

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

それでは、時間が参りましたので、第34回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日、やむを得ない事情で会議室が上の階から、こちら1階下の第一特別会議室に変更させていただきました。御迷惑をおかけしたかもしれませんが、よろしく願いいたします。

本日は、昨年末に取りまとめを行いました大都市制度についての専門小委員会中間報告及び前回の小委員会における中間報告以降の状況を踏まえた大都市制度のあり方に関する御議論並びに前々回の小委員会までに行いました基礎自治体のあり方に関する御議論をもとに「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）」を私から事務局にお願いして作成してもらいました。まず、これを事務局より説明してもらいます。その後、委員の皆様から自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと考えております。

それではまず、本日お配りしております資料につきまして、事務局から説明をお願いいたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 行政課長でございます。

本日の資料でございますが、資料1が答申素案の本文でございます。

別表となっておりますものが、前回お配りをいたしましたけれども、権限移譲、事務移譲についてどういう項目について移譲を考えていくかという別表になってございます。

資料2が、左側に大都市制度の中間報告について書いてありまして、右側に新旧対照表のように今回の素案が並んでいて、ここが加わっているというものがわかるようにした資料でございます。

参考資料といたしまして、市町村課のほうでずっと議論を進めてきました基礎自治体関係のものにつきまして、今、素案に盛り込まれているものを抜き出しましてつくりました資料でございます。これは参考にさせていただければと思います。

そこで、今回は資料2に基づきまして、中間報告と変わりました点を中心にお話を申し上げたいと思います。

まず、答申の名前でございますが、今回、「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」とさせていただきます。

これは、基礎自治体のあり方ということでお話を進めたわけでございますが、今回、結論に至っている部分は、持続可能な形でどう行政サービスを提供していくかという部分であったということから、こういう名称をつけまして、大都市制度につきましても、具体的に制度をどう改革するかをお示ししておりますので、大都市制度の改革というものをつなげております。題名につきましても御議論を賜ればと思います。

全体の構成でございますが、1ページ、右、「前文」がございます。

2ページに「第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」。

9 ページに「第2 現行の大都市等に係る制度の見直し」。

20 ページに「第3 新たな大都市制度」。

25 ページに「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の提供のあり方」と構成をしております。

順次説明を申し上げます。

まず、「前文」でございますが、前回の中間報告では「まえがき」として、一番初めにこういうように会議を行ったというものから書いておったのでございますが、今までの答申の体裁も踏襲いたしまして、最後のところに持っていきまして、人口が減少社会に入るということを少し詳しくつけ加えておりまして、

「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1億2,000万人を下回り、平成60年には1億人を下回ると推計されている。」

と導入をしております。

いろいろ国土の形成のあり方につきまして、これからの将来像を議論してまいりましたので、その部分、本文でも出てまいりますが、

「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。」

ということを入れております。

その中で、

「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を見直しについても、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。」

としております。

最後のフレーズでございますが、8月24日にこういう諮問を受けた。総会何回と専門小員会を何回やった。23年12月15日にまず、「議会のあり方を始めとする住民自治のあり方」に関して「地方自治法改正案に関する意見」を提出した。その後、順次、大都市制度、基礎自治体について議論をしてきたということを書いたものでございます。

第1のところでございます。

同じように、2ページの下でございますが、現状認識のところ、先ほど申しました、

「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。」

という問題意識を書いています。

そこで、

「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。」

という認識でございます。

3 ページ、今回、前回御説明をしましたように、地方の札幌、仙台、広島、福岡のような指定都市あるいは中核市、特例市につきまして、地方中枢拠点都市という名前を与えております。

「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。）を核とする圏域は、」

ということで、人口が減少する中で、そういうところが核となって引っ張っていくという部分を入れております。

「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、都市機能を集約し、近隣の基礎自治体とネットワーク化することによって、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。」

これにつきましては、中枢拠点都市に至らない規模の人口5万程度以上のところでありましても、定住自立圏の中心市になってございますので、こういうところについて触れたわけでございます。

東日本大震災の件でございますが、（2）にまとめてこれまでの議論を書いています。

「（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、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）に基づき避難先市町村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。」とまとめてございます。

2でございます。

中間報告で大都市圏という言い方をしております、大都市圏、とりわけ三大都市圏ということで書き方を進めておりましたのでございますが、先ほどの整理で、例えば札幌、仙台、広島、福岡のような指定都市の中で地方で中枢的な圏域を有しているものにつきましては、地方中枢拠点都市ということで整理をいたしましたので、ここは三大都市圏についてまず、記述を進めるという体裁をとりました。そこで、大都市圏とアバウトに書いておりました部分を三大都市圏と変えてございます。後の三大都市圏内の同規模な市町村で協力を進めていくことについての導入のために、

「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によるほか、基礎自治体が提供すべき行政サービス等について、定住自立圏施策のような一又は少数の中心市に集約し、ネットワーク化するという手法とは異なる広域連携が必要である。」

という認識を示してございます。

次に、6 ページ、三大都市圏をまとめて記述いたしましたので、(2) は地方圏の抱える課題としてございます。

地方圏のことにつきましては、

「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。」

ここでの問題意識としまして、

「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。」

とまとめてございます。

「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。」

この認識は中間報告でも書いたものを整理したものでございます。

「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。」

ということで、基本の部分は地方中枢拠点都市圏あるいは定住自立圏などの水平連携でやっていくわけですが、どうしてもそういう中心的な都市から非常に距離があるところについて、補完的な方法として都道府県が地域の実情に応じて行うこともありますということを書いたわけですが。

7 ページ、具体的に制度改革等がどうなるのかという必要性でございませう。このあたりは、初めのところはほとんど中間報告を踏襲しております。語句の整理でございませう。

8 ページに書き加えておまして、(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と、これは大都市の話ではございませうで、基礎自治体がどう柔軟に進めていくかを制度化するということの現状認識でございませう。

「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、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。」

合併は大事なわけけれども、今、にわかにたくさん進むということにはならないという現状認識で、それを受けまして、

「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の提供のあり方については、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の多様な選択肢を用意し、それぞれの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。」

柔軟な取り組みを促すということでございませう。

「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。」

としてございませう。

「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。」

という問題意識です。

面積が相当広くなっておりますので、これまでの市町村とは違う支援が必要になってくるという問題意識でございます。

第2、現行の大都市等に係る制度の見直しで、その1が指定都市でございます。初めてのところは中間報告を踏襲しております。

(2)「二重行政」の解消を図るための具体的な方策のところ、前回議論をさせていただきました事務権限の移譲についてと税源配分についてのところを書き加えてございます。

「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、規模・能力の点で都道府県と遜色のない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。」

具体的な進め方といたしまして、

「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。」

全てを検討の対象とすべきであるということです。

「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。」

主な事務を議論したわけですが、両者の言い分がある程度揃っているものについては、まずは移譲することを基本に検討してはどうか。現に、もう処理をした実績がある事務についてもそうしたらどうかとまず、言っております。

これはこの前の議論で、これに重なるものもありますし、3分の2がオーケーしていても、3分の1はオーケーしておりませんので、そういう部分もこれありなのですが、懸念が示されたことについての考え方を示しております。

「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。」

これは移譲すべしと言っているわけではありませんし、移譲するなとも言っているわけではありません。できないか個別にきちんと検討すべきではないかという趣旨でございます。

「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。」

いずれも個別法における対応が必要になりますので、道府県側の言い分、指定都市側の言い分も含め、具体的妥当に議論ができますように、個別の詳細な検討が必要になると考えております。

「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。」

これは、特別市のところでできるだけ事務権限を移譲することによって特別市に指定都市を近づけていくということではありますが、指定都市は特別市ではありませんで、都道府県の区域に含まれておりますので、例えば都道府県の連絡調整事務のようなものは必然的に指定都市についてもかぶってくることになりましょうし、あるいは都道府県警察の事務等につきましては、県警がある限り、また、指定都市が県の中にある限り、これはなかなか難しいのではないかと考えておりますが、こういう限界もあることを書かせていただいております。

②税財源の配分でございます。

ここは、中間報告で「税源の配分」としまして「(税源移譲や税交付金など)」としておりましたが、前回の議論を踏まえて、これは何も決まっていなくてございますが、検討の俎上に上げるヒントといいますか、そういったものを書くという趣旨で、決まっていなことを前提に、

「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。」

これは、税源移譲を検討する場合に、全く違う税目で課税したことの無いものを渡すというのはなかなか難しい部分があると思いますので、こういう検討のきっかけを書いてございます。

税交付金のイメージがわくようにという意味でございしますが、そういう意味での例示にとどまりますが、「地方消費税交付金等の」と入れさせていただいております。

前回議論がありましたように、税だけでやるとか、税交付金だけでやるというのは一律の例えば税率を道府県から市町村にお渡ししたとしても、市にお渡ししたとしても、例えば川崎市は非常に税収が上がる。札幌市は上がらないということがありますので、そこについてのテイクノートとしまして書き加えさせていただいております。

「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。」

つまり、適切なミックスが要するというところでございます。

これからの手順でございしますが、都道府県と指定都市の間でももちろんこれは合意が図られないといけません。全ての指定都市と都道府県の間で合意が図られることが当然ありがたいと思いますが、それにつきましてのヒントといたしまして、

「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。」

ということで、やはり両者がずっともめたままでいけば、それはなかなか適切な措置はできませんので、これにつきまして地方制度調査会としても注意喚起をしているというフレーズを入れてございます。

指定都市のところで「検討」と書いてあった中間報告を最終答申でございしますので、「すべきである」という言葉に変えたりしていることがほとんどでございします。

14ページ、この前御紹介しました指定都市の区における教育行政をどうするかのところ、前回申し上げましたが、過去の地制調答申、地方六団体の意見書等を踏まえて、これにつきまして答申で若干触れていただきたいと思いますと思っております。

「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。当調査会では、教育委員会制度の根拠として挙げられてきた政治的中立性の確保は審議会の活用等他の方法でも対応でき、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とし、教育委員会の設置を選択制とするよう平成17年に答申しており、これを踏まえて議論が進められる必要がある。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、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。その場合、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。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。」

ということで、地方制度調査会の立場を書かせていただいております。

2が中核市・特例市制度でございまして、ほとんど中間報告を踏襲してございます。

つけ加えましたのは、条例による事務処理特例、16ページのところで、前回御議論をいただきました運用の問題としてヒントを書くこととしております。既にできました制度をしっかりと活用してほしいということを書いてございます。

「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。」

地制調として各都道府県に善処をお願いしているという文章です。

「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。」

ということで、制度の活用も促してございます。

18ページは現行の都区制度でございますが、これは中間報告から議論を進めておりませんので、中間報告のとおりにしてございます。

20ページに「新たな大都市制度」とございます。「特別区制度の他地域への適用」。具体的には大阪のところを表現したものでございますが、12月に中間報告を出して以降、大阪市において、12月に特別区を設置するための協議会の議決が行われ、2月には大阪府において議決が行われました。そういったことで、今、具体的に協議が進むところになってございますが、まだ実は、第1ステージと称するところでございまして、地方制度調査会の中間報告で御指摘を申し上げた事務配分、財源、財政調整についてはこれから具体的な議論が行われることになってございます。そういった意味で、中間報告で留意事項を挙げましたところが現状において、しっかり今、踏まえた上で大阪において御議論が進められておりますので、ここは特段にいじっておりません。

23ページに「特別市」がございまして、特別市につきましても、あれ以降、議論としては指定都市の事務移譲につきましてもいろいろ詰めてまいりましたが、特別市についてはまだ議論を進めておりませんので、基本的には同じ記述にしてございます。

3の「大都市圏域の調整」につきましても、これから三大都市圏全体を対象にどんな調

整システムを入れるかを考える必要があるという指摘にとどめまして、これはどんなものをするのかということをもう少し研究しなければいけないとしてございます。

第4で「『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」ということで、ここを基礎自治体関係で丸々書き加えております。ここは朗読させていただきます。

「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状況にある。

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ずる必要がある。

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の提供のあり方については、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の多様な選択肢を用意し、それぞれの市町村がこれらの中から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。

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

ここで広域連携の柔軟なシステムについて申し上げ、2で地方圏における市町村間の広域連携のあり方を申し上げ、3で大都市圏の市町村にまとめております。

1でございますが、

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、その役割に応じた適切な財政措置を講じる必要がある。

(3) 大都市圏の市町村

市町村合併があまり進捗しなかった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。

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、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、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、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ずるべきである。

(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、大都市圏の住民を地方に呼び込み、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。」

これは3までと少し毛色が違いまして、4はやはり連携していくときの政策パッケージがある程度示すことがあるという観点で書いたものでございます。

(5)で、今まで地方制度調査会で都道府県による補完について余り丁寧に書いておりませんでした。今回は非常に自主的にやるという側面と、水平的な連携でやれないときに自由に選択をしながらやっていくというところを強調した文章にしております。

「(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。」

制度の部分につきましては、共通の制度として水平連携にも都道府県と市町村との連携にも使える制度をつくって、その制度を活用するという趣旨で書かせていただいております。

私からは以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、これから御意見等を伺ってまいりたいと思いますが、便宜上、答申のタイトル「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政のサービスの提供のあり方に関する答申」でよろしいかということをお伺いしたいと思いますが、

その議論をするためにも、「第1 大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題」という箇所と、それぞれの部立てといいますか、構成についての御意見を答申の名称とともにあわせて全体的な視点から御意見等を伺えればと存じます。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 本当に些末な点ですけども、資料2の答申（素案）のタイトルが「基礎自治体の行政のサービスの提供」となっていますが、資料1の「行政サービス」ということでよろしいということですか。

○山崎行政課長 済みません、突貫工事で作りました、「の」のあり方がちょっと違っておりまして、「行政サービス」をお願いいたします。資料1のタイトルが正しゅうございます。

○碓井委員長 「行政サービスの提供のあり方に関する答申」ですね。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 強いて反対というわけではないのですが、「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」と後段つけ加わっております。書いてある内容がこのタイトルに含まれることであるのはそのとおりだと思うのですが、他方において、「行政サービスの提供のあり方」といっても、例えばいろいろと考えられるわけです。もっと窓口を長くやれとか、民間を使えとかいろいろなことがあるのですが、ここで議論されている提供のあり方は、連携と補完の問題であるわけです。それであれば、もうちょっと絞った表現のほうがいいようにも思います。例えば「基礎自治体の行政サービス提供の際の連携・補完のあり方」あるいは「基礎自治体の連携のあり方に関する」とか、こういうことも考えられないではないという気がします。ただし、そこは多少広めのほうが、漠としているほうがいいということであれば、それほどこだわるものではありません。

○碓井委員長 太田委員から大変結構な御指摘をいただきましたので、どうぞ皆さん、アイデアも含めてお話をいただければと思います。

「あり方」というのはやや広きにすぎることでしょうか。連携とかはそのとおりなのですが、それで絞り切れるのかということのもやや気になるところかもしれませんが、気持ちとしては、確保ということでしょうか。基礎自治体が本来提供すべきものは確実にで

きるように仕組みとして考えましょうという趣旨かもしれません。

いかがでしょう。どなたかいいアイデアは。

こういうときは、地方制度調査会として表彰状を出すようにしてアイデアを募るべきかもしれませんが、いかがでしょう。

江藤委員、期待します。

○江藤委員 今、太田委員が言われたように、説明があったように連携とか補完がメインになっていることは事実だと思うのです。ただ、ここでは制度だけではない。住民自治の側面というのですか。サービスを提供するときにサービスを提供する効率的な側面だけではなくて、住民がどうかかわっていくかというところも書かれているという意味では、少し広げてとってもいいのではないか。太田委員の気持ちはわかりますけれども、原案どおりでいいのではないかと思っております。

○碓井委員長 ほかの委員の御意見、もう一人ぐらい。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 中身はそれでもよろしいかと思うのですけれども、ちょっと「の」が多過ぎると思うのです。こういうのはワープロで打つと必ずチェックが入るようなものなので。「基礎自治体が提供すべき行政サービスのあり方」とか「の」を減らす工夫をしたらどうでしょうか。中身には余り関係ありませんが。

○碓井委員長 これも何か。今、1つのアイデアが大山委員から出されましたが。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 大山委員が言われたアイデアに関して言うと、「基礎自治体が提供すべき行政サービスのあり方」というと、行政サービスの内容に重心が移ってしまうのではないか。ここは提供のあり方が主題であったのは間違いないので、大山委員のように訂正するのはやめていただきたいと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがですか。

それでは、これは私から、うまく成功するかどうか、とても表彰状は望めないのですが、「基礎自治体による行政サービスの提供のあり方」というのはいかがですか。

○西尾会長 「の」が1つ減る。

○碓井委員長 1つ減らしました。微調整。

岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員 「基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」。「あり方」というと規範的な感じがしてしまう。同じページに「基礎自治体によるサービス提供体制を持続可能なものにする」とあるので、少子高齢化でも持続可能なものにするという目的がかなりあるわけでしょう。だから、「提供体制」とすれば、住民自治の話も入るであろうし、民間の力を活用しようということも入るだろうし、「の」も減る。

○碓井委員長 よくわかりました。

ほかにも御意見ありますか。

もしなければ、今の岩崎委員のお考えは非常によろしいのではないかと思います。皆様いかがでしょうか。仮にそのタイトルにした場合の微調整が必要な場合には、最後の最後まで事務局に総点検をお願いするつもりですが、事務局から特に何かコメントございませうでしょうか。

山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 特にありません。私どもは、「基礎自治体のあり方」だと大き過ぎて、「連携・補完」だと狭過ぎるかもしれないと思ってつけたものなので、おっしゃるとおりの部分だと思いますので。

○碓井委員長 それでは、先ほど私が申し上げたように、タイトルは決めさせていただきまして、微調整が必要な箇所は十分に点検させていただくことにしたいと思います。

名称はもう決着がつかしましたので、全体構成、前文と第1のところの御意見等がありましたらお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 第1の箇所について2点ありますが、一遍に言ったほうがよろしいですか。一つずつですか。

○碓井委員長 一度に言っていたほうが全体にわたると思います。

○太田委員 第1の3ページに当たるところ、現状認識の(1)の中に当たる部分ですが、地方中枢拠点都市がどういうものであるかを一応、定義して、それに関する認識が書いてあるのはいいのですが、逆に、三大都市圏の現状認識がないのです。それは課題の中に埋もれ込んでいて、三大都市圏の位置と現状認識を先に分けて書いたほうがよいのではないかという気がいたします。そのほうがまず体系的にクリアではないか。要するに地方拠点都市はどう思っているかわかるのだけれども、三大都市圏はどう思っているかよくわからないというのはやはりよろしくないのではないか。その場合には、5ページに書いてあるものはかなり認識が入り込んでいますので、これをベースに分ければよいのではないかと思います。

第2点は、8ページにあります(2)基礎自治体における行政サービスの提供のあり方、ここは変わるのだと思いますけれども、この部分の2段落目「自主的な市町村合併に対しては」という段落ですが、結論からいいますと、この段落を丸ごと削ってしまったほうがいいのではないかというのが私の意見です。

理由は、結局、この段落があることによって、「自主的な市町村合併」と書いているし、「必要な支援措置」と書いているわけですが、別にこれは全体として合併を誘導することも書いてなければ、もちろん合併を禁止することも書いていないわけであって、要するに連携を進める、補完を進める、多様な選択肢を用意することに重点があるわけです。そういうスタンスからいたしますと、今までの行きがかりがあることは理解できますが、どうも未練らしい気がするわけです。自主的な市町村合併は必要な支援措置を講じて進めることが重要なのだと。ただ、進展は想定しがたいので、ほかのいろいろな選択肢を用意する。

こう読めると、これはやはりお前らまだあきらめていないのかという例の問題が出ておもしろくないのではないか。日本語としても行財政基盤の強化を図ることが必要なのはそのとおりであり、提供のあり方についてだからこそ多様な選択肢を用意して、最も適した仕組みをみずから選択できるようにしていくことが必要というだけで済むのではないか。ですので、ここはすばっと、先ほどいった段落は丸ごと落としてもいいのではないかというのが私の意見です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、最初の御指摘、現状認識のところでは三大都市圏のことが抜けているのではないかという御指摘です。この点について、ほかの委員の皆様、いかがでしょう。あるいは事務局からのコメントがありましたら、それもあわせてお願いいたします。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 ちょっと関連すると思うので、今、申し上げたいのですけれども、5ページの三大都市圏のところではアンダーラインを引いている新しくつけ加わった1段落があるのですが、それは後の29ページに出てくる話とすごくダブっている感じなのです。この5ページにあるようなことをここで出したほうがいいのか、ちょっと構成があっち行ったりこっち行ったりしているような感じを受けました。

今、おっしゃった現状認識と課題で、確かに現状認識で三大都市圏が抜けているというのはおっしゃるとおりですけれども、現状認識と課題というのを2つにうまく分けられるのかなと伺っていて思ったので、その辺をもう少し全体として書き改める中で三大都市圏についても同じように言うという根本のほうがいいのではないかなと印象を持ちました。

以上です。

○碓井委員長 かなり荒療治が必要かもわかりませんが、確かに5ページと後ろの29ページあたりの間には多少の重複があることは否めない。早く出過ぎているような。

岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 重複はもう一つ気がついていて、8ページの真ん中あたり「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の提供のあり方」というところが、26ページの2(1)、下から3行目は同じなのです。これはもうほとんど同じ文章になっている。2カ所完全に重複しているところがあるので、これは先ほどの御説明だと、第4を新たに書き加えているわけですので、全体に書いてあることとの調整がまだ済まないうちに必要な事項を書き込んだ気がするのですが、8ページの(2)と第4のセクションとしての整合性も考えたほうがいいと思います。全く同じ文章が2回出てきたのはすごく気になったので、重要なことであっても少し工夫したほうがいいと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 大山委員と岩崎委員が言われたことについては、全くカット・アンド・ペーストだと格好が悪いという程度のことを除けば、私はむしろ余り気にはしてなくて、こ

の課題に列挙したことについて、では、この課題に対応するためにどういう制度を変更したらいいかを第2から第4で書いていくという文章であつたらうと思いますので、多少、格好悪いということを除けば、意識した課題を最初のほうにまとめて列挙しておくというスタイルをとることについてはそれほど反対ではありません。

ただ、私が先ほど言ったことは、現状認識と課題の部分も、どういう役割をまず担うべきだということを1の(1)でクリアにして、その役割から課題を導いて、それぞれの課題に対応するためにどういう制度の見直しをしていくかという文章で作ったときに、三大都市圏だけどうもその分節がきちっと意識されていない文章になっていることが気になるというところにあります。

○碓井委員長 太田委員の最初の御指摘との関係でいけば、2ページの第1の1が現状認識、それで(1)、(2)とあるわけですが、確かに三大都市圏においても、人口減少の波はより急激にというか、より大きく影響を受けることが予想されているわけで、少なくともその程度のことはここで頭出しを、現状認識のところを書く必要があるという理解でよろしいでしょうか。もう少したくさん書けという御指示でしょうか。

どうぞ。

○太田委員 5ページの中の課題と現状認識の部分をアーティキュレートされたらいかがですかという程度であって、たくさん充実させるということではありません。

○碓井委員長 それでは、重複の点については、確かに連続線上にありますから重なってもいいのですが、文章が全く同じものが2カ所であるとワープロで写したような感覚で読んでもらうと困るので、その辺は少し工夫をさせていただきたいと思います。

ほかに前文から第1のところにかけての御意見をいただけたらと思います。

大貫委員、お願いします。

○大貫委員 些細なことであるかもしれませんが、3ページ、(2)東日本大震災への教訓と課題への対応というところで、「平成23年3月に発生した東日本大震災によって」、いきなり「職員自身が被災し」となっているのですが、これは「自治体職員自身」とか、そういった文言を入れたほうがわかりやすいのかなと思いました。

○碓井委員長 ありがとうございます。

辻委員、お願いします。

○辻委員 先ほど太田委員が指摘された中で、8ページの自主的な市町村合併云々かんぬんのところがあつたのですが、このところは、この文章の中に「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」と入ってしまして、自主的な合併について合併の弊害を除去する支援措置は残していくのだということの文章は触れておく必要があるのですが、私は、この文章はこのままでいいと思います。

○碓井委員長 大変失礼しました。太田委員の後半の議論を忘れておりました。今、辻委員から御指摘のありました8ページの自主的な市町村合併の段落のところの御意見ですが、お二人の意見は分かれたのですが、ほかの委員の皆様からさらに御意見をいただければと

思います。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今の点ですけれども、辻委員の意見も確かにわかるのですが、その段落の「し
かしながら」の部分はかなり強いといいますか、表現が強くて、「現実の取組は進んでおら
ず」という形がやや太田委員がおっしゃったような懸念が示されているところなのかなと
いうところですので、例えば前段の「引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」
というところの前に「自主的な市町村合併際しては、引き続き支援措置を講じていくこと」
という趣旨を盛り込みながら「引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」とい
う形にして、その後は「人口減少・少子高齢社会における」という段落につなげていくと
いう形でもよいのかなと思っています。

ですから、その前の段落の「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、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等の方策
を通じて、引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」という形でまとめていく
のも1つ考えられるのかなと思っています。

○碓井委員長 否定的にならない書き方に変えるという御趣旨でしょうか。

太田委員、手が挙がりましたね。

○太田委員 辻委員がおっしゃったことに関してまず言いますと、確かに25ページから26
ページにかけて合併に関する記述があります。ただ、これは合併を進めることへの支援と
いうよりは、合併した後の一種の副作用のようなものがあるとすれば、それは支所機能を
活用するとかといったことも含めて、その際に必要な財政措置も講ずる等々であって、あ
くまでも合併をすることを進めるわけではないと思うのです。ここで書いてあればもう十
分だろう。それ以上にやはり本音の部分は合併してほしいのだけれどもと思わせるような
記述はやはりすべきではないということで、私は辻委員の意見には反対です。

では、伊藤委員がおっしゃったように、では、こうすればどうかというのは咄嗟にはお
答えできず、そういうことであれば大丈夫かなとは思ったのですが、ただ、我々がここで
合併について何か書かなくても、それが従来の態度をやめてしまう、要するに今後、総務
省は合併をする際に何の支援措置もしなくなるという反対解釈をされる文章ではないだろ
うと思うのです。その部分について、合併が本来望ましいのだけれどもなどと解釈される
文章は極力落とす方向で考えたほうがなおい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、御意見ありますか。これは答申の方向性。

畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 今のことにしても、全体の感じとして、平成の合併もやって
きて、合併もいいところまできたので、柔軟な連携とか、そういういろいろな体制を考え
ていこうという趣旨になっているところはわかるのですけれども、依然として、1,719の市
町村の規模と全国に点在している小さな市町村を考えたときに、緩やかな連携とかだけで
まだいけるかというところも1つは、その気になるのなら合併もやはりしたほうが良いと

ころもあるのではないかというところの要素と、首都圏とか何かで、西東京の例が出ていましたけれども、まだ問題が出ていなくて、少し財政的余裕のある首都圏などの市町村でそういうことをやると非常に効果があるようなこともまだ考えられる余地がある段階なので、調査会としていいところまで来たという感じを出すのはまだちょっと早いのではないかというのが私の意見です。

○碓井委員長 いかがでございましょうか。

林委員、どうぞ。

○林（宜）委員 まださらに合併を進めようとしているのかということに対する配慮は本当に必要なのでしょうか。つまり、地制調として今後どうあるべきかが答申であるべきであって、地制調として今後は違う方策でいくのだということであればいいのでしょうかけれども、そういう配慮を答申の中で本当にする必要があるのかと個人的に思います。

○碓井委員長 ほかに御意見どうでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 これは客観的な指摘にとどまりますが、合併については先ほど辻委員がおっしゃった箇所だけではなくて、29ページの大都市圏の市町村に対しての記述がありますから、既に合併した町村での課題についてどう対応するかというだけではなくて、29ページの大都市圏への情報提供というところもありますので、私は伊藤委員の意見に賛成します。もちろん後で29ページは削除すべきという意見が出たらそこでもう一度、客観的に議論をしなければならないのかもしれませんが。

○碓井委員長 ほかに御意見ありませんか。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 私も、要するに「取組は進んでおらず」というのが何だか悔しそうなニュアンスに受け取られるのが問題なのではないかと思しますので、そこのところを削って、重要であるが、今後そんなに進捗することは想定しがたいとお書きになればそれでよろしいのではないかと思います。

○碓井委員長 委員の皆様、異なった認識というか、方向性を持っておられるようですが、最後の大山委員の方向でまとめるということではいかがでしょうか。よろしゅうございますか。これはやや積極的になるということになりますね。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 ニュアンスの問題ですが、それであれば、私は伊藤委員ぐらいのほうがよろしいのではないかと思います。

○碓井委員長 では、伊藤委員、もう一度お願いいたします。

○伊藤委員 私もまだ全然整理できていないので、また事務局のほうで整理していただきたいのですが、まず、大山委員がおっしゃったとおり「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」というのはややニュアンスがきついかないという気がいたします。ですので、1つ考えられるのは、例えば前段の「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、自主的な市町村合併に対しては、引き続き支援を講じていく」という趣旨を盛り込みながら「行財政基盤の強化を図ることが必要である」ということで、次に続けていく。

ただ、ここの「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」という表現をどうするかは私としても判断しかねますし、こちらもやや主観的な気もいたしますけれども、ただ、水平的な協調、連携ということを主張していくための前提認識にもなっていると思いますので、こちらの文言をどうするかについてはまた御議論いただければと思います。

○碓井委員長 今の伊藤委員のを繰り返しますと、「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、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」という文章でしょうか。最初の段落の「引き続き行財政基盤の強化を図ることが必要である」という部分は削除して、もう一遍申しますと、「相当数の小規模市町村があること等を踏まえると、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」。ですから、これは太田委員とは違って積極性を見ております。

○伊藤委員 行財政基盤の強化についてもやはり入れたほうがいいと思いますので、「小規模市町村があること等を踏まえると、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等を通じて、行財政基盤の強化を図ることが必要である」といったような文言でよろしいのではないかと思います。

○碓井委員長 わかりました。「行財政基盤の強化」という文言も残すということです。

それでは、この線で一応、きょうの御意見をまとめていただいてということにさせていただきますが、よろしゅうございませうか。これはちょっと無理押しのところがありますが、ありがとうございます。

ほかにいかがでございませう。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 言葉の問題にとどまりますが、「集約とネットワーク化」という言葉がキーワードで何回か出てきて、その意味がそもそもどういうことかということ、間違っていたら後で御指摘いただきたいのですが、3ページの右側の下から5行目ぐらい「都市機能を集約し、近隣の基礎自治体とネットワーク化する」。ここでは都市機能は地方中枢拠点都市に集約して、全体としてネットワークを結ぶということだと考えます。そうすると、6ページのキーワードとして括弧書きで「集約とネットワーク化」が出てくるところは、真ん中から少し下の「都市機能の『集約とネットワーク化』」とあり、そこから4行飛んで「集約とネットワーク化」と、ここは形容句がなしで出てくる。特に上の「都市機能の『集約とネットワーク化』」という、都市機能は集約化したけれども、あわせてネットワーク化するということ、相反するといつか、集約化した上で周りの市町村とネットワークを組みましょ

うということだと、都市機能をネットワーク化するという言葉とはちょっとずれがある。もう少し工夫したほうがわかりやすいのではないか。咄嗟に代案、こういう形容句にすれば紛れがなく、かつ「集約とネットワーク化」が維持できるという言葉はすぐには出てこないですし、もちろんそんなに神経質にならなくてもよいというのであればそれでも結構ですが。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 若干書きぶりが洗練されていないと思うのですが、都市機能を全て地方中枢拠点都市とか定住自立圏の中心市に集約するということを意味しておらず、定住自立圏構想のずっとやってきたことも、中心市にある都市機能と周辺の市町村にある都市機能という考え方をとって、重複した機能をばらばらに持つ必要はなくて、それぞれの役割分担に応じて集約していく。それをネットワーク化していくという感じで使っているのです。そういった意味で、何もかもが地方中枢拠点都市に都市的なものはあるとか、定住自立圏の中心市に全てあるとは考えていない。そういった意味で、役割分担をしながら都市機能を、重複を廃しながらそれぞれの団体に集約していく。それをネットワーク化していくという意味でももともとは定住自立圏のころは使っていたのです。そういう意味では、若干、地方中枢拠点都市に何でもかんでもあるように見えますとすると、少しリファインさせていきたいと思います。

○碓井委員長 よろしいでしょうか。

私の理解するところでは、例えば中枢拠点都市には会館とかそういったものがあります。ネットワーク化している周辺の町には大変立派な美術館があります。そういうものをネットワークとしてお互いに活用し合いましょう。私の単純な頭で考えればそういうものが一例かと思いますが、そういうものを集約とネットワーク化で説明し切れているかどうかという問題だと思います。

斎藤委員、よろしゅうございますか。

○斎藤委員 一般にわかりやすいキーワードとして集約とネットワーク化というのを残るのであれば、3ページのところが、先ほど申しましたように、地方中枢拠点都市、それ以外のところも真ん中かなり集中すると受け取られるのではないかというおそれがありますので、少しリファインしていただければと思います。

○碓井委員長 最終段階でその辺を少し注意したいと思います。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 今のネットワークに関してですが、英国では研究者が幾つか言葉の定義として議論をしました。よく似た言葉が1つは、コラボレーションです。しかしながら、結論として出てまいりましたのは、例えば今の都市機能の集約であるとか、ネットワークというのは、今、ここでまさに議論していますように、1つの中心市に集中するというのではないわけですので、やはりパートナーシップであるという言葉で、日本の場合普及していませんが、英国ではPPPというのは、今は、Public Public Partnershipなのです。

PFIからPublic Private Partnershipという流れがありますが、そのPPP、PrivateのPPPではなく、Public Public Partnership。日本の自治法でいうと、2条15項に書いてある、他団体との協力関係。これを英国ではPPPと言いますので、そこで使っているパートナーシップという言葉のほうが学問的には普及している言葉で使われているのではないのかと思います。ネットワークという言葉は、引つついていないのに、引つついている自治体間のネットワークというのはむしろ一般的ではなく、ネットワークというものはなれているところ同士が引つついていこうとか、そういうニュアンスがあるのではないかという、そんな意見交換の場に立ち会ったような気はいたします。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様から何かコメントはありましょうか。今、パートナーシップという用語も登場いたしました。パートナーシップというのはよく使うのですが、日本語で言う、連携とはぴったりではないですか。

○石原委員 一番近いのは、連携だと思います。

○碓井委員長 そうすると、都市機能の集約と連携などという言葉では余りぴったり来ませんか。

石原委員、どうぞ。

○石原委員 例えば今回の地制調の提言を読んでおりますと、斬新なキーワードが意図的に使われていない気がいたします。例えば持続可能性であれば、サステナビリティという言葉を使ってはどうか。あるいは今の連携についても、パートナーシップという言葉を使ってはどうか。そういうことを少し思うのです。しかしながら、意図的にそういう言葉は使わないように作文をするというのであれば、それはそれだと思うのですが、住民の方がこの報告書を見たときにぱっとわかる言葉、サステナビリティなどは今、もうみんな使っていると思うのですが、そういう言葉を使っていないのが少し不思議に見える感じがいたします。ですから、パートナーシップももう使ってもいいのではないか。私見であります、思います。

○碓井委員長 山崎行政課長、どうぞお願いします。

○山崎行政課長 陳情は、集約とネットワーク化というのが一応、政府内ではある程度、セットフレーズにもなっていて、例えば経済財政諮問会議でもこれについての議論がされていたり、定住自立圏構想を集約とネットワーク化というフレーズで進めてまいりましたので、ある意味では、地方公共団体関係者、政府内の関係者では、ある程度のものを指し示す部分の共通の理解があるので、もしできましたら、それを使わせていただくのがありがたい。

文章を書いている側はできるだけ片仮名を避けようとしておまして、それがちょっと地制調くさいかもしれませんが、余り華やかな言葉を使っていない部分がありますので、それは第30次としてこういう言葉を使うべきであるという話があれば、ぜひ御指摘をいただきたいと思います。

○碓井委員長 そういう事情もおありということのようでございます。

ほかに第1のところでもさらに御意見等ありませんか。

では、戻ることあるべしということで、次は大分先になります、9ページの「第2 現行の大都市等に係る制度の見直し」についての御意見等をお願いいたします。

林委員、お願いします。

○林（宜）委員 小さなことで恐縮です。確認です。

10ページ、下のアンダーラインが引かれている「規模・能力の点で都道府県と遜色のない指定都市」というのは、遜色のない特定の指定都市ではないですね。指定都市は遜色がないというぐあいに考えているのですね。「遜色のない指定都市」となると、相模原市は遜色がないのかという話にもなるので、指定都市というのは遜色がないのだということを明確にさせていただいたほうがいいのではないかと思います。

これも非常に小さなことで、11ページの下から2行目は「区域を超えうる」は「超」になっているのですけれども、後のほうでは「越える」になっているところがあるので、これは「超」ではなくて「越」ではないかと思います。どちらかに統一をしていただいたらと思います。

○碓井委員長 後の字句の確認はさせていただきますが、前の「遜色のない」というのは限定する趣旨が見えてしまうかもしれないという懸念でございます。この点、委員の皆様、何か御意見ありますか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 私もその点が気になっていたのです。それと、そもそも規模で言えば、例えば岡山市とか相模原市でも、鳥取県よりは人口が多いので問題はないのですが、能力については、例えばガバナンスとか職員の政策能力とか、そういうものも含めて考えていけば、遜色がないとまで断言できるか。断言してもいいのかもわかりませんが、もうちょっと柔らかいほうがいいのかなという感じもしまして、例えば「検討する際には」の後ですが、指定都市が規模・能力の点においては、おおむね都道府県と遜色のないことにかんがみとか、そういうつなぎ方のほうが無難かなと感じました。

○碓井委員長 ありがとうございます。

今の点についてほかの委員の皆様、御意見ありませんか。

いずれにしても、今の御意見は指定都市の中で区別する趣旨で書くのではないということですね。それで委員の皆様、共通の理解で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しょうか。

林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 14ページから15ページのところですが、前回の会議で出ました教育委員会のところに新たに書き加えられているところで、これを読みますと幾つかのことが書かれていて、まず、「教育再生実行会議の提言を受けて」云々ということで、教育委員会を必置とはしない。選挙で選ばれた公選の長の意思が反映されるような形でというもの

がまず書かれている部分で、その後、その場合、指定都市においては区を単位とした補助機関を置くことを可能にすることとする必要があるというのが2つ目で、3つ目が、いずれにしても、改革に当たっては地方六団体を初めとする関係者の意向を踏まえる必要があると3つのことが書かれていると思うのですが、文章をさっと読むと一番最初の点に非常に重きが置かれている。長さにおいても、書きぶりにおいても、そういう感じがするのですが、それでいいのだろうかという疑問をちょっと感じます。

すなわち、1番目の点は、前回出てきたときには、教育再生実行会議で提言が出て云々という、こちらと齟齬を来さないように何らかのすり合わせが必要かどうかという話はしたと思うのですが、今回の第30次地方制度調査会としてこういう改革をすることは是とするということを正面切ってこれまでそれほど議論してきたのだろうかという、これがまず第一の疑問です。

この話はどのような文脈の中で、この報告書の中で位置づけられているかという、これは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ということで、区の役割を拡充することという話の中で出てくるので、ここでいきなり公選の長が独任制の教育長を任命して、そこに責任を負うかどうかという、ここに重きを置いた文章がぼんと出てくるのは、何となく話の流れとして浮いてはいないか。むしろ、ここで我々が言うことがあるとしたら、仮にそういう改革をした場合でも、区を単位とした補助機関を置くことも可能にすべきで、そのことには意味があるのだというのがむしろこの文脈の中だと重要なのではないかなという感じがします。

要するに住民全体によって選ばれた長が民主的な負託を負っているのであるという論理と、同じ都市の中でも、分権を図って、それぞれの住民に近いところで何かしら、住民に近い、住民の意思を反映しやすいところで何か役割を担うべきだという話は2つ違う話であるはずなので、どちらに力点を置くのかがいま一つ賛成しがたいという気がいたします。

以上です。

○碓井委員長 ただいま林知更委員の御指摘を伺って、確かにそういう感じはしますが、その場合に、教育再生実行会議の提言のことに触れるべきかどうかは1つのポイント。触れた場合でも、2番目の文章は全部、当調査会のこれまでのことを省いてしまって、1行目からいきますと「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」。最後の行に移って「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、長が最終的な責任を負うことにより、住民の」と、これはやはり我々の判断になるのか。

要するに林知更委員は、そういう方向をたどる場合であっても、あるいは現行の教育委員会制度が存続する場合であってもというのがむしろこの調査会のこれまでの議論の仕方ではないかということですね。

この点はちょっと大事な点だと思いますので、ほかの委員の皆様から御意見を伺いたいと思います。

割と当調査会のかつてのそれに沿っている動きですから、こう書いてしまった。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 林委員がおっしゃったことは理解できますし、私も、第2文「当調査会では」というのは、碓井委員長がおっしゃったように削る方向でもいいのではないかと思います。次の「教育長の権限を強化する場合には」というのは、前回出てきた、要するに最悪、任命と罷免しかできない、普通の指揮監督には服すのか服さないのかはっきりしない制度に関するものです。類似の仕組みはないということでした。その点について、当委員会として、それだとかえって地方行政として教育をやっているときに、長の責任はどこへ行くのか、長の責任だというのに長から切りはなされて、政治的中立性の名のもとに独任制機関を置いて、長から切りはなされてしまう、それへの危惧はここでコンセンサスがとれるなら書いてもいいと思います。ただ、碓井委員長がおっしゃったように、それは地方制度調査会の判断として書くことになるだろうということになります。

問題は、教育委員会を置くにしても、独任制になったとしても、どちらにしる域内分権をするのだというのは、それはそれでいいのですが、今までの中間報告のことを考えると、教育委員会であればましてや置く、独任制になってもなお置き続ける意味はあるという感じのスタンスで前回議論したのではないかと思うので、並列のように書いた上で、どっちにしても域内分権を進める必要があるはずだという書き方になるのかどうかはまだ整理する必要があるかなという気がいたしました。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様、御意見ございますか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 先ほど林知更委員がおっしゃった趣旨もよくわかります。この点については、下線部がついていない前段の中間報告で触れられている部分も含めてもう少し整理して、表現を考える必要があると思っております。

中間報告の取りまとめの際にも確認させていただいたのですけれども、当調査会としてはあくまで教育委員会制度については選択制という過去の答申を踏まえて今回の議論をするということで、仮に現行の教育委員会制度を前提とする場合には、区に教育委員会を置くことができるという方向も考えていいのではないかという趣旨で中間報告ではまとめたいと思います。

今回、教育再生実行会議の提言では、選択制というものはとられずに、教育長の権限強化ということと、現行の教育委員会制度自体の廃止がどうも議論されているようですので、まず、当調査会としては、過去、選択制を前提とした議論を行っていて、仮に選択制を導入した場合であっても、教育委員会を区に置くという仕組みを考えるというのであれば、そういった形をとるとということと、もし制度が選択制も含めて廃止されてしまって、教育長の権限強化が行われた場合であっても、都市内分権あるいは住民自治の拡充という観点から、区の単位での教育行政のあり方をもう一度きちんと定義しなければいけないということを全面に出すべきだと個人的には思います。

その際に、14ページの下の過去の経緯の部分に触れるのがちょっとわかりづらいということであれば、例えば一番最後のほうに持ってきて、なお書きの形で当調査会のこれまでの立場を整理しておくという形でもいいのかなと思っております。

今、出ている案は、全体としては、かなり地方自治制度全般にも大きく影響を与える案ですので、もちろん都市内分権と住民自治の拡充という枠内であるけれども、今までにない仕組みができかねないということですから、今までの当調査会の立場との関係は、なお書きのような形で整理しておくというのは必要なのではないかなと思っております。

○碓井委員長 そうしますと、今のアンダーラインの前のところで、現行制度を前提にした場合のこの調査会の今回の答申の考え方も一応、述べているわけですね。アンダーラインの箇所は、現在、進行中の教育再生実行会議の提言が通りそうな場合を想定した書きぶりになっている。そういう意味では、やはり区に何らかの身近な教育のあり方を考える場をつくろうという趣旨では一貫していると理解していただいているのではないかな。その場合に、過去のいきさつとかそういうものを詳しく述べるか、あるいはそれを今の伊藤委員のように柔らかな表現に変えるか。こういう問題だという気がしますが、これは少し、今の皆様の御意見も踏まえて慎重にまとめさせていただくということでお任せいただけますでしょうか。

どうもありがとうございます。

ほかにいかがでしょうか。

小林委員、お願いします。

○小林委員 17ページの事務処理特例のところですが、市町村長から知事に対しての事務移譲の要請のところですが、採用実績がないから市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要だと書かれているのですが、これはそもそもそれなりの理由があったのだらうという気がするのです。まず、議会の議決を経てですから、議会の議決を経て、もし事務移譲の要請をして、協議したけれども、結局、前に進まなかったとかということもありうるでしょうから、あえて議会の議決を経てまでこんな面倒なことをしようと考えなかったとも思われますし、そもそも議会の議決を経て正式にやらなくても、通常は事務移譲の協議をやっていて、事実上、県と市町村との間で事務処理の話はいろいろ詰めているのです。だから、あえて議会の議決をとって正式な手続でやる必要もないとも思われます。

加えて、そもそも移譲事務の範囲が県の方であらかじめ決められていたり、移譲事務交付金が県の要綱で初期費用もランニングコストもきっちり決められているので、それを前提にしてさらに協議をしたところでどうにもならないみたいなこともあって議会の議決を経てまでの事務移譲の要請の活用実績がないのではないかなと思うのです。それにもかかわらず、本制度を積極的に活用することが必要だと書いても、余り意味がないのではないかなという感じがします。

むしろ、事務処理特例の運用において、市町村の意向を反映するところに重きがあるのだったら、この要請制度を積極的に活用するというのではなくて、事務処理特例制度の仕

組み自体を検討すべきという観点を書かれたほうがいいのではないか。

例えば市長会の方もおっしゃっておられましたけれども、第三者機関による何らかの裁定とか、立証責任の転換のような発想で、市町村のほうがこれこれこういう理由でこの事務を移譲してもらいたいといった場合には、県のほうで積極的な理由を示さない限り、市町村の意見が優先されるみたいな、何かそういった仕組みを書かれたほうがいいのではないかという感じがします。

○碓井委員長 ありがとうございます。

確かに読みますと、「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」と、何を言っているのかわからないということになってしまうかもしれません。ヒアリングの結果などを踏まえますと、やはり十分に意向を反映しにくい仕組みにあるということが言われたような記憶もありますが、ほかの委員の皆様、お願いします。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 私も基本的に小林委員と同意見で、これは中間報告のときに六団体ヒアリングで新しい制度を仕組むということが出てきたけれども、当専門小委員会では、まだ他の裁定制度に比べて議論していないという理由もあって、中間報告段階ではそれは取り入れられなかったと私は理解しております。

現にいろいろなものについてコンフリクトがあるわけですから、鶏が先か卵が先かではありませんが、まずこれを使って、なお、何か問題があるのであればというのであれば、二段階といいますか、さらに制度改正を別途仕組む機会を待つこととなりますので、それよりは他の部門において新たな調停制度について既に構築の方向で合意を得ているのですから、それにあわせて、あるいはこれはまた六団体からの意見を聞いてという機会がもう一度あるのかもしれませんが、もう少し現段階でも、これは前回も申ししたと思いますが、とにかくこれを使えというだけでは足りないと考えます。

○碓井委員長 山崎行政課長、何かございますか。どうぞ。

○山崎行政課長 率直に言って、なかなか制度化をするという目論見を書いたときに、事務処理特例自体の構造が難しい部分があることが確かなのです。

申し上げますと、法律と政令によって都道府県と市町村の事務配分が確定している。都道府県の事務に法令が決めている。それを都道府県議会という都道府県の団体意思が確定したことによって事務を手ばなすという構造にしているのです。法律で都道府県がやると決めているものを市町村の側からお話があって、市町村の言い分が正しいから、都道府県がやると法律で決めてあるものを市町村がやるべきだと裁定していくという仕組みをつくるのがにわかには困難な部分があるのではないかと考えています。

ですから、この条例による事務処理特例は、地方分権一括法をつくるときに、機関委任事務制度を廃止したときにこういうものを入れてみたのでございますけれども、事務配分は1回、法律政令で確定されているということが前提になっているので、市町村の側が、

申し上げますと、権利の上に出てくるという話ではない。そういう中で、平成16年の改正で、市町村の側が議会の議決をとって、団体意思を確定して申請をしたら、それは団体意思まで確定してきたのだから、協議の応答義務があるというところまで書いた。ここが実は、今までの検討では精いっぱいだったという部分なので、なおかつ何か制度をつくるとなると、相当のアイデアが必要になるので、その辺もあわせて御教示いただきながら御議論いただければ幸いです。

○碓井委員長 現行の制度では、議会の議決を経て移譲を要請する。団体意思を形成してからでないといけないということですが、日本的な行政スタイルだと、議会の議決を経て空振りに終わることは首長としてはなかなかできないことですから、むしろ内々の協議をして、大丈夫だという確信を得たところで議決を経て、それで正式な移譲の要請を行う。多分、こうやるのは日本的行政スタイルですね。

ですから、小林委員の言われたことを考えると、むしろ内々でやっているほうこそ本当は重要なプロセスなのですね。それをうまく制度化できるのだろうかというのが、これは私も前に地方税の法定外税のときにそういうことを考えたのですが、今では事前協議同意制度なのですが、前々からのスタイルからすると、そういう手続に入る前に内諾を得ておいて、それで条例を制定して持ち込む。そうではないと恥をかくわけです。そういう日本的行政スタイルに合うようなものを制度化するのにどういう方法があるのか真剣に考えたほうがいい気がしますので、どうぞ、皆様。

どうぞ、斎藤委員。

○斎藤委員 先ほど課長が御指摘になった点についてですが、法律による事務を確かに市町村の意思だけで動かせるかということ、そこは難しい面がある。しかし、現実の紛争の中には、例えば財政措置について県の執行部や議会はこれだけしか出せません、これだけのお金の措置でよければ移譲しますよという条件で、移譲自体、アプリアリにゼロ回答ではない場合もあると思うのです。あるいは移譲対象事務についてこれをおろすのならこっちも一緒に持って行ってください、こっちだけではだめですよ。そこの折り合いという点について何かもう少し冷静な目で見てもらえればいい。何度も別のところでも持ち出した言葉になってしまいますけれども、第三者の冷静な、第三者的な専門判断を介在させる余地はあるのではないのでしょうか。ですから、全ての紛争状況に対応はできないかもしれませんが、それによって進められるものもあるのではないか。現行法の事務処理特例の仕組みと抵触することなく作ることができるものもあると考えます。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 私は、斎藤委員と小林委員に比べるとやや冷淡であって、まず、斎藤委員もきちっとは主張されていないですが、裁定に乗る制度ではないだろうと思うのです。要するに適法、違法の問題ではないと思うのです。あり得るとすれば、調停のようなものであろう。かつ普通に協議をやって、第三者を入れることにまで任意で合意できるのであれば、多分、インフォーマルにもっとやれているはずで、そうなると、強制調停のような制度、

要するにどちらかが申し立てれば、第三者が必ず入ってきて、少なくとも調停は強制的に開始されるということをやらなければならない。であれば、それはそれ相応の意思を確定してくれないと、やはりフォーマルな手続に乗ってきてくれないと困るのではないかと思います。何回か恥をかいて、デッドロックに陥るのだという実例を示してくれないと、制度介入であっても、国は介入できないだろうと思うのです。

この言い方がちょっと冷たいというのであれば、フォーマルな形で対立を我々に示していただくか、ないしはこちらのほうでもそれがあつたということを前提で強制的な調停についての検討を進める必要はあるぐらひは書いてもいいかなと思いますけれども、この原案の書き方では意味がなくて、市町村にやさしく、という類の話ではない。やはり市町村と都道府県がもう少し正式に、フォーマルな形で、かつ我々の見える、ほかから見える、トランスパレント、透明な形で争ってくれないとやりづらいねと。要するに人様の喧嘩に手を突っ込むようなものですからと理解をしたほうがいいのではないかと思います。

○碓井委員長 これはいかがでしょうか。市町村の方々が議会の議決を経た後のことについて何か制度化を本当に望んでいらっしゃるのでしょうか。何となく、さっき申し上げましたが、日本的行政を担当している方はそんなことを望んでいないのではないかと。

どうぞ。

○小林委員 今のはよくわかるのですけれども、1つの問題としては、都道府県によって移譲される事務の数が違うし、それも中途半端な違いではなくて、かなり大きな違いだということをお聞きしたと思うのですけれども、それも1つ視野に入れることと、あとはやはり、確かに裁定というのは私もどうかなという気もするのですけれども、ただ、二重行政解消のときの何らかの裁定制度の導入を検討すべきであるというくだりがあつたと思うので、それと同様に、裁定とまではいなくても、検討ぐらひは書いたほうがいかがか。今、斎藤委員がおっしゃったように、何らかの冷静な第三者の目があつた方が、特に事務処理特例による事務移譲がなかなか進んでいない都道府県において機能しやすくなるかもわからないという認識です。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょう。

斎藤委員、お願いします。

○斎藤委員 私の制度設計の趣旨は、別にインフォーマルなものに接続させてという趣旨ではありませんので、行政なり、議会の議決の検討を経た上で、なお新しいものを検討する必要があるのではないかと。あと、法的にこれは移すべきという基準がなくても、第三者が入れば景色が変わるとするのは、二重行政解消のときに持ち出したロジックと同じなので、それについて再度申し上げるつもりはございません。

○碓井委員長 ほかに今の点について意見がおありの方。

林宜嗣委員、お願いします。

○林（宜）委員 ヒアリングのときに、こういう事務は移譲してほしいのだけれどもという要望が市町村の側から出ているわけですね。ところが、それに対してこういう手続をし

たけれども、乗ってこないのだという話と、実はそういう手続ができるのに、それだったらやったらいいではないですかと、積極的に活用というのは、むしろこういう制度ができていいるのだから、積極的に活用すべきなのであってというようにとっているのですけれども、まずは、そういう制度を先に適用しませんかというか、考えて働きかけてくださいよというメッセージを市町村に出していると捉えているのです。だから、それでもまだ何だという話だったら何か考えなければいけないかもしれませんけれども、そこまでまだやっていないところが結構あるのではないのというところなのではないのかなと思っています。

○碓井委員長 まさにこの文章は、林宜嗣委員のようにできていると思います。

私は余り発言してはいけないのですが、私個人の意見は、やはり裁定というのはちょっときつ過ぎるかなと。だけれども、行政法的に言っても、誠実協議義務というのは多分、当然あるわけですね。そういう制度がある以上、何かそういうものをきちんと位置づけるというのはあり得るのかもしれない。非常に私の人柄をあらわした柔らかい提案であります。

ほかに今の点で。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 前回、恐らく斎藤委員だったと思うのですけれども、ゼロの理由がわからないままなかなか議論できないということを言われた。今、言われているように、議決をしたのだけれども、県が乗ってこないという話なのか、それとも議決だったら、今、委員長が言われるように、その議決をしてならなかったら大変だということなのでしょうけれども、そのこのところは、現実にはどちらなのですか。

○碓井委員長 行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 議決をした例がありませんので、議決をして、これは申請がありますと、おっしゃったように、速やかに当該市町村長と協議しなければならないという協議義務も課されていますので、団体意思を確定して、議決をして、言っていただければ、知事には協議義務が出るのです。ただ、これは議決した例がないということです。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 それは、委員長が言われているように、制度的に使いつらいということですね。だから、今の議論では、これを積極的に使えとって、使えないという話になりますから、別立ての仕掛けをつくるしかないだろう。もう少し緩やかなという話になってきて、それは検討になってくるのではないですか。

○碓井委員長 そう理解すると、斎藤委員の御指摘などはもっとその先のことなのですね。裁定という場面が出てくるのは。市町村が最初の入り口に入っていないのですから。

ほかにも御意見はありますか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 答申案をまとめる段階で言うのはちょっと大きいのですが、碓井委員長の御意見を聞いていて、市町村がそんなに議会の議決をやって、何かをやってしまうと、もう

これで恥をかかされたら大変だとすると、その下のレベルは例えばどんなものになるのか。かつフォーマルにしたいというのなら、議会の議決なく、とりあえず長は言っている。そのかわり、軽い程度の協議応答義務だけ知事に課して、それでもなお、やはりやってほしいというのは議会の議決つきで、そのときには県のほうには拒否するなら明確な理由を書いて拒否させるという、もっとハードなものにするか。こういう制度も考えられないのではないのですが、結局、ある程度フォーマルなものをつくっていても使われた実績がないのであれば、幾らインフォーマルな部分をフォーマル化して、ほら使ってごらんないといっても、使わないで文句だけ言われる。こういうことであれば、もうひどい言い方ですが、放っておくのが一番適切であるということになってしまうのではないかと思います。

○碓井委員長 今後、六団体からの意見聴取の機会も考えておりますので、その機会も利用しまして、最終的答申に向けて考えていきたいと思っております。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 先ほど小林委員が新しい裁定の、協議会のところ、政令市と都道府県協議会設置後の新しい裁定等についてです。特別区協議会のところは検討するが残っているのですが、今回ここは外しているのです。検討するではなくて、設けることとすべきだということで、具体的に何か想定されているのか。

具体的にいいます。13ページですが、二重行政の解消のところで協議会を設置しながら、裁定の仕組みを設けることとする。都区制度のほうは、特協議会のところ、19ページですが、引き続き検討する必要があると二段階に分けているのですが、この意味は何かということ、具体的に何かを想定されているものがあれば、もうこれも議論されてきていると思っておりますけれども、教えていただきたい。後ほどまた提案をしたいと思うのですが、まず確認です。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 特別区のほうは、前回の中間報告をまとめるときに、都と特別区の間で議論が錯綜したときに、こういうものも魅力的ではあるけれども、必要ない。そういうシステムに持ち込まずとも、都と特別区で必ず合意ができるという趣旨の御発言がありましたので、その部分は事態、状況がどう変わるかを含めて、「引き続き」になっています。

指定都市と都道府県に関しては、二重行政をずっと指摘されていて、主に二重行政が起これるのは、公の施設の適正配置だとか、どちらかという、法定の事務の部分もありますけれども、任意の事務の部分による重なりがあるだろう。そのためには協議会を置くことにしようという今回の答申ではなっております。協議会をやった場合に、もし解決が見込まれないときに、「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」ということで、「裁定」と言い切っておりません。協議会をつくる前提で議論をして錯綜した場合に、何か解決する仕組みをあわせてつくってくださいとこの答申案ではまとめてございます。そういった意味で、都と特別区の関係と指定都市と都道府県の関係は問題の顕在化が指定都市、都道府県のほうにあって、特別区と都のほうには少し、当事者のお話を聞いても薄

いというお話でありましたので、そういう書き分けをしてございます。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 わかりました。私は、協議会で調整が伴わないときの議論もどこかからの別の主体が強制すべきではないと思っているのですけれども、そのあたりはイメージは具体的に議論の中で何かあったのでしょうか。

○碓井委員長 どうでしたか。

○山崎行政課長 当時の議論としては、自治紛争調停の後に裁定をくっつけるのかどうかの議論があって、そうなると、自治紛争調停全般に裁定をつけるとなると大きな話になってしまう。そこで、指定都市と都道府県との協議に特化した何らかの仕組みを考えたらどうかと御議論が進んだと思っておりますので、そういう提言をいただいて、私どもとしては、具体的な制度化を検討してまいりたいと思っているというのが実情でございます。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 確認ですが、まだ具体的なイメージというか、制度設計については議論してなくて、それこそまだ検討という状況でしょうか。わかりました。

○碓井委員長 時間が残り少なくなってきましたので、恐れ入りますが、25ページの第4を先に取り上げて御意見を賜りたいと思います。第3のところは中間報告をほとんど踏襲しておりますので。

いかがでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 確認ですが、都道府県による補完あるいは連携の補完のところですが、結局どこも連携できなくなる市町村が出てくるであろうということまでは予測されているが、それを誰かに連携せよ、ないしは補完せよと、その市町村が手を挙げたときに、周りの市町村なり県に誰かが連携せよと命じるような仕組みは、今はまだ考えない、検討しない。都道府県が助けたければ助けることもあるべしと、この程度で今回はとどめるという理解でよろしいですね。それであれば、私もそれで特に抵抗があるものではありません。

○碓井委員長 原市町村課長、お願いします。

○原市町村課長 事務局としては、今、おっしゃったようなトーンでこの文章を書いているつもりでございます。

○碓井委員長 ほかに御意見ございますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 ただ、印象としてはもう少し踏み込んだ議論をしてきたかなという印象を受けているのです。だから、どうも少し印象が薄くなっているかなと。定住自立圏のところもそうなのですが、もちろん安易な委託とか、できれば市町村間の連携をしたほうがいいと思いますが、もうちょっと強く書いたほうがいい。先ほどの使えないという平成16年の法律改正がありましたけれども、それを逆の方向で、委託の要請については議決して、それで県のほうが受けるという、自主的なところは市町村のほうでしっかりと議決して

ながら要請をしていく。それが県のところで委託されるようなシステムまで、これは議論していませんけれども、もうちょっと強く書かれもいいと思います。

○碓井委員長 具体的な例示で江藤委員から御発言がありましたけれども、ほかの委員の皆様、今の点いかがでしょうか。

では、これは少し最終答申に向けて検討させていただきたいと思います。

ほかにいかがでございましょう。

辻委員、お願いします。

○辻委員 1点、表現の問題ですが、26ページの4行目「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、これは厳密に言うと、生じていない団体もあるので、「生じている場合がある」ぐらいにしたほうが正確ではないかと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

それでは、戻りまして、第3のところ、これはほとんど中間報告を踏襲しているわけですが、御意見がありましたらお願いします。

なければ、全体を通じて何か御指摘がありましたらお願いいたします。

皆さん、時間を意識してくださっているのか、よろしゅうございますか。

林宜嗣委員、お願いします。

○林（宜）委員 1点だけ、前文のところ、平成24年1月に社人研が公表したということですが、最近、人口推計が出ましたね。私は不勉強でどういう推計が出たのかは確認していませんのですが、数カ月前に出ているので、これを使うのだということだったらいいのですが、新しいものが出ていて、そのほうがより実態に近いということだと思いますから、また御確認ください。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 わかりました。確認させていただきますけれども、恐らくもっとひどくなっているみたいなので。

○林（宜）委員 ひどくなっていると思います。

○山崎行政課長 平成25年3月に少し出ていますので、どちらを使うか少し検討させていただきたいと思います。

○林（宜）委員 やはり新しいものを使ったほうがいいと思います。

○碓井委員長 ほかに何かございますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 中間報告にも落ちていたのですが、とりわけ県レベルから政令市の事務移譲はかなりこの答申では、強まったということと絡めてですが、選挙制度についてです。県議会で政令市の出身議員が多いというのが今まで出ていて、それはいろいろ議論が出て、決着がつかないのは重々わかるのですが、その議論をどこかに入れておく必要もあるのではないかと。私は、比例代表などは今後重要かなと思っていますけれども、その辺

の議論はしたと思っていますので、いかがでしょうか。

○碓井委員長 議論はありましたけれども、選挙制度は全体としてまとめるときにいかがでしょうか。

○江藤委員 それはお任せします。

○碓井委員長 特に柱を立ててという御意見がもしあればですが、よろしゅうございますか。

それでは、時間が参りました。本日はここまでとさせていただきたいと存じます。次回は本日、皆様に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、地方六団体から意見を聴取することといたします。日時・場所でございますが、6月3日月曜日、午前10時より東京グリーンパレスの会議室「ばら」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、よろしくお願ひいたします。

それでは、これもちまして、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。