

# 「市民道州制」 基本提言

2008年7月6日

道州制.com



## 概要

---

### 提言の目的

現在の日本は、一言で言うと元気がなくなっています。その大きな原因は中央集権政治の弊害です。

私たち道州制.com は、日本には地方分権改革が最も重要であり、その理想形が道州制と考えています。地方がそれぞれの特性を活かした自立した自治体となり、そこに住む人々が希望を持って、幸福な暮らしを送れるようになることを心から願っています。

そして、市民グループとして 6 年間活動してきた中で蓄えた市民の声を結集し、ここに「市民道州制」を政策提言します。

### 1. 「市民道州制」とは

#### (1) 定義と条件

市民道州制は、市民が主役のまちづくりで日本の地域を元気にします。

#### (2) 基本方針と効果

##### 移譲される権限・財源

外交・防衛などを除く国の権限・財源を、市民により近い現場である道州と基礎自治体に全面的に移譲し、地方分権を強化します。憲法や民法などの六法を除き、各道州は自身の政策企画立案権として道州法をもちます。

##### 最適な行政単位

無駄なく行政を行い、かつ地域繁栄の最適な単位として、日本を 10 程度の道州とします。基礎自治体は必要に応じて再編します。

##### コミュニティ自治区

市民が主役のまちづくりのため、行政とは別に地域住民運営による小学校区程度の規模のコミュニティ自治区を確立させます。

#### (3) 役割分担

国の役割・・・外交や防衛など国でしかできないことに特化します。

道州の役割・・・国の役割を大幅に移譲し、地域行政の主体となります。

基礎自治体の役割・・・市民の生活に密着した事業を行います。

コミュニティ自治区の役割・・・市民が主役のまちづくりの現場とします。

## 2．税財政の改革の方向性

- ( 1 ) 特別会計を全廃し、一般会計に繰り入れます。
- ( 2 ) 国・地方の役割分担に応じて税源を配分します。
- ( 3 ) 地方は徴税権と課税自主権を持ちます。
- ( 4 ) これら改革の後、道州間の水平調整などを検討します。

## 3．市民参加

市民道州制は『市民が主役の道州制』です。市民が主役のまちづくりを行政がバックアップします。市民と行政の協働のために、民意を反映しやすい仕組みづくりが必要です。

# 第1章 市民道州制の提言

## 1. 市民道州制とは

### (1) 定義と条件

今までの行政任せのまちづくりから、市民によるまちづくりへ政治行政を大きく転換し、日本の各地域を元気にする、それが「市民道州制」です。

#### < 市民道州制の定義 >

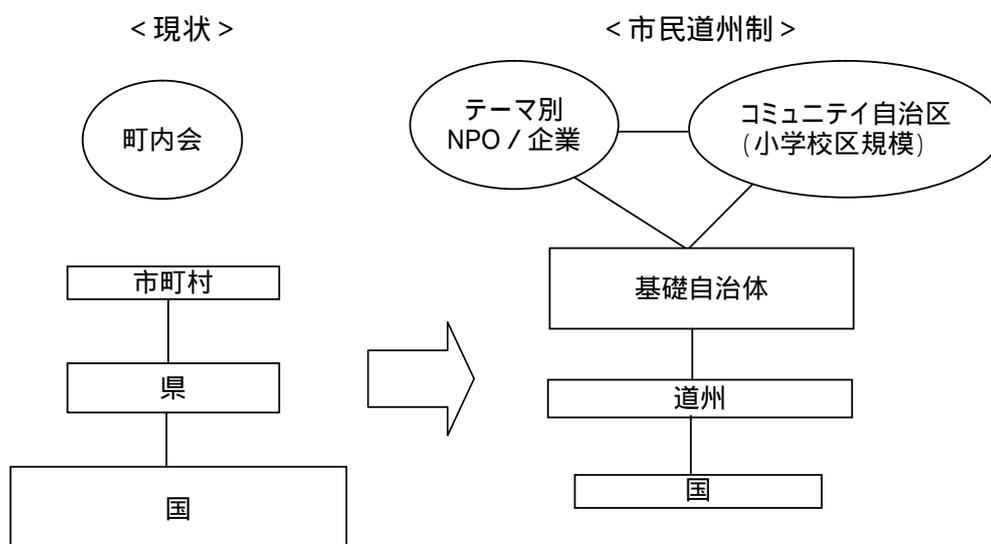
地域に住むひとりひとりが、まちづくりに創意をもって参加することを要件とし、それを最大限サポートできる仕組みをそなえた道州制

#### < 市民道州制の条件 >

- ) 基礎自治体と道州に、機能を果たすのに十分な権限と財源がある
- ) 自立した市民が地域づくりを支える

### (2) 基本方針と効果

#### < 市民道州制の構造 >



< 基本方針と効果 >

基本方針	効果
<b>移譲される権限・財源</b>	
<p>外交・防衛・通貨発行などを除く国の権限・財源を、市民により近い現場である道州、基礎自治体に全面的に移譲し、地方分権を実現します。憲法や民法などの六法を除き、政策企画立案権として各道州が道州法をもちます</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 道州・基礎自治体独自の政策</li> <li>・ 市民の参画</li> <li>・ 地域の特色を生かした戦略的政策</li> <li>・ 情報公開が容易に</li> </ul> <div style="text-align: center;">↓</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多様性のある道州・地域へ</li> <li>・ 市民が多様性のある人生を選択</li> <li>・ 日本の各地域が元気になる</li> <li>・ 税金の無駄使い防止</li> </ul>
<b>最適な行政単位</b>	
<p>権限・財源が移譲された上で、無駄なく行政を行い、かつ国際的な地域繁栄の最適な単位として、日本を10程度の道州にします。基礎自治体は必要に応じて再編します。</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域の競争原理が働く (例：分割後のJR・NTT)</li> <li>・ 各地域の選択と集中</li> </ul> <div style="text-align: center;">↓</div> <ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地域行政の効率化</li> <li>・ 経済・文化・教育などの活力アップ</li> </ul>
<b>コミュニティ自治区の確立</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 市民が主役のまちづくりをするため、行政とは別に地域住民運営による小学校区レベルの規模のコミュニティ自治区を確立させます。</li> <li>・ コミュニティ自治区と行政との協働により、防災・保育・介護・景観整備・結婚相談などの市民自らの生活に密着した活動を実施します。</li> <li>・ 地域住民の選択に基づき、コミュニティ自治の活動を保育・介護などテーマごとにNPOや企業に委託されます。</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ コミュニティの再生</li> <li>・ 行政と市民・NPO・企業の協働</li> </ul> <div style="text-align: center;">↓</div> <p style="text-align: center;">安心 / 生きがい / 郷土愛</p> <div style="text-align: center;">↓</div> <p style="text-align: center;">安全 / 健康 / 少子化対策</p>

### (3) 道州・基礎自治体・コミュニティ自治区の役割分担

#### 国の役割

国の役割は、日本としての外交や防衛、通貨、また、国の中で最低限合わせなければならない憲法や民法など六法の様なガイドラインに特化します。

参議院を、ドイツやフランスと同様、道州や一部の基礎自治体の首長などの代表者で構成します。これにより、地方の意見が国レベルの政策に反映され易くなると共に、各道州や基礎自治体の代表が責任をもって、政策を推進できる仕組みとなります。

#### 道州の役割

道州は国から大幅に権限が移譲され、道州及び域内の基礎自治体における、経済、農業、福祉、年金、教育などに関わる重要な政策全般を担当します。

政策を行なう上で必要な政策企画立案権として、道州法を各道州が持つこととなります。

#### < 道州法とは >

- ) 道州ごとの地域の発展に関する法律を含みます。例えば課税自主権・学校教育法・建築基準法・まちづくり関連法・農地法などです。
- ) 上記のような分野で、道州内においては、原則、道州法が国の基準より優先します。
- ) 民法・刑法など六法、度量衡などの国の中で基準が違ふと問題があるものは、現行通り国が統一の基準を策定します。

#### 基礎自治体の役割

基礎自治体は市民の生活に密着した活動を行ないます。下水道や域内道路などの地域環境整備、教育、保育・介護といった福祉などの現場活動に責任を持ち、コミュニティ自治区やNPO・企業などとの協働による市民行政を展開します。

## コミュニティ自治区の役割

行政区分以外の仕組みとして、従来の自治会や町内会とは別に、小学校区程度の規模で全員が参加できる様な新しい枠組みのコミュニティ自治区を新しく策定します。

### <コミュニティ自治区とは>

- ) 市民が主体で企画立案し、行政と協働して必要な事業を実施します。
- ) その内容は、保育・介護・景観整備・商店街活性化・地域内交通・防災・結婚相談所など生活をよくする事業です。特に保育などは、基礎自治体の個人登録制で人を確保し、少子化で空き部屋のある小中学校や図書館、児童館などの公共施設を使用して、コスト削減できる様にします。
- ) 必要な予算は基礎自治体から配分します。
- ) 必要に応じてNPO・企業に委託します。又、コミュニティ自治区単体での事業が難しい場合には、基礎自治体がこれを支援、または代行して実施します。

< 道州・基礎自治体・コミュニティ自治区の役割分担表 >

	国	道州	基礎自治体	コミュニティ
戦略	国家ビジョン 安全保障 環境保全	道州ビジョン 産業政策	地域ビジョン まちづくり	コミュニティビジョン
立法	法律(国法)	道州法		
司法	各法律の管轄による。道州間をまたぐものは国。但し、有事の際は国			
外交・防衛	外交 防衛	道州の国際戦略(親善外交)		
経済・産業・ 雇用・労働	通貨 度量衡 民法・商法ルール 中央銀行	広域産業振興 (広域観光振興) 雇用対策 建築基準法 都市計画法	地域産業振興 (地域観光振興) 商店街活性 まちづくり関連 土地有効活用 起業支援	
交通・社会資本	ルール等道州間調整	交通ネットワーク作成 特定河川・海岸・治山・治水 港湾/空港 鉄道 放送	地域内道路 交通網(バス、タクシー、鉄道) 海岸、一般河川 上下水道	
環境	国際交渉	広域環境対策	地域内環境対策	ゴミ拾い活動 町の環境整備
治安・防災	国家危機管理、公安	警察 地方警察	消防・防災 地方警察	防災・夜回り
教育・文化	基礎研究、先端研究、宇宙開発 及びこれらに関わる教育	教育基本方針(小、中、高、大) 特定大学・高校	小中学校 大学・高校 生涯学習 幼児教育	社会勉強 学校(小、中、高)の運営
福祉・保険		年金(検討中) 医療保険 生活保護 小児化対策	介護 保育 結婚相談	介護 保育
国家資格	医師免許	その他国家資格		

## 2. 税財政の改革の方向性

市民道州制のしくみを支えるための税制・財源について、以下の通り、順序だてて抜本的な改革を行うものとします。

### (1) 特別会計を全廃し、一般会計に繰り入れる

財源を地方に移譲する前段階として、現在の特別会計を全廃して一般会計に繰り入れることが不可欠です。現状では、日本の本当に必要な国家予算が一般会計の80兆円ではなく、では実際幾ら必要なのかということさえはっきりしていません。200兆円程度あるとみられる特別会計を霞ヶ関の管理から一般会計へ移し、すべての予算額を一般会計として国会で審議されるようにすべきです。

### (2) 国・地方の役割分担に応じて税源を配分

1章で述べた国と道州・基礎自治体の役割分担に応じて、税源を配分します。国債の償還および利払いを国がどうするか、という問題を一旦除くと、国の役割は大幅に減り、国防・外交などに特化するため、単純に積み上げて試算した結果、国：地方の予算額は1:9程度とみています。

この根拠は、次頁の国・地方歳出純計一覧（平成20年度予測）をもとに、道州制.comで概略計算したものです。国と地方を合わせた公債を除く歳出は167兆円です。うち国の歳出は、前頁の役割分担に合わせて項目を拾い出し、積み上げ計算すると、15.5兆円となります。

なお、この数字は20年度予測をもとにしているので、将来的には、更に歳出削減努力が可能と思われます。

## 国・地方歳出純計一覧(平成20年度予測)

データ提供: 社会経営システム研究所

現在の管轄	項目	国・地方純計 金額 [億円]	道州制導入による管轄	項目	国・地方純計 金額 [億円]	
国純計	社会保障関係費	629,775	国純計	科学技術振興費	13,628	
	文教及教育進行費	20,994		防衛関係費	47,291	
	科学技術振興費	13,628		災害復旧等事業費	288	
	防衛関係費	47,291		外交	6,794	
	公共事業関係費	62,101		エネルギー対策費	10,575	
	災害復旧等事業費	288		その他の事項経費(国と地方で2分割)	76,717	
	外交	6,794		歳出合計……	155,293	
	経済協力費	6,660		地方純計	社会保障関係費	629,775
	中小企業対策費	1,743			文教及教育進行費	20,994
	エネルギー対策費	10,575	公共事業関係費		62,101	
	食料安定供給関係費	15,491	経済協力費		6,660	
	その他の事項経費	153,435	中小企業対策費		1,743	
	予備費	13,373	食料安定供給関係費		15,491	
	歳出合計……	982,148	予備費		13,373	
	地方純計	給与関係経費	222,071		給与関係経費	222,071
		一般行政経費	265,464	一般行政経費	265,464	
		地方再生対策費	4,000	地方再生対策費	4,000	
維持補修費		9,680	維持補修費	9,680		
投資的経費		148,151	投資的経費	148,151		
公営企業繰出金		26,352	公営企業繰出金	26,352		
地方交付税の不交付団体における 平均水準を超える必要経費		24,500	地方交付税の不交付団体における 平均水準を超える必要経費	24,500		
歳出合計		700,218	その他の事項経費(国と地方で2分割)	76,718		
直轄事業負担金を除く歳出純計……		689,066	歳出合計	1,527,073		
			直轄事業負担金を除く歳出純計……	1,515,921		
全体合計	公債を除く国と地方の歳出全体	1,671,214	全体合計	公債を除く国と地方の歳出全体	1,671,214	

現状

: = 国:地方 = 6:4

道州制導入後

: = 国:地方 = 1:9

### (3) 地方は徴税権と課税自主権をもつ

道州と基礎自治体は、課税自主権をもちます。地域の長期的な計画に基づき、税目・税率を独自に決定することができます。所得税・法人税・消費税などは将来的に、道州ごとに異なる税率になるでしょう。また税目も異なってくるでしょう。固定資産税は基礎自治体ごとに決定できるでしょう。それが、道州・基礎自治体それぞれの特色ある発展をもたらします。A 道州は税金が安くて生活コストが安い地域、B 道州は税金が高いが高度成長する活気がある地域、とそれぞれに「違い」があることで、A 道州・B 道州ともに独自の発展が可能になります。

徴税は、基礎自治体が行います。税収は一旦すべてを道州単位でとりまとめ、道州ごとの税収の10%は国の歳入とします。国は予算として必要な金額について、議会を通じて道州に対して要求することができます。道州は、国の歳出について、国民のために適切に使われているかどうかチェックします。国の財政赤字増加、無駄な歳出への抑止力となります。

ただしこの「上納」方式が是という考えには、道州制.com 内でも異論があり、「使うところが課税し集める」方法とどちらがいいか、今後も検討していきます。

なお、基礎自治体や道州が課税自主権をもつことの抑止力は、市民にあります。国の予算と違い、基礎自治体の予算・会計はすべて情報公開され、議会と市民は執行過程を常にチェックします。また、どこの道州がいい財政状況か、どの道州民へのサービスの質がいいか比較可能になるため、道州間の競争も、抑止力となると考えます。

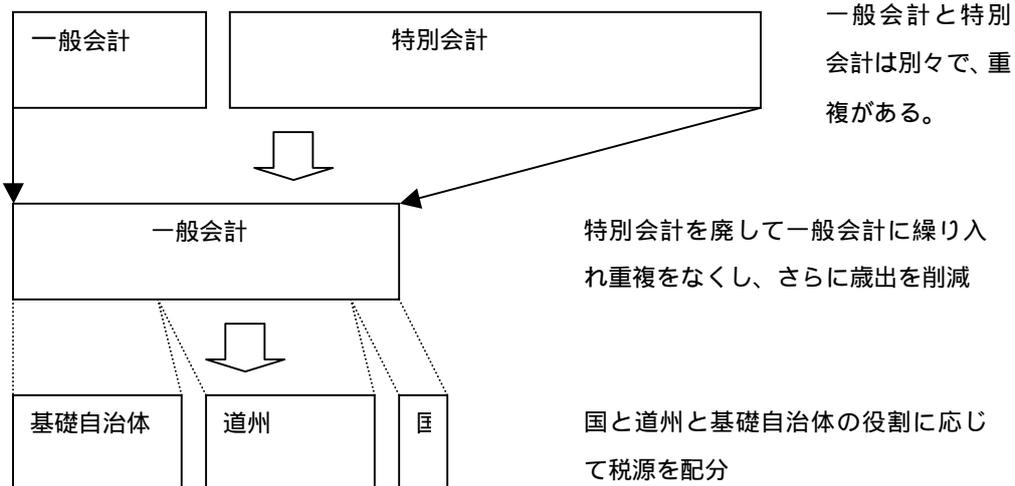
### (4) 再調整は道州間の水平調整などを検討する

最後に、道州間の格差をどうするかという問題があります。

上述のように、道州ごとに自由に税を設定しそれぞれが異なる政策を実行していった結果、A 道州は税金が安くて生活コストが安い地域、B 道州は税金が高いが高度成長する活気がある地域となったときに、B 道州のほうが A 道州より上で、そこには格差があり是正すべきであるといえるのかどうかは、議論の必要があります。おそらく、このような A と B の道州の違いは“格差”ではないという結論に達するのではないかと考えます。

このような場合ではなく、ある道州が災害に見舞われた場合や、ある道州が政策の失敗により巨額の財政赤字を抱えた場合や、最低限の国民へのサービスを維持できなくなった場合・・・つまり現在の日本のような道州があったらどうするか、ということについて、道州間の協議により財源再配分の方法を検討しルールを設けていくこととなります。国が調整機関としての役割を担って垂直的配分制度をとるか、道州で一定率の資金をプールして水平的配分制度をとるか、この問題の解決には各道州の代表がいる議会を中心にあたることとなるでしょう。

### < 税源の配分イメージ >



### 3. 市民参加

道州制.com の考える市民道州制は『市民が主役の道州制』です。行政に任せっぱなしの状態から脱却し、市民が主役のまちづくりを行政がバックアップするという関係に変貌しなければなりません。

それは各地域の問題解決のためには透明性、効率性、スピードが求められるからであり、そのための有効的な方法として、1.(2)の基本方針(4p)で述べたようなコミュニティ自治区を組織し、これまで行政のみで立案及び実施してきた事業の一部を、市民と行政との協働でこのコミュニティ自治区が遂行していくことを提案します。

又、コミュニティ自治区以外にも、地域を越えた個別テーマごとのNPOや各種団体・企業が積極的に地域作りの役割を担っていくことが必要です。

行政の仕事を民間にアウトソーシングする、言い換えると行政と市民との協働を深めるためには以下の視点が重要です。

『市民が主役』で行政はそれをバックアップする。

民意を反映しやすくする工夫

市民が参加しやすくなる仕組み及び政策

すぐにでも可能なこととして、例えば具体的には以下の事例が有効と考えられます。

このような政策を各政党がマニフェスト・政権公約に取り入れて強調することは、今後の地方主権の強化をスムーズに進めるためにも重要であり、かつ有権者に訴求するところが大きいと考えられます。

議会をより住民に身近にする施策

既に一部自治体で実施されている議会及び委員会の一部を夜間開催することも有効です。その際にはより住民の関心の高い議題の定例会・委員会を選ぶことが重要です。

また、インターネット中継などは今の技術ではそれほどの費用もかからず実施することが可能と思われれます。

市民オンブズマンなど行政のチェック機能

行政の事業評価などを市民や民間企業・NPOで構成されるオンブズマンが実施します。ただし、ここでのチェックがただ指摘しただけで終わってしまっただけでは意味がないので、ムダな事業を止めることが出来る仕組み等、ある一定の効力を持たせることが必要となる、一定規模の大きな事業・テーマによっては住民投票を取り入れることも考えるべきです。

### 政治任用制の活用

行政の幹部クラスは民間より登用し、官・民の交流を深める。その際の指名の権限は市民オンブズマンなどの第三者機関が行うこととします。

### 公務員インターンシップ

市民が行政の仕事をより深く理解し、協働関係を強くするために、地域内の企業や大学などより人材をインターンとして受け入れることをより推進します。それもできれば一つの事業を立案から実施、検証まで経験することが望ましいです。

### 市民討議会の実施及び政策立案への反映

これも既に一部の自治体で行われているが、無作為抽出で選ばれた市民から構成された市民討議会により重要な案件を深く議論し、実際の政策立案へ反映する仕組みも考えられます。

市民一人ひとりが主役になってくると、それにつれて地域の人と人のつながりが強くなっていく。すると、そのことが安心、安全、さらには各人の生きがいとなり、コミュニティが再生する大きな要因となります。

## 【道州制.comの歩み】

道州制.comは一新塾の卒塾生が市民の立場から「道州制」の実現を目指して活動するために2002年に立ち上げた、市民グループです。

現在、道州制.comの登録メンバーは約80名、主な活動は以下のとおりです。

- ・ **ホームページ運営**

現在運営中のホームページは、多い日で1000人以上のアクセス数があり、Yahoo、Googleなどで「道州制」検索ナンバーワンサイトとなっています。

\* URL : <http://doshusei.com/>

- ・ **小冊子作成・販売**

一般市民の方のために道州制をわかりやすく解説した小冊子をこれまでに3種類作成し、500冊以上を販売しています。

「これでわかった道州制！」 2004年4月版

「これでわかった道州制！ - 入門編 - 」2004年10月版

「これでわかった道州制！ - 展開編 - 」2004年10月版

- ・ **本の出版**

「道州制で日はまた昇るか」現代人文社より出版 2007年3月

同 増刷 2007年10月

- ・ **講演・ワークショップ開催と政策提言**

2005年～2006年 八戸市、新潟市、土浦市、新発田市、東京などで講演・ワークショップ15回

2006年2月 シンポジウム「市民がつくる道州制」開催

152人でワークショップを実施

同時に「自主自律道州制」政策提言

2007年7月 自民党の道州制調査委員会の中問答申に対する

質問状ワークショップ開催

自民党道州制調査委員会トップへ質問状直接提出

2008年7月「市民道州制」政策提言

## 【作成スタッフ】

大槻 幸雄

大西 範幸

荻野 睦子

倉田 剛

嶋田 忠昭

白井 安彦

砂川 博昭

寺本 克彦

原田 庄司

藤井 秀一

藤川 祥子

道州制.com

<http://www.doshusei.com/>

〒105-0014

東京都港区芝 3-28-2 カスターニ芝ビル 2F 一新塾内

道州制.com (ドットコム)

電話 : 03-5765-2223

e-mail:doshusei@hotmail.com