

九州地域戦略会議
議長 鎌田 迪貞 殿

道州制検討委員会
委員長 石川 敬一

道州制に関する答申

当委員会に諮問された道州制に関する事項について答申します。

平成 18 年 10 月 24 日

はじめに

道州制検討委員会は、平成 17 年 10 月に九州地域戦略会議のもとに設置された。道州制に関して行政と経済界が同じテーブルに着いて議論する九州初の試みである。1 年という限られた時間で、道州制の必要性和九州が目指す姿及び課題について共通認識をとりまとめることが当委員会の任務である。

私は委員長を引き受けるにあたり、九州が目指す大きな方向性を示すことを最大の目標とした。当委員会は報告書をまとめるために 7 回の会合を開いたが、そのうち 4 回を道州制の必要性の検証に割いた。その結果、当委員会は個性豊かで活力のある地域社会を形成し、社会の閉塞状況を打開するためには道州制の導入が必要だということで意見が一致した。このことは、現状において達成可能な最大の成果だと自負している。

もうひとつのテーマである九州が目指す姿については、7 つのビジョンを示し、九州が東アジアの拠点として繁栄することなどを提案した。一般の方々に道州制の姿を分かりやすく説明することは難しい作業であるが、苦心作だにご理解いただきたい。

また、道州制を実現するためには、国、道州、市町村の具体的な役割分担と税財源の配分、市町村の機能強化に関する仕組みづくりが不可欠である。当委員会ではこれら 3 つの仕組みづくりについて、その方向性と概要を示した。

一方、道州制は明治以降続いてきたわが国の統治機構を改革する世紀の大事業であり、国民生活への影響が大きいだけに課題も多い。当委員会が実施したヒアリングでは、生活者や企業からいくつかの懸念が示された。道州制導入に伴う住民の懸念を浮き彫りにし、九州地域戦略会議に報告することも当委員会の重要な任務である。

以上のとおり、当委員会に諮問された事項について一応の結論を得たので、ここに報告書を取りまとめ、九州地域戦略会議に答申する。

しかし、積み残した課題も多い。複雑に絡まりあっている現行制度の縫い目を丁寧に解きほぐし、新たな制度に向かって大胆に縫い直していく作業は一朝一夕にできるものではない。

したがって、本報告は最終報告ではなく、次の検討ステップに進むための踏み台と位置づけるべきものである。

平成 18 年 10 月 24 日

九州地域戦略会議

道州制検討委員会委員長 石川 敬一

目 次

《本 編》

はじめに

1 今なぜ道州制が必要か	3P
1. 地方のことは地方が決める地方分権社会の実現	
2. 道州制を目指す6つの理由	
2 道州制によって目指す九州の姿	7P
1. 九州のポテンシャルを活かしパワーを発揮できる九州を目指す	
2. 7つのビジョンと3つの制度の構築	
3. 九州における道州制のイメージ	
4. 国、道州、市町村の役割分担	
3 いかにして道州制を実現するか	15P
1. 道州制導入に向けた3つの仕組みづくり	
2. 国民的議論を喚起するための3つの方策	
4 道州制導入に伴う懸念への取り組み	18P
5 活動記録及び委員会名簿	19P

《付属資料》 別冊

- 1 道州制の必要性に関する分析結果
- 2 現行制度の問題点（企業・生活者・行政の視点）
- 3 アンケートの集約結果
- 4 魅力と活力のある九州を目指すための具体的施策のアイデア

1 今なぜ道州制が必要か

1. 地方のことは地方が決める地方分権社会の実現

わが国では、かつて経験したことのない人口減少社会を迎え、厳しい財政制約の下で東京一極集中と地方の格差が大きな問題となっており、地方の閉塞状況の打開と活性化が強く求められている。しかし、全国をいくつかのブロックに再編すれば、各ブロックは東京一極に負けない経済規模を持っている。たとえば、九州がひとつになれば、一国並みの経済規模と人口を持ち、海外の国や地域と対等に交流するだけの力を発揮できる。このように九州をはじめ全国の各ブロックは高いポテンシャルをもっているが、国が法令等や国庫支出金の交付を通じて地方に対して広範囲に亘り細かな規制を行っているため、地方の裁量権は限られているうえ、ブロック規模で広域的に実施した方が効果的な政策が都道府県単位で実施されていることなどから、その能力を十分に活かしきれていない。そこで、全国の都道府県を広域的に再編していくつかの道州とし、そこに産業政策・社会資本整備など内政に関する権限と財源を国から大幅に移譲すれば、地方のことを地方自身で決めることが可能になり、中央集権の縦割行政と画一的な政策によって閉塞状況にある地方を再生し、個性豊かで活力のある地域社会を形成することができる。

国と地方の債務残高が1,000兆円を超える厳しい財政状況下では、地方が自由に使える財源は限られている。限られた財源を地方のために有効に使うには、地方のことは地方が決める自己決定システムの構築、すなわち地方分権社会の実現が不可欠である。

一方、国の役割は外交、防衛、通貨管理など主として国家の存立に関わるものに重点化し、こまごまとした内政から解放する。国は国際社会において責任ある役割を果たすなど、国家として必要な問題解決能力を高めるようにする。

このような国と地方の統治機構の抜本的改革につながる道州制の導入は、地方分権を加速し、個性豊かで活力のある地域社会を実現するとともに、国と地方を通じた効率的な行財政システムの構築を可能にする。道州制を導入して国、道州、市町村の役割分担を明確にし、それぞれの役割に応じて権限と財源を配分すれば、国と県の二重行政による非効率性を解消できる。また、道州という広域的な視野で公共投資や政策の選択と集中を図ることが可能になり、税金が有効に使われ、国と地方の危機的な財政状況の改善につながる。

当委員会は以上の基本認識に立ち、わが国の将来のために道州制の導入が必要であると考える。

2. 道州制を目指す6つの理由

当委員会は、九州における現行制度の問題点に関して生活者、企業、行政関係者にヒアリング調査を行い、その結果を踏まえ現行制度の問題点を解決する手法として道州制の導入が必要だと結論づけた。当委員会が九州において道州制を目指す理由は次の6つである。

- ① 九州を活性化し、住民の暮らしを豊かにする
- ② 中央集権システムを改革する

- ③ 市町村制度と都道府県制度を改革する
- ④ 国と県の二重行政を解消する
- ⑤ 国と地方の危機的な財政状況を改善する
- ⑥ 九州が一体となり東アジアの拠点として繁栄する

(1) 九州を活性化し、住民の暮らしを豊かにする

道州制導入の究極の目的は、九州を活性化して人々の暮らしを豊かにすることである。

住民が地域の個性、真の豊かさ、本当の美を求める時代になり、これまで国が企画してきた政策は地方の要求に適合できなくなった。住民は全国一律の行政サービスでは満足のいく豊かさは得られないと感じている。今、住民が行政に求めているのは、地域の文化や歴史、特性に根付いた地域づくり、生活空間づくりであり、このような施策はその地域に暮らす人々や住民に身近な行政でなければできない。国と地方の役割を考えると、その役割を地方が担った方が暮らしやすくなるという視点がきわめて重要である。

住民の暮らしの豊かさは、その地域の経済の活性化とも密接に関係する。九州は巨大な中国市場など近隣アジア諸国との連携を重視し、域内の産業連関を強め、取引や資金等の域内循環を高める政策を実施して活性化を図る必要がある。

また、教育、福祉、文化などの分野においても独自性を発揮し、九州の活性化と住民満足度を高める政策を実現しなければならない。そのためには、九州が産業政策・社会資本整備などに関する権限と財源を持ち、九州が一体となり、一国に匹敵する経済圏を形成してスケールメリットを発揮できるシステムを構築する必要があり、道州制の導入が必要である。

(2) 中央集権システムを改革する

現行制度の問題点の多くは、国の中央集権システムが制度疲労を起こしていることに起因する。グローバル化が急速に進み、人々の価値観が非常なスピードで変化していくなかで、激変する国際社会への対応をはじめ、東京一極集中の是正、個性豊かな地域社会の形成、少子高齢化・人口減少社会への対応など、新しい時代の諸課題に国は迅速・的確に対応できなくなっている。

このような問題を解決するためには、国をこまごまとした内政から解放してその役割を外交、防衛、通貨管理など主として国家の存立に関わるものに重点化し、国家として必要な問題解決能力を高めるとともに、内政に関する役割の多くは地方に移譲し、地方のことは地方に任せるシステムを構築することが極めて重要である。

国と地方がこのような役割分担を行うには、従来の中央主導の画一的な行政システムを地域・住民主導の个性的で総合的な行政システムに切り替えること、つまり「画一から多様へ」「国から地方へ」という地方分権が不可欠であり、道州制の導入はそのための有効な手法である。

(3) 市町村制度と都道府県制度を改革する

近年、急速なグローバル化に伴って住民や企業の活動圏が拡大するとともに、環境問

題や少子高齢化・人口減少社会への対応、高速交通基盤整備など、都道府県や市町村の区域を越える広域的な行政課題が増加しており、これらのニーズに自治体単独では対応できなくなっている。現在の都道府県や市町村の区域は、機能・規模の両面で時代に合わなくなり始めている。

このような時代の要請に自治体が的確に対応するためには、市町村はさらに合併を進めて都道府県から権限と財源の移譲を受け、基礎自治体として住民サービスの大部分を担うようにするとともに、都道府県は広域的に再編して「道州」とし、広域自治体としてより専門的、広域的、戦略的な機能を担うことを基本とする新しい地方自治の姿を目指す必要がある。

(4) 国と県の二重行政を解消する

現行制度の問題点として強く指摘すべきものは、国と県の二重行政や、許認可などの申請手続きの煩雑さによる行政の非効率性である。

例えば雇用政策では、ハローワークや厚生労働省の複数の外郭団体、県などがそれぞれ職業支援を実施するなど、類似の支援が多く非効率になっている。同じような施策は一本化し、窓口を統一して効率性、有効性を高めるべきである。その際、国の役割は国家的見地から行うべきものに重点化し、地域に密着した行政サービスは企画立案から管理執行までを一貫して地方が担うようにすべきである。

このような国と地方の抜本的な役割分担の見直しを実現するためには、道州制の導入が必要である。

(5) 国と地方の危機的な財政状況を改善する

国と地方の債務残高が財投債等を含めて 1,000 兆円を超える現在の危機的な財政状況下にあっては、国と地方の双方が徹底した歳出削減を断行し、持続可能な財政システムを構築することが焦眉の急である。

そのためには、国の地方への過剰関与、国と地方の二重行政、地方の国への依存体質を改善し、地方が自由と責任に基づいて自立できる効率的な財政システムを構築することが必要である。地方が自由な裁量で新規事業の創出や企業誘致、観光誘致など地域活性化に寄与する政策を実施することができれば、地方の税収増にもつながる。

持続可能な財政システムを構築するには、道州制の導入を通じて現在の国と地方の役割分担と財源配分のあり方を見直し、大幅な税源移譲によって地方自治体の税収と歳出の乖離を縮小し、地方自治体における財政の自己責任を高めることが重要である。

同時に地方財政の透明性を確保し、住民のチェック機能の働くシステムを構築することも必要である。

(6) 九州が一体となり東アジアの拠点として繁栄する

経済のグローバル化の進展により、九州は東アジアの都市・地域との厳しい競争に直面している。九州は一国に匹敵する経済規模と人口を有するなど優れたポテンシャルを持っているが、各種の規制等の存在や海外との交流が各県単位で行われていることなど

から、そのポテンシャルを十分に活かすことができていない。

例えば、九州を企業活動の舞台としてアジア・世界に提供し、アジア諸国の人々にとって「九州に行けば豊かになるチャンスがある」という夢のある地域にするためには、企業誘致促進策としてこれまでにないインセンティブを工夫するほか、各県単位ではなく九州が一体となって魅力あるマーケットを形成し、海外にアピールすることが極めて重要である。

このように、国の全国一律・画一的な政策によるのではなく、九州のことは九州が決め、独自の **Local to Local** の国際交流を展開して九州が東アジアの拠点として繁栄するためには、道州制の導入によって地域の創意工夫を活かすことのできるシステムの構築が必要不可欠である。

2 道州制によって目指す九州の姿

1. 九州のポテンシャルを活かしパワーを発揮できる九州を目指す

私たちが道州制を導入して実現を目指す九州の姿は、地域政策に関して自らの権限と財源を持ち、地域ニーズに的確に対応した政策を効率的かつ総合的に実施する九州である。「九州のことは九州が決める」システムを構築することによって、そこで暮らす住民の満足度と企業活動の自由度を高め、東アジアの拠点として繁栄する魅力と活力のある九州を創造することができる。このような九州を実現するための当委員会の基本的な視点は以下のとおりである。

(1) 九州のポテンシャルを最大限に活かす

九州では、道州制の導入によって次のポテンシャルを最大限に活かして九州のパワーを発揮し、東京よりもむしろ近隣アジア諸国を向いた政策を展開する視点が重要である。

a 九州の産業集積を活かす

九州のリーディング産業として自動車や半導体産業は、近年その集積が飛躍的に進んでおり、カーアイランド、シリコンアイランドとしての特徴をさらに強化・複合化する政策を展開することが重要である。また、集積度の高い1次産業をはじめとした食糧・食品・発酵醸造関連産業について、フードアイランドとしての戦略を展開することも重要である。

b 近隣アジア諸国との近接性を活かす

九州と中国、韓国などアジア諸国との地理的近接性は、アジアとの物流網が緊密化・高速化するなかでその優位性が顕在化しつつあり、九州が一体となる際には、より一層活用すべきポテンシャルである。

c 九州の持つ自然・文化資源を活かす

九州が持つ豊かな自然環境や豊富な歴史・文化資源などを活用して、文化政策、観光政策を展開することは、住みやすく住民満足度の高い九州を目指すうえで重要な視点である。

(2) 道州制の特性を最大限に活かす

道州政府が地域活性化のための政策を展開する際には、道州制の持つ次の特性を最大限に活かす視点が重要である。

a 選択と集中による社会資本整備や産業政策の効率化

道州制下では、従来各県単位ではできなかった九州という広域的視点に立った選択と集中による産業政策や社会資本整備の実施が可能となり、九州全体のバランスに配慮しつつ施策の優先順位を決め、効果的かつ効率的な施策を講じることができる。

b 一体化による高次機能の実現

九州が1つになることで、例えば公設試験研究機関の連携・統合など、高次機能を保有することが可能になる。

c 九州がベクトルを一つにし、より強力に、より効果的に施策を展開

対外的な観光振興活動やブランド化事業、企業誘致活動、人材誘致活動など、働きかける対象圏域が全国から海外へと広域になるほど、九州が一体となった取組みの方が強力であり、かつ効果的である。

d 自立的な政策の展開

道州は自らの権限と財源に基づき自立的な政策の展開を図ることが可能になり、九州の特性に応じた事業を展開し独自性を発揮することができる。

e 国際交流の推進

九州が近隣アジア諸国の都市や地域と対等に交流するには各県単位では規模が小さすぎる。九州各県がひとつになれば、GDP、人口で一国に値する経済圏が誕生し、ローカル交流を進めるうえで十分な規模と資格を持つことができ、海外に対して魅力のあるマーケットをアピールすることができる。

2. 7つのビジョンと3つの制度の構築

(1) 7つのビジョン

道州制の究極の目的は、九州を活性化して人々の暮らしを豊かにすることである。

その目的を達成するために、生活、経済、国際、社会資本、人材、環境、行政の7つの分野に重点を置いたビジョンを実現し、魅力と活力のある九州の創造を目指す。

- | | |
|--------|-------------------------------|
| ① 生活 | 安全安心で豊かな暮らしのできる九州を実現する |
| ② 経済 | 産業の域内循環を高め、一体的に発展する九州を実現する |
| ③ 国際 | 東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州を実現する |
| ④ 社会資本 | 効率的な社会資本整備により豊かで競争力のある九州を実現する |
| ⑤ 人材 | 優秀な人材と国際人が育つ九州を実現する |
| ⑥ 環境 | 自然と人・産業が生き生きと共存する緑豊かな九州を実現する |
| ⑦ 行政 | 透明性の高い民主的で効率的な行政を行う九州を実現する |

(2) 3つの制度の構築

以上の7つのビジョンを実現するためには、道州制導入の目的に沿って、次の3つの方向に沿った制度を構築することが必要である。

- ① 地方分権を推進し、「九州のことは九州が決める」制度の構築
- ② 東アジアの拠点として繁栄する「自立経済圏九州」実現のための制度の構築
- ③ 国と地方を通じた効率的な行財政制度の構築

[参考1] 7つのビジョンの具体例

① 生活 安全安心で豊かな暮らしのできる九州を実現する

- ① 少子高齢化・人口減少問題への総合的な取組みの実現
- ② 九州のどこに居住しても一定水準以上の福祉、医療等のサービスを受けられる体制整備
- ③ 大規模な地震や風水害など広域災害に対応するための効果的、効率的な防災体制の整備

② 経済 産業の域内循環を高め、一体的に発展する九州を実現する

- ① 自動車、半導体など九州の産業分野で域内の産業連関を強め、取引、資金等の域内循環を高める政策の実施
- ② 九州各地の特色を活かした産業の戦略的拠点配置を行い、多極型で九州の一体的発展を目指す地域政策の実施
- ③ 中国市場など近隣アジア諸国との連携を重視した産業政策の展開

③ 国際 東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州を実現する

- ① 1国に匹敵する経済規模を有する九州のポテンシャルを活かし、東アジアの拠点として繁栄する自立経済圏九州の実現
- ② 九州と近隣諸国とのFTA（Free Trade Agreement 自由貿易協定）、EPA（Economic Partnership Agreement 経済連携協定）等の実現を通じた東アジア経済圏の形成と真の信頼関係の構築
- ③ 九州が一体となった農林水産品の開発・生産・輸出等によるフードアイランド九州の実現

④ 社会資本 効率的な社会資本整備により豊かで競争力のある九州を実現する

- ① 九州規模での選択と集中による効果的・効率的な社会資本整備の実現
- ② 九州の国際的な競争力を高めるため、循環型高速交通網を整備し、域内の空港、港湾と連結することによる交通基盤の一体的・総合的な整備の実現
- ③ 社会資本整備が遅れている地域に対する地域格差是正の観点からの優先的整備の実現

⑤ 人材 優秀な人材と国際人が育つ九州を実現する

- ① 海外の高度人材の活用や質の高い人材の地元定着化政策の実現
- ② 高等教育機関と連携し、職業訓練コースの併設による即戦力の高度な職業人の養成
- ③ 義務教育の段階から個人の能力を高め、世界で活躍する人材育成を目指した教育の実践

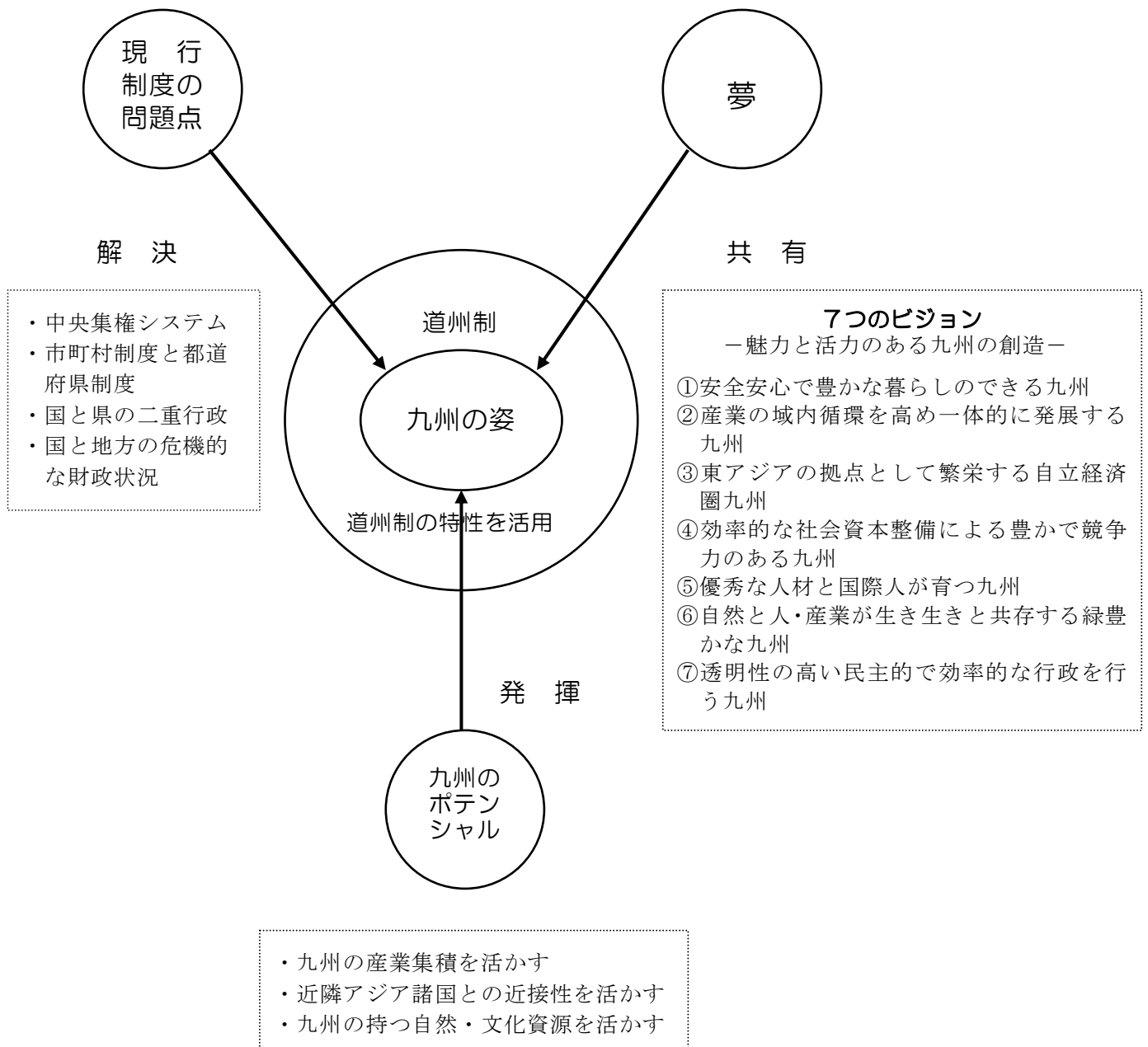
⑥ 環境 自然と人・産業が生き生きと共存する緑豊かな九州を実現する

- ① 行政、企業、住民等が一体となった地球温暖化抑制のための効果的な施策の実現
- ② 産業廃棄物対策、森林保全等の分野において九州が一体となった効果的な取組みの実現
- ③ 東アジアの一体的環境保全のための技術移転、人材育成など環境ビジネスへの取組み

⑦ 行政 透明性の高い民主的で効率的な行政を行う九州を実現する

- ① 産業政策、社会資本整備など広域行政の分野で、国から必要な権限と財源を道州に移譲し、国の縦割行政と県境の壁を解消した総合行政の実現
- ② 政策に住民の意向を迅速に反映し、税の使途などに関して住民の監視が届きやすく、より透明性が高い民主的な行政運営の実現
- ③ 国の役割を重点化して地方への関与をなくし、国と地方の二重行政をなくすなど、国と地方を通じた行政効率化の実現

九州の目指す姿（概念図）



3. 九州における道州制のイメージ

(1) 九州における道州制のイメージ

九州における道州制のイメージは、九州を広域的に再編して一つの道州とし、国と地方の役割分担に基づいて、国および国の出先機関（九州経済産業局、九州地方整備局、九州地方運輸局、九州地方農政局、九州森林管理局等）の権限と財源を道州政府に移譲するものである。これに伴い国の出先機関は廃止・縮小する。九州の自治は道州と市町村の2層制をとり、公選の議会と首長を持つ。住民サービスの大部分は基礎自治体である市町村が受け持つ。道州の役割は、市町村では対処できない事業など限定的なものにするほか、九州が一体となって取り組むべき事業を中心に分担する。道州は国の行政権限の移譲を受けた広域自治体であり、地域の自立と活性化を目指すための制度としてその実現を目指すものである。道州政府は、住民自治と情報公開の理念に基づき、自治体の政策策定や実施に住民が参画することを基本として、住民の意向を的確に反映した九州の実現を目指す。

(2) 多極型九州の形成

九州は、各地域の産業・文化等の特色を活かした多極型構造の地域づくりを目指す。九州では自動車・半導体・食糧・畜産・食品・精密機械・造船・観光などの産業集積が進んでおり、学術拠点も大学や試験研究機関が域内にバランスよく立地している。

そこで、これらの資源を活用して、九州各地にその特色に応じた産業の戦略的拠点を配置し、過度の一極集中を緩和して九州の一体的な発展を図る。

(3) 九州の道州の区域

九州・沖縄において道州の区域を考える場合には、沖縄の持つ地勢学的・歴史的・文化的背景をはじめ現行法令や国の行政機関の状況を考慮して、九州7県をひとつの道州とし、沖縄県を「単独州」とすることが現実的と考えられる。しかし、私たちは九州・沖縄8県の一体的発展を目指して政策連合などの活動を続けてきており、このような経緯に鑑みると、九州・沖縄における道州の区域の問題は最終的には沖縄県民の世論を踏まえ、沖縄県自身の判断に委ねたいと考える。

(4) 大都市の位置づけ

道州制下において九州が持続的に発展していくためには、大都市のポテンシャルを活かす視点が重要であり、現在の政令市・中核市・特例市といった大都市は、地域の発展に対する責任を担っていくことが期待される。しかし、この場合でも九州のこれらの都市は、一般の市町村と同様に道州に包括される基礎自治体として位置づけられるべきである。大都市が道州の行政権から独立して「都市州」として機能するような制度は、道州政府による地域の一体的経営という視点からは適当でないとする。

(5) 州都のあり方

九州の州都については、州都に求められる機能及び九州の地域づくりの方向性に照らし、九州全体の利益に資する州都はいかにあるべきかという視点に立って多面的、多角的な検討を行うことが必要である。

4. 国、道州、市町村の役割分担

国、道州、市町村の役割分担の検討は、道州と市町村の自主財源確保の基礎となる極めて重要な事項であり、地方分権改革の道筋を示す「地方分権改革推進法」制定の動向など、現政権が進めている政策を踏まえながら、今後具体的な検討を行う必要がある。

その際には、国と地方の役割分担を抜本的に改め、中央省庁の解体再編を含めた中央政府の見直しが行わなければならない。また、道州と市町村の役割について、国が法令等によって関与する範囲を必要最小限にとどめ、道州と市町村が条例で定めることのできる範囲を拡充・強化するための具体的な仕組みを構築することも重要である。特に、国が地方に過剰に関与することがないように、国による立法範囲の明確化や国の立法過程への地方側の関与、政省令に対する条例の優先権付与の方法などについて具体的に検討することが必要である。こうした新しい国家像、国家観を追求することが道州制の議論には欠かせない視点である。

また、これまで都道府県の行政区域を越える事務事業は国の役割とされ、国の出先機関が実施を担ってきたが、道州制に移行した場合は、その事務事業の規模や範囲に応じて、当該道州もしくは関係する道州が共同して自主的に実施できるようにすべきである。国が基準や指針を決め、これに従って地方が実施している事務事業についても、国が策定する基準や指針の範囲を本来必要なものに重点化し、道州や市町村が企画立案から管理執行までを一貫して担うことができるようにすべきである。

(1) 役割分担の基本的な考え方

- ① 市町村はさらに合併を進めて基礎自治体としての機能を強化し、そこに都道府県の権限と財源を移譲し、福祉、介護、医療、教育等の住民サービスの大部分を担う
- ② 道州は広域自治体として、市町村では対処できない広域的な役割を担い、さらに道州では対処できない外交、防衛、通貨管理など主として国家の存立に関わる役割を国が担う
- ③ 国、道州、市町村はそれぞれが担う役割については、計画・企画・立案・執行・評価までを一貫して自己完結的に行うことを基本とする。

(2) 役割分担のイメージ

次ページのとおり

[参考 3] 役割分担のイメージ

役割	国	九州	
		道州	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 ・経済政策 	<ul style="list-style-type: none"> ・農林水産業の振興 ・中小企業支援、新産業・新事業の創出促進、観光、企業誘致等産業振興 ・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 ・生活保護の基本政策 ・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 ・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 ・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
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"> ・戸籍 ・住民基本台帳 ・外国人登録

3 いかにして道州制を実現するか

1. 道州制導入に向けた3つの仕組みづくり

九州が目指す道州制を実現するためには、

- ① 国、道州、市町村の役割分担の明確化
 - ② 分担する役割に応じて地方自治体の自主財源を確保するための仕組みづくり
 - ③ 道州制を支える市町村の行政能力を強化するための仕組みづくり
- の3つが必要不可欠である。

(1) 国、道州、市町村の役割分担の明確化

国、道州、市町村の役割分担を明確にすることは、道州制の目指す理念や目標を国民に具体的に示し、国と地方の税財源配分を検討する際の基礎となる大切な作業である。

当委員会は、本報告書のなかで国、道州、市町村の役割分担の基本的な考え方と役割分担のイメージを例示したが、道州制を導入するためには役割分担の具体的な作業に着手することが必要である。

(2) 地方の自主財源を確保するための仕組みづくり

九州の地方歳入に占める地方税の割合は2割程度であり、その自主財源は極めて脆弱である。また、わが国の財政は最終支出ベースで国と地方の比率が4：6となっているのに対し、国民が負担する租税は国税と地方税の比率が6：4となっていて、最終支出と税源配分の間には大きな乖離がある。地方分権を進め、財政責任を伴った道州制を実現するためには、地方税を中心とした自主財源の拡充確保が不可欠である。それには、国と地方の役割分担に応じて国税と地方税の税源配分方式を抜本的に再構築し、地方が自己決定により自主的な財政運営を行うことのできる体制を確立しなければならない。

その実現のためには、まず国と地方は地域経済の活性化によって税収増を図るとともに、徹底した行財政改革によってより一層の行政経費の削減を図らなければならない。

このような努力を徹底したうえでさらに、具体的な制度として、

- ① 国税から地方税への税源移譲や国税と地方税の税目、課税権のあり方も含めた税制の抜本的見直しを行い、国と地方の租税収入の配分比率をその役割に応じた最終支出の比率に近づけるように改める
- ② 国庫支出金を原則廃止し、一般財源化する
- ③ 地方交付税制度を見直し、新たな財政調整の仕組みをつくる

ことが必要と考える。

このように国と地方の税源配分を見直す場合、地方への税源移譲は地方消費税など地域偏在が比較的少ないものを中心に行うべきである。また、税源移譲を行えば、地方間の税源偏在が顕著になるので財政調整システムの構築が不可欠となる。その際、国と地方の税源シェアをそれぞれの役割に応じた最終支出に合わせてしまえば、国から地方に一般財源として移転する財源は存在しないことになり、財政調整は基礎自治体分を含め

道州間で責任を持って行うことになると考えられる。そのためには、道州間における財政調整のルールを法律で定め、社会情勢の変動等に応じて改定できる仕組みが必要になる。

しかし、道州間の調整だけでは解決しにくく、国家的見地から調整しなければならない問題もあると考えられるので、財政調整制度は総合的な視点から検討することが必要である。特に、現在の地方交付税は、国税という形で徴収された税の一部であるが、本来地方の固有財源であり、自治体全体で共有している財源であるという地方共有税（注）のような考えに立ち、新たな財源調整の仕組みを検討する必要がある。

道州内の基礎自治体間の財源配分については、道州政府が条例によってルールを定め、当該道州に配分された財源のうちから市町村が必要とする財源を基礎自治体間の協議によって配分する仕組みをつくることなどが考えられるが、今後幅広い検討が必要である。

（注）地方共有税とは、現行の地方交付税について地方の固有財源であることを明確にするため「地方共有税」として、国の一般会計を通すことなく特別会計に繰り入れる制度。地方6団体が、平成18年6月に政府に対して提出した「地方分権の推進に関する意見書」において提案している。

(3) 道州制を支える市町村の行政能力を強化するための仕組みづくり

道州制下では、住民生活に密接に関わる行政サービスは、住民に最も身近な基礎自治体である市町村が総合的に担うことを基本とするので、市町村はその行政能力を一段と強化することが求められる。そのためには今後も市町村合併を強力に進め、都道府県からの権限と財源移譲の受け皿に相応しい自治体となることが期待される。

国と地方の財政事情が逼迫し、地方交付税の見直しが行われていくと、人口減少等の要因と相俟って、小規模な市町村ではこれまでのような行財政運営は難しくなり、市町村が合併することによって財政基盤を強化し、一層の効率化を図ることが必要になっていく。また、地方分権が推進するなか、市町村に対する住民や企業のニーズはますます多様化し、これまで以上に高度な政策立案能力と事務執行能力が求められている。このようなニーズに的確に対応するためには市町村合併をさらに進め、専門的な知識と能力を持つ市町村職員の確保に一層の努力をすることが極めて重要である。

合併に際しては、当該市町村の財政見通しの厳しさ、将来人口の動向、高齢者の増加に伴う社会保障制度の先行きなどを住民にきちんと説明したうえで、合併後の将来ビジョンを明確に描き、合併の必要性について住民の理解を得る努力が必要である。離島、中山間地など、合併して行政能力を強化することができない市町村については、例えば単独では実施困難な事務などを近接する都市との「職員と機関の共同設置」によって行うなどの工夫や仕組みづくりを検討する必要がある。

(3) 国会議員など政治家や政府に働きかけるための方策

国会議員など政治家や政府が主体的に道州制導入に取り組むよう働きかけるための方策として、次の活動を行う。

- ① 他ブロックの道州制検討組織などと連携して、国への働きかけを行う
- ② 九州選出の国会議員や関係閣僚との意見交換を実施する
- ③ 全国知事会など地方6団体から国への働きかけを強力に継続する

4 道州制導入に伴う懸念への取り組み

道州制は、国と地方の統治機構の抜本的改革であり、明治以来続いてきた現在の社会システムを大きく変革するものである以上、その導入に伴ってさまざまな懸念が生じると考えられる。当委員会が生活者や企業を対象に行ったヒアリングでは、道州制の導入に伴ういくつかの懸念が示された。道州制は、まさにこれらの多くを払拭するために導入するものであるが、住民の声として真摯に受け止め当委員会の考え方を示す。今後、道州制の意義などについて住民への説明を行い、理解浸透に努めることが必要である。

(1) 各地域のアイデンティティが消失する

道州制導入に伴い、地域の文化や歴史が消えて没個性になるとの懸念があるが、市町村が住民に身近な行政サービスの大部分を担い、創意工夫による福祉、地域振興政策を実施するので、むしろ特色ある個性的な地域が誕生すると考えられる。

(2) 九州全体が画一化する

多極分散型九州の形成を基本方針として、各地域の文化・歴史などの特色や地域資源を活用したまちづくり、産業の戦略的拠点配置などによる地域振興策を実施する。

特に、地域政策の担い手である市町村が自由な裁量によって個性ある政策を実施できるよう域内分権を推進する。

(3) 道州内の地域間格差が拡大する

多極分散型九州の形成を基本方針とし、各地域の地域資源を活用した産業の戦略的拠点配置など域内各地がその特性を活かして繁栄できる施策を実施し、過度の一極集中を緩和する。また、九州のどこに居住しても一定水準以上の福祉・医療等のサービスを受けられるように努める。社会資本整備の遅れている地域については、道州政府が地域間格差是正の視点から整備を優先するシステムを構築する。

(4) 県単位で事業を展開している企業の問題

テレビ局、地域金融機関、交通、新聞社など県単位で事業を展開している企業は、県境がなくなり競争が激化すると再編統合の動きも予測され、これらの企業にとって道州制は大きな懸念材料となる。しかし、住民にとっては競争原理によるメリットが生じ、企業も道州制導入をビジネスチャンスととらえることも可能である。

5. 活動記録及び委員会名簿

○委員会活動

第1回委員会	2005年12月27日 テーマの確定及び道州制の必要性についてアプローチの方法を検討
第2回委員会	2006年2月8日 企業の視点から見た現行制度の問題点について検討
意見交換会	2006年5月10日 第28次地方制度調査会専門小委員会委員長の松本英昭氏との意見交換
第3回委員会	2006年6月9日 生活者、行政の視点から見た現行制度の問題点及び道州制の必要性の論理構成について検討
第4回委員会	2006年7月21日 8月3日開催の第6回九州地域戦略会議への経過報告について検討
経過報告	2006年8月3日 第6回九州地域戦略会議へ経過報告
第5回委員会	2006年9月5日 九州の目指す姿及び道州制の課題について検討
第6回委員会	2006年10月13日 10月24日開催の第7回九州地域戦略会議への報告書について検討

○ヒアリング、アンケート調査

- ・ 現行制度の問題点について、企業、生活者、行政を対象に55主体にヒアリング
(2006年1月～4月)
- ・ (社)九州経済連合会、九州経済同友会、九州商工会議所連合会の1,100社を対象にアンケートを実施、327社から回答
(2006年2月～3月)

道州制検討委員会名簿

(平成 18 年 10 月現在、敬称略)

氏名	役職	
委員長	石川 敬一 九州経済同友会代表委員 (株九電工会長)	
副委員長	芦塚日出美 九州経済同友会 福岡経済同友会副代表幹事 (九州電力(株)副社長)	
副委員長	諸谷 英敏 (H18年4月交替) 田中 桂之助	九州地方知事会 長崎県政策調整局長 九州地方知事会 長崎県政策企画部長
	林 宜嗣	関西学院大学経済学部教授
顧問	藪野 祐三 九州大学大学院法学研究院教授	
委員	今村 昭夫 九州経済同友会 福岡経済同友会幹事 ((財)九州経済調査協会理事長)	
委員	大久保太郎 九州経済同友会 熊本経済同友会副代表幹事 (フンドーダイ(株)社長)	
委員	大野 芳雄 (社)九州経済連合会副会長 (株鹿児島銀行会長)	
委員	木村 哲也 九州地方知事会 福岡県総務部長	
委員	河野 俊嗣 九州地方知事会 宮崎県総務部長	
委員	古賀 武司 (社)九州経済連合会専務理事	
委員	後藤 誠 九州経営者協会理事 (株後藤組社長)	
委員	坂井 浩毅 九州地方知事会 佐賀県統括本部長	
委員	福浦 裕介 (H18年4月交替) 佐藤 陽一	九州地方知事会 大分県総務部長 九州地方知事会 大分県企画振興部長
	境 勉 (H18年4月交替) 篠原 俊博	九州地方知事会 鹿児島県総務部長 九州地方知事会 鹿児島県企画部長
委員	平山 良明 (社)九州経済連合会理事 (西部ガス(株)会長)	
委員	松藤 悟 九州商工会議所連合会副会長 (松藤商事(株)社長)	
委員	鎌水 洋 (H18年4月交替) 山本 隆生	九州地方知事会 熊本県総合政策局長 九州地方知事会 熊本県総合政策局長
	オブザーバー	上原 良幸 九州地方知事会 沖縄県企画部長
ゲスト	伊藤 一長 九州市長会会長 長崎市市長 九州における道州制等のあり方研究委員会委員 (第4回検討委員会に参加)	
ゲスト	横尾 俊彦 九州市長会副会長 多久市市長 九州における道州制等のあり方研究委員会委員長 (第2回、意見交換会、第5回検討委員会に参加)	
ゲスト	伊藤 信勝 九州市長会 田川市市長 九州における道州制等のあり方研究委員会副委員長 (第3回検討委員会に参加)	
事務局	(社)九州経済連合会、九州経済同友会	

