

平成 26 年度「地方分権・道州制セミナー」講演録 人口減少社会における道州と基礎自治体

同志社大学大学院総合政策科学研究科 新川 達郎 教授

主催者あいさつ

【藤田分権・広域連携監】

愛知県知事政策局 分権・広域連携監の藤田でございます。セミナーの開催にあたりまして、一言ご挨拶を申し上げます。

本日は、大変お忙しい中、「地方分権・道州制セミナー」にご参加いただき、誠にありがとうございます。また、日頃は愛知県の行政に対して格別のご理解、ご協力を頂いておりますことを、重ねて厚く御礼申し上げます。

本日のテーマである道州制については、戦前から現在に至るまで、時々の社会・政治情勢により、様々な議論がなされてまいりました。ここ 10 年ほどの動きを振り返ってみますと、平成 18 年 2 月に地方制度調査会から「道州制のあり方に関する答申」が出され、政府においても道州制ビジョン懇談会を設置して検討を進めておりましたが、民主党への政権交代により、その動きは中断しました。

その後、現政権与党であります自由民主党は、道州制の実現をマニフェストに掲げ、党の道州制推進本部において、道州制推進基本法案の検討を進めておりましたが、町村会などの反発を踏まえ、先の通常国会への法案提出は見送りになったところであります。

町村会は、道州制に反対する理由として、「市町村合併が不可避であること」、「道州における中心部と周縁部の格差が広がり住民自治が埋没するおそれがある」ことなどを挙げております。

一方で、地方自治体のあり方を巡っては、「日本創成会議」から、「2040 年までに、全国で 896 の自治体が消滅する可能性がある」との報告書が発表されたことを受けて、これから本格化する人口減少社会において、持続可能な社会を構築するため、どのような地方のあり方がふさわしいのか、道州制の議論の中でも避けては通れない課題になっていると考えております。

本日のセミナーでは、今、申し上げたような問題意識から、「人口減少社会における道州と基礎自治体」という演題で同志社大学大学院の新川達郎（にいかわ たつろう）教授にご講演をお願いしております。先生は、関西広域連合の「道州制のあり方研究会」座長として道州制のあり方に関する報告書を本年 3 月に取りまとめるなど、道州制に関して深い見識をお持ちであり、関西でも基礎自治体と道州との関係は、議論のポイントの 1 つになったとお聞きしております。これからの道州制のあり方を考

える上で、参考となるお話をお聞かせ願えるものと期待しているところであります。

本県は、道州制は究極の地方分権の姿であると考えており、県民の皆様の理解を深めていただくため、道州制に関する啓発活動や調査・研究などに取り組んでおります。お手元にお配りした封筒の中に、緑色のA4サイズで「道州制に関する愛知県の主な取組」という資料を入れておりますので、参考にしていただければと思います。

最後に、このセミナーを通じ、本日お集まりの皆様方が、道州制へのご関心を深め、その議論へ積極的にご参加いただきますことをお願いして、開会のあいさつといたします。

講演

【新川教授】

皆さん、こんにちは。ただいまご紹介をいただきました新川でございます。今日は、これから2時間あまり、人口減少社会における道州と基礎自治体と題しまして、お話をさせていただきますと思います。

「道州制論の方向と地方創生」

道州制の議論というのが、どういう経緯で出てきたのか、いろいろございますが、先ほどお話がありましたように、基本的には、この国の将来を見通したときに、どんな国内統治体制を考えていくのか、そしてそれが10年後、20年度、あるいは30年後、この先の日本のあり方として、よりよい地域づくり、国づくり、社会づくり、国民づくりができていくのか、を考えていったときの一つの重要な選択肢として、この道州制というのがある、そんなふうを考えていいのではないかと考えています。もちろん、これがベストかどうか、また、マストかどうかということについては、諸説、いろいろ議論があります。しかし、未来に向けて、どういうふうに地域あるいは国を、そして私たちの社会を組み替えていくのか考えていかなければいけない状況に今あります。それほど、私たちの社会は、今、大きな曲がり角、転換点にあるというふうに考えていただいてもいいのではないかと考えています。

そういう社会経済、人口の将来の見通しというのを考えながら、国民一人一人の暮らしをどういうふうに立て直していくのか、将来に向かって持続可能な地域にしていくのか、それを考えていくときに、この道州制の議論あるいは、これからの基礎自治体のあり方、市町村のあり方については、これは避けて通れない議論だろうと思っています。そういう意味で、今日は1つ目にこの道州制の導入論議というのが、今どんな位置にあるのか、ということをお話ししたいと思っていますし、このところ、少し動きが止まっていますけれども、自民党が提案しました道州制基本法案の中で、これからの地方体制がどのように考えられているのか、この辺りをかいつまんでお話

ができればと思っています。2つ目に、同時にそれは、必ずしも理想の姿に近いわけではなく、いろいろと議論すべき点が残っていることをあわせてお話ししたいと思っています。

3つ目に今日お話ししようと思っていますことは、先ほど私のご紹介をいただきました関西広域連合の道州制のあり方研究会、これは、これからの道州制の姿というのを具体的に描き出していこう、という試みでしたが、この道州の姿を議論すればするほど、ますます道州の中で、道州と市町村あるいは大都市や小規模な市町村との関係、これをどう考えていくのか、どんなふうに組み立て直していくのか、具体的な議論をせざるを得ないという問題にぶつかりました。単に道州の権限をどうするのか、という議論よりも、道州の中でその地域に住まわれておられる方々の一人一人の福祉を最も高い水準、よりよい水準に持っていく、そのために道州内で、どんな事務配分あるいは権限の移譲や、そして具体的な行政の仕組みを作るべきか、こういう議論にならざるを得ませんでした。全体としては、もちろん、これからの道州制の姿みたいなものを、一応考えて、提案はしているのですが、この関西広域連合の議論の中でも、実は、この市町村との関係というのが非常に大きな論点になったということでもあります。

今日、お話をしたいと思っていますのは、最初の表題にもありましたように、この道州と基礎自治体、基礎自治体という言い方をしていますが、市町村を念頭に置いて、この道州と市町村のこれからのあり方をどういうふうに考えていったらいいのか、これまでの議論を整理しながら、お話ができればと思っています。

さて、このところ安倍改造内閣で、安倍首相の内閣支持率が、また上昇傾向にあるということで、内閣改造は一応成功したと言われておりますが、改造後の総理の会見で、この地方の問題について、総理ご自身が記者会見で「元気で豊かな地方の創生がこの改造内閣の最大の課題の一つである」とおっしゃいました。他にも、もちろんいろいろありますが、何よりも経済の3本の矢を最後どうするのかといった話もあるのですが、同時にそれと並び非常に大きな課題の一つとして、この地方創生が挙げられたということでありました。

もちろん、来年の春には、統一地方選挙が予定されておりますし、福島では、これから知事選、また、沖縄でも知事選があります。外交問題、あるいは震災復興や原発・災害対策など、政権にとって、極めて決定的に重要なイベントを控えて、その中に、元気で豊かな地方の創生が大変重要な意味を持つてくるというような認識だったかと思えます。その中で、具体的には人口減少や少子高齢化という地方の構造的な課題に取り組み、魅力ある地方を創り上げていく、こういう言い方をしておられました。そのために地域の活性化、地方分権・道州制改革など、あらゆる地方政策に係る権限を集中して新たに地方創生担当大臣を創設する、これが石破さんが担当されます地方創生担当という大臣の任務でございます。政権全体にわたって、従来の縦割りを廃して、統合的に大胆な政策を立案・実行するそういう地方創生の司令塔として、この担当大臣というのが期待されているということでございます。

実際に、石破さんからは9月5日の閣議後の記者会見で、道州制の導入に関する発

言がありました。石破さんご自身は必ずしも道州制論者ではありませんので、あまり前向きな発言はありませんでした。ただし、地方創生のためにも中央省庁がどう変わるのか、そういうところが大事だと、そういうところを詰めていかないと前に進まないという認識があって、ある意味では、従来の国・地方関係というのを組み替えていく必要性については、この地方創生を進めていく上で、大変重要な論点だということとはご理解いただけているというふうに見ております。

そして、こういう地方創生のために国民的な議論を深めるということからすれば、省庁の再編を含む国の統治機構の将来像も具体的に示していく必要があるのではないかと。その選択肢として、おそらく道州制というのも出てくるかもしれない、このことについては、具体的におっしゃっておりませんので、何が出てくるか分からないのですが、今のところ統治機構の問題を大きく替えるというふうに言ったときに出てきそうなのが道州制ぐらいしか、いまのところ案としてない状況があるのだろうとっております。もちろん、先ほどご紹介がありましたように、この道州制については、いろいろと慎重論があります。特に来年の春には、統一地方選挙が予定されておりますから、これを考えますと、簡単に道州制の議論ができるわけではない状況です。ですが、来年の統一地方選挙が、終われば、これはまた何がどうなるのか分からない、そんなふうに私は勝手に想像しております。

ちょっと横道にそれてしまいましたが、この前の日曜討論で官房長官の菅さんが「地方はどこに行っても、それぞれの特徴や魅力があり、それをいかに生かしていくかが大切だ。地域活性化や地方分権・道州制など各省庁が持っている地方対策を石破大臣の下に集約して、役所の縦割りの弊害をぶち壊して地方対策をしていく必要がある」、「役所の縦割りを廃して政府一丸で取り組む」、こういう言い方をしております。道州制について、菅さんご自身がどう進めていこうとしているのか、必ずしも判然とはしないのですが、少なくとも地方創生のために従来の中央省庁体制を替えていくこと、その中で具体的に地域活性化や分権そして道州制を進めていく必要性がある、こういう漠然とした問題意識は持っておられると思います。具体的に道州制をどう進めていくのか、というところまでは考えているわけではないと思いますが、逆にこういう議論が出てこざるを得ないということへの認識はあるように思います。

「道州制論の背景と到達点」

このところの道州制の議論は、先ほども少しご紹介がありましたけれども、地方制度調査会での道州制についての答申、道州制ビジョン懇談会で中間報告が出された時点での道州制の議論から少し変わってきていると思います。かつての道州制の議論では経済成長の観点から成長戦略をどう描いていくのか、また、もう一つの重要な道州制の狙いとして、行財政改革がありました。この2本柱で道州制の議論は大きく進んできていたという側面がありました。もちろん、その背景には、この20年間、進められてきている地方分権改革があって、その上に立って地方が経済の機関車になっていく。そして、行財政改革というものを同時に進めていく、その手法として道州制と

いうものが出てくる、こういう構図でしたから、分権、成長、そして政府改革、この3つでこれまでの道州制というのは、議論されていたところがありました。

しかし、今、道州制の論点に新しい要素、縮小社会、超高齢社会そして人口減少社会など、次の社会をどのように持続可能にしていくのか、そういう問題への対応というのが強く意識されるようになってきているところでもあります。地方創生本部あるいは、地方創生大臣の設置はある意味では、これまでの各省庁ごとにやられていた地域の活性化であるとか地方分権改革、また道州制への対応を省庁枠を越えて進めていく必要がある、こういう強い認識があると考えております。今回の改造内閣は、基本的にはこの地方創生からこれまでの道州制の議論というのをリニューアルする側面もあるかもしれないというふうに見ております。もちろん経済の視点というのは相変わらず重要であります。同時にそれは地域の活性化や地元経済にどれくらい、経済成長の恩恵を津々浦々に及ぼしていくのか、そういう議論に今なりつつあります。幸か不幸か、この地域は、日本経済の中でも極めて特異な位置におられます。製造業を中心にして、その恩恵を大いに被っておられる。別の言い方をすれば、大変豊かなので、こういう縮小問題、自治体問題について、今のところ、それほど関心がいかななくても、当面は何とかかなりそうだとお考えかもしれません。

しかし、東京圏もそうでありませぬけれども、この高齢化の問題や人口減少の問題は、地方圏あるいは過疎、農山村、中山間地域というところの問題だけではないということ、そろそろ多くの方々にご理解いただけているのではないかと思います。今、市町村のレベルでも、大都市であれ、中小都市であれ、あるいは小規模な町村であれ、徐々にその問題に敏感になりつつありますし、これからの将来の見通しとして、人口減少を前提とした地域の将来像を描き出す努力を始めております。

仕事柄、いくつかの県、市町村の総合計画、長期計画のお手伝いをする機会があるのですが、ここ数年、やはり人口減少を想定した計画づくりが進み始めています。私自身も京都という大都市圏で暮らしていますから、関係する自治体は必ずしも当面人口が減少するわけでもありません。向こう5年から10年はひょっとすると人口が増えるかもしれない、そういう統計も多いのですが、一方では、その先々のピークを越えた後は、ひたすら人口減少と高齢化が進むことが統計的にも予想ができます。そうした時に向けて、人口が当面増えている間に、何をどう準備しておくのか、その先に向けての準備ができるのは、ここ何年かしかありません。そういう認識が徐々に多くの地域で出てきていると思っています。

市町村の振興を将来に向けて考えていく時に、分権体制と、この分権体制を進めることになるかもしれない道州制の議論というのが、どうしても必要になってくるかもしれないということでもあります。もちろん、道州制にならなくとも、地方分権が徹底されれば、大いに進むところもありますが、もう一方ではこの市町村振興の現在の限界というのをどう乗り越えていくのかということを考えていった時に、国・地方のこれまでの構造を大きく替えていくような改革というのが必要になってきているところでもあります。ただし、そこまでの議論は今のところ、この安倍改造内閣の中では、

なかなか出ていませんし、国民世論的にも、また、様々なメディア等での議論の中でもこうした議論まではなかなか行き着いていません。そういうところもあいまって、なかなか読みにくい難しい状況は相変わらずですし、そういう点では、分権も経済もそして道州制も本当にどこまでどういうふうに進むのか、よくわかりません。本当は、経済の問題も、行革の問題も、分権改革を通じて、それぞれの地域が自主的、自立的にその未来をつかみ取っていくようなそういう姿をつくり出さないといけないはずなのですが、なかなかそうはなっていません。それらの課題も道州制の議論が、どこまで解決を導いてくるか、そういうことが、これからの道州制論の一つ大きな役割というか論点になってくるのではないかと考えていますし、それがうまくいけば道州制を議論していくことの価値が出てくるということになります。逆に、そういう役割を道州制が担えなければ、こんなものはいらないという議論になるかもしれないと思っております。

そうは言いましても実は、地制調の議論以来、道州制の姿ということについては、実は、その枠組みは、だいたいこんなものだよねというある種のコンセンサスみたいなものができてきているように思えます。もちろん道州制、それ自体についての基本的な性格や、あるいは道州制への移行への推進方法については、いまだ、政治的な合意があるわけではありませんし、地方から、特に町村からの強い反発があって、法案自体が本当に出せるのかどうかすら分からない状況があります。もちろん、自民党の推進本部の皆様方は絶対に出しますと、お話を聞けば言いますが、なかなかそういうふうにはいかないということでもあります。法案の行方というのは、行方不明になっているなどと言うのが実感としてあります。ただ、法案もそうですし、これまでの地制調やビジョン壘の議論もそうですし、国民的にも道州制の姿について一定のコンセンサスというようなものができていて、仮に道州制といえだいたいこんなものなのでしょうねという大方のイメージができるようになってきているのではないかと思います。

一つは、道州といっても、国の出先機関ではなくて、あくまでも地方公共団体、地方自治体として設立されるということ。ですから、現状で言えば憲法第8章にあるような地方公共団体として設置されるということになります。2つ目のポイントは、地方分権改革と言うこととセットで道州制というものは当然考えられるはずなので、基本は国からの権限移譲が前提であります。したがって、特にブロックごとに分かれているような国の出先機関の権能が、こうした道州に緩和されていくというのが自然な流れです。これについてもほぼ合意があります。

ただし、先ほど、ご紹介した法案の中では、必ずしも、出先機関の仕事を全面移管するという言い方ではなくて、国の権限を移譲していくという表現にとどまっています。なお、国の出先機関の議論については、ご承知のとおり、民主党政権の最後に閣議決定をされた法案があったのですが、これもその後上程されることもなく、お蔵入りになっております。法律案としては既に中身が固められていて、内閣府で担当しておられたのですが、なかなか出せないというか、誰が出していいのかよく分からない、そういう状況にあったと聞いております。

それから、収斂する姿の3つ目といたしましては、権限移譲の問題、それから地方分権の問題と関連しますが、行政改革それから財政の健全化が道州制のイメージの中で非常に大きな割合を占めているということがあると思います。都道府県を廃止するという、そして全国を、数としては、11、12、13といろいろありますが、十程度の道州にしていくことで、今のところ合理化効率化のイメージが共有されているのではないかと思います。

「道州制基本法案と基礎自治体論」

それをもとに、自民党もこの2月に、骨子案を一応、明らかにしておりますし、その中で、従来のいろんな議論を踏まえた修正というのが、いろいろと加えられてきております。その中で、今のところ基本法としては、道州制推進本部を設置するという、それから国民会議を設けて、議論を進めていくとする内容のものが、既に平成25年に、総選挙後すぐにですが骨子案が出て、その後、全国知事会あるいは、町村会等との交渉の中で、少しずつ、中身を入れ替えてきているということがありますが、基本的な枠組みは、総選挙前の自民党のマニフェストの段階で準備をされていたものとそうは変わらないということになります。ただ、道州制の具体的な中身については、今後、国民会議を設置して、内容は全てそこに丸投げしていくことになります。

この基本法案、実は、国と地方の関係でいくつか重要な問題があります。一つは、地方分権推進という観点が必ずしも明確ではないということであり、それから国の役割については、一般的、抽象的には、書いているのですが、実際に何をやるのかについては、本当に国の存立に関わるような国防とか外交とかそんな言い方しかなく、それ以上はごく一般的な表現に止まっているということです。また、大きく改革した後では、当然、統治機構、国会とか内閣府とか行政の各省庁など、全部様子が変わってくるはずなのですが、こういう統治機構のあり方というのは、全く問題にされておられません。また、分権が進めば、当然、法制度それ自体が変わります。立法権の所在、国会のあり方も変わってきますし、法律の効果を最終判断する裁判所のあり方も変わってきます。今、司法は一元化されていますが、これをどうするのか、こんな議論も本当はしなければいけないのですが、とにかく県の廃止だけが先行するという状況であります。ある意味では、憲法問題に関わるはずなのですが、なかなかそうはならないし、それから地方の意見の反映手続きみたいなものも、いい加減になっていました。

加えて、基礎自治体との関係で言いますと、この基本法案には、いくつか重大な問題提起がされてきております。もともとの自民党案では、基礎自治体という言い方を市町村という言葉を使っておりませんでした。これも大きな反発を生んだ、ある意味では、象徴的な出来事でもあったのですが、そこで当初ありましたのは、府県を廃止するということは大前提でありましたので、府県廃止ということで、この府県の権限というのは、基本的に市町村に権限移譲をするということになります。その時に、市町村が当然、府県の事務をもらって、新たな基礎自治体として総合的に企画をし、

そして実施していく基礎自治体になっていくということでございます。そうしますと、現在ある市町村と基礎自治体と同じものなのかどうなのかということについては、曖昧なままに当初議論が進んできました。後に、修正をされて基礎自治体ではなく、市町村という言い方になるのですが、当初批判されたのは、まさに基礎自治体というのが新しい地方自治の枠組みを現行の市町村に替えて作る、そういう意図、少なくとも、市町村合併を再度行い、これを通じて新たな基礎自治体の体制をつくるということを目指しているのだらうということ議論がされていったことは、皆様方も記憶にあることだらうと思います。

市町村の位置づけみたいなのが、極めて不明確なところもありましたし、それからもう一つ大都市のあり方についても、必ずしも結論が出ていたわけではないということでもあります。大都市については道州との関係について、今後の検討課題だと思っておりますが、特に東京をどう扱うのか、横浜とか大阪とか名古屋もそうですが、人口200万、300万を越えるような大都市をどう考えていくのか、そういう議論というのも、実は素通りされてしまったということがありました。もちろん大都市側からは、いろいろと提案があって、例えば都市州のようなもの、道州制の道州に当たるものとして大都市を独立させてはどうだろうという議論がでてきたこともありました。この点は、また、後ほど話をします。いずれにしても、それぞれの自治体が本当に、自治体としての自治立法権や執行権また財政権や組織権というものを確立していくことができるような体制を取れるのかどうか、特にそれが市町村のレベルで可能かどうか、問題指摘がされてきていたということでもあります。

こういう基礎自治体論については、もう少し、お話をさせていただきますと、どういうふうにこの骨子案を解釈していくのか、いろいろと見方あると思いますが、一般的に言われておりましたのが、都道府県廃止と権限移譲を通じて、市町村自治を強化し、そして市町村を再編していく。結果として、合併して、強化された基礎自治体をつくっていく、そういうイメージが持たれていたのではないかとということでもあります。そしてブロック機関として、国の権限移譲を受ける道州、そして県の権限を大幅に移譲された市町村、この2層制というのが道州制の中での地方制度として主要な考え方とされていたのではないかとということでもあります。当然その中では、市町村の強化ということ、つまり市町村の再編ということを考えていけば合併そして、合併によって切り捨てられる地域というのが当然出てくるという懸念は大きいですし、またそれが政治的には極めて大きな反発になって現れてきています。愛知県は先ほども話がありましたように、道州制は推進ということではありますが、同時に反対する県もたくさんあって、こういう過疎の地域をたくさん抱えておられるようなところでは、当然、この道州制というのはいかがなものか、という世論が強くなっているところもあります。

「道州制の論点整理」

こうした道州制の議論の論点、いろいろありますが、改めて少しまとめて整理しておきたいと思っております。

一つは行革と経済成長、成長戦略、これをちゃんと実現できるかどうかです。加えて、最も基本的な目標であります地方分権改革を実行し、今のところ、この分権自体も足踏み状態でありますので、これをさらに徹底して進めることです。分権型の社会を日本に作っていくような議論になるかどうかかなのです。単純に今のまま行けば、言い方は悪いですが、都道府県合併をするだけの話にもしかするとなってしまうかもしれません。それは拡大都道府県の話ですので、一定の行革効果、リストラ効果というのはそのうち出てくるだろうと思いますが、本当に分権型社会に貢献することですか、それで経済成長が大きく促進をされるというのはなかなか考えにくいことです。

日本型の道州制が本当にできるかどうか、ちょっと危ういなという側面と、それから、どうせやるなら、そういうものを目指さないといけないなということがあります。加えて、道州というのが、もしも、今申し上げたような想定どおりできるとすると、かなり巨大で人口 1000 万とか 2000 万とか、そういう道州ができることとなります。関西圏で言えば、2200 万人くらいの規模の道州ができていきます。今の広域連合も日本最大の自治体、特別地方公共団体ですが、とにかくそんなものができる。本当に実際に権限をもって仕事をしていくということを考えたときに、うまく機能するのだろうかという問題提起もございます。地方自治体として地方自治の本旨、団体自治と住民自治、これを実現しないといけないわけですが、本当にこうした地方自治の仕組みが働くような団体になり得るのか、こういう議論があります。

加えて日本列島、どこの地域でも極めて多様な地域のあり方が当然です。名古屋市のようにほぼ都市化が終わってしまったような地域もありますし、もう一方では、80%、90%が山間地エリアに覆われているところもあります。そういう多様な地域を含めて道州制やそして基礎的な自治体というのが機能しうるかどうかという論点もあるのだろうと思います。この点では、実は現在の道州制というのは、いくつか根本的な課題を抱えていて、一つは今申し上げましたように民主的に自治をやっていくようなガバナンスの問題があります。それから、二つ目に国・地方の関係が本当に変わっていくのか、地方の声をちゃんと国が活かせるような仕組みになっていくのかどうかです。そして三つ目にこの道州制にしていけば、広大な道州制府はきめ細かくそれぞれ自治の運動を見ていくことができなくて、全てとは申しませんが、多くの事柄がそれぞれの地域の自主・自立に委ねられる側面が増えてきます。言ってみれば格差社会がどんどんできてくることとなります。そういう格差が生まれる、拡大するかもしれないということについて、国民的に合意ができるかどうか、これが焦点になりそうです。

加えて道州と市町村の関係というのも本当に対等・協力関係を維持できるかどうか。今度は現行の県とは違って距離ができます。広範囲に及びますので、距離が遠くなるというイメージを持っています。その方が健全な関係になっていいのかもしれませんが、やはり協力関係は結びにくいという側面もあるのかもしれませんが。新しい道州と市町村との関係づくりの仕組みが必要になってくるだろうと考えています。

こういう道州制の議論、いろいろと考えないといけないのですが、基本的には、分

権改革ということをまずは、しっかりと基本を見据えていく。それから道州の姿については、やっぱりそれぞれの地域に、個性的な道州がありうる、中部圏なら中部圏の道州というのがありうるかもしれない。それから、県をやめると言っておりますので、県をやめるとはどういうことなのか、本当にやめる必要があるのがどうかをきちんと議論しなければいけないということです。そして基礎自治体の役割重視になっていきますので、逆に言うと、住民にとって必要な市町村というのがこれからの道州制改革あるいは、これからの分権改革などの中できちんと議論できなければ、本当の意味での道州制の議論にならないかもしれません。

「関西広域連合における道州制研究」

少し、関西での議論をご紹介することで、この道州制の中での市町村のありかたの議論を深めて行く一助にしてみたいと思います。関西広域連合の道州制のあり方研究会では、私自身が座長を務めさせていただきました。関西広域連合自体は、もちろん道州制に移行するための組織ではないということで設立されたという経緯がございます。しかし、そうは言っても、広域連合の仕事がどんどん充実して、いずれ広域連合を構成する各県・大都市を通じて道州制という選択肢もあるよねという世論が出てくれば、それを否定するものではありません。そういうスタンスでこの道州制の議論に関わってきました。

実際には、去年の初め頃に自民党の骨子案が出てきたので、去年の春にこの研究会を設立して1年間、議論をしてきたということでもあります。そして、この3月に策定させていただきました報告書の概要版をお手元に付けさせていただいておりますので、またお時間があるときに見ていただければと思います。この研究会では、従来の道州制の議論というのを前提にしながら、むしろ広域連合として、地方分権を進めようという観点で、道州制の調査・検討をやってまいりました。そしてもう一方では、国でやっておられた道州制の議論の問題点とか課題というのを明らかにしていこうと考えて、進め方の一つ目として、とにかく具体的な事務で考えないと道州制の議論は空中戦ばかりになるので、実態に即して国と道州、県、市町村、その役割というのを考え、どれが一番、住民生活、住民の福祉に影響力を持つべきなのか、そういう観点で議論をしてきました。それも踏まえて国、特に政党レベルで言われている道州制の進め方やその内容についての問題点を指摘していこう、こういうことで、報告書は作られていますし、それにしただった概要版をお手元に届けさせていただいております。報告書には、今日の議論と直接関わらないところもありますので、少し、実際の事務配分の中で、市町村と道州のあり方、これについてどういう議論をしてきたのか、ということをお話ししたいと思います。

1つ目は河川管理であります。河川管理自体は流域で、総合的にやっていかないといけない。しかも、流域に関わるいろんな県も市町村も含めていろんな担い手というのが、連携していかざるを得ない性質を持っている。そのことから、仮に道州制が取られて、今、国交省の出先がやっている権限を流域での広域自治体、この場合は道州

ですが、道州が持つにしても、その道州が企画調整をして、道州自体も大規模な河川管理の活動事業もやりますし、同時にそれぞれの市町村が広域自治体と連携をしながら、それぞれの地域での流域管理をそれぞれの地域の事業に即してやっていく姿を描きました。したがって、市町村の仕事とそれから広域の仕事をどう調整をしていくのか、また具体的に企画化していくのか、そういう企画調整型の仕事というのが一つあります。その中で、実際の事業面のなかで役割分担をしていく姿を描き出したわけがあります。

2つ目に、産業振興の問題です。成長戦略上、最も重要なのですが、この問題については、事務的には、広域の担当すべき政策問題の方が大きいだらうということで、県は経済振興の単位として狭すぎると考えました。また今は経済振興ビジョンを始めとして、オールジャパンでの経済政策がむしろ基本にあって、それが段階的に地方においてくる体制ですが、それでは、それぞれの地域の特徴のある経済発展は見込まれないだらう。そうすると、中部圏、愛知・名古屋圏、こういう地域で言えば、地域に即した振興ビジョンがあって、そしてそれを中部圏域で一体的に進めていくような絵柄が描かれてもいいだらうという議論をしてまいりました。ここでは、あまり市町村の出番がないのですが、ただし、雇用であるとか小規模事業者の支援などは市町村の役割として大きいだらうと議論をしてきました。

3つ目ですが、インフラの整備は、道路などのことですが、国の整備は先ほどの河川と同じで広域と広域をつなぐところでの連絡や全国的事業を、そして基本は広域的にインフラ整備事業をしていくところと、それから市町村が身近に担う事業がある。また広域と市町村とが参加して一緒に総合的な交通体系みたいなものを考え、その中で、双方の力を活かせるようにしていく点もあると考え、そういうイメージの中で市町村による広域への計画への参加水準を高めるとともに、それに基づいて市町村の事業実施の役割分担があり得るといふ議論をしてまいりました。

4つ目は、森林の保全ですが、この森林も県の境を超えてつながっていて、一体的に管理しないといけない。そういう意味では、単純に従来の県での森林行政ということにならないという観点で議論をしてきました。しかし、もう一方では、森林の問題を考えたときに、例えば、一番住民にとって身近な里山であるとか、現実にそれぞれの市町村内にある私有林、民有林というものを考えた時に、地域の人たちが一番身近なので、基礎自治体で森林整備等も考えていかなければいけない。これも全体としての管理の企画を広域と基礎とが一緒になってやっていく。そして、事業の種類によって、それぞれが分担していく構図を作ってきたということがありました。

5つ目に、農政は、もう少し、意味が違ってきます。農政も、もちろん広域的な意味はあるのですが、どうも単純に道州ということにはなりません。日本全体で考えて行く議論、それから道州を飛ばして地域に密着した農業行政にもっと権限を移譲した方がうまくいくのではないか。身近な流域の限られた地域での農政展開が理想かもしれないということで、基礎自治体をかなり重視した新しい農政が必要になってくるのではないかと議論をしてきたところです。

6つ目に、同様のことは、実は義務教育にも言えて、これも市町村の役割が大きいのですが、もう一方では、義務教育は、国庫負担制度を始めといたしまして、また学習指導要領も含めて国の関与、そして都道府県を介しての関与というのがあります。ここは、お金の問題にせよ、教育内容の問題にせよ、もっともっと市町村の自立と基礎自治体の役割というのを重視する方向での改革をやっていいのではないかと。逆にそれを広域行政にしておく必要はないよねというような議論をしてきたところでありました。

7つ目に生活保護も実はそうであります。ナショナルミニマムとして保障しなければいけないこと、それが当然国の役割であるということを前提にしつつ、しかしもう一方ではそれを現場で運用していくのは市町村であります。したがって、市町村の権限や財源をしっかりと保障していく、ナショナルミニマムとしても保障していく、また追加的なサービスをそれぞれの市町村が果たしていただくだけの市町村の資源の適正配分をしていく、こういうところを議論してきたところでもあります。

8つ目に、医療制度は、健康づくりとか日常の暮らしの中でのレベルでは、市町村の役割が大きいのですが、基本的には高度な医療を考えれば、医療そのものは、広域化した中での調整の方が意味があるし、その方が医療経済的には効率的でしょうと、これはむしろ広域での役割ということになりました。

9つ目に、警察制度は、現行の都道府県警察が道州制になって道州警察みたいなものになっても、あまり変わらないでやれるし、広域化した方が効率的だという話が出ていました。もう一方で警察の分権化もあり得るとすれば、交通警察であるとか、それから経済警察、こういうところは例えば、保健所が衛生警察みたいなことをやっておりますが、こういうものに倣って、むしろ、市町村が担当してもいいかもしれない、そんな議論は少ししてきたところでもあります。

10番目に、こういうことを財政的にどういうふうに保障するのかについても、少し議論をしてまいりました。基本は、ナショナルミニマムを市町村が担うということは大いにあると思いますので、そこは国家的にはナショナルミニマム財源をしっかりと保障する。またそういう国の財源保障も、一方でやりつつ、課税自主権ということについては、これは自治の基本ですし、分権の基本的な考え方です。課税自主権は、これは、第一に保障をしましょう、それから、そうは言っても、経済格差が大きいので、財政調整もきちんとやりましょうという議論もしてきました。ただし、現行の地方交付税制度では、個別補助金的な性格が強いですので、これはもう少し、大括り化して、しかも総額については、将来的には、減らしていくような方向で考えていく必要があるという議論をしてきました。地方債についても、愛知県あるいは大都市ではあまり問題になりませんが、小規模な団体では引き受け団体の問題、だれが引き受けてくれるか、そういう問題がありまして、このあたり国に要求しないといけないと議論をしてきたところです。財政問題については、もう少し、おもしろい議論があるのですが、時間の関係もありますので、少し先へ進ませていただきます。

特に今日の議論との関係で言いますと、お話ししないといけないところは、都市化

された地域の大都市や、小規模な市町村との関係であります。関西広域連合の議論の中では、大都市と道州との関係をどう考えていくのか、重要な懸案です。前述した道州制論議では、道州から独立をした大都市というものは、当然あり得ますよねということでした。東京都市州とか大阪都市州という都市州の考え方は、世界各国でもヨーロッパ等を含めいくつか事例はあります。こうした独立をさせる考え方は、政令指定都市制度の背景にもなっていますし、実際に日本でも特別自治市としてその考え方もあります。これに対して、道州の中に大都市もあって、他の地域との関係を道州の中でつくっていく必要があるのではないかとという大都市を包含する考え方もありました。関西広域連合ではこちらの方を取っていこうという流れになりました。それは大都市圏を切り取るにしても、例えば東京もそうですが、名古屋市の行政を形だけ切り取って、この中部圏の地域の生活とか経済活動を考えられるかということ、そういうことではないということなのです。要するに大都市の行政区域というのは、経済実態、社会実態、生活実態からすれば、その区域の意味というのは、行政的にはありますが、それ以外の市民生活的にみるとその意味はあまりないということになります。市民生活のそういう広がりに応じていろんな政策を考え実行していくときに、大都市の区域内、区域外というのをきちんと誰かが調整をしたり、一体的に運用したりする仕組みが必要だろうということで、こうした道州の中に大都市を置いておくということに意味があると考えています。

特に関西の議論でいいますと、人口 100 万人以上の大都市をたくさん抱えていますので、都市間の連携ということも考える必要があります。さらに言えば、日本海や太平洋側の過疎の農山漁村地域を抱えているので、そういうところの発展と大都市との関係をつくっていく、そのことを通じて地域の振興を考えていく必要があるということで都市農村連携も含めて、道州内に大都市を置いておく意味があるのではないかと議論をしてきました。

したがって、道州と大都市との調整の仕組みをつくらなくてはならないということになりますし、一方では、大都市の問題を道州がすべて解決できるかということ、そういうことではないので、水平的に連携することが必要です。そこで、道州が積極的にかかわるとすると、大都市と大都市圏以外の小規模市町村、過疎地域との連携の仕組みづくりが道州の役割であるのではないかとということを考えてきたところであります。

一方の小規模市町村問題ですが、特に経済基盤、財政基盤が弱体な場合は、市町村間の水平補完と言いますか、水平連携により、こうした不足を補っていくということが基本であるということで議論をしてきました。そのときに市町村が押し並べて小規模であるわけではなくて、定住自立圏の構想に代表されるように、ある種の中心市があって、それとの役割分担で周辺都市や町村があるということが想定されますので、そういう地域では、中心市との役割分担を想定した小規模市町村のあり方を考えていかななくてはなりません。もう一つの重要な問題は中心市が補完できないレベルにある圏域についてであり、そうした市町村に対して、これから都道府県あるいは広域自治

体がどういうふうに垂直的に補完をしていくのか、それは仮に道州制になったときに道州がそれを担えるのか、こういう議論もしてきました。その中で、基本になりましたのは、小規模の市町村の多様性というものを確保していく、そのためにも垂直補完のあり方というものをしっかり考えていく、そうすると道州でやり切れないところを府県やそれぞれの地域単位の事務所を設けて、その単位で市町村と連携をしながら地域の公共サービスの維持をしていく、そんな仕組みを考えていく必要があるということです。

例えば、北海道では支庁という制度がありますが、これに近いものという想定ができるのではないかと議論をしてきました。

そこでは、1つ目に広域自治と基礎自治の新しい役割分担ということで、ある意味では小規模市町村をまずどう補完していくのかという観点から考えていきました。したがって、道州内での財源や事務の配分、それ自体の問題から考えていかななくてはならないということです。2つ目に、人口減少をしている市町村をどう維持していくのか、そういう観点で広域自治体の役割と、基礎自治体の新たな活動のあり方、サービス提供のあり方を考えなければいけない。特に小規模市町村については、その最低限度、自治体としてやるべき事を想定しつつ、どこまで周りに頼ったり、垂直的に補完してもらうことが望ましいのか、こういう議論をこれからしていかななくてはなりません。

一時、地制調で西尾試案というのが問題になったことがありました。町村の権限を制約するような、そういう町村のあり方も考えないといけないということで、試案ペーパーが出て、猛烈な反発があったということがありましたが、そういう議論がいずれは出てくるだろうなと思っていたところでもあります。ただし、それは市町村をないがしろにするということではなく、むしろ市町村自身がどこまで何を責任持ってやるべきか、そして、逆にこれは手に負えないので「私たちやりません」と言えるという市町村のあり方も考えていかなければならないということでもあります。そうなりますと、広域的に市町村の水平連携で足りないところを補うことになります。それではできなければ、垂直的に広域自治体が補う、そういう図式につながるということを考えていたわけでありまして。こういう議論をしながら、道州制の新しいイメージとして、企画調整型道州制、市町村補完型道州制、府県を存置するような道州制という議論をしてきたところでもあります。

少し道州と市町村との関係に焦点を当てながら、新しい道州のイメージということで、市町村と道州の役割分担というのはどういうふうに考えられているのかという話をしたいと思います。これは、新しい道州制のイメージの主要テーマにもなっているということで、これからの道州制を考えていくときに、この市町村と道州との関係を基軸にして、道州のイメージというのはできていくのかもしれないと、改めて私たちは考えたところでもあります。

まず、企画立案・総合調整型の道州制ではありますが、道州が企画調整の役割を担い、また、それに基づいて道州の役割を事業執行の側面でも果たしていく、河川管理やイ

ンフラ整備などを想定します。もちろん市町村が自ら事業執行をする、そして事業の企画立案をするものがありますので、そこを総合調整し、一緒に考えて計画をつくる。それに基づいて事業をやっていき、それに必要な権限や財源を配分するという仕組みの企画立案・総合調整型の道州制というものを考えてきました。

2つ目は、基礎自治体を補完する道州制ということで、道州そのものは一定の地方自治体として自立をしますが、その役割というのは極めて限定的で、むしろ市民生活の多くは基礎自治体、市町村によって担われていく。ただし、大都市以外の市町村は、行財政能力に制約があるので、基本的には自治体同士が連携して、弱いところについては、水平的に、また垂直的に補完をしながら機能させていく。ただし、基本的には市町村重視の新しい公共サービス体制、行政体制をつくっていく、そういう市町村優先、重視の考え方の道州制であります。

3つ目は、府県連合型ということで、道州制になっても府県を廃止するわけではなく、逆に県があった方がうまく動いていくことはありますよねということで、県単位ぐらいで仕事を担っていく、また、県単位ぐらいで市町村の補完をしていく方がより効果的な場合があるのではないかということで、府県を残すような道州制、それは翻って関西でいえば関西広域連合と連合を構成する府県の関係をそのまま発展させたものでもいいのではないかということで、府県連合型の道州制のような提案もしてきたところであります。もちろん前提として国から道州への権限移譲があり、さらにその道州の権限は府県へ移譲され、府県の権限が市町村へ移譲されるということが前提であります。その中でも相変わらず府県の役割が、例えば農業だとか森林保全であるとか、また、小規模な市町村への補完などでは、やはりあるのではないかということで、こういう議論をしてきたということがありました。

このように、関西で議論をしてきたことの意味であります。これはいろいろあります。市町村との関係でいえば、道州と市町村のそれぞれの議論に閉じ込めないで、組み合わせのパターンで理解しようとしてきました。いわば道州制の議論について道州を成り立たせているいろんな要素について、また道州の構成団体や住民について考えていく、いろんな多様な主体がかかわる道州制を考えていきたい。そういうところが大事かと思っていますし、こういうふうに道州と市町村を考えただけでも3つぐらいの考え方ができますよということを申し上げてきました。このように内外の要因を含めて選択肢を考えていくことが、これからの道州制を議論していく上では非常に重要であると思います。

「これからの市町村と広域行政のあり方」

少し話のまとめに入っていきたいと思っておりますけれども、道州制の議論をしていくときに、その基となる市町村はどういうふうに考えられているのか、従来の道州制論議でのシナリオというものを考えてみたいと思います。1つ目は、従来型の道州制、これまで大きな政治の流れの中であった道州制の中での市町村であります。そこでは道州制を導入し、府県を廃止するという大前提で進められているのですが、ただし市町

村優先、あるいは基礎自治体優先の地方分権ということが考えられますので、どこまでかは分かりませんが権限が市町村に移譲されるということが前提となります。そうしますと、それぞれの市町村は能力を強化し、そのための再編はされていく、そうすると基礎自治体として、ほぼ同じような能力、そして同じような権限、同じような規模、そういうものを持っているものになってしまう。そうするためには市町村の再合併が一番の問題ということになります。

どれくらいの単位がということですが、このあたりは、私が勝手に考えていますので、誰かが言っているわけではありませんので、責任は私が取りますが、特に今年の春、ご承知のとおり地方自治法の改正がございました。そして中核市が人口 20 万人の要件になりました。従来の特例市は経過期間がありますが、徐々に中核市に移行ということになります。現在、中核市は 40 ほど、特例市が 40 ほどあり、政令市が 20 ほどありますので、100 ぐらいの都市が府県並みの事務配分ということになる。人口でいうと 4,5 千万ぐらいですので、日本の人口の 4 割ぐらいがこういう都市にお住まいになるということになります。逆にいうと 20 万人程度に再編してしまえば、事実上の府県廃止に近い状況が生まれることになります。ある種の府県不要モデルです。そうしますと、国の出先機関の仕事を道州でという話に近づいてくるかもしれません。これは一つのシナリオとして考えられます。

実際にそういうふうな再編を考えるには、例えば本県の場合も豊田市さんのように中山間地域をたくさん合併したというところもありますが、まだまだいろんな地域があります。経済的にも人口集中的にも愛知県の場合は、あまり気にしないでいいのかもしれませんが、例えば一般的には、東北とか中四国で人口 20 万人の規模で作り直すそうとすると、変な話ですが一つの県を 2 つか 3 つぐらいの市町村にしないといけないという状況になります。

それに対して小規模な市町村をそのまま残して広域行政ができるパターン、これがシナリオの 2 つ目です。水平補完をしていく中でフルセットの機能を果たしていく、個別自治体ごとにはフルセットにしないというやり方であります。一部事務組合や広域連合とか、協議会や施設の共同設置、事務の委託等ですでにやられているところがあります。そういう市町村連携をして水平連携を深めていく、それでさらにそれぞれの足りないところを補い合っていくことを通じて小規模の市町村も残していく。ただし、小規模な地域によっては、道州あるいは残っていれば県からの垂直補完というものがどうしても必要になりますし、場合によっては、よりきめ細かく水平連携や市町村支援をしていくための府県や道州の出先機関の設置といったものも必要になるかもしれません。水平補完と垂直補完の組み合わせとして、この 2 番目は考えていくことができるのではないのでしょうか。そうすることで、多様な地域、多様な自治のあり方を維持していく、これもこれからの広域行政のあり方として一つ重要なパターンですし、それを支えることができる広域団体というのを考えることになります。仮に今の府県はそういう力がどんどん落ちてきているとすれば、愛知県などはこれはまた別だとは思いますが、一般的には全体として人口減少の中で、課題に直面していると

ころがたくさんありますので、そういったところのこれからを考えたときに、府県はより広域的に市町村を補完する能力を蓄えるという方法、つまりは府県連携や合併もありうるのではないかということでもあります。

ただし、現実の広域行政というのはうまくいかないというのがこれまでの定説であります。現実にはそのとおりのところがあって、なかなか広域行政をつくっても、固有名詞を出しません、なかなか運営は難しいところがあります。そして一般的な広域行政というのは、参加団体の総意がなければ変えられないというところがあって、また、一旦始めたところはやめられないですし、新しいことを始めようと思ってもなかなか進まない。要するに柔軟に世の中の動きに合わせて変えていったりということができない仕組みが結構多いということで、効率的でないというご批判はあります。実は、県というのはもともと広域行政をやる団体として設置されていて、役割として市町村補完だとかあるいは市町村の区域を越える広域行政を担っているというふうに思っていたのですが、どうもその機能自体がこのところの行革や市町村への権限移譲ということを通じて非常に曖昧になってきていますし、ある意味ではそういう能力をズタズタにされてしまったということがあります。そうした県の問題をどう乗り越えていくか、広域行政の第一の担い手団体である県の問題としてはとても大きいと思います。実際に広域行政を必要としているところがある中で、なかなか難しいですが、今のところ、一律最低限度の関与しかしない、そういう選択肢しかないという都道府県の状況であり、そういうところの問題をこれからどう解消していくかが大きな問題になりそうな感じがしております。それを乗り越えるやり方の一つとして、愛知県のような豊かなところは別ですが、一般的には府県の区域を超える広域連携を考えていかざるを得ないと思っております。

これからの人口減少社会、縮小社会を見通した広域連携のあり方というのは、基本的には、どういうふうに市町村の行政機能を提供し続けるか、あるいは市町村自身がその提供し続ける能力を維持するかということでもあります。そこでは否応なく、市町村連携と広域行政ということを考えていかなければならないと思っております。

とりわけ、人口減少していくということがありますので、従来の行政のスケールメリットが大きく変わってくることになります。

例えばゴミの焼却処分場について考えていただいても、人口が減少すれば、ゴミの量は減るので、それを前提にして焼却施設を考えなければなりません。今はゴミが多いことが前提ですから、これを先々に向けてどうしていくのか、そういうことを考えなければなりません。効率のいい新しい焼却炉を導入しようということで考えていただきますと、最近の性能のいいのは24時間動かし続けないと調子が悪いようで、維持管理のためには一定の費用がかかりますので、そうすると広域的にゴミを集めざるを得ないということになります。現実にはそういう配慮をしていかざるを得ない、スケールメリットというものを考えていかざるを得ないということでもあります。これは、情報システムだとか、徴税だとかで、最近は特に広域的連携は進んでいますが、スケールメリットというものを見直していかなくてははいけません。単純にスケールを大きく

すればよいわけではなくて、スケールデメリットということもあります。サービスを提供する空間が大きくなりますので、それを補うメリットがあればいいのですが、コストがかかるだけということでは問題があるということです。

ともかく、新しい広域行政のあり方を考えたときに道州が広域機能を活かせるかどうかの一つポイントであります。その道州と市町村との関係でいえば、本当に市町村補完ができるような道州制度になっているかどうかというのが大きな論点になるかと思っています。そういう意味では、道州というのが単に国の権限を代行するようなそういう道州でなく、本当の意味で市町村補完ができるようなそういう広域行政が担えるかどうか問題です。それができるかどうかで、市町村が今のように多様でそれぞれの個性が出せるようなそういう市町村として発展しようと、そういう希望が強いと思いますので、それを維持するということが問題になります。そのときに、道州そのものが広域行政機能、つまり道州レベルでの事務をちゃんとやっていくこと以上に、市町村の補完、垂直的な補完機能や市町村間の相互調整ができるかどうか問題になりそうということでもあります。

その中で、新しい広域連携ということで、広域行政体として基礎自治体との関係について、新しい広域行政のあり方ということを考えていく必要があるということ、やや結論的に主張させていただきたいと思います。こういう新しい広域連携の中では、道州だけでもできないし、市町村だけでもできないという問題解決を考える必要があります。言ってみれば、一つの行政サービスといわれているものも、広域と基礎の自治体に加えて民間も含めてようやく成り立つという、そんなイメージすら持たなくてはいけないと思っています。ジョイントアップガバメントとかネットワークガバナンスというふうに呼ばれているものは、そういうことなんだろうと思っています。いずれにしても、広域行政と、市町村との関係を考えていくときに、市町村の自主自立、それぞれの歴史や伝統、個性を活かしたそれぞれの持続可能性というのをどう確保していくのか、そういう観点で考えていったときに、むしろ広域行政の役割として市町村にどう関わっていくか、道州制と市町村との関係をどういうふうにつくっていくか、これが意外に重要です。単に道州の権限ということだけでなく、道州と市町村がよい関係をつくっていくことができるかということがポイントになってくるかもしれないと考えています。

そのとき市町村と申しあげてもいろいろありますし、市町村の水平連携という言い方をしましても、それ自体いろんなパターンがあります。そういうものを道州と市町村との関係、あるいは広域自治体と市町村との関係という中で、どう作り直していくかということだと思います。その第一歩は、現行の県と市町村との関係の見直しというところから始めなければならないかもしれません。加えて、これからの広域連携を考えていくときに、現状の県と市町村の関係というのがあります。その枠をどう越えていくかということの一つだけ問題提起させていただきます。

関西は幸いにして府県域を超えて、市町村と広域連合が連携をするという機会をつくることができました。なかなか一般的には、他の圏域では難しいところがあります。

県の区域を越えて、各府県、市町村が連携していく、そんなパターンもこれからは普通になってくる、そういう例としては、東京都が秋田県内に施設を区域外設置をしているとか、世田谷区が群馬県に施設を設置する、こういう区域外設置の例みたいな連携関係も多様に進めていくことが地域の活性化にも繋がります。こうしたことは、地域の可能性を高めるということにもなりますし、いずれは双方にとって大きな利益になる可能性を持っているのではと思っています。一つ一つは小さいかもしれませんが、そういうネットワークを重ねていくことが、それぞれの地域の持続可能性や地域の将来性ということを高めていくのではないかと考えているところであります。

長い時間ご静聴ありがとうございました。

質疑応答

【質問者】

これまで地方分権とか道州制はすぐに実現すると聴いていて、10年ぐらい前には昇先生から、もう10年後には愛知県はないぞと言われ、覚悟していましたが、なかなかそうはなっていません。先生への質問ですが、具体的にどんなタイミング、どのぐらいの期間で本格導入として実現するとお考えでしょうか。

【新川教授】

ご質問ありがとうございます。政治日程にもかかわる難しいご質問です。

私自身の感触として、一つは自民党を中心として検討しております道州制の基本法案がいつ上程されるのか、それから、それに基づいて道州制国民会議がどういうタイミングで結論を出せるのか、そして、それに基づいた立法、道州制への移行というのがどのタイミングで進むのか、非常に難しい想定をしなければならないということがあります。可能性としては、すでに道州制の推進については、衆参両院の多数派の国会議員が選挙前に一定の方向を出しています。ただ、それぞれの選挙事情があって動いていないところもあります。国会に出てくれば進むだろうという状況にあります。

逆に言うと、いつ出てくるかということですが、一つ大きな機会は、来年の統一地方選挙だと思っています。これが終わった後、出てくる可能性もなくはない。年内は地方創生はあっても、道州制はないであろうと思っています。仮に来年の通常国会の終盤で成立するとして、道州制国民会議で実際の権限とか、道州の自治体づくりみたいなことを考えなくてはいけないということになりますし、権限移譲についてもその進め方を含めて議論しなければということがあります。

私自身は道州制国民会議の議論に2年から3年は最低必要であろうと思っています。それに基づいて、法律を準備するということになりますので、来年、仮に道州制の基本法、あるいは推進法ができたとしても、そこから5年かけて、ようやく道州制導入の法律ができるという、そんなタイミングであろうと思っています。法律ができ

ですぐに施行されるかという点、なかなか難しいので、さらに実際の施行は数年後ということになりますと、あと10年というふうには私はみております。本気でやろうとしても10年ぐらいいはかかる。そんなに簡単ではないと思っています。

ただし、大きな動きとして、こういう改革を求められていることは、現実には人口減少社会では当たり前のことなので、それを踏まえた上で、それぞれの地域がどういう選択をしていくのか、ということが問われていると思います。合併をするのもいいですし、苦しくとも残るといふこともあっていいと思います。市町村合併というのは、合併されたところは、しばらくは楽ができます。合併しなかったところは、最初から相当しんどい思いをして努力をしていると思います。そういうことも合わせて、それぞれの地域がどういう選択をしていくのかということが重要だと思っています。関西では、これからどうしていけばいいかという議論をしてきました。愛知では、愛知県としてどういう展望を持っていくのかという議論をしていかれると思います。全国各地でも同じだと思いますが、それぞれの理想を実現できるよう、そういう制度構想を来年以降、仮に道州制が進むことがあれば、踏み込んで考えていくことが地方の側に求められていることではないかと思っています。そのための時間としてもこれから5年から10年がありますということでございます。

【質問者】

勉強になりました、ありがとうございました。二点お伺いします。

まず、市町村の規模のことについてですが、今年の4月に総務省の課長さんから定住自立圏について、30万人の自治体には、これまでどおり交付金を出す、それ以外は中心市にすがっていくしかないねということでした。お聞きしたいのは、基礎自治体の規模は、既に総務省は、30万人と定めているのではないかということが一点。また、道州制と並行して、首都移転を考えていかななくてはいけないのではと思いますが、その点についてはどうお考えでしょうか。

【新川教授】

定住自立圏については、昨年総務省の研究会が広域行政について研究結果を出して、特に連携協約という言い方をして、中心市と周辺地域はもっと緊密に役割分担をして、それぞれの足りないところを補い合う、さらに言えば、中心市の役割が大きいところには重点的に配分をする、そういうモデルになる連携協約の仕組みということで、今年度進められています。

第30次の地制調では、新たに特例市を中核市にしてしまうという制度改正がされました。言ってみれば、20万人以上であれば、行財政能力がありますねということで、実際に制度化されたということでございます。従来の中核市は人口30万人で、ほぼ都市計画にしても、福祉にしても都道府県並みの権限があり、また、保健所を設置することができます。それと同じことを20万都市でもできますという方向になっています。基礎自治体論というのは、そういうところに目が向いているということで、そ

れ以下のところがどうなるのかというときに、定住自立圏的な形で、フルセットでできないところについての補完を中心市がやっていく。しかし、中心市から離れているところ、中心市を持たないようなところが、全国的にはたくさんあります。こういうところがどうなるのかというのは、非常に悩ましい問題ですし、市町村の能力強化ということを人口規模で行政的に誘導することが国家的によろしいのかということは議論になるかもしれません。ただ、現状として新たな役割分担の仕組みをつくろうと、そういう動きがあることは間違いないところであります。

それから、首都機能移転についてですが、道州制になったら首都は象徴的には意味がありますが、実質的な内政的権限が道州に移ることを考えれば、首都機能分散にはなるかなと考えております。もう一方では、首都の機能は重要でありますので、今後の議論となるのかもしれませんが。ただし、首都の存在そのものは、ある意味では従来型の中央集権体制の象徴でもありますので、これを分散移転させるということがあり得るとすれば、その方が確かに分権体制、分権型社会という新しい社会に繋がるかもしれないということでお話を聞いておりました。ただし、首都だけを移転させる話というのは、なかなか進まないだろうなと思っています。その点でも、道州制というのは、首都機能の分散のきっかけにはなるかも知れないと思いながら今のお話を聞いておりました。