

静岡県内政改革研究会報告書

平成 15 年 11 月

静岡県内政改革研究会

要 旨

現在、国が進めている構造改革に対する地方の期待は、21 世紀を見通した我が国の在り方を根本的に見直すことである。即ち、単に国から地方への権限・財源の移譲や特区制度等による規制緩和等に止まらず、行政、司法、立法の各分野にわたって、国、地方を通じて最適な内政の機能を再配置・再構築することである。

当研究会は、この問題を我が国の国、地方を通じた内政構造改革としてとらえ、静岡県の状況も踏まえながら、具体的に次の5つの提言を行うものである。

1 国の統治の在り方

国は、外交、防衛等の国際社会における国家の存立に係る事務や経済、金融等の全国的に統一して行われるべき諸活動に力を傾注する必要がある、地方に任せるべき権限を思い切って地方に移譲し、本来国が担うべき役割を果たすことに専念すべきである。

例えば、監視・監査機能の強化、防衛体制の整備、外交機能の強化などに取り組むとともに、徴税の一元化、国の地方支分部局の見直しなどを進める。

2 新型指定都市と広域連合

市町村合併後において、基礎的な地方公共団体における行政を自主的かつ総合的に行うため、指定都市については、法定の移管事務だけでなく、できる限り多くの県の事務を移譲する新しいタイプの指定都市(新型指定都市)を実現するとともに、新型指定都市以外の市町村の区域については、県も加わる「広域連合」を設置し、あたかも県内の全ての地域が指定都市で構成されるかのような県内構造を構築する。

3 政令県と道

人口、行財政基盤、自治能力が一定の程度を超えると判断される府県について、指定都市制度と同様に、国の一定の権限移譲を認める新たな制度として「政令県」制度の創設を提案する。

さらに、都道府県の再編の最終的な姿として、現在の国の出先機関の機能を吸収した新しい広域の地方公共団体「道」の制度を提案する。

4 大都市圏域

首都圏及び近畿圏については、人口や経済規模等の特殊性を考え、「道」と異なる取扱いとすることを検討すべきである。

5 行政経営の在り方

再編の結果、規模が拡大する地方公共団体においては、そのままでは必ずしも効率的な行政運営が行われないおそれがある。

そこで、行政の生産性の向上を図るため、我が国においても、内政制度改革に併せて、静岡県等が行っている新しい公共経営手法であるニュー・パブリック・マネジメント（NPM）を取り入れ、より効率的で質の高い行政を実現することが重要である。

目 次

要 旨

第1章 新時代の内政構造改革の基本的考え方 ―国の統治の在り方― -----1

1 内政構造改革の必要性 -----	1
2 国の本来の役割・機能 -----	1
3 徴税一元化 -----	3
4 国の地方支分部局の見直し -----	4
5 新公共経営（NPM）の導入 -----	4

第2章 市町村の改革―新型指定都市と広域連合― -----5

1 市町村合併の動向からの課題提起 -----	5
2 県内市町村の再編―新型指定都市の形成と広域連合の設置― -----	6
(1) 基本的考え方 -----	6
(2) 新型指定都市の形成 -----	7
(3) 広域連合の設置 -----	8
※広域連合の類型 -----	9
(4) 徴税事務の県内一元化 -----	12

第3章 都道府県の改革 ―政令県と道― -----13

1 都道府県の役割・機能 -----	13
2 都道府県の再編の必要性 -----	15
3 新しい都道府県の姿 -----	15
(1) 【ケース 1】 自主的合併による再編 -----	17
(2) 【ケース 2】 国による政策的再編 -----	17
4 大都市圏域 -----	18

図 表

図―1 再編後の県内構造 -----	7
図―2 再編の過程のイメージ -----	13
図―3 県境を越えた取組 -----	14
図―4 再編の 2 つのケース -----	16
表―1 都道府県格差 -----	15

資 料 編

- 資料 1 平成合併後の静岡県内の市町村のイメージ
- 資料 2 指定都市・中核市・特例市の処理する主な事務の比較
- 資料 3 出先機関の主要事務一覧（「静岡県行政組織規則」による）
- 資料 4 広域連合の類型(その 1)
- 資料 5 全国指定都市の人口及び面積
- 資料 6 構成団体、区域の人口及び面積
- 資料 7 広域連合に移譲可能な事務の例
- 資料 8 広域連合の類型(その 2)
- 資料 9 県(広域的自治体)が果たすべき役割
- 資料 10 明治と平成の比較
- 資料 11 都道府県の人口規模

委 員

- 片木 淳 (早稲田大学大学院教授)
- 北大路 信郷 (静岡県立大学経営情報学部教授)
- 木村 陽子 (地方財政審議会委員)
- 成田 頼明 (横浜国立大学名誉教授)
- 福山 嗣朗 (地方職員共済組合地方共済事務局長)
- 古川 俊一 (筑波大学社会工学系教授)
- 吉田 あつし (筑波大学社会工学系教授)
- (五十音順、○：座長)

第1章 新時代の内政構造改革の基本的考え方

—— 国の統治の在り方 ——

1 内政構造改革の必要性

人、もの、情報、さらに学術・技術、スポーツ、文化など広い範囲の交流が世界的規模で進み、また、経済活動を中心にお互いが競い合う中、今、我が国に求められていることは、国際社会では、世界第2位の経済力とそれに相応しい国際的地位の維持、さらには国際社会への貢献、国内では、誰もが安全で安心して暮らせる社会づくりである。

特に、国が進めている構造改革に対して地方が期待することは、21世紀を見通し、国が本来担うべき役割、機能とは何かを議論し、よく整理した上で、真の地方分権を確立することである。

そのためには、単に国から地方への権限・財源の移譲や規制緩和だけに止まらず、行政・司法・立法の各分野にわたって、国の統治の在り方や経済の運営の在り方を根本的に見直して、最適な内政の機能を国、地方を通じて再配置・再構築する内政構造改革を実現すべきである。

今や、国・県・市町村にわたる内政制度について、歴史、文化等の相違がある地方の在り方を国が一律に制度設計し、上から下へと改革していくのではなく、地方公共団体が自ら改革努力を示した上で、下から上へ(地方から国へ)積極的に提案、提言する時代である。

2 国の本来の役割・機能

国、地方を通じて、効率的で効果的な行政を実現するためには、国と地方の役割分担を徹底し、地方に関する行政は地方に委ね、国は、国家として期待される役割を果たすことに専念する必要がある。

国は、これまで地方に関する行政に幅広く関与していたため、貴重な人的・財政的資源を本来責任を果たすべき分野に集中していないといっても過

言ではない。そのため、担うべき役割を十分に果たし切れなかったり、対応が後手に回ったりして、国益を損い、その結果、国の行政への信頼を失いつつあるのが現状である。

特に、北朝鮮問題やテロへの対応など国際社会における防衛や外交課題、さらに国内では、金融や公正取引の問題、安心安全社会への対応策など、今後、国は、国家としての明確な戦略の下に、地方自治法第 1 条の 2 第 2 項の趣旨も踏まえ、次に掲げる国が本来果たすべき役割に関する事務を重点的に処理することに専念する必要がある。

- ・ 国際社会における国家としての存立にかかわる事務（例：外交、防衛等）
- ・ 全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは基本的な準則に関する事務（例：私法秩序の形成、公正取引の確保、生活保護基準、労働基準等）
- ・ 全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない施策及び事業の実施（例：経済政策、金融政策、公的年金等）

そこで、次の 3 つの方策を具体例として提示する。

(1) 監視・監査機能の強化

現在、公正取引委員会や金融庁の強化の状況を見ても、監視・監査の重要性が明らかであり、かいわれ大根事件や牛肉偽装事件をはじめ、狂牛病や S A R S への対応など、食品・医薬品等の安全確保のための検査においても、その傾向が表れている。また、コンビナートや危険物を扱う工場や事業所への監視強化も必要である。

さらに、世界的に、人、ものが交流する中、様々な規制緩和が進んでいるが、C I Q（税関・出入国管理・検疫）の監視・監査体制については、当然強化されるべきである。

このため、国の役割、機能の見直しに伴い、これに見合った職員の再配置、再研修とともに、もう一度省庁の再編をする必要がある。

(2) 有事法制に伴う国の防衛体制の整備

自衛隊の防衛出動時における必要な物資の収用等及び自衛隊の展開予定地内の土地の使用等については、現在、自衛隊法第 103 条第 1 項及び同法第 103 条の 2 第 1 項に基づき、原則として都道府県知事が行うこととされている。

防衛出動時における対応は、本来国が直接担うべき事柄であり、都道府県への法定受託事務とするのではなく、例えば、防衛施設庁等に権限を集中強化するなど、国において必要な組織執行体制を整えるべきである。

(3) 外交機能の強化

現在の流動的な国際情勢の中、外交の重要性に鑑みると、海外の情報の的確な収集と情勢分析とともに、グローバル化の進展に伴い、日本企業が海外で円滑に事業を遂行できる環境の整備や、地域社会の国際交流の進展により我が国の文化・芸術を通じた相互の理解がますます重要になってきている。

このように、質量ともに増大、複雑化している外交課題に対応するためには、その国の情勢に精通した専門外交官を養成するとともに、所要の人員を配置することにより、我が国の外交を強化・充実することが急務である。

3 徴税一元化

現在、徴税事務については、国、都道府県及び市町村の税務担当職員がそれぞれ担当している。これらの徴税事務を都道府県レベルにおいて一元化することにより、大幅な徴税コストの軽減が可能になり、国民から見れば全ての税金を 1 か所で納めることができ、負担の軽減につながる。このような現行法制度を超えた賦課徴収体制の基本的枠組みの変革により、地方分権の推進と行政改革の両面に貢献することのできる徴税一元化を提案する。

4 国の地方支分部局の見直し

国の権限の地方への移譲の具体的な方策として、国の出先機関である地方支分部局で実施している事務を中心に、地方に係る権限を必要な財源とともに地方へ移譲することで、それぞれの地域の実情に合った行政執行を可能とするとともに、本省との二重行政を改善する。

これにより、国の行政改革が大幅に進むとともに、地域の活力を増すことができるようになる。また、省庁別の縦割り行政から総合行政に転換を図り、自主決定・自己責任の原則を徹底することで、受益と負担の関係が地域住民により明確に理解されるようになり、国全体として、より効率的な行政を実現することができることとなる。

5 新公共経営（NPM）の導入

行政の生産性の向上を図るためには、内政制度の改革だけでは不十分であり、行政経営システムの改革も不可欠である。このためには、静岡県等が行っている「新公共経営」（ニュー・パブリック・マネジメント、NPM）を国、地方を問わず取り入れることが望まれる。

この「新公共経営」（NPM）は、公共部門においても、成果志向で行政を経営するものであり、数値目標の設定と評価を行うこと等を通じて、より効率的で質の高い行政サービスの提供を目指す手法である。

我が国においても、この経営手法を内政制度改革に併せて取り組むことにより、政策内容や業務の在り方を常に見直し、改善・再構築するとともに、積極的に外部化や競争発注を含む民営化を進め、不断に行政のスリム化を継続していくことが可能となる。

この結果、行政の生産性を高め、費用に見合った価値の創造が実現し、住民の満足度を高めていくことができるものとする。

ここでいう、行政の生産性の向上とは、①行政の効率性、②行政の有効性の双方の向上を図ることをいい、質の高い行政サービスを効率的に提供できるようにすることを意味する。

- ・ 効率性：投入資源量(インプット)に対する産出量(アウトプット)の比
- ・ 有効性：国民の福祉(幸福)の増進に資する成果(アウトカム)の達成の度合い

第2章 市町村の改革

新型指定都市と広域連合

1 市町村合併の動向からの課題提起

合併特例法の期限を見据え、全国的に市町村合併が進展している。平成 15 年 10 月 1 日時点で、全国の市町村数の約 8 割に当たる 2,563 市町村が何らかの形で合併の協議・検討を行っており、そのうち法定の合併協議会を設置している地域が 421 地域 1,652 市町村である。

静岡県内においても、市町村合併が急速に進展し、合併特例法の期限到来後の平成 17 年 4 月の市町村数は、39 市町村（法定の合併協議会がすべて合併に移行した場合、1 指定都市・1 中核市・2 特例市・17 市・18 町村）となり、平成 15 年 4 月の市町村数（73 市町村：2 中核市・2 特例市・16 市・53 町村）の半分程度になる見通しである。

平成 17 年 4 月には、静岡県内の市町村の状況は、次のようになるものと想定される。

- ・ 県内初の指定都市が誕生する。
- ・ 行財政能力が向上する市が次々と誕生する。
- ・ 合併しない市町村も、73 市町村中 27 市町村となる。
- ・ 市町村の規模も、人口では 70 万人に達する大規模な市から 4 千人程度の小さな町村までとなるなど、基礎的な地方公共団体である市町村間の行財政基盤の格差が現在より一層大きく広がる。

さらに、平成 19 年 4 月には、県内に 2 つ目の指定都市が誕生する見通しである。

このような状況を踏まえ、静岡県をモデルに検討を行い、合併後の市町村

のあるべき姿について提案する。

2 県内市町村の再編－新型指定都市の形成と広域連合の設置－

(1) 基本的考え方

合併後の市町村も、その規模等により、財政的な制約のほか、例えば、専門的な人材の確保が困難である等の理由から、保健福祉、まちづくり、教育等の分野で住民のニーズに対応したサービスを十分に提供できない可能性がある。特に、指定都市とそれ以外の市町村との間では、行財政基盤と自治能力に大きな格差が生ずる恐れがある。また、県が提供しているサービスの中には、住民に身近なところで総合的に提供されることが望ましいものもある。

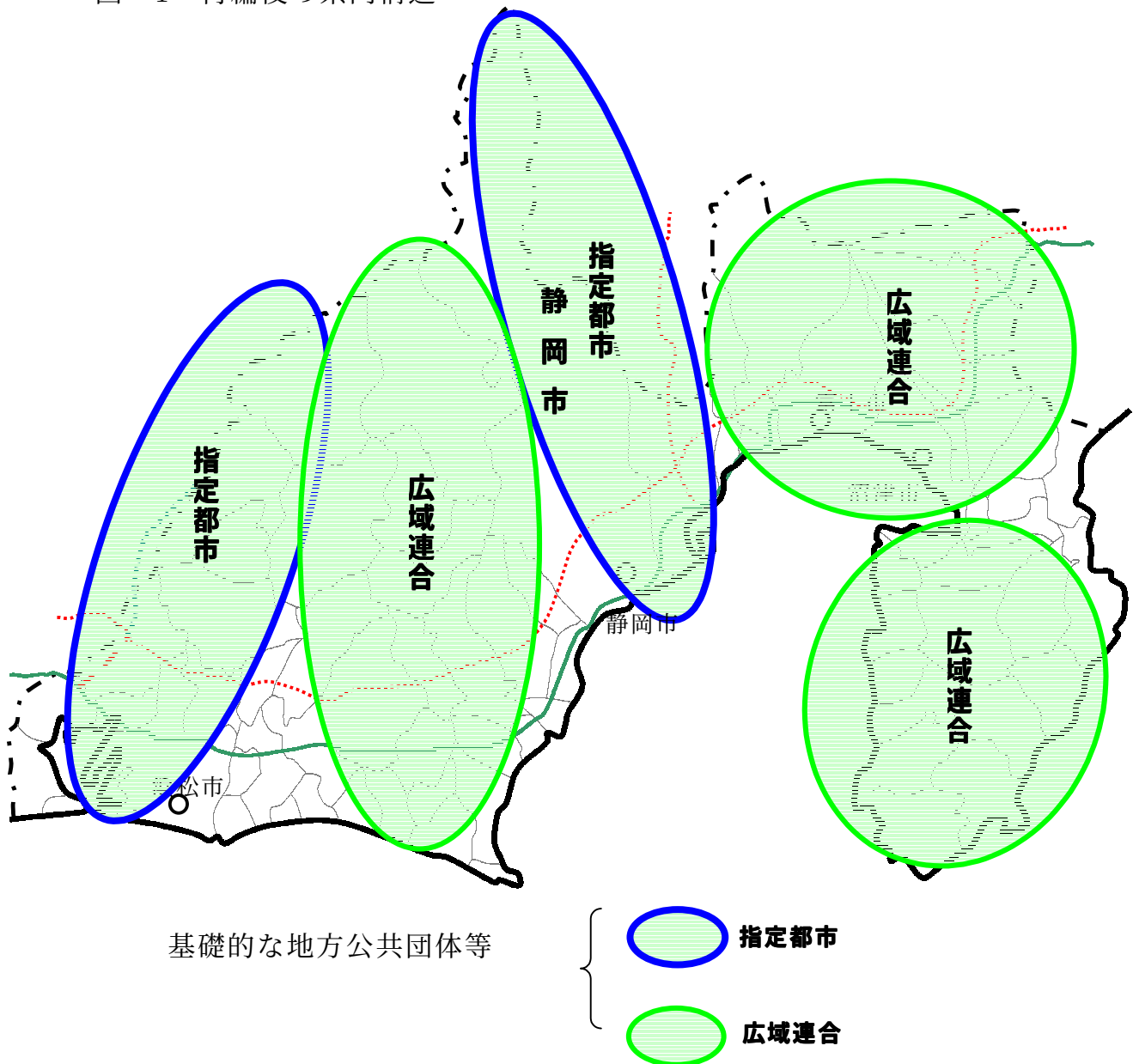
このような観点から、これらの住民に身近な行政サービスを自己完結的に実施することが可能な組織体制を構築していくことが重要である。

具体的には、

- ・ 新たに誕生する指定都市は、地域の課題に総合的に対応できるよう、県の事務を大幅に移譲する新型指定都市を形成する。
- ・ 新型指定都市以外の地域は、広域連合を設置して、広域連合と区域内の市町村で原則として新型指定都市と同様の機能を担うこととする(図－1)。

このため、県の本庁及び出先機関（県行政センター、健康福祉センター、農林事務所及び土木事務所をいう。以下同じ。）から新型指定都市及び広域連合に同様の事務を広範囲に移譲する(資料1)。

図－1 再編後の県内構造



(2) 新型指定都市の形成

新たに誕生する静岡県の指定都市は、従来の大都市型指定都市と異なり、都市部から農山村部まで含む自然豊かな田園型指定都市といえる。行政サービスも都市的なものから農山村的なものまで担うこととなるため、道路管理、児童相談所の設置等法令により指定都市に移管する事務に加え、農林漁業関係の事務等県が実施しているその他の事務も、できる限り同指定

都市に移譲する。

具体的には、県の出先機関で実施している事務は、原則としてすべて新型指定都市に移譲し、住民に身近な行政サービスがこの新型指定都市で一元的に提供される仕組みを構築する(資料2、資料3)。

なお、移譲に当たり、法令等の改正が必要な事務については、関係法令等の改正を国に要請する。

移譲される事務のうち、専門・技術的な事務等を実施する職員は、当面は新型指定都市の要請に応じ県より派遣し、また、移譲する事務を実施するための財源は、既存制度の活用や権限移譲事務交付金等で対応する。

(3) 広域連合の設置

現在、進展している市町村合併により、市町村は住民に身近な行政を自主的かつ総合的に実施できるよう行財政基盤を強化し、自治能力を高めていくことが期待されるが、住民に比較的身近な事務であっても、地域の道路整備、河川管理、砂防、農林業振興、治山をはじめ市町村の区域を超えて広域に処理することが適当なものがある。

現在でも、広域市町村圏を単位とした広域行政の展開や一部事務組合により事務の共同処理を進めているが、新型指定都市との対比で、より広域的な自治能力の向上に資する新たな仕組みを考える必要がある。

具体的には、広域連合制度を活用し、市町村と広域連合が適切に役割を分担することにより、原則として新型指定都市と同様の役割を担えるような体制を構築する。

その内容としては、新型指定都市以外の市町村をいくつかの広域連合の下にまとめ、新型指定都市に移譲する事務を原則として広域連合にも移譲する。構成する市町村の事務や区域内の一部事務組合が実施している事務も、効率化の観点等から、可能な限り広域連合に移譲する。

広域連合は、制度創設時に想定していた機能を必ずしも十分に果たしていないという指摘がなされているが、広域連合が区域内の県の出先機関、市町村、一部事務組合等がそれぞれ実施してきた事務を、総合的かつ効率

的に実施することにより、本来想定されていた機能を発揮することが期待できる。

なお、県の参画する広域連合は、広域連合の事務に密接に関連する国の事務の一部を広域連合が処理することとするよう要請できる（地方自治法第291条の2第4項）とされているので、効率化の観点等から事務の移譲を国に要請する。

移譲される県の事務を実施する職員は、当面は県より派遣し、また、移譲する事務を実施するための財源は、構成団体が負担金を拠出する。

広域連合には、現行制度上課税権が認められていないが、広域連合が県及び市町村より広範な事務の移譲を受け、公選の首長及び議員を有するのであれば、受益と負担の関係を明確にするためにも、将来的には、広域連合への課税権の付与について法律改正を含め検討が行われるべきである。

※ 広域連合の類型

広域連合を設置する場合には、構成団体、規模等に応じて複数の類型が考えられることから、以下の論点を踏まえ、それぞれの地域の状況に合った最適なものを選択すべきである。

ア 広域連合を構成する地方公共団体 ---- (資料4)

県が行っている事務を円滑に移譲し、専門的な事務を適切に実施する観点から、県及び市町村で広域連合を組織する類型【類型ア－1】と、県との関係を新型指定都市と同様に位置づける観点から、市町村のみで広域連合を組織する類型【類型ア－2】がある。

広域連合設置当初は、【類型ア－1】のように県も参画し、県より派遣された職員が県から移譲される事務を実施することが、事務を円滑に移譲する観点からも適当であると考えられるが、広域連合の職員が事務を適切に実施できるようになった段階で、【類型ア－2】のように市町村のみで組織する形態に移行していくことが現実的である。

イ 広域連合の規模 ---- (資料 5、資料 6)

広域連合と区域内の市町村で原則として新型指定都市と同様の機能を担うため、【類型ア－２】のように県が参画しない場合には、行財政基盤の確保の観点等から、指定都市の人口規模（100 万人程度、合併の場合は 70～80 万人程度）と同程度とすることが適当であるが、【類型ア－１】の場合には、県の参画により事務を適切に実施できるのであれば、指定都市の人口規模よりも少なくともよいと考えられる。

広域連合の規模を設定する際には、基本的に人口で判断することが一般的であるが、対象となる地域の地理的条件によっては面積を考慮することも考えられる。

ウ 広域連合の処理する事務（構成する市町村との関係） ----- (資料 7)

市町村が広域連合に移譲する事務の範囲を考える場合に、市町村が基礎的な地方公共団体として住民のニーズに自己完結的に応えていくことが可能な事務については、従来通り原則として市町村が事務を実施することとし、専門性や効率性の観点から市町村単独では十分な対応ができない事務については、広域連合に移譲することが適当である。

また、県から移譲される事務との一体的な執行という点も考慮すべきである（例えば、県道及び市町村道の管理等）。

広域連合に移譲する事務の範囲は、市町村が自主的に判断することが前提となるものであるが、構成市町村において基本的には同一であることが望ましい。しかしながら、既存の一部事務組合の事務を移譲する場合や、小規模市町村等で実施することが困難な事務がある場合には、複数又は単独の関係市町村が費用を負担して広域連合に当該事務を執行させることも検討すべきである。

なお、市町村から移譲される事務を実施するため、広域連合に支所等の出先機関を新たに設ける場合には、事務執行の効率性や既存の市町村との関係について十分検討する必要がある。

エ 広域連合の長及び議員 ---- (資料 8)

広域連合の長及び議員については、広範な事務を主体的かつ総合的に処理する観点から、区域内の住民による直接選挙とする類型【類型イー 1】と、区域内の市町村の意見を的確に反映する観点から、構成市町村の長又は議会による間接選挙とする類型【類型イー 2】がある。

広域連合の実施する事務の内容や範囲、民主的コントロールの必要性等により判断することとなるが、【類型イー 1】の場合には、広域連合の議会の議員と区域内市町村の議会の議員が選出されるため、行政改革の観点から、広域連合と市町村との間において議員定数や議員報酬の調整を図る必要がある。

また、広域連合を組織する地方公共団体の長又は議会の議員は、広域連合の長又は広域連合の議会の議員を兼ねることができる(地方自治法第 291 条の 4 第 4 項)とされている。従って、県も参画して広域連合を設置する場合には、県議会の議員は構成市町村の議会の議員とともに、広域連合の長又は議会の議員を兼職することができる。

オ 広域連合シティー・マネジャー制度等

このように、大幅に拡充された広域連合は、必然的に専門的で広範な事務を担当することになる。円滑な行政執行のためには、全く新しい観点からの行政運営の仕組みをつくるべきである。

第 1 章で述べたような新公共経営を実施して、効率的で質の高い行政を目指すとするれば、専門的な知識や経験をもった人材を求め、行政の要となってもらうような制度が適当である。例えば、多くの国で実施されているいわゆるシティー・マネジャー制度、幹部職員の政治的任用などを広域連合において導入することが考えられる。シティー・マネジャー制度は、議会が執行権を持つ地方行政体制(カウンスル)が基礎にあるので、現在の我が国ではなじみが少ないが、これらについては法改正を含め、今後検討が行われることが望ましい。

(4) 徴税事務の県内一元化

新型指定都市の形成及び広域連合の設置と併せて、住民の利便性の向上、徴税事務の効率化の観点から、県及び市町村の徴税事務の一元化を推進する。

具体的な方策としては、新型指定都市及び広域連合に対する県及び市町村の事務の移譲と同じ考え方に立って、県の徴税事務（現在、財務事務所が実施している県税の賦課徴収の事務）を新型指定都市及び広域連合に委託するとともに、市町村の徴税事務について広域連合に委託する案が考えられる。なお、委託した県及び市町村は、徴税に関する経費を負担する。

この場合に、課税権を有する者が自ら徴税事務を実施すべきであるという考え方のほかに、地方税法第 20 条の 3 の規定により、新型指定都市及び県が参画しない広域連合に対して県の徴税事務をすべて委託することはできないことから、具体化に当たっては、法律改正も含め十分な検討が必要である。

一方、新型指定都市及び広域連合の仕組みと切り離して、徴税事務の一元化のみに特化する場合には、県及び市町村の徴税事務を一体として処理する新たな徴税組織を、全県又は各地域単位に設置する案も考えられる。

県内の徴税事務の一元化が実現した場合には、次の段階として、国、地方を通じた徴税事務の一元化についても、具体化に向けた取組が期待される。

第3章 都道府県の改革

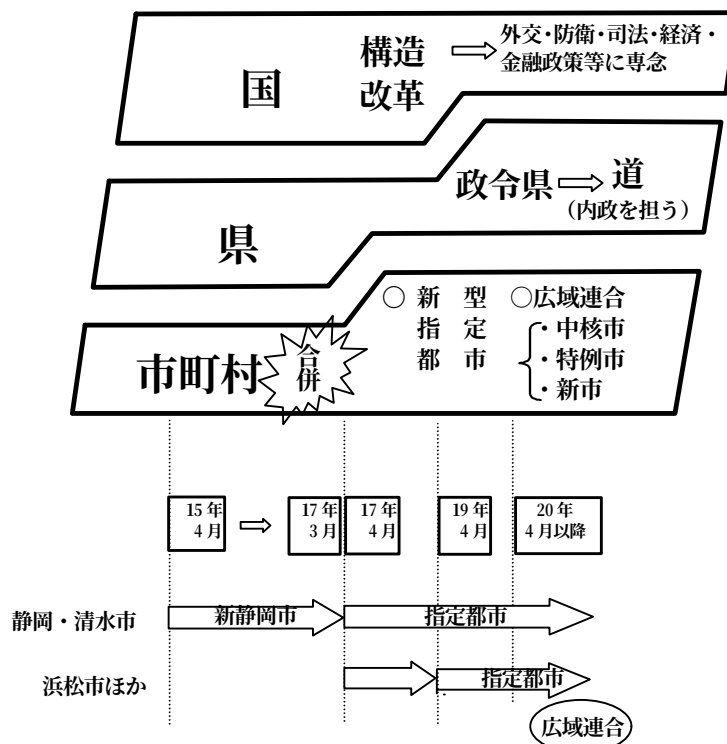
——政令県と道——

1 都道府県の役割・機能

国の役割や機能の見直しに伴う国からの権限移譲とともに、市町村の合併により、福祉、教育、まちづくりなど、住民に身近な行政は、今まで以上に自己完結的に実施されるようになる。

さらに、前章の静岡県の試みのように、県の出先機関で処理されている事務・事業を中心に新型指定都市及び広域連合に対し大幅な権限の移譲が進むと、都道府県の役割・機能も大きく変化する(図-2)。

図-2 再編の過程のイメージ



現在、県には、地方自治法第2条第5項に規定されている「広域機能」、「連絡調整機能」及び「補完機能」という3つの役割がある。住民に身近な行政に対する「補完機能」

は、市町村合併や広域連合等の設置により基礎的な地方公共団体の自治能力が向上することによって縮小するが、市町村に関する「連絡調整機能」は、現在のまま残る。

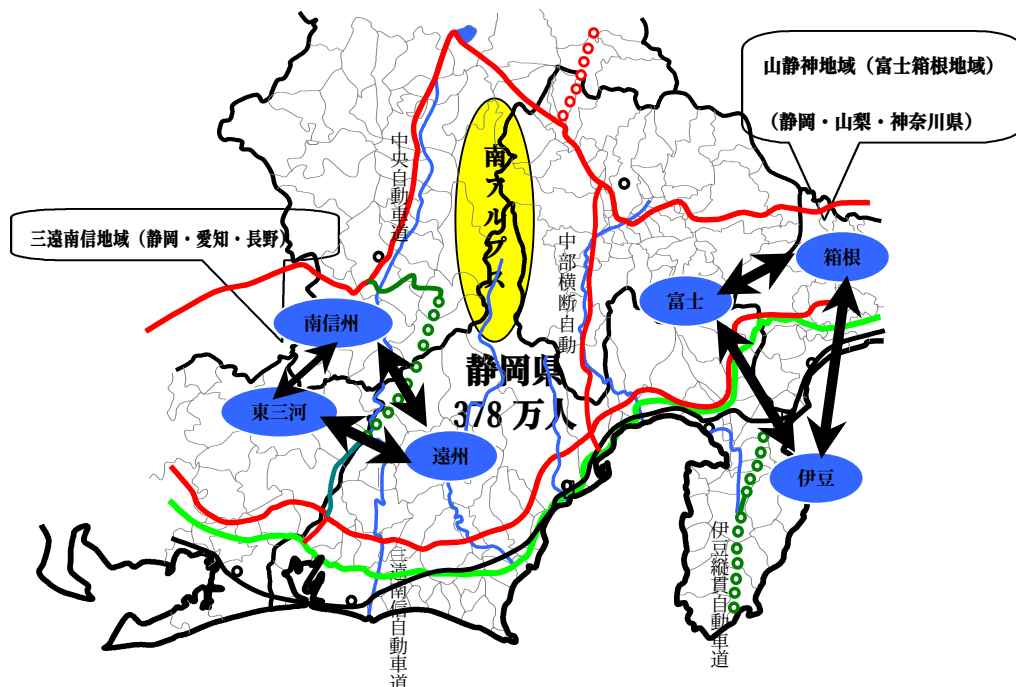
一方、「広域機能」には、市町村等の基礎的な地方公共団体では対応が困難な高速道路、空港、港湾等の大型社会基盤の整備、大規模災害対策、地域の治安を維持する警察、海岸や沿岸域の整備・管理、河川・山地等の県土の保全・整備、国際的な視野に立った産業・雇用政策、ドクターヘリの運航等があり、より重要性が高まる。

また、がん治療、周産期医療等の高度医療や大学・大学院等の高等教育、地域の産学と連携した先端的研究など、いわば「高度専門的な機能」が新たに県の主要機能となる(資料9)。

加えて、経済活動の一層の広域化や、環境問題に関する国民的関心の高まりから、静岡県例でみると、広域的な水利用や環境保全対策、長野、山梨と静岡を結ぶ中部横断自動車道や三遠南信自動車道の整備、さらに、長野、山梨にまたがる南アルプスの保全・活用や富士山の周辺から神奈川に及ぶ富士・箱根・伊豆国際観光といった県境を越えた取組への具体的な対応が重要となる(図-3)。

このような状況が進むと、現在の都道府県の内部構造の改革ばかりでなく、合併の議論は避けて通れない。

図-3 県境を越えた取組



2 都道府県の再編の必要性

都道府県は、将来、国の権限移譲を受け止め、また、都道府県自身の役割の変化に的確に対応するために、今まで以上に高い自治能力が求められる。そのためには、現在の都道府県の区域を拡大し、より広域の地方公共団体として一定の団体規模に再編する必要がある。この場合、都道府県の再編は、各地域において歴史、文化、県民性等を考慮して自主的な判断に基づき推進されるのが望ましいが、現行地方自治制度における都道府県の位置づけから、国の政策として都道府県の再編を進めることも不可能ではないと考えられる。

また、都道府県に代わるべき新たな広域の地方公共団体の適正規模は、国の出先機関から権限等を移譲された場合を考えると、人口規模だけをみても現行の都道府県よりも大きく捉えるべきであり、東北3県、北海道、四国や地方圏のブロック単位のものが想定できる。

3 新しい都道府県の姿

自主的判断による都道府県合併は、市町村合併よりも大きな問題であり、市町村合併と比較してもかなり時間を要するものと思われる。

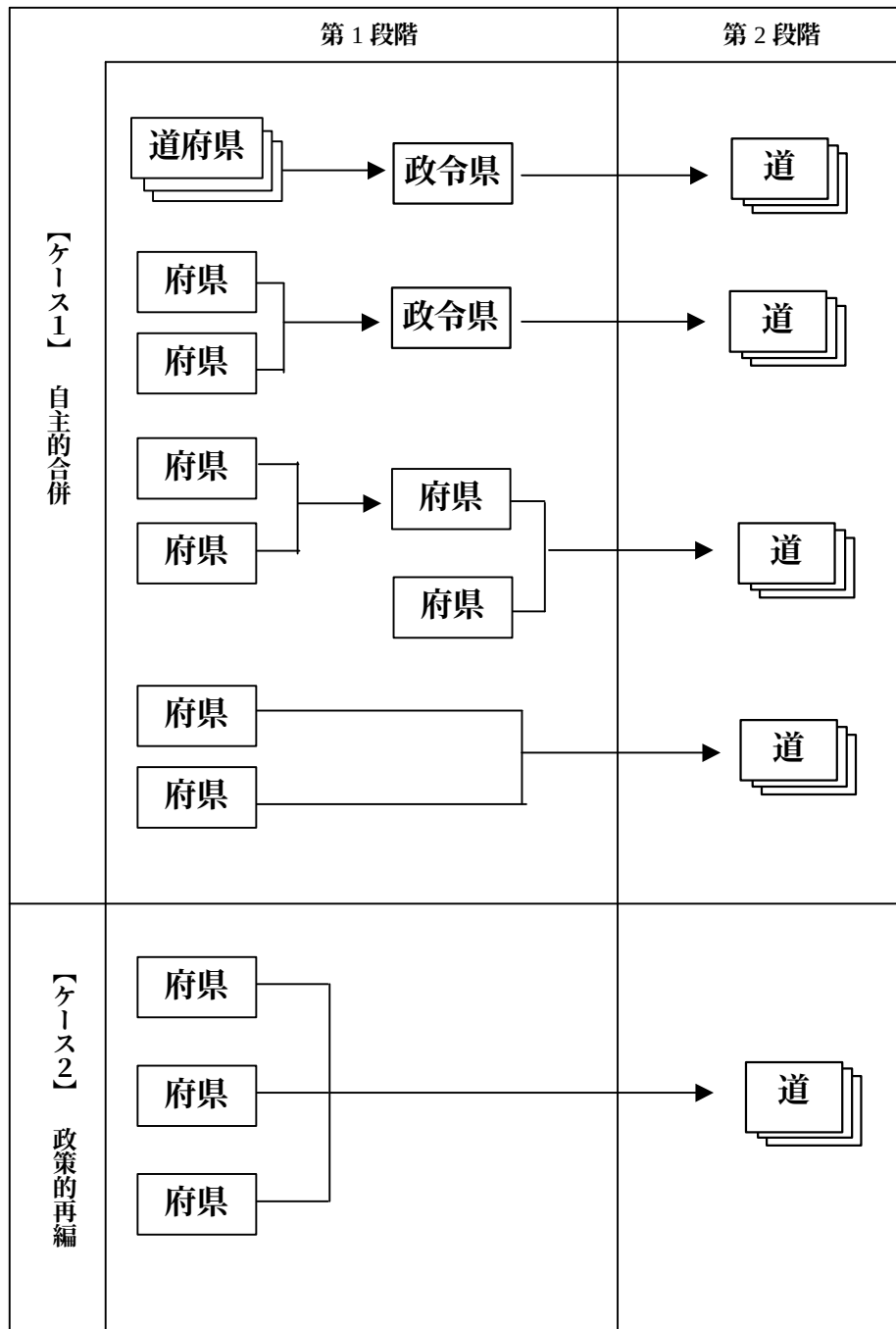
このため、都道府県の区域が明治以来殆ど変わっていないこと、現在の都道府県の位置と人口、面積、経済力の格差があること(表－1)を考慮して、国が政策的に、再編するケースも視野に入れる必要がある(資料10、資料11)。

表－1 都道府県格差

	最 大	中 位	最 小	平 均
人 口 (平成12年10月1日現在)	東京都 1,206万4千人 (鳥取県の約20倍)	鹿児島県 178万6千人	鳥取県 61万3千人	270万1千人
面 積	北海道 83,454平方km (香川県の約45倍)	大分県 5,804平方km	香川県 1,862平方km	7,806平方km
県内総生産 (平成12年度)	東京都 85兆2,296億円 (鳥取県の約38倍)	滋賀県 5兆8,064億円	鳥取県 2兆2,401億円	10兆8,447億円
1人当たり県民所得 (平成12年度)	東京都 4,365千円 (沖縄県の約2倍)	兵庫県 2,845千円	沖縄県 2,125千円	2,851千円
財政力指数 (平成11～13年度平均)	東京都 1.023	香川県 0.358	高知県 0.197	0.405

ここでは、このような考えに基づいて、都道府県合併の手法が法令等で整備されることも想定し、【ケース 1】自主的合併による再編と、【ケース 2】国による政策的再編の 2 つのケースを考えてみた(図-4)。

図-4 再編の 2 つのケース



(1) 【ケース1】 自主的合併による再編

府県合併が進む過程における新制度として、特定の府県に対して多くの国の事務を移譲する「政令県」制度及び府県合併の最終的な姿としての「道」制度を提案する。

ア 政令県

「政令県」は、指定都市が都道府県から多くの事務を移譲されているのと同様に、一定以上の規模、能力を備えた府県に、現在、地方支分部局等が行っている国の事務を法令により移譲しようとするものである。

「政令県」は、現在の都道府県でも一定の規模があれば認めてもよいし、現在の都道府県の一部、あるいは、複数の府県が自らの発意に基づく自主的合併によって移行する場合も想定する。

「政令県」は、国から多くの事務の移譲を期待できることにより、府県合併を促進する誘因になるが、将来、すべての府県が「道」に再編されるまでの過渡的な仕組みとして考えられるべきである。

イ 道

この「政令県」に、産業政策、交通政策等の内政に係る事務をすべて付与する広域の地方公共団体として「道」を提案する。

「道」は、政令県よりも人口が多く、面積が広いものが想定されるが、際限なく規模を拡大することは、住民からの距離が大きくなり、地方公共団体としての一体感が乏しくなることから、当該地域の歴史、文化及び国の地方支分部局の権限の移譲を受けるのに適した広がりとするべきである。

(2) 【ケース2】 国による政策的再編

(1)で提案した広域の地方公共団体としての「道」を、最初から国の強いリーダーシップに基づいて再編するケースである。

この場合においても、住民の意思を尊重する観点から、住民投票によりその意思を確認することが考えられる。

広域の地方公共団体の改革案として、従来からいわゆる「道州制」の提案がある。具体的内容は論者によって異なり、明らかでない面もあるが、ここで提案している「道」よりも大きな地域ブロック単位であること、また、司法や立法機能も中央政府と分有するものもあることから、その実現は容易ではなく、上に示した「道」の提案がより現実的と考える。

4 大都市圏域

都道府県合併を進めていくと、当然のことながら大都市圏を他の圏域と同様な扱いにするかどうか、その位置付けが問題となる。首都圏及び近畿圏については、人口や経済規模から、当該圏域の施策がその圏域内に止まらず、国の施策をはじめ全国や国民に与える影響が大きいものがある。また、交通、環境、防災、治安など、大都市特有の課題もあることから、他の「道」となる地域とは異なる取扱いとすることを検討すべきである。その場合、国全体に影響を及ぼす施策については国と大都市圏の地方公共団体で共同決定することとなろうが、当該地域の自主的な意思が十分尊重されるべきである。