

公表

第13回
道州制ビジョン懇談会

平成19年12月12日（水）

内閣官房 副長官補室（道州制ビジョン）

午後 5時00分開会

○江口座長 それでは、ただいまから道州制ビジョン懇談会の第13回会合を開催させていただきます。

本日は本当にお忙しい中、御参集いただきまして誠にありがとうございました。

増田大臣は国会審議のため、急遽御欠席ということでございますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは、早速ですけれども、議事の1番目に入らせていただきたいと思ひます。

前回に引き続き、主な論点ごとに順番に議論を行っていきたくと思ひます。

今回は、道州制のあり方、それから2番目に道州の組織・税財政制度、3番目に道州の区域、それから道州制の導入（実現）プロセス、それから道州制特区関係についてということで、委員の皆さんから事前に御提案いただきました資料1に基づきまして議論を進めたいというふうに思ひます。

なお、これまでの懇談会における主な論点を取りまとめた資料2を御参考にしていただければというふうに思ひます。

それでは、お手元の御提出いただいた資料に基づきまして、御意見のある委員の方々、あるいはまた、ペーパーで書いたけれども説明をしておきたい、念を押したいという御意見等がございましたら、御発言をお願いしたいというふうに思ひます。

どうぞ自由に、協議会の委員の方もどんどん御発言していただければ大変ありがたいというふうに思ひます。

どうぞ、山東委員。

○山東委員 私のペーパーは、16ページからでございます。

それで、今日は、私はどちらかといいますと、主として実現へのプロセスというところを中心にしてやりたいのですけれども、その前座としまして、そこに書いていることについて、簡単に先に説明しておきたいと思ひます。

まず第1に、私が道州制——州制度と言っていますけれども、これを考えていますのは、説明1にもございますように、州は九州、近畿、東北等の地域に直接根ざした地域政府であるということで、だから、国が国政の機能の分割を意思決定しまして、そして受け皿となる地域の住民の賛成によって成立するというものでありまして、この間に県の合併を必要としないという考えを持っております。

それで、県の合併というものは、③にありますように非常な混乱を招くということで、県知事、県議会の抵抗ということもそうですし、県がなくなることに対する住民の不安というものも出ていますし、それからまた、非常に違った組織が合併するということによる業務量、人事面、そういうものの混乱というようなものが非常にあるということでございます。

それで、④にございますように、私は地方分権を徹底して進めるべきだというふうに考えているわけですが、この場合には、基礎自治体の自立こそが地方分権の最重要課題であ

るということでありまして、地方分権というものと、それから州をつくるということとは、これはもう別個の問題なのだというを指摘しておきたいと思います。

それから、その次のページに入りまして、そうはいろいろ申しましても、2のところですけれども、人事面で申しますと、州は国と県の合作だということです。それで、やはり国の方にも県の方にも、それぞれ適材適所でもって、優れた州に合った人たちがいるわけですから、これを大いに将来への希望を持つような形でもって、職場を開拓していくということが必要であろうというふうに思っています。

それで、3番目にございますように、連邦制とは逆方向の成立過程だということはおかねがね申し上げているわけですが、州は、恐らく独自性という点では、限りなく連邦制の州に近づくだらうと。しかし、やはり日本という共通の基盤からは離れることができないだらうということでもあります。

それで、その次は、2ページの下の方に「公務員の共通人事機構」というものがございますけれども、これは州を成立させてうまくいくかどうかということは、1つにはやはり公務員制度というものが非常に大きいと思っております。それで、私はやはり、公務員は共通の新しい人事制度の下に一括採用、それから中央と各州の間を回り歩くということにしたオープンな人事制度にすべきであるというふうに考えております。

ですから、ここで州をつくって、再び新しく各省割拠のような、かつてのそういう割拠体制、割拠意識というものの発生を除外しなければいけないというふうに考えます。

それから、その次に、3ページの3の「州財政」のところでございますけれども、これは非常に悩ましい問題なのですが、私は3つの方式が考えられるだらうというふうに思っております。

それで、1つは、州の独自の課税権、それから2番目には、国税収入の一定割合を各州へ公平に配分する、そして3番目は、その折衷案でありまして、国税の配分を基礎としながらも、補完的に特定の税目の州課税を追加するというようなことがあるのではないかと。ということで、私は今、そういうことで国税収入の一定割合をまず各州に配分するというのが、公平を期する上でよいのではないかと思いますけれども、先ほども申しましたように、これはもう非常にシビアな問題になるわけですし、恐らくこういう州制度をつくる場合には、やはり州制度の制度設計を基本的に検討する、そういう調査会のようなものをつくることになるだらうというふうに思うのですけれども、そこでの非常に重要な課題になるだらうというふうに思っております。

それから、4ページですけれども、いよいよ道州制の導入のプロセスということについて触れておきたいというふうに思います。

導入のプロセスを、私は、全体の期間を州の前段階、創設過渡期、それから3番目には州制度の定着後、そういう3つの段階に分けております。

それで、ここでもって、恐らく配付されていると思うのですけれども、表をちょっと見ていただきたいと思います。20ページの表と、21ページの表と、22ページの説明文がご

ざいます。

それで、21ページのところをまず見ていただきますと、これは現在の国と、それから自治体——県・市町村ですね、それが将来の形として、内閣、州、それから自治体が指定都市、県、その他の市町村ということでありまして、県はこの15年ないし20年の間に、依然としてやはり、簡素化しながらも存続せざるを得ないだろうという立場をとっております。同時に、この間におきまして、県はだんだんと簡素化されていきますが、その他の市町村という基礎自治体は、どんどんと大きくなっていくというようなことであります。

それで、ここで示したいと思いましたのは、州をつくるときにいろいろと、州をつくるのは、全く新しく人材をこの中に入れ込んでいくということを考えるべきでありまして、そういう場合に、この機会に、要らないといいますか、そういう人事をいろいろと州をつくる時に選別していくということがございまして、それでもって、「公務員共通人材バンク」というのがございますけれども、これの方へ回しながら、再教育のプール機構にしてはどうかという考えでございます。

それで、20ページの方の表をちょっと見ていただきたいと思います。20ページの表ですけれども、これは先ほども申しましたように、全体の工程を前段階から州創設の過渡期、それから州制度の定着段階というふうに分けるということを申しましたけれども、この図で見ますと、真ん中からちょっと右の方に二重丸をしています「州首長公選」というのがあります。それまでの段階を前段階というふうに考えました。それから、「州首長公選」から州議会設置の最終的決定まで、その間というものを10年から15年と見ましたけれども、これが過渡期、それ以後、州制度というものが定着し、順調な普通の状態に進んでいくというふうに考えたわけです。

それで、まず前段階が一番重要だというふうに考えているのですけれども、前段階でやるべきことは、下の方の説明にもございますけれども、次の2つの機関を設置するということでありまして、1つはブロック地域機構、それからもう一つは州制度基本問題検討機関ということなのです。このブロック地域機構と申しますのは、例えばこの間も申しましたが、九州会議というようなことでもって、担当国務大臣と知事と、それから指定都市、その他の自治体の長で構成するということでもあります。

それから、その次の九州政策庁というものは、実質的にどのような具体的な行政事務をやっていくかという、その行政事務に携わるところであります。

それで、上の図で見ていただきますと、「ブロック地域機構[A]」というのがございますけれども、この[A]から3年間というものを予定しまして、この間に地域の将来計画をつくることです、そして、将来計画をつくりながら、その計画を実現するためにどういう政策が必要かということを検討していくわけです。そして、その政策を実現するために、さらにどんな法律が必要になるか、あるいはどんな予算編成が必要になるかということですね。それで、既に現在この段階におきまして、国レベル、全国レベルの法律がたくさんあるわけですから、これに対して、恐らくはその上乘せ修正というようなことが、最初は

中心になっていくだろうというふうに思います。次に、州に非常に重要な、特別、州の特性を活かすような、そういう法律案を検討する。

それで、ここでもってこういう検討をしていますのは、将来、州を設置する場合にどんなことが必要になるかというようなことを検討する、そういうようなことでありまして、この検討は、同時に[B]の方の州制度調査会、とにかく州の基本問題を検討する学識経験者による機関、ここに対して現場からの情報として送られていくということでございます。それで、州制度調査会は、学識経験者によりまして、そういう制度設計につきましているものと検討するわけですが、それと並行して、同時に事務当局の方では、その立法作業をやっていくということで、ここでもって、まずブロック地域機関創設から3年間過ぎたあたりのところで、憲法改正を含めまして関係法案を国会に提出すると。そこで、国会の審議が1年から2年というふうに予定しまして、それが済んだ段階で、州首長公選、州設置ということになるわけでありまして。

それから、そこまでが大体4年ないし5年ということで見ただけですけども、政治情勢などによって多少延びるようなことがあっても、これは現実には全然支障を来さないと考えています。要するに、ブロック地域機構というものは、将来の州の形成につなげるための充実した役割を果たしていくことでもありますから、また、現実に必要な政策を生み出し、実施していくわけでもありますから、そのところは多少延びることがあっても構わないというふうに思っております。

それで、首長公選から次の州制度定着まで、要するに州議会を設置するということを決定する段階までは、この間が実は、国の権限、各省の権限を段階的に州の方へ移してくるということでもあります。だから、予行演習のような形のもの、今のブロック地域でやっていますけれども、現実にここの作業をやるということになった段階では、恐らく国会が非常に重要な役割を果たすと。国会は、中央の方、全国の方と、それから地方の方とのバランスをとるという重要な役割を持つということを考えていくようなわけでございます。

それで、その次に最後のページに移っていただきたいと思いますが、22ページでございます。

一体、それでは、今申しましたようなブロック地域機構、つまり、九州政策庁とか何とかというようなものがどんな活動をするかということについて、もうちょっと具体的なイメージを申し上げます。この機構というものは、まず第1に現地に置かれます。これは、内閣の機関でありますけれども、現地に置かれます。それから、各省・自治体から職員を出向させると。私の考えでは、各省からも、それから県からも、フィフティー・フィフティーでこの機構に人を出向させるということです。

そして、どんなことをやるかという業務内容なのですけれども、今申しましたように、(1)将来計画をつくること、(2)政策検討をやること、(3)それから立法の準備をやること、(4)予算化の準備をやること、そしてさらに、(5)それを実施ベースに移す場合に、その橋渡しについてということを検討するということです。ここでもって、標準的なチームを

作るとどうということになるだろうかということを考えてみたわけです。それで、将来的計画をつくることのために2名、それから政策立案でもって立法に関係する人、それから予算に関係する人が2名ずつ、さらにそれから各部門の専門とありますけれども、これは技術系統とか農業系統とか、医療関係とか港湾とか、いろいろ多種多様あるわけですが、そういう各部門について1名ずつということです。それで、そういうことでもって、どんな政策をつくるか、どんな予算・立法をやるかというようなことを、いろいろとここで検討していくということになります。

それで、この場合、初年度は、ちょっと細かくなりましたけれども、1地方当たり1から3チームくらい、まずは1つでもつくればよいだろうということです。それで、ここで1チームといいますと大体9名ですが、これに対して庶務関係を加えて、大体10数名ということになると思いますが、そういうことで各ブロック地域にそういう人たちが配置されて、計画立案をしていくということです。

それで、2年度以降につきましては、各省の各局に対応する1チームは必ず欲しい。それで、要するに現在持っている各省庁の業務内容、その持っているところの法律、そういうようなものにつきまして、④にございますように、部分修正、上乘せ修正をどういう形でやれるだろうか。あるいは、場合によったらこの地域にはこういう条項は必要ないというようなものを不適用にしていく。あるいはまた、全面的にその地域について必要な新規立法というものを検討してみる。これは、あくまでこの段階では試みる、そういうことをやってみるということでありまして、将来の全国立法との調整の関係を検討し、どんな問題があるかということ、その対応を検討していこうということです。

それから、⑤には「予算見積もり」というところがございます。予算見積もり、このところが非常に大事なところなわけですが、各省庁、各ブロック地域全体として、一応、仮の予算枠というものを、常に人口当たりでもってどれくらいかという——あくまでこれは仮ですが、仮の大枠というものを持つということと、その中におさまるかどうかというようなことを常に検証しながら、毎年毎年の予算を組み立てることをやっていくということです。だから、この段階におきましては、財務省や各省と、ブロック地域機構との間の協同的な検討になるだろうというふうに思うわけです。

それから、さらに最後に「政策実施の態様と実施主体について、見定める」ということを書いていますけれども、どこを相手にして、どういう実施主体がよいのかどうかということを、こういう作業をやりながら、見極めていこうということでございます。

それで、こういうようなことをやって、だんだんと州をつくる準備を進めていくということが、このブロック地域機構の内容になるだろうということでもあります。

大体、以上で説明を終わります。

○江口座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○金子委員 金子であります。

今、山東委員の御説明を伺っておりまして、全体の構想と申しますか、またその流れと申しますか、ほとんど私と同じでありまして、違いは、山東委員の場合には、無から有をつくり出すという形で構想されているのに対して、私は、現行法を使いながら、その発展途上において、山東委員がお考えになられたような同等なプロセスを形成していくということを考えております。ほとんど同じですので、先に説明させていただきたいと思っております。ページは、9ページでございます。

道州制のあり方としましては、山東委員と同じであります。限りなく連邦制に近づいていくというのが理想であります。現状において一足飛びにそこへ行くというのは現実的ではありませんので、とりあえずは第28次地方制度調査会が構想したような道州制の形で、それを目標にしつつ、漸次、地方をそれに向かって動かしていくという構想であります。

最終目標は、日本の経済は将来、多分、アメリカと並び、かつ、EUと並んで、三大圏を死守するという形でいかざるを得ないのではないかと。アジアの一員として、中国と一緒に一つの共同体をつくっていくということは至難のわざであろうというふうに考えられます。

そこで、やはり目標とするところは、アメリカ合衆国であり、かつ、EUである。この両方とも、既に連邦体制でありますから、我が方はそれに対して、例えばEUをモデルにした場合は、EU各国の中から司法権を取り出して別物にする。これは中央に残しますが、その他の行政権、それから立法権のあらかたの部分については、やはり道州制に持っていくというのがイメージの骨子であります。

そこへ持っていくために、まず道州のあり方として、1に書きましたのは、基礎自治体と並んで道州というものは、内政を扱う第1次的な地方自治体。地方自治体という意味は、公選の首長を置く民主的な団体という意味であります。しかも、この中で、問題は立法権であります。現状、憲法の下におきましては、立法権を分割して地方権と中央権に分けることはできません。したがって、薄く中央の立法権がかかってくるという姿でありながら、なおかつ、地方の立法権を独自のものに持っていくという工夫が要る。当然ながら、山東委員が申されているように、憲法改正をやはり視野に入れておかなければならないであろうということではありますが、それはあくまでも5年ないし10年先のことと考え、そのプロセスにおいては、より現在の基礎自治体、そして都道府県、これとの関係においてブロック機構をつくっていくという考え方をとります。

自治体間の相互調整に関しては、水平調整を原則といたします。国家の行政権が乗り出してくる現状ではなくて、最終的には司法権に救いを求めるという形に持っていくべきであろうと考えます。

もっとも、その際におきまして、国は主権者国民の構成する最高機関でありますから、その国が地方の側に立って所要の立法を進めるということも、視野に入れておかなければならないだろうと思っております。当然、国には地方制に関する地方の監視機構、現在、参議院

というものが有名無実の形ではありますが、これを、憲法改正を通してドイツの参議院のような形に持っていく。つまり、地方代表によって構成される地方制に関する監視機構を国会の中に置くというのが、将来的なイメージであります。

組織・財政であります。組織は、先ほど申しましたように、日本は民主主義を言いながら、まだ民主主義の発展途上国であります。これを、先進民主主義国並みに引き上げていくという目標が必要であり、その民主主義を完成させるために、この道州制というものがぜひとも必要であるというふうに構成するわけでございます。

当然ながら、先進議会制民主主義国の多様な制度が模範になります。しかし、そのうちのどれをとり、どれを捨てるかということにつきましては、空中で幾ら考えてみても始まりません。各地方の実情により、主権者国民の民度の具合により、それによって考えていかなければならないだろうと考えます。

この道州制をつくるに当たりまして、立法上は、国が基本法をつくり、一挙に地方に命令していくという方法は不可能ではありません。地方自治法第6条1項は残されたままでありますし、国がこの地方の行政機構その他に関して一元的に法律をつくって強制していくということは、法制上は何ら難しいことではないわけでありまして。

しかしながら、我が国の民主主義を完成するという大目的に照らすならば、その方法は、かつて日本国憲法をアメリカからいただいたときと同じ構図になるわけでありまして、したがって、我が国の民主主義が発展途上に終わっているという遠因はそこにあると考えますので、当然ながらこの道州制をつくるに当たって、今申しましたような国がすべてをつくり上げて、基本法で下に対して押しつけていくという方法はとらない。やはり、地方に住む主権者国民が最終選択権を留保しているというふうに考えてこそ、初めて民主主義的な地方自治体体制がつくられるというふうに考えます。

税でございますが、当然ながら、山東委員がおっしゃられましたように、地方が独自の税権を確保する。全額独自で徴収する制度を置き、その過渡期をどう展開させるかは次の問題になっていくということでありまして。

それから、財政調整機構でありますけれども、これは、原則は道州間の水平調整に任せるべきである。そのためにどういう手段、方法をとるかということは、今後、議論を進めていったらよろしいかと思いますが、国が金を配ることによって、いわば一種の裏支配的な地方支配が完成されていた現在までの姿にかんがみますと、なるべくその姿は最小限にとどめるべきではないかと考えております。

区域であります。区域は、第28次地方制度調査会がモデルを提示しております。この区域も、各都道府県に住む主権者国民が、各自その望むところに従って選択していくという最終選択権を留保する考えに立ちますと、これは必ずしもこういう姿に一遍に行くはずはないのでありまして、それはこれから申し上げますところの特定広域団体の構成とその発展というものに従って、漸次、区域というものが確定されていくというふうに考えるわけであります。

次の10ページを御覧いただきたいと思います。

問題は、その道州制の導入プロセスであります。これは山東委員と骨子においては誠に同じでございます。山東委員の先ほどの20ページの表の中で、州制度実現へのプロセスといたしまして、ブロック地域圏会議というものを提案されておりますが、私は、このブロック地域協議会的なものが、これから申し上げるところの道州制推進法に基づく特定広域団体の母体であるべきであるというふうに考えます。

また、山東委員が州制度の基本問題検討機関ということも御提案なさっておりますが、当然のことながら、道州制推進法に基づく内閣総理大臣を本部長にするところの推進本部、そしてその下部機構を充実させることによって、十分にこの機能を果たせるものと考えております。

都道府県の事務事業は、広域部分と、基礎自治体部分と、その他の部分に三分されるということ、まず決めておきたいと思います。

現在、道州制につきまして地方がなかなか関心を持たれないでいるということは、いわゆる基礎自治体強化のための市町村合併は実施いたしました。残念ながら、その基礎自治体の力をつけるための仕組みが未熟でございます。特に、都道府県というものがほとんど動いていない県が多いのではないかと危惧される次第でございます。

しかしながら、この都道府県の中身を考えると、それは基礎自治体に移すべき基礎自治体部分と、それから自分のところだけではどうしても片がつかない、国と共同でいかなければならない広域部分、この2つの大きな事務区分があるはずでございます。しかしながら、第3のその他というものが一切なくなって、県はつぶしてもよい、だから合併してもよいというふうな考え方に立つかという、そうではない。必ずやこのその他の部分は、長い間、残っていくと考えます。この残っていく間、これを都道府県は処理していかなければなりません。その間、都道府県は、中身は相当に空洞化されたといたしましても、存続せざるを得ないであろうと見ておりますと同時に、道州になった後でも、支庁的存在として各都道府県の名称を残しながら、このその他の部分を分任させるという方法も、視野に入れておかなければならないのではないかとこのように考えるわけでありまして。

そういたしますと、この道州制特区の関係でございますが、これは現在、この道州制特区推進法が、山東委員がお考えになっているようなプロセスを進めるにつきましても、やはり現行の法律がある以上、その法律を活用するということによって徐々に体制を決めていくということが、やはり行政改革の成功させるゆえんではないかというふうに思うわけでありまして。

道州制特区推進法は、現在のところ、座長を委員に合わせれば15点ということになります。誠に私もそのとおりだと思います。

ただし、私は、現行法というものは可能性を持っている。その分野に新しい世界を築いた以上、あとは何度も改正を繰り返しながら、その世界を拡充・強化していくということが可能でありまして、現に地方制度基本法でありますところの地方自治法を御覧ください。

あのくらい何十回にわたって改正されている法律はありません。同じように、この特区推進法も、そのようにこれから10年かけて、改正に次ぐ改正をもって、徐々にこれを道州の最終ゴールに近づけていくという配慮が必要ではないかと思えます。

そして、まず当面であります、これは主体が2つあります。1つは、内閣総理大臣を頂点にするところの推進本部であります。これは、既にでき上がっております。この下部機構を整備していく。それによって、あらゆる計画、あらゆる監視、あらゆるそういった動きの中核機構をつくり上げていくことは可能であります、これも改正に次ぐ改正という実務を進展させていく上での一つの見方だというふうに考えます。

それから、特定広域団体が第2の主体であります。この特定広域団体は、現状におきましては北海道のみが指定されております。第27次地方制度調査会以来、北海道と沖縄は同等の特殊の地域という観念の下に考慮されてきていたと見るわけでありませけれども、そのうちなぜか北海道のみが特区になり、沖縄は特区にされなかったというところに、まず問題点の一つがございます。

第2の問題点は、この特定広域団体の基礎になるところの母体を、協議会方式ないしは広域連合方式のようなものを考えずに、いきなり小さい都道府県を抹消してしまうところの合併という方法によってのみ内地の特区を構成するという法律になっております。これは、「おまえたちは特区にならなくてもいいよ」と言ったに等しい。それは、山東委員もおっしゃられましたように、合併は至難のわざでありますから、合併の前に都道府県が3部分に分けられ、1と2の部分を取り除かれて、その他の部分だけに特化されていく過程において、その地方の主権者国民が、この県を存続させるか存続させないか、あるいは収縮した姿で置いておくかどうかを考えるべきであります、その前に、そういう働きをする都道府県を抹消してしまうがごとき特定広域団体のつくり方、これは法律上の一種の不平等対策であります。

不平等の最たるものは、首都圏であります。首都圏は、御存じのように東京都という特別の制度を控えております。これに、もし南関東州というものを構成するとしまして、神奈川県知事・松沢成文氏を中心に、東京の首都圏連合というものが、既に3年越し、徐々に徐々にではあります、進歩しつつ、整備しつつ、進んできております。

しかしながら、東京都は、この首都圏連合を前提にして広域団体をつくることもできなければ、さらに合併を前提にする本法をもっていたしましても、この南関東州は特定広域団体にすらなれない、はじき出されているというのが法の現状であります。これは、平等であるべき法制度としましては、欠陥の法案と言わざるを得ないものでございます。

この南関東州が、もし合併を前提にするとしましても、東京都と対等合併を許されないような法制の下において、そして合併を前提にして特定広域団体をつくれということは、できないことを書き上げておいて、「おまえ、やってみろ」と言うのと等しい。これは、全くのおちよくりも甚だしいという制度でございますから、この点は、やはり平等を旨とする法制といたしましては、早期に改正を必要とするというふうに考えるわけでござい

す。

これらのことを前提に考えましても、この道州制特区推進法というものを活用するためには、明年度、通常国会をもって、早急にその辺のところの改正を要するというのを考えますので、中間報告におきましては、この点はぜひ提言を必要とするのではないかと考えるわけでありまして。

以上であります。

○江口座長 どうもありがとうございました。

すみませんけれども、時間もありませんので、発言される委員の方々は5分前後で、たくさん委員の方がおいでですので、ぜひまとめて、ポイントをついてお話をいただきたいというふうに思います。

では、どうぞ、河内山委員。

○河内山委員 1点だけです。

多くの方々が、長は公選であるというふうには書かれておまして、私が資料を拝見する限り、大久保委員だけが違うというふうに思っております。私は体感的に、直接公選で選ばれている市長がこういうことを言うのはおこがましいというか、ちょっと問題があるかもしれないかもしれませんが、2つのことで、これはよくよく議論しなければならないなと思うことがございますので申し上げたいと思います。

1つは、広域団体になればなるほど、長というのは、やはり今の都道府県の知事と都道府県議会の関係を見ましても、圧倒的に都道府県知事の方が情報量、それから組織、さまざまな点で非常に優位な立場に立ちますので、どうしてもいわゆる議会の問題というのが、全国各地で、今、いろいろと指摘され始めておりますし、本当は多様な意見とか多様な地域を代表する議員が、例えば道州制にしましても、今の都道府県にしましても、もう少し有意義な活動と有意義な権能を発揮することが、やはり必要ではないかと。特に、広域になればなるほど、今まで以上にさまざまな特色だとか、あるいは現在いろいろと言われている格差を持つ地域を代表する方々が出てきますので、そういう中で本当に道州の仕事というのが、よい仕事を長がするためにも、長と議会の関係でいうと、議院内閣制みたいなものも検討すべきではないかということが1点でございます。

それからもう1点は、まさに今年、国会がそれに直面しているわけですがけれども、政治というものがちゃんと機能するためには、ねじれた現象が固定化するということが、今、衆参でそういうことが起こっておりますけれども、そういうことが長期化して、それが脱却できるような仕組みがないとするならば、非常にこれはさまざまな損失、国益を損なうことが出てくると思います。

私のすぐ隣の市に、岩国市というところがありますけれども、米軍の艦載機移転の問題に関わりまして、いろいろと難しい問題を抱えております。過去4回、今年になりまして、一般会計を議会は否決しております。5回目の補正予算を、またこの12月の定例議会の最終日に市長が提案すると思っておりますけれども、多分、これも否決されるという可能性が高

いわけです。そういうことになりますと、本当にねじれ現象というのは、両方が民意を代表しているわけで、チェック・アンド・バランスでリコールもあれば、不信任決議案もあるのですけれども、それをとらない以上は全く仕事が前に進まないということが起こり得る話でございます。

そういうことからすると、少し新しい制度として道州を検討するときには、大統領制をとるか、議員内閣制をとるかというのは、よくよく議論する必要がありますし、特に広域になればなるほど、長にかなりの力が専属することは少し避けた方がよいのではないかと、直接選ばれている人間が申し上げるのは大変失礼なのですけれども、考えておるところでございます。

以上でございます。

○江口座長 ありがとうございます。

そのほか、どなたか。

どうぞ、大久保委員。

○大久保委員 今のお話で、私は、やはり一種の議院内閣制にすべきだと思っているのですが、やはり地域経営、地域が地域の責任で、自分の地域の繁栄あるいは幸せのために地域経営をするのだという格好に、道州制はしないとだめだと。そのためには、僕は議会がもっと、本当に責任を持った立法をし、あるいは徴税、税金を取ってくるというのも議会できちっと決めて、地域運営についてのある種の責任を持つべきだと。

であれば、今、河内山さんがおっしゃったように、議会に根を置いた首長というので、一種の地域の統治という問題を考えたときには、私はそうあるべきだと。それで、現状はあくまでも中央政府があつて、その分権という格好なのですけれども、それではだめだと。やはりそれぞれの地域が自分の責任において、自分の地域の経営をするのだと。そうになったら、私はやはり一種の議員内閣制という格好で、議員の権限、権威をもっと高めて、それをベースに地域経営をやっていくという体制で、しかも、統治の力という問題も含めまして、統治権ということを考えてときに、議員内閣制という格好に持っていくべきではないかというのが私の考えでございます。

○江口座長 ありがとうございます。

時間があれば、繰り返しご発言いただいても結構ですので。

鎌田委員、よろしく申し上げます。

○鎌田委員 遅れてしまいまして、山東委員のお話は途中になってしまいまして、大変失礼しました。

私は、追加の資料がお手元にあるかと思いますが、それに沿ってポイントだけお話しさせていただきますと思います。

大筋は、山東委員、それから金子委員がおっしゃったことと、かなり重なるところがあります。重なるところも含めてポイントのみを申し上げたいと思いますが、1点は、都道府県のところを、山東委員も金子委員も、当面も含めて存続というふうにおっしゃいまし

たけれども、私も、都道府県は存続するということが前提になるのではないかなというふうに考えています。

その理由に関して、真ん中のところに書きましたけれども、簡単に言えば現実的ではないのではないかなということなのですが、州と住民との距離が遠くなるという民主的な統制の問題が生じる可能性があるというところですね。道州制は、究極の地方分権というふうに言う、それを目指すことになるわけですがけれども、ところが、できたけれども住民の意思がきちんと繁栄されないような仕組みになっては困るわけですね。

世論調査では、やはり州ができると住民との距離が遠くなるということが、道州制反対の第1位になっているのですけれども、少なくとも都道府県というのは120年くらいの歴史を持っている。国民の意識の中に深く定着していて、地域によっては幕藩体制以前、もう本当はかなり古代の時期から歴史的な沿革を持つという地域も少なくないわけですね。府県の地域性とか固有性というのは、今では国民的な地域的文化資源というふうに言ってもよいのではないかなと。それで、世論調査の道州制反対の理由の2位が、都道府県に愛着があるということもありますので、やはり道州制導入後は、都道府県というのは基礎自治体の充実ということも含めると、かなり役割は減少してくるかとは思いますが、大幅にスリム化しながらも、小規模市町村の補完とか調整、それから、ここにいろいろ書きましたけれども、言ってみればやや広域的な管理区域で事務を担うということがあってよいのではないかなというふうに考えています。

それから、今議論がありました州長、州知事というのでしょうか、私は、直接公選はやはり必要なのではないかなというふうに考えています。これは、理由としては、日本の場合は本当に二元代表というのが、戦後、GHQ、連合軍からあてがわれたような形で憲法がぼんとできてしまったわけなのですけれども、世界的に見ると、やはり長を直接公選するというのが、多くの地域、国では目標になっているところがまだまだあるわけですね。ヨーロッパは、確かに議員内閣制なのですけれども、そういう意味では結論ありきの制度、憲法の規定ではありますが、やはり長の直接公選というのは、非常に尊重すべき制度ではないかなと。

ただ、先ほど申し上げましたように、民主的な統制の問題のところに関していえば、多選の禁止とか、いろいろな手当てを講じるということはどうかなというふうに考えています。

それから、税財政のところなのですけれども、分権の議論の中でも、道州制で州ができたら、州間の水平的な調整をやるべきだという声はかなりあるわけなのですけれども、これは、現在では、こういう州間で水平的な調整をやっているところは、国で見ると非常に限られています。というのは、現実には、「言うは易し」でかなり難しいのです。今回、東京都の法人関係税の一部をほかの自治体の県に移すというところで、かなりすったもんだがあったのですけれども、本当にこれは理想ですので、私も望ましいとは思いますが、ドイツなどの場合、やはり憲法裁判所から憲法違反というような判決が出たりするのを見

ていますと、特に日本の場合は単一主権国家ですので、最初の制度設計のときに自立可能な税源の配分をするというのは前提ですけれども、税源不足が大きくなったりした場合には、やはり垂直的な調整というのは国の責任でやるべきではないかなと。

ただ、ここに書きましたけれども、地方消費税のような、あるいは法人関係税でもよいのですが、そういう地域的なところで、州間で水平的にやろうというところがあってももちろんよいと思いますが、その場合には補足的にやるということが考えられるのではないかなというふうに考えています。

2枚目のところで、道州制の導入のプロセスのところですが、州に関しては、発足のところでどういうふうに発足するかに関しては、金子委員、山東委員のお考えと基本的には重なっていますので、あまり詳しく申し上げますが、いずれにしても、州の発足時は、広域の計画とか政策調整、インフラ整備もありますけれども、基本的にはできる限り簡素な機構・組織で運営すべきではないかなというふうに考えています。

ですから、そのための必要な措置として、中央政府機能に関しては、民営化あるいはエージェンシー化するというのを大胆にやって、できる限り州の仕事にいきなり重いものをどんと持ち込むようなことは避けると。もちろん県は、当然、基礎自治体の方にかなりの権限、財源が移譲されているわけですが、必要な広域的な部分などを持って、それで段階を踏んで、将来的に1つになるということが望ましいというふうに考えています。

県の側から見たプロセスですが、私としては、広域ブロック単位の府県広域連合からスタートするというのが一番現実的ではないかなと思います。関西州を初め、それから九州は、まだ広域連合という形にはなっていないかもしれませんが、広域連合で実績をつくりながら段階を踏んでいくという手順が望ましいのではないかなというふうに考えています。

以上です。

○江口座長 どうもありがとうございました。

御意見のある委員の方、どうぞ。

どうぞ、篠崎委員。

○篠崎委員 それでは、私の提案は別冊の追加資料の3ページの方にございますけれども、私はこの道州制に移行するに当たって一番大事なことは、やはり住民の自立ではないかと考えております。

道州制というのは、国、道州、基礎自治体という三層構造であり、基礎自治体が自立することこそ重要で、そのためには今までのように何でもかんでも官がやるのではなくて、住民が自分たちに担えることは自分たちで担っていく、そういう住民と基礎自治体が自立する社会をつくっていかねばいけないと思っております。

そういうことを考えましたときに、地方自治は民主主義の最良の学校だという言葉がありますが、道州制についても今はまだ民意がそれほど成熟していないということがありますが、やはり民意というのは行動が伴わないと成熟もしないと思っております。

そういう意味では、私はこの導入、移行のプロセスそのものが少々迂遠だったり遠回りだったとしても、地域みずから自分たちで、自分たちの地域にふさわしいビジョンを描きながら移行の準備にかかわっている、そのプロセス、ムーブメントそのものがこれからの究極の分権社会をつくっていく礎だというふうに考えておりました、プロセスから先に書かせていただいております。このビジョンの中間報告が出ましたら、その後各地域に協議会、名前はどんなものでもいいんですけれども、協議会を設定することを提案しております。

その協議会は、山東委員とちょっと違うのは、私は官と民の共同でビジョンをつくっていくということを考えております。関西では関西広域連合の議論は、まず民から経済団体が主導でやっておりました。その後地方公共団体の方にくわわって一緒にやってきました。最初はお互いにコミュニケーションがとれないというか、発想の違いがございましたけれども、4年の議論の中でかなりお互いの共通認識ができ、コミュニケーションがとれるようになってきたのではないかと考えております。そういう経験から、私はこのプロセスの中で、地域が官民の共同で、民の参画で自分たちのビジョンをつくっていくということが非常に大事ではないかと考えております。

ただ、その協議会をつくるにしても、ではブロックをどう割るんだというお話がございますので、私はとりあえずは第28次地方制度調査会の答申にありましたエリアが一番広い、要するにブロック数の少ない案にしたらどうかと考えております。というのは議論の結果、私たちの地域は分かれた方がいいねという話はしやすいですけれども、別々に議論をしていて合併しましょうというのはなかなかかなりにくいだろうと。そういう意味で、広めのエリアで協議会をつくるということと、それからこのビジョン懇の道州制協議会の中には関東地方は入っておりませんが、やはり地方制度調査会の例示の中にありましたように、東京都も含んで南関東、北関東地域にもつくるべきではないかなと思います。

ただ、各地域でいろいろ議論しますと、やはり地域の特性を反映した、非常に多様な提案になってくると思います。私はそれでいいのではないかと考えております。基礎自治体も道州も地域特性に合わせて、自分たちに合った制度、仕組みを考えていくということが非常に大事かと考えております。そういう中で、組織等に関して公選の議員と首長を持つとか、あるいは広域自治体であるとか、そういったことは最低限決めておくべきだとは思いますが、シンプルで、なおかつこれはフレキシブルに改変できる、時代変化に対応できるようなものということで、基本的にはフレームを決める以外は、道州ごとにその特性に合った組織設計ができるということが重要だと思っております。

それから、プロセスの中では、北海道のように特区として、先行的に国からの権限移譲、財源移譲を受けて、事務を先行して行うことができるということですが、特に私は関西におきまして、関西の広域連合ができた暁には道州制特区として、先行してトライアルを行って、実質的な成果を上げて世論をリードしていきたいと、そういうふうに思っております。

それから、いくつかの先行地域があつてばらばらと移行して、制度が二重になって、非常に煩雑さということがあるかもしれませんが、そういう間近でトライアルを行っている成果を見れば、逆に他地域の皆さん方の意識も収れんしてくるのではないかと考えております。ただ、最終的な移行完了期間というのは、全国的一律に決めておくということは必要だと思っております。

それと、完全に道州制に移行しましても、やはり明治以来の我が国の非常に長く続いた統治機構を一新するものですから、トライアンドエラーというのが必ずあると思います。フランスの状況を見ておりましたが、本当にころころと状況に合わせて変えております。私はそういったトライアルを容認する、フレキシブルで再調整可能なものにしていくことが必要ではないかと考えております。

それから、税財政制度は、分権社会というのは住民の自立と参画が重要だということは先ほども申し上げましたけれども、それにはやはり受益と負担の関係が明確であるということが必須ではないかと考えております。そういう意味では、そうした受益と負担の関係が明確な税体系にする。

それから全国一律のナショナルミニマムというのは最低限にし、それぞれの地域に合った基準でもってやれるという、まさしく分権社会なわけですから、地域のニーズに合った多様な水準の行政サービスを選べるように、ナショナルミニマムは最小限に控える。

そして、税に関しても受益に対応する地域の負担の部分ですから、受益に応じた差とバラエティがあつてもいいのではないかとこのように考えております。もう一点は財政調整は国ではなく水平調整で行うという、その2点を考えております。

私は地域の主体性と、民のかかわりということ、国民の参画を重要視して、少し時間がかかってもそのプロセスを大事にしたいと思っております。

○江口座長 どうもありがとうございました。

それでは、ほかの委員の方、いかがですか。

どうぞ。

○山東委員 今篠崎委員の方から、私が官の方だけでもって計画をつくるなんていうようなお話がありましたが、むしろそうじゃなくて、もっとも民意を重視しておりますので、その点は誤解のないようお願いしたいと思います。

それから、エリアを広めにとって分ける方が簡単だというのは、これは全くそのとおりでございます。ただし、これは本格的な州ということよりも、前段階でどうせブロック地域機関をいろいろ設ける場合に、やはり区域が必要ですから、その区域は広くとっておいて、そして例えば関東でいえば後から南と北に分けるというようなことは簡単だけれども、合体させるというのは難しい。そういうことはあるだろうと思っております。

以上です。

○江口座長 どうぞ、宮島委員。

○宮島委員 少し話の流れとずれてしまうかもしれませんが、私はプロセスのどこ

ろで意見があります。今までの懇談会の話し合いで、とにかく地方の主権を強くすること、基礎自治体を強くするということが、あと国民に十分な周知が必要、というあたりは、かなり意見が一致を見ていると思います。一方で、例えば首長を公選制にするか、などのところは、意見に違いがあり、そういうところをもっと詰めて話し合いたいと思います。

私はこの前、都道府県の県議会の議員の方々と道州制に関して話し合う機会があったんですけども、県の議員の方々の意見としてあったのは、もちろん彼ら自分たちの身分を考えての部分もあると思いますけれども、どうして都道府県があってはいけないのか、と。つまり地方は分権した方がいいし、主権を持ったほうがいいし、自治体も強くなるように頑張るし、ただ何で全部ひっくり返して道州制じゃなくちゃいけないで、今の都道府県を生かす形でやってはいけないんだという意見が結構あったんです。

こうした疑問や意見に対し、明確な形である程度こたえるようなビジョンをつくりたいと思いますし、この会議も記者さんたちが何人も聞いていますけれども、メディアは対立軸がはっきり見えるところで議論することに慣れていると思います。

今の段階は道州制があまりまだ具体的でなく理念であるので、反対論もちょっと見えにくいですが、たとえば公務員の方々と個人的に話すと、そんなことをいったって、地方の議会の力が今どのぐらいか知っているかと。本当にそんな全部任せられるだけ力があると思っているか、と疑念をおっしゃる方もいます。そういった道州制に関してネガティブな意見とか、批判的な意見に関して、ビジョンを立てるときにどういうふうにつきり説明ができるかということが大切だと思います。相反する意見をきっちり詰め、ビジョンと対立軸を国民に説明し、具体的に見せることによって、国民の中で議論と認識が深まるといいと思っています。

○江口座長 どうもありがとうございました。

そういう御意見もあろうかと思いますが、ほかに御意見。

どうぞ、山下委員。

○山下委員 今エリアのお話がちょっと出ていましたけれども、一つの考え方として広い方が入りやすいという、それはわかるんですが、もう一つ、私は47ページと48ページに書かせていただきましたけれども、あまり広くなると効率性の面でどうかなという感じもしますので、やはり帰属意識を持てる、一体感のある、そういったエリアが、まとまりがいいんじゃないかなという気がいたします。それは一つの考えです。

それから、私がこの47、48ページで一番強調したいと思いますのは、各道州になってそれぞれがやっていけるような、立ち行くような制度設計をしっかりとやっていただきたいということで、特に財政力については各道州、どうしても格差が残るとというのが現実だと思います。ですから、財政力の調整というのが一番大きな問題で、そのためにいろいろな方が書いておりますけれども、道州間調整会議というようなものをぜひ充実したものに、権限を大いに与えていただきたいというふうに思います。

それから、これはちょっと余談ですが、前回話題になっておりました座長の新刊

の御本、「地域主権型道州制」を、早速前回帰りの飛行機の中で読みましたら、四国のことが冒頭に出ていまして、大変バラ色に書いていただいて心強く思いました。その背景は、法人事業税を2分の1にして、そして固定資産税も2分の1にすると。それによって企業誘致が大幅に進んで、すべてがうまく回り出すと、相続税もゼロと。そういうお話で、確かに説得力はあるんですが、問題はやはりそこまで回り出す期間、その間どうしても格差があるままに道州がスタートすると、四国も現状で財政力がない、社会資本もない、そういうところからスタートして、果たしてここまでバラ色のところにたどり着けるかというのが現実の問題だと思うんです。

そこまでつなぐために、今申し上げた財政力の水平調整も含めて調整ということが非常に大事だと思いますので、制度設計はそこはぜひお願いしたいということを強調したいと思います。

以上です。

○江口座長 どうぞ。

○篠崎委員 山下さんにちょっと言葉足らずだった点を補足させていただきます。ペーパーの中には書いてありませんが、広いエリアで議論をする。その議論の結果、エリアを分割するという、あるいは合併するというのもあるけれども、分割の方がイージーなので、私は広い範囲で議論をしてはどうかと申し上げただけで、広い範囲で地方制度調査会の案のままに道州制になるというふうには考えておりません。

○江口座長 どうぞ、犬島委員。

○犬島委員 道州のあり方、ちょっと付け加えておきたいと思うんですが、私は37ページですか、一応ここに意見は書いているんですが、道州制を考えるときは、公と公でないものとの区別をまずしてかかる必要があるのではないかな。そして、公でやる必要のないものは一遍外して、それで公でやらなければいけないものを、国の担うべきものと基礎自治体が担うべきもの、この2つを引くと、道州のおおよその姿が出るのかな、こんなように思っております。それで、なおかつ国と道州のあり方をもう一度整理をし直してみるというやり方がわかりやすいのかなという気がしておるのが1点であります。

それから、税財政のところですが、現実問題として治山治水ですとか、それから高速交通網ですとか、あるいは医療機関だとかというものについては、スタートするときに既に大きく差がついてしまっているという現状、これをどうとらえておくかということをぜひ認識しておいてほしい。高速交通網が整備されたところと整備されていないところと、分離をして、これからつくらなければいけないということになりますと、大変な負担をかついでくると。それから、治山治水でも、この前新潟で地震が起きたときに、ある部品が供給できないということになると、これは単なる一地方の問題ではなくて、トータル的には国家の問題だというようなところをぜひ押さえておいていただきたい。

税財財源調整は水平という言葉が非常に多く出ているんですが、お互いのやり取りで調整が利くとはちょっと思いにくいところがあるんですが、やはりある程度そこには強権を

伴うものがないとちょっと具合が悪いのかな、こんなような気もしているところでありませう。

もう一つ加えると、区域の問題ですが、結果はその地域が受け入れなければいけないわけですね。どういう結果が起きても、ある程度は地域住民が受け入れなければいけない。そうした場合に、歴史ですとか、文化ですとか、価値観ですとか、こういうものがそろっていると共同体的な意識が強いので受け入れやすいんですが、それを何か大きな区域でくくってしまうと、不公平感がその区域内で生じてしまうというようなところはぜひ御配慮いただきたい。あまり大きいのはそういう意味ではちょっと問題を含んでいるのではないかと。

つけ加えるとこんなところがございます。

○江口座長 どうもありがとうございました。

どうぞ、川口委員。

○川口委員 私もここに書きましたことの補足と言うよりは、今の皆さん方の御意見を伺って、ひと言申し上げたいと思います。

道州の区域、切り方を検討する中では、自立可能な経済圏にすることが当然、ねらいになると思います。これから非常なる高齢化と少子化が進む、そういう時代を想定すると、例えば2050年には、今堅調な経済状況の圏域であっても自立というのは非常に難しいと思いますし、自立を実現するためには高負担社会にならざるを得ないんですね。

産業構造はどんどん変わって、二次、三次産業化が進んでいますし、そういう中で経済圏としての自立と表裏一体の高負担社会というのを考えていくと、より小さい道州においては行政コストを含めた維持のためのコストが高くならざるを得ないわけです。そういう視点を持って検討していくと、やっぱり切り方というのはある程度大きくくりにしないと成り立たないのではないかとというような感じがします。

逆に言うと、自立可能か、経済圏が成立するかというフィージビリティスタディをしないと、道州の区切りというのは成り立たないだろうと思います。地政学的な条件から見ても様々な違いが当然あるわけですし、工業化がどんどん進み、しかも経済のグローバル化がどんどん進んでいる中で成り立つような切り方というのは、フィージビリティスタディをしないと答えが出てこないんじゃないかと思います。

顔が見える単位で経済的に自立できるというのが一番いいと私も思いますし、大きくくりにした場合には、犬島委員がおっしゃったようにその区域の中での問題もまた当然に想定されます。しかし、私は、道州としての切り方というのは、自立した経済圏として成り立つかが最大の要素だと思います。経済力というのは市場原理で動きますから、道州制への移行時点で規模に違いがあると、時を経るにつれて優劣がより鮮明になってくると思うんですね。

○江口座長 どうもありがとうございました。

どうぞ、長谷川委員。

○長谷川委員 税財源の話とプロセスの方、2点だけちょっと短くコメントさせていただきます。

先ほどから水平調整という話が出ているんですけれども、今日の新聞朝刊各紙をごらんになっておわかりのとおり、大体水平調整という名前のもとに垂直調整が実は行われるわけ。水平調整というのは、実は横に何とか調整するというふうにイメージするから、別に垂直とは関係ないだろうと思われがちなんですけど、実は今日の新聞に書いてあるとおり、一遍国が召し上げて、それをもう一遍横にばらまくというのが考えていることで、そういう名のもとに国税になってしまうわけなので、そういうあいまいな言葉、あいまいな定義、あいまいなイメージで語らない方が私はいいと思います。

肝心なのは偏在性がない税源を初めから組み込めば、調整する必要は初めから少ないわけなので、そのためにはやっぱりこれは地方消費税、あるいは道州消費税が主になるべきであると。

何で調整する必要があるかといえば、今の法人事業税がものすごく偏在があるので、東京と島根ではすごい違うよねという話になって、調整という名のもとに一遍国税で召し上げようという議論になっちゃうわけですよ。だから、初めから設計するときには偏在性の少ない消費税で考えるべきだということが一点だけ申し上げたい。

それから、プロセスのところでも申し上げたいのは、広域団体とか、あるいは協議会とか、そういう言葉が飛び交ったわけなんですけれども、私が議会、今ある県議会の議員さんたちを最初から巻き込む形でなければこれはおかしいと思います。

というのは、EU50年の歴史でまだやっているわけなんですけれども、EUでも民主主義の赤字の問題というのが大問題で、私たちEU市民の声はどうやって全体のプロセスの中に反映されるのか、今はされていないでしょうということがずっと問題になっているわけですね。

だから、この道州制をやっているのが民間の代表者、あるいは有識者代表、あるいは首長さんたちと言われたって、そこに住んでいる住民の方たちは、じゃ私たちの声はどこで吸い上げてくれるの、この赤字の問題は絶対に出てくるんで、初めから議会をしっかりと組み込む、そのプロセスがないとだめだというふうに思います。

以上です。

○江口座長 ありがとうございます。

ほかに。

村上委員。

○村上委員 全体に皆さんの意見と比べて特に申し上げるほどのことが全般にあるわけではありませぬので、2点だけ特に経連を中心に関連している点で申し上げておきたいのは、1つはこれは鎌田委員もおっしゃいましたけれども、この制度設計については私は44ページにまとめていますが、これは1ページにまとめるものだと思っていましたから、

非常に言葉足らずになっておりますけれども、1つの点は選択肢の多い、フレキシブルな制度であるべきだということで、これは基本の枠組みは当然全国制度ということで決めておかないとだめですけれども、例えば先ほどから議論のあります府県を残すのかどうかと、二層にするのか三層にするのかといった議論も、道州によって必ずしも一律でなくて、道州の自主的な判断で選択できるような、そういう枠組みをつくっておくべきじゃないかというふうに考えています。

特に関西なんかを見ていますと、非常に地区が、歴史的にもそうですけれども、文化的にも政治的にもものすごく特色を持った地区が集合しておりまして、やはりどうしてもこれを、例えば基礎自治体の端の方の市町村の上がすぐ道州で1つということだとしますと、それぞれの地区の特色が本当になくなってしまいうんじゃないかと、どうしてもそういう不安を思ってしまうということでございますので、やはりそれは必ずしも府県と同じようなものでなくてもいいわけですが、郡のような制度になるかもしれませんけれども、過疎対策ということもあるし、その地区の共通する文化圏なり歴史圏、特色を持った地域を保持していくための手当てというのが、道州の自主的な判断でできるような仕組みがいいなど。これは伝統的に、我々と言ったらおかしいんですけども、そういう特色は出してほしいということで強調しておきたいと思っております点が1つです。

それからもう一つは、これも御案内をさせていただいておりますように、今関西では、先ほど来篠崎さんの方からも御説明がありましたけれども、府県と一緒に行政と広域連合の議論も進めているわけです。

実は4年ぐらい議論している中で我々もわかってきたことは、広域連合の制度は道州とは違うんですけども、やはり府県の権限を広域連合というものの自治組織に切り出すということを、どういうテーマがあるかということと同時に、どう切り出すかということも長い間議論してきているんですけども、これが実に難しいというか、それは実際に切り出す主体である府県の人たちからすると、自分たちの権限を外に出すということですから、これがいかに難しいかということも身にしみて感じております。

やっぱりこの道州制の議論のときに最も大事なことは、やはり国のある姿を決めて、地域にかかわることはすべて地域に、道州に権限を、財源を持ってくることが基本になるわけですが、そのときにやはり中央の行政組織、役所の姿を、権限を地方に下ろすということがどれほど困難なことであるかということが身にしみてわかってきまして、そのためにこれはどうしても、そこが一番私は道州を設計するときに最も大きな問題点になっていくんだと。税源と権限を移すということが一番難しい議論になってくると。

それを達成するために、これは世論も巻き起こして、政治のリーダーシップで乗り切れないわけですが、それをいきなりどういうふうなプロセスで国民的な議論を巻き起こしていくかということが実は大事なプロセスというふうに考えておりまして、今広域連合に取り組んでおりますのも、現行制度の中で地方分権を進めたいというのが大きなねらいではありますけれども、やはり地区の議論をこういう具体的なテーマで実際の動き

を通じてでない、なかなか地区の人たちにわかってもらえない。やっぱり自分たちの肌身で感じて初めてそれが世論になっていくという考え方のもとに、これを進めようとしているところがありまして、その意味ではこれは非常に迂遠なところはあるんですけども、それぐらいやらないとなかなかこの道州制は実現していかないだろうと、そんなふう

に考えております。

○江口座長 どうもありがとうございました。

それでは、どなたかまだ発言されていない委員の方でございましたら、どうぞ。

○金子委員 一応、前回と今日でその前までに提出された各委員の意見の整理はついたわけですね。したがって、整理されたものの中から、競合しているのもございますし、闘っている形のものもあるわけですから、それらの整理を逐条審議じゃありませんけれども、一つずつやはり片づけていく必要があるのではないかと。

○江口座長 それについては次回の論点整理でそれぞれの、例えば財政の水平的調整にするかどうかという問題もあります。皆さん方の御意見は分かれていますし、それから都道府県を残すかどうかというようなことも、これは皆さん方の意見が分かれていますし、それから広域連合のような組織からまずつくって、そういう活動から入るべきだと、そんなことをやってもむだではないかというような御意見もありますし、前進的に徐々に道州制の方向に持っていったらどうだという御意見もあれば、一気に道州制を実現したらいいんじゃないかとか、いろいろ問題点は出ています。

今日まではそういうそれぞれ委員の方々の御自分の御意見を言っていたら、次回の論点整理でまた論点をまとめるという作業をしたいと思っておりますので、もしも今日これでそれぞれの委員の方々がもう十分発言したとか、意見を言ったということであるならば、今日の懇談会は終わりにさせていただきたいと思っております。

どうぞ。

○山東委員 税の方の関係のことで、ちょっとばかり私の説明が足りなかったようですが、私は3つの方式として州に課税権を持たせるということと、そうじゃなくて国の税収を一定割合州へ配分するという、それからあと補完的に特定の税目について州に課税権を追加させるということ、3つがあると申し上げているわけです。私は、この間ある地方で2つ問題を提起されました。1つは県はなくてもいいのかなというようなこと、もう一つは我々のところがこれで自立できるだろうかという危惧、おそれです。

この自立できるかということ、課税権自体を州に全面的に持たせるということがいいのかどうかということについて置き替えて考えてみます。私は今2番目に申しました、国税収入の一定割合を各州へ公平に配分することなんですけれども、もっと付言しますと、1人当たりの金額を同じようにして州に配分することがベースになり得ると思うわけです。ただ、これは州制度を基本的に検討する調査会でもって、かんかんがくがくいろいろとやって決めていただくということがいいんじゃないかなと思っております。

それから、もう1点ですけども、中央と州の関係というものの、これはすっぱりと割り

切れるものじゃなくて、非常に協調的な、あるいは補完的な関係があるということをちょっと申し上げたいんですけども、今日の新聞にも例の診療報酬が8年ぶりに増額されるという問題が出ました。私は州というところは国のマクロの政策と具体的なミクロの政策との接点だというふうに思うんですけども、その場合に、病院と診療所の医療費配分の見直しが必要であるというようなことが一部で言われています。病院の勤務医の方に割り当てる部分というものが非常に少なく、診療所の方が非常に多く割り当てられているというようなことの現状を打破すべきだということですね。これは地域医療なり、地域の医師不足なりというような問題に非常に絡む問題ですけども、そういう部分というものはどうしたって州の方で具体的に実態を基礎にいろいろと検討しなければいけない。けど、州だけでは完結する問題ではなくて、今の診療報酬なり何なりというような全体のマクロの体系と合致していかなければいけないと。

いずれにしても、国全体の問題と地域の問題と、あるいはその下の自治体の方に至るまでと、政策というものはそれぞれずっと一貫性を持つ必要があるんだろうと思いますので、そのところをちょっと申し上げておきたいと思います。

○江口座長 ありがとうございます。

どうぞ。

○長谷川委員 今大事なところなので、ここは一言申し上げなければいけないと思います。が、国税収入の一定割合を州に割り振ると。これは私はだめだと、というか反対です。というのは、今そうになっているわけですけども、まさにそこが闘いの現場なんです。だから、ここの道州制ビジョン懇談会で議論するなら、初めからそんなことを我々が言ったら、これは初めからできないも同然だと私は思っていて、ここのビジョン懇談会に出すなら、これは州独自の課税を強める方向で打ち出さなければ、初めからこれはリングに立ったと同時にタオルを投げたような状態だと私は思います。

○江口座長 どうぞ。

○山東委員 私は今までの交付税の問題にしても、それからまた補助金の問題にしても、結局鉛筆をなめなめ中央官庁の方からそれを各自治体の方に配るというようなことをやってきているんですね。だから、この点に関しては絶対に確保してほしいと思いますのは、他者からの裁量によって左右されない確実な財源というものをちゃんと確保することと、それから支出については絶対にその自由を確保すること、これだけは最低限守らなければいけないと思うわけです。

その上で、私が今申しました3つの方式があって、これはとても大変な問題だから、それは州制度の基本問題を検討するところでもって十分に議論してほしいと。やれ北海道だ、東北だ、あるいは四国だ何だというあたりのところから、そんな水平調整なんていうのは一体やれるかねと、大体この州制度というようなものをつくった場合に、我々のところは果たして自立できるだろうかというようなところが出てくるという、そこら辺のところやはり私たちの問題としては非常に重要な問題だと思いますので、その点だけを申し上げ

ておきたいと思います。

○江口座長 どうぞ。

○長谷川委員 こういうことは詰めておいた方がいいと思うのですが、地方交付税と補助金のところは確かに国の裁量が働きやすいわけね。ですから、それはまた別として、今ここで話しているのは、地方交付税の話と補助金の話じゃなくて税の話ですからね。国税にするのか地方税にするのかという話なので、これは私は州独自の課税、あるいは地方税を中心に初めから設計すべきであって、なぜかといえばこれは単純な理由です。つまり、どうせ地方で使う税金であるならば、一たん国が召し上げ、それを配分するという仕組みにしておく必要はもともとないからです。

○江口座長 どうぞ。

○山東委員 私は国が一たん召し上げて、そして国の方が配分するというような、そういう考え方じゃなくて、先ほども申しましたように自由裁量の余地のない方式でというのは、基本的に法律でもって比率を決めておくわけです。そして、3年なり5年なりたったときに、やはり第三者機関でもってそこをちゃんと決めるということで、指1本で鉛筆をなめなめのそういう自由裁量の余地のないような形にしておくべきだと思うんです。

ただし、今言いましたように、これは3つの方式の中の1つであって、これは十分基本問題の検討会でもってやっていただきたいことだと思います。

○江口座長 河内山委員、どうぞ。

○河内山委員 過去数カ年間、三位一体改革というプロセスを経まして、地方団体というか、市長会も含めてですけれども、大分賢くなりまして、今の議論でいいますと、やっぱり長谷川委員が言われますように、本来あるべき税の配分のあり方はこうだということは早めに決めないとだめだと思います。

三位一体改革をやりまして、もちろん補助金の改革も不十分でしたけれども、税源移譲の項目を国税である所得税から住民税へこれをやるということをあらかじめ最初に決めてしまったのは、本当にこれはまずかったですね。本当に税源の偏在というものがあるものを、最初から税源移譲の対象にしたというのは、非常に失敗をいたしましたので、今日も少し議論がありましたし、私もペーパーにも書きましたけれども、まずは偏在性が少ない自分たちの地域で上がってくる税収というもので可能な限り、100%とは言えないと思いますけれども、可能な限り地域の政策課題については対応するんだということをまず第一番目に決めて、その後で次なる段階としてどういう財政調整が必要かという話をしないと、最初から財政調整を必要とする、山東先生の言われることは100%わかる部分もありますけれども、議論の進め方としては、少しそういうふうに整理しないと、最初から困った事象が懸念される。三位一体改革をやりまして、大分痛い目に遭ったというのはあれですけども、煮え湯を飲んだ立場から言いますと、そういうことを申し上げたいと思います。

○江口座長 宮島委員ありますか、どうぞ。

○宮島委員 私もそもそも今までの議論でも、まず地方がしっかり立つところから

スタートしているはずだと思います。皆さんの考え方の集約として、「今の中央集権の形を変えるというところまで行かないと道州制ではない」という話だと思いますので、水平調整がつかずに困ったときにどうするかというのはむしろ後からくる話であって、そもそも論としてどうあるべきかというところは、私も長谷川委員や河内山委員に賛成です。

○江口座長 どうぞ、篠崎委員。

○篠崎委員 私もやはり偏在性の少ないもので考えていかなければいけないと考えているんですけども、ただこれからの国のあり方、道州の役割、基礎自治体のあり方、これは従来と大変変わったものになるわけですね。

そうしましたら、これは堺屋さんのペーパーをちょっと拝見しましたら、道州に必要な税が4割、国が3割、基礎自治体が3割というふうに書かれています。私なんかは役割までは考えておりますけれども、それによってどれぐらい税収が要るのかというところまでは考えが及びません。

ですから、例えば今こういう形で国が外交と防衛とだけを担い、やはり江口さんがおっしゃった幾つかの省庁に再編し、道州はこういうことをし、基礎自治体はこういうふうにする。それを非常にスリムに合理化してやっていったとして、三者の歳出のプロポーシオンとしてはどれぐらいずつになるだろうかみたいなことをどなたかに試算してもらい教えていただかないと、私には判断基準がないということ。

それから、本来一番たくさんの税収が必要なところが税を一括徴収して、それを逆に国に交付するというのを5ページに一步進めてということで大胆な書き方をいたしましたけれども、実際そういったこともお考えいただいて、私はやはり金銭的な自立というのが一番重要であるということは間違いのないわけですから、分権の究極というのはやはり財政的に自立できるという、そういう税体系を考えるという意味で、かなり大胆にこれは考えていかなければいけないのではないかと考えております。

○江口座長 金子委員、どうぞ。

○金子委員 長谷川委員のおっしゃるとおりなんですよ。三位一体改革のときにも痛いほどな目に地方は遭っているんです。あれだって、最初の総務省が出してきた税を5対5にすると、それだけに終始すればいいのに、いつの間にやら、財務省だろうと思っておりますけれども、補助金に話を持っていかれてしまった。それで、全官庁を的にする形になったので収拾がつかなくなる。小泉さんはそれを逃げるために地方に投げるといような奇策を演じたわけで、多少のところは残ったという形になりましたけれども、もとは国税と地方税を5対5にするということだけで調整していれば、もっとすっきりいったはずなんです。

ですから、そういう話がすぐ官の方から出てきますから、だからここでもって我々の意見を言うときは、できるだけ公平性を欠かない税源を確保することだけしっかり言うておいて、嫌でも官の方から調整するぞということを書いてきますから、その段階において我々としてはそれが容認できるかどうかと。山東委員はもうそれを見越した上で恐らく案を言われているんだと思いますがね。

○山東委員 みずから負担し、みずから決める、これが地方自治の原則ですね。ですから、だからこれ自体については私も今までずっと言ってきたんです。だけど、今回の州というのは自治体の延長なの、それとも国の形なの何なのというような話がありましたよね。国の行政機能、政治機能というものを大幅に分割して、そしてそこでもって地域政府をつくるとか何とかというような議論をずっとやっていたわけでしょう。だからこそ、恐らく地域主権のどうこうとかというような座長の話も出たんだろうと思うんですよね。

その場合に、私は自治体はあくまでそれぞれの税収をベースにしてどうするかという問題があるけれども、州というものはそういうふうに国の分割です。今まで既に単一国家として統一された国の分割です。その場合に、そのこのところでもって1人当たりの金額をまず同じようにしておくかどうか。それから、離島の場合には離島間の距離を積算してどうするかとか、それから気象条件が非常に厳しいときにそれで補正係数を掛けるかとか、そういうようなことをやって、まず1人当たりの平等というようなことを一応原則にしておくというようなことで、その上でなおその地域に特別な課税権を別途与えるというようなことにするかどうか。

それで、私が先ほど言いましたように、ほかの地域でもって、一体これで我々は自立できるんだろうかどうか。それは北海道がだめになったというようなことも、一つはそのためだと思うんですけれども、そこらのところはかなり現実論としては、どういうふうにこなしていくかということは重要な問題だと思うんです。感じだけをいろいろと言っていることではないと。

○金子委員 それは水平調整ということをまず表に出しますね。その水平調整の基準を決めるときに、今おっしゃったような項目が入ってくるわけですよ。それで、どうしてもだめなときにどうするかという、国と州との関係の問題になるんですよ。国と州との関係を考えたときは、日本国憲法の建前上、国が全部割って、こっちは地方だから手を出しちゃいかんよと、こっちは国だよと、こうは絶対にならない、日本国憲法の関係で。必ず薄皮が上に乗っかってくる。その薄皮をどの程度に残すかという議論になるわけで、それは高等な議論ですからもっと後にした方がいいと思います。

○江口座長 長谷川委員、どうぞ。

○長谷川委員 私が言いたいことはもうほとんど言っちゃったので、もう一言だけ言います。

水平調整してくれよと言った瞬間に、はい、私がしてさしあげますと言って国が出てくるわけ。そういうふうに制度設計しちゃだめよということを私は言っているわけです。だから、最初から地方に税源を与えなさいと言っているんです。それだけです。

○江口座長 ありがとうございます。

幕田委員、どうぞ。

○幕田委員 基本的なことを2点お願いします。

1つは、現在地方制度調査会では、基礎自治体のあり方というのが1つテーマになって

検討されております。これをどういうふうに関連づけていくのかという点を考える必要があるんじゃないかという点でございます。

それからもう一つは、その中間取りまとめの論点を整理するについて、地方にいる住民とか国民はイメージがわからないんですね。先ほどから、色々な委員からもそれらしい意見が出ていたように思うんですけども、要するに道州制にして何がメリットがあるのかという、素朴な疑問が常につきまともっていると思うんですね。それに答えるように、なるべくわかりやすく、魅力のある道州制論という形にまとめていただきたいということでございます。その2点でございます。

○江口座長 それは中間報告をまとめるときに、そういう方向で考えていこうと、考えてみたいと思っております。それでよろしいですか。

○幕田委員 はい。

○江口座長 そのほか。太田委員いいですか。沖縄の方は。

○太田委員 道州制のあり方について、各委員の資料を読ませていただきました。1点だけ。区域割りについて沖縄側からはっきりと単独州ということを書いていませんでした。各委員の資料の中で、金子委員は沖縄に住む主権者国民の選択をまかせるようにするという意見、それから鎌田委員からは、沖縄は地域の意向を尊重して決める。長谷川委員は北海道と沖縄、九州、四国は、それぞれ一つの道州にという意見であります。九州ブロック協議会の戸塚委員は欠席ですが、51ページに記載のとおり、九州は8県ありますが、九州地域戦略会議の中で九州7県は一つの道州として沖縄は単独州にするということが決められています。沖縄側のブロック協議会委員としては、はっきりと沖縄単独州を主張しておきますので、その方向でご検討をお願いいたします。

それと、つけ加えて奄美大島・徳之島・沖永良部・与論は沖縄と一つの道州にしたらいいのではないかと考えています。これは個人的な意見であります。奄美の方々と意見交換をすると、沖縄と一緒にした方が良いという意見が結構多いように感じます。琉球政府時代、出先機関として大島支庁があったわけですが、先に本土復帰したために鹿児島県に編入された経緯もあります。最終的には奄美の方々の判断になりますが、検討の余地があるのではと思います。

○江口座長 ありがとうございます。

沖縄を単独州にするかどうかということについては、私が書きました本にも私自身が記しておりますけれども、沖縄の人の意思を尊重するというのは、そういう方向で沖縄を単独州にするかどうかというのは考えたらいいのではないだろうかなど。ただ、客観的にそれができるかどうかというものを考えると難しい面があるから、もし単独州として沖縄がやっといこうという沖縄の人たちに気持ちがあるならば、その辺のことをしっかり押させておいてくださいよというだけのことで、沖縄単独州に反対する委員は私も含めておいでにならないのではないのかなというふうには思っています。それは沖縄の人たちの意思決意、熱意の問題になってきますということになるのではないだろうかと思っております。

今日いろいろお話が出ましたけれども、要は私が思うには、この道州制の議論をしていますけれども、道州制の議論の根本は中央集権からいかに脱却するかという、中央集権というものがやっぱりこれからの日本の発展に合致していかないということは明々白々だと。北海道と沖縄と同じ法令で、あるいはまた法律で、あるいはまた通達で管理するというか、あるいはそういう行政を行っていくという、こんなものはもう明らかに矛盾していることで、今までのような日本とこれからの日本は状況が違ってきているという、だから今までこうだったからいいじゃないかということではこの懇談会の意味がないと思う。

要するに、これから日本はこういうふうな状態でもっていかないと日本全体がよくなっていかないという、日本の国全体をどう21世紀全体として発展させるか。だから、地域の問題というか、それぞれの地域地域の問題ということで、私の地域はという考え方もあるかもしれませんが、日本の国全体をこれからどういうふうに新しい国の形にしなければ、国際社会の中で成り立っていかないかというような考え方をしなければいけない。

ですから、中央集権からの脱却、よく地方分権ということが今日も出てきましたけれども、私は中央集権のままで地方分権ができるんですよ。中央集権のままで地方分権、今でも地方分権という名目でやっているわけで。ですから、中央集権の反対語は地方分権ではないということを知っていなければいけないと思う。

だから、中央集権の反対語はやっぱり道州制ということになるわけで、私の言葉で言えば地域主権型道州制ということになるわけで、47都道府県でなぜ悪いかということになってくるわけですが、もうこの時代に47都道府県、この狭い日本をみじん切りのように47に切り刻んだような状態で、グローバル化の時代に世界に対抗していくということはとてもできないというような、そういう考え方もできるというふうに私は思って、道州制でないと世界に太刀打ちできない。これからの日本という国を考えると、国民全体の幸せを考えると、どうにも国の形を変えていかないとやっていけないという考え方を持っているということでもあります。

いろいろ今日皆さん方からお話しいただきました指示、またこれまでいろいろペーパーに出していただきましたので、次回の会議は12月21日、もうすぐにまた開かせていただくこととなりますけれども、金曜日17時から予定しております。

これまで委員の方々がいろいろとお話しいただいたことを、ちょっと私の方で論点整理をさせていただいて、資料を作成させていただこうというふうに。ですから、それは私の考え方ということでペーパーを出すのではなくて、今までの皆さん方のさまざまな意見を論点整理したものを出して、それで議論をしていただきたいと。

先ほど申し上げましたように、全く真逆の意見も出てきているわけですから、それをどう調整するかという。これが7人ぐらいの委員だったら、まあそれは何とかお互いになあなあでできるんですけれども、こんなにたくさんの方々がそれぞれ20種類ぐらいの御意見を言われていますので、論点整理も大変だなと思うんですけれども、チャンレンジしてみたいと。

今回はそういうことで、とにかくこういうことを委員の皆さん方はおっしゃいましたねということで論点整理をして、場合によってはそれぞれどうしても譲れないと。水平調整だという、どうしても国の関与が必要だというようなことで、今回はそういう議論をしていただいて。

それで、私は皆さん方をお願いしたいのは、それをもとに1月いっぱいをかけて中間報告の素案の素案をちょっとつくってみたいと思います。要するに、たたき台ですね。したがって、1月は新年ということもありますから、皆さん方、特に協議会の皆さん方は企業経営、会社経営でお忙しいというか、そういうようなこともあろうかと思しますので、1月はビジョン懇はなしにさせていただいて、その1月の間に中間報告の素案の素案をまとめさせていただく、その時間として使わせていただいて。

それから、2月の初めにその素案の素案を皆さん方に事前にお配りしますので、それに基づいて議論をしていただいて、それで皆さん方の御意見に従って、あるいはまた議論をしていただいた上で、修正すべきところは修正し、それから補足するところは補足するというようなことでそういう作業をして、それでそれをまた3月の初めごろに最終的にもう一回中間報告の検討会、これでいきますよというようなところまで委員の方々の御意見を言っていただいて。自分はこう思うんだけど、とりあえずそれでいこうかというふうに考えていただくと大変ありがたいんですけども、そういうようなことで3月の初めぐらいに最終的に中間報告に対しての委員の皆さん方の御意見をお聞きして取り入れてものを、それを再度まとめて、まとめに当たっては、すみませんけれども、座長一任で任せていただければと思います。そういうようなことで3月の末ぐらいに大臣に中間報告をすると、そういうスケジュールでやらせていただきたいと思います。

それぞれ皆さん方、道州制に対して大変思い入れというか、深く洞察していただいています、持論というか、非常に内容の深い御意見を皆さん方お持ちになっておられて、絶対に譲れないという面もあろうかと思えますけれども、ぜひその辺は譲らないと妥協せざるを得ないこともあるということをご理解いただいておりますので、何とか意義ある中間報告を3月末にまとめていきたい、もっていきたいと思っておりますので、今回の論点整理のときの議論と、それから2月、3月のそれぞれの皆さん方の積極的な御意見、議論をお願いしたいということを申し上げておきたいと思っております。

それでは、以上をもちまして、本日の道州制ビジョン懇談会第13回目を終了させていただきます。

本日はどうも本当にありがとうございました。

午後 6時52分閉会