

「中部州の姿」

— 住みやすい地域・働きやすい地域 No.1 を目指して —

2009年3月

はじめに

中部経済連合会はこれまで、わが国の社会・経済を覆う閉塞感を打破し、国全体に活力を創出するために、道州制を実現すべきと主張してきた。道州制は、現在の中央集権的な統治構造を抜本的に見直し、国から地方へ権限と財源を移すとともに、国（中央政府）・道州（広域自治体）・基礎自治体が対等な関係となる地方分権型社会を構築する社会制度改革である。

現在わが国は、百年に一度とも形容される世界的な経済の後退に直面し、国内では広い範囲で企業の業績悪化とこれに伴う雇用・信用の急速な収縮が顕在化している。こうした社会・経済情勢の激変を受けて、これまで進められてきた「官から民へ」「国から地方へ」という改革の意義を問い直す声も聞かれるようになった。

しかし本会は、持続発展可能な地域社会の将来像を描くためには、これまでの改革の流れを止めるべきではないと考える。魅力と活力溢れる地域社会を実現し、国全体の活力につなげるために、今こそ地方分権改革の着実な実施と、将来的な道州制への移行を目指すべきであると考え、改めて道州制の実現に向けた提言を行うこととした。

道州制の実現に向けて検討すべき課題・テーマは多岐にわたる。本会はこれまでの数次の提言において、道州制導入の必要性、国・道州・基礎自治体の役割分担の再構築、新しい役割分担にもとづく税財政の姿、道州制実現までのプロセスなど、言わば総論的な部分について提案してきた。

今回の提言では、「現行憲法の下で速やかな道州制の実現を目指す」ことを前提として、国民的な議論を活性化することを目的に、道州制導入後の「中部州」の姿について提案することとした。具体的には基礎自治体と州との関係や大都市制度、小規模自治体に対する州の補完のあり方について提案するとともに、「中部州の制度設計」とも言える区割りや州都に対する考え方、州の首長や議会、および行政機構のあり方について提案した。さらに、道州制で変わる中部の地域社会の姿について例示した。

この提言を契機として、中部はもとより全国の各界各層で道州制導入の議論・機運が盛り上がることを期待したい。

2009年3月

社団法人中部経済連合会

会 長 川 口 文 夫

道州制推進委員会

委員長 佐 々 和 夫

目 次

I. 中経連が提唱する「道州制」とは	1
1. 道州制導入の必要性	1
2. 道州制導入後の新しい「国のかたち」	4
3. 道州制実現に向けた税財政の抜本改革	8
4. 道州制導入に向けたプロセス・スケジュール	9
II. 基礎自治体と州との関係	10
1. 基礎自治体と州との関係における基本的考え方	11
2. 大都市と州の関係のあり方	12
3. 小規模自治体に対する補完のあり方	14
III. 中部州の構成	15
1. 州の位置づけ	15
2. 中部州の区割り	16
3. 州都の位置づけ	19
4. 中部州の首長	20
5. 中部州の議会・議員	22
6. 直接請求制度	26
7. 州の行政機構のあり方	27
IV. 道州制で変わる中部の地域社会	30
1. 新しい日本のリーディング地域・中部 — 住みやすい地域・働きやすい地域No.1を目指して —	30
2. 各分野の具体的な例示	31
(1) 環境先進地域・中部	31
(2) 高度な産業集積	32
(3) 社会資本整備による地域振興・国際交流の促進	33
(4) 州独自の教育体制の構築	35
(5) 一体的な森林整備により自然災害への備えを強化	37
(6) 魅力あふれる観光文化地域「セントラルジャパン」	39
(7) 地域ニーズに合致した農業	41
(8) 医療の質の向上、医師の地域的偏在を解消	43
(9) 地域の実情を踏まえた保育が実現した中部	45
(10) 安心安全な地域の形成	47

I. 中経連が提唱する「道州制」とは

要旨

- わが国の地方行政は、中央省庁が企画・立案し、地方自治体を補助金等により誘導することで、いわゆる「ナショナル・ミニマム」の実現を図ってきた。
しかし、人口減少、行政ニーズの多様化・広域化、国・地方を通じた財政危機などにより、国による政策誘導は行き詰まりを見せつつある。
国から地方へ権限と財源を移譲し、地方分権改革を進めなければならない。
- 住民に身近な基礎自治体である市町村には、これまで以上に多くの行政サービスを担い、自立的な行財政運営を行うことが求められる。
他方で「平成の大合併」を経てもなお、市町村の人口・行財政能力には大きな差があるため、広域自治体による補完が不可欠である。
- 広域的な行政ニーズに対応する行財政能力を備え、かつ小規模な基礎自治体を補完するために、概ね10年後をめどに都道府県からより規模の大きい道州（以下、単に「州」という）に移行する必要がある。

本会はかねてより、わが国の各地域が魅力と活力溢れる圏域を形成し、自立的な発展を遂げるために、地方分権の更なる推進とその究極の形である道州制への移行が不可欠であると主張している。

かかる基本認識の下、本会は、

- ・「道州制移行への提言－自立型行財政体制の確立に向けて－」（平成14年10月）
- ・「道州制下における国と地方の税財政のあるべき姿」（平成16年7月）
- ・「中部州の実現－効率的で小さな政府をめざして－」（平成17年12月）
- ・「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」（平成20年2月）

以上の4回にわたる提言を行ってきた。

今般、中部州の具体的な制度設計を行うにあたり、これまで本会が提唱してきた道州制に関する論考について、改めて整理する。

1. 道州制導入の必要性

① 地方分権のさらなる進展への要請

わが国においてはこれまで、地方自治体が行う様々な事務・事業は、中央省庁が定めた統一的な規格・基準に則って執行されてきた。このような中央集権的な行政

は、国民が等しく受けられる最低限の水準、すなわち「ナショナル・ミニマム」を実現するうえでは有効であったが、半面、国レベルで策定された計画に則り事務・事業が執行されるため、国と地方自治体の役割分担が曖昧で、計画・執行の妥当性について住民や議会による監視の目が届き難いという構造的な問題を抱えている。

このため、効率的で地域住民の意思に根差した行政を実現するために、国からより住民に近い基礎自治体（市町村）や都道府県に権限と財源を移し、創意工夫を凝らすことができる方向にベクトルを変える「地方分権改革」が推進されている。

真の地方分権改革を実行するためには、国と地方の役割を抜本的に見直し、権限・財源・人材の地方移譲を徹底して行い、受け皿となる都道府県および基礎自治体の財政力、執行力を向上することが喫緊の課題である。

地方が変わることによって、国のあり方も変わる。現在の府県制度の枠組みによっては対応できない広域的な行政課題に対して、より広域の自治体である州が取り組むという期待が生まれ、道州制導入への国民的ニーズが生じてくるものと思われる。

② 人口減少（少子化・高齢化）への対応

わが国の総人口は今後30年間で1,690万人減少（2005年比▲13%）し、同期間に中部5県の人口は190万人減少（同▲11%）すると推計されている（出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）」）。

生産年齢人口の減少および老年人口の増加をともなう中長期的な人口減少は、消費活動の縮小や社会保障費の増大、労働力不足を補う技術革新の要請など、社会の様々な分野に質的な変化をもたらすことになる。

人口減少の状況とその影響は地域によって様々である。都市部と農山漁村部とでは対応策も異なってしまうべきで、全国一律に規定するのではなく、地域が自らの裁量で実情に即した多様な施策を取り得る体制に移行すること、すなわち地方分権の一層の推進が不可欠である。

③ 生活圏・交流圏の拡大と行政ニーズの多様化・広域化

廃藩置県で原型ができて以来130有余年の歴史を有する「県」は、行政の単位として人々の心に根付いている。しかし、高速交通網の整備等に伴い生活圏・交流圏が拡大した結果、「県」が人々の生活実態にマッチしない面が生じている。例えば居住地から都道府県境を越えて通勤・通学する人は全国で580万人（母集団の10%）、中部5県で32万人（同4%）に達している（出典：総務省統計局「平成17年国勢調査」）。

また、近年「安全・安心」を求める住民の声の高まりから、環境・医療・福祉な

どの分野で新しい行政ニーズ（既存の行政ニーズの高度化）が生まれている。これら多様化する行政ニーズへの対応には、多額の予算や専門性を有する人材の確保などが必要で、基礎自治体や都道府県が個々に執行するよりも、生活圏の広がりに対応した広域の自治体、即ち道州制に移行することが必要である。

なお、現行の地方自治法において、自治体が「事務組合」や「広域連合」を設けて共同で広域的な行政課題に対応する制度が設けられている。これらの組織には、医療・消防・後期高齢者医療などの課題に対応している実績もあるが、構成自治体の利害が一致しないと意思決定ができず、かつ首長や議会に対する住民の監視が実質的に困難であるという点で、自治体である「州」に及ばないといえよう。

④ 国・地方を通じた財政危機

わが国は国・地方をあわせ800兆円近い膨大な長期債務を抱えている。

特に国の公債残高は、社会保障関係費の増大を受けて550兆円に達している。これは一般会計税収額（54兆円）の10年分に相当し、その償還のために一般会計歳入総額（83兆円）の1／4に相当する20兆円を充てている。一般会計歳入総額83兆円のうち25兆円が公債金収入であることから、わが国は「借金の返済のために借金を重ねる」という危機的な状況に陥っている（出典：財務省「平成20年度政府予算」）。

今後も高齢化の進展により、社会保障関係費の更なる増加は避けられず、国・地方とも抜本的な行政組織の見直し・効率化は一刻の猶予もない。特に国においては、権限・財源・人材の地方移譲、地方支分部局の縮小再編・廃止、公務員改革の実施など行財政改革の実施が不可欠である。また、地方においては、市町村合併の更なる推進、さらには地方分権の延長上にある道州制への移行を図り、簡素で効率的な行政を実現しなければならない。

⑤ 東京一極集中の是正

わが国は人口減少社会に入っており、2005年から2035年までの30年間で総人口が1,690万人減少する。しかし、その中でも東京都の人口は10万人増加し、更なる東京への人口集中が進むと予想されている（出典：国立社会保障・人口問題研究所「日本の都道府県別将来推計人口（平成19年5月推計）」）。人口が集中することで市場としての厚みが増す東京には、企業の本社機能や文化施設の集積が進み、それが誘因となってさらに東京への人口集中が進んでいる。

現在のわが国は、東京というエンジン1機に依存して成長を維持している感が否めず、効率を重視する中央集権体制と表裏一体で成長してきた東京への依存は、地方から考える力と活力を削いできた面があるといえよう。首都圏への過度の集中は、

東京（首都圏）とそれ以外の圏域の優劣を固定し、様々な格差を拡大する。また、更新期を迎えつつある東京の社会資本の再整備や大規模災害への対応をより困難にするなど、東京自身にとっても課題が多い。

道州制は、全国の各ブロックがそれぞれの特性を発揮して魅力と活力に溢れた地域社会を構築することである。こうした中で地域間競争が行われ、各ブロックに成長の種が育まれ、多様な成長エンジンを有する国に変貌することが期待できるとともに、東京一極集中の是正に繋がり、新たなステップに上昇することになる。

2. 道州制導入後の新しい「国のかたち」

① 国と地方の役割の明確化

道州制への移行に際しては、国の役割を「国でなくてはできないこと」に限定し、それ以外の事務・事業は大幅に州および基礎自治体に移譲すべきである。そして、住民に身近な行政課題は基礎自治体が、広域にわたる行政課題は州が、基本的に責任を負う体制とすることが望ましい。

地方分権を徹底して「国のかたち」を変えることにより、国・州・基礎自治体を通じてより簡素で効率的な行政組織を形成することが可能になる。あわせて、産業振興・医療・環境といった広域的な行政課題に、地方の責任において迅速かつ柔軟に対応できるようになり、住民に対する行政サービスの向上につながる。

国から州へ、都道府県から基礎自治体へ権限を移譲するに際しては、税財源の移譲および必要な技能・専門知識を有した人材の移譲がセットで実施されるべきであり、中央省庁の再編に至ることは自明である。

ただし、国・州・基礎自治体の役割を分けることが「部分最適」に陥り、国力の低下を招くことがあってはならない。役割分担をより明確化することで、国が外交・防衛や食料需給・資源エネルギー政策、国土計画など「国でなくてはできないこと」に戦略的・集中的に取り組む体制を整えることが肝要である。

② 新しい「国のかたち」

このような観点に立ち、本会は、平成20年2月に公表した「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」において、国13・州20・基礎自治体21の各項目からなる新しい国と地方の役割分担、すなわち道州制導入後の「国のかたち」を、次のとおり提案した。

国の役割

- ①皇室 ②外交・通商 ③防衛 ④司法 ⑤国の財政・通貨・金融調整
- ⑥税関・入国管理・検疫 ⑦年金・健康保険
- ⑧食料需給・資源エネルギー政策 ⑨先端的科学技術などの研究開発
- ⑩国際協力・文化交流 ⑪特許・著作権
- ⑫国としての計画策定および統計の整備
- ⑬国としての法律の制定および規格・基準・標準・資格の制定

州の役割

- ①基礎自治体間の調整 ②州の財政 ③徴税 ④空港・港湾
- ⑤州道（現在の国道） ⑥治山・治水 ⑦防災 ⑧商工業振興
- ⑨農林水産等の一次産業振興 ⑩観光政策 ⑪交通・運輸政策
- ⑫通信・放送 ⑬環境規制・対策 ⑭産業廃棄物対策 ⑮雇用対策
- ⑯警察 ⑰医療体制整備・病院運営（現在の国立病院）
- ⑱教育（小・中・高・大） ⑲科学・文化振興 ⑳州としての条例制定

基礎自治体の役割

- ①基礎自治体の財政 ②漁港 ③道路 ④河川 ⑤都市計画 ⑥公営住宅
- ⑦公営バス・公営鉄道の運営 ⑧環境調査 ⑨一般廃棄物対策
- ⑩中小企業政策 ⑪観光資源の整備・維持・管理 ⑫交通安全対策
- ⑬職業紹介 ⑭消防 ⑮地域医療・健康相談 ⑯衛生
- ⑰児童・母子・障害者・高齢者福祉 ⑱介護保険制度運営 ⑲生活保護
- ⑳スポーツ振興 ㉑基礎自治体としての条例の制定

この役割分担のより詳細なイメージについては、同提言で示した「国・州・基礎自治体の事務配分例」を次ページに再掲する。

【参考】国・州・基礎自治体の事務配分例

分野	小分類	国の事務	州の事務	基礎自治体の事務
共通ルール	規格・基準	建築基準、環境基準・食品等の衛生基準、工業規格、農林規格、薬局方などの制定	教育基準の制定、国・州が制定する規格・基準の運用管理（上乗せ条例等）	国・州・基礎自治体が制定する規格・基準の運用管理（上乗せ条例等）
	資格	医療系（医師・看護師・薬剤師など）、士業系（建築士・弁護士・行政書士・公認会計士など）	工業系（危険物取扱者・毒物劇物取扱者など）、福祉系（社会福祉士・栄養士など）、自動車運転	理容、美容、クリーニング
	調整		基礎自治体間の調整	
外交	—	すべて		
防衛	—	すべて		
司法	—	すべて		
通貨	—	すべて		
金融・外為	—	すべて		
税関	—	すべて（海外旅行手続、輸出入手続、麻薬等の水際取締、関税徴収）		
入国管理	—	すべて		
財務	予算・決算	国家予算・決算の総括	州予算・決算の総括	基礎自治体の予算・決算の総括
	税務		徴税業務（関税を除く）	
		国税の企画	州税の企画	基礎自治体の税の企画
	国債・地方債	国債の管理	地方債（道州債）の管理	地方債（基礎自治体債）の管理
特許	—	すべて		
統計	—	国家統計		
行政	管理	国家公務員制度・行政制度	公益法人・公益信託の監督	
	評価	国の行政	州の行政	基礎自治体の行政
	行政	住民基本台帳制度の企画	住居表示制度の企画	パスポートの手続窓口
社会資本整備	計画・整備・保全・管理		第1種・第2種・第3種空港、その他飛行場	
			特定重要港湾・重要港湾	漁港、その他港湾
		高速道路（計画のみ）	州道（現在の国道）	その他道路
			1級・2級河川、治水	その他河川
			ダム	
			海岸（海岸保全区域）	その他海岸
			工業用水	上水道、下水道
				都市公園
				公営住宅
				地下鉄
			治山、砂防	土地改良
		国土（計画のみ）	州土（計画のみ）	都市・農山漁村・地域
				土地区画整理
環境	公害防止	発生源が未解明な化学物質汚染に関する調査、研究、評価	環境規制・対策（大気・水質・土壌・騒音・振動・悪臭）	環境調査（大気・水質・土壌・騒音・振動・悪臭）
	廃棄物処理		産業廃棄物対策	一般廃棄物対策
	環境保護		自然公園の整備・保全・管理	温泉の保護・管理
			野生生物の保護	
産業・経済	産業振興	エネルギー・原子力政策	地域産業政策	中小企業政策
	農業	食料の安定供給確保	農業政策	
	林業		林業政策	
	漁業		漁業政策	
	観光		観光政策	観光資源・施設の整備・維持・管理

分野	小分類	国の事務	州の事務	基礎自治体の事務
交通・通信・放送	交通		鉄道運送事業政策	
			旅客自動車運送事業政策	公営バスの運営
			貨物自動車運送事業政策	
		自賠責保険制度	自動車の登録・検査・整備	
				交通安全対策
		海運国際協定、船舶航行安全		
		航空国際協定、航空機航行安全		
	通信・放送		電波管理	
		非常事態での重要通信の確保		
		情報セキュリティ対策の推進		
			無線局開設の免許付与、審査	
			委託放送事業に対する認定	
雇用・労働	雇用	雇用保険	雇用対策、雇用均等の確保、外国人雇用	職業紹介、職業訓練
	労働		労働条件、労働相談	
安全・防災	安全	テロ対策	自衛隊派遣要請	
		スパイ対策、公安	警察	
	防災	気象情報	防災計画	
		大規模災害への対応	自衛隊派遣要請	消防活動、被災証明
福祉・健康	福祉			児童福祉施設・幼稚園
				児童相談
				児童手当、遺児手当など
				母子福祉
				障害者福祉
				高齢者福祉
		介護保険制度の基準制定		介護保険制度の運営
				生活保護
				民生委員
		年金		
		自衛隊員及び遺族に対する恩給		
	医療		救急医療体制、僻地医療体制整備	病院・診療所・助産所の開設許可
			病院の整備・運営（現在の国立病院）	医療法人の設立許可
		治療方法が確立していない疾病の予防・治療	難病対策	感染症対策、予防接種
		医療保険（被用者保険、国民健康保険）		
	衛生			興行場、旅館、公衆浴場、理容所、美容所、クリーニング所の営業許可
		検疫		埋葬、火葬、改装、墓地、納骨堂
	健康			栄養指導、健康相談
		医薬品等の検査・検定		
		医薬品等製造販売業の許可	薬局開設の許可	医薬品販売業の許可
				毒物劇物販売業の登録・監視指導
	文化			毒物劇物業務上取扱者の届出の受理・監視指導
教育・科学技術・文化	教育		教育体制、教職員	
			学校施設	
			大学の整備・運営（現在の国立大学）	
			スポーツ事業（国際的・全国的規模）	スポーツ振興、スポーツ施設整備
	科学技術	科学技術に関する基礎・基盤研究	科学学術振興政策	
	文化	著作権保護・利用		
		国際文化交流	文化振興政策	展示会・講習会・その他催しの主催
		文化財の保存・活用に関する政策	文化財の保存・活用	歴史的風土保存

（出典：国会「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」（平成20年2月））

3. 道州制実現に向けた税財政の抜本改革

① 新しい「国のかたち」に見合う国と地方の財政規模

本会は、これまでの道州制に関する提言において、国・州・基礎自治体の役割分担を抜本的に見直すことに伴い、地方交付税制度と国庫補助負担金制度を廃止し、税財源を国から地方へ大胆に移譲するべきと主張してきた。「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」（平成20年2月）においても、その立場を踏襲しつつ多面的な検討を行った。

提言の骨子は、事業の規模を平成19年度当初政府予算額ベースで分析した上で、国から州または基礎自治体に移譲すべき事業が、予算総額82.9兆円のうち37.3兆円分、約45%に相当すると試算したこと、加えて現在わが国は国・地方を通じて歳出超過の状況にあり、現時点においても35兆円の歳入欠陥が生じているため、徹底した行政のスリム化を行った上でも住民負担の増加が避けられないと指摘したことである。

② 道州制における国と地方の税財政のあり方

道州制への移行に際しては、州および基礎自治体が補助金・交付金に依存せず自立した財政運営を行いうる体制とすることが必要である。また、それぞれの州が他の州や諸外国と魅力を競い、その競争の中から州の活力、ひいてはわが国全体の活力を生むという目的もある。

そのため、税目・税率に関する州の自己決定権を広範に認める必要がある。言い換えれば、州の基幹的な税源として地域的な偏在性の小さい地方消費税を拡充する州があっても良いし、法人事業税を拡充する州があっても良く、どのような道を選ぶかは各州の判断に委ねられるべきである。

また、行政の効率化および財政的な自治を拡充する観点から、徴税事務は関税など一部の税目を除いて、州に一元化するべきである。

各州は国の補助金・交付金による政策誘導から脱し、最終的には財政的な自立性を高めて国による垂直的な財政調整を行わない方向を目指すべきである。しかし他方で、州ごとに人口規模や産業の集積状況が異なるため、少なくとも道州制への移行直後には、競争条件に大きな差が生じることが予想される。

したがって、州間の財政力格差を是正する手段として、当分の間は各州が地方税の一部を「地方調整基金」として拠出し、水平的な調整を行う制度が必要となろう。

4. 道州制導入に向けたプロセス・スケジュール

機関委任事務の廃止などを実現した第1次地方分権改革は、平成5年の衆参両院における「地方分権の推進に関する決議」に始まり、平成11年の「地方分権一括法」により地方自治法をはじめとする475本もの法律の改正に至った。

道州制への移行を実現するためには、同様のプロセスを経て、さらに多数の法律を同時に改正する必要がある。

本会が提言「道州制の実現に向けて－新しい国と地方の役割分担ならびに税体系の再構築に関する考察－」（平成20年2月）等において示したプロセスおよびスケジュールは、次のとおりである。

- (i) 衆参両院に「道州制特別委員会」を設置するとともに、国と地方が対等の立場で道州制の課題を検討する「道州制推進協議会」を設置し、それらの場において「道州制基本法」を策定する。

道州制基本法は、国と地方公共団体（州および基礎自治体）の役割、権限のあり方、国と地方の税財源の体系、国と州の政策協議の仕組み、州間の政策協議の仕組み、区割りなど、道州制の骨格を固める法律であり、地方自治法をはじめとする関係法令は、この基本法の成立に伴い、必要な修正を加えることにする。

- (ii) 道州制基本法の制定後速やかに、法において定めた区割りにもとづき、州を構成する地域ごとに「州設立準備協議会」を設置し、各州の構成（首長・議会・行政機構）や税財政のあり方等について協議する。

設立準備協議会のメンバーとしては、該当する都道府県の知事・議長、政令指定都市の市長・議長、地域の経済団体長、学識経験者、市民代表等が想定される。

- (iii) 地方分権改革推進委員会の議論を受けた「新・地方分権一括法」の制定により、国の地方支分部局（出先機関）の事務・事業を縮小し、道州制の導入に先行して機能と人員の一部を都道府県に移す。

- (iv) 概ね10年間をかけて国と地方の人材交流を進め、2015～18年を目途に道州制に移行する。

Ⅱ．基礎自治体と州との関係

要旨

- 道州制導入後の基礎自治体（市町村）には、国から法令によって義務付けられた事務・事業の執行が中心となっている現状を脱し、住民に身近な行政を企画・立案・執行する総合的な能力が求められる。
- 住民に身近な行政を担うために、基礎自治体には一定以上の規模（人口・財政力）を備えている事が望まれる。
一定以上の規模を有していれば、基礎自治体が担う事務・事業に差を設ける必要はなく、現行の大都市制度に相当する制度の必要性は薄い。
- 他方で「平成の大合併」を経てもなお、小規模な基礎自治体が相当数残っており、これらに合併を強いることは困難と考えられる。
小規模な基礎自治体に対しては、自発的な合併による規模拡大を促すとともに、周辺自治体や州（ブロック機関）により事務・事業を補完できる制度設計が必要である。
- 州による小規模基礎自治体への補完を実効あるものにするためには、大都市が単独で州を形成する「都市州」のような形態は、適切でない。
ただし東京特別区部の扱いについては、別途検討を要する。

現在、市町村の業務は、国が定める法律および政令等によって義務付けられた事務・事業が大きなウェイトを占めている。最も住民に身近な自治体であるにも関わらず、住民のニーズを汲んで独自に政策を企画立案する市町村は少ない。一般に自主財源に乏しい市町村にとって、補助金や地方交付税交付金が保障される国の事務・事業を執行する方が、住民ニーズに即した事業を展開するよりも容易なものと深く関係している。

道州制の下では、国の役割を大幅に州および基礎自治体（市町村）に移譲する。特に基礎自治体には、地域の多様なニーズに対し、自らの裁量で様々な施策を展開することが期待されるため、「基礎自治体優先の原則」に則り、基礎自治体でできる事務・事業は極力基礎自治体に移譲する必要がある。

その結果、基礎自治体には住民への説明責任も従来以上に問われることになるため、安易に州政府に依存するのではなく、自己責任原則にもとづく自立した行政運営が求められる。

1. 基礎自治体と州との関係における基本的考え方

① 基礎自治体は住民生活に直結する事務・事業を中心に担い、州は広域的な事務・事業および基礎自治体との調整を中心に担う。

基礎自治体は、従来県が行っていた事務・事業の移譲を受け、住民生活に直結する事務・事業を中心に担う。また、近隣の基礎自治体と連携し、事務・事業の共同実施などを積極的に行っていくことが求められる。こうした役割を果たすために、基礎自治体には一定の人口・財政力を備えていることが望ましい。

他方、州は、従来国が行っていた事務・事業の移譲を受け、広域的な事務・事業や規模のメリットを活かせる事務・事業を中心に担う。加えて、州内の基礎自治体との連絡・調整や、国および他州との調整も担う。

② 基礎自治体が行う事務・事業は、人口等の規模に関係なく原則として同じとする。

中部5県には、人口216万人の愛知県名古屋市から人口542人の長野県平谷村まで、多様な規模の基礎自治体が存在する（出典：総務省「住民基本台帳に基づく人口・人口動態及び世帯数」平成20年3月31日現在）。

現在は市と町村で権限が異なり、更に市の中にも人口規模に応じて政令指定都市・中核市・特例市という区分（大都市制度）が設けられ、権限に違いがある。しかし道州制の下では、住民に身近な事務を基礎自治体を実施することが原則となるため、人口規模によって基礎自治体を区分する大都市制度は、必要性が薄くなる。

基礎自治体が行うべき事務・事業は、州組織の肥大化を避け、州と基礎自治体との間に事務・事業の重複がないように、基礎自治体の規模に関係なく、原則、どの基礎自治体も同じとし、役割に差を設けないものとする。

なお、基礎自治体が自地域内の事務・事業を単独で実施できない場合は、周辺の基礎自治体との連携によって補う（水平的に補完する）ことが望ましい。水平補完によってもなお実施が困難な場合は、州が当該基礎自治体を補完する（垂直補完）こととなろう。

③ 基礎自治体の政策を実現するため、住民自治を強化する。

地方分権時代におけるまちづくりの主役は地域住民であり、人々の価値観が多様化した今、住民やNPO、ボランティアが地域コミュニティ活動に参加することが望まれる。コミュニティへの住民参加を促すことで、住民に地域への愛着を持ってもらい、住民にとって行政が身近に感じられるようにしていくべきである。

コミュニティへの住民参加を促す制度として、例えば、町内会と基礎自治体との

中間に「地域自治区」を設け、住民の意向を聞きながら地域に密着した事務・事業を行うといった方策を展開するべきであろう。

2. 大都市と州の関係のあり方

① 基礎自治体はすべて、いずれかの州に属するべきであり、住民の生活や行政の補完関係を重視すれば、州から独立した「都市州」は適切ではない。

大都市は周辺の基礎自治体と広範な連携関係にあり、「都市圏」を形成している。州から大都市を切り離すと、都市圏が分断され住民の生活や経済活動を阻害することになり、広域的な行政課題への一体的な対応が困難になる恐れがある。また、小規模な基礎自治体が事務・事業を単独で担えない場合を想定すると、州による垂直補完が行いやすい体制が望ましい。

したがって、すべての基礎自治体は州に包括されるものとして扱うべきであり、基礎自治体が州から独立する「都市州」のような形態は取らないことを原則とすべきである。

ただし、人口と企業の本社機能が集積する首都圏、とりわけ東京特別区部の扱いについては、例外的な扱いを検討する必要があるだろう。

② 基礎自治体から求めがあれば、州は事務・事業に関する権限・財源を基礎自治体に移譲することを原則とする。

道州制の下での国・州・基礎自治体の役割分担は、地域住民に最も身近な基礎自治体が、できる限り広範に行政サービスを提供していくべきという「基礎自治体優先の原則」にもとづき決定される。この原則は、住民ニーズを反映した自主的で総合的な行政運営を可能にする必要から生じている。

こうして、基礎自治体の担う事務・事業の基本的な姿が定まるが、意欲と能力を有している基礎自治体は、州の事務・事業も一体的に実施する方が効果的・効率的な場合もある。

そこで、人口や財政力に富んだ大都市など、意欲と能力を有する基礎自治体が、自らの責任で州の事務を実施したいと州に求めた場合、州は当該事務を権限・財源とともに基礎自治体に移譲することを原則とする。

大都市などの意欲と能力を有する基礎自治体が担うことになると想定される事務を例示すると、次のとおりとなる。

都市基盤整備：州道、港湾、交通・運輸政策
産業経済：商工業振興、観光政策、雇用対策
教育・文化：教育、文化振興
医療：医療体制整備
環境：環境規制・対策、産業廃棄物対策

③ 大都市に特有の行政需要に対しては、新たな大都市制度を設けるのではなく、税財政制度の抜本改革を行うことで対応する。

道州制の下で、大都市が社会資本や産業の集積を活かして州全体の経済を牽引する役割を果たしていくためには、許認可や協議といった形で州政府による過度な関与は極力排除すべきである。

他方で、州政府が行う施策との整合性を確保しなければいけない事務については、州と基礎自治体で十分な調整が必要であろう。また、州全体に影響や効果が及ぶような事務については、一部事務組合や広域連合の設置などによって、共同で実施することも必要となってこよう。

大都市は、都道府県の事務の一部を担うほか、通勤・通学者に代表される「住民税を納めていない層」にも行政サービスを提供している。渋滞を緩和する交通網の整備や膨大なゴミの処理など、小規模な基礎自治体にはない、大都市特有の行政需要が発生する。

こうした大都市の行政実態に対する財政上の手当てについて、道路目的財源の一部が措置されるに止まっており十分な税財源が保障されていないとの指摘が、指定都市市長会の提言等においてなされている。現在の「政令指定都市・中核市・特例市」という3類型からなる大都市制度を見直し、都道府県から大都市へ権限と財源を大幅に移譲する新たな大都市制度の必要性なども、道州制の議論に関連して検討されているところである。

本会としては、道州制の下で住民に身近な多くの事務・事業を担うこととなる基礎自治体に対して、権限と財源を大幅に移譲する税財政制度の抜本改革を、道州制導入時に行うことが必須と考えている。また前述のとおり、意欲と能力を有する大都市が要請すれば、州から事務・事業の移譲を受けられる制度とすることで、財源も保障されることから、大都市に特有の行政需要に見合う税収は確保され、新たな大都市制度（あるいは大都市のみを対象とした税財源の保障制度）は設ける必要がないと考える。

3. 小規模自治体に対する補完のあり方

① 州政府が、小規模自治体と周辺自治体との連携を調整する。

道州制になれば、従来よりも格段に役割が増す基礎自治体の機能強化が不可欠であり、自発的な合併による規模拡大が必要となろう。一方で、「平成の大合併」を経てもなお相当な数が残る小規模な基礎自治体では単独で実施できない事務・事業も多数発生すると見込まれる。

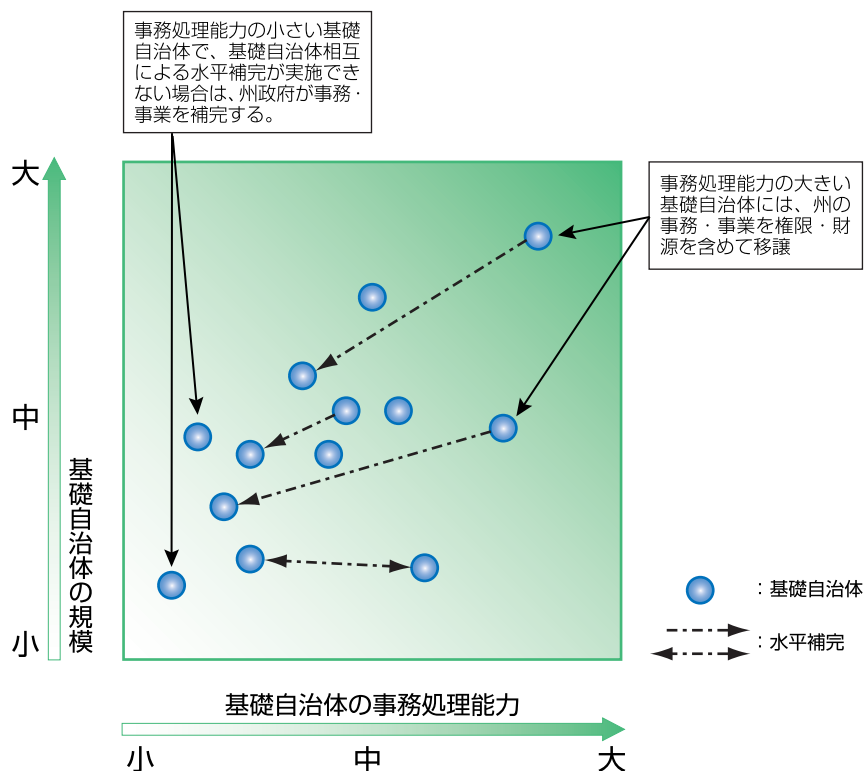
その場合は、周辺基礎自治体との広域連合や基礎自治体間の契約による事務委託などで、基礎自治体同士が水平的に補完していくべきである。州政府は、このような基礎自治体同士の連携を調整していく役割を担うことになる。

② 周辺自治体による小規模自治体に対する補完が実施できない場合は、州政府（ブロック機関）が小規模自治体の事務・事業を補完する。

小規模自治体に対する、周辺基礎自治体による水平補完が実施できない場合は、州政府が事務・事業を小規模自治体に代わって実施する垂直的な補完が求められる。

こうした事務・事業の補完や、州と基礎自治体との調整を担うため、州には地域ごとに「ブロック機関」を設けるべきであろう（詳細後述）。

図表1 基礎自治体に対する補完のイメージ



Ⅲ．中部州の構成

道州制は、国と地方の役割分担を見直し、わが国の中央集権的な政治・行政のあり方を抜本的に改革する手段である。このため一部の論者には、道州制を導入する前提として、憲法改正が必須であるとの意見も見られる。

しかし本会は、わが国の憲法が厳格な改正手続きを有することや、憲法改正をめぐり多様な議論がある現状に鑑み、「現行憲法の下で速やかに道州制の実現を目指す」ことが適当であると考ええる。

また、第Ⅰ章で述べたとおり、道州制への移行に際しては、国と地方の役割・権限のあり方、および税財政制度の体系などを道州制基本法において規定すべきである。

上記の基本的な考え方を前提とすれば、憲法および道州制基本法によって全国一律とすべき制度を限定し、それ以外の州の制度設計については、住民の意向などを踏まえて各州が独自に決めるべきである。

各州に委ねられる制度設計のモデルとして、中部州の構成について本会としての考え方を以下のとおり提案する。

1．州の位置づけ

要旨

- わが国の憲法が厳格な改正手続きを有すること等に鑑みれば、現行憲法の下で速やかに道州制の実現を目指すことが適当である。
- 州は現行憲法に定める「普通地方公共団体」とする。したがって現在の都道府県と同様、州は公選の首長と議会を有する。

① 州は普通地方公共団体とする。

地方自治は民主主義の原点であり、住民自治、団体自治を基本とすることから、州は地方自治を行う普通地方公共団体とする。

② 州は広域自治体として複数の基礎自治体を包括する。

州は、基礎自治体の区域や従来の県境を越えるような課題に対応する広域自治体として、複数の基礎自治体を包括する。

③ 州と国との関係は対等。

州と国との関係は対等であり、お互いの事務・事業が競合しないように連携・協力していくべきである。

④ 議事機関として州議会を置く。

憲法第93条によって、地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置するとされていることから、普通地方公共団体として位置づける州にも州議会を設置する。

⑤ 一部法律については、州の条例による上書き権を認める。

道州制では、各州が自らの責任と判断で多様な地域社会を構築していくことが求められる。したがって、国家存続にかかわることや、国際的・全国的観点から統一的な基準を必要とすること、国民の生命にかかわること、食料需給・資源エネルギー政策にかかわることなどの例外を除いて、原則として国の法律を州政府が制定する条例で上書き修正できる権利を認める。

2. 中部州の区割り

要旨

- 州の区割りは、グローバル競争に耐え得る経済圏として成立する規模や地政学的な要素を勘案して定める。
- 道州制への移行に伴う混乱を少なくするため、現在の都道府県を単位に州を構成することを基本形とする。その上で、州境においては基礎自治体（市町村）単位で住民の意思にもとづく移動もあり得る。
- 中経連では「中部州」として適当な範囲を、国土形成計画広域地方計画の区域である「長野・岐阜・静岡・愛知・三重の5県」であると考えている。

① 区割りに関する一般的なルール

道州制の目的のひとつは、国内に自立した経済圏を複数設け、相互の競争により活力を創出することである。したがって、各州が経済的にひとつの圏域として自立可能となることが、区割りを検討するうえでの大きな要素となる。交通インフラの整備や今後の人口減少社会を視野に、将来の相当期間にわたり自立可能となる経済圏の規模を検証する必要もあろう。

他方で、区割りと住民の生活実態や意思の間に齟齬があっては、州は広域の地方

公共団体としての役割を果たすことができない。したがって、州としての一体感を持ちうる文化的・歴史的な背景や気候風土への配慮が必要である。加えて、一日交流圏および地理的条件（主要河川の流域や分水嶺など）を勘案する必要もあろう。

経済圏・文化的背景などを考慮した後、初めて州の区割りを検討することが可能になるが、その際は移行に伴う社会的な混乱を少なくするために、現在の都道府県を単位に州を構成することを原則とせざるを得ない。住民の意思を極力尊重するために、州境においては基礎自治体単位で分離・編入を可能にする制度を設ける必要があると考えるが、その場合であっても「飛び地」を作らない方策が必要となる。

② 中部州は長野・岐阜・静岡・愛知・三重の5県で構成

本州の中央付近に位置する当地域においては、都道府県を超える広域ブロック（圏域）単位で物事を考える際に、その事象ごとに「中部」「東海」「北陸信越」といった様々な区割りが用いられてきた。

これは、当地域には多様な歴史を有する魅力ある地域が多数ある一方で、北海道や九州のように他の圏域との境界を画する自然条件に乏しく、隣接する圏域との交流が盛んであることなどが影響したものと思われる。

また国の出先機関の管轄区域も省庁ごとに異なっており、これが区割りに関する意識をいっそう複雑にしてきた側面があることは否めない。

本会の活動エリアである中部5県（長野・岐阜・静岡・愛知・三重）は、人口・域内総生産においてオランダやオーストラリアにも比肩する規模を有し、自然・経済・社会・文化といった多方面で相当な一体性を有している。

加えて、現在とりまとめが進められている国土形成計画広域地方計画の策定においても、上述した5県が「中部圏」として、協調しながら地域の将来像を描いていること等を勘案すれば、この5県が「中部州」としてひとつの圏域を形成するのが適当と考える。

したがって本会としては、道州制への移行に際しては、長野・岐阜・静岡・愛知・三重の5県からなる「中部州」を基本に据えることが適当と考える。

③ 区割りについては慎重な議論と住民意思の確認が不可欠

なお、中部州の具体的な区割りを検討するに際しては、上述した長野・岐阜・静岡・愛知・三重の5県から成る基本形以外にも複数のパターンが考えられる。

とりわけ、今後予定される社会資本の整備と、それによってもたらされる人的交流の拡大により、将来的には日本海側の地域と太平洋側の地域の間で、広域的な文化的・経済的な連携がいっそう進むと予想される。

図表2 広域地方計画および国の地方支分部局等の区域

省庁	出先機関	北海道	青森	岩手	宮城	秋田	山形	福島	茨城	栃木	群馬	千葉	東京	神奈川	新潟	富山	石川	福井	山梨	長野	岐阜	静岡	愛知	三重	滋賀	京都	大阪	兵庫	奈良	和歌山	鳥取	島根	岡山	広島	山口	徳島	香川	愛媛	高知	福岡	佐賀	長崎	熊本	大分	宮崎	鹿児島	沖縄
国土形成計画法に基づく 広域地方計画区域 *1			東北地方				首都圏				北陸地方				中部圏	近畿圏				中国地方				四国地方				九州地方																			

第28次地方制度調査会答申	区域例 1	北海道	東北		北関東信越		南関東		北関東信越	中部	関西	南関東	中部	関西		中国・四国		九州		沖縄	
	区域例 2	北海道	東北		北関東		南関東		北陸		南関東	北関東	東海		関西		中国	四国	九州		沖縄
	区域例 3	北海道	北東北	南東北	北関東		南関東		北陸		南関東	北関東	東海		関西		中国	四国	北九州	南九州	南九州

内閣府	公正取引委員会事務所	北海道	東北		(事務総局本局)				中部	*3	*4	中部		近畿中国四国						九州		沖縄			
警察庁	管区警察局	*5	東北		関東		*6	関東	中部	関東	中部	関東	中部	近畿		中国	四国		九州						
総務省	管区行政評価局	北海道	東北		関東				中部	近畿	関東	中部		近畿		中国四国			九州		沖縄				
	総合通信局	北海道	東北		関東			信越	北陸	関東	信越	東海		近畿		中国	四国		九州		沖縄				
法務省	矯正管区	札幌	仙台		東京				名古屋		関東	名古屋	名古屋	大阪		広島	高松		福岡						
	地方更生保護委員会	北海道	東北		関東				中部	関東	中部	関東	中部	近畿		中国	高松		福岡						
	法務局	札幌	仙台		東京				名古屋		関東	名古屋	名古屋	大阪		広島	高松		福岡						
	入国管理局	札幌	仙台		東京				名古屋		関東	名古屋	名古屋	大阪		広島	高松		福岡						
	公安調査局	北海道	仙台		関東				中部	関東	中部	関東	中部	近畿		中国	四国		九州						
財務省	財務局	北海道	東北		関東				北陸		関東	東海		近畿		中国	四国		九州		沖縄				
	税関		函館	横浜	函館	東京	横浜	東京	横浜	東京	大阪	東京	名古屋		大阪	神戸	大阪	神戸	門司	神戸	門司	長崎	門司	長崎	沖縄
	国税局	札幌	仙台		関東信越			東京		金沢		東京	関東信越	名古屋		大阪		広島	高松		福岡	熊本		沖縄	
厚生労働省	地方厚生局	北海道	東北		関東信越				東海北陸		近畿	関東信越		東海北陸		近畿		中国四国			九州				
農林水産省	地方農政局	北海道	東北		関東				北陸		関東	東海	関東	東海		近畿		中国四国			九州		沖縄		
	森林管理局	北海道	東北		関東				中部	近畿中国	関東	中部	関東	中部	近畿中国			四国		九州					
経済産業省	経済産業局	北海道	東北		関東				中部	近畿	関東	中部	関東	中部	近畿		中国	四国		九州		沖縄			
	鉱山保安監督部	北海道	関東東北						中部近畿		関東東北	中部近畿	関東東北	中部近畿			中国四国			九州		沖縄			
国土交通省	地方整備局	北海道	東北		関東				北陸		近畿	関東	中部		近畿		中国	四国		九州		沖縄			
	“(空港港湾関係)	北海道	東北		関東				北陸		関東	北陸	中部		近畿		中国	*7	四国		九州		沖縄		
	地方運輸局	北海道	東北		関東				北陸信越		中部	北陸	関東	中部		近畿		中国	*8	四国		九州		沖縄	
環境省	地方環境事務所	北海道	東北		関東				中部		関東	中部	関東	中部	近畿		中国四国			九州					

高等裁判所	札幌	仙台				東京				名古屋	東京	名古屋	名古屋	大阪	広島	高松	福岡							
-------	----	----	--	--	--	----	--	--	--	-----	----	-----	-----	----	----	----	----	--	--	--	--	--	--	--

地方行政連絡会議	北海道	東北	関東			東北	北陸	関東	東海	近畿	中国	四国	九州	沖縄
全国知事会	北海道東北		関東		北海道東北	東海北陸	近畿	関東	東海北陸	近畿	中国	四国	九州	
衆議院比例代表	北海道	東北	北関東	南関東	東京	南関東	北陸信越	南関東	東海	近畿	中国	四国	九州	

地域経済団体	道経連	東北経連		/ / / / /		東北		北経連 +9		中経連 +10		関経連		中国経連 +11 +12		四経連		九経連		
電力会社	北海道	東北		東京			東北	北陸		東京	中部 +13	中部	関西		中国		四国		九州	沖縄
日本経済新聞（地域経済）	北海道	東北		関東			甲信越	北陸		甲信越	中部		近畿		中国		四国		九州・沖縄	
NHK（ローカルニュース）	北海道	東北		関東甲信越			東海・北陸		関東甲信越	東海・北陸		近畿		中国		四国		九州		
高校野球（選抜高校野球）	北海道	東北		関東		東京	関東	北信越		関東	北信越	東海		近畿		中国		四国		九州

（注）北海道のうち下線付きは国土交通省北海道開発局が所掌、沖縄のうち下線付きは内閣府沖縄総合事務局が所掌
 *1 北海道及び沖縄県は広域地方計画の対象外 *2：東北地方 *3：近畿中国四国事務所 *4:事務総務本局
 *5:北海道警察通信部 *6：東京都警察通信部 *7：下関市のみ九州 *8：下関市等4市の海運関係は九州
 *9：北経連、関経連 *10：中経連、関経連 *11：中国経連、九経連 *12：関経連、四経連 *13：富士川を境に東京、中部（出典：第28次地方制度調査会資料等を参考に中経連にて作成）

このような認識のもと、国土形成計画の広域地方計画策定にあたり、北陸3県（富山、石川、福井）と中部5県が合同で協議会を設置し連携を深めていることも考慮すれば、この8県（富山・石川・福井・長野・岐阜・静岡・愛知・三重）で1つの州を構成するアイデアも検討に値しよう。

いずれにせよ、道州制に移行する際の区割りを定めるということは、1871年の廃藩置県以来、紆余曲折を経て人々の生活に定着してきた都道府県の区域を改めることである。道州制への移行により国と州・基礎自治体の役割が大きく変わることと合わせ、国民生活や企業活動に与える影響は極めて大きい。

したがって、区割りの決定にあたっては、慎重な議論と基礎自治体レベルでの住民の意思確認が不可欠である。

3. 州都の位置づけ

要旨

- 州都とは政治・行政の中心である州政府本庁・州議会の所在地であり、必ずしも大都市である必要はない。
中小規模の基礎自治体であっても、必要な機能を備えていれば州都になり得る。
- 中部州の州都は、少なくとも州の設立当初は、交通便利性などに優れた都市の中から選定することが妥当と考える。
- 州都の所在地やあり方については、将来の状況変化に対し柔軟に対応できるようにすることが必要である。

① 州都に関する本会の基本的な考え方

国の「首都」は一般に、次のような特徴を備えることが多いとされている。

- a) 対内的にも対外的にも国を代表する「一国の象徴」
- b) 人口が集中し、交通網・情報網の中核となる「国内的な中心地」
- c) 経済的・文化的な組織および施設が集積することによる「情報の集中」等

しかし実際には、世界各国における「首都」の姿は様々であり、同様にわが国が道州制に移行した後の各州における「州都」の姿も様々であるべきであろう。

政治・経済・文化の中核機能を1都市に集中させるか、あるいは機能別に分散させるかは、それぞれの州に住む住民が、地政学的な要素を勘案しながら選択すべきである。

そこで本会は、州都について検討するにあたり、州都を「州政府の統治機構の中核」の所在地と狭義に捉えることとした。換言すれば、必ずしも経済的・文化的な

施設が集積する大都市である必要はなく、必要な機能・設備を備えていれば中小都市であっても州都になり得る。

② 中部州の州都

簡素で効率的な州政府を実現するためには、州知事（首長）と州政府（行政機関）の中枢である州政府本庁と、州議会の所在地が近接していることが望ましい。また、広域的な行政課題に対処するという州の役割を全うするためには、交通の利便性が高く州内に広く目を配ることが容易な場所に位置することが望ましい。

他方で、州内の均衡ある発展と融合を図るためには、まったく新しい州都を建設する、あるいは州都の機能を複数都市に分散するといった手段も考えられる。しかし、国と地方を通じて極めて厳しい財政状況や、道州制の導入目的のひとつである行政の効率化の観点から考えると疑問が多い。また、2015～18年頃に道州制に移行することを前提にすると、新たな州都の建設・整備に必要な期間が不足する懸念も大きい。

したがって、少なくとも中部州の設立当初は、州内交通の結節点となり得る都市であり、かつ既存の施設を活用し得る都市の中から1箇所を州都として定めることが妥当であろう。

州都については、将来的な交通網の整備状況など状況の変化に対応し、移転等の必要が生じれば柔軟に対応するべきである。

4. 中部州の首長

要旨

■ 州は広域の自治体として、基礎自治体間の調整や基礎自治体の事務・事業に対する補完を行うほか、社会資本整備や商工業の振興といった事務・事業を行う。

直接公選で選ばれる首長には州を代表する大きな権限と責任があり、これを全うするために政策スタッフの政治任用拡大などが必要となる。

■ 首長の恣意的な行政運営を牽制するために、多選制限（2期8年）、議会や監査委員・第三者機関による監視の強化も求められる。

① 首長の果たす役割

州の首長には、強いリーダーシップを発揮して、国・他の州・州内の基礎自治体との調整に留まらず、グローバルな地域間競争を勝ち抜く様々な政策を実現していくことが求められる。

また、魅力と活力溢れる地域を創造し、住民が豊かで安心して暮らせる政策を実現していく責務がある。

② 首長のあり方

a) 州の首長は直接公選制で選出する。

首長の選出方法には、大きく分けて直接公選制と議院内閣制の2種類が考えられるが、憲法に「地方公共団体の長は住民が直接選出する」旨が規定されている（憲法第93条第2項）。また直接公選制は、地方の首長の選出方法として長年にわたって実績を重ね、国民の間でも定着している。

したがって、州の首長は住民による直接公選で選出するものとする。

b) 有権者が候補者の政策・資質を十分精査できるよう、選挙制度を見直す。

都道府県知事選挙と比べて選挙区域が大幅に広くなることから、候補者の政策・資質を各地域の有権者が十分に精査したうえで投票できるような制度変更が必要である。

例えば、現在都道府県知事選挙では17日間とされている選挙期間を延長したり、インターネット等を活用した候補者同士の政策論争の活性化などを行うべきである。

c) 首長の権限を職責に見合うよう強化し、これとバランスを取るために議会の権限強化、監査体制の充実、多選制限（2期8年）が必要。

州の首長は、条例による法律の上書き修正や、予算の編成・執行を通じて州の競力を左右するような重大な決定を行うことになるため、首長を支える政策スタッフの政治任用の拡大が必要となってくる。

一方で、首長周辺のスタッフだけによる恣意的な行政運営を牽制するために、議会の首長に対する監視機能を強化する必要がある。具体的には、現状では地方自治法により副知事などに限定されている議会の同意を要する人事の対象を、執行機関の部局長にまで拡大するべきである。

また、首長の事務執行に対する内部監査の方法として、現行地方自治法に監査委員制度が設けられており、さらに都道府県・政令指定都市・中核市には包括外部監査が義務付けられている。数次にわたる地方自治法の改正により監査機能は充実しつつあるが、監査委員の調査に強制力がないことや、委員・事務局ともに独立性・専門性が不十分なことが不備として指摘されている。道州制への移行に際してはさらなる監査機能の充実が必要である。

さらに、立候補時に掲げたマニフェストの実現度合いをチェックする第三者機関の新設や、多選による弊害を防ぐことを目的に、２期８年までとする多選制限を実施する必要もある。

５．中部州の議会・議員

要旨

- 二元代表制の下、首長と対等な代表機関である地方議会の主な役割は、①首長に対する監視機能、②首長の政策を修正し代案を提示する機能、③条例制定機能の３点である。
- 道州制への移行により、国から権限の移譲を受け圏域も拡大する州の議会は、現在の都道府県議会と比較して、これら３つの機能をさらに強化することが必要である。

① 州議会に求められる役割

ａ）活発で実質的な審議と積極的な情報公開が必要。

首長・議員双方からの政策提案や議案の実質的な審議が活発に行われ、議会の審議状況や議員の活動状況などが、インターネットや新聞・テレビ放送などの各種メディアを通じて住民にとってわかりやすい形で情報公開され、住民が州議会に関心を持つような取り組みが必要である。

州議会では、議員同士の活発な審議を通して、議案を練り上げることが強く求められる。

ｂ）議会事務局の充実・強化が必要。

州政府が実施できる政策や権限は、条例による法律の上書き修正権のように、都道府県の時よりも拡大するため、州の競争力向上に資するような重要な条例の制定・審議が州議会に求められる。

このような自治立法権の拡充に対応するため、専門知識を有する職員の養成・確保が必要であるとともに、活発な議会審議を補佐する機関として、議会事務局の充実・強化が必要である。

州の議会事務局には、基礎自治体の議会事務局との積極的な情報交換・人材交流を通じて、職員の専門性向上と州と基礎自治体の施策の整合性確保が求められる。

② 基礎自治体議会に求められる役割

a) 夜間議会・土曜休日議会の開催件数拡充が必要。

基礎自治体議会に求められる役割には、州議会と同様、首長に対する監視機能や首長の政策に対する修正・代案提出機能、条例制定機能がある。加えて、住民にとって一番身近な自治体の議会として、住民の多様なニーズを汲み上げ、審議して基礎自治体行政に反映させることが大切である。

基礎自治体は住民サービスに直結する行政を担うことから、サラリーマンなどの昼間に自宅にいない住民でも議会審議を傍聴できる仕組みが必要であり、夜間議会・土曜休日議会の開催は住民参加を促す有効な解決策として考えられる。

夜間議会・土曜休日議会の開催日数を拡充するためには、年間開催日数を条例で定めるといった取り組みが必要である。また、これに対応して行政職員の勤務形態も見直していく必要がある。

b) 他の職業に従事している者が、議員として議会に容易に参加できる議会運営方法の構築が必要。

サラリーマンやNPO職員など、様々な職業の者が働きながら議員として活躍できる仕組みを構築し、多様な民意を基礎自治体の行政に反映させることが必要である。

例えば、条例で定めている定例会の開催数など、会期制を見直すことも選択肢の一つである。また、企業も地域社会の一員として、社員の議員活動に対し、一定の協力をして、基礎自治体議会の議員活動を支えていくことが望まれる。

③ 地方議会議員に求められる資質・条件

a) 州議会議員・基礎自治体議会議員の任期は4年とする。

現在、普通地方公共団体の議会の議員の任期は、地方自治法において4年と定められている。

道州制下においても、議員が安定して能力を発揮するためにある程度の期間が必要であること、また定期的な選挙により住民の信任を得る必要があることから、州議会議員および基礎自治体議会議員の任期は4年とする。

b) 州議会議員は、経済感覚・政策立案能力に長けていることが求められる。

中部州の発展には首長のみならず議員も責任を負うべきである。したがって州議会議員は、州議会において州の競争力向上に資する政策提案や議案審議を行う必要があり、経済感覚・国際感覚・政策立案能力に長けていること等、幅広い資

質が求められる。

c) 州議会議員には、政務調査費の有効活用と透明性の確保が求められる。

広範な専門的知識を必要とする議員活動をサポートするために、議員に支給される政務調査費を拡充し、議員が自らのブレーンを雇う費用として有効活用することが期待される。

当然のことながら、議員には支出明細の公開など、政務調査費の使途について透明性確保が求められる。

d) 基礎自治体議会議員は、様々な立場の者が就任しやすくするべき。

基礎自治体議会議員は、住民サービスに直結する行政に関する政策提案や議案審議を行う必要があり、昼間に住民票所在地にいない会社員など、様々な立場の者が議員になれるよう、制度的な配慮が必要である。

④ 州議会議員の定数

a) 道州制の下での中部州議会議員の定数は100人程度とする。

これまで国が実施していた事務・事業の大半が州に移譲されることになるため、現在の国会議員の仕事の一部が州議会議員の仕事になる。

そこで、議員の仕事の内容を勘案しつつ、より簡素で効率的な議会を実現するために、現在の国会議員が国民の約17万人に1人の割合で選出されていることを参考にして中部州の州議会議員定数を考えれば、中部5県の人口が1,723万人であることから、定数を100人程度とすることが適当である。

なお、将来的には人口の減少に応じて、重ねて州議会議員の定数を見直していく必要がある。

b) 国会議員の選出方法および定数の見直しが必要。

州議会議員の定数を、現状の都道府県議会議員の単純合計よりも大幅に削減することにあわせ、国会議員の定数についても、当然ながら削減する方向で見直していくことが必要である。例えば、参議院議員については、各州の代表として州議会議員から一定数を選出するといった方法も検討すべきである。

また、衆参両院とも選挙制度の抜本的な見直しが不可欠となろう。

参 考

【都道府県議会の議員定数】（地方自治法第90条第1項、第2項）

- 都道府県議会の議員定数は条例で定める。
- 都道府県議会の議員定数は、次の各号に掲げる都道府県の区分に応じ、当該各号に定める数（都にあっては、特別区の存する区域の人口を百万人で除して得た数を当該各号に定める数に加えた数（その数が130人を超える場合にあっては130人））を超えない範囲内で定めなければならない。
 - 一 人口75万未満の都道府県 40人
 - 二 人口75万以上100万未満の都道府県 人口75万を超える数が5万を増すごとに1人を40人に加えた数
 - 三 人口100万以上の都道府県 人口93万を超える数が7万を増すごとに1人を45人に加えた数（その数が120人を超える場合にあっては120人）

図表3 中部5県の議員数上限・定数・現員

	面積(km ²)	人口(万人)	上限数	定数	現議員数		
					現員	男	女
長野県	13,105	220	63	58	58	47	11
岐阜県	9,768	211	61	46	46	43	3
静岡県	7,329	379	85	74	74	69	5
愛知県	5,115	726	120	104	104	98	6
三重県	5,761	187	58	51	51	49	2
中部5県合計	41,078	1,723	387	333	333	306	27

注1：人口は平成17年国勢調査による。中部5県合計欄は、各県データの単純合計。

注2：上限数、定数、現議員数は平成19年7月1日時点。

（出典：全国都道府県議会議長会、総務省統計局「日本の統計2008」より中経連にて作成）

⑤ 州議会の選挙制度

a) 州議会議員の選挙制度は中選挙区制を基本とする。

道州制の下での州議会議員の選挙制度については、小選挙区制、中選挙区制、比例代表制、小選挙区比例代表並立制の4とおりが選択肢として考えられるが、現行の都道府県議会議員の選挙制度が、地域の代表を確保するために選挙区を設けて中選挙区制で選挙を行っていることから、道州制の下でも多様な民意を反映できる中選挙区制を基本に考えていくべきである。

現状の各選挙区の議員数は、条例によって人口に比例して決めることになっているが、州議会議員には地域代表という側面もある。この意味から、人口の少ない地域から議員が全く選出されないということがないように、選挙制度構築の際

には、人口集積の高い都市部と人口の少ない地域との人口格差、すなわち一票の格差についても十分に配慮していく必要がある。

6. 直接請求制度

要旨

- 中部州は憲法に定める地方公共団体であるから、現在の都道府県および市町村と同様に、条例の制定改廃や首長の解職等（リコール）を、住民の直接請求によって実現する手段を用意する必要がある。
- 直接請求の要件（署名数など）については種々の議論があるが、基本的に現行の地方自治法の基準に準じることが適当である。

① 州の首長に対して行う条例制定改廃請求は、現行地方自治法の規定に準ずることとする。

条例の制定又は改廃を首長に対して住民が直接請求できる署名数は、現行の地方自治法第74条において、有権者の50分の1以上と規定されている。

仮にこの規定を中部州にあてはめると、現在中部5県の有権者数は1,384万人であるから、約28万人の署名が必要となる（出典：総務省「平成20年9月2日現在選挙人名簿および在外選挙人名簿登録者数」）。

② 州の選挙管理委員会に対して行う、州の首長の解職請求および州議会の解散請求についても、現行地方自治法の規定に準ずることとする。

現行の地方自治法第76条および第81条において、普通地方公共団体の長の解職や議会の解散請求は、有権者数の3分の1（その総数が40万を超える場合にあっては、その超える数に6分の1を乗じて得た数と40万人に3分の1を乗じて得た数とを合算して得た数）以上の者の署名が必要とされている。

この請求があった場合、住民投票を行い、有効得票総数の過半数の同意があれば州の首長は失職し、議会は解散することとなる。

この規定をそのまま中部州にあてはめると、有権者数が1,384万人であるためその17%、237万人の署名が必要となる。

直接請求の要件として200万人以上の署名が必要であるとする、署名を集める住民も、集められた署名の重複等を確認する選挙管理委員会も、ともに膨大な労力を要することとなり、実質的に直接請求が成立しないとの懸念がある。しかし他方で、あまりに要件を引き下げると直接請求が頻発し、行政の停滞を招く懸念も否め

ない。

現行の地方自治法が、わが国で最大の人口・有権者数（1,050万人）を有する地方自治体である東京都にも適用されている事等を考慮すれば、道州制の下での直接請求の要件を現行制度に準じて設定することには一定の合理性があると考ええる。その上で、住民意思をより適切に反映するために、要件の緩和や電子投票の本格的な導入などを検討する必要もあろう。

7. 州の行政機構のあり方

要旨

- 道州制が「州内での中央集権」に陥ることがないように、州が行う事務・事業についても住民に近い場所で執行できる「ブロック機関」を設ける。
- 州の部局長以上は政治任用ポストとし、事務・事業の執行について知事と共同で責任を負う体制とする。また議会による同意を得ることを義務付ける。

- ① **中部州全体で10～15程度の「ブロック機関」を設置する。ブロック機関は州政府の地方事務所と位置づけ、企画立案から管理執行までを一貫して実施できる組織とする。また、ブロック機関は当該エリア内の自治体との調整を行う。**

州政府が行う様々な施策が全て州本庁だけで決定されると、遠隔地域の住民や基礎自治体が、州政府との物理的・心理的距離を感じてしまうことは避けがたい。そこで、各圏域に出来るだけ近いところで州行政を展開できるようにして、各圏域の多様性と一体感を維持・発展させていくため、州内に複数のブロック機関を設置する。

ブロック機関は、現行地方自治法第155条の規定を準用し、州政府の地方事務所と位置づける。またブロック機関では、地域内の住民の声や各種情報を集約しつつ、一定の予算と権限の範囲内で、当該地域における州行政の企画・立案から管理・執行までを一貫して行えるようにする。これに対応して、ブロック機関の監査を充実させる必要がある。

さらにブロック機関は、当該地域における基礎自治体と広域行政に関する調整や、小規模な基礎自治体と周辺基礎自治体との共同事務・事務委託に関する調整も行う。

ブロック機関は、現行の各県が設ける地方事務所などの単位や、地域ブロックの一種である二次医療圏をベースにエリア設定していく。しかし範囲の狭い圏域もあるため、エリア設定の際には、周辺との交流も踏まえて相応の広さを確保する。さらに、三遠南信地域のように現在でも県境を越えた広域連携に取り組んでいる地域

については、従来の県境に捉われず地域住民の声を聞いて柔軟にエリア設定することも可能とすべきである。ブロック機関の数は10～15程度とする。

参 考

二次医療圏は医療法第30条の3第2項第1号に規定する区域として、特殊な医療を除いて、入院医療までの一般的な保健医療サービスを完結的に提供される地域的単位として各都道府県が設定。区域の設定に関する標準は、医療法施行規則第30条の29に示されているとおり、地理的条件等の自然的条件及び日常生活の需要の充足状況、交通事情等の社会的条件を考慮して、一体の区域として病院及び診療所における入院に係る医療を提供する体制の確保を図ることが相当であると認められるものを単位として設定することとなっている。

図表4 ブロック機関で執行する事務として想定されるものとその効果の例

ブロック機関で執行する事務として想定されるもの	効 果
基礎自治体が行う一般廃棄物対策の調整	州の環境規制・対策と連動した、効率的・効果的な廃棄物処理（ブロック内でのゴミ焼却施設の共同設置など）が実施できる。
基礎自治体が行う道路・河川行政の調整	州が行う州道整備や治水事業と連動した、広域的で一体的な道路・河川行政が可能になる。
基礎自治体が行う文化・スポーツ施設整備の調整	類似施設の乱立防止と収容力のある施設の整備が可能になる。
基礎自治体が行う福祉施設整備の調整	施設の共同設置や職員の交流により、高度な福祉サービスの提供が可能になる。
教職員の人事交流の調整	ブロック内で教職員の人事交流を促進することで、教員レベルの質的向上を図れる。
防災、治山・治水	広域防災拠点の整備や災害時支援体制が構築できる。基礎自治体からの情報に基づき、緊急性の高い治山・治水工事を迅速に実施できる。
商工業・一次産業振興	現場に近いところの方が地域経済の実態を把握しやすいため、ブロック機関が商工業・一次産業振興を行うことで、基礎自治体が行う中小企業政策などとの相乗効果を高めることが可能になる。
医療体制整備	基礎自治体単独では限界のある救急医療・高度専門医療の体制整備を、医師や救急隊員の相互派遣の調整や、受入病院の調整などを通じて広域的に構築できる。

② 州政府の部局長以上の役職に政治任用を拡大し、議会の同意を義務付ける。

州政府の部局長以上の役職は、権限・責任が広範囲に及ぶ、言わば民間企業の取締役にも相当するポストである。したがって、部局長以上のポストには、州政府職員に限らず、民間人なども幅広く登用対象とできる政治任用を拡大していくべきである。

他方で単純に政治任用を拡大すると、首長に対する議会の監視・牽制機能が弱くなる懸念が生じる。したがって、部局長以上の役職については議会の同意人事とし、州政府の行政運営を議会が監視できるようにするべきである。

③ 州政府は国の出先機関の機能を取り込んだ、出来る限り簡素な組織とする。

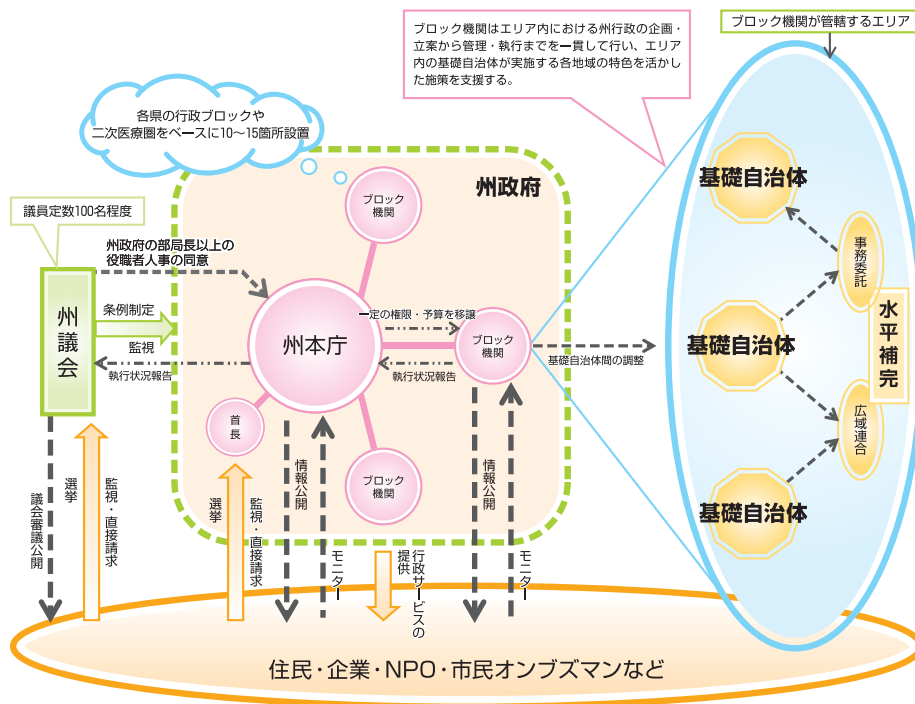
州政府は、現在の国の出先機関の機能を取り込んだ組織とすべきであり、かつ、意思決定の速さを重視した出来る限りフラットな組織であるべきである。

なお、州と州、州と国との利害関係を調整する係争処理組織を新設することも必要である。

④ 国や県などの出身組織に捉われず、適正な人材配置・人事評価が行われることが必要。

縦割にならないように職員同士が横の連携をしやすい、国・県など出身組織に捉われずに適切に人材配置・人事評価が行われる組織であることが必要である。

図表5 中部州における州組織のイメージ



IV. 道州制で変わる中部の地域社会

1. 新しい日本のリーディング地域・中部

— 住みやすい地域・働きやすい地域No.1を目指して —

① 日本をリードする圏域・中部

道州制への移行に伴い誕生する、長野・岐阜・静岡・愛知・三重の5県からなる「中部州」は、41,079平方キロの面積と1,732万人の人口を有する、オランダ一国に匹敵する圏域である。

この圏域は、製造業が高度に集積した「ものづくり」の中核圏域であり、全国シェアの過半を占める輸送用機械をはじめ、情報通信機器・電子部品・紙パルプなど、多様な業種がそれぞれ裾野の広い事業を展開し、わが国のGDPの15%を創出している。

また、木曽三川や信濃川をはじめわが国を代表する河川の水源となる広大な森林を擁し、豊かな自然に恵まれた中部は、富士山や伊勢神宮など古くからの観光資源にも恵まれた圏域である。

② 州に権限と財源を移譲し、独自の施策によりさらなる発展

上述したとおり、中部は発展のポテンシャルに富んだ地域であるが、現状では中央集権的な行政の下、全国一律の規格・基準に従わざるをえず、独自の施策を展開することができずにいる。

道州制への移行によって州に権限と財源を大幅に移譲し、産業の振興や社会資本整備、教育体制の構築などについて独自性を発揮することで、中部をより発展させることが可能になる。

こうした理念をわかりやすく説明するため、以下に、「環境」「産業振興」「社会資本整備」など10の分野において、道州制による発展の姿を描く。

2. 各分野の具体的な例示

(1) 環境先進地域・中部

要旨

- 「ものづくり」の中核圏域である中部は、有力な環境技術を有する企業が集積する環境先進地域でもある。
- また、中部は総面積の7割近くを森林が占め、主要河川の水源地を有するなど豊かな自然に恵まれた地域である。
- こうした地の利を活かし、「資源・環境・エネルギーの先進地域」として発展を遂げる。

① 中部の環境技術

中部には、ハイブリッド自動車や太陽光発電システム、N A S 電池等に代表される、環境分野においてナンバーワン・オンリーワンの技術を有する企業が多く存在している。これらは、「ものづくり」の中核圏域として培った高度な技術を、豊かな自然を守り循環型社会を築くために活用したものである。

また中部には、木曽三川や信濃川をはじめ複数の主要河川があり、その流域にある広大な森林から豊かな水資源とバイオマス資源を享受してきた。こうした地理的条件の下で成長した中部の企業は、自ずから環境との共生を志向し、環境技術に磨きをかけてきた。

② 広域での産学官連携による環境技術の高度化

企業も個人も資源・エネルギー問題の影響を受ける現代にあって、地域が持続可能な発展を目指すためには、大量生産・大量消費型のライフスタイルを脱し、資源循環型への方向転換が不可避な状況となっている。

道州制の下では、資源エネルギー政策は国の責務として残るものの、商工業の振興や環境規制・対策は州の役割となる。そこで中部州は、優れた環境技術を持つ企業が集積している地の利を活かし、より広域的に産学官の連携を深めて環境技術のさらなる高度化を進め、他の圏域に対する優位を築く。

また、ものづくりを通じて培った、省エネルギー技術・自然エネルギーの利活用促進に努め、製品のライフサイクルを通じて環境負荷を飛躍的に低減する。先進的な技術と豊かな自然に育まれた中部の環境技術が、日本を、ひいては世界をリードする。

(2) 高度な産業集積

要旨

- 中部地域は日本を代表する工業の集積地域、「ものづくり」の中核圏域である。
- この集積を基盤に、さらに持続的な発展を遂げるために、現在は5県が個別に展開している施策を、「中部州」への移行によって広域的に再編し、規模のメリットを活かして自立的な産業振興を図ることができる。

① 「ものづくり」の中核圏域

中部5県は、製造品出荷額ベースで全国の27%（平成19年）を占める、わが国有数の工業地帯である。国内の過半を制している輸送用機械をはじめ、電気機械・電子部品・プラスチック製品など多数の業種においても製造品出荷額は国内の25%を超えており、国際的にも重要な「ものづくり」の中核圏域となっている。

しかしながら現状では、4ha超の農地転用に農林水産大臣の許可を要するほか、工場の敷地面積に対する緑地面積割合の基準を国が定めるなど、産業振興の施策は国による制約を強く受けている。なお農地転用に関しては、国の許可が形式的になりやすく、地域の実情を反映していないとの指摘もなされている。

また地方レベルでは、県別に産業振興策が展開されているため、規模に自ずと限界があり、かつ個別に海外事務所を設けて企業誘致を試みるなど競合も見られ、地域として独自性を発揮することが困難な状況にある。

将来にわたって持続的に産業を振興していくためには、国による全国一律の施策や、各都道府県が個別に事業展開している現状を改め、広域的かつ総合的に施策を展開していく必要がある。

② 自立的な産業振興の強化

道州制に移行した後、中部州では、州政府が州内の産業政策全般を担い、州内の基礎自治体と連携しながら企業ニーズに対応していくことになる。

州政府が海外企業の誘致や企業・工場立地に関する手続きを一括して引き受けることで、迅速で質の高いサービスを提供することが可能になる。また、外国企業の積極的な誘致や独自の企業・工場立地支援策を通じて、より高度な産業集積が実現し、雇用場が確保・創出される。

これにより、国内外から労働力の流入が進み、州内人口が増加して消費が活発になる。さらに、国際交流の拠点としてサービス産業の発展や文化・観光面での好影響も期待できるため、バランスのとれた中部州の経済的発展が実現する。

(3) 社会資本整備による地域振興・国際交流の促進

要旨

- わが国の「ものづくり」の中核である中部が持続的に発展を遂げるためには、空港・港湾・鉄道・道路といった社会資本の着実な整備が欠かせない。
- 道州制への移行により、中部州内の社会資本整備は州の責任において実施可能となり、住民意思に沿った効率的な事業が可能となる。

① 空港整備の促進

中部国際空港は、2005年の開港以来1本の滑走路で運用を続けており、騒音等の問題が少ない海上空港であるにも関わらず、当初の構想にあった「完全24時間空港」としての利用が行われていない。

国の諸計画に適切に反映されるためには旅客・貨物ともに需要のさらなる造成が求められ、需要造成のためには利便性の象徴である完全24時間化が欠かせない。

道州制になれば、空港の整備は州の権限と財源で行い得るため、グローバルな経済競争を勝ち抜くために必要な空港に対して時宜を得た投資を行うことが可能になる。

② 道路網の整備促進・維持

道路はネットワークとして整備されて初めて、その機能を十全に果たすことができる。当地域には三遠南信自動車道や東海環状自動車道（西回り）のように、県境を越える広域的な交流・連携の要となる道路が計画されているが、国の予算等の制約を受けて整備は進んでいないのが現状である。

道州制になれば、現在の国道は州道となり、国からの税財源移譲を前提に、道路整備から管理までを州政府が一貫して行うことになる。

州が住民意思に即して独自に優先順位を決め、予算を重点的に配分していくことで、地方が真に必要なとしている上述のような道路を、自らの判断で効率的に整備できるようになる。また、道路規格についても、地形や交通量をもとに州の判断で決定できるようになる。

さらに、州政府と基礎自治体の連携により、基礎自治体が整備・管理する一般生活道路と州道の一体的な整備も可能になる。

③ 港湾管理の効率化

中部の産業経済活動を支える重要なインフラである港湾については、平成16年7

月に、名古屋港と四日市港が伊勢湾としてスーパー中枢港湾の指定を受けているが、港湾管理者としての管理組合は依然として別々である（名古屋港管理組合は愛知県と名古屋市、四日市港管理組合は三重県と四日市市が設立母体）。

この2港は、シンガポールや中国、韓国など近隣諸国の主要港に対してバース等の整備が遅れ、取扱いコンテナ貨物量などの規模が劣っており、一体的な整備を進め巻き返しを図るべき時期を迎えている。しかし現実には、名古屋港・四日市港がそれぞれ港湾計画を策定して維持管理を行っているため、効率的・効果的な港湾管理を困難にしている。

中部州が実現する際には、四日市港と名古屋港は、伊勢湾港として官民一体となって世界に通用するスーパー中枢港湾として育てていくべきであり、港湾管理者である管理組合も統合するべきであろう。また、中部国際空港との近接性を活かして、連携を強化し、物流の高度化・効率化を実現し、中部の産業界の国際競争に貢献していくべきである。

改めて整理すれば、中部州における空港や道路・鉄道・港湾などの重要な社会資本整備は、基礎自治体と州政府が連携して計画を立案し、真に必要で優先順位の高いものから整備することになる。既存施設の維持・管理については、民間への委託を積極的に進めることが必要であろう。

この結果、中部州は、効果的な社会資本整備と民間ノウハウを活用した効率的な施設の運用管理によって、主要な空港・港湾が国際競争力を発揮し、これらの施設と主要都市が高速道路や鉄道などでネットワークとして繋がることで、州内は当然ながら、他州や世界の各地域との交流も活発になり、国際交流拠点として魅力ある発展を遂げている。

(4) 州独自の教育体制の構築

要旨

- 中部州が持続的に発展するためには、「人づくり」すなわち教育の充実が必要不可欠である。
- 現在、わが国の教育を支える行政には、縦割による責任の不明確さや戦略性の欠如などが指摘されている。
- 道州制に移行し、国から権限と財源を移譲することで、州が地域のニーズに応じた多様な教育を一体的に実施できる体制を構築できるようになる。

① 教育行政の複雑さ

中部州が永続的に発展し、各界各層において中部州出身の人材が活躍できる状況にしていくためには、教育行政の充実が不可欠である。

現在、中部5県にはそれぞれ国立大学や公立大学があるが、バラバラに大学を運営していくよりも、それぞれの強みや地域の特徴を活かした総合的で一体的な大学運営が望まれる。そのためにも、現状の中部5県下にある国立大学と公立大学が統合した、中部州立大学の設立が望まれる。また、その中部州立大学が地域社会の新しいニーズを正確に読み取って、機動的に学部・学科の新設・廃止を行えるようにしていくべきである。

しかし現行の学校教育法では、図表6のとおり、地方公共団体が設置する大学で学部を設置する際には、文部科学大臣への事前の届出または認可が必要で、学部の廃止に関しても文部科学大臣への事前の届出が必要とされている。

また、現行制度では、教育行政の政治的中立を確保するために、自治体には教育委員会の設置が義務付けられているが、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校では、前者は首長部局、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。

さらに、県費負担教職員制度では、国、都道府県教育委員会、市町村教育委員会がそれぞれ関係しており、教育行政の責任者を明確にしていくためにも見直しが必要である。

② 州独自の教育行政の展開

道州制への移行に際しては、国から地方へ権限と財源を大幅に移譲する。国はわが国における教育の基本方針策定を行うにとどめ、州政府は州内の学校に関する基準策定、許認可、教育行政の統括、高等教育の実施および基礎自治体を実施する義

務教育の支援を担い、基礎自治体は幼児教育と義務教育の実施などを行う。それぞれの役割が明確になって教育行政の責任がどこに所在するかははっきりわかるように改める。

また、中部5県内にある国立大学と公立大学を中部州立大学として統合する。地域ごとに工業・農業といった多様な専門課程を持つ「州立大学〇〇キャンパス」として再編し、各キャンパスが特徴ある教育と研究を行う。こうして成立する中部州立大学は、中部州の発展に貢献する人材を育成するとともに、産業界や公的研究機関と連携して産業振興に貢献している。

また、保育所と幼稚園、私立学校と公立学校における教育行政の担当部局が一元化され、州政府が州内の教育行政を統括していくことで、学校で問題が起こった時に誰が責任者なのか明確になっている。

中部州では、中部州立大学を頂点とした、義務教育から高等教育までの一貫した教育体制が整備され、各ステージにおけるカリキュラムの充実によって、明日の中部を担う人材育成が実現している。また、高い就職率を背景に他地域から学生が流入し、交流が生まれ、地域が活性化している。

図表6 大学等の認可・届出事項

事 項			平成15年度開設以前	平成16年度開設以降
学校（+大学院）の設置・廃止			認可	認可
設置者の変更			認可	認可
学部、研究科、短大学科の設置			認可	届出／認可
学部、研究科、短大学科の廃止			認可	届出
学科等の設置	学部の学科の設置	公立	届出	届出
		私立	認可	届出／認可
	研究科の専攻の設置		認可	
	専攻の課程の変更（修→博など）			
	通信教育の開設		認可	
学科等の廃止	学部の学科の廃止	公立	届出	届出
		私立	認可	
	研究科の専攻の廃止		届出	
	通信教育の廃止		認可	
	収容定員の変更		公立	届出
私立			認可	届出／認可

注：「届出／認可」については、当該大学が授与する学位の種類および分野の変更を伴う場合と、大学全体での収容定員が増加する場合に認可となる。

（出典）文部科学省「大学の設置認可制度に関するQ＆A」

(5) 一体的な森林整備により自然災害への備えを強化

要旨

- 中部には、広い流域を有する河川が多く存在し、古くから森林整備に努めて治山・治水に取り組んできた。
- 現在は、国の広域計画に沿って県ごとに森林計画を策定しているが、道州制に移行することで県境を越えた広域の森林整備が可能になる。

① 森林保護の重要性と課題

中部地域は冬期に内陸部で雪が多い一方、夏期の沿岸部は台風の上陸などで多雨になる傾向にある。また、中央アルプスや南アルプスなどの日本を代表する山々があり、これらの急峻な山岳地帯は信濃川・富士川・天竜川・神通川（庄川）・木曽川・宮川など広い流域を有する河川の源流、すなわち当地域の水源地にもなっている。これら水源地から下流の平野部に向かって、多量の雨が短時間で急勾配の河川を一気に流れることから、水害を受けやすい地域である中部の人々は、古くから治山・治水に力を注いできた。

水源涵養や土砂流出防備などの役割を担う保安林の整備目標策定などは、気象条件や地理的特性を十分把握している地方が、地域の豊かな自然環境を維持しつつ、一体的・総合的に取り組んでいくべき課題である。

現在、保安林の整備目標などを定める地域森林計画は、国の全国森林計画（全国を44の広域流域ごとに区域を分けて計画を策定）に即して、都道府県ごとに民有林を対象とした県内の森林計画区（流域）を策定している。このため、県境を越えて流れる河川の場合、森林整備などの計画を、上下流一体的なものとして策定しにくいのが現状である。

一方、国有林については、林野庁の森林管理局長が、管内の森林計画区（流域）ごとに森林計画を策定している。しかし実態は、例えば長野県・静岡県にわたる天竜川流域においては、中部森林管理局の伊那谷森林計画区と関東森林管理局の天竜森林計画区とで別々に計画が策定されている。言うなれば、国有林の管理ですら国の出先機関の管轄区域ごとに縦割となり、一体性を欠いているのである。

② 広域的な治山・治水が可能な体制

道州制になると、州政府が地域森林計画を広域流域で策定することが可能になり、森林計画策定も国の出先機関から州政府に移譲されるため、国有林と民有林の一体的な森林整備が可能になり、豊かな自然環境に配慮した治山・治水にも貢献できる

ものと期待される。

この結果、中部州には、広域流域単位で伐採、造林、林道、保安林などの指針ができ、中部州内で統一した森林整備が実現している。また、豊かな自然環境を維持しつつ、州政府が治山・治水を一体的に取り組むことで、住民が安全で安心して暮らせる自然災害に強い中部が実現している。

(6) 魅力あふれる観光文化地域「セントラルジャパン」

要旨

- 豊富な観光資源を有する「中部」は、州単位での効果的な観光PRにより国際的な観光地域に成長する。
- 観光の発展により関連産業が活性化し、雇用が促進されるほか文化資産の管理も積極的に行われるようになる。その結果、更なる観光客の増加につながるという好循環が生まれ、魅力あふれる観光文化地域「セントラルジャパン」が実現する。

① 観光資源の積極的で有効なPRが課題

中部地域は、わが国の中央に位置するという地理的な優位性を有するのみならず、風光明媚な自然景観はもとより、史跡や歴史的建築物、産業施設、名産品など数多くの特色ある観光資源を有している。しかし、現在は各県・各市町村がそれぞれ有する観光セクターが、個別に国内外へのPRを行うなど連携が不十分な点が否めない。

こうした現状に鑑み、中部では、官民協働で観光の推進に取り組む「中部広域観光推進協議会」^(※)を2005年に設立し、「中部」としての総合的かつ計画的な観光戦略を描きつつある状態にある。

こうした取り組みを加速させ、国際交流を盛んにするためには、今後、地域の観光資源の魅力を存分にPRし、日本のみならず海外でも「中部」を国際観光地としていっそうイメージアップしていく必要がある。

※ 中部広域観光推進協議会は、中部5県（長野・岐阜・静岡・愛知・三重）に加えて富山・石川・福井・滋賀の4県を含めた9県を活動範囲とする官民協働組織であり、2005年に発足。

2007年からは専任の事務局を設置し、広域的な観光圏の実現に向けて活発に活動している。

② 州の主導で総合的な観光施策を実現

観光を促進するためには、交通網の整備や標識・案内板の多言語表示といったインフラの充実が重要であることはもちろん、通訳・ガイドの育成や宿泊施設の整備増強など、ハード・ソフト両面にわたる多面的な取り組みが必要となる。こうした取り組みによって観光を振興することで、都市部も農山漁村部も活性化し、広域的な交流・連携がいっそう進む。

道州制が実現すると、州が立案する総合的な観光施策の下で「中部」という広域のかつ地域の実情を十分に踏まえた観光戦略が可能となる。中部国際空港の2本目

滑走路完成、リニア中央新幹線の開通、各種幹線道路も整備され、中部地域の交通利便性が飛躍的に向上することを背景に、中部州は観光を州の産業の核として振興するべく、中部国際空港および富士山静岡空港などをゲートウェイとする国際観光を推進する。

また、州が先頭に立ち、広域的な観光ルートの開発や国内外に積極的なPRを実施することで、国際観光地としてのイメージアップを図る。富士山・伊勢神宮・飛騨高山をはじめとする中部を代表する観光地をめぐるツアーや、ものづくり産業の現場を観光する「産業観光」、豊かな自然を活用したエコツーリズムなどは国際的にも高く評価される。

③ 魅力あふれる観光文化地域「セントラルジャパン」の実現

基礎自治体では観光協会、地元住民と連携し、景観整備などのまちづくり、観光資源の保護、新たな視点での観光名所の創出など地元密着した観光振興を実施する。地元住民のあたたかい心配りにより、訪れた観光客は「もう一度来たい」という気持ちになるだろう。

州が「広域的な観光振興」を、基礎自治体が「地域の文化・伝統に根付いた観光振興」を、それぞれ担い、相互に連携することで、中部の観光は次第に活気づき、日本の観光客および海外からの観光客の多くは、中部を訪れるようになる。

観光客の増加により地元に根差した観光産業が発展し、これがもたらす自治体税収の増加により文化資産の管理維持が促進され、さらなる観光客の増加に結びつくという非常によい循環が生まれ、魅力あふれる観光文化地域「セントラルジャパン」が実現している。

(7) 地域ニーズに合致した農業

要旨

- 道州ごと・地域ごとのきめ細かい施策により、低コスト・高品質の生産が実現し、国際的にも競争力のある農業に発展する。
- 農業の活性化により、生産者の高齢化・後継者問題が解決し、活気に満ち溢れた農業となる。

① より地元ニーズに即した農業施策が課題

中部5県は、農業産出額ベースで全国の約12%を占める地域である。野菜や米の生産が盛んであるほか、工芸農作物（茶）・花卉（菊）など特色ある農作物も数多くあり、多種多様な農業を展開している地域である（出典：農林水産省「平成19年農業産出額」）。

現在のわが国の農業の課題は、国の制度のもと、減反をはじめとした食料安定供給のための政策や農作物の輸出入規制など全国一律の施策が行われており、必ずしも地域ニーズに合致していないことである。また、地元名産物などの産地が県、地域単位という規模に限定されており、各地域がもつノウハウ・技術の相互活用が出来ておらず、各種研究についても、各地域で重複しているケースもあることや、生産者の高齢化・後継者が不足していることなどが挙げられる。

② 地域ニーズに合致し、高品質・低コストが実現した農業

道州制が実現すると、権限・財源が道州に移譲されることにより地域の実情を十分に踏まえた広域的な政策を採ることが可能になる。例えば、州の判断で規制を見直し、企業の農業参入を促進する。多くの企業が農業に参入すれば、農業に対する意欲と能力のある人材を発掘することができ、遊休農地の耕作化、後継者難の解消につながる。

また、各地域同士でノウハウ・技術を相互共有することで高品質・付加価値の高い農作物の生産が促進できる。物流システムなども各地域で共有することで、生産から販売までより効率的に出来るようになる。

農作物の品種改良などの研究開発については、州が先頭に立ち、中部州立大学を中心として行うことにより、効率的により多くの研究成果を挙げることが可能となろう。製造業やサービス産業との連携、いわゆる農商工連携も強化し、その結果、高品質で低価格の農作物の生産販売が可能となり、日本のみならず海外に向けて広く農作物の輸出が出来ることとなるだろう。例えば、海外では、静岡茶・伊勢茶は「中

部州の静岡茶・伊勢茶」としてブランド化することで、日本茶の代名詞としての立場を確立するだろう。

生産・物流・販売の全般にわたり、より効率的・かつ生産性の高い農業が営まれ、活発化することで、農業に興味を持つ人が増加し、人員不足・後継者難も解消するため、豊かで希望に満ち溢れた農業が実現している。

(8) 医療の質の向上、医師の地域的偏在を解消

要旨

- 医療を取り巻く環境は近年、厳しさを増しており、医師の絶対数の不足や地域的な偏在、診療科目の偏りなどが顕在化している。
- 道州制に移行することで、州立大学の医学部定員を増やしたり、高度医療への取り組みを強化したりする州独自の施策が可能となり、医療の質が向上する。

① 医師の不足・偏在

現在、医師の地域的偏在や、医師不足を背景に小児科および産科を診療科として持つ医療機関の不足が問題となっている。

厚生労働省の産科医療機関の実態調査によると、中部5県でも図表7のとおり、医師や医療機関の地域偏在の状況は明らかである。

このような医師不足を解消し、地域住民が確実に必要な医療が受けられるようにするためには、単純に医師数を増加させるだけに留まらず、診療科の偏在と地域の偏在を解決していく必要がある。このため、地域医療の実態を把握している地方が独自の政策を展開していく方が、地域ニーズに対応していくのに効果的である。

② 州ごとに特色を持った医療政策が展開可能

道州制では、基礎自治体が身近な医療を担い、州は入院医療や高度専門医療を担うことになる。また、州は州内の医療体制の整備を担うことになるため、州内の医師不足を解消するために、州の判断で大学の医学部定数を拡充できるようになる。

また、医師が減少傾向にある診療科や厳しい勤務形態を強いられる救急医療へのインセンティブ付与や、様々な支援体制の充実などで診療科の偏在を是正することも可能になる。さらに、医師臨床研修制度の中で一定期間のへき地勤務を義務付けたり、へき地で働く医師にインセンティブを付与するなどの手段を講じ、医師の地域偏在を解消させるような政策を、州の判断で独自に展開できるようになる。

加えて、単独の県ではコスト面などから整備に限界のある遠隔治療設備やドクターヘリを適材適所に導入するなどで、救急医療体制を充実させるといったことや、中部州立大学病院を核とした高度専門病院の充実も可能になる。

この結果、中部州はブロック機関ごとに地域医療の実態を把握することで、適切な医療施策を展開できるようになり、医師不足の解消につながっている。また、州のブロック機関と基礎自治体が連携することで、患者を受け入れる病院の早期決定といった救急医療体制も充実している。さらに、患者の入退院や転院、在宅医療に

についても自治体同士の連携が進んで円滑になっている。加えて、中部州立の大学病院を核とした高度専門医療が充実し、地域住民が安心して暮らせる社会が実現している。

図表7 中部5県の分娩を取り扱う産科医療機関

	医療圏名	医療機関数	分娩数	常勤医師数	常勤助産師数		医療圏名	医療機関数	分娩数	常勤医師数	常勤助産師数
長野県	佐久	4	128	10	56	岐阜県	岐阜	28	720	63	152
	上小	4	173	10	27		西濃	7	280	16	33
	諏訪	7	187	15	43		中濃	8	198	11	38
	上伊那	3	114	7	34		東濃	8	307	14	38
	飯伊	3	135	7	28		飛騨	4	95	7	47
	木曾	1	17	2	6	三重県	北勢	18	649	36	71
	松本	9	355	35	103		中勢伊賀	12	386	26	67
	大北	2	38	3	11		南勢志摩	12	372	26	46
	長野	12	429	24	102		東紀州	3	44	5	11
	北信	3	67	5	28	愛知県	名古屋	57	1667	179	394
静岡県	賀茂	1	28	1	3		海部津島	4	187	12	48
	熱海伊東	3	38	6	13		尾張東部	10	257	29	47
	駿海田方	18	530	34	79		尾張西部	10	397	24	69
	富士	6	272	18	31		尾張中部	3	47	4	3
	静岡	17	488	42	121		尾張北部	19	687	33	110
	志太榛原	10	382	20	77		知多半島	12	443	24	40
	中東遠	8	280	14	46		西三河北部	9	387	25	46
	西部	15	654	46	156		西三河南部	23	991	56	152
							東三河北部	0	0	0	0
							東三河南部	14	607	26	66

注1：医療圏名は、各都道府県の二次医療圏。

注2：医療機関数、常勤医師数、常勤助産師数は平成19年12月1日時点。

注3：分娩数は、平成19年12月の1ヶ月間。

（出典：厚生労働省医政局総務課「産科医療機関の実態調査について」）

(9) 地域の実情を踏まえた保育が実現した中部

要旨

- 保育の質が確保されることは、女性の社会進出を助けるなど、住みやすさ・働きやすさを向上させる大きな要素である。
- 道州制に移行すると、保育に関する事務は基本的に基礎自治体が担うこととなり、住民の意向に沿った小回りの利く行政を展開できるようになる。

① 総合性に欠ける現在の保育政策

わが国では、中長期的に生産年齢人口の縮小が続く見込みであることから、女性や高齢者の労働市場参加を実現することで労働力確保を図っていく必要に迫られている。このため、就業意欲のある母親が、安心して子供を預けられるように保育所を整備していくことが求められている。しかし、核家族化と女性の社会進出が進み共働き世帯が増加する中において、子供の受入先となるべき保育所では待機児童が発生しているのが現状である。一方で、同じく就学前の幼児を扱う幼稚園では、定員割れが発生している。

本来であれば、幼稚園を保育所に転用するなど、早急に待機児童を解消していくべきであるが、現状は殆ど行われていない。保育所は厚生労働省所管、幼稚園は文部科学省所管となり、根拠法の違いを盾にそれぞれの基準を固持しているためである。

また、保育室や屋外遊技場の面積などについては国が全国一律の基準を設けており、民間の保育所の設置認可は政令指定都市や中核市を除いて都道府県が行っているのが現状であり、基礎自治体が地域の実情を踏まえた保育サービスを展開できないでいる。

② 子育て世代が安心して暮らせる中部

道州制では、保育に関することは基礎自治体の役割となることから、保育所の設備や職員配置に関する基準に対して、基礎自治体が地域の実情を踏まえて柔軟に運用できるようになる。また、民間の保育所の設置認可も基礎自治体が行い、認可外保育所については基礎自治体に設置の届け出を行い、現在は都道府県に対して行っている運営報告も基礎自治体に対して行うようになる。さらに、保育所に対する指導監督も基礎自治体が担うことになる。

このため中部州では、土地の確保が困難な都市部の基礎自治体では、保育需要の多さへの対応として、保育室や屋外遊技場の面積基準を柔軟に緩和し、企業の遊休

施設や駅・商業施設の空きスペースを保育所として利活用することで、州内の待機児童はゼロになっている。

また、過疎地域のように児童数が減少して通常の保育所や幼稚園を設置・維持していくことが困難な地域においては、高齢者福祉施設などの既存施設との一体的運営が実現している。また、保育所と幼稚園の一元化が進展し、多様な子育て世帯のニーズに対応した保育サービスを提供することが可能になっている。

さらに、州政府が助成を行うなどの優遇措置を講じ、企業内保育所が整備された結果、中部州では幼い子供のいる母親の就業が容易になっている。加えて、職住近接を包括的に進めていくことで、高齢者や子育て中の主婦のワークシェアリングも可能になり、各企業の貴重な戦力として貢献している。基礎自治体と企業が連携して保育サービスを展開することで、子育て世帯が安心して暮らせる中部が実現している。

(10) 安心安全な地域の形成

要旨

- 中部は、東海・東南海地震など大規模地震が発生するリスクが高い地域と考えられている。震災による被害は広域にわたると考えられるが、対策は県単位で講じられており、広域的な防災対策は整備半ばである。
- また市民の安全を守る警察組織においては、地方公務員である警察官の定数を都道府県が独自に決められないといった不合理が生じている。
- 道州制への移行により、県境を越える広域的な防災拠点の整備が進むほか、警察官の身分や指揮命令系統が州の下に統一され、住民と連携した犯罪減少策が講じられる。

① 広域防災の現状と課題

中部には、わが国第3の大都市圏である名古屋圏が存在し、名古屋市を中心に半径100km程度にわたり広範囲に人口集中地域が分布している。他方で、内陸部に複数の断層を有するほか、プレート型地震である東海地震・東南海地震等による被害が大きいと予想される地域でもある。また本年2月に噴火した浅間山等、火山活動も生じており、災害への備えが欠かせない地域である。

地震や火山活動による被害は、県境を越えて生じるものであるが、現状の対策は県単位での計画・体制整備が中心となっている。広域的な災害への対応は、都道府県知事から防衛大臣に対して行う自衛隊の災害派遣要請のほか、全国知事会を通じて行う他県への広域応援要請など事後的な施策に限定されており、平時の備えが不十分との指摘がなされているところである。

② 広域的な防災拠点の整備促進

道州制への移行にともない、現在5県がそれぞれ形成している広域的な防災体制は見直され、中部州全体で人材・資材・機材の最適な配置がなされる。

道路・港湾等の整備状況を踏まえつつ、救援物資の中継備蓄、州外からの救援部隊のベースキャンプ、医療支援、平時の物資備蓄といった機能を有する「広域的な防災拠点」を複数設け、州内の災害復旧を迅速化できる体制を構築した「安全な中部」が形成できている。

③ 警察行政の現状と課題

現在、都道府県警察の職員定数は国の基準に従って都道府県が条例で定めること

とされており、地域の治安を何よりも実感している都道府県が自らの判断で機動的に警察官を増やすことができない。

また、都道府県警察の警視正以上の警察官の身分が国家公務員になっており、警察本部長の任免についても国家公安委員会が都道府県公安委員会の同意を得て任免することになっているなど、地方自治上問題のある構造となっている。

④ 「州警察」への再編による治安の向上

道州制では、国は国際犯罪やテロ対策などの警備警察を所管し、州は、犯罪捜査などの刑事警察や交通取り締まりといった交通警察など、市民生活の安全に関わる領域を所管することになる。また、州警察の警察官は全て地方公務員となり、州警察の人事権は全て州に属することになる。さらに、警察官の定数は州が柔軟に決定できるようになるため、地域の判断で治安悪化への対応が可能となる。加えて、警察庁が地方機関として設置している管区警察局が州警察に統合され、広域捜査体制やサイバー犯罪への捜査体制が充実することになる。教育・訓練についても、州の警察学校が新人から幹部の教育・訓練および専門教育・訓練までを一貫して行う体制になる。

その上で中部州では、限られた人員を有効に活用するため、犯罪多発地域に機動的に警察官を配備する。犯罪に強く、安心・安全な地域社会を構築するためには、住民の防犯意識を高めて自主的な防犯活動を推進することが重要であり、中部州警察では、自主的な防犯活動の支援と地域住民の防犯意識向上に向けた活動を積極的に行っている。民間警備会社や防犯ボランティア団体、繁華街・歓楽街における商店街振興組合などと連携し、犯罪予防に向けた合同パトロールが充実することになる。

こうした取り組みの結果、中部州では犯罪そのものの発生が減少することで体感治安が良くなり、防犯意識の高まった住民からの情報提供も増えることで犯罪検挙率が向上し、住民にとって安心して生活できる中部が実現している。

以 上

「中 部 州 の 姿」

— 住みやすい地域・働きやすい地域No.1を目指して —

2009年3月

社団法人 中 部 経 済 連 合 会

〒461-0008 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)

TEL (052) 962-8091

FAX (052) 962-8090

URL <http://www.chukeiren.or.jp>
