

### 第3回新潟州構想検討委員会

- 1 日時：平成23年11月18日（金）10：00～11：45
- 2 会場：新潟県自治会館 別館9階「ゆきつばき」
- 3 出席者：北川 正恭 座長（早稲田大学大学院公共経営研究科教授）  
福田 勝之 委員（新潟県商工会議所連合会顧問）  
関根 繁明 委員（新潟経済同友会副代表幹事）  
仙石 正和 委員（新潟大学副学長）  
田村 秀 委員（新潟大学法学部副学部長）  
内山 節夫 委員（新潟経済社会リサーチセンター理事長）  
渡辺 景子 委員（新潟いのちの電話後援会事務局長）  
泉田 裕彦 新潟県知事  
篠田 昭 新潟市長
- 4 概要：○「新潟州」について  
○ 県と市の課題整理について  
○ 国からの権限移譲について

北川座長： おはようございます。今日はお忙しい中、皆さま方、お集まりをいただきありがとうございます。短い時間ですが、よろしくお願ひ申し上げます。知事、市長の両名もお忙しいところご出席をいただき、ありがとうございました。

今回は新潟州構想の意義、理念等について改めて整理するとともに、そこで整理された内容を踏まえ、拠点性の向上など4つの視点を基に県と市の課題整理について議論を始めさせていただきました。

3回目となる今回は、そこで出された具体の課題例を深掘りした中で、顕在化してきた制度的な課題や、あるいは解決に向けた方向性などについて議論をしてみたいと考えています。

また、その次の検討項目であります、国からの権限移譲についても議論を始めたいと考えています。皆さまもご存じのとおり、国の出先機関改革につきましては、昨年末に閣議決定されたアクション・プランに基づき、地域主権戦略会議で議論を進めており、私も委員会の代表として主査として関わっているところです。新潟州が、国からの権限移譲の受け皿を目指していただくためには、様々な課題をクリアしていく必要があると思われませんが、県と市が一緒になって考え、例えばハローワークなどの具体例を積み重ねることで道筋を付けていくことが非常に大事だと考えております。

本日はそれに加えて、前回の委員会で新潟州の定義につきましても、ワーキングと事務局で一定のとりまとめをするように指示したところですので、まずそれを冒頭に取り上げたいと考えております。今回は知事、市長にも出席いただき、さらに深い議論ができればと思っておりますので、よろしくお願ひいたします。

1時間半という限られた時間ではございますが、各委員から忌憚のないご意見等をいただき、議論を深めていきたいと思っておりますので、よろしくお願ひ申し上げます。

それでは議題に入る前に挨拶も兼ねて簡単に一言ずつご発言を知事・市長にお願ひ申し上げます。まず、泉田知事、よろしくお願ひします。

泉田知事： 北川座長はじめ、委員の皆さま方には大変お忙しい中、熱心なご議論をいただいておりますことを、深く感謝を申し上げます。

この大都市問題につきましては、特に北川座長には「釈迦に説法」かもしれないのですが、積み残しの案件ということで、地方自治をどうするのか、紆余曲折を経ながら先送りされてきた課題ということになっています。

先般、政令指定都市市長会会長選挙において、篠田市長が立候補し、相当数の票を集められたということで、この大都市問題をどうするのかということが、1つ日本の形を作ってい

く上において、重要なテーマになっているということだと思っています。

特別自治市という提起もなされていますが、特別自治市という考え方は、例えば都道府県の中に都道府県が関わらない自治体を作ることです。中国ではそういう例がありますが、今 47 都道府県である制度を、48 に増やす、49 に増やすということになってしまうと、むしろバラバラになるのではないかという印象を持っていますので、そうではなく地域に合った多様な制度を選択するという考え方の政令市長さんが多くいらしたということで、大変心強く思っております。

また大阪においても、現在、大都市制度をテーマにした選挙が行われているようです。そういう様々な動きの中で、国においても地方制度調査会において、大都市制度の議論がなされているということは、大変いいことではないかと受け止めています。また新潟州構想というものを進める中で、昨日、厚生労働省と共同してハローワークを表参道のネスパス新潟館に設置をするということになりました。全国一番に選んでいただきましたが、なぜ一番になったのでしょうか。新潟州構想も少しは刺激になっているのではないかと受け止めております。やはり、次の時代の自治制度はどうあるのか、自己決定はどうあるべきなのか、住民サービスをどう作っていくのかという問題があります。そして、新潟県の場合は県都新潟市、これが大変多くのインフラを持っていて、新潟市民だけではなく、新潟県民全体でどう活用するかということも考えていく必要があるという状況だと思っていますので、地方分権・地域主権改革と大都市制度、これをセットで考える中で、新潟州構想の議論が進んでいくということが望ましいと考えております。

委員の皆さま方には、この議論を深めていただくために、本日も熱心な議論をいただくようお願い申し上げます。加えて、これは都市間競争に大きく関わってくると思っています。ここで具体論を直接申しませんが、ここ 1 カ月の間でも、調整スピードを速くしないと、国全体の不利益になってしまう状況があります。地方の意思決定をする際に指令塔が 2 つよりも 1 つの方が円滑だという事例もありますので、そういう中でも地方自治制度がどうあるべきかという議論をさせていただければと思っております。どうぞよろしく願いいたします。

北川座長： それでは篠田市長、よろしく願いいたします。

篠田市長： 今日はお忙しいところ、お集まりいただきまして本当にありがとうございます。また、これまでさまざまな議論をいただいているということについても感謝申し上げます。

泉田知事と一緒に新潟州の旗を 1 月末に立てたわけですが、その後は相当大的な変化があったとは思っております。特に、第 30 次地方制度調査会で大都市制度を、これは初めてのわけですが、大きなテーマにするということで新しく地制調が発足いたしました。このことについて感謝するとともに、8 月の下旬に泉田知事と私と他の首長の 5 名で当時の片山総務大臣と意見交換をさせていただきました。

私どもは多様な地域それぞれの特性、歴史、あるいはミッションというものがあるので、それに対応した多様な大都市制度がこれからの姿ではないかということ。「愛知宣言」という形で出させていただいて、当時の片山大臣からは、「やはり一律的、画一的では駄目だということですね」というお言葉をいただきました。今後どういう議論がそこで展開されるかは、これからでありますけれども、地制調で大都市制度がテーマに据えられたということの 1 つには、私どもの運動もあったのではないかと若干うぬぼれております。

そして、今、泉田知事からもお話しがあったように、政令指定都市がもう少ししっかりと、これから本当に特別自治市オンリーでいくのかどうかということについて議論する時期に来ている。まさに大都市制度がテーマになるわけですから。そういうことを背景に私も会長選挙に身分不相応ではございますけれども立候補させていただき、議論を進めていく中で、やはり特別自治市一本というのは良くないのではないかと、多様な大都市制度が求められるべきであるということ、平松大阪市長さんを含めて賛同いただいたと思っております。そういう中で、今後、本当に特別自治市について、府県の力を超えていると自認されている大都市もあるわけですから、その方向でどんな課題があるのか。恐らく広域自治体という役割を少し変えないと、特別自治市そのものもうまくいかないのではないかと思います。また、戦後の昭和 30 年頃だと思っておりますけれども、特別市構想というものが提起された時は、区長は公

選制ということでしたが、現在は 360 万人からの大都市もあるなかで、どう地方自治を、地域自治を担保していくのかということが特別自治市の課題となってくるのではないかと考えています。

新潟市の立場で言いますと、特別自治市に 3 年後、5 年後になろうと言っても、これは無理ではないか、新潟のためにあまりならないという認識を深めているわけであります。やはり新潟の場合は港、港湾管理者は新潟県であり、そして恐らくこれから国際空港である新潟空港についても地域の責任というのが非常に大きくなるのではないかと。その時に新潟市が特別自治市になって、新潟市がそれを全部やるということで安心感が新潟エリアに広まるかという、私はそうではないのではないかと思います。もし特別自治市の方を目指すにしても、それは横浜、あるいは神戸などが課題を解決し、どういう方向で広域自治体と連携するのか、その方向を見定めて、その後、5 年後、10 年後にその時の県民市民が方向を決めればいいのではないかと。それまでは新潟州というある分野では県と市が一体になってやっていくというような考え方が求められると思います。また、その前にも新潟県と新潟市が一緒になってやればいろんなことができるじゃないかというお叱り、ご指摘もいただいておりますので、そういう面については、やれるものからどんどんやっつけよう、そして小さな改革、これを国に求めて実を取りつつ、最終的には大きな改革、それも多様な地域の在り方を可能にする、そういう大改革が進んでいけばいいのではないかなと個人的には思っております。

よろしく願いいたします。

北川座長： 今、「特別自治市」という耳慣れない言葉がでましたが、県と特別自治市のお二人触れられたので、特別自治市のあり方について説明していただきたいと思っております。

篠田市長： この資料の中の、新潟州についての中の 4 ページに模式図があります。左側が現在の形ということで、国があって、その下に道府県があって、その下に指定都市、市町村があるという形から、政令指定都市が大きな方向を目指そうと言ってこれまで議論してきたのが特別自治市制度ということです。これは国と特別自治市だけで地方自治を完結させるもので、広域自治体とは密接な多様な連携と書いてありますが、指定都市市長会の議論の中でも申し上げたのですが、今でも広域自治体と指定都市、特に五大市の関係はどうかというと、ほとんど多様な歴史が切れている。府と市を合わせると「府市合わせ」というような関係にあるわけですから、多様な連携というのは、どのようにできるのか、なかなかイメージできないというようなことも、指定都市市長会、あるいは終わった席で申し上げてきたわけです。こういう模式図で見るとかなり分かりやすいのではないかなと思っております。

韓国の広域市体制とは若干違う。韓国の広域市は区長、郡主が公選制というところが違うのではないかと私は理解しています。

北川座長： もともと地方自治法の中では、大都市制度については非常に遅れていた部分でした。政令市が徐々に増えて、今度熊本市を入れて 20 になります。そうすると一方で、県と政令市の関係をどう整理するかという垂直的な議論が起こってくることになります。政令市の中でも、横浜、名古屋、大阪、神戸など五大市と比べれば、新潟市はまったく様相も異なるので、その中でも議論があります。そして、大阪都構想に見られるように、都構想についても大議論があって、今後法律の整備が必要となってきます。政令市の中で独立してやるとか、今までの形を少し変形してやるとか、いろいろな形があるということで、政令市の中で特別自治市というのが議論になり、第 30 次の地方制度調査会の中で大都市問題をどのようにしていくかという議論が始まったということだと思います。泉田知事も触れられたので、特別自治市と県の関係について、泉田さんの立場で、簡単に説明をお願いします。

泉田知事： 中国をイメージしていただくと分かりやすいのですが、北京市、上海市は省に属していません。北京市は中央政府直轄で、省の役割を果たしています。上海市も同じような形になっています。黒竜江省の省都であるハルビン市、これは省の一部を形成していますので、今の政令市のようなイメージになります。つまり特別自治市になると、省と横並びということになります。政令市については、「県と横並び」といわれていますが、現実には政令市新潟

が誕生したときに、新潟県から新潟市に移管された予算は数百億円しかありません。1兆2千億円の県の予算の中で、数百億円しか移管されていないというのが実態であり、もし特別自治市が都道府県と同じ権限を持つと、新潟県を新潟市と、新潟市を除く新潟県に再編をするというイメージになります。そうすると、新潟市だけ飛び出る形になりますので、国で言うとマレーシアからシンガポールが独立をしたような形になって、新潟県というエリアが円滑に運用しにくい形になります。むしろ、県都機能が県全体に行き渡るような合併の方がいいのではないかと新潟県では考えています。

北川座長： この特別自治市については、全く番外の議論でしたので、元に戻させていただきたいと思いますが、そういう全国的な問題があるということをご了承ください。

それでは、第1の議題の『新潟州』について』に入らせていただきます。前回の委員会でも新潟州についてもう少し分かりやすく提示できないか、ワーキングと事務局に対応を検討するように私からも指示をさせていただいたところでございます。その検討状況について、事務局からご説明をお願いします。

事務局： それでは「資料1『新潟州』について」、事務局からご説明いたします。ワーキングでも新潟州の定義や形につきまして、様々なご意見をいただいたところですが、現段階で資料のとおり、とりまとめさせていただきました。

まず議論の進め方ですが、第1回検討委員会でご承認いただきました検討項目に沿いまして、まずは「県と市の課題整理」や「国からの権限移譲」の検討を進めること。こうした検討を重ねていく中で、新潟州構想による県民市民のメリットや新潟州の役割などを議論し、新潟州構想の目指すべき方向性と合わせ、「形」についても議論をする。その際、移行過程につきましても「円滑な移行のあり方」で議論することとさせていただきたいというものです。

次に、目指すべき方向性ですが、現段階におきましては、地域の実情に合わせ、自らふさわしい地域の形を選択できる制度を実現し、民意を反映しながらより良い「形」にしていくということを基本的な方向性の提示とさせていただきたいということです。なお、参考といたしまして、1月25日に知事と市長の共同記者発表資料から、基本的な概念を抜粋してお示ししています。

2ページ目をお開きください。このイメージ図は新潟州への移行イメージの例としてお示ししたものです。3ページ目は東京都の特別区制度についても、これまでに何回か改正されており、固定的なものではないということをお示ししています。なお、具体的な改正内容につきましては、最後のページに参考資料として添付してあります。4ページ目は先ほどご説明がありました指定都市市長会が提案している特別自治市のイメージです。5ページが最後になりますけれども、大阪維新の会が提案している大阪都構想のイメージです。以上、様々な自治の「形」の例としてご紹介させていただきました。

北川座長： ただ今の事務局の説明につきまして、これから議論を進めるに当たりポイントでもありますので、私からまず新潟州についてこれまでの議論や知事、市長の発言を踏まえ、一定の整理をさせていただきたいと思います。

まず、共同提唱者である知事と市長から、新潟州の意味合いについて、確認の意味も込めて私から何点かお伺いをしたいと思います。各委員さんには2人の発言の後でご発言をお願いしたいと思います。

まず初めに、新潟州構想を提起した趣旨が3点あったと思います。その1つは県と政令市の2重行政の排除。2番目に政令市が有する高度な行政機能の全県への波及。3番目は基礎自治体の自治権の強化を前提に住民自治をいかに拡充するかという観点で自治の形を考える必要があるということだと思います。真の意味での自治を確立していく過程で、その時々々の時代背景や住民ニーズも踏まえて、東京都の例に見られるような「形」も、柔軟に変革できることがあっていいと考えられます。すなわち、形には絶対・普遍的なものであるわけではないと言えますと思いますが、新潟州構想でも構想の1つのイメージとして、東京都と特別区との関係を参考にしながらも、その目標として、地方全体の役割、特に基礎自治体の役割の強化をうたっているものだと、私は解釈しています。

またこれまでの知事、市長の発言を伺いますと、その変革の進め方や目指す形というのは「現状維持からスタートし、どういう形にしていくかは、県民、市民の判断、合意を得ながら進めていく」、あるいは「大都市の形は各地域の多様性を踏まえて、自らふさわしい形を選択できることが重要」としており、その点でも共通だと認識をしています。従いまして、今回の新潟州の「形」をどう定義するかについて、現段階でこれといった決めはできないと思いますし、また、それが主ではないと思っており、多様な形があることを認めていることを前提に進めていきたいと考えています。そのことについて、知事、市長がどのように考えておられるのか、まずはお伺いをしたいと思います。

併せまして、もう1点ずつ知事と市長にそれぞれ確認させていただきたいと思いますが、知事には構想で、「県と政令市の合併」と表現した趣旨、また「東京都と特別区の関係を参考にする」とした趣旨をお伺いいたします。

市長には、「新潟市がどんな形を目指しているのか、現時点での考え」をお伺いしたいと思います。

泉田知事： まず、「東京都と特別区の関係を参考にする」ということを申し上げたのは、法制度を策定する時に新規のものを作るというのは結構大変で、私も霞ヶ関におりましたので、法制局に行って細かい詰めをして、一から作り上げるのは大変なエネルギーがいられます。しかし、東京都はもともと、東京府と東京市の合併自治体でありますので、時代によって違うのですが、すでに制度的には一度整理された規定というものが存在をしていますから、どの時代のもので、どのタイミングで入れるかは別にして、この東京都区制度を参考にし、新潟州構想を進めていくということであれば、現実的に既にとれる制度というものが提示されていますので、法的な問題について考える、一から作り直すというエネルギーをかなり下げることができるのではないかと考えています。

「現状からスタート」というのは選択肢がいくつかありますので、例えば東京都の場合、今、区長は公選制になっていますが、事実上任命制に近いところで運用していたこともあるわけですから、憲法解釈上は幅があるという中で、過去の制度が作られてきたということだと思っています。移行期間、選択の様々なパターンというものが、どの範囲内であれば許されるかということを見る意味でも、東京都の歴史を参考にするのは意義があるのではないかと、県民、市民の選択ということができるのではないかと考えています。

それから、「合併する」という表現をとったのは、歴史的に東京都は東京府と東京市の合併という形で誕生していますので、どちらがどちらかを支配をするという関係ではありません。まさに究極の協力体制を構築していくということをつらやうく伝える必要があると思いますので、歴史的なもの、つらやうく伝えるということも含めて、「合併」という表現をさせていただきました。無論、全部東京都を準用する必要はないわけでありまして、将来を見据えた制度の先取りということがあって構わないと思っていますが、ベースが荒唐無稽でないということをご理解いただく必要あると考えています。

それから座長からまとめていただいた意義に、3月11日以降の日本の情勢で1つ状況がプラスされたものと考えています。迅速な意思決定をしていくということがないと、結局は住民が大変な苦勞を背負い込むことになってしまう。世界のスピードは本当に速いです。例えばTPP1つを見ても、この間、TPPの議論が終わったと思ったら、今日はもうASEANプラス3プラス1みたいな話で、世の中が一気に動き始めているというときに、迅速な意思決定をする体制をどう作るのかということも重要な課題となっています。都市間、地域間の競争関係の強化ということも、この新潟州構想の目的に明確に意識されたというのが3月11日以降の出来事であったと考えています。

1つ例を挙げますと、東京都のがれき処理の受入れ、これは早い決断ができました。なぜかという、一般廃棄物の処理権限は市町村にあり、東京都を除く道府県は一般廃棄物の処理権限を持っていないのです。東京都だけは自前の処理場を持っています。東京府と東京市が合併した自治体だから、石原知事が決断できたということだと思っています。

がれき処理の中で、特に県では原子力行政をずっとやっていますので、原子力発電所から出る放射性廃棄物をどう扱うかということ、かなり神経質にやってきました。新潟市はやってないと思いますので、篠田市長と私の見解、若干違うのかもしれませんが、

この調整をしないとイケないということになると、決断は遅れていくということになります。市町村事務と広域専門行政が密接不可分の関係になっていますので、やはり指令塔が1つの方が結果として住民も安心ができ、国益にもかなう判断をしやすい環境がとれるのではないかと考えています。

北川座長： それでは篠田市長、よろしくをお願いします。

篠田市長： 新潟市の形のほうですけれども、これは1月末段階ではある程度のインパクトを持つ提供をしたいということで申し上げましたけれども、その後、特別自治市構想もかなりしっかりと俎上に載りつつありますし、また大阪都構想というものについても徐々に形が深まりつつある。

東京都23区との関係を下敷きにするというのは、今、泉田知事がお話ししたとおりだと思いますが、誤解を与える面があるとすれば、私どもは基礎自治体の強化ということを謳っていますが、特別区23区はそれほど自立度が高くない。それだけでは基礎自治体の強化につながらない部分があると思います。大阪都は中核市並みの区を作ると言っていますが、もう1歩進んでもいいのではないかなと個人的には思っています。従って新潟市の形というのをこの時点で、私は特定する必要はないし、これから地方制度調査会の議論、そして指定都市市長会の議論、さらにそれに対する知事会の反応なども踏まえて、そして大阪秋の陣の結果、その後どうなっていくのかという流れも見ながら考えていけばいいのではないかとというのが私の今の立場であります。

そして新潟市がどんな形を目指すのか、現時点でというご喚問については、これも先ほどお答えしてしまったという感じですが、今すぐに新潟市が特別自治市に進んでいくのはかなり逆に県民、市民に心配が出てくる、あるいは効果が減じられる、マイナス効果のほうが大きいというようなことがあるのではないかと。だから、あえて言えば特別自治市として基礎自治体が本当にしっかりとした権限を持って仕事をしていく、その前に広域自治体と分野によっては一体化をするというような形で、新潟州という、そういうやり方が新潟には合っているのではないかと考えています。そして最初の新潟州構想の目的の中で、県と政令市の二重行政を排し、行政の効率化を高めるということについて、そのとおりと言えそのとおりなのですが、これも五大市と新潟市ではだいぶ違うのではないかと。五大市は本当にありとあらゆると言っていいぐらい、いろんな仕事をやっていますけれども、われわれはその仕事をやるだけのまだ能力がないということで、もっと広域自治体と基礎自治体が分野によっては一体化をしないとイケない。二重行政と言うよりはそれぞれの行政が分かれていることによって、その行政の際に、いろんな県民市民の希望が落っこちてしまって実現しない。この際が大きいのであり、ここをどう埋めるかということのほうが、私の言葉で言うと必要性が高いというのが今の認識です。以上です。

北川座長： 泉田知事は、将来の自治法の改正などを想定して、大きなエネルギーのいる作業は難しいので、1つの例として、東京都の例を出されたものと思われま。ということは、先に形を決めるということではなく、進捗状況を見ながら、「例えばの例」として、という捉え方でよろしいでしょうか。

泉田知事： 「例えばの例」として、物理的にできないとか、法制度的に不可能ということではなくて、1つ前例があるということを目指して、今、篠田市長も言われたように、基礎自治体の自治権の拡大ということを念頭に、東京都と特別区の例を参考にしながら拡大していけばいいということです。「決して不可能なことではない」ということを言うために、「参考として」としてあります。

北川座長： 分かりました。定義をどうするかというのは非常に難しい問題だと思いますが、2人から話を承りました。委員の皆さんからご意見をいただけたらと思います。

田村委員： 今、いろいろなお話を聞いて、知事さんと市長さんは実は考え方が違うということが、

よく分かりました。1つの例として、「形は決めない」ということですが、知事さんは特別区などを念頭に置いて、県ができるだけ大都市行政を担いたいということだと思えます。東京はそうなのです。「合併」と言われましたが、一般的には市の改廃、廃止を意味します。しかも、その例の中で間接公選制的な特別区の区長の話もされました。これは最も評判の悪い、非民主的で集権的な都の制度ということで、ある意味では地方自治の歴史に汚点を残しているようなところを引き合いにされたということからしても、県が大都市行政を担いたいということだと思えます。

一方で、市長さんのお話はどちらかというと、いろいろな多様なやり方があるだろうということだと思えます。大都市はしっかりそのよさを活かしていく。ただ、特別自治市というのはなかなか難しいかもしれないというお話でした。

その中で、そもそも「州」という言葉を使っていることについて、これは道州制の州なのかどうか。他の言葉がないからということですが、「州」という言葉を使うのであれば道州制の州になりますし、道州制でないとすれば「都」でもいいです。新潟は都を目指す。都を目指すということなら、もう1つの議論としてはっきりさせなければいけないのは、今の新潟市を特別区に分けるということです。区にするということは分けるということの意味します。

篠田市長： エリアを広げるという考え方もありますよね。広域市という形で。

田村委員： エリアを広げるということは、新発田などと合併したいということですか。区に分けるということは、20～30万人かどうかは別として、そういう分割が望ましいということです。そうすると、今やっている合併建設計画は何なのでしょう。

篠田市長： そこは、しっかりと議論をしていけばいいと思うのですが、今、「新潟市を分ける」、「他を入れる」という話をすると、これだけで議論がいろいろ分裂してしまうわけです。だから、まず、どういうやり方をすれば、県民、市民にメリットが出るのか、それをテーマ別でいろいろと課題を具体的に検討してみましようということです。そうすると今でも新潟県と新潟市がどんどん連携をして、協議のテーブルを作って、そこで解決できるものもあるのではないかと。先ほども申したように、小さな改善、改革、これは若干の法改正も必要かもしれませんが、小さな改正で済むものもあるのではないかとか、やっぱり大改革が必要だというように分けて、そしてその大改革をしなければならない、その課題が大変に大きいということならば、新潟は5年後、10年後どちらの道を選ぶのか、特別自治市方向に行くのか、それとも韓国の広域市方向に行くのか、それを決めればいいのか。合併建設計画はその時までには終了しています。

田村委員： 私が申ししたのは、そういうことも選択肢としてあるということを確認したかったのが1点。そしてもう1点は、韓国の広域市というのは州構想と全く別で、二層性になるということですから、むしろ特別自治市の一形態ですよ。特別自治市を目指すのも1つだし、韓国の広域的に新潟市が二層になって、基礎自治体の区と広域の特別自治市的な新潟市があるというのも1つなのだろうと思えます。ただ、もう1つの選択肢として、知事がおっしゃったのはどちらかというと、大阪がやろうとしているように市を完全に分割して、大阪都が広域的な行政をするというもので、少し違うのではないかなということを確認したかったのです。

泉田知事： 上位下達という形でやると世の中はうまく動かないと思っています。首長を経験された方は分かると思いますが、一人の首長が見られる範囲というのは限界があるのです。様々な意見、それから様々な地域事情というのを踏まえて、きめ細かに対応しないと霞ヶ関が机上で決めたルールを全国に波及することになって、不具合があちこちに出てきます。従って、なるべく多くの権限を県が持とうというための構想にしたいという意欲は全くわきません。極めて穿った見方をされているのではないかと思いますので、そこは是非、誤解をしないでいただきたいというのが1つあります。

それから、特別区をどうしていくかという中で、これは私が言うべきかどうか分からりま

せんが、議員先生方の身分問題というのも考えないといけないわけで、いくつか選択肢があつていいのだと思っています。これは、まだ今の段階で、どうこうということはありませんが、考えられるプロセスが1つではないということで、東京都の例を出したのであって、分割はむしろ反対なのです。

大阪都構想を見ていただければ分かるのですが、大阪都構想に対して平松市長が出された特別自治市というのは、大阪府を分割する構想になっているわけです。国と直結して府から完全に独立をする。それは都道府県の数を増やす方向で、広域調整事務が却って調整が難しくなるのではないかと思います。特に、大阪の場合は、神戸、関西、さらに伊丹と空港が3つあります。自治体がそれぞれの事情でいろんなことを言った結果が、こういうことになってしまっているわけなので、むしろ広域行政をどう調整するのかということも課題なわけですから、分割すればいいというつもりで提案はしていませんので、その誤解があるのではないかと思います。

田村委員 県を分割するのではなくて、市を分割するという話です。大阪でも8つか9つか分かりませんが大阪市が分割されるわけですよ。そもそも私がなぜそういうことを聞いたかと言いますと、最初に知事さんが「指令塔は2つでなく1つ」とおっしゃったので、そうするとそれは、今の新潟市の指令塔がなくなるというか、知事さんが市の指令塔でありたいのですよねと。そして、市のエリアは特別区に分けてまた別の首長がいる、そういうことをイメージされているということを確認したかったのです。

泉田知事： そうではないのです。県は広域・専門行政に特化する広域自治体になるべきだと。だから、基本的には今、県で持っている業務は市町村、特に内部事務で調整できるものについては、現在の新潟市に全部渡してしまいたい。広域・専門行政については、調整機能に特化をしたいということなので、全然違うのです。

田村委員： それであれば別に新潟市を分けなくても、今の新潟市のままでそういうふうにやっていただければ、分かりやすいのではないですか。

篠田市長： 例えば5ページですね。資料1の「新潟州」について。大阪維新の会の提案ですから、大阪維新の会ではこういう提案、模式図になっているのかもしれませんが、私のイメージでは、大阪都というのが、ここで東京都に並んでいるわけですがけれども、広域自治体がもっと国の権限を、この上の4ページで見ると国が薄くなっていますよね、少し。こういうことをやるのが、大阪都構想のまた1つの意味なのではないか。それを関西州でおやりになるのかよく分かりませんが、新潟は少なくとも関西連合のような形で近隣の広域自治体と一緒にブロックを組んでいろんなことを考えるというのが非常に苦手な地理特性がある。そういう面では大阪は国との関係を関西連合でやろうとされているのか、大阪都でやろうとされているのか、そこがちょっと分からないのですけれども、国と広域自治体との関係というものを大きく動かしたいという気持ちがわれわれにあるということも1つあります。

田村委員： そうしますと市長さんは、やはり大都市をしっかりと大事にしていきたいということだと思いますが、一方で知事さんの話になると広域のところを重視したいということ。穿った見方という言葉がありました。資料2や3を見ると、消防だとか保健所の機能を、どんどん県がやりたいとおっしゃっています。市の持っている権限は県が吸い上げ、国からも多くの権限もらう。ある意味では、大きな県を目指していると思えるのです。それは1つの考え方としてあり得ますが、基礎自治体中心というのが地方分権・地域主権の考え方ですから、住民自治と矛盾するのではないかと思います。資料にあるような事業は、政令市になって移管されたけれど、県へまた戻し、国からもいろいろなものを持ってくる、ということは、やはり県は大きくなるということ。小さくされると言われましたが、そこが全然見えないですね。

北川座長： 議論は深化していくと思うのです。田村委員の質問と知事の回答が食い違っている点

があると思いますので、知事の意見をもう1回整理してください。

泉田知事： 先ほど篠田市長もお話しになりましたが、市議会議員の先生方のお話を聞くとすごく分かりやすいのです。新潟市民のためにサービスをしたいと思って市議会議員になったのに、県が様々な予算を持っていて、市で決められなかったという話があります。こんな身近な話をどうして市で決められないのかという思いに応えるためにも、もっと県から権限と財源を渡したいのです。

その逆に、県にいと国が縛っているのです。私も霞ヶ関にいましたが、こんなにも国が自治体を縛っているのかと驚きました。通産省は比較的縛っていないと思いますが、実は最も縛っているのは自治省だったというのがよく分かりました。

国が縛るものですから、地方で決められないのです。予算についても自主財源があると言っても、直轄負担金や補助金の裏負担など国の予算で地方の予算が全部決まってしまうと、国の意思によって地方の行政が左右されてしまいます。そうではなくて、広域行政でやるべきことについては、住民の意思を尊重してできるような体系を作っていく。従って、広域自治体は、今持っている権限とか予算をなるべく基礎自治体に差し上げて、国が過剰に関与している部分をとりに行きたいというのが基本的な考えです。

北川座長： 私もお聞きしたいのですが、泉田知事は、住民自治の形をどう深掘りしていくか、ということで今回の構想を提起したということでしょうか。

泉田知事： そうです。やはり一人がすべてをコントロールすると失敗してしまいます。独裁国家が悪いとよく言われますが、多くの人の知恵と経験と問題意識が合わさった中で政策が決まっていけば満足度が高い自治になります。一人で処理できることには限りがあり、少ない情報の中で一人で全部決めようとするとう限界がありますので、住民自治をより高める方向にしていきたいと思います。

北川座長： 住民自治ということですね。

泉田知事： 住民自治です。

北川座長： 篠田市長さんも住民自治ですよ。

篠田市長： はい。

北川座長： ということですので、そこをまず1つ決定しておきたいと思います。

田村委員： 確認ですが、知事さんがおっしゃられた「指令塔を2つから1つにする」ということと、「独裁はいけない」ということは矛盾されているわけです。そこはどのようなのでしょうか。

それから、そもそも「州」のことについてお答えいただけていません。そこが一番確認したいところなので、道州制の州なのか、道州制を推進するのか。「州」と言っているからいいじゃないか、というような形で賛成される方もありますが、きちんとこの場で答えていただきたいと思います。

泉田知事： 1つ目の質問をもう1回お願いします。

田村委員： 最初の挨拶のときに、「県と市という2つの司令塔を1つにする」と言われましたが、これは1回目の検討委員会でも言っていました。一方で、「独裁はいけない」と言われましたが、これは矛盾ですよ。そこをどうお考えなのかということをおっしゃったわけです。

泉田知事： 先ほどからお話ししていますが、広域・専門行政に特化するための司令塔が1つということ。基本的には、自己決定できるようにする中で、基礎自治体の機能を強化したい

ということですから、何ら矛盾ではありません。

もう1つ、道州制というのは何を言われているのでしょうか。都道府県合併であれば反対です。

田村委員： これまで、地方制度調査会や道州制ビジョン懇談会などでも、道州制は単なる都道府県合併ではないと、一般的にそういうふうに使われているわけです。

泉田知事： 権限移譲を受けるための受け皿としての州、このことを言われているという理解でいいですか。

田村委員： 基本的には、今までの一般的な政府の議論というのは、「受け皿」であり、まさに地域主権の主体となるようなものだと思います。広域的な経済圏というのは議論があるのですが、非常に広域的な経済圏を念頭に、まさに地方制度調査会や道州制ビジョン懇談会で議論されてきた道州制というものです。

泉田知事： 「一般的な」というのはどういう意味ですか。

田村委員： 一般的と言うのは、単なる都道府県合併にとどまらない権限を大幅に移譲していくというものですよね。

泉田知事： このところが理念としてまとまっているのでしょうか。例えば法律でも2ないし3以上の合併などという条件を付けていますが、なぜ合併しないといけないのでしょうか、自治が遠くなると思うのですが。

田村委員： 合併しなくても沖縄とか北海道は単独で良いとされているので、新潟も単独で道州制の州になりたいというのなら、それはそれで分かります。そうなのか、それとも道州制とは一線を画する形なのか、はっきりさせていただかないで、州という言葉を使っていると、やはり混乱してしまいます。

知事さんは、再三、中国のことをおっしゃっていますが、省という言葉を使うのかどうかですけれども、特別自治市みたいな形というのは、むしろドイツの都市州とか、韓国であって、中国を例に出すのはびっくりしたのですが、省という言葉は日本には少し馴染みにくいと思います。

泉田知事： 先ほどから申し上げているとおり、広域・専門行政についての調整機能は高める必要があると思っています。これはインフラの二重投資、そして競争力のある地域社会の形成という観点からは、広域・専門行政については調整能力を高める必要があると思います。ただし、それが合併を前提とする、若しくは一般的に使われているような道州制を今、念頭に置いているかという、受け皿になり得ることは否定しませんが、念頭に置いているということまでは言い切れません。

田村委員： 再三再四「合併」という言葉をお使いになっているので、そこはやはり誤解を招くわけです。合併というのは、企業でもそうですが、辞書での意味では、「2つ以上のものを合わせ、1つにすること、又は1つになること」ですから、そうすると新潟市がなくなるのではないかというふうに聞こえてしまうわけです。司令塔が1つになるということは、州になると新潟州知事が新潟市長を兼ねるのではないかと思うわけです。誤解と言えば誤解かもしれませんが、そう聞こえてしまうわけです。

北川座長： いろいろな議論があって、専門的な学者の先生方のお話もありますが、私なりに若干、整理させていただきますと、いろいろな論点はこれから見つめていく必要があると思います。まさにプロセスを大事にするから選択肢はいろいろあるということを泉田知事も篠田市長も言われたわけです。

これから検討委員会の議論を進めていく中で、一番いい形というのは、国の問題や地方制度調査会の考え方もあれば、自治法の改正も必要となってきます。法律改正を前提とすると、皆さんがどう言ってもできない場面もでてきます。ですから、県と市が努力しながらそういう方向に進んで行き、議論が煮詰まってくる中で1つの形が生まれるということで、田村委員にはご理解していただきたいと思います。

田村委員： 私も県と市のあり方を議論するのは大賛成なのです。この硬直化した制度を考えると、やはり必要です。しかし、それであれば、まさに「県と市のあり方検討会」であり、なぜ「州」という言葉が出てきたのか、それで皆混乱してしまっているということをお願いしたかったのです。

北川座長： 州のあり方についても、これからのプロセスの中で篠田市長が「いい名前ありませんか」とおっしゃったわけですが、今日、知事・市長と田村委員とで話し合いができたことも、新潟県だけだったらこういう議論はできないのです。県と市が新潟州で一緒になるかとか、合併とか、2人が刺激的な言葉を使うからできたことなのです。そういう意味で、なかなか良いことだと思っていますが、県民、市民の意思もあるので、2人の勝手にはいきません。こういう議論こそが実は一番欠けていて、県は絶対的に今までの県の役割だ、市は絶対的に今までの市の役割だ、というようなことが、新潟市が政令市になり、そして地方分権が進んできたことで、こういう議論になることは本当にいいことだと思っているところです。州の名前が駄目だと言うなら、これはちょっと後に置いておいてもいいのです。プロセスによってどういう決めるのかというのは、もっともっと深化していかなければ、変化は多様だと思えます。

もう1つ、県と市の合併というのは、言葉の「あや」と思えます。司令塔が1つというの、広域的にはやはりどんと1つになった方がいいとか、いろいろな意味があると思えますので、そういう文言については、これから整理をしていきますが、ワーキングチームで誤解の少ないようにしていただければと思います。

従って、私の整理としては、泉田知事と篠田市長の合意の一番基本的なことは、「住民自治」であると。住民に一番身近な行政をやるために、制度論も含めて検討していただきたいということなので、これから具体的に議論を進めていく中で、3つの基本的な理念・目的について議論に入っていきたいと思えます。

今日は先に州の定義のことで議論しましたが、これはこれで議論が深まったと思えますので、まとめさせていただきますと、ただ今の田村委員のお話、知事と市長の話も踏まえて、本委員会としては新潟州の定義を限定することではなく、まずは具体論を詰めていく中で、どういう制度改正を求めているかの議論を進めていきたいと、そう考えますので皆さんよろしいでしょうか。田村委員、それでご了解いただけますか。

田村委員： 私の了解のいかんに関わらず議論は進むでしょう。結局は合併ではなく、私は再編だと思っています。

篠田市長： 私は全く、問題意識はそれで結構です。

田村委員： 広域のことを特化させることは非常に重要だと思うのですが、合併というのは1つになってしまうというイメージが、皆さん非常に強いんですね。以前から、役割を変えるということは、再編という言葉の方が望ましいのではないかと思います。

篠田市長： いい言葉もいただいて、それで現時点では道州制の州とは全く違うことだという認識を持っていただいたほうが、これから個別のテーマ議論もスムーズにいくと思えますので。そういうことを今後心掛けて発言します。

泉田知事： 特に異論はありません。再編ということでいいと思えますが。

北川座長： 再編とも決めなくていいのです。これはいろんな選択肢ですから。

泉田知事： 考え方は再編で特に異存はありませんが、説明する時に、合併という言葉で封印して説明ができなくなるということは危惧するのです。

北川座長： いろんな形もあるから、再編もあり得るかということでどうですか、田村委員。

田村委員： 私が申し上げたのは、「合併」という言葉を使うと、1つの法人、1つの組織になるということを広辞苑などにも書いてありますし、一般的にはそういうことだと申し上げたわけです。

北川座長： 了解しました。ということで私は、明確に定義を限定するのではないということで、委員の皆さんにご了解をいただいて、会議を進めさせていただきたいと思います。

それでは、県と市の課題整理の議題に入らせていただきたいと思います。

前回、4つの視点で個別の課題について整理を進めていくことにしたところですが、前回の各委員の意見も踏まえて、その後の検討状況について事務局から説明をお願いします。

事務局： それでは、資料2をご覧くださいと思います。「県と市の課題整理」についてですが、まず、これまでの検討の経過をまとめてあります。構想提起の目的としましては、二重行政の排除など、(1)の①から③に記載の3点を掲げていたところです。その後、準備会や本委員会での議論を踏まえて、拠点性の向上など(2)の①から④に記載の4つの視点のもと、県・市間の課題の整理を進めることとし、各分野における様々な課題の中から港湾、空港機能の強化などについてお示ししたところです。

次にその具体例の検証についてですが、具体の課題について検証する意味としましては、まず懸案となっていた事項が解決に向けて動き出すということが期待できるということ。それから、こうした議論を通じまして制度的な問題点が明確になるということが考えられるところです。そこで前回の検討委員会でお示ししました課題の中から、新潟州構想の目的や4つの視点を踏まえて、代表的、象徴的な課題と思われる①から④に記載の4つの課題について、具体の検証を行うこととしたところです。

資料2-2をご覧くださいと思います。具体例の検証でございます。まず最初の項目につきましては、港湾・空港機能の強化と新潟駅、新潟空港、佐渡汽船間のアクセスの改善についてです。

まず、現状および課題ですが、現状をまず管理形態という側面から見ますと、新潟港については新潟県が港湾管理者としての役割を担っていますが、他の地域におきましては、基礎自治体や一部事務組合、あるいは港湾法に基づく港務局による管理が行われている港も存在をしているということです。

また空港については、新潟空港は国管理の空港ですけれども、空港本体は国、ターミナルビルは第3セクター、駐車場は財団法人による管理という形態になっています。また全国的には空港の管理形態も一様ではないという状況があります。

これらから課題として、機能、あるいは利便性という観点から現在の管理形態というのが最適なのかということが考えられるというまとめです。

次ページをご覧ください。次の利用促進の観点から見た場合ということですが、港に関して、いわゆるポートセールスについては、新潟県と新潟市などで同様の施策を実施しています。また空港については、その利用の促進に向けて県や市を中心とした各種協議会などで路線の維持、あるいは利用圏の拡大などに取り組んでいるところです。課題としては、これらの促進の施策が果たして効果的、効率的に行われているのかという整理です。

次に今度はまちづくりとの連携という側面から見た場合です。港については、現在は港本来の機能に加えて、地域資源としての活用が求められているという状況があります。その際に関連する、いわゆる土地利用の権限については次の表のとおりですが、その内容により県と市にその権限が分散しているというほか、国の関与もあるという状態になっています。課題としては、例えば新潟西港については、市街地との一体性ということも必要なのではない

かということ。また、その際には港湾管理者とまちづくりの主体の関係はどうあるべきなのかというような問題があるというふうにまとめてあります。

次のページですが、アクセスの側面から見た場合です。新潟駅―佐渡汽船間については、新たな交通システムの導入という切り口で検討された経緯もありますが、西港、東港へのアクセスを含めて、具体的な検討には至っていないという状況です。

一方、空港については、新潟駅と空港間のアクセスは短期的な施策として、県、市共同でリムジンバスを運行しています。ただ、中長期的な施策については、軌道系アクセスの実現に向けての検討というのが行われてはいますが、事業費あるいは採算性という課題が大きいという状況です。またその一方で県内の遠隔地、あるいは他県からのアクセス性を向上する検討というのが始まっているという状況もあります。

この課題については、市域内交通と拠点間アクセスという両面がありますが、その中で県と市の役割分担の中で取り組んではいますが、抜本的な解決に至っていないということでもあります。

以上のように、各側面から見た場合ということで整理しますが、そうすると論点としては、各種施策推進の体制、あるいは権限のあり方、役割分担の見直し、あるいは連携という手法での解決可能性の限界というような論点が考えられるのではないかと考えてありまして、これに対する方向性としましては、さらなる施策協調の評価、あるいは一体性、統一性の確保に向けた検討というものが必要なのではないかとまとめてあります。以上が港湾と空港に関してです。

またページをめくっていただいて、次の課題は災害時危機管理対策ということでハイパーレスキューに関してです。まず現状については、消防は各市町村が単独あるいは組合を構成いたしまして、消防本部を設置して消防活動を行っています。県内での大規模災害等には、相互応援協定に基づいて活動するという体制になっていますが、一方、特別高度救助隊については、省令の規定により政令市の配置は必要とされているということです。

課題としては、新潟県全域の安全度というのは、常に今以上に高めていく必要があるということなわけですけれども、特別高度救助隊については、新潟市消防ということですので、同時多発的な災害時には全県域の状況に応じて活動できない場合が想定されるということです。

次のページをご覧くださいと思います。以上を踏まえた、まず論点の一番目ということですが、特別高度救助隊の設置に関する考え方、あるいは派遣のあり方という切り口が考えられるのではないかと考えてありまして、これに対する想定される方向性としては、大規模災害時には広域自治体による指揮命令ということなども視野に入れた新たな仕組みというのが考えられるのではないかと考えているのが1点です。また、論点の2番目として整理していますが、そもそも特別高度救助隊とは、どのように配置すべきなのかということ。それから政令市を有しない県については、災害時の危機管理対応というのは万全と言えるのかというような切り口で考えると、これに想定される方向性としましては、全国的視点での配置基準というのが考えられてしかるべきなのではないかと。あるいはその地域の実情に応じて、柔軟な体制整備の実現性というのが考えられていいのではないかと考えています。

次に、次のページの都市基盤整理まちづくりについてです。これは主に土地利用に関する権限の問題ですが、まず1点目の都市計画の現状についてです。新潟市の都市計画については、新発田市の一部、聖籠町の全域と共に、いわゆる基礎自治体の区域をまたぐ形で新潟都市計画区域として定められています。これの手続きについては、国との同意付きの協議によって県が指定するという仕組みになっています。また、都市計画の権限については、そこに記載のとおり、一定のいわゆる権限移譲というのは進んでいますけれども、分散ということがありまして、その結果として手続きに時間を要する場合があるという事例を記載しています。

次のページをご覧くださいと思います。農地の利用調整についてです。農地の利用に関する法律上の規定をその表の中にまとめてありますけれども、この権限についても都市計画と同様に分散してありまして、その課題の欄に書いてあるように、事務処理に時間を要するという。それから地域の実情に応じたまちづくりというのを速やかに、かつ、基礎自治体から見た場合には主体的に進めることが困難だという現状があるというまとめです。

以上を踏まえて論点としては、まちづくりに関する権限というのは、住民に近い基礎自治

体が担うべきではないかということ。あるいは例えば、農業分野での特徴がある新潟市などはその特性に応じて、その分野においては、例えば県並みの権限を持っていいのではないかというようなことが考えられるということですが、これに対する方向性については、基礎自治体への権限の移譲、あるいは一元化ということ。あるいは、広域自治体と基礎自治体の間において、柔軟な権限配分が行える仕組みというのを実現する必要があるのではないかということが考えられるということです。

次に住環境の整備についてです。いわゆる公営住宅に関してですが、現状としては新潟市内には、市営の住宅と県営の住宅がそれぞれ存在しております。県営住宅の中には市有地の上に建設されているものもありますし、一部の団地についてはいわゆる県営住宅と市営住宅が隣接しているという状況があります。さらに制度的には管理方式や申し込みの抽選方法で違いがあります。それから県内的に見ますと新潟市以外の県営住宅については、それぞれの各市町村で市町村営の住宅と一体的に管理を実施されているという状況があります。

課題としましては、県、市、それぞれが管理運営を行うことで、利用者から見た場合の利便性や分かりやすさが損なわれているのではないかとといったことが挙げられるということですので。

次のページをご覧くださいと思います。考えられる論点ということですが、これについては住民、それから自治体の双方にとって望ましい管理のあり方はどういうことなのかということに尽きると思いますが、これに対する方向性については、いわゆる県営住宅の新潟市への管理運営の一元化、これと同時に市営住宅との一体的な管理をしようとした場合に、現行制度では支障になる部分がありますので、そこのところを改める必要があるのではないかというようなことが考えられるということですので。

次に右のページの2番として、将来の可能性及び参考資料ということで追加しています。まず港湾・空港機能の強化という部分についての可能性についてですけれども、記載のとおり交通、まちづくり、さらには産業エネルギーなどの関連施策も含めた総合的な推進ビジョンの具体化。あるいは新潟地域の一体となったビジョンに対する実現するということで、新潟地域の総合力の強化に結び付けていくことができるのではないかとということで記載をしています。

次のページは参考ですが、先ほど若干触れさせていただいた、港湾と空港の管理の状況についてのまとめを記載させていただいています。

次の住環境の整備に関してですが、いわゆる新潟市の単純な一元化、その効率化ということだけではなくて、可能性としては資産の管理運営の最適化を図る地域マネジメントという考え方がありますが、これを運用してさらなる効率化につなげていくということ。あるいは人口減少の中での居住の状況というのに対応した公営住宅の望ましいあり方を実現していくというようなことが、将来的には可能性として考えられるのではないかとというまとめです。

次ページ以降の参考資料については、市内の県営住宅の状況、それから制度の比較、入居の状況、それから最後にファシリティマネジメントの定義等を記載してあります。資料の2-2までの説明は以上です。

引き続きまして、資料2に戻ってご説明します。2ページの下段、「3検証過程から見えてきた制度的課題」についてですが、課題の深掘りなどを通じまして、地方自治制度や大都市制度に内在する制度的な課題として、当面次に示す3つの課題について今後さらに検討を進めていく必要があるのではないかと考えています。

まず、各地域の特性や実情を踏まえない、全国一律の大都市制度の問題です。特別高度救助隊が都と政令指定都市にしか設置されていないこと。あるいは田園型政令指定都市を模索している新潟市への農地、農業の権限の移譲が未だに実現できずにいること背景には、各地域が置かれている状況が異なるのにもかかわらず、全国一律の大都市制度によって柔軟な都市運営や広域行政の役割分担を阻害しているのではないかと課題認識です。

また、全国一律の大都市制度が、広域・専門行政の分野において、県と市がエリアを分断する形でそれぞれの組織が業務を行うことになり、広域自治体と基礎自治体との間で一貫した総合的な行政サービス、効率的な管理につながりづらいとした点も問題があります。第2回検討委員会において取り上げた、「食の安全・安心」の例だけではなくて、次に示します新型インフルエンザ対策や道路管理などの事例においても、そういった課題が窺えるところですので。

次に(2)として、国、県、市町村の硬直的な役割分担についてですが、大都市の問題のみならず、国、県、市町村の硬直的な役割も課題として見えてきたところであります。港湾、空港機能の強化や、まちづくりとの連携、あるいは拠点間アクセスの問題についても、一体的な取り組みを阻害する要因がそこにあるのではないのでしょうか。そもそも、基礎自治体の能力や体制が一様ではない状況を踏まえ、自由に権限配分を行える仕組みが必要ではないかという課題認識です。こうした弊害が放射性物質の処理などでも、その要因となっていると思われませんが、一方で、「ピア万代」のように、役割分担を明確にすることによってうまくいくケースも出てきています。

次に(3)政令、政省令等と条例との関係についてですけれども、特別高度救助隊の設置根拠は省令ですが、そもそも法律や政省令等と、地域住民の意思を反映できる条例との関係についても改めて整理していくことが必要なのではないか。すなわち補完性の原理に基づき、「地方のことは地方に任せる」という観点からすれば、法律の規律密度を見直し、条例への委任範囲を拡大すべきであり、また、必要に応じて一定の範囲で政省令等を条例により、「上書き」できるようにすることも検討すべきではないだろうか。公営住宅の管理についても、国の解釈とのバランスの中で、よりよい住民サービス提供の観点から、地方の創意工夫が活かせる柔軟な制度運用ができる仕組みが必要なのではないかなど、以上のような観点から、制度面の課題改革に向けた取り組みが必要との考え方です。

なお、本検討委員会では、今後、検討項目の「4州構想が目指す制度改正」において、これらの制度的な課題をさらに掘り下げていただきたいと考えています。

次に、参考としました各課題の当面の解決に向けて想定される方向性についてです。県と新潟市との間において、現行の枠組みの中で課題解決に取り組むことは当然重要なことですが、本日取り上げた以外の各課題についても、解決に向けて想定される方向性について、資料の2-3に示してありますので、後ほどご参照いただきたいと思います。なお、これらの具体の課題解決については、単に県と新潟市との連携のみならず、国との関係の整理や関係団体などの理解、調整などにも十分配慮しながら進んでいく必要があると考えています。

北川座長：　こういう問題こそ委員の皆さんからご議論いただきたいと思いますので、皆さま方のご意見をいただいて審議を進めたいと思います。

田村委員：　こういう各論については様々な議論があると思いますが、例えばこの特別高度救助隊というのは、そもそも2005年にできて、まず政令市に置かれたわけです。中核市には高度救助隊という制度があります。例えば、長岡市がそれを持てれば本当はいいわけです。そうしますと、むしろ中核市の特例を県が後押しして、長岡市になってもらうようにするというやり方も考えられます。何でも県が全部というよりも、そういう水平的な役割分担、これも非常に重要になってくると思います。まさに同時多発的に災害が起きた時には、長岡にもあるというのも1つでしょう。

それと最初に知事さんがおっしゃったことで、少し気になったのが、廃棄物の問題ですけれども、これはまさに都区制度の名残りで、ごみの仕事というのは基礎自治体の一丁目一番地の仕事ですが、東京都が2000年まで23区のごみの仕事をやっていました。2000年に23区に戻ったのですけれども、焼却などは23区でやって、たまたま最終処分の埋立地は1カ所で23区分を全部持つからということで都が持っていたというだけであって、実際に、今回の事業も粉砕は民間でやっていますし、焼却は東京電力のグループ会社でやっているのです、東京都のことを引き合いにして広域自治体ができるというよりは、新潟市長さんとか、川崎市長さんとか、長岡市長さんが言っているように、基礎自治体がしっかりとやると。もちろんその時に放射性物質のチェックなどで広域自治体の役割はあるかもしれませんが。何かこれを見ると一般廃棄物まで県がやろうとしているのではないかと見えてしまうので、先ほど申し上げたとおり、「国の権限が欲しい」、「市町村の権限が欲しい」というふうに見えてしまいますと言ったわけです。

北川座長：　委員の皆さん方、新潟港や空港など、さらに具体的な意見をどうぞ。

渡辺委員： 今、田村先生がおっしゃいましたが、災害時対策というのは住民の皆さんの大きな関心事だと思うのです。特別高度救助隊があちらこちらに派遣できないということ自体がよく分からないのですが、大きな災害が起こったことを考えますと、ハイパーレスキュー隊も含めまして、これからは災害に対応できる指令塔にもなり決定権を持つセンターを作っていくという方向を考えていただきたい、それも1つの考え方だと思います。

内山委員： 少し感想的なことも含めて、お話しさせていただきます。今回の事例を通しますと、県民、市民はかなり理解されたのではないかなと思います。私自身も冒頭の話にもあった通り、州構想とは何ぞや、というところがあったのですけれども、この事例を通すと結構見えてくるのかなと。特に2-2の15ページあたりの下を見ますと、都市機能や町の魅力の向上に伴う新潟地域の総合力の強化なのだ。こういうことをはっきりと言われたということ。この新潟州構想の意義、この辺が皆さん見えてくるのかなと。

ただ、一方ではですね、非常に分かりやすかったのですけれども、前にも申し上げたのですけれども、この課題というのは別に昨日今日出てきた課題ではございません。従ってそこをもう少し深掘りして、なおかつ、これが現行制度で解決できるものなのか、あるいは州というような広域なところへ持って行かないと解決できない問題なのか。この辺がもう少し明確になってくると、さらに「なるほどな」と。やっぱり州と言いますか、先ほどから州という言葉が問題になっていますけども、必要なのだなというようなことで、県民の理解が得られるのではないのかなというような感じがしています。

北川座長： まさにそういうことだと思っていて、この資料2の3ページの(2)ですが、大都市の問題のみならず、国、県、市町村の硬直的な役割分担も課題として出てきたというのは、なぜ今までやらなかったのというだけの話であって、こういう課題が出てきたからこそ、名前は別としても州構想の検討が出てきて、ここで議論することは意味があると思うのです。私は全国の都道府県と市町村の関係を見ているのですが、実は市町村と県の関係は、市町村と国の関係より遥かに悪いです。お互いが牽制し合っているという状況です。

従って、今日、お二人が揃って一緒に課題解決しようということになっていますが、今まで課題が分かってもできなかったのです。諸制度もいろいろありますし、集権体制もあります。いろいろな選択肢があってもやろうということができなかったのです。今、ご紹介いただいたように、まちづくりは、港、飛行場、鉄道、道路も全部関係します。県と市の区別なくやっていただく場面ができたと思いますので、今ご紹介いただいた2-2の問題こそ、経済界の皆さんも積極的にご参加をいただいて、全国のモデルを、県市協力のモデルを作ってほしいと私も何度も申し上げてきました。今、委員からそういうことをおっしゃっていただけてうれしく思います。

関根委員： いろいろお聞きして感じたことなのですが、今、新潟は地政学からいったら、すごいチャンスが来ているわけです。太平洋貿易から日本海貿易に移りつつある中で、新潟の港というのは重要港湾に指定された。新潟というのは後ろに関東圏という大きな消費地を控えているという意味では、非常に重要なわけですから、これを先ほど知事がおっしゃったように、どんどん権限を移譲して距離を短くして決定を早くするのだという中で、新潟県をどうしようという目標をまとめることができれば、県とか市ということではなくて、本当に1つの広域行政体だというふうに考えて、どんどんと改革を進めるべきではないかなと。こんなふうに思います。

あまり言うとう欲張りみたいですが、国からいただける権限はどんどんやっぱりいただかなければならないでしょう。国が今言っている出先を整理する時、1つの県では駄目です。なんて、これも国としては非常に度量が狭い話で、新潟県ぐらいになると、2つ3つの県ぐらいの県域を持っているわけですから、やっぱり受け皿ができるような体制を県と市、全体で先ほどいろいろ議論になっております道州制だけにこだわらず、県と市の役割分担の境目を見直すという考え方であれば、いろいろな可能性が出てくると思うのです。そういう意味で、今、新潟県に起きたこの日本海貿易の拠点というチャンスを生かしていただいて、新潟経済的に発展することを切に希望しています。

福田委員： 立場としては関根さんのおっしゃることを是非やっていただきたい。田村先生と意見が違いかもかもしれませんが、私も以前に道州制の導入を提唱したことがあります。今回の州構想というのが、要するに地方自治をやっけていこうとした時に、どうしても今の制度の中で動かない部分を壊すために知事と市長がおっしゃったのだと思っていたのですが、よくよく整理してみますと、県と市の間を埋めていこう、また、二重行政をやめていこうということ、国の権限を持ってこようという議論であると理解しています。たとえば、二重行政の弊害の例として、公営住宅の管理については、県営・市営の公営住宅に住んでいらっしゃる方によっては待遇が違う、不利益発生の恐れがある。市長がおっしゃったように、そういう矛盾点をこれから市民の理解を得ながら少しずつ解消して行って、結果的に州になるのか今の体制になるのか分かりませんが、中身を変えるための検討会だと思っていますので、これからもどんどん進んで検討させていただきたいなと思っています。

仙石委員： 皆さんの言われることに賛成です。そして具体例が出てきたということで、非常に分かりやすくなってきたのではないかと思います。感じていることを述べさせていただきます。資料1のページ2に新潟州構想のイメージ図がございます。横軸が市町村、縦軸が役割・権限となっています。新潟市や他の市町村との役割・権限の程度を現在と新潟州になったときとの比較のイメージ図です。先程市長さんからお話のあった特別自治区の関係図はページ4です。これも見ていただきますと、横軸は基礎自治体あるいは市町村です。この2つの図において、横軸は自治体の地図だと思えばいいかなと思います。地図上のデータで、縦軸のほうが役割・権限となっているのではないかなと思うのです。その時ですね、例えば交通とか港湾とかっていう機能別に見ると、横軸の地図上での範囲というのが違って来る訳です。また、例えば救急、災害、などの機能別でも、横軸の地図上の括りというのが、違いがあるのだと思うのです。

これらの図では、横軸と縦軸のみですが、それともう1つ軸すなわち時間軸が必要だと思います。それは先ほど北川先生のお話がありましたけれども、今後の例えば人口変化とかいろんな変化、あるいは技術の変化もあると思いますが、これらの変化で地図上の括りも役割・権限も変わります。例えば、情報通信の技術が発展してくるとことによって、ある機能に関しては、実は地図上のエリアが大きくなったとしても全然問題ないとかいうことも出て来ます。先ほど、知事さんと市長さんから、「住民自治」が最も大切だというお話がありました。「住民自治」を評価指標としたとき、機能別の役割・権限を時間軸も考えてまとめていくことが必要であろうと思います。

これらを考えながら、個別の具体例を出しつつ、まとめていくと良いのではないかなという感じがしました。

北川座長： ありがとうございます。本当は港湾や空港について経済界の方からどんどん言っていたきたいのですが、時間の都合上、知事、市長からお一人2分まででよろしく願います。

泉田知事： 今日は大変参考になるお話を聞かせていただきましてありがとうございます。やはり行政を直接やっている立場と、行政サービスを受ける方で感じ方が違うということが、今日よく分かりました。われわれにとっては直接やっていると自明なことなのですが、「実例を出すと分かります」と言われて、改めて実例で議論していくことの大切さというのを強く感じさせていただきました。

この新潟州構想検討委員会で、1つでも2つでも良くなったね、と言われる事例を積み上げていくことが大事だということを強く実感しましたので、実践したいということを宣言して挨拶とさせていただきます。

篠田市長： こういういろいろな課題を、どういうふうに県民市民にメリットを出すかということについて考えていくというのが、割と分かりやすいのではないかな。そしてもう1つは、先ほ

ど田村先生からハイパーレスキューの話があり、中核市あたりにも持たせればいいのではないかという、そういう部分を、あれは安全にかかわる部分ですので、中核市に特例市にと言うと、これもやっぱり階段式なのですよね。そことエリアの中で空白域がないかどうか、みたいなことをやっぱりチェックする。それは、本当は私は国会だと思うのですけれども、そこがなかなか機能していないのがつらい。基本的には、教職員の人事権などは、私は長岡が例えば近隣の地域、あるいは上越市が近隣の地域と一緒にあって、人事権の移譲をお願いしたいというようなことで、新潟県と意見交換をすれば、それは相当大きなインパクトになるのではないかと。そういう議論を、今、私がほかの地域にこういういいこともあるよと、なかなか、まだ言えないのですけれども、新潟州の議論の中で、こういう拠点化のいいやり方が出てきた、こういうまちづくりのいいやり方が出てきたということになれば、それが新潟県内のほかのエリアにも波及していくだろうし、波及していったらいい。それを波及していくための土台を、この構想検討委員会で早期に、もちろん私も汗を流しますので、お願いをしたいと思っております。

北川座長： いろいろご意見をいただいて、具体的なことが出てくることは非常にいいと思います。

課題解決のためには、国の法律改正とか制度改正まで及ぶこともあります。知事、市長がおっしゃったように、できることは断固やっていくと。資料には課題が見えてきたと書かれていますが、見えているのにやらなかっただけという自覚を持って進めていただきたい。そして、県でも市でもそれぞれでやるには限界があるから、県、市でよく話し合い、制度改正については、県、市で協力して国と議論するというので、この議論を締めさせていただきます。知事、市長、よろしく申し上げます。

それで、3番目の議題へと移らせていただきます。今回新たな検討項目として、国からの権限移譲について議論を始めさせていただきます。事務局から説明をお願いします。

事務局： 資料3「国の出先機関の受け皿としての新潟州の位置付け」についてご説明いたします。

1の基本的な考え方について、結論としては3つ目の黒丸に記載してありますけれども、基本的には、事務・権限に応じた財源と必要な人員がセットで移譲されるのであれば、地方ができないとする理由はないということに尽きるということです。

次に、広域的な受け皿の必要性についてですけれども、23年7月に示された「国の出先機関の移譲に関する特例制度の骨子素案（未定稿）」で、「一定のまとまりを持つ2以上の都道府県が設立する広域連合」がその対象とされています。現在の出先機関単位という考え方はあり得るのかもしれませんが、なぜ2以上の都道府県なのか、単独だとなぜ駄目なのか、また道州制特区推進法の中で3以上の都道府県を対象としていることとの整合性はどうか、という問題があります。

それから実務的に言いますと、広域的な受け皿の必要な事例として、河川管理を上げることが多いのですが、実態としては一部が中抜け区間として、県管理となっている区間があるほか、そもそも地方整備局を跨ぐ河川については、地方整備局同士の連携によって対応しているところ。国の出先機関同士なら連携が可能で、国の出先機関と都道府県との連携ができないとする理由は何なのか。因みに関西広域連合が受け皿になっていくとすれば、当然隣接する国の出先機関との連携が必要となるはずですが、なぜ都道府県との連携ではだめなのかということ。

それから、昨年7月に出されました全国知事会の報告によれば、5～6割の事務権限は地方で受け入れ可能と整理されていますし、都道府県内で完結する事務権限は「都道府県単独で受け入れ」とされるとともに、都道府県を越えるものであってもそれは都道府県間の情報共有や域外権限の付与などで対応ということが想定されるということです。

また、今年7月に中部圏知事会議が、「国の出先機関改革に係る中部圏研究会」の中間取りまとめとしている検討状況報告の中でも、現行の97%の事務権限は単独で受け入れ可能と整理されています。現在、道州制特区推進法で対象となっているのは北海道ですが、北海道で国からの権限移譲が進んでいるとは言い難い状況にあります。現行の枠組みにおいて単独でやれる地域でも権限移譲が進んでいないという現状を鑑みると、必ずしも「広域的受け皿論」がすべてではないというアプローチもあり得るのではないのでしょうか。

次に、3受け皿としての新潟州についてです。「広域的受け皿論」が国の出先機関改革を進めるための「丸ごと移管」に向けた便法であるとしても、関西や九州などと違って関東や中部などのエリアは国の出先機関の管轄区域が錯綜しておりまして、特に新潟の地政学的な特性については、例外的な取り扱いを認めないとなかなか移譲が進まないという現実があります。新潟州が地方分権の受け皿となり、拠点制の向上や成長戦略の強化などを図る過程において、現在国の出先機関が行っている事務権限の移譲を積極的に受けることで、地域の総合力を高めることが可能となるのではないのでしょうか。その際、県と政令市がそれぞれで受け皿を目指すことが妥当なのか、それとも県と市が共同で目指すことがより良い受け皿づくりにつながるのかといった観点も考慮する必要があるのではないのでしょうか。

想定される具体の事務・権限については、このような考え方の中で新潟州が担うべき事務・権限として、新潟の地域ポテンシャルを活かせる、新潟の発展に資するものは何かという観点で具体の事務・権限を、今後、検討委員会において、掘り下げていただきたいと思います。

アクション・プランや24年通常国会に提出予定となっている国の出先機関改革に係る法案などに留意しながら検討を進めていく必要があると思いますが、現時点でターゲットとして想定されるものは次の3機関です。3機関を想定した理由の説明は、記載のとおりなので、省略させていただきます。

以上、国からの権限移譲とその受け皿としての新潟州の位置付けなどについて、整理したところですが、今回の第4回検討委員会において、県と市が共同で受け皿作りを目指すことも視野に、重点的に移管を求める分野等について、さらに検討を進めていただきたいと考えています。以上で説明を終わります。

田村委員： 基本的な方向性については特に異論はありませんが、まず1つ気になるのは、資料2で、県と市の関係ではエリアを分断するような形で中抜けはまずいと言っていて、他方で国に対して新潟県単独でもと言っています。便法として矛盾しているのではないと言われるような感じがしています。先ほどの知事さんの発言によれば、できるだけ基礎自治体に権限を移譲するということですが、それがこの資料の中では見えてきません。本気になれば上手く説明できるかもしれませんが、要は国に対して言っていることと、県と市の間で言っていることに齟齬があると指摘されないかという危惧が1点です。

2つ目には、これは福田委員もご見解がおありだと思いますが、特に県と政令市がそれぞれ受け皿を目指すことが妥当なのかということ。今、一般国道と県道は新潟市で管理していますが、それは今度どうなるのでしょうか。それは、県が国道の権限を持つのでしょうか。今、新潟市内では県が管理している道路は基本的にないわけですが。そういうところを、どのようにやっていくのか。良いとか悪いとかではなく、整理が必要なのではないのでしょうか。

3つ目として、確かにハローワーク、地方農政局、地方整備局など議論はあると思いますが、ほかにも経済産業局、地方運輸局などについても吟味する必要があると思いました。

北川座長： 他の委員さんは、いかがですか。

関根委員： さきほど先走って言ってしまったのですが、国が権限移譲するということで、2つ以上の県が一緒でないと言えないという。それには、いろんな事情もあるのでしょうか。既成事実で変えられない問題なのではないでしょうか。それとも新潟県の特長からすれば、ここは新潟県だけでも1つで受けられませんかと、言える部分があるのでしょうか。その辺りがちょっと分からないのですが。

北川座長： これはやり方だと思います。基本的には「広域行政で」ということですが、先ほど知事もおっしゃいましたが、一から新しい法律を作ってやるというのはものすごくエネルギーがいることなので、一気に道州制というのは難しい。一方、河川は1県だけではなく3つも4つも重なっているから国でやらないといけないのか、そういう議論があって、そこで関西広域連合が出て、滋賀県の琵琶湖からずっと淀川が流れていくなら一緒になってはどうかというので飛び付いたわけです、考え方として。それで広域連合という形で都道府県の枠を超えてやることについて、来年の通常国会で法案化することを、この間の国会で野田総理が発

言したということです。

それはそれとして、各県、各地域ではいろんな事情があるわけです。例えば、北海道は北海道でもう既にスタートしているのですが、国全体の権限移譲のスキームがまだ変わっていないから成果が上がっていないという実態です。新潟では、県と市が力を合わせてやっていくことについて、法律的に難しい点が若干出てくるとは思いますが、県と市が力を合わせて、全国にその動きを発展させれば、拡大していくであろうということになります。

今、関根委員がご指摘いただいたように、確かに両面あって、広域性を目指すというのが今の考え方であり、それはそれとして進みます。しかし、新潟県の地域特性を考えればいかなものかということなので、だからわれわれは県と市が力を合わせて、そういうことに対してははっきりと意見を言っていこうではないかというのは、地域主権の基本的な考え方であるということです。

それでは、こうした観点で今後煮詰めていくということで、県単独で権限移譲の受け皿になるということもあると思いますが、私は県と市が力を合わせて受け皿になるというビジネスモデルを作っていただきたいと思います。知事・市長から一言ずつお話しいただきたいと思います。

泉田知事： 何人かの先生方からご意見いただきましたけれども、やはり全国一律ではなくて、地域事情を反映する、そしてより住民が幸せになる仕組みをどうつくるかということですので、篠田市長も言われたような、府と市を合わせて「ふしあわせ(不幸せ)」ではないような形で、委員会での結論を得て実行に移していきたいと思います。引き続き、ご議論をお願いしたいと思います。

篠田市長： 国、県、市の役割、関係を見直すと、こういうふうに地域にとってメリットが出てくる、県民、市民にとってはこっちのほうがいいということ具体的に提起していく。そして新潟県というのは、なかなかほかの地域と連携しにくい特異な地域特性を持っており、他にもいくつか、あまり多くないと思うのですが、同じような県があると思います。そういう条件の中で、新潟県と新潟市が役割を明確化し、また、基礎自治体を強化していくという方向で、新しい方式を、今、打ち出そうとし、その中に国の権限も入れて議論し、こういうメリットが出せるという方向を出していくので、是非受け取ってほしいと思います。また、大変ありがたいことに、北川座長がその国の関係の主査をやっていただいているということで、われわれとしてはそういう地域、地方の今の気持ち、今の状況、これをどんどん上げていきたいと思っています。

北川座長： それでは恐縮ですが、時間を延長しましたので、終わらせていただきたいと思います。ご熱心にご議論をいただいて、本当にありがとうございました。理念、理論のところ、まだまだ煮詰めなければいけない問題もございますが、まず進めていき、制度的な問題の議論は後ほどということで、お願いしたいと思います。

関根委員から追求されましたが、私は権限移譲の広域連合の責任者でありまして、ここへ来るのは本当につらいところではありますが、しかし大都市制度等々を問うて、ここで問題提起されたということは、特別に対処すべきことであって、私も2足のわらじ、3足のわらじを履いていくということでご理解いただき、田村委員も知事も市長も多面的な形で、理念、理屈を議論していただきたいと思います。

プロセスが大事です。国の制度改正を待たずとも、県と市が熱意を固めていただき、できることを進めていただいて、目に見える形で実績を積み上げていくと、県民や市民も「ああそうだね」と理解していただけると思います。

私がお預かりした時間を終わらせていただいて、事務局に進行をお渡ししますので、よろしく申し上げます。ありがとうございました。

司会： 本日は北川座長をはじめ、委員の皆さまにおかれましては大変ご熱心にご議論いただきまして、誠にありがとうございました。第4回の検討委員会につきましては、1月下旬ごろを目途に開催したいと考えております。後日改めて日程を調整させていただきますので、よろ

しくお願いいたします。

以上をもちまして、第3回新潟州構想検討委員会を閉会いたします。本日は皆さま、お忙しいところありがとうございました。