

### 三野康祐 07 年 2 月県議会一般質問の内容

まず、広域自治体のあり方について、お伺いします。

2月に行われた四国知事会談において、知事は、「道州制は、地方分権を進めるのに有効な手段。そのためには税源移譲が必要で、合理化のための道州制であってはいけない」と述べています。また、飯泉徳島県知事は、「国はまったく権限を譲る気配がない。道州制に名を借りて地方から財源を召し上げ、自分たちは行革をしない。これでは本末転倒」と、橋本高知県知事は、「国は中央集権の形を変えないまま都道府県を合併させ、地方がいう道州制と国がいう道州制は質が違い同床異夢。国に押し切られる危険性がある。」と述べています。

私も、これまでの三位一体改革の国と地方の攻防、力関係を見る限り、飯泉知事、橋本知事と同じ危惧を持つ一人であります。

国の財政再建が優先された三位一体改革、教育再生に名を借りて国の関与を強化しようとする地方教育行政法の改正問題、一定の基準で自治体を格付けし、いっそうの行政改革を余儀なくする地方財政健全化法案などの動向に鑑みると、道州制についても中央政府が地方分権的な視点で考えているとは思えません。権力を握っている者が自らの権力を手放し弱める改革を行うことなど、政治力学的に考えればありうるはずがなく、もしそれが行われるとすればその権力自身が崩壊の危機にあるとき、または政権交代が起きたときであります。このことは、第一次分権改革が1993年に自民党単独政権が崩壊し、細川・村山・橋本連立内閣のなかで進められたことを思い起こせば自明の理であります。

世論調査においても、62%の国民が道州制に反対している現状に鑑みると、道州制議論は、県民に幻想を抱かせることがないよう、あらゆる角度・見地からの分析と情報提供に基づくものでなければならないことを、冒頭、強く申し上げておきます。

さて、道州制の導入について答申した第27次及び第28次地方制度調査会の考え方は、市町村合併によって基礎自治体の規模・能力を充実強化し、自立的な（自ら立つ）総合行政主体となることを求め、また都道府県から基礎自治体に権限を移譲することによって、道州制の導入につなげていくというものです。しかし、このような文脈で、市町村合併による基礎自治体の総合行政主体化や道州制導入の議論が行われることは、地方自治の本旨に沿うものでしょうか。

むしろ、地方自治の自律性の（自ら律する）原則の観点から、中央政府が求める総合的行政主体になることを拒否し、一方、地方に対する義務付けをなくし、地域の実情に応じた地方政府のあり方を認めることが地方自治の本旨に沿うものです。現在、中央政府が進めている地方政府の再編は、基礎自治体（市町村）の都道府県化、都道府県の国（くに）化であり、決して地方分権的な視点からの議論がなされているとは考えません。以上のよ

うな視点に立ったうえで、以下、知事の見識をお伺いします。

第一は、**基礎自治体間の広域連携**についてです。

平成の大合併で市町村数は、約 3,200 から約 1,800 へ再編されました。では、この結果、どれだけの市町村が規模・能力の充実した総合行政主体となり得たのでしょうか。

配布させていただいております資料 1 ページをご覧くださいただければおわかりいただけると思いますが、1,800 自治体のうち、人口 1 万人未満の市町村は 3 割弱、3 万人未満の市町村は 6 割弱、5 万人未満の市町村は 7 割を占め、本来の市の要件である 5 万人以上の自治体は、3 割にしか過ぎません。決して、人口のみで自治体の規模・能力を測るという考え方にたつものではありませんが、国がイメージしている基礎自治体像はおそらく、最低でも 10 万人以上の市を想定していると思われませんが、10 万人未満の市町村は 9 割弱を占めています。

香川県は、全国と比較しても合併が進んだとはいえ、17 市町のうち 10 万人以上は高松市と丸亀市のみであり、11 市町は 5 万人未満の自治体です。知事も、本年 1 月 15 日の記者会見で、「今後の道州制等を見据えた場合、本格的な分権時代に対応できる真に自立した市や町を実現するためには、一層の行財政基盤の強化と住民に身近なサービスの充実が求められています。そのためにはさらなる合併に向けた取組みが必要だと思えます。」と述べています。

基礎自治体が自己完結型の総合行政主体として自立（自ら立つこと）を目指すことを否定するものではありませんが、いかなる地域においても依存なき自立はあり得ず、自治体に求められるべき自治は、自己完結的な自立的（自ら立つ）自治よりも「相互依存・協力的な自律的（自ら律する）自治」なのではないでしょうか。そこで、道州制議論またそのための更なる市町村合併の議論の前に、自治体の広域連携による水平的補完、特に広域連合について、今一度、考えてみてはどうでしょうか。

新たな高齢者医療制度の創設に伴って設置を義務付けられた後期高齢者医療広域連合については批判はあるものの、本来の広域連合の役割は、さまざまな広域的課題に柔軟かつ効率的に対応するとともに、国や都道府県からの権限移譲も可能であるため、地域における広域的な課題を自治体が調整しながら進めていくところにあります。ただし、現状では必ずしも広域連合の本来の機能が発揮できておらず、一部事務組合と変わらないとの評価もあり、また事業実施や負担金等の自治体間の調整、住民自治との関係などの課題があることも事実です。また、市町村合併の進行により、広域連合の枠組みの見直しやその存在の必要性も議論されているところです。

しかし、広域連合をはじめとする自治体の広域連携は、本当にその機能を失っていくの

でしょうか。むしろ、10万人未満の市町村が9割弱を占める現状、また地域間の格差が広がっている現状などに鑑みるならば、個々の自治体の自律性(自ら律する)も認めながら、一方で地域住民の生活に欠かせない行政課題については、水平的な広域連携は欠かせません。また広域だからこそ大局的な視点で事業を企画し、実施できるという優位性についてあらためて認識する必要があります。2005年10月に(財)えひめ地域政策研究センターが実施した四国内市町村へのアンケート調査においても、単独でできない事務は広域連合や一部事務組合などで対応すべきとの意見が4割弱でもっとも多くなっています。

「補完性の原理」の考え方からしても、基礎自治体が単独で実施することが非効率、また困難な事業については、それぞれの基礎自治体が相互協力的に地域の公共サービスを支えていく広域連携を進めていくべきと考えますが、広域連携に対する評価、また県としてどう位置づけていくのか、知事の見解をお伺いします。

第二は、**都道府県の役割**についてであります。

知事は、昨年の知事選挙後の記者会見(2006年8月28日)で、「これから地方分権を進めていくうえで、地方が自立し行政の中で責任の所在を明らかにしていくことが大切です。国、県、市町が連携しているといえはよく聞こえますが、最近の事例をみると誰が責任を持っているのかわからないということもあります。補助金についても無駄が多いとも指摘があります。本当に必要なところに必要な財源や権限を与えて、そこがきちんと責任を持って効率的にやっていくことが必要です。そういうことをやるためには、やはり道州制を進めていくことが大事だと思います。」と述べています。

つまり、知事は、都道府県の補完機能の縮小を述べているのであります。

確かに市町村合併の進行によって、これまでの都道府県の補完機能が縮小し、より広域的な役割が求められていることは否定いたしません。しかしながら、島しょ部や過疎地域、小規模自治体と都市との行政格差をどうやって埋めていくのかという課題は残ったままであります。道州制議論の現実性は別にして、これからの都道府県の役割を考えたとき、都道府県の補完機能は、形を変えて重要になってくると考えます。

27次地制調答申では、合併困難な市町村に対する方策の一つとして、市町村の事務について都道府県が一定行う事務配分特例方式の検討の必要性を述べています。この考え方自体は、都道府県が市町村を収斂する発想からきているかもしれませんが、発想を転換すれば、地域における多様で選択的な自治を実現するための自律的な支援システムとして活用できるのではないのでしょうか。

そこで、基礎自治体としての基盤は残しながら、しかも広域連携でもおぎなえない事務については、市町村の自律性に配慮しつつ、また市町村の自助努力を前提に、財政的な支援や事務事業の執行を補完する仕組みを検討してはどうでしょうか。具体的には、人材確

保が困難な専門分野における人的支援や県による事務の受託などが考えられます。

先に紹介した記者会見は、要は「県と市町の連携など無駄が多く、効率的にやるためには、道州制が必要である。」ということですが、昨年10月に開催された県内市町の首長との会議における「市町に出し過ぎたチマチマした福祉などの補助金は整理すべきだ」との知事の発言も、左記の見解と通ずるものがあります。

しかし、地方自治法の「住民」規定の第10条には、「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務を負う。」と規定しています。住民は、当該都道府県のどの市町村で暮らしていても都道府県民であり、そして公共サービスを等しく受ける権利があるのです。

このような極めて基本的で、広域自治体たる都道府県の長として当然の見識に立つのであれば、先のような発言は出てくるはずがないのです。地域間の格差が広がるなか、住民の生活を支えるために知恵を絞り、基礎自治体と手を携えていくことが都道府県の役割であり、それが都道府県の補完機能であります。

基礎自治体が可能な限り自助努力をしたうえで、都道府県が職員(人間)・財源、地域の規模・能力・ニーズに応じて権限を直接支援する「三ゲン」セットによって、地域の多様で選択的な自治を自律的に(自ら律する)運営していくという理念を、都道府県と基礎自治体がお互いの存在意義を認め合うなかで構築していくことこそが、これから求められる都道府県の役割であると考えます。

先に紹介したアンケート調査においても、すべての市町村が同じ事務を処理するのではなく、できない事務は県が代行することを考えてもよいとの意見が3割強あります。

基礎自治体に対する自律的支援システムの構築について、知事の見解をお伺いします。

**第三は、道州圏域及び道州圏域間の格差についてです。**

第28次地制調答申では、道州制の導入は、「東京一極集中の国土構造が是正されるとともに、自立的で活力ある圏域が実現するものと期待される。」としています。しかし、現実には地域間の格差があり、それが果たして道州制の導入によってどの程度是正されるかは定かではありません。

お手元の資料2ページをご覧ください。おわかりのとおり、地方税による財政充実度は、四国で約36%、中国・四国で約40%と他地域に比べ大きな格差があります。地域別の人口増加数及び率については、資料の3ページのとおり、1995年から2000年の間では、全国で135万6千人(0.21%)増加しているものの、中国はマイナス4万2千人(0.11%)、四国はマイナス2万9千人(0.14%)で、北海道や東北を上回る人口減少となっています。

一方、地方中枢都市圏の県内及び地域ブロック内に対する人口純移動率をみると、資料の4ページのとおり高松市は同じ地域ブロック内（四国内）からの移動率は全国で5番目に高くなっています。また、地方中枢都市の1時間圏外の人口純移動率をみると、資料6ページのとおり香川県は高松市への県内遠隔地からの移動率は全国で4番目に高くなっていますが、一方で県内遠隔地から他の地域ブロック（四国外）への移動率は全国でもっとも高くなっています。つまり、四国の中心都市である高松市への四国内及び県内遠隔地からの人口移動率の高さは、四国内及び県内における高松市への人口集中化の傾向を示す一方、それを上回る県内遠隔地から四国区域外への人口移動率の高さは、高松市が県内遠隔地の人口を吸収しきれていないことを示しています。

以上のデータから考えられることは、道州の区域にかかわらず、他地域との経済格差が広がる一方、地域内での一極集中化の懸念もあります。他方で、高松市が人を集めるだけの経済規模・行財政能力・都市的魅力をもちえなければ、今以上に四国内・県内からの人口流出が加速するおそれがあります。仮に道州制の導入によってこのような状況になれば、基礎自治体の規模・能力の充実強化、東京一極集中の是正という道州制の目的とは相反する結果になることが懸念されます。道州圏域及び道州圏域間の格差について、知事の見解をお伺いします。

このほかにも、大都市との関係、長と議会が巨大な権力構造になることの懸念、住民自治や民主的統制機能の低下の懸念など、多くの課題があります。

道州制の導入は、「国全体の政治行政や社会経済に重大な影響を及ぼすものである」とよくいわれ、一見もっともらしく思われますが、そのような認識や固定観念を前提にした議論そのものが、国家機能を純化しようとする中央集権的な視点に基づく議論であるといえます。道州制議論については、あらためて地方分権的な視点から問い直すことが必要なのではないでしょうか。

そして、基礎自治体と広域自治体が各々の役割分担と相互協力のもとに、お互いの自律的（自ら律する）自治を実現することによって、複層的で多様性と選択性のある自治システムを模索していくことが地方自治の本旨の求めるところではないかと考えます。

次に、**幼児期の保育・教育の質の確保**について、お伺いします。

幼児期は、子どもたちが家庭を離れ、初めての集団生活の中で、様々な体験を通して、人間形成の基礎を培うと言われる大切な時期であり、その後の少年時代や大人の時代の社

会生活を過ごしていく中で、大きな影響を与える大変重要な時期であると考えます。

この大切な時期に、家庭生活や友達との関わりも大切ですが、何よりも子どもの幸せや成長発達を支え、思いや気持ちを受け止めてくれる保育士や幼稚園教諭の存在は大変重要であると考えます。

また、近年は少子高齢化や核家族化、男女共同参画時代の到来、情報化の進展、いじめ虐待、さらに最近では小一プロブレムなど、子どもを取り巻く社会情勢が大きく変化し、保護者の考え方やニーズも多様になってきています。

育児に不安や悩みを持つ保護者も多く、まだ、育児など経験したことがない若い保育士・幼稚園教諭が相談にのり、共に、子育てを支援していかなければいけない状況にあります。

ところが、私立だけでなく、公立の保育所や幼稚園でさえも、最近では臨時職員やパートの職員が半数前後を占め、社会に出て十分な研修も受ける機会もないまま、即戦力として、子どもの保育や教育にあたるのが当たり前になっています。

学校で、かなりの知識や実践力を学んでいないと、なかなか通用しないのが、現在の保育士や幼稚園教諭を取り巻く状況ではないかと考えます。

そこで、まず質問の第一点目は、**保育士・幼稚園教諭の質の確保**についてであります。

公立の保育所・幼稚園では、先ほど述べましたが、臨時職員が半数を占めている状況の中で、臨時職員が研修を受ける機会がない中で、保育・教育を実施している状況にあります。

正規職員が研修を受け、その後、正規職員が職場で臨時職員に教えているというのが現状であります。

少ない正規職員は、責任と負担が増え、疲労困憊の末、早期退職者が増えてきている状況にあります。

保育所・幼稚園の事業主体は、市町が実施することとなっていますが、人間形成の基礎を培う大切な幼児期の保育・教育の質を確保するという視点から、子どもの幸せや成長発達を支え、思いや気持ちを受け止める役割を担わなければならない保育士・幼稚園教諭、臨時職員の労働条件の向上が求められると考えますが、県がこの課題について、どのように市町を指導・監督、支援しようとしているのか、知事並びに教育長にお伺いします。

質問の第2点目は、**県立保育専門学院のあり方**についてであります。

保育専門学院は、創設54年目を迎え、3000人を超える卒業生が県下の保育所や幼稚園の重責を担い、毎年、質の高い学生を輩出し、香川県の保育や幼児教育を牽引してきた伝統ある学校であり、高い評価を得ていると聞いております。

ところが、去る2月2日の新聞報道では、県児童福祉審議会児童家庭部会において、同学院の存続・廃止について、3月中旬までに意見を取りまとめるという新聞報道がなされていますが、審議会の意見だけでなく、県民や県議会の議論を経た上で決めるべきであります。

まず、私が問題とするのは、「質の高い人材の育成」という視点に立った議論がなされているかという点であります。

近年、民間の保育士養成施設が増えてきているといっても、歴史が浅く、卒業生も少なく、保育専門学院の卒業生と比べて、質的に優秀な人材を輩出できているかどうか疑問であり、かなり差があるのが、現実ではないかと聞いております。

また、民間の専門学校は、幼稚園教員養成機関として、近畿や九州地区などの短期大学の通信教育の保育科に同時入学するという手法をとっており、保育専門学院のように、地元香川大学教育学部と連携しながら、幼稚園教員養成機関として指定を受けている点と比べても、距離的、質的にも保育専門学院が優れていると考えます。

最初にも述べましたが、多様化するニーズのもとで、養成機関で、かなりの知識や実践力を学んでいないと、なかなか通用しないのが、現在の保育士や幼稚園教諭を取り巻く状況ではないかと考えます。

まず、今、なすべき課題は、保育専門学院の存続・廃止の議論より、民間専門学校の質を高めることが先決だと考えます。

また、資格取得にかかる費用面からも、保育専門学院の存続を求めたいと思います。

民間の専門学校は、保育専門学院の3倍の授業料が必要となり、国公立大学の授業料よりも高い状況になっています。

今、県立の保育専門学院を廃止することになれば、低所得者層の家庭の高校生が、親に迷惑をかけれないと思い、保育士資格や幼稚園教員免許の資格を取得する道を断念しかねない状況に追い込まれる可能性があります。いくら、修学金制度を作ってみても、返還を要する制度では、同じ状況になると考えられます。

チャレンジする機会平等さえ、奪いかねない状況を作り出す恐れがあります。

県財政が苦しいと言ってみても、比較することがよいかどうかと思いますが、保育専門学院の学生1人当たりにかかるコストは、保健医療大学の5分の1、農業大学の2分の1以下であります。

このような状況の中、保育専門学院のあり方について、知事は、どのように対応しようとしているのか、お伺いしまして、私の一般質問を終わります。