

第1回  
道州制ビジョン懇談会  
税財政専門委員会

平成20年7月25日（金）

内閣官房 副長官補室（道州制ビジョン）

午後 2時02分開会

○黒川委員長 それでは、時間ですので、ただいまから道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会の第1回の会合を開催いたします。

本日はお忙しい中、極めて暑い中、ご参集いただきました。ありがとうございます。

税財政専門委員会の委員長を仰せつかっています黒川でございます。よろしくお願いいたします。

ここには委員長として所信を述べよと書いてあるんですが、現行の制度を踏み越えて新しいことをいろいろ議論することになると思います。ぜひたくさんお知恵を下さって、魅力的な委員会の報告を出せるようになればと思っていますので、よろしくご協力をお願いいたします。

それでは、最初に委員のご紹介をさせていただきます。

お名前を申し上げますので、自己紹介を兼ねまして一言、一言でなくてもいいと思えますけれども、ご発言をお願いいたします。

まず、委員長代理をお願いしています持田先生、お願いします。

○持田委員長代理 今ご紹介に預かりました東京大学の持田と申します。

道州制については、勉強中でございますが、大変重要な問題だと思っておりますので、しっかりこれから皆さんと一緒に勉強していきたいと思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○黒川委員長 続いて赤井先生、お願いします。

○赤井委員 大阪大学の赤井と申します。

主に公共経済学と地方財政の勉強をしております。最近では道州制とか広域行政、さらに地方の第三セクター、公営企業、地方公社のようなところの財政分析を行っております。よろしくお願いいたします。

○黒川委員長 続いて、金澤先生、お願いします。

○金澤委員 横浜国立大学の金澤と申します。

国と地方の財政関係、行政関係を変えていこうという場合に、税財政の問題というのはいわばアキレス腱に当たる問題だというふうに理解をしております。いかなる構想を出すにしても、この問題について詰めた議論をしなければいけないという趣旨で、この委員会が設置されたというふうに説明を受けておりますので、そういう趣旨を実現するために、少しでも役に立てればと思っております。よろしくお願いいたします。

○黒川委員長 堺屋先生は後でお話ししていただくとして、続いて土野委員、お願いします。

○土野委員 高山市長の土野と申します。どうぞよろしくお願いいたします。

私どものところは、地方の人口9万6,000人の小都市でございますが、ただ合併いたしまして面積だけは香川県、大阪府よりも広くて、東京都とほぼ同じの2,177平方キロという日本一広い都市でございますが、財政基盤も大変弱くて厳しい状況の中で今やらせてい

ただいておりますが、そんな高山市の市長という立場でまたいろいろご指導いただければと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

○黒川委員長 続いて、中里先生、お願いします。

○中里委員 中里でございます。

東京大学の法学部及び法科大学院で租税法と財政法を担当しております。国と地方の関係だけでなく、地方と地方の管轄権の衝突という問題も起こってくると思いますので、少しテクニカルな視点から、お役に立つことがあればいいなというふうに思っております。よろしく願いいたします。

○黒川委員長 それでは、沼尾先生、お願いします。

○沼尾委員 日本大学の沼尾でございます。よろしく願い申し上げます。

私は国と地方の財政関係の中でも、特にいわゆる条件不利地域の財政の状況について研究をしております。特にそういった観点からは財政調整制度のことに大変関心を持っております。ですので、今回のこの道州制の検討においても、こういった農村地域なんかを中心とするところの財政をどういう形で自立したものにできるのか、できないのかといったようなところから、検討に参加させていただければというふうに思っております。よろしく願い申し上げます。

○黒川委員長 最後になりましたが、古川委員、お願いします。

○古川委員 佐賀県知事の古川康でございます。

私は全国知事会のほうからこちらの委員会に参加をするようにということで推薦を受けておりました。佐賀県知事であるという立場と全国知事会を代表している立場、2つ持っております。

佐賀県知事としては、この全国知事会の道州制特別委員会の下部組織になります税財政プロジェクトチームの取りまとめ役をやっておりました。そういうことでこの委員会に推薦を受けたのかなと思っているところでございます。

また、佐賀県は1県で単独としてということですがけれども、道州制を実施した場合にどうなるかというのをハイパータイプな極めて進んだ形の道州制の案とモデレートなタイプの案、タイプMとタイプHという2つのものを既に提示をしておりました。こうしたものを世に問うことによってといいますか、とにかく議論倒れにならないように具体的な形を議論していきたいということを考えております。

私ども知事が集まりますと、先般も数県の知事が集まって話をしたときにも、この道州制のことが議論になりまして、何をやるにしても、最近新しいプロジェクトを始めようとする、いつ道州制になるかもわからぬのにこういったことをやるかねみたいな話が必ず出てきておりました。こういう会議室の議論とは別にさまざまな現場でもこの道州制について入ってくるのか、こないのか、くるとしたらどういう形でいつごろになるのかというところを問われる時代になってまいりました。

まさにどなたかがおっしゃったアキレス腱というものがこの税財政の制度であると思

ますので、いわばここで具体的な案が提示されれば、道州制というものが今まではアウトラインが描かれていたものにそこに絵がついてくるというか、そういった感じになっていくのではないかなという気がしております。

この間を通じまして、佐賀県知事という立場と全国知事会を代表しての立場、どれだけ使い分けできるかわかりませんが、意識しながら発言していきたいと思っております。

どうかよろしくお願い申し上げます。

○黒川委員長 ありがとうございます。

次に、本委員会の運営についてお諮りしたいと思います。

お手元の資料2をごらんください。

第1に議事の公開について、委員会及び議事録は原則公開としたいと思います。

それから、また委員長が必要と認めるときは非公開とすることができるということにもしたいと思います。

理由は多分推測していただけたらと思います。

なお、会場が定員が限られていますから、傍聴希望者の多数の場合は人数を制限することがあり得るということにしたいと思います。

第2に、委員会で配布した資料ですが、原則として委員会終了後速やかに公開することといたしたいと思います。

以上のような運営の仕方でご異議ございませんでしょうか。

(「異議なし」と呼ぶ者あり)

○黒川委員長 それでは、運営については資料2のとおりに行っていきたいと思います。

それでは、議事の2番目、道州制ビジョン懇談会中間報告及び論点について、事務局よりご説明いただきたいと思います。

○杉本内閣参事官 それでは、この道州制ビジョン懇談会の事務方をさせていただきます。よろしくお願いいたします。座ってご説明させていただきます。

1回目でございますので、とりあえず親会といいますか、道州制ビジョン懇談会がこの3月にまとめました中間報告の触りの部分につきまして、ご説明をさせていただきます。詳細はそれほど大部じゃありませんので、お読みいただければと思いますが、27ページをまずお開きいただければと思います。

まず、どうして道州制なのかということにつきましては、27ページの現状の問題点にございますように、中央集権体制の弊害ですとか、東京一極集中による地方の活力の低下、それから地域間格差の拡大、それから補助金行政などによるコスト意識の低さが巨額の財政赤字を生んでいるんじゃないかと、こういったさまざまな理由が言われていますが、とりあえずこういった問題点を持っているところでございます。

それで、ビジョン懇談会としましては、道州制の理念と目的にありますように、中央集権型の国家から地域主権型の道州制に移すんだということを言っているところでございま

す。

それから、制度設計の基本的な考え方といたしましては、地方制度の見直しということではなくて、あくまでも国家組織の再編、国の役割を限定して地域に主権を移すんだと、このような理念に基づいているところでございます。

導入のメリット等についても多々ございますけれども、1つは政治や行政が身近になるという、それから受益と負担の関係が明確になるということでございます。よく道州制になると県庁より州都が遠くなると、こういうお話がございまして、これにつきましては道州制ビジョン懇談会の中でも、逆に東京なり出先機関でやられていた、そういった陳情に行かなくちゃいけなかったことが県の仕事は市町村でやられる。それで、国の仕事は道州で行うということで、逆に近づいていくんだと、さらに受益と負担の議会が置かれますので、民主化されるんだと、こういったようなことを大きなメリットとして挙げておりますし、その最後のところにありますように、国が一地方の些事に、細かいことに口出すことで、言ってみれば一番大事なことがおろそかになっていると、そういったことをやめて、国家戦略や危機管理に強い中央政府がつけられるのではないかといたことがメリットとして掲げられております。

そのほか、対応すべき課題についても地域間格差の問題ですとか、自治の形骸化といった問題もあると言われておりますが、ここはまたいろいろな工夫で克服をしていくということでございます。

次のページをごらんいただきたいと思いますが、役割分担については後ほどご説明しますので、割愛をさせていただきます。

組織につきましては、原則として憲法を改正しないということで、今あるような議会、それから首長と議員は直接選挙というようなことをうたっております。

道州の区域につきましては、これは経済的、財政的に自立が可能な規模とか、幾つかの条件を掲げておりますが、特に実際の区割りを今の段階で出したわけではございませんで、間もなくこの道州制ビジョン懇談会のもとに、この税財政と同様な区割りの専門委員会を設けまして、最終決定に向けて議論を重ねていくという段階でございます。

それから、あと税財政の制度についても後ほどご説明します。

プロセスの関係について、特徴的なところだけ26ページをお開きいただきたいと思っております。

先ほどもご議論の中にいつ導入されるのかというようなお話もございましたが、その26ページの(7)のところで、導入の時期および工程表ということで、この中間報告の中ではおおむね10年後、2018年までに道州制に完全移行すべきということを掲げております。また、その前提といたしまして、道州制基本法を2010年というのはこの道州制ビジョン懇談会の最終報告が約2年後の3月ぐらいに出るという予定でございますので、それが出ましたら法律の原案をつくって、翌年の通常国会に道州制基本法を出すべしと、こういうようなことで言われているところでございます。

それでは、資料3をごらんいただきまして、ある意味非常に広範な中間報告になっておりますので、ぜひこの税財政の専門委員会で、主にこういうような点についてご議論いただいたらどうかということをおこの中間報告の中から抜粋をさせていただいて、書かせていただいております。

まず、主にはこの2番のところでございますけれども、その前提として1というのがあるのかなということでございます。

この1につきましては、本文のほうの16ページもお開きいただければと思います。

要はお金の話をするときには、その前提としてどのような地域割になっているのかという、もしくは仕事割になっているのかと、こういったことが必要なのではないということについてどう書かれているかということでございますが、まず4の(1)、16ページですけれども、そこにありますように、基礎自治体につきましては、地域に密着した対人サービスなどの行政分野を総合的に担う基本単位だということで、これは全体を通じて近接性の原理に基づいております。そういうことから、住民の安全安心、消防、救急、社会福祉、保育所・幼稚園、生活廃棄物の収集や処理、公害対策、保健所、それから小中高等学校、中等教育まで、それから図書館、公園、都市計画、街路、住宅、下水道、戸籍、住民基本台帳及び地域振興にかかわるような産業・文化行政の全般ということを掲げております。

道州につきましては、基礎自治体の範囲を超えるような広域でないといけないような行政、それから道州の事務の中の自分のところの規格、基準の問題、それから区域内の基礎自治体の財政格差も道州で調整したらどうかという考え方が示されておまして、具体的な役割としましては広域の公共事業、それから科学技術・学術振興、さらに対外交流、高等教育、これは大学ということでございますが、経済・産業の振興、地域の土地生産力の拡大、能力開発ですとか職業安定・雇用対策、広域の公害対策、環境維持、それから危機管理、警察治安、災害復旧、電波管理、情報の受発信、それから市町村間の財政調整、公共施設の規格・教育基準・福祉医療の基準の策定などを分担するとされております。

それから、(3)の国の役割として、言ってみれば基礎自治体でできなくて、道州でもできなくて、やはり全国的な見地で行うことが効率的であろうというものに限定をするというのが基本的な考え方でございまして、国の役割は国際社会における国家の存立、国境管理、国家戦略の策定、国家的基盤の整備、維持、それから全国的に統一すべき基準の制定に限定をするということにされておまして、具体的には皇室、外交・国際協調、国家安全保障、治安、通貨の発行管理及び金利、通商政策、資源エネルギー政策、移民政策、大規模災害対策、最低限の生活保障、国家的プロジェクト、司法、民法・商法・刑法等の基本に関すること、市場競争の確保、財産権の保障、国政選挙、国の財政、国の統計及び記録の16項目に絞ると、こういうような議論がされたところでございます。

それから、直接の対象になりますが、20ページをお開きいただきたいと思います。

まず、6番の道州制における税財政制度ということの(1)でございますが、税財政制

度の基本原則でございます。

地域主権型道州制における税財政制度については、当懇談会に専門委員会を設けてというのがこの委員会になりますが、1年を目途にということで、今のところ今年度中には具体的な検討を進めて、その結果を本懇談会に報告をしていただいて、最終報告に取りまとめていくというふうに伺っております。

その際、国、道州、基礎自治体がそれぞれ担う役割と権限に見合った財源をそれぞれ確保できるように税の性格によって分割された税源を分配し、徴税等の方法も含めた税制の抜本的な見直しを行い、基礎自治体や道州にも偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系を構築することを旨とすると、方向性はここで書かれているところでございます。

それから、道州及び基礎自治体が自主性、自立性を発揮し、それぞれの状況や特性あるいは住民の意思に適応した政策を展開し、相互の発展的競争を可能にするため、道州及び基礎自治体には、それぞれに付与された権限分野において、税目並びに税率等を独自に決定し、みずから財源を確保できるよう、課税自主権を付与するということが書かれております。

道州債の発行につきましては、財政状況を徹底して情報公開を図った上で、みずからの責任で発行できるようにするという考え方が書かれております。

それから、国の試算と債務の取り扱いにつきましては、地方自治体への税財源の移譲に関しての最大の議論として、国の資産と債務をどうするのかということが議論されまして、この点につきましては一つの考え方として国の資産は道州に売却をして国の債務を軽減する案が提案をされたところでございます。ただ、その場合にはそれをちゃんと賄えるだけの道州全体に対する権限、それから税財源の移譲が当然行われるべきというふうにも言われているところでございます。この点についても、この委員会でご議論をいただきたいということでございます。

さらに財政調整につきましては、これは新しい道州制に移りましても道州及び基礎自治体が財政的に完全に自立するということは、現実には難しいであろうと、そのためにみずから課税だけでなく、財源が不足する道州と基礎自治体に対して、その役割に応じて必要となる財源を確保することを大前提とした財政調整が必要となると明らかにされているところでございます。

これについても、この委員会でご検討いただきたいということで、資料の3をごらんいただきたいと思いますが、主な項目としましては、1番の国、道州、基礎自治体の役割と権限について、権限につきましては親会のほうでもまだ議論をされていくということが思われますし、またこれだけではほとんど網羅的ではありませんので、なかなかここでそういう議論を詰めていくというのは難しいのではないかなというようにことがちょっと一つございます。

それから、税財政制度との国との法令の関係、これをどのように考えていくのか。

それから、道州制における税財政制度について、今の20ページ、21ページにあります

たことをかいつまんで書いておりますけれども、道州間の偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体系をどのように構築していくのか。

それから、徴税等の方法をどのように考えるか。

課税自主権をどのように確保するか。

道州債をどのように考えるか。

国の資産や債務をどのように取り扱うべきか（必要により、道州全体における権限・税財源の移譲が同時に行われるべきではないか）。

財政調整をどのように行うべきか。

その他こちらでご議論になったような点について、お話し合いをいただければというふうに考えております。

以上でございます。

○黒川委員長 ありがとうございます。

それでは、今日は第1回目でありますので、今回のテーマについて各委員の基本的なお考えなどをこの後お聞かせいただきたいと思います。

今日は今後もずっとビジョン委員会の座長の江口委員は出てくださる、ああ、そうですか。

何か最初に皆さんに話してみたいことなど、よろしいですか。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 特別にはないです。結構です。

○黒川委員長 わかりました。

ただいま資料3と16ページ、17ページ、20ページ、21ページのことについて、手際よくご説明をいただいたんですが、何か最初にご質問とかございますか。

堺屋先生、到着早々ですけれども、何かごあいさつとか、最初に一言お話ししていただけますか。

○堺屋委員 時間を間違って遅くなって申しわけありません。

私は江口座長のもとで道州制ビジョンの会のほうにも参加しておりまして、特にこの地方制度、日本の国土問題には関心がございます。1964年に今をさる44年前ですが、「日本の地域構造」という本を書きまして、以来、地域構造問題では最も古くから研究している1人だと思っております。

私が1960年に通商産業省に入りましたときに、まず最初に研修で聞かされたのは、徳川時代は日本は人類の歴史に珍しい中央集権的封建社会だった。そういうような中央集権制度は戦後はとらないんだ。だから、君たちは中央集権と考えてはならないさまざまな制度があるということを研修の3日目ぐらいに聞かされました。

ところが、後に閣僚になりますと、逆に徳川時代のように地方分散しなきゃいけないという話になったわけですね。この40年間に物すごい中央集権が進んで、それに伴って日本の地方の衰退は著しいものがあります。

現在、地方で金持ちというのがいなくなりました。地方のお金持ち、例えば青年会議所で活



躍したような人たちの出身を見ますと、大体は山林家か地場産業の主な商店街の伝統ある老舗か、醸造家、酒屋やしょうゆ屋さんか、そうでなければ戦後成長いたしました建設会社、そしてお医者さんと、この6種類しか所得番付の上に出てくる人がいないんですけれども、そのうちで山林は今や全くただでございます。

私も奈良県吉野郡で先祖伝来の山林を100町歩ぐらいやっておりますが、日本で一番高級な材木を出す奈良県吉野郡が全くただでございます。

それから、地場産業はほとんど中国の輸入品に食われて急激に衰退をして、今や残りわずかになって、利益を上げている会社は極めてわずか、後継者のあるところは本当に探しても探しても見つかりません。

3番目の老舗はご存じのとおりシャッター通りでございまして、ただでも借り手がないと、固定資産税だけ払わないかんから、家ぐるみで寄附したいという人が続出しております。

それから、醸造業は1960年代に比べますとほぼ半減いたしまして、利益は上がりなくなりました。一時は内閣も酒造内閣と言われるぐらい酒屋出身の方が多かったんですが、今はほとんど影を潜めました。

そして、建設会社、地方の中小土建というのは、この21世紀になってから猛烈な勢いで衰退をしております。

残るのはお医者さんですが、どうも地方に金持ちの医者がいたらいかんということか、このところ東京へお医者さんを移すという、地方のお医者さんが劇的に今減っているわけですね。利益も上がりなくなっております。

かくして地方は金持ちのいないところ、この衰退ぶりはちょっと東京にいる人にはわからないぐらいひどいものになってまいりました。

その大きな理由は、情報の集中、それから財政の集中、この2つだろうと思うんです。したがって、この会でぜひこの財政の問題、そして財政の根底にある産業、あるいは富の再分配の問題、そしてそのもう一つ根底にあります若者が全員東京へ集まる仕組み、東京に行かないと文化も新しい機会もないという、そういう報道の仕方、こういったことについて根本からメスを入れたいと思っております。

江口座長のもとでビジョン懇談会をやりまして中間報告を出して、ある程度財政の問題についても方向性といいますか、枠組みは出させていただいております。これに基づいて、皆さん方から専門的な知見をもって考えていただきたいということで、私も座長のご指名でございまして、ビジョン委員会で議論されたことの視点を皆様方にお伝えをして、広い見地から地方の制度、道州制をどうやってつくっていくか、この問題を積極的にお話しさせていただきたいと思っております。

なかなか上積みの議論で済まない大変重要な問題が含まれておりますし、それからまた皆様方それぞれご専門なので、よくおわかりでしょうけれども、財政、補助金、権限というものは一つごく小さな針が1本あると全部動かせる制度なんですね。本当にこんなのは大

したことないと思う人があれば、それだけで民間企業の方は、あるいは地方の方はその部分で左右される小さなことがその人の人事にかかわり、その会社の営業成績にかかわり、何もかもその1点で動かされるところがありますので、よほどここは用心してといいますか、根本から考えていかないといけないんじゃないか。

つくづく40年間の地方制度の地域行動の研究とさまざまな立場での役所とのつながりで、そんなことを感じている次第でございます。

ぜひ真剣な議論をさせていただきたいと思っておりますので、よろしく願いいたします。

ありがとうございました。

○黒川委員長 どうもありがとうございました。

この後、まだ1時間ほど想定時間がございまして、皆さんに今事務局のほうから説明していただいたビジョン懇の中間報告の16ページ、17ページに書かれていること、それから20ページ、21ページに書かれていること、資料3にまとめられていること、我々がこれから議論しなければいけない点について、どのようなご意見をお持ちかということについて、大変申しわけないですけれども、最初なので、私から皆さんに順番に話をさせていただくように振っていきたいと思っておりますので、ご協力をお願いします。

どうぞ。

○古川委員 ありがとうございます。

私が3時に出ないといけないものですから、ちょっと発言の機会を与えていただければと思います。ありがとうございます。

ビジョン懇全体を通じて私は、私はというのは佐賀県知事としてはということなんです、私どもがイメージしている道州制に近い形のもが示されていると思っております。特に私どもが気にしておりますのは、先ほど堺屋委員もおっしゃいましたけれども、ちょっとでも残ってしまうと全体に広がってしまうという、その1滴万年筆のインクがこぼれるとぱっと全体に広がっていくように、全体に色がついてしまうというふうなところをどうしていくんだろうかということが悩みでございました。我が県では非常に進んだ形の道州制の場合には、これは補助金はなくなるというふうに考えておりますけれども、あるいは現行制度の延長としての道州制のような場合には残るのかもしれないと思っておりますけれども、このビジョン懇の中間報告ではそれは基本的には残らないのかなというイメージを持っております。

それで、私どもが今回議論を進めていくときのこれは投げかけなんです、そもそも私どもは何兆円ぐらい州や市町村に税収があればいいのかということとをどういったことを前提にして考えればいいのかという点があるのかなと思っております。私どもも幾つかのパターンをつくったときに、国に比較的そういう権限を残すような道州制をつくりますと、国税はある程度残さないといけない。ところが、すべて州を中心にやっていまいしょうということになると、基本州で、あと財政調整用の租税というのをイメージした上で、国は関税とか法人税の一部とか、ごくわずかなものでいいというふうなものになっていくわけ

ですね。ボリュームの問題として、どういう税をどういうふうな統治機構に当てはめるかというときには、実はどういう仕事をどんなふうにしていくのかということがこのビジョン懇以上に本当は少し詳しく明らかになってないと検討しにくいのではないかなという懸念を持っているところでございます。それが1点でございます。

それと、もう1点がこれから数字の議論をしていくことになるわけでございますけれども、委員の方はいずれもそれぞれのお立場で論客でもあり、数字の議論を始めていくときにそれぞれのお立場とお考えでベースになるところが違った中で数字が出ていくと、非常に議論がしにくくなりほしくないかといったことをちょっと危惧しております。幸いなことに、事務を処理していただく内閣官房やサポートしていただく官庁においては、きちんとした数字をお持ちだと思いますので、議論をしていくときにできるだけ資料の出所だとか、そういったものがわかった上で、その上でこれはよくないとか、もっとこうすべきだとかという議論ができるように、数字の前提のところでも余りずれが生じないような形の運営を何か考えられないのかなと思っておりまして、具体的に申し上げれば、多分こんなふうな資料ができないかとか、こんなふうには自分は考えているというふうな話があったときには、その委員と官房のほうで意見交換していきながら、きちんとベースを合わせた資料を出していただくようにするといったことを考えていただけないだろうかというふうに思っているところでございます。

これはあくまでも提案ということでお聞きいただければと思っているところでございます。

それと、このビジョン懇の中ではさらにと国と道州の調整という形で書いてございますけれども、実はこれまでの道州制の議論を見ておりまして、非常にわかりにくいのが例えばロットそのものもそうなんですけれども、私どもが考えている進んだ道州制だと、公的年金も州の仕事でいいじゃないかという整理をしているんですね。そうすると、まず公的年金を制度を州でやっていくためには、物すごい額の租税が必要になっていくということもありますし、公的年金の制度が州によって違っていいのか、それとも違ってはいけないということだとすると、どうやって州間で調整をしていくのかといったことが必要になってきます。

そうした際に、そこに必要な財源を州ごとに確保していくのか、州全体というか、全州的に確保していくのかということについて、何がどう機能していくのかということがあるのではないかなと思っておりまして、そこは私どものこの専門委員会の領域を超えることになるのかもしれないと思っておりますけれども、ある一定の前提みたいなものがいずれにしろないと、なかなかボリュームにしても内容にしても議論しにくいのではないかなというようにことを現時点ではちょっと印象として思っているところでございます。

難しさは申しましたけれども、私はそうした上に立って、ただ議論をすることは十分可能であると思っておりますし、道州制についてのあるべきというか、幾つかの提案としての道州制の税財政制度は提案できるものがあると思っております、ぜひそうしたものに

つくっていく作業を皆様と一緒にできればと思っております。

道州制については、何かこれさえ導入できれば日本はよくなるという万能薬的な議論から、それを入れても全くよくなるというか、偽薬というか、プラシーボ的な議論まであるわけですが、私は万能薬でもなければ偽薬でもない、制度設計と運用の仕方次第では非常に日本にとっていい制度になるだろうということを確認しております、ぜひそうした議論をさせていただければと思っているところでございます。

以上でございます。

○黒川委員長 ありがとうございます。

それでは、あとは私の順番で皆さんにご意見を伺っていいかと思いますが、最初は持田先生からいきましょうか。

○持田委員長代理 私は今日の中間報告のご説明を伺って、2つ印象を持ちました。

1つの印象は、国、道州、基礎自治体の役割といった場合に、それぞれの政府間での機能の重複がない仕分けをするのか、ある程度現行に近い重複があるようなイメージを持つかによって、税財源のあり方が変わってくるのではないかと、そういう印象を持ちました。

例えば、ここで基礎的自治体で小・中学校とか福祉が挙げられているわけですが、サービスの供給は確かに基礎的自治体であることは間違いありませんけれども、サービスの水準ですとか、あるいは財源の負担ということを見ると、上の政府との関係というのはいささか出てくると思うんですが、この道州制の税財政を設計する場合に、国、道州、基礎自治体の間での重複を完全に分離する方向で考えていくのがどうか、それを議論するときには注意をしなければいけないという感じがいたしました。

それから、もう一つ今日の中間報告のご説明を伺って得た印象は、財源のほうについてなんですけれども、これも第1点と関連しているんですが、なるべく道州が自立しなければいけないということはわかるんですが、その場合にどういう原則を立てて道州なり基礎自治体に財源を配分するかということ、つまり原則がとても重要ではないかと思われました。

というのは、私の個人的な意見ですが、国と地方が同一の課税ベースに重複して課税している国というのは、単一性の国家では日本だけですよね。その持っている長所というのはもちろんありますけれども、デメリットもかなりあるのではないかと思います。つまり例えば消費課税でありますと、付加価値の発生と最終消費地というのは通常一致しておりませんし、それから個人所得課税で言いますと、勤務地とサービスを受ける居住地というのは乖離しております。それから、法人所得について言いますと、当然本社と工場というのは全然ばらばらなわけですよね。したがって、日本のような狭い国で国と地方が重複して同一の課税ベースに税をかけるというときに、仕組みが物すごい複雑になるというデメリットがあると思います。

道州制にすると、ある程度その複雑さというのがなくなっていったら、納税者から見て自分が支払ったお金が返ってくるという関係がかなり透明になるというメリットがあると思

うんですけれども、この税財源の配分を考える場合も、どういう原則を立てて配分するかという議論を今後1年間、ゆっくり議論していく必要があるのではないかと、両方とも印象ですけれども、以上2点思いましたので、発言にかえたいと思います。

○黒川委員長 どうもありがとうございます。

順番ということで、赤井先生からいきましょうか。

○赤井委員 ありがとうございます。

このような貴重な議論の場にお招きいただき、本当にありがとうございます。

まだ十分にどうすべきというのは、自分の中では固まってないんですけれども、今まで研究してきた中から、今、持田先生がおっしゃったように、まず原則がどうあるべきなのか、いろいろな経済学の分野でも財政学の分野でも議論がありますので、そういう理論的な背景、原則論をまず論点整理する。また、それに加えて私がずっと見ているのがデータの分析というのをもう少しできたほうがいいのかと、あえていろいろな要因が絡みますから、政治的な部分も含めると余り数値をそのまま出すのがあるのか、悪いのかという問題はあろうと思うんですけれども、こういうような税財政の委員会ですから、その原則とか、いろいろなパターンに応じてどのようになるのかというような数値分析みたいなものがある程度できればいいのかな、新しい視点が出せるのかなと。

ただ、ちょっと難しいのは、例えば県ですと今40以上ありますから、その違いによって、例えば大きい県、小さい県でどういうふうにあるのか、また広域行政した場合、県が合併した場合、規模の経済性からコストがどういうふうに変わるのかというのは、ある程度今の違いからシミュレーションはできます。そういう分析をやってみると、いわゆる県が持っている事務をもう少し上げて広域的にすれば、どういうふうに変化するのかという、ある程度のシミュレーションはできるのですが、国が持っている事務を道州に分けたときにどのようなメリットがあるのかというのは、今国が一つですから、比較というのはなかなか難しく、そこをどうという原則と照らし合わせながらシミュレーションみたいなものをして、ある程度説得できるような材料を出せるのかなというところが一つできればいいなというふうに思っています。

そのときも、だんだんと制度ができていくまでには時間もかかりますので、すぐここ数年なのか、数十年なのか、短期的視点で見るとか、長期的視点で見るとか、そういう新たな視点とか、あとはどうしても格差というのが国全体でやっているものから地方に分けますと生じますので、格差をどうというふうにとらえるのか、格差はあえてつくような形だけでも、調整させるのか、調整するというふうになれば、国がそもそも調整機能を持っているということなので、道州で調整させるというのと国とどちらがいいのかという、そういうインセンティブの問題もありますし、また格差で完全に自立させるのであれば格差をどうというふうを考えるのかと。

自立というのが道州のときには重要で、ここにも書かれていますけれども、選挙制度を持つとか、あと権限、財源を持って、持たせるからには当然ガバナンス構造というか、住

民がチェックできるシステム、そういうものを入れていくということになってくるんですけども、その場合に格差が出てきたらそれをどうするのか、恐らく格差ができてもいいようなものを与えていくということになると思うんですけども、ではその格差が格差とは何なのかというのは、永遠の課題で、実際交付税の算定でもいろいろなものを考慮しながらやっているという現状ですから、格差の指標を次にどのように考えるのか、1人当たりの所得で考えるのか、それともまた別なもので見ると、既に交付税が配られると、所得の部分というのは十分だという話もありますし、そのあたりの格差はどうなのか、指標はどうなのかということも含めたような考えが重要なのかなというふうに思います。

とりあえず以上です。

○黒川委員長 続けて、金澤先生、お願いします。

○金澤委員 今日第1回ということなので、少し原理原則にわたってしまうかもしれないんですけども、こういうことも考えていかないといけないのではないかとこのことを2つお話しさせていただきたいと思います。

現在、国と地方の関係、特に地方をどうしていくのかということを考える場合に、グローバル化の時代の中で、国力をどういうふうにつけていくのか、その競争に勝ち抜くために日本が何をしていくべきなのかということは、どうしても考えないといけないと思うんですね。

国力のもとである地方、それから持続的な成長のもとになる地方と、こういう認識を今の内閣は経済政策の基本的な考え方として持っているのではないかと考えています。

地方の再生というのが非常に重要だということだと思うんですけども、分権の考え方で一つ大きく認識がずれていく可能性があるのは、地方を再生していく、地方のことを考えてあげる、そういう場合に、地方のことは地方でやりなさい、国は国でこういう仕事をしますということと完全に分離していくというような考え方が本当に地方のことを考えてあげているのだろうかということなんですね。

こういう考え方があるんですね。特にフランスとか最近のアメリカでもそうだと思いますが、地方分権なり地方自治なり地方の再生、地方のことを考えるというのは、国が地方のことを決めるときに、地方の意見をどれだけ国が考えるかということであって、むしろ国の関与ということが非常に重要になってくるということなんですね。ここまでの財源はやるから、あとは地方のことは地方でやりなさいといった国の設計というのは、今の国際競争力を考えていく上で、本当に地方のことを考えているのかと、これが私の問題意識としてあります。

道州制というのを考えるときに、連邦制の最も典型的な国であるアメリカといっても、これも歴史的に見れば今、どんどん補助金をふやして地方の行政サービス水準をよりよいものに、より高い水準に持っていくということに国が関心を持っている。それから、EUの経済政策を見ても、中山間地域というのは条件不利地域という形で指定して、それに対して国民国家レベルではなくて、むしろEUのレベルでその条件不利地域の支援を考えて

あげる。そういうような仕組みになっているわけですね。

ですから、今日の16ページからの事務の仕分けのところ、例えば経済政策とか地域の振興ということが全部道州に入ってしまったのだけれども、そこは道州、地方で考えなさいというような国というのは、今のグローバル化した国際競争の中で果たして生き残っていけるのかどうか、私はそれが非常に心配をしているということで、もう少し違う考え方もあるのではないかと、もう少し経済政策とか景気対策とか、それから国土開発とか、そういうことに関して国が関心を持っていく、そこで十分な行政水準に達することができない、そういうところには仮に例えば九州で一つにまとまる、北海道で一つにまとまるといっても、それは北海道でやりなさいとか、九州でやりなさいということで、果たして日本という国が成り立っていくのか、それについては私はちょっと心配をしているというのが一つです。

それに関連して、2点目はそう考えていきますと、要するに北海道、九州が一つにまとまったときに、基本的に自主財源でやっていけるんだと、もしくは関東と1人当たりの税収の水準が違って、それは分権というメリットを享受した代償なんだから、そちらでもいいですと、中央の側から見ればそれでいいでしょうと、地方の側から見てもそれでいいですというような制度というのは、日本の国民が本当に望んでいるんだろうかということなんですね。

イギリスとかアメリカで言えば、日本の県レベル、州レベルでの1人当たりの税収格差というのは、大体10%から20%、平均を100とすると90から110ぐらいのところにおさまっているわけですが、日本の場合は2倍以上の差がある。そういうものがそのまま容認されるような国民的な合意というのはあり得るのかというのが私は前提として非常に心配です。

だとすると、現在の地方交付税のような、もしくはドイツの州間財政調整のような仕組みというのは、相当日本の特殊性として大きな役割を果たすという、そういうことを初めから前提にした制度設計をしていかないと、国民的な合意というのは得られないのではないかと、そういうふうには思っていますので、多分佐賀県知事さんの言われた分類では、少しモデルレータなほうの制度設計というのが日本の現実に合っているのではないかと、そういう見通しを私は持っています。

以上です。

○黒川委員長 堺屋さんはもう一回、いいですか。

土野委員、お願いします。

○土野委員 地方の実態は先ほど堺屋先生おっしゃったとおりでございまして、私どもは日夜その対応に苦慮しているというのが現実でございまして。

そういう中で、道州制の議論につきましては、市長会の方にいろいろ聞いてみたんですけども、まだなかなかそこまで議論に入っていない現状でございまして、またむしろ市長会の皆さんは今地方分権改革が一方で議論されていまして、その行方を見ているといい

ますか、非常に心配しながら見ているというのが現況でございます。

どのような形になるにしろ、いずれにしても住民サービスの主体は基礎自治体でございます。この基礎自治体がしっかりとした仕事をしていくには、権限と財源をきちんとそろえていただくということが一番肝心なことではないかなというふうに思っております。

しかしながら、現実には現在でも都道府県と市町村との間の事業配分の問題とか、そういうことも今議論しておりますけれども、そういうのが実態として一方にあるわけでありまして、なかなか今、先生方のおっしゃったようなレベルまでの話は進んでいるというような状況にございませんが、そういう中で私どもとしても、この議論の中でいろいろと基礎自治体について実態をお話しさせていただいたり、あるいはいろいろなご意見をいただきながら、そこでまた勉強をさせていただければと、このように思っているところでございます。

○黒川委員長 中里さん、お願いします。

○中里委員 最初のご説明で、憲法の枠内ということだったので、非常に安心したんですけども、憲法改正まで考えるとちょっと何をどうしていいかわからなくなってしまいますので、そうすると憲法の枠内でどこまで可能かと考えていくと、余り大枠の大変化というようなことにはならず、要するに今までの領域を少し広げるとか、そういう徐々に少しずつの改革にならざるを得ないんじゃないかというふうに思います。今の日本国憲法の体制のもとですと、国会が行政権をコントロールするというこの大枠は譲れないわけですから、道州制にしたから国会のコントロールを外れて、各道州が勝手に行政権を行使するというのは、これは憲法違反になってしまいますので、なかなか難しいところがあって、国会の行政統制の手法というのは、法律でコントロールするのと財政でコントロールするのとこの2つのルートがあるわけですから、その枠をもうちょっと現実合った形で見直していこうということだろうと思うんですね。

ちょっと制度を変えたから世の中が今までと見違えてよくなるというような魔法の杖のようなものが世の中にあるのであれば、だれも苦労しないんですけども、恐らくそういうものはないだろうというふうに現実的に考えていったほうがいいと思っております。それが一つです。

それから、2つ目はアメリカは金澤先生がおっしゃいましたけれども、典型的な連邦制の国で連邦国家ですけれども、その中でも中央政府の権限というのはアメリカ史を見ていけば、これはフェデラリズムの関係で常に出てくる話ですが、中央集権というのがどんどん、どんどん、どんどん、どんどん広がってきているわけですし、結局そこには何らかの事情というのがないわけではないだろうということなんですね。ただ、日本はそれにしても中央集権がちょっと行き過ぎているということで、それを少し考え直そうということなんだろうと思いますが、そのときに国と地方の関係ばかりに目を配るということではなくて、アメリカの連邦制を見ていますと、州と州の間の権限争いというのは、これは物すごく厳しいわけですし、日本も中央政府と地方政府の間の上下の関係だけ考えていけば話が



済むんだったら話は簡単ですが、自立権を与えれば与えるほど道州と道州の間の権限の対立というのがかなり深刻になってくるはずです。特に財政面については、これは深刻になってきます。それぞれが独自の課税権を行使すると、例えばある道州と別の道州との間で条約のようなものを結んで二重課税を排除するとか、そういう極端なところまでいっちゃうわけですね。それは余り望ましい話じゃないので、そこには道州間の調整というのは国がある種責任を持って行うというような視点がどうしても必要になってくるんじゃないかというふうに思いますので、この道州制ビジョン懇談会の中間報告には道州と道州の間の権限の対立については余り触れられてない。多分意識にそういうことが余りないんじゃないかというふうに思いますが、ちょっと考えなきゃいけないかなというふうに思っております。

そこで、3つ目なんですけど、今日の論点メモのところの最初にあるんですけど、権限について中間報告を前提に議論するかどうかということなんですけど、何ととってもお金の問題というのはだれが何をやるのか、仕事の割り振りが決まりませんと金の割り振りというのも多分決められないんじゃないか、先に金を決めて次に権限を決めるというやり方もないわけじゃないんでしょうけれども、恐らく常識的には権限分配をどういうふうにするのかという大まかな枠ができた上で、ステップ・バイ・ステップでそれに合わせた形でお金の配分を考えていくということになるんだろうと思います。

そうすると、ここの専門委員会、ここで部分均衡的にといいのか、お金の問題だけを取り上げて、ただただこれはこうすればいいんだというふうに突っ走るということではなくて、全体の権限分配の中から少しずつということなんじゃないかというふうに思っています。

以上です。

○黒川委員長 沼尾委員、お願いします。

○沼尾委員 2点申し上げます。

最初にこちらの中間報告を拝見させていただいて、特に16ページ、17ページの権限配分のところなんですけれども、先ほどの金澤先生のお話にもございましたけれども、かなり道州に産業政策ですとか公共事業といったような経済の基盤とか地域の国土の形成にかかわるようなところをかなり担うような形で、随分事務権限についても横割りで配分しているんだなという印象を持ちました。

また、同時に財源の基本原則のところについても、20ページにあるように自立性、自主性ということと住民の意思に適応した政策を展開して発展的競争を可能にするために、権限分野において税目並びに税率等を独自に決定できるというふうな書きぶりになっていまして、ただ単に事務に必要な財源を確保するというところだけではなくて、かなり経済安定化機能ですとか、所得再分配まで含めたような租税政策までを道州に落としていくというふうに読めたというところがございます。

ところが、本日の資料の3というのを拝見しますと、税財政制度について偏在性が少な

くて安定性を備えた新たな税体系ということで、むしろそれぞれの権限に応じた財源をどのように確保するかという観点から、この税財政の問題を検討していくというふうに読みまして、そのあたりがこちらの中間報告のトーンとこの資料3というところでちょっと違和感を感じたというのが正直なまず第1点目の感想です。

実際に具体的に今後税財政の問題を考えていくに当たって、どこまでこういう租税を使って、いわゆる租税政策的なものですか、税率操作なんかを通じた形で特定の産業政策みたいなものをやれるような形のことまで考えていくのかというようところが一つポイントになるのかなと思っています。そういう意味で言うと、先ほどの持田先生のお話にもありましたけれども、ここまで事務権限というのを横割りで単純に割り切れてしまうのかなというところは私もちょっと疑問を持っておりまして、そこはがらがらぼんで白地に新しい絵をかくというところよりは、今の形からどういうふうに制度改革をしていくかというようところから出発して、それぞれの権限に見合った形での税財政制度というのを考えていく必要があるのかなというふうに思ったというところでございます。

そういう点で、特に違和感を感じたのが例えば資源エネルギー政策は国の政策として置いているんだけれども、産業政策とか何かについては道州に置いているというあたりのところとか、あとは生活保護のようなナショナルミニマムというところを国の役割にしているんだけれども、対人サービスといったようなユニバーサルサービスは基礎自治体というふうに言っているんだけれども、こういうふうに簡単に区分けできるものではないんじゃないかなというふうに思っております。

もちろんこれはまだたたき台で、今後こちらの懇談会の親会のほうでも検討されていくということなので、役割分担とあわせて税財政制度のあり方というのを考えていく必要があるんじゃないかなということです。

次に、今後具体的な数値でシミュレーションをかけていく上で一つポイントになるのかなというのは、区分けの際に東京というのをどうするのかというのは多分話が出てくるだろうということと、それから今後の人口の減少であるとか、高齢化の進捗によって、財政需要がどういうふうになっていくのかと、それが例えばこういう道州というような形で区分けをすることによって、人口の移動みたいなものがどういうふうに変わっていくのかというようところの推計の仕方で、かなり数値が変わってくるのかなというような印象を持っておりまして、そのあたりの前提条件についてある程度議論しておく必要があるのかなというふうに感じました。

以上です。

○黒川委員長 ありがとうございます。

私もせっかくなので、話す機会をいただきたいと思っておりますけれども、日本はこれまでできるだけ公平に国土全体、1億3,000万人に近くなりそうな人口を一つのルールで決めてくるというパターンをとってきました。さっき金澤先生がEUの話をされましたけれども、EUはバルト3国なんていうのは、1国が100万人も人口がないような国ですけれども、

一つ一つの国が議会を持っていて、それぞれの国が国らしいサービスを提供していて、その福祉の水準は共通にEUで考えましょうというルールもありますけれども、各国の指標でやっている。オランダは1,620万人の人口でちょうど九州と同じ人口規模、オランダという国の中でももちろん産業政策をやっているわけで、EUの中での競争環境というのを自分たちで保とうとしています。だけれども、EU全体としては1国1市場にするためにということで、さまざまな競争政策のルールを憲法ルールのような形でEU共通ルールというのをつくってきていますし、ユーロという通貨を使って入れるところはその中に参加してくるというやり方をしています。つまり大きく上から入ってきて、一つのルールにしてスタンダードにしたほうがいいものについては、そうしているけれども、そうしないで行っている国もたくさんあります。スウェーデンとかスイスとかというのは900万人ぐらいで、ちょうど東北地方と同じ規模、多分日本の東北地方のGDPと大して変わらない所得水準だと思います。デンマークは400万人ぐらいで中国、四国とほぼ変わらなくて、これらの国々というのは農業国家で成り立っています。これはEUの中で特別扱いされているわけではなくて、それぞれ独自の動きをしているということだと思います。

そうすると、ノルウェーとかスウェーデンとかフィンランドとか、各国それぞれ地域が人口規模は違うけれども、違うことができているような、地域の独自性を持っているうらやましさというのが感じられています。

日本はこの地域の独自性というのをなかなかつくれなくて、もちろんEUルールに違反をしているスウェーデンみたいな国はEU指令というのを127も受けていて、つまりルール違反をしています。ルール違反で一般に消費税は15%ぐらいが望ましいと言っているけれども、スウェーデンだけ23%にしているんです。こういうことがあって、それぞれの間で調整することは、あたかも難しいように見えるし、中央からの指令があるけれども、それぞれ独自のルールで動いているというエリアがあって、その地域が極めて国境を越えてクロスボーダーで経済成長をしているのをうらやましく思っていて、日本はどちらかというと中央集権で来ている。向こうはどちらかというとそれぞれの国が分権で来ているところで大きく一つのかたまりにしようとしているわけで、それぞれの長所を上手に使って、今までになかった日本により分権的というか、地域主導型の物の考え方でいろいろなことができるような場をつくらうというのは、このビジョン懇のペーパーの中には見えているというふうに私は思いますけれども、ただこれまでこんなに全国共通にいろいろなことをやってこようとしたこととか、中里委員が言われたように、つまり今の憲法のもとで国会で国共通にできる法というので仕切ってしまうと、その制約の中で動きがとれなくなる部分というのが幾つもできてきてしまう。

そうすると、議会の決定の意味についても、少し考え方を改めて、地域の判断を重視するような国会の運営というようなことが今の国会のあり方の中で、今の憲法のルールの中でできないだろうかというような議論というのをしていかなきゃいけないということで、単純な議論ではなくて、双方からいろいろなアイデアを出し合って、世界の国々で進めら

れているいろいろな新しい動きを私たちも学びとれるものとはって使い込んでいくということをしていかなければいけないのではないかというふうに思っています。

ただ、簡単ではなくて、さっき堺屋先生のお話にあったように、本当に一歩地域が弱体で助けなければいけないとなったとたんに、地域は努力をする方向が違ってきて、本当は僕は物すごく地域は実力を持っていて、能力を持っているのに、発揮できない人たちが今の制度の中で中央に引きずられているという感覚を持っているものですから、できるだけ地域の人たちが能力を発揮できるような、そういう環境というのをどうやったらつくれるだろうか。今はそのフラストレーションで地域社会というのはとても困っているんじゃないかという認識を持っています。

ここの委員会というのは、現行の制度というのを少し踏み越えてと最初に申しましたけれども、思い切ってよくなるためなら憲法まで変えるかどうかという議論は別として、憲法の解釈を変えるぐらいのことはできるのではないかという、そういう心意気で踏み越えて新しいことが考えられるような範囲で、できるだけいいものを取り入れられるような環境で議論を進められたらというふうに思っております。

まだ2回目、十分あと25分時間がありますので、2度目の議論であるかと思えますし、堺屋先生。

○堺屋委員 今、皆様のご意見を聞かせていただきまして、いろいろ参考になりました。

問題の1つは、このビジョン委員会と当小委員会との関係をどうするかということがまずあると思うんです。ビジョン委員会で非常に明確に打ち出されているのは、地方主権型道州制、地方主権型というのがまずあるんですね。道州制の考え方につきましても、中央集権型の道州制という考え方もありまして、国の地方支分局なんかがかなり力を持つような関係のものもあります。また、国が現在の補助金や交付金を残して国が調整をするんだと、これも中央集権型の道州制だろうと思います。

ビジョン懇がはっきり打ち出しているのは、地方主権型の道州制、地域主権型の道州制ということをございまして、原則として国から交付金や補助金というような縦の調整はしない。道州間の調整をする。道州同士で話し合っ調整をするというような格好になっております。

産業政策、あるいは対人サービス、教育、福祉、そういったものも基本的には自主的に行う。国の行うべきことを限定するという、ここが地域主権型道州制の一番のポイントだろうと思うんです。これは憲法には全く反しません。国会がもちろん全部主導するんですが、国会のつくる法案はこの範囲内でやっていただきたい。もちろん国会がそれを破って法律をつくったときに、憲法で違反になりませんから、今の憲法解釈の範囲内で違反になりませんから、どういうことになるかと問題はありますが、道州基本法みたいなものができたら、それはかなりの基本法であって、それに反する法律は国会も遠慮していただくと。地方の権限と決められた部分は地方が行う。国の法律で定める部分はこの範囲と、この中間報告に17項目が出ておりますけれども、そういう仕組みになるのではないかと。

問題は国の制度、あるいは官僚のほうが地方より信頼性があるような感じがあるんですね。だから、地方に任せたらええかげんなことをするんじゃないかという意見がずっとこの委員会というよりも、マスコミというよりも、潜在的にあります。地作法への信頼性をどう確保するかというのが大事だと思います。そういうビジョン懇の地域主権型道州制という発想の中で、この税財政の問題を考えていくべきではないか、そういう点で精緻な議論を積み重ねていくべきではないか。

ここをさらにまた中央集権型か、縦系列の調整かという議論になってくると、またビジョン懇に戻る話になりますので、その点は江口座長、黒川委員長によくお願いしたいと思っております。

○黒川委員長 今、地域主権型道州制というここではとらえられて、今日事務局からの説明のときにも何度も地域主権型という言葉になっていて、これは地方分権とは違うんですね。単なる分権ではなくてというか、だから中央集権型のものを分権化していくというタイプの道州制論を議論しているわけではなくて、根本的に地域主権型というか、そういう意味ではEU型なんですね。EU型の考え方になっていて、各国の主権というのがある上にEUというのがかぶっているようなルールのイメージをすればいいかと思えますけれども、これまで日本はそのことに全然なれてない状態で、そういう状態を地域の核をつくっていくことができるような制度設計というのが税財政上どういう形になるのかということがきっと問われているんだと思います。

まだいろいろ今日この説明を伺って、初めてですので、いろいろご質問があるかと思えますけれども、まだ20分ぐらい時間が許されていますので、何かご質問とかご意見とかありませんか。

どうぞ。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 本当は発言すべきではないかもしれませんが、恐縮でございます。

今日は本当にお忙しいところ、お暑いところお集まりいただきましてありがとうございます。

道州制ビジョン懇談会ということで中間報告というものを出しました。相当1年間議論をして一つの方向性を出しまして、その内容につきまして、地域主権型道州制が皆さん方から一点のご批判も起こらないようなパーフェクトなものだというふうには考えてもいませんし、またそういうパーフェクトなものをベストのものが考えられるというようなことは、あり得ないというふうに思っております。したがって、政治はベターの選択でありますから、したがって今の中央集権というものと比べて、よりよいものであると考えられるとするならば、そちらを選択すべきであろうということで、中央集権体制という国の形で現在のところ余りにも弊害が出てきたと、中央集権という機械が歯車が磨耗して空回りを始めてきたというようなことで、したがって今日本の国としては新しい機械を全体的に入れかえなければいけない時期に来ているのではないだろうかということでもあります。

したがいまして、現状認識というものにもかかわってくる。現在の日本でこれでいいと思われるんだったら、よしとして論ずるまでもないんですけども、ビジョン懇としては現在の中央集権体制という国の形は一つの限界を迎えたのではないだろうかということがあります。したがいまして、中央集権という古い国の形を地域主権型、地域に密着した地域の住民が納得するような、そして効率のいい行政が行われるような国の形、新しい国の形、新しい機械にすげかえる、置きかえるということが必要ではないかということで、中間報告というものをビジョン懇談会のほうでまとめたということになったわけでありまして。

これにつきましては、当然のことながら、この中間報告につきまして、今日お集まりの先生方におかれましては、またそれぞれにいろいろご意見というか、いろいろなここは気になるところだということもあるかもしれませんけれども、しかしビジョン懇のほうではこれから地域主権型道州制というものを推進していこうということで、全体がまとまっておりますので、したがって中間報告を前提にして、この中間報告を批判するということが絶対やめてほしいというようなことは申しませんけれども、しかしあくまでも中間報告を前提にしながら、道州制を実現するために我々は集まっている、またこの1年間議論してきたわけでございますので、ひとつどうしたらこの地域主権型道州制を税財政の面でよりよく実現していくことができるか、またそういう制度というものを税財政で考えられるかというようなことで、ぜひ前向きに新しい機械にふさわしいそうした税財政の議論をしていただき、また黒川委員長を中心にしてこの1年間ぐらいで地域主権型道州制の税財政についてのまとめを仕上げただけたら大変ありがたいなというふうに思っております。

まかり間違っても、道州制を税財政専門委員会のほうでやめてしまおうとか、やめるべきだというような、そういう方向だけは、そういうベクトルだけはとらないようにしていただければ大変ありがたいなということで、先生方の前向きなお知恵をおかりしたいというふうに思っておりますので、どうぞよろしくお願いいたします。

○黒川委員長 江口座長、堺屋先生の意見、ずっと伺いましたので、それから地域主権というところにすごく重きがあるということについても伺いましたので、それをきちんと根底に置きながら議論を進めていきたいと思っておりますけれども、もう少し時間が今日許されていますので、何か議論ありますか。

赤井先生。

○赤井委員 ありがとうございます。

いろいろな意見を聞かせていただいて、私もすべてまとまっているわけではないんですけども、重要なのは今地域主権とおっしゃっていて、地域主権は重要だと思うんですけども、私もまだ十分地域主権というのがどういうふうに定義されているのか、それを数値的にとりか、制度的に見てどういうものなのかというのがまだ十分わかっていないということがありまして、ここに書かれているように、当然独自の権限を持って独自で決定できる、一言で言うと自立できるというようなイメージになるかと思うんですけども、今存在している県とか市町村で今の制度、例えば自立しているような不交付団体とか、そうい

うようなものは地域主権を持っているというようなイメージでとらえるのか、そういう制度との絡みで言うかどうか、そういうものを地域主権ととらえればいいのか、もしあるなら教えていただきたいし、まだここで議論すべきというのであれば、そういうのを議論すべきと思うんですね。

また、自立するというふうになりますと、どこまで権限を与えるか、さらに財源との調整で格差というのが出たときに自立していればある程度の格差はいいと見なすのか、先ほど何人かの委員からも出ていましたけれども、山間地域とか条件が不利な地域、一律に権限を渡していくと格差というのは生まれてしまうし、今ここで提案されているような道州とか国とかの役割分担でも、格差が生まれるのではないかなというような話も出ています。

どこまで格差というものを容認するのか、自立できるような範囲で与える、それも全国一律だとある程度限界もありますし、そこに調整を入れるとなると、また調整は自立と地域主権というところとどう絡み合うのかという問題もありますし、最後に格差というのは先ほども言いましたけれども、どういう指標でとらえるべきなのかとか、そういうところが地域主権というのと自立というのとそれをどういうふうな制度で支えていくのかという、そのあたりが重要なのかなというふうに思いました。

以上です。

○堺屋委員 ビジョン懇でも非常に意見の分かれたところを今、赤井委員がご指摘になったことと関係あるんですが、現在の地域格差、基礎自治体単位での格差は別として、道州間で東京一極集中が大きく進んでいるのは、自然の現象なのか、官僚の指導なのかというのが最大のポイントなんですよ。

ビジョン懇では、世界じゅう地方分散が進んでおります。特に1980年以降、アメリカでもずっと建国以来、中央集権型になってきたのが80年ぐらいから地方分権型に流れが変わってきた。フランスのパリなんかでも、中央集中都市だったけれども、非常に比重が落ちている。世界じゅう全部落ちているのに、ロンドンはちょっと別の理由があるんですが、世界じゅうから金融を集めたから大きくなっている例があるんですが、その中で日本だけがどんどん東京集中しているのは、これは昭和16年以來の官僚の中央集権制のせいではないかと、これが主たる意見なんですよ。

地方分権を進めたら、道州単位では差が縮まるのではないかと。国の関与が少なくなると広がるという人と国が関与しているから東京に集めているんだという人で意見が分かれたんですが、ビジョン懇の多数意見は道州制にすることによって、国の関与が少なくなれば格差が減るという感じなんです。けれども、それは直ちにそんなことにならないから、水平的調整が必要だということで、お配りされておりますペーパーの21ページに財政調整制度というのが加わっていて、並行的調整だと、こういう発想になっているわけです。

これはビジョン懇の多数意見が日本的学説として通るのか、あるいは反論があるのか、間違っているのか、修正すべきなのかという議論ももちろんありますけれども、ビジョン懇で議論してきた最大のポイントは官僚統制、国の統制を弱くし、国の関与を弱くすれば

格差が減るといふところから出ているわけです。だからこそ、地域主権型の分権制度といふのはいかなないと。したがって、経過措置はどうあるかわかりませんが、基本的には水平調整で維持できるだろう。それに財源をつけるというのがここに出ている案なんです。それが具体的にどの税金をどうするかとか、どれだけの権限を与えるかということは、ここで大いに議論していただきたいんですが、考え方としてそういう考え方がここに盛り込まれているということだけは知っておいていただいたほうが、これはご批判いただくのはもちろんいいんですけれども、そういう考え方が盛り込まれているということだけはちょっとビジョン懇で出たこととしてお話ししておきたいと思います。

○黒川委員長 あと5分ぐらいになってきましたけれども、ほかに何かございますか。

○赤井委員 堺屋先生、ありがとうございます。

私も先ほどの意見で十分にそのところを考慮できてなかったんですけども、確かに分権化すると通常短期的には地域格差が広がるというふうな調整が少なくてという議論もあるんですけども、一方では私もアメリカのデータでやったこともあるんですけども、分析してみると、長期的には各自立というのも目指すということで努力をするとか、政府からの無駄な規制がなくなって、より貧しかった地域が頑張って、自分で自立しなければならないということから努力をして、格差が縮まるという分析も出ておりますので、その辺いろいろな効果があると思います。確かに堺屋先生がおっしゃったように、道州にすれば格差が縮まるという効果もあると思うので、そのあたりをもう少し整理しながら、もし数値とかで見出せれば、よりもう少し透明性のある議論ができるのかなと私は思いました。

ありがとうございます。

○黒川委員長 持田先生、最初だけでいい。

何か今の議論では、金澤さん、何か一言言いたいでしょ。

○金澤委員 9ページ、中間報告に地域主権型道州制を導入すればみずからの努力で完結性を持った経済構造ができ上がり、多様な人材を持ち、育成することも可能となり、国際拠点となり得る地域を構築することが可能となると、こういうふうにかかれていたのだけれども、どういうメカニズムでこれが達成されるのかということについて、どういうシナリオを考えていらっしゃるのか、どこかの時点、今日は時間がないですからいいですけども、どこかの時点でお聞きしたいなと思います。私はこれは無理だと思っていますので、どういう想定をされたのかなということですね。

EUについての先ほどの委員長のお話がありましたけれども、EUの場合は歴史も言語も違うし、別の憲法をまだ持っているわけですし、そこがどれだけ開けるかという話ですよ。日本の場合はほとんどの地域でそういうことがなくて、むしろ労働力の自由な移動がある中で、国民経済が形成されていますから、EUで統合のときに問題になった統一的な金融政策が可能であるかとか、経済政策が可能であるかといったときに、それが可能であるという条件が日本国民経済としてはできているわけですよ。だから、それを前提に



成長できるところが先に成長して、その成果は税財政制度を通じて再配分していくというほうが結果として国民一人一人の厚生は極大化できるというような条件を備えている地域だと私は思っています。日本の国土は、大体カリフォルニアと同じぐらいの規模なわけですから、アメリカの道州制というか、連邦制を考えても、むしろEUのアナロジーで考えるのだったら、これからグローバル化の進んでいく中で、EU、アメリカと対抗して第3極をつくっていかねばいけないという戦略を我々は持つべきだと思いますので、そういう点では中国、韓国、日本、台湾、その辺とどういふふうに通貨統合していくのか、その中で日本というのがどういふ位置になるのか、その中の日本の地方というのはまたどういふ位置になるのかということを考えるべきであって、今日本が中をそんなにばらばら、ばらばらしていいのかというのが私の基本的な疑問点なのです。別にだからといって壊そうとしていませんから、ご安心いただきたいと思います。

○黒川委員長 当然、議論はそここのところから応援してくださると思いますので、壊してくださるとは思っていませんけれども、中里さんは何かありませんか。最後に一言言っておきたい感じでしょう。

○中里委員 理解いたしました。主権という言葉が法律家の使う国家主権という意味じゃないんですね。もうちょっとスローガンの意味だったんですね。大変失礼しました。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 地域主権型という言葉は法律用語でも何でもなくて、例えば先ほど堺屋先生がおっしゃったように、官僚型の道州制というのは、これは法律用語ではないのと同じで、要するに道州制といってもいろいろ皆さん官僚型道州制だとか、連邦制型道州制だとか、単純性型道州制、合併型道州制とか、いろいろ都道府県合併型道州制とか、いろいろ考えられて、ばらばらの前提で議論が行われるわけですよ。

ですから、そうでなくて、この道州制は地域が主体となって地域の人たちが納得し、効率的な地域行政が行われるような、そういう道州制ですよということで、だから法律にもしこれが書かれるとするならば、地域主権という言葉は出てこないというふうに思います。道州制の性格は書かれると思いますけれども、言ってみれば道州制を他の幾つもある道州制と区分する、言ってみればお茶碗といったときに、これは有田焼の茶碗と、伊万里焼の茶碗、清水焼の茶碗という清水焼ということを行っているだけで、ですから地域主権型という言葉が法律用語であるとか、あるいはまた法律の中に入れなきゃいけないとか、入れるべきだとか、これから道州制基本法というものをビジョン懇のほうでまた案を考えていかないといけないと思いますけれども、そういう道州制基本法の中にもし文案の中に文案をつくるとしても、地域主権型という言葉はそのとおりに入ってこない。定義はしますけれども、入ってこない。ただ、話の中でお互いの認識を共通させるという意味で、そういう言葉を用いているという、特徴を一言でもってあらわすために地域主権型道州制という用語をビジョン懇では使っているということですので、ご心配なく。

○中里委員 憲法改正だと思ったものですから。

○黒川委員長 ありがとうございます。

予定の時間になって、1回目のときから何か根本的なところについてきちんとわかろうという、そういう雰囲気があつてよかつたと思います。

何か感じていて、日本は厳しいエリアのことを条件不利地域という形容詞をつける。これはEUだとレスフェイバードエリアと言うんですね。つまりみんなが本当は住みたくはないところなんだけれども、住んでくれているから援助しましょうという感覚なんですけれども、だから主体的に一人一人の人がどういう行動を、その地域をどう見ているかというのをあらわすような言葉になっていて、日本はそれからするとそういうことは全然無関係に、何か客観的データでここは条件不利地域という、そういう感覚にしてしまう傾向にあつて、その雰囲気の違いというのを何となく感じたりもしています。

今後、この会はどうなふうにあと何回ぐらいやってもいいのかという心構えをちょっと知りたいので、事務局のほうからその点について教えていただけますか。

○杉本内閣参事官 一つのゴールは今年度内に親会のほうにこちらの考え方を示しただいて、その途中でディスカッションも親会のほうでも希望もされておられますので、そういうことを前提にしながら年度末に向けて、必要な回数ということかというふうに思っています。親会も順次開かれますし、そんなにたくさん先生方に余り回数をご迷惑をおかけしない範囲でご議論いただければというふうに思っております。

○黒川委員長 ということですが、これもややあいまいだったんですが、最終的には今年度中にも道州制における税財政制度についての最終報告を取りまとめて、ビジョン懇談会本体に報告するという予定になっております。議論の途中の段階で必要に応じてビジョン懇談会本体と意見の交換の場を今日もそういう感じだったんですが、行っていきたいと思っておりますので、よろしく申し上げます。

次回の会議の開催日程につきましては、事務方である内閣官房副長官補室より追って連絡いたします。

以上をもちまして、本日の道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会第1回を終了させていただきます。

ご協力ありがとうございました。今後ともよろしく申し上げます。

午後 3時35分閉会