

岡山県

## 21世紀の地方自治を考える懇談会

報 告 書

平成15年3月28日

# 目 次

|                              | 頁  |
|------------------------------|----|
| はじめに .....                   | 1  |
| 1 分権改革の理念                    |    |
| (1) 基本的な考え方 .....            | 2  |
| (2) 自己決定・自己責任の拡充 .....       | 2  |
| (3) 地方の意見の反映 .....           | 2  |
| 2 真の分権型社会実現のための権限や税財源の在り方    |    |
| (1) 権限の在り方 .....             | 3  |
| ① 国と地方の役割分担 .....            | 3  |
| ② 必要な権限の拡大 .....             | 4  |
| (2) 税財源の在り方 .....            | 4  |
| ① 税源移譲 .....                 | 5  |
| ② 地方交付税 .....                | 5  |
| ③ 国庫補助負担金 .....              | 5  |
| 3 市町村合併 .....                | 6  |
| 4 道州制・連邦制の導入                 |    |
| (1) 広域的自治体の在り方 .....         | 7  |
| ① 市町村との関係 .....              | 7  |
| ② 小規模市町村及び大都市との関係 .....      | 8  |
| ③ 国との関係 .....                | 9  |
| ④ 行政区域 .....                 | 9  |
| (2) 都道府県制度の改編 .....          | 10 |
| ① 連邦制 .....                  | 10 |
| ② 道州制 .....                  | 11 |
| ③ 都道府県合併 .....               | 11 |
| (3) 道州制の導入 .....             | 11 |
| ① 道州の位置付け .....              | 12 |
| ② 道州の役割 .....                | 12 |
| ③ 道州制における税財源 .....           | 12 |
| (4) 道州の規模                    |    |
| ① 規模の基本的な考え方 .....           | 13 |
| ② 中四国州 .....                 | 13 |
| (5) 道州制実現のプロセス .....         | 14 |
| 5 望ましい地方自治に向けて .....         | 16 |
| (1) 人材育成等 .....              | 16 |
| (2) ボランティア・NPO等との連携・協力 ..... | 17 |
| おわりに .....                   | 18 |
| 懇談会の開催状況 .....               | 19 |
| 21世紀の地方自治を考える懇談会設置要綱 .....   | 20 |
| 21世紀の地方自治を考える懇談会委員名簿 .....   | 21 |

# 「21世紀の地方自治を考える懇談会」報告書

平成15年3月28日

## はじめに

21世紀の地方自治は、地域に生きる生活者の視点に立って、地方がその自主性と創意工夫を十分に発揮し、豊かな地域づくりを進めることが重要である。地方分権はまさに地方の問題であり、地方においても、地方税財源の問題や都道府県の在り方の問題など、今後の地方自治に係る論議を深め、地方の立場で積極的に国に対して提言していく必要がある。

本懇談会は、このような問題意識の下、21世紀の地方自治の在り方について、地方の立場から幅広く検討を進めてきたが、今回、その議論を取りまとめ、報告するものである。

現在、国においては、国と地方の事務事業の在り方の見直しや、国庫補助負担金、地方交付税及び税源移譲を含む税源配分の在り方を三位一体で見直すこととするなどの取組が進められているが、これらの議論が国の歳出削減等の財政上の都合によって、一方的な地方公共団体への財政負担の転嫁となるような結果となってはならない。

更に重要なことは、これらの議論が財政上の問題に終始することなく、21世紀にふさわしい地方制度全体を議論する中で実現する必要がある、今回、このような視点に立ち、岡山発の考え方として、改めて問い直そうとするものである。

また、特に都道府県の在り方、とりわけ道州制の導入については、市町村合併の進展後の最大の課題であることから、懇談会の議論に多くの時間を費やすとともに、報告書においてもかなりの紙幅を割くこととなった。

報告書の中では、「自立力」というキーワードを使っているが、基礎的自治体としての市町村の規模・能力の拡充と自治の基盤強化を図るとともに、広域的自治体の将来の在り方についても見直し、地方全体の「自立力」を培っていかなければ、分権改革を完遂したとは言えない。

このように考えれば、現行の都道府県制度の抜本的な改編なくしては、真の分権型社会の確立はあり得ないと考えられる。

# 1 分権改革の理念

## (1) 基本的な考え方

地方自治は憲法で保障されたものであり、分権改革も、地方自治の理念に従って、国とともに地方公共団体の「自己決定・自己責任」に基づく地方の声に沿って進められるべきものである。

これからの分権改革は、今後の21世紀の我が国の政治・行政・社会・経済の将来像を見据えて、地域全体としての自立を目指し、それにふさわしい我が国の統治構造の構築と、生活者の視点に立った的確な公共サービスを効率的に提供できる社会システムの形成ということを念頭に進められる必要がある。その際、経済力、人的能力等の充実などと併せて進められることが肝要である。

## (2) 自己決定・自己責任の拡充

これまでは、国が地域振興の枠組みをつくり、地方がそれに沿って計画を作成し、国から財源配分を受ける形で多くの施策が進められてきたが、今後は、個性豊かで特色のある地域づくりを進めるために、権限や財源の面で地方公共団体の「自己決定・自己責任」の範囲を更に拡大して、地方が自らの判断で政策決定し財源手当てを行うという仕組みにすることが必要である。

## (3) 地方の意見の反映

我が国において分権改革を進め、真に豊かさを実感できる社会とするためには、国全体の地方に関わる政策決定に対して地方のプレゼンスをいかに確保するかが重要であり、地方の意見が国の政策に的確に反映される政治・行政システムが必要である。今までは、地方の国政への参画の議論は国レベルではほとんど取り上げられることはなかったが、国と地方の相互の連携・協力の中で我が国の社会経済の一層の発展を図るためには、地方に関わる国政に地方が参画するシステムが不可欠である。

## 2 真の分権型社会実現のための権限や税財源の在り方

地方が自らの責任と判断で個性豊かな地域づくりを進めるため、公共サービスの提供に係る地方の権限や税財源の在り方を一体的に見直すことが必要である。

### (1) 権限の在り方

#### ① 国と地方の役割分担

国と地方は、国民生活の向上、福祉の増進という共通の行政目的の下に、対等の関係で、協調・協力していくとともに、複雑、多様化した行政を円滑に推進していくためには、それぞれの基本的な役割を明確化することが必要である。

国と地方との役割分担については、いわゆる「補完性の原理」を踏まえ、住民に身近な行政は基礎的自治体である市町村が担い、次に広域的自治体である都道府県が対応し、広域的自治体も担うことが適当でない役割を国が担うという原則に基づいて、それぞれの役割に適した主体がその事務を担うべきであり、自らをよく理解できる地域において、国に束縛されることなく、独自の政策を自主的かつ総合的に行えるようにすることが重要である。

また、最近の国と地方の役割分担の議論には、「ナショナル・ミニマムの達成からローカル・オプティマムの実現への転換」という考え方があるが、我が国が既に多くの分野においてナショナル・ミニマムを真に達成しているかどうかは、地方の側の視点にも立って個々具体的に検証し、総合的に判断されなければならない。更に問題は、これまで国が「ナショナル・ミニマム」の達成ということを口実に、地方に対して過度の関与・規制を行い、画一的、均一的な行政サービスの提供を誘導してきたことにある。

このことを踏まえた上で、国の役割は、国防や外交など国際社会における国家としての存立にかかわる事務、年金や医療、金融など全国的に統一された基準に基づき実施することが望ましい事務、高速道路網の整備など全国的な規模・視点に立って行わなければならない施策・事業の実施など、国が本来果たすべき役割に重点化し、かつ、限定すべきである。そして、これらの国の役割については、十分に責任をもって実施

すべきであり、分権改革の名の下に、単なる地方への責任転嫁、負担転嫁を行うようなことがあってはならない。

## ② 必要な権限の拡大

真の分権型社会を実現し、個性豊かな魅力ある地域づくりを行うためには、明確にされた国と地方の役割分担を踏まえ、地方が自主的・主体的な政策・施策の決定を行うことができる権限を持つことが必要であり、国は、権限を積極的に地方に移譲すべきである。この場合、国際的にも魅力ある地域社会を実現するため、地方の意思によって政策・施策の企画立案から実施までが可能となるよう、幅広い権限移譲を地方から要求していくことが重要であるが、その際には、単なる国と地方との間の権限争いのように矮小化されることなく、住民の立場に立ち、より良質な公共サービスの提供にどの主体が責任を持つことが真に適切かつ合理的・効果的であるかという観点を欠かしてはならない。

また、平成12年4月に、いわゆる地方分権一括法の施行により、機関委任事務制度の廃止をはじめとして、地域の実情や住民ニーズを的確に反映させた自主的・主体的な行政運営が可能となる第一次の分権改革が実現された。

今後は、これまでの分権改革の成果を十分生かすことが必要で、地方で対応できる施策について、地方は、住民自治を基本に創意工夫を生かし、より積極的にその展開に取り組むべきである。そのような創意工夫により、その地域の活力が発揮されるとともに、地域間競争が生まれ、国全体としての活力にもつながっていくものとする。

## (2) 税財源の在り方

地域における自主的、主体的な政策・施策は、そのための権限とともにその行政需要に相応する自主財源の確保があつてはじめて実現することができる。そのためには、国庫補助負担金の廃止・縮減とともに、地方交付税制度の抜本的な見直しや、国と地方との税源配分について国から地方への税源移譲その他地方税の充実・確保を図る必要がある。また、これらがお互いに密接に関連していることから、一体的に行われなければならないことはもち論、国家予算の都合による歳出抑制などではなく、真の分権型社会を確立する観点から見直す必要がある。更に、税源移譲等を通じて、地方が提供する行政

サービスが、地域住民の各種の負担を反映したものとなるよう、地方の視点から見た受益と負担の適正化が図られた歳入体系を構築する必要がある。

### ① 税源移譲

地方の行政需要に相応する自主財源の確保を図るためには、国から地方への税源移譲を含め、税源配分の見直しを行うことが必要である。国から地方への思い切った税源の移譲を行い、国と地方における歳出規模と税収との乖離を解消し、更には、課税制限や徴収方法に至るまで、制度全般にわたって抜本的に見直すことにより「歳入の自治」を実現し、名実ともに地方の自主財源の充実強化を図らなければならない。

税源の移譲は、公平、適切に、かつ、各地域の個性と多様性を踏まえた地方の自主的・主体的な行政運営に資するよう行われることが必要であり、具体的には、比較的、地域による偏在が少なく安定性のある消費税や個人の所得税を対象とすることが考えられる。

### ② 地方交付税

「歳入の自治」の実現のためには税源移譲は不可欠であるが、そのことにより住民が享受する行政サービスの質と量に地域的な格差を生じさせてはならない。このことから、地方交付税制度は、行政サービスの公平性を実現するための方策として、地方の行財政運営を支える極めて重要な制度である。地方が財政基盤の充実強化を図り、地域の実情に応じた行政サービスの充実や21世紀の個性豊かな地域づくりに向けて、自主的・主体的な行財政運営を行っていくには、地方交付税が持つ機能の一層の充実が必要であるとともに、国の関与の廃止・縮減等に対応した算定の簡素化等の見直しを進める必要がある。

### ③ 国庫補助負担金

国庫補助負担金については、国と地方公共団体の責任の所在の不明確化を招きやすいこと、各省庁の関与が地方公共団体の地域の知恵や創意を生かした自主的な行財政運営を阻害しがちであること、細部にわたる補助条件や煩雑な交付手続等が行政の簡素・効率化や財政資金の効率的な使用を妨げる要因となっていることなどの問題があることから、国と地方公共団体との役割分担の明確化のもとに、真に必要なものに限

定した上で、廃止・縮減を図るべきである。

また、今後も存続する国庫補助負担金については、国の過度の関与等により地方公共団体の自主的・主体的な行政運営が損なわれることのないよう、例えば、類似ないし同一の目的を有するようなものについては、地方公共団体の自主性の尊重、事務の簡素化等の観点から、統合・メニュー化等を推進するとともに、補助条件等の適正化・緩和など、運用面・関与面からの改善を図るべきである。また、交付金化も進めるべきである。

### **3 市町村合併**

市町村は、分権型社会を支える基礎的自治体としての役割を果たすべく、より一層行財政基盤の強化を図っていくことが求められている。市町村合併は、行政サービスの向上を図るとともに、今後の本格的な少子高齢社会における基礎的自治体としての対応等の観点からも有効な方策であり、積極的に推進すべきものである。

市町村合併は、地域住民に対し、合併に関するデータや情報の提供を十分に行いながら、市町村や地域住民の自主的・主体的な取組により進められるべきものであり、この取組の過程においては、地域住民の地域づくりへの参画を一層促しながら、目指すべき将来の地域社会における受益と負担の在り方等を積極的に議論し、その結果として、魅力あるまちづくりや地域の活性化が実現されるものでなければならない。また、このような議論に当たっては、県や既存の市町村の枠組みにとらわれず、望ましい自治体の在り方を議論すべきであり、地方の精神風土をどう守るかが地方分権に深く関わることから、歴史的・地理的・文化的視点への十分な配慮がなされるべきである。

要するに、市町村合併には、合併に対する住民たちの「夢」と、合併を押し進めるための地元からの「パワー」と、合併に関連する様々な課題に対する「配慮」が必要である。



## 4 道州制・連邦制の導入

### (1) 広域的自治体の在り方

都道府県、いわゆる広域的自治体の在り方に関する議論については、古くは第二次世界大戦前の政府の行政制度審議会における「州庁設置」についての提言や、昭和26年の地方行政調査委員会議（神戸委員会）の第2次勧告における都道府県の在り方に関する記述、昭和32年の第4次地方制度調査会の答申における「地方案」、「府県統合案」、昭和40年の第10次地方制度調査会の「府県合併に関する答申」などがあり、最近では、第27次地方制度調査会が「道州制」を検討テーマに掲げるなど、今日に至るまでに様々な議論がなされてきたところである。しかし、都道府県は、市町村と比べて、住民からは遠い存在と認識されることが多く、市町村合併のように住民に身近な問題として、国民的な議論に発展してこなかったという経緯がある。また、先の地方分権推進委員会の論議でも、期限を区切って着実に分権改革の成果を挙げるという観点から、現行の都道府県制度の枠組みについては、あまり触れられていない。

市町村合併の進展に伴う基礎的自治体の区域・規模の拡大や、その能力の向上、広域的課題の増大など、都道府県を取り巻く状況は劇的に変化しており、今まさに、真の分権型社会を目指す観点から現行の都道府県制度の枠にとらわれることなく、21世紀にふさわしい新たな広域的自治体の在り方について、国民的な議論を展開していく必要がある。そして、「自己決定・自己責任」の原則のもと、地域ごとの特性等により、政策や施策のプライオリティを自立的に決定し、実行できる体制を確立すること、すなわち真の「自立力」というものを備えられるよう、これからの広域的自治体の在り方を抜本的に見直していかなければならない。

#### ① 市町村との関係

保健・衛生や福祉、教育、地域のまちづくりなど住民に身近な行政については、住民の意思を適切に反映し、ますます複雑・多様化する地域のニーズに的確に対応した総合的かつ柔軟な政策立案や事業実施が進められるよう、現在都道府県の持つ権限や事務事業についても、個々具体的にその主体の是非を検討し、適切かつ積極的に市町村に移譲していく必要がある。

また、市町村合併等により、市町村の行政区域、規模が拡大するとともに、基礎的自治体としての自治能力の向上が図られることとなれば、都道府県が果たしてきた機能について、その状況に対応した見直しを行っていかなければならない。

市町村の自治能力が向上し、その行財政基盤が強化されることにより、新たな広域的自治体の補完機能は必然的に縮減することとなるが、社会経済情勢の変動に伴い、産業廃棄物の処理や土地利用、水源の保全・調整、環境問題といった、市町村では解決が困難な広域的な課題は増大しつつあり、広域機能は今後の広域的自治体が担うべき中心的な機能となると考えられる。また、連絡調整機能については、広域的な課題の増加に伴い、市町村間の調整等を要する機会も増加すると予想されることから、より重要となってくると考えられる反面、市町村への関与に係る機能については、基本的には市町村の主体的な取組に委ね、縮減すべきものである。

## ② 小規模市町村及び大都市との関係

基礎的自治体として期待される役割を担うことが、財政事情その他の総合的な事情から困難となる小規模市町村については、今後、その担う事務や組織形態等の検討が進められることとなっているが、新たな広域的自治体はその市町村の事務の一部を担う、いわゆる垂直補完を行うことには慎重であるべきで、基本的には、同じ事務を担いノウハウ等を有している周辺市町村が水平的に補完していくことが合理的、効率的である。

大都市との関係については、政令指定都市には既に多くの分野で現行の都道府県が担う権限が付与されており、今後、住民に身近な行政を担う基礎的自治体としての自治能力の向上や行財政基盤の強化を図る観点など様々な角度から、大都市の在り方について検討が進むと思われるが、新たな広域的自治体が担うべき広域行政機能や連絡調整機能との均衡ということにも配慮し、慎重に検討すべき面もあると考える。特に、かつての「特別市」制度のように、都道府県から完全に独立し、市の権能と府県としての権能を併せ持つような市を制度化するようなことについては、当該市と周辺市町村との連絡調整や広域的な課題に対する一体的かつ整合的な施策の推進を困難なものとするため、望ましいものではない。

### ③ 国との関係

都道府県は、市町村を包括する広域的自治体として地方制度における重要な役割を期待されているにも関わらず、明治期に中央集権型行政システムの中のひとつの機関として位置付けられて以来、戦後においても、現在は廃止された機関委任事務が存在し、大きなシェアを占めていたことなど、今日に至るまでなお、主たる役割は国家行政の推進の担い手と見られてきたことも否定できない。

3割自治とも揶揄される現在の都道府県の実態を打破し、21世紀の新たな広域的自治体が分権型社会にふさわしい役割を果たしていくためには、国との間における真の対等な関係が法的にも実態的にも構築され、強力に担保されていなければならない。

また、国は「国と地方の役割分担」において述べたとおり、国の責任を十分に果たした上で、地方でできることは地方に委ねることを徹底するべきである。かかる観点から、現在、各省庁の地方支分部局が所管している事務事業についてみると、分権型社会の確立という観点からは、新たな広域的自治体が担っていく方が望ましいものが多く、また、地方自治における二層制に国の地方支分部局が加わることによる事務処理の複雑さや弊害が解消できるなど、合理的、効率的である。従って、国から広域的自治体への大幅な権限移譲を進め、併せて、相応する税財源を移譲することが必要である。

そうしたことにより、それぞれの地域がその特性等に基づくプライオリティに沿った総合的な政策・施策の選択を行うことが可能になるが、そのためには、新たな広域的自治体は、現行の都道府県よりも規模の拡大、能力の向上等が図られたものであることが必要となる。

### ④ 行政区域

都道府県は、明治初頭の廃藩置県以来、明治中期までに統合再編終えて、ほぼ現在の数、区域となり、基本的にその姿を変えていない。このような都道府県の区域が、1世紀以上という年数を経てもなお、現在の社会経済システムに合うということ自体、無理があると言わざるを得ない。

交通・通信の発達など社会・経済の飛躍的発展により、複数の都市による相互のネットワークの形成が進み、現行の都道府県の区域を越えた社会圏、経済圏が着実に成長している。また、産業廃棄物の処理や土地利用、水源問題、環境問題などが、今や

都道府県の区域を越えた課題として増大しつつあり、これらに伴い新たな自立圏域の形成への胎動が見られる。

更には、現行の都道府県の区域を「意思決定の単位」という観点から見た場合、都道府県の政策・施策の決定、実施に当たっての意思決定に参加している範囲の人と、それによって影響を受けている人、いわゆるステークホルダーの範囲が必ずしも一致しない状況にあり、今後、一層県境を越えた人の移動が激しくなり、都道府県の区域とは異なった社会圏、経済圏が進展すると、ますますその傾向が強まると考えられる。このことから、「意思決定の単位」としての広域的自治体の区域は、政策・施策に最も関連性のある範囲にまで広げていく必要があると考えられる。

このような様々な点において、現行の都道府県の区域は相対的に狭小となっていると断じざるを得ない。

## (2) 都道府県制度の改編

上述のように、これからの広域的自治体が「自立力」を備えるとともに、市町村及び国それぞれとの役割分担を踏まえた真の分権型社会にふさわしい姿を実現していくためには、現行の都道府県制度を抜本的に改編する必要がある。

その改編は、明治期以来100年以上にわたって続いてきた中央集権型システム、「中央」と「地方」という言葉が意味してきたような構造を打破していくことができるようなシステムを作ることである。単なる行政区域の再編で終わるのではなく、行政サービスの受け手である地域住民を中心に考え、自立できる地域経済、地域システムの構築を目指し、その集合体として、ひとつの国の経済、国全体のシステムが形作られていくことを目指すといった、我が国の在り方さえ根本的に変革するものでなければならない。

そこで、都道府県制度の改編の選択肢としては、次に述べるように連邦制、道州制などが考えられるが、均質性の高い我が国の実情や、憲法改正の要否等円滑な制度の移行といった点を勘案すると、道州制が合理的かつ最適な選択であると考えられる。

### ① 連邦制

連邦制を採用する諸外国においても、その制度は様々であるが、基本的には、州の集合体として連邦を成立させるという考え方の下、連邦と州の立法権を分割している

ことが大きな特色である。

連邦制は、地方分権の具現という意味では究極の政治制度ではあるが、我が国において、現在のところ連邦制を導入するまでの歴史的、社会的要請は見出しがたい。また、立法権の分割等に関して憲法改正が必須であることも考慮する必要がある。

## ② 道州制

道州制については、その制度設計等を異にしつつ、古くは昭和初期から様々な構想が提案されてきているが、現在の一般的な考え方は、都道府県を廃止し、数府県を包括する広域統治体としての道又は州を設置して、国の権限を可能な限り道又は州に移譲する制度とすることが主流である。

道州制の導入に際しては、基本的に憲法改正の必要はないが、憲法に道州の権能等を明記することや、首長公選制などについても議論があることに留意する必要がある。

## ③ 都道府県合併

複数の都道府県を合併し、現在の国の権限や財源を移譲するのであれば、都道府県合併も実質的には道州制に近いが、都道府県を廃止し、地方自治制度を根本的に改革する道州制とは趣旨を異にする。都道府県合併が現行の都道府県・市町村という地方自治制度を前提に、都道府県の区域を拡大するだけのものであれば、都道府県の権能、組織等には変更を生じないことから、真の分権型社会の確立に向けた都道府県制度の改編にはつながらない。ただし、後述するように、道州制や連邦制の導入へのステップとして、可能なところから都道府県合併を行っていくということであれば、その意義を否定するものではない。

## (3) 道州制の導入

真の分権型社会にふさわしい、広域的な自立圏域の形成を目指した広域的自治体として、その役割や位置付けにふさわしい機能を有する地方政府としての道州制を構築していく必要がある。

### ① 道州の位置付け

道州は、当然、議会有する完全な地方公共団体とすべきであり、例えば、国の出先機関としての位置付けを併せ持つような、分権型社会の確立にそぐわない制度は考えるべきではない。

### ② 道州の役割

道州は、市町村の区域を超える行政需要への対応や、道州内で統一されていることが望ましい基準の設定に関する事務などのより広域的な事務事業への対応を主な役割とするほか、国と市町村との間や市町村相互間の連絡調整事務を担う。

広域的な事務事業については、産業廃棄物の処理や土地利用、水源問題、環境問題などのほか、現在、地方整備局、地方運輸局、地方農政局などの国の地方支分部局が担っている国道や港湾の建設管理、一級河川の維持管理、運輸政策や農地、農産物等に関する広域的、ネットワーク的な事務事業を道州に移管し、道州の規模、能力にふさわしい役割を果たしていく必要がある。これらの事務事業については、国の地方支分部局が担っている限り、地域住民の経済活動や社会生活に大きな影響を与えるにも関わらず、その実施に当たって地域住民が意思決定に参加することはできないが、道州が担えばそれが可能となり、地域住民のニーズをよりの確に反映した施策を実施していくことができる。

更には、大学、高等専門学校に関する事務も道州に移管することにより、高等学校、高等専門学校、大学と一貫して地域に根差した特色ある高等教育の実施が可能となると考えられるほか、景気対策・雇用対策や産業育成など従来は国において全国一律に対応されていたものについても、道州単位の独自施策を実施していくことも可能となる。

なお、国の事務事業に関する権限を道州のものとする際、従前の機関委任事務的なものが復活しないようにするべきであることは言うまでもない。

### ③ 道州制における税財源

道州制における税源を考える場合、地方税の税目を税源の偏在の少ないもの、景気の動向に左右されにくいものとする必要がある。

また、道州であれば、主要税目については国との共同の税源とし、道州から国に対

して拋出するというシステムに転換するなど、徴収方法にまで踏み込んだ大胆な改革を実行することが可能であり、こうした道州制にふさわしい税制に改め、道州の自主財源の充実を図らなければならない。

このような税源移譲を進めても、税源の偏在により道州間の財源格差が生じることは不可避であり、交付税制度による財政調整は不可欠である。財政調整に当たっては、道州相互の自発的協力を基盤とすることが重要であり、税源移譲後の地方税をプールした水平的調整として、道州間で財政調整を実施する機関を設立する方法も考えられる。従来どおり中央政府が調整する場合には、各道州の意思が中央政府の調整に的確に反映されるようにしなければならない。

#### (4) 道州の規模

##### ① 規模の基本的な考え方

全国を道州としてブロック化するに当たっては、人口、経済規模、地理的一体性、歴史的背景、産業・経済圏等様々な要素を勘案しなければならないが、あまりに細分化し、人口、経済規模が小さな道州を作ると、道州の自主財源を確保することが困難となり、自主的・自立的な政策・施策の決定、実施ができない状況となって、「自立力」を備えるという道州制導入の意義さえも失わせることとなる。

このため、各道州の規模については、これまでに提唱されてきた道州の数や現在の地方支分部局の所管区域などを参考に、7～10程度とし、道州間の人口、経済規模の格差が開きすぎないように、更には、将来に向けた発展可能性を考え、社会資本整備の状況等も勘案して、その規模及び区域を決める必要がある。

また、そのような経済効率といった面だけでなく、住みやすさや豊かで恵まれた自然といったことも大きなメリットであるので、各道州で多様な気候風土、自然環境があるようにその規模及び区域を考えるべきである。

##### ② 中四国州

道州制を導入する場合、中四国地方については、それぞれ中国州、四国州とするよりも、中四国州とすべきである。

瀬戸大橋をはじめ三橋が完成するとともに高速自動車国道が整備され、中四国地方の時間的距離が大幅に縮小していることや、瀬戸大橋線の開通により岡山・高松間が1時間で結ばれ、通勤・通学者が増大するなど、生活圏が飛躍的に拡大していること、中国地方に進出する流通産業も、四国地方の展開をにらんだ物流・生産拠点として立地するなど、中国地方と四国地方の地理的、社会的・経済的な一体性は飛躍的に高まっている。

人口、経済規模の面から考えると、全国を北海道、東北州、関東州、中部州、近畿州、中国州、四国州、九州の8ブロックに分割することを想定した場合、中国州では人口、州内生産は東北州に次いで6番目、四国だけでは北海道よりも規模が小さく、最下位に位置することとなり、「自立力」を備え、将来的な飛躍を図っていく上では適切な規模とは言い難い。

また、中四国州であれば、太平洋、瀬戸内海、日本海それぞれに面し、他の道州にはない多様な気候風土を持ち、自然環境豊かな地域となる上、世界的に優れた景観を有し、水産資源の豊富な閉鎖性水域であると同時に、海運、物流、観光など国内の主要産業を支える国土構造上重要な地域である瀬戸内海を、環境を保全しつつ資源を有効に活用するなど一体的・計画的な利活用を図ることが可能となる。更に、ひとつの行政区域として太平洋及び日本海にアクセスが開かれていることは、海を利用して海外と交流しやすくなるだけでなく、太平洋側と日本海側の地域間の交流を一層活発化させることが期待できる。

そして、中四国地方には昔から非常に個性のある街が多数存在していることから、それらを網目のようにネットワークで結ぶ中四国地方の地域構造が在るべき姿といえる。

## (5) 道州制実現のプロセス

今まで述べてきたように、道州制の導入は、単なる都道府県の区域変更にとどまらず、中央集権体制を打破し、真の分権型社会を確立するために行うべきものであることから、全国一律の統一的な制度とするべきであり、最終的には、現行の都道府県制度のままとする地域が残るなど様々な制度が併存することは認められないものとするべきであろう。多制度の併存は、地域によって事務・事業の主体となる行政機関が異なるといったことが続くなど、社会経済に混乱を生じさせる原因となる懸念があり、好ましくない。



しかしながら、明治期以来100年以上続いてきた中央集権体制、あるいはそれを良しとする意識は、日本国民の精神構造に根強く染み着いているものがある。また、現行の都道府県という枠組みが社会・経済活動に深く定着し、多くの事柄が都道府県を単位としているという現実もある。

そこで、まず先に、ブロックを基礎としている各省庁の地方支分部局を統合し、中央省庁の権限や財源を大幅に移管することとする方策が考えられる。その一方で、都道府県相互の連携・協力を積極的に推進し、民間レベルの交流をも含めた都道府県同士のつながりを強固にしつつ、できるところから都道府県合併を行い、更には道州制のプロトタイプといったもので試行して、具体的な課題等を整理・解決した上で、本格的な道州制の導入を行うなど、国と都道府県それぞれにおいてステップを踏むことにより、円滑な道州制の導入を図っていくことも考えられる。

## 5 望ましい地方自治に向けて

当懇談会では、21世紀にふさわしい地方自治の在り方というテーマの下で、真の分権型社会の実現のためには、地方が「自立力」を備えることが必要であるという観点から議論を進めてきた。

「自立力」を備えることとは、地域そのものが、社会生活や経済活動などにおいて、他に依存しない自立した圏域を形成するとともに、自立圏域を支えて、地域の特性等を踏まえた政策や施策のプライオリティを自主・自立（自律）的に決定し遂行するのにふさわしく、有効に機能する政治・行政システムを有することである。

21世紀における望ましい地方自治とは、このような自立した地域をそれぞれの圏域において形成し、社会全体としての自立を図っていくことである。住民生活に密着した自立圏域としての市町村においては、現在合併が進められ、規模・能力を拡充し、自立力の強化が図られている。そして、都道府県においては、市町村合併の進展や経済圏の広域化等に対応した、新たな広域的な自立圏域としての道州制への移行が求められているのである。

これまで論じてきたように、道州は、国の地方支分部局が現在担っている事務事業に係るものを含め、国から移譲された大幅な権限や財源と的確な意思決定を行う能力を有するものとなる。そして、そのような道州制の実現により、道州単位の景気・雇用対策や特色ある教育の実施、諸外国との直接的な交流などのほか、広域的な資源を活用した道州独自の実効性ある産業政策など、地域の発展に必要な重要施策の展開、公共サービスの提供等を、「自己決定・自己責任」のもとに行うことが可能となると考えられる。

また、このような自立した社会を支えるのは、各分野における人材であり、自立した個人が支え合い協力しあうボランティアやNPO等との協働の力である。本報告書を取りまとめるに当たり、改めて、人材育成やNPO等との協働について触れておきたい。

### (1) 人材育成等

地域が自立し発展を続けるためには、人的資源の充実・確保が肝要であり、それぞれの地域において育まれてきた歴史、文化伝統などの保存・継承や学習を通じて、自らの地域への理解を促進し、地域に対する愛着や誇りを醸成することにより、多様な人材が将来にわたり地域に定着するように努めていく必要がある。

更には、それぞれの地域住民においても、従来のように、行政にとっての顧客としての受け身の立場から脱却して、生活者としての自立を図り、積極的な地域づくりへの参画などを通じて、自分たちにとって望ましい地域を創り上げていく努力が必要である。このような自立した生活者を地域全体で育むという視点から、行政も多面的な施策を展開し、地域としての自立を促進していくことが必要である。

## (2) ボランティア・NPO等との連携・協力

今後の地方自治においては、多様な分野において、積極的に住民との協働による施策の展開を図ることが極めて重要である。ボランティア・NPO等は住民の視点に立ち、まちづくりや社会福祉など各種分野で、積極的に地域に根差した活動を行っており、行政における政策決定にボランティア・NPO等が参画するシステムを導入するとともに、施策や事業の推進に当たって、それらの参加の機会を創出するなど、行政とボランティア・NPO等が、それぞれの担う役割をより明確にし、適切な役割分担と責任のもとに協働して、個性と魅力にあふれた地域を創り上げていかなければならない。

しかしながら、多くのボランティア・NPO等は、その組織・運営面に関して人的・財政的基盤が脆弱であるなど様々な課題を抱えているのが現状であり、行政には、活動の環境づくりとして、情報提供、人材育成、普及啓発や活動支援センターの整備等、ボランティア・NPO等の自主性・主体性を尊重しつつ、支援を行っていくことが求められる。

## おわりに

道州制を核とした地方制度の抜本的な改革は、市町村合併の進展状況を踏まえながら、今後、国民的な議論として展開されていくことが望まれるが、その際には、規模の拡大のみならず、より住民に身近な領域において、その住民の意思を的確に反映するシステムの在り方についても配慮していく必要があることは言うまでもない。

当懇談会としては、2年にわたり、21世紀の地方自治の在り方について検討し、この度、その概要を取りまとめた。今後、岡山県においては、更なる議論を深め、真に分権型社会にふさわしい地方自治制度の構築に向けて取り組まれることを強く期待するものである。

## 懇談会の開催状況

### [平成13年度]

第1回 平成13年10月2日（火）

- ・フリートーキング（総論）

第2回 平成14年1月21日（月）

- ・真の分権体制実現のための権限や税財源のあり方
- ・市町村合併の必要性と進め方

第3回 平成14年3月22日（金）

- ・中間とりまとめ（案）協議

### [平成14年度]

第4回 平成14年8月23日（金）

- ・中間とりまとめ公表
- ・道州制、連邦制の導入

第5回 平成14年10月11日（金）

- ・道州制、連邦制の導入
- ・行政と住民との役割分担・協働について

第6回 平成15年1月29日（水）

- ・道州制、連邦制の導入
- ・行政と住民との役割分担・協働について
- ・報告（案）協議

第7回 平成15年3月28日（金）

- ・報告取りまとめ
- ・知事への報告

## 21世紀の地方自治を考える懇談会設置要綱

### (目的及び設置)

第1条 21世紀の地方自治について、①真の分権体制実現のための権限や税財源の在り方、②市町村合併の必要性と進め方、③都道府県の広域的な連携・協力と道州制、連邦制の導入、④その他、官民協働社会における行政と住民の役割分担などの観点から検討し、そのあり方を探求するため、21世紀の地方自治を考える懇談会（以下「懇談会」という。）を設置する。

### (組織)

第2条 懇談会は、委員10名以内で構成する。

### (委員)

第3条 委員は、行政、財政、経済政策等に関して優れた識見を有する者のうちから、知事が委嘱する。

2 委員の任期は、委嘱の日から平成15年3月31日までとする。

3 委員は非常勤とする。

### (会長等)

第4条 懇談会に会長を置き、委員の互選によりこれを定める。

2 会長は、懇談会を代表し、会務を総理する。

3 会長に事故があるときは、あらかじめ会長が指定する委員がその職務を代理する。

### (招集等)

第5条 懇談会は、会長が必要に応じて招集し、会長が議長となる。

### (庶務)

第6条 懇談会の庶務は、企画振興部企画振興課において処理する。

### (その他)

第7条 この要綱に定めるもののほか、懇談会の運営に関し必要な事項は、会長が別に定める。

### 附 則

この要綱は、平成13年9月5日から施行する。

## 21世紀の地方自治を考える懇談会委員名簿

(50音順 敬称略)

うえおか みほこ  
上岡 美保子

日本貿易振興会岡山貿易情報センター所長

会長代理

おおはら けんいちろう  
大原 謙一郎

財団法人大原美術館理事長

おかもと きよし  
岡本 輝代志

岡山商科大学商学部教授

じんの なおひこ  
神野 直彦

東京大学大学院経済学研究科教授

なかはら ゆうすけ  
中原 佑介

山陽新聞社取締役編集局長

なかむら りょうへい  
中村 良平

岡山大学経済学部教授

はしもと のぶこ  
橋本 信子

川崎医療福祉大学教授

おかやま女性国際交流会会長

はやし としひこ  
林 敏彦

大阪大学名誉教授

放送大学教授

会 長

まつもと ひであき  
松本 英昭

財団法人自治総合センター理事長

めが 鹿 ふみこ  
妻 鹿 ふみ子

吉備国際大学社会福祉学部助教授

岡山NPOセンター理事