

第1章 都道府県改革の背景・必要性

1 都道府県改革の背景

(1) 地方分権改革の推進

- 目指すべき分権型社会は、国と地方の役割分担を明確にし、地域に係る行政は、地域住民の参加を基本に、地域自らが自己決定と自己責任の原則のもと、地域の実情に応じた行政を展開することが必要である。
- 今後の行政は、これまで以上に基礎自治体優先の原則、補完性の原理の実現を図る観点から、市町村合併後において規模・能力が拡大した基礎自治体が住民に身近な行政を総合的に担うことから、従来の都道府県と基礎自治体との役割分担の見直しをせざるを得なくなっている。
- 現在、全国的に市町村合併の取組みが急速に進展しており、平成17年4月には、中国地方においては、現行の市町村数が概ね3分の1程度、また、四国地方では、概ね2分の1程度に大幅に再編されることが見込まれることから、都道府県の将来のあり方について方向を定めることが避けて通れない課題となっている。

【参考】中四国の市町村合併の状況（16.4.22 現在の法定協設置状況より）

■ 中国地方	308 団体	100 団体程度
■ 四国地方	209 団体	90 団体程度
■ 中四国地方	517 団体	190 団体程度

(2) 複雑かつ広域的な行政需要への対応

- 国際化や東アジア経済との一体化の進展、広域交通網の整備、情報通信技術の高度化や国民ニーズの変化を背景に、経済活動がボーダレス化し住民の行動圏が一層拡大・多様化する中で、経済活動や住民の日常生活に係わる行政サービスは、質・量とも変容しつつある。
- また、わが国経済の競争力の低下に伴い、製造業を中心に東アジア諸国への事業所移転が進行するなど産業構造が大きく変化する中で、地域産業の空洞化への対応や地域経済の活性化は、地方圏にとって大きな課題とな

っている。また、地球規模による環境対策、産業廃棄物処理など身近な課題においても従来にも増して、相互に関連する事務を地域において総合的に処理すること及び従来の都道府県単位では解決できない広域の圏域における戦略的かつ効果的な対応が求められている。こうした戦略性をもった総合的な施策や広域的な行政課題に対して、迅速な対応を行うには、国の各省庁ごとの縦割りのブロック機関や現在の都道府県の規模・能力では、限界がある。

(3) 国・地方を通じた行財政改革の推進

- 国・地方とも厳しい財政状況が続く一方で、今後、わが国は人口減少時代を迎えるとともに、少子・高齢化が一層進展し、いわゆる団塊の世代がここ数年で年金などの受給者の立場に変わることから、福祉、医療、年金など社会保障関係費の増大が大きな問題となるなど、このままでは財政状況はますます厳しさを増すことは必至である。
- また、高度経済成長期に整備した社会資本が、数年で更新時期を迎えることから、新規投資への余力が一層減少することや、少子化の流れの中で、今後、初等中等・高等教育に係る学校の配置や教職員数のあり方、私立学校との役割分担など、社会資本整備や教育の分野についても、抜本的な見直しをせざるを得なくなっている。
- こうしたことを踏まえれば、国及び地方とも限られた財政の中で、いかに無駄を省き、効率的で効果的な行政運営を行うかが問われており、行政のスリム化に向けた取り組みが不可欠となっている。

2 都道府県再編の必要性

- 現在の都道府県は、市町村を包括する広域的な地方公共団体として、県域に係わる広域事務や市町村間の連絡調整事務、また、規模・性質において一般の市町村が処理することが適当でないと認められる事務を担うこととされているが、これからの都道府県は、地方分権の趣旨を踏まえ、住民に身近な行政は極力基礎自治体に委ね、補完事務は縮小していく。今後は、自立した広域自治体として、世界的な視野をもってその役割を果たしていくことが求められており、主として高度なインフラ整備、経済活動の活性化、雇用の確保、国土の保全、広域防災対策、環境の保全、情報通信の高

度化などの広域的な課題に対応する能力を高めることが不可欠である。

- また、わが国の現状をみると、これまでの中央集権的な行政システムを背景に、行政、産業、金融、情報などが東京及びその周辺に極度に集中した経済社会となっており、人口規模や経済力の面で大都市圏の都府県と地方圏の道県の上に相当の格差が生じている。また、地域経済の空洞化に伴う課題や人口減少時代、少子・高齢化の進展など社会経済情勢の変化のスピードは、それぞれの地域によって大きく異なることも予想されることから、これまでのように国が全国一律・画一的に施策を展開する手法では、こうした課題等に迅速かつ的確に対応することがもはや困難となってきた。
- 今後は、個性豊かで活力ある地域の創造並びに地域の実情や特色を踏まえた経済の振興を図り、広域自治体としての都道府県が、地域の総合的なプロデューサーとしての役割を一層発揮することが求められる。このため、都道府県自らも改革し、地域で自主的・自立的な行政運営が行えるよう、国からの権限移譲の受け皿としての規模・能力を備え、より広域的かつ効率的な施策運営を総合的に行える新たな広域自治体の構築を図る観点から、都道府県再編を目指すべきである。

3 都道府県再編のあり方

- 今後、分権型社会にふさわしい新たな広域自治体の構築を目指すにあたって、様々な類型が考えられるが、以下の類型について、そのあり方を検討する。

(1) 都道府県間の広域連合

- 広域連合とは、都道府県としての政治的独立性を保ちつつ、関係都道府県間に共通する特定の行政目的を達成するため、共同で処理することを目的として設立するものであり、現行の地方自治法上の制度として規定されている。現在の広域連合の実態をみると、その大半が市町村で構成されるものであり(県と市町村との広域連合は一部存在)、都道府県間で構成する広域連合は設置されていない。
- 関係都道府県間の共同処理する事務については、広域連合が主体となつて計画的かつ効率的に実施できるメリットがある一方で、広域連合自体に

は課税権はなく，引き続き，関係都道府県からの財政移転（負担）に依存するとともに，事業実施にあたっては，実質的に構成団体の意向等に左右されるなどにより，むしろ調整に時間がかかるとの問題も抱えている。

また，現行の都道府県を存続しながら，新たに広域連合を設立することは，組織上，屋上屋を重ねるものであり，住民から見れば責任の所在がどこにあるのかということが分かりにくいとの指摘もある。

- こうしたことから，広域連合は，現行制度上認められているという点では現実的ではあるが，抜本的な再編とは言えず，むしろ，将来の都道府県再編につながる過渡的なものとして位置づけることが適当である。

（２）都道府県合併

- 都道府県合併は，二以上の都道府県を廃止し，一の都道府県を新設する場合などが考えられるが，その手続きについては，従来，地方自治法の規定により，国が合併する地域に係る特別法を制定（特別法の制定にあたっては，関係都道府県民の過半数の同意が必要）する必要があったが，平成１６年の通常国会において地方自治法の一部改正が行われ，こうした規定に加えて，関係都道府県の発意により，関係都道府県議会の議決のもとで自主的な合併も可能となる規定の整備が図られたところである。
- また，都道府県合併によって，規模・能力の拡大した都道府県には，土地利用，地域交通，産業振興，国土保全などを中心に国から移譲される権限の受け皿として役割が期待される。更に，行政サービスの広域的な提供を通じて，バランスのとれた公共サービスの維持が必要である。
- 都道府県合併の効果は，広域連合とは異なり，行政区域の拡大に伴い複数の都道府県にまたがっていた政策や施策が一体化されることにより，その区域内に係る広域的な行政をより計画的かつ効果的に推進することが可能となるとともに，都道府県合併によるスケールメリットから組織・人員の効率化にも資するなど行政改革面でのメリットが考えられる。
- 都道府県合併は，現行の都道府県区域の拡大を通じて，広域的な行政を一層効率的に進められるとともに，将来の国からの権限移譲の受け皿として評価される一方で，実際に権限移譲が進まなければ，地方分権の実現や国の地方支分部局との二重行政の解消など抜本的な改革につながらないとの指摘もある。また，明治以来続いてきた現在の都道府県の枠組みを見直

すことについては、住民の中に県民意識の一体感が強くあることから、県民のコンセンサスを得るための強力な取組みが必要とされる。

- なお、自主的な都道府県合併を進める際には、市町村合併と同様、都道府県合併に際して、障害を除去するための特例措置（例えば、地方交付税の算定替え、地方税の取扱い、県議会議員の選出の特例、都道府県合併建設計画への支援など）を定めることも必要となる。

（３）道州制

- 道州制の定義については、必ずしも統一された制度概念は示されていないが、これまで各界から道州制に関する多くの提言・意見が出されている。主なものとしては、都道府県を廃止し、新たな地方公共団体を設置するもの（自治的道州制案）、都道府県を廃止し、国家的性格を有する機関を設置するもの（官治的道州制案）、都道府県を廃止し、地方公共団体的性格と国家的性格を有する中間団体を設置するもの（中間的道州制案）に分類される。
- 第２７次地方制度調査会答申では、国の役割を重点化し、その機能を地方公共団体に移譲するとともに、真の分権型社会にふさわしい自立性の高い圏域を形成していく観点から、現行の都道府県に代わる広域自治体として道又は州から構成される制度（以下「道州制」という。）の導入を検討することとしている。
- また、道州制の基本的考え方として、「道州制は、現行憲法の下で、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提とし、現在の都道府県を廃止し、より自主性、自立性の高い広域自治体として道又は州を設置する。」とし、「道州制の導入に伴い、国の役割は真に国が果たすべきものに重点化し、その多くの権限を地方に移譲する。」こととし、更に、「国の地方支分部局が持つ権限は、例外的なものを除いて、道州に移管する。」とされている。
- 今回の答申は、道州の性格を明確に都道府県に代わる新たな広域自治体として位置づけたもの（自治的道州制）であり、国の地方支分部局の大半の権限を備えた道州が、地域ブロックを単位にその地域の実情や特色を踏まえながら、より広域的な社会資本整備、産業振興、雇用、交通・運輸、環境政策、国土保全、広域防災などの広域的な施策を民主的かつ総合的に展開できることから分権型社会にふさわしい地方自治制度として評価され

るものである。

- しかしながら、道州制の導入にあたっては、まず、道州を地方公共団体として位置づけることについて国の各省庁の合意が得られるのか、また、国の地方支分部局のどの範囲の事務権限を道州へ移譲・移管するのか、更には、移譲・移管にあたって、国の地方支分部局の管轄区域の整合や職員の身分移管の問題をどのように処理するのか、あるいは、道州の区域をどのように決定し、その議決機関や執行機関はどのような仕組みとするのか、道州への移行を全国一斉に実施するのか、都道府県合併により条件の整った地域から順次移行するのか、その際の税財政制度はどうあるべきかなど、制度を設計する上での多くの解決すべき課題がある。
- また、道州制は、わが国の国・地方を通じた政治・行政体制の根幹にかかわる問題であることから、県民や国民の合意形成が図られるかという問題がある。

（４）連邦制

- 連邦制とは、一般に憲法において行政権のみならず立法・司法権が国（連邦政府）と州政府とで明確に分割されている国家形態とされ、このことから州政府は連邦政府から独立性が高く、いわゆる地方主権を実現するには、連邦制こそが理想的であるという意見もある。
- 単一制国家体制を採用してきたわが国において、連邦制を導入することは、まず、法的整備として立法権の分割や司法権のあり方など現行憲法の根幹に係わる改正が必要となると言われている。
- 近年では、ベルギーが単一制国家から連邦制国家へ移行した例はあるが、多くの連邦制国家の成り立ちを見ると、民族・言語問題解決など歴史的、社会的あるいは政治的背景から成立しており、わが国の成り立ちや国民意識の現状から、連邦制への移行を制度改革の選択肢とすることは適当でないと考えられる。