

## 道州制のあり方研究会第3回会合 議事録

日時：平成25年5月20日（月）

午前9時30分～午後0時30分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

**○事務局（古川次長）** ただいまから道州制のあり方研究会第3回会合を開会いたします。

本日は、1点目といたしまして、大都市圏及び小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等、また、前回に引き続きまして、道州制基本法案（骨子案）の問題点等を議事としております。

また、本日は、議事（1）を議論するに当たりまして、中央大学教授の佐々木信夫様及び徳島大学大学院准教授の石田和之様をゲストとしてお招きをいたしております。大変お忙しい中、この会議に御出席いただきありがとうございます。

佐々木様におかれましては、広域行政、道州制に関する研究実績や論文・著書も多数おありになっておられまして、道州制の研究に関しまして、非常に造詣が深くていらっしゃいます。

また、石田様におかれましては、専門分野でございます財政学関係のみならず、市町村行財政全般に精通されまして、かつ過疎問題など、地域が抱える課題解決も深く関わっておられますので、本日はお二人から貴重なお話を拝聴できることと存じております。

本日も活発な議論をいただきますよう、よろしく願いをいたします。

それでは、設置要領に基づきまして、新川座長に司会をお願いいたします。どうぞよろしく願いいたします。

**○新川座長** 皆さん、おはようございます。それでは、ただいま御紹介いただきましたが、本日の議事、進めさせていただきたいと思っております。

御案内のとおり、今日は、大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等ということで、議事の一つ目、それからもう一つ、いろいろ各政党等で御議論されている道州制基本法案（骨子案）、これにつきましても論点整理を私どもなりに展開してきたわけでございますが、これの2回目と

ということで、後半、こちらのほうの議論に入りたいと思っております。

## ■議事（１）大都市圏および小規模市町村との関係から見た道州制の意義や課題等

それでは、早速でございますけれども、議事の１番目の方に入りたいと思います。

最初に、事務局のほうから資料を簡単に御紹介をいただいて、その後、佐々木先生、石田先生から、それぞれお話をいただく、そして、意見交換をさせていただき、こんな順番で進めてまいりたいと思っておりますので、両先生、よろしく願いいたします。

それでは、事務局のほうから、配付資料の説明をまずお願いします。

### ○事務局（中谷課長） 資料説明（資料１－１～資料１－２）

### ○新川座長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいまの資料を御参照いただきながら、それぞれの先生方からのお話をいただき、その後、議論をさせていただきたいというふうに思います。

それでは、恐縮ですけれども、佐々木先生から、お話をさせていただきたいと思えます。

○佐々木教授（ゲスト） 資料１－３とその２、３枚後に道州制と大都市に関するデータ、この二つを使ってお話を申し上げたいと思えますが、加えて2009年に書いた横浜、大阪、名古屋、三大都市の市長が主催をした、大都市制度構想研究会の答申を踏まえて書いた日経新聞の経済教室の記事を、少し古いんですが、論議としては、古くはなっていないと思えますので、つけておきました。

さて、道州制基本法という法案の国会提出に向けた動向については、自民党の中も道州制積極派と、もう一つは絶対反対の消極派と、これが3分の1・3分の1、残る3分の1が、道州制移行は良いけれども、格差の是正というものを国の責任できちっとできるなら道州制移行は賛成であるという、ざっくり言うと、3分の2は自民党の中でも道州制移行は賛成であると。ただ、反対派も、

理由もいろいろあるでしょうし、格差問題というものをあえて取り上げている中間派の人たちも、どちらに振れるかわからない。反対派に振れるか、賛成派に振れるかは、やり方次第という雰囲気だと思われます。

公明党は、道州制賛成だが、選挙区の置き方を気にしているようで、つまり議席を大きく失うような道州制にはしてほしくないということなのではないでしょうか。

あとは、みんなの党と維新は、共同法案をつくっていましたが、願わくば4党そろって、1本の道州制基本法で参議院選挙前の通常国会に出したいと。ただ、結論までいくのはなかなか難しいので、継続審議で、多分、秋の臨時国会で年内に成案をいただきたいと、こういう流れのように思われます。

もちろん、それによって道州制が決まるわけではなく、そう簡単な話ではなくて、3年間程度、国民に開かれた道州制論議を、内閣に国民会議を設置することによって、オープンに各種の意見を聞くことも含めてやると。そこで、まとまる方向であれば、2年間かけて、実施法や区割りに関する法など、幾つかの法制度を2年間で準備をする、目標としては2020年道州制移行という旗を掲げておくということのようであります。

民主、社民、共産の動きは、よくわかりませんが、民主党は中・長期的にはその方向が望ましいというスタンスは変えていないように思われます。

こういう流れの中で、歴史的に申し上げますと、日本の国会の立法過程で基本法をつくって道州制を根幹的に論議するというのは、明治以来初めてでありまして、中央集権体制を変えていく切り札と考えている向きが強いわけであります。ただ、道州制もいろいろ性格がございまして、中央集権体制を強化する道州制を考えている人たちも、いないわけではございませんで、いろいろ警戒すべき内容もございませす。

レジュメの本論に入りますと、今まで、この道州制の設計というものは、道州制ビジョン懇談会が、第1次安倍内閣で、渡辺喜美担当大臣のもとで、江口克彦氏を座長として設置をされて、およそ2年経過後、中間報告を出したところで、政権交代によって、道州制ビジョン懇談会は終わりになっているということであります。

ただ、座長をやっていたPHP総研の社長の江口克彦監修という形で、最終のまとめではないけれども、あと半年続いていればこういうものにしたという

ものを、民間の立場から「地域主権型道州制～国民への報告書～」として出版をされており、それが今日本で一番道州制の詳しい研究書だろうと思います。

区割りは、30通り考えられており、県民に世論調査をかけたところ、静岡や長野や三重など、県をこの際、割ったほうが良いというところも3カ所ぐらいあります。それを組み合わせていきますと、今、四つか、五つの区割りしか語られていないかもしれませんが、その研究書では30通りになります。また、GDP、財政力から計算したものも載っておりますので、「地域主権型道州制～国民への報告書～」というPHP総研の本、あれが今、日本で一番詳しいものだろうと思います。

ただ、その研究書において、一つ、残念なのは、府県制度を基本的にいじることを念頭に道州制を議論していることです。国民の中には、平成の大合併、市町村合併を見ながら、今度は都道府県合併の話が道州制だと、理解をされている方も相当おり、知事会の中にも、そういう方がおられます。何となく道州制と言われておりますが、その中で、大都市というものを明確に位置づけた上で、府県制度の再編を論じるべきであります。問題は、20世紀と21世紀の日本の違いというのは、農村国家から始まって、工業国家を経て、高度産業国家に発展し、さらに成長率も極めて小さいものとなった成熟国家に変わってきており、これは言葉を変えますと、都市国家に変わってきているということ。都市国家における州制度において、中央政府と基礎自治体しかなくてよろしいという意見も一部ありますが、どの国を見ましても、中間政府とか、中間自治体というものがありますので、それを考える場合に、大都市の扱いというものを、まずは明確にした上で、州制度を考えろという意見は今のところございません。大都市をはじめとした基礎自治体については、各州の中で考えれば良いというのが道州制ビジョン懇談会の考え方がありますが、州が成り立ちの基本である連邦制国家のアメリカの場合は成り立つだろうが、日本の場合は多分うまくいかないというふうに思います。

政令指定都市は、熊本まで含めて数としては20あり、人口30万から50万未満の中核市は40、また人口20万から30万未満の特例市が41ある。政令市区域に住んでいる国民がちょうど20%で、中核市区域、40の中核市区域に12%。特例市に、41区域に住んでいる人口が10%と、これを合わせますと42%になります。

それともう1系統である東京の都区制度区域に国民の1割、10%が都民でありますのが、これを合わせると約52%。つまり国民全体の50%超は、おおむね府県の役割を基礎自治体が担う区域に住んでいるということになります。これが昭和31年から5大市で始まった政令市制度以後の極めて大きい変化であり、それと、明治23年以来の、性格は変えたとしても、区域も変えていない府県制度をマッチングしたときに、あまりにも矛盾が大き過ぎる。なぜなら、元来広域政策、広域行政は府県がやり、身近な基礎的なサービスは市町村がやるという制度から始まっておりますが、現状はそうではなく広域政策も、実は政令市などは県の権限を持ってやっています。大阪都構想も、その一つの矛盾のあらわれでありまして、それならば、新しい制度に直したほうがすっきりするのではないかという問題意識で今推進しているのだと思います。

道州制については1ページ目ですが、背景としては、やはり、分権国家、地域主権国家に移行していくという流れがございます。

二つ目としては、現在の統治機構が、国、都道府県、市町村の3層制とされていますが、実態は5層制でありまして、国と国の出先機関、65万国家公務員の60万人（自衛隊含む）は出先で働いております。それから、都道府県に160万人、47に分かれていますけれども、これもたくさん出先機関を持っている。おおむね、本庁で働いている職員は、学校の、公立学校の教員が70万人入っていますので、それを外しても、90万人のうち、本庁では9万人程度しか働いていない。あとは出先機関で働いている。そうしますと、国と国の出先機関と、県と県の出先機関と、県の出先機関と市町村の5層制でありまして、同じような仕事をしているものも相当ありますので、この5層制の統治機構を維持していくために、相当のコストがかかるという点であります。そのような状況で消費税を8%にしようが、10%にしようが、15%にしようが、この先、1,000兆円の積もり積もった、この財政再建は不可能という状況であります。

したがって、やはり会社の再建と一緒に、財政再建というものを視野に入れていかなければいけない。特に、経済界はここに着目をしているわけで、会社は会社を維持できないことに非常に危機感を持っている。しかし、国会議員の中でも、国家経営を考えて国会議員をやっている人は、どうも少ないように思います。

もう一つは、大震災復興という観点からも、道州制論議をする背景というものがあろうと思います。やはり、東日本大震災のような不幸な事態が起こりますと、日本海側と太平洋側を結びつけて、一つの広域的な政策をやるというのは、日本の特徴である、細長い日本列島でありますので、それはおおむね、道州の区割りをしますと、結びついてまいります。

東北の復興を見ても、東日本側、太平洋側だけでは無理であり、物資の輸送は、最初の復旧段階では、日本海側から全部、空港も港湾も日本海側から入ってきたのですが、ただ、残念ながら、日本の道路というのは東京を向いてつながっておりますので、横の動きが非常に悪いということで苦労したのであります。

空港なども、80できておりますし、日本海側には1県2空港ずつありますが、全部東京へ向いており、しかも1日1便～3便といった空港が多いわけで、非常に壮大なインフラの無駄ができていくという状況であります。

次に道州制の類型についてですが、2枚目ですけれども、第28次地方制度調査会の答申というのが数年前にありました。第28次地方制度調査会は、地域主権とはおっしゃいませんでしたけれども、公選の知事、公選の議会を置いた広域自治体としての道州に変えるべきであると。その役割は、いろいろそれにふさわしいものが並べられております。

これを強めて、地方分権を進めて、地域主権の国をつくっていくと、自民党の中でも議論はあります。地域主権という言葉は、必ずしも学術用語として成熟しているとは思いませんけれども、国民が地域をマネジメントしていくという統治権は国民主権に根拠があるわけでありますので、立法権にせよ、行政権にせよ、あるいは一部、州裁判所をつくるなら、一部司法権についても、地域主権型道州制の中で考えることはできるだろうと思います。

そこで、大都市についてであります。大都市を基軸に道州制を考えた場合に、単純にビジョン懇談会や地方制度調査会が示している区割りのように府県の括りだけで議論をできないというふうに思います。

先ほど、52%が、何らかの府県の役割をあわせ持つ、広い意味での都市制度の区域に住んでいると申しあげましたけれども、そういう都市制度を使わないまでも、小都市まで含めると、ほぼ国民の8割が都市に住んでいるというの

が現在の日本でありまして、私は、日本のこれからの状況を考えますと、「稼げるところに稼がせろ」とこう言っていますが、何も国家が都市自治体を管理するという必要はほとんどないと考えており、自己決定、自己責任、自己負担の原則で回せる形を基本とすべきであり、州制度も実は同じだと考えます。

日本の自治体政策は、二つの原則のどちらかに軸足をかけるかによって内容は変わります。一つは、格差論につながる「均衡の原則」、もう一つが「自治の原則」であります。戦後憲法の趣旨からいいますと、「自治の原則」に軸足をかけなければならないはずであります。残念ながら、このおよそ60年間は「均衡の原則」に軸足を置きながら、全国を平均化するというのを国は政策的にも、財政的にもやってきた。それは、全国に統一性、公平性という公共サービスを実現するには、大変有力な考え方でありまして、国が強いリーダーシップを発揮するのにも、この中央集権体制というのは大変便利だった。この「均衡の原則」の一つの骨格となったものは、大臣の部下として、知事、市町村長を位置づけて、国の業務を8割委任執行させる機関委任事務制度であり、であり、もう一つは、補助金制度であります。その2つのルートを通じて、統一性、公平性を担保してきた。

一方、都市国家というのは、多様性というのが特徴であり、例えば、民間サービスを国民の生活で見ますと、非常に多様化して、多選択の中から選んでいるわけでありまして。もし電電公社がNTT等、民間に開放していなかったらということを考えますと、高品質で、非常に低価格で、世界に誇れる携帯電話が1億2,500万台が今普及しているといった、こういう社会は生まれなかったであろうと思われまして。ですから、統一性、公平性を担保すべき領域が全て公共サービスの領域かということ、そうではありませんで、やはり公共サービス、まちづくりの多様性というものを要求している。

さらに、中央集権というのは、何となくスピードが速いように思いますが、スピードが非常に遅い。最悪なのは、復興庁のつくり方でありました。あれは、中央集権そのものでありまして、現地に出張所を置いて、各県に局を置いて、それで霞ヶ関に復興庁を置くというやり方であった。本来は逆でありまして、現地に、一番被害の大きいところに復興庁を置いて、150人の勢力と大臣、副大臣は、現地に駐在をして、御用聞きをして歩く。これが市町村のワンストップ

サービスのやり方であります。結局この中央集権的なやり方で、無駄が生じ、お金の使い方も、現地の要求とは全く違う使い方になっていくわけでありまして、何も各国と比較をして、各国と同じになれという必要は何もないわけでありまして、自分たちがやれることは自分たちでやれるということを示していかなければいけないと思います。

「均衡の原則」では、こういう集積が集積を呼び、極端に東京中心にあがった税を全国に配分をするということをやってきたのだが、少なくとも地方分権一括法施行以来、2000年以降の日本というのは、分権国家を作ろうとしているわけで、身近な政府で、税を集め、税の使い方を決め、結果責任も負い、そこに国民は参加をするというのが本来の話であると思います。

地方分権は、やはり自治の原則に軸足をかけた統治手法を作っていくということであるが、過去市町村合併においては、うまくいったところもあれば、うまくいかなかったところもあり、また、住民投票を行うにあたっての住民等への情報提供の手法に問題があったところも見られたが、道州制も、これからの論議の中で、いろいろオープンにいろんな情報を出していけないといけない。

道州制は都道府県合併であるとか、国の附属機関と県庁を合わせる話だとか、そういう話ではなく、日本国全体の統治機構を変えるかという問題です。

以前、第一次臨調というのが東京オリンピックの少し前にあり、ここでは政府機構を大きくするために、どのように公団など外郭団体をつくっていくかという検討がなされたが、その成長が終わって、今度は絞り込みに入ったのが昭和56年から58年の土光臨調、第二次臨調であります。それから30年以上、一時バブル経済で膨れ上がったまま、歳出はそのままであります。歳入はバブル経済前の1985年レベルに落ちているにもかかわらず、ワニの口のように開いたものをずっと自民党政権の時代から、借金でつないで1,000兆円となっている状態となっています。軸として道州制をにらみながら、税制も、公務員制度も、統治機構も合わせた大ぶりの改革を5年ぐらいもつ政権の中でやらないと、この改革はなかなかできないと思います。これは、総務省がやるような道州制、府県制度見直しのレベルでは全くなく、また、そういう意味で申し上げると、地方六団体から意見を聞くことはもちろん大事であります。実はそのレベルでもない、というふうに私は思います。大ぶりの第3臨調を道州制を軸に置く

ことが大事ではないでしょうか。

最後、都市のお話は、2枚目、3枚目であります。そこに2都構想と記載しております。やはり東京、大阪というのは、やはり歴史的には二つの機関車でありまして、現状は非常に東京に偏ってしまったという変則の形になっておりますが、国家の危機管理自体を見ても、首都直下型地震というのもあり得ない話ではありません。確実にあるであろうという予測のほうが強いわけでありまして、やはり日本そのものを生かしていくためにも、東京一極集中が良いという話は、もう国民の中から消えていると思います。このままいきますと、1都3県で5,000万時代がやってまいりますので、今3,500万人ですけれども、こういう狭い国土の中に1都3県というのは、国土面積の3.5%でありますので、ここに国民の25%、あるいは30%以上を集めたような国家経営をやるというのは、どう見ても異常であり、そういう意味で、関西が独立して、いろんな吸引力を持つような仕掛けを考えなければならないというふうに思います。そこで、10程度の州プラス都市州というものを私は置くべきだと考えます。これを州と区別して、都と呼ぶ。それは、今やろうとしている大阪都ではなく、現在存在する東京都でもない。都区制の都制というのは、あれは府県制度の変形であり、例外、特例なんです。

政令指定都市は市町村制度の特例でありまして、都道府県と呼んでいる都は、要するに内部に特別区制度を抱えているから都と言っているわけでありまして。大阪は府としか呼べないと言っていますけど、都と変えることは可能だと思いますが、変えたとして、これはコアになる大阪市部分が特別区制度になったと、これを自治区と言っていますが、さらにあとの42市町村も大阪都になるという話なんですよ。東京でいいますと、23区と26の多摩の市を抱えて東京都と言っているわけで、これは旧東京府が東京都になっただけの話でありまして、東京市部分が特別区になっているわけですね。

大阪は今の大阪市だけですと狭過ぎますが、参考資料図の13番目の大阪都誕生後の二都構想の比較という図を見ていただくと、おおむね東京23区と、周辺10都市を加えたグレーター大阪という区域が、ほぼ同じぐらいになりまして、ここはやっぱり同一の都市州のような形で、州から独立をして、広域政策をやるようなものとして、内部に特別区を持った州として独立をさせます。参考

資料図の8番の政令指定都市の機能別区分を見ますと、やっぱり機能から見ても、規模から見ても、その都市の中枢性、吸引力から見ても、Aの大阪、横浜、名古屋という一つのくくりのなかで特に、大阪が突出をしている。このAと、B、Cと、これを全部同じに扱っているのが今の政令指定都市制度ですが、これはやっぱり、違うのではないかと思います。A、Bぐらいまで、つまり北海道の中心、札幌、東北の中心、仙台ですね、あるいは関西の大阪を抜きますと、京都、神戸とか、それから福岡、広島はどうかわかりませんが、中・四国ですと、岡山っていう話もありますが、そういうところが多分特別自治市的なものでいいと、それ以外は、今の政令指定都市を少し整理して、権限を強化すればいい。さらに、30万から50万は中核市で、それ未満で20万以上は特例市とやっていたんですが、中核市と特例市は一本化すると。これはどうやら、第30次の地方制度調査会の夏の答申にはそのように出てくるようであります。参考資料図②各道州と他国との国際比較（GDP比）において、日本は2番目になっていきますが、9番、10番のスペイン、韓国の中に東京特別州、南関東州が入ってきますし、中・四国は一つにできる可能性もありますが、四国単独でも、アルゼンチン、マレーシア並み。国民はこういうことを知らないんですね。意外と実力のある各広域圏を持ちながら、これが全部一つの日本国のマネジメントの中に埋没しているということから日本の本当の力が出ないんじゃないか。これではそれぞれの地域の特性の売りも、実は出てこないんじゃないかというふうに思います。

「難問中の難問」である東京については省略させていただきますけれども、最後に雑駁ですが、いろいろ改革を進め道州制に移行することによって経済効果もあれば、行政効果もあれば、政治効果もあれば、産業効果もあれば、市民生活効果も、国際効果もあるということです。その辺をレジュメの3枚目の後半のメリットというところに整理をしておきました。

**○新川座長** どうもありがとうございました。

道州制と、それから都市の制度について、また、これからの日本の統治機構や、あるいは将来の国の姿ということについてお話をいただきました。

それでは、続きまして、石田先生からお話をお願いできればと思います。よろしくお願いたします。

**○石田准教授（ゲスト）** 徳島大学大学院の石田と申します。釈迦に説法というところだと思うんですけども、いらっしゃる先輩先生方と違うところが僕にあるとすれば、田舎からやってきたというところであろうと思います。田舎といいますか、小さな町の現状から道州制のお話をさせていただければと思います。

私が住んでいるのは、徳島県藍住町という、人口が3万人程度の町でございます。徳島県は県全体でも人口が77万です。

ちなみに、四国4県の県庁所在地の中で一般市であるのは徳島市だけです。

県内には24の市町村があるんですけども、そのうち、過疎指定されるところが13市町村で、面積にしますと7割を超える割合が過疎というところがございます。そんなところで地方財政というものを勉強している立場から、考えたところなどをお話しさせていただこうと思います。

まず、道州制というときに心配になってしまうのは、小規模な市町村がちょっと置き去りにされていないだろうかということでもあります。

やはり、何のための道州制か、もしくは何のための分権改革かということを考えて、一番大切なのは、地方政府といいますか、地方団体の自主性ということであろうと思います。

先ほど佐々木先生からは、県の出先機関を含めて5層になっているというお話もありましたけど、同じようなところでして、資料1-4では国の出先を含めて四つで分けてみました。一番左側が現状ということで、中央、国の出先、地方が都道府県と市町村となっています。これを道州制とした場合に、恐らくは都道府県が道州、市町村が基礎自治体になっていくということだと思うんですけども、形の上ではこんなふうになったとしても、実際の中身が重要だと思います。道州という名を借りて、国の出先機関ができ上がってしまうということになっては、最もいけないというふうに思っております。都道府県をただくっつけて、国の出先機関に合わせて、そこに課税権を持たせて、何となくこれで道州制だと思いきや、よくよく見てみると、国の出先機関の権限が強化されただけと。国が二層段階になって、その下に一層の基礎自治体だけというふうな、これが悪い道州制ということになるのかなと思いますので、くれぐれもこういうふうになってはいけないということだと思います。

そのためには、自主性といいますが、具体的にはやはり立法権を与えるというのが決め手になろうかと思えます。単に自主的ですよと言うだけでは駄目で、権限をきちっと与えると。そのときに一番強い権限として、やはり立法権をきちんと、道州といいますか、地方政府に与えておくということが、地方の自主性を担保するための最も重要なところになろうかなというふうに思っております。

次に、これも先ほどから何度か出てきた言葉だと思うんですが、多様性ということでお話をさせていただこうと思えます。

これからの時代、やはり多様性というのがキーワードといいますか、重要になってくるのかなと、これを受け入れていただきたいなというところがございます。

このグラフは、いわゆる3大都市圏への人口の流入というのを、昭和30年前後ぐらいから最近のところまでグラフにしたものですが、いろんなところで見かけたことのあるグラフだろうと思えます。

青が東京圏、赤が名古屋圏、緑が大阪圏ということになるんですけれども、いわゆる戦後、高度経済成長の時代といいますか、太平洋ベルト地帯にどんどん地方から人が移って行って、経済が発展していた時代がございます。この当時は、都市の過密と、地方の過疎というのが起こっていたような時代でして、いわゆる1970年に過疎法なんかができたりという、そういう時代がございました。

そのころ、確かに過疎という問題が起こったりはしたんですけれども、それでも、日本経済はそれなりに元気だったのかなというふうに思えます。その後、世の中が東京一極集中というところにきまして、この一極集中に弊害があるというのは、私もそのとおりだと思っております。ただ、それでもバブル経済が崩壊するまでは日本も豊かだったのかなと思うんですが、その後は、東京一極集中という状況はそのままに、日本はうまくいっていないということかなと思われまます。

そしていよいよ、東京一極集中がもう本当に駄目になったといいますか、これでは保たなくなってきたというのが近年の状況であろうかと思えます。

かといって、大都市が引っ張っていくような時代、一極集中のもう一つ前の

時代ですね、そこまで戻るのかというと、地方にいる僕の考えですと、そうではなく、やはり多様性を受け入れていく時代、どこかが機関車のように引っ張っていくというのではなく、それぞれみんな走っていきましょうという時代といますか、そういうシステムがよろしいんではないかなというふうに思っております。大きいところも、小さいところもというところですね。企業でいえば、大企業が引っ張って行って、そこに中小、零細がぶら下がっているという時代、やり方もあろうかと思うんですけど、そうではなく、大きいところも、小さいところも、それぞれ自分で自立的にやっていきましょうと。もちろん、規模の大きさによって効果といますか、成果はその数値で測ると違いはありますが、小さくても自立的にやっていきたいなど、やっていくんですよという、そういう意味も含めまして、多様性ということが重要であろうと思っております。

徳島のような田舎におりますと、田舎は東京などにぶら下がって、何の努力もしていないというふうな意見を時々聞くことがあるんですけども、決してそんなことはなく、それなりに頑張っているんだと。ここまでグローバル化の進んだ時代に、もし、東京にぶら下がってれば良い、そんなふうな気持ちを持つてる小規模な自治体、もしくは田舎のそういう住民というのがあれば無視してしまえばいいと思います。そんなつもりは皆ありませんので。小さいけれども、また僻地であったり山間部であったりするんですけども、その土地で、それなりに自立をしてやっていこうというスタンスでいろいろやっておりますので、そこは都会の方にもぜひ御理解いただければというふうに思います。

よく言われております、グローバル経済の中でローカルを大切にという「グローバル」とは、僕は多様性ということかなと思っております。そういう意味でも、多様性をうまく発揮できる、そして受容できるようなシステムが望ましいであろうというふうに考えています。

その一例といますか、徳島県からの例を二つほど紹介させてほしいんですけども、一つは、上勝町というところですよ。もちろんと言うのもおかしいですが、過疎の町になっております。葉っぱビジネスということで、地元のお年寄りが近所に落ちている葉っぱを売ってお金をもうけましょと、もうけたということで映画にもなったりしたんですけども、そのように注目を集めたと

きには、既にもう成功した後でございますから、なるほど葉っぱというアイデアがあって出来たんだと思われる場合もあるんですけども、成功に至るまでは、多くの失敗がありながら、そしてようやく成功に結びついてきたということでございます。やっぱり、うまくいくとといいますか、地域の状況を転換させていくのには、それなりに時間がかかるということです。ですけれども、それなりに時間をかけて、努力をしていけば、そろそろ成果が出てきているといますか、そういう時期がちょうど今であろうと思います。これ、人口と世帯数と、そして人口の変化を自然動態、社会動態と二つに分けたものをグラフにしてお示ししたんですけども、人口は、もちろんといますか、残念ながら、もう順調に減っております。ところが世帯数で見たときには、ちょっと減り方が違うという、若干増えたりもしているところを御確認いただけるかと思えます。

その人口の変化ですね、これはもう少子化ですし、過疎というのは、過疎であると同時に高齢化も極度に進んでおりますので、人口の変化としては、この自然動態のほうはもう減ってしまいます。政策的に小さな自治体のレベルで自然動態をコントロールするというのはなかなか難しいかと思うんですけども、社会移動ですね、住民移動の部分は、プラスになるというふうな状況が出てきたりしているというのが最近の状況で、まさに成果の一つがここに現れているのではないかと思います。

もちろん数字としては、10、20、30と、何て小さな数字なんだというふうに思われるかもしれないんですけども、もともと小さなところでそれなりにやっている。これは質的に大きな変換があったということでございます。戦後ずっと社会移動がマイナスであったというのが我々のようなところですけども、初めてこんなふうになったというぐらいのことが実は起こりつつある、起こっているということになります。こういうふうに頑張っているといいますか、やっていることをそのまま、うまく受け入れていただけるような形の道州制にしていきたいというふうに思っているわけです。

さらに、もう一つ例を紹介いたします。神山町というところでして、ここも過疎なんですけれども、過疎に対して創造的過疎、クリエイティブな過疎という、ちょっとよく意味がわからないかもしれないんですけど、ただ単に過疎で

人が減るといふ、暗く後ろ向きでなく、前向きに捉えようといふような意味合いから、創造的過疎といふふうな名前をつけまして、取り組んでおります。

先ほどの上勝町は葉っぱビジネスといふことでしたけれども、こちらは都市ですね、東京が多いんですけれども、いわゆる大都市部からのサテライトオフィスといふのを受け入れて、そして移住であったり、交流といふものを進めていきたいと思いますといふことをやっております。それだけでなく、いろんな移住の取り組みを進めておりまして、世界からアーティストを受け入れたいといふことをやっていたりしています。

これも、それぞれ色んな取り組みをやっているんですけれども、その成果が最近あらわれつつあるといふところがございます。

人口で見たら、やはり減っております。しかし、世帯数で見ると、ぐっと増えてみたりとか、社会動態で見るとやはり増えていといふふうなところが出てきていると。こういうふうなことが起こりつつある、ちょうどまさに何年かのところで成果が出始めているといふことです。

ここ、左側にグラフ、将来の年少人口といふのをお示ししたんですけども、これが、ここでの取り組みのミソです。どういふことかといひますと、グラフが赤色と青色と、二つ、右下に向いている下降の線があるんですけども、下側の青いほうは、いわゆる国立社会保障・人口問題研究所が推計しました、将来推計人口といふことでして、国勢調査の状況がそのまま続くと、これだけ人が減ってしまいますといふ減り具合が、この青い右下がりのグラフで表されております。ここでは、全体ではなく、特に年少人口だけを示しております。このままいくと人がどんどん減っていつて、将来は寂れると。何か地元を巻き込んだ形で変化を起こさせたいなといふときに、ここで考えたのは、学校がつぶれないようにしたいなといふことでもあります。将来、このままいくと、児童数がどんどん減っていつて、複式学級になり、やがては廃校になると。しかし最低1学年20人いれば、地域に学校が存続できるといふことです。そうすると、将来、20人の児童を維持するためには、毎年何人増えればいいのかといふ、逆から計算をいたしました。その逆算した結果が、赤いほうでございまして、夫婦、子供2人といふのが、毎年5組移住してくれば学校が潰れずに済むと。5といふ数字は、非常に小さな数字でございます。ですから、逆に言えば実現可能性

も高いということでありまして、実際、この数字が出てから、毎年5組の移住者を獲得しております。

こういう小さなところがそれぞれ自立的にというふうにやっていけば、それが日本中に広がっていってくればというのが、多様性という、私が考える意味合いになります。ですから、小さなところもそれなりに自立して、それぞれが歩いていけるような状況を担保する道州制というふうにさせていただきたいなと思います。

平成の市町村合併のときに、地元でも、なぜ合併するのかというときに言われた理由として、生活圏が広がっているとか、経済圏が広がっているという話がありました。確かに、昭和の合併のころに比べると、もちろん市町村数は減ってはいるんですけども、合併をいたしまして、それで生活圏と経済圏と、そして行政のエリアが一致したのかというと、一致はしておりません。つまり、生活圏はもっと多様でありまして、また経済圏ももっと多様でありまして、とても一くくりで、区域内で収めてというわけにはいかないと。たとえいくら合併しようとも、地域、地元の住民は、生活圏がその範囲の中に収まる、経済圏がまたその範囲に収まるということはないのかなと思っております。大体、個人的なことを申し上げましても、私の家族ですら生活圏と経済圏が一致しておりません。そうすると、むしろ地域であったり、地元の経済であったりというものの多様性を発揮できるような、支えられるような基礎自治体という観点から、いろいろサポートをして、制度を設計していくというのが良いのではないかなと思います。

3点目といたしまして、これが最後になってしまうんですけども、応益性というキーワードをここでお示しいたしました。

地方税ということを考えますと、道州制というときに、ともすれば国の出先機関の受け皿となるという、いわゆる行政サービスをいかに提供していくか、効率的にやっていくかということが話題の中心になります。もちろんこれは中心になるべきことで、絶対に軽んじるわけにはいかないんですけども、それとあわせて、課税をしていくということでもありますので、やっぱりサービスと負担というところから、課税の根拠という意味合いでの応益性ということも配慮すべきではないかというふうに思っております。

地方税は御存じのように、国税とは違って、応益性というものを課税の根拠にして税負担を求めていくというところがあるかと思いますが。そうであるとすれば、ちょっと違った視点から応益性を考えてみたいなと思います。といいますのも、よく市町村合併のときに言われましたが、どうせ合併をしても中心部ばかりが栄えてしまって、周辺部は寂れて置いていかれてしまうという声があったりします。これは恐らく道州制のときでもこういうのが出てきたり、恐らく出ているんであるかと思います。

このときに、なぜ中心部ばかり栄えて周辺部は寂れてしまうんだという不平不満に聞こえるかもしれないんですけども、応益性という観点から少し捉えてみますと、こんなふうにも理解できないかなと思うところがあります。応益性はもともと、人口であったり、行政のエリアといいますか、面積と、特に関連づけられるようなものではなく、あくまで行政サービスの提供といいますか、受益と負担というところを対応させるものかと思います。サービスが多ければ負担も重くなり、サービスが少なくなれば負担も少なくなるということかと思えます。例えば、サービスは少ないけれども負担が重いとか、そういうふうな発想は応益性からは決して出てこないであろうというふうに考えております。

そうすると、例えば、Aという町があったとしたら、Aの町にはくまなく、ナショナルミニマムとは全く別の話で、そのエリア内では均一にといいいますか、等しく行政サービスを提供しなければならないだろうというふうに私は考えております。それはなぜかという、そこは再分配ではなく応益性ですから、同じ税負担をしているのであれば、そのエリア内では同じだけのサービスをしてくださいねというのは、住民としては当然の要望といいますか、要求であると思えますし、それがまた公平ということであろうというふうに考えております。

そうすると、中心部ばかりが栄えて周辺部が寂れるというときの住民の思いとしては、中心部のためにばかり地方税を払うという思いになってしまうということでありまして、税を払っても中心部にばかり使われることになりはしないかと。周辺部には何もないじゃないかと。周辺部が中心部を支えるというふうになってないだろうかというふうなのが一番の心配であろうかと思えます。

小さなところといいますか、市町村のレベルでもそうなんですけども、それが例えば道州であったり、先ほどの都市を中心に国のあり方として考えたとき

にも、地方、小さなところが大きなところを支えるというふうになるんじゃないかというのが実は一番の心配ということとして、地方が国を支えるといえますか、国が生き延びていくために、地方が犠牲になるんじゃないかというのが一番の心配ということになります。これは、どちらかが犠牲になるようなものではなく、本来は両方ともなければ困るものでございまして、一方が、前へ出てきたときに片方が、言葉は悪いですが踏み台になるというのは、それは規模の大小にかかわらず、あってはいけないだろうというふうに思います。

地方もですね、最近、小さなところも一生懸命やっておりますので、そういうところからしますと、何か、ちょっと成果が出たら、それが吸収されて、大きなところに持って行ってしまわれるんじゃないかと。持っていかれるだけであれば別に、誰のものというわけではないんで構わないんですけども、うまくいき始めたことがそのためにまたうまくいかなくなるといえますか、やはり大きなところは大きなやり方が、小さなところは小さなやり方があったりしようかと思います。企業でいうと、大企業と中小、零細、自営業はやり方が違うということとしますと、小さなところは、今、身の丈に合った形で前に進んでいこうということで努力しておりますので、それがうまくいきかけている、ちょうど変化が起きているときですから、何とぞ、そこを大切にいただければというふうに思います。

そのときに、一つの方策といえますか、方策として、広域行政というのは非常に重要ではないかというふうに思っております。これは、関西広域連合という都道府県レベルの広域行政ももちろんですけども、市町村レベルでも一部事務組合だとか、たくさんやっております。広域行政の仕組みは、課税権のエリアと、行政サービスを提供するエリアが別になるということになっております。この「別になる」というのが、行政の運営の仕方の自由度を非常に高めているというふうに思いますので、効率的に行政サービスを提供していこうというときには、広域行政の仕組みというのを積極的に利用していくのが良いんじゃないかなというふうに思っております。

地方財政のあり方、道州制のあり方というときに、諸外国との比較というのがよくなされたりというのがあったりしますが、まずは、やはり日本というか、我々の過去の経緯がいろいろございます。そういうものを踏まえて、

我々に最も都合のいいといえますか、日本全体に都合のいいようなものを、我々でいろいろ考えていこうということが重要なのかなと思います。

そのときに、でも他国からやはり学ぶこともあるだろうというふうに思っております。例えばアメリカは連邦制で、背景から国の成り立ちから全く違うんですけれども、あちらの地方財政の論文を読んだりしていたときに、地方財政はモザイクであるというふうな言葉を見たことがございます。なるほど言い得て妙だなと思います。日本の今のシステムも広域行政があつたりしますが、向こうは課税のエリアを含め、本当に入り組んでおりますので。そっくりそのまま我々が受け入れるということはないかと思うんですけれども、効率的にやっていくときに、モザイクであっても、そういうやり方もあるんだなというところで、多様な現実といえますか、グローバル化と、規模も大きいものから小さいものがたくさんある中で、効率的にやっていこうと思うと、地方財政はモザイクであるという点は、参考になるといえますか、我々も勉強になるところかなというふうに思ったりもいたします。

最後に一言まとめますと、小さいところも頑張っているんでお願いしますということなんですけれども、こういう機会を与えていただきましたことに御礼申し上げます、私の話を終わりにいたします。ありがとうございます。

**○新川座長** どうもありがとうございました。

地域から、特に小規模な町村での事例から、多様性ということをしっかり考えそれを生かしていくような、地域から国をつくっていくという、あるいは道州も考えていくという、そういう発想が大事ではないか。そのときに、小さいところの多様性を生かしていくという意味では、応益原則というのをどう組みかえていくのか。そういう観点もあわせてお話をいただきました。広域行政という形で、その矛盾を一定、解決するというのも可能かもしれないということでお話をいただいたかと思います。

それでは、少し時間が押しておりますけれども、せっかくの機会ですので、各委員の皆様方、きょうのゲストお二人に貴重なお話をいただきました。御自由に意見交換をしていただければ、またお話しいただいた内容についての御質問等もいただければと思います。よろしく願いいたします。

**○北村委員** お二人の先生方の御報告、本当にありがとうございました。

私どもの研究会の議論の幅を広げ深みを増すような御報告をいただき感謝申し上げます。

そこで、教えてほしいことが幾つかございます。

まず佐々木先生の報告です。一点目が、資料1-3の一枚目の下にある「賢い州政府」のイメージです。いわゆる都市型の州政府を考えて、県を廃止し、州を導入し、そこに国の権限もかなりものが下りてくる場合に、賢い州政府とは、都市がそれぞれの個性を発揮するために、州が振る舞うわけであって、それがハードなガバメントのイメージなのか、都市の連携をうまく調整をするソフトな州をイメージされるのか。私どもの研究会でもこれまで二度議論したのですが、州のイメージがどういうもので、随分変わってくるのです。一回目の議論のときに、広域になった場合に流域をどのように管理するかについて、関西地区では、琵琶湖・淀川水系の問題で随分議論があって蓄積があるのですが、旧来の縦割り型ではなくて、広域地域において横割りに業務を遂行したり、市町村や関係者や市民団体が参加する仕組みが必要であり、分権社会に寄与する道州をつくるのであれば、そういう新しい州政府のガバナンスをつくりあげることが必要ではないかという議論がありました。佐々木先生のお考えになっている賢い州政府というのは、どういうことをイメージされているのかをまずお伺いしたいと思います。

それから、二つ目は、道州が設置された場合の国のイメージです。分権国家というか、分権社会における国家のイメージの問題なのですが、それなりに国が果たすべき機能はあり、例えば、ハローワークの機能を都道府県に移管をするときに、幾つか問題点があって、例えば、失業保険の保険料の徴収の問題はどうしても国に残らざるを得ないとか、現金給付や徴収のところはやっぱり国がどうしても行わなければいけないというような面が残ってきます。現在国が担っている機能の何を州に移管をする一番望ましくて、道州が設定された場合に国には一体どういう機能が残るのかということ、もう少し丁寧に議論したほうがよいのではないかと思います。道州制が導入された場合の国のイメージですが、もう少し踏み込んで御説明いただければありがたいというのが二つ目の質問であります。

それから、石田先生の御報告につきましては、一つは、上勝等の、地方の町

村における非常にすぐれた取り組みというものをより発展させるためにはどう  
いう道州をイメージされるのか、あるいは現在の府県ではどういうところに限  
界があるのか、それは府県の現在の問題を改善することによってできるのか、  
新たな、広域的な道州というものがなければ、それはうまくいかないのか。道  
州ができるとすれば、どういうふうな小規模市町に対するサポートというもの  
を考えていらっしゃるのかということについて、お伺いしたいと思います。

それから、二つ目の、いわゆる応益原則の問題ですけれども、これは恐らく  
幾つかのアプローチがあると思うのですが、県を超える広域政府ができた場合  
の財政調整のあり方というのが大きな問題だと思います。そうすると、いわゆ  
る道州ができた場合も、財政調整のあり方、州間の問題もあるし、州内におけ  
る基礎的自治体の問題もありますけれども、そういったものを石田先生はどうい  
うイメージを考えていらっしゃるかについて、少しお話しただければありが  
たいというふうに思います。

**○佐々木教授（ゲスト）** 賢い州政府だけではなくて、賢い中央政府、賢  
い市町村でなければいけないという意味では、もちろん賢い州政府だけを強調  
しているわけではないんですが、これから作る場所ですので、より注文を大  
きくしようと。

イギリスで、G L C、ロンドン都庁というものがあつた時代、サッチャー政  
権のもとで廃止をした。政治的な意味では、首都の政治が労働党を中心にでき  
上がっていると、保守党政権にとっては骨格の部分で邪魔と。その労働党都庁  
潰しもあつたようですけど、その後、G L A、アソシエートですね、調整型の  
広域自治体として復活といえれば復活をしているんですよ。

今の議論では、国のブロック機関をそのまま吸収をして、都道府県の半分ぐ  
らいは市町村に移して、半分ぐらいはブロック機関の仕事と併せまして、いわ  
ゆる事業官庁型の非常に分厚い州政府になると。それは望ましくないと。

今の日本の国・県・市町村がやっている、財政でいえば重複を外すと160兆  
円規模の仕事を公共の名の下にやっているわけですけど、本来これほど大きい  
規模でやる必要はないので、こういう改革を契機に、民間に移すものは大幅に  
民間に移すと。有り体に申し上げますと、今までの国・県・市町村で、国がど  
うしても政策メーカーになっているんですよ。中央集権体制の下では、教育

でも農政でも、皆そういう形でやってきた。国が政策のメーカー、市町村が住民と向かい合って実際に直接サービスをしていく小売店だとしますと、都道府県は卸売業に近いことをやってきているわけですね。ですから、市町村の意見も県を通すし、国の意見も都道府県を足場に市町村に行く。こういう縦の統治機構の中で卸売業をやってきておりますが、今、出版の世界をご覧になっても、出版社から消費者に直接入ってくるわけで、卸売業のような中間制度は要らないと。

道州は基本的には、広域圏をマネジメントするための環境政策であったり、産業政策であったり、観光政策であったり、道路政策であったりを行うと。空港も、80と申し上げましたけれども、東京にそれほど向かう必要のない社会を作るとすれば、例えば東北なら東北、九州なら九州の中で、横に動く形で有効に生かせるようなマネジメントをきちっとやれる、G L Aまでいくかどうかはともかく、そういう調整型の州政府を賢い政府という。これは事業官庁ではなくて政策官庁、内政の各拠点の政策官庁になり得るような州政府と。

そういう意味では、国交省とか、厚労省とか、文科省とか、農水省の相当部分、国全体でやる部分として年金とかそういう一部を残しますと、九州は九州の農政をやればいいし、東北は東北の農政をやればいいし、北海道は北海道の農政をやればいいと。霞ヶ関しか政策官庁の役割を果たせない中央集権体制ではなくて、十の政策官庁がそれぞれの州政府として政策を設計していくと。もちろん、その一部、例えば州道を整備するとか、そういう事業があるでしょうけれども、州のマネジメントをしていくような賢い州政府と。人材もこういうところに集めなければいけませんし、政治家もこういうところに集めなければいけない。今、かつてのキャリア公務員と言われる方々は自信を大きく失っております。どんどん逃げている。これが日本の国の公務員制度として良いかどうか分かりませんが、物すごい勢いで劣化しているんですよ。なぜなら、権限がなくなったからなんですね。かつては、重要なことは局長に答弁させますというのが大臣の仕事でしたけれども、今、重要なことは大臣、副大臣が答弁しなければいけない。ただ、中央官庁が物すごく強いのは、途上国とか、中進国ではそうですけど、先進国化していくと法則的には劣化する。国民から見ておかしいものは文句を言える身近なところを強くしていくという流れですよ。

第一の政府は市町村だと思いますよ。市町村間の調整も含めて、広域のマネジメントをやるのが州政府のイメージですよね。これが、これからの闘いみたいなものになっていかざるを得ない。関西広域連合も、府県間連合としては一番進んだことをやっているわけですから。

先ほど、広域行政の話もありましたし、東北の被災地で一番感謝しているのは関西広域連合なんですよ。ちゃんと南三陸町の町長からも聞いてましてね。佐藤さんという町長が大会場の講演の場で、コーディネータの私に向かって真剣にそう言っていました。消防でも、警察でも、物でも、全部一緒に来てしまうと何の調整もできないので、関西広域連合は調整して、岩手は大阪府とか、宮城は兵庫県とか、分担してくれたんですよね。これは多分、国を通していますとそうならないし、時間もかかるんで、薬品もなかなか届かないと。これから見ると、やっぱり水平連携というもので、特に関西広域連合の事務局はよく仕切って、割り振りをして、仕事をいろいろやった。ただ、それで広域連合で、今の府県制度のままでうまくいくかということ、残念ながら政治機能を持たないわけですね。連合長も内部で選挙することになっていきますけれども、利害が対立する問題の解決能力は、連合という仕組みの中では、まず無いと見たほうがいいです。例えば、ごみの処理でもですね、空港一本化一つ見ても。そうしますと、やっぱり地方政府にしなきゃいけない。ただ、仕事の仕方としては調整的な、政策的な、事業よりは政策的なものを中心とした州政府に変えていくということだろうと私は見ます。

経済産業局でも勤務した官僚と話をしたときも言っていました。お金の使い方について住民から何の批判も受けない出先機関は駄目で、議会と長が住民から選ばれる仕組みの方が望ましいと。ときどき会計検査院が来て指摘をするだけでは、行政のあり方として望ましくないと。

ざっくり申し上げますと、戦前は内務省が内政の総括省であったわけで、これを戦後、建設・厚生・警察・自治等に分けていっているわけですよ。内政の地方政府が拠点になるということは、旧内務省に当たる、その後非常に政府が大きくなってますけど、骨格としては、旧内務省型の仕事が各地方政府の仕事に落ちてくるということだと思います。

いろいろ課題はあります。国有林野をどうするとか、警察は都道府県警察に

なっていますが、一部国家警察であるほうがいいというお話と、犯罪は広域化していますので州警察がメインになろうというお話と。一方、市町村の要求からいうと、やっぱり市町村警察も必要だろうと。もともと戦後1回、市町村警察にしてうまくいかなかったというのもあり、市民警察的な部分は、やはり州がやったほうがいいと思うんですね。しかし例えば、放置自転車をいろいろ整理をしても、警察権力が無いことで限界があるわけで、一定規模の市には市民警察というものがあつたほうがいいという考え方もある。

単純に、ある仕事はこっちである仕事はこっちと分けられないとしても、補完性の原則からいうと、基礎自治体が第一の政府で、州政府が第二の政府で、第三の政府が国民から見ると中央政府、これはもう、外交、国防など国家で統一すべきことを限定した中で、国の存亡にかかわる危機管理を含めて、きちっとやっていただければいいと思いますよね。そのためには、集める国会議員も、数もそうですが、質は変えないといけない。公務員制度も、実は州公務員制度と、国の公務員制度と、基礎自治体の公務員制度は別物だというふうにして、制度を起こす必要があるだろうと思うんですね。

**○石田准教授（ゲスト）**　　まず、小規模自治体を活性化させていくというところから、どういう道州をイメージするかということであつたかと思います。

先ほど御紹介いたしました二つの町は、いずれも過疎の指定を受けている町です。現在の過疎の制度でありますと、基本的に過疎対策は市町村でやっていくと。過疎債なんかがそうであるかと思います。道州がそこへどう関わっていくかということを考えたときに、一つは、やはり過疎対策も、サポートが必要であるという場面もあつたりしますので、地域の活性化のときに、広域的なことができるようなものが良いのではないかなというふうに思います。

そのときに、例えば道州という比較的広いエリアになって、現段階での案ですと都道府県をなくしてしましましょうというふうな話かもしれないんですけども、本当にすっかりなくして道州だけになるとすると、過疎対策を広域でといったときに、ちょっと距離が離れ過ぎていてうまくいかないという面も出てくるのかなと思います。道州の実際の仕組みはこれからだと思ふんですけども、そこへちょっと配慮したようなものを入れてほしいなとは思ふいます。例えば、場合によっては都道府県レベルでの支所みたいなものを残しておくとい

うのも有りなのかなというふうに思っています。

もちろんできるだけ市町村に権限を与えるという方向性は、そのとおりだとは思いますが、広域的なサポートというものはまだまだ求められているところもあるので、そこができるようにというふうに思っております。

一律にこんな感じでやりますよという、人口や面積で切ってしまう形でやると、それは地元での力がうまく発揮できないであろうと思いますので、良くないであろうと思います。

二つ目でありますけれども、応益性に関連して、いわゆる財政の調整というか、そういうお話であったかと思えます。

財政の調整と格差というときに、規模の小さなところは手厚い、優遇されているような言われ方をすることもあるんですけれども、決して優遇というのではなく、それだけのお金がかかるといいますか、コストがかかっているんだというふうに、私は理解しております。例えば地方税の普遍性や税源の偏在というときにあまり出てこないんですけれども、僕は税源の効率的な利用という発想があっても良いんじゃないかというふうに思います。効率的に税源を配分していくと。この言葉自体は、実は私が作ったわけではなくて、既にあるわけなんです。固定資産税で言いますと、大規模償却資産ということで、ある一定の金額と言いますか、ちょっと大き目のものは都道府県のものになるというふうな仕組みがございます。その制度を昔作ったわけですが、そのときに出てきた言葉が税源の効率的な利用を図るというものであったと思います。これは自分のものだ、これはあなたのものだというわけではなく、特に納税者という立場にしてみると、国税であろうが、地方税であろうが、どこで払おうが税負担であるには変わらないので、全体としてその税源をできるだけ効率的に使うという発想があっても良いんじゃないかというふうに思っております。制度設計の面ですね。

そうすると、1カ所に偏っていると、そんなに要らないでしょうというのがあれば、他へ持っていくというのがあってもいいんじゃないかというふうに考えております。

あと、しばしば言われる、例えば地方税の格差と申しますか偏在しているというときに、1人当たりの税収という尺度が出てきて、東京などは法人事業税

などで5倍以上で、都市部はたくさん払っていると田舎と比べてみたりしますが、決して税率として5倍になっているわけでもなければ、課税ベースが5分の1になっているわけでもなく、田舎は5分の1しか払ってないけど、都会は払ってるということでは決してないということでもあります。

**○北村委員** 州政府が調整型で、いわゆるスマートなガバメントがあるとなれば、事業を行うのは基礎自治体となります。大都市部は十分にその能力を持っていますが、問題はあとの50%の地域です。そこが大都市と同じように振る舞えるかどうかという問題です。佐々木先生の理論だと、大都市部から見るとこうなるという見通しは理解できるのですが、そういう仕組みの中で、農村部が、あるいは小規模自治体、いわゆる小都市や町村が、より効果的な、賢い政府になるために、州がどういうふうに振る舞うかという問題を考えていくと、それは調整だけではいきませんよね。そのところでもし補足的に教えていただければと思います。

**○佐々木教授（ゲスト）** 50%、52%というのが20万都市以上の話でしてね、10万都市でも十分きちっとやれるところもあるわけで、それで計算をしていくと、残るは30%ぐらいのものをどうするかという話になると思うんですよ。

やっぱり、道州、州政府のもとで各県の行政機能を全くなくす必要はないんで、カウンティの形で、特に自立的に仕事が難しい町村の補完という仕事は当然残るだろうと思うんですよ。ですから、お任せできるところは基礎自治体あるいは特別区なりを抱えているところかもしれません、自治区なども作るかもしれませんが、それは都市自治体にお任せをして、ある意味、すき間を埋める部分と、それから圏域全体をマネジメントしていくという仕事を州の仕事にすればいいという、こういうイメージなんですよね。

もう一つは、やっぱり州に余りそういう補完機能を期待しないで、石田先生とは意見が違いますが、ある程度隣接の人口規模の大きい、体力のある自治体に依存するというより水平補完として委託をするというのが、これからの形じゃないかと。だから、上位政府に頼るという、上位政府と言えるかどうかわかりませんが、そういう発想はやめて、なるべく水平的に助け合うという意味では、都市というのは距離を置いて育てますので、そことの連

携というものを強める、そういう意味では広域行政というか、広域連携というか、広域連携の中で委託をするという、こういう話じゃないかと思いますよね。

それから、もう一つ、道州制で県の名前がなくなるんじゃないかと。世論調査をして、特に若い学生に聞くと、大体そういう話で、県の名前は130年続いていて、出身と言ったら県の名前を言うので、これがなくなるのは困ると。全部残せば良いんですね。四国州徳島、四国州愛媛と言えばいいわけで、地名は別に消す話じゃありませんので、そういう誤解がですね、それはカウンティの名称として残していただいても問題ないし、愛着があるものは大いに残していくと。要は、歳出が160兆円も170兆円も、しかも半分しか税金で負担をしないような、こういう膨れ上がりに膨れ上がった政府機構というものをどうやって改革するかといった場合に大きいメスを入れざるを得ないということじゃないかと思うんですよね。それが、道州制という言葉で言うなら道州制だと思います。

**○新川座長**      ありがとうございました。多分水平補完の話は石田先生のお話とつながっているところが大きいのではないかと思います。

**○村上委員**      大変貴重な御報告ありがとうございました。大変勉強させていただいたんですけれども、私が教えていただきたいのは、目的として、世界と闘える経済力の確保ということなのですが、後ろの方にメリットとしまして、国際的効果というのがあります。「世界の大都市と伍す。港湾・空港機能強化。貿易・交流活発化など日本経済の再生が可能」と。多分、交易というのは道州の仕事というふうに捉えておられるのではないかと思います。通商に関しては、道州の仕事というふうに捉えておられるのか、国の仕事なのかということに疑問を持ちました。アメリカでは通商は連邦だと私は思っておりました。これから税源とかの話になってまいりますと、地域主権という話で、長は公選だというようなことは分かるんですけれども、連邦制ではなく「4. 道州制の類型」の②ということですから、ステートというまでの主権というのはお考えになっておられないと思います。すると税制をどこまで道州が自主的に決定できるのか。アメリカでユニタリー・タックスを巡って連邦と州が争い、カリフォルニア州の方式は通商問題における連邦の統一性を阻害するものとして結局連邦が勝ちました。こうした事態に陥るところまで道州の自主性を認めるのか

というところを教えてくださいと存じます。今、世界と闘うというときに、税制を何とかして、他国と競争力を持つというような発想が出てくるのではないかと思うのですけれども、そののところをどういうふうにお考えになっているのか、交易と通商とは違うよというところなのでしょうか。港湾・空港機能強化であれば、これは国でやるのではないかなと思います。そのほうがむしろ世界に伍すような大規模な複合輸送を可能に出来るのではないのでしょうか。なぜ道州なのかというのが、よく分からないわけです。教えてくださいがあればありがたいと思います。

**○佐々木教授（ゲスト）** 全部、州がやるという話でなくて、例えば経済産業省はもともと通商産業省と言ったわけで、地域レベル、地域圏レベルの産業政策については、もちろんそれは州がやったほうが望ましいので、日本は一絡げに産業再生とか何とか言ってみても地域別に違うんで、それはもちろん州がやるんですが、深く外交に関わるような通商政策というのは、もちろん国家の役割として残っていくと思うんですよね。

何しろ、カリフォルニア州の面積しかない日本ですから、これを47に割って府県制度で始めたのは、成り立ちとしては、廃藩置県をやったとしても、やっぱり中央集権体制の足場として作った府県制度なんですよね。交通手段が船・徒歩の時代なものですから、大きな川か山か、さらに海で仕切られている圏域で区切っただけで、絶対この中央集権体制に刃向かうような規模の自治体は認めないと、こういう中ででき上がっているんですよね。

それが、ずっと続ける意味というものがだんだん卸売業も含めてなくなって、国の足場として使う機関委任事務制度もなくなって、残るのは交付税・補助金でしょうけれども、ここの改革にきちっとメスが入っていくと、それほど国は県を使ってコントロールするという力はなくなるんですよね。まず、これはやらなきゃいけないんですが、そうした場合に、47都道府県の、明治の、まさに都市人口率5%時代の、95%が農業で占められた国の区割りを後生大事にしていくという必要は多分、州というものを作る場合は要らないんじゃないかと。そういう意味では、先ほどの言葉で言えば、創造的破壊なんです、壊すわけじゃなく、より良くしていくためだと。

今、全部国の経済産業省とか外務省を通さないと都市間でいろんなことがで

きないものですから。それともう一つは、ハブ空港とかハブ港湾を持たないんですよね。ですから、シンガポールとも、韓国とも、競争してもどンドン負けているわけで、だから、こういう中、府県に全部置いていった港湾・空港というのは、ある種、平等のように見えますけど、国力全体を落として、実は壮大な無駄を生み出しているというふうに思うんですよね。

ただ、それをなくす必要はないんですが、やっぱり拠点を定めて、拠点と他をつなぐという、こういう圏域の動きに変えていくと、ですから九州は、それは韓国、中国等からたくさんいろんなものを呼び込めるということ、九州政府としてやれるという、こういうことをやったほうが良いんじゃないかと。そんなに霞ヶ関に力はないんですよ。かつての高度経済成長時代は違いますよ、今は。やっぱり中央政府が引っ張るというスタイルは先進国の中では余りないんじゃないでしょうか。フランスでもないんじゃないでしょうか。

都市対都市の、やっぱり競争なんじゃないでしょうか、企業も含めてですね。今の地球というのは、そういう感じがしますが。

**○新川座長** なかなか直接のお答えは難しいかと思いますが、恐らく、通商と交易、マールケーキ状に入り組んでいるという、そういうイメージのほうが正しいかもしれません。

**○山下副座長** 今日はどうもありがとうございました。お二人のお話を聞いていて、案外共通しているなと思ったのは、府県はかつては卸売だったという、非常に巧みな例えをされましたけれども、そういうものを考えていくときに、一方で国の役割というか、国のあり方も考えなきゃいけないんだけど、同時に基礎自治体のあり方、むしろ基礎自治体をどういうふうに作り直すか、それに合わせて中間的な存在のあり方が決まってくるというか、見えてくるみたいなのところがあって、非常に興味深かったです。その上で、佐々木先生に対して、都市というか、特に大都市から考えていくという発想・目線で見たときに、やはり規模というか能力というか、そういうものによって幾つかの層が出てくるだろうと思うのですけれども、それぞれを、今のものよりパワーアップしていき、その一番パワフルなものがやっぱり東京と関西みたいな形で、やっぱり州レベルと同等の都市州という形になるというお話でした。そういうものを考えたときに、どういう区割りをするかというのはちょっと置いておくとして、

二つ問題になるのは、一つは、そういうもの（都市州）が果たして基礎自治体という名前に値するのだろうか。基礎自治体であって、広域自治体でもあるみたいな存在ということになりますけれども、そのあたりはどう考えておられるのか。もう一つは、そういう形で都市州がある、さらにそこへちょっと、規模の小さいというか、能力がちょっと落ちるレベルで、特別自治市みたいなものを考えるということになってくると、そういうところを除外された州というのは、どういうふうに考えたら良いんだろう、あるいは都市州と州との関係というのをどう考えたらいいのかなというところを補足していただければと思います。

もちろん、御指摘のように、均衡の原則ではなくて、自治の原則ということで、多様になるというか、地域によって違いが出てくるということは前提にされておられるんだろうと思うのですが、そういう都市と州との関係というのはどうなっていくのか、ちょっと補足の御説明をいただければ嬉しいです。

もう一つ、石田先生の方には、先ほど北村先生の御質問があったところとも非常に絡むのですけれども、地域が多様になって頑張るというのは、私も賛成ですけれども、そういうところでの基礎自治体というのはどういう存在なんだろう、どういうサービスを担うんだろう、必ずしも今の市町村のやっているようなものを全部担わなきゃいけないんだろうか、あるいは道州になった場合に、そういうところがさらに、今の府県のやっている仕事まで担わなきゃいけないというふうに考えるのだろうか。それとも、もっと身軽でいい、広域的な主体が補完をするという垂直補完もあるでしょうし、あるいはそれこそ、中心となる都市的なエリアが隣接する過疎的な地域の行政サービスなんかも補完していくという水平連携もあるかと思うのですけれども、いずれにしても、地域が頑張るのは結構なんだけれども、そういう地域の基礎自治体というのは、一体どういうサービスを担えばいいんだろうか。あるいは担わなくてもいいんだろうかという、そこら辺のイメージをちょっと補足していただけたらうれしいのです。

**○佐々木教授（ゲスト）** 私の参考資料の図表⑧で、先ほど政令指定20都市の機能別タイプ、それで大阪だけを抜き出して都市州と申しあげましたけれども、横浜、名古屋というものもそれに近いかもしれないですね。ただ、横浜

というのは、人口は確かに369万ですが、東京に非常に至近距離であるということと、港から開けた町で古いんですが、産業の基盤というのはそれほど強くないんですね。これが都市州として自立するというのは、少し難しいかなと。ただ、今の政令指定都市を分割しようというのは、多分なかなか難しいだろう。だから特別自治市を市長の林文子さんたちが提唱しているんです。ただ大阪もそうですが、政令市の行政区制度は事実上、住民から遠い自治体をつくる制度になっていまして、やはり5万、10万、15万という単位で自治区なり、準公選なり、相当程度の自治的な要素を入れて、それを特別自治市として、準政令市として州の中に残すと。ただ都市州は、そこと切り離して、州と全く同格の都市州と。名古屋もいろいろやって、愛知県とだんだんうまくいかなくなっていましたけれども、あそこがまとまるなら、日本列島の中では、確かに東海地域というものも都市州になっておかしくない、そういう意味では、2都ではなくて3都という、こういう都市州があってもおかしくはないんだと思うんですよね。稼げるところは稼いでいただきたいと。その果実をどういうふうに、均衡になる必要はないんですけれども、共有税制度にするか、水平的な分配方式というか、補完方式は考えれば良いんで、そういう形で良いんじゃないかと。そういう意味では、都市州は2ないし、名古屋中心に可能なら3と。例えば、警察などを特別自治市に持たせたほうが良いか、州が持ったほうが良いか、裁判所でも高等裁判所までは州で良いじゃないか、あるいは州条例でやる部分は州の裁判所で良いんじゃないかと。などなど、司法権の分権化の話は今までないんですけれども、この道州制ではそういう話も出てきておりますので、整理は十分できてないとして、これから3年間、そういうものをきちっとやってほしいというふうに思いますよね。イメージとしては、12、独立した都市州、内部に特別区を抱えた公選議会、公選長のいる都市州と、ただ、それは市ではない。

**○石田准教授（ゲスト）** 基礎自治体の具体的な役割ということだと思っておりますけれども、特に、考え方と言いますか、住民に身近なことであったりとか、現在やっていることから、大きく変更させるというところにはいかなくても良いんじゃないかというふうに思っております。考え方も含めて、今の延長線上で。

むしろ、道州制の議論との関わりですと、国と道州とといいますか、国と都道府県のあり方というものが問われてくるとすると、一部の事務が市町村から道州へ返上されたりというのはあるかもしれないんですが、例えば市町村で幼稚園、保育園をやっているけど、過疎市町村ではやめまじょうとか、そんなことは全然思っておりませんで、やっていけば良いのかなと思っておりますし、また全ての市町村が高校まで持てるぐらいになりまじょうとも思っておりません。別に高校がなくても良いじゃないかというふうに思っておりますんで、現状でいいのかなと。

先ほど、広域行政とといいますか、水平補完や垂直補完がありますが、今の事務の共同処理のようなものであったり、広域行政、また連携の仕組みは、積極的にいろんなところで議論されているかと思っておりますので、それもそれでうまくいっていたりするかなと思っておりますので、それを壊すこともないのかなと。今うまくいっているものを変えるというのであれば、それなりに積極的な理由があってとは思いますが、うまくいっているものは、できるだけそのまま使えばいいのかなというふうに思っております。

少し思いますのは、小さなところをたくさん救うために財源が沢山掛かるんじゃないか、だから合併するんだというような話がありますが、もし財政のことを考えるのであれば、合併をしようが道州にしようが、財政の健全化は無理だろうと。本質的には社会保障を含めた別の問題だろうとは思っておりますので。例えば企業であったりすれば、赤字だから合併したら黒字になるのかというと、そうではなく、根本的なのは戦略を変えていくとか、どんなふうな商品を作っていくとかというところが重要であろうというふうに思いますと、それとは少し切り離れたほうが良いんじゃないかなというふうに思っております。あくまで、税との関係を含めて、行政サービスを効率的に、うまく提供していくところかなというふうに思います。

**○新川座長**      ありがとうございます。確かに、市町村財政でいうと、本体財政よりも、国保・介護のほうがはるかに深刻な問題になっているということがあって、これをやっていて良いのかという話であるかもしれません。

それでは、まだまだお伺いしたいことが実は私自身もたくさんあるのですが、進行する立場から、今日はこのあたりにさせていただきたいと思っております。

佐々木先生、石田先生からは貴重なお話をいただき、私どももこれから考えるべきことがたくさん出てきたなということで、しっかりお話を理解させていただき、今後の議論に活かしていければというふうに思っております。

本当に長い時間、御協力ありがとうございました。

それでは、ここで若干休憩をさせていただきまして、後半に入りたいと思います。

## ■議事（２）道州制基本法案（骨子案）の問題点等（２回目）

○新川座長 それでは再開をさせていただきたいと思います。

後半は、最初に御案内をいたしましたとおり、前回いろいろ議論いたしました道州制基本法案について議論をして、整理をさせていただきたいというふうに思います。

それでは、議事（２）につきまして、事務局の方から、本日の資料等、御説明をお願いします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料２－１～資料２－３）

○新川座長 どうもありがとうございました。

これまで、前回私どもが議論をしたものにつきまして、さらに情勢の変化、また連合委員会での御議論等々を踏まえて、こういう形で今日おまとめをいただいたということです。これにつきまして、御質問や御意見いただければと思いますので、よろしく願いいたします。

○村上委員 税源、財源のことなんですけれども、税だけではなくて、特別会計の部分、これは省庁が所管しておりますけれども、地方支分部局が道州に行くだけではなくて、特別会計の部分は国にそのままという形なんですか。大きな財源ですがその辺がちょっと見えてこないの。

○新川座長 道路特会とか、こういうものをどうするのかという話は何か出ておりましたか。

○事務局（中谷課長） 特に具体的に議論があったわけではありませんけれども、当然これを手つかずに残して、国の財布のまま残すということはある

得ないと思いますので、同時にやっぱり改革は必要だというふうに認識はしております。

**○新川座長** やっぱり道州に分け直すという、そういう考え方になるんですかね。

**○事務局（中谷課長）** それぞれ、特別会計には税源もついておりますので、それも含めて改正ということになりますし、道州とは別の議論なんですけれども、我々は国の出先の検討をしておりましたときに、独法を通じて事業をやっているというのもございますので、独法の改革もあわせて必要なんだというふうには思っております。

**○新川座長** そのあたり、少し道州政府論のようなものを、きちんと議論はしておく必要があるかもしれませんね。単純に「憲法上は長と議会が直接公選」という話だけではなくて、むしろ、国から仮に来るとすると、例えば道州内での具体的な出先機関、ブロック機関だけの話ではなくて、むしろいろんな地域サービスを国はやっていますから、そういうものをどう考えるのかといったような、個々個別のものは要らないですが、基本的な方針ぐらいはやっぱり出てきてないと、道州の議論にならないということになるかもしれません。特に、独法だけではなくて、外郭団体を中心にして、いろんな規制行政、基準行政をやっていて、そういうものも含めて考えると、実はけっこう中央集権体制がしっかり行き渡っているというところがありますので、ここら辺も、そのほうが良い、全国一律基準があった方が良いという議論ももちろんありますし、もう一方では、やっぱり地域ごとにもう少しちゃんときめ細かく考えたほうがよろしいのだという議論もあるかもしれません。このあたりも、原則論だけは立てておく必要があるかもしれませんね。済みません、余計かもしれません。

**○山下副座長** 道州の組織というか、制度を考えたときに、やっぱり二元代表になるのか、二元代表でないと駄目だということになるのか。現行憲法の通説はそういう理解ですよ、自治体ならば。

**○新川座長** 別に通説に拠る必要はないんですが。

**○山下副座長** 通説に拠る必要はないんだけど、それは、そういうものかということの良いのか。

議院内閣制とか、あるいは行政委員会制みたいなものであるとか、要するに

議会がなきゃいけないのか、むしろ行政委員会みたいに一元化をしても良いんじゃないか、あるいは議院内閣制みたいな形でも良いんじゃないかと、そして、では、そういうのはどこで決めるんだという話とつながってきますよね。今の基本法案だと、これはもう二元代表制、法律で決めてしまうんだというか、自治体にする以上、憲法上の要請から当然なんだという前提があるんだと思うんですけども、それでいいのか、もうちょっと多様なあり方を、それこそ道州ごとに決められる形も考えると、前回そういうことを含めて憲法論でどうなるんだというふうに申し上げたつもりだったんですけど、いかがでしょうか。

**○新川座長**　そこは割と大事な議論が入っていて、やっぱり道州政府というのが基本は民主的な政府であることは間違いないんですが、憲法上の自治体として、権限というのを現行憲法に一応置いて、仮定の上なんですけど作るとしたときに、じゃあ、実際にどういう代表機構が必要なのか、翻って道州政府として最適な行政機構をどう作っていったらいいのか。そのときに議院内閣制というオプションもありますし、行政委員会方式というオプションもありますし、むしろ巨大な範囲にわたる自治体であれば、そしていろんな仕事をする自治体であれば、逆に業務を可能な限り分散化、分権化をして、組織内分権をして処理をしたほうが効率的かもしれませんし、場合によっては民主性も確保できるかもしれない、そういう議論は恐らくあるんだろうと思っています。しかし、どの範囲まで選ぶのかというの、憲法問題、あるいは憲法解釈の議論とも絡んでいて、少し議論をしないといけないというのが一点、それからもう一つは、そういうものを考えていったときに、ある意味ではホームルールのようなことをどこまで考えられるのか、あるいは法律で定める範囲について、どれぐらい道州側が主体的にイニシアチブを取って上書きができるのか、こういう議論は当然しておかないといけないですし、またそういうものとして道州制というのを考えていくというの、これも一つの選択肢だろうというふうに思っております。このあたりも少し書き込めれば、論点としては提示をしていく必要があるのではないかなという感じはしています。

**○北村委員**　山下副座長の議論に関連するのですが、道州の政府のガバナンスのあり方の問題なのですが、今日も、佐々木さんがおっしゃっていた、

調整企画型の道州のイメージと、実際に国から権限を移譲され業務を遂行しなければいけないわけですが、その遂行の仕方の問題についてのイメージとがやっぱり明瞭でないんですね。だから、資料2-1の2(2)ですが、国と地方自治体のガバナンスのイメージでなくて、やはり分権社会を作り上げて、結果として住民サービスの向上につながるためのものですから、もう少し、道州制のガバナンスの問題に踏み込んだ議論をしないといけないと思います。ここが恐らく一番詰められていない問題ではないでしょうか。そこは、強調されてもいいんじゃないかという感じがしました。

**○山下副座長** 道州というものを考えると、どうしても、一方で既存の市町村へ仕事を持っていき、あるいは国からの仕事を移すんだという、要するに事務権限の移譲、再配分の話が出てきてしまうわけで、出先機関廃止の話がそれに絡むから余計そうなんだけど、事務権限の移譲を受けて、それを担うんだというイメージで良いのか。そういうものを引き受けて、担って、処理していくんだという前提であれば、その執行に当たって、できる限り執行する道州にフリーハンドが認められるべきだと。国の法律とか、国の省庁とかからの関与というのはできるだけ少なくあるべきだと、そういう筋立てになるんだろうと思うんですね。でも、調整型とか、緩やかなガバナンスというのを考えるときに、これまで都道府県とか、国の出先がやっていたものをやっぱりやるんだという話と、それがうまく整合しているのかというところですよ、御指摘になったのは。それは私も気になっているところなんです。調整型と抽象的に言いつつ、一方で、しかしこれまで国の出先とか、県がやってきたことをしっかりこなすんでしようと言われると、何か、ちょっとすれ違ってるというか、ずれているよねということですよ。だから、そういう意味で、どういう仕事を道州なり、道州でなくてもいいんだけど、担うのかというところから我々出発したはずなんだけど、何かそれが、ちょっとずれてきているよねということですよ。そこは一遍整理しないと。

**○新川座長** 御指摘はそのとおりで、どちらかといえば、この研究会自体で具体的に、仮に道州ができるとすれば、どういう仕事を道州がどんなやり方で担っていったら一番、それぞれの機能ごとに見たときに最適なのかと、そういう議論から一応スタートはしております。ただし、周囲の状況から、あれも

これもという議論が出て、いよいよ見えにくくなってきてしまっているというところがあります。翻って、きょうは佐々木先生からは調整型という話が出る一方で、道州の役割ってどんどん大きくなりますよねという、そういう議論が重ねられているところがあります。

現実には、道州の仕事の仕方そのものの基本的な方向づけ、例えば、山下副座長は緩やかにとおっしゃいましたが、ある意味では調整型で、ネットワーク的に仕事をしていくという組織であるとするれば、現場や執行の責任というのは、相当分散化・分権化をしていく必要がある。そうすると、その受け皿、担い手はどうするかみたいな話が一方では出てくる。

それからもう一方では、巨大な道州ができる可能性は、今の府県と国の、特に法定受託事務を中心にした議論というのが、国の仕事、執行部門も含めて全部、道路・河川含めてどどっと来ると、これはとんでもない話になる。こんなのを作って良いんですかという話もあるかもしれません。逆に、そういうところを的確にガバナンスをするということが、国全体でやるよりやっぱり道州でやったほうが良いですよという、そこのところをきちんと言わないといけませんし、そういう行政効率と、それからそこでの民主主義の確保ということはどう考えていくのかということが言えなければならぬんですが、そういうところの整理が今のところ、ちょっと十分にできないままに、あの仕事も、この仕事も、あるいは調整か現場かみたいなところで、少し空中戦になってきたので、もう一回、足元を固めましょうということかもしれません。

**○北村委員**　そうですね、だから、佐々木先生がおっしゃった事例に関連しますが、イギリスのGLCが解体されて、ロンドンの各区と、それから広域的な、アドホックな消防や交通に分かれたものを、全域的な連携企画機能だけを担うGLAにするから、職員数が数百名の規模で済んだわけであって、そこが全国的な機能の一部を担うという場合は、全然イメージが変わってくるわけです。そこは詰められていない論点なんじゃないかという気がしますね。

**○山下副座長**　関連して言えば、そういう道州と、場合によっては大都市政府が、佐々木先生がおっしゃるような都市州になる。そうなると、都市州自身は、今度は基礎自治体としての仕事と、州としての仕事を担う、これもどういうガバナンスを考えるんだという、物すごく難しい問題を引き起こしてくる。

だから、一方で、道州の場合は、どういう仕事をするのか、どういうふうなガバナンスをするのかということが国との関係でもあるし、その下の、基礎自治体との関係、あるいはさらに既存の府県が残るかもしれないと、そういうものとの間の役割分担、どうなるかという話になるでしょう。しかし、そういうものをいわば、大都市圏はひっくるめて一つの基礎自治体で担うことになったときに、どういうガバナンスになるんだという話は出てくるんだろうと思うんですね。そういう意味で、大都市行政をどうするんだというところは、やっぱりセットで考えてもらわないと、物すごく難しいだろうと思うし、こっちも道州のイメージができないところがありますね。

さらに言えば、都市州までいくかどうかは別にして、特別自治市みたいな形にでもなれば、またそこと道州との関係というのは、非常に特別なものになってきますよね。政府間関係をどう整理するんだという話ですよ。結局、道州だけの話でなくて、トータルの政府体系をどう作り直すかという話になっちゃいし、政府間関係をどうするかという話になっちゃいますよね。そこまでの話を今の段階でどこまでできるんだろうというところが見えない。

**○新川座長** 現時点でももちろん、回答はないんですけど、もう一方では、今問題提起いただいたように、実際には、道州制の議論が進む、そして市町村、特に小規模町村側の不安があり、それから都道府県がどういうふうになっていくのかということについても、なくすという議論だけしかありませんので、それをどうするかということも、その機能がどうなるのかということに何ら方向が見えてないということであるという、実は、そのこのところの議論はやっぱり避けて通れないということがあって、何がしか、基本的な方向というか見通しのよきことは、少し議論はしておく必要はあるかなというふうに思って、さっきから議論をいただいているということだと思います。

そのときに、この大都市をどう位置づけていくのか、特に、都市州的なものというのを考えていったときに、本当に都市州の地域というのを切り分けるというのが、大都市圏を考えたときに合理的なのかどうか。例えば、東京23区みたいな話で本当に良いんですかということもあるかもしれませんし、京阪神でいえば、大阪都で本当にきれいに切り分けていいんでしょうか、都市は連担してますよねという話もあります。ですので、結局のところ、かつての東京の、

戦前の都市拡張も、それから大阪の都市拡張も、結局、連担した地域をどうやって行政の中に入れていくかというので合併を繰り返してきたという、そういう経緯でございます。

そこは、それなりの合理性、行政上の合理性、大都市圏の行政の合理性はあったわけですが、そういうのを考えてみたときに、現状の区割りはそもそも合わないのにどうするんでしょうかという話もあるかもしれませんね。

そういうところまで含めて、市町村レベル、それから広域的な連携のあり方、水平か垂直かわかりませんが、それぞれの機能に応じた行政のあり方、それから道州が、何をどこまでやるとか、そのあたりのイメージというのは、複数のシナリオ・オプションがあっても良いと思うんですが、ここは少し考えておく必要があるかなというふうには思っています。そのときに、どういう方針でこの研究会として考えていくのか、これも幾つかの方向はあっても良いかもしれませんが、そういうのは、ちょっと作っていく必要があるかなとは思っています。

**○山下副座長** 今日佐々木先生のお話を聞いて、納得したところもあるんですけど、我々としても参考にすべきだなと思ったのは、どういう視点から議論を詰めていくかということところです。要するに都市自治体のあるべき方向からとにかく組み立てていこうとされている。我々もやっぱりどういう視点から議論を組み立てていくかという、そこが必要かなと思います。

**○新川座長** 今日はちょうど都市と農村の話でいこうとしたのですが。

**○山下副座長** むしろ、出発点に戻れば、やわらかなガバナンスのあたりというのが、我々としての一つの手がかりかなと。そういうもので道州を考えていくと、どういうふうな政府体系なり、政府間関係みたいなものがイメージできるんだろうというね、それをしないと、何か、いろんなところから、いろんな要求があって、いろんなものを入れ込んで、何か訳が分からなくなっているようなところがあると思うんです。

**○北村委員** 今日の佐々木先生の報告は、おっしゃるとおり、都市間連合として日本社会を考える、都市化が非常に急速に進展していったら、各都市のポテンシャルを最大限に生かすことが日本社会の将来にとっても大きいわけだから、そういう仕組みに変えていこうというのと、もう一つは、膨大な政

府債務が存在し、行政に無駄がある、したがって行革を徹底して進めていくという、そういう視点ですよ。それはそれとして理解できるのですが、私は1985年以降の分権改革の流れの中で、21世紀は分権社会をめざすべきであり、分権社会というのは、住民自治を含めた基礎自治体における自治の仕組みを強化して、結果として豊かなサービスをそれぞれが享受できる仕組みを作り上げることができるかどうかの問題だと考えています。そのことが、結果として行革に結びつくのであり、都市の活力を生み出すことにもなると思うんです。だから、分権改革が、結果として都市の活力と行革に結びつくんですが、それを出発点にすると、政策の重点とかやり方で変わってくるということを、改めて感じたところですよ。

**○新川座長** 一つは、関西広域連合のような、言ってみればブドウのツルに色んな房が出来ているようなイメージで、こういう道州制型のガバナンスを考えていくのかという、これもあるのかもしれませんが、その一方では、もう少ししっかりとした、言ってみればやや小ぶりな大都市を中心にした単位というのを、むしろ一体的にしっかりと権限・財源を含めて固めた上で、それらの連携として道州制のイメージを積み上げていくのか、もう一方では、三つ目のパターンなんですけど、そういうものを含めた、いわば、その区域を管理下に置いたような、そういう道州の調整の下で、都市機能あるいは農村機能が果たされていく、そういうイメージをもって考えていく、いろんなパターンがどうもありそうです。翻って、一人一人、そこで暮らしている都市住民にとって、あるいは農山漁村の住民にとって何が一番幸せなのか、こういう議論はどこかでまた、しないといけないかもしれませんね。

**○北村委員** どういうふうに議論していけばいいですかね。

**○新川座長** この道州制基本法案についての御議論というのは、これはまだどうなるかわかりませんが、とにかく出そうだということを前提にして、言うべきことはちゃんとっておかないと間に合いませんので、この研究会としての、最終どういう形になるかわかりませんが、基本法案が出たときの懸念や、あるいはぜひ実現すべき事柄といったことについての指摘はしておかないといけないだろうというふうには考えています。

そのときに、何をどこまで言うかということもありますが、これからの道州

制に向けて、仮に議論が始まるとして、その議論の基本的な方向づけというか、原則のようなどころについては、やっぱりこういう方向での議論をしていたかないと困るというようなことはあるかもしれないというふうに思っています。

そこのところは、もう原則とか、あるいは国、道州、基礎自治体のあり方のところで一部出てきているのではないかと考えておりますので、こういうところを中心に少し、文言の整理をもう一度していただいて、当面、この研究会としての方針として掲げられればというふうに思っています。この段階では、まだ抽象的な原則論にとどまるということになるろうかと思えます。ですので、その後は、この基本法案についていえば、国民会議に向けて、ぜひこういう論点をという個別の論点指摘は、法律ができた暁には当然そうなりますので、この委員会として、さらに個別・具体的に申し上げていくことというのは出てくるだろうというふうに思っております。それは同時に、この研究会としての道州制のあり方の最終報告に向けての検討の中身と重なっていくだろうと、そんなイメージはとりあえず持っています。自分だけですけど。

**○山下副座長** 我々の議論を拾って、懸念と指摘されているところをしっかりと踏まえて作っていただいている、大きな項目としては、出るべきものが出ているんだろうと思うんですけども、「関西としてはこういうところを」みたいなニュアンスは抜いてあるんですよ。でも、道州制というのを考えたときに、いわばそれこそ画一的なというか、日本全国を区画に割って、同じような道州ができるのか、やっぱり地域によって違うのかというところを考えていかなきゃいけない。道州で変えられる形なのかはともかく。そう考えたときに、関西という地域として、地域から見ると、こういうのは困る、あるいはこうであってほしいみたいな、そこら辺のニュアンスが要るのか要らないのかということがちょっと気になったんですけどね。これは、いわば日本全国どこから出てきてもおかしくない内容なんだけど、関西としてはやっぱりこういうところはみたいなのがね。一番最後に広域連合の話が出てるだけで、そういうものでいいのかな。関西のニュアンスを出せるのかなということが、読んでいて気にはなったところです。

**○新川座長** これまで関西広域で議論をしてきたようなどころというのは、かなり反映はされていると思うんですが、ただし関西という名前が出てきてな

いところもたくさんありますので、そういうところをどう考えるのか。ただし、基本法自体は全国一律の制度ですので、これで何をどこまで議論してもらうかというときに、関西というのをどこまで入れさせるかというのは、この法律レベルでは難しいということがあります。

ただ、国民会議向けに、関西はぜひこういうふうにしないとイケないというふうな議論はあるかもしれないというふうには思っていますし、私どもの最終報告は、まさに関西広域連合の道州制のあり方というのをどう考えるのか、まさに関西での議論をベースに考えていかざるを得ないですし、そういう結論にも恐らくなるんだろうというふうには思っていますが、この基本法案のレベルで関西というのは、ちょっとしんどいかなというのは、個人的な印象としてはあることはありましたが、いかがですか。

**○北村委員** 関西のというよりは、道州制を全国一律の制度とするのか、地域に多元的な選択を委ねることにするのかということとは大きな問題で、それは書いてありましたか。

**○新川座長** 書いてあります。一応、選択ができるようにせよというふうな。地域の自主的な組織権だとか、そういうところまで挙げさせていただいてございます。

ただ、それをどこまで広げるかというのは、これはまた議論があらうかと思えます。

**○北村委員** 例えばガバナンスのところでも、二元代表制でいくところと、議院内閣制でいくところとで違ってくる可能性だってあるんですよ。

それから州といっても、北海道みたいなところと他の地域とは、機能では随分違ってくるんですよ。

**○山下副座長** 組織、道州の統治機構みたいなのところの話は、さっきしましたし、それもあろうと思うんですけども、担う仕事の話とか、あるいは大都市というか大阪都の関係とか、あるいは流域みたいな形での、道州の中の組織割りの可能性とか、そのような話も出していけないかなと。活動のあり方として、こんなのは要らないとか、逆によそはともかく関西としては不可欠だとか、こういうものは道州の更に下にぶら下げる形のサブシステムを作りたいみたいなことをイメージをしていたので。

**○新川座長** 道州制そのものも、やわらかいガバナンスでというのも、これもそうですし、同時に道州の中の統治体制みたいなものを、あるいは行政サービス体制みたいなものをどう考えていくのか、例えば、市町村の機能というのが関西州ではやっぱりちょっと違った形で考えましょうというのがあるかもしれないし、関西州では特別自治市を置きましょうといったようなことができるかどうかというようなイメージもありますし、同時に、もう少しここは広域連携で、大都市圏連合みたいなのを道州制の中に置いてもいいですよというような、そういう議論があるかもしれません。むしろ、そういう域内の統治であるとか、行政であるとか、そういうところについての自由度というのを一般的に考えてくださいという言い方を、これまではしてきたわけですが、同時にもう一方では、現行の基礎自治体制度をそのまま引き受ける形になっていますので、それを前提にした議論でいいんでしょうかという議論は一応、させていただいているということです。

ですから、逆に言うと、今のところは、関西でこうしたいという絵がなかなか無いので、こういう形で決められると困りますと、こういう議論だけはしてきたという、そういうレベルに止まっていました。

残念ながら、この話は、恐らく結論がなかなか出ないので。

**○北村委員** 今の段階では難しいと。

**○新川座長** ただし、やっぱり申し入れの事項として、ここに挙がっているような事柄については、これは一応、各委員の方々も、少なくともこれぐらいの内容は言っていないといけないでしょうということで御意見をいただいた、そんなことでよろしいですか。

それでは、またこれは今後の推移を見ながら、実際の法案が上程されるというようなことになれば、また改めて御議論をさせていただくということにしたいと思います。

また、少し本来の議論に戻らないといけないということもありますので、その他、ちょっと時間も大分押しておりますが、事務局から何かございましたら、よろしく願いいたします。

## ■議事（３）その他

**○事務局（中谷課長）** まず、次回の日程でございますけれども、6月17日（月）の午前9時半から正午ぐらいと考えております。

予定としましては、中間論点整理ということで、今、基本法案の骨子案とは別に、山下副座長からも御指摘、いろいろあったんですけど、それも含めて、後半の議論につながるような整理をして、事務局で叩き台を用意させていただいて、その議論をさせていただければと思います。

**○新川座長** それでは、本日は以上で終了いたしたいと思います。