

○確井委員長 皆様、おはようございます。

おそろいのようにございますので、第35回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、前回お示しいたしました「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申（素案）」につきまして、本日御出席いただいております地方六団体の皆様から御意見を伺いたいと考えております。

まず、本日御出席をいただいております地方六団体の皆様を御紹介いたします。

全国知事会副会長の上田埼玉県知事でございます。

全国都道府県議会議長会会長職務代理者の林委員、広島県議会議長でございます。

全国市長会行政委員会委員長の南奈良県天理市長でございます。

全国市議会議長会会長の佐藤横浜市議会議長でございます。

全国町村会行政委員会副委員長の渡邊新潟県聖籠町長でございます。

全国町村議会議長会理事の藤井熊本県芦北町議会議長でございます。

どうぞよろしく願いいたします。

続きまして、地方六団体から御意見の開陳を行っていただきます。各団体それぞれ10分を目安にお願いいたします。

進め方といたしましては、まず、全国知事会から順次御説明を行っていただいた上で、各団体の御説明後に委員の皆様から御質問、御意見をいただくことといたします。

それでは、早速でございますが、全国知事会の上田副会長、お願いいたします。

○上田知事 それでは、提出しました資料に基づいて順次お話をさせていただきたいと思っております。

確井委員長、西尾会長をはじめ、各委員の皆様には、日ごろから地方自治制度の充実のために日夜、御尽力を賜っておりますことを改めて御礼を申し上げます。そしてまた、機会をいただいたことに対しても、お礼を申し上げたいと思っております。

それでは、早速申し上げたいと思っております。

まず、基礎自治体のあり方についてであります。広域連携の仕組み等について、地方自治制度の基本的方向性として、地域の実情に応じて地方公共団体が選択できる仕組みにすることが重要だと考えております。これは従来から知事会が主張していることでもございます。

住民に身近なサービスは住民に身近な市町村が担うことを原則とすべきであり、今後ともサービスを維持するためには広域連携の選択を増やすことが必要だと思っております。

一方、広域連携の充実にとどまらず、住民自治確保の観点から小さな町村でも、まちづくりやむらづくりを独自に起こせないのか。そういう体制ができないのか。これまでの一般的な議論でいくと、なかなか食べていけないので合併して大きくする、こういう議論が主流になっていきますけれども、例えば財政力が厳しく、しかも、区長会あるいは自治会等が非常に充実していれば、そういう代表者が議会の代わりに直接行政側と話をするので、議会は要らないとか、そういう大胆な考え方などもあっていいのではないかと。そういうい

ろいろな選択肢を増やすことで、また小さな町村でも一定程度の財政が確立できる形にするとか、あるいはインセンティブを与えて、よく頑張ったところにはそういうことが可能になる仕組みづくりなども考えていいのではないかと考えております。今の議論は、どうしてもやっていけないから大きくしていくという議論に終始していて、住民自治という観点が欠けてきているのではないかと私たちは思うところでもございます。

都道府県による補完についてでございますが、小規模市町村では処理が困難な事務について、近隣市町村との広域連携で可能な限り対応すべきであると考えます。それでも解決できない場合の制度として、都道府県による垂直補完という選択肢を検討してもいいのではないかと考えられます。

大半の団体が選択肢として制度を設けることにおおむね理解を示していますが、知事会内には若干、反対論もございます。それは、あくまで住民自治という観点からすると、垂直補完はいかかなものかという議論がまだございます。

都道府県による補完を実施するについても、地域の実情は様々ですので、対象とする事務の範囲も含めて、関係市町村と都道府県の自主的な判断に委ねる制度が作れないか。このように考えるところでございます。

埼玉県で広域連携の仕組みを活用した権限移譲の推進がございましたので、事例として出させていただきました。

例えば今、海外にビジネスでも旅行でも行く方々が多いわけですが、パスポートの交付事務が、県庁あるいは県の出先機関の地域のセンターで交付するよりは、各市町村で交付した方が便利であることは明らかですが、しかし、現実には市町村も定数削減なども行い、人員の点でも、それを増やすのはちょっと辛いとか、あるいは改めて新しい事務をするのはなかなか辛いということで、腰が引けている部分もなきにしもあらずでありますけれども、それならばということで、そのエリアにおける中心的な市に窓口を設けて、その周辺の市町からその窓口をお願いするというやり方でございます。

埼玉県の地図が出ておりますが、四角のところは、県のパスポートセンターが4カ所にあるわけですが、丸印が広域実施地域交付窓口になっているところです。やや遠隔地のところで中心となる市に、周りの市あるいは町、村の事務をこちらで事実上、受けていただく形になっております。それ以外は単独でやっております。

いずれにしても、秩父市なら秩父市が秩父郡市の町の事務を引き受ける仕組みづくりをしたことから、逆にこれが引きがねになって、単独で各市町で受けていただく事例が増えてきた経過がございます。右のグラフを見ていただければ、19年からこのような仕組みづくりをしたところ、単独で市町村の方も受けていただく形になった経過があります。このように、広域連携の仕組みもいろいろなパターンで考えがあってもしかるべきではないかと考えております。

なお、本来そういう議論になるべきではないかもしれませんが、俗に言う、困難な施設、霊園であるとか火葬場あるいはごみの焼却場という困難な施設をむしろ県でやってもらっ

た方がいいのではないかという影の声が本音ベースで市側から話が多々あります。ただ、なかなかその辺は正式な声として上げるのもいかがかという声になっております。

確かに人口5万人のところ、1万5,000票ぐらいで市長選やら町長選とかで勝負ができるところで、3,000人の反対の署名簿が集まったら、必要なものであることがわかっていますが、なかなか結論、決断がしにくいという問題もありますので、ごみ処理施設であるとか、霊園あるいは火葬場については、より広域的な形で、事務組合の形もありますけれども、場合によっては、広域団体である都道府県でも受けるような話も仕組みとしてはあってもいいのではないかと考えるところでもございます。

次に、大都市制度のあり方についてでございます。

指定都市への事務の移譲についてでございますが、指定都市への事務移譲については、個別の事務ごとに検討をすべきではないかと思っております。

必ずしも全国一律に移譲するのではなくて、地域ごとに課題の解決や合意形成を図った上で事務移譲を進められるようにすべきではないかと考えております。

指定都市への財政措置についてでございますが、財政措置の検討に当たっては、移譲事務をまず決定した上で、それに見合う財政措置を議論していただきたいと思っております。

都道府県には指定都市と比較して安定した税源が十分与えられていないこと、地域によって財政状況が大きく異なること、現行の財政措置の状況などに十分留意していただきたいと考えております。

財政力指数で言えば、指定都市の所在する道府県の平均は0.63で、愛知の0.93から北海道の0.38まで幅があります。指定都市の平均は0.86で、川崎の1.04から、札幌、新潟、北九州の0.69。指定都市の最低でも道府県の平均よりも上である状況があることも踏まえていただければありがたいと考えております。

財政措置の具体的な内容について、知事会としては、正確に言えば、まとまっておりません。現時点では判断できないとする意見が多い状況であります。次には交付税措置が中心であります。

いずれにしても、税源移譲の検討については、事務移譲と同時に実施すべきだという意見でありますけれども、中長期的に安定的な地方税財政制度の構築などについて十分議論をすることが必要ではないかと考えているところでございます。

今後の議論の進め方については、道府県と指定都市が協議すべき、地方制度調査会で方向性を議論すべきという意見が出ております。後者においても、道府県と指定都市が合意形成を図りながら進めることが重要である。このような形で意見が出ております。

もう一つ、指定都市そのものについても議論が出ております。

指定都市の姿が非常に多様化しているのではないかと。市街地がつながる都市と合併で過疎地域や限界集落も含む指定都市が誕生している中で、基礎的自治体の意義と指定都市の課題が本来どのようにあるべきかについても、指定都市というのがむしろ、都市部としての自治体から、人口の多い地区を中心にした広域エリアという形になってきておりますの

で、それでは道府県とどこが違うのだという形になりかねない。そういう本質の問題をはらんでいるのではないかという議論もあることも付け加えさせていただきたいと思います。

いずれにしても、地方制度調査会で一定程度の取りまとめをいただきましたことに厚く感謝を申し上げ、また今後、より深い議論が進むことを期待するところでございます。

ありがとうございました。

○碓井委員長 ありがとうございました。

続きまして、全国都道府県議会議長会の林委員、お願いいたします。

○林（正）委員 全国都道府県議会議長会会長職務代理者の広島県議会議長の林でございます。

本日は、このように発言の機会をいただきましてありがとうございました。

地元でございます広島県の状況も踏まえながら意見を述べさせていただきたいと思っております。

まず、答申素案全体についてでございますが、住民に身近な地方公共団体がみずからの判断と責任において、活力に満ちた地域社会を構築するためには、大都市制度の改革や基礎自治体における行政サービス提供のあり方について、地域のことは地域が自主的に選択をし、決定できるように地域の選択肢を広げる方向で進めていくべきと認識いたしております。制度の見直し作業を具体的に進めていくに当たりましては、地方側の意見や地域事情を十分に踏まえた上でぜひとも行っていただきたいと思いますと考えております。

次に、答申素案の4ページ、(2)地方圏の抱える課題についてでございます。

基礎自治体の行政サービスに関する都道府県の補完についてでございますが、答申素案のとおり、基礎自治体が提供すべき行政サービス等に関しましては、都道府県が地域の実情に応じた補完的な役割をより柔軟に果たすことも必要であると考えております。

また、いわゆる二重行政の弊害ということでございますが、都道府県と市町村が同一の地域で同種類業務あるいは施設の設置を行っている場合におきまして、一部の大都市に見られますように、事務の重複あるいは対立構造として捉えて、行政上の非効率あるいは住民の利便性が損なわれている問題が生じておるケース、両者の連携、協力不足によりまして、効果的かつ効率的な行政執行に支障が生じているケースなどがあるとされております。

広島県では、事務的協議を踏まえて、知事と政令市でございます広島市長とのトップ同士が合意形成を図りながら連携を具体的に進めていくための合同研究会を平成24年2月に設置いたしまして、連携の強化あるいは役割分担、役割分担の見直しの検討を始めたところでございます。これはあくまで合同研究会といっても、ただ単にそういう形式的なものをつくるということではなくて、知事と市長が2人きりでまず話をし、しっかりとお互いの連携、そして信頼を深めた後に事務方におろしていくことが大事であると思っております。そういうことが割合とうまくいきまして、現在は、公営住宅、観光振興など、7つの行政サービス分野において順次見直しを進めておりまして、公営住宅の入居者募集の共

同化、首都圏での観光PRの共同実施でありますとか、中小企業の相談窓口の一元化など、今では10項目について実施することにいたしております。

今回、8ページに連絡調整のための協議会の設置について盛り込まれておりますけれども、先ほどもお話いたしましたように、ぜひともお互いの信頼関係に基づく協議会でなければならないと思っております。あわせてこの協議会への議会の関与が記載されておりますけれども、これは御指摘のように、協議の実効性を高めるためにも議会の関与は当然必要であると思っております。

広島県の場合は、知事、市長がお話をされたことが我々のところにも知事から話がございますので、その辺は割合とうまくいっているのではないかと思っております。

10ページから、都道府県から中核市あるいは特例市に対する事務移譲が盛り込まれておりますが、中核市・特例市に限らず、住民に身近な基礎自治体での総合行政の構築を目指して、全ての市町村で可能な限り推進するべきものと考えております。

広島県では、合併後の基礎自治体の姿を前提に、平成16年11月に分権改革推進計画を策定いたしまして、市町の規模による差を設けず、移譲に当たっては、県で実施する場合の経費をもとに、適切に財源措置を行う移譲事務交付金を交付したり、県職員と市町職員の相互交流を行い、専門的な人材の育成など、ある程度手厚い人的支援も行ってまいりました。

移譲事務の代表例といたしましては、先ほどちょっとお話がございましたけれども、パスポートの発給や医療の従事者免許の申請あるいは福祉事務所の町への設置などがございまして、住民に身近な基礎自治体が窓口になったことでサービスが向上し、市町村の自己完結性の向上あるいは定住自立圏制度のねらいでもございます広域処理や市町村間連携そのものが我が県では、市町村合併と権限移譲によって一定程度達成されている状況にあるのではないかと考えております。

なお、11ページにございます、都道府県から市町村への条例による事務処理特例制度につきましても、第三者機関による裁定制度などが議論されたと聞き及んでおりますけれども、答申素案のとおり、まずは市町村が現行制度を積極的に活用することが必要でありまして、第三者機関による裁定制度などにつきましても、慎重な検討が必要であると考えております。

14ページにございます、特別市（仮称）につきましても、慎重な検討が必要であると考えます。

答申素案では二重行政が完全に解消され、効果的・効率的な行政体制の整備に資するとしておりますが、一方で、実質的に都道府県の分割になり、広域調整機能の低下や税財源が特別市の区域に偏在するため、その他の区域に対する行政サービスの低下の懸念が指摘されるところでございまして、今後さらにこのことにつきましても慎重な検討が必要と考えております。

また、特別市（仮称）の問題は、都道府県のあり方とセットで議論をされるべきもので

ありまして、国や都道府県、市町村の役割をしっかりと捉え、慎重に議論されるべきものと考えております。

次に、16ページから17ページには、都道府県による補完について記述されておりますが、地域の事情はさまざまでございますので、関係市町村と都道府県の自主的な判断に委ねる制度とするべきであると考えます。

平成の合併後の市町村の姿は以前のものとは大きく変わってきております。最大の特徴は、行政区域が広域化したことに伴いまして、本庁と周辺部との移動距離が長くなったことが一番であろうかと思えます。

そもそも広島県におきまして合併を進めてきた背景には、個性豊かで、活力に満ちた分権型社会の実現を目的に全国で市町村合併が進展し、地方税財源基盤が充実され、基礎自治体の状況が大きく変化するものであると見込み、一生懸命に合併に取り組んでまいりました。

しかしながら、合併後の中心部と周辺部との格差が拡大するという点。普通交付税の合併算定替の期限の到来など、地方財源が縮小してきたこと。合併前の小規模な市町村で実施してきた地域への独自の公共サービスが全くなかった。こういう問題が出てまいったと思っております。この問題につきましては、合併をした周辺の町村の方たちが多く口にされるところであります。

そういう点を指摘する声が随分出てきたということが言われておりますので、今後、道州制を初めとする分権改革、制度改革を進めるに当たりましては、何よりも住民起点という発想のもとで、基礎自治体を初めとする地域の声を聞いた上で進めていただければと思う次第でございます。

なお、16ページにも触れられておりますけれども、面積や移動時間の拡大といった新たな要素を直視していただいて、合併市町村の実情に応じた財政措置をぜひともお願いしたいと思っております。

以上で発言を終わらせていただきます。

どうもありがとうございました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

続きまして、全国市長会の南市長、お願いいたします。

○南市長 全国市長会行政委員会の委員長を務めさせていただいております天理市長の南です。どうぞよろしくお願いいたします。

今回の第30次地方制度調査会での、今回いただいております答申素案につきまして、基本的に、私たちが日ごろ要請しています内容が盛り込まれており、感謝しているところでございます。

本日の意見陳述に当たり、指定都市市長会、中核市市長会、全国特例市市長会、特別区長会からも答申素案について御意見をいただき、皆さん方のお手元に配付させていただいておりますので、詳細は後ほど御覧いただきたいと思います。

時間も限られております。要点を申し上げて意見とさせていただきます。

まず、大都市制度の改革についてであります。

都道府県からの指定都市への事務移譲につきましては、答申素案において、移譲を可能とするための工夫について示されるなど、事務移譲を推進する方向とされていること、大変感謝しております。

また、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という方向性について、ぜひその方向で進めていただけたらと考えております。

その次に、県費負担教職員の給与負担にかかる財政負担につきましては、答申素案において、税源配分も含めて財政措置のあり方を検討すべきとされていますが、この点につきましては、これまでも指定都市が継続して主張しておられたとおり、個人道府県民税などの基幹的な税目を税源移譲されることが必要であると考えています。

なお、移譲に当たりましては、教育委員会の事務費や加配職員人件費等、必要となる経費を全て適切に算定した上で、関係者の合意形成をお願いしたいと考えています。

また、特別市についてであります。答申素案におきましては、特別市の早期実現に向け、さらに検討すべき課題とされた項目について、指定都市の考え方を踏まえながら、引き続き迅速な検討をお願いしたいと考えています。

また、中核市と特例市の両制度の統合については、積極的な権限移譲の観点からは望ましい考えであると考えています。

これまで中核市・特例市の両市長会では、選択制による権限移譲の枠組みを、また、特例市市長会は人口要件に弾力化を求めておられるところでもあります。これらにつきましても、御検討を重ねていただけたらと考えています。

また、両制度の統合による一層の事務の移譲を進めるためには、都道府県からの税源移譲なども含めた財源措置のあり方について見直しが必要だと考えます。

具体的な制度設計を行うに当たりましては、中核市市長会及び全国特例市市長会への意見聴取の機会をぜひ設定していただけたらと思います。

事務処理特例制度につきましてもでございますが、同制度により、現在、都道府県から市町村への事務移譲が進められているところであり、この制度を大いに評価しております。しかしながら、都道府県と市町村が対等でないことから、決定権が都道府県にある以上、市町村からはお願いするのが現状でございます。同制度には、都道府県の意向が強く反映されてしまうこと。また、事務移譲に伴う財源措置が不十分などの課題があり、制度が活用しにくい現実もございます。これらは都道府県間でその活用について大きな差が生じていることも明らかではないかと考えています。例えば第三者機関の設置あるいは事務移譲に関するルール化、移譲しないとする場合の都道府県の立証責任などの仕組みについて検討をしていただきたいと思います。

さらに、事務移譲につきましては、基礎自治体が多様である現状を踏まえると、要件を設定するにしましても、その要件を備えた基礎自治体が希望する場合には、自動的に事務

移譲できる仕組みを考えることができないかとも考えています。例えば人口規模でございます。

次に、基礎自治体の行政サービス提供体制等についてであります。

合併市町村につきましては、今回、答申素案において合併区域の広域化を踏まえた財政措置の必要性を答申することとしていただき、感謝しております。しかしながら、合併市町村では状況が多様であることから、答申素案に記載されているもの以外にもそれぞれの合併市町村においてさまざま取り組みが行われているのも現状でございます。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につきましては、旧市町村地域の振興や一体感の醸成、公共施設等の統廃合への対応など、地域の実情を踏まえたさまざまな取り組みにかかる財政需要を的確に措置していただきたいと思います。

次に、広域連携につきましては、それぞれの団体が選択肢の中から自主的な判断により自ら選択できる方向とされていることは大いにありがたいことと考えています。

答申素案において、定住自立圏のような仕組みが重要とされており、その具体化を進めていただければと考えます。

定住自立圏の対象とならない地域における広域連携方策や支援策あるいは財政措置等についてもさらなる検討を重ねていただけたらと考えています。

なお、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の検討に当たりましては、合意形成の手續の迅速化などに十分配慮した制度設計をお願いしたいと思います。

また、小規模団体の事務執行については、行政の効率化等の観点にとらわれることなく、地域の実情も踏まえた検討を進めていただけたらと思っています。

最後に、教育委員会関係についてでございます。

教育再生実行会議の第2次提言に対して、地方六団体では、4月19日に「教育委員会制度等に関する意見」を提出しております。この中で、首長による教育長の任命・罷免権と指揮監督権は一体のものと認められるべきであること。あるいは教育委員会設置等の選択制を含め、首長と教育長の関係について幅広く議論を重ねる必要がある等々の意見を述べています。答申素案におきましても、教育委員会の選択制について明記されていて、感謝申し上げます。ぜひともこれを答申に盛り込んでいただきますよう、お願いいたします。

また、現行の教育委員会につきましては、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、地方制度調査会等々で御審議いただけるものと期待しています。

終わりに、道州制について、せんだっても私はある場で意見を申し上げました。一般国民が得心できますような基礎作業を重ねていただいた上で、これもぜひ手がけていただけたらと思っています。

以上、私の意見とさせていただきます。

ありがとうございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

続きまして、全国市議会議長会の佐藤会長、お願いいたします。

○佐藤議長 去る5月22日に第60代全国市議会議長会会長に就任をいたしました、横浜市議会議長の佐藤祐文でございます。今後とも御指導、御鞭撻賜りますよう、どうぞよろしくお願い申し上げます。

また、本日は、答申の取りまとめに当たりまして、このような発言の機会をお与えいただきましたこと、まことにありがとうございます。他の団体と発言が重複するところがあると思えますけれども、市議会の立場で意見を申し述べさせていただきたいと思えます。

まず、第2、現行の大都市等に係る制度の見直しの1、指定都市制度についてであります。

都道府県と指定都市の関係は、県同士の関係と同様であるとの見地に立って、都道府県と指定都市との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という方向性に対し賛意を表する次第であります。あわせて県費負担教職員の給与負担など、事務移譲により指定都市に生じる新たな財政負担について税源配分を基本に対応する旨が明記されたことは評価できるものと考えております。税源としては、都道府県から指定都市へ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考えております。

また、住民自治を強化するための見直しとして、区の役割の拡充がうたわれておりますが、都市内分権や住民自治の強化の重要性についてはもとより認識をしており、既に私も横浜市でも取り組んでいるところでございます。指定都市はそれぞれ異なった沿革がありますので、区役所にどの程度の業務を担わせるかについては、それぞれの指定都市が条例で定める。すなわち、自主的な取り組みに委ねていただいたことは率直に賛成をしたいと考えております。

ただし、新たな区の位置づけに当たり、一又は複数の区を単位とする常任委員会を設置し、区にかかる議案の審査を行うこととすべきとされておりますが、これはぜひそれぞれの指定都市の自主的な取り組みに委ねていただきたいと考えております。

次に、中核市・特例市制度についてであります。

中核市・特例市制度の見直しに当たっては、都道府県からさらなる権限及び税財源の移譲を進めることを基本とすべきであると考えております。その意味で、地方分権改革推進委員会第1次勧告に沿って、また現在、新藤大臣のもと議論が進められている地方分権改革有識者会議の動きも視野に入れながら、一般市も含め、法令による事務移譲を進めていただきたいと考えております。

また、事務処理特例についても使い勝手をよくするべきという観点から、必要な改善をぜひ進めていただきたいと考えております。

次に、第3、新たな大都市制度の2、特別市についてであります。

大都市制度に関しては、それぞれの地域の実情に応じた多様な大都市制度、すなわち大都市が地域の特性や実情に応じ、我が国の経済等を牽引するための潜在能力を存分に発揮できる制度を創設すべきであり、特別市はその有力な選択肢となると私どもは考えております。

素案では、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すけれども、今後とも、指定都市を初め、地方の意見をよく聞いて、大都市にふさわしい制度のあり方を目指していただきたいと存じます。その際、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ます。特別市など、新たな大都市制度の実現は、基礎自治体優先の原則、すなわち補完性の原理に基づく地方自治制度改革につながるものであります。基礎自治体の権限を強化していく観点から、早期の実現に向けて引き続き推進していただきたいと存じます。

次に、第4、今後の基礎自治体の行政サービスの提供のあり方についてであります。

各市はこれまでさまざまな行政課題に対し、さまざまな共同処理方式により、行政の効率化及び住民サービスの向上に努めてきたところであります。また、東日本大震災では、遠隔地の自治体による支援や職員派遣が大きな役割を果たしたことは御案内のとおりでございます。したがって、今回、自治体みずからが選択する広域連携メニューをふやすという点から、柔軟な連携を可能とする仕組みを制度化すべきとされてこと。また、大都市圏域の市町村においても、水平的役割分担の取り組みを促進するための方策を講ずるべきとされたことは評価できるものと考えております。

最後になりますけれども、地方議会の機能強化について申し上げます。

昨年成立いたしました地方自治法の一部改正法は、当面、早急に改善すべき事項に関するものと承知いたしております。地方分権の進展に伴い、執行機関の役割が強化されてきていることや、今回の答申を受けて広域連携の仕組みが充実されることを踏まえて議会の果たすべき役割もまた大きくなることから、地方議会が住民の負託にこたえるための議会活動のさらなる充実につながる権能強化という視点から、今後とも十分に議論をしていただきたいと思っております。

私からは以上とさせていただきます。

どうもありがとうございました。

○碓井委員長 ありがとうございました。

続きまして、全国町村会の渡邊町長、お願いいたします。

○渡邊町長 ありがとうございます。

全国町村会の渡邊と申します。

西尾会長、碓井専門小委員長を初め、委員の皆様方には、私ども自治体が抱える大きな課題に関して、諮問事項に沿って幅広い熱心な御審議をいただいていることに対して、まずは、敬意と感謝を申し上げます。

また、本日は、発言の機会をいただきましたので、答申諮問の16ページ、第4の「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の提供のあり方の記述等を中心に意見を述べさせていただきます。と思っております。

まず、1つ目の「平成の合併」の経緯と現状ですけれども、答申の素案の中では、合併

した市町村においてコミュニティの維持管理や災害対応に重要な役割を果たしている支所機能を適切に活用するなどの取り組みを継続的に進めることができるように財政措置を講ずる必要があると記述されています。

御承知のように、合併して周辺部となった旧町村部は、衰退とまでは申し上げませんが、ところによっては、置かれている現状を見る限り、重要な指摘であると考えています。

一方、合併を選択しなかった町村においても、地域コミュニティの維持は大きな課題です。地域医療の確保、生活交通確保などは合併の有無にかかわらず、地域住民にとって共通した大きな課題でもあります。

よって、合併の有無にかかわらず、町村の多様な財政需要を的確に反映するための工夫を重ねていただいて、個別町村の行財政運営に支障の来すことのないよう留意する必要がありますのではないかと考えます。

次に、広域連携に伴う財政措置に関する3の具体的な方策、(2)地方圏における市町村間の広域連携のあり方が記述されています。具体的には地方中枢拠点都市を核に、産業振興、雇用、高度救急医療、障害者福祉等の分野において、都市機能を集約し、近隣の基礎自治体とネットワーク化を図っていくことが重要であるとして、役割に応じた適切な財政措置を講ずる必要があると、記述されています。

事実、私ども周辺市町村は、中枢都市の大規模商業や医療機能など、都市機能の恩恵を受けている面もあります。しかし一方で、中枢都市も周辺市町村から環境、食料生産などの提供を受けており、対等の立場にあるわけです。

よって、財政措置を講ずる場合には、周辺市町村の果たすべき役割が軽んじられるようなことのないように留意する必要がありますのではないかと考えます。

次に、3点目ですが、都道府県による補完についてです。

(5) 都道府県による補完では、市町村の事務を都道府県に委託しようとする際、都道府県に事務処理体制がない場合等でも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、都道府県が処理できるようにすべきであると、記述されています。市町村の事務を都道府県に委託する際には、当然、委託者である市町村の意思が全面に機能し、働かなければなりません。市町村以外のものが自治体の規模等によって都道府県の補完の是非を判断することがないように留意していただく必要があると考えます。水平補完とか都道府県による補完という記述もされていますけれども、その辺は御留意いただければありがたいと思っています。

以上、3点について意見を申し上げましたが、最後に1点だけ、修正をお願い申し上げます。市町村合併の推進に関する記述についてです。市町村合併について、答申素案の5ページの「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、市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗することは想定し難い状況にある」という表現があります。「合

併推進」という明確な表現ではありませんが、今後もさらなる市町村合併を進めていくのではないかと受けられます。この部分については、削除あるいは別の表現に改めていただきたい。

これは、自民党などで、いわゆる道州制の議論が加速するのではなかろうかという懸念をしている中で、平成の大合併後の我々町村の置かれている現状を見る限り、今度は道州または基礎自治体という振り分けの中で、さらに基礎自治体を20万なり30万の特例市や中核市なみの規模に集約していく。そうなった場合、どうしても我々基礎自治体である町村サイドはまたさらに合併が推進されるのではなかろうかという危惧を持っているわけです。そのような理由から、全国町村会では道州制の導入には反対の立場を明確に申し上げているわけですが、そのことも踏まえ、削除あるいは別の表現に改めていただければありがたいという趣旨です。

最後に、いずれにせよ、基礎的な地方公共団体である市町村は、住民に最も身近な自治体として、その人口規模の大小を問わず、それぞれの地域特性や、資源を生かした施策を展開して、多様な地域づくりに努めています。先ほど知事会の上田知事さんからもお話がありました、最近では都市が肥大化されてきて、本来の日本憲法に保障されたそれぞれの地域に住む国民の基本的な人権を初め、いろいろな行政サービス面の格差が広がりつつあります。そういう意味からも、本来あるべき住民自治のあり方の根幹をきちんと理解しながら、日本のよき伝統である自治制度をしっかりと確保していく必要があるのではなかろうかと考えています。そして、社会福祉や高齢者への対応など、必要な行政需要には、幾ら小さな自治体であっても、必要に応じて広域的な連携の仕組みを活用しながら実施している実態もある中で、こうした点を十分念頭に置いて、地域の実態、住民の意向、行政の現場での取り組みを十分に踏まえ、それぞれの地域実情にあわせ柔軟に選択できる仕組みについて、取りまとめをお願い申し上げたいと思います。

以上であります。

○碓井委員長 ありがとうございます。

続きまして、全国町村議会議長会理事の藤井議長、お願いいたします。

○藤井議長 全国町村議会議長会の理事を務めております熊本県芦北町議会議長の藤井です。

発言の機会をいただき、ありがとうございます。

もう6番目の発言となりますので、かなりの部分で重複する点をお許しいただき、私からは町村の立場で、今後の基礎自治体、とりわけ小規模な町村のあり方について述べさせていただきます。

答申案にもありますように、将来の人口減少社会に対応した行政体制のあり方はとても大きな問題だと我々町村議会でも認識しております。

現在の町村の現状を申し上げますと、さきの平成の大合併で合併したところ、みずから自立の道を選択したところとさまざまありますが、全ての町村がその将来を見据え、地

域住民のため、真剣に議論を重ねて現在の姿になっております。

私の地元の例を申し上げますと、人口2万7,000人の水俣市、5,000人の津奈木町、1万9,000人の芦北町の1市2町で水俣・芦北広域行政事務組合を構成し、平成7年から消防、廃棄物等の事務の共同処理に取り組んでおります。私自身、組合議会の議長をしておりますが、組合はこれまで大きな問題もなく、スムーズに運営されております。また、熊本県内の他の広域行政も問題が起きて困っているといった声はほとんど耳にしませんので、私どもの組合と同様、スムーズに運営されているものと受けとめております。

しかしながら、全国的に見れば、町村の中には、歴史的背景等から、どうしても広域的手法が活用できない、あるいはなじまないケースもあるかと思えます。特に離島や中山間地域に所在する町村は、地理的な条件からも、連携したくても連携できないケースも考えられますので、本答申案にありますように、都道府県による補完も1つの方法だと思えます。今後、国において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、検討していただきたいと思えます。

最後になりましたが、本答申案は、全体的に市町村合併の記述がとても多いと感じています。特に、答申案の5ページ、これは町村会と同じですが、(2)基礎自治体における行政サービスの提供のあり方についての制度的対応の2段落目において「市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗することは想定し難い」といった、さらに市町村合併を期待するような表現があります。我々町村は、平成の大合併は一段したと認識しております。この後に及んで、さらなる合併を期待するような表現はやめて、削除あるいは別の表現にしていきたいと思えます。

また、他のページにもありますが、例として、同じく5ページの(2)の第3段落目に「自主的な市町村合併のほか、共同処理方式による市町村間の広域連携や都道府県による補完など多様な選択肢」とあります。文末では「市町村が最も適した仕組みを自ら選択できるようにしていくことが必要である」となっていますが、「自主的な市町村合併のほか」という表現では、まず第一に合併があり、それがだめなら別の方法もあると受けとめかねません。市町村が最も適した仕組みをみずから選択できるようにするのが最終的なねらいであれば、自主的な市町村合併や共同処理方式による市町村間の連携、または都道府県による補完と全てを並列にしていきたいと思えます。

いずれにしても、答申案を取りまとめるに当たっては、行政の効率化のみにとらわれることなく、町村の実情にも十分配慮していただくようお願いし、以上をもちまして、私からの発言といたします。

ありがとうございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、これから地方六団体の皆様の御発言に関して、委員のほうから御意見等がありましたらお願いしたいと思えますが、それに先立ちまして、先ほど全国町村会の渡邊町

長、ただいまの全国町村議会議長会理事の藤井議長さんから、素案の5ページのちょうど中央部分にある市町村合併についての記述「しかしながら、市町村合併に向けた現実の取組は進んでおらず、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗することは想定し難い状況にある」という素案の記述につきましては、前回の小委員会で審議した際にも検討すべきであるという意見が出されておりました、私どもも今後検討することになっております。ただ、この文章をどのようにお受けとめになっておられるかということについては、きょう、今後の質問の中でも出てくるかもしれませんが、私どもが検討するという認識を共通に持っているという点は冒頭にお伝えしておきたいと思っております。

それでは、これから御質問、御意見等を出していただくこととなりますが、六団体のお一人の方に集中的に1回で幾つもの質問を浴びせるという方法は余り好ましくないと思っておりますので、むしろある論点を取り上げて、複数の団体の方に関係し、それをまとめていただく。つまり、余り複数の論点を一挙に委員の皆様は出していただかないようにというお願いをしておきたいと思っております。

それでは、残り60分を切っております。大変厳しいのですが、委員の皆様、よろしくお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 1つの論点について、上田知事に全国知事会としての態度を確認させていただきたいと思っております。それは事務処理特例の問題であって、市長会からは使い勝手が悪いとか、都道府県がうんと言ってくれなければ動かない。それは都道府県の条例で決めるのだから、基本はそうなのですけれども、それに対してどうにかしたほうがいいのではないかという問題が出ており、この委員会の中でも、市町村にもうちょっと優しいやり方をとろうという人から、変える必要はないという人までいろいろとおります。都道府県議会議長会からは第三者を入れるようなものには反対であるという意見表明があったのですが、知事会からは明確にいただけないように思いますので、もし何か知事会として態度が決まっているのであれば、お教えいただければと思います。

○碓井委員長 上田知事、お願いします。

○上田知事 前段の部分から申し上げますと、基本的には、市町村の一部に都道府県が権限移譲に応じてくれないとか、あるいは使い勝手が悪いとかという御意見もあるということはよく聞いておりますが、現行制度の中で、市町村議会で議決を得れば、都道府県に対して権限移譲を求めることができる制度そのものを活用した事例は全国的にまだ一度もない。制度が用意されておりますので、一度それを使ったらどうですかと。もし本当に言うことを聞かないのであれば、むしろ、首長同士、知事と市町村長の皆さんたちとは、市長会だとか町村会を通じて、本音ベースの話もできますので、それでいいのですが、本当に聞かないのであれば、現行制度の議会の議決を得てちゃんと都道府県に申し入れをすればそのことができるようになっておりますので、それを使ってさまざまな権限移譲が要求されれば、それに尽きると思っております。

第三者機関による新たな調停制度みたいなものについては、基本的には、今、申し上げたとおり、私どもは市長会とか町村会とある程度の意思疎通ができておりますので、それを通じてお話ができますので、それで十分だという意見が圧倒的に多いことは事実です。ただ、それでもどうにもならないときに、そういう制度を用意してもいいのではないかという議論はあります。ただ、基本はやはり自主的に自分たちで決めることだという考え方を持っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいまの条例による事務処理特例について、ほかの委員の皆様を含めて、何かさらに御質問等がありましたら出していただければと思いますが。

今の上田知事さんの発言にもございましたように、制度改正で、市町村の側から要請ができる制度になっているのですが、それはまだ活用された実績はないということです。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 私も今のところは伺いたいと思っておりまして、むしろ市長会、町村会の方からどうして使われていないのかというあたりを伺えればありがたいと思います。

○碓井委員長 それでは、南市長さんをお願いしてよろしいでしょうか。

○南市長 私は奈良県の場合でお答えしたいと思います。

今、おかげさまで奈良県は、県知事、市町村が非常にはっきりと物を言いながら、概ね、月に1回以上、いろいろな問題について意見を交わしています。特に私のほうからこれを改めてもらいたいとか、そういう認識はしていません。もしあれば、また市長会の立場から県のほうにも意見を申し上げたいと思っています。

以上です。

○碓井委員長 佐藤議長さんはいかがでしょう。

○佐藤議長 私どもの認識としては、簡単に言ってしまいますと、都道府県と市町村はある意味、対等、協力の関係にあるにもかかわらず、この制度ですと、先ほど南市長さんからの発言の中にもございましたけれども、どちらかというとお願いをするという形になっていて、どうも使い勝手が悪いという捉え方をしておるところでございます。

○碓井委員長 渡邊町長さん、いかがでしょう。

○渡邊町長 実際のところ、都道府県から市町村に対する事務権限の移譲については、基本的には、それぞれの都道府県が当該市町村と協議しながら、どの事務を権限移譲するのかという振り分けを、きちっと議論しながらやっていると思う。

それらについて市町村は、それを県からの配慮と受けとめながら、具体的に選択をしながら、自分の市町村にとって住民の立場で有益に機能するのかどうかも含めながら県と協議し、条例の制定に及ぶ場合もあるし、またはただ、県からの権限移譲という形で対応しているということもあるのではないか。ただ、今の質問の条例制定に至るか云々というのは、余り反映されていないことは事実だと理解しています。

以上です。

○碓井委員長 では、藤井議長さんにもお伺いします。

○藤井議長 佐藤議長、渡邊町長から発言されたものと全く考え方は一緒です。小さい町村の意見がなかなか上のほうに通らないというもどかしさがあります。しかし、これもいろいろと機会があるたびにそういう要望もいたしておりますし、地方の権限も大いにこれから重視していただくことが大事ではないかなと思っております。

以上です。

○碓井委員長 それでは、委員の皆さん、今の条例による事務処理特例についてさらに御発言等がありましたらお願いいたします。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 この論点につきましては、前日も委員会である程度議論があり、その場では、用意されている制度が使われていないのであれば、まず、それを使ってからではないかという意見がありました。ただ、前回のヒアリングにおきまして、要請の制度も含めて全体として使い勝手の悪さの指摘があったので、今回改めて全体としてお伺いしているところがあります。きょうの議論をお伺いすると、やはりどうしてもこの段階でここを改めてというところまでの御意見は残念ながら、私には聞こえてこなかった気もいたします。

ただし、市長会の資料につけておられます、3ページ、中核市市長会の（4）では、※で、要請制度というのは確かにあるけれども、積極的な活用に向けた要請手続・効果の見直し等が必要であるという御意見は出されています。先ほどありました、全体としてお願いベースになってしまって、要請したとしても、それが反映される程度というのは必ずしも保障されていないという趣旨がここにあるかと思えます。その点でこの時点でも要請制度についても制度的改正をすべきかどうかという観点はまだ残っているとは思います。

歯切れの悪い発言で済みませんが、以上です。

○碓井委員長 どうも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。

小林委員、お願いします。

○小林委員 市長会の市長さんがおっしゃったのは、ペーパーには確かに書かれていないのですけれども、口頭では、第三者機関の設置とか、立証責任の転換というようなことをおっしゃられたと思うのです。この問題は、元へ戻るのですけれども、なぜ今まで議会の議決を経て、市町村長が道府県知事に事務処理の移譲の要請をしなかったのか、前例がないのかということについては、大部分は事前の知事さんと市長さん、町長さんとの話し合いで事が進んでいたのだらうと思う。

もっと言いましたら、県のほうは県のほうでこういった事務については市町村に移譲してもいいですよ、単独でも結構ですし、一定のパッケージでも結構ですし、いかがですかというものを示されています。同時に、移譲事務処理交付金の要綱もありまして、大体、初期費用がこうで、毎年毎年こんな費用をみたいなのも決まっていますから、ある程度その枠でお互い市町村と県が合意できたら進んでいくというだけのことなのだらうと思う

のです。ですから、市町村長が何も議決を経てまで正式に事務移譲の要請したところで、だからといって県のほうが、例えば移譲事務の交付金の要綱まで変えて、ちょっと多目に金を出してみたいなことにはなりようがないものですから、だからあえて議会の議決を経ての事務移譲の要請まですることはなかったのではないかなと個人的には思っているぐらいです。

それはそれでお互いの話し合いで進んでいけばいいのですけれども、実際は、かなり都道府県によって移譲事務の数のばらつきがあります。だから、ものすごく市町村のほうで一定の事務について住民に身近なことをやりたいという気持ちがあって、県のほうにお願いしたのだけれども、例えばパッケージではないと移譲できないとか、あるいはどうしても移譲事務交付金の額が少ないとかで、市町村はこれでは自分のところの議会に説明がつかないなどといって、前に進まないケースがあるのではないかと。そういったことを放置しておいていいのかということ、それで第三者機関とか、今、市長会の市長さんがおっしゃった立証責任の転換みたいな発想も出てくるのではないかと気がするのです。そういった限界的なものやデッドロックに陥ったものに対して何らか第三者基幹的な解決の道筋があればいいのではないかと考えています。

○碓井委員長 意見として伺っておいてよろしいですか。特に南市長さんに伺う必要はないですか。

ほかにいかがでしょう。

ちょっと進行役の私から上田知事さんにお尋ねさせていただきます。

知事会という立場ではなくて、埼玉県知事という立場の御質問になるかもしれませんが、条例による事務処理特例、考えてみると、一律に全ての市町村にある特定の事務をおろすという一括方式と、個別に可能なところだけおろすという個別方式とがあると思うのですが、そういう中であって、埼玉県さんの試みは非常にユニークといいますか、秩父市という最初のケースで考えますと、秩父市周辺の区域の人のパスポート事務も秩父市でやっていただけるということですね。なかなかこの仕組みは。つまり、周辺の市町村にもおろした上で、そこからまたその事務を秩父市に移すというのは、何となく組み合わせればわかります。要するに主体としては3主体あるはずなのに、秩父市と埼玉県の関係で処理される。この仕組みは非常に興味深くて、それが現行制度で正面からうまくできているのか、あるいは埼玉県さんの大変な工夫によるのかよくわかりませんが、大変ユニークなものだと受けとめますが、何か特にその検討過程で議論になったようなことがありましたら、教えていただきたいのですが。

○上田知事 やはり最近における財源不足での定数削減などで、町レベルだと新しい事務を受けるのにちょっと引くという気分が基本的にはやはりあります。それで何とかかんとかと言いながらお願いをする形になっていくのですが、少なくとも熊谷市に行くよりも秩父市に行くほうが近いですね。周りの町にとってみれば、いろいろな買い物だとか出かけるにしても、とりあえず一番近いところは秩父市。それであれば、秩父市で基本的にで

きればいいねと。本庄市なども、周りの上里町だとかそういったところも、熊谷市も決して遠いわけではないのだけれども、本庄市の方がはるかに近い。それであれば、本庄市にあればそれでもいいですよ。県からすると、どこにでもセンターを置くというのは、やはり県のほうも費用がかかる。まさに行政の効率化ということでは、やや難がある。パスポートそのものは住民の工夫によって何か行政が変わっていくということではなくて、基本的には、渡航にかかる様々な事務ということですので、どこで誰がやっても変わらない事務ですので、近ければ近いほどいい。そういうものを全部クリアする形が結果的にそのようになったというものでございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ほかの論点で委員の皆様から御質問や御意見等がありましたらお願いいたします。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 都道府県による市町村の補完についてということで、19ページから20ページに特に書いてあるところですよ。今回、都道府県が処理する体制がない場合にもということ、踏み込んで書いてありますけれども、これについて上田知事と林議長にお話を伺いたいと思います。

お二人とも、これについては問題だということではなくて、これはいいことだという評価だったと思うのです。もちろん上田知事の資料については課題もありますが、全体的には肯定的だと読めます。ただ、今の事務処理特例の逆だと思うのですが、調整というのですか、自主的だとか、地域ごとにとということなのですよけれども、言葉はすばらしいのですが、県が拒否した場合に委託等が可能かどうか。補完が難しくなる場合もあるのではないかと。その場合どのようなことが想定されているか。県による補完について積極的な原則に基づいてやるとすればどうするか。今の事務処理特例の話だったら、今の運用でうまくいっているよということだと思うのですけれども、これについてどうお二人は考えられているか、まずお話を伺いたいと思います。

○碓井委員長 江藤委員が御指摘のように、この補完は、先ほどの条例による事務処理特例とは逆の方向ということになりましょうか。

それではまず、全国知事会の上田知事さん、お願いします。

○上田知事 基本的には、最初に申し上げましたように、話し合いの中で解決するというのがポイントだと思っております。しかし、今、何が想定されるかということは、なかなか仮定の話をするのはいかかと思いますが、それは必ずあると思います。同じように補完といっても、それは本来市町村の事務ではないのですかということ、押し返すようなこと。それはわかっているのだけれども、あえてそれをお願いしたいのだという話のときにどうするかということですが、それはまた往復を何回かするしかない。場合によっては、若干、時期を待つという形になるかもしれない。ただ、基本的には、話し合いができないような関係になっていること自体が問題ですので、幸い、仮に個々の知事と個々の市町村

長との関係が何かの関係で都合が悪くても、町村会とか市長会という枠組みもありますので、その枠組みの中でも解消ができると思っています。時として、選挙とかそういうものでしばらくはお互いにむっとしているとか、そういうことはあり得る話ですので、話がしづらくなったり、あるいは手続がちょっとストップしてしまうということはよくあると思いますので、そこは知恵を出して、市長会とか町村会を活用しながら話をしていくということが大事ではないかと考えます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、続きまして、全国都道府県議会議長会の林委員さん、お願いします。

○林（正）委員 この問題につきましては、それぞれ地域の事情がさまざまであろうかと思っておりますので、やはり市町村と県とのコミュニケーションが何より大切で、ぎくしゃくしているところは、そういうところが余りうまくいっていないのではないかなと思いますし、その間にそれぞれの地域から議員が出ておるわけでありますから、議員が仲介をして市町村と県が話し合いを十分していただいて、コミュニケーションをとっていただければと思っております。

広島県の場合は、そういう点では、そういう問題が発生をしてぎくしゃくするということは今は起こっておりませんが、そういうことについては、議員もおりますから、話し合いを十分やられればいいのではないかなと思っております。

それと、先ほどの権限の移譲などのことでありますけれども、広島県は2,446の事務を権限移譲することとしております。そして、移譲事務交付金を大体13億円以上、各市町村に出しておりますので、先ほど来のお話を聞いておまして、そんなに県と市町村とで権限移譲の問題でぎくしゃくしているというのは、そんなところがあるのかなと実は感じたところであります。

以上であります。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

きょうは六団体ということで御意見を伺っております、本当は今の言葉を使えば、都道府県と市町村でぎくしゃくしている、そういうケースの方に御意見を伺った方が私たちがうまくいくのかもしれませんが、そこは御容赦願います。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 今、前者の県による補完のところの続きですが、林議長にもう少しお話を伺っておきたいのですが、それぞれ出身の議員の方がいるからそこで調整できる可能性があるということです。制度改革ではなくて、運用での議論になってくると思うのですが、さまざまな広域自治体の議会として、その調整役として議会が動ける可能性があるのかどうか。

例えば三重県は市町村議会議員と、毎年ではないのでしょうけれども、意見交換会をやり、そういう中で、調整を行っていく。今の補完についても、役割として広域自治体の議会が積極的な役割を果たしていく。ただ単に議員がというのが主語ではなくて、議会とし

て動けるというのがあり得るのでしょうか。

○碓井委員長 それでは、林委員、お願いします。

○林（正）委員 それは、大体、陳情ごととといいますか、各地域の町村長さんと地域の議員とで一緒に、知事とか議長のところへ来られるということが多いです。大体そうやって事前調整を行うことになっておりますので、自然と余り大きな問題にならないという感じはいたしております。

○碓井委員長 ほかの委員、いかがでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 たびたびで申しわけありません。

今の県による補完の論点で、全体としてこういう県の補完の制度の必要性は理解できるとして、市町村の代表の委員の方からも、それに当たって考慮すべき点として、例えば町村の意見を十分尊重すべきだということが出ましたし、県議会も県、市町村の自主的判断に委ねるべきだとおっしゃっておられました。そうすると、こういう新しい制度をつくることの必要性については、ある程度、共通理解ができているのかどうかということで、市町村の代表、長、議会の方に確認をしたいと申しますか、先ほどおっしゃった御意見以外で、県による補完制度について何か留意点と申しますか、先ほど時間の関係でおっしゃれなかった点や、これは言っておきたいということが市町村の側であったらお聞きしたいというのが1点です。

もう一つだけ手短かに、上田知事さんが御発言の中で、むしろ市町村の本来的業務についても、本音ベースでは県のほうにごみ処理等についてやってもらえないかという話があるという課題をお話になりました。ただ、ペーパーの中では、補完の制度については、知事会としては、県の側はどう受けとめるかということ、県に当該事務の処理体制があることを前提にした記述になっていきますけれども、そこはその両方をつき合わせるとどういうことになるのか。市町村からごみ処理などについてもどうしても困難で、なおかつ広域連携もできないと言ってこられた場合には、従来の考え方で、それは処理体制がありませんという話になるのか、それとも何か新しい工夫があり得るのか。そこについて何かもう少し踏み込んでいただけると更に議論の参考になると思います。

○碓井委員長 それではまず、市長会、南市長さん、お願いします。

○南市長 都道府県が市町村の事務を補完することについての御質問と認識しています。奈良県の場合ということでお答えしたいと思います。

答申の素案で指摘されていますように、地理的な条件あるいはその他のことによって水平的な連携が困難な地域もあることはあり得ると考えています。しかし、垂直あるいは水平を上手に組み合わせるやっけていく、私の県では、大方の市町村はそういう思いでやっています。先ほど言いました奈良モデルということで、もう数年前から県知事と市町村長が集まって、特定の事務事業について意見交換をやっています。新しい奈良に変わろうという思いでの取り組みです。もしこういうことで、また何か不都合を実感しましたら、意見

をはっきりと述べていきたいと思います。

○碓井委員長 議長会の方を飛ばして恐縮ですが、全国町村会の渡邊町長さん、お願いします。

○渡邊町長 先ほどの事務処理特例の関係でも申し上げたように、今、ほとんどの都道府県と各市町村の関係については、国の分権の動きとあわせて、それぞれが相違工夫をしながら、県の事務権限を市町村に移譲する傾向で全てやっている。

ただ、私ども町村や一般市の規模になると、首長として望むべき事務権限というのは何があるかという、都市計画の問題、農地法、農業地域の問題に対して独自に首長がきちんと住民の意向を受けて自分たちでまちづくりできるような権限を望むのです。しかし、現実問題は、そういう大事なものは、知事さん方はなかなか移譲してくれない。しかし、国の分権の動きの中には、その辺は関与だけはさせるけれども、現実に法律によって多少、我々の権限になっているところもある。

そういう関係の中、事務の権限がそれぞれの市町村で自主的処理ができる範疇のものをきちっとやってきていると思う。それをさらに補完という形で捉えられると、いささか町村としてはどうなのかなと思うところはある。ただ、全国津々浦々ですから、場合によっては水平補完、都道府県による補完というのは余り歓迎しないけれども、ただ、そうなったとしても、その市町村の実態があるので、事務処理できる専門職や技術職、職員の体制等、そういうものにかかるものであれば、これはやむを得ず、手挙げ方式と言いますか、市長会の方では選択という意見も出ていますが、こういうものを最後の手段としては、やむを得ざるものがあるのかなという認識は持っています。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、上田知事さんに本音ベースではという部分についての斎藤委員の質問がありましたので、お願いいたします。

○上田知事 まず、基本をずっと大事にすべきだと思います。市町村中心、広域的連携、それでもなおという部分についてこの中間答申の中で一定の制度を作られる含みが書いてあります。柔軟な連携の仕組みを制度化という形で、例えばイメージ的には、任意の協定などが考えられるのかなと。県と当該市町村と、多分、町村レベルだと思われますけれども、任意の協定を結んで、中心市街地とか定住自立圏構想の中での中心地からうんとはなれたようなところとか、そういったところは広域連携の中の枠組みでもちょっと辛いねというときに、県と協定などを結んで事務を委託していくとか、そういうやり方が1つあると思っております。

逆も真なりということではありませんが、俗に言う、困難な課題。みんなが霊園が必要だというのは、例えば埼玉県全体で言えば、霊園は必要ですと。一人一人に聞けば、公的霊園がたくさんあったほうがいいねと言います。市レベルでもあったほうがいいねという話になります。でも、自分の家の裏山にできたら嫌だねと。隣にできたら嫌だねという話

になってきて、日本人は人がいいですから、当該地域は、仮に200人なら200人でも、その方々が署名運動を始めると、すぐ3,000人とか6,000人、ほとんど関係のない人までみんな署名してしまいます。しかし、署名簿という形では威力がある。

そういうときに、当該の首長さんたちは、決断がしにくい。先延ばしになっていく。それで本当にいいのかどうかという議論を解決する方法として、あらかじめエリアの狭い市だとかそういったところで、広域連携ができない場合には、そういうものを協定で、あるいはどういう形でするのかというのはちょっと課題がまだ、勉強しなければいけないと思っていますが、そういうものもあってもいいのではないかと。

少なくとも、広域自治体では、例えば県知事の立場で1つの決断をすることに関しては、120万票をとる私にとってみれば、仮に1万人が反対しても、県民全体が賛成していただけることであれば、ある程度口説いて口説いてだめな場合には、時によっては強行することもあるのかなと。

例えば岩手県の被災地の木くずを災害廃棄物として受け入れるときに、当然、一部反対があります。もちろん住民集会を何回もやって、当該市などの理解も得て、議会の理解も得て受け入れはするのですけれども、そういう手続を踏んだ上でもやはり反対者はいます。そういったときに、反対者の数がどの程度かということについてもいろいろな議論がありますが、1つの決断をするときに、広域であればしやすいというのがあると思いますので、そういう部分についての用意があってもしかるべきかなと。

そういう意味で、本音ベースで時々首長の皆さんたちが、なかなか決断しにくいので、結果的には流れてしまう。それで本当にいいかどうかということについては疑問がありますというお話があったので、資料という形では問題提起しておりませんが、そういう話があるということをご委員の皆様にも御理解いただきたいということで、若干の問題提起をさせていただいたところです。

○碓井委員長 ありがとうございます。

都道府県による補完の論点について、ほかにさらに御発言ございますでしょうか。

それでは、そのほかの論点も含めてどうぞ御自由に御発言をお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 ちょっと抽象的な質問になります。もしどなたかお答えいただけるのであればお答えいただきたいという程度でいいのですけれども。事務処理特例とか補完のことをお話する際に、信頼関係、議論、コミュニケーションができるのであれば大丈夫である、基本、話し合いベースで解決できるはずだし、そういうものを保てるようにしてほしいとおっしゃいました。そのときのコミュニケーションとして具体的に指摘されたのは、首長さんたちの面談の機会があるということであったわけです。しばしば特に法律家を中心とする人たちは、もめたときのことを考えて、そのときにさりとして何かの基準に照らして適否を判断するという裁定制度というものが難しいと、協議会で協議とか、ぜひ第三者を関与させるということを考えます。

そのときに、ここから先は私の推測ですが、そのような制度を導入したとして、第三者の前で首長さん同士が出てくるというのは余り考えていないのではないかと思います。紛争調停のようなことを考えますと、どちらかという、その事務を担当しているお役人さんたちが出てきて、弁護士とか学者あるいはその分野に詳しい人の前で何か意見を述べて調停をするというパターンを考えているのではないかと思います。

事務処理特例とか補完に関して首長さん同士のコミュニケーションが重要であるということにしますと、第三者が来て、お役人さんたちが来てというパターンとはちょっと違うことになってしまって、そういう場合に首長さんたちの議論こそが重要だという領域であれば、第三者の関与するものは余り機能しないのかなという気もするのですが、同時に一々この権限を移すかどうかについて首長さんの個人的な決断が必要になってくるのかどうかということ自体が、私は学者として実務がよくわかりませんので、よくわからないところがあります。

そこでお伺いしたいのですが、第三者が関与することについて消極的な態度をとられるのは、要するに当事者の間に知らない人が入ってくること自体が気に入らないとお考えなのか。どちらかという、首長のパーソナルな決定とコミュニケーションの信頼関係こそが重要なのであって、第三者が来て、役人がその前で意見を述べるという制度では、どちらかという、役に立たないのではないかとお思いなのか。あえて整理されると、どちらのほうの理由で嫌がられるのか。もしどなたかお答えになるのが可能な方がおられればお答えいただきたいと思います。

○碓井委員長 これはやはり首長さんのほうの団体に伺うほかはないと思います。

町村会、渡邊町長さんからお願いします。

○渡邊町長 非常に難しい質問ですけれども、先ほどの事務権限のお話と同じように、今、ほとんどの都道府県では、市町村との協議によって、協議というのはいろいろな委員会を開いて、その中で都道府県が市町村の求める権限としてどういうものがあるかを協議しながら、県知事さんが選択して市町村に説明している。市町村は提案されたものに対して自分たちが住民にとって必要な事務権限なのかどうか、これを判断しながら選択して、県と本来、県の事務権限であれば、いわゆる委託という関係で市町村が受けるという関係でやっています。

そういう意味では、市町村が、特に町村側にしてみれば、住民にとってこの仕事が有益なのか有益ではないのか、住民サービスに貢献できるのか貢献できないのか、という判断になるのです。

正直なところ、本音で言わせていただければ、職員の皆さん方は嫌がります。なぜかという、事務量とか多様性のない仕事ばかりいっぱいになって、委託料などはわずかしか来ませんから、そんな権限などはもらってもしようがないということです。

しかしながら、私ども首長の立場であれば、そのことがどうであれ、住民にとって有益なもので政治的な決断ができるものについては、最終的に県と協議をしながら、私の場合

はこれはずいぶんもらいなさいと指示しています。だから、補完という原理は、基本的には生まれないという認識でいます。しかし、先ほど来話しているように、技術的な面とか専門性の問題とかいろいろなことで、県が求める権限についてどうしても対応できないときには手挙げ方式はやむを得ないのではないかというのはそういう意味です。

新潟県の場合も、知事さんと市長会、町村会で、国に準じて、協議の場を決めさせてもらっています。知事さんは嫌がってあまり場を開かないのですけれども、しかし、現実にはそういう場を持って我々が事務権限のことも含めていろいろな県政、知事さんが考えていることとか、我々が市町村行政の中でどうあるべきかということを含めながら協議することになっております。

今ほどお話があったような、やはり望むべきなのか望むべきでないのか、与えられるのか与えられないのかという視点で捉えざるを得ないと思う。町村にとって有益に事務事業が住民サービスに貢献できなければ意味がないわけです。例えば、事務処理特例の関係で、うちは1万人ちょっとの町ですが、消費者行政は町でやっています。隣の市には県から権限移譲され、消費者協会があるが、自分の町の住民がなかなか相談に行けないという問題があった。うちの町は小さな町ですが、専門職を置いて消費者行政をやり始めたら、むしろ隣の市のほうからの相談事業が多くなるという実態もある。

だから、固有の市町村の実態に即した形の事務権限選択や、または政策として我々首長の意向による場合もあるし、県の固有の事業の場合もありますが、そういうものを選択していくわけです。ですから、我々町村の立場では、本来、補完という言葉はどうなのかなというのが正直なところ。しかし、水平補完とか都道府県による補完というのは、結局、関与になるわけですから、手挙げ方式でやむを得ないところはやむを得ないのかという言葉で表現させていただいたということです。

以上です。

○碓井委員長 それでは、全国市長会、南市長さん、お願いします。

○南市長 私は、天理の市長として、県との中で、今、トラブルめいたものを実感していません。ちょうど今、知事が2期目に入られましたけれども、非常に前向きな姿勢のお方ですから、先ほど言いました奈良モデルというものをつくって、奈良県が日本で一番の県になっていこうという思いのなかで、各市町村と、概ね月に1回以上は公開で会合をやっております。その中で、今、具体的な案が見つからない。そういう中で、例えば今、第三者機関について云々ということについても、具体的にそれをすることが今、私の頭の中には浮かんでこないもので、ちょっとお答えがしづらいなと思っただけの先ほど来の私の意見として述べております。

そういうことで、今のところは、座長さんのほうから意見をと言われましたが、特に今はそういう答えしか持ち合わせていません。

○碓井委員長 ありがとうございます。

では、全国知事会、上田知事さん、お願いします。

○上田知事 基本的には、市町村への権限移譲を県が行う場合も受けとめる側の優先順位というのでしょうか、有益さの優先順位というのでしょうか、そういうもので熟度が決まってくると思います。さほどどうでもいいようなものはむきになって受けとらない傾向はやはりあると思います。そんな認識に仮に立っていても、それでも例えば隣接市が受け取ったりしていくと、やはり何となくその流れの中に入っていくとまずいのかなという形になると思います。

先ほどちょっと事例を出しましたパスポートもある程度便利だということはよくわかっているのですが、5年に1回の話なのにむきになって自分のところでやる必要はあるのかという認識を持っている首長さんが仮にいらっしゃったとします。したがって、そんなにむきになって受けとろうとしない。でも、たまたま隣の市が受け取ったりする。そうすると、単独で隣の市がやったりすると、おたくはやっていないのという感じで住民同士の付き合いの中でそれがわかったりすると優先度が急に上がっていくということもあると思っています。

権限移譲については、県側が市町村重視という形の中で、基礎的自治体が優先されるべきだという形で問題提起はされますが、受け取る側の有益さについて熟度がまだ高まっていないときに、それはむきになって受け取らないのではないかと思います。しかし、お薦めはずっとする。受け取らないからなじるような形にもならないと思っています。それはやむを得ないなど。しかし、有益度の高いものに関しては何回もお薦めをして、より便利な暮らしを県民としてやっていただくという姿勢は県として持っているつもりであります。そこが一番のポイントだと思います。住民にとって本当にいいものというのは、自ずから寄せというようになってくると思っています。仮に体制があろうがなかろうが、基礎的自治体としては有益なものに関しては、ちゃんと渡せということがあると思っています。そういうことについて、しっかり広域自治体として受け止めて、それをお渡ししていく。やっていていただく。そういう姿勢が一番大事だと思っています。

それと、トラブルがあったときにどうなるのかという話ですが、地域なりで話題になりますので、そのときにどちらが正義か、どちらが有利でどちらが不利かも端的にわかりますので、おのずから解決の方法は示されるのではないかと私自身は思っております。よほどのことがない限り、第三者が出てこなければ解決しないということではなくて、身近な問題になればなるほど話題になってしまいますので、おのずから決まるものは決まっていくのではないかと思います。

○碓井委員長 ほかに関連する御質問等ございませんでしょうか。

それでは、ほかの論点も含めてどうぞ自由に御発言をお願いします。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 全国知事会から御提出していただいた資料の3ページの大都市制度のあり方についてですけれども、確認ですが、指定都市に対して道府県が事務移譲あるいは財政的な措置をするという場合に、全国知事会としては、個別に判断していくべきと書かれてお

ります。これは先ほどの事務処理特例の話ともかかわるかもしれないのですが、知事会としては、事務処理特例的な枠組みの中で進めていくべきとお考えなのか。それとも、もう少し別の協議の場ですとか、何らかの形での制度を活用していくとお考えなのかということを確認させていただきたいと思います。また、それについて市長会あるいは市議会議長の側でもどのようにお考えなのかという点について確認したいと思います。

よろしく願いいたします。

○碓井委員長 では、全国知事会、上田知事さん、お願いします。

○上田知事 基本は、指定都市に対しても権限移譲を進めていくべきだということに立っているわけでありまして。そこで問題なのが、財源措置をどうするかということでありまして。指定都市側からはより安定した財源をきちっと乗せてくるようにという話になってきますが、実態として、道府県側のほうが財政が弱いという課題がありますので、そういう財政の弱いところから財源も移譲していくという形になっていくのはますます、いわば都道府県におけるハートランドを持っている指定都市が強くなるばかりで、道府県は弱くなっていくという課題がありますので、その部分に関してだけは、常に知事会としては財源についての措置をきちっとやっていかなければならない。そういうことが保障されないと現時点ではなかなか進まないような形になるのではないかと。

一番問題になっている、いわゆる教員の給与のねじれなどが全くそのとおりで、こういうものもきちっと整理をしなければいけない。本来、指定都市に全て権限と財源があるべきですが、それができていないという形になっていますので、そういうことも含めて、いかに権限と財源を一致させるか。その場合、指定都市だけが十分な財源を確保されるということではなくて、道府県もきちっと確保されるべきだというのが知事会の立場であります。

○碓井委員長 伊藤委員の質問に対して、全国市長会、南市長さん、御発言ありますか。

○南市長 今、全国知事会の埼玉県知事さんがおっしゃった内容とほとんど同じです。基本的にこういう取り組みは歓迎しています。その中で、今、日本の国で一番大切な財源と権限をうまく組み合わせ、それに早く近づける方向で進めていただけたらと思っています。

○碓井委員長 ほかに御発言ありますかでしょうか。

私から、今のことにも関係するのですが、素案の8ページ、③指定都市と都道府県の協議会という項目がございますが、第1段落で「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、公の施設の適切配置や効率的・効果的な事務処理を図ることをすべきである」という記述がございます。全体として、きょうは六団体の皆様それぞれの地域のことは自主的に決めるべきであるというトーンの御発言が多かったわけですが、ここでは首長さんだけではなくて、下のほうを見ますと「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」という記述もございますので、これはまず、議会という立場から全国市議会議長の佐藤議長さんから御意見がありましたらお願いします。

○佐藤議長 私はまさに横浜市でございまして、そんな中で政令指定都市、特別自治市を目指すべきだということでお話をさせていただいている中で、今、横浜が取り組んできている。簡単に言ってしまいますと、横浜の住民にとりましても、住民サービスをさまざま受けている中で、市から受けるもの、県から受けるものさまざまを考えても、市のほうから受けるサービスがほとんどになっているわけございまして、そんな中で横浜市が大都市としてやるべき姿。今、全国の政令指定都市、大阪さんは除いておりますけれども、それ以外の市長会あるいは議長会の中でも、また、全国市議会議長会の中にも指定都市協議会を立ち上げるということで決まったところございまして、そこが中心となりまして、今、権限、財源の移譲についてぜひ特別自治市の創設に向けまして、国のほうにも今、お願いをしているところございまして。それと、私どもが考えていかなければいけないのは、やはり周辺の市町村を含めて、しっかりと連携をして、理解をいただきながらこの問題は進めなければいけないと思っておりますし、まさに、そういったところを進めることをまず第一に考えていきたいと思っております。

済みません、ちょっと答えになったかわかりませんが。

○碓井委員長 全国都道府県議会議長会の林委員さん、いかがでしょうか。

○林（正）委員 政令指定都市の考え方がそれぞれの地域によって、あるいは生い立ちによって変わってきておるのではなかろうかと思えます。

例えば、広島市は早いうちに政令指定都市になったわけではありますが、権限移譲してくれというものの中にはあるわけです。それはなぜかという、港湾の部分などはそうなのですけれども、市とすれば、同じ地域であるのだから、港湾の事業もやらせてくれということ言われていたのですが、県とすれば、今まで何千億という投資をして、やっとな利益が出たのだからそんなに簡単に渡せないというやりとりもあるようなことで、それぞれの立場で話し合いをしながら進めていかなければいけない。なかなか難しい問題であろうと感じております。

○碓井委員長 この協議会の設置について全国知事会、上田知事さん、いかがでしょうか。

○上田知事 基本的には、多くの都道府県が指定都市と協議会を何らかの形で作って、様々な調整をしているところですが、これに議会を入れるという話になってくる提案だと思えますが、若干慎重に考えてもいい部分があるのかなと思っております。

1つは、執行権をどのように見るかということと、当然、議会を通じてこうした課題について質疑等々を通じて、例えば議会の監査委員などは、監査をやった事項については議会で質問をするのを、私の記憶では、多分、禁止事項はないと思えますけれども、しかし、それは辞退するというのでしょうか、質問のときにその部分は外すというのと同じように、何らかの形で制約がかかってくる部分が出てくるのであれば、むしろ行政同士の協議会の中で、議会に事前に例えば諮問して、参考意見を聞くとか、そういうレベルにしないと、なかなか難しくなるのかなという考え方があります。これはまだ知事会で議論していませんでした。したがって、今のは私個人の意見であります。この部分に関しては、改め

て確認したいと思いますが、若干、もう少し丁寧に考えた方がいいのかなと思っております。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

全国市長会の南市長さんには、時間の関係でパスさせていただいてよろしいでしょうか。

○南市長 結構です。

○碓井委員長 恐れ入ります。

大変熱心に御意見を伺っているうちに時間が参りました。委員の皆様でこの機会にこれだけは聞かないと答申が書けないという方がいらっしゃったらお一人だけ伺ってもいいのですが。大丈夫ですね。答申を書けますね。

ありがとうございます。

それでは、本日はここまでとさせていただきますと存じます。次回は本日の地方六団体及び委員の皆様の御意見を踏まえて、「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービスの提供のあり方に関する答申（案）」として用意させていただきまして、できれば専門小委員会として答申案の取りまとめをしたいと考えております。日時・場所は、6月11日火曜日、15時より全国都市会館第2会議室となっております。詳細につきましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしくお願いいたします。

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。

長時間ありがとうございました。