

地域密着型地方自治制度研究会議（第6回）議事録

日 時 平成20年8月19日（火）14:00～16:30

場 所 福島県庁第一特別委員会室

《講演：千葉大学教授 新藤宗幸氏 「地方分権改革と道州制論議～現状と課題～」》

御紹介いただきました千葉大の新藤でございます。

今日は「地方分権改革と道州制論議～現状と課題～」というタイトルで話をということでございますが、そうはいつでも道州制はかなり遠い話です。一方分権改革については、夏には地方分権改革推進委員会の第一次勧告がまとめられ、内閣の分権改革推進本部は一応「最大限尊重する」という本部決定をいたしました。当初はもう少し具体的な第一次勧告を行うつもりであったようですが、突如、内閣改造に至るといった話になったため、かなり曖昧模糊とした歯切れの悪い第一次勧告となりました。

今後は、11月末か12月かわかりませんが出先機関の整理を行う予定で、そのことは特に府県への権限移譲に関わってきます。そして2月の末くらいと委員長代理は言っておりますけれども、第三次勧告で税財政改革関係の勧告を行う。それで勧告自体は終了し、その後は新しい分権一括法の作成といいますが、内容への注文をつけていくという方向ですが、ともあれ、直近の分権改革もそれなりに進んでおります。ですから本日は今の改革の話を土台にしながら、いったい道州制とどういう関係があるのか、あるいは道州制なるものをどのように考えればよいのか、そうした点をざっくばらんにお話していきたいと思っております。

道州制構想といいますが、こういうプランというのは、日本の経済、社会あるいは政治を振り返った時に節目だと思える段階で、登場していることだけは事実です。

1940年から戦争遂行のために総動員体制がとられていく、それに先だって道州制という話がでてくる。具体的には昭和18年（1943年）の東京都制です。つまり東京府と旧東京市を併合してそこに官選の長官を置くというごく一部の地域、とは言っても当時の政治からいえば最も重要な地域における一種のミニ道州制的な形でもって実現するわけですね。

だいぶ前に書いたものですがお手元の資料の新聞記事をご覧いただきたいと思いますが、いわゆる第4次の地方制度調査会が、当時は道州制という言葉ではなく「地方」という、まあ要するに今でいう道ないし州を「地方」と呼んで、全国に7つか8つの地方を作る、と。それに対して府県の広域合併論者と、それから現状維持派が三分裂をして、最後の第四次地方制度調査会の答申の採択時には、現状維持派は全員欠席をしたのです。そして出席議員の中での多数意見としては府県廃止と地方制の導入、少数意見として府県の広域合併。これが、1957年のことです。

一般的に日本の高度経済成長は60年代初頭、池田政権の所得倍増計画からと言われますけど、現実には50年代後半に高度経済成長が開始されております。そういう中で一番

の問題は、河川、道路等の公共基盤や産業基盤の整備をどう果たしていくのかということでした。そういう時に、当時は沖縄はまだ回帰しておりませんが、現行の都道府県体制は非常に狭小である、と。しかも河川法は明治時代から戦後の時に改正されておられませんので、なおさら府県間の利水をめぐる争いが激しい。で、それならば一つにしてしまえという。多数派であろうが、少数派、つまり広域合併論者であろうが、いずれにしても日本の工業開発を進めていくという非常に重大な節目の段階で道州制論が登場しているということは、今になってみるとあらためて確認できる点でございますね。

それがどう解決されていったかということ、いずれにしても道州制も広域合併も成功しません。特に、阪奈和合併、大阪と奈良と和歌山の合併は直前までいったわけですし、あるいは東海三県合併も直前までいきましたが、しかし実現をみませんでした。結局1964年に当時の河野一郎建設大臣のもとで河川法と道路法の全面改正があって、今廃止が問題になっている地方整備局の前身である地方建設局、あるいは農林省の出先機関である地方農政局の権限拡充、そしてそれに加えて当時の言葉を使えば住宅公団であるとか道路公団であるとかそういった特殊法人が濫設されていく。つまり、国の直轄体制を強化するという形で、第四次制度調査会の道州制論は形を変えるわけです。

それならば今いわれている道州制とは、歴史的な文脈から考えるとどういうことか。私は、それは一つではなく、二つあるのではないかと考えます。

これも多数派と少数派という話になりますが、一つは1995年5月、村山内閣の元で地方分権推進法が制定をみました。そして7月から、諸井委員長のもとで分権推進委員会がスタートするわけですね。それに先だった93年の総選挙から、分権改革がという話になった時に、相変わらず中央政府の権限を国家の根源的機能、ですから外交、国防、通貨の管理、国内の治安ということに限定をして、あとは道あるいは州といったまず大きな地方政府をつくるべきだと、こういう議論がいろんな形で登場してきました。

ここには少なくとも、後ほど申し上げるほど鮮明なイデオロギー的背景はなかったと思っています。むしろ伝統的に一種の受け皿論といえますが、今の47都道府県、そして当時でいえば三千余の市町村で分権などができるのか。仮に権限財源を渡してもうまくいかないのではないかと。従ってそちらの再編成を先に展開するべきだ。こういう議論が、例えばもと自治事務次官地域事務次官の長野士郎岡山県知事や、行革国民会議のグループであるとかによってなされました。あるいは細川氏だとか小沢氏の言っていた廃県置藩という議論も似たようなものだったろうと思います。

しかし当時の第一次分権改革のスタート段階におけるそういう議論は、それに先立つ全国知事会のいろいろな研究会がありますが、それを見ていただいてもほぼ共通しているのです。道州の導入は言っていないが、中央政府の権限を根源的な機能に改めるべきだ、縮小するべきだ、限定するべきだ。その上で、という議論は全国知事会も全国市長会も言っている。

ただ、95年の分権推進法の制定の1、2年前から、道州制論を言っていたのでは「百年河清を俟つ」のような話ではないかと。それで、現行の地方制度のもとで分権改革をスタートさせようという形で分権推進法のスタートになったのです。

私は、この95年当時の道州制と分権の関係と、小泉政権に入ってからのもう少し言

えば21世紀以降の道州制論とはかなりいろいろな意味でイデオロギー的な背景が違って
いるし、むしろ、21世紀の今の道州制論はみんな似たようなことを言っているのですけ
れど、ある特定のイデオロギーに染まっているといえますか、イデオロギー色が濃いとい
えますか、そういう要素があると思っています。それがなにかと言うと、明らかに小泉政
権以降、その前の森政権の段階で徐々にあらわれてきたわけですが、いわゆるひとつは新
保守主義、新自由主義がこの国の経済社会運営の基調におかれるようになった。その具体
的な表れが、個人間の格差であるとか非正規就業だと言うことで具体的にあらわれてきて
います。あるいはさまざまな規制緩和ですね。そもそも非正規就業問題にしても、労働者
派遣法が次々改正されたために引き起こされている点というのはかなりたくさんあります
よね。もともとは派遣労働のポジティブリストを定める形式でスタートしたものを、小泉
政権になってから、派遣してはならないつまりネガティブリストを定める形式と改めた。
そしてそのネガティブリストをますます縮小する。つまりどこに派遣してもいいと、こ
ういう話になってくる。

これなど一つの典型なのですが、ひとつは、失われた10年と言われてきた九〇年代の
経済不況から脱却する、そのためには徹底した新自由主義だと。それは同時に公的な資金
を自治体にまわすということも抑制するという話ですからね。よく私は言うのですが、日
本のやっていることというのは、ちょうど英国のサッチャー政権の、2,3周遅れだ。例
えば今頃指定管理者や市場化テストだと、政府関係筋は新しい日本独特の発想であるか
のように言っているのだけれども、すべてサッチャー時代のイギリスにモデルがある。でも
これはことごとく失敗したわけですよ。その後のブレア労働党政権はそれを否定する形で
登場してきているわけなのですが、日本人にとってみれば政府は向こうの話を全然しませ
んから、なにやら新しい動きがあるかのように思ってしまうんですが。要するに新自由主義
の自治体間競争、自治体に公的なお金がきませんよと。で、自治体間の競争でやってくだ
さい、とそういう話ですよ。

その流れが簡単に言ってしまうえば金食い虫である自治体をいかに再編していくのか、そ
の一つの具体的な話としては平成の大合併だという話になる。この前どこの全国紙でした
か、兵庫県篠山市をレポートがあったでしょう。調子に乗って合併特例債を発行してどう
なっているかというのを。あれなどは典型なのですが、要するに金食い虫をいかにつぶし
ていくのかということは平成の大合併の一つのメインテーマであったと思う。後でまた申
し上げますが、とにかく雰囲気だけがそうになっているというのは、その新自由主義の経済
社会運営の基礎に置かれる部分によって当然引き出されている雰囲気だと私は思っている。

それからもう一つは、注意深く言葉というものは使えということでは私は学生にも言うし、
いろんな場所でも言うのですが、国家の本源的機能に中央政府の権限を限定しましょう。
こういうものはですね、分権論者までなんとなく納得してしまう論理なのです。
しかし逆にアメリカ合衆国という国を想定してみてください。アメリカの連邦政府はアメ
リカ全体の公的セクターからいったら極めて小さい政府です。いわゆる国家の本源的機能
にかなり純化した政府です。しかし、国際社会においてあれを小さいイコール弱いという
風に思う人はいないでしょう。

弱まってはいるかもしれないけれど、あれを国際政治のパワーポリティクスのもとで弱
い国だとは思わないですよ。そもそもレーガン政権以降、日本ではいろいろな形で紹介

されていますけれども、小さい政府、小さい政府といっています。日本の新聞はそれを「スモールガバメント」と簡単に訳すのですね。あれだけ特派員を派遣しておいて何を勉強しているんだと言いたくなってくるのだけれども、彼らはリミテッドするガバメントと言っているのであってスモールガバメントなんて全然使っていません。

つまり、何に限定した政府にするのか。軍事に限定した政府にして、社会保障だ保険だ医療だ、まあアメリカの場合は医療は極めて弱体ですけど、そうしたものをリミテッドガバメントといっているのであって、全体で小さくなりましょうなんていうスモールガバメントなんて言葉は一切使っていません。

そして、皆様方いろんな議論があろうかと思えますけれども、安倍政権の当時の教育基本法の改正であるとか、さらには国民投票法で憲法改正うんぬんという、こういうところに小泉政権以来の動きが端的に表れている。そういう意味では、安倍首相が退場してくれて個人的に言えばほっとしている部分もありますけれども、先ほどの新自由主義と並んで、いわゆる新国家主義の動きが非常に強くなってきたのが、21世紀に入ってからの小泉・安倍政権。逆に言えば、例えば連邦政府型、できるかぎり連邦政府に近い道州制といったことを自民党などは言うておりますけど、そこでねらっているのは何かという話なのです。

つまり、うるさいことはやりません、と。しかもその場合に地方政府が機能してくれなくては困るから、そこは徹底的に再編をして、7つか8つのローカルガバメントにしてみましょうと。そこであとはどうぞ内政面は御自由におやりくださいと、我々は普通の国として、パワーポリティックの中に参加していきますよ、と。これですよ。私は座間に住んだことはないのですが、まさにアメリカ陸軍の司令部を神奈川県座間にわざわざ置いてそれを同意しているというのは、具体的にいってくると、そういう一つの現れだろうというふうに思うんですね。

問題は、どういう立場から道州制が議論されているのかということをも確認しておくべきだろうと思うのです。それで、レジュメには「所詮は見果てぬ夢か」というふうに書きましたが、2018年に例えば東北州に生まれているのかあるいは南東北州が生まれているのか。あるいは中四国州というのが生まれているか、それはわかりません。そういう意味で言えば、見果てぬ夢であろうと私は思っています。

しかし今申し上げたような形で、いろんな影響を受けて行くであろうと。そういう形にだんだん現行制度すら再編されていくであろうということから言えば、たぶん見果てぬ夢ではないのだろうと思っている次第です。だからこそ、現在というか、2000年の第一次分権改革以降の、確実な地方分権改革をすすめていく、そして権力の所在を我々の身近にできる限りにおいて、まさに小さな自治から出発をして、単に生活を安定させるだけではなくて、政治そのものをコントロールしていくという、そういう分権改革が問われているのだろうと思います。そこをないがしろにしておけば、空中戦のような、新自由主義だとか新国家主義的な言説が大手をふっていつてしまうのだと思うので、なおさら分権改革なるものに取り組んでいくべきだろうと思うわけです。

ところが、皆様は地方の現場でそれなりに努力されていらっしゃると思いますが、例えばじゃあ中央政府レベルでまじめにやっているのか、という話になると、不真面目だといったら怒られるかもしれませんが、この間の内閣改造をどういう風にごらんになっていらっしゃるんですか。私は、あれは分権改革なんてやりません、という一つのサインを地方に送

ったとそう理解している。

なぜならば、本当にやる気ならば担当大臣を議員に変えます。当初の段階では、一種の安倍さんなりのサプライズ人事だったのかもしれませんが。つまりかつての岩手県知事であり、あるいは改革派知事の一人だと、そういう風に言われていたこともあるのかもしれませんが、彼をそういう意味で総務大臣に起用した。で、福田内閣は居抜き内閣でしたからそれをそのまま継いだ、しかし今の分権改革推進法の制定に関わったのは、前の菅(すが)さんなのです。彼の行動をどう評価するのはいろいろ立場によってあるでしょうが、政治的な権力の行使という形からいえば、菅大臣の方がはるかに上ですし、上と言うよりも、やはり議院内閣制のもとで議席を持っているか持っていないかということは大きな違いです。

ですからこれまでの経緯を見ていると、自民党や、政権与党の一角を占めている公明党に総務大臣が話をしても向こうは真面目に受けていないですからね。それを推進するというのなら、私だったらやはり議席を持つ政治家に、衆議院議員に変えますね。変えていないということは、やる気ないという話ですよ。どうせ福田首相ご自身もあと半年続くかどうか、心の底では思っているかもしれないから、いずれにしてもそれがひとつ。

もう一つの政治状況として、地方側にこれまたやる気がない。はっきり申し上げますが、私はいろいろな場で東京でいるんなメンバーとお会いしますけれども、いやというほどやる気ないですよ。たしかに分かるんですよ、いわゆる三位一体改革ですごいダメージを受けた、また騙されるんだろう、と。だから権限をよこすならばその前に金の話をしっかりしなければ受けられない。それを言えば何も進みませんよと申し上げても、「先生は気楽なことを言っているだけで、首長としてはそんな気楽な話で住民になんの説明ができますか」とこうくる。こうくるのは結構なのですが、しかし、ともかく地方側からの要求が極めて力がない。

こうなってくると一体どこがリーダーシップを握るの、と。政治というのはある怒りの下に強大なエネルギーが蓄積されて、それをどこかに持って行くリーダーがいなくて政治の改革というのはいりえないのです。戦争ゲームはその辺をひねっていけば金属音がして状況がかわっていくでしょうけれど、現実の政治は、ある状況に対して溜まった怒りのパワーを、一定方向にきちんと持って行く果敢なリーダーがいなければ変わらないですよ。そうすると、じゃあ上からだとか下からだとか余計なことを言っていないで、官僚機構の利権をおさえて、周辺の利益団体の要求も抑えて、とにかく徹底的に改革してこうと。そういう姿勢が政権の方に見られない。他方、現場の方からは、そうしろという状況がおきない。

そしたら何が変わるのですか。

しかしまあ、あまり悲観論を言っても仕方ないので、そういう中でがんばっている部分があるということを前提にして、やはり我々がこういう勉強会で、地方分権改革というものの概念というか、単なる必要性じゃなくて、概念をもう一回きちんと議論してみる必要性があると思います。

さっき、21世紀の道州制論がいわゆるひとつは新自由主義だと申し上げました。当時小泉・竹中ラインが盛んに言っていた「地方のことは地方で」という言葉があります。ところが、いろいろなところで私も何十回も聞いたのですが、地方の首長さんも議員さんも

職員も「地方のことは地方で」と言うのですよね。そのたびに申し上げてきたのですが、小泉・竹中ラインの言う「地方のことは地方で」というのは、「一億円あるところは一億円で暮らさなさいよ。10万円しかないところは10万円で暮らさなさいよ」そういう意味よ、と。それを一緒になって「地方のことは地方で」などと簡単に言いなさんな、といういな所で言ってきたわけです。

ものすごく抽象化してしまえば、地方分権改革というのは「地方のことは地方で」、そのとおりです。しかし政治というのは、ある言葉を使いながら流れを作っていく、社会を変えていくものなので、その言葉の文脈をきちんと捉えておかないと、決して味方したつもりではないのに意に反することが実現されてしまうことが多々あるんですね。後期高齢者医療制度などは典型的じゃありませんか。

分権改革にとって何が必要なのかということは、権限と財源、そして人がその地域の実情に応じた形できちんとシェアされているということ、一般的に言われているそのとおりです。でもそれ以上に分権改革を考える時の常に基軸にせねばならないのは、垂直的な権限移譲や、垂直的な財源移譲が分権とイコールではないということです。あれは（近似値）であり、要するに垂直的な権限財源の移譲、つまり上から下へどンドンどンドン下ろしていくこと、これが分権ではないという話です。それは分権の一つの軸ではあるけれどすべてではない。

つまり分権というのは要するに、いかに権限のリアライメントをするかということなのです。そのことを基軸にし、他方それによっていかにローカルデモクラシーを強化するかということなんです。ここを誤解されてしまうとなにやら変な国主義的な話になっていかざるを得ないと思うんですね。

そういう風に考えてくると、極めて低下している自治体側の活力をいかに再生するかということは、ひとつは単に自治体側の熱気の低下という問題ではなく、権限のリアライメントなんだと、それに基づいた地域デモクラシーの構築なんだという観点に立つこと。

例えば全国知事会長の麻生さんなどにもお話したのですが、あなた方はどうして道路特定財源絶対維持なのですか、と。日本最大の道路族に、自民党道路族顔負けの道路族になぜなるのですか、と。そうではないでしょう。今あなた方が要求すべきことは、あれをすべて地方税にし、そして地方の一般財源に変えろということ。目的税ではなく普通税としてすべて地方に移譲しろと、なぜそういう要求ができないんですか。それを道路族顔負けの特定財源、暫定税率死守などという決議をしている限り、もう分権は終わりましたよね、と。そういう話になってくるんですね。

さっきの話で言えば、地方の一般財源にして道路を造りたいのか、他の予算にしたいのか、福祉をしたいのか。そのシェアを福島県なら福島県、福岡県なら福岡県で決めればいいじゃないですか。

いずれにしてもそのような話は、単に三位一体改革で徹底的にやられたという不信感から熱気が低下しているというよりは、15年もたつと、分権改革そのものがだんだん何と何と一か二種のお題目のような話になってしまって、きちんともう一度その中身を、概念をつめようという話がどこかにいってしまった結果なのではないのか、と私は思っています。その上で申し上げると、私は分権改革を再生させるカギは府県にあると思っています。

ここの知事さんにも前の知事さん以来御参加いただいているのですが、分権型政策制度

研究センターの研究をやっていると、府県の御都合主義が少し過ぎませんかと思うところがいっぱいあります。例えば国民健康保険はご存じの通り、市町村が保険者です。で、もう10年も前から厚生省は、国民健康保険なんてものはスクラップ同然だと健康保険課長自らが言っている。だから私は介護保険が始まるという時に、国民健康保険をスクラップ同然だと言いつつ同じ市町村を保険者にした介護保険制度とはなにごとだ、とあちこちで書いたり話したりしました。

現実問題として、私的保険であれ公的保険であれ、規模の経済がきかないところに保険はありえないわけです。だからじゃあその保険者を府県に、まあ人口60万という府県もあれば360万の政令市もあるわけですから、保険者を府県と政令市にしてはどうかという話をするわけですね。そうすると府県の職員の方が研究会でさかんにおっしゃるのは、いや、全国知事会が決定したとおり国に一元化する方針でいくべきだ、ということ。

もちろん国に一元化するということは結構な考え方ですが、しかし「百年河清を俟つ」のような話で大丈夫なのですか。そう聞くと今度は、市町村はヘルス（保健）の方も一緒にやっているの、県がそれを切り離して保険をやっても意味がない、こうおっしゃる。でも、そうじゃないでしょう。

こういう話はいっぱいあるんですね。

あるいは、これは市町村側も必ずしも全面賛成ではないかもしれないけれども、市町村に教員の人事権を移しなさいという話をする。そうすると府県の方は、やはり市町村にはまかせられないとそういう話になるわけでしょう。

この前もあるところで教育行政の話をしました。従う自治から創る自治へ、市町村に教員の人事権、身分を一体的に全部移すべきだと、市町村が採用すべきだとそういう話をしました。それに対して、そんなことをやったらいい先生が来ませんよ、採用できませんよという質問があるわけです。そこで私は、ではあなたにお聞きするけれども、この町の職員はそんなに出来が悪くてどうしようもない人たちですか、と。18歳か22歳で勤め始めて毎日無駄飯食ってるだけですかと聞きました。そうすると、いえいえ一生懸命やっています、と答える。ではどうして先生の話になると、質の悪い教員しかこない、という話になってしまうんですか、とこういう話をするわけですよ。

でも、これは市町村の職員だけではないのです。県の職員も、そんなことやったらろくな教員こない、こう言うのですね。でも、そうではないんじゃないか。

例を挙げだすときりがないのですが、要するに府県はこの分権改革の中でまさにどういう立場をとるのか。それは個々の事情、あるいは施策、政策領域ごとに県の立場を明確にしなさいと申し上げたい。

例えば、救急は市町村の仕事です。けれど単独市町村でできるところは自分でやれば良いわけですが、中山間部にいけば単独ではできないので一部事務組合等をもってやってるわけですよ。それでも消防は市町村の仕事ですとおっしゃる、それはそのとおりですし、なにも神奈川県が横浜市を助けてやることはないわけです。しかし例えば中山間部等いわゆるドクターヘリをとばしなさい、5分以内に基幹病院に収容すれば助かりますという話になった時に、県は「救急は市町村の仕事です」とすましていられますか、という話です。

救急業務全体をなにも府県が担う必要はないのです。機能あるいは権限ごとに、その関

係を考えればいいのです。

今度の分権改革推進委員会の第一次勧告について、作った方に言わせれば、市にまで限定した理由は市町村に全部あの話を適用する形でもって勧告を出したらそれこそパニックになる、だから、別に二級町村制を考えているわけでは決してないんだけどもとにかく現実可能な対応として町村問題を棚上げしてあのような勧告にしたんだ、ということだそうです。それに対して町村の方は、私たちはどうしてくれるんだという話になっていることは事実ですよ。

ただこの話を考える時も、前提がリアライメントだということが市町村にも県にも国にもきちんと認識されていれば、二級町村制問題のようなことはでてこないし、県のやることも、ある特定領域のものを全部とってくるということではなくて機能別に分担を考えていけばいいわけでしょう。

例えば国民健康保険にしても介護保険にしてもですね、保険者を府県にすることと、具体的な地域医療、地域の保健、地域の介護という話とは、機能を分解できる話ですよ。だいたい県が、そのすべてをやるなんてできっこないのです。保険屋として保険会社をやるということと、具体的に訪問ヘルパーを派遣するということは別ですからね。その分担をきちんと考えて、分権改革を進めていくべきであると思います。

そういう少し細かい設計的なことについての政策指向を転換させてそれを共有していかないと、繰り返すようだけれど、訳の分からない、イデオロギー色の強い方向にあっていう間に進んでしまう。さっきは見果てぬ夢かなどと気軽な話をしましたが、極端な話ですけれど、地方自治法を改正したら今の47都道府県は一発でなくなってしまうわけですからね。そこが市町村と違う点です。

この間ある講演会で、法的にはどうやれば今の府県を廃止して道州制になるんですか、という質問の方がいらっしゃいました。ごく普通の住民の方でしたからもっともな質問であるのですが、ちょっと分かっている皆さん方から言えばね、できるかできないかという国会の議席条件はともかくとして、今申し上げたことをすれば、明日にでも福島県はなくなっちゃうかもしれないし、東京都もなくなるという話になるわけですよ。

だからこそ細かい点が、政策思考の転換が必要だと申し上げておきたいんです。それがまさに変なイデオロギー色の濃い道州制にうつらないための一つの防波堤だけではない、こちらの戦略として考えねばならないわけですが、ただその一方で、地方政府の再編ももはや不可避だということも同時に考えておいた方がいいのではないのでしょうか。

私は平成の大合併に批判的でありました。ですがいずれにしても、市町村数が1800近くにまで減ってしまっているのです。このことはこのこととして現実には考えなくてはならない。そして、人口360万の市があるかと思えば、200人の村があり、バリエーションが非常に多様である。しかもその中の高齢化ということからいえば限界集落という言葉があるくらいで、社会経済的要因も非常に多様です。だから例えば千代田区のような人口3万のところもあれば、盛岡の郊外には5万人の村も存在するという変な話になってしまっている。

そういう状況の中で、やはりひとつは、基礎自治体というものをどう設定するのか。小さい自治、私は何層にも小さくて良いと思うんですよ。かつて90年の社会福祉六法の大改正の時に、厚生省自ら福祉区として、中学校区、できたなら小学校区を使いなさいとい

うマニュアルを出したでしょう。介護保険が始まった今になったらあれはなんだったんだという話になってしまいますけども、そういう風に一方で小さい自治、何層かの小さい自治ということが必要でしょう。他方で先ほどのような点から言えば、県が引き受けるものもあれば、広域連合としてやらなければならないものもおそらくでてくるんだと思うんです。

ただ、福島県の後期高齢者医療制度の広域連合の議会の具体的構成はどのようになっているのでしょうか。事情がありまして神奈川県の後期高齢者広域連合の議会の構成員を全部調べたのです。そうしたら市議員なんてほとんどいないのですよ。市長と、ひどいのは総務部長かなにかだったかな、地方自治法を読む限り違反ではないのですよね。連合長の方は構成している市町村の市町村長の中からでて、議会の方は構成している市町村議会から間接的に選んでいるのかと思っていたのですが、神奈川県規約はそうではない。

現在47都道府県の状況調査をしているところなのですが、つまり私が申し上げたいのは、広域連合という仕組みでやっていく時には常に政治責任の所在を明確にするような仕組みに作っておかないと、今後の地方制度の再編問題にはなっていないでしょう。だって、首長さんの仲間からひとり連合長がでていて、首長さんの部下から一人議員さんがでていたら、それは何なのか。議員と連合長の両方について直接選挙はできるわけですが、そういった政治責任を考えることが重要だと思うのです。

いずれにしても今のままの、ある意味で単線型そして総合行政型の、今のような地方制度からの再編は私は不可避だと申し上げておきたいと思います。そういう意味で言えば、仮に道州制というものが導入されてくるにしても、そういう地域の実験を重ねていけば、色々なことを言わなければならないと思うのです。仮に都道府県域を超えたより広域的な行政が必要だという時に、これは皆様方もきちんとそういうことをご主張になるべきだと思っておりますが、なぜ二層制なのか。なぜ都道府県を廃止して、7つか8つか9つか11か12か知りませんが、その上に大きな自治体なのでしょうか。今日、事務局が配っている、政府から全国知事会から経団連から自民党推進本部から、どの主張もみんな一緒でしょう。なぜ二層制なのでしょうか。

彼らが言うのは、いや道州制はフランスでもイタリアでも導入されているのです、ということ。でもあれは三層制にしているのであって、なぜ二層制でなければならないのか。それが本当に合理的なのか、効率的なのか。これは疑ってみる必要があると思うのです。というよりも私は、地方側がどうしても道州制になんらかの対応を考えるのならば、多層制を構想すべきだと考えています。それは民主主義の観点からも、財政効率から考えても、行政効率から考えても、遙かに合理的ですよ。

例えば、今広島と岡山で州都の取り合いをしています。中四国一体とまで言わないでも中国地方だけのなんらかの中国州ができたとします。その時に、広島か岡山のどちらかに州都が置かれたとします。道庁か州庁かしりませんが置かれたとします。そうしたら市町村合併で旧市町村役場を支所にしたのと同じように、結局は昔の県庁を道庁の支所にする以外ないのではないのでしょうか。北海道の支庁制度的なことをやる以外ない。ところが肝心の北海道支庁制度は非効率でどうしようもない、再編だ、と前知事の段階から再編構想がずっとくすぶっている訳ですよ。

仮に、北海道の経験に学んで支庁をなくしてしましましょう、本庁一本だとした場合は

どうやって鳥取の端まで行政ができますか。できないから結局支庁だという話になるでしょう。二層制でいけばですが。しかしなぜ二層制なのかという話は依然として残ってしまって、広域的な云々という話ではなく、より効果的に行政をしていくという話になれば、限りない多層制の構造を大胆に訴えるということも必要なのではないかという話です。

それからもう一つは、今の二層制も非常に画一的なのだけれども、決して詰められている話ではないのですが、中身の議論を見ていっても非常に画一的ですよ。だからたぶん、どの道州も二元代表制でいるとか、あるいは道州の税財源はどこも一緒、税目は一緒というような雰囲気議論をしていますよね。

だけど、もし多様性を認める道州制だということならば、道州ごとに政治行政財政制度が違ってかまわないではないですか。私はあまり議院内閣制という仕組みに信頼感はないのだけれども、まあ、あるところは議員内閣制でもかまわないだろう、すべてが二元代表制である必要はたぶんないだろうと思うわけですね。あるいは、二元代表制、内閣制でいくにしても、議会は一院なのか二院なのか、第二院に変わるような仕組みがありうるのか。こういう点だって全然つめていない。

制度の多様性を図るということは、いったいどういう風に制度設計できるかということをして、「分権が先」ということを前提にしながら、こういう研究会でも考えておく必要性があるのだろうと思っています。

そして同じことの繰り返しになってしまうのですが、今我々に問われているのはやはり、広域的な行政システムと狭域的な行政システムというものをいかに領域ごとにアジャストしていくのか。こういう観点で分権を考え、道州制を、というような将来を考えていくということなのですね。

さっきの話と重複するところがありますけれど、例えばお年寄りの高齢者のケアを介護保険という保険制度でいくと。まあ、半分国費が入っていますから、本当に保険かという話もないわけではないのですが。この時、保険経営者としては広域的な方が絶対にいいわけですよ。200人の村で健康保険組合を作って、100人風邪をひいたらそんな保険が成り立つわけがないじゃないですか。

だけれども具体的にお年寄りの容体というのは、1日24時間の中でころころ変わる。それは今の市町村よりもさらにもっと小さな単位できちんとケアする仕組みがあった方がはるかに対応しうる。しかし、それでなにかの事態が起きた時には、例えばヘリコプターとばせよとか、あるいは医療施設を整備せよと、これも市町村にやらせるといってもこれは無理な話です。要するに一つの領域を、広域的なものと狭域のシステムをいかにアジャストさせながら構想するか、ということが問われているのだろうと思います。

それは単純に道州制になろうが、市町村合併になろうが、あるいは府県合併になろうがいずれの形をとろうとも、常にそこは基本に置かれなくてはならない。このことを最後に申し上げて終わりたいと思います。

《意見交換》

【座長】

地方分権を巡る状況について、一応二つに分けて議論をしたい。まず分権についてだが、地方の役割分担の見直しと基礎自治体のあり方について第一次勧告がなされた。今後は特に、個々の分野でどういう形で具体的に役割分担を明確にできるのか、ということが問われている。

また自治体の多様性の中で、単線型、総合行政型の自治体ということではなくて、やはり複線型、選択行政というか、そういう形の自治体のありようというものもあるのではないかと。二層制ではなく多層制という話もありましたが、それらについて一通りお話を聞きつつ討論に入りたいと思う。

【福島市】

基本的には、基礎自治体、つまり市町村でほとんどのことはやれるのだろうと思ってる。少なくとも住民に身近なところの行政はやれる。基本的に勧告で言っているとおり、基礎自治体に権限を移譲するという方向は当然なのだろうと思う。

福島市は面積も相当広く、市全体を一律の制度で一律の行政をやるのがいいのか、ということは市の内部でも言われている。地域内分権とでもいえばよいか、合併前の旧町や村の単位ごとに違う地域づくりがあってしかるべきじゃないか、という議論もされている。

そういった視点も必要だし、その行き着く先は結局は住民の自治、草の根の自治をどうしていくのかということだと感じている。

【会津若松市】

会津若松市としては、地方分権を受け入れようという形でいろいろとやってきた。

平成の大合併も県内第一号が会津若松市になった。地域住民のためになるよ、ということで最初は進んできたが、それ以上に国、県、あるいは市も人口減少、高齢化が大変な勢いで進んでいて、その結果、担税能力が減少している。さらに一方では医療費が増えているという現状。基本的財政の基盤がなりたたないというような、大変厳しい状況になってきている。

そういう中で会津若松市をどうしていくかということだが、単にここで地方自治体をなくすわけにはいかない。まちづくりは進めて行かなくてはならない。行政システム改革プランというものをもって鋭意取り組んでいるところではあるが、それ以上に国の制度の変更があったり、あるいは当初計画よりも大変なスピードで今の社会情勢が進んでおり、それにどうやって追いついていけばよいか。どうやって地域住民の人たちの安全生活を守っていくのか、ということをや所をあげて取り組んでいる。

【須賀川市】

平成17年度に合併して8万都市になったが、基礎自治体としての役割という意味でいえば大きなまちづくりの指針、総合的な計画的なものはきちんと作る必要がある。

行政が広域化してきたので、なんでもかんでも行政区でやれるということではなくなってきた。その間隙をうめるという意味で、区単位や行政区単位などの小さなコミュニティを大事にしていくことが大切だと考えている。そういったところに例えば補助金なりを交付して団体を育成していく、あるいは事業を実施していくということをすすめている。

行政が大きくなれば、すべてを賄うことはできない。だから住民の方にもそれなりにいるんな所に参加していただき、みんなで構築していく。ただし大きなまちづくりの指針は行政の中で、議会なりを踏まえた中で作って示す、ということの方針としている。

【田村市】

いわゆる基礎自治体としての市町村に対して、住民の期待はかなり大きいとずっと感じている。

田村市は、17年の3月に5町村が合併した。自治体としてこれまで同じようなことをやってきたわけだが、いざ一緒になってみるとやり方にも差があったということを実感している。

合併をして身の丈以上の規模になっているなど感じており、これから当然人口も減少していき、合併当初のメリットもなくなってくるという中で財政的にも厳しくなってくることから、規模を縮小しながらもサービスを維持していきたい。そのためにも今後は基礎自治体として、住民と行政の役割分担というか守備範囲を見直しをしながら残っていきたい。

広域行政の活用を今後はすすめるながらも、一方では基礎的な自治体としての住民と密着したサービスなりコミュニケーション、そういったものを果たしていきたいと考えている。

【伊達市】

5町が合併して二年半ほど経過した。隣近所である間は台所が見えないのでそれなりの関係でいたが、いざ一緒になってみるとこんなに違ったのか、というのが現実。

そういう状況の中で旧町単位、さらには昭和の合併の単位であった小学校区単位の地域自治組織を育成し、現状をなんとか乗り切りたいと模索している。去年は旧町単位の懇談会等をやっていたが、今年から小学校単位とし、さらには区の総合支所に一定程度の財源をうつして、その判断の中でやっていただく、という試みも始めた。

なかなか思った通りにはすすまないが、旧町時代は住民が行政に期待するものをすべて役場が背負ってきたという状況があったが、それを住民自らが市の地域自治ということで決定いただけるような仕組みを作り出していきたいという、そんな思いを持っている。

【只見町】

基礎自治体の役割とありようについて、基本的には地域の自然や歴史文化、産業等が同じ範囲の中で地域振興、地域経営という観点で自治をすすめることが基本だと思っている。奥会津はそれ自体が大きな範囲であるが、あまり大きな範囲になると個性ある地域づくりができず、埋没してしまう。

例えば只見は大変雪の多い地域だが、3メートル降る地域と1メートルの地域では雪対策が違う。一緒になった時に3メートルの対策をしている地域はどうなってしまうのか、という心配がひとつある。だから、基本的なものが同じような地域でやってはどうか、

と考えている。

分権の受け皿と言うが、この地域には合併したくてもできなかった町村がある。また高齢化ベスト5がそろっている地域でもあり、共同でできるところは広域でやっていきたい。その中で、県と広域連合を組むことはどうか。県との垂直補完がいいのかどうかかわからないが、全県的なものがある一方で、特定地域との連携もこれから試行してほしい。分権の受け皿としての基盤が弱い地域なので、その辺をどうしていけばよいのかと考えている。

【埴町】

人口1万人、職員120名の町。合併の是非を住民投票した結果、しなかった町村である。隣には合併しない町村として有名な矢祭町もあり、行革面でも見習えということで世論というか町民の見る目が厳しくなっている。

昭和30年の合併当時の勢いがあれば独立して地方分権という形もできたと思うが、こういった情勢の中ではたして分権の受け皿としてできるのか。できるものとできないものがあるのではないかな、とは考えている。

ではできなかった場合、まわりの町村で連携を組めるのか。大きい市があれば単独でできるが、小さい町村は単独同士で集まってやれるのかという不安はある。分権というのがどういう形でなされるのが一番いいのか、不安に感じている。

ただ、今まで権限移譲などでおりてきたものの中には、おかげでスムーズに行政がすすんだというものもある。特に財産の払い下げ等、今までいちいち県とやりとりをしながらやってきたわけだが、町村でできるようになってきたことについて町民等から大変喜ばれているので、分権という意味では、推進されていくのがいいのかなと考えている。

【座長】

発言をまとめると、市の方々は当然規模もあるし、基礎自治体としてだいたいのはやれるだろう、と。その上でどちらかといえば、地域内分権であるとか旧町村単位とか行政区単位とか学校区単位とか、地域コミュニティの方にアプローチされているという流れのようだ。

町はおふたりとも、基本的にすべてのことができるのか、分権の受け皿としてやっていけるのか。やはり周辺の町村との連携や、県との垂直な連携もありようとしては必要なのではないかという御意見もあった。

先生から御意見を伺いたい。

【新藤教授】

全国的にはなおさらだが、この県下だけでも規模に差がありすぎる。さっきも言ったが一方に350万の、本当にこれは自治体かといいたくるところから200人の村までである。そういう中で、現行制度においては小規模の市町村になればなるほど、国の税財政上の政策や経済的なあおりもあり、本当に乾いた雑巾をしぼっても何も出てこない、という状況になりつつあるのは理解している。

そこで、ではどうするのか。只見町の方もおっしゃっていたが、県と広域連合を組むのが妥当かどうかはともかくとして、ある特定の課題について県も周辺町村も含めた別の仕

組みを作ることを真剣に考える時代だと思う。

県は広域調整が本分だとしても、広域自治体であることによってしかし住民の生活を守るということも当然あるわけだから、御都合主義的に「これはうちの仕事でない」という話をするのではなく、システムを工夫することが今後かなり重要になってくるだろう。

もう一つは役所側からするとどうしても「いかに住民を巻き込むか」という発想になりがちだが、もともとは住民の共益部分のうち必ずしも自分たちで成しえない部分を公的な税金で職員をやとって、その職員の監督者として直接公選で首長を選ぶという仕組みになってきた、というその原点をもう一度確認してみる必要があると思う。そうするとかなりのものが出てくるのではないか。

みなさん、余裕はないとおっしゃるかもしれないが、例えば基礎自治体がいろいろな住民団体に出している補助金が結構ある。一件当たりは大した額ではないが、どこの自治体でも、会計報告や検査等あまり厳格にしていないようだ。補助金に限った話ではないが、しかしでは何のために出しているのか、ということの一つのポイントにしながら、「こういう領域は住民がやれる」という部分を徹底的に討論して広げていくことが必要。

例えば矢祭町の図書館について、みなさんお考えはいろいろあるかとは思いますが、でもとにかく一つの考え方であることは事実。それを他の部分にもっと広げることが可能になるのではないか。私は昔からよく言っているのだが、例えば学校給食とは別に、一人暮らしの高齢者にランチサービスを実施している。こういうものが本当に別立てでやらなくてはならないのか。地域レベルでは一緒にいくらでも統合できるのではないか。単に経費の削減だけではなく、こういうことも考えるべき話だと思う。

それから、今までの通達通知行政の中で当たり前とってきたところがおそらくたくさんあると思う。みなさんの自治体でどうされているかは知らないが、教育委員会の教育長をどのように扱っているか。教育委員としては特別職、教育長としては一般職というのが通達の位置づけであるが、人口2千人の北海道中頓別町の議員達が、道教育委員会ではこういう風を書いてきているけれどこの解釈は正しいのか、と私に問い合わせてきた。道教育委員会はそんなバカなことを言っているのか、ということで最初はごくラフに返事をしたが、再度問い合わせがあったので今度は力をいれて論文調の返事を書いた。教育長はどう考えても特別職であって一般職としては成り立たない、と。現在、町の条例改正にどうやらたどりつこうとしているようだ。

このように通達・通知で何も疑っていないような話はいっぱいあると思う。県の教育長だって、あれは単なる特別職。そういう当たり前と思っている、あるいはそういう風に言われてきたことをひねっていると、結構な部分がでてくると思う。かなりマクロな話しかできないが、印象としてはそういう感じ。

【座長】

ありがとうございました。特に二点ほど、広域的な調整のシステムづくりが非常に大事だろうという話と、住民自治という原点に戻って議論していかねばならないだろうという話だった。町の方々からも話がでたが、県と市町村のありよう、調整のシステムという観点で、実務上携わっている地方振興局からも意見をお願いする。

【県北地方振興局】

先生のお話の中で、「一億で生活できるところは一億で、10万のところは10万円で生活しろ」と言うのが現実的な話で聞こえてきた。福島市は基本的なところはできるんじゃないか、と言っていたが、県北では市町村に少しでこぼこ感がある。先ほどから全体の議論として続いているが、住民が等しくサービスを楽しむことができるのか、そこを振興局としてはこれからどうやっていくのか勉強していきたい。

【県中地方振興局】

現在行われている分権改革の議論が10年後と言われている道州制を前提として議論をしているのか。それとも道州制は道州制、地方分権は地方分権、別個に議論しているのか。その辺がどうも見えない。

10年後にこういう形にするために今の改革を進めているんだ、ということをつかりやすい形で説明する。そうすればある程度、自治体や住民も議論に参加できると思うが、どうも中央のレベルで財政等国の負担を軽くするために議論をすすめている、そういう風にしか我々は受け取れない。ビジョンをはっきりと示して、その中で今ここの議論をしているんだ、実現すればこういう風に暮らしがかわるんだ、そういうところをもう少し示してもらえれば、道州制とまではいかななくても、先ほど話にあった広域行政システム等である程度解決できることもでてくるのだと思う。

【県南地方振興局】

今回改めて考えたのは、広域的なシステムづくりにせよ、住民自治のあり方にせよ、要は何のためにやるのかということ。基礎自治体の役割とは住民の生活を守ること、が一番大きいのかなと思っている。高齢者が増加する、人口が減少するという中で、そうはいってもひとりひとりの生活を守っていくのだと。そしてそのためにこういうシステムが必要なんだ、という風に議論を組み立てていかないと、我々は住民の方にとって大変分かりづらい議論をしているのではないかと思う。

そういうところから始まった上で、いわゆる複線型の必要性や、県と市町村のありようなど、そういう議論が組み立てられるべきではないか。

【会津地方振興局】

会津地方の首長と話をする、財政問題も含め、これから自治体の機能を維持できるのか、という危機感を非常に感じる。市町村単位だけではなく、その下の行政区単位や集落なども含めて、住んでいる地域を守っていくためにこれからどういった自治組織が必要なのか。そういった悩みが首長の間で大きいと感じている。

そういう中で、基礎自治体としての市町村がどこまで役割を分担したらよいのか。住民の生活を考えれば生活に近い所にできるだけ人、もの、金、権限が行った方がよいだろうと思う。振興局でサポート事業等をやっているが、地域も団体も人もは、自分達の地域の振興を一生懸命考えてくれている。行政として考えた時に、どういったシステムがよいのかということは、非常に考えさせられるところが多い。結局、道州制という大きな問題もあるが、それとあわせて基礎自治体としての市町村の役割、市町村の中での行政区な

り集落なりの役割をどうあるべきかということを並行的に考えていかないと、なかなか住民にとってよいものはできあがっていかないのではないかと。

【南会津地方振興局】

南会津地方とは神奈川県規模の面積に人口が3万人。毎年生まれてくる子供が295人。高齢者が増えている。企業誘致も進まない、そのような中で首長のみなさんは本当は農業や林業で食べていきたいのだが、経済のグローバル化で農林業では食べていけないと非常に困っている。南会津の有効求人倍率は0.29倍。全国で一番悪いのは北海道0.34倍というが、それよりもはるかに悪い。ずっと悪かった。日本の景気拡大の恩恵をまったく受けないで、これから衰退の一途をたどる。やっと下郷と西郷を結ぶトンネルも開通するが、それではたしてどれくらい企業がきてくれるのか。たぶん来ないだろう、逆に南会津から人が吸引されると心配している首長さんが多いのが現実。

その中で県と地方の役割分担をどうするか。先生がおっしゃった、個別の問題の積み重ねがまず大事だろうということにまったく同感。例えば会津地方の消防を広域化する計画があるが住民が心配しているのは、会津の方に埋没してしまうのではないかと。近くの家が火事になって、消防の本部が遠くにあってはわからないのではないかと、助かる命が助からないのではないかとということ。

同じことが救急にも言える。産婦人科がないために田島で出産できず、若松まで行く。田島の人には若松に行けるからまだいいが、田島と只見は60キロメートルある。田島と若松は45キロメートル。只見の人には本当は田島で産みたいが、しかし生めないというギリギリの状況が起きている。

地方分権などという高尚な話をより、地域の人が必要としているのはさしせまった救急の解決をどうするか、ごみの焼却施設をどうするか、消防をどうするかというこういう問題。先生のおっしゃっているように多層的な、多様な、広域的な連携で一つずつ問題をクリアしていこう、という議論を積み重ねた方がよほど生産的だと思う。

最近よく、地域コミュニティが崩壊しているから住民はもっと行政に協力しなさい、ということ言うけれど、南会津は只見町も檜枝岐も県民税を100%完納している地域。火事があれば小売店主は営業を途中で中止して消防団に駆けつける、売り上げが減って店が傾こうとも消防活動にあたる、そういう地域だ。そんなところに対して全県一律で危機管理をきちんとやりましょう、安全安心のためにもう少し自治意識を持ってくださいなどと言ったら怒られてしまう。もう少し多様な、地域性を配慮したものがあってしかるべきだろうと考える。

南会津は水が非常にきれいな地域で、尾瀬をはじめとした水源地帯である。それなのに県では、県下全域7つの区域で水域の計画を作れという。モデルはいわき。いわきは日本でも有数の汚い川がある。それを助長するための計画を県が作るのだが、それを南会津でも同じように作れと言われることには非常に違和感がある。そういうことが現実に県で行われているが、やめてほしい。県の内部でもまだまだやれることはある。

【座長】

多層多様な連携システムについて具体論から入るべきというのは当然だと思うし、今後

この研究会ではそういうのもやっていきたいと考えている。

【相双地方振興局】

合併が進む中で、地理的あるいは歴史的な経過から合併を選択できなかったところがある。そういうところの自治をどのように考えていくのか。それはみんなで考えることだが、特に広域自治体である県の役割だろう。そしてその関わり方も多様な関わり方があってよい。画一的なものではなく、A町に対してはこういうかわりかた、B町に対してはこういうかわりかたというような柔軟な姿勢をもつてのぞむ必要があると感じている。

相双地方には不交付団体が3つある一方、過疎中山間地域で本当に大変だということも3つ抱えており、非常に特殊な地域性をもっている。これまでのように県の一律のやり方で取り組もうと思ってもなかなかうまくいかない。振興局としては柔軟にやらなければならないと思うし、それを踏まえて今後の議論を展開していければよいのかなと思う。

一つお願いがあるが、金の使い道の自由度については議論がすすんでいないのではないかなと思う。金にかかわるセクションにもいたが、例えば直轄負担金のように、中身について設計について口を出せないにもかかわらず、国から一方的に120億円出せとぼんと言われてしまう。これは県に特有の問題ではあるが、こういう仕組みについて我々の側から本当の意味での風穴をあけていく必要があると感じている。分権がすすんでも、昔と同じように財政はしめられる、ということになってしまうのかなと思うので、この辺りも検討していただけるとありがたい。

【いわき地方振興局】

いわき地方振興局は管内がいわき市とまったく範囲が同じため、仕事をする時は市も県もお互いに配慮をしながらやっている。5市4町5村が合併したが、周辺部については限界集落に近い状況もでてきているという中で、先ほどの多様なシステムというものがこういう所では合ってくるのだろうという気持ちはもっている。

先生にお伺いしたいのだが、我々はあくまで「地方あつての国」という意識を持っている。先生のお話の一番最初で、新自由主義、新保守主義、そういうイデオロギーから始まってきたという話があった。その一方で分権を進めていこうという時に、保障された制度の中でやっている自治体がイデオロギーを変えていくためにどうしたらよいか、戦略や戦術があればお伺いしたい。

【座長】

県側からも話を聞いたので、先生から感想も含めてお話をいただきたい。

【新藤教授】

私も去年只見町に行った。昔、電源開発の最中は大変な賑わいだったろうと思いますが、確かにああいうところが存在するのは事実。どういう知恵があるのか、といっても本当に難しいと思う。しかしだからこそ、先ほどから何度も強調しているがやはり県という広域自治体との連携の方式と、同時にそのことで政治責任が住民に明確になるような仕組みづくり、それをどう工夫するかということがまさに今発揮すべき知恵どころだと思う。

某大学の助教授は平然と「そういう所に人が住んでいるから金がかかって仕方ない」と言っているが、それは違おうだろう。人が住みたくて住んでいるわけではないし、地域への愛着もあるだろうし、そんな地域に住んでいることが悪い、都市の中心部にアパートでも作ってみんな集めろというような話はないだろう。それに対抗するとすれば、先ほど申し上げたようなことしかないのだろうと思っている。

それから、分権と道州制が前提なのか別なのかという話は言っている人によってバラバラなこと。道州制など言っている暇があるのなら分権を徹底しろという人もいれば、分権を徹底した上でさらに分権を推進するために道州制を構想するという人もいる。もう一気に、つまらない議論はしていないで、道州制の方に舵を切って、具体的にどういう道州制かということに焦点を絞ろうではないかというグループもいる。だから、前提なのか別なのかという質問への答えは、話す主体によって違っているということ。

ただ問題なのは、私達が何に立脚して議論するのかということ。前提なのか別なのかという議論の前に、第一次分権改革の成果を点検しなくてはならない。それを踏まえながら分権改革を推進し、同時に地域の仕組、政治・財政・行政上の仕組にいかにかユニークさを持たせた地域を作っていくのか。私はまさにそこに向かって議論を集中するべきだろうと思います。

何度も書いてきたが、この国は過剰同調だと思う。あらゆることに、本当にこれほど過剰同調社会も珍しいのではないか。それがまた美德であるかのように思われているが、でもそうだとすればこれくらい権力にとって操作しやすい国民というのもないのではないか。合併だと言われるとすぐに市町村合併をする。道州制だと言ったらみんなで一緒になって道州制の議論をし出す。なぜそんなに過剰同調しなくてはならないのか。言うとな怒られるかもしれないけれど、だから私は、道州制なんてあまり真面目に議論しないで放っておけばいいのではないかとと思っている。

最後の戦略か戦術かという話ですが、道州制か分権改革かという話と同じで、どういう戦略戦術でいくかはまさに知恵の発揮どころです。全国一律の道州制では何の役にも立たないだろう。昔いわき市で調査をしたことがあったが、当時、これで一つの自治体になっていけるのかと感じた。そのあと40年程たつのでそれなりに体制ができてきたのかもしれないが、いずれにしても、地域の戦略・戦術をどうたてるのかということにはまさに知恵の発揮どころだと思う。

さっき南会津地方振興局から川の話があったが、逆にいうと霞が関各省はそうしている。一番汚い川はいわきの川なのだから只見川まで本庁は口を挟むなと言う話だが、逆に言うと都道府県に対して霞が関が同じことを言っている。その県庁も、市町村に対して結局同じようなパターンで言っている。これは、県と霞が関の繋がり部分を切らなくてはダメな話。

それから、この研究会で議論していただきたいという風に思うのは、振興局をどのように位置づけるかということ。県庁本体の機能を徹底的に簡素化していく、そして振興局にかなりの権限を移譲すると、ミニ県庁が7つ県域内にできることになる。あるいは別なパターンとして、振興局は全部なくす。本庁の機能も簡素化、純化し、市町村あるいは市町村の広域連合的な組織に移譲する。これをそれぞれのところで考えるべき話なのではないか。

2000年の改革後に、各県それぞれ出先機関の統合をいろいろ検討した。しかしいわゆる事務系は統合したが、依然として事業系については別事務所を作っているが多い。北海道もそう。支庁長は部長級人事だが、土木は開発局に対抗して土木現業所を別に作っていて、必ずしも支庁長の下に入っていない。だから今度開発局が廃止となり道庁移管となった時に、道庁の土木現業職との関係をどうするのか。絶対にもめると思う。

県の中での組織体制、権限体制をどうするのかということは、やはり市町村と共にもう一度考えてみる必要があると思う。

【座長】

ありがとうございました。最後の大きな課題も示していただいた。

次のテーマにうつりたい。まともに議論すると言われてたそばから気が引けるが、県のありようとも関わってくることであり、道州制について触れたい。

県のありようと最近の道州制論議をどのようにみているか、特に市町村の方にお話しただけるとありがたい。

【会津若松市】

道州制が本当に住民のためになるのか。大きくなることが良いことなのか、平成の大合併で住民はわかってきている。地域住民あるいは県民に対してメリットがあるのかどうか、きちんと説明をして、住民から多くの意見をいただいた上で進むべきじゃないかと思っている。

先ほど先生が言われたとおり、何かやれと言われると飛びついてやるという姿勢は、やはり反省すべき点もあるのではないかという気もしている。

【須賀川市】

合併が行政改革の究極の姿だとすれば、その延長線上で、都道府県の統合的なものが道州制になることも必要なのかなとは考える。ただ現時点で、国等々において本気になって考えているのかということは非常に疑問。首都機能移転問題も、そう言いながら霞が関にはどんどん庁舎が新築されているという姿。分権も進んではいるが、権限的なものは離さないで、財源も一般財源化といいつつ補助金化の方に舵を切ったり。いろいろな姿を見ると、本気で国は考えているのかなというのが素朴な疑問。

また、例えば起債の際、実質公債比率などで一定の線を超えなければ協議、超えると許可ということになっているが、実際書類を確認したら、許可と協議のどちらかに丸をつけるだけで提出する書類はまったく同じだという。分権とはいっているけれど本当に考えているのか、というのが我々が現場で考えていること。

【田村市】

道州制に関して、国が本源的な仕事だけにとどめ、それ以外については地方、いわゆる道州制に委ねていくんだということであれば結構なこと。しかいそれはとりもなおさず霞が関の解体につながることで、それを国が本当にやるのかどうか。そうでなくてただ単に県が合併するだけならば、市町村が今まで福島県庁ですんだ仕事が仙台まで行かなくては

ならないということに終わってしまうのではないかという、そんな気がする。

【伊達市】

分権が徹底的に進んで基礎自治体がそれなりの役割を果たせるようになった段階で県の役割がかわってきて、結果としての道州制ということであればある程度理解はできる。しかしその辺りが現状は極めて曖昧であり、何人の方からも話はあったが国は本当に自らの解体につながるようなことを考えるのだろうかという疑問もあり、市の内部でも真剣に議論したことはない。

【只見町】

ひとつには、国と県のいわゆる行革的な視点で進んでいるのではないかと考える。ではそれが実現した時に、それは本当に地方自治体なのか。いわゆる国の機関化された組織になるのではないかと、ということを感じている。

また、総務省の本省があって出先がある。この前問題が起きて仙台に行って、仙台では理解したが本省が納得せず、結局は本省に直接行った方がよいのではないかとということがあった。本省と出先との関係が二段構えで、そこは一つでいいのではないかという思いはある。

【埴町】

町にとって、道州制というのはほとんどピンと来ないというのが現況。分権が100%以上進んで、国のあらゆる権限が県なり市町村におりてくれば、道州制など必要はないのではないかと思う。

ただし県のありようとして、国への取り次ぎ役のような形での県であればそれは必要がなく、道州制の方がストレートでいいのではないかと、思う。

ただひとつの事柄だけで決められないという部分もある。こういった部門で多様化したものをやっていくかという部分があるので、道州制一本だけではなかなか図れないのかなとは考えている。

【座長】

市町村の方から、国は本気でやろうとしているのかという話と、二期改革のこれからの焦点である地方支部局の見通しという話がでた。そのことについてお話をいただければ。

【新藤教授】

本気でやる気があるのかなのかというのはなかなか難しい。ただ、道州制問題に限らず憲法改正論問題もそうだが、地元に戻ってきて私は道州制推進です、憲法9条を改正せねばなりません、等は全然言わない。票にならないし、言うはずがない。東京に帰ると言うが、しかし選挙の時には絶対に言わない。これが何を意味しているのか、とは思う。しかしあまり楽観視するのも変な話。

本気かどうかということよりも考えなくてはならないのは、なぜ二層制なのか、なぜ県をとりはらって二層制より大きな広域自治体なのか、広域的行政なのか、三層制にしたら

なぜいけないのか。資料の表の4つはすべて二層制だが、どちらを選択するのかとはやはり地方から言うべき話ではないか。

私は二層制ではなく、現行の上に、仮に広域行政的な組織をつくることに必ずしも反対ではない。例えばフランスなどで、リージョンは地域の経済政策面においてそれなりの効果を持っている。その経験のごく一部を学んだのが、北東北3県なのか、ヨーロッパに経済事務所を置いたのだろう。地域経済政策を少し大きな観点からやるという意味では、フランスの州をおいたとしてもまったくメリットがないとはいえない。ただ同時に、フランスがなぜ三層制に固執しているのかということは考えなくてはならない。

それから座長からの質問だが、府県側がこの出先機関問題にどうでるかが問題。道州制論者の一部にはかなり強硬論者がいて、だから地方分権などやめてしまえ、と言っている。道州制を敷いてしまえば地方支分部局の統合も整理もへったくれもない、霞が関もそんなに文句を言わないかもしれない、だから丹羽委員会などにそんなことをやらしているのが間違いなんだ、とそういうことを堂々と言っている集団が存在する。しかし、では知事47人全員が強力に推進するのかと思ったらそうでもない。いずれにしても、県は特に公共事業関係を中心に受けるといわなくては駄目だし、結果はそれ次第だ。県の側がどうするかが勝負であり、そのやり方によっては変な道州制論者を勇気づける可能性がないわけではない、と思う。

【座長】

今日は特に広域連携システムづくりであるとか、住民自治の問題であるとか、基礎自治体のありよう、県のありよう、県の内部のありよう、それから分権改革についての戦略、都道府県としてどうやって向き合っていくかという広範囲な御意見をいただいた。これについては次回以降、少し絞りながら議論を深めていきたいと思うのでよろしく願いしたい。