

第5回地方分権に関する研究会 議事概要

- 1 日 時 平成29年5月12日(金) 10:00~12:00
- 2 出席者
 - 〔学識経験者〕
大石座長、横道座長代理、飯島委員、井手委員、大屋委員、小西委員、諏訪委員、谷委員、新川委員
 - 〔関係知事〕
平井知事、尾藤清流の国推進部長(古田知事代理)
 - 〔アドバイザー〕
神野日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
- 3 主な議題
 - 1 平井地方分権推進特別委員会委員長挨拶
 - 2 審議
 - (1) 地方税財政について
 - ① 講演 神野直彦日本社会事業大学学長・東京大学名誉教授
「地方税財政について」
 - ② 意見交換
 - (2) とりまとめに向けた論点整理について
 - ① 意見交換
 - (3) その他

【概 要】

- 1 開会
 - 〔事務局〕
 - ・それでは、定刻になったので、第5回地方分権に関する研究会を開催させていただく。
 - ・本日の研究会は、地方税財政というテーマでまずご議論いただく。その後、とりまとめに向けた論点整理ということで意見交換を予定している。
 - ・まず、初めに全国知事会地方分権推進特別委員会委員長である平井鳥取県知事より、一言ご挨拶をお願いします。

〔平井知事〕

- ・皆様、おはよう。
- ・本日も大石座長、横道座長代理様初め委員の皆様にご大変お忙しい中各地からお集まりいただきお時間を頂戴したこと、感謝申し上げます。
- ・また、今いろいろと国、地方を通じた予算に向けた準備作業が始まってお忙しい中で神野先生にもお越しいただき、ご講義をいただくことになった。感謝申し上げますと思う。
- ・昨日も会議の様子がテレビのニュース等でも報道されていたが、安倍総理が地方に行財政改革を迫るような話があった。公益企業などそうしたところでやるべきだという話があった。恐らく神野先生からも様々な観点のお話があるかもしれないが、一方的な議論というのは正直私ももどかしいところもある。行財政改革といえば地方のほうにむしろ主導して、人を減らしたり、あるいはスリム化を図ったり、行政の施策の選択と集中を進めてきた。その中で国のほうから一方的にこれ以上改善しろということで、代わりに財源をカットするというようなそういう話で、例えばトップランナー方式の更なる拡充のようなこと、これも反対に裏返して言えば単なる地方財政の締め付けになりかねないこと

ろである。

- そのような議論の背景にあることをいろいろと考えていると、やはり分権という視点をしっかりと確立することが重要ではないかと思う。別にお金を用意しろと言っているだけのことはない。国と地方を通じた行政システムをもう一度やり変えていく、それに伴う税財政の資源などもきちんと配分をしていく、こうした観点がやはり先立つ議論としてなければならないのではないか。
- 考えてみると、戦後の民主主義の発展の中で地方自治が成長してきた。それは市民社会の成熟を生み、この研究会でもたびたび議論されているように、住民の参画であるとかいろいろなガバメント間の関係性の再構築への方向性、いろいろなものが新しく生まれてきている。
- ただ、最初のボタンのかけ違いのようなことが多分あったのだと思う。戦後の民主政治を作る上での国と地方の権限配分、あるいは税財政配分、そうしたところをもう一度考え直せばもっともっと効率的で、ひょっとすると税金も安くなるし、住民の福利、国民の幸福というのも得られやすくなる、そういうシステムというのが可能ではないかと私ども地方の現場としては思っている。
- ぜひ先生方にも重ねてお知恵を賜り、できれば7月に予定されている全国知事会議にその成果を報告いたしたく存じるので、ご高配、ご協力、ご支援賜るようお願いを申し上げます。
- Our problems are man-made, therefore, they can be solved by man. これはジョン・F・ケネディの言葉である。私たちの問題は人間が作り出したものである。したがって、それは人間で解決ができるというわけである。一見すると解き難い問題に見えるもの、それも人間は解決してきた。だからジョン・F・ケネディは言っているわけである。I believe they can do it again. それをもう一度やることができるはずだ。私たちのこの研究会もそういうソリューションに向けて一つのかげ橋、それを作ることができればと願うものである。
- 先生方のウィズダム、様々な英知をいただくようお願いを申し上げます。私からのメッセージとする。
- 本日もよろしくようお願い申し上げます。

〔事務局〕

- 本日の会議は、設置要項第4条により公開での開催とさせていただきます。
- まず、委員の出欠である。関係知事の委員のうち、総務常任委員会委員長の古田岐阜県知事、総合戦略・政権評価特別委員会委員長の飯泉徳島県知事、地方税財政常任委員会委員長の石井富山県知事がご公務のため欠席となっている。そのうち岐阜県は代理で尾藤清流の国推進部長にご出席をいただいている。
- その他の方については、お手元の出席者名簿にてご紹介とさせていただきますので、ご了承ください。
- 続いて、本日お配りしている資料である。配付資料一覧にある通り、資料1から資料5までの資料となっている。よろしく願います。
- それでは、これからの進行を大石座長に願います。

2 審議

〔大石座長〕

- おはよう。よろしく願います。
- 早速であるが、次第2の審議に移りたいと思う。先ほど事務局からもあったが、本日は「地方税財政」という議題と、「とりまとめに向けた論点整理」というこの2つの議題がある。会議の時間はいつものように2時間となっている。限られているので、委員の皆さんにおかれては円滑な進行にご協力をお願いしたいと存じる。
- 早速「地方税財政について」というテーマで進めてまいるが、資料が用意されているので、まずこの点について事務局から説明をお願いする。

〔事務局〕

- それでは、資料2をお願いする。本日のテーマである地方税財政の資料としてとりまとめたものである。
- 1ページから5ページまでは第1回の研究会で提示させていただいたものである。経済面において東京を中心とした首都圏に人やお金が集中しているといったデータをつけている。
- 5ページであるが、5ページでは地方税収と地方交付税による財源保障の状況を表したものである。
- 6ページをお願いする。地方財政の構造で、地方の一般歳出の大半、これは国の法令等の関与が存在する義務的な経費であるといったこと。また、右のほうには鳥取県の例を示しているが、そのシェアの76%にあるというような状況にある。
- また次のページであるが、三位一体改革により、地方交付税、臨財債、その合計額で5.1兆円の減額とされているという状況。
- また次の8ページであるが、地方財政計画額の推移を示しており、ここ10年ほど同規模であるということ。
- また一方で、9ページであるが、一般行政経費、これは年々増加している。その主なものは社会保障費であるということである。
- こんな中で、10ページであるが、地方としては給与関係経費や投資的経費を大幅に削減してきているというもの。
- 具体的には次のページ、給与のカットの実施であるが、11年から28年までに2兆6,800億円の削減実績があるということ。一方、国においては24、25の2か年で6,000億にとどまっているというものである。
- また、12ページであるが、職員数の削減について資料をお示ししている。地方においては平成13～27年度までに21%の削減をしている一方で、国に関しては3%にとどまっているというものである。
- 13ページには地方交付税の法定率その変遷をお示ししている。本来地方財政計画の策定過程で財源不足が生じれば地方交付税法によって法定率が引き上げられるべきところであるが、その通りになっていないということであって、その結果として臨財債などの増加につながっているというものである。
- 14ページから16ページにかけては、地方の財源保障の法的安定性を高める観点から、憲法に地方の税財源制度の規定を設けるべきということを地方分権推進委員会の最終報告や全国知事会の報告書で議論されてきているものである。
- 17ページであるが、補助要綱等による国の関与ということで、これまでの提案募集で要件緩和を求めているところではあるが、中々実現しないのが現状であるということ。例と

して、社会保障、地域交通、農林水産を挙げている。

- 18ページには、国・地方プライマリーバランスの財政健全化目標をお示ししているし、19ページ、最後のページであるが、骨太の方針2015である。2018年度までの地方の一般財源は確保されているが、それ以降は不透明な状況にある。
- 事務局からの説明は以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 続いて、本日はこの研究会のアドバイザーである神野先生にお話をいただくことにしている。神野先生は東京大学名誉教授であられ、現在日本社会事業大学の学長も務められており、大変お忙しい中ご出席いただいた。
- 神野先生からは昨年12月の第2回の研究会において、これまでの地方分権改革を振り返ってというテーマで一度お話をいただいた。今回は地方税財政についてというテーマでお話をいただこうと思っている。短い時間であるが、神野先生、どうぞよろしく願います。

〔神野アドバイザー〕

- ご紹介いただいた神野である。よろしく願います。
- 地方税財政の分権改革ということをお話をさせていただくが、時間もないので、お手もとにあるレジュメを解説するというような形で進めさせていただければと思っている。
- まず初めにお断りしておかなければならないのは、今日発表させていただく立場は、私が学んできた東京大学の伝統的な財政学、大内兵衛先生が正統派財政学と言われているドイツ財政学を真摯に学びながら作り上げてきた学問を引き継ぐものとして、これは大内兵衛先生の色紙をもって正当な後継者と認められているので、そういう立場の観点から、つまりドイツの伝統的な正統派の財政学の立場を意識して発表させていただく。
- 大内兵衛先生の言葉で、地方財政論の中に出てくる言葉は、人間は自立すれば自立するほど連帯するのだという言葉があり、これが地方社会だけではなくて、いわゆる補完性の原理で上がっていく時の原則的な考え方になっている。
- 前回も話をしたように、なぜ今私などが伝統的な東大の財政学、つまり民主主義による経済、これが財政だと考える立場が重要になってきているというふうに考え始めたのかといえは、地方分権の流れは、社会保障等々を大きく変えなければならない時期と整合している。つまり、福祉国家が行き詰って、ポスト福祉国家を求めなければならない時期にきていて、普遍的な社会保障を地方自治体の現物給付をなるべく利用しながらやっていく時期にきているので、住民ニーズを住民自身の決定に基づいて充足していくという財政学的な考え方が必要になってきているのではないかという立場からお話をさせていただければと思っている。
- お手元のレジュメはこれまで審議会等々で私が発表してきたものを部分的に使わせていただいて、多くは私と志を同じくしていただいている小西先生との共著からとっている。
- 私事になるが、今日は春の叙勲だそうであるが、私はかなり前秋の叙勲の時に紫綬褒章というのをいただいたことがあるが、この時の理由が、財政、つまり伝統的な財政学を踏まえながら、財政社会学という方法論を確立したこと、それから財政社会学という方法論で日本の政府間財政を集権的分散システムという特色として捉えたこと、この2点だったので、私の研究からいって日本の地方財政と国の財政との関係というのは集権的分散システ

ムであると。これを言葉で言えば分権的分散システムに改めるということが重要なテーマになるのではないかと思っている。

- 先ほど来平井知事がおっしゃっているように、ポイントは、県民参加条例等々に表れている住民の参加に基づいて、自主的に自分たちの財布を取り戻すことというふうに考えている。
- 集権的財政システムという考え方は何かというと、ご案内の通り、日本は地方財政のウェイトが非常に高く、歳出に占める地方税の割合が非常に高い。それから、地方税の割合も国際的に見て低いほうではなくてむしろ高いほうだと言える。何が問題なのかというと、その差額、つまり財政トランスファーというか、国から地方への財政移転が膨大だという特色を持っているということである。
- 1枚おめくりいただいて、歳入の自治と財源統制、歳入の自治という言葉と財源統制は必ず結びつくわけではないが、その図を見ていただくと、中央政府と地方自治体ということがあって、中央政府から地方財政に財政移転というのを、これは一般補助金と特定補助金というふうに理解しているわけであるが、それを出しているわけである、この財政移転、この割合が非常に大きい。
- ところが、いわゆる非移転財源、地方税と地方債に対しても日本の特色は厳しい財源統制が行われてきた。この結果として、結局先ほど言ったような住民たちが自分たちの生活を守るだけの財政が運営できなくなっている。
- 財政移転のほうには補助金とそれから一般補助金である交付税とがあり、財源統制のほうは税に対する租税統制と起債に対する起債統制がある。それから、税のほうに対する統制としては、課税否認、税というのは租税客体とそれに対する税率とで成り立つわけであるが、どういう客体、課税対象に税金を課税できるのかということを決める権限が否認されているということが課税否認ということである。それから、課税統制というのは税率の上げ下げ、これが統制で制限されているというのが2つの統制で。これが加わっている。
- こうなってくると、地方は新たな事業で自分たちの住民にこういうサービスを提供しなければならないという時に、全国的に統制されているので、自分のところだけで地方税を増やすということは中々困難である。さらに、起債に頼ろうかと思っても起債も制限されている。
- かつそうなってくると、財源、つまり財政移転に頼らざるを得ないのであるが、交付税はルールで決められるから、新しい事業を増やしたからといって増えるわけではない。そうすると、どうしても補助金をとってくるという戦略に出ざるを得ない、どこか近い補助金がないかなと。ところが、補助金を一旦とってくる、その裏打ちとして交付税はつくし、そのことによって新たな地方の事業に近い、近いということ変であるが、しかも国の政策に合ったようなことだったら出来るということになってしまっていたということである。
- 私が地方分権推進委員会でやってきたことは、地方租税統制を弱めること、課税否認、それから課税制御を弱めること、それから起債統制を自由というか緩和していかうと。もうこれはかなり緩和されている。
- さらに、財政移転を低めるのであるが、この場合には特定補助金を一般補助金化するという戦略をとってまいった。というか、それが私どもの財政学の考え方である。
- それで、ちょっと租税統制と税収分配というのがわかりにくいかもしれないので、ここだけ解説をさせていただくと。お手元のレジュメで5枚目の6ポチのところを見ていただければと思う。ここに地方税の課税方式という図を書いた。これはドイツの伝統的な財政学

の考え方であって、地方税には3つの課税方式がある。

- 一つは分離方式、これは独立税と言われている、国税と全く違う税金を作るというやり方。
- それから、重複方式というのは国税と同じ税金を作るのだけれども、同じ税金を作ることを認めてあげている、これは付加税である。
- もう一つの共同方式というのは、国税と地方税が共通になっている方式であるが、これは3つあって、共同税と言われている税金は課税権というのは私どもの考え方は立法権：税を作る権限と徴税権：徴税する権限と収入権：収入をもらう権限、3つがある。
- 共同税というのは地方自治体と中央政府が共同で税金を作ることができる権限を持っている税金である。したがって、そういう機関がなければ無理であるので、ドイツのように連邦の参議院（訳し方はいろいろあるが）は地方の州の代表で構成されていると規定されている、あそこで決定すれば地方も合意したということがみなされ、実務的にも州地方会議みたいなものがあってそれができるとということが共同税の条件になってくる。
- 分布税というのは、国税としてとって、つまり国が決めた税金の一部ないし全部に対して地方自治体に対して収入権があると、収入をもらう権限が全部ないしは一部について地方にあるのだということを認めたものである。これは一般税で認めるか目的税に認めるかによって、一般税だと普通の場合財政調整、日本で言うと交付税みたいなものになる。
- それから、分布税というのは逆である。地方が税金を設定する権限を持っていて、その一部ないしは全部を中央政府に上納する、もともとドイツの税金は帝国に上納するという制度になっていたし、中国で言うと最近まで行われていた分税制度というのがそうである。地方が決めるが、そのうちの一定割合を中央政府のやり方について調整しなければいけない。
- というようなことになっていて、戦前におきた大正デモクラシーというのは、戦前は付加税主義であったので、基本的には地方税でも付加税しか認めらなかった。そして、地方自治体に合った地租付加税、営業税付加税を国税ではなく地方税に移譲しろと、付加税だけではなくて、本税を移譲しろというのが両税移譲運動、2つの税金を国税から地方税へという運動である。
- それで、小口をちょっと見ていただければと思う。そう考えると、分権的財政システムに持っていく考え方はどういう考え方になるのか。私が一貫して主張していたのは、一般財源主義に補完された自主財源主義。つまり、一般財源を増やすということは重要なものだけれども、一般財源を増やす上で自主財源、つまり地方税を増やすことによって一般財源を増やしていく、こういうことをずっと主張していたが、三位一体の改革では、自主財源を増やしてやるから一般財源を減らしてもいいだろうということが行われてしまった。つまり、一般財源を増やすというのがもともと基本であるが、自主財源を増やすことによって行っていく、これが基本方針だと思っている。
- さらに、一般財源主義、つまり自主財源などなくてもいいのだ、自由に使える当てがある財源さえあればそれでいいではないかという考え方もある。これは戦争中の考え方で、戦争中の1940年の戦時体制下の税制改革というのは原則として地方税なしである。強いて言えば、今ある住民税の基礎になっている均等割と言われているものが一つ残っただけである。あとは配賦税と分与税から、今で言うと交付税と譲与税だけという世界が作り出された。これは戦時行政のためにはそのほうがいいからということである。それを先ほど言ったように分権委員会の中から直してきたという歴史である。
- あともうわずかしか時間がない。

- 今の地方税体系を充実する上で、都道府県にある独立税というのは基幹的な独立税は一つだけしかない、これは事業税である。それから、市町村税では固定資産税という税金が独立税の基幹税として残っているわけであるが、この固定資産税は文字通りの独立税化されているのだが、第二次シャウプ勧告で事業税を企業型、いろいろ議論があるが、消費型の付加価値税ではなくて、企業型の付加価値税にしようと言ったが、これ流れたために、今でもまだ十分に独立税としての体をなしていない。道府県の税体系の中では独立税は非常に弱いということがあるかと思う。これは徐々に独立税化の努力をしているというのが現状だと思う。
- 最後、7ポチ、未来へのアジェンダと書いた。三位一体の改革の時の話は、私が主張してきたことを繰り返すようだが、一般財源主義に補完された自主財源主義であるが、それを主張していた過程で分権改革に関与したあたりから、地方には移譲してくれなかったが、繰返し大幅な減税が行われた。国税で大幅な減税されると当然であるが税収分配、交付税の財源が急速に減少していく。当然のことであるが、移譲してくれと、細っていくばかりの状態になっていくわけである。
- 三位一体の改革の時なども結局減税基調の下で一般財源主義に補完された自主財源主義ということをやろうとすると、気を付けないとまた同じように一般財源そのものが減らされてしまうという危険性があるかなと思っている。それが一つである。
- それから、歳入の自治ということでは、2つ関与する方法があって、一つは機関委任事務とか様々な歳出面に対する関与と、もう一つは補助金によって補助要綱などを取り付けながら関与するというやり方があるが、ここについては急速にというか、今でも努力はずっと続けられているわけだが、繰返しご説明したように、歳入面での自治というのが確立されていかないと、どうしてもコントロールされるということになってきて、その歳入面の自治というのは一般財源主義に補完された自主財源主義だというふうに考えているが、(3)のようなことにまたならざるを得ない、これは気を付けて心して当たらなければならないだろうということである。
- 私は最後の(5)に書いたが、この新たなステージで推進していくということについては、社会的なセーフティネットを地方から張り替えていくという新しい時代があるということをお忘れしないで、その要請を国民の声が下から上に上がっていくということによって歳入の自治の改革に結び付けていく、こういう動向、潮流を作り出すということが重要なのではないかと思っている。
- 時間ぎりぎりであるが、雑駁な議論になったが。あとは本文においてご勘弁いただければと思う。
- ありがとう。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、先ほど配付された事務局からの資料及び今のお話を受けて、ご質問やご意見等の交換に移りたい。なお、本日はこの後今日述べたように、とりまとめに向けた意見交換というものももう一つの大きな議題になっているので、この地方税財政についてということについてはご発言の時間は全体として30分程度に抑えていただければ幸いである。その意味で発言は簡潔にお願いしたいと存じる。
- それではいかがか。今のご報告を受けてご意見等あればお出しいただきたい。

〔新川委員〕

- 簡単に。少しお話を聞いてよくわかったところもあるが、お伺いしたかったのが、特に最後のところでおっしゃった新しい政治というところで、社会的なセーフティネットを国民あるいは住民のレベルからボトムアップで新しい地方の税財政のあり方を作っていくということであるが、具体的な手がかりとして何を考えたらいいいのかなというところが少し気にかかった。
- 神野先生、何かお考えがあれば。例えば生活保護のようなこととか、ベーシックインカムみたいな議論もあるが、そんなところが手がかりなのかというのが1点。
- もう一つだけお伺いしたかったのは、特に国と地方の税源配分ということを考えていった時に、最終的にはどういう理想というかどういう姿、もちろん国、地方のそれぞれの出口に対応した入口を相対的には自立度の強い形で作っていくということにはなるだろうと思うが、どういう姿を想定したらいいのか。
- 例えば共同税みたいなものと考えていった時に、共同税のいわば国と地方との間での立法のレベルでの権限のあり方、それから収入の配分の仕方、それから徴税のあり方というのをどういう配分、金額的な配分やあるいは権限上の配分というのを考えていったらいいのかというのがちょっと気にかかったが、もしお考えがあればこの2点お伺いできるとありがたい。

〔神野アドバイザー〕

- 1番目は、もともと私どもが分権に関わる提案をやった時に、地方分権一括法ができた時と同じような形で言えば、介護保険。当時介護保険はもちろんない、介護保険だけではなく、育児とかそういうサービス給付は地方が出さざるを得ない世界なものであるので、そういうことが出てきていないと。これについて住民は不満を持っている。
- 当時私が書いた著作には、保険ありて介護なしという状況になるのだと。皆さん方はまだ年をとっていらっしゃらないからおっしゃっているのかもしれない。私の経験で言えば、母と父、99と93の母を抱えている。母がもうよちよちで歩けなくなった。そうしたらこの1月にお医者さんから、もうこれ無理だから医師会のほうにいるケアマネージャーを通じて介護保険を申請しなさいと言われたので、申請しに行った。そうしたら、まず言われるのは何か、代理人であるか。当たり前である、一人痴呆症になっていて一人は動けないという状態に基づいて代理人であるかと、代理人だっているいろいろな書類でやらされる。一応それはケアマネージャーがやってくれるが、次に、1カ月後に何うからと、90項目やなんかの検査が来て、実態を調べていって、来いと言って呼び出されて行った時に、あなたがどういう関係にあるのか証明しなさいと言うわけである。子だと言うわけである。だって、職員の方が私と会えというから、わざわざ仕事だって会って説明したじゃないか。いやいや、だけれども俺は囑託であるとかそういう言い方なのである。しかも出てこない。それで、もうやってくれているヘルパーさんも見込みでやっているから、もうそろそろ限界だといって、3か月後に通知が来たら何の通知が来たのかということ、判定が遅れるという通知だった。父はもう寝たきりになって動けなくて、もう医者ももたないと言っている状態であるから、次の市役所から来る通知はもう目に見えている。該当者死亡につき判定の必要なしと。
- そういう状況が何になっているかということ、結局保険にして民間がやることになっている

ので、民間が不正不法を働かないかということをチェックすることだけやっている。つまり、住民のサービスをやる、つまりスウェーデンの社会保障法第2条に規定されているいかなる社会保障も、その給付を受ける立場の人が望むような方法で提供されなければならないという正義が働いていないのである。

- だからいろいろな時に生活保護で問題になるのは何かというと、とにかく社会の構成員をどうやって救済していこうかという発想方法ではなく、不正不法をチェックしなくちゃいかんという強すぎる、これは民間とかにバックしてしまった欠陥だろうと思う。
- だから、私たちはもともとそういう提供については、決めるのは誰かと言えば、住民が決めるので、住民たちが共同の費用でどういうサービスを出していけばいいかということに参加しなくちゃいけないはずなのである。不満が行っているはずである。これ僕はいつも地方分権改革有識者会議で提案してくれと、市役所の職員に言っている。提案募集方式で言っているところ、提案してくれるところないわけ。これはちょっと余りひどすぎるということを行っている。
- 今のはお年寄りのほうであるが、保育等々含めて不満爆発しているわけである。これまたそのための地域の人々の声を上げていくことをどうやって実現していこうかということを考えれば、自ずとどういふ方式に財政をしていったらいいのかという結論は出てくるはずだと思っている。
- それから、第2番目の共同税の話であるが、これは先ほど言ったように、税収分配というのは最悪の租税統制である。課税否認もそれから課税制限もやる必要がなくて、もう全部一括握れる。共同税といった時には、先ほど言ったような両方で意思決定をするという立法権が必要であるので、これをやればそのような仕組みに全体を変えていくということが必要だと思う。
- 現在やるとすれば日本の場合には分与税で、分与税として交付税があるわけであるが、これは地方自治体の協力としての財政調整として出てきているはずで、これはドイツが作り上げた制度であるが、ドイツが分布税から分与税を始めていく過程で、国として統合していくために課税同盟等々を作りながらという歴史の中で作り上げていく制度であるので、税制調整制度というのは十分必要であるから、この財政調整を目的にした分与税という形態が重要だということである。
- ただ、「地方に税源を」という本を、私と同じ時期に大内先生の財政学を学んできた金子勝先生と共著で地方に財源をじゃなくて、税源をという本を書いたことがある。この時には、国税から地方税に移譲しようと、その際様々な問題。地方税と一般的に言われているのはここで言うと独立税と付加税のことを言うが、それぞれに独立税よりも付加税のほうが望ましいし、共通税よりも付加税のほうが望ましいのだけれども、国税から地方税に移譲するという時には、この課税方式を問わずにとりあえず移譲していくことが重要だと主張したことはある。
- この時の共通税のほうが望ましいという論理は、国税より望ましいと言っているのである。だから、国税よりも共通税とか分与税のほうが望ましいだろうと。これはもともとが間接課徴形態の、その代わり間接課徴形態の地方税だという趣旨を明らかにするのに直納してくれとかという提案をしている。
- 共通税よりも付加税とか独立税のほうが望ましいと、こういうふうに申し上げているので、今の運動を見てみると、戦時下、戦いの太鼓の音が強くなってくるとそういうムードになってくるから、逆に独立税を付加税にしたり、付加税を共通税にしたりというのはまさか

考えていないというか、それは地方分権の全面的否定というふうに我々は考えている。

- 国税をやるのだったらいいけれども。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他にいかがか。

〔谷委員〕

- どうもありがとう。
- 先生が最後に書かれている未来へのアジェンダということを私なりに極めてシンプルに要約させていただくと、地方分権を進める上ではきちんとした歳入の回復が大切なものだけでも、残念ながら今はその時ではないというようなご趣旨なのかなと感じている。
- そこでちょっとお伺いしたいのが、私これ第1回の研究会で申し上げたが、10年前に六団体が新地方分権構想検討委員会というのを作られて、その委員長を神野先生がなされているわけであるが、その時にはこの税財政の話に関して、国と地方で税源配分を5対5にしろとか、補助金の総件数を半分にしろとか、交付税を地方共有税に衣替えしろというような提言を出されている。あれも三位一体改革が終わった後の検討会だった訳である。なぜあの時には三位一体改革が終わった後でもああいう具体的な提案ができたのだけれども、今は地方団体も含めてそういう提案ができづらい、神野先生も今はその時ではないと多分ここでは書かれているのだと思うが。
- そういう理解なのであるが、その違いというのは、その背景をどういうふうに捉えられているのか。

〔神野アドバイザー〕

- あの時には、オールターナティブとしてできている。つまり、政府のほうに別な委員会がちゃんとあって、そこが方針を出してくるであろうということを想定しながらぶつけるという形になっている、これは谷さん御存じだと思う。
- だから、今の流れで言えば、私どものようなドイツの正統派の経済学に、これは個人的なものであるが、別な論理から出てくる委員会があって、そこから行われてきたと、これは知事がおっしゃったような、今でも実はその時と同じような、下手をすると縮小させていくということが出てきかねない。つまり、地方財政縮小戦略と言ったらいいか、そういうことに対して維持する、つまり戦略として書いてあるということである。だけれども、改革をしていこうということをやっていると。
- 現在今は打つべきところではないというふうに申し上げたのはそうではなく、状況を整えていくということ言えば、税負担全体を引き上げていくとか、地方のほうから声を上げて、下から上へ上げていくとかというような戦略などを立てずに、心してかかれないと、あの時の地方財政縮小戦略などがふき起こってきた時に、これは投影できないだろうと。
- もう一つの反対は、その時に見ていただいても、結局一般財源という、具体的に言うと交付税がえらい勢いで収縮されてしまったという事実も、これも考えていかないと、つまりその財源も増やしていくという戦略をとらざるを得なくなっているんじゃないかなというふうに現在では思っている。

〔谷委員〕

- それはつまり分権委のころにはその最終報告では、要は歳入中立の改革というような形でおっしゃっていた。今はそれではないのだということであるか。

〔神野アドバイザー〕

- 歳入というか租税負担という意味では、歳入だと国債とか何とか全部借金を含んでしまうので、税負担が減少していくとか、租税負担水準を引き上げていくと。引き上げていくという目的ではない。引上げが目的ではなくて、国民に必要な公共サービスを提供していくために税負担を引き上げざるを得ないという戦略の下に位置付けられなければならないだろうと。
- この税負担というか国民に提供していくサービス、しかもそれは地方自治体から出ていくサービス給付、つまり現物給付を中心に出していかざるを得ないという戦略が基本的に現在求められているものだとすれば、それは地方税とそれから私の考え方ではそれを補完する交付税とで成り立っているのです、両方を引き上げていくという戦略をとらざるを得ない。したがって、そこのところに入ってくるのは当然国税の増収、増税も含んでいく。
- これその後を見ていただいても、国税のほうでは、主として法人税であるが、えらい減税が行われてしまっているということをご案内の通りである。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、どうぞ。

〔井手委員〕

- どうもありがとう。
- 今のご議論との関連でちょっとお伺いしたいと思う。先生が今おっしゃったこともそうだし、今回のレジュメのほぼ最後のほうに書かれていることもそうで、要するに自治体が現物給付を通じて再分配機能を代替していくようになってきているという世界的な動きというのがまず前提におありなわけである。
- 全くおっしゃる通りで、ジニ係数を見ても相対的貧困率を見ても、あるいは不処分所得を見ても一番豊かだったのが20年前という状況であるから、そういう状況を念頭に置くと、再分配機能を強化していくべきだし、当然地方自治体がそこで果たしていく役割は大きくなると。
- ただ、そうすると、結局増税路線だというのは全くおっしゃる通りで僕も同意するが、地方が主体的に果たして増税できるのかどうかということに最後は帰結するように思う。法定外税のような形でやって、ただ神奈川の例などもあったりしてちょっとシュリンクしているという現状がある。
- 他方で、共同税方式でいこうと思うと、もともと共同で立法できない状況であるから、いわば連邦参議院的な憲法改正みたいなことまで視野に入れないと中々共同税は難しいだろう。地方消費税のような一定税率の場合も、あれも中々というか地方のほうで主体的にそれを動かすことはできないわけであって、そうすると最終的には標準税率を超えて超過課税でやっていくという選択肢しかないのか。
- もしそうだとすると、現状超過課税はもうほぼ大部分が法人課税で占められてしまってい

るので、その状況の中で個人住民税を通じた超過課税が果たして可能なのか。もしそれをやるとすれば、今要するに自治体の首長さんが勇気がないからやっていないというその首長さんのネイチャーというか性質の問題なのか、いろいろお伺いしたいことはあるが、今後増税をやっていくという方向性は重要だと。かつ課税自主権を強化すべきだということも恐らくあるのだと思うが、ではどのような方法でそれを実現すればいいというふうに先生お考えなのか。

〔神野アドバイザー〕

- これは前に述べたことを繰り返すだけであるが、世界的に見ていただいて私が考えているような増税、最近ではできなくなっている、どこの国もできなくなって、今は御存じの通りである。しかし、そういうことでやってきた国々はどのような国々かということ、地方税で決定権限を持っている地方税をきちっと持っていた国である、スカンジナビア諸国。それに対して共同税を持っていたドイツ等々がそれに成功したのか。逆で、つまり、国がやる現金給付みたいなものでは充実したけれども、本来やるべきサービス給付では充実できなかった。したがってドイツ財政は失敗したと、そういう意味では、こういうふうに見えるだろうと思うので、共同税だから増税ができるという話ではなく、むしろ地方自治体から苦しくても上げていかないと無理だと思う。

〔井手委員〕

- つまり超過課税をもっとしっかりやろうと。

〔神野アドバイザー〕

- 超過課税もやるし、新しい税金もやる。

〔井手委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- 他にいかがか。

〔小西委員〕

- 神野先生のご報告についてということではないが、その次の論点整理のところとの関連で一言だけ申し上げておこうと思う。
- 超過課税の話と標準税率の引上げの話は報告の中ではかなりきれいに切り分けて説明しないといけない。金がないのであれば超過課税をやれよというのは財政制度等審議会の思うつぼなので。
- 超過課税の議論というのは大事だが、超過課税は全くの格差の問題なので、超過課税というのはローカルな財政需要に対するファイナンスの方法であって、ここで議論すべきことは、標準的な財政需要に対するファイナンスである。それはやはり標準税率の引上げであって、標準税率の引上げは難しいという議論は私も十分承知しているが、それは結局、税は与党税調の問題だからだということに尽きる。分権の研究会としてはそれこそ国と地方の協議の場というのはあれ機能しないのは、余りにもパワフルだから機能しないのであ

って、つまり召集権が向こう側にあって、召集してしまうと絶対強いから、だから召集できない。力があすぎるから機能しないのであって、そこは品悪く言えば場を引きずり出せばそれは相当な政治的なパワーがある場だと思う。

- 標準税率の引上げ、神野先生の最後のところも単に申し上げることができないとは限らないと思うが。標準税率の引上げをやらないと次のステップはできないというふうにこれ書いてあるのだろうと思う。
- 以上である。

〔神野アドバイザー〕

- もう一つは、財政調整制度の話である。世界の国で財政調整制度というのは当然超過課税率をやって税率の高いところを救うためにやっている。自分のところでやってみたらナショナルミニマムというような話ではなくて、地方自治体はもっとそれ以上の財政需要があって支えきれないのだというふうになっているから、スカンジナビア方式をとろうとフランス方式をとろうと、どこの国でも税率の高いところに多く、交付税というか財政調整制度の資金が行くことになって。そもそも日本が最初に財政調整制度を入れたのは税率を引き下げのためにしか使っちゃいけないことになっていたわけである。それは重要な財政調整の目的であって、それを言うと、結局さっきも言ったように、何と言ったらいいか、税負担を引き下げようという圧力の下ではみんな地方が増税に走るぞと言って抑えにかかる。それは駄目だと。
- つまり、それも一つの私は減税圧力のプレッシャーであって、普通に考えればそれは当然そういう仕組みが財政調整制度の中に組み込まれているというふうに考えるというか、そう想定せざるを得ないかなというふうには思う。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他にはいかがか。
- もう余り時間ないが、実践的な質問というよりも、5ページのところでおっしゃった時の議論がそのまま自治体と国との関係で、そのものを応用できるという前提のお話のようだが。
- つまり、ここで先ほど紹介されたのは、ブントとランド、レンダーの関係であって、我々が直面するのは、国と自治体、ドイツで言うとランドとゲマインデの関係ということになる。ここでの共同方式云々とおっしゃったのは、一応ブントとレンダー、ランドの関係なのだけれども、それはそのままゲマインデの関係でも応用できるのだという前提でお話になっているか。

〔神野アドバイザー〕

- ドイツの例について言うとおっしゃる通りで、ドイツの財政調整制度というのは州と国との間でしか、一般的に紹介されているのは州と国との話で。州内の財政調整制度は日本のようなことをやっているわけだが、この場合には、今ちょっと問題になっているが、共同税というのをドイツのゲマインデでは結構日本と違って全然財政規模が小さいので、基本的には犬税とか、猫はないが、そういう非居住者税とか、ちまちました租税で。つまり地方税が残っていてそこでやっている。そこは別途な州同士の財政調整をやっているのだ。

- おっしゃる通りで、日本の場合にはこの分与税か交付税を共通方式で考えざるを得ないし、ドイツの場合には州はむしろ国だというふうに考えると、ドイツの地方財政というのはいわば今州を地方だと考えているからフィフティフィフティだと言っているが、ないと言っただけではあれなのかも、すごい小さいものになってしまうという認識で、ドイツはその程度に対応できていない。つまり、州が対人サービスを出していくのに犬税だとちょっと無理である、というふうに考えている。

〔大石座長〕

- そろそろ、もうお一方だけ。

〔大屋委員〕

- 1点だけ確認させていただきたい。全体的な方向性としては大変よくわかって、集権的分散システムから分権的分散システムにしないといかんということである。その裏打ちとしての地方財源の拡充を図るべきであるというご趣旨で、それはいいと思う。その際に、独立税や付加税を中心にする、現状のように今事務局資料であったような担税力の地域格差ということを見ると、相当の税収の差がそのまま出てきてしまう。そこでももちろん財政調整が重要であるということだと思うが、私の理解では、現状ではここの機能を果たしているのは地方交付税制度であるということである。
- 神野先生のご意見としては、この地方交付税制度を中心に、例えばこれをより拡充していくような形で財政調整を実現していくべきだということなのか、それともあれはやはり余りよくないところも多いものなので、別の財政調整制度を構想していくべきだということなのか、そのあたりを伺えればと思うが。

〔神野アドバイザー〕

- 基本的に交付税制度の中でむしろ今申し上げたように、財政調整機能に特化するような形で改革はしていくべきだというふうには考えている。
- その上で重要な点は、おっしゃるように自主財源主義で自主財源を強めていくと格差は広がるので、したがって必ず補完されることから言えば交付税も当然のことながら中身は改めるということをお願いしたら、当然のことながら同じようにそれを補完するような形で増やしていかないと意味がないというふうに考えている。したがって、それは結局、国税も同時に増えていくというような形をとらないと無理じゃないかというふうに思っている。ということで趣旨が合っているか。

〔大屋委員〕

- ありがとう。

〔大石座長〕

- 他に、よろしいか。
- それでは、まだまだ神野先生時間が足りないと思うが、一応次の議題があるので、これで前半部分というのを終えさせていただく。どうもありがとう。
- それでは、予定の時間であるが、地方税財政に関する意見交換はこれで終わり、続いて次第2、とりまとめに向けた論点整理ということに移りたいと思う。

- そこでまずはお手元に配付されている資料3、とりまとめに向けた論点整理案及び資料4、平井委員提出資料ということについて事務局からご説明をお願いし、なお補足があれば平井委員にもご発言お願いできればと思う。それでは、よろしく願います。

〔事務局〕

- それでは、資料3をお願いする。これまでの研究会において委員の皆様からいただいた意見を論点整理としてとりまとめをさせていただいた。
- 1ページ目のはじめに、そして2ページの地方分権改革の現状については分権改革を取り巻く現状と今後の展望についていただいた意見を整理させていただいたものである。
- 2ページから3ページをごらんいただきたいが、これまでの累次にわたる地方分権改革により分権は一定程度進んでいるものの、現在においても東京一極集中は是正されていないということ。また、3ページの⑧で書いているが、国、地方の税源配分などいまだに実現していない項目もある。というようなことである。
- 基本的な考え方として、都市と地方の地域間格差の拡大など、地方公共団体にとって一層厳しさを増す環境下ではあるが、3ページの一番下、住民、企業、NPO等あらゆる地域力を結集し、必要に応じ柔軟に連携していくことが重要であるということ。
- また⑧で、国政の政策決定プロセスに地方公共団体がより関与していくことが必要であると整理している。
- また、Ⅲの地方分権改革の目指すべき方向性、これはテーマ毎に議論いただいたことを整理させていただいた。
- 国の政策決定への地方の参画においては、国の立法プロセスに地方の意見を反映させる仕組みが必要であり、5ページのほうであるが、地方の意見具申権、国と地方の協議の場の一層の活用や分科会等の活用をはじめとする協議の充実が認められると整理している。
- また、2.の地域のガバナンスと住民自治については、6ページの⑥、⑦であるが、今あるリソースの最大活用の観点から、これまでの国、県、市町村という枠にとらわれることなく、多様かつ柔軟な連携を通じてあらゆる資源を有効に活用していく必要がある。それには、公共空間を支える居留意識を育てていく取組も求められていると整理させていただいた。
- 3.の地方税財政であるが、本日の議論を踏まえて整理させていただきたいと考えている。
- 4.の憲法と地方自治であるが、③で書いている通り、国の立法プロセスに地方の意見を一層反映していく観点から、参議院を地方の府として憲法改正に向けた議論も地方から積極的に提起していく。また、④で書いておる通り、日本国憲法の8章についてもより踏み込んだ議論を行い、規定をもっと充実させるべきという意見を踏まえ整備させていただいている。
- 最後に、Ⅳ 終わりにとして、⑤であるが、改革の効果が実感されれば地方から国への改革提案が制度改革に結実し、さらに豊かな住民生活につながっていくという好循環になるのではないかとということ。
- また、8ページであるが、ガバナンスの強化に関しては、地方分権改革の住民参画が進めば住民の意見を地域の政策課題に反映させる上で地方議会の役割が重要であるということ。また、それには住民のチェック機能、それがガバナンス確立の前提となるものというふうにとりまとめ、整理をさせていただいた。
- 最後に、全国知事会をはじめとする地方六団体が果たすべき役割は大きいということで整

理をさせていただいているところである。

- 続いて資料4をお願いする。去る4月14日に全国の都道府県知事に対してアンケート調査を実施した。各県の知事からいただいた意見を資料としてとりまとめたものである。
- まず、地方分権改革の進め方に関しては、提案募集方式など着実に継続すべきという意見。また、地域の実情に見合った施策が展開できるように従うべき基準を廃止すべきといった意見をいただいている。
- 次に、地域のガバナンスと住民自治に関しては、それぞれの地域の特性や実情が尊重され、多様な制度と具体的な取組が重要といった意見。また、住民の意思決定プロセスに関わる事が重要といった意見があった。
- 続いて2ページである。役割分担と連携の分野においては、地方公共団体、大学、企業、NPOなど多様な主体が連携を進めていくことが必要という意見である。
- 3ページの憲法と地方自治に関してであるが、憲法上地方自治の本旨を明確化すべき。また、地方公共団体の定義、国と地方との役割分担を憲法に明記すべき。条例と法律の関係を見直すべき等の意見が寄せられたところである。
- 参議院選挙における合区に関しては、地方の公約が国政に反映される選挙制度とすべきというような意見をいただいている。
- 地方税財政に関しては、4ページであるが、国と地方の役割に応じて国、地方間の税財源配分のあり方を見直し、税源移譲を進めるべきということ。また、遍在性も小さく安定的な地方税体系を構築すべきという意見があった。
- 地方交付税制度に関しては、地方交付税による財源保障機能、財源調整機能を強化すべきであるが、やはり臨財債などで地方交付税制度が機能している状態では持続可能とは言えないということなど、自立的で安定した財源運営を求める意見を多くいただいたところである。
- 各県知事からいただいた意見をご紹介させていただいた。
- 事務局からは以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- それでは、先ほどちょっと申したが、資料3、4があるが、特に資料4、平井知事のほうから全国各都道府県知事に対してお願いされたものであり、この点も含め少しご説明及びご意見賜ればと思う。

〔平井知事〕

- ありがとう。
- 資料3のほうはこの委員会で出たご議論、それを要約してポイントを並べたというものであり、さらに地方の現場の状況についても先生方に知っていただき、それをまた今後のとりまとめの中で反映していただいたり、特に最後はレポートを出すわけであるので、ある程度具体的なそういう改革に向けた積極的提言というものをもう少し前面に出す必要があるのではないかと思われる点もある。
- そんなヒントになればということで、資料4にあるのは各都道府県のほうに今回の分権改革についての考え方、いろいろとご意見を自由に出していただいたものである。ぜひ今後参照いただければと思う。

- しかし、これ出してみると実は資料3に掲げておることとほぼオーバーラップをしており、我が研究会のご議論というのが地方の現場の意見とも非常に近い中で進められていることを改めて認識をさせていただいている。
- ただ、若干補足的に申し上げれば、例えば資料3のほうでいくと、今日も大分そうした議論が多く出されているわけであるが、Ⅱの1の⑥、⑦のあたりで国と地方の関係性についておとりまとめいただいた部分がある。こういうようなところで思い起こしていただければ、例えば京都の山田知事もこの研究会でおっしゃっていたが、ハローワークなどそういう職業紹介の分野などでは国や地方という従来の枠組みをもう少し乗り越えたような、連携してやっていくような新しいシステムというものもあるのではないかと、こういうご意見があった。
- 資料4のほうでいくと、地方分権改革の進め方の上から7つ目の〇のところで、従来の国対地方の構図ではなくて、国との協力連携あるいは自治体間の調整、こういう従来の国、県、市町村のリジッドな区分けでないハイブリッドな行政システムのあり方というのもあり得るのではないかということだろうと思う。
- このような観点でさらに具体的にもいろいろなアンケート調査の中でも個別の県からはハローワークのことも含めてご意見が出ていた。
- また、資料3に戻っていただくと、資料3のⅡの1の⑧のところ、先ほど谷先生のほうでご意見があったが、正直申し上げて現場のほうでもこの5対5の議論というのは未消化の議論というふうに我々も考えているところである。これはアンケートで言うと、1ページ目の2つ目の〇のところ、これはその前提となる議論に関わるが、従うべき基準の議論がある。これは地方分権改革の中で神野座長にもお世話になって、いろいろと今も議論が進められているところであるが、一旦これまでの分権改革の中で従うべき基準ということを残しながら地方のほうに基準の設定権というのは移譲されたものもあるわけであるが、ただ従うべき基準というのはこれを書けというのは残っているところであり、実は余りこの部分については緩和されていない、結局自由度がないままになっているというところがあり、こうしたところは見直しのポイントの一つなのかなと思う。
- 端的に4ページ目のところでいくと、一番上の〇のところであるが、国、地方間の税財源配分のあり方を見直して、税源移譲を進めていき、また併せて財源保障の観点、地方税源の安定的な確保、これが上から6番目の〇のところにある。こういう税財源の議論というのは実は47都道府県でかなり共通で出された強い意見であった。この辺は未解決の問題として残っているという認識だったろうと思う。
- 先ほどもいろいろとご議論あったが、税収のほうで、神野先生のご議論の通り、地方のほうに決定権を持たせるようなそういう意味での分散というものを確保していく。その意味で一定程度の課税自主権の問題も当然あると思うが。
- 法律論から言うと、先ほどもいろいろとご議論があるが、結局与党税調の問題ではないかと小西先生がおっしゃっておられたが、これは憲法に由来するものであって、租税法定主義になっていく、税金は法律で書かなければ地方税といえども課されない、こういうシステムに今の日本社会がなっている。だから、法定外の目的税、法定外普通税、いずれも例外的な事象として地方税法上定められているにすぎないわけであり、例外が大きくなることは本来制度上あり得ないシステムなわけである。
- したがって、この辺の隘路がある中で、やはり課税の引上げには限界があると感じているのは地方の現場のほうの率直な感想である。

- 昨日も総理と小池知事が会っただけで小池知事の懐から500億円も出てくるというのはとんでもなく自由度が高い財政だなと思うわけである。鳥取県で言うと学校の先生も含めて半分首を切らなきゃいけない、人件費を半分にしなきゃいけないぐらいの規模のものがポンと出てくる、この辺はやはり税財政についても覆いようのない格差があるのは現実であり、この辺のシステム改革も含めてこういう税収の問題の解決が必要ではないかということである。
- 資料3のほうにまた返るが、先生方の議論の3ページ目の2の②のところ、ここに都市と地方の地域間格差の拡大というのがあり、これが資料4の4ページで言うと税収については4つ目の〇のところでも遍在性が小さく、安定的な地方税体系というのが志向されるべきだと、これも強い議論で、地方側、都道府県のほうで出された。税の項目の問題もあると思う。法人課税は非常に遍在性が高くなる。消費課税についてはある程度偏在性が抑えられるが、それでも2倍程度の格差があるとも言われる。
- 神野先生にお世話になって、かつて三位一体改革の時に、フラット税率への10%の個人所得課税部分を地方に移譲するという、地方のほうでも理想的に思っていた税収が導入されたが、何ということはない交付税5兆円、それから国庫補助金5兆円削減されてしまい、とんでもない赤字になってしまったという苦い経験があるわけである。
- だから、この辺は議論の展開は難しいのかもしれないが、ただそういう税財政を通じた議論というのは相変わらず残されているし、大きな課題だと思っている。
- 先生方の資料3のほうの5ページ目の上から3つ目の⑦というのがある。先ほどの国・地方協議のお話があった。これについてはアンケートのほうの資料4では1ページ目の8つ目の〇のところ国・地方協議の場について、これもよく都道府県で言われる議論が書かれている。地方からの開催申出、建議権を与えるとか、その応諾義務を与えるとか、協議結果の明文化であるとか、それから分科会であるとか、この辺も中々申し上げていてもこれまだ実現しないところである。先ほど地方共同税構想のお話があったが、やはり地方にも決定権に与かる部分をぜひまたご検討いただければということである。
- それから、資料3の5ページに戻っていただいて、2の①のところ、それから②のところ、住民はもとより企業、NPO、ボランティア等あらゆる主体を連携する必要があるとか、住民等と一体となってサービスの取捨選択、交流のプロセスというのが必要ではないか、この辺である。
- これはやはりアンケート調査のほう、資料4にいていただくと1ページ目の下から2つ目の〇のところ、住民が意思決定プロセスに関わることが重要であるというくだり。それから2ページ目、役割分担と連携のところの6つ目の〇のところ、それから下から3つ目の〇のところ、いずれにもそうした趣旨のご意見も出ている。
- 私どもも戦後ずっとたって成熟してきた民主主義の中で、住民と一体となってもっとダイナミックに地方というものを動かしていく、これが分権の神髄ではないかと思われるところもあり、この辺も新たな制度設計も含めて考え得るところかなと思っている。
- 次に、資料3の6ページ目、⑦のところにあるが、都道府県と市町村、都道府県間、遠隔の地方公共団体間等々、柔軟で多様な連携が有効ではないかということである。これは資料4のほうで戻っていただくと、アンケートの2ページ目のところの役割分担と連携の4つ目の〇のところであるとか6つ目の〇のところであるとか、そうしたところにも同様の記述もある。
- やはり戦後の地方自治も硬直的になってきているところもあるのかもしれない。仕事のや

り方として柔軟な連携の枠組みというのが地方団体間でも考えられてもいいのではないかと
いうことである。

- 次に、7ページの④のところの憲法問題、これは恐らく今安倍総理がしびれを切らせてい
ろいろと発言して、かえって物議を醸しているが、そういう衆参両院における憲法調査会
も動き始めると思う。だから、この憲法問題について④にあるように、何らか我々として
も提起していく必要があるのではないかとということである。これ別途知事会の中でも検討
しているし、先ほどの財政自主権の問題あるいは組織権の問題、いろいろとあるわけであ
る。一つには、条例と法律の関係性のこともあろうかと思う。
- 資料4の中の憲法と地方自治の部分の現行憲法に関してとある、その上から3つ目の〇の
ところ、これはいわゆる条例による法律の上塗り権と言われるものであるが、条例が法律
の範囲内で必ずしもなければならぬのかどうか、こうしたことなど憲法論にも行き着く
ところではあるが、論点としては考えていただければという議論は都道府県側から出てい
た。
- また、ちょっと時間なくなったのではしよらせていただくが、次の資料3の8ページのと
ころ、Ⅳの2の①のところ、住民の意見を地域の政策課題を反映させる地方議会の役割
というお話があった。これは地方側でも資料4の3ページのところ、その地方税財政と書
いてある一つ上のところであるが、都道府県議会議員の選挙区の決め方について地方の裁
量というのを拡大してもいいのではないかと。あるいはよく言われるのは、やはり合区問題、
これもかなり共通して今回アンケートでも出てきたところである。
- 都道府県議会議員の選挙区の決め方が何か唐突に見えるかもしれないが、実は出してきた
自治体の状況があるようで、今回衆議院の改革をする。区割りをいじる時に、結構自治
体の市町村、ゲマインデの中まで切り込んでドラスティックに動かしていく。場合によ
っては都道府県の選挙区のほうが衆議院の選挙区よりもかなり大きめになってしまうこと
になる。
- そういうことも含めて、従来の公選法を書いてある選挙制度というのが妥当しないのでは
ないかというようなケース、これが問題意識の背景にあるようである。
- タイムリーな課題でもあるので、参議院選挙の合区の問題とあわせて、こういう都道府県
議会議員の選挙制度のことも指摘されていたことをご報告する。
- どうぞよろしくお願い申し上げます。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- そこで、そのとりまとめに向けた論点整理案というものの検討をしたいと思うが、時間が
35分程度になるが、どこからでもご意見をいただきたいと思う。
- なお、このとりまとめの論点整理というのは、ご承知のように、これまでの議事録を参考
にしたものであり、そこからいろいろ拾ってきたということであるので、大体これまでの
議論で出てきたところをきちっと踏まえた内容になっていると思うが、それにしても全体
の構成であるとか、あるいはこれは一種の要綱的なものであるが、もう少しこの点を掘り
下げて書くべきだ、あるいは取り上げてほしいというようなことがあれば、自由にご発言
いただければ幸いである。
- いかがか。

〔小西委員〕

- 特に自分自身関心があるところで申し上げる。
- この資料3、6ページ。6ページ真ん中の⑦、今平井知事のご説明にもあったので十分書かれているように思うが、人口減少の中で、小規模市町村間というところで、県とのかなり柔軟な連携というのが、高知県とか奈良県とかでやっているがあるので、あのあたりはここに項目としてあるが、相当私としては思いが強くて、人口減少社会における総力戦で県と市町村のところ大胆な自由な連携というところは知事会らしい提言になるんじゃないかという気はする。
- 大きな3番の地方税財政は、今日の議論を踏まえてということであるので、そういうことであると、今日出ていなかった議論だけ特にテイクノートしておいていただきたいというところで言う。
- 神野先生の新地方分権構想検討委員会の時にも、直入論を議論している。直入論で、共有税というのが資料4のほうにもあるが、直入論をもって共有税とするというふうにきちんとそこは定義をしないといけないと思うが、交付税の直入論というのはやはり言わなかったらやらなくていいのよねとなるので、これはやはりいいのかなというのはある。ただ、その直入論はこのタイミングでやるのが得か損かという議論はある。書きぶりのこともあるが。そこはとても大事なところかなと。直入論ということと言うと共有税という言い方、その言葉がふさわしいかなというふうに思う。
- それと、私発言をしたことが関わると思うが、財源における自由度拡大路線、税財源の議論における自由度拡大路線ということ考えると、今それこそ神野先生のほうの分権の有識者のほうで提案募集方式という形でやっておられるが、国庫支出金の補助要綱見直し、これが提案されたものについて検討しておられるが、義務付け、枠付けの見直しは提案募集方式の前段に包括的な見直しをやっているのだから、国庫支出金の補助要綱の包括的な見直しというところは義務枠の見直しを進めるとこっちが逆に補助要綱のほうが浮き上がってくるという状況があると思うので、ここはぜひ、ぜひに課題として認識して、国庫支出金の補助要綱の包括的な報告書を通した見直しについて、これはやっていただきたいというふうに思う。このところはかなり強く思っているところである。
- 最後もう1点だけであるが、これは先ほど私が申し上げたことの補充、補足であるが。地方税の充実を税源移譲という言葉がかつては使えなくて、それは敗北的な意味で使えなかったわけであるが、それを税源移譲だというふうにやって三位一体改革でうんとなっていて今であるので、今日の神野先生のご理解もあったが、移譲だと国税、地方税あわせた税負担、中立のもとでのシェア配分の話になって。今後は国税も地方税もやはり両方ともセーフティネットの強化のための財源として上げていくんだという意味で言うと、移譲という言葉を使わないで地方税の充実強化という言葉を使うかというのは、これもものすごく戦術、戦略的な意味も含めて難しいところであるが、移譲なのかどうかというのは資料4を見ながら、税源移譲といったほうがいいのかどうか思いながら、でも本当は違うんだよなというふうに思う。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。

〔井手委員〕

- 今小西先生の後半部分が僕の思いを同じことを言っていたような気がするが。
- 今回のこの各都道府県知事さんからのアンケートというのを拝見していて、地方税財政全般のところを拝見すると、全体の半分ぐらいと言っていいか、地方税財源の拡充とか課税自主権の拡充とか新しい地方税源とか、今までの常識で言うと、まさか知事さんがこういうことをおっしゃるとは思えないというようなことがダツと出ているわけである。増税という言葉は中々お使いにはなっていないが、意図としてはそれは含まれているように私は読んでいる。
- そうすると、まずこの点は非常に重要なポイントだと思うので確認をしておきたいということである。これまでの議論とは全く違う方向性が出てきているように僕自身は思っている。
- 少しその点を丁寧に言うと、先ほど小西先生のほうからこの研究会では標準的なサービスについて議論するんだということがあったように思うが、あくまでもこれからの地方分権、これからの自治のことを考えるということであれば、恐らくその標準的なサービスを超えていく部分について地方が主体的、能動的にどうするのかということも当然議論されないといけないのではないかと僕は思っている。
- その意味で申し上げれば、やはりその標準税率を上げるという議論と同時に、標準税率を超えて課税するということはやはり見逃せない論点なのかなというふうに思っている。
- 先ほど平井知事のほうから例外が大きくなる、法定外の部分が大きくなっていくのは難しいのだというご指摘があって、まさに僕もその通りだと思う。ということであれば、やはり法定税の部分はどうするのかという議論からは逃げられないというわけである。一つは、知事さんのいわば情熱に期待をして、それぞれが超過課税を行っていくという方向性が一つあろうかと思うが。
- 今回非常におもしろいと思ったのは、このアンケート調査の前半の一番最後に出てきている部分であり、ちょっと読み上げる。各都道府県が共同歩調で課税自主権を行使していくべきというご指摘がある。これは先ほど神野先生がおっしゃっていた共同税とはちょっと違うわけであるが、ただこれまでの知事会の報告書の中でも時々出てきているいわゆる知事会が言うところの共同税のことではないかと思う。
- それ自身がよいことかどうかは別であるが、少なくともそれぞれが各自治体で地方自治のもとで増税をしていくような可能性と同時に、それぞれの都道府県が共同歩調で課税自主権を行使するような方向性もここでは示されていて、どれがよいということを申し上げるつもりはないが、その意味で標準的なサービスを超える部分についてもっと地方で汗をかきという議論が出てきているということは、交付税の重要性は十分踏まえた上でなおやはり強調しておいてよい点かなというふうに思った。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他にいかがか。

〔諏訪委員〕

- ちょっとまた別な話で、住民参画のあたりのところを中心に話をさせていただきたいが。

- 7ページ目の地方分権の住民の参画の②で、住民にとって実感のある地方分権改革になっていないのではないかとこういう発言が掲載されていて、これの問題意識というのはやはりこの10年20年の分権の中で、カウンターの分権という形で住民にとっての満足度がアップされていないというかそういった部分の批判が強いわけであるから、この部分のエッセンスを1ページ目の初めのほうの⑤にいろいろ問題意識が書かれていると思うが、ここでやはり住民の満足度が上がっていないとか、あるいは地域がどう生き残るべきなのかとか、地域がどう維持していくのかという、そういう切羽詰った状況に置かれているという部分をもう少し具体的に⑤に入れ込んでいくことで、この全体の目的意識が今までとは違ってかなり厳しい状況の中での地方分権、地方のあり方を考えるのだということをも明確に言えるのではないかなと思って、その1点を提案させていただきたい。
- それから、3ページ目の2の改革を取り巻く環境の云々というところの⑥に、地方の創意と工夫を生かせる環境づくりが引き続き重要となっているが、これちょっと用語の問題だと思うが、引き続きというよりはますます重要になっていると、これからもっとやっぴいかなきゃいけないというニュアンスを出していったほうがいいのではないかなと思う。
- それから、その次⑥の最後のほうで、多様な自治のあり方を模索していく覚悟が求められている。これもちょっと多様な自治のあり方を、先ほどの奈良県とかいろいろおっしゃっていたが、実践しているところももう出てきているので、これは模索していく覚悟というよりは、やはり模索し、実践していく段階にきていると。実践という実際にやっぴいべきであるというようなもう少し進んでニュアンスを入れておいたほうがいいかなと思う。
- あと、住民参画の部分は先ほど申し上げた部分であるが、そのあたりで問題意識として、現在の地方分権が国にとっては地方に対する一つの選挙対策、あるいは地方側を慰撫する方法として使われているという部分。それから、あるいは現在地方の首長が住民を手懐ける方法として地方分権なり自治を言っちゃっている部分があるので、そういった部分の問題意識というのが、そういった部分があるからこそ住民に地方分権というものが遠い存在になっているんじゃないかというような問題意識がもし書き込めるのであればお願いしたいなということも思っている。
- それから、地方分権の住民参画、8ページ目の一番上の⑦であるが、換言すればこれまでの団体むにゃむにゃという部分であるが、これちょっと私の能力をもってして何を書いているかよくわからないので、もう少し一般人が読んでわかるような表現にしていただければありがたいなと思っている。
- それから、最後の地方六団体が果たすべき役割のほうで、こうした観点からも地方六団体の明確な連携や云々という部分があるが、やはり地方六団体の役割が必要だということがあるかもしれないが、それが提言だけでそのままいいのかなという部分がある。というのは、今知事会でも各自治体のグッドプラクティスを模してそれをホームページに出したりもしているが、それよりもっと水平連携の意味合いにおいては、地方自治体の専門家をほかの地方自治体にどんどん派遣して、お互いのノウハウを共有していくような、あるいはもう少しこの行政でできないことがあるのだ、助けてほしいと言った時に、専門家をお互いに派遣しあえるような横の連携というものをもっと強めていくと。そういったことによって、国にすべて伺って国の意見を受けて物事を進めるという形の上下分離されたような地方分権ではなくて、横連携をもっと強化するための地方六団体の役割というものを強化していく、仕事の内容をもっと踏み込んでいっぴいではないかなという部分を提案させていただきたいと思う。

〔大石座長〕

- 非常に具体的な提言をいただき、ありがとう。
- 他にいかがか。

〔飯島委員〕

- まず、地方分権改革、地方公共団体としてこれからどうするのかという議論であるとは認識しているが、全国知事会として、特に合併の後、広域連携、市町村間の広域連携や大都市の発展が進んでいくなかで、都道府県、広域的な地方公共団体の存在意義が改めて問われているということももう少し自覚したほうが、意味のあるものになるのかと思っている。
- その点で、先ほど小西先生からもご発言があったが、6ページ⑦のところ、まさに「二層制の枠にとらわれることなく」とあり、これは逆に言えば都道府県の存在意義を脅かす方向にも働きかねないところであるが、そういう中での都道府県の役割として、連携なしネットワークづくりにより積極的に取り組んでいくということがありうるかもしれない。学界においてもガバナンスとかネットワークというのはやはり言葉であるが、理論だけではなく、現場のあるいは現実のニーズに即した実践という中で、都道府県が果たしていくべき役割の一つとして位置付けることができるのではないかと思った。
- もう1点、ガバナンスとかネットワークといったはやり言葉の前の段階でのガバメントについて、最初の平井知事のご挨拶の中にも言葉が出てきたが、ガバメントとして都道府県あるいは地方公共団体そのものが果たしていく役割もちゃんと考える必要があるのではないか。神野先生のお話にも、事務局の資料にも出てきたが、社会保障の分野で非常に比重が上がっている。それは国から義務付けられた負担ではあるが、介護保険を始めとして社会保障立法が措置から契約へと進んでいく中で、どのような役割を果たしていくべきなのか。法定の義務的な事務としても解釈権限の行使であるとか、あるいはいわゆる法律規定条例であるとか、自治体の特性に応じた行政を展開していくということを模索できたらとも思っている。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 他にいかがか。

〔新川委員〕

- 資料3の4ページ目の目指すべき方向性のところについて、全体にちょっと気がかかったのは、どういう目標というか理想像というのを書いていくかということと、それからそこに向けてどういうステップというかどういう戦略、戦術を持って入っていくのかというのが少しごちゃ混ぜになっているかなという感じがしたので、ここを私たちも少し整理して議論しなければいけないなと思いながら読ませていただいた。これは全体のことである。
- 1番目の国への地方の参画ということについては、これだけいろいろな問題が指摘されている状況で言えば、立法のプロセスに地方がある意味では多段階で参画できるようなそういう仕組み、あるいはそういう法制というのをもう考えていってもよいのではないかというふうに思いながら見ていたところである。憲法レベルに入る前のところでむしろ国会がきちんと地方の声を反映させる、そういう仕組みというのを法的な権利保障の形で具

体化できないかというようなことをちょっと考えていたというのが1点目である。

- それから、2番目のガバナンスの問題のところであるが、今飯島先生からも少しあったが、むしろガバメントそのものがちゃんとガバナンスできているかということかそういうところが気になっている。現在都道府県も市町村も基本的には地方議会と長の2元代表制であるが、これでもって運用されているが、これも逆の論理もあるかもしれないが、むしろ本当に自治体の運営として適切な運営の形態になっているのかどうか、特に世界的に見れば今大統領制という方向に向けて、それもあり権限の強い大統領制という方向に動いているということがある。しかし、もう一方では本当にそれで民主主義というのが確保できるかということかという議論もあるので、これからの分権を担うような自治の仕組みとものをどのように考えていくのか、これは大事なかなというふうに思っている。
- ただし、それは個々の各層の自治というのを強化するということもあるが、同時に言ってみればボーダレスな状況にどう対応していくのかというのが今の大きな社会経済問題であるし、それがグローバル経済の中でそれぞれの地域が疲弊していくというようなそういう状況にどう対応できるかという問題につながると思う。
- そうすると、これまでの諸先生方からあったように、むしろ従来のように権限配分や役割分担の議論というのはひょっとするとそろそろやめないといけないかもしれない。むしろ共通問題を共同で処理をしていくような仕組みとものをそれぞれの政府がむしろ共通の場で議論をして作っていくような、そんな考え方に変えていかないといけないかもしれないというふうに思いながら聞いていた。
- その時にポイントになるのはもちろん国、県、市町村であるが、同時に民間部門やあるいは地域コミュニティというのをどうそこに関わらせていくのか、こういう視点が必要になってくるかなというので、改めて広い意味での地域ガバナンスと住民自治の考え方を整理したほうがいいかなというふうに思いながら聞いていた。
- それから、地方税財政の話は専門外であるので余りよくわかっていないところもあるが、基本的にはやはり一方では枠組みとしてどういうふうに地方の税財政の自主性、自立性というのを保障していくのかという、分権型の地方財政というのを基本にして、その中で具体的な税財源配分の問題であるとか、あるいは歳出コントロールの問題であるとかというのが議論されていく、というのが一方であると思う。
- もう一方では、今日神野先生からもお話があった、むしろそういう動きをいわば地方の側からそれぞれの現場のサービス等の関係で組み立てていくような、そういう税財政のあり方というのももっと議論されてもいいのではないかなというふうに思っている。もちろんこの場が全国知事会で一般的な仕組みをまずは議論をしろというのはよくわかってはいるが、もう一方ではそうした個別のそれぞれの地域からどうボトムアップで問題解決をしていくのかということかを税財政問題でもどうも考えていかないといけないかなというふうに思いながら。特に個別のサービスとの関係でどう考えていくのか、このあたりの発想が必要ではないか。
- それから、憲法の問題について言えば、もう大分議論が進んでいるが、基本的にはやはりもし憲法改正するのであれば、やはり地方分権ということかを日本国憲法でどうきちんとうたい込むかということ。それから、それとの関連であるが、国の統治機構あるいは国の統治の権限ということと、それから地方の統治の権限ということ、これをきちんと双方の権限というのを憲法の枠組みとして書いていくというのが必要なのではないかな、そういうふうに思いながら話を聞いていた。

- 最後に、8ページ目のガバナンス強化のところでは議会の問題が少しだけ出ているが、先ほどの長と議会の仕組みの話とも関わるが、中々知事会として言いにくいところもあるかと思うが、議会のあり方についてはこれを方向としてどう考えていくのか、完全な二元代表制で考えていくのか、あるいは逆にもう少し議院内閣制に近いような現行制度の延長上にもう少し一体化をさせるようなそういうイメージで考えていったほうがいいのか、ここはもうちょっと議論が必要かなというふうに思いながら見ていたところである。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。
- 最後のところは知事会の報告書になるわけであるから、前段階を出すものであるが、議会のことにどこまで踏み込めるかというのは非常に難しい問題であるが、ここにも一応何項目か出ているので、できるだけいわばエレガントな形で仕上げられればと思っている。ありがとう。

〔大屋委員〕

- 表現的には末節的なことかもしれないが、1点だけ申し上げたいと思う。7ページのⅣ、終わりにの1ポツの③のあたり、地方分権改革は本来こうした次元ではなく、改革により住民がどう豊かさを享受できるかが重要という書き方をされている。ここに2つ言いたいことがあって、一つは、これは前のほうの1ページの1の⑤と関わってくるが、豊かさを享受できるという環境に我々はいるのかということをもうちょっと明確に書いたほうがいいのではないかと。つまり、どのように豊かさの減少を食い止めることができるかという話を盛り込んだほうがいいのではないかとというのが1点。
- その中で、これも1の⑤と関わってくるわけであるが、価値中立行政を見直さなければいかんのではないかと最初に言っていると。すなわち、どのような豊かさを享受するのかということを考えるべきだということだと思う。
- ちょっとまとめると、改革によって住民がどのように豊かさをどう享受できるか、あるいは豊かさの減少を食い止めることができるか、それが重要だということが言われるとよいのではないかと思ったという趣旨である。
- 以上である。

〔大石座長〕

- ありがとう。非常に大事なご指摘だと思う。
- さて、もしなければ、大体の確認をした後に次のところに移りたいと思うが、よろしいか。
- ご承知のように、大体こういう論点整理案ができるとほぼこれに沿った形の報告書になる。具体的には、Ⅰ、はじめにのところは細かいところを書いてあるが、大きな2ページのⅡ、地方分権改革の現状、この中に幾つかあるわけであるが、4ページのⅢということになる。そして、このⅢのところは方向性であるからかなり具体的にいろいろなことを書き上げるということもあって、大きな節立てにすると第4節まで続くということになって、終わりにということになる。
- 大体これが章、節立てになるということでご了解願えるか。よろしいか。
- 今出たご意見を踏まえて次回はもう少し具体的なものが登場してくるのではないかと思う。

- さて、時間も迫っているから今日はこのぐらいにしたいと思うが。
- 次回、第6回の研究会はいわば最終回としてとりまとめそのものを予定している。そのとりまとめをどうやってやるかということも一つの問題であるが、この点については本日の議論も踏まえて、これまでの熟練の士である座長代理の横道先生のほうにぜひ起草委員として私としては原案の作成をお願いしたいと思っている。皆様、いかがか。よろしいか。
- それでは、横道先生、よろしくお願いします。
- また、第6回というのは先ほど申したように本研究会の最後になる。いつも2時間をとっているが、闊達な意見交換ができるようにという考えのもとに、1時間ほど長くにとって、3時間の会議を予定している。そうして、その議題の前に東京大学名誉教授の西尾先生にお話をいただくという予定にしている。
- その上で、西尾先生のお話を伺い、3時間であるから長丁場であるから少し休憩時間をはさんで、その後に意見交換という形で進めさせていただきたいと思う。
- 以上、2点ほど申したが、どうぞよろしくご了承をお願いしたいと存じる。
- それでは、きょうの会議はこれで終了するが、神野先生には本当に長い時間お付き合いいただき、ありがとう。改めて感謝申し上げます。
- それでは、事務局のほうに進行をお返しするので、事務局から連絡事項等あればどうぞよろしくお願いします。

〔事務局〕

- 次回、第6回目であるが、6月30日、金曜日である。14時から今回と同じ3階の知事会会議室で予定している。座長からもあったように、次回は3時間の会議となっている。
- また、詳細な連絡事項については追って差し上げたいと存じるので、よろしくお願いします。
- 本日はどうもありがとう。

(以上)