

# 道州制ビジョン懇談会中間報告

## はじめに

道州制ビジョン懇談会は2007年1月に発足して以来、ほぼ1年間にわたり、現在の日本の統治体制が抱える問題、道州制導入の意義、制度設計と導入の方法等について議論を重ねると同時に、合計9回にわたり、全国各地で意見交換会を実施してきた。今回の中間報告は、それらの議論や意見交換を土台にしてまとめたものである。

その内容には、現状認識とあるべき道州制の姿、道州制の実現に向けて実施すべき活動などが記されているが、現段階では懇談会のメンバーの中で十分な合意がなされていないものや、さらなる議論が必要なものも含んでいる。それらについては、今後、当懇談会に専門委員会を設け具体的な検討を行うとともに、懇談会全体で議論を深めるなど、最終報告書に明確なかたちで記載できるよう努めるつもりである。

道州制は、日本を活性化させる極めて有効な手段であり、その実現に向けて国民全体に働きかけて、邁進すべきものであるという点は、当懇談会メンバー全員の意見が一致するところである。この中間報告書が、道州制導入に向けて国民的議論を喚起することを期待する。

## 1. 現状の問題点

### （1）日本を衰退させる中央集権体制

明治政府は、アジア太平洋地域に勢力を拡大する欧米列強に対抗していくために、幕藩体制を解体して中央集権的な統治体制をつくり、近代化に邁進した。昭和になると、戦争を総力で遂行するために、中央集権体制はさらに強化されることとなった。そして、戦後はその基本的なかたちを残すばかりか、強引な東京一極集中政策を実行した。この体制は、貧困下にあった戦後日本を短期的に世界有数の豊かな国に発展させるしくみとして効果を発揮した。

しかしながら、日本経済が一定レベルに達する一方、人類の文明がそれぞれの満足を求めるものとなり、国境が稀薄となるグローバル化が進展している現在、日本の中央集権体制は有効性を失い、国民生活のさまざまな側面において数多くの弊害を発生させている。国際社会におけるわが国は、多くの分野で一時の勢いをなくし、最も得意とする経済ですら、「もはや一流の国とはいえない」状態に陥っている。いま日本が行なわなければならぬのは、明治以来の「古い国のかたち」である中央集権体制を解体し、今日に適応した「新しい国のかたち」をつくることにはかならない。

### （2）東京一極集中による地方の疲弊と地域間格差の拡大

中央集権による弊害としてまず掲げるべきは、東京への一極集中である。東京にある中央省庁は、日本の社会・経済活動を管理、監督、主導するた

めに、各産業に全国業界団体をつくらせ、その本部事務所を東京に集中させた。社会資本整備も東京圏を先行させ、特定文化施設も東京に集めた。とくに許認可権限や行政指導を通じて情報発信機能や対外交流機関を東京に集中させた影響は大きい。それによって、ヒト、モノ、カネ、情報、仕事、文化が東京に集中するようになった。国際的にみて、1980年以降に首都への、こうした一極集中が生じているのは、世界の中では我が国だけであると言っても言い過ぎではない。

中央集権体制によって、東京圏に頭脳的機能が集中する一方、地方は製造業や建設業の現場など、いわば「手足の機能」ばかりを担うかたちになった。これでは、地方は徐々に疲弊し、地域間の格差は拡大の一途を辿るのも当然だろう。また、東京さえもが、国際的地位を下落させ、世界に対する影響力を失いつつある。このような状況が続けば、国全体としての活力、国力を大きく低下させるのは必至である。いま我が国が早急に取り組まなければならないのは、各地域が繁栄の拠点として世界の発展と変化に伍していく活力を回復できる新しい体制を整えることである。

### **(3) 無駄遣いと巨額の財政赤字**

国が地方自治体の政治・行財政の主導権を握る現在の中央集権体制では、価値観多様化の現在、地域住民のニーズに対して的確な行政サービスを供給することは構造的に困難である。このため、数々の無駄遣いが生じるばかりか、世界の流れからも取り残されている。人々の幸せが、当人の満足

の大きさで決まる今日の社会では、公共といえどもサービスの決定者と利用者の距離が近いほどよい。ところが現行の中央集権体制では、行政の実施者である国家官僚と地域住民との間隔がはるかに遠く、国家官僚にコスト意識や経営感覚がなくなる。現在日本が抱える巨額の財政赤字と国民の負担はこうしてつくられたといつても過言ではない。

また、地方分権一括法の施行後も国の地方に対する義務付けや関与は続々、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。少子高齢化が進み、社会保障費の増大が見込まれるなか、財政の健全化は喫緊の課題であり、そのためには限られた財源を有効活用しつつ、住民サービスを向上させる体制を構築しなくてはならない。

#### **(4) グローバル化のなかにおける日本経済の停滞**

冷戦の終焉とともに世界の自由主義市場は規模でも深さでも一気に拡大した。経済のグローバル化の進展によって、資本、労働力、技術、情報などの移動が自由化、多様化、高速化する一方、金融商品のデリバティブの拡大とともに環境諸権利（排出権など）の取引が急速に進んでいる。こうしたなかで近年著しく発展しているのが中国やインドなどのB R I C s諸国、そして国際経済の中心的存在として活況を呈しているのがEUである。

これらの国々の発展の理由はさまざまだが、共通項は自由化と競争の促進である。とくにEUでは通貨統合や労働移動の点で加盟国間の障壁をなくし、各国が相互の善政競争を通じて民間企業の活動を活発化させること

で、全体の経済力と文化力を高めている。日本においては、中央政府による過剰管理と縦割り行政が地域の創意工夫に基づいた経済政策の発展を妨げ、企業、とりわけ中堅・中小企業の潜在力を引き出せずにいる。これが日本経済停滞の大きな要因である。

ますます進展するグローバル化のなかで、日本が国際競争力を維持・拡大し、世界から注目される魅力ある社会をつくっていくためには、各地域が善政競争を行い、自由自在にその特性を発揮できるような地域づくりを通じて、地域における民間の経済と文化の活動を促進、活性化する必要がある。

## **(5) 中央官僚と国民の意識改革の必要性**

国が、地方行政や企業活動さらには個人の生活にまで直接的・間接的に関与し、強い影響をもたらす中央集権体制の結果、ともすれば国の官僚の間には、公務員は国民への奉仕者であるという意識を忘れ、独善的になる傾向がみられる。「省あって国なし」といわれる官僚共同体現象はそのあらわれにほかならない。また、一方では、地方自治体などから自立心と責任感を喪失させ、社会全体に依存心や甘え、諦観を引き起こしている。そのため、本来地域の意思決定を行なう場であるはずの地方政治への関心は薄れ、地方選挙の投票率は低下するばかりである。

各地域がみずからの創意と工夫で主体的に地域づくりをするためには、そして国全体が活力を取り戻すためには、国民に自助と自立の精神を引き

起こし、地域が実質の自治を獲得すると同時に、公務員が国民への奉仕者としてみずからの仕事に責任と誇りをもち、国民から信頼されるような体制を整えなければならない。これこそが日本に健全な民主主義をもたらすものである。

## **(6) 不十分な広域行政化と地方分権**

都市圏の拡大やモータリゼーションの発展などにより人々の移動が広域化したこと、基礎自治体の財政力基盤を高める必要性などによって、市町村合併が進められてきたが、都道府県については明治21年以降ほとんど変更がなく、いまだに行政単位は47の「細切れ」状態にある。現在の都道府県の大きさでは、広域自治体の単位としては狭小となり過ぎ、地域経済活動活性化や雇用確保など地域や住民から求められている課題に対応できないなど、行政の効率性が著しく阻害されている。また、中央政府の効率化と地方自治の拡充のために、中央省庁の再編、地方分権一括法、三位一体の改革、構造改革特区、道州制特区などが推進してきた。また、現在、政府は地方分権に積極的に取り組んでいるが、それもいまだ道半ばであり、現行制度下において、さらに推進しなければならることは当然である。

## 2. 道州制の理念と目的

### [理念]

#### 時代に適応した「新しい国のかたち」をつくる

世界はすでに、規格大量生産の時代から知価社会の時代、グローバル化の時代を迎えている。物財の豊かさよりも人々の満足の拡大、一元的な価値より多様な選択が人々の幸せを生む世の中となっている。それにもかかわらず、今日の日本の中央集権体制では、画一化、一律化、一元化、平均化が追求され、国民の多様なニーズが無視され、国民が切実に必要とする要望、きめ細かい要望に応えることはできない。今日、わが国が直面している幾多の問題点は、そのあらわれにほかならない。

このため、現在、地方分権改革推進委員会を中心として、中央政府と対等・協力の関係に立つ地方政府を確立するため、国と地方の役割分担の見直し、国から地方への義務付け・関与の徹底した廃止縮小、国の権限の地方への移譲、国の出先機関を廃止し事務を地方に移管するといった地方分権に向けた具体的な取り組みを行っているところである。まずは現行制度を前提としながら地方分権を着実かつ迅速に推進し、自己決定・自己責任の原則の下、地域が自立した行政システムを確立し、国民のニーズ、切実な要望にきめ細かく応えられる体制を整えることが必要である。

同時に、さらに日本に求められるのは、人々のより身近な場において、各地域に適した決定と執行ができる「新しい国のかたち」を早急に築くこ

とである。日本全体を一色に塗りつぶす中央集権的な統治体制を根本的に改め、国民一人ひとりが自助の精神をもち、地域の政治・行政に主体的に参加し、みずからの創意と工夫と責任で地域の特性に応じた地域づくりを行なえる統治体制、すなわち、国政機能を分割して自主的な地域政府「道州」を創設することである。道州制は、国のかたちの問題、国全体の体制の問題であり単なる都道府県の再編に矮小化すべきではなく、都道府県の合併を前提とする必要はない。そのことは、中央政府の権限を国でなければできない機能に限定し、日本の各地域が、地域の生活や振興に関しては独自の決定をなしうる権限を行使できる「主権」をもつ統治体制、すなわち「地域主権型道州制」を打ち立てることにほかならない。「中央集権型国家」から「分権型国家」、いわゆる「地域主権型道州制国家」への転換は、画一的規格大量生産から知価社会、グローバル化という時代の転換に対応する歴史的必然である。

こうした理念にもとづき、道州制の目的と具体的なかたちを検討していくべきである。

## **[目的]**

### **(1) 繁栄の拠点の多極化と日本全体の活性化**

中央集権体制が、戦後日本の急速な発展に貢献したことは否定できないが、いまやこの体制こそが日本の経済的劣化と知価創造の衰退を招いている。すなわち、中央集権体制は、頭脳機能の東京一極集中によって地方の

経済と文化を疲弊させると同時に、東京に集中させることによって情報産業や知価創造活動の多様性と自由度を失わせている。このため、日本の経済は停滞し、文化創造は劣化し、多くの国民の生きがいやる気まで阻害されている。地域主権型道州制のもとでは、各道州がそれぞれの地域で潜在力を発掘し、比較優位をみずからの創意と工夫と責任で発揮することができる。また、地域住民もみずからの意志と意見で満足感の大きい生活の実現に自主的に取り組んでいくことができる。さらに、国民はみずからの好みと特性に適した活動地域を選ぶこともできる。温暖化を含む地球規模での諸課題にも、東京経由ではなくそれぞれの地域が直接対応できるようになる。要するに、国民の選択と支持によって、地域相互の、すなわち各道州間の善政競争が促進され、繁栄の拠点が各地に形成され、国の経済力が強化される。国はグローバル化に伴い国に本来求められていることに専念できるようになる。これにより日本全体に活気がよみがえる。

## （2）国際競争力の強化と経済・財政基盤の確立

グローバル化の時代にあって我が国が活力を保つには、世界の人々にとって魅力的な国になる必要がある。そのためには国内に特色を持った国際交流の拠点が多数存在することが重要である。各道州がみずからの努力で国際的な拠点として発展していくためには、自立可能な経済構造と多様な人材が存在する基盤が必要である。地域主権型道州制を導入すれば、みずからの努力で完結性を持った経済構造ができあがり、多様な人材を保ち育

成することも可能となり、国際拠点となりうる地域（都市）を構築することが可能となる。また、各道州の判断で、より自由に海外と連携もできる。これによって、企業の国際競争力は強化され、結果として道州の経済・財政基盤は確立し、わが国は経済大国として世界の主要プレーヤーであり続けることができる。

### （3）住民本位の地域づくり

中央集権体制は本来、全国一律の規格基準を設けることで、画一的規格大量生産を実現するための体制である。したがって、これでは、地域住民が必要とする行政や地域に密着した施策、たとえば、福祉、医療、環境、教育、公共事業、産業振興などきめ細かいニーズに応じた地域づくりを行なうことができない。地域の自然条件や文化環境に適した制度や組織や執行を実現するためには、中央の官僚が主導するのではなく、地域の住民が政治や行政に主体的に参加・関与し、みずからの創意と工夫と責任で、みずからの環境と必要に適応した地域づくりをしていくことが重要である。

このため、国と地方自治体の双方のあり方を同時・一体的かつ抜本的に見直し、国の機能を国政にふさわしい分野に限定するとともに、自治立法権、自治行政権、自治財政権を十分に備えた地方政府（自治体）を確立することが必要である。地域主権型道州制のもとでは、地方自治体に対する国からの義務付けや関与をなくすることで、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地域サービスと地域振興を実行できる。さ

らに、徹底した情報公開を行うことで、地域住民の政治や行政への参加が促進され、住民本位の地域づくりを行うことが可能となる。

#### **(4) 効率的・効果的行政と責任ある財政運営**

中央集権体制の下では、行政サービスの受益と負担の関係が不明瞭になり、数多くの無駄が生じている。また、中央集権体制は、縦割り官僚組織を強化し、個々の官僚の意識を超えた官僚共同化を招いている。この結果、行政目的は歪められ、その効率は低下している。このような状況は、中央集権体制によって産み出される大きな弊害である。中央集権体制をとり続ける限り、官僚制の弊害を取り除くことは難しい。また、こうした中央集権体制と官僚制の弊害が、多大の財政赤字を発生させた要因の一つとなっている。受益者と負担者と決定者の距離が近くなる地域主権型道州制は、各道州が地域のニーズに柔軟に対応した効率的・効果的な行政と責任ある財政運営を可能にする。

#### **(5) 安全性の強化**

中央集権・東京一極集中は、大規模災害による国家と国民経済の安全性を著しく損ねている。大規模災害時における直接の被害（第一次・第二次災害）は都市の規模に比例するが、それによって生じる国家と国民経済の被害は都市規模の3乗ないし4乗に比例すると考えられる。

東京において大規模災害が生じた場合、我が国の機能まひと国民経済の長期不全は免れ得ない。道州制の導入により諸機能の分散と分担を図ること

とで、国家的リスクを分散し、わが国全体の安全性を強化することが可能となる。

### **3. 制度設計の基本的な考え方**

#### **(1) 国、道州、基礎自治体の役割を見直す**

道州制の制度設計を行う上での前提是、国と道州、そして基礎自治体が担うべき役割を明確に分割分担することである。現在、国、都道府県、市町村が担っているすべての役割を、まず、それが「公」が果たすべきものであるかどうかを吟味し、その後、地域住民ができないことは基礎自治体が、基礎自治体ができないことは道州が行なうこととする。国が行なうのは、国家の意思として必要かつ適切なことに限定し、住民の自助と自治には、原則として関与しないものとする。

この体制（国のかたち）は、これまでの「あらゆる分野に国が関与し、その権限の末端の一部を都道府県や市町村に分担させる」という国家の統治構造を根本から変えるものである。新しい体制は「国の権限は国家に固有の役割に限定し、国民生活に関する行政の責任は一義的には道州と基礎自治体が担い、広域的な補充は道州が行なう」という構造に転換するものである。

## **(2) 基礎自治体と道州の規模を適正化する**

基礎自治体ならびに道州がその役割を十分に發揮するには、適正な規模であることが望ましい。特に道州はグローバル化の中で経済と文化を発展させなければならないことを考えると、自立した高等教育、情報発信の機能を維持発展させうる経済規模と人材維持機能が必要である。一方、基礎自治体は福祉、教育、公共事業等の一義的責任をもつ必要性から一定規模が望ましいが、地域住民が「自らの政治」を実感できることも重要である。

## **(3) 国の役割を限定し、地域が「主権」をもつ**

国の役割は、国独自の権限であり、基礎自治体や道州の機能や権限分野に関与するものであってはならない。国が、道州や基礎自治体の役割を支配、管理、強制、拘束するような権限をもつのでは、これまでの中央集権体制と変わりがない。このような従来の国が保持している権限は、地域主権型道州制という体制においては、原則否定する。

すなわち、新生される地域主権型道州制では、基礎自治体および道州は税の性格によって分割された税源を持ち、それぞれ自立した権限を運用する。道州ならびに基礎自治体は、後述の分野においては、自立した立法と行政の権限をもち、人材を備え、財政を運営するのである。

地域主権型道州制は、各地域がみずからの判断と責任で、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。

#### **(4) 国家組織の再編と道州ならびに基礎自治体の組織編制**

新しい役割分担にもとづいて、国は独自の権限分野においてのみ活動し、道州及び基礎自治体に関与する国の地方出先機関は全廃する。当然、中央省庁の機能や人員は大幅に減少する。また、同時に、道州ならびに基礎自治体の組織編制を行う。

#### **(5) 地域特性に応じた柔軟な内部制度**

地域主権型道州制においては、現行では国の役割だったものの多くを道州が担い、都道府県の役割だったものの多くを基礎自治体が担うようになる。従って住民と行政の距離は断然近くなる。ただし、市町村合併によって住民と行政の距離が遠くなるような場合は、地域自治区や地域協議会にいっそうの工夫を加えて、地域住民がアクセスしやすい機関、例えば「行政センター（仮称）」を各地域に必要な数だけつくるなど、その地域の特性に対応した柔軟な制度を設ける。

#### **(6) 導入のメリットと課題への対応**

道州制を導入することのメリットとして次の点がある。①政治や行政が身近なものになることで受益と負担の関係が明確化し、効率の低い政治行政の要求が抑制される。②政策の意思決定過程の透明化が進み、住民参加が容易になる、③東京一極集中が是正され、多様性のある国土と生活が構築される、④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、⑤国の縦割り機構による重複行政がなくなり、補助制度による無駄遣いや陳情合戦の非効率が改革される、⑥十分な規模と権限を持った道州による地域経営がなされることで、広域の経済文化圏が確立される、⑦国の役割を国家本来の機能に集中させることで、国家戦略や危機管理に強い中央政府が確立される、といったメリットがある。

その一方で、①国の「上からの調整機能」が失われるために、地域間の格差がかえって拡大する、②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が続く結果となる、③規模が大きくなることで住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう、④道州間の企業や富裕層誘致の競争が激化し、生活者の目線から遊離してしまう、⑤都道府県単位で育った業界や文化の団体が困る、⑥都道府県単位で代表を出している行事等ができなくなる、といった懸念や課題も指摘されている。

しかし、これらの課題は道州制の制度設計を適切に行うことで乗り越えることが可能である。さらに、道州が実際に施策を展開する際に、こうした課題に対して十分に配慮することで、課題が克服され、むしろ大きな成果を挙げができるものと考えられる。

ただし、地域主権型道州制のもとにおいては、地域経営における自己責任が重くなるのは確実である。それに向けた、首長、議員、公務員はもとより住民の覚悟が求められる。

## 4、国、道州、基礎自治体の役割と権限

### （1）基礎自治体の役割

基礎自治体は、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位である。具体的には、①住民の安全安心、消防、救急、②社会福祉（児童福祉、高齢者福祉など）、保育所・幼稚園、③生活廃棄物収集・処理、公害対策、保健所、④小中高等学校、図書館、⑤公園、都市計画、街路、住宅、下水道、⑥戸籍、住民基本台帳および⑦地域振興にかかるわる産業・文化行政全般を分担する。

こうした行政需要を担うため、基礎自治体の行政能力を強化する仕組みが必要である。また、対人サービスなど基礎自治体として行うべき仕事が十分にできない可能性がある小規模基礎自治体への対応を別途検討しなければならない。政令指定都市や大都市圏域の基礎自治体のあり方についてもあわせて検討する。

### （2）道州の役割

道州は、基礎自治体の範囲を越えた広域にわたる行政、道州の事務に関する規格基準の設定、区域内の基礎自治体の財政格差などの調整を担う。具体的には、①広域の公共事業（大型河川、広域道路、空港港湾の整備・維持、通信基盤、生活環境整備など）、②科学技術・学術文化の振興、対外文化交流、高等教育（大学相当以上）、③経済・産業の振興政策、地域の土

地生産力の拡大（林野・農地の維持）、④能力開発や職業安定・雇用対策、⑤広域の公害対策、環境の維持改善、⑥危機管理、警察治安、災害復旧、⑦電波管理、情報の受発信機能、⑧市町村間の財政格差の調整、公共施設規格・教育基準・福祉医療の基準の策定などを分担する。なお、住民の安全安心については検討し、最終報告書に盛り込むこととする。また、道州の機構は簡素を旨とし、道州内分権を徹底する。

### （3）国の役割

国の役割は、国際社会における国家の存立及び国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の維持・整備、全国的に統一すべき基準の制定に限定する。具体的には、①皇室、②外交・国際協調、③国家安全保障、治安、④通貨の発行管理及び金利、⑤通商政策、⑥資源エネルギー政策、⑦移民政策、⑧大規模災害対策、⑨最低限の生活保障、⑩国家的プロジェクト、⑪司法、民法・商法・刑法等の基本法に関する事、⑫市場競争の確保、⑬財産権の保障、⑭国政選挙、⑮国の財政、⑯国の統計及び記録の16項目を基本として検討していく。

また、生活保護、年金、医療保険等のナショナルミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

このように、国の役割を国家の存立や国全体にかかるマクロな政策分野にかかるものに限定することによって、国家公務員数は大幅に削減さ

れるとともに、国際リスクの回避や国益の拡大など、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力をもつ優れた政府を実現することができる。

#### **(4) 自主立法権の確立**

道州及び基礎自治体の役割や権限について、国会が法律を定める場合、その内容は最も根幹的な事項にとどめ、具体的な内容については道州議会の定める立法に委ねる。さらに、国の権限は、国会において議決された法律とそれに基づいて閣議決定された政令に留め、省令、規則、通達など官僚の恣意的な裁量で道州及び基礎自治体の役割並びに権限を拘束することができないようにする。

#### **(5) 国と道州間の調整等**

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。そのため「国・道州連絡協議会（仮称）」を設けて、両者の調整をはかることとする。ただし、この協議会は意見交換や助言の場であり、国が道州に対して命令や強制は、いっさいできないこととする。行政権限や税財源、国家機能の行使や施設等をめぐって国と道州の間で争いが生じる場合に備え、国、道州から独立した裁定・調整機関を設ける。

## 5. 道州の組織等

### （1）道州組織の新設

道州は各省や都道府県の組織の継承によって、古いしがらみを残してはならない。道州の組織は新設として、理想的に設計されなければならない。

### （2）道州の組織

道州の議会と執行機関については、道州の役割・権限・業務の質や量を十分に勘案した上で、過大にならない組織とする。その際には、全国一律で設置基準等を設けるのではなく、各道州は、各道州独自の立法で自主的に組織を形成できることとする。

### （3）道州の議会

道州には、その役割分担を自主的に果たすため、広範な自主立法権をもつ一院制議会を設ける。

### （4）道州の首長及び議会議員の選出方法

道州の首長及び議会の議員は、その地域住民による直接選挙で選出する。

### （5）職員の採用と人事交流

道州の公務員は、それぞれの道州が採用する。国、道州、基礎自治体ならびに民間との人事交流も活発に行うこととし、その人事原則は、任命権者たる道州が決めることとする。

## 6. 道州制における税財政制度

### （1）税財政制度の基本原則

地域主権型道州制における税財政制度については、当懇談会に専門委員会（税財政等検討委員会）を設け、一年を目途に具体的な検討を進め、その結果を本懇談会で議論し、最終報告にとりまとめる。

その際、国、道州、基礎自治体が、それぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された税源を分配するとともに、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行ない、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築することを旨とする。

道州及び基礎自治体が、自主性、自立性を發揮し、それぞれの状況や特性あるいは住民の意思に適応した政策を展開し、相互の発展的競争を可能にするため、道州及び基礎自治体には、それぞれに付与された権限分野において、税目ならびに税率等を独自に決定し、みずから財源を確保できるよう、課税自主権を付与する。

### （2）道州債の発行

道州は、財政状況について徹底した情報公開を行ったうえで、みずからの責任によって債券を発行することができる。

### **(3) 国の資産及び債務の取り扱いについて**

地方自治体への税財源の移譲に関して最大の議論は、国の資産及び債務の取り扱いである。これまでの道州制議論が国のかたちの本質に迫れなかつた根拠もこの点にある。この点について本懇談会では国の資産（道路、治水利水等の公共施設、文化教育施設等）は道州に売却、国の債務を軽減する案が提案された。その場合、道州全体における権限・税財源の移譲が同時に行われるべきである。

この点については、今後、専門委員会（税財政等検討委員会）で一年を目途に検討し、最終報告に向け具体的検討を行なうこととする。

### **(4) 財政調整制度**

税源の偏在や公共事業、国立施設の偏在が著しい現在の状況では、すべての道州及び基礎自治体が財政的に完全に自立することは困難である。そのため、みずからが課す税だけでは財源が不足する道州及び基礎自治体については、その役割に応じて必要となる財源を確保することを大前提とした上で、財政調整が必要となる。

地域主権型道州制の下における経済及び財政格差の調整についても、今後、専門委員会（税財政等検討委員会）において、最終報告に向け具体的検討を行なうこととする。

## 7. 道州の区域

### （1）区域の決め方

道州の区域は、経済的・財政的自立が可能な規模のほかに、住民が自分の地域という帰属意識をもてるような地理的・一体性、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である。

道州の区域を決定する際には、こうした条件を踏まえながら、その道州の住民の意思を可能な限り尊重し、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。ただし、これを最終決定とせず、各地域の移行のあとも区域の修正を柔軟に行うべきである。

なお、区域の決定は、道州制の重要事項であるため、その過程においては、本懇談会の審議状況を踏まえ、必要に応じ、専門委員会（区割り基本方針検討委員会）を設け、透明性のある基準を設定し、速やかに基本方針の報告をこの委員会に求める。

### （2）道州の議会や行政庁所在地

道州の議会及び行政庁の所在地は、各道州が決定する。道州行政庁を一都市に集中させるか、複数の都市に分散すべきか、いずれにしても地域住民の意思を反映したかたちで決定する。

## 8. 道州制の導入プロセス

### （1）現行制度下ですべきこと

道州制は、地方分権改革、行財政改革とも連動する部分が多い。道州制の制度設計に必要な要素、導入に向けた課題等をより明確にするには、まずは地方分権改革や行財政改革を着実、迅速、効果的に推進すべきである。

そのためには、地方分権一括法、市町村合併、三位一体改革、構造改革特区、道州制特区など、これまで行われてきた地方分権を推進するための改革の効果、ならびに都道府県行政と国の出先機関の現状、さらには国を行財政改革の効果について早急に検証を行い、国と地方が共通認識をもち、信頼関係を構築し、修正すべき点は速やかに修正していくことが重要である。

### （2）国民理解の促進

地域主権型道州制の導入は国の統治体制を根幹から変えるものである。国主導ではなく、地域住民と地方自治体に自分たちの地域をどうしていくのかを主体的に考えてもらうことが望ましい。また、道州制特区の実践を通じて道州制への理解が深まるよう取りはからう必要がある。

したがって、全国的あるいは各地域の経済団体やN P Oなどの各種団体、さらには組織再編となる地方自治体や中央省庁の関係者も含め様々なグループとの意見交換を十分かつ積極的に行うべきである。また、普段はあま

り政治や行政に関心をもたない人たちの間でも幅広く議論が行われ、理解されるよう、マスコミなどの理解協力も得て、わかりやすい情報発信を行う必要がある。

### **(3) 道州制特区制度の活用**

重要なことは、国が主体となる結果、住民が受身になるような啓発にとどめることなく、道州制実現の過渡段階において、住民が主体的に参画する改革実施の積み重ねを通じて、道州制の導入を実現することである。道州制特区制度は、現段階ではいくつかの問題があるものの、環境整備を進める効果を発揮する可能性をもっている。これを活用すれば、国民の道州制に対する理解を深め、道州制を実現させる環境作りの一助となるであろう。

### **(4) 政治のリーダーシップ**

地域主権型道州制は、わが国の統治構造を変える大きな改革であり、その導入までには克服すべき多くの課題がある。こうした課題を克服し、道州制の導入を成功させるためには、国民的な議論を喚起して道州制の意義について理解を深めてもらう必要があり、そのためには道州制特区の適用条件を緩和するなど、道州制特区の推進をさらに加速する必要がある。

道州制実現には、政治によるリーダーシップが、強力に発揮されなければならない。

## (5) 移行方法

道州制への移行については、準備が整った地域から漸次移行するという考え方もあるが、しかし、地域主権型道州制は国の機構と権限の改革が一体で行なわれるものである。従って中央集権型の現行制度からの転換に至る全体のビジョンと工程表を明示するとともに、広報を通じた国民への周知と実施に向けた準備期間を設けた上で、全国一律に移行することが望ましい。このため国は「道州制推進会議（仮称）」のもとに、直ちに道州制に対する国民の理解を広げ深める広報活動に当たる機関を設置すべきである。

## (6)「道州制基本法」の制定と検討機関の設置

道州制の導入に当たっては、道州制の理念と目的、国、道州、基礎自治体それぞれの役割と権限、推進組織、導入の実施時期等を定めた「道州制基本法（仮称）」を制定し、それにもとづき、内閣には、総理大臣を長とした、関係閣僚、地方代表、民間委員などからなる検討機関、例えば「道州制諮問会議（仮称）」を設ける。その支援機関として、関係閣僚、地方自治体の代表、地域経済団体の代表、有識者からなる「道州制推進会議（仮称）」を設ける。また各地域には、地方自治体の代表、市民・NPO代表、経済団体代表、有識者からなる道州制推進組織を設けることを検討すべきである。

なお、「道州制基本法（仮称）」の骨子となるべき事項については、今後、地方の意見も反映しつつ、当懇談会において検討を進め、最終報告書に記載する。

## （7）導入時期および工程表

道州制の導入時期および工程表については、最終報告書で明示するが、おおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきであると考える。このため、道州制基本法は、本懇談会の最終報告が行なわれる2010年には原案を作成し、翌年の通常国会に提出する必要がある。

## 9. 道州制特区推進法の活用

道州制特区推進法は、道州制という言葉が法律上初めて明記された画期的な法律である。

この道州制特区推進法を有効に活用し、現在唯一の道州制特区である北海道は、さらなる提案を着実に積み重ね、国においては、北海道からの提案を真摯に受け止め、権限及び財源の移譲に積極的に取り組むことによって、わが国全体における道州制の制度設計ならびに推進に資することが期待される。

一方で、同法に関しては基本的に府県が合併しなければ道州制特区の適用が受けられないという課題があるため、経験上至難とされる都道府県の合併に固執することなく、既に地方自治法に規定されている広域連合などについても道州制への移行の前段として特区の適用ができるようにすべきである。

このようにして各地域が、道州制の準備段階において、道州制に関連する行政経験等を積むことには意義が認められる。