

第 6 回
道州制ビジョン懇談会
税財政専門委員会

平成 2 1 年 6 月 1 8 日（木）

内閣官房 副長官補室（道州制ビジョン）

午前 10 時 02 分開会

○黒川委員長 時間になっていますので、古川委員は 1 時間ぐらい遅れて来られるというふうに伺っていますけれども。中里委員は間もなく来られると思います。時間もったいないですので、早速始めたいと思います。

第 6 回の道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会を開催いたしたいと思います。

本日はお忙しい中ご参集いただきまして、まことにありがとうございます。

委員の席が少なくなっているのは、一昨日突然金澤先生が講義の後倒れられて、そのままお亡くなりになったということで、ぜひご冥福をお祈りしたいと思います。今晚が通夜で、あすの朝が葬儀だということに聞いております。

○江口道州制ビジョン懇談会座長 お幾つだったんですか。

○黒川委員長 56 歳。

さて、前は日本経済団体連合会の井上洋産業第一本部長、それから沼尾委員にご発表いただきまして。今回は 3 大市を代表して、横浜市中田市長から、「大都市制度構想提言『日本を牽引する大都市について』」、プレゼンをいただいた後、最後になりましたが、土野委員からプレゼンをお願いしたいと思っています。よろしくお願いいたします。

それでは、中田市長にプレゼンテーションをお願いしたいんですが。時間は二、三十分というふうになっていますが、弾力的ですので、ぜひよろしくお願いいたします。

では、早速よろしくお願いいたします。

○中田横浜市長 皆さん、おはようございます。きょうはお招きをいただきまして、ありがとうございます。横浜市長の中田宏と申します。道州制のビジョン懇談会ということでありまして、私たちの提言を、道州制についての各論ということになりますけれども、お聞きいただく機会を設けていただいたことを、本当にありがたく思っております。

各論というふうに申し上げましたけれども、そういう意味ではそれに先立つ総論としては、絶対道州制は導入すべきだということでありまして、たまたまきょう産経新聞の 1 面に私のコメントが出ていますけれども、道州制をさっさとやるべきだということで、たまたまきょう出ていますけれども。1 面の下半分ぐらいのところに出ていますけれども。

そういう意味では、ぜひこの道州制を実現するということに向けて、ここにいらっしゃる先生方の引き続きのご尽力をお願いしたいというふうに私は思っておりますし、いいものをもちろんつくらなければいけないんですけれども、ただあまり中身の各論だけにこだわって、結果として全体が進まないのではいけませんので、ぜひそこは道州制そのものの意義、必要性というものをまずは前面に押し出して、方向性を策定をしていただきたいと思いますというふうに思っております。

一方で、私は各論とさっきちらっと申し上げたんですけれども、むしろこだわるべき小さな各論ではないというふうに思っております。これから先道州制を導入していくということになれば、基礎自治体をどうするんだという話は必ず出てくるわけで、その基礎自治体をどうするというときに、1 つの問題提起をし、ここは切り分けて考えておいていた

だいたほうがいいということで申し上げることでもありますから、それぞれの基礎自治体がそれぞれにみんな俺たちはこうしろああしろという話を今ここでやり始めたらそれは切りがないわけですから、そういう意味ではありません。ものの考え方として、ある意味では基礎自治体の中からもしっかりと方向づけをしておく必要があるということでもあります。

それはなぜかというと、我々、きょう特にビッグ3研究会の提案内容ということを中心に説明せよというふうにお時間をいただきましたけれども、ビッグ3というのは、名古屋、それから大阪、そして私ども横浜市ということで、あえて別にビッグ3とか何とかというのは客観的にたまたまこういうふうになんがつけただけなんですけれども、要は、だれが見ても、どこから見てもちょっとこれ桁外れだよという3つについて、まず先陣を切って制度議論についての意見の入口をつくっていかうということで始めたわけです。

というのは、政令指定都市というのは今実は18あります。私の隣の比江島という横浜市の者に、今幾つだっけとさっき3分前に聞いたばかりなんです。今幾つだっけと言ったのは、毎年増えるのでわからなくなるんですよ、政令指定都市がですね。私が市長になったとき、たしか12か13じゃなかったかなと思うんですけども、毎年1つか2つでき上がってくるということで、今は18だそうです。最も小さいのは岡山市で、ことし政令市になって、人口が70万1,800人ということです。横浜が366万人ということですから、5倍ぐらいの人口の差があるわけです。人口の差だけではなくて、例えば新潟市、浜松市なども最近政令市になったところですけども、政令市同士の話をしていても、実は全然性格が違ってきてしまっているんですね。いや、実は面積の8割が緑です。農地に、それから樹林地でありまして、というふうに言われちゃうと、大都市制度じゃないでしょうこれは、という状態に実は今もう政令市がなくなってしまっているわけです。

もとより皆さんご承知のとおり、政令指定都市というのは、これは昭和31年にできましたけれども、そのときには、当時の国会答弁をごらんいただければおわかりのとおり、とりあえず暫定措置として、大都市制度の暫定措置として政令で定める指定の都市をつくりましょうというところから始まっているわけでもあります。それまで旧5大市というのが、これは関西の3つ、京都、大阪、神戸、それから名古屋、それから横浜という、この5つが特別市制度というのを背景に、法律的にも特別市というのがありましたから、この特別市を5つの市に適用するという方向で戦後日本の中で議論されていた。ところが、当該府県、京都市であるならば京都府、大阪市であるならば大阪府、そして横浜市であるならば神奈川県という、当該府県がそれは困ると。我々の中の一番中心地が抜けちゃ困るということで大反対運動を起こして、そして結局それが使われないまま、とりあえず本格的な大都市制度ができるまでは暫定的な制度として政令市をつくりましょう。国務大臣の答弁を見ていただければと思いますが、そういう状態でできたのが、昭和31年の政令指定都市なんです。ですから、政令で指定する市ということであって、日本国憲法なんかどこにもこれ政令市なんて出てこないわけですね。すべて特例的な権限の移譲という中で成り立っているわけであって、本格的な制度というものは全くないと。地方6団体にも政令指定

都市市長会なんて入ってないですよ。それはなぜといたら、そういう暫定的な仕組みだからです。

去年の2月、3月、ガソリン税の暫定措置が30年ぐらい続いてとんでもないとかいう話になっていましたよね。ところが、ここが日本の政治の先見性のなさ。まさに政治がしっかりと政治の役割を果たしてない。行政は行政で相変わらず前例を踏襲して、まあ、暫定が通常になり、臨時が日常になるという状態で五十数年、この政令指定都市というのが続いてきているという状態になっているということを、皆さんにはまず前提としてお受けをいただきたいと思います。

そこから派生している問題は何かといいますと、二重行政です。府県と政令市との二重行政というのが発生をしているわけでありまして、例えば都市計画決定をしていくというのも、事実上は政令市がやるんですけれども、府県に結局一回出さなければいけないし、府県が一応決めるということになってしまうという問題があります。

あるいはこれは政令市だけに限った話ではありませんが、政令市のほうが深刻でありますけれども、例えば学校教育やるにおいても、子どもたちに対して教員を何人割り当てるということ、これなども府県が決めるということになります。例えば学級崩壊しているというクラスがあった。じゃあ、そこに教員を追加しようということは府県が決めるんですね。そういう状態にあるなどというのも本当に機動性に欠けるということになります。

さらには、例えば大都市の場合は、それ以外の近隣も含めたインフラを担っていくわけですね。例えば大阪市営地下鉄も横浜市営地下鉄も、横浜市民だけが乗ってるわけじゃない。大阪市営地下鉄だってこれ大阪市民が乗っているわけではない。近隣から通勤に来る人たちが利用する地下鉄ですけれども、そういったことについても、税財源的なものであるとか、インフラ整備、地下鉄の場合は企業会計ですけれども、しかし税財源的なものについて大都市のインフラということなどについてもしっかりとした措置もなければ。またそれに対する自主性というものも、ある意味ではそれぞれの大都市に固有にあるわけではないというような状態になってしまうということもあります。そういう意味では全体としてやはり大都市のダイナミズムというのが生きてこないという、そうした仕組みになっている。

ですから、例えば近隣の人たちが地下鉄を利用するということもあれば、近隣の人たちが救急病院など大都市にあるインフラを利用できる。当たり前のことなんですね。ところが、じゃあ、救急指定病院というのはだれが決めるんだと、府県なんですよ。こういう1つ1つの大都市の需要に応え、そして大都市の可能性をどんどんつくり、その結果として日本全体にとって資するようにしていくと。それは近隣も含めて、日本全体なんです。ですから、資料をごらんいただきながら後でぱっと説明をいたしますけれども、基本的にこれは日本にとって必要だから我々は言っているわけであって、自主性が欲しいとか二重行政の手間が面倒だとかいうのは、消極的な理由は後回しです。

要するに、これから先日本だって、産業構造全体見渡したときに何をかせぎ頭にして生きていくんですかという構造の転換、このことも当然必要になってきますよね。それとあ

わせて、自治のあり方、日本の国のあり方として、だれがかせぎ頭としてかせぐ自治体になるんですかということです。そこに都市のダイナミズムがあつて、例えば、都市でいうならば、空中に住むのはもう大いに結構だし、水中に住もうが結構だし、それぞれが自分たちの都市の魅力というもの、そして産業の集積というものがあつて、そこでかせいだものが、日本全体に還流をしていけばいいわけですよ。資源配分していけばいいわけですよ。なぜならば、ビジネスをやっていく企業は日本国内じゃなくていいわけです。アジアの支店をどこかにつくといいときに、もはや日本なんてパッシングをしていいわけです。上海につくるのか、香港につくるのか、そういう選択をそれぞれの企業はしているわけだし、それぞれの会社だけではなく、ビジネスマンもそういったものを常に見続けているわけですね。ですから、最終的に説明もいたしますけれども、税財源というものを全部一人占めしようなんていうのは全くありません。国債の償還だって引き受けていこうということを考えております。すなわち、かせげる自治体は多いにかせぐということによって日本全体に活気を、活性化をもたらしていこうということが目的であるということを、ぜひ皆さんにはご理解をいただければというふうに思っております。

さて、資料をちょっとごらんいただければと思いますが、東京、失礼、横浜、大阪、名古屋、今たまたま東京と言っちゃいますけれども、東京23区も同じ考え方で私はいいと思っています。すなわち、東京23区と、それから横浜、大阪、名古屋という4つというのを道州制の中でどう扱うかということを考えていただくのが大都市制度ということになるのかというふうに思います。

横浜、大阪、名古屋の3市は、今回共同で大都市制度構想研究会というもので結論を出してきました。これは昨年9月に設置をしたものでありまして、我が国を代表する大都市にふさわしい、現行で言うなら府県から独立した制度、そして道州制の中においても都市州という形の制度設計という構想を検討し、結論として出してきたということになります。

地方分権改革であるとか道州制の議論の中においては、都道府県、市町村というこの単一の枠組みの中での議論が常に出てくるわけでありまして、大都市の役割に応じた制度設計ということについては具体的な検討はなされていません。先ほど申し上げたように、政令市そのものも特例として府県からの権限が移譲されているということであつて、大都市制度があるわけでは全くないという事実というものもぜひ皆さんの頭の中にお留めをいただきたいと思ひます。

そこで、さっき申し上げたこの3つの市が、暫定的制度である政令市制度というのを見直して、新たな大都市制度、これを構想、検討していくということのためにこうした研究会を設置したわけでありまして、伊藤滋早稲田大学特命教授を座長とした方々に結論を出していただきました。結論は2月18日にまとめたものでありまして、お手元に提言書、概要と冊子を資料として配付をさせていただきました。

この構想は、新しい時代の課題を克服して、我が国にとにかく活力をもたらしていこうということでありまして。提言の1つは、まず、提言1と書いてある、資料1-1の提言1

ですけれども、道州制において、「都市州」制度というものを創設をして3市に適用していくべきだということでもあります。この都市州というのは、大都市が一般道州から独立をして、市と州の機能をあわせ持つというものでありまして、これによって重複行政、二重行政というものを廃止して、都市課題に対して迅速に効果的に対応する、そして魅力を高めていくということでもあります。

これは、別に3つじゃなくてもいいんですよ。横浜、大阪、名古屋だけじゃなくてもいいんです。ただ、例えば福岡をどうするとか、札幌をどうすると言い始めますと、恐らくここにいらっしゃる先生方懸念をされるように、じゃあ俺もとか、あっちもとか、どんどんそちらばかりに話がいつてしまいます。ですから、先ほど申し上げたように、まず制度の提案のために我々が集まったのであり、同時に、その制度を考えたときに、だれが見ても、どこから見ても規模が違っている、経済的に十分な規模がある、都市の集積として、例えば先ほど申し上げたインフラであるとか、文化施設であるとか、こういったものも含めて、全体の衛星的な都市も、衛星的な市も町も村も含めた共通のインフラを集積として持っている、この図抜けた都市はどこかといったときに、この3つとして提案をまとめたということでもあります。

野村総研に、実はリサーチをしてもらいましたけれども、この都市州制度を3市に適用するということによって、我が国GDPを約7.8兆円、1.5%程度押し上げるという経済効果につながるだろうというふうに試算をいただきました。私はこれ以上だと思いますね。すなわち、自由に大都市が、先ほど申し上げている、自分たちでどんどん魅力を高めていく機動的な政策決定というものができるようになれば、これは集積が進むことによって、単純に計算している業種別のGDP押し上げ以上の効果になるというふうに私は思います。

それから、もう1つは、大都市が府県から独立をすることによって、二重行政、この財政的な削減効果が出てきます。これはここにあるのは実は最低限なんですけれども、1,200億円以上というふうに試算をされております。これは本当に最低限です。というのは、議会の議員が要らなくなるだろうとか、こういった最低限の部分だけでありまして、実際は先ほど申し上げたように、都市計画決定1つとるのでも、横浜市がつくり、それを神奈川県に出しという話でいうと、恐らく零点何人はいなくなるんですね。その零点何人なんていうのは県庁の中に実際存在している人たちなわけで、その零点何人を足し合わせていけば、実数としては相当二重行政の部分というのはなくなるというふうに思います。

それから、提言2でありますけれども、大都市部の税收、これが全国に行き渡る仕組みというものを構築しましょうというふうに最初から我々は言っています。くどいようですが、我々は日本全体の活力を高めて、日本全体のかせぎ頭としてかせいでいこうというだけの話でありまして、それを全部一人占めしようということを考えているのでは全くありません。ここは1つ大きな誤解で、先般も自民党の部会などで説明をしても、大都市が抜けたら、都市州なんかできちゃったら、そこの残された道州は税收上がらなくなるじゃないかみたいな話になるんですけれども、そうではない。それは水平調整をしっかり

していくべきだということでもあります。大都市全体が国を潤していくということですね。

水平調整については、これは今後議論をすればよろしいかと思います。どっちにしても、水平調整の議論は、皆さん今後道州制を導入していく中でしていくわけですね。すなわち、各道州の均衡というのは崩れるわけで、四国州に対して関東州なのか関西州なのか、そういったところがどういうふうに水平調整をして財政というものをそれなりに均等化していくのかということについて、その中にこの都市州のものも含めればよろしいというふうに考えております。

それから、提言3、大都市の住民自治機能を一層強化すべきというところでもありますけれども、これは大都市においては住民の自治機能が弱いというふうにされております。私自身の経験からも、横浜市内の各区の隅々まで私が決め細かくチェックをしていくということ、これは不可能です。これまで、現行制度の枠内で、区役所への権限委譲というのを私は相当進めてきたんですね。というのは、横浜には18区あります。この18区というのは単純に言えば出先機関であって、国全体の霞ヶ関のように横浜全体というならば関内、ここで物事が決まって、それをサービスとして均質に提供するというためだけの区役所だったのに対して、それぞれの区というのは地域性が違います。高齢化率が高いところもあれば、若い人たちが多いというところもあります。そういう意味では区役所に徹底して権限を委譲しようということで、私の場合は進めてきました。でも、これは現行制度の中での話でありまして、道州制、そして都市州という中においては、より住民の住民によるガバナンス、そして行政によるアカウンタビリティ、このことが保証されるということが必要だと思いますから、例えばということで例示をしていますが、公選の区民代表機関や地域レベルに自治組織というものを検討していくということが必要だろうというふうに思っています。

さて、時間もあれでございますから、適当に切り上げさせていただきますが、提言書の5ページの図表をちょっとごらんいただきたいと思います。資料1-2というものです。1-2の5ページ。これが先ほど来申し上げてきたように、横浜、大阪、名古屋の規模や中枢性というものについて客観的なデータを示したものであります。他の大都市とか他の政令市とは図抜けてしまっている別格の大都市ということになります。それは人口だけではないというのがここにあるものでありまして、先ほど申し上げたように、経済であるとか文化施設、その他、そういったものの中枢性ということについて出しています。東京などとともにまさにこうした3市がそうした観点から議論をしていくことは日本の活力にとって必要だということは、ここでごらんをいただければというふうに思います。

それから、図表の2のほうもちらっとごらんをいただければ、それぞれの3市は国と比較するとこの程度のGDPということになっているわけでありまして、経済的に十分にそれぞれの国が規模を保って、それこそ軍隊も持って、それから在外公館も持って国としてやっていることを考えれば、こうした3市というのは国並みの規模があり、その活力を高めるということは日本の活力を高めていくということについても、ここはご理解をいただ

けるところだろうというふうに思っております。

この間、自民党の部会で説明をしたときに、そんなもんつくったら道州の知事と呼ぶんでしょうかトップと、それから都市州のトップがまた仲悪くなるだろうと、こう言われたんですね。また仲悪くなるだろうというのはどういうことかという、今まで政令市の市長と都道府県知事は仲が悪いとこういうふうに皆さん思っておられると思いますし、実際仲悪いんですね。私が市長になってから、そしてたまたま神奈川県に松沢知事がその後登場してからは、お互い国会議員だったこともあり、お互い長い間の同僚だったこともあり、ということで極めてコミュニケーションよく仲はいいんですけれども、今までは基本的に仲が悪かったんです。私になる前の横浜市長と神奈川県知事も、今だから言えることかもしれないんですが、決して仲よくありませんでした。それはなぜかという、権限がかぶっているからです。そこがポイントです。同じようなことをお互いやったらそうなるんです。例えば雇用という、今焦眉の急の課題に対応するのでも、神奈川県が労働については権限持っているんです。さらに、就職の紹介のハローワークは国です。でも、横浜がじゃあ何もやらなくていいですかと。これだけ大都市に人が集まっていて、ましてや大阪や横浜のような場所というのは、例えば山谷のような場所もあるわけですね。横浜だと寿町といいます。大阪だとあいりん地区と。ご承知ですよ。こういう場所はなぜあるのといったら、地方から出てきて都市部にそういう人たちが集まっているんですよ。そういうことを考えて、横浜市はじゃあ雇用対策だとかそういったことについて何もやらなくていいですか。あり得ないんですね。結局やるんですね。そうなったときにどうなるか。さっきも言うように、二重行政であるとか、大都市の問題であるとかということに対して両方がやらなければいけないという、このことが端的に言う、仲悪いという現象になってしまうんですね。

先ほどの自民党の部会での話ですけれども、じゃあ、道州ができてその中に都市州ができたなら仲悪くなる。そうじゃないんです。だから都市州にしなければいけないということですね。都市州にすることによって、都市内のことについては徹底してそこで自己完結をさせるということをしなければいけないわけであって、そこでもしも今まで暫定的と言われた50年以上のこの政令指定都市のようなものをまたつくってしまったら、同じような結果になり、ロスが生じ、活力が生まれないということをぜひ委員の先生方にはご理解をいただくようにしたいと思います。

先ほどちらっと申し上げたことを最後に申し添えます。これは堺屋先生にもアドバイスをいただいたりしましたが、我々は都市州というものができたときに、国債の償還ということにも責任を負っていく必要があるだろうということを提言の中にも盛り込みました。すなわち、この中でもご議論されているのかどうか分かりませんが、国の権限が大幅に縮小されて税源が大幅に各道州に移動するということになりますから、そうなったときに発行済みの国債に関しての償還ということは、これは税財源が移譲された道州が負っていくということになるということになります。そのときに、我々都市州もそれを

当然ですけれども負っていく。このことは既に我々として国のためですということを先ほど繰り返してきた、その国の活力のためなんだという観点から当然のことだと思っており、既にこれは提言の中にも盛り込んでいるところでございますので、本当に誤解のないように。

最後の最後に一言だけ申し上げれば、これは都市のエゴで言っているのではありません。日本のために道州制を根付かせ、活力を持った国をつくっていくためにどうするかという議論の中でご検討いただくべくお願いしたいということを最後に今一度申し上げて、私からの皆さんへの内容とさせていただきたいと思います。

重ね重ね本日はありがとうございました。御礼申し上げます。

○黒川委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ご質問ご意見のある方、お願いします。議論は30分間ぐらい時間をとりますので、何かご質問ありましたら。

○堺屋委員 2つお聞きしたいんですけれども。今は国があって都道府県があって市町村。その市町村の中に巨大都市がある。それから、東京の23区という特別のものがある。こういう事態になっているわけですが。この地域主権型道州制というのを前提にしますと、国のやる事業は限定されて、それで道州と基礎自治体の二重性になっているわけですね。今市長のおっしゃった形にしますと、横浜市の中の基礎自治体はもう1つつくるのか。ちょうど東京の区みたいにですね、横浜市の中に部分の基礎自治体をつくるのか。横浜、名古屋、大阪は一重になるのか。国は別ですね。国のやる事業は限られて、そのほかは道州または基礎自治体が行うときに、ほかは道州と基礎自治体。ここは、横浜市があって、横浜の中にまた区をつくってそれが基礎自治体の役割をするのか。それとも、もう一重、横浜市という自治体一重にしてしまうのか、これがまず第1の問題点ですね。

それから、2番目の問題として、今の国がさまざまなことをやっているという前提でこの県と政令指定都市との二重行政というのはよくわかるんですが。国の仕事限定された場合に、果たして300万人ぐらいのところ、横浜市が400万人はちょっと足らんぐらいだと思いますが、それぐらいのところで行っていいのか。本当に人材がそれだけの自治体で集まるのか。

例えば一番典型的なのはドイツのブレーメンだと思うんですけれども、ハンブルグが200万ぐらいある、ちょっと。ブレーメンはもうちょっと小さいんですが、あれで独立州になつてわけですね。したがって、ブレーメンの市役所の人員募集というのは大変努力して。一番上までいってもこのぐらいだとか、あるいは市立病院であるとか何とかになりますと、カッセル州と同じぐらいなんですけれども。例えばラインランドノットハウデンに比べるとずっと小さいとか。そういう本当に日本人の感覚として、市役所の規模で完結できる権限を維持できるだけの人材が集まるのかどうか。これは、横浜はわかりませんが、大阪なんかでもかなり苦労してるんですね。やはり国家公務員のほうに行くやつが多いとか、国立大学のほうに行く人のほうが多いとかいうことがありましてね。そうい

う人材から機能から、本当に独立で持てるのか。これは真剣に、これは沖縄の場合も四国の場合もそうなんですが、地域主権型ということを真剣に考えるとかなり深刻な問題だと思うんですよ。

ちょっとその2つをお聞きしたいと思います。

○中田横浜市長 まず1点目の、一重二重の話ですけれども、まず大前提を簡潔に申し上げれば、都市州というのは要するに道州ということです。北海道、九州というのに対して大阪州というそれができる。それと関西州というのが恐らくできるというこういう形になるわけですから、全く道州と同じ。それが都市ということで、すなわち規模が集積をして人口その他もろもろが集まっているというところに関しては、1つのエリアとしては小さいけれども、しかし道州というのと同じものをつくるということだけですから、となると、道州全体で考えればどうなるかという議論と同じだと思います。そうなりますと、北海道は北海道だけで済むんじゃなくて、その中に基礎自治体があるということになります。

ですから、その意味においては、都市州というのは、これ人口が今でさえ360万人というのは、これはもう四国全県より大きいわけですね、横浜は。そうですよね、たしか。四国は400万ですか。じゃあ同じぐらいだと例えば考える。そうしますと、一体横浜に教育委員会は幾つあるのかと。四国は全県にそれぞれまず4つの教育委員会があり、その中の市町村にみんな教育委員会ありますね。横浜の場合たった1つですよ、教育委員会が。これが500校以上の小中高、養護学校を全部見る。制度として破綻していると僕は思いますね。そういう状態に今例えばあるわけですから。現実問題として、そうした規模を考えれば、今でも例えば18区の中に教育委員会を設けるとか、こういうソリューションは本来必要なんですよ。ところが、国はそういうことを認めませんから、市町村に教育委員会を1つ置くというこういう法律になっていますから、横浜市は1つの教育委員会でやらなければしょうがないと、こういう状態になっているわけですね。

その意味で、先ほど申し上げたように道州と同じですから、その中に基本的な自治体というものはあるというのは、その考え方がまず前提だと思います。その上で、それをどういうふうにするかについては、そこから先は議論があると思います。例えば、区長を公選にして、そして議会も公選のような形にするのか。これは1つある。あるいは、議会というものを公選にして、例えば私は個人的にはこういうほうがいいと思うんですけども、その中からの代表格が区長をやるとか、あるいはシティマネージャー的な役割を果たすとかという形でもいいんじゃないかとか。あるいは提言の中にも盛り込まれていますけれども、ボランティア的な形でその当該区民が参加をする議会というものが構成をされる。例えばこれは北欧的な議会ということになるかと思いますが、そういうこともあり得るだろうとか。そういう意味では、ここから先はどこまでお金をかけるのかとか、どこまで公選にするのかというのは、それはそれぞれ議論があっていいというふうに思っております。

それから、2つ目のほうでありますけれども、これは私は今がどうかということを申し

上げればほぼ答えになると思うんですけれども、当然ですけれども、道州制ができればそれぞれの道州というのが国に代わる機関というような形になって、本当に国に限定をされた省庁、それから仕事以外はすべて道州になるわけですから、そこに人材が供給をされなければいけないと。すなわち質の問題よりもまず量的な問題として国に集まる、国が募集する人数というのは毎年本当に少ない限定された人数ということになるわけで、それ以外の公共で働きたい、公務員を目指すという人はそれぞれ当該の道州で働くということで恐らくは受験をしていくということになるんだらうと思います。それは我々も全くその中で同じように都市州としての人材募集をかけるということになります。

それは今も当然同じような構造になっているわけであって、じゃあ、今横浜に人が集まらないかといえ、ありがたいことに十分に人は質、量とも集まるという状況にはあります。みんながみんな霞ヶ関を目指しているというわけではない中において、一番ライバルは東京都ですね。東京都と横浜市を受けますと。受かったらどっちに来るんですかと、こういう面接を我々としてはしなければならぬというここぐらいの話でありまして、基本的にはそれは今もって大丈夫だということです。

質的な問題をいえば、私のない脳みそだけではなくて、横浜市はさまざまに国に対して提言をして、交付税のあり方についても交付税原資の入れ替えという実にすばらしいアイデアを私たちは言っているんですね。消費税を交付税原資と、それから一方では法人税を交付税原資とそれぞれ入れ替えるというような、霞ヶ関はそういうこと1つ考えられないわけですから、横浜市の職員のほうがよほど優秀じゃないかなとときどき思うこともあるわけでありまして。でも、霞ヶ関の方がここにたくさんいらっしゃるの、優秀なのはわかった上で申し上げますけれども。そういう意味では、十分に政策提言をしているわけですから、質的にも確保されていると申し上げることも可能だというふうに思います。今十分成り立っている、これはそのあかつきにもそれは大丈夫ですと申し上げるのが一番早いと思います。

○黒川委員長 堺屋さん、いいですか。

○堺屋委員 いいです。わかりました。

○黒川委員長 ほかに何かご意見ありますか。

○沼尾委員 ご報告ありがとうございました。大都市の規模が非常に大きくなっている中で、まず基礎自治体としての例えば対人サービスを提供する際に、例えば先ほどの教育委員会の話もありましたけれども、区ごとに教育委員会をつくることはできないということで、非常にマンモスな都市の中できめ細かいサービスを提供するというような方法を、区への分権というようなことも含めて進めていらっしゃるというところは非常に共感を持ちました。

私のほうでお伺いしたいのは、むしろそれよりも産業政策とかなんかのほうの領域です。例えば首都圏で考えたときに、東京23区と横浜市が都市州として独立すると。それ以外のところが関東州か南関東州かわかりませんが、それぞれ産業政策を担うという

ふうになったときに、企業の行動として、23区と横浜市か州かなんかとそれ以外のところが競合するようなことがあったときに、そのことが本当に例えば経済発展とか企業立地とかなんかの企業の行動を考えたときに効率的に働くのかどうか。

また、その政策面では当然強調しなければいけない側面というのもあると思うんですけれども、その3つがばらばらに動くということのそのデメリットみたいなことについてどういう議論があったのかというようなことを教えていただければと思います。

あとそれからもう1点なんですけれども。大都市だけが日本の経済を牽引するというところで都市州ということで独立していくとすれば、他方で農業ですとかあるいは自然環境といったようなものを守っていくところに対する財源をどのように確保するかということが非常に重要になってくると思いますし、そういう意味での財政調整制度の役割というのが大きくなると思うんですが。それが水平的な調整でどの程度互いに相互理解をすることが可能なのかと。むしろ反対に、国のほうの財政調整の機能というのがすごく重視されてしまうんじゃないかなというふうに私は思ったんですが。その点についても教えていただければと思います。

以上です。

○中田横浜市長 まず1点目でありますけれども、これもある意味では結論から申し上げれば、先ほどの堺屋先生の2番目のと同じで、今でも当然ですけれども、1つはそれぞれが競い合っている、自治体ごとに。さらに、企業はの中で、企業は賢明ですから、最もいいところを見つけ出すということが繰り返されているわけですね。それが今度は道州制になれば、単位としては明らかに減るということになりますね。今47都道府県、さらには18の政令市というのが同じように考えているわけですね。同じように産業政策どうするということを考えているわけですね。それが明らかに今度は道州が果たして9なのか10なのか12なのか、今適当な数言いましたけれども、単位としては減り、そこに大都市の都市州ができるということですから、その中でお互いが競い合うということになり、その中で企業は賢明な判断をしていくということになるんだらうというふうに、これも単純に思います。そのことは企業からすればロスなのかといったら、決して別にロスではなくて、企業からすれば、数が絞られた中でメニューを出してくる、そのメニューにどれだけ自分たちがメリットを感じるかということであって、恐らく四国州が誘致をしていこう、あるいは戦略を持って臨んでいこうという産業構成と、それから関東だとか都市州が臨んでいこうというそれとはおのずと性格が違うものになるというふうに思いますが。さらに企業からすれば、自分のところの立地などについては、特にその当該のマッチングというものを自ら考えてやっていくということになると、特に都市州の場合はやはり国際的な分野が非常に大きいと思います。ここが他の道州ではむしろ散漫になってしまうところだと思います。例えば金融センターとか、金融に限らず、金融なんていうのは例えば圏域、アジアならアジアの中に大金融センターが1つあればいいんだし、実際はそうなっちゃうかもしれないし、日本の中にも1つあればいいですね、例えば。1つとは言いませんけれども、

兜町があり、一方では大阪船場がありというような形で幾つかはあると思いますけれども、そういう金融であるとかグローバル化の中で発生をすることについては、特に都市州は大きな役割を担って産業戦略を持っていくということになる。ここは恐らく他の道州と違うところだろうと思います。

それから、1例を出せば、例えばライフサイエンスという分野などは、横浜市はものすごく力を入れています。横浜市は、日本にとって必要なことだけ力を入れていこうと、簡単に言うと思っているわけです。もちろん横浜市民にとって固有の何か解決策が必要だという横浜市民のためのことは行政としてありますけれども、大戦略を持つとき、私は日本に資するかどうかですべて横浜市の政策を判断するようにしています。横浜のエゴということではなくて、そう考えています。そう思ったときに、例えばライフサイエンスということについては、今横浜はライフサイエンスの1つの集積地として既に名乗りを上げて、理化学研究所を中心として民間の企業なども含めて研究活動をやっています。それに対して例えば神戸、神戸にも1つありますね。それから、千葉の上総もそういう性格を帯びてきているというふうに、3つぐらいの拠点ができてきているわけですね。これは今までそれぞれの都道府県や政令市が誘致をする。例えば理化学研究所を誘致するなんていうのは非常に大きな、これは誘致合戦になるわけですね。その中で、じゃあ、理化学研究所は横浜にも研究所をつくるけれども、向こうにもつくろうみたいなそういう散漫さというのが国の中に出てきているわけで。これも私は、今後それぞれの道州と国がどういうふうにするかというの1つ大きな課題だと思います。現実発生しているそうした観点がさらに、先ほどの結論のところになりますけれども、もっと少ない数での競い合いになりますので、どっちにしても私は効率的になるだろう、効果的になるだろうというふうに思っております。

それから、水平調整の件でありますけれども、これはもうしっかりやるんだということ先ほども申し上げました。例えばドイツにおいて実施されている例を言いますと、例えばハンブルグは、先ほど堺屋さんの話にも出てきましたけれども、これは都市州として既に制度の中にあります。このハンブルグ都市州は、税収の多い州から少ない州に交付金を払うというドイツ内の水平調整によって財政調整を行っています。

ここで私重要だと思うのは、国が顔を出さないことだと思うんですね。今国が調整しているのがまさに交付税ということです。補助金も含めればもっとその割合は高まるんですけども、一回国が吸い上げて水平調整をしているわけです。知事会などが既に提言を出しているやに私は聞いてますけれども、知事会がつくった独立機関で水平調整をやればいいじゃないかというのを、現行の都道府県制度の中でそういうふうにするにはいいじゃないかという意見を出しているやに私は聞いています。

ですから、道州制ができたあかつきには、ある意味では機械的に水平調整をしていく1つの計算方式があり、それに対して一定のアローアンスのある裁量が入っていくということを毎年繰り返していくということを国がやっちゃだめだと思うんです。それは都市州も

含む、道州間の独立した機関というものをつくってやるのが私はいいののではないだろうかというふうに思っています。そうじゃなければ、また国が顔を出して、国の中央集権的な構想になってしまうというふうに私は思います。

○黒川委員長　ほかに。

○沼尾委員　今の後半の話なんですけれども、ドイツの場合は結局、今、国というふうにおっしゃった、連邦のところは連邦参議院ということで州の代表が入っていればそれで連邦の全体の決定というのをやっているということで、いわば連邦と州が一体的になってドイツ全体の運営というのを考えるという仕組みがベースにあるので、水平的な財政調整というのもしわば国全体の決定として進められるというような国家機構がベースにあると思うんですね。それを日本の場合に、このような形で地方の代表が集まって水平的にやれるのかというのは、ちょっと以前にも申し上げたんですけれども、かつての平衡交付金制度の経験なんかを踏まえても、なかなか難しいところも多いのかなというふうに思っています。これは個人的な感想です。

　　以上です。

○中田横浜市長　一言申し上げれば、要はだれがやるかだけの話ですから。国という機関がやるのか、それとも道州がつくった独立機関がやるのかという違いだけの話だと思っていて、私はもうここから先は議論の中で決まればいいと思います。

○黒川委員長　どうぞ。

○土野委員　ちょっとお聞きしたいんですけれども。今横浜市あるいは3大市の実力から言えば、おっしゃられたようなことごもっともな点もあるかと思いますが。今横浜市は基礎自治体であるわけですね、基本的に。今おっしゃられるようなお話ということになれば、それは道州という位置づけになって、18区かなんかが基礎自治体的な位置づけになるというふうに考えていいんでしょうか。

　それからもう1点は、道州をどういう形でつくるかというのはいろいろあると思いますけれども、恐らく道州というのは地政学的あるいは区域的なものを区切って一定のレベルの道州をつくらうというのが今議論されているんじゃないかと思うんです。

　例えば私ども東海地区では、東海州あるいは中部州となった場合に、名古屋州だけがその州の中にポツンと残るというようなことで、地形的あるいは地政学的なことを考えるとそういうのがいいのかどうかという議論は一方であるんじゃないかなというふうに思うわけでございますけれども。その辺についてはどのようにお考えでしょうか。

○中田横浜市長　まず1点目でありますけれども、基本的には今の18区のままとは言いませんけれども、先ほど堺屋先生にお答えをしたところと同じでありまして、横浜州というものの中に基礎自治体というのが設けられるということになると思います。ただし、それは同じ州の中での話ですからね。当然ですけれども、各州というのはてんてんばらの政策を展開していくわけではないということになるわけですから。

　裏を返しますと、高山市などは逆に本当に、私は大変だろうなと実は思っております。

大阪府や香川県よりも大きい面積を抱えて、その中に市民がある意味では点在していると言ったら変な言い方かもしれませんが、人口密度薄く広がっているというわけですから、ものすごい非効率が発生をするというふうに一方では思うんですね。

我々の場合は、今度は基礎自治体なんです。360万人を抱えた基礎自治体なんです。ところが、これは率直に横浜市長やった経験から申し上げれば、やりきれないですね。もう市長の顔見つけてみんなそれぞれ路地裏の話をしてきますけれどもね、それはもう無理ですね。そういう意味では、これはやはり基礎自治体という単位は変えていかなければいけない。だけれども、大阪や名古屋、横浜のようなこれだけ経済や1つのネットワークができ上がって都市としての集積が発生をしている場所で、それを解体したらこれまた非効率ですね、明らかに。例えば地下鉄がそこに通っている、先ほども申し上げたとおりで、そういうネットワークがある中で経済が成り立っているにもかかわらず、それを仮に1つ1つの基礎自治体に全部分けて解体をするということになったら、どれほどのロスが発生するかということになってしまうというふうに思います。そういう意味で、基礎自治体かと言われれば基礎自治体ということに。今の18区のままかどうかはともかくとして、なるということであります。

それから2つ目ですけれども、地政学的な話の件ですけれども、例えば名古屋の場合、「グレーター・ナゴヤ」という構想を既にしています。これは例えばヨーロッパなどでもリヨン市があって、リヨン市、あれは特別市ですね。フランスのリヨン市も特別市ですね。パリは首都だけれどもやはり特別市なんですね。このリヨン市というのがあって、さらにその沿線も含めたグレーター・リヨンという形の、これはちょっと複雑ですので今日は割愛しますけれども。そういう構造になっています。名古屋の場合は、名古屋市をもっと広い市域として都市州にするという構想。また、現行の都道府県制度の中にあってはもっと広い名古屋の市域をつくって、そして特別市にするという構想。こうしたものを名古屋の場合は持っているようです。

実は大阪、名古屋、横浜で一番面積広いのは横浜でありまして、横浜の場合は面積も広く、産業も集まり、人も含めて1つの圏域としては十分に成り立つ規模だと思うんですね。でも、大阪や名古屋の場合にはより広げていくということが、当該の市長をはじめとした自治体の方々も意図していることであり、それが名古屋の場合どこまで指すのか、私より恐らく東海地区の方々が詳しいと思いますけれども、そういう形で都市州としてつくっていくということになるだろうというふうに思っております。

○黒川委員長 もう少し時間がありそうですね。

最近いろいろな数字を見ていると、もともと横浜は首都圏の中の業務核都市という位置づけにされていて、横浜は圧倒的に人口が増えていったんですね。今360万人ぐらいで、相模原市が来年4月政令市を70万人で目指していますよね。こういうのを考えてみると、今はもうGISというのであるポイントをとると、その近辺に何人ぐらいの人が住んでいるかというのはすぐ計算ができるようになっている。松戸と市川と船橋と習志野と、

ここに鎌ヶ谷とか幾つかの町を含めると簡単に横浜市に匹敵する規模ができるんですね。

市川市の千葉さんという市長さんは、ここで政令市を考えようかと。千葉市は90万人ですけれども、ここを中心にとすると、新松戸というところに中心にしたら、軽く250万人以上の人が住んでいる。こういうところがテイクオフというか、横浜と同じようにテイクオフできるかという、この問題点というのは100%ベッドタウンなんですね。

横浜市は多分1980年ぐらいまでは、東京と横浜だと昼夜間人口比率は運が悪い西区なんかは0.8ぐらいまで下がっていたのが、どんどん自立してきていて、今昼夜間人口比率0.92とか93ぐらいまで上がってきているんですよ。つまり、東京から通う人も増える。対等になってくるというプロセスで360万人になってくるということでいうと、田園都市線とか特定のエリアというのはまだ東京依存が多いところがありますけれども、もう本当に横浜があるエリアというか、横浜市の市の川崎に近い側ではない側、湘南台とかこっち側のところの小田急藤沢線の沿線なんかはものすごい人口規模で。湘南台なんかはあつと言う間にターミナル駅になってしまうという。そういう構造ができていくぐらい郊外側に人口が住んでいて、そこで定住する人が増えていて、都心に通う人数は激減しているんですよ。国土庁のデータなんかを見ても減ってきているということである、通わなくなっている。

だから、ここの中で出てくるように、横浜にもっと集積をつくって行って引っ張り込むぞというよりは、郊外側の自立というのが1つずつ進んでいる。立川みたいに人口15万しかないところでも、そこでポイントで半径10kmでやると180万人の人が住んでいる。周辺の自治体全部合わせると、多分政令市のような形でみんなが合併していくというやり方をしていくと、これ最初の一步が相模原だと思うんですけども、いろいろな人が人口をベースにすると、政令市合戦というか、そういうことが首都圏の中では起こってもおかしくなくて。これが川越とか春日部とか越谷とか柏とかそういうエリアがいっぱい並んでいる状態になっています。

昔はそれがみんな東京の都心に通うということになっていたのに、どんどん通わなくなっていく。高齢者で定住するという人が増えていることもありますけれども、とりわけ若い女性が都心に通わなくなるという傾向にあることはもう数字でわかっている。そういう動きが一方であります。

これは多分関西圏も同じ。大都市圏というのはそういう傾向にあって、名古屋だけはまだ真ん中に移るといって、少し、先ほどあった大都市圏制度でグレーター名古屋と考えることが望ましいエリアができてきているような気がする。

そこでなんですけれども、郊外のこういうところがどんどん規模が大きくなっていて、自立していく。横浜と同じようにテイクオフするということが起こってきて、その規模が多分横浜まではなかなかいかないかもしれないけれども、そういう規模がターゲットになってくるとすると、皆さん大都市制度というのを目指すんじゃないかという気もしないでもないんですけれども。今のところこの大都市制度は3個の都市が完全に飛びぬけていま

すけれども、多分札幌仙田福なんかよりははるかに規模が大きい、首都圏郊外の都市が幾つもできてくるという。単純に行政の切り分けだけで今人口が決まっているから今のような議論ができるんじゃないかという気もちょっとしたりするんですよね。

だから、そのときに横浜のように中心性があって、しかもそこが産業の拠点にもなっている、そういう条件を満たすことが絶対条件なのかどうかと、そのことについてちょっと少し悩んだりしたんですけれども。

○堺屋委員 それは絶対だと思うんですね。要するに、国の関与がなしに一般行政ができる、産業政策も福祉政策も国土建設政策もできるという、それだけの総合性を持った地域でないといけないんですよ。だから、地域を広くして人口を集めたら300万になるからという話ではなくして、いかに総合性のある拠点があるかという議論なんですね。むしろ日本は東京に集まりすぎていて、そこが私が心配するところなんですけれども。

大阪や横浜、名古屋といえども総合性が乏しくて、例えば法務官とか医務官とかいうのを専門官を集めるときに果たして集まるだろうかという心配がやはりある。例えば沖縄は独立とおっしゃるけれども、沖縄に法務官がそれだけ出身しているかという、沖縄の大学では今まで合格した人は極めて珍しいんですね。同じようなことがほかの専門職にもある。

だから、地域を集めて人口という議論は国が支配しているときに通るので、それがなくなった、国の権限を限定したとしたら、まさに横浜、名古屋、大阪がいけるかどうかの判断のところで、ほかのところを集めたのとはちょっと違うと思いますね、それは。

○黒川委員長 この議論ってまさに面倒くさいんですけれども、札幌とか小さな都市でもその地域の中で自立的で求心力を持つ中心拠点というところもあるし。これは人口規模プラスこの求心力という2つの条件を満たさないといけないということになるんだと思うんですね。その条件を満たそうとすると、地方分権のプロセスの中で郊外側でものすごく人口が増えている部分のところはどちらかというと横浜の衛星都市になっていくパターンになるとすると、また周辺を敵に回すような気もしないでもないんですよね。

○中田横浜市長 最後に一言申し上げれば、この都市州の話をしたときによく勘違いをされるのは、先ほどくどいほど申し上げた、税財源を全部一人占めするんじゃないかと。そうではないですよ。それから、何やら独立しちゃって立入禁止のようなそういうイメージを持たれてしまう、潜在的に。もちろんそうではないわけであって、逆に今委員長おっしゃられたように、都市州があって、そこに人は集まってきて、そしてその周りの衛星的な市町村といいますかそれぞれがあって、そのことが結びつくという構造を当然考えているわけです。

道州からすれば、先ほど例えばあったように、市川市と松戸市と全部集まれば横浜市と同じような規模、人口的にはなるということ、そのとおりだと思いますね。それはどこでも成り立つ議論だと思うんですね。そこで違うのは、企業の誘致とか工場の誘致とか。そういうことというのはそれぞれの道州だとか、道州は基本的には均衡ある発展を考えるで

しょうから、その中で今度はそれぞれの基礎自治体が企業の誘致とか工場の誘致とかをやるんでしょけれども。我々のような大都市にあるのは、企業というよりは産業なんですよ。産業がそこにドンとあるということが重要であって、それが日本を牽引していくということが重要だと思います。

例えば横浜だったら港湾の産業がここにもう集積すればいいんですよ。そのことによって、今全国に同じような港湾ができたりした結果がどうなっているかという、日本の競争力はどんどん下がったのはご承知のとおりで。いまや日本に入ってくるコンテナよりも、上海、釜山、高雄、こういったところに入っていくほうがよほど数としては多くなってしまってます。それはすべての港が同じようなことをやってるからなんですね。

産業を集積させるということであって、そのことを考えたら、それは自然に成り立つ話ではなく、むしろこの都市州の考え方などは戦略的に国の意思としてやるべき話なんですね。そこだけが得するとかしないとかという話ではなく、国はあそこはもうけさせて、国のために働かせると、こう考えることが重要だというふうに思います。野球だって1番から9番バッターまで全部が同じ役割ではないわけですよ。クリーンナップというのはやはりランナーを返す、お掃除する、だからクリーンナップというわけですね。ですから、1番バッターは塁に出なきゃいけない。2番バッターはしっかりつながなきゃいかん。3番、4番で返すということをやらなければいけないわけであって、その得点を入れるのが、東京23区はそうかもしれないけれども、大阪、名古屋、そして我々横浜と、1番から4番バッターまでちゃんと働くと。そのことによってゲームに勝っていくと。こういう構造を日本全体の中につくるという意思を道州制の中でむしろ出していくべきだろうと、こう思っております。

○黒川委員長 さっき沼尾さんから出てきた意見もそうですけれども、ドイツのようないいか、逆交付税の制度を持っている国、これは世界の中でもまれなケース、課税権はもう初めから州の側にあって、国にはこういう仕事をしていただくからということで逆交付税で差し上げて仕事をしていただくという、そういうタイプの国も中にはあるかもしれないし。我々はだからそういうことも考えなきゃいけないかもしれないし、それから周囲においては、だから、税も選択税制というか税率を変えることができるような税体系というのを、さっきの話だと消費税ベースでそういうことができたりするととても魅力的だということなのかもしれません。

幾つかの材料を私たちはいっぱいいただいておいて、それをベースにして最終的にはまとめのほうに進んでいきたいと思っておりますけれども。

時間になりました。まだ古川委員がなかなか来てくださらないのであれなんです、続いて、土野委員に高山のケースでご説明をいただこうと思います。

中田さん、どうもお忙しいところありがとうございます。

○土野委員 高山市長の土野でございます。

お時間をいただきましたので、私から少しお話をさせていただきたいと思っております。

高山市は平成17年2月1日に、周辺9町村を編入合併いたしました。先程の横浜市のような巨大な都市ではなくて、人口9万5,000人ほどの小都市であります。道州制ビジョン懇談会の中間報告におきまして、道州制導入の目的とかメリットや懸念、あるいは税財政制度における課題などが記載されておりますけれども、本委員会で議論されている内容は、私どもが経験した合併においても議論された内容と相通じるところがあると思っております。

そんなことから、私ども高山市の合併を通じた状況をご報告することによって、何らかの参考になればということでお話をさせていただきたいと思っております。

その前に、高山市のことを若干申し上げさせていただきたいと思います。

ご存じの方も多いと思いますが、岐阜県の北部、飛騨地方の中央に位置しております。東は中部山岳国立公園であります槍ヶ岳とか穂高岳、乗鞍岳といった北アルプス、西のほうは白山連峰などの山岳に囲まれておりまして、四季の変化に富んだ自然豊かなそして温泉資源豊富な地域でございます。

合併後の面積は先ほどお話がございましたように、香川県、大阪府よりは広くて、東京都とほぼ等しい日本一の面積になりました。ただ、森林率が92.5%ということでございまして、平場がほんのわずかという状況でございます。

飛騨地域の中心都市として発展してきた市でございまして、国指定の重要伝統的建造物保存地区でございます古いまち並みとか、春、秋の高山祭とかいろいろな観光資源にも恵まれておりまして、年間約430万人のお客様にお越しいただいている観光都市でもございます。

また、同時に周辺9町村合併いたしましたので、農村地域も大変多くなりまして、観光と農業が主な産業という状況になっております。

最近、フランスのミシュランのガイドブックで三星の都市ということで、評価いただいたものですから、ヨーロッパあたりからのお客様が大変増えてきているというありがたい状況にあります。

本題に入らせていただきまして、今、申し上げましたように平成17年に周辺9町村と合併いたしましたが、その背景にはやはり少子高齢化社会、あるいは地方分権の推進、それからそれぞれの厳しい財政状況がございました。特に、周辺町村におきましては疲弊化が進行しているという状況がございました。

地域の活性化を図って、住民本位の高度かつ多様な住民サービスの提供を行うためには、やはり合併によって行政の規模を大きくして、経費を最大限に削る。そして、効率的、効果的な行財政運営を図る必要がございました。

合併の推進、また合併効果を早期に発揮するためには、いかに効率的、効果的な行政運営を行うか。あるいは責任ある財政運営を行うための基盤をどう確立するか。それから、住民自治行政の形骸化をどう防ぐかというのが大きな課題となっております。

これらの課題は、中間報告にもありますように、まさに道州制における課題でもあろう

かと思います。道州制と市町村合併では異にする点多々あるわけでありますけれども、これらは承知の上で、本委員会の議論に少しでも参考になればということで、私どもの合併経験を踏まえまして、道州制について若干意見を述べさせていただきたいと思っております。

まず、合併による影響ということでございますが、合併によりまして行財政の内容に大きな変化がございました。まず、人口が旧高山は6万7,000人ぐらいでしたけれども、3万人ほど増えまして、9万7,000人強になりました。高齢化率も21.1%から23%。面積も140平方キロから2,177平方キロということで、15倍ぐらいの面積になっております。

合併によりまして、大変厳しい財政状況に直面いたしましたので、抜本的な行財政改革というのが喫緊の課題になったところでございます。

そこでいかに効率的、効果的な行政運営を行うかということについて、行政改革の推進の面から申し上げたいと思います。

合併というのは最大の行政改革であると同時に、行財政改革のスタートラインでもあります。合併の成果というのは、合併後に実施する行財政改革によって評価されるのではないかというふうに考えております。

私ども高山市では、合併後に、それまで続けてきました行政改革大綱を改めまして、第4次行政改革大綱というのを策定いたしまして、102項目にわたります行財政改革の課題に取り組んでまいりました。

幾つかのものがあるわけですが、その中の大きな目玉の1つが、職員規模の適正化でございます。

お渡ししております資料の表のほうを見ていただくとわかるかと思いますが、合併に伴いまして、大変職員が増えてまいりました。合併に伴って旧町村議員約90名、それから町村長など特別職36名がまず身を引かれましたので、それで約10億円の人件費が削減されました。

しかし、職員数は1,250人ということで、合併前の2倍以上に増加いたしました。人口10万都市の職員規模、標準的な職員規模というのは、7,800人かなというふうに思っております、相当過大な職員数になった状況でございます。

そこで私どもといたしましては、この職員数を合併後5年間で、32%、400人を削減いたしまして、850人にしようということで、定員適正化計画というのを策定いたしました。

削減に当たりましては、強制ではありませんので、退職勧奨年齢を30歳以上までに引下げいたしました。それから、早期退職加算というインセンティブをつけまして、自主退職を促したところでございます。

全国的にも大変高いハードルの削減目標でございましたが、平成17年度が100人、平成18年度が94人、平成19年度が42人、平成20年度が30人ということで、現在までのところ400人の目標に対しまして、266人、21%強の削減をすることができました。人件費で約20億円削減いたしてきております。

現時点では、目標にはまだ及んでいないわけでありますけれども、計画期間中に、何とか目標が達成できるように頑張っているという状況でございます。

この定員適正化計画につきましては、肥大化した組織を標準ベースに戻すという取り組みでございまして、この計画の目標が達成されて初めて行政改革のスタートと言えるんじゃないかなというふうに思っております、さらにこれを進めていかなければいかんと考えております。

中間報告におきましては、まずは「地方分権改革や行財政改革を着実、迅速、効果的に推進すべき」とされておるわけですが、道州制が国、県という大規模な組織レベルでの問題であるだけに、組織のスリム化とかコスト縮減の取り組みをないがしろにしたまま道州制導入ということでは物事は進まないわけでありまして、この辺のことをきちんとしていかなければいかんのではないかなというふうに思っております。

それから、もう1つの行政改革の目玉は指定管理者制度の積極的な導入でございます。

私どもは合併前からゴミの収集でありますとか、図書館、体育館、あるいは文化会館などの運営を民間委託をいたしております、そういう下地はできておったわけですが、合併によりまして、公の施設が644施設、非常に過大な施設になりました。そこで、この施設の有効かつ効率的な運用に向けて、指定管理者制度を積極的に導入いたしているところでございます。

現在、644のうち、276施設を指定管理者に委託いたしてまして、サービスの向上と経費の節減ということで、年間約3億円の維持管理費を削減いたしております。残りのうち直営が279施設。それから、廃止とか委譲が89施設というふうになっております。

特に、地域に密着した公民館施設とか、地域産業の拠点であります農林畜産施設などにつきましては、この指定管理者制度を導入するのではなくて、利用者である地域住民の皆さんに維持管理をしていただくということで、譲渡でありますとか無償貸付というような形で行っているところでございます。

人口が減少し、少子高齢化社会におきましては、税収等の伸びを期待することはできない状況でございます。施設に限った対応を考えた場合、既存施設の維持等に対する財政需要は増加する傾向にございまして、指定管理者制度の導入等による維持管理経費の軽減、既存施設の存続を取捨選択した上で、施設の用途転用とか、あるいは延命化措置が重要になってきている状況でございます。

中間報告におきまして、「国の資産は道州に売却し」との記載がございしますが、施設の必要性、維持の可能性、負担する財政の可能性を十分検討せずに単に国の資産は道州に売却というようなことでは、国の負債軽減に向けた地方への負担転嫁の端緒になるんじゃないかなということで非常に心配いたしているところでございます。

また、売却するとした場合におきましても、売却に当たっては、施設が地域にもたらした効果とか恩恵とかいうものを十分考慮する必要があると思いますし、売却価格が施設の例えば残存価格のみによって決まるというような方向であれば、先行して施設整備された

地域と近年施設整備をされた地域とでは均衡を失することになるのではないかと、こういう心配もいたしております。

さらに、こうした動きは、国から基礎自治体へ、道州から基礎自治体へと同じような動きに発展しかねず、将来の基礎自治体の財政運営を考えますと、特別の財源措置がなされないまま、こうしたことが行われることは厳に慎まれるべきではないかというふうに基礎自治体である私どもとしては考えております。

次に、責任ある財政運営を行うための基盤をどう確立するか。財政基盤の確立について申し上げたいと思います。

合併前と合併後では、財政構造が大きく変化いたしました。お配りしております表を見ていただくとおわかりのように、合併後の予算は一般会計474億円。総額823億円ということで、合併後に比べまして2倍になりました。

特定財源と一般財源の比率は、合併前後を通じまして、ほぼ4対6でありましたけれども、一般財源のうちの自主財源と依存財源の比率が合併前の6対4から4対6ということで、地方交付税等に大きく頼る財政構造になってきております。

財政力指数は合併前が0.74でありましたけれども、0.483に低下いたしました。

それから、地方債残高は、合併前は540億円でしたが、合併後は1,150億円、2倍強となりました。

公債費比率が、15.3%から20.5%。起債制限比率が9.6%から12.7%と悪化いたしました。

合併によります人口増が1.5倍弱であったことを考えますと、旧高山市の住民が周辺町村の借金を背負ったという形になったわけであります。

合併ということがある以上、やむを得ない面がありますけれども、合併の際に、旧高山市民の中にはこのことについての懸念がやはり示されていったところがございます。

地方債残高の増加に加えまして、組織の肥大化などによりまして、人件費、公債費など義務的経費が増加いたしました。地方交付税に市税などを加えた一般財源のほとんどが経常経費に消えることとなりました。

経常収支比率は、従来は、高山市は70.9%ということで、全国の都市の中でも、ベストテンに入るくらいの比率でありましたけれども、85.7%と悪化いたしました。

このように財政構造が合併によって大きく悪化いたしました一方で、新しい市におきますまちづくりにつきましては、投資的事業への合併地域の住民の方の期待は大変大きなものがございましたし、また合併まちづくり計画の策定に当たりましては、人件費の削減を見込むとともに、投資的事業の精査に努めましたけれども、合併特例債の限度いっぱい438億円を借り入れして、財政調整基金等の大幅な取崩し等を行わざるを得ない計画になったところがございます。

しかし、合併後は事務事業評価に基づく事業内容の再精査、定員適正化計画に基づきます職員数の削減、あるいは地方債削減計画に基づく繰上償還の実施とか、起債の抑制、あるいは公共工事等におきますコスト削減など、行財政運営全般にわたりまして、コスト削

減とかスリム化に努めた結果、財政構造はかなり改善をされてまいりました。

現在、5年目に入ったところでありますけれども、地方債残高は940億円と合併時に比べてまして210億円を削減いたしました。基金残高は、300億円と合併時に比べて約100億円増加いたしました。

合併特例債を活用したまちづくり基金に40億円を積み立てましたのを初めといたしまして、各種基金への積立てを積極的に行った結果、財政調整基金で約34億円、減債基金で約25億円の増加ということで、トータル約100億円の増加になったところでございます。

主要財政指標も財政力指数がわずかでありまして、0.56というふうに改善されましたし、その他の指標も概ね改善されてきております。

合併論議におきましては、中間報告にあるような「税源の分配とか新たな税体系の構築」とか、「課税自主権の付与」というような議論がなされなかったこともございまして、財源の確保という面では、地方交付税における合併算定換えなど、国による垂直的な財政調整が大変大きな意味を持っております。

地方交付税は合併算定替ベースでは一定水準を確保しておりますが、期間に制限があって10年ということがありますこと。あるいは一本算定ベースでは、減少傾向にありますことに加えて、交付税特別会計とか地方財政計画の現状を考慮いたしますと、先行きが大変懸念されております。

合併算定替だけで、31億円の交付税が増えておるわけございまして、これがなくなるというのは市の財政にとって非常に厳しいものになってくるというふうに考えております。

中間報告におきましても、「国、道州制、基礎自治体が担う役割と権限に見合う財源の確保」のために、「税源の分配」、「新たな税体系の構築」、「課税自主権の付与」等の検討が必要とされております。

道州制におきましては、基礎自治体が自由度の高い行政運営が可能となる仕組みとすることが必要でございまして、そのためには国庫補助金、地方税、地方交付税に介入する地方分権改革の成果を見守る必要があるのではないかなというふうに私どもは思っております。

「安定した財源の確保」、「有効に機能する財政調整の仕組みと適切な運用」、「適正な税源の分配」が不可欠であるというふうに考えております。

基礎自治体におきます安定財源の確保という面につきましては、地域偏在性が比較的少なく、安定的な地方消費税と個人住民税の充実、強化が必要ではないかというふうに考えております。

それから、財政調整の仕組みという面につきましては、現在の地方交付税制度は私ども基礎自治体の立場からすると、非常に大きな機能を果たしておりまして、ぜひ維持していただきたいと、このように考えているものでございます。

いわゆる水平調整が「公平な調整となるのか」あるいは「財源が確保できるのか」「道州制内における調整をどうするのか」といった問題が内在している以上、水平調整だけで

は道州間で格差が生じる可能性が否定できませんし、基礎自治体間の財政調整を各道州単位で実施することに対し、基礎自治体の立場としては、不安な面を禁じえないものがございます。

財政調整の仕組みといたしまして、全国的な地域間の税源の偏在が避けられないことから、垂直的な調整を中心とした全国的な仕組みが必要ではないかと、こんなふうに考えております。

税源の分配という面につきましては、国税対地方税の割合が現在、6対4から、国、地方の歳出ベースの4対6に近づけるべきだという議論がされているわけですが、市長会におきましては、当面5対5となるように早期に国から地方への税源の移譲をお願いしている状況でございます。

現在、高山市は県から358項目にわたります権限移譲を受けておりますけれども、実際は、この権限移譲に見合った財源措置というものがなされておられません。いうなれば持ち出しになっているというのが現状でございまして、こういうことが将来大きく起こり得るんじゃないかという懸念を持っているところでございます。

中間報告におきましては、「地方分権の着実かつ迅速な推進を通じて、地域主権型道州制に転換する」とされているわけですが、基礎自治体の機能充実が府県制、道州制の別なく必要でございまして、「基礎自治体優先の原則」に基づきまして、「基礎自治体への権限移譲と自由度の拡大」を図ることが重要であるというふうに思います。

権限の移譲に当たりましては、基礎自治体はその能力に応じて、事務を執行することを前提として、「補完性の原則」に基づきまして、国、道州、基礎自治体が担う役割をしっかりと検討するとともに、役割に見合った財源措置が不可欠だというふうに思っております。

次に、住民自治の形骸化をどう防ぐかということで、住民行政の推進について申し上げたいと存じます。

高山市は、合併形態は編入合併でございました。合併議論の中で、特に周辺町村の住民の皆さんからは「大きな市となって、合併地域の住民の意見とか要望が届きにくくなるのではないか」「旧町村の歴史文化、伝統等が失われるのではないか」という懸念が示されたところでございます。

こうした懸念を踏まえまして、私どもといたしましては、旧役場を総合支所にするというようなこと。あるいは、地域審議会を設置する。それから、地域振興特別予算というものの創設を行ったほか、行政水準につきましては、約4,200項目にわたって調整を図ったところでございます。

旧町村役場を総合支所といたしまして、支所長をトップに5課体制で支所を設置いたしました。

住民窓口機能だけでなく、人事、企画、議会などを除いた地域内の行政機能を担わせる総合支所という形で行っております。

ただ、4年ほどやってみますと、やはり5課体制というのは、頭でっかちでありまして、

なかなか十分に機能しないということで、現在２課体制にいたしました。むしろ一般の職員を多く増やすというような形にいたしております。

それから、本庁と支所間はもとより、支所と支所間の人事異動を積極的に実施いたしました。

地域審議会は、新市の建設計画に関します市長への諮問に応じて審議、答申をするほか、計画の執行状況、あるいは予算、地域の振興について意見を述べる役割を担っています。地域審議会の委員の数は旧町村の議会議員の条例定数以内ということにいたしまして、地域に居住する自治会長とかあるいは女性を含む各種団体の構成員の方、あるいは学識者など多方面の人材に委嘱いたしております。

それから、地域振興特別予算というのは、あまり他に例はないようでありますけれども、私どもは先ほど地域のみなさんの懸念ということに対応するために、地方交付税の合併算定替と一本算定の差額、先ほど31億円と申し上げましたけれども、普通交付税の中の合併時点までにおきます差額約20数億円の2分の1を人口割、標準財政規模割、あるいは均等割で算定いたしまして、本所と各支所単位に10年間配分するという制度を設けております。

これを活用していただくことによりまして、地域に残る伝統文化とか芸能を残す取組み、あるいは地域が実施してまいりました行事とかイベント、あるいは地域特性の保持とか自立の促進に資する事業に当てることができるようにいたしました。各支所につきまして、年間で約6億円配分いたしております。

合併当初は、地域審議会での議論は、要望とか陳情というものが非常に多く、地域振興特別予算の使い道につきましても、従来事業の継続といったものが多かったわけでありましたが、合併4年が経過する中で、やはり地域審議会におきまして、自らの地域の振興のために何が必要かという視点からの議論がなされるようになってまいりました。

地域振興特別予算も従来からのイベントを廃止して、新たな地域振興に取り組むなどの使い道に変化が見られるようになってきております。

地域に権限と財源を与えることで、住民意識が求める姿勢から自ら取り組む姿勢へと徐々にではありますけれども、変化してきているというのが現状でございます。

こうした変化は、合併における大きな成果、効果であるというふうに考えておりますけれども、こうした変化にはやはり時間が相当かかるということだと思っております。

中間報告におきまして、「住民と行政の距離が遠くなる場合は、地域特性に応じた柔軟な制度設計を行う」こととしている点につきましては、大いに評価をしているところであり、そしてまた期待をしているところでございます。

私どもが経験いたしました総合支所方式の導入とか、地域審議会の設置、地域振興特別予算の創設等がもたらした成果とか効果というものを道州制の制度設計の中で参考にしていただければ大変ありがたいと思っております。

次に、今まで述べてきたこと以外で、合併を経験した者といたしまして、幾つか述べさせていただきます。

1 つは、行政サービス水準と負担水準の問題であります。

合併調整におきましては、最終的に4,200項目ほどの調整をいたしましたけれども、行政サービス水準と負担水準をどこに設定するかというのは非常に困難な課題でございました。

市町村にはそれぞれ歴史と伝統がありまして、また行政手法、あるいは施策に対する考え方も異なっております。結果として、行政サービスは高い水準、負担水準は低い水準に合わせることを基本として調整せざるを得なかったわけであります。財政的にも大きな負担となったところでございます。

これらのことにつきましては、道州制導入論議が本格化する前にこれらの方法論を踏まえて決めておく必要があるんじゃないかなと思っております。

2 つ目は、上部組織のあり方の問題でございます。平成の大合併によりまして、岐阜県の場合は99の市町村が42の市町村、半分以下に減ったわけでございます。この変化に対しまして、県のほうの組織体制というのが立ち遅れているというのが現状でございます。

また、県の組織の役割も形骸化しつつあるものがあるというふうに思っております。

例えば、私ども岐阜県の場合には、県域ごとに5つの地方振興局が設置されております。私ども飛騨地域は、飛騨振興局というのがあるのですが、合併によりまして従来は1市19町村を管轄しておりましたけれども、合併で3市1村、5分の1になったわけでございますけれども、この振興局の組織が変わっていないというようなことがございます。また、合併によりまして市域が変わったことによって、土木事務所が市内に2つ存在するというようなことがおこり、事務所の所管が市域と一致していないということで、行政運営に支障をきたしております。

そのほかの面でもやはりこういうところが出てきております。この辺が、合併の基礎自治体と県の中での問題としてあるんじゃないかなと思っております。

中間報告におきましても、やはり「国家組織の再編と道州並びに基礎自治体の組織編成」ということがございますけれども、組織が効率的、効果的な行財政運営を妨げることがないような対応が必要ではないかというふうに思っております。

最後に基礎自治体の立場から2点、道州制について意見を申し上げたいと思います。

1 点目は、「道州制の下での道州と基礎自治体のあり方」でございます。

道州制の下では、道州は基礎自治体を補完し、基礎自治体と対等、協力の関係に立つ広域自治体とすべきであると思っております。

道州が連邦制国家の州に近い、準国家的な巨大な権限を持つことは基礎自治体の自立性を著しく阻害することになるのではないかなと思いますし、補完性の原理とか、近接性の原理からすれば、道州制は基礎自治体の視点から見る必要がある。道州制の中で基礎自治体をどのように強化するのか。どのような位置づけとするのかというのを明確にすべきであると思っております。

2点目は、「道州制と分権改革との関係」でございます。

道州制が分権と密接に関係するものである以上、現在の分権改革のベクトルの先に道州制の中での基礎自治体の姿が示されることとなり、分権委員会の勧告の内容、それを受けた政府の対応が大きく道州制を左右するものと考えております。

現在の分権改革の成果を慎重に見定めることが必要ではないかなというふうに私どもとしては思っているところでございます。

以上で、私の発言を終わらせていただきたいと思います。

ありがとうございました。

○黒川委員長 どうもありがとうございました。

残された時間、ご質問、討論に当てたいと思います。

あと30分ほどでございますが、どなたかご意見ございますか。

○古川委員 遅れてまいりまして申しわけございません。佐賀県知事の古川康でございます。

大変大きな合併の事例をご説明していただきましたが、何点か教えてください。

まず、1点目が、サービスは重く、負担は軽くという方向に持っていかなざるを得なかった。そのとおりだと思うんですが、これは続けられるんでしょうかという点がまず1点目でございます。

あと2点目で、合併によって地域がさびしくなったとか、そういう例はよく聞くんですが、今回は、逆の例を教えていただけないかということでございます。

つまり今までは小さな村役場でなかなか充実しなかったサービスとか、能力が追いつかなかった部分があったものが、これだけ大きな高山市になったことで、よくなったということがないだろうか。

例えば、障害福祉のサービスは今市町村が主体になっていますけれども、なかなか村の単位だと、サービス事業者がいなかったとか、非常に障害福祉の制度は複雑ですけれども、わかっている人がいないという苦情をよく聞いていたんです。

私自身は、障害福祉の関係者から「佐賀県内では合併によって、障害福祉の専門家がちゃんと市役所の職員にいるようになったら、相談がしやすくなった」「サービス提供事業者が、市の中に存在するようになったからよかった」みたいな話を聞くことがあるんですが、そういうよくなった事例というものをちょっと教えていただけないかと思います。

以上でございます。

○土野委員 サービスの継続という点でございますけれども、基本的には、合併町村よりも高山市の行政水準は一般的には高かったわけでございます。

それを提供するというので、右にならえとした部分がありますが、負担の面では、やはりかなり抵抗がありまして、特に水道料金とか下水道とか、そういうところについては、急激に上がらないように、5年間なりの経過措置をとるということを原則に調整をいたし

ましたけれども、もめたところでは最高11年間かけて調整するというようなところもございます。しかし、決めておりますサービス水準は、今後とも十分維持できるというふうに考えております。

よくなった点ということでございますけれども、基本的には高山市のサービス水準が提供されましたので、福祉を含めていろいろな面でよくなった面が多いというふうに思っております。

それから、最近の例では、旧役場の庁舎、それから議会などの要らなくなった部分が非常に多くなりましたのでそういうところをコミュニティセンター的に、図書館でありますとか、集会施設でありますとか、そういうものに改築いたしまして、住民の方にそこにきていただくというようなことをいたしましたので、大変喜んでいただいております。

また今までは地域の人が、高山をへ行ってサービスを受けることが多かったんですけども、逆に旧高山市の人々が、すぐ近くにこのように充実した施設ができたということで、地域へ来てくれている、非常に賑わいができてきたというようなことで、喜んでおられる面もございます。全体としては、よくなったのではないかなと思っています。

あと、私どもの地域には、1つだけ合併しなかった合掌集落で有名な白川村のあるんですけれども、残念ながら現実的には自分の村だけでは全部はできないんです。消防は私どもが引き受けてやっています。介護保険の認定も私どもがやっております。それから、し尿の処理も私どもがやっております。というようなことで、そういうサービスも、合併しないけれども、近隣の自治体として提供するというようなことでやっております。そういう意味では、比較的うまくいっているんじゃないかなという気がしております。

○黒川委員長 ほかにどなたかご意見ございますか。

中里先生、何か。

○中里委員 おやめになった職員の方は、やめさせるのは簡単なかもしれませんが、行くところあるんですか。

○土野委員 1つは、申し上げましたように強制はしておりませんで、退職金にインセンティブをつけて自発的な退職を促したということです。

比較的、やはり50代の女性なんかが多かったです。既に子育てが終わり、住宅も持っている。この際という……。

それから、支所間の転勤とかがありますので、長距離通勤をしたくない、苦労したくないという面もあるのかなと思います。

また、30代から下の退職は、わずかですけれども、30代ぐらいで退職した方は、退職金が非常に多いものですから、もう一度勉強し直すとか、というようなことを行われるというケースもありまして、私としては、かなり無理なく今のところは来たんですけれども、計画よりはちょっと進んでないという現状です。

○黒川委員長 今、お話があった中では、全国一の面積になったおかげで、職場が、これまでの高山市、職場に行くということから比べると、いろいろなところに飛ぶ可能性が出

てくるわけですね。これは、合併のときに、高山市の職員の方とか、それから配属に関しては、それなりに配慮されるということです。

○土野委員 1つは、やはり旧高山市の職員も合併地域をよく知らなければいかんということ。それから、旧合併地域の職員の方は、逆に言うと高山市の行政手法といいますか、仕事の仕方というのを知ってもらいたいということで、人事異動をやってきました。

ただ、支所長につきましては、最初は旧町村長から推薦をいただいた複数の方の中から選んで、まったく地域の実情を知らない者が行くということがないようにしました。その後は、旧高山市の職員とか、あるいは本庁に来て、管理職を経験してまた戻るとか。そういうような配慮をしながら人事異動は行っております。

○堺屋委員 1つ伺いたいたんですが、今、白川村の場合、消防であるとか、し尿処理であるとか、介護とか、そういうのは一部事務組合でおやりになっているんですね。

○土野委員 一部事務組合にしますと、議会を設けなければならず効率が悪いので、委託という形で。

○堺屋委員 高山市の場合は、ご成功だと思いますけれども、全国を聞くと、平成大合併は大失敗だという声が、ほとんどどこへ行っても聞くんですね。交付金を出すからと、金で釣らされてやったけれども失敗だったということが非常に強いんですね。

そういう委託とか一部事務組合とか、そういう形のほうがよかったんじゃないかと。合併指導、これから道州制の問題でも一定の規模というようなことは言われるわけですが、実際、世界中を見ると、一定の規模なんて言っているのは、日本以外にほとんどないわけです。数百人の自治体が、みんな残っているところがほとんどで、それは住民自治である以上は住民の気持ちでやるんであって、国が金を出して、金をやるから合併しろなんて無茶苦茶だというのがかなり批判が強いんですね。白川村の例から見て、合併しないで、そういう形でやったほうがよかったというような意識はありませんか。

○土野委員 白川村は、ユネスコの世界文化遺産に指定されたりして、観光客が非常に多いんです。ですから、そういう意味での財政的な面で、2,000人を切る村ですが、維持ができるという立場だったと思います。

ただ、ほかの市町村は、冒頭申し上げましたように、かなり財政的にも厳しい、高齢化も非常に進んでいるということで、私どもから合併を持ちかけたわけではなくて、むしろ町村のほうからぜひ合併をしてほしいということでございました。私どもも拒否しないという形で、合併協議をさせていただいたわけであります。

そういう点では、合併された結果として、いろいろな思いを持っていらっしゃる方があろうと思いますけれども、私どものところで言えば、あまりそういう声は聞かないということであります。

○黒川委員長 ほかにいかがでしょうか。沼尾委員、何か。

○沼尾委員 貴重なお話をありがとうございました。

現高山市のエリアは、もともとは天領ということで、かつて複数の市町村に分かれてい

ながらも江戸時代からのつながりが、経済的にもあったというようなことが背景にあって、恐らくあの時点で、交付税の削減なんかも進む中で、本当に苦渋の決断をされて、合併を進めてこられたんですよね。またその後の、行政改革についても本当に大変ななかで進めておられるのかなと思いながら、お話を伺いました。

その上で、ちょっとお聞きしたいのは、こういう形で、地域審議会とか総合支所方式でいながら、これだけ東京都と同じぐらいの面積の中で、対人サービスを何とか確保しようということによっておられる。

なかなか際立った産業ということが、観光とか以外で難しいという中で、安定的な財源としての交付税の確保は非常に重要だということで、私もそこは非常に共感を持つんですけども、かたや先ほど、古川委員のほうからも専門的な人員をどのように確保するのかとか、サービスを供給するためのマンパワーというところがもう一方でこれから重要になるだろうと。

今日の議論として、例えば基礎自治体でなかなかそういうマンパワーとか人事のローテーションの配置が難しい場合に、広域自治体の補完的な機能、あるいは調整機能というようなことがもう一方で期待されているという議論もあるんですけども、広域自治体がこういう対人サービスの補完的な役割を担うということを考えた場合に、その広域自治体の規模というのをどのように考えればいいのかということがもう一方で議論としてあり得ると思うんですが、こういった観点から、広域自治体が道州制ということで、拡大することについて何かお考えがあれば教えていただきたいと思います。

○土野委員 私ども昔は飛騨の国ということで、1市3郡、1市19町村ございました。非常に昔から出入りがあるところで、非常に血縁関係が濃い地域です。そういう意味では、一体的な形で、従来から動いてきておりました。合併も比較的そういうことでうまくいったのは、その点じゃないかなということがございます。

飛騨地域というのは、岐阜県の面積の40%で、約4,000平方キロ以上ございます。

人口は8%、17万人。合併で1市19町村で1つでというのがスタートでございましたけれども、いかにも面積が広すぎる。それから、人口が少ないということで、結果的には3市1村ということになったわけでありまして。

そういう中で、マンパワーの確保というのは、確かに難しいものがございます。

しかし、職員採用等をしようと思えば、かなりの数の応募者がありまして、非常にハイレベルの職員をとろうと思うと、なかなか困難かもしれませんが、今の私どもの行っている行政水準の事務をこなすにはそんなに支障なく、職員はやってくれているというふうに思っております。

広域でどうこうしなければならないかというのは、今のところ特にありませんけれども、例えば観光振興だとか、いろいろなことではその地域内の連携をとっておりまして、共同で活動するとか、そういうことをやっております。そういう点では、比較的仲よくやっているという地域だというふうに思っております。

○沼尾委員　ありがとうございます。

私が申し上げたかったのは、一般の行政職員というよりは、例えばいろいろな専門職、法律であるとか、技能であるとか、あるいは今であれば介護医療といったようなところの専門的な人員の確保というのはなかなか厳しいのではないかと。

先ほど、横浜のケースでも義務教育の話が出ましたが、実際に、都道府県単位で教職員を人事でローテーションしているからなかなか教員の確保が市町村単位では難しいところでもある程度人員確保は可能だというような、そういうメリットもある部分があるんじゃないかと。

もちろん地域の中で、創意工夫しながら必要なサービスを助け合って提供していくというような、そういう仕組みがまずベースにあって、それは大変重要なことだと思うんですが、それが地域の中のある程度限定なり協力でやるのが困難だった場合の広域自治体の機能ないし役割というものの重要性というのをこれからますます高齢者がどんどん増えていくという動きの中で、あるいは地域の中の人とのつながりというのは崩れてきているという話もあっちこっちで聞く中で、そういうところの対応というものを広域自治体としてもう一步どういうふうに確保するのか。その場合の広域自治体の規模なり、人材の配置の仕方ということをもう一方で考えていく必要があるのかなというふうに思いました。

これは感想です。

○土野委員　私どものところで、苦労していると言え、やはり診療所の医師の確保とか、そのようなことが大きなことであります。

私ども市民病院を持っていますが、日赤病院と厚生連という2つの大きな病院がありまして、頑張っている。やはりそこでの医者の確保が非常に難しくなっております。

今、私ども補助金をかなり出して、バックアップしているという状況がございます。

高山市程度のレベルの都市におきます仕事では、各別支障は生じてないんじゃないかなというふうに思います。

○黒川委員長　よろしいですか。

○堺屋委員　先ほど、垂直調整が必要だと言われました。その背景には、やっぱり国が何かをやってくれなければ不安だと。今、地域主権型道州制というのは、まだまだ浸透していないところがありまして、国の仕事は、限定的にしまうと。だから福祉であるとか、公共事業でやるとか、産業振興であるとか、農業とかいうのは、一切国が関与しない。そういうことを前提として、やはり国でなきゃという、道州では不安だというのが、基礎自治体にあるような話がよくあるんですね。

結局、道州制議論というのは2つに完全に分かれていて、地域主権型で国の仕事を限定するのだというのと、やっぱり国がどんどん監視してくれないと、道州に任せたんじゃ不安だというのと、はっきり言って2つだと。

今、現場の基礎自治体を運営しておられて、道州になれば、国がそういうこと、ほとん

どのことから撤退して、外交、防衛云々に集中して、安心できるか。率直におっしゃったかどうか。

○土野委員 そうですね。どういう形になるか、そして事務がどうなるかということもあるかと思いますが、先ほど少し申し上げましたけれども、合併によって私ども基礎自治体の数が減ったけれども、県の機能がそれについてこないということが、現実にあるわけです。私どもそれは1つの不安材料でございます。

それが、もう少し規模が大きくなって、道州という形と道州内の基礎自治体との関係においてうまくはまってくるのかどうか。そこのところは不勉強の点もあり恐縮ですが、道州の形というものとか、実際に基礎自治体と仕事をどう分け合って、それにどう財源を付与するのかというところがきちんと見えてくればある程度……。

○堺屋委員 その前に、国の機能がなくなるというところが問題で、道州がどうという前に、地域主権型道州制、道州制の議論が地域主権型になってから何が起きているかと言うと、今までは都道府県合併の発展型みたいな発想があったわけです。今度は、国改革、国の制度、機構を改革することに大きなポイントがあるわけです。

その結果として、道州制にまとめなきゃいけない。東京一極集中とか、中央集権をやめようというところが基本なんですね。

国の機能はなくなって、道州に任されるということに基礎自治体として不安を感じられないかどうか。これが一番大きなところだと思います。

○土野委員 何とも言えませんが、その不安はないと言えようそのなと思います。やはりどんな形になるかということやはり見てみないと。

それから、地方分権改革が行われていますけれども、そこでの議論ですらなかなか進まないような状況からいきますと、その先にあるんじゃないかと思いますが、そのところまで、なかなか基礎自治体としては判断が難しいんじゃないかなと思います。

○古川委員 古川でございます。

質問というよりは委員としての意見ですが、先ほど堺屋委員からありました平成の大合併についての評価ですが、確かに私のところにも合併して何がよかったんだ、みたいな声がよく届きます。

ただ、佐賀県内で見たときに、合併しなかったところというのは、多くの場合、豊かなところなんです。中心都市に比べて、恵まれているところは一緒になるのは嫌だと言い、そこよりも厳しい状況にあるところは何とか一緒にならせてくれみたいな議論のほうが多かったというふうに思います。

ですから、結果的に、例えば原子力発電所の立地地域であるとか、大都市に極めて近いようなところはやはり合併しなくてよかったと思っていると思うんですが、それと関係なく、何となく首長同士がうまくいかに、合併ができなかったとか、そういったところは合併しなくてよかったと思っているかと言うと、それはそれで思っていないようで、佐賀県はもう既に県として市町村長の顔を見たら、合併しませんかという肩たたきのようなこと

はしないということを決めているんですけども、やはりそれぞれ合併しなかったところは自分たちで隣に声をかけて、合併しようかという声がかかっているんですよね。それは本当に県は何も手助けというかサジェストはしていません。

県は、邪魔はしませんし、一定の方向性を示すこともしますが、「将来的なことを考えたときには、もう無理じゃないか」という声が真面目な首長から出てきているということはあると思います。

それともう1つ、これも恐らく昔のほうがよかったと言われる方は、伝統的な行政需要を満たす、例えばどこかで溝が壊れたから直してくれ、みたいなところは、昔のほうがよくやってくれたのかもしれませんが、今日的な、現代的な行政需要、具体的に言えば、今度消費者庁ができますよね。こういう消費者行政は、実は、割と山間部とかのほうに被害者が多かったりするんです。被害者と気づいてない人たちがいっぱいいるんですよね。

公民館を使って、鍋、かまを売ったり、そういったものについて、小さなまちや村というのは、消費者行政の担当窓口があるかという、月に1度とか、多いところで1週間に1度なんです。

恐らく高山市は、多分、常勤の人か非常勤の人、またはNPOなんかの人が多分嘱託で来られていて、相談できる体制ができると思うんですね。そうすることによって、被害者が発生するのを防ぐことができるようになるというのは、ある程度、かたまって、現代的なしかも専門的な行政をきちんと行うことができるようにならないとできないものがあると思います。

それと私はずっと県民協働というのをやってきているんですけども、市町村で、自分たちでやらなくて、地元の方々にやってもらいましょうよ、みたいなことをやっていくときに、反応がいいのはどういうところかと言う、基本的に行政とそういう住民団体とのパートナーシップ宣言をしたようなところは反応がいいんですよ。当たり前ですけども。

反応が悪いのは、総務課でその事務をやっているところです。総務課という名の下に、消防から予算から庁舎管理から、こういう住民とのパートナーシップまで全部やっているところは、どうしても順番が後回しになっていくんですね。

小さなところではしょうがないと思うんですけども、一定規模の自治体になると、そういうところにも職員が割けるようになる。今日的な行政需要にきちんと応じていくには、私はやはりある程度のものにしたいほうがいいと思います。

実は小さいころは、その声は無視されていたんです。ほぼゼロに近いものとして。それが0.1かもしれないけど、市町村が集まると、一分の要素はあるんです。そういったところを私は感じています。

以上です。

○中里委員 時間大丈夫ですか。

○黒川委員長 あと2、3分です。

○中里委員 横浜市長がいらっしゃらなかったところで、高山市長と古川知事に、ああ

いう都市州の考え方について、本音、どうお考えか、ちょいとさしさわりのない範囲で結構ですから、お聞きしたいんですが。

○古川委員 実は中田さんの都市州のお話は前に聞いたことがあったのです。

それで、私は、道州制のモデルを自分たちなりにつくってみたときに、都市州はあるかなと思ったんです。基本的には、税源配分と事務配分を都市州のところに、要するに都市州の単位というか、州の単位をどうするかという話なので、そこだけで組み立ててしまうということは、要するに組立てようというのがありますけれども、考え方としてはあるだろうなと。

私が、中田さんに唯一言ったのは、警察をどうするんですかと。ほかの、例えば義務教育だなんだというのは、都市で完結してできるだろうけど、警察事務を都市州がやるのか、それとも国がやるのか、そこはどっちなんですかと言ったら、そのときは答えをもらえなかったんですが、後で教えてもらって、~~彼は~~警察も都市州がやるっていう、アメリカの自治体警察のようなイメージをもっているようでした。

それが果たして今の我が国で自治体警察みたいな考え方で成り立つのかどうかといったところについては、もうちょっと、議論が必要かなというふうに感じたところでございました。

我々としても、懸念は、おいしいところだけ都市州がとって、何か饅頭の皮みたいなところをそのほかがやらなくちゃいけないとなると、義務教育の県費負担職員の人事権を市町村にというときに、大体どこも一緒だと思いますけれども、佐賀県内でも佐賀市は欲しいっていうんですよ。佐賀市だけで募集したら、佐賀市しか勤務しなくていい教員がいっぱいできますから。ところが、端っこばかりずっと行かなくちゃいけない教員というのはなかなか採用がしにくいというのが正直あって、私は論理的には市町村立なんですから、市町村が採用するのが望ましいと思っていますけれども、そういったことをすると、よくないよというのが県教委の考え方ではあるんです。

だから、そのこのところの制度の組み方次第では、私ども都市州というのはありではないかなと思いますし、恐らく上海の話とか韓国の直轄市の話もしましたか。してないんですか。だから、そういうふうに近隣の国でも、そういう直轄というか、都市を1つの州として見る考え方というのはあるのではないかなというふうに思っています。

○土野委員 先ほどもご質問したんですけれども、懸念されるのは例えば東海州ができたときに、さらにグレーター名古屋、そういうところがぽっかり抜けた残りで東海州をつかって、果たしていいのかどうかという点は非常に懸念されます。

○古川委員 おっしゃるとおり、また話したのは、どれだけ大事かどうかわかりませんが、気持ちの一体性というものがもともと道州制の区域を考えていくときに、1つの行政になっていくと思うんですけれども、そのときに一体感が生まれるのかという話はあるだろうなというふうに思います。

○黒川委員長 まだまだ議論が。いつでも大体終わりのころになると盛り上がってきちゃ

うんですけど、予定した時間になっていますので、きょうはこの辺で終わりにしたいと思っています。

最後に資料3の今後の検討スケジュールについて、事務局のほうからご説明をお願いします。

○杉本内閣参事官 それでは、資料3をごらんいただければと思います。

これから今一応来年3月に親会のほうといいますか、道州制ビジョン懇談会のほうでは最終報告をまとめるという段階になってきておりまして、そういうことで親会のほうでは、来年1月早々ぐらいから最終報告の案文の協議に入っていくというように言われております。

そういうことから、一応、11月を目途に親会との合同会議で、こちらの専門会議委員会の報告をしていただきながら意見交換をしていただきたいということで、そこから逆算をいたしまして、とりあえず今回で各委員の先生方からのお話を伺いましたので、来月には、きょうは持田先生はお帰りになれましたが、持田先生にお願いをいたしまして、これまでの論点を整理していただきまして、9月、10月の2回で済むかどうか、これはやっていただきながらと思いますが、論点整理から取りまとめに向けてご議論いただければと、こういうふうに案をつくらせていただいております。よろしくお願いいたします。

○黒川委員長 というスケジュールですが、よろしいでしょうか。

○堺屋委員 ちょっとすみません。この財源、財政委員会で、お話を伺うのは親委員会のお話と同じ内容で、財源の話が全然出てこないんです。事務局にお願いしたら、こういう簡単な表をいただいたんですけど、実際に財源を分けるんでしたら、こういうことではなく、ずっと細かく分けていかなきゃいけないと思うんですよ。

統計を見ると、地方税と国税が別々に出てくる。同じ財源にどれだけ税金がかかっているかわかりにくいので、もうちょっとこれ、詳しく出してくれませんかね。

例えば、個人所得にかかる税金というのは、国税と市町村税と都道府県税とあるわけですけども、これはどっちにするかなんていうことになりますと、ある程度、かなり詳しく分けていかないといけない。という問題があります。

それから、もう1つ、今年なんていうのは、国は53兆円ぐらい国債出しているわけです。道州制になったときに、国債収入をどう考えるか。債券収入をどう考えるか。大変重要な問題なんですよ。

それで、国債と地方債、これがどういう発行になっているかというのを、それに伴って、地方債の、国が保証しているのがほとんどですけども、国が保証してない場合の利率はどういうふうに動いているか。そういうものを格付会社がどんなふうにとっているか。これ、大事な問題なんですよ。

現に発行されている国債を道州債に振り替えたときに、大暴落したら困っちゃうんですね。国が保証しないと、発行できないとか、そういう問題も出てきますので、この財政問題、税収の問題といやもう国なんかは半分以上借金ですから、債券発行条件というのを決

めないことにはできません。

ちょっとそういう債券発行の条件について、わかるような資料をお願いしたいと思います。

○杉本内閣参事官 かしこまりました。ご用意させていただきます。

○黒川委員長 ほかにも何かいろいろ、そろそろ資料を丁寧に精査して、議論しなければいけない環境にあると思いますし、それから最終的にはどういうプランにするかということに関する選択肢のようなものも皆さんに提示しなければいけないと思いますので、多分これから事務局、我々のほうでも、持田さんと私のほうで、それなりに数字をベースにして議論できるような体制をとりたいと思っています。

○堺屋委員 それともう1つ、自民党のお出しになった、ホリさんのところでお出しになった案があれば配っていただきたいと思います。

○黒川委員長 これは、大丈夫ですね。

○杉本内閣参事官 今、おっしゃられたのは、去年の7月。

○堺屋委員 この間出された。

○杉本内閣参事官 わかりました。近々出されると思いますので、ご用意させていただきます。

○堺屋委員 新聞には出てたね。

○黒川委員長 これもよろしく願いいたします。

それでは、今後こういう体制で、少し数字をベースにして、税財政専門委員会らしく最後のところ決着したいと思います。

それから、次の開催日程ですけれども、7月28日火曜日の1時から3時という時間帯で開かせていただきたいと思います。

以上をもちまして、本日道州制ビジョン懇談会税財政専門委員会を終了させていただきます。

活発なご議論ありがとうございました。

午後12時04分閉会