

道州制のあり方研究会第7回会合 議事録

日時：平成25年10月21日（月）

午前9時30分～午後0時00分

場所：関西広域連合本部事務局大会議室

○事務局（中塚局長） それでは、ただいまから、道州制あり方研究会第7回の会合を開催させていただきます。

本日は、お手元の議事次第にありますように、農業政策と警察制度を論点として議論させていただきたいと思います。

本日は、京都府立大学大学院の宮崎教授にお越しいただいております。

宮崎教授は、関西広域農林水産業ビジョン検討委員会の委員を務めていただいております。本日も活発なご議論をお願いしたいと思います。

それでは、これからの先の進行につきまして、新川座長お願いします。

○新川座長 それでは、本日の議事次第にしたがいまして、今日は、ご案内のとおり農業政策及び警察制度につきまして、本研究会を進めてまいりたいと思います。

まず、今日はゲストに京都府立大学の宮崎教授においでいただいております。農業政策のさまざまについて、ご専門の立場からお話をいただければというふうに考えてございます。

その後、警察制度に議論を運びたいと思っております。

それでは、議事の1番目、農業政策を通じた論点につきまして、宮崎教授のお話をいただきたいと思いますが、まずは事務局から、本日の資料のご説明をよろしく願いいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料1-1～1-4）

○新川座長 どうもありがとうございました。

ただいまの事務局資料につきまして、何かご質問はございますか。

それでは、早速ですが、今日は、ゲストでおいでいただいております宮崎教授から、農業政策についてお話をいただければと思います。

それでは宮崎教授、よろしくお願いいたします。

○宮崎ゲスト　それでは、11ページの「全国と比較した関西農業の特徴について」を見ていただきながら説明をしていきたいと思っております。

まず、全国の中で、いわゆる農業が盛んな農業県と申しますのは、北海道と東北と、それから南九州のエリアです。農業生産額で全国1位は北海道ですが、関東も野菜、果実などを中心に首都圏に出荷しており、第2～4位ぐらいを茨城県や千葉県等が争うなど、都市近郊型の主要産地として展開しております。そんな地域と比べますと、関西の農業というのは、カロリーベースで見た都道府県別単位の自給率という点で見ると、全国ではかなり下位のレベルになってまいります。

したがって、都道府県単位で見ると、他の産業に比した農業の位置づけというのは非常に弱くなるのが関西地域の特徴なのですが、①に書いてありますように、その要因としましては、関西の中心軸に大都市圏が連なっており、農産物の大消費地と生産地が隣接しているという状況があります。かつ、多様な農産物を関西圏の中で生産しております。東北の農業というのは、大体、県同士でも似通った展開をしており、南九州も畑作と畜産ということで似通った展開をしてしておりますが、関西の農業は、各府県において個性が非常に強く、同じような府県が全くありません。例えば大阪でしたら、都市農業中心の展開になりますし、滋賀は平地農村、平地農業地域が広くありますので、集落営農を中心としたコメの産地が展開しておりますし、和歌山は逆に田んぼがほとんどなくて、果実と野菜の産地ですし、兵庫県は日本海側から瀬戸内側、淡路島にかけて、非常に広いエリアを管轄していますから、兵庫県内だけでも多様なものを展開しております。京都、奈良に関しては、やはり歴史、伝統文化がありますので、伝統野菜を中心にした生産を熱心に行っているというように、それぞれの府県が個性を持っており、同じタイプの府県がない、そういう意味での多様性を持っており

ます。

かつ、ほとんどの府県が大都市部を抱え込んでおりますから、先ほども申しましたように、府県単位で見たカロリーベースの府県の自給率、これは非常に低い状況にあります。そういう意味で、大幅な農産物の純移入府県が多いという特徴になっています。

それから、②のところに書いてありますように、関西の農業地域を面積で見ると、平地農業地域、いわゆる平野部は非常に構成比が少なく、全体の10%弱ぐらいの割合です。

ですから、滋賀県の湖東、湖北、湖西の平野部、それから、兵庫でいきますと播磨の地域の平野部などが平地農業の地域でして、多くは都市的地域、いわゆる都市農業の地域が45%、それから、中間農業地域と山間地域を合わせて中山間農業地域、これが45%で、大体、都市農業の地域と、傾斜がきつく山林が多い中山間農業地域に二分されるのが関西の農業の特徴であります。

こういった、都市と自然豊かな中山間地の農山村が隣り合っているという特徴がありますので、都市と農村の交流が非常に盛んに行われておりまして、従来は個人ベースの交流が中心だったのですが、最近では、会社、大学、学校などといった、都市側の団体や組織と農村側との交流というのが盛んになっています。その交流も、傾向としてはボランティア的な志向を強める傾向が出てきたという形になります。

それから、③でございますが、農業構造改革の方向性では、大体二つの方向で日本の農業自体は動いております。一つ目は、コメとか麦とか大豆とかトウモロコシとかといった穀物、豆類など、いわゆる主食の作物を中心として、広い土地を大型機械化でもって効率よく大規模に経営していく土地利用型農業を中心に、規模拡大による低コスト化、国際競争力を強めていこうという方向性で動いております。二つ目は、中小の農業経営や他の作物などにおいては、高付加価値化、労働集約的な農業を展開しており、農産物を生産する場合に付加価値を高めたブランド農産物を生産する、あるいは

は、通常の農産物でも加工するなどサービス業的な形、いわゆる六次産業化という形で農業経営を展開しまして、高付加価値化、ブランド化を進めるという、この二つの方向で動いてきております。

その中で、関西の農業は、大規模経営においては、大規模な農業法人や個人の大規模経営、そしていわゆる集落の農家の皆さんが話し合いによってみんなで一緒に農業をやろうという形の集落営農、そして最近では、都市の企業が農業に新しく参入するといった三つのタイプになるわけですが、これらにおいては、この規模拡大による低コスト化と、もう一方の高付加価値化、ブランド化の両方を同時に追求するという状況で進んでおります。その中で、関西の農家は、もともと経営規模が全国に比べて零細ですので、傾向としては、その中でも集落営農の傾向で動いています。

さらに中小の個人農家においては、集約的に、狭い土地にたくさんの労力を投入して、ブランド農産物を生産したり、加工したり、サービス的な部分を入れ込んだりして、高付加価値化、ブランド化していくという傾向が、関西では強いという形になっています。

結果として、一般的に関西の農業は、農薬や化学肥料を減らして、安全、安心な農産物を提供するという環境保全型の農業を進めながら、その農産物を加工したり、レストランで食事を提供したりとか、あるいは、直売したりというような、六次産業化を進め、かつ都市から消費者の方に農村に来てもらって、交流をして、その人達に直接販売したり、宅配、ネット販売をしたりといった、この三点セットに取り組むという形で農産物の高付加価値化、ブランド化を進めるという傾向が強いという形になっております。

そして、4番目でございますが、最近の食料政策、それから、農業政策、農村政策ともに、国民から農村の住民の人たちに働きかける、いわゆる運動論的な取り組みで政策効果を高めていこうという、そういう取り組みが同時並行で進められています。

例えば、食料政策でしたら、日本の食料自給率が低下した大きな一つの要因には、

消費者の食生活が欧米型にぐっと変化してきたというところに大きな特徴があるので、いわゆる日本型の食生活、今から20年ぐらい前の食生活が、実は健康的な食事であって、結果として、そういったものを食べているとお米を中心としているので自給率も高くなるという傾向がありますので、ご飯を食べよう運動とか、日本型食生活を見直そうという運動と同時に、食料政策を進めることによって政策効果を高めていく。

それから、農業政策でも集落を政策対象として、人・農地プランもその一環なので、すけれども、集落の中で農家の人の話し合い活動をすることによって、農地を担い手の人にまとめて大規模に経営していくとか、それにより政策効果を高めようということも一つの形であります。農村政策も、都市農村交流が運動論的な展開になってきているのですが、いわゆる里山の保全管理とか、あるいは、耕作放棄地が増えていますから、それをまた農地に戻して、その収穫体験とか、ボランティア交流活動をすることによって、農村振興につなげて、あるいは、農村への移住を促進していく、そういう運動と政策の追求、これを両輪の形で行うことによって、政策効果を高める方向で国の政策が動いてきており、都道府県の政策もそういうふう動いてきているという特徴があります。

そういう中で、政策対象としての集落から旧村の範囲における具体的な特徴を五点ほど整理しております。

まず、(1)は、末端の農村でのインフラの維持管理主体についてですが、いわゆる道路で見ますと、国道、府県道、市町村道という管理体系なのですが、その下にさらに末端の農道があります。これは、基本的に集落の受益者の方、あるいは集落道の場合は、集落住民全員で維持管理されます。

それから、同じように河川も、国が管理する一級河川、府県が管理する一級河川と二級河川、市町村が管理する準用河川とありますけれども、末端の水路、小川や溪流などは、集落、あるいは農業用で農家組合が管理しているというような形になっておりまして、これは、道路や河川、水路だけではなくて、公共用の様々な用地であった

り、施設であったりも管理しているわけです。

そういう維持管理の主体として、集落や農家組合があるということになります。

(2) は、多面的機能の直接支払いに中山間地域の直接支払いの制度と、それから、以前の表現で農地・水・環境保全対策、今は農地・水保全管理制度と表現しているようですが、こういった交付金も基本的には、集落を支給の単位にして動いているということです。

ですから、集落の農家集団という形で、これもいわゆる運動論と言いましょうか、計画づくりを行って、それを実行して評価して、再び実行するという、この一連の動きの中の取り組みとして行われています。

(3) は人・農地プラン。先ほど申しましたように、これも同じように集落を単位としているということです。

(4) は、農業の六次産業化、あるいは、都市農村交流といった取り組みも、基本的には、まず、ソフト事業で集落単位の話し合い活動を行いまして、そこの話し合いの結果として実行計画が挙がってきますので、それに対して補助金なり交付金を支給して取り組みを奨励するという形の村づくり活動が基本的に行われてきているということです。

(5) は、規模拡大の展開方向でも、関西は集落営農を重視してきているという取組があるということです。

こういう政策対象として、集落がこれまで重視されてきたわけなのですが、現在、その農村政策上の最大の課題となっておりますのは、いわゆる中山間地域において過疎化と高齢化が進行していきまして、このままではもう衰退して消滅してしまうのではないかという、いわゆる限界集落が、今、急速に増えております。10年ぐらい前までは、点在する状態で限界集落が出てきていたのですが、最近では、一つの地域全体が限界化してくるというような、面的な広がりというような形で、過疎化高齢化が進んできております。

つまり、政策対象として集落にいろいろ投げかけを行政側がするわけですが、高齢者の方ばかりになったり、あるいは、お年寄りのひとり暮らしの世帯がほとんどの集落になったりしてきますと、いわゆる活力、元気がなくなっているのです。

ですから、行政がいかに投げかけても、将来が見越せないのも、計画自体がもう立てられなくなることから、補助や交付金などを受けようという、そういう元気がなくなって衰退、消滅してくるというような地域が結構広がってきておりますので、そういった地域をどうしていくかというところが、大きな課題になってきているという状況であります。

今度は、⑤のところ、全国と比較した関西の特徴として、全国に先駆けた取り組みを関西からスタートさせるというものが幾つか挙げられ、それをこの6点に整理しています。(1)でございますが、都市農業の分野では、首都圏、名古屋圏、関西圏という三大都市圏のエリアの中でも、やはり関西圏はユニークな都市農業振興策を展開しております。

先ほど、事務局から紹介がありました「大阪府都市農業の推進及び農空間の保全と活用に関する条例」の意味するところは、国の農業政策の担い手対策、いわゆる認定農業者の制度では、関西の小規模零細な農家、しかも都市部並びに都市近郊部で若い後継者も育て、熱心に農業をやっている農家が結構多いのですけれども、そういう農家は、国の担い手育成政策からは外れてしまうので、規模としては零細で年間収入金額も少し落ちる、ラインから少し下になる人たちも、この大阪府の条例では担い手として認定して、府独自の育成策を展開しているということです。

それから、都市側の人たちにおいては、農業に関わっていこうという人たちは少ない状況ですが、例えば、NPO法人ゴールドファームという団体がありまして、ここは、株式会社イズミヤのOBの方30人ぐらいのメンバーが、リタイアした後に、特に大阪の南のほうで3カ所ほど耕作放棄地を自分たちで農地に戻して、そこで野菜づくりを行っています。そういう新しいタイプの農業の担い手は、全国でも初めてのの

ケースなのですけれども、そういう人たちも担い手として位置づけて農業に参画してもらおうという取り組みが、大阪府の条例の中では位置づけられている。そういう点で非常にユニークな政策内容になっているかと思われまます。

それから（２）の環境保全型農業、これは、先ほど事務局が滋賀県の環境こだわり農業推進条例を挙げられましたけれども、近畿は全国に比べて、環境保全型農業への取り組みに各府県が熱心に取り組んでおります。

これは、恐らく消費者が非常に近くにいて、関西の消費者はやはり歴史と文化の豊かなそれぞれの地域の食になじんでいるせい、非常に舌の肥えた方が多いのです。食の安全、安心に対して関心が高いということなどもありまして、そういう意味で、関西の生産する農家サイドもその消費者のニーズに応えられるよう環境保全型農業ということで取り組んでおります。

滋賀県は環境こだわり農業という表現しておりますし、兵庫県は兵庫安心ブランドという表現をしております。大阪府はエコ農産物という表現、和歌山県は特別栽培農産物という表現。各府県によって表現は違うのですが、こういう取り組みに相当力を入れております。

各府県の農業に占める面積での数字なのですけれども、割合もかなり高まっております。滋賀県の環境こだわり農業は２年後に50%を目標にするぐらいになっておりますし、兵庫県は、環境創造型農業ということで、少し基準を落としたものなのですけれども、２年後に3分の1のエリアにまで広げようという状況になっております。

それから、（３）、伝統野菜ブランド化の分野ですが、京野菜、大阪は浪速の伝統野菜、奈良でしたら大和野菜というような形で、これも全国に先駆けて広がっております。そして、中山間地域対策の、これも限界集落に対する対策なのですけれども、京都府の綾部市、それから、滋賀県の米原市は水源の里条例というものを作っております。要は、限界集落という言葉、表現は、そこに住んでいる住民にとっては、非常に過酷な表現なのです。地元の人々のこれで限界だという言葉から名づけられたらしい

ですけれども、こういう酷な言葉ではなくて、逆手にとって、自然が豊かだし、河川の最上流部にあって、水がきれいだと、そういう農産物を作る自然環境としては非常に恵まれた環境にありますよという意味での水源の里という表現を使って、これは市単独で補助対策をやっております。

そんな動きを見た京都府は、里の仕事人などという府の職員をそういった地域にはりつけて、地域の事務局役をさせて、企画づくりをさせていこうという取り組みを行っております。

それから、(5)の都市農村交流分野は、近畿の大体の府県で、企業と農村が提携して里山の管理、下草刈りとか、枝打ちとか、そういったことをボランティアで取り組む企業の森や、モデルフォレストといったボランティア型の都市農村交流が広がっています。最近では、モデルファームとか、それから、大学が教育活動の一環として、あるいは、学生の自主的な活動として、ボランティアで農業支援を行う援農ボランティアの取り組みも広がっておりますし、そういう組織型の都市農村交流が全国に先駆けて関西で取り組まれているというところが特徴であります。

(6)は、農村コミュニティビジネスとしましたが、結局、この中山間の地域が持続可能な状態になるには、やはり、住民自らの取り組みとして、小規模なビジネスに取り組むこと、いわゆる六次産業化なのですが、農林漁業にプラスアルファする形のビジネスに取り組んで、その中山間地域の村の中でもお金の循環を作り上げていくという住民自らの活動が必要です。それが結果として持続可能な状態になっていくということです。

それはなぜかといいますと、いわゆる過疎化・高齢化は、地縁や血縁で結びついてきた村が崩壊してきたわけですし、それに代わる新しいつながり、これを社縁と言いましょうか、ビジネスを通じた村内外のネットワークの結びつき、これが恐らく持続可能な形で展開できる基本要因になってきます。この農村コミュニティビジネスでも、やはり、関西で広がりをもった中山間地域の新しい動きという位置づけができるかと

思います。

○新川座長 どうもありがとうございました。

それでは、早速ですけれども、少しお話をいただいた観点、論点につきまして、各委員の皆様方からご質問やご意見を伺ってまいりたいと思います。どうぞご自由にご発言いただければと思います。

○北村委員 関西の農業と言えば、府県ごとにそれぞれの地域が固有であるという印象を強く持っておりましたもので、改めて、そういった点も含め本日の先生のお話を興味深く聴かせていただきました。この研究会は、道州制の議論をする場でして、農業政策の政策主体として、新しい道州というものができた場合にどういう可能性があるのか、あるいは、道州制のもとでは府県というものは基本的になくすという方向ですから、この府県ごとに固有性を持った農業政策の展開の中で、府県というものをなくすということがどういう意味を持つのかということです。そこのところが一つ大きな論点になってくるのではないかと思います。

それともう一つは、例えば、限界集落の対応における主要な政策主体というのは、府県というよりは基礎自治体であるように思います。

分権の時代で、新しい21世紀の農業、あるいは、農村政策と言っていいのかもしれませんが、それは基礎自治体が担うべきことが増えてくると思うので、一部、府県の機能を基礎自治体が担うという場合もあるのですが、例えば、限界集落をめぐる現在の政策主体を考える場合、先ほど大きな問題だとおっしゃっていましたが、今後、それをより有効に機能させるためには、どのような政策主体の再編成が必要なのかということです。

だから、一つは、いわゆる関西の農業の特徴と、関西における農業施策の展開を考えた場合に、道州制という行政の再編成がなされた場合、農業施策の主体は、一体どう再編されるべきなのかという問題です。それから限界集落への対応等、身近な基礎自治体しか展開できないような農業、農村施策があると思うのですけれども、そうい

った問題を考えたときに、政策を担う主体となるものは、どういうふうなものが考えられるかという点について、少し、先生のご意見をお伺いできればと思っております。

○宮崎ゲスト　まず、道州ができた段階での府県の役割についてですが、関西は、他のブロックに比べて、同質な府県というものがなく、全く質的に違う個性豊かな府県で構成されておりますので、恐らくそういう意味では、道州が農業政策を担うにあたって、府県の果たす役割、府県の政策上での役割というのは、他のブロックに比べて高いものが関西にはあるのだらうと思います。ですから、その個性ある部分を、引き続き府県の政策として担っていくような方向性が望ましいのではないかというふうに考えられます。

次に、限界集落への政策主体としての基礎自治体の役割ということでございますが、限界集落に対する対策は、おそらく、農業政策とか農村政策だけでは無理なのです。あらゆる政策と関連する形の取り組みが必要なのだらうと思います。

限界集落は地域が衰退するという傾向がありますが、これとは違うような動きとして、関西の事例で少し紹介しておきますと、和歌山県に北山村という村があります。奈良県と三重県に囲まれて飛び地になっており、人口が400人いるかいないかぐらいの小さな村なのですけれども、新宮市とか田辺市から合併しないかと言われても断っているというのです。

それはなぜかという、ビジネスがしっかり村営で確立しているからです。一つは、「じゃばら」というかんきつ系の果実はそこだけが産地であって、しかも5ヘクタールの果樹園を村が直営で運営しています。そして、じゃばらが花粉症に効くということが科学的に明らかにされたものですから、飛ぶように売れるのです。これは、生産だけではなくて、村営の加工場でいろんな形の飲料にしたりとか、いろんな加工品を製造して販売したり、直売もしたりしている。

それから、もう一つはいかだ下りも名所にして、観光と結びついているのです。観光客が泊まるような宿泊施設、温泉施設にレストランをつけて直営でやっております。

このじゃばらと観光、いずれも村直営の形でしっかりとやっていて、持続可能な状態になっています。

それから、もう一つの動きとしては、京都府南丹市に合併された美山町というところなのですが、ここは合併を見越して、村に5カ所の旧村があるのですけれども、それぞれの旧村単位に地域振興会というのを立ち上げて、もう10年を超える活動に入っています。これは、住民自身による自治体内自治組織で、かつ、直売所と加工を含めたビジネス会社と同時並行で五つの地域振興会をそれぞれ運営しております。

ですから、このコミュニティビジネスと地域振興会という住民の自治組織、この地域振興会の役割というのは、まず自分たちでできることは、自分たちでまずやる、それができないような課題は政策課題として行政にお願いしているのですが、こういう取り組みを、コミュニティビジネスと同時に行っています。ただこういったところでも限界集落が広がってはいるのですけれども、一つの旧村の中の中心集落がそういう限界集落を応援するというような形で、何とか持続可能みたいな形になっているという状況がございます。要は、そういう対策が基礎自治体でできるのか、あるいは、基礎自治体では予算も人も限られますので、府県としてもっと圏域共通に、例えば、滋賀県でしたら中山間の地域はもう限られますので、重点対策としてやれていけるのかもしれない。

これは、和歌山のようにかなり広域なところが中山間になってきますと、重点対策としてはできませんから、基礎自治体というような形になるかもしれませんし、その辺は判断しかねますが、要は、住民の運動とセットでやっていかないと、政策効果は上がらないということだと思います。

○北村委員 各府県が固有の農業政策を展開することについて、先ほどの大阪府の都市近郊農業に対する振興の内容を聞いて、改めてその個性のある農業対策が必要だとわかったのですけれども、これまで、戦後日本の農業政策における府県の役割はどのようなものだったのでしょうか。

○宮崎ゲスト 日本の農業政策は、大体、1990年代の初めぐらいまで国の一律となっており、府県の農政というのはごくわずかで、新しい基本法ができてから、それぞれの府県が努力をされて、結構個性が出てきたと思います。

○北村委員 政策全体のところは国が作って、それを実際は府県が担うという形ですよね。戦後から1990年代まではそうした状況で、府県ごとの個性ある政策展開ができてきたのは1990年代の新しい法の施行以降ですか。

○宮崎ゲスト 恐らく、1990年代にいわゆるW T O体制になって、農業農村政策に対する補助金が、10年間ぐらい特別対策で出されたのです。その期間、1990年代に21世紀村づくり塾運動というものが全国的に、集落単位、市町村単位、府県単位で展開され、その機運がそれぞれの府県の個性を引き出していく一つのきっかけになったような気がします。

○山下委員 お話によると、関西の場合、府県ごとに個性があるということで、そうだなと思って聞いていたのですけれども、この個性というのは、政策的なレベルで作りに出されたものというよりは、自然的なもの、要するに農業としてそれぞれの地域にあった形で展開していくなかで個性が出てきたということだろうと思うのです。

逆に、自治体としての府県、あるいは、農業政策の主体としての府県というのを見たときに、北村委員のご質問は、一体、これまで何をしてきたのだろうか、これから何ができるのだろうか、そこだろうと思うのです。

府県という自治体が、これまで何をしてきたのだろうか、これからどういう政策なり取り組みなりをしていけるのだろうか、どういう可能性があるのだろうか、あるいはそれは、関西州という大きな単位に置きかわっても、さほどの違いはないということになるだろうかということです。農村としての個性があるのはわかりますが、私もそれが一番、この研究会としては関心があるところです。

○宮崎ゲスト 関西広域農林水産業ビジョンを策定する過程で、やはり、府県段階での政策上の問題点が幾つか浮き彫りになってきたのですけれども、一つは、いわ

ゆる環境保全型農業、この呼び方が府県によっていろいろ違うのです。ブランド化する場合、なるべく関西統一のブランドが望ましいのですが、滋賀県は環境こだわり農産物と表現するし、大阪府はエコ農産物、兵庫県は兵庫安心ブランド、和歌山県は特別栽培農産物と、府県によって呼び方が違う。これでは消費者が混乱します。

滋賀県が環境こだわり農産物という形で条例を作って、せっかくブランド化を進めていても、隣の京都や大阪の消費者が全く理解できていない、したがって買えないとか、そういう状況は大きな問題です。

ですから、道州ができるのだったら、道州でこのブランドの統一、促進などはやると非常に政策効果が高いということが言えます。それからもう一つは、都市農村の組織型交流がこれから伸びていくのですけれども、都市部に会社や学校、大学が集中しています。そういった組織に働きかける際も、例えば、兵庫県が兵庫県内の都市部の組織に、京都が京都府内の組織に限定して行うよりも、道州ができるのであれば道州が統一して都市部にも働きかけも行い、また道州の中の農村部も手を挙げてもらってマッチングしていくというような、そういう取り組みが多分効果的だろうと思います。

○新川座長　今の件に追加して、少し宮崎教授にお伺いしておきたかったのですが、先ほどもお話があったように戦後の農政、農地にせよ、農業生産にせよ、また農村対策にせよ、一貫して国の方針が中心となって進んできたという経過がございました。

実質的には、ある意味では都道府県で下請をやってきて、実施部隊がかなりの程度、都道府県に作られていったという経緯もございました。

そして、逆に市町村というのは、直接農業や農村に関わる場所というのは意外に少なかったという経緯があったかと思いますが、その構図自体は、食料・農業・農村基本法になって以降というのは、大きく変わったと考えてよろしいのでしょうか。

地方公共団体の役割・責務というのは大きくなったことは間違いないのですが、そういう基本的な農政の構図のようなものが大きく変わったと言っていいのか、あるい

は、どうも根幹のところは変わっていないかもしれないというような、そういうイメージも少し持っているのですけれども、このあたり先生どういうふうにご覧になっているか、少し伺いましたかったのですが。

○宮崎ゲスト やはり根幹の部分は、変わっていません。

最近の傾向として、府県を越える形で、農林水産省が交付金によって農村側に直接働きかける政策が結構増えてきております。

だから、募集も国がやり、府県は関与せず、府県を飛び越えて農村側に募集を呼びかけると。

農村側はそういう書類作成手続というのは全く素人で、やはり市町村や府県の支援を受けないと作成できませんので、最終的に、指導という形で都道府県や市町村が関与するという関係があります。

府県なり、市町村なりでも何らかの調整があるのかもしれませんが、結局、国に応募して審査されて認められたものに交付金が支給されるというような、そういう補助金が増えておりますので、やはり、国は、自分の権限をなるべく持ち続けていこうと動いてきていますし、基本的なところは変わっていないと思います。

○村上委員 冒頭で先生が、関西は府県単位で見ると自給率が下位だということをおっしゃったのですが、今、流れとして大規模化と高付加価値化、ブランド化があります。大規模化については、関西ではかなり低いようなニュアンスでお聞きしましたが、今後の方向としまして、やはり地域の特性として平野部が少ないということがありますと、機械化の余地などが非常に少ないと思うのです。そうしましたときに、その道州の独自性といいますか、道州の中での自給率というのは意味があるのかどうか。道州の独自性を出して行って、非常に高付加価値化を進めていき、それで農業の生産性が高くなれば、他の道州から穀物などを輸入してきても問題がないかと思うのですけれども、そのあたりはどのようにお考えでしょうか。

○宮崎ゲスト まず自給率自体に、農業生産の実態を反映しない限界性というも

のがあります。カロリーベースの自給率というのは、カロリーの高い穀物類とか畜産を中心とした計算方法で、野菜というのはほとんどカロリーがありません。

だから、野菜の産地などはカロリーベースの自給率が上がってこないというところがありまして、近畿6府県を見ますと、滋賀県が比較的コメのほうに専門化、特化しておりますから自給率が高くなっており、大阪府が最低レベルになっています。

農業生産を反映する際の計算方法という点では、金額ベースで見る方法、重量ベースで見る方法もあり、可能であれば金額ベースの自給率が望ましいと思うのですが、国は都道府県単位の計算はカロリーベースでしか明らかにしていません。多分、金額ベースで見たら、また違ってくるのだらうと思います。

道州単位、あるいは府県単位の自給率は、そういうことで絶対評価としてはあまり意味がなくて、相対評価といいますか、例えば兵庫県の自給率が、これまで20%あったのが21%に上がったとか、そういう意味での評価としては意味があるのかなという気はします。他のブロックから、例えばコメを持ってこないといけないとか、それはさほど心配ないといいますか、やはり適地適作が望ましいというふうに考えております。

○山下副座長 レジユメで言うと⑤の件、市町村独自の政策内容と言いますか、(1)から(6)の関西の先駆性ということでお話しいただいたのですけれども、こういう側面について、都市部と農村部の圏域を越えたような連携とか、ブランド化とか、ビジネスの展開とか、水源の里条例に見られるような政策展開とかといったものを展開していくには、より広域の道州という機構のほう望ましいというところがあるかもしれないというか、そういう形でできるというふうに理解をして良いのでしょうかというのの一つ。

二つ目が、逆に、こういう取り組みについても、集落を単位とするかどうかはともかくとして、農家サイド、農村サイドの主体性と言いますか、イニシアティブというものがないと政策効果は上がらないというか、そもそも始まらないというところがあ

るとすると、その農家の取り組みへのサポートと言いますか、支援の単位としては、道州というのはいささか大き過ぎないか。むしろ基礎自治体というレベル、市町村というレベルに頑張ってもらおうというほうが望ましいというふうに考えて良いのかどうか。そのあたりのお考えを聞かせていただければと思いました。やはりこの二つあたりが、今後の関西の農業を考えるとところのポイントかなとお話を聞いていて思ったものですが、いかがでしょうか。

○宮崎ゲスト まず、一つ目は、この⑤に挙げております府県・市町村独自の政策内容という部分に関しましては、広域で共通の政策になり得ると思います。

例えば都市農業分野でしたら、大阪、兵庫、京都、奈良、滋賀が入ると思います。和歌山も一部、和歌山市と紀の川流域のエリアも入ってきます。府県によって強弱がありますけれども、共通の政策になり得ると思います。

伝統野菜ブランド化の分野も今は府県単位で行われており、その中でも京都が、京野菜を首都圏に比較的高い値段で売れているという意味で飛び抜けて進んでいるのですが、大阪や奈良の野菜と同じように取り組むということも可能性はあると思います。

それから、二つ目のご質問についてですが、これらの政策は農家の運動論と一体で政策効果を高めます。その農家の運動論というのは、要は集落での話し合い活動と、そのP D C Aサイクル。それを連続して展開するという意味での取り組みは、やはり一番身近な基礎自治体が望ましいというふうには思います。

○山下副座長 最初に北村委員が聞いたことを少し裏返して聞いたようになってしまったのですが、そうすると、それこそ府県がなくなってもあまり困らないのでしょうか。最初の北村委員のご質問に戻ってしまうのですけれども、府県がなくなったら関西の農業はどうなるのだろうと。

○宮崎ゲスト 自然条件を背景として地域が多様、地域農業が多様なのです。滋賀は琵琶湖がありますし、大阪も最下流部の大都市集積地でありますし、作物もそれぞれ違いがありますので、それぞれの地域の個性を背景とした政策が道州でもできる

ようでしたら、府県の役割は相当弱くても良いとは思いますが、ひょっとしたら府県の中で、その政策能力をある程度持続させたほうが政策効果を高める上では望ましいということも考えられると思うのです。その辺はよくわかりません。

○山下副座長 道州が農業政策を担うとしても、道州内で一律の農業政策にはなり得ないというか、地域ごとの個性を持った農業を維持し、それを展開させるような形の施策を道州としてもやっていくのであればということですよ。

だから、そういう政策を展開していくのに府県が望ましいのか、道州という広域政府にしてもできるじゃないかというところでしょうか。

○北村委員 府県が行政単位として残るのか、あるいは自治体として存続するのかというところが一つのポイントになってきます。1990年までは国の農業政策のマシンとして府県が動くわけですよ。それ以降若干変わって行って、新しい法律の中で府県独自の農業政策が展開されてくるという流れだと思います。

道州制の大きな問題は、府県の立ち位置をどういうふうに見るのかということなので、先生のお考えでは、府県がなくなっても、道州のところで府県の固有性に配慮をした政策を展開するのであれば十分ということなのではないでしょうか。あるいは、やはり府県は府県として残って、それなりの政策形成主体として意思決定機能を持ちながら、今の関西広域連合からもう少しガバナンスが強まる形のほうが、関西の農業の展開として望ましいということなのではないでしょうか。

○宮崎ゲスト 農業という産業は、これは農林水産業全てに共通ですけども、自然科学といたしましうか、自然生態系に対する部分と、人文社会系との接点のようなどころで行われています。例えば自然生態系のところでは、やはり山と、平野部の農業と、海や湖沼の水産業というのはつながっています。例えば農業で使った肥料成分、これは植物で吸収された部分が収穫物になるわけですが、吸収されない部分の流れ出て、河川を通じて海にいくと、これは魚のえさになるわけですね。漁業の専門家は、兵庫県でこの20年ぐらいの間に、県内の農業で投入される肥料の量が3割減り、

それが瀬戸内側、あるいは日本海側の貧栄養化につながって、漁獲量が3割減ったという表現をされます。そういう意味でつながりがあります。

ですから、多分関西という広域州の中は、そういう自然生態の循環、物質とエネルギーの循環という意味で、幾つかのブロックに分けられるわけです。今それぞれの府県が多様な農業を展開しているというのは、府県単位に循環の単位として構築されるものが多分あって、それが農業という姿に多様性という形で出てきているのかなというようなことを、今のお話を聞いて思いました。

ですから、広域州で農業政策を展開する場合も、そういう自然の物質とエネルギーの循環の単位、ブロックというものを踏まえて展開してもらう必要があるだろうし、農林水産業をセットで考えてもらった上で、それが府県単位にどの程度の権限を残したら良いかという判断に多分つながっていきます。

○新川座長　　実は、この研究会の最初に河川管理の勉強をして、そのときに淀川水系で琵琶湖から大阪まで水が流れているということもあって、この源流から下流、河口部まで含めて水というものを一体的に管理することを検討しました。そこで、総合的にその地域の水環境の保全や災害対策、場合によっては都市の構造や水田耕作のあり方をあわせて考えないといけないですねというお話を少ししたことがありますが、それに近いイメージとして今の生態系のお話もお伺いしておいてよろしいでしょうか。

○宮崎ゲスト　　おっしゃるとおりですね。

○村上委員　　今のお話で、例えば兵庫県といいましても但馬のほうでしたら、気候風土などは京都府の北のほうと類似性があります。気候風土など、兵庫県の中でも淡路島と但馬のほうとは違うと思うんですね。その意味で府県でも多様化をしている。ということは、道州でも多様な対応ができるのではないかと、多様性を加味した政策というものは可能なのではないかなと思いました。

○宮崎ゲスト　　今のお話では、水系から見ますと、由良川水系は美山町のあたり

を源流域にしまして宮津、舞鶴のほうに流れてきます。それから、円山川は県内の丹波市の分水嶺を起点にして北のほうに流れています。だから、京都と兵庫では水系は違います。

また、兵庫県自体が県を5つの地域に分けて地域農業の振興を考えています。やはり、兵庫県自体が非常に多様性を持っておりまして、日本海側と、それから淡路島自体でまた一つのブロックになります。瀬戸内側の播磨というところ、それから神戸、阪神のところもまた違いますので、そういう意味で兵庫県自体も多様なところがあります。

○山下副座長　今いただいた御意見だと、既存の府県の単位とも違う、関西州というものを想定するとしても、その中で自然生態系、あるいは循環というものをイメージして、そういう単位で政策を考えていくという必要性があるということと、さらにそういうところに着目して、農業だけでなく、既存の政策の体系とは少し違う総合化したような政策づくりというものをやっていかないといけないということかなと思っただけ聞いていました。

だから、その意味では単純に府県が良いのか道州が良いのかという話ではなくて、道州というもので考えるとしてもそういう形でないと意味がないということですかね。でも、それは府県でもできなくはないという気もします。

○北村委員　今日の議論から少し外れますが、先日、滋賀県で協議会に参加しているメンバーとのフリーディスカッションがありまして、やはり滋賀県でも湖北の人間だと圧倒的に北陸、福井県との関係が強い、またある地域では岐阜県との関係が強いということで、そういった関係を排除しないような広域連携にしてほしいということでした。だから、その意味ではアメリカ型の、分野ごとのテーマでアドホックに連携を組めるという仕組みのほうが21世紀型です。農業などは流域単位という問題がありますので、従来の行政単位をベースにした区域と同時に、機能別にアドホックにいろんなものが連携を組めるという仕組みのほうが望ましいのかなと、今日の議論を聞

いていて思いました。

○宮崎ゲスト 道州の政策という意味ですね。おっしゃるとおりだと思います。

○北村委員 そうすると、これまでここで議論してきた道州のイメージは、ハードな道州、旧来型の行政機構をイメージするのではなくて、いろいろなものが連携と調整を担うような、そこに意思決定というガバナンスの問題が入ってくるものではないでしょうか。関西州というものができて、関西州内におけるいろんな農業施策を決める場合、府県のさまざまな領域、さっき話があったとおり淡路と但馬とは違いますから、そういったところでうまく個性化ができるような連携のあり方を考えていく必要があるということになるのだろうか、お話を聞きながら思いました。

○新川座長 恐らく今のような議論は、関西広域連合の農林水産業ビジョンを策定されるプロセスでも出てきた議論だろうと思います。それはまたビジョンのほうを拝見させていただくとして、少し話が戻るようで恐縮ですが、特に関西の特徴とか展開方法で少しお話しいただいた都市農村交流について、具体的にこういう地域で府県の境界を越えてこんなおもしろいことをやっていますというようなもの、もしご記憶のものがあれば少しお伺いしたいと思いました。広域でやることの意味みたいなものが少しくリアになってくるかなというふうに思ったものですから、いかがでしょうか。

特に、先生は日本都市農村交流ネットワーク協会というNPOをやっておられるので、そういう御経験も含めてお話しいただければと思いますがいかがでしょう。

○宮崎ゲスト 都市農村交流は幾つか動きがありますが、この5年間の動きとしまして、子ども農山漁村交流プロジェクトというものに、特に農村側で力が入っております。それはどういう動きかといいますと、小学校6年生は修学旅行に行きますので、その1年下の小学校5年生を特に対象に、学校で来てもらって1泊2日以上宿泊体験型の農村体験をしてもらうと。泊まる場所は農家の家、しかもプロの民宿ではなくて農家民泊ということでホームステイをやっている形ですね。

したがって、そのホームステイで泊めてくれるような農家をボランティアで募り、

学校から何人泊まりたいという申し込みが来たらその人数に応じて泊めてくれる農家を手配するシステムが必要ですが、そういう取り組みが今関西の農村部の中で結構広がりを持っています。学校のほうも農家に1泊して、農家のお母さんと一緒に食事をして、いろんな体験をするということが、教育上非常に効果が高いと考えています。これは勉強上の教育ではなくて、道徳とかそういう人間性を培う上での教育効果が非常に高いということが、学校サイドもだんだんわかってきて、そういう子ども農山漁村交流プロジェクトに参加する学校も増えてきております。

そういう取り組みで、送り出す学校はやはり都市部、京阪神に集中しておりますので、大体旅行業者さんが取次業者という形で農村部に働きかける。農村部がそれを受け入れる組織を作ってやっていくということで、そういう意味では子ども農山漁村交流プロジェクトは大抵府県を越えて展開されますから、広域、関西一円でそういうマッチングをするような行政支援などがあると非常に取り組みがしやすいということがあります。

○新川座長 先ほどの北山のお話では、限界集落というか、人口の少ない地域で村を維持する上で、観光というものが非常に大きな役割を果たしているということでした。最近の動き、この何年かアグリツーリズムということがあちこちで言われておりますが、これは近畿圏、関西圏でも盛んにやられていると理解してよろしいでしょうか。

そのあたり、もし事例も含めてご紹介いただけることがありましたらお願いしたいです。

○宮崎ゲスト 農村側の方は、観光と交流は違うよという表現をよくされます。それはなぜかという、ツーリズムとか観光というものは、どちらかと言えば一見さんのような、あるいはビジターと言いましょか、訪問者というスタンスで訪れます。

ところが、中山間地域のような過疎化、高齢化が進んだところでは、そういう観光に取り組むよりも交流ということで、人数は少なくてもいいからリピーターとして何

回も訪れてくれる、あるいはボランティアとしてのサポーター、援農ボランティアとか草刈り十字軍のような、地元を助けてくれる人たちに来てほしい。人数は少なくてもいいから、そういう人たちに来てほしいと。

結局、地元が求めているのは農村の活性化ですので、できたら移住者ですね、地元でずっと住んでもらって、人口増につながるような人が1人でも2人でも出てくれればという思いで、観光は嫌だけれども交流だったら取り組みたいという農村が結構多くあります。

ところが、移住者がやはり移住してみたいと感じるのは、できれば働く機会があって、収入の機会があって、小規模でもいいからビジネスが展開されていて、これから元気になっていこうという村です。そうでないと、やはり都市から入ってくる人は魅力を感じないです。そういう意味で、コミュニティビジネスという形で展開されているところは、移住者が入ってきて持続可能な形で展開できる条件が出てくると。それは同時に、地縁血縁が衰退して途絶える中で、新しい形のビジネスを通じたネットワークという意味での社縁といいましょうか、そのつながりが元気のもとになってくるということだろうと思います。

そういうところは移住者が確保できているわけです。ちょっと事例はすぐには挙げられないですが。

○村上委員 先ほど、農道とか水路というのは、受益者が責任を持ってとおっしゃったんですけれども、農道といいながら非常に整備されて高速道路かと思うようなところも首都圏などに行くと見受けられますけれども、農道に対して国が補助をするにあたって何か条件がございますか。

○宮崎ゲスト 今言われたのは広域農道ですね。広域農道は、大抵建設が終了すると管理は府県に移行したり、少し路線が短い場合は市町村に移行したりすることが一般的に行われております。

○村上委員 限界集落的なところとはにかく車が入って、道路が整備されないと

ますます衰退すると思いますが、それはもう市町村道であって、農道ではないということでしょうか。

○宮崎ゲスト 私も限界集落、何カ所も回ったんですが、限界集落化していくところは共通の特徴がありまして、幹線道路から取り付け道を入れて、そこでもう行きどまりになってしまうような集落がまず限界集落化します。それで、この幹線道路、国道とか府県道クラスのもの通っていますので、この取り付け道は市町村道であったり、短ければ多分集落が管理するようなレベルの道路になったりするんだらうと思います。

一般的に言われるのは、そういう人口が10人ぐらいの、しかも高齢化が進んでいるような限界集落で、例えば取り付け道が市町村道の場合、このわずかな人口のために維持管理のための費用をなぜ出さないといけないのかというところが、大きな論点であるわけです。

○山下副座長 インフラの話が出たので、少し先生の御意見を伺っておきたいのですが、特に構造改善など、農水省の直営や補助事業など農業のためのインフラの整備、それもかつて行われてきたような大規模で、かなりお金をつぎ込むような事業がこれからどうなっていくのか、誰が中心になっていくのだろうというのの一つ。もう一つは、農地転用の規制については、分権の議論の中で地方は、よこせよこせとずっと言っていて、なかなか農政局は放さないというところがありますけれども、農地に対する規制について、これから先、どういう形になっていくのが望ましいと考えておられるのか。農業政策は常に特殊な分野ですけれども、この二つに関連して少しご意見を伺えればと思います。

○宮崎ゲスト 農業のインフラ整備ですね、いわゆるハード整備と言われる部分は、この10年間、かなり減少してきております。傾向も、新規整備はもうほとんどなくなりまして、いわゆる維持管理、長寿命化ですね、補修などを中心としたハード整備に力点が置かれています。

ただ、いわゆる大区画ほ場整備は、構造改革とセットの関係もありまして、いわゆる規模拡大と大区画ほ場整備とは関連が非常に強いということがあります。要は、農家が分散して、例えば10ヘクタールの規模にまとまった農地で農業ができれば良いですが、1ヘクタールずつ分散していると、機械を移動させる必要があるなどして効率が悪いです。それを大区画化のほ場整備を行って交換分合も一体で行いまして、この10ヘクタール一団地の大農場を同時に作ってしまうと。これは農家の話し合いがベースにありますけれども、構造改革と密接につながるという意味で、この大区画のほ場整備は今後も多分可能なところは実施されていくと思います。

ただ、新設はもうほとんどなくなってきていると考えれば良いと思います。

次に農地転用ですが、日本は国土に占める耕地面積の割合が13%とごくわずかです。だから国としては、優良農地を確保し日本の農業を守るためには農地をかたくなに守り続けるという方向性を出していくのが多分重要なので、農地転用に対する厳しい規制を今でも続けているのだらうと思います。

ただ、地方自治体の、特に中山間を抱えるようなところは、とにかく村を存続させるためには都市からの移住者を確保しないとだめなんです。そういった地域では空き家もたくさん出ていますが、空き家というのは権利者が持ち続けるとか、他には貸さない、売らないという傾向が非常に強いです。やはり移住者を受け入れるためには新設住宅を可能なところで建設することが必要不可欠で、そのために農地転用を柔軟にやってくれという希望が自治体レベルで強く出ており、そちらは待ったなしの状態ですから、できるだけ柔軟な対応をしてもらうのが望ましいと思います。

○山下副座長 最後の、農地の規制の関係で、先生のお話だと、国としてはとにかく優良農地を守る云々という発想だけれども、中山間地域の現状としては、単に農地を守るという以前に地域を活性化する、あるいは新規移住者等への対応等を考えると、もう少し柔軟に土地利用等の転換ということを考えていかないと、あまり硬直的な対応だととてもじゃないけど動けないという状況があるということですか。現実と

しては。

○宮崎ゲスト 私、京都府の開発審査会に出ていますが、最近の開発審査会で、綾部市の都市計画の、いわゆる市街化区域と市街化調整区域の線引きをなしにするという話がありました。市街化調整区域がなしになりますから、現在の市街化調整区域でも建物が建ちやすくなります。綾部市は水源の里条例をつくったように、上林地域という膨大な限界集落地域があります。ここに移住者を入れたいんですね。そのために、新設住宅の建設が可能なように都市計画の適用を変えたという状況がございますので、やはり深刻な状況が目の前にあると思います。

○新川座長 そのほか、いかがでしょうか。

それでは、お答えになりにくい質問もあったかと思いますが、宮崎教授から貴重な農政に関するお話をいただきました。これを参考にして、私どもの今後の研究会を進めてまいりたいと思っております。

先生、今日は本当にありがとうございました。

それでは、ここで5分程度休憩をさせていただいて、また後の議題に進めさせていただきます。

○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。

警察について、事務局のほうからまずご説明をよろしく願いいたします。

○事務局（中谷課長） 資料説明（資料2－1）

○新川座長 どうもありがとうございました。警察制度について、事務局で整理をいただきました。

これにつきまして、ご質問、ご意見いただいてまいりたいと思います。よろしく願いします。

○山下副座長 論点としては、まさにものすごくシンプルに整理してありますが、そのとおりだろうと思います。

現行制度の枠組みをそのまま引き継いで、都道府県単位の警察を道州単位の警察につけかえるというのは、比較的問題がないというか、障害もないし、恐らくそれによってどうこうというのではないのではないかと思います。というのは、警察の場合は、いわば独自の手足といいますか、実働の体制を持っています。警察署とか交番とかといったものは、基礎自治体の単位とは別に作られています。そういう手足がそのまま一緒に動いて動くだけだから、道州単位になっても全然困らないという気はします。

したがって問題は、導入に伴い現行の警察制度に変更を加えるのかという問題の立て方で、これは道州になるからと考えるのか、今の都道府県警察が持っている問題点をこの際何とかしようとするのか、その二つが少し混在しているかなという気はします。

例えば、公安委員会制度をどうするかというのは、道州制云々とは別に今の制度でも、都道府県公安委員会はこれで良いのかという議論はできるし、しなければいけないのかもしれないと思います。これがまず一つです。

二つ目が、資料2-1の「国と地方の役割分担」の①あるいは④に絡む話で、基礎自治体のレベルで警察組織を持つことを認めるかどうか。それは同時に、そういう基礎自治体警察が担う警察活動の範囲とも絡んでくる。今の都道府県警察が担っている生活安全上の役割といったものは、むしろ基礎自治体レベルで警察を持って担うということがある程度可能ではないかなという気はします。

ただそのときに、機能分解し都道府県警察と市町村警察とで重複しないようにする、きちっと分けるのが良いのか。むしろ重複して担う、組織として無駄なように見えるけれど、実際に動かしてみればどちらかがやるから良い、ぐらいで済むかもしれない。あまりきれいに分けるということを考えないほうが良いのではないかなという気もする。ここは少し議論があるところかもしれないと思います。

そういうふうに考えると、④の「市町村にも警察官としての権限行使できる職員を配置するか」というところ、モデルとしては良いかもしれないが、少し中途半端、折

衷的な対応かなという印象は持ちました。

その上で、公安委員会の話は、先ほども言ったような話の一つと、二つ目は、公安委員会だけではなくて、教育委員会その他も含めた行政委員会制度自体に伴う問題として議論しなきゃいけないところもあるかなと。それはまさに常勤性の話とか、委員の選任等の手続と方法とかといったような話とも絡んでくると思います。こういう行政委員会制度がきちっと機能するようにするにはどうしたら良いかという話になるだろうと思います。

最後に国との関係ですけれども、今の都道府県警察は都道府県警察なんですかねという話に尽きるんじゃないでしょうか。形式的には都道府県の事務です、組織ですということになっているけれども、実態はどうなんだろうという、そこに尽きるのでは。

今の警察に期待されている役割というものを考えると、国と一体化したような警察の体制が望ましいと考えるか、あるいはもっと一体性を強めるために国家警察化していくほうが良いと見るのか、いやそうではなくて、もっと都道府県単位、あるいは道州になればもっとそうだけれども、道州ごとの独立性、自立性を持った警察というのが良いのかという、その評価になろうかと思います。

だから、テロとか組織犯罪といったような広域連携というものを強調すれば、都道府県単位とか道州単位で大阪府警と兵庫県警の仲が悪いという話では困るということになるんだろうと思いますし、いやそうじゃなくてやはり都道府県なり、道州なりの単位の警察だということであれば、少しぐらい壁があっても良い、そうでないと意味がないじゃないかという話になるだろうと思います。全体にわたっての大まかな印象です。

○北村委員 山下副座長の論点で議論は尽きていると思いますが、この研究会としては地方分権を進めるための道州制という観点ですから、警察という業務が特殊で非常に権力的な業務であって、いわゆる国家警察が良いというのであればそうなりますし、いやもう少し分権的な要素の必要があると言うのであれば、道州制になった場

合どういう道州自治的な警察が構想できるかという問題が一つ。もう一つは、基礎自治体における警察業務の担い手です。政令指定都市の中でも、横浜市と川崎市で立場が違います。横浜市は、府県の警察機能を全部丸ごと移管するという議論ですし、川崎市は交通・生活に関連したものだけで良いという議論をしています。恐らくそれは政令指定都市以外の中小の市の場合に、どの警察の機能を切り分けるのかという問題につながってきます。

○山下副座長 政令指定都市と中核市など、基礎自治体の規模によって違いが出てきても良いのかどうか。

○北村委員 違いますよね。

○山下副座長 そういう話とも絡んできます。

○北村委員 だから、旧警察法は人口5千人以上の町村は自治体警察に、それ以外は国家地方警察にしたのです。それと似ていてのではないかという感じはします。

○村上委員 かつて道路が冠水しましたときに、市に電話したら、それは県道だから県のほうに電話してくださいと言われたのですね。もしも基礎自治体に警察官の権限ができたとしまして、電話をしたらそれは生活関連でないから府県警察のほうに電話してくれと言われたとすると、非常に緊急の場合ですと困るかなと思いました。市民の立場としては、やはり自分たちの管轄外だと言われても少しぴんとこないかなという気がしました。

○新川座長 警察制度それ自体も、まずは大きく山下副座長の問題整理にしたがっていうと、そもそも現行の警察庁、そして都道府県警察の仕組み、これ1本で行っているわけですが、そもそもこれで良いのかという議論が恐らくあるのだろうと思います。国によりますけれども、複数の警察制度をとっている国も当然あります。多いところは五つも六つも警察制度があるところがあります。そういうところも含めて考えていく。

それからもう一つ、そういう警察制度そのものの多様化のようなことを前提にして

考えたときに、当然国と地方との間での警察制度の多様化ということもあり得るということだろうと思います。

ただし、警察の機能そのものをどう考えていくのか。今は治安や安全についてほぼ一本化し機能を統合した形での警察制度になっており、それに私たちも慣れてきていますから、なかなか転換しにくいということがあるのですが、本当にそういう仕組みがちゃんと機能しているのかどうか。こういう観点でも警察制度というのは考えておかないといけないということだろうと思っています。

現実問題、政令指定都市の中でも、先ほど北村委員からご紹介がありましたように、交通警察みたいなものは政令指定都市に一体化してもらわないと現実の交通対策、あるいは都市の混雑の問題であるとか、あるいは環境保全の問題であるとかに対処しにくいという議論がかなり根強くあるということがあります。

そういう機能面でどういうふうに分けるのか、その分けるときに、村上委員からお話がありましたように、でも市民にとってはどの警察でも一緒ですねというときに、どういう相互乗り入れの仕方をするのか。複数の警察制度をとっている国でも、実はどちらに連絡してもどちらも出てくるというケースもあります。それはアメリカのケースもそうですし、ヨーロッパのケースでもそうです。初動は初動として対応した後で、その内容によって改めて仕切り直しをするというケースもあるようです。

とにかく、こういう機能の分け方の問題について、国、地方の機能の分け方も含めて、また警察行政の内容も多岐に渡りますので、これをどう考えていくのか。

さらに言えば、今の警察に組み込まれているもののかかなりの部分、例えば経済警察みたいな話になりますと、これは消費者問題にかかわるところが大きいので、そういうところをどうするのか。逆に今の既存の地方自治体の中にも警察行政は結構あって、例えば保健所の食品安全などは完全に警察行政です。公害関係もそうです。

こういうものがたくさんありますので、逆に言うと、今の警察は何でもやってくれているというイメージ自体も少しひっくり返してみないといけない、そういうところ

があろうかと思っています。その上で、実際に警察制度というものをどういうふう
考えていくのかということだろうと思っています。

私どもとしましてはいろんな可能性をとにかくそれぞれ考えてみるということで、
四つの案を出していただいているわけですが、この四つの案それぞれについて、今申
し上げた警察制度全体をどうするのか、機能をどういうふうと考えていくのか、警察
組織のあり方や費用負担をどういうふうと考えていくのかという観点で、もう一度整
理をし直して、検討ができればと思っています。

このままでは少し議論しにくいかなと。

○山下副座長 今の御指摘と絡みますが、基礎自治体が警察を持つというのは、
まさにきめ細かな地域の実情に即した警察活動をやってもらうためのはずですよ。
そうすると、基礎自治体の警察の組織なり体制が今の都道府県の警察の体制と同じで
ある必要はないし、あるいは道州警察のような体制である必要はない。むしろ基礎自
治体の一般行政のほうとの密接な連携というかコミュニケーションというものが不可
欠で、そのための組織というものを考える必要があるだろうし、さらに座長がおっし
ゃったように、いわゆる行政警察的な側面、保健所などいろんな営業警察的な側面と
いうものも警察で担うということがあってもおかしくはない。

そうすると、どういう組織なり体制が良いのかということ、むしろ白地で考える
ほうが良いのかもしれない。その上で役割分担、特に基礎自治体の警察機能を考える
ときには、既存の警察、今の警察というものにあまりとらわれないほうが良い、とら
われるべきではないだろうとは思いますが。

問題は、そうやって残ったものは都道府県警察のほうが良いのか、やはり道州がで
きたら道州に持っていけという話が良いのか。また、持っていっただけで全然変わら
ないというのが良いのか、持っていくのならあれこれ指摘されているところを検討し
直そうかという話かなと思います。

○新川座長 もちろん基本は、北村委員がおっしゃってくださったように、まず

は分権ということ、その中で仮に道州制というものを考えていこうとするときに最適な警察機能はどうあったら良いのかということ、組織やお金、あるいは機能という観点からもう一度組み立て直すというところが我々の仕事ではあると思いますが、それは当然もう一方では現在の警察制度そのものをどう考えるかということとも表裏でつながって来ざるを得ませんので、そういう観点からも少し問題を照らしながら、しかしこの道州制のあり方研究会としての議論を深めていただければ、そういう資料づくりをもう一度少し工夫をしてみただければというふうに思っております。

よろしいでしょうか。

少し宿題になりますけれど、事務局のほうでも、各先生から出た御意見も参考にしてください、少し方向づけを改めて考えてみていただければと思います。

それでは、警察のところはまた改めて議論させていただくということで、今日はよろしいでしょうか。

それでは、今日の議論は以上とさせていただいて、その他、事務局のほうから何かございましたらよろしく願いいたします。

○事務局（中谷課長）　それでは、次回の会合の日程調整ですけれども、定例でいきますと次は11月18日の月曜日かと思いますが、ご都合のほうはよろしいでしょうか。予定ですと、税財政制度についてご議論をいただくこととなっております。また事務局のほうで資料をご用意したいと思います。よろしく願いします。

○新川座長　ありがとうございました。

それでは、本日は第7回になりますが、道州制のあり方研究会、閉じさせていただきます。

どうも長い時間、ご熱心に御議論いただきましてありがとうございました。