

# 中部州の実現

効率的で小さな政府をめざして

2005年12月

 社団法人 **中部経済連合会**

## はじめに

現在、中央集権体制から地方分権へ向けた様々な活動が展開されている。地方の自主財源の確立を目指した三位一体改革は、国と地方の思惑が交錯し、実質的な地方分権につながるものとはなっていないとの評価もある。一方、道州制については、来年2月の答申に向けて国の第28次地方制度調査会において調査審議がなされており、また自治体や経済団体が提言を発表するなど、ようやく議論が活性化する兆しが出てきた。

本会では、「道州制移行への提言」(2002年10月)において、地方が自立し自主的な行政運営を行うために、国・地方を通じた行政の仕組みを抜本的に改革し、まさに地方分権の究極の姿である道州制を実現する必要があると考え、道州制の定義、国・地方の役割、財源のあり方、具体像等を取りまとめた。

その後、「道州制下における国と地方の税財政のあるべき姿」(2004年7月)において、道州制下における国と地方の新しい役割分担に基づき、国から地方への税源移譲と道州のブロック別税収を試算した。

また経済界、中部5県、学識経験者を構成員として昨年4月に「道州制検討協議会」を設置し、道州制に関する議論を深めてきている。

しかし、道州制に対する国民の関心や認知度は必ずしも高くないのが現状である。道州制は地方制度の根幹にかかわる問題であり、地域社会の構成員である市民・企業・NPO等が住民の視点から地方分権や広域自治体のあるべき姿について発言し、広範な議論を展開していくことが必要である。

そこでわれわれは、道州制が求められる背景や意義、重要性を広くアピールするため、現行の府県制度において、国庫補助金制度などにより事務手続きに多大な時間を費やしている姿や、道州制に移行した場合の広域行政運営の姿などを具体的に示すとともに、今後の道州制実現に向けた取り組みやスケジュールについて提言を取りまとめた次第である。

これは一つの叩き台であり、各界各層で幅広く議論され、分権社会構築の一助となれば幸いである。

2005年12月

社団法人中部経済連合会

会 長 豊 田 芳 年  
広域行政委員長代行 木 下 喜 揚

## 目 次

1. 活力ある経済社会の構築	1
(1) 地方分権、民営化は時代の流れ	1
第 期三位一体改革の実現	1
公務員制度改革の早期実施	2
縦割り行政の是正	4
地方財政の自由度の回復	6
(2) 社会経済環境の変化	7
市町村合併の進展と都道府県の役割・機能の変化	7
人口減少・少子高齢社会の到来	8
グローバルな競争時代への対応と行政の広域化	9
2. 国と地方の役割の現状	10
(1) 都道府県の行政	10
(2) 都道府県の財政	14
3. 都道府県行政の課題	19
(1) 予算編成について	19
(2) 事業別にみた具体的な課題	19
道路整備事業	19
生活排水対策	22
防災(河川管理)	23
教育	25
幼保一元化	27
バス事業	29
農地転用	31

農業農村整備事業	32
港湾整備	35
地方支分部局(国の出先機関)・国立大学法人	37
国庫補助金とプロジェクト	39
構造改革特区制度等	40
4. 提言 中部州の実現 効率的で小さな政府をめざして	42
(1) 道州制における州の姿	42
州の概要	42
行政コストの削減効果	46
広域行政のサービス・機能強化	48
(2) 道州制実現に向けた税財政の抜本改革	51
(3) 道州制実現に向けての今後の取組み	52
連邦制を視野にいれた論議の必要性	52
道州制実現に向けたスケジュール	53
国民的議論の展開 道州制への移行と小さな政府の実現をめざして	55

## 1. 活力ある経済社会の構築

### (1) 地方分権、民営化は時代の流れ

#### 第 期三位一体改革の実現

2000年4月の地方分権一括法の施行(国と地方自治体の役割分担の明確化、機関委任事務制度の廃止、国の関与の法定主義等)、市町村合併の進展、三位一体の改革、第28次地方制度調査会での道州制の審議など、中央集権型から地方分権型へ地方行政制度改革の動きが加速している。人口減少・少子高齢社会の到来、グローバル化の進展、地域間・都市間競争の時代を迎え、政治・経済・社会環境が大きく変化する中で、的確な対応を図るためにはあらゆる分野において抜本的な構造改革が不可欠であり、国と地方の行政構造も例外ではない。新しい分権国家を形成することによって地域の活力を個々に高め、その総和として国全体の力を高めていくことが必要であり、そのためにも分権型社会に相応しい広域行政体制を構築していかなければならない。

特に、三位一体の改革は、「国から地方へ」の改革の要であり、今後とも政府は地方分権の実現に不退転の決意で取り組まなければならない。2004年度から3カ年で実施する「三位一体の改革」は、昨年までの協議において、国庫補助金の廃止・縮減に見合った税源移譲が見送られたり、国に権限を残したままの交付金化や単なるスリム化も含まれるなど、地方の裁量の拡大や税財源の拡充に繋がらない不十分なものである。最終協議の段階に入っても、基本的には中央省庁の権限温存と地方への負担の転嫁による財政再建のスタンスは変わらず、いずれの省庁も現行の国庫補助金制度を維持し、地方への移譲を否定する姿勢など、省益に固執した行動であった。最終的には、建設国債が財源との理由により地方移譲の対象には馴染まないとしていた施設整備費の移譲が実施されることになったものの、義務教育費国庫負担制度の堅持を明記した上で、国の負担率を引下げたり、児童手当も同様に国の負担率の引き下げなど、3カ年での国庫補助金の削減額4兆円、税源移譲額3兆円の目標を達成したが、数字合

わせの感が強いことは否めず、地方の自主性を高めることに繋がらない結果となった。

三位一体改革は、地方分権を財政面から裏付けるものであると同時に、国・地方双方の財政改革を進め、地方自治の拡大と併せて地方に財政責任を付与するものである。これを実現するためには、2007年度以降も第三期改革として、地方交付税制度の改革、公共事業関連補助金や義務教育費国庫負担制度の廃止・地方移譲の実現など国庫補助金の廃止・縮減と税源移譲の一体的推進などを積極的に進めるべきである。

わが国が真の自立型社会を構築するためには、国と地方の役割を抜本的に見直し、地方への権限の移譲、国庫補助金の廃止・縮減を行い、地方の業務量に見合った税源移譲を行うことが必要である。このような改革を通じ行政サービス水準の見直しや事務事業のスリム化など、地方の行財政運営の効率化を図っていかなければならない。

#### 公務員制度改革の早期実施

わが国の公務員は、2004年度末において約405.1万人、そのうち国家公務員が97.0万人で全体の約1/4を占め(構成比23.9%)、地方公務員のうち都道府県が約162.1万人(同40.0%)、市町村が146.3万人(同36.1%)である。国家公務員は、国会議員や防衛庁職員等の特別職約30.7万人と、非現業国家公務員(約30万人)や日本郵政公社職員(約28.6万人)などの一般職約66.4万人で構成される。地方公務員のうち都道府県は、一般管理職員が約21.3万人(都道府県地方公務員に占める割合13.1%)、福祉関係職員約6.9万人(同4.3%)、教育公務員94.8万人(同58.5%)、警察・消防職員約28.9万人(同17.8%)、その他約10.2万人(同6.3%)となっている。

次に、公務員の人件費について、財務省の資料によると、国家公務員の人件費は、2004年度予算ベースで4兆6,820億円、一般歳出総額に占める割合は9.8%となっている。これに対し地方公務員の場合は、2004年度地方財政計画ベースで22兆9,900億円、一般歳出総額に占める割合は33.8%と、全体の約1/3を占めている。

公務員制度改革については、2001年12月に閣議決定した公務員制度改革大綱に

基づき、国家公務員法の改正案を2003年中を目標として国会に提出、2005年度末までに関係法律等を整備して新たな制度に移行することをめざしてきた。しかし、改正国家公務員法は、労働組合、各府省庁等関係方面の合意が得られず、国会提出の目処が立たない状況が続いている。このため、政府では、2004年12月に「今後の行政改革の方針」を閣議決定し、制度設計の具体化と関係者間の調整をさらに進め、改めて関連法案の提出を検討するとしている。この「今後の行政改革の方針」では、当面の取り組み方針として、適切な退職管理、評価の試行、公務部門の人材の確保・人材の活性化の3点を進めることとしている。人事評価については、現行制度の枠内でも実施可能なものについては着手するとしているが、スピード感をもって実施し、早期に本格的な制度の確立を図るべきである。また、同方針では人事マネジメントについて具体的な方針等が明記されていないが、例えば、国家公務員一種試験合格者の採用にあたっては、内閣府に新たな人事行政担当部局を設置し、そこで一括採用・配置・異動等の人事管理を行い、省庁横断で人材の流動性を確保する必要がある。一種試験合格者の採用についても、行政の効率性、機動性、高生産性が確保されるかどうかの観点から現行の省庁別採用の是非について検討するとともに、職務遂行能力・実績評価に基づく人事管理を徹底し、能力・実績の優れた者については積極的に上級職へ登用し、組織の活性化を図ることが必要である。また、早期退職慣行の是正についても、役職定年制の導入や、希望者にはスタッフ職の公務員として定年までの雇用を選択できるようにすることなど、複数の選択肢を設け、一定の年齢に達した段階で本人の希望に応じて選べるような雇用形態にしていくことが必要である。

国家公務員は、政治からの中立性を担保する観点から、国家公務員法第78条の規定によって、本人の意に反する降任及び免職ができる事由を限定規定している。また、第98条に争議行為等の禁止が規定されている。これらの公務員に与えられている身分保障等が、行政のリストラや構造改革を阻害している要因の一つといえる。現在課題となっている公務員の争議権については、自衛官、警官、上級行政職など、国家の安全および政策意思決定に大きく関与する立場の職員には認めることは不適切である

が、一般行政職については、一定の条件の下に争議権を認め、その代わり民間雇用者と同じように厳しい身分待遇とし、人員整理や配置転換等を可能とすべきである。

一方、地方公務員制度の改革についても国家公務員制度の改革スケジュールに準ずることとなっている。これを踏まえ、総務省では、2005年3月「地方公共団体における行政改革の方針」(地方行革新指針)を策定し、地方公共団体に「助言」している。この「地方行革新指針」において、2005年度から2009年度までの5年間を集中改革プラン期間と位置づけ、事務事業の再編・整理、廃止・統合、手当の総点検をはじめとする給与の適正化(給料表の運用、退職手当、特殊勤務手当等諸手当の見直し等)、定員管理の適正化など9項目について、可能な限り目標の数値化等を行うとしている。

ここで特に重要なことは給与の適正化である。2004年4月現在の地方公務員のラスパイレス指数は97.9と、初めて100を切り、国家公務員平均の給与水準を下回った。また、諸手当の是正もある程度見直しが進んでいる。しかし、その地域の民間企業との比較で見ると、依然公務員給与が高いが、後述するように、地方公務員の給与はその地域の所得に準拠すべきである。地方公共団体の多くは、総人件費の抑制が地方公共団体給与の改革に繋がると錯覚している面がある。これからは地域の実情に併せて地方独自の給与制度を設計すべきであろう。即ち、能力主義に基づき給与に格差を設けるシステムとし、仕事が出来ても出来なくても昇格・昇給できる同一年齢・同一賃金の給与体系を打破すべきである。また、正規職員と臨時職員の格差を是正すべきであり、能力があり勤務成績もよいのに給与条件を冷遇する身分格差の問題に真剣に対応すべきである。さらに、給与体系適正化の前提として、管理職の能力開発、責任の所在を明確化し追及できる透明性のあるシステムを構築し、住民から見てわかりやすい制度に変えていかなければならない。

### 縦割り行政の是正

わが国の長年にわたる官僚主導型の中央集権型行政システムは、戦後復興や高度



経済成長の実現など、明確な目標の達成に向けて国力を集中してきた時期には大いに威力を発揮した。しかし、今日のように価値観が多様化し、各地方の自主性・自立性が求められ、重視される中では、全国一律の金太郎アメのような行政では機動的・適切な対応が難しく、国・地方を通じた役割の抜本的見直しと、「民間で出来るものは民間に委ねる」民間開放を実現するため、国・地方の双方が新しい事務事業に即して行政システム・組織を見直していくことが必要である。

しかしながら、現在の行政システムおよびこれを支える公務員は、前例踏襲主義や、調整を重視する行政手法、状況変化に対する適応力の不足、コスト意識・サービス意識の欠如などにより、スピード感溢れる改革が実現されず、事務事業の抜本的見直しによるスリム化・効率化、大胆な再編がなされにくい状態が続いている。

現在の国家公務員の人事制度では、採用から育成、配置、昇進、退職後の再就職まで、省庁別に管理されている。さらに、入省時の国家公務員 種試験に合格し採用された、いわゆるキャリア組が人事行政全般にわたって優遇される閉鎖的・硬直的な人事管理であり、キャリア組以外の公務員の勤労意欲を削ぐなどの弊害が指摘されている。因みに、2004年度公務員白書によれば、過去5年間の 種試験採用者数を見ると、年間600人前後で推移しているが、2000年度採用者の569人から2004年度には、650人と毎年少しずつ増えている。

行政ニーズの変化に応じて人的資源の適正配分が行われるべきであるが、省庁別採用によって人的資源の囲い込み状態を招き、行政ニーズが無くなり整理すべき事業に対しても職員の配置、予算の確保を行い事業の縮小をせず既得権益化・硬直化を招来している。これが国だけに留まらず都道府県、市町村まで串刺し状態で縦割りとなっており、国のみならず地方の行財政改革の妨げになっている。

また、縦割り行政の弊害を生み出す要因のひとつに、キャリア組を中心とする早期退職者の再就職の斡旋がある。新たな受け皿を確保し、継続的に再就職先を確保するため、予算、国庫補助金、権限、法令等を握り、様々な分野で影響力を行使しようとしているわけである。また、国対地方の関係でいえば、「国庫補助金」と「許認可権」に

よって、国が地方をコントロール下に置くと同時に、後述するように、地方側においても国の省庁に対応した部署を設けて、受け皿としなければ住民に対する行政サービスが実施できない構図になっている。

いうまでもなく、国・地方の公務員のみならず外郭団体役職員等行政に携わる全ての者は、国民の貴い税金によって給与を得ていることを肝に銘じ、国家および国民の利益に資するため、高い使命感を持って職務に精励することであり、決して今日のような自己中心的な省益・局益を追求することではない。したがって、国家公務員制度改革の基本は、縦割り行政に基づく省益・局益優先の排除であり、その根源となっている人事制度を抜本的に改革することが不可欠である。

#### 地方財政の自由度の回復

今日、わが国が直面する大きな課題の一つは、危機的状況に陥っている国・地方双方の財政状況の克服である。わが国では、戦後、大都市圏の高い経済力によって生み出された税収を国が集め、地方交付税や国庫補助金などによって地方に再配分するシステムが構築されてきた。その結果、地方においては、中央のイニシアティブのもとで全国一律な施策をとることが、効率的かつ他地域と比較して齟齬をきたさない事業執行に繋がるとして実施されてきたが、地域の状況に則し最適な意思決定を行う機会を奪うと同時に、地域の独自性による事務事業の効率化を追求する感覚は、鈍化せざるを得なかった。

今後、地方の自立性を高めるためには、財政面で中央政府に依存しない地域経営を展開することが必要であり、加えて、中央政府・地方政府の双方において財政余力がなくなった危機的な財政状況下においては、地域が、独自の裁量でそれぞれの強みを活かし、創意工夫を重ね、効率的な行財政運営を追及することが不可欠である。

今更いうまでもないことであるが、現在の地方財政は、殆どの自治体で税収に地方交付税と国庫補助金を加えた歳入によって初めて住民への行政サービスを行っているのが実情である。言葉を変えていえば、実力以上の財政運営が出来る構造となってお

り、いずれの市町村でも同じような施設・ハコモノの建設を競い合い、円滑な運営に窮しているのが実情ではないかと思われる。やはり、受益と負担の関係が明確となるよう税の使い道が住民に近いところで決められ成果が確認されるような仕組みに変えていかなければならない。受益に見合った適正な税負担のもとで住民にとって本当に必要な行政サービスを最大の効率で提供しなければならない。このためには、後述するように、わが国の行政構造・統治システムを国と地方が名実ともに対等な関係となるようにすべきである。道州制に移行した場合、所得税の比例部分の地方移譲や地方消費税の増税部分の地方財源化などは、あくまでも現行税体系の枠内で地方への移譲財源を確保する場合の一つの選択肢であり、最終的には各道州が税目、税率、課税ベースを自由に決定できる課税自主権を確保することによって、税目や税率を弾力的に選択できることになる。同時に、権限、財源が国から地方へ移行するということは、首長、職員の姿勢だけでなく、政策企画立案能力・実行力が問われるとともに、地方議員も政策能力、行政評価能力を格段に高めていかなければならない。

## (2)社会経済環境の変化

### 市町村合併の進展と都道府県の役割・機能の変化

地方分権一括法の施行によって改正された地方自治法では、国および地方公共団体が果たすべき役割がそれぞれ謳われるとともに、「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」とすることが明記された(地方自治法第一条の2第2項)。

人口減少・少子高齢社会が到来し、危機的な財政状況が続くなかで市町村は、住民の価値観・ニーズの多様化や行政サービスの広域化、自立意識の高まりなどの環境変化に適切な対応を図っていくため、平成の大合併といわれる市町村合併が進展している。市町村合併特例法の施行前(1999年3月末)に3,232あった全国の市町村が、特例法の期限が切れる2005年度末(2006年3月末)には1,821に集約される見通しであるが、国が目標とする1,000の倍近い自治体数が残るため、目標に向け更なる合

併が必要である。

住民に最も身近な存在の基礎自治体である市町の規模・能力の拡充が図られ、地方分権型の新しい行政システムが構築されることになるが、この基礎自治体の中心となるのが都市であり、今後地域における包括的な行政主体として大きな役割を果たしていかなければならない。

今後、こうした政令市や中核市が誕生することにより、中間自治体としての府県の役割は大きな変化を余儀なくされ、特に、地方自治法における府県の「市町村を包括する」役割は事実上小さくなる。こうしたなかで府県は、治水・利水、道路、港湾等の広域的運営をはじめ、バランスのとれた環境行政、観光行政など、府県の枠を越えた対応を必要とする諸問題に対して、より広域的な地域経営の担い手としての役割を果たしていかなければならない。しかしながら、現在の府県が一つの行政単位としてこれら広域的課題や、将来において財政的に立ち行かなくなった過疎地域対策を担っていくことは財政、自治能力の面から見て困難さを伴うといわざるを得ない。

市町村合併による広域行政の推進に併せ、府県においても地域の独立性を重視し、広域的に調和のある政策の実行、地域住民の選択と責任のもとで効率的かつ地域の行政ニーズに合致した政策を展開できる体制を構築するためには道州制に移行していくことが必要である。

#### 人口減少・少子高齢社会の到来

わが国の人口は2006年をピークに減少局面に転じると推計されている(国立社会保障・人口問題研究所の「将来推計人口中位推計」(2002年1月推計))。もっとも、2005年までの合計特殊出生率を見ると、推計の際仮定された数値を年々下回っていることから、既に減少社会に転じている可能性がある。さらに、今から10年後の2015年には26.0%と、国民の4人に1人以上が65歳以上の高齢者になるという急テンポな高齢社会に突入することになる。このような人口の減少、少子化に加え急速な高齢化の進展は、経済成長、労働力、社会保障など、社会・経済の様々な面に影響を及ぼすことに

なるが、地域社会の在り方の面から見ると、地域社会の担い手が不足し、現在の地域社会が維持できなくなる可能性があるほか、市町村では厳しい財政事情とも相俟ってこれまでと同様な行政サービスが困難になったり、広域行政体である都道府県も従来のように1県でフルセット型の行財政運営が難しくなることなどが懸念される。

したがって、わが国経済が活力を堅持していくためには、従来型の行政運営を抜本的に見直し、地域主導型で各地域が持てる力を発揮できる広域行政体制を、リージョナリズム(地域主義。地域の主体性を重んじようとする考え方)に軸足を置き、人材・財源・情報の配分を中央集中型から地域密着型へと再設計することによって、地域が、個性を高めながら自己決定できる行財政システムを構築していくことが必要である。

#### グローバルな競争時代への対応と行政の広域化

今日、人々の暮らし、経済産業など様々な局面において、活動のフィールドは広域化・グローバル化してきており、地域間・都市間競争は国際的な規模で展開されている。このような時代においては、個々の地域が、世界を視野に入れた地域戦略を持ち、知恵とアイデアによって切磋琢磨し、産業の活性化、魅力ある地域づくりを行うことが必要である。例えば、中部5県(長野、岐阜、静岡、愛知、三重の5県)の2002年度GDPは5,886億ドルで、OECD加盟国中10位の韓国(5,469億ドル、2002暦年)に匹敵する経済規模を有している。これだけ大きなポテンシャルを擁しているにもかかわらず、国際社会の中で存在感が希薄なのは、わが国の国家統治制度上の問題や、港湾機能など国際的な産業基盤の立ち遅れ、知名度と情報発信力の不足、外国企業や在留外国人の受け入れ環境の未整備等々に起因しているといえよう。

個々の地域が国際競争を勝ち残る体力を高めることによって、結果として国としての体力強化に繋がるものであり、地域が主体的なガバナンスを発揮し、住民・企業のニーズを鋭敏に察知し、創意工夫に富んだ政策を立案・遂行しうる新たな制度設計が必要である。

## 2. 国と地方の役割の現状

### (1) 都道府県の行政

わが国は、中央省庁で政策立案、立法、予算などを決定し、地方が施行、管理する形で行政運営が行われてきた。2000年に地方分権一括法の施行に伴い地方自治法第一条の2第2項において、国の役割を「国家としての存立に関わる事務」全国的に統一的に定めることが望ましい事項、全国的な規模、視点で行わなければならない施策や事業の実施、と限定した。そして、都道府県の役割を地方自治法第二条第5項において、市町村を包括する広域の地方公共団体として、「広域にわたる事業」市町村の連絡調整に関する事業、その規模また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思われる事業、とした。

しかし、現状においては、全国的な統一性、全国的な視点に立った事業の推進といった観点から、中央省庁が政策を立案し、法制化して、これを地方が遂行するという形態になっており、依然として中央集権体制である。

(図表 2-1) わが国の国と地方の役割分担の現状

	国	重複している事業	地方
通商・外交、防衛、司法	通商・外交、防衛、司法	-	-
調整、監視	通貨・金融調整、船舶航行、航空管制等	-	-
年金・健康保険	年金・健康保険	-	-
産業・雇用	資源・エネルギー開発等	新産業創出・中小企業対策、農林漁業の経営振興、職業紹介等	中心市街地・商業振興等
生活・社会基盤整備	高速道路・新幹線、空港・港湾、国立公園、国土調査等	一般道路、治山・治水、防災、都市計画、農林整備、森林保全等	公共交通、住宅、上下水道等
教育・文化	文化芸術振興等	大学等	高等学校、小中学校、文化財保存整備等
環境	-	環境保全等	公害防止、廃棄物処理等
医療・福祉	-	医療・薬事等	児童福祉、生活保護、介護保険
消防、警察	-	警察	消防

■ : 地方が国から補助金を受けている分野

例えば、生活・社会資本整備において、国は直轄事業として新幹線、高速道路、空港などの整備計画をとりまとめ、地方の協力を得て建設推進する一方、地方の一般道路の整備について、地方からの国庫補助金申請を審査したうえで、国庫補助金を交付し、その建設を監理、監督している(図表 2-1)。

医療、福祉などについては、国の政策に基づいて、市民生活と密着している市町村にその大半を交付し、県が一部分担するシステムとなっているように、中央の政策決定に基づいて市町村が事務処理を行うという状況で、政策決定にあたって地方の意思が反映される形式とはなっていないうえ、それに伴う地方の財政負担もきわめて大きい。

国庫補助金と許認可からこの現状をながめてみると、2005 年度予算における国から地方に対する国庫補助金は、19 兆 8,000 億円で、国庫補助金所管別シェアでは、医療費、生活保護費等社会福祉関係の予算が近年急増を遂げている厚生労働省のシェアが 51.4%とずば抜けて高い(社会福祉関係は住民と密接な関係を有しているのので、直接市町村に交付される国庫補助金が多く、府県には一部しか交付されていない)。次いで高いのが義務教育費国庫負担金を分担する文部科学省で 22.4%、国土交通省 10.5%、農林水産省 7.1%となっており、福祉、教育、社会資本整備などが大宗を占めている(図表 2-2)。

その一方許認可は、県や市町村など地方公共団体と民間、法人などに対するものも含まれており、一概に論ずることができないが、件数として多いのは、建設、運輸などを審査、監督する国土交通省 18.7%、産業活動を担う経済産業省 17.6%、内閣府 15.9%、農林水産省 10.3%となっている。

許認可や国庫補助金の交付によって、全国的な統一基準、国土の均衡ある発展あるいはナショナルミニマムを達成するとの考え方のもとに中央省庁が地方へ様々な形で関与している。いま、中央・地方の行政改革が叫ばれているが、こうした許認可や国庫補助金が行革を阻害している面も少なくない。

中央省庁の再編など一見効率化が図られているかのごとくみられるが、実態は旧態依然であり、業務内容の改善は進んでいない。

(図表 2-2) 国庫補助金予算所管別シェアの推移と許認可等件数

(単位: %, 件)

所管別	国庫補助金予算所管別シェア					許認可等件数 (2003年度)
	2001年度	2002年度	2003年度	2004年度	2005年度	
国会	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	- (-)
裁判所	0.2	0.2	0.2	0.2	0.2	- (-)
会計検査院	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	- (-)
内閣	0.3	0.3	0.2	0.2	0.2	- (-)
内閣府	3.0	3.0	2.9	2.6	3.0	1,753 (15.9)
総務省	1.1	0.9	1.0	1.2	1.2	604 (5.5)
法務省	0.3	0.3	0.3	0.3	0.3	278 (2.5)
外務省	1.0	0.9	1.0	0.9	0.9	47 (0.4)
財務省	0.8	0.7	0.6	0.6	0.6	734 (6.7)
文部科学省	19.6	21.4	20.1	23.7	22.4	573 (5.2)
厚生労働省	47.7	48.8	51.0	49.9	51.4	1,602 (14.6)
農林水産省	9.1	8.3	7.9	7.2	7.1	1,132 (10.3)
経済産業省	1.6	1.7	1.7	1.6	1.6	1,935 (17.6)
国土交通省	14.2	12.5	12.0	10.9	10.5	2,058 (18.7)
環境省	1.1	1.0	1.0	0.8	0.7	291 (2.6)
合計	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	11,007 (100)

(出典) 日本電算企画株式会社「補助金総覧」

総務省「許認可等の統一的把握」

都道府県の組織は中央省庁の行政組織に対応する形で、一般的には次のような組織で事業が推進されている。

総務部: 予算、税制、人事、市町村に関する事業

企画部: 地域計画、地域整備事業、地域振興

県民生活部: 青少年の育成、国際交流、私学振興

環境部: 環境基本計画、環境影響評価、資源循環

健康福祉部: 社会福祉、医療、食品衛生

産業労働部: 産業・科学技術振興、企業立地、観光、労働問題、中小企業金融

農林水産部: 農業経営基盤の強化、林業・水産業振興

建設部: 都市計画、道路、河川、港湾の整備、下水道整備

そのほかに工業用地の造成、上水道・下水道整備を行う企業庁、教育委員会、公安委員会、議会事務局などがある。

総務部は県の中核的な部門で、税、財政、人事、などの事業を推進する一方、総務省と地方債の発行や県下市町村の地方交付税などの申請窓口としての役割を果たす



など財政面で市町村を管理している。

企画部門は長期計画の策定と推進にあたって、県内部組織と調整、市町村間の調整を行っている。

建設部、農林水産部などは、道路・港湾・農業基盤整備、社会資本の整備を推進するとともに、こうした事業について県内市町村との事業調整、予算要望を受け、国との調整を図っている。

産業労働部は、新技術・新産業の振興、企業誘致、雇用問題などに対応する一方、中小企業や商店街の振興・再生などについて国と調整的役割も果している。

(図表 2-3) ある県の部局別予算  
(各部歳入総額に占める国庫補助金の割合)

部局名	国庫補助金
総務部	0.4%
企画部	26.8%
県民生活部	8.2%
防災局	6.9%
環境部	0.8%
健康福祉部	11.2%
産業労働部	0.8%
農林水産部	29.4%
建設部	20.8%
警察本部	1.3%
教育委員会	20.8%
合計	10.6%

(出典)2005 年度予算ヒアリングにより本会にて作成

このように、県の各組織は独自の事業を推進するとともに、国との事業調整、市町村との調整も大きな役割となっている。そこで、2005 年度予算におけるある県の部局別予算に占める国庫補助金の比率を参考までにながめてみると(図表 2-3)、農林水産の 29.4%、企画部 26.8%(特殊要因)、建設部 20.8%、教育委員会 20.8%、健康福祉部 11.2%などで、2005 年度予算に占める国庫補助金の比率は、わずか 10.6%である。

社会資本整備や教育など地方は事務事業を行ううえで、全国的な統一基準による各種の国庫補助金の交付を受けており、国に対する事業のヒアリングを含め煩雑な手続を行っている。この国庫補助金の制度は、事務の効率化のうえでも大きな課題である

だけでなく、国が地方に關与する口実を与えるものだけに、これを廃止し地方に財源を移讓することが望まれる。

## (2)都道府県の財政

高度經濟成長の過程において、国の財政規模が拡大したのと同様に、都道府県の財政も著しく拡大し、1980年度の24兆9,090億円が、10年後の1990年度には43兆4,550億円となり、1998年度には55兆5,030億円となったが、その後の景氣停滞を反映し、2003年度には49兆8,110億円と減少している。

財政は、一度大きくなると事務事業の拡大、要員増が図られる傾向があり、また行政ニーズや政策効果を定量的に評価することが難しいことや、民間企業のように「選択と集中」による効率性や成果をチェックする機能が弱い、税収の減少や国庫補助金の減少を反映して縮小してきている。

税収は、バブル經濟の最盛期であった1990年に17兆3,530億円に拡大、その後微減傾向に推移したが、1998年に17兆2,370億円に盛り返し、2000年には17兆4,560億円と過去2番目に高い水準となったものの、2003年度には法人分の事業税の落ち込みが大きく15兆4,260億円に落ち込んでいる。

地方交付税交付金も景況を反映して、1990年に7兆8,900億円、その後も景氣の落ち込みに対する地方の公共投資の拡大を下支えするため、交付金が拡充されたこともあって、1998年9兆2,730億円と増大し、その後も増勢に推移し2000年度には11兆7,830億円に達したが、国の財政収支の悪化に伴い削減措置が講じられ2003年度には9兆9,790億円、2004年度、2005年度はさらに削減されており、地方自治体の財政事情は一段と厳しさを増している。

一方、国が都道府県や市町村、独立行政法人、民間団体に交付する国庫補助金は1990年度の15兆282億円から、1998年度19兆6,501億円、2003年度22兆3,234億円と年々増しているが、飛躍的に伸びているのは、社会保障費(大半が市町村に対する交付金)で1990年度の6兆3,564億円から2003年度には11兆2,789億円に

拡大している(図表 2-4)。

(図表 2-4) 国庫補助金の一般会計予算主要経費別構成

(単位:億円)

	1990年度	1998年度	2003年度
文教及び科学振興費	34,366	40,225	46,794
公共事業関係費	27,685	40,707	35,745
社会保障関係費	63,564	88,116	112,789
その他	24,667	27,453	27,905
国庫補助金予算額	150,282	196,501	223,234

(出典) 日本電算企画株式会社「補助金総覧」

こうした反面、都道府県に対する国庫補助金は、教育、社会資本関係が中心で、1990年度の7兆3,190億円から1998年度には10兆1,110億円に増大したものの、その後、生徒数の減少や公共事業の抑制などを反映して、2003年度7兆8,420億円まで低下している(図表 2-5)。

(図表 2-5) 都道府県歳入決算累年比較および都道府県地方債残高の推移

(単位:10億円)

	地方税	地方交付税	国庫補助金	地方債	その他	合計	地方債残高
1990年度	17,353	7,890	7,319	3,156	7,737	43,455	24,222
1998年度	17,237	9,273	10,111	8,665	10,217	55,503	63,142
2003年度	15,426	9,979	7,842	7,652	8,912	49,811	76,790

(注) 2003年度歳入に占める地方交付税および国庫補助金の割合は35.8%である。

(出典) 財団法人地方財務協会「地方財政統計年報」、総務省「地方財政白書」

厳しい財政事情を反映して、地方債発行額は、1990年度3兆1,560億円から1998年度には8兆6,650億円に拡大し、その後も横ばいに推移し、2003年度は7兆6,520億円となっている。都道府県の地方債発行残高は、1990年度の24兆2,220億円から1998年度63兆1,420億円、2003年度76兆7,900億円と拡大している。

次に、歳出をながめてみる(図表 2-6)。地方財政支出のなかで、一番大きなウェートを占めるのは人件費で、1990年の13兆5,810億円から、1998年に15兆9,340億円

に増大したが、その後退職者の不補充など人員の削減が図られ、2003 年度に 15 兆 3,440 億円に微減している。一方、公務員数を参考までにながめてみると、1990 年の 174.1 万人から 1998 年度に 170.4 万人、2003 年度には 163.0 万人となり、1990 年度比 6.4% 減になっており、人員が削減されているにもかかわらず人件費は減っていない。

普通建設事業費は、1990 年の 11 兆 7,650 億円から、バブル経済の崩壊に伴い景気対策としてハコ物などの公共事業が飛躍的に増大し、1998 年度には 16 兆 4,630 億円となったが、その後地方財政が厳しくなるにつれて公共事業費が抑制され 2003 年度 10 兆 3,980 億円と 1998 年度比 37% 減少している。

市町村などに都道府県が交付する補助金は、1990 年度の 4 兆 7,250 億円から、1998 年度 6 兆 8,250 億円、2003 年度 7 兆 7,620 億円と社会福祉関連経費の増大により拡大している。

(図表 2-6) 都道府県性質別歳出決算累年比較および地方公務員数の推移

(単位:10億円、人)

	人件費	補助費等	普通建設事業費		公債費	その他	総額	都道府県 公務員数
				うち国直轄事業負担金				
1990年度	13,581	4,725	11,765	992	3,094	9,838	42,888	1,741,447
1998年度	15,934	6,825	16,463	1,537	8,099	10,442	54,627	1,703,562
2003年度	15,344	7,762	10,398	1,126	6,659	8,832	48,917	1,630,316

(出典) 総務省「地方公務員団体定員管理調査」  
財団法人地方財務協会「地方財政統計年報」

都道府県の財政は、近時地方債発行残高の増大など厳しさを増しているが、大都市圏で、人口集積の高い地域あるいは産業集積の高い地域とそうでない地域との格差が極めて大きいことが課題である。例えば、財政力指数「1」以上の東京都は別格として、「0.8 以上」が 2 団体、「0.5 以上」6 団体、「0.4 以上」10 団体にすぎず、他は税収よりも地方交付税の比率が高い「0.4 未満」で、地方交付税に大半を依存している「0.3 未満」の団体が 15 もあることである(図表 2-7)。

(図表 2-7) 財政力指数別都道府県数

財政力指数	都道府県数
1.0以上	1
0.8以上1.0未満	2
0.5以上0.8未満	6
0.4以上0.5未満	10
0.3以上0.4未満	13
0.3未満	15

(出典) 総務省「地方公共団体の主要財政指標」(平成 15 年度)

日本の税体系は直接税中心であり、本社機能の高い都市や人口が集中している都市に税収が偏る傾向があり、自治体間の財源均衡と自治体に必要な財源を確保するために、地方交付税制度が戦後の税制改革のなかで設けられた。この制度は、基準財政収入額(税収額)を基準財政需要額(標準的な行政に要する財源)で除した財政力指数が低い自治体に対して、所得税・法人税等の国税からの交付税で財源の不足額を補填する制度である。

しかし、山間僻地など産業振興が本質的に難しい地域もあるが、自らが主体的に地域経営を行い産業を振興することよりも陳情行政に終始している自治体も少なくない。

いまや、グローバルな都市間競争の時代を迎えており、従来のようなナショナルミニマムといった発想や全国的な統一性、行政サービスの画一化といった考え方は是正していくべきであろう。

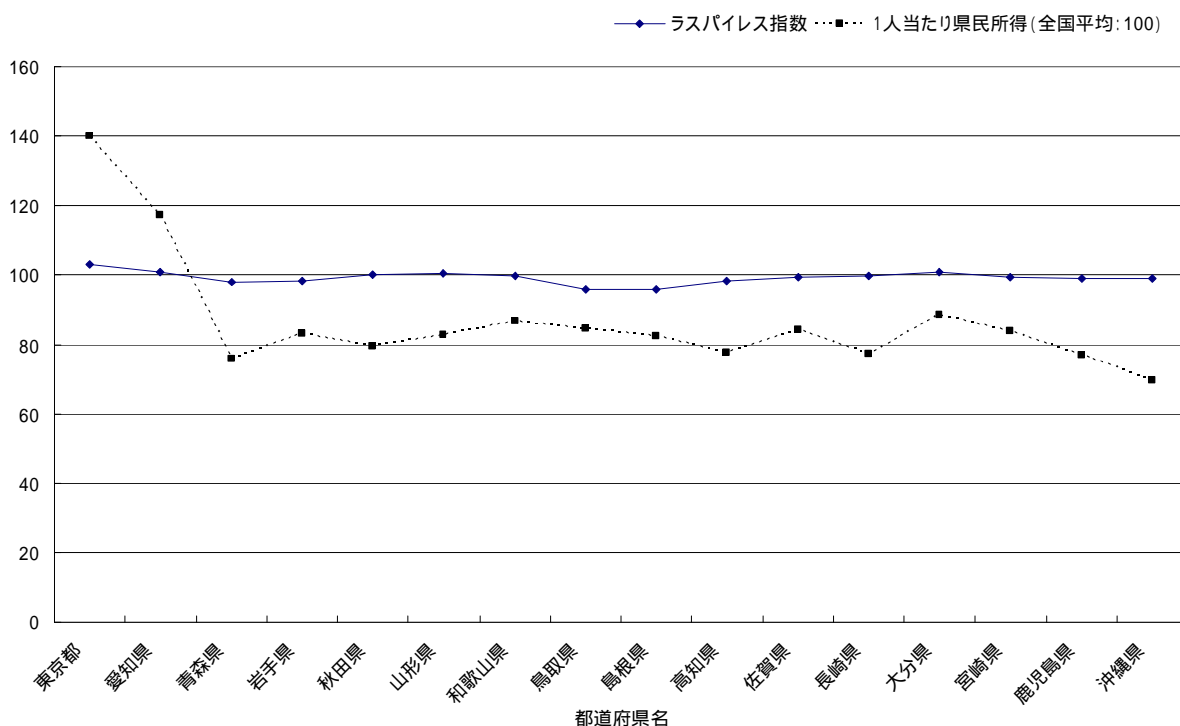
因みに、地方公務員と国家公務員の給与格差を現す 2004 年 4 月のラスパイレス指数(国家公務員平均 100)をみると、一番高いのは東京で 102.9 であるが、100 を上回る府県が「17」あり、その中には財政力指数「0.3 未満」の県が 4 つ入っている。

財政力指数のみで公務員の給与を論ずるべきではないが、公務員の給与は本来その県の県民所得がベースであるべきであろう。こうした観点から 1 人あたり県民所得の全国平均をベースに、各県の所得水準とラスパイレス指数とを対比してみると次のようなグラフとなる(図表 2-8)。

東京など大都市圏の府県の 1 人あたり県民所得は全国平均を大きく上回るが、ラスパイレス指数はわずかに「100」を上回る程度である。それに対して、財政力指数が低く、

県民所得が全国平均を大きく下回っている県でも、ラスパイレス指数は「100」前後である。地方公務員の給与は、国家公務員の給与に準ずるとの考え方であるが、県民所得が全国平均を大きく下回っているのに、公務員給与は全国平均でいいのだろうか、こうした現況を見直していく事も地域経営といった観点からは重要であろう。

(図表 2-8)ラスパイレス指数と県民所得(全国平均:100)の比較



(出典)総務省「地方公務員の給与水準」(平成16年4月1日現在)  
内閣府「県民経済計算年報」(平成14年度)

### 3 . 都道府県行政の課題

#### (1) 予算編成について

都道府県の財政でみたように、都道府県予算に占める地方交付税と国庫補助金の比率は、2003年度の全国平均で35.8%となっており、国家予算が編成され、地方交付税と国庫補助金が固まらなければ地方の予算が編成できない状況である。一方、地方の財政指針となる地方財政計画は予算編成後しか策定されず、地方は、過去の実勢や中央省庁からの情報を踏まえて予算原案を策定している。そして、国家予算の編成後、総務省や各省庁が地方交付税や国庫補助金の配分を決めたのを受けて、国の予算に合わせるため大半の都道府県は6月議会で補正予算を編成している。

この様に、地方公共団体が各種事業を推進するその根幹となる予算さえ、国の予算の動向に左右されているのが現状である。

地方が自主的に、地域経営を行うためには、国と地方が対等な関係になることが必要であり、現在のような地方交付税や国庫補助金が大きなウェイトを占めている制度を見直し、地方に税源を移譲することが肝要である。

#### (2) 事業別にみた具体的な課題

##### 道路整備事業

##### (ア) 道路の種類と管理者

道路の種類によってその管理者は異なっている。高速自動車国道と一般国道(指定区間)は国土交通大臣、一般国道(指定区間外区間)と都道府県道は都道府県知事、市町村道は市町村長が管理者となっている。都道府県知事や市町村長管理の道路のうち、国道と主要地方道に指定されている道路に関する事業に対して国から国庫補助金が支給される(図表 3-1)。

(図表 3-1) 道路の区分と費用負担

種 類	管理主体	費用負担	
		新設・改築	維持修繕等
高速自動車国道	国 (日本道路公団 が権限代行)		
一般国道	指定区間 (直轄国道)	国2/3 都道府県1/3 を基本(各法により高上措置あり)	国:5.5/10 都道府県:4.5/10 を基本(同左)
	指定区間外 (補助国道)	都道府県 (法定受託事務)	都道府県 (修繕については1/2以内 補助)
都道府県道	都道府県	都道府県 (主要地方道の新設等については1/2以内補助)	
市町村道	市町村	市町村 (主要地方道の新設等については1/2以内補助)	

(出典) 地方分権改革推進会議資料(2002年5月27日)に基づき本会にて作成

#### (イ) 国庫補助金の申請手続と効率化

国庫補助金が交付されるまでの流れを見てみると、まず前年度6月中旬に都道府県が地方整備局にプロジェクトごとに予算要望を提出する。これを、国土交通省本省が審査したうえで、8月31日までに財務省に予算要求書を提出し、提出後に国土交通省から財務省に対して内容の説明が行われる。財務省が各要望を審査し財務省原案を作成し、その後、各省庁との復活折衝を経て、1月中旬に予算案が国会に提出される。予算成立後に、配分基本方針や事業別全体実施計画資料が作成され、事業年度の4月に地方整備局から都道府県に対して内定通知がある。これに基づき都道府県が地方整備局へ交付申請書を提出し、地方整備局からの交付決定通知は6月ごろに行われ、各事業が執行される(図表 3-2)。

国庫補助金の交付額は工事施行箇所ごとに決定されており、収用費用や盛土費用など経費の内訳まで詳細に指定されている。このため、事業の施行後に工事進捗状況が当初の見込みと異なった場合などにA区間とB区間の間で予算の振替えを行おうとする場合だけでなく、同一区間内で収用費用と盛土費用の振替えを行おうとする際にも地方整備局の審査と承認が必要である。事業完了後も実績報告書の提出が求められる、地方整備局による現地調査を経て、額が確定するのは翌年度の12月頃となる。



国庫補助金の申請に関する地方公共団体の事務作業の負担について、1997年2月に地方六団体が地方分権推進委員会に提出した地方道路整備臨時交付金の例を見てみると、市町村の要望ヒアリングから、最終的に実績報告書を提出するまで、県職員はおよそ2年間の間に延べ483時間の時間を費やし、約469枚もの書類を提出している。

このように国庫補助金の申請から事業完了報告まで都道府県に係る負担は非常に大きい。国庫補助金の財源を国から地方へ移管することにより、このような国庫補助金申請等にかかる負担が軽減され、行政の効率化が図られる。

(図表 3-2) 道路国庫補助事業の流れ

時期		現行制度			道州制(案)		
		経路		事務内容など	経路		事務内容など
前年度	6月中旬	市町村	県	要望ヒアリング			
		県	地方整備局	要望ヒアリング			
	7月中～下旬	地方整備局	本省	本省ヒアリング			
	8月31日	本省	財務省	財務省への予算要求	市町村	道州	要望ヒアリング
	12月下～1月中旬			政府案の決定	道州		道州案の決定
当年度	4月	県	地方整備局	内定通知	道州、市町村		事業の執行
	4～6月	県	地方整備局	交付申請			
		県	地方整備局	交付決定			
	6月～年度末	県、市町村		事業の執行			
翌年度	6月	県	地方整備局	実績報告	市町村	道州	実績報告
	9～11月	地方整備局		現地調査	市町村	道州	額の決定
	12月	県	地方整備局	額の決定			

(出典) ぎょうせい「道路局所管補助事務提要」に基づき本会にて作成

#### (ウ) 道路整備の「選択と集中」と広域性

戦後の高度経済成長の時代に「国土の均衡ある発展」を目指す政策が掲げられ、地域間のバランスを重視した公共投資が行われてきた。その結果、農村部においても十分な道路の舗装が行われ、都市部だけでなく地方においてもバイパス道路の建設が

進められるなど、都市部と農村部で道路整備の格差がほとんどない状態となっている。しかし、依然としてバランス重視の公共投資が継続しており、集中的に工事を行うことができず、路線整備の緊急性が高い道路でありながら、工事が完了するのに数年を要する事例が数多く見受けられる。

すでに道路の整備状況は都市部と農村部で大きな格差はない状態となっており、「国土の均衡ある発展」から地方の個性を活かす「選択と集中」を重視した公共投資への転換が求められている。地方政府に権限と財源が移譲され、必要性の高い箇所を優先して集中的に整備できるようになれば、必要性の高い道路が早期に提供されるようになり、交通規制や車線規制が行われる期間も短縮されるなど、経済的損失を減少させることが可能となる。

また、県境にとらわれずに広域的な視点から産業振興や観光振興を図るためには、これまでの国の道路計画に依存するやり方を改め、地方が自らの責任のもとで広域道路ネットワークを整備していく必要がある。

### 生活排水対策

水質汚染の原因は、工場からの産業排水や畜産農家からの農業排水のほかに、一般家庭からの生活排水があるが、工場等に対する排水規制が強化された結果、現在では一般家庭からの排水が最も大きな原因とされている(図表 3-3)。

(図表 3-3) 水質汚染の発生原因

	COD	窒素	りん
生活系	57%	50%	44%
産業系	31%	21%	26%
その他	12%	29%	31%

(出典) 愛知県環境部(1999年度資料)

こうした排水を処理するため、公共下水道や流域下水道、都市下水道の整備は国土交通省が所管、農業集落排水は農林水産省が所管、浄化槽は環境省が所管して

おり、都道府県や市町村の組織は、所管する省庁にそれぞれ対応する部署が分かれて業務を行っている(図表 3-4)。例外的に、長野県のように生活排水対策室を設置し、生活排水に関する業務を一元的に行っている団体もある。

(図表 3-4) 生活排水処理施設に関わる行政主体

	省庁	都道府県
公共下水道	国土交通省	建設部
流域下水道		
都市下水道		
農業集落排水	農林水産省	農林水産部
浄化槽	環境省	環境部

農村地域においては住宅が分散しているため、大規模な設置費用を要しない浄化槽を導入するほうが下水道を設置するよりもコストが低く抑えることが期待できる地区も存在する。本来であれば、農業集落排水と浄化槽を一体的に整備し管理していくことが求められるが、担当省庁だけではなく都道府県の担当部署も分かれているため、一体的な整備と管理が困難な状況である。

生活排水に関する事業を一元化し、地方の実情に応じた計画の立案から事業の実施までの権限を地方に移譲することによって、計画段階で地域内の住居等の分布などや維持管理を考慮し、下水道や浄化槽の配置を総合的に決定することが可能となる。また、現在全国平均で 16.5%にとどまっている浄化槽の定期検査の実施率を高めることも課題である。

生活排水の問題は、県境を越えて河川の流域自治体が取り組むべき課題であり、河川の上流から下流までの全自治体が一体となって取組まない限り、水質浄化は実現しない。

## 防災（河川管理）

### (ア) 河川の種類と管理者

河川法によって、河川区域のうち重要な水系については一級水系もしくは二級水系に区分されている。さらに、一級水系の重要な河川を一級河川として指定し、二級水

系の重要な河川を二級河川として指定している。河川の区分により、河川の管理者が区分されており、河川法一級河川の指定区間外は国が、河川法一級河川の指定区間と河川法二級河川は都道府県が、その他の河川のうち市町村長が指定する準用河川については市町村が管理している(図表 3-5)。

(図表 3-5) 河川の区分と費用負担

河川の区分		管理主体	費用負担
一級河川	直轄管理区間	国	改良: 国 2 / 3、都道府県 1 / 3を基本 維持・修繕等: 国 5.5 / 10、都道府県 4.5 / 10を基本
	指定区間	都道府県 (法定受託事務)	改良: 国 1 / 2、都道府県 1 / 2を基本 修繕等: 都道府県(修繕については 1 / 3以内補助)
二級河川		都道府県 (法定受託事務)	都道府県(改良について 1 / 2以内補助)
準用河川		市町村	市町村

(出典) 地方分権改革推進会議資料(2002年5月27日)に基づき本会にて作成

#### (イ) 河川の防災情報

河川管理の一環として、リアルタイムな河川情報がインターネットで一般公開されている。住民はインターネットを通して雨量情報や水位情報、河川画像情報を知ることができ、洪水時に住民が円滑かつ迅速に避難し、水害による被害の防止、軽減に効果を発揮することが期待されている。

地方整備局と都道府県のホームページで河川情報の一般公開が行われているが、それぞれが自ら管理している河川の情報のみを公開し、他の管理者が管理する河川の情報には公開されていない。庄内川や天竜川のように河川の上流部と下流部の管理者が異なる場合や、隣接する河川の管理者が異なる場合には、複数のサイトを確認する必要があるうえ、管理者ごとに情報を提供する画面構成が異なるため、情報を一元的に入手することが困難である。

#### (ウ) 河川洪水発生後の復旧

2000年9月に発生した東海豪雨の際に新川が決壊し、新川の破堤氾濫および内水氾濫によって浸水面積 19k m<sup>2</sup>、住宅の浸水約 18,100 戸、うち床上浸水は約 11,900 戸

と多大な被害が発生した。

災害発生後の復旧作業時において、復旧工事を行う建築会社等に対して国、県、市町村のそれぞれから工事の発注が行われた。発注が行われる際に、国、県、市町村の3者間で調整が行われず、ばらばらに発注が行われたため、受注を受けた建築会社等は工事の優先順位が分からず、対応に苦慮した。

東海豪雨の際、新川が決壊した原因の一つとして、庄内川洗堰から洪水が流入したことが指摘されている。庄内川の水位が一定量を超えた場合に、洗堰を通して新川へ洪水が流入する仕組みとなっているが、庄内川は国土交通省管理、新川は愛知県管理と2つの河川の管理主体が分かれており、新川決壊に関する責任の所在が不明確な状態となっている。

#### (エ) 望ましい姿

河川における防災、災害復旧の両面において、一元的に対応することによって、住民への情報提供と災害復旧を迅速かつ円滑に進めることが求められる。この点に関し、現在の府県制のもとで一元的な対応を行うために、国、都道府県、市町村の連携の必要性が認識されているものの、実現していない。このため、重要な水系を広域自治体が一元的に管理し、情報提供や災害復旧を一元的に実行することとすれば、河川情報を一元的に入手することが可能となるほか、広域自治体が災害復旧の一元的な窓口として建築業者等へ工事の発注を行うことで、現場が優先順位を迷うことなく工事を進めることが可能となる。

#### 教育

三位一体改革の中で、小中学校の義務教育費国庫負担金(給与費)をめぐって、全国知事会は国が負担している中学校の国庫負担金 8,500 億円一般財源化を要求したのに対し、文部科学省は中央教育審議会の答申に基づいて国庫負担金制度の堅持を主張し、小中学校を通じて国庫負担の割合を 1/3 に引き下げるとどまった。

この背景には、国庫補助金がなくなることによる権限の低下を避けたい文部省の権

益確保の思惑があるとも言われており、教育の根源に関わる問題ではない。

教育に関する県の負担を見ると、県立高校については県が全額負担で教育を行っており、義務教育について教員給与費の一部を国が負担しなければ適切な教育指導が行えず、教育の機会均等の確保が困難となり、地域格差が生まれるとする中教審の考え方に妥当性があるとは考えられない(図表 3-6)。

(図表 3-6) 教育関係国庫補助金の負担率

	国	都道府県	市町村
小中学校の建設整備	1 / 2		1 / 2
義務教育費国庫負担金(給与費)	1 / 3	2 / 3	
県立高校		全額	
私立高等学校経営助成金	定額(1/2・1/3)		

(出典)ヒアリングに基づき本会にて作成

また、教育行政の政治的中立性を確保するため、自治体は教育委員会の設置が義務付けされているが、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校とでは、前者は首長部局が、後者は教育委員会が担当するなど、教育行政の一元化が図られていない。文化、スポーツ等教育以外の事務も含めて、自治体の判断により教育委員会を設置するか、設置せず首長が事務を行うかを選択可能な制度とし、行政の担当セクションを一本化すべきである。なお、アメリカでは、連邦は教育研究、情報収集を行うだけで、州が州内の教育を統括しており、ドイツでは、教育に関する連邦の権限は大学と高等専門学校からなる高等教育、学術研究などに特定されており、それ以外は州が担当するなど、州が大きな権限を持っている。このように、海外では、州に対する権限移譲が大幅に進んでいることも踏まえ、それぞれの地域が特色を発揮できるような地方への権限移譲が望まれる。

## 幼保一元化

### (ア) 幼稚園と保育所

幼稚園は文部科学省所管の教育施設、保育所は厚生労働省所管の児童福祉施設として、機能と目的の相違から長年別制度として運営されている(図表 3-7)。

(図表 3-7) 幼稚園と保育所の比較

区 分		幼 稚 園	保 育 所
根 拠 法 令		学校教育法第1条に規定する学校 (文部科学省)	児童福祉法第7条に規定する児童福祉施設(厚生労働省)
目 的		幼児を保育し、適当な環境を与えて、その心身の発達を助長することを目的とする。	日々保護者の委託を受けて、保育に欠ける乳児又は幼児を保育することを目的とする。
機能・役割		満3歳から小学校就学の始期に達するまでの幼児を対象に教育を行う学校 (3歳～5歳)	保護者の就労等により保育に欠ける乳児又は幼児等を保育する児童福祉施設。ただし、3～5歳児に対しては幼稚園教育に準じる教育が行われている (0歳～5歳)
設 置 者		国、県、市町村、学校法人等	国、県、市町村、社会福祉法人等
入園(所)決定		就園を希望する保護者と設置者の契約	市町村の条例で定める事由による保育に欠ける乳幼児をもつ保護者が、保育所を選択し市町村に申し込む
保護者の負担		設置者の定める入園料、保育料等を納める。(家庭の所得に応じてその一部を減免する就園奨励事業が行われる。)	市町村毎に家庭の所得等を勘案して設定された保育料等を納める。
運 営 費		設置者が負担する。(ただし、私立幼稚園に対しては、経常費助成(定額補助)が行われている。)	運営に要する経費のうち、保護者からの徴収金を除く額の1/2を国が、1/4を県が、残りを市町村が負担する。
保 育 時 間		4時間を標準として各園で定める (39週以上)	8時間を原則とし、保育所長が定める (約300日)
長期休業日		夏休み、春休み等の長期休業日がある。	長期休業日はない。
資 格・基 準	資 格	幼稚園教諭普通免許状	保育士資格証明書 厚生大臣の指定する保育士養成所を卒業した者又は都道府県知事が実施する保育士試験に合格した者
	配置基準	1学級の幼児数は原則35人以下 1学級に教諭1人	乳 児:3人に保育士1人 1～2歳児:6人に保育士1人 3歳児 :20人に保育士1人 4歳以上児:30人に保育士1人
保 育 内 容		幼稚園教育要領	保育所保育指針

(出典)長野県 HP

近年少子高齢化にともなう児童の減少や女性の社会進出により、また幼児教育や保育ニーズの多様化から幼保一元化が大きな課題となっている。しかし、児童福祉施設最低基準と幼稚園設置基準の違い等、両制度に相違点があるため、現行の幼稚園

と保育所のままでサービスを拡大することが困難な状況である。即ち、幼稚園の空きスペースを保育所として利用しようとする、保育所の設置要件として調理室の設置や調理師の設置が求められ、多大なコストが必要であるため、幼稚園内に保育所を併設する動きが鈍い状態である。

過疎地域においては、児童数が少なくなっていく中で、調理室の設置や調理師の雇用を義務付けられている保育所は維持コストが高く、施設を維持することが困難となっている。一方で、都市地域においては共働き世帯の増加に伴い保育施設が不足し、待機児童が発生している。中部5県では1,049人(厚生労働省、2005年4月1日現在)の待機児童が存在しているが、うち名古屋市が423人、浜松市295人となっている。

#### (イ) 総合施設

こうした状況のもとで、幼保一元化の要望を地方6団体が出したのに対して、国は現行の幼稚園と保育所の制度を見直すのではなく、第三の選択肢として総合施設の設置を打ち出した(図表3-8)。総合施設については、2005年度に全国36箇所モデル事業を実施し教育の内容や職員配置等の基準をまとめ、平成18年度から本格実施することとしている。しかし、総合施設においても教員資格の一元化は実現せず、給食施設の設置が義務付けられるなど、幼稚園と保育所の折衷的なサービスを提供するに止まり、各地方からの要望に応えるものとはなっていない。

#### (ウ) 望ましい姿

乳幼児保育・教育施設の設置基準を地域のニーズを踏まえて決定することが求められている。少子化の影響で幼稚園に入園する児童が減少する一方、共働き世帯の増加や核家族化の進展、近所付き合いの希薄化などにより保育所入所のニーズが高まっているが、待機児童の発生に見られるように、受入施設が不足している状況である。

このようなミスマッチを速やかに解消するために、たとえば、乳幼児保育・教育施設の設置基準に係る権限を地方に移譲することによって、縦割りにとらわれない施策を可能



とし、入園者の確保が困難となっている幼稚園の空きスペースを保育所施設として利用すること、あるいは新しい総合施設を作るのではなく、幼稚園、保育所の合併など柔軟な対応が望まれる。

(図表 3-8) 総合施設の概要

区 分	総合施設
基本的機能	・親の就労事情等に関わらず、幼児教育・保育の機会を提供 ・子育て家庭への相談、助言、支援や、親子の交流の場を提供
対象者	・3～5歳児：幼稚園と同様に4時間程度の利用 保育所と同様に8時間程度の利用 ・0～2歳児：親子登園、親子の交流の場の参加等の形態で利用 保育所と同様に8時間程度の利用 ・親：子育て相談・助言等
教育・保育の内容	・幼稚園教育要領、保育所保育指針を踏まえ、モデル事業も含め、引き続き検討 ・3～5歳児の4時間の共通時間は、幼稚園教育に相当するものと位置づけ
職員配置・施設設備	・3～5歳児：幼稚園と異なり4時間利用のほか、8時間利用の子どもがいることを前提とした検討 ・0～2歳児：保育所と同様に、子どもが8時間利用することを前提とした検討 ・食事の提供方法について、子どもの年齢構成や地域の実情に応じた方策を検討
職員資格等	保育士資格、幼稚園教諭免許のいずれかの資格で従事可能。ただし、3～5歳児の4時間の教育は幼稚園教諭免許、0～2歳児の保育は保育士資格を中心に検討
設置主体・管理運営	安定性・継続性、質の確保の仕組みを整えた上で、可能な限り弾力的なものとなるよう配慮。 子どもの視点を踏まえた自己点検・評価や第三者評価、情報提供が重要。
利用料・保育料	幼稚園・保育所の利用者負担のあり方の相違を踏まえつつ、応益負担・応能負担等に配慮
財政措置等	総合施設の意義・理念に照らし、ふさわしい費用負担の仕組みを検討

(出典) 中央教育審議会幼児教育部会と社会保障審議会児童部会の合同検討会議資料に基づき  
本会にて作成

## バス事業

地方バス路線は、地方に住む住民にとって重要な生活交通手段であることから、安全で安心して利用できることを担保し、地域により規制のあり方に差が生じるのを防ぐために、基本的事項について国土交通省が許認可権限を持ち、国庫補助金制度によりバス路線の維持・整備を行っている(図表 3-9)。



2分の1、都道府県が2分の1である。この補助要件に合致しないバス路線については、県単独の補助金によって路線を維持することとなる。ある県の近年のデータを参考に実際の補助の状況を見てみると、路線運行費の補助金交付は、国庫補助制度によるものが22件114,087千円、県単独補助が28件48,057千円となっており、国庫補助制度だけでは路線を維持できない。地方バス路線に関する権限を地方に集約化し、地方政府が一括して地方バス路線に関する業務を行うことになれば、国と都道府県の調整が不要となり手続が簡略化され、かつ、地域活性化や街づくりの観点から、地域の判断で地域の足であるバス路線を整備することが可能となる。

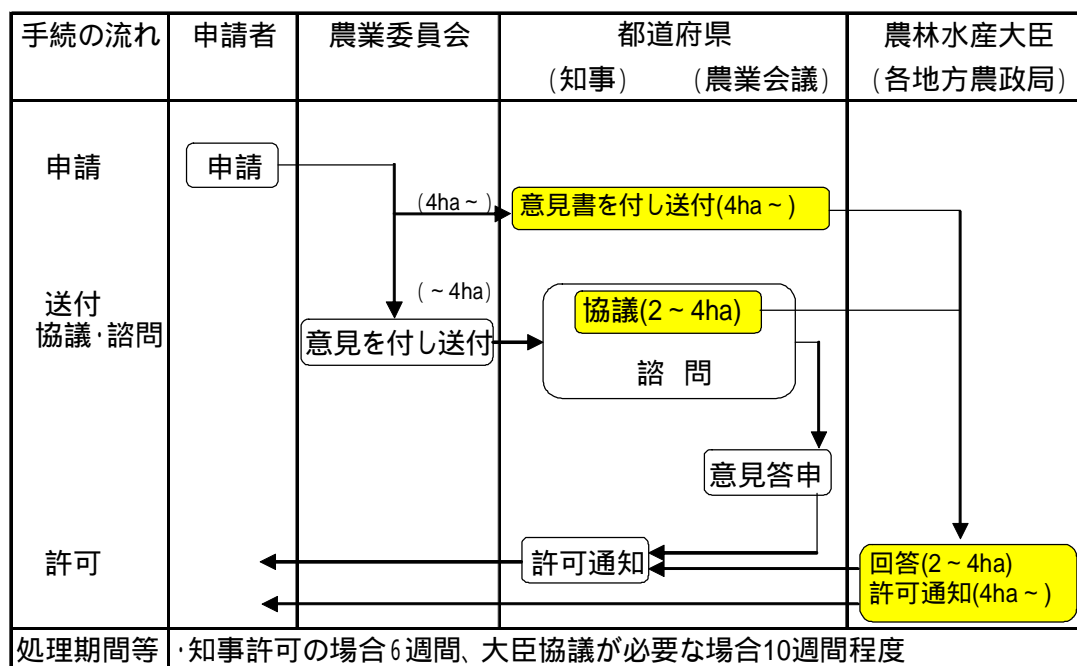
### 農地転用

農地転用許可制度は、農地の効率的な利用を図るために優良農地の確保を図ることを目的とし、農地の転用を行う際には農林水産大臣もしくは都道府県知事の許可を事前に得る制度である。

農地転用に関する許可権限は転用する土地の面積に応じて決められている。2ha以下の場合には知事の許可、2ha超4ha以下は大臣への協議、4ha超は大臣の許可が必要となっている。2ha以下の農地の転用を行おうとする場合は、許可を得るまで6週間程度であるが、2ha超の農地を転用しようとする場合は、協議への回答や許可まで10週間程度の時間と相当の労力を要している(図表3-10)。

農地転用の許可基準は法令等によって詳細に定められており、都道府県は国の定めた基準に基づいて農地転用の許可を行っているため、国が農地転用の許可権限を保有する必要性は低い。国の権限を都道府県に移譲することにより、農地転用に関する審査期間は4週間程度短縮され、国と地方の事務手続作業が軽減されることに加え、国は輸入食料に関する安全確保などの本来国が行うべき政策に重点化することができる。

(図表 3-10) 農地転用許可の手続



(出典)ヒアリングに基づき本会にて作成

農業の担い手の高齢化が進み、後継者の不足も相まって廃業する農家が増加していることに伴い、休耕田の面積も増加しており、中部5県の休耕田面積は約2万7千 ha (2000年農業センサス)にもものぼっている。農地転用に関する許可基準を道州が独自に定めることにより、周辺土地利用の実態として、農地として利用するよりも宅地や商業施設、福祉施設等の用地として利用することが望ましいと地域が判断すれば、容易に土地用途の変更ができるようになる。

### 農業農村整備事業

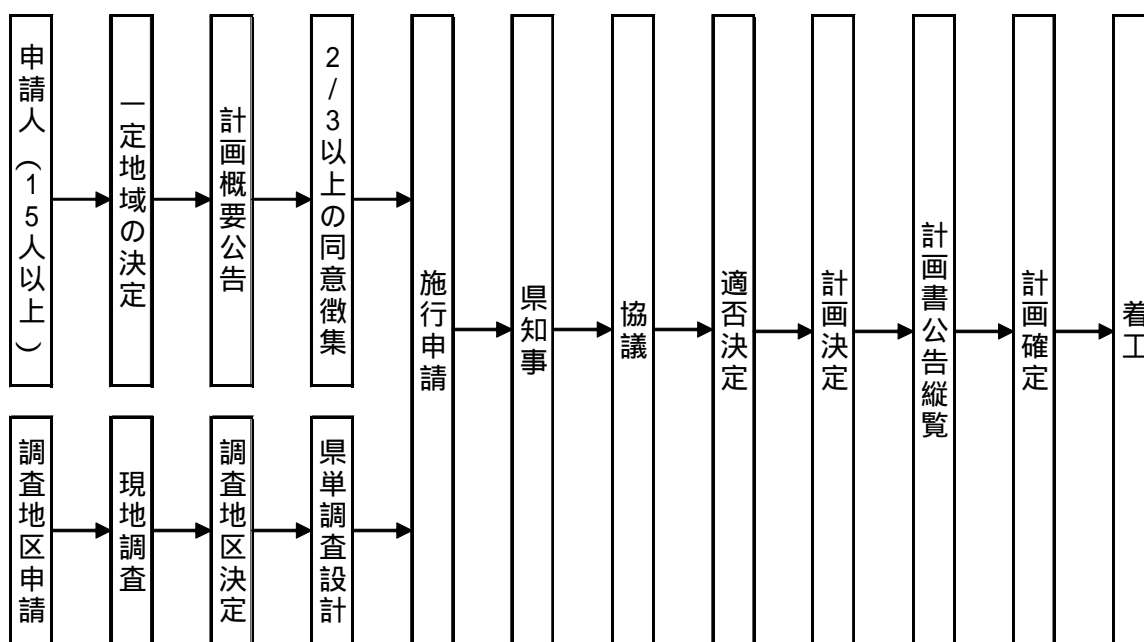
農業農村整備とは、農業の支援を行うためにダムや堰の建設、水田や畑の整備、農業用道路の整備、農村の環境整備などを行っている事業の総称である。

従来の農林水産省関係国庫補助金は事業種類ごとに多岐にわたり、農林水産省の担当課ごとに予算化が行われるため、それぞれの事業種類に関する国庫補助金はさらに、事業細目、事業細細目と事業内容ごとに非常に細かく再分化されていた。地

方は、細目ごとに分かれた国庫補助金ごとに区分経理を行う必要があり、事務処理が煩雑となっていた。近年、農林水産省関係国庫補助金は統合など合理化が進められ、国庫補助金の種類は減少し申請は一本化されたが、執行は個別に行われており、個別事業に求められる積算・資料は従来と変わっていない。

次に個別事業の例として、農業用排水施設の新設・改良や水田の排水条件を畑作可能な水準まで整備するかんがい排水事業の流れをながめてみる(図表 3-11)。

(図表 3-11) かんがい排水事業(土地改良事業)の法手続き概要



(出典) 福島県 HP に基づき本会にて作成

まず、事業の開始手続にあたって15人以上の申請人を決定する必要がある。次に、事業の受益地を決定し、事業計画の概要を公示する。公示後、関係者の2/3以上の同意を取り付ける必要があるが、図表 3-12 に示す事業費負担率のうち、その他には事業者も含まれており、自己負担をしてまで事業を行うことに否定的な事業者からの同意を得ることは困難である。しかし、事業に同意しなければ当該事業に関係のない道路国庫補助金の削減をほのめかすなどの手法により、半ば強制的に同意の取り付けが行わ

れている。また、これらの法手続きと平行して、施行申請を行う前に、県は独自に3～4年もの時間をかけて事前調査を行っている。その後、施行申請が行われ、県知事と農林水産大臣や市町村などの関係者との協議を経て事業計画が決定し、公示縦覧、計画確定、着工となる。

(図表 3-12) かんがい排水事業負担率・補助率一覧

事業名	区分	事業主体	負担率・補助率		
			国	都道府県	その他
かんがい排水事業(一般型)	ダム	県	50.0%	25.0%	25.0%
	用水路	県	50.0%	25.0%	25.0%
	排水路	県	50.0%	25.0%	25.0%
畑地帯総合整備事業		県	50.0%	25.0%	25.0%
かんがい排水事業(排水対策特別型)		県	50.0%	30.0%	20.0%
基幹水利施設補修事業		県	50.0%	25.0%	25.0%
広域農業用水適正管理対策事業		県	58.0%	34.0%	8.0%
土地改良施設修繕保全事業		団体	1/3	1/6	1/2

(出典) 福島県 HP

農業就業人口を見ると、1980年度の697万人から2003年度には362万人と48%減少しているが、農業農村整備事業の予算額(国費)は1982年度の8,969億円から2005年度には7,756億円と13.5%の減少にとどまっているほか、農協職員は1980年度の28万人から2002年度は26万人とわずか7%の減少にとどまっている(図表3-13)。

(図表 3-13) 農業農村整備事業関連データ

	1980年度	1990年度	2005年度
予算額(国費) (億円)	8,969	10,221	7,756
農業就業人口 (万人)	697	482	362 03年度
農業総生産 (億円)	63,774 80暦年	78,890 89暦年	53,491 03年度
農協職員 (万人)	28	30	26 02年度

(出典) 財政制度等審議会(2005年5月23日)財務省主計局提出資料

先にみた、農業関係の国庫補助金制度の煩雑さが、国と地方の人員や予算の削減などの効率化を困難なものにしており、この事業に関する権限や財源を地方に移譲し、補助事業を大幅に縮減することが求められる。

## 港湾整備

港は「港湾」と「漁港」の2種類に別れ、それぞれ監督省庁が異なっている。まずは、それぞれの現状についてながめてみる(図表 3-14)。

(図表 3-14) 港湾整備事業関連データ

		1980年度	1990年度	2005年度
港湾整備事業	予算額 (億円)	2,668	3,072	2,581
	重要港湾数 (港)	127 81年度	133 91年度	128
	地方港湾数 (港)	868 81年度	895 91年度	888
	貨物量 (千トン)	717,566	833,498	845,153
水産基盤整備事業	予算額 (億円)	1,822	2,143	1,649
	指定漁港数 (港)	2,866 79年12月	2,952 89年12月	2,927 03年6月
	漁業生産量 (千トン)	10,590 79年	11,913 89年	5,880 02年
	漁業就業者数 (千人)	467.8 79年11月	382.7 89年11月	238.4 03年11月

(出典) 財政制度等審議会(2005年5月23日)財務省主計局提出資料

### (ア) 港湾の現状

財務省の港湾整備事業に関する資料から1980年と2004年の港湾整備の姿を比較すると、取扱貨物量は717,566千トンから845,153千トンへ約18%増加し、入港船隻数は9,270千隻から5,842千隻へと減少している。港湾数は995港湾(うち重要港湾127港湾、地方港湾868港湾、1981年)から1,016港湾(うち重要港湾128港湾、地方港湾888港湾)に増加、予算額は2,668億円から2,581億円と微減している。

取扱貨物量と入港船隻数から明らかなように、物流会社は効率化を進めるために、貨物船舶の大型化を進めており、日本に入港する船舶も大型化している。港湾が取扱

貨物量を維持するためには、大型船が入港できるように港湾施設を改善していく必要がある。しかし、国全体の港湾整備事業費が増加しないなか、2002年度の1港あたりの港湾改修費国庫補助金額を見ると、中枢国際港湾には約11億円、その他港湾には約2億円と、バラマキ型の予算配分が続けられている。施設の高度整備に対して十分な重点投資が行われないため、港湾整備に長時間を要している。

例えば、名古屋港において2005年末に供用を開始した大水深コンテナバース(第1バース)は2002年の建設着工から完成まで4年もかけ、第2バースは2005年から着工し2007年度の供用開始をめざしている状況である。一方、中国深圳市の塩田港においては2002年から水深16メートルの大水深コンテナバースの整備を開始し、2004年第一四半期に1バース完成させ、その後2006年までに4バースを完成させる予定である。日本の港湾整備のスピードは大幅に劣っており、港湾における貨物取扱量の国際競争力の低下が懸念されている。

ESCAPによるコンテナ取扱量予測を見ると、1999年の実績は日本が11,246千TEU、中国は12,200千TEUとほぼ同じ水準であるが、2011年の予測では日本が17,706千TEUであるのに対して中国は45,817千TEUと大幅な格差が生じることが予測されている。

#### (イ) 漁港の現状

財務省の水産基盤整備事業に関する資料から1980年と2005年の漁業の姿を比較すると、漁業生産量は10,590千トンから5,880千トンへ大幅に減少し、漁業従事者も467.8千人から238.4千人に大幅に減少しているにも関わらず、指定漁港数は2,866漁港(1979年)から2,927漁港(2003年)に増加、予算額は1,822億円から1,649億円と微減にとどまっている。

1漁港あたりの漁業就業者数は163人から81人へと大幅に減少しており、数多くの漁港を維持管理していくことは、費用の面から見ると大変非効率である。漁港数を絞りこんでいき1漁港あたりの漁業従業者数を維持しながら効率的な漁港の整備を図って



いく必要がある。

すでに、漁港の整備は行き届いており、漁港の新設整備よりも、施設の維持管理を重点的に行う必要があるにも関わらず、新設や機能向上に予算の大半が使用される状況が続いている。

#### (ウ)望ましい姿

国際的な港湾競争に勝ち残るためには、港湾の効率的な整備や超大型のコンテナ船が入港できる港湾施設を拡充することが求められている。地方独自の判断により、重要港湾以外の港湾や漁港の整備にあてられている予算等を重要港湾に集中的に投資することにより、コンテナバース等の早期整備が必要である。

漁業従事者は漁獲高の減少に苦しんでおり、漁場の環境改善等による漁獲高の改善に対するニーズが高い。漁港の新設や機能の高度化に充てられている予算を漁場の環境改善対策費として使用できるようにすることが求められる。

地方支分部局（国の出先機関）・国立大学法人

現在1府12省庁に分かれている中央省庁は、それぞれ各地域に出先機関を設けている（図表3-15）。それぞれの出先機関の事務を眺めてみると、主に次の3通りに分類できる

(ア) 国に対する申請等を受理して処理する出先機関（税関、国税局、法務局、地方社会保険事務所、都道府県労働局など）

ナショナルミニマムの達成に関することや国益に関わる事務を行っているが、地方に権限を移譲し、地方が事務を行う方が効率的な分野がある。

(イ) 国の公共事業等を行っている出先機関（地方整備局など）

地方整備局においては、広域的なニーズまたは国家的な見地から社会資本の整備を行っており、例えば、洪水等により国民の生活又は全国的な経済活動に重大な支障がある水系、国土の骨格をなす極めて広域性の高い幹線道路、広域ブロック間を有機

的に連携し国内輸送ネットワークを支える港湾・空港などの整備を国の責任として、直轄事業を行っている。

しかし、直轄事業においては、施設の新設時だけではなく、維持管理についても地方の財政負担が強いられ、地方の歳入の一部が国の直轄事業に充てられているため、地方が自由に使用できる財源が削られている。また、全国バラマキ型の予算形成により、単年度に多額の予算が組まれず、複数年に分けて事業を行っているため、大型施設の完成に長時間を要し、国際競争に乗り遅れている。

(図表 3-15) 地方支分部局定員数 (2003 年度末)

(単位:人)

	富山	石川	福井	長野	静岡	愛知	岐阜	三重	滋賀・京都・大阪・兵庫・奈良・和歌山	出先機関名称	主な業務	道州制における執行主体(定員)
公正取引委員会						32				中部	独禁法対応	国 (2,156)
総合通信局						155				東海	通信の許認可、監督	
矯正管区						21				名古屋	矯正施設の指導、監督	
地方更生保護委員会						29				中部	仮出獄等の許可	
保護観察所				16	26	49	14	16		都道府県	出所者等の保護観察	
地方入国管理局						169				名古屋	出入国管理	
公安調査局						90				中部	テロ防止 破壊的団体の規制	
税関						908				名古屋	関税 密輸等の取締り	
森林管理局						631				中部	国有林整備	
行政評価局						115				中部	国の行政監視	
財務局						437				東海	予算執行の管理 金融機関監督	国(事業縮小) (1,077)
警察局						525				中部	危機管理 府県警察間の調整	
法務局				284	317	499	226	207		都道府県	登記等 人権擁護	地方又は国 (3,724)
地方社会保険事務所				344	484	834	283	246		都道府県	年金 健康保険	
国税局						6,108				名古屋	国税の調査、徴収	全部又は一部業務を地方へ移譲 (14,199)
地方厚生局						81				東海北陸	医療 麻薬 補助金施行	
都道府県労働局				470	587	1064	381	330		都道府県	労基 職安 失業給付	
地方農政局						1,426				東海	農政指導 水利、土地改良事業への関与	
経済産業局						276				中部	資源エネルギー 地域活性化	
鉱山保安監督部						39				中部近畿	鉱山 電力・高圧ガス保安	
地方整備局						2,895				中部	直轄、補助事業 都市計画等の許認可	
地方運輸局						542				中部	陸運 海運 観光	
合計						21,156						

■ : 各出先機関の管轄府県

(注) 人数は各出先機関単位である

(出典) 地方分権改革推進会議(2004年5月12日)事務局提出資料

(ウ) 民間や地方自治体に対する許認可を主に行う出先機関(地方運輸局、経済産業局、地方農政局、総合通信局など)

国の許認可や国庫補助金の交付は全国一律基準に基づいて行われているため、地域ニーズに沿った行政を行うことが出来ず、地域の活性化を阻害している面がある。

また、国の出先機関はその設立の背景や地理的条件などから管轄する区域が各省

庁によって区分されている。殊に関東、北陸、中部、関西においては省庁によって区域が異なっており、こうした地域についてできる限り早急に管轄区域を一元化していく必要がある。

次に、中部5県に所在する国立大学法人について見てみる(図表 3-16)。当地域には9の国立大学法人が設置されており、常勤職員・任期付職員をあわせると12,700人もの職員を抱えている。また、収入の内訳を見てみると、中部5県の国立大学法人は収入のうち45.7%(全国47.7%)を国からの交付金に依存している。

(図表 3-16) 国立大学法人の職員数・決算

(単位:人、百万円)

	常勤・任期付職員数	2004年度決算		
		収入計	運営費交付金	国庫補助金 比率
信州大学	2,094	39,353	17,054	43.3%
岐阜大学	1,633	32,397	14,366	44.3%
静岡大学	1,231	19,819	10,801	54.5%
浜松医科大学	942	18,358	5,190	28.3%
名古屋大学	3,460	77,958	36,195	46.4%
愛知教育大学	647	7,613	5,324	69.9%
名古屋工業大学	561	9,995	5,548	55.5%
豊橋技術科学大学	385	6,621	4,075	61.5%
三重大学	1,747	30,716	12,389	40.3%
合計	12,700	242,830	110,942	45.7%

(注)各法人が公表した内容(2005年7月15日時点)をとりまとめたもの

(出典)文部科学省「国立大学法人等の役職員の給与等の水準(平成16年度)の概要」  
各国立大学法人HP

### 国庫補助金とプロジェクト

道路、港湾をはじめ、上下水道、都市計画の推進など、多くのプロジェクトで国庫補助金が交付されているが、その手続や制度面の制約は大きく、時間的、経済的ロスも大きい。

財政事情が厳しさを増している今日、いろいろな事業を推進するにあたって、国庫補助金を少しでも得て、財政支出を軽減したいというのが、自治体の一般的な考え方であろう。また、国庫補助金により事業を行う場合、県単独事業に比べて議会対策が容

易である側面も否定できない。

しかし、国庫補助金に依存する事業、特に新規事業は、中央省庁に陳情を重ね、事業が採択されなければ国庫補助金は交付されない。その事前段階で、まず調査費が計上され、事業として適正かどうか審査される。

採択された事業についても、全国枠で予算が決められており、各地域に総花的に予算が配分されるため、獲得できる予算には限界がある。

国庫補助金を得て行う事業については、早期完成を期待することは難しく、長期化することは避けられないであろう。国際的に都市間競争が激化するなかで、地域の創意工夫を活かして活性化していくためには、事業の適切かつ円滑な遂行が期待され、税財源面の地方への移譲が課題である。

#### 構造改革特区制度等

全国一律の規制と縦割り行政が、民間の経済活動や地方自治体の事業を妨げているのを踏まえ、構造改革特区制度が2002年度に、地域再生計画制度が2004年度にそれぞれ創設された。特区制度の狙いは、地域の特性に応じた規制の特例措置を導入することにより、地域経済の活性化を図ることにあり、これまでに548件の計画が認定されている。

地域再生計画は、『自主・自立・自考』の取り組みにより、地域経済の活性化、雇用機会の創出を図り、自主的・自立的で持続可能な地域を形成することが目標であり、特区制度と異なり交付金の交付等の支援措置が用意されており、453件の計画が認定されている。この様に、自治体が数多くの認定申請をしていることから、全国的に規制改革へのニーズが高いといえる。

特区制度は、地域限定の特例措置で規制緩和を行い、その成果を全国に展開するものであり、地域再生計画は、中央が地方の計画を評価・支援する制度であり、ともに中央省庁が規制主体であるという基本的な枠組みを維持するものである。

地方分権の観点からは、規制改革は必ずしも全国レベルで進めなければならないと

はいえ、むしろ規制にかかわる権限を中央省庁から地方に移譲し、規制改革の内容は地方の選択に委ねることが望まれる。そうすることにより、中央政府に特区等の申請をすることなく、各自治体が地域の特性に対応した自主・自立の事業運営が可能となる。したがって、道州制の導入にあたっては、地方自治体の自主性を担保するため、財源と権限の移譲は不可欠であり、必要に応じ立法権の分割も検討すべきである。

#### 4. 提言 中部州の実現 効率的で小さな政府をめざして

##### (1) 道州制における州の姿

###### 州の概要

国際競争や都市間競争が激化しているなかで、現行の国と地方の役割分担、行政運営上の課題からも明らかなように、中央集権体制では時間的、経済的ロスが大きく、地域の競争力の低下を招くおそれが少なくない。行政運営の迅速化といった面からも、地方分権、広域行政への移行は時代の趨勢である。

そこで、究極の行政構造改革である道州制について、そのメリットとデメリットを明確にし、府県行政との相違点を明らかにするために、まず道州(以下、州)の概要を以下に示す。

###### (ア) 州の役割

州と国は、あくまで対等の関係であり、現在国が実施している事務のうち、国が行う事業は本来国が果たすべき役割にとどめ、そのほかは権限および財源を州に移譲する(図表 4-1)。

(図表 4-1) 道州制下における国と州の役割分担

【国】
国家的基盤の維持 (外交、防衛、司法、通商、通貨等)
全国的統一基準の制定 (社会保障基盤、公正取引の確保、環境基準、労働基準等、基本的な法規の制定)
州間の調整、全国規模の政策の推進 (大規模災害等)
関税

【州】
産業振興
広域災害対策
地域労働・雇用対策
環境保全
治安(警察)
公共事業及び維持管理 (幹線道路、空港、港湾、河川等)
徴税
教育(大学)

州は圏域全体の視野に立って、産業振興、広域防災、雇用、環境保全、道路港湾等の整備等を担い、地方の特性にあわせた細やかな行政運営を行う。

府県制のもとでは、国の許認可を得て、あるいは国庫補助金や地方交付税に依存し事務が行われているが、道州制においては、州の意思決定でそうした事務を行うこととなり、独自性の発揮、迅速な対応が可能となる。

#### (イ) 州の区域・中部州の規模

州の区域は単に複数の都道府県をあわせた区域とするのではなく、州が総合的な地域経営を展開することを念頭において、地理的条件や歴史的背景、住民生活や産業経済活動、共通の課題を持つ地域など多面的な角度で検討すべきである。しかし、ここでは府県制と道州制との比較を行ううえでのデータ面の制約等から、中部における州（以下、中部州）の区域は、本会の会員が所在する「長野県」「岐阜県」「静岡県」「愛知県」「三重県」の5県をあわせた区域とした。

(図表 4-2) 中部州(中部5県合算)の経済指標

項目	単位		中部州	参考	
				韓国	オランダ
域内総生産額(GDP)	億米ドル	2002年度	5,886	5,469	4,190
人口	千人	2004/10/1	17,172	47,615	16,149
面積	km <sup>2</sup>		41,020	99,538	41,526
製造品出荷額等	兆円	2002年	68.4		
商業年間商品販売額	兆円	2001年度	68.3		

(注)東京外国為替市場中心相場 2002 年度平均 121.9 円 / \$ を使用

諸外国の GDP および人口は 2002 暦年

(出典)OECD「National Accounts」2005 年版

総務省「日本の統計」2005、「世界の統計」2005

内閣府「県民経済計算年報」

中部州の規模を経済的指標でとらえると、GDP は人口、面積ともに中部州の2～3倍の韓国に匹敵する水準であり、人口や面積などの条件がほぼ似通ったオランダの約1.4倍の水準である。このように、中部州は国際的に見ても一国に相当する十分な経済

的規模を有している(図表 4-2)。

### (ウ)州の議会

州の意思決定機関として、州議会を設置し、議会の議員は、住民が直接選挙により選出する。

議会定員は、地域住民の多様な声が届きやすくなるよう十分考慮したうえで、州の人口および面積を基準に定める。

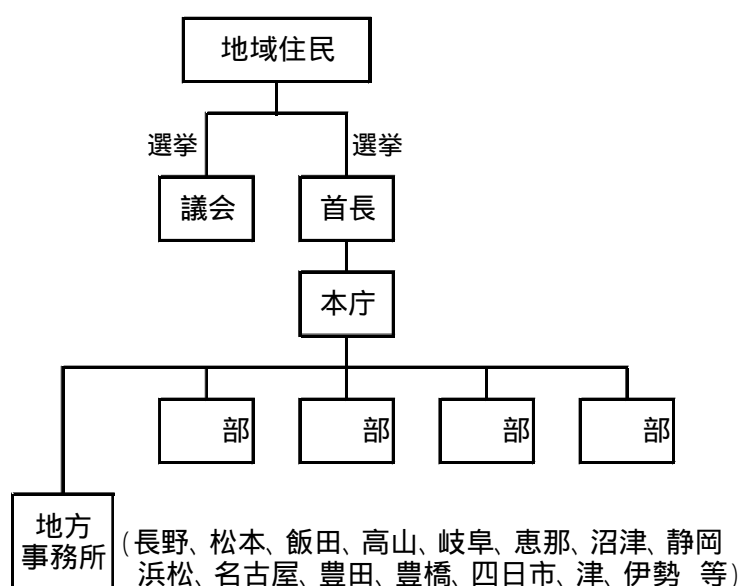
### (エ)州の執行機関

州を統括代表する執行機関として首長を置く。

首長は、住民が直接選挙により選出する。

州の事務を執行する機関として州都に州本庁をおく。州本庁においては、現在都道府県が行っている事務のうち、広域的な事務や基礎自治体への連絡・補完事務を行うほか、国から地方への権限の移譲に応じて、国(出先機関を含む)が持つ機能を州本庁に統合する。

(図表 4-3)州組織図





地域住民や企業に直接関わる業務や基礎自治体に対する補完業務を執行するために、地方事務所を設置する。地方事務所の区域は、州の中で、生活面等で一体性を有する区域とする。図表 4-3 においては、具体的な組織イメージを描くために、各県3つ程度の地方事務所を設置することを例示した。

中部州が実現した場合のメリット・デメリットとして、下記が挙げられるであろう。

【メリット】

- ・後述するように、国の出先機関と都道府県の組織を統合することによって、行政のスリム化、スピード化と低コスト化が期待できる。
- ・各都道府県がバラバラに所有していた人的資源や財源を、州の重点施策に集中投下することにより、産業構造の高度化、港湾・道路などの早期整備、最先端技術の開発・実用化などが実現し、国際競争力の強化につながることを期待される。
- ・各市町村などでみられたハコ物行政からの脱皮、特色ある施設整備、広域的な環境行政の推進などにより、全国画一的な政策から脱却し、自立的に行政運営することにより中部州の個性を十分に発揮し、国際的に強い存在感を示すことが期待される。

【デメリット】

- ・州が県に比べて広域であることから住民との距離が開くことが懸念されている。しかし、いまや高度情報社会であり、情報通信網を適切に活用した行政サービスの展開に加えて、州と市町村との役割分担に基づき、地域住民に近い業務は中核的な市町村へ業務を移譲する道州内分権を進めることによって、そうした懸念に対応することが考えられる。州は広域調整を要する事務や広域的に取り扱う必要のある業務を中心的に担う。また、中核的市町村以外(例えば、人口10万人以下の市町村)に対しては、州がこれをサポートするため州の地方事務所を各地に設置することも対応策の一つである。

## 行政コストの削減効果

中部州に移行することで、府県が広域的な組織に再編・統合化され、それに伴って、行政コストの削減効果が期待できる。そこで、総務省の第7次定員モデルをベースに、例えば中部5県が合併した場合(単なる都道府県合併のイメージ)を試算してみると現在の一般行政職員約33,000人が、約26,800人となり、約6,200人、18.9%の削減効果が見込まれ、年間500億円程度の人件費削減が期待される(図表4-4)。

(図表4-4) 第7次定員モデルによる中部5県合併時の職員数試算

(単位:人)

	長野県	岐阜県	静岡県	愛知県	三重県	5県合計 (A)	定員モデル (B)	増減数 B-A	増減率 (B-A)/A
議会総務	842	1,060	1,132	1,643	1,005	5,682	3,489	2,193	38.6%
税務	316	226	524	1,079	243	2,388	2,508	120	5.0%
民生	574	344	540	1,267	425	3,150	2,327	823	26.1%
衛生	852	631	843	1,682	648	4,656	4,114	542	11.6%
商工労働	521	412	539	861	290	2,623	2,130	493	18.8%
農業	921	706	740	1,179	667	4,213	3,418	795	18.9%
土地改良	292	241	292	442	186	1,453	1,145	308	21.2%
林業	385	299	296	318	193	1,491	1,137	354	23.8%
水産	36	27	201	138	162	564	398	166	29.4%
土木	1,174	863	1,233	1,677	1,079	6,026	5,390	636	10.5%
建築	158	98	177	253	101	787	740	47	6.0%
小計	6,071	4,907	6,517	10,539	4,999	33,033	26,797	6,236	18.9%
教育	19,005	17,726	27,182	46,649	12,611	123,173			
警察	3,481	3,428	5,973	12,611	3,058	28,551			
合計	28,557	26,061	39,672	69,799	20,668	184,757			

(注)各県職員数は2000年4月1日現在  
(第7次定員モデルについて)

正確には、第17次地方公共団体定員管理研究会報告書にて提示された、道府県、指定都市、中核市およびその他の市の定員モデル。

「多重回帰分析」手法を用い、地方公共団体の職員数と最も関連が深いと考えられる人口、面積等の行政需要関係指数との相関関係を回帰方程式で表したものに、地方公共団体が定員適正化目標を設定するうえで参考になるよう、若干の修正を加えたもの。

都および特別区は、その処理すべき事務の特殊性から対象外としているほか、モデルは一般行政部門のみを対象としており、教育、警察、消防、公営企業等会計部門は対象外としている。

(算式の修正)

第7次定員モデルでは「各団体にとってモデル策定数値が実現不可能な数値とならないよう、現職員の5分の4を所与のものとする」修正が加えられている。今回は、新規に誕生する自治体における職員数を試算するため、第7次定員モデルから「現職員の5分の4を所与のもの」とする項を外し、定数を5倍した。

[定員モデルA]  $Y = 0.8 \times (\text{現行職員数}) + a + bX_1 + cX_2 + \dots + zX_n$

[定員モデルB]  $Y = 5 \times (a + bX_1 + cX_2 + \dots + zX_n) \dots$  今回採用

a, b, ……: 定数 X<sub>1</sub>, X<sub>2</sub>, ……: 行政需要関係指数(5県合算)

このほか、現在 342 人となっている県議会議員定員は、地方自治法上の議員定数などを考慮すると、120～130 人程度に削減されると見込まれる。また、5 県がそれぞれワンセットで持つ各部局の管理部門や東京事務所、試験研究機関などの整理統合や、約 151,700 人いる教員と警察官の特別行政職員を合理化することによって、より大きな削減効果が期待できる。これは、あくまでも単純合併による人員計画であり、現在の府県が総合的な行政サービスを提供する組織であること等を勘案すると、社会福祉などの現業分野で需要増が見込まれても、市場化テスト等による民間開放によって中長期的にはさらにスリム化が図られよう。

さらに、道州制においては国と地方の役割分担の見直しが行われ、国の出先機関の事務が州において実施されることに伴い、出先機関が持っていた権限、財源、人材が州に移管されることとなる。中部5県の出先機関の人員は約 21,000 人と中部5県の一般行政職員約 33,000 人の約6割もの人員を抱えており、出先機関と県の二重行政の解消や、総務・経理などの間接部門を整理統合することにより、大幅な人員整理が可能であろう。さらに、市町村に権限を移譲する州内分権を進めることで、一層の行政の効率化が期待できる。

いずれにせよ、道州制に移行する際には、国と州共に“効率的で小さな政府”を実現することを目指す必要がある。

なお、現在進められている市町村合併において、合併後の職員等の給与を合併対象の市町村の中の最も高い給与水準とするなど、およそ市町村合併のねらいや主旨から逸脱し、公務員給与に対する批判を無視するような事例も散見される。このため、道州制に移行する前に、民間企業の給与との適正な比較等を踏まえて公務員給与のあり方について透明性の高い方針を確立する必要がある。

## 広域行政のサービス・機能強化

### (ア)産業振興

今後とも、当地域が持続的に発展していくためには、次代を担う産業を適切に育成・振興していく必要がある。このため、県境を越えた広域連携のもとに産官学の総力を結集し、既存産業の高度化・複合化とともに、先端的研究機関の整備や大学・研究機関のネットワークを構築するなど、新産業・新技術の集積を生み出す環境を整備することが課題である。

当地域は、世界に類を見ない製造業の産業基盤が集積した地域であるが、更なる産業集積を図るためには、ナノテク等ものづくりの基盤技術分野について、世界最先端の研究機関を整備する必要がある。高度な研究に必要な試験研究装置は、高額なものが多く県や大学が単独で保有することは、費用負担の面や装置の有効活用の点で問題がある。州であれば、予算や研究者を重点投入することによって、従来県では対応できなかった高度な研究開発を産業界と学界との連携で進めることが可能となる。

なお中部州のもとでは、国立大学は州立大学となることが望ましく、それによって州の産業振興政策のもと、大学と産業界との連携を積極的に推進することが可能となる。

当地域における大学も、人材集積を高め、特性を発揮することによって、当地域の産業界や市民のニーズに対応すべきであり、例えばファルマバレー（静岡県）、メディカルバレー（三重県）、長寿医療研を核としたプロジェクト（愛知県）、医工連携（名古屋市）などで主導的役割を果たすことが望まれる。また、州がこうした計画をつなぐネットワークを構築すること等により、最先端の研究体制を整備することが可能となり、例えばバイオ関連産業などの振興につながることを期待できる。

### (イ)環境保全

中部地域の伊勢湾流域における生産と消費活動によって発生する様々な排出物は、河川や地下水を通して最終的には伊勢湾に到達している。また、上流域におけるダム

の設置や砂利採取などにより、河川下流への供給土砂が減少し、海岸侵食や砂浜の喪失が急速に進展している。このため、伊勢湾流域の上流下流全ての地域において、水源かん養域の適正維持や河川環境の管理、下水道等の整備、ごみ・流木対策などの取組みが求められている。伊勢湾流域全体を包括する中部州が責任を持って、このような伊勢湾の環境問題に取り組むことで、健全な水循環・水環境の形成の達成が期待できる。

たとえば、現在国や県の試験研究所や大学、民間団体のそれぞれが部分的に蓄積している伊勢湾流域に関するデータを、州が一元的に整備し、伊勢湾流域を一体としてとらえた調査や分析を行うことで、伊勢湾環境再生への道筋を明確にすることが期待できる。

また、産業界ではゼロエミッションをめざされているが、産業廃棄物、一般廃棄物がゼロになる見込みはなく、特に内陸部では、処分場整備が大きな課題となっている。こうしたことを踏まえ、州が環境へ十分配慮した広域処分施設を適切に整備し、州内の生産と消費活動により発生する廃棄物の処分管理を行い、山間部における不法投棄を抑制するほか、廃棄物の発生抑制やリサイクルに関して研究資源を集中投下することにより、循環型社会を早期に形成することが期待される。

#### (ウ) 港湾の整備

中部地域が持続的に発展していくためには、産業を支える社会基盤である港湾・道路などの基盤を整備し、当地域の産業の国際競争力を強化する必要がある。

日本とアジア各国の港湾を比較すると、シンガポール、香港、釜山などにコンテナバース整備で立ち遅れ、国際物流面において後塵をはいしている。

急速に変化する国際物流に適切に対応していくには、地域が独自性を発揮し、重点的に整備していくほうが経済性、迅速性の面で優れているといえよう。

また、伊勢湾内には名古屋港と四日市港の特定重要港湾のほか、いくつかの重要港湾もあるが、港湾毎に設置される港湾管理組合が港湾計画をそれぞれ策定し、維持

管理を行っている。国際競争力強化のうえでは、伊勢湾全体を管理するポートオーソリティに組織を一元化することによって、行政組織のスリム化と、伊勢湾の機能強化を目指すべきである。

#### (エ) 広域防災

災害は自治体をまたがって発生するケースが多いことから、ハザードマップの作成等自治体毎の防災力強化だけでは十分ではなく、隣接する自治体との、さらにはより広域的な連携が不可欠である。特に、現在の府県の対応能力を超える広域災害が発生した場合に、行政が迅速に応急・復旧作業を進めるためには、予め広域災害に対するソフト・ハード両面の対策を講じ広域応援体制を整備しておく必要がある。

ソフト面では、こうした広域災害を想定して、支援活動を含めて防災計画を策定し防災訓練を実施することであり、ハード面では応急・復旧資機材等の備蓄機能や救援物資の中継・分配機能等を持つ広域防災拠点の整備が必要である。

現状では、府県単位で広域防災拠点の整備を進めるのは困難であるが、州が整備主体となり、湾岸部と内陸部合わせて2～3ヶ所の広域防災拠点を早期に整備することによって、安心・安全な社会を構築することが期待できる。なお、昭和34年の伊勢湾台風は、当地域に甚大な被害を及ぼしたが、愛知・岐阜・三重の3県連携の下に復興に努めた結果、早期復興が実現した経緯からも広域行政の必要性が理解されるところである。

#### (オ) 観光

観光客の行動範囲の拡大やニーズの多様化に対応するためには、県域を越えた取組が必要との認識のもと、当地域では中部広域観光推進協議会が2005年10月28日に設立され、その後開催された中部圏知事会議においても広域観光を推進するため、連携を深め協議会の活動を支援することが確認されている。

従来、観光行政は県、市町村それぞれが観光協会を設立し、個々バラバラに展開さ

れ、それぞれの行政区域内の観光資源のみを PR し、誘客が図られていた。観光客にとっては、非常に利便性が悪く、こうした観光資源を広域的にネットワークし、利便性を高めることが目的とされている。また、各県のパンフレットは「岐阜」「三重」「愛知」とか「伊賀」「伊豆」といった地域名で表現され、中部の名称も、「東海」「中部」「中京」と様々な名称が使用されており、海外向けパンフレットも同様である。こうした名称も中部州になれば統一的に表現され、州の施策に基づいて重点施設整備、観光ルートの整備など、広域観光の振興に資する施策をタイムリーに展開することが可能となる。

州が行う施策としては、中部地方は自然景観や日本を代表する歴史・文化・産業遺産に恵まれているが、こうした観光資源を結びつけることによってその魅力を高めたいうえで、国の内外に対し中部地方の観光地を一元的にPRすることや、広域観光ネットワークを形成するために必要とされる幹線道路網を整備することが考えられる。

## (2)道州制実現に向けた税財政の抜本改革

国と地方の役割を抜本的に見直し、地方が国内行政の主たる分野を担う道州制のもとにおいては、その役割に見合った財源を確保することが必要であり、これを実現できる税制にしなければならない。

わが国の税体系を見ると、個人所得課税、法人所得課税、消費課税で、課税ベースを国と地方が共有している。そして、勤労者は源泉徴収されているため、対行政サービスとの受益と負担に対して無関心である。

道州制下において、地方が自主的・自立した行政運営と住民の意向に沿った行政サービスを提供するためには、安定的で偏在性の少ない地方税体系を構築することが不可欠であり、基幹税による税源移譲を行うべきである。

こうした観点から、本会では2004年7月「道州制下における国と地方の税財政のありべき姿」において、国と地方の財政のフレームワークの案を提言した。

その概要は、

・国庫補助負担金は廃止する。

.地方への移譲財源として、地域偏在性が小さく、安定した税収が見込まれ、受益と負担の関係が明確化に繋がる、個人住民税の比例税率 10%部分を地方の個人住民税へ移譲する。同時に、地方消費税を引き上げる。

.地方消費税の引き上げに伴い、所得税・法人税を減税する。

.地方交付税は、大幅に縮小し、地方調整基金とする。このほか、一定の地方税収入の見込まれる富裕団体が拠出する水平財政調整制度を創設する。

また、地方への税源移譲に伴って、国・県・市町村に分かれている税の徴収体系を州に一元化することによって徴税コストの削減を図る。

州間の財政調整の仕組み、調整方法は、広域行政制度の姿によって異なるが、現状のような中央政府に財政調整機能を集中させることは地方分権の流れに逆行するものであり、採るべきではない。新しい財政調整制度は、州の主体性に基つき共同で、地域間の利害・力関係から独立した調整機関を設置し、制度設計、制度運用を図ることが必要である。

### (3)道州制実現に向けての今後の取組み

#### 連邦制を視野にいれた論議の必要性

現在、道州制のあり方について討議を重ねている第 28 次地方制度調査会では、「道州制に関する論点メモ 専門小委員会における調査審議経過」(2004 年 11 月第 3 回総会配布資料)において、連邦制は立法権の分割や司法権のあり方など憲法の根幹部分の変更が必要になること、歴史的・文化的・社会的に一体性、独立性の高い連邦構成単位の存在が前提となることなどから、連邦制を制度改革の選択肢とすることは適当でないとしている。

連邦制の形態には幅があるが、東京大学長谷部教授が典型的な連邦国家であるアメリカをモデルとして整理した特徴は、以下のとおりである。

.支邦の地位と権限(立法・行政・徴税を含む)が憲法典で保障される。

.連邦政府の権限(外交・軍事・出入国管理等)が連邦憲法によって特定され、そ



れ以外の統治権限は、一般的に各支邦に留保される。

.連邦と支邦の権限争議を解決する裁判制度が存在する。

.連邦議会の1院が支邦の代表によって構成される。

.連邦憲法改正に一定数の支邦の同意が要求される。

道州制における州は、あくまでも単一主権国家の中の広域的な地方自治体の位置づけであり、国から権限を移譲されるのに対し、連邦制における州は、独立国家の性格を有しており、内政は自ら行い、外交などは連邦政府に委ねるなど、連邦政府との間で主権を分割するため、より強い権限を持つことになる。

こうした点を踏まえれば、道州政府が中央政府から自立して独自の政策を展開することを担保するためには、連邦制や連邦制の特徴を持った道州制についても、検討の対象にすべきである。

## 道州制実現に向けたスケジュール

### (ア)移行の時期

道州制への移行については、第28次地方制度調査会の答申とこれを踏まえた政府の対応、第1期三位一体改革および公務員改革の進捗状況、市町村合併の進展状況、首都圏をはじめとした各地域での関心度合い等々を総合的に勘案する必要がある。同時に、国民レベルでの議論の高まりと道州制移行への賛同が必要である。

いずれにしろ、建設的な議論を積み重ねることが不可欠であり、例えば、道州制移行の時期を10年後の2015年度を目標に積極的に取り組むことが望まれる。

### (イ)移行のプロセス

規模の拡大や権限の強化等の面から、広域連合や都道府県合併を道州制移行の第1段階として考えることも一つの選択肢であるが、道州制を実現する場合と大差ないエネルギーを要すると考えられる。したがって、将来的に道州制あるいは連邦制に移行することを目指すのであれば、都道府県合併等のプロセスを経るのではなく、都道府県

制を廃止し、全国一斉に、道州制に移行することが望ましい。

#### (ウ)移行のスケジュール

前期は、制度検討期間とし、三位一体改革や公務員改革を着実に実施しつつ、全国レベルの活動として、衆参両院における「道州制推進特別委員会」(仮称)の設置、

新制度移行に関する基本的事項を盛り込んだ「道州制基本法」(仮称)の要綱の策定などを行う。この要綱は、国と地方の役割分担、移行時期や経過措置等を明確化するなど、新制度の理念、目的および新制度実現に向けての工程表を国民に提示するものである。

道州制を実現するためには、国が権限、財源、人材を地方に円滑に移譲することを担保するため、新法の制定と関連する数多くの法律改正が必要となる。これらの法案の立法作業にあたっては、各省庁からの反対が予想されることから、まず、道州制の憲法ともいべき基本法の中で、新しい制度が目指すこの国の在り様について、国民が合意する確固たる理念を明確にする必要がある。

また、特別委員会とは別に、「地方と国の共同による道州制推進協議機関」を設置し、道州制基本法の要綱ならびに地方支分部局と都道府県との業務統合等について検討し、地方の意見を反映すべきである。これらの動きと並行して、各地域において行政・経済界・学識経験者などによる「道州制検討協議会」(仮称)を設置し、それぞれの地域において検討を行うとともに、道州制に関して国民の関心を高めるため、シンポジウムや講演会の開催、広報活動等を展開する必要がある。

後期は、制度準備・移行期間とし、「道州制基本法」の具体的内容の検討・取りまとめを集中的に行い、州の範囲を決定することが必要となる。これに基づき、各州は都府県・政令市の首長、県・市議会議長、経済団体の長、有識者等による「州設立準備協議会」(仮称)を設置し、具体的な州政府の構成等について協議することが必要である。

また、2015 年度に全国一斉に移行することを前提に、都道府県の廃止手続や州の

設立手続など、最終の移行準備を行うことになる。

これらを整理すると、図表 4-5 のとおりである。

(図表 4-5) 道州制への移行スケジュール案

**前期(2006年度～2010年度) 制度検討期間**

- ・衆参両院における「道州制推進特別委員会」(仮称)の設置
- ・「道州制基本法」(仮称)の要綱の策定
- ・「地方と国の共同による道州制推進協議機関」の設置
- ・国の地方支分部局の都道府県との業務統合を検討
- ・行政・経済界・学識経験者などによる「道州制検討協議会」(仮称)の設置
- ・シンポジウムや講演会の開催や広報活動の積極的展開など国民的機運の醸成

**後期(2011年度～2015年度) 制度準備・移行期間**

- ・「道州制基本法」の具体的内容の検討・取りまとめ
- ・各州に「州設立準備協議会」(仮称)の設置  
(中部5県では「中部州設立準備協議会」(仮称)の設置)
- ・都道府県の廃止手続や州の設立手続など、最終の移行準備

**2015年度 道州制に移行**

国民的議論の展開 道州制への移行と小さな政府の実現をめざして

道州制は、この国の在り方を根本的に見直し、「小さな政府」を実現するための一大改革であり、わが国にふさわしい分権型の行政運営システムを構築するため、国民各層が主体的に参加し、議論を尽くす必要がある。現段階では、第 28 次地方制度調査会、政党、地方自治体、経済界、有識者などから様々な主体がそれぞれの立場から道州制等これからの広域行政の在り方について提言しているものの、国民の関心や認知度は必ずしも高くはない。

第 28 次地方制度調査会で道州制に関する審議が進められており、この過程におい

て地方で審議会を開催し、地方の意見を聞く機会が設けられているが、発言者が有識者や首長に限られており、必ずしも広範な分野の人々の意見表明の機会とはいいいがたい状況である。

道州制のような地方制度の根幹に係る問題は、地方自治体のみならず地域社会の構成員である市民・企業・NPO等が、住民の視点から地方分権や広域自治体のあるべき姿を提言し、それを踏まえ広範な議論を展開することが必要である。

また、経済界や、地方自治体、有識者、市民等が、それぞれの立場において、全国的な道州制推進組織を立ち上げ、建設的議論を展開し、意見を表明することが道州制に関する国民の世論喚起と道州制に関する議論の深化に繋がると考えられる。そして、これらの組織が一堂に会したり、あるいはそれぞれの立場で全国的なシンポジウムや講演会等々を開催し、国民レベルから道州制の姿を探求することが必要である。

いずれにしろ、道州制はこの国の姿を変えるものであり、制度そのものに対しても、また、この国の在り様そのものに対しても、百家争鳴の議論となろうが、今大事なことは、明治以来形を変え連綿と続いてきた中央集権的なわが国の統治構造を根本から改革することである。この意味から、国は、この国の在り方を国民に問い、真摯にその声を聞き、国民に選択を委ねることであり、国民は自らの責任としてこの問題に取り組み、発言し続けることが必要である。

**中部州の実現**  
効率的で小さな政府をめざして

---

2005年12月

社団法人 中部経済連合会

名古屋市東区武平町5丁目1番地  
(名古屋栄ビルディング10階)  
(052)962-8091

---