

## 5 道州制における税財政制度のあり方

### (1) 地方財政の現状

平成14年度決算における国と地方を通じた財政支出をみると、国と地方の歳出純計額は、約150.9兆円となっている。一方で、歳入ベースをみると、国と地方を合わせた租税収入は、約79.2兆円となっており、歳出に占める租税収入の割合は、52.5%程度しかないのが現状である。

この歳出純計額を最終支出の主体に着目して国と地方とに分けてみると、国が全体の38.1%、地方が61.9%となっており、国と地方の比率は概ね2:3の割合となっているのに対し、国税と地方税で比較してみると、国税収入が57.9%、地方税収入が42.1%と、逆に国と地方の比率は概ね3:2の割合となっており、最終支出ベースと税源配分の間には大きな乖離が存在している。

また、14年度決算から地方公共団体の歳入総額のうち、地方税収の占める割合は、34.4%しかなく、歳入の多くは、地方交付税(20.1%)や国庫支出金(13.5%)などの国からの移転財源や地方債(13.7%)による借入に依存している。

このように、わが国の内政の多くは地方公共団体が担っているにもかかわらず、地方歳入中の地方税の収入のウエートは3割程度しかなく、本来の地方歳出に応じた地方税体系を早期に構築する必要がある。こうした中、財政面からの分権型社会にふさわしい地方税財政基盤の充実強化を図り、歳出・歳入両面から地方の裁量を高めるため、まずは、地方の歳出規模と地方税収の大幅な乖離を解消するため、国税から地方税への税源移譲を早期に実現することが必要である。

### (2) 三位一体改革の推進

地方分権の確立を図るためには、国と地方の役割分担を見直すとともに、国の関与を廃止・縮小し、歳出・歳入両面で地方の裁量を高めることが重要である。このため、「経済財政運営と構造改革に関する基本方針2003」及び「基本方針2004」において、税源移譲、国庫補助負担金改革、地方交付税改革

を三位一体で行うこととされており、平成18年度末までに国庫補助負担金を概ね4兆円程度廃止・削減し、3兆円規模の税源移譲を目指すこととしている。

具体的な改革案については、政府の要請により全国知事会をはじめ地方六団体として、「国庫補助負担金等に関する改革案」を取りまとめ、8月24日に政府に提出し、少なくとも平成21年度までに、国庫補助負担金を9兆円廃止し、8兆円程度の税源移譲を求めている。

### **三位一体改革の全体像**

#### (1) 地方分権推進のための「三位一体の改革」

- ・地方分権の理念に基づき、住民の意向に沿った行政運営を行う改革
- ・第1期改革(18年度まで)に続き、第2期改革(19~21年度)が必要

#### (2) 「三位一体の改革」の全体像

国から地方への税源移譲 【8兆円程度】

国庫補助負担金の見直し【9兆円程度】

※道路特定財源の地方譲与税化、道路関係国庫補助負担金の廃止について、別途検討

地方交付税の見直し

この改革案によれば、国税総額は、45.8兆円から37.8兆円に、地方税総額は、33.4兆円から41.4兆円と、国税と地方税の比率は概ね1:1となり、地方の歳出規模に見合う2:3までには及ばないものの、現行の地方歳出と地方税収入の乖離を大幅に縮小することから、当面は、この改革案の実現を図らなければならない。

具体的な税源移譲に向けては、「基本方針2004」において、個人住民税の税率をフラット化する方向で検討の上、所得税から個人住民税への移譲を実施することとされているが、併せて、税源偏在の少ない消費税についても地方消費税へ移譲を実施するとともに、道路特定財源の地方への移譲(地方譲与税化)や、その他の間接税などの移譲についても幅広く検討されるべきである。

一方で、個人住民税や地方消費税などへの税源移譲が進んだ場合においても、地域における人口や経済規模により、税収の偏在は避けられないところであり、地域間での財源調整のあり方が特に重要となる。現行の財政調整にあたっては、地方交付税制度が、その機能を果たしている。近年、地方交付税の持つ財源保障機能は、これを廃止すべきとの意見があるが、国が法令等で地方に

対して義務付けている事務事業については、全国いかなる地域においても、一定の行政サービス水準を確保するための財源は国が保障しなければならない。また、国の地方への義務付けに係わらず、国は地方自治体を国民国家として統合していくため、地方自治体が標準的な行政水準を確保するための財源保障を行う国家責任がある。

しかしながら、国・地方を通じた厳しい財政状況を考えれば、国が法令等で義務付けている事務事業をはじめ、行政サービス水準をどのように考えるのかなど、抜本的な行財政改革は不可欠である。

### (3) 道州制における地方税財政制度のあり方

道州制においては、国の地方支分部局の事務権限の大半を道州政府と基礎自治体が担うこととなるため、現在よりも地方歳出規模は一層拡大することとなるが、こうした歳出規模に見合った地方税財政基盤を確立することは、不可欠な条件であり、更なる税源移譲を推進する必要がある。

#### 【道州へ移譲・移管すべき主な国地方支分部局の予算規模】

国地方支分部局等（防衛施設局，矯正管区，航空交通管制部等を除く）：約 11.6 兆円

（注）予算には国から地方への補助金も含まれている。

第27次地方制度調査会の「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」においても、「地方税財政制度については、道州の権限に応じて、自立性を高めることを原則とする。また、自立性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とし、道州の規模、権限、経済力等を踏まえ、新たな財政調整の仕組みを検討する。」とされている。

道州制における新たな財政調整制度のあり方については、これまでのように国からの垂直的な財政調整制度を基本とすべきか、あるいは、道州間での水平的な財政調整制度を基本とした仕組みとすべきか、二つの意見があることから、今後、こうした財政調整制度の仕組みについて、諸外国の税財政制度も参考に幅広く検討を進めていく必要がある。

[表 5 - 18]

【諸外国の税収構造の特徴】

国 名	概 要
日 本	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 固定資産課税については、固定資産税や都市計画税として、地方自治体のみが課税、逆に相続・贈与課税は国のみが課税されている。</li> <li>・ 個人所得課税については、国（所得税）と地方（住民税所得割）の双方が課税しており、課税ベースを国税と地方税で共有している。</li> <li>・ 法人所得課税についても、国（法人税）と地方（住民税法人税割、事業税）とで課税しており、課税ベースが重複している。</li> <li>・ 個人、法人とも所得課税の国・地方の比率は、概ね 6 : 4 である。</li> <li>・ 一般消費課税（消費税・地方消費税）、個別消費課税についても、課税ベースを国・地方とでシェアしており、国税・地方税の比率は、それぞれ 8 : 2 , 7 : 3 である。</li> </ul>
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方歳出は国全体の歳出の 3 割程度と小さいことから、地方税のウエートが極端に小さく、地方税としては、カウンスル税（居住用資産に対する課税）のみである。</li> <li>・ 法定の標準税率や制限税率は存在しない。</li> <li>・ 個人所得課税をはじめ、法人所得課税、消費課税などは、すべて国税であり、課税ベースの重複はない。</li> <li>・ かつて、地方所得税創設の議論があったが、イギリスでは伝統的に地方の税率設定権に対する意識が強く、国が地方の税率設定に介入せざるを得ない税目は、地方税にふさわしくないとの理由で、見送られた経緯がある。</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 個別的消費課税で若干の課税ベースの重複があるものの、イギリスと同様、固定資産課税が地方に割り当てられて、それ以外は国税となっている。</li> <li>・ かつて、地方にも一般的消費課税（小売売上税）が存在したが、国税である付加価値税と課税ベースが重複することが問題になり、廃止されている。</li> </ul>
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 固定資産課税が市町村、相続・贈与課税が州、個別的消費課税が連邦となっている</li> <li>・ <u>個人所得課税、法人所得課税、一般的消費課税の 3 つの課税ベースが、連邦、州、市町村で重複している。</u></li> <li>・ 個人所得課税と一般的消費課税は、主に、共同税である所得税と付加価値税（売上税）で課税されており、連邦、州、市町村が別個の税目で課税しているわけではない。</li> <li>・ 法人所得課税のうち、連邦分と州分については、共同税である法人税で課税され、単一の税目からの税収を 2 者でシェアしている。（市町村には法人税の配分はない。）</li> </ul>
カナダ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 憲法上は、州の課税権に制限が多くあるが、実際上は、連邦と州の課税権に大差はない。</li> <li>・ 市町村については、州から課税権を授権する形がとられており、州からの授権程度において、あらゆる税目の創設が可能である。</li> <li>・ 通常、固定資産課税が市町村の専管とされている。</li> </ul>

〔表5—19〕

## 【諸外国の財政調整制度の特徴】

国名	概要
日本	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 地方交付税，地方譲与税，地方特例交付金の3者を一般交付金と定義している。</li> <li>・ 地方歳入に占める一般交付金の割合は，概ね20%となっており，地方交付税が主要な位置を占めている。</li> <li>・ 地方交付税（普通交付税）は，地方自治体毎に計算した基準財政需要額と基準財政収入額との差額を補填する歳入歳出差額補填方式を採用しており，いわゆる財政力のある自治体からの拠出による水平的な財政調整制度はとられていない。</li> <li>・ 一方で，低税収の自治体と高税収の自治体との歳入が地方交付税により逆転するとの指摘がある。</li> </ul>
イギリス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 一般交付金の主なものとしては，事業用レイト（事業用資産に対する固定資産税）と歳入援助交付金の2種類があり，地方歳入の38%を占めている。</li> <li>・ 事業用レイトは，地方自治体の人口比で配分されるが，歳入援助交付金は，自治体ごとの標準的な行政需要を計算し，事業用レイト分配額と標準税収（カウンスル税）とを控除した額を配分する歳入歳出差額補填方式をとっている。（水平的な財政調整制度はない。）</li> <li>・ 標準税収総額は，地方税に法定標準税率がないことから，地方との協議を経て，国が政策的に決定する。通常，歳出の増加分を交付金の増額と地方税の増税で折半して負担するよう決定されている。</li> <li>・ イギリスの場合，首都圏の賃金水準が高いこと，都市圏での失業者等への各種補助など特殊需要が考慮されるなど，むしろ過疎地よりも都市部への配分が大きくなっている。</li> </ul>
フランス	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 多数の一般交付金が存在し，地方歳入の約22パーセントを占めている。主なものとしては，地方分権総合交付金，付加価値税補償基金，公共事業総合交付金などがある。</li> <li>・ 交付税総額の決定方法や地方自治体への分配基準は，それぞれの交付金ごとに異なっているが，交付税総額は，消費者物価上昇率やGDP成長率などマクロ経済指標にリンクされて決定されるものが多い。</li> <li>・ 分配指標には，財政力や財政努力などが主に用いられているが，他の要素での配分も大きく，完全に歳入格差を解消するまでには至っていない。</li> </ul>
ドイツ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦から州への交付金（連邦補充交付金）は，州歳入の5%弱を占めるにすぎない。</li> <li>・ ドイツの場合には，財政力な豊かな州から乏しい州に交付金（調整交付金）が支払われる水平的な調整制度がある。</li> <li>・ また，共同税である付加価値税は，各州への配分について，人口や財政力などによって分配されていることから，財政調整的な役割も果たしている。</li> <li>・ 州間の財政調整は，付加価値税の分配，調整交付金による水平調整，連邦補充交付金による垂直調整の順序を経て行われている。</li> <li>・ ドイツの財政調整は，各州の人口一人当たりの歳入均等化方式を採用しており，日本やイギリスとは異なり行政需要は考慮されていない。</li> </ul>
カナダ	<ul style="list-style-type: none"> <li>・ 連邦から州への交付金は，医療社会福祉交付金（CHST）と平衡交付金の2種類が存在する。</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>・医療社会福社交付金の総額は、毎年連邦議会で決定され、人口按分で各州に配分される。</li> <li>・平衡交付金は、ドイツと同様、歳入均等化方式が採られ、税込だけでなく、鉱山資源、森林産業の免許料、宝くじ収入などかなり広範な歳入項目が均等化の対象とされている。(均等化の水準は、財政力中位5州の平均値を採用)</li> <li>・平衡交付金は、連邦からの資金ですべて賄われている。その総額は、基本的には、各州の歳入水準を基準5州平均まで引き上げるために必要な額となっているが、連邦財政に過度の負担をかけないように、GDP成長率にリンクしたシーリングもある。</li> </ul>
--	---

諸外国の税財政制度をみると、税制構造においては、単一制国家の場合、日本を除いては、国・地方の課税ベースの重複が少ない。一方で、連邦制国家の場合は、連邦と州の課税ベースの重複が多くなっている。(P82, 表5-18参照)

このことから、一概にどちらの方が優れているかは言えないものの、課税ベースが重複した場合のメリットとしては、①消費税、地方消費税のように同一の徴税事務の中で、国税と地方税が収納できるものは、徴税コストが安くなる。②多くの課税ベースをそれぞれが共有することで、税収変動リスクをそれぞれが分担できる。

逆に、問題点としては、①納税者にとって、国・地方のいずれかにいくら納めているのかが理解しにくい。②一方の減税や増税などの施策の効果が、他方によって阻害される場合が在り得る。

一方で、諸外国の財政調整制度をみると、ドイツでは、地域間の水平的な財政調整制度を行っているが(ただし、フランスにおいても市町村間レベルで一部実施されているが、規模は小さい。)、他の諸国においては、国(連邦)からの垂直的な財政調整が主流となっている。

水平的な財政調整の仕組みを導入すれば、国(連邦)から過度の財政資金に依存することなく、各州間の歳入を一定程度均等化する効果が認められる。しかしながら、ドイツにおいても、旧東ドイツとの統合により、旧東ドイツの各州への抛出が大きくなるなど、抛出する裕福な旧西ドイツの州からの不満も大きくなっており、結果として、連邦からの垂直的な財政支援が増大する傾向になっている。(P83, 表5-19参照)

**【参考文献：「地方財政システムの国際比較」財務省財務総合研究所  
(2002年6月)】**

## **(4) 道州制における税財政制度の検討の方向性**

### **地方税体系のあり方**

道州制導入にあたっては、国、道州、基礎自治体の役割分担を踏まえ、自主性の高い道州制を実現する観点から、自主財源である地方税を大幅に拡充することを基本とした税財政制度を構築することが不可欠である。このため、道州や基礎自治体が担うべき事務事業に見合う経費に相応する税財源の確保を図る必要がある。

内政の大半を担うこととなる道州や基礎自治体の税財源を確立するためには、大幅な税源を国から地方へ移転することが必要となることから、現行の国税と地方税の税目や課税権のあり方など抜本的な改革が求められる。例えば、一つの目安として、主要税目である所得税、法人税、消費税については、ドイツのように共同税化し、道州に徴税を一元化した上で、国と地方とで配分を決定する仕組みを導入することも検討されるべきである。(徴税コストの削減にもつながる。)

しかしながら、最も大きな課題は、国税が国の歳出全体の半分程度しかない状況をいかに解消するかである。今後、少子・高齢化や人口減少時代を迎える中、更に厳しい財政状況が予想されることから、これまでの行政サービス水準のあり方を抜本的に見直し、行政コストの大幅な縮減と併せて、国全体の歳出規模を抑制することが必要である。一方で、一定の行政サービスを引き続き提供していくためには、まずは、政策減税の廃止・縮減、将来的には、増税も視野に入れつつ適正な受益と負担の関係を構築する必要がある。

### **財政調整制度のあり方**

一方で、道州制においても、東京など三大都市圏に税収が集中するため、地域間の財政調整制度をどのように組み立てるかも重要な課題である。国の厳しい財政状況や道州制により内政の役割が大幅に変更されることから、現行の地方交付税制度をそのまま維持することは困難である。こうしたことも踏まえながら、新たな財政調整制度を検討することが必要である。検討の方向を次のとおり2つ示している。

## ア 地方交付税を基本とした改革

地方交付税制度は、標準的な行政サービスが執行できるよう財源保障機能を有していることから、改革の方向として現行制度を基本に改革することが考えられる。その際にあっても地方交付税税目の対象部分が、地方自治体間の相互理解・協力に基づく地方共同税であることを法的に明確に位置づけるべきである。このため、地方交付税特別会計に地方交付税の財源を国税収納整理資金から直入する制度を導入すべきである。また、地方交付税総額の決定や配分方法に関して、地方自治体の意志を反映させる仕組みを強化することが必要である。

現行の地方交付税を基本とした場合、地方交付税の原資である所得税、消費税などが大幅に税源移譲されれば、地方交付税総額は大幅に減少することとなるが、必要となる総額をどのように確保するのが課題となる。

こうした課題に対しては、地方税と地方交付税の合計額と国税の比率を国と地方の行政任務に対応させるべく、現行の国税5税の法定率の見直し、あるいは現行の国税5税に加え、新たな交付税原資となる税目（例えば、相続税：15年度決算額で約1.4兆円）を追加することや消費税と偏在性の高い法人住民税の入れ替えを行い、法人住民税を交付税原資とすることなどについて、検討を行うべきである。

しかしながら、地方交付税原資となる税収を確保すれば、一方で、国税収入が減少し、これまでの長期借入金の償還財源をはじめ、国全体の歳出に見合う安定した税収が維持できなくなるなど、大きな課題もあり、今後、国税及び地方税のあり方と一体的な検討が必要である。

(参考)【交付税原資となる国税5税の法定率】

所得税 32%，法人税 35.8%，消費税 29.5%，酒税 32%，たばこ税 25%

(参考)【交付税原資の減少額】

(ケース1) 国庫補助負担金を3.2兆円廃止し、地方に3兆円の税源移譲（個人住民税）があった場合の交付税原資（15年度決算より試算）

【税源移譲前】

所得税総額：13.9兆円 ➡ 交付税原資分 4.4兆円 (13.9×32%)

【税源移譲後】

所得税総額：10.9兆円 ➡ 交付税原資分 3.5兆円 (10.9×32%)

**交付税原資減少額 0.9兆円**



(ケース2) 国庫補助負担金を9兆円廃止し、地方に8兆円(住民税3兆円, 地方消費税3.6兆円, 道路特定財源の地方譲与税化1.4兆円)の税源移譲があった場合の交付税原資(15年度決算より試算)

【税源移譲前】

所得税総額: 13.9兆円	➡	交付税原資分	4.4兆円 (13.9×32%)
消費税総額: 9.7兆円	➡	交付税原資分	2.9兆円 (9.7×29.5%)
		計	7.3兆円

【税源移譲後】

所得税総額: 10.9兆円	➡	交付税原資分	3.5兆円 (10.9×32%)
消費税総額: 6.1兆円	➡	交付税原資分	1.8兆円 (6.1×29.5%)
		計	5.3兆円
		<b>交付税原資減少額</b>	<b>2.0兆円</b>

## イ 道州間による水平的な財政調整を基本とした改革

二つ目は、道州間の水平的な財政調整制度を創設することである。分権型社会においては、国からの関与や依存を極力縮小する上からも、地域間で主体的に財政調整を行う仕組みが望ましいとの意見がある。現在のように、47の都道府県の場合は、地域間の水平的な財政調整制度は不可能とされているが、10程度の道州に再編されれば、ドイツ(16州)のように道州間での水平的な財政調整は可能と考えられる。

しかしながら、ドイツを例にみても、道州間での財政調整については、抛出する裕福な団体側から不満がでるなど、どのような基準でどの範囲内で財政調整を行うべきかなど、抛出団体と非抛出団体との対立が構造的になる課題も含んでいる。また、ドイツでは、わが国のように行政需要を考慮する方式は採られておらず、一人当たりの税収を基本に均等化するため、地域間の財政調整制度のみで、果たして歳出に見合う財源が確保されるかどうかは疑問である。

今後、この二つの制度について、更に検討を進め、道州制にふさわしい財政調整制度を創設していく必要があるが、いずれにしても、国民国家として統合していくためには、地方自治体が標準的な行政水準を確保するための財源を国が保障する仕組みの構築が不可欠である。

## 6 道州の拠点となる都市と州都のあり方

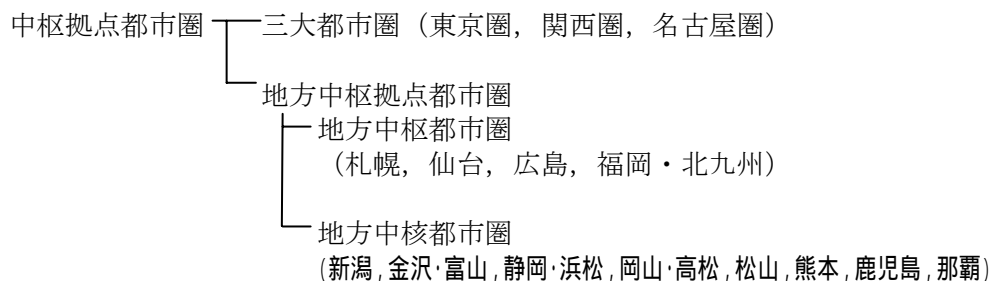
### (1) 道州（広域自治政府）の核となる国際的な魅力を備えた拠点都市圏の形成

国際競争力のある自立した地域ブロックを形成するためには、世界的なリーディング産業の集積，起業を促進する環境整備，国際的な人材の育成，魅力ある都市環境の整備などを進める必要がある。

「21世紀の国土のグランドデザイン」（第五次全国総合開発計画）によると，地域ブロックの中で核となる拠点都市圏として，まず，三大都市圏（東京圏，関西圏，名古屋圏）があり，それに次ぐものとして，地方中枢都市圏が4つ（札幌，仙台，広島，福岡・北九州）位置づけられている。また，地方中枢都市圏に準ずる地方中核都市圏として位置づけられている新潟，金沢・富山，静岡・浜松，岡山・高松，松山，熊本，鹿児島，那覇などを合わせた12の都市圏を「地方中枢拠点都市圏」として，そのネットワークを重層的に形成し，わが国の広域国際交流圏の拠点として，国際交流機能を強化するとされている。

これらの大都市圏や地方中枢拠点都市圏が道州の牽引役として「成長の極」となり，拠点都市圏が発展すれば，その活動を支援する産業が拡大し，道州内にも効果が波及するなど，道州全体の牽引役を果たすことが期待される。

#### 用語の整理（第五次全国総合開発計画より）



### (2) 地方中枢都市圏の役割

4つの地方中枢都市圏はすべて政令指定都市であり，その上，企業の本社が多数立地するのみでなく，道県庁舎や国の地方支分部局が多数存在するな

ど、ブロック内の業務機能や行政管理機能などが集中している。

また、都市の集積度を示す人口規模や都市政策を遂行する上での財政規模も、それぞれの地域ブロックの中で最も上位に位置し、地域ブロックを牽引する力を持った拠点都市圏の中心となる都市である。地方中枢都市圏は、国の地方支分部局だけでなく、東京本社に対する地域ブロック内の支社や支店が多数立地することから、支店経済型都市とも呼ばれている。また、地方中枢都市圏は支店経済構造と支店の立地に対応した高規格道路、高速鉄道、空港などの高速交通網の結節点となっていることから、支店の集積を高め、地域ブロック内での枢要な地位を占めてきた。

こうした都市システムは、交通網の整備と表裏一体の関係にあり、例えば、東京と地方を結ぶ航空路線の旅客数の上位5路線のうち、4路線が中枢拠点都市圏と東京を結ぶものである。(1位 東京～札幌, 2位 東京～福岡, 3位 東京～大阪, 4位 東京～沖縄, 5位 東京～広島)

地方中枢都市圏には、生産財や消費財などの卸機能、デパート、専門店街などの大規模な小売機能、大学・専門学校などの高等教育機能、専門病院などの高次医療機能、研究所、技術センターなどの研究開発機能、各種スポーツの競技場やホール、劇場、プロ集団などのスポーツ・芸術文化機能など、ブロック全体に広く影響を及ぼす高次都市機能が多数集積している。

### **(3) 道州の拠点となる都市圏と州都としての課題**

以上の点から、地方中枢都市圏は、道州が国際競争力のある自立した地域ブロックを形成する上で、最も重要な牽引役としての役割を期待されている。道州の州都は、このような実質的な牽引役としてのポテンシャルを有するとともに、国内外に対し道州を代表する都市として、国際的にも知名度を有し、道州の住民が州都として誇りを持ちうるような都市であることが望ましい。

州都にふさわしい都市あるいは都市圏として、①国の地方支分部局などの行政機能や企業の集積があること、②人、もの、情報の交流を促進するための空港、港湾などの国際的な交流基盤が整備されていること、③地域ブロック内外の各都市を結ぶ高速交通ネットワークが整備されていること、④高等教育機関や文化・スポーツ施設、大規模商業施設等の高次都市機能が集積し

ていること、などの条件が掲げられるが、広島都市圏が道州の拠点として中心的役割を担っていくためには、東西方向の高速交通体系に対して、山陰方面への高速交通体系が脆弱であること、高速道路と広島市中心部を結ぶ高規格道路の整備が遅れていることなどの課題がある。また、高次都市機能の面でも、中国地方の中では最も高い集積を有しているが、札幌、仙台、福岡という他の地方中枢都市と比較すると、高次都市機能全体で相対的に低い集積を示し、特に文化サービス機能、学術研究機能、余暇関連サービス機能などの集積に課題が認められる。

道州の州都として、地域ブロック内外の人々や企業から選ばれるためには、こうした課題を踏まえて、大学など学術研究機関、企業、行政などの産学連携を強化するとともに、高速交通ネットワークを中心としたハードや文化・余暇関連といったソフトの両面にわたるインフラを戦略的に整備することが重要であり、これまでの経済や都市機能の集積、歴史、文化などのストックを活かし、国際的にも魅力を持ち、世界に開かれた都市となるため、行政と民間が一体となって、その機能強化を進めていくべきである。

## 7 道州制導入に向けた今後の取組み

道州制は、わが国の国・地方を通じた政治・行政体制の根幹に関わる問題であり、国民への十分な説明と合意形成の下で、国の法律によって制度や設置手続きが定められるべきであるが、道州制が実現するまでの間においても、①県から基礎自治体への事務・権限の移譲、②現行の体制の下での国から地方への事務・権限の移譲、③自立した地域ブロック形成に向けた取組み、④道州制において広島県あるいは広島都市圏が中心的な役割を担うための取組み、⑤道州制に向けた住民説明、機運の醸成など、地方において自主的に取り組むべき課題は多く、県として、県内外の自治体や経済界などとも協力し、積極的に取り組む必要がある。

### (1) 県から基礎自治体への事務・権限移譲の推進

基礎自治体への事務・権限の移譲は、具体的に検討が進み、実施段階に移行しつつあるが、道州が都道府県より広域の行政を担うことを踏まえると、

道州制が実現するまでの間においても、極力、地域性の高い行政は住民に身近な基礎自治体で実施できるよう、県からの事務・権限の移譲を積極的に進める必要がある。

また、移譲を進めるに当たって、保健所設置要件のように制度的な制約がある場合は、分権改革における広島県の先導的な役割を踏まえて、特例を設けてでも、規制の緩和を進めるよう、国に対し強く働きかけるべきである。

## **(2) 国から県への事務・権限移譲の推進**

国の役割を外交、防衛など国が本来果たすべき役割に限定すれば、現在、国の地方支分部局で実施している事務の多くは、道州制を前提としなくても、現行の都道府県で実施可能なものが多い。

既に、広島県では、県内完結国道や一級河川の管理、職業安定業務など具体的な提案を行っているが、市町村合併や基礎自治体への事務・権限の移譲で先進的な取り組みを行っている県であることを踏まえ、道州制に向けたモデル的な取り組みという視点からも、国からの事務・権限移譲に特別な検討がなされるよう、県として、さらに積極的な提案を行っていく必要がある。

## **(3) 自立した地域ブロック形成に向けた取り組み**

地域ブロック内の諸資源、諸施設を活用し、中央を通さずに地域として独自の国際的な競争力や魅力を向上する施策を展開しうる自立した圏域を作り上げることによって、地域社会の維持向上とわが国全体の発展を図っていくということが、道州制の意義・目的の一つとして掲げられるが、このような中国5県の地域ブロックとしての一体的な取り組みは、道州制が実施されるまでの間においても、地域の発展を図る上でも重要であり、道州制に向けて地域ブロックによる取り組みの効果をアピールする上でも目に見える施策の実施が必要である。

具体的には、①ブロック内の産業集積や地域の個性を総合化した広域的な産業政策、②ブロック内の学術研究機能を活用した産学官連携、③内外から観光客を誘致できる広域観光の推進、④ブロック内の諸施設を利用した国内外との物流効率化や国際貿易戦略など、地域の活性化のために、地域ブロッ

ク全体でどのような施策に取り組むべきか、道州制を視野に、中国地方各県と連携して研究し、先導的な取組みを進めるべきである。

#### **(4) 中枢拠点性の向上，都市圏の魅力づくりに向けた取組み**

中国地方の中で最も高い中枢拠点性を有し、国内外における知名度も高い広島都市圏が、道州を代表する都市として、内外の人や企業から選ばれるためには、都市圏の中枢拠点性をさらに向上させるとともに、人や企業を惹きつける魅力づくりにも取り組まなければならない。

中枢拠点性の向上策として、ブロック内外からのアクセス、とりわけブロック内のアクセスの確保は、ブロック内の各地域が連携する上でも、道州の州都がその機能を適切に発揮する上でも欠かすことができない。

航空面では、ブロック内の各空港からブロック拠点空港である広島空港を活用して、海外の都市や国内の他都市、広島市へのアクセスを容易にする、道路交通面では、高速道路の整備や都市間高速バスネットワークを充実するなど、道州制を視野に、広島市と他の都市を結ぶ高速交通体系の機能強化をより一層推進する必要がある。

また、広島都市圏に不足している高次都市機能や既存の魅力として伸ばしていくべき長所などを分析し、札幌、仙台、福岡といった国内の他の中枢都市圏だけでなく、外国の主要都市なども参考にしながら、広島都市圏の中枢拠点性の向上、魅力づくりに取り組まなければならない。

#### **(5) 道州制に向けた機運の醸成**

道州制の導入については、国、地方行政関係者のみに関わる課題ではなく、住民の十分な理解とコンセンサスが重要である。そのためには、明治以来続いてきた都道府県制度を変革することによって、住民や企業がどのようなメリットを享受することができるのか、道州制の実現によってどのような地域ブロックの発展を目指すのかを示すことができなければ、十分な理解を得ることはできない。

今後は、道州制の意義、目的や具体的なメリットについて住民に説明するとともに、県内外の関係自治体や企業などと連携した地域ブロック形成への

取組み並びに中枢拠点性向上に向けた取組みを進めていくことを通じて、地域ブロック全体で道州制に向けた機運の醸成を図っていく必要がある。

## **(6) 道州制の制度設計に向けての検討，提案**

道州制の実施に向けては、現在、国の第 28 次地方制度調査会で具体的な議論がされているほか、北海道をモデルとした道州制特区も検討されている。

道州制の制度設計に当たっては、①憲法における道州の位置づけ、②道州の設置方法、③議決機関と執行機関のあり方、④長の補助機関・内部組織のあり方、⑤道州に対する国の関与及び道州の国への参画、⑥大都市等に関する制度、⑦自主性・自立性の高い税財政制度など、多くの課題を検討しなければならない。

都道府県をベースとした、真の地方分権型社会につながる自治的道州制を実現させるためには、今後、道州制の検討を国に任せておくのではなく、広島県としても、さらに主体的かつ専門的な研究を進め、制度のあり方を明らかにするとともに、その結果を幅広く提案するなど、積極的な取組みを行う必要がある。