

道州制の導入に向けた第2次提言

2008 年 11 月 18 日
(社)日本経済団体連合会

目次

はじめに	1
1. 道州制の導入に向けた国民の理解と政治主導の重要性	2
(1) 国民理解を深めるうえで政治主導の取り組みに期待する	
(2) 日本経団連が考える道州制とは	
(3) 「究極の構造改革」を実現する	
(4) 官の役割をゼロベースで見直し、民主導の経済社会を実現する	
2. 道州制の導入で変わる地域の経済・社会、期待される効果	4
(1) 「地域からの改革」を推進する	
(2) 道州制の導入による具体的な効果を検証する	
(3) 住民の目線で道州制のメリットを考える	
① 防災・消防体制が強化される	
② 地域の治安が向上する	
③ 子育て支援、人材育成策が充実する	
④ 地域医療・介護の体制充実が図られる	
⑤ 独自の産業振興策が展開され、雇用が創出される	
⑥ 地域資源を活かした観光振興が推進される	
⑦ 地域の農林水産業が活性化する	
⑧ 個性的なまちづくりが行われる	
⑨ 環境保全が効果的に行われる	
⑩ 近隣諸国、地域との経済交流が活発化する	
3. 道州制のもとでの国、道州、基礎自治体の役割	13
(1) 国の役割について「選択と集中」を図り中央省庁を解体・再編する	
(2) 内政においては道州、基礎自治体が主体となり政策を立案・実施する	
(3) 道州間の政策調整は道州が自律的に行う	
(4) 基礎自治体は住民のニーズに応える	
(5) 住民は地域の行政に積極的に参加する	
4. 道州制を支える諸制度のあり方	16
(1) 新たな役割分担を踏まえ税財政制度を抜本的かつ一体的に改革する	
(2) 道州制の先行導入に向けた法整備を行う	
(3) 特例型道州を容認する	
(4) 大都市制度および首都のあり方を検討する	
(5) 国・地方を通じ議会制度のあり方を見直す	

5. 今すぐ着手すべき改革	25
(1) 地方分権改革を断行する	
(2) 地方支分部局の整理と職員定数の大幅削減を実施する	
(3) 地方交付税・国庫補助負担金の改革を行う	
(4) 地方公共団体の行財政能力を強化する	
(5) 地方公共団体のガバナンスを強化する	
(6) 電子行政・電子社会の構築に向けた取り組みを加速させる	
6. 道州制の導入に向けたロードマップ	29
(1) 「道州制推進基本法」(仮称)の制定に向けた検討を開始する	
(2) 「道州制推進基本法」(仮称)の構成を考える	
(3) 国と地方の事務・事業を配分する第三者機関を設置する	
(4) 道州の区割り決定に向けたプロセスを明確にする	
おわりに	32
(参考資料1)	
道州制導入による行財政改革の効果	33
(参考資料2)	
道州制に関する意識調査報告書	36

はじめに

わが国はこれまで、欧米諸国に「追いつけ追い越せ」を合い言葉に経済成長を遂げ、二度にわたる石油危機やバブル崩壊による金融システム不安に直面しながらも、今日、世界に誇れる産業社会を築きあげ、世界トップレベルの生活水準を維持している。

しかし、少子化・高齢化が急速に進み人口減少が現実のものとなるなかで、わが国の地域経済・社会はさまざまな面で厳しい状況に直面している。加えて東京への過度な一極集中は、大規模地震災害等に対するリスクを増大させている。このままでは各地域が産業、伝統、文化、人材を活かせないまま衰退する一方、東京一極集中のリスクにも対応できないという、脆弱な社会構造、国土構造のもと、激化するグローバル競争に遅れをとり、国際的な地位の低下を余儀なくされるという事態も想定される。

こうした状況のなかで日本経団連は、将来に向けたグランドデザインとして、道州制の導入を通じた分権型国家の構築と広域経済圏の形成を提案している。具体的には、2015年の道州制導入を目指し、2007年3月には「第1次提言」を、2008年3月には「第2次提言－中間とりまとめ－」を公表し、道州制導入の意義や目的、目指すべき国の姿、さらには国、道州、基礎自治体が果たすべき役割、国民生活にもたらすメリットなどを示した。

道州制の導入を巡っては、「中間とりまとめ」の公表後、政府の道州制ビジョン懇談会の「中間報告」（2008年3月24日）、自民党道州制推進本部の「道州制に関する第3次中間報告」（2008年7月29日）など、様々な機関から提言が行われた。また、政府の地方分権改革推進委員会では、「第1次勧告」（2008年5月28日）を行い、これを受けて政府の対処方針となる「地方分権改革推進要綱（第1次）」（2008年6月20日）が決定され、本年末には「第2次勧告」がとりまとめられる予定である。加えて、第29次地方制度調査会では、地方公共団体における監査制度や地方議会改革に関する検討が進んでいる。日本経団連ではこうした検討を歓迎し、道州制につながる制度改革の推進を強く支持したい。

日本経団連では、2007年5月に設置した道州制推進委員会を中心に、道州制の導入に向けた諸課題について検討を行ってきたが、「中間とりまとめ」を踏まえ、それ以降の検討の成果を書き加えるかたちで「第2次提言」をとりまとめることとした。この提言をもとに、道州制導入の意義や目的を繰り返し訴えるとともに、具体的な提言を行っていく所存である。

1. 道州制の導入に向けた国民の理解と政治主導の重要性

(1) 国民理解を深めるうえで政治主導の取り組みに期待する

真の地方自治を実現し、地域の自立と活性化を実現するために道州制の導入が有効であることは、国会議員、地方公共団体・議会関係者、さらには各地経済界の間で、徐々にではあるがコンセンサスが得られつつある。しかし、道州制導入の意義が国民一人ひとりに理解されるようにならなければ、道州制を導入しようという積極的な気運は生まれてこない。地域におけるより広範な人々の参加を得ながら道州制導入の議論を進展させ、その効果や意義についても理解が深まっていくことが肝要である。

国民の代表者たる国会議員には、与野党問わず、道州制の導入が国家百年の大計のもとに行われるべき大改革であることを強く認識し、積極的にイニシアティブをとるよう期待したい。政治主導の取り組みがなされなければ、改革は骨抜きとなり、道州制は画餅に終わる。

(2) 日本経団連が考える道州制とは

日本経団連が考える道州制は、① 現在の都道府県を廃止し、これに代わる広域自治体として全国を 10 程度に区分する「道州」を新たに設置する、② 地方公共団体を道州および基礎自治体という二層制として、道州、基礎自治体それぞれが自治権を活用し、真の住民自治を実現するために必要な権限と財源もあわせて備えるというものである。

道州制のもと、国の役割は外交や防衛など必要最小限のものに限定され、国民の日々の生活に関わる政策の大半は、道州、基礎自治体がそれぞれの地域の実情や地域の経営戦略に基づき立案・実施する。明治以来の中央集権体制から地域自立体制へと、わが国の姿は大きく変わる。これが、日本経団連が目指す道州制の姿である。

(3) 「究極の構造改革」を実現する

道州制の導入は、国と地方の役割や統治のあり方など、行政のあらゆる面を見直す「究極の構造改革」である。百年有余続いてきた中央集権体制のもと、国が政策を立案、法を運用し、行政権を行使するシステムを根本から見直すものであり、その実現は容易ではない。

「第 1 次提言」に示した通り、道州制導入の意義・目的は、中央集権体制から地域自立体制へと国の統治のあり方を根本から改革することを通じて、道州、基礎自治体による多様な地域経営の実践を可能とすることにある。道州、基礎自治体それぞれがグローバルな視野に立って地域経営を実践し、新たな成長を創造することで、各地に活力に富む自立した広域経済圏が形成され、東京一極集中が解消していくとともに地域の経済力が全体として底上げされ、わが国全体の豊かさも増す。また道州制の導入は、縦割りの弊害が顕著となっている行

政の実態、ならびにいまだ実質的に上下・主従の国と地方の関係を根本から見直し、より住民に近いところで道州、基礎自治体が内政を担うことによって行政サービスの質的向上を図り、真の住民自治が実現するという点においても大きな意義を持つ。

(4) 官の役割をゼロベースで見直し、民主導の経済社会を実現する

道州制の導入に伴い、これまで官が担ってきた公の領域において民が活動できる範囲を拡げ、小さな政府、民主導の経済社会運営を目指すことが重要な課題となる。そのため、官の役割をゼロベースで見直し、規制改革の推進や官業の民間開放、P F Iによる事業実施などを徹底する。あわせて、官の肥大化を防ぎ、公務部門においても生産性、効率性の向上を図る観点から、公務員制度改革をはじめとする行政改革の断行や電子行政の推進を図る必要がある。加えて、様々な社会的課題に行政のみが対応するのではなく、企業、N P O・N G Oなどが解決策を模索し、自ら実行することも重要である。

2. 道州制の導入で変わる地域の経済・社会、期待される効果

(1) 「地域からの改革」を推進する

わが国では、少子化・高齢化の進展に伴い、行政に対するニーズが大きく変化しており、しかも地域ごとにニーズの違いが鮮明になってきている。中央省庁が企図する全国一律の行政サービスは住民の満足を得られず、地方公共団体にも十分な裁量権が与えられていないことから、住民のニーズに柔軟に対応できないのが実態である。

また国土政策も、全総計画に基づく「国土の均衡ある発展」という政策目標から、「地域の特色ある発展」に大きく変化しており、全国画一的な行政の必要性は、近年、著しく減じている。

さらに、国やその出先機関である地方支分部局、都道府県、市町村において、二重・三重の行政が行われており、これが行政コストの増大につながっている。また、地方公共団体それぞれが個別に様々なハコモノの整備を進めた結果、多くの地方公共団体がその維持・運営に苦しんでいる。そうした状況のなかで、国・地方あわせて 800 兆円近い債務を抱えるわが国の行政が、このままの体制を維持できると考えるのは非現実的であり、抜本的な財政再建策が求められている。

こうした状況のもとで道州制を導入し、地域がそれぞれ自らの意思で創意工夫をこらすことのできる、広域的な行政体制を整えることは、時代の要請に合致するものである。また、国・地方を通じた財政再建は、債務残高の減少を通じて世代間の信頼回復にも資する。

道州制の導入は、わが国の政治、行政のみならず、国民一人ひとりの生活をも大きく変えるものである。同時に、地域に活力をもたらし、それがわが国全体の新たな成長につながるという意味で、「地域からの改革」ということでもできよう。

(2) 道州制の導入による具体的な効果を検証する

言うまでもなく、道州制の姿やその導入の効果が、国民にあらかじめ目に見えるかたちで示されなければ、その推進力は高まらない。道州制の導入による具体的な効果としては、行政の合理化・質的な転換と経済・社会の活力向上が期待される。

第 1 に、道州制を導入して行財政改革を進めることにより、新たな財源を生むことができる。日本経団連のシンクタンクである 21 世紀政策研究所の研究によれば、道州制の導入によって、九州 7 県で地方公務員の総人件費は 2,727 億円が、公共投資の効率化で 6,218 億円が削減され、合計 8,945 億円の財源が新たに生まれるとの試算結果が出ている。同様の試算を全国を対象として行くと、地方公務員の総人件費の削減により 1 兆 5,130 億円、公共投資の効率化により 4 兆 3,353 億円、合わせて 5 兆 8,483 億円（国民 1 人あたり 45,772 円、2008 年

10月時点の試算)の財源を生み出すことが可能になる。

第2に、こうした行財政改革により生み出された新たな財源をもとに、国から権限を移譲された道州が主体的に産業集積政策を展開し、道路や港湾といった必要なインフラの整備を自主的に行うとともに、産業政策と一体となった雇用政策や人材育成を地域の実情に応じて実施することが可能となる。

新たな財源に基づく地域独自の施策によって、グローバルな地域間競争に勝てる力をつけることが可能となる。また、道州が新たな企業誘致、農林水産業の振興、観光振興に成功し、それが雇用の創出につながれば、税収増が実現し、その結果、きめ細かな行政サービスが提供できるようになる。民間企業が、こうした活力に富む地域において、積極的に事業を展開していくことは当然である。

第3は、地域の価値観の共有である。道州制のもとでは、基礎自治体や地域コミュニティにおいて、地域の価値観の共有や住民参加の地域づくりが進むことが期待される。地域独自の子育て支援や福祉政策、教育(初等教育、中等教育)の充実などに住民が積極的に関わることで、地域の連帯感が強まる。

以上のような一連の好循環が、道州制のもとでは各地域で生まれ、産業の活力と住民の安心・安全が大きく高まることが期待される。

表1は、面積のほぼ同じ九州7県とオランダの状況を比較したものであるが、現状では1人あたりの名目GDPはオランダが九州の約1.3倍であり、空港、港湾、鉄道の貨物取扱量はオランダが九州を上回っている。

オランダは、地理的にヨーロッパの要衝にあり、ヨーロッパのハブであるロッテルダム港やスキポール空港を有している。一国家であるオランダと一地域である九州を一概に比較することはできないが、九州の人口や経済規模は既に広域経済圏として自立できる規模を有している。九州が一体となり、東アジアのゲートウェイ機能を果たし得るインフラの整備や企業誘致などの産業振興策に取り組めば、東アジア経済圏の中心地となることも夢ではない。

(表 1) 九州 7 県とオランダの比較

	九州7県	オランダ
面積 (km ²)	39,910	41,528
人口 (万人)	1,335	1,633
	(2005 年)	(2006 年)
主要都市と人口	福岡市 (140 万人) 北九州市 (99 万人) 熊本市 (67 万人) 鹿児島市 (60 万人)	アムステルダム (74 万人) ロッテルダム (60 万人) ハーグ (47 万人) ユトレヒト (28 万人)
GDP (名目、億ドル)	4,042	6,639
	(2005 年)	(2006 年)
一人あたりGDP (名目、ドル)	30,279	40,535
	(2005 年)	(2006 年)
空港の取扱貨物量 (万トン)	60.66	150.50
	(2006 年)	(2005 年)
港湾の貨物取扱量 (万トン)	55,099	81,101
	(2006 年)	(2005 年)
鉄道の取扱貨物量 (万トン)	594	2,934
	(2007 年)	(2005 年)
高速道路 (km)	898	2,604
	(2008 年)	(2006 年)

* 1ドル=110 円、1ユーロ=138 円で計算

内閣府「県民経済年報」(平成 17 年度)、総務省「世界の統計 2008」、Statistical Yearbook of the Netherlands 2007、国土交通省「鉄道輸送統計年報」(平成 19 年)、国土交通省「港湾統計年報」(平成 18 年)などに基つき日本経団連事務局にて作成

表 2 は、各地域の人口、面積、総生産、一人あたり所得と他国・地域の人口を比較したものである。道州制が導入されれば、欧州の中堅国、あるいは米国の有力州などに匹敵する地域が生まれ、「選択と集中」を基本に道州の裁量で個性的な地域戦略が実践される。その結果、地域の活性化が図られ、わが国全体の発展にもつながるという姿が描ける。

(表 2) 各地域の比較

	人口(人)		面積(km ²)	総生産(百万円)	一人あたり 所得(万円)
北海道	5,627,737	フィンランド (530 万人)	83,455	19,635,630	258
東北	9,634,917	スウェーデン (918 万人)	63,987	32,711,690	251
北関東	16,266,290	オランダ (1,633 万人)	35,233	54,351,230	279
南関東	28,309,175	カリフォルニア州 (3,646 万人)	13,716	133,818,971	343
(東京)	12,576,601	ニューヨーク州 (1,931 万人)	2,102	81,842,885	397
北陸	5,538,806	デンマーク (543 万人)	22,115	21,374,285	285
東海	15,021,270	オランダ (1,633 万人)	28,423	63,800,620	319
関西	20,893,067	台湾 (2,298 万人)	27,173	79,066,004	286
中国	7,675,747	スイス (750 万人)	31,813	28,293,382	273
四国	4,086,457	アイルランド (434 万人)	18,789	13,393,067	251
九州	13,352,934	オランダ (1,633 万人)	39,910	43,237,491	249
沖縄	1,361,594	ハワイ州 (129 万人)	2,274	3,500,063	200
全国	127,767,994	—	366,888	493,182,433	291

* 第 28 次地方制度調査会答申、平成 17 年国勢調査(確定値)、外務省資料、US Census Bureau
に基づき日本経団連事務局にて作成
(上記区域は、第 28 次地方制度調査会の答申で示された 11 道州の区域例)

(3) 住民の目線で道州制のメリットを考える

地域社会においては、道州制の導入により、以下の 10 分野において、住民が実感できるメリットがもたらされることとなろう。

① 防災・消防体制が強化される

道州制のもとでは、住民の安心・安全の確保に向けて、地域の特性に応じて国、道州、基礎自治体が有機的に連携するかたちで防災行政を担う。現行の市町村消防の原則は維持し、地震、火事などの災害に対する初期対応は基礎自治体が担う。また基礎自治体は、消防団、住民、自治会、NPO、企業と協力し合う体制を構築し、地域における防災力を強化する。同時に基礎自治体は、住

民の安全確保や被害軽減の観点から、近隣の基礎自治体ならびに道州と緊密に連携し、消防本部の広域化や専門的な消防事務への対応など、防災基盤の強化を図る。

大規模災害への対応については、道州が地域の実情に応じて、広域的かつ詳細な防災計画を策定、実施する。東海地震、南関東直下型地震、南海地震など、都道府県の単位を越えて発生することが予想されている大地震の発生に際し、道州は、広域医療・搬送体制の整備や主要都市のバックアップなどを、現在の都道府県間で連携・協議する体制より、効果的かつ迅速に実施することが可能となろう。

一方、国の役割については、激甚災害などに備え、国民の生命、財産などを保護するために必要な総合的かつ一元的な危機管理体制を構築し、内閣府の防災機能、災害復旧・復興の機能を強化することが必要となる。

また治山・治水も住民の安心・安全を確保するために重要な課題である。現在の県境の多くは河川あるいは山地・山脈であるため、道州制の導入により域内にある河川や森林を広域的かつ一体的に管理することができるようになれば、国土保全や水害、山火事などの災害防止策がより効果的に行われよう。

② 地域の治安が向上する

現行の都道府県警察では、都道府県警察の職員定数の基準を国が政令で定める一方、警視庁および道府県警察本部に勤務する警視正以上の身分を国家公務員とする制度となっており、地方自治の観点からは問題があるといえる。また近年、国民の体感治安の悪化などから、警察行政の充実に対するニーズが高まっている。

道州制のもとでは、警察体制が国の警察と道州の警察に再編成され、さらに基礎自治体における警察官の配備を許容する方向で見直されることになる。国の警察は、国際犯罪や広域的に拡がりを持つ重要犯罪など、地方の警察が扱うことが困難な重要犯罪を所管し、国民の安心・安全を確保する。

一方、地域においては、刑事警察、交通警察、保安警察の各領域について、原則として道州警察の所管とし、その警察官はすべて地方公務員とする。その際、道州に自立性を持たせる観点から、国による警察官定数の義務づけは行わず、独自の体制を整えることにより、地域の治安状況などに応じて機動的かつ柔軟に警察行政が展開され、地域における市民生活が確実に守られるようになる。加えて、基礎自治体が必要とする場合には、警察官としての職務権限を行使する資格を有する職員を配備することを許容する制度を設け、住民の体感治安の悪化に対応できるようにする。

③ 子育て支援、人材育成策が充実する

現下の重要課題である子育て支援については、現在、例えば保育所や幼稚園に関し国が法令、省令、告示などで全国一律の施設基準や必置規制を定めており、補助金を通じて国が市町村に対し過剰な関与を行っている。

道州制のもとでは、法令などによる縛りが緩められ、基礎自治体が住民のニーズに応じた支援策を柔軟に講じることができるようになるとともに、地域の実情に応じて、保育園や幼稚園などの福祉施設に係る各種基準を自ら定め、自主財源により創意工夫をこらして運営できる体制が整えられよう。

一方、地域の人づくりとして重要な義務教育については、基礎自治体が、近隣の自治体との協力のもと、教育行政単位の広域化を図り、国が定める大枠のもとで教育を施しつつ、生徒と教師が触れ合う現場から生まれる自由な発想に基づき、地域独自の教育を実施できる体制が整うことになる。義務教育において教員免許を持たない地域人材の活用が積極的に行われ、また校舎など学校施設についても地域の実情に応じて各種基準が柔軟に定められることで、地域における教育の質的な向上が図られ、知育、徳育、体育のバランスのとれた公教育が実現されよう。

なお教員の人事権については、一定以上の規模を有する基礎自治体に移譲されるとともに、学校（校長）に一定の人事権を与えることで、現場の創意工夫を引き出すことが可能となる。

④ 地域医療・介護の体制充実が図られる

現在、国民健康保険や介護保険は市町村が運営しているが、少子化・高齢化が進展するなかで、医療費や介護保険給付費の大幅な増大が見込まれ、市町村間の保険料格差拡大や市町村の財政破綻につながるものが危惧されている。加えて、都市部、地方部を問わず医師や看護師の不足の深刻化、小児科医や産婦人科医の不足、救急患者の受入れ拒否といった問題も生じている。

そこで、道州制のもとで医療・介護制度については、保険者としての安定的な規模を確保する観点から、道州が財政面で責任主体となる。道州は、域内の拠点病院や医師・看護師の数・配置などに関する計画を立て、民間医療機関との連携や役割分担を図りつつ、地域の実情に応じた医療サービスが行える体制を整える。この体制のもとで、基礎自治体が住民の具体的なニーズに応じて現物給付を行うなどのサービスを提供する。国は、診療報酬や薬価など、全国的に適用すべき事項の決定につき責任を持つと同時に、皆保険制度が維持されるよう必要な財源の確保に努める。

こうした取り組みが可能となれば、少子化・高齢化に耐えうる医療・介護制度の基盤が整い、住民に対して必要なサービスが安定的に供給されることになろう。

道州制のもとでは、高等教育が道州の責務となることから、医師や看護師、

介護士などの育成についても、地域の実情に応じ、工夫をこらした教育システムを確立することで、地域医療・介護の量的・質的向上を図ることが可能となろう。各道州において、地域医療・介護の中心的役割を果たす人材育成機関として、医科大学、福祉大学を充実することなども重要な課題となろう。

⑤ 独自の産業振興策が展開され、雇用が創出される

道州制のもとでは、道州が産業集積政策の企画立案から実施までを一貫して担う。道州は、地域の大学の管理・運営を行うとともに、それらを活用して、研究開発や人材育成の面で企業と緊密に連絡を取りながら、地域の産業振興を図る。その観点から、現在の各県にある国立大学・大学院を統合し新たに地域を代表する道州立大学・大学院とすると同時に、各大学・大学院を得意分野に特化した研究・教育を行う機関とすることも有効な方策となろう。地域で育てられた人材が戦力となり、地域に根ざした商品の開発や地域ブランドづくり、さらには製品の高付加価値化が実現することで、地場企業や中小企業の活性化が図られる。また、優秀な人材獲得を目指し、グローバル企業の新規立地や投資拡大が進み、地域における雇用創出力も高まることとなろう。

地域の発展のためには、人々の職業能力の向上も重要な課題であり、道州および基礎自治体は連携して、各地域の住民・企業のニーズ、雇用情勢、人口構造などに則し、産業政策や福祉政策と一体のものとして、独自の雇用政策、職業訓練事業の充実を図ることになるだろう。一方、国は労働基準の設定や雇用保険の運用など、セーフティネットの確保のために制度的枠組みを整える役割を担う。

住民の日常生活や企業の事業活動にとって不可欠な道路については、国から地方への税財源移譲を前提とし、道州が地域の実情に応じた計画を立案し、真に必要な道路の整備を進める。道州内のネットワークを形づくり高速道路の整備についても、道州が自らの財源・権限により整備できる体制を整えることが求められる。

⑥ 地域資源を活かした観光振興が推進される

観光政策に関する国と地方の関係については、「観光立国推進基本法」で、国と地方公共団体が相協力して施策を講じるとされており、道州制のもとでもこの趣旨は変わるものではない。

世界的な大交流時代を迎えるなかで、観光振興には、広域的な地域の自立的な取り組みがまず求められよう。道州は面的に広がりのある観光戦略を立案し、国内外への情報発信や交通基盤の整備などの面で、現在の都道府県単位で実施するより強力に取り組めるようになる。また、観光振興策の広域的な調整については、道州が積極的な役割を果たすことになるが、すでに東北観光推進機構や中部広域観光推進協議会、九州観光推進機構など、官民連携による広域的な

観光振興の活動が行われている。

一方、基礎自治体は、住民、観光協会、NPO、地元企業などとともに、景観整備やまちづくり、住民の「おもてなし」の心の醸成、観光資源の保護・保全など、地域の文化や伝統に根ざした観光振興に努め、関連産業の活性化と雇用の創出を図る。また、ホテル税の導入などを通じて、文化財や自然景観の維持管理などに積極的に取り組み、その結果、観光客が増えることで自治体税収が増えるという好循環をつくりだすことも可能となろう。

⑦ 地域の農林水産業が活性化する

農業は地域における重要産業の一つであり、農業の活性化は地域経済の活性化に直結する。道州は、基礎自治体を補完し、地域の特徴、独自性を活かし、様々な地域内の農業振興政策を立案・実施する。とりわけ、内外の販路拡大と物流機能の強化や、試験研究機関の再編、研究開発機能の高度化・効率化、産地間連携によるリレー出荷体制の構築等の生産性・効率性の向上、農商工・産学連携の強化などに資する広域的な取り組みが重要である。

また林業においては、国内材の活用や水源涵養の観点から、道州が地域の特性に応じた広域的な振興に取り組む。水産業においても、道州が主体的にその振興に取り組む。

一方、国民への食料の安定供給は国の存立にかかわる重要な責務であり、国は、優良農地を量的・面的に確保するなど、食料の安定供給のための全国的・総合的視点に立った施策を講じるとともに、全国的規模で実施すべき農林水産業の振興策を重点的に担う。

⑧ 個性的なまちづくりが行われる

道州制のもとでは、基礎自治体を中心となって、地域の実情に応じた個性あるまちづくりや、それを誘導する都市計画を実行する。現在は土地利用に関して、都市計画法、農振法、森林法、自然公園法などが個別に規制している。道州制のもとでは、こうした法律の縛りを緩和するとともに、土地利用に関する権限を基礎自治体に移譲することで、基礎自治体はまちづくりに関する大半の施策を実施し、風土や歴史、景観、住宅様式、街区様式などの地域文化を反映したまちづくりを推進する。

道州内には 100 程度の基礎自治体が存在することになるだろうが、道州は戦略的な都市連合の形成に向けて、地域全体の発展計画・ビジョンを策定し、都市間を結ぶ交通インフラの整備などに注力する。

国が定める都市計画制度は、現在よりも大幅に大枠化し、道州や基礎自治体が地域の実情に合った柔軟な施策を展開できるように改める。その際、道州や基礎自治体に対する国の関与は、限定的なものとする。

⑨ 環境保全が効果的に行われる

温暖化や国際資源循環など諸外国と協調して取り組んでいる分野、科学的知見に基づいて設定される環境基準の設定や高度・希少な技術を活用して推進する資源循環など、全国的に行うことが合理的・効率的な分野は国が担う。

道州は、大気汚染対策や水質汚濁防止、リサイクル等の資源循環の推進など、現在の都道府県よりも広域的に行なうことが効果的な環境対策に取り組む。

基礎自治体は、住民生活に密着し地域の事情に通じているという特徴を活かし、3R（リデュース、リユース、リサイクル）や温暖化などについて住民の意識啓発を行うとともに、地域固有の事情に基づく環境政策や一般廃棄物の処理にかかる事務を担う。

⑩ 近隣諸国、地域との経済交流が活発化する

道州は独自の戦略のもと、国際交流、内なる国際化に取り組む。前述の通り、人口やGDPの面でヨーロッパの中堅国などに匹敵する規模となる道州は、そのスケールメリットを活かして、諸外国や地域と直接連携、交流することにより、海外企業による投資の誘致や、道州のマーケティング・セールスなどの経済交流を活発に行う。

また少子化・高齢化のなかで、道州は基礎自治体と連携して、地域に必要な外国人材の力を活かす取り組みを進める。これにより、グローバルな地域間競争に対応して、国際競争力を向上させることが可能となる。

3. 道州制のもとでの国、道州、基礎自治体の役割

(1) 国の役割について「選択と集中」を図り中央省庁を解体・再編する

道州制のもとで国が専管事項として果たすべき役割は、対外的分野、市場の機能円滑化・発揮のためのルール整備、最低限のセーフティネットの整備などに「選択と集中」を図り、国益重視を基本とし機動的に政策を実施できるようにする。これに伴い、現在 12 府省ある中央省庁を半数程度に解体・再編する。内政の多くの施策は、立案・実施とも道州、基礎自治体が主体となって担う。そうした内政分野における国全体の基本戦略・計画や統一的な政策の方針・基準策定は必要最低限のものとし、内閣府にそのとりまとめの機能を集約する。

〔国の果たすべき役割〕

- ー 外交、防衛、皇室、危機管理・国家警察、出入国管理、貿易管理・通関、司法、通貨、マクロ経済政策、金融政策、為替政策、通信・放送政策、食料・資源・エネルギー安定確保、科学技術政策、地球規模の環境保全・資源循環、環境基準、感染症対策、市場のルール整備、国の競争力および社会の安定に関わる基本戦略・計画の策定、社会保障・雇用施策等のセーフティネット整備、教育の枠組み整備

(2) 内政においては道州、基礎自治体が主体となり政策を立案・実施する

国の専管事項を除く政策・行政分野については、道州、基礎自治体それぞれが独自の行政権を行使しうる体制を財源面、法制面両面から整備する。「3 割自治」「4 割自治」と言われる現状を打開し、道州、基礎自治体が必要とする財源の少なくとも 7 割程度を、地方税を中心とした自主財源で賄うことができるよう、国・地方を通じた抜本的な税財政改革を行う。

国と地方の関係については、第 2 次地方分権改革や道州制の導入を通じて、真の対等・協力関係を構築する。国の事務については、国の新たな役割に応じて権限・財源を大幅に道州に移譲し、あわせて地方の事務・事業に対する国の関与を限定することで、道州は完全に自立した自治体となることを目指す。その結果、道州の組織形態や事務・事業などについても、柔軟性・多様性が認められる。

道州は、国や基礎自治体と緊密に連携、協議しつつ、地域経営の視点から社会の安定、安心・安全の確保、経済の発展に資する以下の政策分野の施策を立案・実施する役割を担う。

基礎自治体は、近接性の原則に基づき、住民に最も身近な行政サービスの主たる担い手として、住民自治の実現という重要な役割を果たす。そのため、基礎自治体の機能を強化することが求められるが、補完性の原則に基づき、広域的な対応が必要なサービスなどについては一部を道州が実施する。

〔道州・基礎自治体の果たすべき役割〕

ー 地域発展戦略の策定、産学連携を中心とした産業集積政策の立案・実施、雇用・人材育成政策、初等・中等・高等教育の実施、大学・高等専門学校の管理運営、道路・空港・港湾などインフラの整備・運用管理、河川・森林の広域的管理による国土保全、水資源の管理、農林水産業の振興、観光振興、文化振興、生活や地域に密着した廃棄物処理、大気汚染などに関する広域的な環境対策、警察・消防体制の強化による治安・安全の確保、大規模災害への対応、医療・介護など社会保障制度の運営、福祉・保健に関する各種施設の設置、子育て支援、景観整備、まちづくり、地域ブランドづくりなど

なお、これまで各府省の地方支分部局が担当していた事務・事業は、財源、人員とともに道州へ移管することを原則とする。地方支分部局の統廃合を通じて、国と都道府県、都道府県と市町村の二重行政をそれぞれ解消することが重要である。これにより、政策決定が迅速化されるとともに、効率的な行政運営が可能となる。

(3) 道州間の政策調整は道州が自律的に行う

道州、基礎自治体が政策を立案・実施すべき分野における国の役割は、基本戦略・計画の策定、統一的な政策の方針・基準の提示にとどめる。その際、国による法令の規律密度（義務付けや枠付け）を緩和し、条例制定権を有効に活用させることにより、道州、基礎自治体の政策に関する自己決定・自己責任の範囲を拡げ、その自立を促す。

また、国による基本戦略・計画の策定や統一的な政策の方針・基準策定に際しては、国と地方が対等に協議を行ったうえで決定するルールを設ける。

道州、基礎自治体が自主財源で行う施策の実施にあたっては、独自性の発揮を基本とするが、道州間、基礎自治体間で調整すべき問題が生じた場合には、自律的にこれを調整する。そのための機関として、「道州政策協議機構」（仮称）を創設する。

(4) 基礎自治体は住民のニーズに応える

基礎自治体は、住民に最も近い行政サービスの提供者として、地域の実情や住民のニーズに応じて、防災・消防、子育て支援、福祉・保健に関する施設の設置、介護サービスの提供、地域内交通の確保、初等教育、職業訓練、一般廃棄物処理、住民票や戸籍など生活に関する基本的なサービスを提供する。また、地域の文化・伝統などの個性を活かして、景観整備や観光振興、まちづくり、地域ブランドづくりなどにも積極的に取り組む。

平成の大合併の進展により、市町村の行財政能力の強化が図られてきたが、離島や中山間地域などでは合併困難な市町村が存在する。また、基礎自治体が担う事務・事業を一律に国が規定することは、基礎自治体が担う事務を住民自

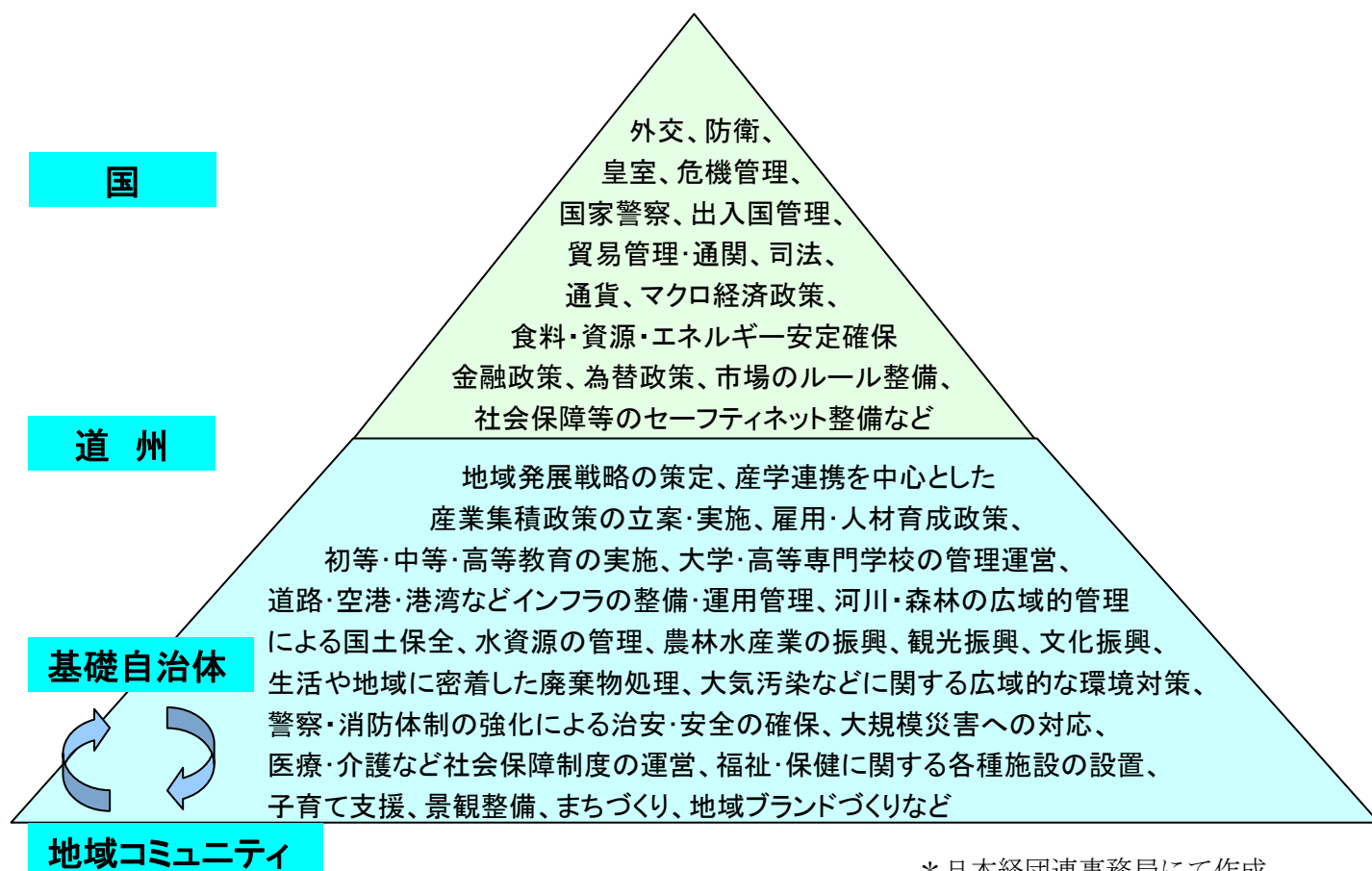
らが決めていくという住民の自己決定権に反する面がある。そこで道州と基礎自治体の関係については、小規模な基礎自治体の事務を道州が補完し、また近隣の自治体との広域連合が補完することを認めるなど、柔軟性のある制度にすることが望ましい。

(5) 住民は地域の行政に積極的に参加する

基礎自治体は、住民に身近な行政サービスを提供するが、限られた財政収入のもとで、これまで以上にサービスの重点化・効率化を図ることが必要となる。住民は受益と負担の関係を常に意識しつつ、身近な社会的課題に直面した際には行政に過度に依存せず、相互扶助・共助の精神で自らその解決に取り組む。

具体的には、町内会・自治会などのコミュニティ組織、NPO・NGO、ボランティアグループなどの活動や現行の地域自治区制度の活用を通じて、防犯、消防、災害時対応、子育て、介護などの分野において住民は行政と協働する。これにより、行政サービスの質の向上が図られ、日々の生活に欠かせない「協力的市場」や「温かい地域社会」も形成されよう（国と地方の役割分担については、図1参照）。

(図1) 国、道州、基礎自治体の役割分担のイメージ



4. 道州制を支える諸制度のあり方

(1) 新たな役割分担を踏まえ税財政制度を抜本的かつ一体的に改革する

国、道州、基礎自治体がそれぞれ、行政上の役割を果たすうえで必要な財源を確保するため、新たな視点から国税と地方税を再編成する一方、現行の地方交付税と国庫補助負担金を廃止する。

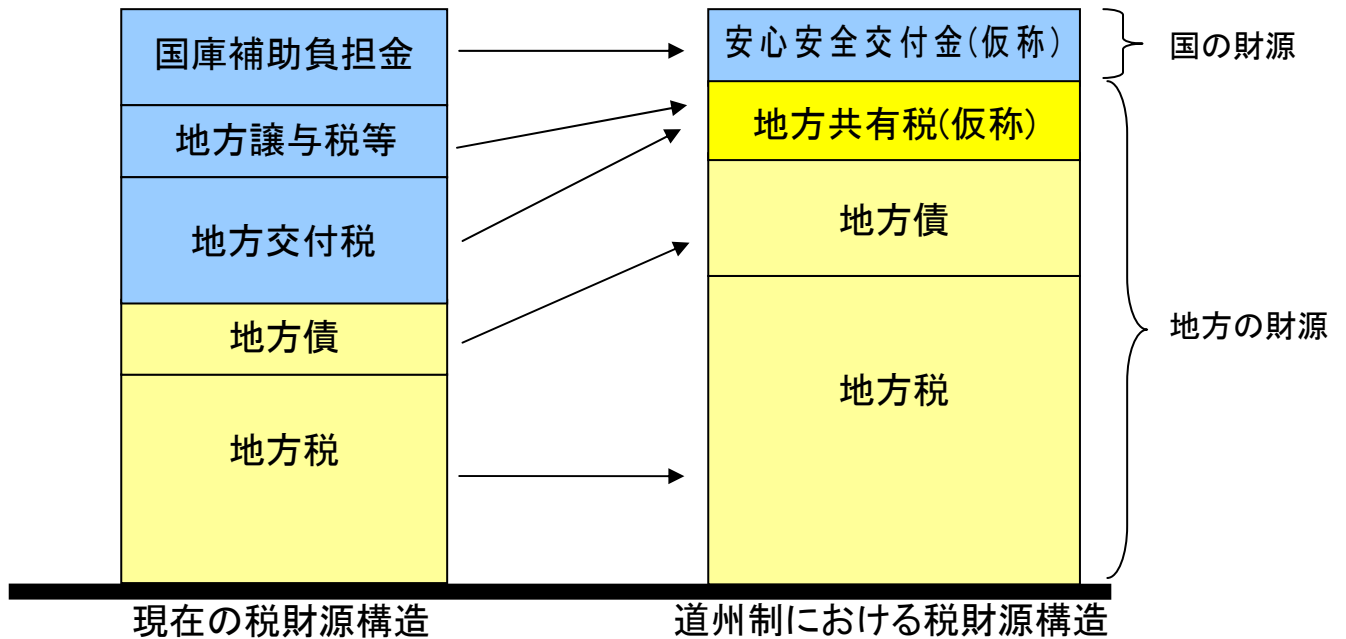
道州制のもとで道州、基礎自治体は、財政面でも自立した地方公共団体とならなければならない。道州や基礎自治体はその役割に応じて、地域経営の視点から主体的に自主財源の充実を図ることが強く望まれる。地方の基幹的財源としては、地域の住民が担う個人住民税や固定資産税が重要である。加えて、地域による税収の偏在性が少なく安定性を備えている地方消費税を充実させることが不可欠である。日本経団連では、「税・財政・社会保障制度の一体改革に関する提言」（2008年10月2日）において、税制の抜本改革のなかで消費税率を少なくとも10%に引き上げ、国と地方の配分を7:3にすべきと提言したが、道州制の導入後には、国民の理解を得つつ、道州の基幹的財源として地方消費税を充実させるべきである。また、道州と基礎自治体には一定の範囲で課税自主権を認め、地方税の税率や税目を自由に定められるようにする。その際、情報開示と説明責任を果たすことが、住民の納得性を高め、受益と負担の関係をより意識した地方行政の実施や、住民の自治意識の向上につながる。

加えて地方債の起債を自由化し、道州、基礎自治体が、議会による監視や市場での格付けのもとで、自己責任により資金調達を行い、必要なインフラ整備などを円滑に行えるようにする。

財政調整については、国から地方への関与を弱める観点から、これまで地方交付税が担ってきた垂直的な財政調整を水平的に行う性格を明確にするものとして、新たに「地方共有税」（仮称）を設ける。その原資は地域間の偏在性が高い税目等を充てることが考えられる。また、道州間の配分については、国はそれに関与せず、新たに設置する「道州政策協議機構」（仮称）において決定する。その際、税収が潤沢な道州の不満や、財政再建が求められる道州のモラルハザードが生じないよう制度を設計する必要がある。

社会保障や義務教育、警察など、全国的に一定水準の行政サービスを保障するための費用については国から道州に財政移転を行う制度として「安心安全交付金」（仮称）を設け、国から道州に交付する。基地対策や大規模災害復旧、原子力発電所等の設置・運転の円滑化などの政策については、別途、個別に交付金を設ける。こうした交付金の財源は、国が国税として徴収したものにより確保する（新しい税財政のイメージは図2参照）。

(図2) 道州制のもとでの地方公共団体の税財政イメージ



* 日本経団連事務局にて作成

なお、国税、都道府県税、市町村税の徴収については、現在、重複した業務が別々に行われていることによる非効率性が指摘されている。道州制のもとでは、原則として国、道州、基礎自治体それぞれが税の賦課、徴収を行うが、納税者の利便性向上や行政コスト削減の観点から、特定の税の徴収事務を国、道州、基礎自治体間で相互に委託できるようにすべきである。

加えて、道州制の導入に際しては、必要な国の資産を道州に移管するとともに、債務もあわせて移管することが必要となる。そこで、その前段階として、国の資産・債務の縮減を大胆に進める必要がある。現在、政府は、行政改革推進法により、2015年度末における国の資産規模の対GDP比を2005年度末に比べ半減させることを目指している。まずはこれを着実に達成するとともに、独立行政法人、国立大学法人、さらには地方公共団体などの資産・債務改革もあわせて推進すべきである。道州制の導入時に、道州に帰属することになる債務処理の方法については別途、検討する必要があるだろう。

(2) 道州制の先行導入に向けた法整備を行う

現在、道州制特区推進法に基づき、北海道において道州制特区に関する取り組みが行われているが、国から北海道への権限移譲は表3および表4にある通り限定的であり、かつ不十分である。また、道州制特区推進法については、必ずしも財源の移譲が担保されていないという問題のほか、北海道以外で同法の適用対象となるためには、3以上の都府県が合併した「特定広域団体」となる必要があるなどの問題が指摘されている（表5参照）。

そこで、道州制特区の活用を推進する観点から、まず道州制特区推進法に基づく北海道からの提案を最大限認めるとともに、権限移譲が行われる場合には財源移譲も確実に行われるよう措置すべきである。また、道州制特区推進法における3以上の都府県の合併を必要とする要件を改め、都府県による広域連合を対象とすべきである。

現在、広域連合の多くは、医療やゴミ処理、防災などの事務・事業の広域処理を目的として市町村間で設置されているが、産業振興の観点からの広域連合は限定的であり、また都道府県間の広域連合は設置されていない。しかし、産業振興を通じて地域活性化を図り、広域経済圏を形成するためには、県境を越えた広域的な連携を進めていくことが不可欠であり、広域連合制度を積極的に活用することが有効である。関西では、関西広域連合の設置に向けた動きが加速しているが、広域連合によるインフラの管理、産業クラスターの形成、環境保全などによる実績の積み重ねは道州制に直結するものである。そこで広域連合の活用を促すために、権限移譲や規制の特例措置、交付金の交付等のインセンティブ措置を講じるべきである。

こうした積極的な取り組みを通じて道州制を先導する地域には、多くの民間企業が投資を拡大し雇用を提供していくことが期待される。

(表3) 道州制特区推進法に定められた事務・事業

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. 国又は独立行政法人が開設する医療機関に係る公費負担医療等を行う指定医療機関等の指定2. 商工会議所に対する監督の一部3. 調理師養成施設の指定4. 鳥獣保護法に係る危険猟法（麻酔薬の使用）の許可5. 直轄通常砂防事業の一部6. 民有林の直轄治山事業の一部7. 開発道路に係る直轄事業8. 二級河川に係る直轄事業 |
|---|

(表 4) 道州制特区提案と政府の対応方針

道州制特区提案	政府の対応方針
(2007 年 12 月、5 項目) ・札幌医科大学の定員自由化に関する学則変更届出先の知事への変更	政令改正で措置（札幌医科大学の定員増に係る学則変更の文部科学大臣への届出を不要とする）
・労働者派遣法に基づく医師派遣地域の拡大	政令改正で全国的に措置済
・地方公務員派遣法に基づく医師派遣先の拡大	北海道の具体的なニーズを見極めつつ、現行制度の最大限活用を含め継続検討
・J A S 法に基づく監督権限の移譲	政令改正で全国的に都道府県域業者への措置命令権限を移譲（全国展開であるので道州制特区による財源移譲の対象外）
・水道法に基づく監督権限の移譲	法令改正で措置（財源移譲については、平成 21 年度概算要求までに検討）
(2008 年 3 月、11 項目) ・国土利用の規制権限等の移譲 ・人工林資源の一体的な管理体制の構築 ・森林関係審議会の統合 ・廃棄物処理法に基づく権限の移譲 ・特定免税店制度の創設 ・国際観光振興業務特別地区の設定 ・企業立地促進法に基づく権限の移譲 ・外国人人材受入れの推進 ・地域限定通訳案内士試験における裁量の拡大 ・町内会事業法人制度の創設 ・法定受託事務の自治事務化 (2008 年 10 月、5 項目) ・指定都市等の要件設定権限の移譲 ・維持管理費に係る国直轄事業負担金制度の廃止 ・道道管理権限の町村への移譲 ・福祉輸送サービスに係る規制緩和 ・コミュニティハウスの制度創設	未決定

* 北海道資料に基づき日本経団連事務局にて作成

(表5)道州制特区と広域連合制度

	道州制特区（道州制特区推進法）	広域連合（地方自治法）
対象	・北海道もしくは3以上の都府県が合併した「特定広域団体」	・構成団体で規約を議決し、総務大臣が認可したもの
国からの権限移譲	・対象自治体が国に提案 → 道州制特区推進本部で合意された権限を対象自治体に移譲	・広域連合が国に要請することが可能
財源の規定	・必ずしも財源の移譲が担保されていない	・構成団体が分賦金を負担、原則として課税自主権なし ・国から権限を移譲されても、財源の手当に関する規定なし
現在の状況	・これまで移譲された事務・事業は小粒との批判 ・現時点の対象は北海道のみ	・都道府県間の広域連合は設置されていない (市町村間のものは設置されている)

*日本経団連事務局にて作成

(3) 特例型道州を容認する

道州制の導入を前に、個々の道州が自立的に経済活性化を遂げられるよう、必要最小限のインフラ整備を国の財源で行うなどの特例措置を講じることも必要となろう。

特に北海道と沖縄については、地理的・歴史的・文化的要因などにより、他県との合併を経ることなく、現行の区域のまま単独で道州に移行することが適当である。しかし、北海道と沖縄はこれまでも、北海道開発法や沖縄振興特別措置法をはじめ、行財政特例が適用されており、道州制のもとですぐに経済的に自立することは困難であると考えられる。道州制の導入にあたり、北海道と沖縄に対しては、地域の自立を促す観点から、国による財政上の支援や企業立地促進税制などを前提とした特例的措置を時限的に認める特例型道州制を導入して対応すべきである。

全国平均を上回るスピードで急速に人口減少、少子化・高齢化、過疎化が進む北海道においてこそ地域の自立が求められており、北海道での成功が全国的な道州制の導入につながる。そこで道州制特区推進法に基づく北海道からの提案を最大限認め、国から北海道への権限と税財源の移譲を着実に進めるとともに、二重行政の典型と指摘されている地方支分部局については、廃止を含めそのあり方と役割を根本から見直すべきである。また、北海道の各地域の行政ニーズに対応すべく、支庁制度の改革や道内の基礎自治体への分権を進める必要がある。

一方、沖縄については道州制の導入に際し、九州に含めるべきとの意見もある。

る。しかし、沖縄における住民の共同体意識の強さ、九州 7 県と沖縄の交流・物流が空路・海路に限られているという地理的要因、沖縄固有の基地問題、琉球王国や戦後の米軍統治などの歴史的事情などに鑑み、沖縄単独州を認め、沖縄が持つ特性を活かして、アジア太平洋地域との交流拠点形成など、その発展可能性を追求することが妥当である。国と沖縄単独州の役割分担については、基地対策なども含め、地域の立場を踏まえつつ、沖縄単独州への権限移譲、国の支援や関与のあり方が全国と異なる特例として決定されるべきである。また、沖縄単独州と基礎自治体の関係については、沖縄では市町村合併に適しない外海離島の町村が多く存在する事情を考慮して、別途、役割分担を定めるべきである。

(4) 大都市制度および首都のあり方を検討する

現在のわが国の大都市制度は、人口規模等に応じて国から指定を受け、都道府県から移譲される権限が異なる政令指定都市、中核市、特例市の 3 種類がある（表 6 参照）。しかし、政令指定都市については、実際には府県とほぼ同等の事務・事業を担いながらも基本的には一般の市町村と同じ枠組みのなかで扱われている。これに加え、横浜市、大阪市、名古屋市のような都市部中心の都市から、新潟市、静岡市、浜松市のような都市部から農村部、山間地まで含む都市も同じ政令指定都市として区分されており、実態と合わない面が生じている。

（表 6）現在の大都市制度の概要

	政令市	中核市	特例市
数	17	39	43
要件	人口 50 万人以上 政令による指定	人口 30 万人以上 政令による指定	人口 20 万人以上 政令による指定
代表的な都市 (人口)	横浜市 (358.0 万人) 大阪市 (262.9 万人)	相模原市 (62.9 万人) 船橋市 (57.0 万人)	川口市 (48.0 万人) 尼崎市 (46.3 万人)
	浜松市 (80.4 万人) 静岡市 (70.1 万人)	宮崎市 (31.0 万人) 盛岡市 (28.7 万人)	鳥取市 (20.2 万人) 甲府市 (19.4 万人)

（総務省資料などに基づき日本経団連事務局にて作成。数は 2008 年 11 月現在、人口は平成 17 年国勢調査より）

「平成の大合併」の進展により基礎自治体の規模が大きくなっているなかで、現在の画一的な大都市制度の見直しは不可避である。これまでの人口要件のみならず、都市の規模（人口、市内総生産、従業者数など）や中枢管理機能（昼夜間人口比率、企業数など）といった要素を考慮することが必要であり、大都市ごとに住民ニーズを的確に捉え、特有の行政課題を総合的に解決できる分権型の制度を再構築することが望まれる。

日本を代表する大都市の東京は、皇居、国会、中央省庁、最高裁判所などが存在し、首都としての機能を有し、また人口や経済機能が集中している。わが国ではかつて、首都機能の移転に向けて 1992 年に「国会等の移転に関する法律」が制定されたが、今後、激化するグローバル競争のなかで、東京はむしろ、わが国を代表する経済都市としてさらに国際化を図り、現在の集積を活用して発展を遂げるとともに、地方にも富を配分していく役割を果たすことが期待される。

そこで、「国会等の移転に関する法律」を廃止する一方で、東京がわが国の首都であること、すなわち立法機関である国会、行政を担う首相官邸および中央省庁、司法をつかさどる最高裁判所などの限られた首都機能を東京に置くことを明示した「首都に関する法律」（仮称）を制定すべきである。首都に求められる機能とそれを支える行財政制度、首都における地方自治のあり方については、海外の事例を踏まえつつ、憲法 95 条¹の範囲内で検討を深めるべきである（表 7 参照）。

なお首都については、ワシントン D. C. のように東京都全部もしくはその一部を国直轄とすべきという考えも主張されているが、住民自治と団体自治を限定することになるため認められにくいと考えられる。

(5) 国・地方を通じ議会制度のあり方を見直す

現行憲法を改正しないことを前提とすれば、道州制のもとでも、道州、基礎自治体にはそれぞれ、住民が直接選挙で選出する首長と、同じく直接選挙で選出する議員からなる一院制の議会を置くことになる。

道州は都道府県と比べ規模や権限・財源が格段に大きくなることから、道州の首長については、多選の制限や議会による監視の強化など、権力の集中や濫用を防ぎ、住民の意思を適時適切に反映できる仕組みを構築する必要がある。一方、基礎自治体の首長の選出については、これまでと同様、住民による直接選出にすることで特に問題はないと考えられる。

道州、基礎自治体の議会ではいずれにおいても、住民自治の充実の観点から、議会の政策提言機能の強化、地方議会事務局の充実を図り、地方行政に対する住民ニーズを的確に反映できるようにすべきである。議会の活性化という観点からは、これまで以上に幅広い分野の人々が地方議員になれる環境整備を図る必要がある。無報酬、ボランティア型の議員制度も検討に値しよう。

また道州制の導入後には、地方議員定数の決定方法を抜本的に見直し、道州議会の合理化を大胆に進めることで、例えば道州議員数を現在の都道府県議会

¹ 憲法 95 条「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」

議員数の半数程度、あるいは3分の1にするなど、大幅に削減することも可能になると考えられる（表8参照）。

一方、国政においては、参議院のあり方が問われよう。各道州の住民の意見を国政に反映させる観点から、参議院議員の一定数は、原則として各道州から同数を選出することが考えられる。また衆議院については、衆議院議員選挙における一票の格差を是正するための措置を講じるべきである（表9、表10参照）。

（表7）日米英独の首都比較

国名	日本	アメリカ	イギリス	ドイツ
憲法(基本法)と地方公共団体の規定	憲法で、地方自治の章が設けられて、地方公共団体についても定められている。	合衆国憲法は地方公共団体に關して規定していない。連邦が關与する唯一の例外がワシントン D.C. であり、憲法では「特定の州が譲渡し、連邦議会が受領することにより合衆国の政府の所在地となる地区」とされている。	イギリスには憲法はない。	基本法で、地方自治が根拠付けられており、市町村の自治が保障されている。
地方公共団体の法的位置づけ	地方自治法が定められている。	地方公共団体は州ごとに州憲法や州法によって規定されており、その種類や機能は一律に定義することができない。	地方公共団体は法律および慣習法がそのよりどころとなっている。	地方公共団体の種類と形態に関しては、各州の憲法において詳細な条項が定められている。
地方公共団体の枠組み	都道府県 市区町村	州の下に市(シティ)、町(バラ)、村(ビレッジ)	県(カウンティ) 市町村(ディストリクト)、区(バラ)	州(16州のうち3州が都市州) の下に郡(クライス)、市町村(ゲマインデ)
首都	東京 人口 1,257 万人 (2005 年) 面積 2,102k m ²	ワシントン 人口 58 万人 (2006 年推定) 面積 159 km ²	ロンドン 人口 756 万人 (2007 年) 面積 1,579 km ²	ベルリン(都市州の1つ) 人口 341 万人 (2007 年) 面積 889k m ²
首都の法的位置づけ	首都について明確に定めた法律はない(首都圏に関して、首都圏整備法は存在する)。	ワシントン D.C. については、コロンビア区自治・政府組織法(District of Columbia Home Rule Act)により自治権が認められている。	大ロンドン庁(グレーター・ロンドン・オーソリティー、GLA)については、大ロンドン庁法(Greater London Authority Act)が定められている。	なし
首都の広域団体としての性格	東京都は広域自治体であり、基礎自治体である 23 区と 39 市町村を包括している。	ワシントン D.C. は連邦直轄地であり、いずれの州にも属さない。内部には選挙区として 8 の区があるが、これは行政区でも自治区でもない。	広域自治体である大ロンドン庁が、基礎自治体である 32 のバラ(区)とシティを包括している。	ベルリン州は都市州であり、州と市双方の性格を有する。ベルリン州は 12 の区で構成され、任期 4 年の直接公選からなる区議会を有する。
首都機能の存在	皇居、国会、中央官庁、最高裁判所、各国大使館、中央銀行	大統領府、国会、中央官庁、各国大使館、中央銀行	王宮、国会、中央官庁、最高裁判所、各国大使館、中央銀行	大統領府、国会、中央官庁、各国大使館(最高裁判所はカールスルーエ、中央銀行はフランクフルト)

* 日本経団連事務局にて作成

(表 8) 各ブロックの人口、議員数などの比較

	人口 (人)	面積 (km ²)	都道府県 公務員数(人)	人口 1 万人あたり 都道府県公務員数 (人)	都道府県議会 議員数(人)
北海道	5,627,737	83,455	78,809	140	106
東北	9,634,917	63,987	144,059	150	304
北関東	16,266,290	35,233	180,400	111	317
南関東	28,309,175	13,716	325,725	115	367
(東京)	12,576,601	2,102	170,924	136	127
北陸	5,538,806	22,115	83,092	150	179
東海	15,021,270	28,423	164,676	110	275
関西	20,893,067	27,173	232,592	111	403
中国	7,675,747	31,813	104,247	136	246
四国	4,086,457	18,789	66,758	163	172
九州	13,352,934	39,910	176,006	132	366
沖縄	1,361,594	2,274	23,414	172	48
全国	127,767,994	366,888	1,579,778	124	2,783

* 第 28 次地方制度調査会答申の 11 区域例を用いた。同答申などに基づき日本経団連事務局にて作成

(表 9) 国会議員の定数

	衆議院議員	参議院議員
選挙区	300 (小選挙区制)	146 (中選挙区制)
比例代表	180 (11 ブロックの比例代表制)	96 (全国単位 of 比例代表制)
合計	480	242

* 総務省資料などに基づき日本経団連事務局にて作成

(表 10) 衆議院小選挙区別登録者数 (在外選挙人名簿登録者含む)

	最多	最少	一票の格差 (最多/最少)
衆議院	東京都 6 区 479,424 人	徳島県 1 区 215,374 人	2.23 倍

* 総務省資料より抜粋。2007 年 9 月 2 日現在

5. 今すぐ着手すべき改革

(1) 地方分権改革を断行する

道州制の導入は、一足飛びに実現できるものではない。道州制の導入に向けて、その条件整備を図る観点から、地方分権改革の推進は極めて重要な役割を果たす。地方分権改革推進委員会の「第1次勧告」に基づいて「地方分権改革推進要綱(第1次)」が決定されたが、道州制導入を前提として、国から都道府県、都道府県から市町村への思い切った権限、財源、人員の移譲や、法令の規律密度の緩和、二重行政の解消を実現すべきである。また、都道府県や市町村は、単独で権限の移譲を受けられない場合には広域連合を組織するなどして、積極的に国や都道府県からの権限移譲を受けるとともに、広域的な政策能力の向上に努めることも必要である。

さらに、地方支分部局の事務・事業についても、都道府県に大胆に移管すべきである。当面の重要な改革として、地方支分部局を一府省につき原則一つに整理するとともに、可能な限り、すべての府省の地方支分部局を統一された地域ブロックのもとに置く必要がある。

(2) 地方支分部局の整理と職員定数の大幅削減を実施する

地方支分部局には、地方公共団体とは異なり、議会を通じた住民の監査が届かず住民の意向が反映されないばかりか、都道府県との二重行政となっているなどの問題が指摘されている。そこで、地方支分部局を整理し、国から地方公共団体へ大幅な権限・財源の移譲、業務の移管を実施すべきである。地方支分部局で働く国家公務員については、配置転換や地方公共団体への転籍を進めるほか、地方公共団体において同様の事務・事業が行われている場合には、さらに民間企業への転出を促す必要がある。

現在、「国の行政機関の定員の純減について」および「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画」（ともに2006年6月30日閣議決定）により、国の地方支分部局に勤務する職員（国家公務員）約21万6千人を含む行政機関の職員約33万2千人のうち、2010年度末までに1万9千人（このうち地方支分部局分は約1万3千人）の定員純減が行われる予定であるが、日本経団連の試算では、道州制の導入を前提とすれば、これに加え6万6千人弱の職員が都道府県や市町村に転籍して、同様の事務・事業に従事し、貴重な人材として能力を発揮することが可能になると考えられる。

さらに地方公共団体において、事務・事業の合理化を進めれば、国から転籍した職員および地方公共団体職員のうち3万3千人弱は定員削減が可能である。実際には、地方公共団体が、事務・事業や税財源の移譲に応じて、必要な人員を確保することになるが、労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求める公務員も相当数にのぼることになるだろう。その結果、地方支分部局の職員は、道州制を導入する前の段階で約21万6千人から約13万7千人となる（表11参照）。

人材の公的部門から民間部門へのシフトは、少子化・高齢化に伴う労働人口の減少に対する有力な対応策になろう。

なお、地方支分部局職員の地方公共団体への転籍に伴い、国から地方へ必要な財源もあわせて移譲することは、言うまでもない。

(表 11) 地方支分部局の定員

(単位：人)

政府の定員純減策			日本経団連のさらなる定員純減策(試算)		
2005 年度 末の定員	2006～2010 年度での定 員純減数	2010 年度末 の定員 (予定)	地方に移管 可能な人数	都道府県・市町村で 事務・事業の合理化 を進めることで、民 間へ転出する人員数	引き続き、 地方支分部 局に勤務す る職員数
215,800	13,000	202,900	65,600	32,800	137,300

* 総務省資料、「国の行政機関の定員の純減について」、「国家公務員の配置転換、採用抑制等に関する全体計画」、地方分権件改革推進会議提出資料などに基づき日本経団連事務局にて作成

(3) 地方交付税・国庫補助負担金の改革を行う

道州制導入に伴う国・地方を通じた税財政制度の抜本改革に先立ち、地方交付税と国庫補助負担金の改革を先行して行うべきである。地方交付税は、現行制度においても地方固有の財源であるが、受益と負担の関係を見えにくくし、無駄な事業の執行や予算消化を招く。また、地方公共団体の努力により企業誘致が成功し、税収が増えると不交付団体になるなど、地方側の努力が反映されない仕組みとなっているなど、真の住民自治を実現する観点からも問題が多い。一方、国庫補助負担金は、義務教育職員の給与費や生活保護費、公共事業費などを、一部国が負担するという名目で、国から地方公共団体に支出されるものであるが、国による全国一律で画一的な施策を押し付け、地方への規制や関与の根拠になる「ヒモつき補助金」であり、地方の自主性や創意工夫を損なう。

道州制を導入する際には、前述のとおり、現行の地方交付税と国庫補助負担金を廃止し、「地方共有税」（仮称）と「安心安全交付金」（仮称）を設けることになるが、当面、地方交付税の縮減を図る観点から、国税となっている酒税、たばこ税を全額、地方譲与税化し、地方交付税を削減する。加えて、地方交付税における所得税の法定率分（32％）についても、全額地方譲与税化し、その相当額分を地方交付税から削減する。その際、地方圏に手厚く配分されるよう、その譲与基準を検討すべきである。日本経団連の試算では、これにより地方交付税が約 5 兆 9 千億円縮減されるが、地方の歳入は約 1 兆 7 千億円増加する²。これは、国から地方への権限移譲に伴う事務・事業費の増大、ならびに

² 「地方団体の歳入歳出総額の見込額」をもとに行った試算では、2008 年度において酒税とたばこ税の全額地方譲与税化に伴い、地方譲与税が 2 兆 4,260 億円増えるとともに、

国から地方へ人員が転籍することによる人件費の増大等に充てられる。

国庫補助負担金については、一般財源化することで地方の自主性を高めることが重要であり、その観点から、例えば普通建設事業費補助負担金を廃止し、その相当額（2008 年度地方財政計画で約 2 兆 7 千億円）を地方に税源移譲することが考えられよう。

(4) 地方公共団体の行財政能力を強化する

地方公共団体が、国からの権限移譲を受けて受益と負担の関係を明確にしつつ必要な行政サービスを提供するうえでは、行財政能力の強化、とりわけ財政基盤の強化が必要である。地方公共団体には、引き続き、徹底した行政改革や財政再建に向けた取り組みが求められる。また、地方分権改革が進展するなかで、地域の総合的な活力の強化や、少子化・高齢化に伴う住民ニーズの変化への対応のため、都道府県が事務・事業を移譲できるよう市町村が行財政能力を高めることも不可欠である。そこで、「地方公共団体財政健全化法」が定める基準のもとで早期健全化が必要とされる市町村、地方交付税や国庫補助負担金への依存度が高い市町村などについては、さらなる合併を通じて、事務・事業の合理化を図りつつ、行財政基盤を強化することが求められる。

平成の大合併により、市町村数は 3,232（1999 年 3 月 31 日）から 1,782 まで減少した（2008 年 11 月現在、2010 年 2 月 1 日には 1,773 になる予定）。2010 年 3 月 31 日に合併特例法の期限が切れるが、仮に大幅に市町村合併が進んだとしても、その時点での市町村数は 1,500～1,600 程度となろう。そこで、住民の視点から平成の大合併の効果を検証したうえで、道州制の導入後に、地域の文化や歴史を踏まえ、住民の意向を尊重しつつ、将来的に市町村数が一千程度に集約されるよう、そのための環境を整えるべきである。

市町村合併については、メリットが少なかったとの指摘もされているが、合併により町村が市になることで、主に福祉やまちづくりなどの面でメリットが現れる。例えば、福祉事務所の設置やコミュニティバスの運行が可能になるなど、住民の利便性が向上する効果が現れている合併市も現に存在する。市町村合併を進めるにあたり、都道府県は、合併市が地域の多様なニーズに対応した行政サービスを効果的に行えるよう権限を移譲するとともに、都道府県職員の派遣などの支援を行うことが重要である。基礎自治体の行財政基盤が強化され、福祉やまちづくりのみならず、産業振興にも積極的に取り組めるようになれば、民間企業の進出や雇用の創出にもつながる。

地方交付税が 7,137 億円減る。また、地方交付税の原資である所得税の法定率分を全額地方譲与税化することで、5 兆 2,093 億円が地方交付税から地方譲与税に振り替えられる。その結果、地方の歳入全体では 1 兆 7,123 億円の増加となり、地方譲与税は 7 兆 6,353 億円の増加、地方交付税は 5 兆 9,230 億円の減少となる。

なお現在の国、47 都道府県、約 1,800 の市町村を、①国、道州と三百の基礎自治体とする、②国と三百の基礎自治体に再編することを目指す、いわゆる「三百自治体論」が各方面から主張されているが、日本経団連としては、現実的ではないと考える。日本には沖縄や伊豆諸島をはじめとする離島や、中山間地における町村が多数存在し、そのような基礎自治体では、合併をしても行財政上の効果がほとんど期待できず、住民にとってもデメリットの方が多いと考えられるからである。また、現実問題として、基礎自治体を三百に再編するためには、国による強制的な合併が必要となろうが、これは住民自治に逆行する。特に、国と三百の基礎自治体に再編する構想については、これまで国から 47 都道府県にすら移譲されなかった事務・事業、権限を三百の基礎自治体に移譲するのは非現実的である。むしろ、中央集権の体制が強化され、分権型国家の実現につながらないと考えられる。

(5) 地方公共団体のガバナンスを強化する

真の地方自治の担い手となる地方公共団体が地域経営を実践するにあたっては、適正なガバナンスが確保される必要がある。談合事件や財政破綻を防止するなど、住民や議会による監視が実効的に行われるため、監査制度等を充実・強化するとともに、都道府県、市町村の行政評価や財務情報などの公開が積極的に行われ、行政の透明性が確保されることが、行政の質的向上と住民自治の実現につながる。住民としては、地方議会の傍聴などを通じて、議会に対する監視を強めることも必要であり、それが自治意識の向上につながる。

なお、首長が地域経営の責任者としての自覚を持ち、庁内の職場規律、業務効率の向上などに取り組むことや、地方議会が政策立案能力を高め、分権の受け皿として相応しい体制を整える責任を果たすべきことは言うまでもない。

(6) 電子行政・電子社会の構築に向けた取り組みを加速させる

電子行政・電子社会の構築は、国・地方を通じた行政の効率化・合理化や行財政改革に資するばかりでなく、企業・住民にとって利便性の高い行政・社会の実現や行政サービスの地域間格差の是正につながる。道州制の導入によって、道州ごと、基礎自治体ごとに行政手続のあり方が異なることになることへの、住民や企業の懸念を払拭する観点から、世界最先端の電子行政・電子社会を構築するための取り組みを加速することが重要である。

また、国・地方公共団体の各行政機関を通じ、行政手続の窓口の一元化、総合相談窓口の充実を図ることにより、住民や企業の利便性向上を実現する必要がある。

6. 道州制の導入に向けたロードマップ

(1) 「道州制推進基本法」(仮称)の制定に向けた検討を開始する

2015年までに道州制を導入することを目指して、政府・与党には表12の通り、着実な取り組みが求められる。政治のリーダーシップにより、その工程を明確に国民に示すため、まず2009年に道州制の導入に関する検討機関を内閣に設置し、「道州制ビジョン」の内容を踏まえつつ、「道州制推進基本法」(仮称)の検討に着手し、早期に同法を制定すべきである。

(2) 「道州制推進基本法」(仮称)の構成を考える

基本法の規定としては、以下の構成が考えられる。

第1章 総則

道州制の理念：

国、道州、基礎自治体の政策立案・遂行能力の向上
地域経営の実践による広域経済圏の形成
地域における行政サービスの質的向上

道州制の定義：

現在の都道府県を廃止、これに代わる広域自治体として全国を10程度に区分する「道州」を新たに設置、地方公共団体を道州と基礎自治体という二層制に再編

道州制の導入時期：2015年を目途

第2章 国、地方公共団体の責務

国：道州制の導入に向け必要となる制度を整備し、施策を総合的に推進する責務

地方公共団体：道州制の導入に向け行財政基盤を強化する責務

第3章 道州制推進基本計画

国は、道州制に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るため、「道州制推進基本計画」を策定、基本計画では、道州制の導入に関する基本的な方針や、政府が総合的かつ計画的に実施すべき以下の事項などを規定

- ・国、道州、基礎自治体の役割、権限のあり方
- ・国と道州の政策協議の仕組み
- ・道州間の政策協議の仕組み
- ・必要な財政措置（「地方共有税」、「安心安全交付金」の創設等）

第4章 道州制推進本部および諮問会議等の設置

道州制推進本部：

内閣総理大臣を本部長、全閣僚を構成員とする「道州制推進本部」を設置。
本部では、道州制の導入に関する課題について審議、決定

諮問会議等：

国・地方の代表者、有識者で構成される「道州制諮問会議」を設置、道州制に関する重要事項について答申を策定、併せて国、道州、基礎自治体間の事務・事業の帰属について答申を策定する第三者機関を設置

(3) 国と地方の事務・事業を配分する第三者機関を設置する

国、道州、基礎自治体間の事務・事業の配分は、今後のわが国のかたちを決める上で重要な事項である。そこで、この問題を調査審議するため強力な権限を有する第三者機関を設置し、期限を限って具体の事務・事業の帰属について答申を策定し、それを政府が最大限尊重して決定する仕組みを導入する必要がある。

(4) 道州の区割り決定に向けたプロセスを明確にする

道州の区割りは、一律の基準で国が強制的に決めるのは妥当ではないと考える。道州の担う役割や広域的な行政課題、各地域の地理的、歴史的、文化的条件に加え、各地域の活力向上が国全体の発展につながるかなどを考慮しつつ、住民の判断を重視すべきである。具体的には、「道州制推進基本計画」において、国が各地域の意見を踏まえて道州の予定区域を定め、それぞれの区域で住民代表が参加する「道州制推進協議会」（仮称）に正式決定に向けた検討を委ねるべきである。

道州の州都については、当面、各地域の中核都市が有力な候補として考えられるが、道州内における人口、経済の一極集中を防止する観点から、将来的に住民の意思に基づき、道州が各中核都市以外の都市に州都を置くことも考えられよう。中核都市に住む住民から州都が遠くなるという問題もあるが、道州制のもとでは、基礎自治体による行政サービスの充実を通じて、住民に不利益が生じないようにすべきであり、それを前提として、「小さな州都」を目指すことが重要である。

(表 12) 道州制導入までのロードマップ

	道州制導入	地方分権改革等
2008 年	道州制ビジョン懇談会が中間報告を提出 (3月24日)	地方分権改革推進委員会、第1次勧告(5月) 第2次勧告(年末)
2009 年	政府が「道州制ビジョン」を策定 内閣に道州制に関する検討機関を設置、 「道州制推進基本法」(仮称)制定に向けた 検討開始 「道州制推進基本法」(仮称)制定 道州制特区推進法、地方自治法の改正による 道州制特区の活用 国民運動の展開	国の資産と負債の縮減計画の実施 地方交付税・国庫補助負担金改革 電子行政の推進 公務員制度改革の推進 地方制度調査会の答申(基礎自治体の強化等) 国から都道府県、都道府県から市町村への権限 移譲、基礎自治体の行財政基盤の強化 地方分権改革推進計画閣議決定 ー国と地方の役割分担の徹底した見直し (権限移譲、義務付け・枠付けの見直し、 地方支分部局の業務の廃止、縮小) ー地方税財政制度の整備 ー行政体制の整備および確立方策 等 新分権改革一括法案提出
2010 年	「道州制推進本部」、「道州制諮問会議」、「第 三者機関」の設置 「道州制推進基本計画」閣議決定 区割りを決める「道州制推進協議会」を各 地域に設置、検討を開始	地方支分部局の整理、定員削減
2013 年	「道州制導入関連一括法」の制定 ー国、道州、基礎自治体の役割の再規定 ー税財政関連法の抜本改革 ー行政組織および議会・執行体制の改革 ー中央省庁の解体・再編 区割りの決定	
2015 年～	道州制導入 中央省庁の解体・再編 地方支分部局の人員、事務・事業の道州への 移管、地方支分部局の統廃合	

(注) 太字ゴシックは、日本経団連が提案する改革

おわりに

以上、本提言では、「中間とりまとめ」で提示した重要課題について一応の結論を示した。道州制は現在、政治での論議は盛り上がりを見せ始めているものの、国民の間ではその意義や目的が共有されるにはほど遠い状況にある。2008年7月に、(財)経済広報センターがまとめた「道州制に関する意識調査報告書」では、道州制の議論を進めることに「賛成」したのは39%で、「どちらともいえない」は34%、「分からない」は14%であった。

道州制の導入は、「単なる都道府県合併に過ぎない」「国と地方の権限争い、財源の取り合いに過ぎない」などの見方は、明らかに誤解に基づくものであるが、それらに適切に答え、また国民に道州制の本質を理解してもらうためには、ますます政治のリーダーシップが求められよう。

日本経団連としては、政府・政党に加え、他の経済団体・機関などと連携しつつ、国民が理解を深めるための諸活動に精力的に取り組んでいく。また、区割りや、具体化が進むにつれて浮かび上がってくる諸課題に対し適切な対応するため、今後も建設的かつ責任ある提言を行っていく。道州制の真の目的は、地域において、多様な就業機会が確保され、人々が安心して定住するに相応しい安全で快適な地域を、住民自治を基本としてつくり上げていくことにほかならない。各地域には、気概と覚悟を持って自立した地域づくりに向け将来ビジョンを掲げ、住民参加の活発な議論を巻き起こすことを強く期待したい。

道州制は、都道府県の合併によって「小を大にする」ものではなく、地方分権の実現を通じて「大を小にする」作業と、地域の経済規模を拡大するという「小を大にする」作業の二つを同時に行うことである。変わることに、変えることへの不安は確かにあろうが、道州制を導入すれば、各地域にどのようなメリットが生じ、どうすればそれを最大化できるか、さらにはデメリットがあるとすれば、どうすればそれを最小化できるかを考えるべきであり、地域の住民一人ひとりが自身の問題として捉えることが何より重要である。その観点から最後に「第1次提言」において示した「道州制憲章7か条」を再掲し、改めて各地域において自立自助の意識を高める運動が展開されることを望むものである。

「道州制憲章7か条」（試案）

- 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。

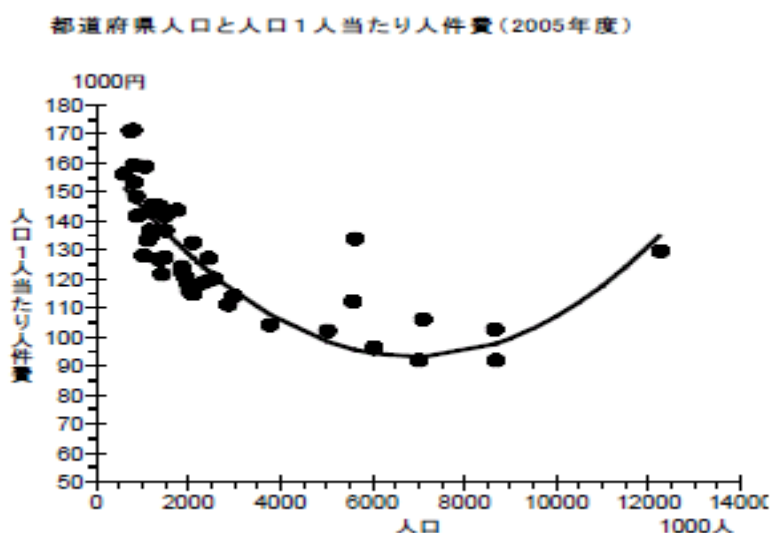
(参考資料 1) 道州制導入による行財政改革の効果

公共政策のシンクタンクである 21 世紀政策研究所の研究プロジェクト「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」では、2008 年 4 月、「地域再生戦略と道州制～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に～」と題する報告書を取りまとめた (<http://www.2lppi.org/pdf/thesis/080421.pdf>)。同報告書では、「行財政の効率化」と「地域経済の活性化」という視点を中心に分析を行い、九州をモデルとして定量的に経済効果の試算を示した。

(1) 行政改革の効果

プロジェクトでは、道州制の導入が行政経費に与える影響(広域化による行政効率の改善)、特に都道府県職員の人件費にどのような影響を及ぼすかに着目して分析を行った(参考資料：図 1 参照)。

(参考資料：図 1) 都道府県人口と人口 1 人あたりの人件費



まず、47 都道府県ごとの人件費を調査し、これらを都道府県の規模(人口と面積)などで説明する回帰式を作成した。この回帰式に、①九州 7 県ごとに、人口と面積をそれぞれ代入して得られる理論上の人件費を算出して 7 県分を合計したもの(九州単純合計)と、②九州 7 県の人口と面積を合計し九州を一体と見なした上で、それを先の回帰式に代入して得られた理論上の人件費(道州制導入後)を比較することで、道州制導入に伴う人件費の効率化効果(①－②)を推定することができた。

九州 7 県の理論上の人件費(上記①)は 1 兆 6,680 億円であるが、道州制を導入した場合の人件費は 1 兆 4,116 億円(上記②)となり、名目値ベースで 2,564 億円(17.1%)削減することができる(参考資料：表 1 参照)。これを実質値に換算すると、2,727 億円の削減となる。

(参考資料：表 1) 道州制導入による人件費削減効果 (名目値)

(単位：100 万円)

	現実値	理論値
福岡県	525,928	527,915
佐賀県	130,986	131,344
長崎県	217,725	195,149
熊本県	228,891	236,188
大分県	183,984	173,604
宮崎県	162,634	172,199
鹿児島県	263,367	231,602
九州単純合計	1,703,414	1,668,001
道州制移行後		1,411,623
削減額		256,379

九州7県の理論上の人件費(①)

道州制を導入した場合の人件費(②)

(2) 社会資本整備の効率化による効果

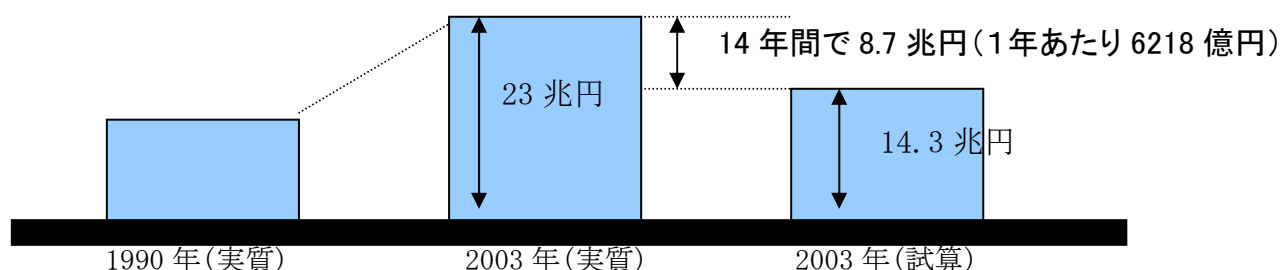
次に、公共投資の配分権限を国から道州に移管し、九州が自らの判断に基づいてその配分を最適化した場合に期待される効果を測定した。1990 年から 2003 年の 14 年間の総計でみると、九州における第 1 次産業の付加価値は、九州全体の域内総生産の 3 % に満たないが、同産業の社会資本ストックは九州全体の社会資本ストックの 50% 以上を占めている。また、過去のデータの推計から、九州では第 1 次産業よりも非 1 次産業へ公共投資を行う方が、より生産性が高まることがわかった。これは、九州における第 1 次産業に対する社会資本ストックが、生み出される付加価値に対して過剰に配分されていることを示している。

そこで、地域が自らの判断により公共投資先を変更し、域内総生産を一定に保つことを前提に、第 1 次産業より生産性の高い非 1 次産業に重点的に投資していれば、どれだけ少ない社会資本ストックでこれを達成できていたかを推計した。

試算の手順としては、①公共投資先を変更し、第 1 次産業への投資を減らし非 1 次産業への投資を増加させる、②同じ域内総生産を実現するために必要な社会資本ストックを計測する、③現実値と試算値の社会資本ストックの差を推計する、④この差を推計期間である 14 年分の公共投資額とみなし、1 年あたりの効率化効果として算出する、というものである。

この試算の結果、社会資本ストックが現在よりも年間 6,218 億円 (実質値) 少なくとも、現在と同じ域内総生産を生み出すことができていたことが示された (参考資料：図 2 参照)。

(参考資料：図2)九州の域内総生産を生み出すために必要な社会資本ストック量



(3) 地域厚生水準向上の効果

(1) と (2) をまとめると、九州に道州制を導入することで、地方公務員の総人件費を 2,727 億円、公共投資額を 6,218 億円、合わせて 8,945 億円の歳出を九州 7 県で効率化できる (実質値)。

この試算値をベースに、道州制の導入によって「地域住民の豊かさ」をどれだけ向上させられるかを測定した。具体的には、個人が豊かさを感じる指標として、①所得と表裏の関係にある個人消費支出額、②生活関連型の資本ストック (保育所や介護施設など) の量、③地方政府が提供する行政サービス (警察、消防、福祉など) の量、の三つを選定し、これを指数化した「地域厚生水準」指数が、道州制導入の前後でどのように変化したかを測定した。

その結果、地域内で減税を行い個人所得に還元すれば、地域厚生水準を現状よりも 2.2% 改善させることが可能になり、また、この財源を、保育所や介護施設などの生活関連型社会資本ストックの整備に用いれば、地域厚生水準を 1.5% 改善することができる (参考資料：表 2 参照)。

(参考資料：表 2) 道州制導入の効果

	効率化効果(実質値) (単位:億円)	効率化財源の移転先	地域厚生水準 の改善比率
(1)人件費削減の 効果	2,727	①個人所得 (減税)	0.68%
		②生活基盤型社会資本ストック	0.46%
(2)公共投資の配 分先変更効果	6,218	①個人所得 (減税)	1.55%
		②生活基盤型社会資本ストック	1.05%
(3)合計	8,945	①個人所得 (減税)	2.23%
		②生活基盤型社会資本ストック	1.51%

(参考資料2) 道州制に関する意識調査報告書

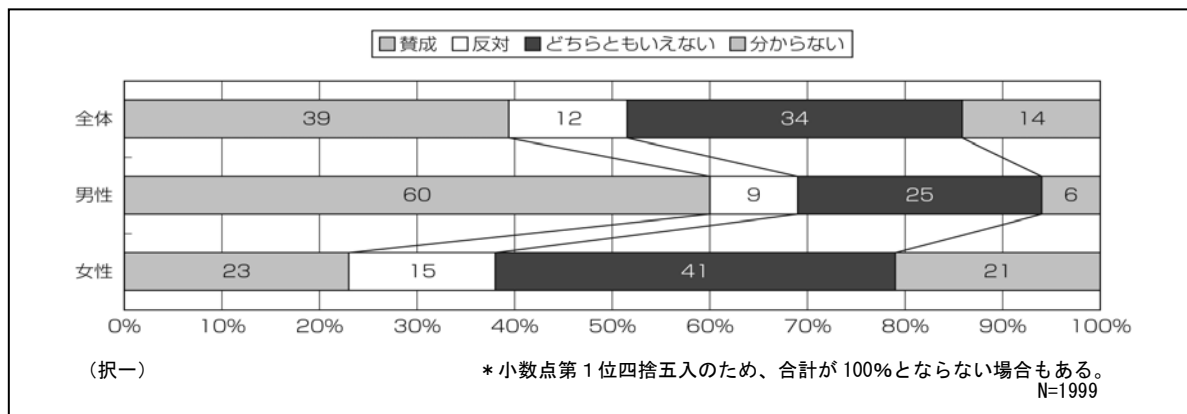
(財)経済広報センターでは、2008年7月、同センターの社会公聴会員を対象に実施した「道州制に関する意識調査報告書」を公表した。同報告書では、生活者が道州制にどのような認識を持ち、何を期待しているのか、今後の道州制の議論を深め具体的な行動に移すには何が必要と考えられるかなどの調査を行った。

(1) 道州制の議論を進めること

まず、道州制の議論を進めることに対する評価を調査した。その結果、道州制の議論を進めることについて、「賛成」が「反対」を大きく上回った。その一方、「どちらともいえない」、「分からない」の合計が半数近くに達した。

(参考資料：図3参照)

(参考資料：図3) 道州制の議論を進めることへの評価（全体・男女別）



(2) 道州制の考え方

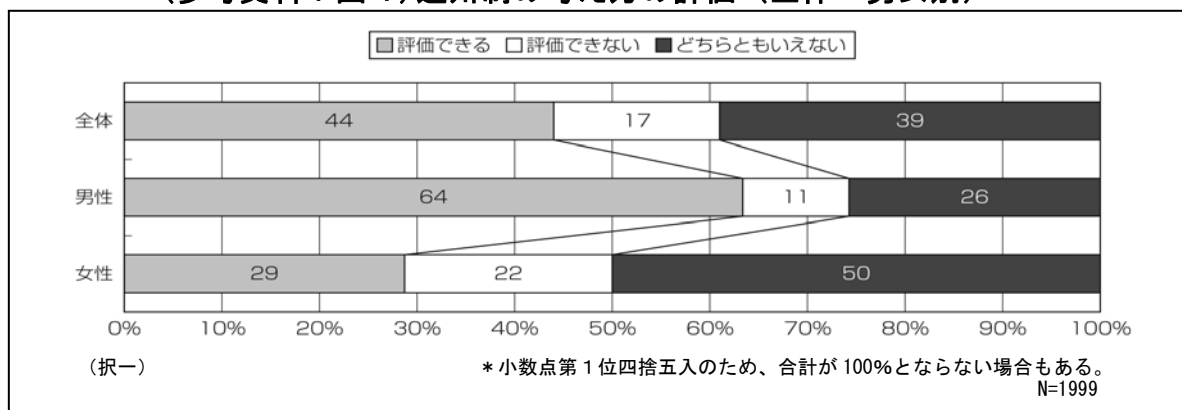
次に、以下の「道州制の考え方」を示し、これに対する評価を調査した。

<道州制の考え方>

- ・ 現在の都道府県を廃止し、これに替わる広域自治体として全国を10程度に区分する「道州」を新たに設置する
- ・ 地方公共団体は「道州」および「市区町村などの基礎自治体」という二層制とする
- ・ 道州、基礎自治体はそれぞれの自治権を活用して真の住民自治を実現し、そのために必要な権限と財源も持つ
- ・ 道州制のもとでの国の役割は、外交や防衛など必要最小限のものに限定し、国民の日々の生活にかかわる政策のほとんどは、道州あるいは基礎自治体がそれぞれの地域の実情や地域の経営戦略に基づき立案・実施する

これに対しては、「評価できる」が「評価できない」を上回った。(参考資料：図4参照)

(参考資料：図4)道州制の考え方の評価（全体・男女別）



また、「(1) 道州制の議論を進めること」では、「どちらともいえない」「分からない」の合計が48%であったが、「(2) 道州制の考え方」では「どちらともいえない」が39%に低下した。これは、上記の考え方を示したことにより、が判断しやすくなったためと思われる。

以 上