

道州制のあり方研究会第9回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年12月18日（水）9:30～12:00
- 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
[ゲスト]沼尾・日本大学教授
- 4 議 事：（1）税財政制度を通じた論点
（2）最終報告とりまとめの方向について （資料：別添）

主な発言のポイント（1）税財政制度を通じた論点

（沼尾・日本大学教授）

- 地方は自主財源と自立的（水平的）な財政調整制度の確保を目指してきた。しかし、東京一極集中の状況では税源移譲を行っても、かえって偏在性が大きくなる。インフラの整備状況による格差の是正やナショナル・ミニマムの保障の観点から、税源移譲を通じた自主財源確保より、財政調整制度を通じた一般財源の確保を目指すべきではないか。
- 道州ごとに税収や債券発行条件が大きく異なる場合、行政サービスやインフラ整備において格差が拡大する可能性がある。
- 都道府県を道州に再編し、国から権限・財源を移譲しても、グローバル企業はこれまでどおり東京に集中するのではないか。道州制により多様な経済都市が生まれ、地域経済の成長や発展が促されるかどうかは疑問。
- 国民全体で、都市と農村、上流と下流、高齢世代と若年世代など、異なる地域・立場の人々が互いの社会的経済的役割を理解しながら、負担について理解しあえるかどうかが一番の課題。

（各委員）

- 地域間で大きな格差が生じることは、国民にはなかなか受け入れられないと思うが、それでも地域間の差別化ができた方が良いという議論が成り立つ分野もあるのではないだろうか。
- 基礎自治体の財政調整は道州が行う方が、地域の実情を反映しやすいという面もあるのではないか。
- 道州ごとの格差を容認する場合、（国の財源保障機能が縮小すれば）財政力が弱い道州は公債を発行できず、結局は国が債券を発行し地方に分配することになるのではないか。
- 道州に国の債務を振り分ける際に、ストックベースで考えるのは公正なのか。応益でなく応能ということを考えても良いのではないか。

（2）最終報告とりまとめの方向について

- 骨子イメージ案①でおおむね了承。

(参考) 主な発言内容

(1) 税財政制度を通じた論点

■沼尾・日本大学教授(ゲスト)

- 道州制は、府県を再編し区域を広げるのだろうが、意義・目的や国・道州・市町村のそれぞれの姿が不明確。国と地方の役割分担が見えてこない。
- 日本は、地域によって地理的条件の差が大きく、一人当たりの行政コストが異なる。また、欧米諸国と比べて言語、文化、生活習慣が比較的均質で、サービスの内容を変える必要性は大きくない。
- 地方は自主財源と自立的(水平的)な財政調整制度の確保を目指してきた。しかし、東京一極集中の状況では税源移譲を行っても、かえって偏在性が大きくなる。インフラの整備状況による格差の是正やナショナル・ミニマムの保障の観点から、自主財源より、財政調整制度を通じた一般財源の確保を目指すべきではないか。国が目標を設定し、その目標に応じた一定の財源保障をする一方で、地方はその実現のため一定の裁量を持つなど、地方が担う分野における政策決定の自主性を最大限保障することが必要なのではないか。
- 消費税は比較的偏在性が小さいが、道州が税率や課税対象の設定をバラバラに行うことは、経済取引の障害となることも考えられる。また、社会保障と税の一体改革により、税率10%の段階までは使途が社会保障目的となっており、移譲により地方が決定権を拡大することは難しい。
- 道州ごとに税収や債券発行条件が大きく異なる場合、行政サービスやインフラ整備において格差が拡大する可能性がある。
- 都道府県を道州に再編し、国から権限・財源を移譲しても、グローバル企業はこれまでどおり東京に集中するのではないか。道州制により多様な経済都市が生まれ、地域経済の成長や発展が促されるかどうかは疑問。
- 国民全体で、都市と農村、上流と下流、高齢世代と若年世代など、異なる地域・立場の人々が互いの社会的経済的役割を理解しながら、負担について理解しあえるかどうかが一番の課題。
- 住民が自治会などにかかなりの金額や労働力を提供して道路や河川を管理している地方もあるが、都市部ではこれら全てを行政が行っている。こういった面での負担の不公平性は深刻な問題ではないか。また、地方で住民が減ると行政が担う部分が大きくなり、財政需要は伸びていく。
- 国と地方の協議の場などを活用し、財政調整についても議論するべき。地方間だけで財政調整を決定できるかどうか疑問。国として確保すべきサービスの基準を決める目線を地方も持つことが必要。
- 日本は団体間で地方税率の差がない。それを支えてきたのは国の財源保障。産業振興、企業への公共サービス、教育などコアの部分为国全体で作ってきた。ただ、過度な施設建設など過剰な面も出ており、財源の中で必要なものは何かという整理は重要。
- 行政体制は自治体ごとに判断すれば良いが、財政調整は道州ではなく国全体で行う方が良い。道州の方が地域の実態を見ることができるといった意見もあるが、現在の北海道などでも広すぎて道庁が把握できない部分があり、また、国の方が客観的に調整できるという面もある。

■山下副座長(関西学院大学教授)

- 一定水準の行政サービスを提供するために財政調整を行うという論理は、今後も変わらないのか。
- 地域間で大きな格差が生じることは、国民にはなかなか受け入れられないと思うが、それでも地域間の差別化ができた方が良いという議論が成り立つ分野もあるのではないだろうか。

■北村委員(滋賀大学理事・副学長)

- 地域間でこれだけ税源偏在がある現状で、出るを量り入るを制するという原則的な財政自治がどれだけ可能なのだろうか。
- 精緻な財政調整の仕組みを導入しても、地方の意見が反映される仕組みがなければ国による統制の手段に転化する。
- 基礎自治体の財政調整は道州が行う方が、地域の実情を反映しやすいという面もあるのではないか。

■村上委員(大阪学院大学教授)

- 所得再分配・経済安定化機能は道州ではなく国の役割との認識。また、法人所得課税を地方財源にすることにも疑問。

- 沼尾ゲストの資料に「消費税の使途は社会保障経費」とあったが、10%から更に消費税を上げるのであれば、地方消費税は使途に縛りがかかるとは限らないのではないかと。地方消費税のウェイトは上げていくべきであるが、消費税率を道州ごとに変更することは排除すべきと考える。
- オーストラリア（財政調整財源を連邦が徴収し州代表で配分決定）やフランス（国が税を徴収、地方は手数料負担）の取組例のようなことを考えても良いのではないかと。
- 道州ごとの格差を容認する場合、（国の財源保障機能が縮小すれば）財政力が弱い道州は公債を発行できず、結局は国が債券を発行し地方に分配することになるのではないかと。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 道州に国の債務を振り分ける際に、ストックベースで考えるのは公正なのか。応益でなく応能ということを考えても良いのではないかと。
- 道州間で経済や社会保障の格差が大きくなると、貧困層でも足による投票が可能であることをどう考えるか。

（2）最終報告とりまとめの方向について

■山下副座長（関西学院大学教授）

- 政策をどのように展開すれば、地域住民にとってより良いサービスになるか、より自治的になるから議論し、その中で広域自治体が果たしていける役割を打ち出す。その上で組織のイメージや、税財政制度などをつなげていくイメージか。
- 各政策分野のイメージをまとめて一般化するの難しく、政策分野毎にイメージしても良いかもしれない。
- 一般の地方公共団体のような堅い組織による二層制を前提とするのではなく、広域自治体については、政策分野毎の柔軟な組織、またそれらを束ねた組織というイメージなども選択肢としてあることを示しても良い。
- 案①②のどちらでもよい。荒削りでもよいので、従来のイメージとは異なる道州のパターンを大胆に打ち出せば良いのではないかと。

■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 河川管理については、国から広域自治体へ権限移譲し、基礎自治体も計画・事業に関わることが望ましい姿であると議論してきた。広域自治体の想定するイメージとして、基礎自治体の自治・財政をどう強化できるかということは重要な論点である。
- ナショナル・ミニマムの決め方やそれを保障する財政調整の仕組みなど、国の役割については再検討が必要であるが、国には引き続き重要な役割があるなど、従来の道州制の議論で不足してきたことを明確にすればどうか。
- 政策分野毎に道州の機能は異なるため、マルチパーパスの（総合行政を担う）自治体にするか、アドホックな（特定政策分野に応じた柔軟な）自治体にするかという議論につながるようなものを示したい。

■新川座長（同志社大学大学院教授）

- ①基礎自治体、道州、国が対等のパートナーシップの関係であること、②基礎自治体を支える仕組みとしての税財政制度などがあること、③ナショナル・ミニマムも確保されること、④地域が元気に存続できるとのイメージがあること、これを全て満たすのはなかなか難しい。
- 国の役割は引き続きあるため財政規模など極端に縮小はしないと思われる中で、国と地方の事務権限の関係や国の関与のあり方の記述も必要。
- 政策分野によって広域自治体の最適な機能が異なり、道州の区域も複数のパターンがあり得る。さらに区域内でも行政主体等が複数あり、そのあり方は行政分野によって異なることもあるかもしれない。その中で、基礎自治体だけはしっかり守るということが必要。
- これまで政策分野毎に議論してきた広域自治体の望ましい姿のイメージを大事にし、基礎自治体の役割を重視しながらそれぞれのパターンについて、もう少しイメージを膨らませて記載してはどうか。
- いくつかの広域自治体（道州）のパターンを示す必要がある。区域などもこれまでのイメージ以外にあるかもしれない。全国一律ではなく、関西において最適なパターンを見据え、書き込めれば望ましい。次回、事務局と相談して素案を作成した上で議論をしたい。

道州制のあり方研究会 第9回会合

議事次第

日時:平成25年12月18日(水)9:30~12:00

場所:関西広域連合本部事務局大会議室

1 開会

2 議事

(1) 税財政制度を通じた論点

<ゲスト> 沼尾波子氏(日本大学教授)

(2) その他

・最終報告とりまとめの方向について

3 閉会

【配付資料】

[資料]

- 1 沼尾教授提出資料
- 2 最終報告骨子イメージ(案)

[参考資料]

- 1-① 第8回会合議事概要
- 1-② 第8回会合資料(税財政制度を通じた論点 など)
- 2-① 中間報告(概要)
- 2-② 第5回会合議事概要
- 2-③ 第6回会合議事概要
- 2-④ 第7回会合議事概要

省略

2013 年 12 月 18 日

関西広域連合「道州制のあり方研究会」
道州制における税財政制度を巡る論点

沼尾波子（日本大学）

1. 道州制に関する税財政制度検討について

（1）道州制といっても同床異夢

- ・道州制導入の意義、目的、ならびに国、道州、基礎自治体それぞれの姿が不明確
- ・国と地方の役割分担に応じた税財源配分の検討が必要

（2）日本の状況

- ・小さな島国であるとともに、国土の 7 割弱を森林が占め、欧州に比べて急峻な山々に水源が宿るという構造。国土開発や保全のコストは地域によって大きく異なるが、上流の中山間地域と下流の都市部は、いわば相互依存の関係にある。
- ・諸外国と比べて、国内で、言語、文化、生活習慣などの差異が比較的少ない。
- ・義務教育は全国均質的に普及している。（市場化、民営化による格差拡大は生じている。）
- ・インフラや施設の整備・普及状況をみると、三大都市圏や太平洋ベルト地帯にかなり偏って整備されてきた。
- ・グローバル化、IT 化の進展に伴い、経済の東京一極集中の傾向は加速しており、こうしたグローバル企業（本社）は行政機構のあり方にかかわらず、東京に集中することが想定される。

（3）税源の在り方を巡る議論

1) 事務権限配分からみた税源配分

○第 28 次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

- ・偏在度の低い税目を中心に地方に税源を移すことで、地方税中心の財政構造を構築し、地方の財政運営の自主性及び自立性を高めることを提起。

○道州制ビジョン懇談会中間報告

- ・道州や基礎自治体において、偏在性が小さく安定性を備えた新たな税体系を構築すること。道州や基礎自治体が、税目並びに税率等を独自に決定するなど、課税自主権を付与することに言及

○自民党「道州制基本法案」

- ・「道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するため、道州及び基礎自治体に必要な税源を付与するとともに、税源の偏在を是正するため必要な財政調整制度を設ける」

- ・更なる税源移譲は必要か？ ⇒自主財源主義か一般財源主義か
- ・地方分権改革の推進、東京への一極集中の緩和、行財政効率化に資するのかどうか疑問

○税源が大きく偏在する状況で、地方公共財の「応益原則」の名のもと、自主財源主義を追求することの妥当性

○道州単位で所得再分配機能を担うとすれば、低所得者対策等の水準が道州によって異なることを容認できるか

○道州単位で経済安定化機能を担うとすれば、財政政策だけでどこまでの調整が可能か（通貨が「東京円」「大阪円」と分化されない限り、金融政策の分権化はできない。

2) 税源偏在

- ・国税5税について一人当たり税収額から偏在性をみると、法人税、相続税、所得税の順で偏在度が高い。

⇒国から地方へ更なる税源移譲を実施し、道州単位でのサービス給付を考え、財政調整制度の機能強化を考えない場合、道州間で財政力に大きな格差が生じる。

①消費税

- ・比較的偏在性は低い。
- ・道州ごとに独自の税率や課税対象を定めることを認めれば、徴税事務が複雑化すると同時に、物流や経済取引に障害を与えることも考えられる。
- ・社会保障と税の一体改革では、消費税の用途は社会保障四経費と整理

②法人税

- ・法人税による租税政策（税制優遇による投資や生産活動の刺激など）を道州が担うとすれば、法人税の道州への移譲が必要
- ・法人税は地域間の偏在性が大きいことから、ナショナル・ミニマムの確保を目指すのであれば、手厚い財政調整が必要
- ・租税競争は、東京一極集中をさらに拡大する可能性がある。経済力が乏しく財政力の弱い道州は、企業誘致や産業振興のための優遇税制など積極的な経済政策を施す余裕がもてない。
- ・法人税は景気の影響を受けやすく、安定的な財源としては課題もある。
- ・租税政策、財政政策だけで経済対策が可能か。（通貨発行権は道州にはなく、財政政策と金融政策の一体的実施は困難。）

③所得税・相続税

- ・所得再分配機能を道州が担うとすれば、累進課税型の所得税や相続税を道州の税源とす

ることが考えられる。だが、その結果、地域により負担水準に格差が生じる可能性が高い。

- ・相続税を委譲した場合、遺産取得税方式をとる日本の相続税では、相続財産の所在にかかわらず納税義務者である相続人の居住地に税収が帰属することになる。

⇒

- ・税源の遍在性や財政需要の地域間格差を考慮すれば、自主財源主義に基づいて、道州単位で財政運営を行うことは難しいと考えられる。また、ナショナル・ミニマムという考え方を国民が放棄できるのかについても疑問が残る。

- ・財政調整制度と租税政策の両立には、ナショナル・ミニマムを基本とする「標準税率」設定と財政需要を考慮した財政調整制度の設定、ならびに、基準以外のサービスや施策を選択できる権限（税率操作権や独自課税創設の権限）を持つことが必要である。

（４）財政調整制度

１）ナショナル・ミニマムについて

○第２８次地方制度調査会「道州制のあり方に関する答申」

国が全国一律の基準を定め、これに従って都道府県（及び市町村）が実施しているもの（又は市町村が実施し、これに対して都道府県が関与や調整を行っているもの）については、国はナショナル・ミニマムに係る基準など本来国が定めるべきものを定めることに重点化する。

○道州制ビジョン懇談会「中間報告」

生活保護、年金、医療保険等のナショナル・ミニマムならびに警察治安・広域犯罪対策については、十分な議論を行い、基礎自治体と道州が果たすべき役割と、国が責任をもつべき部分を検討する。

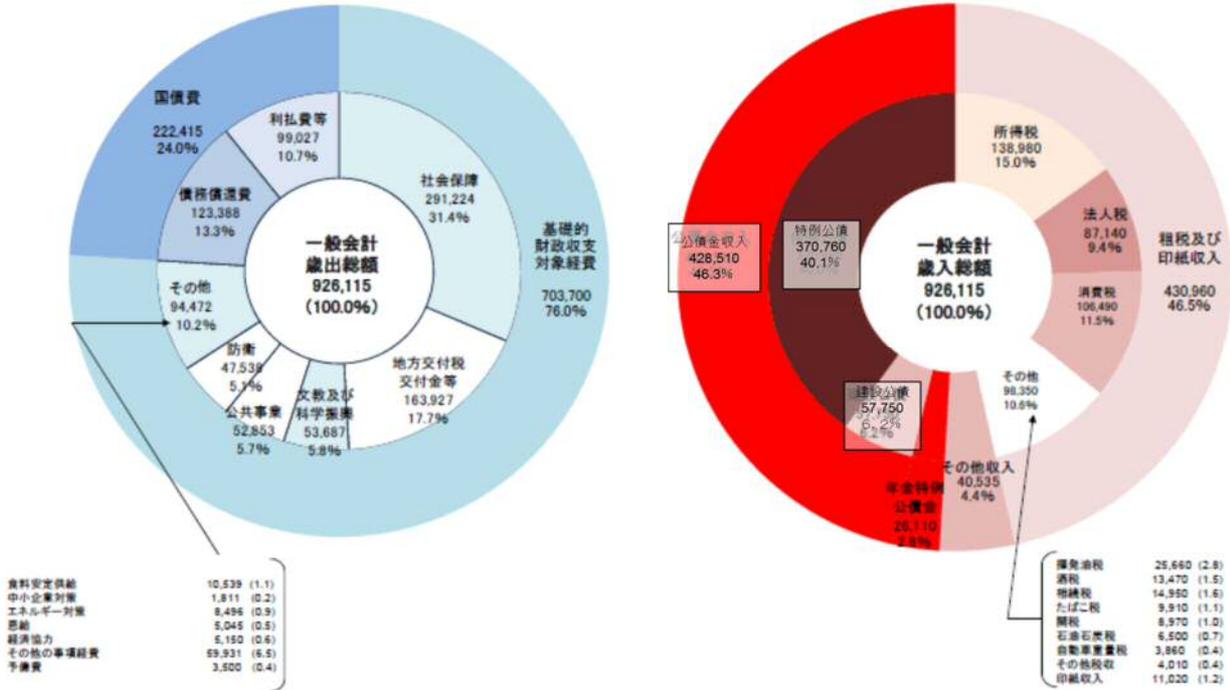
○自由民主党「道州制に関する第３次中間報告を踏まえた論点整理」

社会保障（年金を除く）、義務教育、警察・消防について最低限全国一律に義務づけられる「事務」の適正な執行の確保をはかる観点から、「現在の地方負担分を含め全額国が負担する新しい制度を創設し、必要な財源保障・財政調整を国の役割において行うかを検討する。

○道州制推進知事・指定都市市長連合「地域主権型道州制の基本的な制度設計と実現に向けた工程－国民的な議論を喚起するための試案－」

社会保障や義務教育、警察など、国の基準に基づき、全国的に一定水準の行政サービスを保障するための費用については、国と基礎自治体、道州の税源配分を踏まえつつ、国から基礎自治体及び道州への負担金制度等の創設を検討する。

参考：平成 25 年度政府一般会計歳出・歳入



2) 道州間財政調整

- ・道州制推進論のなかで、国税を原資とした垂直的調整は分権化に反するとの見方から、道州間での水平的財政調整制度創設を主張する声
- ⇒ いったんある道州に入った税収を他の道州に交付する制度をつくることは困難。(富裕団体が、そうでない自治体の財源を融通する義務を負う理由を説明できない。)
- ・調整財源の必要額について道州間で合意形成を図ることは困難。(欧州で水平的財政調整を導入しているのは、地域間の不均衡が小さく、調整財源の不足が生じていない北欧諸国が中心。ドイツでは、水平調整だけではうまくいかず、垂直調整を併用。)
- ・東京一極集中が進む中で、税源は首都圏に遍在しており、一定水準の行政サービスを全国的に保障するための水平調整を実施しようとするれば、事実上、調整財源の多くを首都圏が拠出する可能性も
- ・国・地方をあげて財源が不足する状況下で、総額確保が困難となれば、道州間で行政サービス水準に大きな格差が生じる可能性⇒人口移動を引き起こす可能性
- ・垂直的財政調整を通じたナショナル・ミニマム (スタンダード) の保障。
- ・国は、国民に対する生存権保障の責任を負う。

⇔財政調整・財源保障を通じた国の関与を問題視する指摘
財源保障の問題か？規律密度の問題か？

3) 市町村間の財政調整

- ・市町村間の財政調整は、一国全体で行うのか。それとも道州内で行うのか。

Cf. 市町村間の財政調整は各道州の役割

(道州制ビジョン懇談会中間報告、道州制推進知事・指定都市市長連合案)

⇒「道州ミニマム」を考えるとすれば、道州の財政力や、各道州の財政調整・財源保障に対する考え方によって、調整の方法や水準が異なる可能性

4) 財政調整の方法

- ・一人当たり税収格差の是正など、「収入」だけで財政調整することは難しい
- ・財政需要について「人口」「面積」でシンプルに需要を算定できるか

⇒一人当たり税収格差の是正、人口・面積当たりで財政需要額を見積もることの限界

(5) 債務をめぐる問題

1) 国と地方の債務をどうするか

- ・国と地方の長期債務残高は、平成 25 年度末には 950 兆円に達する見込み(国は 750 兆円、地方は 200 兆円程度)

○道州制ビジョン懇談会「中間報告」

国の資産(道路、治水利水等の公共施設、文化教育施設等)は道州に売却、国の債務を軽減する案が提示。道州全体における権限・税財源の移譲が同時に行われるべきと指摘。

○「地域主権型道州制－国民への報告書－」(2010年2月)

資産・負債を同額移管する「ストックの交換」の原則を、一般会計・特別会計の全てにわたって適用。グロス(総額)で見れば地方の資産・負債規模は拡大するが、ネット(資産マイナス負債)では変化はない。また、国においても名称(勘定科目)が変わるだけでグロス、ネット上の規模の変化は何もない。

○経済同友会「道州制移行における課題－財政面から見た東京問題と長期債務負担問題－」(平成 22 年 5 月)

「道州制という新しい国と地方のかたちに移行する場合、既存債務と新規債務については、これを予算から分離し、実質的な影響を最小限にすることが必要である」

⇒国の特別会計分のうち、地方で行うことが適切な業務については資産・債務・職員をセットで移管し、特別会計分の残り、国の一般会計分の長期債務については債務返済を目的とする別組織(債務返済機構：仮称)を設立し、既存債務をすべて移管

- ・国から道州に大幅な税源を移譲した場合、国の債務償還財源の確保をどうするかという問題が生じる。

・全国町村会が行ったシミュレーションでは、資産と建設国債残高を一体的に道州に移譲した場合の一人当たり債務残高は、人口規模が小さく経済的条件が厳しいブロックにおいて高くなるという結果。

2) 道州債発行について

(2)道州債の発行をめぐる考察

- ・政府部門の債券発行は課税権を担保としており、道州への税源配分が確定して初めて道州債の発行について論じることが可能となる
- ・現在、地方債の信用を実質的に支えているのは、地方交付税等を通じた国の財源保障。国から道州への財源保障機能が縮小されれば、道州債の信用力に大幅な差が生じる可能性。経済力の弱い道州は資金調達が困難になり、社会基盤の格差がさらに拡大する恐れ。
- ・道州債を日本銀行がどこまで買い入れるのか。道州債発行と金融政策との関係をどう考えるか。

(6) むすびにかえて

- 国民が公平に享受すべき生存権を保障するために、ナショナル・ミニマム（スタンダード）の基準があり、財政調整と財源保障が行われてきた経緯がある。
- 道州単位で税源偏在や債券発行条件が大きく異なる場合、行政サービスやインフラ整備（維持・更新）の状況が地域によって大きく異なり、格差が拡大する可能性がある。
- こうした格差是正を考えるなら、国が地方財政計画や地方債計画等を通じて財源保障を行う仕組みを維持することが必要。
- 都道府県を道州に再編し、道州に権限・財源を移譲することで、日本の各地域に多様な経済都市が生まれ、地域経済の成長や発展が促されるかどうかは疑問。
- 必要なのは、ナショナル・ミニマム（スタンダード）の保障とともに、地方が担う分野における政策決定の自主性を最大限保障すること。
- 国民全体で、都市と農村、上流と下流、高齢世代と若年世代など、異なる地域・立場の人々が互いの社会経済的役割を理解しながら、負担について理解しあえるかどうか、一番の課題。

以 上

道州制のあり方について（最終報告） 骨子イメージ案①

I はじめに ～研究会設置の背景等～

II 研究会の検討の方向性など

1. 研究会の検討の方向性
2. 検討経過の概要

III 具体的な政策分野に即した検討（中間報告以降）

1. 関西における大都市および小規模市町村
2. 義務教育
3. 社会保障（生活保護制度、医療制度）
4. 農業政策
5. 警察制度
6. 税財政制度

IV 道州制のあり方について

1. 従前型の道州制イメージと課題
 - ◆ 国・道州・市町村の役割分担
 - ◆ 大都市・過疎市町村との関係
 - ◆ 税財政制度のあり方
2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ
3. まとめ

V 道州制推進基本法案に対する懸念と指摘

VI 総括

1. 今後の道州制の検討に向けた意見

VII 参考資料

道州制のあり方について（最終報告） 骨子イメージ案②

I はじめに ～研究会設置の経緯～

II 研究会の検討の方向性など

1. 道州制議論の背景
2. 研究会の基本的考え方
3. 検討経過の概要

III 道州制のあり方について

1. 従前型の道州制イメージと課題
 - ◆ 国・道州・市町村の役割分担
 - ◆ 大都市・過疎市町村との関係
 - ◆ 税財政制度のあり方
2. 想定される広域自治体（道州）のイメージ
3. まとめ

IV 道州制推進基本法案に対する懸念と指摘

V 提案（P）

1. 今後の道州制の検討における留意点
2. 今後の関西広域連合の取組みに向けて

<参考> 中間報告以降の検討概要・参考資料

具体的な政策分野に即した検討

1. 義務教育
2. 社会保障（生活保護制度、医療制度）
3. 農業政策
4. 警察制度
5. 税財政制度

参考資料