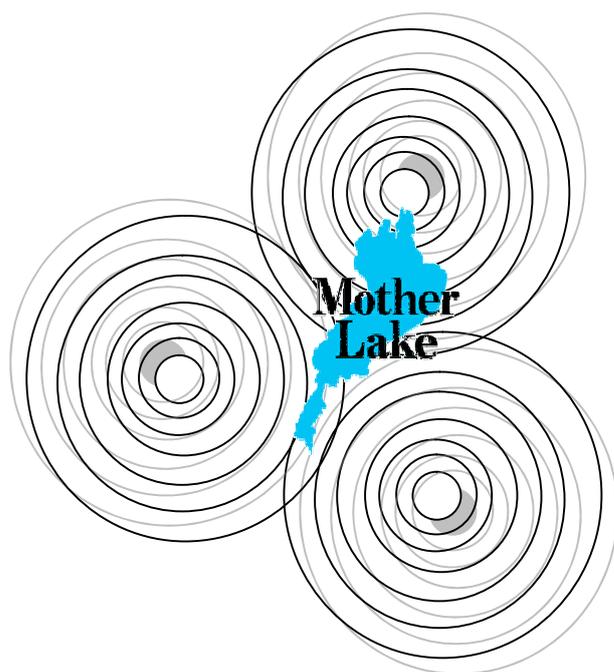


滋賀県広域行政のあり方研究会報告書（素案）



平成26年 月

滋賀県広域行政のあり方研究会

はじめに

平成 25 年は、まさに衆参両院における「地方分権の推進に関する決議（以下、国会決議）」から丁度 20 年を迎えた節目の年ですが、くしくもこの年の 2 月、滋賀県庁内の実務者からなる「滋賀県広域行政のあり方研究会（以下、研究会）」を設置するに至りました。

それは、その前年末の総選挙の際、主要政党が提唱する道州制導入が争点の一つとなり、選挙の結果、この道州制を推進する政党が大きく勝利したことに起因します。道州制についての明確な定義はありませんが、現在の都道府県に代えて全国に 10 程度の自治体である道州を設置し、国の役割を限定し国から道州に、都道府県から基礎自治体に大幅に権限を移譲するもので、地方分権の究極の姿とも表現されています。

先の国会決議を引用すれば、地方分権改革では、「国民が待望するゆとりと豊かさを実感できる社会を作り上げていくために、地方公共団体の果たすべき役割に国民の強い期待が寄せられており、時代にふさわしい地方自治を確立することが現下の急務である」と謳われており、ゆとりと豊かさを実感できる社会づくりにふさわしい地方自治を確立するための手段として、道州制が唯一無二の選択肢なのかどうか見極める必要があります。

国会決議以降のこの 20 年余における地方分権改革では、国と地方との関係において、機関委任事務制度の廃止や必置規制の緩和、権限の移譲、さらに税財源の見直しなどが実施され、併せて、県と市町との関係においても、関与のルール化、権限の移譲や対話システムの構築など、地方公共団体の自主性、自立性の強化が図られてきました。また、こうした分権の流れの中で滋賀県における市町村合併も大きく進展し、基礎自治体の自治能力が強化されてきましたが、地方の税財源の充実など分権改革は未だ道半ばとの感は拭えません。

また、近年の人やもの、情報の移動や経済活動の広域化により、府県域を超えた広域的な行政課題が顕在化しているため、明治期以来続いてきた府県の行政区域が狭小とも言われています。こうした中で、滋賀県は平成 22 年に地方自治法の広域連合制度を活用して設立された、府県からなる「関西広域連合」に参加することにより、府県制の下で広域防災や広域環境といった広域的課題に積極的に対処するという、社会経済の変化に対応した実績を積み重ねています。

併せて、昨今の行政を取り巻く環境として、直面する三つの大きな現実があります。一つは、少子高齢化の下で本格的な人口減少社会の到来、二つには、原発事故を含む未曾有の被害をもたらした東日本大震災の発生、最後に、異常気象の頻発など人間活動による地球規模での環境破壊の進展です。これらは何れもこれまでの拡大成長を基軸とした価値観からの転換を示唆するもので、このように社会経済や住民意識が変化した中で、住民の福祉向上を担う県政の役割や使命が改めて問われています。

研究会では、滋賀県という 100 年以上続く行政の枠組みを振り返りながら、県レベル

もしくは県域を超える広域行政について、生活者の視点から府県制や政府与党が提唱する道州制の現状分析や課題抽出などを行うとともに、県民の方々をはじめ県議会、市町、さらに有識者などとの意見交換を重ねてきました。この度、研究会設置後1年が経過することを契機に、平成17年に取りまとめた「分権時代の県のあり方研究報告書」を改訂する形で、今後の広域行政の展望も視野に入れつつ研究会報告書としてまとめることになりました。

本報告書が、引き続き住民本位の地方自治を実現するための議論や検討の深化の一助になることを期待するとともに、本研究にご協力いただいた多くの皆さんに心より感謝申し上げます。

平成26年 月

滋賀県広域行政のあり方研究会

目 次

はじめに

| | |
|----------------------------|----|
| 第1章 研究の趣旨と背景 | 1 |
| 1 趣旨 | 1 |
| 2 背景 | 1 |
| 第2章 国と地方の役割 | 9 |
| 1 地方自治法における国と地方の役割分担 | 9 |
| 2 全国水準の維持と地域への配慮が求められる国の役割 | 9 |
| 3 内政の実践を担う地方の役割 | 11 |
| 4 市町村とともに地域経営を担う広域自治体の役割 | 13 |
| 5 身近な存在として最優先される基礎自治体の役割 | 14 |
| 6 自治体間の役割分担と連携 | 14 |
| 第3章 地方財政と財政調整制度 | 18 |
| 1 支出と収入の比率が逆転した国と地方の税財源配分 | 18 |
| 2 「地方財政計画」を通じた地方財源の保障 | 19 |
| 3 地方の固有財源である地方交付税制度の課題 | 20 |
| 4 各国の財政調整制度 | 23 |
| 5 国と地方の財政の現状 | 24 |
| 第4章 広域行政のあり方 | 27 |
| 1 これまでの流れ | 27 |
| 2 現在の広域行政の制度 | 29 |
| 3 都道府県制度の問題点 | 33 |
| 4 国出先機関改革 | 34 |
| 5 広域連合・広域連携 | 38 |
| 6 道州制 | 40 |
| 第5章 滋賀県で考える広域行政 | 50 |
| 1 広域行政を考える視点 | 50 |
| 2 各分野の実情を踏まえた広域行政のあり方 | 50 |
| 3 広域連合の活用と広域連携の強化 | 61 |
| 4 これからの広域行政の可能性を探るための取組提案 | 62 |
| 参考資料 | 67 |

第1章 研究の趣旨と背景

1 趣旨

(1) 研究の趣旨

これまでから繰り返し導入が提唱されてきた道州制の議論が改めて活発化しています。市町村合併の進展（市町村数の減少）や生活圏・経済圏の拡大といった背景の中で、道州制の導入により、国・地方を通じた行政の効率化や経済の活性化、地方分権改革の推進、さらには東京一極集中の是正などを目指そうという声があります。

道州制の具体的な制度設計は明らかにされていませんが、明治以来の国・地方を通じた行政体制を根本的に変えることとなるものであり、これまでの都道府県、あるいは都道府県を主体とした広域行政について、今後の社会情勢の変化への対応を含め、そのあり方が問い直されていると言えます。

そこで、都道府県の変遷や現在抱える課題などをたどりながら研究を行い、滋賀県にとってよりよい広域行政のあり方を探ることとしました。

(2) この報告書の性格について

この報告書は、庁内各部局の中堅職員からなる「滋賀県広域行政のあり方研究会」の研究結果をまとめたものです。

研究にあたっては、特定の方向性に偏ることなく、中立の立場で検討することを心がけ、庁内検討にとどまらず、「地域の自主性及び自立性を高める改革のための市町・県推進会議」（市町と県の地方分権担当部課長による会議）で取上げたほか、県民、県議会、県内各種団体との意見交換も行い、研究の参考とさせていただきました。

また、報告書にとりまとめるにあたっては、有識者の方々にも助言をいただき、専門的視点も踏まえたものとなりました。

本格的な人口減少期に突入し、広域行政が対応すべき課題もますます複雑化、高度化しています。これらをどう解決していくべきか、広域行政のあり方について、今後も県民の皆さんと継続して考えていくべきテーマであると考えており、研究会として柔軟な発想で可能性を探りました。今後の議論の材料としての活用も想定しています。

2 背景

(1) 地方分権の流れ

広域行政のあり方を見直す背景には地方分権の進展があります。平成 25 年は、衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」から 20 年目にあたりますが、この間、地方分権推進法、地方分権改革推進法の枠組みの下で、平成 11 年の地方分権一括法、12 年の機関委任事務制度の廃止、さらには 23 年から 25 年にかけての

3次にわたる一括法により、基礎自治体への権限移譲や義務付け・枠付けの見直しが行われました。

平成 21 年～24 年にかけて民主党政権への政権交代により、地方分権改革は地域主権改革と名称が変更となりましたが、大きな改革の流れは変わりませんでした。平成 25 年 3 月には地方分権改革推進本部が設置され、国から地方への権限移譲の検討が進められているほか、これまでの地方分権改革の総括と今後の展望の取りまとめが進められており、地方分権改革も新たな段階を迎えているといえます。

表 1 地方分権の主な動き

| | | |
|---------|--------|--|
| H5. 6 | 1993 年 | 地方分権の推進に関する決議（衆議院、参議院） |
| H7. 5 | 1995 年 | 地方分権推進法成立 |
| H10. 4 | 1998 年 | 地方分権推進計画閣議決定 |
| H11. 3 | 1999 年 | 第二次地方分権推進計画閣議決定 |
| H11. 7 | 1999 年 | 地方分権一括法成立（H12. 4 施行） |
| H18. 12 | 2006 年 | 地方分権改革推進法成立 |
| H21. 12 | 2009 年 | 地方分権改革推進計画閣議決定 |
| H22. 6 | 2010 年 | 地域主権戦略大綱閣議決定 |
| H23. 4 | 2011 年 | 国と地方の協議の場に関する法律成立 |
| H23. 4 | 2011 年 | 第 1 次一括法成立 |
| H23. 8 | 2011 年 | 第 2 次一括法成立 |
| H24. 11 | 2012 年 | 地域主権推進大綱閣議決定 |
| H25. 3 | 2013 年 | 地方分権改革推進本部設置 |
| H25. 6 | 2013 年 | 第 3 次一括法成立 |
| H25. 6 | 2013 年 | 第 30 次地方制度調査会「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」 |
| H25. 12 | 2013 年 | 地方分権改革有識者会議「個性を活かし自立した地方をつくる～地方分権改革の総括と展望（中間取りまとめ）～」 |

また、平成 23 年に設置された第 30 次地方制度調査会は、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」「大都市制度のあり方」「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」についての諮問を受け、平成 25 年 6 月に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を首相に提出しました。

これらのテーマが選定された背景には、平成の大合併による市町村の規模が拡大した結果、政令指定都市が 20 に及び中核市、特例市などとの差異が縮小していることや、市町村数の減少により都道府県との役割分担が見直されていることが挙げられます。

(2) 本県における地方分権の状況

それでは、本県においては地方分権についてどのような取組を行ってきたのでしょうか。

県と市町が対等・協力の関係となったことへの対応としては、平成 16 年度に「滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会」が県と市町の共同で設置されました。この協議会は、これからの滋賀の自治を担っていくための新たなパートナーシップの構築に向けて協働で検討・協議することが目的でした。

平成 20 年には、「滋賀県市町対話システム」を構築しました。このシステムは、県政の基本的な政策を立案する過程で、市町からの意見の提出・提案の機会を確保することや、自治の基本にかかる重要事項について、双方向で議論する仕組みです。対話システムの手法として、知事と市町長で構成する「滋賀県自治創造会議」、副知事と副市町長らによる「滋賀県・市町調整会議」などがあります。

また、ともに地方自治を担う立場の県と市町の担当部課長が対等に地方分権について情報交換と議論を行う場として、平成 23 年に「地域の自主性及び自立性を高める改革のための市町・県推進会議」を設置。平成 25 年 10 月までにのべ 17 回開催しています。

市町への知事権限の移譲については、平成 12 年 9 月に「権限移譲に関する実施計画」を策定し、平成 17 年 4 月までに 37 事務 442 項目の県の事務権限を市町に移譲しました。さらに、平成 18 年 2 月には「滋賀県・市町パートナーシップ検討協議会」での検討・協議を経て、「さらなる権限移譲基本計画」を策定、市町への移譲が望ましいとされた 74 事務 901 項目の権限移譲を進めました。その他、県・市長会・町村会・県議会・市議会議長会・町村議会議長会の県地方六団体は、三位一体の改革を契機に「滋賀県地方分権改革推進自治体代表者会議」を設立し、平成 20 年からは「地方六団体シンポジウム」を開催し、六団体の代表が地方分権について事例紹介や意見交換を行うなど、全国的にも珍しい活動を展開しています。

一方、平成 22 年に関西 2 府 4 県で設立した、関西広域連合への国出先機関の移管を求めるなど、国への分権も働きかけを行っています。

(3) 市町村合併（平成の合併）の進展と評価

大規模な市町村合併はこれまでに明治・昭和・平成の 3 度行われています。

明治の大合併は、市制町村制の施行に伴い、教育や戸籍の事務処理など行政上の目的にあった規模とするため、約 300～500 戸を標準規模として実施されました。その結果、明治 21 年には、全国に 71,314 あった市町村が明治 22 年には 15,859 と激減しました。

昭和の大合併は、戦後、新制中学校の効率的な設置管理や市町村消防、自治体警察など新たな事務に対応するため、昭和 28 年の町村合併促進法、昭和 31 年の新市町村建設促進法により、人口規模 8,000 人を標準とし、町村数を約 3 分の 1 に減少することを目途に行われました。その結果、昭和 28 年に 9,868 あった市町村数は

昭和 36 年には 3,472 となりました。

平成の合併は、人口減少・少子高齢化等の社会経済情勢の変化や地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤の確立を目的として実施されました。平成 11 年から平成 17 年までは合併特例債（合併した市町村が発行することができる地方債で、合併に関連する公共施設の建設費などの 95%に充てることができ、元利償還金の 70%が普通交付税として国から交付される）や合併算定替（合併に伴う普通交付税の減少を緩和するもので、合併後一定期間は、合併前の市町村ごとに算定した普通交付税の総額を配分すること）といった手厚い財政支援措置により、また平成 17 年以降は、国・都道府県の積極的な関与により推進されました。それにより、平成 11 年の市町村数は 3,232 でしたが、平成 25 年 1 月には 1,719 となっています。

総務省では、平成 22 年 3 月に「平成の合併」について」と題する評価を行っています。しかし、「合併の本来の効果が現れるまでには 10 年程度の期間が必要であると考えられ、現時点では短期的な影響の分析に止まらざるを得ないが、多くの合併市町村の行政・住民、また世論の合併への評価は大きく分かれています」としています。

その上で、合併による主な効果として、次の 4 点を挙げています。

- ① 専門職員の配置など住民サービス提供体制の充実強化
- ② 少子高齢化への対応
- ③ 広域的なまちづくり
- ④ 適正な職員の配置や公共施設の統廃合など行財政の効率化

また、合併による主な問題点・課題としては次の 4 点が挙げられています。

- ① 周辺部の旧市町村の活力喪失
- ② 住民の声が届きにくくなっている
- ③ 住民サービスの低下
- ④ 旧市町村地域の伝統・文化、歴史的な地名などの喪失

平成の合併により新たに政令指定都市 6 団体、中核市 8 団体、特例市 7 団体へ移行するなど、市町村の平均規模は、大幅に拡大しています。

表 2 市町村の平均人口・面積

| | 参考：昭和 28 年 | 平成 11 年 | 平成 22 年 |
|-------------------------|------------|------------|------------|
| 平均人口 (人) | 7, 8 6 4 | 3 6, 3 8 7 | 6 8, 9 4 7 |
| 平均面積 (km ²) | 3 7. 5 | 1 1 4. 8 | 2 1 5. 0 |

滋賀県内の市町村は、平成 12 年時点では 7 市 42 町 1 村で平均人口は 25,740 人、平均面積は 66.9 km²でしたが、平成 22 年には 13 市 6 町となり、平均人口は 72,650

人、平均面積は 211.4 km²と、人口・面積ともに約 3 倍となりました。

合併した市町においては、区域が拡大したことから、「自分たちの思いが行政に届きにくくなった」、「行政と地域の結びつきが弱くなった」という遠くなった行政に対する不安等の声がある一方で、「地域が広がったことによって従来のエリアを越えていろいろな人とつながり、NPO 活動等が活発になった」、「合併後は自分たちで新しいまちをつくりあげていく意識が強くなった」との声もあります。

合併の評価については、合併により直ちに行財政の状況が改善されるわけではなく、加えて三位一体の改革に見られるように、合併当初の想定を超えた地方財政制度の改革などもあることから、中長期的な視点から検証する必要がありますが、行財政面では、合併前には他の業務と兼務する担当が 1 名という体制であったのが、専門に担当する課が設けられるなど、多様化、高度化する行政ニーズに的確に対応できる行政体制の整備や企画部門に重点的に人員を配置し、これまでの対策型から政策型の体制の構築が進められています。

(4) たゆまず続けられる自治制度の見直し

明治 2 年の版籍奉還と明治 4 年の廃藩置県、戸籍法制定により日本の国土と国民は明治政府に掌握され、新たな仕組みとして県が置かれました。明治 11 年の三新法（郡区町村編制法・府県会規則・地方税法）制定やその後の府県制・町村制の制定・改正は、国の政策が全国すみずみまで確実に浸透するよう、府県や郡・町村に一定の自立性を持たせつつ、画一化することにより、統制しやすくするねらいがありました。

終戦後、昭和 22 年には日本国憲法と同時に地方自治法が施行され、東京都制と道府県制・市制・町村制が統合されました。その後の法改正では、都道府県と市町村間の地位・機能の明確化（昭和 31 年改正）や地方六団体の意見具申権が認められる（平成 5 年改正）など、都道府県と市町村、地方と国の関係を整理する動きがみられます。

中でも最も大きな改革は、平成 11 年の第 1 次地方分権改革です。「機関委任事務制度（知事や市町村長などの地方公共団体の長を国の「機関」とし、国の主務大臣等の指揮監督の下、国の事務を委任して執行させる仕組み）の廃止と法定受託事務（国政選挙など、本来、国が果たすべきものであるが、その適正な処理を特に確保するため、法令によって都道府県や市町村に処理を委任する事務）の創設」、「事務区分の見直し」、「地方公共団体に対する国又は都道府県の関与のルールの整備」、「国・都道府県の関与についての係争処理制度の創設」、「都道府県と市町村の新しい関係の構築」、「地方行政体制の整備」が行われました。これにより自治体の自由度が高まるとともに、都道府県と市町村の関係に変化が生じました。

市町村、特に市については、昭和 31 年の指定都市制度の創設に始まり、平成 6 年の中核市制度の創設、平成 11 年の特例市の創設、中核市の要件緩和、平成 14 年の中核市の指定要件緩和、平成 18 年の中核市の要件緩和と制度の見直しが続き、市町村合併による規模の拡大を促し、それに伴い、事務・権限が拡大することとな

りました。

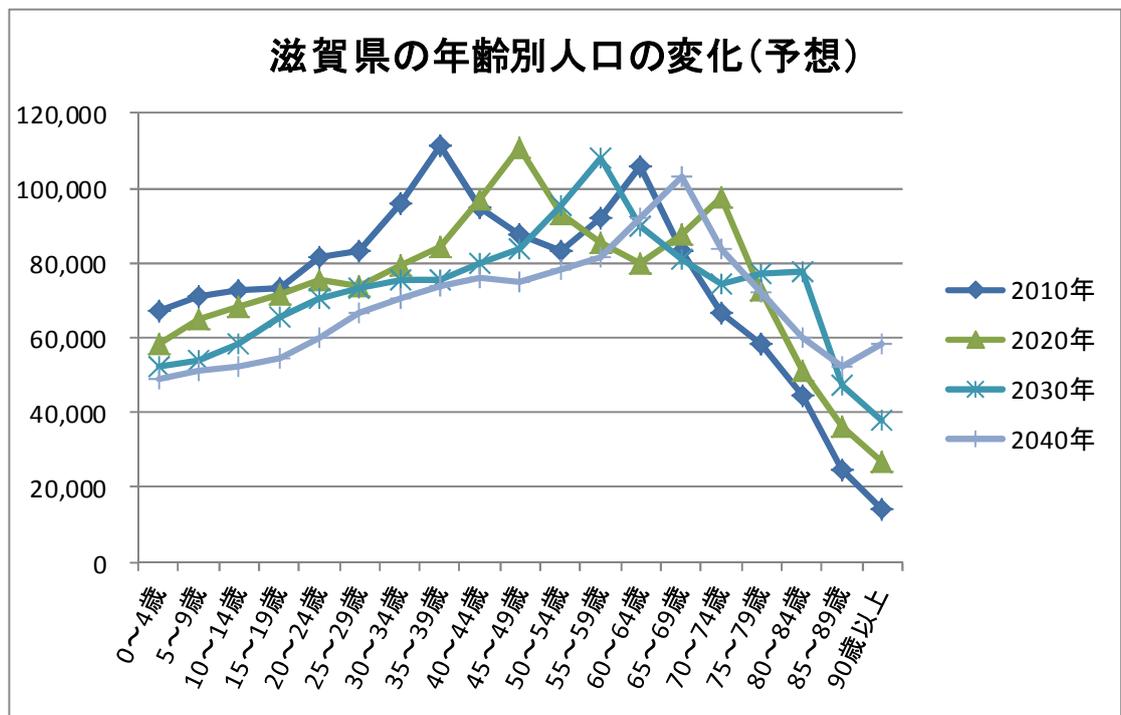
(5) 人口構造の変化をはじめとした今後の社会的課題への対応

以上のように広域行政を取り巻く環境の変化として、大きく「地方分権の進展」と「平成の大合併」の2つの要因が挙げられますが、今後は、どのような状況の中で広域行政のあり方を考える必要があるのでしょうか。

地域にとっても、自治体にとっても人口の規模や構成は大きな影響があります。国立社会保障・人口問題研究所の「日本の地域別将来推計人口」（平成25年3月推計）によると、2040年の滋賀県の人口は、1,309,300人で、2010年比92.8%となります。年齢別の内訳は0-14歳が152,555人、15-64歳が727,804人、65歳以上が428,941人となっています。0-14歳人口の割合は11.7%で、2010年の15.0%と比べると減少していますが、全都道府県で割合が減少する中、沖縄県について2位という高い割合になっています。

15-64歳割合は、55.6%で第4位、65歳以上は32.8%と2010年比で1.4倍の人口となりますが、2040年までに全都道府県で30%を超える見込みとなっており、全国45位という低さです。さらに75歳以上でも、18.5%で44位となっており、人口減少、高齢化という全国と同様の傾向はあるものの、比較的「若さ」は保つ見込みです。

図1 滋賀県の年齢別人口の変化（2010→2040年）



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」

しかし、市町別にみると、人口が2010年比で100%を超えるのは草津市(110.9)、守山市(112.8)、栗東市(112.9)の3市で、甲良町(61.6)、多賀町(67.6)では3割以上の減少が見込まれます。

また、年齢別にみると、0-14歳では甲良町が41.9と最も減少が大きく、次いで多賀町(51.2)、高島市(53.9)、湖南市(56.7)、米原市(57.4)が半分近くまで減少する見込みとなっています。

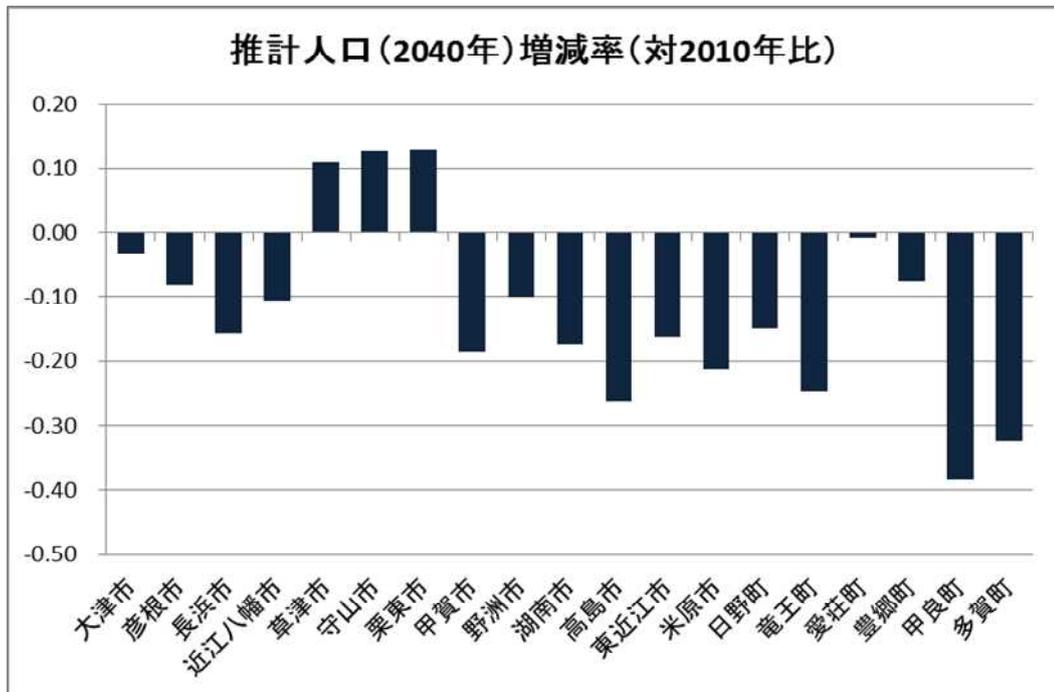
15-64歳では、唯一栗東市(100.1)が100%を超える見込みです。

65歳以上では、甲良町(93.9)、多賀町(94.2)で減少する一方で、栗東市は201.9(平22 9,315人→平成52 18,806人)と2倍以上が見込まれており、さらに75歳以上に限ってみると、4市(大津市、草津市、守山市、栗東市)が2倍以上となる見込みです。

このように人口減少や少子高齢化の進行、さらに、それが地域ごとに異なる状況で進展していくことは、経済活力や雇用、地域の文化やコミュニティの維持、社会資本の適切な管理など、地域社会の存続に深く影響を与える大きな社会的リスクとなっています。

こうした中で、社会保障制度の維持をはじめ、女性や高齢者、障害者など多くの方たちの活躍の場を広げて、生産年齢人口の減少をカバーしていくことや、国内市場が縮小していく中でのブランド食品の海外展開、海外からの観光誘客など、これまで以上に広い視野ときめ細かな配慮を持った政策を展開していく力が求められます。

図2 滋賀県の市町別人口増減率(対2010年比)



一方、東日本大震災や各地で頻発する豪雨災害への備え、東京オリンピックの開催をはじめとする国家的プロジェクトへの対応等が急がれる中、各種社会資本の整備に向けた動きが進展しています。本県の強みである地の利に大きくかかわる高速鉄道網については、現在の計画では、リニア中央新幹線が平成 39 年に東京－名古屋間が開業、北陸新幹線は平成 37 年度に金沢－敦賀間が開業の予定です。また、平成 57 年開業に向けて、リニア中央新幹線の名古屋－大阪間の工事が進められる見込みです。

また、それまでに整備された社会基盤の老朽化が進み、県の橋梁の 75%が橋齢 50 歳以上となる見込みで、維持管理にかかる経費が大きく負担となることも考慮する必要があります。こうした社会資本のあり方についても、人口構造の変化の中で、地域の暮らしと環境を守る視点を持ちながら、広域的な戦略の中で考え、競争力を備えていく必要があります。

第2章 国と地方の役割

1 地方自治法における国と地方の役割分担

地方自治法においては次のように国と地方の役割分担が定められています。

第1条の2 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。

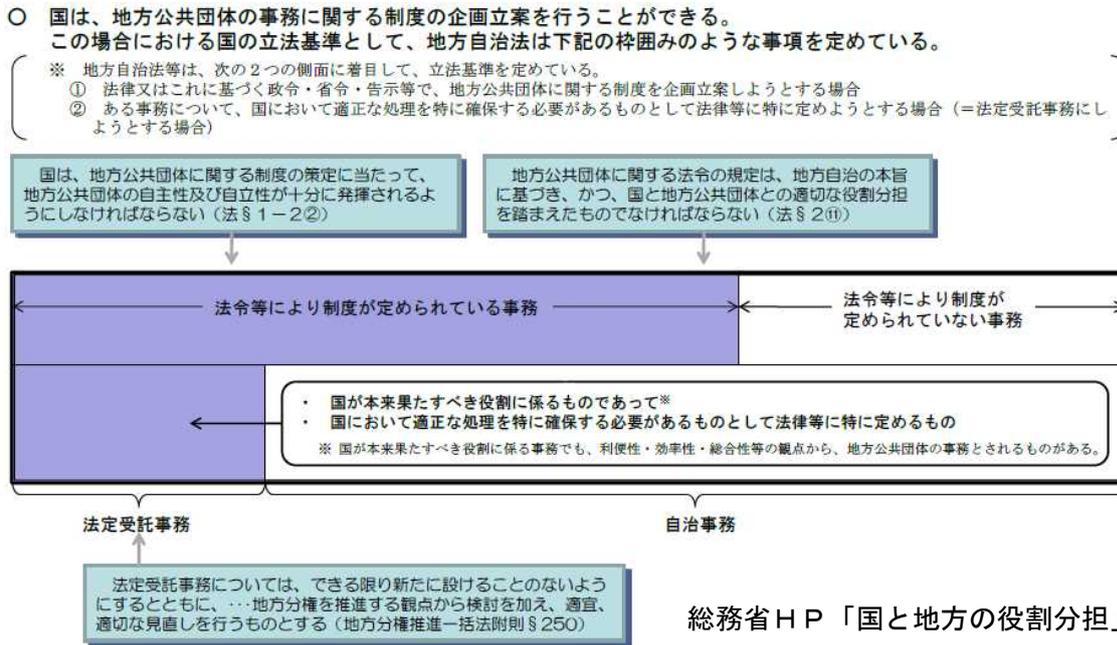
2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。

2 全国水準の維持と地域への配慮が求められる国の役割

国は全国的に統一して定めることが望ましい基準や全国的な視点で行うべき施策を実施するとされているため、地方の事務の企画立案段階や実施段階で関わるものが想定されています。

図3のように国が法律やこれに基づく政令等で地方に関する制度を企画立案しようとする場合や法定受託事務について企画立案を行うこととされていますが、この場合も地方の自主性や自立性が十分発揮されるように配慮しなければならないとされています。また、法令等に制度が定められていない事務については、地方が独自に企画立案することができます。

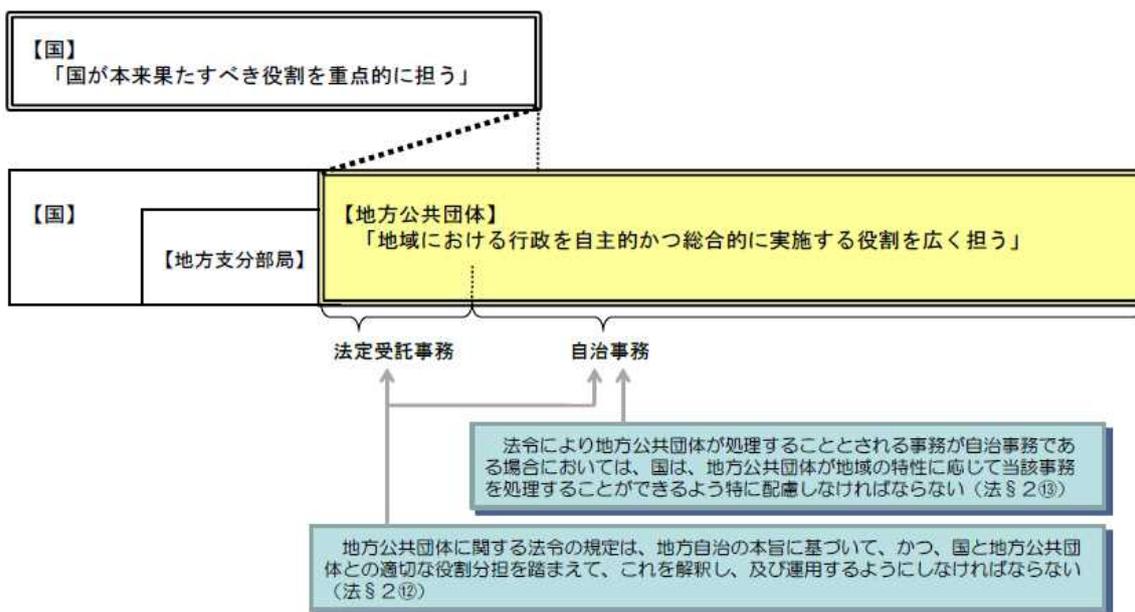
図3 「国と地方の役割分担」地方公共団体の事務に関する企画立案段階



また、執行段階においても、国は本来果たすべき役割を重点的に担い、地方は地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うことを常に念頭におき、運用することとされています。

図4 「国と地方の役割分担」事務の執行段階

- 国は、地方公共団体における事務の執行に関して法令や施策を解釈・運用する際には、地方自治法に定める下記の枠囲みのような事項を解釈・運用基準としなければならない。
 また、国が地方公共団体に関する関与を行うに当たっても、同様の基準に則さなければならない。



総務省HP「国と地方の役割分担」について

地方分権の推進を求める中で、国と地方の役割分担の明確化、国は真に国が担うべき役割に専念し、それ以外は可能な限り地方に任せるべきとの主張が繰り返し行われてきました。上に見てきたように、国は地方の自主性・自立性を尊重しながら、限定的にかかわるのが本来のあるべき姿ですが、「二重行政の解消」という言葉に象徴されるように、役割分担や関与のあり方が不明瞭なのが現状です。

地方分権改革推進委員会の第1次勧告（平成20年5月）では、地方分権改革推進法からの引用として、①国家としての存立にかかわる事務、②全国的に統一して定める基本的な準則に関する事務、③全国的な規模または視点で行う施策や事務などを、国が本来果たす役割としています。

この考え方に基づいて国の役割を限定すれば、国と地方の役割分担が明確化し、二重行政を解消できるはずですが、実際には、融合的に行われている事務が多く、上に掲げる視点も抽象的なため、国出先機関改革の際に行われた自己仕分にみられたように、往々にして拡大解釈されています。

なお、道州制推進知事・指定都市市長連合（地方から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地方分権型道州制を導入する道筋をつけるため、平成24年4月に設立。知事8名、指定都市市長15名）は国家の存立に関わる事項として、次のとおり例示していますが、例えば国政選挙は地方が執行するなど、すべて国が担うという状況にはなっておらず、役割分担による線引きには困難な面があります。

表3 基礎自治体・道州・国の役割分担（行政分野別・例示） 抜粋

| | |
|--------------|---|
| 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 |
|--------------|---|

「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－」（平成24年7月）道州制推進知事・指定都市市長連合

3 内政の実践を担う地方の役割

国・広域自治体・基礎自治体の役割を大まかに分類すると、次のようになります。国は本来果たすべき役割に限定すべきとの見直しを求める動きはありますが、啓発事業のように権限によらない事務は重複して実施されることも多く、地方との役割の線引きは必ずしも簡単ではありません。

表4 国と地方（広域自治体・基礎自治体）の役割分担（例示）

| 分野 | 国 | 広域自治体 | 基礎自治体 |
|----------------|------------------------------------|---|--------------------------------------|
| 基本 | 皇室、司法、通貨、国籍、戸籍、電波、全国的統計、気象 | | 住民登録、選挙 |
| 外交 安全 | 外交、防衛、安全保障、テロ対策、災害復旧(大規模) | 警察、防災（広域）、災害復旧（広域） | 消防、救急、防災（地域）、災害復旧（地域） |
| 生活 産業 基盤 | 高速道路、国道（指定区間）、一級河川（指定区間外） | 国道（指定区間外）、県道、一級河川（指定区間）、二級河川、工業用水、流域下水道、漁港、公営住宅 | 市町村道、準用河川、公共下水道、地域交通、都市計画、公営住宅 |
| 教育 文化 | 国立大学、教科書検定、義務教育の基準 | 県立高等学校、県立特別支援学校、市町村立小中学校教職員給与等負担 | 市町村立小中学校 |
| 保健 医療 福祉 | 薬品、年金、公的保険、医療従事者資格 | 感染症対策、高度医療、 | 地域医療、上水道、生活保護、高齢者・障害者・児童・母子福祉、国民健康保健 |
| 環境 | 地球環境保全 | 自然環境保全、産業廃棄物、公害防止、獣害対策 | 一般廃棄物、公害防止 |
| 産業 雇用 | 資源・エネルギーの確保、失業保険、労働基準、食糧確保、高度科学・技術 | 中小企業振興、農林水産業振興、試験研究、企業誘致 | 商店街振興 |

「分権時代の滋賀県のあり方研究会報告書」を簡略・一部追加

古くは、明治 33 年に県監獄が国庫支弁になったり、県立の測候所が昭和初期に国立の气象台に移管されたり（昭和 4 年県伊吹山観測所が廃止、同日国営伊吹山測候所設置）、あるいは工業専門学校が国立から県に移管される（昭和 22 年彦根工業専門学校が国立から県に移管）など、機関の移動がみられます。また、都道府県ごとに設置されている労働局の職員は、現在は国家公務員ですが、機関委任事務制度が廃止されるまでは、地方事務官という特殊な身分でした。これは、知事に指揮監督権があるが、人事権は主務大臣にあり、給与や予算も国という変則な扱いで、社会保険の事務職員や陸運事務所職員なども同様の扱いでした。

また、国と地方の負担のあり方についても明確とはいえません。平成 21 年に問題となった、国直轄事業負担金は、国が担うべきレベルの事業であるとしながらも、地方財政法を根拠に地元の負担は必然としています。直轄事業負担金は明治 6 年に制定された「河港道路修築規則」が最初といわれ¹、その後、砂防法、河川法、道路法の制

定等により負担金が制度化されていきました。紙一枚での請求で十分な説明がなかったことや負担金が出先機関の庁舎建設費や人件費などにも及んでいたこと、地方財政法で公共施設の維持管理費は原則として管理者が負担すべきであるとしていることなどもあり、維持管理費分の負担金は廃止されましたが、二重行政の弊害、役割分担の明確化が求められる中で、実に140年にわたって続いてきた国直轄事業に対する地方の負担のあり方についても抜本的な見直しが必要です。

4 市町村とともに地域経営を担う広域自治体の役割

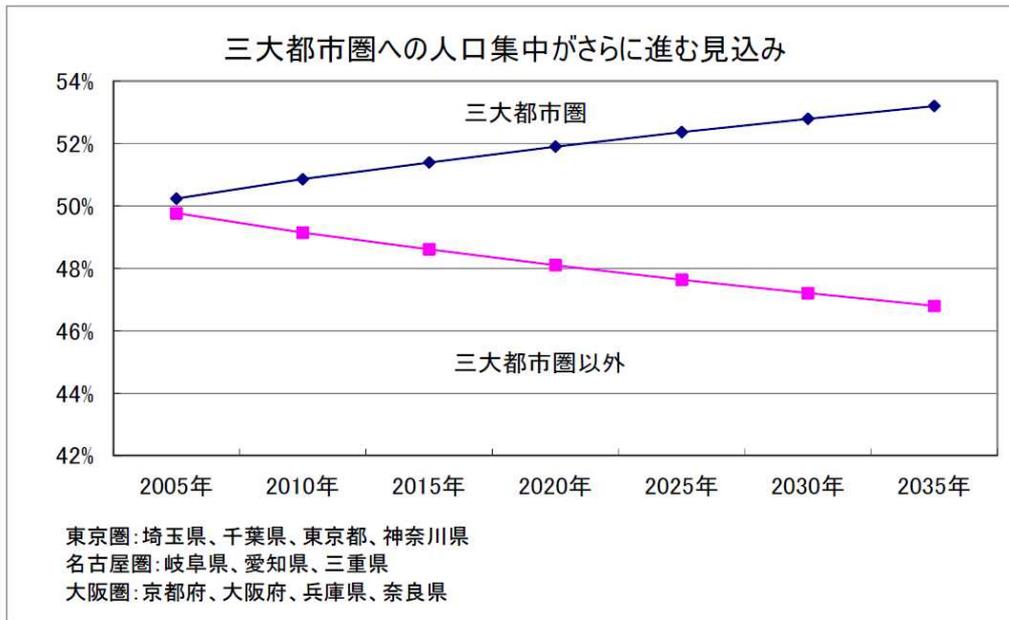
広域自治体である都道府県が担うべきは次の3つの機能とされています（地方自治法第2条第5項）。すなわち①広域機能、②市町村に関する連絡調整機能、③その規模又は性質において一般の市町村が処理することが適当でない認められるものの処理（補完機能）です。合併により市町村数が減少し、市町村の規模や機能が拡大するにつれ、従来の広域機能や連絡調整機能はその必要性が縮小しつつありますが、地方分権の進展により市町村の権限が拡大する一方で、厳しい財政状況や行政課題の拡大により、市町村間、県・市町村間の連携の強化が求められており、都道府県による連絡調整機能や補完機能は依然として需要があるといえます。

さらに、住民の生活範囲や経済活動は県外へと拡大しており、それに伴う行政課題も広域化しています。広域化すればするほど関係する自治体は増加し、大規模災害や感染症が劇的に拡大するパンデミックなどに対しては特により迅速な対応が求められます。

また、東日本大震災を契機とするエネルギー政策や大規模災害対策、農林水産物や工業製品の輸出支援など、これまでは国の専管事項とされてきた分野についても対応が求められており、広域自治体の役割は、広域化・高度化しているといえます。

広域自治体のもう1つの役割として、文化の多様性の保持とリスク分散があります。全国各地に残る有形無形の文化財は、それぞれの地域の気候風土や歴史に根差したものです。県は高度な専門性でその保存に取り組んでいます。また、全国に47の拠点があることは災害や防衛上、リスク分散の効果があります。人口減少・高齢化の進展により、過疎化が進む小規模な市町村ほど人口減少率が大きく、大都市圏への人口集中が一層進むことも予想されていますが、全国各地に広域自治体が核として存在することが、一極集中の緩和につながる面もあります。

図5 三大都市圏とそれ以外の将来の人口見込み



国勢調査から作成

5 身近な存在として最優先される基礎自治体の役割

基礎自治体である市町村は、戦後、地方自治法上も、都道府県の事務が具体的に列挙され、市町村の事務は都道府県が処理する事務以外の事務として幅広く、包括的に規定したことから、広域自治体に優先するものとされています。そのため、権限移譲や合併により、一貫して機能や規模の強化が図られてきました。また、市町村は住民にとって最も身近な自治体であり、その施策の多くは住民生活に直接影響するため、様々な課題に即応する迅速さが求められています。特に本格的な人口減少期に入り、自治会等のコミュニティの活動に支障が出てきているところもあります。将来に向けて、それぞれの地域を存続することが最重要課題の一つといえます。

合併後、規模が大きくなった市町では、「顔が見えなくなった。親しみがうすくなった」との印象をもたれる場合もありますが、合併に伴う専門性の向上や、国・県からの権限移譲等により、住民ニーズに的確に応えるための行政体制の充実や権能の拡大が進んでおり、今後の情勢変化にも対応できるよう、一層の政策形成能力の向上や、より横断的、総合的な施策構築が期待されます。

6 自治体間の役割分担と連携

(1) 地方分権後の県と市町村の役割分担は対等・協力で

平成12年のいわゆる地方分権一括法により機関委任事務が廃止されるとともに、県と市町村との関係をより明確に対等・協力の関係として構築され、都道府県と市町村を上下の関係においていると見られていた規定を削除し、市町村への関与につい

て法定主義が明示されました。また、知事の権限を市町村長に委任できる規定が削除され、同時に条例によって県の事務を市町村が処理できる特例制度が創設されました。

これを受けて、県では県の条例・規則において、県の市町村への関与規定、機関委任規定、対等・協力の関係にふさわしくない規定、市町村への義務づけの規定等について、所要の改正を行ったところです。

これらにより、地域の実情に応じた県と市町村の役割分担が可能になった一方で、住民の視点から見れば、行政サービスの主体がわかりにくくなっていることは、既に「滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会報告」ⁱⁱ(平成17年2月)で述べられているところです。同報告書では、県と市町村の役割として、次の4点を掲げています。

- 市町村優先の原則、近接および補完性の原理を踏まえて、市町の役割をより一層重視する。
- 市町は、基礎的な地方自治体として、地域における事務で県が処理するとされるものを除いたものを処理するとされ、住民に最も身近な自治団体として住民の日常生活に直結する仕事を総合的に処理する。
- 県は、市町を包括する広域の地方自治体として、広域にわたるもの、市町の連絡調整に関するもの、規模または性質において一般の市町が処理することが適当でないものを担い、必要に応じて市町を補完する。
- 県は広域の地方自治体として、市町は基礎的な地方自治体として、それぞれの性格に応じた役割分担を明確にし、相互に競合しないようにしながら、対等のパートナーとして連携、協力して地域における行政を実施する。

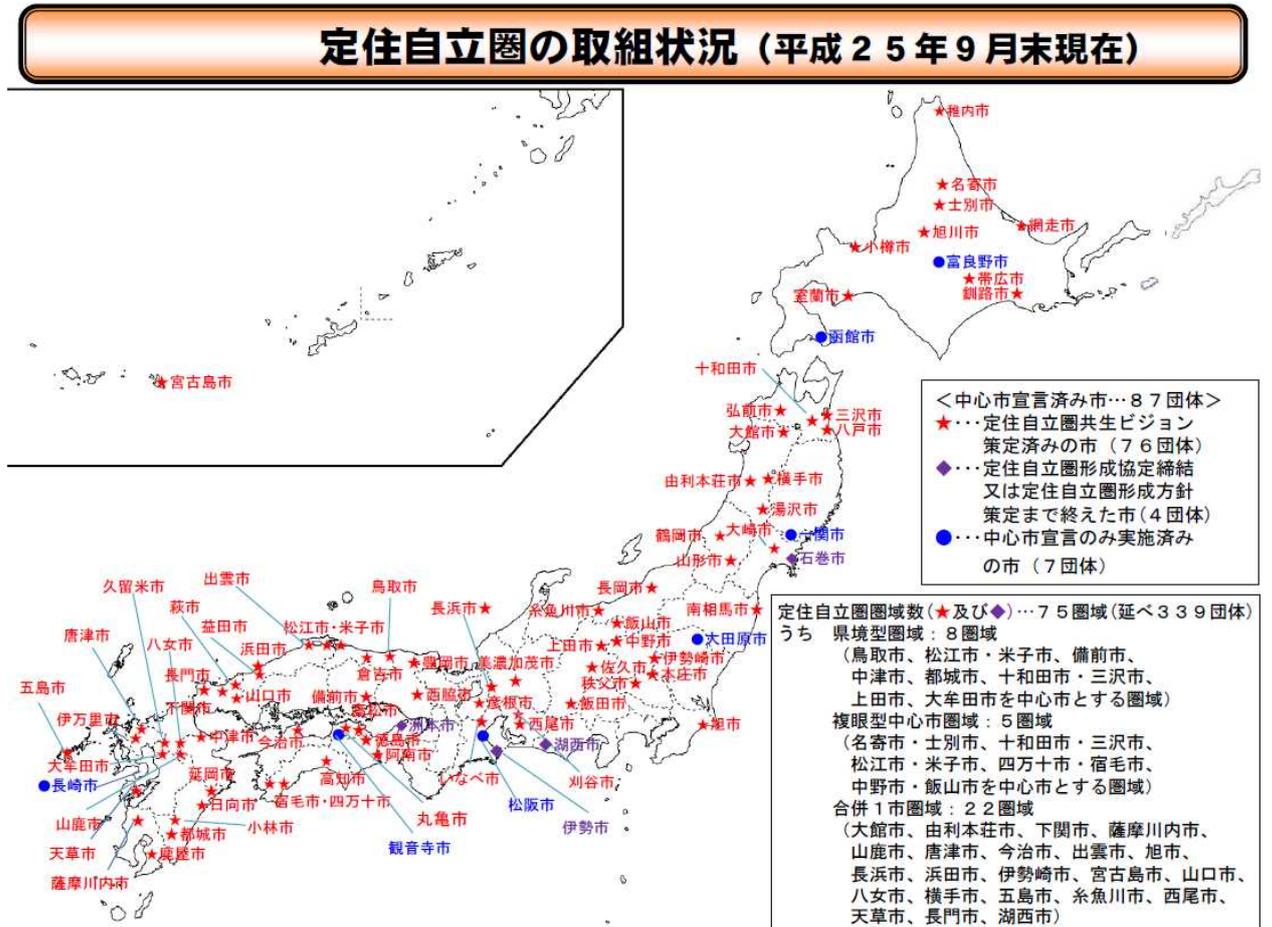
(2) それぞれの自主性を尊重しつつ、効果的・効率的な自治体間の連携

役割分担は、担う主体を明確化することにより、重複を避け、事務処理の効率化と迅速化を図ることができそうですが、それぞれの自治体が役割を担いつつ、連携して取り組むことで、より大きな効果を挙げるのが期待されます。

自治体間の広域連携の仕組みとしては、「協議会」や「機関等の共同設置」、「事務の委託」、「一部事務組合」、「広域連合」があります。これらのしくみは、それぞれの自治体が主体として独立しつつ、特定の事務についてまとめて処理を行うものです。

また、複数市町村のエリアを一つの圏域ととらえ、NPOや企業なども含めた様々な主体が連携・協力することにより、地域住民のいのちと暮らしを守るため圏域全体で必要な生活機能を確保し、地方圏への人口定住を促進するしくみとして、定住自立圏構想があります。本県では、彦根市、長浜市が、圏域の核となることを明らかにする「中心市宣言」を行っているほか、草津市、栗東市、東近江市が中心市の要件を満たしています。

図6 定住自立圏の取組状況



総務省HP「全国の定住自立圏の取組状況について」

今後は、少子高齢化が進展し、自治体の運営がより厳しくなる可能性があります。県が先導して、図書館や文化ホールなどの施設の共同管理や、専門職員の一括採用など持続可能な自治体運営のためのしくみづくりを行うことなど、連携や事務の共同処理を促していくことが考えられます。

コラム1 県は小さすぎる？

道州制を推進する議論の中で「都道府県では小さすぎる」という意見があります。本当に都道府県は小さいのでしょうか。実は日本の都道府県の大きさは世界の国々に匹敵する大きさがあります。

もちろん国と自治体を単純に比較することはできませんが、1つの意思を持った主体の大きさの適正規模を考える際に、実は多様な選択肢があるのだというヒントになるかもしれません。

なお、各国の広域自治体の規模の比較は参考資料に掲載しています。

(面積)

(単位：km²)

| | | | |
|--------------|--------|--------------|--------|
| 香川県 (全国最少) | 1,877 | モーリシャス共和国 | 2,045 |
| 滋賀県 | 4,017 | ブルネイ・ダルサラーム国 | 2,586 |
| 岩手県 (県最大) | 15,279 | バハマ国 | 13,878 |
| 北海道 (都道府県最大) | 83,457 | オーストリア共和国 | 83,870 |

(人口)

(単位：万人)

| | | | |
|------------|-------|-----------|-------|
| 鳥取県 (全国最少) | 58 | アイスランド共和国 | 32 |
| 滋賀県 | 141 | エストニア共和国 | 129 |
| 大阪府 | 886 | オーストリア共和国 | 845 |
| 東京都 | 1,323 | オランダ王国 | 1,679 |

第3章 地方財政と財政調整制度

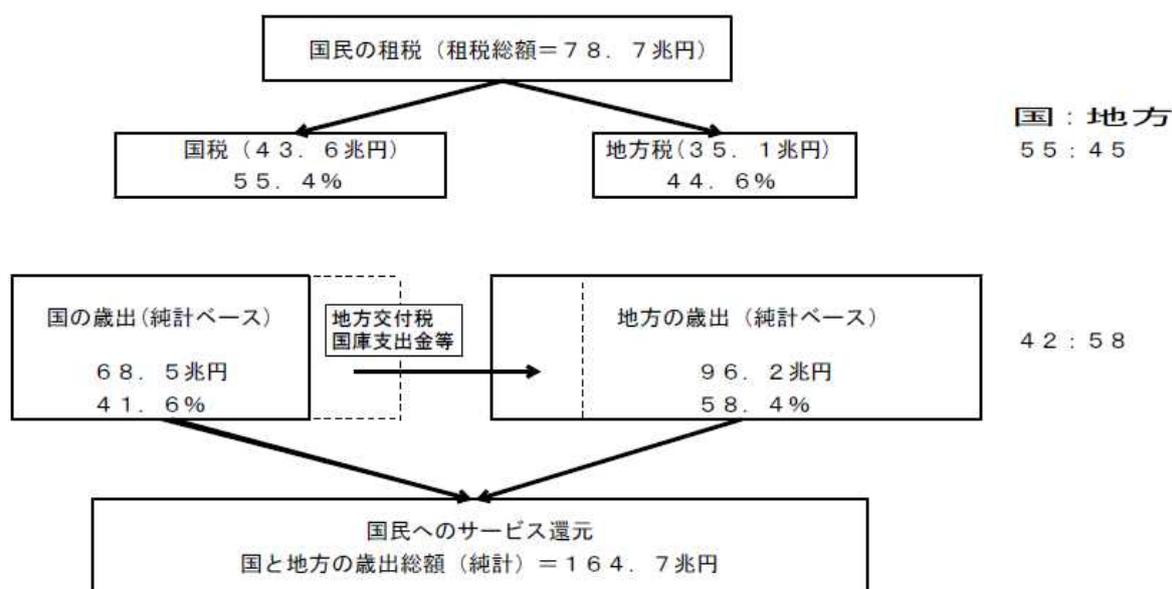
1 支出と収入の比率が逆転した国と地方の税財源配分

福祉、教育、消防、道路や河川整備など、我々の生活に関連する行政は、その多くが地方公共団体で実施されています。平成23年度の決算で見ると、地方の歳出が96.2兆円、国の歳出が68.5兆円となっており、最終支出においては地方の比率が国を上回っています。

一方、租税収入においては、国税が43.6兆円に対して、地方税は35.1兆円にとどまっており、国の収入が地方を上回っています。このように、最終支出における国と地方の比率と、租税収入における国と地方の比率が逆転しており、両者の間に乖離が存在しています。

現在は、こうした乖離を調整するために、使途を特定しない「地方交付税」や、使途を特定した「国庫支出金」などにより調整が行われています。

図7 国と地方間の財源配分（平成23年度）



総務省HP「地方財政関係資料」

また、地方の自主財源の基本である地方税も、経済活動の集積度の違いなどにより、法人関係税をはじめ地域間での税源の偏在が大きくなっています。都道府県税の人口一人当たりの税額を平成23年度で見ると東京都の17.4万円に対し、沖縄県は6.9万円と2.5倍の格差が生じています。(滋賀県は10.7万円)

地方が自らの判断と責任において地域における行政を自主的かつ総合的に実施できるようにするため、偏在性が小さく、税収が安定した地方税体系を構築していく必要があります。

2 「地方財政計画」を通じた地方財源の保障

地方の歳出規模と比較して、地方税は約4割だけしかなく、このままでは地方の行政運営に支障をきたしてしまいます。そこで国では、人口や産業の集積の度合いによる地域間格差や景気の動向による税収の年度間格差に関わらず、地方公共団体が標準的な行政水準を確保できるよう、翌年度の地方財政の歳入歳出総額の見込みである「地方財政計画」の作成を通じて、地方の財源を保障しています。

地方財政計画の役割としては、次の3点が挙げられます。

- ① 地方団体が標準的な行政水準を確保できるよう地方財源を保障
- ② 国家財政・国民経済等との整合性の確保
→ 国の毎年度の予算編成を受けて、予算に盛り込まれた施策を具体化するとともに、地方財政との調整を図る。
- ③ 地方団体の毎年度の財政運営の指針

地方財政計画の歳出を分析すると、国庫補助関連事業、国が法令等で基準を設定しているもの（警察官や高校教員数など）、国が法令でその実施を義務付けているもの（戸籍、保健所、ごみ処理など）が地方の一般歳出の大部分を占めています。

図8 地方財政計画（平成25年度）【81兆9,154億円】

(単位：億円)

| | | | |
|---------------------------|------------------------|-------------------------|--|
| 給与関係経費 197,479 | 補助 55,777 | 国費 15,143 | 小中学校教職員等 |
| | | 地方費 40,634 | |
| | 地方単独 141,702 | 48,253 | |
| | | その他 | 戸籍等窓口、福祉事務所、保健所、ごみ処理等 |
| | | 93,449 | |
| 一般行政経費 318,257 | 補助 163,919 | 国費 73,369 | 生活保護、介護保険(老人ホーム、ホームヘルパー等)、後期高齢者医療、障害者自立支援など |
| | | 地方費 90,550 | |
| | 地方単独 139,993 | 国の事業団等への出資金等 1,519 | 警察・消防の運営費、ごみ処理、道路・河川・公園等の維持管理費、農業・商工業等貸付金、保健所、義務教育諸学校運営費、私学助成、戸籍・住民基本台帳 など |
| | | その他 | |
| | 国保・後期高齢者 14,345 | 地方費 | 都道府県財政調整交付金、保険基金安定制度(保険料軽減分)、国保財政安定化支援事業 |
| 地域経済基盤強化・雇用等対策費 14,950 | | 地方費 | |
| 投資的経費 106,698 | 直轄・補助(公共事業等) 56,668 | 直轄事業負担金 5,874 | 清掃、農林水産業、道路橋りょう、河川海岸、都市計画、公立高校 など (注) その他には、小・中学校、ごみ処理施設、社会福祉施設、道路等の事業で、いわゆる国庫補助事業の繰ぎ足し単独や補助事業を補完する事業等、国庫補助と密接に関係する事業も含まれる。 |
| | | 国費 24,745 | |
| | 地方単独 50,030 | 地方費 26,049 | |
| | | その他 | |
| 公債費 131,078 | | 地方費 | |
| 給与の臨時特例対応分 7,550 | | 地方費 | |
| 公営企業繰出金 25,753 | | 企業債の元利償還に係るもの 16,376 | 上下水道、病院(高度医療等)等 |
| | | 上記以外 9,377 | |
| その他 17,389 | | | |

総務省HP「地方財政関係資料」

3 地方の固有財源である地方交付税制度の課題

(1) 地方交付税のしくみ

地方交付税は、本来地方の税収入とすべきものですが、団体間の財源の不均衡を調整し、すべての地方団体が一定の水準を維持できるように財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税である。」とされています。

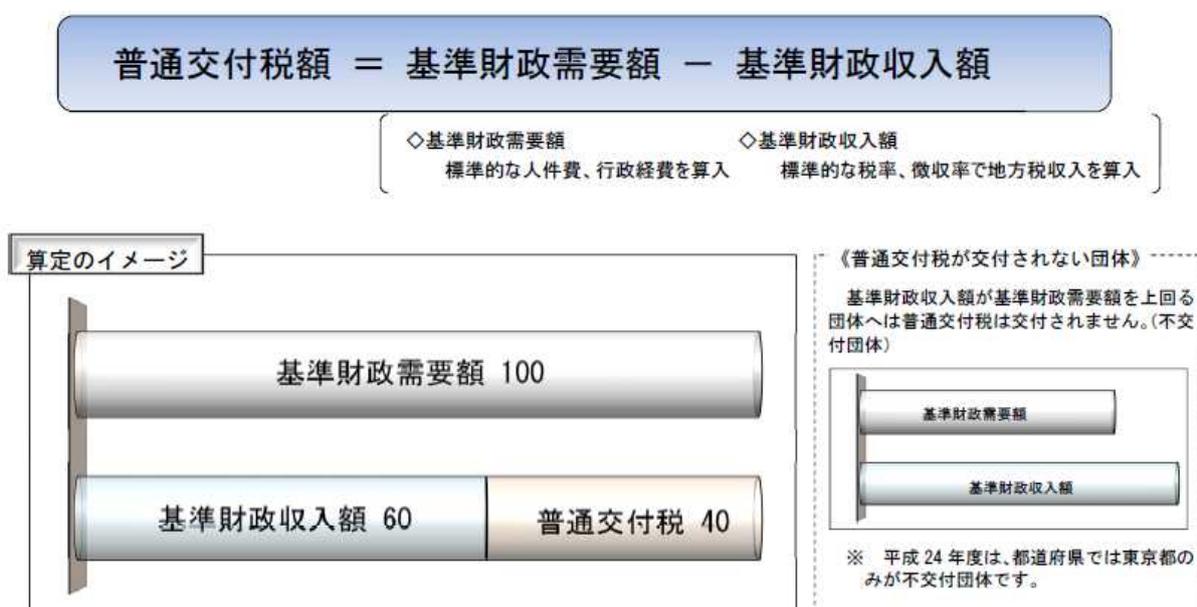
地方交付税の目的は、地方公共団体間の財源の不均衡を調整（財政調整機能）す

ること、どの地域に住む人にも一定の行政サービスが提供できるように財源を保障（財源保障機能）することの2点が挙げられます。

地方交付税の財源は、国税五税（所得税、法人税、酒税、消費税、たばこ税）の一定割合とすることが法律で定められており、平成25年度においては、この額の94%が普通交付税、6%が特別交付税になります。

普通交付税は、財源不足の団体に対して交付されるもので、客観的な係数や統計データを基に各自治体に配分されます。特別交付税は、全ての団体を対象として、普通交付税では算定されなかった特別の財政需要を勘案して配分されます。

図9 普通交付税の算定



滋賀県HP「県の財政状況」

(2) 地方交付税の歴史

地方交付税は昭和29年に制度が開始していますが、その前身は、シャープ勧告に基づき昭和25年に創設された「地方財政平衡交付金制度」です。この制度は、「全ての地方団体について、財政需要額と財政収入額とを測定し、財政需要額が財政収入額をこえる場合における当該超過額を補てんするために必要且つ十分な額を、地方財政平衡交付金として、国の予算に計上しなければならない。」というものでした。

しかしながら、需要や収入を算定する基礎となる数字が実態にあっておらず、また、前年度に財政需要額と財政収入額を算定するなどあって、財源をうまく調整する仕組みになっていませんでした。また、国税収入と交付総額が連動するものではなかったことから、毎年度の総額を決定する過程で、国と地方の意見が対立し、その調整に相当な労力を要するということがあり、制度創設から4年で破たんすることとなりました。

そして、昭和 29 年に地方財政平衡交付金制度の欠点を補う形で、国税の一定割合と連動させる「地方交付税制度」が創設されました。当初は、所得税、法人税、酒税の三税の一定割合(約 20%)であり、財政需要にあわせて徐々にその割合が引き上げられ、昭和 41 年度には 32%に引き上げられました。平成元年には、税制の抜本改革等を契機に消費税が、国庫補助負担率の見直し等を契機にたばこ税がそれぞれ対象税目に加えられました。その後も、地方交付税に算入する国税の割合は見直されています。

コラム 2 三位一体改革について

小泉内閣において、「地方にできることは地方に」という方針の下、平成 18 年度までに、「国庫補助負担金の廃止・縮減」、「国から地方への税源移譲」、「地方交付税の見直し」が進められました。

結果的に、3兆円の税源移譲が実現したことについては、地方分権を進める上において大きな前進という評価がある一方で、4.7兆円の国庫補助金改革においては、児童扶養手当や児童手当、義務教育費国庫負担金の負担率の引き下げなど、地方が求めている補助金改革が行われました。また、5.1兆円も地方交付税が削減されるなど、国の財政再建の議論が先行したとの批判もあります。

(3) 地方交付税の主な課題

近年、地方財政における多額の財源不足に対応するため、国は一般会計からの加算などにより地方交付税の増額を行う一方、地方においては臨時財政対策債を発行しています。このため、国、地方で多額の長期借入金が生じており、法定率の引き上げなどによる地方交付税総額の確保・充実が必要となっています。

それ以外にも次のような課題があると考えられています。

① 制度の仕組みが複雑で不透明

普通交付税の算定は、標準的な人件費や教育費、土木費、福祉に係る行政経費などを積み上げた「基準財政需要額」から、地方団体の標準的な税収入の一定割合により算定した「基準財政収入額」を差し引くことによって算出しています。

基準財政需要額の算定にあたっては、それぞれの行政経費について、各地方団体の自然条件や社会状況の違いを補正するための緻密な調整が行われています。この仕組みが地方交付税制度を複雑にし、分かりにくくしているとの指摘があります。

また、補正事項が多いほど算定方法が複雑となるので、補正事項の数には自ずから限界があり、全ての違いを補足できていません。本県の例で言うと、琵琶湖は、近畿 1,450 万人の暮らしや産業を支える貴重な水資源であるとともに、優れた景観や自然生態系を誇る世界有数の古代湖であり、世代を超えて共有すべき国家的財産です。本県では、琵琶湖の保全等に毎年多額の経費を要しています。こ

うした湖沼における経費に対する地方交付税上の措置は十分ではないと考えています。

② 国の政策誘導への利用

地方交付税の使途は、地方公共団体の自主的な判断に任されており、国がその使途を制限したり、条件を付けたりすることは禁じられていますが、地方交付税が国の政策誘導に使われることがあります。たとえば、経済対策のために地方で公共事業を実施する財源として地方債を発行させ、その償還金を交付税の算定に繰り入れることがあります、こうした手法には、地方交付税を補助金化しているという批判があります。

また、東日本大震災の復興財源にあてるため、平成 24 年度と平成 25 年度において、国は国家公務員の給与を 7.8%引き下げており、平成 25 年 1 月には、地方公共団体においても国に準じて引き下げるよう要請がなされました。この引下げを前提として地方交付税の算定が行われたことは、国の政策目的を達成するための手段として地方交付税が用いられたことの一例とも言えます。

コラム 3 臨時財政対策債について

交付税総額が不足する場合、平成 12 年度までは国が借入れて総額を確保し、その償還を国と地方が折半して負担する措置を講じてきました。しかし、平成 13 年度の地方財政対策の見直しで、国と地方の責任の明確化、国と地方を通ずる財政の透明化を図るため、不足額を国と地方で折半し、地方分について各団体に地方債を発行して補てんすることとされました。この地方債が「臨時財政対策債」で、投資的経費以外の経費にも充当できる、いわゆる赤字地方債とされています。

4 各国の財政調整制度

欧米諸国においても財政調整制度は存在しますが、その形は様々です。国の統治機構において、連邦制を取るか、単一国家を取るかにより、国と地方の税収や歳出規模の比重に違いがあり、比較的、連邦制では地方の比重が高く分権的であり、単一国家では国の比重が高く中央集権的であるといえます。

日本は、税収については国の比重が高いですが、歳出については地方の比重が高く、そうした点では欧米諸国とは違う独自の仕組みといえます。

いくつかの欧米諸国の財政調整の仕組みは、下記のとおりです。

(1) ドイツ（連邦制国家）

ドイツでは、まず共有税である付加価値税の配分によって調整を行い、次に州間で水平的に財政調整を行います。最後に、連邦補充交付金により、財政力の低い州に対して垂直的に財政調整を行い、州間の財政力格差を縮小しています。

直接、州間で財政調整を行うことから、国から地方への交付金や補助金による財政調整が占める割合は低くなっています。

また、ドイツの特徴としては、財政調整に関与する機関として連邦参議院という州政府の首長や閣僚で構成する組織があることが挙げられます。連邦政府とは異なる第三者機関によって、地方が主体的に財政調整に関与しています。

(2) アメリカ (連邦制国家)

以前は、連邦から州政府への財政調整が行われていましたが、1980年代以降、財政面での州の権限と責任を強化する見直しが行われ、補助金以外の財政調整制度は存在しません。そのため、州間の財政力格差は、補助金による財政調整後も大きいままです。

(3) オーストラリア (連邦制国家)

歳出面では、連邦よりも地方政府の方が大きいにもかかわらず、税源が連邦に集中して配分されており、他の連邦制国家とは異なった制度となっています。そのため、財政調整制度として「GST交付金制度」が設けられており、連邦付加価値税の全額を原資として、州に対して付加価値税を割り当てています。交付金の算定にあたっては、独立の専門機関である「連邦交付金委員会」が、交付金の州間配分を州人口を第一の基準として算定し、連邦に勧告を行っています。

(4) フランス (単一制国家)

フランスの国から地方への財政移転の割合はほぼ日本と同程度です。交付金の種類は多く、地方税を交付金化したものや、公共投資の補助金を統合化した総合交付金など様々です。

しかしながら、フランスの地方税は、法人を対象とした税の割合が大きいことから、交付金による財政調整を行った後も、依然、格差は大きいままとなっています。

(5) イギリス (単一制国家)

イギリスは、地方の歳入に占める交付金や補助金の割合が約6割と高く、交付金については、事業用レイトと呼ばれる事業用資産に対する固定資産税と自治体の不足財源を補てんする歳入援助交付金があります。これら交付金については、行政需要や人口、財政力などを考慮して配分されています。

なお、財政調整については、首都圏や大都市の方が、人件費等もかかることから、地方よりも配分額が大きくなっています。なお、自治体間の水平調整は日本と同様、実施されていません。

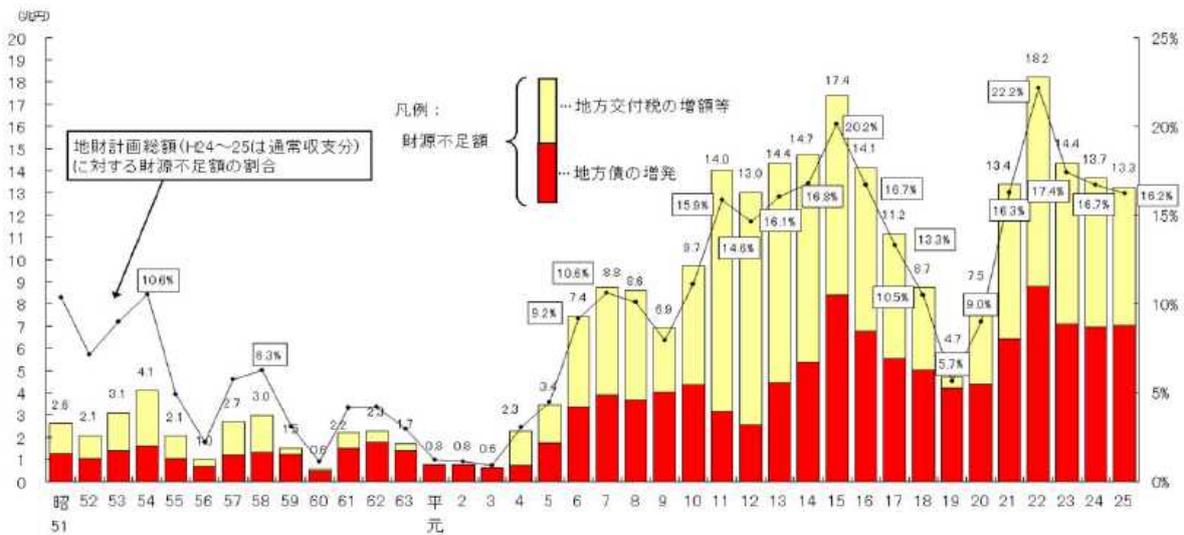
5 国と地方の財政の現状

(1) 地方財政の財源不足の状況

平成4年以降、地方財政の財源不足額が大幅に増加しており、近年は10兆円を超える財源不足が続いています。平成25年度は、地方税収入や地方交付税の原資となる国税収入が一定程度増加する一方、社会保障関係費の自然増や公債費が高い水準で推移することなどにより、経費全般について徹底した節減合理化に努めましたが、13.3兆円の財源不足となり、地方財政計画の約16.2%に達する見込みとなりました。

この不足額については、地方交付税の増額や臨時財政対策債など地方債の発行で賄われています。

図10 地方財政の財源不足の状況



(注) 財源不足額及び補填措置は、補正後の額である(平成25年度は当初)

総務省HP「地方財政関係資料」

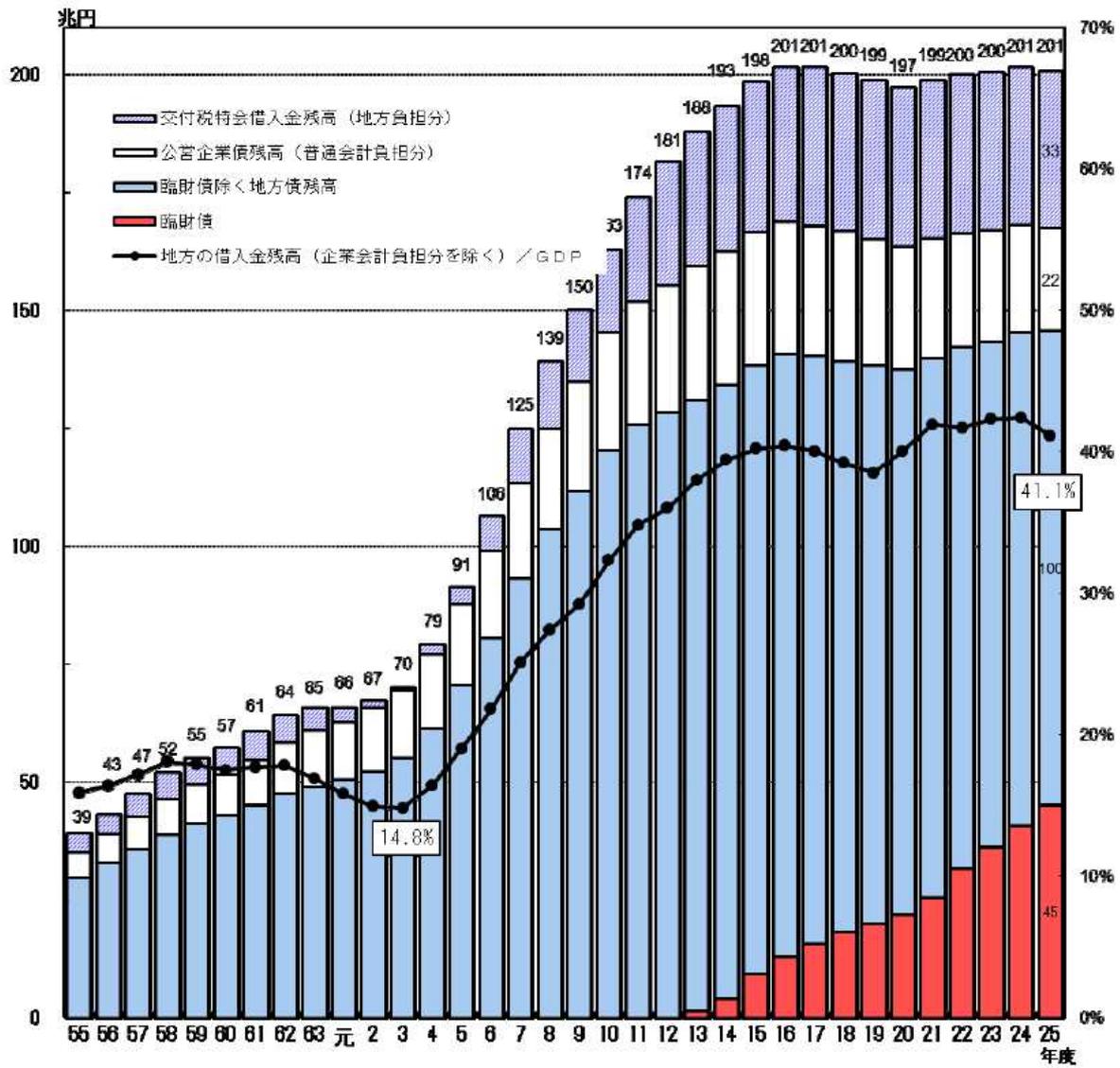
(2) 国および地方の長期債務残高の状況

地方財政の借入金残高は、平成25年度末で201兆円と見込まれています。この内訳は、交付税特別会計借入金残高(地方負担分)33兆円、公営企業債残高(普通会計負担分)22兆円、地方債残高145兆円です。

借入金残高は、減税による減収の補てん、国の経済対策に呼応した公共投資等による地方債の増発により、平成3年度から2.9倍、131兆円の増となっています。

一方、国の借入金残高は、平成25年度末で777兆円と見込まれており、国と地方を合わせた借入金残高は、約1,000兆円近くに上る巨額なものとなっています。

図 11 地方財政の借入金残高の状況



※1 地方の借入金残高は、平成23年度は決算ベース、平成24年度は実績見込み、平成25年度は年度末見込み。

※2 GDPは、平成23年度は実績値、平成24年度は実績見込み、平成25年度は政府見通しによる。

総務省HP「地方財政関係資料」

第4章 広域行政のあり方

1 これまでの流れ

(1) 繰り返される都道府県制度の見直しの歴史

地方制度の整備は憲法の制定に先んじて行うべきとの方針により、市制町村制は明治21年に制定されたものの、府県制、郡制は難航し、明治23年の憲法の公布より後になりました。

明治21年に提出された府県制法案では、府県を法人とし、条例制定権を認め、府県会に包括的権限を認める自主性・自立性の高い性格をもつものとなっていました。が、元老院の反対により廃案となりました。その理由は、市町村に自治を認めるのはよいが、府県に同様の自治を認めるのは行き過ぎ、時期尚早というもので、結局、これらの規定を削除した内容で法案が成立しましたⁱⁱⁱ。また、郡制を施行した府県に府県制を施行するとされたため、なかなか施行が進みませんでした。滋賀県においても府県制・郡制が施行されたのは、明治31年です。

歴史的な変遷などにより、47都道府県の中で特異な道をたどってきたのは北海道、沖縄県、東京都です。

北海道は、1882年に北海道開拓使を廃止、函館県・札幌県・根室県の3県が置かれていましたが、1886年には3県を廃止し、北海道庁が設置されました。北海道会法と北海道地方費法に基づき、他の県とは扱いが異なっていました。1947年地方自治法施行に伴い北海道庁が廃止され、普通地方公共団体として北海道が発足しました。

沖縄県は、廃藩置県により1879年に誕生しましたが、1951年のサンフランシスコ平和条約により米軍の施政権下に置かれ、1952年には琉球政府が設置されました。1972年に日本に復帰し、沖縄県も再設置されました。

東京都は、1868年に江戸の東京への改称とほぼ同時に東京府が開庁しましたが、1871年の廃藩置県により改めて設置されました。その後伊豆七島や小笠原諸島などが東京府に移管されました。1889年には市制施行に伴い、東京市が誕生しましたが、これは従来の15区の範囲でした。1932年には東京市が隣接の5郡82町村を合併し、35区となり、人口497万人、世界第2位の都市になっています。1943年に東京都制が実施され、今日に至っていますが、その後も区の扱いに変遷があり、首都であり、世界有数の巨大都市であるゆえに、広域行政のあり方を考える時にその扱いは大きなテーマの一つといえます。

ところで、中央政府は府県に自治体的性格を持たせることに誕生当初から慎重で、何度も都道府県制度の見直しが行われています。

昭和2年には、行政制度審議会が「州庁設置に関する件」の中で、全国を6州の行政区画に分け、官選の州長官を置くとともに、府県を完全自治体化するとしています。

昭和22年に地方自治法が制定された際には、「都道府県の区域を適当に整備統合すること」との付帯決議がされました。昭和23年の内閣行政調査部による「広域

地方行政制度に関する諸案」では「地方行政庁案」（府県存置、官選長官、三層制）、「道制案」（府県廃止、公選の行政委員）、「州制案」（府県廃止、官選長官）の3つの案が示されています。また、昭和32年には、第4次地方制度調査会が府県を廃止し、全国を7～9の地方に再編する案を答申、昭和40年には第10次地方制度調査会が「府県合併に関する答申」を提言しています。昭和41年には都道府県合併特例法案が提出されましたが、昭和44年に廃案となっています。

終戦直後から高度成長期にかけては、生活や経済活動の拡大を背景に府県制度の見直す機運が高まりました。この時期には国出先機関の新設・拡充、公団の設立、道路法・河川法の改正など、国の権限や事業の拡大傾向が顕著です。

昭和56年の第18次地方制度調査会「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」では「現在の府県制度は国民の生活・意識に強く定着」との文言もみられ、府県制度の見直し議論は沈静化するかに見えました。

しかし、平成元年臨時行政改革推進審議会「行政改革に関する第3次答申」では、「現在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」の記述がみられます。

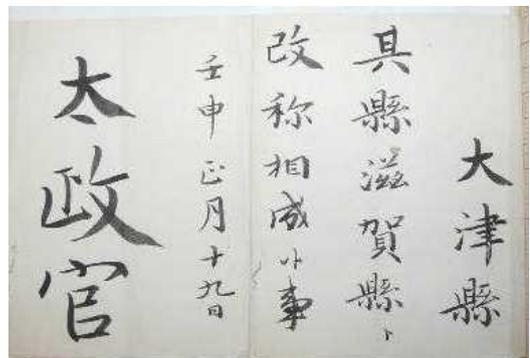
平成15年の第27次地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」では、「道州制（仮称）の導入は地方自治制度の大きな変革であり、国民的な意識の動向を見ながら、引き続き次期地方制度調査会において議論を進めること」としながらも、基本的な考え方として、「広域自治体、基礎自治体の二層制」「現在の都道府県を廃止」を示し、役割分担と権限、税財政制度、連邦制との関係等に言及しています。

このように、府県制度の見直しは、生活者の不便・不都合の改善を求める声というよりも、経済活動や国の拡大路線によって相対的な位置づけの役割の変更を求められてきた側面があります。

コラム4 滋賀県の誕生

明治4年に北の6郡を管轄する長浜県と南の6郡を管轄する大津県が設置されました。明治5年に大津県は滋賀県、長浜県は犬上県と改称されました。同じ年の9月には滋賀県と犬上県が合併して、ほぼ現在の滋賀県の姿となりました。

ちなみに滋賀県の由来は「滋賀郡の滋賀からきており、さざ波の志賀に通じるところから採用されたと思われるが、確実な資料はない」（『角川日本地名大辞典 25 滋賀県』）とされており、定説はありません。



明治5年1月 太政官「県名改称の達」

（2） 試行錯誤の末の安定—47 都道府県の変遷—

明治4年の廃藩置県により3府302県が誕生しました。その直後から目まぐるしく統合が進み、同年11月には3府72県になっています。

滋賀県は、明治9年に敦賀郡および若狭国全域が編入され、明治14年にその4郡が福井県に管轄換えになるという動きはありましたが、7世紀に成立した律令国近江国一県の姿をそのまま受け継いでいます。

都道府県の中には徳島県のように複雑な変遷をたどった例もありますが（徳島県→名東県→香川県編入→旧淡路国が兵庫県に編入→旧阿波国が高知県の管轄になり、名東県廃止→徳島県再設置）、山梨県や和歌山県、山口県のように1県のまま今日に至っている例もあります。

そして明治21年に香川県が愛媛県と分離して以来、47都道府県の枠組みは120年以上変わっていません。

2 現在の広域行政の制度

(1) 都道府県の位置づけ—憲法上は市町村と区別なし—

憲法には、第8章として地方自治が章立てされていますが、地方公共団体とあるだけで、都道府県・市町村の区別はされていません。

地方自治法においては、普通地方公共団体として、都道府県と市町村があるとし（第1条の3第2項）、「地域における事務及びその他の事務で法律またはこれに基づく政令により処理することとされているものを処理する」（第2条第2項）とされています。

では、実際に法律の中ではどのような位置づけがされているのでしょうか。

典型的な例は、国土利用計画法で、全国計画を国が策定し（第5条）、それを基本に都道府県が都道府県計画を策定します。策定にあたっては市町村の意見をきき、策定後は国土交通大臣に報告することになっています（第7条）。また、市町村が計画を定めるときは都道府県計画を基本とし、計画策定後には都道府県に報告することになっています（第8条）。

このように、「国（大）—都道府県（中）—市町村（小）」の関係を表しており、都道府県は、「国の計画や数値目標の細分化や市町村との中継・整合」の役割を担っているといえます。

また、土砂災害防止法のように、国は土砂災害防止対策基本方針を策定し（第3条）、都道府県が土砂災害警戒区域を指定（第6条）、市町村が情報伝達や警戒避難体制等の整備（第7条）を行うという「国：基本方針、都道府県：具体的方針・指定、市町村：実施」という役割分担が示されているものもあります。この場合、都道府県の役割は全国共通の方針を実際の地域に落とし込む具体化を担っていることとなります。

一方、水防法のように、市町村の水防責任として「その区域における水防を十分に果たすべき責任を有する」（第3条）とあるのに対し、都道府県は「水防が十分に行われるように確保すべき責任を有する」（第3条の6）としているものや、介

護保険法のように市町村は「介護保険を行うものとする」（第3条）と主体的立場が明らかになっているのに対し、県の責任は「必要な助言及び適切な援助をしなければならない」（第5条第2項）と助言的立場を示しているものもあります（ただし費用負担はしっかり明記されています（第123条））。

このように、国（大）－都道府県（中）－市町村（小）の3層構造を前提とした法律もあれば、市町村が主体となり、助言・支援すべき位置づけとなっているものもあるなど、法律によってさまざまですが、都道府県が道州に置き換わった場合にその機能はどのように変化するのか、地方分権の進展に合わせて、その内容や位置づけは十分検証される必要があります。

（2） 経済圏・生活圏は拡大したのか

人や馬で移動していた時代に比べ、交通基盤の充実により生活圏が県外へ拡大してきていると言われます。

まず通勤・通学はどうでしょうか。国勢調査（平成22年）によれば1日約9万人の人が滋賀県外に通勤・通学しており、このうち京都府へは58,759人（京都府からは23,956人）、大阪府へは22,175人（大阪府からは9,967人）で、全体の約9割を占めています。その他、岐阜・三重・愛知・奈良・兵庫など近隣の県に1,000人を超える県民が毎日行き来しています。

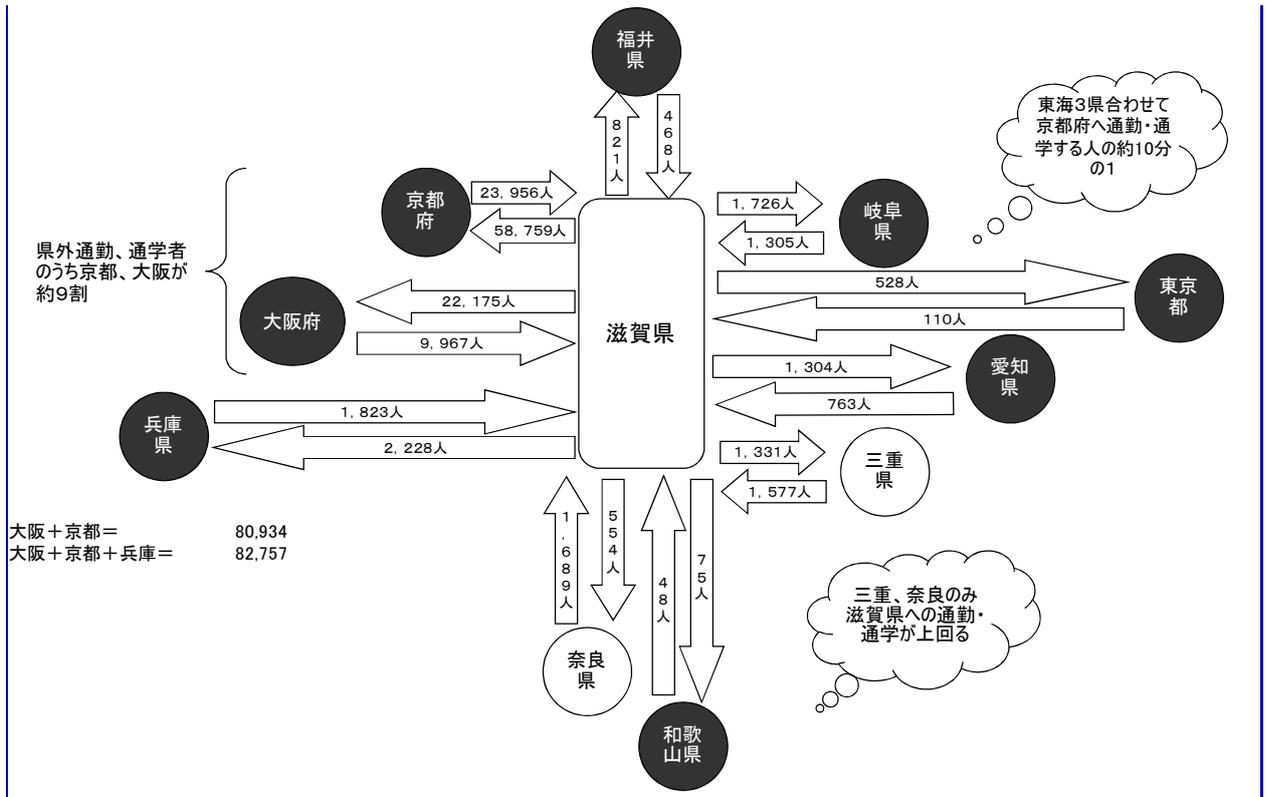
しかし、旅客地域流動調査（平成23年度）を見ますと、県内での移動が約7割となっており、今後高齢化が進むに連れて、全県民に対する通勤・通学する人の割合が小さくなると予想されることから、県外への人の流れは少なくなると見込まれます。

次に買物はどうでしょうか。少し古いデータですが、消費購買動向調査^{iv}（平成18年）によれば旧大津市と旧伊吹町ではそれぞれ京都府、岐阜県での買い物が10%を超えているものの、それ以外の地域では県内各地で買い物していることを示しており、埼玉県の調査^vでは群馬県への流出率が30%を超える市町村が1町、東京都への流出率が10%を超える市町村が8市あることに比べると、県外での消費が必ずしも多いとは言えない状態です。

一方、物流は、県外との流動が6割以上となっており、製造業がさかんな本県の特徴をよく表しています。

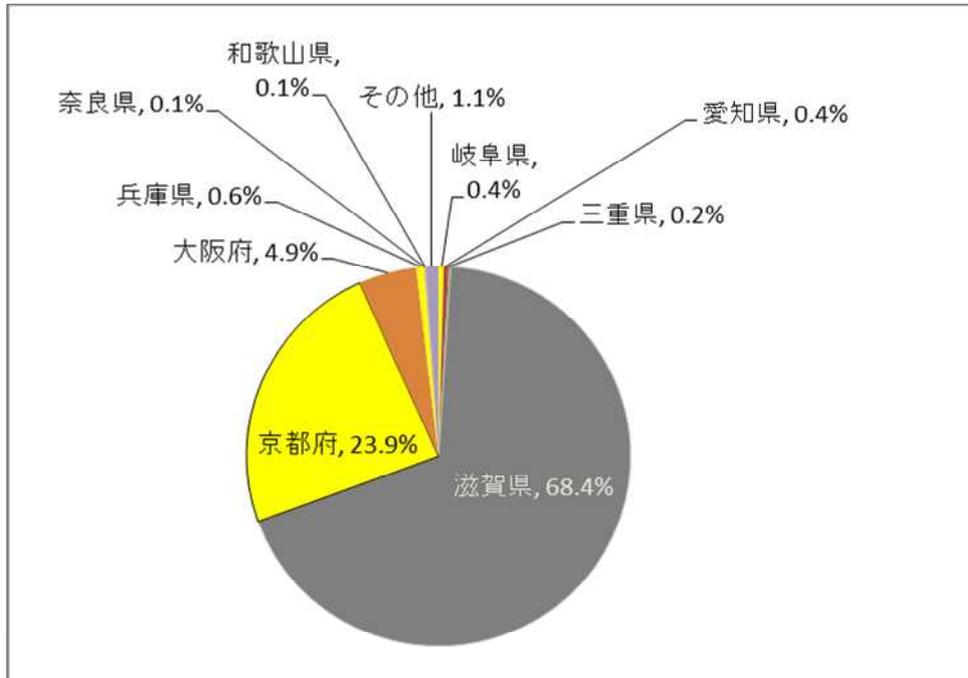
県外に及ぶ広域的行政課題には、その内容と要因、今後の推移を見極めた上で対応方法を検討する必要があります。

図 12 県内外への通勤・通学者の動き



平成 22 年国勢調査をもとに研究会で作成

図 13 府県相互間旅客輸送人員（滋賀県発着府県内訳 全機関 平成 23 年度）



国土交通省「平成 23 年度 府県相互間旅客輸送人員表」より研究会で作成

次に通信の状況はどうでしょうか。総務省の調査^{vi}によれば、滋賀県における、同一都道府県内に終始する通信回線の比率（固定系）は59.6%と全国平均の64.5%より低くなっています。最も低いのは大阪府（55.1%）で、次いで東京都（57.2%）、埼玉県（57.5%）、千葉県（58.3%）などとなっており、大都市圏で低い割合となっています。

携帯電話の都道府県間トラフィック交流状況では、平成23年に滋賀県から発信された約6.52億回のうち、約4.88億回は滋賀県内で着信されています。

（3） 広域的行政課題への対応

本県は、近畿圏・中部圏・北陸圏という3つの圏域の結節点に位置しており、気候的にも文化的にも多様です。地方分権や新型インフルエンザ対策等を契機に関西広域連合を設立しましたが、これは国の出先機関の移管が、その管轄区域を基本とすることも要因の一つとなっています。

中部圏9県1市災害時応援連携協議会や広域観光推進協議会、日本まんなか共和国（福井県、岐阜県、三重県、滋賀県）などの取組があり、滋賀県と京都府の職員合同研修などの2府県での取組もあります。また、鈴鹿山麓無限∞会議（滋賀県：東近江市、日野町、甲賀市 三重県：いなべ市、菰野町、四日市市、鈴鹿市、亀山市）や鯖街道まちづくり連携協議会（滋賀県：高島市 福井県：小浜市、若狭町）など、市町村同士の連携も活発に行われています。

対応する課題の特性に応じて県単独で対応するか、あるいは広域連合や連携のしくみを活用するなど工夫することで、より効果的効率的な施策が期待できます。

3 都道府県制度の問題点

以上、国、市町村とともに都道府県の役割やその変遷について見てきました。対応すべき課題と照らし合わせた際に、都道府県には次のような問題点があると考えられます。

- ① 平成12年の地方分権一括法により、基礎自治体優先の原則が打ち出されたにもかかわらず、県内の全市町村を包摂する広域自治体として、交通、防災、医療分野など補完機能の需要はむしろ高まる可能性があること。
- ② 権限移譲や、いわゆる「空飛ぶ補助金（県を介さず、国から団体等へ直接交付される補助制度）」の拡大などにより、県内において広域的に施策を講ずる必要があるにもかかわらず、県内を網羅する情報を十分入手しにくくなっているなど、県内一律の施策も講じにくくなっていること。

表5 「空飛ぶ補助金」の延べ件数および総額（平成22年度予算）

| 交付先別 | 延べ件数 | 総額 |
|---|--------|--------|
| ① 国から都道府県予算を経由せず市町村に交付 | 242件 | 11.7兆円 |
| ② 国から都道府県予算を経由せず民間事業者・公益法人等に交付 | 広域連合 | 3件 |
| | その他 | 1,249件 |
| ③ 国から独立行政法人・特殊法人等を経由し市町村・民間事業者・公益法人等に交付 | 48件 | 0.7兆円 |
| 合 計 | 1,542件 | 31.9兆円 |

全国知事会議資料（H22.7）※地域主権戦略会議資料（H22.6.21）より岐阜県が集計

- ③ 県産品の輸出促進や企業の海外活動の支援、原発事故の対応など対応すべき課題が広域化、高度専門化しているにもかかわらず、国から地方への分権が進まず、必要な権限や財源が得られていないこと。

4 国出先機関改革

(1) 国出先機関改革の経緯

全国知事会をはじめとする地方六団体は、従前から二重行政の解消や行政の簡素、効率化の観点から国の出先機関の廃止、縮小を求めていましたが、平成19年5月の経済財政諮問会議で8府省15系統の国の出先機関の見直しの提案がありました。また、同時期に地方分権改革推進委員会が示した「地方分権改革推進にあたっての基本的な考え方—地方が主役の国づくり—」の中で「地方分権改革の目指すべき方向性」として「簡素で効率的な筋肉質の行財政システム」を構築するため、「国と地方の行政の重複を徹底して排除し、国の地方支分部局等を廃止・縮小をはかる必要がある」としました（ただし、地方分権改革の取組は将来の道州制の本格的な導入への道筋をつけるとしています。）。

全国知事会はこれに「国の地方支分部局の整理は、国と地方を通じた行財政改革と地方分権改革の双方を実現させる手段として、第二期地方分権改革において、最重要で行われるべき課題の一つである」と呼応し、より改革を進めるために地方支分部局に関する情報の提供を求めました。そして、基本的な考え方として、まず不要な事務・権限を廃止、民間でできるものは民間に委ねることとした上で、「都道府県単位の地方支分部局については、原則廃止」「ブロック単位の地方支分部局については、地方でできるものは廃止」「ただし、国の存立にかかわる事務を取り扱う組織等は除く」としています。

翌20年2月には知事会が見直しの具体的な方策を提言し、同年12月には地方分権改革推進委員会が第2次勧告の中に「国の出先機関の見直し」を盛り込み、抜本改革として機関別の方向性を示しています。

これに勢いを得て、平成 21 年 11 月には全国知事会に「国の出先機関原則廃止プロジェクトチーム」が設けられます。これは同年に国の出先機関の原則廃止をマニフェストに掲げた民主党が政権与党となったことを受けたものです。

(2) 国出先機関の移管の検討

平成 22 年 6 月に閣議決定された「地域主権戦略大綱」の項目の 1 つに盛り込まれました「国の出先機関の原則廃止」の後には「(抜本的な改革)」との文言が付け加えられました。

この大綱を受け、各府省(8府省 13 機関)では自らが所管する出先機関の事務・権限仕分け(「自己仕分け」)を行いました。ほとんどの事務・権限は国に残すべきとされ、地方への移譲は 1 割程度という状況でした。このため、菅総理自ら再度見直しを指示しましたが、結果はほとんど変わりませんでした。

地域主権改革の主要課題の具体化に向けた工程表によれば平成 22 年 12 月にアクション・プランを示し、それに基づき順次事務・権限を委譲するとともに、ブロック単位の移譲の枠組みを平成 23 年度末には関連法案としてまとめ、平成 26 年度中に移譲するとしていました。

表 6 【各府省の「自己仕分け」結果(1次回答)】

| 府省名 | 機関名 | 地方に移譲 | 試行後判断 | 国に残す |
|-------|----------------|-----------|-------|------|
| 内閣府 | 沖縄総合事務局 (18) | | | 12 |
| 総務省 | 総合通信局 (27) | 3 | | 12 |
| 法務省 | 法務局・地方法務局 (14) | | | 12 |
| 厚生労働省 | 地方厚生局 (51) | 20 | | 27 |
| | 都道府県労働局 (22) | | | 17 |
| 農林水産省 | 地方農政局 (42) | 2 | 1 | 37 |
| | 森林管理局 (11) | | | 11 |
| | 漁業調整事務所 (7) | | | 7 |
| 経済産業省 | 経済産業局 (74) | | 2 | 46 |
| 国土交通省 | 地方整備局 (52) | 12 | | 38 |
| | 北海道開発局 (74) | 15 | 3 | 47 |
| | 地方運輸局 (46) | 1 | | 38 |
| 環境省 | 地方環境事務所 (34) | | | 26 |
| | 計 (472) | 53(11.2%) | 6 | 330 |

※ 「地方に移譲」とされたものでも、「検討する」等の曖昧な表現ともものは「国に残す」に計上。

表7 <「国に残す」理由の類型>

| 理由の類型 | 事務・権限の例 |
|-------------|--------------------------------|
| 行政効率が低下 | 無線従事者の免許、主要食糧の消費増進、知的財産権相談 |
| 高い専門性、信頼が必要 | 児童扶養手当支給の指導、食育、農林水産統計調査 |
| 複数県、受け皿が不明確 | 中小企業支援、ガス事業の監督・相談 |
| 統一の基準や対応が必要 | 社労士の監督、JAS 法立入検査、消費生活相談 |
| 関係者の要求 | 民生委員の委嘱(全国連合会)、植物防疫(都道府県担当者会議) |
| 国際的対応が必要 | 職業紹介、造船業の許認可、遺伝子組換え生物立入検査 |
| 国庫を投入 | 健保組合・後期高齢者連合の指導、診療報酬基金の指導監督 |
| 既に県が実施 | 介護保険・サービスの指導、障害者自立支援の指導、農協の指導 |
| 中立性の確保 | 競輪・オートレースの指導監督 |

「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」(平成22年12月閣議決定)では、「出先機関の事務・権限をブロック単位で移譲することを推進」し、「新たな広域行政制度を整備」、「出先機関単位で全ての事務・権限を移譲することを基本」としました。スケジュールも「平成24年通常国会に法案提出、平成26年度中の事務・権限の移譲を目指す」と明確に示しているほか、「地方自治体が特に移譲を要望している事務・権限」として、直轄道路、直轄河川、公共職業安定所の3点については、特にチームを置き、検討を進める体制を整えました。

しかし、移譲に向けた検討は進みませんでした。

その理由としては、①「原則廃止」に危機感を覚えた各府省が組織を守るために態度を硬化させ、改革を鈍化させたこと、②ブロック単位の移譲の受け皿が明確でなかったこと(唯一存在する受皿の関西広域連合は平成22年12月に設立されたばかりでした。また、国が受皿として新たに設置すべきとする「特定広域連合」は反対する声に押され、なかなか制度設計が固まりませんでした。)、③地方側にも慎重、反対の声が多くあったことが挙げられます。社会基盤整備は大都市から順次進められており、全国あまねく一定水準まで整備するのが国の責任だというのが主な理由です。「地方を守る会」という反対する首長の会も設立されたほどです。

移管反対に拍車をかけたのは、平成23年に起こった東日本大震災でした。交通基盤が壊滅的な被害を受けた状況で、全国の整備局からの応援である、国土交通省緊急災害対策派遣隊(TEC-FORCE(テックフォース))の活動や東北地方整備局の対応が「ヤミ屋のオヤジ」と自称するほど所管事務にとらわれないものであったため、地方整備局の存在が一躍注目を浴びることとなりました。

紆余曲折の末、移譲対象を地方整備局、経済産業局、地方環境事務所に限定した「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」と移譲対象事務・スケジュールなどを示した「国の出先機関の事務・権限のブロック単位での移譲について」が平成24年11月に閣議決定されましたが、国会への提出は見送られました。

この間、出先機関の受入れにまず名乗りを上げたのは関西広域連合を設立した近畿地方と九州地方で、地方整備局、経済産業局、環境事務所の丸ごと移管を求めています。その後、四国知事会、中国地方知事会が経済産業局の移譲を受けるため、検討を始めましたが、法案提出が見送られた後は、九州、中国、四国いずれのブロックも広域連合の設立には至っていません。関西広域連合がブロック単位の移譲の受け皿となる唯一の存在となっています。

(3) 改革のメリットと課題

このように国出先機関改革は、現在足踏み状態ですが、順調に進んだ場合、どのような課題が生じたと考えられるでしょうか。

○地方整備局の移管に伴って移譲される財源は国債

出先機関から事務・権限が移譲される際には、それに必要な財源・人員が伴って移譲されるべきですが、地方整備局の予算の大半は建設国債（平成 24 年度末残高は約 247 兆円）を財源としています。特定広域連合が地方自治法に定める広域連合と同じ性質の地方公共団体であるとする、課税自主権をもっていないため、財源の移譲は交付金として毎年度受けるか、構成団体に移譲された税源（あるいは交付金等の財源）を負担金の形で持ち寄ることになります。建設国債によって整備された社会資本も移管されるとするならば、これまでの国債残高をどう扱うのか、今後の整備にかかる負担を誰がどう負担するのかは大きな課題です。

○一部の出先機関のみ移譲された場合、予算配分作業が難航

仮に移譲を求めている地方に先行的に出先機関が移譲されると、本省から出先機関への予算の一部が特定広域連合に配分されることとなります。せっかく事務・権限が移譲されても毎年度予算配分のためにヒアリングを受けることになれば、カネによって出先機関化することになってしまいます。

○ブロックの区分けが困難

ブロック単位の移譲は出先機関の管轄区域を基本としますが、出先機関ごとに区域が異なるので、複数の出先機関が移譲された場合、それぞれの特定広域連合を設立する必要が生じます。

また、従来出先機関ごとに縦割りであった施策を、移譲後は連携しようとしても構成団体がそれぞれ異なるため、負担金の配分も含め複雑になることが予想されます。

コラム5 滋賀県が無くなる？

滋賀県は近江国の時代から隣の京都とは特に深い関係があります。宇治茶や京漬物、京扇子などの材料や製造工程の一部を担ってきました。また、滋賀から県外への通勤・通学者のうち京都市へ通う人の割合は6割を超えています。このような経緯を踏まえてか、昨今、滋賀県と京都府を合併してはどうかとの意見があります。両府県をあわせると、最も行政効率が良いとされる人口400万人規模になるのが最大の理由のようですが、滋賀県民にとっては抵抗感がぬぐいきれない案です。

実は、滋賀県と京都府との合併話は、今回が初めてではありません。明治36年に滋賀県が京都府に、奈良県と大阪府が合併するという説が流れたため、県内が動揺し、大津商業会議所が滋賀県廃止阻止運動を決議したとの記録があります（滋賀年鑑「滋賀の年表」）。

その他にも、明治14年に滋賀県が廃止になるとの浮説が流れ、松方内務卿から動揺を鎮める書簡が届いたとありますが、同年2月には敦賀・三方・遠敷・大飯の4郡が滋賀県から福井へ管轄が移ったことや、明治9年に奈良県が堺県合併、さらに14年に堺県が大阪府に合併されたことを考えると、噂に信憑性が感じられたとしてもやむを得ないかもしれません。

5 広域連合・広域連携

(1) 広域連合

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、国等の権限を受けられることができる組織として制度化が図られたもので、第23次地方制度調査会の答申（平成5年4月）等を受け、平成6年の地方自治法改正で創設されました。

広域的な行政需要への対応は、従来、主に一部事務組合制度の活用により行われてきましたが、この制度では、「国、都道府県から直接に権限の移譲が受けられない」、「構成する地方公共団体に対してイニシアティブが発揮できない」、「広域にわたる計画を策定しても法的に実効性を担保されない」という課題があり、これらの制度的限界を克服するため、広域連合制度が創設されました。

このため、広域連合は、単に事務の共同処理方式という性格だけではなく、地域における広域的な政策や行政需要に的確に対応し得るものとするため、組織、権能などの面において構成する地方公共団体の創意工夫を反映できるよう、より弾力性に富んだものとなっています。

関西では、分権型社会を実現し、関西全体の広域行政を担う責任主体を確立し、国の出先機関の事務・権限の受け皿として国と地方の二重行政の解消にも取り組むため、平成22年12月に府県域を越える広域連合としては、全国で初めて「関西広域連合」が設立されました。

関西広域連合では、地域の個性や資源を効果的に活用しながら広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等および広域職員研修の7つの分野の事務を着実に実施し、平成25年12月には、設立から3年が経過しました。その間の成果としては、以下の点などがあげられます。

東日本大震災や平成25年に発生した台風18号などの自然災害が頻発する中、関西広域連合は、責任ある行政主体として、災害被災地の支援や、複数機によるドクターヘリ運航体制の構築、原子力災害に係る広域避難の受入調整など、経験と実績を積み重ね、リスク対応力を高めています。

また、中国や韓国、東南アジアでの観光トッププロモーションをはじめ、産業分野におけるビジネスマッチングなど、個々の府県の対応では難しい取組や、関西全体で歩調を合わせたエネルギー対策や電力会社と調整しながら節電に取り組むなど、広域連合の存在感を高め、対外発信力が向上した点も取組成果といえます。

さらに、琵琶湖・淀川水系における治水上の課題など、利害関係にある府県同士で協議・検討する場ができたことは大きな意味があります。

一方で、広域連合設立のねらいの一つである国出先機関の移管については、実現には至っておらず、地方分権改革の実現に向けた重要な課題となっています。

(2) 広域連携

広域連携は、県域を超える多様で複雑な行政課題を解決していくため、隣接府県が協力・協調して、豊かで活力ある地域づくりを進めるものです。必ずしも法律根拠に基づく必要はなく、課題に応じた多様な手法で柔軟な連携の取組を行うものです。

滋賀県では、これまでから、行政サービスの質や効率性を高めるため、隣接府県と連携しながら事業を進めてきており、近畿圏、中部圏、北陸圏との広域連携に取り組んでいます。

近畿圏では、従来から近畿ブロック知事会（福井、三重、近畿2府4県、鳥取、徳島）、中部圏、北陸圏では、中部圏知事会（富山、石川、福井、長野、岐阜、静岡、愛知、三重、滋賀、名古屋市）に参加し、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しながら、各府県に共通するさまざまな課題を取り上げ、連携の方策を協議し、課題の解決に向け、国による対応が必要な場合は、国に対して提言活動を行っています。

また、福井県等とは、関西広域応援・受援の枠組や合同防災訓練を実施するなど、実質的に連携した取組も進めています。

(3) 都道府県合併

都道府県の制度は、戦前の広域的な地方制度である府県制から地方自治法の体系へ、そして地方分権一括法による機関委任事務制度の廃止による自立した広域自治体へと変遷してきましたが、現実の都道府県の姿を見ると、明治21年に47ある現在

の都道府県の区域の原型が確立されて以来、その名称や区域はほとんど変更されていません。

このような中、第 27 次地方制度調査会の答申（平成 15 年）では、「経済のグローバル化、産業構造の変化などを背景として、広域の圏域における戦略的かつ効果的な行政の展開が求められるようになっており、また市町村の規模・能力が拡大しつつある中であって、広域自治体としての都道府県のあり方が改めて問われるようになってきている。」とされ、広域自治体のあり方として、規模・能力や区域が拡大した基礎自治体との役割分担の下に広域自治体としての役割、機能が十分に発揮されるためには、まず、都道府県合併や道州制の導入による都道府県の区域の拡大が必要とされました。

また、当時の地方自治法では、都道府県が自主的合併手続に入ることができなかったため、市町村合併の場合と同様に、関係都道府県が議会の議決を経て合併を申請し、国会の議決を経て合併を決定するといった規定を整備することも答申され、その後、平成 16 年の地方自治法改正により整備されました。

一方、通勤・通学圏や経済圏域など、つながりが深い京都府との関係では、京都府議会での答弁（平成 25 年 2 月）で「滋賀県との合併は一つの現実的な対応」との発言もありますが、県民に対する県政世論調査では、滋賀県の将来のあり方について望ましい枠組みとして、県を廃止する近隣府県との合併を選択した住民は 1.7%に過ぎず、現実的な選択肢とは言えない状況です。

コラム 6 2つの三県合併構想～阪奈和・東海三県～

東京オリンピックを翌年に控えた昭和 38 年（1963 年）、2つの合併構想が持ち上がっていました。

1つは関西経済連合会が中心となって、提唱した大阪府、奈良県、和歌山県の阪奈和合併構想、もう1つは愛知県や経済界が中心となった、愛知県、岐阜県、三重県の東海三県合併構想です。

昭和 40 年には、第 10 次地方制度調査会が府県の自主的合併を推進する「府県合併」を答申し、それを受ける形で、翌 41 年には「都道府県合併特例法案」が政府提案で国会に提出されましたが、結局 44 年に廃案となり、都道府県合併の議論も下火となりました。

6 道州制

(1) これまでの推進の動き

いわゆる道州制については、昭和の初めから繰り返し議論されてきましたが、道州制について確定した定義はなく、国の機関としての道州、地方自治体、国と地方自治体の性格を併せ持つ道州など多種多様な主張がありました。

表 8 道州制の主な動き

| | | |
|-------------------------|--|---|
| 昭和2年 (1927年) | 「州庁設置案」 (行政制度審議会) | 府県は存置。国の行政区画として、北海道以外の地域に6州を設置。州長官は官選。 |
| 昭和23年 (1948年) | 「広域地方行政制度に関する諸案」 (内閣行政調査部) | 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年) | 「地方制度の改革に関する答申」(第4次地方制度調査会) | 府県を廃止し、全国を7~9の「地方」に再編。「地方長」は官選。国と自治体の両性格を持つ。 |
| 昭和40年 (1965年) | 「府県合併に関する答申」(第10次地方制度調査会) | 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56年 (1981年) | 「地方行財政制度のあり方についての小委員会報告」(第18次地方制度調査会) | 「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」 |
| 平成元年 (1989年) | 「国と地方の関係等に関する答申」(臨時行政改革推進審議会) | 「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15年 (2003年) | 「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」(第27次地方制度調査会) | ・ 広域自治体と基礎自治体の二層制。 ・ 都道府県を廃止し、道又は州を設置。 ・ 道州の長と議員は公選。 |
| 平成16年 (2004年) | 「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」(地方分権改革推進会議) | ・ 道州制の課題として「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。 ・ 同時に国の地方支分部局の見直し必要。 |
| 平成18年 (2006年) | 「道州制のあり方に関する答申」(第28次地方制度調査会) | ・ 現在の都道府県に代えて、「道州」を置く ・ 国の事務は本来の役割以外できる限り道州に移譲し、都道府県事務は大幅に市町村に移譲 ・ 適切な税源移譲を行う |
| 平成20年 (2008年) | 「道州制ビジョン懇談会中間報告」(道州制ビジョン懇談会) | 地域主権型道州制。国の役割を限定し、地域に主権。 |
| 平成24年 (2012年) 4月 | 道州制推進知事・指定都市市長 連合設置 | ・ 「地方から国民的な議論を喚起し、政府・政党を動かすことで地方分権型道州制を導入する道筋をつける」 ・ 知事8名、指定都市市長15名が参画 |
| 平成24年 (2012年) 9月 | 「道州制基本法案(骨子案)」 (自由民主党道州制推進本部) | ・ 都道府県を廃止し、道州を設置。 ・ 道州の区割りや事務分担等、重要事項を調査審議する諮問機関「道州制国民会議」を設置。 ・ 3年以内に答申、2年を目途に法制整備。 |
| 平成24年 (2012年) 12月 | 第2次安倍内閣発足 | ・ 道州制担当大臣を設置。 |
| 平成25年 (2013年) 11月 | 「道州制推進基本法案(骨子案)」 (自由民主党道州制推進本部) | ・ 「道州制基本法案(骨子案)」の修正案。 ・ 地方6団体との協議を政府に義務付け。 |

第一次地方分権改革（平成7年～13年）以降は、「都道府県を廃止」し、これに代わる「広域自治体として」道州を設置し、都道府県の仕事の多くを担う基礎自治体を充実する案が基調となり、平成18年の「第28次地方制度調査会答申」および平成20年の「道州制ビジョン懇談会中間報告」が、現在の議論にも活用されています。

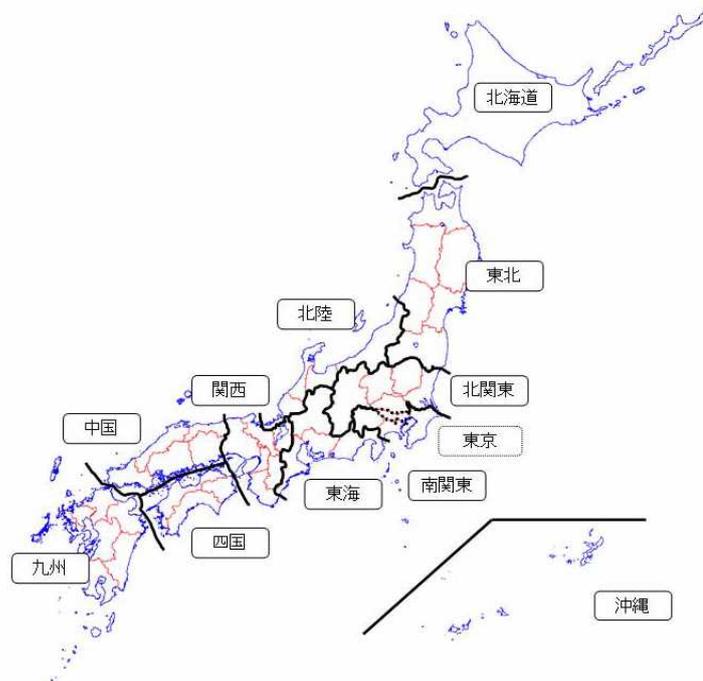
◆第28次地方制度調査会答申（平成18年）

答申では、現状の都道府県制度のままで、市町村合併の進展の影響や都道府県を越える広域行政課題の増加等、社会経済情勢の変化に対応できるか。また、より一層の地方分権改革の担い手たり得るかという課題が示されるとともに、国の役割を本来果たすべきものに重点化し、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする「新しい政府像」を確立するなどの見地から道州制の導入が適当とされました。

○道州制の基本的な制度設計

- ・都道府県に代えて、地方公共団体として「道州」を置き、道州・市町村の二層制。
- ・区域は、複数の都道府県単位が原則。都道府県等の意見を聞き、法律で画定。
- ・事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務に軸足を移す。
- ・国（地方支分部局）の事務はできる限り道州に移譲。
- ・道州に長を置き、直接公選とする。
- ・事務移譲に伴う適切な税源移譲。地方税の充実。適切な財政調整制度を検討。

図 15 第 28 次地方制度調査会答申における道州の区域例



- ・上の 11 道州案のほか、9 道州案、13 道州案も示されました。
- ・9 道州案では、関西に福井県が入ります。

(2) 政府における検討状況

◆道州制ビジョン懇談会「中間報告」(平成 20 年)

道州制ビジョン懇談会は、政府において、初めて道州制担当大臣が置かれ(平成 18 年)、その下に道州制ビジョンの検討のために設けられた懇談会であり、理念として、「地域主権型道州制国家」への転換を掲げ、その目的や、制度設計の基本的な考え方、導入のメリット、導入プロセスなどが示されました。

○国・道州・基礎自治体の役割と権限

- ・国は、①国際社会における国家の存立、②国家戦略の策定、③国家的基盤の維持・整備、④全国的に統一すべき基準の制定に役割を限定
- ・道州は、①広域行政、②規格基準の設定、③基礎自治体の財政格差調整を担う
- ・基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政的分野を総合的に担う
- ・自主立法権の確立

○基本的な制度設計

- ・道州の首長および議会議員は直接選挙
- ・偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系の構築

- ・道州、基礎自治体に対して必要な財政調整

○道州制の導入プロセス

- ・準備期間を設けた上で、全国一律の移行が望ましい
- ・「道州制基本法（仮称）」を制定し、内閣に検討機関を設置
- ・道州制の導入はおおむね10年後をめざす

（3） 政党における検討状況

◆自由民主党道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」（平成24年）

平成24年9月には、道州制導入のあり方について具体的な検討の基本的方向や手続、必要な法制整備について定めることを目的とし、道州制基本法案（骨子案）が取りまとめられました。

また、平成24年12月の衆議院議員総選挙によって、道州制の導入を公約に掲げた自民党および公明党による連立政権が発足し、再び道州制担当大臣が設置されたことから、道州制導入に関する議論が改めて活発化しました。

○道州制の基本的な方向

- ・都道府県を廃止し、道州を設置
- ・国から道州へ大幅に事務移譲。市町村の区域を基礎として設置される「基礎自治体」が都道府県から事務を大幅に継承
- ・道州の首長および議会議員は直接公選
- ・道州の立法権限の拡大、強化
- ・国の行政機関の整理縮小
- ・道州および基礎自治体への税源付与。財政調整制度

○道州制国民会議および法制整備

- ・内閣府に道州制国民会議を設置
- ・内閣総理大臣の諮問機関として重要事項（道州の区割り、事務所の所在地、国・道州・基礎自治体の事務分担、国の機構の再編、立法権限、税財制度、財政調整制度、首都・大都市制度等）を調査審議
- ・3年以内の答申および2年を目途に必要な法制整備

◆自由民主党道州制推進本部「道州制推進基本法案（骨子案）」（平成25年）

平成25年11月には、法案名の変更、政府に地方六団体との協議を義務付けること等を修正した、道州制推進基本法案（骨子案）が地方六団体に示されました。

（4） 道州制への期待の意見

これまでの、道州制に関する議論において、その期待される効果としては、以下の項目などが挙げられています。

- 府県域を越えた生活圏や経済圏の拡大に対応した行政サービスの提供
 高速交通基盤の発展、通信・情報伝達手段の飛躍的な発達により拡大した生活圏や経済圏に対応した行政サービスの提供が可能になる。
- 経済のグローバル化に対応した、道州間の競争による国全体の多様化、活性化
 経済のグローバル化と国際競争が加速する中で、国際販路の開拓や新産業の創出、外国からの誘客の拡大など、既存の県を越えたよりスケールの大きな規模で、資本の連携や産業技術・学術研究の連携、人材育成に取り組むことができる。
- 地域特性を活かした自主的・自立的な行政経営の推進
 国と地方の役割を見直すことにより、これまで、国が担ってきた多くの役割を道州が担うことができるため、産業の活性化や雇用対策など、地域の特性にあった施策を自主的、自立的に展開し、真の地方分権の確立に向けた取り組みを進めることができる。
- 行政事務の一元化と広域化によるスケールメリット
 国と地方を通じた行政コストの削減が可能になり、インフラ整備、サービス供給等でスケールメリットを発揮。
- 社会資本の有効活用や重点投資
 少子高齢化が進み、財政規模も縮小していくことが予想される中で、既存の行政区域内に、全ての機能や施設を整備しようとする、いわゆる「フルセット主義」から脱却し、より広域的な観点からの既存施設の有効活用や、新たな投資の重点化を図ることができる。

(5) 道州制への懸念の意見

一方で、道州制議論の中では、以下のような点が懸念されています。

- 国と地方の役割分担
 道州制では、国の役割を国際社会における国家の存立に必要なもの等に重点化し、道州、基礎自治体を中心とした地方分権体制へ移行することが想定されるが、国、道州、基礎自治体間の役割分担や権限が明確に示されていない。
- 財政調整制度の構築
 道州間や道州内の基礎自治体間に税源の偏在が避けられないことから、適切な財政調整制度が必要。
- 適正規模
 現在でも日本の都道府県は諸外国と比べて、遜色のない人口規模を有しているが、仮に道州制に移行した場合、多くが巨大な道州となる。規模の拡大によって、地域のアイデンティティや住民意見が反映された施策展開が困難になり、住民から遠い存在の地方自治体になるのではないか。
- 行財政効率

都道府県の人口あたりの歳出額と人口規模を比較すると、人口 200～300 万人規模までは、効率性が高まるが、それ以上の規模になると効率性の上昇は緩やかになる傾向があり、かえって行財政効率の低下につながるのではないか。

○県民意識

120 年以上にわたり現在の都道府県の区域は変わっておらず、県民の中に県という広域自治体は定着している。県民に対し行った県政世論調査でも、滋賀県の将来のあり方について望ましい枠組みとして、県を廃止する二層型道州制を選択した住民は 5.3%に過ぎず、住民の理解が大きな課題となるのではないか。

○道州内の地域間格差

道州制が導入され、経済等の規模拡大が進むにつれて、道州内の大都市に人口等が集中するとともに、それ以外の地域では減少するなど、道州内において地域間格差を招く可能性があるのではないか。

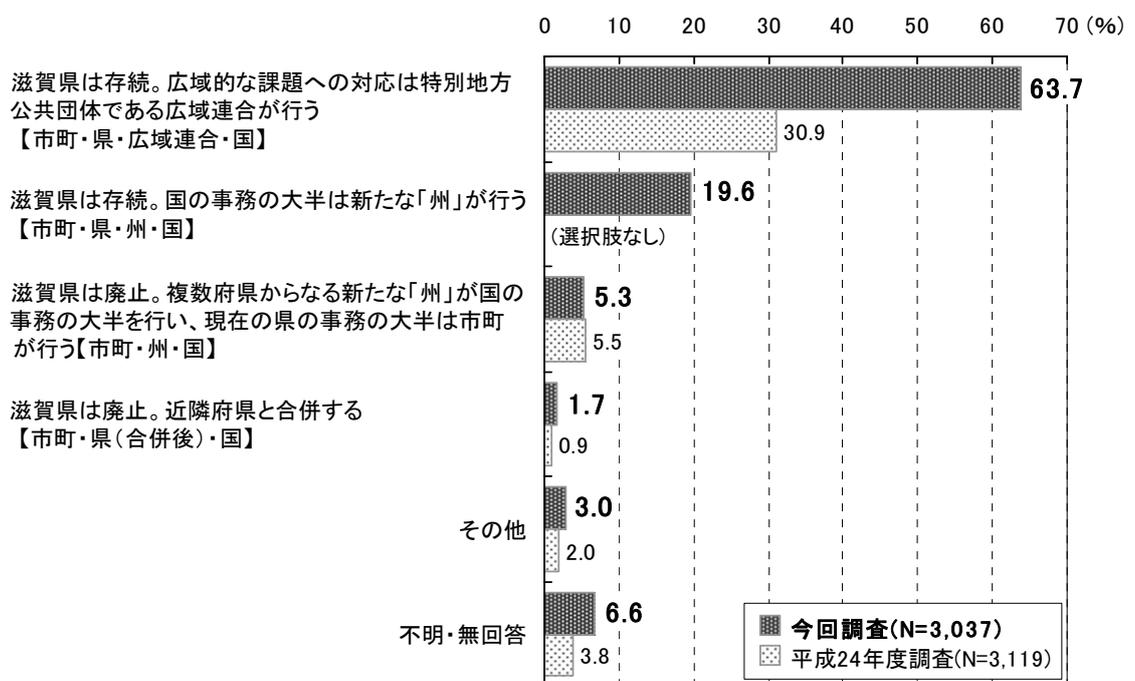
○さらなる市町村合併

基礎自治体の権能拡大に伴い、さらなる大規模な市町村合併が避けられず、政治、行政、財政面で負の効果が表れるのではないか。

○国家としての統一性の喪失

中央政府の力や役割が小さくなり、自立した道州政府が創設されれば、国全体としての国力が落ちてしまうのではないか。

図 16 滋賀県の将来のあり方について望ましい枠組み (H25 県政世論調査)



※平成24年度調査は選択肢が一部異なるため、百分率(%)の合計は100.0%にならない

(6) 道州制議論における論点

現段階では道州制の具体的な制度設計も明らかでなく、国民的な議論に至っていない状況です。道州制の議論の前に、まず政府において具体的なイメージを示し、国民が自らに関わるということの実感を持って議論できるようにすることが先決です。

全国知事会では、平成 25 年 1 月に「道州制に関する基本的考え方」をとりまとめ、検討にあたっての課題を示すとともに、平成 25 年 7 月には、「道州制の基本法案について」として法案の問題点を改めて指摘しています。

また、関西広域連合では、平成 25 年 3 月に、国主導の中央集権型道州制にならないよう、全国で唯一の府県を越える広域連合として地方分権改革を推進する観点から、道州制のあり方について調査・検討するため「道州制のあり方研究会」が設置され、道州制検討にかかる課題や論点整理が行われているところです。

このように、現在様々な組織や団体において道州制導入にかかる議論がされていますが、主な論点として次のようなものがあげられます。

① 道州制導入の目的と国民合意

道州制を導入する目的として、「地方分権」「広域行政課題への対応」「国際競争力の獲得」「国・地方を通じた行政の効率化」「東京一極集中の是正」などが挙げられ、期待感も集めていますが、いずれも必ずしも道州制が唯一の解決策とは言い切れません。

また、東日本大震災からの復興やエネルギー政策・外交問題・経済再生等の大きな国政課題がある中で道州制論議を優先させることの妥当性等について、国民的合意を得ることが先決です。

あわせて、平成 19 年から北海道でモデル的に実施されてきた道州制特区の取組の検証や、関西広域連合をはじめとした広域行政の取組の評価を行った上で、現在の都道府県制や他の方法では目的を実現できないことを説明することも必要です。

② 国・道州・基礎自治体の役割分担

防衛や外交など国家の存立に関わるもののみを国で実施し、内政に関する事務は専ら道州や基礎自治体を実施する考え方もありますが、これまで融合的に進めてきた国と地方の事務を明確に切り分けることができるのか、また、内政に携わらずに、外交・貿易など国の責任が全うできるのか疑問もあります。

国の権限や財源を道州に移管するのであれば、当然に中央省庁や国出先機関の解体再編をはじめ、国の組織の大幅な見直しが必要となります。こうした中央集権体制の抜本の見直しにつながる改革となるのかが大きな論点となります。

なお、こうした改革を進める方針なら、道州制の議論に先んじて、関西広域連合を受皿に国出先機関の移管を行い、その効果や課題を検証するなどの取組も必

要だと考えられます。

また、道州制では、現在県の担っている事務の大半を基礎自治体が担うこととされ、基礎自治体の役割が非常に大きくなりますが、その体制整備のために、これまで以上の市町村合併が必要か、それを住民が望んでいるのかどうかを見極める必要があります。

③ 税財政制度のあり方

現在は、東京をはじめとした都市部に税源が偏在しており、道州の財源をどのように保障するかが大きな課題となります。偏在性が解消されない場合、道州制導入後も財政調整の仕組みが必要となりますが、国の関与を受けることなく財政力格差を生じさせないような財政調整を行うことが可能なのか定かではありません。

あわせて、道州間だけでなく道州内の基礎自治体の財源保障と財政調整も念頭に置く必要があります。

また、税財政制度のあり方とともに、国の巨額の債務をどのように扱うのかについても明らかにすべきです。道州制の導入によって、国の債務を地方に付け替えると、地方財政に大きな影響を与えることはもちろん、債権の信用が低下し、金利が上昇する恐れもあることから、安易な付け替えはあってはなりません。

④ 地域間格差

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見られます。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。

道州制が導入され、経済等の規模拡大が進むにつれて、道州内の大都市に人口等が集中するとともに、それ以外の地域では減少するなど、道州内において地域間格差を招く可能性があるのではないかと考えられます。

⑤ 住民自治のあり方

現行の都道府県よりもはるかに広大となる道州においては、政策決定の過程が住民から見えにくくなり、現行の都道府県域で培われてきた住民自治が機能しなくなる恐れがあります。

また、道州も自治体とする以上、首長・議員は直接選挙で選出されますが、都道府県より広大な選挙区になることが想定されることから、多大な経費や労力が費やされるとともに、住民の選挙に対する関心が薄れ、それぞれの地域で投票率が低下することも考えられます。

滋賀県では、古くから住民による自治の意識が高く、中世の惣村など先駆的な取組がなされてきました。近年においても、琵琶湖の富栄養化に対する石けん運動や、草の根まちづくりの取組等を通して、住民自治が育まれてきています。

こうした、住民自治の伝統への影響や住民自治が機能するのかどうか議論する

必要があります。

第5章 滋賀県で考える広域行政

1 広域行政を考える視点

行政の各分野によって、福祉のように暮らしの現場に密着した分野や、カワウ対策のように広域での対応が重要なもの、防災のように身近な地域での活動から広域で大規模災害に備える取組まで重層的なものなど、様々な性質があります。

広域行政のあり方を考える場合も、一般論だけでなく、できるだけ具体的な各分野の実情をイメージし、それぞれの分野ごとに望ましい役割分担を考えることが大切です。

その際には、県民の幸せを最大化するためにどうあるべきか、生活者の視点で考える必要があります。具体的には以下の3点です。

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か。
- ・スポーツ活動や学校はどうか。

②地域社会への影響

- ・大都市部と周辺部との関係はどうか。
- ・自治会などコミュニティ活動はどうか。
- ・企業等の活動はどうか。
- ・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。
- ・現在行われている府県間の事業の連携はどうか。
- ・県と市町との関係はどうか。

2 各分野の実情を踏まえた広域行政のあり方

こうした視点を踏まえ、当事者である県民の皆さんが、具体的なイメージを持って考えていただけるよう、様々な分野の実態を踏まえ、広域行政のあり方の影響や変化を想定してみました。

(1) 琵琶湖・環境

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などとして、

様々な価値を有する大切な湖です。

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を踏まえつつ、河川管理だけでなく、水田、森林（水源涵養林）、まちづくりなど河川の流域や、その水循環にかかわる施策全体の管理についても検討していく必要があります。

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と人口の多い需要側の下流との利害調整が難しくなるといった意見もあります。

コラム7 琵琶湖・淀川水系の流域管理

長浜市余呉町最北部の栃ノ木峠付近に「淀川の源」の碑があります。この淀川源流地をはじめ滋賀県山間部に発する大小支川が琵琶湖に集まり、瀬田川から流れ出て宇治川となり、木津川、桂川を合わせて大阪平野を流れ、神崎川、大川（旧淀川）を分派して大阪湾に注ぐのが淀川です。



この淀川水系の集水域と、その氾濫原や水利用域を併せた地域が琵琶湖・淀川流域圏であり、三重、滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良の2府4県にまたがります。

琵琶湖・淀川流域圏は、雪の多い琵琶湖流域、台風の雨が多い木津川流域、梅雨の雨が多い桂川流域、雨の少ない下流地域と、流域全体として安定した降雨量があることや、流域面積の約半分を占める琵琶湖流域への降雨が調節されて流れ出すことなどから、淀川は治水面でも利水面でも比較的安定した川となっています。琵琶湖は淀川にとって、洪水時は調節池、渇水時は貯水池としての役割を果たす極めて貴重な湖といえます。

一方このことは滋賀県民にとって、洪水のときは浸水被害を受け、渇水のときは生態系や暮らしへの影響を受けることとなります。

安定し恵まれた淀川と、その代替的影響をこうむる琵琶湖という上下流関係は、長い歴史を通じて瀬田川洗堰の操作を巡る騒乱や意見対立を招く一方、このような宿命的課題の解決に向け、流域関係者が知恵を出し合い、琵琶湖総合開発や（財）琵琶湖・淀川水質保全機構といった先進的な施策を展開し、造林公社の債務問題など、上下流の利害を調整するための工夫を積み重ねてきました。

さらに近年は、上下流の利害調整によって流域の課題を解決するというだけでなく、関西広域連合の場などにおいて、統合的流域管理の考え方を踏まえ、流域共同体意識に立った連携・協働によって包括的な課題解決を図ろうという努力も行われています。

鳥獣の保護管理

府県をまたがり広域的に移動し被害を与えている野生鳥獣の保護管理のように広域で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広域で取り組む必要があります。

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。

(2) 防災・災害対応

防災・災害

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。

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、救命救急の仕事を行い、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っており、併せて県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おり、国では、東日本大震災などの大規模災害において緊急消防援助隊、警察災害派遣隊、自衛隊、緊急災害対策派遣隊（国土交通省）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っています。

広域的な対応を要する大規模災害等が発生した場合に備え、各地で自治体間の応援協定締結や連携組織の設置等による広域防災体制が整備されつつありますが、協力・連携ベースであり、指揮命令系統が一元化されているものではありません。道州制のもとでは、道州全域の危機管理体制が確立されることで、大規模な自然災害や事故などの緊急事態に広域的に、迅速かつ一貫して対応することが可能となるといった意見や、リスクも集中し、大規模災害時に道州の中心部の対応に追われ、遠隔地の被害が把握できず、初動態勢が遅れるのではないかとといった懸念から地域密着の体制強化を求める意見もあります。

(3) 産業・観光振興

産業振興

産業振興では、おおむね国・地方レベルにおいて類似した施策が行われています。

現在、各省庁や府県、市町が独自に進めている施策を、道州が、圏域の特性を生かした広域的な産業クラスターなどについて、一体的に振興を行うことにより、より効果的な支援ができるのではないかと期待されます。

一方で、道州で行うことによって、産業集積が高い大都市地域と少ない周辺地

域とのバランスを取って施策が行えるのかという懸念もあります。また、市町内で完結する地域性の高い施策については、現場を知る自治体で実情に応じた取組を実施すること、さらに、地場産業の振興や、市町を超えた地域レベルの特色のある産業振興策については、県が行うことも併せて必要と考えられます。

観光振興

観光振興では、各省庁が持つ様々な権限が道州へ移譲されることにより、道州が交通、景観、自然保全、文化、農業、まちづくりなど、関連する政策分野を組み合わせて総合的に観光振興に取り組むことが可能となり、大規模キャンペーンの実施や観光インフラの整備など、より広域にわたり、一体的に施策や事業を行うことが可能となります。

特に海外からの誘客において、外国人旅行客の滞在期間が長く、広域に移動する傾向があることから、各地の観光資源を組み合わせ、多様なツーリズムが提案されるようになることなどに加え、より効率的なプロモーションの展開が期待できます。

一方で、このような取組は、広域連携でも可能ではないかという意見や、認知度の高い地域や、空港・港湾などの空・海の玄関口となる地域の周辺、大型集客施設への誘客を中心としたプロモーションに偏るといった懸念もあります。

また、道州をはじめ、広域行政体が観光振興に取り組むかどうかに関わらず、地域がそれぞれの資源を磨きあげてつないでいくことは、大変重要です。

(4) 社会基盤整備（道路・河川・水道）

道路

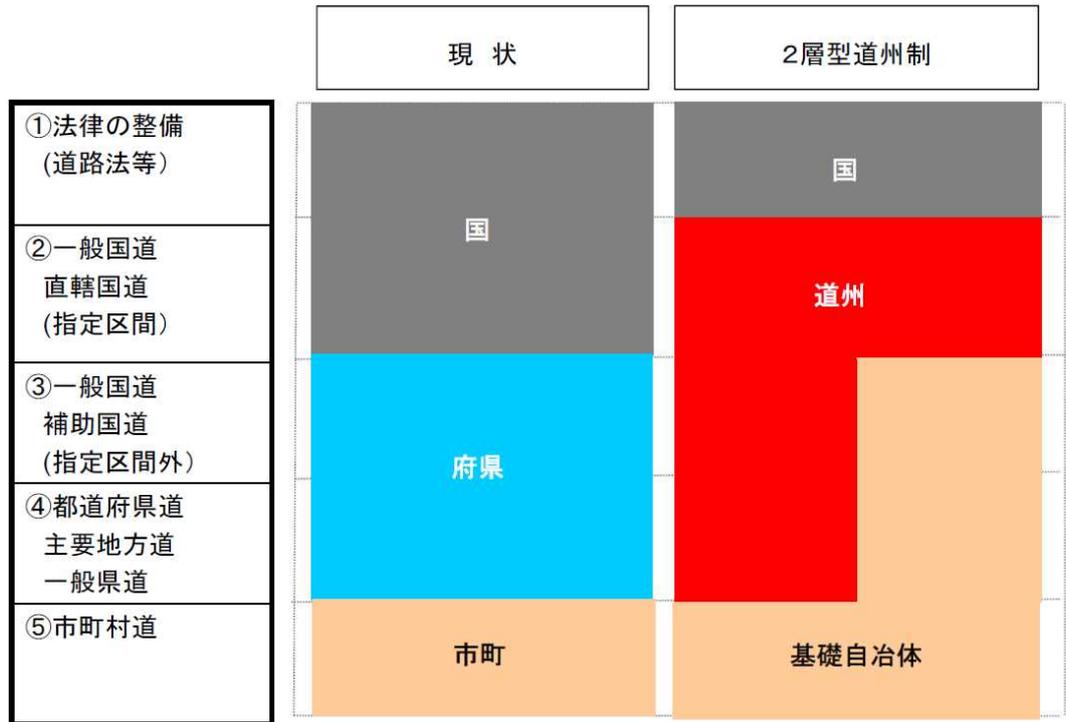
道路には、国道・都道府県道・市町村道などの種類があり、管理者が国・都道府県・市町に分かれています（高速道路を除く）。

道州制では、広域交通インフラの整備を地域の産業施策等を含めてプランニングすることにより、圏域全体の経済・観光振興などを図ることが可能となると期待されます。

しかし、複数の府県を合わせた広大な区域の状況をくまなく把握し、全ての規格の道路について整備の優先順位を決めることは現実的に困難であり、地域の声を反映させた道路整備を行うためには、市町の意見を反映する仕組みを構築し、圏域における事業の優先順位付けなどを行う必要があります。

図 17

■広域行政の形態による具体的な事務の比較イメージ



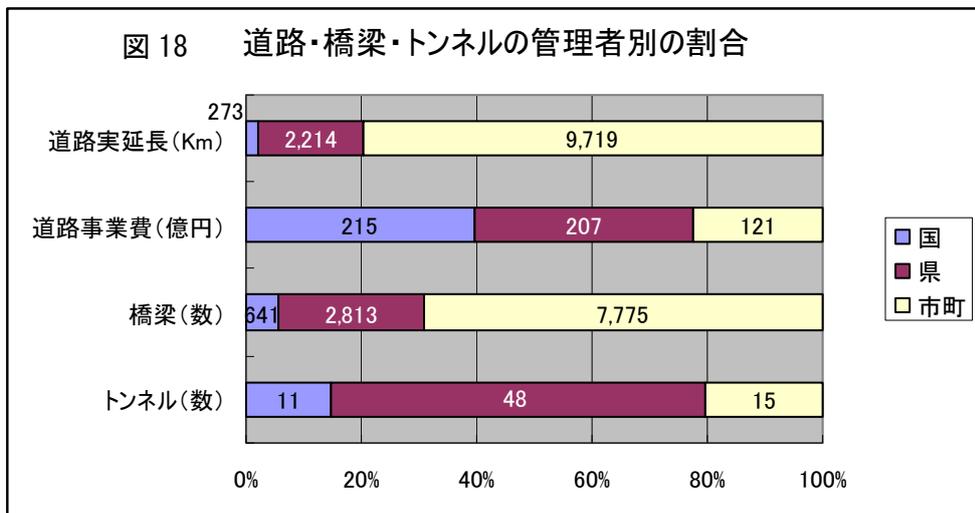
※) 高速道路は除いています。

※) 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。

(研究会作成)

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。



(研究会作成)

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。

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一級水系である淀川水系に属しています。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。河川に関する行政課題には、上下流問題をはじめとして、治水、利水、環境、利用など多様な側面があり、道州制では災害対応やまちづくりなど流域を統合的、一体的に管理する視点（統合的流域管理）で広域的に対応していくことが可能となると期待されます。

しかし、道路整備と同様に、地域の声を反映させた河川整備を行うためには、市町の意見を反映する仕組みを構築し、圏域における事業の優先順位付けなどを行う必要があります。

図 19 ■広域行政の形態による具体的な事務の比較イメージ

| | 現 状 | 2層型道州制 |
|--------------------------|-----|--------|
| ①法律の整備 (河川法等) | | 国 |
| ②計画の策定 (河川整備基本方針) | 国 | 道州 |
| ③一級河川(国管理区 間)の管理 | | 道州 |
| ④一級河川(県管理区 間)・二級河川の管理 | 府県 | 基礎自治体 |
| 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 |

(研究会作成)

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。また、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%) となっています。

本県においては、昭和 40 年代初頭まで水害が多発していたことなどから河川管理に積極的な姿勢を示した結果、県土面積に対する知事管理一級河川延長の割合は全国 1 位、二級河川との合計でも 2 位となっています (平成 23 年度)。

表9 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。

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おり、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10市町に対し、水道水の供給を行っています。

道州制に移行することにより、県の水道施設は道州か市町のいずれかが受け継ぎ、事業を行うこととなります。また、都道府県単位で行ってきた水道整備基本構想（都道府県版水道ビジョンを含む）の策定や広域的水道整備計画の策定も道州が中心となって行うことになり、現在の都道府県域を越えたより広範かつ効果的な広域化が、流域単位での管理、効率的な施設の再構築、水運用等につながるのではないかと期待されます。

一方で、本来の事業者である基礎自治体を実施することとなった場合、事業が分割されることとなり、事業者としてのスケールメリットが縮小することが考えられ、規模の限界から資金や人材の確保ができず、今後必要となる施設更新への対応が困難になるのではないかとといった意見もあります。

表10 近畿各府県による水道用水供給事業の取組状況

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。

(5) 医療・福祉

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です。

一方現状では、医師の地域的偏在や小児科、産科等の特定診療科の医師不足、医師臨床研修制度による地域医療体制の確保が困難、救急現場・救急医療施設の医師不足、遠距離救急搬送が不十分など、様々な課題もあります。

道州による、都道府県の区域を越える医療圏の設定や医療機関等の効率的な配置・連携、医師の育成・確保など、過疎地域も含めた地域の実情を踏まえた広域的な医療施策を担うことで、医療水準の向上が期待でき、また、緊急時のドクターヘリの活用や新型インフルエンザなどの感染症対策などは、より効果的に進むのではないかと考えられます。

ただ、道州制になっても、医療そのものは地域に根ざした地域完結型の医療でないと機能しない面も考慮する必要がありますし、過疎地域など地域の実情に配慮した対策が講じられるのか課題もあります。

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継続困難となる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ことも考慮する必要があります。

また、国では、社会保障制度改革推進法に基づき設置された「社会保障制度改革国民会議」が、平成 25 年 8 月に報告書を取りまとめ、医療・介護サービスの提供体制改革を進めるにあたって、都道府県の役割強化と国民健康保険の保険者の都道府県移行を具体的に検討することとしていることについても、注視していく必要があります。

図 20 滋賀県の医療圏



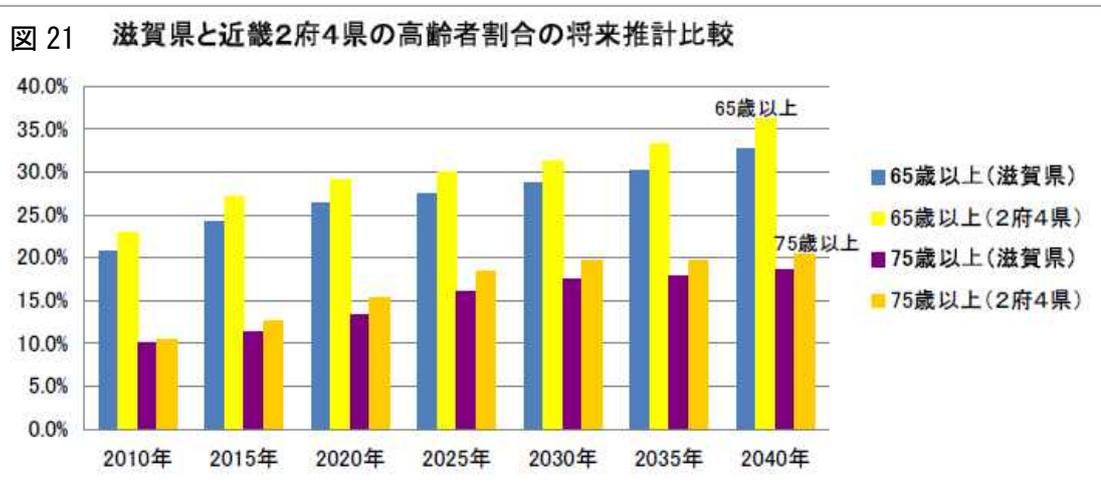
【三次保健医療圏】

| 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)



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)」

(6) 県民の生活・意識

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言われています。

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、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。

道州制では、自治体の規模が大幅に拡大するとともに、内政事務を地方が一貫して担うため、さらなる住民自治の充実が求められ、さらに、道州・市町双方が、行政運営への住民参加などに取り組むことが必要になります。具体的には、議会、直接請求制度、住民監査請求制度といった住民自治の基幹システムの整備、パブリック・コメント制度や意見聴取会の開催等、積極的な住民参画の推進が挙げられます。

道州制では、市町が中心となることで、政策形成過程への住民参加が促進される点、また、国の事務が自治体へ移譲され、議会・住民の監視や住民参加の範囲が広がるといった点が期待されます。

一方、現在よりも住民との距離が遠くなる等の懸念から、政策決定の監視機能が低下することで行政運営の非効率が生じやすいといった点や、生活圈と離れた地域の課題について、住民が意思決定にモチベーションと責任を持てるかといった点も考慮する必要があります。

地域への帰属意識、アイデンティティー

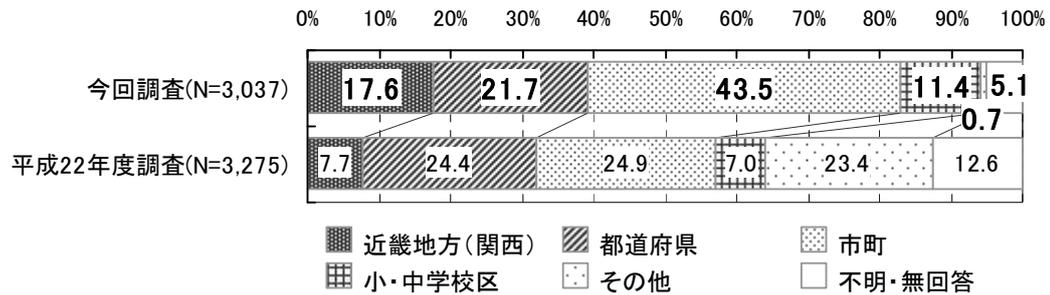
都道府県制は、明治以来 120 年以上続いており、時代遅れになっているとの指摘もありますが、これは裏を返せば、人口や地理的条件に応じて適正規模で配置されたため、長い年月を経て深く根を下ろしている安定的な制度ともいえます。

道州制では、人口規模が 1,000 万人～3,000 万人といった巨大な規模となるため、地域への帰属意識やアイデンティティーの喪失を懸念する声もあります。

平成 25 年度の県政世論調査において、最も「愛着」や「思い入れ」を感じる行政単位を聞いた結果、「市町」が最も多く、43.5%、次いで「都道府県」が 21.7% などとなっています。

また、平成 22 年 7 月の参議院議員通常選挙にかかる県内の有権者を対象とした「選挙に関する意識調査」^{vii}の結果から、投票の有無と地域活動への参加状況についてみたところ、「投票した」方のうち、地域活動に「参加している」が 50.8%、「参加していない」が 48.1%。一方、「投票しなかった」方のうち、地域活動に「参加している」が 32.7%、「参加していない」が 66.7%となっており、地域活動に参加していない方の棄権率が高い傾向がみられます。このことから、地域への帰属意識の低下が政治参加意識の低下にもつながる懸念があります。

図 22 最も「愛着」や「思い入れを感じる」行政単位は（H25 県政世論調査）



※平成22年度調査の「その他」には、「国」「複数の市町からなる地域」「字や自治会」を含む

教育

現状では、国は、教育制度の枠組みの設定や、学習指導要領等の基準の制定、地方自治体に対する財源保障を行っています。

都道府県は、教職員の給与負担をするとともに、広域で人事を行っています。また、都道府県と市区町村は、それぞれ学校を設置し、その管理運営に当たるなど、教育の直接の実施主体となっています。

道州制に伴い、現在県が所管している高等学校と、主に市町が所管している小・中学校などにおける教育を、全て基礎自治体が担うことになれば、基礎自治体が一層の主体性を発揮し、各学校種の接続と一貫性に配慮した教育を行うことも望めます。

一方、現在通学区域が全県一区である高等学校などについては、生徒の学校選択肢が縮小しないよう、各基礎自治体に多様な学校や学科を設置することや、柔軟な通学区域を設定することも検討する必要があります。

表 12 近畿各府県の幼稚園・小学校・中学校・高等学校・特別支援学校・
国公立大学の数と児童生徒学生数

学校等数

| | 幼稚園 | 小学校 | 中学校 | 高等学校 | 特別支援学校 | 公立大学 | 国立大学 |
|-----|-------|-------|-------|------|--------|------|------|
| 滋賀 | 193 | 231 | 107 | 59 | 16 | 1 | 2 |
| 京都 | 229 | 420 | 203 | 104 | 25 | 3 | 3 |
| 大阪 | 774 | 1,036 | 533 | 260 | 46 | 4 | 2 |
| 兵庫 | 698 | 797 | 391 | 212 | 44 | 3 | 2 |
| 奈良 | 202 | 218 | 117 | 53 | 11 | 2 | 3 |
| 和歌山 | 106 | 272 | 138 | 51 | 13 | 1 | 1 |
| 計 | 2,202 | 2,974 | 1,489 | 739 | 155 | 14 | 13 |

児童生徒学生数

| | 幼稚園 | 小学校 | 中学校 | 高等学校 | 特別支援学校 | 公立大学 | 国立大学 |
|-----|---------|-----------|---------|---------|--------|--------|--------|
| 滋賀 | 19,214 | 84,374 | 43,237 | 38,838 | 2,070 | 2,840 | 5,093 |
| 京都 | 28,817 | 133,804 | 72,721 | 71,047 | 2,517 | 4,595 | 29,480 |
| 大阪 | 119,145 | 463,068 | 252,766 | 232,995 | 8,501 | 16,746 | 29,424 |
| 兵庫 | 70,987 | 304,052 | 161,171 | 143,867 | 5,100 | 9,478 | 18,641 |
| 奈良 | 17,282 | 74,325 | 40,921 | 37,463 | 1,535 | 1,905 | 5,278 |
| 和歌山 | 8,301 | 50,662 | 29,232 | 28,579 | 1,367 | 1,730 | 4,786 |
| 計 | 263,746 | 1,110,285 | 600,048 | 552,789 | 21,090 | 37,294 | 92,702 |

学校基本調査(平成25年度)文科省 ※高等学校は全日制と定時制

(7) 企業活動

企業等の活動

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点が期待されます。一方で、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点や県庁が存在することで、県庁所在地に置かれている全国規模の企業や金融機関の支店などへの影響を考慮する必要があります。

3 広域連合の活用と広域連携の強化

これまで見てきたように、県は、琵琶湖の総合保全、地域の防災や産業振興等に取り組むとともに、福祉等の暮らしに密着したサービス提供分野では、市町の役割の補完や連絡調整を行い、県勢の振興と県民生活の向上のために、地域の実情に配慮し、きめ細かな対応を行ってきました。

こうした県単位の自治を維持しながら、大規模災害や海外からの観光誘客など広域的な課題に対応するのが広域連合や広域連携です。

広域連合については、平成 22 年、都道府県同士としては初となる関西広域連合を設立し、関西全体の広域行政を担う責任主体として、防災、環境など 7 分野の事務とともに、新たな広域課題に積極的に取り組むなど、着実に実績を積み重ねてい

ます。

その一方で、国からの事務・権限の移譲や、課税自主権がない特別地方公共団体として財源をどのように確保・分担するのか、また、市町村や住民等の意思を反映したガバナンスの強化など、検討すべき課題もあります。

これらの制度的な特性を踏まえ、改善点を模索しながら県益、県民益に沿って広域的行政課題への対応に一層活用していくことが期待されます。

一方、府県間の広域連携は、一定の制度に則ったものではなく、主体としての位置づけが明確でなく継続性の確保も課題ですが、府県同士の意思によって、連携の構成も課題に応じて変えることができるなど、柔軟な運営ができる長所があります。

特に近畿圏・中部圏の両方に属し、さらに北陸圏を含めた3圏域の結節点に位置する本県にとって、隣県との緊密な関係を構築することは極めて重要です。加えて、国土交通網の再編の動向など、新たに対応すべき広域的行政課題も明らかとなっています。こうした状況に照らし、連携の枠組みを柔軟に使い分けるなど、より一層近隣府県との連携を強化し、県勢の将来成長につなげていくことが求められています。

4 これからの広域行政の可能性を探るための取組提案

広域行政のあり方については、今後の人口構造や国土政策の変化をにらみ、県民の暮らしと地域の活力を維持・向上させていくにはどうすればよいか、道州制の議論の帰すうにかかわらず、より良い姿を追求していく必要があります。

特に、本県は、ほぼ琵琶湖集水域が県域と一致し、小宇宙とも称されるまとまりのある地域である一方、国土の幹線軸上にあつて近畿・中部・北陸3圏域の結節点に位置し、その地の利を活かして発展してきた県であり、広域行政にどのように向き合っていくかは県益、県民益に大きく関わってきます。

県として、これからの広域行政の可能性について、どのような方向を考えていくべきか、取組アイデアも含めて示します。

(1) 近畿・中部・北陸3圏域の結節点としての地の利を生かす

今後の社会状況の変化の中にあつても、近畿・中部・北陸3圏域の結節点としての地の利を踏まえ、滋賀の特性を生かした発展を目指す視点が大切です。

関西広域連合を軸とした広域行政を展開している近畿圏では、広域連合の取組について、一層の県益・県民益を追求するとともに、県民・市町の理解を広げていくための積極的な努力が求められます。

中部・北陸圏においては、広域交通・物流、観光、産業の面での未来成長につなげる取組や、危機管理、医療、環境等での広域課題の解決など、連携施策の強化・充実を図る必要があります。

さらには、現段階ではリニア中央新幹線が先行整備される中部圏と、国土の双眼

構造の一極を担う近畿圏という二大都市圏との連携が国土構造上の大きな課題と見込まれることから、両都市圏の連携構造などのグランドビジョンを模索することも考えられます。

(取組提案例)

- 関西広域連合の取組における一層の県益・県民益の追求と、県民・市町の理解の一層の促進
- 琵琶湖・淀川流域圏における統合的流域管理の取組推進
 - ・関西広域連合における防災面での位置づけと取組
 - ・都市再生プロジェクト「琵琶湖・淀川流域圏の再生」の取組活性化
- 中部圏・北陸圏との連携施策の強化・充実
 - ・具体的な連携課題を抱える隣接県との政策研究・連携事業の実施
 - ・隣接県知事懇談会の開催
- 「日本まんなか都市圏（仮称）」構想の検討
 - ・近畿圏・中部圏を包含し、東京一極集中に対抗する都市圏として連携
 - ・そのシンボルプロジェクトとして、東京オリンピックの数年後を目途に「日本まんなか博覧会」を開催
 - ・日本まんなか共和国の取組活性化

(2) 地方分権改革を推進し地域で実践していく

平成5年の衆参両院による国会決議以来、20年にわたって取り組んできた地方分権改革で、機関委任事務制度の廃止をはじめとする国と地方との関係の抜本的見直しや、国の関与の縮小・透明化、法令等による義務付け・枠付けの緩和、事務権限の移譲、市町村合併等による行政体制の整備等が進んできました。

しかしながら、これまでの取組が必ずしも十分とは言えません。権限移譲が量的に進み、現場は多忙になっていますが、どちらかといえば、瑣末な権限が多く移譲される一方で、「岩盤規制」とも称される土地利用関係の基幹的な権限は依然として国にあり、住民に分権の恩恵が実感されにくい面があります。

これからの広域行政のあり方や行政体制の見直し論議も、こうした分権改革の進展の評価を踏まえて考えるべきであるとともに、体制の論議がどうなるかにかかわらず、これまで国が担ってきた権限を含め、いまだ不十分な事務権限の移譲や地方税財源の充実等、未完とされる分権改革を一層進めていく必要があります。

その際、県の行政体制について不断の見直しを行う中で、スケールメリット等の点で困難が予想される場合は、例えば、隣接府県との合併についても真摯に検討を行う必要が出てくるかもしれません。

あわせて、これまでの分権改革による制度改革等を、具体的な地域づくりに一層積極的に活用し、地域住民に実感してもらうことで、国・地方を通じた行政のあり方についての国民的議論を促していくことにつなげる必要があります。

(取組提案例)

- 国からの権限移譲等に対する積極的な取組

- ・ 県民の暮らしの向上・地域の活性化に資する事務の移譲に積極的に取り組む
- ・ 府県をまたがる事務について関西広域連合への移譲を求める
- 県から市町への権限移譲の検討
- 行政体制の検討の中で必要に応じて隣接府県との合併の検討
- 移譲された権限等に基づく積極的な地域づくりと成果のアピール
 - ・ 県・市町における優良事例の収集と広報

(3) 広域課題と地域課題の高度化・複雑化に市町と連携して取り組む

災害への備えや社会資本の整備、深刻化する環境問題への対応など県域以上の単位での広域課題と、少子高齢化の中での福祉政策や地域産業の維持といった地域課題とは、人口構造の変化といった社会の枠組みの変化の中で、相互に関連しながら高度化・複雑化する課題となっており、県全体としての展望と戦略をもって対応していく必要があるとともに、人口動向等も県全体で一様でなく、地域ごとの実情を踏まえていく必要があります。

県は、市町を包括する広域自治体であり、地域の振興をどのように図っていくか、県としても主体的に調整・補完の役割を果たし、市町と連携して考え、取り組んでいく必要があります。

(取組提案例)

- 県域を超える広域課題を踏まえた、県内地域別発展方向の検討
- 地域発展方向を踏まえた地域振興の取組の具体化と体制整備
- 県内広域連携に関する市町・県共同研究「ネットワーク・ハブ研究会（仮称）」
 - ・ 他府県等での優良事例研究（長野県等では広域連合を有効活用）
 - ・ 権限移譲等を踏まえた事務の共同処理の検討

(4) 道州制を考える

現在の都道府県制度は、実績を積み重ね、国民意識に定着していますが、広域的な需要への対応や地域社会の維持といった今後の課題を考えると、より効率的で効果的な行政運営が行えるよう改革の努力は積み重ねていく必要があります。

そうした都道府県制度の改革の一つとして道州制も魅力的な選択肢に見えるかもしれませんが。

ただし、スケールメリットによる効率性を追求したり、規模・権限の拡大で効果性を高めたりする一方で、いかに民主性を確保するかが大きな課題となります。

効率性・効果性と、民主性とは代替的關係にあるとも考えられ、制度設計によって一定の対応は可能ですが、2,000万人を超えるような道州では、住民の参加意識が薄れてしまわないかという民主性の確保にとって最も根源的な課題を払拭できません。

何よりも、先述したように、国において、道州制の議論の前に整理しておくべき論点についての方針等が明らかにされるべきですが、県としても問題意識を持ちながら、引き続き、県民に対する情報提供や意向把握に努め、中央集権体制を温存し

たり、基礎自治体の疲弊を招いたりするような事態にならないよう注視し、検討していく必要があります。

(取組提案例)

○県民・市町への情報提供等

- ・ 出前講座等を通じた県民への情報提供・意見交換
- ・ 「地域の自主性および自立性を高める改革のための市町・県推進会議」での情報提供・意見交換
- ・ 広報媒体等を通じた情報提供

○県民の意向把握

- ・ 県政世論調査の継続実施

ⁱ 「直轄事業負担金の制度史と見直し議論の展開」三原岳 2012年、日本地方財政学会

ⁱⁱ 「滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会報告」平成17年2月、滋賀県・市町パートナーシップのあり方検討協議会

ⁱⁱⁱ 「我が国の地方自治の成立・発展 第2期 市制町村制制定(1881-1908年)」上子秋夫 (財団法人自治体国際化協会、政策研究大学院大学比較地方自治研究センター)

^{iv} 「平成18年消費購買動向調査」(財滋賀県産業支援プラザ)

^v 「平成22年度埼玉県の消費者動向」(平成23年3月 埼玉県産業労働部)

^{vi} 「通信料からみた我が国の通信利用状況」(平成23年度 総務省総合通信基盤局)

^{vii} 「選挙に関する意識調査結果報告書」(平成22年11月 滋賀県選挙管理委員会、滋賀県明るい選挙推進協議会)