

# 道州制の導入に関する地方税財政制度上の課題

国立国会図書館 調査及び立法考査局  
財政金融課 梶 善登

## 目次

はじめに	5 国の長期債務の処理
I 地方税財政制度上の諸問題	6 小括
1 歳入・歳出の状況	II 九州における道州制の議論の状況
2 地方への財源移譲及びあるべき地方税 体系の構築	1 九州の独自性
3 課税自主権の付与及び地方消費税の充実	2 九州における道州制の議論の状況
4 財政調整及び財源保障	おわりに

## はじめに

道州制の議論においては、地方分権の達成や効率的な行政の実現といった制度上のメリットが主張される一方、様々な課題も指摘されている。本稿では、地方税財政の分野における論点について考察する。

まず、Iでは、道州制に係る地方税財政制度上の諸問題を考察する。道州制では、地方が独自の政策を自立的に実施するため、国から地方への財源の移譲が想定されることが多いが、税収の少ない道州では十分な行政サービスを提供できないことが予測される。このため、道州間の財源格差の解消を図る財政調整制度の必要性が指摘されているものの、その在り方については議論が分かれている。また、道州制を導入するに当たっての最も大きな課題は、国の資産と債務の処理の在り方である。国から地方への財源移譲に伴い国の長期債務の返済原資が減少することから、国の長期債務の適切な処理が必要となる。しかし、その在り方について言及した提言は少ない。

次にIIでは、九州における道州制の議論の状況を確認する。九州では、道州制についての議論が活発になされており、そこでの論点は我が国全体での道州制の議論に示唆を与えるものとなっている。地方税財政、また地方行政の視点から状況を考察することで、道州制をめぐる知見を深める上での一助としたい。

## I 地方税財政制度上の諸問題

### 1 歳入・歳出の状況

表1(次ページ)は、12道州別<sup>(1)</sup>に歳入・歳出を試算したものである。試算は、各都道府県における都道府県税及び市町村税の税収及び税外収入(地方債等による収入も含む)に加えて、

(1) 道州の区域は、第28次地方制度調査会答申による「区域例-2(11道州)」において、南関東から東京都を分離し、12道州としたものである。なお、この区域は、参考として設定したものであることに注意されたい。

表1 道州別の歳入・歳出の推計（平成22年度）

（単位：10億円）

道州名	歳入額	歳出額	収支	域内総生産 (名目)	収支の 対GDP比(%)
北海道	6,784	9,013	▲ 2,229	18,428	▲ 12.1
東北	10,772	13,807	▲ 3,035	31,009	▲ 9.8
北関東	18,417	19,759	▲ 1,342	54,557	▲ 2.5
南関東	19,067	17,931	1,136	51,886	2.2
東京	31,021	17,830	13,191	91,139	14.5
北陸	6,969	8,501	▲ 1,532	20,545	▲ 7.5
東海	19,333	18,389	945	61,869	1.5
関西	28,611	28,353	258	77,172	0.3
中国	9,587	11,101	▲ 1,514	27,786	▲ 5.4
四国	4,932	6,063	▲ 1,131	13,437	▲ 8.4
九州	15,414	19,440	▲ 4,026	44,083	▲ 9.1
沖縄	1,492	2,213	▲ 721	3,726	▲ 19.4

\*歳入は、国税、国税外収入、地方税、地方税外収入に区分して推計し、歳出は、投資的経費、義務的経費に区分して推計した。歳入・歳出には、国債及び地方債に関する収入支出分も含まれる。国税は収納済歳入額を各都道府県ごとの収納済額により按分し、国税外収入は歳入決算総額と収納済歳入額との差額を人口により按分した。地方税は都道府県税（地方消費税分を控除）と市町村税の計であり、地方税外収入は都道府県及び市町村の歳入総額から地方税及び地方交付税、国庫支出金等の移転分を控除した。投資的経費は国と地方の投資的経費の計であり、国の義務的経費は歳出決算総額から国の投資的経費、地方交付税等を控除した額を人口により按分し、地方の義務的経費は都道府県と市町村の歳出総額の計から地方の投資的経費を控除した。国と地方それぞれの歳入歳出の差額は、人口により按分した。元となるデータは、財務省「平成22年度一般会計歳入歳出決算」、総務省「平成22年度地方財政統計年報」、総務省「平成22年度行政投資実績」、総務省「平成22年国勢調査」、内閣府「平成22年度県民経済計算」から採っている。

(出典)九州経済同友会「九州自治州構想（参考資料）」2005.6, p.5, 九州地方知事会「九州が道州制に移行した場合の課題等について」（平成17年6月）pp.24-25を参考に筆者作成。

国の税収及び税外収入（国債等による収入も含む）についても、都道府県ごとの収納済額及び人口により按分して12道州別に集計した。この試算では、国の収入を全て各道州に移譲することを前提としている。この試算の結果をみると、収支は、東京、南関東、東海、関西の4道州で黒字であるが、残りの8道州では赤字となっており、赤字額が大きいのは、九州（▲4.0兆円）、東北（▲3.0兆円）、北海道（▲2.2兆円）などとなっている。収支の域内総生産に対する比率をみると、東京が14.5%である一方、沖縄が▲19.4%と最も悪く、次に、北海道（▲12.1%）、東北（▲9.8%）などとなっている。この試算のとおり、国の収入を全て道州に移譲したとしても、人口や地方の税収に比例して配分したのでは、収支が赤字となる道州が発生することが予測される。道州制の下でも、道州間で資金の移転を行う財政調整が必要になるものと見込まれる。

表1からは、道州制に移行したとしても、一部の道州を除き容易に収支の状況が改善されるわけではなく、財政の健全化に向けた歳入増や歳出減の相当な努力が必要となることが読み取れる。

## 2 地方への財源移譲及びあるべき地方税体系の構築

表2は、各団体からの道州制に対する各報告・提言等（以下「各提言」）から、税財政制度に関する部分をまとめたものである。各提言は、①国から地方への財源移譲、②あるべき地方税

表2 道州制に関する各報告・提言等の内容（税財政制度）

団体名	第28次地方制度調査会	道州制ビジョン懇談会	自由民主党	全国知事会	全国市長会*	日本経済団体連合会	経済同友会	日本商工会議所
名称	道州制のあり方に関する 答申	中間報告	道州制基本法案（骨子案）	道州制に関する基本的考 え方	道州制に関する意見	道州制の導入に向けた第2 次報告	地域主権型道州制の導入 に向けて	地域活性化に資する地方 分権改革と道州制の推進 について
日付	平成18年2月28日	平成20年3月24日	平成24年9月6日	平成25年1月23日	平成21年2月9日	平成20年11月18日	平成21年10月	平成21年4月16日
地方税制の 考え方	・適切な税源移譲を行う ことに加え、偏在性の 低い税目を中心とした 地方税の充実などを図 り、分権型社会に対応 し得る地方税体系を 実現する。	・基礎自治体や道州に偏 在性が小さく、安定性 を備えた新たな税体系 を構築する。 ・課税自主権を付与する。	・道州及び基礎自治体の 事務を適切に処理する ため、道州及び基礎自 治体に必要な税源を付 与する。 ・道州及び基礎自治体の 税制その他の財政制度 並びに財政調整制度に 関することは道州制国 民会議で調査審議する。	・地方が担う役割に見合っ た地方税制を確保する ため、税体系を抜本的 に構築し、地方の課税 自主権を強化する必要 がある。 ・可能な限り偏在性が少 なく、安定性を備えた 地方税体系を構築する。	・地方が担う事務と責任 に反し、税源配分を 基本とし、基礎自治体 の税源は抜本的に充 実させる必要がある。 ・税源の偏在性が少なく、 安定的な地方税体系を 構築する。	・地方の基幹的財源とし て、個人住民税や固定 資産税が重要である。 ・道州の基幹的財源とし て、地域による税収の 偏在性が少なく安定性 を備えている地方消費 税を充実させる。 ・課税自主権を認める。	・国税は、個人所得税、 法人所得税、消費税（年 金目的税）、相続税、そ の他。 ・地方税は、個人住民税（比 例税）、固定資産税、都 市計画税、地方消費税、 市人課税（外形標準課 税）、たばこ税、揮発油 税、その他（車体課税等）。	・国税は、地方偏在性が 大きく景気動向で税収 が変動する税目とし、 地方税は応益関係に 着目し景気変動にあまり 影響されず、地域偏在 性の小さい税目とする。 ・課税自主権を活用する。
地方交付税・ 国庫補助金等				・地方交付税を地方の固 有財源として法的に位 置付ける。		・廃止する。		・税源移譲に伴い廃止さ れる。
財政調整及び 財源保障	・地域間格差の是正を図 る必要があることなど を踏まえ、適切な財政 調整を行うための制度 を検討する。	・自らが課す税だけでは 財源が不足する道州及 び基礎自治体について は、財政調整が必要で ある。	・税源の偏在を是正する ため、必要な財政調整 制度を設ける。	・地方交付税の配分方法 等を国と地方間で決定 する仕組みを検討する。 ・さらに、垂直的財政調 整の現行方式に加えて、 国からの関与や依存度 を縮小するという観点 から、水平的財政調整 の仕組みを併用するこ とを検討する。	・道州間、基礎自治体間 の双方について、全国 的な財政調整が行われ ることが必要である。	・地域間の偏在性が高い 税目等を原資とする地 方共有税を設け、道州 間の配分は、国は関与 せず、道州政策協議機 構により決定する。 ・全国的に一定水準の行政 サービスを保障するた め、国から道州に安心安 全交付金を交付する。	・税収格差に対し、必要 最小限の是正を図る べく、財政調整は必要 だが、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。	・地方が行うナショナル・ ミニマムの財源手当て は、透明性の高い簡素 なルールに基づき実施 する。 ・道州内の財政調整は、 地方税の一定割合を再 配分することを検討す べき。
地方債	・自らの責任によって債 券を発行					・地方債の起債の自由化		・地方債の発行の自由化 と市場化を促進する。
資産・債務の 移行	・これまでの道州制議論 が国のかたがたの本質に 迫れなかつた根拠であ る。 ・国の資産を道州に売却 し、国の債務を軽減す る案が一部メンバーか ら提案された。				・必要な国の資産を道州 に移管するとともに、 債務も併せて移管する ことが必要である。	・国から地方への税源移 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、我が国 の信用や長期金利に対 する影響が懸念される。 ・(a) 現行のまま、(b) 道州に債務割り当てと (c) 債務返済を目的と する別組織を設立の3 案が考えられる。	・国と地方の権限配分と 債務償還を考慮し、国 と地方の税制を見直す 必要がある。	

\* 都市分権政策センター・道州制と都市自治体に関する検討会によるもの。  
(出典) 各団体の提言に基づき筆者作成。

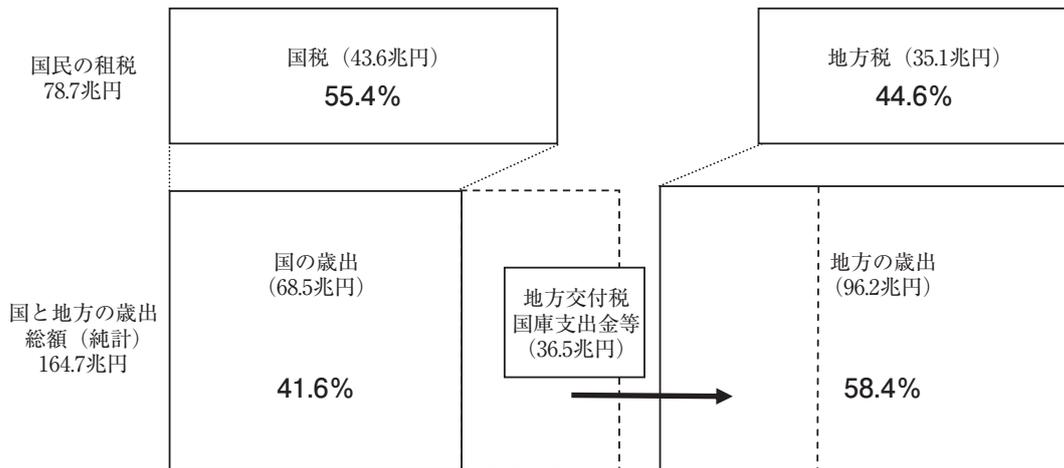
体系の構築の 2 点で共通している。

まず、国から地方への財源移譲についてである。各提言は、地方政府として道州及び基礎自治体の 2 層制を前提としている。また、国、道州、基礎自治体の役割については、近接性・補完性の原理により、国は外交、防衛など国家の存続に必要な役割を、道州は広域的な役割を、基礎自治体は住民に密着した行政サービスを提供する役割をそれぞれ担うとしている。道州制では、国に対する地方の役割の比重が増加することから、道州や基礎自治体の財政運営の自主性、自立性を確保できるよう、国から地方に財源移譲を行い、地方の財政基盤を充実させることが主張されている。

次に、あるべき地方税体系の構築については、具体的に国、道州、基礎自治体がそれぞれの税目を財源とするのかを議論したものは多くないものの、その全てが、道州、基礎自治体には、可能な限り偏在性が少なく、景気変動に影響されない安定性を備えた税体系を構築すべきとしている。中でも、日本経済団体連合会（以下「経団連」）などは、消費課税は所得課税よりも景気の変動を受けにくく安定性があることから、地方の基幹的財源として地方消費税の充実を主張している<sup>(2)</sup>。もっとも、こうした税体系は、道州制に限らず地方税の原則<sup>(3)</sup>とされる税体系でもある。

このあるべき地方税体系の考え方の背後には、地方税の原則が十分に達成されていない我が国の財源配分の現状がある。「3割自治」や「4割自治」ともいわれるように、我が国の国と地方の財源配分では、最終支出ベースにおける国と地方の比率と、国民が負担する租税収入の配分における国と地方の比率とが逆転しており、両者の間に乖離が存在する。図 1 のとおり、平成 23 年度でみれば、税収は、国税が 43.6 兆円、地方税が 35.1 兆円であり、その比率は 55.4% と 44.6% となっている。しかし、国から地方に地方交付税、国庫支出金等の移転がなされることで、

図 1 国と地方の財源配分（平成 23 年度）



(出典) 総務省「国と地方の税財源配分の見直し」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000154462.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000154462.pdf)>、総務省「第 32 表 平成 23 年度国・地方の目的別歳出の状況」『地方財政の状況』（平成 25 年 3 月）p. 資 47 を参考に筆者作成。歳出は純計ベースである。

(2) 日本経済団体連合会「道州制の導入に向けた第 2 次提言」2008.11.18, p.16. <<http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2008/081.pdf>> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は、平成 26 年 1 月 27 日である。

(3) 地方税の原則として、①収入が十分なものであり、かつ、普遍性があること、②収入に安定性と伸張性があること、③負担分任性があること、④地方団体の行政又は施設と関連性（応益性）があることの 4 点が挙げられる。石田直裕ほか『地方税 I』（地方自治総合講座 12）ぎょうせい、1999, pp.16-18.

最終支出ベースでは、国の歳出が68.5兆円、地方の歳出が96.2兆円となっていて、支出の比率は41.6%と58.4%となり税収の比率と逆転する。

こうした地方交付税、国庫支出金等による国から地方への資金の移転により、地方公共団体や住民が税の負担を感じないという財政錯覚が生じ、地方での財政規模の膨張を起こしがちであるとともに、財政赤字の行政責任が不明確なものになっていることも指摘されている<sup>(4)</sup>。

各提言は、こうした現状と課題を踏まえ、道州制を機にあるべき地方税体系への移行を主張しているといえる。関連して、現行の地方交付税等の国から地方への資金移転の仕組みを変更することも主張されている。

### 3 課税自主権の付与及び地方消費税の充実

各提言をみると、道州及び基礎自治体に課税自主権を付与することを主張するものが多い。課税自主権を認める理由として、例えば、道州制担当大臣の下で開催された道州制ビジョン懇談会は、道州及び基礎自治体が、自主性、自立性を発揮し、それぞれの状況や特性又は住民の意思に適応した政策を展開し、相互の発展的競争を可能とすることを挙げている<sup>(5)</sup>。

この課税自主権と関連して、注目されるのが地方消費税である。前節で述べたとおり、地方消費税は偏在性の少ない税財源であることから地方税の基幹税として期待されている<sup>(6)</sup>。道州制により、地方消費税が基幹税とされ、また地方に課税自主権が付与された場合に問題となるのが、各道州が地方消費税の税率を自主的に設定することができるかどうかである。一般に、消費税は仕向地課税が原則<sup>(7)</sup>であり、道州間で異なる消費税率とするには州境調整が必要<sup>(8)</sup>とされ、現実的でないとされる<sup>(9)</sup>。

しかし、持田信樹東京大学教授は、道州制ではなく現行の都道府県制の枠組みにおいてではあるが、地方消費税の税率決定権を各地方に付与し得るとして、カナダの事例を紹介している。カナダの協調売上税 (Harmonized Sales Tax) では、我が国と同じく、国税分と地方税分とが併存しているが、地域産業連関表に基づくマクロ税収配分方式<sup>(10)</sup>に基づくことで各州の税率決定権が保持されている<sup>(11)</sup>。

一方、森信茂樹中央大学教授は、道州間により税率が異なることで、経済的な混乱が生じる

(4) 道州制ビジョン懇談会「中間報告」(平成20年3月24日) pp.3-4. <<http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/080324honbun.pdf>>; 森信茂樹『日本の税制 何が問題か』岩波書店, 2010, p.308.

(5) 道州制ビジョン懇談会 同上, p.20.

(6) もっとも現在の地方消費税は、国税である消費税と併せて徴収されている。仮に地方消費税の拡充に伴い地方団体が徴収することとなった場合、徴税コストが増加することなどから、地方消費税を地方税の基幹税とすることに懸念を抱く意見もみられる。例えば、関口智「地方税制改革の現状と課題—課税自主権・税源配分の視点から」『都市問題』100(8), 2009.8, pp.74-87.

(7) 仕向地原則とは、最終消費地に税収が帰属するという原則をいう。また、財・サービスの流通段階においては、各地方団体の行政サービスが寄与していることから、それぞれの地方団体に税を帰属させる原産地原則も合理的とする考え方もある。原田淳志ほか『地方税II』ぎょうせい, 1999, pp.46-47.

(8) 消費税は、仕向地課税の原則から輸出については免税し、輸入については課税する「国境税調整」が行われている。原田ほか 同上, pp.46-47. このため、道州間で税率が異なる場合、国境税調整に当たる州境調整が必要となる。

(9) 森信 前掲注(4), p.295.

(10) マクロ税収配分方式とは、仕向地原則での税収の帰属が最終消費地の取引から直接算出できるという事実に着目して、個別の取引ごとに税収を清算する代わりに、いったん消費税をプールして、しかるのちに各地方団体の最終消費額×当該団体の税率によって、配分する簡易な仕組みをいう。持田信樹「地方消費税の地方税化は可能なのか?」『地方財政』50(12), 2011.12, p.5.

(11) 持田 同上, pp.4-13.

のではないかと述べる。そして具体的には、通販やネット販売等で他の道州の消費者に販売しても、事業者の存在している道州の消費税率でしか課税できないこと、道州間の税率差異により全国展開する事業者が多額の事務コストが発生すること、低い税率の州で売り上げたとする帳簿操作や脱税に対する監視や取締りの主体の在り方の問題が生じること<sup>(12)</sup>、税率の低い道州へと越境した購買が増加するため道州間で税率の引下げ競争が生じて減収に陥ること<sup>(13)</sup>などを指摘している。

#### 4 財政調整及び財源保障

我が国における地方交付税は、財政調整の機能に加えて財源保障の機能も有しており、自治体間の財源の不均衡を調整するとともに、どの地域に住む国民にも一定の行政サービスを提供できるよう財源を保障するものである<sup>(14)</sup>。道州制の移行により自らの税収のみでは財源が不足する道州が発生することが予測され、道州制の下でも何らかの財政調整や財源保障の制度が必要となることを見込まれる。各提言は、財政調整や財源保障の在り方について、現行の地方交付税を継続するかどうか、また、新たな制度を新設するかなどで意見が分かれている。

##### (1) 対象とする行政サービスの範囲

まず、意見が分かれる点として、財政調整や財源保障の対象となる行政サービスの範囲が第一に挙げられる。行政サービスは、①社会保障、義務教育、警察などナショナルミニマムとして求められる基礎的行政サービス、②自治体ごとに独自の基準を設定し得る行政サービス（独自サービス）の2種類に分けることができる。この場合、対象として考慮すべきサービスは、①の基礎的行政サービスであると考えられるが、その範囲や水準をいかに確定するか、またどの主体がどのように基礎的行政サービスを維持するのかなどを検討する必要がある。例えば、経団連は基礎的行政サービスについて、国の財源により「安心安全交付金」として国から道州に交付するという提言を行っている。

##### (2) 財源保障の財源

現在の地方交付税の主たる財源は、国税5税（所得税、法人税、酒税、消費税及びたばこ税）となっており、各税の一定割合が地方交付税を構成する。これら国税5税のうち、所得税、法人税は、景気の影響を受けやすいことから安定性に欠け、また、都市部に企業が多く立地していることなどから地域間の偏在性が高いなど、地方税の原則にそぐわない。しかし、財源保障における財源に適していることが指摘されていることから<sup>(15)</sup>、道州間の財源保障においては、現行の所得税や法人税が、その財源として有力となることを見込まれよう。

(12) 森信 前掲注(4), p.295-296.

(13) 森信茂樹「消費増税議論（その10）道州制税の財源として消費税はふさわしいか」DIAMOND Onlineホームページ, 2012.4.25. <<http://diamond.jp/articles/-/17734>>

(14) 地方交付税は、本来地方の税収入とすべきであるが、団体間の財源の不均衡を調整し、全ての地方団体が一定の水準を維持し得るよう財源を保障する見地から、国税として国が代わって徴収し、一定の合理的な基準によって再配分する、いわば「国が地方に代わって徴収する地方税」（固有財源）という性格をもっているとされる。総務省「地方交付税制度の概要」<[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/c-zaisei/kouhu.html](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/c-zaisei/kouhu.html)>

(15) 例えば、日本経済団体連合会 前掲注(2), p.16.

### (3) 財政調整の調整主体

国が何らかの形で道州間の調整に関与し、また、国による財政負担が生じ得るものを垂直的財政調整といい、また、国が関与せず道州間の協議等により調整を行うものを水平的財政調整という<sup>(16)</sup>。この財政調整の主体について、各提言の内容をみると、いずれも近接性の原理から地方の自立と国の関与の限定とを求めていることから、現行の地方交付税のように国のみが調整を行う制度を主張するものはみられない。水平的調整か、又は国と地方とによる調整の2種類となっている。

例えば、全国知事会は、現行の地方交付税について、地方固有の財源と明確に法的に位置付けた上で、その総額や配分方法については国と地方の双方において決定する仕組みの導入を検討すべきとしている<sup>(17)</sup>。また、経団連は、地方交付税を廃止して地方共有税を設け、道州間の配分については、国は関与せず道州による協議の場により決定することを提案している<sup>(18)</sup>。

## 5 国の長期債務の処理

国から地方へ権限移譲を行うに伴い、庁舎や道路、治水等の公共施設、職員宿舍等の国の資産をどのように処理するかについても検討する必要がある。具体的には、道州又は基礎自治体による買取りや貸与などの方策が考えられる。例えば、道州制ビジョン懇談会では、道路、治水利水等の公共施設などを道州に売却し、国の債務を軽減する案が提案されている<sup>(19)</sup>。もちろん、これらの方策を実施するに当たっては、会計面の扱い等について詳細な手法を実務的に整備する必要がある。

しかし、資産の処理よりも重大な問題となり得るのが、国の長期債務の処理である。我が国の長期債務残高は、平成25年度末（予算ベース）でみて、国と地方とで計977兆円となっており、対GDP比では201%となることが見込まれている<sup>(20)</sup>。理論的には、国の長期債務の返済原資は長期的には国税が主たるものとなり、また国債は国の長期的な税収見込みを織り込む形で市場における価格（利回り）が決定されていると考えられる。そうした中、道州制では、上記2でみたとおり、国から地方への財源移譲による国の税収の減少が見込まれる。国の長期債務の返済原資である税収が恒久的に減少することから、国の長期債務残高の処理について適切な方針が示されなければ、道州制の導入は新規に発行する国債の価格に悪影響を与えかねない。この点について、経済同友会は大きな懸念を示している<sup>(21)</sup>。

平成25年度の国と地方の税収及び債務の関係をみたものが表3である。現在、国税は47兆円、国の債務は777兆円であり、国税に対する国の債務の比率（債務税収比率）は16.5となっている。また、地方の債務税収比率は5.9となっている。

国から地方に税収を移譲し、その割合を現行の55.4：44.6から4：6とした場合、国の債務

(16) 垂直的財政調整及び水平的財政調整の定義には様々な意見があり、本稿では特に国が調整に関与するかどうかに着目する。

(17) 全国知事会「道州制に関する基本的考え方」（平成19年1月18日）pp.4-5。<[http://www.nga.gr.jp/news/20070118\\_05.pdf](http://www.nga.gr.jp/news/20070118_05.pdf)>

(18) 日本経済団体連合会 前掲注(2), p.16.

(19) 道州制ビジョン懇談会 前掲注(4), p.21.

(20) 財務省「国及び地方の長期債務残高」<[http://www.mof.go.jp/budget/fiscal\\_condition/basic\\_data/201303/sy2503g.pdf](http://www.mof.go.jp/budget/fiscal_condition/basic_data/201303/sy2503g.pdf)>

(21) 経済同友会「地域主権型道州制の導入に向けて」2009.10, pp.8-11。<<http://www.doyukai.or.jp/policyproposals/articles/2009/pdf/091009a.pdf>>

表 3 国の財源移譲による債務返済能力の低下（平成25年度）

現状

国税 a	国の債務 b	債務税収比率 b/a	地方税 c	地方の債務 d	債務税収比率 d/c
47兆円	777兆円	16.5	34兆円	201兆円	5.9

税収割合（国：地方）を 4：6へ変更した場合

国税 a	国の債務 b	債務税収比率 b/a	地方税 c	地方の債務 d	債務税収比率 d/c
32兆円	777兆円	24.0	49兆円	201兆円	4.1

税収割合（国：地方）を 4：6に変更し、国の債務税収比率の割合を一定に保つように、国の債務を地方に移譲した場合

国税 a	国の債務 b	債務税収比率 b/a	地方税 c	地方の債務 d	債務税収比率 d/c
32兆円	534兆円	16.5	49兆円	443兆円	9.1

（出典）経済同友会「地域主権型道州制の導入に向けて」2009.10, p.10の表 4 を参考に筆者作成。国税は予算ベース、地方税は地方財政計画ベースである。

税収比率は16.5から24.0へと約45%上昇する。この国の債務税収比率の悪化がどれだけ国の国債価格に影響を及ぼすかは明らかではないものの、国債の信用力に良い影響を与えないことは間違いない。また、国の債務税収比率を一定に保ちつつ、国と地方の税収割合を同じく 4：6とした場合、地方の債務は、201兆円から443兆円に増加し、地方の債務税収比率は5.9から9.1へと約55%上昇することになる。つまり、国から地方への債務の移管が地方財政の硬直化を招き、ひいては道州による自立的な財政運営が達成されなくなる可能性もあると考えられよう。

国の債務の移管の在り方として、一つには、返済能力に応じて、税収の多い道州により多くの国の債務を割り当てることも考えられるが、受益と負担の観点からはその根拠付けは困難であろう。一方、個々の地域の過去の受益に応じて債務を移管することも考えられる。この点について、全国町村会は、建設国債について個々の事業と地域とをひも付けて道州に移管する場合、開発の遅い地域に係る債務については償還が進んでいないことから、そうした地域に債務が集中する可能性があることを指摘している<sup>(22)</sup>。開発の遅い地域が返済能力を有しているかどうかについて検討する必要がある。

こうした国の債務処理の問題について、道州制ビジョン懇談会は「これまでの道州制議論が国のかたちの本質に迫れなかった根拠もこの点にある」<sup>(23)</sup>と指摘しており、今後、道州制の議論が進むにつれ、国の長期債務の処理の在り方が大きな論点になると思われる。

## 6 小括

各提言において、道州制下での地方税財政がどのように論じられているかをみると、具体的な在り方まで言及したものは多くない。道州制は、「地方のことは地方の手で」という地方分権の達成という目的を有しており、さらに行政の効率化などを通じたメリットが期待されている。しかし、各道州の歳入・歳出の推計結果や各提言の内容を踏まえると、道州制の導入に当たっては、あるべき地方税体系や財政調整、財源保障の在り方、国の資産・債務の処理方法な

<sup>(22)</sup> 全国町村会「道州制の何が問題か」（平成24年11月）p.9. <<http://www.zck.or.jp/activities/250410/3.pdf>>

<sup>(23)</sup> 道州制ビジョン懇談会 前掲注(4), p.21.

ど、乗り越えるべきハードルの数は多い。道州制を実際に進展させていく上では、税財政に係る個々の論点についてもより詳細な議論が必要となろう。

## II 九州における道州制の議論の状況

本節では、九州での議論から道州制の論点について考察する<sup>(24)</sup>。九州は、全国でも道州制の議論が最も活発である地域のひとつであり、九州での道州制の論点は、我が国全体での議論に示唆を与えるものと考えられる。以下では、税財政に加え行政全般に関する面も含めて、この地域での議論の全般的な動向を検討したい。

### 1 九州の独自性

九州において道州制の議論が盛り上がった理由として、①立地、②広域的な課題の存在、③連帯感の存在の3つの観点が指摘できる。

#### (1) 立地

まず、立地の観点として、道州の区域として沖縄県を含むか否かについての議論はあるものの<sup>(25)</sup>、九州は1つの島であるため区域の設定の合意が得られやすいことが予測される。また、各種の産業が立地する九州は、自動車産業によりカーアイランド、半導体産業によりシリコンアイランドなどとも呼ばれている。道州制による広域的な産業政策によって、これらの産業において国際的な競争力を向上させる産業クラスターの形成も期待されている。

#### (2) 広域的な課題の存在

次に、広域的な課題の存在の観点である。これには、①アジア地域に対する九州全体としての政策の必要性、②道路交通網や港湾、空港などの社会的インフラの整備の必要性の2点が挙げられる。

アジア諸国と近い位置にある九州は、アジアの成長に伴い、観光客の受入れや企業の誘致、国際的な分業などによる発展が期待されている。そうした発展のために九州全体として各種の広域的な政策を講ずる必要があることがかねてから指摘されていた。

また、九州内において県境を越えた経済活動が活発化する中、道路交通網や港湾、空港の効率的で迅速な整備や利活用が要望されていた。九州で道州制の議論が活発となった平成17年ごろは、循環型高速交通ネットワークを構成する東九州自動車道の整備の進捗の遅れや中九州横断道の未整備がとりわけ指摘されていた時期でもある<sup>(26)</sup>。また、港湾・空港の整備についても、九州全域とした戦略がとられていないことが問題視された<sup>(27)</sup>。道州制がこうした県境を越える広域的な課題を速やかに解決することが期待されているといえる。

<sup>(24)</sup> 筆者は、平成25年10月7日から10日まで、九州地域の各団体を訪問し、道州制についての意見を伺う機会を得た。お忙しい中、ご対応いただいた皆様に感謝申し上げます。

<sup>(25)</sup> 沖縄県を九州地域の道州区域に含めるかどうかについて、平成17年の九州経済同友会による提言及び平成18年の九州市長会による提言は、留保を付けつつも、九州・沖縄を一体と捉えている。一方、沖縄道州制懇話会は、沖縄のみに対し他の道州以上に国の権限を移譲する特例型単独州を導入するのが望ましいとする提言を平成20年5月に行っている。

## (3) 連帯感の存在

さらに、九州では地理的・歴史的に「九州はひとつ」という連帯感が共有されている点も見逃せない。例えば、九州では、九州地方知事会<sup>(28)</sup>を通じた政策連合<sup>(29)</sup>により、各県に共通する広域的な課題について共同して政策を作成し、連携して実行しており、特に九州一体として取り組んでいる自動車産業の振興や九州全域での産業廃棄物税の導入などは一定の成果を上げている。また、九州地方知事会と九州地方の4経済団体<sup>(30)</sup>は、「九州はひとつ」の理念の下、官民一体となって九州の発展戦略を協議し実行するため、平成15年に九州地域戦略会議を設置した。同会議は、後述のとおり、九州での道州制の議論で大きな役割を果たしている。

こうした九州を一体と考える連帯感の存在や前記の立地、広域的な課題の存在が、特に九州において道州制の議論が活発化した背景にあるものと思われる。

## 2 九州における道州制の議論の状況

## (1) 九州における道州制論議の展開（平成17年以前）

我が国において道州制の議論は長い歴史を有しているが、九州においても以前から道州制の議論がなされてきた（表4（次ページ）参照）。経済団体である九州経済連合会<sup>(31)</sup>（以下「九経連」）は、平成7年の「2020年に向けた九州地域の戦略」の中で現在の道州制へと通じる「九州府」と「沖縄府」を提案している<sup>(32)</sup>。また、九経連による平成15年の「市町村合併の推進に向けての緊急提言」では、市町村の合併に向けた一層の努力を要請するとともに、九州における道州制等のモデルを構築し今後の方向性を検討すべきとの提起を行っている<sup>(33)</sup>。

同じく経済団体である九州経済同友会<sup>(34)</sup>（以下「九同友」）は、平成13年に発表した「九州の一体的発展のグランドデザイン」の中で、立法、司法、行政の三権を持つ連邦州政府としての

26) 東九州自動車道は福岡、大分、宮崎、鹿児島を結ぶ全長約436kmの高速道路である。昭和62年に政府が整備を決定したが、計画の遅れなどから開通済みの区画は現在、全体の5割強にとどまっている。「九州ブランド続々 高速・鉄道…近づく都市」『日本経済新聞』2013.11.16. なお、循環型高速道路ネットワークが整備されることにより、走行時間の短縮効果（年間1兆9900億円）、走行経費節減効果（年間1024億円）、交通事故減少効果（年間1651億円）が予測されるという。九州地域戦略会議「九州における循環型高速道路ネットワークの整備効果」（平成17年6月）九州経済連合会ホームページ <<http://www.kyukeiren.or.jp/files/topics/report/090327105844301.pdf>>

27) 九州地域戦略会議「道州制の「九州モデル」答申」（平成20年10月30日）pp.16-17. <[http://www.pref.oita.jp/chijikai/kyusen/2008data/dosyumodel\\_t.pdf](http://www.pref.oita.jp/chijikai/kyusen/2008data/dosyumodel_t.pdf)> 自動車道について、「必要な自動車道の整備をある年までに整備したいと考えても、国に要望するしかないために整備に長い期間を要し、効率的・効果的な施策展開…が難しい」とされ、空港・港湾について、「九州の主な空港のほとんどは国が設置・管理しており、…港湾は地方自治体が管理しているものの、その整備は実質的に国の直轄事業や補助金に依存している」とされている。

28) 九州地方知事会は、昭和22年に「九州地方協議会」として発足し、会員は九州7県、山口県及び沖縄県の9県知事となっている。

29) 政策連合とは、九州地方知事会の構成県が連携し、県の区域を越えた政策を推進するものであり、これまで42テーマの政策連合を立ち上げている。九州地方知事会「政策連合の推進」<<http://www.pref.oita.jp/chijikai/seisaku/index.html>>

30) 九州経済連合会、九州経済同友会、九州商工会議所連合会及び九州経営者協会

31) 九州経済連合会は、昭和36年に設立された経済団体であり、平成25年6月末現在の会員総数は949社となっている。なお、平成18年に九州・山口経済連合会から九州経済連合会へ名称が変更されている。『九経連2013』2013.7, pp.2, 4.

32) 九州・山口経済連合会「地方からの道州制の推進に向けて～「九州モデル」の検討～」（平成17年5月）pp.4-5. <<http://www.kyukeiren.or.jp/files/topics/suggestion/09032613163081.pdf>>

33) 九州・山口経済連合会・行財政委員会地方制度研究会「市町村合併の推進に向けての緊急提言」（平成15年6月）pp.3, 10. <<http://www.kyukeiren.or.jp/files/topics/suggestion/090326145408590.pdf>>

表4 道州制・地方分権改革をめぐる九州の各団体の議論の動向

年	全国レベルの動き	九州地方知事会	九州経済同友会	九州経済連合会	九州地域戦略会議	九州市長会	九州地区町村会
平成7年	平成の大合併（合併特例債等の特例は平成17年3月末まで）			「2020年に向けた九州地域の戦略」（3月）			
平成13年			グランドデザイン委員会「九州の一体的発展のグランドデザイン」(11月)				
平成14年		道州制等都道府県のあり方を考える研究会の設置(2月)					
平成15年	第27次地方制度調査会答申（11月）			「市町村合併の推進に向けての緊急提言」（6月）			
平成16年			九州はひとつ委員会の設置（4月）				
平成17年	合併特例債等の特例の終了（3月末）	「九州が道州制に移行した場合の課題等について」（6月） <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">知事会</div>	「九州自治州構想」（6月） <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">九同友</div>	「地方からの道州制推進に向けて～「九州モデル」の検討～」（5月） <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">九経連</div>	道州制検討委員会の設置（10月） <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">九州における道州制等のあり方研究委員会の設置（10月）</div>		
平成18年	第28次地方制度調査会答申（2月）				「道州制に関する答申」（10月）	「九州府」構想報告書～10年をめどに道州制実現を目指す～（10月）	
平成20年	道州制ビジョン懇談会「中間報告」（3月） 自由民主党「道州制に関する第3次中間報告」（7月） 全国町村会「特別決議」（11月）				「道州制の「九州モデル」答申」（10月）		
平成21年	民主党に政権交代（8月） 地域主権戦略会議の設置（11月）				「九州が目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」について（報告書）」（6月）	「九州府実現計画報告書」（10月）	
平成22年	ビジョン懇の廃止（2月） 地域主権戦略大綱（6月） 「アクション・プラン～出先機関の原則廃止に向けて～」（12月）	「九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して」(10月)					
平成23年		経済産業局など3機関の先行移譲を表明（5月）	「九州広域行政機構（仮称）に対する意見書」（6月）				
平成24年	「国の特定地方行政機関の事務等の移譲に関する法律案」閣議決定（11月） 自由民主党・公明党の連立政権に政権交代（12月）					「九州府構想推進計画報告書」(5月)	
平成25年		「分権型社会の確立に向けた取組について」（10月）					「道州制」に関する決議（5月）

(出典) 各種資料等を基に筆者作成。

九州自治州を構想し、平成16年には九州自治州の実現のための「九州はひとつ委員会」を設置している<sup>(35)</sup>。

九州地方知事会においても、第27次地方制度調査会が答申を行い国において道州制の検討が本格化したことなどを受け、平成15年に、知事会として今後道州制に関する論点整理を進めることが合意された<sup>(36)</sup>。

## (2) 九州における道州制論議の展開（平成17年以降）

平成17年には、九州の3団体から道州制に関する提言・報告がほぼ同時期に公表されている。九州地方知事会による「九州が道州制に移行した場合の課題等について」、九同友による「九州自治州構想」、そして九経連による「地方からの道州制の推進に向けて」である。

いずれの提言・報告も、地方分権の実現が不可欠であるとし、その方策として道州制が意義あるものであることを主張している。また、道州と基礎自治体による2層制を基本としていることに加え、道州制の導入は政策連合や九州地域戦略会議等による各団体の連携と共同体意識の醸成から開始すべきとする点に共通点がみられる。

これらの3提言を背景に、九州地域戦略会議の下に道州制について検討する道州制検討委員会が平成17年に設置されることとなった。九州地域戦略会議では、九州の官民により道州制の在り方等の議論がなされ、平成18年には「道州制に関する答申」が公表されている。九州地域戦略会議においては、さらに道州制の議論が進められ、平成20年には、生活、経済、国際等12のテーマにおいて道州制の具体的な将来ビジョンを示した「道州制の「九州モデル」答申」が公表された。同答申について九州地域戦略会議の議長は「特に経済界が熱心で知事会は引張られた格好だが、各県の実務者が参加して行政の実態を踏まえ、矛盾点を調整しながらモデルケースを作り上げた。実現可能性の高さが最大の特徴」としている<sup>(37)</sup>。さらに、平成21年には、道州制に関して幅広い議論を喚起するための戦略等を示した「九州が目指す姿、将来ビジョン」及び「住民及び国の関心を高めるためのPR戦略」について（報告書）を公表している。

一方、九州市長会においても、平成18年に2層制を基本とする「九州府」構想報告書を公表している。九州市長会は「九州府構想」の検討をさらに進め、平成21年には「九州府実現計画報告書」を、平成24年には「九州府構想推進計画報告書」をそれぞれ公表している。新たな地域内自治組織の確立について検討するなど、基礎自治体及び住民の視点からの議論を展開した点に特徴がみられる。

上記のとおり、平成17年から平成24年にかけて、5団体から9の提言等がなされており、九州において道州制の議論が活発となっていたことがうかがえる。

<sup>(34)</sup> 九州経済同友会は、昭和24年に設立された経済団体であり、平成25年4月1日現在の会員総数は1,896名となっている。その事務局運営についてはシンクタンクである九州経済調査協会が受託している。「九経調について 九州経済同友会」九州経済調査協会ホームページ <[http://www.kerc.or.jp/about/kankei\\_dantai/kyushu\\_keizai/](http://www.kerc.or.jp/about/kankei_dantai/kyushu_keizai/)>

<sup>(35)</sup> 九州経済同友会・九州はひとつ委員会「九州自治州構想」2005.6, pp.1, 19. <[http://www.kerc.or.jp/about/image/k\\_doyukai\\_h17\\_teigenyouyaku.pdf](http://www.kerc.or.jp/about/image/k_doyukai_h17_teigenyouyaku.pdf)>

<sup>(36)</sup> 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」（平成17年6月）p.1. <<http://www.pref.oita.jp/chijikai/chiho/houkoku.pdf>>

<sup>(37)</sup> 「九州地域戦略会議 金子議長に聞く 道州制、分権に不可欠」『日本経済新聞』（九州地方版）2008.11.20.

### (3) 道州制の議論の転換—基礎自治体の在り方—

ここで全国レベルにいったん目を移すと、平成21年ごろに道州制をめぐる議論は転換点を迎える。これには様々な理由が考えられるが、中でも大きな要因として、市町村において反対の姿勢が強まったこと、そして政権交代が挙げられよう。

全国で道州制の議論が活発となった平成15年から平成17年にかけては、「平成の大合併」として市町村合併が大きく進展した期間でもある。平成11年に3,232あった市町村は、平成18年4月には1,820と4割以上も減少した。実は、この市町村の合併と道州制の議論とは密接な関連性を持っている。第28次地方制度調査会の議論においては、合併後の市町村には、その行財政能力を大幅に向上させることで基礎自治体として住民に身近な事務を自己完結的に担うことが期待された。さらに、市町村合併の進展は、都道府県から市町村への大幅な権限移譲を可能にし、都道府県の役割や位置付けの再検討を迫ることとなると想定された<sup>(38)</sup>。つまり、市町村が合併を通じて基礎自治体としての行財政能力を確保したのちに、都道府県を廃止して県域を越える広域自治体を整備する道州制が検討され得るとの期待が存在したとみることができる。

しかし、合併などを通じた地域の行政サービスの低下などを懸念する市町村においては、逆に合併に関する見解の相違、ひいては道州制の考え方に対しても批判的な意見が見られるようになり、平成20年には、全国町村会が、道州制において数合わせで一律につくられた基礎自治体は真の自治の担い手とはなりえず、また、強制合併につながるとして、道州制に反対する特別決議<sup>(39)</sup>を行った。市町村側から出されるこうした意見・見解は、道州制の議論に大きな影響を与えるようになっていく。

九州においても、基礎自治体の在り方への議論に変容がみられた。平成18年までの各提言では、平成の大合併の進行を背景に、市町村の合併による行政基盤や機能の強化が主張されたものの、平成20年以降の提言では、合併については触れられず、基礎自治体間の水平的な連携や、基礎自治体の事務を道州政府に一部委託することなどが提案されている。

### (4) 九州広域行政機構（仮称）の議論—政権交代の影響—

平成21年8月の衆院選により与党となった民主党の鳩山由紀夫首相（当時）は、同年11月に地域主権戦略会議を設置し<sup>(40)</sup>、地方分権に関する議論の枠組みを抜本的に見直すため、平成22年2月に道州制ビジョン懇談会を廃止した。そして、民主党政権は平成22年6月に地域主権戦略大綱を閣議決定し、これ以降、同大綱に明記された国の出先機関の原則廃止を中心に議論が進むこととなり、道州制自体はやや後方に退く形となった。

こうした流れを受けて、九州においては、まず、九州地方知事会が、平成22年10月に、国の出先機関の事務、権限、人員、財源等を丸ごと受け入れる「九州広域行政機構（仮称）」（以下「広域機構」）の設立を表明した<sup>(41)</sup>。さらに、同会長は地域主権戦略会議の「アクション・プラン」

(38) 第28次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」（平成18年2月28日）pp.2, 6-7. <[http://www.soumu.go.jp/main\\_sosiki/singi/chihou\\_seido/singi/pdf/No28\\_tousin\\_060228.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/singi/chihou_seido/singi/pdf/No28_tousin_060228.pdf)>

(39) 全国町村長大会「特別決議」（平成20年11月26日）全国町村会ホームページ <<http://www.zck.or.jp/activities/201126taikai/tokubetsu%20ketsugi.pdf>>

(40) 「地域にこそ主権がある」という考えの下、従来政府が使用してきた「地方分権」でなく「地域主権」という用語が使用されるようになった。「地域主権へ行動のとき」『日本経済新聞』2010.1.1.

(41) 九州地方知事会「九州広域行政機構（仮称）の設立を目指して」（平成22年10月18日）<<http://www.pref.oita.jp/uploaded/attachment/134444.pdf>>

推進委員会に毎回出席し、九州の意見を提示する等、政権の地方政策に積極的に関与することとなった。

九州地方知事会の動きに対し、九同友は、広域機構について「国の縦割り行政の弊害を排し、九州の広域行政を推進しようとするものであり、道州制の実現に向けた一歩として評価する」とし、道州制につながるものとして評価している<sup>(42)</sup>。また、広瀬勝貞九州地方知事会長（大分県知事）は、「（九州市長会の提唱する道州制としての）九州府と、知事会が設置を進める広域機構の目指す方向は同じであり、広域機構の設置は九州府へ向かう一里塚である」<sup>(43)</sup>と発言しており、広域機構を道州制に至る通過点として捉えていたことがうかがえる。

民主党政権による国の出先機関改革については、平成24年11月に関連法案が閣議決定されている。しかし、翌月の衆院選により、自由民主党・公明党による連立政権が誕生し、連立政権合意において「道州制の導入を推進する」こととされたため<sup>(44)</sup>、道州制の議論が再度、活発化される契機となった。

#### (5) 「道州制基本法案」に対する九州の反応

平成24年12月の政権交代後、道州制は再び注目を集めるところとなっている。与党は、道州制基本法案<sup>(45)</sup>を国会に提出するという基本的スタンスを示し、その準備を進めているとされる。

こうした動向に対して、各団体の見解は必ずしも同一の方向性を示しているとは言えない。経団連は、平成25年3月に道州制実現に向けた緊急提言<sup>(46)</sup>を公表し、道州制への取組の加速を主張した。一方、全国知事会は、平成25年7月に、与党の基本法案は国の出先機関の廃止や中央府省の解体再編を含んでおらず、「問題点を指摘せざるを得ない」とする意見を提示している<sup>(47)</sup>。全国町村会は、平成20年に引き続き、平成24年11月にも再度の反対決議<sup>(48)</sup>を行っている。また、平成25年6月の第30次地方制度調査会による答申では、大都市から離れた小規模な市町村の行政サービスについて「都道府県による補完も重要な選択肢」と明記して、行政の担い手として都道府県に一定の役割を認め、地方分権の在り方として道州制とは異なる方向性を示した<sup>(49)</sup>。こうした中、政府与党は、平成25年秋の臨時国会まで道州制基本法案の提出を見送っている状況にある。

九州においては、道州制基本法案の示す考え方に対し、九州地方知事会が平成25年10月の決議において、その理念や具体的な将来像を明らかにする必要があるとし、「中央政府を見直す

(42) 九州経済同友会「九州広域行政機構（仮称）に対する意見書」（平成23年6月3日）<[http://www.kerc.or.jp/about/image/kyusyu\\_kouiki110603.pdf](http://www.kerc.or.jp/about/image/kyusyu_kouiki110603.pdf)>

(43) 九州市長会・九州府推進機構準備検討委員会「九州府構想推進計画報告書」（平成24年5月）p.9. <<http://www.city.kagoshima.lg.jp/var/rev0/0053/0384/20121011171220.pdf>>

(44) 「自由民主党・公明党連立政権合意」（平成24年12月25日）<[http://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/pdf/pdf083.pdf](http://www.jimin.jp/policy/policy_topics/pdf/pdf083.pdf)>

(45) 自由民主党 道州制推進本部「道州制基本法案（骨子案）」（平成24年9月6日）<[https://www.jimin.jp/policy/policy\\_topics/118427.html](https://www.jimin.jp/policy/policy_topics/118427.html)>

(46) 経済団体連合会「道州制実現に向けた緊急提言」（平成25年3月14日）<<https://www.keidanren.or.jp/policy/2013/018.html>>

(47) 全国知事会「道州制の基本法案について」（平成25年7月9日）<<http://www.nga.gr.jp/news/h25.7.tizisiry07.sasika.saisyu.pdf>>

(48) 全国町村大会「特別決議」（平成24年11月21日）全国町村会ホームページ <<http://www.zck.or.jp/activities/241121/tokubetsu.pdf>>

(49) 「与党道州制論議に一石 地制調答申 政令市へ事務権限移譲」『日本経済新聞』2013.6.26.

ことを基本とし、基礎自治体の行財政基盤の強化等について、地方の意見を十分に踏まえ、幅広く国民的な議論を行うとともに、国民の共通認識の醸成に努めること」としている<sup>(50)</sup>。なお、九州地方知事会の中でも道州制については、現時点で意見が分かれているようであり、道州制の賛否に関するアンケートにおいて、九州各県の知事の7人のうち、3人が「賛成」、3人が「どちらでもない」、1人が「回答項目を選択せず」としている<sup>(51)</sup>。

また、平成25年5月には、九州地区町村会長会が、道州制に対し「地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることになれば、…多くの市町村、農山漁村の自治は衰退の一途をたどり、ひいては国の崩壊につながる」として反対決議を行っている<sup>(52)</sup>。

## おわりに

道州制の議論では、そのメリットが少なからず挙げられるところではあるが、税財政に関しては、国から地方への財源移譲の在り方やあるべき地方税体系の構築、道州間や道州内での財政調整、財源保障の在り方、国の資産や長期債務の処理などの課題が多く、検討の余地が大きいのが現状である。こうした課題への対処法の決定には、多岐にわたる議論が必要であろうが、いまだに十分な論点整理がなされているとはいえない。今後、道州制の国民的な議論を行うためには、詳細な制度案があらかじめ提示される必要がある。

また、我が国で道州制が実現するかどうかは、地域住民からの自立の欲求の有無が重要になるのではないだろうか。本総合調査における国際政策セミナーで議論されたように、スコットランドなど海外のリージョナリズムの実現は、その地域の住民からの自立の欲求が背後にあったのであり、必ずしも中央政府から示された枠組みによって達成されたのではなかった。今後、我が国において、「地方のことは地方の手で」という本来の意味での地方分権が達成されるかどうかは、地域住民の地方分権に対する発意が喚起されるかどうかが重要になるものと思われる。

(50) 九州地方知事会長大分県知事広瀬勝貞「分権型社会の確立に向けた取組について」（平成25年10月）<<http://www.pref.oita.jp/chijikai/kako/2013data/142ketsugi2.pdf>>

(51) 「九州7県知事アンケート 道州制「賛成3人」」『宮崎日日新聞』2013.10.24.内訳は、佐賀、福岡、熊本各県知事が「賛成」、大分、宮崎、長崎各県知事が「どちらでもない」、鹿児島県知事が「項目選択せず」となっている。

(52) 九州地区町村長一同ほか「「道州制」に関する決議」（平成25年5月31日）<<http://www.c-kumamoto.gr.jp/oshirase/dousyusei-25-5-31/ketugi.pdf>> なお、全国的にみても、地区単位の町村会長会が道州制に対する反対を独自に行っているのは九州地区だけである。