活圏域など、企業や労働者のニーズに合った圏域で取組を行う方が効果的である。道州政府が担うことにより、現在の国中心の縦割りで限定された労働政策ではなく、地域実態に合った、また関連する様々な取組を組み合わせた総合的な労働政策が実施できるのではないか。

#### 総合的な子育て支援・少子化対策

少子化対策については、税制や児童手当、雇用制度など、全国統一で国が実施すべき分野もあるが、地域や住民に密着した取組が求められる分野が多い。現在の子育て支援対策は、中央集権で国が細かいところまで規定し地方の自主性が発揮しにくい、東京で考える施策が地方の実情に合っていない、所管が縦割りで、かつ類似・重複した取組がなされており、現場や住民が混乱したり有効性・効率性に欠ける部分があるなど様々な課題を有している。道州制のもとでは、道州が地域の実情にあった制度をつくることにより、一元的、総合的な子育て支援対策を実施できるのではないかと考える。なお、子育て支援対策については、エリアの広がりには必須ではなく、権限さえ備われば、現在の県においても一元的な取組は可能である。ただ、現実的に、現行の都道府県体制のもとで、制度づくりまで含めた権限が移譲されるとは想定しにくいことや、基本的な制度は、住居の移動などで、結びつきが強い地域では同一の方が望ましいことから、道州のエリアくらいで設計する方が望ましいのではないかと考える。

#### 地域の個性や大都市との連携を生かした農山漁村地域の振興

三河山間地域や岐阜県飛騨、奥美濃、三重県の伊勢・志摩地域などは、観光・リゾートの集客先、農産物の出荷先、高等教育や就職先など、経済、社会生活など様々な側面で名古屋大都市圏と結びつきを有している。しかしながら、県が分かれていることもあり、民間レベルはともかく、行政における地域づくりの面においては、連携・交流の戦略性が弱く、双方が、そのポテンシャルを十分活用していない可能性が考えられる。道州制のもとで、県境の壁がなくなれば、名実とも一体の地域として、連携・交流の強化や、それを生かした地域振興が可能になるのではないかと考える。

#### 5 政策イメージ

これらの政策課題について、1の「2つのアプローチ」で述べたように、主に課題解決の手法（制度・体制）という側面から、現行制度と道州制の下での取組例の整理を試みることにする。今回は、このうち手始めに、別紙のとおり「伊勢湾の総合管理」を採り上げた。

これにより、分野や地域等により分断された取組や主体が、総合化され、より統一的、効果的な取組が可能になる状況が、幾分かイメージできるのではないかと考える。

なお、これらの政策例は、あくまでも道州制の効果を大局的に把握・理解するためのイメージであり、実際の制度とするには、さらに厳密な検討が必要

である。

今後、他の課題についても、順次整理することが必要であることは言を要しないが、さらには、実態面から、それらの政策により、現実の問題がどのように改善・解決されるかの検討も必要である。それぞれ、次年度以降の取組課題としたい。