

地方分権型道州制の実現に向けて (論点と導入のメリット)

(議論のたたき台)

平成26年8月
大阪府政策企画部企画室地域主権課
道州制に関する検討チーム



目次

- 1 はじめに
- 2 議論の前提
- 3 論点
 - (1) 市町村の体制整備について
 - (2) あるべき税財政制度について
 - (3) 都市部への「一極集中」について
- 4 道州制実現時の施策展開例
- 5 今後の課題
- 6 地方分権型道州制に向けた取組
- 7 おわりに



1 はじめに

- 本府では、平成21年3月に策定した「大阪発“地方分権改革”ビジョン」において、国と地方の役割分担を明確にした上で、自己決定、自己責任の原則に基づき、地域のことは地域で決定することができる地方分権型の道州制(=「関西州」)の実現をめざすこととしている。
- 一方、小規模な市町村を中心にこれ以上の合併や財政格差の拡大、州都をはじめとする都市部への一極集中を懸念するなど、道州制の導入には慎重な意見もある。
- 今後はそのような不安を解消するための議論や道州制の具体的なメリットを示すことなどが必要。そのために、議論のたたき台を提示する。

2 議論の前提

「地方分権型道州制」を前提に議論

- 国の役割を極力限定
- 道州及び市町村に内政に関する役割が大幅に移譲される

国と地方（広域自治体・基礎自治体）の役割変化

※大阪発：関西州の実現に向けて
(府：地方分権改革ビジョンHPへ)

	【現状】	【将来像】 《イメージ》	
【国】	<ul style="list-style-type: none"> ○国の存立に直接関わる事務 ・外交、防衛、通貨、司法など ○福祉、教育などの行政サービス ・サービス水準、内容等の細かな基準設定 ○インフラ整備、産業政策 ・高速道路、国道、通商政策、中小企業対策等 	<ul style="list-style-type: none"> ○国の存立に直接関わる事務⇒重点化 ○福祉、教育などの行政サービス⇒最小限の基準等に限定 ○インフラ整備、産業政策⇒高速道路、通商政策等に限定 	【国】
【大阪府】	<ul style="list-style-type: none"> ○広域計画、市町村の補完などの広域自治体としての役割 ・府域の計画策定/体制整備、人材育成/市町村間の利害調整、連携構築、情報提供 ○福祉、教育などの行政サービス ・福祉施設の許認可、法人指導 ・保健所の設置 ・小中学校教職員の人事・費用負担、高校教育 ・公害の規制、監視 ○インフラ整備、産業政策 ・国道、府道、中小企業対策等 	<ul style="list-style-type: none"> ○広域計画、市町村の補完などの広域自治体としての役割 ⇒人材育成など市町村の補完機能は縮小し、関西州発展の戦略設計や市町村調整を充実 ○福祉、教育などの行政サービス ⇒高度専門的なものに特化、主に関西州内の基準設定（最小限、市町村が条例で上書き可能） ○インフラ整備、産業政策 ⇒府県を超える広域インフラ整備、産業政策等 	【関西州】
【市町村】	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉、教育などの行政サービス ・保育所の運営 ・小中学校教育の実施 ○インフラ整備、産業政策 ・市町村道、商店街活性化等 	<ul style="list-style-type: none"> ○福祉、教育などの行政サービス ⇒福祉、保健、医療等の業務を一元的に実施、小中学校教育を一元的に実施 ○インフラ整備、産業政策 ⇒市町村道や商店街活性化などに加えて、府道や地域産業の振興なども担う ※現在の府域内にとどまるインフラ整備等は広域連合などの仕組みも活用して市町村が担う 	【市町村】

国家機能の集約・強化

競争と成長を支える広域自治体

住民サービスを総合的に担う基礎自治体

(大阪発“地方分権改革”ビジョンより)

3 論点

(1) 市町村の体制整備について

- 住民に身近なサービスは市町村へ
- 市町村の体制整備が必要



- ◆ 単独での体制整備のほか、自主的な合併だけでなく市町村間の広域連携に多くの選択肢がある。
- ◆ 現行制度においても広域連携の成功事例は多数あり、地方分権型道州制の実現時には、それぞれの市町村が多くの選択肢の中から、地域の実情に応じ広域連携の手法を選択できる。

自主的な
市町村合併

市町村の広域連携

- 協議会
- 機関の共同設置
- 事務の委託
- 一部事務組合
- 広域連合
- 連携協約※
- 事務の代替執行※
- 定住自立圏構想
- 地方中枢拠点都市

※地方自治法改正(H26.5)で
新たに創設された制度

府内広域連携の事例（機関の共同設置）

豊能地域 池田市、箕面市、豊能町、能勢町

(1) 組織及び処理事務

- (共同設置した課は「共同処理センター」と総称)
- ・ 広域福祉課(福祉部門[児童福祉除く])
 - ・ 広域まちづくり課、広域交通・総務課(まちづくり、土地利用規制)
 - ・ 広域子ども支援課、広域幼児育成課、広域子育て応援担当、広域人権国際課(児童福祉部門)
 - ・ 広域環境をまもる課(公害部門)
 - ・ 広域商工観光課、広域公園課(生活安全部門、産業振興部門)

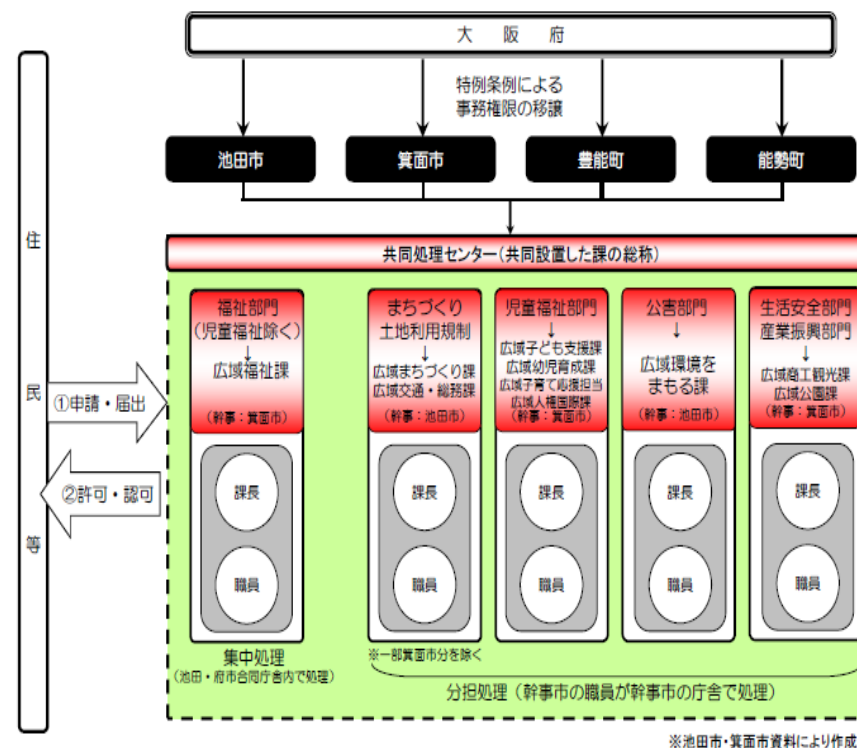
(2) 設置年月日

- ・ 平成23年10月1日

(3) 受入事務数

- ・ 大阪府から移譲を受けた204事務を処理(1団体51事務)

○ 池田市、箕面市、豊能町、能勢町の共同設置の組織イメージ



■ 泉州北地域
岸和田市、泉大津市、貝塚市、和泉市、高石市、忠岡町

- (1) 組織及び処理事務
 - ・広域事業者指導課(福祉分野)
- (2) 設置年月日
 - ・平成24年4月1日
- (3) 受入事務数
 - ・平成24年4月～
各市町の自治事務である「指定地域密着型介護サービス事業者の指定等」の事務
 - ・平成24年10月～
大阪府から移譲を受けた福祉分野の54事務を処理(1団体9事務)

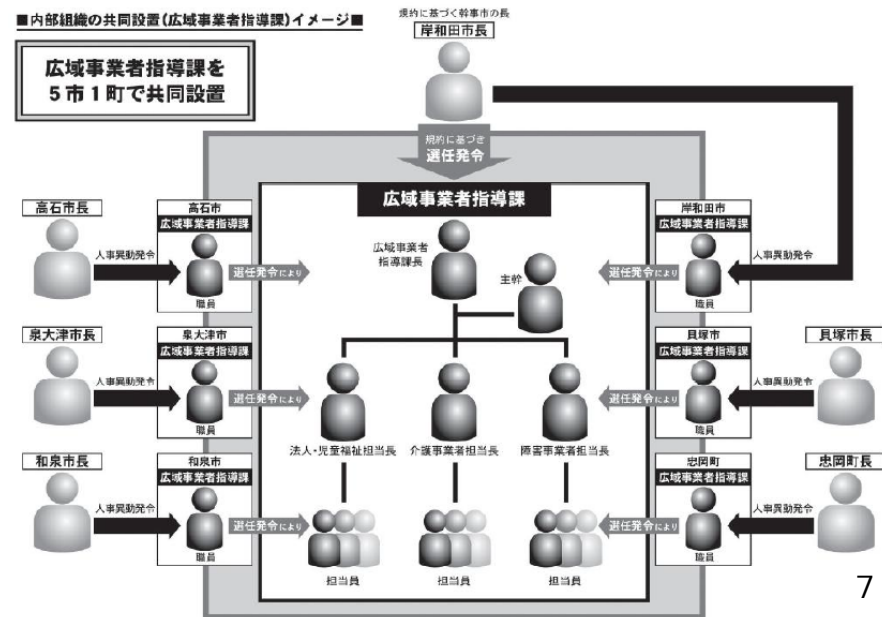
■ 5市1町 共同処理のイメージ図 ■



※1: 平成23年8月1日に施行された改正地方自治法により可能となった新たな仕組み「内部組織の共同設置」による共同処理方式

※2: すでに市町の権限である「地域密着型介護サービス事業者の指定等の業務」を行う

■ 内部組織の共同設置(広域事業者指導課)イメージ ■



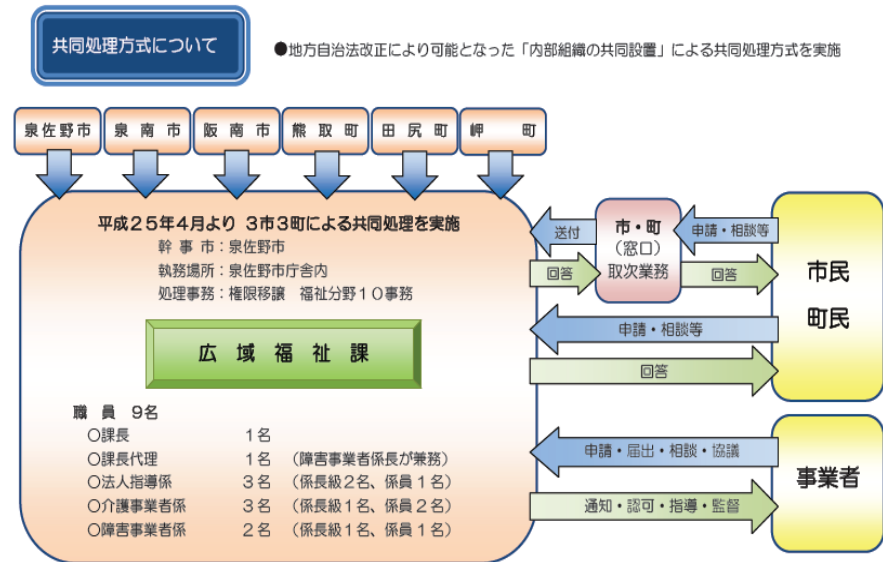
■ 泉州南地域 泉佐野市、泉南市、阪南市、熊取町 田尻町、岬町

- (1) 組織及び処理事務
 - ・広域福祉課(福祉分野)
- (2) 設置年月日
 - ・平成25年4月1日
- (3) 受入事務数
大阪府から移譲を受けた福祉分野の60事務を
処理(1団体10事務)

■ 南河内地域 富田林市、河内長野市、大阪狭山市 太子町、河南町、千早赤阪村

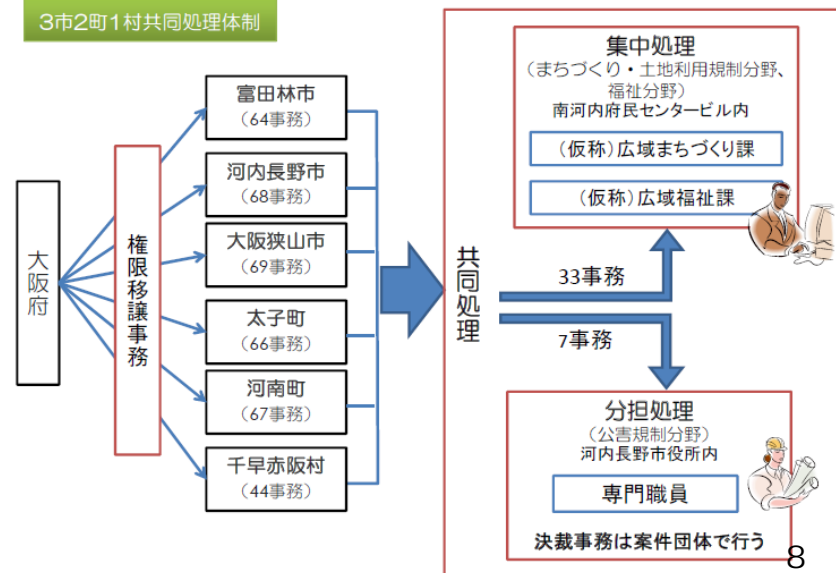
- (1) 組織及び処理事務
南河内広域事務室
 - ・広域まちづくり課(まちづくり・土地利用規制分野)
 - ・広域福祉課(福祉分野)
- (2) 設置年月日
 - ・平成24年1月1日
- (3) 受入事務数
大阪府から移譲を受けた258事務を処理(1団
体43事務)

共同処理方式による広域連携体制と事務の流れ



大阪府HPより

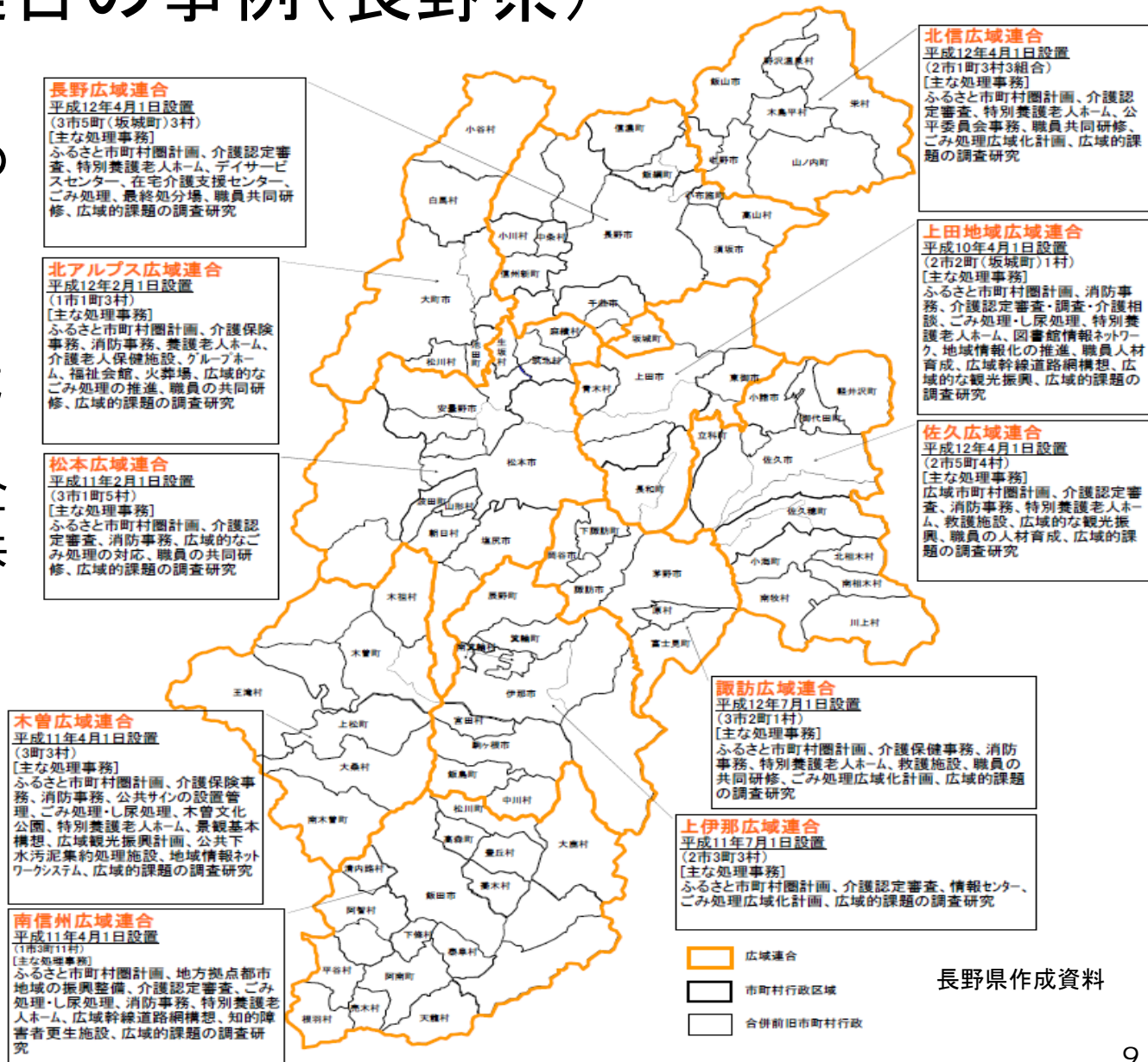
3市2町1村共同処理体制



■ 広域連合の事例(長野県)

長野県内では、
全国で唯一全ての
市町村が広域連
合に参加(平成12
年4月～)。

介護認定や広域的課題の調査研究などの事務が全ての広域連合で共通して行われている。

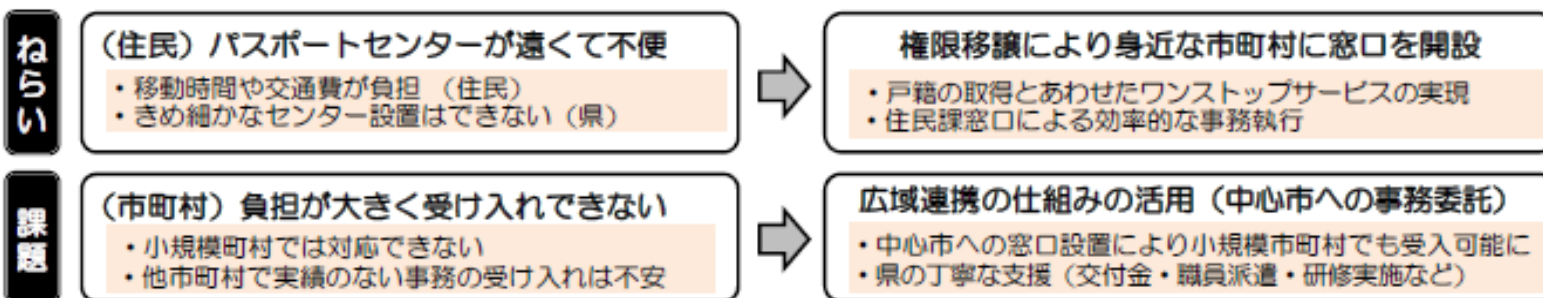


長野県作成資料

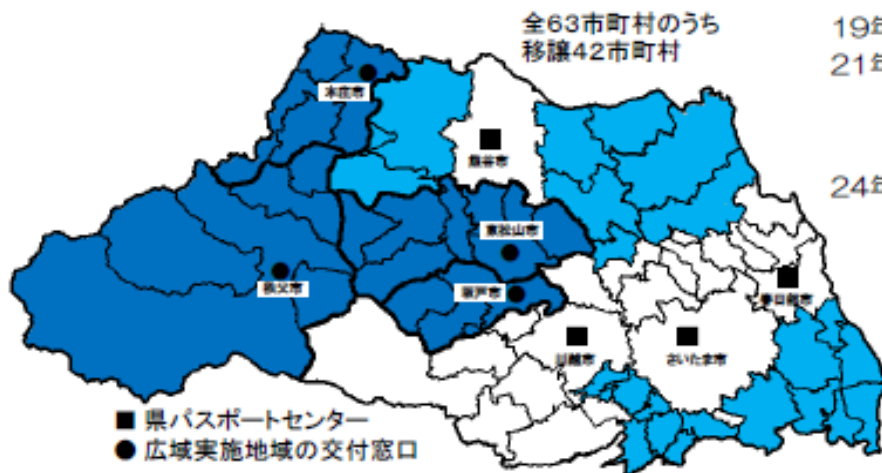
中心市への事務委託の事例(パスポート交付)

広域連携の仕組みを活用した権限移譲の推進【埼玉県】

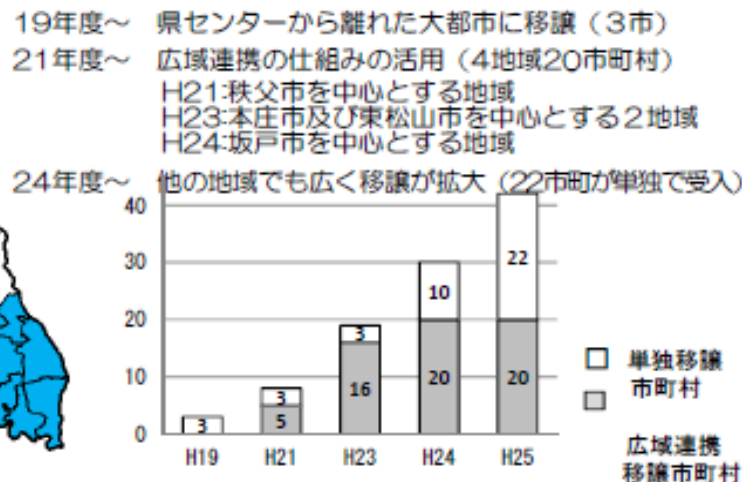
パスポート交付事務の権限移譲



パスポート交付事務移譲市町村 (H25)



パスポート交付事務移譲市町村の推移



広域連携が引きがねになって移譲が拡大!

定住自立圏構想

定住自立圏構想推進要綱の概要



(2) あるべき税財政制度について

あるべき税財政制度については、国、道州、市町村の詳細な役割分担を前提に議論すべきであるが、それらが現段階では必ずしも明確ではないため、ここでは基本的な考え方を示すこととする。

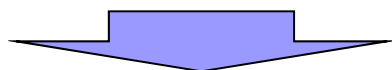
(基本的な考え方)

- 道州・市町村が自らの判断と責任で役割を果たすには、国から権限とともに財源も移譲する必要
 - 偏在性が小さく、安定性を備えた地方税を中心とした税体系により、事務に応じた財源を確保
- 格差是正のための財政調整
 - 道州間の財政調整は、地域偏在性の大きな税目を財源に、水平調整を基本とする
 - 市町村間の財政調整は、地域の実情を反映できる仕組みが必要

(3) 都市部への「一極集中」について

高齢者人口の増加、生産年齢人口の減少など人口減少社会が現実となる中、このままだと地方は衰退し、東京一極集中が加速

⇒ 地方分権型道州制で多極化を実現し、東京一極集中に対抗



■ 道州内での一極集中への懸念

集中するのは広域に関わる決定権のみで、州都で道州すべての政策を執行するのは現実的にも不可能

執行部門は拠点を各地に配置するなど、道州内に分散して配置

■ 道州内でも戦略的に多極化を推進

州都とともに道州内も多極化し、地域の成長エンジンとなって、道州内圏域を支えていく





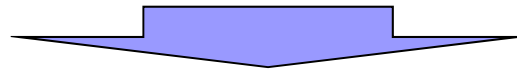
4 道州制実現時の施策展開例

- 地方分権型道州制が実現すれば、国は外交・防衛など国家の存立に関わる役割に特化し、内政に関する事務は原則として地方が自らの判断と責任で行うこととなる。
- その結果、国・地方双方の機能強化が期待され、道州は産業政策や広域インフラ整備等の広域機能に特化し、グローバルな都市間競争を勝ち抜く競争力を生み出すことができる。
- また、中山間地域の振興など地域振興策は、地域の実情を知る道州や市町村が総合的に取り組むことで、国が全国一律に行う支援策よりきめ細かな対応が可能となる。
- ここでは地方分権型道州制が実現した際、想定し得る施策展開例(メリット事例)を紹介する。

中山間地の振興

現状は...

- **農地転用**: 大規模な農地転用について、国の関与大。【農地法】(4ha以上は国の権限、2~4haは国との協議)→国との協議に時間を要し、企業が進出を断念した事例も。
- **国の支援策**: 複数の省庁が中山間地の振興や活性化の促進を内容とする法律を所管し、それぞれの省庁が支援策を講じている。
- **都市との連携、交流**: 自然、農業、生活体験等の提供や特産品の販売等を通じ、中山間地と都市との連携や交流を実施。→府県単位の取組にとどまっており、中山間地、都市ともそのポテンシャルを十分活かしきれていない。



地方分権型道州制が実現すれば...

- 耕作放棄地への企業誘致など地域の実情に応じた土地利用が、道州の長の判断でより迅速に可能となる。
- 各省庁における支援策を地域の実情に根差した真に効果的な内容に統合し、道州が総合的かつ一元的に提供することが可能となる。(基金の創設や対策組織の設置等独自策も)
- 中山間地と都市との連携や交流を、より広い道州エリアにおいて、戦略性をもって展開することが可能となる。双方のポテンシャルを活かした連携、交流の一層の拡充と地域活性化が期待できる。

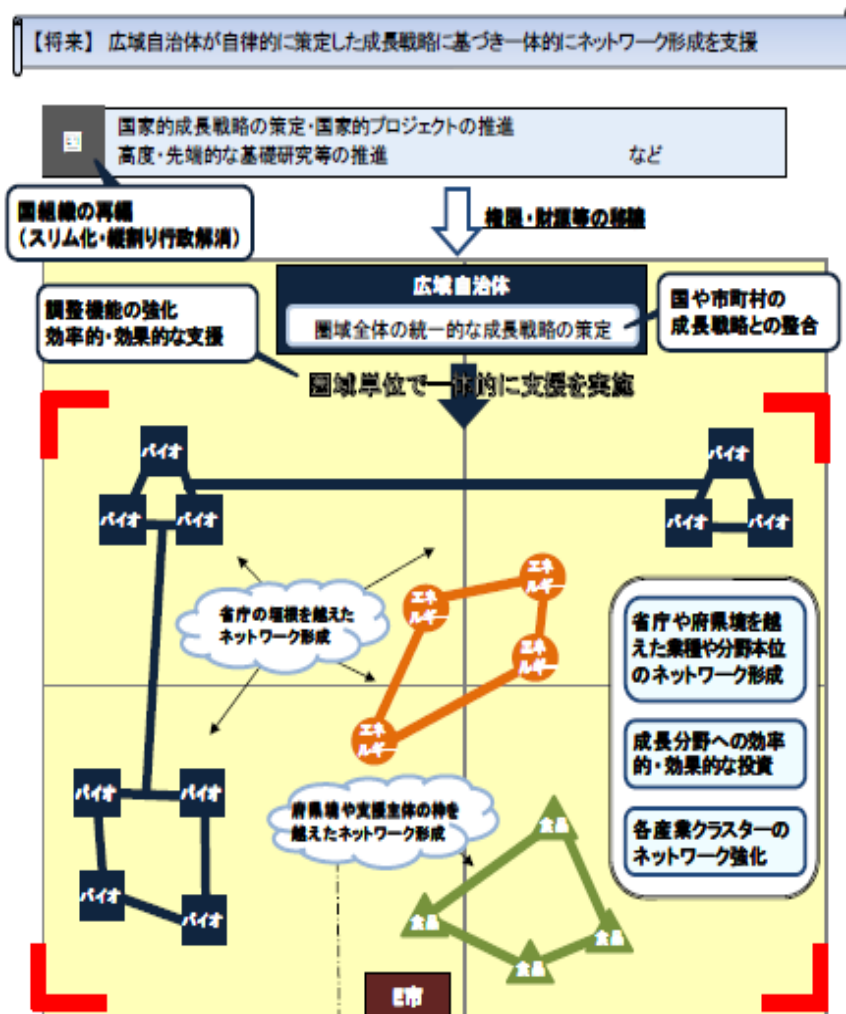
【関西広域連合道州制のあり方研究会最終報告を参考に作成】

産業振興

現状は…

- 国(各省庁)、府県、市町村など複数の主体が各々の成長戦略に基づき産業施策を実施しているが、連携が不十分なことから、施策の効果、効率性や産業クラスターのネットワーク形成に課題。
- また、それぞれ公設試験研究機関を設置しており、広域的な産業集積や産学官連携、高度な産業人材の育成等への対応が十分でない。

産業振興に係る望ましい広域自治体の姿【産業クラスター支援の例】（イメージ）



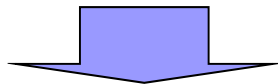
地方分権型道州制が実現すれば…

- 道州が圏域全体の統一的な成長戦略を策定し産業政策を一体的に行うことにより、地域特性を活かした産業クラスター形成を総合的・効果的に支援することが可能。【右図参照】
- また、道州が広域における産業の実情に応じて、域内の試験研究機関の再編や試験研究の高度化・効率化を図ることで、試験研究機関を核とする産学官の連携や高度な産業人材の育成などを推進することが可能。

□ 流域一体となった河川管理

現状は…

- 水系一貫主義が原則であり、複数の府県をまたがる水系が多いことから国が主に管理。
- しかし、治水、利水、環境、利用など河川管理に係る課題に複数の省庁・府県が関与し、総合的、一体的な管理を難しくしている。
- また、流域住民の声が施策に反映されているか疑問。上流域と下流域の間の受益と負担の関係も分かりにくい。



地方分権型道州制が実現すれば…

- 道州が流域全体の視点に立って、河川管理に係る各課題に総合的に対応。
- また必要な施策は、流域住民の意思を反映しながら適切に選択。
- さらに、例えば道州が道州税を財源に、上流域で水源林の整備を進めることで、上流域と下流域の受益と負担の関係も明確化。

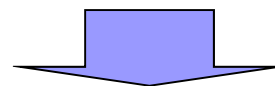


□ 広域交通ネットワークの形成



現状は…

- 整備主体が多岐に分かれ、関西全体の視点で整備の優先順位が決定されていないことから、環状道路に未開通区間があるなど、総合的なインフラ整備に支障が生じている。
- 空港、港湾ごとに設置管理者が異なり、統一的・戦略的な施設運営がなされていない。



地方分権型道州制が実現すれば…

- 関西全体の視点から優先すべき整備箇所を決定。資本を重点的に投下。
- 空港、港湾の戦略的な運用。
- アジアとの近接性を活かし、湾岸部を物流拠点に。



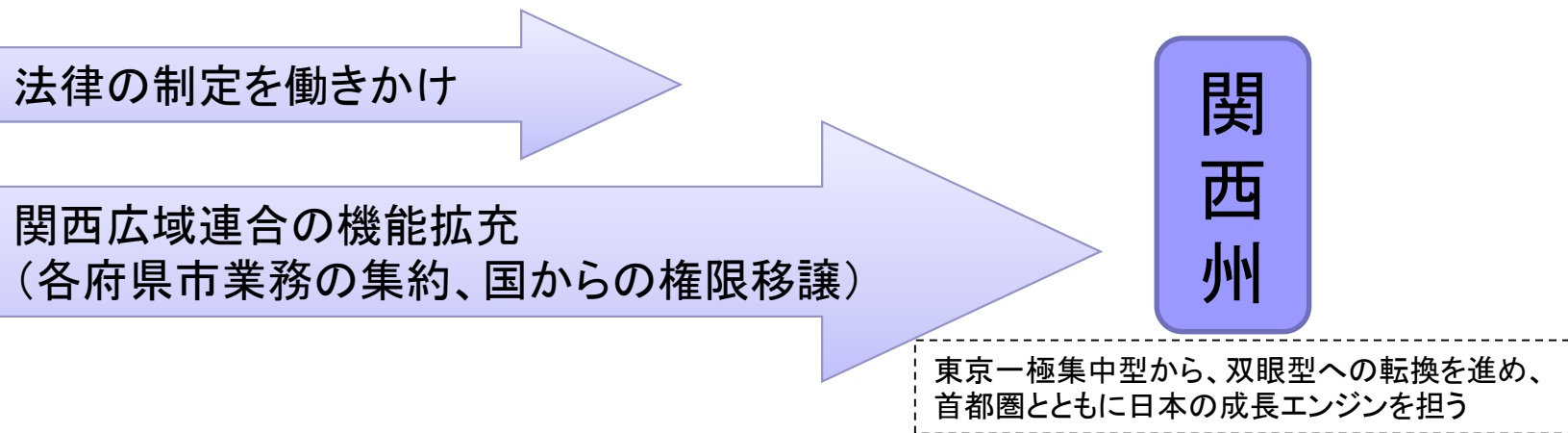
5 今後の課題


- これまで提案した内容は、小規模な市町村の道州制に対する懸念を解消することを中心に、現制度においても実施可能なものを含め議論のたたき台として例示したものの。
- 今後、これら以外の論点も含め、さらに議論を積み重ねていくことが道州制実現への機運を高めていくことにもつながるものとする。

- 国、道州、市町村の役割分担
 - 道州の自治立法権
 - 議会のあり方
- など

6 地方分権型道州制に向けた取組

- 地方分権型道州制の実現に向けては、まずは道州制の基本的方向性や政府における検討体制等を定める法律の制定が必要。
- 引き続き、国や政党へ働きかけを行う。
- それまでの間は、現行制度で可能な取り組みとして、関西広域連合の機能拡充など広域行政の実践を積み重ね、関西州実現の機運を醸成していく。





7 おわりに

- ここまで、小規模市町村の不安解消や道州制導入時のメリットを中心に検討を行い、今後の課題や取組についても触れたところ。
- 大阪府が求める地方分権型道州制の実現に向けては、今後もさらに議論を深め、様々な課題に対して具体的に検討していく必要がある。
- 今後、国においても、早急に道州制導入に道筋をつけ、真の分権型社会が一日でも早く実現されるよう強く求める。