

## 道州制のあり方研究会第2回会合の概要について

- |   |      |   |
|---|------|---|
| 1 | 開催日時 | 平成25年4月22日(月) 9:30~12:30  |
| 2 | 場 所  | 関西広域連合本部事務局大会議室   |
| 3 | 出席者  | 新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員  |
| 4 | 議 事  | (1) 具体的な政策分野(産業振興、インフラ整備、森林保全)を通じた論点<br>(2) 「道州制基本法案(骨子案)」の問題点等 |

### 第2回会合のポイント

#### (1) 具体的な政策分野(産業振興、インフラ整備、森林保全)を通じた論点

##### ① 産業振興

- 産業施策自身は成長戦略(ビジョン)を実現するツール。個々のツールよりも実効性のある成長戦略を自ら策定できるようにすることが大事。
- 国・道州・市町村間でそれぞれの成長戦略の整合を図る仕組みづくりが必要。
- 法人課税について産業促進や地域還元などの観点から、どのような地域課税、税源配分の仕方が望ましいかを考えていく必要がある。

##### ② インフラ整備

- これまでのインフラ整備は、道路、鉄軌道、港湾、空港と別々に整備が進められて来たきらいがあり、圏域の単位で総合的な整備を進めるとの視点は重要。但し、各交通機関は圏域で完結するものではなく、全国的なネットワークから末端まで多層化しており、地方自ら圏域内のネットワークを整備するとしても、全国的なネットワークとの調整の仕組みは必要。
- 既存施設の維持管理(大規模修理)と新設・改築は別に考えることもできるのではないかな。

##### ③ 森林保全

- 流域単位で支え合う枠組みは求めるべきだが、既存の自治体連携でも出来るとの批判もあろう。
- 山林行政をどう考えていくのか。林地の使用と管理、利用と環境、国立公園を含めた管理、国土保全と国土利用という観点からさらに議論をしたい。
- 強固な権限を持った道州か、流域の連携を促すソフトな道州かで、道州制と言ってもかなりイメージが変わってくるのではないかな。

#### (2) 「道州制基本法案(骨子案)」の問題点等

- 何のために道州をつくるのか、行革の推進や地方交付税制度の見直しのための道州制にならないか。最終的には地域や住民生活が良くなしないと道州にしても仕方がない。
- 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙するには限界がある。道州を憲法上の自治体と位置づけるのであれば、道州にはその権能や組織などにどのような制約がかかるのか、国の法律の守備範囲はどこまでなのか国に問うていく必要がある。
- 平成の大合併を経た上でも、市町村の人口や規模は多様。これ以上市町村を再編しても、均一化することは無理だろう。今の市町村を前提とすると府県を無くす議論はやや乱暴。

## 主な発言内容（参考）

### (1) 具体的な政策分野（産業振興、インフラ整備、森林保全）を通じた論点

#### ① 産業振興

##### ■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 霞ヶ関に産業に関連する基盤整備、税制、金融、規制の基準に関する権限が集中しているがそのあたりも含めて踏み込んで議論していく必要があるのではないか。
- 産業ビジョンを実現していく上で、意味のある道州制とはどういうものか。関西の発展を促すために道州の具体的な権限や政策といったものがどうあるべきか。道州制を導入することの意義を見つけ出していく作業が必要。
- 法人課税のあり方について、産業促進やその果実の地域への還元という観点から、どのような地域課税、税源配分の仕方が望ましいのかを考えていく必要がある。

##### ■山下副座長（関西学院大学教授）

- あくまでも産業施策自体は政策（ビジョン）を実現するためのツール。ツール部分の移譲を論じるよりも、まずビジョンを策定する権限について議論することが重要。その際の国・道州・都道府県・市町村の役割や、それぞれの長期的なビジョンの整合を図る仕組みについて詰めていく必要がある。
- 広域連合の産業ビジョンをモデルとして、どのような形で既存の権限がベターに行使できるか、そして何がネックになっているか、また国の施策では問題があるのかなど、もう少し具体的に議論する必要がある。

##### ■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 税源の偏在性は大きな問題であるが、応益課税の観点から地方の法人課税をなくしてしまうのは問題。他の税とのバランスも考慮しつつ、地方もある程度課税の権限を持つべき。
- 国の権限を単純に移しても意味がなく、地域レベルで産業施策を展開する際に何が最大のネックになっているのかを議論すべき。そこを明確していく中で道州に移譲した場合のメリットが見えてくるのではないかと。

##### ■村上委員（大阪学院大学教授）

- 関西として経済発展を独自に考えるとすれば、国際競争力の強化は関西も取り組む必要がある。
- 財源措置について、地方税はあくまでも偏在性の少ないものが好ましい。偏在性の高い法人課税などについては、原則国の財源とすべきではないか。
- EUやアメリカなどでは二重課税や、地域間での税率が異なることが問題となっている。地方分権の観点からも地方の独自課税も大事であるが、狭い日本においては統一的な税制の方がベターなのではないか。道州間の税制優遇等の過当競争の問題も発生するものと考えられる。

#### ② インフラ整備

##### ■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 圏域でかなりのところまでやるということになれば、国に残るのは全国的な調整だけということもあるのではないかと。あとはお金の問題ということになる。
- インフラ整備の各段階（事業計画、工事監理、債務負担、資金調達）、国・都道府県・市町村の各レベルでの交通体系、農道・林道・漁港をどう考えるのか。また、運輸事業者規制の問題もあるのではないかと。

##### ■山下副座長（関西学院大学教授）

- これまでのインフラ整備は、道路、鉄軌道、港湾、空港と別々に整備が進められてきたきらいがあり、圏域の単位で総合的な整備を進めるとの視点は重要。但し、各交通機関は圏域で完

結するものではなく、全国的なネットワークから末端まで多層化しており、地方自ら圏域内のネットワークを整備するとしても、全国的なネットワークとの調整の仕組みは必要。

- 未整備のところを誰がどのように整備を進めるのかというのは、優先順位をどうするかという政策決定の問題。財源の問題はあるが、お金さえあれば誰がするかは別にして進捗していくもの。今問題となっているインフラの維持管理や大規模修繕をどうするのか。新しく作っていくという話とは別にすべきではないか。
- ビジョンだけであれば、今でも地域連携でつくれる。また、道路管理の区分が変わるだけではあまり意味がないのではないか。高速自動車国道も一体的に管理してもよいとか、もう少し踏み込んで考えないと、今のままでいいということになってしまうのではないか。

#### ■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 交通ネットワークは、関西、北海道、九州など交通需要にまとまりのある圏域と、その他の圏域では地域事情が違う。その他の圏域では他の圏域との接続が切実な問題になるのではないか。
- 全国レベルの重要なネットワークとの関係を持たないと、中小のネットワークは描けない。「関西広域連合」なり、「関西州」らしいネットワークということであれば、国レベルで管理すると想定されるものまで踏み込んで考えるべきではないか。

#### ■村上委員（大阪学院大学教授）

- インフラ整備で地域差が出てくるということについては、それぐらいの覚悟といったものがないと地方分権はできないと思っている。
- 道路財源としては、より環境税的なものを考えるか、一般財源を充てるか、そのあり方も全国一律とすべきか検討の余地があるのではないか。

### ③森林保全

#### ■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 流域の環境保全、流域全体の効率的な利活用などは、水平連携では利害対立を最終的に決着することが難しい。
- 森林保全や流域管理において、実際に道州がどんな機能を果たすのか、思考実験的に考えていく。様々なパターンのもを想定する中で、詰めていく作業をしていく必要がある。
- 荒れた森林をどうするかというだけでは道州制にならない。議論は、森林の所有・管理を道州としてどう引き受けるかという点に行く。林地の使用と管理の問題、利用と環境の問題、国立公園を含めた管理の問題、国土保全と国土利用という観点からもっと議論をしなければならぬが、これまで充分なされていない。国の役割を明確にし、道州に何が出来るのかという議論をしていく良い機会ではないか。

#### ■山下副座長（関西学院大学教授）

- 課題は、森林の適切な管理か、産業としての林業か、地域のあり方か。課題が広がりすぎているのではないか。
- 流域単位で支え合う枠組みは、都道府県よりは広い範囲で考えた方が作りやすいとは思いますが、それは既存の自治体連携でも出来るのではないか。
- 枠組みを作れば上下流の総合的な連携をスムーズにできるだろうが、そのために道州制といった大きな道具立てを用意する必要があるのか。中山間地域の振興をどうしていくかといった、もっと総合的にとらえるための枠組みとして考えるべきではないか。

#### ■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 森林保全には水系単位の管理が有効だが、林業については道州制の問題ではなく、膨大な補助金が林業振興に対応していないのが問題。
- 道州制のガバナンスをどのレベルに設定するかという問題。強固な権限を持った道州を考えるのか、流域の連携を促すソフトな道州を考えるのかで、道州制と言ってもかなりイメージが

変わってくる。

#### ■村上委員（大阪学院大学教授）

- 林野庁の赤字はどうするのか。道州に付け替えるのか。

### (2)「道州制基本法案（骨子案）の問題点等」

#### ■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 国の統治機構の議論は必要。国の統治機構には集権体制型、連邦制型などいろいろな組み合わせがあり、時間をかけて議論する必要がある。
- 現行の自治の実情を踏まえ、基礎自治体、道州が何を担うかがわからないと法案には乗りにくい。
- 道州を現憲法上の自治体と位置づけるのであれば、道州には権能や組織においてどのような制約がかかるのかを問うべき。
- 東京都の取り扱いを含め首都圏の扱いや道州内の分散をどう考えるかは問題。

#### ■山下副座長（関西学院大学教授）

- 国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙するには限界がある。国と地方で融合する場合もある。自治事務と法定受託事務の区別など抽象的にメルクマールを設けても、実際の振り分け作業の中で変わる。むしろ、国の法案でどこまで定めるか、地方の裁量の限界はどこなのかを国に問うべき。
- 何のために道州をつくるのか。政策目的の議論が大事。最終的には住民、地域が良くなることが見えないと枠組み（体制）を変えても仕方がない。
- 基礎自治体については、現在の府県や市町村の分担している事務の何を担うのかがわからないまま議論できない。そのとき、現状の市町村でできるのかを議論する中で、府県を残す選択肢も出てくるかもしれない。
- 平成の大合併を経た現在でも、市町村の人口、規模などは多様。これ以上市町村を再編しても、均一化は無理ではないか。また、市町村は合併で広域化しており、市町村の中の自治も問題になっている。
- 自主立法権は大事だが、その拡充がそのまま国会機能の縮小につながるとは限らない。

#### ■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 国の統治機構をどう変えるのかを明らかにすべきだ。国の責任や組織が明確にならないと、道州のイメージを描くことができない。地方分権型の道州の仕組みについては、具体的に道州の機能がどのように担われるべきかを検討すべきである。この点が、これまでの道州制の問題でほとんど議論されてこなかった点。
- 道州導入の目的は、地方分権を進めること。しかし、分権のイメージが論者によって違うので、分権社会型の国と地方を含む国家像のイメージを丁寧に議論することが必要。
- 府県が残るかどうかは、市町村が道州制の導入でどのような役割を果たすことになるかによる。明治期の郡役所のような役割を府県が担う場合もありうる。今の市町村を前提とすると府県を無くす議論はやや乱暴。
- 区割りの最大の問題は東京都の取り扱い。今の東京より大きくすることが良いのか、一方で、首都圏だけ道州の機能を抑制することも考えられる。

#### ■村上委員（大阪学院大学教授）

- 道州制基本法案（骨子案）の前文に、「経済の主体として経済的に自立できるようにすべき」とあるが、これも問題とすべきではないか。（地方交付税の大幅な減額や廃止を意味しているのではないか）
- 交付税交付金は垂直調整ではなく水平調整という議論もある。