

## 道州制のあり方研究会第9回会合 議事録

日時：平成25年12月18日（水）

午前9時30分～午後0時00分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

**○事務局（古川次長）** ただいまから、道州制のあり方研究会第9回会合を開会いたします。

本日は税財政制度を通じた論点を議事といたしております。また、最終報告とりまとめの方向につきましても、ご意見をいただきたいと思いますと思っております。

道州制の問題につきましては、自民党が法案を策定中ですが、地方六団体と意見交換をしていると伺っております。臨時国会にはその法案は提出されませんでしたので、通常国会以降に自民党法案が提出されるということが考えられます。

また、地方分権につきましても、地方分権改革有識者会議がこのたび「地方分権改革の総括と展望」の中間取りまとめを出しており、この後、地方の意見を聞いて最終報告とすると伺っております。

そういった中で、本日は、日本大学教授の沼尾波子様をゲストとして、お招きをいたしております。大変お忙しい中、本当にありがとうございます。

沼尾様におかれましては、日本大学教授として教鞭をとられておられますほか、地域主権戦略会議の委員を歴任されますなど、地方税財政制度に造詣が深くいらっしゃいますので、貴重なお話を拝聴できることと存じております。本日も活発な議論をいただきますようお願いいたします。

本日、新川座長は鉄道の影響で少し遅れられますので、設置要領に基づきまして、新川座長が来られない間、山下副座長に進行をお願いいたします。

**○山下副座長** 新川座長が来られるまで、代理をさせていただきます。

それでは早速、議事次第に従って、議事に入りたいと思います。

今、古川次長からお話がありましたとおり、本日は、日本大学教授の沼尾先生にお越しいただいております。お忙しいところ、本当にありがとうございます。

議事（１）として約１時間半程度議論をして、その後、議事（２）を１時間程度議論をしたいと思います。今日も長時間となりますけれども、よろしく願いいたします。

12時ごろに全ての議事を終わりたいと予定をしておりますので、皆様には、会議の進行にご協力をいただきますよう、お願いいたします。

それでは早速、議事（１）のほうへ入りたいと思います。

まず、事務局のほうから資料等の説明を行っていただき、沼尾先生から30分程度お話をいただいた上で、議論をしていきたいと思います。

それでは事務局から説明をよろしく願いいたします。

**○事務局（中谷課長）** 資料説明（参考資料１－①～参考資料１－②）

**○山下副座長** ありがとうございました。

それでは、早速、沼尾先生からお話をいただきたいと思います。よろしく願いいたします。

**○沼尾ゲスト** ただいまご紹介にあずかりました、日本大学の沼尾と申します。本日はこのような機会をいただきましてありがとうございます。

それでは、資料１「道州制における税財政制度を巡る論点」に基づいて、日ごろ考えていることをお話しさせていただきます。

まず初めに、道州制に関する税財政制度の検討ということですが、皆様ご承知のとおり、道州制といってもどういう制度になるのかということは全く固まっていないまま議論が進んでおります。恐らく、都道府県を再編して、広域自治体を道州という単位でより広げるのだろうということに関しては、何となくイメージがあるわけですが、その意義、目的、あるいは国・道州・基礎自治体それぞれの姿が不明確というのが今の状況ではないかと思っております。

道州制における税財政制度ということをお話しするに当たって、本来であれば、税財政の配分は、国と地方の役割分担に応じて検討されることが求められるわけですが、その役割分担がなかなか見えてこない中で税財源のことを議論するのは、なかなかやりづらいところがあります。

ただ、その中でもどういったことが言えるのかということで、まずお話をさせていただきたいと思います。

初めに、道州制の議論に入る前に、日本というのは一体どういう国なのかということをおおきく確認をしておきたいと思います。

これをなぜ最初に申し上げるかということ、日本の状況というものが、例えば税源の偏在性の問題や、あるいは財政調整制度の必要性と大きく関わると考えるからです。

(2) に日本の状況ということで5項目挙げておりましたが、まず一つは、非常に小さな島国であると同時に、国土の7割弱を森林が占めています。かつ、この森林が欧米に比べると非常に急峻な山々でして、そういったところに水源が宿っているということになります。したがって河川自体も、ヨーロッパに比べると非常に細くて険しいため、国土開発や国土保全のコストが、都市部の平坦な地域と中山間地域とで大きく異なるということでもあります。しかし他方で、上流の中山間地域と下流の都市部とが、いわば相互依存の関係にあるという特性を持っているのではないかと思います。

そういう意味でいうと、例えば財政調整で人口一人当たりという議論がありますが、その地域の、例えば土地ですとか、あるいは森林の管理保全みたいなもののコストのかかり方というのは、なかなか人口一人当たりということで財政需要を測定できないと。そういったところの費用負担のあり方というのは、非常に特徴的だということと言えらると思います。

それから、2点目としては、諸外国と書きましたけれども、特に欧米諸国と比べて、国内で言語、文化、生活習慣などの差異が比較的少ないということが言えるのではないかと思います。ですので、例えば対人サービスというようなものを考えたときに、

言語や文化、習慣が違うということで、医療ですとか、介護、福祉、教育というものの質を大幅に差別化させる必要というものが、必ずしも生じていません。もちろん、個別に見れば、文化や習慣の違いはないわけではないと思いますけれども、欧米と比べて必ずしもそれほど大きくはないと言えます。

それから、3点目として、これはやはり日本のこれまでの経済成長、あるいは技術発展というものを大きく支えてきたことだと思いますけれども、やはり義務教育の仕組みというものが全国均一的に普及をしていて、一定水準の教育をどこの地域に住んでいても、あるいは、どのような所得階層の子たちであっても受けることができます。これは非常に大きかったのだと思います。

これを支えてきたのが義務教育費国庫負担制度だったのではないかというのが私の認識です。ただ、さはさりながら、教育改革その他で、学校教育で教える内容が簡易化したことによって、高所得の家の子たちが塾に通うようなことも起こって来たり、私立の学校への進学というものの過熱が都市部で進んだりといった形で、所得の格差による教育機会の不均等が生じてきているということは、もう一方では言えるだろうと思います。

それから4点目としまして、インフラや施設の整備普及状況を見ると、やはり三大都市圏や太平洋ベルト地帯にかなり偏って整備をされてきたと言えるのではないかと思います。

最後に5点目ですけれども、今日、グローバル化やIT化の進展に伴って、経済の東京一極集中の傾向はさらに加速をしているのではないかということと、こうしたグローバル企業の本社というのは、行政機構のあり方に関わらず、やはり日本であれば東京に集中してしまうのではないかと想定されるだろうと。

これが、私自身が考える、日本の状況についての認識でございます。

こうしたことを踏まえて、それでは、道州制という形で広域自治体をより拡大していった場合に、どういうことが税財政で議論になるのかということについて、この後、

税源の話と、財政調整制度の話と、債務の話を取り上げ、お話しさせていただきたい  
と思います。

まず1点目は税源のあり方です。これまで、道州制についていろいろな報告書が出  
されてきているわけですが、それらにある種共通するものは、やはり地方への税源移  
譲に関する記述でございます。

例えば、第28次の地方制度調査会でも、偏在度の低い税目を中心に地方へ税源を移  
すとか、あるいは道州制ビジョン懇談会の報告の中でも、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ということですか、あるいは自民党、資料では基本法  
案となっていますけれども、推進基本法案となった現在でも基本的にこの記述は同じ  
ですが、道州及び基礎自治体の事務を適切に処理するために必要な税源を付与する  
ということと、税源の偏在を是正するための財政調整制度を設けるということと、それ  
ぞれ事務権限に見合った税財源の付与ということと、あるいは、地方への税源移譲と  
いうようなことがうたわれております。

基本的には、これまで分権ということが言われてきた中で、地方分権が目指してき  
たものは、政策決定における自主性の最大限の保障ということと、それを担うために  
必要な税財源の確保、言いかえれば、これだけ税源が偏在している状況では、必要十  
分な財政調整制度の確保ということが言われてきたのではないかというのが私の認識  
です。しかし、レジュメの2ページの上のほうに記載しましたが、これからの税制の  
あり方として、地方へのさらなる税源移譲というのは必要なのだろうか。つまり、  
地域単位での受益と負担の関係性が見えるように自主財源主義でいくのか、やはり税  
源の偏在性というのはある程度念頭に置いた上で、現行の税源の配分を基準にしつつ、  
必要な財源を地方交付税等の財政調整制度を通じて、一般財源の保障という形で賄っ  
ていくのか。ここが一つのポイントになるのかなと思っております。

ただ、私自身は、先ほど申しましたとおり、今日のような東京一極集中が加速化し  
ている状況のもとで、さらに財源移譲を行ったとしても偏在性が拡大するということ

を考えると、やはり何らかの形での財政調整制度を通じた一般財源の確保が目指されるべきではないかなと考えております。

そういったことを踏まえて道州制というものを考えたときに、一般財源主義でいくということ。それからさらに、必要な税源というものを保障していくことが必要ですけれども、だとすると、広域自治体を拡大することによって、地方分権改革の推進とか、東京への一極集中の緩和とか、行財政の効率化ということが果たされるのかどうかというところについては、若干、疑問があります。

それから、道州制を進めると同時に地方分権ということで、これまで国が担ってきたさまざまな権限を地方へ移譲するということが、分権の推進とセットでの道州制ということで議論されていますが、そのときに税財源のことでは、以下のような国と地方の役割分担の課題が出てくるだろうと。

資料に三つ書きました。まず1点目は、税源が大きく偏在しているという状況のもとで、地方公共財の応益原則の名のもとに自主財源主義を追求していくのは、実態としては難しいだろうということ。

それから2点目としては、仮に道州制になったときに、所得再分配機能というものを国が担うのか、それとも道州が担うのかということが一つの議論になると思いますけれども、仮にこの所得再分配機能を道州が担うとすれば、低所得者対策等の水準が、道州によって異なる可能性が生じる。例えば生活保護ですとか、あるいはひよっとすると年金はどうなるのかとか、いろいろな議論があると思います。義務教育もそうですね。これを道州単位で異なるサービスになるということを経済政策で容認できるのかということが出てくるだろうと。

それから3点目として、道州単位で、これまで国が担ってきた経済安定化機能、経済政策その他を担うとすれば、財政政策だけでどこまで調整ができるのかということも課題になるだろうと思います。実際に、産業政策とか経済政策とかというものを考えていく場合に、非常に決定的なのは、むしろ金融の為替レートのほうだと思います。

通貨が東京円とか大阪円とかという形で分化されない限り、金融政策での分権化は難しいだろうと。そうすると、共通の日本円を使いながら、財政政策だけでどこまで経済安定化が達成できるだろうかということも、課題として出てくるだろうと思います。

改めて、税源の偏在ということについてですけれども、これはさまざまところでシミュレーションされた結果が出ておりますので、ここでは敢えて数字を示していませんけれども、全国町村会の研究会がありまして、そちらでシミュレーションをしたものがございます。数字は載せていませんけれども、そこで調べたところでは、国税五税について一人当たりの税収額から偏在性を見ると、やはり、法人税、相続税、所得税の順で偏在度が非常に高いという結果が出ました。

これは、仮に11道州に区切って、それぞれの道州でどうなるか推計したものになります。そうすると、国から地方へさらなる税源移譲を実施して、道州単位でのサービス供給を考えた場合には、財政調整制度の機能強化を考えないと、財政力に大きな格差が生じるだろうということです。ただ、このシミュレーションは、1都3県を南関東州という形でまとめています。ですので、東京をどうするかという問題が、税源偏在とか財政調整に関して非常に重要ということも示されました。例えば、東京を国直轄にしてしまうなど区切っていった場合には、この偏在度というのは若干変わってくると考えられます。ですので、この税源偏在と財政調整の話というのは、実は東京問題でもあり、これは想定次第で随分変わってくるということを補足しておきたいと思っています。

その上で、税源移譲という議論があるわけですが、それぞれ、どの税にどのような特徴があり、どういう可能性があるのかということで、消費税、法人税、所得税、相続税について見てみました。まず1点目として消費税です。確かに比較的偏在性は小さいですけれども、仮にこれを道州に移譲をして、独自の税率や課税対象を定めるという形にしたとすれば、当然、徴税事務も複雑化しますし、物流や経済取引に障害を与えることも考えられます。仮に今日の地方消費税のようなスタイルをとった

とすると、それはそれでやり方としてあり得るわけですが、ただ、社会保障と税の一体改革の中で、消費税の使途は社会保障四経費と整理されてしまっています。そうするとこれは事実上、目的税化しておりますので、これを移譲することをどう整理するのかという話がまた出てくるだろうということです。

それから次に、法人税ですけれども、もし法人税を通じた租税政策を道州が担うという役割分担をすれば、法人税の道州への移譲が必要になると。ただ、これは当然、偏在性が大きいということもありますので、ナショナル・ミニマムという話が出てくれば、手厚い財政調整が必要となるだろうということです。

ただ、このような形で、法人税を通じた租税政策を道州に移譲した場合に、逆にこれが東京一極集中をさらに拡大させる可能性もあるだろうと。つまり、首都圏というのは税源が手厚くありますので、ある程度税率を下げたとしても十分やっていけると。それに対して、非常に税源が少ないところは、その税率を下げた企業を呼ぶということをする余力が乏しいので、企業誘致や産業振興のための優遇税制が打ちにくくなるだろうと。

また、これもよく言われていることですが、法人税は景気の影響を受けやすいということで、安定性という意味での課題もあるということです。それから、先ほど申しましたとおり、租税政策、財政政策だけで、果たして経済対策が可能なのかということです。通貨発行権の問題を考えると、財政政策と金融政策の一体的実施というものをどう考えるかという問題が出てくるということです。

それから3点目として、所得税・相続税の話ですが、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・相続税を道州の財源とすることも考えられますが、財政調整制度を手厚くしなければ、当然、地域によって負担水準に格差が出る可能性が高いと。

あるいは、仮に相続税を移譲すると考えた場合には、遺産所得税方式をとる日本の相続税では、相続財産の所在に関わらず、納税義務者である相続人の居住地に税収が

帰属してしまうといったことも出ると考えられます。

以上のようなことで、税源の偏在性とか、財政需要の地域間格差とかということを見ると、自主財政主義でやるというのは、なかなか難しいのではないかということです。

また、所得再分配も含めて、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ということについても、若干疑問が残ります。

そう考えると、財政調整制度と地方の租税政策というものを両立させるには、まずナショナル・ミニマムを基本とした標準税率を設定することと、財政需要を考慮した財政調整制度を設定することを基準としつつ、それ以外のサービスや施策について、地方で選択できる権限をしっかりと持つという意味での税率操作とか、独自課税創出とかというものを権限として提供することが必要だろうというのが私の考えです。

次に財政調整制度ですけれども、これはやはりナショナル・ミニマムという考え方と切り離せないだろうと考えております。（４）に、第28次地方制度調査会や、道州制ビジョン懇談会の中間報告その他について、ナショナル・ミニマムについての記述を抜き出しておりますが、いずれにしても、ナショナル・ミニマムに係るものについては国の役割とするとか、あるいは国の役割とできるかどうかということを検討するといったことが書かれているところです。

ある意味、日本の地方交付税制度というのは、このナショナル・ミニマムの確保というところに非常に意識が置かれておりまして、収入と需要の両方を調整するという形で行われてきたという経緯がございます。

ですが、レジュメの4ページの上のところに、今年度の国の一般会計歳出・歳入を載せておりますが、皆様ご承知のとおり、地方交付税の原資となるべき国税五税が全く取れていないということですね。その結果、地方財政計画上でも非常に穴があいてしまっていて、国と地方、両方で歳入の確保がままならないという中で、どのように必要財源を確保するかと。結局、全ての出発点というのはそこにあるのではないかと

というのが私の認識です。

そのように考えますと、これは地方に税源を移譲すれば解決するという問題ではなくて、やはり増税できるかどうかというところに懸ってくるだろうと。各地方に課税権を移譲して、それぞれの地域で受益と負担の関係が見えるようになれば、国民は納得して増税に対して理解を示すかと言うと、多分そういうことではないのではないかと考えております。

財政調整、ナショナル・ミニマムの確保という意味では、やはり国は公債依存度を下げながら、いかに増税して必要な財源を確保していくかというところが非常に重要になってくるのではないかと考えております。ナショナル・ミニマムの確保という観点から、やはり地方交付税制度というものをきちんと維持していくことが大事だと考えます。

その上で、4ページの2)ですが、今、道州制推進の議論の中で、道州間で財政調整をすべきではないかという声があります。これは恐らく、地方交付税を通じた財源保障というものに対する信頼が失われてきている中で、地方で必要な財源というのは地方の共通財源として、共同税あるいは共有税という形で確保をして、それをそのまま財政調整の特別会計に入れて、自分たちでその配分のあり方を決めると、例えばそういう議論が出てきております。

ある種の水平的財政調整制度というものが求められていますけれども、一旦は道州の税ということで各道州に税を帰着させてしまった場合、それをもう一度抛出して他の道州に交付するという制度を作ることは、なかなか難しいだろうというのが私の考えです。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というのは、なかなか説明できないだろうと。また、その調整財源として幾ら必要なのかということに関して道州間で合意形成を図るというのは、なかなか難しいのではないかと思います。

ヨーロッパで水平的財政調整制度を導入している地域というのは、実は地域間での

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です。結局、ドイツでも水平調整だけではうまくいかなくて、垂直調整を併用しているという実態がございいます。

さらに、東京一極集中が進む中で、税源が首都圏に偏在してしまっていると。そうすると、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、資料に「調整財源の多くを首都圏が拠出する可能性」と書きましたが、そういうことになるのではないかと。実際、南関東州を作るという仮定でのシミュレーション結果では、南関東州が拠出財源の大半を出すことになるという試算結果が出ました。

いろいろな仮定を置いておりますけれども、その試算では、財政需要額より財政収入額が高かったのは南関東と中部のみで、拠出はほとんど南関東という結果が出ました。だとすると、これを1都3県が飲むか飲まないかという話にもなりかねないだろうということで、道州間の財政調整というのはかなり難しいというのが私の見解でございます。

次に、国と地方とで財源が不足して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もあって、人口移動がさらに引き起こされることもあり得るということです。

だとすると、やはり垂直的な財政調整を通じたナショナル・ミニマムの保障が大事だと。国はやはり、国民に対する生存権保障の責任を負っているのではないかと考えるわけです。

よく言われるのは、財政調整、財源保障ということで国から一定の財源が来ると、国の関与が入ると。だからこれは地方分権という観点から望ましくないというご指摘があります。しかしこれは、財源保障の問題というよりは規律密度の問題で、ある程度の政策目標のゴールを設定しつつ、それに必要な財源を保障して、その運営に関しては地方でももう少し権限を持ってサービスを担うというようなことは、仕組みとして

は可能ではないかと考えております。

次に5ページの3)、市町村間の財政調整です。仮に道州制になった場合に、市町村間の財政調整は一国全体で行うのか、それとも道州ごとに行うのかという議論があるということです。例えば、かつての道州制ビジョン懇談会の中間報告ですとか、道州制推進知事・指定都市市長連合案では、これは各道州の役割だというような規定、提言がされております。

ただ、「道州ミニマム」というものを考えるとすればそれはあり得るのですが、全国的に水準が異なってしまって良いのかどうかということが議論として出てくるだろうということです。

そういったことから、やはり地方交付税制度のような仕組みは非常に重要ではないかと考えるわけです。財政調整の方法としては、一人当たりの税収格差の是正といった形で、ヨーロッパでとられているように収入だけで財政調整をするというのは、日本の場合には少し難しいだろうと。それは最初に申しましたとおり、日本の状況というものから、一人当たりの行政の費用というものが地域の地形や状況によって大きく異なってしまうということを考えたときに、一人当たりの収入額の均てん化だけではミニマムの保障は難しいのではないかと考えます。

また、財政需要についても、人口や面積だけでシンプルに需要を算定できるかどうかと、一人当たり幾ら、1平米当たり幾らということでもなかなか難しいだろうということで、必要な需要額というものをきめ細かく見積もることの意味があるのではないかとというのが私の考えです。

最後に債務の話です。これは国と地方の債務をどうするかということで、国と地方の長期債務残高、今年度末で950兆円に達する見込みですけれども、これについて、かつての道州制ビジョン懇談会の中間報告では、国の資産を道州に売却して国の債務を軽減するというので、要するに、国から地方へ税源を移譲する以上、国は償還財源が減ってしまうので、資産とセットで債務も道州に移譲するという案が出ておりま

した。

実際に、国から道州へ大幅に税源を移譲した場合には、国の債務償還財源の確保をどうするかという問題は生じるだろうと言えると思います。

そこで6ページですが、国の資産と建設国債の残高を一体的に道州に移譲した場合に、一人当たり債務残高はどうか、全国町村会の研究会でいろんな仮定を置いて推計をしたのですが、結果として人口規模が小さく、経済的条件が厳しい道州ブロックにおいて、一人当たりの債務の移譲額が高くなるという結果が出ました。

これはある意味、当たり前と言えれば当たり前で、さまざまなインフラ整備がやはり太平洋ベルト地帯から始まっていって、次第に地方に進んでおりますので、建設国債の残高が大きい部分は、ほとんど地方圏の投資です。人もどんどん減っている上に、償還する債務、インフラ整備に当たって発行した建設国債の残高がまだ残っているのは地方圏ですので、これを本当に行った場合には、地方圏の非常に経済力の弱いところに、債務の多くの部分が帰着をしていくという結果が得られております。

それからもう1点として、仮に今後、インフラ整備の権限を道州に移譲して、道州が道州債を発行してこれらを行っていくとした場合にどうなるかということです。まず、政府部門の債券発行は、課税権を担保としています。したがって、道州への税源配分がどうなるかによって、道州債の発行についての議論は異なるものとなるだろうということが前提です。

その上で、これまで地方債の信用が実質的に支えられてきたのは、やはり国の財源保障が大きいだろうと。そうすると、財源保障機能が仮に縮小されるとすれば、道州債の信用力にも大幅な差が生じる可能性がある。下手をすると、経済力の弱い道州は資金調達が困難になって、社会基盤の格差が拡大する可能性があるということです。

それから、道州債を日銀がどこまで買い入れるのかとか、道州債発行とロットの話ですとか、金融政策の関係をどう考えるかというようなことも、課題として出てくるだろうと。こうしたことが問題として浮上するのではないかということです。

以上、あれこれ申しましたけれども、幾つかむすびにかえてということで申し上げたいと思います。

まず、この国では、国民が公平に享受すべき生存権を保障するということで、ナショナル・ミニマム、ないしはスタンダードという基準が設けられてきて、それに必要な財源を、地方交付税等を通じた財政調整と財源保障の仕組みの中で確保してきたという経緯がございます。

これが、仮に道州制になったときに、どこまで権限移譲して、道州で独自の施策をや、このミニマムの水準が変わっていくことを容認するのかといったことが検討されなければいけないだろうということです。

次に、道州単位で税源が偏在したり、債券発行条件が大きく異なったりした場合に、行政サービスやインフラ整備の状況が異なる可能性がある。そして、格差が拡大するということが想定されるでしょう。

3点目として、格差是正ということを考えるのであれば、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という仕組みを維持しないと、なかなか難しいのではないかと思います。水平調整について地方間で本当に合意が図れるのかどうか非常に疑問ということでもあります。

4点目として、都道府県を道州に再編して、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て、地域経済の成長や発展が促されるという議論がありますが、これは今言ったような意味で、なかなか難しいのではないかと思います。

一つはやはり、インフラ整備等の力、財政力の偏在性をどうするかという問題があるということ。それからもう1点は、前段であまり触れていませんけれど、経済のグローバル化とか、IT化の進展とかということを考えてときに、行政制度を再編して広域自治体を規模拡大したからということで、民間の企業が行動をどこまで変えるのかというのは、なかなかわからないところがあります。

ものづくりであれば、産業クラスターみたいなものを地域の政策の中でうまく集めながらネットワークを作る、そういうローカルな経済の仕組みを作るということはあり得るのかもしれませんが。しかし、今日のIT化、あるいはシステム化というものが進んでいく中で、大規模な流通業などはビッグデータを持っていて、それをもとに消費者の行動を見ながら、全国の産地からいろいろなものを、物流の仕組みを使ってジャスト・イン・タイムで仕入れていくと。こういう非常に専門的なITの技術と、それに基づいて手に入れたビッグデータなどを駆使しながら、流通網が東京を中心としてでき上がってしまっている。さらに今日であれば、インターネットやスマートフォンなども使って、その商業自体もかなり大手のノウハウを持っているところがある。いろいろな産地とつながって、付加価値部分は東京に集まる仕組みができ上がってしまっていると。そういう状況の中で、道州単位で広域自治体を作っていくことが、こうした東京一極集中型のサービス経済システムを覆すだけの力になり得るのかどうか。このあたりが論点になるのかなと思っております。

それから5番目、やはり行政サービスとして必要なのは、どこにいても必要な最低限のサービス、ナショナル・ミニマムが確保されるということと同時に、それぞれの地域が、地方が担う分野で、政策決定の自主性というものを最大限保障していくと。やはりこれが分権ということではないかなと考えております。

そう考えたときに、結局、今はなかなか税負担に対する理解が得られない。税収が入ってこないということが最大の課題ではないかと思っておりますので、結局、国民全体で、例えば都市と農村、上流と下流、高齢世代と若年世代など、異なる地域と立場の人たちが、お互いの役割というのを理解しながら、国民負担のあり方について理解し合えるかどうかということが一番の課題ではないかということが、本日の結論ということでございます。

雑駁でしたが、報告とさせていただきます。ありがとうございました。

○新川座長     どうもありがとうございました。

皆様に少し遅れましたことをおわび申し上げます。

それでは、早速でございますけれども、ご議論のほうを進めさせていただきたいと思っております。各先生方からご意見、あるいは今のお話についてのご質問などもいただければと思います。

**○北村委員** 非常に示唆に富んだお話をありがとうございました。

私どもの研究会は、地方分権をどう進めるかという観点で、道州の問題を議論してまいりました。分権を進めるというのは、基礎自治体が政策を形成し実行する、そしてそれを実際に執行する財源がどう保障されるか、基礎自治体を柱とした補完性の原理がどう確保されるのかということを中心にして、道州制の問題を議論すべきだと思ってきたわけです。そういう観点で少し質問したいと思っております。

最初は、一般財源主義か自主財源主義かという問題です。これは随分議論されてきて、私もイギリスの事例を研究していた関係で、いわゆる一般財源主義の意義と限度についてはずっと考えてまいりました。イギリスの場合は、70年代の前半に一般財源が地方歳出のほぼ8～9割近くまで到達しましたが、財政危機の中で、むしろ一般財源を使って地方財政を統制するという姿が、特にサッチャー政権以降に明確となってきました。その結果、一般財源主義ではなく、自主財源主義というものを再評価すべきだという主張があって、地方所得税の導入の議論が高まってきたというのが、イギリスだけではなく、1970年代、80年代の流れだと思います。

日本でも、神野直彦先生と金子勝先生の「地方に税源を」という本は、まさに一般財源主義から自主財源主義に切りかえるべきだという議論を展開されて、地方分権改革推進委員会における税源移譲の議論も、これまで自主財源主義で進んで来ました。

しかし実際に税源移譲してみると、偏在性の少ない地方消費税でさえも、税収を人口一人当たりで見ると2倍あるという状況に直面して、偏在性をどうするかということが大きな問題として地方団体に議論されているという状況です。

ヨーロッパの多くの自治体は、歳出が決まって、それに必要な税率を決めるのが予

算の基本的な決め方です。このような、前回の会合で林先生がおっしゃいました受益に応じた負担、量出制入という財政の原則に戻すことが一つの財政のあり方ですけれども、これだけ偏在がある中では、少なくとも一般財源主義でその面を見直す必要があるというのはよくわかります。けれども、その中における自主財源がどういう位置にあるのかということと、そういう中で、いわゆる量出制入的な財政自治がどの範囲で可能なのかという問題です。

いわゆるギア効果というものがあって、増税を提起した場合に、豊かな自治体と貧しい自治体とでは、圧倒的に豊かな自治体のほうが低い負担である一定のサービスを提供できるという問題があります。だから当然、自主財源主義はある程度の一般財源主義に支えられなければいけないと思いますが、日本のこういう状況の中で、自主財源主義的なものをどこまで追求し、その中で、いわゆる量出制入的な財政運営ができるのは、どういう範囲だとお考えなのか。ここをまずお伺いしたいと思います。

次に、財政調整の問題です。一般財源は必要ですが、日本の地方交付税もそうですけれども、幾ら精緻な一般財源制度が導入されようとも、配分の意味決定、仕組みのメカニズムのところ、道州も基礎自治体も含む地方の意思が反映される仕組みがないと、精緻な一般財源制度のメカニズムが、実際には中央政府による地方の歳出統制の手段に転化をするというのは、この間の財政調整制度の歴史であります。財政調整の問題を考える場合は、財政調整を担う機構や組織の問題をセットで議論をしないと十分ではないと思っているのですが、その点はどうなのかということです。

それからもう一つは、基準財政需要の算定の問題です。簡素化にはやや否定的で、日本の自治体というのは非常に地域差があるので、人口だけでとか、面積だけでとかではなくて、ある程度の精緻さが必要であるというのはわかりますが、それはどの程度の問題なのかということです。

現在、補正係数を含めて細かいところまで、ある面では精緻にしているので、僕はある程度の簡素化は必要だと思いますが、自治体の財政需要を算定する具体的な仕組

みについて、何かお考えのところがあればお話をいただきたいです。

それから財政調整の問題に関係して、確かに水平型財政調整、財源を道州に帰属させて調整するのは限度があると思いますが、地方六団体や神野先生のご意見は地方共有税ですから、基本的には各州に割り当てるのではなくて、国税のある一定割合を地方共有税として設定をする。地方共有税というのは、垂直的調整だけれども、国から恩恵的に財政調整をしてもらうものではなくて、地方全体で使うもの、地方自治を担う重要な手段としての共有税だという思想的展開があったと思います。垂直的財政調整だけれども、その財源の考え方をどうするかという、そういう大きな転換があったので、そここのところをどうお考えなのかお伺いしたいと思います。

三つ目はナショナル・ミニマムの設定、これも研究会で随分議論しましたけれども、結局これは社会保障というものが大きいですが、誰がどの程度設定をするのかということで、実際には今、国の各省庁が決められている基準がミニマムとなっているわけです。そこから基準財政需要が決まってくるわけです。確かに、ミニマム・スタンダードですけれども、国が決めるミニマムは一体どう決めるのか。その意味ではさっきおっしゃいましたけれども、密度と規律ですか、ここをかなり自由にいけるのか。ここはかなり大きな問題ですけれど、その点についてご意見があればお伺いしたいと思います。

**○沼尾ゲスト**　まず1点目の、一般財源主義か自主財源主義かという点です。少し話がずれてしまうかもしれないですが、私が地方を回っていて感じるのは、例えば市町村民税の均等割としては3,000円しか出していないわけですが、特に田舎のほうに行くほど、実は町会、自治会、公民館単位でものすごい金額の会費を出していて、それが道路や河川の事実上の手入れの費用になっていたり、あるいはそこに労働力を提供していると。都市部だとそれを全部、行政が税収を使ってやっているわけですが、地方に行くと、実は公費、いわゆる財政支出ではない形で、公共的な空間の維持管理のための費用負担がなされています。自主財源というものをどう捉え

るかと考えたときに、幅広い意味でのインフラの整備、維持管理というものは、田舎のほうに行けば行くほど税負担以外のところで賄われているというところがあって、その負担の不公平性はあまり問題視されていないですけれども、実は深刻な問題ではないかなと思ったりしています。

そういう意味では、やはり地方で人が減っていくと、そういうところも今後は公費でやっていかなければならなくなり、その財政需要はかなり伸びていくのではないかなと思ったりしています。自主財源ということについて1点補足です。

その上で、確かに自主財源主義か一般財源主義かというのは非常に難しいところですが、ただ、よく言われる話として、要するに住民に身近なところで自主財源で賄えば、受益と負担の関係の透明性が高まるので、負担についても配慮しながらサービスのことを考えるようになるのではないかという議論がありますけれども、私はそれはどうかなと思っているところがあります。

今年の春にオランダへ行って非常に感じたことですが、オランダは国政選挙のときに各政党が公約を出すと、それを政府のほうで、実現した場合にどれぐらい財政支出が必要となって、税負担がどうなるかということ全部試算して、それが全て政党の政策と費用負担とがセットで公表されて、それらの情報を踏まえて選挙で投票するという仕組みになっています。

だから結局、一国全体のレベルであっても、実際の受益と負担の関係というものをある程度見せる形で、国民に理解を求めるということは可能ではないかと思っています。それが地域の中で完結するようなサービスであれば、地域の中で、これだけの負担でこれだけのサービスを使いますか使いませんかということが決められると思いますが、例えば医療ですとか、介護ですとか、あるいは福祉、義務教育、子育てみたいなどころに関して自主財源でやっていくというのは、なかなか難しいのではないかと思っています。また、国民全体としても、なぜあそこの地域とうちではサービスの水準が違うのですかという形のクレームはよく聞きますが、なぜうちではもっと負担が

多くてもいいからサービスが手厚くないのかとか、負担が少ない方が良くからもっとサービスを下げてくださいかという、独自のサービスを要求する話は地域ではあまり聞きません。

そういう意味で言うと、ある一定の水準を自分の地域で達成するにはどういう効率的なやり方があるのかということ、それぞれの自治体で模索するという考え方はあって良くて、そういう意味での分権化は考えられて良いと思います。

例えばオランダは今、財政危機で、福祉の分権化というものをやっています。財源保障自体の水準は国で決めますが、具体的にどういうサービスを提供するかは提示せずに、ある意味、アウトカムだけを地方に示しています。アウトカムを示して、それをどういうインプットとアウトプットで達成していくかというのは、それぞれの地方で決めてくださいと。そういう形で、国民に対してアウトカムの公約を結んで、それを実現するのは地域だよと。

そういう形の分権化、福祉の分権化というものを進めておりまして、私自身、そのイメージがあるものですから、ある程度は一般財源主義できちんと財源を確保すると。それに対する受益と負担の関係性は、一国全体、国民レベルでもう少し議論するような仕組みを入れつつ、その中でどういう工夫をして、一定のサービスを提供するのかということに関しては、地方でそれぞれ決定していくという仕組みの分権化というものが考えられないかというイメージを持っております。

それから2点目として、財政調整の話です。これは本当に重要なご指摘だと思います。確かに、基準財政需要額ですとか配分のあり方とかを、今は総務省の中で決めているわけですが、これはどうなのかと。そういう意味で言うと、国と地方の協議の場というものができたわけですが、私はもう少し積極的に活用されていくべきだと思いますし、財政調整の水準について議論がなされていくべきだろうとは思っております。

その後の共有税の話とも関わりますが、例えば共有税のような形で、これは地方の

共有のもので、国からの恩恵ではないと。それを自分たちで配分しましょうと決めたときに、かつての地方財政委員会などの戦後の歴史を考えると、財政需要はどれぐらいで、それをどう分けるのかということ、例えば道州などの自治体間の横並びで協議をして決められるのかということが一つあります。

もう一つは、やはり一国全体として確保しなければいけないサービスの水準というものは何なのかという目線は、どこかに必要なのではないかと。そういう意味で言うと、やはり国と地方の協議の場のようなところで、国と地方は対等に議論をしながら、スタンダードとしての水準と地方の独自性みたいなものをきちんと保障していく仕組みが検討できるかどうかということに懸っているのではないかなと思います。

これは3番目にいただいた、ミニマムの設定を誰が決めるのかという話とも関わっていて、確かに省庁ごとに関連する事業者や団体もあって、それぞれが色々なサービスが必要だということを言っていくと。その中で、本当にこれがミニマムなのかとか、必要なサービスなのかということが、国民全体の議論にならないままであると。総花主義的に予算が配分できた時代は良かったですけど、なかなかそうはいかないと。その水準をどう決めるのかということに関して、国がなかなか調整というものができないまま、地方のほうに権限だけが降りてきてしまっていると。そのために今、地方が大変厳しい状況に置かれているのだと思いますけれど、これについても、先ほど申しましたとおり、やはり国だけが決めるということではなくて、国と地方で、共同で議論していける仕組みを作れるかどうかということに懸っているだろうと思います。

今日は道州制という話ですけども、結局、ドイツでああいう仕組みができているというのは、連邦参議院に地方の代表が集まっていて、そこで一国全体の問題と地域の問題を一緒に話し合える議会の場が、国にちゃんと用意をされていると。そういうことであれば、財政調整の仕組みであるとか、何がミニマムなのかということに関して、それぞれの地域の意見というものが反映される場があると思いますが、日本の場

合はまだまだ、国は国で決めていて、地方は地方でそれを受けて言うことを言っていないかなければいけないというところがあります。道州制が仮に実効性を持つものとして機能するのであれば、あるいはそうでなくても、国政の場で、一国全体のミニマムの問題と地域の問題というものを対等に議論できる場が設定されるかどうかということが、分権というのを進めていく上でも大事になってくるのではないかなと思います。

**○新川座長** 基準財政需要額の算定の簡素化という点はいかがですか。

**○沼尾ゲスト** 私は簡素化に関しては、少し慎重なところがあります。それは二つの意味があって、一つは、簡素化した瞬間に、地道な財政需要の積み上げによる財源保障ではなくなりますので、財政再建のための交付税縮減論が出ている現状では、交付税総額削減が急激に進んでしまうだろうという、非常に現実的な話です。

逆にそもそも論の話でいくと、北村委員がおっしゃられたとおり、ここまで細かく補正まで入れて算定しなくても良いではないかというのは、そのとおりだと思うところと、そうでないところの両面があります。一つは、確かにわかりづらくなっているところ。どうしてこの数字が出たのかよくわからないというところがあり、ゴールの総額があって、そこに当てはめるために補正をやっているような部分もあるように聞いておりますので、そういったところが非常にわかりにくくなっている部分というのはあるだろうと思います。

そう考えたときに、やはりそれぞれの地域で、必要なミニマムを達成するためにどのぐらいの額が必要なのかということ、もう少しシンプルに測る方法はあるだろうとは思っています。

ただやはり、今の地方財政計画ベースでいうと、交付税は個々の事務の必要額を積み上げているような印象を受けるので、個別の政策に対してミニマムを保障しているように見えますが、実はマクロベースでの総額は決まっています。そういう意味で言うと、総額としてのミニマムみたいなものがバーチャルにあって、その中で財源をどう割り振るか地方のほうで判断しなさいとなっています。だから、個別のミニマムの

保障を地道に積み上げるという発想で考えるのか、いや、総額としてのミニマムほどのぐらいなのかということ、人口、面積で、えいや！と決めるのか、それよりはもう少しきめ細かく、個々のハードだとかソフトで積み上げている今ほど厳しくはないけど、人口、面積という単純な話でもないという落としどころはあるのかもしれないと、今お話を伺いながら感じたところです。

**○新川座長**     ありがとうございました。その前に、交付税原資をちゃんと確保するという話があるかもしれません。

**○村上委員**     一般財源主義というものにならざるを得ないということは事実ですね。自主財源主義を主張していけば、偏在がますます大きくなっていく。これは非常に大きな問題で、今のご説明のとおりだと思いました。

金融政策、再分配機能、経済安定化機能は、道州制になっても、道州はあくまでも地方なので、これはやはり国の役割だと理解しておりました。道州が担うのは、いわゆる産業政策というか、その地域独自の地域の振興ということであれば、金融政策とは言わないまでも、地域通貨とか、ある意味で少しマイナーなところで何かはできるかなという程度のことではないかと思います。先ほども法人所得課税には非常に問題があるというお話でしたけれども、法人所得を地方の財源にするというのには、私もずっと疑問を持っております。法人所得を道州の所得再分配に用いることは、マクルーアもはっきり否定しておりますね。そういったことで、あくまでも所得再分配の大きな役割は国にあると思います。ですから、地方は資源配分を中心に行うと思っております。

質問ですが、先ほど、消費税の使途は社会保障四経費とおっしゃったのですが、地方消費税にもそういう縛りをしなければならないのでしょうか。

地方消費税という形で地方の配分を大きくしていけば、地方が独自政策の財源として使えるのではないかと思います。ですから、消費税のウェイトを地方消費税という形で上げていくべきだと思っております。

確かに、道州制になったからといって、地方が課税対象を決めるとか、独自の税率を設定するとかといったことは排除すべきだと思います。せっかく今、日本はこれらを統一しているわけですから。税率格差は、いろいろ問題を生じさせると思います。しかし地方消費税のウェイトは上がっていきだろろうと思いますし、上げるべきだと思います。

また、沼尾先生のご指摘にありました、ナショナル・ミニマムは国がやって、それ以外の地方が担うべきものに関しては、地方が独自に財源を調達すべきだというのは、私も非常に賛成です。

前回の会合で林教授から、オーストラリアは連邦が消費税を徴収して、その配分は地方が独自で決めているということをご紹介いただきました。日本も、今現在の制度変更ということではなくて、そういう方向を目指すのが良いのではないかと思います。フランスも国が税を全部徴収し、地方は国に対して手数料を払っています。地方が徴収して一旦その懐に入ってしまうと、これはもう手放せないと思います。国が徴収して、これは地方の財源だとはっきり分けて、地方が自分たちの担う役割に関するところはその配分を決めたり、調整を行っていくのが良いのではないかと思います。ナショナル・ミニマムに関しては国の仕事だと思いますが、財政調整に関しては水平的財政調整の可能性を肯定的に考えておりました。

**○沼尾ゲスト** 自主財源主義のことで整理をしてくださいましたが、先ほどの話に補足すると、今、地方の課税権が大幅に制約されているかと言うと、決してそういうことではないのではないかと。もちろん標準税率はありますが、制限税率も随分撤廃されてきていますし、独自課税、法定外税なども創設できますので、独自の税率引き上げですとか、独自課税を行うことは幾らでも可能だと思います。

実際、2000年以降、産廃税ですとか、あるいは住民税の超過課税として森林税を33県ぐらiyorっているなど、そういった取り組みも見られると思います。もし本当に自主財源主義でいくとすれば、そういったものがさらに拡大をしていくという話だと思

いますけれども、実際にはやはり地方の側も横並びでやっているところがあって、これをどう評価するのかという、地方の側のスタンスにも関わるのかなと思っています。

また、実は税ということでは見えてこないわけですがけれども、例えば国保、介護保険料、下水道料金などを見ても、実はその料金の部分は、自治体によって随分差が生じています。それをもって、じゃあ本当に受益と負担で、地域ごとにやっているから良いとはならないと思います。例えば下水道の料金にしても、医療とか国保とか介護とかにしても、特定の地域で料金があまりに高くないようにということで、今は交付税などで財源保障が入っているところも、実態としてはあるわけです。ですからそのあたりのところも含めて、今の制度の中で地方は自主性を発揮できないのかというと、必ずしもそういうことでもないだろうと思います。

ただ、研究会の資料にありましたが、神奈川県の特例企業税の判決について、私は少しどうかと思っています。ああいうふうになってしまうと、今の税体系を超えて独自に課税権を地方が行使できる部分は制約を受けてしまうだろうということは、非常に気になっているところで、そこはぜひ見直しをしていただきたいと思います。しかし、そういう意味で言うと、これだけ分権ということであれば、財源が足りないならもう少し税率を上げるなりすれば良いじゃないかという、地方の気概も本当は問題になるのかなと思うところはございます。

それから、先ほどの地方消費税のことでご質問いただきましたが、10%に上げるところまでについては、社会保障四経費にということで、国のほうもそうですけれども、地方についても事務に応じてこれを充てていくという地方財政計画ベースでの枠組みということで、ある程度、財源の張りつけ先が見通しとして入っていると思います。しかし今後、10%を超えてさらなる引き上げを考えていくということであれば、そこは必ずしも社会保障四経費にとどまるものではないだろうとは思いますが。

最後にナショナル・ミニマムについてです。先ほども申し上げましたけれど、結局、ナショナル・ミニマムの水準を国も地方も一緒に考えられるのかどうかということと、

地方の側が独自性を積極的にどういう形で発揮したいと考えているのかということですね。そこがなかなか見えづらいところがあって、今は国の制約があるからできないという話がありますけれども、それがどうなのかというあたりのところは、もう少し地方の側も検討は必要かなと思いました。

**○山下副座長** 気になったのは二つあって、一つは、財源保障と財政調整の根拠は、これまではナショナル・ミニマムというか、一定水準の行政サービスの提供を確保するというロジックだったわけですが、それはこれから先も変わらないのか、それ以外のものがあるのだろうかということが一つ。

二つ目は、ナショナル・ミニマムの話というのは結局のところ、悪く言えば地域ごとの格差、良く言えば差別化とか違いということですが、現実には今ご指摘があったように、地方の側もできるのにあえてやってこなかったというところが多分あって、もう少し頑張れということはこれまでも指摘されてきたところですが、そういう意味でいくと、一体どこまで格差というか、違いというものがあるべきなのか。

これは結局、その地域の住民なり国民全体なりがどこまでそれを許容するかという話になってしまうのか。制度の議論をするときに、こうあるべきだ、ある程度の違いを作るべきだという前提での議論は成り立ち得るのだろうか。実際には、それぞれの自治体の住民レベル、国民レベルで見たときに、現実にはなかなか受け入れられないだろうと。それでも、ある程度の違いを作る方向に制度を設計していったほうが良いのだろうか。それとも、現実がそうなのだから、そういう制度設計は無理だと考えるのだろうか。そこが少し気になるところです。

現実がそうだからといって、それに合わせて制度設計していくべきなのだろうか。いや、それはおかしい、地域ごとに税率も違うようにできるのだから、違うようにさせるとしていくべきなのかと。道州制の議論は多分にそういうところがあるかなと思っているので、あえてお伺いしました。

**○新川座長** そもそも地方が国のミニマムをなぜ満たさないといけないのかとい

う議論をしてもいいかもしれませんがね。

**○沼尾ゲスト** これは先生方のほうがお詳しいのではないかとと思いますが、まず一つは、日本ほど地方税の税率に開きがない国というのは、なかなかないと思います。他の国を見てみますと、税率にも相当格差があります。日本で、こうした地方税を支えてきたのは財源保障の仕組みです。

かつては法定外税が雑税という形で山ほどあって、もう必死で取れるところから取りながら、森林を所有しているところは木材を売りながら学校を作るなど、地方も非常に厳しい中で、最低限のサービスを提供するために努力してきた時代がありました。それこそ義務教育の提供もままならいような地域で、どう財源を確保するかというところもありました。

それが、戦後の財源保障と財政調整の仕組みの中で、全国どこに住んでいても、一定の義務教育の水準が確保されるようになりました。そのこと自体、この国の技術や経済の発展に大きく貢献してきたと思いますし、これはやはりソフトのインフラとしては非常に重要だろうと思います。

産業振興とか、企業に対する公共サービスということを言われますが、例えばアメリカなどを見ていても、教育、特に高等教育の部分とか、あるいは職業教育みたいなところがいかに手厚くて、その国の国民がどれだけ優秀かということが、やはり企業立地の一つの大きな要件になったりしているところもあります。そういうコアの部分を一国全体で作り上げてきたというのは、あまり認識されていないですけども、非常に大きかったのではないかと考えています。

それが、例えば税源の偏在を前提に義務教育をそれぞれ地域でやりなさいというような、かつてのような状態に戻ってしまうとすれば、それは非常にもったいないと思っています。ただ逆に、田舎にこんな立派な小学校を作って良いのかというようなことも行われています。そういう意味で言うと、将来の増税も含めて、今ある財源の中で本当に必要な、全国画一的にある基準で提供しなければいけないものは何でどこ

の部分か、これはやらなくても良いのではないかというところの整理が、もう少し負担との見合いで行われていくことが重要だろうと考えています。

先ほども少し申しましたけれど、逆に今日、教育の機会というのは、ある意味では格差が広がり始めていて、そういうところをどうサポートしていくかというのは自治体の大きな役割だと思います。しかしそれが、税財源の偏在によって、やれるところとやれないところが出てきてしまうのは少しいかなものかなと考えております。だからある程度、差別化というか、均一化する必要がないものと、最低限保障しなければいけないものを、もう少し一つ一つ詰めていけば整理できるのではないかなというのが私自身の認識です。

**○新川座長**　　せっかくのソフトインフラは大事にしましょうということと、もう少し詰められるところがあるかもしれないというお話でした。

**○北村委員**　　ナショナル・ミニマムの維持ですから、いわゆる基礎自治体に対する財政調整は国のレベルでということになりますけれども、そうすると、道州が道州内の基礎自治体に対して財政調整的、あるいは財源保障的な機能を何ら果たせないのか、あるいは一部は果たすのかというところなんです。道州にどういうイメージを持つかという問題がありますけれども、いわゆる財政調整、財源保障に関わって、道州は何らかの機能を果たすべきなのか、果たさざるべきなのか、果たすとすればどういうことなのかという点について、ご意見があれば教えていただきたいと思います。

**○沼尾ゲスト**　　これは制度の仕込み方によると思います。税財源が国、道州、市町村にどう配分されるかということと、事務とか、権限の配分の話とかと関わるので、今は一概にどうと申し上げにくいです。しかし私はやはり、財政調整は一国全体で行うべきだと思っています。その上で、道州が担うべきことということで、これは税財源の話に直結しないですけれども、いろいろなところの基礎自治体と話していて大変感じるのは、マンパワーの不足です。人とか、あるいは技術、技能を持った専門性を持った人々ですとか、ノウハウみたいなものが十分になくて、基礎自治体がいろいろ

なことで非常に苦勞しているという話は聞きます。

例えば林業みたいなものは、今は県がある程度やっているところもありますけれども、市町村が担うべき対人サービスの領域でも、例えば消費生活相談の問題であるとか、介護、医療、福祉、子育てなどそれぞれ、ある意味地域のお母さんたちでやれることもあるわけですが、何かあったときの法律の問題であるとか、申請の問題であるとか、そういったところの専門家が地域にいないと。広域自治体に、そういったノウハウの提供、研修会の開催、人の確保を求めているところがあるわけです。それが大都市であれば問題ないけれど、特に状況が厳しい地方ほどなかなかできない。実はそういったところが、財源の確保とあわせて非常に重要だと思っています。そのところの支援を、広域自治体がどうやれるかというところが大きいのではないかと思います。

特に最近ですと、民営化という話で、指定管理だとか委託だとか、P F Iみたいな話が出てきますが、こういったことをやろうとすると、結局は法律の専門家がいないと、契約自体も業者の言いなりになって、後々全部行政の側がリスクを負うという契約を結んだりして、すごく苦勞しているところもあります。民営化、民間活力は良いですが、そこで民間の技術やノウハウを入れようとするれば、やはりその技術やノウハウをきちんと評価できる人間が行政の側にいないと、本当に必要なものを、より良く、より安く提供するためのルールづくりや契約ができない。

あるいは、裁判になったとき、先方は社内に優秀な弁護士が社員でいるけれども、自治体の側には法務がわかる人が全然いないといったことが、実は現場では大きな課題になっています。そこは都道府県がしっかり担っていく、あるいは道州であれば道州が担っていかなければいけない領域ではないかなと思っています。

**○山下副座長** 北村委員の質問にも絡みますが、基礎自治体の財政調整を、例えばこれまで提案されているように道州が担う形になったときに、道州ごとに基礎自治体の財政調整の仕組みが違うというのは、やはり望ましくはないとお考えでしょうか。

要するに、全国ベースでということは、やはり基礎自治体の財政調整もルールとしては全国統一的であるべきだというお考えでしょうか。

**○沼尾ゲスト** 行政体制自体は道州ごとに独自であっても良いと思います。それぞれの地域で判断すれば良いことです。しかし、財源保障の水準自体は一定程度の確保が必要だろうと思います。

財政調整をするときに、例えば東京都と特別区みたいな形で、道州と市町村の部分を合わせて、ミニマムの水準を決めて道州に配るから、それをどう配分するかを道州の中で決めなさいという配り方もあるのかもしれませんが。それぞれの道州ごとで、国のほうではミニマムとしてこうやって配ってきたから、どう配分するかということを決めていくというやり方もあり得るかもしれないと思いますが、そこはやはり、それぞれの地域で決め方を変えることが望ましいと、それぞれの地域が判断するかどうかという問題なのかなと思います。

**○新川座長** 基本はミニマムについて言えば、アウトカムベースで考えてしまえば、あとは地方でやれば良いということですよ。むしろ、あとは分権でやってくださいということが良いということですね。

**○沼尾ゲスト** そういうことが言えると思います。

**○山下副座長** そうすると沼尾教授は、今の地方交付税制度と同じように、国がいわゆる基礎自治体まで財政調整をするという方法は認めるけれども、その部分の財源を道州に、国の基準でもって配分をした上で、道州で配分をする方法もありということですか。

**○沼尾ゲスト** それは選択肢としてなくはないと思いますが、結局、それぞれの地方がどう判断するかという問題です。ミニマムの水準に関して国も地方も意見を言える場がきちんとあり、その上であとは地方でどうしていくかということ、それぞれの道州の中で決めることによってどうなるのか、また、それがどういう配分になるか、全く想像がつかないですけども。

**○北村委員** 恐らく、国で一括して現行のように配分するのか、道州に一旦プールして道州が配分をするかというときに、沼尾教授の議論だと、いわゆる道州のほうがより基礎自治体に近いわけだから、いろいろな要因を考慮しやすいのではないかと。例えば、除雪費は積雪量ではなくて、そのときの風で決まるという話がよくあります。そういうことは、雪国の経験があればより良い基準財政需要が判断できるから、地方に任せたほうが良いという議論があります。

例えば、一定程度のミニマムのところについては、いわゆる基礎自治体部分まで含めて道州に委ねて、国の方法を基準にしながら地域の独自性を入れて、もう一度考え直すというか、再調整をした配分をするということが良いのかという問題です。

**○沼尾ゲスト** どちらが良いのかというのは、本当にそれぞれの地域の判断だと思います。確かに道州のほうがより基礎自治体に近いので、地域の実態に合った形で需要が見込めるのではないかという議論があります。反面、これは北海道のある市町村の首長さんがおっしゃったことですけれど、北海道はかなり広くて、道の支庁もあちこちにあるわけですけれども、道庁が広い道内の市町村のことを全部把握できているかという、なかなか難しいところもあるということです。例えば他の県では、こういう補助金があるとか、こういう制度があるとかという国の情報が県から細かく来るという話ですけれど、北海道はあまりに広過ぎて、なかなかそういう情報が市町村までおりてこない。広過ぎて、本当に全体として把握できているのかどうかというところも含めて、実は課題がありますという話をおっしゃっていました。

だから、そこが本当に身近になったことで、どこまで把握できているのかという、何とも言えないところもあるということです。また実際、市町村で幾つか話を聞くと、むしろ近いがゆえにいろいろな関係があって、なかなか難しいところもある。むしろ国が、客観的な基準でばっさりやってくれるほうがよほど良いとおっしゃるところもあって、そこは実際に運営してみないと、なかなか一概にどちらが良いと言いきれないというのが率直な感想ですね。

**○新川座長** 身近なところで調整するより上で決めてもらったほうが、コスト的には楽だというような、よくある話ですね。

一つだけ、あまり議論に出なかったので、特に国の債務をこれからどう考えていくのかということです。これ自体、非常に大きな政治問題ですし、ありそうもないシナリオではありますが、そのうち日本売りでも始まったら大変だという議論もあります。

今日お示しいただいた論点は、基本的には道州に債務を振り分けるという話ですが、この振り分け方自体、どちらかと言えばストックベースで振り分ける話になっていますので、これは公正な振り分け方かなと思いついて聞いていました。そういう議論がもしあればということが1点。

それから、応益ではなくて応能ということも、こうした債務負担問題についても当然出てきて良いのではないかという感じがしました。このあたり、もし何か議論があればお教えいただければと思います。

**○沼尾ゲスト** スtockベースで振り分けるというのは、道州制ビジョン懇談会の中間報告のときに出ていた案だったので、とりあえずそれをベースに、建設国債の分についてやってみたということです。

実は今、国債残高では赤字国債のほうが多いですので、赤字国債を、例えば人口一人当たりで分けていくと、建設国債だけの場合より格差は若干是正されますが、やはり人口の少ないところのほうが、一人当たりの負担が多くなります。

債務を仮に、税源の移譲とともに道州に振り分けるとすれば、確かに能力別に分けるというやり方もあり得ますけれども、どうなのでしょう。つまり、そもそも債務を道州に張りつけていくことが妥当なのかどうかというところから、そもそもの議論があるので、何とも言えません。ただ、こういう案を本気でやろうとすると、非常に財政力の弱いところに債務が随分張りつく結果になってしまうということ、事例として紹介させていただいたというぐらいに考えていただければと思います。

**○新川座長** 最後に一つだけ、先ほどの山下副座長の話とも結びつくのですが、

むしろ道州間の経済格差やミニマム格差がどんどん大きくなっていったほうが、経済的には全体にバランスがとれてくるという議論があります。

要するに、小規模なところ、弱いところはそのレベルの行政水準で、それなりの財政収入でやっていきましょうという議論があります。一つは、今の国民生活の水準から言えば、足による投票が貧困層でも可能な状態であるということがありますので、これをどう考えるのかということと、もう一つは、むしろ集中をしていったほうが、結局は経済効率が高いですので、そのほうが国全体としても良いのではないか。逆にそれを加速する道州制というのものもあるのかなと思いつつながら、お話を聞いていたところもあります。そのほうがむしろ分権型なのかもしれないという感じもしていました。山下副座長のお話からどんどん広げてしまったのですが、今日は格差を是正するという観点を随分強調されていたので、是正しないという考え方はやはり難しいなというご感想なのでしょうか。

**○沼尾ゲスト**　そういう意味で言うと、今日は道州という単位での格差ということに注目しましたがけれども、実は今、首都圏の中で所得格差がすごく拡大をしています。先ほど述べたグローバル企業ですとか、あるいはビッグデータを持っているところで中枢の企画・経営部門に関わって所得を得ている方たちと、そうではなくてルーティンワークだけをやっているところとで、所得格差が拡大しているという実態はあるだろうということです。

そのことと合わせて、これから先、12年すると団塊世代が75歳を超えますけれども、実はそのときに東京もかなり危ういだろうと思っています。本当に人は多いけれども、高齢者が3分の1というような状況の中で、東京自体の中でもっと格差が広がっていったときに、ある程度の生産性を確保できるかもしれないけれど、都市としてのいろいろなサービス供給機能とか、治安の問題とかも含めて、相当問題が出てくるだろうと思っています。

むしろ農山村などのほうが、コミュニティの関係がまだ残っているところがあって、

今、若い人も少しずつ移住を始めたりしていますので、そういう意味でまだ社会の基盤としては可能性があるのかもしれないと思っているところもあるのですが、さはさりながら、やはりインフラの更新ですとか、地盤の保全みたいなところも含めて、今、全然手が入らなくなっていて、それだけの財源もないと。東京もなかなか厳しくなってきた、オリンピックの少し先ぐらいまでがピークで、もうその後は危ないかもしれないと思うわけです。地方のほうも、人は減ってきて、超高齢者ばかりになってきて、誰がその土地なり、川なり、道路なりを守るのかという状況になってくると、本当に收拾がつかなくなるという悲観論があって、そこをどう乗り越えられるのかというところに、非常に関心があります。

そういう意味で今、賢い地方というのは、直接、単独で、例えば東京の消費地とながって、自分のところでローカルに生産できるものが、とりあえず東京である程度のお金になって、それで自分たちの生活がある程度、経済的に回っていければ良いという、本当にローカルな単位での経済の仕組みというものを作ろうとしています。

それが、近隣の大都市と結んでいるところもあれば、直接東京と結んでいるところもあって、いろいろですけれども、食料やエネルギーみたいなものも含めて、ローカルなところである程度回していけるという仕組みを作りながら、何とか自己防衛でやっていこうという動きがあります。またもう一方で、日本に昔から残っているさまざまな技術、技能、例えば宮大工の技術だとか、刃物の技術だとかを生かしながら、グローバルに打って出ていこうという場合には、もう全然東京を向いていなくて、直接海外と取引をしたりしています。このように個別にはいろいろな動きが出ているけれども、そういったものをきちんと守りながら、持続可能な社会経済システムというのは維持していくということを考えたときに、そこでの暮らしを支えるような行財政基盤、基礎自治体がどういう役割を担って、それを支える広域自治体が何を担って、その規模はどのぐらいが良いのかということが、本来は検討されなければいけないことなんでしょうと思っています。

そのときに結果として、格差と言うのでしょうか、サービスの内容の質や量に差が生じてしまっても、全く問題ないものもあると思いますけれども、最低限の所得水準であるとか、教育の機会であるとか、職業を探す機会であるとかの、本当に人が人として生存権を確保していくために必要なサービスというのは、絶対に財源云々に関わらず、どこにいても保障されなければならないだろうと。

あるいは、そこで暮らしを営むための、例えば道路がきちんと維持されているとか、交通が確保できているとかいった部分の財源に関しては、やはり差はあってもならないのではないかと思います。

ただ、それをどう提供するのかとか、それが良いのか悪いのかというところについては、ある程度の格差として容認できる部分はあると思います。そういう観点から、広域自治体の規模論とか、機能論とかということが議論されてほしいと思います。

**○新川座長** その場合もやはり、ある種、サブシステムみたいなものをどう定義するかというのは、非常に難しいですね。ありがとうございました。

**○村上委員** 新川座長のおっしゃった、地域で格差があっても良いのではないかとすることは、結局、道州で債権を発行する場合に、経済力の弱いところは発行できないということになります。それは、零細企業だと銀行からお金を借りたくても貸してくれないということと同じです。結局は国が借りて、道州に分配するということになるのでしょうか。

**○新川座長** 今のシステムだと、それしかないと思います。

**○村上委員** そういうことになりますね。

**○新川座長** それも、もう少し自助努力をしたほうが良いのではないかとということもあるかもしれないですけど。

**○村上委員** そこまでの主張はちょっとできないですよ。財政投融资も市場で選別してもらおうということでしたが、結局は財投債中心という現状ですので、そういうことになるのかなと思います。

**○新川座長** 基準財政需要額の算定基礎は、言い方は悪いですが、どんどんレベルが上がってきていますので、それぞれの算定基礎がどんどん変わっています。そういう意味では、本当に何がミニマムかわからない。きちんとしないといけないとは思っています。難しいですね。

**○沼尾ゲスト** これは基礎自治体レベルですけれども、最近では、給付に見合う負担ということについてきちんと説明責任を果たす動きが出てきています。特に負担の格差が大きい国保とか介護保険料とかというものは、なぜうちの地域だけ高いのかという話が出ますので、これだけみんながサービスを使って、診療所をサロンにしているから、負担がこれだけ上がるというようなことも含めて、うちの地域はなぜこんなに負担が高いのかということを相当丹念に説明すると、やはりジェネリック医薬品をもらわなきゃだめだとか、もう少し控えようとかというふうに意識が変わってきます。そうした説明責任を地道に果たしていくことを、これまで行政がきちんとやってこなかったのではないかとということで、これに取り組まれている例は、基礎自治体でぽつぽつ出てきています。

こういったことは、本来であれば国でも都道府県でもやらなければいけないと思います。外国の方が驚かれるのは、日本は国の歳入のうち半分が国債だということを国民は知らないということです。本当はそこからだろうなと思いますし、そこがはっきりすれば、先生がおっしゃられたようなモラルハザードみたいなものがもう少し解消されるのではないかと思います。

**○新川座長** ありがとうございます。

それでは、議論は尽きませんし、大変、有益な刺激的な議論をいただいたのですが、予定の時間もございますので、沼尾先生の話は以上にさせていただきます。長い時間、ご協力ありがとうございました。また、これを機会にいろいろ教えていただければと思います。よろしくお願いします。

それでは、ここで10分ぐらい休憩とさせていただきます。

(10分休憩)

**○新川座長** 時間が参りましたので、もう一つの論点のほうに進みたいと思います。最終とりまとめの方向についてご議論をいただきたいと思います。まずは事務局のほうから簡単にご説明をいただいて、我々の最終報告の姿形について、少し議論を始めさせていただきたいと思います。

**○事務局（中谷課長）** 資料説明（資料2）

**○新川座長** 最終報告の大きな項目の出し方として、イメージ案①と②が出ています。これまで具体的な政策分野について議論をしてきた部分を参考資料に回し、道州制のあり方についての結論のところ、あるいは具体的な道州制のイメージを幾つか、多分複数上げることになると思いますが、これをメインにするか、あるいは、中間報告の経過も踏まえて、このところ検討してきましたそれぞれの政策分野についての内容をきちんと書き込んだ上で、道州制のあり方にいくか。こういうおおよそのイメージを2種類いただいております。

これも含めまして、特にイメージ案の①ではⅣ、イメージ案の②ではⅢの「道州制のあり方について」、この中身についても、今の段階でのあらあらのお考えでもいただければと思っております。

今日はあまり時間もありませんので、議論の頭出しのようなことをしていただければと思っております。

目次案からでも結構ですし、あるいは道州制のあり方、こんな議論とか、こんな観点とか、こういうイメージとかも大事ですというところもいただければと思います。

**○北村委員** 今日の議論でも少し出ましたが、道州制を構想する場合に、最初にこの研究会で取り上げた河川管理が、ある面ではもっともわかりやすいと思います。従来、河川管理は川普請といってコミュニティが担っていた機能ですが、いわゆる治山治水という大きな作業の中で、一級河川については国交省に集約をされ、ほとんど住民がその河川管理に関われなかったという状況があります。それに対して、琵琶

湖・淀川水系という形で考えた場合に、道州あるいは流域の広域自治体が関わることによって、その計画と執行のさまざまな領域で、基礎自治体が関わる可能性が増えてきて、川普請みたいなものの現代的再生が実現をするという広域自治体が望ましいという議論が最初にありました。そのところがものすごく大事で、基礎自治体におけるさまざまな自治を実際にどう強化できるのかということです。いろいろな問題が出ましたけれども、ソフトな政策調整型といった議論は、道州を想定するイメージとしては、重要な論点としてぜひ掲げる必要があるのではないかと思います。

もう一つは、道州制の場合には、国の役割をスリムにするという議論がありますけれども、ナショナル・ミニマムの問題にせよ、財政調整の問題にせよ、国の役割を再定義するけれども、それはスリム化をすることとは若干違います。国の役割は依然として重要なところがあるけれども、ここで議論しているように、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あり方は、やはり現在とは随分違っていかざるを得ないということです。

そうなるくなおさら、財政調整の問題も、道州間の財政調整だけではなくて、基礎自治体の財政調整のあり方というのがものすごく重要なポイントになってくるので、最初の問題に戻りますけれども、道州の問題を論じる際に、基礎自治体と財政自治の水準がどういうふうに改善されるのかという視点は非常に重要です。その点と、そういう中での国の役割というのはもう一度再定義する必要があるという点とは、研究会の議論で明らかになってきたことであり、また従来の道州制の構想の中で議論が不足していた点ではないかと思いますので、その点がより明確になるような最終報告である必要があるのではないかと考えております。

**○新川座長** 特に、基礎自治体の位置づけや、あるいは、もっと本当の意味で対等なパートナーシップみたいなものが、基礎自治体と道州と国とできちんと結べるかというあたりまで含めて、逆にそうした基礎自治体の役割、積極的な関わりを保障できるような、基礎自治体を支える仕組みとしての税財政制度、財政調整制度というも

のが、もう一回イメージは組み立て直さないといけないと思いますけれども、必要だということ。

そして、それがあからこそ、逆に国の役割としてのミニマムを保障するというこの意味があるし、それを実現していけるそれぞれの地域が元気に存続できると、そんなイメージが描けると良いと思いながら聞いていましたが、なかなか変数が多いので、うまく解が出るかどうかわかりません。

ただ、国の役割をどう再定義するか。今、お話がありましたように、例えば国の財政規模そのものを極端に小さくするというような話には、恐らくならないだろうと。むしろ現状維持、あるいは徴税効率みたいな話からすると、逆に全てを国が担うという話もあるかもしれませんので、ここはむしろ、国と地方との権限関係だとか、国の地方に対する関与の仕方だとか、そういうところでの議論をもう少し丁寧にやっていく必要があるのかもしれないと思いながら聞いておりました。

**○山下副座長** 北村委員がおっしゃった最初のところは、私も賛成で、どういう基礎自治体、どういう広域自治体という話から入るのではなくて、こういう形で河川管理なり、こういう形で社会保障の政策なりを展開していくことが、住民にとって、地域にとってより良いサービスの提供になる、あるいはより自治的になるということが出発点だろうと思います。そういう政策展開の中で、広域自治体というか道州というものが、こういう役割、こういう機能なりを果たしていける、果たしていくことになるという、そのこのところをはっきり出さないといけないのかなとは思っています。

ただ、税財政はちょっと置いておいて、これまで具体的な政策分野としてやってきた領域を、どこまで抽象化、一般化できるかというところがいささか難問かなと。やはり政策分野によって違うということ、正直に出しても良いのかなという気もしています。ただそうすると、まとめ方としてはばらばらになりそうかなという気もします。そこは見えないところです。

二つ目は、今日も出ましたが、国の役割の話です。国・道州・市町村の役割という

よりは、むしろ国の役割、特にナショナル・ミニマムの議論と絡めた、研究会としてこう考えるべきだとか、こういう方向性で考えたらどうかといったものは、少し前面に出しても良いのかなという印象があります。

政策から入っていった、大都市と過疎市町村との関係、あるいは税財政制度という制度論にどううまくストーリーをつなぐか。こういう政策展開をしていくと、サービスも充実度も満足度も上がる、より自治的にもなる、そのときの広域自治体はこういう機能・役割を担うだろう、そういう機能・役割を担う広域自治体のガバナンス・組織はこういうものになっていくだろうという話かなと。あるいは、そういう広域自治体というのはこういう税財政制度のもとに置かれるということになるというストーリーになるのかならないのか、そこは少し気になります。税財政の話とこれまでやってきた政策の話はどううまくつなぐかというところです。

**○村上委員** より自治的になると言われたのですが、そもそも論として、自治というものをどのように定義をするのか、みずからの責任でということはどう考えるのかについて疑問をもちました。

財源保障をしてもらっていて、アウトカムが与えられて、地方の裁量で行動する。それが住民にとって非常に良いことであれば、それで良いのでしょうか、それは自治なのでしょうか。その地方なり基礎自治体が裁量を持って行うことができれば、財源は他から持ってきて、これは自治と考えてよろしいのでしょうか。分権ということであれば、納得できるのですが。

**○山下副座長** 100%の自治というのは、これまでもなかったし、これからはないだろうと思います。だから、自治というものは程度の問題だろうと思っています。したがって、財源における自治がなくても、その財源を用いた政策の内容について自律的に決定できるのであれば、それはそれなりに自治と言えるだろうと思いますし、そういう政策の決定に当たっても、多分100%はないのであって、一定の枠の中でしかない。枠の中で裁量的に決めるということも、それはそれなりに自治なのだろうと思

います。自治というものは、それこそ100%はなくて、100%あるかないかという議論をしても、あまり生産的ではないだろうと思います。

**○新川座長** 経済学で昔習ったことがあるのですが、ある種のアウタルキー（自給自足経済）のような世界での自治を考えるというのは、これは一つのモデルとしてはあるのかもしれませんが、現実にはあり得ません。法学系の私たちが、個人の私的な自治をどう守るかということを考えていったときに、それはどうしても他の人との関係、いわば公的な自治というものを考えざるを得ない。そうしますと、その段階からもう私的な自治、自分たちを守ろうと思えば、やはり他との関わりを持たざるを得ませんし、その関わりの仕方というのは、時には、余計はおせっかいかもしれませんし、余計な関与かもしれません。ただし、そういう自治の範囲を広げていかないと、自分たちの自治も維持できないという状況に、我々はずっと昔から置かれていて、しかも、社会経済の活動の範囲が広がれば広がるほど、その仕組みは複雑に、ややこしくなっていて、しかも調整しないといけない範囲が広がってきている。その中で、自治のコアのところと周辺部分というのは、非常に分かちがたく結びついてくる。それは、恐らく融合型と言われるような国と地方の体制であったり、あるいはグローバル化が進む中でマルチレベルで物事を考えていかないといけないという議論にもつながってきていると考えています。ですから、山下副座長がおっしゃったように、単純に100%の自治体という格好で出てくるものでもなさそうだというのは、前提として考えておいても良いかもしれません。

**○北村委員** いわゆる古典的財政自治と現代的財政自治というふうに我々は言っているわけですが、古典的財政自治というのは、基本的にはコミュニティにおける共同的な財政需要をその地域における税源で賄うという仕組みであって、16～18世紀のイギリスにおける例が典型的なものです。

それが国民国家の誕生の中で、一方では教育と警察というレベルでナショナル・ミニマムが設定されて、一国全体で教育と警察を整備していこうとすると、それに対応

して補助金というものが出てくる。その理由ははっきりしておりまして、商品経済の発展は、地域経済の不均等を招いて、財政力の格差が生まれてきますから、その中でナショナル・ミニマムを実現しようとするれば補助金が必要となってくる、そして特定補助金が一般補助金化していくという流れです。その面では現代的財政自治は、絶えず財政調整や財源保障をインプットしながら展開をしていきます。先ほど沼尾教授がおっしゃった一般財源と自主財源とのせめぎ合い、そのバランスのところでは現代的な財政自治というのが出てくるわけです。100%の財政自治というのはありませんので、そういった財政調整や財源保障をビルトインしながらやっていくことになるだろうと理解しています。

それと、先ほど山下副座長がおっしゃった点で、政策的な展開と税財政との関係です。ここはやはり、前回の林先生の議論もそうですし、今回の沼尾先生の議論もそうですが、いわゆる道州がどういう機能を担うかがはっきりしないと、税財政の問題については、一般論は言えるけれども、踏み込んだ設計のところまではなかなか行きにくいという問題があると思います。

また、確かに各政策分野で、広域的な政府、道州が担う機能が違ってきます。そうすると、マルチパーパスな道州を考えるのか、あるいは分野ごとの広域的な機能をアメリカのように積み上げていくのか。そこはここではあまり議論してないですし、議論すると大変だと思いますが、今、道州制というと、完全にマルチパーパスないいわゆる一般政府を考えているのはどうなのだろうか。そこは重要な論点だろうと思います。

**○新川座長** やはり、そこはきちんと議論しないといけないかもしれないと思っていて、特に大都市圏では、そういう特別な目的の団体を作ったほうが良い分野も結構あるような気がします。

**○山下副座長** 今の府県との関係というか、これまでの道州制の議論は二層の地方政府が前提になっていて、二層の地方政府というときの地方政府は、あくまでも普通地方公共団体という、一般性のあるかたいものですよね。そうではなくて、基礎自

治体はともかく広域の自治体については、もう少しアドホックなもの、あるいは、アドホックなものがたくさんできて仕方がないから、ある程度それを束ねるようなものもひっくるめてというイメージができるかどうか。それは、ここでもロンドンの例で少し出ましたし、もう少し時間をとって議論してもいいかもしれないと思いました。

資料でも、従前型の道州制のイメージ云々と出ていますけれど、どうしても我が国の場合、普通地方公共団体としての道州というのを考えてしまうと、目的限定されない、しかもかなりしっかりした組織を持つイメージになってしまいます。しかし、そうではない選択肢も示すのは必要かなとは思っています。

**○新川座長** 道州という地理的な区域を考えても、そこに一個の政府でなくても良いということはありません。複数の政府があっても、ただし、その間での連携や調整、あるいは無駄省きはあっても良いということはあるかもしれません。ただし、なぜ複数置くかということ、それはやはり政策分野、政策内容によって、最適な機能の仕方が違うので、それをどう集めるかというときに、道州の区域でも幾つかあっても良いし、現実の政策分野の必要に応じて、府県の区域に分けるかどうかは別にして、道州区域内を幾つかに分けた何層、何段階かの政府レベルも、それぞれの目的別にあっても良い。唯一、どちらかというを守りたいのは基礎自治体といいますか、そのレベルだけは最後のよりどころで、ここだけはしっかりやっておきましょうという議論はあっても良いかもしれません。

ただ、基礎自治体もむしろ、現在の規模をちゃんと守るとすれば、あるいは現在の規模を分けてでも、基礎をきちんとやるという話になれば、それこそ一部事務組合的な水平連携というものも多様に生まれてくるという、そんなイメージはあるような気がしています。うまく機能するとおもしろい試みになるような気がします。

**○山下副座長** 骨子イメージ案の①でも②でもどちらでも良いと思いますが、重要なことは、本当にざくっとした粗削りでも良いから、今日出たような、従来の道州のイメージとは少し違う、こういう道州もあり得るのではないかというものを前面に

出すような、あるいは国の役割についてもこう考えるべきではないかということ、少し大胆に打ち出すことさえできれば良いのかなと思っています。

**○新川座長** 政策分野ごとにこれまで検討いただいた中で、私どもなりに、この政策分野ではこんな広域行政が望ましいですねという議論はさせてきていただきました。実は、それぞれに違った広域行政のイメージというか、そのガバナンスみたいなものが出てきたという経緯があります。

逆に言うと、それも大事にしながら、それぞれのパターンをもう少し膨らませてみると、どういう道州の新しいイメージになっていくのか。もちろん、それは同時にベースとしての基礎自治体の役割を、あるいはその自治を充実させるという前提のもとで、そういう道州を考えていく。基礎自治体と道州が最適に働けるような国との関係を作っていく、それに対応した行財政制度、税財政制度を考えていく、恐らくそんな道筋になるだろうと思っています。

幾つぐらいになるかわかりませんが、幾つかの道州のパターンを出していかざるを得ないかもしれません。北村委員がおっしゃったマルチパーパスで一般政府的なものから、アドホックオーソリティーを幾つも重ねたようなイメージのものまで、幾つか出てくるような気がしますし、しかもそれぞれの区域、範囲も、一般に想定されている道州の区域のものもあれば、府県単位のもの、あるいは複数府県にまたがるものなどもあるかもしれません。もう少し機能的に範囲が広いものになるのかもしれませんし、やや複雑な順列組み合わせになるかもしれませんが、我々としては関西というところが念頭にありますので、この地域に即した形で議論を少し整理して進められれば、全国どこにでも当てはめるのは難しいけれども、関西で流域を考え、それに準ずるものを集めて、それ以外のものは関西で最適なものを作るところだというようなイメージを幾つか出していければと思っています。

うまくいかないかもしれませんが、そんな方向で次回、たたき台のようなものを用意させていただいて、議論をまたしていただくということによろしいでしょうか。

それでは本日の議事につきましては以上にしたいと思いますが、事務局から何かございますか。

**○事務局（中谷課長）** 次回の日程ですが、1月20日の月曜日、午前9時半からということでお願いしたいと思います。

**○新川座長** それでは、本日は以上にさせていただきます。どうも長い時間ありがとうございました。