

各種提言・報告等における理念・目的等

第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

(H18.2.28)

第2 広域自治体改革と道州制

1 広域自治体改革のあり方

最近、都道府県制度の改革の必要性に言及する提言が、各界から活発に行われるようになっており、これらの多くにおいて、現行の都道府県に代わる広域自治体として道州を置くものとする基本的な考え方が示されている。

第1に掲げるような都道府県制度に関する問題に 대응する方策としては、現行制度においても、広域連合や先の地方自治法改正により手続が整備された自主的な都道府県合併等の活用が考えられる。特に、住民や関係都道府県の意識の高まりによって自主的に都道府県合併が行われ、成果を収めるときには、次なる広域自治体改革へのステップとなり得るものと期待される。

進んで、我が国の将来を見通すときには、広域自治体改革を、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけることが考えられる。すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方の双方の政府のあり方を再構築し、国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政に関しては広く地方公共団体が担うことを基本とする新しい政府像を確立することである。このことは、国家として対応すべき課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。

こうした見地に立つならば、広域自治体改革のあり方は、国と地方及び広域自治体と基礎自治体の役割分担の見直しを基本とし、これに沿って事務権限の再配分やそれぞれの組織の再編、またそれにふさわしい税財政制度を実現できるものとするべきであり、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

2 道州制の検討の方向

上記の趣旨に即して広域自治体改革を実現するためには、次の方向に沿った道州制の具体的な制度設計を検討すべきである。

(1) 地方分権の推進及び地方自治の充実強化

我が国における行政の現状をみれば、地域において判断することがふさわしい事務に関しても、国が依然として法令や補助金等を通じてかわり、あるいはブロック単位に設置された各府省の地方支分部局を通じて自ら事務を実施しているものがなお多い。このため、地域の課題に関して必要以上に画一的な対応が強いられ、住民ニーズからの乖離や組織の分立による事務処理の総合性の欠如等の問題が生じている。

道州制を導入する場合には、補完性の原理及び近接性の原理に基づいて、国、広域自治体及び基礎自治体の間の役割分担を体系的に見直し、都道府県から市町村へ、また国から道州への大幅な権限移譲を行うことが重要である。この場合、基礎自治体の財政基盤の充実を図り、住民に身近な行政については基礎自治体が総合的に担うことができるようにするとともに、広域の圏域における行政は、選

挙により選ばれた長や議会を有し、民主的プロセスを通じた住民のコンセンサス形成の仕組みを備えた広域自治体たる道州が、できる限り総合的に担うこととすべきである。

これにより、地域における政策形成過程への住民の参画が拡大し、深化するとともに、行政に対する住民の評価や監視が実効あるものとなり、自己決定及び自己責任を基本とした地域社会が実現するものと期待される。

(2) 自立的で活力ある圏域の実現

我が国では、中央集権的な政策プロセスがなお広くみられることに加え、人口・産業・金融・情報・文化等の東京圏への著しい集中が進むことで、経済や生活等に係る価値体系が東京を中心としたものとなっており、これらが相まって、国土構造における東京一極集中や、地方圏における地域の活力やダイナミズムの低下がもたらされてきたと考えられる。

また、最近における地域の現況をみれば、社会の流動化や人々の活動圏の拡大に加え、急速なグローバル化の浸透等を背景に圏域を単位とした広域行政課題が増加している。こうした課題に対して、これまでの政策プロセスに沿って対応しようとするれば、政策決定から実施までの距離の遠さと複雑さから機動的な施策の展開が困難であるばかりでなく、複数の政治行政主体による区々の対応となって圏域に存する地域資源や能力を適切に組み合わせ活用できないことが懸念される。

道州制を導入する場合には、道州が、圏域における主要な政治行政主体としてその役割を果たすことができるよう、国と地方の事務配分を抜本的に見直し、それに見合った権能、機構、税財政等の仕組みを備えた制度とすべきである。

この結果、道州が、圏域の諸課題に主体的かつ自立的に対応できるようになれば、圏域相互間、更には海外の諸地域との競争と連携は一層強まり、東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自立的で活力ある圏域が実現するものと期待される。

(3) 国と地方を通じた効率的な行政システムの構築

現在、国が設ける諸制度に基づいて地方公共団体が実施する事務には、多くの国の関与（協議や許可等）が設けられ、これに伴う複雑な事務手続が問題とされている。また、同種の事務の実施が、規模等に応じて国（各府省の地方支分部局）と地方公共団体に振り分けられることも多く、住民や企業等は必要以上の手続や負担を強いられている。

このため、道州制を導入する場合には、国から道州への権限移譲や、法令による義務付けや枠付けの緩和を進めることによって、道州が、その役割に係る事務について企画立案から管理執行までを一貫して実施することを可能とし、国と地方を通じた行政の効率化と責任の所在の明確化が図られるようにすべきである。

また、行政組織等に関しても、市町村合併を通じた効率化に加えて、さらに国の行政組織の縮減や都道府県から道州への再編等によって、国と地方を通じた組織や職員、行政経費の削減を目標を定めて実現すべきである。

道州制ビジョン懇談会中間報告（H20.3.24）

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す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イ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、産業振興などで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應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大化し、個々の官僚の意識を超えた官僚共同体化を招いている。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。

自由民主党「道州制に関する第3次中間報告(案)」(H20.7.4)

1. 道州制導入の理念・目的

戦後の荒廃した国土、産業基盤の崩壊という状況の中から、わが国はいち早く食糧の自給を達成し、世界が瞠目する復興をなしとげ、さらに持続的な高度成長の上昇気流に乗り、世界第二位の経済大国・日本を作り上げてきた。その背景には産業分野における技術革新、ものづくりの伝統の復活、教育の成果、さらには勤勉な国民性など、いくつかの要因があるが、何と云っても高潔で士気の高い官僚に支えられてきた統治機構があったと言える。

しかし、今やわが日本の官僚主導の統治機構は、国民のニーズに対応することができず、機動性・柔軟性を欠き、硬直化し、随所に金属疲労を露呈している。

今やわが国は、有史以来初めて人口減少社会を経験しており、未知の世界に飛び込もうとしている。急速に高齢化し、人口が減少する社会を迎えて、我々は、これまでの硬直した財政運営を克服し、ダイナミズムある新しい国の統治機構を構築しなければ、存立していくことが出来なくなってさえいる。

21世紀に羽ばたこうとする日本は、官僚統治による中央集権政治から脱却し、国民の総意と努力による、安全、安心で、公平な国づくり、地域づくりを推進しなければならない。

そして、我が国の存続と発展のためには、抜本的に国のあり方を見直し、中央政府及び地方政府のそれぞれの責任を明確化するとともに、地域の経済力の強化を図ることが必要である。

これを実行しなければ、EUや中国・韓国・シンガポールなど他の東アジア諸国が台頭する中で、国際競争を勝ち抜けないし、また、国民が真に必要なサービスを適正なコストで提供できなくなる。

特に、少子高齢化が進展する中、持続的・安定的な社会保障制度を確立するためにも新しい統治機構を作り上げることが重要である。

今、政治家に求められているのは、新しい国家・日本をつくるというプリンシプル・大胆な方針を確立することである。

そのための道州制である。日本の再生のための道州制である。

道州制で達成すべき目的は次のとおり。

中央集権体制を一新し、基礎自治体中心の地方分権体制へ移行

国家戦略、危機管理に強い中央政府と、広域化する行政課題にも的確に対応し国際競争力を持つ地域経営主体として自立した道州制府を創出

国・地方の政府の徹底的な効率化

東京一極集中を是正し、地方に多様で活力ある経済圏を創出

日本経済団体連合会

「道州制の導入に向けた第2次提言 - 中間とりまとめ - 」(H20.3.18)

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

(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。

日本経済団体連合会

「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 - 」 (H19.3.28)

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だろうが、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となるだろう。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。

(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。