

第2回  
道州制ビジョン懇談会  
税財政専門委員会

平成20年10月3日（金）

内閣官房 副長官補室（道州制ビジョン）

午後 5時00分開会

○黒川委員長 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2回の開会を開催いたします。

本日はお忙しい中をご参集いただき、誠にありがとうございました。今後、数回の委員会におきましては議論を深めつつ、論点を明確にしていくために何人かの委員の皆様等からご意見をいただき、それを基に意見交換を行うこととしたいと思います。

今回は短い時間にも係わらず、中里先生、金澤先生にお題をいただきましてありがとうございます。今日は中里先生と金澤先生にご発表をいただきます。ご発表いただいたご意見を踏まえながら論点整理を行ってまいりたいと思います。

それでは、最初に中里委員からおよそ25分を目安にご発表いただきたいと思います。よろしく願いいたします。

○中里委員 中里でございます。前回、この懇談会に関する知識があまりないまま、少し的外れた質問等をしてしまいまして申し訳ございませんでした。その後、中間報告を読ませていただきまして、それから江口座長の本も読ませていただきまして、日本の今の国と地方の権限の配分そのままこの国はどうなってしまうのだろうという熱い思いのようなものがそこから感じられまして、何とかそのためのお役に立てることがあればという気持ちで今日まいりました。

ただ、法律家というのは細かいことをちまちま言うものですから、いろいろなところで嫌われております。ただ、大きな改革を実現しようとするときには細かな法的なすり合わせというのが非常に大切になってまいりまして、そこを無視しますと、なかなか難しいというところで、これを私たちは「真理は細部に宿る」。うまいことを言うものだという気持ちですが、本当かどうか分かりませんが、そういうふうに申しております。

そういう意味で細かいところですが、どんなところを注意したら目的実現に近づけるのかというところから発想いたしまして、申し上げるべきところは多少批判じみたことも含めて申し上げさせていただきたいと思います。

そこに書いてあることを1つひとつ見てまいります。中間報告の20ページにございました「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財源を分配する」。これがすべてではないかと思ったわけでございます。権限や業務を移管する際に仕事量に応じて税財源の配分を行うという、具体的にこれをどうするかはともかく、基本的な方針はすべてこれになるのではないかと思います。したがって道州制になって、地方の権限ないしは業務が増えれば、それはそれに見合っただけで税財源等もそちらに移ることになるのだろーと思ひます。

それでは、なぜ今の地方自治の制度を改めて、あるいは国の在り方を変えて道州制にするかといいますと、道州制にした方がおそらく効率がいい。コストが低くなるとか、いいことがあるからだろうということだと思ひます。したがって、これにいろいろ書いてありますが、国・地方が大きな債務を抱えている現状の下、国家公務員数削減が、道州制です

から国家公務員数は削減されるわけですが、それがそのまま直接地方の職員増加には直結しない。直結するようでしたら道州制をとる意味はないわけですし、トータルでは減らなければいけないということが道州制のこの懇談会にポイントなのではないかと思ひまして、スリム化が必要だ。ただ、どの程度のスリム化かということになりますと、これはこれで難しいと思いますが、一応それが大原則だと思います。

さらに現状の都道府県が道州に広域化することに伴うコスト減というのも税財源の配分に反映される必要があるのではないか。これも県単位から道州単位に広げてコストが低くなる。それが道州制に移行する際の目的の1つですから、ある意味当然のこととございまして、今の国で使っている経費がそのまま移譲されるということであれば、道州制にする意味もあまりないだろうということとございます。

それから、これも基本的な考え方ですが、まず権限配分についての枠組みを明確にした後でない税財源の配分について議論することは難しいのではないか。先に金で、後から権限というのはなかなか考えにくい。そういうところも場合によっては必要になってくるかもしれませんが、基本的にはまず権限配分をしっかりとさせた上で、それに見合うお金はどのぐらいかという方向で物事を考えていくのではないかと考えております。

もう1つ大切な点ですが、今、債務残高が国段階でも地方段階でもなかなかの額になっております。その際に道州制ということになれば、この国の抱えている債務、地方の抱えている債務をしかるべく今のまま、そのままということではなくて按分するということになると思いますが、資産も含めて資産・負債その他を国と地方にどのように配分するかに応じて、要するにストック面での配分に応じてフローとしての税財源の配分も異なってくるのではないか。フロー面の税財源のことだけ考えてはあまりよろしくないで、ストック面も合わせて考える必要があるのではないかという気がいたします。

更に、これはやっかいな問題ですが、地方に権限を移譲する場合、財政の景気調整機能や所得再分配政策を含む租税政策、これを国段階で行うのか、道州制段階で行うのかという、非常に難しい問題が生じてくるわけとございます。今はこういう景気調整機能等は国の役割ということになりますが、かなり大胆に道州に権限を移譲ということになれば、こういうものも一部であれ、全部であれ移譲するのか、あるいは今のままこういう役割は国が担うのか。これは大胆な意思決定の必要なところで、議論が必要なところではないかと思うわけとございます。

それから、下の方のところ租税財政制度に関する国の法令との関係、ここが私は法律の人間ですから考え出すと眠れなくなるような話ですが、主権という言葉はこの前ご説明受けましてとてもよく分かりましたが、法律的な意味で用いているのではないということと分かりましたが、一般にはなかなかそう取らない人間もいらっしゃるのではないかと思ひます。

憲法1条の、これは主権者たる国民という言葉が使われている、天皇陛下の権限との関係で使われているわけですが、憲法1条と異なる意味に主権という言葉を用いる場合には、

それ相応の説明、注記がおそらく必要になってくるだろう。形だけと言えば形だけですが、形を無理しますと大変なことになりますので、そういう気がします。

「関係当局との協議が必要」と書きましたのは、あちこちで相談する必要があるということではなくて、例えば内閣法制局とか、政府の憲法解釈に責任を持つところとの協議というのは無視できないのではないか。法制局は、法制局だけでやっているわけではありませんが、日本国憲法との各法令の調整を非常に重要な役割の1つとしておりますので、これは無視することは難しいのではないか。そこを無視しますと、またうまくいくべき改革も難しいような状況にあるのではないかという気がいたします。

更に細かい点で、租税というのは法律に基づいて課さなければいけないという憲法84条の定めがございます。それから、行政権というのは内閣に属するという、これも憲法の定めがございます。どちらも今の公課制度を前提とした上での話でございまして、そういう憲法の制度の下で各道州の条例でどの程度自由な課税ベースや税率を定めることができるのかという問題は当然おこってきます。

それから、行政権が内閣に属するというとき、地方にどの程度根源的な部分を任すことができるかということも全体として、内閣が責任を持つということが憲法に定められているものですから、程度問題ではありますけれども、気にしなければいけないのではないかという気がいたします。

特に憲法14条1項との関係は気になるところです。道州制という以上、ある程度道州間が競争というのが必要になってきますから、法の下での平等ばかり言っているのはなかなかうまくいかないということは理解しつつも、それも程度問題ということになるのではないかと思います。

こういう一見細かく見えるところをきちっと押さえながら議論していきませんと、突然、憲法違反だという判決が出てしまわないとも限らないということもあり得ますので、そこは注意して技術論をしっかりしていかなければいけないのではないかと思います。

この辺嫌らしい話ですが、経済理論的にどんなに正しい政策であっても法律の、特に憲法の制約を逃れることはできませんで、特に若手の経済学者の方はそれにもものすごくフラストレーションを感じるみたいです。また、僕らがときどきおちよくなるようなことを言うものですから、余計そうですが、程度問題ではあります、そこは一応ご理解いただかないと、憲法を変えればいいだろうと言われてしまうと、すべての議論が吹っ飛んでしまいますので、それでは困るということです。

2枚目に移らせていただきまして、課税の実際の議論ですが、ポイントは偏在性が小さく、安定性を備えた新たな税体制をどのように構築するのかという視点。それから、徴税等の方法をどのように考えるか。課税自主権をその中でどのように確保するのかといった一般論的な視点が重要になってきます。

その下にいろいろ書いてありますが、偏在性が小さく、安定性を備えた税体系というのは、今の日本の国と地方の関係を前提とした地方税体系についての在り方、これに関する

考え方なわけですが、中間報告が提案する道州制の下では道州が租税を通じた経済政策や産業政策を担うということも考えられるわけでございまして、もしそうであれば地方税について偏在性が小さく、安定性を備えた税体系というのとは違う考え方も当然出てくる。どこまでやるかということでございます。

そこにいろいろなことが書いてありますが、例えば道州が独自性を発揮して競争していくために、政策誘導の可能な法人税、所得税を道州に移すということも場合によっては考えられるわけです。

逆に、国の権限を大幅に縮小して、国について国防、治安維持などの恒常的に一定水準の定義が必要な事務のみに国の権限を限定するのであれば、むしろ今とは逆に国について安定的な財源が必要ということになってきまして、180度ポイントを変えなければいけないということも考えなければいけませんので、どちらにどういう権限を担当させるのかということによって、国と地方に割り当てられる税の種類自体も変わってくるのではないかと思います。

書いてあるところをその後飛ばして、次の丸にいけますが、道州で課税自主権を発揮した課税が行われることになれば、例えば法人税や所得税、消費税においては道州間の課税権の調整という非常に微妙な問題が出てきて、徴税コストが増大するということはある意味不可避でございます。例えばスイスの租税法の本を見ていますと、カントン間の二重課税の排除というのがものすごく重要な、国際課税と並ぶ重要で、インターカントナーレシユトイアルレヒトとか、何かそういうのがありまして非常に重要なことになっています。ですから、日本でも道州にかなりの権限を移すということになれば、あるいは税源を移すということになれば、道州間の二重課税の調整のための条約ではありませんが、何らかのメカニズムが必要になる。場合によっては道州間の協定も必要になるということで、今よりも複雑化するところも場合によっては出てくるということでございます。

税目ごとの視点でございますが、現行の国の主要税目について、これを道州の税源とすることを検討する場合に、ここに表に書いてあるようなそれぞれの税目のメリットや留意点を踏まえる必要があるということですが、これはある意味細かい点ですので、後で読んでいただければということで整理させていただきました。場合によってはまた後で質問等でさせていただきます。

次の紙の下の方でございます。国の資産や債務をどのように扱うべきかという点でございます。特に建設国債についてですが、これは発行対象資産をどう移管するかということとの見合いで残高を移管すべきではないかというのが常識的な考え方のような気がいたします。

この橋を造るのにこの建設国債を発行した。この橋は地方に行くのだったら国債の償還もそちらでやってくれというのはある意味自然な考え方で、資産と債務が泣き別れというものはないことはないでしょうが、そうすると税源の方がいろいろしわ寄せを食らってしまうものですから、自然に考えると多分こうなるのではないかと思います。

特例公債、これはなかなか難しいのですが、将来の税収を償還財源にしているわけですので、移譲される税源の見合いで残高を移管するということになるのではないかと思います。

仮に引き続き国の方で、国債と言うぐらいですから、国が発行したものをいきなりどこかの道州に渡してしまうというのは債務引受けですから債権者を害する可能性もありますので、引き続き国で償還事務を行うということであれば国に安定的な償還財源がなければ償還できないということになりますので、この問題を1つ取っただけでもなかなか対立が考えられるのではないかと思います。

もう1つ紙をめくっていただきまして財政調整の在り方の話でございます。今は総務省の方で交付税とその他のメカニズムを通じて、かなり効率的に日本の財政調整はなされているのではないかと。いろいろ問題はあるのですが、極めて効率的になされているのではないかと思います。道州制ということになれば、そこも含めて改めて考え直さなければいけないということです。ここでも繰り返しになりますが、国、道州、基礎自治体の役割分担の内容により国や道州や基礎自治体の税収の配分比率が決まってくるわけですので、現在よりも地方の役割が大きくなれば、当然地方への税収の配分比率は高くなる。これは前の繰り返しです。

そうすると、1人当たりの税収格差というのはおそらく大きくなる。いずれにせよ存在するわけですから、何らかの財政調整はせざるを得ないということです。担当部署に電話をかけて聞いてみたのですが、都道府県での税収の格差は東京都と沖縄では3.2倍。これは強烈です。他国はそれと比べるとずいぶん格差が少ない。どういう理由によるのか分かりませんが、そういうことになってくるのだそうですから、どうしても財政調整はせざるを得ない。

ただし、その財政調整のやり方でございますが、国税の割合は小さくなっていけば、国から地方に垂直的に財政調整を行うことは国がしたくてもできなくなるのではないかと危惧するわけでございます。その際に国の権限が小さくなって、道州の権限が大きくなるのであれば道州間で水平的な、地方団体間の水平的な調整によって財政調整を行うという、ある意味道州に伴う必然的な帰結なのではないかと思います。水平的な財政調整という方式を少なくとも一定程度、あるいは全面的に考えなければならないのではないかと思います。

現行の地方交付税のように国が関与して、垂直的に財政調整を行うということは、中間報告の提案しているところの中央政府と地方政府が対等、協力の関係に立つ道州制の理念に照らしてみますと、これは理念の問題であります。なじみにくいような気がしてなりません。

また、道州及び基礎自治体が自主性、自立性を発揮し、地域の状況や特性に適した政策を効率的、効果的に展開するようにするためには、必要な財源は自ら課税自主権を発揮して確保する姿を目指すべきだという、これもある種建前論ですが、道州制に移行する以上

は当然必要になってくるわけです。

そうしますと道州間の税源の偏在の是正というのは、自立した道州間の問題として、国をあまり関与させずに道州相互間で水平的に行うということになるのが自然かなと私は思ったわけでございます。

また、地域主権的道州制とするためには財政調整も各道州の自助協力を促す仕組みとされるべきでございまして、現行、交付税のように個別団体の財政需要を完全に補てんするという方法はおそらく難しいだろう。地方団体間の一人当たりの税収格差をならす方法や、個別団体の財政需要を補てんする場合でも相対的なものにとどめるということで、かなり限定的なものにならざるを得ない。そうやって競争させないことには道州制を導入する意味もないだろうということで、かなり地方にとって厳しい。国にとっても国の権限があまりなくなってしまいますから、それを厳しいと言うのかどうか分かりませんが、地方にとっては特に責任がどっと被ってくるという話で、その責任を引き受けるだけの覚悟、これが一番大きな問題になってくるのではないかという気がいたします。

ちなみに諸外国で垂直的な財政調整と水平的な財政調整がどう行われているか調べてみましたが、国の在り方によって垂直的なのが主要なところと水平的なのが主要なところとに分かれるわけでございまして、ドイツのような連邦国家的なところではやはり水平的になっていますし、フランスなどは典型的な中央集権国家で、E N Aを出ると二十何歳で知事とかというあれですから、そういう国とではおのずと違ひまして、フランスではやはり垂直的にやっていますし、ドイツでは水平的にやっている。日本も国の権限を縮小すれば当然水平的になるということで参考資料として付けました。

大した内容もありませんので、この程度で止めておきます。以上でございます。失礼いたしました。

○黒川委員長 どうもありがとうございました。早速ですけれども、ただいまのご報告について討議をしたいと思いますが、ご質問、ご意見はございますか。

私からあてて申し訳ないのですがストックの、つまり国の資産や何かを道州にどうもっていくかというときに私の知っている限り、堺屋先生は堺屋流のお考えはお持ちだと思っているのですが、この件について堺屋先生から何か発言していただけますか。

国の、つまり行政財産、その他ストックをどういうふうに分けていったらいいかということで、堺屋先生はほかの書物で私が見たところによると堺屋流のご意見をお持ちのようなのでご披露していただけるとありがたい。

○堺屋委員 道州制を行いまして国の負債、地方の負債を組換えなければいけません。道州の権限が強くなって国の権限を限定しますと、それに伴って財源は移管します。そうなりますと、現在600兆円強に上ります国の負債、これを返す財源がどこにあるのか。これが一番問題になるわけです。

同時に国の施設、例えば公共施設、文化施設等々が地方に移管されなければいけません。国は公共事業、文化活動についての権限がほとんどなくなるわけですから、そういうこと

になります。したがって、私は道州が時価で買い取るという形になって、大体二百数十兆円ぐらいになるのではないかと思います、これを道州に買ってもらうという形になります。したがってその分だけ国債が地方債、道州債に移管されることになります。

このことは同時に公共事業が非常に進んでいる地域、例えば東京近辺は公共事業が非常に古くから進んでおりまして、それゆえに公共料金が非常に安い状態が生まれております。そういうところに負担が重くなる。いわばインフラ利得の再配分が行われることになりまして、その後の地域の発展にイコルフッティングな条件が生まれるのではないかと。だから、単に財政うんぬんということではなくて、地域間の公正を取り返す意味でも極めて重要なことだと思います。したがって公共事業が古くから進んでいるところは負担が大きくなり、それを返すために現在の経済力の中から返していただく。これは基本的に調整の必要を非常に減らすのではないかと思います。

それで、かなりの金額は国に残ります。国に残る分については国の財政収入から、これは全額返済する必要は全くありませんが、信用できる程度の財政収入を残さなければいけない。そこは明確に分けるべきだと考えております。

基本的にどの税源を国に残し、どの税源を道州にし、どの税源を市町村にするか。これは税源別にはっきり分けるべきだと思います。徴収の方法は道州一元化、今三元になっておりますが、道州一元化でいいと思いますが、財源は明確に区別して、国にはこの財源、例えば法人税のようなものは国の財源になるのではないかと。それから、所得税のようなものは道州の財源になる。財産税のようなものは、固定資産税ですね、市町村になるのではないかと。そういう形にして、そして同時に水平的調整のために、豊かな道州とそうではない道州との水平的調整のために道州間調整財源というのを明確にしておく必要がある。

垂直的調整を行いますと、必ずその間に権限問題が生じます。だから、市町村に対しては道州が垂直的調整を行う。道州から貧しい市町村に補助金が出るということは考えられますけれども、道州に対して国が交付金や補助金を出すのは国の事業に係わること以外はやめるべきだ。例えば皇室財産というのはおそらく国に残ると思います。皇室関係の仕事は。そうしますと、皇室に係わる仕事を道州にしてもらおうと思うと国から出さなければいけないということになるかもしれませんけれども、それ以外は垂直的な調整は行わない。

そうしますと、今度は豊かなところが幾らか出して、貧しいところに配分するとなりますと優越感と劣等感、あるいは負担感というのが生じますので、初めから道州間調整財源というものを設けておく。中間答申の権限配分で見ますと、おおよそ国が3、道州が3、市町村が3、そして1が道州間調整財源というような形。

現在の交付金や補助金から見ると1では少ないではないかと言う人もいますが、先ほど申しました公共の財産と負債を道州が引き受けることになりまして、その部分でかなりの調整が、豊かなところと貧しいところの調整が行われます。これは非常に効果を発揮するのではないかと思います。

金澤先生ほかいろいろな方のところに出ておりますけれども、経済の東京一極集中はグ



ローバル化の下で市場メカニズムの強まりを反映したもの、という認識は大変私と違います。私は東京一極集中はものすごく官僚がお金をかけて、非自由経済的に作り出しているものだ。というのは、世界中を見ますと1980年以降、首都圏あるいは最大都市圏の経済と文化の比重が高くなっている国は日本とあえて言えばイギリスがロンドンの金融市場が活発になったので高くなってはいませんが減りはしていない。あとは全部落っこちです。日本だけが猛烈な勢いが高まっているのは、官僚が情報をはじめとものすごい金と権限で東京に集めている結果です。だから、ここの認識はまず非常に違うと思います。

道州制を施行すれば経済は非常に分散するのではないかと。分散するような権限の配分、分散するように集中させている権限を国に残してはならない。ここが非常にポイントだと思います。

○江口座長 金澤先生のはこれからです。

○堺屋委員 書いてありますのでね。昨日から見せていただいておりますが、それでお金の問題と権限の問題と負債の問題、この3つを併せて考えてもらいたいと思っております。

○黒川委員長 中里先生は最初の段階で権限がきっちり分かれていないと財源をどう配分するかという議論はしにくいだろうということ。堺屋先生の今の議論はどちらかということ。税目それぞれに特徴があるので、それぞれの税目が国税に合うべきなのか、道州に合うべきなのかということを考えておかなければいけない。

堺屋理論はうまく金額とその性格が合えばすごくいいかもしれないのですが、なかなかそうもいかないかもしれないですね。取れる税額というのは税率を上げることでちょうど必要な額にすればいいと考えられますか。

○堺屋委員 これから税収として大きくなりそうな消費税のようなものの中で地方の取り分と国の取り分とどう分けるかという部分があります。そういうところの比率を調整することで金額と性格が調整できるのではないかと。

○黒川委員長 今のご意見は中里先生はどういうふうか。

○中里委員 そのとおりだと思います。性格に応じて、要するに国がこういうことをするのであればこういう税収が望ましい、地方がこういうことをするのであればこういう税収が望ましいというのはおのずと出てきますが、それで権限との見合いで分けなければならないところも出てくるでしょうから、全く同じだと思います。

○黒川委員長 古川委員。

○古川委員 ありがとうございます。大変興味深く拝見させていただきました。1点、基礎的なことなので、これは中里先生だけではなくてほかの委員の方も整理がついている話かもしれませんが、資産を国から地方に移すときですが、イメージから言うと例えば道州が国にお金を払いましょうということになります。おそらくは現金でいきなり払うというわけにはいかないのでは起債か何かをして、とにかく国に払いましょうみたいなことになったとします。そうすると、道州がその借金を返していくということとずっとやっていくわけですが、今の税財源の配分のときには、道州が借金を返していくという経費も道州の仕

事をしていくために必要な財源ということで積み上げをした上でこの税財源の配分を考えていくということになるという整理でよろしいのでしょうか。

堺屋委員からは「そうそう」という感じだったのですが、中里委員のイメージはどういう感じでございましょうか。

○中里委員 そうだと思いますが。ほかの考え方ももちろん可能だと思いますが。

○古川委員 ありがとうございます。

○黒川委員長 幾つか僕が質問していいですか。ストックの問題というのは同じ小学校1校でも東京の都心の小学校1校と北海道の小学校1校だと価格は違いますよね。その比較というもの、だから先ほど都心では多く投資されているというか、品質は大したことないけれども価格がかかっているというケースですよね。

○堺屋委員 だから時価ですよ。その時価をどうして評価するかという技術的な問題はいっぱいあると思いますが。原則は時価だと思います。

○黒川委員長 ほかに。

○古川委員 そうすると、全く同じテーマですが例えば国からの補助金を受けて市町村なり県なりが今、県の財産にしている部分というのがありますよね。ここにおいて国から投じられた部分というのは評価ではどのようになるというイメージでしょうか。そこは無視するんだ。現時点で国の財産になっているもの、でも確かに国の財産になっているものも一部は県とか市のお金が入っています。直轄事業の負担金という形で地方のお金も入ってきています。そうすると、その部分を無視するのと同じように、今の地方の資産に国のお金が入っているということ、そこはもうなかったことにして、今持っているところがというふうに整理をしていくという考え方ですか。

○堺屋委員 当然、所有権の移転ですから、その経緯については言い出すと無限になりますから、現状で国有資産を売却するということになるのではないのでしょうか。

○黒川委員長 ほかの論点で何かご意見はありますか。

金澤さん、何か。いいですか。持田先生。

○持田委員長代理 中里先生のご報告、短い時間で非常に包括的なご報告をどうもありがとうございました。全体についてというよりも一部になりますけれども、財政調整をどのように行うべきかということで、対等、協力の関係に立つ道州制の理念に垂直調整はなじまない。道州相互間で水平的調整を行うことを基本とすべきである、このように述べられていますが、2つ質問させていただきたいと思います。

1つは現行の地方交付税制度の原資は国税5税の一定割合になっているわけですが、この国税5税の拠出というのは地域間で相当アンバランスがあります。実質的に大都市部から地方に所得が再分配されているという面もないわけではない。そのことと水平的な調整の違いがどこにあるかというのが1つ事実の確認ということでお教え願いたい。

もう1つは、参考というところに諸外国との比較ということで大変興味深い数字が並んでおります。中里先生のご意見は要する日本の地方団体は比較的税源の配分の割合が高い

にも係わらず水平調整をやっていないということだと思えます。その面はあると思えますが、水平調整か垂直調整かという議論をする場合に、私は与えられた権限との見合いで財源はどのぐらい足りているのか足りないのか。いわゆる垂直的財政不均衡という議論が必要ではないかと思えます。

この点から言いますとドイツとスウェーデンというのは与えられた仕事と、それから配分された税源というのが大体均衡しているわけです。したがって水平調整によってかかる負担というものが非常に少ない仕組みになっています。その2点をどう考えていくべきかということをお教え願えればと思えます。

○中里委員 最初の点でございますが、今も垂直的調整を通じて実質的には水平的な調整がなされている。そうだと思います。ただ、堺屋先生もおっしゃったとおり国を介して行うべきかどうかという点はおのずとと変わってくるというところが重要なのではないかと思います。この中間報告の理念に立つ限りはやはり水平ということに自然になるのではないか。

ただ、それでも国に垂直的調整を期待するのであれば、垂直的調整用の財政を国に残せばできますので、それは税源を残すかどうかという問題になってくるのではないかと思います。

2番目のお話は理念の話なので、道州制で具体的にどのようなものが作られていくのか、具体像によって話は違ってくると思えます。ドイツは連邦国家ですから大分違ってくるということはあると思えますが、連邦国家そのものには憲法を変えなければできませんが、道州制は、ある種連邦国家的なイメージを念頭に置いたもののように私には受け止められましたので、そうすると理念の問題としてはドイツ流のというのは非常になじみやすいのかなど。江口座長は多分そういうことを念頭に置いていらっしゃるのではないかと推測した、こういうわけでございます。

○持田委員長代理 どうもありがとうございます。

○黒川委員長 土野委員。

○土野委員 実態的な話で恐縮でございますが、権限の2番目の丸で広域化に伴うコスト縮減ということが出ています。当然そういう方向に向かうべきことだと思いますが、道州制というのも一種の都道府県合併ということではないかと思えます。私どもは9つの町村を合併して、日本一広い市になったわけでございますが、コストの縮減は実態的にはなかなか難しい。

といいますのは、合併いたしますとサービスというのはどうしても一番レベルの高いところに合わせざるを得ないということがございます。それから交通アクセス等の問題についても合併前はそれぞれの市町村で完結していればよかったものが、非常に広域になることによって、その間のネットワーク、交通のネットワークを整備していかなければいけない。とりわけ交通弱者、高齢者、障害者の方の足の確保が新しい課題として出てまいりますし、当然、学校の統廃合に伴う学校への通学路の確保とか、あるいはスクールバスとか、

医療機関の統廃合ということも当然念頭に入ってくるわけでございます。そういうものに対するコストがかなりかかってきて、なかなか簡単にはできない。そのために一面行政改革で職員数の削減とかをして財源を捻出して対応しているという状況でございます。

こういうものも方向としてはそういうことだと思いますが、相当な経過措置、今の合併特例によります経過措置が10年間ございますけれども、そういうものがないとなかなか実態的にはうまくいかないのではないかという懸念を持ったところでございます。

○黒川委員長 EUの27か国の中でも今一番共通のテーマというのは、新しく広域になって広がっていくときのクロスボーダーといいますか、そこを越えるときの交通のシステムで、そのためにTNT30という巨大なプロジェクトを30個作っていて、それをヨーロッパ中に広げていきたいと思いますというので、不利になるところを作らないようにしようというのが非常に主要なテーマになっています。

そういう意味ではこういうことをしたときに、例えば東北なら東北で新たにきちんと交通体制ができ上がるような何か工夫というのは戦略的に道州制の制度論とは別に何か必要かもしれないという感じはヨーロッパのケースを見ているとします。

今のご意見というか、とても重要なポイントを突いているかもしれない。新しいタイプの、これまでになかったインフラのことが意識されないと困るというケースですね。

ほかに。ないようでしたら金澤先生の報告に移りたいと思います。25分という時間を目安にお願いしたいと思います。よろしくお願いします。

○金澤委員 お手元にあります「税財政に関する制度設計の留意点について」というレジюмеで簡単にお話をしたいと思います。中間報告の21ページに次のような文章がございます。「すべての道州及び基礎自治体が財政的に完全に自立することは困難」という、この認識に基づいて財政調整が必要ということが盛られてございます。

私は全体としてこのことが非常に重要な点だと思いましたので、税財政に関する制度設計ということではございますが、この財政調整制度を軸にお話をしていきたいと思います。また、この点は今縷々皆さん方の方で議論されたこととも重なってまいります。

財政調整の在り方というのは既にご紹介がありましたように、各国千差万別でございます。したがって、日本の財政調整制度というのもどこかからポンと借りてきて根付くものではなくて、日本的な条件を踏まえていかないといけないと思います。そういう意味で「1. 日本的条件」ということでございます。

これは最初、「独立国家としての」と始まっていますが、最初に「道州の受け皿になる地域ブロックが」という意味が付いております。道州の受け皿になる地域ブロックが独立国家、ステートないしライツとしての歴史的経緯がほとんどなく、言語、文化、生活習慣などの差異が比較的少ない、こういう条件がございます。アメリカの連邦制にしてもともとステーツ、憲法を持った独立の国、これが次第に外交、軍事等をフェデラルのレベルで差し出して中央政府が作られていく、こういう経験があるわけですから、国民の中にステート、州を国と認識している、そういう歴史的な伝統、経緯がある。それに対して日本は

ないということがございます。イギリスのライツにしても両方国家としての経験があるわけで、バイエルンの人たちはプロイセンとは違うぞ、こういう意識があるわけです。日本にも県民意識というのがありますが、民族的な差異を根拠にしたという側面は少ないといえると思います。

今、北海道の特区等で道州の実験というようなお話もあるようですが、そのときにモデルになっているのはイギリスのスコットランドですが、スコットランドにしてもイングランド人に征服されたという歴史があり、そこから脱却するという、やはり民族の問題が大きく係わっているわけです。そういう状況と非常に違うのではないかと。あるいはカナダの連邦制にしてもケベック州の存在が非常に大きいわけですから、一色に塗りつぶせないという条件がございます。そのようなものが比較的日本の場合は少ないということ、これは踏まえておかなければいけない点ではないかと思えます。

2番目の丸でございますが、義務教育をはじめとして高度に教育内容が均一化されており、したがって高度の労働力の流動性、移動が実際に実現しているということがございます。大学についても東京の人が東大に行くというだけではなくて、北海道の人も九州の人もかなりの部分行く、あるいは京大に行く。あるいは就職すればまた戻る人もいるし、途中下車的に就職する人もいるし残る人もいる。そして、定年になったときにまた故郷に戻るといったこともございます。また、景気の状態に応じて高度成長期には三大都市圏に人口が集中する。バブル景気ときには東京一極集中が進む。こういうようなことで非常に高度な流動性がございます。

ですから、仮に道州になって北海道で自己完結的という言葉も中間報告にはありますが、じゃあ北海道の優秀な学生が全員北大に行くかといったら、多分そんなことは実現しないだろうと私は思います。津軽海峡を越えてはいけないとか、そういう規制をしないと人口はより幸の高いところ、より所得の高いところに自然と流れていく。これを権力的にチェックするのは非常に難しいというのが市場原理でございます。

それから、他方、拠点施設やインフラ整備は東京首都圏、太平洋ベルト地帯に相当程度偏った形で集積しているということで、先ほど来お話がありますようにストック面での初期条件の著しい格差があるということがございます。

債務の点で格差を付けるというアイデアは私は賛成でございますが、ではどの時点から数えていくのかということになったら、江戸時代にさかのぼらないと社会資本の集積状況は平等にならないのではないかと。あるいは歴史的な投資の積み上げといえますか、集積の差は大きいと思っております。明治維新の近代化のときの拠点施設をどこに作っていったのか。戦後の高度成長期にどういう港を整備していったのか。1980年代以降の高速交通ネットワークをどこにつくっていったのか。その格差は巨大でございます。その点についての平等をどういうふう考えていくのかということがございます。国鉄を分割民営化してそれぞれやっつけていけていってもJRというのは巨大な支えが必要になっているわけでございます。事はそう簡単ではないと思われま。

先ほどメンションしていただきました次の丸でございますが、経済の東京一極集中はグローバル化の下で市場メカニズムの強まりを反映するものであると私は認識しております。グローバル企業においては行政機構の在り方に係わらず本社の東京集中に大きな変化はないと私は想定します。

例えば四国で1つの州が仮にできたとした場合、四国の州都、州町ができたところのほかの四国の県から本社は移ってくる可能性はあると思いますが、この四国が州になったからといって東京にある本社は四国に移るとすることは私は想定できないと思っております。

それぞれが前日も黒川さんから、スウェーデンだってオランダだって1,000万いかない人口で1つの核を作っているのだからというお話がありましたけれども、例えば今のアジアの中でのさまざまなインフラを中心とする競争を見ても、例えばハブ空港を今日本では九州でもハブ空港をつくるんだ、関西でもつくるんだ、北海道でも必要だ、そういう形で4つも5つもハブ空港ができるはずがないですね。

朝鮮半島ではソウル1つ、中国で日本の10倍以上人口があるところで北京、上海、香港です。それからシンガポール。そういうところですから、日本でたとハブ空港、ハブ港湾をとということが道州制になったからといって4つも5つも出てくるということは、今の経済のグローバル化の中では現実的な想定ではないと私には思われます。したがって、そういうことを前提にした制度設計が必要なのではないかと思います。

税財政制度に関して着眼すべき点、これは事務配分のことを考えるときに外国の条例を参考にしたらいいだろうということでございます。1つ目の丸は主要国はアメリカを除き単一制国家と連邦制国家を問わず財政調整制度を具備しているということで、前提的なお話でございます。

効率性とか小さな政府、市場原理を生かしてというお話のときにモデルとしてアメリカがいつも出てくるわけですが、アメリカというのは連邦政府は最近の事務配分でいうと中央政府がほぼ4、州が2、地方、ニューニシパリティーズと言われているものが1、だから4：2：1ぐらいの割合の事務配分です。これはそれぞれ州が先ほど来の歴史的な経緯の中で独自の憲法を持っている国ですら連邦の州の2倍の事務、仕事量、支出ベースですけども持っています。

その内容は1960年代後半、冷戦が真っ盛りのおときは中央政府は軍事がGDP比で10、非軍事が7%台、州、地方への補助金が1.4%ぐらいでしたが、2000年代に入りますと軍事は3.2、非軍事の仕事が連邦政府が10.6、州、地方への補助金が2.4と劇的に変わってございます。道州制等の新しい事務配分を考えるときに横割り型と言われている、日本は縦割り型でアングロサクソン系のイギリス、アメリカを中心に横割り型の権限、責任と税財政がちゃんと1：1で対応している、そういうものがある種理念形としてあると思えますが、この非軍事の中には医療、福祉、教育等がものすごく含まれているわけです。

つまりアメリカが単なる軍事国家から福祉国家にこの間急速に展開しているわけで、そのときには内政部門に対して中央政府が大きく関わってきているわけです。したがって、

あるいはどなたか想定されているかもしれませんが、アングロサクソン型の横割り型事務配分というのは理念形としてはあるかもしれないけれども、現実にはもうイギリスも含めてこの世には存在しない。むしろアメリカ、イギリスはそうではない方向で国力をつけてきていると私には思われるわけです。このことは踏まえるべき今の現実ではないかと思えます。

EUの話も、これは黒川委員長の方が詳しいかもしれませんが、私が承知している限りでは域内での一方で競争条件を公平化するという一方で、そのためのいろいろな努力をしているわけですが、自由市場を域内で作っていくということをされているわけです。他方で条件不利地域に関しては別途手厚い政策対応を行っている。特に農業のデカップリング、所得補償、直接補償の制度等が有名でございますけれども、そういうことなので分権化の中でも、それから自治憲章等があっても地域経済が置かれている客観的な条件が初期条件として悪い場合は、地域の自立を経済ができないのは地域のせいだというような仕切りの仕方はしないです。

それに関してはEU、国レベルで行政責任をきっちりと負うということになっているわけで、このことから事務配分において国が地域経済の問題を最終的に責任を持つということが世界的なトレンドではないかと私には思われるわけです。

次の丸は、日本では地方税の税率が標準税率として次第に均一化してきた歴史的経緯があります。これは明治期からの歴史的なトレンドでございます。公共サービス水準の支出面でのナショナルミニマムないしナショナルスタンダードとともに国民が公平に享受すべき生存権の実態的内容と認識されている。この国民に定着した考え方というのは、やはり無視できないのではないかと思われます。

そういうことを前提に地域主権型道州制の制度設計について考えてみると、レジュメの2枚目ですが、税財政の制度設計は生存権を国民に等しく保証するナショナルミニマムないしスタンダードと条件不利の程度に応じた地域経済支援を中央政府の役割として明確にした上で、つまり事務配分として新しい行政機構を構想する上でも、これを中央政府の責任から外すことはあまり得策ではないのではないかとこの認識を私は持っているの、このような言い方をしております。

その上で、それを保証するためには必要かつ十分な財政調整制度と、それから道州の担当する分野における政策決定の自主性を最大限保証すること。この2つを両立させるということが基本になるのではないかと思われます。

次の丸ですが、そういうことを前提にした場合においても自主性の基礎的な条件として、自主税財源を充実させるということは当然のことながら必要だと思われます。この件に関しては地方消費税を軸に検討することが現実的ではないかと思いますが、先ほど来縷々議論されておりますように、その程度に関しては事務配分の在り方、その質的、量的な検討に合わせて税財源の配分を考えなければいけないということでございまして、これで足りないということになれば三位一体改革のときに行ったように所得税の地方移譲を引き続き

部分的に行うことも検討されるべきではないかと思われま

す。それから、先ほどの事務配分のところについて1点補足をさせていただきます、次に入る前に。中里先生の報告の中にも財政の3機能、景気の安定化なり所得再分配、資源配分の方はなかったのですが、それも含めてどこがやるのだという制度設計の基本的な問題がございます。特に景気の安定化というのは中央銀行の存在を前提にしなければいけないわけですから、金融政策との一体性を確保するということが前提であるならば、統一的な運用が必要だろうと私には思われます。

これはビバレンツといえますか、日本の事務配分の特徴というのは、よくアングロサクソン系の教科書にあるように国がこの3機能を担っていて、地方は地方公共財だというふうにはなっていませんで、地方自身が公共事業を担っていて、それを景気に合わせてやっているわけです。その統一的な運用がある意味で効率的なフィスカルポリシーを実現しているという側面があるわけです。これをバラバラにするというのはEUの例を見てもあり得ないわけで、そこまでバラバラにする必要はないのではないかと思いますので、私は基本的には財政調整制度の所得再分配機能がある程度引き継ぐ形で財政の3機能を中央政府が持つ、あるいは州にある程度移譲したとしても協議機関等が中間報告に出ていると思えますが、景気政策に関しては権力的ではなくてソフトな形で協力してやっていくということを考えるべきではないかと思えます。

したがって、次の丸で偏在性の大きい税源を引き続き財政調整制度の原資として活用することが賢いやり方なのではないかと思われま

す。その前提には財政調整制度の原資がかなりの程度必要だろうという判断に基づいてございます。「道州レベルの水平的財政調整制度が合理的でない場合」と書いてございます。これは水平的財政調整制度を機能させようと思えば、非常に単純な指標で均衡化するしかないですね。大体1人あたりの税収を均衡化させる、こういうことでみんなが合意できる、そういう国に関して水平的財政調整制度が州レベルで行われるわけです。そういう制度にすると日本の場合、大都市がものすごくお金をもらうことになって、つまりあまり再分配されないという形になるので、日本のように先ほど諸外国よりも1人当たりがものすごく格差がある場合は、この制度はなかなかうまく機能しないのではないかというのが私の直感的な判断です。したがって、現在のように基準財政需要額をある程度合理化するとしても、積み上げで考えていく必要があるのではないか。その場合には国の関与はこの面についてなくすというのは非常に難しいのではないかと私には思われます。

そうしますと、もし水平的な財政調整制度でうまく州間が一人当たり税収でそろえて、あと市町村の格差については州がやりなさい、こういうふうにはほかの国は州間で水平的財政調整がやられる場合はなっているわけですが、そういう制度では多分あまりにも格差が大きくなって、それこそ日本国憲法の下での法の平等はどうなっているのだという話が出てきかねないのではないか。だとすれば市町村についても国から直接交付する制度が必要なのではないかと私には思われます。



それから、地方税について、その財政調整制度と税率の操作の裁量権の拡充を、これは永遠の課題ですが両立させていくためには標準税率、それから選択と負担の考え方が有効ではないかということです。財政調整制度を今のようにある程度基準財政需要額と基準財政収入額の格差を埋めるという形で設計しますと、モラルハザードが起こらないように標準税率を設定する必要がある。にもかかわらず税率の裁量権が全くないような状況で道州制を考えても妙味がありませんから、それは州によってかなりの税については負担の水準が変わってくることも想定しないといけない。ただ、その場合は標準税率があって、ここが憲法もクリア、法の下での平等もクリアできる水準の行政をやりますよ、それについては国は保証しますよ。でも、プラス $\alpha$ のエキストラの行政をやる場合はそこを選択して、そこについては負担していただきますよという形で整理するというのが整合的な制度になるのではないかと思います。

あと、道州債の発行に当たっては市場原理を活用した発行をまずやるのですが、ナショナルミニマムないしはナショナルスタンダードを構成する公共サービスに係る道州債が市場で資金調達できない場合は現行の地方債計画に準じた制度による財源保証が有効なのではないかと思います。

以上の制度設計が安定的に国民の中で定着し、機能するためには地方兼中山間地域、条件不利地域が国民経済社会に果たす役割について都市住民の理解を得ることが不可欠ではないかと思います。例えば水銀の処理は日本では、皆さんご存じだと思いますが北海道のイトムカというところでやっています。日本全体の水銀の処理です。水銀、昔の電池、蛍光灯の水銀。それは税源は別々だけれども処理だけは東京の蛍光灯は北海道にやってよ、もしくは原発は関東になくてほかの州にあって、しかも放射性の廃棄物は六ヶ所村で全部やってください。道州が自己完結的にやるということはいいですが、そういうことについて地方に都市というのは依存しているわけですから、そういうことの意義等も考えながら地方財政調整制度の意義を考えていく必要があるのではないかと。以上です。

○黒川委員長 ありがとうございます。早速、討論に入りたいと思います。

○古川委員 ありがとうございます。古川でございます。まず1点、教えていただきたいことと私の主張ですが、金澤委員のご指摘の中で道州制になったとしても東京の企業が四国に行くことは考えにくいのではないかというお話がございました。それはそうかもしれないと思っておりますが、一方で例えば徳島発祥の大塚製薬は今、東京の神田に本社が移ってきているわけですが、このようにして地方の発祥の企業が東京に本社を置かなければいけないというものが、例えば徳島に本社を置いたままグローバルな事業活動を営めるという可能性は道州制によって出てくるのではないかと私は思っているところでございます。これは私の主張です。

あと、教えていただきたいのですが、金澤委員のご指摘、またご主張は非常に興味深いものとして受け止めたのですが、前回の会議のときにも道州制そのものについてどうかという議論がたくさん出てきた中で最後、たしか座長だったと思いますが、この専門委員会に

においては中間報告をまず前提として、それを具体的に制度設計するためにはどうしたらいいのかということについて話をする場にしようというお話があったのではなかったかと思えます。

今の金澤委員のお話を伺っていると、道州制にせず今の制度をちょっといじるぐらいでいいのではないかという印象をちょっと受けたのですが、それは私の誤解なのか、金澤委員のご主張されることの税財政の制度設計というのが今の制度とどの辺が違ってくるというものなのかを教えてくださいたいと思います。

○金澤委員 ありがとうございます。まず1点目の問題ですけれども、もちろん東京に集中している1つの要因はそこに様々な中央政府の機関が集中しているということですのでございますけれども、情報の集積とかは官と民の情報の関係だけではなくて、民同士の情報の集積というのものもあるわけでありまして、市場原理が働けば働くほど、グローバル化で働けば働くほど民の中のある種のクラスターというか、そういう集積というのか密な情報の交換が非常に価値を持ってくるということですのでございますので、四国にそれだけの誘因する力がないと言い切ることはもちろんできないのですが、かなり苦しいのかなということで、切り札になるというふうには、それほど経済のグローバル化というのはほかの国の状況を見ても簡単ではないなということです。これは立証できません。

2番目の話は、もちろんご指摘のとおりでありまして、ご指摘のとおりというのは中間報告の中で完全に税財源を自己完結的にやることはできないということですので、そのときには地方財政調整制度をどう設計するかということで、地方財政調整制度があるところ、1990年代の半ば以降の地方分権改革の中で私が非常に疑問に思っていたことは、ここの中間報告のトーンも若干そうですが、歳入の自治がないと政策決定の自主性、地方の自己決定権はないというふうに割り切ってしまうという考え方ですね。これは私はとらないのです。だから、政策の自己決定権と地方財政調整制度に、日本国憲法をそれぞれが持つというのなら別ですよ。だけど、日本国憲法にある生存権なり法の下での平等という下で地域、地方の自主性を最大限活用するものが私は道州制だと認識しておりますので、その両者をクリアする、そういう条件は何かという立場で今日ご報告したつもりです。

○堺屋委員 今の日本国憲法の話というのは非常に気になることですが、日本国憲法は法の下での平等は言っていますが、法の下での平等であって、経済の平等は言っていないのですね。生存権は言っていますから、生存権について、つまり最終の安全ネットワークについては、これは国が持つ必要があるかもしれないけれども、それ以上の調整はいかななものかという感じはやはり憲法の問題で言えばそこはあると思います。だから、法の下での平等はもちろんいかなる制度でも伸ばさなければいけないと思います。

ナショナルミニマムはどのぐらいかということもこれまた議論のあるところですね。さっきアメリカの例を申されましたが、アメリカは州がなかなか福祉をやりませんで、それで国が福祉をやりだしたので気に高まった。だから、福祉を道州が責任を持つのか、国が持つかというのは1つ大変基本的なところですね。

それから、先ほどの報告にもございましたが、税収の偏りというのは個人だけではなくて、東京に法人税が集まっていることと非常に関係があります。だから、その点をどう考えているか。例えば法人税は国の税収としてしまう。所得税の中で高額所得税だけ、高額累進のところだけ調整税に入れてしまうとすれば、かなり平等な税収のセットが作れるのではないという気もいたします。国の持つべき責任の範囲は国の収入でやらなければいけません、それがどこまでかがまず前提に存在するのではないかという気がします。

もう1つは、過疎地帯です。これに対して現在は、これは昭和の初めに決めたのですか、6つのユニバーサルサービスを国が保証しています。それは治安と登記行政と郵便と基礎教育と電力と、なぜか新聞配達です。日本だけは郵便局は戸口まで運んでいます。外国に行きますと辻の曲がり角にポストがずらっと並んでいて、必ずしも家の前まで持ってこない。新聞などは自由自在で配達しないで買いに来いというところもあります。

この6つのユニバーサルサービスをどこまで今後保っていくのか。これはどんどんと高齢化していきますと、高齢者がポツンと一軒家に住んでいる状態がいいのか悪いのか、ちょっと考える必要があります。

学校でも日本は分校主義をとりまして、みんなが通えるところに、徒歩で通えるところに分校をつくることを前提としていた。アメリカ、ドイツはスクールバスで生徒を集めることを前提にしていたのです。そういう全体の作り方を考えていくと大分評価は違ってくるのではないかという気がします。それは道州が考えればいいことなのか、国が何らかの指導をするべきことなのか、これまた意見が分かれますが、この道州制というのは生き方の全体を変えることをいろいろと考えていく必要があるのではないかと思います。

だから、先ほどの会社の本社にいたしましても民の情報が東京に集中しているというのは、昭和13年の総動員法以来、あらゆる民の情報を東京に集めるために各団体を東京にしか作ってはいけないとか、団体本部は東京以外に作ってはいけない。大阪にある繊維団体を全部東京に持ってこい。あるいは、出版機能も取次店は東京には作ってはいけない。ついこの間、地デジになって16の、これは説が分かれるのですが一説によるとキー局は16できるようになったけれども、東京以外に作らせていかんというので認めなかったとかそういうことがいろいろあるわけです。今日言って明日になることではありませんが、そういうことをいろいろやっていると1980年以降、パリでも大企業の本社がどんどん地方に分散していますが、そういう現象が起こるのではないかという期待は持っています。

○黒川委員長 いかがですか。

○金澤委員 1点だけ。例えばドイツは西ドイツのときですけれども、連邦国家であっても生活保護の水準がどうかということで、課税最低限の水準が、「健康で文化的な」いう言葉ではないと思いますけれども、それを既に下回ってしまっているのではないかという訴訟が起こって、連邦の裁判所が課税最低限をもっと上げろという判決を出しています。だから、連邦国家であってもやはりどの水準がナショナルミニマムかというのは、ドイツ人らしいのですが、きっちりと数字を出して、連邦の中で統一しているということなので、

いろいろな格差はあり得ると思いますが、特に生存権に係わる福祉の水準がそれぞれ財政力で違っていてもいいよというようなことで、国民的な統合が続けられるかどうか、これは私は非常に不安です。だから、その点まで行ってしまうような道州制だとも言い切られる方がいらっしゃるのであれば、私はそこまで突っ込まない方がいいのではないですかと申し上げたいと思います。

○黒川委員長 どうぞ。

○江口座長 先ほどの金澤先生の話で、結局は道州制にしても四国には行かないのではないかということで、九州にも四国にも来るのではないかということですが、この中間報告でも税財源の道州への完全移譲というものがあるわけで、自主課税権、税率決定権、徴税権が道州に移っていくということになってくると、今例えばそれぞれの道州で税率を自主的に微妙に変更することができるということになってくる。そうすると、今、日本の法人税率は実質40%、39.54%ですが、そうすると台湾、シンガポールとか、20%、25%ぐらい。アメリカ、中国でも30%ぐらいということになっているわけですから、仮に古川知事のところが30%ぐらいにするとということにすると、日本の企業でも国内の企業移動というのは起こる。少なくとも本社の移動というのは、本社と本社機能があります。

ですから松下電気、今度はパナソニックですが、本社はパナソニックになっていますが、本社機能は東京に移ってしまっています。実質的に。ですから、税金はどこで納めているかという大阪で納めているということになってくると、もし古川知事のところが30%ぐらいにするとということになったら、私の会社でもすぐに佐賀県に移りますね。本社をね。本社機能は東京なりということになっていくのではないだろうかということで、そういう意味では本社と本社機能というものの分け方というか、考え方の違いというものも、それは一概に道州制にしても東京一極集中は変わらないとは言えないのではないかと思うということ。

もう1つは、ハブが5つも6つも道州制にしてもできないだろうということです。しかし、道州制でいつも私が申し上げていますが、政治というのは究極ベターの選択ですから。ですから、ベストはないわけです。今、九州で7県ありますが7空港あるわけです。古川知事がおいでで恐縮ですが、私は佐賀に勉強会を持っています。3カ月に1回ぐらい行きますが、佐賀県の塾の責任者が何を言うかということ、福岡空港に下りてくださいと言います。佐賀に行くのだから佐賀空港に行きますよと言ったら、福岡の方が便利です。こういう言い方をします。

今、九州は7県あって7空港あるよりも九州に真ん中に大きな空港をつくって、道路を放射線状に走らせて1時間で鹿児島まで行ける、福岡まで行ける、そういうことでやれば皆さんもかなり動きやすくなるし、また国際化もしやすくなるという、四国もそうですね。4県4つともあるわけです。非常に無駄が多いということもあるわけですから、そういうことで確かにハブが5つも6つもできる可能性はないかもしれませんが、今よりは、今の47都道府県47空港よりもよりよいベターの選択ができるのではないかという感

じを今お伺いしながら感じたのですが、いかがでございましょうか。

○金澤委員 後者の方はそういう見方もできるかなど。ただ、その場合は集中ということですね。どこのレベルで集中するかという話だと思います。

前者の方は、これは法人税を全体として地方に移譲した場合のお話だと思います。法人税の税率をそれぞれ変えられるということですから。事業税で想定することはできないことはないですが。ただ、その場合に法人税の一部でもいいです。そういう形でした場合に今の財政力、これだけの格差があった場合に、行政サービスの水準を今と同じだと仮定しますと、真っ先に税率を下げることはできるのは東京ですよ。

だから、四国が公共サービスを下げるといふのなら別ですが、そうではないとすれば東京が一番法人税を持っているわけですから、東京が下げられる。だから、ますます東京に集中するという、そのことを私は心配しているわけです。だから、歳入の自主権というのはあまり言いすぎてしまうと統一国家の体を成さなくなるのではないか。そのことだけ心配しています。

○江口座長 ただ、東京の方はそれだけの法人税の削減ができるという可能性もありますが、現実問題として7兆7,000億円の借金もしているという事実もあるわけで、そういうことからすると法人税を下げるという可能性はむしろ地方の方が思い切って、一時的にはマイナスになるかもしれませんが、しかしそのことによって例えば古川知事の佐賀県に外資が入ってくる可能性も出てきます。そして、企業もさっき言ったようにパナソニックなんていうのは本社を佐賀県に移す。我が社も佐賀県に移すということは可能性が出てくるわけですから。

要するに税金を納めて税収を増やす、そういうことは決してマジック的な言い方をしているわけではないですが、やり方はある。それはモナコがやっているわけです。モナコは所得税がゼロで、財産税もゼロ、相続税までゼロにしてしまっているために毎年1,000人が130カ国から、超セレブが国籍をモナコに移してしまっているという、8月、7月でしたか、有名なシェフ、世界的なシェフのデュカスという人がモナコに移って、新聞で大きく取り上げられましたが、自主的にそういうことも可能性になってくる、それが道州制なんだという、私としては古川知事が発言されているという、またそのスタンスに非常に共鳴を覚えたりします。別に金澤委員の意見に抵抗を覚えるとか、そういう意味でも何でもないのですが、1つの意見としてなるほどなというような拝聴をしたのですが、そういうことも一面考えられるのではないかという気がしたということでコメントとして。

○堺屋委員 今、金澤委員にお聞きしたかったことは、生存権と福祉の水準とは大分格差があると思います。生存権という意味では全国民に保証しなければいけない。だけど、生存権だけが福祉ではなしに、生存権プラスどれだけ福祉するかというのは道州で決められる範囲かなという気がします。

もう1つは、最低賃金などを見ますと日本はかなり差が小さい国です。外国はもっと大きな差があります。そうすると、道州にして生活費の高いところは最低賃金も高いし、賃

金水準は高い。そうなると工場は安いところに建てようかというようなこともできる。

なぜか日本は大企業が共通賃金を張っておりますし、国家公務員もそうですからあまり差をつけないのですが、そこはついた方がいいのかどうか、これは1つの問題点だと思います。

それからもう1つ、今東京に税収が集中しているという話、法人税を国にするのか、道州にするのか問題がありますが、もう1つ先ほど申しました国の資産を道州が買い取った場合、7兆円どころではなしに関東州にするのか東京州にするか100兆円ぐらいガンと来るわけです。

○江口座長 それは資産ですね。

○堺屋委員 資産を買い取ると、それを今度借金で買い取らなければいけませんから。国の資産を……。

○江口座長 国債をではないですね。

○堺屋委員 国債でなしに道州債で国の資産を買い取るのですね。そうしたら道州債は関東圏ならおそらく100兆ぐらい来るでしょうね。そうすると、かなり今の格差が縮んでくると思います。それを、今金利負担は軽いですが、それでもやはり負担していかなければいけないということになると、ここに書いておられます東京、瀬戸内海に集中しているインフラから見てかなり格差は縮まってくるとはではないか。この2つの問題で道州制にしたときに福祉と賃金水準はどうするのかというのを考えなければいけない。

それから、全国一律にやっている6つのユニバーサルサービスをどうするのか。これも考えなければいけない。そうなってくるとかなり道州に権限と税源を与えた方がいいのではないかと私は思います。

○古川委員 もう時間が過ぎていきますので手短かに終わらせますが、金澤委員から高度に教育内容が均質化されている、高度な労働力の流動性が実現しているというコメントがありましたし、我が国全体が国民統合がきちんといっているという国家観のあれがありました。私はいろいろな地域に住み続けていて、今は国民の統合というものが多分崩れつつあるのではないかと思います。

例えば最近、小麦の値段が上がっているものですから、米の消費量が増えたとか米の値段が上がっているわけですが、米の値段が上がるというのは東京ではバッドニュースかもしれませんが、佐賀ではグッドニュースです。とらえ方が全然違うということとか、例えばマクドナルドのバイトの賃金を見ていると、飯田橋店は1,000円ですが佐賀アルタ店は730円です。少なくとも7割前後ぐらいの水準になってきているのが現実です。このままこういう日本を続けていくと大変なことになるという危機感の下に、今の中央集権制度ではなくて地域主権型の道州制を入れようということで今ビジョン懇がスタートしていると思います。

我々は税財政の専門委員会ですから、そういうものを実現するとしたときに何に気をつけるのか。具体的にどういう税財政を組むのかということがここで求められているのだら

うと思っています。ですから、できないことを一生懸命に議論してもしょうがないという  
ことはありますが、これを実現するためにどういう税財政を組むのかといったことを議論  
していかなければいけないのではないかと改めて思う次第です。

○黒川委員長 ほとんど司会が口を挟む余裕がないぐらい議論は次々に出てきたのですが、  
今日の論点というのは堺屋さんが気になっているところは金澤さんも気になっているところ  
で、全く同じポイントが気になっている。そのことというのは、これまでは日本はどち  
らかというと同質的にやってこようとしたことから始まっていたことということで、そう  
いう国の在り方を思いきって変えることが日本のこれからにどんな影響を与えるか、そう  
いうことについての判断の違いというところで意見の違いということにもなっているのだ  
と思います。

今日、金澤さんが幾つか言ってくださったことの1つにアメリカでも、つまり福祉の資  
金が圧倒的にウエートが大きくなっていて、どんどん大きくなっていて、国の役割が高ま  
っている。医療もそうしたいといってヒラリーさんは失敗しましたが、そういう大きな流  
れの中であって国の関与の仕方というのが必要になってきている。

ましてや金融の今度の政策の問題で国がどこまで関与するかはいつでもどこかに置いて  
おかなければいけないということなので、それは中里さんが最初に言った国がやらなけれ  
ばいけない仕事、道州にどういう仕事を委ねるのかということ、それから市町村ではどう  
いう仕事をするかということ意識することではあるかもしれない。

今日はかなり本質的な論点がそのまま出ていて、これは日本の医療制度でいうと東京で  
お医者さんにかかっても、北海道でお医者さんにかかっても点数制度で一緒。大学の授業  
料も北海道の大学に行こうと東京の大学の経済学部に来ようと同一経済学部だとほぼ同じ  
授業料になっている。本当は経済原則からするとそんなことはないはずだけれども、教育  
費は共通であるべきだという認識とか、医療費は共通であるべきだという認識が行き渡っ  
ています。そのことで言うと医療費は北海道の人にとっては相対的に高い。東京の人は相  
対的に安いということになるかもしれない。

いつの間にかそういうことが起こっていつまで来ているものについてどう見るか。  
それから、中里さんが最初に提案してくださったストックの評価についてどうしたらいい  
か。そのストックの有り様をどう考えたらいいかということも重要なテーマになるのでは  
ないかと思います。私はそういうふうに思いましたが、持田さん、何か意識されたことは  
ありますか。

○持田委員長代理 もう時間がないので、今日の話をついて、意見が同じところと違  
うところはかなり出てきたなという感じはするのですが、それは考え方の違いもあるかも  
しれませんが、私は問題の時間軸の取り方が委員の間で違うので、道州制に対する効果の  
評価が異なってくるのではないかという印象を持ちました。

例えば事実の問題として自動車産業でいいますとダイハツが大分に工場をつくったとか、  
あるいはトヨタの工場が福岡県の宮田に行くとか、東アジアの連携ということを考えて動

いているわけです。そういう経済の流れを道州制という政治機構の変化が後押しするという面はやはり否定できない。

ただ、問題は時間軸がどのぐらいのスパンでそういう効果がオールジャパンで現れてくるかということです。それについては個人的にはやや少なくとも10年ぐらいの幅があるような感じはします。というのはアジアとアメリカでどうして集中構造が違うかということと考えた場合に、アメリカの州というのは完全に一種の独立国家で、軍隊も持っているし、飲酒の年齢も違うし、結婚の年齢も違う。それぞれ非常に個性のある州立大学を持っている。そういう一種の独立国家みたいな連邦制であれば魅力ある地域として人材ですとか企業を誘致できると思います。

ところが、今の足下の日本というのはどこの家庭でもNHKをみているわけですし、新聞も同じようなものを見ているし、地方のテレビ局も東京のキー局の一種のコピーです。そういう国があと数年たって道州制に変わりますといったときに集中構造がどのぐらいの時間かかって変わってくるのか。その時間軸について議論を詰めていかなければいけないのかなという感じがします。

○黒川委員長 道州制が魅力的になるということというのは、これまでであったそういうものだとつまらないわけだから、そういう制度を変えたことで、それぞれ構想の内容からいろいろなものが変わってくることを期待するというか、今のままで今のままということになるわけだから、そこで思い切って分権構造の中で地域で新しい芽が出る可能性の、だからそういう場をつくっていきましょうというのが道州制論の一番大事なところかもしれないです。それをどれぐらいの時間幅で考えるかというのはすごく重要なところで、すぐに今何かと言って、そのことで何かが変われるということではないかもしれないし、最初の段階ではもしそういうことが動いたとしたら、金澤さんが言うように軋轢がそこそこで起こるだろう。その軋轢が起こることを前もって予定しておいて、それが魅力に変わるような流れの中に持ち込めるようなアイデアを私たちが作ることができないと、なかなか難しいかもしれないということで、そのアイデアをみんなで出し合うということを是非したいと思います。

○堺屋委員 資料要求で、事務局に調べていただきたいことがございます。それは各税目でどれぐらい格差、地域集中が起こっているか。集中の高いものはどういう税目で、それが景気対策とかそういうものにどういう性格かというのを見たいので、主要な税目の地域別収益の格差を出していただけたらありがたいと思います。

○黒川委員長 地域別というのはどのぐらいの地域別をおっしゃっていますか。

○堺屋委員 今、統計があるのは都道府県別しかないと思いますよ。都道府県別で。

○黒川委員長 これはすぐできると思いますので。

○江口座長 一言、今日は税財源というか、委員の方々のお話は大変参考になりました。経営者的発想ということで恐縮ですが、言ってみれば中間報告も出ましたし、麻生総理が所信表明で地域主権型道州制を導入するのだという、言ってみれば社長方針というのが企



業で言えば出てきたわけでありませぬ。地域主権型道州制にいろいろ問題点があるということ、先ほどから申し上げているとおりにベストではありません、ベターですからあると思いますが、何とかメリットを作り出して、デメリットがあれば克服していくという方向でこの道州制というものを社長方針に沿うような形で最終報告というものができれば大変ありがたいなと、作っていただければ大変ありがたいと思っているということ、一言申し添えさせていただきます。

○黒川委員長 ありがとうございます。前回まで我々がイメージしていたこの会のスケジュールがちょっとだけイメージが変わっていますので、ご報告したいと思います。次回は赤井先生と経団連の方からこの件についてとりまとめをされているということでご報告をしていただく。経団連の方は11月中頃にまとまるということなので、それより後の時期に次回の会が開かれることになると思います。

経団連は「道州制の導入に向けた第二次提言の中間とりまとめ」を今年の3月18日に公表しておられて、近々第二次提言を公表されるとお聞きしていますので、その提言についてご報告いただけるということになると思います。

最後に今後の審議日程ですが、親会の方でお手元に配りました日程に関する資料が提出されています。これは江口座長の私案ということですが、当専門委員会としてもこれを参考にして、当初今年度末に最終とりまとめをということになっていましたが、夏ごろまで続く。もう少し議論の会を増やして、丁寧に議論をしましょうということになっています。皆さんに大変ご負担をかけると思いますが、ご協力をよろしくお願いいたします。具体的な日程については、当委員会としても委員会の皆さん方のご意見を伺いながら決定していきたいと思っています。次回の開催日程については調整の上、事務局より連絡が来ると思います。

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の第2回を終了させていただきます。どうもありがとうございました。

午後 6時45分閉会