

○西尾会長 それでは、時間がまいりましたので、ただいまから「第30次地方制度調査会第3回総会」を開会いたします。

委員の皆様におかれましては、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、川端総務大臣に御出席いただいておりますので、ごあいさつをいただきたいと存じます。

川端大臣、よろしく願いいたします。

○川端総務大臣 皆さん、こんにちは。御紹介いただきました川端でございます。

新年であります、それぞれに気持ちも新たに新年をお迎えになったことと思います。また今年もいろいろお世話になりますが、よろしくお願い申し上げます。

とりわけ、昨年は年末に地方自治法の改正に関する諸課題について御議論をいただき、とりまとめをいただきました。丁寧に、そして幅広く、深い議論をしていただき、おまとめいただいたこと、大変ありがたく思っております。来るべき国会において、この趣旨に沿って、法律改正について取り組んでまいりたいと思っております。本当にありがとうございます。

また、次に何を御議論いただくか、今日はそういう御議論をいただくことになると思いますけれども、最近、記者会見をするたびに、次は何をするんですかと私によく聞かれますので、私が決めるのではなくて、皆さんがお決めになることですからと申し上げております。ただ、今まで議会のあり方、大都市制度のあり方、基礎自治体のあり方等を諮問させていただいておりますので、今日はまたしっかり御議論いただいて、方向性を持って、またいろんな御議論をしていただきたいと思っております。

特に昨今は、大都市をめぐるいろんな課題の話題が国民的な関心も含めてあることは事実であります。広域自治体の問題、基礎自治体の問題を含めて、大都市問題については幅広い議論がございます。そういう部分でも我々が目指しております地域主権改革との位置づけの中で、地方の自治体の形がどうあるべきかは極めて大事な問題でありまして、我々としてもしっかりとそういう方向を見極めながら取り組んでまいりたいと思っております。

どうか、皆さん方におかれましては、これからの議論、まさに地域の住民の皆さんがいかにかに元気よく、そしてきめ細かい行政サービスのもとに生活できるかということがまさに地方制度のあり方にかかっている問題でありますので、幅広い御議論をお願いいたします。私からの冒頭のごあいさつに代えたいと思っております。

これからも1年、またよろしくお願い申し上げます。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、川端大臣はこの後、公務のため退席されます。

○川端総務大臣 申し訳ございません。よろしくお願い申し上げます。

(川端総務大臣退室)

(カメラ退室)

○西尾会長 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開催されましたので、まず、その結果につきまして、畔柳運営委員長から御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をいたしました。

その結果、本日の総会におきましては、第 30 次地方制度調査会の総理からの諮問事項であります、これは御案内のとおり 3 つございましたけれども、

1. 議会のあり方を始めとする住民自治のあり方

2. 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

3. 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

の 3 つについて自由に御討議いただき、これを踏まえて今後の審議の順序について決めていただくということに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、ただいまの運営委員長からの御報告にありましたように、第 30 次地方制度調査会に寄せられました 3 つの諮問事項について、これから議論したいと存じます。

まず、事務局から参考となる資料について聴取した上で、皆様から自由に御発言いただければと存じます。

それでは、事務局から説明をお願いいたします。

○久元自治行政局長 自治行政局長でございます。

資料 1 をごらんいただきたいと思います。今、会長からお話がありましたように、1 ページに諮問文を掲載しておりますが、この 3 点につきまして関連する基礎的な資料について説明をさせていただきます。

まず、議会など住民自治関係についてでありますけれども、2 ページと 3 ページをごらんいただきたいと思います。この資料では平成に入ってからこれらの事項に関する地方自治法の改正の概要について書いております。

改正の概要となった契機につきましては、例えば地方分権推進委員会の勧告や、議員立法によるもの、また、構造改革特区提案などによるものもあるわけですが、多くのものは当地方制度調査会の答申に基づくものであります。

直近のものとしたしましては、3 ページの下から 2 段目をごらんいただきますと、平成 21 年第 29 次の答申に基づきまして、議員定数の法定上限の撤廃、また、法定事務に係る議決事件の範囲の拡大など、長年の懸案となっておりました事項についての改正が行われております。昨年 4 月に地方自治法の改正が成立いたしました。また、昨年 12 月に出されました意見に基づきまして、現在、地方自治法の改正作業を行っているところであります。

4 ページから、大都市に関する制度であります。大都市制度は市の制度の特例でありまして、市町村制度の一環をなすわけではありますが、特例は都道府県との関係においてつく

られております。そういう観点から、極めてラフな沿革をここに記してみました。

地方制度のあけぼのは、戸籍法が制定されまして、戸籍を実施するために全国に区が設置されたということから始まるわけですが、1878年に郡区町村編制法が制定され、「三府五港その他人民輻湊の地」、すなわち市街地には区が置かれ、それ以外のところについては郡の下に町村が置かれ、郡と区と町村が関連づけられて姿を現しました。

その後、明治政府は国会開設の前に地方制度の完成を急ぎ、1888年に市制・町村制が制定されて、翌年に順次施行されております。更に1890年に府県制が制定され、同年に施行されております。

大都市につきましては、1889年に三市特例制度、東京、大阪、京都に対する特例制度が設けられておりますが、これが1898年に廃止されております。

更に、1922年に三大市に加えまして、名古屋、横浜、神戸を対象とする六大都市行政監督特例が設けられまして、これが1956年の指定都市まで続くわけであります。

1943年には、東京都制が制定されております。

地方自治法が施行されたのは1947年ではありますが、地方自治法が用意いたしました大都市制度は、東京を対象とする都区制度と、五大市を対象とする特別市制度でありました。この特別市制度につきましては結局施行されないままに、1956年に指定都市制度が創設され、その後、中核市・特例市の制度がつくられて今日に至っているということでもあります。

5ページは、自治体の数の変遷であります。

1888年に市制・町村制が制定されたときは7万1,000余りの市町村があったわけですが、明治政府は明治の合併を急ぎ、1年強の間に1万6,000弱の市町村に減少しております。

その後、市町村の合併は漸次進むわけではありますが、戦後、1953年から昭和の合併が始まりまして、8年余りの間に1万弱ありました市町村が3,500弱に減少しました。

その後、平成11年からは平成の合併が始まりまして、10年余りの間に1,727にまで減少し、今日時点での市町村の数は1,719となっております。

戦前の大都市特例ではありますが、1889年に制定されました三市特例、これは東京、大阪、京都を対象といたしまして、これらの市には市長・助役を置かず、その職務は府知事・書記官が行うという三市の自治権を制約したものでありました。この三市特例につきましてはすぐに撤廃運動が始まりまして、1898年にこれが撤廃されました。

逆に、1922年に制定されました六大都市行政監督特例では、それまで行われておりました内務大臣と府県知事による二重の監督を、府県知事の関与をやめるということで簡素化するといった改正でありました。

東京を中心とする大都市につきましては、自治権の拡充を求める運動が大正期から始まりまして、東京につきましては東京都制の制定を求めたり、あるいは独立性の高い市制の実現を求める運動が行われたわけではありますが、8ページにありますように、戦時下、1943

年に制定されました東京都制は、東京府・東京市を廃止いたしまして東京都に一本化するという制度改正でありますけれども、都の長官・区長は官吏といたしまして、そして、区には課税権、起債権、条例・規則制定権がないという中央集権的、統制色の強いものとなりました。

その後の変遷を9ページに書いておりますけれども、戦後、昭和21年9月に東京都制が改正されまして、東京都長官・区長は公選、そして、区に条例・規則制定権等が付与されております。

地方自治法がこれを受け継ぎまして、区は特別区となり、特別地方公共団体として位置づけられまして、特別区に、原則として市に関する規定が適用されております。

ところが、昭和27年の地方自治法の改正は、特別区を都の内部的団体として位置づけ、都が基礎的な地方公共団体となります。同時に区長公選制を廃止するという改正でありました。

その後、昭和39年の改正では、都に一定の事務が移管されるとともに課税権が付与され、昭和49年の改正では、区長公選制が復活されまして、保健所の事務などが移管され、更に平成10年の地方自治法の改正では、特別区は基礎的な地方公共団体として位置づけられ、一般廃棄物の事務などが移管される、こういう変遷をたどるわけであります。

すなわち、この都区制度の沿革を見ますと、一旦は内部的な団体に位置づけられた上で、3回の改正は特別区を市に近づけるという改正であったと考えられます。

地方自治法が用意いたしました大都市制度で、五大市を対象としたものが特別市制度でありました。10ページにありますように、特別市は人口50万以上の市で法律で個々に指定するものというふうにされました。そして、この法律は特定の地方公共団体に適用される法律ということで地方自治特別法となり、関係自治体の住民投票が必要とされたわけがあります。

この特別市は、この図にありますように、都道府県から独立した、都道府県の外にあるものとして制度化されました。そして、特別市の中には区が設置されまして、区は法人格を有しない、区長は公選、区に議会は置かれないという制度となっていたわけでありました。

問題となりましたのは、実際にこの法律が施行されるための住民投票の対象となる住民の範囲でありまして、この住民投票の対象となる範囲が市だけなのか、市を含む府県なのかということについて必ずしも明確ではありませんでした。この点につきましては、同じ昭和22年に地方自治法が改正されまして、関係府県の住民の住民投票を要するということがとされました。

この結果、特別市が制度化される道は事実上閉ざされまして、結局、特別市の制度は実際は施行されることはありませんでした。五大市と、そして五大市を含む府県が論争を続けたわけではありますが、最終的に制度化されたのが1956年の指定都市であります。

指定都市は、都道府県の中に包括されるということで、人口50万以上の市から政令で指定されることとなりました。指定都市には、法人格を有しない行政区が設置されること

となりました。その後、中核市の制度が1994年に、特例市の制度が1999年に制定されております。

つまるところ、12ページにありますように、現行の指定都市・中核市・特例市の制度は事務配分、つまり仕事の配分の特例であります。すなわち一般市が行う事務に加えまして、特例市は都市計画、環境保全などの一定の事務を行う。中核市はこれに加えまして、保健所の設置などの一定の事務を行う。指定都市は中核市に加えまして、県費負担教職員の任免、給与の決定などの一定の事務を行うという事務配分の特例が大都市制度の中心をなしております。

それぞれの都市の指定状況ですけれども、13ページをごらんいただきますと、指定都市につきましては、今年の4月に指定都市となる熊本市を含め20市でありまして、中核市は41市、特例市は40市が指定されております。

一方、都区制度であります。都区制度は今のごらんいただきました大都市特例とは逆の方向を向いた制度でありまして、14ページの特別区の斜線の部分ですけれども、通常の市町村でありますれば中心的な仕事であります上下水道、消防等に関する事務を都が行うこととされております。都が行うこととされる理由は、上に書いておりますように、人口が高度に集中する大都市地域における行政の一体性と統一性の確保であります。

このように、上下水道、消防に関する事務を都が行うこととなりますことから財源については、税の特例が設けられておりまして、普通であれば市町村が課税することとなる法人分の市町村民税・固定資産税等については都が課税いたしまして、これらのうち条例で定められる調整率に基づいて、現在は45%が都に配分され、消防等の事務に充てられ、残りの55%が23区の財政調整に使われる、こういう制度になっているわけであります。

ただ、特別区の仕事の範囲はかなり狭いというふうにも言えないのかと存じます。特別区につきましては15ページにありますように、一般の市が行わない事務、例えば保健所の設置、飲食店営業等の許可なども行うこととなっております。消防、上下水道は都が行う反面でこれらの事務は特別区の範囲となっております。

16ページからであります。当地方制度調査会におきましては、大都市制度に関する議論がこれまでも行われてまいりました。地方制度調査会法ができたのは1952年でありますけれども、昭和28年の答申でも大都市について触れられております。昭和30年代、昭和40年代につきましては、大都市制度に関する答申が逐次出されておりますが、平成2年の都区制度改革に関する答申の後、大都市に関する体系的な答申は出されておられません。近年におきましては、平成15年の第27次答申、それから、平成17年の第28次答申で大都市に関する記述が若干あります。

18ページをごらんいただきますと、第28次地方制度調査会の答申では、1つは「国と地方の役割分担を見直し、指定都市等の規模・能力に応じた事務権限の一層の移譲が進められるべきである」ということと、「都市内での地域内分権化を図るための地域自治区の制度化が図られたところであり、各地域の実情に応じてその活用を図ることが期待される」

といった記述が見られる程度であります。

他方で、各自治体側からは幾つかの提言等が出されております。その主要なものが 19 ページであります。横浜・大阪・名古屋 3 市による研究会、大阪府自治制度研究会、また、指定都市市長会からの提言のほかに、特区制度関係では特別区がつけられました調査会、また、東京都が設置いたしました懇談会からそれぞれ提言がなされております。

最後になりますが、東日本大震災に対する自治体の対応について簡潔に御説明を申し上げます。

20 ページにありますように、ヒト、事務処理、カネ、選挙の面で非常に多くの課題が生じたわけでありまして、それぞれ法律の制定・改正を含む制度面と運用面でのさまざまな対応が行われました。今回の東日本大震災では、災害対応の中心的な役割を担うべき自治体自身が被災し、職員・地方議会議員の方々を始め貴重な人命が失われ、庁舎が壊滅した結果、文書や電子データなどが消失するといった、これまで起こらなかったような深刻な事態が生じたわけでありまして。

その中でも、広く報道されておりますように、最後の 22 ページであります。岩手県大槌町におきましては町長が行方不明となり、その日のうちに副町長が職務代理者に就任し、町長はその後、死亡が確認されることとなります。4 月 24 日の統一地方選挙で行われることが予定されておりました町長選は、その後、緊急につくられました特例法に基づきまして延期されることとなり、6 月 20 日には副町長の任期満了によって総務課長が職務代理者に就任する。そして、8 月 28 日に町長選挙がおこなわれて、町長が就任した、こういう経過をたどります。

東日本大震災に対するこれまでの対応がどうだったのかということについては、多面的な検証が行われておりますし、これからも行われると思われましても、地方自治制度が東日本大震災に対して十分なものであったのかどうか、これまでの対応を検証いたしまして、地方自治制度が大規模災害への対応の観点から、どういう課題があって、どういう方向で見直されるべきかということが問われているというふうに考えているところでございます。

大変雑駁な説明になりましたけれども、私の説明は以上とさせていただきます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、各諮問事項につきまして、皆様から御意見・御質問を賜りたいと存じます。どなたからでも結構でございます。

山口委員からどうぞ。

○山口委員 改めて、新年明けましておめでとうございます。本年も頑張っていきたいと思っております。

それにつけても、諮問事項ということではありますが、先般いろいろと御尽力いただきまして、例の地方自治法の改正の答申が出されまして、それでは、次は何かということですが、先ほど大臣からもちよっとお話がございましたように、この大都市制度が、各委員の

先生方御案内のとおりで、実は各政党の間でも、今、いろいろ議論がなされておまして、例えば自民党は、昨年末に中間報告をとりまとめた。民主党さんも鋭意やっておられるようでありまして、これはこの通常国会にひょっとしたらという話も出ておりますので、当然、今、大変話題になっておる件でもありますし、やはりこの件をまず地制調として、それこそ皆さん方の知見を結集して、すばらしい方向性をお出しになっていただくというのがいいのではないかと。

勿論、この議会のあり方云々もあるんですが、先般の地方自治法改正のときにも若干議論もさせていただいておりますので、やはりここは大都市制度がまずは大事かなという感じでございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、谷川委員どうぞ。

○谷川委員 今、山口委員からもお話がございましたが、該当しているのは大阪が非常に橋下さんの露出度で、盛んに都制をしくんだということを言っておりますが、むしろ私は、あれは府と市が50年来非常にうまくいっていなかった、その典型的な例だと思うんです。大体、一般的に政令指定都市を抱えている府県と政令指定都市が余りうまくいかないというのはありがちなことだろうと思いますけれども、極端にうまくいってなかった例が大阪である。大阪府が何か言うと、大阪市は必ず反対する。事ごとにいがみ合っていた。それに不信感を持った橋下さんが市長に当選して、これからどうしようかということだろうと思います。

私は大部分は、二重行政は橋下市長で法改正などせずにはほとんどは、80%は改善されると思っております。事ごとに市長が何事も反対していたからうまくいかなかったのも、そういう意味では、これからの橋下さんの手腕を見ていかなければいかぬと思っておりますけれども、これとは別に、大都市制度というものはやはりそろそろ議論して、しっかり位置づけをしておかないと、恐らく大阪の案件というものは、政令指定都市を抱えている神奈川県にしても、どこでも同じことが起こってくるのではないかと私は思いますので、この辺はしっかり、この地方制度調査会の中で議論をさせていただいて、自民党は今、山口さんがおっしゃったように、受け皿ができる準備はできておりますので、あとは合併が非常に問題になってこようと思っておりますので、具体的に俎上に上ってくるのは大分先になるのかなという気がいたします。その辺のところも含めまして、この通常国会、民主党さんはどうされるのかは知りませんが、自民党は、一般的な受け皿としての法案の準備はできたらしておいた方がいいのではないかとということで、今、待っているというような状況でございますので、しっかりその辺のところ、この審議会で議論をして、ある程度、方向づけが出せればというふうに思っております。

○西尾会長 それでは、林文子委員どうぞ。

○林（文）委員 今、山口委員と谷川委員の御意見に大賛成でございまして、今こそ時宜を得たといいますか、大都市制度についてここで議論を是非させていただきたいと思いま

す。

私どもの政令指定都市は、今、御説明がありましたように、暫定的な措置で今日までずっとやってきたわけでございまして、私は市長職になる前、約12年間、経済界で経営職をやらせていただきましたけれども、行政の世界へ入って感じたのは、国の縦割やこういった画一的な行財政制度の規制とか矛盾です。そのことにより、横浜市が持っている大都市の活力みたいなものを本当にそがれているということを感じているわけです。ですから、今、復興していかなくてはいけない日本で、世界的な経済環境も厳しい状態でございますから、今こそ大都市があるべき資産・資源により更に経済活性化していくべきです。そのためには、毎年収支が合わないような、本当に硬直した財政状態のままではとても立ち上がっていくことができないような気がします。このように先行投資が全くできず、大都市の経営が機能なくなる可能性があるという相当危機的な状況なので、橋下大阪市長も私と同じ考えをお持ちだと思います。要するに、いかに経済を活性化させて税収を上げるかということをお我々は考えているんです。二重行政を廃止するということが無駄をなくして、もっと都市の経済成長に資するところに投資ができるようにするというございます。今、大阪都構想がクローズアップされていますが、政令指定都市もずっと、大都市制度の創設を国に対してお願いもしてまいりましたし、協議の場に参加させていただきたいとお願いしてはいたんですけれども、国と地方の協議の場には、地方六団体の代表はメンバーになりましたけれども、いわゆる政令指定都市の代表はメンバーになれなかったんです。今回この地方制度調査会に臨時委員として入れていただいたことに感謝しております。政令指定都市は、今度20市になりますけれども、人口370万人の横浜市から人口70万人の都市まで、非常にバラエティーに富んでいるわけで、地域性とか人口によっても全然マネージメントの仕方が違います。

ですから、大阪都構想にもそれだけ必然性やいろんな事情があると思います。今、谷川委員からもお話がありましたけれども、是非多様な大都市制度というものを考えていかなくてはならないと思っていますので、そういう意味での議論の場にもしていただきたく、この大都市制度の話し合いを喫緊の課題としてお取り上げいただくようお願いしたいと思えます。

以上でございます。

○西尾会長 それでは、森委員からどうぞ。

○森委員 全国市長会長の長岡市長の森でございます。

ただいま政令指定都市の問題について御議論がございましたけれども、私どもとしては中核市あるいは特例市のあり方も含めまして、大都市のあり方と都道府県の役割についても議論をしていただきたい。中核市も中核市市長会、特例市も特例市市長会がございます。同じような問題を抱えているわけでございますので、是非お願いしたい。その際、中核市代表あるいは特例市代表からも、参考人で結構でございますが、意見を発表する機会を是非とも持っていただきたい、このようにお願いを申し上げたいということでございます。



また、大規模災害時における基礎自治体間の応援につきましては、既に全国市長会としては全国町村会、また、総務省及び被災県との協力によりまして、人的支援・物的支援を行う仕組みを構築しております。現段階は、来年度以降における中長期の職員派遣に係る事業を行っているところでございます。また、指定都市市長会・中核市市長会・特例市長会等におきましても、大規模災害が発生した際の応援態勢を構築しておりまして、具体的な取組みが現実に行われているわけでございますが、この災害対策法制の見直しの議論が行われる中で、基礎的自治体同士がしっかりと支援をしていくという水平的な支援のあり方について、是非とも災害救助法を始めとする法令で位置づけられるように私どもは要請しているところでございますので、この点につきましても是非御議論いただきたいとお願いを申し上げます。

○西尾会長 ほかにどうぞ。

それでは、中尾委員をお願いします。

○中尾委員 優先順位については、大都市制度ということが今は中心になっていることはよくわかります。私どもは12月15日に報告した、この住民自治のあり方について、中央紙、また地方紙の社説で、いろいろな角度で論調があります。やはりここまで議論した有益な取組みである住民投票等については、この委員会として深く、もう一步議論すべきではないかという論調がありました。ですから、優先順位は別として、地方自治のあり方をもう一度どこかの時点でお話し合いをするということがよいのではないかと私は思いました。

○西尾会長 それでは、逢坂委員どうぞ。

○逢坂委員 衆議院の逢坂誠二でございます。今年もどうぞよろしくお願ひいたします。

これまで話がありましたとおり、やはり今般のいろんな情勢を見ますと、大都市制度をまず優先順位付けて御議論いただくということがいいのではないかと感じております。実は平成22年6月22日、政府の方で閣議決定をいたしました地域主権戦略大綱の中に、国のかたちのあり方として、国の方が一方的に自治の形を押し付けるのではなくて、自治体の自主性といったようなものを尊重しながら、国と自治体が協力しながら、その形をつくっていくというくだりがこの閣議決定された大綱の中にございます。そうしたことを考えてみますと、先ほど林委員からも話がありましたとおり、同じ大都市制度とはいいいながらも、今後は地域ごとの差異に応じたものをどれほど盛り込んでいくのかというところが一つのかぎになるのかと思っております。

それから、大都市自治体の首長さんの話を聞いてみますと、例えば経済という面において、同じ規模の諸外国の都市と比べて戦略性を持ち得ない。そういう意味で言いますと、ある種の権限強化みたいなことが課題として挙げられているわけですが、それはそれで必要なことであると思っております。

加えて一方で、ある種、大都市の上部構造のところに、権限が強化されるに反比例して住民自治が薄まるのではないかというような懸念もあるわけでございますので、経済の戦

略性を持ち得るといふことと住民自治の強化という2面をうまく両立できるようなことを頭に置くのが一つの方向感としてあるのかな思っております。

2つ目として、これは巷間よく言われていることですが、都道府県議会議員と政令市から選出される都道府県議会議員、この役割は今のままでいいのかどうかというようなところも一つまた課題になるだろうと思います。

それと、先ほど今後の進め方として、自民党さんがいろいろと手だてを持っているということをお話しされておりましたけれども、この中で1つ課題になるのは、現行制度、現行の仕組みの中でもいろいろな事務配分とかやれるところがあるであろう。ここの整理をしっかりとした上で、新たな法でなければ対応できないというようなものはどんな部分なのかといったことも一つ論点になるのではないかと、そんな思いしております。

以上です。

○西尾会長 林宜嗣委員、お願いします。

○林（宜）委員 私は、やはり今の都市問題をどうやって解決するのかという視点から議論をしていかなければいけないなという具合に思っております、ただ、まず制度改正ありきということではなくて、何が問題なのかということをきちんと洗い出さないと改革案は出てこないと思うんです。

そうすると、大都市制度をどうするかという議論も、それでは、その大都市はどこまで、どういう形で定義するんだらうということ議論が出てくるわけで、やはりそれぞれの都市によって抱えている問題は非常に大きく違っている。ところが、一方で共通する問題は、このグローバル化社会の中で、それぞれの都市の活力というものは随分そがれてしまっているということは事実であります。特にヨーロッパでは、今、グローバル社会の中で、トップランナーではなくて、第2、第3の都市、あるいはそれぞれの地域の中でコアになっている都市をどのようにして活性化していくのかということが地域政策・都市政策の大きなトレンドになっている。そのためのガバナンスあるいはマネージメントはいかにあるべきかということがあって、そこで出てくるのがパートナーシップである。

その場合に、制度化してパートナーシップを築いていくのか、あるいはそれぞれの地域の相違によって割と柔軟な形でパートナーシップを築いていくのかというところの議論はありますけれども、おおむね、やはりそれぞれの地域が抱えている問題が違うのだから、これは地域連携あるいは公民の連携、そういうものを含めて、地域運営ができるような仕組みをつくっていくべきだということがOECDのレポートから、イギリスでのレポートから、いろんなところで言われているんです。その中で日本だけがどうも二重行政をどうするかといったような議論が出てしまっていて、これは逢坂委員がおっしゃったように、今の制度でも解決可能なものがあるはずなので、制度によっては解決できないものを一体どのように制度設計していくのかというようなことの切り分けをきちんとやらないと、私は今のままですと、本当に日本の地域の疲弊のひどさというものは目を覆いたくなるぐらいのところであります。

例えば熊本も、政令市になったからといって、それでは熊本市が活性化するのかといえますと、決してそんなことはないわけです。今、九州でも福岡に一極集中が起こっておりますが、九州全体ではやはりどんどん人口が減っていつている。一方で地域の満足度という調査をしますと必ず出てくるものが、北海道も高いとか、北陸が高いとか、でも、高いところで人は住まないんです。その辺りを一体、なぜそうなってしまっているんだろうかと考えたときに、やはり地域経営における自治体の権限とか、そういうものが随分、今、日本では硬直的になってしまっているのではないかという気がいたしますので、その辺りから問題点を抽出して、その解決策を考えていくというような制度設計に早く変わっていただきたいという具合に思っております。

○西尾会長 ほかにかがでございましょうか。

それでは、藤原委員をお願いします。

○藤原委員 諮問された3つの件については、自治にとって大変重要な課題かと思えます。私からは、「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」について一言意見を述べさせていただきます。

私も、震災直後に被災3県に入り、直接、被災地の町村長に話を伺うとともに現地の状況等を確認してまいりました。当時は震災の直後ということもあり、自然の猛威による筆舌に尽くしがたい惨状でありましたが、その中で自らも、被災地である町村長や職員の方々が不眠不休で頑張っており、何とか地域社会を守っていこうというその気持ちに直接触れ、大変感動をしたところであるが、救援活動や復旧・復興などの状況を見ると、一人ひとり事情の異なる住民にとっては、やはり身近な拠点であり、また遠慮なく相談できる役場機能がいかに重要であるか改めて再認識をしたところであります。

今後、震災を踏まえた基礎自治体の役割を議論する際には、効率性や学問的な見地ということだけではなく、被災した住民の気持ちも考え、サービスの提供や地域の再生につなげていけるあり方等について議論していく必要があるではないかと思っております。是非、丁寧かつ慎重な検討や議論をこの委員会をお願いしたいと思っております。

○西尾会長 ありがとうございます。

関谷委員、をお願いします。

○関谷委員 全国市議会議長会会長の関谷でございます。

先ほど来から、大都市のあり方についての議論になっておりますが、最初に、昨年12月にとりまとめられ、総理に提出されました地方自治法の改正案に対する意見については、私どもも大変感謝しておりますし、早急に改善すべき事項に絞っていると思っておりますので、是非とも法改正を早急にしていただきたいと思いますと思っております。

その上で、さらに、地域の実情に応じた議会の自主性・自律性をより高めるために、議長への議会招集権の付与や、議会の活性化を制約しております関係法令上の諸規定を幅広く見直す議論をしていただきたいと思いますと思っております。また、地方議員の法的な位置づけの明確化も必要になっているのではないかと思っております。また、地方議員の法的な位置づけの明確化も必要になっているのではないかと思っております。

引き続き議会のあり方についても御検討いただきたいと思っているところであります。

一方で、先ほど来からございますように、大都市制度のあり方については、今、それぞれの形で国中で政令指定都市について議論になっておりますが、政令指定都市のみならず、中核市・特例市も踏まえた検討を行っていただければと思っているところであります。併せて、都道府県から市へのさらなる権限移譲も議論する必要があるのではないかと考えているところであります。

先ほどお話がございましたように、私どもの議長会といたしましても、政令指定都市議長会・中核市議長会・特例市議長会がありますので、それぞれの代表等を是非参考人等に呼んでいただき、意見を聞いていただければと思っています。政令指定都市においても、横浜市のほか、大阪、名古屋、新潟と、若干ニュアンスも考え方も違っておりますし、是非とも意見のとりまとめに際しては、参考人としての招致をお願いしたいと思っているところであります。

また、このような議論の前提として、基本的には基礎自治体とは何かというそもそも論もやはり並行して議論していかなければならないのではないかと考えているところでありますので、ひとつよろしくお願ひしたいと思います。

○西尾会長 高橋委員、どうぞ。

○高橋委員 全国町村議長会会長の高橋です。

昨年は地方議会制度の見直しを審議していただき、地方議会の自主性を尊重し、自由度を増す改正につなげていただいたことを感謝申し上げます。本年は大都市制度を中心に議論を行うことになっているようですが、この点について私どもの考え方を若干述べさせていただきます。

このたび大都市制度を取り上げるのは、言うまでもなく橋下大阪市長の大阪都構想が大きく影響していると思いますが、そもそも日本の大都市制度については検討しなければならない時期に来ていると思われまゝ。大都市は都道府県と市町村の中間的存在として位置しておりますが、それゆえに一般の市町村と比べ、わかりにくいところとなっております。都市の規模を大きくすれば地方自治は効率化し、質が高まると思っていることに大きな誤解があるようです。

地方自治は、地方自治体とそれを補完する広域自治体によって成り立つものであります。基礎自治体の役割、広域自治体の役割が明確になっていないのに、器ばかり大きくしてしまっており、かえって格差を拡大し、住民から遠い自治体をつくっています。住民にとって何が幸せなのか、高齢者がますます増えている我が国において、身近できめ細かなサービスを行い、老後を安心してゆだねられる行政を今後必要としているように思えます。それが本当に実現できるのは町村ではないでしょうか。

町村は、規模が小さいゆえに住民の顔が見えます。だれが何をしているのか、すぐにわかります。住民が困れば、すぐに手を差し伸べることができます。東京のように、職員がほかの町に住まざるを得ない大都市とは違います。東日本大震災で日本人の心を揺り動か

したのは被災地の、そして被災地を支えた日本国内の「絆」であります。単に自治体と自治体を足し合わせたからうまくいくものではありません。規模の原理や経済効率性のみで議論するのではなく、こうした町村の役割を十分に御理解いただき、議論をしていただきますようお願い申し上げます。

また、大都市を考える前に、都道府県が今のままでよいのか、市町村を下に見るだけで市町村の補完的な役割を果たしているのかを検証していただきたいと思います。医療保険の問題、廃棄物処理の問題、自然保護の問題然りです。都道府県はもっと住民のサイドに近づき、市町村と密接に連携を保ってもらふ必要があると思います。是非とも、そうした実態を踏まえて議論を深めていただきますようお願い申し上げます。

以上であります。

○西尾会長 ありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

課題にされているものは非常に大きな課題であり、非常に制度は複雑でございしますので、できるだけ最初に共通の知識といいますか、認識を持っていただいた方がいいと思いますので、どんな素朴な質問でも結構でございしますので、御発言があればここでしていただきたいと思います。

逢坂委員、どうぞ。

○逢坂委員 先ほどの高橋委員の発言に多少触発されて話をさせていただきますが、人口規模だけでいわゆる大都市あるいはその自治体を論ずるのはどうかというような御指摘がございましたけれども、全くそうだと思います。

それと、先ほど林先生からも、大都市とは一体いかなるものかという御指摘がありました。例えば人口が70万人、80万人いるから大都市なのかといいますと、やはりそれは違っているんだろうと思います。そこには都市として具備すべきある種の要件みたいなものとか、ある種のまとまり、連担性みたいなものとか、集積みたいなものがあって初めて、いわゆる都市というふうに言えるのかもしれない。

こういうところも頭に置きながら、これから基礎自治体及び大都市のあり方を議論していくべきだろう、そんなふうに思っております。

以上です。

○西尾会長 いかがでございましょうか。

特に御質問・御意見はございませんでしょうか。もしございましたら、どうぞ御遠慮なく御発言いただきたいと思います。

発言を強要する趣旨ではございませんので、さまざまな御意見を承ったわけですが、なかなか、どういうふうに審議を進めていくのが一番いいのか、私も大変迷うところですが、これまで出た御意見の大勢をお聞きしておりますと、3つの諮問事項のうち、差し当たり、当面は大都市制度のあり方という問題と、言わばその反面といいますか、片や人口が減少し、高齢化し、地域が衰退していくという小さな市町村の問題がその

反面にあり、その最極端に、このたびの東日本大震災で被災した市町村に対する支援問題もございまして、かなり密接に関連した問題でもありますので、この大都市のあり方と基礎自治体のあり方という2点について、審議を進めていくことにしてはどうかと私は思います。

勿論、もう一つの、議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、その中の一環としては自然として住民投票問題も含まれているだろうと思えますけれども、これもまた物すごく大きな問題ではありますが、いずれその問題に徐々に移行するということを図らなければなりませんけれども、当面は大都市のあり方と基礎自治体のあり方ということに焦点を絞って審議を始めていってはどうかと思えますが、それでよろしゅうございましょうか。

(「異議なし」と声あり)

○西尾会長 それでは、異議なしということで、大変ありがとうございます。

それでは、今後の専門小委員会におきましては、当面、大都市のあり方と基礎自治体のあり方について審議を進め、必要に応じて総会にお諮りしていくことにいたしたいと思えます。

それでは、予定した時間より少し早いですけれども、以上をもちまして、「第30次地方制度調査会 第3回総会」を閉会いたします。

活発に御発言いただきまして、誠にありがとうございます。

当調査会にとりましては、これからが言わば本番であります。専門小委員会に参画される委員の方々には、これから御苦勞をおかけいたしますが、よろしく御協力のほどをお願い申し上げます。

それでは、散会いたします。どうもありがとうございます。