

# 中間報告書

平成18年6月

「四国4県道州制研究会」

# 目 次

はじめに	2
1. 広域自治体改革のあり方	3
(1) 広域自治体改革に係る論議の背景	
(2) 道州制導入の考え方	
(3) 道州制の検討方向	
2. 道州制の基本的な制度設計	8
(1) 道州の位置づけ	
(2) 道州の区域	
(3) 道州への移行方法	
(4) 道州の議会	
(5) 道州の執行機関	
(6) 道州と国、道州と基礎自治体の関係	
3. 道州制下における国と地方の役割分担	11
(1) 基本的な考え方	
(2) 基礎自治体の機能強化	
(3) 小規模自治体への対応	
4. 道州を支える地方税財政制度	16
(1) 国と地方を通じた税財政制度の現状	
(2) 課題	
(3) 道州制導入による地方財政への影響	
(4) 道州制下の地方税財政制度	
5. 四国が道州制に移行する場合の課題と対応に係る論点	22
(1) 基本的な考え方	
(2) 四国が道州制に移行する場合の課題と対応に係る論点	

## はじめに

広域行政課題への対応を旨とする都道府県制度の改革は、昭和初期から長年に渡る地方行政の懸案課題であるが、近年の市町村合併の進展や都道府県間の連携施策の深まり等を背景に、道州制の導入が急速に、近未来に有り得べき事象として人々の関心事になってきている。

特に今日の道州制論議の高まりは、1985年に採択されたヨーロッパ地方自治憲章の影響を受けて、近接性の原理・補完性の原理を基本とする地方分権型のモデルを志向している点に特徴がある。

四国においても、それぞれの県や経済界において研究が進められているが、四国知事会でも、昨年6月の4県知事合意に基づき、4県のこれまでの取組成果や地方制度調査会等の検討状況を踏まえ、道州制に関する調査・研究を行うため、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置。当研究会では、概ね2カ年にわたり、四国における道州制の可能性や課題等について検討することとしている。

実際の論議は、各県の若手職員で構成するワーキングチームの熱心な議論を土台にして進められた。今回の中間報告においては、道州制の意義・目的、地方が担う事務事業の考え方、道州を支える税財政制度等について整理するとどまったが、このような総論部分においても、各県の置かれている政治・行政の状況や地理的・地勢的な差異を反映して、それぞれの主張に若干の温度差が見られた。

しかし、4県の職員が、四国全体の視野で議論し、各県の差異にも理解を深めながら共通の認識を持ち得たことは、誠に意義深いものがある。

今後、四国州を想定した場合の課題や解決策等を検討することにしており、4県担当者の連携を深めながら研究を進めていきたい。

なお、この報告書は、四国4県としての公式見解や意見を表したものではなく、あくまでも研究会構成員（ワーキングチーム構成員を含む。）が自由な立場から調査・研究した結果をまとめたものであることに留意いただきたい。

### 【これまでの検討経過】

○平成17年9月8日、四国知事会の下部組織として、4県の部次長級職員で構成する「四国4県道州制研究会」を設置するとともに、具体的・専門的な研究を行うため、同研究会に、4県の道州制、地方分権関連事務等を担当する職員で構成するワーキングチームを設置。

平成17年9月から平成18年5月まで、研究会を3回、ワーキングを5回開催して、道州制に関する基本的事項、道州が担う具体的事務事業、道州を支える地方税財政制度等について検討。

平成18年6月14日、四国知事会議で、これまでの検討結果を中間報告。

# 1. 広域自治体改革のあり方

## (1) 広域自治体改革に係る論議の背景

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 1 都道府県制度について

現在の都道府県制度のままで、社会経済情勢の変化に対応できるか。  
一層の地方分権改革の担い手たり得るか。

市町村合併の進展等の影響

都道府県を越える広域行政課題の増加

地方分権改革の確かな担い手の必要

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、広域自治体改革に係る論議の背景として、都道府県制度についての検証をしており、その内容については、研究会においても同様の意見であった。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

### 市町村合併の進展

○交通・情報・通信手段の発達により拡大した住民の生活圏と既存の行政区域との乖離や厳しい行財政状況などを背景として、市町村合併が進展。

合併により市町村の規模・能力が拡大したことから、市町村がこれまで以上に広範な事務を担う主体となることが可能。また、政令市、中核市、特例市となり得る条件を備えた基礎自治体が増加。

その結果、市町村への補完機能及び連絡調整機能並びにその区域を越える広域機能を担ってきた都道府県の役割や規模が問い直されている。

【四国4県の市町村数の推移】

	H11.3.31	H18.4.1	減少率
徳島県	50	24	52%
香川県	43	17	60%
愛媛県	70	20	71%
高知県	53	35	34%
四国計	216	96	56%
全国計	3,232	1,820	44%

### 都道府県の範囲を越える広域行政課題への対応の必要性

生活圏や経済圏の拡大などにより、現在の都道府県の範囲を越える広域行政課題への対応の必要性については、従来から指摘されていたところであるが、近年、複数の都道府県が連携した観光振興や環境問題

等への取組が多くみられるようになっている。このような取組は、広域行政課題への効果的な対応を図ろうとするものであるとともに、急速な人口減少社会の到来等により、今後も厳しい財政状況が予想される中で、これまでのように各都道府県単独での対応が困難となっている事情も背景にある。

- 四国においても、このような状況を踏まえ、平成 13 年度から 4 県連携施策（平成 17 年度まで 12 分野 44 施策）を実施するなど、広域的な行政課題への連携した取組を進めているが、各県それぞれの意思決定を要するため、迅速な対応や利害調整の難しさなど限界もあり、より効果的・効率的な対応を可能とする仕組づくりが求められている。

#### 広域での地域戦略構築の必要性

- 国際化の進展に伴うグローバルな地域間競争に勝ち抜くためには、各種産業振興施策や観光客誘致など広域での地域戦略の構築が必要。
- しかし、現在の都道府県単位では、各県の利害調整に困難を伴うなど、こうした課題に適切に対応できないといった面もあり、また、国の地方支分部局は縦割り型の組織で、地域の特性やニーズを踏まえた総合的な地域づくりの推進主体となり得ないため、総合的に地域づくりを担う新たな広域行政主体のあり方の検討が必要。

#### 一層の地方分権推進の必要性

国と地方の役割分担の明確化や機関委任事務の廃止等を内容とする「地方分権一括法」が平成 12 年に施行。

- しかし、実際には依然として、国は、本来国の役割とはいえない事務を多く実施しているとともに、法令、通知等により地方の事務にも大きく関与するほか、昨年度一応の決着をみた三位一体の改革についても、真の地方分権の理念に沿わない内容となり、課題が残るなど、地方分権改革に対する抵抗も見られる。
- このような中、国と地方の明確な役割分担の下、中央省庁の持つ企画立案機能も含め、国の権限を大幅に地方へ移譲するなど、住民のニーズに応じ、自らの権限と責任により、地方が自主・自立して行政サービスや地域経営が行えるよう、中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへの転換を目指す地方分権の一層の推進が必要。

## (2) 道州制導入の考え方

### 《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

#### 2 広域自治体改革と道州制

広域自治体改革は、都道府県制度に関する問題への対応にとどまらず、国のかたちの見直しにかかわる改革として位置づけることが考えられる。

すなわち、広域自治体改革を通じて国と地方双方の政府を再構築し、新しい政府像の確立を目指すもの。このことは、国家的課題への高い問題解決能力を有する政府を実現する方途でもある。

「国の役割を本来果たすべきものに重点化して、内政は広く地方公共団体が担うことを基本とする」

こうした見地に立つならば、その具体策としては道州制の導入が適当と考えられる。

### 《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、広域自治体改革を「国のかたちの見直しにかかわるものとして位置づけ」、「その具体策としては道州制の導入が適当」との考えが示されている。これは、地方分権の一層の推進を図ろうとするものであり、研究会としても同様の考えである。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

広域自治体改革を検討する場合、地方分権の推進を最大の目的とし、地方自治体だけではなく中央政府のあり方も含めた改革としてこれを位置づけることが重要。すなわち、国の地方支分部局の機能のみでなく、中央省庁の持つ企画立案機能も含め、国の権限を大幅に地方へ移譲するなど、地方が内政のリーダーシップを取って自主的・自立的な地域づくりを行い得るとともに、国・地方を通じた行財政改革にもつながるものとしなければならない。

- このためには、国と地方の役割分担を適正かつ明確にすることが重要。具体的には、近接性の原理や補完性の原理に基づき、国の役割は国家の存立にかかわる事務や国家規模で実施する必要がある事務などを行うことに限定し、それ以外の内政全般にかかわる事務については、地方が、住民のニーズを踏まえながら、企画立案から管理執行までを一貫して担うこととすべき。

- 地方においては、現行の都道府県が担っている役割の大半を基礎自治体が担うことによって、基礎自治体が区域内の住民の福祉の増進につながる事務を総合的かつ自主的に行うこととし、広域自治体は、基礎自治体の区域を越える広域の圏域における対応が必要な事務を総合的かつ自主的に行うこととすべき。

○このような国と地方の役割分担の抜本的な見直しにより、広域自治体は、国道、河川等の広域社会資本整備、産業振興策、水資源対策などの広域的な対応が必要な事務を行うこととなるが、現行の都道府県が単独で迅速かつ効果的に実施するには、その区域・規模ともに小さすぎる。

広域自治体の規模拡大の方策としては、広域連合や都道府県合併といった制度があるが、こうした現行法上の制度は国と地方の役割分担を抜本的に見直すものではないことから、国のあり方まで含めた抜本的な改革につながらないことが考えられる。国から地方への権限・財源の移譲を行い、国と地方のあり方を地方分権型に抜本的に見直すためには、新たな行政システムとして、2. で述べる基本的な制度設計を内容とする「道州制」を導入することは有力な選択肢。

### (3) 道州制の検討方向

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

#### 3 道州制の制度設計

##### (1) 検討の方向

地方分権を推進し、地方自治を充実強化する。

自立的で活力ある圏域の実現を目指す。

国と地方を通じた効率的な行政システムを構築する。

#### 《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した検討方向は、道州は国家機能的な役割を持つ団体であってはならず、あくまで分権型国家体制の下での広域自治体と位置づけられるべきとの意見であり、研究会においても同様の考えであった。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

#### 地方分権の一層の推進

中央集権型行政システムから地方分権型行政システムへ転換していくためには、縦割りの弊害が著しい国の地方支分部局のような国の機関としてではなく、住民自治、団体自治を基調とする民主的で総合的な行政が可能な広域自治体として道州を位置づけることが肝要。

#### 自立可能な地域ブロックの形成

グローバルな地域間競争に勝ち抜くためには、各地域ブロックが財政的・経済的な自立度を高め、自らの責任と判断の下、地域資源を適切に組み合わせた地域戦略を策定することにより、地域の活性化を図ることが重要。

このことは、東京一極集中の改善にもつながる。

## 国と地方を通じたスリムで効率的な行財政システムの構築

国・地方を合わせた借金は、774兆円（H17年度末見込み）と莫大であり、国・地方ともに財政は危機的な状況。

このような状況を改善するため、広域自治体の規模拡大によるスケールメリットや二重行政との指摘がある国の地方支分部局等と都道府県との事務や組織の一元化による合理化効果に期待。

### 【4県の財政状況】

（平成16年度）

	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	4県合計
県債残高（億円）	9,489	7,190	9,556	8,002	34,237
歳出総額（億円）	5,210	4,770	6,396	5,007	21,383
公債費比率（％）	20.7	17.8	17.1	23.1	

出典：各県HP

公債費比率：公債費による財政負担の程度を判断するための比率で、標準財政規模に占める公債費に充当された一般財源の割合。



## 2 . 道州制の基本的な制度設計

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 3 道州制の制度設計

#### (2) 基本的な制度設計

##### 道州の位置づけ

- ・ 広域自治体として都道府県に代えて道州を置く。道州及び市町村の二層制。

##### 道州の区域

- ・ 9道州、11道州、13道州の3例を提示。
- ・ 9道州例では中四国は一体（中四国州）、他の2例では別々（中国州、四国州）

##### 道州への移行方法

- ・ 原則として全国同時に移行。ただし、関係都道府県と国の協議により先行して移行できる。

##### 議会・執行機関

- ・ 議決機関として議会を置く。議員は道州の住民が直接選挙。
- ・ 道州の執行機関として長を置く。長は道州の住民が直接選挙。長の多選は禁止。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した、基本的な制度設計については、研究会においても概ね同様の意見であった。

ただ、答申は現行憲法下でも実現可能な制度設計を示しているが、研究会においては、政省令よりも地方の自治立法が優先する制度の創設から更に進んで、道州に立法権を分割すべきとの意見が出るなど、現行憲法の枠組みに縛られない議論を行った。

また、答申が示した道州の長の多選禁止については、国が制度化すべき事項ではないとの意見もあった。

さらに、答申が示した「道州と国による協議の仕組み」について、その制度化や、協議結果の実行性を確保するための仕組みの創設が必要ということで意見が一致。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

#### (1) 道州の位置づけ

広域行政需要の増加等に対応するとともに、地方分権の担い手としてふさわしい広域自治体を構築するため、現在の都道府県より範囲の広い、いくつかのブロックに全国を区割りした、道又は州（以下「道州」という。）を設置。

行政組織や職員の効率化等の観点から、現在の都道府県を廃止して、

地方自治体は、広域自治体としての道州と基礎自治体としての市町村の二層制とする。

(2) 道州の区域

道州の区域は、国の地方支分部局の管轄区域や人口、経済規模だけでなく、歴史的・地理的・文化的な諸条件等も考慮するとともに、道州の担う役割や権限、広域的な行政課題なども踏まえた上で、地方の意見を尊重して決定。

4県に關係する区域について、いかなる区域を適當とするかは、道州の担う役割や税財政制度など道州制の基本的な仕組みと密接に關連するため、今後これらと並行した検討が必要との認識で一致。

(3) 道州への移行方法

道州への移行により、国と地方の關係が、現在と大きく変わることから、その移行時期が各地で異なると混乱が生じるおそれがある。そのため、道州への移行は、原則として全国一斉に行うことが必要。ただし、關係都道府県や国との協議が調った場合、特区的に先行して移行することの可能性についても、今後更なる検討が必要との認識で一致。

(4) 道州の議會

住民による自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図るため、議決機關として住民の代表者で構成する議會を置くとともに、議員は住民による直接公選とする。

(5) 道州の執行機關

住民の意思を適切に反映した民主的な行政を行うため、道州の長は、住民による直接公選とする。

現行の都道府県知事に比べ権限が大幅に拡大することを理由に、道州の長の多選を禁止することについては、答申のとおり多選を禁止すべきとする意見と、住民が判断すべき事項であり国が制度化すべき事項ではないとの意見に分かれたことから、今後更なる検討が必要との認識で一致。

(6) 道州と国、道州と基礎自治体の關係

自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図る観点から、道州及び基礎自治体は、その役割に係る事務について、企画立案から管理執行までをできる限り一貫して実施するものとし、原則として、国は道州及び基礎自治体の、道州は基礎自治体の役割に係る事務執行に關与しない。

やむを得ず、道州が基礎自治体に關係する自治立法の制定・改廃や政策決定等を行う場合は、基礎自治体の意見が適切に反映される仕組みを構築。

また、法令で定める制度や基準について、簡素化や大枠化を図ると

ともに、本来的に地方の役割とされるものについては、政省令よりも地方の自治立法（現行制度でいう条例）が優先する制度を創設するなど、地方の自治立法権を保障。

さらに進んで、地域振興に関する事項については、道州に立法権を分割し、自立性の高い圏域を構築すべきとの意見も出たが、この点については、国会を国の唯一の立法機関とする憲法第 41 条との関係も含め、更なる検討が必要との認識で一致。

なお、国が地方に関係する法令の制定・改廃や政策決定等を行うに当たり、国と地方の代表者で構成する協議の場を制度化するとともに、協議結果の実行性を確保するための仕組みを創設。

### 3 . 道州制下における国と地方の役割分担

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

#### 3 道州制の制度設計

##### (2) 基本的な制度設計

###### 道州の事務

- ・ 都道府県が実施している事務は大幅に市町村に移譲し、道州は広域事務を担う役割に軸足を移す。
- ・ 現在国（特に地方支分部局）が実施している事務は、できる限り道州に移譲。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申が示した、国から道州、道州から基礎自治体への権限移譲の考え方については、研究会においても概ね同様の意見であったが、特に、道州制における基礎自治体の役割の重要性に焦点を当てた論議を更に深めるべきとの意見があり、今後の課題となった。

また、抜本的に国と地方の役割分担を見直していくのであれば、現在、都道府県や市町村が担っている事務であっても、逆に国や道州へ権限を移譲するものがあることも視野に入れるべきとの意見があった。

なお、道州制導入による広域自治体改革を、地方自治体だけではなく、中央政府のあり方も含めた改革とするためには、国と地方の役割分担を適正かつ明確にすることが重要であることから、研究会においては、「道州制下における国と地方の役割分担」について、重点的に検討。各分野における国と地方の役割分担のイメージについては、今後の論議に委ねることになった。

さらに、道州制導入後、地方行政の中心として魅力ある地域づくりを担う地域の総合行政主体となることが期待される基礎自治体の機能強化についても検討。

研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

##### (1) 基本的な考え方

###### 国の役割

分権型の道州制を構築するためには、国の役割は、本来国が担うべきものに限定する必要がある。

具体的には、外交・防衛など主権国家としての存立にかかわる事務、生活保護基準など全国的に統一して定める必要がある事務、国家的な社会基盤・産業基盤の整備や先端的な技術開発など全国的な規模で若しくは全国的な視点に立って行わなければならない事務のみを行う。

こうした考え方に立てば、国の地方支分部局が現在担っている役

割の大部分は、本省が持つ企画立案機能も含め、地方の役割となる。

#### 地方の役割

国が担う役割に係る事務を除き、道州と基礎自治体が適切な役割分担の下、それぞれの役割に係る事務を行う。

特に、広域自治体改革の最大の目的である地方分権の推進にあたっては、自己決定・自己責任を基本とした地域社会の実現を図る観点からも、住民に最も身近な存在である基礎自治体の役割がこれまで以上に重要。

○基礎自治体は、「地域において必要な行政サービスは、地域に住む住民が選択、決定する」という住民自治の基本的な考え方から、また、道州が現在の都道府県に比べて住民から離れた存在になることから、最も住民に身近な自治体として、地域における行政の中心的な役割を果たすことになる。例えば、地域内で完結する社会基盤整備や、地場産業・地域観光の振興、地域の雇用対策など地域経済活性化に関する事務、児童福祉や障害者福祉をはじめとする各種福祉施策の実施に関する事務など地域住民の日常生活に直結する広範囲な事務を総合的かつ自主的に実施する。

○道州は、基礎自治体が担うものを除き、2以上の基礎自治体にわたる広域の社会基盤整備、産業・観光の振興、雇用対策など道州全体の経済振興に関する事務、広域での対応が必要な感染症対策に関する事務など、基礎自治体の区域を越える広域の圏域における事務を自主的かつ総合的に実施する。

なお、現在でも、法定受託事務（戸籍事務や旅券交付事務、生活保護事務など）のように、本来的には国の役割に係る事務であっても、住民の利便性や事務処理の効率性などの理由から地方が実施しているものも存在していることなどをみても、道州制導入後も、このような事務が地方の事務として残ることは考えられる。ただし、地方分権の理念からは、このような事務は、真に必要なものに限定されるべきである。

#### (2) 基礎自治体の機能強化

「(1) 基本的な考え方」でも述べたように、地方分権の推進により、基礎自治体が地域における行政の中心的な役割を担うことになる。そのため、基礎自治体において、地域の実情に即した行政サービスの提供や、地域の個性を活かした地域づくりが可能となるよう、十分な権限と財源が付与されることが不可欠。

現在、地方においては、様々な分野において、都道府県から基礎自治体に対する権限移譲が進められているところであるが、今後、それを

更に計画的に進めていくことが必要。

【4 県の権限移譲への取組状況】

	取 組 状 況
徳島県	平成 14 年 3 月に「徳島県権限移譲推進要綱」を策定（推進期間：H14～H18）し、市町村への権限移譲の取組を進めてきた。市町村合併の進展やこれまでの取組を踏まえ、分権型社会に対応するための市町村の行政体制の整備を図るため、平成 18 年 3 月に新たに「徳島県権限移譲推進要綱」を策定（推進期間：H18～H22）し、パッケージ単位での移譲を行うなど、より一層の推進を図ることとしている。
香川県	当初、全市町への一律移譲方式であったものを、平成 15 年度からは市町の希望に応じた選択・提案型の移譲制度を導入するなど、移譲を推進。さらに今後は、市町において住民に身近な事務を主体的、総合的に実施できるよう、個別事務から一定の分野の事務を包括的に移譲する方向で方式を見直すことにより、更なる権限移譲を推進。
愛媛県	平成 18 年 4 月に県と市町の協議の場である「権限移譲検討協議会」を設置し、権限移譲にかかる市町の受入体制の実情や意見等について協議・調整を行いながら、住民に最も身近な基礎自治体である市町において地域の課題解決を自主的かつ完結して行うことができるよう計画的な権限移譲の推進を図る。
高知県	平成 17 年 2 月、市町村との意見交換などを通じて、市町村への権限移譲候補事務や権限移譲に伴う県の支援措置、権限移譲の進め方を取りまとめた「市町村への権限移譲計画」を作成。当該計画に基づき、意欲のある市町村からの申し出に基づく権限移譲を推進。

(3) 小規模自治体への対応

合併後も人口が小規模に留まる市町村や、様々な理由から他地域との合併が進展しない市町村が道州制導入後も残ることが予想され、このような小規模の自治体では、道州制下で基礎自治体の役割とされる事務や、国の役割であっても基礎自治体が行うべき事務を適切に提供できないといったことが懸念される。

【4 県の人口規模別市町村数】

(平成 18 年 4 月現在)

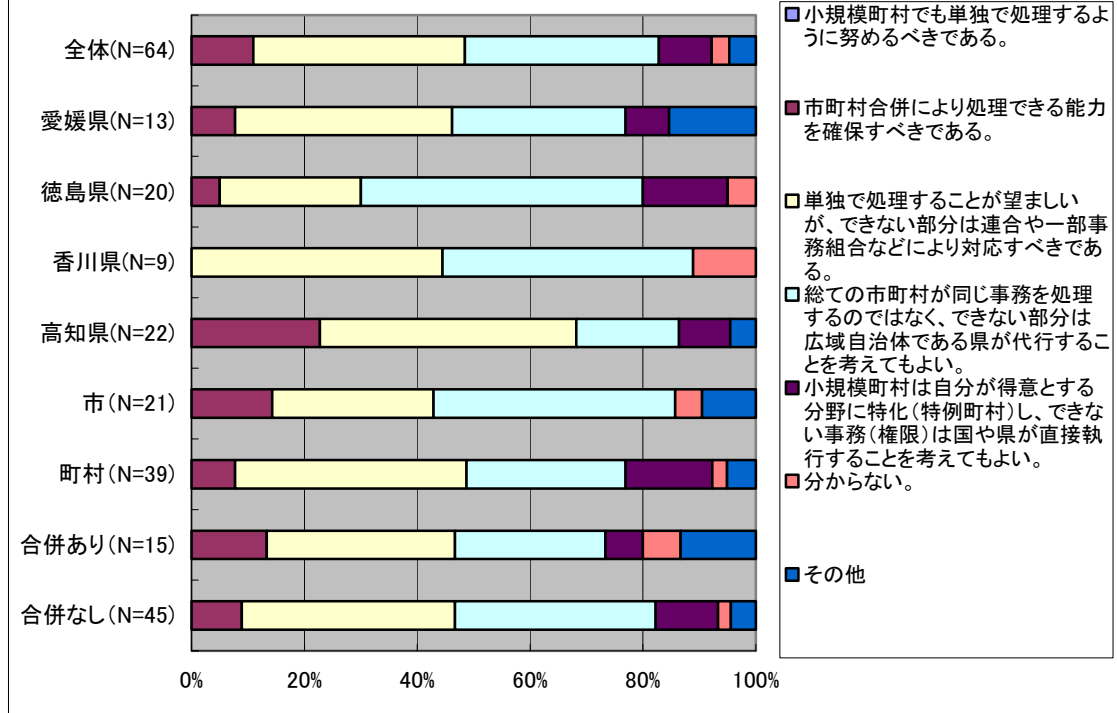
	徳島県	香川県	愛媛県	高知県	4 県合計
50 万人以上			1		1
40 万人以上		1			1
30 万人以上				1	1
20 万人以上	1				1
10 万人以上		1	3		4
5 万人以上	2	4	3	1	10
3 万人以上	6	2	5	3	16
1 万人以上	9	8	6	11	34
1 万人未満	6	1	2	19	28
合 計	24	17	20	35	96

出典：各県HP

近接性の原理・補完性の原理からすれば、まずは、近隣の基礎自治体間で広域連合や一部事務組合を形成するなど、水平的な補完のあり方を模索することが基本であるが、それが困難な場合には、例外的に道州が小規模自治体の役割・事務を垂直的に補完することも考えられる。これら小規模自治体への対応については、今後の市町村合併の進展状況や道州制導入後の基礎自治体の役割・事務などを踏まえて、具体的な検討が必要。

なお、この点について、四国内の基礎自治体の意識は、水平的補完により対応すべきという意見と、垂直的補完でもよいとする意見にほぼ 2 分される、とのアンケート結果がある。

### 【小規模町村のあり方】



調査機関 (財)えひめ地域政策研究センター  
 調査目的 県から市町村への権限移譲の実態を把握する。  
 調査期間 2005年10月5日から10月14日  
 調査対象 四国4県及び四国内全市町村(134市町村)  
 「市町村への権限移譲に関するアンケート調査」(四国4県)  
 「権限移譲に関するアンケート調査」(四国内全市町村)  
 調査時点 2005年10月1日現在  
 調査方法 発送・回収ともに郵送にて行った。  
 回収件数及び回収率 四国(4県) 4県(100%)  
 市町村(134市町村) 69市町村(51.5%)  
 (内訳) 愛媛県(20市町村) 16市町村(80.0%)  
 徳島県(35市町村) 20市町村(57.1%)  
 香川県(34市町村) 10市町村(29.4%)  
 高知県(45市町村) 23市町村(51.1%)



## 4 . 道州を支える地方税財政制度

《第28次地方制度調査会答申：骨子抜粋》

### 3 道州制の制度設計

#### (2) 基本的な制度設計

##### 道州制の下における税財政制度

- ・ 国からの事務移譲に伴う適切な税源移譲を実施。
- ・ 偏在度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。
- ・ 税源と財政需要に応じた適切な財政調整制度を検討。

《上記答申内容を踏まえた研究会における検討結果》

答申では、「適切な税源移譲を行う」、「分権型社会に対応し得る地方税体系を実現する」、「適切な財政調整を行うための制度を検討する」との記述にとどまり、その具体的な内容についてはまでは触れられていないが、研究会としては、道州制導入による広域自治体改革を実現するためには、財政的な裏づけこそが重要であるとの認識で一致。

そのため、研究会においては、「道州を支える地方税財政制度」について、重点的に検討。その結果、「国庫補助負担金制度」及び「財政調整制度」のあり方について、後述のとおり意見の相違が顕著であった。

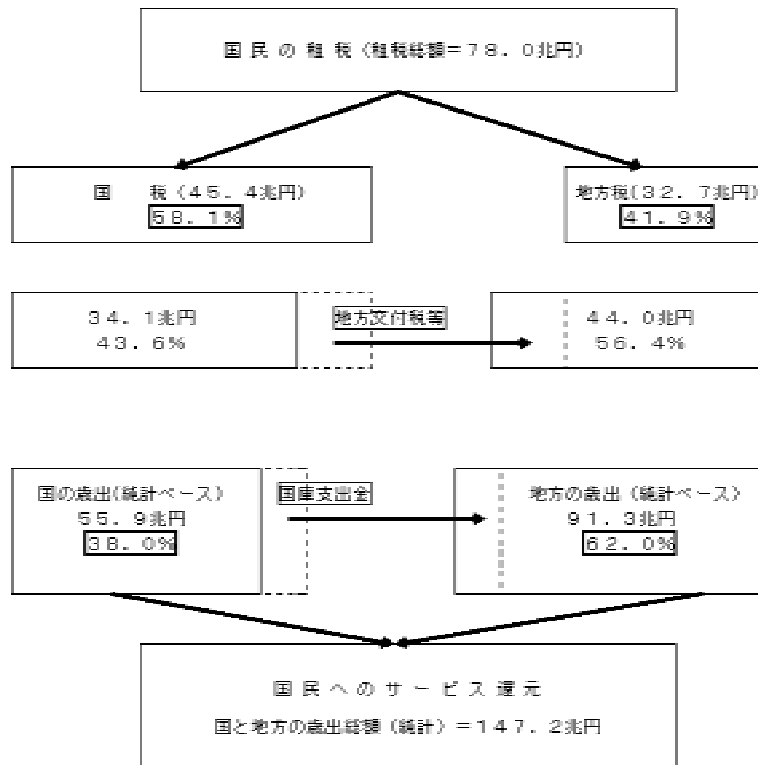
研究会における具体的な検討結果は以下のとおり。

#### (1) 国と地方を通じた税財政制度の現状

国と地方の歳出と税源配分の大幅な乖離。

- ・ 国と地方を合わせた歳出総額（行政需要）は、147.2兆円。  
〔内訳〕国：55.9兆円（約4割）、地方：91.3兆円（約6割）。
  - ・ 国と地方を合わせた税収の総額は、78.0兆円。  
〔内訳〕国：45.4兆円（約6割）、地方：32.7兆円（約4割）。
- H15年度決算額ベース

### 【国・地方の税源配分（平成 15 年度）】



出典：地方税制度HP（総務省）

歳出規模と地方税収に大きなギャップ。

- ・地方の歳出総額に占める地方税収入の割合は、3割強にすぎない。
- ・地方譲与税・地方特例交付金・地方交付税、国庫支出金で、地方税とほぼ同額を賄っている。

H15 年度決算額ベース

### 【地方歳出に占める地方税収入の割合】

（平成 15 年度決算額）（単位：億円）

地 方 税	地方譲与税 地方特例交付金 地方交付税	国庫支出金	地方債	その他
326,657 (35.3%)	197,695 (21.4%)	131,421 (14.2%)	137,894 (14.9%)	132,151 (14.2%)
← 地方歳出 92兆 5,818 億円 →				

（注 1）国庫支出金には、交通安全対策特別交付金及び国有提供施設等所在市町村助成交付金を含む。

（注 2）四捨五入の関係で、合計と一致しない箇所がある。

出典：地方税制度HP（総務省）

国、地方ともに借金に大きく依存。

- ・公債依存度〔内訳〕国：42.9%、地方：14.9%  
H15年度決算額ベース
- ・国と地方を合わせた長期債務残高は、774兆円。  
〔内訳〕国：602兆円、地方：205兆円  
国と地方の重複分：34兆円  
H17年度末政府見通し

## (2) 課題

- 地方の行政需要と地方税収入との大きなギャップを、国庫補助負担金や地方交付税など国への依存財源により補填。地方交付税については、国(総務省)が交付額を決定し、国庫補助負担金については、細かな補助条件が付与され、国が地方行政に大きく関与。このことが、住民の負担と行政サービスの受益との関係を不明確にするとともに、地方の自主的・自立的な行政運営を大きく阻害。
- 国と地方の行政運営は、ともに過度な借金依存体質。

## (3) 道州制導入による地方財政への影響

道州制導入による国と地方の役割分担の再編により、地方の事務は増加し、歳出が増加。  
歳出増加分を、国からの税源移譲などによる自主財源確保ではなく、国からの地方交付税や国庫補助負担金の増額などで賄うとすると、地方財政は、ますます国に依存。

## (4) 道州制下の地方税財政制度

### 【目指す方向】

住民の受益と負担の関係を明確にするためにも、国からの事務の移譲分も含めた地方の行政需要に見合う歳入を地方の自主財源の拡充で賄うとともに、地方が実施する事務であっても本来国の役割に係るものについては、国が財政的に責任を負うシステムを構築することにより、地方が自主的・自立的な責任ある行政運営を行うことが可能な地方税財政制度を確立し、地方分権型社会の構築を図る。

### 【具体的な方策】

#### 役割分担に応じた税源配分について

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、国が財政的な責任を負うべき事務(本来国の役割であるにもかかわらず地方が実施することになる事務)を除き、地方が担うべき役割に見合った歳入を確保するため、国と地方の税源配分を大幅に見直す。このために、国の中央集権的な統治構造を支える現在の税制を大幅に改

正することも視野に入れた検討が必要。

#### 課税自主権について

地方の自主的・自立的な行政運営の基礎となる財源の充実・確保のためには、役割分担に応じた税源配分の見直しに加え、地方が地域の特色を踏まえた独自財源の開拓が可能となるよう、地方税に係る法定の制限税率・一定税率の撤廃や法定外普通税・法定外目的税の事前協議制を事後の届出制にするなど、地方の課税自主権を強化。このことは、独自税率設定や独自課税制定の過程で、納税者である住民の意見を聴き、受益と負担の関係をより意識した行政が行われることにもつながる。

#### 現行の国庫補助負担金制度及び新たな国の負担制度について

次の2つの意見に分かれたことから、今後更なる検討が必要。

##### **【意見1】**

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、生活保護や戸籍事務、旅券交付事務など本来国が行うべき事務であるにもかかわらず、住民の利便性や事務処理の効率性などの理由により地方が行うことになる事務については、本来的な国の役割に係る事務として財政的にも全額国の負担とする。

その上で、現行の国庫補助負担金は、地方の自由度を制限するとともに、適切な役割分担に基づくものとなっていないため、廃止する。

##### **【意見2】**

国庫補助負担金制度については、道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、本来国がその責務として財政措置すべきもの、全国一律の水準を確保する必要があるもの等を除いて、大幅に廃止・縮減した上で、存続するものについても、補助条件等の国の関与や規制の緩和など、地方の自主性が発揮できる制度に改善する必要がある。

#### 財政調整制度について

研究会においては、次の2つの意見に分かれたことから、今後更なる検討が必要。

##### **【意見1】**

道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえ、地方が担うべき役割に応じた税源配分の見直しを行うとともに、本来的に国の役割である事務については、全て国が財政的に責任を負うことにより、道州制導入後の国と地方の役割分担を踏まえた税財政制度が構築され、地方が標準的な行政サービスを提供する上で必要となる財源は総額として確保される。このため、国が地方財政計画を通じて地方全体の行政需要と歳入の差を穴埋めする財源保障機能を持

つ現行の地方交付税制度は、廃止を含めて見直す。

しかし、道州制導入により国と地方の税源配分の大幅な見直しを行ったとしても、道州ごとにみると、その経済情勢や課税客体の価値が異なるなどの理由から、道州間の税源偏在は解消されず、域内の行政需要を域内からの歳入で全て賄うことは困難であることが、現在の財政需要と地方税源の存在状況からも推測される。そこで、税源の偏在を調整するため、現行の地方交付税制度に代わり、「道州間の住民一人当たり税収の格差」に着目するとともに、道州の人口や面積の他にも、都市圏以外の地方が果たす役割（大都市への人材の供給、食料の供給、水源の維持、森林の環境保全機能など）などを勘案した新たな財政調整制度の構築が必要。財政調整の手法（垂直的財政調整制度、水平的財政調整制度）や、財政調整の対象とする税目・行政サービスの水準、総額の算定方法など、具体的な財政調整制度の仕組みについては、道州の役割や、道州の区域、税源配分の見直しによる国税と地方税の税目など、幅広い検討が必要となるため、今後の課題。

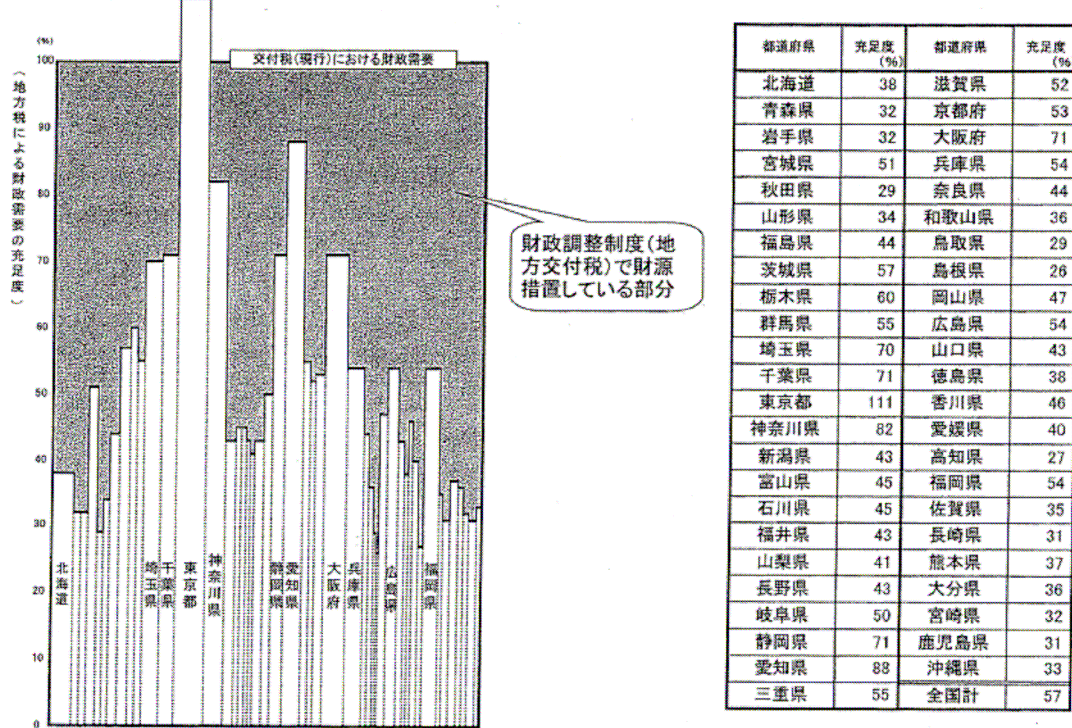
#### 【意見2】

財政調整制度については、現行の地方交付税制度が担ってきた財源保障機能と財源調整機能の重要性を考慮し、道州制導入後も次のとおり制度の改善を図った上で活用。

- ・財政誘導手段としての利用を廃して、本来の役割である財源保障、財源調整に純化。
- ・地方の自主的・自立的な行政運営に必要な額を確保。
- ・自然条件や社会条件等の違いによる財政需要の差をこれまでより適切に反映した財政調整を行うために算定方法を改善。

## 【財政需要と地方税源の存在状況】

現状(47都道府県)の場合(県分・市町村分の合計値で試算)



(※) グラフの縦軸(「地方税による財政需要の充足度」)は、 $A/B \times 100$ により、一般財源ベースでの財政需要と地方税による充足度を示したものの、  
 A:各都道府県内の都道府県及び全市区町村の基準財政収入額(平成16年度)の合計額  
 B:各都道府県内の都道府県及び全市区町村の基準財政需要額(平成16年度、臨時財政対策債償替前ベース。)の合計額  
 (※) 各団体のグラフの横幅は、基準財政需要額(平成16年度、臨時財政対策債償替前ベース。)の規模を表している。

出典：道州制HP(総務省)：第28次地方制度調査会第37回専門小委員会提出資料

### 国・地方を通じた借金依存体質への対応

国と地方の行政運営に係る借金依存度を踏まえれば、国・地方とともに、思い切った行政の効率化や組織のスリム化などの構造改革を行い、行政コストの大幅な縮減に取り組むことが必要。

このようなコスト削減の取組によっても、なお対応できない部分については、住民の受益と負担の関係を明確にするという観点から、今後、行政サービス水準の抜本的な見直しや増税といったことも視野に入れた検討が必要。

## 5 . 四国が道州制に移行する場合の課題と対応に係る論点

### ( 1 ) 基本的な考え方

分権型の道州制を実現するためには、道州制を導入する最大の目的が地方分権の推進であることを国と地方が共通認識として持つとともに、国民生活にも大きな影響を与えるものであるため、道州制に対する地域住民の理解が欠かせない。そのため、行政関係者だけではなく、広く県民各層や経済界などを交えた県民的、国民的議論を積み重ねていくことが必要。

最終報告に向けては、第28次地方制度調査会答申や、研究会におけるこれまでの議論を踏まえた上で、道州制を導入した場合の住民のメリット（特に基礎自治体の役割に焦点を置いて）など、四国として、地域を経営していく上での道州制を導入する意義を可能な限り分かり易く示しながら、道州制のイメージを明確にすることに努める。

具体的な検討項目は( 2 )のとおり。

### ( 2 ) 四国が道州制に移行する場合の課題と対応に係る論点

四国の現状把握

四国の課題

四国のポテンシャル

四国州となった場合の四国のポテンシャルを活かした施策展開の可能性

四国州となった場合の四国の将来像（四国州を目指す意義）

など