

地方行財政改革委員会 中間報告書

## 地域主権型道州制の導入に向けて

2009年10月

社団法人 経済同友会

## 目 次

はじめに：本報告書の位置付け	1
1．道州制導入の意義	2
(1) 地域主権型社会の確立	2
(2) 広域行政化の検討	3
2．地域主権型道州制の枠組み	5
3．道州制導入に向けた課題と同友会におけるこれまでの取組み	5
(1) 役割分担の明確化	5
(2) 道州の区割り	7
(3) 税財政制度の確立	7
4．道州制導入に向けて残された課題 - 税財政制度の確立に向けて -	8
(1) 長期債務負担問題	8
(2) 東京問題	11
おわりに：今後の委員会の取組み	15

地方行財政改革委員会名簿

はじめに：本報告書の位置付け

明治維新以来の中央集権体制は、全国的に格差のない画一的な行政サービスを提供するには効果的だった。しかし、今日のように国民の生活や文化等の水準が高まり、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、もはや限界に達している。つまり、これまでの中央集権体制は、現在、日本が直面している人口減少や少子・高齢化、地域経済の疲弊、所得格差の拡大、財政赤字等への課題に対して、有効な解答を示すことができていない。

したがって、中央政府の画一的な方針に沿ってナショナルミニマムを追求する体制を改め、個々の自治体が権限と財源を備え、住民ニーズに応じた多様な行政サービスを提供するとともに、財政規律を確立する「新しい国のかたち」に一刻も早く移行していかなければならない。

わが国の地方分権改革は、1993年に「地方分権の推進に関する決議」が衆・参両院によって採択されたことから新たな一步を踏み出した。1995年の「地方分権推進法」成立とあわせて発足した「地方分権推進委員会」の数次にわたる勧告は、地方自治法の改正を柱とした2000年の「地方分権一括法」の制定へと結びついた。

この法律では、機関委理事務の廃止や必置規制の緩和等が、財源面では国庫補助負担金の廃止と一部地方税における制限税率の段階的撤廃や法定外目的税の創設等が行われた。この改革は、行政面における地方の裁量権を拡張することとなったが、国から地方への税源移譲が十分に行われなかったため、財源の裏付けのない「未完の改革」となってしまった。

さらに、2002年に閣議決定された「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2002」では、国庫補助負担金、地方交付税、税源移譲を含む税源配分のあり方を三位一体で検討する方針を打ち出した。それに基づいて、2004年から2006年にかけて、国庫補助負担金は4.6兆円削減されたが、それに見合う国から地方への税源移譲は3兆円余りとどまってしまった。しかも、このとき行われた国庫補助負担金の削減は、地方に裁量の余地がほとんどないものに対する補助率の引下げであり、地方自治体の自由度と効率性を向上させることを狙っていた三位一体改革の本来の趣旨とは程遠かった。

経済同友会では、上記の認識に基づき、地域の核となる基礎自治体に権限と財源を大幅に移譲することを、これまで一貫して提言してきた。すなわち、個性・多様性を活かした競争力ある自治体を構築し、地域住民が自己選択・自己責任において地域経済社会を活性化させることができる地域主権型社会の実現である。

地方自治の根幹は、住民に身近な行政を、極力、住民に近い自治体が担うといった近接性の原則にあり、まず行政の中心となる基礎自治体へ権限と財源の移譲を行い強化する必要があるが、同時に、現在の行政課題に比し規模が小さくなっている都道府県制度も見直し、より広域の自治・行政組織を導入することが不可欠である。

本報告書は、経済同友会として地域主権型道州制導入の実現を提言するうえで、避けて通れない課題について整理するとともに、最終提言に向けた一定の方向性を示すものである。

## 1. 道州制導入の意義

「地域主権型道州制」の導入は、明治維新以降続けられてきた中央集権体制を根本的に改めるための改革である。すなわち、予算と権限を握った中央が資金の用途を決め、地方が中央の意向に従って実施するといったこれまでのかたちから、国と地方がそれぞれの役割に従って行政を行う仕組みへと変換することである。

道州制の導入を議論するにあたり、わが国における地方自治制度の現状・課題は以下のように整理できる。

### (1) 地域主権型社会の確立

明治維新以来続いてきた「キャッチアップ」型の経済成長の仕組みが、今日、限界に達している。わが国が学ぶべき手本が世界の主要先進国に多く存在し、持続的な経済成長が達成され、かつ、財政も比較的余裕があった高度成長期では、中央集権体制による統治方法も相応の効果あげた。例えば、わが国において、社会資本整備が遅れていた時代には、国が全国ベースの計画を策定し、その整備に対して国が一定の補助金を拠出し地方が実施するといった仕組みは、それなりに有効に機能していた。

しかし、現在では、その多くの前提条件が崩れてしまっている。経済は、以前の高度成長期ほどの成長が見込めない状況にある。それに伴って、財政においても以前のような税収増が見込めないなか、歳出は従来の延長線上に高齢化の進展等も加わって膨張し、国債の発行に頼らざるを得ない状況となっている。

また、地方については、3割自治とも評されるように、国と地方の税収割合が6:4であるのに対して、歳出割合が4:6となっている。実際には、地方の果たすべき役割が大きいにもかかわらず、それを担保すべき財源が少ない状態である。そのうえ、現在の自治体は、国からの公共投資に対する負担金等の拠出も行わなければならない。

こうした厳しい財政状況の下で、自治体は少ない財源でメリハリの利いた支出を行うことが求められているが、現状の中央主導による一律型の行政では、こうした自治体の工夫が活かされにくい。自治体が限られた財源を活用するための工夫を活かし、地方の個性と活力に応じた多様な発展を実現するためには、現在の中央集権型システムは適合性を失っていると言わざるを得ない。

したがって、各地域が住民自治の下、選択と集中による地域経営に取り組む、すなわち、それぞれの財政事情とニーズに応じた政策を実施する「地域主権型社会」へと移行する必要がある。

## (2) 広域行政化の検討

都道府県制が導入された当時に比べ、現在の経済社会は大きく変化している。高度に発達した交通インフラや情報通信技術は、都道府県の枠を超えたビジネスや国民の生活圏の拡大を可能にさせるとともに、環境規制や観光振興などのより広域的な行政課題を生じさせることとなった。そうした課題に対応する現在の国 - 都道府県 - 市町村（基礎自治体）といった構造は、行政区分が複雑化し住民から見た手続き等も煩雑になりすぎるという面が存在する。

また、財政的な面からも都道府県という単位で捉えた場合、地域間格差が大きすぎるため分権化された権限に基づいて執行される行政についても格差が生じてしまうといった面も存在する。したがって、現在のビジネスや行政課題に比して規模の小さな都道府県を広域の圏域に再編し、より実情に即した対応が可能な行政主体の確立が必要である。

しかし、それは、単なる都道府県の再編であってはならない。複雑な行政課題に対して、これまでの中央集権体制による政策立案プロセスに即して対応しようとするれば、機動的な施策の展開が困難であると同時に、地域の実情から乖離した政策となりかねない。したがって、各圏域が自立した地域として、それぞれの責任に基づき、各地の個性を活かした行政運営を行うことが不可欠である。とりわけ、地方の自主・自立を維持したまま、大きな格差を発生させずにある程度その地域内で完結して問題に対応できる領域を形成することが必要となる。

なお、現在、わが国は世界第2位の経済大国であり、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・面積を有している（表1参照）。

表1 圏内総生産の国際比較（2006年度）

単位：10億ドル

順位	国名	県内総生産・ 国内総生産	順位	国名	県内総生産・ 国内総生産
1	アメリカ	13,116.5	16	オランダ	677.3
2	日本	4,362.1	17	トルコ	530.9
3	ドイツ	2,912.3		(北海道・東北ブロック)	525.2
4	中国	2,773.9		(九州ブロック)	410.1
5	イギリス	2,432.2	18	ベルギー	399.2
6	フランス	2,267.4	19	スウェーデン	393.2
7	イタリア	1,856.6	20	スイス	388.4
	(関東ブロック)	1,730.6	21	ポーランド	341.6
8	カナダ	1,278.7	22	ノルウェー	336.7
9	スペイン	1,232.3	23	オーストリア	322.8
10	ブラジル	1,072.6	24	デンマーク	273.9
11	ロシア	988.6	25	ギリシャ	267.5
12	メキシコ	945.7		(中国ブロック)	257.1
13	インド	915.0	26	アイルランド	222.4
14	韓国	888.2	27	フィンランド	209.6
	(東京)	789.1	28	ポルトガル	195.0
15	オーストラリア	787.4	29	チェコ	142.3
	(近畿ブロック)	701.1		(四国ブロック)	117.4
	(中部ブロック)	695.1	30	ハンガリー	113.1

(注) 各ブロックの構成は以下の通り。

北海道・東北：北海道、青森、秋田、岩手、山形、宮城、福島、新潟

関東：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨、長野

中部：富山、石川、福井、岐阜、静岡、愛知、三重

近畿：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山

中国：鳥取、島根、岡山、広島、山口

四国：徳島、香川、愛媛、高知

九州：福岡、佐賀、長崎、熊本、大分、宮崎、鹿児島、沖縄

(出所) 内閣府経済社会総合研究所ホームページ「平成18年度 県民経済計算 概要」。

## 2. 地域主権型道州制の枠組み

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補完性の原則が基本である。

そのためには、本来、「国が担うべき役割」「道州が担うべき役割」「基礎自治体が担うべき役割」は何かを問い直し、基礎自治体 - 道州 - 国という行政単位の役割分担を明確にしなければならない。

これまでの中央集権体制における国と地方といった上下・主従の関係を改め、果たすべき役割が異なるだけの対等な関係として、相互に依存することなく自立して行政を展開することが求められる。

## 3. 道州制導入に向けた課題と同友会におけるこれまでの取り組み

地域主権型道州制の導入により、各地域は自立的に行政を展開し、それぞれの責任に基づき、選択と集中による個性を生かした地域経営に取り組みなければならない。こうした地域主権に基づく道州制を実現するために、解決すべき課題は3つである。

### (1) 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。繰り返しになるが、われわれが目指す地域主権型道州制では、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、福祉等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。

各行政主体の役割分担については、補完性の原則に基づき、基礎自治体が日常生活にかか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等は道州が担当し、道州で担うことが困難な行政を国が担当することで、国の役割は、外交・国防や通貨政策等の問題や国家の基本政策の方針策定に集中する体制とする。

現在は、役割分担が不明確なため、地域において判断することがふさわしい事務事業に関しても、国による法令や補助金等を通じた関与、地方支分部局による直接的な執行が多くみられる。そのため、地域の事情を無視した画一的な対応や行政の無駄・非効率が生じている。こうした問題意識に基づき、経済同友会では、国と地域の主な役割分担のイメージを提言した（表2参照）。

表2 国と地域の主な役割分担のイメージ

	国	地方	
		広域自治体（道州）	基礎自治体（市町村）
外交・防衛・安全	<ul style="list-style-type: none"> <li>・外交</li> <li>・防衛</li> <li>・安全保障</li> <li>・治安維持</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・警察</li> <li>・災害復旧</li> <li>・危機管理</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・消防</li> </ul>
国土・土地利用		<ul style="list-style-type: none"> <li>・河川</li> <li>・農業・農村等</li> <li>・森林保護</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・都市計画</li> </ul>
交通・社会資本		<ul style="list-style-type: none"> <li>・道路整備</li> <li>・空港・港湾整備</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・公園</li> <li>・街路</li> <li>・住宅</li> <li>・下水道</li> </ul>
経済・労働	<ul style="list-style-type: none"> <li>・通貨・金融システム</li> <li>・外国人労働者</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・産業振興</li> </ul>	
福祉・保健・環境	<ul style="list-style-type: none"> <li>・年金</li> <li>・高齢者医療</li> <li>・生活保護</li> <li>・失業保険</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・産業廃棄物収集・処理</li> <li>・医療保険</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・老人福祉</li> <li>・児童福祉</li> <li>・医療</li> <li>・保健所</li> <li>・生活環境整備</li> <li>・公害対策</li> </ul>
教育・科学・文化		<ul style="list-style-type: none"> <li>・高等教育</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>・幼稚園</li> <li>・初等・中等教育</li> </ul>
その他	<ul style="list-style-type: none"> <li>・司法（最高裁判所）</li> <li>・検察・刑務所</li> <li>・出入国管理</li> </ul>		

（出所）地方行財政改革委員会（2006）『基礎自治体強化による地域の自立 - 一律的・画一的から多様化・個性化推奨の地域行政へ - 』経済同友会、7ページ。



基礎自治体は、社会保障サービス（老人福祉、児童福祉等）、消防、保健衛生、教育文化、まちづくりおよび地域限定的なインフラ整備、公害対策等を担う。道州は、基礎自治体では担うことが困難な行政として、地域内の治安維持・安全確保、便益の及ぶ範囲が広域的なインフラ整備、リージョナルな環境保全、災害復旧・地域内危機管理、広域的な社会保障サービス（医療保険）等を担当する。国の担当は、道州で担うことが困難な純粋公共財、必要最小限の所得再分配・国民基盤サービス、国全体の秩序維持やそのためのルール設定等である。

基礎自治体 - 道州 - 国の役割分担については、政府の審議会や懇談会をはじめ各方面において活発な議論がなされており、地域主権の理念に基づくコンセンサスがおおむね形成されつつあるように見受けられる。今後、より一層の議論が重ねられ、精緻な結論が得られることを期待したい。

同時に、われわれとしても単なる事務権限の配分に終わることなく、本来、各行政主体に期待される役割とは何かといった観点から検討を深めていきたい。

## （２）道州の区割り

道州制の実現には、既存の都道府県制度を廃止し、基礎自治体の規模では解決が困難な広域行政課題の解決に対応した新しい地域区分が必要である。ただし、区割りの組み合わせは無数に想定できるため、「まず区割りありき」の議論では、地域主権の確立という道州制のあるべき理念を見失いかねない。

経済同友会では、人口 700-1000 万人規模で 11-12 のブロックに再編することを想定しているが、道州の具体的な区割りは地域主権型道州制の実現に向けて、政治がリーダーシップを発揮するとともに、各地域が主体的に決するべきものとする。

## （３）税財政制度の確立

地域主権型道州制においては、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。なお、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、必要最小限度の是正を図るべく、財政調整の実施が必要であるが、その場合、財政規律の確立を阻害しないよう最大限の注意が払われなければならない。

経済同友会では、2005 年度の提言において上記の基本的考え方を示すとともに、具体的なイメージを提示してきた（表 3 参照）。道州制の導入に向けて、新たな役割分担に対応した税財政制度の検討は必要不可欠であるが、政府をはじめとして議論はいまだ不十分な段階にとどまり、一定の結論を得られる目処は立っていない。

その原因は、新たな税財政制度を考える上で障害となる 2 つの課題 長期債務負担問題と東京問題 についての検討が未だ行われていないことにある。

表 3 国と地域の主な財源

国	地 域
個人所得税	個人住民税（比例税）
法人所得税	固定資産税、都市計画税
消費税（年金目的税）	地方消費税
相続税	法人課税（外形標準課税）
その他（酒税、関税、印紙収入等）	たばこ税
	揮発油税
	その他（不動産取得税、自動車税、自動車取得税、軽油引取税、軽自動車税等）

（出所）地方行財政改革委員会（2006）『基礎自治体強化による地域の自立 - 一律的・画一的から多様化・個性化推奨の地域行政へ - 』経済同友会、9 ページ。

#### 4 . 道州制導入に向けて残された課題 - 税財政制度の確立に向けて -

##### （ 1 ）長期債務負担問題

###### 長期債務負担問題の重要性

2009 年度末時点で、国・地方の重複を除いた長期債務残高は 816 兆円に達する見込みである<sup>1</sup>。一般歳入に占める公債金収入の割合は 43%（2009 年度補正予算後）に達しており、2010 年度には、さらに増大することも懸念される。

図 1 によれば、国税収入に対する政府債務残高の割合は、高度成長が終わった 1973 年以降上昇し続け、2009 年度の補正予算後の割合は、1800%を超える見込みである。この割合は、第 2 次世界大戦末期と同程度であるが、対 GDP 比であっても 170%を超える状態であり、わが国の財政状態の悪さがより鮮明となっている。

こうした財政状況下において、地域主権型道州制の導入に伴い、国から道州・基礎自治体へ行う税源移譲は国の債務返済能力に影響を及ぼす可能性も否定できず、債務負担の分担如何によっては、わが国の信用や長期金利に対する影響が懸念される。

<sup>1</sup> 財務省ホームページ（財政関係諸資料）、2009 年 8 月。

例えば、税源移譲に伴いそれに見合う長期債務を道州や基礎自治体に移した場合、移譲された税源額のうち 4 割強は公債費に充当せざるを得ない。すなわち、現在の国税収入に対する国債費の割合が 44% であることから、国から税源とともに債務も移譲された場合には、当然、相応の公債費を負担しなければならない。その結果、地域に移譲された財源額のうち、裁量的に支出できる割合は 6 割程度にとどまる。役割分担に応じた税源を移譲されたとしても、その多くが公債費に充当されるのであれば、地域経営を行う余地は小さくならざるをえない。

したがって、地域主権型道州制の導入に際しては、税源移譲に先立ち、長期債務の取扱いに一定の道筋をつけることが求められる。

図 1 政府債務残高の対 GDP 比、対国税収入の推移 (1930 - 2008 年)



(注) GDP について、1979 年度以前は「平成 10 年度国民経済計算(平成 2 年基準・68SNA)」、1980～1998 年度は「平成 19 年度国民経済計算(平成 12 年基準・93SNA)」、1999 年度以降は、「平成 21 年 1 - 3 月期四半期別 GDP 速報(2 次速報値)」による。

(出所) 経済企画庁(1966)『昭和 40 年版 国民所得白書』65 ページ；内閣府(2009)『平成 21 年度 年次経済財政報告 - 危機の克服と持続的回復の展望 - 』347 ページ；富田俊基氏講演資料に事務局追加。

### 検討の視点

地域主権型道州制の導入は、地域経済の活性化に資するものでなければならない。長期金利の高騰を抑制しつつ、地域の財政が過度に公債費に圧迫されない体制の構築が必要である。

表4は、単純に国と地方の税収と債務残高のみを利用し、国から地方へ税源を移譲した時の国の債務返済能力の低下の程度を見たものである。2つの仮定とも、地方は税源移譲によって地方税収を増大させ、税収に対する債務残高の割合は減少する。

表4 国の税源移譲による債務返済能力の低下

【仮定1】税源移譲のみ。税収割合を6:4から4:6、又は、5:5へ変更。

<現状>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
46兆	619兆	13.5	37兆	197兆	5.3

<税収割合6:4から4:6へ変更>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
33兆	619兆	18.8	50兆	197兆	3.9

<税収割合6:4から5:5へ変更>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
41.5兆	619兆	14.9	41.5兆	197兆	4.7

【仮定2】上記の仮定に基づいて税源移譲後、国税に対する国の債務割合を一定に保つために、国から地方へ債務も移譲。

<現状>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
46兆	619兆	13.5	37兆	197兆	5.3

<税収割合6:4から4:6へ変更し、b/aの割合を一定に保つように国から地方へ債務移譲>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
33兆	445.5兆	13.5	50兆	370.5兆	7.4

<税収割合6:4から5:5へ変更し、b/aの割合を一定に保つように国から地方へ債務移譲>

国税 a	国の債務 b	b / a	地方税 c	地方の債務 d	d / c
41.5兆	560兆	13.5	41.5兆	256兆	6.2

(出所) 財務省ホームページ(2009)「財政関係諸資料」より事務局作成。

しかし、国の債務返済能力の低下が、経済に対して悪影響を与えないことが必要となるため、国の債務の一部を地方へ振替えることを考慮しなければならない。その結果、地方の債務返済能力は税源移譲前と比べると、低下してしまう。また、債務を振替える場合には、地方が借換債を発行する場合も想定されるため、発行された地方債が市中消化可能かどうかも検討しなければならない。

この仮定計算による結果と上記の考え方を踏まえ、債務の帰属と返済手段の観点から、本委員会における長期債務の取扱いに関する議論を整理すると以下の通りとなる。なお、最終提言のとりまとめに際しては、下記の視点を複数組み合わせることも考えられる。

(A) 現行のまま、国・地方が債務を保有し、それぞれが返済を行う。

税源移譲を行うと同時に、道州制導入による行政効率化・歳出削減に取り組む。その際、税源移譲による国の債務返済財源の不足分の一部については、国税の増税か新税の創設で対応することも考えられる。

(B) 税源移譲に応じ、道州へ債務を割り当てる。

国・道州の税源配分に応じ、既存債務を配分し、各主体（国・道州）が自己責任において返済する。この場合、時間の経過や地域経営の手腕により、著しい経済力の差が生じる可能性も踏まえ、当初の割当額の調整が課題となる（随時、見直すという選択肢もありうる）。

(C) 債務返済を目的とする別組織（債務返済機構：仮称）を設立し、既存債務をすべて移管する。

既存債務の移管に伴い、国有財産等の資産をすべて債務返済機構に移管し、売却収入や賃貸料等により返済を図る。その際、不足分については、各主体からの拠出を充当させることも考えられる。この場合、拠出の基準を検討する必要がある。

また、資産は移管せずに、各行政主体（国、道州、基礎自治体）からの一定の拠出によって返済する手段も考えられる。その場合には、各行政主体からの拠出基準の検討も必要である。

## (2) 東京問題

### 東京問題の重要性

現在、東京都には、総人口の1割にあたる約1,200万人が居住し、その域内総生産は日本全体の約1/5を占めている。その結果、都道府県税の総額約18兆円のうち、実に1/4を超える5.5兆円が東京都の税収である。

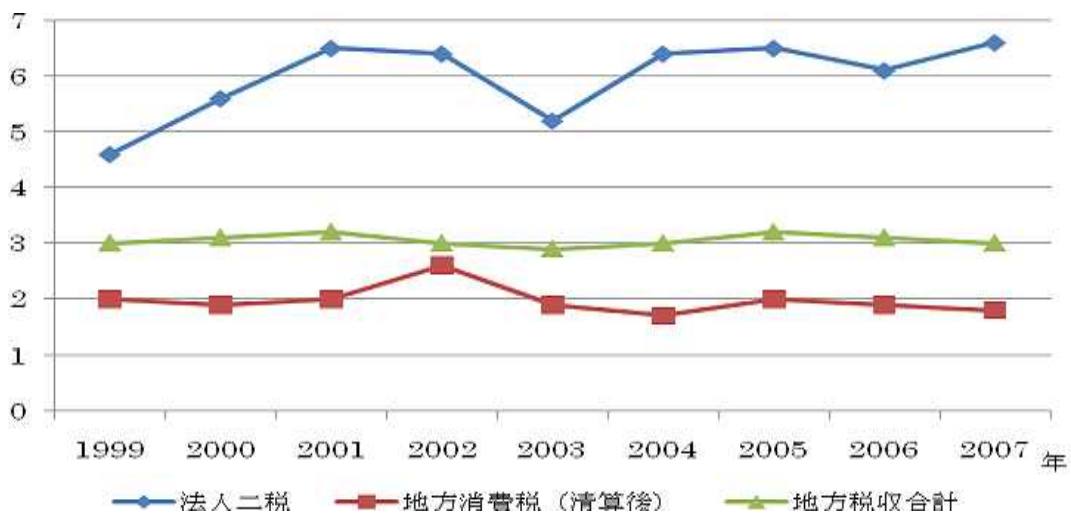
東京都（0.21 万km<sup>2</sup>）の面積が日本全体（38 万km<sup>2</sup>）の 1%にも満たないことを鑑みれば、東京都へ多くの税源が偏在していると言わざるをえない。特に、都心 4 区（千代田区、中央区、港区、新宿区）への偏在は大きく、都税の約 5 割に達する 2.4 兆円が集中している。なお、国税については、1/4 にあたる 13.1 兆円が都心 4 区に集中している。

都道府県において、税収が最大である東京と最小である県とを比較した場合、一般的に、地域間の偏在が小さいといわれる地方消費税についても、清算後で 2 倍の開きがあり、清算前の段階では 10 倍以上の開きがある。また、税収額が景気によって左右される法人二税では、7 倍近い開きとなっている（図 2 参照）。

このような状況下において、道州制の導入を考える場合、表 5 から明らかなように、東京が含まれる道州の規模が、他よりも経済・人口の両面で圧倒的に大きくなる。この点は、仮に東京のみで道州を構成したとしても言えることである。

東京に税源が集中している現状のままでは、国から地方へ税源移譲を行ったとしても、東京を含まない道州において、役割分担に比べて財政力の不足が生じてしまう。移譲する税源の調整や交換だけでは不十分であり、何らかの財政調整を実施する必要がある。

図 2 人口 1 人あたり税収額の偏在度の推移（1999 - 2007 年）



（注 1）偏在度は、各都道府県の人口 1 人あたり税収額の最大値（東京）を最小値で割った数値である。

（注 2）法人二税の税収額は、法人道府県民税、法人市町村民税及び法人事業税の合計額である。

（注 3）税収額については各年度の決算額（超過課税、法定外税を除く）であり、人口については各年度末日の住民基本台帳人口による。

（出所）総務省ホームページ「地方税収等の状況」より抜粋。

ただし、税源が集中している状況を鑑みれば、東京から他の道州に税収を移転するという構図自体は変わらず、財政制度の確立に向けて、東京の取扱いを決することが不可欠となる。

表5 税収、GDP、人口の道州間比較

単位：兆円、100万人

	北海道	東北	東京の取り扱い			東海	北陸・信越	関西	中国	四国	九州
			1都7県	1都3県	東京単独						
税収	0.6	0.9	5.4	4.1	2.5	1.8	0.6	2.3	0.8	0.4	1.4
GDP	19	30	190	145	92	65	20	77	27	11	44
人口	5.6	9.5	42	28	13	15	5	21	7	4	14

(注) 各区域の構成は、下記の通り。

1都7県：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨。

1都3県：千葉、神奈川、山梨、東京。

東北：青森、秋田、岩手、宮城、山形、福島

東海：静岡、愛知、岐阜、三重。

北陸・信越：新潟、長野、富山、福井、石川。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所ホームページ「平成18年度 県民経済計算」より事務局作成。

### 検討の視点

地域主権型道州制の導入は、地域経済の活性化に資するものでなければならぬが、東京一極集中を是正しようとするあまり、東京の持つ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならない。一方で、経済、税収、人口の面から、国内での適切なバランスを検討する必要があり、その際には、東京の突出度合いの許容度や、経済・人口の観点から道州の適正規模に留意しなければならない。

上記の考え方を踏まえ、税源の偏在や適正規模の観点から、本委員会における東京の取扱いに関する議論を以下に整理した。これらの検討内容が、現行憲法の範囲内で行い得るかどうかについてはなお検討の余地があるが、われわれは、基礎自治体を中心とした地域主権型道州制の早期実現が必要と考えており、現行憲法下での導入を前提として、可能な方策について検討を深めていきたい。

### (A) ワシントン DC に類する首都制度の創設

ワシントン DC 方式を参考として、都心 4 区にのみ適用する首都制度を創設し、道州とは独立した存在とする。ただし、この場合、首都の首長が持つ影響力の大きさに留意する必要がある。現行憲法下における地方制度では、首長は直接公選であり、議院内閣制の首相よりも影響力が大きくなる恐れがある。なお、ワシントン DC では、自治権に一定の制約が課されている<sup>2</sup>。

表 6 都心 4 区とワシントン DC の概要

	都心 4 区	ワシントン DC
人口	62.4 万人	58.2 万人
面積	60.3 km <sup>2</sup>	177.0 km <sup>2</sup>
税収	2.6 兆円	42.5 億ドル

(注) 都心 4 区の税収は 2006 年度の都税と特別区税の合計。ワシントン DC は 2005 年度。

(出所) District of Columbia Government (2007) *INDICES : A Statistical Index to District of Columbia Services 2000 - 2005*, pp.65 - 67. ; Bureau of Economic Analysis ホームページ ; 中央区ホームページより事務局作成。

### (B) 東京における行政と財政の分離

中央政府の存在によりインフラ整備や税収の増加などが生じていることを踏まえ、財政については特別な制度を課す。すなわち、余剰収入分もしくは特定の税収の一定割合を財政調整の原資とする。

東京 23 区内においても税源が偏在しており、対象とする地域については検討を要する。行政面では、東京は、関東州・南関東州などの道州の一地域として扱われる。

#### 「東京」以外の大都市の取扱い

「東京」以外の大都市については、基礎自治体の一つと考えるべきであり、「都市州」「都市圏州」など道州の一類型として扱うべきでない。仮に、大都市についてより権限委譲等を行うべきと考えられる場合には、基礎自治体 - 道州政府間での協議により自主的に調整することが期待される。

<sup>2</sup> アメリカの首都。いずれの州にも帰属せず連邦政府直轄のコロンビア特別区にある。議会の形態は、公選市長と公選議会からなり、議会議長も公選される。議会で議決した条例に対して連邦議会が拒否権を有すること、また、予算については、連邦予算の一部として一括審議される関係上、連邦議会に加えて連邦政府の承認を必要とする等、自治権は大きく制約されている。((財)自治体国際化協会(1990)「コロンビア特別区に見る自治制度 - 首都ワシントンの制度的性格と今後の展開」『CLAIR REPORT』No.3)



おわりに：今後の委員会の取組み

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。

一方で、地域主権型道州制の実現を政策としてとらえた場合、単に道州制のイメージを喧伝するだけではなく、より具体的な制度のあり方・枠組みについて議論を深めなければならない。

本報告書では、地域主権型道州制導入時の課題を整理するとともに、税財政制度を設計する上で障害となる長期債務の負担問題と東京の取扱いについて、一定の方向性を提示した。これらの課題は検討が始まったばかりであり、われわれは、最終提言に向けてさらなる検討を行っていく考えである。

また、上述の通り地域主権型道州制について、より具体的な制度のあり方、枠組みについて、議論を深める必要があるとの観点から、われわれは、各行政主体間の役割分担についても引き続き検討していく所存であるが、各方面においてこの種の具体的な検討が深められることを期待したい。

## 地方行財政改革委員会

(2009年10月敬称略)

### 委員長

池田 弘 一 (アサヒビール 取締役会長)

### 副委員長

上村 多恵子 (京南倉庫 取締役社長)

大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)

奥本 洋三 (興銀リース 取締役会長)

額賀 信 (ちばぎん総合研究所 取締役社長)

古川 紘一 (森永乳業 取締役社長)

水留 浩一 (ローランド・ベルガー 副会長)

宮田 洋一 (京王百貨店 取締役会長)

### 顧問

江口 克彦 (PHP総合研究所 取締役社長)

### 常任委員

大川 澄人 (日本経済研究所 理事長)

大多和 巖 (農林中金総合研究所 顧問)

大和田 徹 (東日本旅客鉄道 常務取締役)

松崎 敏夫 (損保ジャパンひまわり生命保険 取締役社長)

安延 申 (フューチャーアーキテクト 取締役社長COO)

山口 栄一 (日本航空インターナショナル 執行役員)

### 委員

伊藤 守 (コーチ・トゥエンティワン 取締役会長)

岩本 繁 (日本電信電話 監査役)

浦上 浩 (リョービ 取締役会長)

遠藤 勝裕 (日本証券代行 取締役相談役)

大坪 清 (レンゴー 取締役社長)

柏木 斉 (リクルート 取締役社長)

近藤 正一 (アール・アイ・エー 名誉会長)

清水 雄輔 (キッツ 最高顧問)

白川 祐司 (あおぞら銀行 取締役会長)

竹井 英久 (三井不動産販売 取締役副社長)

露 木 繁 夫	(第一生命保険 取締役常務執行役員)
中 村 清 次	(日本銀行 政策委員会 審議委員)
繩 野 克 彦	(日本航空 取締役副社長)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
原 田 滋	(機械産業記念事業財団 )
樋 口 智 一	(ヤマダイ食品 取締役会長兼社長)
福 島 吉 治	(F & Kコンサルティング 取締役会長)
藤 原 美喜子	(アルファ・アソシエイツ 取締役社長)
益 戸 正 樹	(パークレイズ・キャピタル証券 副会長)
三 浦 浩	(日本アイ・ビー・エム 専務執行役員)
三 宅 純 一	(千葉商科大学大学院 客員教授)
村 藤 功	(プライスウォーターハウスクーパースコンサルタント アドバイザー)
森 正 勝	(アクセンチュア 最高顧問)
矢 崎 和 広	(諏訪貨物自動車 取締役会長)
安 永 雄 彦	(島本パートナーズ 取締役社長)
米 田 隆	(西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
若 林 勝 三	(日本地震再保険 取締役会長)
渡 邊 佳 英	(大崎電気工業 取締役会長)

以上43名