

「副首都ビジョン」のバージョンアップに向けた意見交換会
〈第8回議事録〉

■日 時：令和4年5月25日(水) 9：59～12：02

■場 所：大阪市役所P1階(屋上)会議室

■出席者：伊藤正次、大屋雄裕、野田遊、若林厚仁、藤原幹、西井秀隆、本屋和宏、
(名簿順) 山下研一郎、溝淵正、志村和哉、鴨田悦史

(志村副首都企画担当課長)

皆様、おはようございます。定刻となりましたので、第8回「副首都ビジョン」のバージョンアップに向けた意見交換会をこれより開催させていただきます。

私は、本日の司会を務めます副首都推進局副首都企画担当課長の志村でございます。

本意見交換会は、公開の原則にのっとり傍聴席を設け、会の内容はインターネットで同時配信いたします。

なお、配付資料や議事録は公表いたしますので、あらかじめご了承をお願いいたします。今回の意見交換会は、分科会形式で開催いたします。

なお、本日の終了時刻は12時を予定しております。どうぞよろしくをお願いいたします。

次に、本日の資料の確認をいたします。お手元の資料一式をご確認ください。次第、本日の参加者名簿、配席図、資料1「政策と体制分科会について」、資料2「基礎自治機能の充実について」、資料3「広域機能の充実について」、以上となっております。

本日の参加者につきましては、お配りしております参加者名簿をご覧ください。政策と体制分科会として、伊藤先生、大屋先生、野田先生、若林座長にご参加いただいております。伊藤先生、大屋先生はオンラインでの参加となっております。

それでは、ここから座長に進行を賜りたく、どうぞよろしくをお願いいたします。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。それでは、会議を進行させていただきます。本日から政策についても分科会形式で進めさせていただきたいと思っております。

政策と体制分科会でご議論を深めていただきたいテーマといたしましては、基礎自治機能の充実をどう考えるかというところと、広域機能の充実をどう考えるかの大きく二つがあるかなと考えております。

本日は分科会の第1回目ということで、大阪府総務部市町村局、藤原様、西井様にご参加いただきまして、藤原様からお話をお伺いすることになっておりますので、基礎自治機能の充実を中心に議論を進めまして、その後に広域機能の充実について時間の許す限り議論をしたいと思っております。本日議論し切れない部分につきましては、次回以降に引き続き行いたいと思っておりますので、よろしくをお願いいたします。

では、まずは基礎自治機能の充実につきましてご議論を深めていただきたい論点等について、事務局からご説明をお願い申し上げます。

(本屋副首都推進局長)

副首都推進局長の本屋です。よろしくお願いします。

資料1「政策と体制分科会について」の1枚開いていただきまして、1ページ目は前の意見交換会で出している図です。そこの一番下の上記に役立つ仕組みづくりという、このところですよということです。

それから、2ページ目にまいりまして、この意見交換会で今まで、世界経済のトレンドから今後の大阪の成長をどうするのか、日本の状況なんかも加味しながらというようなことで議論していきました。そのイメージ的なものを下段の左の図に落としています。先週ありました産業と人材の部会にも同じような資料を出しているんですけども、これまでの議論の中で、経済だけではなくて、やはりそこに住んでいる人とか地域の共感を得ながらやっていく必要があるのではないかみたいな話とか、そもそも健康医療というけど、そこに住んでいる人の健康はどうなんですかみたいな話があったのと、やはり社会課題の解決みたいな比重が大きくなっているという話がありましたので、そういうのを、どれが上ということではなくて、一体的にやっていくというようなことを、ちょっと不十分ですけども図にしています。それを大学とか研究機関も含めて支えていくというような図にさせてもらっています。仕組みとか枠づくりのことでいいますと、大阪経済の価値向上というのが基本的に広域機能をどうしていくのかということかなと思います。それから、雇用のこととかありますけれども、身近な生活系の話ということでは、人・地域のウェルビーイングの向上というのが基礎自治機能の充実に関わってくるところかなと思っています。そういうのを政策からどういうふうな枠組みがいいのか、それから国の支援とかを含めてどういう関係がいいのかというような形で議論を進めていけたらなというふうなものをたたき台的に出しています。

右側、今のビジョンの制度面の考え方というのをつけているんですけど、どちらかというと都市機能は都市機能、都市機能とか政策はそういうもの、制度は制度という形で、割に分離した形ですけど、今回は少し政策的なことから落としていってどんな仕組みがいいのですかというような流れで議論が進められてきたかなというふうに思っています。

その上で、大阪でどういうふうにこれまでそういう自治のこととかをやってきたかということで、3ページ以降で「大阪版地方分権改革ビジョン」というのを抜粋で入れています。これは、三位一体の改革が終わって、それから第二次地方分権改革が始まる頃、2009年とか10年ぐらい、その頃に、大阪も分権しましょうみたいなことでつくったビジョンです。3ページは、分権をやっていきますよと書いているということです。それから、4ページにまいりまして、ここでもずっと基礎自治機能と広域機能ということが言われていて、大阪府の考えとしては、基礎自治機能と広域機能というのはやっぱり分けてやったほうがいいのではないですかというのが基本的な根底的な考え方にあったのかなと思っています。それは多分、府と市でいろいろ二重行政の話とかもずっと歴史的に言われている中で、やっぱり少しそこら辺は分けるべきというようなことがベース部分であったのかなという気がします。そういう中で、基礎自治と広域の役割分担をちゃんとやって、身近なサービスを基礎自治で担えるようにしましょうという話と、それから広域のほうは、大阪からできるだけ関西にそういう機能を広げていきましょうというようなことで進んできたのかなと思っています。

それから、5ページ、6ページにまいりまして、めざす姿とその工程というようなものをつくっています。2030年頃までに広域的な連携も含めて中核市並みのサービスができるような市町村をつくっていきましょうという話。それから、真ん中のところが大阪にふさわしい新たな大都市制度ということで、特別区をやりますとなる前だったので総合区と特別区と並列で書いていますが、その後のことを考えると、特別区制度を入れて、広域機能は大阪府に一元化しましょうと。流れ的にいうと、そこに国からの権限移譲なんかも入れていきましょうというようなこと。それから、関西広域連合という枠組みがあるので、そこにも国から権限移譲しましょうというようなことを書いています。最終的な道州制導入時のめざす姿ということで、市町村は中核市になっていて、それから関西とか大阪の道州についてはどういうものにしようかというのは、少しバリエーションを置いて書く形にしています。大阪単体で都市州というんですか、そういうふうな形で道州をつくりましょうというのか、それから京阪神でつくるのか、あと関西広域連合なんかの取組みを深めていくことで関西州にしていきましょうというようなことで、ちょっとパターンは何個か入れる形にしています。ここは少しどういう形がいいかというのは検討するとなっていますけれども、まだ十分検討はしている状況ではないというようなことかなと思います。

それから、そういう分権ビジョンの関係から基礎自治の分ということになるんですけれども、資料2をお開きいただきまして、「基礎自治機能の充実について」という資料です。1枚めくっていただいて1ページ目はこれまでの議論ということで、基礎自治のことって、ダイレクトにそういうテーマ設定をしてやったことは多分ないと思うので、そんなに多くはないのですが、一つ目は、大阪では基礎自治体が並び立って、お互いに調整しないで同じような都市施設を造っているとか、役割分担がうまくいっていないというようなことがあるよねと。そういうのを問題意識を持って、例えば泉南地域とか何々地域という形で割って行って圏域を考えるとということがあるのではないですかみたいな話。それから、二つ目は、やっぱりすごく都市が連担してつながっているということなので、つながって生活圈とか文化圏が形成されているということで、なかなか府市だけの観点で何かを進めていくというのが難しいので、これ都道府県も入っていますけど、府内の各市との連携をどうつくっていくかが課題ですよという話。それから、三つ目は少し角度が変わっていますが、デジタルのことで考えるならば、居住地の市町村だけでなく、職場とか通勤先も含めてデジタル生活圈というようなものができているのではないですかと。そういうものをちゃんと意識してやっていく必要があるのではないですかというような意見。それから、四つ目は合併の関係ですが、市町村合併すれば直ちに何でもうまくいくというわけではないのではないかと。協力してやっていくというのがいいのではないですかというような意見があったかなと思います。下はちょっと省略します。

それから、2ページ以降で、先ほどの分権ビジョンとちょっとダブりますが、基礎自治機能の充実についてということで、どういうことを大阪でやってきたかということです。後ほどの市町村局の説明とも少しダブるかもしれませんが、ご容赦ください。

めくっていただいて3ページですけど、これまで市町村がどういうふうに変遷しているかということで、どこが中核市になりましたよ、堺市が政令市になりましたよというようなことを書いています。最終的に現在、政令市が二つ、それから中核市が七つあるということで、割に狭いところに力のある市町村が並んでいるという形かなと思います。

それから、4ページにまいりまして、先ほど申しました分権ビジョンでどんなことが進んだかということですが、左側がどちらかということ前半でできたことみたいな感じになっています。中核市と言っていますが、中核市には届きませんが、特例市プラスアルファぐらいの権限移譲は進んだということがまず一つ。この最初の時点では連携のほうも、財政が厳しくなってきたから連携するというよりも、事務移譲を大阪府から受けるために連携なんかも使いましょうということで、何個か進めたという経過があります。二つ目のところに書いていますが、豊能で教職員の研修とか採用とか、そういう権限は都道府県の権限ですけれども、そういうのを共同で処理するような人事協議会をつくったというようなこととか、あと同じように北摂のほうですけど、まちづくりの開発許可とか、児童とかの福祉の関係とかを共同処理するセンターを、箕面市が福祉を持つとか、池田市がまちづくりを持つとか、そういう形でやったというような事例がありました。それからあとは、中核市は先ほど言ったように七つぐらいできていますよというような話です。

こういうので進めてきたのですが、やっぱりなかなか権限移譲もそれ以上進まないというようなこととか、あと、そもそも人口が減ってきて、なかなかサービスの維持というのがどうなんだみたいな話になってきて、右側の研究会みたいなことを2017年、分権ビジョン改定後ぐらいからやっていて、広域連携どうなんだ、合併どうなんだというようなことをいろいろ議論、検討してきたというのが状況です。その解と申しますか答えというのはまだなかなか出ていないということが現状かなという気がします。

そういう検討会なんかも踏まえて、5ページ、6ページに、近年、2017年以降と書いていますが、どういことができたかということなのですが、基本的に事務の共同処理というのはし尿とかごみとか火葬場とか消防とか、そういうものが多いということと、あと、そういう自治法に基づく連携以外でも、下の枠の中ですけど、ドクターカーの導入とか、地域生活支援拠点等の整備とか、クラウド系の話とか、そういうのが行われているということです。どちらかということ環境とか、そんなにやっている事務の広がりはないのかなと思います。

それから、6ページは、そういうのをどこのエリアでやっているかというのを分析しています。基本的に大阪市と何かやっているというのは、一番上にありますが、ないということで、ここ、ないと書いていますが、5ページの下から三つ目の大阪市の庭窪浄水場建設の共同化に向けた基本協定の締結、これは大阪市と守口市で結んで、水を有効活用しましょうということなので、これなんかは事例としては、まだできていないのでなしにしていますけれども、そういう取組みかなというふうに思います。

それから、7ページが、合併が全然進まなかったというようなことの記載です。進まなかったのは、住民意識の問題とか、財政の問題とか、ほかの市に吸収されるという意識とか、あとやっぱり大阪は割にサービス水準が一定あって、市町村によっては大阪市がやっているよりも、こういうところはいいとか、こういうところは上だねみたいなのところもあるので、なかなかそのサービス水準を落とすというところに拒否反応があったのかなと思います。右の図は、大阪がいろいろ市町村のことを考えるときにブロックをつくっているのですが、時計回りでいうと豊能地域、三島地域、北河内地域、中河内地域、南河内地域、それから泉南、泉北地域というような形で7ブロックあります。この7ブロックをベースに、平成の合併のときですから2000年ぐらいですか、その頃に示した合併のパターン

というのは11パターンありますので、7ブロックをもうちょっと細分化するような形で合併のパターンを示していろいろ調整したけど、結果的には美原町が堺市と合併しただけに終わったというようなことです。

それから、9ページ以降は、これまでの議論の中で連携中枢都市みたいなのは、やっぱり大きな力のあるところを中心にやっていくようなものだけど、大阪は大きな力があるところが並んでいるので、少し違うよねと。そういうふうな状況を踏まえてどう考えるのかというのがあるよねというような話がありましたので、連携中枢都市でどんなことをやっているのかというのを、姫路と八戸の例を引いてちょっと書いています。そもそも一番上に、当たり前のことですけど、3大都市圏は基本的には対象外になっていて、ここの姫路だけは神戸市への10%通勤通学者の圏外やということで、姫路市中心にこういうふうな連携をされているというようなことです。

それから、10ページのほうに、どんなことをやっているかということですけども、圏域全体の経済成長ということと、都市機能の集積と、それから生活関連機能サービスの向上ということで、起業とか創業とか事業支援とか、あとSpring-8を使っていろいろやましようみたいなこととか、姫路駅周辺の整備みたいなことをされていると。あわせて、緊急搬送のシステムを広域化しましょうというような生活系の話もされているというようなことです。

それから、11ページにまいりまして、財政支援の関係ですけども、交付税ですけども、割にお金が落ちているのかなという感じです。中枢都市に対しては普通交付税が算定されていると。参考にちょっと括弧書きで書いていますけど、大体75万人ぐらいで2億円ぐらいということなので、それなりのお金がインセンティブ的に与えられているのかなと思います。それから、特別交付税が、中枢都市もそうだし、連携してやるところにも行っているというようなことになっているということです。

それから、下のところに連携中枢都市の事例からの示唆ということで、もともとはどちらかといったら制度というのは事務の共同処理というのが中心だったけど、ちょっと圏域の成長とか発展というようなものを出すことで、そういうことに加えて都市機能の維持とか地域の生活系のリソースの有効活用みたいなことが連携でできるようになっているのではないかなというようなことが言えるのかなと。それから、中核市が中枢都市になっているということなので、中核市であればそれなりにほかの小規模市町村をリードできる可能性があるのかなというようなことを示唆として書いています。

それを受けて12ページに、ちょっと粗いんですけども、論点的にそういう中枢都市の話なんかを契機に仮に置いてみました。先ほども申しましたように、そもそも大阪は広域と基礎の役割みたいなことを割に考えてやってきた中で、どういうふうに役割分担を考えて、市町村がどういうことやるのかというのがあるのかなと思います。兵庫のように広いところは何個か地域の核みたいなをつくるということが当然視野に入ると思うんですけど、大阪府は非常に狭いので、その中に中枢都市をつくるというのは、そういうのに合う地域なのかなというようなこと。やっぱり副首都として担うような機能というのは大阪市に配置するというようなことがいいのではないかなと。そういうことをどう考えるか。あと、それから実態としても、そもそも今、政令市の大阪市と堺市、大阪市が大きいと思いますが、大阪市が経済的な中枢機能とか、さらには休みの日の商業機能とかも担っている

ので、そういう中でどう考えるのかということがあるのかなと。そういうのを大阪市とか堺市が担っている中で、そしたら例えば市町村でちょっと集めて圏域をつくる時に、その地域レベルでやっぱりこういうことを連携でやりましょうというのはどういう機能なのか、どういう地域レベルの経済機能とかまちづくりとか交通とか生活関連の機能を担うのかというのがちょっとあるかなと思います。それと、どちらかといったら今までやってきたものというのは事務を共同でやりましょうという話なんですけど、連携中枢都市にあるようなちょっと大きな産業系の話はどう考えるのかがありますけど、政策系の連携みたいなことと、それと事務のことを連動させて連携を進めていくというようなことについてどういうふうに考えるのかなというのはあるのかなと思います。

それから二つ目に、そういうふうに圏域をつくった上で、大阪としての一体性をどう保つのかというようなことがあるのかなという話と、それからやっぱり府と市町村、それから大阪市、堺市と他の市町村の間で連携して協力してやれるようなことというのは何があるのかなと。それは圏域を離れてでもできるところからやっていく必要があるのではないかなと。そういうことを書いています。特に今、市町村で、特に弱い市町村で困っているのは人材系の話とか、ノウハウがやっぱりちょっと滞って、継承が滞ってきているというようなことがあるので、そういうものについてどう考えるのか。そういうことを手助けするようなことというのはどうしたらいいのかというようなことがあるのかなと。ここにDXなどのノウハウ、専門人材と書いていますが、DXはここでこれしか書いていないですけど、もうちょっと幅広くサービスをDXを使って充実させるとか省力化するというような観点は別途あると思います。

それから三つ目は、そういうふうに考えたときに、圏域をどう考えるのかという話と、個別の事業ベースでは圏域を超えて、それは大阪市、堺市に限らずだと思いますけど、圏域を超えて機能維持のために連携するみたいなことというのはどんなのがあって、どういうふうに考えるのかというのがあると思います。

それから四つ目は、合併についてどう考えるのかということがあるのかなと。今まで大阪でつくっているやつも、あまり明確に合併とか連携でどっちがどっちと言っていないで、合併もとか、いろいろそんな感じで、ちょっと曖昧戦略で言っていたような気がするんですけども、実際考えたときに合併をどう考えるのかというのは、もう一回ちょっといろいろご意見いただけたらなと思っています。やっぱり今までの合併の経過を見ると、大体、昭和の合併があって、それから昭和の合併が終わった後やっぱり連携でやりましょうみたいな話があって、平成の合併があって、平成の合併が終わって、また連携でいろいろやりましょうみたいな流れになっているということがあるのかなと。次の合併というのが近時にはないでしょうけど、将来的にはやっぱり少し視野には入ってくるのかなと。特にこれまでは人口が増えている中、頂点に立ったところぐらいですかね、平成の合併は。そういうときでの合併なんですけれども、それが人口減少していく中での自治体の構成というか、そういうのをどう考えるのかというのは、少しあるのかなという気がしています。昭和の合併が大体1950年、60年ぐらいにあって、平成の合併が2000年ぐらいだと思いますので、大体その間が40年ぐらいということを考えるのと、それから人口が非常に減っていく中でなかなか厳しくなっていくということを見ると、やっぱりまたちょっと、合併することじゃないですけど、自治体の能力とかサービスということに焦点が当たる時期とい

うのが、2010年ぐらいに平成の合併が終わっているとすると、それから40年ぐらいした2050年、もう少し早いかもしれないですけど、それぐらいのときにはまたこれまでの歴史が繰り返されるような気がするのです。ちょっと合併についてどう考えるのかというようなことは掘り下げておく必要があるのかなと。それをすぐやるということじゃなくて、将来的な選択肢として考えるのかどうかというのはあるかなと思っています。その上で、連携というのをどういう仕組みで、どうやっていくのか。5番です。それから、それに対して国がこういうメニューとかこういう支援をするというのではないかみたいな話があるかなと思います。

それから、あと、今大阪でやっぱりポイントになっているのは、非常に財政基盤が弱い小規模の町村になっています。さっきの7ページで申し上げると、豊能地域の町村でいうと能勢町、豊能町、それから三島の島本町、それから南河内のほうに行くと太子町、河南町、千早赤阪村、それから泉州、泉南のほうに行くと熊取町、田尻町、岬町と。それぞれ置かれている厳しさはいろいろ違うと思いますが、そういう町村をどうしていくんだというようなことがあるのかなと。今、大きな課題になっていると。それについて、全体的話と、そういう町村をどうするかという話があって、それをどういうふうな考え方で工程とか、最終形をどうするんだというようなことを含めて考えていくというのがあるのかなと思っています。

ちょっと雑駁で粗いですが、論点を議論のためにお出ししていますので、よろしくお願ひします。

この後、市町村局のほうからもう少し具体的な話があると思いますので、その話もお聞きいただいた上で、質疑、議論、意見交換していただいたらなと思いますので、よろしくお願ひします。

少し長くなりましたけど、以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございました。

それでは、続きまして、大阪府総務部市町村局振興課長の藤原様から、府内市町村の現状や課題などについてお話をいただきます。その上で、先ほど事務局から説明のありました論点も踏まえながら、意見交換や質疑を行いたいと思います。

それでは、藤原様、よろしくお願ひいたします。

(藤原大阪府総務部市町村局振興課長)

大阪府総務部市町村局振興課長の藤原です。どうぞよろしくお願ひいたします。

まず、資料の1ページをお願ひいたします。重複するところもございますが、改めてご説明させていただきます。市町村数、大阪府43ありまして、大阪市、堺市の政令市が二つございます。また、中核市は7つということで、この間増えております。全国でも最多の数だと思います。また、町村のほうは10ということで、この間、先ほどもありましたが、過疎指定の団体も増えておりまして、もともと26年に千早赤阪村が過疎指定されておりますが、この間、令和3年度に一番南の岬町、あと令和4年度からは一番北の能勢町、豊能町が過疎地域に指定されておりまして、4団体となっております。

大阪の特徴としましては、やはり二つの大きな政令市が中心部にございまして、人口の大きな中核市も中心部からやや北部に集まっている状況でございます。また、規模の小さな町村が大阪の周辺部に存在している状況です。

2ページの資料をお願いいたします。こちら人口の状況でございますが、違うのは茨木市です。真ん中より北にあるところが茨木市です。ここは中核市ではないのですが、人口は20万人以上ございます。色の濃いところが人口が多いという状況でございます。

次、3ページをお願いいたします。こちらは大阪府の人口推移と推計を表したのですが、1990年と2020年で比較しますと、大阪府全体の人口につきましては1.2%増加している状況です。ピークは2010年ということで、ここでピークとなっております。また、生産年齢人口の割合、1990年から2020年までではマイナス18.1%と大きく減少しております。また、一方で高齢者の人口の割合は増えております。また、社人研の推計で見ますと、今後も生産年齢人口の割合は大きく減少していった、大体38.4%ぐらい減少するという形になっております。一方、引き続き高齢者人口の割合は増加していくということになっております。

続きまして、4ページのほうが、こちら地域別、大きく四つに分けておりますが、こちら見ていただくと、かなり地域でも人口のピークとか増加の状況が異なっております。この間、1990年から2020年の比較では、三島・豊能地域では、全体では人口がまだ増えている状況です。三島・豊能地域については特にピークも2020年ということで、まだ増えている状況。ただ一方で、北河内・中河内地域、南河内地域については大きく減少していった状況です。

次、5ページを見ていただきますと、こちらは財政力指数を地域ごとに見たのですが、この一番特徴としましては、泉北・泉南地域につきましては財政力指数の低下が少ないことが他の地域に比べて見られます。このあたりは、この地域、生産年齢人口の減少が全体としては他地域よりも少ないこと、また関空関連の税収の増加とかの影響もあるのかなと考えております。

6ページをお願いいたします。こちら個人住民税の状況を見たのですが、こちら泉北・泉南地域については個人住民税が増加しておりますが、こちらはやはり生産年齢人口の減少が他地域よりも少ないことも含めて増加につながっていると考えております。

次、7ページをお願いいたします。こちら、住民税と生産年齢人口の変化率を地域ごとに落として30年の変化を見てみたのですが、田尻町、和泉市については、この間、生産年齢人口も増えておりまして、個人住民税も増えていると。ただ一方で、千早赤阪村、岬町、豊能町については生産年齢人口が大きく減少しており、個人住民税も減少していることが見てとれます。

8ページは扶助費の状況ですので、こちらは特に地域ごとに変化があるわけではないのですが、どこの地域でも全体的に扶助費、社会保障関係費が増えていることが見てとれます。ただ、2020年は新型コロナの対応の国費の投入とかもございまして、各市町村とも歳入歳出とも規模が一時的に膨らんでいますので、一旦ここでは割合としては落ちているのがあります。

9ページをお願いいたします。こちら町村だけを抜き取った状況ですが、やはり町村、田尻町が不交付団体というのがありますが、財政力指数の指標を見ていただきますと、大体町村の平均が2020年で0.61ということで、一般市0.73と比べても低いこと。特に田尻

町を抜いたら財政力指数0.51ということで、財政基盤が弱いことが分かります。また、人口も減っておりますし、個人住民税の状況もかなり厳しい状況となっております。

10ページからは合併の状況の資料となります。この間、まず平成の大合併ですが、平成7年に地方分権推進法が制定されまして、これに基づいて地方分権の推進に応じた行政体制の整備及び確立を図るということがされていまして、平成10年に地方分権推進計画によって自主的な市町村の合併を推進するために必要な法改正がなされております。その結果、全国では市町村数は約半減しております。3,232から1,730ということで半減しております。総務省の分析では、3大都市圏における大都市部では都市同士の合併は進んでいないが、これは既に一定の人口規模を備え、将来にわたって持続的に単独運営が可能であると考えている都市が多かったためと分析されております。

11ページをお願いいたします。一方で大阪府の状況です。先ほども説明ございましたが、大阪府域で合併に至ったのは、堺市と美原町の1件のみでございます。この間、ほかの地域でも合併協議会等設置されたり、また住民投票を実施しているところもございますが、反対とか、合併協議会が廃止されたりということで、合併に至ったのは先ほどの堺市と美原町の1件のみとなっております。要因としましては、やはり合併の必要性やメリットが住民に十分浸透しなかったこと、また、さらなる行財政改革をまず推進すべきとの住民意識があったことなどが考えられます。

12ページをお願いいたします。この間の地方分権の取組みについて、重複する部分もございますので省略させてもらうところもありますが、この間、分権を進めてきまして、2030年頃をめどに中核市並みの自治体にということでめざしてまいりました。そのための支援としまして、大阪府からは財政的支援としまして、市町村の基礎自治機能の維持充実とかの取組みとかを評価して、市町村振興補助金ということで10億円の財政支援をしたり、また、資金調達するときの支援としまして20億円の貸付金を用意したりとか、また人的支援としまして、要望があった市町村に対して職員派遣、副市町村長を含めて人的派遣を行っております。また、この間、中核市移行の支援ということで、先ほどもありましたが全国最多の7市が中核市に移行しております。また、権限移譲につきましては、特例市並みの権限移譲を推進しておりまして、条項数では全国1位となっております。また、この間、広域連携につきましては、地域ブロック会議、地域ごとにブロック会議を設定しまして、大阪府主催で積極的に広域連携のコーディネートをしてまいりました。その結果、例えば例示でいいますと、豊能地区教職員人事協議会でございますが、こちらは教職員の人事管理を大阪府から権限移譲を受けて、こちらの協議会でまとめて実施しているものになります。また、広域まちづくり課につきましては、大阪府から権限移譲された事務につきまして、各市町村で共同で事務を行っております。

次、13ページをお願いいたします。この間、やはり大阪府としましても、市町村がこの間、人口減少、高齢化によってかなり行財政運営に影響が出てくるということが考えられまして、将来にわたって住民サービスをどう安定して提供していくかということの課題認識の下、平成29年度から市町村の将来課題とその対応策に関する基本的な検討、研究を行ってまいりました。具体的には基礎自治機能の維持・充実に関する研究会というものを市町村と一緒に共同設置しまして、研究会を実施してまいりました。その間、府内市町村の課題、将来見通しに関する研究を取りまとめたり、また対応策としまして広域連携に関する研究、

合併に関する研究、市町村単独の取組みに関する研究などを行ってまいりました。それをやってきました、30年度からは特に市町村職員への意識啓発ということで、その内容を、市町村のほうへ出向きまして、市町村職員等への出前講座ということで、26団体に対して実施してまいりました。また、民間講師のほうも活用させていただきまして、野村證券様のご協力もいただきながら、南河内地域では講演会、「人口2／3 激減時代の到来と「新」成長戦略」ということで、こういった講演会なども実施してまいりました。また、令和2年度からは、特に財政基盤の脆弱な町村の支援ということを課題認識に持ちまして、課題対応策に対する具体的な検討ということで、町村の将来の在り方に関する勉強会を10町村と実施してまいりました。取組みとしましては、中長期の財政シミュレーションの共同作成ということで、合意いただきました8団体と公表も行ってまいります。財政シミュレーションにつきましては各市町村とも独自にやっておられると思うんですけど、ここでは特に人口変動、将来推計を踏まえて、それが共通の出し方で置いてみるとどうなるかということシミュレーションとして作成しました。また、この内容につきましては、特に令和3年度から市町村長、首長の方々とか町村議会とも意見交換を実施しまして、このシミュレーションを基に今後の在り方等についても議論を行ってまいりました。また、令和3年度につきましてはシミュレーションのほうを、令和2年度決算を踏まえて更新とかも行ってまいります。あわせて、町村だけじゃなくて、お声をいただいた市につきましては財政シミュレーションの作成とかも働きかけを行ってまいります。今後もこちらのほう、こういう議論とか材料とかを用いながら、市町村と機運醸成も含めてやっていきたいなと思ってまいります。

そして、14ページがさっきの財政シミュレーションの結果ですが、こちら人口推計を基に今後の財政状況の影響を出したのですが、ここ数年では、やはり財政調整基金が枯渇するという見通しがどこも出ましたので、こちらを基にいろいろ議論を行ってまいります。特にやはり小規模団体、町村等は財政規模も財政基盤も弱いですので、特にこちらのほうが注意して取り組んでいきたいなと思ってまいります。ただ、田尻町だけは不交付団体ということで、ちょっと違った結果が出てまいります。

次、15ページをお願いいたします。やはり、この間、小規模団体については課題が顕著になってきているかと思えます。インフラ整備であったりとか、まちづくりであったりとか、空き家とか、新しい行政のデジタル化の対応とか、あと児童虐待、また新型コロナウイルスなんかの新しい感染症対策なんかも出てきておりますし、こういった行政課題がいろいろ出てくる中で、持続的な行政サービスの提供をどうしていくか、また厳しい財政状況に対してどういった取組みをしていくのか。あと、この間、特に市町村の方のお声を聞いていても顕著に言われるのが、やはり人材の確保であったりとか、専門職、福祉とか技術職とかDX人材も含めて人をどう育成していくかとか、専門職を確保していくかということがすごく難しくなっておりますというのは市町村のほうからもお声を聞きしております。

16ページの資料が、以前の研究会とかの中で市町村の人事担当者とかにアンケートした結果になりますが、やはりこのときも課題認識としても必要人材の採用というのが一番に挙がってまいりました。

そして、17ページが、今年度から特にまた改めて、特に市町村と取り組んでいこうとし

ているところですが、まず市町村における将来の在り方検討の促進ということで、市町村や圏域ごとの将来課題の見える化、住民の方にもしっかり分かってもらうための見える化をしたりとか、将来課題が長期的に財政収支にもたらす影響を分析するために財政シミュレーションの作成を支援したりとか、在り方に関するオープンな議論に向けての機運醸成を図ってまいりたいと思います。課題例としては、例えばこの町でしたら公共施設が老朽化しているとか、ごみの処理の問題を単独でやっているけどどうするのかとか、先ほどもありました専門人材の確保ですとか、自主財源の確保のための手段ですとか、そういったことがあるのかなと考えておりますが、この辺もどういった課題があるのかはしっかり市町村の意見を聞きながら洗い出し、対応していきたいなと思っております。また、市町村の検討の場への参画・提案ということで、先ほど出ました地域ブロック会議というのを今までもやっているんですが、こちらを大阪府としても積極的に主催して、新たな対応策の検討なんかも提案していきたいと思っております。また、3番目としまして対応策への支援・国への働きかけということで、広域連携とかこういった大阪府特有の課題というのもあると思いますので、今現在は大阪府のほうからいろんな人的とか財政支援しているところもございますが、この辺について、国からも例えばどういうサポートがいただけるかなんかも議論していきたいなと。また、必要なことは国にも提案していきたいと思っております。

簡単ですが、以上でございます。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

藤原様、ありがとうございました。

それでは、意見交換並びに質疑に移りたいと思います。お時間につきましては15分程度ということで、11時5分頃までをめどに進めたいと思います。ご質問、またはご意見などございましたら、どなたでも結構でございますので、挙手または挙手ボタンでお願いできますでしょうか。

では、大屋先生、お願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

ありがとうございます。慶應義塾大学の大屋です。

大変詳細なご説明をいろいろとありがとうございました。

その上で、大きく2点申し上げたいと思います。

まず一つは、府内の市町村等の状況についてなのですけれども、これは平成29から30年に総務省のほうで自治体戦略2040構想研究会というものをやりまして、そのときに分析した内容を思い出しながら聞いておりました。私、メンバーだったんですけれども。日本全体としては少子高齢化が進んでいるというのは当然皆さん認識しておられることだと思いますが、そのときの研究会で分析したのは、かなりその出方に地域差があるということでした。豊能は人口移動がありまして、生産年齢の人たちがやっぱり農村部から都市部へと移動しているという現象が非常にあります。そうすると、一方において、その意味では、言い方はちょっと悪いんですが、出切っちゃったと。生産年齢が進学や就職でかなり出てしまっていて、少子高齢化がかなり深刻にもうなっているのだけれども、逆に言うと、こ

の後もうあまり進みませんという領域と、人口移動による供給がまだまだ続くので、かなり長い間少子高齢化の影響は見えないですという地域がある。その中間に、これまでは外から供給をされていたので、少子高齢化の影響が目に見えなかったんだけど、この後急速に顕在化する地域があるということが分かったんですね。その第三の類型、つまり、これまでよく分かってなかったけど急に出るというのが、おおむね大都市周辺部の東京でいえば都下の人口十数万から二十数万ぐらいの自治体だということが大体見えたんです。それが実は合併問題とかなり結びついていまして、局長からもご紹介があったとおり平成の大合併というのがあったわけですが、あれは国側では積極的に音頭は取らずに予算措置だけしますということでやったわけですね。そうすると、その時点で問題がすごく顕在化していて、地方分権の権限の受皿になるだけの人材がもうもたんというふうに思った人たちは、これはかなり問題意識を持って自主的に合併を進めた。だから、農村部においてはそういう大規模合併がこの時期に進行したわけですが、この時点で問題が顕在化していなかった地域は、これはまだいけるやろうということで、あまり合併を選択されなかった。これが要するに大都市周辺部における合併の少なさというものに帰結したよねということになるわけです。

ところが、問題は、要するにこの後20年、30年を考えると、そこでこそ実は同じ問題が繰り返されることになるわけで、しかも、言い方は悪いんですが、明確な財政的インセンティブ措置がなくなったところでそういうものに直面することになります。この話をタイムラグというものを前提に見て考えると、大阪府の現状というのは、要するに三島、豊能とか泉北、泉南においては、もはやそれは出切った状態にある。他方で、河内においては、それはこれから急速に出てくるという状況にある。この二つのパターンが府内に併存しているということを考えて、双方に対してそれぞれどういう手を打つかということを考えていく必要があると思いましたというのが第1点です。

第2点は、広域自治体と基礎自治体の役割分担に関するお話であります。これは同じようなことを地方制度調査会で言ったんですが、Society5.0が来るぞということを国の科学技術政策としては言っております。これは何かというと、工業社会であるSociety3.0と、情報社会であるSociety4.0が結合したところに出てくるということになっているんです。ポイントは何かというと、この中でSociety4.0というのは情報社会だから、距離の制約とか規模の制約というのは受けないわけですね。要するにインターネットを通じて世界規模でビジネスをやるとか、クラウドで事務を集約するということをばりばりやりましょうということが提案されるような考え方である。こちらに人々がかなり実は目を奪われるんだけど、その裏側にSociety3.0という工業的な考え方、つまり時間と距離の制約があって、規模の経済がすごく利いてくるような社会が隠れているということに自覚的でなければいけない。具体的には何を言っているかといいますと、この間、コロナ禍でも発覚したことなんですけれども、学生さんたちが、もうこの時代だから固定電話なんか要らんだろうと言って、携帯電話だけで暮らそうとしていたわけですね。コロナがやって来て、オンライン授業ができるぞということになって、インターネットの時代だから大丈夫だということになった瞬間に、ご家庭がそういう情報投資をしていて光ファイバーが来ているご家庭と、もういいかなと言って携帯電話にしちゃったご家庭の間で大きな差が出ちゃったわけです。光ファイバーとか高速度インターネットを整備していたご家庭においては、

何の不自由もなくオンライン化された授業を受けることができたわけですが、携帯電話に頼り切っていた主に下宿生なんかは、早々に通信容量を使い果たしてにっちもさっちもいなくなるということになったわけですよ。結局、情報が高速にやり取りできると言っても、裏側には必ずケーブルが存在するわけですし、例えばI o Tで先進技術を使って1か所から工場全体とか企業全体の状況を監視できるんだよと言っても、あるセンサーが壊れたときの交換って、そこまで行ってやらないと絶対できないですよ。その意味で、物理的なアクセシビリティというのを確保しておかないと、実はSociety4.0が動かない。だから、Society5.0は実現しないというのが教訓だと思うんです。

これ、何を言っていたかということ、広域自治体と基礎自治体の役割分担においても、そういう意味で、情報経済とか情報産業に対応していて、したがって広域化、集約化が非常に簡単にできるようなものと、やはりそれを支える人間が日々の生活をどうやって過ごしていくかということに関する機能というのを分けて考えるとよろしいのではないかと。前者においては、それはやはり大規模自治体を中心となって、中央部に集約して先進的な投資をやっていきましょうという解が極めてリーズナブルなものに聞こえます。しかし、その一方で、先ほど言ったように、何か一朝事あらばサーバーの手入れをしに出勤しないといかんわけですし、その人たちがする生活の場所というのが必要になってくると。そうすると、例えば、いざとなれば1時間で駆けつけられる地域に、労働者本人だけでなくご家庭が快適な生活、快適で都市的な生活を行える基盤があるかということを考えて、それを整備していくようなプランというのがあり得るのではないかと思います。その際に、何となく要するに日々文化的な生活ができる、例えばですけど大規模なチェーン、ユニクロとかそういうものが一通りそろっている都市圏の規模ってどのぐらいかということ、これは明治大学の飯田泰之さんが、まあ30万ですなど。大体人口30万ぐらいでそんな感じですよということをおっしゃっていた。だから、中核市ぐらいの規模であるということになるので、それをそろえて考えると全体的な構想というのが見えてくるのではないかなと思います。ということをおっしゃりたいと思います。

すみません、長くなりましたが、私からは以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

大屋先生、ありがとうございます。

それぞれの大阪の地域別においても生産年齢人口の減り方に差があって、それが出切っている、進み切っているというところの視点というのは、なるほどなと思いついておりました。その絡みで、私からご質問を藤原様にさせていただきたいんですけども、4ページにありますとおり、泉北・泉南地域においては生産年齢人口の割合の減少率というのがかなり緩やかになっているというところなんです。先ほどご説明では関空等の効果が出ているというご説明だったんですけども、これはほかに何か理由とかというのは考えられるのでしょうか。私のイメージですと、やはり大阪の南の地域というのはかなり人口も減ってきて、産業的にも将来的にもしんどい状況になりつつあるのかなと思っておったんですけども、これはいかがなんでしょうか。

(藤原大阪府総務部市町村局振興課長)

1990年と2020年の比較ということですので、当然関空の影響は大きいと思うんですが、この間、例えば和泉市であったりとか泉佐野市であったりとか、開発もあると思うんですけど、1990年と2020年の人口を比較しますと、例えば和泉市ですと4万人近く人口が増えています。あと、結構ほとんどの地域で、泉佐野も1万人近く増えていますので、この地域、1990年から2020年ということで見ると人口は増えているのかなということで、それに伴って生産年齢人口が増えているのかなと思います。もちろんこの中でも例えば岬町であったり高石市であったり、市町村によっては人口が大きく減少している地域もございます。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

大規模な住宅開発等があって、人口がそれに伴って流入した効果等があるということですか。分かりました。ありがとうございます。

では、野田先生、お願いいたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

野田です。よろしく申し上げます。

まずこの分科会の進め方について、ちょっと偉そうなことを言って申し訳ないんですけど、2時間のうち50分説明になると、多分ほとんどもう何もしゃべれないというのは正直なところですよ。ほとんど知っている内容かなということもありましたので、恐らく分科会という性質上、もうちょっと議論できる時間があつたほうが、先生方もお忙しい中でお集まりいただいていますので、よいのかなという気がします。

3点あるんですけども、論点に関わるものと、それ以外のところも含めてです。まず一つ目は、現状の分析とか認識の仕方についてちょっとどうかなという部分がございます。先ほどの泉北の話もそうですけれども、例えば財政力指数について、これは三島とかが減ってきて、泉北、泉南が維持できているという話だったんですけども、そもそも推移で見emたら、三島とかのほうが0.9ぐらいありますので、もともとよかったような地域になります。三島は北摂地域ですよ。北摂地域は基本住んでくれやすい地域ですので、市町村の財政は住民税と固定資産税の影響が強いと思われます。このため、そうした部分が減っていつているという大阪の非常に厳しい状況を理解すべきかなと思います。もともと財政力指数0.7というのがよいかどうか分からないんですけども1ありませんので。大阪府内に財政力指数が1あるところは、基本はそんなにないですよ。1以上のところというのは、日本全国で見ると愛知県内と、それから東京周辺の南関東です。神奈川、東京、埼玉、千葉の市町村です。要は南関東というのは都道府県の財政力指数も高いのですが、市町村の財政力指数も高いという地域です。愛知県もそうです。そして、大阪はそれほどではないというのが実情です。このため、恐らく大阪だけで分析してもほとんど見えないのかなと思います。先ほどのマトリックスの図も、大阪だけの分布で見ても、ちょっとどうかなというのがございました。というのがまず最初の分析のところでございます。

私、一応合併に関して大阪府さんの仕事もさせていただいて、合併推進要綱であるとか、堺市さん、美原町さんの計画にも関わりましたし、高石市さんに関わる議論もありました。また、和泉市さんの計画にも関わりました。そのような中で、合併する、しないというこ

とについて、内部の話とかいろいろ聞いた上でのことなんですけれども、そもそも合併したところでやっていけるかどうかという部分もございまして、合併促進がよい選択かどうかというのはなかなか難しい部分があります。大阪でも、よく合併したなというのが私の正直な感想でして、堺市に吸収されてプラスのイメージで編入する側の合併は、なかなか皆さんよいイメージというか、住民も納得しやすいと思うのですが、例えば高槻市と茨木市が合併するかというと、合併はしませんし、あるいは小さいところで島本町、高石市、田尻町も、そこそこ財政状況がよいですよ。そういったところは自分たちでやっていけるということなので合併しないといえます。あるいは、政治的リーダーシップや優勢な政党が違う地域も基本的に合併に向かわないと思いますので、なかなか難しいかなというのが正直なところあります。これが一つ目の現状認識です。

二つ目が、一番この論点に関わる場所、ダイレクトに関わる話なんですけれども、基礎自治体と都道府県の役割分担ですね。この後の広域機能に関わる話も含まれた話になってしまうんですが、アプローチの仕方です。アプローチの仕方は、連携中核都市圏の中核都市とそれ以外のところが1対1で連携させるものです。要は中核部分を踏まえて役割分担させていくこのアプローチは、私、間違っていないというふうに思っていて、大阪は連携中核都市圏の対象外ですけども、中核市がたくさんあるのでこのアプローチはよいような気がします。そこを踏まえた支援というのが重要なと思っています。過疎地域、大阪府にも出てきたという話なんですけれども、過疎対策基本法が昭和期からずっと10年ごとに延長した中で、過疎地域を脱出できたって聞いたことありませんので。増えたという話はあって、ちょっと入れ替わったところありますけど、過疎地域に支援してもうまくいかないというのは明らかに分かる話で、どちらかという過疎地域の近くにある中核地域が衰退してきたというのが多分日本のいろんな全国の地方の状況だと思います。という意味で、過疎地域の近くにある中核地域、中核地域を元気づけるために、そこに多分財政的支援が必要かなと思います。という意味で、中核的な地域が幾つかあったほうがいいかなと思います。ただ、大阪の場合は北摂、三島とかその辺に、衰退してきたとはいえ、比較的まだ住みやすい地域が残っていて、泉北とか泉南とか、河内についても北河内まではいいんですが、南河内とかになると結構厳しくなってくるので、大阪の人口というのは基本的に南から上に上がってくるという形になってきていますので、中核といってもなかなか分布上、厳しいかなという部分が正直なところあります。ただ、農村地域を振興するというよりは、中核地域を振興していくというアプローチはいいような気がします。

それから、いっぱい言って申し訳ないんですけど、アプローチの仕方でも広域的な機能、この後に議論はされるんですけども、人材が足りない、足りないとおっしゃられていましたけれども、確かにそれは本当のことだと思います。ただ都道府県とか国から人材を派遣するというのは私間違っていると思います。基本、どういう人材が欲しくて、どういう人を雇うかというのは市町村側のニーズで、市町村で議論して、市町村で決める必要があると思います。市町村側が求めるというのは、基本的にお金です。権限とか人材が下りてくる一方で、お金が下りてきていないので、潤沢なお金の支援が必要かなと思います。かつて総務大臣であった増田さんが県知事だったときに県の人材支援が必要なんだとかと言っていましたけれども、市町村側からしたらお金がまず欲しいというのがありますので、まずはお金かなという部分がございまして。ただ、都道府県側もやれる範囲のことはたくさ

んありまして、今DXのお話をされましたけれども、個々の市町村でリスクを取らなければならぬような非常に厳しい分野として情報化があると思います。ホールドアップ問題を念頭におくと、特定のITベンダーが個々の市町村に入り込んで、ずっと同じようなプログラムとか基幹システムの付随するようなシステムを購入させられるという問題があります。RPAを導入したとしても、結局シナリオを更新するのに毎年お金を払わなければならない状況になっていますので、そういったものは多分都道府県で全体の枠組みとかパッケージとかそういった仕様を考えた上で、都道府県で契約してそれを市町村で使うという愛知県のようなスタイルが有効です。そういう支援の在り方は大阪でも多分やることができる。だからDXは、やれる範囲はたくさんあるかなという気がします。いっぱい言って申し訳ないんですけども。

あと、基礎自治機能を考えるに当たって参考になるものとして、私、全国の住民に対するアンケートで、削減したい分野の順番を聞いたことがあります。どの程度削減していいですかということ、10から20ぐらいの政策分野について聞いたんですね。上から削減してよい順位として集計結果をまとめると、一番削減してよいと判断されたものは生活保護でした。その次が曖昧なサービスで、文化とかコミュニティー支援でした。3番目が広域連携に関するものでした。これ全部市町村のサービスとして削減してよい程度を質問した結果です。その後が基礎的なサービスで、やっぱり残してほしいというサービスで、学校教育とか福祉とかごみ処理でした。最後に、最も削減されたくないというのは緊急のサービスでした。消防とか救急とかです。ただ、この消防とか救急というのは基本、市町村でできない範囲のことがたくさんありますので、危機管理に関わるものは住民の意向に沿ってやるというのはなかなか難しいんですけども、基礎的な分野、住民が望んでいるものを中心に、維持できるものを市町村が主体的に担って、広域的なもの、道路整備であるとか環境とか危機管理みたいなものは都道府県が担っていくというのが、市町村民も思っているニーズであるということでございます。

最後、ごめんなさい、いっぱいしゃべって申し訳ないです。これで最後です。自治機能に関する概念です。この委員会では、市町村が最も身近な政府として担うべき機能という意味で「自治機能」を使っているというふうに理解しています。資料中、民主的機能みたいなイメージで書かれているところもあるような気がするんですけども、民主的な運営が必要なものは、この委員会でいう自治機能だけじゃなくて、広域機能においてもあるというふうに理解しています。民意に基づいて決定していくことが必要であるということです。

すみません、いっぱいしゃべりました。以上でございます。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

野田先生、多岐にわたるご示唆ありがとうございます。

藤原様、先ほどの大屋先生と野田先生の発言に対して、もしコメント等ございましたらお願いできますでしょうか。

(藤原大阪府総務部市町村局振興課長)

先ほど大屋先生の、確かに大阪府の中でも市町村によって人口の減り具合とか高齢者の

状況とか、その辺はすごく異なっていると思いますので、個々の市町村の状況を見ながら対応していきたいなと思います。

あと、野田先生からいただいた分析の話は、もちろんほかの地域のほうが先行して課題も出てきていると思いますので、ちょっともう少し視野を広げて分析もしていきたいなと思いますし、あと、確かに合併とかも含めて、中核市にアプローチしてはどうかということだったと思うんですけど、もちろんその辺も中核市とか中心になる市がどこに置けるかとかということの役割とかが大分大事だと思いますので、今までも広域連携とかされている場合でも幹事市に対する支援ということで、例えば先ほど出ました振興補助金なんかを幹事市にちょっと手厚く配分したりとかということも考えておりますので、やはりコアになるところをつくりながら連携していくことが大事ななと思っております。

(野田同志社大学政策学部教授)

今、中核市の話で、ごめんなさい、これ言い忘れたんですけども、重要なことなので。中核市が担っている、中核市以下の市町村とは違う機能として、衛生に関わる権限が一部ありますよね。あれは中核市の機能にはなっているんですけど中核市による対応は無理かなと正直なところ思うサービスもあります。今回のパンデミックの話とかで、都道府県以上の広域自治体でないと難しく、個々の中核市による対応では限界があるものもあります。ごめんなさい、以上です。

(藤原大阪府総務部市町村局振興課長)

あと、確かに過疎の話もあったと思うんですけど、私の課題認識もどちらかというと合併の推進とか円滑化についても、財政支援よりも、どちらかといったら過疎のほうが今財政支援も手厚くなってしまっていて、どちらかということ合併のほうになかなか進みにくいという状況もあるのかなと思いますので、そういうことをまた研究していきたいなと思います。

あと、DXについては大阪府でも取り組んでいるところもございますし、こちらについては共同発注なんかの取組みもありますので、そこはまた引き続き提案とか、府庁内でも連携して取り組んでいきたいと思います。

あと、人的支援の話もございましたが、もちろん全て大阪府で支援するということは考えていなくて、大阪府のほうも専門人材はかなり欠員が発生してしまっていて、なかなか市町村にも支援しにくい状況もございますので、その辺の確保についてはしっかり市町村と話し合いながら、こういった取組みをすれば人材確保なり育成なりできるのかということを議論していきたいなと思っております。

以上でございます。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

藤原様、ありがとうございました。

藤原様、この後ご公務があられるということでございますので、引き続き議論というのは続くんですけども、藤原様はご公務があられるということで、一旦ここでご退席されます。本日はどうも貴重なお話ありがとうございました。

では、幅広いお話というのをいろいろ展開していただいていますけれども……。

伊藤先生、ご挙手いただいておりますでしょうか。ありがとうございます。引き続き広域連携、基礎自治機能について議論を進めてまいりますので、伊藤先生、それでしたらお願いできますでしょうか。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

ありがとうございます。ちょっと時間押しているようですので、手短にお話をしたいと思います。

今回この分科会で議論するのは、私の理解では政策と体制ということですので、前回までに議論が行われていた大阪を成長させるといいますか、副首都としての大阪をどう実現するかというための政策というものを一応想定して、それにふさわしいような体制をどう考えるかということなんだろうと思います。

政策ベースで考えると、実はそれを実現するための制度をどう整理するかは結構難しいわけですし、例えば基礎自治機能の充実というところから出てくる人・地域のウェルビーイングの向上ということがありますけれども、その中身によって、やはり適切な連携や自治の単位というのは変わってくるということだろうと思います。現状はそれを複層的に、比較的柔軟に認めているというのが、特に大阪の地域では実態なのかなという印象を持っております。それを中核市という方向にまとめていくというのが、果たしてそれが政策ベースで考えたときの帰結と言えるかどうかというのは、もうちょっと議論していく必要があるかなというのが1点目です。

2点目は、これは広域機能のところと関わるころだと思っておりますけれども、現状の大阪の府と市町村の役割分担という点からすると、全国的に見てもかなり市町村に権限移譲を積極的に進めており、分権志向が非常に強いということが言えると思います。これはもちろん実態として中核市が多いとかそういうこともあるんですけども、市町村間の連携もかなり重視しているということで、地方分権という観点からは非常に望ましいと思います。ただ、それが先ほどの政策を実現するのに適合的な方向性と言えるかどうかということは、もしかしたら考えなければいけないということです。というのも、府市一体というのが一方でありまして、大阪市域については府の役割をかなり強化するという方向に行きつつ、それ以外の地域については市町村の権限を強化する、市町村間の連携を支援するという方向に行っているわけですし、一種、2正面作戦といえますか、さらに町村の支援まで含めると3正面作戦みたいなものを府はやっているということになるわけです。これが政策として副首都を実現していく、あるいは大阪の成長を促していくという方向性と果たして整合的なのかどうかということは考えなければいけないと思いました。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。中核市にまとめていくべきかどうかというところのご意見と、まさに府と市の役割分担のところ府の役割というところをどういうふうに定義していくかという、まさに範囲のところのお話なのかなと思って聞いておりました。

ちょっと本日の進め方なんですけれども、一旦前半のところ基礎自治機能の充実とい

うところにフォーカスをして進めて、後にまた事務局のほうから広域機能の充実について現状ご説明いただいた後、広域機能について議論したいというふうに思っております。なので、ちょっと前半のところ、基礎自治機能、広域機能のところで幅広いご意見いただいておりますけれども、一旦前半のところでは基礎自治機能のところで問題出し、課題の洗い出しというところをできたらいいのかなというふうに思っておりますので、基礎自治機能の充実のところで、もし追加でご議論、ご意見等あったら頂戴できますでしょうか。

では、野田先生、お願いします。

(野田同志社大学政策学部教授)

すみません、これって広域機能も含めた議論に常にならざるを得ない部分あるんですけども、あえて基礎自治機能ということであれば、今、伊藤先生がおっしゃられたことを念頭におきながら、大阪府としては中核市のような規模の自治体に財政的支援を行う一方で基礎自治機能を担っていくという話になります。例えば、南部に位置する太子町であるとか千早赤阪村とか、そういったところについては自ら基礎的なサービスでさえすべてはなかなか実現しにくくなっていると思います。ちなみに千早赤阪村はコンビニ一つないという地域です。そういう状況ですので、大阪府が辻山幸宣のいう市役所的機能を担うという部分もあるというふうに理解していますので、中核市をいっばいつくっていく戦略だけではなくて、つくるとしても、多分これ以上つくれないと思いますけれども、今伊藤先生が言われたことを念頭に、市役所的機能を府が担うといった両面があります。あとは、伊藤先生が言われた府市の一体化に関わる話もちろんございますけれども。というふうに思いました。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。非常に多岐にわたるご議論の中で、野田先生のおっしゃるとおり、確かに基礎自治機能と広域機能というところは切っても切り離せない、一緒に議論すべきところかなというふうに思ったところではございます。

それでしたら、もしあれでしたら事務局のほうから広域機能の充実についてどう考えるかというところの論点出しを……。

では、大屋先生、お願いいたします。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

すみません、少しだけ。

私が考えているのは、中核市の規模に当たるような30万ぐらいのある種の業務を処理できる主体がいるといいよねということで、それは中核市でなくてもいいとは思っています。少し率直に言いますと、今この状態で合併をして中核市になるという勢いはつかないんじゃないかなという気がするんですよね。要するに平成の大合併はもう終わっちゃったわけです。当面は、恐らく勢いがつかない中では、業務連携を進めていくというようなことが現実的で、その際に、ある程度独立に業務を遂行できる主体というのが30万ぐらい、中核市に相当するような規模なんだろうという考えをしています。そのように、実態としての業務連携を進めておいて、次に何かトレンドが来たときに、じゃ、やろうやとみんなが納

得できるような形をつくっておくのがいいのかな。逆に、平成の大合併のときはトレンドがあるからやりましたけど、実は内部的な機運は全く整っていないくて、20年かけて何とか合意に達しましたみたいなのところがいっぱいあったわけですから、順番を変えて今から準備しておくというふうに理解すればいいのかなと思っています。それがやっぱりブロックできないところってあるでしょうねという話もありまして、そうすると、それは府が拾うというようなことは考えていかざるを得ないということも含めて、それは先ほどご指摘いただいたとおりにかと思うんですけれども、考えていかないといけないのかなというふうに思いました。

すみません、以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。まさに現実的な連携の進め方というところのお話、ありがとうございました。

それでしたら、先ほどの続きになるんですけれども、一旦ちょっと事務局のほうから広域機能の充実についても論点等をご説明いただいた後に、また改めて時間の許す限りフリーディスカッションという形にさせていただければと思います。

(本屋副首都推進局長)

そうしましたら、資料3「広域機能の充実について」です。ちょっと今日は基礎中心ということで、あまりきっちりと論点設定とかはできていないところあると思いますけど、ご容赦ください。

1ページ目で、これまでの主な議論ということで書いています。一つ目は、単なる合意形成のための仕組みではなくて、本当に成長戦略を実現する、そういうふうなものを明確な枠組みにする必要があるのではないかというような話。それから二つ目は、大阪の特性的に大きなところが連続しているので、府内の各市とか都道府県との連携をどう築いていくかが課題ですよという話。それから三つ目は進め方的なことですけれども、広域の枠組みの展開を前提としつつ、プロジェクトとしてある一定のところをフォーカスして際立ったものをつくるということがいいのではないかというような話。それから、その下から関西広域連合の話ですけど、関西広域連合の今やっていることということ一度検証、見直しというようなことをやる必要があるのではないかなという話。それから、やっぱり関西広域連合は、ハード基盤の整備とかをすると、どこにどうするのかということになるので、なかなかそこは課題ですよという話。それから、その次は、人材確保とかそういうのを府県の枠を超えて広域レベルで対応が必要だというようなことで、そういう意味で考えたときに、ちょっと関西広域連合は広いようなこともあるので、大阪を中心とする別の連携の枠組みも必要なこともあるのかなというような話。それから、その次はちょっと広域連合とダイレクトではないですけど、府市の一体性というのは政治的な要素もあるので、大阪の長期的な戦略を考える上では、制度によってある程度担保する仕組みを考える必要があるのではないかという話。それから、その下は、関西広域連合の枠組みは少し大き過ぎて、ステークホルダーが多いというような視点はあるよねという話。それから、その下は、都道府県レベルでの政策を大阪、兵庫、京都、滋賀、できれば和歌山とか奈良も

含めた関西全体で、さらに国の出先機関も一つになって一元的に実施するということが必要なのではないかという話。それから、最後のところは、どういう調整の仕組みなり合意形成の仕組みを考えるのか。それと、リーダーシップを発揮できるような仕組みをどう考えるのか。そういう視点があるよねという話かなと思います。

2ページ目は省略させていただいて、3ページ以降、海外の成長都市の分析ということで、開いていただいて4ページが政策系の話で、5ページが枠組みとか仕組みの話にしています。産業構造の転換については、産業の新分野の構造転換を図っていく必要があるよねとか、社会課題の解決をめざした産業の育成をやっていかないとあかんよねとか、スタートアップ企業の積極的な支援が必要だねというような話。それから、資金の話では、いろいろ資金調達をの仕組みを整備していくことが必要じゃないかというような話。それから、資源・人材のところでは、大学の人材輩出機能というのが重要だねと。それから、そういうふうなハブ的な機能というのが重要ですよねという話。それから、海外を含め域外から優秀な人材を吸引して、そういうことをすることで企業が集積して、また人材が来るというような好循環が生まれるのではないかというような話。それから、利便性が高く魅力的なまちをつくっていく必要があるのではないかなというような話。

それから、5ページにいて枠組み的な話としては、国との関係では、やっぱり中央政府のビジョンというのが重要ですかねとか、位置づけが重要ですかねと。それから、仕組みとして、規制緩和するようなエンタープライズゾーンみたいなのを設定するとか、地域の官民の産業と官民の組織との協定なんかを活用して投資促進するというような話とか、国から財源とか権限とかを下ろすシティーディールみたいな取組みというのも重要ですよねというような話。それから、広域連携では、成長に向けたビジョンを共有し、具体的な経済・雇用、インフラ整備などを進めるということが大事ですかねと。連携分野としてはそういうところがあるんですかねというような話。それから、府県とかの枠組みにとらわれずに、経済交流圏等、柔軟に圏域設定する必要があるのではないですかという話。それから、リーダーシップのところは、一定のリーダーシップが必要だねという話。それから、最後の民間、大学・研究機関との協働のところでは、行政と民間とのパートナーシップというのが要るのではないかと。あと、大学とか研究機関とのパートナーシップというのも重要ですよねと。産官学で枠組みをつくってやっていく必要があるのではないですかというような話がかかれています。

それから、6ページ以降、関西広域連合の話で、7ページは全体の図ですので、省略させてもらって、8ページ、木下先生から、産業系のところって本当にどんなことをやってたのか検証みたいなことが要るよねという話があったので、ちょっと検証というレベルじゃないですけど、どんなことをやっているかということをごと書いています。基本的には情報発信とか、フォーラムをしますとか、情報を共有しますとか、啓発しますとか、そういうものが主要なところを占めているのかなという感じです。

それから、9ページ、10ページは、関西広域連合が有識者の方々からの意見をもらって整理している提言集から関連しそうなところを抜いています。事業とか機能については、関西をけん引するような施策とかイベントを重点的にやる必要があるのではないですかということで、万博とかIRとか国際金融都市と。それから二つ目は、やっぱり雇用も含めた経済産業政策というのが要るのではないですかとか、DX分野なんかをやっていく必要

があるのではないですかという話。それから三つ目は同じようなあれですけど、教育とか雇用というのをやっぱり加えるべきではないですかというような話があるかなと。それから、次のやつは、今国でつくっている広域地方計画みたいなものを率先してつくっていくというようなアプローチもあるのではないですかというような話。それから、バックアップの話とかがずっと来ています。それから、財源とか国との関係では、関西広域連合の担当省みたいなをつくって国との連携ができるようにしたらどうだという話とか、シティーディールみたいな話とか、あと地方債とか受益者負担でまちづくりしようというような話とか、国・州プロジェクト協定、フランスのリヨンのプロジェクト協定みたいなことをやる余地があるのではないかなというような話。

それから10ページは、関西広域連合から関西州って、ダイレクトにそうなるという話にはなっていないですけども、この中の意見では関西広域連合を関西州に衣替えして、広域産業政策とか広域インフラ整備なんかについてやっていく機能を持つというようなことがあるのではないですかというような話がなされていました。

それから、11ページにいて論点ということで、ちょっと粗いですけども、大阪・関西の成長を実現する実効性を伴う枠組みというのはどういうものか。枠組みで担う政策とか事業の範囲はどうで、その構成というのはどういう範囲なのかというようなこと。それから、枠組みの実現性と実現への工程というのをどういうふうにするのかということ。あと、これは上から落としていてちょっとあれですけど、それと併せて関西広域連合の今までの取組みについてどう考えて、関西広域連合を今後どうしていくのか。また、関西広域連合以外の枠組みの必要性についてどう考えるのかというような論点設定にしています。

それから12ページは、先ほど言いました枠組みでどんな事業をやるのかと、どういう構成かというのを粗く、個別事業、産業、それからそこに雇用とか職業教育みたいなのが入るとか、インフラも入れるとか、構成は府市から京阪神レベル、それから関西広域連合というような形で、議論用にイメージ的につくっています。

説明は以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。まさに事務局から示していただいたのは、大阪にこだわらず、大阪・関西の成長を実現する実効性を伴う枠組み等であったりとかということについてなんですけれども、この点でもよろしいですし、引き続き大阪における基礎であったりとか広域機能をどう進めていくべきか、役割分担していくべきかというところの議論を進めてまいりたいと思います。

引き続き、もしご意見等ありましたらお願いできますでしょうか。

お願いいたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

ちょっと私、広域機能の理解を間違っていて、ここでの議論での広域機能というのは、都道府県間の連携を広域機能と言っているんですね。通常、都道府県の広域機能というのは、都道府県内の市町村の連携と、都道府県域を超える都道府県間の連携の両方を含むにもかかわらず、資料では、都道府県内の、要は大阪府内の市町村間連携に関する話と

というのは論外になっているという理解をしています。基礎自治機能の充実を考えるに当たっては、市町村間の連携ということを前提に考えなければならないというので、先ほど広域機能を踏まえて議論しないと駄目ですよねという言い方をしました。ただ、今は、都道府県間の連携の話だという理解にしています。

（若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長）

広域というところは、確かに野田先生のおっしゃるとおり、何をもって広域かというところは、大阪に限った話か、関西にさらに広げた話かというのは、両方とも私はあると思っていてまして、どういうレベルで、どこまで協力の範囲を広げていくかということというのは大事な議論だと思っておりますので、あまりそこはこだわりにならず。

（野田同志社大学政策学部教授）

その上で、都道府県間の連携に関して関西広域連合の話が出てきていてまして、かつての関西広域連携協議会でもいろんなお話をお伺いしましたが、現在、例えばドクターヘリを飛ばすとか、そこそこしっかりした連携の成果に関わる取組みもあります。ただ、プラスアルファで何かする分にはみんな文句言わないんですけど、何かをスクラップしなければならぬ連携になると、基本的には進まないということになります。また、広域連合ででき得る最大限の機能を使っていないというのが日本の広域連合の問題というふうにも思っています。それは何かというと、構成自治体への勧告の機能を使っていませんし、議員は基本的に市町村議会議員による兼務になっておりという問題もあります。このため、広域連合を本当に機能させるのであれば、一元的な政策を行うという目的のために、各都道府県がスクラップでき得るような体制をつくっていかねばならないと思っています。

その一つが、これは制度上できるかどうか分からないですけど、海外の事例にある組織間の緩やかな連携にはなるんでしょうけど、理事会みたいな感じの中に首長が入るといようなことです。首長間の議論の場を設けて政治的な妥協の場みたいなものがないと、多分スクラップみたいなことは事実上できないような気がしました。

以上です。

（若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長）

ありがとうございます。関西広域連合についてのスクラップというところの議論というところも進める重要性というところ、よく分かりました。ありがとうございます。

あと、その他、幅広くご意見頂戴してもよろしいでしょうか。

もしあれでしたら、ちょっと私の理解というところも含めて、皆様のご意見を賜ればと思っておりますけれども、皆様のお話をお伺いしている中で、基礎自治機能について、それを担う単位のところ何がふさわしいのかなというところを、もう一度私の理解をクリアにしたいとお伺いさせていただければと思います。

お話の中で、中核市を単位にまとめてという話が出てきておったんですけども、そもそもなんですけど、基礎自治機能を担う単位としてというのは、どれぐらいのサイズというところがふさわしいとお考えになっておられるのかというところと、あと、それに届かない市町村については基礎自治機能をどうしていくべきかというところを、私の理解も含

めてご教示いただければと思います。

野田先生、お願いいたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

私ばかりで申し訳ないんですけど、ちょっと私のお伝えした内容が多分誤解を生んでいる可能性があるのです。中核市でないと駄目だというわけではなくて、中核市ぐらいの規模のものが幾つかあると非常に効率的に周辺の市町村の水平的補完も進めることができるので、大阪府内全域を発展の環境にしやすいということなのです。基礎自治体の機能は、どれだけ小さいところを含めても、前提としては、担っていくものだと思っています。ただ、それをどれぐらい担えるのかということと、担い方として、主体は市町村なんですけど、自分たちができない範囲が非常に多くなっているような南のほうの地域については、大阪府が、従来基礎自治機能だと言われていたようなもの、今でも例えば福祉事務所みたいなものを町村については府がやっていますよね。そういったものを基礎自治体が担うということなのです。ただ、ニーズを踏まえたりとかするのは市町村がやるというふうになりますので、基礎自治機能は全部中核市がやるというわけではなくて、中核市ぐらいになるとほとんどのことをお願いできるんですけども、それ以外になると大阪府が前面になると。中核市であっても大阪府と連携しながら、これは伊藤先生がご専門であるため、先生の前で言うのもあれなんですけど、融合的スタイルでやりますよね。都道府県と市町村、あるいは国と市町村という形で。ということで、完全に分離しているわけではないということなのです。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

それでは、大屋先生、お願いできますでしょうか。

(大屋慶應義塾大学法学部教授)

大屋でございます。

一つは、保健所が昔からやってきた機能の中に二つの側面があって、あくまで例として出すのですが、対人保健と対物保健ですよね。つまり住民の健康とかそういったものに関心を持って管理するという業務。だから、老人の健康問題とか母子の健康という側面と、例えばレストランの衛生管理とか、動物病院でちゃんと狂犬病の注射をやっているかみたいな話があって、これは歴史的に実際そうなんですけれども、対人保健は市町村にどんどん下ろしていったんですね。市町村保健センターというところに機能を落としていく一方、対物保健については集約していくという方向になったわけです。先ほどと同じ話で、物の流通というのはある程度大規模化しやすいので、専門性も考えるとやっぱり集約して対応することが相対的に望ましい。他方で、人を相手にするものというのはやっぱり細かく見る必要がどうしてもあって、それをできるだけ地元に近い自治体で見ていくというのが役割分担として非常に望ましいだろうというふうに考えられますというのが一つ。

あと、先ほど野田先生がおっしゃったことについては、私ちょっと別の考えがあって申し上げるんですけど、やっぱり組織的対応を行うために、最低限ある組織の中になきゃ

いけない職員の数ってあると思うんですよ。駄目な話をしますけど、大学の法学部というところだと、憲法とか民法の先生って複数おられまして、そうすると世代をばらけさせて、だんだんその文化を継承していくみたいなことは可能ですし、その過程の中で1人ぐらい駄目な人をつかんでも何とかカバーができるというところがあるんです。私、法哲学という分野の学者でして、ここは大体1大学に1人しかおりません。そうすると、その1人が駄目だと、もう全てが終わりだし、文化とかそういったものの継承も極めて難しいという特徴があります。例えばですけれども、幼稚園に関する運営ということを考えてときに、保育士さんがきちんと複数いて、順番にノウハウを継承しながら維持するというのをやるためには、やっぱり保育士さんが3人とか4人とかいる規模がないと無理なんじゃないですかと。あるいは、建築確認をするときに、建築主事さんが1人で、20歳で採用されて、60歳までやって辞めますということが続けていては、実際には要するにまともな事務の継承というのができないのではないかと。そうすると、やはり必要な人数に応じてある程度の規模にまとめないとできないだろうと思う。例えば小さな町村で、それだけの人数を例えば建築確認作業に割くことができないとなったら、その事業はやっぱり集約すべきである。あるいは、そういった採用活動をきちんとできないということであれば、採用はまとめて、派遣することにしてしまおうとか、いろんな対応を考える必要があるだろうというふうに思います。このあたりはやっぱり事業の性格とか規模に応じて、やや細かく検討する必要があるかなというふうに私自身は思っております。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。まさに中核市のほうが効率的にできるというところであったりとか、役割分担のところというのは非常に難しいのかなと話を聞いていて思っております。なかなか細かい業務まで下りていって、それを対人的なところというのは市町村でやるべきですし、やったほうがよいでしょうし、対物的なところで規模のメリット、スケールメリットが働くところというのは集約してもいいでしょうし、なかなか一概には言いづらいところなのかなというのは聞いていて感じたところでございます。

その他、論点、ご意見等ありましたらお願いできますでしょうか。

伊藤先生、お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

この府県を超えた広域連携の広域機能の充実という点です。これは抽象的には規模の経済を働かせることによって府県の区域を超えた連携が成立するだろうと想定しています。かつて道州制の議論が出ていたときには、日本の都道府県というのは小さ過ぎるという議論があったんですけども、ただ、これ実際に果たしてどれぐらいのニーズがあるのかという点になると、なかなか地域によっても差があって、適切な単位を設定するというのが非常に難しいという議論になるわけです。ただ、現在やはりコロナの問題ですとか、あるいは災害対策ですね、そういった観点からすると、特に人口が集積している大都市圏において、都道府県を超えた連携の在り方というのは非常に重要であるという議論には一応なっているわけです。それが、現在の合意形成型の連携だけで足りるのかという議論はあり

得るというふうに思います。

他方で、この分科会でも、あるいは意見交換会で議論している経済成長とか産業振興という観点からすると、現状の国、都道府県、市町村の役割分担を前提として、都道府県域を超える広域連携のレベルで何かできるのかどうかというと、やはりありていに言うと国の経済産業省の経済産業局の権限がないということになると、実態としての政策展開は非常に難しいということになるわけです。関西広域連合は広域連合ですので、本来であれば国からの権限移譲の受皿になり得るわけで、私も地方分権の提案募集方式の部会に参加していますけれども、関西広域連合からの国に対する権限移譲の提案に対しては、ほとんどゼロ回答なわけです。やはり国としては絶対権限を手放したくない。あるいは、関西のエリアだけを特別扱いして権限を下ろすということに関しては非常に消極的なわけです。だったら道州制に移行するのかということになると、関西だけ道州制に移行するということが果たして実現可能性があるのかどうかということになると、かなり厳しいというのが私の印象です。ただの印象ですけれども、そういった印象を持っています。ですので、そこがやはり手詰まりになっている。これだけ関西の経済界からいろんな議論が出てきても動かないというのが現状ということになるかと思っています。

そこでどうするかというのがなかなか難しいわけですが、私はやはり関西広域連合の実績自体は非常に評価していますし、広域レベルでの合意形成ですとか、東日本大震災のときの支援とか、非常に大きな実績があると思います。しかし、この経済政策、産業振興ということ考えたときの単位としては、前回も申し上げましたけれども、ちょっと大き過ぎるということがありますので、そこは異なる枠組みというのを一回考える必要があるんじゃないかというふうに思います。その新たな枠組みであっても、国との関係で権限移譲なり新たな支援策というのが出てくるかということ、なかなかそこも難しいんですけども、特にそういった点、成長ということ仮に考えるとするのであれば、ちょっと枠組みを少し変えてみるというのも考えられると思います。

ただ、繰り返しですけれども、先ほど言った手詰まりがこれで打開できるという保証がないというのが、なかなか議論の苦しいところかなというふうに思っています。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。まさに広域連携のところをどう進めていくかというところで、おっしゃるとおり、確かに府県であったりとか政令指定都市であったりとか中核市であったりとか市町村であったりとか、あるいは国の出先機関であったりとか、いろんな機関が混在している中で、どこまでその範囲というのを一緒に協力してやっていくかというところというのは、本当に一言では片付けられない非常に複雑な問題だなというふうに思って聞いておりました。そういった意味では、新たな成長のための枠組みで実効性のある単位に再構築するというのも一つのやり方なのかなと感じました。ありがとうございます。

その他、論点、ご意見等ございましたら、お願いできますでしょうか。

野田先生、お願いいたします。

(野田同志社大学政策学部教授)

今、2人の先生からのお話をお伺いして、妙案みたいな形にはならないんですけど

も、私がいろんな発言をする前提としてなんですけど、諸外国、特にアメリカと比べると日本の自治体の規模が正直なところ物すごく大きい。やっていることがめちゃくちゃ大きいというのも、正直なところあります。お金もすごく使っているんですね。隈なくいろんなことをやりますのでそのような政府規模になるんですね。とりわけ各都道府県は、アメリカでいうとカウンティが該当するんだと思います。ただ、5万人ぐらいいでもカウンティはありますので、日本の大阪府の800万人みたいな規模の自治体はなかなか見当たらない。予算規模もめちゃくちゃ大きいので。では、何でそんなに成果が上がっていないように見えるのかということ考えたときに、都道府県の規模をある種縮小する方法論がこういう連携であるという認識できます。要するに、それぞれが一国一城の主みたいな形でやっていると、限られた予算を効率的、有効に使えないという側面があります。例えばライフサイエンスなんて、大阪大学があるし、神戸の再生医療があるし、京都の精密機械とか健康産業の機器もたくさんあるので、完全に連携できるのに、知的クラスターと産業クラスターの経産省と文科省の政策の分断の話もありますけれども、やっぱり都道府県間で連携する必要があります。関西で言えばライフサイエンスだというふうには言えていないですし、そのための放射線状の道路環境みたいなものも、東京とか愛知県みたいに整備が全然できていないというのが事情だと思いまし。大阪なんてめちゃくちゃ狭い地域なのに、こんな狭い地域を何でこんなT字型の形のハード基盤にしてきたのかという、決定的につくり方が完全にばらばらにやってきたというのが典型かなというのが前提にありました。ということで、むしろ広域的な取組みを行う中で各都道府県の裁量を縮小させていくべきという考えが前提としてございました。

以上です。すみません、ちょっと混乱させたかもしれませんけど。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。まさにおっしゃるとおりだなと思って聞いておりました。それぞれの権限が相応にあるがゆえに、なかなか進みづらいところも非常に多いというのは事実かと思っておりますので、ある程度広域でやはり進めるべきところというのは進めていく必要があるのかなと思いました。ありがとうございます。

その他、ご意見ご発言等ございますでしょうか。

もしあれだったら、ちょっと確認のために私からまたお伺いしたいんですけども、皆様のお話の中で、合併というところについてなんですけれども、なかなか現実的には難しいというお話であったのかなというふうに思います。まず、平成の大合併のようにインセンティブがない中で、それぞれの市が進めていくのは難しいと。ただ、一方で、人口が減っていく中で、これから合併の必要性というのもし出てくるけれども、インセンティブがない中で難しい。その中で、業務連携という形で連携できるところは進めていくという話だったかと思うんですけども、そういうことを考えますと、今後、例えば大阪府下の市町村が連携していく、合併していくに当たっては、合併という方向性をめざすよりは、連携できるところを連携していくほうが現実的という理解でよろしいでしょうか。ご意見を賜ればと思います。

お願いいたします。

(伊藤東京都立大学法学部教授)

合併の話は、これを市町村の関係の方が聞いたら激しく反発するところだと思います。前期の32次の地方制度調査会でも、圏域という話自体も非常にネガティブに捉えられていたわけですし、合併などもってのほかであるというのが基本的な市町村の方々の意見だと思います。長期的にはともかく、やはり近い将来合併を全国的に推進するという運動なり、あるいはそれが実現するという可能性というのは必ずしも高くないという状況が続くだろうと思います。ですので、先ほどおっしゃったとおり、やはり基本的には自治の単位としては残しつつも、その役割を広域レベル、府のレベルで一定程度担うようにするとか、あるいは近隣の一定の規模の市が一定程度の役割を担うという形での連携を進めていく、すなわち、機能と自治の単位というものを切り離して考えていくというのが恐らく現実的な方向性だろうというふうに思います。ですので、先ほどの町村、これから単独では基礎自治体としてのサービスを提供できる体制が維持できない、持続可能性が低いところに関しては、意思決定の単位としてはやはり残すのが基本である、自治の単位としては残すのが基本だということですのでけれども、その担う機能というのは考え直していくという方向性が基本的になるんじゃないかなと思います。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。機能と自治の単位の切り離し、なるほどなと思いました。その中で、必要となる予算等についても適宜、お互いの市町村間で検討していくというやり方というのがかなり現実的なやり方なのかなということが理解できました。ありがとうございます。

お時間がそろそろ迫ってきていますけれども、もしその他ご意見とかありましたらお願いできますでしょうか。大体出尽くした感じでしょうか。

(本屋副首都推進局長)

少しだけ話していいですか。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

お願いいたします。

(本屋副首都推進局長)

ちょっと中核市とか、僕もうまく話せていなかったかなと思いますけど、一応今まで我々が考えていたのは、基礎自治体が担うようなサービスを考えたときに、やっぱり中核市がやるような仕事はできるだけ基礎自治体レベルでやったほうがいいんじゃないですかというような考え方です。それ以上の部分については広域機能ということで府県が担うし、そういうことを考えるに当たってはもうちょっと幅を広げて府県を超えるような枠組みも考えていく必要があるんじゃないかなというような考え方に立っていたのかなと思います。中核市並みの仕事を担うやり方としては、ちょっと僕、言い方が悪かったと思いますけど、すぐに合併ということじゃなくて、そういう連携みたいなことをやって、中核市並みのサービスを地域で担えるような仕組みをつくっていきましょうということをやっていたのか

なというふうに思っています。その上で、一応今までの考え方は、最終的には中核市になるんですよというようなことをめざす姿として掲げながら、実際のやり方としては連携なんかでやっていこうという話やったと思います。そこはいろいろ今日の議論でもあったと思います。あと一つ、残るのは、それでこぼれるような町村をどうするかということなんですけれども、そこについては、今まではあまりそこに、大阪府が何かその分の事務を引き取ってやろうというようなことは視野に入れていなくて、周りの力あるところと連携してやろうということだったので、府がそういうところを、やっぱりこぼれ落ちて圏域でうまくいかないところはやろうというのは、ちょっと新たな視点として今後考えていく必要があるのではないかなというふうに思っています。

以上です。

(若林株式会社日本総合研究所調査部関西経済研究センター長)

ありがとうございます。

その他、ご意見、ご発言等ございますでしょうか。本日、よろしそうですね。ありがとうございます。

それでしたら、ちょっとお時間も迫ってまいっていますので、一旦、本日の意見交換はここまでとさせていただきます。

本日、基礎自治機能と広域連携のところをどうするかというところで、そのサイズ感であったりとか、それぞれの役割分担であったりとか、非常に多様な意見とか考え方というのが出たのかなというふうに思っております。ありがとうございます。

次回の政策と体制の分科会につきましては、本日のお話も踏まえまして、広域機能の充実という観点から、大阪を核とした広域的な枠組みであったりとか、その中で担う政策等について、改めて具体的な方向性というところにもう少し落とし込んで進めていければいいのかなというふうに思っております。

また、お話の中でもありましたけれども、国の役割というところについてもどう考えるかというところも非常に重要な視点だと思っておりますので、その点についても議論を深めていきたいと考えております。

というところで、本日の内容というのは改めて落とし込んで、課題整理してまいりたいと思いますので、引き続きよろしく願いいたします。

では、マイクを事務局にお返しいたします。

(志村副首都企画担当課長)

皆様、本日は誠にありがとうございました。

本日の議事につきましては、事務局で記録後、先生方及び本日お話いただいた方々にもご確認いただいた上で、追ってホームページ上で公表させていただきますので、ご了承願います。

次回、政策と体制分科会の日程でございますが、令和4年6月24日金曜日の午後を予定しております。詳細は後日改めて事務局からご連絡させていただきます。

それでは、第8回「副首都ビジョン」のバージョンアップに向けた意見交換会はこれで終了いたします。

本日はありがとうございました。