

○西尾会長 それでは、時間が参りましたので、ただいまから地方制度調査会第4回総会を開会させていただきます。

委員の皆様には、何かとお忙しい中、御出席いただきましてありがとうございます。

まず初めに、本日は、新藤総務大臣に御出席いただいておりますので、御挨拶をいただきたいと存じます。新藤大臣、よろしく願いいたします。

○新藤総務大臣 それでは、一言の御挨拶を申し上げます。御紹介を賜りました総務大臣を拝命しております衆議院議員新藤義孝でございます。

今日は第30次地方制度調査会第4回総会を開催していただきました。まず、委員の皆様方には大変御多忙のところ、お繰り合わせいただき、会合を開いていただいておりますことを関係の一員として御礼を申し上げたいと存じます。

今次の地方制度調査会は、大都市制度のあり方、基礎自治体のあり方などについて諮問がございまして、これまで極めて精力的に議論がなされていることに敬意を表したいと思います。

私たち安倍内閣の目的は、究極1つであります。それは日本を元気にする。もう一度この国の経済を再生させ、そして強くたくましい国、さらには優しい社会を取り戻そうではないかということで内閣ができました。

私としては、当面の課題を解決する。そしてもう一つ、その先にどういう日本をつくっていくかということのグランドデザインをきちんとつくらないと、我々の目的は達成できないのだと。今、混乱している状態に終止符を打って、当面の解決策を示す。でもそれは持続可能なものとして、将来につながっていくものでなければならないと思っています。

その意味において、私たちの国の最大の課題は、少子高齢化、人口減少という国家がどうやってそれぞれの地域に活力を維持しながら、持続可能な経済を維持していけるのかと、ここにあると思います。

そして、日本を元気にするということですが、国というのは皆様御案内のように、北海道から沖縄まで、それぞれの町にそれぞれの特色があり、それぞれのやり方がございます。

ですから、私は総務大臣として、地域の固まりが国家になるのだというふうに思っています。

ですから、それぞれの町の元気の固まりを日本の元気につなげていくのだと、それが私たちの役目だと思っています。地方制度の役割というのは、まさにそのときに、今までのやり方では幾ら国が政策を打っても、それぞれの地域に満足いくような状態まで行き渡らすことができないと。過疎の問題があります。

それから、一極集中の問題があります。そして、都市部においても暮らし方にいろいろな障害が出ておりますし、地方においてはまた別の問題があると。

これらを地方制度という観点から、どのような方針、方向性を見出すことができるのか、先生方をお願いしている部分というのは、国家の根幹にかかわることではないかと思っています。

おりますし、その意味において、すばらしい御議論をいただいておりますことに、重ねて敬意を表しまして、ぜひ今後ともすばらしい建設的な御意見を賜りたいと思います。

本日は、国会議員の先生方から新たに任命された方々がいらっしやいまして、いずれも論客、すばらしい個性をお持ちの方々ばかりでありまして、ぜひ仲間に入れていただき、有意義な議論になることを御期待申し上げたいと思います。

西尾会長、畔柳副会長、先生方を初めとして、皆様方に多大な御労苦をいただいているわけではありますが、ぜひともすばらしい調査会となりますようお願いをいたしまして、御挨拶にかえさせていただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

ありがとうございました。

○西尾会長 ありがとうございます。

なお、新藤大臣は、この後公務により退席されます。

○新藤総務大臣 御挨拶だけで申しわけございません。

どうぞよろしく願いいたします。

(大臣退席)

○西尾会長 それでは、議事に先立ちまして、報告いたします。

昨年1月17日に開催しました第3回総会以降、国会議員選出の委員の方々のうち、参議院議員の谷川秀善委員以外の方々におかれましては、異動がございましたので御報告いたします。

私から御紹介申し上げますが、まず、衆議院議員のうえの賢一郎委員でございます。

○うえの委員 よろしく願いします。

○西尾会長 衆議院議員の大島敦委員でございます。

○大島委員 よろしく願いします。

○西尾会長 衆議院議員の土屋正忠委員でございます。

○土屋委員 土屋でございます。どうぞよろしく。

○西尾会長 衆議院の松浪健太委員でございます。

○松浪委員 よろしく願いします。

○西尾会長 参議院議員の柳澤光美委員でございます。

○柳澤委員 どうぞよろしく願いします。

○西尾会長 このほか、本日は御欠席されておりますが、全国知事会長で京都府知事の山田啓二委員が就任されておられます。

それでは、早速、議事に入らせていただきますが、総会が始まります前に運営委員会が行われましたので、まず、その結果につきまして、畔柳運営委員長から報告をお願いいたします。

○畔柳副会長 運営委員会におきましては、本日の総会の運営等について相談いたしました。

その結果、本日の総会におきましては、今次の地方制度調査会への総理からの諮問事項であります「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」について、昨年12月20日に専門小委員会の中間報告が取りまとめられておりますので、まずはこのことについて説明を求め、皆様から御意見等を伺うこととしております。

次に、「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」について事務局から資料を説明させた上で委員間で自由に御討議いただくことを決定したところでございます。

以上、御報告申し上げます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、運営委員長からのただいまの報告にもありましたように、まずは、大都市制度についての専門小委員会中間報告について、碓井専門小委員長から御説明をお願いしたいと存じます。

○碓井委員長 御説明させていただきます。

「我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方」につきましましては、昨年1月17日の第3回総会以降、地方6団体や関係団体からの意見聴取を含め、第6回から第26回まで、21回にわたり専門小委員会で調査審議を進めてきたところであり、昨年12月20日にそれまでの審議経過を専門小委員会の中間報告として取りまとめましたので、本日、お手元に配付させていただいております。

この中間報告に対する、各方面からの御指摘も踏まえつつ、答申に向けた議論を深めてまいりたいと考えております。

それでは、今回取りまとめました中間報告の概要につきまして、事務局に説明させることといたします。

お願いします。

○望月自治行政局長 私から中間報告の概要につきまして御説明申し上げます。

資料1と2をごらんいただきたいと存じます。

資料1でございますが、中間報告の概要を記載してございます。頭のほうで、本体のほうの中間報告のまえがきと、現状と課題につきまして、現状と課題につきましてまとめてあるわけでございますが、この点につきましては、資料2の本文をごらんいただきたいと存じます。

資料2の1ページは「まえがき」でございますが、今、小委員長からお話ございましたように、平成24年1月の第3回総会以降、関係団体からの意見聴取を含め、これまで26回まで計21回の会議を開き、審議が行われました。

第2段落の下のほうでございますけれども、当専門小委員会におきましては、基礎自治体のうち、まず大都市等をめぐる課題について、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、具体的な方策について調査審議を進め、中間的な報告を取りまとめたものでございます。

最後の段落でございますが、「小委員会としては、この中間報告に対する各方面の意見を踏まえ、残された諮問事項である基礎自治体のあり方と併せて最終的な答申に向けて調査審議を続けていく所存」としております。

「第1 大都市等をめぐる現状と課題」でございますが、まず「我が国における大都市等の位置付け」ということで、少子高齢化の進行、人口減少社会の到来といったことを踏まえて、第2段落でございますが、「このためには、国民の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要」としてしております。

次に、「大都市圏の抱える課題」でございますが、幾つかの課題をここに列挙した上で、最後の段落でございますが、「三大都市圏のように通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている大都市圏においては、大都市圏域を前提とした行政サービスの提供やその調整などが必要」といったことで、さまざまな課題につきまして指摘をした上で、次の具体的な方策に移っております。

次の「地方の中核都市圏の抱える課題」でございます。

大都市圏域、中核都市圏、それから次の「地方自治制度の改革による対応」としておりますが、地方の中核都市圏の抱える課題といたしましては、2行目でございますように、地域住民が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、地域を支える拠点の構築が課題といたしております。

また、最後から2行目でございますが、都市構造の集約化と都市機能のネットワーク化を図っていくことも必要としております。

次に、「地方自治制度の改革による対応」でございますが、「昭和31年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後」とありまして、中核市、特例市といったことにつきまして、3ページに記載をし、都区制度のことにつきまして触れてございます。

最後のところでございますけれども、こういった議論を重ねていくことは、「また、このことは明治以来の区域を継承している都道府県についての議論、ひいては広域自治体のあり方の議論にもつながっていくもの」としております。

次の「現行制度の見直し」でございますが、これは資料1をごらんいただきたいと存じます。

中間報告につきましては、資料1の下のほうに左側に「現行制度の見直し」、右のほうに「新たな大都市制度」ということで、二つに大きくくくってございます。

まず「現行制度の見直し」でございますが、最初は「指定都市制度」の問題でございます。指定都市制度につきましては、「二重行政」の解消ということで、都道府県から指定都市への権限移譲により、事務処理の主体を極力一元化することを検討する必要があります。まとまった財政負担が生じる場合、税源の配分も含めた財政措置を検討としております。

具体的には、県費負担教職員の給与負担でありますとか、都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画決定など、地方分権改革推進委員会の1次勧告で指摘をさ

れていても、まだ移譲対象となっていない、いまだ移譲されていない事務につきまして、どうかといった指摘を具体的にしております。

2つ目の・でございますが、指定都市と都道府県が同種の任意事務等について調整する協議会の設置、また協議が調わない場合の何らかの裁定等の仕組みを検討する必要があるとしております。

2つ目の○は「都市内分権、住民自治強化」ということで、特に人口が非常に多い指定都市を念頭に置きながら、区の役割の拡充、区長の独自の権限を検討する必要があるとしております。

また、区長を市長が議会同意を得て選任することを検討してはどうか。

市議会内に1又は複数の区ごとの常任委員会の設置を検討してはどうかといった指摘をしております。

次に、「中核市、特例市制度」でございますが、この2つの制度を統合し、人口20万以上で保健所を設置すれば中核市となるようにすることを検討する必要があるとしております。

また、条例による事務処理特例制度について、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするための方策を引き続き検討する必要がある。

さらに、地方の拠点である中核市・特例市等の担うべき役割・財政措置、自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組みについて検討する必要があるとしております。

この点につきましては、基礎自治体についての議論とあわせて検討する必要があるとまとめられております。

3点目の「都区制度」でございます。

これは東京都と特別区の問題でございます。都から特別区へ小規模区間の連携等の工夫により更なる事務移譲、例えば、児童相談所の例を挙げてあります。これを検討してはどうかとしております。その他は、都とそれぞれの特別区の間で都の条例による事務処理特例を活用することを検討したらどうかとしております。

また、社会経済情勢の変化を踏まえた特別区の区域の見直しを検討する必要があるとしております。

次に、「新たな大都市制度」、新しい制度への対応でございます。

まず、「特別区の他地域への適用」の問題でございます。右のほうに小さい字でまとめてございますが、平成24年8月に、議員立法で「大都市地域特別区設置法」が制定されております。東京以外の200万人以上の区域に、特別区を置く手続が確定しております。

今回の中間報告では、この法律に基づきまして、協議事項であります事務分担、税源配分、財政調整等の留意点を示しております。

1点目でございますが、道府県での特別区の設置により国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように、特に留意する必要があるとしております。

総括的な留意点としてこの点を指摘しております。

2つ目でございますが、事務分担が、都が基礎自治体に代わり一体的に処理している事

務は道府県が処理することを基本とし、道府県の特別区が都の特別区が処理していない中核市並みの事務を処理する場合には円滑に処理ができるかという点に留意すべきとしてあります。

3点目でございますが、税財源は、道府県・特別区の手務の規模に応じて適切に配分されることが基本とし、地方交付税は、現行の東京都で行っております都区合算制度等の現行制度が基本としております。特別区の処理する事務や特別区の規模によっては、調整3税、固定資産税、法人・住民税、特別土地保有税でございますが、調整3税以外の調整財源が必要となる場合があることに留意としてあります。

財産処分、職員の移管については、事務分担に応じることを基本に検討すべきとしてあります。

次に、「特別市（仮称）」でございますが、政令指定都市が主張しております特別市の問題について触れてあります。

まず、特別市は全ての都道府県・市町村事務を処理することによる二重行政の完全解消、効率的・効果的な行政体制、政策選択の自由度向上等には意義があるとしてあります。

次に、住民代表機能のある区の必要性、警察事務の分割による広域犯罪対応への懸念、全道府県税・市町村税の賦課徴収を特別市（仮称）がすることによる、周辺自治体への影響等の課題について、更に検討が必要ではないかとしております。

当面の対応といたしまして、まずは都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲により実質的に特別市（仮称）へ近づけることとし、上記の課題につきましては引き続き検討したらどうかとしています。

最後に、「大都市圏域の調整」でございますが、三大都市圏において、大都市圏域にわたる行政課題、例えば交通体系整備、防災対策等でございますが、こういった課題に関し、連絡調整や計画策定を行う協議会等の枠組みを設けることについて引き続き検討すべきとしております。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、ただいま碓井専門小委員長並びに望月自治行政局長から御説明のありました件について、委員の皆様から御意見、御質問を賜りたいと存じますけれども、この中間報告につきましては、地方六団体の御意見等も伺いつつ取りまとめてまいりましたので、まずは、これまでの審議に御参加になっておられなかった国会議員選出の委員の皆様から御意見を承りたいと存じます。

どうぞ、どなたからでも結構でございますが。

では、谷川委員からどうぞ。

○谷川委員 大変よくまとめていただいていると思いますが、私はやはりそろそろ基礎的自治体というものが本当にどういう範囲がいいのかということ、しっかりこの際、位置づけたほうがいいのではないかと。ますます少子高齢化していきますから、一極集中は東京

だけではなくて、地域における各都市で集中してきて、本当に国土の有効利用ということから言うと、大変人口が日本の国の中で、部分的に偏在するというか、そこが一極集中していて、国土全体が使われていない土地が大部分になってくるといった危険性が非常にありますので、そういう意味では、基礎的自治体にしても、面積は膨大であるけれども、人口がほとんどいない自治体がどんどん出てくるのではないかとこの心配を私はしているわけです。

そういう意味では、その辺をしっかりと押さえておかないと、本当に国土の有効な活用と発展ということにはつながっていかない。それはひいては、国を守るということから言いますと、大変なことになってくるといふふうに思いますので、その辺のところをしっかりと中間報告とともに引き続き御検討をしていただければなというふうに思っております。

○西尾会長 ありがとうございます。

続いて、どなたからでも結構です。

では、松浪委員、お願いいたします。

○松浪委員 本当に委員の先生方にここまでの中間取りまとめを行っていただきましたことに心より敬意を申し上げます。

私も、今、維新からこの枠で出させていただいておりますけれども、ちょうど大都市特別設置法は、私も自民党側の責任者を坂本副大臣とともにさせていただいた経緯もあります。今回の区の市議会内に複数ごとに常任委員会を設置するとか、非常に柔軟な考え方をしているし、大阪都構想が生まれた理由についての政令指定都市版での解決策というのが随分この中には含まれているなということで、非常に柔軟な内容をおまとめいただいたことに感心をして見ているのですけれども、将来的に、短期的には今回の答申は大変いいと思います。現状の政令指定都市というものを、これを中心にまた地方自治法を改正して、より柔軟な政令指定都市をつくっていくべきだと思いますけれども、政令指定都市も、今、20もの数になってきているわけですから、本当に相模原市ぐらいの70万ぐらいのところと、大阪みたいに260万を超えるところと、やはりニーズが随分と違ってきていると思います。また浜松のように非常に大きな面積を持っていたりということもありますので、こうした政令指定都市の特性に応じた新たな視点というのも入ってきたほうがいいのではないかなというふうに思います。

あと、谷川先生がおっしゃったように、これから基礎自治体も人口減少の中で、どういう位置づけということを非常に柔軟に持っていかなければいけないなど。

今日は、いらっしゃっている自民党の先生方、土屋先生、うえの先生、谷川先生を見ると、全員自民党道州制推進本部の主要メンバーばかりでありますので、私もずっと事務局長を自民党時代は務めさせていただきましたけれども、またこうした本当に今後、仮に道州みたいなものができたときに、地方自治法というのは、どういうふうに道州のほうにブレークダウンされるのかというようなことも、今後、議論の端にのせていただいて、次に続けていただきたいというふうに思います。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

続きまして、大島委員からどうぞ。

○大島委員 取りまとめをまことにありがとうございます。

この間まで副大臣をしていたものですから、余り意見を言う立場にはないかもしれないのですけれども、特に戦後は7,000万の人口が1億2,800万までふえた過程と同じ年月をかけてこれから8,000万人台まで減る過程なわけです。

ですから、今後のことを考えると、地方制度をどうするかというのは、将来の人口のあり方も踏まえて、絵を描いていかなければいけないなど考えております。今回のまとめは、非常にいいまとめをしていただいて、まことにありがとうございます。

特に、ここに書いてある三大都市圏で、先ほども御指摘がありましたとおり、団塊の世代の方たちがほとんど地元に戻ってきておりまして、駅を利用される方も目に見えて減ってきております。その割には、いろいろな整備が整っていないところもあったりもして、ですから、今後の地方の制度のあり方は、今までの国あるいは都道府県、市町村、政令市という枠組みのままなのか、あるいは8,000万人台まで減っていく過程を踏まえて、やはり効率的な行政のあり方も指向することも必要なのかなと考えております。

特に、全国が一律的に同じ制度でいかどうかの議論というのも、今後必要かなとも考えておりまして、その点を指摘させていただいて、本当に取りまとめをまことにありがとうございました。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

続きまして、どなたでも結構でございますが。うへの委員、お願いいたします。

○うへの委員 非常に精緻に議論を進めていただいた印象を持っておりまして、素晴らしい取りまとめだというふうに思っております。

この中で、私が非常に大事だと思っておりますのは、指定都市制度の中で、都市内の分権を進めるという方向性を打ち出させていただいたことが非常に大事だというふうに思っております。

現在の指定都市制度ができて半世紀以上が過ぎていると思いますし、その間、400万人近くの市が誕生しているわけでありまして、その中で、住民に身近なサービスをこれからも大きな政令指定都市みずからが担っていくのか、分権を進める中で、もう少し区あるいは別の形になるかもしれませんが、そうしたところが主体的に担っていくのか。そういうことを選択がこれから必要になってくるのかなという印象を持っています。

私は以前、ロンドンに住んでいたことがあります。そのとき保守党政権の間には、中央政府とカウンスルしかなかったと思いますが、労働党政権になって、グレーター・ロンドンというものができて、圏域全体の方向性については、大きなロンドン市が担っていく。一方で、身近なサービスについては引き続きカウンスル等が担っていくというような役割

分担がされたというふうに記憶をしています。

そうした制度がいいのかどうかはわかりませんが、やはり大きな指定都市になって、住民サービスが変わっていく部分があると思いますので、その点につきましては今後とも議論を深めていくことが必要ではないかなと思っていますし、あるいはどういう形態をとるのかということに対して、大都市の住民の意思がどういったところにあるのか、あるいはそれを選択する余地があるのか、そういうことについても検討していくことが必要ではないかなと、雑感でございますけれども、そのような印象を持たせていただきました。

○西尾会長 ありがとうございます。

土屋委員、いかがでしょうか。

○土屋委員 土屋でございます。まだ答申を読み込んでないのですが、いろいろな問題があるなと思っております。

よく大阪のユニークな市長がいろいろ問題提起されて、私も地方自治に長らくかかわっていたので、いろいろ考えるところが多いのですが、出発点は二重行政の解消ということから出発されたのだと思うのですが、東京都にも二重行政いっぱいありますね。私は23区に隣接をしている武蔵野市の市長を務めておりましたので、隣の区のことも含めて区長会とも付き合いがあるのでよくわかるのですが、例えば文化、スポーツという面は全部二重行政の最たる、これを二重行政というのか、住民のニーズに合っているということがあります。

東京都の場合には、長い歴史があるので、とりわけ戦争中に特別区制度をとったことによるさまざまなことがあるので、これが標準になるのかなという気がいたします。とりわけ大阪などの場合には、大阪府の人口は800万近いのですか。その中で大阪市というと200万ですから。

○谷川委員 260万。

○土屋委員 260万。そうすると3分の1強で、東京都と逆転現象なのです。東京都は23区がでかくて800万で、いわゆるその他の地域、三多摩とか島が3分の1ですから、相当大阪都ですか、都は使えるのか、使えないのかもあれですけども、相当違った雰囲気になるのかなという気がいたします。

もし堺がやらないとなると、堺市が政令市が残るのですか。そういう感じがします。

雑感で恐縮です。

それから、今回、特別市という構想が出されてきました。特別市というのは、韓国は直轄市と言っているということもあるようですが、これは市という名前の県としての機能を持っているのでしょうか。

これは相当いろいろ煮詰めないと、いろいろなことなのかなという気がいたします。

また、都市内分権、横浜みたいに400万近いところでは、歴代の市長もいろいろ工夫して、区に対して一定の予算配分権、実際の裁量権のようなものを与えている試行が始まったと思っておりますが、これを制度的に位置づけると、また区長公選ということになるので、

相当いろいろな意味で経費がかかるのかなと思います。

このペーパーにはないことなのですが、自民党も道州制本部などを長くやっております、私は46年前に社会へ出たのですけれども、そのときから道州制の機運がありまして、46年たっても一向に道州制が進まない根本的なことは一体何だということはずっと考えてまいりましたが、結局道州に対する総合的な国家統治としてのデザインが描かれていない。

例えば、一番の問題点は、憲法第25条と第26条で規定したいいわゆるナショナルミニマムとしての社会保障とナショナルスタンダードとしての義務教育、これをどちらがやるのだと。国がやるのか道州がやるのかという根本問題について議論していないから、あるいは決断していないから、結局一步も進まない。自民党の中にも道州制推進本部があるのですけれども、私も相当な限り出ているのですけれども、やはりその辺のところは避けて通っているのです。だから、これを先送りしている以上は道州制は進まないだろうと思います。

それから大事なことは、道州制を考える際あるいは基本法という形になりますが、どちらが憲法25条、26条をやるかということはそこには書き込みが全くされていないわけです。

それから、非常に大事なものは、今まで論議をされる場合、道州制を論議する場合に必ず出てくるのが、こういう分権もそうなのですけれども、分離的自治を前提にしているのだろうと思います。

例えば、フランスの場合には、各地区に教育事務所があり、教育は国家がやるということで教育事務所があって、市町村や都道府県にそういうものはないわけです。果たしてこれだけさまざまな交通や情報伝達手段が発達したときに、分離的自治をイメージしている限り、そういうものが進むのかどうか。日本は伝統的に融合的な自治をやって、例えば警察行政みたいなものも同じですけれども、今まで都道府県警察ということを経長くやっておりますけれども、いわゆるオウム事件以来、テロとか、麻薬とかを含めて国家警察、警察法を改正して、国も訴訟指揮がとれることになりました。

一方で、例えば市町村レベルでいわゆるピッキング対策だとかというものが出たので、市町村で防犯活動についての条例をたくさんつくって、実際に防犯活動を市町村がやっていると。あるいは交通などをやります。だから、治安とか交通とかを目的にした都道府県警察だったのが、そういう行政分野にとれる国家警察の要素が入ってきたし、市町村の警察とは言わないけれども防犯をどうするのだということが入ってきました。

つまり、融合的自治、分離的な自治に対して融合的自治が逆に進んできているということなのだろうと思います。

最近、いじめ問題など、いろいろ問題になっておりますが、あのときに議論になってくるのは、国はどうしているのだという議論になります。だけれども、今の仕組みだと、個別の学校教育に対して、国があれこれ差配するような仕組みにはなっていないのです。

ところが地方分権を推進する立場の人が、国の監督権だとか、国はどうするのだということを使うと、では分権一括法の前の方がよかったのかなど。教育長に対する任免権とか。だから、すごく難しくて済みません。まとまらなくて。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、柳澤委員からどうぞ。

○柳澤委員 初めて参加させていただいて、これから勉強させていただきたいと思っておりますが、昨年までは経産の政務官と副大臣を仰せつかると同時に、福島の原子力災害、現地対策本部長も1年1カ月務めさせていただいて、先ほど大島先生からもあったように、本当に人口が減少していく。ですから、今回は大都市に人が集まったところを効率的にするのはどうすればいいのだというテーマなのですけれども、今度は地方にしてみたら、人口が減っていく中で、地方自治をどうしていくのだということ。ですから、先ほど先生からもあったように、基礎的自治体も含めて、日本という国の枠組みが北海道から沖縄の中でどういう形になっていく、それを自然にそのまましておくのか、もうちょっと政治も絡んで住みやすい場所に、少し人口をどう戦略的にやっていくのかというようなことも必要になってくるのではないかなど。特に、一昨年9月に発災後半年たった双葉八町村、ここは本当に皆さんと一緒に復興するのであれば、やはり広域も含めて合併まで含めた検討が必要なのではないですかと言って、袋だたきに遭いまして、それぞれの皆さん帰ろうとしているところに、でもその辺の枠組みを一方で超えていかないと、本当の双葉のいわゆる避難区域の復興というのは難しい。例えば、川内村が1月31日に帰村宣言をして、4月1日に警戒区域の見直しをして、今、2,800名の村で約800名を超える方が戻っていただいて、私たちも菊池製作所やヤマト財団でいただいた基金を中心に野菜工場をつくるあるいはコドモエナジー等企業に出してもらって、四季工房というところも出ていただいて、徐々に復活はしてきているのですけれども、将来的に言うと、2,800名の村だけではなかなかうまくいかないという問題も抱えている。話があっちに行ったり、こっちに行ったりで済みませんけれども、もう一回今回の答申は本当に大都市部で効率をどうするか、今度は基礎的自治体も含めて、資料の一番裏にありますように、人が住まなくなってしまう。中心市街地の問題も山形とか鶴岡とか、全部足を運んで見させてもらって、商店街を幾ら何とかしようと思っても、ヒト、モノ、カネでモノとカネだけが行っても、人が集まってくるようなコンパクトシティのような新たな取り組みをしていかないといけないのだろうという根幹的な問題を今感じていまして、また皆さんと一緒にいろいろ勉強させていただければというふうに思っております。

以上です。

○西尾会長 どうもありがとうございました。

以上、国会議員から選出された委員の方々の御意見を優先的に伺いましたけれども、若干まだ時間の余裕がございますので、これまでの審議経過では、地方六団体の御意見を伺いながら進めてきたとは申しましたけれども、六団体の代表の方は、専門小委員会の常時のメンバーではいらっしゃいませんでしたので、ここで御発言があれば、まだ森全国市長会会長がお見えになっておりませんが、藤原全国町村会会長、もし御意見がござい

ましたら、どうぞ御発言いただきたいと思います。

○藤原委員 3番目の「基礎自治体のあり方について」のところでいろいろ大都市構想も含めまして話ができればと思っています。

○西尾会長 それでは、森全国市長会会長はまだおくれておられまして、お見えではございませんけれども、これまで審議にかかわってこられました委員の方々に、このことだけは言っておきたいということがございましたら、御発言を求めますが、いかがでしょうか。よろしいでしょうか。

それでは、特に御発言はないようでございますので、次に移ります。

残された諮問事項であります「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」につきましても、本年1月から専門小委員会において審議を始めたところでございますけれども、本日は、事務局から参考となる資料について聴取をした上で、皆様から自由に御発言をいただければと思います。

それでは、自治行政局長からお願いいたします。

○望月自治行政局長 資料3をお願いいたします。

資料3は、市町村の現況につきまして、まとめたものでございます。

1ページをお願いいたします。基礎自治体の市町村でございますが、「市町村制度の沿革」につきましてまとめてございます。

1871年(明治4年)の戸籍法の制定から始まりまして、1878年の郡区町村編制法の制定で、次の大きな節目が1889年の市制町村制の施行かと思えます。ここにございますように、市町村の区域は、従来の区域を引き継ぐ、市制は人口2万5,000以上の市街地に施行、町村制は市制を施行する地を除きすべての町村に施行とありまして、この施行に先立ちまして、約300~500戸を標準規模として町村合併、明治の合併が進められていたところでございます。

それまでは、江戸時代以来の自然村であったわけですが、この自然村が明治の合併で町村数が大幅に減ってございます。

それ以降、1911年には市制・町村制の施行、府県制もあわせて明治23年には施行されておりますが、それ以降、戦後昭和22年に地方自治法が施行され、平成11年には分権一括法によりまして、市町村の位置づけ、役割が改めまして明記されたところでございます。

次に、2ページをお願いいたします。

2ページに市町村合併によります市町村数の変遷をまとめております。我が国の市町村数は明治21年、明治の合併前には7万を超えておりましたが、明治、昭和、平成等3度の大合併をへまして、現在では、今日時点で1,719市町村にまで減少しております。

下の表にございますように、明治の大合併は、明治21年、22年ごろに行われたわけでございますけれども、小学校や戸籍の事務処理を行うため、300~500を標準として、全国一律に町村の合併を実施いたしておりまして、7万1,000余の市町村数が1万6,000弱に急減しております。

その後、昭和の大合併がございまして、中学校 1 校を効率的に設置管理していくため、人口規模8,000人を標準として町村の合併が進められました。

市町村の数は、約 1 万あったものが約3,500となっております。

それから、平成の大合併でございまして、地方分権の推進等の中で、与党の市町村合併後の自治体数を1,000を目標とするという方針を踏まえて、自主的な市町村合併が進められました。今日時点で1,719までとなっております。

ここにありますように、明治と昭和の合併のちょうど間が約60年でございまして、昭和の合併と平成の大合併の間が約50年でございまして、60年、50年というスパンで市町村の数が減ってきているというのが歴史でございまして。

次のページをお願いいたします。

「市町村数の推移」が平成の合併に注目いたしまして、まとめたものでございまして。一番左側の棒グラフが平成11年3月31日、3,232とございまして、平成11年の今回の平成の合併のいわばスタートラインかと思っております。それがこのように急減いたしております、平成16年度から17年度、17年度から18年度にかけてまして、市町村数が合併に伴いまして大きく減少しております。

現在の市町村数は、市が789、町が746、村が184となっております。

4 ページでございまして、**「人口規模別市町村数」**をまとめております。

平成の合併後、最大350万人超から最少200人余りまで市町村が分布するというようになってございまして、人口 1 万人未満の市町村が500程度、なお 3 割弱ございまして。下のほうに棒グラフがございまして、最新の数字で申し上げますと、人口 1 万人未満の市町村数は480となっております。この段階では棒グラフは平成22年10月 1 日時点のものでございまして、団体数が1,727でございまして、平均の人口数は 6 万8,970人、中央値が 2 万4,750人でございまして。

人口の少ない市町村、人口の多い市町村がまとめてございまして、人口の少ない市町村は離島が中心になってございまして、人口の順位の 1 位から 4 位まではいずれも離島でございまして。

それから、人口の多い市町村はごらんいただきますように、大都市、政令市でございまして。

次に、5 ページをお願いいたします。

団体数は 4 ページと同じで平成22年10月 1 日現在でございまして、面積でまとめたものでございまして、面積の大きい市町村、面積の小さい市町村が囲みでございまして、面積の大きい市町村は、高山市以下、5 つの市がここに掲げてございまして、いずれも市町村合併で面積が大きくなった市でございまして。面積の小さい市町村は、ここにございまして、離島あるいはベッドタウン等でございまして。中央値は平均値が215.6km²、中央値が123.6km²でございまして。一番面積の大きい高山市が2,178km²でございまして、ちなみに香川県の面積が1,876km²、大阪府は1,893km²、東京は2,187km²でございまして。

次に6ページでございます。

「我が国における総人口の長期的推移」につきまして、「国土の長期展望」中間とりまとめの中で出されましたものを転載してございます。ここにございますように、我が国の総人口は2004年をピークに今後100年間でちょうど100年前、明治時代後半の水準に戻っていくと予想されています。この変化は1000年単位で見ても、類を見ない極めて急激な現象と思います。

2004年には、1億2,784万人でございました。高齢化率が19.6%であったわけですが、2050年には9,515万人、高齢化率が39.6%、中位の推計でございますが、2100年には4,771万人、高齢化率は40.6%と推計されております。

次に、7ページをお願いいたします。

こういった人口の推移につきまして、年齢を3区分に分けて示したものでございます。

繰り返しになりますが、「我が国の総人口は、2050年には9,515万人となり、約3,300万人が減少すると推計されています。

65歳以上の高齢人口でございますが、1,200万人増加するのに対しまして、生産年齢人口は、約3,500万人、若年人口は約900万人減少すると推計されています。

その結果、高齢化率は20%から40%に上昇すると見込まれています。記載のとおりでございます。

8ページは「世帯数の推移」をまとめてございます。

左のほうの棒グラフは、世帯の類型別世帯数の推移でございます。右のほうが単独世帯数の推移でございまして、推計でございます。

これまで、世帯のいわば主流でありました夫婦と子からなる世帯は、2050年には少数派となりまして、単独世帯が約4割を占め、主流となると推定されます。また、単独世帯のうち、高齢者の単独世帯が5割を超えると考えられています。

9ページでございます。

将来の「居住地域・無居住地域の推移」につきましてのものでございますが、2050年までに、現在、人が居住している地域の約2割が無居住化すると考えられています。

現在、国土の約5割に人が住んでおりますけれども、その割合が約4割にまで減少すると推計されます。

これは、1㎓ごとにメッシュで国土を区切りまして、その様子を見たものでございます。

右の下に棒グラフがございまして、広域ブロック別に無居住化の割合が示されておりますが、現在、人が居住している地点のうち、今後、無居住化する地点の割合でございまして、北海道は、今、住んでおります地域の約5割が無居住化し、中国地方、四国地方でも、4分の1前後の地域が無居住化するというふうな推計になっております。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」という諮問事項につきましては、専門小委員会でも、本年1月からようやく審議に入ったばかりでありまして、まだ何も中間的な取りまとめもしていない段階でございます。そこで、ただいま参考資料について事務局から御説明がありましたけれども、それを参考にされながら、どなたからでも結構でございますが、御意見、御質問を賜りたいと存じます。

特に今度は国会議員の方々を優先する理由はないのですけれども、総会というのはめったに開かれませんので、数少ない機会でございますので、やはり国会議員の方々から御質問・御意見を承りたいと思います。

どうぞ、谷川委員。

○谷川委員 私は大都市制度のところ、基礎自治体の話をいたしましたのは、今の資料の説明にもございましたが、要するに人口がどんどん減っていくということです。特に、震災が起こるといい例で、ますますその地域は減っていきますね。

だから、やはり基礎自治体をしっかり押さえておかないと、大きなことになる。大都市はそのうち人口が減っていきますから、いろいろ政令指定都市だとかを考えれば、人がおればどうにかなるのです。ところが、人がいないとどうしようもないわけです。だからあえて私は意識的に大都市の問題のところ、基礎自治体の話をさせていただいたわけですが、恐らくどこかでまた大震災が起こりますと、何も東北だけではないですね。

今度は南海沖地震だとか、東海地震だとか、いろいろ言われておりますから、そこで大きな地震が起こるといことになりますと、そこは壊滅的な状態になりますね。今度は人口が集中しておりますから。だから、その辺のところも考えますと、やはり東北の地震のそれ以後の対応というのは人ごとではないですね。私はこれからの地方自治体というのは、国の権限をどんどん持ってきて、住みやすくすると。だから、まず国の権限をどれだけ地方に持ってくるかということを経験的に考えておかないと、地方自治と口だけで言っても、権限と財源が国へ集中的に集められたら、どうしようもないということだと思います。そういう意味でしっかり税源と財源をどれだけ地方自治体に持ってくるか、そのためにはその受け皿となる基礎自治体をどれだけしっかりしたものにするかというふうには私は思っております。やはり分権を進めるということと、それがひいては道州制にもつながってくるわけです。国は国防と基幹的なことだけをやればいいと私は根本的に思っています。

そういう意味で、しっかり議論をしていただきたいなと思っています。

○西尾会長 どうぞ、松浪委員。

○松浪委員 谷川先生からも非常に含蓄の深い御指摘がありましたけれども、私も基礎自治体の議論、特に自民党内でも道州制下の基礎自治体の議論なんていうのはずっと行われているわけでありまして、いつも基礎自治体の議論をしていて厳しいなと思うのは、もはや今の枠組みで基礎自治体というものを考えても厳しいだろうなということでもあります。

日本維新の会の場合は、通常、部会というのがあるのですけれども、我々は部会を3つに絞っています。1つは国家政策部会といって、国に残すべき省庁、法務省、財務省、外務省、防衛省を1つの国家政策部会という部会にくくっている。そしてもう一つは、道州経済部会といって、国の出先で整備局、農政局、経済産業局とか、恐らく省庁の役割を大きく移すべき広域のものを1つ移している。

そしてもう一つ、道州社会部会といって、厚生労働行政とか、総務省とか、そういう基礎自治体に近いものを一くくりにしていると。我々も今の法律を議論しながらも、これが将来的に多様化するためにはどうしたらいいのだろうかという、新しいフィルタを持って見ていかなければならないと思います。

この人口減少を見ていても、必ず出てくるのが恐らくは移民の問題だと思うのです。移民を日本が始めるといったときに、日本全体で本当に移民ができるのかどうかというような視点もあろうかと思います。私、数年前にフランスに行きましたけれども、パリの郊外で暴動が起きていまして、暴動は誰が起こしているかという、まさにアフリカから移住されたセカンドジェネレーションの皆さんが暴動を起こしていると。コロニーをあれだけうまく使ってきたフランスですら、移民問題というのは多くの問題を起こす中で、日本でも1,000万人を移民するのだという与党政治家の皆さんもいらっしゃった中で、本当にこうした移民の議論が出たときに、どこに防波堤をつくるのかと。私はやはり道州制を導入しておいて、例えば九州とか四国とか、せめて一部の道州から移民のような根幹的な政策であろうと、歯止めをかけておく。また、今、シャッター街の問題がたくさん出ているのですけれども、これはもともとは大店法の改正によって、日本中がシャッター街になる素地ができたと思うのですけれども、もし、道州ごとに大店法が違ったときに、本当に日本中がシャッター街になったのかどうかというような新しい視点を持って基礎自治体を考えていく、そうすれば、今の地方自治法の大部分を道州に例えば移しておけば、こちらの大都市設置法、私もつくるときはこれは本当に大変な思いをいたしました。大阪都という名前をつけるだけで、憲法95条にかかってくるから、そのときには、住民投票を大阪府全体でやらなければいけないとか、憲法にかかわるような問題もたくさん出てくる中で、本当に抜本的に、ドラスティックに変わらないと、これだけの変化には対応できないけれども、多様性がなければリスクが大き過ぎるというような観点から、今後、基礎自治体というもののある方を見直していく、その契機をやはり我々がつくっていくべきではないかと思えます。

大変、大きなことを申し上げましたが以上です。

○西尾会長 どうぞ、大島委員。

○大島委員 私たち議員は、選挙区を持っているものですから、選挙区に立脚した発想になりがちなこともたしかでして、私の選挙区というのは、埼玉県のちょうど真ん中ぐらいにある戦後多くの方が地方から東京に集団就職したり、あるいは学校に出てきたりして、住居を構えたところが私の選挙区、私は埼玉ですけれども、千葉、神奈川あるいは名古屋、

大阪の周辺もそうだと思うのです。

今後、30年間で、一番65歳以上の人口がふえる地域でもありまして、このままだと、ほぼ社会資本整備が整わないまま超高齢化を迎えるかという危機感を持っています。

ですから、議論になる基礎自治体のあり方、それは日本の国家像、これまでは太平洋側で稼いだ国富を地方に均等に分配したという仕組みがあつて、今後どこで国富を稼ぎ、どこに手当てをしているかということと、基礎自治体のあり方と、都道府県あるいは市町村のあり方がかかわってくるのかなと。

ですから、政策的には、過疎地域での政策、そして都市部でも周辺の都市部での政策と、東京のように都市中心での政策というのが、恐らくそれぞれグラデーションがあつて違うのかなと。それを混在させて制度として国民の皆様から不満が出ないようにするというのが、今後の基礎自治体のあり方を考える上で必要なのかなと考えております。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

引き続きまして、どなたでも結構でございますが。

国会議員の方々、中休みしていらっしゃいますので。このテーマに移ったらとおっしゃっていた藤原町村会会長、いかがですか。

○藤原委員 全国町村会会長の藤原でございます。

西尾会長、また碓井小委員長さんには、大変私ども自治体が抱える問題について、諮問事項に沿って幅広い熱心な御審議をいただいていることに対しまして敬意を表します。

また、本日は基礎自治体の担うべき役割ということで、意見を述べさせていただきます、ありがとうございます。

まず、今、この資料を説明していただきまして、50年後、100年後の日本は、一体どうなってしまうのかと、非常に二極分化されて、想像もつかないような姿ができてしまうのかと、大変不安に思います。

都市に人口が集中をしまして、たとえ人口が減ってきて、その人口を維持するために、誰が生命産業を担うのかということと、またそんなに一極集中をさせても、国策としていいかと、今、非常に疑問に思うことがありました。率直な思いであります。まず、それとは別で、今まで専門委員会の議論の中で、少々気になることがありますので、ちょっと申し上げたいと思います。

まず、コスト意識に基づく居住地の主役を誘導するあるいは人の住まない原野や山林は国家が最低限の管理だけを行うという意見があつたかと思いますが、小規模な基礎自治体は、最低限の福祉ができていないというようなことも聞いております。しかし、そういう時期であっても、延々と築き上げてきた地域の実情や、小規模であることで逆に住民ニーズに沿ったきめ細かな福祉サービスやいろいろなことができるという町村も非常に多いわけでありまして。

ですから、町村の取り組みを適正に評価しないような意見では、思わしくないのではな

いかと思います。

また、もとより、都市と農山村では、地理的条件を初め、人口や産業、社会資本等の集積度など、社会的条件がおのずから異なっております。こうしたそもそも異なる条件を顧みず、経済効果や統計数値からのみ一面的に捉えまして議論を進めることは適当ではないかと思えます。

また、地域の住民は、数は少なくとも絆は大切にしておりますし、また自らの地域を守っていくという気概を維持しております。農山村の現状と、そこに暮らす人々の意向を十分に尊重した上で、議論をぜひともお願いをしたいと思います。

また、基礎的な地方公共団体である市町村は、住民に最も身近な自治体として、その人口規模の大小を問わず、それぞれ地域特性や資源を生かした施策を展開しております。多様な地域づくりに努めております。そして社会福祉や高齢者への多様で必要な行政需要は小さな団体であっても必要に応じ、広域的な連携の仕組みも活用しながら実施しているところですので、こうした点を十分に念頭に置いて議論していただければと思います。

また、本調査会の諮問であります東日本大震災を踏まえました基礎自治体の担うべき役割や、行政体質のあり方とされたことから、全国町村会でも学識経験者を中心に設置している研究会が被災地に入りまして、発災時の国、県や市町村の対応、また普及、復興の役割や進め方、市町村合併の影響の有無などのほか、身近な拠点である役場機能の重要性について、行政側だけではなくて、NPOなどからもお話を伺いながら、現在取りまとめております。また、別途、専門小委員会に提出させていただきたいと思っております。

最後に、今後の議論に当たりまして、地域の実情や住民の意向、行政の現場で、取り組みを十分に踏まえた議論をお願いしたいと思いますし、しっかり現地の調査等をしていただきたいと思えます。

私の村も、本当に小さい村であります。今日お見えになっております土屋委員さんとの友好都市等を踏まえて、非常に住民が元気でありまして、非常に生産能力も高まっておりますし、都市文化も十分に伝わってきております。

ですから、むしろ人口の定住より移動促進というようなものをしっかり今後考えていって、むしろ都市から地方に分散させるような施策も必要ではないかということ、地方側からはそんな考えを持っておりますので、またよろしく議論をお願いしたいと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

続きまして、どなたでも結構でございます。

では、土屋委員、どうぞ。

○土屋委員 私は武蔵野市の市長を23年ばかりやっております。全国で8つの友好都市と交流をしております。その中で一番古いのは藤原さんのところで、いろいろお世話になってありがとうございます。

その前は市会議員でしたし、その前は市の職員でしたので、現場でずっと考えてきたのですけれども、やはり、今の市場経済がますます膨らむほど富というのが金銭によって表

示されるわけですから、どうしてもこれは都市に集中せざるを得ないだろうと思います。

こういうことを言うと、えらく嫌われる要素があるのですけれども、石原慎太郎知事は、大都市に富が集まるのは文明の原理だと、そもそも市が建つのはまさに集中があったからだというような文明論的な言い方をしているのですけれども、これを一定の人工的規制でこれを分散させようと思っても、相当難しいことなのだろうと思います。

それから、第三次産業のとりわけ情報産業の場合には、地方においても可能性があるので、例えばサービス産業、飲食業なんていうのは、人口の少ないところでは成り立ちませんね。だから、武蔵野市は吉祥寺という町を抱えて、相当いんしんをきわめているのですけれども、それは半径5キロに100万人住んでいるからその集中なのです。

だから、こういうことを前提とし、これからも市場社会が続くのだと、しかもこれは国を超えてグローバルなことに進んでいるのだというものを前提にした上で、それでは都市にないものは何かとか、都市になくて地方にあるものは何か、そして私は片山善博鳥取県知事時代に、鳥取県と武蔵野市とが交流協定を結びまして、地方の元気を都会に、都会の活力を地方にというフレーズで協定を結んでいったのですけれども、そういうことをいろいろ突き詰めていくと、今、藤原村長さんがおっしゃったような交流人口をだんだんふやして行って、定着させて、言ってみれば居住地が2つあるということのほうに、これは強制するわけにはいきませんから、国民的関心を向けて行って、またそういうことに対するさまざまなリードをしていくということは大事なのではないかと思います。

人間が行動を起こす動機はいろいろあると思いますが、昨日もやっていましたが、岩手県のカキの養殖のところで畠山という有名な、武蔵野でも15年前ぐらいに講演に来てもらったことがあります、彼のところに来た人は延べ1万何千人いて、みんなボランティアでああなっていくとほとんど親戚みたくなりますよね。立ち直った後も多分、第二のふるさとみたいに行くのではないかという気がいたします。

菅官房長官が大臣のときに、ふるさと納税という制度をつくりました。自分の出身地ではなくてもいいのですけれども、住民税を自分の関心のあるところにその一部を振り向けることができるという制度なのです。制度的には寄附の制度なのですけれども、ふるさと納税というものをうまく仕組んだりとか、そういうことをやると同時に、国民の意識が、私は19坪のアパートに住んでいる人間なのですが、本当に時たま窒息することがありますね。休みになったってうちになんていられないわけで、逆に言えばそういう窒息状況みたいな都市がいっぱいあるので、それを開放してくれるのが藤原村長さんのところに、私の住民税の10分の1ぐらい納めてもいいかなとか、そしてそのかわり行ったら藤原村長さんのお宅で寝泊まりするとか、そういうふうな仕組みを、ないものをお互いに補い合っていくという関係を制度としてもつくるし、国民の寄附みたいなことも醸成していく必要があるのではないかという気がいたします。だからと言って、ただちにどうなのだという事は相当難しいのですが。

それから、東日本大震災で考えたのは、つくづく感じたのは、私も何回か対応しました

が、国家の底力、調整権みたいなものがなかったら、あれは絶対的に立ち直すことはできないのだらうと思います。まず救助に向かったのは、やはり地元の国交省の出先機関で有名な話であります。月刊誌でも取り上げられたくしの歯作戦で徹底してやったわけであります。

恐らく、ああいう力がなければ、緊急時にも対応できないし、国家の持つ力、中央政府の持つ力といってもいいのかわかりませんが、それをどうやって日ごろの財政調整権も含めて、あるいはバックアップ機能も含めてやるのかということは、相当慎重に考えなければいけないのだらうと思います。

なお、東日本のときに一番早かったのは、関西の広域連合だと思います。それから、東京都も人を出しました。市町村も、例えば東京都の市長会は、270人が延べ10泊ということで2,700人、270人というのは職員の1%を出すということでやりました。さまざまな試みがあるのですけれども、自治体連合、広域自治体が意識的に連合して、お互いに助け合うという仕組みも新しい流れとして東日本大震災で出てきたものの一つではなかろうかと思っています。

この辺では、杉並区は南相馬市に徹底してやったと。杉並区は50万のパワーがあるせいもありますけれども、こういう事例もあります。こういうことも少し展望していったほうがいいのではないかという気がいたします。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかに、どうぞ、林委員。

○林（美）委員 今、もっと農村地帯にも目を向けようというようなお話もありまして、私自身は農村と都市の共生による地域づくりというテーマで研究をしているものですから、本当にそういったことが地方制度調査会の中でも話し合われていくとうれしいなということを思いました。

そういう視点で見ると、市町村の現況についての9ページのグラフというのは、やはりとても悲しいグラフだなということを思いました。

これ以外の国が出している無居住地域の統計データなどはないのですかというふうにお問い合わせのところ、なかなか出せるものがない、やはり、今、国で出しているのはこの数値だということなのですが、これはあくまでも数値を機械的に当てはめたものということで、それだけではない、本当に住民に意向というものがたくさんあるわけですね。そういう視点も本当に大切なのではないかなということも思いました。

特に私は札幌在住ということもありまして、北海道の数値を見ると本当に涙が出てしまうのですが、北海道の場合は、明治維新の後、そして戦後の開拓で本当に居住地域が増えたという特殊な土地柄でもあるのですけれども、例えば中国とか四国とか、本当に先祖代々住んできた方たちが、そんなに簡単にその場所を離れるものなのだろうかということも思います。

ですから、単なる人口規模のメッシュからの統計的な推計だけではない今後の見方とい

うこともとても重要なのではないかなと思います。

大都市のときにも、住民意思の的確な反映という項目が出ていますが、まさに基礎自治体のときには住民の意向をどう捉えていくのか、もちろん経済効率とか、いろいろなことがあると思いますが、とても大切な視点だと思います。

交流人口のお話も出ましたが、例えばフランスで行われている地方自然公園というとてもいい施策があって、都会の人たちが本当に地方に行き、癒やしの時間を過ごすあるいは交流人口として、その地域にお金を落としていくという仕掛けなども本当にこれからの少子高齢化の中で考えていかななくてはいけない視点だなということも思いました。ぜひこの後の市町村の現況のときに、基礎自治体を考えるときに、今の藤原村長さんからもお話がありましたが、地域に住む人たちの現地調査を含めた住民の意向の捉え方というのが本当に重要だなということも思いました。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

どうぞ、皆さん活発に御議論いただきたいと思います。

森会長は第2件目にもう移っておりまして、「基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」ということについて御意見を伺っているのですけれども、日常、専門小委員会のメンバーではいらっしゃる市長会会長として、これだけは言っておきたいということがございましたらどうぞ。

○森委員 大変おくれまして申しわけございません。

私としては、今の議題と外れるかもしれませんが、大都市制度についての専門小委員会の中間報告につきましては、基本的に評価させていただいております。指定都市が処理できる事務はできるだけ指定都市に移譲するとともに、まとまった財政負担が生じる場合に税源の配分も含めて財源措置のあり方を検討すべきであるというふうにした点。

2つ目は、中核市・特例市制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきとされたという点で、高く評価をさせていただいているものでございます。

なお、画竜点睛といえますか、少々申し上げますと、やはり、事務処理特例制度のルールが特に都道府県と基礎自治体との力関係を考えますと、例えば第三者機関の関与とか、都道府県側の立証責任とか、そういった点に配慮いただければということと、それから基礎自治体間の水平連携方策等につきまして、なお御検討いただければ大変ありがたいということでございます。

以上で、専門小委員会の件に関する全国市長会としての意見でございます。

それから、今、来たばかりでお話を伺っていて、ちょっとピントはずれるかもしれませんが、私の経験で言いますと、中越地震で全損被害をした山古志村を合併いたしました。2,200人のコミュニティが1,400人を割ったわけです。ところが、今の様子を見ていますと、今も4mの積雪があるにもかかわらず、村に帰って住むという決意をして帰った人の強さ

というのを非常に感じるわけです。その非常に大きな原因で考えられますのは、非常に閉鎖的な村社会にいろいろな支援が入って、交流人口というふうに言いましたときに、人口が増えるとか、そういう数値的な意味ではなくて、外部の人と交流することで何か視野が広がって、住んでいる人自身が元気になるという点に着目すべきだろうと思います。

特に、土屋さんがうなづいておられるのは、武蔵野市長時代に、実は長岡の合併した小国町と姉妹都市の関係がありました。そこへ武蔵野の小学生が泊まりに来るわけです。

そうすると、過疎のおじいさん、おばあさんは元気になるのです。だから、交流人口で例えば幾らお金が落ちるとか、そういう面は私は無視しているわけではありませんけれども、そういうことよりも、住んでいる人の誇りを持って住むという気持ちの問題がすごく大事な気がするのです。

ですから、そういう政策展開、先ほど林先生がちょっとおっしゃったのを、詳しくはわかりませんが、そういうのがあると非常にいいなと。

要は住んでいる人がどうやって自立心を持って元気になるかという問題もあるような気がいたします。それだけでは解決しませんけれども、それはあるような気がいたしますので、一言つけ加えさせていただきます。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかに。うへの委員、どうぞ。

○うへの委員 基礎自治体に関しまして、当時、松浪先生と一緒に自民党の道州制調査会の事務局をやらせていただいたのですが、自民党の中でも大変多くの委員は基礎自治体の充実、これは、今後道州制が実施されるにしても非常に大事だということについては大体意見は一致をしているのだらうと思います。

経済原理から言えば、先ほど土屋委員がおっしゃったように、やはり都市中心になってしまう。これはある意味仕方のないことだと思いますけれども、やはりこれから地方制度をいろいろ考えていく中で、森市長がおっしゃったように、その地域に住む人がいろいろな苦しい状況、困難な状況があったとしても、そこに誇りを持って住み続けようと思ってもらえるような地域づくりを進めていこうと。この旗は当然のことですがやはり降ろすことはできないだらうと思っています。

高齢化率が4割というのは、2050年、非常にショックなことであります。その中のある自治体によれば、恐らく5割あるいは6割近い高齢化率になる自治体も当然現実のこととして起こってくるだらうと思っています。

そうすると、やはりいろいろな財政負担も当然生じるだらうと思いますが、少なくとも高齢化世代の中で助け合うというシステムがどうしても必要だらうと思いますし、先ほど都市と農村の交流というお話がありましたけれども、圏域を超えて応援をし合う、支え合うシステムをどうやってつくっていくかというのが非常に重要なポイントではないかなと感じました。

私は以前、10年以上前になりますが、岩手県庁で仕事をさせていただいておりまして、

私が大好きな町で陸前高田市というのがありました。震災後にボランティアで1週間お邪魔をして、町全体がなくなってしまっていることに非常にショックを受けたわけですが、陸前高田という町は、人口2万数千の町でありましたけれども、地域づくりが非常に熱心な地域でありました。全国太鼓フェスティバルというのが毎年行われていて、先ほど土屋先生からもいろいろなお話がありましたけれども、東京やほかの県から大変多くの方が訪れ、それでネットワークをつくって、その町を元気にしようということで、そういう活動が行われてきました。

震災後も、そうした活動がいろいろな形で展開をされているということを学ばせていただきました。

やはり、そうした人と人とのつながり、地域と地域のつながり、それを今後ともやはりどうやって伸ばしていくのだろうということをやはり考えていかなければいけないというふうに思います。

高齢化率4割の2050年というお話がございましたけれども、7ページの表を見ると、率自体はそうなのですが、2020年ぐらいから、相当の3,000万人以上の高齢人口になってしまっている。それからやや横ばいで少しずつ下がっているという形になると思います。

恐らく団塊の世代が高齢世代になるので、2050年に4割というのは衝撃なのですが、実はもっと手前から高齢化の問題について考えなければいけない。そんなに時間的な余裕はないのではないかなということを感じました。

以上です。

○西尾会長 柳澤委員、どうぞ。

○柳澤委員 先ほど森委員のほうからお話があったように、冒頭のところで都市部ではなくて、自治体に入り込んでお話しさせてもらって、川内村が2,800名で将来的にはというお話をしましたけれども、でも森委員がおっしゃるように、避難区域で言えば、一番先に動いていただいたのが川内村なのです。遠藤雄幸村長を中心に、2年以内に戻らなければ、コミュニティが壊れるという思いの強い、その後に飯舘村の菅野村長が中心に動く。

そういう意味でいくと、やはり量だけではなくて、その地域の特性とかネットワークあるいは絆のようなものは、基礎自治体というのはそういう部分のことも頭に置いておかないと、人口と広さだけでははかり切れない部分があるのだろうなというふうにも感じています。

ですから、実態に合ってどう整理をしていくのか、ただ全体として、実は新成長戦略で議論したのも、一つはグリーンがテーマの場合には、本当に再生可能エネルギーが地産地消型の水があるということで水力あるいは木質のバイオマスで火山があれば地熱で、あるいは太陽光、風力という形で、各地域でエネルギーが確保できて、そこに企業がある程度動いていくあるいはライフの問題もそうなのですが、医療、介護それから農林水産業を六次産業化しようと。先ほどあった陸前高田も、実は経産省の先端技術の援助金でグランパファームという野菜工場を、ドーム型のものを8基つくる、これは売り先を決めよ

うということでサブウェイというサンドイッチ屋さんにも全部卸すということが決まって、残ったのは地域の流通ネットワークで売り先を決めて、科学的特許も取っているのですが、真ん中で植えると1カ月ちょっとで外で成長してきて収穫ができる。そういう意味では、今度は農業が産業になれば、働く人たちもそちらに人口が移動していくというようなことも含めて、ですからライフとグリーンと六次産業化と中小企業をもっと地域に合わせようと。そういう意味では、やはり地域の主体性というか、自立、自助あるいは共助の部分をもっと刺激的にできるということを考えていく必要があるのだろうなど。多少ばらつきがあっても、進んだところがベンチマーキングになりモデルになって、ほかにも多分動き出すというようなことも大事にしていくときではないかなというふうに感じています。

○西尾会長 ありがとうございます。

先ほど、専門小委員会のメンバーの林美香子委員から御発言がありましたが、ほかの委員の方々も御遠慮なくどうぞ。御発言いただきたいと思います。

何か御意見ありますか、大貫さん。

どうぞ。

○大貫委員 今、柳澤先生のほうから農業の六次産業化というようなお話がございましたけれども、私も非常に農業をこれからやはり産業化していかなければならないのではないかと思います。TPPの関係もあるのですが、農業を産業化するということは、そこに雇用が生まれる。地域が活性化するというように私は思っております。都市の近郊の農業では、まだ後継者がなかなかいないというところが多いようです。ぜひそういったように流れていくと、そこに経済が発展して、そして雇用の問題も解決できるのではないかなというように私は思っております。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかに御発言ございますでしょうか。

碓井委員長。

○碓井委員長 私としてはお願いをさせていただきたいと思っております。

先ほど来の議論で、団塊の世代がこれからどういう動きをするかということが多分注目されるのだと思うのです。つまり農山村地域に帰りたと思う人も出るかもしれない。そういう団塊世代の動きを制約している何か法制度があって、困っておられるというようなことがありましたら、ぜひあらゆるチャンネルを通じて出していただければと思います。これは町村会の藤原会長にもお願いしたいところでございますが、国土全体の均衡ある発展、地域のコミュニティー維持のためにも、ぜひお願いしておきたいと思っております。

どうもありがとうございました。

○西尾会長 ほかに御発言ございますでしょうか。

○松浪委員 ないようでしたら。

○西尾会長 松浪委員、どうぞ。

○松浪委員 先ほどから農業の問題も出ていて、就業の自立、そういった言葉は美しいのですけれども、やはりモデル地域をつくってもツーリトルツレーイトになってしまう。おっしゃったようにTPPの問題もある中で、日本の農業を我々農業関係者から話をすると、本当に手足を縛られた状況で、今、TPPに突っ込んだら、かつてNAFTAに参加したメキシコとか、EUに参加したルーマニアのように、悲惨な目に遭ってしまうというのが、まさに今の日本の現状でありまして、そういうことであれば、本来の農地法の改正とか、雇用とおっしゃいましたけれども、今、農地法では出資制限、異業種からは51%以上が入れないということで、本当に他の国では出資規制がないからだんだん大資本がやっている中で、本当に地域でどうやった農業を、私が先ほど申し上げましたみたいに、国一律でやるのか、それともある程度の東北地方、北海道とか、そういった地域で農地法を変えていけるような試みとか、農地法を変えると当然農協法という強大な法律にも触れてくると思うのですけれども、まずはそうした骨太の地方の声をやはり地制調からも自治だけに限らないといけないということもあるのですけれども、根本的に地方の姿を変えていくためには、どうした法律を変えていく必要があるのかということ、また御意見をいただければありがたいなと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかに御発言ございますでしょうか。

土屋委員、どうぞ。

○土屋委員 たびたび発言して恐縮でございますが、過疎の村について幾つか考えるところがあります。

今、農業の話が出ましたけれども、中山間地は日本の農業の特色では相当大きいわけです。それで、中山間地でとりわけ坪数でいうと、例えば森市長のところのお国がいわゆる段々田んぼは、500坪、600坪とかそういう感じの坪数率はもっと小さいですか。二反とか三反というところがあります。これは保水能力を維持してとてもきれいなのですが、これは不整地もあるしなかなか合理化できないのです。

だから、こういうものをどうするかという、これは反当たり600キロとしても、600キロ取れるかどうかはあれですが、二反としても、1,000キロぐらいの問題であります。

そうすると、農業生産としては、当然、今、森市長、どのぐらいで生産すればいいかね。

大体幾らという計算を出すと、十数万とか20万という単位ですね。

○森委員 はい、そうです。

○土屋委員 そういうことですよ、だから相当、こういうものを工夫しなければ、集落営農だとかいろいろなことをやるのですけれども、果たしてそこで、そういうところをうまく開放して、開放というのは、所有権は開放しなくていいので、そういうところを例えば都会から行って子供たちや家族が行って、そこで営農ということでなくても、田植えのときとか、そういういわゆる癒やしや教育のための産業用地として使ったらどうだということを前から提案をしてみました。

例えば、武蔵野市がやっているもので、小学校5年生を農作業に行かせるのは、大体1泊5,000円ぐらいで泊まれますから、10人行けば1泊5万円、5泊すれば25万円、その農業収入の1年間の年収ははるかに超えるものがそこに落ちるわけであります。

また、今、森市長がおっしゃったように、元気になって帰ってくると。お互いに元気になるという仕組みをいろいろつくって、農山漁村、自然の中での生活の人間生活の原点みたいなものを都会の人にわかってもらうというものを国策として体系的にやっていく必要があるのではないかという気がいたします。

それからもう一つ、また違った角度で申し上げますが、今、介護保険料は大体平均して月額5,000円とか6,000円とかになるのですけれども、全国で一番介護保険料が安いところがありました。それは上野原に合併した旧秋山村というところなのですが、ここは月額1,800円でした。私は不思議というか、どういうことをやっているのだろうかと思って行きました。1日行ってきたのですけれども、そうしましたら、農作業もやるのです。その後でまたみんな集まって、温泉施設みたいなものがある、そこに集会所みたいなものがあるのですけれども、そこに行っているいろいろ話す、時には泳いだりする。カラオケなんかもやっていました。その人に聞いて、「農地はどのぐらいあるのですか」「五反ぐらいあるのですか」と言ったら、「冗談言うなよ市長」と言われて、「そんな五反もやったらくたびれてしまって、命が縮まってしまう」と。「どのぐらいですか」と言ったら、「いや、ほんの一反以下だ」と。確かに猫の額みたいなところなのですけれども、そこをやって、自家製で、あとは子どものところに送るとか、そういうことをやっています、なるほど、幸せな生活というのはこういうものが一つあるのかと。「都市的な楽しみは」と言ったら、「いやそんなものちょっと上野原が近いせいもあるのですけれども、そんなのちょっと東京に出て行けばいいのだよ」と。「あんな雑踏は1カ月に一遍ぐらい行けばいい」なんて言っているのです。これは1つの農村や山村に過ごす幸せのあり方の1つなので、そういうモデルみたいなものをたくさんつくっていくということがいいのだらうと思います。

介護保険料をいっぱい払って、丁寧な介護をしてもらうよりも、介護保険料を払わないで、そういうことなのだらうと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかに御発言ありましようか。

発言を強制する趣旨では毛頭ありませんので、特に御発言がなければ、いろいろこれまで御発言を受けましたけれども、ここで締めくくりをさせていただきたいと思います。本日出されましたさまざまな御意見は、次回以降の専門小委員会におきまして、さらに掘り下げて御議論いただけるよう御趣旨を活かしてまいりたいと思います。

今後、専門小委員会において審議を進めてまいりますけれども、必要に応じて総会にお諮りしていくことといたします。

なお、今後の日程につきましては改めて事務局より御案内させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、少し時間は余っておりますけれども、以上をもちまして、第30次地方制度調査会第4回総会を閉会いたします。

熱心に御審議いただきまして、ありがとうございました。