

地方分権のための道州制の導入¹

～九州をモデルとした政策～

北九州市立大学 古賀哲矢研究会 行政

花本拓也 山下雅之 江口あゆ美 岩田恵子 浜田知美

新川拓 森田晃生 浅海麻衣 原田知里

2008年12月

¹本稿は、2008年12月20日、21日に開催される、ISFJ日本政策学生会議「政策フォーラム2008」のために作成したものである。本稿の作成にあたっては、古賀哲矢教授（北九州市立大学）をはじめ、多くの方々から有益且つ熱心なコメントを頂戴した。ここに記して感謝の意を表したい。しかしながら、本稿にあり得る誤り、主張の一切の責任はいうまでもなく筆者たち個人に帰するものである。

要約

第1章では、現行の都道府県制度と道州制について述べる。近年では、都道府県制の中で平成の大合併が進み市町村数は減少しており、同時に、地方自治法等により地方自治体の担うべき役割は大きくなってきている。また、都市化と過疎化が同時に進行し、さらに人口減少社会を迎える中、都道府県単体での政策実現は財政的制約の増大等により一層困難になる。これらの解決には、権限の移譲による税制度等における体制的な改革が不可欠であり、現行の都道府県制度に代わる広域行政の必要性が高まっている。

行政の広域化には、国民のニーズを反映した地方自治を担う広域行政主体の確立が不可欠である。広域行政には様々な形態があるが、その一つとして、道州制が挙げられる。これは、市町村合併では実現できない権限の移譲を行い、広域的な行政を実現することで、より効率的かつ実効的な行政の実現を目指すものである。道州制により地方ごとに広域にわたる自治体が形成されることで、税財政を円滑にし、さらにその地域の特色をいかした産業の促進等も期待される。これを踏まえ、道州制のメリット・デメリットを含め、将来を担う行政体制の議論を重ね、具体的な方向性を明確にする必要がある。

この道州制の方向性を第2章で述べる。現在、各地で様々な団体によって道州制移行の必要性についての議論や、実際に移行した場合の地域経済に関する試算等が行われているが、具体的な制度設計ができていない。そのため、道州制を推進する上で特に重要な事項について道州制の方向性を検討する必要がある。我々は特に①権限移譲、②条例の上書き権、③選挙制度、④税財政に注目し、道州制の方向性を示した。①について、各道州制案では国の事務を極力市町村・道州に移譲すると主張しているが、内容については曖昧である。地方が主体となって実効性のある自治活動ができるようにするためには徹底した権限の移譲が必要不可欠である。②について、現在、福祉等多くの分野で国の法令が細かな基準まで詳細に定めているため、地域の実情が反映されないことが多い。このため、各地域の道州制案では「法令に対する条例の上書き権」によって条例の効力拡大を提言している。③について、各地域の道州制案を比較すると、すべての案で道州の長として道州知事（首長）を、道州の議決機関として道州議会を設置し、道州民による直接選挙で選出すると明記されている。しかし、選挙区等具体的なものは何も示されていない。道州制への移行を推進するには、これらの議論を活発に行う必要がある。④について、地方分権の観点から、道州制に移行するに当たって重要になるのが道州の財源確保である。そのため、国から道州への税源移譲が必要になるが、税源移譲を行うに当たっては、税収入が上向きの道州と、規模が小さく税収入の乏しい道州との間で財政格差が生じてしまう。これを補うためには財政調整が必要となる。国からの支配を受けず、道州の自立性を高めるためには調整権を道州に移譲することが望ましい。

これを踏まえ、第3章では道州制における新たなシステムの設計を構築する。道州制の実現をより現実的なものにするためにも、以下に挙げる三つの観点から道州制の制度設計を考察する。

- ① より広域的な視点から議論が可能な「選挙制度」
- ② 地方の財政力を高める「税財政制度」
- ③ 地方圏の道州の教育を充実させる「教育制度」

① より広域的な視点から議論が可能な「選挙制度」

選挙制度について現在の道州制の論議では、道州に長と議会を置く程度の提案のみで、国政との関係で新たな選挙制度に関する議論が見当たらない。そこで我々は、道州議員選挙と国会議員選挙を絡ませ、国会議員がより広域的な視点から議論が可能な選挙制度に改めることを提案する。具体的には新たな選挙制度では、市町村や衆議院議員は今までどおり小選挙区比例代表制によって選出されるが、道州議員は、従来の都道府県を選挙区として議員を直接選挙によって選出する。さらに州議会議員の互選によって各道州同数の参議院議員を選出する。（参議院議員に選ばれた者については、州議会議員も兼任にして会議が重複する際どちらかを欠席させる方法と、兼任にせず、州議会の議員定数を減らすことも考えられる。）

② 地方の財政力を高める「税財政制度」

現在わが国では、地方財政は地方交付税交付金・国庫支出金等の国からの補助金に依存している。地域が自立し、地域の実情に合った政策を展開していくためにも、これら既存の仕組みを廃止し、地方独自で財源の確保方法・使途を決定し、分配できるような新たな税財政制度を確立することを提案する。具体的には、所得税等の国税を含むほとんどの徴税権を道州に移譲し、国防や外交等に必要とされる国営費については、各道州が分担して国に費用を交付する方法をとることにする。国営費は主に消費税等で賄うことを原則とするが、その年の予算が賄えず、不足分が発生する場合は各道州が負担する。その際、各道州の負担率を法律で規定し、各道州の収入に応じた税収割りと、人口比率に応じた人口割りの併用により負担率を決定する方法をとる。

③ 地方圏の道州の教育を充実させる「教育制度」

道州の自立を確保するために、高等教育機関の設置認可の権限を道州に移譲することを提案する。また、義務教育課程からの教育についても道州に大幅に権限を移譲することを提案する。道州の経済的自立には高等教育機関や研究機関の果たす役割が大きいので、現在三大都市圏、特に首都圏に集中する高等教育機関を地方の道州で充実させる必要がある。さらに、このように高等教育機関での人材育成を行うためには、義務教育課程からの人材育成が必要となる。道州が大学等の設置認可権限を持つことにより、地方の道州も必要な人材を育成し、確保しやすくなり、大学の 신설に伴う少子化問題に対して海外からの人材を積極的に受け入れることが可能である。

これまで述べてきたことを踏まえ、第4章では地方道州の一つである「九州」をモデルに掲げ、魅力ある州を構築するために、九州の特性を存分にいかした政策を提言する。

まず、アジアの主要都市に近いという地理的な利点をいかし、九州が東アジア経済圏の拠点として繁栄するべく、義務教育段階から英語の他に韓国語・中国語等アジア諸国の語学教育を実施する。さらには人材育成拠点として州立大学を設立し、留学生の積極的な受け入れを図る。次に、東アジア圏の成長力を取り込むために、韓国・台湾・中国と九州を含む「東アジア自由交流圏」の設立を提言する。この経済圏の中では基本的に人の動きを自由にし、お互いの国や地域での就学・就労を自由にし、人的交流を通じて日本と東アジアの諸外国との経済や文化の交流の一層の促進を図る。

一方、九州経済の活性化を図るためには九州内の税財政基盤の充実が不可欠である。そこで、九州を国際競争力のある東アジアの経済拠点として成長させるために法人税率を引き下げ、国内外企業の誘致を積極的に進めて州内における法人税収入の増加を図る。

そして最後に、エンターテインメントの面からも、九州をより一層魅力ある州にするために、カジノを含む複合娯楽施設をつくり、さらなる活性化を図ることを提案する。各州がカジノ営業の是非を決定できるアメリカ合衆国における成功例を模倣し、カジノやその顧客に関連する産業の集積と雇用の増大を図る。九州を知ってもらう手段の一つとして観光の目玉となるカジノを含む大型の複合娯楽施設を設けることで、外国人観光客および外資の獲得を図る。

目次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・7

第1章 都道府県制度の現状と道州制・・・・・・・・・・・・・・8

- 第1節 都道府県制度の限界
 - (1.1.1) 進む市町村合併
 - (1.1.2) 都道府県の圏域を越える広域行政課題の増大
 - (1.1.3) 都道府県制度での東京一極集中
 - (1.1.4) 地方分権改革に対応する確かな担い手
- 第2節 広域行政の必要性
 - (1.2.1) 広域行政の必要性
 - (1.2.2) 広域行政の例
 - (1.2.3) 広域行政の実現のための新たな体制
- 第3節 道州制のメリット
 - (1.3.1) 道州制のメリット
 - (1.3.2) 道州制とメリットの根拠
 - (1.3.3) 道州制のデメリット
 - (1.3.4) 道州制のデメリットの考察
 - (1.3.5) 道州制導入に伴う懸念とその考察

第2章 道州制の方向性・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・15

- 第1節 各地域の道州制の議論
- 第2節 制度の方向性
 - (2.2.1) 権限移譲
 - (2.2.2) 条例の上書き権
 - (2.2.3) 選挙制度
 - (2.2.4) 財政調整制度

第3章 道州制における新たなシステムの設計・・・・・・・・・・・・20

- 第1節 選挙制度
 - (3.1.1) 道州制における新たな選挙制度
 - (3.1.2) 具体的な代表選出過程
 - (3.1.3) 効果
- 第2節 財政調整制度
 - (3.3.1) 道州制における新たな税制度
 - (3.3.2) 道州制における具体的な財政調整制度
 - (3.3.3) 効果
 - (3.3.4) 実現可能性の考証
- 第3節 州議会の上書き権の必要性
- 第4節 教育制度
 - (3.4.1) 道州制下における高等教育の重要性
 - (3.4.2) 現行の大学認可システムの課題
 - (3.4.3) 効果

第4章 政策提言 九州をモデルケースとして・・・・・・・・・・ 27

- 第1節 州の特性をいかした政策の必要性
- 第2節 九州が東アジア経済圏の拠点として繁栄する
 - (4.2.1) 国際的な教育の実施の必要性
 - (4.2.2) 義務教育段階からのアジア諸国の語学教育の実施
 - (4.2.3) 州立大学の設置と留学生の受け入れ
- 第3節 「東アジア自由交流圏」の設立
 - (4.3.1) 九州の人口の推移
 - (4.3.2) わが国の外国人の就労・在留資格
 - (4.3.3) 各国の入国管理の特徴
 - (4.3.4) わが国の観光査証
 - (4.3.5) 観光査証期限の延長と九州内での就労・就学の自由化
- 第4節 財源確保と州独自の政策
 - (4.4.1) 法人税率の引き下げ
 - (4.4.2) 道州制導入による行政コストの削減効果
 - (4.4.3) 留学生・外国人労働者の支援
- 第5節 九州におけるカジノ政策構想
 - (4.5.1) 民間委託カジノ
 - (4.5.2) カジノの経済効果
 - (4.5.3) 複合観光施設としてのカジノ

参考文献・データ出典・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 36

はじめに

わが国では、人口減少・超高齢化社会の到来やグローバル化の進展等、急速に社会・経済情勢が変化しており、中央集権型行政システムの課題、都道府県制度の課題、国と地方の財政問題等が慢性化し、現行の行政システムでは対応しきれない状況となっている。今後わが国が持続的に発展するためには、現行のわが国の統治機構や社会の仕組みを抜本的に見直さなければならない。

近年の市町村合併の進展により、住民に最も身近な基礎自治体である市町村の強化が図られる中、地方分権を加速させる新たな広域自治体のあり方として、道州制が注目されている。

しかし、各地で様々な団体によって議論が進んでいるものの、実際に道州制に移行する気配はまだまだ薄いといえる。我々は道州制を導入して、市町村は基礎自治体として住民サービスの大部分を担い、道州は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ことが必要であると考え。

そこで我々は、具体的に道州制の制度設計を行政・財政・教育の面から考え、最終的に九州をモデルケースとした提言につなげていく。

第1章 都道府県制度の現状と道州制

第1節 都道府県制度の限界

1.1.1 進む市町村合併

現在、わが国の市町村数は1,787（平成20年9月現在）となり、平成11年の3,232から大幅に減少した。その背景には、分権型社会において包括的な役割を担うことのできる行財政基盤を有する自治体の形成を目的とした「市町村の合併の特例等に関する法律」があり、今後も同法の下でさらなる市町村合併が進行すると予想される。事実、平成21年3月には1,779市町村になる見込みである。

このように、市町村は広域化しており、それに伴い、都道府県の存在意義が問われている。政令市や中核市等の大規模な市が増加し、都道府県から市町村への大幅な権限委譲が可能になる体制が整いつつある。したがって、権限の移譲を含まない現行体制を前提とした市町村合併に終わるのではなく、今後は権限の移譲を含めた広域自治体の役割を再考し、明確にする必要がある。

1.1.2 都道府県の圏域を越える広域行政課題の増大

近年では、平成の大合併で進められた区域の広域化だけでなく、政策や施策にも広域化が見られる。特に環境規制や交通基盤整備等の分野においては複数の都道府県が連携して取り組んでいる。しかし、都市化と過疎化が同時に進行し、さらに人口減少社会を迎える中、都道府県単体での政策実現は財政的制約の増大等により一層困難になる。また、都道府県が連携して行う手法では、推進力や機動性に欠け、県の利害対立やそれに伴う事業の停滞も考えられる。

それに加え、都市部と地方の地域間格差の進展が懸念される。地域間格差とは主に、産業、人口、経済、教育、インフラ等の格差を指す。これらの是正に関しても都道府県自ら是正することは困難である。そこで、国民の生活水準の向上を可能にするためにも、これらに対応できる広域的な自治体の形成による新たな道を探る必要がある。

以上のことから、各都道府県に分散している機能や資源を相互補完的に活用できるように、都道府県を超えた新たな広域自治体の形成が必要不可欠である。

1.1.3 都道府県制度での東京一極集中

わが国の首都である東京都の人口は、平成20年8月現在で全人口の約10.1%²にあたる約1,290万人に上っている。この東京一極集中（図1参照）と地方経済の衰退は表裏一体の関係にある。さらに人口減少が進むわが国においては、これ以上の一極集中は地方圏における民間の経済力や自治体の財政力を確実に弱めることになる。既に財政危機に陥っている

³ 人口問題研究所のデータを用いて算出。（東京都人口÷全人口）

都道府県もあり、単独では有効な政策を講じることができない状況にある。これを打開するには、現行の都道府県制度では限界があり、地域の特色をいかした新たな広域自治と経済基盤の育成が急がれる。

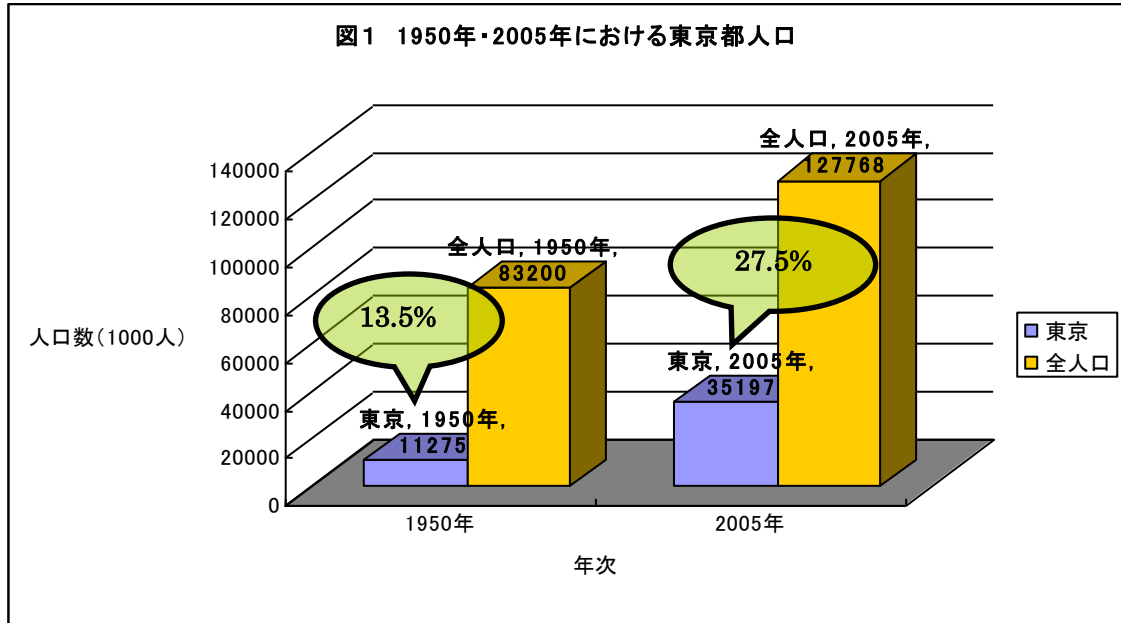


図1 東京都の人口と全国に対するその割合
(人口問題研究所の都市人口データより作成)

1.1.4 地方分権改革に対応する確かな担い手

国が果たすべき役割として、①国際社会における国家としての存立に関わる事務、②全国的に統一して定めることが望ましいルールに関する事務、③全国的な規模で又は全国的な視点に立って行なわなければならない施策及び実施に関する事務、の3点が地方自治法³に定められている。しかし、②や③の事務の中には、都道府県の境界を越えた広域自治体が担うことが望ましいものや可能なものもあり、他方では、事務の拡大に伴い、実施主体となる地方自治体の広域化や能力の向上が望まれている。

つまり、国からの権限移譲が適当な事務の中には、都道府県よりもさらに広域の自治体での実行が効果的なものになるということを考慮する必要がある。

第2節 広域行政の必要性

1.2.1 広域行政の必要性

これまで見てきたように、現行の都道府県制度の下では将来における財政的制約の増大によって、国民のニーズの実現は非常に困難になる。これまで以上に、広域的な自治活動が必要になってきており、地域間でのより密接な連携を可能にする新たな広域的自治行政体制の形成が不可欠となる。

³ 地方公共団体の組織や運営に関して定めている法律。国と地方公共団体との基本的関係を規定し、民主的、能率的な地方行政の実現を目的とする。昭和22年(1947)施行

1.2.2 広域行政の例

都道府県単位の包括的な広域行政の体制として、主に広域連合・都道府県合併・道州制・連邦制の4つが挙げられる。まず、広域連合とは、現状の都道府県や市町村は残したままで、広域的な処理が適当であるとされる事務に関し、広域行政を推進する特別地方公共団体を設ける制度である。

次に都道府県合併とは、都道府県の区域を広げるもので、従来の都道府県の一部又は全部は消滅する。そして道州制とは、現行の都道府県制度を廃止し、新たに全国をブロック分けし、各々を都道府県に代わる道州とするもので、これまで行われてこなかった大幅な権限移譲を行なうことによって、地方分権に対応可能な地方行政主体を確立することが可能になる。最後に連邦制であるが、これは全国をブロック分けする点では道州制と同じである。しかし、各ブロックは独立国家としての性格を持ち、行政・司法・立法の権利を行使する制度である。

つまり、広域連合・都道府県合併は、広域化は図られるものの権限の移譲はなく、道州制・連邦制は、権限の移譲が可能である。今日のような地方への権限移譲が望まれる中では、独立国家体制をとる連邦制は歴史的な必然性もないために想定する必要はないが、道州制によって大幅な権限移譲を伴う広域行政主体の確立は可能であり、必要であると考えられる。

1.2.3 広域行政の実現のための新たな体制

以上のように、広域行政を実現していくにあたっては広域自治体が不可欠であり、我々は、その新たな体制として道州制が適切であると考えられる。道州制の導入により、地方ごとに広域にわたる自治体が形成されることで、税財政を円滑にし、さらにその地域の特色をいかした産業の促進等も期待される。この道州制については、既に全国でさまざまな議論がなされ、政府をはじめとして地方制度調査会や全国知事会等の地方団体等も道州制案を展開している。

これを踏まえ、さらなる議論の中で広域行政の仕組みとしての道州制の役割を明らかにする必要がある。

第3節 道州制のメリット比較

1.3.1 道州制のメリット

道州制導入のメリットは、下記にまとめる様に内閣府の道州制ビジョン懇談会・日本経済団体連合会等多くの団体から多く示されている。(表1参照)

| 内閣府道州制ビジョン懇談会 | 日本経済団体連合会 |
|--------------------|--------------------|
| ①政治や行政が身近なものになる | ①防災・消防体制が強化される |
| ②政策の意思決定の透明化が進む | ②地域の治安が向上する |
| ③東京一極化が是正される | ③子育て・人材育成策が充実する |
| ④迅速で効果的な政策展開が可能になる | ④地域医療・介護の体制充実が図られる |
| ⑤重複行政がなくなる | |
| ⑥広域の経済文化圏が形成される | |
| ⑦国際競争力の強化が図られる | |
| ⑧安全面の強化が図られる | |

表1 道州制のメリット

1.3.2 道州制とメリットの根拠

道州制の機能から導かれるメリットは3点に分けて考えられる。第1に、現在国が掌握している権限の多くが道州に移譲され、さらには都道府県の権限が市町村に移されることによって、それぞれの地方が独自に決定権を持ち、独自に政策を企画立案・執行することができることである。第2に、現在国の法定委託事務を都道府県・市町村で行っているが、その事務自体の企画立案・執行権限を道州に与えることによって、より迅速で、無駄を省いた行政・政治・財政運営が行えることである。第3に、地方の決定権を強め、財政基盤を確かなものにする事で、地方は国民生活に直結するインフラの充実や各種政策を進めることができるようになることである。国民からの税金をいったん国に集約し、その中から予算の配分を受けるという現在の財政調整制度では地方が確かな財政基盤を築くことは難しいため、結果として地方の決定権の範囲を狭め、中央への政治・行政・財政・人口等の一極集中を招いてしまう。しかし、地方の道州の創意工夫をいかした政策ができたならば、東京に集中している人口を地方に呼び戻すことが可能であり、また地方から中央への人口流出に歯止めをかけることも可能となる等、一極集中の緩和を図ることができると考える。さらには、中央の権限を移譲する際に中央から地方へ行政・政治・財政を司る機関も地方へと分散されるため、この分野での一極集中も緩和され、それに伴って、東京等の都市への大規模災害に対するリスクも減少すると思われる。

1.3.3 道州制のデメリット

道州制のデメリットは、道州制ビジョン懇談会（表2参照）によると、①国の「上からの調整機能」が失われるために地域間格差が拡大する、②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が続く可能性がある、③規模が大きくなることにより住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう、④都道府県単位で育った業界、文化の団体の衰退、⑤現在都道府県単位で代表を出している行事が行えなくなる、といったものが指摘されている。

1.3.4 道州制のデメリットの考察

上記①のデメリットは、現在の国の調整機能こそが地方の独自の決定権を阻害している原因であるため、地方の自立を促進し、活性化を図るためには、国が関与しない調整のシステムを作ることによって地域間格差をできるだけ小さくできるような道州制を検討、導入する必要がある。②については、道州制は国・道州・市町村の適切な役割分担によって、各州の経済力をつけ、人材の分散を目指すものであり、また、これまで都道府県・市町村は小規模ながらも企画立案、執行を行っているため能力不足という批判は該当しない。そして③については、現在の道州制案では8～14⁴の道州（図2参照）に分割することが考えられているため、一つの道州は平均1,000万人を超える程の規模になると考えられ、世界237カ国中の157カ国がそれに満たないことから、地方自治体の規模としては大き過ぎるとする懸念である。

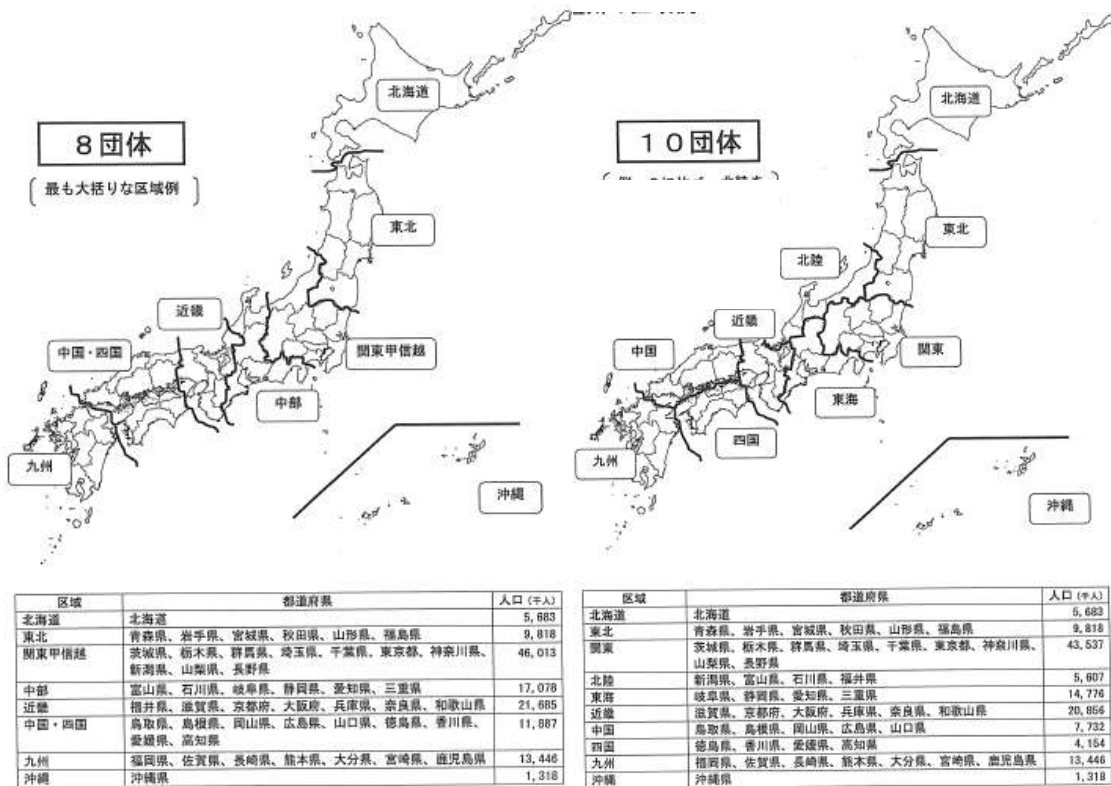
例えば、九州ブロックを考えてみると、その域内総生産は約3,730億ドルであり、その規模はオーストラリアの約3,990億ドルに匹敵し、人口は九州が約1,479万人であるのに対してオランダが1,622万人である。しかし、一つの道州が世界の約半数の国と同規模となるため、さまざまな企画立案、執行を他の国より迅速に行うことが可能だと考えると、逆に国際競争力が高まるメリットとなる。また、地方自治体の規模として大き過ぎるとする懸念については、アメリカのカリフォルニアを見ると人口約3,645万人、面積403,932k㎡でありながらアメリカの一地方自治体として活動している。したがって、道州のような広域地方自治体であっても特別大き過ぎるとすることはなく、社会経済のグローバル化が進んだ現在では政治・行政の分野においても特別な支障は起きないと考えられる。

⁴ 内閣官房（道州制ビジョン懇談会）第33回専門小委員会（平成17年11月25日）道州の区域の例より

最後に④と⑤であるが、確かに地方自治体の規模が変わるため、今まで形成された業界等が変容することが予想される。しかし、業界においては従来の枠を超えた広域的な見識や協力関係を持つ契機となる。また文化については、道州制等の地方自治体の区域で拘束するものではない。⑤については、現在の都道府県単位の代表選出による競争を推進してきたこと自体の反省もあるはずであろう。

| 道州制のデメリット | 考察 |
|--|--|
| ①国の「上からの調整機能」が失われるために地域間格差が拡大する | ⇒国の調整機能こそが地方の独自の決定権を阻害している原因 |
| ②道州に十分な人材や能力が伴わず、国の関与が続く可能性がある | ⇒これまでも都道府県・市町村は小規模ながらも企画立案、執行を行っている |
| ③規模が大きくなることにより住民との距離が広がり、住民自治が形骸化してしまう | ⇒規模の増大は国際競争力を高める ⇒規模はそう大きくなく、住民と政治・行政の乖離は住民の政治参加を促進することで避けられる |
| ④都道府県単位で育った業界、文化の団体の衰退 | ⇒業界にとって従来の枠を超えた広域的な見識や協力関係を持つ契機 ⇒文化等は区域で拘束するものではない |
| ⑤現在都道府県単位で代表を出している行事が行えなくなる | ⇒都道府県による代表選出による地域内競争を推進すべきということ自体への反省 |

表2 内閣官房道州制ビジョン懇談会より作成



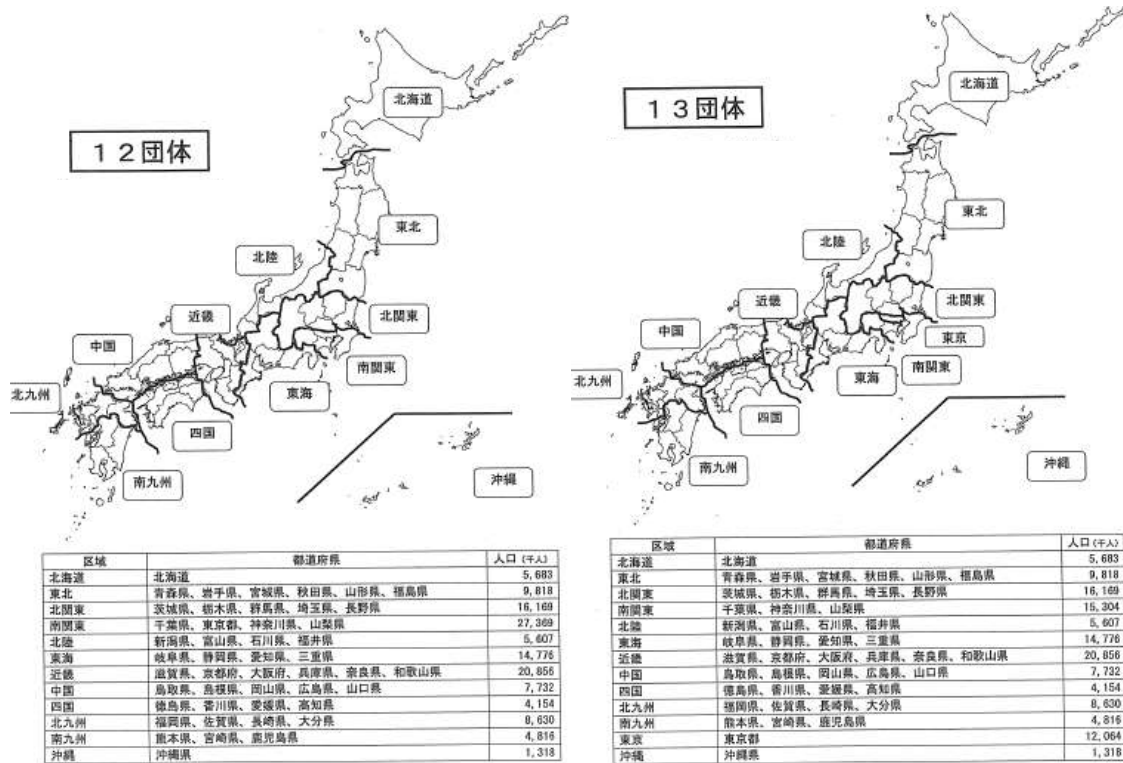


図2 内閣官房道州制ビジョン懇談会
(道州の区域より引用)

1.3.5 道州制導入に伴う懸念とその考察

先に述べた 1.3.3 で挙げたデメリットだけでなく、各方面から道州制の導入に対する懸念が示されている。

第1に、道州域内の格差の拡大である。これは道州庁所在地にさまざまな行政機関が集まることによって道州域内での一極集中化が起こるとの指摘である。確かに現在の道府県庁を道州制によって集約することは地方公務員の一極集中を生じさせる原因となる可能性はあるが、元来民間の経済活動は市場メカニズムに基づいて行われるものであり、そこに道府県という行政区分があったとしても、人口や経済の集積が都道府県単位で行われるものではない。それは各ブロックの各地に地方中核都市のような経済や人口の集中が見られ、逆に府県の境界を越えて集積が進む現実からも明らかである。そのため道州内の一極集中はある程度容認すべきことであり、それらのブロック内の各集積をそれぞれの産業等の地域役割分担と位置付け、戦略的に活用することが地域間格差の是正につながると考えられる。また、従来の都道府県制では地方中核都市の人口と経済の集積による利益は、従来その中核都市の置かれた道府県でのみ還元されていたが、道州制を導入し、行政区分の拡大を図ることによって区域内での利益を地方中核都市の置かれた道府県以外の区域に再分配することが可能となる。

第2に、財源・権限の懸念の問題である。これに関して、道州制ビジョン懇談会の中間報告では、①偏在性が小さく、安定性を備えた税体系を構築する、②道州や基礎自治体に対して必要な財源調整を行う、③「税財政等検討委員会」を設置し具体的検討を行う等、抽象的な記述に留まっており、道州制導入後に財源がどこまで保障されるかは不明である。しかし今後、財源や権限の移譲を具体的に検討し、例えば現在国が持つ徴税権と財政調整権を道州に移譲した税制制度にする等を行えば、道州に十分な財源を確保できる制度にすることができる。

このように、道州制の導入によって得られるメリットは多く、対するデメリットは上記のように、その批判が該当しないものも多く、また、財政、権限、国からの調整機能等に関する懸念は、現在検討中の道州制の中で中央から地方へ大幅な権限委譲を盛り込み、地方が独自の決定権を持つことによって解決できると考えられるため、現行の都道府県制度の課題を解決するために是非とも道州制を導入すべきである。

第2章 道州制の方向性

第1節 各地域の道州制の議論

現在各地の経済団体等によって、道州制移行の必要性についての議論や実際に移行した場合の地域経済に関する試算等が行われており、それぞれ提案（表3-1・2・3参照）としてまとめられている。地方は道州制に対して強い関心を抱いており、「中央集権型の政策からの脱皮、それにより個性豊かで活力に満ちた地方の再生」（東北経済連合会）⁵や「中央集権体制を打破し、特性に応じた地域運営の実現」（中部経済連合会）⁶等、地域主権、地域の活性化による住民の生活水準の向上を主な目的として道州制への移行が提案されている。国に依存することなく地域独自の政策を実行できるようにすべきという提案がほとんどであり、住民自治と団体自治を高めるために、地方分権の充実を強く主張している。さらに「大幅な増税と財政負担の回避」（関西経済同友会）⁷や「国と地方を通じた効率的な財政システムの構築」（四国経済連合会）⁸等、地方の財政確保も提案されている。

このように地方の経済団体も現在の都道府県制度に限界を感じており、道州制に移行する必要性があるという認識である。しかし、各提案でも具体的な制度設計ができておらず、概括的な記述にとどまっている。このため、道州制を推進する上で特に重要な事項について、道州制の方向性を検討する。

| | 権 限 移 譲 | 選 挙 制 度 | 税 財 政 |
|---------|---|--|---|
| 地方制度調査会 | <ul style="list-style-type: none"> ・現行憲法の下、広域自治体と基礎自治体との二層制を前提として、道州を構築し、その制度および設置手続きは法律で定める ・現在の都道府県事務は大幅に市町村に移譲し、国の事務は道州に移譲する ・道州が企画立案から管理執行までを一貫して実施することを可能にすべき | <ul style="list-style-type: none"> ・道州の長と議会の議員は公選とする（直接公選・多選は禁止） ・議会議員の選出方法は、挙区を設けて選挙する現行方法のほかに、政策本位の選挙方法として比例代表制を採用することも考えられる | <ul style="list-style-type: none"> ・自主性、自立性の高い税財政制度が基本 ・事務移譲に伴う税源移譲等に加え、偏在度の低い税目中心に地方税の充実を図る ・国と地方の事務配分を抜本的に見直し、それに見合った税財政の仕組みを備えた制度にすべき |

表3-1 地方制度調査会の提言
（地方制度調査会「今後の地方自治制度のあり方に関する答申」より作成）

⁵ 社団法人東北経済連合会 「道州制に関する提言」
⁶ 社団法人中部経済連合会 「道州制の実現に向けて」
⁷ 社団法人関西経済同友会 「自立する関西州の設立を」
⁸ 社団法人四国経済連合会 「地方の自立に向けた行政制度改革について」

| | 権 限 移 譲 | 選 挙 制 度 | 税 財 政 |
|-------------|--|---|--|
| 北 海 道 | <ul style="list-style-type: none"> ・市町村や道州が、単なる執行権限ではなく、制度の企画立案権限を持ってその役割を担うことが重要 ・膨大な数の法令の規定を見直し、市町村や道州の役割とされる事項については、法令を廃止する、大枠的な規定に留める等のことを行い、その代わりに各市町村や道州それぞれが、条例等で事務の内容について定める | <ul style="list-style-type: none"> ・首長や議会議員は公選（直接選挙） | <ul style="list-style-type: none"> ・各地方自治体が標準的な水準の行政が行える総額を確保した上で、使い道は地方の自由にするような税財政制度 ・税源の偏在度が小さい消費税、固定資産税や、所得税の比例税率部分を道州や市町村の税とする ・財源が不足する地方自治体については、財源保障・財政調整を実施 |
| 東 北 | <ul style="list-style-type: none"> ・警察、消防等大括りの事業ではなく、移譲すべき権限・財源等を明確にする。同時に法令改廃についても併せて提示する | <ul style="list-style-type: none"> ・首長公選ではなく、道州政府自体が議院内閣制的な首長選出の仕組みを持つ選択肢もありえる | <ul style="list-style-type: none"> ・財政力の格差是正のため、財政安定化システムの必要性。また、地方交付税交付金制度の見直し ・財政調整権を国が持つか、道州政府が持つか |
| 中 部 | <ul style="list-style-type: none"> ・基礎自治体の役割は道路や河川等 2 1 事業 ・州の役割は徴税や教育等 2 0 事業 ・国の役割は外交・通商等 1 3 事業 | <ul style="list-style-type: none"> ・国会議員数の削減、衆議院・参議院の二院制による政治制度の見直し | <ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税交付金および国庫補助負担金制度を基本的に廃止。所得税、消費税を地方税の中核として国から地方へ所得税の 70%を移譲 ・国の業務に密接に絡む税金以外は州政府が徴税業務を引き受ける ・道州間財政調整制度の創設 |

表 3-2 各地方経済団体の提言

(北海道庁「地域主権型社会のモデル構想 2007」、社団法人東北経済連合会「道州制に関する提言」、社団法人中部経済連合会「道州制の実現に向けて」より作成)

| | 権 限 移 譲 | 選 挙 制 度 | 税 財 政 |
|-----------------------|--|---|---|
| 関 西 | <ul style="list-style-type: none"> ・政令指定都市並みの権限および基礎自治体で実施可能なものはすべて基礎自治体に権限を移譲 ・国から州へは政省令修正権、地方課税権、人事権、事業決定権を移譲 | <ul style="list-style-type: none"> ・州知事・州議会議員は公選。首長の権限の見直し、議会の立法・監視権限の強化 ・最終的には憲法を改正し、州議会は立法府であることを明記する | <ul style="list-style-type: none"> ・法では課税の原則と標準的な税率の範囲を定めるのみとする ・地方税法にかかわる税率は、州条例で定める |
| 中 国 ・ 四 国 | <ul style="list-style-type: none"> ・補完性の原理に基づく役割分担。基礎自治体を主体として、広域で基礎自治体では対応できない事務を道州が担い、国の権限は限定的なものとする(外交や国の防衛等に限定) 【中国】 | <ul style="list-style-type: none"> ・道州民による直接選挙で道州知事を選出【中国・四国】 ・道州の議決機関として、道州議会を設置。議員数の増大抑制【中国・四国】 | <ul style="list-style-type: none"> ・財政調整制度の必要性。国による財政調整機能と、地域間の水平調整機能を複合的に活用(主体は地域ブロック) 【中国・四国】 ・道州内における財政調整の必要性【中国】 |
| 九 州 | <ul style="list-style-type: none"> ・学校設置基準の制定に関する権限の移譲および市町村内での教員配置決定の権限等の移譲、道路に関する基準制定の権限等 ・現実的な観点から憲法改正は難しいため、現行憲法の範囲内で役割分担を決定 | <ul style="list-style-type: none"> ・自治は道州と市町村の二層制をとり、公選の議会と首長を持つ | <ul style="list-style-type: none"> ・海外(特に東アジア)から近いという利点をいかし、企業誘致を促進するために国税である法人税を含む法人関係税の税制優遇措置を設ける ・国庫支出金の一般財源化、および地方交付税制度を見直す |
| 沖 縄 | <ul style="list-style-type: none"> ・道州、市町村にも米国との交渉や対策面で一定の権限付与が必要 | <ul style="list-style-type: none"> ・沖縄は単独で道州を構成することが望ましい | <ul style="list-style-type: none"> ・地方交付税制度の見直しおよび財政調整の存続が不可欠 ・課税の受益・負担の明確化 |

表 3-3 各地方経済団体の提言

(社団法人関西経済同友会「自立する関西州の設立を」、社団法人中国経済連合会「広域的な地方自治の実現に向けて」、社団法人四国経済連合会「地方の自立に向けた行政制度改革について」社団法人九州経済連合会「地方からの道州制の推進に向けて」、九州地域戦略会議第二次道州制検討委員会「道州制の九州モデル中間取りまとめ」、沖縄道州制等研究会「沖縄県道州制等研究会中間報告」より作成)

第2節 制度の方向性

2.2.1 権限移譲

各道州制案では国の事務を極力市町村・道州に移譲する、と主張しているが、内容については曖昧である。道州制への移行は、これまでの中央集権的な行政運営で日本の舵取りが困難になっているという現状を直視して、「国」として担わなければならない国防や外交の分野に国の権限を限定し、そのほかはすべて国から地方に移譲するという原則を徹底すべきである。また、地方が独自の政策を行うためには、政策立案能力やその経験が豊富な人材を国から地方に移譲すべきである。

これまでのような全国一律の制度では、地方の実情に柔軟に対応できず、地域の特色をいかした政策も企画立案・実行もできない。権限を地方に移譲することで州単独で諸外国と経済的な交流を深めることも可能になる。地方が主体となって実効性のある自治活動ができるようにするためには、徹底した権限の移譲が必要不可欠である。

また、道州と市町村の役割分担についても、住民と関係の深い市町村に優先的に権限を移譲し、多くの住民にとっては市町村限りですべてのサービスを受けられるようにすべきである。

2.2.2 条例の上書き権

現在、福祉等多くの分野で国の法令が細かな基準まで詳細に定めているため、地域の実情が反映されないことが多い。このため、各地域の道州制案では「法令に対する条例の上書き権」によって条例の効力拡大を提言している。法令が画一的で地方が自主的に判断して政策を行えないのは道州だけでなく、市町村も同様である。

このため、福祉等住民生活に密接に関連する分野等では、法令を大綱的な規定にとどめて、自治体が自由に変更できるように法令自体に明記するか、法令の規定する事項の範囲を縮小して、自治体が条例で決められる部分を拡大していく必要がある。

2.2.3 選挙制度

各地域の道州制案を比較すると、すべての案で道州の長として道州知事（首長）を、道州の議決機関として道州議会を設置し、道州民による直接選挙で選出すると明記されている。しかし、選挙区など具体的なものは何も示されていない。道州制への移行を推進するには、これらの議論を活発に行う必要がある。

現在の都道府県議会議員の選挙制度では小規模な選挙区であるため、狭い地域の選挙民の意向を無視することはできず、地域エゴが出てしまいがちである。道州制の下では、従来以上に広域的で高い視点に立った議員活動が求められており、より広域な選挙区から議員が選出されるようにすることが必要となる。広域の利益を考える議員の選出が可能になり、少ない人数で効率よく道州のための政策を議論するため、現行の選挙区を拡大し、議員数を大幅に削減すべきである。

2.2.4 財政調整制度

地方分権の観点から、道州制に移行するに当たって重要になるのが道州の財源確保である。従来の地方交付税交付金制度のように「国」が交付金額を決定する制度では道州の自主的・自立的な行政運営の阻害になる。これに加え、三位一体改革により交付税の削減が提唱されてから交付額は年々減少しており（図3参照）、地方が主体的な政策を行うことがより困難な状況にある。そのため、すべての経済団体において税源の大幅な移譲が不可欠としている。どの程度移譲するかが焦点となるが、すべての税源を道州に移譲するのではなく、所得税を中心とする税源を移譲すべきという意見が多い。

税源移譲を行うに当たっては、人口の増加などにより税収入が上向きの道州と、規模が小さく税収入の乏しい道州との間で財政格差が生じてしまう。これを補うためには財政調整が必要となる。

税源を道州と国とで分担する場合、従来のように財政調整権を国に残すという方法と、税源移譲とともに道州に移すという方法がある。国からの支配を受けず、道州の自立性を高めるためには調整権を道州に移譲することが望ましい。

また、すべての税源を国から道州に移譲する場合、国の運営に必要な予算については各道州が分担して負担することになる。つまり、中庸による財源調整ではなく、地方からの財源調整を行うことである。道州にすべての税源が移譲されれば徴税の一本化を図ることができ、現行では複雑で専門的な徴税制度を簡素化できる。また、国に依存する従来の制度からの脱却も可能となり、道州は自主財源のもと長期的な視野で政策を行うことができるようになる。

結論として、徴収権及び財政調整権は道州に移譲するべきである。しかしこの場合、特定の州が有利、あるいは不利になるような制度では道州間の対立が起きてしまう。そのため、道州間の平等性を損なわない新たな制度を作る必要がある。

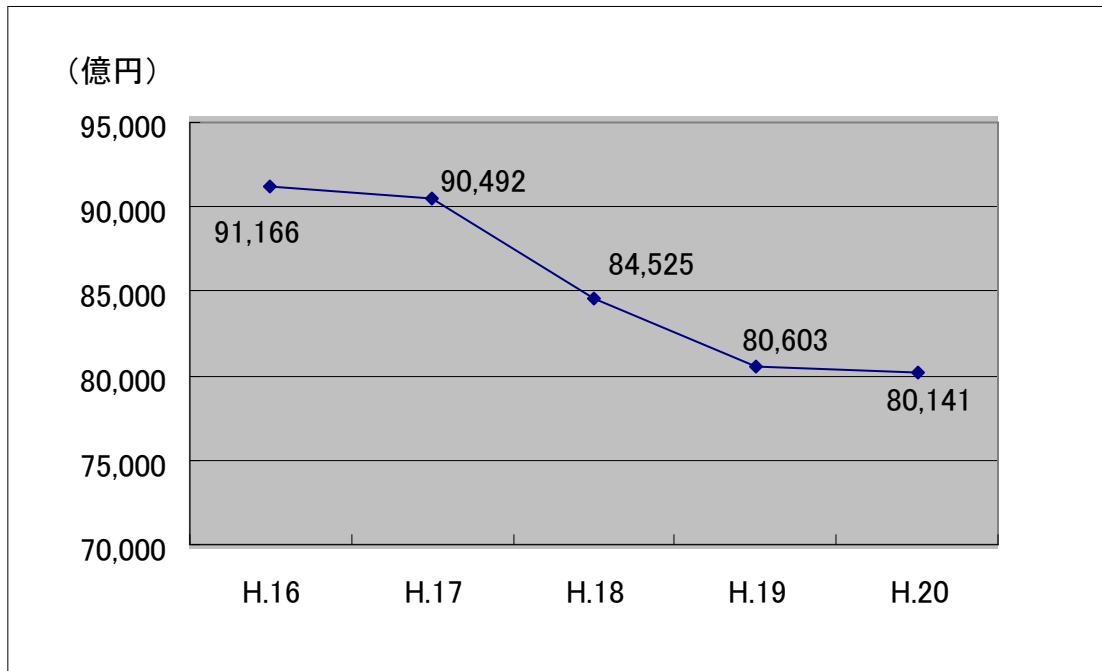


図3 普通交付税額の推移 (道府県)
(総務省「普通交付税の算定結果」より作成)

第3章 道州制における 新たなシステムの設計

第1節 選挙制度

3.1.1 道州制における新たな選挙制度

新たな道州制という広域自治体と国の関係をどのように構築していくかという観点からは、道州の議員が選出される選挙区、議会の権限（審議事項）、議決の拘束力等を明確にしておかなければならない。ところが、道州制の論議では、道州に長と議会を置く程度の提案しかなく、国政との関係で新たな選挙制度に関する議論が見当たらない。そこで、我々は、道州議員選挙と国会議員選挙を絡ませて、国会議員がより広域的な視点から議論が可能な選挙制度に改めることを提案する。

日本の選挙制度は現在、衆議院が全国を300に分けた小選挙区制と比例代表制、参議院が都道府県単位の選挙区選挙制比例代表制の並立制を採用している。

この選挙制度の下においては、地域の声が反映されにくいことや、議員の選出方法が多岐に渡り、その過程は非常に複雑なもので選挙費用に多大なる資金が費やされていること等が批判として挙げられる。道州制移行後の参議院議員の選挙区を、都道府県制度を前提とする現行選挙制度のままでよいのかという疑問もある。

我々は、道州制の移行が、国のシステムを抜本的に変革する最大のチャンスであると認識している。したがって、道州制の下で、国が担うべき役割に特化した論議が可能なような新たな選挙制度を構築すべきである。新たな選挙制度では、市町村や衆議院議員は今までどおり小選挙区比例代表制によって選出されるが、道州議員や参議院議員は以下で述べる選挙方法によって選出される制度に改めることを提案する。

3.1.2 具体的な代表選出過程

まず、基礎自治体である市町村の議会については、従来の小規模な選挙区を前提とする直接選挙によって議員を選出し、地域に密着した民意を反映させることとするが、都道府県を廃止した後の道州議会の議員については、従来の都道府県を選挙区として議員を直接選挙によって選出する（図4参照）。従来の都道府県議会議員は、衆議院議員の選挙区よりさらに小規模な選挙区であったが、このように選挙区を拡大する理由は、州議会議員がより広域的な視点での議員活動を可能にするためである。また、道州議会議員とは別に、道州の執行機関として長を置き、住民の直接選挙によって選出する。さらに州議会議員の互選によって各道州同数の参議院議員を選出する。参議院議員に選ばれた者については、州議会議員も兼任にして会議が重複するときどちらかを欠席させる方法と、兼任にしないで、州議会の議員定数減らすことも考えられる。

このように参議院議員について、本来民主主義においては直接選挙が望ましいにもかかわらず、間接選挙を用いる理由は、第1に参議院議員には衆議院議員以上に広域的な視点を持たせる必要があること、第2に時として人気投票に陥りがちな住民による直接選挙を避け、州の運営に熟知した人材を確保できること、第3に州議会によって選出された参議院議員は選挙民に拘束されずに国家的見地からの議論が期待できること等が挙げられる。すなわち、直接選挙では一般市民の投票行動が候補者の政策や資質によることなく、候補者の人気やカリスマ性に左右され、正しい政治的判断を下すことが困難になる可能性があるのに比べ、間接選挙ならば候補者に議員経験年数等の一定の制限を加えることによって、地域の利益のみでなく州全体の利益を真に代表しうる人物の選出が可能になるからである。

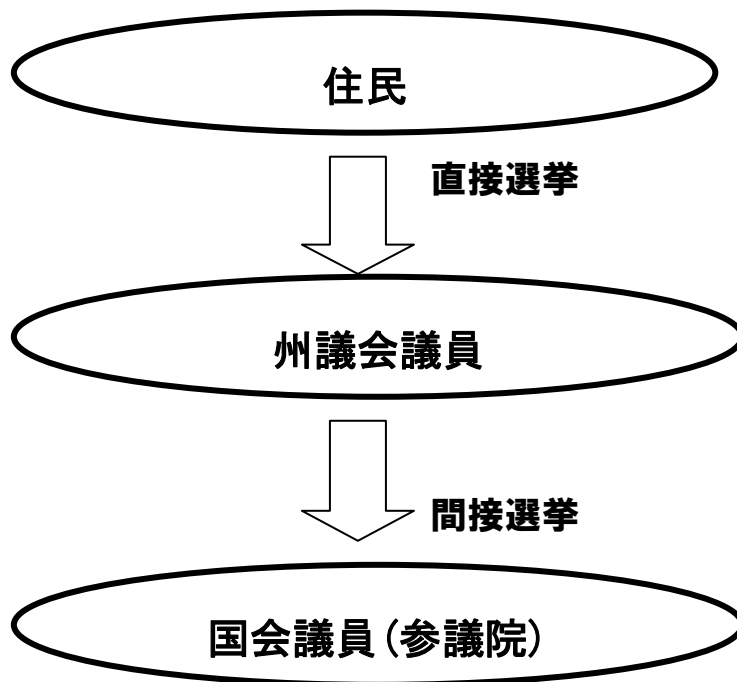


図4 参議院議員選出過程

3.1.3 効果

衆議院で可決されたものを再度可決するだけで衆議院のカーボンコピーと言われ続けた参議院も、このような参議院議員の選出方法の下では、広域的な視野に立って現実に即した議論をすることが期待され、より参議院の機能が強化されることが期待できる。

また、このような新たな選挙制度を導入することによって、衆議院は小選挙区比例代表制によって地域の代表という立場から各地方の利益を反映でき、参議院は道州の代表という立場から広域的な利益を反映できるので、衆参が互いに異なる利益を代表し、補完的な役割を果たすことが可能になる。さらに、地域の代表である衆議院と道州の代表である参議院によって、民意を多元的に反映させ、審議に慎重を期するという二院制のメリットもいかせることになる。

そして、参議院議員と道州議会議員が兼任であるため、議員数が減少するのに伴って議員報酬も減らすことができ、選挙を行う回数も減少し選挙費用も抑えることができる。

第2節 財政調整制度

3.3.1 道州制における新たな税制度

1999年に地方分権一括法が成立し、これにより機関委任事務は廃止され、地方公共団体の仕事は、自治事務と法定受託事務に整理された。機関委任事務制度は、地方公共団体を国の下部機関と見て、国の事務を委任し実施させるものであったが、団体委任事務と統合され、法律上定められた事務のみを地方公共団体に委任する法定受託事務となった。この結果新たな地方自治制度では、法定受託事務以外の広範な事務については、法律の範囲内で地方公共団体が工夫し、仕事を行えるようになった。また、自治事務の扱いについて、国と地方公共団体の考え方が異なり紛争になった場合、最終的に裁判で争うことができるようになり、制度的には、国と地方の関係は、上下・主従から対等関係になった。

しかし、財源については、地方はいまだに地方交付税交付金、国庫支出金等の国からの財源移転に依存している。現在、公的支出に占める国の支出（事業費）の割合はほぼ4割で地方の支出割合はほぼ6割であるが、反対に租税収入全体における国税収入（財源）の割合は6割、地方税収入の割合は4割である。また、現在のわが国の税制度においては、特定の対象への課税が集中しないように、市町村・都道府県・国ができるだけ異なる対象に課税するようにしているが、国は、自ら支出する経費以上の税収を確保して、財源不足の地方公共団体に分配する形をとっている。その分配方式の代表とされ、地方自治体の事業費と財源の不均衡を解消する役割を果たしているのが地方交付税交付金と国庫支出金である。

地方交付税交付金は、地方公共団体間における財政力の格差を解消する制度であるが、国税収入の一定割合を財源が乏しい地方公共団体に交付するため、結果的に、財源が豊かな大都市には交付されず、大都市の住民は十分な公共サービスを受けていないという不公平感が高まっている。また、地方交付税交付金は一般財源で用途が制限されていないが、恒常的に財源調整が必要だという税財政制度そのものは不合理であり、財源に乏しい地方公共団体には甘えの構造が永続し、自助努力を損なうという問題点がある。現に、2006年の東京都の歳入における地方交付税交付金の割合は0%、国庫支出金の割合は約6.3%であるのに対し、北海道の歳入における地方交付税交付金の割合は約25.4%⁹、国庫支出金の割合は約13.1%¹⁰であり、このような財政調整を行わなければならない状況が恒常化している。一方、国庫支出金はあらかじめ用途が制限されているいわゆるヒモ付き財源であり、国が地方をコントロールする仕組みを作り出している根本の原因である。この結果、地方は財源だけでなく政策面でも自立できず、中央の権限が強大化しているのである。

このような現行の税財政制度の下では、地方公共団体の自立心を損ない、工夫がいかされず、地域の実情に合った税金の活用が困難である。よって、道州が真に自立し、独自の地域づくりをしていくためには、国の資金から自立し、地方独自で財源の確保方法や用途を決定することが極めて重要である。そこで我々は、これらの既存の仕組みを廃止し、地方が独自の財政調節制度を持ち、自ら分配を行えるような新たな税制度を確立することを提案する。

3.3.2 道州制における具体的な財政調整制度

道州制の下においては、所得税などの国税を含むほとんどの徴税権を道州に移譲すべきである。道州が従来の国税を含む徴税権を持ち、収入を確保して、国防費、外交費、国として統一的に処理すべき事務等、国家としての活動に必要な経費については、一定の基準により道州が負担する仕組みにしてはどうであろうか。もちろん、関税や消費税等、外国との関係や国内での統一が必要なものについては国税として残し、税率については従来どおり国会で議決し、具体的な基準などは国が決定するが、その徴収権は道州に移譲する。このことによ

⁹北海道庁「平成18年度北海道歳入歳出決算説明書」

¹⁰同上

り、国は、国税徴収のための事務を行う必要がなくなり、国と地方を通じた徴税機能の一元化により、国全体を通じた効率化が図られる。また、国が地方公共団体の財源調整をする事務を行う必要がなくなり、無用な地方公共団体のコントロールを行うこともなくなる。

本来ならば全ての税の徴税権を道州に移譲するのが望ましいにもかかわらず、一部の税、とりわけ消費税を国税として残す理由としては、全国民が等しく負担する義務を負うのは消費税のみであり、国を維持運営する上での費用を国民全体で等しく負担するという国税の性格に合致しやすいということが挙げられる。また、消費税を国民全体で負担することによって、皆で国を支えているという感覚を持つことが可能となる。

加えて、国が一定の税率を定めて課税する消費税のほかに、地方の財源状況など必要に応じて、道州が独自に税率を定めて消費税を課することができるという、消費税の二段階方式を導入することも提案したい。そして全国民から徴収した消費税を財源として、外交や防衛などに特化された国の仕事に必要な費用を賄うことを原則とし、その年々の予算の不足分は各道州が特別に負担することとする。ほとんどの権限が道州に移譲され、国の事務が大幅に減少しコスト削減が行われることを考慮すると、国政費用の大部分を消費税で賄うことは実現可能性がある上に、不足分が生じた際もこのように地方が負担し、借金を負う形をとることによって、国の事務が肥大化するのを防ぐことが可能となる。実際に総務省の統計によると、平成 18 年の消費税収入の総額は約 10 兆 5,000 億円¹¹であるのに対し、外交費は約 7,500 億円¹²、防衛費は約 5 兆円の計 5 兆 7,500 億円¹³であり、消費税収入がこれらの国税費用を上回っていることがわかる（図 5 参照）。この差額だけでは、防衛や外交以外の国政に必要な費用を賄えるわけではないため、不足分は道州が負担するものとするが、国の事務を極力地方に移管して小さな政府を実現することを急ぐべきである。また、地方の負担が大きい場合は、消費税の増税も選択肢の一つとなり得る。

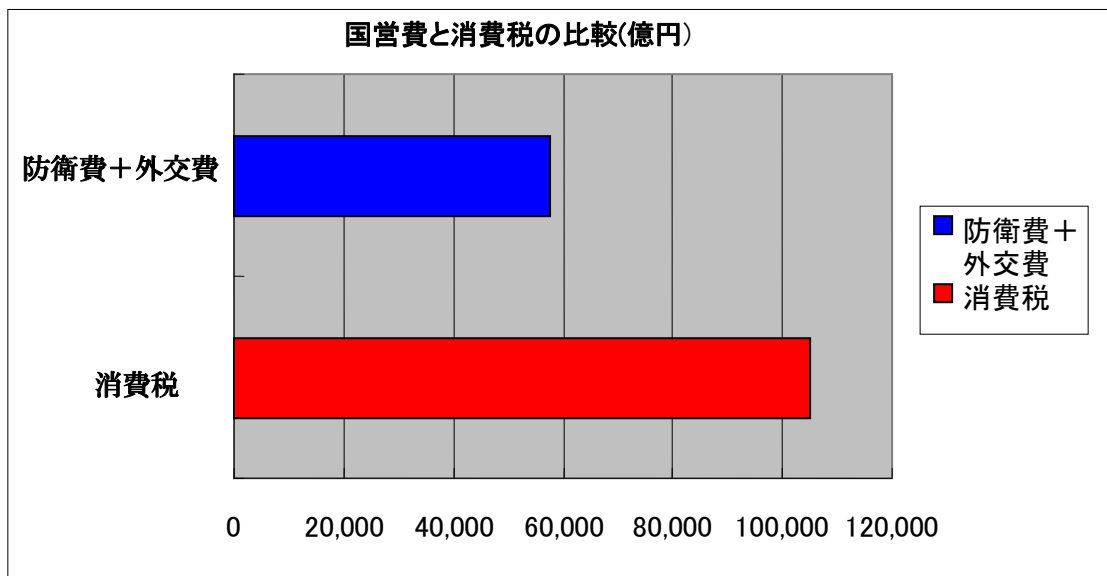


図 5 国営費と消費税の比較
(財務省「平成 18 年度一般会計歳入歳出決算」外務本省HP より作成)

¹¹財務省「平成 18 年度一般会計歳入歳出決算」

¹²同上

¹³同上

上記のような税財政制度を導入する場合に、消費税や関税だけでは賄えない予算の不足分を各道州がどのように負担・分担するかという基準を設ける必要がある。この場合、不足分を各道州が分担する基準としては、①毎年度、道州選出議員が参議院議員として参加する国会で国の必要額を決議する方法、②負担率の算式を予め法律で規定して自動的に分配する方法、③道州が毎年度協議して、国家予算の負担額や負担率の決定を行う方法等が考えられる。我々は、各道州の負担率を法律で規定し、各道州の収入に応じた税収割り、人口比率に応じた人口割りの併用により負担率を決定する方法を提案したい。人口割りを併用する理由は、毎年度の税収変動や各道州の税率に左右されないようにするためであり、5年ごとの国勢調査結果に基づいて変更する。税収割りの負担率も同様に国勢調査と同じ年度の税収に基づいて決定する。

このような基準に従えば、各道州の5年ごとの人口や税収に鑑みて負担率が決定されるので、道州ごとの負担率を5年間は安定させることが可能となる。もちろん、このような提案が実現したとしても、道州内の市町村の財源調整の必要性は残り、現行の地方交付税制度のような制度を道州が自ら作り、運用しなければならず、そのための基準作りや事務が発生する。それでも、地方の実態をよく知る道州と市町村が協議してできる財源調整制度は、現在以上に地方の実情を反映することが期待できる。

3.3.3 効果

このような新たな国と道州を通じた税財政制度の導入により、国は真に国家として必要な限定的な業務に専念することができ、国家としての財源が限られているために、業務の膨張を避けることが期待でき、効率的で無駄のない小さな政府が実現できる。国としての徴税義務がなくなり、道州と市町村の協議により一本化することも可能なようにすれば、徴税事務を大幅に簡素化することができる。そして何より、道州に徴税権が委譲され、各州で税金の使い道を決定することができるため、地域の特性をいかした、かつ地域の実情に合った政策が可能になる。徴税権を道州が持つこととなるので、州ごとに税目（税金の種類）や税率を決定することができ、他の州との比較優位で州の独自性を出すことも可能となる。

3.3.4 実現可能性の考証

上記のとおり（3.3.1 参照）、国税の徴税権を道州に移譲し、地方交付税交付金および国庫支出金などの国からの財源移転を断ち切ることを提言したが、国からの補助金に依存している現在の地方財政状況から考えると、本当に補助金無くして地方はやっていけるのかという疑念が生じる。そこで、福岡県の財政を例に補助金廃止の実現可能性を実証してみたい。

平成18年度の福岡県の地方交付税交付金は約4,893億円¹⁴で、国庫支出金は約5,734億円¹⁵で、合計約1兆6,000億円になる。これに対して、福岡県域の個人や企業が負担している国税は約1兆4,400億円であり、国税から地方交付税交付金と国庫支出金の合計を差し引くと、約3,800億円となる。これは、国からの交付税交付金・国庫支出金の合計より、国税額の方が多ことを表している。よって、これらの補助金を無くしても、道州制の下では徴税権を道州が握るため、自立した財政運営が可能となる。

¹⁴福岡県庁「平成18年度市町村財政概要」、「福岡県の予算（H18）」

¹⁵同上

第3節 州議会による上書き権の必要性

道州制を導入し選挙過程を変えることによって、都道府県議会に代わって新たに創設される州議会も大きな可能性を秘めている。

従来、国が多くの権限を持ち、国民生活のほとんどの分野に関して全国一律の法令によって画一的な制度を構築してきた。これを、国の役割は国家として必要最低限の事項に限定することによって州議会は広範な自主決定権を持つようになる。しかし、全国的に統一することが望ましい制度はまだ多い。その場合はどうしても画一的になりがちで、地域の実態を反映せず、かえって無駄が生じることもかなり存在するものと予想される。

地方の自由な地域設計をできる限り可能にするためにも、州議会が持つ権限を大幅に拡大する必要があるだけでなく、国の権限に属する場合でも、極力地域の実情を反映させる仕組みが不可欠になる。そこで、国が地方の事務に関して法令の規定を設ける場合でも、必要に応じて州議会の議決で法令の内容を変更できる権限、いわゆる上書き権の存在等も積極的に認めていくべきである。

憲法 94 条では、「地方公共団体は法律の範囲内で条例を制定することができる」とされ、地方自治法 14 条 1 項では、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第 2 条第 2 項の事務に関し、条例を制定することができる」と規定されている。その結果、法律と条例では法律が優先され、地方は法律と基準や内容が異なる条例を制定することはできず、地域の実情に合った政策が展開できていない。道州制の導入により地域のことは地域で決めるという目標を達成するためには、単に行政の執行権限の分権だけではなく、立法面の分権も行わなければならない。そこで、法令によって全国一律に決められている基準等を、条例によって地域の実情に合うものに書き換えることができる上書き権を州議会に権限として付与する。上書き権により、各州は地域の実情に合った政策の展開が可能となる。

第4節 教育制度

3.4.1 道州制下における高等教育の重要性

現在の日本の教育制度では国が教育権を独占しており、教育基本法や学校教育法等の下で、国が細かな基準を設定している。その結果、教育の分野や内容が画一化し、地域の必要性や特性に応じた教育や学校づくりが困難になっている。

これまでのわが国における一極集中の轍を踏まず、道州が真に自立するためには、地域における人材の育成と確保を可能にすること、地方の企業が高度化するために必要な産業技術を獲得しやすくすること、地域独自の文化を育み、多様性を認めることが極めて重要であり、そのためには地方圏の道州の教育を充実させる必要がある。とりわけ、道州の経済的自立には高等教育機関や研究機関の果たす役割が大きい。現在三大都市圏、特に首都圏に集中する高等教育機関を地方の道州で充実させる必要がある。そのためには、高等教育機関の設置認可権を国が独占するのではなく、道州の判断で設置でき、地域の必要性や特性に応じて教育内容を決定できるようにすることで、地方の道州の自立を保障する仕組みを確立する必要がある。

また、このように高等教育機関での人材育成を行うためには、義務教育課程からの人材育成が必要である。大学に入ってくる人材を育てるため、義務教育課程からの教育についても道州に大幅に権限を移譲することを提案する

3.4.2 現行の大学認可システムの課題

現行の学校教育法では、大学等の設置認可、設置基準制定等の権限を文部科学大臣が独占しており、これまで国家が必要とする人材を確保するという全国的な見地から国立大学が設置され、また公立・私立大学の設置も認可されてきた。その結果、国立大学は一応全国的に分布しているものの、私立大学の多くは学生の集まりやすい首都圏を中心とする大都市圏に集中している（図6参照）。また、国公立を問わず、大都市圏の大学は教育分野や内容も充実しているが、地方では大学が少ないだけでなく、小規模で教育分野も狭いのが実情である。

このため、高度な教育を受けようとする地方圏の学生は、経費面など生活環境の良くない大都市圏の大学に進学せざるを得ない状況に追い込まれており、このような大学の大都市圏集中が、企業の集中と相まって地方の人口流出を加速させ、衰退を招いているだけでなく、地方企業が産業技術を獲得する機会を狭め、地方の活性化を妨げる大きな原因となっている。このような状況は、少子化時代になって大学の新設が困難になったため、結果的に大都市圏に集中する大学の既得権擁護に陥り、ますます地方圏の大学充実が困難になり、地方圏は人材の確保や地域企業の高度化の面で極めて不利な立場に置かれている。道州の自立を確保するためには、このような現状を改め、高等教育機関の設置認可の権限を道州に移譲すべきである。

なお、人口減少時代に大学の新設を認めるべきでないとする意見もある。しかし我々は、人口減少を放置するべきではなく、海外の人材を積極的に受け入れることが必要不可欠であると考えており、大都市圏に集中する大学は、文部科学省の保護政策に頼らず、自らの判断で地方圏に分散するか、外国人留学生の確保を推進すべきだと考える。

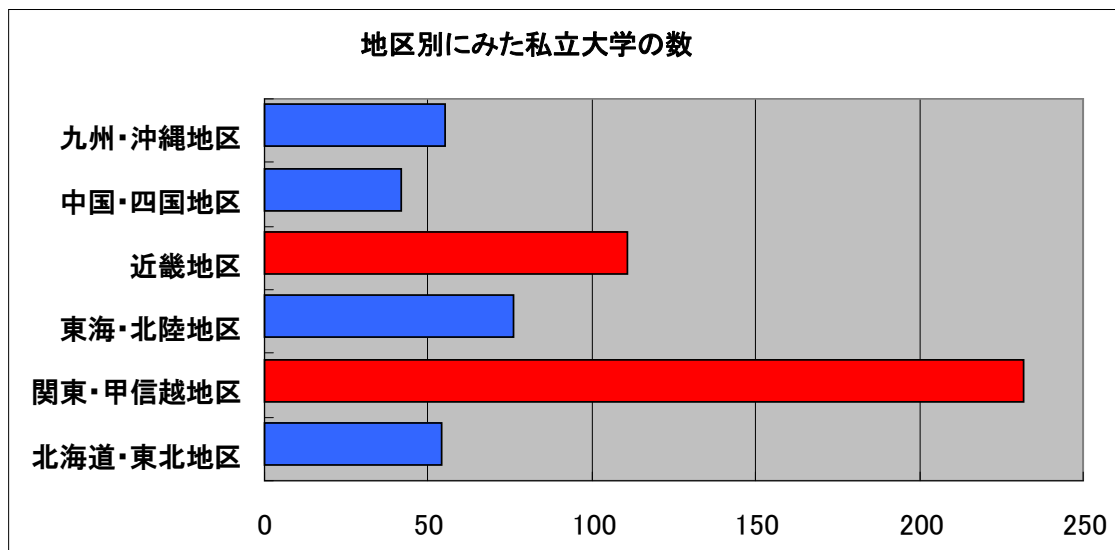


図6 地区別に見た私立大学の数
(文部科学省「私立大学」より作成)

3.4.3 効果

道州が大学等の設置認可権限を持つことによって地方の道州も必要な人材を育成し、確保しやすくなる。また、各道州が独自に教育研究分野や定員を決定できることで、各道州が必要とする産業に必要な研究が促進され、地域の産業が強化される。その結果、道州の特色・独自性を発揮することができ、そのことがわが国の多様化を高め、道州間の競争と連携が促進され、わが国全体の将来にとって好ましいこととなる。

第4章 政策提言

九州をモデルケースとして

我々は、道州制を導入する際の最も重要な概念として、「道州独自の政策を実施する」ことを主張してきた。ここでは、前章で提言した政策を踏まえ、例として「九州¹⁶」（図7参照）をモデルに掲げ、道州制を導入した際、地方道州の一つである九州においてどのような政策を実行できるのか、そして、九州の活性化や「魅力ある九州」の構築のために、我々が提言した政策をどのようにいかにすることができるのかを述べていくことにする。

第1節 州の特性をいかした政策の必要性

九州は、一つの国に匹敵する程の人口と経済規模を有する等、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等から、そのポテンシャルを十分にいかすことができていない。九州を企業活動の舞台としてアジア・世界に提供し、「九州に行けば豊かになるチャンスがある」という地域にしていくためには、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。

そのためには、国の全国一律・画一的な政策によるものではなく、九州のことは九州が決め、独自の国際交流を展開し、道州制の導入によって、地域の創意工夫をいかにすることのできるシステムの構築が必要不可欠である。

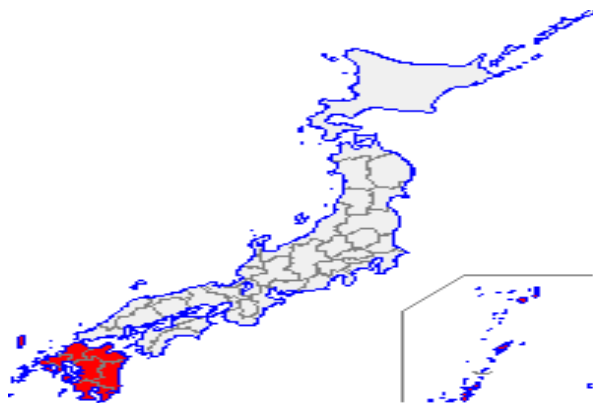


図7 九州の位置
(国土地理院『日本地図』より作成)

¹⁶ 本稿において「九州」とは、沖縄県を除く、福岡県・佐賀県・長崎県・大分県・熊本県・宮崎県・鹿児島県の7県のことを表す。

第2節 九州が東アジア経済圏の 拠点として繁栄する

経済のグローバル化の進展により、九州はアジアの都市・地域との厳しい競争に直面しているわけであるが、現在の九州の経済規模を確認すると、人口は1,323万人、わが国全体の約10%を占めており、面積も同じく、わが国の約10%である38,954km²である。そして、GDP（国内総生産）はわが国の9.3%である48兆円であり、九州に関する多くの指標はわが国の10%である。ここで注目すべき点は、九州におけるGDP48兆円は、国でいうとオーストラリア、オランダに次ぐレベルであり、ベルギーやスイス等よりも大きく、九州単独でも国のレベルの経済規模を持っている。（表4参照）

| | 面積 | 人口 | GDP |
|-------------|--------------------------------|-------------------|------------------|
| 九州 | 38,954 (km²) | 1,323 (万人) | 48 (兆円) |
| ベルギー | 30,528 (km²) | 1,035 (万人) | 42.5 (兆円) |
| スイス | 41,290 (km²) | 745 (万人) | 42.2 (兆円) |
| オランダ | 41,526 (km²) | 1,632 (万人) | 71.7 (兆円) |

表4 九州と他国との経済規模比較
（国土地理院「都道府県面積」、内閣府「国民経済計算確報」より作成）

また、福岡を中心に1000km圏には、東京、大連、青島（チンタオ）がほぼ同じ距離にあり、上海はさらに近い800km圏内である。また長崎を中心に見ると、上海まで600~700kmの間であり、東京よりも上海が近いことになる。

我々は、このアジアの主要都市に近いという立地条件が、九州を成長させる重要な要素になると考え、九州が「東アジアの拠点」として繁栄するための政策を提言する。

4.2.1 国際的な教育の実施の必要性

九州が東アジア圏の成長力を取り込み、企業にとって魅力ある自立経済圏を形成するためには、九州における国際的な教育を充実させることが必須条件となるのはいうまでもない。例えば他国を見てみると、東ヨーロッパでは外国語を話す人が5人に1人はおり、この強みを利用して英語、ドイツ語、フランス語等のコールセンターや業務処理センターが続々と集まってきている。このように、今や語学が21世紀の産業集積の鍵となっているといっても過言ではない。言葉が通じるからこそ新しい付加価値の高い仕事が入ってくるのであり、我々もアジアから人材を積極的に受け入れたいと考える。そのため、九州に諸外国の企業を呼び込んで「東アジア経済圏の拠点」となるためには、呼び込む側、つまり日本人の語学教育が極めて重要になるのである。

4.2.2 義務教育段階からのアジア諸国の語学教育の実施

まず、文部科学省の全国一律で画一的なカリキュラムを改め、道州が小中高校の学習内容設定の認可権限を持ち、道州独自の教育を実施できるようにする。そして、九州では、義務教育段階から韓国語、中国語、英語等を学べるカリキュラムを作成し、コミュニケーション能力を中心に学校教育から抜本的に変えていく。従来までのわが国の外国語教育は、外国人とリアルなコミュニケーションを取るという語学教育の本来の目的からは程遠く、九州では将来の有望な人材の育成という観点からも、東アジアの言語を中心に、英語を第一外国語、韓国語・中国語を第二外国語として早い段階から語学教育の充実を図る必要がある。

4.2.3 州立大学の設置と留学生の受け入れ

道州制の下では、地域の発展に必要な高度人材の育成拠点や産学連携の拠点、さらには新しい産業の創造拠点となる大学の設置や運営も道州が行うことにする。そこで九州の場合、各県に一つずつある国立大学法人を統合し、一つの総合大学とした上で世界に冠たる研究機関としての「州立九州大学（仮称）」を設置することを提言したい。それまで各県にあった国立大学法人は州立大学の一部とし、各地域の産業と関わりの深い学部の特化するよう再編し、効率化を図る。この効率化によって削減できたコストを財源とし各大学の研究分野の充実に当てる。

この「州立九州大学」を中心として、九州に拠点を置く企業と連携して生まれた新技術を各地で産業化し、国際的な競争力を持つように育てていけば、九州の経済はさらに拡大・発展するものと考えられる。また、日本中あるいは世界中から優秀な人材が九州に集まり、優れた技術が生まれるという好循環が起こることも期待できる。

さらに、道州制下では留学生定員枠の決定権を州政府が持つことになるので、留学生を積極的に受け入れることで、優秀な人材や他国からの情報を集めることができる。そして卒業後も就職先として外資系企業を誘致することで長期的に九州に滞在させ、将来の労働力としても活用することができる。

第3節 「東アジア自由交流圏」の設立

九州が東アジアに近いという利点をいかし、特に経済的に成長の目覚しい台湾・韓国・中国を含む「東アジア自由交流圏」を設立することを提言する。この経済圏の中では基本的に人の動きを自由にし、お互いの国や地域での就学・就労を自由にする。参加国として、台湾と韓国は基本的に国単位で協定を結び、中国は大連・青島・北京・上海・深圳等、東海岸沿岸の主要都市又は州単位で協定を結び人の流れを自由化する。

4.3.1 九州の人口の推移

九州7県の人口は2005年の13,353万人をピークに徐々に減少し、2025年には12,047万人、2035年には11,051万人まで減少すると予測されている（図8参照）。このまま減少すると、優秀な人材の流出、また絶対的な労働力の不足が顕著になり、九州の経済力低下が懸念される。我々はこの危機的状況に対し、「東アジア自由交流圏」を設立し、人の動きを自由化・活性化することによって外国人を労働力として九州に呼び込み、また国際化、さらには日本国内において他の州に対する競争力向上を図ることで打破することを考えた。

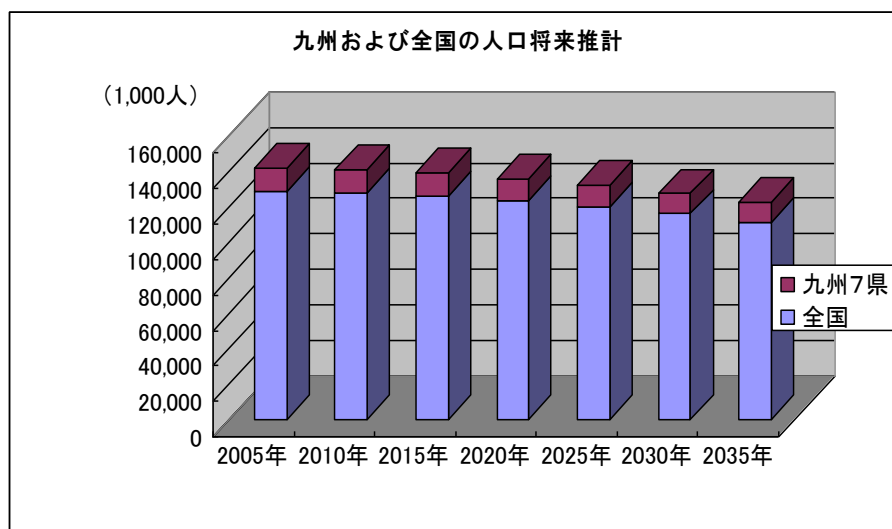


図8 九州および全国の人口将来推計

(国立社会保障・人口問題研究所『都道府県別将来推計人口』(平成19年5月)より作成)

4.3.2 わが国の外国人の就労・在留資格

現在わが国は、入国管理法により査証のない外国人に対しては日本国内での就労・在留を認めていない。就労を認める在留許可は、上陸許可に関する法務省令基準¹⁷の適用を受けないものとしては外交査証(外交活動を行う期間)、公用査証(公用活動を行う期間)、就業査証(教授、芸術、宗教、報道で各々3年又は1年)があるほか、上陸許可に関する法務省令基準の適用を受けるものについては就業査証(投資・経営、法律・会計業務、医療、研究、教育、技術、人文知識・国際業務、企業内転勤、技能〔各々3年又は1年〕、興行〔1年、6～3月又は15日〕)に限られており、それ以外は「留学」や「研修」といった原則として収入を伴わない目的でのみ滞在が認められている。また、留学生はアルバイト可能時間が限定¹⁸されている。

4.3.3 各国の入国管理の特徴

アメリカは、永住を目的とする移民ビザと一時的な滞在を目的とする非移民ビザがある。非移民ビザは観光商用査証、学生査証、一般労働査証等というカテゴリーに分かれており、それぞれに滞在期間が定められている。また、アメリカには永住権を取得した場合に与えられるグリーンカードという制度がある。取得すれば出入国の際に制限が無く、留学生においてはアルバイトをしながら就学し、卒業後もアメリカに滞在し就職することができる。またイギリスでは歴史的に受け入れざるを得ない者(欧州経済圏=EEA 出身者や旧植民地出身者)や高度技能者は将来的に永住権を取得する可能性もあるが、その他の非熟練労働者に対しては全て期限付き受け入れている。ただし、留学生でも、その家族は査証を取得することができる。このように他の先進国は日本に比べて比較的に入国管理が寛大であるのに対し、わが国は外国人に対し閉鎖的な国家であることがわかる。

¹⁷ 入管法は、外国人の本邦在留のための基本的な法的枠組みの類型を在留資格として規定すると共に、いくつかの在留資格については、さらにわが国の産業及び国民生活に与える影響その他の事情を勘案して法務省令で定める基準に適合することを上陸許可の要件として定めている。この上陸許可の要件が上陸許可に係る法務省令基準であり、「出入国管理及び難民認定法第7条第1項第2号の基準を定める省令」(平成2年5月24日法務省令第16号)によって定められている。(外務省HP)

¹⁸ 大学等の正規生・専門学校等の学生は1週間28時間以内、大学等の聴講生・研究生は1週間14時間以内、長期休業中は共に1日8時間以内で、就学生は1日4時間以内である。

4.3.4 わが国の観光査証

現在わが国では観光査証については、出入国管理及び難民認定法施行規則で定められており、韓国、台湾人の観光目的での入国に対して 90 日以内の滞在に限り査証を免除している。中国については、訪問する中国人が在住している州によって異なるが、広州を例に挙げると、身元保証書、招待理由書、滞在予定表、滞在先の日本人の住民票、在職証明書、納税証明書、手紙や写真等、滞在先の日本人との関係を示すもの等の必要書類を揃えることで「短期間（90 日以内）の訪問」の観光査証が下りるシステムになっており、韓国・台湾に比べて入国の壁が高い。

4.3.5 観光査証期限の延長と九州内での就労・就学の自由化

上記のように、わが国では観光目的での入国は比較的容易だが、就労に関しては閉鎖的である。我々はこの観光査証免除期間および観光査証の有効期間を 90 日間から 180 日間に延長し、さらにその期間内に東アジア自由交流圏の国民（中国・韓国・台湾人）が九州内での就労・就学できるような制度にすることを提言する。具体的には、入国管理は現状どおり入国管理局の管轄として取り扱い、州内の就労・就学の許可と入国後の査証発行の権限については現在の入国管理局から州に権限を移譲し、州がその外国人を管理するシステムにし、積極的に交流圏の外国人を労働者や就学生として受け入れることで経済の活性化・国際化を図る。最初に日本に入国した日から 180 日以内に州から就労・就学の許可を得た外国人は企業、工場や学校等その身分の保障組織に属し続けている限り、永続的に九州内に滞在し続けることを可能とし、観光目的に限り他の州への移動および滞在を自由にする。これにより、九州内の人口増加を促し、経済力の維持や増加が見込める。また、受け入れる側の我々は義務教育段階から語学教育を受けてきているため、円滑なコミュニケーションを図ることができ、スムーズな受け入れが可能となる。さらには、この人的交流を通じて日本と東アジアの諸外国との経済や文化の交流の一層の促進が期待される。

第4節 財源確保と州独自の政策

4.4.1 法人税率の引き下げ

前章でも述べたように、我々は道州制下では消費税や関税という国税を含む全ての税の徴収権を完全に道州に移譲することを提案するが、ここでは「東アジアの拠点」としての九州を実現するための政策として特に法人税に的を絞って述べる。

現在日本の法人税率は 30% で、地方税と法人住民税などを含めた実効法人税率¹⁹は 39.54% である。多くの外資系企業の東アジア拠点となっているシンガポール（地方税はない）の 20% や香港（地方税はない）の 16% と比較すると、国際的には高い水準にあることがわかる。九州を国際競争力のある東アジアの経済拠点として成長させるためには、法人税を国税ではなく州税とすることを活かして法人税率を引き下げ、外資系企業の誘致を進めることが必要不可欠である。

法人税率を引き下げることによって損失が生まれる懸念もある。確かに、国税庁がまとめた 2006 年度の九州 7 県の法人税課税実績によると法人税額（追徴課税額を含む・地方税は含まない）は 5,430 億円で、もしこの税率を現在の 30% から 15% に引き下げたとすると税収は法人税だけでも約 2,715 億円の減収となる。しかし、減税により海外および国内からの企業誘致が見込めるため、九州内に本社を置く企業が増え、実際にはこれまで以上の法人税収入が見込めると考える。

¹⁹ 実効法人税率とは、法人税、法人事業税、法人住民税を勘案した理論上の税負担率である。

4.4.2 道州制導入による行政コストの削減効果

我々は道州制導入による行政コストの削減効果や行政の効率化効果にも注目した。日本経済団体連合会のシンクタンクである21世紀政策研究所の『地域再生戦略と道州制～九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に～』と題する研究報告によると、九州7県が道州制のもとで一体となった場合、九州の総人件費の約15%に相当する約2,700億円が削減可能との試算が出ており、言い換えると、九州全体で約2,700億円の財政的な余裕が生まれるということであり、これを減税に振り向けるか、インフラ整備などの財源に振り向けるかは、九州がその際の状況に応じて決定すれば良い。また、同研究報告の中では、これに加えて、社会資本整備への投資配分を効率的に行って現在と同じ域内総生産を達成する場合、約6,200億円が効率化され、先に述べた財政支出の削減効果とあわせて、九州の域内総生産の2%に相当する約8,900億円の効率化効果が生まれるとの試算が示されている。この8,900億円も、九州の発展のためのインフラ整備や人材育成に活用するか、あるいは減税に振り向けるかは、九州が自ら決定できる。

4.4.3 留学生・外国人労働者の支援

上記で述べた税収およびコスト削減効果による利益を財源とし、それを留学生および外国人労働者の支援金として充てることを提言する。支援金の管理は州が行うこととする。留学生に対しては奨学金、また成績優秀者には奨励金を交付し、より一層の勉学を奨励する。留学生の九州外への流出を防ぐため、卒業後九州内で就職した者には奨学金返済時に一部割引をする制度を設ける。

また、外国人労働者への支援として、住宅斡旋、日本語教育の支援、所得税を減免することを提言する。公営住宅を寮として提供し低家賃で住居を確保できるようにする。日本語教育については、各州立大学に夜間語学コースを設置し、その受講料の一部を補助する。所得税の減免については、所得税率を3分の1に引き下げ、外国人労働者および雇用側の企業に対する負担の減少を図ることを提案したい。

第5節 九州におけるカジノ政策構想

これまで道州制の下における九州独自の発展を目指して、東アジア自由交流圏の拠点として教育・外国人の査証および在留資格・法人税率の面でいくつか提案してきたが、最後にエンターテインメントの面から九州をより一層魅力ある州にするために、カジノを含む複合娯楽施設をつくり、さらなる活性化を図ることを提案する。九州は、オリンピックが開かれた東京、札幌、長野や歴史が古く世界有数の観光地として知られる大阪、京都、奈良等に比べると、概して知名度が低い。歴史や豊かな自然に溢れ、魅力的な都市も多い九州に国内外の注目を集めて多くの人や投資を呼び込むためには、富裕層を中心に世界の人や企業に九州を知ってもらう必要がある。そこで我々は、同じ東アジアでもカジノが許可されているマカオ・韓国・台湾があるように、九州を知ってもらう手段の一つとしてカジノを含む大型の複合娯楽施設を設けることで、九州の豊かな自然と経済力をいかしながら観光の目玉として外国人観光客および外資の呼び込みを図る。

4.5.1 民間委託カジノ

現在わが国では、刑法185条および186条で賭博及び富くじに関する罪が規定され、賭博行為が禁止されているため、カジノの設置は認められていない。しかし、実際にはパチンコやスロットの店舗数は増え続け、全日本遊技事業協同組合連合会の調べによると全国のパ

チンコ店の営業店舗数（休業含む）は1万3,732店（2006年12月）に上り、高額な掛け金を伴うギャンブル的要素を持った娯楽として存在している。このように刑法により賭博は禁止されているものの、現実的にはパチンコ等公営ギャンブル以外の賭博が存在しており、ここで今一度、従来のギャンブルの概念を再編する必要があると考える。

そこで我々は、カジノを公的な総合娯楽産業に再編し、道州制の下では州政府独自の判断でカジノを設置できるようにして、公営ギャンブルを含む集客事業としてのカジノの営業を認めることを提案する。また、現在わが国の公営ギャンブルは競馬・競輪・競艇・オートレースの公営競技と宝くじ・スポーツ振興くじ等の公営くじがあるが、競馬は農林水産省、競輪とオートレースは経済産業省、競艇は国土交通省、宝くじは総務省、スポーツ振興くじは文部科学省の管轄であるが、これらをすべて州政府の管轄として州政府の権限で運営し、収益を一元化して州政府の判断によって活用できるようにすることを提案する。ただし、カジノは、世界の富裕層等が九州を楽しみ、ビジネスチャンスを開拓する拠点であり、同時に州政府に収益をもたらす存在として機能させなければならず、健全なカジノが運営されるように州政府が管理・取締りにあたる一方、事業運営の一部を民間に委ねることでより活発な経営ができるようにする。州政府はカジノ経営を委託した企業から委託金を徴し、収益には法人税を課税することで州の財源を確保する。このように民間に事業の一部を委託した場合、政府は厳重な管理を行い、カジノの健全性を高めるよう努力しなければならないことは当然である。

4.5.2 カジノの経済効果

現在アメリカ合衆国では各州がカジノ営業の是非を決定できるようになっており、税収を上げるためにカジノ営業を許可している州も多い。九州にカジノを作った場合も当然その収益は大きく、また、カジノやその顧客に関連する産業が集積し、雇用の増大に繋がって大きな経済効果が期待できる。

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 |
|-----------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| ニュージャージー州 | 3,422.6 | 3,747.6 | 3,813.6 | 3,914.4 | 4,033.0 | 4,164.2 | 4,300.3 |
| ネヴァダ州 | 5,680.0 | 7,365.6 | 7,426.2 | 7,802.7 | 8,065.0 | 9,201.6 | 9,602.9 |
| イリノイ州 | 980.7 | 1,179.3 | 1,131.0 | 1,054.8 | 1,106.7 | 1,362.9 | 1,658.2 |
| ミシシッピ州 | 1,454.6 | 1,708.0 | 1,876.9 | 1,985.3 | 2,174.2 | 2,516.2 | 2,649.6 |
| ミシガン州 | | | 311.8 | 331.0 | 468.0 | 771.1 | 1,233.2 |
| ルイジアナ州 | 600.8 | 1,128.7 | 1,211.5 | 1,245.0 | 1,323.2 | 1,433.6 | 1,707.1 |

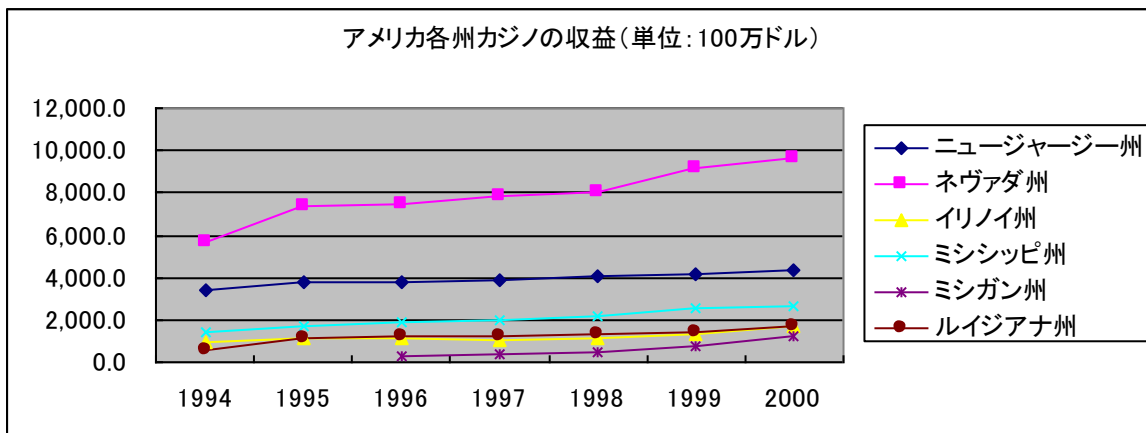


表5(上)・図9(下) アメリカ各州カジノの収益 (単位: 100万ドル)
 (「カジノが日本にできるとき」谷岡一郎 2002年および
 “American Gaming Almanac” Bear, Stearns& Co., Ltd(2000-2001)より抜粋)

| | 税の対象 | 税率 (平均評価値) | 2000 年度 税収(推定) | 1994 年度 税収(実績) | 税の使途 |
|----------|--------------|---------------|-------------------|-------------------|--|
| ニュージャージー | 祖収益 | 13.39% | 565.46 | 272 | 高齢者、身体障害者、 経済再活性化プログラム |
| ネヴァダ | 祖収益 | 6.75% | 648.37 | 407 | 一般財源、地方政府、教育 |
| イリノイ | 祖収益 顧客入場税 | 31.69% | 525.4 | 230 | 教育支援、地域社会 |
| ミシシッピ | 祖収益 | 12.00% | 317.95 | 166 | 公共住宅、教育、輸送、健康サービス |
| ミシガン | 祖収益 | 23.00% | 170.94 | | 公共安全、州都施設改善資金、若年層支援、 税減免資金、近隣地区開発、インフラ補修、 義務教育学校教育資金 |
| ルイジアナ | 祖収益 | 20.45% | 349.02 | 130 | 一般財源、ニューオリンズ市交付金、 公共退職基金、州都施設改善資金、 雨の日基金 |

表6 アメリカ各州カジノの税率と税の使途(単位:100万ドル)

(「カジノが日本にできるとき」谷岡 一郎 2002年および

「日本版カジノ」(社)日本プロジェクト産業協議会・都市型複合観光事業研究会より抜粋)

表5・図9からわかるように、アメリカのカジノは毎年収益が伸びており、その収益に応じて州政府の税収も伸びている。また、どの州もカジノによる税収で教育や増進等住民福祉の向上に力を入れているのがわかる(表6参照)。例えば、ミシガン州では1996年の合法化以降デトロイト市におけるカジノ経営が着実に収益を伸ばし、2002年の州税と市税の合計は2億252万ドルに上り、人口も1990年から2004年までに8.8%増加した。もともと黒人が8割におよぶデトロイトでは、1970年代後半から1990年代初期まで自動車産業の低迷に伴う治安悪化に悩まされ、デトロイト市の犯罪率は全米で最悪であったが、この税収を基に公共安全対策や若年層支援、また義務教育の強化等がなされている。

また、カジノはその地域に雇用の増加ももたらす。ミシシッピ州を例に挙げると、1992年にカジノが初めてできた頃から1994年までの間でカジノで直接雇用される人員は4,500人から30,534人にまで増加している(表7・図10参照)。さらに観光や旅行関連の雇用者数も1993年には40,488人に達し、開業前の雇用者数36,300人を12%上回っている。このようにカジノによる経済効果は非常に大きく、九州においても税収の拡大は十分見込める。また、カジノによる雇用の増大で東アジア自由交流圏の協定国からの外国人労働者が流れ込み、人口の増加、需要の拡大が見込め、さらには外国人の長期定住者増加も期待できる。このように外国人労働者を増やすことで注目を集め、それを契機として現在増え続けているアジアの富裕層をターゲットに投資を促し、カジノに関連のない企業でも九州に呼び込むことができると思われる。

| 年次 | 月次 | カジノ数 | カジノ雇用人数(人) |
|------|-------|------|------------|
| 1991 | カジノなし | | |
| 1992 | 9月 | 4 | 4,500 |
| | 12月 | 5 | 6,000 |
| 1993 | 3月 | 6 | 7,500 |
| | 6月 | 8 | 10,000 |
| | 9月 | 11 | 14,000 |
| | 12月 | 17 | 22,000 |
| 1994 | 3月 | 22 | 25,000 |
| | 6月 | 28 | 28,000 |
| | 8月 | 31 | 30,534 |

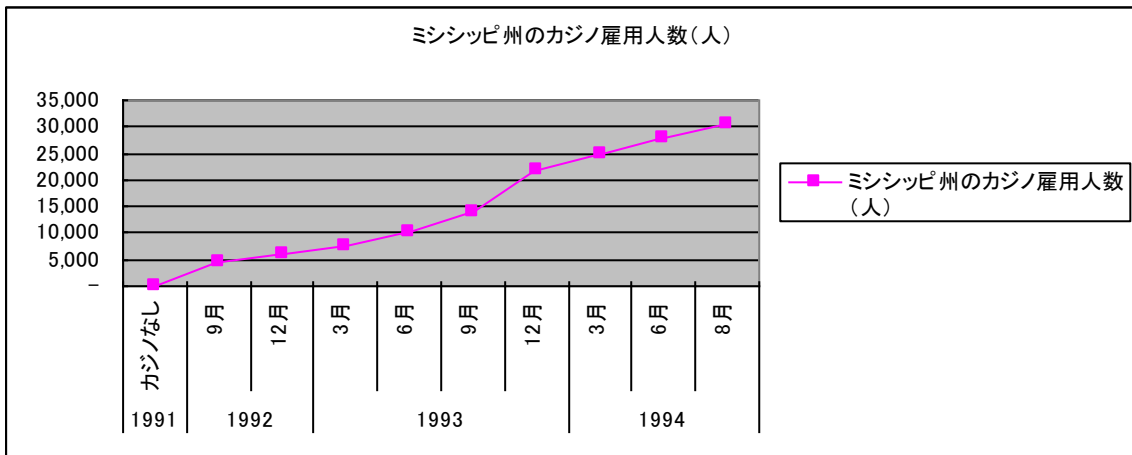


表7(上)・図10(下) ミシシッピ州のカジノ直接雇用人員数の推移
 (「カジノ合法化の時代」安藤福郎(1997)より抜粋)

4.5.3 複合観光施設としてのカジノ

道州制の下で、州政府が単にカジノ営業を許可するのみでは小規模なカジノが現在のパチンコやゲームセンターのように乱立し、ラスベガスやマカオのような観光の目玉となるような複合型観光施設とはなりにくく、巨額の収入は見込めない。そのためには九州の特色である温泉や温暖な気候を存分にいかし、大型のホテルや遊園地を兼ね揃えた施設をつかって九州を魅力ある観光スポットにする必要がある。具体的には、東京モーターショーのようなイベントを呼び込むことや、大相撲、K-1等の格闘技、歌舞伎や能等の日本の伝統や文化をいかすことや、温暖な気候を利用したスクーバ、シュノーケル、ウィンドサーフィン等のマリンスポーツに加え、トライアスロンやヨットレース等の大会を世界的規模で行う程度のエンターテイメントにすることで海外からの集客を高められると考える。

参考文献・データ出典

《参考・引用文献》

- ・江口 克彦 (2007) 「地域主権型道州制—日本の新しい「国のかたち」」 PHP 新書
- ・村松 秀紀 (2007) 「道州制と地方自治」 三恵社
- ・大野 松茂 (2005) 「道州制—新制日本の国のかたち」 マネジメント社
- ・松本 英昭 (2006 年) 「道州制について」『都市問題研究』669 号、3～19 ページ
- ・林 宜嗣 (2006 年) 「経済・財政面から見た道州制」『都市問題研究』669 号、pp. 41～52
- ・横道 清孝 (2006 年) 「道州制と基礎自治体」『都市問題研究』669 号、53～62 ページ
- ・藤田 安一 (2006 年) 「道州制と現代地方自治の危機」『都市問題研究』669 号、pp. 63～79
- ・日本経済団体連合会シンクタンク 21 世紀政策研究所 (2008 年)
『地域再生戦略と道州制—九州をモデルとしたシミュレーション分析を中心に—』
- ・安藤 福郎 (1997) 「カジノ合法化の時代」(株)データハウス
- ・中條 辰哉 (2007) 「日本カジノ戦略」新潮新書

《データ出典》

- ・総務省HP <http://www.soumu.go.jp/>
- ・外務省HP <http://www.mofa.go.jp/mofaj/index.html>
- ・国土交通省国土地理院HP <http://www.gsi.go.jp/>
- ・法務省入国管理局HP <http://www.immi-moj.go.jp/hourei/index.html>
- ・財務省HP <http://www.mof.go.jp/>
- ・国税庁HP <http://www.nta.go.jp/>
- ・道州制ビジョン懇談会HP <http://www.cas.go.jp/jp/seisaku/doushuu/>
- ・社団法人日本経済団体連合会HP <http://www.keidanren.or.jp/indexj.html>
- ・北海道庁HP <http://www.pref.hokkaido.lg.jp/>
- ・社団法人東北経済連合会HP <http://www.tokeiren.or.jp/>
- ・社団法人中部経済連合会HP <http://www.chukeiren.or.jp/>
- ・社団法人関西経済同友会HP <http://www.h4.dion.ne.jp/>
- ・社団法人中国経済連合会HP <http://www.gr.energia.co.jp/cef/>
- ・社団法人四国経済連合会HP <http://www.yonkeiren.jp/>
- ・社団法人九州経済連合会HP <http://www.kyukeiren.or.jp/index.htm>
- ・財団法人九州経済調査協会HP <http://www.pref.nagasaki.jp/chijikai/kyusen/>
- ・国立社会保障・人口問題研究所HP <http://www.ipss.go.jp/>
- ・在広州日本国総領事館HP <http://www.guangzhou.cn.emb-japan.go.jp/>