

第 3 2 回
道州制ビジョン懇談会

平成 2 1 年 8 月 4 日（火）

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、ただいまから時間も参りましたので、道州制ビジョン懇談会の第32回会合を開催させていただきます。

本日はお忙しい中、また暑い中、皆様ご参集をいただきまして、まことにありがとうございました。

さて、内閣官房知的財産戦略本部事務局長でありました素川内閣審議官が道州制事務を担当されておりましたが、素川内閣審議官にかわって近藤内閣審議官が着任されましたので、一言お話、ごあいさつを賜りたいと思います。よろしくお願いします。

○近藤内閣審議官 ご紹介をいただきました近藤でございます。

私は今ご紹介いただきましたように、内閣官房の知的財産戦略本部事務局長をしておりますが、同時にこの道州制も見ると、こういうことでございますので、この問題も担当させていただくことになりました。

私ごとになりますが、私は直前まで、この7月まで経済産業省の商務情報政策局長をしておりました。残念ながら、道州制について余り知見がございません。正直申し上げて、今から勉強したいと思っておるところでございます。前回の懇談会で、佐藤大臣から「道州制の問題はスケールの大きな課題である。大きなビジョンを、わかりやすい絵を示していくことが大事だ」と、こういうお話をさせていただいたと伺っております。

私どもも、この来年の3月の最終報告の取りまとめに向けまして、委員の皆様方とともに、しっかりと汗をかいて取りまとめに努力をしたいと、このように考えておりますので、よろしくご指導、ご鞭撻をお願いいたします。ありがとうございました。

○江口座長 どうもありがとうございました。

それでは、早速ではございますけれども、議事の1番目、佐賀で行われました九州シンポジウムの開催結果につきまして、芦塚委員からご報告をお願いしたいと思います。

なお、ご質問、ご意見がございましたら、議事の2番目の北陸経済連合会からの報告についての発表が終わりましてから、まとめてお願いをしたいと思いますので、よろしくご了承ください。

それでは芦塚委員、よろしくお願いします。

○芦塚委員 資料1をご覧ください。「道州制シンポジウム in 佐賀」ということで、7月17日、佐賀県の鳥栖で、内閣官房と地元九州の経済団体の共催という形でシンポジウムを開催いたしました。

プログラムの「対談」のところに記載がございますように、対談者はビジョン懇談会の税財政分科会、税財政専門委員会のメンバーでもいらっしゃいます古川佐賀県知事と江口座長をお願いいたしました。市町村関係者、その他一般の方も含めて350名集まりました。その中で対談という形で行っていただきました。

2ページから対談の要旨を記載しております。問題提起を佐賀新聞社の田中編集局長から行っていただいて、項目ごとに対談をしていただきました。まず、「Why」と題して、

「今なぜ道州制を議論しているのか」ということについて江口座長のほうから、「中央集権体制というものが制度的に限界だ。早く国の形を変えて、日本全国を元気にしなければならない。地域主権型道州制にしなければならない。」というお話をいただきました。また、古川知事からは、「一つには、県境の意識を除去するのに道州制というのは一番有効だ。今や、生活者、企業など全部が地域、県や市といったものを超えている。残念ながら、行政はそういう動きに対応していない。これを破るのにいい。また2つ目は、東京一極集中の考え方、これを払拭するのにいい。」というお話しをいただきました。

次に、「What ①」と題して、「道州制によって住民の暮らしをどのように変えようとしているのか」ということに対しては、江口座長からは、「道州制によって全国どこも元気になる。地域の住民が納得するような行政が可能になって、併せて地域・各道州が自主課税権云々を持つため、住民が自主独立の気概を持って元気が出る。」というお話しをいただきました。

古川知事のほうからは、「道州制になった場合、基礎自治体が都市計画などをいろいろ担う。小規模自治体でできないものは、隣の自治体で事務委託というような形を考えている。まさに地域力をここで作るのだ。自分たちが検討している『九州モデル』というのは、基礎自治体は上位の組織に依頼するといったような、垂直的にいろいろものを相談するものではない。また、九州で道州制の検討が進んでいる理由の一つは各知事が全員賛同していることが挙げられる。経済界もそうである。また2つ目の理由としては、九州は地理的に島でまとまって区割りの議論をする必要がないということが挙げられる。やはり、九州の人は『九州』という単位でものを考える習慣がある。」ということを示し上げられました。

続いて4ページの「What ②」、「道州制によるメリットは何か。どのようなデメリットがあるか」ということに対しては、江口座長からお話しをいただきました。メリットとしては、本懇談会の中間報告にもありました7つの項目、いわゆる政治、行政が身近になって受益と負担の関係が明確になることや、政策決定の透明化などについてご説明されました。

デメリットと考えられるものについては、3点ほどあるものの、道州制の制度、あるいはその政策によって、クリアできるものであるというお話しをいただきました。

続きまして5ページの「What ③」、「道州制の導入によって地元の佐賀はどのように発展していくのか」ということに対しては、古川知事は、「佐賀県の企業というのは、目に見えない県境とか、意識の壁があってビジネスの邪魔になっているのではないかと。しかしいろいろな薬品会社や陶磁器関係など、そこで芽が開いた人は、自分たちで切り開いて力を発揮している。道州制というものは、こういった萎縮している意識を覆して、もっと広く発展する可能性を秘めているのだ」ということを話されました。

また、州都論については、シンポジウムを鳥栖でやったからというわけではないですが、「福岡は経済の中心ではあるが、ここに重ねる必要はない。久留米・鳥栖であっても

いい。『ここを州都にしよう』という議論を行っているわけではなく、各地域の人たちが自分の住んでいる地域が中心だと思えるような制度設計をすればいい。よその国も見ても、小さな都市が州都にもなっている例は多い」ということを話されました。

また、江口座長からは、鳥栖は九州の交通の丸の十の字のちょうど真ん中付近の交通体系になることもあり、「鳥栖は人口10万で、新しい州都という意味で新鮮さがあっていいのではないかと。福岡は商都、宮崎はシニア首都、長崎は歴史文化首都、鹿児島は観光首都というような、いわゆる州都の機能分散として、それぞれが栄えるようにすればいいのではないかと」いったお話をいただきました。

そして最後の「How」「道州制に住民はどのように向かい合えばよいのか」ということに対して、江口座長のほうから、「今のままで日本はいいのかと自問自答をしてください。次の世代にこのまま渡していいのか自問自答してください。今度、衆議院選挙があるけれども、政党が地域主権型道州制に賛成か反対か、この件をよく聞いていただいて、賛成なら一票投じていただければありがたい」ということをお話しになりました。古川知事も同様に、「よく新聞やテレビで記事を読んでほしい。関心を持つだけで違う。8月の衆議院選挙の前に各党のマニフェストが明らかになるので、道州制をどう書いてあるか、よく見比べていただきたい」というお話をされました。

また、会場との質疑応答の時間では、「道州制を取り入れた場合には外交とか国防はどうなるのか、州が外交までやって、国が分断されるような危険性はないか」という質問に対して、古川知事が、「国には国しかできないこと、得意なことを今まで以上に一生懸命やってもらう。国防や外交などについて政治家に一生懸命力を注いでもらう。他の国を見ても、道州制になったからといって、ネックとなっていることはない」というお答えをされました。

最後に総括として、佐賀新聞の田中編集局長が、「道州制は社会を大きく変える可能性を持っているシステムだということがよくわかった。しかし、各道州、それを構成する基礎自治体、これの力量、さらにその責任がはるかに重くなって、これが問われるシステムだと、我々はよく自覚せよということだ。住民一人一人じつくりと、この国の形について考え議論することがまず必要だ。」というお話をされ締めくくられました。

なお、シンポジウム後、参加者へのアンケートを行いました。その結果、「道州制の内容がよくわかったと、わかっている」という回答が71%でございました。また、「今日の話聞いて非常に参考になった」という回答が88%、「道州制導入に賛成」という回答は76%でございました。

以上、報告を終わります。

○江口座長 ありがとうございました。

芦塚委員初め、九州の関係者の方々におかれましては、大変お忙しい中、非常に、本当に盛大なシンポジウムを開催いただきまして、ご尽力いただきまして、ありがとうございました。

それでは、議事の２番目、北陸経済連合会からの報告について、犬島委員及び吉村北陸経済連合会理事事務局長からご報告をいただきたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

資料２－１、資料２－３に沿ってご説明ということです。

○犬島委員 北陸経済連合会の犬島でございます。今日はプレゼンテーションの機会をいただきまして、ありがとうございます。

今回、私からは道州制の導入に対する基本的な考え方、特に国と地方の役割、それから道州の区割りを中心に意見を述べさせていただきます。

北陸経済連合会では、６月に北陸地域にお住まいの方を対象にいたしまして、道州制に関するアンケート調査を実施しておりますので、その結果もあわせてご紹介させていただきます。

それでは、お手元にお配りした道州制の導入についての概要版、これは資料２－１と書いた横長の資料でございます。これを使ってご説明をさせていただきます。

この資料版の１ページをお開きください。

道州制が目指すべき社会というので、基本認識と道州制の目的というのをまず最初に載せてございます。

私どもは、地域の活力なくして国家の成長はないと、そして国家戦略なくして地域の成長もないと思っております。その上で道州制の目的は、地域活力の向上を図ることによりまして、各地方に繁栄の拠点を再創造して、強い国家を形成すること。それから、行政にかかわる政策立案や遂行能力の向上を図り、効果的かつ効率的で質の高い行政サービスの実現を目指すことだと考えております。

その次の道州制が目指すべき社会でございますが、目指すべき社会は、地方と国が一体となって「強い国づくり」ができる社会であって、国と地方が相互に協力できる統治体制であると考えております。また、国家としての一体感を確保しつつ、市民や地域などが生き生きと活動し、繁栄する社会であることが必要だと考えています。

地域住民は、地域を創造する主体としてその責任を負う一方で、公平、公正の確保と市場原理になじみにくい部分の最終責任は、行政が担う社会であることが求められます。例えば公共財や公共サービスの供給、あるいは生活保護などの所得再分配などが、行政に期待される役割となります。もちろん公共財や公共サービスの供給については、民主主義の原則にのっとり、住民や国民が受益と負担を十分考慮して決定していくべきものではございますが、社会的弱者などに対する配慮などは、市場原理だけでは解決できない問題でございますので、政治や行政の役割が大きいと考えております。

また、貿易ルールや外国租税の調整、あるいは自国製品の競争力の維持、環境保護に関する産業の問題など、国家の交渉力によって解決すべき課題がふえてきており、国家としての縦串をしっかりと維持した上で、集権と分権のバランスを再構築する必要があると考えております。つまり、国として強くすべきことと地域に任せることのバランス感覚が大

変重要になると、このように考えているわけでございます。

したがって、地方自立の名のもとで、地方を切り捨てるようなことは絶対にあってはならず、また、国と地方が敵対をして分裂国家となるような事態も避けなければならないと思っております。

2 ページをごらんいただきたいと思います。

私は、国と地方の役割をもう少し丁寧に整理してみる必要があると思っております。いわゆるグレーゾーンでございますが、これについて方向性を整理しておきませんと、税財政専門委員会などが検討を進められる上でも、具合が悪いのではないかと思っております。私どもは、国の責務として4点あるものと考えております。

第1点は、国民生活の安心、それから安全の確保と社会的な公正の確保でございます。例えば国民の生存権にかかわる事項については、国が財源確保や公正確保のための措置を講ずることが必要であると考えます。

第2点は、国家として戦略的に対処すべき課題や危機管理でございます。例えば経済危機対策の策定や国民の生命、財産保全のための大規模な治山治水事業の実施、新感染症対策などが考えられるところでございます。

第3点は、国家としての存立にかかわる事項や国家的基盤整備でございます。例えば国家としての基本方針の策定や、義務教育などに関する財源保障などでございます。

第4点は、国家全体の視点で行うことが効果的な事業の実施でございます。例えば年金制度の維持、運営管理や高規格幹線道路や整備新幹線などの国家プロジェクトの遂行でございます。

私どもは、必要な行政需要に対応する財政調整機能の確保など、国家として果たすべき責務や国家全体としての保障すべき公共サービス、いわば国家の「縦串」を明確に国民に示した上で、地域に任せる行政サービスについては、当該地域において主体的に意思決定できるようにすることが必要であると考えております。この財政調整制度の確保など、国家の縦串の維持は、道州制の成否を握る重要なポイントであり、道州制の推進は、これらの諸課題を克服することが前提であります。私どもが実施したアンケート調査が横にございますが、その結果からは、北陸地域の住民の多くが、国の担うべき役割を同様に考えていることがわかります。

3 ページに移らせていただきます。3 ページをごらんください。

「道州および基礎自治体の責務」でございますが、国家として果たすべき責務や国家全体として保障すべき公共サービス以外の分野においては、地域の状況によって必要とされる公共サービスの優先順位や水準などが一様ではないため、人々により近い自治体にできる限りの権限と財源を集め、人々の知恵と参加と工夫によって、それぞれの地域に最もふさわしい公共サービスを多様な姿で展開できるようにすべきだと考えます。国家戦略との整合性を保ちつつ、地域における行政を基礎自治体、あるいは道州が自主的かつ総合的に実施できる体制が道州制でなければならないと考えております。

なお、地域の多様性や個性を生かすために、小規模な自治体においては、隣接自治体との事務共同化や広域自治体からの事務支援などの体制を整え、地域のコミュニティーが維持できるように措置されなければならないと思っております。

各行政分野における「国」と「地方」の役割でございますが、前述した考え方のもとに、具体的な行政分野における将来の国と地方の役割の姿を整理すると、外交政策や高度な先端技術開発、危機管理などの分野については国が担い、一方で、地域住民に近い子育て支援やまちづくりなどの分野については地方が主体的に担うことが適切であると考えております。

4 ページに移ります。

各分野における国と地方の具体的な役割について、幾つか例示をいたしました。社会保障制度については、国民の生存権を守り公正を確保するため、標準的な公共サービスの提供に要する財源保障や財政調整などについては国が担い、実施上の手順や方法等については、自治体の裁量を広く認めたいと考えております。基礎自治体は、国家として整備される制度的な枠組みのもとで、地域における関連行政サービスや自立支援などをうまく組み合わせて、地域住民の福祉の向上を図ることになります。

教育、人材育成につきましては、国は我が国における教育の基本方針を定め、道州は域内の教育行政を主体的に統括いたします。義務教育に要する財源保障や財政調整は、国の役割において行い、基礎自治体は地域の実情などを踏まえて、義務教育を主体的に実施します。また、道州においても大学の設置を可能とし、地域特性を踏まえた講座の開設や人材育成を行います。

公共資本の整備につきましては、都市計画、宅地開発などについては、原則として基礎自治体が計画から実施までを主体的に担います。国は、地域住民の安全確保にかかわる指針を示しますが、地域の景観保持やまちづくりなどは、基礎自治体が住民などとの対話を通じて自由に設計をいたします。

私は、国と地方の役割を完全に分断せずに、国と地方が協働でよりよい地域づくりを行うことが相ふさわしい分野は、少なくはないと考えております。

続きまして、道州の区割りについて説明をさせていただきます。

5 ページでございます。

以上のように、目指すべき社会、国の責務、国と地方の役割を順に整理してみますと、道州及び基礎自治体に期待される役割は、特定の地域を対象とした公共サービスの提供や公共財の形成となり、したがって、道州の区割りは地域の政策課題や地域特性などを踏まえて決定する必要がございます。そして、最も重視すべき基準は、政策運営に参画し、その結果を受け入れることとなる地域住民の意思の尊重だと考えております。

つまり、道州の区割りについては、地域住民の意向を尊重した上で、自然・経済・文化・信仰などにおける密接な関係などを踏まえて決定することが原則だと考えております。また、面積や人口で機械的に区割りを決定しないで、現在の県民意識などを考慮し、都道

府県の県域を分割しないことを前提とすべきであろうと考えております。これらの点を考慮すると、道州制が導入される場合には、富山県、石川県、福井県からなる北陸三県を一つの区割りとするのが適切ではないかと考えております。

北陸三県の区割りが適切であるとする理由について、以下に説明をいたします。

まず北陸三県の地域住民の意向をご紹介します。

当北陸経済連合会で、6月に実施をいたしました北陸三県の住民を対象とする道州制に関するアンケート調査では、道州制の区割りとして北陸三県を含む組み合わせを支持する回答が8割以上でございます。その中でも、北陸三県の組み合わせを支持する回答が圧倒的に多いという結果になっております。

また、その他の組み合わせ、例えば北信越五県、中部八県といった組み合わせを道州の区割りとして考えるのは、北陸の住民においては非常に少数であるということが、このアンケート結果からもおわかりいただけるかと思えます。

この結果からは、富山県、石川県、福井県の地域住民は、この三県による区割りを支持していると言えるのではないかと考えております。

6ページをごらんください。

続きまして、北陸三県が密接な関係を有していることを示す一例をご紹介します。

これは、自然と人口、産業と労働などに関する100の指標について、47都道府県の順位をプロットして、県同士の比較をしたものでございます。例えば年間降水量については、富山県は全国で4位、石川県は6位、福井県は5位ということになります。ごらんのように、北陸三県は相互に強い相関関係を有しております。これは地域の特性が似ているということだけにとどまらず、共通の政策課題が多いということを示しております。

7ページに移ります。

北陸三県が密接な関係を有する一例として、信仰の例をご紹介しますが、その他お手元の資料の24ページ以降に掲載した「経済・社会データからみた国土区分」等をごらんいただいても、北陸三県が強い結びつきを持った地域であることが、ご理解いただけるのではないのでしょうか。

それから、8ページをごらんください。

続きまして、ほかの地域の皆さんと同様、北陸三県が自立発展のポテンシャルを有している地域であるということをご説明申し上げます。

北陸三県は、面積や人口などの面で、国内の他の地域に比較して小さい地域ではございます。しかし、シンガポール、ハンガリー一国と同等の経済規模を有しておりまして、日本海側随一の産業集積地域となっております。

また、人口や国土面積において、日本に近いドイツでは半数近くの州が北陸三県と同等以下の人口、経済規模になっており、面積的には大きな違いがあるアメリカにおいても、北陸三県と同等以下の州が4割を占めているということからも、北陸三県は一つの道州を形成することが可能な規模であると考えております。

9 ページをごらんいただきたいと思います。

さらに、北陸三県は飛躍的な成長を続けている中国などの北東アジア地域に面するとともに、東京、名古屋、大阪の三大都市圏から300km圏内にございます。我が国と北東アジアとを結ぶ「扇の要」に位置していると考えております。

このような地理的条件を生かし、北陸三県における港湾物流は、全国の伸び率の4倍で成長をいたしておりますし、インバウンド観光も全国の伸び率の2倍で成長をいたしております。北陸地域は、今後、北陸新幹線の開業などにより日本海のゲートウェイとしての役割を果たすことが期待されているわけでございます。

将来の日本を考えてみた場合、環日本海時代を見据えた戦略的な対応を図る観点から、「扇の要」に位置する北陸を、日本海側における核圏域とすることが望ましいのではないかと考えております。また、北陸三県から成る地域は、自然、経済、社会、文化等における密接な関係を考慮して定められた国土形成計画法第9条の広域地方計画区域の区割りとも一致しておりまして、この点も十分しんしゃくする必要がございます。

10 ページをごらんください。

最後に、道州制の実現に向けて、お願いをさせていただきます。

道州制導入は、国、地方を通じた行政制度や税財政制度を含めた抜本的な改革であり、国の形を大きく変えるものでございます。当然、道州制には、メリット、デメリット、言いかえれば「光と影」があるはずでございます。実際にアンケートの結果を見ても、道州制導入に対する賛否は拮抗しておりまして、道州間の格差、大都市圏との格差が拡大するのではないかなど、道州制導入が地方の切り捨てにつながるなどの懸念を示す声も少なくございません。

一方、道州制の認知度は、認知層、よく知っているという人とある程度知っているという人を加えたものでございますが、4割弱にとどまるほか、全く知らないという層が3割弱に上っておりまして、まだ道州制に対する地域の理解が進んでいないという状況がうかがえております。道州制への移行に当たっては、当事者である地域住民の理解を深めること、都道府県や市町村の意見を十分踏まえることが大切であろうかと考えております。

先日、7月29日でございますが、北陸三県の知事と道州制に関する意見交換を行いましたけれども、三県知事からは、道州制導入に対して、財政面での格差拡大に対する処方箋が示されていないのではないか、2つ目は、まずは地方分権を着実に進めることが大事なのではないか、3番目には、道州制は万能薬ではない、規模を拡大すれば課題が解決できるわけではないなどの意見をいただいております。

このような状況から、引き続き道州制の理念、メリット、デメリットなどを積極的に国民に提示し、国民的議論の醸成に努めることが大事であり、加えて、国、県や市などの地方行政当局、第三者、これらによる合同協議会を設置し、地域の意見を聴衆するプロセスを確保することが非常に重要なのではないかと考えております。

私からは以上でございます。ちょっと長目になりましたけれども、お許しをいただきました

いと思います。

○江口座長 ありがとうございます。

それでは、吉村北陸経済連合会……、今のよろしいですか。

○吉村北陸経済連合会理事事務局長 はい。

○江口座長 そういうことであれば、今、犬島委員のほうから北陸の状況について、また考え方についてお話をいただいたわけでございます。ありがとうございます。

それでは、先ほどの芦塚委員また犬島委員のお話、ご説明ありました九州シンポジウムの開催結果報告、そしてまた、今の北陸の犬島委員からのお話も含めて、それぞれご質問がありましたらご質問、ご意見があればご意見ということで、どうぞ自由にご発言いただければというふうに思います。

どうぞ。

○芦塚委員 今の北陸経済連合会さんの、4ページ「道州制が目指すべき社会」の各分野における国と地方の役割分担のところの「社会保障制度」「教育、人材育成」についてご質問です。「公共サービスの提供に要する財源保障、それから財政調整等については国が担う」また義務教育についても「財源保障や財政調整は国の役割」と、整理しておられますが、これは、税財源移譲を地方にして、地方間で税財政調整をやるということなしに国がやるべしというご意見でございますか。

○犬島委員 そうです。

○芦塚委員 国がやるべしということですね。税財政移譲や権限も移譲しないということですね。

○犬島委員 基本的には水平調整と垂直調整とありますが、垂直調整でやるべきだというぐあいに考えております。

○芦塚委員 垂直調整でということですね。企画云々といった主体的な権限は、国の役目・役割だということでしょうか。

○犬島委員 と思っておりますけれども、いろいろご意見がございますから、何が正しいということは、いろいろありますでしょうけれども、私どもではそのように考えております。

○芦塚委員 基本的ルールだけ国が、というわけではないわけですね。政策決定から、立案、実施などもということですね。

○犬島委員 金の問題は、やはりきちっと縦串は通しておいてほしいということが基本でございます。

○堺屋委員 ちょっとお尋ね、いいですか。

○江口座長 どうぞ、堺屋先生。

○堺屋委員 「垂直調整」を言われる人がよくいるんですが、垂直調整ということは、国に財源があるという前提でないと成り立たないんですね。だから、財源の我々が考えている財源の分与というのを、かなり小さな範囲にして、やはり今のように国がどんどん税金

を取って、それで垂直に配れという話になる。その財源調整との問題なんですね。これを本当に進めると、垂直調整の余地はどんどん少なくなるわけですね。もし、その間に格差があるなら水平調整になろうということになるんですが、垂直調整を主張しておられるというのは、やはり国税で取れと、地方税は要らんという話になるんですね。ここがどうも垂直調整を期待される方は、そうすると、当然お金には口出しがついてくるもので、どんどん、いわゆる国家主導型道州制、あるいは府県合併型道州制で、ここですと審議してきた地方主権型道州制とは逆のものになるんですけれども、それは十分意識した上でお答えになっておられますか。

○犬島委員 はい。というのは、堺屋先生の考え方はよくわかっておるつもりでございます。ただ、仲間同士で分配をすること、これはある程度、良識なり善意なり、そういうものに期待した調整、それは大変難しいのではないかと。ですから、基礎的な部分は、ある程度国家という大きな力で最大限のところはやってもらわないと、仲間同士で分け合うという思想でやれるのかどうなのかということについての疑問が大きいのです。持てる場所と持てない場所とがありまして。

○堺屋委員 それは、持てる場所と持てない場所があるのは一つの現象ですが、まずこのときに、やはり国主導の形を続けるというのか、それとも地方分権を真剣に考えるというのか、もうはっきり分かれるわけですよ。垂直調整をするということは、もう国主導でお任せと、ここの教育のことも書いていますけれども、教育なんというのは、まさに道州がやるべき話だと。今まではそういう議論をしてきたんですけれども、それはもう国にやってくれと、お金と一緒にということになったら、いわゆる府県合併型道州制、50年前から言われていた道州制というのは府県合併型で、国の主導のもとに広域行政だけしようというやつなんですね。それだったら、よく言われるんですけれども、それだったら道州の長は役人が行けばいいんだ、官選だというような話まであるんですね。そうすると、がんじがらめの、ますます地方自治とは逆の方向へ行くんじゃないかと。安易に、垂直調整と言われることは、本当にご理解いただいているのかと。

○犬島委員 全部が垂直、全分野についてそう思っているわけではないんです。

○堺屋委員 だけれども、ここに書いてある社会保障と教育、公共事業がそうになったら、まずこれは全部ですよ。

○犬島委員 全部ですか。

○堺屋委員 ですね。

○犬島委員 実は、何を根拠に申し上げているかと申し上げますと、県から配られた資料がありまして、税源の財政力格差の表がございまして、一番プラスが出るのは南関東なんですね。その次が、東海、関西がプラスで、あとは全部マイナスなんです。私どもも当然のことながら、マイナスなんです。このマイナスの部分を埋めるときに、仲間同士でそんなに、何か善意は期待できるのかという思いは、あることは根底にございます。

○江口座長 どうぞ。

○金子委員 今のご両者のお話を伺ってしまして、私は、それは時間の問題だと思っています。最終的に道州制が全国一斉にできる、その段階になれば、調整も垂直がいいのか、あるいは水平がいいのかというようなことは情勢上はつきりしてきます。そのときには今よりもっと明確に判断できるようになります。

しかしながら、少なくともそこへ行くまでの、まだ10年くらいあるわけですが、その間でも、いきなり10年後にぼつと道州になるのではなく、徐々に徐々に、この国の役割分担をまず先に決めて、その役割分担に基づいて、国の財源と人間と権限を移していく。そして、一定の水準に達した段階で、全国一斉に道州制に昇格するというふうな考え方に立つならば、その過程においては、いきなりおれらの地方では水平というわけにいかん。垂直がいいという議論があるのは、当然だと思います。と同時に、また地域によって進捗が違いますから、南関東地方の人たちが垂直調整を言うはずがないし、そういう地域差がある段階が、やはり10年ぐらいは続くという仮定の上に立ってみれば、これはもう、そのままペンディングにしておいて両論併記でいいんじゃないかと、こういうふうに思うんです。

○堺屋委員 今の問題は大変重要なことなんですが、現在の南関東に公共事業が先行している状態をそのまま認めて、それで議論されるとそうなるんですね。したがって、この国の負債をどうするかという問題と密接不可分なんです。公共事業の先行しているところは、やはり国の負債をだれかが受けないと国の税金を削れませんから、もし財源をあげるなら、国債もある程度持ってもらわなきゃいけない。そうすると、公共事業の進んでいるところは負債が多いから、そうすると今言っている財政指数はがらっと変わっちゃうんですね。その辺を考慮していただいているかどうかというのが第1点。

2番目は、仲間内で分けるというよりも、調整財源を初めから南関東から幾らか出せよ、北陸から幾らか出せよという話だったらなかなか難しいけれども、調整財源を初めから留保しておくべきではないかと。そうすると、国の意向ではなくして、本当に自治体の意向で分けられるんじゃないかというのが中間報告なんです。それではだめですかね。中間報告は既に出ていますので、それもある程度前提にして考えていただきたいという気がするんですよ。

○犬島委員 ただ、先ほど申し上げましたように、いろいろそういう理論的な説明を受けると、そういう考え方もうなずけるんですが、ただ現実問題として、ある財源に余裕のあるところとないところが現存することは間違いがないんですね。それが、財源の余剰なところが唯々諾々と、ないところへ出すのかという、これはもう、かなり難しい問題なのだろうなということは……

○堺屋委員 そうはなっていないんですよ。だから、南関東がお金を出すことには一切ありません。例えばガソリン税は調整財源としてある、それは調整財源としてあるのでございまして、南関東から取り上げるわけではない。取り上げるとなると、それは大問題だと思いますので、というのが中間報告ですね。

それで、全税収ということは地方税と国税と合わせて大体90兆円ぐらいになります。そのうちの9兆円ぐらいがそれに留保されている。一方、施設利払いが出てきますから、ちょうど今のJRみたいになるんですね。JRでも、やはり九州と東日本とは、格差はできておるじゃないかという議論は、もちろん出てきます。だから、それを調整財源で調整していくという、こういう構えなんですね。

非常に最近の議論、この件に限らず、福祉の問題でも子育ての問題でも少子化の問題でも、非常に情報刷り込みが強く、官庁から流れる情報以外全然入らないんですよ。だから、この問題も、去年20年に出しました中間報告をやはり、もうちょっとベースにならんかなと。官庁から流されている刷り込みばかりで、中間報告なんて読んだことないというような議論になっちゃっているんですね。それでいて、南関東からは、この話は全然出てこないというのが、ちょっといら立ちを感じるころなんですね。

○江口座長　どうぞ。

○河内山委員　私が口を挟むいかなものかと思いますが、犬島委員がずっと力説をされた懸念の材料というのは、これは当然、道州制を議論する上で解決ができなければ先に進めない問題だと思います。

中間報告の段階でいろいろと議論は出ていますが、そこまで確定的に、みんな基礎自治体や現在の制度を前提とした知事さん方が、安心して次の段階に進めるようなところまで議論を詰めているわけではありませんので、これはよくよく考えなければならないと思います。

義務教育に関しましても、大枠だけ決めて、財源の保障は、それは何とかあるだろうということやと、やはり例えば短期的に見ましても、平成15年、16年ぐらいに地方交付税、これはまさに垂直的な調整の財源を減らすだけで、全国の義務教育の現場というのは、特に学校の先生のお給料の問題じゃなくて、現場で教材費とかというのは、非常にうまく調整ができて、うまくいっているというような状況ではないわけですね。学校の中で、本当に学校の先生方は、コピー用紙さえも、何か表裏どころか、薄い、コピー機がいつも詰まってしまうような紙を使わざるを得ないというような状況を招いてしまうと。そこまでやる必要はないのではないかというふうなところまでやらざるを得ないということが起こるということを考えますと、やはりちゃんと、今日は基礎自治体の議論も後にありますが、まずは財源の保障をどう考えていくか。それで、足らざる税財源はアンバランスに偏在しますので、それはどういうふうに調整するのかというのは、これは理論的な話だけではなくて、現状を十分踏まえて議論を積み重ねていくべきだと思います。

これは特別委員会ではなくて、専門委員会でも議論されていると思いますので、その辺を十分にお伺いしながら、最終的な報告に地方が安心する形で決着をつけるべきだと思っております。

以上でございます。

○江口座長　すみません。犬島委員のご報告というか、お話は、いわゆる北陸のエリアを

代表して意見を集約されて言っているわけで、犬島委員の個人としてのお考えではなくて全体としてのご説明ということですから、それはそれとして、この懇談会でもお聞きするというか、よくそれはどうのということではなくて、やはり貴重な意見として受けとめなければいけない、また受け取るべきだというふうに思っております。

ただ、財政調整ということで南関東からとか、財源の多いところから持ってくるというようなことでは、ちょっと今、進んでいる話とは違う。ちょっと一時期問題になりましたけれども、3・3・3・1とか3・3・4とか、いろいろ出てきましたけれども、今たしか税財源専門委員会のほうでも、3・3・3・1・1を調整財源にして、どこから持ってくるのかということではなくて、もう初めから調整財源として確保すると。あるいはまた国を2.5、道州を3、基礎自治体を3、それから調整財源を1.5にするというような税項目、税配分をするということで、そういった議論も行われていまして、ですから決して、どこからどこに持っていく、ここから持ってくる、財源が余裕のあるところからこっちに移すとかという、そういう議論の方向には、そういう意見も一時ありましたけれども、だんだんと今そういう、調整財源を別個確保しようというような話の流れになってきているということは、ご報告、お話をしておきたいというふうに思います。

ですけれども、とにかく北陸の3県のご意見ということでは、そのとおり承っておきたいと思えますし、また私個人としては非常に意外であったのは、区割りのところまで踏み込んでお話しいただいたということは、大変参考になったと同時に、もう一つの驚きは、「3県」ということで新潟が入っていないと。普通、新潟、北陸、信越とか、そういうようなことで、新潟、富山それから石川、福井という、そういうことになるのに、新潟が外されているというか、外す意見というか、そういうことについて、こういった結果が出たということについては……、意見を言っているわけではないんですよ。大変、正直言うと驚いて、「では新潟はどうしたらいいのかな」というふうに、これは区割り検討委員会のほうで、いろいろと考えることですから、これ以上のことは申しませんが、新潟が3県にプラスされなかった、この3県だけで、一つの32%、これだけの世論の人たちの反応があったということについては、ちょっとびっくり、驚きというようなことで、目が覚めたというような感じがしております。以上です。

ほか、ございませんか。

それでは、議事の3番目、基礎自治体のあり方についてということで、お手元の資料3-1から3-5として、基礎自治体のあり方に関する資料をご用意しました。その内容について、事務局に杉本参事官にちょっとご説明をいただきたいと思えます。

この資料説明で質疑応答ということになるわけですがけれども、時間は何も2時間やらないといけないという、そういう拘束もありませんので、1時間半、あと30分ほどで終われば、このビジョン懇も終わらせていただくということで、時間優先ではなくて、内容優先で進行させていただきたいというふうに思いますので、ご了解よろしく願いいたします。

それでは杉本参事官、すみませんが資料３－１から３－５までをちょっとお話しただけませんかでしょうか。

○杉本参事官　それでは、資料につきまして概括ご説明させていただきます。

まず資料の３－１でございますが、これにつきましては、このビジョン懇談会におきまして基礎自治体、いろいろな会で基礎自治体関連でご発言をいただきました項目について、前半が中間報告以降ご意見いただいたもの、それでごらんいただきますと、２ページ以降に中間報告以前のご意見も含めて載せさせていただいております。概括、大体こういったことが各委員のほうから基礎自治体のあり方について、ご発言があったというところでございます。

それから、３－２のほうでございますが、これは全体の中に基礎自治体という考え方は出てきますけれども、主に基礎自治体関係を扱っておりますのが、３番の「制度設計の基本的な考え方」、それから大きな４章の「国、道州、基礎自治体の役割と権限」というところに出てまいりましたので、ご参考までにその部分を抜き書きさせていただいております。

それから、資料の３－３でございますが、これはこの２月19日、特に昨年の年末に集中討議を行いましたけれども、この際に出されました論点について、今後詰めるべき論点ということで出されておまして、これが２月19日にまとまっておりますので、その中で「国、道州、基礎自治体の役割と権限」というところと、それから今もお話ございましたが、税財政制度の部分につきまして、主な意見というか、これはほとんど網羅的に書かせていただいておりますが、その概略を載せさせていただいております。

資料の３－４でございますが、これは第29次の地方制度調査会が先般６月16日に最終的な答申を出しております。「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申」というものを出しております。この中の基礎自治体関係部分を抜き書きさせていただいております。

ちょっと、ほかの審議会の関係ですので、少しかいつまんで申し上げますと、１ページ目の３をごらんいただくとよくわかるかと思いますが、まず今後の対応方策といたしまして、現行の合併特例法の期限後については、とりあえずみずからの判断で合併を進めようとする市町村を対象とした合併に係る特例法というものに限っていくと、国が合併を推進するというのは一区切りしようというような考え方が示されております。

それから、特に小規模な市町村についての考え方といたしまして、いろいろな機関を市町村が設置しなければいけないわけですが、こういったものについては、共同設置ができるように、そういった制度を整えていこうということが書かれております。

それから、小規模市町村の事務処理体制を整備していく方法といたしまして、市町村合併による行財政基盤の強化というもののほかに、周辺市町村といろいろな広域的な連携をしていくという方法、それからさらには、それでも小規模な市町村がなかなか行政サービスを安定的に供給するのが難しいということであれば、事務の一部を都道府県がかわって

処理するという方法も考えられるのではないかとということが書かれております。ただ、こういった方法につきましては、いろいろな議論がございますので、そういった意味で、関係者と十分な意見調整を今後とも行っていく必要があるというふうにされているところでございます。

そのほか、小規模な話だけではなくて、大都市圏における状況についても検討がされておりまして、今後、急速な高齢化、公共施設の一斉更新といったことが大都市圏においても見込まれているというようなことから、合併の可能性を入れた、含めた将来の都市像を描くということが必要だという点。それから、大きな都市での住民自治をどう図るかといったようなところで、旧市町村単位でのまとまりを維持するといったことができるような仕組みができないか、こういったことも地方制度調査会としては検討していく必要があるといっているところでございます。

続きまして、資料の３－５でございますが、これは全国知事会、全国市長会、全国町村会が、主に道州制を考えるに当たっての意見を出しておりますので、参考までにつけさせていただきます。

概括的に申し上げますと、全国知事会は、道州制を導入するとした場合は、こういう考え方でやるべきではないかということを述べておられます。

それから、全国市長会につきましては、市長会全体としての意見というものは取りまとまっておりませんので、その中のシンクタンク的な都市分権政策センター、それと道州制と都市自治体に関する検討会といったところでの考え方を、ここに載せさせていただいているところでございます。

それから、全国町村会につきましては、典型的な別添の３－２、一番最後から２ページのところについておりますけれども、道州制につきましては、最後の「よって」というところをごらんいただきますと、「町村の存在を否定する道州制の導入には断固反対」といったことで意見書が出されているところでございます。

参考までに、今回のいわゆる「骨太方針2009」というものでございますが、その中には、一番最後のページのようなことが記述されているというところでございます。

一応、以上でございます。

○江口座長　ありがとうございました。

それでは、今の杉本参事官にご説明をいただいたこの資料で何かご意見があれば、意見をいただきたいというふうに思います。

どうぞ。

○芦塚委員　基礎自治体をだれがどうやって組織を決めてやるかということについてですが、配られております資料３－２「道州制ビジョン懇談会中間報告」の７ページ、「自主立法権の確立」のところに、「道州及び基礎自治体の役割や権限について、国会が法律を定める場合、その内容は最も根幹的な事項にとどめ、具体的な内容については道州議会の定める立法に委ねる」とございます。基礎自治体の役割や権限は、基本的には国の法律で

あるかもしれませんが、具体的には、道州議会に任せるということです。

それから、ここの次のページにあると思いますが、ここにはちょっと記載がありませんが、5という項目があります。道州の組織という項目があるのですが、そこには「各道州が各道州独自の立法によって、道州の議会と執行機関の組織を形成する」とございます。道州以下の組織の役割分担、権限については、全国一律に基準は設けないと書いてありますが、道州以下のことは道州に任せるという認識で基本的によろしいでしょうか。

○江口座長 この中間報告をまとめた段階においては、多くの方々がそういうご意見もあったかと思いますが、私も座長として、それぞれの道州の中の基礎自治体は、それぞれの道州の特質、特性、気候、風土、人情とか歴史とかというものによって基礎自治体をどう区分するか、それからどういうふうな基礎自治体にするかということは、それぞれの道州の判断にお任せすべきではないかと。

ですから、例えば基礎自治体は最初から300にすべきだとか、700にすべきだとか、最初に数ありきというような、そういう押しつけをする必要は私はないのではないだろうか。場合によっては、今1,800の基礎自治体がありますけれども、もしそういう、それぞれの道州が主体的に考えて、基礎自治体というものの適正規模というものをそれぞれ考えた結果、2,000に逆にふえたということであるとするならば、それはそれでいいというふうに思いますし、また例えば一つの道州の中に政令指定都市みたいな大きな都市がある、あるいはまた、そういうことであるとする、それをその道州が、その州はその市として、基礎自治体として認めたいと。また、そのほうがより効果的な行政、また住民活動ができるということであるとするならば、それはそれで、その道州がお考えになったらいいのではないだろうかというふうに思っているわけです。

要するに、一律に基礎自治体というふうな数を決めるのも、性格を決めるのも、私はいかがなものかなと思って、そうした表現にしたということでございます。

○河内山委員 しかしながら、座長、ちょっといいですか。

○江口座長 はい。

○河内山委員 道州制を進める大前提として、地域主権型それから分権型社会をつくるというのが先にありますから、中間報告の、芦塚さんが言われたよりもずっと前の、今日配られている中で言うと1ページで、いわゆる補完性原理、近接性の原理を書いているわけですね。

ですから、いわずもがなのことなんですが、内政の、特に国民生活にかかわったり、今まさに今回の総選挙でも問われている子育てだとか教育だとか、あるいはさまざまな社会保障の最後のセーフティーネットというのは、対人的なサービスを中心としますけれども、それ以外も環境とか教育とか、さまざまな分野で近接性の原理、補完性の原理を基本として事務配分というのは当然決まってくるものだと思いますので、ある道州によっては、そういったものを直接道州がやるというようなことは、これはあり得ないというふうに思います。

それから、今後の議論ですけれども、それは道州議会が道州の中のことを自律的に定めることは当然としまして、やはり今度は、国と道州の間で対立関係があったときに、意見調整の機関が設けられるように、道州間の中でも、道州の中でも、自律的に道州と基礎自治体のさまざまな意見対立があった場合には、それは対等の立場で協議ができるようにしていこうというのは、当然法制化というか、ルール化をすべきだと思います。

これは全国市長会の今日お配りの道州制と都市自治体に関する検討会の報告の中にも、その4ページに国及び道州と基礎自治体との協議の場というのがありまして、今回総選挙で各党に地方団体が求めているのは、この国と地方の協議の場ということですから、同じように、今度は道州制を導入する場合にも、国と基礎自治体の代表者とが協議する場を設ける、それから道州と基礎自治体が協議を行う場を設置する必要があると考えられると、こういうふうに書いていますので、そういうことを前提として、今芦塚さんが言われたことについては、考えるべきだと思います。

○江口座長 全くおっしゃるとおりで、国は国の役割、それから道州は道州の役割、それから基礎自治体は基礎自治体の役割をやるということですから、そこで対立したり、調整する項目は非常に少なくなってくると思いますけれども、しかし、やはり国と道州の協議機関というようなものを、あるいはまた道州と基礎自治体の協議機関というものを設けなければいけないかもしれないということは、この間、ハシモト知事から手紙をもらいまして、そういう方向で賛同してほしいということの手紙をいただきましたけれども、それは当然のこと、そういうようなものをいざというときに活用できるように協議機関というものを考えておかなければならないということは、芦塚委員も、それから河内山委員おっしゃるとおりだというふうに思っておりますけれども、これについても、また皆さん方、委員の方々、それぞれご意見言っていただいて、必要だとか必要ないとかというふうに言っていただければいいと思いますけれども。

○堺屋委員 今後の検討の中で、行政裁判所みたいな道州と基礎自治体、あるいは道州と国、あるいは道州間で協議が整わなかったときのそういう裁判機関みたいなのを置くかどうかというのが一つ問題点なんですね。基礎自治体というものは、基礎自治体というのはこういうものだ、学校法人はこんなもんだとか、株式会社はこんなもんだという、そういうものがあります。だからといって学校は一律でなくて自分たちでつくればよろしいということですから、あるところは大きく、あるところは小さく、これは自治によってやればよいということになるんですが、その中で、決まった学校法人はこれだけのことはしなきゃいかんというのがあるように、基礎自治体はこれだけのことはしなきゃいかんというのはあると思うんです。問題は、基礎自治体間でも起こりますし、基礎自治体と道州の間でも起こりますし、国との間でも起こる。それに中立的裁判機関みたいなもの、行政裁判機関みたいなものを置くべきなのか。今の状態だったら国が通達で最後はえいやと、国の意見に従えということになるんですが、そういう調整機関で話がつかなかったときに裁判に持ち込めるような第三者機関をつくるかどうかというのは最後に残る問題でしょうね。

基本的には自治ですから、100軒で村をつくりたいという人がいたら、それもいいことなんです。禁止はできないんですよ。ただ、そういう場合にはこういうような負担がかかりますよということがあるだけで、それはフランスでもアメリカでも100軒ぐらいの村いっぱいあるわけですね。だから、それは許される。各道州で基本方針として、うちは大型がいいという道州と、小型でも自治を尊重するという道州とが出てくるのも、それもいいと思うんですね。だから、究極的に損得の判断と自分たちの方針の見方で決めたいんですが、抵触したときにどうするかという。話し合っただけというのもなかなかつかないときは、結局第三者機関みたいな裁判所みたいなところに持ち込んで決裁すると。それは政府と全然違うところにあるという行政裁判所をつくるかどうかが問題な議論、いずれ議論したいと思います。

○江口座長 それは裁判所ということなのか、裁判所的な機関なのか。

○堺屋委員 裁判所というと司法になりますが、これは行政の範囲ですから、裁判所的な第三者機関。

○江口座長 裁判所的な機関を。わかりました。

どうぞ。

○杉本参事官 今おっしゃられるような裁判所的な機関というのにつきましては、現在、国地方係争処理委員会というのがございまして、一応、国と地方レベル、それから地方公共団体間につきましては、その裁判の前段で、そこで審査を行うと。それで不服がある場合にはさらに高等裁判所に訴訟を起こすというような制度は、とりあえず今もございます。それを今後どうしていくかということは当然議論はあると思います。

○江口座長 ありがとうございます。

ほかに何かご意見ありませんでしょうか。

いずれにいたしましても、政府として、また自民党のマニフェストにも道州制ということで方向づけられているわけでありますから、そういうことで私どもが議論しているその合間に何年に何する、何年に何するという、もう既に自民党のほうからスケジュール的なものも出されてきていますので、私どものほうが今さらというような感じもしないでもないですけれども、しかし、ビジョン懇はビジョン懇として主体性を持って粛々と来年の3月31日までという前提で意見を交わしながら、我々の意見、さまざまな。言ってみれば中間報告である程度方向性が出ておりますので、でき得ることならば最終報告ではいろいろな意見をベースにしながら、一つの最終報告としてまとめていきたいというふうに思っているわけです。私の今ビジョン懇のこの懇談会について進めていく過程の中で選挙、その結果、政局、その動き、全く考えてはおりません。全く考えていません。いずれにしても、この道州制という方向は民主党の担当者に確認しましても、当然自民党の担当者に確認しましても、明記をしている自民党は当然ですけれども、明記していない自民党も、この4年間で道州制をやるということについては、これは難しいと。要するに、マニフェストというのは4年間だと、4年間でできるか、できないことを書くものであって、だから

その４年間でできるか、できないことを書いたんであって、それは地域主権だと。しかし、その地域主権がこの４年間で自分たちの思うように進んでいけば、その次の４年間で、また道州制という、そういうターゲットというか目標というようなものも考えなければいけないというふうに思っているということでもあります。自民党は４年を超えて提示、マニフェストをつくられているのに対して、民主党は４年以内の、４年間だけのターゲットというか、そういう項目が書かれているという。ですけれども、羅針盤の針は両方とも自民党も民主党も確認をいたしましたら、道州制の方向に針が落ちていくと、落ちていかせるというような発言というか、話をされていまして、これは電話確認だけでしたが、直接まだ会ってお話をしたわけではありませんけれども、電話で確認したところ、そういうふうな道州制に対する考え方ということでございました。要するに、自民党と民主党のマニフェストに対する考え方が違うということの結果、いかにも民主党は道州制という方向を全く考えていないかのように思われるかもしれませんが、それは地域主権、そしてその４年先の道州制。自民党は、日にちを、スケジュール表をマニフェストの後ろには書いてありますけれども、道州制。そういう違いがあるということですから、大体、地域主権型道州制の方向に羅針盤の針がだんだんとまりかけてきているということは言えると思います。

それから、犬島委員がお話いただきましたけれども、北陸でこういう議論が行われて、たとえこういう垂直だとか水平だとかというようなことの内容であったとしても、こういう議論が行われるということ自体も一つの前進というか、一つのご努力の成果だというふうに思うんですけれども、全国北海道から沖縄も含めていろいろと道州制になったらこういうふうな沖縄州になるとか、九州になるとか、次々に中部も出ましたね。それから東北も出ましたね。北海道も出ましたね。四国も出ましたね。九州も出ましたね。そういうふうなことで、次々に、各それぞれの地域ごとにおきましても、道州制を前提に議論が盛んに行われるようになってきている。そういうふうなことでございますので、私どものビジョン懇としては、そうした国民の人たちの世論の動きを意識しながら、また大きな時代の流れも意識しながら、この道州制ビジョン懇、一つの最終報告に向けての議論をしていたきたいと思いますし、これからもまたご意見を賜りたいと思います。３月３１日までぜひお力添えをお願いしたいと思いますので、よろしくお願いいたします。

どうぞ。

○金子委員 道州制を具体的に進めていくということになると、最初に出てくるのが道州制基本法である。これは１年以内に国会を通すというふうに考える向きもありますし、我々としなくても、やはり基本法というものができて、それをもとにして国も地方もともに動き出すということが必要ではないかと考えています。その基本法の中には、この間も江口座長から出されたように幾つかの項目がありますね。その項目に関連してありますが、一つどうしても検討しておかなければならないという点を感じているところがあります。それは基礎自治体に関する問題です。基礎自治体は、一番大事な自治体として、そ

ここに権限や人間や、それから財源をどんどん移していくという基本方針はとうの昔にできていると思います。しかしながら、具体的に見ると、どこの県におきましても余り進展していないというのが実情のように見えます。しかし、今度基本法を1年以内につくるということになれば、当然ながら、その中の一つの柱として、都道府県改革というものが入らなきゃいかんだろう。都道府県が今までみたいに何も動かないでいて、道州制が10年後にできるというのはおかしい話でありまして、やはり都道府県がある程度動いて、その間に実績を積み重ねながら近付いていかなければいけないというプロセスがあると思います。そのときの都道府県改革であります、その中にはまず第一にやはりトライするのが基礎自治体に対する財源、権限、人間の移管ですね。これをどのような対象をどのようなプロセスで、どのような時間帯で実行していくのかということは、やはり基本法に示される工程表の中では書かれなければならない。こういうふうを考えておりますが、ご意見を伺いたいと思います。

○江口座長　いかがでしょうか。今金子委員が言われました。

○堺屋委員　全く金子委員のおっしゃるとおりなんです。それで、財源と権限とそれから一番問題なのは人間ですね。国家公務員から地方公務員に移行しなきゃいけない分野が相当たくさん出てきます。それは権限の移行と同時に人も移行するんでしょうね。権限と人が移行したら財源も移行する。財源の移行と権限、人間の移行とが完全にパラレルでいくのは難しいんですよ。税制改革を同時にして、それに見合うだけの税源を与えるというのは。だから、その間の調整方法をどうするかというのは考えておかなきゃいけない。それとやはり私が毎回申しております国の債務の問題、これはどの段階でやるか決めておかないと国債の市場が大暴落をするという恐ろしい事態がありますので、これをまずいつやるかよりも、どうするかを先に決めてからしないと財源を動かすと、たちまちこの問題に突き当たります。今、反対する人の一番の根拠になっておりますから、これをどうするかということを明確にしておく必要があると思いますね。

○江口座長　それにつきましては、税財政専門委員会で堺屋委員も入っておられるわけですから、その税財政専門委員会のほうでまとめていただくというか、あるいはまたそれを調整していただくということで、この親会のほうに持ち上げていただくと。実は区割り専門委員会のほうからも税財源をどうするかということを、それを明確にしてもらわないと区割りがしにくいと、できないと。ですから、ぜひ税財源をどうするかということについて、税財政専門委員会のほうで意見をまとめてほしいという要望もありますので、ぜひその意見をまとめていただいて、区割り委員会と、それからまた親会のほうにご提案いただければと、お話しいただければと思います。

○堺屋委員　税財源のほうからいいますと、最大の問題は東京をどうするかなんですよ。東京を南関東なり何なりの州に、道州の一つに入れると、大変突出したやつができるんですね。だからどういう税を分けてもなかなかうまくいなくなる。東京を別にして、それで東京だけ特別の何かをつくれるかどうかというのが一つのポイントなんです。だから、

そこを区割りのほうで踏み切っていただければ、かなり進むんですよね。

○金子委員 今の堺屋委員のおっしゃられた問題、これはやはり都道府県改革というのは基本法の工程表の中に書かれる重要な項目の一つ。その都道府県改革というのは一つは基礎自治体に権限、財源、人間を移していこうと。もう一つはやはり広域の事務を執行できる何らかの体制を、例えば関西では広域連合を考えておりますし、九州ではまた地域戦略会議を母体にして進もうとしておりますし、また法律でいう合併というのもありますし、いろいろのやり方はあるけれども、少なくとも広域事務について国からおろしてくるとなれば受け皿が要ります。その受け皿をどうするかということは、これも基本法には入れておかなければならない。もう一つは、現在も進行中である出先機関ですね。道州ができれば出先機関が現在やっているものをどうするんだと。早い話が北海道には出先機関が四十幾つかありますけれども、あれを北海道がどういうふう処理していくのかという問題がありますが、そういうことはやはり今度の基本法には載らなきゃいけないだろうというふうに思うわけです。それで、最後にどうしても必要なのは、そういう進行を管理する機関が国の段階で要るか要らないか。あるいは国の段階がやばいならば、地方の代表を集めたものでも—そういうつくり方もあると思いますけれども、—いずれにしろ、工程管理していく推進機関というものは必要になってくる、そういうふうにも思いますから。これらの諸項目について検討を要するなというふうに考えています。

○江口座長 どうぞ河内山委員。

○河内山委員 金子委員が言われる都道府県改革は非常に大事な話なんですが、国の出先の話も含めまして、地方分権改革推進委員会で非常にある意味では根を詰めた作業をずっとされておりますし、それについて国に対しての数次にわたる勧告も既に行われております。都道府県の中での分権というのは、都道府県条例による事務権限の移譲というののもかなり都道府県において幾つかばらつきはありますけれども、進んでおります。それを道州制の工程表というか、中で都道府県の改革のことまで具体的に記述するのはどうも役目から外れるような気がします。これは今日はご欠席ですが、例えば石井知事がどういうふうにお考えなのか、当然道州制というもののほうへ移行していこうということになれば当然それは連動して、現代の行政組織である都道府県の役目をどう変えていくか、人員をどういうふうにもう一回再発注するかという、具体的に行われなければ最終のところにはいきませんが、これをビジョン懇談会の中で議論し始めますと、分権改革推進委員会でもあの大作業をやっているんでさえなかなか追いつかないものをここへ持ってくるのはちょっと荷が重すぎるような気がします。

○金子委員 そこなんですよ。

○河内山委員 加えて、順番に発言させていただきたいんですが、今日基礎自治体のことについて議論しておりますが、唯一私が代弁する立場にありませんが、町村会は山本会長の名前で6月15日にも、これは国の骨太の方針について反対のご意見も出ております。私も個人的には山本会長ともいろいろとお話しすることがありまして、町長さん方、ある

いは村長さん方の気持ちというよりも、最も市長以上に町民、村民と身近に触れ合っておられるということからすると、地方、特に人口が少なくて町村というところでお住まいの方々が地方制度について非常に不満があったり、不安があったりということ踏まえてのご意見だと思いますので、道州制について、ここまで明快に反対をされるということであれば、以前からも地方団体の方に来てもらって話一度聞いたほうがいいですよという話はここでもありましたが、町村会については唯一反対と言われているんですから、なぜ反対なのか、それは単純な話じゃないと思いますけれども、一度お話を聞かれて、最終報告をまとめるまでには座長個人でお聞きになるよりも、山本会長も忙しいと思いますが、来てもらってご意見、一度言ってもらったほうが私はいいのではないかというふうに思っています。市長会でもさまざまな意見があることは事実ですから、特に反対と明快に言われている方をお呼びするのは決して意味がないことではないと思います。

以上でございます。

○金子委員 今の河内山委員のお話の中で道州制を進める工程の中に都道府県改革まで入れなくてもいいというお話がありましたが、そういう話が出るだろうと思ったんで問題を出しているわけなんです。つまり、道州制をつくるプロセスを考えますと、最終的に全国一斉にやるということはもう10年も先の話で、これはどういう形になるか、そこまではまだ考えを及ぼすわけにいかない。単なる抽象的な目標にとどまるにすぎないと思いますが、しかしながら、そこへ向かって国も地方自治体も歩き出すと。歩き出すための推進プログラムというやつはこれを考えるときに第一に共通して必要なのは、国と地方の役割分担を明確にして、国は何をする、地方は何をする。地方は何をするというものにつきましては何年がかりでどういう段階でどういう受け皿に対して国から移していくかと、そういう明確な道筋をつけない工程表などあり得るわけがない。まず第一に、国が例えば地方と国に役割分担を決めたとしても、従来広域を理由に国に置いておいた事務を今さら都道府県におろせるかという話は必ず出るわけで、したがって、地方に移すときには地方にそれにふさわしい受け皿というものができてこなきゃいけない。そこで、都道府県改革をして、受け皿をつくらなければいけないのではないかという話が必ず出てくる。片方、国の出先機関が受け皿になるかもしれない。その予測もあるわけですが、そちらのほうも、ならばどういう形にするのかという検討も、これもプロセスの中では必要最小限に考えておかなきゃならないという問題ではないかと思うわけです。都道府県改革を抜きにして、国からの事務権限を地方に移すという受け皿なしの状態で国が移す話にはなってこないということをやはり考えないといけないのではないかと思います。

○鎌田委員 金子委員が再三強調されている都道府県改革ですけれども、都道府県から市町村への権限移譲というのは、先ほど河内山委員もお話しされましたんですけれども、今、まさに分権改革推進委員会で議論をしている、言ってみれば進行中の話なわけなんですよね。私自身も都道府県から市町村への権限移譲というのは分権を進める上では非常に重要だと思いますし、実際に今条例による委任という仕組みはできていますので、各都道府県

は今できることを、権限移譲をもっとやるべきだというふうに個人的には考えているんですけども、ただ、金子委員が言われたような形で、基本法の中に都道府県改革を入れるという、そのことに関して言えば、基本法に関して私はいつも留保していますけれども、それをちょっと置くとしても、まさに今分権改革推進委員会で議論している話でありますし、これは出先機関のことについても同じなんですけれども、つまりそういう都道府県から市町村への権限移譲、あるいは出先機関から地方への権限移譲、これは最終的にはその人員で、やはりお金の移譲にもかかわってくるわけですけども、それが進まないで、とても道州制というのは進まないんじゃないかなという、そういうふうにも考えているわけです。ですから、今まさに進行中のことに関しては、やはりこれはある意味じゃ道州制を議論する上での前提みたいなのところがありますので、これはやはり今分権改革推進委員会を舞台にして議論しておるところを、やはり道州制ビジョン懇談会としては見守っていくということでもいいんじゃないかなというふうに考えています。

なぜここが重要かというのは、問題意識としては私も金子委員と共有しているつもりなんですけれども、それはなぜかという、単純に国の役割を限定して、地方に移す、あるいは道州に国が今持っている権限が道州に移るとなると、相当ばかでかい道州政府というのが機構というのができてしまうという可能性があるからです。ですから、その意味でも今のうちに都道府県から市町村、基礎自治体に、市町村に移すべき仕事はもうしっかり移しておくんだと。ある意味では都道府県の役割というのもほとんど各都道府県庁はかなりばかでかい大きな建物になっていますけれども、建物を壊すわけにはいきませんが、少なくとも中身に関しては、ある意味ではすかすかの状態にしておくというのが言ってみれば道州制を考える上での前提だというふうに思っておりますので、繰り返しになりますけれども、都道府県改革云々のところをここで議論している法律などのところにあえて入れる必要はないんじゃないかな。むしろこれは前提だということを繰り返しですけども、指摘しておきたいと思います。

○金子委員 それは大事な議論ですよ。これはやはり結論出しておかないと前進まないと思います。

推進委員会のほうでやっている出先機関の改革ですね。これは単に独立して、それが出先機関改革としてのみ完結する国の仕事であるというふうに考える考え方ももちろんあると思いますが、私はやはりこれから10年がかりでやるところの道州制改革、道州制をつくるという仕事の一環の中に組み込まれた仕事であるという認識をしております。この認識をするなれば、推進委員会のほうで分担して結論を出し、それを答申するということは当然のことでありまして、その答申に対して、我々はただ単に見守ればいい。それはそのとおりであります。しかしながら、例えばいかなる政権になろうとも、次の通常国会に基本法を提出して、道州制の大きな道筋を一步進めるということに、もしなるとすることを我々が願うならば、当然ながら、その推進委員会の成果であるところの答申の内容と。我々が出すところの答申の内容と、これを総合的にやはり包括する内容の基本法になるこ

とは間違いないだろうと、こういうふうに判断いたします。だとすれば、それに対して別々にばらばらじゃなくて、我々のほうは道州制という最終目標を審議しているのでありますから、当然ながら、そこへいわば分野に入ってくるような問題については一応視野に入れてそれをどこに組み込むかという展望なくして、我々の答申はできないのではないかと、こういうふうに私は考えております。

○江口座長　ありがとうございました。

堺屋委員。

○堺屋委員　今の金子委員のおっしゃったことは大変大事なことで、都道府県改革はもちろん必要なんですが、道州を受け入れる、区割りが決まったら、例えば東北道の準備会議みたいなものをつくって、そこへ受け入れさせていくのか。それとも各都道府県を改革していくのか。ここは2つ……

○金子委員　そこはこういうふうを考えるんです。ともかく、これは国家の改革である。8つの知事が反対しておるんですね。明確に反対して、民主党と自由民主党のほうに反対意見を持っていっていますね。それを見ますと、そこに共通してあることは、これは国家の体制を変える改革なんです。道州制というのは、国のあり方、国の形、国の統治の構造自体を変える仕事なんです。にもかかわらず、それをよそにやって、単に地方分権、地方分権という形だけでいくのは、我々は賛成できない。なぜならば、そういうやり方をしていたら、結局は我々に合併はさせるが、国は権限も財源もおろしてこないという羽目に陥るかもしれない。そこに合併が道州制をつくるもとであるとする、まず克服されなきゃならない考え方が潜んでおりますけれども、一応、そういう形で反対しているわけけれども、反対している人たちは兵庫の知事を初めとしまして、国の改革をやるのが本則だということは全部共通して認めているんですね。だとすると、国と地方との役割分担を明確にここ3年以内ぐらいには決めてしまわなきゃいけない。と同時に、それを決めたとなると、それを地方におろすのに10年後に全国一斉におろすのか、あるいは受け皿をつくって地方に徐々に地方を参加させながら、そこに移していくのかと、こういう問題がある。それを考えると、既に国は特定広域団体という制度を発明して、これを実施に移しておられる。と同時に、また地方には出先機関をつくっておられる。しかも、その出先機関を改革して、一種の総合出先機関にするアイデアも出て、しかもその動きも既に始まっていると。こういう現実を踏まえて受け皿論をするとすれば、当然ながら、一方の言いようとして特定広域団体という受け皿がある。第二に総合出先機関という受け皿もある。この2つが次第に変容しながら10年間動いていって、最終的にはそれらが母体になって道州に一斉昇格するという段階を迎えるのではないかと、こういうふうと考えられるわけですね。ですから、その特定広域団体をつくるための例の道州特区推進法、あれの改正というものは早急にしなきゃいけない。当然ながら、基本法の題目の一つになると同時に、出先機関改革、つまり総合出先機関を国の中央に集まっている権限、財源、人間を移して、受け皿として、いわば現実的にこれを利用していくということも考えておかねばならない。同時に、3

つ目です。都道府県は受け皿になり得るか。これを明確にしておかなければならない。都道府県は基礎自治体に全部必要なものを移し、そして広域的なものを例えば特定広域団体をつくればそちらに移す。あとは非常に弱小基礎自治体に対する後見的な仕事は残りますけれども、主なものは現在の都道府県からはなくなっていくと考えなきゃいけない。この都道府県を国からおろす事務、権限、人間の受け皿たり得るか。これはしっかり清算しておかなきゃならない題目ではないかと思うんですね。そういうことを考えないで、道州制を目標にした基本法なんてものは構想できないというふうに私は考えて、問題を指摘しているわけなんです。

○江口座長 ありがとうございます。ご意見を言っておられない長谷川委員と宮島委員、ございませんか。

どうぞ。

○宮島委員 今日、目先の政局との関係を座長に伺いたいと思っていたんですけども、先ほどお考えを拝聴しました。

確認ですけれども、もともとスタートのときに自民党政権下の大臣の下につくられたという形ですが、新しく政権が変わったとしても、その大臣の下で粛々と議論をするというお考えということですよ、ある意味。

○江口座長 新しい大臣がどう考えるかわからないんですけども。

○宮島委員 いるかどうかは別としてですけども、政府の組織としてはそういう立場ですねと。

○江口座長 私の気持ちとしては、考え方としては、どうであろうと粛々と進めたい。だけど、今度かわって、かわった大臣が来て、もういいということだったら、それはそれを押して、いや、やりますということは、私的懇談会ですから、それはできない。

○宮島委員 そうですね。ですので、できれば、一つはもし自民党のほうの今のマニフェストに目配りをするのであれば、あそこに一応スケジュール感が出ていますので、それとある程度リンクをするというか、全く私たちはそれと関係ないという形ではなくて、リンクとした形でスケジュール感を考える必要があるなと思ったのが一つと。かなりの確率で民主党政権になるとすれば、やはり私から見ても、民主党の地方分権並びに道州制に対する考え方がよく見えにくいところがありますので、座長のお立場からも、次の会合って恐らく少なくとも選挙が終わっている段階でこのビジョン懇は行われると思いますので、可能な限り、可能なところで新たな政権のご担当の方に座長からお考えを聞いていただくとありがたいなと思います。

○江口座長 民主党については先ほど申し上げましたように一応確認しましたがけれども、選挙結果で、またどう民主党の考え方が変わるか、自民党の考え方が変わるか、私は民主党が政権とるとか、自民党が政権とるとか考えていけませんので、その選挙結果を見て、それぞれ民主党なり自民党の道州制、あるいはまた地域主権担当の先生に確認をさせていただいて、じゃあ確認できたときに皆さん方にご報告するということはお約束したいと思い

ます。

○宮島委員　お願いします。

○江口座長　長谷川委員。

○長谷川委員　地方支分部局の扱い、どういうふうにするのか、去年だったか推進委員会での議論のところで、どういうふうに書き込まれていたかはちょっとうろ覚えですけども、現状の都道府県がまるっと受け入れるんだと、そういう考え方にはなっていなかったと思うんです。何らかの広域団体を想定してそこが受け入れるという話じゃないかなと私は理解していますが、私はそれでいいと思っているわけです。というのは、それだったら都道府県は現状のものだったら反対というふうに声上がるだろうなとすぐ思うし、それから都道府県制が固定化されかねないなと思うので、都道府県のあり方を見直した上で、新たな受け皿をそこで柔軟に構想していくというほうがむしろ妥当だろうなと思います。それは、でも難しい議論だから、また後ですとして、それともう一つは町村会のところですね。これはご指摘のとおりだと思っていて、それでその上でちょっと教えていただきたいんですけども、町村会の決議文なんかを見ても、自分たちがすごく小さな規模であって、持続可能なかどうなのかと、財源のところで。その問題を抜きに地方交付税さえとれば成り立つんだからそれでいいんだと。従って、反対なんだと言っておられるのか。自分たち自身が例えば地方税ものすごく増税しても、それでも僕たちの独自性を発揮していきたいから強制的な合併は反対なんだと言っておられるのか、その辺、僕も聞いてみたいなどは実は思っていたんですよ。それで、もし河内山先生、何かおわかりであれば、自分たちの持続可能性をどういうふうに担保するつもりなのか。地方交付税補助金頼みなのか、それとも大幅増税も受け入れた上、自分たちのまとまりを大切にしていきたいと思っておられるのか、そこら辺の考え方ってどういうふうに見ておられるのか、もし教えて。

○河内山委員　これは私も無責任なこと言えませんので、そのために山本会長、あるいは町村会でどうお考えなのか、よくまとまった意見としてお伺いしたほうが私はいと思います。

○江口座長　河内山委員の言われるとおりだと思います。

この件については、たとえ15分でも山本会長にでも来ていただいて、どうして反対なのかということを真意のところを、長谷川委員のお尋ね、核心ついておられるところですので、一度事務方、ちょっと事務方の参事官、ちょっと杉本参事官、15分でも聞かせていただく機会をつくるようにお願いできないでしょうか。

それから、ちょっと時間が、私もいろいろ申し上げたいことがあるんですけども、それは今日こんなに時間かかるとは思わなかったんですけども、すぐ終わるかと思ったんですけども、まだせっかく遠いところから出席していただいている篠崎委員、福田委員、それから山下委員で、太田委員はもうないということですので、もし今ご発言ございましたら、どうぞおっしゃってください。

よろしいですか。

わかりました。ありがとうございました。

いずれにしても、宮島委員が言われましたけれども、自民党政府としてはマニフェストで道州制を実現ということで、しかも六、七年で導入するということ、それから工程表及び、それから基本法については速やかにということになっているわけですね。そうなってくると、このビジョン懇として、佐藤大臣を通して、どこまで麻生内閣にアドバイスするのか、しないのかということにもかかわってくると思うんですね。ですから、自民党政府のほうのマニフェストに沿ってというか、速やかに基本法をどんどんつくっていく。どうぞと。ビジョン懇のほうはビジョン懇として黙っていますと。議論の経過だけを報告しますというふうにするか、あるいはまた速やかにということであるならば、金子委員が言うように基本法とか工程表とか、また堺屋委員もよく言われますけれども、そういうようなものを早く一応ビジョン懇としてまとめたものを、こういう考え方もありますよということで政府自民党、麻生内閣にアドバイスすべきか、そういうふうな悩ましい問題もあるのではないだろうかというふうに思います。正直、私としてはやはりどこまでもこれは小泉総理、安倍内閣から、それから福田内閣、それから麻生内閣というふうにずっと続けられてきているわけですので、そういうことからすると、麻生内閣にビジョン懇として、やはり何らかのアドバイスをする、そういうテンポで、また内容でまとめたほうがいいのではないだろうかというふうに思っているわけです。マニフェストの中から道州制が消えていればまた別ですけども、ある意味では目玉ということで麻生内閣、掲げておられるわけですから、私どもビジョン懇としても麻生内閣のそういった方向について協力するというのが、お役に立つというのが私どものビジョン懇ということにもなるのではないだろうか。そういう意味でいろいろとご異論とか、あるいはまた別のご意見というか、おありかもしれませんが、私はどこまでも佐藤大臣を通して麻生内閣にビジョン懇としてアドバイスをしたいなと、させていただきたいなというふうに思っておるということでございます。これにつきましては、また時間も参りましたので、事務局にいろいろとまた話をし、進め方も含め、また委員の方々からのご意見もいただきながら、どういうテンポでこのビジョン懇の議論を進めていくか、あるいはまたまとめていくか、不完全なものなら出さないほうがいいのかということになれば、完全なものはとてもできないわけですから、どんなものでも完璧なものはないということになってくるわけですから、ある程度のところで抑えつつ、麻生内閣にアドバイスしたいなと。それがビジョン懇としての一つの役割ということになるのではないだろうかというふうに思っているということをお願いして、もう時間が参りましたので、たくさん、これからいろいろ議論もされたいと、ご意見もあろうかと思っておりますけれども、本日はこれで終わらせていただきたいと、終了させていただきたいというふうに思います。本当に長いこと、もっと早く終わると思ったんですけども、時間が正確に言うと3分過ぎました。ありがとうございました。

次回につきましては、事務局より追って連絡をさせていただきます。

以上をもちまして、本日の道州制ビジョン懇談会（第32回）を終了させていただきます。

す。非常に内容のある議論を本日はしていただきました。心からお礼を申し上げて終わらせていただきます。

どうもありがとうございました。

午後 7 時 0 4 分閉会