

地方分権改革の徹底と道州制導入に向けた 政治の決断を求める

全国経済同友会地方行財政改革推進会議

全国の経済同友会は、地域の疲弊と閉塞感への強い危機意識に基づき、「地域の再生なくして日本の再生はない」、「地方行財政システムの抜本的改革なくして地域の再生はない」との問題意識から、2001年に「全国経済同友会地方行財政改革推進会議」を発足させた。そして、個性と活力ある地域づくりのために、中央集権型社会から脱却し、「個性」「自立」「競争」「責任」の4つをキーワードにした地域主権型社会を実現すべきであると、経営者の視点から提言してきた（後掲リスト参照）。

これまで、長い間にわたり、様々な場で、地方分権改革や道州制に関する議論が展開されてきたが、残念ながら国民的議論が高まるまでには至っていない。折しも本年は総選挙の年である。今こそ、各政党は、地方分権改革の徹底による基礎自治体の強化・確立と、将来の地域主権型道州制の実現に向けた枠組みをマニフェストに明記することを通じて、政治の意志を示すことを強く望みたい。

地域主権型社会の構築が急務

1. 問題意識

日本は、人口減少、少子・高齢化、経済のグローバル化、そして、780兆円までに拡大した国と地方の長期債務残高¹に対応した新しい国づくりが求められている。加えて、今日のように国民の生活や文化等の水準が高く、かつ価値観の多様化した社会では、中央集権的官僚システムや均質・平等主義による国の地域への関与等の手法は、もはや限界にきている。

わが国は世界第2位の経済大国であり、これをいくつかの地域経済圏として見た場合、それぞれは欧州の1国に匹敵する経済規模や人口を持っている。実施すべき事業の優先順位さえ自分達で決められない現在の「国のかたち」を改め、自立した地域が、それぞれの責任の下、各地の個性を活かして国際競争力を高め、互いに切磋琢磨しながら次代

¹ 財務省推計（2008年度末、補正後）

を創造し、国全体が経済発展を成し遂げる「新しい国のかたち」へと一刻も早く移行していかなばならない。

しかしながら、地方分権改革に対する政府のこれまでの取り組みは遅々として進んでいない。2000年に行われた第1期改革では、「地方分権一括法」に基づき、事務配分の変更と課税自主権の強化が行われたが、権限強化に伴う財源措置がなされていないとの批判が高まった。それを受けて、三位一体改革では、国から地方への3兆円の税源移譲、4.7兆円の国庫補助負担金の縮減・見直し、5.1兆円の地方交付税の抑制が行われたが、地方の財源が縮小する一方、国による義務付けや関与を残したまま負担割合を引下げた補助金もあり、地方自治体の自由度が広がるものではなかった。

現在、第2期目の地方分権改革の議論が進められており、政府や各政党において道州制の議論も展開されている。今こそ、地域の独自性が発揮できるような新しい地域主権型社会の構築を推進することが急務である。

そのためには、これまで道州制ビジョン懇談会や地方分権改革推進委員会で行われてきた議論やその成果は、総選挙後の政権によって引き継がれ、今後の地方分権改革や道州制の実現に向けた基盤として位置付けられることが、何よりも重要である。

2. 地域主権型道州制の基本理念：近接性の原則と補完性の原則

わが国の中央集権体制を地域主権型社会に移行することにより、新しい時代に対応する体制として整備する必要がある。それは、地方分権を進めた究極的な姿としての地域主権型道州制の導入に他ならない。

地域主権型道州制の制度設計は、地域に密着した生活行政を住民に近い行政単位である基礎自治体が担うという近接性の原則に基づく。同時に、基礎自治体 - 道州 - 国間の行政担当分野については、基礎自治体で担うことが可能な行政は全て基礎自治体が担い、基礎自治体で担うことが困難な行政のみを道州が担当し、道州で担うことが困難な行政を国が行うという補完性の原則が基本である。

すなわち、我々が目指す道州制は、単に財政再建を目的とするものではない。各行政単位が住民視点に基づいた選択と集中により地域経営を行ない、それぞれのニーズに応じた政策を実施する地域主権型社会の構築こそが目標である。

3. 改革の方向性

(1) 基礎自治体を中心とする体制の確立

我々が目指す地域主権型道州制では、当然のことながら地域主権型の地方政府が確立されなければならない。その地方政府を構成し基盤となるのは、近接性の原則から基礎自治体である。

基礎自治体は住民に最も近い存在であり、そこでは、住民のニーズに柔軟に対応しつつ、自らの責任で選択と集中を行いうるような行政が必要である。すなわち、地域が自主・自立を基本とし、地域経営の観点から、街づくりや地域文化、福祉などの行政サービスを提供する体制を確立しなければならない。

(2) 役割分担の明確化

地域主権型道州制で重要なことは、基礎自治体 - 道州 - 国という行政単位の役割分担である。補完性の原則に基づき、基礎自治体が日常生活に関わる具体的な行政問題全てについて、地域の実情に合わせて担当する。その上で、基礎自治体では解決が困難で、広域による施策が効率的かつ効果的な行政（河川管理や防災、交通インフラ整備、産業振興など）は道州が担当し、国の役割は、外交・国防や通貨政策などの国家の基本政策に限定すべきである（後掲表参照）。

(3) 条例制定権の強化

各地域が主体的に行政を執行するためには、役割分担の明確化に伴い、地方自治体に対する国の関与や法令等による義務付けを廃止・縮小しなければならない。併せて、地域の実情に応じて、全国一律の法制度を柔軟に適応させるために、国の法令等を「上書き」できるよう条例制定権を強化すべきである²。

(4) 役割分担に応じた税財政制度の確立

地域主権型社会においては、地域の行政に必要な費用はそれぞれの地域が負担するとの原則を踏まえ、地域がその役割を実施するに足る税源を持つべきである。ただし、地域間の経済力の差によって生じる税収格差については、適切な水平的財政調整制度の導入により是正を図るべきである。

² 地方分権改革推進委員会の第2次勧告では、「地方政府」の確立には、自治行政権の確立だけでなく、自治立法権の確立が不可欠であるとの認識から、条例により法令の規定を「上書き」する範囲の拡大を含めた条例制定権の拡充が必要と提言されている。

4. 地域主権型道州制導入に向けて

(1) 道州制基本法制定の重要性

今後、地域主権型道州制へ遅滞なく移行するためには、導入までのプロセスや、具体的な制度的枠組み等を定めた「道州制基本法」の制定が不可欠である。基本法制定後は、それに沿って改革をスピーディかつ果敢に進めなければならない。

(2) 広域連携の促進

広域連携による行政運営は、単に行政の効率化が図られるだけでなく、来る地域主権型道州制において道州政府が担うべき役割と広域的な行政運営のメリットを具体的な形で住民に示すことにつながるものである。

関西地域では、関西広域連合（地方自治法上の特別地方公共団体）を設置し、府県境を越えた防災、産業振興、医療連携等の広域行政に取り組む具体的検討が大詰めを迎えており、我々はこの取り組みを高く評価している。また、九州地方では各県知事と経済団体の代表者が集まって九州地域戦略会議を設置しており、観光を始めとする複数の事業に九州が一体となって取り組んでいる。

なお、全国経済同友会は広域連携を道州制に向けた環境整備と位置付け、例えば、中国や四国地方、南東北3県では、防災や一次産業、および観光分野などでの連携について検討を深めている。

今後、他の地域においても、地域主権型社会の実現に向けて、各自治体が周辺自治体との連携を積極的に進め、行政課題の解決に主体的に取り組んでいくべきであると考えられる。

(3) 国民理解の促進

地域主権型道州制の導入は、これまでの中央集権に基づく都道府県体制を根底から改めるものであるため、国民の積極的な意思表示なくして実現することはできない。しかし、残念ながら、道州制についての理解は深まっておらず、国民の関心を高めることは大きな課題として残されている。

来るべき総選挙において各政党が政策論争を戦わせることで、国民一人ひとりが道州制に関する理解を深めるとともにわが国のあるべき姿を主体的に選択するという意識を喚起する必要がある。

なお、全国経済同友会では、引き続き、提言活動や各地域での将来ビジョンの検討を通じて、国民的議論の高まりを後押ししていく所存である。

マニフェストから国民的議論へ

来るべき衆議院議員総選挙においては、新しい国のかたちを示す地方分権改革の徹底と地域主権型道州制の実現を最大の争点の一つとして国民に問うことが重要である。そのために、各政党は、地方分権改革の具体的内容と道州制導入に向けた道筋を工程表とともにマニフェストに明記することで政治の意志を示さねばならない。

我々は、総選挙の争点として、各政党のマニフェストにおいて、少なくとも下記の諸点が明確にされることを強く望む。

1．地方行財政改革の推進の基本的考え方と具体的政策

地方行財政・分権改革を更に推進するための基本的考え方と事務事業の移譲、国の地方支分部局の改廃、税源の移譲など具体策の提示。

2．道州制導入の基本的考え方

道州制導入の是非（例えば、基礎自治体 - 道州 - 国 からなる 3 層制か、基礎自治体 - 国 による 2 層制か）及びその理由、更に地方行財政・分権改革と道州制の関係について。

3．各行政単位の担う役割分担と税・財政制度についての基本的考え方

道州制において想定する各行政単位が担う役割分担と、その財政需要を賄うだけの財源の仕組みについての基本的考え方。

4．財政調整の仕組みについての基本的考え方

道州制において想定する行政単位間の財政調整制度の仕組みについての基本的考え方。

5．区割りの基本的考え方

想定する道州制の区割りに関する基本的考え方。更に、東京都の扱いや、政令指定都市を中心とする大都市の扱いについての基本的考え方。

6．道州制実現までの工程表

道州制基本法の制定を含んだ、道州制の実現のための工程表の明示。実現プロセスの提示には、一斉導入か、部分導入かの基本的考え方を含む。

以上

全国経済同友会地方行財政改革推進会議（第3期活動）構成団体

北海道経済同友会	青森経済同友会	(社)岩手経済同友会
仙台経済同友会	山形経済同友会	福島経済同友会
(社)栃木県経済同友会	群馬経済同友会	埼玉経済同友会
千葉県経済同友会	(社)経済同友会	(社)神奈川経済同友会
山梨経済同友会	(社)信州経済同友会	新潟経済同友会
富山経済同友会	福井経済同友会	静岡経済同友会(浜松協議会)
中部経済同友会	滋賀経済同友会	(社)京都経済同友会
(社)関西経済同友会	(社)神戸経済同友会	奈良経済同友会
(社)和歌山経済同友会	鳥取県経済同友会	島根経済同友会
(社)岡山経済同友会	広島経済同友会	山口経済同友会
(社)徳島経済同友会	(社)香川経済同友会	愛媛経済同友会
土佐経済同友会	福岡経済同友会	佐賀経済同友会
長崎経済同友会	熊本経済同友会	大分経済同友会
宮崎経済同友会	鹿児島経済同友会	沖縄経済同友会

以上

参考資料

表 国と地方の役割分担

	国	地 方	
		広域自治体	市町村
外交・防衛 安全	<ul style="list-style-type: none"> ・外交 ・防衛 ・安全保障 	<ul style="list-style-type: none"> ・警察 ・広域防災 ・危機管理 	<ul style="list-style-type: none"> ・消防 ・防災
国土 土地利用		<ul style="list-style-type: none"> ・山地、河川水系、海岸、森林、水資源の保全 ・農地等の広域的土地利用、広域的都市計画 	<ul style="list-style-type: none"> ・準用河川等の保全 ・都市計画 ・まちづくり
交通 社会資本	<ul style="list-style-type: none"> ・第一種空港 (成田、羽田、伊丹、関西、中部) ・新幹線 ・海上保安、航空保安 	<ul style="list-style-type: none"> ・高速自動車国道 ・基幹道路、港湾、空港など広域交通ネットワークの整備 ・情報通信インフラの整備 	<ul style="list-style-type: none"> ・一般道路、農道、林道、漁港等 ・上下水道、公営住宅、都市公園、文化施設等の都市基盤整備
経済・労働	<ul style="list-style-type: none"> ・通貨 ・金融 ・度量衡 ・農産物等の基幹的研究開発 	<ul style="list-style-type: none"> ・中小企業支援、新産業・新事業の創出促進、観光、企業誘致等の産業振興 ・農産物等の研究開発 ・職業紹介、職業訓練等の雇用対策 ・専門的な人材育成 	<ul style="list-style-type: none"> ・商店街対策 ・観光施設の整備 ・景観保護
福祉 保健 環境	<ul style="list-style-type: none"> ・公的年金、公的保険 ・伝染病予防 ・薬品の規制 ・医師免許 ・地球環境対策 	<ul style="list-style-type: none"> ・医療計画の策定 ・産業廃棄物対策 ・環境監視、規制 	<ul style="list-style-type: none"> ・高齢者、障害者等に対する保健福祉、介護 ・保育所・生活保護 ・ごみ、し尿処理、生活環境の保全
教育 科学 文化	<ul style="list-style-type: none"> ・教育の基本政策 ・航空宇宙科学など高度で専門的な科学、技術、学術 	<ul style="list-style-type: none"> ・文化 ・大学 ・高校 ・特殊学校 	<ul style="list-style-type: none"> ・小中学校・幼稚園 ・生涯学習 ・地域文化の振興 ・青少年育成
その他	<ul style="list-style-type: none"> ・司法・国籍・税関 ・出入国管理 ・旅券 	<ul style="list-style-type: none"> ・市町村への支援 	<ul style="list-style-type: none"> ・戸籍 ・住民基本台帳 ・外国人登録

(出所) 全国経済同友会地方行財政改革推進会議(2005)『新しい地域主権型システム実現に向けた提言』

【これまで発表した提言(全国経済同友会)】

「市町村合併の促進に向けての緊急提言 - 2005年3月までの市町村大再編の完了を - 」
(2002年4月)

「自ら考え、行動する地域づくりを目指して - 地域主権確立への行財政改革の提言 - 」
(2002年10月)

「早急に三位一体改革の“全体像”と“工程表”を示すよう求める
- 地域主権の確立による個性と活力ある地域づくりを目指して - 」
(2004年4月)

「総理の決断で、三位一体改革の着実な実行を求める」
(2004年10月)

「新しい地域主権型システム実現に向けた提言(行政改革部会)」
(2005年11月)

「地方公務員制度改革への10の提言
- 地方政府のスリム化、生き生きとした地方公務員を求めて - 」
(2005年11月)