

道州制ビジョン懇談会における論点整理について（案）

《特に議論が必要と思われる事項については、小項目の下に※印を付して注記しています》

1 現状の課題

(1) 中央集権体制の限界・東京集中（政治・行政権力、企業本社、マスコミ）、地方の閉塞感・危機感、地域間格差

- 明治以来の中央集権体制は、わが国を効率的に発展させたが、その反面、東京一極集中と地方の低迷や疲弊を生んだのではないか。
- 1980年以来、経済文化に占める首都圏の全国比重が高まっているのは日本だけである。強引な東京一極集中政策を止めなければ、日本はますます貧困化し、不愉快な国になるのではないか。
- 中央集権は制度的体制的に限界を呈しており、中央集権を打破し、「地域主権型道州制」を導入すべきではないか。
- 成熟社会を迎え、量的な拡大よりも質的な充実に対する住民ニーズが高まる中、個性豊かで活力に満ちた地域を創造し、我が国の一層の発展を図っていくためには、現在の硬直化した画一的な中央集権型システムを改め、自己決定・自己責任の原則の下、地方が真に自立した地方分権型の行政システムを確立することが求められているのではないか。
- 人口減少社会を迎え、厳しい財政制約の下で東京一極集中と地方の格差が大きな問題となっており、地方の閉塞状況の打開と活性化が必要なのではないか。

(2) 国と地方の役割分担の不明確さ

- 限られた税財源を有効活用し、住民サービスを向上させるためには一層の行政効率化が望まれるが、地方分権一括法の施行後も国の地方に対する義務付け・関与は続き、住民から見ると二重行政や権限・責任の不明確さが依然として残っているのではないか。
- 国家公務員が地域の些事に熱中しているため、国家の責務たる外交、対外経済、国家的プロジェクト等の問題が疎かになっているのではないか。

(3) 市町村合併の進展による都道府県の役割等への影響

- 市町村が合併し、拡大しているのに、都道府県が47のままでよいのか。
- 平成の市町村合併後の基礎自治体が、地域住民に対する行政サービスの主体としてしっかりと機能を発揮しているかについて、検証・分析が必要なのではないか。

(4) 地域住民の政治・行政への参加意識の欠如

- 自治体は国の決めることを実行するだけで自ら考える姿勢を失ってしまった。このため、国民は政治への関心は薄く、自助と自治の精神を失っているのではないか。

(5) 財政赤字、少子高齢化等、将来への不安

- 人口減少時代への突入、少子高齢化の進展等、わが国を取り巻く内外の環境が大きく変化しており、わが国の経済成長、安心・安全で豊かな国民生活の基盤が揺らいでいるのではないか。
- 人口減少・高齢化により社会保障関係費の増大や、我が国経済の縮小が懸念される中、国・地方が抱える巨額の財政赤字を削減していくことが喫緊の課題である。そのために行政の

効率化、コストダウンが必要なのではないか。

- 多くの支出が国という遠いところで使われているため、公費を自分のお金と考える者がいない。そのため膨大な無駄使いが無意識に行われているのではないか。
- 国・地方ともに財政調整能力及び当事者意識が欠如しているのではないか。

(6) グローバル化、アジア諸国の台頭

- 国際的な競争激化の中で、国の過剰管理、縦割り行政などがそうした企業行動の妨げになっているのではないか。
- 日本の20世紀型の成功は非常に早く中国、インド、韓国に追い越される可能性が大きい中で、日本が競争力を持つために、各々の地域の特性を出すことが必要なのではないか。
- 国際戦略に強い中央政府・世界から注目される日本社会をつくる必要があるのではないか。

(7) 学力低下（人材の劣化）

- 国の競争力で一番重要なのは人材であるが、人材が現在劣化しつつあり、中央集権的な教育システムにほころびが出ているのではないか。

2 道州制の理念と目的

(1) 基本認識

- 道州制は手段であり目的ではないのではないか。
- 道州制は、国のかたちの根本に関わるものであり、国と地方双方の政府を再構築し、真の分権型社会を実現するためのものであって、国の都合による行財政改革や財政再建の手段ではない。そのためには、国と地方自治体双方のあり方を同時・一体的に抜本的に見直し、国から地方への決定権の移譲を実現し、分権型社会における広域自治体としての道州に必要な要件を満たすものでなければならないのではないか。

(2) 地方分権（地域主権）社会・分権型国家の実現

※ 地域主権か地方分権か。

- 我が国では、急速な人口減少・少子高齢化の進行や、国や地方の財政状況の危機的な状況などの深刻な課題に直面している。このような状況を乗り切って、活力があり、安心・安全な暮らしを保障していくためには、地域の課題解決や地域活性化を国任せにするのではなく、一人ひとりの個人が、そして、共に力を合わせた住民が、さらには地方自治体が、自ら主体的に考え、決断し、行動する地域主権型社会を構築する必要があるのではないか。
- 今、国民的に議論して求められているのは分権であり、その中で国の役割、地方の役割をどうするかという議論が進んでいるのだから分権の議論は尊重する必要があるのではないか。
- 国と地方の役割分担の明確化に当たっては、事務の管理執行を担っている「地方支分部局」の廃止は当然のこと、企画立案を担っている「中央省庁」そのものの解体再編を含めた中央政府の見直しを行うべきではないか。
- 地方が主役の国づくりを実現するために自治行政権、自治財政権、自治立法権を十分に備えた地方政府を確立することが必要なのではないか。

(3) 東京一極集中に対抗できる広域地域経済圏

- 各地域が切磋琢磨し魅力と活力ある圏域づくりを行う中で、独自の政策とその構想力・実行力を競うことにより、東京のみが成長・肥大化する首都圏一極集中から脱し、わが国に多極の成長センターを創るべきではないか。
- 経済産業の活性化の面で、現在の県単位では広域的な対応に限界があり、地域を大括りにしてマネジメントする体制が必要なのではないか。

(4) 地域住民の政治・行政への参加

- 国の地方自治体に対する義務付け・関与を排することで、権限と責任が明確になり、地方自治体は住民のニーズに即した行政サービスを提供しやすくなり、住民は意思決定に参加するとともに行政の透明度を高めて執行の適正性を監視しやすくなるのではないか。
- 地域議会が活性化することで、国民（住民）の政治参加が進むのではないか。

(5) 多様性のある国、活力のある地方の実現

- 自ら考え行動する人が多い地域には元気が生まれ、やる気と元気があるところには創意工夫とチャレンジが生まれる。そして、失敗を恐れずチャレンジするところに成功が生まれ、それが、地域を元気にし、日本を豊かにしていく。そのような多様で元気な地域主権型

社会を創り上げるための自治の場を実現する仕組みが道州制なのではないか。

- 東京一極集中の是正や巨大地震等の自然災害へのリスク分散という意味から、各地方が生き生きと自立した、多様性のある国土を構築すべきなのではないか。
- 自由競争万能に陥ることなく、併せて長い期間を経た中央集権・中央集中の結果生じた歪みを是正するという観点も加えて、具体的な制度設計においては細心の注意を払い、知恵を絞っていくことが重要なのではないか。
- 規格大量生産型の近代工業社会から多様性と独創性を尊ぶ知価社会型に転換すべきではないか。

(6) 国際的次元における地域の重要性

- 個性ある地域づくりと分散型国土・経済構造を形成することにより国際競争力が向上するのではないか。

(7) 広域行政課題の増加

- 交通体系、住民の生活圏、企業の活動範囲の拡大し、都道府県を越える広域行政課題が増加しているのではないか。
- 空港・港湾等広域の地域としてのトータルのマネージメントが欠如しているのではないか。

(8) 国・地方を通じた行財政改革

- 市町村はさらに合併を進めて都道府県から権限と財源の移譲を受け、基礎自治体として住民サービスの大部分を担うようにするとともに、都道府県は広域的に再編して「道州」とし、広域自治体としてより専門的、広域的、戦略的な機能を担うことを基本とする新しい地方自治の姿を目指す市町村制度と都道府県制度の改革が必要なのではないか。
- 道州制は、地方分権改革や国・地方を通じた行財政改革などを実現する「究極の構造改革」なのではないか。
- 国と地方の二重行政を解消すべきではないか。
- 道州制が、国の都合による行財政改革や財政再建の手段であってはならないのではないか。
- 国・地方の財政再建の問題と道州制とは別の話として議論しないとあるべき姿から遠くなるのではないか。
- 国や地方の閉塞感を打開するために道州制を導入するというのは非常にネガティブな議論になるのではないか。

3 導入のメリットと指摘される課題（問題点）

（1）考え方

- 道州制になったら経済や国民にどんなメリットがあるのか、もっと具体的に提案すべきではないか。
- 具体的な実行案を示し、国が一步一步動けば国民も関心を持てるようになるのではないか。
- 知事会が都道府県の役割に対する検証と道州制がどうして必要なのかについて、メリット・デメリットを含めて具体的に打ち出すべきではないか。

（2）メリット

- ◎ 国民の未来への希望、住民・地方の自立、主体性の確立（意識改革）
 - 人心を一新し、国民に日本の革新性と未来希望を与えるのではないか。
 - 住民も行政も自信と誇りが持てるのではないか。
 - 道州制への移行で、期待されるのは住民の自治意識の変化である。どう効率的にお金を使うか、何が本当に必要か。「補助金獲得のための運動」や「実質的な決定権者と現場との間に距離があること」は問題である。住民は「国」といえば自分の財布と関係ない「打出の小槌」のように思ってしまうか、国の財政が厳しいと認識はしていてもそれが自分の実生活と結びつかないという側面がある。財政への責任も含めて「自分たちの行政」と国民が思い、自分たちで変えられることを実感することで、国全体が活性化し財政悪化に歯止めがかかるのではないか。
 - 行政の決定権が住民に近くなることにより、実態に即した行政になるとともに、住民の行政への責任感が増す。また、財政状況に対する住民の意識などが変わるのではないか。
 - より住民に近い基礎自治体が住民とともに考え、創意と工夫を凝らした「地域経営」を実践できるのではないか。
- ◎ 住民に身近な政治・行政
 - 国から広域自治体へ、広域自治体から基礎自治体への事務・権限の移譲し、さらに基礎自治体の事務についてNPO、NGOの活用、株式会社化、民営化を徹底することにより、国民生活に直接関わる行政運営がより地域・住民に近いところで行われることとなり、民主的なコントロールがより働きやすくなるのではないか。
 - 基礎自治体を強化し、政治行政を身近なものにする(Near is Better)べきではないか。
 - 受益と負担の関係、および意思決定の透明性が高まり、行政の透明度を高め住民参加を容易にできるのではないか。
 - 国の省庁再編をはじめとする改革、市町村合併など基礎自治体の改革が行われたが、都道府県の改革はこれからスタートである。道州制による「二重行政廃止」「都道府県内分権」など身近な基礎自治体中心の地方自治制度の確立につながるのではないか。
- ◎ 多極分散型社会の実現
 - 分権型の道州制が実現すれば、地域や国全体にとって、例えば①多様で個性豊かな分権型国家・社会を実現、②地域単位での経済・産業競争力の強化、③地域の自立と住民自治の確立、④中長期的な行革効果 のようなメリットが期待できるのではないか。
 - 広域自治体の規模の拡大により、道州内に存在する多種多様な資源(資金、人材、情報、文化等)をより効果的に活用した地域経営が可能となる。また、新しい文化やビジネスチャンス、NPO活動が芽生え、地域の経済、社会が活性化し、自主性・自立性を高めた自治体

による質の高い地域経営が行われる。これらにより、東京一極集中を是正し、多極創造力拠点が各地に複数形成されるのではないかと。

- 中央集権体制から地方分権社会へ移行することで、国への依存体質を改め、多様性のある国土を構築することができるのではないかと。また、大規模災害に伴う国家リスクの分散にもつながるのではないかと。
- 道州制により決定権限や財源が地方に移ってくることで、東京の省庁に陳情要望を繰り返す必要がなくなる。自ら決めて行動することで地方に活気が生まれ、お金や情報を求めて人も企業も地方に集まる。このように、道州制は首都機能の分散につながるのではないかと。

◎ 政策立案能力の向上

- 現在の広域自治体の規模や権限等による限界が解消できるのではないかと。
- 広域的な地域課題に対して、現在のような国の省庁ごとの縦割り、単発的な対策ではなく、道州が広範な自治立法権に基づいて制度設計を含めて一元的・総合的に取り組むことにより、地域の実情や特性を踏まえた迅速で効果的な政策展開が可能となるのではないかと。
- 政府が簡素化し、さらに国家目的に沿った機能へと純化強化されるのではないかと。
- 各地方(道州)で実態に適した規格基準や教育、福祉が実行されるのではないかと。
- 環境・インフラなど広域の課題に効率的に対応できるのではないかと。

◎ 行政の効率化・財政改善

- 国・県・市町村での重複行政や、補助金・陳情行政、国の縦割り行政など、中央集権体制による非効率で高コストなシステムを抜本的に改革することで、行財政の効率化、経費削減が実現されるのではないかと。

◎ 広域経済圏の確立

- 地域単位で経済・産業競争力が強化されるのではないかと。
- グローバルな視点による地域経営を実践することで広域経済圏が確立するのではないかと。
- グローバル化の中において地域の経済的自立が実現するのではないかと。

◎ 国際競争力の強化

- 道州制とすることで、「国際戦略に強い中央政府」が確立されるのではないかと。
- 主権国家間の外交関係とは別に、市民レベルでのアジア等各地域との交流が、国際的な社会的連帯を深めるのではないかと。
- 経済的地位が相対的に低下する中で、隣国や世界の人々が憧れるような質の高い魅力的な日本をつくることが期待されるのではないかと。
- 経済のグローバル化の中で、地域の国際競争力が増すのではないかと。

(3) 指摘される課題(問題点)

◎ 地域アイデンティティ、個性の喪失

- 県単位の郷土愛やアイデンティティへの影響があるのではないかと。
- 国家としての一体性への影響をどう考えるか。
- 広域自治体としての道州を構築しようとする以上、巨大な区域を行政区域とした場合の住民の一体感、アイデンティティの喪失、政策決定主体が都道府県よりも住民から遠くなってしまふことによる住民自治の面でのデメリットは避けられないのではないかと。

- 道州制について、具体的な区割りをきちんと議論しないまま、経済力・人口等の道州の規模のみに着目して制度設計を進めていくと、地域の特性を無視した画一的な制度になるのではないか。
- ◎ 道州間、道州制内等の地域格差の拡大
 - 国民は、地域の自由度が増す結果地域格差が拡大するという心配を持っており、社会保障や教育などで、ナショナルミニマムに関する国民の合意が必要なのではないか。
 - 域内の地域間格差が拡大するのではないかと生活者が持つ懸念を解消する必要があるのではないか。
 - 人口・産業が集積している道州とそうでない道州との間には経済格差が存在し、競争が生まれないのではないか。
 - インフラ整備、経済基盤など、同一道州内での地域間格差を是正する必要があるのではないか。
 - 道州制になっても、人口格差やインフラ・産業集積の違いなどから、道州間の経済・財政格差は解消できない。そのため、すべての道州制が立ちゆくための道州間の財政調整システムを構築する必要があるのではないか。また、地方圏の自立や競争に必要なインフラを道州制導入に先駆けて整備推進することが必要なのではないか。
- ◎ 限界集落等でのサービス低下
 - 道州制の制度設計に起因して、道州内または道州間の格差が拡大したり、今後の国民的議論を進めるにあたって「地方切り捨て」ととられないよう制度設計すべきではないか。
- ◎ 単なる都道府県合併、規模の拡大に終わるおそれ
 - 各省庁の抵抗により、財源、権限、人材が道州に移管されず、ただの都道府県合併に終わる恐れがあるのではないか。
 - 中央の出先機関と都道府県の統合により、大きな機構になるのではないか。
 - 道州制が行政改革の手段として、国の地方支分局の職員を道州に移すためのものだけにならないよう留意すべきではないか。
- ◎ 国民意識の低さ
 - 道州制は単なる制度論、行政システム論として構築していただくだけでは十分ではない。制度をいくら変えても、地域の人たちがそれを自分たちの発想で使いこなせなければ意味がない。地域の人たちが、自分たちで決めて行動する気概を持つ、中央ではなく地域で決めさせて欲しい、その代わり責任も持つ、という気概を持つことが重要。そのための国民意識の醸成が不可欠なのではないか。
 - 道州が大きくなり過ぎると、新たな国がもう一つできただけという感覚になりかねない。経済的なメリットや行政的な効率というアプローチからではない、そこに暮らす人の感覚が必要なのではないか。
- ◎ 税財政問題
 - ※ 財政調整は必要か。
 - 道州制の下においても、地方自治体が財政的に完全に自立することは困難である。各地方自治体はその役割に応じて行政を担えるような財源の確保が可能な税財政制度の構築が必要

なのではないか。

- 道州間の財政力格差の調整が、これまで以上に困難になるのではないか。
- 現行の中央集権体制の下での徴税システムでは、本社機能が所在する地域にのみ法人税が集中するため、地域間の財政力格差が生じている。この問題を抜本的に解決するには、新たな徴税システムを構築した上で、財政調整制度を見直す必要があるのではないか。

4 道州制が目指す国の姿

- ◎ 豊かで安心できる社会
 - 日本全国どこに住んでも、国民一人ひとりが生涯を通していきいきと暮らし、豊かな人生を全うできる国にすべきではないか。

- ◎ 多様性と活力がある社会
 - 「強い経済と安心できる社会」は高度成長時代の目的であった。こらからは「楽しい暮らし」を基本目標（社会正義）に加えるべきではないか。
 - 東京を中心とした大都市圏が、我が国および地方の発展を先導する従来の姿を改め、それぞれの地方ブロックが特性を生かし、誇りを持って生き生きと自立することで、我が国全体の発展を支えてゆく、という姿にすべきではないか。これにより、日本全国隅々までの資源・ポテンシャルが有効に活用できる国土を作り出してゆかねばならないのではないか。
 - 全国どの地域も元気で、国民にとって自由で、生きがいがあり、楽しい国家とすべきではないか。

- ◎ 中央集権ではない分権型社会
 - 道州制は、中央省庁の解体再編を含めた我が国統治機構全体の改革であり、現在の硬直化・画一化した中央集権型システムから地方が真に自立した地方分権型システムに転換することによって、この国のかたちを抜本的に変革するものである。これにより、国内においては、住民に身近な地方政府が住民とともにそれぞれの地域特性を生かした新たな地域社会を創造し、各地域が互いに切磋琢磨することで我が国全体の底上げにつながるとともに、国際社会においては、我が国の国益を守り、その確固たる地位を確立するのではないか。
 - 国任せにするのではなく、地域のことは地域自らが、しかもできる限り住民に近いところで物事を決めることができるような地域主権型社会を創り上げていくことが必要なのではないか。
 - ヒト、モノ、カネ、情報が適度に分散する国家となるのではないか。
 - 地域行政、効率化（ムダの排除）、快適さ（住みやすさ）、個性化（地域の特質）の競争、が道州間で行われる国家となるのではないか。

- ◎ 世界から尊敬される、魅力のある国
 - 外国の旅行者にもアピールする魅力的な都市があちこちのできるのではないか。
 - 国際社会で存在感があり、魅力的で、尊敬される国となるのではないか。

- ◎ 国際競争力のある国
 - 広域経済圏ごとに個性ある地域づくりが進み、分散型国土・経済構造が形成され、国全体として国際競争力が向上するのではないか。

5 道州制と国家の統治機構との関係

(1) 政治制度

◎ 国の統治のあり方

※ 単一制か連邦制か。

- 単一制か連邦制かという統治体制の中で道州制をデザインする必要があるのではないか。
- 連邦制のように立法権、司法権の分割まですべきではないのではないか。
- 日本は国土もそれほど大きくはないので、「連邦制」を採る必然性はないのではないか。
- 道州制の制度設計にあたっては、憲法改正を要すると時間がかかることから、現行憲法の枠内で最大限の地方自治を実現するものとして検討すべきではないか。
- 一国多制度の道州とすべきではないか。
- 憲法改正により、州制度について憲法上の位置づけを明確にすべきではないか。
- 国家の統治機構は、国内においては広い意味での調整機構のなるのが望ましい。したがって、再編、絞り込みがなされるべきではないか。
- 国は最小限かつ普遍的な法律の制定のみを行うべきではないか。
- 国会や地方議会のあり方が変化し、国会議員は国益に直結する政策に注力することができ、国政選挙の争点は絞られ、政策本意の政治が実現するのではないか。
- 道州制の導入は、強固な中央集権型のわが国の統治機構全体を抜本的に改革することと同義であるべきではないか。
- 地域政策に関わる意思決定は地方議会を原則とし、地域政策に関わる国の関与を必要最小限とするべきではないか。
- 地域の役割、権限について国が法令を定める場合、その内容は基本的事項にとどめ、具体的な内容については地域で定める法律（条例）に委ねる。内政分野に係る全国的な統一性の確保は、一義的には州が担う責務とすべきではないか。
- 道州と国家の統治機構の間で生じた紛争は、徹底した情報公開の下、中立的な第三者機関において解決すべきではないか。
- 国政への地方意思の反映のため、道州を代表して、国会へ議員を送ることとしてはどうか。
- 国には、地方制に関して地方の側から監視する機構（参議院等）を置くこととしてはどうか。

(2) 中央政府の縮減・再編、地方支分部局の廃止

- 国家のあり方と社会のあり方をどう考えるかという非常に大きな俯瞰的な視点が必要ではないか。
- 行政権に関しては、国と地方の役割分担を抜本的に見直した上で、国が果たすべき役割に最もふさわしい中央政府の姿を検討するという観点に立って、事務の管理執行を担っている地方支分部局の廃止は当然のこと、企画立案を担っている中央省庁そのものの解体再編を含めた我が国統治機構全体の改革を行う必要があるのではないか。
- 中央省庁の出先機関である地方支分部局を廃止して、その機能を道州が担うことで、国と地方の重複行政が解消し、行政が一元化されると同時に、国・地方を通じた財政健全化も図られるのではないか。

6 国と地方の役割分担

(1) 役割分担の基本的考え方

- 道州制の導入により、地域の自主性を確立するとともに、地域間の互助や、基礎自治体、道州、国の間での互助が有効に機能していくためには、これまでの市町村、都道府県、国の間で確立された階層的な関係を打破し、国と地方の新たな関係を構築する必要があるのではないか。

◎ 補完性の原則

- 住民が出来ることは住民が、住民が出来ないことは基礎自治体が、基礎自治体が出来ないことは道州が、道州が出来ないことは国が行うことを原則（補完性の原則）とすべきではないか。
- 内政の基本原則としては、補完性の原理、近接性の原理にのっとり、おおかたの仕事は基礎自治体が第一義的には担っていくべきではないか。それを補完する形で道州を制度設計し、道州は、都道府県解体後（市町村への分権後の）の広域事務と、権限、人間、財源を移譲後の中央出先機関の事務事業を担う、小さな同州であるべきではないか。
- 内政に関しては道州に決定権を付与するという事で、国は基本的な制定権に留めて道州の広範な条例制定権を確立すべきではないか。
- 国と地方の役割分担の前に、「公」の果たすべき責務や役割を明確にすること、国家基軸を確立することが大切ではないか。

(2) 国の役割

- 国が担うのは防衛、外交、通商、通貨（金融）、生活・社会保障の最低保障まで。人権と市民権の基本は国が保障する。財政は国と道州が分担する。司法も最高裁を国が受け持ち、地裁、高裁レベルは道州に任せればいいのではないか。
- 国は皇室、外交、防衛、通貨、通商政策、移民政策、大規模犯罪、国家プロジェクト、大規模災害、高等司法、究極的なセーフティーネット、全国的な調査統計、民法商法刑法等の基本法に関する事、市場競争確保、財産権、国政選挙、国の財政税制の17業務に限定。地方機関も17業務に限定すべきではないか。
- 国は、国家的基盤の維持や全国的に統一すべき基準の制定に役割を限定すべきではないか。具体的には、外交・防衛・通貨・金融等を担うべきではないか。
- ナショナル・ミニマムが大きな論点となるが、その達成度は地域によって格差があるため、基本的にナショナル・ミニマムに該当する部分は、国が責任をもって対応すべきではないか。
- 国は、最低限の生活条件整備（教育、福祉、医療）を支援する責務を放棄すべきではないのではないか。
- 国も強くすべき部分は強くしなければならないのではないか。
- 「分権なのだから、国は一切口を出してはならない」という風潮が広がっていくと、国家としての一体性が持てなくなるのではないか。何もかも分権となっては問題ではないか。
- 国の役割とされる外交や防衛、国境管理、金融等に関する事項についても、住民や地域社会の視点から、国と地方の役割分担を見直すべきではないか。
- 国の役割を国家の存立にかかわるものなどに限定し、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を持つ政府を実現するべきではないか。

- 国(中央政府)が制度の基準を決め、地方(道州、市町村)が実行の主体となる場合などにおいて、両者の政策の整合性や調整機能をどうするのかなど、十分詰める必要があるのではないか。

(3) 道州の役割

- 道州政府は、広域的な地方公共団体として、①広域にわたるもの、②道州が一体的に取り組むべき戦略性の高い政策に関するもの、③基礎自治体に関する連絡調整、補完に関するもの、④その規模又は性質において一般の基礎自治体が処理することが適当でないと認められるもの、を処理することとし、その役割はできるだけ限定すべきではないか。
- 高等教育、科学技術、広域の産業振興や公共事業、警察治安、電波管理、文化学術振興、対外文化交流及び市区町村間の調整は道州とすべきではないか。
- 道州の役割は、河川、道路、橋、通信基盤、空港整備・維持、生活環境整備、旧国有林野事業、公害対策、災害復旧、危機管理、能力開発、職業安定、雇用対策等とすべきではないか。
- 「広域自治体」＝「国」－「基礎自治体」とすべきではないか。
- 道州は、国有財産(上記17項目の用に供するものを除く)を経済性時価によって買い取る。これによって国の債務の半分程度は道州に移管することになる。残金の国債については、国が保存し管理運用すべきではないか。

(4) 基礎自治体の役割

- 身近な行政サービスについては最も身近な基礎自治体である市町村が担うべきではないか。
- 基礎自治体の役割は、生活保護、社会福祉、児童福祉、老人福祉、保育所、幼稚園、消防、救急、生活廃棄物収集・処理、医療、保健所、小中学校、図書館、公園、都市計画、街路、住宅、下水道、公害対策、戸籍、住民基本台帳等とすべきではないか。
- 基礎自治体は、まちづくり、保健・医療・福祉、基礎教育、生活道路整備、効果が市町村内に限定される経済開発など、地域に密着した行政分野を総合的に展開すべきではないか。
- 道州制を支える市町村の行政能力を強化する仕組みが必要なのではないか。
- 基礎自治体でやるべき仕事ができない小規模市町村についてどうするか議論が必要なのではないか。
- 政令指定都市制度をどうするのか、首都圏をはじめとする大都市圏域をどうするのかの検討が必要ではないか。
- 基礎自治体は、小選挙区の数300とし、人口は15～50万、その中で4～5,000人毎に支所を配置すべきではないか。
- 基礎自治体の規模や数が300とか500とかありきはおかしいのではないか。

(5) 国と道州、道州間の調整等

- 国の行財政に道州の意見が、道州の行財政に国の意見が反映されることが望ましいため国・道州協議会を設けるべきではないか。
- 道州間調整は道州間調整会議で行うべきではないか。
- 権限・財源等をめぐって道州相互の(または道州と中央省庁の)争いが生じる場合に備え、各道州からも中央省庁からも独立した裁定・調整機関を国に設置することが望ましいのではないか。
- 道州制の地域ブロック間の調整、特に財源調整は国が担うべきではないか。

- 基礎自治体の次がすぐ道州だと遠い印象がある。基礎自治体と道州の間をつなぐコーディネーター的な役割が必要なのではないか。
- 従来の県でないにしても、それにかわる郡のような、その地区の特色を出すための仕組みが、道州制を検討していく場合でも必要ではないか。
- 市区町村及び道州の行財政を評価する民間調査機関を育成、行財政の監視に当るべきではないか。

7 道州のあり方

(1) 道州は地方自治体であること

◎ 基本的あり方

- 道州制は、各ブロックが自らの決定で、統一的な戦略のもと広域的・総合的な施策を行い、魅力と競争力のある地域づくりを進めてゆく仕組みである。そのため、道州は都道府県に代わる広域自治体とし、国から権限移譲、財源移譲、人材移動を受け、地域のことは原則全て責任を持ち、権限を持つ必要があるのではないか。
- 道州は都道府県に代わる広域自治体であり、国の出先機関的性格であるとか国と地方自治体との中間的な役割を持つようなものであってはならないのではないか。
- 道州は可能な限り簡素で小さな政府であるべきではないか。

◎ 広域自治体と基礎自治体について

※ 一定期間でも3層制+αではいけないか。

- 道州制は、都道府県に代えて新たな広域自治体として「道州」を設置し、日本の政府の構造を、市町村（基礎自治体）—道州（広域自治体）—国の3層制とすべきではないか。
- 中央省庁と地方出先機関の抜本の見直しが前提で、都道府県は存続する。都道府県の廃止は、州と住民との距離が遠くなり、民主的統制の問題が生じる可能性があり、現実的ではないのではないか。
- 多様な地域特性に対応するため、選択肢の多いフレキシブルな制度として、例えば、道州と基礎自治体の間に、一定の役割を担う自治体を道州の判断で置くことを可能としてはどうか。

(2) 自立可能な道州であること

- 権限、財政、行政能力、産業育成、人材の調達と育成、情報の受発信、文化の創造等で自立できる規模と体質と気概を持つ、自立が可能な一定の規模を持った道州とすべきではないか。

(3) 道州の個性と競争

- 道州は「地域経営」の観点から、独自の目標を掲げ、グローバルな視点から成長戦略を練り国際競争に挑む。また、住民に身近な地域経営・行政を推進することで、透明性を確保し、地域の魅力を高めるべきではないか。
- 道州が互いに競争していくインセンティブを制度化することが大切なのではないか。
- 道州間の人、物、金、情報、企業立地の移動は完全自由とすべきではないか。
- 地域間の競争だけでなく、国としてどういう競争力を持つかを考えることが重要ではないか。
- 国民間の共通認識として、この格差は広げてはいけない、ここは競争していこうというところをきっちり議論していくことが必要なのではないか。

8 道州の組織・税財政制度

(1) 道州の組織

◎ 組織構成

- 道州の意思決定機関として「州議会」を、執行機関として首長を置いてはどうか。
- 全国一律ではなく、各道州の判断によって自主的に組織を形成してはどうか。
- 道州の行政機関は、それに加わる最大の都市府県庁を上回らない規模に抑えるべきではないか。
- 国・道州・基礎自治体の間で適切な役割分担を行うことにより、事務・事業および組織・人員の重複を排除すべきではないか。道州の行政部門ばかりでなく議会についても同様とすべきではないか。

◎ 首長の選出方法

※ 直接公選制か議員内閣制か。

- 道州の首長は直接選挙とすべきではないか。
- 国と同様、首長については議院内閣制とすべきではないか。

◎ 議会について

- 道州には、広範な立法権を持つ一院制議会を置き、選挙区は市町村単位とすべきではないか。
- 道州の議会議員の選出方法については、選挙区制を原則としつつ、政策本位の選出方法である比例代表制を加味してはどうか。

◎ 職員について

- 道州公務員の国への出向と国家公務員の道州への出向は同数同級を原則すべきではないか。
- 民間との人事交流を定例化してはどうか。
- 公務員は、共通の新しい人事制度の下で一括採用を行い、国と各道州の間で異動させたらどうか。
- 道州の要員配置については、国から移譲される権限・財源等を法令などに照らし合わせながら、明確な要員数とコストを算出して道州政府に移管すべきではないか。

◎ 国、道州のチェック（監視）機能

- 道州（及び市町村）の行政経営を評価する機関を複数設け、評価を受け公表することとしてはどうか。

(2) 道州の税財政制度

- ◎ 税財政制度のあり方について
 - 地方自治体がその自主性・自立性を発揮し、地域主権型の行政を実現するためには、地方自治体がその役割分担に見合った財源をすべて地方税で賄うことが理想だが、税源の偏在などもあり、現実的には、すべての地方自治体が財政的に完全に自立することは困難。各地方自治体が標準的な水準の行政を行える総額を確保した上で、その使い道は各地方自治体の自由とすることが地域主権型の税財政制度。そのため、できるだけ税源の偏在度が小さい消費税などを道州や市町村の税とし、それでも役割を担うにあたり財源が不足する地方自治体については、必要な財源保障・財政調整を行う必要があるのではないか。
 - 財政面での受益と負担の関係を、可能な限り道州単位で貫徹し、国からの財政移転は最小限にとどめるべきではないか。

- ◎ 道州債について
 - 道州が自らの責任の下に自由に道州債を発行し、地域のインフラ整備等を推進できるようにしてはどうか。

- ◎ 課税自主権
 - 地方が担う役割に見合った地方税収を確保するため、税体系を抜本的に再構築し、地方の課税自主権を強化する必要がある。例えば、諸外国の事例を参考にした共有税の導入など、現行の国税と地方税の税目や課税自主権のあり方も含めた抜本的な見直しを行い、可能な限り偏在性が少なく、安定性を備えた地方税体系を構築しなければならないのではないか。
 - 税制も国税以外は、各道州が税目、課税標準、税率等を決定してはどうか。
 - 地域偏在の少ない税源（例：消費税）を道州の財源とすべきではないか。
 - 地方法人2税（法人事業税、法人住民税）の一部を税収格差の小さい地方消費税に振り替えるべきではないか。
 - 租税、社会保険などの徴収は道州に一元化すべきではないか。

- ◎ 国の財産・債務の承継について
 - 道州は、国有財産(国の事務とされる17項目の用に供するものを除く)を経済性時価によって買い取る。これによって国の債務の半分程度は道州に移管することになる。残金の国債については、国が保存し管理運用すべきではないか。
 - 国の債務もそれぞれの道州が経済力に応じて負担すべきではないか。

- ◎ 財政調整制度（垂直調整、水平調整等）
 - ※ 垂直調整か水平調整か。**
 - 道州間の財政等は水平調整するべきではないか。
 - 道州間の財政調整は、垂直調整によらざるを得ないのではないか。
 - 道州間の歳入を一定程度均等化するための財政調整制度については、まず、現行の地方交付税がそもそも標準的な行政サービスを全国どの地域においても享受できることを前提とした自治体の財源保障を担うものであることから、これを地方の固有財源として明確に法的に位置づけ、その総額や配分方法については、国と地方において決定する仕組みの導入を検討すべきではないか。さらに、全てを国と地方の垂直的な財政調整で賄っている現行方式に加

えて、国からの関与や依存度を縮小するという観点から、一部について、道州間で主体的に財政調整を行う水平的な調整の仕組みを併用することも検討すべきではないか。

- 財政調整は、道州間の水平調整制度を原則としてはどうか。
- 財政調整については、各道州が拠出する基金を創設し、富裕な県から財源に乏しい県への財源移転を行うべきではないか。
- 道州間による財政調整は、道州間で協議して行い、国は関与すべきではないのではないか。
- 財政調整は「国」の責務ではないか。
- 中山間地など地理的要因等により、財政事情が極度に厳しい基礎自治体に対しては、道州内における財政調整の仕組みが必要なのではないか。

◎ ナショナルミニマム

- 国民として最低限保障される部分については（社会保障・教育など）その範囲・水準を国民と十分議論して合意すべきではないか。
- ナショナルミニマム的な行政サービスについては、どの地方に住んでも等しく享受できる必要があり、国がそのための財政面の責任を負うべきではないか。

9 道州の区域

◎ 区割り論について

※ 具体的な区割りを例示すべきか。

- 道州の区域等の枠組みは、国と地方双方のあり方の検討を踏まえて議論されるべきものであり、国において一方的に区域を絞り込むなど、枠組を先行させた議論を行うべきではないのではないか。
- 道州の区割りは、歴史、伝統、風習など各地域の意見を十分勘案して国民的議論により決定すべきことであり、先行して行うものではないのではないか。
- 枠組みの話は分かりにくい。まずは、目的理念、税金、権限をはっきりさせるべきではないか。
- 国民の間での議論を喚起するためにも、区域の例を明らかにした方がいいのではないか。
- 「区域そのもの」ではなく、「区域の決め方・見直し方の基準」を議論し方向付けるべきではないか。

◎ 区割りの決め方

- 地理的・歴史的・文化的条件や地方の意見を十分勘案し、地域住民の意思を最大限尊重して決定すべきではないか。
- あくまで地域の自立的な調整で決めるべきではないか。
- 区域を議論するにあたっては、地域の自主性を尊重することが重要であるが、「国のかたち」と密接に関連する重要事項であるため、国と地方が協議を行い、法律により全国をいくつかのブロックに区分する方式を採用することが適当ではないか。
- 区域そのものの確定に時間と労力を費やすのではなく、透明性のある基準を設定することにこそ意味があるのではないか。
- 広域経済圏として自立していけるだけの規模（人口、面積、GRP等）が必要なのではないか。

◎ 区割りのイメージ

- 道州は一つの自治体であり、地域経営において住民が一体感を持てることが重要。そのため、道州の区域は、住民が自分の地域という帰属意識を強く持てるような地理的一体性（一つの島であるなど）や、歴史文化、風土の共通性、生活や経済面での交流などの条件を有していることが必要なのではないか。また、将来の道州ごとの役割や自立の可能性を見極めることが必要なのではないか。
- 沖縄県は単独州とすべきではないか。
- 沖縄をどうするかは別途検討してはどうか。
- 道州制に早く到達するためには、大変な混乱を招くと思われる都道府県の合併をあえて行うかどうかを検討する必要があるのではないか。
- 歴史、伝統、風習、気候を加味して次のような12州を想定し、州境の微調整は実施後に行ってはどうか。
 - 1、北海道
 - 2、東北（青森、岩手、秋田、宮城、山形、福島）
 - 3、北陸信越（新潟、富山、石川、福井、長野）
 - 4、北関東（茨城、栃木、群馬、埼玉）
 - 5、東京特別（東京23区）

- 6、南関東（千葉、神奈川、山梨、東京都下）
- 7、東海（岐阜、静岡、愛知、三重）
- 8、関西（滋賀、京都、兵庫、奈良、和歌山）
- 9、大阪特別（大阪府）
- 10、中国（鳥取、島根、岡山、広島、山口）
- 11、四国（徳島、香川、愛媛、高知）
- 12、九州（福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄）

※ 沖縄についてはその意思を尊重する。

- 企業は全国を7～10の支店でマネジメントしており、日本の地域的なマネジメントとしては8～10が一つの形なのではないか。
 - 10道州（北陸州を含む）と東京23区特別州くらいが適切なのではないか。
 - 北海道と沖縄、九州、四国は、それぞれ一つの道州に。東北は二つに。中国山陰も二つに。関東圏と関西圏、中部圏を一つに。全体で、11～13の道州というイメージなのではないか。九州と沖縄は一つという選択もあるのではないか。
 - 人口や経済規模も重要であるが、そればかりを重視して道州のエリアが広がり過ぎると、かえって投資の重点化や行財政の効率化が難しくなり、道州の独自性も薄れてしまう。地方制度調査会報告（平成18年2月）の11～13の区割り案が適切なのではないか。
- ◎ 州都問題
- 州都は地域住民による投票で決定するなど、住民の意思を反映すべきではないか。

10 道州制の導入（実現）プロセス

（1）進め方

- ◎ 現行体制下ですべきこと（分権の推進等）
 - 市町村合併の検証を早急に行うと同時に、現行の都道府県行政の課題の検証、国の出先の検証をまず行うべきではないか。
 - 道州制導入の前に、今回の市町村合併で地方交付税が削減されたことなどによる住民等の不安を解消するための意識改革が必要なのではないか。
 - 地方分権改革、行政改革とも連動する部分が多いため、地方分権改革や行政改革を着実に進めていくことが、「道州制」導入に向けた論点等をクリアにしていく近道ではないか。
 - 現行都道府県において、道州制の導入前に市町村に対して可能な限り権限を移譲するべきではないか。
 - 産業集積や人材確保等にも格差が生ずることのないよう、道州制導入の前に、社会資本整備の格差等を解消することが必要なのではないか。
 - 道州制は国と地方のあり方を根本的に見直し、分権型国家、分権型社会につくり変える改革であり、まず、当事者である国と地方の信頼関係や共通認識を構築する必要があるのではないか。

- ◎ 国民・各界の理解の促進、同意の取りつけ
 - 国と地方の双方が道州制のメリットや課題、国民生活がどう変わるかについて分かりやすく積極的な情報発信を行い、国民的な幅広い議論が行われるよう努めるべきではないか。
 - 道州制の本来の意義（都道府県合併ではなく国の分割、権利要求型社会から責任分担型社会への変革）についての広報活動を行うべきではないか。
 - 国民の生活に大きくかかわるだけに、国民との十分な議論・説明が必要。国主導の道州制ではなく、住民と自治体の声を反映する形で制度が作られることが望ましい。したがって、産業界、金融界、マスコミなど道州制導入にネガティブな地域・業界、再編を伴う中央省庁など、それぞれのグループとの意見交換を十分に行うべきではないか。
 - 国会やタウンミーティングの議論だけでなく、多様なメディアを通じて国民の各層に議論を働きかけていくことが大切。現在関心が低い若者、女性などのグループの議論を喚起する方法を検討すべきではないか。具体的な変化の例を提示し、自分たちで自分の地域をどうしていくかを主体的に考えてもらうことが第一歩。このためにも、先行した地域の状況を丁寧にフォロー、情報共有していく必要があるのではないか。
 - 道州制の議論は、政治や行政に携わる人、あるいは、そういう分野を研究している人、経済団体などに議論が偏りがちだが、これからは、地域に住んでいる人たち、文化人や芸術家など、大勢の市民を巻き込んだ議論をしていくべきではないか。

- ◎ 政治のリーダーシップ
 - 政府の強いイニシアティブと同時に企業及び国民の意識改革が必要なのではないか。
 - 国民的な議論の喚起と政治の強いリーダーシップが必要ではないか。

- ◎ メディア戦略
 - 地方はマスメディアを活用した情報発信を強力に展開すべきではないか。
 - 国が一步一步進めることでマスコミが動き、国民が理解するというサイクルで順次移行を

進めていき、地方の住民の意思が熟していくのを待つことが大切ではないか。単なるビジョンの提示ではこれまでの失敗を繰り返すことになるだけではないか。

◎ 基本法の制定

- 魅力ある道州制にするためには、中央からの「区割り決定」、「権限・財源の委譲」ではなく、道州制基本法のようなものがある、あとは地方で自主的に道州制の設計図を書くようにすべきではないか。
- 内閣に設置する総理を議長とする「道州制導入に関する検討会議」の答申に基づき、道州制の理念、国の最低限の役割の列挙、推進組織、期限等を定めた道州制基本法を策定すべきではないか。

(2) 移行方法

※ 順次導入か一斉導入か。

◎ 順次導入する

- 道州制特区推進法で、特定広域団体の制度を拡充強化し、先に進んだところから国と協議しながら、部分的に必要な権限等に移していく方法が現実的なのではないか。
- 最終的には二千年何十年には全てが移行するタイムリミットを設けた上で、できるところからやっていく、その経験や成果を他の地域にも活用する方法があってもよいのではないか。

◎ 一斉に導入する

- 道州制導入にあたっては、スケジュールを立て、ある一定の移行（準備）期間を設けた上で、全国一斉に移行すべきではないか。
- 道州制の導入にあたっては、「国と地方の役割の再編」「国の統治機構全体の再構築」「効率的な行財政システムの確立」を図り、十分な準備期間と国民への周知を図った上で、一律に導入すべきではないか。この理由としては、受入側の準備に関する温度差により市町村合併以上に混乱を招くことが予想されること、衆・参両院の国政選挙の具体実施や地域間の税財政制度の二重化により、国と道州、基礎自治体の対応にも齟齬をきたすおそれがあることが挙げられる。ただし、道州制移行の準備が整った地域が、地域のコンセンサスを十分に踏まえて自ら実施したいと強く希望し、国との役割分担を十分に行いながら実施に踏み切る場合には、先行実施を認めるべきではないか。

◎ その他

- 次のような導入措置を行ったらどうか。
 - ・ 州の前段階として、最初の4年程度の期間に、①学識経験者を中心にして組織する「州制度の基本的な検討機関」を設け、②担当大臣と知事と指定都市の長で構成する「ブロック地域会議及び地域政策機関」を設置する。
 - ・ 「州制度の基本的な検討機関」は、各界の意見を漏れなく吸い上げて検討を行い、2年間で結論を出す。
 - ・ 一方、ブロック地域会議及び地域政策期間は、州ができた場合にどのような準備をして国から権限の移譲を受けるかの手続きをすべて組み立てる。
 - ・ また、「州制度の基本的な検討機関」の結論に基づき、憲法改正や関係の法律の整備が行われたならば、州首長の公選を行う。州首長公選の後、国からの段階的な権限の移譲が10年から15年の間にわたって行われていく。この間は都道府県が存在している。

- 道州制について拙速に走るの良くないのではないか。繰り返し議論すべきで、50年後の国の姿も示すべきではないか。
- 実現のプロセスを詰め、段階を踏んでいくことが必要なのではないか。
- 活気が出て豊かになったとわかるようなモデルが必要なのではないか。

(3) 検討機関

※ 検討機関をどのようにするか。

- 道州制ビジョンに従い、内閣に、総理を議長とし、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」を設けてはどうか。
- 法律により各地域に「道州制地域協議会」を設立し、地方六団体の構成員、市民・NPO代表、経済団体、有識者がメンバーとなり、それぞれの地域の提案を作成してはどうか。
- 地域主権型道州制担当大臣を専任で任命し、地域主権型道州制実現諮問会議を設置して、工程表等を策定してはどうか。
- 道州制特区推進法で、全閣僚をメンバーとし、特定広域団体の長を参与とする道州制特区推進本部が既にできている。この組織を活用し、ピストン運動に似た事務事業の移行実験を進めながら、検討を深めていくべきではないか。

(4) スケジュール

※ どのようなスケジュールにするか。

- 政治のリーダーシップのもとで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2015年を目途に道州制を導入してはどうか。
- 2015～20年までに地域主権型道州制を導入してはどうか。
- 明治維新ですら10年で成し遂げた。中国や最近のソ連でも10年で大変化している。これは最初のビジョンがあって、そこでやると決めたら必ずやらなければならないのではないか。
- 3年で国と地方の役割分担を確定する基本法策定に入ってはどうか。特定広域団体の拡大は、その前から進めてはどうか。

1 1 道州制特区関係

◎ 現状の評価、課題について

- 道州制特区推進法自体は、道州制という言葉が法律上初めて明記され、また国が持つ様々な権限や財源の移譲を地方の側から総理に対して提案することができるようになったという点で画期的なものと言えるのではないかと。
- 特区法は権限移譲がわずかであり、もっと大幅な権限移譲をすべきではないか。
- 北海道で具体的な取組みを先行的、モデル的にやっていくことを国民に示して理解を促し、わが国全体における道州制の詳細な制度設計を行うという、連動・フィードバックさせることが北海道の役割なのではないか。
- 北海道は14支庁をどうするのか。道内分権をもっと積極的に行うべきではないか。
- 道州制特区推進法の権限移譲項目の「提案権」を「実行権」にしたらどうか。すなわち、国が提案を拒否する時には、拒否する理由をのべ、国会で拒否採決を得なければならないようにしてはどうか。

◎ 特定広域団体について

- 特定広域団体になるための条件を「3都府県以上の合併」に限るのではなく、広域連合等によるものも可能とすれば、他地域における取組みが進み、道州制導入に向けた国民的議論の活発化につながるのではないかと。