

道州制の導入に向けた第 2 次提言
— 中間とりまとめ —

2008 年 3 月 18 日
(社) 日本経済団体連合会

目次

はじめに	2
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組みに期待する	
(2) 日本経団連が考える道州制	
(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、期待される効果と課題	4
(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	
3. 道州制のもとでの国、道州、基礎自治体の役割	8
(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	
(6) 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	
4. 今すぐ着手すべき7つの改革	11
(1) 地方分権改革を断行する	
(2) 地方支分部局の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組みを加速させる	
(7) 国の資産・債務の縮減を進める	
5. 道州制の導入に向けたロードマップ	14
おわりに	16

はじめに

日本経団連では、2015年を目途に道州制を導入することを目指し、2007年3月、「道州制の導入に向けた第1次提言」を発表した。現在は、2007年5月に新設した道州制推進委員会が中心となり、各地でシンポジウムを開催するなど、道州制の意義・目的に対する国民の理解促進に向けた活動を展開するとともに、道州制の導入に不可欠な基幹的制度ならびに国、道州、基礎自治体の役割分担のあり方を中心に検討を行っている。

この間、自民党では道州制調査会が2007年6月に「道州制に関する第2次中間報告」をとりまとめ、11月には同調査会を総裁直属の道州制推進本部に格上げし推進体制を強化している。また政府では、道州制担当大臣のものの有識者懇談会である「道州制ビジョン懇談会」が、2007年度内を目途に議論の中間的なとりまとめを行うこととしている。

さらに、政府の地方分権改革推進委員会も、2008年6月を目途に地方分権改革の推進に向けた「第1次勧告」を行う予定としているほか、第29次地方制度調査会が、基礎自治体の強化などについて検討を進めている。

日本経団連は、こうした様々な場における議論や検討を歓迎し、道州制の導入につながる地方分権改革の推進を支持したい。日本経団連としても、道州制推進委員会における検討の最終的な成果を、2008年秋に「第2次提言」としてとりまとめる予定であるが、今回は、その基本的な方向を「中間とりまとめ」として提示する。

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、その効果だけでなく問題点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

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、② 地方公共団体を道州および市区町村などの基礎自治体という二層制とし、道州、基礎自治体それぞれの自治権を活用し、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させる、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。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。さらに道州制の導入は、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および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国、道州、基礎自治体の役割を定める前に、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、PFI 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各種の行政改革を断行することが必要である。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、NPO・NGO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、期待される効果と課題

わが国では、少子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、住民の十分な満足を得られず、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。

さらには、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」ということもできよう。

しかしながら、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効果を大別すれば、行政の合理化・質的な転換と経済・社会の活力向上の二つとなる。そこで、国民の目線で道州制の姿とその効果を考えてみたい。

(1) 防災・消防体制が強化される

道州制のもとでは、住民の安全・安心の確保に向けて、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ことになろう。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・協議する体制よりも効果的にかつ迅速に実施することが可能となろう。

一方、国の役割も重要である。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、国土の保全や水害、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、国民の安全・安心を確保する。

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制度は、保険者としての安定的な規模を確保する観点から、道州を運営単位とする。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。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を確保するよう努める。

一方、介護制度については、皆保険を維持しつつ、住民の具体的なニーズに応じて現物給付を行う必要があることから、基本的には基礎自治体がサービスを提供するが、保険の運営は道州単位で行う。

こうした取り組みが可能となれば、少子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、工夫を凝らした教育システムを確立することで、地域医療・介護の量的および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ことになる。道州は、産学連携の拠点となる地域の大学の管理・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とりながら、地域の産業振興を図る。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る。

住民の日常生活や企業の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ことになる。道州内のネットワークを形づくる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。

地域の発展のためには、人々の職業能力の向上や雇用機会の拡大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となる。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負うことになる。

(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、国と地方自治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も、より強力に取組めるようになる。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取組みがなされている。

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ことになる。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、国益を重視した政策の展開を機動的に行えるようにする。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・実施とも道州および基礎自治体が主体となって担うことになる。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〕

- － 外交、防衛、危機管理、出入国管理、貿易管理・通関、司法、為替政策、マクロ経済政策、通信・放送政策、食料・資源・エネルギー安定確保、地球規模の環境保全・資源循環、環境基準、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、道州および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こととなる。

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・実施する役割を負う。

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観点では最も重要な役割を果たすことになる。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、補完性の原則にしたがい、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〕

一 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・高等専門学校の実施、道路・空港・港湾などインフラの整備・運用管理、河川・森林の広域的な管理による国土保全、水資源の管理、農業振興政策の立案・実施、観光政策・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、治安・安全の確保、消防、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。地方支分部局の廃止・縮小を通じて、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、初等教育、職業訓練、一般廃棄物処理、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・事業を一律に規定することは、住民の自己決定権に反する面がある。

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、子育て、介護などの分野で住民が自発的に貢献するとともに、行政との協働を積極的に推進する。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。

(6) 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

道州制のもとで国、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、新たな視点から国税、地方税に再編成する一方、現行の地方交付税、国庫補助負担金を廃止する。また、国・地方を通じた政策課題に対応するための財源、およびこれまで地方交付税が担ってきた財政調整を水平的に行うものとして、新たに「地方共有税」（仮称）を創設する。

また、社会保障や教育など、全国的に一定水準を保障すべき費用について国から道州および基礎自治体に財政移転が維持される必要がある場合には、用途を特定した「シビルミニマム交付金」（仮称）を新設し、道州、基礎自治体に交付する。

道州制のもとで、道州や基礎自治体は、財政面でも真に自立した自治体とならなければならない。国への財政依存体質から脱却し、地域経営の視点から、主体的に自主財源の充実を目指すことが強く望まれる。個人住民税や固定資産税など、地域の住民が自ら担うことのできる税目に加え、地域による偏在が少なく、かつ地域の住民が自ら担うことのできる消費税（地方消費税）を活用することも、一つの考え方である。

また、道州と基礎自治体の課税自主権を認めるとともに、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適切な説明責任を果たしつつ、必要なインフラ整備などを円滑に行えるようにする。

4. 今すぐ着手すべき7つの改革

(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担うものである。現在、地方分権改革推進委員会のもとで国から地方への権限・財源の移譲の検討が進められているが、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と財源の移譲や、法令の規律密度の緩和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、積極的に国からの権限移譲を受けるとともに、広域的な地方の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・統合するとともに、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) 地方支分部局の職員定数の大幅削減を実施する

国から地方への大幅な権限・財源の移譲、ならびに地方支分部局の整理・統合、業務の地方公共団体への移管に伴い、特に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21万6千人のうち、2010年度末までに2万7千人弱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6万8千人弱の職員について、都道府県や市町村に転籍し、同様の事務事業に従事することが可能であると考えられる。

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3万4千人弱は定員削減が可能であり、労働市場を通じて民間企業に活躍の場を求めることになる。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12万1千人となる。人材の公的部門から民間部門へのシフトは、少子高齢化に伴う労働人口の減少への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べきことは、言うまでもない。

(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とともに、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おり、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」であるとして、地方の自主性や創意工夫を損なうものとの批判が強い。

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）「シビルミニマム交付金」（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ことになる¹。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、ならびに国から地方へ人員が転籍することによる人件費の増大に充てられるものとなる。

国庫補助負担金については、「ヒモつき補助金」的なものではなく一般財源化することで地方の自主性を高めるとの観点から、例えば普通建設事業費補助負担金を廃止し、その相当額（平成20年度地方財政計画では約2兆7千億円）を地方へ税源移譲することも必要となろう。

(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、なかんずく財政基盤の強化がなによりも必要である。地方公共団体には、引き続き、徹底し

¹ 「平成20年度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、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、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1兆7,213億円の増加となり、地方譲与税は7兆6,353億円の増加、地方交付税は5兆9,230億円の縮減となる。

た行政改革や財政再建に向けた取組みが求められる。「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財政基盤を強化することが求められる。道州制の導入後も、地域の文化や歴史を踏まえ、住民の意向を尊重しつつ、1千程度に市町村数を集約するための環境を整える。加えて、東京特別区、政令市、中核市、特例市など大都市制度の見直しを進め、これにより都道府県からの権限移譲を促進する。

(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。住民・議会による監視が実効的に行われるための制度を整備するとともに、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ることが、行政の質的向上と住民自治の実現につながる。

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きのあり方が異なることになることへの、企業・住民の懸念を払拭する観点からも、世界最先端の電子行政・電子社会を構築するための取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、行政手続きのワンストップ・サービス、コンシェルジュ・サービスが行える体制を整備し、国民・企業の利便性向上を図る必要がある。

(7) 国の資産・債務の縮減を進める

道州制導入に際しては、道州、基礎自治体の役割に応じて、必要な国の資産を道州、基礎自治体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を対GDP比で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、さらに地方公共団体などの資産・債務改革もあわせて推進する必要がある。

5. 道州制の導入に向けたロードマップ

2015 年度に道州制を導入することを前提としたうえで、これまで述べてきた改革を、別表（「別表：道州制導入までのロードマップ」参照）に示した時間軸で着実に実行するとともに、道州制をめぐる課題を議論する場である「道州制推進国民会議」（仮称）の設置、道州制の基本理念や目標、導入までのプロセス、導入後の姿などを示した「道州制推進基本法」（仮称）の制定などを急ぐべきである。

〔別表：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月末頃)	地方分権改革推進委員会、第1次勧告(6月)
2009年	政府が「道州制ビジョン」を策定 「道州制推進国民会議」(仮称)の設置	国の資産と負債の縮減計画策定・実施 地方交付税・国庫補助負担金改革 電子行政の推進 公務員制度改革の実施 地方制度調査会の答申(基礎自治体の強化等) 地方分権改革推進計画閣議決定 新分権改革一括法案提出 ー国と地方の役割分担の徹底した見直し (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 ー行政体制の整備及び確立方策 等
2010年	「道州制推進基本法」(仮称)の制定	都道府県から市町村への権限移譲、基礎自治体の強化 地方支分部局の整理・統合、人員削減
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 区割りの決定	
2015年～	道州制導入	地方支分部局の人員、事務事業の道州への移管 地方支分部局の廃止 中央省庁の解体・再編

(注) 太字ゴシックは、日本経団連が提案する改革

おわりに

経団連では、この「中間とりまとめ」をもとに、国民や各地域の経済界、地方公共団体・議会などから広く意見を募りたい。政府の地方分権改革推進委員会や道州制ビジョン懇談会などに対しても、経団連の考え方を示していきたい。

「中間とりまとめ」では、道州制導入に不可欠な基幹的制度のあり方や国と道州、基礎自治体の役割などを中心に基本的な考え方を述べたが、秋に予定している「第2次提言」に盛り込むべきいくつかの重要課題については、いまだ十分に議論がつくされていない。例えば、首都制度について都心3区あるいは6区程度をどの道州にも属さない「首都特別区」とすべきとの考え方や、相対的に経済活性化が遅れている地域への配慮に関し高速道路等の整備などを優先して行うべきとの考え方、区割りの議論を急ぐべきとの考え方、さらに議会制度の改革について国会の各院の構成や議員、首長の選出方法、首長と地方議会との関係を見直すべきとの考え方、道州制の導入を機に内閣制度を根本から改革すべきとの考え方なども提起されている。この他、大都市制度のあり方や一部地域の先行導入の是非など、「第1次提言」において課題として提起した点も踏まえ、検討を深め、2008年秋に予定している「第2次提言」において意見を集約する。

また、道州制導入の具体的なすがたを明らかにする観点から、特定の地域について、人口やGDPが同規模の諸外国と行財政や議会、経済社会の仕組み、インフラの整備状況などを比較し、道州制に移行した場合のシミュレーションも実施したい。既に九州では、積極的に道州制の導入を進めた場合、道州制を導入しなかった場合に比べ、域内のGDPを12%押し上げるという試算がなされている(2008年2月、財団法人九州経済調査協会「2025年の九州経済～道州制導入後の九州経済の長期予測～」)。また、日本経団連が設立した公共政策のシンクタンクである21世紀政策研究所では現在、「地域経済圏の確立に向けた道州制の導入と行政改革」をテーマに研究を進めている。それらを踏まえ、道州制が地域経済にどのような影響を及ぼすのかについて検証し、「第2次提言」に活かしたい。

さらに、道州制導入への気運を高めるため、国民各層より幅広く参加を得て国民運動を推進・展開する母体を設立することについても、今後積極的に検討したい。

以上