

道州制のあり方研究会第10回会合 議事録

日時：平成26年1月20日（月）

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） 皆様おはようございます。ただいまから道州制のあり方研究会第10回会合を開会いたします。

本日は、道州制のあり方について（最終報告素案）を議事としております。

前回は最終報告の骨子イメージ案をご議論いただきました。それを基に、研究会の議論を踏まえまして、新川座長とご相談しながら一定の整理をいたしまして、素案という形でご提示させていただいております。本日も活発なご議論をお願いしたいと思います。

それでは、設置要領に基づきまして新川座長に進行をお願いいたします。

○新川座長 おはようございます。それでは早速でございますが、議事を進めさせていただきますと思います。

ご紹介ございましたように、今日は最終報告に向けて素案の検討に本格的に入っております。大きな議事はこれだけですが、道州制のあり方について、しっかりとご議論いただければと思います。

12時を目途に進めさせていただければと思います。長い時間に渡りますが、よろしくをお願いいたします。

まず先ほどご案内がございました最終報告素案、一応たたき台のようなものを用意させていただきました。これにつきまして、事務局からご説明をいただいた上でご議論をいただければと思います。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1～資料2）

○新川座長 ありがとうございました。

中間報告で出しましたこの研究会の検討結果が前半部分でほぼそのまま出てきているわけですが、中間報告以降、いろいろヒアリングをさせていただいたり、ご議論いただいた結果をとりまとめました。そしてこれまでの議論を、基本的には大きく三つぐらいの新しい道州制のイメージ、それからそれを少し細分化した五つぐらいのイメージでまとめていただきました。

疑問な点や、あるいはここはこんな考え方もあるというところも含めまして、ご自由にご議論をいただければと思います。

○山下副座長 従前型の道州制のイメージと、そうではない柔軟な道州のイメージというこれ自体は、これまでの我々の議論を踏まえたものだろうと思いますけれども、従前型の道州制のイメージというものは、府県を残すかどうかは別にして、市町村、都道府県、これまでどちらもフルセット型と言いますか、全権限型で重装備のいわば固い政府を作る、そういう道州を作ろうというところだったのだろうと思います。

それに対して、そうではない選択肢というものがあるのではないかとこのところだろうとは思いますが、それはどういうイメージになるのかと思っています。ガバナンスの問題というか、組織を組み立てるときにどういうイメージになるかというところについては我々も踏み込んでないけれども、想定される道州は一体どういう政府なのかということが本当にイメージしてもらえるのか。そこが少し不安ではあるというのがとりあえずの印象です。

市町村なり府県なりというものは、それなりにイメージがあるわけです。首長がいて、議会があって、補助機関があって、そういうものとは少し違うところをイメージしてもらえるかという不安が少しあります。

○新川座長 結局、従前型の道州制がある程度方向の固まった一つの案でできているとすれば、それに対して五つほど別のバリエーションを示しただけで、それは柔軟と言えるかどうかということがあろうかと思っています。

それぞれの地域の個性や地域の条件に対応できるような道州制の制度設計とは、単

なる事務配分の問題でもないし、単なる統治機構の問題でもなく、それをどうカスタマイズしていくかというプロセス・プランニングのような考え方がベースにあってデザインがされていくようなイメージがどこかにあっても良いのかもしれない。この最終報告のイメージで、従来とは違う柔軟性とはどう考えるのかということでは悩んでいました。

フルセットで、ある意味では重装備型で固い二層制を作るところから一步踏み出しましょうということでは一定成功はしたかなと思っているのですが、踏み出した先で結局は元と同じようなものができるのであればあまり意味がないかもしれないということで、今お話があった、実際にガバナンスが組み立てられ現実に作動していく中で、権限も実際の機能も、国や市町村との関係も、住民との関係も、その地域の課題やその時々の方策問題に合わせて自分自身を変えていけるようなイメージの道州というものもあっても良いかもしれないということは考えています。

ただし、制度として成り立つかどうかという議論もありますが、ここは少しご意見をいただければと思います。

私自身は、府県のイメージというものにあまり引きずられる必要はないかなと思っているところもあって、統治機構それ自体ももう少し柔軟に考えても良いかかもしれないと思っております。ある種の委員会型のような運営、公選の委員による委員会型みたいな運営というものも当然あり得ます。憲法上は長を選挙すれば良いだけのことで、いろいろなバリエーションは考えられるかなと思っているところもありました。

○北村委員　今の議論に関連して、従来型と違う柔軟な道州制のイメージという問題ですけれども、これまで議論していたことは、道州の議論をする際、国のイメージと基礎自治体のイメージをどう考えていくのかというところがポイントで、国の機能が全て道州に来るわけではなくて、ある一定、河川法の問題とか、ナショナル・ミニマムの設定とか、財源保障とかいったものはやはり国に残るといった議論でした。ま

た、もう一つここで徹底して議論したことは、道州のそういった企画立案や補完が、基礎自治体の自治の力を強めなければいけないということでした。従来型の固い、マルチパーパスで、大きな権限と財源を持った道州のイメージというものは、どうもその両方に反します。改めて国家の機能を21世紀に再設定し、基礎自治体の役割を考えていった場合に、そういったものではなくて、むしろこういう柔軟で企画立案調整型の広域自治体か、あるいは国のナショナル・ミニマムの基準に沿って基礎自治体がさまざまなものを遂行するときに、それを徹底して補完するような広域自治体か、両者があるということは、かなり明瞭になってきたのではないかと思います。

確かにガバナンスのあり方はあまり議論しなかったのですが、せいぜいG L Aモデルのことが触れられているだけですが、なかなかそこまで議論するのは難しい。道州制の議論の方向性みたいなものをどうするのかということが明らかになれば良くて、道州制はこういう方向で議論すべきである、ここで議論した内容はこうであるというところはかなり鮮明になったのではないかと思いますというのが私の最初の印象です。

幾つか文言で気になる箇所はまた後で申し上げます。

○村上委員 この道州制の検討においては、国から一方的に仕事が降りてくるのではなくて、住民の方から出てきたものを吸い上げていくという視点を入れていくのが非常に大事だろうと思っておりました。

最初の河川管理のところでも、地域の方はよくわかっているし、いま現在、国から来ている規格と言いますか、法律で縛られているようなものは、地域の実情に合っていないのではないかと問題意識がありました。だからそれを反映していくような仕組みとして、基礎自治体の方の仕事が増えるとともに、国に法律を変えさせるような力を持てるのが道州制なのかなと思っております。「具体的な政策分野に即した検討」のそれぞれのところにはかなりそのニュアンスが示してあると思いますが、最終的なとりまとめのところにはあまり出ていないのかなと思います。

例えば生活保護でも、地域の実情に合わせていけばもっと費用が節約できるのでは

ないかというご指摘もいただいておりますので、国の一方的な基準があるからこれを満たすということではなくて、地方の実情に合ったものを、それが道州制なのかどうか分かりませんが、地方分権という形で生かされていけば良いのではないかと思います。

○新川座長 確かにご指摘のとおり、ここでの私たちの議論の出発点をどこに置くかというときに、やはり一人一人の住民にとっての政府部門とか、公共部門のあり方というものを考えていけば、当然、どこまである種の補完性原理を徹底できるかというところにポイントがあります。

そうすると、それを実現できるような仕組みとしてこの道州制への改革というものも考えていかないといけないし、それは一人一人の住民の生活状態、実際に暮らしている環境それぞれによって異なってくるはずです。

そうすると、それに合わせた補完のあり方が考えられますし、それに対応した基礎自治体、市町村のあり方や、あるいは広域自治体のあり方は当然出てくるということは、一つの重要な論点です。

合わせて、ただし住民も常に同じ状態であるわけではありません。そうすると、そのそれぞれの希望にどう応えていくことができるのか。それもある種の部分最適も、全体最適も考えなければいけませんので、そういうものとどう折り合いがつくのだろうか。こういう議論をどこかでしていかなければいけないのかなと思いつつ、改めてこれまでの議論を思い起こしてみました。

もう1点は、やはり北村委員からございました、従来の仕組みをどう組み換えていくのかということは、この道州制の議論の重要な出発点で、分権社会に変えていくということ自体は忘れてはならないだろうと思います。

そのときに、どれくらいの規模や権能を考えるのかは、また別に議論しないといけません。しかし少なくとも、基礎自治体あるいは市町村、身近な自治をベースにした新しい自治の仕組みというものを一つは考え、そして国全体がそれに対してどういう

権能を果たしていくのか、どういう義務を履行しないといけないのかということを考えていくと、実は媒介項としての広域自治体あるいは道州的なもののあり方は、自ずから方向が決まってくるというところもあります。なかなか決まらないかもしれませんが、その相互の関係の中で道州の議論を一つはしていかなければいけません。そのときの原則ははっきりしていて、分権と市町村優先ということをベースに考えていけば、一定の解は出てくるということなのだろうと思っています。

ただ、それをどう現実の問題として落とし込んでいけるのか。それからガバナンスの議論はご指摘のとおり、あまりこれまで議論してきませんでしたので、最後に少しやっておかなければいけないかなと思いながら聞いておりました。

○山下副座長　私がどうイメージしたら良いかと言ったのは、53ページに企画立案・総合調整型のイメージと、55ページに基礎自治体補完型イメージとが示されていて、ある政策分野では企画立案・総合調整型のイメージが出てくるし、別の政策分野では基礎自治体補完型のイメージが出てくる。これまでの議論を積み上げていったらそうなる。

しかし、政策に合わせて二つ作る、三つ作る、四つ作るということも選択肢としてあるかなと思うし、そうではなく、そういうものをひっくるめて一つ作るということもあるかなと。

だから、この一つ作るというときに、一つのモデルになっているのはロンドンの例ですが、そうするとやはりどういうガバメントなのかということは、もう少し何か出さないといけないのかなと思ったということです。

府県を残すかどうかは置いておいて、府県域を越えるような政府というか自治体を作ろう。それは道路に関して、河川に関して、義務教育に関してみたいなイメージというものも一つこちらの端にあるだろう。もう一方の端には、一つの政府だが、中では政策分野によって、あるいはセクションによって、部局によって企画立案・政策調整的なもの、あるいは基礎自治体補完的なものを取り込んだようなものがあって、そ

の間の連続性のなかでどうしていくかなというところが少し気になったということです。

そこまでの議論は我々としてはやっていないから、そういうこともひっくるめて、方向性としてフルセットの重装備型だけが道州制ではないという前提で考えていくべきだということでも足りるということでも良いかなと思っていました。

○新川座長 同じことの繰り返しになるかもしれませんが、仮に道州政府という枠組みを考え、それ自体の中に今お話があったような主要な機能を入れ込むとしても、そのそれぞれの権限や権能が政策分野ごとに大きく変わっていたり、意思決定の仕方が大きく違っていたりする。そういうものを組み込んだ形というものは、これはG L Aタイプでそれぞれのオーソリティ、コミュニティが決めていけば良いという仕組みも、当然一方ではあり得るということだと思います。

そもそも別に大きな枠に組み込む必要すらなくて、広域調整に必要な、それができる政府は、それぞれにアドホックに立てれば良いではないかと。これは北村委員が前からおっしゃっていたところですが、そういうイメージも少しあっても良いかもしれません。

むしろ僕自身は、そこの組み換えを、それぞれの地域でもっと柔軟に選択できるような仕組み、物事の進み方によって選んでいけるという仕組みも考えても良いと思っていて、アメリカの地方自治のように、特にアドホックなオーソリティをそれぞれの地域が、ある意味では勝手に組織したりあるいは廃止したりするというイメージもあっても良いかもしれない。それは仕事があればやるし、役割を果たしたら解散するというイメージもあっても良いのではないかという趣旨ではあったのですが、日本の地方制度からすると革命的な議論で、特に現行、旧来の明治以来作られてきた府県制、市町村制にはまずなじまないということがありますので、このあたりをどう考えていくのかということは、少しご議論いただければと思います。

ポイントは、少なくとも国というものに何がしか最低限度の役割を想定できそうだ

と。それから、可能な限りではありますけれども、住民のための行政を極力幅広く引き受ける基礎自治体というものがあると。そういうある意味では全体と一番身近な部分でのある種の固い自治というもの、あるいはフルセットの自治というものを想定しながら、その中間でそれをどう上手に調整をしていくか、そんなイメージを少し持てれば良いのかなと思ってはいました。

○山下副座長 北村委員がおっしゃったとおり、結局、一方で国と、一方で基礎自治体をどうイメージするかということとの相関関係で考えていかざるを得ないだろうと思います。ただ、国の役割というものは、これまで以上に限定的なものとなっていくとしても、当然なくなるわけではない。

我々としては、中央政府をどういじろうかという話をしているわけではない。他方で基礎自治体については、そこでできる限りの行政ニーズは受け止めていただきたいということもやはりあると思います。

その上で、しかし現実を見ていると、それがつらい基礎自治体が出てきているということも確かだし、他方で、平均以上というか、他と比べてより以上に担えるという基礎自治体も、大都市ですけれども出てきているという状況は、基礎自治体のイメージとして持つておかなければいけない。

基礎自治体との関係で凸凹がある中で、道州というものをどうイメージするか。それはやっぱり政策領域によって違いがある。

そうすると、政策領域に合わせて、アドホックとまでいかないにしても、政策、道州というのは多様である、あるいは複数あるというイメージは出てくるだろうとは思っています。

あまり大仰に考えないで、両方の凸凹の間をうまく埋めていくにはどうしたら良いか考えるということも一つの方法かなと思いました。

○北村委員 この三つのパターン、五つの類型というものはここで議論したことです。ですから、これをベースにしながら、例えば具体的なガバナンスのあり方としてどう

いうものが考えられるのかということについて、よりイメージを持ってもらうために、いわゆるアドホックなものをまとめるものと、もう少し統一的な機能を持つものと、それからそれはその地域ごとに選択できますとか、そういった幾つかのパターンがこの五類型の道州を担うガバナンスとしてありますということを示すことができれば良いということでしょうか。

○山下副座長　そこまではないとしても、どういう外観の政府なのかということが、この60ページあたりだけで良いのかということところです。ここにもう少し足せないのか、足すのは難しいのかなということところです。

○新川座長　今回出てきた道州の図式的なイメージは、基本的には政策やその政策に関わる道州の機能、ファンクションのところに専ら関心を集めていますから、それぞれに最適なガバナンスの仕組みをきちんと出そうとすると、これはとても大変かなという感じはします。

逆に、60ページのイメージのように、それぞれの権限や機能のあり方に対応して、それを実現していくための幾つかのガバナンスパターンがありますよという示し方ぐらいまではできるかもしれないということはあると思います。

ただそのときも、例えばですけれども、補完型にはこういうガバナンスが合っているかもしれませんが、調整型にはこういうガバナンスかもしれませんがというイメージの持ち方はできるかもしれないと思っていました。

それと逆に、国の関わり方ということについて、これも根本的には分権型でないといけないという議論はありつつ、しかしもう一方では、道州や市町村に対する国の役割といったようなもの、いわば政府間関係の中での国の存在ミニマムみたいなものをどう描いておくかということも比較的大事かもしれないと思いながらお話を聞いていました。

ここまでの議論では、やはり財源保障については国の大きな役割ということですが、国というよりは国会の役割かもしれませんが。国と地方の役割というものを明確に区

別するか、あるいはどういう区分の仕方をするか。これも柔軟な区分の仕方があり得ると思いますが、やはりここは少し国の役割というものを、地方自治法もそうですけれども、限定的に考えていくということはあるかなと思っておりました。

それからもう一つ、これも先ほど山下副座長がおっしゃいましたけれども、市町村の間に大きな差があります。人口数百人のところから300万人を超えるところまであります。これをどう考えていくのか。

世界中を眺め回せば、大概の国よりも大きな市町村というものが既に存在しますが、もう一方では200人といった人口規模のところもあり、これを同じ基礎自治体と言ってしまうということ自体の矛盾も抱えています。

このところは、やはり道州が凸凹を埋めると言うにしても、埋め方の質が随分違うというのは気持ちとしてはあって、これもやはり何か少しひとひねりしないとまずいかなという気持ちも少しありますので、この辺も少しご意見いただければと思います。

○山下副座長 基礎自治体の間に大きな差異がある。これは現実ですけれども、だからといってそれをどうしよう、どうあるべきだという、大きな方向であったとしても、そこまで踏み込むかなど。むしろそういう大きな凸凹があるという前提でうまく議論するということにとどめておいた方が良いような気はします。

ただ、一方で基礎自治体補完型のイメージを出してしまったので、補完の仕方が問われると同時に、もう一方で、基礎自治体との関係で道州が凹むというか、大都市との関係みたいなものが反対側のイメージとしてあり得ます。

だから、そのあたりのところについては、もう少し踏み込む必要があるのかなと思っていました。

○新川座長 都市州みたいな議論もここでしましたので、外すかどうか結論は出ていませんけれども、やはり大都市には大都市の特別なあり方というのは当然あり得ますという議論はさせていただいたかと思います。

○北村委員 そのこのところは前半の「大都市と小規模市町村」のところで若干触れています。もう少し展開をする必要があると思いますが。

8月に近畿2府8県議会議長会議の研修の場で、道州制の問題について、ここでの議論を中心に少しお話しさせていただきました。そのときに一番驚いたのは、市町村合併をどう総括をして、今後の基礎自治体における自治のあり方をどうすべきなのかという問題提起に対して、今さらそういうことをするのかという反応だったことです。市町村合併をして、基礎自治体における自治の水準を高めるということが本当にできているのかどうかという検証抜きには道州制の議論はできないという認識について、そういう問題提起が唐突であるというイメージを持たれた方が多いような気がしました。その意味では、道州制の問題、府県域を越える広域行政の問題も改めて、基礎自治体の自治の水準の強化にどう貢献をするのかという視点で議論しているわけだから、基礎自治体の自治のあり方が市町村合併によってどう変わったのか、あるいは今議論されている道州制は自民党案では明らかに市町村合併を想定しているわけですから、その意味ではもう一歩立ち入って、広域行政の視点から、基礎自治体の自治の水準はどうあるべきであって、どういう改革が必要であるかについても触れざるを得ません。

先ほどおっしゃったように、大都市から200人の村まであって多様ですけれども、ある程度その問題に触れなければ、道州制の問題も議論できないところがあるので、ここで少し触れていますけれども、何らかの意味で、ごく簡単にポイントだけは触れる必要があるのではないかという気がします。

○新川座長 ご指摘のとおりで、一つはやはり基礎自治体というか、市町村自身がある種自治体としてのガバナンスをしっかりとできているかどうかということ、分権と合併以後の状況の中でもう一度しっかりと考えてもらうということ、その前提の上で初めて私たちの道州制の議論は成り立っていく。今、国でされているのは、そうでなくても成り立っていくというイメージが少しありますので、そこは我々なりに押さえておかないといけないかなと思っています。

そのときに、市町村のガバナンスのようなもの、ある意味では従来言われてきているような自主性や自立性で、しかも補完性原理によらなければ成り立たないという認識も前提にした自治のあり方が確立されるであろうということを前提にして議論をしていくしかないかなと思っているところが少しありました。

ただ、もう少し具体的に、そこの基礎自治のあり方、市町村のあり方ということについて、そのガバナンスや補完のあり方について、若干丁寧に補足をしておく必要があるかもしれません。

今のところは広域連携でとか、あるいは道州的なものが広域連携できないところを補完しますというレベルで止まっているわけですが、もう少し実際の補完の仕組みであるとか、作動のさせ方であるとか、そのときの市町村の自主性、自立性の保持の方策であるとか、こういうところにも注意をしていく必要があるかもしれないと思いながら聞いていました。

○村上委員 私は、景気対策ないし経済安定化機能や、所得再分配といったものは国の役割だと思っています。

国全体として景気対策をとるときに、道州が一つの塊としてあれば、そちらの方に景気対策の仕事を対等な立場で委託する。道州の中でそれぞれの地域に合った資源配分で景気対策をうつことができるのが良いのかなと思っています。

所得再分配においては、ナショナル・ミニマムですので、これは国の役割だと思っていますけれども、いろいろ地域の実情に合った形になるべきだというお話がありました。ただ財源は国の責任だと思っていますので、それぞれの政策ごとに広域的に基準が変わるという形を考えましたときに、その財政調整の相手が一体どこになるのかということについて疑問をもちました。

○新川座長 財政ガバナンスの話もほとんど出ていけませんので、このあたりもう少しご意見がありましたら、いただければと思います。

○北村委員 この問題は、明らかに道州がどういう機能を担うかによって随分変

わってきます。道州の担うべき機能というものが明確にならないと、財政調整のあり方とか、財源配分のあり方の問題が議論できないというのがこれまでの基本的な議論だったのではないかと思います。

村上委員がおっしゃったように、基本的に財政調整、財源保障は国が一義的に担って、その際に道州が財政調整の実際の機能を一部担うにせよ、その財源は国でなければいけないということは明瞭ですので、そこはかなり明らかになったのではないかと考えています。

やはりナショナル・ミニマムの決定は、国が何をどこまで決めるのかということが最大の問題ではありますけれども、ナショナル・ミニマムを設定して、それがあらゆる地域で実際に機能するための全体的な仕組みと財源保障は国が行うべきだということであって、その際に道州がどこまで関わるのかという問題は、やはり道州の制度設計に懸っているだろうと思います。

あとは表現として、ナショナル・ミニマムも担うべきだというところの、「も」はやや問題があると思ったところが何か所かありました。

61ページの真ん中の「ナショナル・ミニマムも確保されること」は「ナショナル・ミニマムが確保されること」ではないかと。これは非常に重要な論点で、ここは恐らく地方交付税をどうするかという問題があります。地方交付税的な財政調整と税財源保障の機能は国が一義的に担うべきだということで、ここの議論は基本的になされたのではないかと私は理解していますけれども、交付税は最大の論点となっておりますので、もう少し村上委員がおっしゃったように、この場でも明瞭に書くべきだということであればそれでも良いと思います。

○村上委員 私の疑問は、例えばこの河川であればここは連合的なものでやれば良いとか、産業振興であればそれとは別に類似性がある地域でやれば良いといった形で、非常にアドホックな範囲の決め方をしますと、どこに予算配分をし、どういう財政調整をすれば良いのかということです。この範囲のところである程度

決まっていない場合、それぞれのところでできるのかなということが少し疑問です。

○北村委員 私が生上げたかったのは、財政調整の仕組みそのものは、ナショナル・ミニマムを基準にした基準財政需要額と基準財政収入額により算定する現行の仕組みで良いと思いますけれども、広域連携を組む場合には、その内容によって近畿圏で組む場合もあるし、北陸圏と組む場合もあるし、滋賀県であれば中部圏と組む場合もあって、そこは財政調整の問題とは直接リンクをしないので、自主的な財源を持ち寄りながらやっていくことになるのではないかと考えておりました。

○新川座長 連携型で考えるとすれば、連携元のところの財政調整がきちんとされていれば良いというイメージはあろうかと思えます。

ただ、イメージを若干広げて、広域団体それ自体ももう少し財政の自治、自立性というものをきちんと持っていった方が良いかもしれない。特にアドホックであっても、それは当然持つべきである。そうすると、例えば道州ぐらゐの区域の中での国による財政調整の仕組みの中での、各団体の一般財源としての地方交付税交付金制度というものは、制度設計上はあり得るかなと思っではいたところがあります。

これは今の都道府県と同じようなイメージで、それが場合によっては分野別に分割をされているというイメージを持っていたところがありました。

ただ、全体の議論として、もちろん財政調整の仕組みの基本的な考え方とか骨格そのものはよくできており、これはこれで良いのかなと思っではいますが、運用の仕方とか、補正の問題だとか、それから算定の問題だとかということについては、この60年間、かなりひどいことになっているところもありますので、ここは当然議論していただいでよろしいかと思っではおります。本来の趣旨に戻れというところはあるけれども良いかもしれないと思っではおります。

もう一つだけ疑問というか問題提起をさせていただきますと、こういう極めて柔軟性が高いというか、むしろ政策分野、機能分野別に考えていけるような道州制を想定できそうだということであると、関西はとても良い条件にあるのですが、これが北海

道・東北とか、中四国とかということで考えると、恐らく全国統一的な制度にはならないということがありますので、このあたりも何かご意見があればいただいております。

○村上委員 61ページに、無理やり全国一律の枠組みに押し込めるような議論は望ましくないとするのは、まさに私もそう思います。

地域の実情に応じた柔軟な議論が必要だと思っております、ここで当てはまるからよそにもというのは無理があると思いますので、このまとめ方は非常に良いのではないかと思いました。

○山下副座長 道州制の導入は中央政府レベルで議論することだろうけれども、議論するに当たって、特に具体的な制度設計に当たって、本当はそれぞれの地域で、関西なら関西で、うちはこういう道州制にしたいということ、まず自分たちで議論をする仕組み、それを日本全体の制度設計に反映させていくという発想でなければいけないと思います。

まずそれぞれの地域で府県を越える広域政府の必要性、その担う仕事、政府の形態といったものを議論した上で、うちはこういうこと、いきたいということ、まず自分のところで考える、そういう仕組みがまず要るのではないかと。

そういう意味では、61ページにこう書いてあって、その上でそれをインプリメントしていくにはどうしますか、誰がインプリメントしていきますかという、まずそれぞれの地域でしようということ、良いのではないかと思いました。

○新川座長 そういうそれぞれの地域の提案というものが具体的にどう制度上保証をされるか、どの程度反映されるかについてはまた議論があるかもしれませんが、そういうところまで含めてご議論があったということで、ここは場合によってはもう少し踏み込んで、それぞれの地域のイニシアティブでもって、もちろん国としての大きな方向はあるにしても、その中でどこまでそれぞれの地域の主張とか希望というのを国全体の動きと調整をして、それぞれの地域の個性を生かしていけるか、そ

ういう仕組みを作れるか考えておきたい。これもやはりこれからの分権社会というものを目指す上では大変重要な論点にはなってくるだろうと思っております。

このあたりはこの後の道州制基本法案の問題とも関わってきます。その国民会議、道州制国民会議での議論のあり方ということとも関わってくるというところだろうと思っております。

個々の文言も含めてご意見いただければと思います。

○北村委員 少し素案の記述・表現について質問させていただきます。

例えば4ページや59ページのところの「市町村の意思を反映させる」という言い方は、対等という感じではないので、「市町村の意思が反映できる」の方が良いと思います。

同じく国と道州との関係でも、「道州の意向が反映される」ではなく「道州の意向が反映できる」という書きぶりをした方が今の時代の考え方に合っているのではないかと思います。

それから、60ページの「オール・マイティな広域自治体」も、マルチパーパスとといった言い方とする方が適切ではないかと思います。

それから、42ページの2段落目で「経済活性化を担うためには法人課税、所得再分配を担う場合には個人課税、社会保障を担う場合には消費課税が主な候補となる」という書きぶりについて、機能別に課税が対応するという趣旨はわかるのですが、つまり所得再分配が個人課税、社会保障型は消費課税にリンクするというのは、いわゆる現金給付によって所得再分配を行うためということ、また社会保障というのは中間層を含めて広く人的サービスのようなものが提供されるということがイメージされているのだろうと思えますけども、この言い方には少し違和感を覚えましたので、ご検討いただきたいと思えます。

それから、40ページの「財政調整の範囲がナショナル・ミニマムに限定される」という記述です。確かに今はナショナル・ミニマムを超えて幾つか投資的な事務も財政

調整に含まれていますが、現行制度も基本的にはナショナル・ミニマムのための財政調整であり、表現としては誤解を招くのではないかというような印象を持ちますので、これをご検討いただきたいと思います。表現的にはそれぐらいでしょうか。

○新川座長 村上委員、今の北村委員によるご指摘の点ですが、若干修正をさせていただくということによろしいでしょうか。

○村上委員 42ページの「経済活性化を担う場合は法人課税」とありますのは、外形標準のことですよね。そうすると、基礎自治体の固定資産税も法人が納税しておりますが、そういったものまで含んでいると考えてもよろしいですか。

○北村委員 これについては必ずしも1対1対応ではないですし、それから税目自体も現行の税源配分自体も多岐に渡っておりますし、しかもそれぞれの課税自体のベースが重なっているところもありますので、単純にこういう記述にはならないだろうと思います。

機能としては、経済活性化や所得再配分というものがありますが、それに対応した税体系を考えるときに、それぞれの組み換えを考えるというような言い方をせざるを得ないのかなと考えておりました。

○村上委員 北村委員がおっしゃっていただいたことで妥当だと思います。

○新川座長 それではここで若干休憩を置かせていただきたいと思います。また先ほどの内容に戻っていただいても結構ですし、道州制推進基本法案がまた議論になる可能性が出てきてございますので、これについてのご意見も賜ってまいりたいと思います。

(10分休憩)

○村上委員 最終支出の比率が42対58ですから、国が全部税収を集めて、この58%というものを地方の財源とし、地方で配分を決めるということすれば水平的財政調整ができると思います。

個々の自治体が税を集めると、それを手放したくないだろうと思います。受益と負

担の乖離が生じるという意見もありますが、徴収自体は国で良いと思います。その方がコストも安くつきますし。

ただ、固定資産税のようなものは、やはり個々の地域の実情に応じて自治体職員の方によるきめ細やかな調査・対応が必要となってくるので、こういうものは国では無理だと思えます。

基礎自治体の大きな財源は固定資産税ですし、地域の実情に合わせたきめ細やかな対応が必要とされるものまで含めて、58%分全てを国が集めて良いのかどうかはわからないのですが、地方が支出している分については、地方の財源としてしまうことを大きな決まりごとにしてしまうのが、この受益と負担の乖離、逆転をなくし、地方が対等の立場に立つことへの方策だと思えます。

○新川座長 ありがとうございます。課税自主権と徴税事務を完全に一致させるという必要はないという点については、アメリカの内国歳入庁に似たような話もありますので、そこは大いに議論の余地はあろうかと思っております。一方、ご指摘のとおり、市町村単位で集めてもらった方が当然きめ細かく対応できるということもあります。そういう点では、税目によって徴収体系が違って、最終的に課税自主権及び財源が保障さえされれば徴収事務は要らないという議論もあるかもしれません。少なくとも、それぞれ必要とされる財源は最終的に賄い合えば良いという議論がありますし、それは当然財政自主権として保障されてしかるべきであると思っております。

この辺は実際には、もう少し財政ガバナンス的、課税ガバナンス的な議論というものを考えておかないといけないと思っております。

○山下副座長 ナショナル・ミニマムが確保されることというのは、我々のこれまでの議論の前提になっているのですが、このナショナル・ミニマムとはどこまでの話なのか、ナショナル・ミニマムが確保されるということは一体どこに効いてくるのかということは、少し整理をした方が良いと思えます。

これまで財源保障の話もありましたし、それから「ナショナル・ミニマム＝国の

責任・国が保障」という話になってきているだけに、国の役割や地方との関係、その枠組み、枠づけ、制約などを一度整理した方が良いと思います。

○新川座長 ナショナル・ミニマムの基本的な考え方については整理しておく必要があると思います。これまで我々の議論では、かなり幅のあるナショナル・ミニマムのイメージで語ってきましたので、現行の生活保護のように、国が基準を決めて一定の金額を出しなさいという固いナショナル・ミニマムの見方もありますし、もう一方では、国民の生活保障をしていく第一義的な役割が市町村にあって、国が市町村に義務づけとそれを実行するための財源保障をしていくという考え方もあります。その場合、個別具体的な保護の実態を踏まえてそれぞれで基準を作っていくというやり方もできるかもしれません。

その中間で、現金給付的なところは国が、関連サービスは地方がという分け方もありますし、いろいろなナショナル・ミニマムの考え方があり得ると思います。

それから、そもそも国が保障をするからナショナル・ミニマムなのかと言えばそうではなくて、国民が必要とする国民のためのミニマムをどう保障するかということが重要であり、誰がそれを保障するかということに必ずしもこだわる必要はないと思います。国民全体に保障されなければいけないという条件があるので、今のところは中央政府の方がそれをしやすいという議論をしているだけのことなので、必ずしも主体を国に拘泥する必要もないかもしれません。

○山下副座長 ナショナル・ミニマムというものは、実際に執行するのは国ではなくて地方なのです。しかし、国が全体の制度設計やサービス水準などを決め、地方の側はやらないという選択肢もなくその執行を義務づけられるが、財源についても国が面倒を見る。そして、基本は基礎自治体が担うのですが、担い切れないところについては広域自治体が補完するというのがナショナル・ミニマムのイメージです。

そういうイメージがあると、要するに国の責任という話につながってくるのですが、果たしてナショナル・ミニマムというものはそのような体制でしかできないものだろう

うかと考えています。55ページの基礎自治体補完型イメージがそれにあたりますよね。

繰り返しになりますけれども、この基礎自治体補完型イメージというものは、全体の制度設計などは国がする、しかし国はその事務の執行はせず、それは基礎自治体が行う、基礎自治体でやりきれないところがあるから広域自治体が補完するというものですが、ナショナル・ミニマムというものはやはりそういうものでしかないのでしょうか。

○新川座長　今の議論は、従来型の社会保障、特に生活保護行政が念頭にあるのですが、それ自体がもう少し柔軟に対応できる、あるいは柔軟なシステムとして地方のイニシアティブが振るえるようなものに変えていこうという点までは、今のところのコンセンサスとしてあるものと思っています。

ただ、基本的にその責任の所在をどうするかというところまでは、なかなか議論が難しいということがありますし、国と地方の共同責任のような考え方もあるかもしれませんが、それで果たしてどこまで国民の権利が保障されるかという疑念もあります。

この議論はどこまで入るか難しいのですが、そういう問題提起があったぐらいでまとめることになろうかと思えます。

○北村委員　我々がここでナショナル・ミニマムについて議論したことは、単に国が制度や基準を作って地方にやってもらうというようなものではありません。むしろナショナル・ミニマムは時代を通じて変わっていくものです。各自治体の優れた実践経験が、長い時間軸の中でナショナル・ミニマムになっていくなどの歴史があったわけですから、ナショナル・ミニマムは絶えず見直されていく可能性が高いものだと思います。

ここでの議論は、そういったものを国全体である一定のところで維持しようとして法制度と財政制度が形成されるべきということだと思えます。従来のナショナル・ミニマム論にこういう点に加わっているということを示し記載していただいた方が良いでしょう。

と思います。

○新川座長 ありがとうございます。そのぐらいでおさめられればと思っております。

それでは、道州制推進基本法案に対する懸念と指摘というところも残っておりますので、事務局から今の動きも含めてご説明があれば、よろしく願いいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1～資料2）

○山下副座長 63ページ（2）の「国全体の統治機構のあり方を見直すべき」というところですが、これは出先機関の廃止も含めてずっと主張されてきたところなのですけれども、これはそれこそ固い道州を想定していないでしょうか。

道州を作るのであれば、道州にまず国の出先機関も含めて国の事務権限というものを、あるいは立法権限というものを移せるはずだし、移すべき。しかしそうやって行政権限、立法権限、その他というものを国からの受け皿として想定されているのは、それこそフルセット型の道州のイメージではないのかなという気がします。必ずしもそういうものでなくても、受け皿にはなり得ると思います。どう直せということではないのですけれども、そういうイメージでなければ良いなという意見です。

○新川座長 分権型に変えていくという大きな枠組みの中で、現行の国の実質的な集権体制の解体再編というのがあり得ますが、その行く先については、全て道州につながるというわけではないという趣旨の意見は付け加えておく必要があると思います。国の解体再編をしていくプロセスで、地域自らが、それぞれの地域に合った独自の自治の仕組み、広域自治体と市町村との新たな役割分担やそのあり方というものを作っていくというイメージで書いていただければと思います。

そのほか、全体を通じて次回までに少し考えておいてほしい、あるいは調べておいてほしいというようなところ、もしお気づきの点ありましたら、今いただいておりますとありがたいですが、いかがでしょうか。

○村上委員 66ページに、「国からの事務・権限の大幅な移譲に応じて、それに

係る特別会計のあり方についても見直しが必要である」とあり、非常に難しい問題でもあります。これはまだ具体的には考えておられないということですよ。

○新川座長 確かに、国債とか国有財産の方針については、一定の方向性が出ていますが、特別会計は見直しとしか書いてありません。

ただ、特別会計もある意味では国の財源に手を入れるという話になりますので、国からの事務・権限の移譲や、それに伴う財源移譲に合わせて、特会そのもののあり方自体も、分権型に沿った見直しを地方との協議を整えた上で行うという議論は当然あっても良いと思います。

それでは、またお気づきになられた点があれば、後ほど結構ですので、事務局にお寄せいただければ、また次回の案を出させていただくまでに、私と事務局の方で相談をさせていただいて、次回ご議論いただけるようにしていきたいと思いますので、よろしく願いいたします。

それでは、本日はいろいろご意見をいただきましたのを、事務局とご相談をさせていただいて、次回修正を施した上で、またお示しをさせていただければと思います。

イメージ図も出していただいておりますが、このあたりも今日の議論で若干変わるかもしれませんので、この辺も次回しっかり見ていただければと思います。

それでは、本日のご議論につきましては以上にしたいと思いますが、よろしいでしょうか。

それでは、本日の議事の（１）につきましては以上にさせていただきます。

続きまして、議事の（２）その他につきまして、事務局から何かございましたらお願いいたします。

○事務局（中谷課長） 次回の第11回会合ですが、2月17日の月曜日、本日より同様な時間をお願いしたいと思います。

また、ご指摘いただく時間もなかったかと思いますが、文言、用語の修正、追加のご意見等がございましたら、次回の会合に間に合うように修正をいたしますので、

よろしくお願いいたします。

○新川座長 次回会合までの間に本日ご覧いただいているものについての御意見もいただければと思いますし、できるだけ次回は事前に修正したものをご覧いただけるように、余裕を持って進めていきたいと思っておりますので、事務局にもよろしくお願いをいたしたいと思えます。

それでは、本日いろいろと貴重な御意見をいただきました。スムーズに進みましたことに感謝を申し上げまして、閉会とさせていただきます。

ありがとうございました。