

**新しい地方行政の未来研究会～地方公共団体の未来像～**

**<中間整理(制度論部分)>**

**平成24(2012)年4月**

**新しい地方行政の未来研究会**

## I 中間整理の考え方について

昨年3月に設立した本研究会においては、昨今の地方分権、地域主権の進展に伴う国と地方の役割の変化や、一昨年の関西広域連合の設立など府県をめぐる社会状況の変化の中で、住民意識の変化も踏まえ、国と府県、府県と市町村のあり方など京都府域の将来を見据え、京都府の目指すべき姿はどのようなものか、京都府の地方公共団体としての未来像を研究している。

具体的には、文化、教育、産業・労働をはじめ、住民の幸福感や組織経営など住民生活に直結する各分野別のテーマについて、京都の特性を活かした将来像について議論を重ねるとともに、福祉医療、観光、情報化社会、地域振興などの分野についても専門家によるゲストスピーチやヒアリングを行うなど、計16回の研究会・WGを開催してきた(別添1)。

一方、近年の地方自治制度の改革に関する議論を改めて俯瞰すれば、平成15年～17年(2003年～2005年)頃にピークを迎えた平成の大合併が一段落した後、国の地方制度調査会の議論を例にとっても、道州制や基礎的自治体のあり方、大都市制度に向けられている。また、一昨年頃からは、政令指定都市を廃止して重要機能を府に統合する「大阪都構想」、逆に政令指定都市が府県から独立する「特別市構想」などの提案が全国で次々と出されており、賛否の立場を伴って議論が進んでいる。本年、国の第30次地方制度調査会においても「大都市制度のあり方」の議論が開始されたところでもある。

これらは重要な問題提起ではあるが、大規模で後戻りができにくいという特性を有する改革なので、十分な研究を必要とすることは言うまでもない。他方で、早急な「改革」を求める動きがあることも事実である。

そこで、今回の中間整理は、京都の将来像を議論する上で抜きには語れない地方自治に関する制度的な論点(①基礎的自治体行政 ②大都市制度 ③府県域を超える広域行政)について、「自治体の自立」「ガバナンスと正統性(legitimacy)」「地域の一体感と地域間格差の是正(財政配分)」といった着眼点から、京都において考えられるバリエーションとメリット・デメリット等について、先行して、中立的に整理することを試みたものである。

本研究会としては、引き続き、これらの言わば建物の土台・基礎となる論点を踏まえつつ、京都が有する歴史、伝統文化や地域資源の特性を基軸として住民ニーズの把握に努め、また、オール京都の各界のリーダーが語らう「京都の未来を考える懇話会」において先般発表された「第1次提案(KYOTO VISION2040～30年後の姿～)」(別添2)も踏まえながら、京都の目指すべき将来ビジョンを描き、それを実現するための府県のあり方、地方行政のあり方について「京都らしい突破口」を検討していく。

平成24年4月26日 新しい行政の未来研究会 座長 高見茂

# 目 次

## ■ 地方自治に関する制度的な論点について

### I 広域行政のあり方

- 1 広域行政の定義
- 2 現状と課題
- 3 課題解決の方向性

### II 京都府のあり方と広域行政等における京都のバリエーションの提示

#### 1 京都府のあり方

- 1 現状と課題
- 2 京都ならではの課題解決の視点

#### 2 基礎的自治体行政

- 1 基礎的自治体の規模と権限移譲の状況
  - (1) 基礎的自治体の規模
  - (2) 京都府の市町村への権限委譲の状況
- 2 京都におけるバリエーションの提示
  - (1) 基礎的自治体の規模
  - (2) 広域自治体による事務権限の take over
  - (2') 基礎的自治体と広域自治体との事務の柔軟な配分
  - (3) 府県域を超える行政区域の設置
  - (4) 基礎自治体のランク付けと実施事業の限定
  - (5) 「決定」と「執行」の権限の分離
  - (6) 「日本海地域広域連合」による市町村間の水平補完

#### 3 大都市制度

- 1 大阪都構想・特別自治市構想のメリット・デメリット
  - (1) 大阪都構想
  - (2) 特別自治市構想
- 2 京都(府・市)におけるバリエーションの提示
  - (1) 地方自治法に府市の「常設協議機関」設置を明示
  - (2) 府市事業の「共同管轄化」
  - (3) 府市事業の「相互事務委任制度」
  - (4) 「京都大都市圏広域連合」の設立

#### 4 府県を超える広域行政

##### A 道州制型

- 1 大型州(2層制)のメリット・デメリット
- 2 京都におけるバリエーションの提示

###### <2層制>

- (1) 「中型道州(京滋州)」(全国を22の州に分割)
- (2) 「京阪神州」
- (3) 「大阪を除く関西州」
- (4) 「機能分立型(クラウド型)関西州」

###### <準2層制>

- (5) 「中型道州(京滋州)」(府県存立型)

###### <3層制>

- (6) 「府県存立型道州」

##### B 広域連合型

- 1 関西広域連合の機能・組織とメリット・デメリット
- 2 京都におけるバリエーションの提示
  - (1) 地域振興基金の設置
  - (2) 連合長・連合議員の公選制
  - (3) 「課税権」の付与
  - (4) 財源の拡充と税財源配分—連合への地方交付税の交付など
  - (5) 「日本海地域広域連合」の設立(再掲)

# 地方自治に関する制度的な論点について

## I 広域行政のあり方

### 1. 広域行政の定義

「広域行政」は、自治体(とくに市町村)の区域の外に及ぶ行政活動・政策、およびその運営システムという意味である(地方自治法第2条第5項を参照)。しかし、何が広域行政かの判断基準は明確でなく、少なくとも複数ある。

第1に、「1つの自治体に立地する施設で、区域を超えて続いているもの」。高速道路、幹線鉄道などで、これを広域行政と呼ぶことには異議はなく、自治体を超えた運営主体が必要になる。大都市の地下鉄が市域外に少し延伸されているのも、延伸部分に限っては広域行政といえる。

第2に、「1つの自治体の行財政力では建設・運営できないもの」。これは、たとえば小さな市町村にとつての高度医療施設、大学、廃棄物処理などで、むしろ「高次の行政」と呼ぶべきものだが、結果的にはより広域の自治体や、広域的な自治体間協力によって対応することになる。

第3に、「1つの自治体の施設や政策で、まず区域外を対象としているもの」。空港、港湾や、企業誘致活動、観光宣伝などで、各自自治体が担当してもかなわないが、とくに空港、港湾のように費用が大きい場合には、過剰投資にならないよう、広域的な調整や担当が必要だ。

第4に、「1つの自治体の施設や政策で、まず区域内を対象とするが、結果的に区域外からも利用者を集めるもの」。大学、病院、高次の文化施設、動物園・水族館、前述の地下鉄、都市再開発などであるが、これは本来の広域行政でないとも言える。各自自治体が担当すべきであり、区域外からの集客はその自治体の成功として評価すべきだ。ただ、区域外からの集客をとくに狙う場合には、過剰投資にならないよう、広域的な調整が必要になる。

さらに、府県どうし、あるいは府県と指定都市がそれぞれ同種の政策(例:水道、都市計画、広域環境政策)をおこなう場合を指して、広域的につながる政策であるという意味で「広域行政」と呼ぶことがあるが、これは定義上、適当でない。各自自治体が担当区域を分担しているので、「二重行政」でもない。(仮に二重行政だとしても、行政需要が大きい場合は便利な「よい二重行政」である。)ただし、大きな不整合があれば、調整を要する。

### 2. 現状と課題

市町村や府県を超えた広域行政の必要性は、社会経済的な変動から生じる。もちろん、変動の影響は自治体ごと、政策ごとに異なるので、各自自治体ごとの対応が可能で望ましい「狭域」の政策も残り、あるいは重要性を増すこともある。

まず、20世紀とくに世紀後半の経済成長と技術発展がもたらした変動が、

①社会的活動、経済活動の広域化である。具体的には、自動車交通、高速道路、鉄道の高速化などの技術的変化、企業活動の全国化、情報化、国際化、広域的な環境問題などである。

近年では、さらに次のような変動が広域行政への要請をもたらしている。

②国際競争の激化による大型インフラストラクチャー整備、企業誘致競争の必要。(ただし、他方で、インフラストラクチャーの充足や政策評価によって、大型投資の減少傾向もみられる。)

③とくに地方での人口減による、市町村レベルでの共同の対応の必要。(ただし自治体の過度の統合が、人口流出を加速させることもある。)

④国と地方の財政赤字に対応するための効率化の必要。(ただし、一定以上の自治体規模の拡大は、

効率性をそれ以上高めない。)

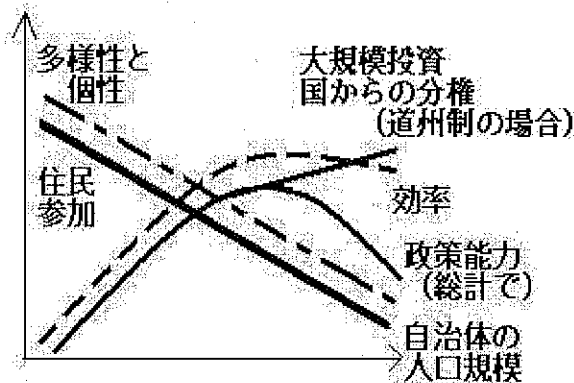
ただし、以上の方向とは逆に、1990年代以降の地方分権化の背景にあった変動も、2つ指摘される。

⑤政策の「質」への要請。政策課題が、よりきめ細かい、地域性に配慮した取り組みを求めるものへと移行したために、ある程度の「狭域」行政が適切な場合もある。たとえば、高齢者への一律の医療保険よりも介護サービスの方が、あるいは工場を誘致するよりも地元特産品の開発、街並みの整備、商店街の振興の方が、より個別的でいねいな工夫と対応を必要とする。

⑥住民自治と住民参加。住民の意見を聞き、NPO等と協力して政策を進めるためには、ある程度小さな自治体の方が良い。基礎自治体で担当できる政策はそれに任せ、できないものを広域自治体が担当するという「補完性の原理」も、同じ視点だろう。

以上の各種の変数を縦軸に、自治体の統合・人口規模拡大(「広域化」)を横軸にして、イメージ図を描いてみよう。具体的なカーブの形状については、研究を要するが、自治体の拡大や統合にはメリットとデメリットがあり、かつ一定の適正規模を超えると、デメリットの方が深刻になる可能性がある。

効果(諸変数)



### 3. 課題解決の方向性

府県や指定都市を超える広域行政の必要に対応するための制度設計には、下の5つの可能性を基本として、さらにいくつかのバリエーションを考えることができる。

- ・府県の広域連合や、府県と指定都市の協議機関が調整・決定を担当する。
- ・府県を廃止し統合して、道州制に移行する。
- ・指定都市を廃止分割して、重要機能を府県に統合し、都制度に移行する。(いわゆる「大阪都構想」)
- ・指定都市を府県に包括されない独立した自治体とする。基礎自治体と広域自治体の両機能を有し、国が担うべきもの以外の市域に及ぶすべての事務権限を担う。(いわゆる「特別自治市構想」)
- ・政策の一定部分は、国の責任として出先機関(地方支分部局)が担当し、府県との協議機関を強化する。

また、市町村を超える広域行政への対応には、市町村の合併、市町村の特定政策に関する協力組織、府県による担当などの可能性がある。

このように、広域行政の必要の存在は、自治体の統合・合併(広域化)の根拠とはなるが、それに直結するものではない。2. のグラフのようなメリット、デメリットを認識しながら、現行の制度やその修正、他の代替案との間で比較をおこなうことがたいせつである。

現在の2層制地方自治制度から、3層制に移行する場合には、あたらしく作る本格的な自治体のコストや煩雑さの問題が起こる。しかし、2層制のままで、たとえば府県を廃止してより広域の道州を置くなら(それに連動して市町村の再合併を進めるなら)、府県と市町村が持つ機能と意味が損なわれるおそれがある。そう考えると、広域的な政策上の必要性から第3のレベルの自治機関を設けるとしても、それは副次的で限定された位置づけにするべきだとも、考えられる。

## Ⅱ 京都府のあり方と広域行政等における京都のバリエーションの提示

### 1 京都府のあり方

#### 1 現状と課題

- 26市町村のうち、人口1万人未満の町村が6町村と4分の1を占めるとともに、京都市を除く市においても、人口最大は宇治市の19万人であり、小規模市町村が多いという状況がある。  
市町村合併がこれ以上、進展しない状況において、こうした小規模市町村の補完をどのように行うかといった課題がある。
- 京都市に都がおかれていたことから、京都市の位置付けが大きく、また京都市が本府の南部地域に位置することから、府の経済的発展は南部地域に比重のかかった状況となっており、府の北部地域との経済格差等の是正といった課題がある。
- 府民人口の56%が京都市に住んでおり、他の政令指定都市を抱える府県と比較しても、1つの政令指定都市に県民の過半が居住しているという、他県では見られない状況がある。また、「京丹後市」や「京田辺市」といった府の各市の名称に見られるように、府民には「京都」という名前の持つ求心力を活かし、一体感を持ちたいという意識があると考えられる。こうした、府域において京都市が占める状況を踏まえ、京都の更なるブランド化等を図ることができるよう、府と京都市との連携・協働をどのように進めるかといった課題がある。
- 府域を超える行政課題については、「関西広域連合」において対応しており、現在成果をあげているが、府県域を超えた広域行政体においては、各府県の過疎地域等への配慮は困難である。  
今後、府県域を超える広域行政課題が増加し、広域連合等が所管する事務が増加することを考えると、広域連合になんらかの地域間格差是正の仕組み等を構築することが必要といった課題がある。
- また、現在、道州制への議論が再び活発化しているが、京都府の関西における位置、近隣府県等との関係等に考慮し、京都府にとって真にメリットとなる形を選択することが必要といった課題がある。

#### 2 京都ならではの課題解決の視点

- 以上の「現状と課題」を踏まえ、基礎的自治体行政、大都市制度、府県域を超える広域行政について、「自治体の自立」「ガバナンスと正統性」「地域の一体感と地域間格差の是正」の視点から、京都ならではの考え方とバリエーションを次項より提示する。

## 2 基礎的自治体行政

### 1 基礎的自治体の規模と権限移譲の状況

#### (1) 基礎的自治体の規模

(全 国) 最大350万人超から最小170人余りまで分布

人口1万人未満の市町村が500程度、なお3割弱に及ぶ。

※ 人口は、平成17年国勢調査(平成17年10月1日現在)に基づくもの。

団体数は、平成18年3月31日現在

(京都府)市町村数 26市町村(京都市含む)

人口 京都市 139万人 宇治市 19万人 亀岡市 9万人

人口1万人未満は6町村

#### (2) 京都府の市町村への権限移譲の状況

○ 「第2次一括法(地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律)」等に基づき、以下の49法律(重複あり)の事務について市町村へ権限移譲

■ 京都市への移譲…理容師法、興行場法、旅館業法 等25法律

■ 市への移譲…社会福祉法、ガス事業法、環境基本法 等37法律

■ 町村への移譲…身体障害者福祉法、母子保健法 等10法律

※ 原則として平成24年4月1日施行、一部は平成25年4月1日施行

○ このほか、「京都府の事務処理の特例に関する条例」「京都府教育委員会の事務処理の特例に関する条例」に基づき、地方分権改革推進委員会の第1次勧告(平成20年5月28日)等を踏まえ、まちづくりに関連する事務等43法令299事務について、市町村へ移譲済み

## 2 京都におけるバリエーションの提示

### <考え方>

#### (現状と課題)

◇ 京都府は、26市町村のうち、人口1万人未満の町村が6と4分の1を占めるとともに、京都市を除く市においても、人口最大は宇治市の19万人であり、小規模市町村が多い。また、府北部地域においては、高齢化と限界集落化が進展している。これ以上、市町村合併が進展しない状況において、小規模市町村の補完をどのように行うかといった課題がある。

◇ また、元来、京都市に都がおかれていたことから、京都市の位置付けが大きく、京都市が本府の南部地域に位置することから、府の経済的発展は南部地域に比重のかかった状況となっており、府北部地域との経済格差等の是正といった課題がある。

◇ 面積の大きい市町村も多く、人口は散在している。こうしたことから、中核市程度の人口30万人の市を設置するとした場合、府北部地域については、全体を1市としなければ人口要件の確保は困難となり、単純に人口だけで市町村の規模を測れないという課題がある。

#### (課題解決の方向性)

◇ こうした状況を鑑みて、府内の市町村において、住民サービスの安定供給、基礎的自治体としての持続性の確保といった課題に対する仕組みづくりが必要である。



## (1) 基礎的自治体の規模

- ◎ 人口だけで考えると、市町村は疲弊し、自治は崩壊する。
- ◎ 人口だけでなく、「人口」「面積」「地理的一体感」「共同体意識」「人が住むことのコスト」等複数の指標で議論が必要
  - ・30万人は「中核市」の規模。行政学者の間では必ずしも支持されていない。
  - ・効率性なら20万人
  - ・市の要件は5万人
  - ・5万人も人口密度があつての前提であり、府北部地域は5万人でも面積的に大きすぎる。
- メリット・デメリット
  - (人口が小さい場合のメリット)
    - ・人が住まないコストの削減が可能
    - ・顔の見える住民サービスの提供が可能
  - (人口が小さい場合のデメリット)
    - ・自治体経営が不安定
  - (人口が大きい場合のメリット)
    - ・権限の強化
  - (人口が大きい場合のデメリット)
    - ・地域の疲弊
    - ・自治の崩壊

## (2) 広域自治体による事務権限の take over(肩代わり)(フルセット自治体からの脱却)

- 基礎的自治体に一律に権限・事務を移譲するのではなく、基礎的自治体の事業・権限を広域自治体が一定期間、肩代わりして担う。
- 「手上げ」方式、若しくは強制的に肩代わり
  - 姿・イメージ
    - ・基礎的自治体の事務で基礎的自治体が担うことが困難、若しくは担っても効果が出ない事業について、広域自治体を実施する。
    - ・この場合、基礎的自治体からの申し入れによる場合もあれば、広域自治体が強制的に引き上げる場合もあると考える。
  - メリット・デメリット
    - (メリット)
      - ・合併もできないほどの弱小基礎的自治体の軽減負担
    - (デメリット)
      - ・基礎的自治体には「統合的」に事務を担うという意識がある。
      - ・広域自治体の担当業務にばらつきができ、非効率となる。  
(広域自治体が担う地域と担わない地域がでてくる)

## (2) 基礎的自治体と広域自治体との事務の柔軟な配分

- 地域の状況に鑑み、基礎自治体が広域自治体との協議により事務を配分できる仕組みを構築

### ➤ メリット・デメリット

#### (メリット)

- ・地域の実態に応じた事務の配分が可能
- ・基礎的自治体に過剰な負担をかけない

#### (デメリット)

- ・広域自治体の担当業務にばらつきができ、非効率となる。  
(広域自治体が担う地域と担わない地域がでてくる)

※市町村と広域自治体との間で、個々に事務等を決定するなど柔軟にしてもよいのではないか。

(例) イギリスのパリッシュ(parish council)は上位の広域自治体と話し合い、予算を得て事務執行が可能

## (3) 府県域を超える行政区域の設置

- 事務の適性規模が行政区域とずれている場合には、府県域等を越えて「事業別自治体」を設置して、適正規模に合わせた効率的・効果的な事業を実施

### ➤ 姿・イメージ

- ・事業の目的に合わせて、府県域・市町村域を超えて最適な行政区域を設定
- ・住民が住民投票で自治体をつくると決議して設置
- ・市長や市議も置くが、通常ボランティアであり、市議会や市業務は、夜間行われる。

### ➤ メリット・デメリット

#### (メリット)

- ・地域の実態に応じた事務の配分が可能
- ・基礎的自治体に過剰な負担をかけない。

#### (デメリット)

- ・府県域・市町村域をまたがる場合、府県間、市町村間のスムーズな調整が困難

※アメリカの自治体(Local Government)には通常の市や町以外に特別区がある。有名なのは日本の教育委員会にあたる学区だが、その他水道区、大気汚染監視区、灌漑区、高速地下鉄区、蚊駆除区、〇〇商店街街灯管理区、あらゆる種類の特別区がある。これらは必ずしも、市や町の下部組織ではなく、それらの連合した広域自治体という訳でもない。独自の自立した自治体であり、その首長が公選される場合も多い。区域が通常自治体とまったく無関係に線引きされている場合も珍しくない。

#### (4) 基礎自治体のランク付けと実施事業の限定

- 基礎自治体の財政規模等により、基礎的自治体をランク付けし、ランクにより、基礎的自治体の実施できる施設整備事業等を規定
- ランク外の基礎的自治体がランクを越えて事業を行うことはない。

##### ➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・広域的視点からの整備が可能
- ・基礎的自治体の規模等を越えて過剰な負担がかからない。

(デメリット)

- ・基礎的自治体と広域自治体が対等であるとの意識が強く、強制的なランク付けが困難

#### (5) 「決定」と「執行」の権限の分離

- 基礎的自治体の規模等により、「決定」と「執行」の権限を分離する。
- 財政規模等が弱小な基礎的自治体は、広域的事業等について、実施するかどうかの「決定」権は有さず、広域自治体が決定し、決定後の場所の設定等の「執行」に係る権限のみを有する。

##### ➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・広域的視点からの整備が可能
- ・基礎的自治体の規模等を越えて過剰な負担がかからない。

(デメリット)

- ・基礎的自治体と広域自治体が対等であるとの意識が強く、広域自治体による決定に理解が得られにくい。

#### (6) 「日本海地域広域連合」による市町村間の水平補完

- 市町村間及び市町村内の水平連携を市町村が自主的に実施
  - 広域連合のスケールメリットにより衰退地域の選択と集中を行う。
- ※ 府ではエリア・地域になると補完は無理。府の役割は福祉行政の総合的な政策立案、教育、警察、環境、産業イノベーション誘因等

##### ➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・基礎的自治体の意識改革

(デメリット)

- ・合併等が困難な弱小町村等が集まって補完が可能か。
- ・組合等の乱立により、事業を担う行政体が複雑となる。

### 3 大都市制度

#### 1 大阪都構想・特別自治市構想のメリット・デメリット

資料1 先進国の大都市圏における自治制度

##### (1) 大阪都構想

- 大阪府全域を「大阪都」とし、大阪市・堺市の政令市を分割・再編し、大阪の一体化を目指す構想
- 大阪市・堺市の行政機能・権限・財源を「大阪都」に移譲・統合し、インフラ整備等の広域行政を担う「特別区」(人口30万人規模、区長公選制・公選区議会の設置)と市町村に再編することにより、国際競争力の強化、二重行政の解消、行政運営の効率化を図る。

##### (メリット)

- ・廃止された大阪市・堺市の基礎的事務が特別区に移ることにより、住民に近くなる(窓口が一本化される)。
- ・重要な権限等が集権化され、決定が効率的になる。

##### (デメリット)

- ・市長と市議会議員を選出する権利・各市単位での住民投票の権利の喪失(区長と区議会議員選出の権利は得られるが。)
- ・大型施設等は都に移管され、効率的配置から廃止縮小され、住民サービスの低下につながる。
- ・特別区の財源は、東京都同様、一般市よりも縮小され格差が拡大する。
- ・都市の存在感と個性の喪失

##### (2) 特別自治市構想

- 政令市域に持つ「府県」の権限・財源をすべて「特別市」に移管し、地方分権の推進を目指す構想
- 府県に包括されない府県域から独立した自治体。基礎自治体と広域自治体の両機能を有し、国が担うべきもの以外の市域に及ぶすべての事務権限を担う。
- 特別市がすべての地方税を一元的に課税・徴収する税財政制度の確立。行政区の特性を活かした市民自治の充実

##### (メリット)

- ・特別自治市の住民にとっては、税収の増加や権限の強化につながる。
- ・府県と大都市との役割が明確になる。

##### (デメリット)

- ・特別自治市と周辺基礎的自治体との分断
- ・周辺基礎自治体の疲弊と京都府全体の活力の低下

## 2 京都(府・市)におけるバリエーションの提示

### <考え方>

#### (現状と課題)

- ◇ 京都府は、府民人口の56%が京都市に住んでおり、他の政令指定都市を抱える府県と比較しても、1つの政令指定都市に県民の過半が居住しているという、他県では見られない状況がある。また、「京丹後市」や「京田辺市」といった府の各市の名称に見られるように、府民には「京都」という名前の持つ求心力を活かし、一体感を持ちたいという意識があると考えられる。こうした、府域において京都市が占める状況を踏まえ、京都の更なるブランド化等を図ることができるよう、府と京都市との連携・協働をどのように進めるかという課題がある。
- ◇ 元来、京都市に都がおかれていたことから、京都市の位置付けが大きく、京都市が本府の南部地域に位置することから、府の経済的発展は南部地域に比重のかかった状況となっており、府の北部地域との経済格差等の是正といった課題がある。
- ◇ 大阪都構想や特別自治市制度では、前者では指定都市、後者では府県の一体性と機能が損なわれ、京都府の抱えるこうした課題を総合的に解決する方向には導かれない。

#### (課題解決の方向性)

- ◇ 京都府と京都市における「府市協調」の歴史の上に、今年1月にはさらにそれを進化させた「府市成長戦略本部」を設置し、政策融合を行っている。これらを踏まえた仕組み等の構築が必要である。

### (1) 地方自治法に府市の「常設協議機関」設置を明示(法改正必要)

資料2 道府県と指定都市との政策連携・効率化会議に関する規定のイメージ

#### ● 「府市政策連携・効率化会議」の設置による、都道府県と大都市との協議を法制化

- 「法定常設協議機関」の姿・イメージ
  - ・構成員は知事・市長・府市議会議員 等
  - ・調査・勧告・尊重義務の機能を持つ。

#### ➤ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・協議機関の設置が明確となり、時代の趨勢に合う政策を企画立案段階から融合することによりスピード感を持って課題解決を図ることができる。
- ・協議により、指定都市の廃止分割、あるいは指定都市の府県からの独立など、大規模な制度改革とデメリットを伴うような改革が不必要となることも考えられる。
- ・府県と指定都市の二重行政等の問題等に取り組んでいることを、世論にアピールできる。

##### (デメリット)

- ・実質的に実施しているところもあり、法定化までする意義があるかは疑問

## (2) 府市事業の「共同管轄化」(法改正必要?)

- 広域行政、たとえば地下鉄事業等市域を越えて広域的な影響を及ぼす事業について、都道府県と大都市で共同の所管とする。ただし、広域行政の定義はむずかしく、①実際に市域を超えて存在する施設(地下鉄などが市外に伸びている場合)はともかく、②市民のための施設が市外からの利用者を集めている場合、③府県が一元的に実施したい事業を大都市内部で大都市が担当している場合、にこれを府県が広域行政と呼ぶには、違和感もある。

### ➤ 姿・イメージ

- ・現在では、地下鉄事業は市の事業であり、府は補助金により事業を支援しているが、府県域を超える事業については、共同で所管し、企画立案の段階から相互が権限と責任を持つ。

### ➤ メリット・デメリット

#### (メリット)

- ・広域事業について、技術的水準が保ちやすくなる。

#### (デメリット)

- ・意見が相反する場合に調整が困難となる。
- ・決定権が2つある場合、動かなくなるおそれがある。
- ・これまで大都市が自らの財源で整備してきた施設を、共同管轄にする場合、府県が一定の支払いを求められる可能性もある。

## (3) 府市事業の「相互事務委任制度」(法改正不要)

- 大都市と都道府県の役割を明確にし、相互に事務委任を行うことにより、住民サービスの向上と事業決定・執行の効率化を図る。
- 大都市は基礎的自治体の業務に専念し、大都市域を超え、他地域に影響等を与える業務については府県に事務を委任。逆に大都市が一元的に担うことが効率的な事務は府県から委任

※ 事業のシェアについて協議する協議機関や紛争の調停機関が必要

### ➤ 姿・イメージ

- ・府→大都市: 中小企業融資・商店街活性化等
- ・大都市→府: 都市計画・公共交通(地下鉄)・大規模公共施設整備

### ➤ メリット・デメリット

#### (メリット)

- ・住民に近いサービスの窓口が、今以上に一本化される。
- ・広域事業について、広域的視点からの実施が可能となる。

#### (デメリット)

- ・京都市にとっては権限の移譲と見え、調整が困難と思われる。

(4)「京都大都市圏広域連合」の設立(府と京都市及び周辺市との広域連合)

(法改正不要)

- 府と京都市の中間の位置
  - 京都らしい文化、景観について一定の計画調整の権限を持たせる部分連合  
当座は分担金で、将来的には課税権も視野に入れる。
  - 西は亀岡から東は天津までのイメージ
- ※ 学研地区を対象とした「学研都市広域連合」もあり得る。

➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・大規模な制度改正なくして、府市等で権限を持ち寄り実質的な事業等が実施可能

(デメリット)

- ・政策・事業を特定しないとエリア等の議論ができない。

## 4 府県域を超える広域行政

### A 道州制型

#### 1 大型州(2層制)のメリット・デメリット

資料3 (大型)道州制、中型道州、府県+広域連合の比較

資料4 広域地方政府の国際比較

- 「大型州」については、地方制度調査会の答申による、全国を10前後に分割する州を想定
- 関西の場合、9州の場合は福井県を含む7県、11、13州の場合は福井県を除く6県で構成(本研究会の「中間整理」では6県で構成の場合を想定)
- 地方政府は州、基礎的自治体の2層

##### (メリット)

- ・国からの財源移譲が可能。但し、その分、国の政策は薄くなる。
- ・国からの権限移譲が可能であり、州ごとに規制緩和が可能(農業、労働、外国人労働者、減税等)。但し、重要政策について州ごとに対応が異なることによる不具合のおそれもある。
- ・大型投資への集中が可能。但し、大型州でないと実現できないものが、具体的に残っているか疑問
- ・府県ごとの政策・施設の重複の調整、効率化が可能。府県に設置されている音楽ホール等の公共施設等の重複が解消され、地理的にはバランスがとれる。但し、都市部においては需要と供給の関係で考えるべきであり、近距離の都市部に2つあるからと言って直ちに二重・無駄とは言えない。また、効率化は人口200~300万人で頭打ちをするというデータもある。

資料5 人口規模と効率

##### (デメリット)

- ・府県の自己決定権の消滅(大都市で多くが決定される)
- ・地方の政治リーダーの数、多様性の減少
- ・府県の個性、地域振興策の弱まり、農村部への関心の低下
- ・周縁地域の没落・疎外感
- ・県庁所在都市の存在の弱まり
- ・州債の発行等の増加による州間の経済格差の拡大、州の経済リスクの増大

資料6 県都の人口減の予測グラフ



## 2 京都におけるバリエーションの提示

### <考え方>

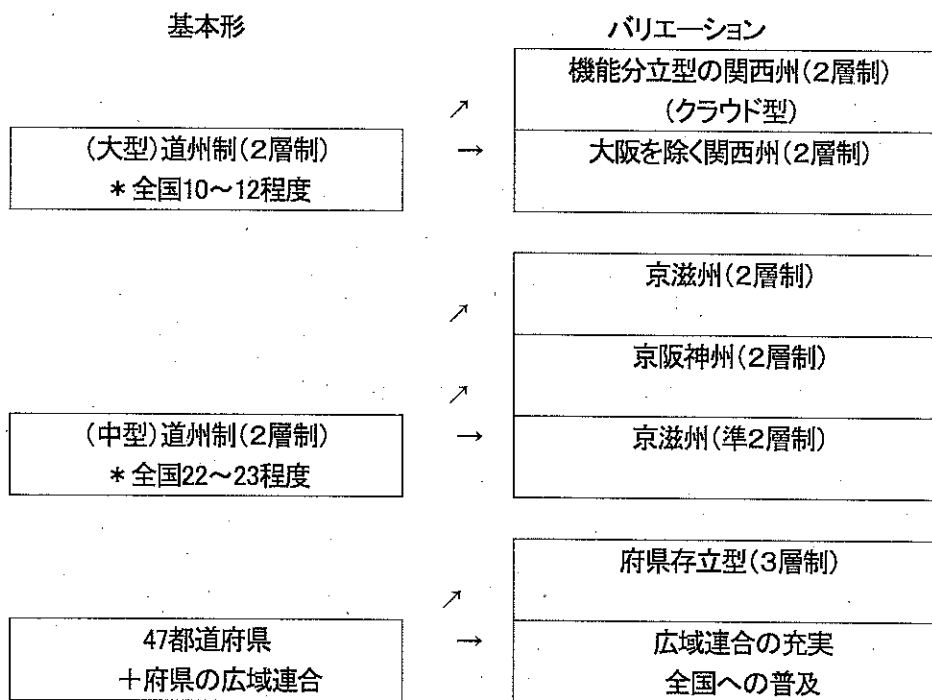
#### (現状と課題)

- ◇ 現在、「大阪維新の会」の「維新八策」や特別自治市構想と関連して、道州制の導入議論が再び活発化しているが、肝心の道州制の制度設計についての議論は全くされていない状況である。
- ◇ 道州制については、平成18(2006)年にだされた第28次地方制度調査会答申の、全国を10前後の州に分割し、地方政府は州と基礎自治体の2層のイメージが固定化している状況にある。また、道州制の必要な理由等についても「大規模投資の必要性」や「海外との競争力との強化」等が挙げられている。
- ◇ これまで、道州制についてはイメージ先行できちんと地域や行政の実情に合った議論ができていないという課題がある。

#### (課題解決の方向性)

- ◇ 京都府の状況を見ると、基礎的自治体の規模が小さいことや、関西においては周縁部に位置すること、近隣府県とのこれまでの関係や、文化・環境等に特色ある政策を展開してきたといった特徴がある。
- ◇ 従来の固定概念にとらわれず、今後の行政需要等を考慮し、京都府の特徴等を考慮して、行政サービスの提供のためには、どのような道州制の構築が必要かといった視点が重要である。

### 京都におけるバリエーションの分類図



## <2層制>

### (1) 「中型道州(京滋州)」(全国を22の州に分割)

- 京都府・滋賀県による中型道州である「京滋州(京滋合併)」の設置
  - 「京滋州」の姿・イメージ
    - ・人口は約400万人、静岡県と同規模
    - ・面積は8,600万平方キロメートル
- 地方政府は州・基礎的自治体の2層

#### (メリット)

- ・府県レベルの地域アイデンティティや中心都市の発展を保障
- ・現在と同程度の住民自治の確保
- ・国際的にも標準的な規模感
- ・財政効率化(規模の経済の原理)の効用
- ・小規模基礎的自治体の多い京都府にとって、基礎的自治体の補完が可能
- ・地球環境の京都、水環境の滋賀が一体になることで、「環境ブランド州」の創設が可能

#### (デメリット)

- ・大型州と比べ、州間の税源格差が残り、財政調整を完全には縮小できない。
- ・国出先機関の一括移譲が不可
- ・州都が置かれない側の府県にとっては、県庁機能の喪失が、人口が少ない側の府県にとっては、意志決定への参加度の低下が起こる。
- ・2つの県はそれほど過剰投資をしてきたわけではなく、統合整理すべき政策がどの程度あるのか精査する必要がある。

### (2) 「京阪神州」

- 京都府・大阪府・兵庫県で3府県合併
- 地方政府は、州・基礎的自治体の2層
- 3府県以外の和歌山県・奈良県・滋賀県については合併する場合も、そのまま単独県として残る場合もある
- 3政令市が合併するパターンも考えられる。
- 地方政府は州・基礎的自治体の2層

#### ➢ 「京阪神州」の姿・イメージ

- ・人口は約1,700万人。オランダと同規模。人口の96%が中心部に集中
- ・面積は約15,000平方キロメートル。岩手県と同規模

#### ➢ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・意志決定の迅速化
- ・関西における経済・活性化の牽引役となれる。
- ・東京一極集中に対抗するメガ地域をつくり、国土バランスをとることが可能
- ・財源を自前で確保でき、真に自律的な地方自治を実現
- ・域内の公共施設等において需要があり、無駄には重複しているものがない。

(デメリット)

- ・3府県と他の県の格差が拡大(地方交付税で補完するしかないが、今よりも地方交付税を増やす議論はしにくい)
- ・関西内において都市部と農村部の地域内で格差是正が困難
- ・どんな政策をするかが不明確(政策により規模が決定、州でしかできない政策は空港・港・河川管理)
- ・文化の違う3府県による摩擦
- ・大阪中心志向による域内の周縁地域への配慮の欠如
- ・地方自治体の減少により、災害時等における地方自治体の予備能力の欠如
- ・基礎的自治体の補完が困難

(3) 「大阪を除く関西州」

- 全国を12の州に分割
- 大阪府、東京23区はそれぞれ大阪特別州、東京特別州となる。
- 京都府は、滋賀県、兵庫県、奈良県、和歌山県とともに関西州を構成
- 地方政府は、州・基礎的自治体の2層
  - 「大阪を除く関西州」の姿・イメージ
    - ・州の人口は概ね700～1,000万人
    - ・基礎的自治体は300程度、人口は15～40万人規模
    - ・州、基礎的自治体に条例上書き権を認め、地域住民の自由意志を尊重

➢ メリット・デメリット

(メリット)

- ・大阪州と関西州が国内総生産でほぼ同程度となり、バランスがとれる。

(デメリット)

- ・「大阪州」に都市機能が今まで以上に集中し、京都を含む関西州地域が衰退するおそれ
- ・どんな政策をするかが不明確(政策により規模が決定、州でしかできない政策は空港・港・河川管理)

(4) 「機能分立型(クラウド型)関西州」

- 一極集中型ではなく、多極分散型。既存の機能・強みを活かして機能を分散化し、ネットワーク化
- 地方政府は、州、基礎的自治体の2層
  - 「関西クラウド型道州」の姿・イメージ
    - ・首都の分散化:文化・学術首都(京都)、経済・産業首都(大阪)、貿易首都(兵庫)
    - ・政治首都は別に設置
      - (候補)福知山 : 日本海軸
      - 大津 : 環境
      - 学研都市: エネルギー、学術研究
      - 和歌山 : 関空を中心とした海外戦略

➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・国・道州内のバックアップ機能の担保
- ・災害等に強い強靱な国土づくりに寄与
- ・小規模基礎的自治体の多い京都府にとって、基礎的自治体の補完が可能
- ・地域間格差の是正にも寄与

(デメリット)

- ・分散投資によるコストが増大
- ・行政機能と議会機能の地理的分離は、政府の運営に支障をもたらす。
- ・経済、州都機能は地理的な中心地、交通の要所に立地するのが、州全体にとっては便利であり、周辺に分散すると不自然になる。
- ・文化、学術機能は京阪神に分散しているので、これを京都に集中するというのは、具体的にはどうするのか。大阪、神戸の文化学術機能を削減するのか。
- ・主要機能の地域分散で、州の周辺部の旧府県はわずかに利益を得るが、それでも、州の政治(長の選挙や議会の構成)において、周辺部に多い、人口(有権者)の少ない旧府県が意見や利益をわずかし表現できないという問題は、変わらない。

<準2層制>

(5) 「中型道州(京滋州)」(府県存立型)

- 京都府は、滋賀県の府県合併により「京滋州(中型道州)」を設置
- 大阪府・兵庫県は現在のまま。奈良県・和歌山県については、府県合併する場合もしない場合もある。
- 京滋州、大阪、兵庫、奈良、和歌山(または奈良と和歌山の合併州)を構成員とした「連合」を設置
- 地方政府は連合、中型州+府県、基礎的自治体の準2層
- 執行体制は各構成団体の長による合議制をとる。

➤ メリット・デメリット

(メリット)

- ・合議制の執行体制により、周縁地域・少数派の意見が反映される。
- ・地域間格差の是正が可能
- ・住民のアイデンティティ・共同体意識の確保が可能
- ・現状と同程度の住民自治の維持が可能
- ・小規模基礎的自治体の多い京都府にとって、基礎的自治体の補完が可能

(デメリット)

- ・効率性の低下の非難を受ける。
- ・合議制による決定により、決定に時間がかかる恐れがある。
- ・全体の利益に反する決定をする恐れもある。
- ・連合で府県を超える問題を調整するのであれば、府県レベルで合併をおこなう必要は低くなる。

### <3層制>

#### (6) 「府県存立型道州」

- 府県の役割を重視した上で、府県域を超える広域事務を担う州を設置(フランス・イタリア・スペイン型)
- 地方政府は州、都道府県、基礎的自治体の3層
- 州、都道府県、基礎的自治体の間で役割を分担し、住民生活をサポート

※ 府県と州の役割分担の明確化が重要(府県がメイン、州は広域的に真に必要な政策・事業のみ担当)

※ 事業のシェアについて協議する協議機関や紛争の調停機関が必要

#### ➤ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・住民のアイデンティティ・共同体意識の確保が可能
- ・現状と同程度の住民自治の維持が可能
- ・小規模基礎的自治体の多い京都府にとって、基礎的自治体の補完が可能

##### (デメリット)

- ・政府機能の肥大化、効率性の低下の非難を受ける。

## B 広域連合型

### 1 関西広域連合の機能・組織とメリット・デメリット

- 構成団体 滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、和歌山県、鳥取県、徳島県
- 実施事務 広域的な行政課題に関する事務のうち、府県よりも広域の行政体が担うべき事務
  - ・広域防災、広域観光・文化振興、広域産業振興、広域医療、広域環境保全、資格試験・免許等、広域職員研修の7分野の事務
  - ・国の出先機関からの事務・権限の移譲
  - ・将来的には、7分野の事務の拡充や新たな分野の事務
- 首長・議員の選任 (連合長) 構成府県の知事の互選により選任  
(連合議員) 構成府県の議員より選出
- 組織
  - ① 広域連合の執行機関(連合長、副連合長等)
  - ② 広域連合委員会(構成団体の各知事が委員となり、運営方針・予算等の重要事項を協議)
  - ③ 広域連合議会(広域連合の議事機関(20名で構成))
  - ④ 広域連合協議会(住民等から幅広く意見を聴取するための協議会(56名で構成))
- 財源 構成府県の負担金による。

#### ➤ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・知事同士による調整により、意志決定が早く柔軟でスピーディな対応ができる。
- ・他府県職員の考え方や仕事の仕方に学ぶことができる。
- ・複数の府県が合同で対応することにより、認知度が高まり、府県を超えて活動する団体とも対等に接することができる。

##### (デメリット)

- ・事務担当者の体制(ハード面、ソフト面とも)が追いつかない。
- ・スピーディな対応が求められるため、事務的な整理を行う時間が限られる。
- ・チェック体制を始め、内部統制機能が府県に比べると弱い。
- ・個人の手法・力量による組織運営になりがちで、継続性の確保が課題である。
- ・広域連合の取組の共有や意識の醸成が全庁的なものになっていない。

## 2 京都におけるバリエーションの提示

### <考え方>

#### (現状と課題)

- ◇ 現在、府域を超える行政課題については、「関西広域連合」において対応しており、一定の成果を上げている。
- ◇ 地域バランスを考慮し、運営を進めているが、大阪を中心とした関西の中心部に視点が向きがちであり、関西の北部や南部に対する配慮が行き届かないといった課題がある。

#### (課題解決の方向性)

- ◇ 今後、府県域を超える行政課題が増加し、関西広域連合が所管する事務の増加を考えると、関西広域連合において、地域間格差是正や財政基盤の確立の仕組みを構築することが必要である。
- ◇ また、こうした垂直補完とともに、基礎的自治体も府内だけの水平補完だけでなく、府県域を超えて水平補完を行う等の広域行政も必要である。

### (1) 地域振興基金(「美しい農村基金」)の設置(法改正必要)

- 関西広域連合内の均衡ある発展を図るため、関西広域連合に基金を設置し、地域間格差是正を図る。
- 一定の目的・事業を定めて、過疎地域の事業等を支援
  - メリット・デメリット  
(メリット)
    - ・地域間格差の是正が可能  
(デメリット)
    - ・府県の市町村補助との重複感
    - ・基金として位置づけ明確になると都市部が不満を持つ。

※EU 欧州地域開発基金(European Regional Development Fund, ERDF)参照

### (2) 連合長・連合議員の公選制(法改正不要)

- 連合長・連合議員を直接選挙で選任
- 議会が首長を選任する議院内閣制的な仕組みも考えられる。

#### ➢ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・民主的正統性が担保される。
- ・府県との関係が切り分けられ、府県から完全に独立(デメリットでもあるかも)

##### (デメリット)

- ・府県のバランスで成立している連合の関係が崩れるおそれがある。

### (3)「課税権」の付与(法改正必要)

- 広域連合における、住民の関心の高揚、財政面での独立性の確保のため「課税権」を付与する。

#### ➤ 姿・イメージ

- ・消費税の一部を充当
- ・住民税・法人税の利子配分

#### ➤ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・構成府県より独立可能(但し、構成府県のコントロールがきかない恐れがあるため、構成府県にとってはデメリットかも)

##### (デメリット)

- ・課税権付与により事業をユニバーサル化することが必要となる(広域連合の性質にそぐわない恐れもある)。
- ・目的税化することも考えられるが、時勢に逆行
- ・住民の受益に対する納税者意識の希薄化

※第23次地方制度調査会答申では次の理由から「課税権」付与を見送り

- ・独自の課税権を有する広域連合は独立性を高めて一人歩きするおそれがあること
- ・独自の課税権を認めるためには地方税法を含めて現行の地方税財政制度の大幅な手直しが必要になること

### (4)財源の拡充と税財源配分—連合への地方交付税の交付など(法改正必要)

- 政策課題(例:交通インフラ整備/大学・病院等の設置/農商工規制など)に応じた事務の整理と財源確保の検討が必要
- 関西広域連合から府県に配分
- 議会で予算を承認すれば正統性は担保されるが、正統性担保の必要性がより大きくなることから、予算規模等の拡大に応じ、議員等の公選等の必要性がでてくるのではないか。

### (5)「日本海地域広域連合」の設立(府県域を超える市町村の広域連合)(再掲)

- 地域間格差是正の観点から日本海地域の市町村が府県を超え、自主的に参加していく仕組みを構築
- 西は鳥取(境港)から東は福井(敦賀)あたりのイメージ
- 基金等の設置による資金や、農林水産関係の補助金等を、広域連合としてコントロールしていくことが重要

#### ➤ メリット・デメリット

##### (メリット)

- ・基礎的自治体の意識の変化

##### (デメリット)

- ・基金等の設置が可能か。
- ・国から補助金等を持ってくるのが可能か。



## 資料1 先進国の大都市圏における自治制度

— 都市が市役所を持ち、広域自治体との2層制を採るのが常識

広域 または 大都市圏	大阪府	大阪都 (構想)	京畿道	新北市 2)	イル・ド・フ ランス州	ロンバル ディア州	ヘッセン 州		カリフォルニ ア州
中心都市	大阪市 1)	— (なし)	ソウル市 1)	台北市	パリ市 1)	ミラノ市	フランク フルト市 1)	グ レ ー タ ー・ロンドン 13)	サンフランシ スコ市 14)
その他の 主要都市	堺市 1)	— (なし)	インチョン 市 1)	キール ン市					オークランド 市
【参考】 中心都市 の内部	24区	8特別 区	25区	12区	20区	9区	16区	32区と シティ	11選挙区

【注】(総務省 2005, 指定都市市長会 2010) やフランクフルト市等のウェブサイトをもとに作成。

- 1) ソウル市、インチョン市は道と、パリ市、グレーターロンドンとは県と、フランクフルト市、サンフランシスコ市は郡と、それぞれ同格の強い権限を持つ。大阪市、堺市は、政令指定都市として、府県の権限の一部を移譲されている。
- 2) 台北市を囲む旧台北県が 2010 年に名称変更したもの。
- 3) Greater London Authority。「グレーターロンドン庁」と訳すこともあるが、市長 (mayor) と議会を持つ大都市自治体で、その庁舎は市役所 (city hall) と呼ばれる。面積 1572 km<sup>2</sup> で大阪府より狭く、人口 739 万人。グリーンベルトと衛星都市はこの GLA の外に位置するので、GLA は旧東京市や大阪市に相当すると考えてよいようだ。ただし、大阪都構想の推進論は、GLA が大阪都に相当すると考えているようだ。
- 4) サンフランシスコの他、数百キロ離れてロスアンジェルスなど別の大都市圏がある。

## 資料2 道府県と指定都市との政策連携・効率化会議に関する規定のイメージ

- (1) 道府県と指定都市は、広域の経済成長（以下、成長戦略と言う）に必要な政策を進めるため、および道府県と指定都市がそれぞれ運営する同種の施設や施策のうちの非効率なもの（以下、二重行政と言う）を統合整理するために、政策連携・効率化会議を設置する（ことができる？）。
- (2) 政策連携・効率化会議は、知事、市長、それぞれの自治体の議会からの\*\*\*によって構成する。
- (3) 政策連携・効率化会議は、成長戦略および二重行政について、各施策の費用、効果、利用者数などの現状と予測を調査し、情報を住民に公開する。
- (4) 政策連携・効率化・効率化会議は、\*\*\*以上の多数の議決によって、成長戦略の推進、および二重行政の整理統合（共同管轄、一方の縮小廃止など）について、勧告をおこなうことができる。各自治体の長と議会は、この勧告を尊重し、決定をおこなうことが望ましい。\*\*\*

資料3 (大型)道州制、中型道州制、府県+広域連合の比較

評価項目		(大型)道州制 [注1] 10~12州	中型道州制 22州程度	都道府県+府県の広域連合
1. 地域の 自治、 民主主義 (地域主権)	住民との距離	遠い。オランダなど中規模国の中央政府と同じくらい市民から遠くなる。州議会で、旧小県選出の議員は僅少になる。	小さな県は合併時に交渉し一定の配慮を受けやすいが、自律性は失う。	比較的近い。 広域連合において、決定を支える正統性のしきみをつくる必要がある。
	住民の一体感	中規模国と同じくらい広大なので困難。日本列島においては、山脈で分けられやすい。		地形的なまとまりもあり、時間距離も遠すぎず、一体感がある程度存在する。
	権力の集中	大(公選知事、巨大官僚制+やや弱い議会)		中程度
	地方の有カリーダ一数 (政策実験、多様性)	10~12 +指定都市	22程度 +指定都市	47 +指定都市
	市町村の規模	再合併は必至	現状でほぼ安定	現状(平成の合併)で安定
2. 政策能力 [注2] (地域振興の 効果)	超大型政策 (新幹線、高速道路、鉄道、空港、港湾、特別な研究機関など)	大きな財政規模を生かした、集中投資への期待。しかし大型州でも困難で、やはり国の責任という見方も。 日本で、大型インフラは、かなり整備率が上がってきた。	困難 同右	困難 国やJRに要請し、府県が経費分担するという方法でこれまで進めてきて、大きな支障はなかった。
	大型・中型政策 (大学、病院、文化施設、都市再開発、LRT、モノレール、観光宣伝、企業誘致[注3]、教育、研究機関、福祉、少子化対策、防災など)	可能 ただし、政策主体の州が10程度に減るので、実験可能性と総合力は減衰。 市も一部を分担	可能 市も一部を分担	可能 かつ、47ある政策主体の府県は、総合力としては大きい。 市も一部を分担
	規制等権限の国から地方への移譲 (労働基準、外国人労働者、農地取引、環境、教育課程、カジノ許可 …)	州の独自の実験が可能。ただし、国の責任放棄のおそれも。 重要な全国的ルールについて、州(公選首長+やや弱い議会)の方が、国より本当に熟慮し良い意思決定ができるか?	移譲は限られるだろう。	府県への移譲は限られる。 広域連合に移譲できるか?
	県を超えた政策調整	可能	可能	広域連合で一定可能

	小規模市町村への 補完機能	可能だが、配慮が弱くなるおそれ。むしろ市町村の再合併で対応するか。	同右	府県内の市町村に対して、配慮が届きやすい。
	国から税源移譲 + 交付税減	なお州間に格差は残り、交付税は必要だろう。		大きな格差があり、交付税によって補っている。
	地域特性、 府県の地名の認知度	弱まる。 府県の名前が消える。	少し弱まる。 府県の名前が消える。	保持、尊重される。
3. 効率性	規模の利益 (スケール・メリット＝ 1人当たり歳出額から見る 効率性)[注4]	ほぼ最適化するが、右の場合と比べ、向上しない。面積拡大による非効率が発生するおそれ	人口200～300万の規模になるので、ほぼ最適化	小さな県は1人当たり歳出が大きいですが、人口200～300万で改善され、ほぼ適正化
	府県間の政策の重複の 整理	可能 しかしサービス低下も。		困難 しかし、そもそも府県間で重複・過剰の施設が、どの程度あるか？
	意思決定の手続き	州政府まで意思決定を上げるのに手間がかかる (災害対策など支障?) 国レベルの許認可は不要になる？		県単位で決められる。 国の関与が残る。
4. 地域振興、都市の拠点機能への影響	州都にならない旧県都とその地域は、かなり衰退 [注5]。 州都は機能を高め繁栄	州都にならない旧県都は一定の不利益を受ける。	県庁所在都市が整備され、県の人口流出を一定抑える。 ブロック中心都市はすでに繁栄している。	
5. 州の区割りの決定手続き (地域主権を尊重できるか)	府県の自発的な合意には限界があり、国が府県の意見を聞くとはいえ、「上から」区割りを決定せざるをえない。	市町村合併と同様、府県の自発性と相互交渉で進められる。しかしそれで進むか、疑問もある。	広域連合は、府県の合意によって設置しやすい。 (広域連合を全国に広げるために、法制化が望ましいかもしれない。)	
6. 中規模先進国の広域自治体との比較	人口、面積とも過大	人口はやや過大 面積は同程度	人口で同程度 面積は狭い[注6]。	

[注1] 現在の議論で主流になっているような、日本を10程度に分ける道州制を「(大型)」と呼ぶのは、そこで形成される州が、中規模先進国の広域自治体と比べて、はるかに大規模になるためである。(資料4)

[注2] 現在の府県の政策能力を評価するためには、全国知事会ウェブサイト「政策バンク」も参考になる。

[注3] 海外からの企業誘致に必要な資源(減税、補助金)や宣伝力が、現在の府県の力を超えているかは、議論があるだろう。

[注4] 資料5のグラフ(府県の人口規模と1人当たり歳出額の関係)を参照

[注5] 資料6を参照

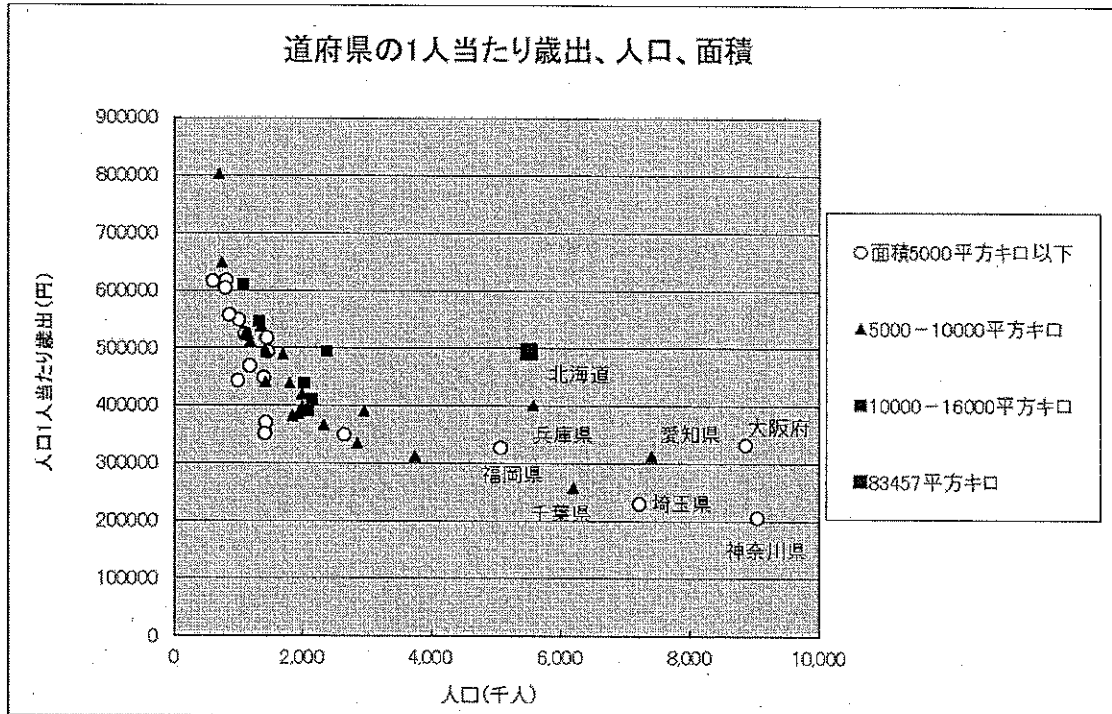
[注6] 3層制の地方制度を取るフランス、イタリア、スペインについては、もっとも広域のレベルである「州」と比較している。もし、これらの国の「県」(州と市町村の中間のレベル)と比べるならば、日本の府県の平均面積・人口は同じ程度かまたは大きい。(資料4)

表 1 広域地方政府の国際比較

国 (国体数)	面積 (万 km <sup>2</sup> )	人口 (百万人)	広域地方政府 [数]	平均面積: 平均人口 (千 km <sup>2</sup> ): (千人)	広域地方政府と市町村 の間のレベル [数]	市町村 [数] (平均面積 [km <sup>2</sup> ], 平均人口 [千人])
ニュージーランド (国体数1999年)	27.1	3.8 (2000年)	12 4	16.9	239	地域自治体 70 (平均面積 [km <sup>2</sup> ], 平均人口 [千人])
スウェーデン (国体数2003年)	45.0	8.9 (2000年)	21	21.4	426	コミュニティ (kommun) 289 (1,557 km <sup>2</sup> , 31千人)
スペイン (国体数1999年)	50.5	39.9 (1998年)	17	29.7	2,344	市町村 (Municipio) 8,101 (62 km <sup>2</sup> , 4.9千人)
韓国 (国体数2002年)	9.9	48.5 (2002年)	1 6 9	0.6 0.8 10.5	10,281 2,130 2,829	自治区 69 (特別市・広域市内) 郡 89 (広域市・道内) 市 74 (道内)
イタリア (国体数2002年)	30.1	57.8 (2001年)	20	15.1	2,892	コムーネ (comune) 8,101 (37 km <sup>2</sup> , 7.1千人)
フランス (海外含む) (国体数1999年)	54.7	58.5 (1999年)	26	21.0	2,251	コムーネ (commune) 36,565 (15 km <sup>2</sup> , 1.6千人)
イギリス (人口・面積以外 はイングランドに ついて記述) (国体数2002年)	24.3	58.8 (2001年)	34 46 36 1	3.2 0.3 0.2 1.6	673 180 301 7,070	ディストリクト 238 (458 km <sup>2</sup> , 96千人) [パブリック・サービス] 約8千 (village・town) シティ 1, ロンドン・バラ 92 (48 km <sup>2</sup> , 218千人)
ドイツ (国体数2001年)	35.7	82.5 (2003年)	16	22.3	5,153	ゲマインデ (Gemeinde) 13,532 (26 km <sup>2</sup> , 6.1千人) (117の郡独立市がある。)
日本 (国体数2004年)	37.8	126.9 (2000年)	47	8.0	2,701	市町村 2,932 (2004.12.1) (129 km <sup>2</sup> , 43千人)
アメリカ (国体数2002年)	963.1	284.8 (2001年)	50 1	192.6 0.2	5,696 570	約84千 (ミニシパリティ, タウン, タウンシップ, 特別区, 学区など)
カナダ	998.4	30.7 (2000年)	10 3	768.1	2,367	約5千 (カウンティ, シティ, タウン, ビレッジ, タウンシップなど)
オーストラリア (国体数1999年)	769.2	19.7 (2000年)	6 1 1	1,055.6 1,346.2 2.4	3,005 187 310	730 (市, ミュニシパリティ, シャイア, デイストリクトな ど)

※ 1 ここでは広域地方政府の数や規模に注目したが、その業務の範囲や財政規模等は国によって異なる程度になっている。  
 ※ 2 スウェーデンの広域地方政府数21は、ランスタイング18, リージョン2, コットランド1としてカウント。ランスタイングの担う役割は、ほぼ保健医療および広域交通のみ。  
 参考資料 「新 版・世界 の 地方 自治 制度 (2002年, 竹下 麗 雄)」, 「CLAIR REPORT (http://clair.jp)」  
 出典: (分権時代の滋賀県のあり方研究会2005: 91)

資料5 人口規模と効率



※ 人口、面積は平成22年国政調査、歳出は平成21年度都道府県決算状況調（総務省）による。

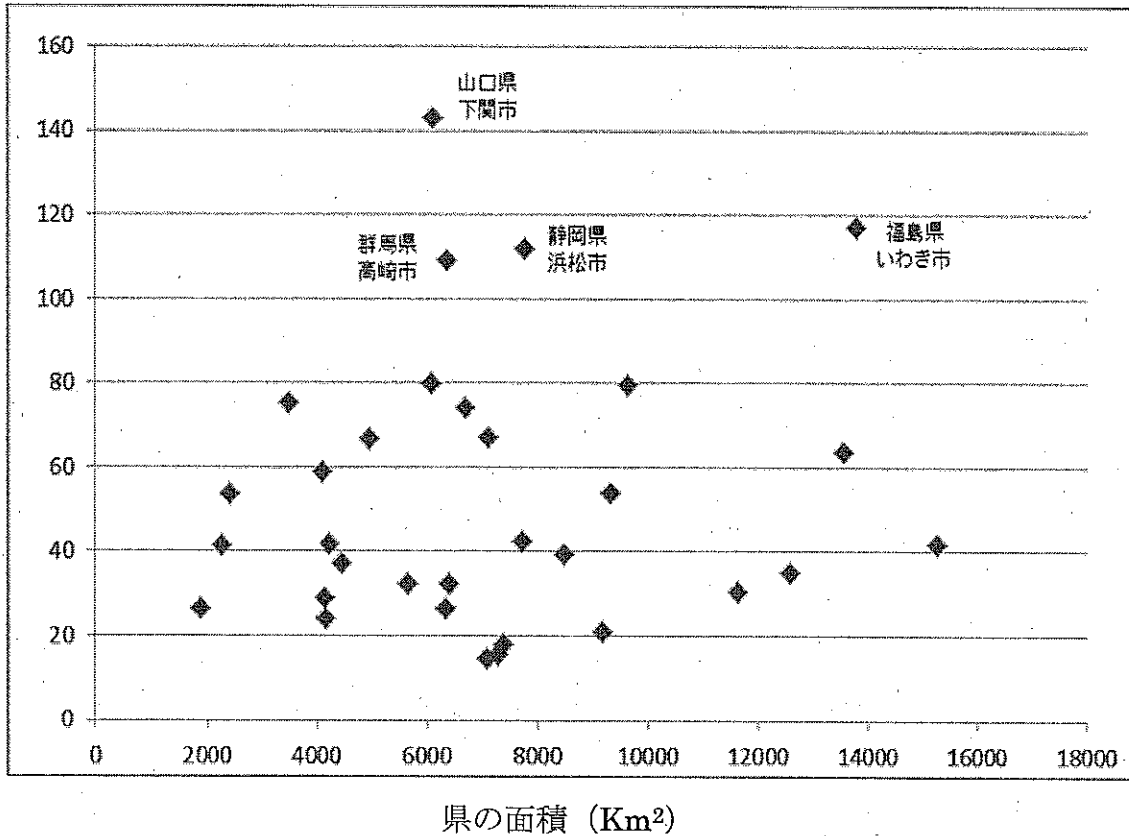
[解説]

道州制における「規模の経済」(スケール・メリット)の効果を予測するために、現在の道府県について、人口規模と効率性(1人当たり歳出額)、さらに面積の関係を示すグラフである。横軸で右方向に府県の人口規模が増大すると、人口200~300万人程度までは、縦軸で1人当たり歳出額の低下(=効率の向上)が起こる。しかし、それ以上人口が大きくなっても、効率の向上はあまり起こらない。1人あたり歳出額が低下し効率が向上するのは、埼玉、神奈川など広域中心機能の弱い県であることも、注意したい。また、同じ人口規模の場合に比べると、○(面積の小さな県)よりも▲■(面積の大きな県)が上方に位置していて、効率がやや低いことが分かる。

資料6 県都の人口減の予測グラフ

県の面積と県都以外の都市の発達度

県都以外の最大都市の県都に対する人口比 (%) (2010 (H22) 年)



[注1] 大都市圏（南関東、近畿、東海）を除いた諸県を対象にしたグラフ。たとえば5,000Km<sup>2</sup>の県が2つ合併したとき、県庁機能を失った側の旧県都の機能と人口（POC=population as an ordinary city）は、現在の1万Km<sup>2</sup>の県における県都以外の最大都市に中期的には近似していくと仮定できる。グラフでは、県都以外の最大都市の人口が県都に対して持つ割合は、例外を除いて20~80%で、平均は50%程度であり、かつその割合は1万Km<sup>2</sup>前後の大型の県になっても増大しない。従って、POCは県都である今と比べて、50%に縮小するという予測を立てることもできる。

この人口大幅減の予測は、現在の府県という単位と県庁機能が、地方銀行、大学、マスコミ、専門機関などの立地をも伴っていて、それらが道州制によって衰弱することを考えると必ずしも過大でない。

[注2] 北海道は約18%（面積83456 Km<sup>2</sup>）

別添 1

「新しい地方行政の未来研究会」研究会・WG開催実績

研究会

第1回 平成23年3月9日

- ・ 議論すべき内容等について整理

第2回 平成23年5月13日

- ・ 新川委員基調報告「大都市制度について」

第3回 平成23年7月19日

- ・ 鈴木委員基調報告「住民の幸福感について」

第4回 平成23年8月1日

- ・ 藤井委員基調報告「行政組織のマネジメント」「京都文化首都構想」

第5回 平成23年9月8日

- ・ 竹廣委員基調報告「京都の産業と労働」

第6回 平成23年9月16日

- ・ 野田委員基調報告「都市計画マスタープランの今後」

第7回 平成23年10月31日

- ・ 高見座長基調報告「『教育の時代』と教育政策の新展開」

第8回 平成23年11月4日

- ・ 山田委員基調報告「高等教育の新しい国際化の動向:国際観光都市京都への示唆」

第9回 平成23年12月9日

- ・ ゲストスピーカー報告 成美大学学長 戸祭達郎  
「京都府における観光の果たす役割と未来～観光とコラボ」
- ・ ヒアリング報告 社会福祉法人南山城学園理事長、医学博士 磯 彰格  
「福祉政策と都道府県としての京都府の目指すべき姿」

第10回 平成23年12月16日

- ・ 上子委員基調報告「カンボジアにおける地方分権化努力」「『中間まとめ』に係る提案」



第11回 平成24年1月19日

- ・ ゲストスピーカー報告 慶應義塾大学大学院メディアデザイン研究科教授 中村伊知哉  
「未来の情報社会」
- ・ 中間まとめに係る議論・検討

第12回 平成24年2月28日

- ・ ゲストスピーカー報告 京都府立医科大学大学院医学研究科教授 渡邊能行  
「保険と医療を巡る公的セクターの役割について」
- ・ 中間まとめに係る議論・検討
- ・ 中間整理(制度論)に係る説明

第13回 平成24年3月9日

- ・ ヒアリング報告 京都大学特定教授 一方井 誠治  
「環境経済の国際的現状と国の役割、自治体の役割」
- ・ ヒアリング報告 半農半X研究所代表、半農半Xパブリッシング代表 塩見 直紀  
「農業と北部地域振興の京都府の目指すべき姿」
- ・ 中間整理(制度論)に係る議論・検討

第14回 平成24年3月30日

- ・ 中間整理(制度論)に係る議論・検討

WG

第1回 平成24年3月8日

- ・ 中間整理(制度論)の議論・検討

第2回 平成24年3月21日

- ・ ヒアリング要旨報告
- ・ 中間整理(制度論)の議論・検討

# 京都の未来を考える懇話会 第1次提案 KYOTO VISION 2040 《30年後の姿》

## ◆30年後の京都の姿(ビジョン)を描く

急速な少子高齢化、グローバル化、迫られるエネルギー転換など、現代社会は大きな構造転換期にあります。この転換期を乗り切り、京都の未来を築くためには、関係者が一体となり、ビジョンを共有し、変化を先取りする行動が求められます。そこで京都の行政、産業、大学、文化・観光、メディアのトップが30年後の姿を語り合い、第1次提案として取りまとめました。広く府民・市民と共に考え、未来に向けての行動を起こすための提案です。世界を先導する望ましい未来を京都発で創造することができるかと私たちは考えています。

## ◆京都の強みを最大限に生かす

京都には比類なき特長があり、それらは普遍的価値を持ちながら、これからの時代の要請に的確に応えることができる優れた強みです。

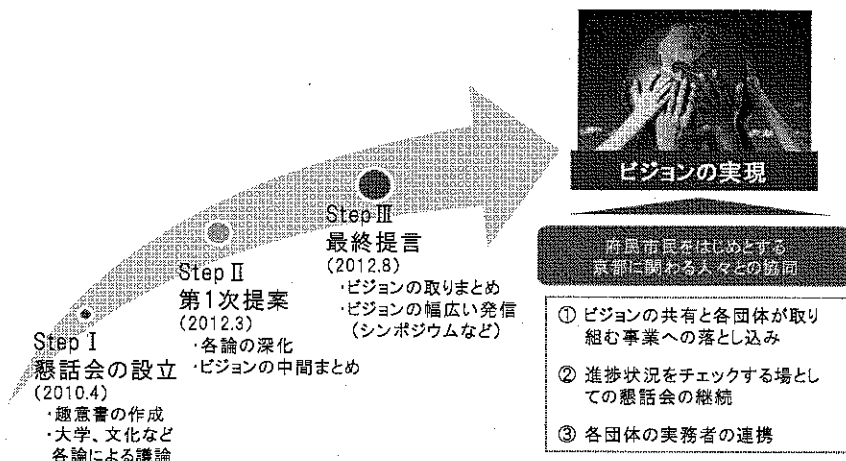
- ✓ 知と文化：人を魅了する文化の蓄積が厚く、多くの大学や研究機関も集積しています。
- ✓ 自律と好循環：それぞれの個性を尊重し、自律し、互いを生かし合うと好循環関係があります。
- ✓ 競走と創造：奪い合う「競争」ではなく、競って走る「競走」により新たな価値を創造し続けています。

## ◆京都は「世界交流首都・京都」をめざす

人こそが宝、人と人との交わりこそが価値を生みます。日本文化の中核都市・京都は、その魅力を基軸に知の交流、精神の交流、人と人との交流をつくり、文化の大交流、産業の大交流をつくり出すことにより、活気と創造性が溢れ、京都を含めて世界中の人々の心を満たす都市でありたいと考えます。

## ◆実現に向けて進む

2012年夏頃を目途に、ビジョンの最終案をつくり、シンポジウムなどでの情報発信などを経て、実現のための活動方針を確定する予定です。また、ビジョン実現の具体的な行動を起こす組織として「みらい京都実現委員会(仮称)」<sup>(注1)</sup>の設置を検討します。



(注1) 京都の未来を考える懇話会の構成団体を中心に設置する予定です。京都大学では懇話会を支える研究ユニットを既に発足させています。

## ◆3つの未来像を描く

今までに懇話会で議論された3つの未来像<sup>(注2)</sup>を提案します。我々は、この未来像を見据えて、それぞれの具体的戦略を立案していきます。

### 1. 世界の文化首都・京都

京都文化の裾野を拡大し、多くの人材が活躍する文化の都を実現します。首都機能のバックアップの必要性が高まるなかで、皇族の一部を京都にお迎えするとともに、文化庁、観光庁機能を京都が担います。

✓ 双京構想の実現(日本の大切な皇室の<sup>いやさか</sup>弥栄のために、東京だけでなく、京都に、皇族の方にお住まいいただくことを願う)

✓ 文化庁、観光庁の京都移転(日本文化の中核都市・京都が、日本文化の継承と発展を支え、日本観光の充実強化を牽引)

✓ 保全と創造のまちづくり(美しい町並みを保全し、日本人の“<sup>ふるさと</sup>こころの故郷”京都に新たな活力を創造するまちづくり)

✓ クール京都構想の実現(世界の文化関連産業でのトップブランドの確立)

### 2. 大学のまち・京都

京都全体をキャンパス化し、学生同士や地域の住民、企業、研究機関、芸術家など、あらゆる人々が活発に交流・連携し、新たな価値を創造し続ける地域を実現し、世界中の学生や研究者を魅了する機能と環境を備えたまちをつくります。

✓ 大学ユートピア特区の設置(学生の交通料金の割引拡大、公的施設無料化や、税制の優遇措置による研究および起業の支援)

✓ リーディング大学院に代表される魅力的な学部・大学院教育の充実(融合領域の幅広い知識と実績のある、世界をリードする人材を輩出)

✓ 留学生5万人<sup>(注3)</sup>の実現(留学生の拠点施設・学生寮・奨学金・英語コース等の整備を行い、国際化を進める)

### 3. 生活創造都市・京都

京都に本社機能を置くエネルギーや環境関連等の分野における世界的企業の集積を活かし、学研都市への世界最先端の環境&生命科学系の研究所等の誘致や、生活を豊かに創造する中小企業・ものづくり産業の新たな展開により、未来型のエコ&ライフ・コンテンツを創造し、安心・安全の暮らしを担保するとともに世界に発信します。

✓ 「原子力エネルギー・ゼロの京都」(循環型社会モデル都市の実現)

✓ 京都イノベーションベルト構想の実現(京都市桂から学研都市一帯を未来型新市街地に)

✓ 人・ものをつなぐ交通インフラの整備(関空アクセスやリニア京都ルート、京都舞鶴港を門戸とした海外交流ネットワーク、「歩いて楽しいまち」やLRT(革新的路面電車)など)

(注2) 今後、産業、観光、環境などの分野を議論する予定です。

(注3) 京都府内の留学生数約6千名を、10年ごとに倍増させていくことを目標とします。