

## 道州制のあり方研究会第5回会合 議事録

日時：平成25年7月22日（月）

午前9時30分～正午

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

**○事務局（中塚局長）** ただいまから道州制のあり方研究会第5回会合を開かせていただきましたと思います。

3月に設置以来、3か月の短い期間にもかかわらず7月10日には中間報告を取りまとめいただきました。ありがとうございます。その中間報告を6月の連合委員会に報告をした際に、議論の方向として、さらにナショナル・ミニマムのこと、例えば福祉の分野などの行政分野についても引き続き検討していただきたいという意見、あるいは大都市部と限界集落を初めとする中山間地域の小規模市町村の問題は大事なのでしっかり議論していただきたいという意見、それから制度の根幹として財政問題についてはしっかりとした議論が必要であるという意見が出ました。

本日は、義務教育を中心とした政策課題の分野と、小規模市町村と大都市を通じた論点について、また長時間ではありますが、よろしくお願ひしたいと思います。

それでは、以後の進行を座長にお願いします。

**○新川座長** 改めまして、おはようございます。今日も長い時間にわたりますが、どうぞよろしくお願ひいたします。

今日は2つ、関西における大都市および小規模市町村を通じた論点と、義務教育を通じた論点ということで御議論をいただければと思います。おおよそ正午を目差して、必要な論点を出していきたいというふうに考えておりますので、よろしくお願ひいたします。

それでは早速ですが、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、これにつきましてお手元に資料をいただいておりますので、御説明をいた

だき、御意見を賜ってまいりたいというふうに思います。よろしく願いいたします。

事務局、よろしく願いいたします。

**○事務局（中谷課長）** 資料説明（資料1－1～1－5）

**○新川座長** どうもありがとうございました。

まず、大都市と小規模市町村それぞれについて、今後の道州制、あるいは広域自治、広域的な行政を考えたときに、それぞれどういう課題があるのかということについて説明いただきました。それぞれについて今、さまざまな議論がされているところで、その想定の下で議論していただいております。大都市圏域につきましては、今のところは特別自治市的な大都市の独立といったような考え方、あるいは特に大阪については都区制度も含めて都市州的な考え方とも出てきております。その一方で、むしろ従来の大都市制度を恐らく拡充するという方向で維持しつつ広域行政の中にそのまま置いておくという選択肢もあるということで、それぞれのメリット、デメリット、あるいは今後の課題ということについて御議論をいただきました。

一方、小規模市町村については、小規模市町村があるということのメリットがほとんど書かれてないので、これはいづれつけ加えていかないといけないと思っておりますが、小規模市町村だからこそある良いところがあって、それをどう生かしていくかというような議論がまずはあるだろうと思っております。ですが、それにいたしましてもこういう小規模市町村には、特に府県のレベルの自治行政がなくなった場合にどういう影響があるのかということ考えたときに、権限移譲やあるいはより広い範囲での広域的な補完や調整ということはどう考えていくのかということで御議論いただきました。この点についても、もう少し中間的な処理の仕方、水平連携であるとか、あるいはもう少し区域に近いところでの垂直補完といったようなことも考えられるかもしれない。道州の支庁を置くという選択肢もあるのかもしれませんが、そういうところも含めて御議論いただければと思っております。

もう一方では小規模市町村を、事実上政令市に準ずる事務を執り行う特例市以上の

規模にしていくということになりますと、今のところ考え方としては人口20万ということですが、とんでもなく大変だというお話もあって、それはそうかなと思いながら聞いていたところです。

いろいろ論点はあるようです。どこからでも結構ですので、それぞれ先生方から御意見をいただけたらと思います。よろしく願いいたします。

**○山下副座長** まず小規模市町村についてですが、人口20万を想定するかどうかは別にして、合併ということもあり得ないわけではないけれども、これは地方制度調査会の答申等でも出ていたと思いますが、合併するかどうか、水平的か垂直的かなどどういう形で補完を受けるか、それを選択するというか、決定するのは誰だという視点が必要だろうと思います。だから小規模市町村自らが、自分たちがどういう方向に行くかを決める、そのときに選択肢がないというのはちょっといかなものかと考えるならば、選択肢を用意してあげるのは誰だろうという視点も出てくるのかなという気がします。したがってまた、小規模市町村については、基礎的自治体として最低限どういうことはみずからやらなければいけないのだろうか、どういうことは依存しても良いのだろうか、依存するとしてどこまでの依存が許されるのだろうか、どういうことについては押さえておかなければいけないのだろうかという、そのあたりのところを考えないといけないのかなと。だから小規模市町村について水平補完、垂直補完の両方の可能性があり得るようにしなきゃいけないじゃないかと思います。まず気になったのはそこです。どのあたりまでこういう補完、連携で任せられるのだろうか、何を自分でやらなきゃいけないのだろうかという、そのあたりがないと。

**○新川座長** どこまでできるか分かりませんが、小規模市町村が自分自身の行政権限、あるいは財政権限についてどこまで自分で責任を持つと言えるかどうか、自らの自治の範囲を自分自身で決めることができるかどうかというのが一つポイントかなというふうに思っていて、逆に言うと自分のところではもうここまで、あとはちょっとできないので何とかどこかでできませんでしょうかということが相談できるよう

な、そういう仕組みがないといけないのかなと感じています。そういう選択肢の豊かさという点では山下副座長がおっしゃったとおりかなというか、今出た垂直・水平だけが全てかどうか分からないですけど、そのところは基本のところの市町村のある種の自己決定のようなところをどういうふうに考えるかというのが重要だなと僕も思っていました。

**○北村委員**　今おっしゃられたのは資料1-1のⅡ2(1)の「小規模市町村で、効率的な事務執行が困難な事務・権限については、道州(府県)へ集約し、道州(府県)が執行」という部分、上位団体に対してその事務をお願いすることを協議できる場があっても良いという、選択肢の問題ですよ。基礎自治体であれば基礎自治体に割り当てられた事務を全て担うということではなく、コアの事務はあるかもしれないが、これについては不可能だから、上位団体か周辺市に補完を依頼することができるという選択肢があるのは良いことだと思います。全体として水平補完か垂直補完かという問題はありますが、やはりこれからは都市間連携であり自治体間連携であり、小規模自治体でもそこで仕事が完結をするということもあるけれども、同時に連携していったほうが良い業務が幾つか出てきます。基礎自治体の機能を高めて、自治の水準を高めるというのが基本ですが、21世紀というのは都市間連携や都市と農村との連携など自治体間連携が強まってきます。多様な自治体が相互に連携しながら新しい産業や新しい文化や新しい福祉が生まれてくる。そういったものを考えた場合に、特別自治市になって一層制になったとしても、自治体が相互に連携して交流する仕組みが必要である。それが国レベルなのか、あるいは道州であるのか、私は道州であるほうが良いと思いますが、そういったレベルの都市間連携をスムーズに行い、そこから新しいものを生み出すような仕掛けが大事です。そしてもう一つ大事なのは、都市と農村との連携が重要です。21世紀の戦略的目標が持続可能な社会であるとするれば、食とエネルギーのある程度の地域内での自給が大切な課題になってきます。そうした課題を遂行するには、都市が農村部と有機的につながっているかどうか重要となります。

都市農村連携を考えた場合に、それは道州の規模が良いのか、旧来型の府県の規模が良いのか、そこは大いに議論すべき論点です。都市と農村との連携といった場合にその地域で自立できるというよりは、連携が進むためにはどのような仕組みであれば良いのかを考慮に入れておかないと、前向きな、21世紀的な議論にならないのではないかと思います。

**○新川座長**     ありがとうございました。従来どうしても広域とか連携とかということになると広域的な自治機構のような、広域行政体のようなものを想定しがちになるわけですが、そういうものの役割があり道州が広域的な役割を果たし続けるという話があったとしても、それぞれの自治を大事にしながら、もう一方ではそれを補完するのか、あるいは拡張するのか分かりませんが、新しい軸として連携ということを考えてこの従来の垂直・水平という議論とはもう少し違った次元で全体の組み立ての視点もあるのではないかと思います。これは自立と連携のようなものを従来の小規模市町村をどうする、道州をどうする、大都市をどうするというような議論を超えたところで新しい軸で考えていく必要があるかもしれませんね。

**○村上委員**     数量的に考えますと、一人当たり基準財政需要額が人口と面積で99%ぐらい説明できるということが言われています。今のご報告では再編・統合を人口でしか考えておられないのですが、そうすると面積が2,000平方キロメートルにもなるという記述が資料1-5にありました。一人当たり基準財政需要額がいちばん小さくなるというのは8万人弱という報告もありますので（15年以上前の研究ではありますが）、府県の業務ができる範囲というのが20万人という前提があるとすれば問題かもしれませんけども、8万人程度の人口で考えれば、面積はもっと小さくなるのではないかと思います。人口だけでなく面積を考慮して合併ということが考えられないかなというふうに思います。

**○新川座長**     そこは今回のシミュレーションではないのですが、少し事務局の方でも議論していただければと思います。特に一般的に特例市、あるいは中核市で議論

しておられるので言うと、大ざっぱな言い方ですが、人口10万規模で職員が1,000人ぐらいいるような都市であれば政令市ぐらいの仕事ができますというのが、一般的な印象として語られているということがあります。もちろん特定の専門職をどうするか等という議論はありますが、10万規模になりますと診療所あるいは病院を持っておられるようなケースも結構多くて、確かにできなくはないという議論があることはあります。このあたりをどう考えるかということです。それから今の村上委員のおっしゃった基準財政需要額の効率性も一つ重要なポイントかなというふうに思っております。

**○北村委員** 先ほどの山下副座長の御意見は、小規模市町村で補完の幾つかの選択肢を示すというようなお考えよりは、周辺の比較的規模の大きい市との水平的な補完、あるいは垂直的な補完ということでしょうか。

**○山下副座長** 多様な組み合わせがありえるということです。一つのパターンとしては、核になる都市部とその周辺という形がありえるでしょうが、そういうものがないところで小規模なものばかりのところをどうするかと考えると、小規模なもので連携し合って、事務の効率化を図るということができる事務もあるだろうし、それが難しいならば縦の補完ということも考えないといけないだろうし、どういう事務をどういう形で処理していくかということを一律に決めるというよりは、市町村あるいは市町村群が考えられる、それに対して応えられる体制は作らなければいけない。あるいはそういうことができるようサポートしてあげる体制は要するというイメージでした。定住自立圏みたいな形で対応できるならそれはそれで一つのパターンだろうが、あるいは道州が補完することができるならそれはそれで一つのパターンだろうが、このパターンでいきなさいよと押しつける話ではなかろうし、多分正解があるわけではなかろうと。そうするとそういう可能性を模索しながら、市町村なり小規模市町村群なりがどういうふうに対応していくべきかと（自ら）考えないと仕方ないだろう。そこで考えたときに、でも選択肢がないというのはいけないだろうという意味で、自ら考えてより良い対応をしていけるような環境づくりが必要と。それはやっぱりリージョン

レベルの政府の役割かなという気はする。

**○新川座長** 確かに既存の制度でも補完の仕組みがいろいろ用意もされていて、それが一方では水平的にもなかなかうまくいかないですし、垂直的補完にもいろいろ問題が指摘されているという中で、先ほどの連携の軸ということと言うと、そういう連携を主体的に選び取っていく、その条件をどういうふうに設定をしたら良いのかというのが今のところの多分一番大きな論点で、そのときに各市町村のそれぞれの思いであるとか判断というのが尊重されるような、そしてその選択というものを歪めないような仕組みが作れるのか。大なり小なりこれまでの広域行政にしてもそれは水平的な考え、垂直的な考えがあるとしても、ある種の財源措置を含めてさまざまな強制がかかってきていますので、そのこととの関連である種の誘導が進んできているわけです。そういう条件を完全にゼロというわけにはなかなかいかないですけど、できるだけ外した形でなお多様な選択をどう用意できるか。それは連携という一つの価値軸の元でどういう連携を、例えば広域行政体と、大都市、小規模市町村の間の連携をどういうふうに作ってイけるか、このあたりの具体的な条件を明確にしていくというのもここでの議論の役割かもしれません。そういう大小の組み合わせと言っても4つか5つぐらいと思いますが、考えていくというのも必要かもしれないと思いながらお話を聞いていました。大都市もきっと一緒に、それぞれの大都市の自主性、自立性みたいなものを最大限に生かしながら、しかし特に近畿圏の場合には大都市間のスピルオーバーも大きいですし、相互に補完し合っているところが社会経済生活上では圧倒的に大きいですから、そういうことを考えたときにこの大都市圏の連携のようなことをどう組み立てていくのか、それをこういうリージョンレベルの広域行政でやるのか、あるいはもっと自主的な大都市相互間の連携のようなことを考えていくのか、そのときの範囲をどういうふうに考えていくのか、京阪神、堺ぐらいで考えるのか、あるいはもう少し周辺の住宅地等々も含めて考えていくのか、これも一つの論点かもしれません。そういう枠組みに応じてなすべき事務とか、あるいはそこでの財政負担の仕方

みたいな話は何となくですがありそうな気がします。この辺も御議論いただければと思います。

**○北村委員** 制度を作るという観点から言うと、道州から独立した都市を作るか、道州に包括される都市かという話になってしまいますが、どちらにしても大都市、あるいはエリアの設定により大都市圏になりますが、重要なポジションを占めることは間違いがないわけです。そういう意味で道州と大都市との調整の仕組み、財政的なものもあるし、行政的なものもあるし、政治的なものもあるでしょうが、その仕組み自体はどちらにしても作らないと仕方がないのではないかと思います。包括されるから上下関係があるという世界ではないわけですから、そういう意味では大都市として大阪・京都・神戸・堺という今の政令市ぐらいの規模を考えたほうが良いのか、そうではなくてもう少し大きな大都市圏というエリアを考えたほうが良いのか、そういうものと道州との調整というのをどうするのかというふうに考えたほうが良いと思います。また大都市圏の中の調整の仕組みというのは当然必要でしょうが、一つの調整の仕組みと言うよりは幾つか入れ子になっているような調整の仕組みみたいなものを考えた方が良いのではないかというイメージです。最初から独立しているか包括されるかというよりは、調整の仕組みをどう組み立てていくか、その結果、外に出しておいたほうがきれいだよねという話になるのか、中に入れ込んでおいたほうがきれいだよねという話になるかというふうに発想をやっていったらどうかなと思いました。あまり固い制度論から入っていくと良くないんじゃないかなと思います。

**○新川座長** ありがとうございます。先ほどの北村委員の、仮に独立するとしてもというお話、そのとおりにかなと思いついて聞いていました。逆に近畿圏で言えば明らかに都市間での日常生活や社会経済生活上のつながりとか関係性というのは行政の区域など全然気にしていませんので、そういう行政上の境界が持っている意味合いというのはそんなにはない。そうすると行政上の仕組みとして独立してようが一緒だろうが余り生活実態に影響がなければ関係がないという、逆に言うところの近畿圏での社



会経済生活や将来の地域全体の底上げということにつながっていくような、そういう活動が推進されれば、特別自治市だろうが都区制だろうがどうぞ御自由にとというのがあっても良い、そういう発想が確かにあるかもしれません。ただ、行政境界が固くなることで都市間の連携であるとか、一体的な問題処理について議論ができないという障害要因がやたらと大きくなるようでは困るので、それこそさっきの新しい形としての連携というようなことを入れるとすれば、連携の結果を共有する仕掛けのようなこと、あるいはそういう文化や風土のようなものを作っていくかというのが割と重要なことかと思いついていました。なかなか難しいですね。そのときに、これも北村委員からありましたけれど、大都市圏と非大都市圏が今の関西広域連合の中にもあります。具体的には日本海側に代表されるような地域とのかかわりというのを誰がどういうふうに関係させていくのか、道州がそういう機能を持ち得るのかどうかということ、それから非大都市圏だけで何とかしてくださいというのは、ほとんどナンセンスだろうと思っていますので、そうすると本当に大都市圏と非大都市圏がうまく水平的に連携できるかで、そこにどういうふうなリージョナルな仕組みが働いていくのかという、この辺も考えていかないといけないと思いついていました。そういう都市と農村が水平的に連携しながら、しかしそこで補えないものというものもあるかもしれません。そこだけではちょっと無理なものを道州が組織機構的に、あるいは財源的に、あるいは事務事業の面でどういうふうに関係するかという議論はあるかもしれないというふうに関係しながら聞いていたところです。具体的なイメージはEUの構造基金のような形が一つはあるかなと、そんな感じがしていました。

**○山下副座長** 我々は、一方で行政活動のあり方の方から攻めていって、他方でこういう制度的な話もしないといけない。活動の方で我々の考え方の主流だったのは、柔らかな調整というか、大都市と道州の関係なり、大都市同士の関係なり、大都市とそうでない市町村との関係なりに落とし込んだときに、やはり現状のような固い調整ではなくて、柔らかい調整にどう持っていくか。文化・風土にかかわるかもしれない

けれど、それに適した制度論がないと整合しない。これまでのように一緒にやろうと言って、一緒にやっているようでそれぞれが別々にやっているというのではない、そのあたりの仕組みが欲しい。柔らかな、既存ではない仕組みを作り出せないかなと思ってずっと気になっています。そうしないと、我々がやっているのは、活動の話をやるときには柔らかく、制度の話になると既存のもので固くなってしまい、うまくすり合わないというジレンマを感じています。それができるとこのあたりがうまくいくかなと思います。

**○北村委員** その柔らかなというのはどういうものかという点ですが、この前述べたグレーター・ロンドン・オーソリティー（GLA）の機能はそれに近いと思います。機能的には警察と交通と消防と開発、4つの大きな委員会がそれぞれ独立してあって、大ロンドン市は市長と少数の議員と700名程度の職員がいますが、権限は予算の決定をすることと委員会をマネジメントすることに限定されています。そうすると、この前議論しましたように河川の問題にしても、河川について淀川水系の管理をする委員会があってそれは自立している。それをどうするかという計画のところは委員会で考えるが、予算の決定は基本的には道州が担う、そういう仕組みもあり得るので、いわゆるソフトな道州といった場合の一つのイメージは、新しい大ロンドン市にはあるのかもしれませんが。かつては首都警察の機能というのは基本的には内務大臣にあったけれども、新しい大ロンドン市を作ろうというときに、その機能を基本的に大ロンドン市に移しました。かつての大ロンドン都（GLC）が持っていた機能を単に付加するというのではなくて、一部国家が担っていた機能を大ロンドン市に移譲している側面もあって、そこは我々が考えている一つのモデル、一つのタイプかもしれないという気がします。例えば関西ポートオーソリティーが実施機関としてあれば良いわけです。予算の決定のところを関西州が行う。そしてさまざまな目的別の委員会があって、それは基礎自治体等と連携しながら作って行って、調整して予算を決定する権限が関西州にあるという、それが一つのイメージです。

**○新川座長** 山下副座長の柔らかいというのとどこまでうまく合うかどうか分からないですが、今の北村委員の話である程度、財源配分の問題と計画機能、実施責任といったところをまずは少し分けて考えるのも良いだろうと。それから、それぞれを決めていくときに、それにかかわる関係者として、例えば財源を決めるときにも計画にかかわる人たち、あるいは実施にかかわる主体もかかわって財政を決めていく。それから計画を決めていくときにも財政サイドも入るし、それから実施サイドも入っていくというイメージというのは一つ絵があるかなと思いながら聞いていました。手続は大変だなと思いますし、うまく機能するかどうか分かりませんが、少なくとも先ほどの琵琶湖・淀川水系ということを考えればそういう問題処理方法は十分あり得ると思いつながら話を聞いていました。

そういう仕組みの中で大都市と小規模な市町村がそれぞれにどうかかわっていくのかということ、実施レベルでどう動かしていくのか、それから計画レベル、財源レベルでもそういった大都市、小規模市町村を含めてどうかかわっていくのかという、その絵が少し整理できてくれば今日の議論も、従来型の単純な、市町村、府県、あるいは道州と、何もかもきれいに分けないといけない、それから市町村の境界で分けないといけないという世界を乗り越えるということになるのかなという気がしています。どんどん変数を多くするとややこしくなりますが、そういうややこしいのはやめて、やっぱり独立したほうが良いという議論もあるかもしれないので、これはいろいろ御意見いただければと思います。

**○山下副座長** 今の座長の御指摘は、これまでやってきた河川とか産業とか、ああいうところに大都市とか小規模市町村その他をひっくるめて組み込んだ図にしてみたらという、そういう意味ですか。

**○新川座長** そうです、まずは。

**○山下副座長** そういう中での調整をイメージするところから出発した方が、今日のような議論よりは生産的かもしれませんね。おもしろいかもしれない。

**○新川座長** もちろんそんな事務だけではなくて、当然教育とかこの後も議論していただきますが、それぞれの地域に固有の仕事も幾らでもありますので、それはまたそれで少し議論し直さないといけないですが。

**○山下副座長** おっしゃるとおりですね。一方的に自治体間の調整をどうするかという議論をするより政策的かもしれない。

**○村上委員** 予算の作成のときには計画主体も実施主体も皆さん策定の中に入って決定するとおっしゃいましたけれども、最後にどれだけのものが実行できたのかというチェックも含まれるということですよね。従来私たちは計画だけの主体と予算を策定する主体が離れていると事業規模が過大になるという固定観念がありますが、計画を作る主体がどれぐらい予算策定において権限を持ち得るのかなと思いました。

**○新川座長** 計画サイドと財政サイドということだけで言えば、それぞれ部分均衡をしたときに一般均衡をするかどうかということがあるかもしれません。もう一方では、自立的な組織同士の関係としてどれぐらい相互抑制がうまく効くかにも期待があります。加えて今のような監査の制度とか外部監査人による制度ではなくて、もう少し独立したチェックの仕組みみたいなものがどう入ってくるかなどを考える必要がある。これもこれから新しい制度を作って、しかもそれぞれの役割分担というのも柔軟にお互いに影響し合えるような関係にしていったときに、それぞれの自治体がちゃんと仕事しているかどうかということについて誰がどうチェックをするのかという意味では、それら全体から距離を置いて独立して、しかも全体的に物事が見えるようなチェック機関が必要かもしれないと思いながら話を聞いていました。それで均衡がとれるかどうか自信はないですが、そういう仕組みはやっぱり必要です。市民によるコントロールというか自治的な選択、そうしたチェックがあって初めて何をどうしないといけないのかというのが見えてくることになると思います。そこのところが大事なかなと思いました。ただ、どんどん複雑な議論をしないといけないので大変だというのはありますね。

特に大都市の側で言うと、それぞれの大都市をむしろもっと独立度を増していくという方向は、それはそれとして、それぞれの大都市の特性を生かすということでは大いに意義がありますし、それは考えるべき方向というような御議論もいただいております。もう一方では大都市に即して言えば、それが行き過ぎると逆に困るとというのが今日の事務局からの問題指摘としてはありました。そここのところを困らないようにする、しかも大都市の自立度が一定増えていって、もっと言うと道州制の中にあるがあるまいが、そんなのは実質的に関係ない状態というのを作っていくというのが有力な解の一つかなということでお話をしてくださっていると思います。

こういうところも含めて、もっと中間的な仕組みというのもしっかり出していって、そういうところで連携を深めなさいというような議論があれば、それはそれで提案いただければと思います。北村委員からもありましたが、ポートオーソリティみたいな議論は当然あるかなと思っておりましたので、この辺を含めてもし大都市議論がありましたらお願いします。

小規模市町村の方は逆に、個々の市町村の意思とか、個々の市町村の力というのをどう生かしていくか、ある種そういうところに力づけをしていくような必要もあるかなと思いましたが。ですが、そうすればするほど合併など単純な結論に飛びつくことになりかねないので言いにくいですが、そうしないでむしろ小規模市町村の自治力みたいなものをどう上げていくのか、ひょっとすると道州制への移行の中で改めて考えないといけないかもしれないと思っていました。もっと言うと頑張っている市町村と頑張っていないところがどうしてもありますので、この辺をどういうふうに考えたら良いのかということも当然あるということです。それとの関連で言うと、そういう市町村に頑張ってもらうために、もちろん水平的に連携をする、あるいは都市との間での定住自立圏型のものもありますし、もっと離れていても今の交通体系から言えば、いろんな連携のタイプがあります。それに加えて道州がかかわってくるときに、お金でかわるのか、仕事でかわるのか、もう少しマネジメント的にかかわるのか、いろん

なかかわり方が当然考えられます。そのときのかかわり方のパターンとして、直接道州がかかわるのか、あるいは中間的に何か仕組みを作っておいてかかわっていくのか、先ほどの柔らかい仕組みという原則もあるので余り固いのを考える必要はないのですが、そのあたりも何かアイデアやイメージがあればいただけると良いなと思っておりました。

**○北村委員** 元に戻るようですが、都市部については基本的に各都市に、できるだけ多くの基礎自治体としての機能を移譲すべきなのであって、自立性を高めていくのが全体的な方向です。自立性を高めながら連携を行ったり広域的な対応が必要なものがあればそれを提供したりするような、それが道州であるのか関西広域連合のようなものであるのかは分かりませんが、そういったことだろうと思います。小規模市町村は、先ほど山下副座長がおっしゃったように幾つかの広域行政が進む中でお互いに相互に連携するパターンというのは多様で当然なので、幾つかの多様な形態をそれぞれ示しながら各自治体を選んでいただく。それは制度だけではなく当然財源の問題も入ってくるのでしょうが。

**○新川座長** 基本的には都市も市町村も大きかろうが小さかろうが、それぞれの地域がその地域としてできる限りのことをやっていくというのが基本原則です。またそれに見合った権限移譲や財源移譲、あるいは大都市も市町村も含めた自治の自由度をどこまで高めていけるかというのが基本的な命題だと思います。その上で、それで解決できないというところをどうするのか、あるいはここまでしかやりませんとおっしゃったところについてどういうふうを考えていくのか。また、連携していきたいと言ったときに、ある種のカスタマイズはできるにしても一定の連携のメニューをどこまで出せるかというのが、多分ここでの議論の一つかなというふうに思っているのです。ですが、同時にそれは大都市圏と小規模市町村ではやり方は違ってきます。それから事務の性質によっても随分違ってくるところがあるというふうに思っています。たくさんの組み合わせが出てくるのですが、幾つか典型的なものを考えながらやって

いくしかないかなというのが、先ほどの山下副座長からの御意見もそうだったのかなと思いつながら聞いていました。

**○山下副座長** 道州ができたからといって、大都市との関係で道州が広域的な行政課題への対応を一元的に担うということには多分ならない。大都市とその周辺、大都市相互、あるいは大都市圏とその周辺の連携など、水平的ないろんな連携が展開をしないといけないというのが出発点だろう。そういう水平的な連携が多様に展開するように道州としてはどういう役割が担えるかというのが一つあるだろうと思います。

二つ目は、そういう水平的な連携とは別に、道州全体をにらんだ道州としての、広域的な対応をどういうふうにしていくかということ。この二つは性格が違おうだろうと思います。柔らかな調整云々というのは、その二つ目のほうでむしろ考えるべき話かなというふうに思いました。そういうふうに考えるならば大都市が道州から独立しているか包括されるかということは、余り意味を持つことではないと思いました。

**○新川座長** 道州に含まれるかどうかということにこだわる人たちもいるかもしれませんが。

**○山下副座長** それはそうだと思いますが、最終的な着地点がどうなるかということよりは、考えていく筋道として、独立した場合と包括された場合というように入り口を分けてしまうよりは、どういう課題に対応するかという調整の仕組みから先に考えていったほうが良いということです。

**○新川座長** とても現実的でよく分かります。あるべき論はいろいろあるかと思っています。ただし全体としては市町村の身近なレベルにできる限りの権限、財源、そして実地の事業を委ねると。そういう基本的なところでどう向かっていくかと。それを支えていけるような道州であったり、あるいは広域的な行政であったりでなければ意味がないと。この辺が多分共通の方向だろうと思います。行きつく姿として、大都市は道州から独立してもやっていけます。なおかつその他の地域と広域的な連携というのは、大都市が大都市だけで生きているわけではないのでちゃんとできますよねとい

うところに行きつけば、それはそれで一つの姿です。少なくともそこに行きつくまでのプロセスとして、どういうふう to それぞれの市町村に頑張ってもらっていただけるような形にしていけるのか、またそれをどういうふう to 支えていかなければいけないのか、あるいはそうではなくて連携というもう一つの軸で対応できるところをどう作っていくのか。連携もやっぱり柔軟にやっけていかないといけないというところはありませんが、そういうものをそれぞれが必要に応じて主体的に形を選んだり、作ったりしていけるよう、余計な誘導策はつけていかない。余計な誘導策がつくと必ずどこかにコストのしわ寄せがいきますので、そうならないような仕組み、いわば日本の今あるさまざまな資源とその利用の仕方の中で、最適な配分がされていく中での選択ができるような、そんな仕組みというのを考えていかないといけないなと思います。所詮我々はマーケットの中で生きていますので、それはそれとしてきちんと踏まえないといけないということだろうと思います。従来の単純な道州制、大都市と市町村という対立軸で考えるのではなくて、むしろそれぞれが自立性・自主性を高めていくという方向でのプロセスとして、この行政のあり方や道州制というのを考えないといけないというのが、国からの権限移譲も同じですが、基本的な方向としては大事なんじゃないかと、そんなことを思いながら聞いていました。

とりあえず大都市と小規模市町村のところはこれぐらいにさせていただいて、割と重い論点と言いますか、市町村に直接かかわるようなもう一つの論点がございまして、そちらの方、(2)義務教育について議論したいと思います。

事務局のほうから資料をいただいておりますので、よろしくお願いたします。

**○事務局（中谷課長）** 資料説明（資料2-1～2-4）

**○新川座長** ありがとうございました。

それでは新しい論点でありますけども、義務教育というのを取り上げて今後の道州制の役割、あるいは道州と市町村の役割分担、また現行の学校制度それ自体についてどう考えていくのかということについて、御説明、論点提示をいただきました。



御質問のようなところからでも結構ですので、御意見いただければと思います。

**○山下副座長** 資料2-1のII1でナショナル・ミニマム、リージョナル・ミニマム、ローカル・ミニマムと出ているのですが、どういうふうに事務局なりにイメージをされたのか。リージョナル・ミニマムとかローカル・ミニマムというのは、ナショナル・ミニマムの上乗せというイメージなのかどうかということが一つ。

もう一つは、資料2-4には資料2-2と比べて是正の要求とか指示とかという話が抜けていますが、こういう国の関与、あるいは道州と市町村の間での関与みたいなものがどうなるのかというところがないのですが、これはどうなったのだろうというのがちょっと気になりました。というのは、ナショナル・ミニマムの話だと、ミニマムを満たさない場合にはどうなるんだという話になりますよね。ミニマムがいわば国民に提供されるよう責任を負うのはどのレベルのガバメントだろう、それが国だと言うのであれば、実施をする市町村がそのミニマムのサービスを提供していないというときには、当然関与の仕組みというのが出て来ざるを得ないだろう。そういうときに間に入ってくる道州が一体どういう役割を担うのだというところが気になりました。

**○新川座長** それでは各レベルのミニマムの考え方と、それと関連するのですが是正等々の関与の考え方、これは事務局ではどう考えているのか少しお話をいただけますでしょうか。

**○事務局（中谷課長）** 非常に単純な絵にしていますので、その辺は随分捨象をしてしまったのですけれども、仮にナショナル・ミニマムというのが本当に最低限守るべき水準ということであれば、当然国からの関与なり、介入といったものを想定するだろうと思います。逆に最低限の基準ということでは同じことですが、例えば小学校卒業レベルですとか、中学校卒業レベルの学力水準だけをナショナル・ミニマムと想定した場合、あとはその水準に達成するように地域なり市町村でやり、試験は国で統一的に課すけれども、それに落第したら卒業資格を認めませんという、非常に小さく限定されたナショナル・ミニマムしかないとする、関与がゼロにはならな

いでしょうが、今よりは相当小さなものになるだろうと。そこまでナショナル・ミニマムというものを小さく想定するのかどうかということも合わせて当然議論されるだろうなということで我々こういう資料を作っております。それは日本国民がナショナル・ミニマムとしてここまで最低限全国统一にしましょう、あるいは道州レベルではこれは合わせましょうねというものの大きさによって大分対応は違ってくるのかなと思っていました。

**○新川座長**　ですから同じ基準のところのミニマムと言うよりは、むしろミニマムで想定をしている範囲というのが、ナショナルに言うと、教育機会があるかどうか、その教育を受ける権利が侵害されていないかどうかというのが恐らくナショナル・ミニマムとして憲法上あるとすれば、例えばリージョナルにはやっぱりこの地域の将来を考えて一定の教育水準、学習達成度というのはリージョナルにはミニマムにしましょうというのがありますし、それをそれぞれのローカルではそれぞれの能力に応じて学費無料化も含めて考えるというような、そういうミニマムはあるかもしれません。何がミニマムなのかオプティマムなのか私はよく分かりませんが、そのオプティマムはありそうな感じがします。というのが多分事務局の考え方だろうと思います。

**○山下副座長**　それはおっしゃるとおりで、まさにナショナル・ミニマムの中身をどう考えるかによって、それぞれの政府を担うところは違ってくるのかなと感じます。

**○新川座長**　その関係のお考えは。

**○山下副座長**　中身をどう考えるかの話というのは、ここではちょっと荷が重いなと思っていました。

他方、こういうナショナル・ミニマムの議論や、義務教育の議論でもう一つ常に問題になるのは、資料2-1に少し出ていますが、要するに格差ですよ。上乘せなのか、格差なのかという、その話にも入ってくる。それこそリージョンによって、あるいはローカルによって、教育熱心なところは頑張るという話が出てきたときに、

それはそれぞれの地域特性に応じた違いだと割り切れるかどうかという話とも絡んできます。そのあたりを少し注意しないとやりにくいのかなと思ってお話は聞いていました。

**○村上委員** 私も山下副座長と同じように、リージョナル・ミニマムというものはナショナル・ミニマムの上乗せなのかと一瞬思いました。地方交付税の交付を受けながら、ナショナル・ミニマム以上のものを地域がそれぞれ独自に上乗せするというのは、しっくりきませんでした。

ですから、あくまでも財源に関しては、補正係数とかいろいろありますけれども、国として最低限保障しなければいけない水準があって、それ以上のものはその地域に余裕があるのであれば、リージョンなりにその地域独自のことを行うことは許されると思いますが、そうでない場合には少ししっくりこないような気がしました。

それと、もう一つ、一般財源化というお話がありましたけれども、国庫負担金を一般財源化すると、教育費が減少するだろうというシミュレーションがありまして、警察の費用は、一般財源化されているということですし、できれば一般財源化が望ましいとは思いますが、教育費が減少するのはいかがなものかと思えます。

ただ、先ほどのシミュレーションがどういう基準の下でできているのかなど、もう少し検討の余地はあるかと思えます。

**○北村委員** 教育問題を道州制の問題として議論する場合は、ここでは義務教育と限定していますが、通常はリージョナルガバメント（広域政府）における教育問題と言えば、高等教育が重要な位置を占めることになります。これまで主として国が担ってきた高等教育の機能を、リージョンでどのように運営し、それがその地域の発展や人材育成にどう貢献するのかが、通常はリージョナリズムと教育問題の議論です。そのことは今日ここでは議論の対象となっていないので、義務教育に限定をすると、結局のところ、教員の採用・任用の問題を、道州になった場合にどうするかというのが一番大きな問題です。

大都市は独自に教員を採用・任用し、そこに給与等の財源配分をすればよいわけですが、中小規模の市や町村に雇用される教員の採用・任用・財源の問題をどうするかが問題となります。

そうすると、先ほど議論いたしました小規模市町村の連携・補完と同じことであって、道州がかかわらずに、小規模市町村や中小都市が連携をする仕組みができれば、道州が扱うべき義務教育に関する事項というのは極めて限定的なものとなります。国が大枠の制度を決めた後は完全に基礎自治体を実施するという関係で、道州の機能はあったとしても形式的なものにとどまるというふうに思います。それにもかかわらずリージョナル・ミニマム的なものが議論されるのは、さっき山下副座長がおっしゃった自治体間で提供するサービス格差の問題に関わることになるのでしょうか。

**○山下副座長** おっしゃることはそのとおりで、例えば、教員の採用・任用等の問題にしても、市町村では小さ過ぎるというのであれば、それこそ幾つかの市町村が一緒になってという方法もあるし、あるいはアメリカ的にスペシャルディストリクト（学区）を作るというやり方もある。道州でやるとしても規模が大き過ぎて、その中を幾つかに区分しなければ仕方ないということでしょう。そういうことを考えれば、義務教育については、道州がかかわらないということを考えていくのも一つの手段かと思えます。

今回取り上げたのは、恐らく義務教育のようにナショナル・ミニマムが問題となるようなサービスについて、道州制になったときにどうなるんだろう、道州がどういう役割を担うんだろうという頭の体操だったと思いますが、道州がかかわらない体制とこのができないかという頭の体操をやってみたらどうかとは思いました。実際に、それでできそうな気がします。

**○事務局（中谷課長）** 資料2-4の「道州制でのイメージ」で、道州のところが点線の枠でくくってあったり、さらに括弧がついていたりするのは、そういう意味です。頭の体操ということは御指摘のとおりですけれども、よくある道州制の議論に、

道州制になったら内政から国は手を引くというような極論もありますので、本当はそうじゃないでしょうということも、ちょっと頭の体操をいただきましたかったということです。ナショナル・ミニマムでやっぱり一定国の役割がありますよねということで、それはどこまでなんだろうという議論を具体的に詰めていかれるでしょうし、逆にローカル・ミニマムと申しましたが、本当はローカル・オプティマムなんだと思いますが、どこまで市町村の裁量に委ねるのでしょうかと。

根幹の部分は北村委員御指摘のとおり、教職員の給与負担かとは思いますが、歴史的な経緯からすると、市町村では相当格差が出て、あるいは財政負担が大きいので、結局は都道府県が引き受けてきたという経緯もございますので、本当に具体的にどうでしょうかというのを御議論いただきましたかったというのが本題でございます。

**○山下副座長**　そういう意味で、この資料2-4を見ると、道州がかかわる意味というのはリージョナル・ミニマム、だから、ナショナル・ミニマムとリージョナル・ミニマムとローカル・オプティマムの関係というのはちょっと気になったということです。

それと、教育の機会均等の確保と教育水準の確保という話と、教職員の人材確保の話と、教職員の給与水準の話が、今のところ連動しているということになっていますが、本当にそうなのかというところもあるし、市町村単独ではできないけれども、市町村が水平的に連携し合っという可能性を入れて考えてみたらどうか。そのときにもう一つ気になったのは、義務教育制度について、国と道州の間で、どういうふうな役割分担があり得るのかということ。私自身は、義務教育は国の責任だと言うときの「国」というのは、中央政府という意味ではなくて、国家というイメージで、そういう意味では国と地方自治体をひっくるめた、政府全体として責任を負うよねというふうに考える話だろうと思います。

そう考えると、中央政府という意味の国がやらなければいけないことというのは、もう一回考え直したほうが良いかなという気はします。むしろ、全国的に統一されて

ないとまずいというイメージで考えたらどうか。あるいは、それこそ財政的などころについて、どういう仕組みがあるのかというふうに考えたらどうか。

したがって、資料2-1のII1の「引き続き国が担うべき役割とは何か」というところで、確かに国民教育なのだけど、ナショナル・ミニマムだから中央政府が最低限の基準ということにはこだわらなくて良いのではないかと。そうすれば、リージョンレベルでナショナル・ミニマムの内容を決められるというロジックが出てくるような気がする。そうすると、道州ごとにミニマムが違うがそれで良いのか、それは格差なのか地域的な特性なのかというところになってくる。そうすると道州の役割も出てくるかなという気はしますが。そうでなければ、もう国と市町村という関係で処理したほうが早いと思う。

**○新川座長**　ここでの議論の基本にあるのは、道州制というのが、ある種、国というか、中央政府に集まっている権限というものを、再配分をして新しい役割分担をどう作っていくかということですので、そこはむしろこの国の権限というのをどう考え、それに対応して道州・市町村の考え方、また、義務教育制度の中で、市町村の自治や自由度をどう高めていくのか、この両方の観点で考えていただければ、今のこの議論の解もあるような気はしています。

ただ、個別具体的な学校制度の運営そのものや、その水準というのを誰が設定するのかは、今お話がありましたように、それこそ多様な選択があって良いところと、少なくとも道州レベルでは一定確保しないといけないところ、それが水準という言い方になるかどうかわかりませんが、教育として確保しないといけないところなどはあるかもしれませんし、国全体として、中央政府になるのか、国民的な義務なのかわかりませんが、具体的に教育を受ける権利をどう保障するか、そここのところの範囲みたいなものを想定しつつ考えていく、そんな議論になるだろうと思います。義務教育については、恐らくお金とかいろんな議論があるにしても、恐らくここでの共通理解として、実態的には市町村で本当は保障ができるはずだと。けれど、それができないで来

ている歴史的な事実がありますし、そういう制度にもなっている。逆に言うと、それをどう思考実験的には組みかえていけば、市町村管理でいくか、あるいはそれに対して、なお、その市町村の義務教育の仕組みが、きちんと動いていくために、道州レベルで何がしか、教育制度上、確保しないといけないことがあるのか、そして、国家的にどういうふうな教育を受ける権利を保障していくのか、そういうボトムアップの議論として考えていただくほうが良いかもしれないと思いつながら聞いていました。

その中で補助金制度の一般財源化という議論がありましようし、同時に一般財源としたときの財源保障の仕組み、あるいは財源の再配分の仕組みといったようなものも含めて考えていくことになりましようし、同時に、教員の人事・任命についても権限移譲を考えていきたいと思いつます。

それから、学校管理とか、教育委員会とかの仕組みとか、これもむしろもっと地域に即した学校管理や教育行政の仕組みというのもあつても良いかもしれません。こういうところにもいろんな制度上のゆがみというか、問題点が出てきていますが、逆にそれを、思考実験、あるいは提案と言えるのかどうか分かりませんが、むしろ市町村を中心に考えていき、そこから組み立てていつたときにどうなるかというのが、ここでの議論としては大事かなというふうに思っています。これは問題提起です。

**○北村委員**　今の座長の御意見に私も賛成です。基礎自治体を中心にしてやっつてきている義務教育体制で、本当に基礎自治体が主体的に担える義務教育体制を作るために、国はどう振る舞つて、国の持っている権限がどう道州に來れば、より基礎自治体における教育自治というようなものが進むのかというふうに考えたほうが良いだろうという御意見はそのとおりだと思いつます。やはり基礎自治体における教育自治という場合に、教育委員会制度をどう変えるかも大切ですが、ようやく最近できました学校協議会みたいな、学校に対する地域や父母の参加という問題を制度的にどう作るかがより重要だと思いつます。アメリカの学校区はまさにそうでありましようし、イギリスでも、従来型の教育委員会制度に対して、学校別に学校理事会を導入し、地域別にスク

ールフォーラムを作り、そこに権限を与えるといった方向に変わってきています。基礎自治体における教育自治という場合には、やはり教育委員会制度を中心に議論するより、住民の参加制度の問題を一方で入れ込んできて、そういったものを全体として推進するような国全体の枠組み作りのほうが、現代風ではないかというのが率直な印象です。

**○山下副座長** 義務教育に関する決定権限を、中間的な政府である道州まで変に移譲されて、いろんな国からの指図がくっついてくるとするのは、今の都道府県の教育委員会はそうですけれども、余り良いことではないし、市町村との関係でも、そういういわば文科省の手足として使われるようなことになるというのであれば、望ましいことではないので、それなら道州を飛ばして、直接、市町村とやりとりをする体制を作るほうが望ましいと思います。

だから、そういう意味では、義務教育について、中央政府としての国が何を定めるべきなのか、道州というものができたときに、道州が固有の権限として、義務教育についての決定権としてどういうものを持てるのかという整理をしないといけないのではないか。国から権限移譲されて云々という話なので、いろんな関与がついてきて法定受託事務になる気がするし、そういうのは望ましい分け方だとは思わない。

それと、北村委員がおっしゃったように、義務教育を考えるときには、むしろ重要なのはガバナンスの話で、学校なり教育委員会なりが、もう少し住民参加というか、住民との距離を縮めないといけないというほうがものすごく重要だというのは、そのとおりだと思っております。

**○新川座長** 国の学区制ができる前に学校ができていた京都の歴史から言うと、それはそのとおりで、むしろ教育というのは、地域がみずから作るというのが、明治維新当時の話であります。ただし、それが国家教育に取り込まれていく、そういうプロセスを通っています。

ただし、京都の場合に、昭和12年に学制改革がようやく完成しますけれども、それ



まではそれぞれの地域の自治的な学校運営への関与というのは残っていましたが、このあたり、国全体で統一・支援をしないと学校が運営できなくなるというような現状があることも間違いなかったのですが、そういう事情も踏まえつつ、なお、改めて今度、成熟社会の中で、逆に学校教育、特に義務教育について、それを市町村自治というよりは、市町村内の住民自治というところにどこまで委ねていくか、それは学区自治、それから地域自治という観点で立て直していくというような、そういうことも一つかなと思います。

逆に言うと、そういう義務教育というものを考えたときに、これに対応する国の責務とか、道州あるいは広域自治体の責務というのをどう考えていくかというときに、やはりみずからの教育を受ける権利を持つ人たちと、そして教育を受けさせる義務を負う地域が第一義的には責任を負う。それが、その責任や義務がバランスを欠いたときに、それを是正させるというところで、誰がどう責任を負うのかというところの議論だろうと思っています。

もちろん最後に訴えていく先が、国や、あるいは司法制度ということになるんでしようけれども、そういうステップの中間にあるものがリージョンという、そういう編成になるかもしれません。

**○山下副座長** 歴史的に今の義務教育制度というのは、ヨーロッパあたりの歴史を見ても、どう上から国民を作っていくかという発想でできているから、そういう意味では、まず国がという、それこそ近代国家の成り立ちと軌を一にしているから仕方がないところはあるのですけれども、ナショナル・ミニマムなんだから、それは国が上で決めますという発想を一度捨ててみるというのも大事かもしれないです。それこそ草の根レベルで自分たちのミニマムは自分たちでという発想で積み上げていった場合にどうなるだろうというふうに、頭の体操をやってみるというのも大事かなという気はします。

ナショナル・ミニマムなんだからどうしても国が最低限の基準を設定していくとい

うことになってしまうと、国が決める、そして市町村に、基礎自治体を実施させる、実施しないときはこうする、という仕組みになってしまうのだけれども、それで良いのかと。そこから考えないと、道州にしたからといって、何も変わらないということになると思います。

**○新川座長** 仮に道州制になったときに、一つだけ予想できるのは、少なくとも現在の都道府県の教育委員会と教育行政はなくなるか、市町村に権限移譲されるか、場合によっては国・道州に移譲するかということになりますが、多分、かなりのところが市町村に権限移譲ということになるだろうと思います。そうしたときに、一つは、先ほどの義務教育費の国庫負担がどう変わっていくのか。それからもう一つは、従来の都道府県教育行政が担ってきたさまざまな施設や人事に関して、うまく市町村に落とし込めるか、逆に落とし込めないで、道州、あるいはそれに近いところで垂直的に処理をされないといけなくなるのかというのが、一つ議論としてはあるかなというふうに思います。

**○山下副座長** ただ、北村委員が最初におっしゃったように、高等教育についての話があって、道州に、教育委員会という形になるのかどうかはともかく、そういう高等教育絡みでのセクションはできざるを得ない。そうなったときに、それが本当にもう高等教育だけなのか、義務教育までもしたがることになるのか。組織としてはやはり道州に教育担当のセクションは残るだろう。残ったときにそれが一体どういう役割を担いたがるかなあという、そこがむしろ気になるところです。

**○新川座長** そこは最初に北村委員が、今日は義務教育の話だけでと言ってくさったので、それで良いかと思っていたのですが、高等学校教育というものをどう位置づけていくかということと、大学とか専門学校等を都道府県でやっておりますので、大学の教育をどう考えていくかということを含めて、本当は義務教育とは少し違うレベルで道州の教育機能を考えないといけませんが、ただ、都道府県をどう整理するか、どう考えていくかということで、どうしても義務教育からまず考えないといけな

いということかなと思っていました。

大学教育とかをどうするか、高等学校教育をどうするかということも、論点としては気になります。

**○北村委員** 4月に中央教育審議会が第2期教育振興基本計画を発表いたしました。その中では、高等教育に対する言及が3分の1ぐらいです。とりわけ高大連携や学齢期の教育だけではなくて、生涯学習という観点から見ると、高等教育との関わりが大切になっています。道州が教育機能を担うとすれば、そういった義務教育から高等教育や生涯学習まで含めた問題を扱うことになるでしょう。都道府県レベルで教育問題を議論すると、教育委員会が担う機能が中心となりますので大学が抜け落ちる可能性が高いのです。小中高で終わって、大学がなかなか入ってこないという問題があります。そういう意味では、道州ができた場合の教育の分野での役割は、初等中等教育だけでなく、高等教育から生涯学習まで含めて議論し、計画をし、実施をすることになり得ると思います。

第2期教育振興基本計画というのは、いろいろ目配りがされていて、おもしろいものです。

**○村上委員** 道州間の財政調整の話になると思いますが、それが非常に貫徹されるといいますか、道州間で差がないのであれば、ナショナル・ミニマムというのは道州の規模になれば大丈夫でしょうが、どこまで道州間の財政調整をするか、そのところで、アメリカで州からの補助金を主たる財源として行われているとありますけれども、州の間の経済力の格差を是正するために、連邦がかなり支出していると思います。そういったことを考えますと、もし市町村だけに任せたとすると、やはり国が関与しないと難しいのではないかなと思っていました。

**○新川座長** ありがとうございます。いずれ財政の問題も議論もしないといけませんし、そのときに当然、こういう国民として平等に使えるべき権利というものもありますので、それをどう守っていくのか、そのところでの議論に、財政調整とい

うものが非常に大きな役割を果たすと思います。それ自体は議論したいと思いますが、同時に、教育の議論の中でも、財政調整が前提であれば、こうしたナショナル・ミニマムの新しい考え方というのでも議論できるだろうという整理になると思います。

**○山下副座長**　　そういう自治体間の財政調整の話になるのか、そうではなくて国が面倒を見るという話になるのかというところです。ナショナル・ミニマムだといって、事細かに国が基準設定をするのであれば、教職員の身分等から、給与から、あるいはそのためのハード的、ソフト的なところもひっくるめて、国が責任を負うというのも一つのあり方だろうし、自治体の豊かさによって格差が生じるのが望ましくないというのであれば、そういうことが生じないようにぎちぎちに全国的に統一するという形も、一方ではあり得る話でしょう。ですから、そういう意味で、格差なのか地域の特性なのかというところを整理しないと、多分、議論が進まない。

**○新川座長**　　ナショナル・ミニマム自体をどう捉えるかというのと、ナショナル・ミニマムのための財政調整というものを考えていくときに、そのナショナル・ミニマムが具体的に何をどう保障をするのかという議論が必要です。同時に、財政調整そのものは基本的には特定財源でなくて一般財源で、それぞれの経済力の格差をどう埋め合わせるかという議論ですから、そういう観点でいうと、逆にそれぞれの地域で教育投資をするのか、それとも産業投資をするのか、極端な言い方ですけど、そのウエイトはそれぞれ地域ごとで判断をされれば良いわけです。うちの地域はそんなに学校の先生に高い給料を払わなくても良い先生を雇わなくても良いですと、そういうところもあって良くて、昔のように50人、60人学級だとみんなよく勉強するからそれで大丈夫ですという学校があって良くて、それと逆にいろいろ問題あるので15人学級でやりますというような、当然いろいろあって良いだろうというふうに、個人的には考えています。

そこが、ミニマムとして何をどう確保するかで、そのときのミニマムに対応する財源というよりは、むしろそういう教育制度そのものを選べる自由というのを持てるよ

うな財源確保を考えていくということのほうが重要なことというふうに思います。その点では、ミニマムから考えるのか、地域の特性から考えるのか、基本は一緒ですが、ミニマムにもいろいろありそうだと感じます。

**○北村委員** ミニマムのサービスを提供するためにどのように財源保障するのかというときに、例えば教育に係る補助金など、一般財源化するか、国庫負担金にするのかという問題はありますが、国が基礎自治体に財政調整をするのか、州政府が基礎自治体に財政調整をするのかで随分変わってまいります。そこは道州制の重要な論点になってくるわけで、州が基本的に州内の基礎自治体に対して財政調整をするのであれば、それにふさわしい財源と権限を担うこととなります。そうすると、教育に関するナショナル・ミニマムという意味づけが限定的になり、州レベルでのリージョナル・ミニマムという議論を行うことも可能です。他方、州政府も初等・中等については権限が比較的限定され、都市部や市町村連合の教育部局にかなりの権限を担ってもらいたいというイメージだろうと思います。

その際に、財政調整の仕方を、教育に係る補助金については、従来型のいわゆる国庫負担金なり、補助金なりの特定財源にするのか、あるいは交付税型の一般財源にするのか、アメリカのように包括補助金にして使途に教育という枠をはめますが、あとはご自由というふうにするのか、三つの選択肢があって、それを国レベルで行うのか、州レベルで行うのかが大きな論点だろうと思います。

**○新川座長** 特に市町村レベル、あるいは学校単位レベル、あるいは地域単位レベルでの教育権、あるいは教育を提供する義務というものを想定する。その中で、それに合った財政システムというのを考えてみても、本当はそれぞれの学区ごと、あるいは教育単位ごとに、サービスと負担が一致すれば一番良いわけですが、現実にはそれは難しいですから、そこを市町村において、あるいは広域連携的において賄えないとすれば、より広域的に考えていかざるを得ないというときに、それこそ最適の再分配の仕組みというものをどのレベルで作っていくのか、しかも、それぞれの地域の教

育自治みたいなものを確保できる仕掛けというのをどう考えていくのか、多分、そういう発想をしないとイケない。ただし、そのときに、ただ単にそういう義務教育レベルだけで考えるということで良いのかと言われると、高等学校教育も大学教育も、それから生涯学習、生涯学習は市町村レベルに下りてきているところがありますけれども、そういう生涯にわたる学校や学校外の学びの仕組み全体の調整や、あるいはそこでの企画や、そこでの役割分担というのをあわせて考えていく中で、道州の役割というのがそこにあって、その中に一定の財源調整的な機能が入ってくる。そうすると国はどんなことをやるのかという議論になってくるだろうと思います。

**○山下副座長** 今日の前半の議論とも絡んでくると思いますが、政令市のレベルであれば、その政令市の中で人事等も財政的などころも何とかなるとい方向が一方である。しかし他方で、小さいところだと、小学校を維持できなくなっている。それは財政的にというよりは、それだけの子供の数がいないというようなところも出てきていて、それこそ大都市と小規模市町村において、こういう義務教育のあり方はどうなるのかというのを一つ、モデルでシミュレーションしてみたらどうか。そういう中で、道州が一体どういう役割を担えるのか。大都市との関係だと、道州はもうかわからないほうが望ましいということがあるかもしれないし、小規模市町村の場合には、水平連携なり、あるいはスクールディストリクトみたいな可能性とかというものもあるだろうけど、それだけで本当にいけるのかどうか。道州がもう少しかかわる余地がないのかとか、そういうことで頭の体操をしてみたらどうかと思います。

**○新川座長** 特に人口減少地域で、今一番大きくなっているのは、子供の数がどんどん減っていますので、今いる子供たちを近くの別の学校に移さざるを得ない。要するに各学年に子供たちがいなくなれば、複式あるいは複々式でいかざるを得ない、事実上、教育ができないからということで統廃合をやりますけれども、逆に子供がいる限り、地域の学校を維持したいというふうに考えたときに、そういう仕組みだってもう良い。ただし、教育の水準、教員・スタッフの人数、財政負担をどう考える

のかということについては、もちろん調整が必要ですが、逆にそういう学校のやり方というのを許容するような仕組みというのは必要かもしれませんし、教育を受ける側、それから教育を受けさせる義務のある側がそういう判断をする、それはそれで一つ重要な意思決定かなというふうには思います。

そういうところを大事にできない仕組みであれば、余り意味はないかなというところもちょっと感じていまして、もちろんそれで本当に国民としての基本的な能力に応じた教育というのができているのかと言われると、大教育論争が必要な議論で、やりたくはないところがありますけれども、少なくともそういう地域でそれにかかわる当事者たちが判断できるということを前提にして議論をするということも意義があると思います。

そういうことができるような仕組みをどう作っていくのかということが、多分この義務教育の議論をするときのまずは出発点。ただし、それは全体のシステムとのかかわりがありますから、それがより良く動いていく、うまくいくための仕組みとしての道州制、あるいは分権改革や、あるいは教育制度改革はどうやったら良いのかというところにいけば良いかなというふうに思っています。

今日の御議論の中でも、義務教育中心ですけど、どうしてもほかの学校システムや、あるいは社会教育との関連というのは、どうしても考えざるを得ませんので、部分的には触れていかざるを得ないということでお考えいただければというふうに思います。

特に、今、都道府県で中高連携というのがかなり熱心に進められているということがあります。もちろん、都市の側でも中高連携を進めていますけれども、高校から下におりてくる、中学から上に上がってくるというのがあります。加えて、高大連携というのも、今や大学教育の中でも教育課題ですし、高校教育の中でも非常に問題になってきています。こういうところを考えたときに、学校間連携の話と、広くは生涯学習・社会教育との関係というものを考えますと、ここのところは義務教育制度を中心

にしながら、どうしてもそういう議論が必要になってきますよねというような、そういう位置づけで、少し、今後の検討の素材ということで考えていただければと思います。

義務教育についていろいろ御意見をいただきました。基本的にはやはり市町村、大都市であれ、小規模市町村であれ、そこでの義務教育の権限や財源、そして教育のあり方の充実ということを第一に考える、そしてその自主的な教育の自己決定権というようなものを、それぞれの地域をベースにまずは考え、ただし、やっぱりそうは言ってもさまざま、その地域だけではできないことが当然ありますし、日本全体から見て、そうは言っても教育としてきちんとやってもらわないといけないというふうに考えることも恐らくある。そういうところで具体的にどういうふうに規制権限として考えていくのか、あるいは財源措置等々を通じて考えていくのか、また、個別具体的な教育内容で関与をしていくのか。それをトータルな教育システムの中で、国の役割、道州の役割、そしてまた、市町村の中の学校や地域の役割、それをボトムアップでどう組み立て直していくのか。これも非常に難しい、変数の多い連立方程式をたくさん解かないといけないですが、そういうところを少し改めて整理をし直していくことで、この義務教育制度で議論になっています教員の国庫負担の制度や、あるいは学習指導要領の問題、義務教育施設の国庫負担の話、こういうところも含めて考えていく。また、それに対応する形で、教育行政や、あるいは学校運営の仕組み、これをどう考えていくのか。また、それを、それぞれの自治をどう確保するような、そういう支援の仕組みというのも考えていく。それらが地域の違い、大都市地域とそうでない地域の違い、また、道州の間での経済力格差等々でゆがみが来ないか、問題にならないかということも含めて考えていく。そういう幾つかの重要な論点を示されましたので、少しそうした議論の軸に沿って、もう一度整理をしていただければと思っております。こういったところでよろしいでしょうか。

それでは、義務教育のところは以上にさせていただいて、その他、（３）の議事で



ございますが、事務局からお願いします。

**○事務局（中谷課長）** 次回、第6回の会合でございますけれども、9月9日（月）でどうかというふうに考えております。よろしいでしょうか。

**○新川座長** 3週目、4週目の月曜日はお休みなので、9月9日ということで、よろしく願いいたします。

それでは、本日、いろいろ御議論いただき、熱心に御意見をいただきました。議論しないといけないところというのは一当たり御意見をいただいて、それぞれについては一定、この研究会としての基本的な方向の合意というのが、それぞれの項目ごとに行っているのかなという感じを持っております。

それでは、第5回の道州制のあり方研究会、以上にさせていただきます。どうも長い時間御苦勞さまでございました。御協力ありがとうございました。