

第7回 大阪府広域自治制度に関する研究会開催結果 概要

日時：平成20年3月31日（月）午後1時30分～3時30分

場所：大阪府市町村会館会議室（大阪府庁別館6階）

出席委員：（座長）新川達郎 同志社大学大学院総合政策科学研究科長
山下 淳 同志社大学政策学部教授
中井英雄 近畿大学大学院経済学研究科長
玉岡雅之 神戸大学大学院経済学研究科准教授

1 開 会

● 挨拶（企画室長）

- ・ 本日は、これまでの御議論の中間的な整理をいただく予定。お手元の案に沿って、忌憚のないご議論をいただきたい。
- ・ 今月に入って、日本経団連や自民党道州制推進本部、そして政府の道州制ビジョン懇談会など、中間的な報告をまとめる動きが重なっている。我々が思う以上に、道州制の検討の動きは急であることも考えられる。
- ・ 大阪府としての基本的な考え方を、なるべく早期に固める必要性を感じている。
- ・ それでは、座長に議事を引き継ぎたい。よろしくお願い申し上げます。

2 議 事

● 「中間論点整理」（案）について

（事務局）⇒ 資料「第6回会合 論点整理」、「『中間論点整理』（案）」について説明

（座長）

- ・ 各方面の議論を見ていると、結局、区割り論ばかりが注目を集めているという懸念もあるが、道州制本体の制度設計に係る議論については、およそ論点が出揃ってきたのではないか。

（中井委員）

- ・ いま座長から御指摘のあった「論点」とは、具体的にはどのようなものになるだろうか。

（座長）

- ・ 28次地制調の答申、道州制ビジョン懇談会の「中間報告」、日本経団連の第二次提言、さらには自民党の道州制調査会（道州制推進本部）での議論などを見ると、次のような道州制の仕組みの大枠は共有されていると言えるのではないか。
- ・ すなわち、(1) 日本を10幾つかのブロックに分けて、府県に代わる広域自治体として道州を置く。(2) 道州は憲法上の地方公共団体である。(3) 国から相当の権限・財源の移譲を行い、分権型社会の実現を図る。(4) 道州と市町村の関係については、極力、市町村を基礎に、補完性の原理に沿ったあり方を考える。(5) 国・道州・市町村の関係については、相互になるべく関与しないあり方を求めていく。(6) 財政面ではそれぞれの権限に応じた財源の再配分を行う。但し、何らかの財政調整制度は残す。
- ・ このような点で、おおよそのコンセンサスは出来てきたなどの印象を持っている。

（中井委員）

- ・ いま座長に整理をいただいた論点や、「1+1=3」を可能にする道州制を目指すということを考えながら、9ページのマトリクスをもう一度見てみたい。
- ・ 道州と市町村の関係のあり方として、4つの枠が想定されているが、明らかに選択の対象とはしない枠があるのではないか。

(事務局)

- ・ 時間的な経過に伴って関係のあり方は変化していく、また具体的な行政課題や施策によっては中間的な位置をとるものがあるなどとの意見もあり、中間論点整理としては考え方の枠組みのみを示すのが適当と考えた。確かに、これまでの議論からすると、「強くて・大きな」道州というのは想定しがたいということになると思う。

(中井委員)

- ・ 中間論点整理での表記はこれで構わないが、最終報告に向けた議論において、どのような表記をしていくべきか気になっている。

(玉岡委員)

- ・ この図を3次元にするなら、国の権限・財源を地方（下方）へ降ろしつつ、地方においては南東（図右下）から北西（図左上）の方向へ動かしていくということではないか。

(座長)

- ・ 移行期間を経て、やがて左上へ動いていくというイメージではないか。

(山下委員)

- ・ 左上へのベクトルが働いているということでは一致しているが、まだ左上に○印を打つところまでは至っていないというところではないか。

(玉岡委員)

- ・ そのベクトルに沿って、地方税財政制度も構築していくことになるが、基礎自治体にかなり手厚い税源を保障することになる。
- ・ 市町村にかなりの税収を保障する税源配分とはどのような形になるのか、財政調整制度はどうするのかという議論が必要になってくる。

(山下委員)

- ・ 道州の市町村に対する関与、道州と市町村間の役割分担や事務の区分というものを考えるとき、原理的には市町村中心に考え、市町村がそれぞれ自立して仕事を行うことを前提にする。
- ・ そのことは構わないが、道州と市町村の役割分担で必ずしも厳密に区別できないものがある、あるいは広域的な見地から道州が調整を行う必要が生じる、そのような場合に、例外的なものとして道州の関与のあり方を想定するのか、それとも「常備的な」道州と市町村間の調整のあり方を想定するのかで、マトリクスのなかの位置が変わってくるのではないか。
- ・ 何か具体的な事務をいくつか選んでシュミレーションをしてみないと、明確なものが出てこないのではないかと思う。

(座長)

- ・ 以前の議論にもあったが、例えば社会資本整備などを考えたときに、道州の責任と市町村の責任を実際どのように分けられるのか、相互に全く関与のない状態を想定すべきなのか、ということは考える必要がある。
- ・ 市町村が自らの意思決定のなかに広域的な視点も加えて判断し、自立的に仕事を進めていくというのが理想ではあるが、現実には何らかの道州による調整（関与）が必要になってくる。その際、「強い道州」と「緩い道州」の中間もあるのかなと考えている。
- ・ また、国と地方の役割分担のあり方も、厳密に外交は国、内政は地方という分け方だけではなく、道州と市町村の関係のあり方に倣って整理する余地もあるのではないかと思う。

(中井委員)

- ・ 抽象的な議論ではあるが、むしろこのような議論に注力すべきと考えている。最終的には「 $1 + 1 = 3$ 」になるという論理をそこから導く必要があるが、このマトリクスのなかでどのような方向を目指すのかという観点は重要である。
- ・ また、道州が市町村に対する財政支援をどのような形で行うべきか、道州の具体的な仕事をどのように想定するかなど個々の論点も、このマトリクスのなかでどのようなベクトルを選択するかで自ずと答えが求められると思う。
- ・ マスコミ等では、道州制の議論というのは実現性の低い「机上の空論」を戦わせていると批判する向きもあるが、道州制の導入によって国の形をどう変えるのかという議論には、このような枠組みも有効であると考えている。少なくとも区割りの議論よりは生産的であろう。

(山下委員)

- ・ 「 $1 + 1 = 3$ 」のロジックは、もう少し踏み込むことができないかと感じている。
- ・ 従来型の広域行政は「 $1 + 1 = 2$ 」でしかない。我々が期待している道州制の効果というのは、単に空間を広域に広げることではなくて、広くなった空間でより良いガバナンスが行われるということにある。
- ・ より良いガバナンスを可能にするような道州制を考える必要がある。そこをもっと強調する必要があるのではないか。

(玉岡委員)

- ・ 「 $1 + 1 = 3$ 」のロジックは、日本経団連の第2次提言でも何とかひねり出そうという姿勢は伺える。
- ・ 但し、気をつけなければならないのは、最近の道州制の議論では何か道州制が全ての問題の「万能薬」のように語られているということがある。極端なものでは、道州制を導入すればグローバル社会に対応できるとか、財政赤字が解消できるといったものまである。
- ・ 当研究会ではもっと沈着な議論を望みたいし、もう少し具体的に「 $1 + 1 = 3$ 」となる例をひとつでも示すことができればと考えている。

(座長)

- ・ 先日、関西広域機構では、広域連合の事務として観光、医療、防災などを検討の対象とするということで合意がなされたようだが、このことも意識しながら議論をすべきか。

(事務局)

- ・ 広域連合の検討は具体的な事務に即した段階へと進んではいるが、構成府県・市町村が残るといった性質上、意思形成や事務執行の効率性の面で「屋上の屋を架す」懸念があり、「 $1 + 1 = 2$ 」を実現するあり方を見出すことはなかなか難しい。

(座長)

- ・ 道州制にすれば、現行の府県の組織を大きく再編することになるので、かなりの行革効果は期待できる。分かりやすい効果ということではその通りなのだが、そこに道州制の積極的な意義は見出しにくい。

(山下委員)

- ・ そういう議論は消極的な感を否めない。「 $1 + 1 = 3$ 」の議論はもっとポジティブなものであるべきで、道州というスケールを考えることで、初めて想定できる戦略（政策展開）のようなものを示す必要がある。大まかな絵でも良いから幾つか示したい。

(座長)

- ・ 最初のころの議論を思い起こすと、「1 + 1 = 3」の議論では産業とか経済の分野に焦点を当てていたのではないか。特に大阪・関西で道州制を議論するのであるから、この分野で踏み込めないかと考えている。
- ・ また、将来の日本の国土構造を考えたときに、やはり府県という小さな単位ではなく、ブロック単位で経済のイノベーションやリノベーションを想定していかななくてはならないということもある。
- ・ さらに、少子高齢化のなかで、国土を保持するにはどのような社会経済構造が望ましいのかということを考えてもよい。東京一極集中よりも、やはり各地域が個性を持って繁栄していることが望ましいのであり、そのような社会を目指すには府県よりも大きな単位が必要との議論も成り立つのではないか。
- ・ このような観点からも次年度は議論を進めたいと考えている。

(山下委員)

- ・ 道州制を考えるときに、日本全体の国土構造、経済構造を考えることは重要である。一方、それを関西に当てはめたときに、どのような絵を描くことができるのかというところまで議論を進めるべきだろう。
- ・ 例えば観光なら、これまでの連携の延長ではなく、道州制を導入することでここまで踏み込めるという戦略、施策例を示すことはできないか。
- ・ あるいは河川であれば、道州制によって河川管理者が国から地方に替わるというレベルに止まらず、治水、利水、環境保全を織り込んだ総合的な河川管理が可能になる、そういうものを描くことができないかと考えている。
- ・ さらにそれを関西に当てはめたときに、こういうあり方が可能になるというものを示したい。

(事務局)

- ・ 例えば琵琶湖・淀川の例でいうと、複数の府県に替わってひとつの道州が置かれた場合、何が大きく変わるのだろうか？

(山下委員)

- ・ 単純にいうと、「琵琶湖・淀川だけではない琵琶湖・淀川」を考えられるということ。言い換えれば、琵琶湖・淀川に流れ込むすべての水を考えられるということ。
- ・ 砂防、治山も含め、水系に入り、やがては海へ流れ込むすべて水を総合的に管理できるのではないかと考えている。

(座長)

- ・ 現行の河川管理は、本川に流れ込む水の量にばかり焦点が当たる傾向がある。それ以外の部分も流入量に与える影響は大きい。河川の氾濫・防災の観点から言うと、河川の流域整備の問題と防災を担う府県・市町村の施策は必ずしも整合していない。また、環境保全、生態系の維持の面からも、環境政策を主に担う府県・市町村が河川事業者を兼ねる方が総合的な施策を可能にすると考えられる。
- ・ 利水の面から考えても同様であり、道州が水系全体を管理した方がより効率的な水資源の利用が可能になると考えられる。

(山下委員)

- ・ 河川に関わる行政課題の広がり、河川管理者がその管理区域の水をどうしようかという範囲を超えてしまっている。現在の体制だと、河川管理者と関係行政機関が連携をして対応をするという考え方になるのであろうが、道州という単一の主体を考えることで、より統合性の高い、かつ流域単位で水環境の管理が可能になるのではないか。

(座長)

- ・ 現状では国と各府県が河川管理に関わり、かつ治水、利水、環境等の課題ごとにタテ

割りの組織で行政が行われている。これらの行政機関・組織間の調整に係るコスト・労力には相当のものがある。

- ・ 道州制を導入することで、河川に関わる行政課題の半分を道州が総合的に担い、残りを市町村が担う、そして両者が調整を行うという体制にすれば、河川管理に革命的な変化を及ぼすのではないかと考えている。

(山下委員)

- ・ 現行の体制では、治水、利水、環境それぞれ狭い視野でしか対応がなされていない。道州制を導入することによって、単に調整コストを削減するだけでなく、もっと総合性のある施策が可能になるということだろう。

(座長)

- ・ 流域全体を含む空間を総合的・統一的に管理をする必要がある。そのためには、やはり道州という行政単位を考える方がよいということだと思ふ。

(事務局)

- ・ 以前、広域連携の限界についての議論があったが、そのときは関係者の利害が一致する課題でないと成果を期待できないということが出ていた。
- ・ 今日の議論は、分野を越えた総合的な連携というのも連携では難しいということ。

(山下委員)

- ・ (道州制の意義は)従来よりも高いレベルの施策を立案でき、実施できるということ。それこそが「 $1 + 1 = 3$ 」ということではないか。
- ・ 各府県が同様の施設を整備しているのは無駄であり、ひとつに集約する方が効率的であるというのは、まだ「 $1 + 1 = 2$ 」のレベルの話。ある施設は圏域のなかでここに立地し、運営することが最も効果的であるという立案を可能にすることが、「 $1 + 1 = 3$ 」であろう。

(事務局)

- ・ 単に広域での効率化よりも、圏域全体をみた戦略策定や企画立案をいかに行うかということか。

(山下委員)

- ・ 道州を大きな政府とみるか、小さな政府とみるかという議論とも絡んでくるが、当研究会の議論は、圏域の戦略策定こそが道州の役割の中心になると考えていたと思う。
- ・ 施策の実施を道州が直接担う部分は小さく、そこは施策の内容に応じて、企業体のようなものを考えたり、市町村の施策との調整を行う仕組みを考えたり、あるいは市町村間の連携に委ねるといった方法を選択するというではないか。
- ・ 道州は戦略、政策を立案することで圏域内の統一を図るというあり方だと考える。

(座長)

- ・ そのことは研究会で一致していると思う。
- ・ また、道州がそのような政策立案、戦略策定を行うからといって、必ずしも強い権限や大きな財源を必要とはしない、という議論も行ってきたと思う。
- ・ 道州と市町村間の政策を協調させる方法はいろいろあるし、また政策の実施手段も様々な選択肢があって、その都度、最も効率的なあり方を選べばよいということであったと思う。
- ・ 次年度は幾つかの具体的な行政課題に沿って、このあたりのイメージをもう少し膨らませたい。

(中井委員)

- ・ 政策決定において、いちいち東京に確認する必要がない、あるいは国の拘束的な関与を無くし、関西で地域の実情に応じた総合的な施策を決めることができる、このことが核になる。
- ・ 例えば、医療の分野で何か考えられないだろうか。医療の現場に携わる医師会の方がむしろ先に、府県を越えた組織化を余儀なくされており、それに対応する行政主体も広域的な再編が必要である、そういうストーリーは描けないだろうか。

(事務局)

- ・ 医療の問題は広域連合の検討においても取り上げられたが、いま生じている問題は絶対的な医師の不足に原因があり、広域的な対応よりも、医療報酬など制度そのものを変える必要があるのではないかという議論をしていた。

(座長)

- ・ 道州単位で医療制度を作るという議論はできるかもしれない。
- ・ 全国的な基準や医療水準の保持は必要であろうが、日常医療や救急医療の体制をつくるために、道州が医師の供給に責任を担うということはある得るのではないか。

(中井委員)

- ・ もうひとつ例をあげると、団塊の世代の大量退職を迎え、教職員の採用をどうするかという問題がある。採用試験の競争倍率がかなり下がっており、質の確保という面で懸念している。また、大量退職に応じて相当数の教員を限られた期間に確保すれば、将来また同じ問題を繰り返すことにもなる。
- ・ 広域の単位で採用、任用をすることで何らかの解決策を見出すことはできないか。

(山下委員)

- ・ そのような問題は一般職員にも当てはまる。道州制を導入によって、公務員の人事についても、これまでの施策を超えた試みが可能になるということは考えられる。
- ・ 先の東京に行かなくても意思決定ができるという話に戻すが、国は全国を相手にしているので、全国レベルで妥当であるという理由で各地域の実情にそぐわない基準を押し付けてくるということがある。それが無くなるということに非常に大きな意味がある。

(事務局)

- ・ その議論を進めていくと、道州で決めるよりもむしろ市町村の単位で決めるべき基準というものもあると思う。例えば、幼稚園や保育所、高齢者福祉施設の設置基準などは市町村の単位で決定する方がよいとも考えられるし、医師や教職員の確保はむしろ道州の単位で決定すべきものなのかとも考える。

(山下委員)

- ・ 但し、気をつけなくてはならないのは、道州制の導入に伴い、市町村の規模（行財政能力）をある程度均一化できるかということ、そうではないだろうという点。
- ・ 小規模自治体に対して、自主・自立を名目にやるべきことを道州が押し付けるというあり方は適当ではない。基本は基礎自治体が行いたいことをやるということ。
- ・ 基礎自治体ができないという部分は、道州が担うこともあるのではないか。

(座長)

- ・ 分権を進めるということは、総合性の名の下にあらゆる事務を市町村に義務付けるということではなくて、「やる・やらない」の選択の自由を市町村に認めるということ。そのとき、市町村が「やらない」とした事務をどのように扱うのかという課題は残る。
- ・ 一般的な規模の市において住民に必要な事務を想定し、その上で特定の市町村が「やらない（できない）」と判断したものについては、基本的には他の市町村が水平的な連

携で補完するという姿をこれまでの議論では考えてきたと思う。但し、道州についても市町村間の調整や間接的な支援を担うことになると思う。

(山下委員)

- ・市町村がやりたいということが、できないことに問題はある。地域に係ることはすべて地域で議論し、その責任で実施せよというのは、小規模な基礎自治体にとってはつらいことになる。その意味で何らかの補完システムが必要と考えている。

(玉岡委員)

- ・市町村の試みを間接的にバックアップするために、道州が施策の内容には口出しをしないものの、何らかの奨励的な補助金を出すような仕組みが必要なのかなとも考えている。
- ・来年度の議論に向けて、もう一度整理をしたい。我々が今後、議論すべき課題として3つあるのかなと思う。すなわち、
 - (1) 先ほどのマトリクスで道州と市町村の関係を考えるとき、現在の国と地方の関係を再現するような南東の枠は好ましくない、北西の枠へベクトルを置くというのが我々のコンセンサス。しかし、現実にはその枠に納まらない事例もあるだろうし、ベクトルをどう具体化するかという課題も残る。
 - (2) 道州制の効果について、特に関西・近畿にとってどうなのかという視点から、経済・産業の分野で具体的な施策のあり方を描いてみるという課題がある。
 - (3) さらに道州制の導入によって、住民の福祉がどう向上するのかという点から、幾つかの具体例を描いてみるという課題も残っている。

(座長)

- ・地域の実情に応じた総合的な施策の推進によって「 $1+1=3$ 」が期待できる分野として、環境や観光などが上がっていた。具体的な議論は来年度に行うとして、そのところは中間論点整理に加筆したい。

(中井委員)

- ・道州制の導入の効果も、現在の常識的な経済学の理論で考えても何もオモシロい話が出てこない。例えば、府県を統合することによるスケールメリット、そのベネフィットを考えれば、「 $1+1=2.5$ 」になるといった話はある。
- ・「 $1+1=3$ 」というのは次元の違う話。これまでとは異なるやり方でレベルの違うベネフィットを見出そうという試みである。「机上の空論」と言われようが、そういう想定まで踏み込んで議論をすべきだと考えている。

(座長)

- ・企画立案機能、戦略策定機能に重点を置いた道州のあり方、市町村の具体的な姿については、来年度にもう少し議論を深めたいと思う。
- ・但し、玉岡委員から指摘のあった道州制導入の最終的な目的が、住民福祉の向上にあるという点は、中間論点整理にも明記したい。

(山下委員)

- ・道州制の導入の意義は、単に「広域化が可能である」とか、「スケールメリットが期待できる」というレベルを超えてもっとポジティブなものであるべき。
- ・「 $1+1=3$ 」が可能になるような広域のガバナンスが期待できる、政策展開ができる、そして住民の暮らしが良くなるということが見通せないと、わざわざ大きな労力を使って統治機構を組み替える意味がない。
- ・来年度の議論では、大まかなもので良いからそのような政策展開の具体的なイメージを幾つか描いてみたい。

(事務局)

- ・ 本日も指摘いただいた点について、「中間論点整理」(案)を加筆修正し、出来次第公表したい。なお最終的な文面は座長一任ということでよろしいか。

(委員一同)

- ・ 異議なし。

(座長)

- ・ それでは修正については、そのように処理させていただく。
- ・ 来年度についても引き続き、皆様の御協力をお願いしたい。

<日程調整>

→調整の結果、次回の研究会は次のとおり決定

- 第8回研究会 日時：4月28日(月) 午前10時～12時
場所：大阪府市町村会館 会議室(大阪府庁別館6階)