

道州制移行における課題

- 財政面から見た東京問題と長期債務負担問題 -

2010年5月

公益社団法人 経 済 同 友 会

目 次

はじめに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

1．中央集権から地域主権へ・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 1

2．道州制下における東京のあり方・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 2

（1） 税収・経済・人口の集中する東京

（2） 東京問題に対する基本的な考え方

（3） 東京特別州（現東京 23 区）を創設し、新たな財政調整の原資に

3．長期債務負担の取り扱い・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 7

（1） 中間報告書にて提示した考え方

（2） 特別会計の移管と債務返済機構（仮称）を活用した債務の返済

国から道州へ特別会計の移管

債務返済機構（仮称）による返済

おわりに・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・・ 11

地方行財政改革委員会名簿

はじめに

昨年 8 月の衆議院選挙において、それまでの自公政権から、民主党連立政権へと政権交代が行われた。新政権においては、地域のことは地域に住む住民が決める「地域主権改革」を 1 丁目 1 番地と位置付け、様々な改革を進めようとしている。

その改革の主たる場は首相を議長とする「地域主権戦略会議」であり、昨年 12 月に行われた第 1 回会合において、地域主権戦略の工程表（「原口プラン」）が示されたことは、地域主権の確立に向けた第一歩であろう。

経済同友会では、中央集権から地域主権へと国のかたちを変えるとともに、地域の核となる基礎自治体の強化により地域が自立することの必要性をこれまでの提言において強調してきた。すなわち、住民に最も近い基礎自治体に権限と財源を大幅に移譲し、地域住民が自己選択・自己責任において地域経済社会を活性化させるとともに、財政規律が確立される地域主権型社会の実現である。

2009 年度地方行財政改革委員会では、東京問題と長期債務負担問題といった地域主権型道州制導入の実現を提言する上で避けて通れない課題について、継続して検討してきた。

本委員会では、本提言をまとめるにあたって、昨年 10 月に『地域主権型道州制の導入に向けて』と題する中間報告書を発表した。そこでは、道州制を導入する意義とこれまでの取組み内容を整理するとともに、地域主権型道州制導入時の新しい税財政制度の確立を考えるうえで障害となる東京問題と長期債務負担問題に対して、それぞれ一定の方向性を示した。

その後、本委員会では中間報告書にて提示した方向性についてさらなる検討を進め、本提言において一定の結論をまとめることとした。

1．中央集権から地域主権へ

地域主権型道州制の導入は、明治維新以降続けられてきた中央集権体制を根本的に改めるものである。すなわち、予算と権限を握った中央が資金の用途を決め、地方が中央の意向に従って実施するといったこれまでの「依存する」かたちから、国と地方がそれぞれの役割に従って行政を行う仕組みへと変換することが必要である。

確かに、中央集権体制は、全国的に形式的な格差のない画一的な行政サービスを提供するには効果的だった。しかし、今日のように国民の生活や文化等の水準が高まり、かつ、価値観の多様化した社会では、それまでの体制や均質・平等主義による国の地域への関与等の手法は、もはや限界に達している。

現在は、経済成長率が低いことに加え、財政においても以前のような税収増が見込めないなか、歳出は高齢化の進展等も加わって膨張し、国債の発行に頼らざるを得ない状況となっている。

こうした厳しい財政状況の下で、自治体は少ない財源でメリハリの利いた支出を行うことが求められているが、現在の中央主導による一律型の行政では、自治体の工夫が成果を生み出しづらい。

また、現行の都道府県制度についても、高度に発達した交通インフラや情報通信技術は、都道府県の枠組みを超えたビジネスや国民の生活圏の拡大を可能にさせるとともに、環境規制や観光振興等のより広域的な行政課題を生じさせることとなった。

したがって、現在のビジネスや行政課題に比して規模の小さな都道府県を広域の圏域に再編し、より地域の実情に即した対応が可能な行政主体の確立が必要である。その場合、それが単なる都道府県の再編ではなく、各圏域が自立した地域としてそれぞれの責任に基づき、各地の個性を活かした特徴のある行政運営ができるような仕組みとしなければならない。

その際、国と地方は対等な関係として、相互に依存することなく自立して行政を展開できることが大前提となる。

道州制への移行にあたり、国と地方の役割を明確にすることが重要である。その際、最初に、国が本来行うべき事業¹を限定したうえで、「近接性の原則」、「補完性の原則」に従って、役割分担を行うべきである。

2．道州制下における東京のあり方

(1) 税収・経済・人口の集中する東京

現在、東京には、総人口の1割にあたる約1,300万人が居住し、東京都のGDPは92兆円と日本全体の5分の1近くを占めている。それに伴い、都道府県の税収総額約19兆円のうち、2割近くの3.4兆円(特別区において都税として徴収した市町村税相当分を控除した金額)が東京都の税収である。

また、東京都内においても都心4区(千代田区、中央区、港区、新宿区)への偏在は大きく、東京都税収総額の4割強にあたる1.5兆円が集中しており、国税に至っては、およそ3割にあたる14.1兆円が集中している。

¹ 例えば、便益の広がりが国全体に及ぶ純粋公共財(国防、外交など)や必要最小限の差所得再分配(年金、高齢者医療など)、国全体の秩序維持やそのためのルール設定(通貨・金融システム、質入国管理など)などが考えられる(経済同友会 地方行財政改革委員会(2006)『基礎自治体強化による地域の自立』6-7ページ)。

こうした状況で道州制を導入すると、東京の含まれる道州の規模が、他よりも経済・人口の両面で圧倒的に大きくなる(表1)。東京に税源が集中している現状のままでは、国から地方へ税源移譲を行ったとしても、東京を含まない道州において、役割分担に比べて財政力の不足が生じてしまう。したがって、移譲する税源の調整や交換だけでは不十分であり、何らかの財政調整を実施する必要がある。

表2では、国税収入総額 54.8 兆円のうち、およそ 4 割にあたる 21.5 兆円が東京都から徴収されており、その 95%以上の 20.6 兆円が東京 23 区からの税収であることを示している。具体的には、所得税(7.2 兆円)、法人税(7.7 兆円)、消費税(4.8 兆円)で 95%以上を占め、これらの 3 割程度が地方交付税の財源となっている。

その結果、地方交付税財源の法定率分(14.4 兆円)の約 4 割となる 6.3 兆円が東京都からの財源である。そのうえ、表1における地方消費税の清算前後の数値の違いからも明らかのように、東京から地方へ財源が移転する構図自体は変わらないため、新しい財政制度の確立に向けて、東京の取り扱いを決することが不可欠である。

表1 税収、GDP、人口の道州間比較(平成19年度)

単位：兆円、100万人

	北海道	東北	東京の取り扱い			東海	北陸 信越	関西	中国	四国	九州
			1都 7県	1都 3県	東京 単独						
税収 (清算後)	0.6	1.1	7.4	5.6	3.4	2.6	1.0	2.9	1.0	0.5	1.6
税収 (清算前)	0.6	1.0	7.8	6.0	3.7	2.5	1.0	2.9	1.0	0.4	1.5
GDP	18.5	33.3	195.6	147.1	92.3	69.7	29.8	81.3	29.9	13.5	48.7
人口	5.6	9.5	42.7	28.6	12.8	15.1	7.7	20.9	7.6	4.0	14.6

(注)1. 各区域の構成は、下記の通り。

- 東北：青森、秋田、岩手、宮城、山形、福島 1都7県：茨城、栃木、群馬、埼玉、千葉、東京、神奈川、山梨 1都3県：千葉、神奈川、山梨、東京 東海：静岡、愛知、岐阜、三重 北陸・信越：新潟、長野、富山、福井、石川 関西：滋賀、京都、大阪、兵庫、奈良、和歌山 中国：鳥取、島根、岡山、広島、山口
2. 税収は、道府県税の収入額の合計として算出。清算前(後)は、基準に従って行われる地方消費税の配分前(後)の税額の合計として算出。
3. 東京都の税額は、都が徴収した市町村税相当額(市町村民税法人分、固定資産税、特別土地保有税など)を控除した額。

(出所) 内閣府経済社会総合研究所 HP「平成19年度版県民経済計算年報」(<http://www.esri.cao.go.jp/jp/sna/kenmin/h19/main.html>)；総務省 HP「平成21年度地方税に関する参考計数資料」(http://www.soumu.go.jp/main_sosiki/jichi_zeisei/czaisei/czaisei_seido/pdf/ichiran06_h21_20.pdf)より事務局作成。

表 2 各道州における国税、道府県税、市町村税の比較(平成 19 年度)

単位：兆円

道州	都道府県	税込総額	税引総額	国税	道府県税	市町村税
北海道	北海道	2.6	2.6	1.2	0.6	0.7
東北	青森	4.1	0.5	0.2	0.2	0.2
	岩手		0.5	0.2	0.1	0.2
	宮城		1.3	0.7	0.3	0.3
	秋田		0.4	0.2	0.1	0.1
	山形		0.5	0.2	0.1	0.1
	福島		0.9	0.4	0.3	0.3
北関東	茨城	7.1	1.6	0.7	0.4	0.5
	栃木		1.1	0.4	0.3	0.3
	群馬		1.1	0.5	0.3	0.3
	埼玉		3.3	1.4	0.9	1.1
南関東	千葉	38.4	3.3	1.5	0.8	1.0
	神奈川		6.0	3.1	1.3	1.7
	山梨		0.4	0.2	0.1	0.1
	東京		28.7	21.5	5.5	1.7
東京特別州	東京23区のみ	26.6	26.6	20.6	5.0	1.0
東海	岐阜	11.1	1.1	0.5	0.3	0.3
	静岡		2.3	1.0	0.6	0.7
	愛知		6.6	3.7	1.4	1.5
	三重		1.2	0.6	0.3	0.3
北陸 信越	長野	4.0	1.0	0.4	0.3	0.3
	新潟		1.2	0.5	0.3	0.3
	富山		0.6	0.3	0.2	0.2
	石川		0.7	0.3	0.2	0.2
	福井		0.4	0.2	0.1	0.1
関西	滋賀	15.0	0.7	0.3	0.2	0.2
	京都		1.7	0.9	0.4	0.4
	大阪		8.3	5.3	1.3	1.6
	兵庫		3.2	1.5	0.7	0.9
	奈良		0.5	0.2	0.1	0.2
	和歌山		0.5	0.3	0.1	0.1

中国	鳥取	4.4	0.2	0.1	0.1	0.1
	島根		0.3	0.1	0.1	0.1
	岡山		1.2	0.7	0.3	0.3
	広島		1.7	0.8	0.4	0.5
	山口		1.0	0.6	0.2	0.2
四国	徳島	2.0	0.3	0.1	0.1	0.1
	香川		0.6	0.4	0.1	0.1
	愛媛		0.7	0.4	0.2	0.2
	高知		0.3	0.1	0.1	0.1
九州	福岡	6.5	2.8	1.4	0.6	0.7
	佐賀		0.3	0.1	0.1	0.1
	長崎		0.5	0.2	0.1	0.2
	熊本		0.7	0.3	0.2	0.2
	大分		0.6	0.3	0.1	0.2
	宮崎		0.4	0.2	0.1	0.1
	鹿児島		0.7	0.3	0.2	0.2
	沖縄		0.5	0.3	0.1	0.1
合計		95.2		54.8	20.9	19.4

(出所) 国税庁(2009)『国税庁統計年報(平成19年度版)』238-241ページ; 総務省自治税務局(2009)『平成21年度 地方税に関する参考係数資料』; 特別区長会 HP 『都区財政調整関係資料(都区財政調整算定結果)』(<http://www.tokyo23city-kuchokai.jp/seido/santeikekka.html>)より事務局作成。

(2) 東京問題に対する基本的な考え方

東京23区には通常の都道府県と市町村との関係とは異なり、「都区制度」という東京都との特殊な関係がある。この関係の特徴は、都区財政調整制度に代表されるように、本来であれば23区の税源である固定資産税、市町村民税法人分など一部の市町村税を東京都が徴収し、消防事務、上下水道事務などの都による実施や23区間の財政力格差に注目して財政調整を行うことにある。この点は、同じ基礎自治体であっても、東京都の市町村ではそれぞれの自治体の考えによって都に事務を委託しているのに対し、23区は制度として行われていることに違いがある。

こうした特殊な行政関係も含めて、道州制導入後の東京のあり方について、本委員会では、東京一極集中を是正しようとするあまり、東京のもつ高い国際競争力を抑制し、かえって日本経済全体の成長を阻害するものであってはならないこと、今後の少子・高齢化社会、人口減少社会の到来を踏まえ、今後も東京の経済力や財政力が現在と同様であるとは限らないことを前提に検討した。

上記の考え方の下、中間報告書では、2つの考え方を示した。1つは、ワシントンDCに類する首都制度の創設、もう1つは、東京における行政と財政の分離である²。東京は、行政面では他と同一の事務を担っているが、財政面においては、その経済力・財政力が他の地域と比べて極めて大きいものとなっている。

したがって、今回の提言では、東京問題において財政上の重要課題の1つである東京に集中した財源の活用に絞って検討した。

(3) 東京特別州(現東京23区)を創設し、新たな財政調整の原資に

- 東京都のうち現在の23区を「東京特別州」として創設する。東京特別州内の基礎自治体については、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて適切な規模に再編する
- 東京特別州の財政は特別な制度とし、その歳入の一部は、道州間の水平調整財源とする。

現在、東京都の中でも、23区は政治・行政・経済が集中しており、税収やGDPなどが他の地域と比べて大きなものとなっている。具体的には、東京都の総人口約1300万人のうち、800万人が居住しており、約6兆円の税収(道府県税と市町村税の合計)を上げている。さらに、先に述べた通り、23区の国税収入は20.6兆円と、東京都の国税収入の95%以上を占めている。また、23区には、千代田区、中央区、港区のような行政・産業の中心という性格を持つ中心区とそこで働く人たちの住的機能を担ってきた周辺区という関係がみられる。これは、かつての「東京市」³を一体的に形成してきた歴史的な経緯によるものである。

したがって、これらを考慮すると、23区を1つの州とする東京特別州を創設し、市町村については、他の道州に組み入れるような姿を提案する。行政面では、地域のことは地域で決めるような地域主権型社会の確立を目指すときに、今日まで採られてきた都区制度のような一体的に管理・調整する仕組みについては、基礎自治体と道州の役割に応じた体制とすべきである。その際、東京特別州内の基礎自治体は、現在の23区を前提とせず、行政事務の役割に応じて再編する⁴。

² 中間報告書では、東京に対して、中央政府の存在により経済力・財政力が集中していることを踏まえ、財政に特別な制度を課すことを示した。詳細は経済同友会(2009)中間報告書『地域主権型道州制の導入に向けて』を参照。

³ 東京の区は、1878年に制定された郡区町村編成法により、15区と6郡が置かれたことに始まる。その後、1889年に市制町村制の施行によってその15区の地域に東京市が誕生した(旧東京市)。そして、1932年に旧東京市は、周辺の5郡の82町村を併合し合計35区となった。この時の市域が、ほぼ現在の23区の区域となった。((財)特別区協議会(2009)『飯田橋博士の特別区基礎講座』)

⁴ 都区のあり方検討委員会幹事会では、二次保健医療圏や都立高校の旧学区等のような再編例が議論されている。

また、表 1 にみられるように、道州制導入後の各道州間の財政力の格差は残らざるをえず、財政力格差をある程度緩和するために東京特別州の歳入を用いて最小限の財政調整を行う。しかし、現行の地方交付税制度のように国が地方の歳入総額を保障する仕組みでは、国による地方への関与の増大だけではなく、結局は、現在と同様に、地方が国に依存する体質を残すことになる。よって、現行の地方交付税制度を改め、地方が自主財源を増やそうとするインセンティブをもてるような制度としなければならない。

したがって、考えられる財政調整制度は、歳出を保障するためのものではなく税収格差の緩和を目的とするものでなければならない⁵。

3．長期債務負担の取り扱い

(1) 中間報告書にて提示した考え方

国と地方の長期債務残高は 2010 年末時点で 862 兆円に達し、国の一般会計歳入総額に占める公債金収入の割合は 48%(平成 22 年度当初予算)になる見込みである。また、国税に対する国債費(国債の元利償還費)の割合は、図 1 から 60%近くに達し、地方税に対する公債費(地方債の元利償還費)の割合は 40%近くに達しようとしている。しかし、地方交付税を考慮すると、前者は 100%を超え、後者は 20%近くにまで低下する。

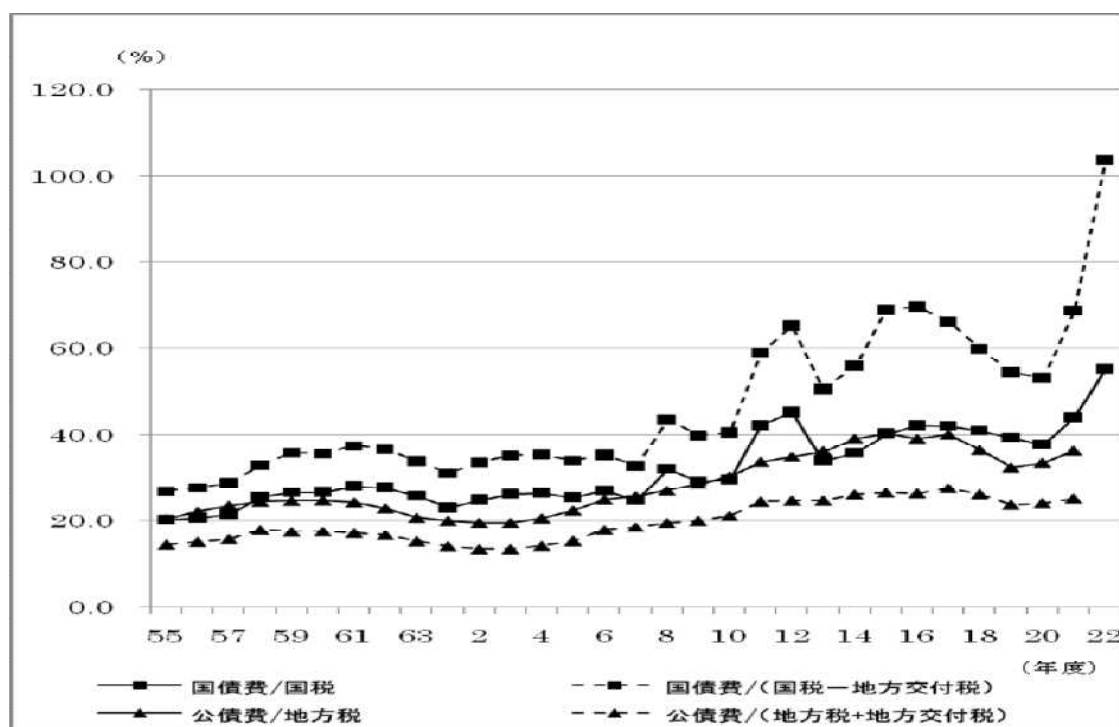
こうした財政状況下において、国から地方へ税源移譲を行った場合には、国の債務返済能力に影響を及ぼす可能性も否定できず、債務負担の分担いかんによっては、わが国の信用や長期金利に対する影響も懸念される。さらに、役割分担に応じた税源を移譲されたとしても、その多くが公債費に充当されるのであれば、地域経営を行う余地は小さくならざるをえない。

したがって、地域主権型道州制の導入に際しては、税源移譲に先立ち、長期債務の取り扱いに一定の道筋をつけることが求められる。そのためには、長期金利の高騰を抑制しつつ、地域の財政が過度に公債費に圧迫されない体制の構築が必要となる。

中間報告書では上記の認識の下、次の 3 案を方向性として提示した。第 1 案は、現行のまま、国・地方が債務を保有し、それぞれが返済を行うとするものである。これは、税源移譲を行うと同時に、道州制導入による行政効率化・歳出削減に取り組むことは当然であるが、税源移譲による国の債務返済財源の不足分の一部については、国税の増税、あるいは、新税の創設で対応する。

⁵ その際の基準として、例えば、1 人当たり税収の 75%(地方交付税の算定において、基準財政収入額に加える地方税収入の割合)を保障すること等が考えられる。

図1 国債費、公債費(対税収比)推移



(注) 1. 地方交付税には地方特例交付金を含む。

2. 平成 22 年度は見込み。

(出所) 参議院予算委員会調査室編『財政関係資料集』各年版；財務省主計局(2010)『我が国の財政事情(22年度予算政府案)』10-11 ページより事務局作成。

第2案は、税源移譲に応じ、道州へ債務を割り当てるものである。これは、国・道州の税源配分に応じ、既存債務を配分し、各主体(国・道州)が自己責任において返済するものであり、時間の経過や地域経営の手腕により、著しい経済力の差が生じる可能性も踏まえ、当初の割当額の調整が課題となる(随時、見直すという選択肢もありうる)。

第3案が、債務返済を目的とする別組織(債務返済機構：仮称)を設立し、既存債務をすべて移管するものである。本案では、国有財産などの資産をすべて債務返済機構に移管し、売却収入や賃貸料などにより返済を図ること、そして、不足分については、各主体からの拠出を充当させることを提示した(拠出基準は要検討)。また、反対に、資産を移管せず、各行政主体からの一定拠出によって返済することも考えられる。

道州制という新しい国と地方のかたちに移行する場合、既存債務と新規債務については、これを予算から分離し、実質的な影響を最小限にすることが必要であるため、第1案、第2案については、検討対象から除外した。

(2) 特別会計の移管と債務返済機構(仮称)を活用した債務の返済

以上のように、中間報告書では3つの案を提示したが、そのうち、第3案に基づいて、債務返済機構(仮称)と特別会計をセットで返済する方法を検討した。

なぜならば、特別会計の移管については、以前より、肥大化した特別会計の改革⁶が課題となっている。特別会計の中には、地方への移管が可能な業務が多くみられる。また、先般、地方分権改革推進委員会の第2次勧告においても国の出先機関の改革が勧告された。

こうした観点から特別会計をみると、その多くは地方へ移管することが可能であり、国から地方への権限と財源の移譲方法としても利用することができる。例えば、国土交通省の地方整備局を地方に移管する場合、地方整備局の運営は多くを特別会計に依存している。

したがって、本提言では、特別会計の移管と債務返済機構（仮称）を活用した債務の返済について、提言する。

- 債務の道州への割り当ては、資産・債務・人をセットとして移管しなければならない。その際、国と道州の役割分担を考慮し、地方で行うことが適切な業務のうち国の特別会計で予算化されている部門について、資産・債務・職員をセットで（特別会計ごと）移管する。
- 国の一般会計と地方へ移管しなかった特別会計の長期債務については、債務返済機構（仮称）に移管し、既存債務と新規債務とを分離する。
- 債務返済機構は、移管された債務の返済を目的とし、その償還期間は60年とする。なお、60年経過後、機構は解体されるものとする。
- 機構の組織体制については、民間の経営者、有識者等によって構成する。
- 機構に移管する資産は、国有財産（行政財産、普通財産）のうち、普通財産のすべてと、行政財産のうち公共財産の一部を移管する。移管された資産については、利用により収益が見込めるものと売却するものとに区分し、それぞれから返済に必要な資金を捻出する。
- 不足分については、国と地方の歳入の一部を機構に拠出し、債務返済財源に充当する。

国から道州へ特別会計の移管

わが国において、国・地方の税収に対する公債費の割合は高いため、道州制の導入時に相当程度の税源移譲が行われなければ、債務返済に大きな部分を占められることになり、各地域における特徴のある地域経営との両立が難しくなってしまう。

⁶ 行政改革推進法の施行（2006年6月2日）により、特別会計の廃止・統合等の見直しが始められた。当初、31あった特別会計の数は、2009年度には21へ減少している。なお、計画では、2011年度までに17まで削減する予定である。

また、既存債務を国から地方へ移管する場合の金利への影響も考慮しなければならない。すなわち、国の債務を道州が借り換える際に、新たに発行する道州債が、国債発行時と同金利で発行できるかは重要な問題である。この点は、各道州の信用や経済力などに関係するものであり、必ずしも同金利になるとは限らない。

したがって、債務を移管する場合には、できるだけ、国・道州に対して移管の影響を及ぼさない仕組みとしなければならない。そのためには、ストックとフローの両面から検討すべきである。ストックの面からは、債務だけではなく資産もあわせて移管することであり、一方、フローの面では、権限や職員等に応じた税財源を一体として移管することである。

本委員会では、そうした観点から、これまでの一般会計を中心とした議論ではなく特別会計もあわせて議論することが必要であると考え。そこで、国から道州へ債務を移管する判断基準としては、国と道州の役割分担を考慮し、地方で行うことが適切な業務のうち国の特別会計で予算化されている部門について、その職員、資産、負債をセットで移すことが考えられる。この方法であれば、国、道州に対する実質的な影響を最小限にすることができる。

なお、地方へ特別会計を移管した後に、それまで積み上げられてきた一般会計の債務、ならびに、地方に移らなかった特別会計の債務については、そのすべてを債務返済機構（仮称）へと移管する。移管した後に国、地方が発行する公債については、それぞれの責任によって返済を行う。

債務返済機構（仮称）による返済

債務返済機構（仮称）については、機構に移すことのできる売却可能資産の規模や返済財源等のスキームを考えなければならない。そこで、本委員会では、機構のスキームを以下のように考える。

1) 機構の承継する債務水準と返済期間

- 原則として、国の債務を引き継ぎ、60年間で返済する（国から地方へ特別会計を移管する際の債務を除く）。但し、地方については、道州制移行後、地域経営の観点から個別に検討することが必要である。

2) 機構の財源構成と返済方法

- 債務に合わせて、国から国有財産（行政財産、普通財産）⁷のうち、普通財産の全て、行政財産のうち公共用財産の一部を移管させる。

⁷ 行政財産とは、国が行政上の目的のために保有しているものであり、国の事務や事業に使用される「公用財産」、公共のために使用される「公共用財産」、皇室のために使用される「皇室用財産」、国の企業（国有林野事業）のために使用される「企業用財産」がある。

普通財産とは、行政財産以外の国有財産である。これは、地方公共団体への貸し付けや売却、さらには、一般への売却等が行われている。（財務省パンフレット『ご存知ですか？国有財産』より。）

- 移管された資産については、利用により収益が見込めるものと売却するものとに区分する。
- 区分された資産のうち、収益が見込めるものについては、民間の視点から運用し、そこから上がった収益を債務の返済に充てる。また、売却についてもその時期を見定めて適当な時期を判断する。
- 国と地方の歳入の一部を機構に拠出し、債務返済財源へ充当する。その際、基準については、例えば、国・地方の公債残高に応じたものとするとも考えられる。

3) 機構の組織・体制

- 債務返済期間（60年）経過後は、機構を解体する。
- 機構の組織・体制は、民間の経営感覚の活用を図る観点から、民間の経営者、有識者等から構成される。

おわりに

本提言では、道州制導入を検討する際に、常に、最終的な問題として挙げられる東京と長期債務の取り扱いについて、一定の結論を提示した。すなわち、東京特別州として23区を1つの州とすること、そして、各道州間の財政調整財源として東京特別州の歳入の一部を充当することである。

また、長期債務については、国の予算のうち特別会計に予算化されている部門をそのバランスシートごと道州へ移管し、一般会計と移管されなかった特別会計の債務を、既存債務と新規債務の分離という観点から、債務返済機構（仮称）に移管することを提言した。

これまで地方分権改革の進展によって国から地方へ権限や財源の移譲が行われてきたが、今後、道州制導入に向かうためには、さらに、過剰な規制を見直しながら権限や財源の移譲が不可欠である。その場合、行政面としては、その受け皿としての行政区分の広域化が重要になってくる。また、今後、地方が今以上の事業を担い、地域の活力を維持しながら、長期債務の返済を行うためには、より地域経営の視点が重要となる。

こうした観点からは、これまでのような国と地方の関係ではなく、道州という新しい枠組みを備えた道州制への移行が必要となってくる。そのためにも、今回提言した東京問題や長期債務負担問題を含めて、今後、さらに議論を進め、早期の道州制導入を目指すべきである。

【付表1】 国の財務書類(一般会計・特別会計)

貸借対照表(平成19年度)

(単位：百万円)					
	前会計年度	本会計年度		前会計年度	本会計年度
	(平成19年	(平成20年		(平成19年	(平成20年
	3月31日)	3月31日)		3月31日)	3月31日)
< 資産の部 >			< 負債の部 >		
現金・預金	37,529,370	31,903,373	未払金	8,001,880	8,027,610
有価証券	91,194,585	104,720,599	支払備金	358,582	340,687
たな卸資産	2,901,976	2,952,756	未払費用	1,235,882	1,392,067
未収金	9,469,564	9,064,206	保管金等	575,219	550,673
未収収益	1,700,146	1,606,214	前受金	127,678	158,753
未収(再)保険料	4,383,128	4,442,777	前受収益	6,989	5,936
貸付金	217,206,973	190,173,310	未経過(再)保険料	97,157	89,927
運用寄託金	96,638,811	112,754,442	賞与引当金	329,249	332,127
その他の債権等	1,105,417	1,254,880	政府短期証券	65,477,842	73,046,604
貸倒引当金	△ 1,946,833	△ 2,327,541	公債	651,511,837	675,683,862
有形固定資産	178,468,481	180,241,031	借入金	23,136,133	22,380,422
国有財産(公共用財産を除く)	36,996,716	36,805,319	預託金	58,272,045	26,323,171
土地	18,463,461	18,464,347	責任準備金	9,407,440	9,562,705
立木竹	6,828,248	6,875,195	公的年金預り金	144,797,894	140,585,020
建物	4,135,923	4,078,719	退職給付引当金	14,802,569	13,768,789
工作物	4,249,953	4,109,346	その他の債務等	5,675,591	5,519,369
機械器具	56	54			
船舶	1,437,247	1,443,435			
航空機	1,263,029	1,039,255			
建設仮勘定	618,759	794,923			
公共用財産	138,850,916	140,745,781			
公共用財産用地	35,713,904	36,340,533	負債合計	983,614,034	977,777,771
公共用財産施設	102,726,215	103,892,912	< 資産・負債差額の部 >		
建設仮勘定	410,796	512,336	資産・負債差額	△ 279,072,476	△ 282,865,049
物品	2,620,836	2,689,920			
無形固定資産	263,986	259,113			
出資金	65,625,911	57,867,512			
資産合計	704,541,563	694,912,729	負債及び資産・負債差額合計	704,541,563	694,912,729

(出所) 財務省 HP 「国の財務書類」(<http://www.mof.go.jp/jouhou/syukei/fs/2009.htm>)

【付表2】 特別会計一覧(平成20年度)

単位：人

	特別会計	所管	職員数(人)	勘定別	職員数
1	交付税及び譲与税配布金特別会計	内閣府 総務省 財務省	0	交付税及び譲与税配布金勘定	0
				交通安全対策特別交付金勘定	0
②	登記特別会計	法務省	9,223		本省:39 法務局:9184
3	地震再保険特別会計	財務省	6		6
4	国債整理基金特別会計	財務省	0		0
⑤	財政投融资特別会計	財務省	398	財政融資資金勘定	本省:106 財務局:284
				投資勘定	本省:8
6	外国為替資金特別会計	財務省	41		41
⑦	特定国有財産整備特別会計	財務省 国交省	737		0
⑧	エネルギー対策特別会計	文科省 経産省 環境省	737	エネルギー供給勘定	経済産業局:101 資源エネルギー庁:120 原子力安全・保安院:9 産業保安監督官署:38 原子力安全・保安院:2
				電源開発促進勘定	経済産業局:15 資源エネルギー庁:73 原子力安全・保安院:379
⑨	国立高度専門医療センター特別会計	厚労省	5,667		国立がんセンター:1342 国立循環器病センター:1007 国立精神・神経センター:615 国立国際医療センター:1461 国立成育医療センター:748 国立長寿医療センター:433 国立看護大学校:61
⑩	労働保険特別会計	厚労省	9,890	労災勘定(3487)	本省:143 都道府県労働局:3344
				雇用勘定(5483)	本省:65 都道府県労働局:5418
				徴収勘定(920)	本省:22 都道府県労働局:898
⑪	船員保険特別会計	厚労省	166		本庁:23 地方社会保険事務局:143
12	年金特別会計	厚労省	13,484	基礎年金勘定	0
				国民年金勘定	0
				厚生年金勘定	0
				福祉年金勘定	0
				健康勘定	0
				児童手当勘定(22)	本省:22
				業務勘定(13462)	本庁:995 地方社会保険事務局:12467
⑬	食料安定供給特別会計	農水省	1,623	農業経営基盤強化勘定	0
				農業経営安定勘定	0
				米管理勘定	0
				麦管理勘定	0
				業務勘定(644)	本省:61 地方農政局:570 北海道農政事務所:13
				調整勘定	0
				国営土地改良事業勘定(979)	地方農政局:979

⑭	農業共済再保険特別会計	農水省	98	再保険金支払い基金勘定	98
				農業勘定	
				家畜勘定	
				果樹勘定	
				園芸施設勘定	
業務勘定					
⑮	森林保険特別会計	農水省	7		7
⑯	国有林野事業特別会計	農水省	4,987		本庁:5
					森林管理局:33
					国有林事業を行う国の経営する企業に勤務する職員の給与:4949
⑰	漁船再保険及び漁業共済保険特別会計	農水省	33	漁船普通保険勘定	33
				漁船特殊保険勘定	
				漁船乗組員給与保険勘定	
				漁業共済保険勘定	
				業務勘定	
⑱	貿易再保険特別会計	経産省	33		33
19	特許特別会計	経産省	2,921		本庁:2901 経済産業局:20
⑳	社会資本整備事業特別会計	国交省	24,831	治水勘定	0
				道路整備勘定	0
				港湾勘定	0
				空港整備勘定(7074)	航空保安大学校:284
					本省:378
					地方航空局:4234
					航空交通管制部:1326
					気象庁:852
				業務勘定(17757)	国土技術政策総合研究所:109
					地方整備局:17565
地方航空局:83					
㉑	自動車安全特別会計	国交省	1,833	保障勘定	本省:136 地方運輸局:1697
				自動車検査登録勘定	
				自動車事故対策勘定	
合計			76,715		

(注) 印は、本委員会が移管可能と考えるもの。

(出所)財務省 HP「平成 20 年度特別会計当初予算」(<http://www.bb.mof.go.jp/hdocs/bxss010bh21.html>)
より事務局作成。

ヒアリング一覧

(講師の所属・役職は当時)

テーマ：「地方分権改革と道州制について」

講師：財団法人地方自治研究機構 会長 石原 信雄 氏

テーマ：「東京圏の道州制をどうするか」

講師：財団法人東京市政調査会 理事長 西尾 勝 氏

テーマ：「道州制の導入と地方分権改革の基本問題」

講師：財団法人矢崎科学技術振興記念財団 理事長 尾崎 護 氏

テーマ：「地方税財源の充実と財政力格差の是正」

講師：東京大学大学院経済学研究科 教授 持田 信樹 氏

テーマ：「道州制基本法案の策定に向けて

- 自由民主党における今後の取組みについて - 」

講師：自民党道州制本部 本部長代行 杉浦 正健 氏

テーマ：「地方分権と地域間財政格差 - 道州制を視野に入れて - 」

講師：大阪大学大学院国際公共政策研究科 准教授 赤井 伸郎 氏

テーマ：「分権型社会の隘路」

講師：京都府 知事 山田 啓二 氏

テーマ：「この国のゆくえ」

講師：作家・東京都副知事 猪瀬 直樹 氏

テーマ：「地方分権下の大都市制度のあり方」

講師：横浜市 市長 中田 宏 氏

テーマ：「道州制導入と長期債務問題」

講師：道州制ビジョン懇談会 座長 江口 克彦 氏

テーマ：「地方分権論、道州制導入論の陥穽：

市場の規律も住民の規律も機能していない、わが国地方財政」

講師：中央大学法学部 教授 富田 俊基 氏

テーマ：「道州制導入時の長期債務問題と東京の扱い」

講師：広島大学地域経済システム研究センター 教授 伊藤 敏安 氏

テーマ：「特別区の現状と課題」

講師：特別区長会 会長 多田 正見 氏

テーマ：「鳩山政権下の地域主権とこれからの地方分権改革」

講師：北海道大学公共政策大学院 教授 宮脇 淳 氏

テーマ：「平成 22 年度予算における地方の歳入・歳出のすがた」

講師：総務副大臣 渡辺 周 氏

テーマ：「鳩山政権がめざす地域主権国家と政策課題」

講師：内閣総理大臣補佐官 逢坂 誠二 氏

テーマ：「地方分権改革と東京都の取組み」

講師：東京都知事本局 局長 吉川 和夫 氏

テーマ：「地方分権の具体的手法」

講師：株式会社政策工房 会長 高橋 洋一 氏

2010年5月現在

2009年度 地方行財政改革委員会

(敬称略)

委員長

池田 弘一 (アサヒビール 相談役)

副委員長

上村 多恵子 (京南倉庫 取締役社長)
大塚 良彦 (大塚産業クリエイツ 取締役社長)
奥本 洋三 (興銀リース 取締役会長)
額賀 信 (ちばぎん総合研究所 取締役社長)
古川 紘一 (森永乳業 取締役社長)
水留 浩一 (企業再生支援機構 常務取締役)
宮田 洋一 (京王百貨店 取締役会長)

常任委員

大川 澄人 (日本経済研究所 理事長)
大多和 巖 (日興フィナンシャル・インテリジェンス 顧問)
大和田 徹 (東日本旅客鉄道 常務取締役)
松崎 敏夫 (損保ジャパンひまわり生命保険 取締役社長)
安延 申 (フューチャーアーキテクト 取締役社長COO)
山口 栄一 (日本航空インターナショナル 執行役員)

委員

伊藤 守 (コーチ・トゥエンティワン 代表取締役)
岩本 繁 (日本電信電話 監査役)
浦上 浩 (リョービ 取締役会長)
遠藤 勝裕 (日本証券代行 取締役相談役)
大坪 清 (レンゴー 取締役社長)
柏木 斉 (リクルート 取締役社長)
近藤 正一 (アール・アイ・エー 名誉会長)
清水 雄輔 (キッツ 最高顧問)
白川 祐司 (あおぞら銀行 取締役会長)

竹 井 英 久	(三井不動産販売 取締役副社長)
露 木 繁 夫	(第一生命保険 取締役常務執行役員)
中 村 清 次	(日本銀行 政策委員会 審議委員)
林 明 夫	(開倫塾 取締役社長)
原 田 滋	(機械産業記念事業財団)
樋 口 智 一	(ヤマダイ食品 取締役会長兼社長)
福 島 吉 治	(F & Kコンサルティング 取締役会長)
藤 原 美喜子	(アルファ・アソシエイツ 取締役社長)
益 戸 正 樹	(パークレイズ・キャピタル証券 副会長)
三 浦 浩	(日本アイ・ビー・エム 専務執行役員)
三 宅 純 一	(千葉商科大学大学院 客員教授)
森 正 勝	(アクセンチュア 最高顧問)
矢 崎 和 広	(諏訪貨物自動車 取締役会長)
安 永 雄 彦	(島本パートナーズ 取締役社長)
米 田 隆	(西村あさひ法律事務所 代表パートナー)
若 林 勝 三	(日本地震再保険 取締役会長)
渡 邊 佳 英	(大崎電気工業 取締役会長)

以上40名

事務局

岡 野 貞 彦	(経済同友会 執行役)
菅 原 晶 子	(経済同友会 政策調査第1部 部長)
小 澤 義 信	(経済同友会 政策調査第1部 マネジャー)
藤 井 大 樹	(経済同友会 企画部 アソシエイト・マネジャー)