

「分権時代の県・市町村のあり方」

野村総合研究所顧問、元総務大臣、前岩手県知事

増田 寛也

皆さんこんにちは。ご紹介いただきました増田と申します。どうぞよろしく申し上げます。

お手元に私が参考資料として事務局にお渡しをしておきました資料がとじ込まれていると思います。これは後で話の流れの中で少しご覧いただくことになると思いますが、私の後の椎川さん、新潟の見附市長の久住さんの資料を拝見しておりますと、レジュメのような形でお話の事柄などがわかりやすく書いておられます。私のほうは参考資料ということで、出典は右肩に小さな字で出ておりますけれども、懇談会ですとか地方制度調査会の中で資料として提出されたものを、今日の話の参考になるようにそのままお持ちしております。したがって、私のお話することについては口頭のような形になりますが、ご容赦願いたいと思います。

主催者から、分権時代の県・市町村のあり方について話をするようにというご依頼をいただきました。この分権時代というものが何なのか。あるいは何ゆえ分権時代というものが要求されるのかといったことなどについて、今日お話をするわけですが、分権時代の1つの象徴なのかもしれませんけれども、いろいろ名前も変わったわけです。私は分権という言葉が一番なじみが多いですから、地方分権、地方分権とずっと言っておりましたが、民主党政権時代には地域主権という名前で、例えば政府の戦略なども地域主権戦略大綱という名前になっておりました。言っていることはどちらも同じだと理解しておりますし、政権が自公政権に戻りまして今また地方分権と言っております。

この分権時代ということですが、それを迎える背景が一体どういうことなのか。これからより分権を進めていくということではなければいけないと思いますけれども、しかし、その中身というのは、これからグローバル経済が全世界をさらに覆うことになるでしょうし、3月下旬に発表されました2040年の人口予測。予測というのは経済予測にしても1カ月先の予測も当たらないものが多いのですけれども、人口予測ばかりは国立社会保障・人口問題研究所で発表されるものですが、2040年の人口予測というのは間違いなくほぼそのとおりの数字で出てくるもの。それだけ統計の確率が高いものです。少子化の傾向でありますけれども、少子化対策というのはなかなかすぐに効果が期待されるものではありませんので、となると逆により分権の意味合いを時代とともに考え直さなければいけないのではないかと思います。

特に人口減少の問題というのは、我々の将来に悲観的な姿を映し出していくのですが、ちょうど今日は荒井知事さんもおられますけれども、県に大変ご支援をいただくこととなりますが、最初に宣伝をさせていただきますと、今年11月23日、24日の2日間、特に24日は日曜日でございますが、私は奈良県の南部、川上村をご訪問させていただいて、そこでスローライフ学会という、実は私が学会長を仰せつかっているのですが、このスローライフ学会のフォーラムを開催することにしております。

一昨年、水害で大変な被害に遭われた南部地域であります。その少し前から野迫川村ですとか十津川村でいろいろ事前のフォーラムなどがあって、11月24日に県のほうでは南部地域の復興推進大会のようなものを開催されると聞いていますが、そこに合流するような形で、私ですとか神野先生なども参加いたします。

そこで人口減少時代ということについてももう一度いろいろ、地域の皆さん方始め、来られた皆さん方と議論したいなと思っておりますが、何でこんなことを申し上げるかといいますと、こちらに来る前に奈良県というのは2040年に人口でどういうふうになっているのかなと思ひまして見ましたら、ちょうど大会の会場になります川上村が奈良県の中で最大の減少。2010年を人口100といたしますと、2040年に32.1。奈良県全体が平均で78.3ということですよ。

実は岩手県が2040年の人口減少が4番目に大きくて70.5。秋田が一番大きいのですが、そこは35%ぐらい人口が減るという予測になっております。秋田、青森、高知、岩手と北東北3県というのは人口減少が大変大きいです。

一方で、奈良県の数字をずっと拝見しておりますと100を超えるところもございますし、この地域を中心に、こちらは減りがもっと少なく、南部地域のほうは減りが大きい。岩手県は30代まで減るところはなくて、40代という町村がございますが、いずれにしても2040年と言いますと、以前は2050年とか2060年の人口統計というのは、それがさらには2100年は人口が8,700万人ぐらいとか6,000万人ぐらいまで日本の人口が減るとか、そういうことが出ていたのですが、大分先のことで、私も死んでさらに大分たってからの予測だろうと思っていたのですけれども、2040年になりますとひょっとしたら私もまだ生きている可能性がありまして、これから27年後ということでございます。ですから、なおさら先般発表されました人口予測の数字というのがある種、衝撃的な数字でございます。予測されていることとは言え、市町村ごとに、地域ごとにきちんとした数字で出てくるといのは、もう一度改めていろんなことを考え直さなければいけないなという思いがございました。

分権時代の県・市町村のあり方ということですが、この議論をする場合には一体2040年とか、2050年の世の中の姿がどうなっているのかということ、もう一度議論し直す、そして共通理解を進めていくことが必要だと思うのです。

2つだけ申し上げておきたいと思うのですが、1つはより経済はグローバル化しているだろう。ついこの間TICADというアフリカの各国の首脳を40カ国以上、日本にお招きをするというものがございました。今、成長のセンターというのはこのアフリカであり、それか

ら、我々が位置しておりますアジア、南米といったところと言われております。特にアフリカがその中で一番急激に成長していくことになるのかもしれませんが、間違いなくそういうところも含めて経済は国境を越えてグローバル化をしていこう。

もう既に金融が実体経済を動かすような、昔の経済学では理解がなかなかできないような姿になっている。CDSというクレジット・デフォルト・スワップのような、本当に金融工学の行き着くところまで行ってしまったような商品が開発されたり、特に最近の株の乱高下でよく言われていますが、1,000分の1秒での高速取引も行われてきた。マネーがあふれていますし、ヘッジファンドが世界経済を動かしていると言われております。要は経済がグローバル化をして、その中で各国が集まった経済統合体をつくらう。EUが今、一番その形になっているわけですが、TPPに参加をして、これから環太平洋で経済分野は関税をお互いにゼロにして連携していくということも今、話し合われているわけです。

しかし、今日はこれ以上の話をするつもりはありませんけれども、一方で主権国家の概念と対立する部分があって、金融政策は完全に国家を超えて、統合体のほうが動かしていくというのが今のEUの姿になっています。ですからギリシャだとかイタリアだとか、財政はそれぞれの国、しかし、金融などのハンドリングはよそに持っていかれてしまって、結局、財政の範囲でやれることは緊縮財政をつくることにしかなくなってしまう。国民の間に大変不満も高まっていく。そして、結局そういう統合体から抜け出ようかという危ない動きも出てきますし、何はともあれ巨大な統合体ですから一律にいろんなことを決めるというのは矛盾が出てきて、経済がグローバル化すれば、よりさまざまな身の回りのことを中心にして分権化をして、地域の基準に合った形で物事を決めていかなければいけない。巨大国家だとか、巨大な統合体であればあるほど分権を進めて、地域のさまざまなニーズに答えていかなければいけない。こういうことになってくるのだらうと思います。

もう一つは今まで少し申し上げたのですが、人口減少社会です。時代背景のもう一つは急激な人口減少社会が我が国の将来に現れてくる。

今日来られている皆さん方、先ほどお伺いしましたら全国北海道から沖縄の方までこの会場におられるようではありますが、どちらかと言うと拝見をしておりますと、大都市部よりは地方部の方が多いように思います。この人口減少社会というのは、今までは主に岩手県のような、あるいはもし奈良で言っても南部地域ということになるのでしょうか。和歌山ですとか、紀伊半島でも三重県で言えば東部地域となるかもしれませんが、いわゆる中山間を中心とした人口過疎のところにもさまざまな弊害というか、マイナス要素が出てくるというのがこれまでの人口減少社会の姿だったのですけれども、2040年のあの統計を見ると、その問題の本質は大都市の問題である。東京も人口が減っていきますが、その中でどういうことが出てくるかという、減り方は東京はまだまだ少ないのですが、急速に高齢社会を迎える。特に介護施設などが顕著であります、全くそれに対応できない状況になってくるということです。

いわゆるこれまで人口減少社会が大変だ、大変だと言っていたような地域、岩手県など

は確かに高齢化はより進みます。社会全体としても今日の新聞に出ていましたが、出生率が1.41まで回復したと言いながらも、今、高齢化率は国全体として25%近い数字ですが、2040年には39.9%ですから40%の高齢化率。ですから人口減少で高齢化、今までと同じ過疎地域を中心にして大変な問題が起きてくると思われがちですが、そうではなくて、もう既に過疎の地域の高齢者の数というのは今まで以上にふえない。岩手県も今、仮に介護施設だとか、あるいは病院など、お医者さん不足とかいろいろありますけれども、施設的には今の施設がきちんと機能すれば、そこで一応対応はできるような形になっている。むしろ全くそういう準備ができていないところは東京あるいは大阪もそうですが、名古屋など中部地域も特にその状況があらわれてくると思いますが、そういう大都市が危機の本質になってくるということでございまして、この人口減少社会については、したがってもう一度どこの地域で、どういう問題が起きているかということ、それぞれの地域ごとに考え直さなければいけない。

医療あるいは介護、いわゆる社会保障分野について言いますと、二次医療圏ごとにもう一度きちんとした見直しをしなければいけなくて、例えば将来2040年ぐらいを念頭に置きますと、今までは厚生労働省はそのときにどういう姿になっているかということを発表してきませんでした。そこは我々のほうで2040年の人口動態を前提にいろいろ、もう一度地域の数字を見直していく必要があると思いますが、結構、過疎地域でも施設的には十分である、体制的には十分であるというところもございまして、まだ足りないところも、ほとんど大都市ですが、極端に足りないところ、東京のようなどころというふうに地域ごとによって相当極端な偏りが出てくる。四国はどこもほとんどがむしろ余りぎみになると思います。

ですから、この人口減少社会でありますけれども、分野ごとにもう一度冷静に数字を見直していただく必要があることを、まず申し上げておきたいと思えます。

その上で、しかし例えば先ほど申しました川上村でございまして、今からまた3分の2ぐらい人口が減って、今の3分の1ぐらいの人口になる自治体が出てくる。いわゆる、あまり好きな言葉ではないですが、限界集落という言葉が一時期随分言われたことがあります。高齢化率も50%以上、そして何よりも社会的な必要最小限の機能が果たせなくなっている集落。お葬式も出るのが困難といったようなことなのだろうと思えますが、これが自治体、市町村ごと、そういう自治体の中でもこの問題に直面する。集落を越えて自治体の中で、それが自治体単位で出てくる場所もあるということでもあります。

したがって、これまでの分権というのは、一言で言えば国から地方に権限とか財源を移していくというのがテーマでありました。権限はかなり移った部分がありますが、財源がそれに伴っていないというのがそのギャップとして非常に目立っていたわけでありまして、その地方というものが最近では県から市町村に変わってきて、この分権がいろいろ始まった当初は国から地方といった場合には都道府県に権限を移していく、あるいは都道府県に全権を委譲するというのがテーマでありましたのですが、最近では県から市町村に権

限や財源をどう移していくかというのがテーマになっています。

ただ、将来の人口動態を見ますと、これからはものによってはむしろ市町村からもう一度県のほうに移す、あるいは正確に言うと戻すと言ったほうがいいのかもかもしれませんが、そういうことも考えていかなければいけない時代になってくるでしょう。社会保障の分野で言えば、今、議論している最中です。社会保障制度改革国民会議で私もちょうどたまたまメンバーであるのですが、その中で議論をしておりますけれども、国保です。これは市町村で保険者として維持するのが今、大変きつくなっているわけでありまして。これを都道府県ごとの保険者に切りかえていくことも議論の対象になっておりますけれども、例えばそういったことがこれから議論の俎上に乗ってくるであろうということでありまして。

要はグローバル経済の話と、人口減少社会ということを申し上げました。それぞれ要素は違うのですが、それぞれによって分権化がより必要になってくると思いますけれども、その内容が今までと少し変わってくるということではないかと思えます。

そして、この分権時代であります、大きく言うと私は3つの時代、時期があった。これはもっと分ける人がいますけれども、第1期が2000年。1995年が分権一括法という法律ができた年で、それから5年間やれ機関委任事務を廃止したらどうかとかいろいろありまして、そして結局2000年に機関委任事務が廃止をされる。基本的には自治事務と法定受託事務に切りかわるといった、あの時代です。

その後、それに続く第2期はごく最近までいろいろ変遷はございましたが、なかなか分権の中身について格闘があった。あるいはいろいろ対立があって交付税ショックなどという、極端に交付税が対前年に比べて少なくなった時期もありましたし、民主党の地域主権改革ということで、そういう切り口で分権改革が語られた時期もありました。

今はどういうことかと言いますと、一言で言えば、自治体が人口だけを見ても大都市とそれ以外の地域と二極化して、以前からそうではありましたが、地方という言葉でくくりにしにくくなる事態になってきている。ですから、いわゆる三大圏のようなところプラス政令市ぐらいでしょうか、政令市だって今20に広がったわけですから、その中でも横浜のようなところから、最近の熊本までさまざまありますが、せいぜい大都市プラス政令市ぐらいまでの地域で地方の問題を語るができる問題と、それ以外の地域、さらには県庁所在地を含めた中核的な地域と、いわゆる過疎、山村、過疎法などの対象になるような地域と、そこをさらに2つ分けたほうがいい。そうすれば全体として3つになりますが、そういうふうに分権ですとか地方の問題を語る時も、丁寧に分けて地方でも大都市地域ではこういう政策、あるいはこういうやり方。そして中核的な都市を中心としてこういうやり方。それ以外の人口がこれからも急速に減るような地域ではこういうやり方というふうに、それぞれに合った政策ないしは対応を考えていかなければならない。これが今日を起点とすれば、これからの分権を語る上で必要になってくるだろうと思えます。

さらに言いますと、やはりこれからの時代はまず分権改革、足元をきちんとかためた上でこの問題にとりかかっているといかなければいけない。今、首長さんも大変個性の強いいろん

なタイプの方々が出てきて、カリスマ、トップダウン的に国とけんかばかりやって、それでいわゆる住民自治、分権改革の中で非常に重要な住民自治となかなか無縁のような感じがする人もいるわけですが、もう一度足元で、住民にとってきちんとした変化を感じとられるような政策を地域地域で工夫して、それを実現していくといったようなことを丁寧に行っていないといけない時期に来ているのではないかと思います。

例えば、昨年度の議会で例の条例改正があちこちで随分上程されたと思います。今年の6月議会は職員の給与削減の条例などが話題になるのではないかと思います。昨年は例えば公営住宅をお持ちになっている自治体では、公営住宅の入居基準を条例でどういうふうに定めるか。先ほど佐野理事長さんからのお話がありましたけれども、この分権一括法の1つの成果として、そういう条例制定が必要になってきたわけではありますが、ともすれば全国を見ておきますと、それまでの決められていた基準をいろいろ検討されたにしても、同じような形でなぞっている自治体も結構多く見られたわけでもあります。それだと条例制定権が自治体に移ったとしても、余り住民にはその意味合いを感じとられない。

例えば最近話題になっておりますニートとかフリーター、いわゆる非正規の若い人たち、職が不安定であって、もちろん年収も低いですから住まいにもなかなか困る。けれども、地域振興の上では非常に戦力になるし役立つような人たち。ですからそういう人たちが住まいが当面ないのであれば、公営住宅にどんどん入居できるようにしたらどうかなんていうことがもし条例で決められていれば、自分たちで条例を決めることの変化を感じとることが住民の皆さん方もできたのかもしれない。そういった類のことを地域によって何が必要であり、これまでの考え方にとらわれない新しいやり方を考え出していくというのが、仮に第3期と名付ければ、これからの第3期の分権時代に必要になってくるのではないかと。そういうふうに思います。

このことから言いますと、昨日も国のほうでアベノミクス、成長戦略の総理の3回目の記者発表がございました。第1の矢は大胆な金融緩和、第2の矢は機動的な財政出動、この1本目の矢と2本目の矢は既に終わったことになっています。そして、残り成長戦略、6月14日に閣議決定で骨太の方針にまとめることになっていますが、その一部分になると思いますけれども、これまで総理は2回会見をされて、3回目の記者会見が昨日あったわけでもあります。

私は今までの長いデフレが続いている日本経済の状況を見れば、当然各国とも金融緩和をして、あわせて規制改革など緩和をして、民間の活力を出していくというのはどこの国でも多くとられている政策でありますし、第1の矢についていろいろなことをおっしゃる方もいますけれども、もちろんこれから財政健全化、財政規律をどうするかといったことを8月に中期財政計画を決めるようですから、そういったこともあわせて行うことが必須になってきますが、第1の矢、第2の矢、これも政府としてぜひ実行して成果を上げてほしいと思うのですが、2つ、きょう特に申し上げておきますけれども、このアベノミクスでも特に実行していかなければ、その成果が期待できないという部分があると思います。

1つは、国民全体の給料をきちんと引き上げるというのがこのアベノミクス、2%と言っていますが、緩やかな物価上昇を引き起こしていく。財政健全化のために消費税を引き上げるということですが、この給料引き上げを行うというのがその大前提になっています。それはそのことによって国民が消費に向ける消費支出を増やす、それで経済を回していくことにもつなげていくということでもありますので、したがって、給料を引き上げるのを政府が決めても、なかなかこれは労使の話し合いとなりますので、恐らく経済団体のトップを呼んで、異例のことでありますが、そういう要請をされたのだと思います。

その一方で、東日本大震災、岩手県も大変御支援をいただきましたが、そういうこともありましたので、国家公務員も瞬間的にはありますが、給与を引き下げる。地方公務員もこれを引き下げるということ。これも公務員だけが高い給与というわけにいかないの、私はやはりそういった震災なども含めて、今の国家財政を考えれば必要な部分があると思うのですが、丁寧にきちんと説明をする必要がある。岩手県などでは県庁の職員の給与を引き下げる。市町村もそれにならい、民間もかなりそれに準拠した形で、今、政府が狙っているアベノミクスとは違う方向になっていく可能性もあります。それはまず国がアベノミクスのいろんな考え方、丁寧にきちんと地域地域で説明しなければいけないのです。その部分はこれからもっと努力が必要ではないかと思えます。

もう1つは地方への波及と言うのでしょうか、そこがまだ十分に明確になっていない。これまでのところ、特に昨日なども国際戦略特区のあれは大都市中心のものであって、それが地方全体、国全体にどこまで波及させていくかという道筋がどうもはっきりしていない部分があると思えます。それと同時にこういった経済の大きな政策をしていく上でも、グローバル経済に対応して非常に競争力の強い大都市の競争力を強化するということがあります、一方でそれは分権政策とあわせてやっていかなければ十分な効果が出ないわけで、必要な地方に任せていいもの、地方の基準でやるべきものははっきりと地方に委ね、そこで自己責任でやってもらうという分権化政策がまだ薄くしか見えていない。6月14日に項目も立てるようではありますが、その給与の問題と地方への波及というところ、分権化政策をもっとはっきりと位置づけなければいけない、関連づけなければいけないのではないかと思えます。

この分権化時代の大きな背景を幾つかといいたしましょうか、これから考えられる2つの世界、グローバル経済と人口減少世界。その中でこれからどういうことを考えていかなければいけないかということではありますが、今、申し上げましたように経済がそういう方向で国としてもハンドリングされていくのであれば、より分権化政策をきちんと打ち出さなければいけませんし、その中で県と市町村の果たす役割というのは、もう一度整理をしなければいけないのではないかというのが今日申し上げた一番の主眼であります。それは大都市とか政令市で妥当するようなこともある。それから、多くの地方都市で妥当するようなこと、さらには過疎地域でどうするのかということと2分、あるいは3分化された中で、それぞれでやり方というのを考えていかなければならないのではないかということでござ

います。

従来ともすると、国の政策というのは高度成長期あるいは経済が順調に回っている場合には、やはり国一本で大きな流れの中に沿っていけば、かなりいろんなニーズに対応できるということでありましたので、従来の政策というのは一律の政策ではありましたが、地方で言えば大企業の工場、雇用吸収力の大変高い工場を誘致して、そして、そこに働く場を新たに見つけて、そこで経済を回していくことが長らく我が国では行われてきた。しかし、かつてはそれでかなり高い収入を得ることができた、あるいは大都市の労働力が足りなかった場合には地方から出稼ぎあるいは集団就職という形で、その労働力も都市が吸収をして、そして労働力を補い、それがやがては3大圏の太平洋ベルト地帯では満杯になって、いろんな公害問題が出てきたということで、地方にかなり工場も分散をしていく。それを地方のほうで逆に工場誘致という形で受け入れる。こういう政策であったわけです。

しかし、ものづくりにしても今、国際分業化あるいは労働力ですとか途上国の技術力が非常に向上している。最先端の研究部門の開発も、それはそれで海外がどんどん資本注入をして、それで積極的に行っているものですから、例えば電機などはほとんど今、厳しい競争に敗退をしていってしまっている。三重県の亀山などがそのいい例であります。つい最近まで成功モデルとしてもはやされていたシャープの液晶工場でありますけれども、今は本当に閑散として大変厳しい状況になっている。経済もこれだけ厳しいわけですから、なかなか成功モデルを打ち出せないの、せつかく工場を誘致してもそこがたたまれるとか、あるいはかろうじて工場が動いているが、そこで働く人たちは低賃金の雇用に甘んじざるを得ないという、言葉は適当かどうかありますけれども、被植民地的な経済になってしまっていることがあると思います。

東京中心の成長重視、膨張志向あるいは高度成長時代の構造というのはそれでもよかったのかもしれませんが、今、時代の大きく変わるときに、これまでの成功モデルにかわるものを今後考えていかなければならないというのが、大きなこれからの問題だと思うのです。

工場を誘致して、そこで仕事を生み出していくことは、限界がある。これは今までは市町村では難しかったので、市町村長さんもそれに奔走はされていましたが、県の産業政策として市町村と一体となって、企業誘致などが行われてきましたけれども、それも大分趣をこれから変えていかなければならない。むしろ高度経済成長時代に見捨てられていたような価値が例えばあったとして、それを丹念に価値を向上させるようなこと、例えば里山なんていうのは高度成長時代には食糧調達だとか、燃料だとか、そういうことでかつては非常に重要視されたわけですが、それが大きな時代の変化の中で全く見捨てられて、荒れ放題に荒れていくということだったわけですが、最近はまだ里山の価値をもう一度見直しをしよう、そして、それを起点にして都市部の人たちを時間限定でももう一度呼び戻そうなんていうことがあります。むしろそういう小さな動きをネットワークでつなぎ合わせて、新しい地域のシンボル、価値にしていくといった発想などが、これから必要に

なってくるのかもしれませんが。

東京が稼いで、例えば危ない原発は田舎に押しつける。そして、そのことによる格差は金で解消するといったものが今の基本的な原子力発電所の政策だったわけですが、そういうことで本当にこれからいいのかとか、そこも例えば見直しが必要になってくる。私はたまたまエネルギー基本計画をつくる委員会の委員なものですから、福井の知事さんとよく一緒になりますけれども、彼は発電のところはこれからも受け入れるにしても、そこから出てくる核のごみ、使用済み核燃料ですが、これを再処分していくという核燃サイクルというのが今の方針になっていますけれども、その途中で使用済み核燃料を保管しておく必要があるのですが保管については発電所があるところで今、保管していますけれども、むしろ消費地がその役割を引き受けていいのではないかというのが主張であります。

これからはそういったような従来の高度成長期に考えられたようなやり方をもう一度見直しをする、改めるべきところは改めるといったことも、さまざまな分野で必要になってくるのではないかと思います。

その上で、今後の方向とか対応策についてですが、何度も申し上げますけれども、人口動態が大きく変わってくる中で、しかし、独裁国家であれば人口移動なんていうことを考えて、あちこちに点在している集落あるいは場合によっては市町村ももっと強制的に合併をする。人口を移して、それである程度経済的に成り立つような規模にしていくことを考えるのかもしれませんが、しかし、中国でも今なかなか人を動かすということは、公共事業が名目でも反対運動が起きてきますし、やはり人間というのは住み慣れた地域にどうしても郷愁、愛着を持つわけですから、経済学的な思考でそういったことは簡単にできるわけではないというのはご承知のとおりであります。

四川大地震のときに、あそこに住んでいた人たちを強制的にすぐ脇に移すといったような、危機管理のときはそういうことがあるかもしれませんが、平常時にそういったことができるわけでもない。そうすると、特に我が国は民主国家でありますから、全国に今後、小規模集落がかなり点在することになります。それを前提に物事を考えていかなければならないというのはごくごく自然であり、当然のことでございます。そのときに考えられる大きな方向は、これまでも既に言われておりましたが、2つ。

1つは水平補完と言われているもので、事務を共同処理して市町村間の広域連携でこういった人口減に対応していこうという水平方向で物事を考えるというもの。

もう1つは、日本の地方制度は二層性になっていますから、県がこの市町村の仕事を処理する大変な難しさを補完をしていく。これをよく垂直補完と言いますが、市町村同士が横で連携をすることをさらに上下関係、縦方向で補完をしていく。もちろん県と市町村は上下関係はないことになっていますが、機能に着目してということかもしれません。広域自治体である県がその個別の市町村の事務を補完していく。これは市町村から事務を県に委託するというやり方でやるのか、あるいは過疎地域などで行われた事業の代行という方式でやるのかとか、方法論はいろいろあるにしても、そういう垂直補完の2つの大きな方

向性の中で物事を考えていかなければならない。そのほかに民間による新たな役割ということがあるかもしれませんが、公共部門で民間ということ余りやれる分野というのはそれほど多くない。今、問題になっている分野では、それほどその余地は多くないと思います。PFIとかPPPは大いに進めればよいと思うのですが、過疎地域で人口減少、小規模集落、小規模自治体がうんと点在しているところでは、今、申し上げましたように2つの方向がこれから考えられると思います。

ここで私の資料を少しご覧いただきたいのですが、1ページはどういう資料かという、道州制ビジョン懇談会と、これも大分前で今も自公政権ですが、前の自公政権の時代。間に民主党が入りましたので前の自公政権の時代という言い方が必要になってきてしまいましたけれども、平成20年3月24日に、あの時代に道州制ビジョン懇談会というものがあまして、そこで1ページに書いてある資料、この中間報告の中でこういう整理がなされています。きょうは道州制は特に議論するつもりもありませんが、1つのその時代にこういうことが議論されていたという証で持ってきています。

ビジョン懇談会の座長は江口さんという、今、参議院議員をやっているPHP研究所の代表をやっておられた方が懇談会の座長だったのですが、この方を中心にまとめられたものです。

地域主権型道州制なんていうことを言っていて、国の役割がこれまで日本の長い地方自治の中ではまずあって、それをどういうふうに都道府県とか市町村に移していくかということでありましたが、この道州制ビジョン懇談会の検討経緯というのは調べてみますと、まず基礎自治体が基本的には全て行うのですが、基礎自治体でできないものを道州、そして道州でできないものは国の役割でしかあり得ないというものを限定列挙的に決めていくというやり方で、いわゆる補完的な考え方で、基礎自治体中心で考えていったようではありますが、それで出てきたのが国の役割として16業務。このあたりは国だろうというものと、少しいろいろ異論があるものもあるかもしれませんが、そこに書いてある16業務に完全に限定されるのかどうかというのが、その後、議論が必要だったのでしょうけれども、途中で道州制ビジョン懇談会は中断になってしまいましたので、そのままになっています。

見ていただきたいのは道州の役割です。これは県を越えた広域自治体として道州を規定していますので、現在の都道府県とは少し意味合いが違うのですが、この道州として広域自治体として出てきているものが例えば③の経済・産業の振興政策、地域の土地生産力の拡大（林野・農地の維持）ですから農地法などは道州単位で全部回していくだとか、能力開発や職業安定・雇用対策、これも今、国の果たす役割が非常に大きい。したがって、それに多くの国家公務員が携わっていますが、これを道州単位で、多分日本の中で傾向が違ふところを違ふ雇用対策というのが出てくる。

それから、⑧に市町村間の財政格差の調整というものがあります。あと、公共施設規格とか教育基準、福祉医療の基準の策定。今、特に教育や福祉医療は国が基本的なことは全部決めているということですが、これは特に診療報酬なども道州単位で、これは疾病構造

が違うので、それで診療報酬のウェイトづけも道州単位で切りかえて、そこで疾病構造に合ったような形で、こういう病気が非常に流行っている、多い地域であれば、そこに対しての治療に診療報酬をよりウェイトをつけていくなんていうことを考えていたのではないかと思います。

基礎自治体の役割は、これはその他全てということになると思いますが、一応、限定列挙ではない。ですから例示的な意味合いではないかと思うのですけれども、①～⑦まで中身もかなり広く書いています。④などには小中高等学校ということを書いていきますので、今、高等学校は都道府県が直接、県立高校などとしてやっているものが多いわけですが、高等学校なども基礎自治体。ここで考えられている基礎自治体は道州制が前提だからかなり大きな基礎自治体ということが考えられていると思います。

これは単なるご紹介でございまして、いろいろご異論もあると思いますし、もっと背景を議論しなければいけないのですが、そういう意味では次の2ページから9ページまでは最近の資料であります。今も続いております第30次の地方制度調査会です。西尾勝先生が会長で、この専門小委員会で基礎自治体のあり方について4月30日、つい先般の連休の間ですが、取りまとめに向けた考え方についてというものが出されております。

ご覧になった方がおられるかもしれませんが、初めに基礎自治体の抱える課題、人口減少・少子高齢化ということで、例えば○の3つ目に専門職員の不足といった、これは多分技術職などを中心に、今、例の笹子トンネルの老朽化の問題がありますけれども、その後いろいろ調べたところ、橋梁ですとかトンネルの検査をほとんどやれていない。これはサボっているという意味ではなくて、人員がそもそも市町村レベルでは確保できないといったことに原因があるようではありますが、そういうことからして専門職員の不足というのは非常に深刻な問題であることがわかります。

その次、ちょっと私も申し上げましたが、4番目の○に集落は人口ほどは減少せず、集落の数というのは余り減らなくて、人々は国土に点在して住み続けるという中で、どうやって行政サービスを展開していくかということが課題です。

その次は震災のことですから飛ばしますが、3ページでありますけれども、今後の基礎自治体における住民サービスの提供ということで、その3つ目以下の○になりましょうか。今、私も申し上げましたが、自主的な市町村合併のほか、自主的と言いながらも市町村合併は難しいと思いますので、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完、いわゆる水平補完と垂直補完などの多様な選択肢を用意した上で、市町村が最も適した仕組みをみずから選択できるようにしていくことが必要なのではないか。こういったことがこの小委員会で議論されている。近々これが委員会としてまとめられる、あるいは地方制度調査会としてまとめられると思いますが、この2つの処理方式がそこでも話題になっているということでもあります。

4ページ、まず市町村間の広域連携、いわゆる水平補完と言われている、あるいは水平的な連携のことではありますが、大きい項目の2つ目に現行の広域連携に書いてあるのです

けれども、現行の事務の共同処理制度の課題ということで、まとめてそこから書いてあります。一言で言うと、やはり今の制度は広域連合にしても、昔からあるごみ処理などが中心の一部事務組合、関西広域連合は広域連合で協議会、機関とあるのですが、一言で言うと迅速な決定が難しいし、誰に責任があるのかということが不明確、責任が不明確ということは、逆に言うと住民への説明責任が十分に果たせないという深刻な問題を抱えている。

日本の地方自治制度というのは、自治体で簡潔する制度が前提になっているし、当然そういうことが十分可能な時代がずっと続いてきたわけでありますから、こういった共同処理制度というのはまだまだいろんな開発途上であって、経験値で改良すべきところは改良していくということだと思います。

したがって、一部事務組合、広域連合、協議会方式もありますし、機関を共同設置して事務を処理していくということもありますし、さらには事務の委託でお金を払って別のところにやってもらう、いわゆる委託方式ということがあるのですが、それぞれ現実に新しい仕事をこれで解決しようとする、なかなか難しい問題がある。したがって、5ページのところに出てきますが、新たな広域連携の制度をもう一度ここで考えていくべきではないか。

2つ目の○のところ、定住自立圏のような仕組み。これは中心となる市と周辺の近隣市町村が相互に役割分担を行っていくもので、中心市と周辺の市とそれぞれが人口が少なくなっていく中で、しかし、その圏域全体から県立高校が1校もなくなって、県庁所在地の高校に全部子どもたちは通学しなければいけないなんていうのは、なかなか耐えがたいし、負担も大変ですし、学校が育ててきている文化というもの、あるいはそういうさまざまな教育機能が衰退をしてしまう。ですから、その中で2つ、仮に今まであったとすれば、まとめなければいけないという意見です。

中心市と周辺市でいろいろ相談する。例えばそこでの自治体病院は、中心市が引き受けてお年寄りの皆さん方が通う利便性を保つために足をいろいろ整備しながら、しかし、お医者さん不足の中でどうしても病院の集約をしなければいけないとすれば、中心市が病院機能の維持については責任を持つ。しかし、子供たちの教育については、中心市とは別の市の高校にみんなこぞって子供たちを通わせるとか、要は機能をそれぞれ相談し合って、圏域全体でそういった機能を残していく。それから、維持し、向上させていくことを考えるというのが、この定住自立圏自体の考え方だと思います。それに合った自治法上の制度を新たに整備する必要があるのではないかと、この文脈の中で言っているのだと思います。

今の定住自立圏は、現行の地方自治法の中で事務の共同処理に関する規約を新たに定める必要があるということなのですが、なかなか手続が煩雑でありまして、もっとすばっと簡単に自治法上も動けるようなものがあればいいなという声があちこちから出ておりますので、そういったことに恐らく議論が及んでこういうことになったのだらうと思います。

6ページは垂直補完で、都道府県による補完です。これについては6ページの下の方

に記述が出ておりますが、都道府県の補完にも一定のニーズがあると言えるのではないかとというのが一番最初の○のところ。これは恐らく人口減の町村で、よりそういうニーズが出てくるのだらうと思いますが、事務の一部を市町村に変わって処理する役割を担うという、6ページが一番下の○の後に書いている考え方について、どう考えるか。これをそれぞれの自治体として十分に住民に説明責任を果たせるようなやり方を、新たに考えていく必要があるということだと思います。

垂直補完というのは今まで余り考えられていなくて、市町村がフルセット、全ての機能をどうしても満たしたいという思いが大変強くて、それはそれで1つの考え方だと思いますが、余りにも急激な人口減少であり、さまざまな行政サービスがそれによって全部を果たすのは難しいとなれば、この町あるいはこの村でこれだけは確実に村として守っておきたいというもの以外は、周辺に組む水平補完の町村をなかなか見出し難いとすれば、やはり県との間の補完関係を委託でやるのか。7ページの一番上の○は都道府県に委託というやり方。それから、その次は事業の代行制度という過疎対策などで県や国による代行制度がありますが、そういったやり方でやっていくのか。また、第3の形を考えるのか。このあたりはこれからの現実の仕事の中身と、制度をそれに合わせてどうつくるか。これからの検討に委ねるということだと思います。

7ページ下は民間部門の活用と書いてあります。これは大都市部では何かあるのかも知れませんが、余り今これから急速に問題になるものについては、なかなか民間を見出し難いところがあるかも知れません。活用できるところは大いに活用するということです。

非常に駆け足で今の資料をごらんいただきましたけれども、かなり重要な議論がここで行われているわけです。いずれにしても地方自治法の改正という形でこれが1年ぐらいたった後、また国会に出てくると思いますが、それまでにより具体的な仕事、例えば2030年、2040年の人口動態を前提にすると、どの仕事についてはきちんと責任を果たすことができるけれども、どういうものについてはどこの相手にいろいろやってもらうのかといった議論がだんだん避けられなくなってきていると思うのです。ですから、それにふさわしい制度というのは一体どういうものがあるかということ、これは市長会ですとか町村会といったところで議論をきちんと開始をしておくことが必要になってくると思います。

そうしますと、やり方とすれば個々に市町村間の水平連携をするということ、あるいは県と相談をして垂直補完をしていくという、それを自治体間で国から強制されるものではありませんので、自治体間で選択をしていく。要はそのときにある制度を使って、地域ごとに解決をしていく。A県ではA県の市町村とどういうやり方をするのか、B町とC市はどのようなやり方をするのかということ、考えていくというやり方もありますし、もっと全国的に共通の問題については国、県、市町村で今ある制度を大きく変えていく必要があるという議論に持ち上げて、そして制度改正に持ち込む必要がある。この典型例が先ほど少し申し上げました社会保障制度の見直しで、国としても最優先の課題の1つとしてその議論が行われていますけれども、国民健康保険の制度、市町村が保険者であり、この運営を

行われているわけですが、介護保険は制度がまだ新しいですし、比較的財政がまだしっかりしていますので、途中で一度見直しがありました。また議論は必要ないにしても、国保ほどの切迫感はないと思います。

国保は今、財政が非常に厳しくて、各自治体の一般財政から相当お金を入れなければいけない。見ておきますと、繰上げの充当までしているという完全な自転車操業になっていますから、そこでこの国保の運営を市町村から都道府県に保険者を移していくという必要に迫られているのではないかと、私もこのことを社会保障制度改革、国民会議で意見書を出して意見を述べております。考え方はやはり保険行政でありますので、母数ができるだけ大きくて、財政的に安定していることが必要になってくる。市町村単位であれば、同じ県内の保険料にも相当差が出てこざるを得ませんし、制度の持続性に欠ける。その母数ができるだけ大きくするというのは、保険行政にとっては欠かせないものだろうと思うのですが、問題はそれを市町村が行っているものを県に移しただけでは解決しないのであって、ずっと継続的に続いている赤字構造をこの際、大きく抜本的に変えておく必要があるだろう。

そういう意味合いから、大企業の健康保険組合が今制度としてやっているやり方は、多少、彼らにとって、私から見ると有利なやり方になっていて、それを一人一人の従業員の報酬割をそこに入れると、かなり財源が、大企業の負担は大きくなりますし、そこで働いているかなり高給を取っている会社にとっても少し負担が重くなりますが、しかし、企業もリストラをしたときに、急にいわゆる首切りをしたときに、国民健康保険のほうに全部流れてくるわけですので、国民健康保険というのは国民の最後のラストリゾートのような形になっていて、国民健康保険を安定化させることが社会の今の秩序を保つ上で極めて重要であるとすれば、総報酬割で合理的な負担をそこに求めた上で、公費を突っ込んでいますが、2,000億から2,500億あるいは3,000億近い公費を、国民の最低限の社会的なインフラであり、ラストリゾートである国民健康保険を安定化させるためにつぎ込むというのは、非常に合理性があるのではないかと。そのことを行った上で都道府県に運営を移していくことが必要ではないか。あわせて地域医療計画も保険者と一体となって都道府県が運営すれば、より実効性が高まるのではないかと。ただ、やり方は厚生労働省と自治体がよく相談して、十分に協議した上でこれをやっていくことが必要ではないか。こんな主張をしております。

それ以上のことはまたそちらの資料をごらんいただきたいと思うのですが、これは例えば市町村は、一般的には社会保障だとかいわゆる厚生労働省関係の行政というのは、身の回りの非常に生活に密接に関係することですので、生活保護などは別にしても、できるだけ県から市町村のほうに移して、市町村単位でやろう、介護保険もまさにそういうことでスタートしたわけですが、それと少し逆行というか、違う向きの流れでありまして、後期高齢者医療保険というのはさまざまな問題が出てきましたので、後期高齢者医療制度だけは切り離して、これも本当は都道府県だったかもしれませんが、市町村の広域

連合という形にしたのですが、既にそれもいろんな制度の矛盾が出てきている。したがって、制度の根幹を維持しながらも少し手直しをするのですけれども、国民健康保険については都道府県が保険者になるという形にしていく必要がある。

原発なども、実は今まで法的な仕組みというのが明らかでなく、というか国の立場から言えば必要がなかったということなのかもしれませんが、自治体がこの原発政策の中で直接法律上位置づけられているというのは、最初、この原子力発電所に限らず発電所を決めるときのその場合だけでありまして、その後は全く法律上は姿が出てこない。ですから今いろいろ再稼働のときなどに問題になってきますが、全て電力事業者との安全協定を介して自治体が物事を言っているということになります。

しかし、本当にそれでいいのか。特に最終処分場というのは原発に賛成する人、反対する人にかかわらず、決めなければいけないということを考えれば、この関係も今は市町村が立地自治体としていろいろ電力事業者にもものを言う。それから、都道府県も協定を結んでいけば発言をしておりますが、法的な位置づけを決めていくべきではないか。しかも、最終処分場のような問題については、都道府県がこの問題にコミットしていくようなことが必要ではないか。非常に広域性の強いもの、あるいは社会の時代の変化によって変わってきているものが、それまでは市町村が主に携わっていたり、あるいは自治体が法的権限なしに携わっていたものをきちんと位置づけをして、特に都道府県が新たな役割を担うことも、これから考えていかなければいけないということでもあります。

まとめて申し上げますと、新たな分権時代ですが、まず足元を固める。住民に実感できる自治というものを作っていかなければいけない。ですから、ともすれば国との関係で今までは自治体の首長も団体自治を全うする、団体自治を実現するために、国と自治体との間の権限だとか財源について議論することが多かったわけですが、それはそれとしても、住民自治、自治体の中で本当に住民が住民自治を働かせる、あるいは住民の意思がその自治体の意思にきちんと反映されているかどうかという、その中での住民自治をもっと高めるようなことに力を入れていく必要があるだろうということでもあります。

もう1つ、非常時体制というのはこれとは全く別に考えなければいけないので、今、どこでも防災体制の見直しなどを進められておられると思いますが、大規模な災害になればなるほど非常事態体制は別で、これは国が中心になって自治体の場合でも都道府県、そして最後に市町村がその責任。その最後にとというのは語弊があるかもしれませんが、避難者をはじめ、市町村の役割が極めて震災の場合には大きい。これは東日本大震災のときの私の本当に実感であります。であるがゆえに市町村の職員は本人も被災している場合も多いのですが、住民のケアですとか、本当に命にかかわる仕事に多くとられてしまいますので、緊急物資を輸送したり、さまざまな手当をするのは国が直接入っていないと、市町村機能が完全にやられている場合もありますので、特に大災害の場合の非常時体制と平常時のやり方というのは大きく分けて、常に平常時の体制を引きずったような形で非常時対応はとれないと思います。

もう一度、いわゆる平常時のことに戻るわけですが、足元、住民自治を高めることを十分果たしていただきたいということと同時に、これからは人口動態を考えますと、水平補完あるいは垂直補完ということにもっと制度改正あるいは制度の実現と、具体的に本当に仕事を都道府県のほうにお願いをして、村としてこれだけは村が行うけれども、それ以外のものは別のところがやっていくといったことを、現実の具体の仕事で議論していくことが必要になってくるのではないかと。この県と市町村の役割というのは時代時代によって変わってくるものだと思うのです。ということが必要だと思います。

最後に質問をお二方から事前にいただいております。

お一人の方は京都府宇治市の方ですけれども、こんな質問でありまして、東京中心の画一的な政策では本当に住民が抱えた問題を解決できない。やはり分権が必要なだけでも、そのときに人材、財源、国の問題があるということで、人材をいろんな意識の問題で、市町村も実は面倒なことは上級官庁に委ねたり、日々の仕事が忙しいのでなかなか分権と言いながら、日々の仕事で手いっぱいになっているが、どうしたらいいのかという話です。

本日のような場だとか、職員の皆さん方自身で横のネットワークをできるだけ広げる。研修などに行かれて知り合った方などと、どこの自治体でどういうことを、どういうやり方で解決していくかという横のネットワークを広げることが大事ではないかと思えます。

財源の点に関して言えば、確かに特に過疎になればなるほど、いろんなサービスを提供するのは難しくなっていくのですが、それは先ほど言ったように補完関係をどう構築していくかということでもありますし、国は今、財布が真っ赤で、自治体もそういうところが多いですが、国もより真っ赤で、支出を大きくするというのはなかなか難しいということがありますけれども、地域内でお金を循環する仕組みなどを地域地域で工夫していく。国の支出に余り頼らないと言うのでしょうか、農業にしても何にしても地域で回していく、循環するやり方をいろいろ工夫することが必要なのかもしれません。

国がどうも分権については全体として内向きではないか、後ろ向きではないかといったことを、地方側からの働きかけとして何が必要なかということですが、私は権限を国とけんかしてどうのこうのということも、一方で本当に大事なことについては必要になります。一度、これは西尾さんなんか盛んに言っていますけれども、条例制定権が拡大されたのであれば、住民にその成果が伝わるように、この成果をこの時期に見せないとなかなか難しい。しばらく私は、いろんな権限をより拡張していくなんで橋下さんが随分いろんなことを言っているのですが、立ち止まって足元の強化、団体自治から住民自治をもっとうまく回していくためにどうするかということ、地域地域で努力していくことも一方で私は必要ではないか、条例制定権をうまく使って、どういうことをするのかということ、もっと地域で話し合いをしていくことも必要ではないかと思えます。

もう一人、奈良県のある町長さんからいただきました御質問なのですが、社会保障の関係であります。奈良県では知事さん始め、この問題に大変熱心に取り組んできたんだということがここに書かれております。先ほども、ちょうど知事さんとの関係についてのお

話も控室でしていたのですが、非常にいろいろ議論されてこられたんだと思います。

市町村国保のあり方、保険者も都道府県にしていくことについて、どういう考え方なのか。先ほど申し上げたとおりなのですが、徴収は市町村でやっていただくということですが、一番大事なことは、とにかく今の構造は、保険者をどうするということが以前に国民健康保険が慢性的な赤字構造になるということです。これをきちんと支えていかないと、世界に冠たる国民皆保険という日本の秩序が崩れてしまいますので、これは公費をもっと投入して、現実に財務省も含めてその見通しがつきましたので、この国民健康保険の財政をより健全化させる方策をまずきちんと講じること。その上で都道府県に保険者を移して、地域保健計画の策定権者の都道府県として、実行あらしめる、地域地域に合った医療計画を実行していくことが必要ではないかと思います。まだまだ経団連始め経済界はこれについて反対意見を言っているようですけども、会議の中でも大いに議論して、ぜひ実行に移したいと思っています。

最後のほうは少し簡単になりましたけれども、私の話は以上であります。もし会場からご質問があれば、余り時間ありませんが、どうぞお出しただければと思います。どうもありがとうございました。

○司会 増田先生、どうもありがとうございました。

それでは、今、ご質問がありましたら、時間の関係もありまして1名程度になるかと思えますけれども、挙手をしていただきましたら係の者がマイクを持ってまいりますので、よろしくをお願いします。

○参加者 先ほど質問させていただきました、大淀町の町長です。

社会保障制度改革国民会議で質問にもお答えいただいたし、先生のご講演の中で全て回答はいただいたと思いますけれども、その中で1つ、国保以外にいわゆる一般の社会保険制度の中からの拠出というものも既に今は行われていると思うのですが、特に介護保険は行われていますけれども国民健康保険は行われていない。母体が大きいほど保険は安定するわけですので、その点に関しての制度とか国の考えとしても、先生のお考えをもう少し突っ込んでお話いただけますか。

○増田氏 保険制度ですので、お話になったように保険制度安定化させる上ではできるだけ母数をでかくする。的確な財政がしっかりした、将来見通しのある持続可能な制度をつくるというのが一番大事だと思うのです。

この社会保障分野というのは日本が世界に誇っていいものでありますし、日本全国、北海道から奈良から沖縄までどこへ行っても同じく等しくいろいろなさまざまな、それによって生活の安定を得るといのが大事ですので、私は医療保険について特に今、議論になっていますが、介護保険も含めて、これから持続可能な制度をこの際できるだけ構築した

い。

保険制度がそれぞれ少し異なっていますけれども、我々市町村あるいは自治体はその保険者として運営しているものというのは、社会で最も必要な基礎的なインフラを作っているんだと思いますので、もっと税金を入れる分野には理解を広めた上で税金を投入して、安定化をさせていく。それから、保険料をもっと適切に安定化させるようなことを考える。

余りにもその保険料に全国的に差があるのもどうかと思います。一方で、制度の運用については合理化できるところは徹底的に合理化するといっためりはりがついたやり方が大事ではないかと思います。

ですから、社会保障制度改革国民会議で私は医療分野についてはあそこに意見を出しておきましたが、これからそれ以外のことについても、少し3党合意による議論がおくれているものですからまだまだ議論が不十分なところがありますけれども、その場面、場面できちんと物事を発言していく。それには6団体、特に知事会と市長会、町村会とある分野については大きく意見が隔たっているところと、6団体が歩調を合わせて言っているところがありますが、私はそういったそれぞれの団体の意見を十分踏まえた上で、国民の医療だとか介護だとか、いわゆる社会保障を守るため何が必要なのかという観点で物を言っていきたいと思います。

また、できるだけ現場のご苦労だとか、現場で一番困っていることなどについては、どしどしおっしゃっていただければ、それを踏まえた上で意見を申し上げていきたいと思えます。

以上でございます。