

## 道州制のあり方研究会第5回会合の概要について

- 1 開催日時：平成25年7月22日（月）9:30～11:50
- 2 場 所：関西広域連合本部事務局大会議室
- 3 出席者：新川座長、山下副座長、北村委員、村上委員
- 4 議 事：(1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点  
(2) 義務教育を通じた論点

### ポイント

#### (1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点

- 道州に対して大都市をどう位置づけるか（独立か、包括されるか）は大きな問題ではない。道州全体をにらみ、道州と大都市が連携しながら、広域的な課題に対応することができる仕組みをつくることが重要。
- 小規模市町村自らが、どういう形で水平補完や垂直補完を受けるのかなど、選択できるようにしなければならない
- 財源配分、計画策定、事務事業の実施については、分けて考えることもできる。その中で大都市や小規模市町村がどのように関わるのか。これまで議論した政策分野（河川、産業等）に、大都市や小規模市町村との関係を組み込んだイメージができればよい。

#### (2) 義務教育を通じた論点

- ナショナル・ミニマムとは具体的に何を保障するのか。中央政府（国）だけではなく、道州や市町村を含む統治機構全体（国家）として、それをどのように保障していくのか。義務教育では、基礎自治体である市町村を中心に考え、学校現場での裁量の拡大や地域社会の参画を可能にするような方向で、ボトムアップで考えていけばよいのではないか。
- 道州間に格差がなければ道州がナショナル・ミニマムを担えるが、格差の是正を国の財源に求めるのなら、国の関与が必要ということになる。
- 義務教育におけるナショナル・ミニマムの問題が、教員の人事・採用の問題に収れんされるのなら、市町村間の連携や補完で対応でき、道州が関わらなくても良いのではないか。

## 主な発言内容

### (1) 関西における大都市および小規模市町村を通じた論点

#### ■山下副座長（関西学院大学教授）

- 大都市を道州から独立した存在とするか、道州に包括される基礎自治体とするかは、実はそんなに大きな問題ではないのかもしれない。要は、道州と大都市との調整の仕組みをうまく作れるかどうか重要であり、調整の仕組みは政策ごとに複数あっても良い。
- 道州ができて、都市部の広域的な課題に一元的に対応できるわけではない。まず大都市（圏）が水平連携することが出発点。そのうえで、道州にはどんな役割があるのか。道州として道州単位の課題に、大都市を含む柔らかな連携を通じて対応するという事ではないか。
- 小規模市町村は、最低限どこまでやらなければいけないのか、どこまで依存（補完）が許されるのか考える必要がある。小規模市町村同士の連携でも効率化を図れる事務もある。市町村自らが、どういう形で水平補完や垂直補完を受けるのか、選択できるようにしなければならない。誰かが（道州が）責任をもってそのような選択肢をつくり、それをサポートする体制が必要。それは定住自立圏や道州の垂直補完などいろいろなやり方があると思われる。

#### ■北村委員（滋賀大学理事・副学長）

- 都市間連携や、都市と農村の連携を強めることにより、新しい時代に相応しい、持続可能な社会が形成される。その規模は道州か府県が良いかは議論があるが、各地域が個々に自立するというより、それぞれの連携が進むにはどういう仕組みが必要かを議論することが大事。
- 柔らかな調整については、G L Aが良い例。G L Aの権能は、警察など4つの分野の予算決定権や計画策定権限等に限定されており、実際の事務・事業の執行は別の主体が担っている。これを参考にできないか。
- 都市部は自立性を高め、連携を進めることが重要。その先に道州や広域連合がある。財源も含め相互に連携できる多様な仕組みを示しながら、市町村に選択してもらうほうがよい。

#### ■村上委員（大阪学院大学教授）

- 基準財政需要額は、人口8万人弱？が最も少ないということも聞く。20万人で想定すれば広大な面積になるが、もう少し人口を少なく想定する方が、より現実的ではないか。
- 柔らかな調整主体を考える際、計画・実行だけでなく、監査も大事。その監査機能は独立していた方がよい。

#### ■新川座長（同志社大学大学院教授）

- 近畿圏の都市間の生活上のつながりにおいては、行政区域にあまり意味はない。地域での社会経済生活が発展するのなら、特別自治市でも特別区でもよい。ただし、都市間連携や一体的な問題処理を阻害する要因があれば、それを乗り越える仕掛けが必要。
- 大都市圏と非大都市圏との連携の仕組みも必要。E Uの構造基金も一つのイメージ。
- 財源配分、計画策定、事業執行については、分けて考えることもできる。その中で大都市と小規模市町村がどのように関わるのか。これまで議論した政策分野（河川、産業等）に、大都市や小規模市町村との関係を組み込んだイメージができればよい。
- 大都市はある程度独立した方が意義がある。度がすぎると困るだけで、道州の中にあるのが無かろうが、道州との調整（連携）がうまくいくよう仕組みを整えれば良い。
- 小規模市町村があることのメリットも、考える必要がある。

## **(2) 義務教育を通じた論点**

### **■山下副座長（関西学院大学教授）**

- ナショナル・ミニマムをどう考えるかで、国の役割は当然変わってくる。国レベルで定めるナショナル・ミニマムを限定し、道州レベルのリージョナル・ミニマムに委ねるのか。道州間でその内容が異なる場合、それを格差と考えるか、地域特性と認識するのかを整理しないと議論が進まない。
- 教員の採用、任用の問題であれば、いくつかの団体が連携すればよい。義務教育は道州が関わらないというのもひとつの選択肢では。
- ナショナル・ミニマムだから国が決めて、市町村に実施させるという発想を捨て、学校や教育委員会が住民との距離を縮め、自分たちのことを決めていくという発想が必要。

### **■北村委員（滋賀大学理事・副学長）**

- 義務教育に限定すると、詰まるところ教員の人事・採用の話になる。小規模市町村の連携・補完ができれば、道州が関わらなくてもいいのでは。
- 基礎自治体が主体的な取組をするためには、学校自治をどう進めるかを考えた方がよい。住民参加制度を推進するなどを考える方が現代社会に相応しいのではないか。
- 高等教育、生涯学習の観点も重要であり、道州単位であれば、義務教育から高等教育や生涯学習を含めて議論し、計画し、実施することができる。

### **■村上委員（大阪学院大学経済学部教授）**

- 一般財源化すると教育費が減少するだろうというシミュレーションがあるが、最低限の水準は維持しつつ、一般財源化できるのなら、それはそれで望ましいと考えている。
- 道州間の水平調整で格差が解消できるなら、道州がナショナル・ミニマムを担えるが、格差是正を国の財源に求めるなら国の関与が必要。アメリカでも州の間の格差をなくすために連邦が補助金を交付している。

### **■新川座長（同志社大学大学院教授）**

- 京都では地域が自ら学校を作ったという歴史があり、成熟社会の中で、市町村内の住民自治や学校自治を組み入れていくことが重要ではないか。
- 子どもが減っている中、複式学級などでやっているところもあり、地域が判断できる部分を拡げていく仕組みをどう作っていくのかが重要だと考える。
- ナショナル・ミニマムとは具体的に何を保障するのか。中央政府（国）だけではなく、統治機構（国家）全体で如何にナショナル・ミニマムを実現するのか。同時にリージョナル・ミニマムやローカル・オプティマムに何を委ねて、地域の特性を発揮していくのか。義務教育に求められている課題（学校教育の裁量の拡大、地域社会の参画など）への対応方法とともに、制度設計がなされる必要がある。今までの道州制の議論はこのような点で具体性を欠いている。
- 高等教育、大学は論点としては大きい。道州自身の教育機能と併せて考えていかないといけない。