

道州制の導入に向けた第1次提言 究極の構造改革を目指して 概要

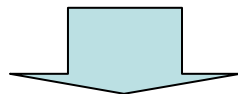
2007年4月9日

(社)日本経済団体連合会

はじめに

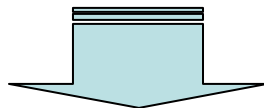
提言とりまとめの背景

- 昨今、道州制導入に対する関心が急速に高まり、様々な団体が道州制に関する基本的考え方を発表
- 日本経団連では本年1月1日、『新ビジョン 希望の国、日本』の中で、道州制の導入を提案。昨年11月、行政改革推進委員会のもとに「道州制に関する検討会」を設置、道州制導入の目的や具体的な制度設計等について検討開始



検討の結論

- 国においては、国家安全保障（外交、防衛）、司法、国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進
- 地域においては、それぞれの特徴に応じた自律的な地域経営・行政を推進



**わが国が抱える課題を、国・地方を通じて解決するため
道州制の導入が不可欠**

国民の支持を得て、平成の「廃県置州」の実現を

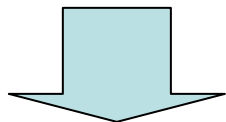
1. これまでの地方分権改革、税財源移譲の評価と課題

【第1次地方分権改革】

2000年4月、地方分権一括法が施行

機関委任事務を廃止、地方公共団体の事務が自治事務と法定受託事務に整理される

国と地方の関係は、形式的には「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へ

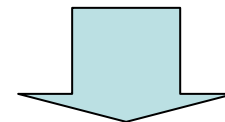


【三位一体改革】

2004年度～2006年度

・国庫から地方公共団体への補助金を減らす
・地方交付税を見直す
・税源を地方に移す

国と地方の税源・歳出のバランスが5対5に近づくことを目指す



【山積する課題】

- ・権限移譲は不十分、地方公共団体が独自に事務・事業を行うことは困難
- ・地方の財源不足問題は依然として深刻
- ・地方交付税・財政調整をめぐる問題が未解決
- ・国も、財政収支の悪化で財政調整能力が低下

2.道州制導入の意義・目的

(1)統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上

- ・中央集権体制から地域自立体制への移行
- ・一定の規模を有する広域自治体（道州）が独自性を発揮、真に自立した地域へ



統治機構を根本から見直すことが『希望の国、日本』をつくりだす基礎

(2)地域経営の実践による選択と集中

道州が自らの地域を経営し、その結果責任を負う「地域経営」の視点

< 地域経営とは・・・ >

- ・地域がそれぞれ独自の目標を掲げ、その達成に向けて様々な戦略を練り、地域の資源を効率的に活用しながら成果を挙げる（道州税、道州債による政策の展開）
- ・グローバルな視点から成長戦略を練り、自ら国際競争に挑み経済発展を実現

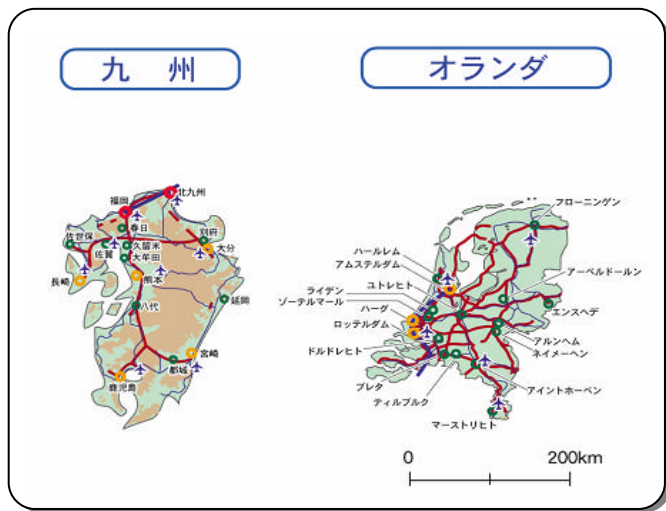
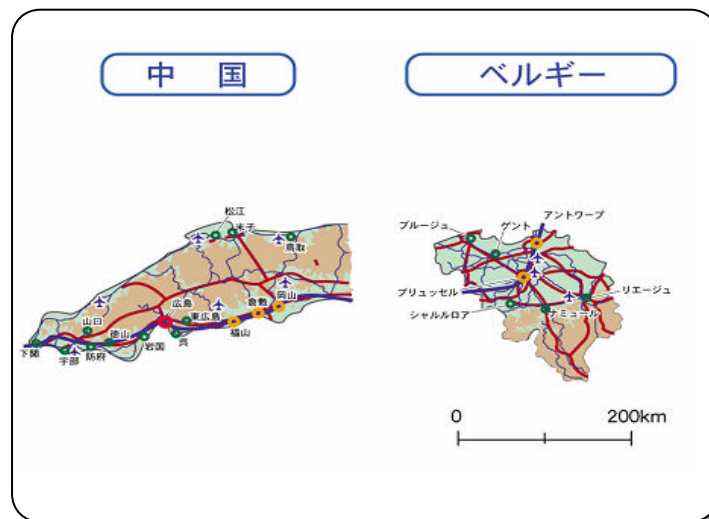
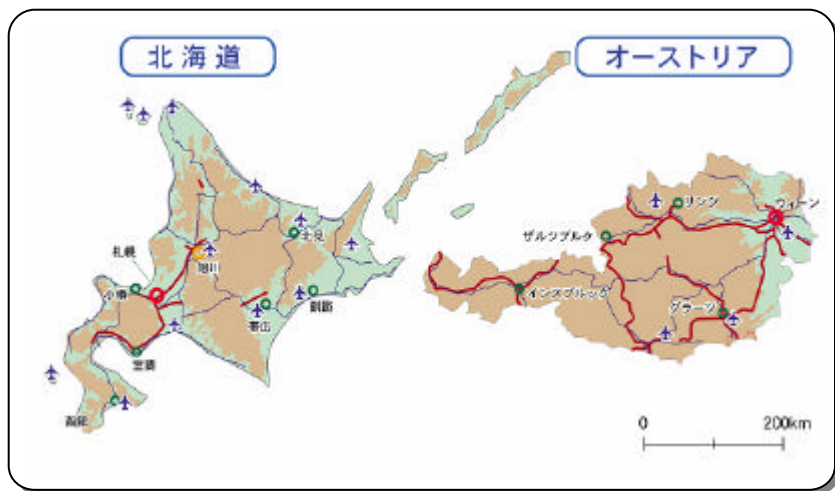


さらなる地域活性化、わが国全体としての活力増大へ

(3)地域における行政サービスの質的向上

国・地方を通じて官の役割を必要最小限にとどめるとともに、国と地方（道州・基礎自治体）・地域コミュニティとの間で、新しい時代にふさわしい適切な役割分担を実現

【参考 地域ブロックと諸外国との比較】



- 100万人以上都市
- 30万人以上都市
- 10万人以上都市
- ✈ 空港
- 高速道路
- 鉄道
- 標高200m以上の高地

地域 国	人口(万人) 2003年	面積 (万km ²)	GDP(億米ドル) 2003年
北海道	566	8.3	1,569
東北	1,221	7.5	3,336
関東	4,197	3.6	14,401
中部	1,714	4.1	5,734
北陸	312	1.1	986
近畿	2,090	2.7	6,318
中国	771	3.2	2,261
四国	413	1.9	1,070
九州	1,344	4.0	3,455
沖縄	135	0.2	280
デンマーク	539	4.3	2,119
ベルギー	1,038	3.1	3,019
オーストリア	809	8.4	2,531
スイス	735	4.1	3,201
オランダ	1,622	4.2	5,115

(出典) 「Road Atlas Europe」、内閣府「県民経済計算」、総務省「人口推計」、日本銀行HP、世界銀行「WDI」、総務省「世界の統計」をもとに、国土交通省国土計画局作成。

(注) わが国の地域別GDPは2002年度値である。
為替は1ドル=125.14円(2002年平均)で換算。

3. 道州制の導入によってかたちづくられる新しい国の姿

(1) 個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上

各道州が域内の産業振興、インフラ整備を総合的に推進
域内経済活動、交流が活性化

道州内の大学を拠点に高度人材を育成、産学連携を推進
特徴ある産業クラスターの構築、雇用拡大

海外の国々と道州が直接、経済交流を推進
海外のダイナミズムを取り込み、地域に活力

(2) 官と民、国と地方の役割の再構築、地域コミュニティの活用

国の役割を限定、国と地方の間で役割分担の明確化

地方公共団体の間でも、基礎自治体と道州とで役割を分担

「行政サービスによらない 互助」「相互扶助」の仕組みを地域自らの手で根付かせることも重要な課題

(3) 国・地方を通じた行財政改革の実現

公務員の行政能力の向上

地方支分部局の廃止で重複行政を解消、行政一元化を実現

公務員数・人件費の削減、国・地方を通じた財政健全化

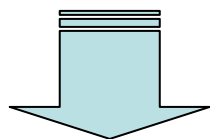
国・地方から優秀な人材が労働市場に流入、労働力の新たな供給源に

(4) 地域づくりにおける主体性の尊重

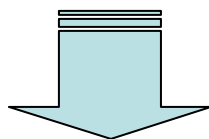
住民自ら主体的に地域行政を進める必要性

住民は地方選挙を通じて地域の意思決定への関与を強められる

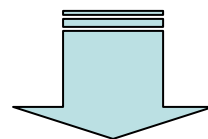
地域コミュニティ活動を通じての住民自治の実現



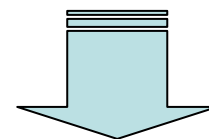
地域経済が全体的に底上げされ、地域間格差が縮小
結果的に東京一極集中
是正にも寄与
国際都市・東京の競争力はさらに向上



補完性の原則に基づき、より住民に近い行政サービスは基礎自治体が、広域的な施策の企画・立案・展開は道州が担う

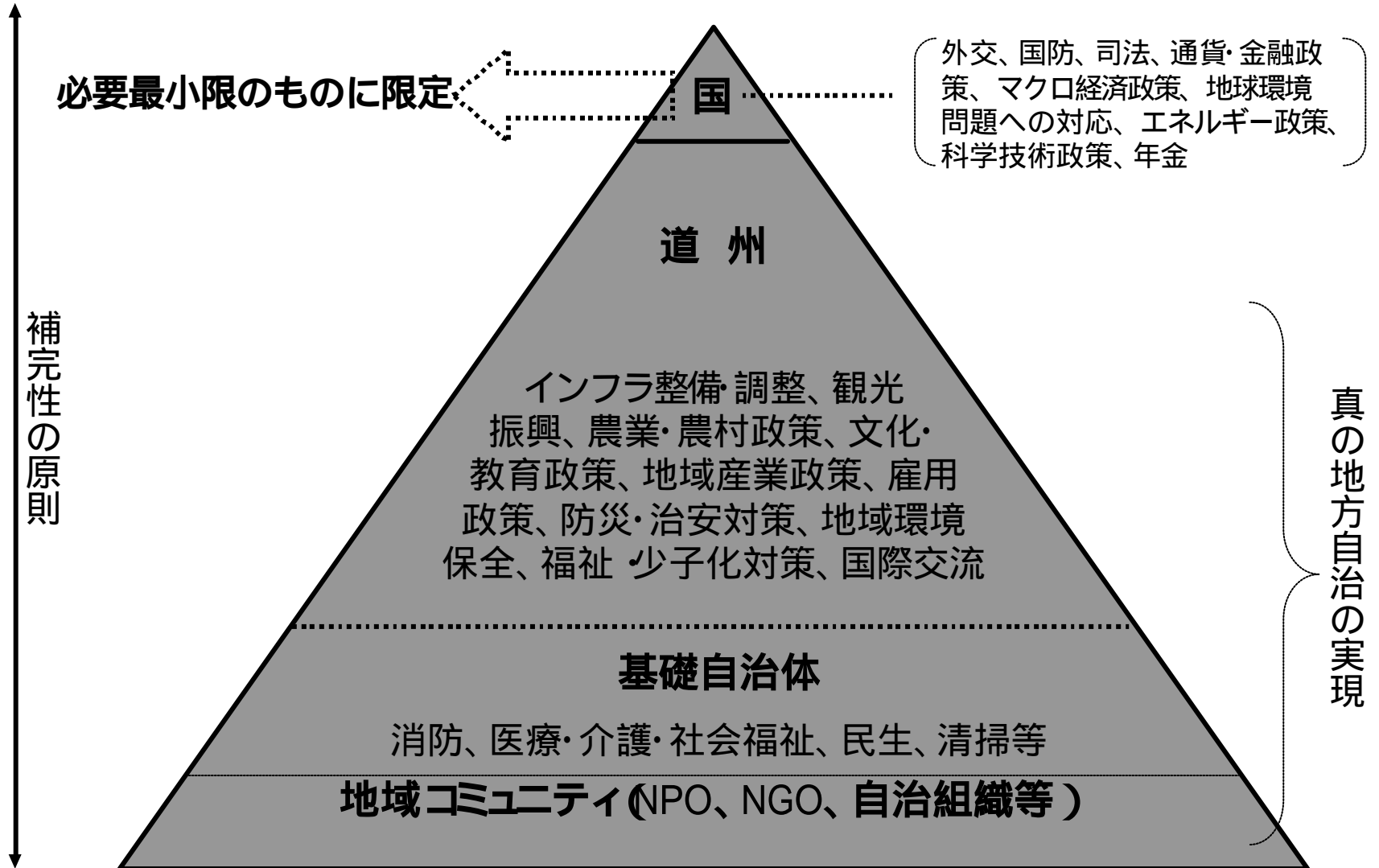


政治のあり方、国会
地方議会のあり方にも
大きな変化



住民の意思がより反映されるかたちで地域づくりが実現
企業も本社・工場の立地が選択可能に

【参考 国、道州、基礎自治体の役割分担のイメージ】



4.道州制導入に向けての道筋

(1)政府におけるイニシアティブ

- ・2015年度を目途に道州制の導入を
- ・政府は2009年までに「道州制ビジョン」を策定予定、その中で道州制導入後の日本の姿をできるだけ具体的に示し、国民的な議論のために提示
- ・内閣に、総理以下関係閣僚、地方代表、民間有識者からなる「道州制導入に関する検討会議(仮称)」を設け、具体的な検討を
- ・道州制導入に向けた関連法案を2013年までに制定し、2年程度の移行期間を経て道州制の導入を

(2)責任分担型の社会を目指した国民の意識改革

- ・国民自らが、「お上依存、国依存」の意識払拭を
- ・「権利要求型の社会」から「責任分担型の社会」への転換が不可欠

(3)日本経団連の取り組み

- ・道州制導入を提案する各地の経済団体との連携(シンポジウム共催など)を通じ、道州制導入への気運を高める
- ・選挙において、各党が道州制の導入をマニフェストに掲げるよう働きかける
- ・道州制導入を前提とした地域の経済社会の姿などを提示、必要に応じ政府に提言

5.道州制憲章7カ条(試案)

道州制導入を目指すわが国国民の理念として、以下の7カ条を提示。各地域がこれをモデルに独自の道州制憲章を策定し、それによって住民の自立自助への意識が高まっていくことを期待

- 一、国に依存せず、地域の個性を活かし、それを磨きあげる心が、日本全体に活力をもたらす。
- 一、地域の自立は、そこに住まう住民の発意と熱意により実現される。
- 一、日本に、そして世界に誇れる街づくり、地域づくりを進める。そのため、住民全員が努力し、各々の責任を果たす。
- 一、地域を愛し、地域のために尽くす人材は、地域の宝である。
- 一、一人ひとりが、生涯を通して地域に根ざし、はつらつと生活し、学び、働ける地域をつくりあげる。
- 一、多様なチャレンジの機会にあふれ、全ての人々が切磋琢磨する社会をつくる。また弱者には手が差し伸べられる。
- 一、家庭を基本的単位とし、住民が相互に支えあう地域をつくりあげる。

おわりに

「道州制に関する検討会」において、さらに検討を進め、2008年秋を目途に、道州制の具体的な制度設計に関する提言（第2次提言）をとりまとめる予定

第2次提言で言及すべき点

- ・国、道州、基礎自治体それぞれの位置づけ、役割と権限
- ・中央省庁の再編
- ・道州間の財政調整のあり方
- ・道州制導入による経済波及効果の推計
- ・首都の位置づけ、大都市制度のあり方
- ・相対的に経済活性化が遅れている地域の取扱い
- ・道州への移行プロセス、先行的導入の実現に向けた制度設計
- ・憲法を含む必要な法体系の整備

本提言が道州制に関する論議の深まりへの一助となり、真の地方自治確立に向けた国民世論が形成されることを期待

道州制の導入に向けた第1次提言

- 究極の構造改革を目指して -

2007年3月28日
(社)日本経済団体連合会

- 目次 -

	ページ
はじめに	1
1 . これまでの地方分権改革、税財源移譲の評価と課題	1
(1)「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へ	1
(2)不十分な税財源移譲	2
2 . 道州制導入の意義・目的	3
(1)統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上	3
(2)地域経営の実践による選択と集中	4
(3)地域における行政サービスの質的向上	5
3 . 道州制の導入によってかたちづくられる新しい国の姿	5
(1)個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上	5
(2)官と民、国と地方の役割の再構築、地域コミュニティの活用	6
(3)国・地方を通じた行財政改革の実現	7
(4)地域づくりにおける主体性の尊重	8
4 . 道州制導入に向けての道筋	9
(1)政府によるイニシアティブ	9
(2)責任分担型の社会を目指した国民の意識改革	9
(3)日本経団連の取り組み	9
5 . 道州制憲章 7 カ条（試案）	10
おわりに	10
道州制の導入実現までの工程表	12
資料 1 . 国と地方の税源配分
資料 2 . 地域ブロックと諸外国との比較
資料 3 . 平成の大合併（市町村合併）

道州制の導入に向けた第1次提言 究極の構造改革を目指して

はじめに

政府は、地方分権と行政のスリム化を通じて民間主導の地方再生を図るため、道州制の導入を政策課題のひとつとして掲げている。昨年9月、閣内に初めて道州制担当大臣を置くとともに、3年以内に「道州制ビジョン」を策定するとしている。自民党でも、2004年11月に設置された道州制調査会において活発に議論が行われており、5月にも道州制導入に向けた基本的な考え方をとりまとめ、夏の参議院選挙に向けたマニフェストに盛り込むことを検討している。さらに、全国知事会も、本年1月に道州制に関する基本的考え方をとりまとめ発表している。

一方、国民には、必ずしも道州制導入に向けた議論が喚起されておらず、道州制の導入が必要であるという共通認識がまだ醸成されていないところにある。

日本経団連では本年度、1月1日に発表した新ビジョン『希望の国、日本』において道州制の導入を提案するとともに、行政改革推進委員会のもとに「道州制に関する検討会」を設置し、有識者から様々な提案と助言を得ながら、道州制導入の目的やその効果等について検討を進めてきた。

そうした検討の結果、道州制に関する基本的な考え方をとりまとめたものが本提言である。ここでは、これまでの地方分権・道州制をめぐる議論を踏まえ、国と地方の役割分担を明確にし、国の役割を必要最小限のものに限定したうえで、これまで国が担ってきた内政上の役割の多くを地方に委ねるかたちで道州制を導入することを提言する。道州制の導入によって、国においては外交・防衛など国家安全保障や司法を担当するとともに国家としての競争力を重視した政策を重点的に推進し、また地域においてはそれぞれの特徴に応じた自律的な地域経営・行政を推進するという明確な役割分担が実現する。このことは、アジアなど新興国が台頭しグローバル競争が激化する中で、コンペティティブ・エッジを確立することによりわが国全体の国際競争力を強化する観点からも重要である。今こそ国民の支持を得て、「平成の廃県置州」を実現することを強く求めたい。

1. これまでの地方分権改革、税財源移譲の評価と課題

(1) 「上下・主従関係」から「対等・協力関係」へ

わが国では戦後、新憲法のもとで地方自治が保障されたが、実態としては戦前・戦中と変わらぬ中央集権的な体制がとられた。その結果、国が上位にあって政策を企画・立案し、地方公共団体は国が決めた政策にしたがい、それを執行する機関と位置づけられた。また財政面でも、「3割自治」「4割自治」と呼ばれるように、地方公共団体は十分な自主財源を確保できず、財政基盤はき

わめて弱い状態にある。

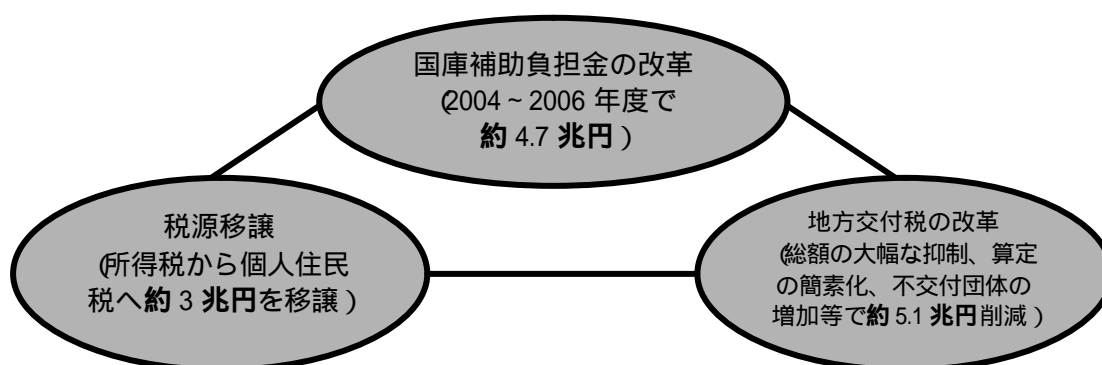
こうした状況を改善するため、近年様々な改革が進められてきた。2000年には地方分権一括法が施行され、国と地方の役割分担に関する基本的な原則が地方自治法に定められたほか、機関委任事務が廃止され、地方公共団体の事務が自治事務と法定受託事務に整理された。これは、いわば「中央省庁が本籍地で政策立案機能を受け持ち、地方公共団体は現住所であって執行機能を受け持つ」状態であった事務・事業を、「現住所がある地方公共団体に本籍地も移し、そこで政策立案から執行までを行う」状態にするという考え方に基づいており、第1次地方分権改革と呼ばれている。

これによって、行政面における国から地方への関与がそれまでに比べて弱まり、国と地方の関係は、形式的には「上下・主従関係」から「対等・協力関係」となった。この点は評価できるが、現状を見ると国から地方公共団体への権限移譲はまだ不十分である。かつての機関委任事務の一部が法定受託事務に名前を変えて残っているほか、国による地方への関与も続いている。自治事務についても、国の規制・基準が課せられているため、地方公共団体が独自に行うことは難しい。さらに、一級河川の管理や国道の改築など、「現住所」すら地方公共団体にはない事務も依然として存在する。

(2) 不十分な税財源移譲

第1次地方分権改革以降も、地方の自主性・自立性を高める改革が模索され、いわゆる三位一体改革が行われた。これは、「国庫から地方公共団体への補助金を減らす」「地方交付税を見直す」「税源を地方公共団体に移す」という3つの改革を同時に進めるものであり、これにより税源において6対4、歳出において4対6であった国と地方のバランスが5対5に近づくことが期待された（後掲資料1参照）。しかし、地方交付税や財政調整をめぐる問題は完全に決着しておらず、国から地方公共団体へは、地方交付税交付金、補助金を通じて今なお巨額の財政移転が続いている。特に地方交付税交付金については、法定率により算出される額を上回る交付が続き、交付税特別会計に限っても、借入金残高は50兆円を上回り、国・地方公共団体の財政赤字の原因ともなっている。

【三位一体改革の概要】



(総務省資料より日本経団連事務局作成)

地方財政については、投資的経費（公共事業）の減少をはじめとする歳出抑制努力により地方公共団体のプライマリーバランスは改善傾向にあるものの、依然として財源不足の問題は深刻であり、2007年度の財源不足見込み額は4兆4,200億円となっている。また、北海道夕張市のように、財政破綻に陥る地方公共団体も出てきている。こうした中で、過疎化や高齢化の進行は、税収の減少と社会保障支出の増大を通じて、地方財政をさらに悪化させるおそれが強い。他方、地方交付税交付金や補助金などを通じて地方財政に関与してきた国も、財政収支の悪化により、財政調整能力が著しく低下している。三位一体改革を経てもなお残るこうした課題を整理し、国と地方の関係にかかわる課題の解決に向けた手立てを講じることが急がれるが、道州制の導入は、それらを根本から解決に導く大きな可能性を秘めた改革であるといえよう。

2．道州制導入の意義・目的

(1) 統治機構の見直しを通じた政策立案・遂行能力の向上

日本経団連はかねてより、地方分権の推進と地域の自立の必要性を強く訴えてきた。これからの日本のあり方を考える際、まず念頭におくべきは、中央集権体制から地域自立体制への移行である。中央集権体制のもとで、欧米先進国に「追いつき、追い越す」ことが目標だった時代は過去のものとなった。もはや、全国画一的な政策のもとでは新たな活力は生まれず、これからは、多様性を容認しつつ、地域の自立のもとで新たな付加価値を生み出すことが必要である。一定の規模を有する広域的な地域がそれぞれの特徴、個性を踏まえ、独自性を発揮し、競争を通じて活力を高め、真に自立した地域となる努力を行う。そのために、内政上の政策にかかわる企画・立案や意思決定、関連事務・事業について、国から地方公共団体へと権限を移すこと、すなわち統治機構を根本から見直すことが、『希望の国、日本』をつくり出す基礎をなすものであると確信する。

ここでいう地方公共団体とは、現在の都道府県ではなく、全国を大ぐくりに区分した新たな行政体、すなわち道州である。交通網や情報網が発達し、経済圏が広がっている今日、現在の都道府県の規模は小さすぎ、非効率である。また、国から大幅な権限および税財源の移譲を受け、自立した地方公共団体となるためにも、規模をより広域なものとする必要がある。そのためには、都道府県合併など現行制度に基づく広域化ではなく、地域自らの発意に基づき広域化を目指し、わが国全体で道州制を実現すべきである。

道州制が実現すれば、地域内の政策は道州が担う一方で、国は国益を重視した政策に専念することになる。こうした統治機構の抜本的な改革を通じて、わが国の政策立案と政策遂行の能力が飛躍的に高まることが期待される。道州制の導入は、いわばわが国が直面する内外の様々な課題の解決に向けた「究極の構造改革」として位置づけられるものである。

(2) 地域経営の実践による選択と集中

現行の地方自治制度は、施策のうえでも財政のうえでもすでに立ち行かなくなっている。このままでは、グローバル競争の激化や少子化・高齢化といった社会構造の変化に対応することは困難である。今後、国民一人ひとりの活力を引き出す一方で、社会の絆を強くするためには、地域自らが地域に根ざした政策を企画・立案・展開することが不可欠である。

その際に重要な視点は、道州が自らの地域を経営し、その結果責任を負うという地域経営の視点であろう。地域経営は、道州がそれぞれの地域の目標を掲げ、その達成に向けて様々な戦略を練り、持てる資源を効率的に活用し、道州税や道州債などの自主財源をもとに政策を展開しながら最大の成果を挙げることである。その際、グローバルな視点から成長戦略を練り、道州自体が国際的な競争に挑み、それを通じて経済発展を実現するという点も重要である。

道州制のもとでの道州は、権限、税財源面でも強固な基盤を有する広域行政体となる。したがって、道州はその権限と税財源を最大限有効に活用し、地域にとって真に必要なインフラの整備や地域の自立につながる産業の振興、地域に根ざした教育の推進や、高い意識と高い職業能力を持つ人材の育成、さらには過疎化や高齢化といった地域における社会的課題の解決につながる産業技術の振興、地域の大学の力を活かした産学連携、経済波及効果の高い観光の振興、景観の整備、環境保全、風水害・地震等に備える防災体制の強化、担い手の育成や生産性の向上に着目した農業・農村の再生、安心・安全な都市基盤づくり、医療・介護などの福祉、少子化対策など、これまで国が深く関与してきた施策の企画・立案・展開など、地域の一層の発展に向けた経営責任を課せられることになる。経済の活性化という成果が挙がり、道州が掲げた成長戦略が実を結び、その地域が海外を含む外部から見て魅力あるものになっていけば、その地域には自ずと人材や企業、資金、情報などが集まってくる。その過程では地域間の競争も生じることとなるが、そうした競争を通じてわが国全体の活力が増していくことになる。地域の自立がわが国の新たな発展の原動力となることは明らかであり、道州制の導入は、地域を豊かにし、国民に活力をもたらす重要な手段であるといえる。

【道州が担うべき政策のフレーム】

住民が安心して暮らせる地域づくり

- ・防災対策、まちづくり計画の策定、安心・安全な都市基盤づくり
- ・環境保全（廃棄物対策、大気汚染・水質汚染対策など）
- ・少子化対策、医療・介護などの福祉

地域の発展に向けての基盤づくり

- ・インフラ（交通網、道路網など）の整備、調整
- ・観光振興、景観整備
- ・農業・農村政策
- ・文化・教育政策

地域における産業政策の策定

- ・地域の特性を生かした産業振興、企業誘致、雇用政策
- ・道州内の大学を拠点とした高度人材育成と産学連携、産業クラスター構築
- ・地域のイノベーションに資する産業技術の振興
- ・各国との交流推進

(作成 :日本経団連事務局)

(3) 地域における行政サービスの質的向上

道州制の導入は、国・地方を通じた行財政改革を達成するためにも有効な手段のひとつになる。民主導による活力ある経済社会を実現するためには、国・地方を通じて、引き続き簡素で効率的な行政を目指すことが重要である。「民間でできることは民間に」の理念に基づき、国・地方を通じて官の役割を必要最小限にとどめるとともに、国と道州、基礎自治体、さらには地域コミュニティとの間で、新しい時代にふさわしい適切な役割分担を実現する必要がある。また、官の役割の遂行に持てる資源を集中して、広域化・効率化のメリットを活かし、行政サービスの質的向上に努めることが必要である。

3．道州制の導入によってかたちづくられる新しい国の姿

(1) 個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造の形成による国際競争力向上

道州制の導入によって地域の自立性・自主性は飛躍的に高まることが期待される。特に、各道州が独自の産業政策などを打ち出し、自力で企業誘致や域内の産業振興に努めることで、域内経済は活性化し雇用も拡大する。また、道州内の大学を拠点に、高度人材の育成と産学連携を推進することで、特徴ある産業クラスターが構築される。さらに、高速道路網等のインフラについても、道州内の実状に応じて、自らの意志と責任のもと、地域にとって真に必要なものを優先的かつ戦略的、総合的に整備することが可能となろう。例えば、道州制の導入に際し、高速道路整備の制度を改め、その整備計画の策定や建設・運営を地域に任せるとすれば、道州が自らの権限と財源において、民間の資金、ノウハウを活用しつつ、道路の建設・運営を行うことで、地域の企業・住民のニーズに応じることが可能になる。

道州は、例えば欧州の主要国と比べても同等の経済力、人口規模を有している（後掲資料2参照）。したがって、道州の規模であれば、ダイナミックな成長を遂げているアジア地域など海外の国々と直接、経済交流を推進することができ、海外のダイナミズムを取り込みながら地域の活力をさらに高めることができる。わが国全体の国際競争力向上のためには、このような各地域経済の活性化と競争力強化が不可欠である。

それらの結果、個性ある地域づくりが推進されるとともに、分散型の国土・経済構造が形成され、長年の懸念となっている東京一極集中も是正の方向に向かおう。周知の通り、現在わが国では、政治、経済はもとより、産業、金融、情報、さらには文化まで、あらゆる機能が東京圏に集中しており、東京発の価値観が全国を支配して、地域の文化や伝統、個性などが軽んじられる傾向さえ生まれている。道州制の導入は、こうした状況を結果として是正していくことになるが、これは国際都市・東京の競争力を殺ぐことを目的とするものではない。国際都市・東京は今後も、わが国全体の競争力強化の拠点として、整備していくことが必要である。道州制の導入はまた、各地域の活力を向上させ、地域の経済力を全体的に底上げすることになるため、地域間の経済格差が

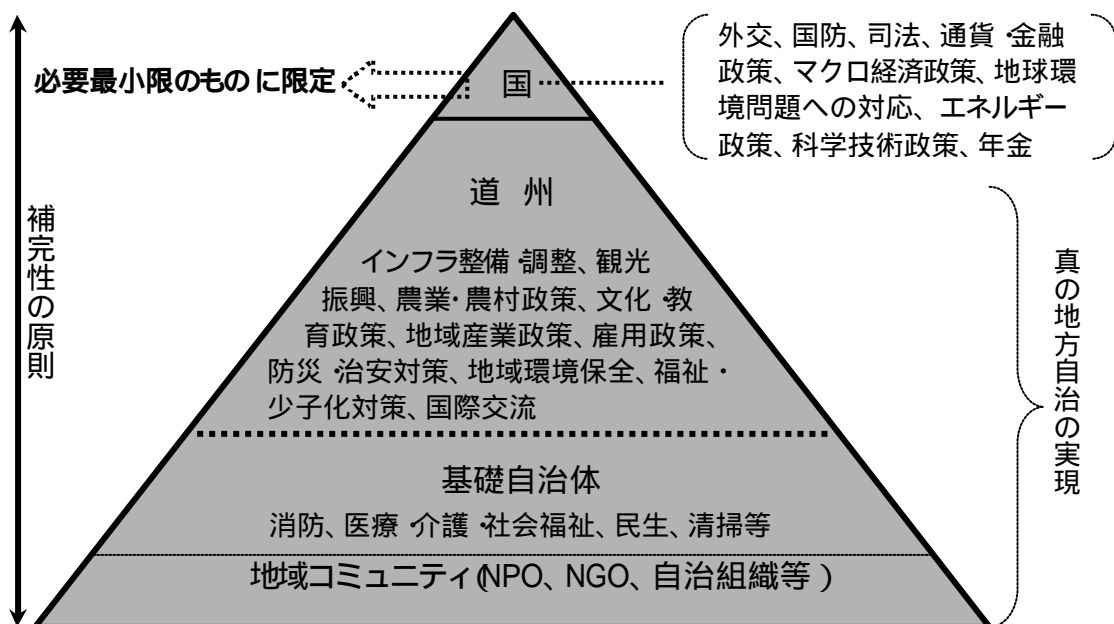
是正されることも期待される。

(2) 官と民、国と地方の役割の再構築、地域コミュニティの活用

今日は、企業、個人、NGO・NPO（非営利組織）など様々な主体が、社会的な課題解決の主体になりうる能力を有するようになってきている。したがって、行政は国・地方を通じて簡素で効率的な体制とする必要がある。とりわけ国と地方公共団体の二重行政は徹底して排除されるべきであり、国の役割は、外交、防衛など国家としての存立にかかわるものや、司法、通貨政策やマクロ的な経済政策、国家の競争力を左右する科学技術政策、資源・エネルギー政策など、必要最小限のものに限定すべきである。それ以外は一旦、全てをゼロベースで見直し、国と地方の間で役割分担と責任の所在を明確にすることが求められる。さらに、地方公共団体の間でも、より住民に近い行政サービスは基礎自治体が担い、広域的な視点から整合性が図られるべき施策の企画、立案、展開は道州が担うというかたちが望ましい。その際、国の地方支分部局は道州と統合し、新しい地域づくりの担い手となるべきである。その結果、基礎自治体、道州、国の間に、補完性の原則に基づく明確な役割分担がなされ、国・地方を通じた簡素で効率的な体制が実現されることになる。

加えて、行政サービスによらない「共助」「相互扶助」の仕組みを地域に根付かせることも重要な課題である。かつてわが国では、都市部でも農村部でも、介護や保育、教育などの各面において、地域コミュニティが大きな役割を果たしていた。戦後、個人主義の台頭などで地域コミュニティの有効性を否定する傾向が生まれたが、それは再び見直されてきている。基礎自治体による行政サービスと地域コミュニティにおける住民、NGO・NPOなど様々な主体による共助の仕組みを組み合わせることによって、真の地方自治が実現し、浸透していくものと考えている。

【国、道州、基礎自治体の役割分担のイメージ】



(作成 :日本経団連事務局)

また、道州、基礎自治体が担う事務・事業は自主財源により遂行されることが基本である。道州税など地方公共団体により法人、個人に課される税のあり方については、住民・企業の総意に基づき、それぞれ課税のあり方が模索されることとなろう。また、全国的な財政調整については、地方税の偏在を是正するとともに現在の国庫補助負担金や地方交付税交付金の制度を抜本的に改め、国の関与なしに道州間で配分し決定する仕組みも導入されるべきである。ただし、それぞれの道州が財政的自立を果たせるようになるまでの間は、明確でわかりやすい基準により国から交付される交付金制度としたうえで、これを活用することが合理的であろう。

なお、基礎自治体については、いわゆる「平成の大合併」によって、1999年4月には3,300以上あった全国の市町村の数が1,800強へと減少した。しかし、合併の進捗状況は地域ごとにばらつきが見られるほか、人口が1万人以下という小規模な基礎自治体の数もなお多い（後掲資料3参照）。住民に最も身近な行政サービスを提供し、住民自治の基本的単位でもある基礎自治体の規模や数については、将来的には300～500程度とすることを目指し、さらなる見直しを行うべきである。

(3) 国・地方を通じた行財政改革の実現

国・地方を通じた行政のあり方という観点から考えると、国から地方公共団体に権限が移譲されることで、地方公務員の行政能力が向上し、地域における政策の質が高まることが期待される。道州の行政を担う公務員は、現在、中央省庁（内部部局）の国家公務員が行っている事務・事業を担うことになる一方、基礎自治体の公務員は道州からの権限移譲により、現在、都道府県や政令市などが担っている事務・事業を担うことになる。もちろん、地方公共団体は、単なる事務・事業だけではなく独自の施策の企画・立案・展開にも責任を負うこととなるため、行政能力の飛躍的な向上が求められる。国家公務員についても同様であり、担うべき役割の重点化に伴って、最大の成果をあげられるよう、一層の能力向上が必要である。

また、道州制の導入にあたり、国の中央省庁の出先機関である地方支分部局は廃止し、その機能を道州が担うことで、行政の一元化が図れるばかりでなく、公務員数および人件費の削減もあわせて達成することが可能となろう。その結果、国・地方を通じた財政健全化の道筋が明確にされると同時に、国・地方公共団体それぞれから、公共政策や行政サービスに長けた多くの優秀な人材が労働市場に流入することとなり、少子化・高齢化の進展で減少する労働力人口の新たな供給源となろう。

さらには、政治のあり方も大きく変化しよう。公務員同様、国会議員や地方議会議員の数もスリム化され、議会運営はより機動的に行われるようになる。

まず、国会議員は、国の役割の再構築と地方公共団体への権限移譲により、外交・国防などわが国の国益に直結する政策に注力することができるようになる。国政選挙に際しても争点が絞られ、政策本位の政治が実現することが期待される。

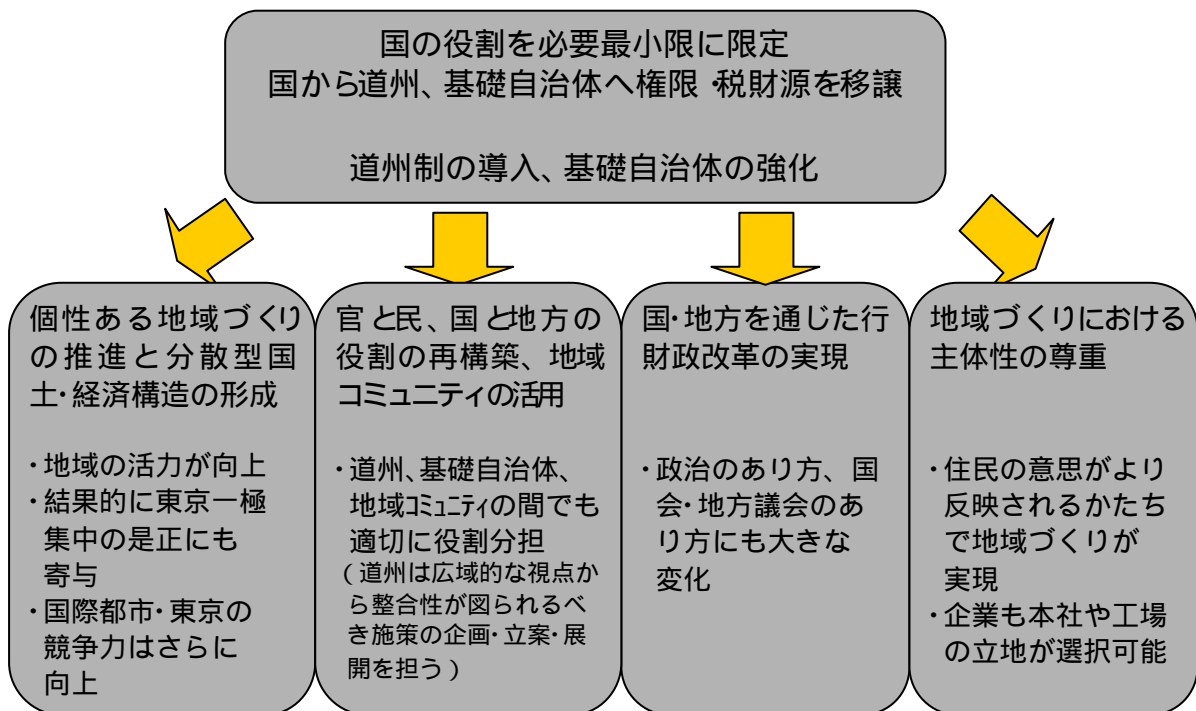
一方、道州知事選挙や道州議会選挙では、各道州が目指すべき姿が争点となり、また基礎自治体の首長選挙や議会選挙では住民に対する行政サービスやその負担のあり方をめぐる課題が争点となる。このように、それぞれの選挙において争点の棲み分けがなされる。真の地方自治実現のためには、地方議会の改革も不可欠であり、地域の自立性を高めるための施策の提案や条例の制定、行政遂行に対する監視、予算・決算案の審議など、地方議会の役割はこれまでよりはるかに重要になる。増大する役割にふさわしい地方議会とすべく、そのあり方や体制を大幅に改革する必要がある。

(4) 地域づくりにおける主体性の尊重

道州制の導入は、地域に住まう住民が、自らの手で主体的に地域づくりに取り組むことを促す。国の役割が外交・防衛などに限定される中で、地域における行政については、住民が自ら主体的に進めていく必要に迫られる。そうなれば、道州が当該地域の経済社会のあるべきグランドデザインを描き、基礎自治体と地域コミュニティが具体的な地域づくりを担うことになる。したがって、住民は、道州知事選挙や道州議会選挙、基礎自治体の首長選挙や議会選挙を通じて、これまで以上に、地域づくりに関する意思決定に関与することができるようになるほか、地域コミュニティでの活動を通じて住民自治を実現することができるようになる。

企業もまた、各道州の努力や独自性を踏まえて、本社や工場等の立地および事業戦略を選択することができるようになる。

【道州制導入後のわが国の姿】



(作成 :日本経団連事務局)

4．道州制導入に向けての道筋

(1) 政府によるイニシアティブ

以上のように、道州制の導入は、わが国の地方制度のみならず、国・地方公共団体それぞれの役割、その関係の変革を通じて、国のあり様から人々の暮らしまでを根本から変えることになる。そのため、道州制の導入実現に向けては、政治の強力なリーダーシップが不可欠である。政府は現在、道州制担当大臣のもとに「道州制ビジョン懇談会」を設け、3年以内に「道州制ビジョン」をとりまとめるべく検討を行っているが、「道州制ビジョン」の中では、道州制導入後のわが国の姿をできるだけ具体的かつわかりやすく国民に示し、道州制に関する国民的論議を喚起することがまず必要となろう。

そのうえで内閣に、内閣総理大臣以下関係閣僚、地方の代表および民間有識者からなる「道州制導入に関する検討会議」（仮称）を早期に立ち上げ、道州制導入に向けた具体的な課題を整理すべきである。

2015年度を目途に道州制の導入を目指す場合、遅くとも2013年までに関連法案を制定し、2年程度の移行期間を経たうえで道州制を導入する必要がある。

(2) 責任分担型の社会を目指した国民の意識改革

国と道州、基礎自治体間の役割分担が適切に行われるようにするためにも、まずは国民の中に無意識のうちに根付いてしまっている「お上依存、国依存」意識を払拭することが必要である。国および地方公共団体の政策課題、行政サービスの責任について、既成概念を一旦全て捨て去り、住民自治の原則に基づいて自らの責任で何ができるのか、行政には何を任せるべきかを考える必要がある。少子化・高齢化が進む中で、住民がもっぱら自らの利益のみを求めて行動する「権利要求型の社会」は、今後成り立たないことは自明である。教育、福祉、治安・防犯など、様々な側面において住民が責任を分担しあう「責任分担型の社会」に転換すべきである。自立を志向する意識を持つ住民なくして、自立した地域は確立しない。住民一人ひとりの自助自立の意識が、地域に豊かさや活力をもたらす前提となることを強く訴えたい。

(3) 日本経団連の取り組み

道州制導入の実現に向けて、日本経団連としても積極的な役割を果たしていきたい。

まずは国民が道州制に対する理解を深めるため、様々な場においてわれわれの考え方を示していきたい。その際、道州制の導入は明治維新以来150年近くにわたって続いてきたわが国の統治機構のあり方を根本から変革する「究極の構造改革」であり、地域経済の自立と活性化につながるものである点を強調しつつ、地域における官民の自発的な提案を促したい。そのためにわれわれは、すでに道州制導入の提言をとりまとめ積極的に活動している各地の地域経済団体とシンポジウムを共催するなどして、道州制導入への気運を高めていく。

また、今後行われる国政・地方選挙において、各党が道州制の導入をマニフェストに掲げるよう、積極的に働きかけていく。

さらに、道州制に関する具体的な制度設計について引き続き検討し、政府・与党などに提言するとともに、道州制の導入を前提とした、地域の経済社会の姿などを提示していく。

5．道州制憲章7カ条（試案）

これまで述べてきた基本的考え方を踏まえて、今後わが国において道州制を導入すべく、国民的な議論を喚起するとともに、国民の間で共通の認識を持つことが重要である。そこで、以下に、道州制導入を目指すわが国国民の理念として、「道州制憲章7か条」（試案）を提示する。各地域が、これをモデルに独自の道州制憲章を策定し、住民の自立自助へ意識を高める努力をすることを心より期待したい。

- 一、 国に依存せず、地域の個性を活かし、それを磨きあげる心が、日本全体に活力をもたらす。
- 一、 地域の自立は、そこに住まう住民の発意と熱意によって実現される。
- 一、 日本に、そして世界に誇れる街づくり・地域づくりを進める。そのため、住民全員が努力し、各々の責任を果たす。
- 一、 地域を愛し、地域のために尽くす人材は、地域の宝である。
- 一、 一人ひとりが、生涯を通して地域に根ざし、はつらつと生活し、学び、働ける地域をつくりあげる。
- 一、 多様なチャレンジの機会にあふれ、全ての人々が切磋琢磨する社会をつくる。また弱者には手が差し伸べられる。
- 一、 家庭を基本的単位とし、住民が相互に支えあう地域をつくりあげる。

おわりに

本提言は、道州制の導入に関する日本経団連の基本的な考え方を取りまとめたものである。実際に道州制を導入するにあたっては、具体的な制度設計が必要となるが、そのためには道州が担うべき政策や財政、財政調整のあり方など、より深く検討しなければならない点が多い。そこで、「道州制に関する検討会」においてさらに検討を行い、以下の点についての言及を含む第2次提言を、2008年秋を目途に取りまとめることとしたい。

- ・ 国、道州、基礎自治体それぞれの位置づけ、役割と権限
- ・ 中央省庁の再編
- ・ 道州間の財政調整のあり方
- ・ 道州制導入による経済波及効果の推計
- ・ 首都の位置づけ、大都市制度のあり方
- ・ 相対的に経済活性化が遅れている地域の取扱い

- ・道州への移行プロセス、先行的導入の実現に向けた制度設計
- ・憲法を含む必要な法体系の整備

本提言が道州制に関する論議の深まりへの一助となり、真の地方自治の確立に向けた国民世論の形成につながることを期待する。

【道州制の導入実現までの工程表】

年 月	政治 行政の取り組み	日本経団連の取り組み
2007年1月		ビジョン「希望の国、日本」で道州制導入を提唱
2007年3月	「道州制ビジョン懇談会」が各地域ブロックで道州制に関する意見交換会を開始（07年度も）	第1次提言を公表
4月以降		21世紀政策研究所プロジェクト「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」（リ-ダ- 林宜嗣 関西学院大学経済学部教授）開始
5月	自民党が道州制に対する考え方を発表	
7月	参議院議員選挙（自民党はマニフェストに道州制導入を盛り込む予定）	
9月以降		各地域経済団体とのシンポジウム開催（07年度、08年度）
2007年度内	内閣に、総理以下関係閣僚、地方代表、民間有識者からなる「道州制導入に関する検討会議（仮称）」を設置、具体策について検討開始	
2008年 秋		第2次提言を公表（中央省庁再編、道州間の財政調整、首都の位置づけ、道州への移行プロセス、法体系整備等に言及）
2009年	政府が「道州制ビジョン」を策定	
2009年頃	各党がマニフェストに道州制導入を明記 各地で道州制導入に向けた運動が沸きあがる	
2013年までに	道州制導入関連法案制定	
2015年	道州制導入実現	

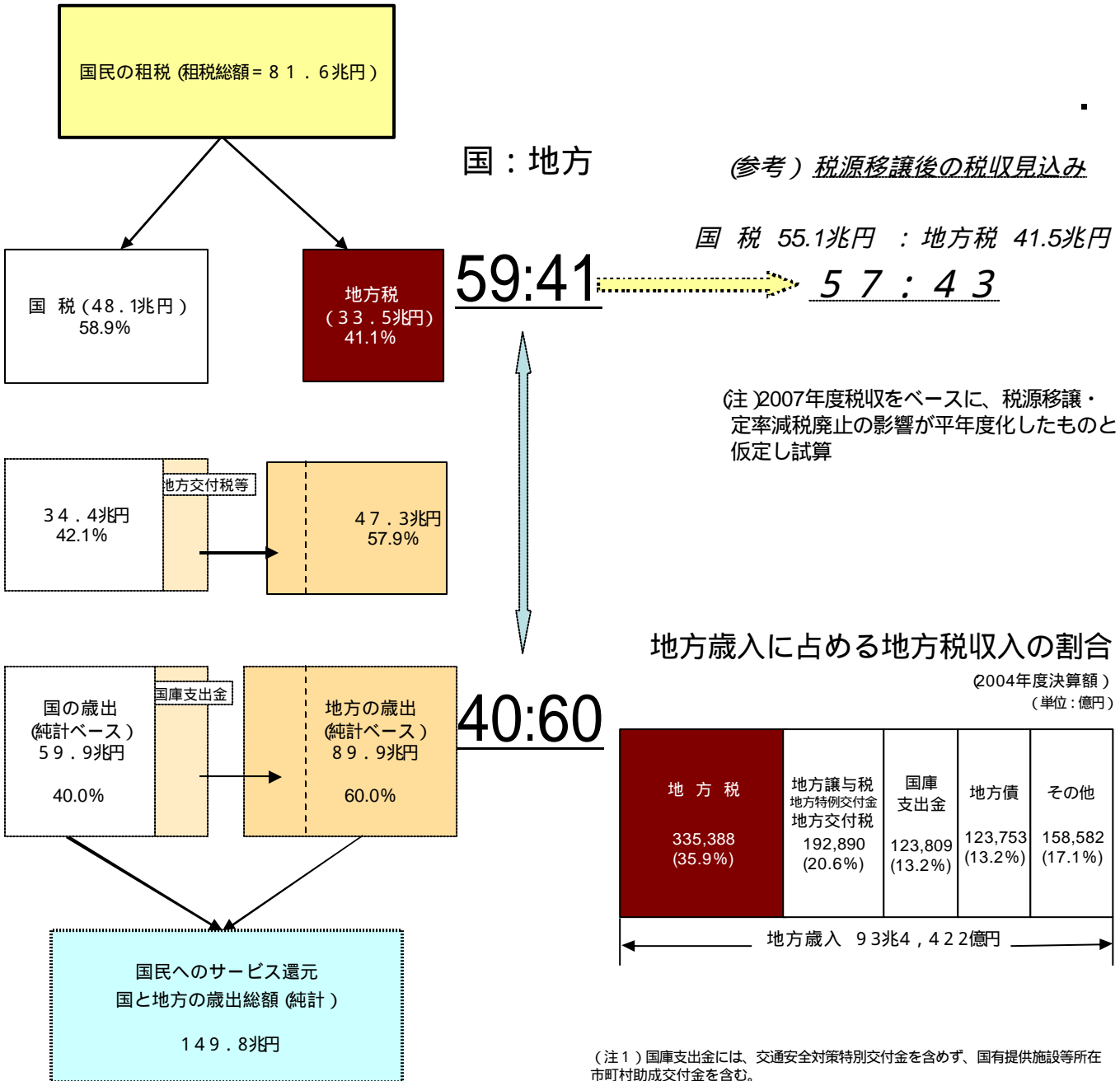
網掛け部分は、日本経団連が期待する道州制導入への道筋

（作成：日本経団連事務局）

以上

資料 1 . 国と地方の税源配分

2004年度決算

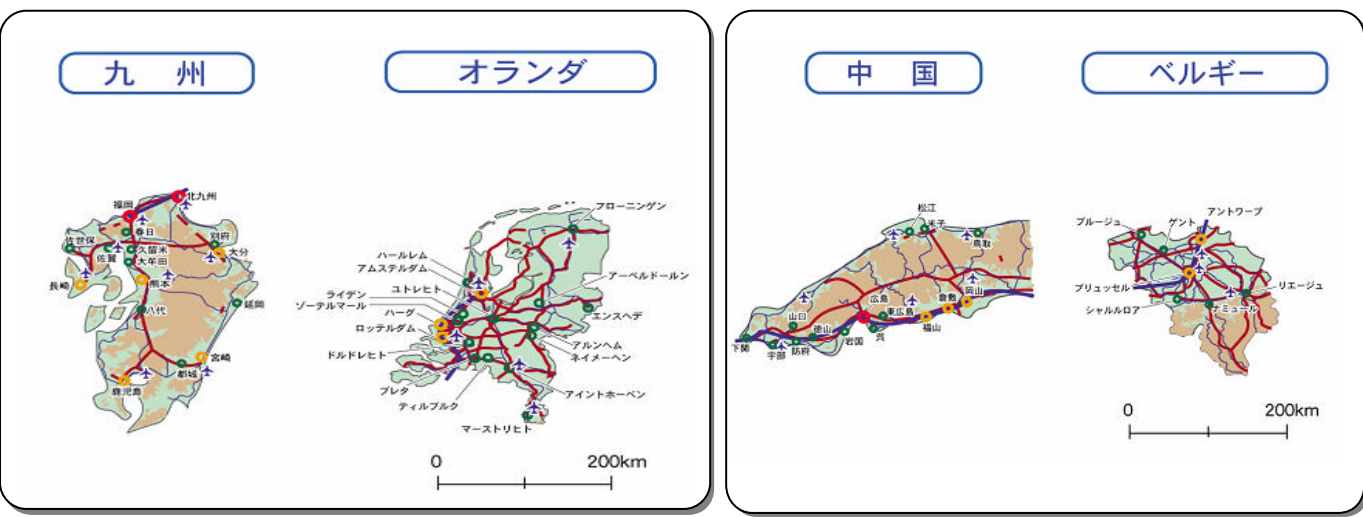


(注) 現在精査中であり、異動する場合がある。

(注1) 国庫支出金には、交通安全対策特別交付金を含めず、国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

(注2) 四捨五入の関係で一致しない箇所がある。

資料 2 . 地域ブロックと諸外国との比較



- 100万人以上都市
- 30万人以上都市
- 10万人以上都市
- ✈ 空港
- 高速道路
- 鉄道
- 標高200m以上の高地

地域・国	人口(万人) 2003年	面積 (万km ²)	GDP(億米ドル) 2003年
北海道	566	8.3	1,569
東北	1,221	7.5	3,336
関東	4,197	3.6	14,401
中部	1,714	4.1	5,734
北陸	312	1.1	986
近畿	2,090	2.7	6,318
中国	771	3.2	2,261
四国	413	1.9	1,070
九州	1,344	4.0	3,455
沖縄	135	0.2	280
デンマーク	539	4.3	2,119
ベルギー	1,038	3.1	3,019
オーストリア	809	8.4	2,531
スイス	735	4.1	3,201
オランダ	1,622	4.2	5,115

(出典) 「Road Atlas Europe」、内閣府「県民経済計算」、総務省「人口推計」、日本銀行HP、世界銀行「WDI」、総務省「世界の統計」をもとに、国土交通省国土計画局作成。

(注) わが国の地域別GDPは2002年度値である。
為替は1ドル = 125.14円(2002年平均)で換算。

資料 3 . 平成の大合併 (市町村合併)

1999年 3月31日

3232

1411

2006年 3月31日

1821

14

2007年 3月12日

1807

H12.3.31
3,229

H13.3.31
3,227

H14.3.31
3,223

H15.3.31
3,212

H16.3.31
3,132

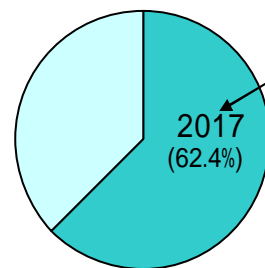
H17.3.31
2,521

H17.4.1
2,395

H17.10.1
2,216

H18.11.10官報告示分までのもの
 H18.3.31の数値には、合併新法による合併1件を含む(H18.1.10に高松市が牟礼町を編入)
 H11.3.31の人口は、平成7年国調人口ベース
 H19.3.12の人口は、平成17年国調人口ベース
 H11.3.31の面積は、「全国市町村要覧(平成10年度版)」の面積
 H19.3.12の面積は、「全国市町村要覧(平成18年度版)」の面積

参考)合併を決めた市町村の割合
 H11.3.31 H19.3.12



合併関係
市町村数

H11331の3 2 3 2市町村のうち

市町村数等の推移

	S29.9.30	S37.1.1	H11.3.31	H19.3.12
市町村数	9,895	3,466	3,232	1,807
人口1万人未満	-	-	1,537	497
平均人口(人)	7,864	24,555	36,387	66,009
平均面積(㎡)	47.1	106.9	114.8	205.5

出典 総務省資料

以上