

道州制のあり方研究会第2回会合 議事録

日時：平成25年4月22日（月）

午前9時30分～午後0時30分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

○事務局（中塚事務局長） ただいまから道州制のあり方研究会第2回会合を開催させていただきます。

前回、3月23日に第1回会合を開き、その結果を翌週28日の連合委員会へ報告いたしました。そのとき大きく3つ議論がありました。1点目は、これまで道州制の議論というのは、制度論から入る演繹的な議論が十分なされてきたけれども、政策分野から具体的な積み上げでの帰納的な議論というのは、余りなされていなかったもので、ぜひともこの方向でしっかり議論してほしいという意見がありました。その場合、少し分野を、大きくくりで道州制との関係が見えやすいようにしてほしいという要望が1つありました。

2点目は、その一方で、演繹的な議論の整理もしっかりとやってほしい。その場合、特に与党を中心として道州制基本法を今国会で提案して、可決するという動きがありますので、こういう動きが具体化したときに、間髪を入れずに連合としての意見、問題点の指摘をできるような準備もやってほしいということ。

3点目には、委員の皆さんと、ぜひ広域連合の知事・市長と一緒に議論するような場を持ちたいという要望がありました。

本日は産業振興、インフラ整備、森林保全といった政策テーマについての資料を用意させていただきました。あわせて道州制基本法案、これについては現在、与党間での調整で少し手が入っているという報道もありますけれども、基本的には既に明らかになっている道州制基本法案というものがベースだということですので、この法案に対する懸念や指摘の案を作成いたしました。これについても御意見をいただきたいと思っております。

なお、連合の知事・市長との意見交換については、5月の連合委員会で調整できないかと考えておりますので、よろしく願いいたします。

○新川座長 皆さん、おはようございます。ただいま中塚事務局長からお話がご

ございましたとおり、今日は具体的な政策分野の論点、産業振興、インフラ整備、森林保全というテーマについて少し御議論をいただく。あわせて、既に道州制基本法案の準備がされ、国会上程も取りざたされるような状況でございますので、私どもとしても、一定議論をしておかなければならないということもございまして、今日は少し御意見を賜ってまいりたいと思っております。

それでは、早速本日の議事のほうを進めさせていただきます。

■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

まずは、産業振興、インフラ整備、森林保全という具体的な政策分野についての論点について、資料を用意していただきました。事務局のほうから、御説明をまずお願いいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料１－１～資料３－４）

◆（１）①産業振興

○新川座長 ありがとうございます。ただいまの産業振興、インフラ整備、そして森林保全という３つについて、本日の資料を説明いただきました。順次意見交換をしてみたいと思います。

最初に御説明をいただきました産業振興分野から始めさせていただければというふうに思います。先ほどの御説明にもございましたように、様々なメニューの国の産業振興事業が実施されている。それから、地方自治体でもさまざまな計画書に基づいて支援事業がされているわけですが、これも大きく分けて２つの種類、国の施策に基づいて地方が計画を立てて、国の支援のもとでやっているようなケース。それから、地方自治体独自でやっておられるケース。しかも、その場合に、都道府県と市町村がそれぞれ独自にやっておられたり、あるいは国の支援を受けてやっておられる。しかも市町村については、規模・能力に応じてやっておられる、中身が大きく違ってきている状況がございます。いかにも自治的などころもありますし、もう一方では、いろんなメニューが錯綜をしてきているという側面もございます。これをどういうふうに考えていったらいいのか、今回の道州制というものも仮に考え

るとして、どういう整理、あるいはこれからの産業振興策というのを考えていったらいいのか、いろいろと御意見をいただければと思います。資料についての御質問等も含めて、御自由に御議論をいただければと思いますので、よろしく願いいたします。

○北村委員 1つポイントになるのは、現行で国の担っている産業振興に関する機能を、都道府県には移譲できないのかということ。つまり、国が担っている産業振興の機能について府県で担うのは無理だということであれば道州への移管という話になってくるのですが、現行の仕組みの中で、どうしても都道府県には移管できないという機能は何なのでしょう。

○新川座長 特に都道府県への権限移譲では、なかなか実現できないような国の施策事業、このあたりをクリアにしていくことで、ここでの議論、大いに参考になるところがあるかと思いますが、事務局でもし何かお気づきの点があればお願いいたします。

○事務局（中谷課長） 基本的に、法的に絶対府県では無理だというのは、なかなか見出しにくいと思いますが、例えば、産業クラスター支援ですと、関西のように比較的狭い地域で、それぞれの主体が矛盾した政策や重複した政策をやるよりは、関西の単位でネットワークを考えたほうが合理的だろうというのはあるかと思いません。

また金融支援で、国がかなり手を引くということであれば、当然、規模が大きいほうが金融支援の基盤というのは充実しますので、そういった意味で、府県よりはベターかなというのがあるだけで、絶対に府県でないとできないというのは、なかなか正直、見出しにくいというのが現状かと思いません。

○山下副座長 今、御指摘があった府県では無理というのは、どういうものだという議論もあろうかと思うんですけど、もう一方で、府県であれ、広域圏であれ、国がやっているのと同じことをやったって、支援されるほうからすると、誰がやっても同じですから、そういうものをあえて地方で引き受ける意味があるんだろかということ、ちょっと気になったんですね。その関連でいえば、資料1-1で整理していただいているんですけども、特にこういう産業振興に対しての事務事業というのを見ると、政策目的それ自体というよりは、何か政策があって、それを実

現するためのツールとして、例えばこういう金融支援がある、こういう補助金があるみたいな、そういう構造になっているのではないかと思うのですね。

したがって、ツール（道具）の部分に移譲できるかどうかという議論をするよりは、政策それ自体、産業振興のための政策をつくる権限、それをきちっと手に入れるということが大事ではないか。そういう政策をつくる単位としてみたときに、一方で、それこそ身近な地域の活性化等とも絡んでくるような、小回りのきくようなビジョンをつくるということであれば、やっぱり基礎自治体ということになるだろうと思いますし、日本全体として、グローバル化の中でどういう方向に我が国の産業構造を変えていくかみたいな話になれば、これはやっぱり国の話だろうと思います。その間で、それこそ都道府県という単位、空間で、産業振興のためのビジョン的な政策をつくっていくほうがいいのか、都道府県ではちょっと狭いのか、そこあたりの議論を詰めて考えたほうがいいのかという気がします。

そういう意味で、資料1-1は丁寧にまとめていただいているんだけど、このように個別法等に基づく、こういう施策があります、それはこういう形で国から移せますという議論をすることがいいことなのかと、ちょっと気になったところです。

○新川座長 資料の1-3のようなイメージで、こちらのほうから議論をスタートしたほうがいいのかもしいかなですね。

○山下副座長 その上で、今申し上げたように、大きな長期的な産業ビジョンというものの土のすり合わせが必要だと思います。国が担うべき産業政策と、道州あるいは都道府県が担う産業政策と、それから市町村の方が効果的にこなせるようなビジョンづくりと、その間をどうすり合わせて整合としていくかという、その仕組みが不可欠だろうと思うのですね。上から下に一方的に、これに準拠しろみたいな話でもなく、だからといって、下から積み上げていって上手くできるというものでもなかろうと。それぞれ、単に空間的な話だけではなくて、想定するビジョンのスケール感といったものは当然違うだろうから、その間で重層的な構造になるんだけれども、矛盾はしないように整合しなきゃならない。そのための仕組みが必要。その上で、そのビジョンを実現するために必要な、あるいは政策実現のために必要な権限というのは自分で持つ、あるいは、自分で持ってなくてもいいけれども、自分の政策に資するように使ってもらわなければいけない。そういうロジックのほう

がわかりやすいかなと思います。

○村上委員 資料に「国際競争力強化の観点から、国が引き続き推進していくべきか」と「か」がついてありますが、道州制は規模を大きくして、そして今よりは関西が国際競争力を持ち得るようにするためのものというふうに考えておりますが。

○新川座長 山下副座長からは、国と地方との産業ビジョンのすり合わせも含めて、地方が産業政策をつくる権限を手に入れること、また、村上委員から、むしろ関西としての経済発展というのを独自に考えるとすれば、国際競争力なんていうのは、まさに関西が持つ話ではないかという話がありました。オールジャパンで考えると、東京一極集中が一番効率がいい話ですが、そうではない形のをどう実現していくか、それは東京以外で考えないと誰も考えてくれないだろう、そういう議論もあろうかと思いついて聞いておりました。そのほか、いかがでしょうか。

とりわけ産業に関連をするような基盤整備であるとか、税制、それから金融に関する権限が、言ってみれば霞が関に集中をしている状況もございます。そういうところまで含めて、少し踏み込んでいく必要があるのかもしれませんが、そのあたりも関連があれば、御議論をいただければと思います。

○村上委員 税財源、財源措置なんですけれども、資料では道州で負担と受益を考えるべきではないかということで、法人課税も道州でというふうにして書いてあるんですけれども、道州の規模が大きくなっても、あくまでも地方です。やはり地方税の原則としては、偏在性や不安定性の少ないものが望ましい。そのことから、法人2税は地方税としては適切でないと思います。法人税とか法人課税というのは、国でやったほうがいいのではないかなというふうに、私は考えています。

○新川座長 課税よりは、むしろ再配分のほうを問題にせよということかもしれませんね。

○北村委員 地方税における課税原則は、営業税がその典型ですが応益課税で、地域で事業活動を行っている者が、受けている便益に対応して支払うということです。応益課税の最も典型的なものが地方企業課税なんです。地方企業課税は、偏在性の問題はありますけれども、応益課税という観点から見れば、ある程度の地方企業課税を持つべきだという議論は成立いたします。随分前のことになりますが、80年代にその問題が国際的に議論され、当時、フランスとかドイツで、それに関する

改革が行われたことを記憶しています。日本では法人事業税で一部、外形標準を導入するという改革が行われました。

税収の偏在性は大きな問題ですけれども、地方企業課税を全部なくしてしまうのは、やや問題であって、市町村は固定資産税を通じて、企業課税ができるんですけども、府県や道州制の税目がどうあるべきかを考える際に、一定の地方企業課税を持つべきだと考えています。もしも道州になった場合に、どの課税が望ましいのかというのは、ほかの税とのバランスなんですけれども、応益課税という原則から地方企業課税は持つべきではないかというふうに思っております。

もう一つは、先ほどの山下副座長の御意見と関連するんですけども、地域のレベルで、産業政策を展開する際に、新川座長もおっしゃいましたけれども、何が一番ネックになっているのかというところですよ。例えば基礎自治体のレベルであっても、あるいは関西広域というレベルであっても、そこで一体何が最大のネックになっているのかというところが議論すべきところだと思います。そこがかなり明確になってくると、さっき私が言いました、いわゆる道州に移管した場合、こういうふうに道州レベルでの産業政策が変わって、府県とは違うんだということを明確にできるのは一体何なのか。そこを詰めていくと、その機能は基礎自治体が担うことが道理に合うのか、あるいは広域政府が合うのかということが見えてくると思っております。

山下副座長がおっしゃったように、新しい分権時代の政策形成のあり方が変容するわけで、河川の問題でも、単に国土交通省が持っている権限を移譲するだけではなくて、農水も含めた横串を刺した形で水系単位で権限や機能を入れるようにしないとイケない。産業政策の点でも、山下副座長がおっしゃったように、単純に地方へ移譲するのでは意味がないというふうに思います。

○新川座長 ありがとうございます。事務局、何かありますか。

○事務局（中塚事務局長） 前回の水系単位での議論というのは、まさに政策分野からアプローチすることの1つの方向性が見えたなと思っております。つまり、事務事業のレベルで議論するのではなくて、政策をどうつくるかという権限レベルの分権、この観点で道州制を考えるという意味で、1つのいい例だったと思っております。受益単位での総合治水の観点のような新しい政策の方向性というのが見出せなかつ

たというのが率直なところですよ。今、国で特区制度というものがあるが、今回、3大都市圏では国がアベノミクス特区でやろうとされているような、そういう決定権を地方が持ち、みずからビジョンをつくって地方の産業振興をやるというところに、産業振興分野における道州制の意義を見出すことができるのではないかと。資料1-3にありましたように、ほとんど国の中央政府の権限というのは、まさに国際競争力に係るベース部分のところだけやって、それ以外は圏域レベルでの産業振興のビジョンづくりから、調整から、一括交付金を基礎自治体に配付、要するに中央政府がやっていることを、ほとんどパッケージで道州がやるぐらいのところまでやるなら、道州制をやる意味があるのではないかと。

○新川座長 もう一方では、今お話いただいたような、全体のビジョンとの関係で、何が一番大きく邪魔をしているのかというときに、割とすぐピンと来やすいのが、個別の業態規制、事業規制の話というのが、どの業種にもほとんどにわたって及んでおります。もちろん観点はそれぞれ違って、標準化あるいは消費者保護や、あるいは公害規制や、いろんな観点にわたっていますけれども、逆にそういう規制の基準というのが、全て霞が関にあるという、また、事業者団体が全国的に自主規制をそれに加えてやっておられると、こういう構造の中で、幾ら地方で産業振興策とって個別でやってても、やれる範囲というのは極めて小さい、既存の産業に比べると極めて小さい新産業分野だけということに、当然になってしまうということだろうと思っておりますが、言ってみれば本体のところが見えてないなというのが、ちょっと感じとしてはあるんです。このあたりも含めて議論をしていただけるとありがたいのですが、そのほか、いかがでしょうか。

○山下副座長 今、広域連合として産業ビジョンの議論は別個にそれとしてあるわけだから、仮にそういうものを前提にしたら、どういう形で既存の権限がベターに行使できるんだ、あるいは、こういうところがネックになっているんだ、あるいはこういうところが国では困るんだみたいなものが、幾つかもうちょっと具体的に覚えてこないかという気もするんですね。

○村上委員 応益課税のことですけれども、基礎自治体、道州で地方分権ということを考えれば、各自治体が自由に税率も課税標準も考え、それにみあった公共サービスを提供し、住民が足によって住所地を選択するとすればまさに地方分権だ

と思うのです。しかしながら、EUが今非常に困っている税制の調和の問題や、アメリカの各州で法人が、二重課税や地域間の税率が異なることで不利益を受けているとかそういうのを考えますと、各地方で税制を自由にやっけてしましますと、日本がその大変なところに入り込んでいくような気がいたします。地方分権により、住民がそれを選択すればいいんだよということは当然あると思うんですけども、この狭い国土の中で、企業が活動するということを考えたときに、最終的に道州間で税制優遇等の過当競争といった問題が起こってくると思うのです。やはり、道州で独自の税率とか課税標準とかいうのは、どうなのかなと思っています。法人課税は景気の波の影響を非常にうけますので、外形標準課税という形で、その波を和らげることが考えられますが、赤字でも負担しなければならないとなったときに、地域間の競争、国外との競争が生じると思います。全国一律で、何らかの配賦基準によって配分するとなると、受益と負担の乖離が生じることとなります。

○北村委員 地方企業課税といっても限度があって、どのように税源が配分されるかによって、道州が持つ地方企業課税のウエイトは変わってくると思うんですね。全くゼロでいいのかというと、ある程度、地域資源を管理するという観点から見ても、ほかの税とのバランスにもよるが、地方企業課税は持つべきではないかというのが私の理解です。

○新川座長 いろいろ御意見をいただいてまいりましたが、1つは産業のビジョンということについては、関西からどういうビジョンが出ていて、それを実現をしていく上で、道州制との関連で、どういう意味のある道州制というのが想定できるのか、少し具体的な関西での経済ビジョンそのものと、それから道州制に取り組むことでのメリット、現在の都道府県や広域連合とはまた異なるメリットというのをそこで見つけ出していく、そういう作業もひとつ必要ではないかということで、御意見をいただいてきたかと思えます。

あわせて、そういうビジョンそのものも、今後の道州制の中でどういうふうな位置づけ直して、逆に関西の発展を促すというような、そういう内容にしていくための具体的な権限や政策といったようなものも、どう考えていくのか。その範囲とといったことについて、これは積み上げになるかもしれませんが、もう少し具体的に考えていく必要があるのではないかとということで御意見をいただきました。とりわ

けその中で税制ということについては、産業課税のあり方というのを産業促進的に考える、もう一方では、その果実をきちんと地域に還元をしていく、また同時にそれがそれぞれの産業のインキュベーターになっていくというような、そういう観点から、どういう地域課税、あるいは税源配分の仕方がベターというよりベストなのかというのを、ぜひ考えていく必要があって、解決策は当然出ないだろうとは思っているんですが、少なくともそれを考えるということは必要かなということで、御意見をいただけてきました。

なお、そのほか、特区の話もありましたが、さまざまな産業規制、経済規制がかかっておりますので、こうしたものについても本当に道州という観点で、何が特区としてふさわしいのか、こういうことも少し御議論を今後いただけるかというふうに思っております。事務的にも若干、詰めていただく必要があるかなというふうに思っています。

政策をつくる権限を大事にせよという話もありましたが、もう一方では、実際に政策のツールの話がないと政策もつくれませんので、両方あわせてきちんと議論をしておきたいというふうに思っておりますので、よろしく願いいたします。その中で、国、現在の国、県、市町村でできること、できないことを議論すること、そのうえで新たに道州制を導入したときに、国、道州、市町村でどういう新しい展望が開けるのかというのが、ようやく見えてくるのではないかと思っております。

■議事（１） ②インフラ整備

それでは、続きましてインフラの整備のところについて、御意見をいただけてまいりたいと思います。インフラについては、お手元、道路、港湾、空港についての資料をいただきました。特にここでは公共事業を中心に、その当該のインフラについての整備、維持管理、それにかかわる計画や財源というところに、かなり絞って御議論をいただいた資料を用意していただいております。その中で、現実にはかなりの程度、地方がかかわっていくところというのは大きくはなっているんですが、もう一方では、その基本的なインフラ整備のガバナンスのあり方や、あるいはもう一つはその中で、逆に国、地方の横割りにしているものの中に、今度はそれぞれのインフラごとの縦割りが入ってきているということはどう考えるのか。また、ここ

でもオールジャパンで必要とされるようなインフラと、それからリージョナルに必要なインフラというのをどう考えていくのか、こんな論点もお話としてはあったかと思えます。そして、インフラ整備、当然、財源資金、巨額の財源資金が必要ですので。また、先ほどの産業政策なんかとは段違いのお金が動いておりますので、そういう点でも御議論をいただければと思えます。御質問等からいただければと思えますので、それもあわせてよろしくお願ひいたします。

○山下副座長 資料2-1の下の縦割り行政のところというのが1つ。国から道州、広域圏への役割分担は、まずはこうなのかなと思っております。道路のネットワークを考える、鉄道は鉄道についてだけ考える、空港は空港で考えるというのではなくて、港湾と道路と空港、鉄軌道という、そういうものを全部ひっくるめた、圏域の交通のネットワークのあるべき姿というのを考えるということができるというのは、重要な点だろうと思えます。

そういう意味では、圏域において総合的に判断するというのはいいことだと思います。ただ他方で、道路にしても、港湾にしても、空港にしても、鉄道にしても、全国的なネットワークから狭域のローカルなところまでの、それこそネットワークが多層化していることは確かなので、それをどう組み合わせていくかということをやっぱり考えておかないといけないと思えます。道路にしても、港湾にしても、空港、鉄道というのは、圏域だけで完結するものではないというのははっきりしていて、そういう意味では、全国的な整備のあり方と連動する。縦割りのネットワークと圏域の横ぐしのネットワークというのを、どう整合させるかということであり、それがないと、全部下さいと言ってしまうのではないと思ったんですけどね。

○新川座長 国土交通省が省庁再編で出来たときに、総合交通体系というのを設置目的に上げたんですが、なかなかそうはならないで、それはやっぱり地域性というのを役所が持てないという、そういうところが大きかったかもしれないということです。そういうところも今の議論をどのように、圏域という観点で1つは持つ可能性はあるだろうし、ただしそうは言っても、幾つかの基幹的な交通体系というのは日本全国をつないでこそ意味があるということがあって、そういう点で、これをどういうふう調整をするのか。やはり、中央政府がそれをやるのか、あるいは別の調整の仕組みがあるのか、このあたりも含めて協力してはということで、御意見

をいただきました。

○北村委員 地域内におけるネットワークと全国的なネットワークの、両面を考
える必要があると思います。関西とか北海道とか九州みたいに、ある程度、その内
部のネットワークが重要性を持つ地域と、州の区域割りによって域内のネットワ
ークがそれほど重要性を持たない地域では、随分変わってくる場所があります。こ
れが、道州に国からさらに権限をとった場合に、ネットワークを域内でうまく組
みにくいようなところが出てくるに違いないわけであって、それが1つの論点なん
だろうと思います。

それはいろんな問題に関連します。関西は関西として、関西広域連合にも、例え
ば徳島や鳥取が入っているわけで、徳島は四国というネットワークよりは、関西と
のネットワークのほうが強いわけですね。そういった問題をどうするかという問
題が出てきて、道州の区割りが重要性を増してくるだろうという気がいたします。

○村上委員 地方整備局の事務を移譲するという事なのですが、その場合に人
員もそのまま引き受けるということになるのでしょうか。

○新川座長 国会には提出されませんでした。閣議決定された国の地方支分部
局の事務移譲については、全部かどうかはわかりませんが、一定移譲する
ということで、一応議論が進んでおりました。事務局、そういう理解でよろしいで
しょうか。

○事務局（中谷課長） はい。

○村上委員 そうすると、国道が道州の経済状況によって、整備状況が変わって
くるだろうとの指摘を受けたことがあります。それは問題じゃないですかと言われ
たのですけれども、それが地方分権といえれば地方分権ということではないでしょ
うか。

また、それぐらいの覚悟がなければ、地方分権なんてできないということではな
いでしょうか。

○新川座長 確かにインフラの整備について言いますと、言い方はあんまり適切
ではないかもしれませんが、都市的でない地域での基盤整備が道州制等によって遅
れていくのではないかというような、そういう御懸念を示される向きは大いにござ
います。いまだに、いわゆる高速道路が通っていないような地域で、これがさらに

遅れるというのが困るというようなお話もあることは間違いありません。

○山下副座長 気になるのは、したがって箇所づけと言うとおかしいけれども、事業の未整備のところを誰がどういう形で整備をしていくのかという話が1つと、それは、だから道州になっても、道州の中でどういうプライオリティで整備していくのかという話は、やっぱり政策決定の問題としては残る。

2つ目は、財源ですよ。インフラの整備というのは金がかかるけれども、お金があれば着実に進めていけるものでもある。だから、財源をどうするか、どう考えるかということのを抜きに、その整備のあり方の優先順位の話も難しいということで、関連しているねというのが2つ目。

それから、もちろん未整備であるところに整備をしていくという話はあるんだけど、今大きな問題になっているのは維持管理、大規模修繕の話ですよ。これを、いわばひっくるめて議論するのか、それとも別の問題として、今あるものの維持管理の中で大規模修繕というのをひっくるめつつ、しかし、それは新しくつくっていくという話とはちょっと別に考えるのか、それとも全部ひっくるめて整備、いろいろな整備として考えるのかという、そこら辺が、私は御説明のときに気になっていたところです。しかしながら、それではどうするんだと言われても、ちょっとよくわからないというのがあります。

それと、特に道路なんかだと、今の有料道路制度と、それからネクスコによる体制というあたりが絡んできますから、そこら辺はこの議論をするときにどうなるのかというのが、ちょっと気にはなっております。

○新川座長 特に後段でお話をいただいた、これからの道州で考えるとしたときのインフラ整備の中で、既存の施設の管理、あるいは維持補修、大規模補修も含めてですけど、これをどう考えていくのか。新しく整備するのは新しい体制というのは何となくわかりますけれども、そこをどう考えて、その財源をどう考えていくのか。それから、もう一つ、各府県における有料道路制度や、それから高速道路会社との関係というのをどう整理していくのか。このあたりは少し資料でも触れてはいただいているんですが、もし事務局のほうで御検討の経過があれば、もう一度お話をいただくとありがたいんですが、いかがでしょうか。

○事務局（中谷課長） 我々の先入観といいますか、当然、大幅に権限が移譲され

るのであるから、新築・改築だけは別のスキームにして残すという観点は、実は持っていませんでした。それから、ネクスコ路線なんですけれども、これも非常に、何て言いますか、これをまたゼロから組みかえるのは大変そうだなというのがまず一つと、当然これはもう全国的な根幹のネットワークなのであろうから、ここは一定、やはり国の関与が必要になるんだろうと。もう既にそのスキームとしてできておりますので、有料道路の事業の範囲で賄える範囲で整備をするというのが原則だろうと思いますので、ここも実際には手をつけないという想定で、資料をつくっております。

地方の道路公社なり、あるいは公団がやっておりますものは、これはさすがに圏域単位のネットワークでありましょうから、有料道路方式を維持するとしても、一定のプール制と申しますか、圏域単位でプール制でやるようなあり方なのかなとは想像はしておったんですけれども、そこは厳密にこうでなければならないということ想定したわけではございません。

○事務局（中塚事務局長） この道州制の議論とはちょっと別なんですけれども、関西経済連合会のほうから、関西版のポートオーソリティ構想の提言というのがあります。これは、さっきのネクスコの話もありましたように、関西のいろんな物流、交通インフラについて、設置主体、管理主体がそれぞれ高速道路も含めてばらばらである。しかし、総合交通体系なり、先ほどの山下副座長の言葉で言うと、圏域の中でのネットワークをどう図っていくかという問題意識から言うと、関西広域連合のような、これは道州制でももちろんいいんですけれど、そういう広域的なオーソリティが、1つのポートオーソリティ、このポートは全ての総合交通を束ねるという意味に拡張されているんですけど、そういう総合的な最適な運用というものの委員会、コミュニティみたいな機能を持っている。そこで一度、管理権限その他も、一旦そのコミュニティに移譲を受けて、そこで総合調整したものを、今度は、これは経済界の提言としては、民間のほうに管理運営を、それぞれ最適なところに委託していく。そういう関西版のオーソリティ構想というのが提言されておりました。こういうふうな機能を果たしていく上で、必ずしも道州制というフルセットのものが要るのかどうかは別としまして、1つの機能と申しますか、圏域レベルでのネットワークのあり方としてあり得るのかなというふうな問題意識で、別のところで今議

論しています。

○山下副座長 圏域で総合的な交通ネットワークみたいなものを考えるべきではないかというお話をさせていただきましたけれども、しかし、じゃあ一方で道路はといえば、国幹道等は別のフレームでいくというかたちで、首都高速とか阪神高速とかはどうなるのかなとも思って聞いていましたけど、そういうものが抜けてしまっている中で、交通ネットワークと言ったってというのがあります。交通ネットワークのそれこそビジョンと、実際につくって維持管理している体制とがずれるわけですよ。それは、ある意味、現状とそんなに変わらないとも言える。今だってビジョンをつくろうと思えばつくれるし、つくっても全然、実現の可能性がないというだけ。それは、道州になっても言うほど変わらないんじゃないかという気もするんですよ。

例えば、道路にしたって、今の国直轄とネクスコと都道府県管理の国道と都道府県道とネットワークと管理の体制自体が、この資料2-3にあるように、そこら辺を道路の管理の類型をいじらないでまとめても、右へ行ったり、左へ行ったりするだけで、あんまり意味ないのではないかという気がします。2つ目に、だから財源もどうなるのかなというのが見えない。さらにいえば、例えば道路にしたって、道路の規格、構造その他は、若干、規制緩和されましたけど、基本的には道路構造令等できちっと決まっています。したがって、もう一步踏み込まないと意味ない、現状とそんなに変わらないと私は思ってしまいました。

○新川座長 研究としては国幹道を含めて、じゃあ道州制にしたときにどうなるか、全国ネットワークがちゃんとそれで調整ができるかどうかという、そういう議論をすればいいんだろうというのはあるかと思います。それは、国鉄の分割民営化問題でもしたので、発想はそう変わらないかもしれない。それから、重要港湾や空港の問題も同様で、今ではもう明らかに首都圏以外のものは完全に切り離された感じですので、そういう点でも、やっぱり同様に考えなければならないのではという議論はあるかもしれませんが、ここは少し今後の検討ということになるのではないのでしょうか。

○山下副座長 先ほどの関西の圏域でひっくるめたポートオーソリティの道路版みたいなものをつくるという、それぐらいまでいかないという意味ないと思うんだけど。

また、そういうふうにしてしまったら、しかし、今全国ベースでプールして料金均一化を図っている高速道路の体系はどうなるんだみたいな、そういうところとの整合を図らないといけないという話が出てくる。そこまで見据えないとしょうがないんじゃないか。だから、そういう意味では、ここではかなり踏み込んだ変革というのを出さないと、今のままでいいんじゃないという話になってしまいそうな気が私はします。

○新川座長 恐らく財源も含めて、それからこれまでの建設国債の償還も含めて、どこからやるかという議論もあるだろうと思いますが。

○北村委員 山下副座長の議論に私も賛成でして、確かにうっかり混同しちゃうと、関西エリアで重要ネットワークにぶら下がるといふか、中小のネットワークとかが見えてこなくなってしまう。だから、国の権限、財源の問題に立ち入らないと、基礎自治体まで張りめぐらされるネットワークの問題を含め、関西広域連合や関西州らしいインフラ整備ができないんじゃないかという気がするのです。道州でインフラ整備を計画全体として行って管理をするという意味が見えてくるようにする必要があります。

○新川座長 インフラ整備を考えるにしても、巨大インフラに目が行きやすいのですが、むしろ身近なインフラの総合的な整備という観点から積み上げていったときに、逆に市町村、そして府県ぐらいの、さらには道州ぐらいのレベルで何が必要なのかということ想定していくと、むしろ国に残るものが、最後は全国的な調整ぐらいしかないかもしれないというような、そういう話だったかと思います。少し発想、観点を変えて、ここは議論をしていく必要があるかもしれないということで、もう一度整理をしてみただければと思います。とはいえ、お金の問題、債務問題が必ず起こりますので、このあたりは、これまでさんざん議論をして、いろんな仕組みが出てきているところでもありますので難しいと思いますが、同時にまたそれぐらいの大変革なんだというような山下副座長のお話もありますので、ここもあわせて、ちょっと考えていただければと思います。

○山下副座長 インフラ整備という道路、港湾、空港、鉄軌道といったものが並んでるんですけど、それぞれちょっと違うところはあるんですけども、どこにどう整備していくかという話と、誰がどうつくるかという話と、維持管理していくか

という話、幾つか段階があると思うんですよね。村上委員がおっしゃったように、人の問題というか、専門性を持った人の問題というのも絡んでくると思うのですが、基礎自治体なり都道府県なり道州なりで、きちっと握っておくべきことは、どのレベル、どの段階なのか。路線を決定する、あるいはある程度の時間的タイムスパンの中で、どうそれをつくっていくかというレベルの話だと思うんです。つくったり維持管理するというのは、それこそお金さえあれば、最終的にはどっかのゼネコン等に委託するわけだから、監督する専門性を持った人が要ると、人員が要るとは思いますけどね。そこら辺のところをもうちょっと区分けして考えていったらどうなんだろうとは思っています。全部握らないといけないのか、それとも大事なところをきちっと握って、あとはむしろ国にやらせるみたいな体制をつくったほうがいいのかという、そこら辺がちょっと気になったところなんですけどね。それは、とりあえず今、道路でイメージをしてるんだけど、港湾とかでも同じようにできるかどうか、ちょっと性格が違うような気もするんです。そういう発想で少し検討していただく、少し詰めていただいたらどうかなと思います。

○新川座長 インフラ整備責任という言い方で、どういう行政責任を考えていくのかという観点で考えたときに、確かにインフラ整備というと、何もかも突っ込んで、それを単一の行政機関がというイメージを持ちやすいのですが、もう一方では、実際の機能というのは、かなりその中で区分けができる。例えば、計画のレベルで、計画の実施にかかわれるような実施計画レベルぐらいまでの計画機能、それから実際の工事の実施、あるいは工事の監督であるとか、あるいは建設事業そのものの請負も含めた管理責任みたいな話もありますし、できた後の事業のインフラの維持管理にはじまり、大規模の補修の話もありますし、さらには財源債務をどう負担をするのかという、どういう調整をするのか、あるいは資金をどう調達するのかというところもありますし、これを一体、誰がどういうふうに見ていくのが一番いいのかという議論があります。これも実は市町村レベルでの総合交通体系、それから府県レベルでの総合交通体系、そして道州レベルでのそれという観点で、少し頭の中の仕事として複雑になり過ぎるかもしれませんが、ちょっと整理をしないと、なかなか実際に何をどう動かしていくのが一番いいのかという姿は見えにくいと、こういう議論はあろうかと思っておりますので、ここも宿題になりますが、事務局のほうで

見ておいていただければと思います。

なお、今日の議論ではなかなか出てこなかったですが、特に市町村レベル、府県レベルでいえば農道、林道、これをどうするのか。特に広域農道みたいな話もありますし、全く違う公道ではあるのですが、現実には交通体系ということで入ってくるのではないかと思いますし、それから、港湾についても、きょうのお話の港湾、それから漁港というのでもやたらにたくさんあって、こちらもこれ、どう考えていくのかという議論があろうかと思います。加えて、先ほどの産業規制と同じで、実は運輸関係の事業規制というのは、これはもうかなりある意味では国の基準のもとで動いているというところがございます。このあたりをどう考えていくのか。地域の総合交通体系というのを考えて、特に運輸事業規制みたいなものをどう考えていくかという、このあたりも含めて検討していく必要があるかというふうには思いますが、宿題が多過ぎるので、ここはこれぐらいにしたいと思います。何か追加して、先生方から御意見がございましたらお願いします。

○村上委員 現在は、燃料の課税を財源にしているわけですがけれども（一般財源化はされていますが）、これについて全国一律の基準とすべきかどうかというところがあるかと思いますが。

○新川座長 このあたりも財源確保という観点、どういうふうに見ていくかというときに、どういう手だてが最も、言ってみれば税の効率、財源、資金の効率、それから地域の整備という観点から見たときに有効だろうか、そのあたりは検討の余地ありということでございますので、よろしくをお願いします。

それでは、インフラ整備、いろいろ御意見をいただきました。ポートオーソリティというような、ある意味では全部ひっくるめて、まとめて解決していこうというようなスキームは、あることはありますが、そんなのを含めて、また議論を詰めていければと思いますが、今日のところはこれぐらいにさせていただければと思います。

■議事（１）③森林保全

それでは３番目、森林保全について、少し御意見をいただいでいきたいと思えます。森林保全につきましては、先ほどもお話がございましたように、戦後に大きく

拡大造林をされました森林が伐期を超えて、今どんどん放置されるようになってきていて、針葉樹林も、それから従来からあった里山も含めてですが、荒れた状態というのが出てきています。もう一方では、それを何とかしようということで、都道府県レベルでは全国でこうした水源地域の森林を守るためのいろんな税制措置を含めた対策がとられて、森林環境税的なものというのは、全国で30近くあったかと思いますが、それぐらい努力はしておられます。ただし、これも森林地域と都市的な地域、要するに森林と森林からの受益者が一体化しているところはいわけですけれども、流域そのものが複数の府県にまたがっているような場合には、税の意義というのが大きく減じられているところもございませう。そういうところも問題点として指摘をされながら、これからの森林保全というのは、特にこの関西圏では広域的に考える必要があるのではないかとということで、前回の流域保全、あるいは流域管理という観点からの御議論の中でも出てきた森林というところに焦点を当てて、これをどう管理していくのかということでございませう。

なお、森林管理については、当然国有林もございませうし、公有林もございませうし、それから民地も、特に関西圏では山ほどあります。加えて、森林の規制も保安林をはじめ、各国立公園・国定公園も入っておりますので、ある意味では非常に手が入れにくい状態というのがあります。いろんな法律で、違った観点から森林に働きかけるということがある意味では難しい状態で、そうやって守るということもあるんですが、もう一方では、荒れた状態をどうにも手が入れられないというような状況もどんどん生まれてきているということもございませう。これも、道州制という観点で見たときにどう考えていくことができるのか、このあたりで先生方からも御意見をいただければというふうに思っております。

○山下副座長 限られた時間内で政策の議論をしなければいけないから、できるだけ大きなものというのは結構なんですけど、森林保全というときにものすごく難しいのは、一体何が問題なんだ、何を課題とするのかということがあると思うんです。例えば、森林が適切に維持管理されていない、荒れているということによって生じている問題という話なのか、それとも産業としての林業の話なのか、あるいは資料3-1の2ページ目にあるような山間地域自体の地域のあり方をどうするかということが問われているという問題なのか。そこら辺を全部ひっくるめて議論するんだ

と言われればそうなのかもしれないけれど、課題がちょっと広がり過ぎているかなという気もしたんです。議論しにくいのではないかと。

山が荒れている、だからそれによっていろんな問題が生じているという、そこに絞ったとしても、ここに課題として出ている補助金メニューが細分化していてこういうのを統合しましょうというのは、そうかなと思うと同時に、それで済むのかと。要するに、そういうお金の問題なのかという話になってしまうのか。むしろ、中山間地域をどうするかみたいな話とつながってしまわないかなという気がしたんです。人の問題が大きいんじゃないかなという気がしました。

○北村委員 森林保全の問題は、前回とりあげた水系単位の管理というのが有効であって、水源かん養税なども含めた、全国の実践例を踏まえて水系単位で管理をすればこのような成果が見込め、その際道州に権限があれば、こういうシナリオが描けるということを明らかにする必要があります。

ただ、今、山下副座長がおっしゃったような日本の林業をどうするのかという問題から見ると、道州制の議論とは若干違ってまいります。現在の日本の林業関連の補助金の出し方に大きな問題があるようです。林業政策は専門外なのですが、私の指導する大学院生がこのテーマを扱った関係で、京都府の旧日吉町の森林組合に調査に行ったことがあります。その調査で知ったことは、森林組合の集団的な業務の遂行がうまくいくかどうかポイントであって、そこに現行の補助金体制が合致していないために、膨大な補助金を出しているのだけど、産業としての林業の振興が図れていないところが問題なんだろうなということです。

確かに、流域ごとの管理は林業政策にとっても重要であって、それが道州になると、その可能性が広がってくるというのは事実ではないかと思います。

○村上委員 細かいことなのですけども、資料3-4の将来のところでは国有林の管理が出てきましたけれども、林野庁の赤字というのはどうなるんでしょうか。

○新川座長 林野関係の赤字はどうするんだという話ですが、事務局は考えましたか。

○事務局（中谷課長） 事業として、その収益だけで国有林が回っていくという時代ではないんだと思っています。収益の上がる山林も勿論あるでしょうけれども、公益性に着目して一般財源を入れないといけない山林というのが出てきているんだ

ろうと思います。ここは事業収益だけではなくて、当然、税を充てるということですけれども、累積された赤字をどうするかというのは非常に大きな問題ではあるんですが、一方で、リーマンショックの直前は輸入木材の価格と国内産材の価格がかなり近づいていたという時代もありましたので、そこはちょっとは楽観的に考えることもできるのではないかなと思ったりもしておりました。

○山下副座長 確かに、流域単位でお互いに支え合いましょうというか、お互いに協働し合いましょうと、そういう枠組みは都道府県よりは広い空間単位で考えた方が作りやすいというのはそのとおりだろうと思います。その点は納得ができるんだけど、それ以上は無いですよねと。もうちょっと悪い言い方をすれば、既存の自治体連携でもできるよねという、ちょっと物足りないといえば物足りないというのがあります。

○新川座長 今の点について言うと、確かに既存の自治体連携あるいは国交省の流域連携の議論で、森林保全も含めて流域の環境保全あるいは流域全体の効果的・効率的な利活用のあり方やそこでのなりわい、暮らしとの接点をもっと増やしていくような努力であるとかということがされていることは間違いありませんし、それはそれなりの効果があるが、抜本的な問題解決にはならなかったというのがこれまでの反省としてはあるのではないかと。

連携では、これまでのところ利害対立というのが最終的に決着するということは非常に難しかった。森林公社問題では多少そういうことができたところもあるかもしれませんが、これはぎりぎりの状況での話ですので、どこまで納得ができたかということはあるんですが、残念ながら淀川水系流域委員会はいまあいう形になってしまいました。そういうことも含めて考えると、山下副座長は大したことないんじゃないという話もありましたが、いやいやそれだけでもできたら大したことではないかという話もあるかもしれないと思いながら聞いていたところです。

○山下副座長 それは異論はなくて、おっしゃるとおりなんだけど、大きな道具立てで、でもメリットはこれだけかという、そういう印象はやっぱり残る。水平連携でこれまで大変だったというのはそのとおりだし、こういう形のフレームを作れば上下流連携がもっとスムーズに展開していけるだろう、あるいはこういう連携だけでなく、前回のような流域管理といった幅広い総合的な連携を構築していける

だろうというのはそのとおりで、私もそれは大きなメリットだと思うんだけど、そのためにこういう大きな道具立てを用意しますかというところがちょっと。

○新川座長 森林のためにそうなるのかという、それはあると思います。

○北村委員 おっしゃるとおりなんですけど、そうすると道州制のガバナンスをどのレベルに設定するのかという議論に戻ることになります。道州に国の権限が移譲されるという道州制だけでなく、個々の機能を道州がどのように担うのか、どういう担い方がもっとも今日の分権社会に適合するかと考える必要が出てまいります。強固な権限を上から行使する道州を考えるのか、あるいは流域間の連携がスムーズにいくような形でのガバナンスの仕組みを道州が持つのかによって、道州制のイメージは変わってくる。ハードに権限を行使するかなり強固な道州制なのか、ソフトに連携を推し進める道州なのかという問題であって、恐らくそこがこれまでの道州制で議論されていなかった、ミッシングリンクであろうと思います。連合委員会での帰納的方法への期待というのも恐らくその点だろうという気がします。

○新川座長 実際、道州が具体的にどういう権能を担っていくのか、それが地域内でどういう役割を果たしていくのかということについて、森林保全とか流域の管理とかということをどう位置づけていくのか、実際に道州がいろんな機能を果たすのかということ、ある意味では思考実験的に考えていく。逆に、その中で道州のあり方そのものもいろんなパターンのもを想定する中で、どういう組み合わせが可能で、しかもここで議論しているようないろんな問題を解決していく上で有効なのかというのを詰めていく、多分そういう作業をこれからはしていかなければなりません。そのための一つの例として、森林保全というのが出てくる。

ただし、森林保全のための道州制に取り組んでいったときに、荒れた森林をどうするかという議論だけでは森林保全の道州制にはならないので、逆に言うと、山下先生流の議論を付言すると、森林そのものの所有や管理を道州としてどう引き受ける気持ちがあるかどうか、そこまで恐らく議論はいくんだらうと思います。

それは、山林行政そのものをどう考えていくのかという視点がここにごぼっと抜けていますので、そういうところから考えないと、実は山下副座長的な御要望には応えられないということになるんだらうと、勝手に名前を使ってくっつけて言ったんですけど。個人的にはやっぱり林地の所有と利用の関係の問題、それから保安

林・国立公園地域も含めた管理規制の問題も含めて、今後、国土保全という観点から、また国土利用という観点から、本当はもっとちゃんと議論をしないとイケないはずなのですが、その議論が全く抜けたままでこれまで山は山ということで進んできてしまったというところがとても気にはなっていました。

逆に言うと、こういう議論をきちんと起こして行って、国の役割というのを明確にするか、あるいは道州は何ができるのかという議論をしていくいい機会ではないかと個人的には思っています。そうした観点からぜひ御検討いただけるとありがたいです。

■議事（２）「道州制基本法案（骨子案）」の問題点等

○新川座長　　２つ目の論点、道州制基本法案が議論をされているということもございまして、連合委員会のほうで、この研究会でもこうした法律ができて道州制というのが具体化をしていくときに、これにどういうふうに対処をしていくのか、またどんなふうに法律の提案に対して対処をしていったらいいのか、そういう議論もしていただきたいということをお話がありました。今のところは試案でございますが、基本法案につきましては、今、国のほう、特に政権与党を中心にして議論されている。また、国会議員の約 80%が道州制に賛成の政党に属しているということもございまして、この議論をせざるを得ないというところなので、後半ではこの議論に進めさせていただければと思います。

それでは、事務局から資料を御説明をいただいて、意見交換をさせていただければと思います。

○事務局（中谷課長）　　資料説明（資料４－１）

○新川座長　　それでは、御意見、また御質問などいただいてまいればと思います。

○山下副座長　　国が引き続き担う役割を具体的に限定列挙すべきというのはそうなんですけども、具体的に限定列挙をといても限界があるというか、いわゆる一つ一つの事務、事務というのはどういう範囲なのか難しいんですけど、一定の事務は完結的に全部道州に投げるのか、それとも一つの事務で、いわば基準設定的なところは国が担うというように権限を分けていく、あるいは、国と地方の役割がいわば融合するというのはいまのイメージで考えるのか。そちらのほうが

大事なような気がするんですね。つまり、具体的に限定列挙すると言っても、逐一全部書くなんてできっこないんだから、どうしても幾つか抽象的なことを並べざるを得ない。それに基づいて具体的に一つ一つ潰していく作業というのはものすごく膨大な作業だし、そういう中では当然、この部分はやっぱり残したいという話になるし、それが3ページ目の自主執行権の確保、すなわち関与みたいな形で出てくるということになるだろうと思います。

だから、ここで書いてあるように自主執行権を確保すべき、国の関与はないほうがいいというのはそのとおりなんだけど、具体論に入ったときにどうなるかというのを考えたほうがいい。今の時点では、それが全然見えないんだからこういう議論しかできないんだけど、こういう議論を幾らやったら実際の具体の事務権限の再配分を考えたときに、そういう話で通用するかといたら多分全然、通用しない。

そういう意味で、やっぱり何をどう議論するかというのが辛いところで、おっしゃるとおり、ここに書いてある以上に、踏み込みようがないよねというところですよ。

でも、役割とか事務権限の話というのは、結局常にこれまでの分権論議の中でもずっとそうだったわけでしょう。自治事務と法定受託事務の話だって、抽象的なメルクマールを立てても、実際にやっていったらどんどん変わっていったという世界。自主執行権、国の関与の話にしたって、やっぱり同じような話になってくるわけだから、今の段階ではこういうことをお互いに言い合うしかないんだけど、実際にじゃどういう権限が、どういう役割がというときに、対抗できるものは何か、そういう戦術を考えたほうがいいのかのような気がする。

○北村委員 おっしゃるとおりですね。最大の問題点は、道州制によって国の統治機構のあり方がどう変わるかについてほとんど言及なされていないわけです。どの権限を国が担うのかということ限定列挙するという問題ですけれども、そうした上で、国の統治機構はどう変わるのかについてのイメージが全くといっていいほどなく、府県だけが無くなるというイメージが強いと思うのです。

国がこういうふうになる、国の統治機構はこういうふうになるんだというイメージを明確にして、初めて道州がどういう立法機能と執行機能を担い、組織機構を持つのが決まってくると思います。

だから、国の変わり方が見えないと、道州の設計が難しいということになってきます。国の機能が大幅にスリムになって、道州が立法権を持つことになれば、憲法改正し、連邦制に近いものにいかざるを得ないし、そうでなければ現行の憲法の範囲内となります。

また、その道州のイメージによって税源がどういうふうに配分されるのか、財政調整をどうするのかも変わってくると思います。

地方分権に資する道州をつくろうとすれば、どういう機能を道州が担って、それが担われる仕組みについては、前回の会議で河川管理の問題を検討しましたが、典型的な事例を取り上げて議論をしないと、道州のイメージが見えてきません。

○村上委員 基本法案の骨子案のところに「地方も、地域経済の主体として経済的に自立できるようにすべきであり」と書いてあるのですが、このところは問題点としてはあげられなかったのですか。

○新川座長 これそのまま受けとめるかどうかという議論でございますけれども、事務局いかがでしょうか。

○事務局（中谷課長） 抽象的な目標としては、できる限り自立していくというのは理想的ではあり得るという話だと思うんですけども、経済的に自立できるという意味が、一切中央政府から移転財源がないということを行っているのか、あるいは財政調整のないような状態を行っているのか、具体的にわからない。すなわち道州が自立する経済のためにどれだけの役割を負うのかとか、あるいはどういう税源なり財政調整制度がそこで想定されているのかという具体的な基本設計の中身が明らかにならないと、これが何を言っているのかわからないというところで、まさに先にそれを明らかにするべきではないかという考えだったんですけども。

○山下副座長 何のために道州に移るのか、つまり、政策目的ですが、その議論が大事なんじゃないだろうか。村上委員がおっしゃった法案の文言は、「地方も地域経済の主体として経済的に自立できる、そういう地方にするために、こういう改革をするんです」という趣旨で書いてあるような気がしたんです。

したがって、問題とすべきは、道州制に移行する改革というのは、一体何のためにするんですか、という点から見て、道州への移行というのはほんとにいいツール、政策手段なんでしょうか、あるいはどういう道州がいい政策手段になるんでしょう

かという話になると思いますが、その辺が資料の4-1にも書かれてないなと思ったんです。だから、何のための改革なのか、何を目指した改革なのか、その目指すものとして挙げられているのはこれでいいのか、というところを真っ先に押さえておかなきゃいけないんじゃないでしょうか。

地方も地域経済の主体として経済的に自立とはどういう意味なんだいというのは結構大事ではないか。

みんなの党の法案では、第2条に「道州制への移行のための改革は、道州において個性豊かで活力に満ち、かつ、安心して暮らすことができる地域社会が形成され、及び地域経済が自律的に発展するとともに」とか、少し重なっているところがあり、さらに、「行政、経済、文化に関する機能が我が国の特定の地域に集中することなく配置される」というのがあがっているんだけど、こういうものをあげていいのか。あるいは、これはもう少し絞るべきなのか。あるいは他のものが上がってくるべきなのかという議論も結構大事ではないかなと思います。

この研究会では、体制の話ではなく、活動のほうから議論していこうと言ったのは、最終的には地域の住民一人一人がこれまでより良くなるというか、地域がもっと良くなるというか、そのために提供される行政サービスがこういう体制を変えることによって良くなる、ということが見えないで体制を変える議論をしてもしょうがないということであったと思っていますから、何のための道州制、何を旨とした道州制の改革なんだというところが大事だと思います。

○新川座長 道州制の目的では、「経済的な自立」を言い、それから「高齢社会あるいは安心安全を含めた健康に絡むものそれぞれの自治社会が担うべき重さ」を言い、その一方では「東京一極集中に代表されるような社会、経済、文化等に関する機能」、そして、それに対して「国の役割というのを、逆に重点的な分野に特化する」という言い方をしていることについてどう考えるのかというのは、かなり論点はありそうですね。

○山下副座長 ほんとに全部、道州制で実現できるんだろうか。もっと絞るべきではないだろうか。国の全体の統治機構のあり方を見直すべきという話も、個性豊かで安心して暮らせるとか、地域経済が自立するとか、国がスリム化するというのは本当に一体的なものなんだろうとか、その辺を考えたほうが良いような気がし

ます。

○新川座長 先ほど北村委員がおっしゃっていたように、実際に国の統治機構として国が今後どんな姿になるのかとかあわせて、道州あるいは府県、市町村がどういう役割を担っていくのか、そこのところが見えてこないとどうにもならない。

加えて、今必ずしも立法権限や司法権限については議論されていませんので、こういうところも含めて統治機構の議論をするのであれば議論をしないといけないというところもあろうかと思います。

また、連邦制型みたいなもので、むしろ道州が国家的な機能を担う話も当然、選択肢としてはあり得ると思いますし、もう一方では、集権体制のもとで、国家全体でやると不便な行政サービスについては地方でやっていくという観点で考えていくのか。その際に、今以上の権限を担うのか、あるいは一つの事務を国が調整をし、一定国の関与のもとで地方がそれをできるだけ自主的にやる体制がいいのか、いろんな組み合わせや選択肢がどうもありそうです。かなり方程式が複雑になるのであんまりいろんな要素を入れなくて、こういう変数がありますというような話をまずしていただいて、そのあたりから少し一つ一つ協議していく。そうすると、全体のかみ合わせが見つからないということがあるかもしれませんが、逆にそれはまた今後ちょっと時間をかけて考えていくという必要があるかもしれないという問題があるでしょう。そういうパーツの議論も重要ですし、それからどう組み合わせるかという議論も大事ですので、両方を含めて御意見をいただければと思います。

○北村委員 何のための道州制かという議論のところ、やっぱり最大の公約数でいけば 90 年代半ばから進められてきた地方分権改革をさらに進めるということだろうと思うんです。

道州制ビジョン懇談会での議論は分権というより行革の議論が強かったということはあるんですが、本筋としては 90 年代からの流れは分権改革を進めるための道州制だろうと思います。そうすると、分権社会における国家のイメージというのがいかなるものであるのかということ、山下副座長がおっしゃった議論になってくるのですが、それは小さければよいと言うのではなくて、それなりの機能を国が果たしてもらわなければならないと思います。そうすると、やっぱり具体的に個々の政策分野における議論を丁寧に行っていかないとはいけません。

○村上委員 道州制導入の目的というのは、交付税交付金、財源保障というところを何とか外して、みずからが責任を持たなければならないというところなのかなと私は思っています。交付税交付金は、私は垂直的な財政調整だと思っているんですけども、客観的に決まってくるんだから、水平的な財政調整なんだという主張もあります。

そうなりますと、道州制を導入しなくても、水平的な財政調整ができるとも考えられます。

○新川座長 交付税交付金導入をどうするかというのは議論があつて、財務省的な見方と総務省的な見方では微妙な違いがあるんですが、事実水平調整という意味合いが強いんですけど、交付税法それ自体が垂直型の形をとっておりますので、これ自体どう考えるのか、今後、この制度そのものをどうするのかという問題がかなり深刻な問題として考えなければならない。

逆に、そういう財政面でいえば、財政調整制度が一定機能し、しかも水平的に機能しているとすれば、むしろ地域自立ということについての一定の基盤というのはでき上がっているというふうに考えることができるかもしれない。逆に言うと、道州制にしたとしても、こういう仕組みがきちんと入ってくれば、道州の自立の基盤みたいなものができるかもしれないというそういう議論はあるかもしれません。

ただし、今回の議論ではなかなかそこまで踏み込んだ議論にはなっていないので、そこのところはむしろ今後、どういう道州導入後の財政基盤みたいなものを考えていくのかということについて、やはり具体的な姿というのを出していく必要が、提案をしていく必要というのがあるということで、持続可能な仕組みを出せというふうな言い方をしていますけれども、この中でもう少し具体的な見方というのを私どもの議論の中でもしていく必要があるかもしれません。

○山下副座長 2ページ目に、基礎自治体とはという話が出ていますが、今の市町村と都道府県で分担し合いながら提供している行政サービスというのが、どうなるのかというところが問題で、都道府県が行っているサービスを基礎自治体と道州へ再配分するんだという抽象論としてはそうなんだろうけど、でもそれがどういう形で再配分されるのかというところが見えないのに器の話をしてもしようがないというような気がします。あるいは、それにあわせて器を直せなんていうのは無茶

な話でしょうと思うところがあります。

したがって、基礎自治体としてどういうものをイメージするかというより、今の行政サービスを誰が担うのかということ考えたほうが良いような気がする。そう考えれば、例えば都道府県を残したっていいじゃないということも出てくるかもしれない。それこそ産業振興とか森林保全とかっていうことを一体どういうふうに誰が担っていけばいいのか。今日も、もっぱら道州でこういうことができるという話があったけど、だからといって基礎自治体で全然何もしなくていいかという話ではなくて、役割分担の話だろうと。そのときの基礎自治体というのは、今の市町村でいけるのかというふうに考えないといけないんじゃないか。

そう考えたときに、場合によったら道州・基礎自治体の2層よりは、都道府県を残した3層というのが上手くやれるという話になるかもしれない。行政体制のほうから考えていくのがいいのかなというのは、ちょっと気になるところです。

したがって、基礎自治体との関係、特に政令市とか、大都市の問題、それから今の府県というのを分割していいのか、あるいは残す可能性というのは本当はないのかまた区割りの話は置いておくとしても、現行の都道府県よりはるかに広大になる道州における住民との距離の遠さというのをどう考えていくか、そこら辺は全部連動してくるような気がするんですけどね。

○新川座長 一つは、やはり北村委員からもありましたけど、そもそも市町村や府県、そして広域が役割分担し権限を持って執行していけば最適のサービスになるので、そういうところから考えていくというのが基本ということで、それをある意味、入れ物をつくってそこで何をさせるかということでは、見えるべきものも見えてこないし、何のためにするのかというのがわかってこない。そういうことはあるんだろうというふうに思いながら話を聞いていました。

逆に、現行の仕組みの中でも、現在の教育にせよ、警察にせよ問題になっているような仕組みというのを担えるような、いわゆる広域行政の仕組みというのはたくさんあります。こういうところを含めてこれまでの自治の実態や、それぞれのこれまでにつくられてきた事務執行の実情、そういうものを踏まえた上で、なお考えていくべきところというのが多いですし、それぞれ何を担うかというのを議論しておいてもらわないと、この道州制基本法の議論もなかなかやりにくいですねという話は

あるかもしれないというふうに思いながら話を聞いておりました。

○北村委員 いわゆる道州制導入後の府県をどうするかという問題は、山下副座長もおっしゃったように、基礎自治体がどういう役割を担うかにかかってくるのだらうと思います。明治期の府県制、市町村制導入のときに、幕藩体制の藩を区域とした郡をつくり郡役所をおいて、移行期の対応としました。道州制ができた場合に、そういう郡的な機能を府県が果たす可能性も一つの論点としてあって、現行の基礎自治体を想定した場合に、一気に県をなくしていくというのはやや乱暴なところがあると思います。

○山下副座長 道州をつくるからもう府県は要らないだらうというのは、それは全体として国がスリムになるという発想なのはわかるけれども、まさに何のための道州制の導入なんだという目的に照らしてそれでいいのか、そういう問題意識が抜けてしまっていると思うんです。

北村委員がおっしゃるように、地方分権に資するかどうか、地方分権というのは結局、いい行政サービスでいい地域社会と一人一人の住民の幸せというのが究極の目的ですから、そういう点から見て、府県というのが本当に要らないのかどうかというのをきちっと考えないといけないと思うし、御指摘のように経過措置としてどうなんだということも一つの選択肢だらうと思います。

もう一つ関連して気になるのは、今の市町村というのは平成の大合併でここまで減らしたとはいえ、人口も行財政能力も、自然的、社会的、文化的な状況も、ものすごく多様になったと思います。そういう多様な現行の市町村を前提とすれば、これ以上再編したって、じゃあ均一になるかといったら、それはもう無理だらうと思います。そういう、基礎自治体をイメージするとき、必ずしも均一のものでないんだということを押さえておく必要があるのではないかと思うんです。

そういう均一でないということの一つのあらわれが、政令市という大都市の取り扱いということだらうと思うけど、他方で、中山間地域の人口の少なく行財政能力が厳しい町村もある。そういう基礎自治体のあり方を前提として、その補完というのをどういう形で考えるかということは大きなポイントだらうと思います。もう一つは、基礎自治体自身が明治、昭和、平成と合併を繰り返してきて広域化しているんだけれども、基礎自治体の中の自治のあり方ということ自体が今問題になってい

るわけですから、そういうことも地方政府の体系を考えるとときに押さえておく必要があるんじゃないかと思います。

○新川座長 恐らく市町村の多様性というのは、基礎自治体が再編しようが必ず残るわけで、そうなったときに、本当にこういうエリアで物事が進むかというところを決してそういうことはなく、ではどうするんですかというそういう議論が必ず出てきますし、やっぱりあらかじめ準備をしておかないといけないということだろうと思います。実は、それは市町村レベルだけではなくて、道州制のレベルでも、道州制をとったところで北海道から沖縄まで一律で済むかというところと済まない。逆に言えば、こういういかにもシンプルに全部が合理化できそうに見えるという図式自体が、そう上手くいくんでしょうかという、こういう議論をどこかでしとかないといけないということだろうとは思っています。

○村上委員 骨子案の基本理念のところ、「国際競争力を持つ地域経営の主体として構築する」とありますが、何を意味しているのでしょうか。

○新川座長 事務局で、何かこれまでの議論の中で把握しておられるのであればお願いします。

○事務局（中谷課長） 骨子案に限って言いますと、何を意味しているのか余り具体性のないところで、これまでは、例えば関税の設定まで想定されたような議論がありますが、大半はそうではなくて単に規模、例えばGDPの規模が先進国に特に匹敵する、あるいは企業誘致等々の面でそれだけのネットワークを持って何らかの誘致策を打てるだろうという程度のものではないかなと想定しております。

○山下副座長 大きな前提として、連邦制に限りなく近い道州というのは恐らく今の我が国では受け入れられないのではないかと思います。やっぱり単一国家のもとで国家と国家の中に位置する自治体との間の役割というのはあるだろうし、そういうものは役割分担のところでは当然踏まえられる話だと思います。

あるいは、道州をつくったとしても、国の出先の状況によっては、自主組織権についても、おのずと枠はあるかもしれませんが、そこら辺をはっきりさせてもらったほうが良いという気はします。そういう中で、自主組織権、自主執行権、自主立法権というものについても、国の法律でどこまで決める気なんだ、ここまでは決めてもらってもいいんだけどもという議論を、こちらとしては出すかどうかだろう

と思います。

あるいは、ここまではしようがないけども、これぐらいのフリーハンドはほしいと、残してもらいたいではないかという政策論をするかという話だろうと思います。

もう一つ気になったのは、自治立法権を拡充するというのは大事なことだろうと思いますが、その話と、だから国会の機能や役割が縮小するということについて、もちろんそういう面がないわけではないけども、本当にそうなのかということにはちょっと疑問に思っています。自治体の自主立法権を拡充し、自治体の議会の機能充実は不可欠だとは思いますが、だからといって国会が暇になるかということとはならないと思います。

○新川座長 国会の議論で言えば、国会の仕事が軽くなるというようには、国権の最高機関として我が国の立法権を独占的に握ってというところについて、何をどこまで制約できるかというような議論はあり得る。つまり、同じ憲法の中に地方自治の本旨を入れているわけですから、それとの関係で何がどこまで制限できるかという、そういう議論はやっぱりしとかなないといけないというのがあります。

それから、憲法改正ということについていえば、それは当然、別途考えるべきというのはいくらも話だろうと思います。

山下副座長の話の中で、道州についての自治型の組織というのを道州制移行への法整備の中でどこまで考えていこうとしているのか、このあたりをきちんと問いかけるというのが必要だなというふうに思いました。

○山下副座長 補足ですが、例えば道州が憲法上の自治体であるということであれば、どういう制約がどこまでかかるんですか、あるいは自治体としてその組織のあり方について最低限こういうところは守らなければならないとか、当然の要請としてあるというところ、またその上に政策的にどういうふうに具体的なものを乗せていくかというときには、それは国の法律でどこまで決めるんですか、それは、むしろ道州に任せてもらえるんですかという二段構えだと思うんです。

だから、その辺のところをきちっと指摘したほうがいいと思います。だから、ものすごく端的に言うと、長の直接選挙というのが憲法上、要請されるのか、むしろ、それは政策論の話だとすれば、国がそこまで法律で決めるのかという話になるし、自主執行権とか自主立法権あたりについても同じような議論はできないかなという

ことでお話しさせていただきました。

○新川座長 仮に憲法上、位置づけられるような地方公共団体として道州をつくるとすると、何がどこまで憲法上、制約あるいは枠づけをされるのかというところを明確にする。その一方では、むしろ法律に委ねられるところがあるとするれば、それはどの範囲なのか、特に、今の憲法は組織と権限のところはそれなりに書いてしまっていますので、それがどういうふうに及ぶのかということの整理の上で議論をしていくということを、逆にどう考えるんですかというふうに問いかけていくということが大事だと思います。

そういうのも含めて憲法、それから法律の関係の中でどう解釈をしているのか、政策論的には法律の議論になったときに立法政策上、どこまで個別具体的に書き込むのか、書き込まないのか、また、地域の自主、地域に任せるのか、そういうところで二段階か三段階に少し整理をして議論をせよということを言うのが、これは意義があるのではないかというふうに思いながら、今、お話を聞いておりました。

○北村委員 区割りの中での最大の問題は、東京首都圏の扱いだと思います。東京一極集中という問題があって、その弊害が懸念されていますが、他の道州に比べ格段に大きな社会経済力をもつ道州をつくるのでしょうか。道州によって担う権限が変わるのであれば少しはバランスがとれるかもしれませんが、どうもそうではないようで、東京問題と道州制をどう考えるのかは大切な問題です。

村上委員がおっしゃったように、水平的な財政調整ができればかなり変わりますので一つの方策ですし、東京都の持つ道州の権限を少し抑制的にするとか、そういう方法だってあり得るでしょう。

○新川座長

特に、区割りについては、今後の国民会議に委ねられているというところなので、全国で一律に導入するのかどうかも含め見えにくいところがあります。同時に、御指摘いただきましたように、分権ということと、それから分散ということはどう考えていくのか、これからの国土設計、それから地域のデザインをどうしていくのかという上でとても重要な案件になってくると思います。その際に、ここまで集中させてしまった東京をどう扱うかというのは、道州制の議論のときにもう一度きちんとしないといけないと、そのとおりでないと思いながら話を聞いておりましたが、こ

これは少し今後の論点として踏まえておいていただきたいと思います。

それでは、いろいろ御意見をいただきました。この議論は今日で終わりということではなくて、整理をしながら今後の道州制の推進法案のようなものが出てこようというときに、また改めて議論をして、我々の議論をきちんと国や関係の方々にもお伝えをしていくということをしなければなりません。そのことも含めて、今後ともこの議論をさらに深めていこうというふうに思っております。また、事務局のほうでも少し情報収集していただいて、現状の動向等もおさえていただきながら適宜、報告いただいて、我々の議論も深めていく、そんなことにさせていただければと思います。

それでは、本日、予定をしておりました議題につきましては、終了したいと思います。

■議事（3）その他

最後に、その他でございますが、事務局からお願いします。

○事務局（中谷課長） 次回の会合ですが、事前にお知らせのとおり5月20日の月曜日9時半から12時半まで、会場はこちらでお願いしたいと思います。なお、ゲストスピーカーの方に来ていただく方向で今、調整をしておりますので詳細が決まりましたらお伝えしたいと思います。

さらに、4回目の会合ですが、定例的に第3月曜日を考えており、6月17日の午前中を予定しておりますので、よろしくお願いします。

○新川座長

それでは、次回は5月20日開催ということでよろしく申し上げます。

本日、熱心に御議論いただきましてありがとうございました。第2回の研究会会合を以上で終了とさせていただきます。以上で、閉会といたします。