

第4回
道州制ビジョン懇談会
税財政専門委員会

平成21年3月3日（火）

内閣官房 副長官補室（道州制ビジョン）

午前10時00分開会

○黒川委員長 それでは、時間になりましたので、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4回の会合を開催いたします。

本日はお忙しい中、ご参集いただき、まことにありがとうございます。

まず、親会である道州制ビジョン懇談会で、昨年末に集中審議が行われ、資料1にありますとおり、道州制ビジョン懇談会集中審議における論点整理（報告）が取りまとめられました。税財政に関する論点も盛り込まれておりますので、議事の1番目として、この論点整理について事務局より説明をいただきます。よろしくお願いします。

さらに、昨日、ビジョン懇があつて、そのときの議論の中にも、税財政に関する論点、ほとんどそればかりだったんですか、そんなことはないですか。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 3分の1ぐらいです。

○黒川委員長 それについても事務局から説明をしていただきます。よろしくお願いします。

○東主査 それでは、お手元の資料1のほうをごらんいただければと思います。お手元の資料1といたしまして、「道州制ビジョン懇談会 集中審議における論点整理（報告）」という資料がございます。この資料の「はじめに」の部分と、税財政関連の部分を読み上げさせていただきますので、よろしくお願いいたします。

道州制ビジョン懇談会 集中審議における論点整理（報告）。

平成21年2月19日、道州制ビジョン懇談会。

はじめに。

道州制ビジョン懇談会は、2007年1月に発足して以来、既に28回の審議を重ねてきた。この間、昨年3月には中間報告を行い、その後も残された課題について、税財政制度と区割りの基本方針については専門委員会を設けるなど、積極的に議論を行っている。また、全国各地で行われる道州制シンポジウムに委員が多数出席するとともに、各委員の地域における道州制検討への参加、マスコミ取材への対応などにより、地域主権型道州制の実現に向けて、国民的な議論を喚起してきたところである。

その結果、最近ではマスコミなどでも「地域主権型道州制」が多く取り上げられるようになり、また与党内や経済界における議論も大変活発になってきている。

こうした状況の中、道州制ビジョン懇談会は、昨年12月に集中審議を行い、論点の整理を行った。

今後は、中間報告に記載された内容を基本としながら、以下に掲げた論点などについて2つの専門委員会とともに検討を続け、日本の歴史・文化・風土を踏まえた大きなビジョンをしっかりと議論していくこととする。

税財政関連につきましては、3ページでございます。3ページの大きな塊の5番でございます。こちらも読み上げさせていただきます。

道州制における税財政制度。

道州間の財政調整については次のような意見があった。

財政調整は、水平調整で考えるべきではないか。道州間調整は、道州間調整財源を確保し、道州間協議で行うべきではないか。

理念・理想としては水平調整であるが、国民の最低限の生活保障などを考えると、実務的には水平的な調整は困難であり、垂直的な調整が必要ではないか。

垂直でもない、水平でもない、財政調整の方法を考えるべきではないか。

このような議論は最終取りまとめに盛り込まなくても、将来、議論を詰めればよいのではないか。

税財政制度について、次のような意見があった。

国税の根幹は法人税、道州税の根幹は所得税、基礎自治体税の根幹は財産課税及び酒税、たばこ税等の消費に課し、道州間調整財源は燃料税を充て、消費税は原則として、国・道州・基礎自治体及び調整財源に充てるべきではないか。

現行の国税である消費税、所得税のかなりの部分を道州、基礎自治体に移譲すべきではないか。

法人税は、一定の割合を道州へ移譲するよう、検討すべきでないか。

国・道州・基礎自治体への税目の割り振りは、財政の所得再分配機能をどこが担うのかによって変わってくるのではないか。

道州に配分される税目についての税率等に関する道州の裁量を拡大するなど、課税自主権を拡大すべきでないか。

課税自主権を発揮できる（地域間競争で税率を下げられる）のは、税源が十分にある東京を中心とした大都市圏のみなのではないか。

国、道州、基礎自治体、道州間調整財源の割合を、おおむね3：3：3：1とすべきではないか。

おめくりいただきまして、4ページでございます。

国から地方へ移管する事務・事業の内容、決まっておらず、国、道州、基礎自治体、道州間調整財源の配分比率などは決められないのではないか。

財源保障・財政調整の仕組みとあわせて各道州の特性に合わせた基幹産業の育成によって税源を涵養する方策を講じておくことも重要かつ有効であり、道州制が我が国に根づくまでの過渡期においては、これを国策として行うべきではないか。

徴税は社会保険料などとともに道州で一元徴収して分配するべきではないか。

道州債の発行については、次のような意見があった。

国及び道州の起債は、それぞれの判断により市場で行うべきではないか。日本銀行との調整は、「国・道州調整会議」で行うべきではないか。

国の資産及び債務の取り扱いについて、次のような意見があった。

国の資産は国の権限に必要なもの以外は道州に時価で売却し、道州は道州債を発行してこれを買取るべきでないか。道州は国より買い取った資産を基礎自治体や民間に転売等

できるようにするべきでないか。

国の資産を道州が道州債を発行して買い取るという方策は、国の借金を道州に押しつけ、既発の地方債への影響が大きい上に、同じことが都道府県から市町村に行われるとすれば、財政力の弱い市町村は財政的にやっていけないのではないか。

こちらが、集中審議における論点整理（報告）として取りまとめられた部分でございます。

もう1点、お手元に参考資料といたしまして、昨日行われました道州制ビジョン懇談会の議論の中におきまして、財政に関する部分についての発言をまとめまして抜粋したものがございます。お手元の資料、一番下に入っているかと思います。こちらのほうも、私のほうから読み上げさせていただきます。

道州制ビジョン懇談会（第29回）概要（速報版・未定稿）＜財政関連部分抜粋＞。

堺屋委員。

税財政について提言したい。第1は東京の扱い。独立にするか、道州の一部とするか。東京は特別の税財政制度にしないと格差が大きくなってしまわないか。

第2に国債の扱い。国債を道州債に振り替えるJR方式を前提にすべきではないか。

第3に国・道州・基礎自治体の税財源の配分について、以下の原則を掲げるべきではないか。①均衡原則。3者間で均衡していなくてはならない。②振興原則。各自治体が産業振興に努めればそれだけ豊かになるという原則がなければならない。③独立原則。各道州が独立できる規模でなければならない。④水平原則。調整税を配分するときは、若年層と高齢層に手厚く凹型配分すれば公平になるのではないか。環境配分も行い、国の施設を道州で引き受ければ、税収配分は3：3：3：1に近くなるのではないか。最後は消費税で調整すればより3：3：3：1に近くなる。

芦塚委員。

生活保護・公的年金で20兆円ある。この分野を国・道州・基礎自治体のどこが役割を担うかを決めていくべきではないか。また、税収配分について3：3：3：1ありきの議論はするべきではないのではないか。

篠崎委員。

生活保護は国の責任でいいのではないか。国と道州と基礎自治体のかかわり方の原則の議論をすべきではないか。

また、年金・医療保険は芦塚委員からお話があったので、これをモデルとして持ちながら、例えば医療保険について国・道州・基礎自治体のそれぞれが担った場合のメリット・デメリットを具体的に議論すべきではないか。

長谷川委員。

税の偏在性の問題を考える必要があるのではないか。偏在性があるものは国税とすべきではないか。代表例は法人税・所得税。消費税は偏在度が小さいので、相当部分は地方に、道州にと思っている。財政審でシミュレーションをやっていたデータがあったと思う。議

論のたたき台にはなるのではないか。

鎌田委員。

国・道州の役割分担の整理が必要ではないか。経済危機のときに国は何をやるのか、政策に財源的な裏づけがあるのかというところに国民の関心がいくのではないか。社会保障分野等、国民の関心が高い分野について、シミュレーションやケーススタディをしてみて、その結果を国民に見せていくという作業も必要ではないか。

宮島委員。

ナショナルミニマムをどう表現できるか。保育所について、三位一体改革の際の一般財源化により自治体が手を引いた例もあり、分野によっては分権にネガティブな印象を持っている人もいる。

河内山委員。

それは三位一体改革の陰の部分。交付税も大幅に減らされ、予算編成のしようがなかったというところもある。不十分な税財政制度設計になるとそのような問題が生じるので、道州制の制度設計においても十分留意する必要がある。

長谷川委員。

所得再分配機能をどこが担うのかという議論をしてはどうか。国がやると垂直的なイメージになるが。

山下委員。

役割分担と税財政の議論は同時進行で進めていくべきではないか。税源配分については、3：3：3：1の議論より、財政調整の仕組みが重要ではないか。中立性・公平性を担保でき、小さい州の声がしっかり反映される仕組みをつくるべきではないか。また、堺屋委員のおっしゃる独立の原則も重要だが、道州制を成り立たせるためには住民の帰属意識や一体感等をまず考える必要があるのではないか。それで一定の規模になればいいが、足りない部分は調整する必要があるのではないか。

太田委員。

一定規模が必要というのは原則と理解している。堺屋委員は財政調整に国への貢献度も要素として列挙されているが、沖縄の貢献を国が金額で評価しているとなると地元で説明できない。お金はいらないので基地を分担してくれという声も上がりうるので、そのような議論はしてほしくない。ベトナムからは沖縄について悪魔の島、アフガンからは不沈艦と呼ばれており、大きな負担を強いられている。

事務局のほうで取りまとめたものでございますが、若干伝わりきっていない部分がございますかもしれませんが、ご容赦いただきたいと思います。

以上でございます。

○黒川委員長　ありがとうございました。

前回のこの会議は、12月の中旬にあったと思いますけれども、その後、12月の末に集中的に親委員会が行われて、前回の私たちのこの委員会の印象は、何か急いで何かをしなけ

ればならないという、何かあおられている感じがありましたけれども、一気にそのときの親委員会の雰囲気から、ゆっくり来年の3月までに、つまり来年の3月の設置期限を目途に最終報告を取りまとめましょうということが、親委員会のほうの考え方ですので、私たちのほうの委員会もそのスケジュールを念頭に置いて、これから議論を進めていこうと思っています。改めて委員の方々からご意見を伺いながら、議論を深めていくということに徹しようということになっています。

また、昨日開催されまして、今ご説明いただいたビジョン懇談会においても、税財政に関する議論が、今示されたとおり、いろんな形で議論されています。

さて、前回は中里委員と金澤委員にご意見を伺いましたけれども、今回は赤井委員と古川委員にプレゼンテーションをお願いしたいと思っています。

まず、赤井先生にお願いしたいと思います。発表は、マックス20分。

○赤井委員 そんなにかからないかと思いますが。

○黒川委員長 よろしくをお願いします。

○赤井委員 赤井でございます。よろしくお願いいたします。

本日はお話しさせていただく機会を与えてくださりまして、ありがとうございます。

お手元の資料2のほうでお話しさせていただきたいと思います。

本日は、ちょっと違った視点から、今までどのような形の水平調整という、具体的な制度設計の中身の議論というのが多かったかと思うんですけれども、やはり議論していますと、意見が食い違ったりとか、なかなか収れんされてこないという部分もありまして、そういう意見をすり合わせていく、今後の方向性を見据えた上で何が必要なのかという視点から、少しお話をさせていただきたいと思います。

まず、現状というところですが、道州制のあり方に関して中間報告、こちらにも資料を配られていますけれども、あると。ただ、このようなイメージでということであって、今後権限配分とか財政を再度詰めていく上で、いかに国民にそれが重要か、その正当性を説得していくということが重要になってくると。

そのために何が必要なのかということなんですけれども、まず、私が常に考えているのは、1番目、基礎的考えということで、やはり国民はどういうような国家を望んでいるのか。これは既にいろいろ議論はされているんですけれども、確かにいろいろな国民がいることはわかっているんですけれども、例えばこの1ページの下にあるイメージ図みたいなものですと、ある委員とかある先生方は望ましい制度、分権をどんどん進めればいいと。それぞれの権限もこうすべきだと。また、別の先生は別の制度がいいと。ただ、どういうような条件があれば、国民が何を望んでいればそれが望ましいのか。例えば格差が生じる可能性もありますけれども、逆にインセンティブがつく可能性もあると。格差よりもインセンティブが重要だというふうに、その分野ごとにも違うと思うんですけれども、どのように望んでいるのかというところを、もう少しデータの、確かにどの先生方とか、意見をおっしゃる方も、イメージは持たれていると思うんですけれども、そのイメージが伝わ

ってこないで、その関係ですね。どちらが正しいかというのは置いておいて、こういう場合には正しいと。

例えば権限を分権した場合には、地方が元気になるとおっしゃる方もいれば、格差がついて地方がだめになってしまうというふうにおっしゃる方もいらっしゃる、そのどちらが正しいのかというのは一概に言えないと思うんですけれども、どういう場合にどのようなモデル構造で、私、経済学がベースなので、経済学的には、どういうふうに人々が考えて行動した結果、ある地域では栄えていく、ある地域ではうまくいかないというその違いがもう少し、モデル上、中身が見えたほうが、多分その違った意見を出される方は、もともとの考えとか国民が望むものというところのパラメータ、ここで書いていますパラメータみたいなものが違うのではないかと。そこのところが構造がわかるような議論を進めるほうが説得性が増すのではないかとというのが1点目です。

2点目は、2ページのところですが、それがわかってくると、モデル的な構造がわかってくると、では国民はどちらを望んでいるのかと。例えば、こういうことを望んでいけばこういう制度が望ましい、別のことを望んでいけば別の制度と、つながりがわかってくればいいのですけれども、そのパラメータとして、確かにアンケートをとっても限界がありますし、すべてがわかるわけではないんですけれども、だからといって、何を望んでいるかを調査しないというか、データで把握しようとする努力をしないというのが、また逆に説得感を生まないといえますか、つまりその試み、国民の意識、考えを数値で把握する試みへの努力は多分無駄ではなくて、そういうデータを積み重ねていく上で説得性というものが出てくるのではないかと。そういうことですね。パラメータを把握するということですね。

それから、あと実証的に把握すべきこととして、今までの研究から見ると、2つぐらいのポイントに分けられるかと思うんですけれども、まず道州制の効果、さまざまな効果が実際議論されていて、この後、古川委員のほうからもその効果等がお話しされると思うんですけれども、やはりいろいろな議論がある理由としては、1つ目は、道州に渡したときに、今、例えば地方支分部局でも、国から地方に移管した場合に、その情報面、執行能力面でどういう変化が起きるのかというところですね。確かに先行研究もありますし、ここにちゃんと挙げていないんですけれども、先行研究で効率化のシミュレーションがたくさんなされているんですが、やはりその根幹となる部分というのは、国の権限を道州制に移譲すれば配分が効率的になるというのが前提になっていて、分権をすればよくなるという結論は出ているんですけれども、その結論が、つまり情報能力は既に国よりも道州制に備わっているというところが前提になっているので、そのあたり、実際どのように変わるのかというところをもう少し丁寧に見ると。実証分析が難しくても、海外事例とか、あとは地方分権改革推進委員会でもなされている議論と連携しあいながら、その下の図にありますように、地方分権改革推進委員会は、国から県というところがメインになりますけれども、国から州、県よりも大きな州になれば、その分権委員会ではできないことが道州制委

員会ではできるというふうになりますので、そういうところの連携がまず1点。

2つ目は、なかなか日本ではそういう実例がないので、データを把握するとか分析は難しいんですが、海外での事例とかそういうものを入れて、あとモデルとの構造をあわせながら、その行動インセンティブのあり方を考えていくと。その点では、東京一極集中のお話であったり、3ページ目のところですが、下部組織ですね。道州をする上で下部組織、つまり基礎的自治体が小さすぎではなかなかうまくいかないということもありますので、その基礎的自治体強化の進展度合いとか、あと道州に権限が集まったときに、もとの県間の利害調整をどうするのかとか、利権が大きくなるのではないかというような議論もなされているので、そのあたりのガバナンス構築の進展度合い、そのあたりを考慮する必要があるのではないかと。

それから、2番目、こちらのほうは実証分析もできるんですけども、広域化ですね。いわゆる上から、国から道州への権限の方面ではなくて、今度、県がより広域化して、広域調整ができるという意味のほうです。こちらのほうは、現時点でも県の大きさ、市町村の大きさがバラエティがありますので、それをベースにすれば、ある程度広域化したときの効果というのを導出することができると。その効果は、事務ごとによって異なってくるのではないかというようなところで、実証分析もありまして、それに関しましては少し、最後のページなんですけれども、6ページ目に、おとしの7月ごろに研究成果をちょっと紹介したものを書かせていただいています、ここには、実際どのようにして資金調達するかという、先ほどの集中論議にも出てきましたお話も少し書かせていただいていますけれども、その都道府県から州に権限を移譲した場合にコストが効率化するというようなものが、この6ページで言いますと、その表にあります都道府県から州ですね。これは、5とか9とか3とか数字が並んでいますけれども、9と書かれているような費目に関しては、ほとんど州にあげたほうが望ましいと。例えば5とか3というのは、全体の9つの州のうち5つの州において、その費目に関しては州にあげたほうが望ましいと。これはコスト面だけですけれども、そういうような実証分析みたいなものもできるという実例でございます。

このような形で、コストに関しては広域化のメリットですね。そういうメリットに関してはもう少し研究して、データを整備していくことができるのではないかということです。

もう一度3ページに戻っていただきまして、最後ですね、4ページ目。ここが論点といいますか、先ほどの集中審議のときに出てきたいろいろな議論ともかかわるんですけども、やはりパラメータを把握するときにどのようなパラメータが重要かということなんですけれども、一番重要なのは、やはり国にどのような権限を残すべきかということなので、最低限の生活保障、中間報告でも、そういう生活保護、年金、医療保険など、ナショナルミニマムに関しては国の責任を考えるということになっていきますので、その国民の意識、そこをどのように把握するのかということが重要になるかと思います。

例えばというところにありますが、国民が望む最低限の生活保障、ナショナルミニマム。

例えば格差ですね。格差は、逆に裏側から見れば、インセンティブというところと関係するわけですが、それをどのように考えるのか。これもなかなか都市部と地方部では考え方も違うと思うんですけれども、どういう考え方なのかというところを調査して、公開して、そこから説得的な制度設計をしていくということになるかと思います。

格差といいましても、例えば義務教育とか社会保障がナショナルミニマムにかかわると思うんですけれども、例えば料金の格差であるのか、サービスの格差であるのか、コストかベネフィットかということですが、単なる、例えば義務教育の学校だと、アクセスする学校への距離とか、そういう格差も重要になってくるということで、そのあたり、格差とかインセンティブを中心に、どのように国民が考えるのかというところのパラメータ把握が重要ではないかと。

そのあたりを踏まえて、道州制のゴールである地域主権は重要だと思うんですけれども、このあたりの部分と整合的であるべきと。日本をどのような形に変革していくのかを決めるときには、このようなパラメータというのは重要になってくるのではないかと。完全はあり得ないけれども、国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではないのではないかとということで、もう少しデータの議論があってもいいのではないかとというのが、3ページまでのお話です。

4ページ目からは、そのパラメータがある程度わかってきた場合にどのような財政制度設計をするのか。具体的な議論はこれまでもたくさん出ていると思うんですけれども、特にポイントとして重要なものを少し挙げさせていただいております。国民が望むもの、特に格差をどのぐらい許容するのか、競争をどのぐらい重視するのかという部分が見えてくれば、それに応じて目標を的確、効率的に実行できる制度設計を行う段階になってくるのではないかと。

財源制度、ここでは税財政委員会ということなんですけれども、権限の配分がどうなっているかということに大きく依存しているということだと思います。私の考えでは、基本的には3番目、権限と財源は一致させるべきではないかというふうに思います。財源のみを与えて規制するという例もあるんですけれども、それは真の分権ではないのではないかと。

それから、ナショナルミニマムの観点から、公平性、再分配が必要となる場合は当然あるかと思うんですけれども、見かけ上分権しておいて、財源は与えているけれども規制しているというようなことがないように、その場合には、本当に国が責任を持つ場合は国に財源と責任を持たせて、国民全体がそれをきっちりとガバナンスする仕組みが重要なのではないかと。もちろん、執行は効率的なところで行うことが望ましいので、その際にはインセンティブのコントロール、よく言う、裁量を与えて、インプットのコントロールではなくて、インセンティブを与えた形のアウトプットコントロールで委託するというようなこともあり得るのではないかと。

ガバナンス制度の構築とともに、インプットコントロールからアウトプットコントロー

ルへ移行していくということが、その財政制度設計の中でも重要なのではないかと。例えば、義務教育であれば、自由度を与え、インセンティブを確保するとともに、達成度合いを常にチェックし、最低限のレベルを達成できない場合には徹底的に介入するというような形で制度をつくっていくと。権限と財源を一致させるという形の行財政制度をつくっていくことが重要ではないかということで、とりあえずそうですね。

次のページは、もう今お配りされていますけれども、中間報告の権限配分の実例を紹介させていただいて、最終ページは、先ほど紹介しました道州制のお話で、事務を集約すればコストが下がってくるということで、その部分に関しては実証分析等が可能であるという部分と、その新公共経営といいますか、最後のほうは、レベニュー債等を活用して自己責任で道州がやっていく仕組みというのをつくっていくことが重要ではないかということを書いておりますので、またご興味のある方は読んでいただければと思います。

以上です。

○黒川委員長 ありがとうございます。

時間も、たくさん議論の時間をつくってくださいました。あと35分ぐらい議論してもいいと、シナリオには書いてありますけれども。

さて、今の赤井さんの議論で、何かご意見ございますか。古川委員。

○古川委員 ありがとうございます。古川でございます。

非常に興味深い分析、アプローチで、大変刺激的でございました。

幾つか教えていただきたいことがございます。まず、レジュメの3ページに（2）都道府県事務の広域化による効果ということで、その3番目のチェックに「この効果に関する分析は、既存のデータから効果を実証的に導出することが可能。」とございまして、その中で、この金銭的成本の変化やサービスレベルの変化がどう生じるのかを情報提供していくという検証が可能だということでございました。このことについて、もう少し具体的に教えていただければありがたいなということです。

2番目が、同じページの一番下の行。「完全はありえないが、国民の意識・考えを数値で把握する試みへの努力は無駄ではない。」非常にゴシックで、しかもアンダーラインまでして、結論的に書いてあるという、非常に刺激的内容でございまして、これについても、どのようにしていけばこういう数値で把握する試みというのができるのかというお考えを聞かせていただければありがたいなと。

最後でございしますが、その次の4ページでございします。5として、この幾つかチェックがある最後のチェック、「ガバナンス制度の構築とともに」で始まるチェックのところでもその3行目に、義務教育の場合、まずは自由度、インセンティブ確保と書いてあった後に、達成度合いを常にチェックし、そしてだめな場合には徹底的に介入する体制づくりが望ましいということが書いてございますが、このチェックをする主体、また介入する主体というのはどこだというイメージでとらえればよろしいでしょうか。

以上、3点でございします。

○赤井委員　ありがとうございます。あえて中身のところがまだちょっとあいまいなまま書いている部分もあるんですけども、私の考える範囲でお話しさせていただきます。

まず、3 ページ目のところの（２）のところですね。広域化による効果ということで、これはどのようにして分析しているのかということなんですけれども、確かに道州制に変わると、国から権限が下りてきて大きく変わるという部分が一番大きいと思うんですけども、それ以外の部分としては、都道府県がなくなるというか、都道府県事務がある程度集約されてきて、今まで県を越えた広域的な部分、できなかった部分を調整するということがあります。

それが実際、どう起きるかということで、現在は道州制がないわけですので、そのデータはないわけなんですけれども、これは例えば人口であったり面積であったり、そういうような部分の効果というのが広域化によって生じるのではないかとということで、現在、人口が小さい県から大きい県までたくさんありますので、例えばいろんな変数を考慮した上で、小さい、人口が少ない地域、県と、人口が大きいような県、それは市町村でもそうですけれども、そういうようなところでコストがどのくらい変わっているのかと。つまり、市町村合併みたいなものにも応用できるんですが、コストがどのように変わっているのか。全体ではなくて、当然事務ですね。事務的にコストがどう違うのかというところを把握していきますと、広域化するとコストがどのように変わるのかという部分が把握できるということで、例えば6 ページ目の表を見ていただきますと、ちょっと表の見方がわかりにくいかなと思うんですけども、事務区分というふうに書いておりますところが、いわゆる都道府県の事務だとお考えください。例えば消防費というところが棒になっているかなと思うんですけども、消防費はもともと市町村で、市町村から都道府県に上げられるものはあるけれども、さらに州までいくものはないとか、例えば警察費でも、1 というふうになっているのは、道州制になった上でも人口が少ないところの州は、警察費というサービスを県から州レベルまで広げてもコストは下がるんだけど、それ以外のところは下がらないと、そういうような。あとは、市町村から都道府県というのも、現在ある都道府県の、ここでは直接都道府県を廃止するという想定しておりませんでしたので、都道府県が47個あれば、直接のそれらの事務のうち、都道府県まで広域化したほうが、都道府県が担うかどうかは別として、都道府県まで広域化すれば安くなる事務というのがそのぐらいあるんだというようなイメージ。

消防費とかは、じゃあ消防署をなくすのかということなんですけれども、そうではなくて、広域化ですから、消防署の数はそのままにしておきながら、いわゆる消防訓練であったりマネジメントであったり、消防車の一括発注であったり、そういうところで広域化みたいなのがなされれば、よりコストが安くて、これサービス水準もある程度コントロールしていますので、サービス水準をそのままにした上でコストを下げるができる。そういうような分析、この分析は確かに問題点も多々あると思いますので、そういう分析をしていくということが、1 つデータを把握する上で重要ではないかということです。

また詳細質問があれば、またお話しします。

3 ページの下ですね。これは確かに強調したいということを書いているんですけども、今までの議論の中で、確かにこういう制度が望ましい、先ほども論点整理というところで、この制度が望ましいということが出ていたんですけども、その議論がなかなかかみ合わない。もうこれが正しいというふうにおっしゃる先生方もいらっしゃる、それはだめだと。そういうところには、やはり説得的なモデル構造と、それにかかわる、それを支えるアンケート調査であったりデータですね。そういうデータがあつてこそ話が収れんしていくのではないかという気持ちから、なかなかそんなことはしても無理だという方もいらっしゃるんですが、少しでもそういうデータをそろえていくと。それを参考に、最終的には政治決断といいますか、もう信念みたいなもので、国民がそれだと思って進むしかないと思うんですけども、そこに至る過程ではいろいろなデータ分析みたいなものがあつたほうが重要ではないかということで、お話しさせていただきました。

それから、4 番目のところで、義務教育を特に挙げているので、その地方分権の観点から、義務教育はだれが見るのかというところで議論もあるかと思うんですけども、これは私の本当の、データに基づいているわけではないんですけども、今までのその研究してきた中での考えなんですけれども、やっぱり義務教育というのは国がある程度責任を持って、執行は地方でもいいと思うんですけども、国がある程度責任を持って行うべきもので、三位一体改革のときに比率が地方に渡ったという部分もあると思うんですけども、私の考えでは、こんなことここで言っているのかな、文科省、今までゆとり教育とかでいろいろ言われていた中で、文科省への信頼が揺らいでいると。その状況では、地方にある程度任せたいほうがいいのではないかという議論があつたと思うんですけども、私としては、国の責任として義務教育を行って、文科省のガバナンス改革というか、中を徹底的に改革して、見えるようにして、国民がチェックするような形でやると。そういう意味で、義務教育であれば、常にチェックするというのは、委託をするということもあるかもしれませんが、最終責任は国が持つというようなイメージをとらえております。これは義務教育の話ですから、ほかの教育、高等教育とかになってくると変わってくるかもしれません。

このチェックするということは、今話題になっている、例えばテストであったり、そういうようなものであったり、テストだけではなくて、中身はどうなっているのかとか、例えば体力とかも重要であれば体力のテストもやるということで、そのかわり自由に任せると。それは市町村であったり学校であったりでいいと思うんですけども、与えるとともにチェックをするというような仕組みでやっていくということが重要なのではないかと書いております、これはデータに基づいているわけではないですけども。

以上です。

○黒川委員長　ありがとうございました。

古川委員、よろしいですか。

ほかに何かご質問はありますか。

○堺屋委員 まず、中間報告の工程というか、これをはっきりさせておかなきゃいけないと思います。というのは、委員によっては、中間報告に書いてある国の16の役割ですが、これが例示だという人が出てきたんですね。そこにははっきり、に限るという限定で書いてあるんですが、ここの原則を崩したら、たちまち財政も組織も成り立たなくなるんですね。

江口座長のご指示で、ずっとこういう地域主権型道州制というので来ているわけですから、まず国の役割を限定するという、中間報告の形を前提として話を進めるということに一致させておいていただきたいと思います。

○黒川委員長 その点については。

○堺屋委員 今日は皆さん、大丈夫ですかね。ちょっとその点、16項目が例示だという人が出てきたんですよ。そうしたら、限りなく広がると、税制、財政にしても、仕事をするところが徴収するのが、徴収するというか、税収を上げるのが当然ですから、国の役割をやっぱりはっきりさせておかないと、後の議論が進まないんですね。江口座長の地域主権型道州制と。

したがって、国の役割は限定している。その限定は、16項目はここに挙げているとおりだと。それを前提にしますと、どれぐらいの税収比率がいいかという姿が見えてくるんですが、そこをぐらぐら変えたら成り立たなくなるんですね。ぜひそれだけはこの委員会でも確認してもらいたいと思います。

○黒川委員長 今の事例で言うと、義務教育はこの16個の中に入っていないんですね。

○堺屋委員 入っていないです。この義務教育というか、教育関係の現場は、道州でやるというのが大変重要なポイントなんですね。その1項目、1項目、議論されて積み上がったものですから、これを今変えてしまうと、変える可能性を残すと、それによって国の仕事が変わりますから、税財政は次に進まないと思います。

○黒川委員長 赤井先生の議論は、使った例は全部事例だとして、いずれにしろ、だから実証という形で、この16についても、その他のものについても、そのとおりかどうかということに関しては実証研究をして、できるものなら確かめておきたいという、そういう趣旨でとらえていいですか。

○赤井委員 この委員会の流れで言うとそのように。私は、例えばということで今お話しさせていただきましたけれども、これは個人の私的な考えですので、これを堺屋委員がおっしゃるように、16項目を前提として設計するというのであれば、それを前提とした上でどうなるのかというようなところで、また考えさせていただきたいと思います。

○金澤委員 堺屋委員のご意見なんですが、中間報告が最終報告ということであれば、そういうスタンスで我々はやっていくべきだと思いますけれども、これは中間報告で、これを精査しろと、税財政的に精査しろということも含めてお時間をいただいていると思いますので、私は16が唯一絶対のものであるというところから議論をする必要はないというふうに思います。

それは、最初、これまで、今日3回目ですか、の中でも事務配分の問題というのははっきりとしていないという整理ですね。もう一度しっかりすべき、はっきりさせるべきではないかという論点整理も前回されたところでありまして、今日の親委員会のほうの中間報告でもそういう意見があるわけですから、もう一度その精査をします。そのときに、今日の赤井委員というのはどういう視点から精査していくのかという1つのアプローチを提起していただいているわけですから、仮にそれが16が、17になったり18になったり、16が14になったり15になっても、決してその中間報告全体の骨子が違うものになるということではないと、私は思います。

○堺屋委員 いいですか。地域主権型道州制ということ、これはこのビジョン懇談会の終始一貫した方針なんですね。ということは、国と道州及び基礎自治体との仕事の配分をどこで切るかということが、親委員会での最大の議論なんですね。それを延々とやってきて、この16項目というのが、相当綿密に出されたので、そこが一部、親委員会の前日、昨日、その議論をする人、この人はいつも、2名の人がいま同じことを言われるんですけども、これを崩したら、その仕事量がわからないから税財政に入れないような気がするんですよ。

ここを座長、親委員会の座長として、江口さんにもお伺いしたいんですが、これが動くんでは、税財政をどういう比率にしてどういうふうにしたらいいかというのは、そもそもの地域主権型なのかどうかというところが動くんでは、これはちょっとその次の議論ができないと思うんですよ。ここが一番、大問題なんですね。確かに、1、2の方からそれが繰り返し蒸し返されていることはあれなんですけど、大体おおむね整っていると思うんですけども。

○黒川委員長 ちょっとだけ仕切ってもよろしいですか。基本的には16項目のことについては、ここに書かれている16項目については、多分、異論はなさそうなんですけれども、ここから外れたもの、今日いみじくも赤井先生がやった教育というのは、これまでは義務教育の部分は国の役割だということになっていたのが、ここからは外れているというのは、相当厳しい議論をしてきていて、多分、微妙な境界線上にあって、多くの人の意見がばらばらになったところであるんだという認識は、いみじくも理解ができましたけれども、とりあえずここにある16と、それから境界線上にあるけれども、多くの人の間で揺れている部分のところがあるということも理解できたので、しかも親委員会のほうでは、とりあえず教育に関しては、大議論の末、どちらかというと地域の役割に移しましたということを経験するという事なんですけれども、そのことについて、江口さんから説明していただきます。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 これにつきましては、相当議論をしました。本委員会の委員の方々、あるいはまた各地域から参加されている協議会の委員の方々も含めて、かんかんがくがく議論は行われましたが、今、堺屋委員のほうからもご指摘がありました。2名を除いては、もう大勢としてはこの16、この国の役割、それから道州の役割、基礎自

治体の役割はここに限定して考えようというようなことで、中間報告においてはそういう結論がなされたということであります。

私のほうとしてお願いしたいのは、この、例えば国の役割の中で、最低限の生活保障というのが9番目にありますけれども、こういうものについての、これをナショナルミニマムとしてどこまでその国として考えていったらいいとか、あるいはまた国家的プロジェクトとありますけれども、これは具体的に一体どういうことを想定したらいいのかという議論は、これは親会としても今後取り組んでいきたいというふうに思いますけれども、項目として、これをこれからつけ加えたり、あるいはまた減らしたりという、こういうことを考えるということは、ビジョン懇談会の座長の立場としてはするべきではないと。じゃないと、もうこれを侵してしまうと、税財源の問題だけじゃなくて、区割りの問題も、あるいはまた基本法の骨子案の問題も、全部また一からやり直さなければならないということでありますので、いろいろご異論とか、あるいはまた個々のお考えはおありかと思えますけれども、多分ここに委員の方おいでになったら、委員の方の人数分、いろいろとお考えが出てくるということにもなろうかと思えますので、とりあえず、とにかくここに書かれてある基礎自治体、道州、それから国の役割は、これは、これを前提にして税財政というものを考えて構築していただけないだろうかというのが、このビジョン懇談会座長としての私の考え方。

要するに、今から根本に立ち返って、私はこう思う、私はこう思うというようなことをやっていると、もう1年しかないわけで、ある程度基本的なまとめというのは、そうですね、9月か10月ぐらいまでにまとめなければいけないということになれば、あと7か月ぐらいしかない、半年ぐらいしかない、6回ぐらいしかないということになってきて、そういうことをやっていると、まとまるものもまとまってこなくなってしまうということになりますので、その辺は、これが簡単に思いつきでというか、その決められたものではないと。堺屋委員は親会のほうにも参加されておられて、この経緯を十分承知しておいでになりますので、今のご発言になったと思いますけれども、私のほうからもぜひ、個々の先生方のお考えは個々の先生方でご主張していただくということは、これはご自由でありますけれども、この道州制ビジョン懇の税財政ということであれば、親会で中間報告でこれをまとめたわけですから、これにのっとしてご意見をいただかないと、これはこれだと、中間報告は中間報告だと、私は私の考え方があってということになると、まとめていただけなくなるのではないかと、まとまらなくなるのではないかとということを懸念しますので、ぜひいろいろなご異論はあるかもしれませんが、ご異論はご異論として、これを出発点にさせていただきたい、これを土台にさせていただきたいというふうに、そういう感じを私は持っているということでございます。

○金澤委員 もしそうであるならば、ちゃんとそういう条件を、この委員会を立ち上げるときにおっしゃって、そして、3月までにまとめるのに、第1段階のこちらの報告、税財政専門委員会の報告は、9月なら9月までにおまとめいただきたいというふうに黒川委員

長に投げて、そして委員会にその間の議論については自由にさせるというふうにお任せいただく。あるときはいついつまでにやれというようなお話が、急がされ感がありますよ。で、また自由に議論を、1年あるからやろうという形で仕切られつつある中で、せっかく赤井先生がこういう論点を提起しているのに、今度はそれは議論するなど。そういうようなやり方だったら、専門委員会に任せるという。その間の、だからいついつまでにちゃんと納期を決めてその間の議論は任せるというやり方で仕切っていただかなかっただら、こっちの議論できないじゃないですか。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 今、私が9月というふうに言ったのが、金澤先生、そういうご発言になっていると思いますけれども、これは何も9月というふうに決まっているわけでもない。ただ、私が今、計算すれば大体それぐらいになるかなという程度で申し上げているということで、この9月とか、そういうことについては、あまり拘泥していただかないほうがいいと思いますけれども、ただ、道州制ビジョン懇の専門委員会ということで、税財政の専門委員会ができたわけでありまして、それは当然のことながら、言わずもがな、ビジョン懇談会中間報告というものに、それを前提にしてこの委員会がつくられているということは承知して参加していただいているというふうに、私は認識しております。

○黒川委員長 これはそのとおりで、基本的に中間報告が出ているということなんですけれども、ただ、我々の頭の中では、義務教育は大体全体としてどれぐらいお金がかかっているのかわかると、この後の、おおむねどういうサービスを提供しなければならないか、それぞれの組織がどのレベルでどういうサービスを提供しなければいけないかということに関する、網羅した表はあって、一応の中間報告での割り振り、基礎自治体と、それから道州と国とというものの割り振りは、一覧表でここにあらわされている。そのことを頭に置きながら考えれば、議論ができないということではないですよ。

金澤さんなんか、全然、どれぐらいの金額がこっちに移るかどうかということは、頭の中で想定できるわけだから、そのことに関してはそれほど、これで議論ができないという話とは全然違うというふうに、私は思っていますので、とりあえず境界線にあるもので、今日はいみじくも赤井先生が、もう一発でそこに的に当てたんですけれども。

○赤井委員 これがメインメッセージで、義務教育をというよりかは、データも少しあって、説得性を持ちながら進めれば問題が見えてくるんじゃないかというイメージなので。

○黒川委員長 これ以外にも、ぜひ何か私たちにインフォメーションとして。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 黒川先生に。私はいいですから、黒川先生に。

○黒川委員長 多くのことというか、この数年の間に地方分権の議論をするプロセスで、だれがどういう役割を担うかということについてはおおむねの議論が出てきていて、境界線上にあるものというのは皆さんわかっているわけですね。それがだから基本的な、税源をどう配分するかということとかかわっているわけで、とりあえず、我々とはとにかくビジョン懇の下側に出てきていて、こういうものを税源として担保するためにはどういう配分

が必要かということを経験しなさいという役割で出てきていることは仕方がないことで、認識しています。

○赤井委員 この17ページの、「また」という、この生活保護、年金、医療保険などという項目、行がありますけれども、ここに関しては検討するという形になっていますけれども、私たちは検討結果を受けてデザインするのか、その検討も私たちのほうでやるのか、そのあたりはどういうふうになっているんですか。義務教育は分かれているのでいいんですけれども。

○黒川委員長 これは素直に読むと、実証研究しろと書いてあるということですね。

○赤井委員 そうとらえていいんですね。それは親会で決めるので、それを待てというふうな理解ができないことはないかと。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 先ほども申し上げましたように、国のその最低限の生活保障という9の項目がありますし、それから10の国家的プロジェクトという、このあたりにつきましては、昨日の懇談会でも、ナショナルミニマムと、当然このまた生活保護、年金、医療保険料のナショナルミニマムとか、こういうことについて、もう少し深めて議論しようよとか、それから国家プロジェクトというのは具体的にどういうものを指すのかという、例えば例示ぐらい、そういうようなことはやっぱり議論しようよと。もうちょっと深めていく必要があるんじゃないかというようなことがあったということは先ほども申し上げたとおりで、この「また」というのはそのとおりで、親会としてはこれは進めていきたいというふうに思っているということですね。

○赤井委員 ここではそれは議論するんですか、しないんですか。

○堺屋委員 それぞれの項目に書いてあることの内容の深さ、程度、あるいは他が意見を言えるのかどうかというようなことは議論してもらいたいと思うんですね。特に、国家的プロジェクトというのが入っているのは、技術開発であれ地震対策であれ、大きな問題があったら国会で国家的プロジェクトというのはいめられる可能性がありますよね。

ただ、ここで道州制をつくるときに一番基本は、中央主導型道州制と地域主権型道州制との見合いでございまして、やっぱり地域主権型道州制ということが、これが大原則なんです。地域主権型ということになりますと、現在の文部科学省や経済産業省や厚生労働省や国土交通省や農林水産省のやっているような職務は、ほとんど地域になるのかなと。これは基本だろうと思うんですね。その間の調整事項その他というようなことはあるだろうと思うんですね。

それでよろしいですか。今の問題と違うことで。

○沼尾委員 すみません、ちょっと今の問題に関係あることで一言。実は第1回目のときにも申し上げたんですけれども、このような形で道州の役割と国の役割というのを列記されているんですけれども、なかなかやっぱり単純に切り分けができないのではないかと思います。

例えば、最低限の生活保障という場合に、いわゆる現金給付型の生活保護の扶助費の給

付部分だけを取り上げれば、その部分だけ国の役割と言えるのかもしれませんが、実際に最低限の生活保障をしようと思えば、住宅の問題であるとか、あるいは雇用の確保であるとか、さまざまな産業との接点にもなりますし、福祉とも連携して考えなければいけないという問題が出てくるだろうと。あるいは、経済や産業の振興政策といっても、他方で外交交渉とか資源エネルギー政策に関する権限が国にあるというときに、当然そこはやっぱり齟齬が起こることは十分あり得るわけですね。

そのように考えると、国の役割をこれだけ限定に列挙して、残りの部分を道州でやるというふうに切り分けたときに、実際にその執行というものをイメージすると、単純に線引きできないだろうと。そこがイメージできない中で、どのぐらい財政支出が、例えば国と道州で分けられるのかということをシミュレーションしようと思っても、相当やっぱり細かい議論が必要で、あるいは本当に国と道州でこういった形で横割りで分けられるのかと。むしろ協調的な形で、どういうふうに連携をするかというような発想がもう一方で必要なのかもしれないというふうに思うと、ちょっとこの16を基本にして、あと税財政の議論を計算してやってくれと言われても、やっぱり難しいのではないかなというのが感想です。

その上で、本日の赤井先生のシミュレーションの話についてですが、この日経新聞の資料に載っている推計結果なんですが、これはあくまでも現行の事務を前提として、都道府県の規模を拡大したときにコストがどうなるかという限定されたもので試算されていると思うんですけども、このあたり、例えば事務権限の配分の形を変えたときに費用がどのぐらい変わるかというようなことを、いくつか前提として置いて、そこでこういう権限配分論みたいなことを試算をして結果を出すことが可能なのかどうかということを、統計データの有無を含めて教えていただければ。

○黒川委員長 2つ論点があるんですけども、1つ目の問題は、基本的には江口さんのほうへいかなければいけないと思いますけれども、赤井先生のほうからありますか。評価基準というのが、サービスを効率的に供給するということでもいいのかどうか。地域主権と言っているのは、国から言われてこういう仕事をしなさいと言われることと、自分たちで考えてその仕事の進め方を考えるということ、そういうシステムの違いを議論しているんですけども、ここで評価基準になっているのは、どちらのほうが効率的かという、そういう基準になっているの、これは。

○赤井委員 確かに、だから2つ、2ページから3ページにかけて2つあるということで、1番目はまさにその情報、権限の配分のお話。2つ目は、まさに権限配分というよりかは、広域化したときの効果ということで、当然両方とも議論しないとだめだと思うんですけども、データの分析がとりあえず可能なのは広域化のほうで、広域化に関してはそういう話と。

今、沼尾委員のほうからおっしゃっていただいた、6ページの表ですけども、この費目でしか今はとらえていないので、もう少し細かい費目とか、細かいサービスレベルとかがわかれば、同じような、その費目ごとにそれをもう少し県のレベル、道州のレベルまで

広げた場合と広げていない場合ということで、もし広げたほうがよければ、その費目の中のその権限だけを道州に、残りは市町村にというような形で分けていく方法も、これはあくまでもコストの面からだけですけれども、そういうふうな、情報提供という意味ではそういうこともできるのではないかと。

○黒川委員長 一般に、エコノミストがこういう実証研究をやると、規模の経済とか、大規模化するとか、大都市のほうが有利とか、基本的には分権するよりはどこか1か所に集めて集中的にやったほうが効率的だという答えになっちゃうと思うんです。

○赤井委員 人口は、でも人口分布のお話とか面積のお話とか、面積は広がるとコストが上がるという結果になっていますので、単純に広げるのが望ましいかどうかはわからない。

それと、また人口に関しても、ここで十分考慮できていないかもわからないですけれども、人口分布みたいなものを考慮していくと、単純に広げることが望ましいかどうかはわからないし、いろいろな、この分析には限界もありますけれども、分析がだめというよりは、分析の内容を変えていくことによっていろいろな方法ができるのではないかと。経済学者の観点ですけれども。

○金澤委員 本来、その議論を私もしたかったんですけれども、あらぬ方向に巻き込まれてしまいました。

要するに、赤井委員がやろうとされていることというのは、こういう切り分けをするとか、事務配分をするということが効率的なんだということのアカウンタビリティ、国民への説明責任をどう果たすのかという視点から、僕は有意義だと思うんですね。

そのときに、やっぱりコスト論というもののコストの意味というのは、金銭的なコストと、例えばアクセスのしやすさとか、使い勝手の問題とか、もともと地域の特性に合わせて自治体が組織されることの意味とか、これは道州をどこのレベルでまとめていくのかというところにも関係してくるし、それから逆に言うと、1つでやったほうが効率的だという話もあるので、1つの問題は、パラメータをどういうふうに設定するかという話で、今言った、なかなか金銭に換算しにくいものをどういうふうに入れて説明していくのかという、これが1つ。

それから、規模の、ある種の最適規模論をやられようとしていると思うんですが、そのときには、1つでいいという部分と、それから基礎的な自治体で、私自身はいつも狭域行政というのを広域行政の対概念として持っていて、その効率性もあるという考え方を持っていますから、非常に基礎的な自治体もむしろ、大合併の前のレベルの狭域の効率性と、それから1つになったほうがいいという、その中にいろんな色合いがあるので、その両極端を含めたモデル分析をしないと本当の解は出てこないんじゃないかというふうに思っています。

○黒川委員長 座長が言っているかわからないけれども、分権論のいいところというのは何かというと、今までだと1個しか実験ができていなかった、歴史的にね。だけれども、今は都道府県だと47個で実験ができた。だけれども、その実験が、東京みたいなと

ころでやるのと、それからローカルエリアでやるときに、あまりにもその実験が比較できるような状態ではなくなってしまっているんで、もう少し何か独立が可能になるような範囲のところで相互に比較できるようなんで、あちこちでいろいろな結果が出てくるというところが、この地方分権のいいところで、うまくいかないところもあるかもしれないし、うまくいったところもあって、その行政サービスを提供するという、そういうことであろうが、ガバナビリティの話だとか、こういうことをやったエリアはうまく、うまくいっているというのはまたどう評価するかはよくわからないけれども、そこに住んでいる人たちは満足をしているというようなことが、そこここで違う結果が出てくることに関するよさみたいなことを比較しようと思っているので、そのパラメータというのを、ぜひ何か分権パラメータみたいなものを、ぜひ。

○赤井委員 その関連で、私が共同で研究している別の論文があるんですけども、そこでもまさにおっしゃったように、実験としての地方分権みたいなもので、そこで一番重要なのは、ある地域がいいことをやったときにほかの地域が見習うかどうかという話で、そこは補完的か代替的かというところで、それはアメリカのデータなんですけれども、アメリカの州のデータを使って、補完的なのか代替的なのかという実証分析をして、補完的なので、その州の形というのが望ましいみたいな論文も、理論的にもありますし、そういうところをまた紹介してもいいですし、そういうところも研究があるということだけ、ちょっとつけ加えておきます。

○黒川委員長 そろそろ何か条件が詰まっていますが。

○持田委員長代理 もう時間がだいぶなくなってきたのであれなんです、この専門委員会で何を議論するかということについて、1つ意見を言います。

我々は、この基本法をつくって10年間かけて道州制に移行するという、そういうメッセージを受け取っていると理解しております。それで、基本法の中には道州制の理念とかそれまでのスケジュールが多分盛り込まれるものだというふうに考えています。逆に言いますと、それ以外のものというのは、かなり積み残された形で、基本法というのがスタートする可能性が高いのではないかと、私は理解しております。

そういう点で言うと、この中間報告に書かれている国の役割の16というのは、それなりにまとまったものである。しかし、これを具体的な数字に落としていくということは、基本法の制定時には必要はないと思います。

それと同じように、我々は税財政の委員会ですので、税財政の専門家の考え方というのは、ファンクションが何であるかと。そこにタックスをどういうふうに割り当てるか。差額をどうやってトランスファーするかと。これが税財政の発想なんですよね。そうすると、やはりその基本に立ち返って頭の体操はどうしてもやりたいというのが、先ほどから出ている意見だというふうに整理できると思います。

これは、前回の合同の会議でも、長谷川委員が出していたと思いますけれども、例えば例を挙げますと、マクロ的な経済管理を国がやるというような前提を立てますと、所得税

とか法人税は国に行ってしまうわけですね。それで、対人サービスの所得再分配は道州がやるということになると、地方消費税は道州がやっているということは、論理的に導き分けられるわけですので、何が言いたいかというと、景気調整機能と再分配機能は国が担うのか、それとも道州が担うのかということについては、この税財政の専門委員会で頭の体操をやらせてくださいということで、ご理解をひとついただければと思います。

それと、その上で、今日の赤井委員のご報告ですけれども、多分、私の理解するところ、赤井委員のメッセージというのは、資源配分機能は道州制に移譲するほうが、配分の効率性から望ましいと。ただ、所得再分配については、国の関与というのはかなり残るじゃないかという、そういうメッセージだと思います。

私の質問は、景気調整機能、これを国が担うのか、それとも道州が担うべきと考えているのか、これをやはり税源を割り当てる前に、非常に重要な岐路になりますので、今日、実証をお示ししてくださいということじゃないんですが、どういう方向感を持っておられるかということをお聞きして、その後で堺屋委員に説明を願いたいと思います。

○堺屋委員 今の議論は、延々ともものすごくやった議論なんですね。それで、特にこの景気振興、景気調整機能は、日本銀行を残す、その他外国との貿易、これは統一貿易政策をとらないと、Aの道に入ったものがCの州に入るときには税金がかけられませんから、というようなことは、ものすごく延々とやった中心テーマなんです。これは国であるということで、したがって法人課税は国だということころは、もうかなり突き詰めて、いろんな例を挙げ、それ以外で一体どうなるのか。

それから、国債発行機能と金利機能ですね。こういったものの、日銀はそのまま置きますから、そういうものとの調整を考えると、道州が地域的な景気刺激策を持つ、ある道州が特に悪いから持つということはある程度得たとしても、基本的には国である。したがって、景気変動の大きな税収は国であるということころは、相当時間かけてやった議論なんですよ。

だから、先生方でもう一度実証していただいてもいいと思いますけれども、そこはやっぱりそうだと思いますね。

あと、基礎自治体と道州の間はどこまで、道州制ができてから、各道州違うことを道州と基本自治体で決められてもいいのではないかと。国と道州、もしくは国と基礎自治体の間の話は、かなり決めておかないことにはいけないんですけども、こんな議論が相当長時間かけてありました。

○黒川委員長 とはいえというか、これまでビジョン懇で大議論されていたことについてというのを、我々はその中に渦中にいなかったもので、何かそういう議論から参加して基礎をつくりたいと思うのはみんな共通のようなんですけれども、皆さん財政の専門家で、どこの部位がどういうふうになったらどれぐらいの費用がかかるのかとか、そのときのファンクションとしての税はどのような税制がいいかというのは、ほぼ多分共通見解になっていますので、そのことに関して、そんなに深刻に考えていなくて、境界線に置かれるような費

用というのはどんなものなのかというのは、多分もう頭の中に、僕の頭の中でもう簡単な計算ぐらいはできるという感じなので、多分、これは皆さんそうだと思うんですね。

○堺屋委員 もう一つ、やっぱり私が、今日もこの文章に書きましたけれども、お願いしたいのは、国債の扱い、これが動かないことには、国債負担をだれが持つかという、この議論があるんです。

○黒川委員長 累積のものと今後の起債権限の話と、両方ですね。

○堺屋委員 そうです。特に累積のやつを何とかしないことには移行できないんですよ。日本国債が大暴落することがあってはいけませんからね。

○金澤委員 堺屋委員に今度報告してもらえば。

○黒川委員長 今日メモが出ていますし、それから、昨日の会議のときの堺屋さんのメモも見ていますけれども、一番大事なところがそこだということと、1回目のときに、堺屋さんがぜひ発言したいとおっしゃっていたのが、つまり公債の話だったので、そのことについては、だから私たちはもうある程度、ほかの問題よりは深く認識していると思いますけれども。

それから、ごめんなさい、座長がここで仕切らなきゃいけないんですが、この後、古川委員のほうから、これは古川委員のほうは県庁でつくられたんですか。昨日の夜に見せていただいてびっくりしましたけれども、なかなかよくできていて、我々は何をするのかと思っちゃいました。ぜひこれを説明を。

○古川委員 ありがとうございます。佐賀県知事の古川康でございます。

私も佐賀県では、県独自の取り組みとして、道州制について具体的な姿の構築をやってまいりました。そして、非常にハイパーなタイプの道州制と、現行制度からの円滑な移行を前提としたようなモデレートなタイプの、2つの道州制プランを発表しました。それが、この九州地域戦略会議というところの目の留まるところとなりました。

この九州地域戦略会議は、資料の1ページ目を見ていただきますと載っていますが、九州地方知事会と、経済同友会を初めとする経済団体が集まった会議でございまして、年に2回、一緒に九州知事会のときにあわせて、いろんな議論をしております。

その結果、例えば九州地域の観光については、各県の観光予算を減らして、九州観光推進機構というところに拠出をして、それで共同で九州観光のアピールをやる、いろんな事業をやるというふうに発展してきておりますし、上海で開かれます万博に九州共同で出展しようということを決めまして、全国の中で最も早くこのことを経済産業省に対して申し出をしているという取り組みをしております。

この九州地域戦略会議の1つのプロジェクトとして、道州制の九州モデルをつくらうということがありまして、私も佐賀県がつくったものをベースにして、それをモディファイしていただきながらまとめたものが、この道州制九州モデルでございまして、九州地域戦略会議としての了承を得たものでございます。今日はこれを十数分かけてご説明をさせていただきますと思います。

検討経緯は、先ほど申し上げたとおりでございます。その1ページ目の2にありますように、政治行政の世界の知事と経済団体が同じテーブルで議論をしたということは、非常に特色ではないかと思っておりますし、徹底した地方分権型国家、すなわちこの地方主権型の道州制というものを描いてみましたということでございます。

検討の前提としては、憲法改正を前提とせず、あと税財政の検討に際する増減税を考えず、基礎的自治体についてはいろいろ議論はありますが、果たすべき役割は果たせるという判断のもとに議論しました。

これによって目指す形は、これはもう見ていただくとおりでございます。こうしたことについてはビジョン懇、そしてこの当会議においてもなされている議論とほぼ同じではないかなと思っているところでございます。

それと、6のところ、国と地方の役割分担の基本的な考え方と書いてございますが、国と地方の関係を従来の重層型から分離型に持っていくということでございます。私どももさまざまな分野について、住民の方々からいろんなご意見を頂戴しますが、市に言えばいいのか、県に言えばいいのか、国に言わないといけないのかがわからないと。国会議員も県知事も市会議員も同じような要望や陳情を受けているのが、今の政治の実態でございます。このことについては、やはりそれは国だねとか、それはうちだねという感じに分けてしまうということが大事ではないかと思っております。

ここには書いておりませんが、足りていない部分も、私どものイメージでは2つございます。1つが、日ごろ堺屋委員からご指摘をいただいておりますこの過去債の部分でございます。これについては、こうした課題があるということは、この九州地域戦略会議においても議論しましたけれども、これはかなり非常に難しいということで、国レベルの検討をお願いしようということになりました。

また、もう一つ、国会の役割についてでございます。例えばこのビジョン懇中間報告の18ページにも、この自主立法権の確立ということがございまして、国会が法律を定める場合、最も根幹的な事項にとどめるということが書いてございます。これは、道州や基礎自治体が担任する分野については、国会が法律を定める範囲を限定的にしようということが書いてあるわけでございますけれども、こうした考え方と、憲法における、国会は国権の最高機関であるという規定の関係をどう考えるかということでございました。

仮に道州制基本法というものが成立したときにも、それが数ある法律の中の1つの法律に、いわば過ぎないということを考えると、それは普通の法律改正と全く同じ手法で法律改正がなされてしまうと、道州制に反するような法律改正がなされてしまう可能性がある。そこをどうやって食い止めるかということについても議論はしましたけれども、そこについては知恵が浮かびませんでした。この過去債と国会の役割限定の部分については積み残された議論だと、私どもも認識しているところでございます。

そして、2ページでございますが、ここにこれまでの重層型の役割、イメージと、分離型、今後のイメージを書いてみました。左側にございますのが、国が現在はいちやうとこ

ろにわたりまして企画立案をし、そして、一定分野については決定権も持ち、かつ執行もしていると。その国の企画立案権の一部を、都道府県や基礎自治体が分担し、執行しているというイメージではなかろうかと思っております。

こうした形で、国があらゆる分野に網がかぶっているということが、この中間報告にも出てきますけれども、どうしても地方が手足になっているようになってしまっていることとか、企画立案をするという機能が弱いということにつながっているのではないかと考えております。

そこで、今回の新しい道州制のプランでは、地方の役割については、企画立案から執行までを一貫して実施をするということ。

それと、この2ページの③のところに赤線でアンダーラインをしておりますけれども、これがこのプランの大きなポイントではなかろうかと思っておりますが、道州の区域を越える広域事務や、全国的な統一性の確保を求められる事務については、もともとこうしたものについては国が担任をするというのがこれまでの伝統的な考え方であったかと思っておりますけれども、これを国にではなく、道州間で連携し、調整をしていくということで、全州会議でありますとか、市町村の集まりであります全国市町村会議といった、地方間の連携・調整組織を、これは統治機構の1つとしてつくってはどうかと提案をしております。

また、国と地方の関係を調整する第三者機関というものも、これまた別途つくる必要があると思っているところでございます。

次が3ページでございますが、この3ページには、国、道州、基礎自治体の役割の分担が書いてございまして、基本的には、国の役割として、中間報告にあった16項目と大体オーバーラップをしているところでございます。中間報告の中では、年金と医療保険、生活保護についてどうするのかは議論と書いてございましたけれども、九州地域戦略会議においても、この3つは議論になったんですが、年金については、もうこれはやっぱり国だろうということに私どもの議論としては落ち着いておりますが、医療保険と生活保護については両方の議論がありまして、私どもは両論併記をさせていただいております。この中間報告と私どもの考え方の違いということではなく、書いてあるのか書いていないのかの違いだと思いますが、この中間報告に書いていないことで、九州モデルに国の役割として書いていることを申し上げれば、例えば電波管理でありますとか、航空管制に関する事、海上交通、地球環境、科学技術、こうしたものを、私どもでは国の役割ということで整理をしているところでございます。

財政規模については、医療保険が道州になった場合とそうでない場合とで違うことを3ページに書いております。

次に、道州制のメリットにどのようなものがあるかということでございますが、この4ページと5ページは、こうしたことだよねという感じで書いてございますので、ここは見ただけならばというふうに思っております。

そして、税財政制度は6ページからになります。この九州モデルのポイントは、国税、

道州税、市町村税という従来の税のほかに、地方共同財源というものをあらかじめ設定をしたということでございます。これは何も私ども九州モデルだけではなく、この場においても、こうしたものの必要性については議論がなされていると認識はしておりますけれども、法律でこの国税や道州税、市町村税とは別枠の共同財源を創設して、これによって財政調整を行うことをイメージしております。そして、道州税を抛出して調整をするドイツ型は否定をしております。

そして、地域偏在の大きい税目を中心に、地方共同財源を創設するというイメージをしておりまして、地方の固有の財源としては、地域偏在が少なく、景気に左右されにくい消費税を基幹税にするというベースでございます。市町村税は、これまでの税とも整合性を持たせ、住民税、固定資産税、消費税といったことにしておりますし、法人事業税は、産業政策にインセンティブを持たせなければいけないという、振興機能とでもいうべきものに着目して、道州税として配分することにしております。

地方共同財源は、先ほど申し上げましたように、地方の偏在の大きい法人税、所得税、法人住民税のおおのの一部、それと相続税をベースとしております。国税については、法人税、所得税の一部、そして関税、収入印紙税、このようなイメージでございます。

先ほど来、この景気調整機能や所得再配分機能といったものの議論もなされておりますけれども、九州モデルにおきましても、法人税、所得税については、国税部分を残すということで、国税と地方共同財源として位置づけをするという整理にしているところでございます。

次の7ページに、それをさらに具体的に書いたものを準備いたしました。この7ページのものは、九州モデルのうち、年金は国、医療・生活保護は道州の役割として整理した場合のイメージでございまして、B案も、金額が変わるだけでイメージは同じでございしますので、このA案ベースで説明をさせていただきますが、こんなふうにしますと、国税が約14兆、道州税が29兆、共同・調整財源が20兆、市町村税が24兆という形になってまいります。そして、補助金等は基本的になくすという前提に立っておりますので、国の最終支出、道州の最終支出、市町村の最終支出はこうした形になっておろうかと思えます。

こうしたものをつくっているときに、純計を出していく作業が必要になっていくんですけれども、なかなかきちんとした数字がつかめませんで、ある程度つかみでやっている要素もございますが、あくまでもイメージということでご理解いただければと思います。

この赤く書いてある共同・調整財源約20兆円の下に、地方間の調整組織全州会議というものを設けて、ここでどういう配分をしていくのか決定をしていくということを、この九州モデルではイメージをしております。この全州会議でどうやって決定するのか、総額を配分するわけですから、それぞれの州におけるさまざまな損得が出てくるということは、もう十分承知でございますけれども、こうしたものを、だからということで国に頼るのではなくて、自分たちの中で整理をしていくということが求められるという観点で、こうしたものを設けるということにしております。

次に、8ページでございます。こうしたことを前提にシミュレーションをしてみました
が、現在、国税と地方税の比率、6：4になっておりますけれども、道州制にしますと、
A案にしろ、B案にしても、調整財源を含んで考えますと、国と地方の税收比率が2：8
ぐらいになってまいります。そして、私ども今回考えましたのは、偏在性が小さい消費
税を中心に地方税制を設計すること、地域間の偏在性を小さいものにするということで、こ
の地域間で水平に調整をしていくということが可能となります。地域間の偏在性が高い税
制を前提にしてしまったりすると、財政調整制度がかなり大きなものにならざるを得ませ
ん。私どもは、財政調整制度に負荷をかけないという考え方のもとに、この偏在性の少な
い消費税を中心に税制を組み立ててみました。

これによりますと、大体、A案によります地方税、これは道州税と市町村税の合計でござ
いますけれども、最大と最小で、沖縄除きで1.36倍になると。さらには、道州だけで見
てみますと、沖縄除きで、最大と最小で1.17倍ということで、この道州だけに着目して
みますと、もうこの税だけでかなりの程度、財政調整が結果的にできているという、こんな
ことになるのではないかと考えております。

9ページは、もう委員の皆様にはよくよくご存じのことではございますが、各税におけ
る偏在性をまとめております。地方消費税、あと住民税の所得割で、産業と関係の深い法
人事業税、こうしたことで、やはり消費税が非常に偏在性が低く、法人関係税のほうは比
較的高いということが見てとれようかと思っております。

最後、10ページでございますが、この地域主権型道州制にふさわしい税財政制度という
ことで、今回の私どもの報告のまとめをさせていただいております。税財政制度の基本原
則としては、偏在性が少なく、安定性を備えた税体系という中間報告に沿って、私どもと
しても消費税を地方税の中核・基幹税にと考えております。財政調整制度や、国と地方の
関係については、それぞれ財政調整制度の必要性や、行政の責任は一義的には道州と基礎
自治体が担うということ。また、国の役割は国独自の権限で国としてやっていくというふ
うなことを前提にして、財政調整制度を必要と認めながらも、国の役割を限定して、地域
が主権を持つと。そして、義務づけ、枠づけがもはやないという以上、国が財政需要を精
緻に見て保障することは困難、無理だろうと考えておりまして、1人当たりの税收の保障
とか、税收相当額の保障であるとか、そういった収入の保障程度にとどまっていくのでは
ないかと考えております。

また、道州間の連携調整ができる仕組みが、この場合、もうマストになってまいります。
こうしたことができるかどうかについては、今後の議論・検討が必要だろうと思いますが、
これなくして水平調整なしということになるのではなかろうかと思っております。

それと、国や道州間の間で争いが出てくるということも考えられますので、こうした裁
定・調整機関を設けるということについても、私どもとしても必要だと考えているところ
でございます。

以上、駆け足でございますけれども、九州地域戦略会議におけます道州制九州モデルに

ついてご説明を申し上げました。

終わります。

○黒川委員長 どうもありがとうございました。議論の時間を30分残していただいたので、どこからでも結構ですが、何かご質問とかご意見とか。

沼尾先生。

○沼尾委員 すみません、3ページの役割分担のところ、先ほどもちょっと申し上げた点なんですけれども、これはまさに地域の現場でこういう実務を担っておられる知事さんたちと財界の方々でまとめられたということもあって、こういう事務区分あるいは権限配分について、どこまで国と道州で重層型ではないスタイルですね、この分離型でやれるかというところが、私は非常に気になっているんですけれども、その可能性についてどういう議論があったのかということを教えていただきたいということが1点目です。

あと、それから2点目なんですけれども、まさに道州間の連携調整ができなければ水平的な財政調整はできないと。ただ、歴史的に見ても、平衡交付金制度のときにも、なかなか地方の意見が出てくるとまとまらないということで、交付税制度というのができてきたというような経緯もあるということを考えると、実際にこの水平調整というものをやるといようなことを考えれば、やっぱり日本全体として一定のサービスの水準というものを確保しようというような共通の理解ないしは合意というものが得られないとなかなかそこは難しいだろうと。それを地域主権ということをしたときに、果たして主権を主張する主体である道州が水平的な調整というようなことで合意を形成することが可能なのかどうか。むしろ、私は、そこが難しい以上はやっぱり国がそこに関与することに意味があるんじゃないかというふうに考えるんですが、その点に関してどういう議論がありましたか。

○古川委員 わかりました。ありがとうございます。

まず、この国の役割、道州の役割、それぞれ縦で割っていくことについて、実際にできるのかということについての議論でございますけれども、例えば空港管理なら空港管理というものについて例にとって考えると、航空管制そのものは、これは私どもの理解では、国にやってもらうしかないと思っているんですけれども、どういう基準の空港をつくり、そこにどういう基準で消防力を設けるということについては、実は国よりもICAOの基準というものがあって、その国際基準のもとに航空というのは行われております。そういったものを利用することで、実は国の関与というのはそれほど必要ないのではないかと考えておまして、こういう空港管理について必要があれば、空港を持つ道州が集まった上で、そこで我が国における道州の空港管理をどのようにしていくのかということについて話をすれば足りるのではないかと考えております。

港湾についてもしかりでございます。

道路についても、例えば現在道路構造令というのがあって、道路の構造はこうでなくてはならないというようなことが書かれておまして、その道路構造令というものがあるからこそ、実はそこを走ることのできる車というものがつくられているということがあるわ

けでありますけれども、それについても、例えば道州によって、理論的な考え方としては、道州ごとに道路の基準が違って結構ではないかというふうなことでございました。ただ、実際にはそうすると、九州で走れる車が中国地方に行くと走れないということになって、それはいかにも不便だということになるのであれば、それは実態として見たときには、道州間が話し合いで調整をすればよいのではないかということでもございました。

私どもの基本的な考え方は、道州を越える何か問題が起きたときに、それを国の事務にせず、道州が協力をし、調整をして、事実上まとめていくというふうな作業をとというのがポイントでございまして、それは実際には、EUにおいては、特に国家の主権を越えた形で、EUにおいてはこうするということになされておまして、実は国家が最高の決まりをつくる存在ではなくなっております。そうしたことを考えますと、EUと国家というものの関係性を国と道州というものの関係に置き換えればよいのではないかというのが私どもの考え方の基本でございました。

それと、水平調整についての考え方なんです、確かにうまくいくのかという議論は当初からあり、今もあり、これからもあるんだろうと思います。うまくいくかいかないかは、実際やってみないといけないと思いますが、例えばそれは、国会法において両院協議会のあり方についてきちんとした定めがないから国会がなかなか意思決定できないのと一緒に、だから両院で勢力が違ってはいけないということにならないのと同じように、それはやっぱりどうやってその調整できる仕組みを、この全州会議をつくるときに、またこの道州をつくるときに、きちんと、決まりをどうやってつくるかということではなかろうかと思っております。

例えば、道州の代表が出てきて何か物事を決めるというときに、基本的には全会一致が望ましいとしながらも、最終的には議決で決めるというふうになったときに、例えば全国知事会は今、3分の2ルールというのがありまして、重要事項については3分の2の多数決でもって決めるということになっております。今までこの規定が使われたのは1回しかございまして、先ほど金井先生からお話のございました義務教育国庫負担金問題について、その一般財源化に賛成するかしないのかということについては議決をとりましたが、そのほかの部分については、例えば東京都にとっていささか不利な話であっても、それはいちいち挙手をせずに全会一致という形を取ってきております。

そうした形で、それぞれの道州が1票ずつ持つという考え方をとったときには、特別多数的なところを導入する必要もあるかと思ひますし、逆にそれをかなりその当該住民にとって権利義務的な強い規定もこの場で決められるということをイメージすると、投票権の価値が1対2以上の格差があつてはいけない考え方から敷衍して考えると、人口に比例した形で票数を持つと。代議員を持つようなイメージで考えるということもあり得るのではないかと考えています。すなわち、南関東州のところは、3,000万なら3,000万人に相当するだけの票を持ち、九州は1,500万人ぐらいですので、その半分ぐらいの票を持つという前提に立った上で議論をしていくことになれば、より人口比例的な考え方で物事が決まっ

ていくのではないかと、これはあり方の1つの考え方ですけれども、そうした議論をしているところでございます。

確かに平衡交付金のときにああいったこともございまして、うまくいかないのではないかという懸念は、私どもにもございます。ただ、あの当時はとにかく国家としてまとまって、もうあまり違いが出てこないように、格差が出てこないようにしていくにはどうするかというふうなことを、国として一番最初の旗印に掲げていたと思っております。そのころとは半世紀以上、時代を経て、時代が変わってきて、道州制を入れるということが国民合意になっていくときには、その平衡交付金時代とは違った形での受け入れ方というものもあり得るのではないかというふうに、私どもとしては、そういった議論をいたしました。

○黒川委員長 金澤さん。

○金澤委員 大変おもしろくお聞きしたんですけれども、私自身は財政調整の必要性というのをずっと考えていますので、そういう点では、具体的な像としては非常にイメージできるし、リーズナブルかなというふうに思うんですが、ただ、私の場合は地域主権というものの独立性、自立性というのをどの程度、憲法との関係で主張するかという点については幾つか色合いがあって、私は比較的弱く考えているんですが、古川委員は強く考えていらっしゃると。強く九州の方が九州の自立性ということを強調される。その事務配分の中を見ると、鉄道とか道路とかももう道州でやるんだという話になっていると。

そういう状況で税源配分を考えたときに、地方共同財源として、どちらでもいいんですが、所得税の60%か50%、それから相続税の100%をそちらに入れると。それを地方に回すというようなことが、一方で例えば東京の人とか関東の人が地域主権というのを非常に強く言ったときに、何でそんなに自分たちの所得税を共同財源で出すのかと。その合意をどうしたら現実的にとれるんだろうかという、そのバランスの問題があると思うんですよ。だから、もともとそこまで地域主権だったら、50%そんな地方にやりたくないという意見が、それは東京とか関東から絶対出てくるんじゃないかと。それは全部、内政のほうに、四国とか九州とか北海道が使いますよということですよ。

だから、その地域主権の強調の仕方と、所得税の50%を、恐らく都市のほうから地方に回すということの合意をどういうふうにつくるのかという問題が、これは現実問題としては出てくると。制度の形としてはリーズナブルであっても、現実の政治力学の中で、しかもこれを何百年と続けるというような納税者のコンプライアンスが確保できるのかどうかというのが1つと。ちょっとそれは心配するという私のコメントなんですが。

それから、それを合意できる水準というのは、僕はあくまでもライフライン、福祉関係の、福祉国家としての基礎的なものに関する再配分ということであれば、これは憲法の生存権の規定から、日本国民であることを承認する限りはいいでしょうという合意は出てくるんだけど、インフラ整備の問題まで考えていくと、そこまで再配分を恒常的にするという、そこまでファイナンスするだけの財政調整財源というのを、合意が都市と農村でできるんだろうかと。

もう一つ、そのことに関係すると、例えば新幹線のことを今現実的に考えても、九州というのは全国的な整備計画の中で、ようやく順番が回ってきたということだけれども、大都市のほうではそういうものがどんどん整備されてくるけれども、地域主権で全部自分たちですよ、道路、鉄道は全部自分たちですよといったときに、規格の問題はいいけれども、整備の水準が大きく異なったときに、その九州の人たちというのは、もう全部自分でやるんだということですよ。そういうことを考えると、国の役割というのは、先ほどの境界部分なんだけれども、国家的なプロジェクトとの関係とか出てくると思うんですけれども、やはりインフラレベルでのある種のナショナルスタンダードみたいなものというのを考えると、そこにも国の役割というのは出てくるんじゃないかなと。その辺、ちょっと具体化しようとするとなんか心配な点があるなということですよ。

○黒川委員長 古川委員が答えるべきなのか。財政学のほうでは。

○古川委員 ありがとうございます。

まず、この1人の納税者の方が納めていただく、例えば所得税の多くが国税ではなく、ほかの地方の整備や行政の財源になってしまうことについて理解が得られるのかということについて、これは私どももどうだろうかということについてはずいぶん議論をしました。国税という形よりはいいかというくらいの議論でございまして、国税として納められたものが実際にどのように使われているのかといったことを分析をしていくと、そのうちの何割かは地方のインフラ整備であるとか、地方にお住まいの方々の高齢者の年金や福祉の財源に回っているということがあるわけで、ただそうしたものを国税という形で納めていただくときにはあまりそこは見えないと。地方共同財源ということになると、そこが何か東京の人が田舎の道をつくるのに自分たちがお金を出している的な感じによりなって、むしろ先鋭的になってしまうのではないかなというふうな議論も出てまいりました。

ここのところは、私どもももう少し議論をしていかなきゃいけないということだろうと思うんですけれども、まさに、道州制を入れていこうという国民理解を深めていくというのは、そういったところにも理解をしていただくということなしには、恐らくできていかないだろうというふうに思います。東京の繁栄や東京の人の所得というのが、ひとり東京だけで生まれているものではないということや、このままずっと地域間の、ある意味意識的なとか、この中間報告にも書いてあるような心理的な格差感みたいなものがどんどん広がっていくということは、我が国としての統合の問題ということもさることながら、こうしたことは大都市の人にとっても無縁ではないということではなかろうかと思っております。

ただ、この部分については、都会の方々にご納得をいただけるような論理立てを考えていくということとあわせて、地方共同財源という言葉が、今東京都は不交付団体ですけれども、南関東がこうした財源が全く交付されない存在になるのかどうかということについては、また別問題だと思っております。そこはこの制度の組み方にもよるんだろうと思いますけれども、例えば関東なら関東にお住まいの方々もこうしたものの財源を使って行

政をされる制度にするといったことも1つなのかなと思っているところでございます。

それと、インフラ整備などについての国の役割というものについては、もちろんいいわけではなかろうかと思っているんですが、さっき鉄道の話が出てきたので申し上げますと、今でもＪＲ九州とＪＲ西日本では、新幹線の信号のシステムが違うんですね。だから、ＪＲ西日本とＪＲ九州を一気通貫でいくような新幹線というのは、これまで存在しなかったんですね。

さらに言えば、ＪＲ九州とＪＲ西日本では、新幹線の規格も違います。ＪＲ九州は極めて山がちなところを走るものですから、傾斜に強いんですけれども、ＪＲ西日本の新幹線はそれがなくて弱いということで、ＪＲ西日本の新幹線は、仮に鹿児島までつながっても、自分たちのひかりとかのぞみは行けないということがあったわけであります。これは、今の時代にもそんなことが起きているんですね。

ただし、例えば、規格はさすがに無理でしたけれども、信号については、新しく投資をすることによってその部分を解消して、同じ信号を使うことにしました。その結果、坂道に強いＪＲ九州の車両が、開通した後はＪＲ西日本のほうにも行くというふうなことが生まれて、これでまた経済交流が活発になるだろうと思っています。

実は問題なのは、そうした管制をやるところはどこなのかというと、それはＪＲ東海が持っている東京の管制所なんですね。実は東京の機能がパンクしかけていて、それで、もうそんなふうに長い足の新幹線をつくるのやめてくれという意見が、一番の実は抵抗だったんですよ。これから見ても、東京にそうやって人がどんどん集まるということによって、管制する側が、もう東京で管制しなくちゃいけないようなそういう新幹線を増やすのやめてくれみたいなことを言われたのが、実はかなり問題でして、やはりそうした点から見ても、こうして東京にばかり集中しているというものはこういった点にも問題点が出てきているなということを感じています。

それと、私が道州間の調整に期待を寄せているのは、今Ｓｕｉｃａというのがありますけれども、Ｓｕｉｃａは東日本がつくった電子マネーですけども、あれを関西で使うこともできますし、関西のＩＣＯＣＡを、今首都圏の鉄道で使うことも可能になっていっています。このようにして、各社それぞれが自分の規格に合うようにいろんなものを提案しますけれども、お客様にとって使い勝手のいいように、実はいろんな工夫がなされるわけですね。それはある意味お客様主導であるとか、地域をこういったところで使いやすいようにしようと思えばできていくということで、私はその部分については、国が統制しなくても、市場原理と言うつもりはありませんけれども、そこのところはそんなふうに大きな不便が生じないような調整が、行政機関、そしてまたその政治の統治機構同士で働くのではないかなというふうなことを期待しておりまして、そうしたことを前提にこの九州モデルがまとめられております。

○黒川委員長　２つぐらい、今論点が出てきて、１つ目は、税制選好の話で、昔からこの種の議論はあって、都会の人と田舎の人では税の制度に関して好き嫌いがあると。これは

もういろんな国で、日本ではあまり実証されたのを見たことがないんですけれども、ヨーロッパやアメリカではいくらかあって、それは、税制選好というのは若い人とお年寄りでも違うということとか、健康な人と病気がちの人でも当然違うだろうし、所得の高い人と低い人でも違うだろうし、そういう、さっきは地域の話で違うだろうという話もありました。

もともと税制選好というのがある程度あるという状態のときに、不公平というか、不満がないまま意思決定ができるかという、その話はなかなか難しい話で、最初の金澤先生の指摘というのは。これはだから我々の委員会では機能論でいくのかどうするのかというのは、ちゃんと意識しておかなければいけないと思うんですね。将来のことを考えて、専門家の見地からするとこういうのが望ましいということコメントできるような形がいいのかね。だから、税の本来のありようで議論する。なかなか意思決定できないじゃないかという話はここですかどうかというのは、どうするかというのは、またこれもただテーマだということをちょっと頭に置いておいてほしいということが1つです。

もう1個は、インフラ整備の国の役割論で、だから、中間報告と九州方式も違っているのが幾つかありますよね。1つ、僕が見ただけでもぱっとわかったのは、電波行政というのは、こちらのは道州の役割になっている。実際問題として、ワンセグマルチメディア放送なんていうのは、道州型のところにいけるような形を、総務省ももう考えていらっしゃるという感じになっていますけれども、だからこっちのほうが早いかもしれないし、といって、電波行政って世界共通、ITUの世界でコントロールしているわけだから、共通の世界ルールがある。世界ルールがある場合は、各道州がそれに対応すればいいと考えるのか、国でコントロールすべきなのかと、限られた資源なので、電波行政の配分というのに関して国がやるかって、ここでも少しだけ意見が、16項目の中の1項目で違うだろうと。

実際、EUのケースだと、ガリレオ方式でGPSで、全新幹線は27か国共通ルールで走らなきゃいけなくなっていて、そのルールを守らない国はよその国の線路の上を走れないというルールがもうできていて、2013年指針ですよ。こういうのもやっていて、ものすごいプロジェクトになっています。しかも全部衛星コントロールでやろうと。これは、だから国でもないし、道州型でもないけれども、だれも文句を言わない。みんなで共通にルールをつくったほうがいいと思うものというのは、それなりに何か自制的にというか、何かどこか行き着くところがあるだろうと。それは何か世界水準なのかもしれないですけれども。

だから、WTOの競争政策のような概念で、三菱自動車を買うと、何か何万円かくれるみたいな、これはだからやっぱりルール違反だとか言うべきなのか、地域政策なのかという、やや僕には保護主義には見えるけれども、そう見えない人もいっぱいいらっしゃるね、地域振興策で。こういう問題というのが、だからそこそこで少しずつ出てくるかもしれない。やっぱり何かエコノミストって、僕もエコノミストなので、何か一括でやると効率的になりそうなものというのはイメージがやっぱりできるよね。それをだからあえて道

州にしたときにどんなことになるかということで、今、国が持っているものを道州に移したときに起こりそうな問題を、やっぱり何か気配りしなければいけないという感じが、この中では見えてくるという感じがしました。

ほかに何か意見ありますか。持田先生。

○持田委員長代理 古川知事の報告に、かなり僕は賛成します。

それで、その理由は2つあるんですけれども、1つは、水平調整について、ドイツ型を否定されている点ですね。これは重要なポイントではないかと思います。水平調整はドイツとスウェーデンで行われているわけなんですけれども、ドイツの水平調整は違憲訴訟が生まれて、事実上の違憲という判決が下されましたよね。それから、スウェーデンも絶えず違憲訴訟が行われていて、2005年に水平調整が混合制度に移行してしまいました。ですから、いわゆる富裕な団体から税を取り上げて、貧しい団体に横横で配分するというのは、相当難しいんですよ。

そういう意味で、共同財源を拠出して水平調整をするというのは、かなりリアリスティックな選択肢ではないかと、私自身は思います。

それから、もう一つ賛成理由は、財政調整に負荷をかけないという発想。これも大変重要ではないかと思います。ドイツの州間財政調整を見てみますと、売り上げ税を事前調整によって、州間の財政能力を相当事前に、95%まで平準化しているんですよ。残りの5%のみに水平調整が入っているわけです。ですから、それがドイツの水平調整がまがりなりにも続いてきた理由だと、私自身は理解しておりますので、財政調整制度に負荷をかけない地方税収税道州制体系というのは、非常に重要なポイントではないかと思います。

ただ、最後に1点だけ言いますと、垂直的財政調整ってそんな悪いものではないという点もありますね。というのは、外国の例を見ますと、垂直調整でも、なるべく国の恣意性が入らないように工夫をしているケースというのは、ないわけではないんですよ。例えば、カナダでは垂直調整をやっていますけれども、歳入面だけに限定することによって、連邦政府の介入が起らないようにしていますよね。

それから、日本と同じように、需要とそれから収入、両方見ている国としてはオーストラリアがありますけれども、その需要の算定は、基本的には独立の連邦補助金委員会という、政府とは全く独立の第三者機関がやって、恣意性が入らないように工夫していますので、垂直的財政調整が直ちに国の関与云々ということではないと思いますが、基本的にこの九州のプランというのは、かなりリアリスティックな選択という印象を持ちました。

○古川委員 ありがとうございます。

まず、水平調整については、私どももドイツ型をとらないということとしたのは、その違憲訴訟のことが頭にあったがゆえでございます。実は九州モデルを検討する際に佐賀県で出したモデレートタイプという、よりリアリスティックなモデルがありまして、そちらのほうでは、この場には出ていませんけれども、垂直調整を残すというふうな形も考えておりました。確かに、それはわざわざ道州制をするまでもないようなことなのかもしれま

せんけれども、現行制度においても、そうした、もとより独立性の高いところでこの財源調整を行うべきであるという議論もございますので、そうしたことについて、引き続きこの道州制を考える際にも、そういう国の恣意にわたらないような形でのやり方というものについては、また考えていきたいというふうに思います。

ありがとうございました。

○黒川委員長 まだ意見があるかもしれませんが、もし始めて、次の意見が長いとコントロールできなくなりますので、ここらで今日の会は閉じたいと思います。

今日も緊張感のある議論がいっぱいできて、こういうのを何回かやらせていただいて、落ち着くべきところというのを何か、我々がみんなちょうどよく落ち着くところを探していきたいと思っています。

次回は3月26日の10時から開催することとしておりまして、沼尾委員と、それから外部から経団連をお招きして発表していただくことになっています。

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、第4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。

午前11時57分閉会