

九州地方知事会 道州制等都道府県のあり方を考える研究会 「九州が道州制に移行した場合の課題等について」のポイント

1 道州制の基本的考え方・意義等

【道州制の基本的考え方】

- 道州は、現行の都道府県を廃止し、全国をいくつかのブロックに分け、より自主性・自立性の高い地方自治体として設置する。
- 地方自治体の構造は、広域自治体である道州と基礎自治体である市町村の二層制とする。
- 道州は、国の総合的な出先機関又は国と地方自治体の性格を併有する中間的団体ではなく、完全自治体とする。
- 国の役割を国際社会における国家の存立に関する必要なもの等に重点化し、道州は現在国が有している内政に関する多くの権限を担う。

【道州制導入の意義】

- 国と地方のあり方を抜本的に変えるものであり、国の役割を重点化することにより、地方分権が大きく進む。
- 個性豊かな地域社会の形成、少子高齢社会への対応等の課題を解決するための新しい政策や制度を創造し試みていく拠点を形成することにより、東京一極集中を是正することが期待できる。
- 現在の都道府県に比べて規模や権限が拡大することから、スケールメリットの発揮や国の出先機関との二重行政の解消等により、大幅な行財政改革が可能になる。
- 国際的な地域間競争が激化する中で、アジアを見据え県域を越えた広域的、効果的な重点投資や戦略的施策等の展開により、競争力が高まり自立した地域経営が可能となる。

【道州の区域】

- 九州については、「九州」という一体感や「九州は一つ」としての取組の実績、道州が国の出先機関等からの大幅な権限移譲の受け皿となることを踏まえると、「九州」が一体となった区域が考えられる。
- 沖縄県については、適用される法律や国の出先機関の管轄が異なる場合が多いこと、海を隔てて地理的に離れていること等から、他の7県とは異なる区域とする考え方もある。

2 国・道州・市町村の役割分担

【役割分担の視点】

① 補完性の原理

- ・ 社会的な意思決定はできる限り個人に近いところで行われるよう、事務事業を分担するに際しては、まず市町村を最優先し、ついで道州を優先し、国は道州でも担うことがふさわしくない事務事業のみを担うという考え方。

② 主権国家行為限定論

- ・ 国の事務は主権国家としてどうしても必要なことに限定し、あとの仕事は地方に任せるという考え方。

③ 多極創造拠点論

- ・ 国内の色々なところで新しい政策や制度を創造し試みる拠点を複数つくる必要があり、広域自治体である道州がその機能を担うという考え方。

【役割分担の整理方法】

- 行政が担う役割については、基本制度の設計（制度の大枠の決定）、事務の企画立案（基準・手続の設定等）、事務の実施（許認可、検査、指導、施設の管理等）の3段階に区別できる。
- 国が基本制度設計を担う場合、国が決定する内容は、地方の自主性・自立性が損なわれないよう、必要最小限の内容にとどめるべきである。
- 役割分担を考える場合、国が企画立案し地方が実施するという従来の役割分担を見直し、実施主体が企画立案から実施までを一貫して担うことを原則とすべきである。

【役割分担のあり方】

《国の役割》	《道州の役割》	《市町村の役割》
・ 主権国家行為限定論の観点から、国際社会における国家としての存立に関わる事務を担う。 ・ 全国的に統一して定める国民の諸活動等に関する制度設計を担う。 ・ 全国的な規模、視点に立って行わなければならない事業を担う。	・ 多極創造拠点論の観点から、全国一律一斉に行うやり方ではなく、道州独自の新しい政策や制度を創造し試みる拠点としての機能を担う。 ・ 広域機能、調整機能を担う。 ・ 高度の専門知識や技術を要するものを担う。	・ 補完性の原理の観点から、住民に身近な事務を自己完結的に担う。

3 道州が取り組むべき政策課題

- 道州に移行した場合、九州自身の責任で全国一律や各県ごとの寄せ集めではない総合的な計画を策定する必要がある。こうした計画には、道州が取り組むべき、次のような政策課題を盛り込むことが考えられる。

ア 広域防災・危機管理

- ・ 九州に多い台風や水害・土砂災害等の大規模な自然災害に対処するための市町村間の協力体制の確保、国との連絡調整等の広域防災対策の実施

イ 国土保全

- ・ 筑後川等の県域を越える広域的な山地、河川、海岸等の一元的な国土保全
- ・ 河川事業、砂防事業、治山事業等の総合的な観点からの効果的・効率的な実施

ウ 環境対策

- ・ 二酸化炭素の削減や、大気や水などの環境汚染への九州全体での対応
- ・ 広域的に移動する産業廃棄物についての効果的対策の実施

エ 交通基盤整備

- ・ 九州の一体的な発展を図る観点からの基幹道路等の社会資本の整備、新幹線の整備促進
- ・ 九州とアジアを結ぶ広域交通ネットワークの形成

オ 産業振興

- ・ カーアイランド、シリコンアイランドと呼ばれる九州の特性を活かした、試験研究体制の重点化、海外戦略の推進、輸出競争力の強化
- ・ 食料供給基地とも呼ばれる九州において、温暖な気候などの地理的条件を活かした、農産物の研究開発推進、水産業・林業の振興、ブランド化の推進、アジアも視野に入れた市場開拓
- ・ 九州を一体とした魅力的な観光ルートの設定等の観光戦略による観光の振興

カ 雇用・人材育成

- ・ 育児をしながら働くことができる弾力的な雇用制度の導入等の新たな雇用政策の創造
- ・ 地域の産業育成・発展のための広域的な企業と人材の結合

キ 教育・文化

- ・ 九州の基幹産業である自動車産業やＩＣ産業に関連した高等教育機関の設置
- ・ 九州に近いアジアとの交流の担い手を育成するためのアジアの言語や文化に関する教育の実施
- ・ 次世代リーダーに必要な日本や九州の文化・歴史に深い知識、理解を持った人材の育成
- ・ 九州の豊富な歴史的・文化的遺産を活用した交流人口の拡大、国内外への情報発信

ク 福祉・医療・少子高齢化対策

- ・ 感染症病棟の整備、難病対策、高度医療、福祉・医療を担う人材育成等の効果的取組
- ・ 少子高齢化など地域の実情に応じた高齢者の生きがいづくりや子育て支援の制度設計

4 道州と国の関係

【基本的考え方】

- 道州と国は共に独立した行政主体であり、その関係は上下、主従の関係ではなく、適正な役割分担の下での対等、協力の関係である。
- 道州はその事務を自己完結的に行うものとし、国は関与しないことを原則とする。

【道州の自主性・自立性を確保する方策】

- 道州が事務の企画立案を行う際に、道州の自主性、自立性を確保するために、国の立法権の制限や国の立法への道州の参画を検討する必要がある。

5 道州と市町村（大都市を含む。）の関係

【基本的考え方】

- 道州と市町村は共に完全自治体であり、その関係は広域自治体と基礎自治体との関係であって上下、主従の関係ではなく、適正な役割分担の下での対等、協力の関係である。
- 市町村は、住民に身近な事務を自己完結的に行うものとし、道州は関与しないことを原則とする。
- 過疎地域、離島など特定の地域の振興は、当該市町村の自治を尊重しながら、道州も支援していくべきである。

【大都市の位置付け】

- 大都市を抜きにして九州全体の発展は考えられず、また水資源、環境保全、防災、交通ネットワーク等の分野において大都市と周辺地域は一体であることから、大都市も他の一般の市町村と同様、道州に包括される基礎自治体である。

6 道州の議決機関と執行機関

【議決機関のあり方】

- 議会の議員は、直接公選とする。

【執行機関のあり方】

- 道州の首長は、直接公選とする。

【議決機関と執行機関との関係】

- 議決機関と執行機関の関係については、民主的な行政の確保、効率的な事務執行等の観点から、そのあり方を検討する必要がある。

【補助機関の充実】

- 首長が九州が一体となった施策を展開できるようにリーダーシップを発揮するためには、副知事等の首長を補佐する補助機関を充実させ、トップマネジメントを強化する必要がある。

【「支庁」の設置の検討】

- 個別の分野を担当する出先機関でなく、地域経営のための企画立案機能を持つ総合的な出先機関である「支庁」を設置するかどうかについて検討する必要がある。
- 「支庁」を設置しない場合は、重点的・戦略的投資がしやすい反面、地域の実情に応じきめ細かい行政サービスの実施が行き届かないおそれがある。
- 「支庁」を設置する場合は、より住民に近いところで意思決定が可能となるが、事実上、地方自治体の構造が三層制となり非効率になる。
- 「支庁」の設置については、道州制が定着するまでの過渡的な措置として、市町村合併の際の地域自治組織のように住民の代表を入れた組織を設けることも考えられる。

【国の出先機関の廃止・縮小】

- 国の出先機関が持つ権限は、例外的なものを除き、道州に移管されるべきである。国の出先機関は、道州への権限移譲の状況に合わせ、廃止・縮小される必要がある。

7 行財政改革効果

【事務改革効果】

- 九州各県が道州として一体化することにより、各県単位で行われている事務について、次のような改革効果が期待できる。
 - ア 事務の重点化を図ることができる。
 - イ 各県が共通して行っている事務を統合することができる。
 - ウ 各県ごとに企画立案しているものについては、道州に一体化することができる。
 - エ 試験研究機関、職員研修施設等の施設を一本化することにより、管理に要する経費等を削減できる。
- 県と国の出先機関の二重行政を解消することが可能になる。
 - ア 県と国の出先機関の事務が重複しているものについては、国から道州への権限移譲を行い、国の出先機関を道州の組織に統合することにより二重行政を解消することが可能となる。
 - イ また、河川等の同じ行政対象について複数の管理執行主体が存在する場合の重複、分断化等を解消し、住民の視点に立った総合調整が可能となる。

<県の事務と分野や対象が重複していると考えられる例>

出先機関	主な業務内容
都道府県労働局	○職業相談・職業紹介、各種雇用対策等 ○男女雇用均等対策
九州農政局	○農村及び中山間地域の振興 ○食料・農業・農村に関する施策の普及
九州経済産業局	○産学官人的ネットワーク形成、技術開発支援 ○中小企業の発展的支援
九州地方整備局	○直轄事業(河川、道路等)の実施 ○直轄公共施設(河川、道路等)の管理
九州運輸局	○国内・国際観光、コンベンション、観光産業の振興

【人的合理化効果】

- 各県が一体化することにより、スケールメリットによる人的合理化効果が期待できる。
- 国の出先機関との統合に伴う、二重行政の解消、施設の統合、スケールメリットにより、人的合理化効果が期待できる。

<九州各県と九州にある国の出先機関の職員数>

	職員数	備考
九州各県	41,807人	一般行政職のみ、平成16年4月現在
九州の国の出先機関	30,277人	平成15年度末の予定定員数
計	72,084人	

8 住民の参加制度のあり方

- 住民自治の強化、代表民主制の補完の観点から住民の意見を直接反映するための方策を検討する必要がある。
- 現行の地方自治法で認められているような直接請求制度を設けることも考えられる。その場合、署名数要件の緩和についても考える必要がある。
- 住民の意見の反映のために、住民投票制度を導入することも考えられるが、その場合は、代表民主制との関係、対象となる事項、結果の拘束力等について整理、検討する必要がある。

9 道州の税制度

【国・地方の税源配分の見直し】

- 歳出（国：地方＝4：6）と税源配分（国：地方＝6：4）に大きな乖離がある。
- 地方がより自主的な財政運営を行えるよう、税源移譲を含む国と地方の税源配分の見直し等を行い、地方歳入に占める地方税の割合を高める必要がある。

【望ましい道州税の構造】

- 道州を安定的に運営していくために、基幹税の充実を基本に税源の偏在の少ない安定性を備えた税構造とすべきである。

<主要な税収配分のイメージ>

	法人所得課税	個人所得課税	資産課税	消費課税
国	法人税	所得税 累進課税部分		消費税
道 州	法人事業税 (外形標準課税) 《強化》	↓《強化》 住民税 比例税率部分		↓《強化》 地方消費税
市町村		↓《強化》 住民税 比例税率部分	固定資産税	↓《新設》 地方消費税

【徴税事務の一元化の検討】

- 徴税コストの削減、滞納整理の効率化の観点から、国と地方の徴税事務の一元化について検討すべきではないか。
- この場合、道州で国税を含めて徴税事務を行い、国に納付するという仕組み（共同税）も考えられるのではないか。

10 道州の財政制度

【自主財源を中心とした財源構成】

- 受益と負担の明確化の観点から、地方税等の自主財源で支出を賄うことを原則とすべきである。

【道州間の財政調整制度】

- 地域ブロック間で大きな財政力の格差があることから、財政調整制度は不可欠である。

〔 現行の税財政制度や歳出規模を前提に試算した場合の
地域ブロック別財政収支(平成14年度) 〕

(単位：10億円)

ブロック	歳入額 ①	歳出額 ②	財政収支 ①－②
北海道	6,608	8,995	▲2,387
東北	10,406	13,542	▲3,136
関東	63,721	51,960	11,761
中部	21,666	21,447	219
近畿	25,385	24,961	424
中国	9,012	10,514	▲1,502
四国	4,824	5,939	▲1,115
九州	15,089	19,353	▲4,264
計	156,711	156,711	0

【算出方法等】

①歳入額：国税＋国税以外の国の収入＋地方税＋地方税以外の地方の収入（重複分を除く。）

②歳出額：国の歳出総額＋地方の歳出総額（重複分を除く。）

③ブロックの区分

北海道(1)	北海道
東北(6)	青森県、岩手県、宮城県、秋田県、山形県、福島県
関東(10)	茨城県、栃木県、群馬県、埼玉県、新潟県、長野県、千葉県、東京都、神奈川県、山梨県
中部(7)	富山県、石川県、福井県、静岡県、岐阜県、愛知県、三重県
近畿(6)	滋賀県、京都府、大阪府、兵庫県、奈良県、和歌山県
中国(5)	鳥取県、島根県、岡山県、広島県、山口県
四国(4)	徳島県、香川県、愛媛県、高知県
九州(8)	福岡県、佐賀県、長崎県、熊本県、大分県、宮崎県、鹿児島県、沖縄県

【道州と市町村の財政面での関係】

- 市町村は、自主財源により自立的に財政運営を行うことを基本とする。
- 市町村間で大きな財政力の格差があることから、財政調整制度は不可欠である。

11 道州制に移行する場合の手順等

【移行の方法（一斉か順次か）】

- 道州制については、国のあり方を変える、国と地方の関係を抜本的に見直す制度であることを前提としている。順次移行する場合、行財政制度の抜本的な改革や権限、財源の大幅な移譲が困難であることから、一斉に移行するのが基本ではないか。

【九州が道州制に移行する場合の過程】

- 道州制に移行する過程で、九州の全部又は一部の地域で県合併や県連合を移行のステップとする場合が考えられる。
- また、各県共通の課題について共通の政策を作り上げ連携して実行していく「政策連合」は、道州制のステップともなる。この「政策連合」の取組によって、共通の利益を形成・追求し、共同体としての共通の基盤を作り、共同体意識を醸成することがなければ、道州制への円滑な移行は困難ではないかと考えられる。

<「政策連合」の具体的取組の例>

① 九州地域戦略会議の取組

○ 九州が一体となった観光の振興

- ・ 九州知事会と地元経済界で構成する九州地域戦略会議は、観光を九州の重要な戦略産業として位置付け、平成16年10月九州が一体となって観光振興を行うための戦略として「九州観光戦略」を策定した。この戦略の実行機関として、行政（九州各県）、民間（企業等）から人材・資金を集め、「九州観光推進機構」が平成17年4月に設立された。今後、機構は、九州観光のイメージづくり、広域観光ルートづくり、一体的情報発信などを行う。

○ 循環型高速交通体系整備の促進

- ・ 九州内の地域間の連携やヒト・モノの交流を促進する循環型高速体系の早期整備を図るため、九州地域戦略会議に「循環型高速交通体系整備検討委員会」が設置され、循環型高速自動車道の具体的効果、活用法、整備促進方策等について検討を進めている。

② 九州地方知事会の取組

○ 産業廃棄物税の一斉導入

- ・ 「地方税制調査研究会」において、産業廃棄物税に関する共同税制案が作成され、九州各県は、この共同案を基にした産業廃棄物税を平成17年4月から導入している。

○ 森林保全に関する税の検討・導入

- ・ 「地方税制調査研究会」において、森林保全等における税のあり方の基礎的な調査研究が取りまとめられた。この研究成果を基に森林保全に関する税の導入が平成17年4月から一部で始まった。

○ **新たな少子化対策**

- ・ 「育児費用の社会的支援等に関する研究会」において、少子化対策として育児費用を社会的に支援していくための方策、九州・山口が共同して取り組める具体的事業について検討を行っている。

○ **食の安全安心の推進**

- ・ 「食の安全安心行政に係る連携のあり方に関する研究会」において、食の安全安心に関する情報の共有、危機発生時の初動対応、風評被害対策等の広域的な対応などについて検討を行っている。

○ **林業公社の経営改革**

- ・ 「林業公社等研究会」において、各県の財政を圧迫する林業公社の財政問題や、国土保全、水源の涵養、地球規模での環境保全等の森林に求められる機能を発揮するような森林管理のあり方について検討を行っている。

○ **試験研究機関の連携**

- ・ 工業系、農業系、水産系の各試験研究機関について、共同研究や研究分野別の分担研究などの機関相互の連携や、統合の可能性と統合実現に当たっての課題などについて検討を行っている。

○ **農業大学校の連携**

- ・ 農業大学校における効果的な農業研修教育の実現、運営費の経費節減等を目的に、各県間の連携について検討を行っている。

○ **水産高校の連携**

- ・ 水産高校の実習船の効率的な管理運営等を目的に、実習船の共同運行の可能性について検討を行っている。

- 道州制のステップとして、「政策連合」に取り組んだ場合には、特区的に権限や財源を移譲することも検討する必要があるのではないか。