

## 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と。

#### ■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。