

この資料は、財団法人地方自治研究機構と愛知県が共同で実施した「道州制の導入による地域インパクトに関する研究」の概要を愛知県総務部総務課において取りまとめたものである。

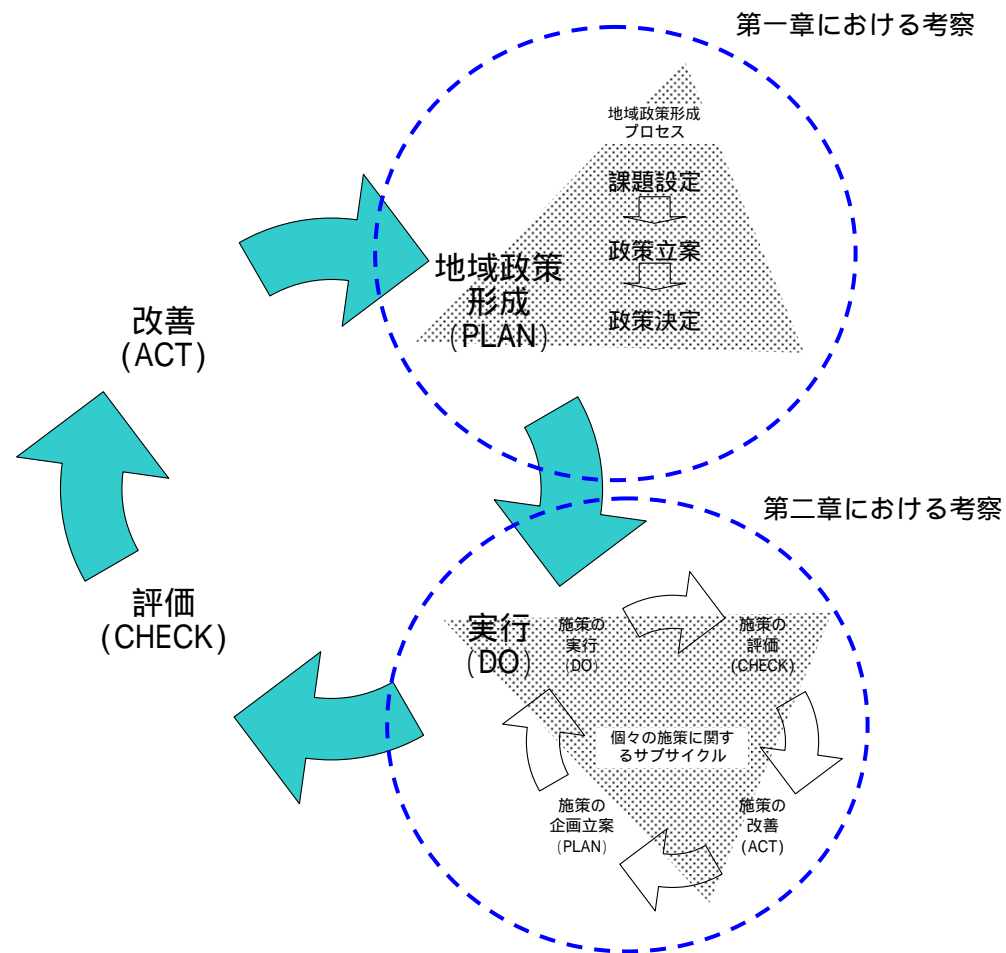
# 道州制の導入による 地域インパクトに関する研究

伊勢湾およびその流入河川流域の  
総合管理を例として

平成20年3月

# 研究の方法

- 特定の行政課題についての一連の過程のうち、地域政策の形成と実行の段階について各行政主体のふるまいを分析
- 都道府県制の制約を超えるための広域自治の在り方を提案



## 分析対象とした行政課題

- 伊勢湾及びその流入河川流域の総合管理  
をテーマに選定
- 環境政策に関わるもの  
を中心に分析
- 基礎自治体と広域自治体、大都市と広域自治体の関係は重要な論点だが、本研究では、広域自治体を中心に分析



## 研究の前提とした事項

- 地域課題を共有する圏域が一の広域自治体に包含される  
(あらかじめ具体の区域を想定しない)
- 広域自治体は、制度の企画立案から事務の執行までを一貫して担う権限を持ち得る(あらかじめ一定の役割分担などは想定しない)
- 広域自治体は、権限に対応した税財源(自主財源を中心とした一般財源)を持ち得る

# 伊勢湾及びその流入河川流域の概況

## 伊勢湾の環境

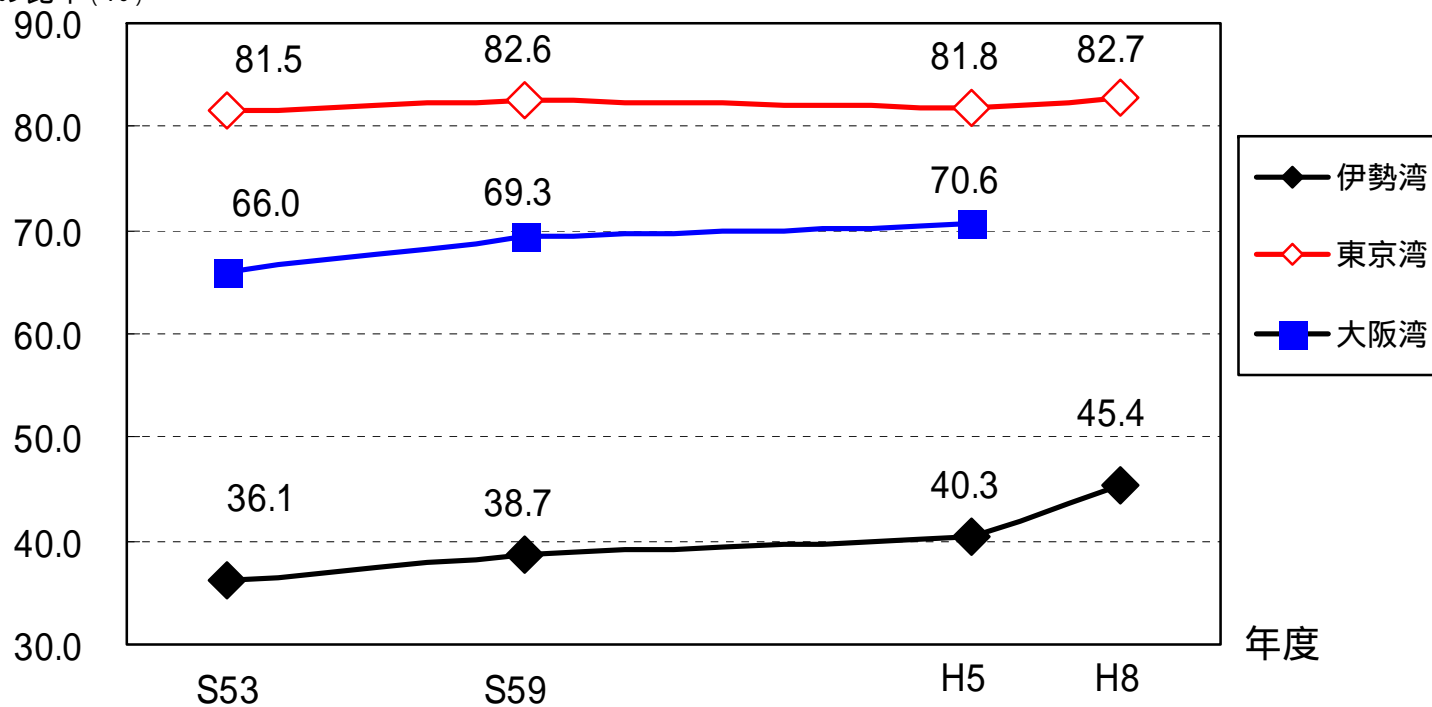
- 伊勢湾におけるCOD(化学的酸素要求量)などの環境基準達成率は、東京湾・大阪湾に比べて低い

湾の名称	環境基準の達成率		赤潮、青潮(苦潮)の発生件数	
	COD	全窒素、全リン	赤潮	青潮(苦潮)
伊勢湾	44%(H18年度) (明確な改善傾向はみられない)	43%(H18年度) (明確な改善傾向はみられない)	60件(H15年) (明確な改善傾向はみられない)	7件(H15年) (明確な改善傾向はみられない)
東京湾	68%(H18年度) (明確な改善傾向はみられない)	67%(H18年度) (やや改善傾向)	59件(H15年) (明確な改善傾向はみられない)	2件(H15年) (明確な改善傾向はみられない)
大阪湾	67%(H18年度) (明確な改善傾向はみられない)	100%(H18年度) (やや改善傾向)	- (瀬戸内海全体では106件(H15年))	4件(H15年) (データ不足のため傾向は不明)

# 伊勢湾の利用状況

- 伊勢湾は、東京湾、大阪湾に比較して埋立による海岸の比率が低い

埋立によってできた  
海岸延長の比率(%)



## 第1章 地域政策形成プロセスに関する考察

- 平成19年3月、国の関係府省、三県一市、組合による伊勢湾再生推進会議が、伊勢湾流域の総合管理に関連したのものとしては初めて、関係する地方自治体と国の各府省の施策を網羅した「伊勢湾再生行動計画」を策定
- 伊勢湾再生推進会議の設立と伊勢湾再生行動計画の策定プロセスを通じて、地域の行政課題がどのような経緯をたどって政策化されたかについて整理

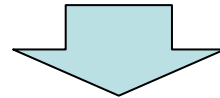
# 伊勢湾再生行動計画までの主なできごと

年	伊勢湾	沿岸域・流域に関する政府の政策等
平成8年	7月 三県一市(岐阜県、愛知県、三重県、名古屋市)の知事市長が「伊勢湾の利用と保全についての指針づくり」について長期的課題として検討を進めることに合意	
平成12年	8月 伊勢湾総合対策協議会(三県一市知事・市長レベル)が「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」策定	
平成13年		1月 中央省庁再編 5月 内閣に都市再生本部設置 12月 都市再生プロジェクトに「大都市圏の「海」の再生」が盛り込まれる
平成14年		2月 東京湾再生推進会議設置
平成15年	6月 国土交通広域連携中部会議フォローアップ会議による「まんなかビジョン」に、当面取り組む主要なプロジェクトとして「伊勢湾再生プロジェクト」が盛り込まれる	3月 東京湾再生のための行動計画策定 7月 大阪湾再生推進会議設置
平成16年	3月 中部地方整備局「伊勢湾環境創造基本構想」に「伊勢湾再生推進会議(仮称)」を設立するための検討事項を掲げられる 11月 東海三県一市知事市長会議が伊勢湾再生推進会議(仮称)の設置も含めた取組を検討することに合意	3月 大阪湾再生行動計画策定
平成18年	2月 「伊勢湾再生推進会議」設立	
平成19年	3月 「伊勢湾再生行動計画」策定	



平成8.7～「伊勢湾の総合的な利用と保全に係る指針」の策定

- 指針の策定過程では、「利用」と「保全」をどのように位置づけるかが議論の焦点
- 最終的に「伊勢湾の良好な環境との調和を図りながら、伊勢湾の総合的な利用を図っていく」という認識で合意



平成19.3「伊勢湾再生行動計画」

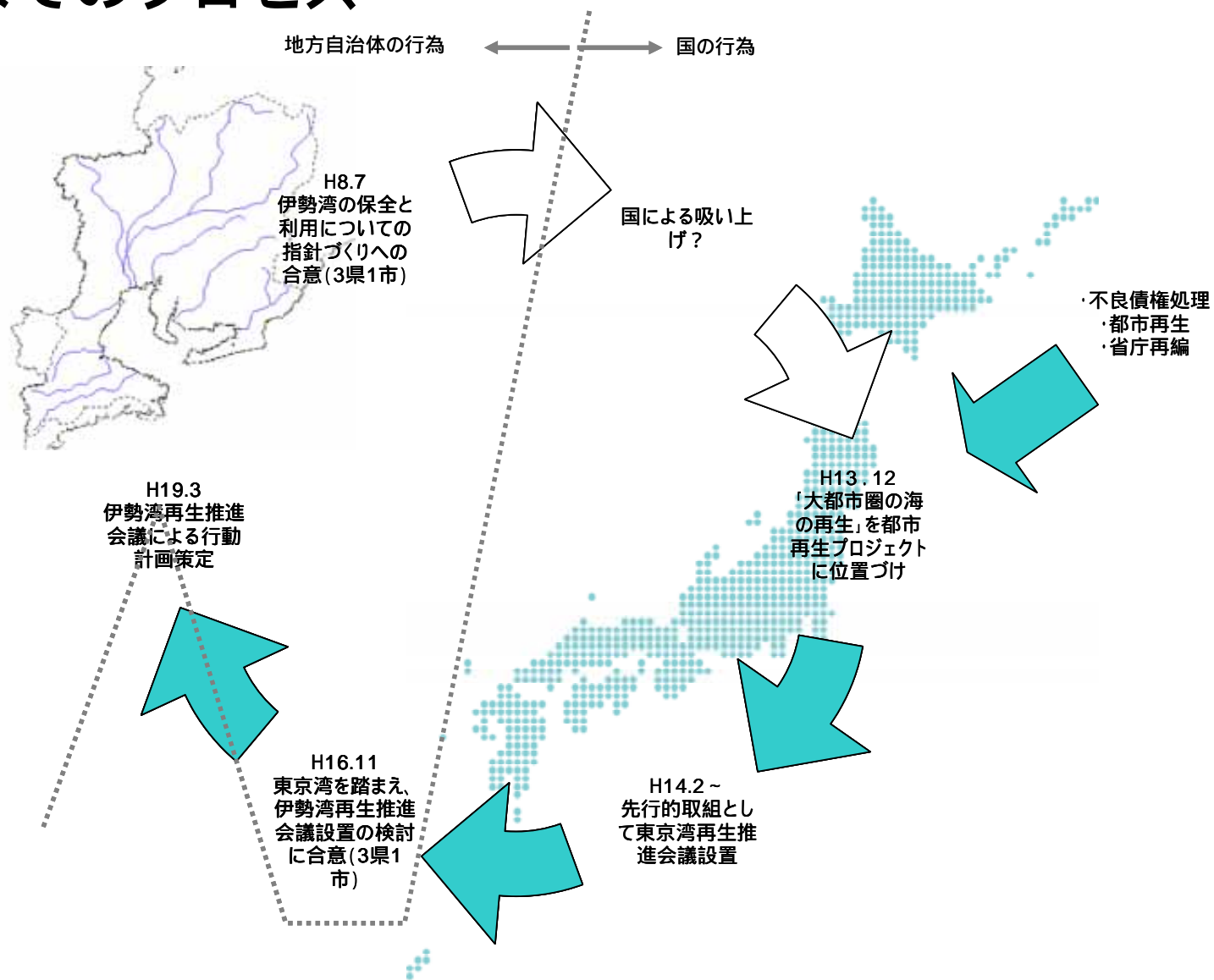
- 利用面への言及はあるものの、施策としては環境の保全・再生に関するものが中心

【相違・変化】

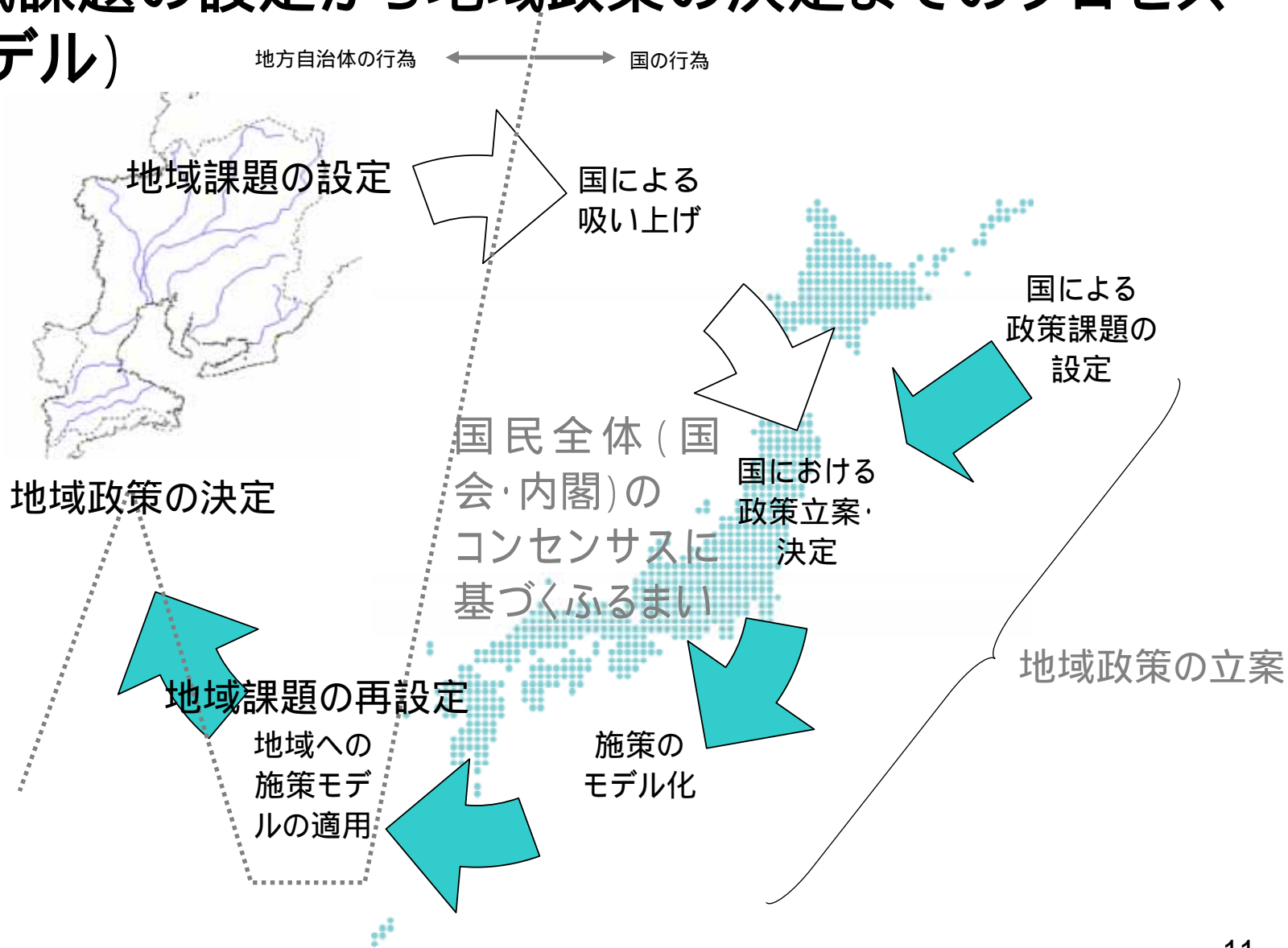
政策のスケールが三県一市から、国の関係府省を網羅するものになった

当初の関心事項「伊勢湾の利用と保全」のうち、主として環境に関わる施策についての行動計画が策定された

# 指針づくりについての合意から伊勢湾再生行動計画策定までのプロセス



# 地域課題の設定から地域政策の決定までのプロセス (モデル)



## 国の権限等を必要とする地域政策が持つ傾向

プロセス	主な行為者	傾向
地域課題の設定	地方自治体	
地域政策の立案	国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域課題は国の政策課題に合致する範囲内で地域政策となる。</li> <li>• 地域課題の設定の後、すみやかに地域政策の立案が始まるとは限らない。</li> </ul>
地域課題の再設定	地方自治体	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方では、国の提示する企画に適合するように地域課題が再設定される。再設定された地域課題は、当初に設定した地域課題の全てに対応するとは限らない。</li> </ul>
地域政策の決定	地方自治体 国	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 関係地方自治体と国(関係機関)の全てが同意する範囲で政策が決定される。国が提示した企画が、国の政策が許す限度内で修正されることがある。</li> </ul>

# 地域政策形成プロセスに関する新たな広域自治の在り方とそのインパクト

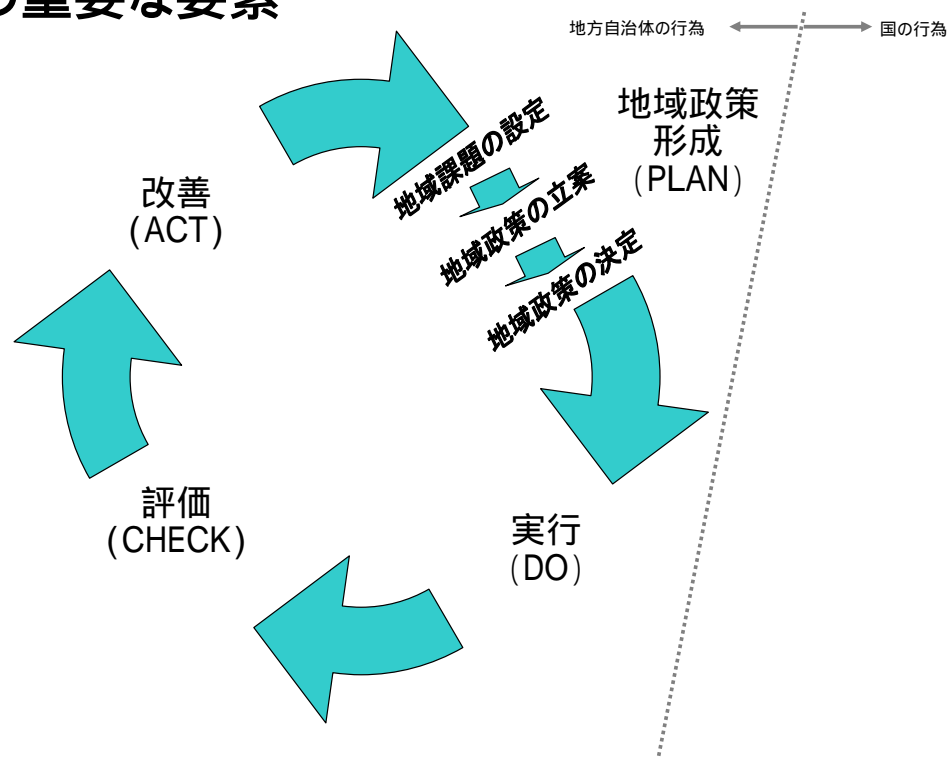
新たな広域自治の在り方	その効果	具体的な影響
<p>地域政策に関して、現在は国(国民の総意 = 国会・内閣)に留保されている権限や財政力を、地域住民の民主的なコントロールに委ねる。</p>	<p>地域課題に関する地域政策の立案、決定のプロセスが地域の政府で完結する。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 当初設定した地域課題に即して地域政策が立案される。</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域課題の設定に引き続いて、地域政策の立案が始まる。</li> </ul>
		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国に残る役割に関して、国が地域政策を誘導するなどの関与が困難になる。</li> </ul>

「国に残る役割に関して、国が地域政策を誘導するなどの関与が困難になる。」との影響について

- 仮に、このような影響を理由に、地方が担う役割が限定されるとしたら、自治の機能は発揮できない
- 国と地方の役割分担を見直す際には、国が地方の役割を限定するという解決ではなく、双方の分担する役割に関する調和をいかに図るかという視点が重要

# 新たな広域自治の可能性

- 地域政策を地域の状況の変化に対応させていくためには、地域政策に対する地域の様々な主体の評価を次なる地域政策に的確に反映させていくことが必要
- 地域政策形成プロセスが、地域において完結することは、地域政策レベルでのPDCAサイクルを地域で完結させ、地域政策を地域に最適なものとしていくための重要な要素



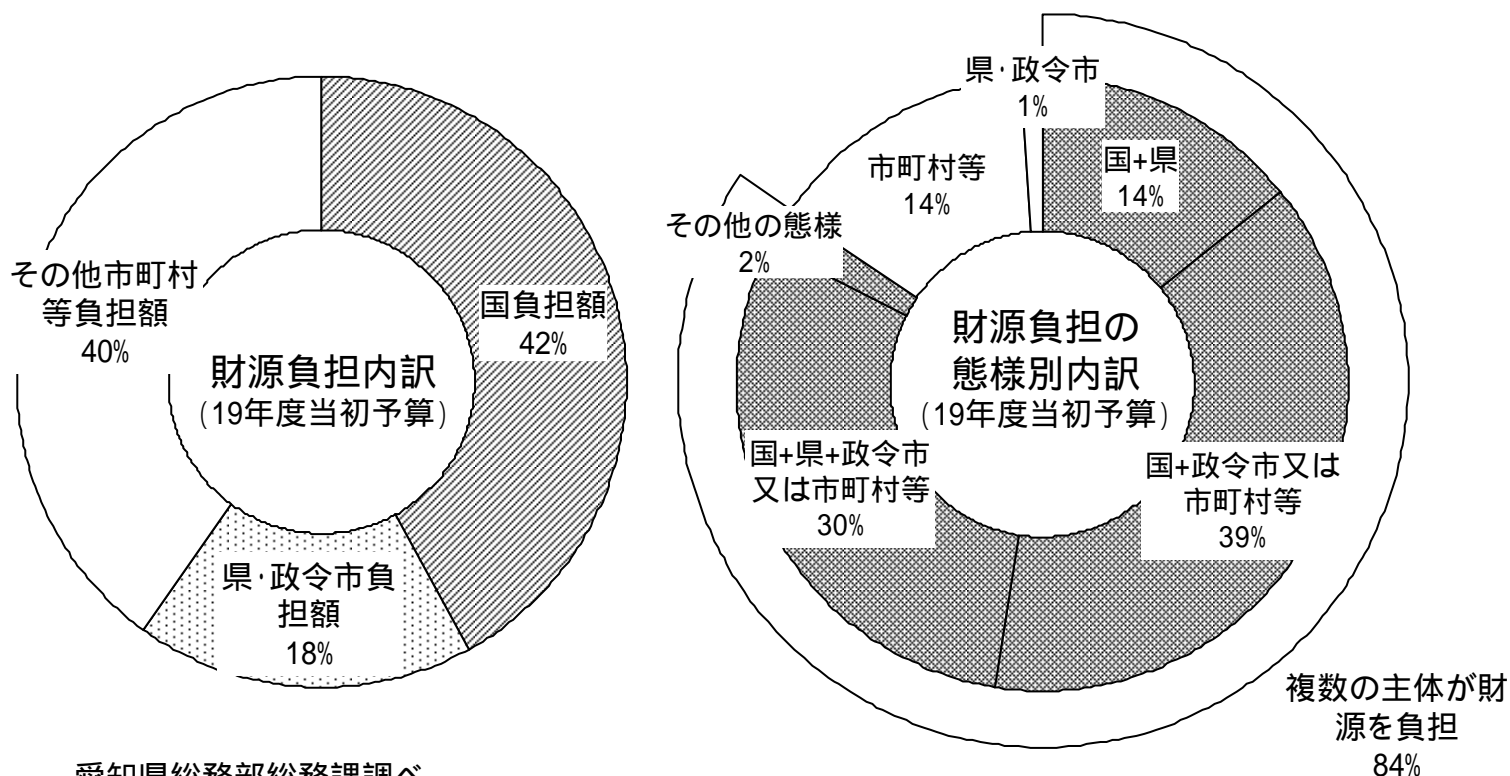
## 第2章 施策の実行に関する考察

### 第1節 施策の実行を判断する権限に関する考察

- 伊勢湾流域の総合管理という広範で長期的な取組を計画的に進めていくためには
  - 果たすべき役割が明確にされることが必要
  - 自らの役割に関し、責任を持って施策の実行を判断できることが必要
- 伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策の実行を判断する実質的な権限について考察

# 伊勢湾再生行動計画登載事業の財源シェア

- 施策の大半について国、県、政令市、その他の市町村等の複数の主体が財源を負担



愛知県総務部総務課調べ

伊勢湾再生行動計画に位置づけられた施策のうち計画に登載された施策に係る予算額が特定できるものについて調査・集計



# 施策の実行を判断する権限の所在についての現状

- 国・県・市町村等がそれぞれ財源を負担する場合、あらかじめ財源負担者の了解を取り付けない限り、事業主体は、施策の実行を単独で決定することに消極的になる

		事業主体			
		市町村	都道府県	国	
施策の実行に関する意思決定のパターン（例）					施策実行
				×	実行が困難
	×				実行が困難
			×		施策は実行されない

- 中長期的かつ具体的な目標・指標を伴う行動計画を限られた期間の中で策定するためには、国の強力なリーダーシップへの確信や地域の世論の強力な後押しなど、各事業主体がリスクを越える何らかの要因が備わることが必要

# 施策の実行の判断に関する新たな広域自治のインパクト

新たな広域自治の在り方	その効果	具体的な影響
<p>現在は国と都道府県が分けて持っている財源を一般財源として集約することなどにより、施策を執行する立場から、施策の実行の可否を判断する権限を集約する。</p>	<p>将来にわたる施策の実行について、自らの責任で判断することが可能になる。</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 地域の必要性に応じて、具体的な目標・指標を掲げて、計画的に施策を実行することが可能になる。</li></ul>

## 第2節 実行する施策の内容に関する考察

- 沿岸域・流域の環境保全に関する米国の代表的な取組事例であるチェサピーク湾沿岸域における取組を、伊勢湾再生行動計画に位置づけられた各県の施策と比較
- 地域の政府が施策を立案することと国が施策を立案することの相違について考察

# チェサピーク湾の概要

- 米国大西洋岸に位置する北米最大の閉鎖的内湾
- 流域は全長約320キロメートル
- ヴァージニア、メリーランド、ペンシルバニア、ウェストヴァージニア、デラウェア、ニューヨークの6州とワシントンDCにまたがる
- 湾流域住民は1,500万人



# チェサピーク湾プログラム

- ・ チェサピーク湾プログラムは、地域的なパートナーシップによる湾の回復プログラム
- ・ 環境保護庁、ヴァージニア州、メリーランド州、ペンシルバニア州、ワシントンDC、チェサピーク湾委員会が協定を締結

年	主なできごと
1967年	・NPO「チェサピーク湾財団」発足
1971年	・NPO「チェサピーク湾同盟」発足
1983年	・「1983年チェサピーク湾協定」締結
1987年	・「1987年チェサピーク湾協定」締結 2000年までにリンと窒素の流入量を40%減少させるという目標を設定
1992年	・「1987年チェサピーク湾協定」の改正 2000年以降も削減目標を継続することを決定。削減対象を湾内から主要河川に拡大 ・環境保護庁が有害物質許容上限規則(TMDL)を制定、チェサピーク湾が連邦水質浄化法の汚染水域のリストに載る
2000年	・「2000年チェサピーク湾協定」締結 目標の再設定(窒素・リンの削減目標の継続、2010年までに連邦水質浄化法の汚染水域のリストからの除外を目指す)

# 州法に基づくメリーランド州とヴァージニア州の窒素・リンの削減に関する施策

- メリーランド州とヴァージニア州のアプローチは多様

共通点	<ul style="list-style-type: none"><li>・ いずれの州も独自の汚水処理施設(点源)と農地等(面源)の両者を対象とする発生源対策の制度・仕組みを構築</li></ul>
相違点	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 先行するヴァージニア州農業管理法は環境負荷の面で問題があると認められる場合に改善計画の提出を求める</li><li>・ 後発のメリーランド州水質改善法は一定規模以上の農家に対し計画の策定を一律に求める</li><li>・ 後発のメリーランド州チェサピーク湾回復法は汚水処理施設などの利用者の新たな負担によって処理の高度化を促進</li><li>・ 先行するヴァージニア州水質改善法はそのような手法を採用していない。(地域のNPOは、ヴァージニア州においてもメリーランド州と同様の法案が可決されるよう活動)</li></ul>

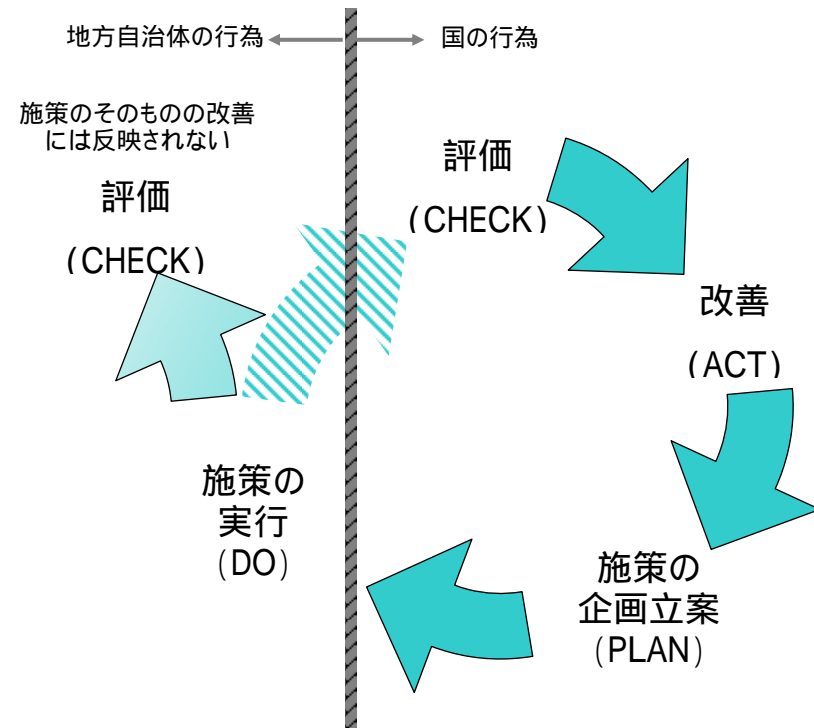
# 伊勢湾流域各県の窒素・リンの削減に関する施策

- 三県の施策は似通っている
- 条例という手段の採用の有無は地域の状況にある程度の多様性があることの表れ

共通点	<ul style="list-style-type: none"><li>・ いずれの県も、もっぱら法律等によって構築された制度・仕組みに則って、自ら事業を執行し、あるいは他の事業主体の事業を支援（流域下水道事業、農業集落排水事業など）</li><li>・ いずれの県も、住民の生活排水による水質汚濁防止の努力を求める施策に取り組んでいる</li></ul>
相違点	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 住民に生活排水による水質汚濁防止の努力を求めることに関して、愛知県と三重県は条例による努力義務規定という手法を選択</li></ul>

# 実行している施策に関する現状

- 多くの分野で、国が法令で枠組みを構築
- 法令で構築した制度の改善は法令によってしかできない  
状況の変化に適切に対応していくうえでは不利な要素
- チェサピーク湾では、地域のNPOが、州に制度改正を働きかけている  
施策レベルのPDCAサイクルが地域に存在しているのではないか





# 実行する施策に関する新たな広域自治のインパクト

新たな広域自治の在り方	その効果	具体的な影響
<p>地方自治体が行う施策について、法令の定めを最小限度の基本的な事項に限定し、具体的な事項については自治立法に委ねる。</p>	<p>施策の企画立案から、実行、評価、改善にいたるサイクルが地域において完結する。</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• 施策の実行を通じて得られた知見や事情の変化を適切に反映した施策を実行することが可能になる。</li><li>• 既存の枠組みにとらわれずに、地域の多様性に対応した最適な施策を創造し、実行することが可能になる。</li></ul>

## 第3章 新たな広域自治とそのインパクト

- 新たな広域自治の在り方を支える体制について、現行の行政体制整備の手法を参照しながら考察

新たな広域自治の在り方	体制に関する見直しの視点
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地域政策に関して、現在は国(国民の総意=国会・内閣)に留保されている権限や財政力を、地域住民の民主的なコントロールに委ねる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 国と地方の役割分担が見直され、国が地域政策に関して担っている役割が地方に移管されるか。</li> <li>• 地方が担う役割に関する権限が移譲されるか。財源が一般財源として移管されるか。</li> <li>• 民主的なコントロールが拡充・強化されるか。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 現在は国と都道府県が分け持っている財源を一般財源として集約することなどにより、施策を執行する立場から、施策の実行の可否を判断する権限を集約する。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 施策の実行を判断する権限が集約されるか。</li> </ul>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• 地方自治体が行う施策について、法令の定めを最小限度の基本的な事項に限定し、具体的な事項については自治立法に委ねる。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 広範な自治立法権が確立されるか。</li> </ul>

# 現行の行政体制整備の手法

都道府県による広域連合	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 事務の移譲を国に要請できる制度があり、県境を越えて新たな自治の単位が育つ可能性があることなど新たな広域自治に向けたステップとして見るべきものがある</li><li>・ 自治立法権の拡充の面では、現行の都道府県からの前進を期待することが困難</li><li>・ 施策の実行を判断する実質的な権限は、必ずしも集約されない</li></ul>
都道府県合併と道州制特別区域制度の活用	<ul style="list-style-type: none"><li>・ 現在のところ、道州制特別区域制度によって移譲される権限や財源は限られているが、今後の状況によっては、移譲の対象が次第に増えていくことが見込まれる</li><li>・ その場合には、国と地方の役割分担の見直しや権限の集約を進めていくことは可能であり、一定の前進</li></ul>

## 現行の行政体制整備の手法

- 現行の体制整備に関する制度の活用は、新たな広域自治の体制への一歩として評価できる点が多い
- 特に、道州制特別区域制度については、動向を注視していく必要
- 平成19年7月に設立された関西広域機構(KU)が、広域連合を視野に入れながら、地域における政策立案機能の強化などを目指しているように、民間の活力も取り込んだ新たな取組が始まっていることにも注目する必要
- 一方、現状において、都道府県の体制整備に関する制度を活用しても、直ちに本研究で論じている新たな広域自治を実現する体制を構築することは難しい
- その先に、立法の分野を含む役割を大胆に見直し、必要な権限と一般財源が地域の住民の民主的なコントロールに委ねられた新たな広域自治の体制を描く必要

## 第4章 新たな広域自治を実現する手段としての道州制

- 新たな広域自治を実現する広域自治体の存在を想定し、そのような広域自治体に求められる行政組織の機能について大括りに検討
- 新たな広域自治を実現するための手段として「道州制」を評価

現行組織	機能の例	河川行政の例	
		組織	職員数
中央府省	内閣提出法案を始め、政令、省令、次官通達、局長通達等の起草	国土交通省 河川局	267人
地方支分部局	調査・調整、許認可や地方自治体に対する同意、直轄事業の実施、補助金の交付	中部地方整備局河川部	本局 87人 事務所 1,095人の内
都道府県 (本庁)	所管する条例、規則等の起草	愛知県建設部河川課、砂防課	66人
都道府県 (地方機関)	具体的な事業の実施、許認可権限の行使	愛知県建設事務所等	1,078人の内

# 新たな広域自治を実現する行政組織・機構に求められる機能

【新たな広域自治の体制においては地方が担うことを基本とすべき役割の例】

河川管理 広域自治体の役割とする場合

- 国と地方が分担している河川法に基づく役割を一級河川・二級河川を通じて広域自治体に移管
- 河川管理事務を自治事務化
- 河川法等の規定事項の多くを自治立法に委任
- 国庫補助金等の原資を一般財源として移転



【広域自治体に必要となる機能】

- 中央府省等の機能のうち、自治立法に委任される多くの事項についての企画立案、法案の起草、審査などを行う機能
- 国の地方支分部局の機能
- 中央府省や国の地方支分部局の機能が、集積された専門性や技術力に支えられていることに留意する必要

## 新たな広域自治を実現する手段としての道州制

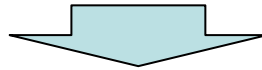
- 全国9から13程度の道州を想定すれば、一極に集中している中央府省の機能を、地域の近くに置くことも可能
- 道州制は、地域政策形成プロセスと施策の実行のプロセスの全てを可能な限り地域において完結させる新しい広域自治の体制を構築するための有力な答え

### 【本研究で掘り下げられなかった事項】

- ✓ 地域政策の評価や改善について、現行都道府県制のもとではどのようなふるまいがあるのか、今後はどう在るべきか、そのためにはどのような条件をクリアすることが必要か
- ✓ 基礎自治体と広域自治体、大都市と広域自治体とはどのような関係であるべきか
- ✓ PDCAサイクルを地域で完結させてもなお地域では解決ができない課題についてどのような対応がありうるか

## 地域政策レベル、個々の施策のレベルのPDCAのサイクルが、地域住民の民主的なコントロールのもとに完結すれば

- 「最小の経費で最大の効果をあげる」べきという視点からの地域住民のチェックがよりダイレクトにかつ実質的に働く
  - 地方自治体には、地域政策・個々の施策についての不断の見直しが求められる

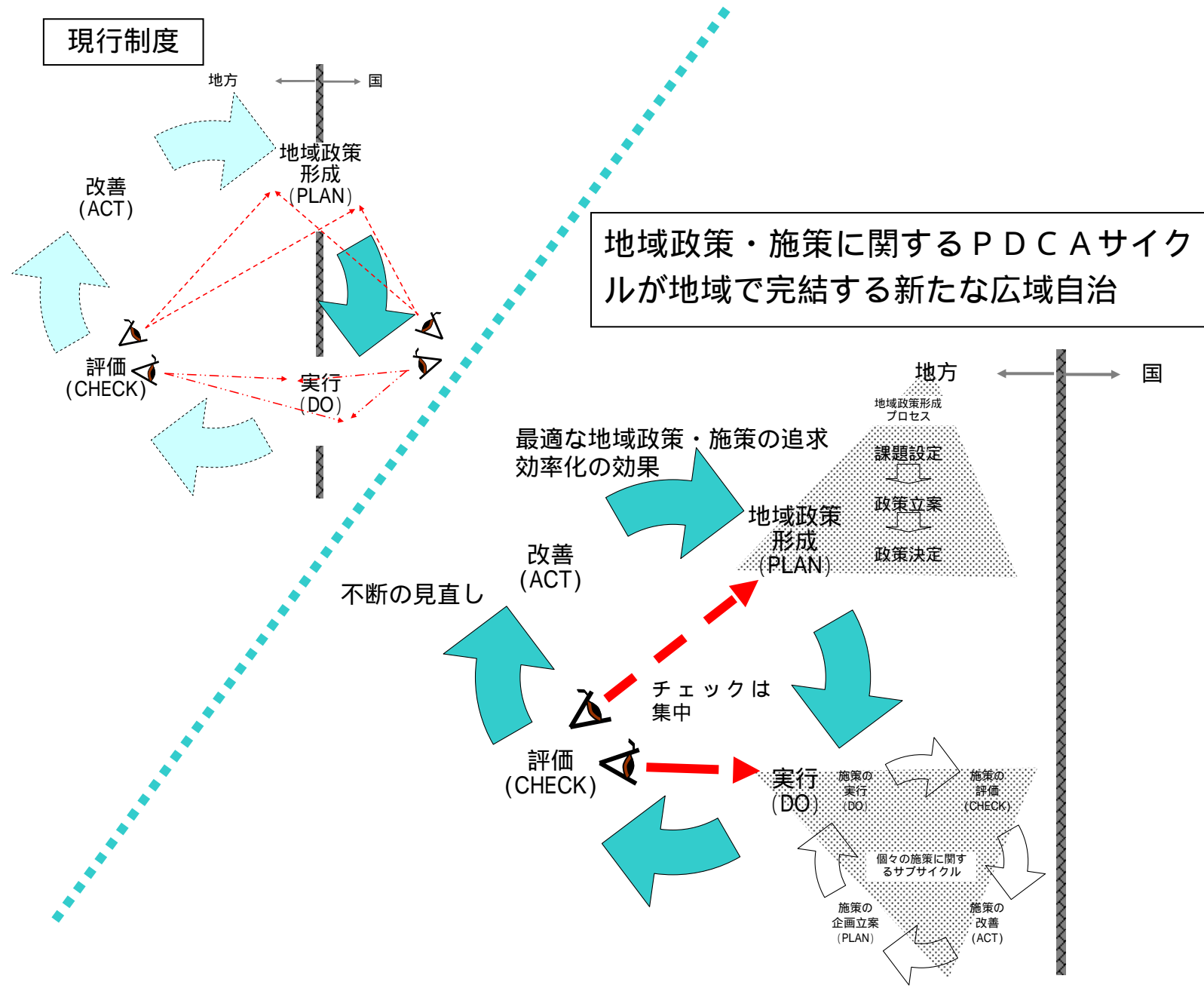


- 既存の枠組みにとらわれない多様なアプローチの中からそれぞれの地域にとって最適な地域政策・施策を追求
- 更なるコストの削減

### 【更なる可能性】

- 地域の民間団体などの政策提案や要請が、地域の政府・立法府(地方自治体)へと向けられる NPOなどが、地域政策形成から施策の実行、評価、改善に関与する新たな協働
- 明確な目標のもとでの更に広域的なパートナーシップの構築





## 【資料】道州制の導入による地域インパクトに関する研究実施体制

有識者等で構成する委員会を設置し、審議・検討した。

委員名簿(敬称略)

【委員長】

昇 秀樹 名城大学 都市情報学部 教授

【委員】

奥田 隆明 名古屋大学大学院 環境学研究科 准教授

田谷 聡 一橋大学大学院 法学研究科 教授

戸田 敏行 社団法人東三河地域研究センター 常務理事

中島 次男 財団法人地方自治研究機構 調査研究部長

服部 重昭 名古屋大学大学院 生命農学研究科 教授

林 雅人 社団法人中部経済連合会 理事

原田 泰 愛知県 総務部 次長

秀島 栄三 名古屋工業大学大学院工学研究科 准教授

愛知県と(財)地方自治研究機構が共同で事務局を設けた。

みずほ情報総研(株)を基礎調査機関として選定し、業務の一部を委託した。