

○西尾会長 それでは、ただいまから「地方制度調査会第5回総会」を開会させていただきます。

委員の皆様には、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、公務御多忙の中、新藤総務大臣に御出席いただいておりますので、御挨拶をいただきたいと存じます。

新藤大臣、よろしく願いいたします。

○新藤総務大臣 それでは、一言の御挨拶をさせていただきます。総務大臣の新藤でございます。

皆様方には、第30次地方制度調査会の中で、第5回の総会を開催していただきました。前回は私がお邪魔をさせていただきましたから、以来、精力的に活動していただいて、今回、答申を取りまとめいただくことになったわけであります。西尾会長を初めといたしまして、委員の皆様方の御労苦にまず、敬意と感謝を申し上げたいと存じます。

また、大切な総会に私のほうが少し時間がおくれてしまいましたから、浪費させることになったことはお詫び申し上げたいと思います。

今般の地制調において取り上げていただきました問題は、大都市制度の改革、あわせて基礎自治体の行政サービスの提供体制ということであります。今、我が国においては、大都市への人口集中、一方で地方の過疎化、弱体化が同時進行で進んでいるわけであります。そして、それぞれが問題になっているということでございます。

今、日本の国は新しい国づくりに向けて国と地方との関係、それぞれのまちに生まれて育った方たちがどのように一生を送っていくか。自分の住んでいるまちで住み続けることができるのか。張を持って、誇りを持って、またさまざまな機会を捉えて暮らしていくことができるか。そういう制度をつくっていかなくてはならない。それが経済成長とも極めて密接な関係があると私は承知しております。その意味において、先生方の御議論が極めて重要になってくるわけであります。

私どもとすれば、地方制度のあり方、国のあり方を考え、あわせて地域の活性化についてのいろいろな施策も研究させていただいております。キーワードは自立です。自分たちがその地域において、自分たちの手で決め、そして自立して過ごしていける。こういう活性化の政策をいかにしてつくり上げていくかということだとも思っております。まずは、先生方に制度を整えていただく。あわせてその制度を使ってその地域に活力を生み出す。そのような政策をあわせていくことが必要だと思っております。

きょうはこれから御議論いただき、答申をまとめていただくわけですが、この答申は総理大臣に出していただくことになるわけであります。私どもとすれば、まとめていただきました答申に沿ってしっかりとした実効的な政策を進めていけるように取り組んでまいりたいと思います。

今、私たちの国の安倍内閣のキーワードはスピードと実践であります。やるべきこと、検討しなければいけないメニューはかなり出そろっているわけであります。ですから、そ

れをいかにして実践するか。そして、それはスピードを上げて、成果を実感していただけるか。これをキーワードに私たちは頑張っていきたいと思うわけであります。

大変御多忙の中、先生方には重要なお役をお引き受けいただきまして、まことにありがとうございました。どうぞこれからもしっかりと国と地方の成長に向けて御尽力賜りますようお願いを申し上げます。

毎回、お願いしますとってしゃべったらすぐにまた別のほうに行ってしまうので、まことに心苦しく、本当は議論を皆さんから聞かせていただきたいと思っておりますが、後ほど会長からいろいろと教えていただけるものと思っております。重ねて皆様方の御労苦に感謝申し上げます、御挨拶にかえさせていただきます。

どうぞよろしく願いいたします。

ありがとうございました。(拍手)

○西尾会長 ありがとうございました。

新藤大臣は、この後、公務のため御退席されます。

(新藤総務大臣退室)

○西尾会長 それでは、議事に先立ちまして、委員の交代について御報告いたします。

本年2月27日に開催いたしました第4回総会以降、全国都道府県議会議長会会長職務代理者の林正夫広島県議会議長と全国市議会議長会会長の佐藤祐文横浜市議会議長が委員に就任されておられますので、御紹介いたします。

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行われましたので、まず、その結果につきまして畔柳副会長・運営委員会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いたしました。その結果、本日の総会におきましては「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）」について御審議いただくことを決定いたしました。

以上、御報告申し上げます。

○西尾会長 ありがとうございました。

まず、専門小委員会における審議状況につきまして、碓井専門小委員会委員長から御説明をお願いしたいと存じます。

○碓井委員長 御報告いたします。

今次の地方制度調査会では、平成23年8月24日に開催された第1回総会において、内閣総理大臣から「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などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求め」との諮問を受けました。

また、第1回総会では、審議の進め方について、まず、地方自治法の改正案について審

議することとされ、平成23年9月15日の第1回小委員会から5回にわたり調査審議を行い、一昨年(2021年)の12月9日に「地方自治法改正案に関する意見」を取りまとめました。

その後、諮問事項のうち「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」について、地方六団体や関係団体からの意見聴取を含め、21回にわたり調査審議を進め、昨年12月20日には大都市制度についての専門小委員会中間報告の取りまとめを行いました。

本年1月以降は、諮問事項のうち「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」に関する議論や、答申(案)の取りまとめに向けた議論を行い、地方六団体からの意見聴取を含め、10回にわたる調査審議の末、本日「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)」を総会にお諮りすることとなった次第であります。

それでは、専門小委員会で取りまとめた答申(案)につきまして、事務局に朗読させます。

○山崎行政課長 それでは、朗読させていただきます。

資料に従って朗読します。

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)

目次

前文

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
- 2 三大都市圏・地方圏の課題
- 3 制度改革等の必要性

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
- 2 中核市・特例市制度
- 3 都区制度

第3 新たな大都市制度

- 1 特別区制度の他地域への適用
- 2 特別市(仮称)
- 3 三大都市圏域の調整

第4 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
- 2 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題

3 具体的な方策

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。

人口減少下であっても、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を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、規模・能力が一定以上あるが面積が狭い都市が圏域内に数多く存在する。効率的・効果的な行政体制を構築し、今後の急速な高齢化や社会資本の老朽化に対応するためには、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。

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関係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が検討すべきである。

- ・ 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べき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も選任できるようにすることを検討すべきである。

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、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、事務移譲に伴う財政措置が不十分なのではないかと懸念も存在する。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、道府県と特別区の仕事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 Kategorie 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）の広がりや、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 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。

なお、小規模な市町村においても、住民が行政に積極的に参画することにより、持続可能な行政サービス提供体制を構築しようとする真摯な試みが見られることに留意すべきである。

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、合意形成の手続、合意の実効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、規模・能力は一定以上あるが昼夜間人口比率が1未満の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、核となる都市と近隣市町村との間の「集約とネットワーク化」を進め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ことが必要である。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むなど、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。

別表がついておりますが、省略させていただきます。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

大分長い答申(案)になりまして、読み上げ、御苦労さまでした。

それでは、ただいまの答申(案)につきまして、皆様からの御意見、御質問を承りたいと思っておりますけれども、この答申(案)につきましては、これまでの審議で地方六団体の御意見等も伺いつつ取りまとめまいりましたので、まずは優先して国会議員の委員の方々から御意見、御質問等がありましたら伺いたいと存じます。

どなたからでも結構でございますけれども、いかがでしょうか。

もし特に御発言がなければ、あいうえお順で御発言を求めてもよろしゅうございますか。うえの委員からいかがでしょうか。

○うえの委員 非常によくお取りまとめをいただきまして、なるほどと納得ができることばかりでございまして、委員の皆さんの御尽力に感謝を申し上げたいと思います。

その中で、今、自民党の中でもいろいろな議員立法を進めているわけですが、その過程の中で地方の首長さんあるいは議員の皆さんにお話をお伺いする機会が多いのですが、やはり平成の大合併につきましては、さまざまな不満と言えはやや言い過ぎかもしれませんが、御意見があるのも確かだろうと思います。

今回の答申の中におきましても、経緯と現状ということできらっと書かれているわけですが、今後、こうした住民の視点に立った広域行政をいろいろな形で進めていく際には、平成の合併が一体どういった効果を生んできたのか。あるいはやや行き過ぎな点はなかったのかという点につきまして、住民の皆さんも含めてそのことについてお知らせをさせていただくことが大事ではないかと思っていますので、今回の答申とは直接的には関係のないことかもしれませんが、今後そうした面もこの地方制度調査会の中で御留意をいただければと思っています。

都市内の分権というのは私も非常に大事な点だと思っております、いろいろな提言が書かれておりますが、ぜひその方向で議論が進められればと思います。ただ、都市内の分権という場合に、やはり東京都の特別区と同じようにそれぞれの指定都市において区の設置というのは、余り詳しくありませんが、自由に任されていると思うのですが、その結果として、人口が数万の区から30万近くの区までと、指定都市の中の区自体の規模も実は、日本全体で見ればさまざまではないかと思っています。そうした観点で考えれば、今後、都市内の分権を進めるに際して、その受け皿となる区の規模に関しても、それはもう指定都市にお任せなのか、あるいは指定都市の中でももう少しそれを大きくしていく方向で議論を進めていただくのか。そうした点も考慮すべきではないかと思っています。

以上、2件、雑駁でございしますが、意見とさせていただきたいと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、大島委員、どうぞ。

○大島委員 答申をおまとめいただきまして、まことにありがとうございます。ただいま答申を伺いながら、何点かの点につきましてそのとおりでなと思った次第です。

1点は、コミュニティの機能が低下しているというところで、これまでですと、消防団あるいは民生委員の方、交通指導員さん、食生活改善推進委員の皆さん、ほかにもさまざまなコミュニティに参加、自治会とかコミュニティ委員会とかがあるのですけれども、コミュニティの機能が低下しておりますので、ここをどうやって今後、世代が変わる中で充実していくかが課題かなというのは全くそのとおりでなと思っています。

もう一つは、平成の合併のところ、特に三大都市圏においてなかなか合併が進みませんでした。これから高齢化を迎える中で一番問題が多いのが三大都市圏における高齢化ですので、合併の問題をどうやって広域的に高齢化に備えていくかがポイントである、課題

であるということはそのとおりだと思います。

もう一点が教育委員会のところですが、平成17年の答申でも教育委員会の設置を選択性にできるという答申がされておりました、今の教育委員会の制度は、教育行政に関しては誰が責任者であるかが明確でないということをお伺いしておまして、人事権あるいは設置権、予算執行権を市町村長の首長の皆さんに持っていただいて、責任主体を明確にすることが必要なと。ただ、そこには議会のチェック機能あるいは第三者機関による評価、監視機能が必要なと思っております、教育行政についてのところもそういう意見を持たせていただいた次第でございます。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、土屋委員、どうぞ。

○土屋委員 まだざっと読んだだけで中身は精査していませんが、今回の答申で特徴的なことは、いわゆる二層制の地方自治、国の自治を入れて三層制の自治のあり方があるのですが、いろいろなその中における変形というか、都市内分権といったこともあるし、19ページに小さな市町村で自立定住圏にない、距離のあるものについて都道府県が事務を肩がわりするという答申があります。これなどは昔の郡役所かなと、そんなこともあります。

読んでみての感じでは、たしか第28次の答申だったでしょうか。いろいろな市町村の能力によって、とりわけ町村などの能力によって、いわゆる全ての自治事務を全部やらなくてもいいのではないかという議論がたしかされた気がいたしますが、そういうことかなかなと。そうすると、地方自治というものが都道府県、市町村と割かし今まではどこに行っても同じだったものが相当違ってくるのかなと。例えば大都市における分権。区長を公選するのかもしれないかという問題があったり、予算編成権などを認めていくことになると、相当、おもしろいといえればおもしろいし、多様性といえれば多様性ですが、これをもしやると、広域的に移動する人はあれっと思うことが出てくるのではないかという気がいたします。これが印象の第1点であります。

2点目として、9ページで教育委員会のことが書いてありますが、今これは文科省の中で、あるいは官邸の中で教育再生が議論されて、中教審の中で議論されていくことだろうと思いますが、地方自治の観点から見た場合に、独任の教育長が執行権限を持つことになると、今までの地方自治の形態の中では相当異形のものになるのではないかという気がいたします。今まで選挙で選ばれない独任の職員が権限を持つというのは、例えば地方の場合には建築主事とか、国の場合には登記官などがあるのだろうと思います。そのほかにもいろいろあるかもわかりません。いずれにせよ、登記という1つの限定された事務、建築主事という一定の極めて限られた行政分野における独任の責任ということですが、多分、教育のような憲法上の存在である、義務教育は憲法上の存在であるような相当幅広い権限を持っている機関が独任の機関になることになると、今まで例がありますか。もし

事務方で何かあれば教えていただきたいのですが、今までの地方自治のあり方とは相当違うものになるだろうと思います。基礎的な自治体の場合には選挙で選ばれた市町村長に権限が与えられて、そこからさまざまな分任規定があるわけですが、包括的な1つの分野を分任することがあるのかどうか。後で事務方で教えていただければと思います。

時間がかかるといけませんので、羅列的に申し上げますが、この数年来、二重行政がよく議論になっているのですが、二重行政というのはどういう制度をとってもなくなるのではないかと思います。現行でも、東京都制度をとってみても、文化施設などは東京都の文化施設、東京都のスポーツ施設のほかに、区の文化施設、スポーツ施設があるわけで、それはニーズとの関係があって、稼働率が高ければむしろこれはある面ではそういうことがこれからも起こってくるのではないかと。したがって、自治制度が二重行政を生んでいるのか。それともニーズが多いから骨格的な施設は都道府県がつくってもうちょっとあれなのは市町村がつくるとなっているのか。これについては少し議論してみる必要があるだろうと思います。

広域連合ということがいろいろ行われているのですが、例えば後期高齢者医療の場合には広域連合でやっていきます。後期高齢者医療などの広域連合というものが果たして住民にとって自治ということがわかるのかどうか。例えば東京都の例をとると、どこどこの区の区長が広域連合長ということで、いろいろなことが行われているわけです。例えば立川市なら立川市の住民にとっては、何かわけのわからない、選挙でも関係ないしということがあろうと思います。広域連合ということのをこれからも助長していけば、相当空疎な自治になっていくのではないかと気がいたします。

5点目で、大合併が行われたのですが、この中で一番、我々が見過ぎていたものというのか、今、問題が尾を引いているのは、小さな市町村の自立心の喪失みたいなものが大合併によって起こったのではないかと。昔は小さな市町村でも頑張って、踏ん張っている市町村があったのですが、相当、地域における求心力がなくなったのではないかと気がいたします。これは印象的なものですが、こういう自治が持つ、小さいながらも、みんなが町村長を中心に心を集めていくという作用はどう理解したらいいのか。こういうことがあるのだろうと思います。

以上、また幾つか感じたところがありましたらまた申し上げたいと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

ただいまの土屋委員の御発言の中には、事務方へのできればという質問もありましたけれども、一通り、国会の先生方の御意見を伺った後で答えていただきたいと思います。

それでは続きまして、松浪委員、お願いします。

○松浪委員 委員の皆様には、お取りまとめに心から敬意を表したいと思います。

全体的に見せていただいて、非常に現行制度のもとでは大変取りまとめられていると思います。現行制度のもとでと申しますのも、きょう、畔柳副会長がいらっしゃいますけれども、経済団体とか各党が集まって、そして安倍内閣が道州制を推し進め、自民党さんの

中でも基本法がかなり固まりつつある中で、また新たな議論が必要であろうと思いますけれども、少なくとも現在の47都道府県をベースとした中で、指定都市の問題も、今、大阪でも本当に、先ほどうえの先生が御指摘されたように、4万人ぐらいの都市から、かなり大きな都市までさまざまにあるわけでありまして、大阪の場合、今、公選区長というものがおりますけれども、区長も特別職にしていくということは非常に効果的なのではないかと思えます。

また、中核市にいたしましても、私も高槻市という中核市を選挙区としておりまして、選挙区の9割が高槻市でありますけれども、市議員さんと国会議員、府議員の選挙区が全て同じというところにはやはり違和感というか、本当に細やかに、これだけの大きな地域で市議員さんが選ばれてくるのがいいのかどうかというところは、今後、変えていくべきだと思います。

一方で、特別市制度ですけれども、今でもこの近くでは、横浜なども神奈川県の中でよく県が空洞化している中で、ある程度の県内での調整もありますし、この先は出先機関の役割を地方に移譲していくという時代に、新たに府県がふえていくというスタイルがあるべきだとはとても思えませんので、特別市については、かつて昭和20年代に存在して使えないから政令指定都市ができてきたという経緯もあることから考えて、もはや非現実的なのではないかなという感覚を持っております。

一方で加えますと、政令指定都市についてでありますけれども、かつての数から当初から4倍にふえて今、20もあるということでありまして、政令指定都市の色分けというか、タイプが多分、3つか4つぐらいに分かれているのだと思います。浜松市のように面積が広がってしまったものから、先ほどからおっしゃっている三大圏に代表されるような本当に都市が集中したもの。特に大阪などの場合は、大阪市を超えて都市部が周りに広がっているところから、近隣と三大都市圏だけではなくて、新たに5つか6つぐらいの場所をこういう特別な制度でくくって行って、中核都市圏というものも考えていくべきではないかと思えます。

また、府県を超えた連携という意味で、例えば大阪湾などですと、港がそれぞれ管轄が違います。兵庫県であったり、神戸市であったり、大阪市であったり、そして大阪府であったりというばらばらなものを1つにまとめていくような連携した仕組みが今、私が申し上げたようなある種の経済圏を主体とした結びつきのある新たな戦略というものが今後あってもいいのではないか。そのために政令指定都市も県庁所在地が中に含まれるものとそうでないもので大きく、先ほど土屋先生がおっしゃった二重行政の形も違うでしょうし、このあたりは今後の課題としてお考えいただければありがたいと思います。

以上です。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、谷川委員、お願いいたします。

○谷川委員 専門小委員の先生方、本当に御苦労さまでございました。

これだけまとめていただければ、当分、何とか地方制度もうまくいくのかなという感じがしますが、しかし、これから日本の地方制度を考える場合は、最大のテーマはずっと集中と過疎だと思います。どんどん集中してくると、どんどん過疎になっていく。これをどうするかは永遠の課題になるのではないかと。人口はどんどん減っていきます。人口が減っていきにかかわらず、集中はどんどん進んでいくと思います。これをどう切り分けるかが本当にこれからの地方制度の最大のテーマではないかと思っています。

特に平成の大合併です。ここにも書かれておりますけれども、三大都市圏はほとんど合併は進んでいません。大阪などは合併はほとんどゼロといいぐらいです。堺市と美原町が合併しただけで、あとは全部そのままの姿です。面積は日本一狭いでしょう。それで四十幾つの市が手っ張っているわけです。大阪などの場合は、大阪市をどうするかという話は今、橋下さんが一生懸命やっておられますけれども、全部、政令指定都市にしたら一番いいと思っている。そうすると、13ぐらいの政令指定都市になります。効率からいうと、これが一番効率がいいのです。権限も中核都市よりは多い。

ただ、問題は財源をどうするか。これがこれからの地方制度を考える場合の最大の課題だと思います。だから、税制をどう考えるかということをしっかり考えないと、いつまでたっても地方分権は進まないと思います。まず、これからの地方制度、市町村なり、都道府県を考える場合に、税源をどうするかを根本的にメスを入れない限り、なかなか地方分権が本当に進んでいかない。

私は役人をしていて、それから国会議員をさせていただいて、今回やめさせていただくんですけれども、ずっといまだにいわゆる都道府県、大阪市を含めまして、国会要望があるのです。予算の時期に来ますと、国会に対する要望が毎年、ずっと続いているのです。私は要望する側から要望される側に回ってあわせて50年です。一つも前に進んでおりません。これはどこに原因があるかといったら、財源調整がうまくいっていない。だから、予算編成の前に市町村なり都道府県が国会議員を集めて、来年度の予算をこうしてください、ああしてくださいと要望するわけです。地方分権が進んでいて、財源が地方にしっかりあればそんな必要はないわけですね。だから、こういうことも含めまして、これからの大きな課題は、財源調整をどうするか。国の財源をどれだけ地方に持ってくるかも含めて、これから地方制度調査会がしっかりお考えをいただきたいと思っています。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、柳澤委員、お願いいたします。

○柳澤委員 本当に大変難しい議論を取りまとめていただいてありがとうございます。

私は、一昨年9月から昨年9月まで、経産の政務と同時に福島原子力災害現地対策本部長を務めさせていただいて議論してきたことに2つあります。

1つは、日本の経済を、鉄、造船、自動車、電気という大型な価格と量の戦いから、グリーンとライフと農林水産業を6次産業化して、中小企業をもう一回、再編し直して、質

と価値を訴える新しい産業をつくっていく。特にグリーンでいえば、日本の自然に恵まれた自然エネルギーをどう使って、それをさらに蓄電池を含めた再生エネルギーと組み合わせる。ライフでいえば、医療の関係、介護の関係、この辺のところを大きな柱にする。農林水産業も輸出型のいいものを海外にも売っていく。例えば福島の桃が去年の秋、タイで1個800円で売れました。風評被害も大分おさまって、本当にいいものをつくっていくという議論をしてきました。ですから、地方分権も含めて、日本の国の姿が将来どのような産業がどう立地していくかとなったときに、ライフ、グリーンあるいは農林水産業も含めて、地域ごとに特色のある産業、企業が再集約をされていくような動きになってくるだろうと思っています。

あす、電気事業法で質問に立たせてもらう中で発言しようと思っているのですが、日本はそういう意味では、電力にしても、大規模電源で、必要な分だけは全部提供するという形で電気の供給を図ってきましたが、今回の福島の事故も含めて、もう一度、分散型電源をどうもっていくのか。具体的に言わせてもらいますと、地域によって、特に日本は地熱では世界で3番目のポテンシャルを持っていますから、地熱発電をベースとして、そこから出たエネルギーが農業とコラボする。あるいは観光とコラボする。私のイメージでいえば、福島の復興に磐梯のところで地熱が中心に、産業、企業が広がって、人が集まって、雇用も生まれてくる。これは実は、私の出身の長野は今、一村一エネルギーという知事の方針でやっていますけれども、一村一品運動というものがありませんでしたが、エネルギーも地域によって森林が多い、国有林を守って、間伐をやって森林を守る、あるいは小水力、中水力で里山が守られていくというもっと地域の活性化というか、地域の柱になるエネルギーとか産業というものをもっとつくっていく時期に来ているのではないかという思いがしています。そういう将来のビジョンも頭に置きながら、具体的にどう進めていくかという国と地方のあり方も少しずつ変えていく時期に来ているだろう。

前文の冒頭にありますように、人口が減っていく中で、この国の形をどうしていくのかというあたりのところを整理しながら議論をしていく必要があるのではないかというようにも今、感じております。これからもぜひ皆さんと議論しながら、地域においても、コンパクトシティができて、自立ができる。自助があつて、共助があつて、公助というのは後からついていくという仕組みづくりが必要だろうと思っております。

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、ただいまいろいろ出ました御意見の中で、土屋委員からは質問的なことが含まれておりましたので、まず、教育再生実行会議から提案され、現在、中央教育審議会で審議中の独任制の教育長という問題について、地方自治制度上、極めて類例のない、異形ではないかという御質問がございましたけれども、事務方から何かお答えはありますか。

○望月自治行政局長 現在、地方公共団体の執行機関は、地方自治法で定めがございしますが、基本的には、長以外は合議制でございします。監査委員が単独でございしますけれども、意思決定は合議制ということになっておりますので、単独の執行機関が単独の形で最終的

に権限を行使するという仕組みは今の自治法ではございません。

○西尾会長 どうぞ。

○碓井委員長 ただいまの土屋委員の問題提起という御質問について、専門小委員会での議論の経過を御紹介させていただきますと、ただいまの自治行政局長からの御説明のように、従来は多元的執行機関の1つとして教育委員会があった。今回の議論の過程で、多元的行政執行機関の1つとしての教育長ということを私たちは議論しているわけでは全然ありません。むしろ、住民自治に基礎を置く責任者が必要である。そういう場合には、むしろ1つの考え方としては、長が直接選挙されているわけですから、長のもとにある教育長が責任を持つべきだというのが平成17年の答申のときの考え方です。そういう考え方を否定したわけではありません。もちろん委員御指摘のように、教育についての包括的な権限を、一種の補助機関である教育長に任せることがいかどうかということについての御議論が起こることは当然と思いますが、専門小委員会の議論としては、住民自治を切断するという意図は全くございません。そういう独任制を議論したということではございません。念のために。

○西尾会長 どうぞ。

○土屋委員 今までは教育委員を議会の同意によって知事または市町村長が任命する。そして、その互選によって教育委員長並びに教育長が選ばれるという仕組みになっています。教育委員長と教育長の関係はどうなのだとすることがあるのですが、ただ実際は、どこの市あるいはどこの都道府県でもそうだと思うのですけれども、これは教育長含みの教育委員ですよとって議会に出しているのだらうと思います。執行体制が無責任ではないかという議論があったときに、私は浪人していたときであります。提言として、教育委員を任命すると教育長を任命して、いわゆる合議制の執行機関というものは残せばいいではないかと制度設計したほうがいいのではないかとすることを提案し、少なくとも自民党の公約の中には、J-ファイルの中にはそういう記述になっているはずであります。

これは相当難しいのは、現行でも、長は予算執行権並びに編成権、そして学校の設置者という立場で常時、教育委員会から報告を求めたりすることは可能であります。実際に私もやってきました。ですから、今よりも教育長の単独性、独任制を強めていくことになる、これは相当、常時、罷免も含めてそういう仕組みをつくっていかないと教育長に権限が集まり過ぎるという感じがいたします。

教育委員会は諮問機関という意見もあるのですけれども、諮問機関というのは諮問されて答申するので、教育再生の中には経済人の方も大勢いらっしゃるようだけれども、そのところはちょっと、これは安倍総理以下がどう考えるか、文科省がどう考えるかだけれども、余り異形のものをつくらないほうがいい。戦後、安定しているわけですから。

そして、教育委員会は全国的に見た場合に、固有名詞を挙げて恐縮ですが、かつて片山善博知事は、鳥取県知事になる前は、教育委員会なんてとんでもないなどと、平たく言う

とそういうことを言っていたのですけれども、いざ知事になってみたら、自分の教育観みたいなものを教育委員会に反映させることは可能だと。逐次、教育委員を入れかえればいわけですから。その合議制がなかなか、味があるということを、考え方を変えて、そういうことを述べるようになりました。

だから、自治のあり方として、さっき申しましたように、選挙で選ばれた長の権限を分任するのだという考え方を徹底するとなると、独任の場合にはどういう法制があるのか。これらについても少し地方自治のあり方として議論してみる必要があるのではないかと思います。

○西尾会長 ありがとうございます。

答申（案）にも真正面から今、議論されているものよしあしを論じてはおりませんが、明らかに多数の意見は違和感を感じているのだと思います。したがって、これは地方自治制度上も重要な事項なので、この調査会でも議論させてほしいということが表明されている。そういう表現になっていると御理解いただければと思います。

ここで議論すべきことではありませんし、専門小委員会でもそこまで細かな議論はありませんでしたけれども、今、余り議論されていない問題として、教育長を独任の教育長とし、今までの教育委員会に当たるものは諮問機関に変えられるといたしますと、これまで教育委員会が制定してきた規則という問題があります。これは行政委員会だったからこそ規則制定権を持っていたわけですが、行政委員会というものがなくなったときに、今度は独任制の教育長が単独で規則を制定されるのか。規則の制定権は市町村長に戻るのか。あるいはそれは議会が条例で定めることに変わるのか。かなり重大な問題が含まれていると思うのですけれども、まだそういうことも議論されていないということで、非常に重要な問題だと思っています。

○土屋委員 たびたび発言して恐縮です。これが最後だと思いますので、ちょっと申し上げます。

市町村長いろいろなタイプがあるのですけれども、必ずしも教育のことだけにかかりっきりになっているとは限りません。例えばごみの問題だったり、今、福島関係の話だとすれば、当然、原子力の話だとか、災害の話だとか。あるいは再開発の話だとか、いろいろなことがあります。ですから、選挙で選ばれた市町村長が責任を持つべきだというのは、それはそのとおりだと思いますけれども、朝から晩まで教育のことだけを考えている市町村長はなかなか実際としていないだろうと思います。そういうことも含めて、どういう執行機関が長のもとに置かれる。長は総合調整能力を持っているわけですが、その下に置かれる執行機関がどういうものがあるのかを議論していく必要があると思います。

○西尾会長 それでは、地方六団体の方々は審議の過程で御意見をいろいろ伺ってまいりましたけれども、専門小委員会の常時のメンバーではいらっしゃいませんでしたので、ぜひ御発言があればお伺いしたいと思います。

森会長、お願いいたします。

○森委員 まず、全国市長会会長としての立場から申し上げますと、私どもがいろいろ要望させていただいた事項については、基本的に前向きに取り上げていただいておりますので、これまで精力的に審議を重ねてこられました専門小委員会の皆様に心から敬意を表したいと思います。

その上で、若干意見を申し上げますと、特に大都市制度の改革において、県費負担教職員の給与負担にかかる財政負担の問題については、個人道府県民税などの基幹的な税目を税源移譲する必要は引き続きあると思っておりますので、この辺は今後の課題だと思っております。

事務処理特例制度についても、これは依然としてまだ都道府県に決定権があるという問題が残っていると思いますので、引き続き検討する必要があるという点については評価させていただきますけれども、基礎自治体が置かれている現状につきましても、今後、この要件と、特に基礎自治体が希望する場合にどうするかという課題は残っているのではないかと思います。

今回の審議事項ではございませんけれども、住民訴訟における首長等の賠償責任問題については、これは非常に大きな問題でございます、これはいずれまたきちんと御議論いただきたい。1人の人が2億円、3億円を負担するという判決も出ているわけで、議会で大きな決議をするという、請求権の放棄というものもございませぬけれども、これは引き続き課題と思われまふ。

若干、それに加えまして少し申し上げさせていただきますと、基本的な認識として、2ページに書いてありますように、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てコストが増加しているということは、できればもう少し強調していただければと思っておりますし、これはひょっとして増大することが見込まれているのではなくて、行政コストで現に増大しておいて、今後も見込まれるというほうが正しい表現ではないか。介護保険もそうですし、今、問題になっている子宮頸がん等の予防接種等もそうですし、要するにここ最近増えている行政需要のほとんどは都道府県ではなくて市町村業務として増えているということをもう少し強調したいなという気持ちが残っています。書かれておりますので、これはこれで結構かなと思っておりますが、現に増えて、今後もあるということは強調させていただきたいと思っております。

合併のところも非常によく書かれておりまして、私の印象でいろいろな合併の功罪の議論がございませぬけれども、やはり小規模な市町村においては、市民の活動というか、コミュニティ活動はしっかりしているのですけれども、いわゆるNPO的な活動とかボランティア活動が割とうまくいっている市町村においては、行政と住民との協働関係はうまくいっているのですけれども、うまくいかないと非常に影響が大きい部分があると思います。非常にリーダーシップが強い首長等があると、住民のほう委縮している事例もあるでしょう。これは大きくても同じ部分がありますけれども、自分の経験で言うと、本来、行政ではなくて住民に任せていい部分も行政がタッチしているケースも見られる傾向としてあるので

はないかという感じがしておって、それは別に意見を申し上げているのではなくて、今回の答申（案）についてよく書かれているという認識でございます。

先ほどから議論になった教育委員会の教育長の独任の問題については、私はまさに当事者でありまして、中央教育審議会の委員でもあり、分科会の委員でもございますので、土屋先生の御意見を踏まえまして、今後とも対応してまいりますけれども、若干、基礎的な知識を披露させていただきますと、例えば建築主事というのは技術的な技術基準に適合しているか否かを機械的に判断する立場の人間に与えられている権限であって、政治的な判断とか行政的判断をする立場ではないわけで、多分、独任制の仕組みというのはみんなそうになっているのではないかと思います。

もう一つは、教育委員会の仕事と申しますか、教育行政をもうちょっと具体的に見たときに、ほとんどの行政は政治とは関係ないのです。それこそ生涯学習も教育委員会の仕事ですし、幼稚園教育も教育委員会の仕事ですし、政治的中立性が求められる部分は極めて限られた分野だと思います。ほとんどは予算を握っている首長との連携がないとできない仕事ばかりなのです。その実態をもうちょっと見ていくとおのずと結論が出てくるような気がいたしますけれども、きょうの土屋委員の御発言は、私に対する叱咤激励と理解いたしまして、今後も意見を申し上げてまいりたいと思います。

以上でございます。

○西尾会長 それでは、佐藤委員、どうぞ。

○佐藤委員 全国市議会議長会会長・横浜市会議長の佐藤祐文でございます。どうぞよろしくお願いいたします。

初めに、西尾会長、畔柳副会長、そして碓井委員長を初め、専門小委員会の先生方には御熱心に御議論をいただきまして、おまとめいただいたことに心より敬意を表したいと思いますし、感謝を申し上げる次第でございます。

私から何点かお話をさせていただきます。

まず初めに、答申（案）全体を通じて、指定都市制度の見直し、基礎自治体間の広域連携などの項目において、自治体みずからが選択するメニューがふえたこと、基本となっていることは評価ができると考えております。

次に、現行の指定都市制度の見直しについてであります。いわゆる二重行政の解消のため、指定都市への事務の移譲を進めること。あわせて先ほどもお話が出ましたが、県費教職員の給与負担などの事務移譲により指定都市に生じる財政負担につきましては、税源配分を基本に対応する旨が記載されたことも賛意を表したいと思います。

なお、財源配分に当たっては、道府県からの指定都市への個人道府県民税などの基幹的な税目に関する移譲をぜひお願いしたいと思います。

また、指定都市と都道府県の協議会の構成員に関しまして、地方六団体ヒアリングにおいて知事会から発言があったこと、また、前回の専門小委員会でも若干議論があったと伺っておりますが、このことについては議長等の協議会の参画の方向が示されておりますけ

れども、基本的には評価ができますが、それぞれの道府県、そして指定都市がそれぞれの実情に応じて適切な協議会の構成員を選任するべきだと私どもは考えております。

次に、新たな大都市制度である特別市についてであります。答申（案）では、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、実質的に特別市に近づけることを目指すとされておりまして、このこと自体は強力に推進をしていただきたいと考えております。

今後とも、指定都市を初め、地方の意見をよく聞いて、特別市など、大都市にふさわしい制度の早期の実現を図っていただきたいと思います。その際には、周辺自治体への影響、ひいては基礎自治体のあり方についても十分検討すべきであると考えております。

そのほか、事務処理特例制度や新たな広域連携の仕組みについて、今回の答申（案）にもとより異論はないわけではありますが、今後とも制度の積極的な活用の観点から、不断の改善を続けてお願いしたいと考えております。

最後に、昨年成立した地方自治法の一部改正における議会関係の改正のように、それぞれの自治体が地域の実情等を踏まえ、適切な仕組みや方法を選択していくという方向性で自治制度改革が進んでいることは歓迎できると考えております。地方分権の進展を踏まえて、地方議会が住民の負託にこたえるため、議会活動のさらなる充実につながる権能強化といった観点から、今後とも地方議会のあり方について十分御議論をいただきたいと思います。

そして、先ほどもお話がちょっと出ておりましたが、例えば都の施設があつて、区の施設があるとございましたが、私は横浜でございまして、私の選挙区は港北区という新横浜等々があるところがございますけれども、一例を申し上げますと、そういう関連施設があるかという、ほとんどないという現実でございまして、区の議員団会議あるいは横浜では、個性ある区づくり推進費という制度をつくりまして、個性ある区づくり推進費を審議する市会議員会議というものも開催をして、実はけさもその会議に出てまいりました。その中で、新年度当初に横浜市の区にかかわる主要事業について説明をする機会を設けるわけですが、せっかくの機会ですから、県でも何かしら事業をやられているでしょうから、その説明を受けたらどうだという話をしたところ、実は、そういった説明ができる事業はほとんどないという現状でございました。そういった意味でも、私どもは、大都市制度というのは財源と移譲をどんどん進めていただきたいというのが基本的な考え方でございます。

御意見として申し上げさせていただきました。ありがとうございました。

○西尾会長 では、高橋委員、お願いいたします。

○高橋委員 全国町村議長会の高橋です。

委員の皆様には、約2年間の御審議、そして今回の答申取りまとめに当たり御尽力を賜りまして、まことにありがとうございました。

本答申（案）につきましては、先日の六団体ヒアリングで発言した市町村合併に関係す

る私どもの意見を取り入れていただきました。この場をお借りし、町村議会を代表して御礼申し上げます。

せっかくの機会なので、一言だけ発言させていただきます。

19ページの「都道府県による補完」ですが、今後、都道府県による補完制度を検討される際には、町村から都道府県に事務委託の要請があれば都道府県は誠実に対処する仕組みとなるよう、お願いいたします。いずれにしましても、行政の効率性のみ偏ることのないように、住民にもっとも身近な町村に対して十分に配慮してくださるよう、お願い申し上げます、私からの発言とさせていただきます。

よろしくお願いいたします。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。

では、林委員、お願いいたします。

○林（正）委員 では、私のほうから全国議長会を代表いたしまして、一言御礼を申し上げたいと思います。

会長さんを初め、副会長さん、そして委員の皆様方には、広範囲にわたる諸問題に対しまして熱心に御協議をいただきまして、結論をいただきましたことを心から感謝申し上げます。

特に、一昨年12月に取りまとめていただきました地方自治法改正案に対する意見に基づき地方自治法が改正されましたことにつきましてもお礼を申し上げます。

以上でございます。

○西尾会長 ありがとうございます。

これで地方六団体の御出席の委員の方々からは御意見を承りましたけれども、森委員に確かめたいのですが、先ほど御発言の中で、答申（案）の1ページの最後から2ページにかけての文章の中に「医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において」云々とありまして、住民1人当たりのコストが増加していく見込みがあると書いてあるけれども、現にもう増加しているのだということをできれば書いてほしいという御要望がありましたが、これは答申文案の修正を要求していらっしゃるのでしょうか。実は、1ページの最後から始まっていますけれども、「我が国における今後の基礎自治体の役割」という表題になっていて、これから起こる傾向のことを述べて、そしてコストについては増加していく見込みだという書き方になっているので、ここに急に現にもう増加していると入れるのはなかなか入れにくいと思うのですが。

○森委員 結構です。

○西尾会長 よろしいですか。お気持ちはよくわかりました。

それでは、六団体の意見陳述は終わりましたので、この機会にもう一言、言っておきたいという専門小委員会ですと議論を重ねてこられた委員の方々から特に御発言があれば伺いたいと思いますが、ございますでしょうか。

ございませんでしょうか。

それでは、ここで締めくくりをさせていただきたいと思っておりますけれども、特に修正意見は出されなかったと理解いたしますので、本日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、本調査会として、本案のとおり答申をまとめることといたしますけれども、それでよろしゅうございましょうか。御異論ございませんでしょうか。

（「異議なし」と声あり）

○西尾会長 ありがとうございます。

それでは、そのように取り計らいたいと存じます。

なお、この答申は、後日、安倍内閣総理大臣にお渡しする予定でございます。

本日の第5回総会が第30次地方制度調査会の最後の総会になりますので、会長として一言、御挨拶を申し上げたいと思っております。

委員の皆様には、殊に専門小委員会、碓井委員長以下の委員の方々には、大変御熱心に御審議をいただきまして、まことにありがとうございます。厚く御礼申し上げたいと思っております。

殊に専門小委員会の最後の2、3回の会議における御審議を伺っておりますと、答申素案の細かな一点一点の言葉遣いについて実に、細心の御注意が払われまして、極めて的確ないろいろ修正を要するのではないかという御指摘があり、綿密な意見交換が行われまして、その末に修正案文が一つ一つ練り上げられていくという光景を目にいたしまして、うかがっていて、まことに感動的でさえありました。非常に誠実、誠心誠意の審議が行われたと思っておりますし、皆様の御協力に感謝したいと思います。

顧みますと、平成23年8月24日に開催されました第1回の総会以来、約1年10カ月にわたりまして審議を進めてまいりましたが、皆様の御協力によりまして、おかげさまで内閣総理大臣の諮問に対し答申を取りまとめることができました。中身を繰り返すことはいたしませんけれども、人口減少社会において国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするため、暮らしを支え、経済を牽引する核となる都市や、その圏域を戦略的に形成し、その上で全国の基礎自治体はその大小を問わず、押しなべて対人サービスを持続可能に提供できるようにしていくために必要な一定の方向性を示せたのではないかと考えまして、第30次地方制度調査会の会長としてまことにうれしく、そしてやっとこれで安堵した、肩の荷をおろしたような心境でございます。ありがとうございます。

本日、取りまとめました答申は、後日、安倍内閣総理大臣にお渡しいたすこととなりますけれども、政府におかれましても、この答申の趣旨を踏まえて、着実に実行に移されるように特に強く申し上げたいと思っております次第でございます。

それでは、本日はどうもありがとうございました。

これをもって閉会にいたします。

ありがとうございます。（拍手）