

## 地方分権・道州制シンポジウム



平成 29 年 3 月 28 日(火)、広島市において「地方分権・道州制講演会」を開催した。

経済界や行政機関、一般の方を含め約 300 名が出席した。

### 【概要】

■ 主催：広島県 中国経済連合会

■ 後援：広島県商工会議所連合会  
広島経済同友会

■ プログラム：

○開会挨拶 湯崎 英彦 広島県知事

○基調講演

#### 【第 1 部】

演題：地方分権改革と広域連携

講師：神野 直彦氏 東京大学名誉教授

#### 【第 2 部】

演題：県境を越えた地域連携の意義

～三遠南信における地域連携の事例～

講師：鈴木 康友氏 浜松市長

○閉会挨拶 苅田 知英 中国経済連合会会長

### ■ 開会挨拶



現在、日本が直面する最大の課題は、東京一極集中。かつては、中央集権システムの下で、効率的に高度経済成長を遂げるため、一極集中が強みとなる局面があった。しかし、地域の多様性が失われつつある現在、これは弱みに変化していくと認識している。

東京一極集中に加え、人口減少・少子高齢化、あるいは経済活動のグローバル化がさらに進んでいくと、様々な課題に対応するために、これまでの中央集権システムでは、対応に限界があると考えている。日本全体を考えたときに、地方が組み合わせられたものが国であり、地方のない国というのはいえない。つまり、国全体が発展していくためには、それぞれの地方が発展

していかなければ、国が発展するとはいえないということ。また、様々な資源・人材が集積する多様な地方が生まれ、その力が組み合わせることで、新たなイノベーションが起こり、付加価値と雇用を生み出し、国全体の活力や成長につながっていくものと考えている。

日本の中で多様性をつくっていくためには、地方の財政需要と税収割合が見合うように財政を移転していくと同時に、国から地方へ権限移譲を進めて、地域が自らの責任と創意工夫の下で、直面している課題に取り組めるよう、国と地方の役割分担を抜本的に見直していくことが必要と考えている。将来的には、多様性と自立性をもった複数の地域の組み合わせによる新しい日本の国の形である「分権型道州制」の実現を目指していくことが必要。

近年、道州制をめぐる議論は停滞している。そのため、本県では、道州制への誘い水となるよう、現行の都道府県制における取組みとして、国からの権限移譲や地方への規制緩和など、地方分権改革に取り組むとともに、観光や地域産業の振興、防災、家畜防疫、医療、中山間振興などにおいて、複数県での広域連携を進め、県境を越えた行政課題や住民ニーズに対応した施策を推進している。

本日お集まりいただいた皆様にとって、これからの広域行政や、地方分権、そして、道州制などについてお考えいただく契機となり、更なる地方分権が推進されることを心から祈念して、開会に当たっての御挨拶とさせていただきます。

## 【基調講演 第1部】

### 地方分権改革と広域連携

東京大学名誉教授 神野 直彦氏



#### 〔講演要旨〕

#### ■ 地方分権推進の意義

経済のボーダレス化、グローバル化に伴い、

中央政府の所得再分配機能、さらには、経済の安定化機能が弱まってくると、地方自治体が準私的財（教育・医療・福祉などの公共サービス）といえる現物給付を提供することによって、事実上の所得再分配の任務を分担せざるを得なくなる。これが地方分権改革の推進の歴史的意義である。

つまり、人々の生活を現金給付だけではなく、サービスを配って守っていくということ。サービスは、地域社会の実態に合わせて提供しなければならない。国にはできない。身近な政府が、それぞれの多様な生活実態、個性豊かな地域社会の多様な実態に合わせてサービス給付を提供していく。しかも、サービス給付の提供には利点がある。現金給付が手厚い国ほど、格差や貧困が溢れ出る。なぜなら、現金給付の基準を厳しく制限しようという話がでてきてしまい、もらえる人までもらえなくなるというような形で格差が開いてしまうが、サービス給付であれば、不要な人に提供することが意味をなさなことから、基準を厳しく制限する必要が生まれない。さらに、対人社会サービスは主として女性による家庭内での無償労働で提供されてきたが、行政がサービス機能を提供することにより、女性が急速に社会に進出できるようになることが重要。

こういうことが地方分権の意義だが、日本の取組みは、ヨーロッパよりも遅れている。

平成5年には、「地方分権を積極的に推進するための法制定をはじめ、抜本的な施策を総力をあげて断行すべきである」との地方分権の推進に関する決議が国会でなされ、平成6年には、「今こそ地方公共団体は、地方自治が住民の権利と責任において主体的に形成されるべきという基本的観点に立って、その責務を果たすために、より足腰を強めて自立することが肝要であ

る」との意見書を地方6団体が提出したが、その後、一極集中がかえって深刻になっている。

#### ■ コミュニティの集合体である地方自治体

地方分権とは、それぞれの地方自治体が、個性豊かに自分たちの地域社会で営まれている生活に合わせて、公共サービスが提供できるようにすることが目的である。

地域社会ごとに違った、様々な個性豊かな地域社会ができあがれば、それは差異だから、違いを認めることができる。格差と差異は違う。私たち人間は、それぞれ特色のある個性豊かな人間として存在している。しかし、いかなる人間であろうと、価値は平等。平等であることと、差異があるということは、全く別。

そもそも、地方自治体というのは地域社会である。地域社会というのは、それぞれの地域には地域の自然の顔がある。それぞれの地域の自然の顔にあわせて、私たち人間は生活を営んでいるが、そのときに人間同士が、温かい手と手を取り合いながら、地域社会の生活を築いていく。それが、コミュニティというものであって、地域共同体になる。同じようなコミュニティが集まって、地域社会ができあがる。簡単に言えば、同じような細胞が集まって、胃、腸、心臓という生物の器官を形成するように、同じような生活細胞が集まって、地域社会を作る。その地域社会がいくつか集まって、自治体という生命体そのものをつくっていく。基礎自治体や広域自治体は、このような形でつくられなくてはならない。そうしないと、人間の生活そのものが大きく崩されてしまう。

#### ■ 自立すればするほど、協力する

重要なことは、それぞれの地域社会は、自立しているとともに、協力し合っているということ。基礎自治体ができないことを、上位政府に委ねるよりも、相互に協力して補完したほうが自己決定権は大きくなる。

また、地方自治体の場合には、二つの効率性を考えねばならない。一つは、内部効率性。人件費や物件費をいかに巧みに組み合わせて、安く、効率的に公共サービスを提供するかということ。もう一つは外部効率性。作り上げた公共サービスが、人々が地域社会で生活をしていく上で欠けているところを埋めていかななくてはならないが、それが人々のニーズに合っているかどうか、ということ。地域社会が必要ないものをつくっても意味がない。内部効率性は、スケール・メリットが働けば高まる。ハードでは、

内部効率性が高まるが、ソフトでは外部効率性は高まるとはいえない。地方自治体は、内部効率性と外部効率性を同時に考えてないといけない。地方自治体を大きくすると、住民から遠い政府になってしまい、外部効率性は下がってしまう。その一方で、スケール・メリットの働かない公共サービスは内部効率性が低下する場合もある。

### ■ 基礎自治体再編の二つの道

自治体再編の選択肢として、フランスの合併拒否・地域連合型と、スウェーデンの強制合併・地域内自治組織型の二つの道がある。合併をするときに重要なのは、合併を選択した場合は、合併によって生じるデメリットをどうやって克服するかということをおおきく考えておくことが重要。逆に、合併しないという選択を取るのであれば、合併によって得られたはずのメリットをどうやって埋め合わせるか、ということをおおきく考えておくことが重要。するかしないかは問題ではない。

### ■ 「地域」を「発展」させることとは

それぞれの地域社会が、それぞれの良さを発揮しながら交流し、双方の良さを高め合う地域間連携を進めていく必要がある。

地域が発展をするということは、内在しているものを開いていくということだ。発展

「develop」というのは開くことであり、閉じる「envelop」の反対語になる。つまり、内在しているものを開いていくことが発展だ。卵が幼虫に、幼虫がさなぎに、さなぎが成虫に発展していくというが、外から力を加えて、変形することを発展とは言わない。木が机に発展していくとは言わない。

### ■ 日本の責務～新たな時代のモデルの提示

最後に、国境問題とか、様々な憎しみや暴力が溢れ出たとき、それを解決する使命を持っているのは日本である。第一次世界大戦後、オーランド諸島の領有権が問題になったとき、これを解決したのは、当時国際連盟事務次長だった新渡戸稲造先生だった。紛争当事国の双方に感謝されるような裁定が出来るのは日本人だけ、と海外で評価されている。

ヨーロッパが今、混乱しているのは、財政調整制度、つまり日本の交付税に当たるものがないまま通貨統一したためである。こうした条件をもって、地方分権を進めることができる条件が備わっているのは日本だけであり、日本には、次の世界の時代のモデルをつくる任務があると考えている。

## 【基調講演 第2部】

### 県境を越えた地域連携の意義

～三遠南信における地域連携の事例～

浜松市長 鈴木 康友氏



### 〔講演要旨〕

#### ■ 地方自治体経営の危機

G20において約束したプライマリーバランスの黒字化に向け、消費税を10%

以上に更に引上げるとするのは難しく、あとはおそらく歳出削減しかない。歳出削減をするときは、額が大きく、かつ伸びているところを削らなければいけないので、対象となるのは社会保障関係費と自治体関係費の2つしかない。したがって、経済財政諮問会議でも指摘されているが、社会保障と交付税との歳出を切り詰めていこうという流れになる。この2つは自治体経営に関わりの深いものであり、今後も増税がないとするならば、これからの自治体経営は大変厳しくなるだろう。

#### ■ 消滅可能性都市

増田寛也氏が日本創成会議・人口問題検討分科会で、人口減少がどれだけ地方自治体に影響を与えるかということをおおきく提言され、全国に衝撃が走った。2040年には、全国の自治体の半数近くが人口減少により自治体としての存立が危うくなるとされ、そういった自治体を「消滅可能性都市」と称した。なお、静岡県で消滅可能性都市とされるのは11市町であり、ほとんどは伊豆半島の自治体となっている。

#### ■ 浜松市における行財政改革の取組み

浜松市ではいち早く行財政改革推進審議会を設置し、職員定数の削減、補助金の見直し、外郭団体の改革などについて様々な提言をいただき、その提言を活かして行革を進めてきた。今は、行政経営諮問会議に名称を変え、行革の進捗状況をモニタリングすると同時に色々な行政改革について考えていただいている。職員の定員適正化計画を進めており、合併当時約6,500人だった職員を徐々に減らし、5,000人体制までもっていかうと思っている。この8年間で市民1人当たりの人件費を15%削減するなど、かなり成果を上げてきたと思っている。外郭団体改革も順調に進んでおり、外郭団体の借入金も

いずれなくなる。また、2,000 を超えていた公共施設を計画的に縮減するため、削減推進計画をつくった。税収の確保については、徴収対策をしっかりと行ったうえで、収入率も上げてきた。将来負担比率は平成 27 年度は△16.3%となり、計算上はリスクがないということ。格付け機関ムーディーズの格付け評価では、自治体の中で、最も高い評価をいただいている。

### ■ 分権型国家への転換

日本を適正規模に分割し、地域に合わせた成長戦略を描き、それぞれの地域が努力することによって、結果として日本全体が底上げをされると考えている。

地域主権型道州制とは、単なる都道府県合併でもなければ、国の出先機関を統合する国主導型道州制とも異なり、中央政府の解体再編と、地域政府の確立を目指すものだ。ただし、アメリカのような連邦制とは違い、現行の日本国憲法の中で実現できる改革だ。これが実現すると、東京だけではなくて全国が元気になる。その一方で地域間の差が生じるが、格差と差異の違いということだ。それぞれの地域が頑張り、そこから生まれてくる差は、ある程度許容していただければいけないのではないか。

道州制というのは、先に道州制という仕組みありきではなく、基礎自治体をいかに自立させていくかということが大事だと思っている。基礎自治体の自立を突破口として、私どもが考えているのは特別自治市制度だ。特別市制度とは、大都市市域における大都市と府県の二重行政、大都市に対する国と府県の二重監督の弊害を無くすため、人口 50 万以上の都市を特別市として県から独立させるといったものだったが、地方自治法から削除されて現在に至っている。基礎自治体を自立させる制度として、中核市や特例市と連合体を組んで、国に対してこれから訴えていく必要があると思っている。

### ■ 三遠南信地域～県境を越えた広域連携～

愛知県の東三河、静岡県の西側の遠州、長野県の一番南側の南信州、この 3 つを合わせて三遠南信地域と呼んでいる。この 3 つが統合して 1 つになると、人口が 230 万人、農業産出額が 3,321 億円の地域となる。

三遠南信ができたのが昭和 60 年。災害時のプライマリー構想や中部経済連携から打ち出され、平成 6 年に三遠南信サミットがスタートした。これは、行政と経済会、市民団体、大学などの教育機関も含めて、大きな枠組みで三遠南信の課題について議論する場だ。平成 18 年には、

将来道州制が導入された際には、三遠南信地域は一体となって同じ道州に入ることを目指すことを決議した。平成 19 年には三遠南信地域連携ビジョンを合意した。そして、平成 20 年には三遠南信地域連携ビジョン推進会議を立ち上げ、広域行政の補完と、防災、産業振興、文化振興等で、府県の枠組みではできない広域連携を行っている。三遠南信での主な広域連携の取組みは以下の通り。

- ・インフラの整備  
三遠南信自動車道とリニアの整備
- ・防災  
三遠南信災害時相互応援協定の締結や、県境を越えた消防ヘリコプターの広域運用
- ・産業  
「輸送機器用次世代技術産業」「新農業」「健康医療産業」「光エネルギー産業」の新産業 4 分野の基幹産業化に向け、広域で取り組む枠組みが、文科省の地域イノベーション戦略支援プログラムに採択。
- ・人材育成  
行政、大学等の教育機関、経済界が連携し、地域で人材を育成・活用。
- ・要望活動  
三遠南信地域の創生に向けて、県の枠組みにとどまらず、県市町村が行う県境を越えた広域連携事業に対する支援を要望。

### ■ 今後の三遠南信について

現行の三遠南信地域連携ビジョン推進会議では、踏み込んだ取組みをしていくには限界があり、今後の国の地方創生の取組みの受け皿となる広域連合を目指そうと努力している。できればあと 2 年くらいで、三遠南信広域連合をつくりたいと思っている。

道州制が実現するには、自治体の自立と、県の枠を越えた広域連携が必要だ。この 2 つが進めば、必ず道州制に移行するのではないかと思う。頭ごなしに県と県をくっつけるという不毛な道州制ではなく、下からの突き上げで新しい統治の仕組みをめざしていくべきだとの思いをもって自治体経営をしている。



## ■ 閉会挨拶



道州制は国を含めた抜本的な構造改革であり、一朝一夕に実現するものではない。その一方で、当地広島における200万人広島都市圏構想、あるいは、中海・宍道湖・大山圏域における県境をまたい

だ広域的な連携を図る試みなど、自治体の枠組みを越えた取組みが多くの市町村でスタートしている。

人口減少下において高度な都市機能を維持し、中山間地域の生活を守っていくためには、広域での連携が不可欠だ。本日はそのあり方を、具体例も交えてご紹介いただけたもの、と考えている。

本日ご参加いただいた皆様には、ぜひこの講演会をきっかけとして、中国地域の未来を自らの力で切り拓いていくにはどうしたらいいのか、将来の望ましい姿について身近な皆様と一緒に考えていただくことを切にお願いして、閉会の挨拶とさせていただきます。