

## 広域行政に関する意見交換用資料の作成について

### 1 意見交換用資料「滋賀県で広域行政について考える」の概要

- ・ 意見交換のたたき台となる資料として活用し、パターン選択等のためだけでなく、生活現場の視点から、現行制度の課題や、今後の国・地方を通じた行政のあり方等について考えてもらう。
- ・ 「1. 議論の前に」「2. 議論のポイント」「3. 参考」から構成する。
- ・ 「議論のポイント」では、「住民の生活や意識」「地域社会」「行政」の3つのポイントから、広域行政に関する情報を提供する。
- ・ 県議会、市町職員の意見を踏まえ、改めて庁内研究会で議論を行い、広域行政を考える意義等についての丁寧な説明の追加・修正、メリット・デメリットの両方の観点からの記述の追加・修正、資料の補強等を行った。
- ・ 今後も、国の動きや、県民・市町等の意見を踏まえ、必要に応じ改訂等に対応する。

### 2 主な意見

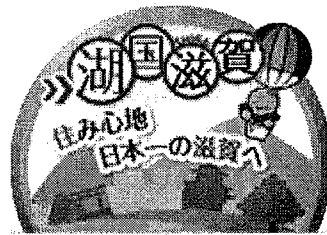
- ・ 平成の合併が進み、基礎自治体への権限移譲を多く行われたことで、県の役割も変わってきた。県がなくなることにはこだわっていたら、地方分権の姿が見えない。
- ・ 色の付いた、先入観のある資料のように思える。
- ・ 道州制を推進する人たちの言い分、反対する人たちの言い分を明確に出すべき。
- ・ まず4パターンを示すことに違和感がある。現場の課題を提示し、議論しながら熟度を高めるべき。
- ・ 滋賀県民が今、立ち止まって、県民としての誇りを自覚し、県行政が議論を促していくことについて、なんら不自然なことはない。
- ・ 良い、悪いといろいろな意見が出ることも資料の成果と言える。不備があれば大いに議論するのが目的に近づくプロセスだ。
- ・ 県職員が議論しただけの資料で議論するのは、少し乱暴で拙速。道州制について、もう少し議会でも議論し、広域連合の検討会でも一定の方向性が出たら、県の考え方を広く県民に求めたらよい。

### 3 今後の対応

- ・ 意見交換用資料を活用し、県民フォーラム(6月30日。男女共同参画センター)、各種団体や市町への情報提供・意見交換等を行う。
- ・ 引き続き、庁内研究会での検討を深め、取組から得られた情報・資料や意見等の整理も含め、年度内を目途に研究結果の取りまとめを行う。



# 滋賀県で 広域行政について 考える



平成25年 月

滋賀県

## はじめに

この資料は、府県が行う事務や府県域を越える広域的な行政のあり方について、県民の皆さんと一緒に考えていただくために滋賀県が作成しました。

県では、平成15年に「分権時代の滋賀県のあり方研究会」を設置するなど、以前から広域行政について研究や情報収集を行ってきましたが、近年の状況の変化も踏まえ、改めて、広域行政を担う当事者として広域行政のあり方について検討するとともに、国レベルの動きに的確に対応していくため、平成25年2月に庁内の実務者で構成する「滋賀県広域行政のあり方研究会」を設置しました。

広域行政のあり方は、都道府県だけの問題ではなく、市町村の体制や経済活動、地域コミュニティなど、幅広く県民の暮らしや経済に影響を及ぼすと考えられますので、十分に時間をかけ、幅広く国民的な議論を行うことが必要であると考えます。

このため、どのような自治の仕組みが望ましいのか、住民の皆さんの暮らしや地域づくりがどのように変わっていくのかなど、生活者の視点、生活現場の発想から、材料をまとめました。

地方分権という大きな流れをより確実なものにするため、私たちの生活に、より良質で安価なサービスを提供し、地域社会の歴史文化や自然環境を守り、高めるには、広域行政はどうあるべきか、いろいろな場面をイメージしながら考えてみませんか。

## 目次

### 1. 議論の前に

- |                     |   |
|---------------------|---|
| 1. なぜ今、広域行政を考えるのか   | 4 |
| 2. 都道府県制のあゆみ        | 6 |
| 3. 議論に入る前に、改めて滋賀県とは | 7 |

### 2. 議論のポイント

- |                            |    |
|----------------------------|----|
| 1. 議論の際の3つのポイント            | 8  |
| 2. ポイント1 住民の生活や意識への影響      | 9  |
| (1) 自治体における住民参加            | 9  |
| (2) 地域への帰属意識、アイデンティティー     | 10 |
| (3) スポーツ活動・学校              | 10 |
| 3. ポイント2 地域社会への影響          | 11 |
| (1) 大都市部と周辺部との関係           | 11 |
| (2) コミュニティ活動               | 12 |
| (3) 企業等の活動                 | 12 |
| (4) 琵琶湖と人々の共生、琵琶湖淀川流域のつながり | 14 |
| 4. ポイント3 行政への影響            | 15 |
| (1) スケールメリット               | 15 |
| (2) 自府県間の連携                | 17 |
| (3) 市町村との関係                | 24 |

### 3. 参考

- |                |    |
|----------------|----|
| 1. 地方自治の仕組み    | 32 |
| 2. 都道府県警察の仕組み  | 34 |
| 3. 税の仕組み       | 34 |
| 4. 地方税財政制度の仕組み | 38 |
| (1) 財源保障について   | 39 |
| (2) 財源調整について   | 39 |
| 5. 国・地方の長期債務   | 41 |
| 6. 市町村合併の状況    | 42 |
| 7. その他関連資料     | 43 |

# 1. 議論の前に

## 1. なぜ今、広域行政を考えるのか

府県が行う事務や府県域を越える広域的な行政のあり方については、昭和の初めから幾度となく議論が繰り返されてきました。

これまでの中央集権による全国画一的な行政システムは、我が国の近代化と経済成長に大きく貢献してきましたが、社会が成熟した状況においては、地域がその個性や強みを活かしながら、住民の思いに沿った地域づくりを主体的に進めていけるようにする地方分権の推進が求められています。

こうした中で、平成12年には、地方分権一括法により機関委任事務制度が廃止されたほか、基礎自治体優先の原則のもとで、その体制を充実強化する市町村合併の支援などの取組が進められてきました。

また、交通手段や情報通信の発達を背景に、通勤や通学、事業者の経済活動など、住民生活や企業活動が広がりを見せる中で、県域を越える行政課題も一層多様化しており、広域自治体としての県の役割、使命が改めて問われています。

この間、滋賀県においては、市町への権限移譲等を進めるとともに、地方分権の受け皿となるため、また、県域を越える行政課題に対応するため、関西広域連合への参加や、中部圏・北陸圏との広域連携に取り組んできました。

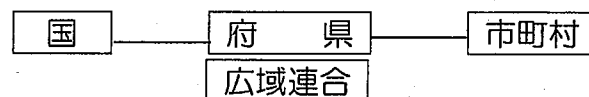
一方で、今後の経済・社会のあり方を見据え、さらに地方分権を推進していこうとする中で、広域行政のあり方についての議論が盛んとなっており、そのための有力な手段の1つとして、道州制の導入についても提案されています。

昭和2年 (1927)	行政制度審議会「州庁設置に関する件」	全国を6州の行政区画に分け、官選の州長官を置く。府県は完全自治体化。
昭和18年 (1943)	地方行政協議会設置	全国9区域、設置府県知事が会長。
昭和20年 (1945)	地方総監督府設置	地方行政協議会を改組。
昭和23年 (1948)	内閣行政調査部「広域地方行政制度に関する諸案」	① 地方行政庁案（府県存置、官選長官、三層制） ② 道制案（府県廃止、公選の行政委員） ③ 州制案（府県廃止、官選長官）
昭和32年 (1957)	第4次地方制度調査会「地方制度の改革に関する答申」	府県を廃止し、全国を7~9の地方に再編し、官選の地方長を置く。
昭和40年 (1965)	第10次地方制度調査会「府県合併に関する答申」	具体的地区を挙げて、都道府県合併の条件や手続について提言。
昭和41年 (1966)	都道府県合併特例法案提出（昭和44年廃案）	合併関係都道府県が議会の議決を経て、内閣総理大臣に合併を申請、国会議決を経て都道府県の合併を定める。
昭和56年 (1981)	第18次地方制度調査会「地方行政財政制度のあり方についての小委員会報告」	「現在の府県制度は国民の生活・意識に強く定着」「広域的行政のあり方については、慎重に審議の上結論を得る」

昭和 57 年 (1982)	臨時行政調査会「行政改革に関する第 3 次答申」	「都道府県の広域化による地方圏の行政機構については、長期的、総合的な観点から検討する」
平成 1 年 (1989)	臨時行政改革推進審議会(第 2 次行革審)「国と地方の関係等に関する答申」	「現行の都道府県制に代わるべき新しい広域的自治体制度(いわゆる道州制)の意義等について検討を行う必要がある」
平成 13 年 (2001)	地方分権推進委員会「地方分権推進委員会最終報告」	地方分権の残された課題のひとつとして、「地方公共団体の体制・あり方」を指摘。
平成 15 年 (2003)	第 27 次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・広域自治体と基礎自治体の二層制。</li> <li>・都道府県を廃止し、道又は州を設置。</li> <li>・道州の長と議員は公選。</li> </ul>
平成 16 年 (2004)	地方分権改革推進会議「地方公共団体の行財政改革の推進等行政体制の整備についての意見」	<ul style="list-style-type: none"> <li>・道州制の課題として「道州の長を公選にするか、基礎自治体との位置づけ、立法権の分割」がある。</li> <li>・同時に国の地方支分部局の見直し必要。</li> </ul>
平成 18 年 (2006)	第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」	道州制の基本的制度設計や担う事務のイメージ、区域例を示す。
平成 20 年 (2008)	道州制ビジョン懇談会「中間報告」	地域主権型道州制。国の役割を限定し、地域に主権。

### <現在の制度(府県+広域連合)>

広域行政は都道府県が担い、身近な行政は市町村が担っている他、都道府県を越える広い範囲を対象とする事柄(新型インフルエンザなどの感染症対策や大規模災害時の応援・受援体制づくりなど)は、関西広域連合など府県同士の共同処理方式で対応しています。

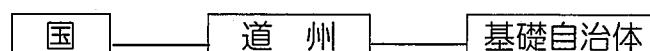


### <2層型道州制>

都道府県を廃止し、新たに広域行政を担う道州を設置し、住民に身近な自治は基礎自治体(現在の市町村)が担うとされています。

この場合、国の仕事の大半は道州に移譲され、県の仕事は一部が道州に移譲され、大半は基礎自治体が担うとされていますが、具体的な制度設計は行われていません。

※ 平成 18 年に第 28 次地方制度調査会から出された「道州制のあり方に関する答申」や平成 20 年に道州制ビジョン懇談会から出された中間報告、平成 19 年に社団法人日本経済団体連合会から出された「道州制の導入に向けた第 1 次提言」においては、2 層型道州制が提唱されています。



### <その他>

この他に、都道府県を残す 3 層型道州制(道州—都道府県—市町村)や、府県合併による広域化も考えられます。

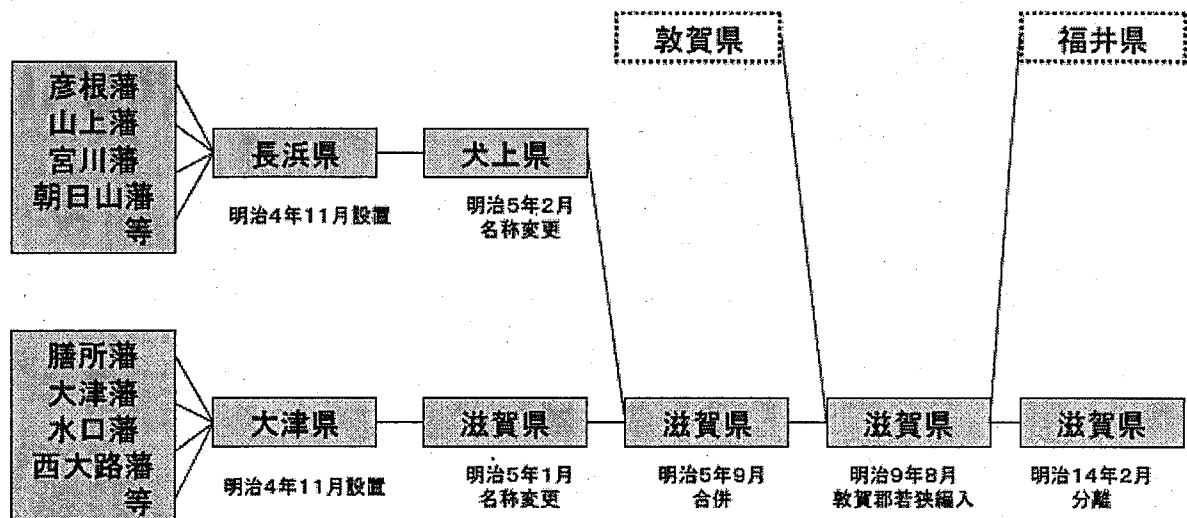
## 2. 都道府県制のあゆみ

まず都道府県はどのような歴史をたどってきたのか、ふり返ります。沖縄県、東京都等の位置づけに変更はありましたが、明治21年に現在の境界や名前が確立して以来、47都道府県の枠組は変わっていません。

地方自治制度	
慶応4年(1868)	○政体書制定 旧幕領を府県とする府藩県三治の制、知府事・諸侯・知県事配置
明治2年(1869)	○版籍奉還 諸侯を知藩事に任命
明治4年(1871)	○廃藩置県 知藩事の職を免じ、全国に3府302県を設置 ○府県官制制定 府県に知事・県知事(その後、県令)を置く
明治21年(1888)	○地方官官制制定 府知事・県令の名称を知事に統一
明治23年(1890)	○府県制制定 地方公共団体としての府県について規定。
明治32年(1899)	○府県制全文改正 府県を法人と明定。官の監督を受け、法律命令の範囲内で公共事務・委任事務を処理する ・府県知事は府県を統括代表すると明定
大正11年(1922)	○府県制改正 府県会議員の選挙権・被選挙権を拡大
大正15年(1926)	○府県制改正 道府県会議員について普通選挙制導入
昭和4年(1929)	○府県制改正 道府県に条例・規則制定権付与、議員に発案権及び議会招集請求権付与、知事に原案執行権の制限強化、議会の知事に対する権限委任規定整備
昭和18年(1943)	○府県制改正 道府県に法律命令による新たな事務委任を認める ○東京都制、東京都官制制定 東京府・東京市・区を廃止
昭和21年(1946)	○府県制改正 府県知事の公選等
昭和22年(1947)	○地方自治法制定 都道府県制・市制・町村制等を統合。知事以下の都道府県職員の身分を官吏から地方公務員へ
昭和31年(1956)	○地方自治法改正 都道府県と市町村間の地位・機能の明確化
平成11年(1999)	○地方自治法改正 機関委任事務制度の廃止

総務省 HP「地方自治制度の歴史」による

ちなみに滋賀県は次のような変遷をたどっています。





### 3. 議論に入る前に、改めて滋賀県とは

滋賀県は、7世紀には律令国として成立していた近江国の姿をそのまま受け継いでおり、四方を山に囲まれた県域は琵琶湖の集水域とほぼ一致するなど、歴史的にも地理的にも強い一体感のある地域です。

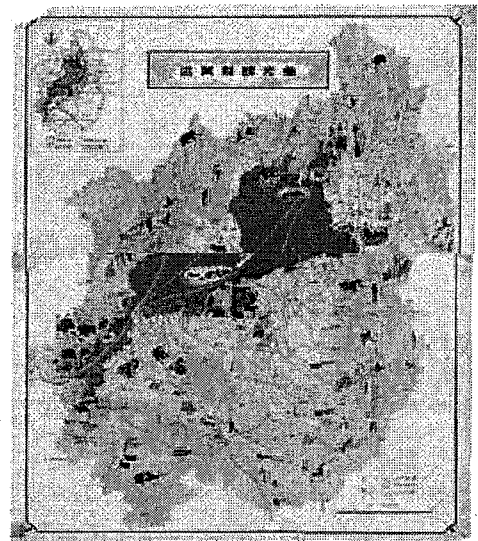
古くから東海道や中山道、北国街道などが集まる交通の要衝であり、その結節点である特長により経済的に発展し、また、数々の歴史の舞台ともなってきました。

そのため文化的資源が豊富で、重要文化財指定件数は全国4位で、彫刻や建造物の占める割合が高くなっています。

また、日本最大の琵琶湖はいうまでもありませんが、県の面積のうち約半分を森林が占め、自然公園面積の割合も全国1位と、自然に恵まれています。この琵琶湖を守るため、滋賀県の人々は、他の地域には見られない先進的な取組を進めてきました。

さらに「若い県」という特徴もあります。人口増加率は全国3位、出生率は全国2位、年少人口割合も全国2位です。1日で見ると、36.5人が生まれ、32.6人が亡くなっており、89.8人が県外から転入し、87.3人が県外に転出している計算になります。新しい命が多く生まれているばかりでなく、県外から滋賀に住居を移す方も多いのです。

生活面でみると、図書貸出冊数（公共図書館の県民1人当たり）が全国1位、老人クラブ会員割合が全国4位、旅行・行楽の年間行動者率が全国1位、スポーツの年間行動者率が全国2位などとなっており、生活利便性が高く、住みやすい様子がかがえます。



滋賀県観光図(1951年)

## 2. 議論のポイント

### 1. 議論の際の3つのポイント

議論する際には、大きく3つのポイントが考えられます。

#### ① 住民の生活や意識への影響

- ・ 行政への参加のしやすさはどうか。
- ・ 地域に対する意識や地域の個性はどうなるのか。
- ・ スポーツ活動や学校はどうなるのか。

#### ② 地域社会への影響

- ・ 大都市部と周辺部との関係はどうなるのか。
- ・ 自治会などコミュニティ活動はどうなるのか。
- ・ 企業等の活動はどうなるのか。
- ・ 琵琶湖と人々の共生、琵琶湖淀川流域のつながりはどうなるのか。

#### ③ 行政への影響

- ・ スケールメリット（規模が大きくなることで効率的になること）の効果はどうか。
- ・ 現在行われている自治体間の事業の連携はどうなるのか。
- ・ 県と市町との関係はどうなるのか。

## 2. ポイント1 住民の生活や意識への影響

まず私たちの生活や意識への影響について、考えてみましょう。

### (1) 自治体における住民参加

地方自治は、「団体自治」と「住民自治」の二つの要素で成り立っているとされています。

団体自治とは、国から独立した地域団体（自治体）が自らの仕事を自らの機関で、自らの責任で処理することをいいます。

一方の住民自治は、行政を地域の住民自らの責任と負担で処理することをいいます。つまり住民は、行政サービスを受けるだけでなく、行政の仕事に住民が関わりを持つことが自治には求められているのです。

具体的には、自治体の長や議会の議員を直接選挙すること、また、首長の解職請求や条例の制定を求めることなどの直接請求制度が設けられていますし、各自治体では、パブリック・コメント制度など住民参画制度が取り入れられています。

住民が自治体に関心をもち、選挙はもちろん、住民参加の制度の活用などを通して積極的に関わるには、たえず身近に感じ、方針や仕事の内容についての情報が容易に入る環境になければなりません。

道州制では、国から道州に仕事が移譲され、広域的なニーズを把握でき、住民が参加する機会が増えるといった意見や、県から道州に仕事が移譲されれば、住民の声が届きにくく、地域の特性や声を活かしたきめ細かなサービスが提供されにくくなるといった意見があります。

#### 近畿府県の調査広聴の実施状況

	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
モニター (募集人数、回数)	400人 年17回	未実施	2500人 月2,3回	約2500人 年4回	236人 6ヶ月12回	未実施
府県民意識調査 (標本数、回数)	3000人 年1回	未実施	未実施	5000人 年1回	5000人 年1回	未実施

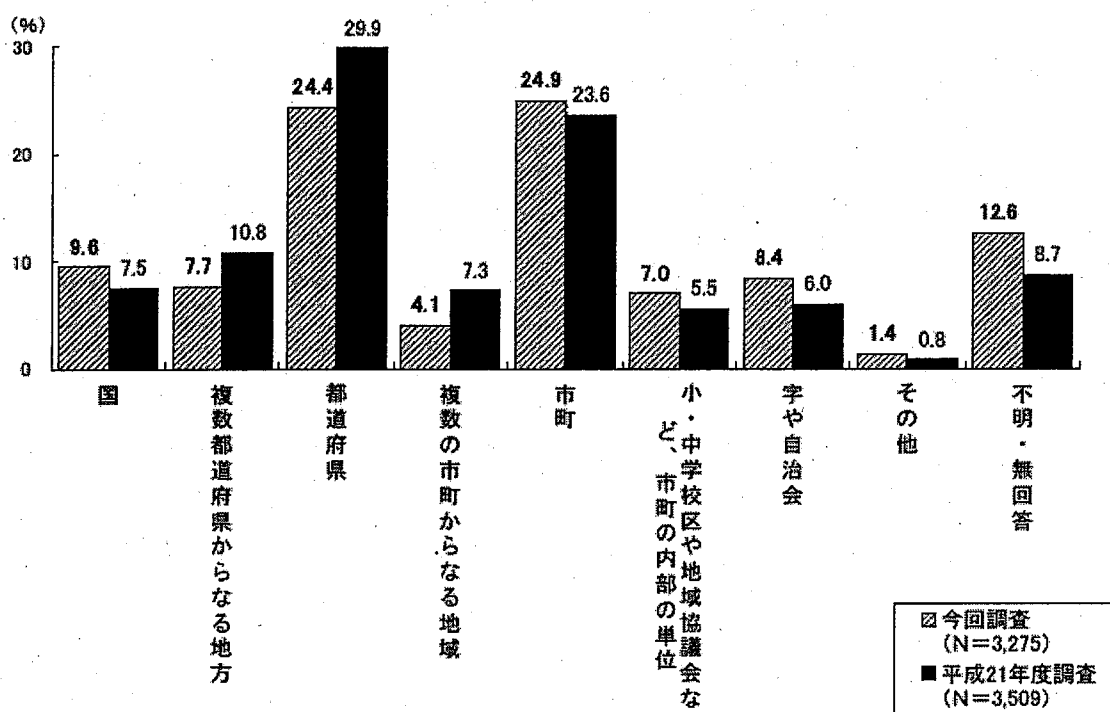
「H24 近畿府県広報広聴主幹課長会議資料より」

## (2) 地域への帰属意識、アイデンティティ

最も「愛着」や「思い入れを感じる」行政単位はどこでしょうか。

平成22年度の県政世論調査では、最も愛着や思い入れを感じる行政単位をきいています。「市町」が最も多く、24.9%、次いで「都道府県」が24.4%などとなっています。

### ◆最も「愛着」や「思い入れを感じる」行政単位は



## (3) スポーツ活動・学校

毎年、都道府県対抗形式で行われているスポーツ大会としては、国民体育大会（国体）や夏の高校野球があります。

全国大会の多くは、都道府県での予選を行い、勝ち抜いたチームや学校が、それぞれの代表チーム（校）になっていますが、春の選抜高校野球のようにブロックごとに代表校が選抜される大会もあります。

子ども達に一番身近な学校に関しては、道州制が導入されると県立学校などの設置主体が変わり、通学区域や学校運営に影響が及ぶことも考えられます。

### 3. ポイント2 地域社会への影響

次に私たちの住む地域社会への影響について考えてみます。

#### (1) 大都市部と周辺部との関係

現在でも、大都市部、特に東京への一極集中が是正されておらず、一方で、人口の減少・過疎化が進む地域が多くみられます。また現状では、県庁所在都市等が持つ機能や経済力により、人や企業の集積が各地に分散しています。

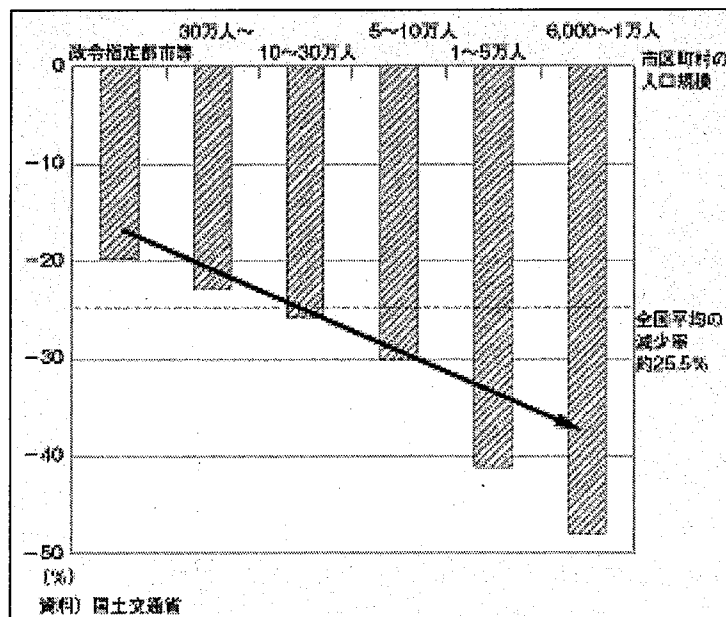
道州制の場合は、限りある公共資源を集中投資することにより、高い生産性を有する州都などの大都市をより強化することで、そこで生み出された果実を地方へ波及させることができるといった意見や、州都への一極集中が加速し、州内格差が拡大するのではないかといった意見もあります。

全国の企業数・事業所数・従業者数・大学数・学生数に占める東京都の数の割合

	企業数	事業所数	従業者数	大学の数	学生数
東京の占める割合	15.5%	21.7%	29.6%	17.6%	25.4%

企業集・事業所数・従業者数:H21経済センサス 大学数・学生数:H24学校基本調査

市区町村人口規模別平均人口減少率(2005年→2025年推計)



## (2) コミュニティ活動

滋賀県は、古くから住民による自治の意識が高く、鎌倉時代末期には、自治組織である惣村<sup>そつそん</sup>など先駆的な取組がされてきました。

県としても、草の根まちづくり施策等で自治会等コミュニティ活動を支援してきました。

そうした中で、住民の自治意識が育まれていった結果、「まちづくりのための活動」の行動者率が全国9位\*となる等、コミュニティ活動が盛んになってきたともいえます。

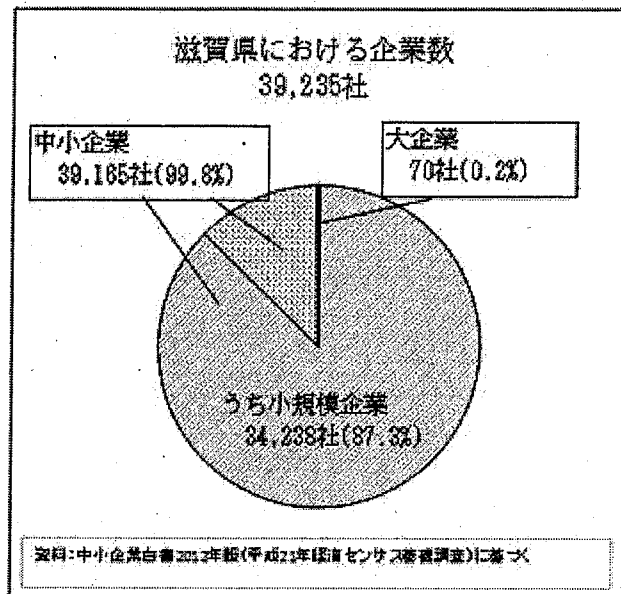
今後、人口減少や少子高齢化が進行していく中で、コミュニティの機能の確保が課題となります。

(※ H23社会生活基本調査)

## (3) 企業等の活動

滋賀県では、県外に本社を置く大企業の工場・研究所などが多く集積していますが、企業数としては中小企業が99%以上を占めており、そのほとんどが本社を県内に置いています。県では、「滋賀県中小企業の活性化の推進に関する条例」を制定して、滋賀の経済や社会の重要な担い手である中小企業の活動を支援しています。

道州制では、一国の経済規模にも匹敵する道州が、産業政策の企画立案から実施までを一貫して担い、規制緩和などの独自政策や集中投資を行うことによって国際競争力を高めることができるなど、地域を活性化できるといった意見、また、地域に根ざした中小企業に対するきめ細やかな支援が継続できるのかといった意見やマスコミの支局など県庁所在地に設けられている企業拠点に影響があるのではないかとといった意見もあります。



#### (4) 琵琶湖と人々の共生、琵琶湖淀川流域のつながり

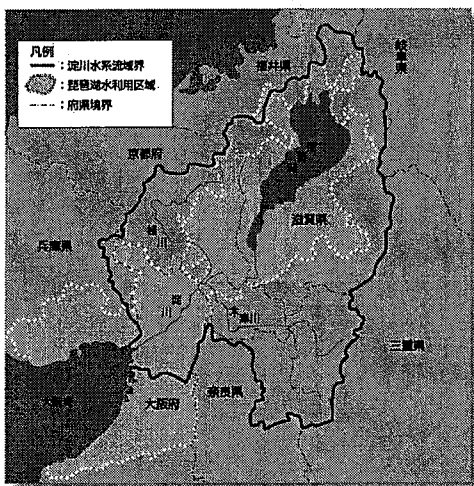
琵琶湖は、400 万年という悠久の歴史の中で、60 種を超える固有種を含む様々な動植物が生息する自然生態系の宝庫であるとともに、近畿 1,450 万人の人々の暮らしや産業を支える水資源として、あるいは水産資源や観光資源としてというように、様々な価値を有する大切な湖です。

滋賀県民は、古くから、琵琶湖の様々な恵みを享受し、ときには洪水の被害に苦しみながらも、琵琶湖と人とのより良い関係の構築をめざして、歩みを進めてきました。

また、琵琶湖から流れる水は、瀬田川、宇治川、淀川と名称を変えながら大阪湾へ流入しており、滋賀県と下流域の府県は、琵琶湖の水を通じて密接につながるといった関係にあります。

今後の広域行政のあり方を考える際には、こうした琵琶湖と人との共生という関係にどのように影響するのか、また、琵琶湖淀川流域全体のつながりということにどのように影響するのかということを、常に念頭に置く必要があります。

道州制のもとでは、琵琶湖・淀川水系での一貫した取組が迅速にできるようになるといった意見や、琵琶湖の保全等を行い京阪神に水を供給する上流側の立場での声が主張しにくくなるといった意見があります。



### 琵琶湖の様々な価値

1. 近畿圏の水資源
2. 淀川の洪水調節
3. 生態系の宝庫
4. 淡水漁場
5. 歴史文化・生活文化
6. 観光・レジャー
7. 教育・研究

+ こころのよいところ(存在の価値)

2

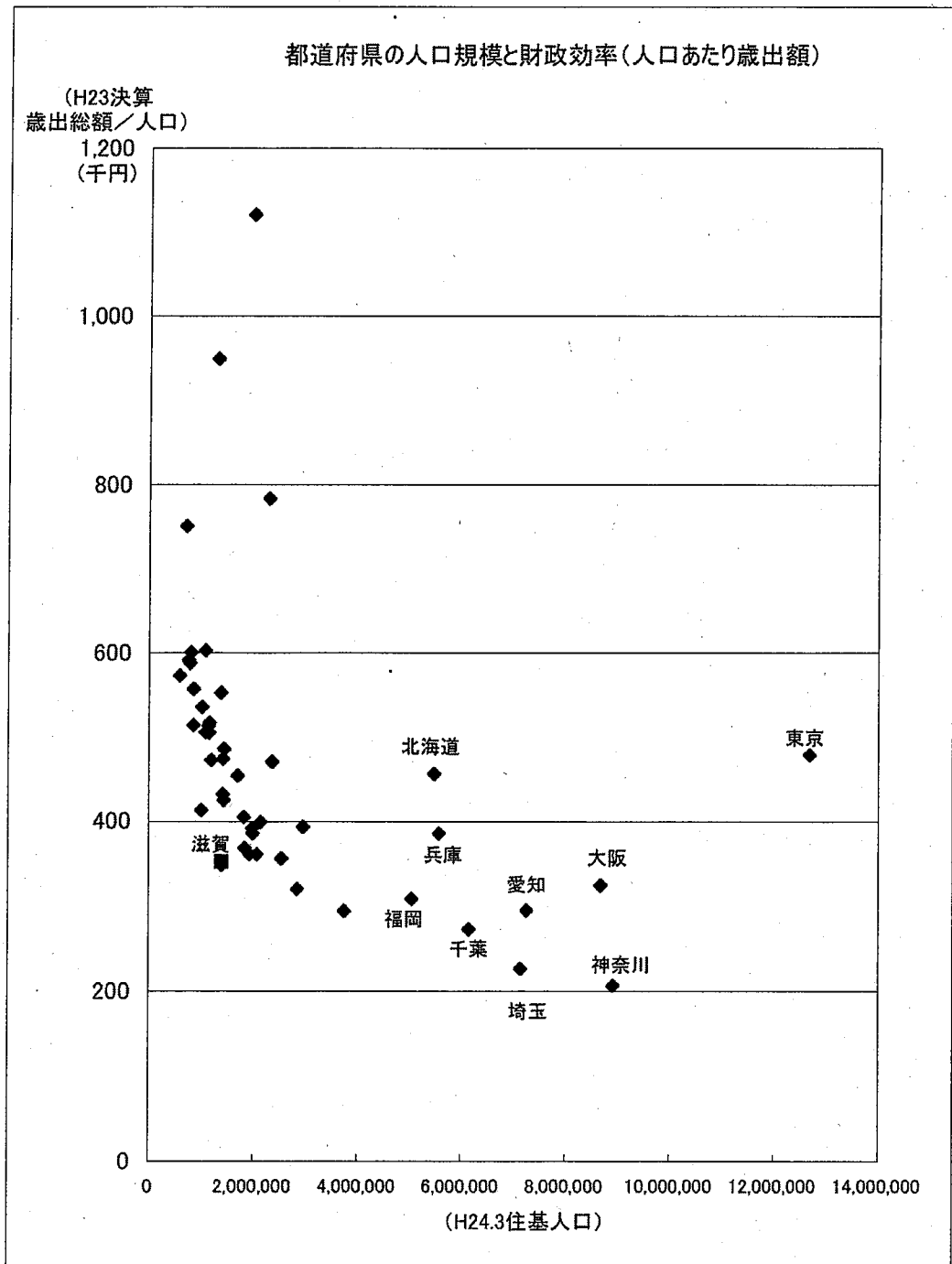


#### 4. ポイント3 行政への影響

最後に行政の機能や姿はどうなるでしょうか。

##### (1) スケールメリット（規模が大きくなることで効率的になること）

企業などで経営規模が大きいほど生産性や経済効率が向上することをスケールメリットといい、自治体についても規模が大きくなるほど専門性や効率性が高まり、低コストで行政サービスが行えるのではないかとの見方があります。

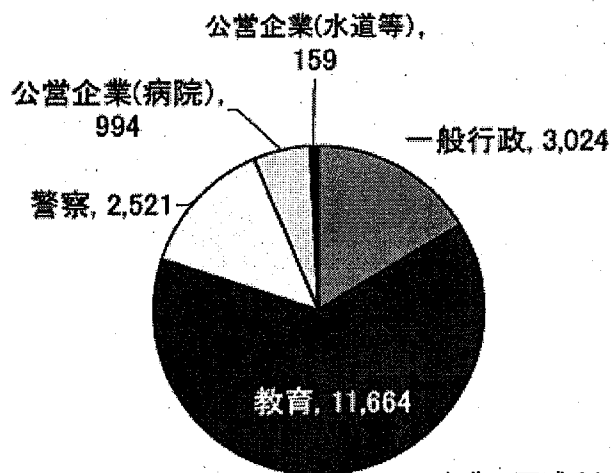


自治体の人口あたりの歳出額と人口規模を比べたグラフからは、一定の人口規模以上になると効率性の上昇は緩やかになっていることがわかります。

滋賀県の職員は、約 18,000 人いますが、このうち最も多いのは、教育の 11,664 人（63.5%）、県庁などで勤務する行政職員は 3,024 人（16.5%）です。

道州制のもとでは、国の出先機関と都道府県の二重行政の解消や都道府県間の重複事業の解消により、行政運営が効率的になるといった意見や、旧都道府県の地域ごとに支所等が必要になったり、教育等の職員数はあまり変わることはなく、それほど組織はスリム化できないといった意見もあります。

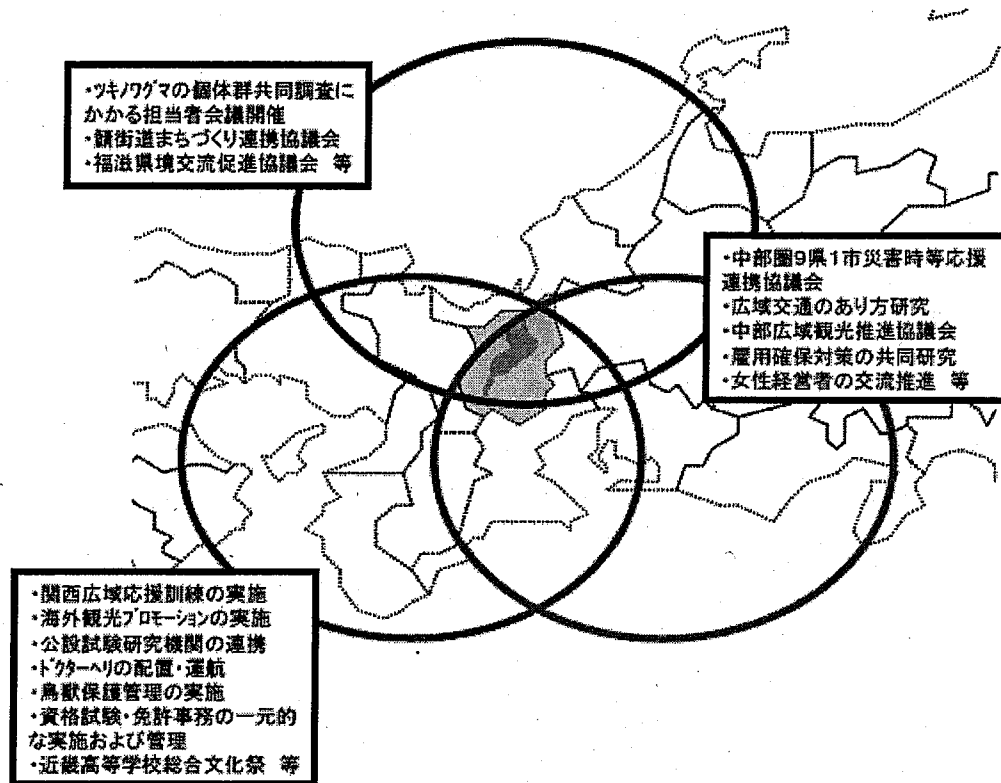
滋賀県職員の数(人:平成24年4月1日現在)



出典：平成 24 年地方公共団体定員管理調査

## (2) 府県間の連携

より行政サービスの質や効率性を高めるため、これまでから府県が連携しながら事業を進めてきています。



現状では、関西広域連合への参加によって、広域連携より迅速かつ責任のある対応が可能となったという意見や、関西広域連合内での結びつきが強くなった反面、中部圏、北陸圏との連携に課題があるとの意見もあります。

道州制のもとでは、国出先機関との重複が解消されるとの意見や、他の道州との競争が激化し、隣接道州との連携が弱まるのではないかといった意見もあります。

なお、区割りについては、平成18年の第28次地方制度調査会答申など、様々な提言等があり、滋賀県は関西に組み入れられていますが、本県が各圏域の結節点に位置することにより発展してきた背景も十分に考慮する必要があります。

## 防災

災害に対する備え、対応という面から考えてみますと、住民に一番身近な存在である市町は、第一線に立って人命や財産を守るために消防、救命救急の仕事をを行います。

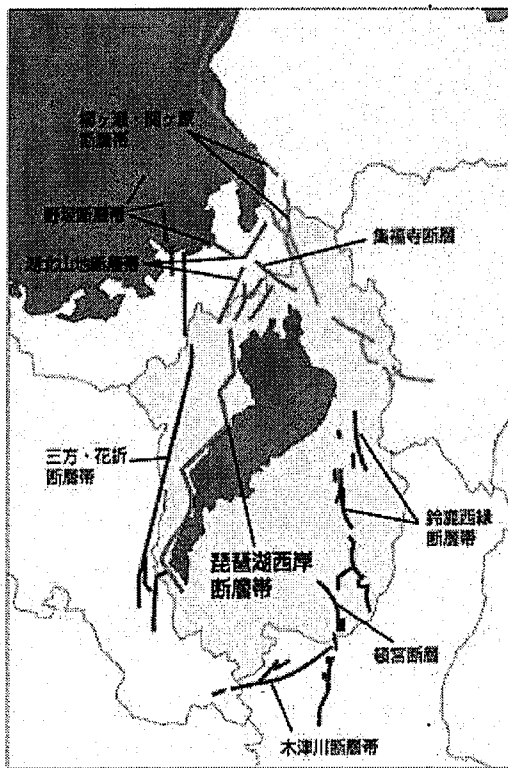
県は、琵琶湖西岸断層帯などの直下型地震や南海トラフ巨大地震への対応、大規模風水害、あるいは若狭地方に立地する原子力発電所の事故に対する対応など、単独の市町では対応できない防災対策を担うこととなります。県では、防災ヘリコプターを運航することにより、広域の消防、救命救急を行っています。

また、県だけでは対応できない大規模な災害に対しては、近畿圏や中部圏の自治体と協定を結び、被災自治体への応援・受援体制づくりにも取り組んでいます。

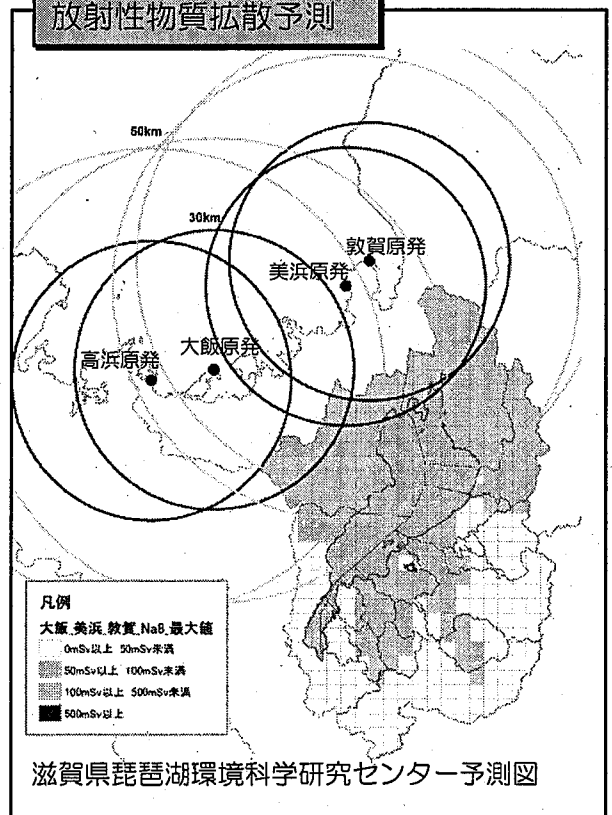
そして、国は、東日本大震災などの大規模災害において緊急災害対策派遣隊〔テック・フォース〕の派遣や道路の早期復旧などを実施し、被災した市町や県への支援を行いました。

このように災害の範囲や規模に応じて、市町、府県、国が連携して対応しています。

県内の主要な活断層の位置図



放射性物質拡散予測



## 中小企業振興

産業面では、滋賀県が県内の中小企業を対象に県外大手のユーザー企業に対する展示商談会を開催し、ビジネスマッチングを促進する「近江技術てんびん棒事業」を行っています。

また、関西広域連合においては広域的な商談会が実施されています。

県内企業が海外進出や販路開拓を検討する際にサポートするのも自治体の仕事の一つです。滋賀県では、海外進出や販路拡大を考える県内企業の皆様の相談窓口として、滋賀県産業支援プラザに専門の相談員が常駐する「国際ビジネス情報デスク」（貿易・投資相談窓口）を設置しています。

また、平成 25 年度から関西広域連合の域内の企業等が、大阪ビジネスサポートデスク\*や構成府県市が運営する海外事務所を利用することが可能となりました。企業の利便性が向上するとともに、行政資源の有効な活用ができます。

\*大阪ビジネスサポートデスクは、インド・ベトナム・中国など海外9か所に拠点を有し、ビジネス相談や情報提供を受けることができます。

## 観光振興

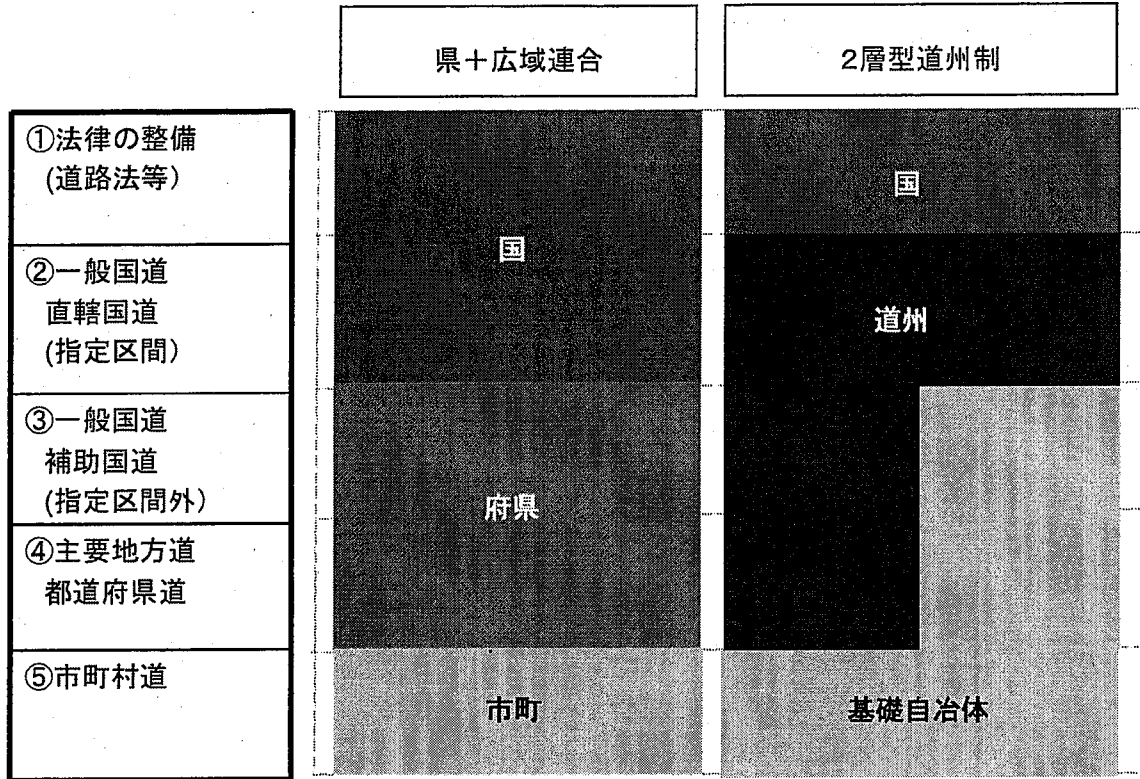
滋賀県では、観光ブランド「ビワイチ」による滋賀を周遊・体感出来る旅づくりをすすめ、本県の観光地としての認知度と評価の一体的な向上を目指しています。国際観光振興では、国内観光振興より広域での取組が中心となります。本県は、中部国際空港からと関西国際空港からの距離はほぼ同じで、いずれの空港からも集客があります。

そのため、関西広域連合で広域観光に取り組むとともに、中部圏の一員としても連携して、広域観光に取り組んでいます。ちなみに平成 23 年度の観光入込客数は、47,357,300 人で、そのうち日帰り客数は 44,118,700 人です。

## 道路

道路には、国道・都道府県道・市町村道などの種類があり、国・県・市町が管理しています（高速道路を除く）。

■広域行政の形態による具体的な事務の比較イメージ

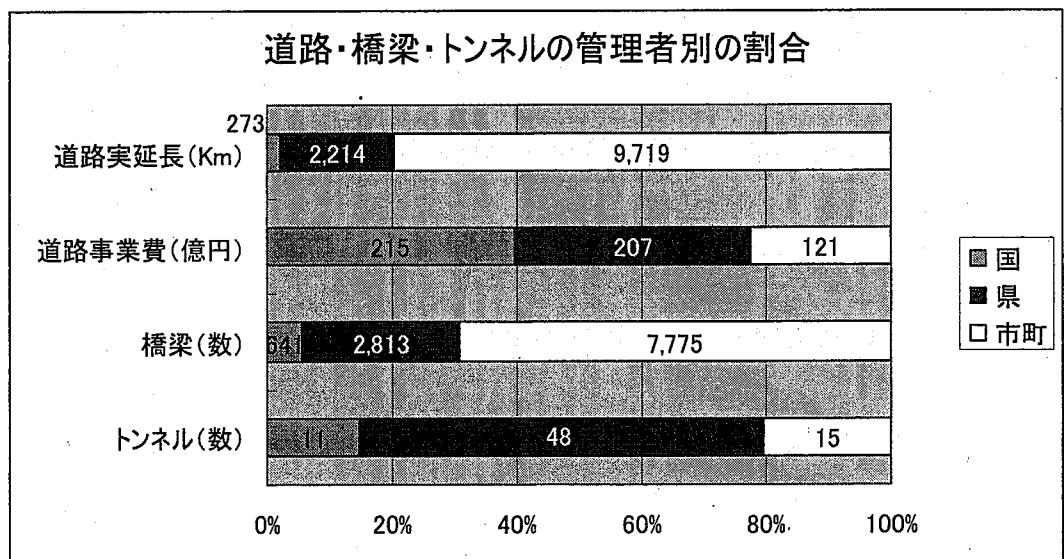


※)高速道路は除いています。

※)2層型道州制において、府県管理道路は道州と基礎自治体にわけて移譲することが想定されます。

※)平成25年4月1日現在、1つの市町に起終点のある県管理道路は、県管理道路281路線中181路線あります。

滋賀県内の道路を管理者別にみると、長さ(道路実延長)では、国が2.2%、県が18.1%、市町が79.6%と市町村道が最も多くなっていますが、事業費は、国が39.6%、県38.1%、市町が22.3%と国の割合が高くなっています。



橋梁では、国が 5.7%、県が 25.1%、市町 69.2%、トンネルでは、国 14.9%、県 64.9%、市町 20.3%となっています。

県の管理する道路については、8つの土木事務所・支所管内ごとに地域の声を反映させた道路整備アクションプログラムを策定し、地域に真に必要な道路を優先して整備しています。また、舗装補修や側溝のつまりの除去等、維持管理を日常的に行っています。

### 河川

河川は水系ごとに管理することになっており、滋賀県内の河川は琵琶湖を含め大部分が淀川水系に指定されています。淀川水系の中には一級河川・準用河川・普通河川があり、一級河川については国および国からの指定を受けた県が、準用河川・普通河川については市町が管理しています。

その他、河川には都道府県が管理する二級河川もありますが、滋賀県内に二級河川はありません。

### ■広域行政の形態による具体的な事務の比較イメージ

	滋賀県+広域連合	2層型道州制
①法律の整備 (河川法等)	国	国
②計画の策定 (河川整備基本方針)		道州
③一級河川(国管理区 間)の管理		
④一級河川(県管理区 間)・二級河川の管理	府県	
⑤準用河川・普通河川の 管理	市町	基礎自治体
●琵琶湖の管理者は?	滋賀県	道州

滋賀県内の一級河川は509本あり、そのうち国管理区間は13河川67.5km (2.9%)です。県管理区間は504河川(琵琶湖、西之湖などの湖沼含む) 2,254.3km (97.1%)で、県域の実情を踏まえた管理を行っています。

滋賀県内の河川			
一級河川 (509本)	国管理区間	13本	瀬田川、野洲川など
	県管理区間	504本	安曇川、愛知川、琵琶湖など
準用河川	市町管理	60本	

※一級河川のうち、国と県が併存して管理している河川が8本あります(野洲川など)。

※平成25年4月1日現在、1つの市町で完結する一級河川は約440本あります。

### 森林(水源涵養林)づくり

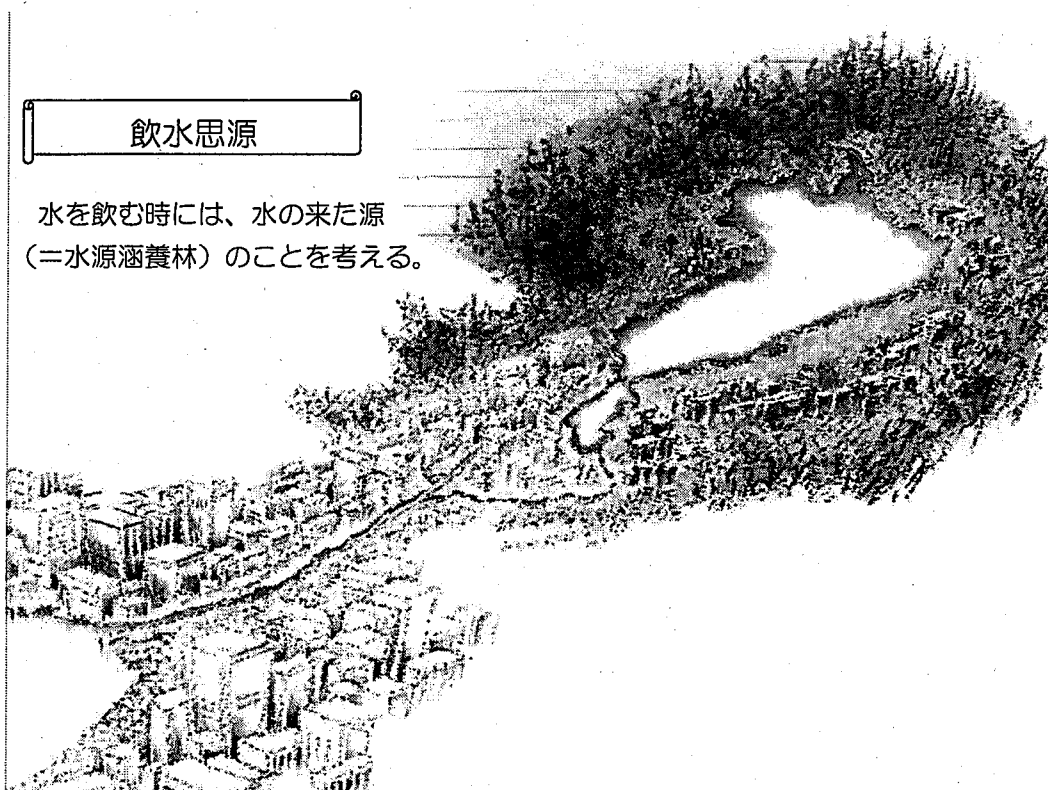
滋賀県の森林は、本県にのみならず近畿1,450万人の水源である琵琶湖の涵養林です。

本県では、平成16年度に森林の多面的機能の持続的発揮を目的に「琵琶湖森林づくり基本条例」を策定し、その条例の理念の実現に向け、平成17年度には「琵琶湖森林づくり基本計画」を策定、平成18年度に「琵琶湖森林づくり県民税」を導入し、県民の方々に特別の御負担をお願いしています。

今後、広域行政のあり方を考えていく上で、森林(水源涵養林)づくりの適切な負担のあり方も一つの重要な論点になるのではないのでしょうか。

#### 飲水思源

水を飲む時には、水の来た源(=水源涵養林)のことを考える。

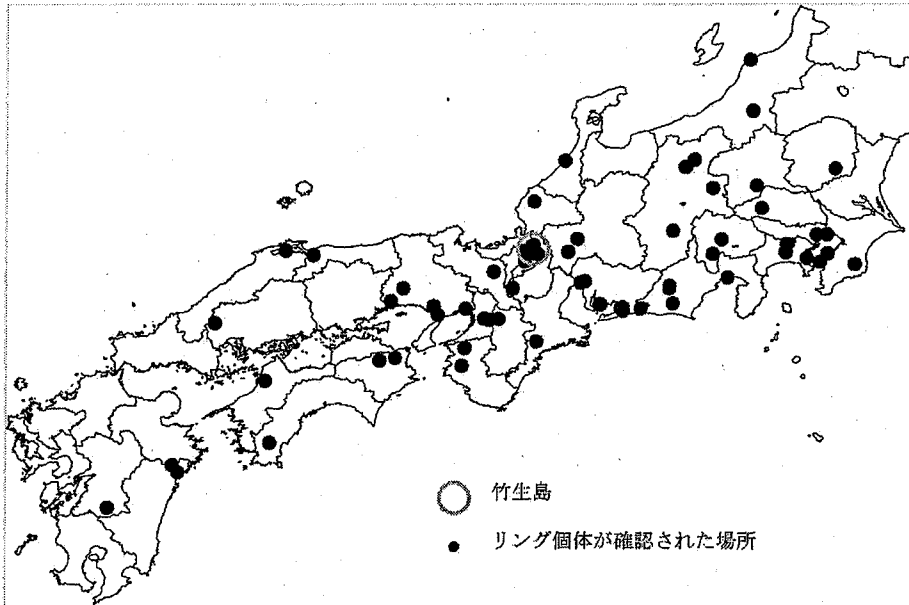




### 鳥獣の保護管理

自治体の仕事の中には、たとえば鳥獣の保護管理のように自治体同士が連携して取り組んだ方が成果の上がるものもあります。特に広い範囲を移動するカワウなどは連携して取り組む必要があります。

そこで滋賀県では、関西広域連合で調査や対策に取り組むとともに、中部・北陸・近畿の14府県等とともに中部近畿カワウ広域協議会に加わっています。



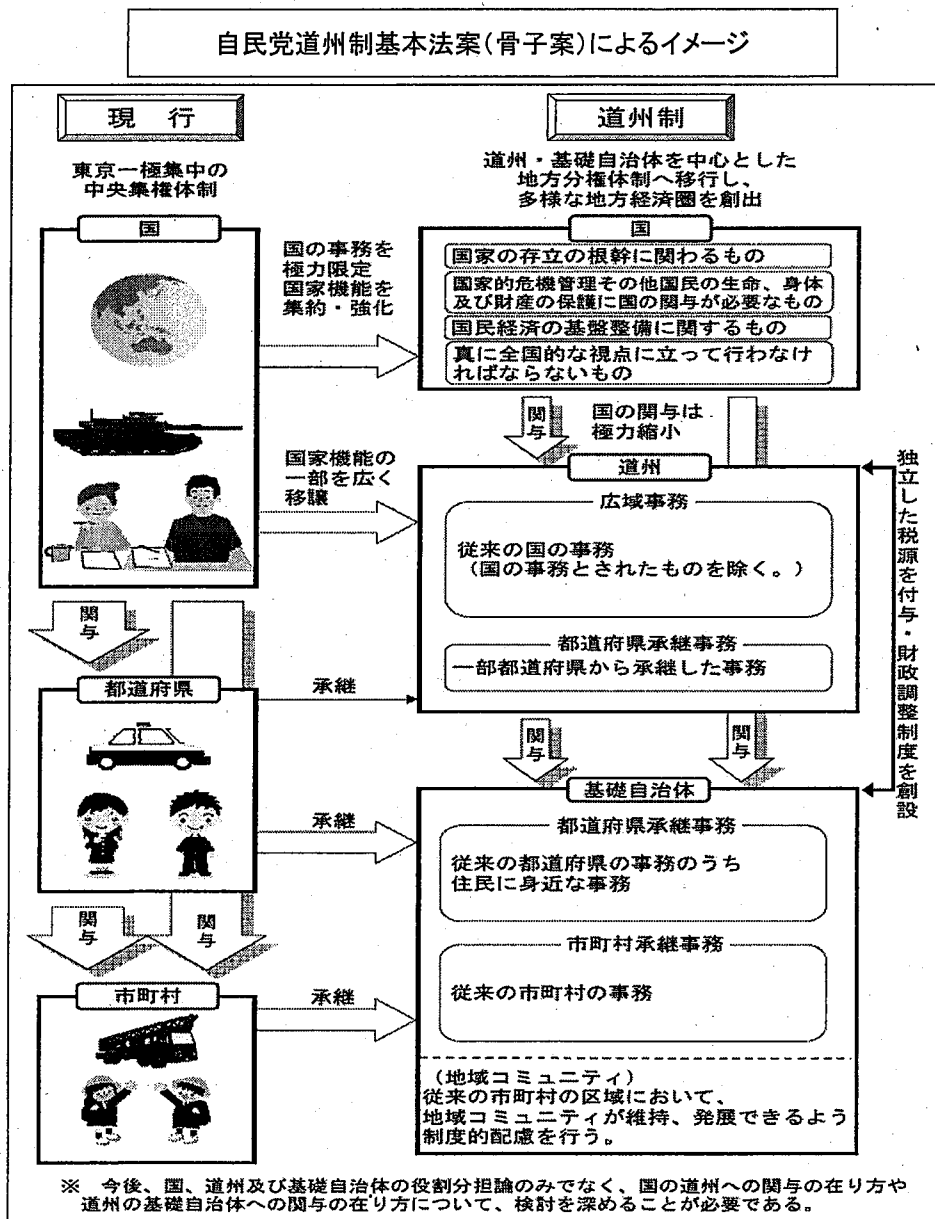
竹生島で標識されたカワウが観察された場所（平成14年～平成24年3月）

### (3) 市町村との関係

広域行政を担う自治体の姿や役割が変わるということは市町への影響も考えられます。道州制の提案では、都道府県の仕事の大半が基礎自治体に移譲されることを想定しています。

地方分権推進の観点からは、住民に身近な行政を担う基礎自治体が自立性の高い行政主体として、十分な権限と財政基盤を有し、高度化する行政事務に的確に対応していけるようにすることは望ましいことです。

その際には、必要となる体制の整備や財政などの具体的な仕組みを考えておく必要があります。



### 基礎自治体の役割

- 現在、都道府県が担っている事務・権限を可能な限り基礎自治体へ移譲し、基礎自治体は、住民に身近な行政分野を総合的に担う。（住民自治・住民の利便性を拡大）
- 補完性の原則及び住民自治拡大の観点から、特に基礎自治体においては、町内会・自治会等のコミュニティ組織、NPO、ボランティアグループ等との連携や地域自治区制度の活動を通じて、様々な分野での住民との協働を推進する。

### 道州の役割

- 現在、国が担っている事務・権限を可能な限り道州（又は基礎自治体）へ移譲し、道州は、基礎自治体の区域を越える広域行政を担うとともに、基礎自治体間の調整を行う。
- 国の出先機関（地方支分部局）の事務は、基礎自治体や民間が担うべきものを除き、必要となる財源・人員と共に道州へ移管する。また、中央府省の事務についても、道州が担うべきものについては、同様に移管する。

（道州制推進知事・指定都市市長連合が示した「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程－国民的な議論を喚起するための試案」（H24.7））

### 事務権限の移譲

できる限り身近な自治体が行政サービスを担うことが望ましいとの観点から、府県から市町村への事務権限の移譲が進められていますが、市町村の規模や状況がさまざまであることなどから、進捗状況は府県によって異なります。

	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
市町村への移譲法令数	58	18	90	61	29	51
市	13	15	33	29	12	9
指定都市		1	2	1		
中核市	1		3	3	1	1
特例市			6	3		
その他の市	12	14	22	22	11	8
町	6	10	9	12	15	20
村		1	1		12	1
市町村数	19	26	43	41	39	30

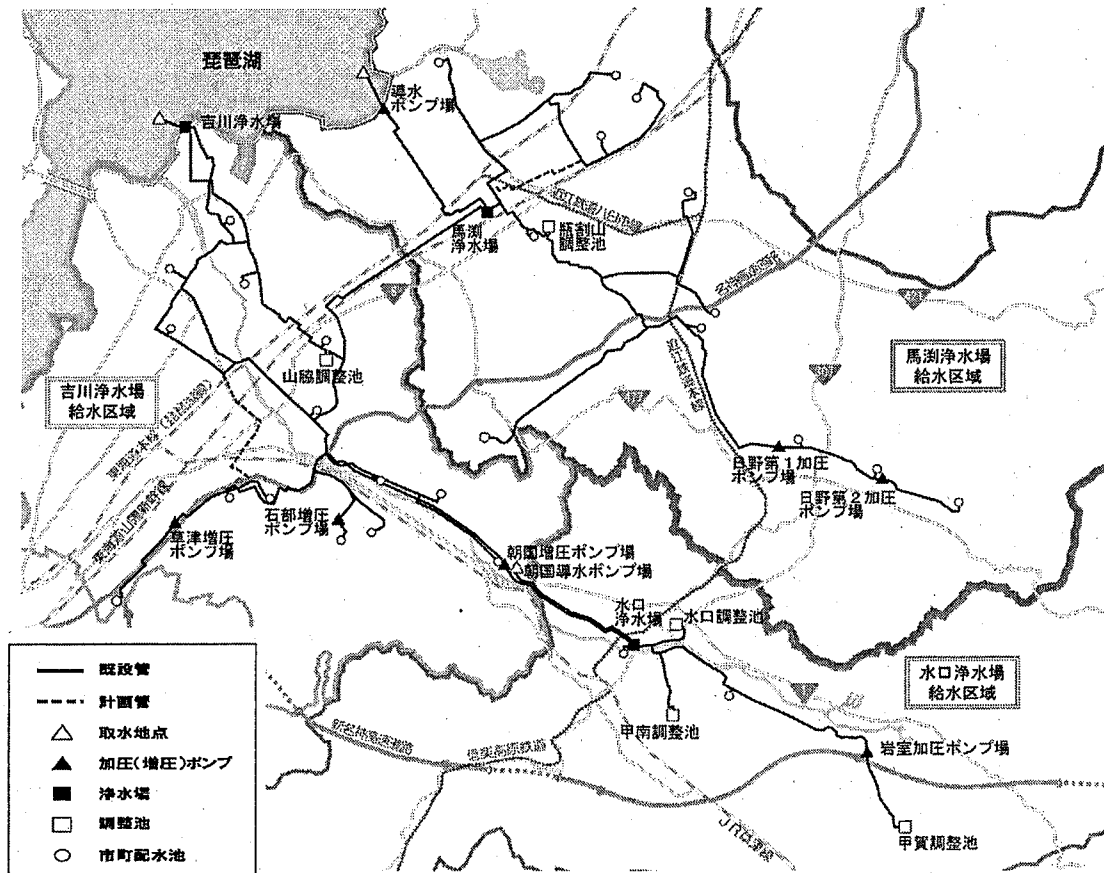
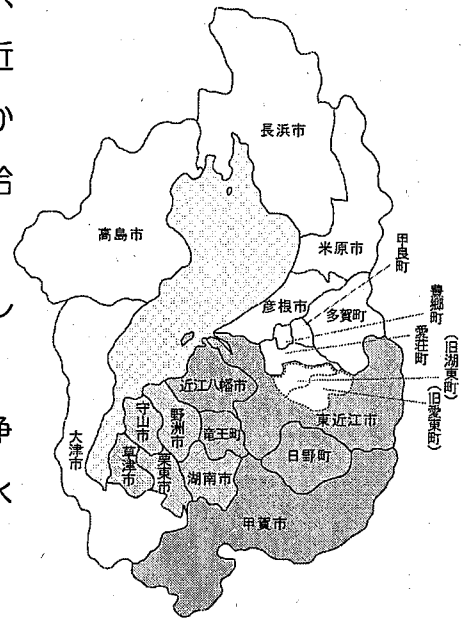
（地方行財政調査会 H24.4.1 現在）

## 水道事業

水道水は、市町や企業団等により、各家庭に供給されています。滋賀県では、南部・甲賀・東近江各地域の市町からの要望を受け、昭和53年から右図に着色した10市町に対し、水道水の供給を行っています。

このように、市町等に対し水道水の製造・卸しを行う事業を水道用水供給事業と言います。

県から水道水の供給を受けた市町は、市町で浄水処理した水道水と合わせるなどし、各家庭に水道水を供給しています。



仮に県が廃止された場合は、道州か市町のいずれかが県の水道施設を受け継ぎ、事業を行うこととなります。

なお、近畿各府県による水道用水供給事業の取組状況は以下のとおりです。

平成 24 年 4 月 1 日現在

	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
事業者	県企業庁	府文化環境部	大阪広域水道企業団	県企業庁	県水道局	水道用水供給事業なし
給水対象市町村	10 市町	10 市町	42 市町村	22 市町 1 企業団	24 市町	
給水人口(人)	679,621	658,191	(6,180,186)*	4,516,334	1,295,326	
供用開始	S53.8.11	S39.12.28	S26.2.28	S54.4.20	S45.7.25	

「地方公営企業要覧」（地方公営企業連絡協議会発行）等より作成

\*…大阪府の給水人口は、大阪府HP「平成 23 年度大阪府の水道の現況」の給水人口より転記。

○大阪広域水道企業団は、大阪府より事業を承継し平成 23 年度より事業を開始。

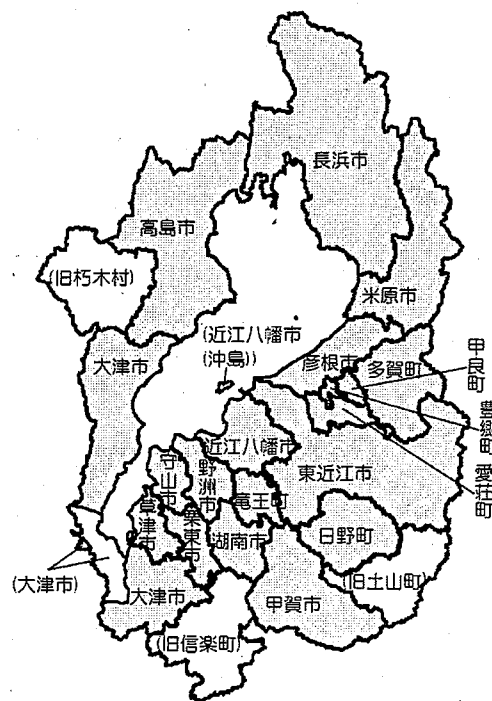
○兵庫県は、他に阪神水道企業団が水道用水供給事業を実施。

### 下水道事業

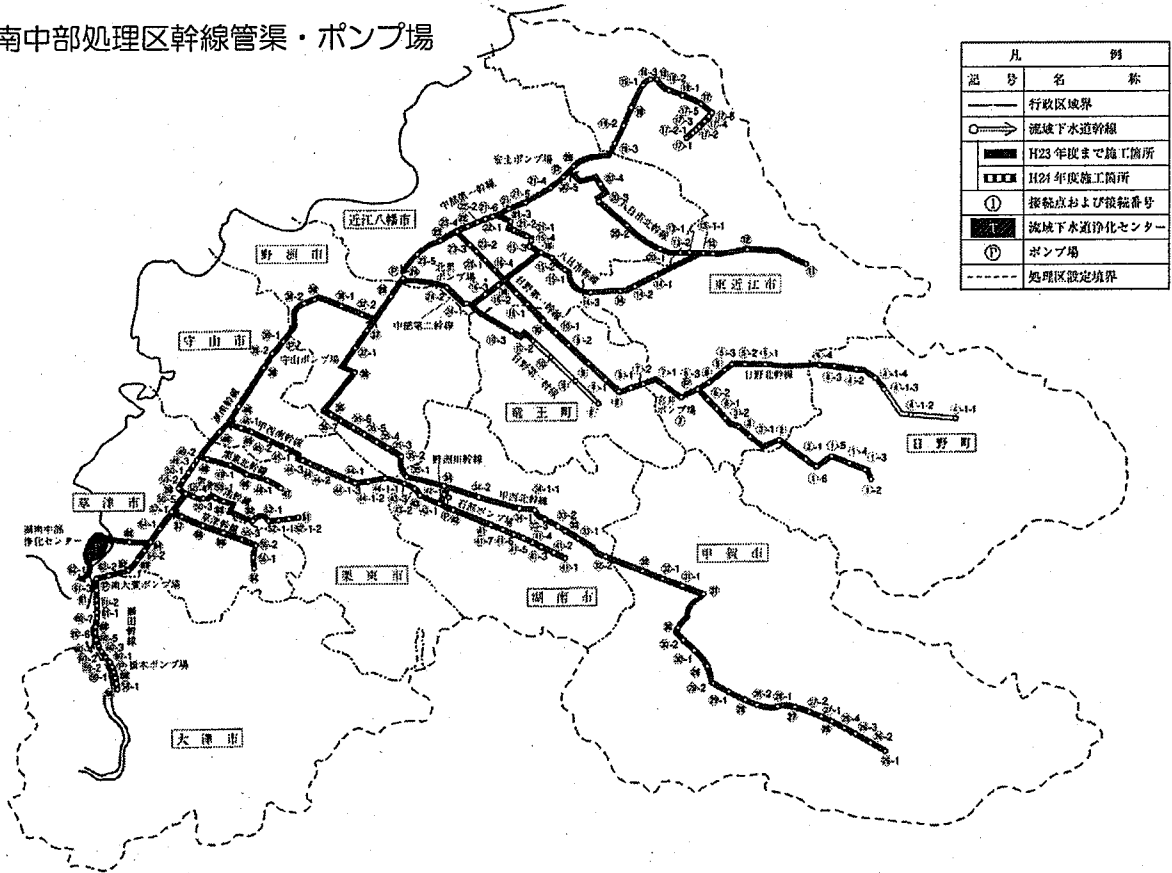
各家庭や工場などで発生した汚水は、県や市町の施設で処理され、琵琶湖などに放流されています。

滋賀県では、昭和 57 年から下水道の供用を始め、現在では右図に着色した 19 市町の管理する公共下水道の汚水を受けて、処理を行っています。

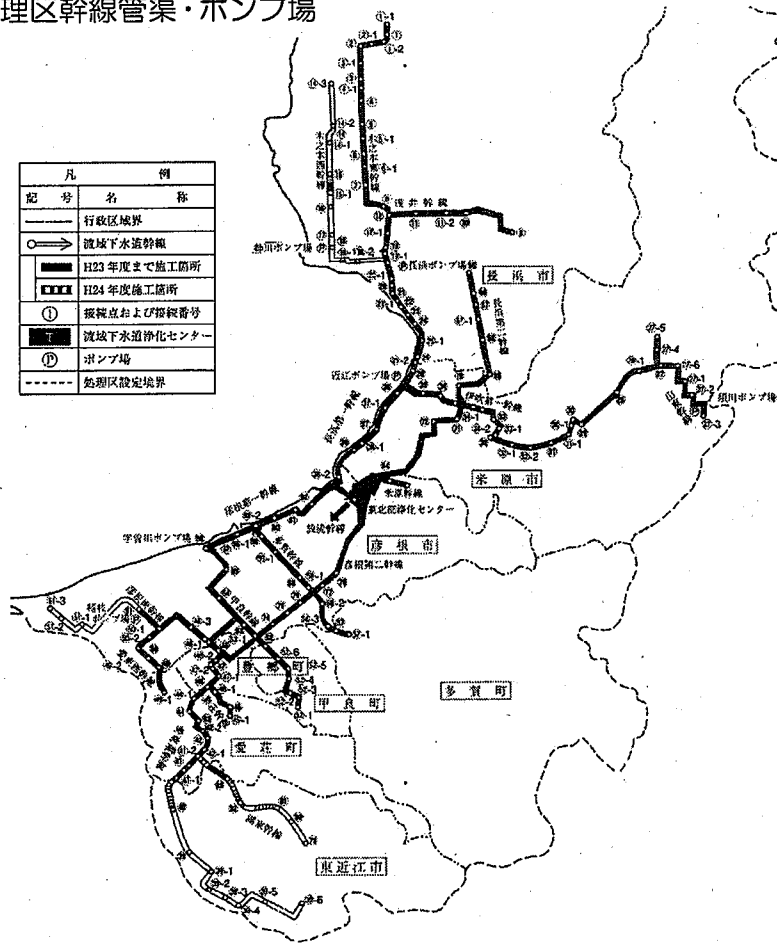
このように、市町等が管理する公共下水道の汚水を受けて処理を行う事業を流域下水道事業と言います。



# 湖南中部処理区幹線管渠・ポンプ場

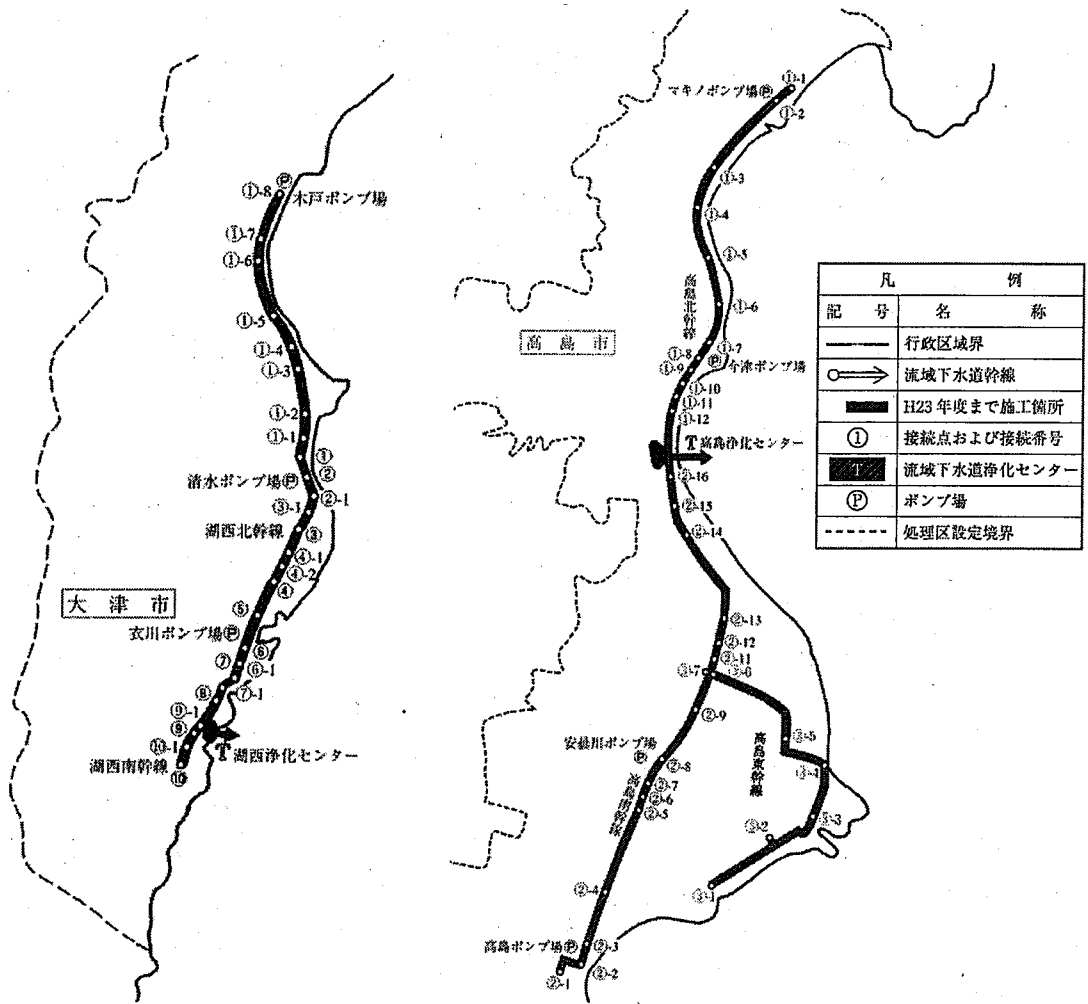


# 東北部処理区幹線管渠・ポンプ場



湖西処理区幹線管渠・ポンプ場

高島処理区幹線管渠・ポンプ場



仮に県が廃止された場合は、道州か市町のいずれかが県の下水道施設を受け継ぎ、事業を行うこととなります。なお、近畿各府県による流域下水道事業の取組状況は以下のとおりです。

平成24年3月31日現在

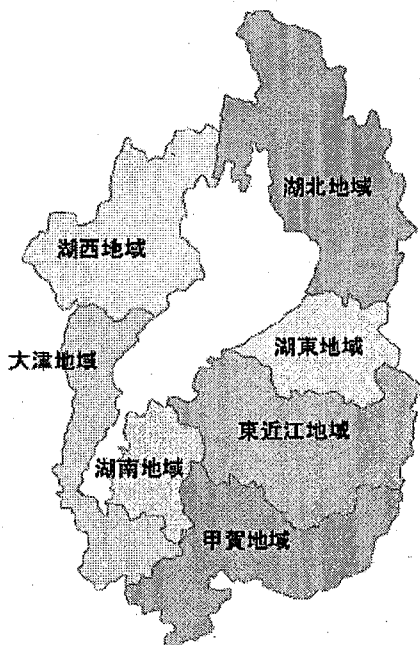
	滋賀県	京都府	大阪府	兵庫県	奈良県	和歌山県
事業者	県 琵琶湖環境部	府 文化環境部	府 都市整備部	県 県土整備部	県 県土整備部	県 県土整備部
処理対象市町村	19市町	15市町	42市町村	21市町	28市町村	5市町
処理区域内人口(人)	1,084,265	833,077	4,481,104 (*)	2,074,400	1,000,029	58,122
供用開始	S57.4.1	S54.10.18	S47.7	S44.4	S49.6.4	H13.4.1

\*大阪府は、京都府八幡市を含む。

## 医療福祉

健康福祉の仕事は、市町を区域とする一次保健医療圏、複数市町の区域からなる二次保健医療圏、県を区域とする三次保健医療圏を単位として、それぞれ役割分担して取り組まれています。このうち三次保健医療圏では、地域の実態に見合った高度医療の提供を担っており、重層的な保健医療圏の設定は今後とも必要とされます。緊急医療についてはドクターヘリの取り組みなど関西広域連合の枠組みの中で、県域を超える取組が進んでいます。

道州制になり、保険財政が一本化されると、財政的に安定することや専門的知見の集積が見込めるといった意見とともに、それぞれの自治体独自の取組がそのまま続けられない可能性があることや、介護保険料などについては自治体ごとに働く世代の割合等が異なるため、短期的には負担が増えるところと減るところが生じるといった意見もあります。



【三次保健医療圏】

保健医療圏	構成市町	人口(人)	構成比
滋賀県全域	13市6町	1,404,114	100%

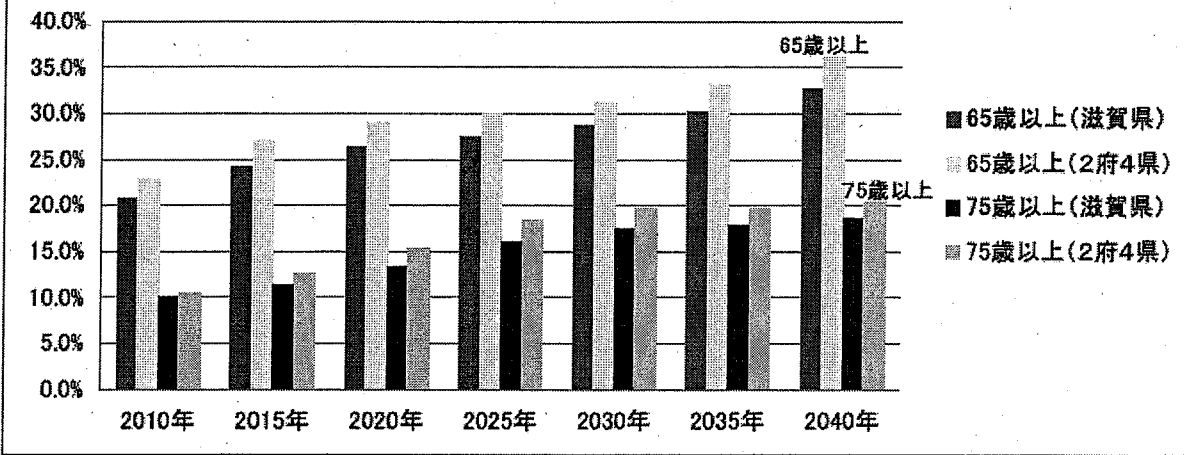
【二次保健医療圏】

保健医療圏	構成市町	人口(人)	構成比
大津	1市	335,471	23.9%
湖南	4市	320,009	22.8%
甲賀	2市	146,740	10.4%
東近江	2市2町	232,959	16.6%
湖東	1市4町	155,152	11.0%
湖北	2市	162,262	11.6%
湖西	1市	51,521	3.7%

(平成23年(2011年)4月1日現在)



滋賀県と近畿2府4県の高齢者割合の将来推計比較



出典:国立社会保障・人口問題研究所「日本の地域別将来推計人口(平成23年3月推計)」

### 3. 参 考

#### 1. 地方自治の仕組み

ここで地方自治の仕組みが法律でどのように位置づけられているのか見てみましょう。

まず憲法では、地方自治についての章が設けられており、地方自治体の機関や機能が定められています。

#### 日本国憲法

#### 第8章 地方自治

第92条 地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。

日本国憲法第92条の規定に基づいて定められた地方自治法には、市町村と都道府県がそれぞれ「基礎的な地方公共団体」、「市町村を包括する広域の地方公共団体」とされています。都道府県が処理する事務は、①広域にわたるもの、②市町村に関する調整に関するもの、③その規模・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ものとされています。

#### 地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄）

第1条の3 地方公共団体は、普通地方公共団体及び特別地方公共団体とする。

2 普通地方公共団体は、都道府県及び市町村とする。

3 特別地方公共団体は、特別区、地方公共団体の組合及び財産区とする。

第2条 地方公共団体は、法人とする。

2 普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。

3 市町村は、基礎的な地方公共団体として、第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。

4 市町村は、前項の規定にかかわらず、次項に規定する事務のうち、その規模又は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ものについては、当該市町村の規模及び能力に応じて、これを処理することができる。

5 都道府県は、市町村を包括する広域の地方公共団体として、第2項の事務で、広域にわたるもの、市町村に関する連絡調整に関するもの及びその規模又は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ものを処理するものとする。

6 都道府県及び市町村は、その事務を処理するに当つては、相互に競合しないようにしなければならない。

（略）

11 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づき、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえたものでなければならない。

- 12 地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにしなければならない。  
(以下略)  
(略)
- 15 地方公共団体は、常にその組織及び運営の合理化に努めるとともに、他の地方公共団体に協力を求めてその規模の適正化を図らなければならない。
- 16 地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。

また、地方自治法においては、地方公共団体が広域的な行政運営を進めるために、各種の地方公共団体の協力関係に関する制度を規定しており、一部事務組合、広域連合、協議会、機関の共同設置および事務委託が定められています。

現在、滋賀県が加入している関西広域連合の根拠となる広域連合制度は、多様化している広域行政需要に適切に対応するとともに、国等の権限を受けることが出来る組織として、平成6年の地方自治法改正で創設されています。

地方自治法（昭和22年法律第67号）（抄）

第6条 都道府県の廃置分合又は境界変更をしようとするときは、法律でこれを定める。  
(以下略)

第6条の2 前条第1項の規定によるほか、二以上の都道府県の廃止及びそれらの区域の全部による一の都道府県の設置又は都道府県の廃止及びその区域の全部の他の一の都道府県の区域への編入は、関係都道府県の申請に基づき、内閣が国会の承認を経てこれを定めることができる。

(以下略)

(略)

第284条 地方公共団体の組合は、一部事務組合及び広域連合とする。

2 普通地方公共団体及び特別区は、その事務の一部を共同処理するため、その協議により規約を定め、都道府県の加入するものにあつては総務大臣、その他のものにあつては都道府県知事の許可を得て、一部事務組合を設けることができる。この場合において、一部事務組合内の地方公共団体につきその執行機関の権限に属する事項がなくなつたときは、その執行機関は、一部事務組合の成立と同時に消滅する。

3 普通地方公共団体及び特別区は、その事務で広域にわたり処理することが適当であると認めるものに関し、広域にわたる総合的な計画（以下「広域計画」という。）を作成し、その事務の管理及び執行について広域計画の実施のために必要な連絡調整を図り、並びにその事務の一部を広域にわたり総合的かつ計画的に処理するため、その協議により規約を定め、前項の例により、総務大臣又は都道府県知事の許可を得て、広域連合を設けることができる。この場合においては、同項後段の規定を準用する。

(以下略)

## 2. 都道府県警察の仕組み

警察は、国の機関である国家公安委員会及び警察庁と、都道府県の機関である都道府県公安委員会及び都道府県警察本部から成り立っています。

国には、国家公安委員会の管理の下に警察庁が設けられ、警察庁の長である警察庁長官は、警察庁の所掌事務について都道府県警察を指揮監督しています。

滋賀県には、滋賀県公安委員会の管理の下に滋賀県警察が設けられ、警察本部のほか、警察署や交番・駐在所等が置かれています。

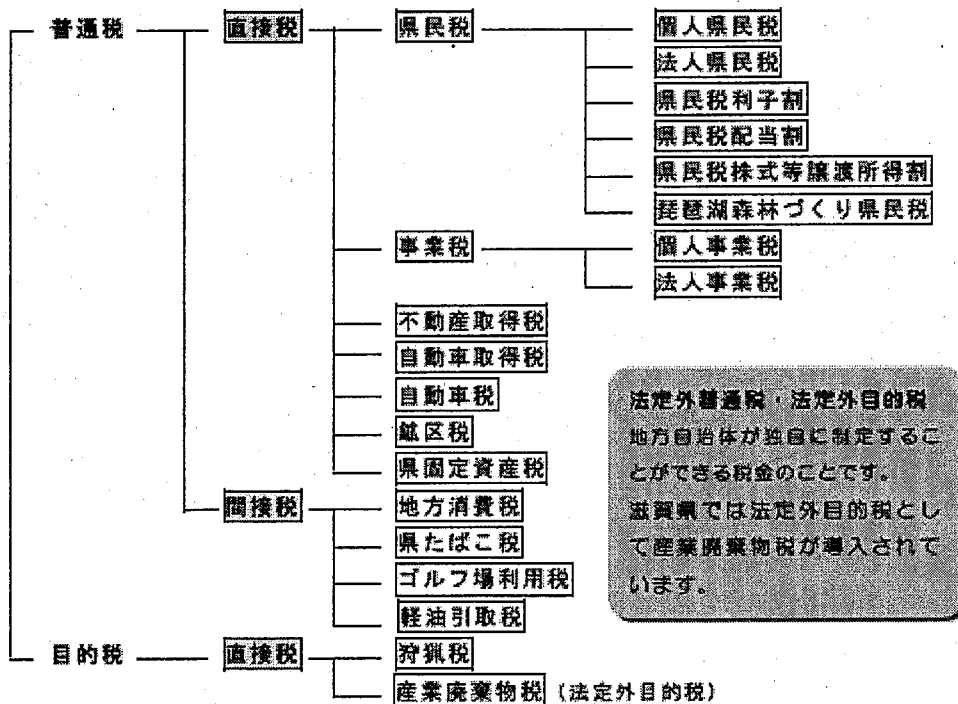
### ○ 警察署等の数

警 察 署	交 番	駐 在 所
12	56	106

## 3. 税の仕組み

県や市町、国は教育の振興や、社会福祉の増進、道路の整備、消防・警察などいろいろな仕事をしています。こうした仕事をしていくために多額のお金が必要となります。その費用を負担し合う仕組みが税金です。税金には、国に納められる国税と県や市町などの地方自治体に納められる地方税があります。地方税には、県税と市町税があります。

### ■ 県 税 (滋賀県)



## ■ 国 税

直接税

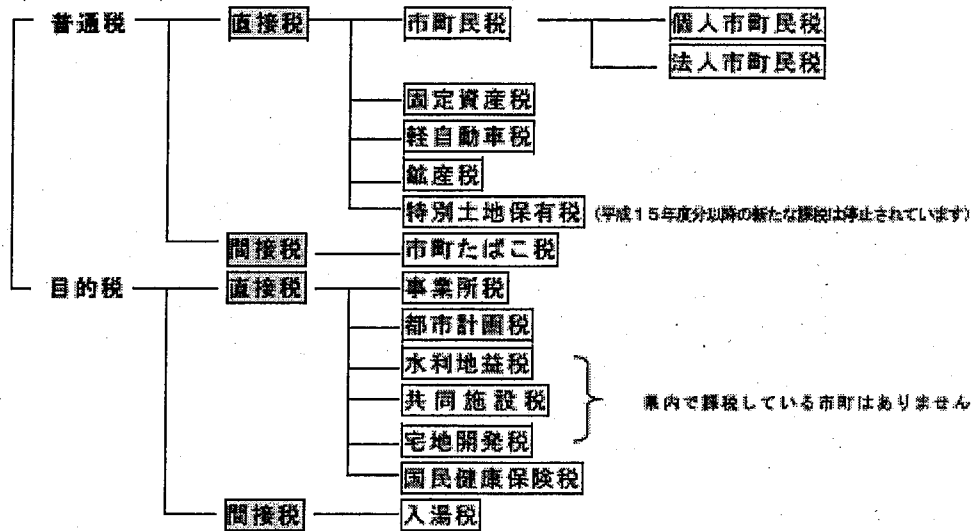
所得税、法人税、地方法人特別税、相続税、贈与税、復興特別所得税、復興特別法人税、※地価税

間接税

消費税、酒税、揮発油税、地方揮発油税、石油石炭税、航空機燃料税、石油ガス税、電源開発促進税、たばこ税、たばこ特別税、とん税、特別とん税、印紙税、自動車重量税、登録免許税、関税

※平成10年以後の課税時期において、課税は停止されています。

## ■ 市 町 税



### ○ 直接税と間接税

直接税……税金を納める義務のある人と、その税金を実質的に負担する人が同一である税金

間接税……税金を納める義務のある人と、その税金を実質的に負担する人が異なる税金

### ○ 普通税と目的税

普通税……その使いみちが特に定められていない税金で、国や地方公共団体の一般経費に充てられます。(大部分の税金がこれにあたります。)

目的税……その使いみちが特に定められている税金です。

### ○ 所得課税・消費課税・資産課税等

どのような活動に課税するかによって税金を分類することができます。

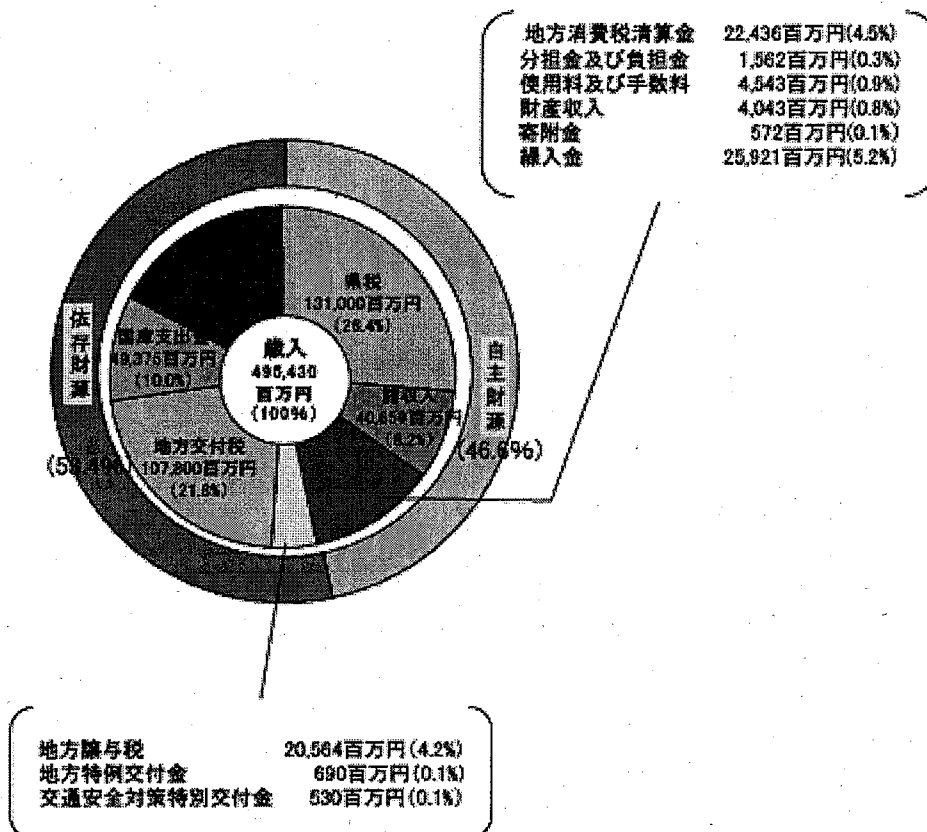
所得課税……給与や会社の利益といった所得を得るという行為に対して課せられる税金です。

消費課税……財やサービスを消費する行為に対して課せられる税金です。

資産課税等……資産を取得した場合や保有している場合に課せられる税金です。

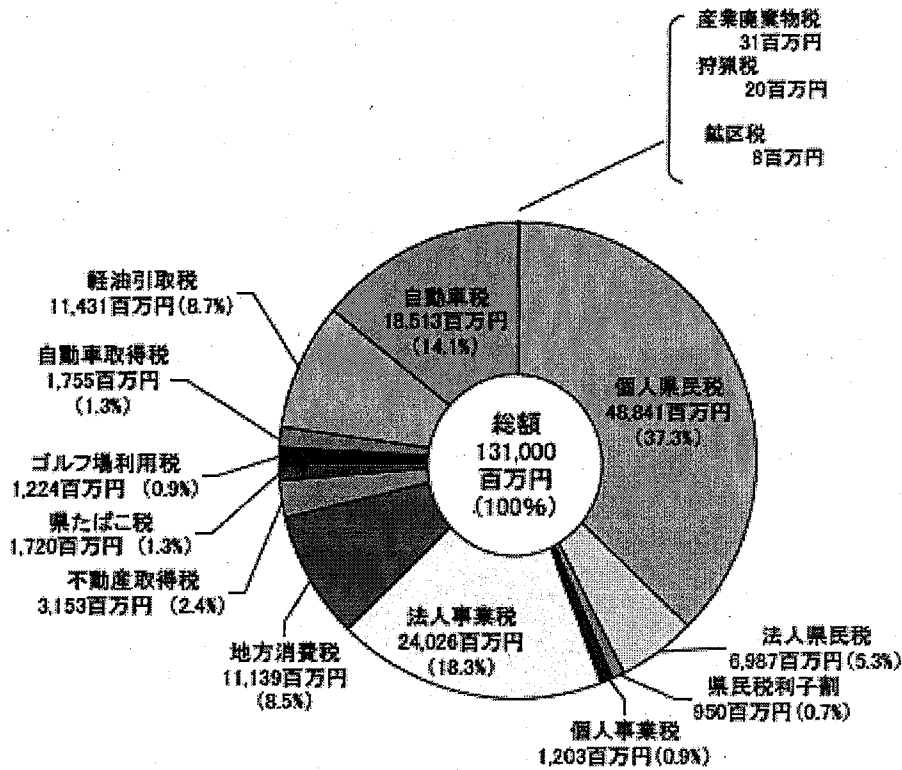
県税は、県予算の約4分の1（平成25年度予算）を占めており、その内訳は個人県民税が4割近くを占めています。その他法人事業税（18.3%）、自動車税（14.1%）などがあります。

### 平成25年度一般会計予算（平成25年4月1日現在）



# 平成25年度県税歳入予算

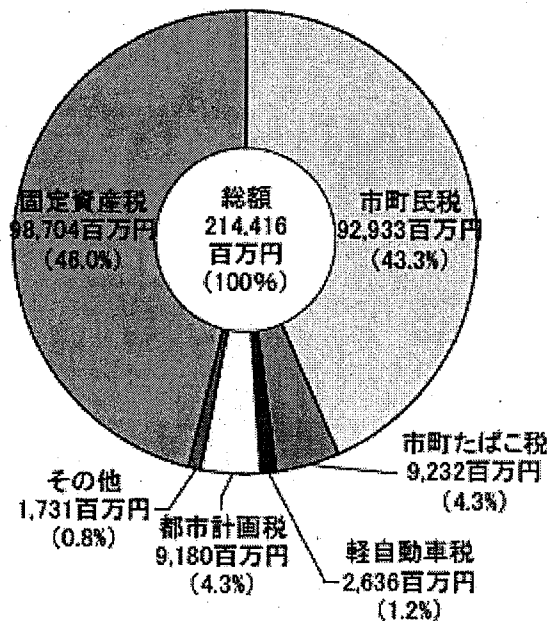
(平成25年4月1日現在)



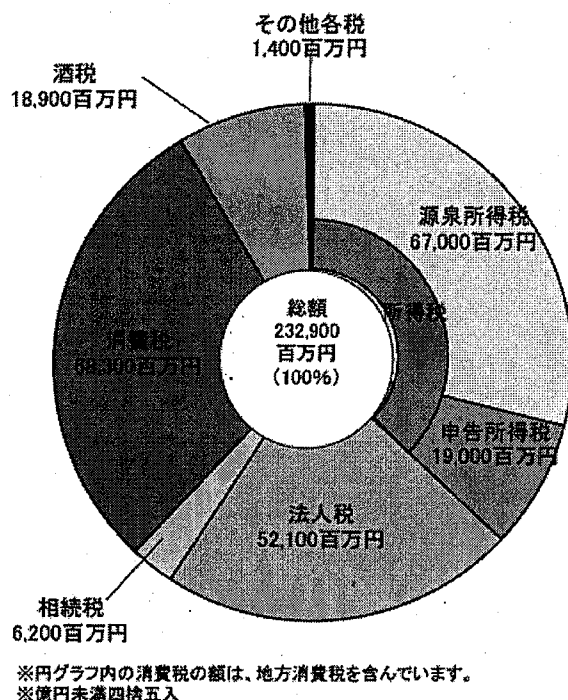
また、市町税では、市町民税と固定資産税がともに4割以上を占めており、その他に都市計画税 (4.3%)、市町たばこ税 (4.3%) などがあります。

国税は、所得税、法人税、消費税がいずれも大きな割合を占めています。

平成23年度に県内で納められた市町税 (国保税を除く)



## 平成23年度に県内で納められた国税

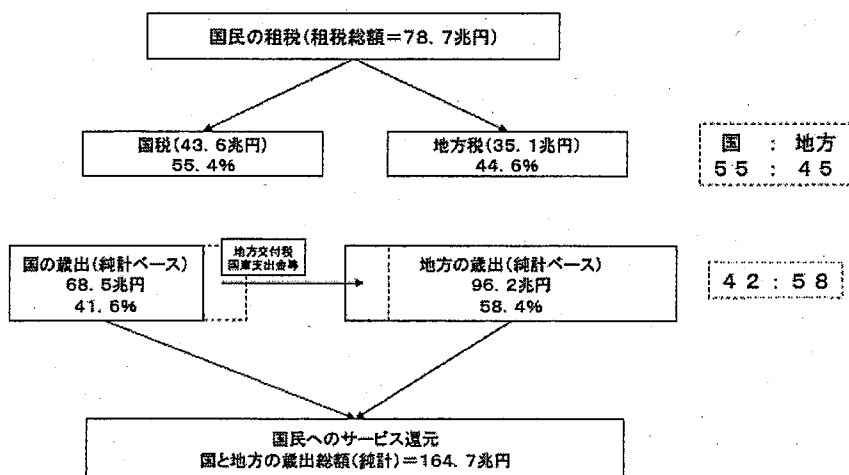


### 4. 地方税財政制度の仕組み

国や地方自治体の仕事に必要な経費については、原則として税金でまかなわれています。しかし、国と地方の税収と仕事の間にはギャップがあり、そのギャップは、地方交付税や国庫支出金などで調整されています。

特に、地方交付税は、国税の一定割合を、税収が不足する地方自治体に配分するもので、国が地方自治体に代わって集めていますが、地方固有の財源で、使い道は地方自治体で決めることができます。

国・地方間の税財源配分(平成23年度)





国と地方自治体の財政制度を考えるに当たっては、

- ① 地方自治体の財源が、仕事量に比べて不足している
- ② 地方自治体間でも、財源に差がある。

の両面から考える必要があります。すなわち、地方自治体の財源をいかに保障するのか（財源保障）という点と、地方自治体間の財源の偏在をどのように是正するのか（財源調整）という点です。

#### （1）財源保障について

広域行政について考える場合、国と地方自治体の役割が見直され、多くの仕事が地方自治体に移ることが想定されます。この場合、地方自治体が仕事を適切に処理するため、その仕事量に見合った財源を確保することが大前提であり、国税と地方税のあり方について、抜本的な見直しが必要です。

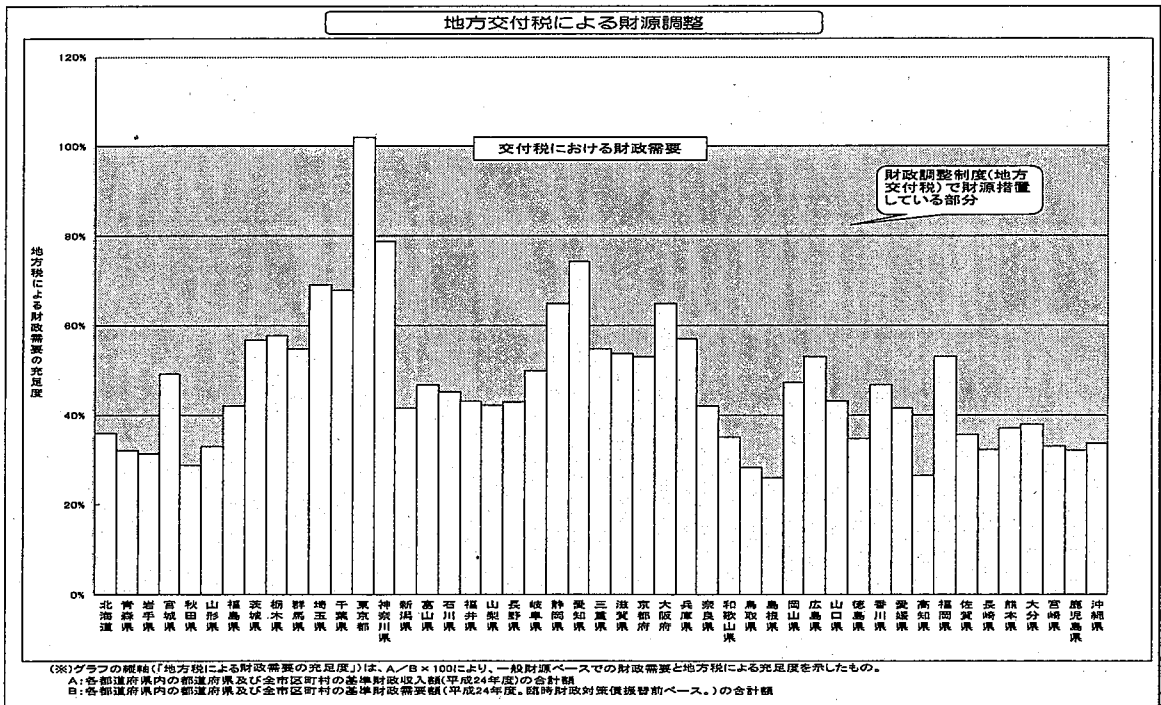
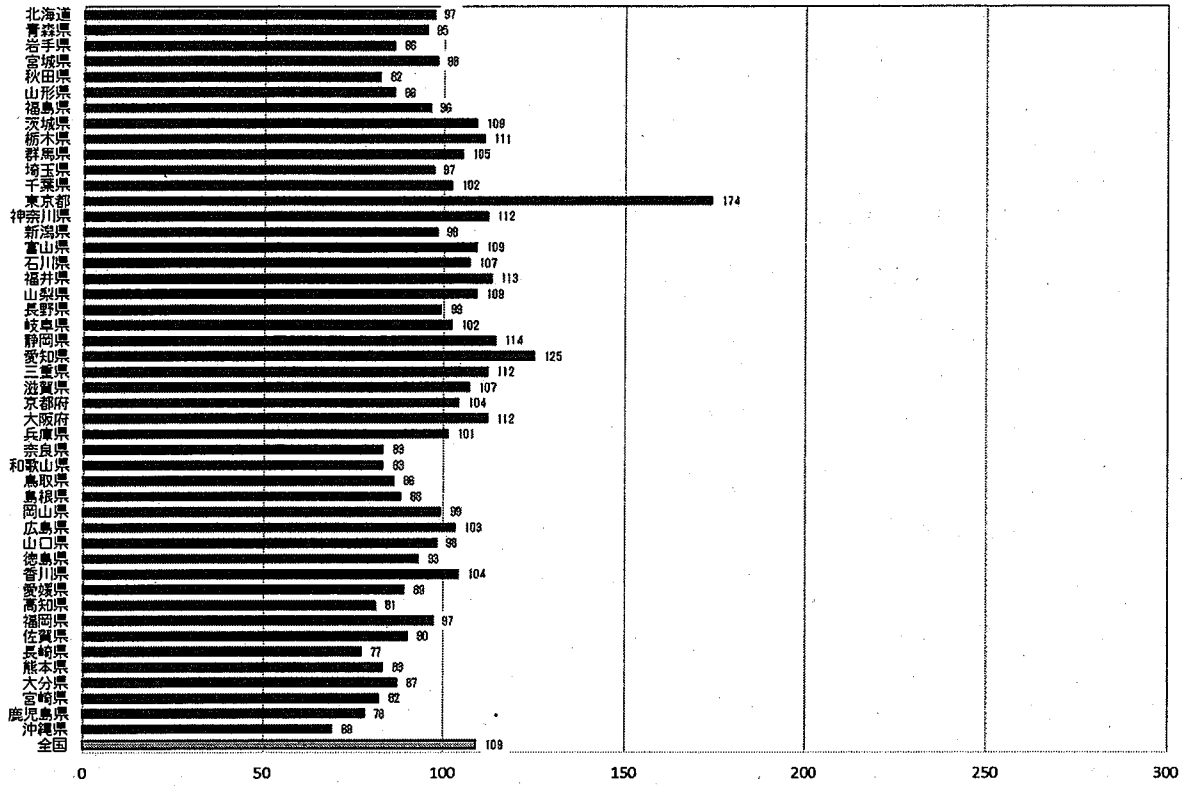
また、後で述べます国と地方自治体が抱える長期債務の問題を解決するにも、国と地方自治体の財源配分をどうするのかということは重要です。つまり、国と地方自治体の借金をどのように負担し合うのか、また、資産をどのように配分するのかを決めた上で、国税と地方税のバランスを考える必要があります。

#### （2）財源調整について

地方自治体といっても、都道府県、市町村によって、財政的には大きな格差があります。例えば、都道府県間について見ても、その税収には大きな格差があり、平成 23 年度では最大 2.5 倍の格差が生じています。

# 平成 23 年度人口一人当たり都道府県税額

(単位：千円)



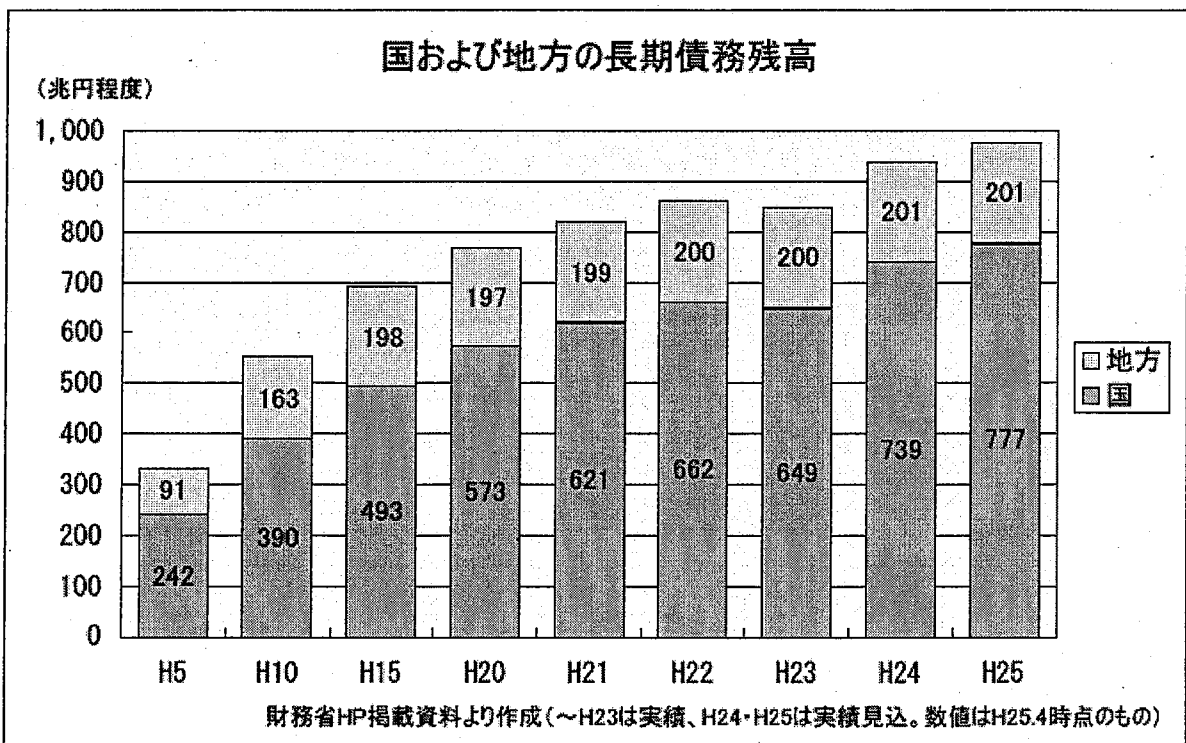
現在は、国が地方に代わって税金を徴収した上で、一定の合理的な基準によって再配分する地方交付税制度により、団体間の過不足が調整される仕組みになっています。

広域行政について考える場合、それぞれの主体間での財政力格差をどのように是正するのかについて、検討する必要があります。

### 5. 国・地方の長期債務

道路などの社会資本の整備や維持管理を行うには、巨額のお金がかかります。また、将来にわたって利用されるため、建設時の住民のみが負担するのではなく、将来にわたる受益者が負担するよう、借金で経費をまかない、長期間かけて返済します。また、国では、仕事に対して収入が足りない赤字の状況が続いており、その財源を補うための借金をしています。自治体も多くの借金を抱えており、借金の残高は、国、地方併せて1,000兆円に達する勢いです。

国や自治体の姿や役割が変わった時に、この借金を誰がどう返済するのか、将来像とともに考える必要があります。



## 6. 市町村合併の状況

広域行政のあり方についての議論が活発化している要因の一つに「平成の大合併」があります。これまでに明治、昭和、平成に3回の大規模な市町村合併がありました。明治21年には全国で7万以上の市町村（滋賀県では、282町、1,393村）がありましたが、現在の市町村数は1,719（平成25年1月現在）となっています。

滋賀県では、平成11年には7市42町1村でしたが、現在は13市6町となっています。市町の平均人口は26,327人から72,977人、面積は80km<sup>2</sup>から211km<sup>2</sup>と規模が格段に拡大しています。

合併の効果としては、複数自治体が一緒になることによる組織体制の強化、利用できる公共施設の拡大等による住民サービスの充実拡大、財政基盤の強化などが挙げられます。

### 【全国の合併状況（平成11年→22年）】

市町村数	3,232 → 1,730（減少率47%）
平均人口	36,387人 → 68,947人（+90%）
平均面積	115km <sup>2</sup> → 215km <sup>2</sup> （+87%）
人口規模別 団体数	5万人未満 2,785（86%） → 1,185（69%）、 うち1万人未満 1,537（48%） → 459（27%）

### 【滋賀県の合併状況（平成11年→22年）】

市町村数	50（8市41町1村） → 19（13市6町）（減少率62%）
平均人口	26,327人 → 72,977人（+170%）
平均面積	80km <sup>2</sup> → 211km <sup>2</sup> （+163%）
人口規模別 団体数	5万人未満 43（86%） → 8（42%）、 うち1万人未満 19（38%） → 3（16%）

## 7. その他関連資料

### □ 広域行政制度の例示

	ア 県+広域連合(現状)	イ 道州制(自民党・道州制基本法案・骨子案による)	ウ 道州制(府県を存置)	エ 府県合併	
イメージ					
検討の前提	<ul style="list-style-type: none"> <li>国から広域連合への事務の移譲はなし。</li> <li>広域的な行政課題に関する事務のうち、府県よりも広域の行政体が担うべき事務を広域連合が担う。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国の事務は一部を除き道州に移譲。</li> <li>新たな自治体(道州)は国と県から移譲された事務を担う。</li> <li>基礎自治体は県の事務の大半を受ける。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>国の事務は一部を除き道州に移譲。</li> <li>県の事務は変更なし。</li> <li>市町は事務は変更なし。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>単独県の時と権限移譲に変更なし。</li> <li>国からの事務の移譲はなし。</li> <li>市町との関係に変更なし。</li> <li>広域連合は廃止。</li> </ul>	
性格	普通地方公共団体	特別地方公共団体	新たな広域的な地方公共団体か	普通地方公共団体	
法的根拠	地方自治法第1条の3	地方自治法第291条の2~13	新たな法制度(道州制基本法?)	地方自治法第6条第1項 地方自治法第6条の2	
組織	直接選挙による首長と議員の二元代表制	直接選挙または間接選挙による首長と議員(関西広域連合は間接選挙)	直接選挙による首長と議員の二元代表制	直接選挙による首長と議員の二元代表制か	
権限・事務	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域機能</li> <li>連絡調整機能</li> <li>補完機能</li> <li>条例制定権</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>府県を越える事務の共同処理</li> <li>国から直接権限移譲を受けることが可能(実績なし)</li> <li>条例制定権</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域事務(国から移譲)及び都道府県から承継した事務</li> <li>道州の事務に関する国の立法は必要最小限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>広域事務(国から移譲)事務</li> <li>道州の事務に関する国の立法は必要最小限</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>府県と同じ</li> </ul>
税財源	<ul style="list-style-type: none"> <li>課税自主権</li> <li>起債権</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>構成団体からの分担金等</li> <li>起債権</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務を適切に処理するため必要な税源を付与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>事務を適切に処理するため必要な税源を付与</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>府県と同じ</li> </ul>
実例	47都道府県	関西広域連合(都道府県を主な構成団体とする例では唯一)	なし	なし	
備考	協議会(地方自治法第252条の2)や機関の共同設置(同法第252条の7)による自治体間連携も可能。	自民党憲法改正草案「地方自治体は、基礎地方自治体及びこれを包括する広域地方自治体とすることで基本とし、その種類は、法律で定める」	フランスは、中間的自治体である州(レジオン)と県(デパルトマン)と基礎的自治体である市町村(コミューン)で構成されている。	昭和40年代に関経連による「阪奈和合併構想」、愛知県・中経連による「東海三県合併構想」が提唱されたことがある。	
想定する構成	滋賀県	関西広域連合	近畿2府4県とその区域を管轄する全ての国出先機関を統合	道州(近畿2府4県を管轄する全ての国出先機関を統合)	滋賀県と京都府を合併
面積(km2)	4,017	31,054	27,341	27,341	8,630
人口(千人)	1,411	20,880	20,903	20,903	4,047
市町村数	19	202	198	198	45
県内総生産(10億円)	5,707	80,134	75,469	75,469	15,256
予算総額(億円)	4,901	—	85,809	11,156	13,846
債務総額(億円)	10,026	—	? (国出先機関分不明)	? (国出先機関分不明)	26,112
一般行政職員数(人)	3,064	29	34,653	5,800	7,216
高等学校数	58	757	740	740	162
中学校数	107	1,534	1,490	1,490	311
小学校数	233	3,173	2,999	2,999	661
特別支援学校数	14	154	145	145	37
合計学校数	412	5,618	5,374	5,374	1,171
合計教員数	12,862	163,756	161,399	161,399	34,019
合計児童生徒数	169,107	2,296,418	2,305,605	2,305,605	451,319

※面積: H21全国市区町村面積調、人口: H22国勢調査、市町村数: 地方自治情報センター、県内総生産: 内閣府経済社会総合研究所(H21名目)、予算額: 各府県HP(H24当初)、債務残額: 総務省統計局(H22)、職員数: 地方公共団体定員管理調査(H23)、学校数、教員数、児童生徒数: 学校基本調査(H24)

基礎自治体・道州・国の役割分担（行政分野別・例示）

国家の存立 (国)	皇室 憲法 司法 安全保障・防衛 国家的危機管理・テロ対策 国家的規模の災害への対応、復旧・復興支援 出入国管理 外交・通商 通貨・金融システム 食料・資源・エネルギーの安定確保 最低限の生活保障 国家的プロジェクト 財産権の保障 国政選挙 国の財政		
行政分野			国
成長戦略	地域発展ビジョン（総合計画）	広域成長戦略	国家的成長戦略
安全・安心	住民の安全・安心 消防・救急 防災・災害復旧	警察・治安・危機管理 広域防災・災害復興	安全保障・防衛（再掲） 国家的危機管理・テロ対策（再掲） 大規模災害対応・復旧・復興支援（再掲） 刑事基本法
産業・雇用	観光振興 地域産業振興 地域農林漁業振興 職業紹介、雇用保険（認定・給付） 商店街振興	広域観光（インバウンド等） 広域産業振興 広域農林漁業振興 雇用対策・能力開発、雇用保険（基礎自治体の事務を除く）、労働基準監督	食料安全保障・安定供給に係る基本計画 民事・商事基本法 通商（再掲） 通貨・金融システム（再掲）
社会保障	地域福祉（対人サービス全般、現金給付の運用） 保健所・児童相談所 子育て支援（保育所・認定こども園、放課後対策等）	広域医療（医師確保対策、ドクターヘリ、高度医療拠点、診療報酬の運用等） 介護報酬の運用	社会保障に係る基本計画 社会保障（年金、医療・介護保険、生活保護、地方に裁量の余地のない現金給付等）の基本的枠組み
環境	一般廃棄物処理 公害対策 環境影響評価	地球温暖化対策 産業廃棄物処理	地球環境対策に係る基本計画
基盤整備	まちづくり 都市計画 土地利用計画 公園・街路、上下水道、住宅・建築、中小河川、一般道路、農道・林道、港湾・漁港、地域交通	大規模河川、高速道路・広域基幹道路、治山・海岸、港湾（重要港湾以上） 空港（現在の国管理空港を含む） 情報通信基盤 広域的交通体系の構築	国土計画 国土保全 広域交通基盤・高速交通ネットワークに係る基本計画（一部実施） 電波監理
教育・文化	幼稚園・小学校・中学校・高等学校、図書館、生涯学習、地域文化振興	広域文化振興（対外文化交流等） 高等教育（大学以上）・学術振興	教育・科学技術振興に係る基本計画
その他	近隣基礎自治体の事務補完（事務の共同処理） 戸籍・住民基本台帳	基礎自治体間の財政調整 基礎自治体の事務補完（事務委託等） 複数の基礎自治体間の施策等の調整、広域行政との調整 統計調査（現在の国の統計を含む）	

出典：「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程—国民的な議論を喚起するための試案」道州制推進知事・指定都市市長連合

# 広域行政と関西広域連合の 在り方についての提言

平成 25 年 3 月 15 日

滋賀県議会地方分権・広域連合対策特別委員会

複雑多様化する住民ニーズに応え、魅力ある地域づくりを進めるためには、住民に身近な地方自治体が自らの権限と財源で必要な施策を展開することが求められる。また、広域化する行政課題に的確に対応するためには、複数の自治体による広域的な取組が求められている。

関西広域連合は、こうした地方分権改革の推進や関西全体の広域行政を担う責任主体づくり、さらには国と地方の二重行政を解消し、国の出先機関改革に伴う権限移譲の受け皿となることをねらいとして設立された。

しかしながら、この広域連合の設立に対しては、屋上屋を重ね、国、広域連合、都道府県、市町村という非効率な構造となること、構成府県市間の利害調整が困難であること、大都市偏重となるおそれがあることなどの問題点が、設立当初から指摘されてきた。

さらに、政府は、将来の統治機構の在り方として「道州制」を指すとしていることから、関西広域連合設立の目的の一つである国出先機関の丸ごと移管については、その実現可能性を疑問視せざるを得ない。

本委員会としては、このような問題点や国の動向等を踏まえ、関西広域連合の運営と本県の関わりを検証し、広域行政の望ましい在り方を考える必要があるとの認識の下、調査を進めてきた。

その課程においては、参考人の招致、関係機関との意見交換、委員間討議を積極的に実施するなど、多面的な調査研究を行ってきたところであり、この度、委員会としての意見を集約したので、次のとおり提言する。

滋賀県知事 嘉田 由紀子 様

滋賀県議会地方分権・広域連合対策特別委員会

委員長 小寺 裕 雄



## 1 広域行政の在り方

### (1) 道州制の議論への対応

関西広域連合は、構成府県市間の利害が対立する課題に直面した場合に調整機能を発揮できないことや構成府県市との役割と責任の分担が不明確であること等の問題があり、これらを解決した広域の行政主体を確立しようとするれば、道州制の導入が必要との指摘がある。

現政権下では、今後、この道州制の議論が進むと思われるが、仮に道州制が実現するにしても、これを単なる都道府県の合併に終わらせてはならず、住民本位の地方分権改革の一環として実現されることが必要であり、地方への権限と財源の確実な移譲を伴うものでなければならない。

県は、道州制の導入による住民生活の影響や道州制の議論への対応について検討すべきである。

### (2) 広域連携の推進

関西広域連合がそのまま道州制に移行するものではなく、また、道州制の下での国と地方の役割分担や新しい地方のフレームが見えてこない現時点においては、道州制に関する検討を進めつつ、既存のフレームの中での自治体間の有効な広域連携を築いていく必要がある。

広域的な課題については、近畿圏、中部圏、北陸圏の結節点に位置するという本県の特性を生かした施策を戦略的に推進することが必要であり、そのためには、本県にとってメリットのある分野は関西広域連合を活用しながら、それに偏重することなく、課題ごとに、必要に応じて関係府県との連携を選択することが必要である。

## 2 関西広域連合

### (1) 関西広域連合の在り方の見直し

関西広域連合設立の大きな目的の一つである国出先機関の丸ごと移管については、政権交代後の現状では、その実現可能性を疑問視せざるを得ない。部分的な権限移譲を検討することも含め、具体的に何を求めるのかを整理するとともに、広域的な事務・権限の受皿としての在り方を見直し、その存在意義と役割を改めて明確にすべきである。

## (2) 関西広域連合の事務

関西広域連合が関与する広域課題は、県議会が平成 23 年決議第 4 号を議決した後も拡大を続け、原発再稼働問題などにも及んでいる。関西広域連合規約第 4 条第 1 項第 9 号に規定する構成団体間の企画調整事務は例外的なものと解すべきであり、こうしたことからこれらの事務は不適切ではないかとの意見もあり、改めて同決議の趣旨に沿った対応を求める。

また、関西広域連合と近畿ブロック知事会が取り扱う案件を整理し、明確にすべきである。

## (3) 事業効果の検証と見直し

設立後の実施事務の事業効果や費用対効果、参加によるメリットやデメリットについては、議会に示された判断材料が少なく、全体的な検証や比較の議論ができない。事業効果等を検証し、必要な見直しを加えるとともに、議会への報告と県民への説明責任を積極的に果たすべきである。

## (4) 意思決定の在り方

本県の県益を確保するためには、全会一致の連合委員会制度、いわゆる拒否権は堅持しなければならない。理事会制の導入を内容とする規約の改正は、容認できない。

## (5) 部分参加への移行

関西広域連合への参加形態については、本県にとって有益な広域行政を推進する観点から、メリットのある行政分野への部分参加への移行も視野に入れて見直す必要がある。