

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

まだ少々早いのでありますが、3時にお集まり予定の方は全員そろわれておりますので、ただいまから、第36回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、前回までの御議論を踏まえまして、当専門小委員会として第5回総会に諮る答申（案）を取りまとめたいと考えております。

前々回の小委員会に提出いたしました答申（素案）に対しまして、前回、地方六団体より意見聴取を行い、皆様からもさまざまな御意見を頂戴いたしました。これを踏まえまして、私から事務局に必要な修正を加えて、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」を作成するようお願いいたしまして、本日、資料として御用意いたしております。

まずは、事務局に答申（素案）から本日の答申（案）への修正点を説明してもらいました上で、答申（案）を朗読してもらいますので、その後、委員の皆様にご発言をいただく形で進めたいと考えております。

なお、本日は、後ほど全国知事会会長の山田委員・京都府知事さんが到着される見込みでございます。

それでは、山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 お手元に資料が2つございます。1つは、案の溶け込みバージョンといえますか、本文でございます。もう一つが見え消しにしておりますので、まず、この見え消しで修正点について御説明を申し上げて、その後、慣例に従いまして朗読をさせていただきますと思います。

まず、1ページ、前回、前々回で御議論いただきました答申の名称でございます。御議論の末、お認めいただきましたように「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」としてございます。

前文の一番初めのところに、統計の数値で、「平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した」というものがございましたが、平成25年3月の数値もあるのではないかと議論がございました。私どもで精査いたしましたら、日本の将来推計人口としては、平成24年1月版が最新でございます。それを自治体別に推計し直したものが平成25年3月でございますので、今回、平成24年1月でやらせていただきたいと思っております。

2ページ、「大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」の「現状認識」でございますが、ここに地方圏の話はあったわけですが、三大都市圏について現状認識の中にないのはいかがかという話がございました。それを書き加えまして、後ろのほうから持ってきて、

「三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の

経済をけん引する役割を果たすことが求められている。」  
とさせていただきます。ここは引き続きということでございます。

それを踏まえまして、少し簡素化いたしまして、地方中枢拠点都市圏について書いてございます。

「圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。」  
ということで、そういうものを形成していこうというニュアンスを出してございます。

その下でございますが、都市機能が中心市にばかり集約するととられるのではないかという議論がございました。そうではありませんで、もともとの定住自立圏構想も中心市とその周辺の市町村が役割分担をして、それぞれの機能を持つということでございますので、そういうニュアンスを出しまして、

「中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。」

その下でございますが、「東日本大震災の教訓と課題への対応」で、「東日本大震災によって、職員自身が被災し」とちょっと唐突に書いてございました。これにつきまして、御提言に沿いまして、「地方公共団体の職員」とさせていただきます。

3 ページ、被災した市町村の支援あるいは原発避難者特例法による避難先でのサービスのところで、市長会の御意見の中で、特別区長会の意見がついておりまして、特別区も非常にプレゼンスがあったという話でございます。そこで、普通、「市区町村」と書きますと、指定都市の行政区を含んだ書き方になってしまいますので、少し書き分けまして「市町村、特別区や」と特別区を特出しさせていただきます。これで特別区の御主張に沿いたいと思います。

4 ページ、いろいろなところで重複があるという前提がありまして、前のほうで書いているものと後ろのダブリを少し削るということ。町村議会議長会から「自主的な市町村合併によるほか」と書くと、それが第1 選択肢のように見える。もう少しフラットに書いたらどうかという御意見がありました。そこで、このところは「このため、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要である」と書かせていただきました。

今回、文言の整理で、今まで中間報告のときには、大都市圏の中に例えば福岡だとか札幌が入る場合もあるように書いておったのですが、三大都市圏と地方中枢拠点都市圏ということで、きれいに分けて書こうと少し文言の整理をさせていただきます。

5 ページ、(2) の表題ですが、これは答申の表題と合わせさせていただきます。

ここで御議論がありました「市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず」というところが少しきついし、合併について余りコメントし過ぎてもどうか。あるいは合併に全然コメントをしないのもどうかといういろいろ議論がございました。そこで、私どもとしまして

はこうまとめました。

「自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要である。しかしながら、今後短時間で市町村合併が大幅に進捗するような状況にあるとは言い難い。今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。」

ここは合併が第1選択肢ととられないようにフラットに書いております。

7ページ、指定都市の関係で事務移譲につきまして、私どもの表現が少しまずくて、読み方によっては、指定都市の中に都道府県と規模・能力の点で遜色のあるものとなないものがあると読めるという話がございます、そこを書きかえまして「指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると」ということで、一般的に指定都市全体がそうだと言い方を変えてございます。

7ページ、「こえる」という漢字で「超える」「越える」の使い分けの話がございました。法令用語で調べてみますと、ある区域よりも広域な区域というときに「超える」を使い、境界を越えるときに「越える」を使っていますので、その使い分けに従って書かせていただいております。

9ページ、最後の辺で教育委員会に関しましてどう議論を進めるか書き方についてお話がございました。そのときの議論は、まず、中間報告で、管理スパンの関係で、区に教育委員会とか教育委員会事務局を置くようにすべきであると書いてあるところで、その後の結論をまず書いて、なお書きで平成17年当時に触れるなら触れたらどうだという議論になりました。そこで、この部分に関しまして、

「この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、多元的執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。」

「なお」としまして、「当調査会は、平成17年に」ということで、これまでの議論を振り返っているという書き方にしております。

11ページ、条例による事務処理特例につきましていろいろ議論をいただきました。市長会からも随分、都道府県との協議をどうするか、いろいろなやり方が考えられるという話がありました。まず、いろいろな事例、運用の方策が出てまいりましたので、そこを書い

た上で、さらに平成16年の改正で入りました条文の活用を挙げております。なかった文章をつけ加えておりますのが、

「なお、上に掲げた運用上の工夫等を講じた上で、さらに何らかの制度の見直しが必要かどうか、引き続き検討する必要がある。」

ということで、おっしゃるような検討もする余地があるということを書いております。

16ページ、3の「大都市圏域」と書いておりましたところを「三大都市圏域」にいたしましたので、その関係の文言上の整理でございます。

第4のところは、表題は答申の名称に合わせております。

16ページの下の辺で御意見がありましたのが、

「市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている状況にある。」

と全般にそう書いておりましたが、そういう場合もあるし、そうではないところもあるということでございましたので、「場合がある」と変えさせていただきました。

17ページ、ここはやはり「自主的な市町村合併のほか」というフレーズがありましたので、ここをフラットに書きかえてございます。

18ページの下「地方圏における市町村間の広域連携のあり方」というところで、中枢拠点都市につきまして、町村会から、どうも中枢拠点都市だけが機能を担うと読めるのではないかというお話がありまして、そうではありませんので、例えば広い運動公園とか近隣の市町村で整備することも当然ありますので、そこが読めるように、

「「集約とネットワーク化」の取組を一層促進するためには、地方中枢拠点都市の担うべき役割を整理すべきである。その上で、圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要がある。」

ということで、それぞれが担う役割に応じた財政措置というものが読めるようにいたしました。

19ページの辺は、大都市圏、三大都市圏の文言の整理でございます。

20ページに「大都市圏の住民を地方に呼び込み」というのがございましたが、ここを「三大都市圏の住民を地方圏に呼び込み」とさせていただいております。

あえて触れませんでしたのは、市町村が議決をして、委託等の要請をした場合には、必ず都道府県のほうが受けるべきだという議論がございましたが、一方で、知事会、議長会から自主性にゆだねろという議論もありましたので「都道府県による補完」の記述についてはいじってございません。

修正点は以上でございます。

それでは、引き続きまして、朗読をさせていただきたいと思っております。

「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」

## 前 文

平成24年1月に国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」（出生中位・死亡中位推計）によれば、我が国の人口は、平成38年に1億2000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。

このような人口減少社会に入ることにより、社会経済や地域社会の状況は大きく変容しようとしている。将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数自体は人口ほどは減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯が増大すること等が予想されている。人々の暮らしを支える対人サービスの重要性は益々高まっていく。基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものとしていくことが求められている。人口が収縮していく中で、都市構造や土地利用のあり方の見直しについても、基礎自治体が適切に役割を果たしていくことが求められている。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、人々が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるようにしていくためには、大都市等の果たすべき役割は、今後さらに増大するものと考えられる。大都市等は安心安全な生活空間を形成することにより、第三次産業を中心に経済をけん引していくことが期待されている。

言うまでもなく、大都市はひとり大都市のみで存立できるものではない。他の基礎自治体と相互依存することで成り立っている。大都市等のあり方の見直しは、基礎自治体そのものや広域自治体のあり方にも大きく影響するものである。

当調査会は、平成23年8月24日に「住民の意向をより一層地方公共団体の運営に反映できるようにする見地からの議会のあり方を始めとする住民自治のあり方、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及び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」について諮問を受け、5回の総会と36回の専門小委員会において、関係団体からの意見聴取を含め、調査審議を行ってきた。諮問事項のうち、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関しては、平成23年12月15日に「地方自治法改正案に関する意見」を提出した。

平成24年1月17日の第3回総会以降「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制」について、上に述べたような基本的な認識に立ち調査審議を進め、以下の結論を得たのでここに答申する。

## 第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題

### 1 現状認識

#### (1) 我が国における今後の基礎自治体の役割

少子高齢化が進行し、我が国が人口減少社会となったことは否定できない事実である。人口減少が進む中であっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み

続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体の人々の暮らしを支える対人サービスをどのような形で持続可能に提供していくかが問われているのである。

三大都市圏（東京圏、関西圏、名古屋圏）においては、これまで比較的緩やかであった高齢化が今後急速に進行するとともに、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新期を迎える。三大都市圏では、このように増加する行政課題に対応しつつ、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期を迎える中で、引き続き我が国の経済をけん引する役割を果たすことが求められている。

指定都市、中核市、特例市のうち地域の中核的な役割を果たすべき都市（以下「地方中枢拠点都市」という。）を核とする圏域においては、地方中枢拠点都市を中心とする広域連携を進め、三大都市圏と並んで地域の個性を発揮し、我が国の経済をけん引する役割を力強く果たしていくことが求められている。

また、地方圏のうち地方中枢拠点都市を核とする圏域以外の地域についても、中心市と近隣の基礎自治体との間で都市機能の「集約とネットワーク化」を進めることによって、引き続き住民が安心して生活できる基盤を維持していくことが必要である。

## （２）東日本大震災の教訓と課題への対応

平成23年3月に発生した東日本大震災によって、地方公共団体の職員自身が被災し、災害対応の拠点となるべき庁舎が壊滅する事態が生じた。住民を把握するための住民基本台帳データも喪失するなど基礎自治体の行政機能そのものが失われ、大災害時ににおいて基礎自治体はその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

被災した市町村の支援に関しては、近隣の市町村や都道府県のみならず、遠方の市町村、特別区や都道府県が広域的な対応を積極的に行った。東日本大震災の後、遠方の地方公共団体と災害時相互応援協定を締結したり、情報途絶対策等を拡充したりするなど、行政機能を維持するための地方公共団体間の広域的な連携や事前の備えへの機運が醸成されてきている。

災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。

さらに、原発事故災害の影響により住所地以外への避難を余儀なくされている方々に対しては、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律」（原発避難者特例法）に基づき避難先の市町村、特別区等により行政サービスが提供されるとともに、避難元市町村による避難場所に関する証明書の交付等により、避難生活に極力支障が生じないような対応が行われてきた。

このように、東日本大震災の教訓を基に、災害対策面においては、地方公共団体間の広域的な連携や、都道府県の役割の強化など、必要な対応が進められつつある。

## 2 三大都市圏・地方圏の課題

### (1) 三大都市圏の抱える課題

三大都市圏は、これまで地方圏に比べて高齢化の進行が緩やかであったが、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していく。これまで地方圏が高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要である。また、高齢者医療、介護や生活保護などの行政需要が急増することへの対応や、独居老人や老老介護の問題など、家族やコミュニティの機能の低下への対応も必要になる。一方で、人口減少に歯止めを掛けるためには、出生率を回復することが必要である。三大都市圏には若い世代が比較的多いことを踏まえると、三大都市圏は少子化対策においても果たすべき役割が大きい。

三大都市圏においては、人々を支えるコミュニティの機能が低下し、人と人とのつながりが希薄化している。暮らしを支える対人サービスの重要性が高まる中で、住民の視点から公共サービスを考えていくためにも、住民自治を拡充していくことが重要である。

また、高度経済成長期に整備した社会資本が一斉に更新時期にきており、これまでと同様の社会資本を維持し続けるのかどうかなど、社会資本整備のあり方の見直しも問われている。東日本大震災を教訓として、人口・産業が集中している三大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対策を講じていくことも必要である。

三大都市圏には、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在する。このため、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要である。

さらに、通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている三大都市圏においては、圏域全体を対象とした行政サービスの提供やその調整などが必要である。

### (2) 地方圏の抱える課題

地方圏は、三大都市圏に先行して、すでに高齢化や人口減少といった課題に直面してきた。人々が快適で安心して暮らせる都市環境を確保するとともに、三大都市圏から地

方圏への人の流れを作るためにも、地域を支える拠点の構築が課題となる。

このため、平成21年以降、人口5万程度以上で昼夜間人口比率1以上等の要件に該当する中心市を持つ圏域において定住自立圏施策が進められ、平成25年4月1日現在で、84市（人口4万未満の複眼型中心市5市を含む。）が中心市宣言を行っている。しかしながら、相当の都市機能の集積があり、より大きな圏域人口をカバーすることができる指定都市や中核市等の人口規模の大きな都市においては、このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組が進んでいないのが現実である。

今後は、地方中枢拠点都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、「集約とネットワーク化」を進めることが重要である。

このような地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市等の一定以上の人口規模のある都市から相当の距離があるような地域については、基礎自治体間の広域連携だけにより課題を解決することは難しいものと考えられる。今後は、このような地域において基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関して、都道府県が地域の実情に応じて補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要である。

### 3 制度改革等の必要性

#### （1）大都市等に関する地方自治制度の改革による対応

大都市等に関する地方自治制度としては、昭和31年に特別市制度に代えて指定都市制度が創設された後、指定都市に準ずる規模の都市に規模・能力に応じた事務移譲を進めるため、平成6年、11年にそれぞれ中核市制度、特例市制度が創設された。その後、中核市については人口要件以外の要件が撤廃され、指定都市については合併団体に対する運用上の人口要件が一時緩和された。現在、指定都市、中核市、特例市に指定されている市の数は、それぞれ20、42、40に増加している。

その結果、指定都市、中核市、特例市に指定されている都市も多様になり、各制度において一律に決められる事項と各都市のそれぞれの状況に対応しなければならない事項とが生じている。

また、都区制度は、昭和18年以降東京のみに適用されており、累次の改革において特別区への事務移譲等が進められてきた。

先に述べた三大都市圏や地方中枢拠点都市を核とする圏域の抱える課題に対しては、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施することが必要である。これと並んで、大都市等に関する地方自治制度のあり方を議論することが必要な時期が到来している。

このような中で、新たな大都市制度や、現行の指定都市、中核市、特例市、特別区に係る制度の見直しについて、各方面から様々な提案が行われている。

この際、大都市等における効率的・効果的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりについて、地方自治制度の改革によって対応すべき点



を検証し、その解決方策を示すことが必要である。

また、このことは、明治以来の区域を継承している都道府県についての議論、ひいては広域自治体のあり方の議論にもつながっていくものとなる。

## (2) 基礎自治体における行政サービス提供体制についての制度的対応

平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進され、市町村合併は相当程度進捗したが、依然として相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である。

自主的な市町村合併に対しては、引き続き必要な支援措置を講じていくことが重要である。しかしながら、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗するような状況にあるとは言い難い。今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

現行の地方自治法に基づく事務の共同処理の制度（一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託）においては、それぞれの効果が法定されている。今後必要となる地方中枢拠点都市を核とする圏域及び定住自立圏における市町村間の広域連携や都道府県による市町村に対する補完を進めるためには、これまでの共同処理の方式よりも柔軟な地方公共団体間の関係を構築することが求められるものと考えられる。これを踏まえた制度面での対応が必要である。

また、合併市町村においては、行財政の効率化等の成果が現れつつあるが、併せて行政区域の広域化に伴う課題なども顕在化している。課題の解決に取り組む合併市町村に対しては、合併の効果を最大限に発揮できるよう適切な支援を行っていくことが必要である。

## 第2 現行の大都市等に係る制度の見直し

### 1 指定都市制度

#### (1) 指定都市制度の現状

##### ①指定都市制度の枠組み

指定都市は、地方自治法制定時に制度上存在したが実際には適用されなかった特別市に代わる制度として、昭和31年に創設された。以来、現在に至るまで、50年以上にわたり制度の基本的な枠組みは変更されていない。

##### ②効率的・効果的な行政体制の整備

この間、指定都市と都道府県との実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化している。大都市における効率的・効果的な行政体制の整備のためには、こ

の「二重行政」の解消を図ることが必要である。

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県間に固有の課題ではないが、指定都市の規模・能力が高く、都道府県庁所在地であることも多いこと等から、特に指定都市と都道府県間で深刻化してきたものと考えられる。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においてはできる限り同種の事務を処理する主体を一元化するとともに、事務処理に際しての指定都市と都道府県との間の調整のあり方を検討することが必要である。

### ③住民意思の的確な反映

指定都市においては、市役所の組織が大規模化し、そのカバーするサービスも幅広くなるため、個々の住民との距離は遠くなる傾向にある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することや住民の意思を行政運営に的確に反映させることが課題となっている。

指定都市においては、住民に身近な行政サービスを住民により近い組織において提供することや住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要である。少なくとも、指定都市のうち特に人口規模が大きい都市については、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要である。

## (2) 「二重行政」の解消を図るための具体的な方策

### ①事務移譲

指定都市と都道府県との「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討し、指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲することによって、同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要である。

都道府県から指定都市に移譲する事務を検討する際には、指定都市は規模・能力の点で都道府県と遜色がないことを踏まえると、指定都市における事務の処理については、都道府県と指定都市の関係は都道府県間と同様に考えることを基本とすべきである。移譲事務の分野としては、都市計画と農地等の土地利用の分野や、福祉、医療、教育等の対人サービスの分野などが考えられる。既に地方分権改革推進委員会第1次勧告によって都道府県から指定都市等へ移譲対象とされたにもかかわらず移譲されていない事務を中心に、指定都市に移譲されていない事務全般にわたって検討の対象とすべきである。別表に、指定都市に移譲されていない主な事務のうち、指定都市及び指定都市を包括する道府県の多くが移譲に賛成しているもの又は条例による事務処理の特例の活用により指定都市への移譲実績のあるもの等を示している。このような事務については移譲することを基本として検討を進めるべきである。

また、指定都市への移譲に関して、指定都市を包括する道府県等が懸念を示した事務

がある。それぞれの懸念については、以下のような工夫を講じることによって移譲することができないか、さらに検討すべきである。

- ・ 指定都市における専門性の確保が困難であるという懸念が示された事務については、指定都市の規模・能力を踏まえると専門性についての懸念は不要であり、例えば具体的な事務の移譲にあたり、都道府県と指定都市の間での人事交流等により専門知識の習得を支援する等の工夫を講じることを検討すべきである。
- ・ 行政サービスの総供給量を都道府県が決定しているということで移譲に懸念が示された事務については、例えば、計画策定や許認可にあたり指定都市と都道府県が協議することとする等、情報の共有を図るための工夫を講じた上で移譲することを検討すべきである。
- ・ 指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理しているということで懸念が示された事務については、例えば、計画区域が指定都市の区域を超えないもの等、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうるということで懸念が示された事務については、例えば、全ての事業所が指定都市の区域内にある事業者に限って事務を移譲する等、事業者の経済活動等が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
- ・ 都道府県の区域全体で一又は少数設置することが都道府県に義務付けられている施設に関する事務であるということで懸念が示されたものについては、例えば、指定都市と都道府県が協議し、施設のあり方等について合理的な解決策を検討することにより、指定都市においても施設を設置することとすることを検討すべきである。

なお、指定都市が都道府県に包括される基礎自治体である限り、移譲対象とすることが困難な事務もあるものと考えられる。

## ②税財源の配分

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があり、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分（住民税所得割や住民税法人税割のような道府県税と市町村税において課税標準が共通する税目に係る税源移譲や地方消費税交付金等の税交付金など）も含めて財政措置のあり方を検討すべきである。その際には、一律の税源配分の見直しのみによって個々の指定都市に新たに生じる財政負担を適切に措置することは困難であり、地方交付税による財源保障及び財源調整と適切に組み合わせることが不可欠である。なお、財政措置を講じるに当たっては、指定都市側と関係道府県側の間においても適切な協議の場が設けられ、合意形成が図られるべきである。

### ③指定都市と都道府県の協議会

これまで言われてきた「二重行政」を解消するためには、このような事務の移譲及び税財源の配分に加え、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることとすべきである。

協議会においては、例えば、都道府県による指定都市の区域内における公の施設の設置や指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち指定都市又は都道府県が協議を求めた事項等について協議の対象とすることを検討すべきである。また、これに併せて、指定都市と都道府県が処理している同種の事務のうち協議会で定めたものについては、お互いに処理状況を報告することとすべきである。

協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員から選任することと検討すべきである。

協議会において、協議が調わない事項が生じた場合には、現行制度上、自治紛争処理委員による調停を利用することが可能である。しかしながら、調停は全ての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることとすべきである。

### (3)「都市内分権」により住民自治を強化するための具体的な方策

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて住民により近い単位で提供する「都市内分権」により住民自治を強化するため、区の役割を拡充することとすべきである。

区の役割を拡充する方法としては、まず、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることができることとすべきである。また、区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば、区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区に関わるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区に関わるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきである。

このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ぜらることとされている区の事務所の長（区長）について、副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを選択できるようにすべきである。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討する必要がある。さらに、区単位の行政運営を強化する方法として、区地域協議会や地域自治区等の仕組みをこれまで以上に活用すべきである。

なお、現在、区には区の事務所の長（区長）、区の選挙管理委員会、区会計管理者を置

くこととされているが、これに加え、現行の教育委員会制度を前提とする場合には、小中学校の設置管理等をできる限り区で処理できるようにする観点から、条例で、区に教育委員会や区単位の市教育委員会の事務局を置くことを可能にすることとすべきである。区の教育委員会等は、小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとすべきである。

この点に関連し、教育再生実行会議の提言を受けて、現在中央教育審議会において教育委員会制度の見直しが議論されている。地方の教育行政に関する権限と責任の明確化の観点から、多元的執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には、指定都市においては、一又は複数の区を単位とした教育行政に係る補助機関を置くことを可能とすることとする必要がある。また、長が最終的な責任を負うことにより、住民の意思が地方の教育行政に的確に反映される措置が講じられる必要があるものと考えられる。いずれにしても、現行の教育委員会は、地方自治法で規定された執行機関であり、その改革に当たっては、地方自治制度自体のあり方の問題として地方六団体をはじめとする地方公共団体関係者の意向を十分踏まえて検討される必要がある。なお、当調査会は、平成17年に、地域住民の意向の反映は公選の長の方がより適切になしうるため教育委員会の設置を選択制とするよう答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。

以上のような新たな区の位置付けを踏まえ、区を単位とする住民自治の機能を強化すべきである。区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一又は複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこととすべきである。

## 2 中核市・特例市制度

### (1) 中核市・特例市制度の現状

中核市と特例市は、市町村への権限移譲を規模・能力に応じて段階的に進めるため、それぞれ平成6年と平成11年に設けられた制度である。これまで、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価できる。

その後、平成23年8月に公布された義務付け・枠付けの見直し等に関する第2次一括法（地域の自主性及び自立性を高めるための改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律）等により、まちづくりや環境規制の分野において一般市への事務の移譲が進展した。これを踏まえて、特例市に対して更なる事務の移譲を進めることが必要である。

### (2) 具体的な方策

#### ①両制度の統合

人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、中核市・特例市の両制度を統合することにより、一層の事務の移譲を可能とすべきである。その際には、現在の特例市については、少なくとも引き続きこれまで処理してきた事務を処理し続けることとすることを前提とする必要がある。

## ②都道府県からの事務移譲

今後、都道府県から中核市・特例市に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、中核市・特例市が多様である現状を踏まえると、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することとすべきである。

条例による事務処理特例制度は、本来都道府県から市町村に事務の移譲を行う際に、両者間で適切に協議を行い、事務処理に必要な財源を適切に措置することにより、各市町村の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲を行うことを企図した制度である。

しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないかと、また、事務移譲に伴う財源措置が不十分なのではないかとの懸念も存在する。このような懸念を払拭し、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするため、以下のような措置をそれぞれの地域の実情に応じて講じることが考えられる。

事務移譲に伴う人的支援、財政措置に関しては、一部の都道府県において実施されているように、適切な事務処理体制を構築するため、都道府県から市町村へ職員を派遣することや初期費用等を適切に見込んだ財政措置を行うなど、都道府県において地域の実情を踏まえた運用上の工夫を行う必要がある。

移譲事務の内容については、平成16年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できることとされた。この場合においては、都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。

なお、上に掲げた運用上の工夫等を講じた上で、さらに何らかの制度の見直しが必要かどうか、引き続き検討する必要がある。

## ③住民自治の拡充

中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点であり、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきである。

また、中核市・特例市の市議会議員の選挙区は、指定都市では区の区域をもって選挙区とされているのに対して、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体とされている。より地域に密着し、住民との結び付きの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうかについて、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設

定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

### 3 都区制度

#### (1) 都区制度の現状

特別区は、昭和39年の福祉事務所等の事務移譲や課税権の法定化、昭和49年の保健所等の事務移譲、区長公選制の復活や都からの配属職員制度の廃止、平成10年の一般廃棄物の収集等の事務移譲や都区財政調整制度の見直しなど、累次の都区制度改革により、平成10年の地方自治法改正後は、「基礎的な地方公共団体」として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理している。

都区制度は概ね円滑に運営されているが、平成10年以降も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況である。

#### (2) 具体的な方策

##### ①都から特別区への事務移譲

今後、都から特別区への更なる事務移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連付ける議論もあるが、特別区の高い財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみを捉えて基準にする必要はないものと考えられる。

都から特別区に移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられるが、専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである。

##### ②特別区の区域の見直し

一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

##### ③都区協議会

都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある。

#### ④住民自治の拡充

特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。

また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

### 第3 新たな大都市制度

#### 1 特別区制度の他地域への適用

##### (1) 大都市地域特別区設置法の制定

現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられる。

そのような中、平成24年8月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。

そこで、大都市地域特別区設置法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要である。

##### (2) 具体的な留意点

###### ①総括的な留意点

大都市地域特別区設置法に基づく特別区の設置に当たっては、各地域の判断に委ねられる部分が多いが、いわゆる「二重行政」の排除や行政の効率化といった住民の期待に応じたものとするよう留意すべきである。

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間での調整に係る費用が増大するといった懸念には的確に対応するよう留意すべきである。

さらに、道府県における特別区の設置によって、国や他の地方公共団体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

###### ②事務分担

事務分担については、指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、行政の一体性及



び統一性の確保の観点から基礎自治体の事務でありながら都が処理することとされているものについては、道府県の事務とすることを基本とし、専門職員の確保、保険財政の安定等の観点からさらに道府県において処理すべきものがあるかという点にも留意すべきである。

また、特別区において処理すべき事務については、仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理することとした場合、現在都の特別区が処理していない事務も処理することとなり、円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべきである。

なお、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えることができるのかという観点にも留意すべきである。東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

### ③税源配分及び財政調整

税源配分及び財政調整については、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。その際、税源の偏在がある中で特別区において適切に行政サービスを提供できるよう、税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせるとともに、特別区間で偏在度の大きい税を道府県と特別区との間の財政調整の財源とすることが基本である。

税源の配分に当たっては、目的税とその用途との関係にも留意すべきである。また、現在指定都市が処理している任意事務についても、道府県と特別区との間の事務分担に応じた財源上の配慮が必要である。

指定都市を特別区に分割した場合、現行制度と同様に、地方交付税の算定については、特別区を一つの市とみなすことが必要である。さらに、道府県と特別区との事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

特別区において処理すべき事務が多いほど、また、特別区の規模が小さいほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するとともに、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意すべきである。

特別区が処理すべき事務や特別区の規模によっては、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があることに留意すべきである。

### ④財産処分及び職員の移管

特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討すべきである。その際、市町村合併について、合併関係市町村の職員が合

併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきである。

なお、東京都と特別区の間では、都職員がその身分を有したまま特別区に配属される制度が昭和49年まで存在したが、これは当時の特別区が都の内部団体的性格を持っていたことの表れであることに留意すべきである。

#### ⑤道府県に置かれる特別区の性格

道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整等のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で「基礎的な地方公共団体」と位置付けられた都の特別区とは性格が異なってしまう可能性もあることに留意すべきである。

## 2 特別市（仮称）

### （1）特別市（仮称）を検討する意義

特別市（仮称）は、全ての都道府県、市町村の事務を処理することから、その区域内においてはいわゆる「二重行政」が完全に解消され、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効率的・効果的な行政体制の整備に資する点で大きな意義を有する。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義がある。

### （2）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

一方で、特別市（仮称）については、以下のようにさらに検討すべき課題が存在する。

一層制の大都市制度である特別市（仮称）について、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることが必要とまでは言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要である。

また、特別市（仮称）は全ての都道府県、市町村の事務を処理するため、例えば警察事務についても特別市（仮称）の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、その場合、組織犯罪等の広域犯罪への対応に懸念がある。

さらに、特別市（仮称）は全ての道府県税、市町村税を賦課徴収することとなるため、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念もある。

なお、現在の全ての指定都市を特別市（仮称）制度の対象とする場合、現在47の広域自治体が最大67に増加する可能性がある。大都市地域特別区設置法の対象区域と同様に人口200万以上とするなど、一定以上の人口の指定都市を対象を限定する必要がある。

### (3) 当面の対応

まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合の様々な課題については、引き続き検討を進めていく必要がある。

### 3 三大都市圏域の調整

三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学10%圏）の広がり、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えているが、地方ブロックほどの広がりとはなっていない。

例えば交通体系の整備や防災対策といった圏域における共通した行政課題に関する連絡調整や、そのような行政課題に関する圏域全体の計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討する必要がある。

その際、どのような行政課題についての調整を行うべきか、九都県市首脳会議や関西広域連合といった既存の任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかといった点についてさらに検討する必要がある。

仮に新たな枠組みを設ける場合には、圏域計画の実効性を担保するための尊重義務を構成団体に課すことや、国との調整を図るために、必要に応じて、国の関係行政機関に対して、職員の出席及び説明並びに必要な資料の提出を求めることができるようにすることなどについても検討する必要がある。

## 第4 「平成の合併」後の基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制

### 1 「平成の合併」の経緯と現状

人口減少・少子高齢化の進行等に対応して、地方分権の担い手となる基礎自治体にふさわしい行財政基盤を確立することが強く求められ、平成11年以降、全国的に市町村合併が積極的に推進された。

その効果については、少子高齢化や人口減少の歯止め、出生率の回復といった点は長期的に評価していく必要があるが、短期的には、職員配置の適正化等の行財政の効率化や、広域的なまちづくりの推進などの成果が現れているものと評価することができる。

市町村合併によって組織が専門化したり、専門職員が増加したりすることによって体制が充実した市町村がある一方で、合併後も人口規模が小さな市町村においては、依然として専門職員が不足している場合があるなど、市町村合併の効果の発現には、一様でない面がある。

市町村合併による行政区域の広域化に伴い、旧市町村地域の振興や公共施設等の統廃

合の難航等の課題に加え、住民の立場からは、住民の声の行政への適切な反映などについて課題が生じている場合がある。

このような課題の解決に向け、それぞれの合併市町村においては、コミュニティ活動等を行う団体への地域単位での支援、コミュニティバスの運行・エリアの拡大、地域のイベントや祭りの実施及び伝統文化の保存・継承への支援、支所機能の充実によるサービスの維持・向上等、様々な取組を実施している。

合併市町村における支所や出張所、自治会などについては、コミュニティの維持管理や災害対応において重要な役割を果たしていると考えられる。しかしながら、地域によっては支所・出張所の適正配置の努力が必要なところもあり、地域の実情に応じた取組が進められるよう留意すべきである。

「平成の合併」により市町村の面積が拡大する等市町村の姿が大きく変わった面がある。市町村の安定した財政運営を可能にするとともに、地域の実情を踏まえ、住民自治を強化するためにも、支所機能を適切に活用する等の取組を継続的に進めることができるようにすることが必要である。このような観点から、市町村合併による行政区域の広域化を踏まえた財政措置を講じる必要がある。

## 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

### (1) 市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性

人口減少・少子高齢社会における今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、基礎自治体の担うべき役割を踏まえ、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中で、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

中でも、将来的に近隣市町村との共同処理を行うことが必要と考える市町村は多く存在し、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズは高い状況にある。市町村が基礎自治体としての役割を果たしていく上で、市町村間の広域連携は有効な選択肢であり、その積極的な活用を促すための方策を講じるべきである。

さらに、自ら処理することが困難な事務について、将来的に都道府県が処理することが必要と考える市町村があり、都道府県の補完にも一定のニーズがある。都市機能が集積した都市から相当離れていること等の理由から、市町村間の広域連携によることが困難な場合には、都道府県による補完も重要な選択肢であり、これに資する方策を講じるべきである。

### (2) 現行の事務の共同処理制度の特徴

現行の地方自治法では、事務の共同処理の制度について、一部事務組合及び広域連合、協議会、機関等の共同設置並びに事務の委託の各方式が定められ、その効果が規定されている。全国の市町村においては、広域市町村圏施策が展開されて以降、現行の制度を

活用して相当の成果が上げられている。

しかしながら、現に事務の共同処理を行っている市町村から、事務の共同処理の各方式について、それぞれの制度の特徴により、例えば、一部事務組合や協議会については迅速な意思決定が困難ではないか、機関等の共同設置については中心的な役割を果たす市町村の負担が大きいのではないか、事務の委託については委託団体が受託団体から事務処理の状況等の情報を把握することが困難なのではないか等の指摘があることも事実である。

### 3 具体的な方策

#### (1) 新たな広域連携の制度の必要性

広域連携を一層進めていくため、現行の事務の共同処理の制度に加え、より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべきである。

人口減少・少子高齢社会においては、中心市と近隣市町村が相互に役割分担を行い連携・協力することにより、圏域全体の活性化を図ることを目的とする定住自立圏のような仕組みが重要である。現行の定住自立圏形成協定の仕組みにおいては、実際に事務の共同処理を実施していくに当たって、その内容に応じて定住自立圏形成協定とは別に地方自治法上の事務の共同処理に係る規約を定めることが必要となる。

市町村間の広域連携を一層促していくためには、現行の地方自治法に定める事務の共同処理の方式のほか、地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきである。

地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合、合意形成の手續、合意の実行性を確保するための調整方法、その他民法上の契約等では不十分と考えられる点をどのように補うかという観点から、検討することが必要である。

広域連携の仕組みを活用しようとする市町村、とりわけ条件不利地域にある市町村において、近隣の市町村が連携を望まない場合や、対象事務について協議が調わない場合などに、どのように広域連携を進めていくかについても検討を進める必要がある。

#### (2) 地方圏における市町村間の広域連携のあり方

三大都市圏以外の地方圏においては、地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用確保、広域観光、高度救急医療、介護、障害者福祉、広域防災、人材育成等の分野において、都市機能の「集約とネットワーク化」を図っていくことが重要である。

このような地方中枢拠点都市を核とする圏域以外で定住自立圏施策の対象となりうる地域においては、その取組を一層促進することが必要である。このような都市機能の「集約とネットワーク化」の取組を一層促進するためには、地方中枢拠点都市の担うべき役割を整理すべきである。その上で、圏域における役割に応じた適切な財政措置を講じる必要がある。

### (3) 三大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった三大都市圏の市町村においては、地方圏を上回る急速な高齢化が進行するとともに、人口急増期に集中的に整備した公共施設の老朽化が進み、一斉に更新時期を迎える。

三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在しており、公共施設の円滑な利活用や一体性のある広域的なまちづくりに支障が生じている。

今後の市町村合併については、それぞれの市町村の自主的な選択を尊重することを前提とした上で、市町村の判断材料となるよう、市町村合併の成果や課題について、特に三大都市圏の市町村に対し、十分な情報提供が行われることが必要である。

地方公共団体間での柔軟な連携の仕組みについては、三大都市圏の市町村間の広域連携を促していくことにも資するものとする必要がある。その際、三大都市圏においても都市機能の「集約とネットワーク化」の考え方は有効である。しかしながら、三大都市圏においては、面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在するため、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、一又は少数の中心市に集約し、ネットワーク化する地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない。各都市が異なる行政サービスや公共施設の整備等に関して、水平的・相互補完的、双務的に適切な役割分担を行うことが有用であり、そのような水平的役割分担の取組を促進するための方策を講じるべきである。

### (4) 市町村間の広域連携の促進に向けた留意点

今後、市町村間の広域連携を一層促していくに当たっては、連携するメリットを住民にわかりやすく示す必要がある。特に、既に一定の規模・能力を備え、広域連携において中心的な役割を果たすべき都市（地方中枢拠点都市や定住自立圏施策における中心市）と近隣の市町村が連携を行う場合には、それぞれのメリットが示される必要がある。同時に、中心的な役割を果たすべき都市のリーダーシップのあり方や、市町村間の新たな広域連携の仕組みを踏まえた財政措置のあり方、さらには法的責任の所在や構成団体の住民に対する説明責任のあり方についても検討を進めるべきである。

なお、市町村間における民法上の契約等、地方自治法に基づかない広域連携についても、実際に広く実施されていることから、このような手法を含めて、連携を促していくべきである。

また、市町村が連携して民間部門等を活用する取組は、災害対応や監査、福祉などの分野において有効であり、特に民間部門等の専門的な人材の活用も有用である。市町村の技術系職員等の有する知識や技術を継承できるよう、専門的な人材を共同で確保することも考えられる。

これらの広域連携の取組によって、それぞれの地域が、それぞれの有する都市的な機

能の魅力、自然環境の魅力等を高め、人々が地域に誇りを持って住み続けようと思えるような地域づくりを推進する必要がある。

さらに、三大都市圏の住民を地方圏に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性も高まっており、近隣の都市圏域を越えた遠方の市町村との連携・交流など、交流人口の増加という視点も重要である。

#### (5) 都道府県による補完

小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じた場合において、地方中枢拠点都市や定住自立圏の中心市から相当距離がある等の理由から、市町村間の広域連携では課題の解決が難しいときには、当該市町村を包括する都道府県が、事務の一部を市町村に代わって処理する役割を担うことも考えられる。

現行法においては、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に当該事務を処理する体制がない場合等に、当該事務の委託はふさわしくないものとされてきた。市町村優先の原則や行政の簡素化・効率化という事務の共同処理制度の立法趣旨に留意しつつ、地方公共団体間の柔軟な連携の仕組みを制度化し活用することにより、都道府県が事務の一部を市町村に代わって処理することができるようにすべきである。

なお、小規模市町村における事務処理の確保を考えるに際しては、各市町村の地理的条件や社会的条件が多様であることに鑑み、行政の効率化等の観点のみにとらわれることなく、地域の実情を十分踏まえることが必要である。」

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

大変長い案を朗読いただきました。お疲れさまでございました。

それでは、この(案)につきまして御意見等がありましたら御発言をお願いいたします。

便宜的に、まず、答申(案)のタイトルについてこれでよろしいかという御確認をお願いしたいと思うのですが、いかがでございましょうか。

よろしゅうございますか。

それではその次に、既にきょう、これから大幅に組みかえると大変なことになるのですが、大きな枠組み、例えば前文があり、2ページ目には第1があり、6ページでは第2があり、少し後で12ページで第3があり、さらには16ページで第4が出てくる構成になっているわけですが、この大きな構成についての御意見等がまずありましたらどうぞ。

よろしいですか。

太田委員、何か御発言ありますか。大丈夫ですか。

○太田委員 ありません。

○碓井委員長 それでは、これも一応、御了解と。

それではその次は、細かいことのようにでも意外と根本的な問題につながったりしておりますから、大きい小さいということを余り意識されずに御意見を出していただければと思

います。よろしく願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 まず、4ページの一番最初の段落「三大都市圏には」というところですが、「面積は狭いが規模・能力が一定以上ある都市が圏域内に数多く存在する。このため、自主的な市町村合併や基礎自治体間の広域連携を進めることが必要である」となっています。ただ卒然と読みますと、規模・能力が一定以上あるのであれば、合併も広域連携もやらずにやっていけるのではないかという印象を与えかねないと思います。

しかし、我々の議論していたところは、3ページの2、(1)の冒頭に書いてあったように、今はいいにせよ、三大都市圏においては今後極めて短期間のうちに対策を講じることが重要になっていって、そのときには今の能力では対応し切れないというところではなかったかと思えます。

そうすると、例えばですが、「一定以上ある都市が圏域内に数多く存在する。とはいえ、上記の短期間のうちに高齢化等への対策を講じる必要にかんがみれば」という形で書き直したほうが趣旨はクリアになるのではないかというのが1点目です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

この点について、ほかの委員の皆様、御意見等ありますでしょうか。

確かに数が多いから、では、広域連携とは論理的に必ずしもつながるものではないという事は御指摘のとおりかと思えます。そうすると、将来を見据えたこと。今までの議論からしますと、それを抜きにしても行政の効率化が求められているということも議論の経緯ではあったかもしれませんが、どのような修文がよろしいでしょうか。

ほかの委員の皆様、何か御意見ございますか。

書き出しに合わせて限定したほうがいいのか、それとももう少し広げたほうがいいのか、御意見ありませんでしょうか。

よろしいですか。

それでは、最終的な修文をどのようにするかはともかくとして、太田委員の問題提起を踏まえてここは修文をさせていただくことにしたいと思います。

どうもありがとうございました。

では、まだありますか。どうぞ。

○太田委員 たくさんあります。申しわけないのですが。

これはまず、修文の提案以前に確認ですが、次の5ページ目の合併に関する問題になっていた箇所です。

5ページ目の(2)の2段落目の4行目「自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの」となっています。A、B、Cと3つの要素があるのですが、(AやB)、Cとなっているわけです。卒然と考えると、A、B、Cと並列してもよさそうなものですが、AやBとあって、まず、この2つをセットにしていることの趣旨です。これは市町村間のものと都道府県によるいわば垂直的なものは分けて書いておきたいという



お考えに見えます。その趣旨は、体系的にそうしておきたいという趣旨なのか、都道府県のは前の市町村相互の合併なり水平連携に比べれば、やはりちょっと補充的なものであってしかるべきだということでこう書き直しているのか。その辺のニュアンスは何でしょうか。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 最善とニュアンスを考えて書いたわけではないのですが、言われてみますと、水平補充のほうが先で、垂直的な補充については補充的であるという趣旨が出るように、並べ方としてはこれがよろしいかと思いました。

○碓井委員長 ということでございますが、よろしいですか。

○太田委員 そういうことであれば、特に私も反対ではありません。

○碓井委員長 ほかに御意見等ございませんでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 9ページ、下から2段目の教育委員会に関して議論をするところの段落です。「この点に関連し」から始まる段落の3行目に「多元的執行機関としての教育委員会の位置付けを変更し、教育長の権限を強化する場合には」となっています。これは議論の確認ですが、「多元的」というのを何のニュアンスで使っているか。すなわち講学上の執行機関多元主義であるとすれば、これはたくさんある執行機関の1つという趣旨ですね。教育委員会への批判の中には、執行機関として独立しているから長は責任をとれないというものがあったとは思いますが。ただ、ほかの執行機関だって全部そうなのです。監査だって何だって、それぞれの必要性に応じて独立したものとしてある。その中で、もう一つの批判は、合議制機関なのにきっちりと議論しているでもなく、何となく決まっっていて、誰が責任をとるのかよくわからないという多元的な構成形態、つまり、合議制を組んでいるのに、組んでいるおかげでわからないという、それ自体、評価の余地はありますが、そういう雰囲気批判もあった気がします。ここをどっちで使っているのか。執行機関はたくさんある。執行機関の1つの教育委員会の位置を変えるというだけなら「多元的」は要らないのではないか。「執行機関としての教育委員会の位置付けを変更する」だけでいいのではないか。そうではなくて、まだあちらでも決まっていなかったのかもしれませんが、多元的な合議制機関であることがまずいので変えるということであれば、「合議制機関としての教育委員会」のほうがクリアであろうと思うのです。どちらで議論をしていたか。どちらのつもりで書いたかをまず、クリアにしていきたいと思えます。

○碓井委員長 これは山崎行政課長に伺いますが、それ以前に我々がどう議論したか。我々自身の問題でありますので、委員の皆様、共通に後で御発言をいただければと思います。

では、行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 書かせていただきましたのは、実は、両方の意味がありまして、1つは、執行機関のメインといいますのは、地方自治法でいけば、首長、知事・市町村長です。副次的な多元的執行機関という意味と、執行機関の多元性というときに合議を含む言い方も

あります。どっちのニュアンスを強く言ったかという、統括代表権を持っている首長がいることの例外的に、ほかの執行機関というのは、ある意味では首長とは並びではありませんで、多元的な存在だということを出すために、多元的執行機関と書きましたが、論理的にはそういうニュアンスを出したのですが、執行機関と書けばいい部分もありますし、合議制と両方あり得ると思います。私どもとしては、地方自治法の中でメインストリームである統括代表権を有している首長以外の執行機関という意味で、多元的執行機関というニュアンスを書いたわけです。ただ、そこは余り厳密に考えていませんので、御議論いただければと思います。

○碓井委員長 この点は、案を作成していただいた方の御説明は今のとおりですが、まさに私たちがどう考えてきたか、あるいは今、考えようとしているかでございますので、委員の皆様御意見を伺いたいと思います。

私が発言をするのは本当は差し控えるべきかもしれませんが、上の前の段落では、区単位の教育委員会を置く、そういう議論をした。これは身近なところでのことですからわかりますが、この点に関連している段落はそれとはまた別の次元の議論を展開しているわけですね。そうすると、教育長の権限を強化する場合に「教育行政に係る補助機関を置くこと」という、この補助機関とはどういう補助機関を考えていたのですか。その辺がポイントになると思います。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 私の記憶によりますと、ここの「補助機関を置く」というのは、教育長の権限が強化されるとしても、各行政区に諮問機関なり、補助機関みたいなものを住民に身近な行政という観点から置くことはいいのではないかという文脈で出てきていたと思うのです。

ついでに私の意見を述べますと、あいまいにして「多元的執行機関」と書き続けるのは余り賛成できません。教育長の権限を強化する場合とあって、この教育長というのは、しかし、独任制の執行機関になるとまでは決まっていなかった気がするのです。どちらかというと、長の責任ということから、教育行政に関する執行機関、多元的な執行機関そのものをなくすという議論がされていく。同時に、1つの管理責任を負う補助機関にしてはかなり独立性の強いものとして、教育長の権限強化が議論されているというコンテキストであって、我々もそれを受けて書いていたと認識しています。そうすると、やはり、合議制云々よりは、執行機関の1つとしての教育委員会の位置づけは変更するということであつたろう。だから、第1案はまず単純に「多元的」を削る。それだと、長の並びの執行機関であるかのように見えて嫌だというのなら「長以外の執行機関の1つである教育委員会の位置づけは変更し」と直すのが第2案です。

○碓井委員長 山崎課長の先ほどの説明とも関連しますが、今の太田委員の後のことはある意味で当たり前のことを言うわけですね。現行の制度が位置づけとしてはまさに数ある執行機関の1つですから、そのことをわざわざ詳しく説明するのがいいかどうか。そうい

う点からいくと、前のほうで言われた、むしろ単純に「多元的」という3文字をとってしまっただけのほうがわかりがいい。

残りはそこまで詰める必要があるのかどうかですが、先ほど私が申しあげました「補助機関」というのは、私が説明を求められることはないと思いますけれども、一体、補助機関とは何を考えていますかと言われたときに困ってしまう。この辺についてもし、我々が考えていることを何も断定する必要はないのですが、例えばということであればありがたいのですが。「補助機関」とこの辺はどうでしょう。ここにまさに地域ごとに合議制のものを持っていくという手だてであるわけですね。何となく補助機関というと、やはり判こを押すのによとか、そういう行政用語的にそうなるので、合議制の補助機関というのは考えにくいのですが。諮問機関ならわかりますが。どうでしょうか。

どうぞ。

○太田委員 「補助機関・諮問機関」と並列することも考えられるかと思いますが、事務局機能を持たせるということでしたから、教育長の事務局機能を持つような補助機関ということを考えていたのかもしれないので。

○碓井委員長 今の点についてまだ御意見がありますでしょうか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 確かに「多元的執行機関」はやや聞きなれないといいますが、両義的に捉えられかねないので、先ほどの太田委員と山崎行政課長のお話の趣旨からしますと、単純にこの「多元的」という文字を削っていいのかなとも思います。他方で、少しくどいようですけれども、地方自治法138条の幾つでしたか、それに基づく執行機関という形で、自治法上の概念であることを明確にする。この下の数行後にも「地方自治法で規定された執行機関であり」ということがあるのですけれども、そこを強調しておくというのも1つ考えられるのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかに御意見ございませんでしょうか。

山田委員、お願いします。

○山田委員 きょうは出席をさせていただきまして、本来であれば、私は六団体代表の委員ですので、総会のほうで述べるべき話なのですけれども、実は、総会の日が京都府議会の開会の日にあたりまして出られないということで、この前から、六団体ヒアリングなどでも都道府県の立場の話は述べさせていただいたのですけれども、委員として入っている以上、どこかで都道府県の立場でも述べておかなければいけないということで、少しお話をさせていただきたいと思います。

この案自身については、今まで委員の皆さんが積み上げた案でありまして、基本的方向については異議はありませんし、そうした中で、これからさらに精度を高めていただければありがたいと思っております。

ただ、ちょっと気になるのは、幾つか大きなところの部分で、これからまださらに、30次では無理ならば、31次でも検討していただきたい部分があるということでありまして、

そのあたりの余韻をどこかに残していただければありがたいと思っております。

例えば指定都市制度、大都市制度の問題として、都道府県との二重行政が指摘されているわけでありませけれども、そもそもなぜ二重行政が出てくるのかの根本論の問題について踏み込んでいかないと、幾ら裁定制度をつくってもなかなか難しいのではないか。もともと政令指定都市の問題は大都市行政特有の問題として提起されたわけでありまして、その中において、要件には入っていないのですけれども、事実上、私どもも昔、事務局としてやってきたときには、やはり大都市は連担性があるから途中で切ることができない。

したがって、本来であれば、近接を旨として基礎的地方公共団体をつくらなければいけないし、それにおのずから量的な限界はあるのだけれども、大都市は連担しているがゆえに、その点については1つのまとまりとして考えていかなければ行政自身の合理性が失われてしまう。効率性が失われてしまう。そうしたところから、広域的な調整と基礎的地方公共団体としての近接性の葛藤の中で生まれた制度だと理解しております。

ただ、最近、見ておりますと、ここでも都市行政というのはいっぱい出てくるのですけれども、実は、政令指定都市の中には限界集落を抱え、農村部を吸収しているところもありまして、そうした趣旨からはかけ離れた部分が随分出てきている。そして、どんどんそれが拡大していく中で、第2都道府県のような役割になってしまっていて、そこで二重行政がより顕著に出てくる。本来の都市行政とは何か。都市とは何かという議論がないまま都市行政という1つのくくりの中で話が進んでいくことによっていくと、二重行政という話は根本的な問題として解決はしないのではないか。そして、その中において住民自治の役割をどうしなければいけないのかという問題がさらに顕著に出てくる中で、今回も非常に苦労されて案分をつくられているのですけれども、結局、ちょっときつい言い方をしますと、自治体もどきのシステムが組み込まれていくことによって、それを何とか補おうとしている形になってきていて、それは根本論なのだろうか。本当に都市行政とは何か。そして、広域的調整とは何か。本来ならば、広域的調整というのは、広域主体間の調整にならなければいけない。つまり、それぞれが自治として自立しているところの主体間の調整を第三者が行っていくことによって、初めて広域主体間の量的な問題、数の問題だけではなくて、合理的な行政が生まれてくるのではないか。都道府県の広域調整の役割とは一体どこにあるのだろうか。そういった問題について考えていかないと、この問題は繰り返して輪廻のように、政令都市が大きくなり、それがまた分裂を繰り返し、またそれがということを繰り返してしまうのではないかという問題に当たってしまうと思っております、ぜひともこうしたそもそもの都市行政の本来のあり方と広域的調整、そして、自治行政、住民自治と行政についてのもう少し本質的な議論がどこかでなされないといけないのではないかと、というのが1点であります。

それでいきますと、基礎的地方公共団体、小規模基礎的地方公共団体のあり方につきましては、町村会ともいろいろ議論があるのですけれども、今回、住民に対するサービスの提供という論点であったときに、もう一つの一番大きな論点であります住民自治とは何か。

もともと本来的には、住民ができないことを町村がやっていく。町村ができないことを広域団体がやっていくという、それが自治の基本だと私は思っているのですけれども、そのときに、住民ができないこととは何か。住民がもっとできることは何かという視点にもとに話を進めていかないと、例えば住民総会ですとか、住民の中でやってきて、例えば議員ですと、フランスにあるようにほとんどボランティア的な役割の中で住民の役割を罰していく。それによって、小規模市町村でありながら住民参加をどンドンふやしていくことによって、小規模市町村としての役割、またはメリットを出していく。こういう制度と住民のサービス提供主体としての町村との調和のもとに基礎的地方公共団体のあり方を考えていただかないと、自治体というよりは、サービス団体としての効率性の話があって、大きくなればなるほどいいのだという発想になっていくと、そこにちょっと危険な落とし穴があるのではないかと感じておりました、ぜひとも、そうしたものもこの次の大きな課題として残していく。ここで1つの結論を出していくことについては、先ほど申しましたように、賛成でありますけれども、そのときに課題として残していく部分は課題として残していく、団体自治と住民自治の調和や根本論について少し余韻を残していただければありがたいなと思っていますところでは。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

住民自治の点については、私ども小委員会でもそれぞれのときに議論はしてきていますが、まさに、まず、住民がみずからやり、それでできないところを基礎自治体がやりという最初のことは必ずしも私たちが議論していなかったかもしれません。山田委員、大変根本的な問題提起をありがとうございました。

ほかに御発言ございませんでしょうか。

林美香子委員、お願いします。

○林（美）委員 19ページ、（4）市町村間の広域連携の促進に向けた留意点の一番最後のところですが、「三大都市圏の住民を地方圏に呼び込み、交流人口を増やす取組の必要性」と断定して書いてあるのですけれども、いろいろなパターンも考えられますし、私自身は農村と都市の共生ということで活動していることもあり、ここは「地方圏に呼び込むなど」ぐらいにしてもらえたほうがよろしいかなと思いました。

あと、こうした分野は私は専門外なので、形式的なことの質問ですけれども、非常に今回の答申は長文ですね。例えば目次みたいなものはあってもいいものなのですか。ぱっと見たときに、関係の方たちだと普通なのかなとは思ったのですが、相当なボリュームもあるので、ちょっとそういうのを思いました。

あと、今の山田委員のお話を聞いていて、前文があって、今後につなげていくというのは一番最後に総括的なものなのか、さらに次のことにつながるものもあっていいのかなというのはお話を聞きながら思いました。

○碓井委員長 では、ただいまの林美香子委員の御指摘のうち、19ページの「さらに」の段落「三大都市圏の住民を地方圏に呼び込み」だけで切ると絞り過ぎなので、「呼び込むな

ど」のような表現に少し緩めたほうがいいのではないか。これは皆様、御了解いただけますでしょうか。

2番目は、目次をつける。これは私などは想像もつかない、役所のこれまでの伝統。役所というか、これまでの審議会のそれぞれの伝統があって、そう簡単にはいかないということになるのかもしれませんが。

ちょっとこれは事務局でどなたか。山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 検討させてください。目次がだめだという根拠もないような気がしますので、あったほうがいいのかもかもしれません。読んでいても長いので。

○碓井委員長 幾らゴシックを使ったりしても、やはりそれだけでは何ページにどう出てくるかわかりませんし。これは宿題とさせていただきます。

3番目の前文があって、今後に向けたことを最後に。今後に向けたといえ、第4のタイトル自体がある意味で今後であるわけですけれども、しかし、次に向けたことを書いてはいかかという御提案でしたが、これは皆様に十分確認する時間がとれるかどうかはやや心配ですが、もし御意見がありましたらどうぞ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 政府の審議会に対するものの見方にもよるのだらうと思いますが、率直な感想を申しますと、こんなことを言うと無責任ですが、2年間やって、結局、都市とは何なのだらうというのをずっと考えている。今も考えているのが事実です。ただ、まず第1に委員のコンセンサスがとれるかが非常に疑問です。第2に、都市とは何かとか、地方自治と住民との関係はどういうものであるべきなのかについて、私も学者ですから、自分では好きに論じますが、政府の審議会が公定解釈をしないといけないものなのか。もう一つ、そういう問題はどちらかという、もっと民主的正統性をきちっと持った議員ないし政治家が論じるべき問題ではないのか。さもないと、学問なり評論家が自由な立場から論じる。その間にある政府の審議会が何かこれといって、さも何か大きなこと、重要なことを言ったような感じをつくるというのは余り適切ではないような気がします。ザハリヒな今後の課題は書いてあるわけで、余り余韻なく終わったほうがいいのではないかという気がいたします。

○碓井委員長 ほかに今の点。

小林委員、何か御意見ございますか。

○小林委員 特にありません。

○碓井委員長 ほかに御意見ありませんか。

太田委員からそう出たから、そうだそうだというわけにも必ずしもいかない、ほかの委員の皆様、どうぞ。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 内容上の話を今、太田委員は言われたのですが、読みやすくするということは大賛成です。ただ、今の論点については、30次の地制調が答申を出して、31次の課題ま

で出すというのは形式上、越権ではないかと思っています。まず、諮問を受けたことを答申するというのが今回の地制調の議論で、検討事項はいいとしても、次の地制調につなげるというのは違うのではないかと形式論としては思います。

○碓井委員長 きょう、もし皆様から御了承いただいて、最終的な修文について御一任をいただけることになった場合には、特に住民自治の点については、第4で断片的には書いてありますが、そういうところで、やや色をつけるという表現は適切ではありませんが、趣旨を反映させることのできる箇所があれば入れさせていただくというのが1つの皆様の御意向に沿った、住民自治は常に議論してきたことですので、そういう処理にさせていただきます。よろしゅうございますか。

どうもありがとうございます。

ほかにいかがでございますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今後、住民自治についてもっと議論するということは大賛成ですので、それはそれで入れていただきたいのですが、前回の六団体ヒアリングでちょっと気になったことです。8ページ、指定都市と都道府県の協議会の議論で、この設置自体は私も意義があると思っています。けれども、構成員について、知事会のほうから少し気になる議論があったので。執行機関と議会がともに構成員になったと。これは実効性を高めるものであるというのですが、そこで「検討すべき」と書いてあるのですが、これだけに限定しないほうがいいのではないかと意見を聞きながら思いました。

ヒアリングでは、知事会から、協議会の中に議会はかかわるべきではないという言い方をしているのです。これはもちろん不正確な理解かもしれないのですが、1つは執行権にかかわることだからという議論と、議会は議会として別のところで議論できるからと2つあった。前者については問題ない、執行権にかかわることは問題ないと思っているのですが、後者の議論、議会は議会としてかかわれる場所があるのではないかと議論です。少し広げると、例えば構成員に議長がなったときに、本当に当該議会の代表的な意見があるかどうか。過半数を得ていない会派の議長になる場合もありますし、逆に過半数になっている議長がなった場合、よく言われていますけれども、戻ったときに追認機関化されるのではないかと、そういう議論もある。あるいはちょっと卑近な例ですけれども、県議会から出てくる議員が政令市出身の議員だったときに、かなり悩ましい議論があるのではないかと。県の権限の移譲をどう見るかとか、出身市との関係をどう見るかとか、そういうことを考えると、かなり複雑な問題がある。ここに書いてある議論もいいのですが、それだけではなくて、他方で議会がしっかり議論するという前提が必要なのですが、議会が構成員とならないほうが住民自治を進めることもある。だから、今後検討すべきだということは一致するのですが、ここだけに限定する必要はないのではないかと前回のヒアリングから思いました。ここは余り議論されていなかったもので、一言だけつけ加えておきます。

○碓井委員長 これはせっかく山田委員が御出席で、きょうは別に六団体の立場ではないのですが、御意見をお願いします。

○山田委員 非常に難しい議論になると思います。結局、議会というのは、長に対するチェック・アンド・バランスをとっているところですから、その場でチェックをしていくというのは議会の総意としてチェックをしていく形になります。そうすると、この協議会に議長が参加をしていて、そのチェックをどうやっていくのかという話は、実際問題としては非常に難しい話になりますし、多分、議長もそれはやりたくない話になると思います。それはその前に、多分、事前に議会の各会派に根回しをし、その中で結論を得ていくこと以外はなかなか難しい話が来ると思っておりますので、その点を知事会のほうでは指摘をしたのではないのでしょうか。どちらかという、実務的な観点から、大変論理的にはあり得るのだけれども、実際問題としては大変難しい話になりますということを指摘したのだと思っておりますので、今、委員がおっしゃいましたように、これだけを検討するのではなくて、これはいろいろな面でたくさんの方が入って意見を言い合う協議会なのか、それとももう本当に執行権のところまでかかってくる委員会なのか。その委員会の性格自身も問われてくる問題ですので、そうした問題を含めて全体的に議論されたらよろしいのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様、いかがでしょうか。

これは検討ですから、何でも可能だといえれば可能になってしまうのですが。

○江藤委員 ただ、ここは限定していますね。

○碓井委員長 こう書くとちょっと絞り過ぎということですね。

○江藤委員 そういうことです。

○碓井委員長 これは制度化を図るときにも、その制度化した中身が一律である必要は必ずしもなくて、構成メンバーについて選択制を入れる制度化もあります。

○江藤委員 余りにも限定し過ぎではないかと思います。

○碓井委員長 そういう意味では、やや固まり過ぎた検討課題というところでしょうか。

ありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 すごく単純なものですが、18ページの上から2段落目「地方公共団体間における柔軟な連携の仕組みを制度化する場合」の2行目「合意の実行性」の「行」は「効」ではないですか。

○碓井委員長 「効力」の「効」ですね。

○太田委員 あともう1カ所あります。18ページの一番下「都市機能の『集約とネットワーク化』の考え方は有効である」といって、その後「三大都市圏においては、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、一又は少数の中心市に集約し、ネットワーク化する地方圏での方策をそのまま応用することは適切ではない」としています。見え消しのほ



うだと2ページに出ていますが、集約とネットワーク化の趣旨を明確化するといつて、それは要するに都市機能を集約し、近隣の自治体との間での都市機能の「集約とネットワーク化」を進めるといふとちょっと誤解を招くから「中心市と近隣の基礎自治体との間での都市機能の『集約とネットワーク化』」と直す。要するに1個のところを集めるとか、中心を集めるといふことを単純に考えているわけではないことを示すために直したところだ。しかし、衣の下から鎧がといふわけではないのですが、18ページの一歩下は、しかし、大都市との関係でそれを思わせる書き方になっています。仕方がないと割り切つてこのまま置いておくことにするか、ここも直すか、ちょっとここは議論のしどころではないか。直すと、逆に地方中枢都市圏での「集約とネットワーク化」と大都市での「集約とネットワーク化」とで、それぞれ念頭に置かれているやり方が違ふといふことがきちつと出なくなる危険がありますので、ここは批判を覚悟で残すこともあり得るとは思いますが、ちょっと考える必要があるのではないかと思ひます。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

この点は、実は、前々回の小委員会から石原委員からパートナーシップといふ言葉なども出されました。これは今回、採用はしていないのですが、例えば18ページの(2)地方圏における市町村間の広域連携のあり方といふところで、ここでももちろん「集約とネットワーク化」を図つていくのですが、これとさらに18ページの下を合わせ読むと、地方圏においては、地方中枢拠点都市の周辺以外のところはおんぶすると読まれてしまいかねないといふおそれはあるわけだ。ですから、そうではないのだといふ趣旨のことを(2)のところでも少し断つて、つまり、「集約とネットワーク化」を図つていくことが重要であるのだけれども、もとよりそれはまさに協力関係なのだから、それぞれに応じた役割分担をしていくことは言うまでもないとやつて、下は削つてしまふとか、少し工夫をする必要があるかもしれないと思ひますが、そういうことですね。

○太田委員 おおむねそういうことだろうと思ひますが、ただ、この18ページから19ページにかけて書いていたのは、地方の場合には、中心を担う部分があるといふことは否定してはなかつたと思ひます。それに対して大都市のほうは、いわば中心がないといひますか、みんなで分担する。図書館、公民館、音楽ホールといふ形で、みんなで分担するのであつて、中心のない同盟を組むといふイメージであつたかと思ひます。そこから先が難しいのですが、上の(2)をいじつて、かつ中心がないかのような書き方をすると、(2)と(3)でなぜ我々は違ふ方針を考えたのかといふことがちょっとあいまいになるのではないか。だから、(3)のこの部分の書き方を工夫するほうがむしろいいのではないかといふ気がいたします。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様、今の点はいかがですか。

多分、御趣旨はほぼ共通だと思ひます。(2)で言つていることは、地方中枢拠点都市と言つているのですから、要するにそういうおへそがあるわけだ。それに匹敵するものが三大都市圏で多くの、それぞれ相当の力を持った市が並んでいるといふときは、おへそに

相当するものではありませんよと、そのことを言っているわけでありまして、それをどう表現していくかという問題です。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 この部分は、今、太田委員が言われた趣旨で修正していくということで、私も基本的に賛成ですが、書いていることはそんなに難しいことではなくて、定住自立圏の話を引っ張っていますので、もともと地方圏の場合は定住自立圏の構成要件になる昼夜間人口比率1を超えるところがあって、そこが存在して、それを中心に周辺近隣とやっている。これに対して三大都市圏近郊の場合は、40万ぐらいの人口規模であったとしても、東京や大きい市に吸われていますので、昼夜間人口比率1を割っている。そういう意味での中心性に欠けている。その中でネットワークをしなければだめだということで、実態的には結構しっかり書かれていると思うのですが、確かに字面だけ指摘されますと、今の太田委員のような誤解は生じかねないので、昼夜間人口比率1を超える超えないというもともとの定住自立圏の要件を考えずに三大都市圏にも似たような発想をここに入れるべきだというのが本来の趣旨なので、そのことがわかる文章に事務局的に書きかえてもらえばいいのではないかと思います。

○碓井委員長 ということではぼまとまりそうでございますが、特にほかに御意見ございますか。

では、ほかの点でどうぞ。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 10ページの下から6行目「事務移譲に伴う財源措置」とありまして、同じページの下から2行目は「事務移譲に伴う財政措置」と、1つに統一したほうがいいのではないか。上の「事務移譲に伴う財源措置」というと、税源移譲みたいな雰囲気といいますか、ニュアンスがあるのかなという感じがするので、財政措置のほうがいいのではないかという感じがしました。

あと、10ページの財源措置のさらに上のほうに「事務処理に必要な財源」というところも出てくるのですけれども、これも財源というと、収入の大もとみたいなイメージがあるので。これは要するに事務移譲に伴う事務処理交付金のことですから、財源とうニュアンスが余り出ないほうがいいのではないかという感じがちょっとしました。

○碓井委員長 今の点はいかがでしょう。余り表に出さないように、あるいは逆にはっきり出してもらわないと困るという人もいるかもしれませんが。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 指定都市の8ページの②ですけれども、これはもろに税財源の配分まで含めて、財源の問題をしているわけです。それとの並びで事務移譲する際にはやはりお金のことを避けて通れないという議論だとしますと、実は、②にも財政措置という言葉も入っているのですが、余りぎらつかせないように財政措置にしておこうというのはかえっておかしいのではないか。要するに中核市・特例市のほうはぎらつかせないようにしようという

理由がないのではないかという気がします。

ただ、8ページのほうも「財源措置」という言葉がありますので、やや困るのですが、「財源措置」と書くと税財源の移譲しかなくなるというのなら「財政措置」でいいのですが、ちょっとその辺はどう考えるべきなのでしょう。

○碓井委員長 行政課長、何か御発言ありますか。

○山崎行政課長 必ずしも「財源措置」といったときに、税源でないといけないということはないので、何となく財源と書いてしまったので、「財源措置」と書いてあるのかもしれませんが、財源と書けば必ず税でないといけないということはないと思います。

○碓井委員長 というわけで、小林委員、御了解いただけますか。

○小林委員 同じ10ページの中で、下から2行目とさらに上のほうに2つ出てくるものから。

○碓井委員長 わかりました。

それでは、畔柳副会長、どうぞ。

○畔柳副会長 ちょっと次元の違う話かもしれなくて、そんなに強い意見ではないのですが、けれども、さっき林委員が目次ということをおっしゃったのですが、今回、表題全体が、最終的に議論もあって、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」と大きな題ができた。第1、第2、第3、第4ともっとも大きな骨格ですけれども、第1は「大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」、第2は「現行の大都市等に係る制度の見直し」、第3が「新たな大都市制度」。そういう意味では、第1、第2、第3は大都市制度ということをしているのですけれども、第4になって急に「『平成の合併』後の基礎自治体の現状と」と、基礎自治体の提供体制という大きな今回の表題にかかわるところに出てきたかなというときに、急に「『平成の合併』後の」が入るのです。これは、その下の章立てが1、2、3で「『平成の合併』の経緯と現状」となっていますから、第4の表題に最初から「『平成の合併』後の」をつける座りが、むしろ「基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制」を第4にしたほうが表題との関係からいくと流れはいいですね。それで、下の1、2、3のところ「『平成の合併』後の」が入ってくるという感じのほうが全体として整合性があるのではないかと。

○碓井委員長 皆さん、うなずいていらっしゃるようで、よろしゅうございますか。

それでは、畔柳副会長の御意見を採用させていただきたいと思っております。

ほかに意見ありますかでしょうか。どんな細かいことでも結構でございますので、お願いいたします。

それでは、さまざまな御意見をいただいたわけでございますが、ほぼ皆様の意見が出尽くしたようでございますので、特段御発言がないようですので、この答申（案）についての議論は締めくくりとさせていただきます。

ただいま御議論いただきました「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申（案）」につきましては、皆様方の御意見を踏まえて、必要な修正を行う

ことを検討いたします。具体的な表現につきましては、西尾会長、畔柳副会長とも御相談させていただきながら修正を行うことといたしまして、修正後の答申（案）を当専門小委員会として第5回総会に諮ることといたしたいと存じます。この修正につきましては、大変僭越ではございますが、私に御一任いただきたいと思いますが、皆様、御了承いただけますでしょうか。

（「異議なし」と声あり）

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

それでは、そのように取り計らわせていただきたいと思います。

第5回総会は、6月17日月曜日、15時から17時まで、東京グリーンパレス会議室「ふじ」にて開催する予定でございます。委員の皆様には、御多忙のところ恐縮でございますが、御出席いただきますよう、何とぞよろしく願いいたします。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

私は、小委員長としてのおつき合いは今回が最後でございます。終始御協力をいただきました皆様方に心から御礼を申し上げて閉じたいと思います。

どうもありがとうございました。