

第1回地方分権懇話会議事録

日 時 平成18年7月14日(金) 14:00～15:20
場 所 広島大学東千田キャンパス大講義室

1. 開会

(司会)ただ今から平成18年度第1回地方分権懇話会を開会いたします。私は本日の進行役を務めさせていただきます、広島県政策企画部分権改革担当企画監の荒木と申します。どうかよろしくお願いいたします。まず、開会に際しまして、主催者として、広島県政策企画部長の小中正治よりご挨拶を申し上げます。

2. 主催者挨拶

(小中政策企画部長)本日は、第1回地方分権懇話会に、多数ご参加いただきありがとうございます。広島県では、市町村合併の推進により、86市町村が23市町に再編されました。この合併後の基礎自治体が地域の総合的な行政主体としての役割を果たしていただくために、県から基礎自治体への抜本的な事務権限の移譲を進めるとともに、分権型社会にふさわしい将来の広域自治体の姿として道州制の導入を目差すべきであるとした「広島県分権改革推進計画」を平成16年11月に策定しました。

また、本年2月には、国の第28次地方制度調査会からも「道州制の導入が適当」とする「道州制のあり方に関する答申」が出されました。更に、本年5月には、道州制特区推進法案が閣議決定されたところです。

一方、当事者である都道府県においても、昨日、松江で開催された全国知事会議において、道州制の導入について、大いに議論されたところです。何人かの知事さんの慎重な意見もございましたが、大勢は道州制の推進について、前向きで、知事会としても更に検討を深めていくこととされたところです。

今後、国と道州や基礎自治体の役割分担のあり方などを含めて、道州制についての議論が、一層加速されるものと思います。こうした状況の中、広島県においては、国における議論に直接関与されている学識経験者等と意見交換の場を持ち、地方分権の理念に沿った道州制導入への気運醸成を図るため、年数回程度、「地方分権懇話会」を開催することと致しました。

その第1回目として、本日は、北海道の道州制問題に深く関わっておられる北海道大学の宮脇教授にお越しいただき、道州制に向けた動きのみならず最近話題となっております地方交付税改革、自治体の再建法制の問題、地方債のあり方なども踏まえながら、お話をいただくようお願いをしています。先生、本当にありがとうございます。

本日、お集まりの皆様におかれましては、この懇話会での議論を通じて、今後とも広域自治体のあり方や地方分権問題を、より身近なものとしてお考えいただく契機となり、ひいては、道州制推進の気運醸成につながるよう祈念しまして開会の挨拶としたいと思います。本日は、どうかよろしくお願いいたします。

(司会) 続きまして本日の懇話会の共催をお願いしています広島大学道州制研究会の広島大学地域経済システム研究センター長でいらっしゃいます伊藤敏安教授に開会のご挨拶をお願いします。

(伊藤教授) 広島大学地域経済システム研究センターの伊藤でございます。いつも皆様方には大変お世話になっております。広島大学大学院社会科学部では昨年度、道州制研究会を設置いたしました。地域の方々のご支援を仰ぎながら昨年来調査をしてきたところです。実はその代表の川崎研究科長にご挨拶をお願いしようと思いましたが、今日はたまたまボルドー政治大学から、ヨーロッパの地方分権に関する研究者の方がお見えになっておりまして、その対応で来られないので、代わりに挨拶をしるということで一言ご挨拶をさせていただきます。

広島大学道州制研究会は、昨年度はこういった公開の研究会を何度か開催する一方、中四国の市町村長や地方地場企業の方々を対象にアンケートや視察等を行いました。その成果の一部は、私どものセンターのホームページで公開していますので、ぜひご覧いただけたらと思います。それから、本年度はもう少し地道に研究をしようということで、地方自治体の方々にご参画をお願いしながら、事務事業の個々のレベルまで議論するといったことを検討しています。その一方、今回のアンケートでわかったのですが、道州制について、名前はわかっているけれど、内容がよくわからないというご意見が多々ございました。ですので、こういった広島県をはじめとする地域の関係機関の方々との連携を強化しながら、普及啓発のためのシンポジウム、研究会等も熱心に行っていきたいと思っておりますので、よろしくをお願いします。

今日は北海道から宮脇先生をお呼びしまして、終わりの方では質疑応答、意見交換もあるということですので、ぜひ最後までお聞きいただくと同時に、積極的に議論に参加していただくようにお願いします。どうもありがとうございました。

(司会) ありがとうございました。皆様のお手元には宮脇先生のご講演資料の他、広島県が作成しました道州制パンフレット、そして道州制特区推進法案の概要をお配りしておりますので、参考にいただければと思います。

それでは、これから宮脇先生にお話をお願いしたいと思いますが、その前に宮脇先生のプロフィールを簡単にご紹介します。宮脇先生は、経済企画庁勤務や日本総合研究所主任研究員などを経て、現在は北海道大学法学部教授、北海道大学公共政策大学院院長でいらっしゃいます。ご専門は「財政学」「行政学」と伺っております。先生は、内閣府参与のほか、地方六団体が設置しました「新地方分権構想検討委員会」及び総務大臣の私的諮問機関であります「地方分権21世紀ビジョン懇談会」の両方の委員を唯一兼務されるなど、我が国を代表する研究者として、幅広くご活躍しておられます。

それでは、宮脇先生よろしくをお願いします。

3. 講演

「地方分権議論の真姿と方向性」

北海道大学公共政策大学院院長・教授 宮脇 淳 氏

改めましてご挨拶させていただきます。北海道大学の宮脇です。よろしく申し上げます。これから、1時間強お時間をいただきまして、道州制、それから今展開されています地方分権の議論、よく新聞でも新三位一体改革といったようなキーワードで出てまいりますけれども、こういった議論がどういう方向をにらみながら、現実として何を考えながら整理されているかといったようなことにつきましてご紹介をさせていただきたいと思っております。札幌も昨日は30度になり、かなり暑かったのですが、今日は東京経由でまいり東京も暑かったのですが、やはり広島に来ると暑さが違うというのが体にしみていて、ちょっと頭の回転が悪くなっていまけれども、その点はお許しいただきたいと思えます。

今ご紹介いただきましたように、これからご報告させていただきます点につきまして、まず総務大臣の私的な懇談会である「21世紀ビジョン懇談会」というところでつい最近ですけれども、最終報告を出しております。この最終報告を受けまして、次の通常国会に向けましたいろいろな制度設計、法律化をしていかなければならない、そういう段階に入っています。今後、来年度からスタートする新三位一体改革、これはもちろん10年ぐらいの期間をにらんでということですが、この期間をにらみながら制度設計をしていくということになるわけです。このビジョンで議論をした行き着くところの姿も、当然道州制というところをにらんでいます。道州制の姿をにらみながら、交付税の制度とか地方債の制度について整理をしているということが一つございます。

もう一つは、非常に地味ですが、重要な議論として公営企業金融公庫の廃止に伴う問題があります。これは、内閣の方で、参与会議というのがありまして、ここで今後、この政策金融の問題が出てくるわけです。後ほど、これは少し整理をさせていただきますが、公営企業金融公庫は昨年12月の閣議決定により、廃止というのが決っています。廃止に伴い、国の機関としては、これを清算するということになるわけですが、この公営企業金融公庫の中に2兆8千億円の引当金というのがあります。この引当金について、次の制度の中でどこに帰属させるのかということが、非常に大きな問題になるのです。この2兆8千億円にのぼる引当金を新しい地方財政制度の中でどこに位置付けるかということにより、今後の地方財政のあり方は大きく変わってまいります。その議論というのが、ここから秋口以降本格化して来ざるを得ないという状況でございます。

また、もう一つ、これに関連する議論として、減量化会議の中でご承知のように国家公務員の人員削減を行っています。目標を上回る人員の削減を行ったということになっておりますが、その削減の主体となっているのは地方支分部局です。地方支分部局の職員数を中心として国家公務員の削減を行っています。この地方支分部局をどういうふうにしたのかということですが、もちろん純減をさせている部分もあるのですが、もう一つは独立行政法人化です。私も国立大学もそれに近い制度設計に移りましたが、独立行政法人化というのをしています。この独立行政法人化ですが、地方支分部局を独立行政法人化する意味はどこにあるのかということですが、この面はマイナスの面で捉えると、公務員削減といっても人件費は運営費交付金という形で繰り入れられることになっていきますので、本当の意味での削減になっていないではないかという問題点があり

ます。したがってこのへんのところについては、次のステップとして議論していかなければならないわけですが、重要な点としては、独立行政法人化すると主務官庁というのが必要になります。主務官庁は今のところ国でございます。たとえば農林水産省の独立行政法人化した機関については、主務官庁は農林水産省であります。しかし、道州制をにらんでいった時にこれがどうなるのかという問題です。独立行政法人化をしている機関については、その主務省を道州政府にするとという選択肢が非常に大きなものとして考えられるということでございます。

これは、なぜかといいますと、今日も資料として配られています道州制特区推進法がありますが、これの評価についてはいろいろとあると思います。この議論が始まる時に、北海道開発局を独立行政法人化するということが85%くらい決っていたのです。一方で、北海道庁にも同じような業務をしている土建事務所というのがあります。ここも、北海道庁の独立行政法人、今は制度化されましたが、地方独立行政法人としたらどうかということでした。当面の間はそれぞれ同じ業務をやっているわけですが、国土交通省の独立行政法人、北海道庁の独立行政法人という形で並存させる。しかし、道州制の議論がある程度整理された段階で、これを一括して道政府の独立行政法人機関として統合するという考え方です。しかし、この案は残念ですが、最終段階でかなりの抵抗にあいまして、時期が早かったということも確かにあったのですが、現実のものにはなりませんでしたが、今後もう一度こういった議論が起こってくると思います。最近の道州制議論に対する懸念点として、道州政府というのは地方政府なのか、それとも国の機関を中心とした国家機関の一部なのかという議論があると思います。道州政府というのは、この二つの形態があるということは当然あり得るのですが、我が国の場合は現状の制度設計につきまして、明らかに地方政府として位置付けて考えていきます。そのために地方支分部局につきましても、スリム化を行いながら地方に移していくという制度設計ができないかということにらんでいるということになるかと思えます。

国家公務員ベースでの人員削減の問題、こういった議論をこれまで、霞ヶ関を中心として展開をして参りまして、今回の制度設計にも、少し関わってきましたが、そういった視点から整理ができることについて、パワーポイントで表示整理させていただきながらご紹介したいと思います。

《資料 P2》まず最初に、道州制を考えるにあたって、21世紀の地方分権が握っている鍵はといったい何なのかということをごここに3点挙げさせていただいています。この道州制的発想の重要性ということで、これはとの結果として出てくる側面もあります。既にご承知のように政府の方から骨太というのが提示されていて、2011年度にプライマリーバランスを黒字にするという基本的な方針が示されています。このプライマリーバランス論というのが、地方分権に非常に密接に関係するということです。プライマリーバランスというのは、一般的な歳出については、税金あるいはその他の財源移転において賄えるものであって、地方債での借金をしないという制度です。このプライマリーバランスが国、地方を通じて2011年度に黒字化をするというのが、今回の骨太の大きな方針として上げられています。この方針を実現するために、消費税の問題とかそういう問題があるのですが、ここは地方分権の問題に焦点を絞ってこの考え方を整理させていただくと、プライマリーバランスが黒字になる、こうした方向性が出てきた大きな要因はどこにあるのかということです。これは、ご承知のように国と地方を合わせたプライマリーバランスの改善であるわけですが、国と地方のプライマリーバランスの改善が、どちらの要因でより多く起こっているのかということ、明らかに地方財政の方でプライマリーバランスが改善してきている

からです。地方財政のプライマリーバランスが改善してきている要因というのは、地方単独事業を大幅に削減している、それから人件費を全体として削減していることによって、プライマリーバランスが急激に改善したというのが統計的にも出てきている構造であります。むしろ国側のプライマリーバランスは、赤字が拡大している構造です。ということは、増税とかもありますが、2011年度にプライマリーバランスが、我が国全体として黒字化する大きな要因というのは、地方財政の歳出削減と、それに伴う収支の黒字化によって行われるというところがあります。

ここで、2つの問題を整理しますと、それでは地方財政として黒字化した後にとるべき政策はいったい何なのかということになります。それは、大きく分けると2つになりまして、一つは累積した地方債の積極的な削減ということになります。もう一つは、地方ベースでの積極的な減税措置を行うということです。大きく分けると政策的には、この2つの選択肢になると思うのです。しかし、議論はそういうふうにはきれいにいきませんで、問題はそこに行く前です。つまり、なぜ地方財政が、単独事業や人件費を削減しているにせよプライマリーバランスが黒字化するのかということになるのです。それは、答えとしてプライマリーバランスを計算する時の歳入に交付税をカウントしているということがあるわけです。交付税を自主的な財源としてカウントすることによって、初めて地方財政のプライマリーバランスが改善するという統計上の結果となります。地方自治体等々の方々はおわかりいただけると思いますが、現在、地方交付税を自主財源としてカウントすることの意味は、極めて薄いということだと思います。義務的な経費が非常に大きい中で、交付税総額が削減されてきていることによって、交付税全体について、あるいはそこから派生する地方財政全体について、自主性はかなり落ちてきているというのが現状です。そうすると、交付税制度をこのままにした上で、統計上のプライマリーバランスが黒字になったからといって、それでは国と地方の財政関係というものをそのままにしておいたとすれば、実は、統計上の数字とは裏腹に地方財政、地方行政の自立性は確保できないというのが、現実問題として出て来るわけです。

しかも、消費税の問題一つをとりましても、今後消費税の財源を国にするのか、地方にするのかというのは非常に大きな議論です。その議論をするときに、例えばプライマリーバランスが黒字化しているというようになってしまうと、これは明らかに、消費税の財源の所属として国という議論が非常に強いものになってしまいます。今回の地方財政のプライマリーバランス改善の議論のコアの問題は、まさに交付税制度というものをどのように自主性のあるものに変えていけるのかということにあります。プライマリーバランス議論の実態というのは、どういうものなのかということを中心に整理していくことが必要になると思います。どうして、この骨太の段階からプライマリーバランスということがしきりに強調されたのかということからすれば、これは既に地方の財政の問題ではなく、国の財政の問題で、ある意味でパワー的な議論が先鋭化しているということがあります。そういった、国と地方の財政上の問題がまず一つであります。これは、また後ほど細かくご紹介をさせていただきます。

2番目は、グローバル都市間競争への対応です。これは、財政の問題というよりは地域政策の問題で、グローバル化が進む中で、当然世界を含めた地域間競争が激しくなっている。その地域間競争に対してどのように体力を強めて競争を展開していくのか、その場合に、今までの国と地方の関係、いわゆる均衡ある国土の発展というのですが、この政策を展開していくことによって、本当にグローバル都市間競争に一定のポジションを占めていくことができるのかというこ

とが、非常に重要な課題になるかと思えます。グローバル都市間競争といったものについて、一定のポジションを占めていくためにも、地方分権というものを徹底して進めていかないと、現実問題として地域というものの維持が非常に難しくなってしまうということだと思えます。均衡ある国土の発展という政策は、戦後の右肩上がりの時には有効な政策であったと思えますが、人口減の局面に至ってみると、こういった政策が必ずしも有効性を持たないという中で、新しい政策展開のあり方というものが模索されているということだと思えます。こうした大きな柱の中で最終的に行き着くところとして、道州制という制度をにらんでいく必要があるということです。

次のページをお開きください。《資料 P3》今少しご紹介しましたプライマリーバランス論の問題です。既にご紹介したように国と地方の全体の我が国のプライマリーバランスは1980年代から比べるとかなり改善しています。しかし、現状においてはまだ赤字の状況で、ここからプライマリーバランスを黒字にするために、いろいろな政策をとっていくというのが、今回の骨太のメッセージです。このプライマリーバランスが改善してきた理由は、ここに2点挙げていますが、先ほどご紹介させていただきました人件費、単独事業の削減と同時に、景気回復による税収の改善というものもありました。ただ、このプライマリーバランス議論の一番のコアは何かというと、この2点でありまして、地方交付税制度を現状のままにして、このプライマリーバランスの黒字化をさせていったとしたら、地方財政の自主性が十分に担保されない中での統計上の黒字化であって、これは地方財政にとって脆弱化をしかねない問題です。この交付税制度は、今回のビジョン懇談会の中でも非常に重要な議論の選択肢としています。ビジョン懇談会では非常に過激な表現をしていまして、人口・面積でやってはどうかという一つの提案をさせていただいています。何もこれは、人口・面積で全てをやらないといけないというわけではありません。ただ、今までのように歳出、何に使うかという、使うことを全て担保して交付税を措置していくという制度はやめていくべきではないかというメッセージです。何に使うかということを決めて、その必要な財源を国が担保していくというやり方をするということが、ある意味で国が地方自治体の財政運営や政策に介入してくるという制度を作ってきたのです。地方自治体が自主的に判断して、歳出構造を作っていくとすれば、財政面においては、やはり交付税について、歳入を担保する制度にするべきではないかという議論をしたわけです。この点につきましては、また後ほどご紹介させていただきます。

もう一つは、増税の問題です。増税については、今回の骨太では、消費税率を1%から2%程度に低めに設定していますが、これは財政議論の中でいかに歳出削減を行っても、社会保障関係の歳出が増える中では、これは1%から2%の引き上げで、財政的にプライマリーバランスを改善させることはできないというのは明確です。したがって、2011年度に向けて、更なる増税議論というものが展開されるわけですが、この際において重要なことは、増税の財源の帰属が国なのか地方なのかという議論です。ご承知のように消費税については、間接税が国税となっている国は先進国の中にはほとんどありません。消費税というのは、地方の財源としている国が圧倒的に多い。これは最終的な、公共サービスの受け手、負担者というものを、接近させると同時に、ある意味で財源を安定的に確保する。特に高齢化等の成熟した社会においては、消費税が安定財源になりますので、こうしたものについては地方に帰属させるということが基本原則になっています。このこともらみながら、プライマリーバランス議論というものを展開していかなければなりません。プライマリーバランス議論の最大のポイントがこの2点になります。この議論を、

道州制をにらみながら、どのようにこれからの国との制度設計の中で議論していけるかというところにあるかと思えます。

《資料 P4》今、ご紹介した地方交付税をいかに考えるかということです。現行の地方交付税制度というのは、中央集権型で歳出保障型です。要するに何に使うのか、何に使うべきかというのを地方財政法とかそういったものによって規定して、それを行うために必要な財源を国が保障しましょう、税として確保できないのであれば、交付税でそれを措置します。税と交付税をもっても満たないところは、地方債の発行を許可しますという制度をとってきたわけです。その地方債については、ご承知のように暗黙の政府保証というちょっと難しい言葉になっていますけれども、法律的に国の借金を国家が保証するという明文の規定はどこにもありません。法律上の明文規定はありませんが、財政の制動権を通じて、実質上地方の債務を国が最終的に返済を担保し、債務不履行が起こらないようにしていくという制度です。これを暗黙の政府保証といいます。したがって、後ほど私どもの北海道の夕張で起こっている問題等もご紹介させていただきますが、地方自治体としては、最終的にみますと国側が借金の返済を担保してくれている、また金融機関側にとっても最終的な担保は国ということになるので、必ずしも十分な評価が行われない中で、融資が行われるという制度設計になっていたと思います。ただその反面、こういった制度は、歳出の内容について、国が多くのを否定するというものです。ビジョン懇談会の議論の中で、総務省の方から、現行の法務制度の中で、実際に義務的な経費としてカウントされるものがどの程度あるかという分析を行いました。結論として、現行の地方交付税制度の中でいきますと85%、これは都道府県と市町村では若干違いますが、85%は義務的経費なので、これは交付税が削減されると地方の自由度はほとんどなくなるというのが、基本的な構造になっています。

そこでこういったやり方ではなく、地方分権型であれば歳出の自由度を担保する中で、一定の歳入を保障する形に転換するべきではないかというのが、ビジョン懇談会の考え方として議論したわけです。今までの制度は、歳出を保障するためにそれに必要な財源を確保しましょうというやり方でしたが、歳出は何に使うかは各自治体の自由にします、そのために当然、地域間の財源の格差というのはありますから、一定のレベルに達しない自治体に対しては、歳入保障をしましょうという考え方です。これは、ヨーロッパ等の地域でもよく行われているものです。一番、シンプルな例でいうと、東京から沖縄まで税収を足し合わせて平均値をとり、その平均値を下回っている自治体には、上回っている自治体から水平的に配分してあげるという制度です。一番単純なやり方をした場合には、そういうことになります。もう少しそれを地域政策という側面から考えて、人口と面積という物差しを使って、平均値を上回る自治体から平均値を下回る自治体に対して再配分をするという仕組みができないかというものです。いわゆる水平的配分、あるいは今までの議論の中でいうと逆交付税という議論に、根っことしては共通の部分を持っているのだらうと思います。

従いまして、よく垂直的な国から地方への交付税について削減することに対して、非常に強い批判があるわけですが、国から地方に対して税源が移っていくとすれば、当然、国から地方に対しての垂直的な財源配分が小さくなっていくのはやむを得ないことだと思います。しかし、その一方で、国から地方に税源を移していった時に、どうしても地域間格差の面からいきますと都市部の税収の方が拡大するという結果になります。したがって、そういう拡大する大都市部の税収の中からそうではない地域の財政に対して水平的な再配分をしましょうという制度を作らないと

いけないのです。今回議論されている交付税の議論は、国から地方に対する垂直的な配分のところは税源移譲という議論の中で当然小さくなるのです。しかし、一方で都市部に集中する税金については、これを地方に対して水平的に配分する仕組みを作りましょうという2つの議論が存在するのです。

今回の小泉内閣における三位一体改革の最大の問題点は、税源移譲が進まない中で、交付税の削減だけが先行してしまったところにあると思います。補助金の改革は確かに進んでいますが、補助金の改革が権限移譲と平行な関係で進んでいないということも同時に大きな問題です。例えば100億円の補助金があり、1000億円分の許認可の権限を行使していたとします。これは10%補助金を出していた場合です。1000億円の事業に対する影響力は固持したまま、100億円の補助金を10億円に減らしたとすると、国の権限行使力は10倍に増えることになります。補助金は少なくなっているのですが、国の権限行使力というのは逆に増えてしまうのです。今回の三位一体改革の中で、起こっているのはこの問題です。この問題を解決するためには、まず交付税の問題を議論しないと、進まないということです。なぜ、交付税にいくかというご承知のように交付税と補助金というのはある意味で一体化しているのです。ところが今までは補助金から議論しましたから、個別に補助金の議論をしてしまうと、どうしても補助金には一定の根拠があり、その正当性に引きずられてしまいます。そこで、交付税の方から自立性を担保していけば、補助金について必ずしも地方が依存しなくてもできるという構造が作れるのです。そうすると地方の方から、この補助金については国にもらうのか、自分たちでやれるのか、あるいは補助金は必要としないのかといったような議論が自主的に展開できる、そういう環境をつくる必要があります。

3つ目の人口・面積等による客観化ということですが、これは人口・面積がベストだということにはならないと思います。これはいろいろと議論があると思いますが、ここで申し上げたかったことは、交付税の配分についてもっと透明性を持つということ。特に議論になったのが、普通交付税というのは、ある程度透明性があります。ところが特別交付税については、限界的なところでのコントロールが非常に強く利いてくるという問題があります。そこで特別交付税を含めて、一定の客観化をしていくのに、当面、まず普通交付税について人口・面積ということ。この人口・面積でやると、オール北海道はプラスになります。北海道庁の交付税交付金は、当然面積が大きいのでプラスになります。ところが北海道の中の市町村はどうだろうかと思えば、市町村については、95%は交付税額が減額になります。水平でも垂直でもいいのですが、最終的にこういった交付税制度というのは、本当に、都道府県と市町村をほぼ同じような仕組みで配分していいのかという問題が出てきます。道州制をにらむのであれば、水平的配分、垂直的配分でも、都道府県という単位のところまでやって、あるいは道州制の単位の間で財源調整をして、例えば北海道という地域で、市町村に配分するのであれば、その交付税的な配分ルールというのは透明性を担保した上で、独自のルールを作っていただいてもいいのかも知れないということです。これは当然、私どもの北海道のようなところと中国地方は経済環境も自然環境も違います。そうすると交付税としてカウントすべき物差しがある程度違ってかまわないかもしれないのです。ですから交付税という範囲で財源調整するのは、道州制という単位、道州政府という地方政府単位で行えばよくて、そこからさらに行う部分は、それぞれ地方政府が独自で行っていただければいいのではないかと。これが10年後あたりからの考え方です。

人口・面積にした場合に一番影響を受けるのはどこかということです。これは、決して過疎の自治体ではないのです。財政に与える影響度ということからいきますと、今の地方自治体の中で人口・面積にした場合に一番影響を受けるのは、政令指定都市です。なぜかという政令指定都市というのは、今の交付税のカウントの仕方の中で、人口・面積とはほとんど直接関係のない交付基準によって上積みされている部分があるのです。もし、人口・面積ということで完全にやると、その部分が全部はげます。はげてしまうので、政令指定都市は財政的に見ると非常に苦しい状況になります。後ほど夕張のところでもご紹介させていただきますが、過疎地域の次に来る問題が政令指定都市です。政令指定都市の財政状況というのは、高齢化に伴う人口減に踏み込まれて、非常に厳しいものになっています。従って、過疎地域の次に政令指定都市を道州制の中でどう位置付けるのかという問題があります。特別の枠組みとして、残すのかどうなのかということが、我が国の制度の中でいいますと非常に重要です。例えば、北海道の中では政令指定都市の札幌市をどう位置付けるか、札幌市を完全に道州政府と同列の位置付けをしてしまうと、おそらく札幌市を除く地域の財政維持は非常に難しくなります。しかし、一方で政令指定都市である札幌市自身の財政状態も非常に良くないという状況が出てきます。道州制を考えた場合に、政令指定都市をどう位置付けるかというのは、行政制度を財政制度の両面から非常に大きな課題として受け止めております。

もう一つは、地方債の問題です。《資料 P5》この地方債についても、暗黙の政府保証というものから脱却するということですが、地方債の自由化、多様化ということを議論させていただいています。これは、必ずしも説明が十分ではないというところがありまして、ご心配をおかけするところもありますが、地方債の自由化というのは、市町村単位で自由化するというのは極めて難しいと思っています。現行の市町村単位で自由に地方債を発行するというのは、金融のシステムの中でいうと極めて難しいけれど、全くできないかということそうではないと思っています。基本的にいうと、地方債の発行については事業単位かあるいは道州政府を単位として発行するという考え方がまず基本になると思います。現状でもやろうと思いますと、都道府県が自らの信用で発行して、それを市町村に転貸するという転貸債の発行というのが可能なわけですが、そういうやり方ではなく道州政府自らが債券を発行して、その債券に基づいて地域の市町村に配分するのです。もちろんその時に、道州政府が、今の国のように市町村に対する介入を、非常に強い中央政府型の制度にはしないということが大前提でございますけれども。道州政府というのは、そういうふうに市町村が活動するためのインフラを整備する役割をしてもらうという意味で、道州政府が発行するのです。

このことは、後ほど地域政策にも関係してくるのですけれども、これから道州制を引いていかないといけないというのは、それぞれの地域において、内部循環を厚くしていかなければいけないということにあるのです。内部循環というのは、その地域で消費される財については、その地域で一定の割合を供給する、そしてその財については、その地域で一定の生産をし、生産をするための投資はその地域のお金で行うという部分を今までより厚くしないと、先ほど冒頭でご覧いただいた2番目の課題であるグローバル都市間競争というものに個性を出していくことが非常に難しいという問題があります。例えば、北海道の例を挙げさせていただきますと、北海道は公共事業が非常に多いといわれますが、確かにそうで、北海道に投入される公共事業は他の地域より割り増しになっています。ただ、北海道に残る部分がどれくらいかということです。100億円

の投資がされても、北海道に残る部分は、だいたい30億円から40億円ぐらいです。他は、東京や大阪にリターンしていくという形になります。そうすると残った維持管理部分のコストだけが重くのしかかってくるという構造になってくるわけです。これを、もう少し地域にあった政策を展開し、地域の資金でそれができるようにしていきましょうということです。そういう仕組みを作るにしても、今の県という単位であったとしたら、非常に小さいということになります。従って、中国なら中国、北海道なら北海道という単位の中で経済循環を作るということが、非常に大きなテーマになると思います。夕張市、公営企業金融公庫廃止を巡る問題《資料P6,7》というのは、最後にご紹介させていただくことにします。

《資料P8》今、ご紹介した内部循環を厚くするということが、極めて大きな話になります。その地域の中での所得、その所得にきちんとある程度課税をする、そして課税をして財政を評価すると同時に、税の対象となっていないその地域の所得に対して、一定の借金をする地方債という形で引き受けていただいて、それを地域に投入するという仕組みを、歳入・歳出一体改革の中で、地方財政の強化という形でつくっていかなくてはなりません。

私は中国地方の統計をまだ整理していないのですが、これから10年ぐらいたった時に、日本の市町村の単位をお考えいただきまして、市町村の単位の中で圧倒的に伸びてくる産業は、何次産業だと思いますか。1次産業、2次産業、3次産業と分類されますが、この3つの分類の中で地域に与える所得をもたらす産業として、この3つの産業の中でどれが一番伸びてくるのか、あるいはこの3つのどれでもないのかという問いかけをしたら、皆さんはどのようにお考えられられますか。10年後です。もちろん、その後はそれが強まっていきます。これは、実は1次産業でも2次産業でも3次産業でもないわけです。多くの自治体で、地域所得を上げる第1順位が年金になる時代がもうすぐそこに来ているのです。実は北海道においては、地域所得の第1位が年金であるという市町村が既に発生してきています。中国地方でどの程度あるのかというのは、私はわかりませんが、これから人口が半減し、高齢化が進んでいく中で、どこの自治体でも起こってきます。政令指定都市でも、1番にはなりませんが、かなりのウェートを占めてくるということが考えられます。そうなりますと、もちろん1次産業、2次産業、3次産業を発展させていくことが大前提なのですが、年金として入ってくる地域所得を、どうやって地域に対してきちっと使っていただくか、投資していただくかということを十分に考えないといけません。これが、すべて外に抜けていってしまうということになれば、地域としての活力を維持することが非常に難しくなってしまいます。もう、何年前か忘れましたが、政策として商品券というのがありました。北海道でも議論になりましたが、商品券を配るだけで、地元で消費されなくてみんな抜けていってしまうので、財政負担だけになってしまうという議論があったわけです。それが、制度的にもっと大きなものとして発生するということです。

ですから、そのことをお考えいただくためには、高齢化人口というのは、65歳以上人口でよく計算するのですが、55歳以上人口で計算していただきたいのです。55歳以上人口で計算した時に、地域としての高齢化率はどの程度なのか。それを前提に地域政策や制度を考えていく必要があります。人口統計で計算しているからわからないのですが、おそらく統計上の比率でいいますと、55歳以上の比率が一番高いのは、北海道です。皆さんも行かれたことがあると思いますが、決して過疎地域ではありません。観光で有名な、札幌市の近くにある市では55歳以上人口は70%に近いという状況になっています。結局、そういったことを前提として、これからの

制度設計、地域政策を考えていく。北海道では退職者の方を呼ぼうという政策をやっていますが、これは、55歳以上人口で考えてもらわないと実は困るのです。発言としては不適切かもしれませんが、70歳を超えた段階で、そのまま定住されているということになれば、当然医療費とか社会福祉の費用は膨大にかかってきます。かかるからだめというのではなく、そのことを前提として、地域政策や制度をお考えになっていらっしゃいますかという問題です。病気になったから東京に帰ってくださいというわけにはいかないと思うのです。そういったところを考える場合に、地域内循環をどうするか、こういった問題の中でも、やはり交付税の問題、国からの規制とか、そういったものに絡んでいる交付税という制度に依存していると内部循環は作れない、あるいは地方税の問題ということがあります。

ここで、今回の議論は下の2番目と3番目ですが、国と地方の関係というのももちろん議論としてあります。しかし、地方と地方の関係をどうやってつくっていくのかということも同時並行的に議論しないといけないのです。ですから、今回ビジョン懇談会の議論をしました。一方で六団体の議論もあるのです。ところが六団体の方の議論では、交付税制度等については明確な方向性が出なくて、結局はこういったもの考えるための受け皿である会議をつくり出すというところに現段階では止まっているわけです。しかし、地方と地方の水平的な配分とか、そういったものについては、ぜひ国の審議会ではなく、六団体側での議論である程度の枠組みを提示していただかないと、これは国側で主体的に議論するということになり、それ自身が中央集権的なものになってしまうということです。

もう一つ、最近地方財政においても格差論が出てきています。しかし、私は地方財政における格差論というのは、まだ早いと思います。というのは、東京都等をどうするかという議論を本気でしない前に格差論をしてしまうと、東京都という制度を今のまま、配分の外に置いたままの格差論になってしまう危険性があるわけです。そうすると非常に限られた財源の中で、どうやって平等化をするかということになってしまいますから、本来水平的配分の大きな財源を担うべき東京都が議論の枠外に置かれてしまって、その中での格差論をしてしまうのは、他の地域にとっては、財政的に難しい局面をもたらすことになると思います。ですから、六団体も含めて、この東京都の問題をいつきちんとテーブルに乗せていただけるのかということは、非常に大きな課題だと思っています。

《資料 P9》このグローバル都市間競争という問題を考えても、今申し上げましたような地域内循環をつくるための行政の枠組みを考えた時には、今の県という単位では小さいです。道州制というのも道州制を作ることが目的ではないと思うのです。これはあくまでも行政の仕組みに過ぎないのです。あるいは、利害の仕組みに過ぎません。しかし、そういった行政や政治が目的にするべきことは、地域の生活を豊かにし、活性化をさせるということだと思うのです。そういう地域を作り出すためのあり方として、道州制という手段は今後の現状を考えた時に非常に有効性を持つ、そのことを一度議論していかないといけないということが言えます。

地域内循環といっても、皆さん、なかなかイメージが湧かないと思うのですが、皆さん、札幌市と聞いて何が頭に浮かびますか。これは公務員研修でお話をさせていただいて聞くのですが、必ず上がって来るのがみそラーメンです。それから雪まつり、テレビ塔、時計台が挙がってきます。ところが、地域として札幌市はこういう地域なのだというのは、挙がってこないのです。なぜみそラーメンなのかよくわからないのですが、魚介類が多いということからいうと塩ラーメン

の方が美味しいはずなのです。それから皆さんも来られて時計台を見て、決して感動しないと思うのです。なぜ、こんなところにあるのかなと思われると思います。あれはもともと北海道大学の構内にあったのをビルの谷間に移したというものです。大通りとか雪まつりには一部にはそういう特性があるのですが、要するに地方自治体の特性が徐々になくなってきてしまいました。お叱りを受けるかもわかりませんが、広島県と聞いて、我々は何を思い浮かべるかということ、もみじまんじゅうか牡蠣か、私は知識が少ないのでそれぐらいのことしか浮かんでできません。牡蠣なら北海道にも厚岸に牡蠣があるではないかという議論をし始めてしまいます。地域としてどういう地域なのか、地域の持っている個性というものが薄れてきたということだと思います。

そういう地域の個性をもう一度出して、それが経済循環に結びついていくためには、やはりいくつかの県が統合した単位で行っていく必要があるのです。ですから、いきなり道州制そのものにいかなくても、私はいいと思うのです。市町村でよく連合体といいますか、一部事務組合という形で連携をとっていると思います。都道府県単位においても総合的な連携をとることからやっていってもいいのかもしれませんが、しかし、最終的に政府としてきちんと確立していただきたいと思います。そういうふうと考えていくと、当然交付税というのは、水平でも垂直でも良いのですが、これを面積とか人口としたら一定の意味はあるわけですが、当然面積が一定のボリュームがあった方が、交付税の財源調整の意味が出てくるのです。後はそれをどういうふうにお使いになれるかということは、その地域でご判断ください。交付税の考え方について、面積が増えたからといって財政需要は増えないでしょう、だから面積によって交付税をカウントするのは意味がないではないですか、あるいは非効率ではないですかという反論がある。この発想は交付税というものを、歳出を担保する制度だという考え方のままご議論いただいている結果だと思うのです。面積と歳出が平行に一致しないのは当たり前です。しかし、我々は歳出を担保する制度はやめるといっているわけです。そうすると、歳入を担保することと歳出を担保することの是非をご議論いただいたのはいいのですが、人口・面積を、歳出を担保する制度と結びつけるというのは、少し議論としては違うものをご提示いただいているのかなと思っています。

話が前後しますが、東京24区というのは、実は札幌市のことなのです。札幌市と福岡市のことを、東京では東京24区といっています。これは、なぜかといいますと、例えば札幌では雪がなければ東京23区と同じ価値があります。それで地方にありますので、バスに乗って、パウダースノーのスキー場にも行けるし、温泉にもつかれるというメリットがあります。しかし、逆にいいですと東京とほとんど同じなのです。広島市さんも高層ビルが伸びていらっしゃるんですが、札幌市は40階建てのビルが今現に建っているだけで12棟あるのです。これからさらに8棟建ってくるという状況です。これだけ建ってくるとおそらく空室率は非常に高くなっていると思いますけれども、そういうことでどんどん個性がなくなっていっています。やはり、このへんでもう一度地域内循環を考えていく上でこういった個性を考えていく必要があると思います。

《資料P10》これは、もうご承知の通りですが、人口推計の問題です。この人口推計は、厚生労働省のものですが、赤字が一番人口が減るシナリオです。今までの経緯でいきますと赤いラインを日本はたどっていきます。50年後には1億人を切ってまいります。そして、100年後には6千万人台で横這いになるという統計になっていて、おそらく大きな政策転換をしないかぎりこの通りだと思います。ということは、実は関東圏でも人口が減少する可能性があるということです。国土交通省の提示の中で、50年たってくると関東圏の茨城、栃木、群馬からの通勤ラッシ

ユはほとんどなくなるといいます。100年たつと埼玉，千葉，神奈川あたりからの交通ラッシュもほとんどなくなるといことです。半減するわけですから，それはそうだと思います。半減して都市部に人口が集中していくということは，我が国全体として，人口が半減するという，そのことは当然受けとめざるを得ないわけです。ですから，今までのように人口は伸びるといことの中で政策を立てていくことは当然できないのです。

《資料 P11》それと少子・高齢化という面でいきますと，これは高齢化率ですから，赤い線が人口減の激しい方で，ほぼこれに沿っていくといことです。40%台というところに出できます。こういう人口が半減し，高齢化率が40%ということになってくると，地域全体としての人口というものを確保するといことは難しい。そういう中で，どういう地域づくりをしていくのかといことが，根底の道州制の議論の中にはあると思います。

《資料 P12》これをご覧ください。これは今のことを前提として，骨太でも出ておりますが，経済規模の問題ですが，経済規模というのは，今までどおりどんどん伸びていく必然性は本来ないわけで，仮に今のまま横ばいであったとしても，人口は半減していくわけですから，一人当たりの所得は拡大していくこととなります。ただ，これをやろうとした場合に，一人当たりの付加価値を当然上げていかなければならないとい問題はあります。

《資料 P13》ところが，仮に一人当たりの所得が拡大していったとしても，今の行政資源，これは公務員の数とか施設の数とか借金とかもろもろのものです，これを今よりもまったく増やさない横ばいという状況で維持をさせたとしても，人口がどこの地域でも半減したと仮定すれば，行政コスト，行政負担が倍に膨れ上がるということの意味しているのです。従ってこれは非常に単純なことです，経済規模が維持できたとしても，その反面として，行政資源を同じ規模で維持すれば，今かかっているコストの関係からいえば，付加価値を上げたとい努力が成果を出さないとい問題が出てしまうこととなります。

こういった部分を，経済は内部循環を作り，地域所得を上げていくと。先ほどの図は全日本の問題です。今ままで，東京が極めて所得が高かったので，内部循環を高くするといことは，経済が仮に横ばいに推移したとしても，北海道，九州，四国，中国，東北といったところの所得を拡大させることはできるわけです。それは地域間配分を変えるということの意味します。ですから，そういう中で，今度は，人口減に伴う行政コストの拡大をどうやって最小限度に抑えていくのか，そういうことが非常に大きな問題になります。

《資料 P14》そういう問題を考える場合に，ここに書きましたように地域内循環の構造をできるだけ強くするのは。もちろん，外とのやり取りが不要とい意味ではありません。外から所得を得るといのは，もちろん重要なことです。しかし，財政面からいって外部からより多く入ってくる部分に依存するといことは，内部循環を非常に弱いものにしてしまいます。ですから，地方債についても地域にある資源，貯蓄や投資資源に多くを依存するとい形をとっていかないといけないのです。例えば，地方債についても，あるいは政策金融についても，今までは，広島あるいは中国地方にある所得を，一旦東京に集めて，東京の物差しで再配分をするとい仕組みを作ってきたのです。これの最大のやり方をしたのが，郵貯です。郵便貯金とい国の機関がお金を集めて，財務省とい国家機関で再配分のルールをして，それで中国に戻ってくるとい仕組みです。ですから，量的にはプラスアルファで戻ってきたとしても，資金の資質が中国地方に合っているかといと必ずしもそうでないとい構造を持っていたのです。あるいは，中央で蛇

口を絞れば一気にそれが難しくなるという構造を持っていたのです。この構造で、例えば中国の道州政府をつくった時に、こういう貯蓄あるいは投資をするための資金は一体どこにあるのかという問題です。もちろん人口が減っていくのに見守る必要はないと思います。この資金というのは、実はまだ整理していない部分なのです。

今回、公営企業金融公庫の廃止をやりました。これをおそらく今度は、全国一本の地方共同機関にします。地方債発行機関にします。それで、道州制になったら、それを道州制単位に分割します。道州制単位に分割する時に、この分割された公営企業の資金を誰が引き受けるのですか。もちろん、地方銀行もいます。地方金融機関に引き受けていただくということも、もちろんあります。その時に、重要な位置付けになるのが郵貯です。郵貯という仕組みは民営化をしました。民営化をしましたけれども、郵貯銀行というのは、直接貸し付け機能を持つことはできません。できないというのは、機能的に難しいということです。ですから郵便貯金、簡易生命保険で集めたお金をどうするかというと、今考えているのは、それをファンドとしてそれを融資することです。直接、個別に融資はしないのです。まとめて融資金額を入札にかけて、相手に渡すのです。もちろん、個別の小口の個人融資はしますけれども。しかし、あれだけの資金規模を持っている中で、今から融資能力をつけるというのは無理ですのでそういうやり方をする。その時になってくると、道州制単位でつくられた今の公営企業金融公庫の地方版のようなところが非常に有力な地域内循環の要になるということがいえると思います。

《資料 P15》そろそろまとめをしないといけないのですが、グローバル化していく時代になぜ、道州制が必要かということですが、ここに産業国家というのと情報国家というのがあります。産業国家というのは、画一時代です。産業国家の時には、大量生産、大量物流、大量消費ですので、画一化するのが一番効率性が高いのです。情報国家になると、よくいわれるように多様化が非常に強く求められます。なぜ今地方分権が必要なのかということも、こういう情報化が進むことによって、地域にある資源をダイレクトに他の地域や世界に発信することができる。その中でいろいろな社会活動や経済活動ができるということにあるのです。

《資料 P16》今までの画一化時代に有効に機能したのが、この縦型ネットワークです。国や公共という地域があって官も民もここを中心として画一化を行い、規格品を作って各地方に流していくというやり方です。補助金や交付税などもこうです。

《資料 P17》ところが、これから多様化をするためにはこういう形（横型ネットワーク）にしなければなりません。この図の丸のところに北海道、中国、九州、沖縄と入れていただければいいのです。そうすると各地域で、それぞれ異なった資源を持っています。これをきちんと掘り起こす中で、こういった異なる資源を相互に結び合わせて、個性をより高めていくという仕組みをつくるのです。これが、水平的なネットワークといわれるものです。

垂直型ネットワークが不要になるかということ、そういうことはありません。ネットワークで縦型、横型でそれぞれ短所と長所があります。縦型ネットワークの長所は、問題文が明確な時にその問題を解決するには縦型が有効なのです。ですから危機管理をする時には、こちらが有効なのです。従って国と地方自治体の関係、あるいは道州政府と市町村の関係でも、例えば災害が起こったとか、それ以外の危機的な状況が起こったときには、この縦型が発動できるようにしておかなければいけません。ですから、交付税も特別交付税というのが、全く無くなるわけではなくて、この縦型ネットワークで災害とかが起こった時のためにこれは残さないといけないのです。水平

的な横型ネットワークの長所は、いろいろな視点で問題が発掘できるということです。要するにいろいろな個性が出せるということです。欠点は、全体で発掘した問題を解決する統一したシナリオが書けないということなのです。

先ほど来、申し上げておりました、大変申し訳ないのですが、是非、知事会とか地方六団体、特に知事会議を中心として、水平的な交付税の制度をつくっていただきたいのです。それができないとこの横型ネットワークの欠点もろに出してしまうのです。問題は提示できたとしても、自分たちで制度設計ができないではないかという議論にすぐになってしまいます。そうすると国側にやはり国が出て行かないといけませんねという議論が出てきてしまうのです。非常に難しい議論ではありますが、ぜひ横型ネットワークというのを自ら知事会なり何なりできちっとつくっていただくということが、やはり今回の議論においては非常に重要な問題だと思います。

《資料 P20》現在、道州制については、道州制特区推進法案というのが出ています。おそらくこれは成立するのだらうと思います。ただ、今回良かったことは、この推進法の中で北海道という言葉がなかったことです。これは、内閣法制局の成果です。北海道という言葉をつけていると憲法上でいうと、道民投票をしないとイケないということになります。要するに特定の地域だけに適用される法律をつくるということになってしまうので、それで内閣法制局が北海道という言葉を外したわけです。これによって、どこの地域でもこの適用を受けることができます。それがメリットです。それでは、北海道はそれをやるのかということになりますが、おそらくできないと思います。なぜかといいますと、北海道は国から非常に厚く守られています。公共事業をやるにしても補助金の率が高くなっています。開発局という別の組織で公共事業をやっていただいています。ですから決して北海道が道州制の先行地域だというのは、私はそうではないと思います。議論を始めたことに関しては、一つの成果をつくったと思います。しかし、この議論をさらに現実のものにしていくのは、おそらく中国であったり、関西であったり、東北であったり、九州であったりすると思います。北海道での議論で、2点欠如していることがあります。それは、2つ目の黒丸の道民議論がまったくされていないということです。道民にとってみると道州制議論というのは、自分たちの問題としては全く認識されていないということです。これは道庁と国の問題で我々には関係ないというレベルに留まっている。それからもう一方で、北海道庁も含めて、道州制というのは統治に関する構造の理論ですから、最終的には行政機関や議会に関する議論をしないとイケないということになります。この行政機関の議論というのを回避してしまっているということです。ここはぜひきちっと議論をしていかないといけないところです。

《資料 P21》最後になりますが、今後の道州制の議論として、既にご紹介しましたように格差論というものについては、ぜひ東京都という議論を巻き込みながら、きちんと道州制の議論をしていかなければならないと思います。東京都の位置付けを不明確にしたままの道州制議論というのは、全国ベースではあり得ないと思っています。

それともう一つは、政令指定都市です。これは、中国地方の広島等も含めて政令指定都市をどのように位置付けるのか、そしてその政令指定都市と他の市町村をどういうふうに位置付けて考えていくのですか。できるだけ町村に対して権限を移譲していくのであれば、それでは政令指定都市というのは、逆にいうと何なのですかという議論が出てくるのです。後は、地方議会というものがあるのか。そして、そういうものが集まって道州政府の機能というものがあるのか。形づくられると思います。

最後に、機能論というものからだけ入っていくと、どうしても現行制度というものを肯定する結果になってきます。というのは、今までの制度に則った機能というものが、今与えられていますので、その機能の転換というものから入ってしまうといろいろな壁だけが見えてきてしまうという問題があります。もちろん、機能論をすることは非常に重要です、それもなければいけません、それと同時に大きな枠組みとしてのビジョンをきちんとつくる。そして、それらが2つ合わさって行って、現実の制度設計をしていくというのがやはり必要ではないかと思います。

時間になりましたので、後にご質問をいただく中で整理をさせていただきたいと思います。

(司会) 宮脇先生、大変興味深いお話で大変ありがとうございました。それでは、せっかくの機会でありますので、ここで会場の方々からご質問をお受けしたいと思います。予めお断りしておきますが、宮脇先生は、本日はまた別な会議にご出席されるため、終了後すぐに広島をご出発されますので、15時20分にはこの懇話会を終了させていただきたいと思います。ご協力をよろしくお願いします。それでは、どなたかご質問はございませんか。

(小中政策企画部長) 今日のお話からしますと10年後ぐらいの広域自治体の姿として道州制というものが展望されていましたが、それに向けたいろいろな諸整理というイメージを持ったのですが、竹中総務大臣が5月10日に経済財政諮問会議に出されています分権改革工程表というのがありますが、そこで短期、中期、長期といろいろ分けて、新型交付税とか一括法の関係とか、再生型破綻法制のあり方とかいろいろ書いてあるのですが、その最終姿は道州制をにらんでというか、そこにいく途中経過というような理解でよろしいでしょうか。

(宮脇教授) ビジョン懇談会の描いている最終形は実は道州制なのです。道州制をつくるということ的前提として、地方債制度についても考え、交付税制度についても考え、地方税制度についても考えました。ただ、問題は道州制ありきということではなく、道州制というのは、一つの地域を作り上げるための制度設計、手段ですから、それに向けていくためにはどういふふうなものが必要ですかということ、おっしゃられたように3つの期に分けてつくり上げたのです。ですから、今回の骨太の中でも明らかに道州制という言葉を入れたわけですが、正直いうと、あれはけっこう大変だったのです。本当に道州制という言葉を書き上げるというのは、非常に難しいのです。これはまだまだ議論が未成熟なところがあるわけです。ただ今回、骨太に入ったというのは、政府として道州制をにらみますよということです。政府としては、道州制に向けた制度設計をしていくのだということを明確に宣言したわけで、ビジョン懇談会についても最終報告は道州制をにらんでいたということです。

(小中政策企画部長) もう1点お願いします。夕張市の問題ですが、あれぐらいの大きな負債額でしたら、本当に処理できるのかどうかということにつきましてお伺いしたいと思います。

(宮脇教授) これは、もう津軽海峡を越えているからいいのではないかと。自立再建は無理です。赤池町でしたら、債権団体になった時の標準財政規模に対する債務残高というのは、1.3

倍です。今判明しているだけで、夕張市の場合は1.3倍です。標準財政規模は、4.5億円ですから、おそらく財政再建計画を立てて、債務の圧縮に回せるのはどんなに頑張っても10億円です。ということは、再建計画期間は60年を超えるということです。これは、総務省としても財政再建計画として受け取るということではできません。ただ、どんな方法を使ってもいいから、一期目の財政再建計画をつくってもらわないと、今のスキームに乗らないのです。乗った後、どうするかということは、ビジョン懇談会で言っている破綻法制の一つの大きな選択肢になるのです。これは、全国的にいてもあそこまで債務を積み上げているところ、つまり自立再建ができないところはないとは言いませんがそう多くないです。これを抱えたまま道州制といっても無理があります。しかも、今抱えた債務というのは、制度的には暗黙の政府保証がついています。これを地方自治体だけで処理するというのは、限界があります。そこで処理する新たなスキームとして、破綻法制というのがあります。ですから、破綻法制の場合には、そういうこともきちっと考えて、やっていかないといけないのです。破綻法制というのは決して今ある自治体を潰すためのものではないのです。自立再建ができないところをそのまま残しておく、地域の再生ができないので、自立再生が著しくできないと判断されたところをどうするかということで、そのスキームが今はないのです。その制度設計のために考えたということです。

(参加者) ビジョン懇談会の中で、この道州制の議論は、地方の二層性ということですが、国と地方の二層、要するに300市町とかいろいろありましたが、道州制はなく基礎的自治体という議論はもう消えてなくなったのですか。それともまだくすぶっているのでしょうか。

(宮脇教授) ビジョン懇談会では、国と地方自治体での二層性というのは考えていません。ただ、政府の中で完全に消えたのかというご質問であるとすれば、それは完全に消えていないです。私個人では、地方については二層性にして、ただ都道府県については非常に薄いものにすればいいと思っています。国と市町村の完全な二層性がいいかどうかというのは、非常に疑問があって、私個人は必ずしも賛成はしませんが、国ベースで、全体でその議論がなくなっているということはありません。まだありますし、ビジョン懇談会の中でも正直言うと途中で書くかという話もあったのです。ですから、そういう流れというのはあります。

(司会) それでは、時間も迫ってまいりましたので、最後の質問にさせていただきたいと思いません。

(参加者) いろいろと大切なお話をいただいてありがとうございました。一つは東京都の位置付けと、政令指定都市の位置付け、広島ですが、それが聞きたいのです。北海道から見られて広島は、中国州、中四国州というのが考えられますが、先生、これをどう思われますか。

(宮脇教授) 最初の方のご質問については、ぜひ地方自治体間できちんと議論していただきたいのですが、ただ東京都については、最終的なでき方としては、アメリカのワシントンDC的なやり方で位置付けるしかないのかなという感じがしています。ただ、そのことと財源調整

の対象となるというのは別の問題で、財源調整の出し手としての役割は担っていただかないといけないと考えます。ただ、そこにいった時に関東州というのをどうするかという問題になるわけです。おそらく神奈川は完全に東京に入りたいという構造になってきます。そうすると埼玉、千葉はどうなるのですかという形になりますので、ではそこ全体をくくって、首都圏州的な、ワシントンDC的な考え方をとるのかどうかということになるかと思えます。従って、他の道州と完全に一律同じになるという制度設計は無理であって、財源調整の中の一つの役割を果たしていただかなければいけないというところまでは整理はつくのかなと思えます。

それから、政令指定都市の問題なのですが、これはどれだけ基礎自治体に権限を移譲するかということにもよります。基礎自治体に一定の権限をできるだけおろしていくということになると、政令指定都市的なところが増えるわけです。そうすると政令指定都市ということで特別なポジションをつくっておく必要性が徐々に埋まってきます。そうすると、道州政府の中で特別な位置付けにしておくことが必要なのかどうかという議論になります。もう一つの選択肢というのは、今の東京都の取り扱いと同じように、政令指定都市は道州政府の中でも特別な地域ですというやり方です。特別な地域だけれど道州政府の中で財源配分の対象にしますというやり方です。ただそうすると、政令指定都市として特別な意味というのは、意味をなさなくなってくる可能性がある中で、次に大きな議論になるのは政令指定都市というのは何でしょうかということにどうしてもならざるを得ないのです。今までのようなやり方で、政令指定都市をつくっていったって、力強いところをどんどんつくっていきましょうというやり方は少し転換せざるを得ないかもしれません。全体の自治体の能力を上げていくという形にならざるを得ないのかなと思っています。このへんのところは、まだまだ議論が必要なのところではないかなと思っています。

最後の、北海道から見た中国、四国はどうかというのがありますが、ほとんど私は理解していないので、わからないのですが、直感的にいうと、中国と四国が一緒でもかまわないかもしれないと思うのです。北海道はどうしても大きいので、それをそのままぼこっと当てはめてしまう視点を持ってしまうものですから。ただ正直言うと宮脇というのは、四国なのです。香川なのです。それから父親は岡山に行って生活したのですが、中国と四国が違うというのもよくわかるのです。地域性としては、かなり違うのです。ここは、中国は中国として内部循環がつかれるかどうかの問題で整理をすることができると思えます。四国は四国で内部循環がつかれるのであればそれはいいのかもしれないかもしれません。逆にいうと関西圏と一緒になるかもわからないというのが四国の一部の部分では出てきていますので、私は、中国と四国というのは、視覚的に言うと北海道と一緒に、広くていいのかもしれないと思いますが、実態上は必ずしもそうではなく、中国、四国と分けて内部循環的に考えることができるのであれば、分けて考えてもかまわないと思えます。

(司会) どうも先生ありがとうございました。これで本日の懇話会を閉会させていただきます。宮脇先生どうも大変ありがとうございました。

なお、第2回の地方分権懇話会は9月6日水曜日14時から、この同じ広島大学の会場で、東京大学大学院法学政治学科の小早川光郎教授をお迎えして開催する予定にしております。

今月にはご案内をさせていただきますが、ご参加をお待ちしております。

以上を持ちまして、第1回地方分権懇話会を閉会します。

どうも皆様ありがとうございました。