第30次地方制度調査会答申の読み方
── 都市機能の「集約とネットワーク化」をめぐって

堀　内　　　匠

はじめに

第30次地方制度調査会に諮問されたのは、次の３点であった。

①　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

②　我が国の社会経済、地域社会などの変容に対応した大都市制度のあり方

③　東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方

このなかで、①については2011年12月15日の「地方自治法改正案に関する意見」（以下、「意見」）で、②については2012年12月20日の「大都市制度についての専門小委員会中間報告」（以下、「中間報告」）で地制調としての見解が示されてきた。そして今回、2013年６月25日には、基本的に先の「中間報告」に第三の諮問事項への意見を加えた形で「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」（以下、「第30次答申」）がまとめられ、安倍総理大臣へ手交された。

『自治総研』誌上では、既に上述の「意見」および「中間報告」についてはそれぞれ紹介されている(1)ので、本稿では「中間報告」以降の流れを中心に議論を紹介したい。特に「中間報告」と「答申」には文面においても共通性が高いため、予め本稿を読む前に前掲本誌解説および総務省職員による解説(2)を参照していただきたい。以下の「読み方」

（１）　佐藤草平「第30次地方制度調査会専門小委員会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』を読む」自治総研2013年５月号、上林陽治「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』の読み方～ポピュリスト型首長と地方制度改革をめぐる構図～」自治総研2012年３月号

（２）　新田一郎「第30次地方制度調査会『地方自治法改正案に関する意見』について」地方自治2012年３月号、植田昌也「第30次地方制度調査会『大都市制度についての専門小委員会中間報告』について」地方自治2013年２月号等。

は、重複する部分についてはなるべく省略した形での紹介となることをお断りしておく。

今回の「答申」の特徴は、なんと言っても諮問に対して応えていないという点にある(3)。答申を読むにあたっては、作成にあたって諮問への応答の問題がどのように整理されたのかを確認することからはじめねばならない。次に、第30次答申は、基礎自治体のあり方について結果的に第29次答申と連続性のある内容になっているので、第29次答申からどう書きぶりが変化したのか、棚上げされた問題についてどのように扱われたのかを確認していきたい。具体的には、合併をめぐる問題、「集約とネットワーク化」をキーワードとした総合行政主体論について連続・断絶を考察する。また現在、道州制推進基本法案が練られるなど道州制に関する議論がかまびすしいが、第30次答申を道州制の動きを意識しながら見たとき、「答申」がどのように位置づけられるのかも考えることになる。

1.　諮問された背景

第30次地制調が発足したのは2011年８月24日のことで、民主党政権として２代目の菅直人内閣総理大臣から諮問を受けたものである(4)。その後、総理大臣は野田佳彦、安倍晋三と交替があり、また総務大臣は片山善博、川端達夫、樽床伸二と変遷した後、安倍自公政権への政権交代があり、答申の際の総務大臣は新藤義孝だった。

民主党政権下でしばらく休眠状態だった地制調は、地方行財政検討会議でとりまとめた地方自治法改正案について地方団体の抵抗等から同会議がデッドロックに陥ったことを契機に再開されることとなった。だが、既にまとめられている自治法改正案について審議するというのみでは大義名分が整わないため、あわせて「大阪都構想」など大都市制度や地方議会の問題についても検討テーマとして加えた経緯がある。７月１日に第30次地制調の発足を正式に表明した際には、地方自治法改正案以外の検討事項について、当時の片山総務大臣は、これら大都市制度や地方議会問題については検討テーマとして「考えられる」として言及していたものの、第三の諮問事項である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は言及していなかった(5)。

（3）　第30次答申は、諮問事項のうち、本稿冒頭の①と③の諮問に応えていないが、本稿では③についてのみ扱う。①は「意見」としてのみ出されたが、答申として盛り込まれてはいない。経緯については前掲上林論文を参照のこと。
（4）　発足の経緯については前掲上林論文が詳しい。
（5）　自治日報2012年７月８日記事

第30次地方制度調査会の第１回総会が開かれたのは８月24日のことであったが、諮問を行った菅直人はそれからわずか２日後、８月26日に、先に退陣の条件としていた３法案が成立したことを受けて辞任を表明した。第三の諮問事項は、いわば菅直人が総理大臣として残した最後の置き土産だったのだろう。しかし、彼がこの諮問事項について第１回総会で残した言葉は「特に今年発生しました東日本大震災を経験する中で、改めてこうした震災の発生時における地方公共団体の果たすべき役割、つまりは市町村という基礎自治体あるいは都道府県という広域自治体の果たす役割が改めて再認識をされた、このように私自身も感じております。」というものだけであった。これだけでは何を意味するのか判然としない。

2.　第三の諮問事項は何を訊いているのか

この諮問事項について、地方制度調査会が審議を開始したのは第27回専門小委員会からだったが、何を諮問されているのかについては混乱が続いていた。ようやく、何を問われているのか、という疑問が提示されたのは、第31回専門小委員会においてである。最終第36回までの計９回の審議は既に半ばにさしかかり、事務局から「基礎自治体のあり方に関する論点について（案）」が示されてからであった。

太田委員から「さて、諮問事項はどう解釈するべきだったのでしょうか」と問われた碓井専門小委員長は、「諮問をどう理解すべきかという大変難題を突きつけられて、小委員長は余りよく理解していない」として回答を西尾会長へ振ってしまう。そこで答えた西尾会長は、「難しいことを聞かれている」と断った上で次のように述べた。

「第30次地方制度調査会には大きな３つの諮問事項が初めから与えられたわけですが、この中の東日本大震災後の基礎的な地方公共団体の役割及び行政体制のあり方は、当初から何を聞かれているのかはっきりしない諮問事項なのです。事務局はこれをどう受け取っているのと私も聞いたのですけれども、どうも諮問をした側にも２つの思いがあるみたいで、片方では、岩崎委員が言われたように、役場機能を喪失する、あるいは町長自身が亡くなるとか、行方不明になるとか、たくさんの職員が死亡するといった形で、庁舎のみならず、人的にも機能しなくなった自治体があらわれるとか、その後どうやって直接公選の代表者を選び直すのかという問題もあったわけですし、さまざまな問題がありました。基礎的な住民基本台帳上の情報とか、戸籍情報が流出するといったこともありました。そう

いったことを問われているのか、行政体制という言葉を使われると、通常、合併のようなことが念頭に置かれている用語例でありまして、そうすると、被災市町村のこれからのあり方ということが問われているのか、極めてはっきりしないところがあるのですが、諮問した側にも両方の思いがどうもあったのではないか。どう受け取って、我々が答えるかが難しい課題だったのだと思います。(6)」

30回以上審議してきて、とりまとめ役の口から、何を諮問されているのか「理解していない」とか「難題」という発言が出されている点は驚きであるが、ともあれ、ここで会長から、諮問されたのは２つの意味があったとの解釈が示されたわけである。その第一は、震災によって役場機能を喪失したり基礎的情報を復元するといった事態への対応についてであり、第二は、そういった事態を踏まえ、被災市町村のこれからのあり方について、合併等を念頭に置いた諮問であるという整理である。そしてそのうち前者については、基礎的な情報の復元等については比較的容易に復元できていること、その他法制上の問題については震災後の東日本大震災復興基本法やいわゆる原発避難者特例法によって既に措置されており、平時について定めた地方自治法のなかに非常時を想定した規定は「余り入れないほうがいいのではないかという考えでこういう流れになってきている」と述べた(7)。

今回の答申を「東日本大震災を踏まえた基礎自治体の担うべき役割や行政体制のあり方」の諮問に対する答申として読んだ場合、被災地の今後のあり方、東日本大震災の教訓と課題への対応について地制調としては何ら提言めいたことを行ってはいない。結局、この震災の教訓と課題への対応については「措置中・措置済み」、あるいは「所管外」との認識が示されることとなったのである。「東日本大震災を踏まえた」という文言はこうして抜け落ち、課題の指摘や制度改革の提案についてその他の大都市制度の改革等と関連させた位置づけで答申しているというのが本答申の最大の特徴である。

そして第30次答申が東日本大震災から得た教訓は、広域的な自治体間連携や事前の備えへの機運が醸成されているという点である。その結果、「基礎自治体のあり方や行政体制

(６)　第31回会議録ｐ．９西尾発言

(７)　同上。なお、これが片山総務大臣が第１回総会で「復旧・復興の主体であります自治体を見た場合に、これまでの地方自治の体系というのは平時を前提にした体系になっておりまして、今回のように本当に役場機能が喪失する、地域の拠点が本当に機能しなくなるようなことが一時ありましたけれども、そういう事態にあって市町村の在り方、県の役割、県や市町村と国との関係の在り方、こういうことについて少し点検を加えて、必要なことは制度の中に盛り込むべきではないかと痛切に感じておりまして、その点につきましても御検討、御議論をいただければと思っております。」と述べたことへの結論となっている。

のあり方」として、代わって主たる課題として台頭してくるのが、合併の評価であり、「水平連携」、「垂直補完」による行政執行体制の確保である。この課題は、第29次地制調の答申と何ら変わらない。結局、第30次地制調は、第三の諮問事項については、第29次地制調の積み残しの一部について議論したのである。

3.　総合行政主体論の行方

（1）　合併をめぐる議論

2011年３月11日に起きた大震災に起因する大災害を受け、政権与党であった民主党総務部門会議は３月30日に会合を開き、東日本大震災の復旧・復興に関する特別立法について全国市長会と全国町村会からヒアリングを行った。

この検討にあたって作成された「東北関東大震災復旧復興特別立法チーム法整備に向けた報告【総務部門】（案）」は、「復興に関する基本的考え方」（Ⅰ）を示した上で、郵政改革法案、通信・電波３法案、地域主権改革関連３法案、総合特区法案を「既提出法案の早期成立」（Ⅱ）として求めている。さらに、課題を短期的課題（Ⅲ）、中長期的課題（Ⅳ）に分類した上で、「短期的課題」として①被災者の住居や被災者に対する住民サービスの確保、②被災者の情報入手手段の確保、③被災地をはじめとした地方自治体等に対する財政的支援、④被災者・被災事業者の税負担等の軽減措置を、「中長期的課題」としては①大規模災害時における行政の連携強化、②災害に備えた予算の確保を求める内容であった。

新聞各紙が注目したのは、このなかで挙げられた短期的課題のうち、被災した行政サービスの代行方法の柔軟な活用について、被災した市町村が合併を希望する場合には、合併の手続を簡素化するべきであることを謳い、またその際、合併前の市町村のコミュニティを維持できるようにするため、現行の地域自治区や合併特例区の制度を見直して、より強い権限を持った自治区を設けられるようにすべきとしていた点であった。なかでも、朝日新聞は、大槌町などで首長が亡くなったことや、庁舎や住民基本台帳が流されたり、原発事故で役場ごと集団避難したため「壊滅的な被災を受けた市町村の多くが機能を果たせなくなってしまったと判断。規模を拡大して行政機能と財政基盤を強化し、国主導の復興政策の受け皿をつくる狙いがある」と法案の狙い

を報じている(8)。震災を期に、市町村合併を求める動きがまたぞろ勢いを増してきた、というのである。

これについて逢坂誠二総務政務官（当時）は、４月１日付けブログで「被災市町村の合併を促進する特別立法を総務省が促進しているとの報道があるようだが、総務省として、そのような事実はない」として火消しにかかった。そのため、４月１日の総務部門会議で画定された「東北関東大震災復旧復興特別立法チーム法整備に向けた報告【総務部門】」は、合併について「事務組合の活用、自治区、合併等、被災自治体のありうるニーズに応えられる制度を検討すべきである」との記述へとトーンを下げることとなったものの、震災合併についてはその後も批判が多く寄せられ(9)ることとなり、その後党総務部門会議としては採り上げられることはなかった。

このように震災合併について政権側からの提起は地制調設置前には沙汰止みとなっていたため、震災対応を諮問された第30次地制調でも、資料整理にあたった市町村体制整備課（現在の市町村課）は合併についてはもっぱら行財政基盤強化のための一般的な方策として位置づけていた(10)。

にもかかわらず地制調は、合併をめぐって、畔柳副会長を含め数人の委員には、さらなる推進を求める声もある上、答申も素案段階では他の広域連携よりも市町村合併を推進すべきともとれる書きぶりであった(11)。しかし、専門小委員会においては太田委員、斎藤委員等、合併推進には後ろ向きの論を唱える委員の方がむしろ優勢に議論を進めた。さらなる合併推進については西尾会長も明確に反対を唱えている(12)。

（8） 朝日新聞2013年４月１日

（9） ４月22日に藤原町村会長、菅野飯舘村長が反対の意見を表明した（自治日報2011年４月29日・５月６日合併号）他、全国町村会の緊急要請（５月13日）、全国町村議会議長会の提言（５月19日）等が相次いで「震災合併」についての提言など慎むよう要請している。

(10) 片山善博総務大臣は５月27日の閣議決定後記者会見で、東日本大震災被災地で平成の大合併の功罪を調査・検証することについて「被災地は復旧・復興に向けて余念のない時期だから今、そういうことを申し上げるのはちょっと失礼にあたるので、しばらくして落ち着いてからと思っている」と述べた（自治日報2011年６月３日号）。総務省ではその後合併の震災への影響の調査を実施しており、第28回専門小委員会でその結果を披瀝している。

(11) たとえば答申の第１　３　制度改革等の必要性の「（２） 基礎自治体における行政サービスの提供体制のあり方についての制度的対応」では「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」との文言があり、これを太田委員は「未練たらしい」と批判。また町村会からは「合併を推進するという表現ではないものの、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も受け取れる」として削除を求められた。（第34回議事録、ｐ.10）

(12) 西尾勝『自治・分権再考』2013年、ｐ.170

地方六団体には町村会や町村議長会の強硬な反対意見もあった。合併の推進に関する文言は慎重に取り扱われ、常に賛否両論が起こりつつも、徐々に合併以外の共同処理の仕組みの推進等の選択肢と同列化するか、あるいは合併以外をむしろ優先すべき(13)とするところまで押し戻して今回の答申へと収斂させてきた。

（２） 都道府県による補完

ところで、行政体制の整備と合併をめぐる問題については、第一次分権改革時の「受け皿論」の棚上げまでさかのぼる問題である。その後第27次地制調で総合行政主体論を前面に出して市町村合併を促し、従わない場合は事務を都道府県が吸い上げるか、他の市町村の内部団体へと移行させるという「西尾私案」が話題となった。しかし平成合併の進捗をみた第29次地方制度調査会においては、この路線を転換し、合併推進については一区切りとする宣言を行うに至っていた。

ただし、総務省は少子高齢化の進展等を理由に、受け皿整備を進める必要は相変わらずあると主張する。合併しないのであれば共同処理の仕組みを充実させねばならない。そこで第29次答申で提唱されたのは、市町村間の事務の共同処理の仕組みの拡充方策である。これには都道府県による「垂直補完」拡充についての否定も伴っていた。今後の対応方策とされた「（３） 小規模市町村における事務執行の確保のための方策」について、「将来にわたってこのような小規模市町村の事務処理体制を整備していくためには、市町村合併による行財政基盤の強化、また、周辺市町村との様々な形態の活用による広域連携の方法に加え、なお、これらによっては必要な行政サービスを安定的に提供することが困難と考えられる小規模市町村があればその選択により、法令上義務付けられた事務の一部を都道府県が代わって処理することも考えられる。」としたものの、「こうした方策については、様々な論点や是非についての考え方があり、また、地域の実情も多様であること等から、関係者と十分な意見調整を図りつつ、多角的に検討がなされる必要がある。」とした部分(14)である。

このようにかつて西尾私案で示された「垂直補完」については第29次で一端棚上げされていた。ところが、第30次地制調において「集約とネットワーク化」をキーワー

---

(13) 答申の第４ ２ 基礎自治体による事務の共同処理等の現状と課題について、「（１） 市町村間の広域連携や都道府県による補完の必要性」では、合併と広域連携、都道府県による補完を並列に並べた上で、合併以外の手法を特に強調した記述をしている。
(14) 第29次答申ｐ．９

ドとして「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。」として、再び都道府県による補完を推奨する提言がなされることとなった。

4.　都市機能の集約とネットワーク化(15)

第30次答申が基礎自治体の行財政基盤の強化策のキーワードとして提案しているのは、都市機能の「集約とネットワーク化」である。「集約とネットワーク化」は定住自立圏構想の説明に用いられてきたキーワードだが、第30次答申では特に都市機能にフォーカスして用いている。都市(16)の恩恵をいかにして享受するかを模索しているといって良い。

答申では「地方中枢拠点都市を核とする圏域」と「定住自立圏における市町村間の広域連携」および「都道府県による市町村に対する補完」を並列に掲げている。「地方中枢拠点都市」とは、答申で新出の語である。指定都市、中核市、特例市のうち地域の中枢的な役割を果たすべき都市で、三大都市圏には含まれていない大都市である札幌、仙台、広島、福岡等を念頭に置いたものと説明されている。答申は、地方中枢拠点都市の圏域内で役割分担を行ってネットワークを形成し、地方の支えを担う仕組みをつくる場合に財政措置等の支援策を講ずるべきとしている。その際、都市規模が大きいために、定住自立圏の中心市宣言を行った場合の4,000万円という財政措置では相対的にメリットが小さくなることに配慮して、より大きなインセンティブを設けようとしている(17)。

そして、このような大都市でなく、人口５万程度以上のところについては、定住自立圏

(15)　答申のキーワードとして繰り返し出てくる言葉だが、今ひとつなじみが薄い。言葉の意味については本文中で後述するが、事務局側にはこの言葉には思い入れがあるようである。それは次の言葉に端的に示されている。「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まして、たと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。」（第34回専門小委員会、山﨑発言）

(16)　答申にある「都市」とは何かに思いを巡らす場合、前掲佐藤論文参照。

(17)　第33回専門小委員会議事録ｐ．９

の中心市が核となって都市機能の「集約とネットワーク化」を進める。それでも抜け落ちる、三大都市圏にも含まれず、地方中枢拠点都市からも定住自立圏の中心市からも距離的に離れているような地域については、最後に都道府県が補完を行うという構造である。子どもたち同士でグループを組ませると仲間はずれが出来るが、そういった子どもは先生と組むというような発想だろう(18)。

（１） より弾力的な広域連携の制度

答申は、広域連携を一層進めるためには、既存の事務の共同処理の制度に加えて、「より弾力的な広域連携の制度を設けることとすべき」であるとしているが、これについては部分的には議論されたものの、地制調の議論を追いかけるだけでは全体像がよく見えない。謎解きパズルのようだが、答申に書き込まれた文言の元となったピースを議事録から掘り起こしてみよう。

まず、それは「定住自立圏のような仕組み」だという。その際、「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」が問題になるとしている。第30回専門小委員会で西尾会長から、定住自立圏協定について「『法律上、本協定を位置付けるものは存在しないため、私法上の契約行為となる』ということが書いてあって、……その結果、個々の事務ごとに広域連携の制度に係る規約を定める方式についてどう考えるかと問題提起されている……。ということは、これは私法上の契約行為でしかあり得ない」が、「協定というものを公法上の契約……であれば、一々ここごとにまた規約をつくらなくても済むのではないか」と問題提起し、フランス行政法における「行政契約」の援用を提案していて、これが今後の動向を観察するヒントになるものと思われる。

地方圏における市町村間の広域連携について考えた場合は、「圏域における役割に応じた適切な財政措置」が必要であるとしている。これは同じく第30回専門小委員会の総務省側の提起を踏まえると、定住自立圏への財政措置が特別交付税で行われているものを一般交付税化したいという趣旨と考えられる。

また、三大都市圏には面積が小さな市町村が数多く存在していることが原因で、「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」とする。都市部における公共施設の過密状況が、隣接自治体との間で類似施設の重複

(18) もちろん、そうすることで誰もが授業についてゆけるのであれば、小規模町村にとって都道府県の助けは救いの手となる。

を生じているという問題意識であろう。対処策として答申が一番目に推奨しているのは、合併の推進である。しかしここではあくまで「市町村合併の成果や課題」について総務省から十分な情報提供をすべきという提言にとどまる。また合わせて、三大都市圏においては昼夜間人口比１未満の自治体が圏域内に多く存在するため、既存の定住自立圏構想推進要綱で掲げている中心市の要件のうち、当該市が所在する地域について、三大都市圏の区域外に所在することとする要件等を撤廃し、大都市圏においても定住自立圏を形成することを可能にした上で、「水平的・相互補完的・双務的に適切な役割分担を行う」ことが有用であると説いている。

つまり、答申は定住自立圏の拡充をはかり、既存の定住自立圏については協定のあり方に関する改善と財政措置の拡充を、また三大都市圏や地方中枢拠点都市等においても定住自立圏が組めるよう要件を緩和することを謳っている。こうした水平連携は答申のなかの大都市制度に関する部分にも拡大適用し、大都市部において同様の公共施設が市をまたいで近接しているようなある種の「二重行政」的課題の解消にも役立てようというものである。

これが「より弾力的な広域連携の制度」であり、今回の答申でキーワードとなっている「集約とネットワーク化」の、総務省からの提案である。三大都市圏、地方中枢拠点都市、そして中心市に経済の牽引役として、また「周辺」市町村を補完する役割を果してもらうために都市機能を集約し、「周辺」市町村と都市機能を持ち合ってネットワーク化する構想である。

（２）　「補完」と「連携」

ここで「補完」という言葉を用いるにあたっては注意が必要である(19)。事務事業の共同処理とか圏域内自治体で施設配置を調整しあうのは、効率的な処理を行おうとする「連携」の営みである。一方で、「補完」とは、能力不足の自治体に対して、より規模能力の高い別の主体が後見するという意味で使われている。まさに西尾私案で示された特例町村制度、内部団体移行方式は、それが「垂直」であるにせよ、「水平」であるにせよ「補完」の仕組みを打ち出したことで大きな反発を生んだ。

今回の答申がキーワードとしている「集約とネットワーク化」とは「連携」なのか「補完」なのかは疑問である。その目的は、「人々が快適で安心して暮らせる都市環

(19)　これまでの使われ方については、市川喜崇「連携、共同、補完を考える」『都市とガバナンス』Vol.20が端的に整理を行っている。

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」の「地域を支える拠点の構築」である。答申では、これまでにそうした目的の「集約とネットワーク化」を進めてきたのは、定住自立圏であったということが謳われている。しかし、「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」との問題認識を吐露する。そして「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」地方中枢拠点都市においても「集約とネットワーク化」を進めるために、より弾力的な広域連携を進めるべき、と続ける。

定住自立圏構想については、中心市への集中がもたらされる代わりに周辺部が寂れるとか、やがては合併の枠組みへとつながるとする批判がされていて、長期に渡って安定的な関係を築けるケースがどれだけあるのかが懸念されるところである。「集中とネットワーク化」が対等で相互補完的な水平連携の方針といえるのか、検証が必要であろう。

（３） 小規模町村の位置づけ

一方で、都市圏に組み込まれていない小規模な団体にはどのような手当を講じるのか。こういった団体では、基礎自治体間の広域連携だけでは高齢化や人口減少といった課題を解決することは難しいので、都道府県が「補完」することになると書かれている。

都道府県による「補完」については、現在、過疎地域自立促進特別措置法が、①基幹的な市町村道、市町村が管理する基幹的な農道等で国土交通大臣又は農林水産大臣が指定したもの、②市町村が管理する公共下水道で国土交通大臣が指定したものについて、都道府県計画に基づき、都道府県が市町村に代わって事業を行うことができることを規定している。

しかし、市町村から都道府県への事務の委託について、現行制度では都道府県側に当該事務を処理する体制がある事務＝都道府県が所管している事務に限るとする運用が行われてきているので、答申は、これを改めて、都道府県の所管事務以外も対象として、自治体間の柔軟な連携の仕組みを制度化することによって都道府県による事務の代行を処理できるようにする仕組みを制度化すべきとしている。

現在議論されている「都道府県による補完」は、第27次地制調の「西尾私案」以降

続いてきた議論だが、第27次のときには合併とセットで語られており、「人口〇万人」を基準にした上で、それに満たない小規模自治体は窓口サービス以外の処理を都道府県に義務付ける「事務配分特例方式」か、もはや自治体とすら言えない「内部団体移行方式」を選択するとしたことが自治体関係者には大変な恐怖をもたらした。ただこれは、当時の事務次官による「半人前自治体」発言[20]もあり大きな反発にもつながり、事実上立ち消えとなったものである。次に都道府県による補完が議論の俎上に載ったのは第29次の地制調だったが、この際は具体的な記述をすべきでないとの一部の委員や全国町村会からの意見によって否定的な答申となっていたことは既に述べた。

第30次地制調の答申で都道府県による「補完」について町村会、町村議会議長会から反対意見が出されなかった[21]のは、「補完」が単なる事務委託の装いとなったために自治体として失格という烙印を押すかのような「西尾私案」の影が薄まると共に、前述の通り合併推進についてのトーンを引き下げられたからだと考えられる。

もとより、都道府県が市町村の事務を「補完」したところで、都市機能が集約するわけではない。まして都市機能がもともと無い小規模な自治体には「集約とネットワーク化」は不可能である。答申には、都市でも都市圏でもない自治体のあり方は提示されていない。地域の維持のための都道府県による補完という手法自体は評価できるものとした場合でも、この文脈・目的で、連携の代わりに補完を用いることの有効性については疑問が残る。あくまでも「大都市」および「都市」に加えてそういった都市に包摂される「都市圏」を中心に地域を再編成しようとするのだから、第30次答申において小規模自治体は残余の存在と位置づけられている点は認識しておくべきことだろう。

5.　道州制

連携や補完をめぐっては、基礎自治体の行政執行体制の問題の他に、大きな問題が惹起

(20)　第27次地方制度調査会第22回小委員会（2005年５月）議事録香山発言

(21)　特に町村議会議長会からは「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」との発言があり、むしろ都道府県による補完について積極的な評価をしているように見受けられる。（第35回、藤井発言）

される。道州制の問題である。

既述のごとく、第30次地制調が「意見」を出し、通過させた地方自治法改正案は、もともと地方行財政検討会議で議論されたもので、その内容の基となる検討事項は、大阪府や名古屋市、阿久根市の首長の言動に起因するものであった。そして、第30次地制調の諮問事項にあらわれた大都市制度のあり方とは、いわゆる大阪都構想、特別自治市構想等、これもまた橋下大阪市長らの構想への対処に関するものであった。その橋下大阪市長は、いわゆる大阪都構想は過渡的なものに過ぎず、「最終的には道州制」であることを明言[(22)]していることはよく知られている。

また、地制調には、専門小委員会を構成している主として学識経験者の他に、国会議員と地方六団体も委員として加わる。今回の地制調では、運営上、総会の際には彼らに優先的な発言権が与えられた。ここで注目したいのは、国会議員委員の顔ぶれである。自民党からは土屋正忠、うえの賢一郎、谷川秀善。維新の会の松浪健太。いずれも自民党道州制推進本部に属しているか、もともと属していたメンバーである。

このメンバー構成の下、自民党への政権交代後に行われた「中間報告」のとりまとめに係る第４回総会の際は、それが大都市制度に関するものであったこともてつだって、「中間報告」が文言上触れていない道州制が中心的な話題となり、その観点から「中間報告」を読んだ場合の問題点の指摘等が公然と行われることとなった。維新の松浪委員からは道州制を目指しているという点では一致しているとわざわざ強調する場面もあった[(23)]。大都市制度にかかる「中間報告」は道州制に資するのかという目から審査されることになったのである。したがって、「答申」もこれを意識して読んでみる必要があろう。

「基礎自治体自己完結主義」を捨て、「水平連携」による行政体制を整備した場合、都道府県の役割は相対的に希薄化される。これは将来的に道州制を推進しようとするベクトルに親和的である。一方で都道府県による「垂直補完」が拡充された場合、地域における都道府県の役割は従前よりも大きくなるのだから、これを廃止しようとする道州制論にとっては不都合である。今回の答申では、「集約とネットワーク化」による基礎自治体層の総合行政主体性の強化に加えて、都道府県による「垂直補完」を打ち出しており、道州制に向かってアクセルとブレーキを同時に踏むような内容となっている。

道州制の取り扱いについては現在はプリンシパル側とエージェント側が異なる指向を

---

(22)　第７回専門小委員会では橋下市長、阿部市長からヒアリングを行った。
(23)　第４回総会松浪発言

持っていて、いわゆる「行政責任のジレンマ状況」(24)として捉えるべき事例である。自公政権は「道州制推進基本法」の骨子をまとめており、秋の臨時国会で法案提出を目指すなど、これまでになく推進体制を強化してきている。一方で、上で確認したように総務省は道州制についてどちらを向いているのか、一貫した姿勢は見られない。少なくとも新たな大都市制度の対応まで含めて答申全体を見た場合には道州制についてあまり乗り気な姿勢であるとは見受けづらい。また、地方六団体はいまのところ一致していない。

一方、西尾会長は道州制について、次の理由を付した上で「慎重」姿勢である。連邦制的道州制には反対、国の下部機関などという道州には反対、画一的な道州設計は現実的ではない、更なる市町村合併を伴う道州制には反対、という４点が座長を慎重派たらしめている条件である(25)。ただ、今回合併推進路線を後退させたことで西尾座長の掲げた道州制反対要件の一つが解消されようとしており、今後の方向性によっては道州制推進に乗る可能性が出て来ていると見ることができるかもしれない。しかしそのときそれがこれまで語られてきたような「道州制」と呼べる姿なのかどうかについては定かではない。道州制導入について地方制度調査会がどのようなスタンスを取っていくのかは引き続き観察する必要のある課題である。

6.　中間報告から追加された点

さて、以上の解説は、答申を裏から透かして見るような話なので、以下では答申本文について簡単に概観しておきたい。答申における基礎自治体の現状認識についてやや乱暴に要約すると、おおむね次のような筋立てである。

> 将来、一層の人口減少が進む中においても、集落の数は人口ほどは減少しない。人々が国土に点在して住み続けることや、単身世帯が増大するからである。平成合併後も依然として小規模市町村が多数ある現状では、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するために行財政基盤の強化を図らねばならない。その際、さらなる合併については問題状況を解決するほどには進まないことが想定され、したがって広域連携の仕組みの充実がはかられる必要がある。

以下に、今回の答申で処方箋として具体的に措置しようとされている諸点のうち、「中

(24)　西尾勝『行政学』2001年、pp. 353－357
(25)　西尾勝『自治・分権再考』pp. 164－170

間報告」以降に追加された点について、一つずつ見てみたい。

（1） 道府県から政令市への権限移譲

地方分権改革推進委員会第１次勧告（2008年）で都道府県から政令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について、法改正により移譲することを検討すべきとしている。「二重行政」の解消を図るための具体的な方策として、答申では別表を設けてこれらの事務について政令市および都道府県両者の３分の２が移譲に賛成している事務または既に条例による事務処理特例によって移譲実績があるものを特に挙げて、35事務について移譲を基本として検討すべきとしている。

ただし、当事者の全部が賛成しているわけではない以上は反対者の意見に耳を傾ける必要がある。意見のとりまとめにあたって総務省が集めた意見は答申７頁（本文66頁）にあるような５点に要約されるといい、それぞれに反論を行った上で移譲を促している。

ここでは移譲事務や懸念への反論について個別に解説はしない。適宜答申を参照するのが正確である。ただし論ずるべき点としては、事務処理特例の実績について見た場合、地制調に諭されるまでもなく、既に自治体間で移譲をめぐって議論が行われており、その結果の合意として移譲しないことを自治的に決しているのにもかかわらず、それにかぶせて移譲を求めるのが地方自治の本旨に照らして妥当といえるのかという点である。

また、アンケートの結果からみるに、政令市側は73事務のうち68事務について移譲を希望しているのに対して、道府県側が移譲を望んでいるのは31事務に過ぎず、しかもこの31事務は政令市側の68事務のなかに全て含まれている。この場合、両者が一致しているもののみを移譲の対象とするとなると、事実上道府県側が拒否権を持っていることになるが、問題はないのか、という点もある。答申の「第２　現行の大都市等に係る制度の見直し」で、事務処理特例の問題点として「両者間で適切に協議を行い……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」と述べている点と平仄が合っているだろうか。

（2） 市町村から知事への事務移譲の要請制度の改善

2004年の自治法改正で、市町村が議員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。しかしこの制度はいまだに活用実績がないため、市町村側に本制度の積極利用を促している。このように呼びかけた上で制度上の見直しが必要か検討するとしている。都道府県による「補完」が制度化された場合、市町村からの事務の移譲要請は双方向化することになるため、重要性が増すかもしれない。

（３） 県費負担教職員の国庫補助分の財政措置

2013年３月12日閣議決定「義務付け・枠付けの第４次見直しについて」で「指定都市に係る県費負担教職員の給与等の負担（市町村立学校職員給与負担法１条）、県費負担教職員に係る定数の決定（地方教育行政の組織及び運営に関する法律41条１項、２項）及び学級編制基準の決定（公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律３条２項）については、第30次地方制度調査会において行われている大都市制度の見直しの審議状況及び教育行政の在り方についての検討状況を踏まえつつ、関係省庁において、関係者の理解を得て、速やかに結論を出した上で、指定都市へ移譲する。」との文言が書き込まれている。これに対する地制調側の回答は、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべきだが、「その際には……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、措置を講ずるにあたっては「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」とするものであった(26)。ただしここには結論めいたことは記載されていないので、今後の協議にどれだけ影響を与えるのかは不明である。

（４） 中教審へのメッセージ

教育再生実行会議の提言が出され、それを受けた中教審の議論が現在行われているところである。答申では、「中間報告」の時点で、都市内分権の文脈から、政令市の区に区教育委員会や同事務局を設置できるようにすべきとしていたことについて、中教審で議論されている教育長の権限強化がなされた場合であっても、区を単位とした補助機関を置くことも可能とすべきで、そのことには意味があると述べている。また、かつて地制調では教育委員会の設置を選択制とすべきとした答申を出していたため、この点への留意を促した。ただし、地制調としては中教審の議論を上書きすることはできないため、答申は地制調としての立場を記述したに過ぎない。

---

(26) 県費負担教職員の給与負担に限らず事務権限の移譲に伴う一般的な税源移譲を貫く考え方として示している点は指摘しておくべきだろう。

7.　地方自治法改正へ向けた答申後の動き

「答申」後本稿執筆時点までの動きとして、既に総務省は７月９日に「定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会」（座長・後藤晴彦）初会合を開き、各自治体の役割に応じた適切な財政措置の検討や、圏域の都市機能高度化に向けた官民連携によるプロジェクトモデルの調査・検討に取りかかっている(27)。

また、総務省は７月17日に省内で「基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会」（座長・辻琢也）の初会合を開き、「答申」にある「自治体間の柔軟な連携を可能とする仕組み」をうけた地方の中枢拠点都市の役割や財源措置等について検討を開始した。小規模市町村等が近隣と協議が調わない場合の広域連携促進方策や、都道府県による補完を行う場合の対象事務の考え方、両者間の調整方法なども検討するとしていて、年明けにとりまとめを行うことになる(28)。

おわりに　答申の価値と総務省の方向性

これまで見てきたように、第29次までの地制調答申と比較したとき、第30次地制調は、引き継いだものと、方針を転換したものとがある。合併をめぐる議論についてはおおむね第29次地制調の流れを踏襲して、これ以上の合併を行うことについては消極的な見解を示した。広域連携については、第29次地制調や行財政検討会議で拡充してきた機関の共同設置等の連携よりもむしろ定住自立圏を柱として打ち出した上で、第29次答申で否定していた都道府県による補完を復活させた。その際に示した「集約とネットワーク化」は、定住自立圏を論ずるキーワードとして既出のものではあったが、第30次答申が全面的に依拠したことで新たな意味づけを与えられたように思える。

大阪都構想や道州制の問題等、答申の外部環境を考えた場合、今回示されたスタンスはメッセージ性のあるものである。本稿で触れたように、「水平連携」に加え「垂直補完」についても推進すべしとしたことや、二重行政の解消のための協議会の設置や地域内分権の拡充方策等、新たな大都市制度創設を目指す動きに対して現行制度の枠組みの中から解

---
(27)　自治日報2013年７月19日記事
(28)　自治日報2013年７月26日記事

決策を示したことは、これらの動きについての落としどころを提供することになるかもしれないからである。

このように第29次までの地制調からの文脈の延長上に立つとき、第30次地制調は重要な転換期を担ったものとして位置づけられることになるかもしれない。第30次答申は、第29次と同じく、直接書かれていることよりも、舵を切ったのか、またどのように舵を切ったと読むべきかの評価が大切であろう。

ただ、権限移譲の関係を含め、本答申については、答申がどこまで具体的な法改正につながるのか分かりにくいため、改正法案を見るまでは評価をしにくい。特に、諮問に応えなかったために今次の地制調における議論としては全く触れられなかったものの、被災地においても、とりわけ福島県沿岸においては南相馬市を中心市とした定住自立圏が被災前に先行実施団体に選定されている事実がある。岩手県や宮城県ももちろんだが、福島県双葉郡等にとって今回の「集約とネットワーク化」がどのように働くことになるのか、これから具体的に制度化を検討する際には思いを巡らせておく必要があるものと考えられる。

（ほりうち　たくみ　公益財団法人地方自治総合研究所研究員）

キーワード：集約とネットワーク化／定住自立圏／
水平連携／垂直補完／地方制度調査会

＜資料＞

平成２５年６月２５日

内閣総理大臣　安倍　晋三　殿

地 方 制 度 調 査 会
会 長　　西 尾　　勝

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

当調査会は、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ついて検討を重ねました結果、別紙のとおり結論を得ましたので、答申します。

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

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。人口減少が進む中にあっても集落の数はそれほど減少せず、人々は国土に点在して住み続け、単独世帯も増加していく。医療、介護、教育、交通、災害対応等の分野において、住民に身近な基礎自治体の役割が増え、住民一人当たりの行政コストも増大することが見込まれている。このことを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要である。

人口減少下にあっても、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要となっている。このためには、まず、人々の暮らしを支え、経済をけん引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要である。その上で、全国の基礎自治体が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枢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がその行政機能を維持することの重要性が改めて浮き彫りになった。

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

災害関係法制においては、順次法改正が実施され、人命にかかわるような

緊急性の極めて高い応急措置に加えて、避難所運営支援、巡回健康相談等への応援業務の対象の拡大や市町村・都道府県の区域を越える被災住民の受入れに関する都道府県・国による調整規定の創設など、所要の見直しが進みつつある。

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

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

２　三大都市圏・地方圏の課題

（１）三大都市圏の抱える課題

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

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

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

三大都市圏には、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、今後短期間で市町村合併が大幅に進捗するような状況にあるとは言い難い。今後の基礎自治体の行政サービス提供体制については、自主的な市町村合併や市町村間の広域連携、都道府県による補完などの多様な手法の中でそれぞれの市町村が最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要である。

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

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

第２　現行の大都市等に係る制度の見直し

１　指定都市制度

（１）指定都市制度の現状

①指定都市制度の枠組み

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

②効率的・効果的な行政体制の整備

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

もとより「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の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の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の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を検討すべきである。
・　行政サービスの総供給量を都道府県が決定しているということで移譲に懸念が示された事務については、例えば、計画策定や許認可にあたり指定都市と都道府県が協議することとする等、情報の共有を図るための工夫を講じた上で移譲することを検討すべきである。
・　指定都市の区域を超える区域を前提に都道府県が処理しているということで懸念が示された事務については、例えば、計画区域が指定都市の区域を超えないもの等、事務の対象区域が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
・　事業者の経済活動等が指定都市の区域を超えうるということで懸念が示された事務については、例えば、全ての事業所が指定都市の区域内にある事業者に限って事務を移譲する等、事業者の経済活動等が指定都市の区域内にとどまるものについて移譲することを検討すべきである。
・　都道府県の区域全体で一又は少数設置することが都道府県に義務付けられている施設に関する事務であるということで懸念が示されたものについては、例えば、指定都市と都道府県が協議し、施設のあり方等について合理的な解決策を検討することにより、指定都市においても施設を設置することとすることを検討すべきである。

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

②税財源の配分

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財

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

③指定都市と都道府県の協議会

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

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

協議会の構成員としては、指定都市と都道府県の執行機関と議会が共に参画することが協議の実効性を高める上で重要である。例えば、会長は市長又は知事とし、委員は、市長又は知事と各議長を充てるほか、その他の議員又は職員から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ず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、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の懸念も存在する。このような懸念を払拭し、市町村の事情を十分踏まえて移譲が行われるようにするため、以下のような措置をそれぞれの地域の実情に応じて講じることが考えられる。

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

移譲事務の内容については、平成１６年の地方自治法改正により、市町村長が議会の議決を経て都道府県知事に対して特定の事務の移譲を要請できる

こととされた。この場合においては、都道府県知事は市町村長と速やかに協議しなければならないこととされている。しかしながら、未だ活用実績がないことから、市町村の意向を反映するためには、市町村の側が本制度を積極的に活用することが必要である。

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

③住民自治の拡充

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

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

３　都区制度

（１）都区制度の現状

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

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

（２）具体的な方策

①都から特別区への事務移譲

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

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

また、特別区の規模が多様であることから、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲

を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきである。

②特別区の区域の見直し
一方、今後の高齢化の進展や公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

③都区協議会
都区財政調整制度等に関する都区協議会における調整について、仮に協議が調わない事項が生じた場合に備え、現行の自治紛争処理委員による調停に加え、指定都市と都道府県の場合と同様に何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることの必要性について引き続き検討する必要がある。

④住民自治の拡充
特別区の中には人口が相当多い区もあることから、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用し、住民自治の拡充を図ることとすべきである。
また、特別区の区議会議員についても、中核市・特例市の市議会議員と同様の課題があるため、より地域に密着した区議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討する必要がある。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要である。

第３　新たな大都市制度

１　特別区制度の他地域への適用
（１）大都市地域特別区設置法の制定
現行の特別区制度は、一般制度ではあるものの、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度合いや経済圏の実情など、社会経済情勢が現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられる。
そのような中、平成２４年８月に、議員立法により「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（以下「大都市地域特別区設置法」という。）が制定され、大阪市など、東京都以外の人口２００万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。
そこで、大都市地域特別区設置法において総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分及び財政調整を中心に、同法に基づき特別区を設置する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要である。

（２）具体的な留意点

①総括的な留意点

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

また、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することにより、分割される事務の処理に係る費用や、特別区間や道府県と特別区の間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、目的税とその使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

と特別区の事務の分担や税源の配分が一般の道府県と市町村と異なることから、現行の都区合算制度と同様の仕組みによることが基本となることに留意すべきである。

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

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

④財産処分及び職員の移管

特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討すべきである。その際、市町村合併について、合併関係市町村の職員が合併市町村の職員としての身分を保有するよう措置するとともに、合併市町村が職員の身分取扱いに関して職員のすべてに通じて公正に処理しなければならないとされていることとの均衡にも留意すべきである。

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

⑤道府県に置かれる特別区の性格

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

２　特別市（仮称）

（１）特別市（仮称）を検討する意義

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

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

（２）特別市（仮称）についてさらに検討すべき課題

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

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

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

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

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

（３）当面の対応

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

３　三大都市圏域の調整

三大都市圏においては、社会経済的に一体性のある圏域（例えば通勤・通学１０％圏）の広がりは、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ことが必要である。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

都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
1	保育士試験・登録	児童福祉法第18条の8、第18条の18等	○		
2	介護支援専門員の登録	介護保険法第69条の2等	○		
3	介護サービス事業者※の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※　全ての事業所等が一の都道府県の区域内にある介護サービス事業者（全ての事業所が一の市町村の区域内にある指定地域密着型サービス事業等のみを行う事業者を除く）	介護保険法第115条の32～第115条の34等	○	○	○
4	介護サービス情報の公表	介護保険法第115条の35等	○		
5	都道府県介護保険事業支援計画の策定	介護保険法第118条等	○		
6	国民健康保険組合の設立認可	国民健康保険法第17条等			
7	市域を越え、都道府県の区域内で事業を行う社会福祉法人の設立認可	社会福祉法第30条、第31条等			
8	都道府県福祉人材センターの指定	社会福祉法第93条等	○		
9	指定障害福祉サービス事業者等※の業務管理体制の報告の受理・命令等 ※　全ての事業所等が一の都道府県の区域内にある指定障害福祉サービス事業者等（全ての事業所が一の市町村の区域内にある特定相談支援事業のみを行う事業者を除く）	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第51条の2～第51条の4、第51条の31～第51条の33等	○	○	○
10	都道府県障害福祉計画の策定	障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律第89条等	○		
11	特別児童扶養手当の受給資格の認定	特別児童扶養手当等の支給に関する法律第5条等	○	○	

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
12	都道府県老人福祉計画の策定	老人福祉法第20条の9等	○		
13	幼保連携型認定こども園以外の認定こども園の認定	就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律第3条等 ※就学前の子どもに関する教育、保育等の総合的な提供の推進に関する法律の一部を改正する法律（平成24年法律第66号）による改正後	○	○	
14	婦人相談所の設置	売春防止法第34条等	○	○	
15	医療計画の策定	医療法第30条の4等	○		
16	病院の開設許可	医療法第7条等	○	○	○
17	地域医療支援病院の承認	医療法第4条等	○		○
18	精神科病院の設置	精神保健及び精神障害者福祉に関する法律第19条の7等	○		
19	臨時の予防接種の実施	予防接種法第6条等	○		
20	結核に係る定期の健康診断の実施の指示	感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律第53条の2等	○	○	
21	流域下水道の設置・管理 （市町村は都道府県と協議の上、設置・管理が可能）	下水道法第25条の2等			
22	浄化槽工事業者の登録	浄化槽法第21条等	○		
23	飲食店営業等に関する公衆衛生上の施設基準の策定 （指定都市は必要な制限を付加する基準の策定が可能）	食品衛生法第51条等 （地方自治法施行令第174条の34等）	○		
24	特定毒物の製造許可	毒物及び劇物取締法第3条の2等	○	○	○

	事　務	根拠条文	※1	※2	※3
25	麻薬取扱者及び向精神薬取扱者（一部）の免許	麻薬及び向精神薬取締法第3条、第50条等	○		
26	職業能力開発大学校・障害者職業能力開発校等の設置	職業能力開発促進法第15条の6、第16条等	○	○	
27	都市計画基礎調査の実施	都市計画法第6条等	○		
28	都市計画区域の整備、開発及び保全の方針に関する都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第1号、第87条の2等	○		
29	都市計画事業（一部）の施行認可	都市計画法第59条等	○		○
30	市街地再開発事業（一部）の施行等の認可	都市再開発法第7条の9等	○	○	○
31	防災街区整備事業（一部）の施行等の認可	密集市街地における防災街区の整備の促進に関する法律第122条等	○	○	○
32	都市計画区域の指定	都市計画法第5条等	○		
33	空港・上下水道等の広域的に決定すべき都市施設に係る都市計画の決定	都市計画法第15条第1項第2号～第7号、第87条の2、令第45条等	○		
34	土地利用基本計画の策定	国土利用計画法第9条等	○		
35	土地取引の規制区域の指定	国土利用計画法第12条等	○	○	
36	指定区間内の一級河川の管理	河川法第9条、令第2条等	○	○	
37	二級河川の管理	河川法第10条等	○	○	
38	直轄区域以外の砂防設備の管理	砂防法第5条等	○		
39	直轄区域以外の海岸保全区域等の管理	海岸法第5条等	○	○	

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
40	公有水面の埋立免許	公有水面埋立法第2条等	○	○	○
41	地すべり防止区域の管理	地すべり等防止法第7条等	○		
42	急傾斜地崩壊危険区域の指定	急傾斜地の崩壊による災害の防止に関する法律第3条等	○	○	
43	解体工事業者の登録	建設工事に係る資材の再資源化等に関する法律第21条等	○		
44	農用地区域内における開発行為の許可	農業振興地域の整備に関する法律第15条の2等	○	○	○
45	農林物資製造業者等への立入検査等	農林物資の規格化及び品質表示の適正化に関する法律第19条の14、第20条、第23条、令第12条等	○	○	○
46	農地（4ha以下）の転用許可	農地法第4条等	○	○	○
47	農地又は採草放牧地の賃貸借の解約等の許可	農地法第18条等	○	○	○
48	農業振興地域整備基本方針の作成 農業振興地域の指定 市町村が定める農用地利用計画の同意	農業振興地域の整備に関する法律第4条、第6条、第8条等	○		
49	地域森林計画の策定	森林法第5条等	○		
50	民有林の開発行為の許可	森林法第10条の2等	○		○
51	保安林の指定（一部）・管理	森林法第25条の2、第34条等	○		
52	市町村立小中学校等の学級編成基準の決定 市町村立小中学校等の職員の給与等の負担 県費負担教職員定数の決定	公立義務教育諸学校の学級編制及び教職員定数の標準に関する法律第3条、市町村立学校職員給与負担法第1条、地方教育行政の組織及び運営に関する法律第41条等	○	○	

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
53	市町村立高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第2号等	○		
54	私立幼稚園の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
55	私立小学校・中学校・高等学校等の設置認可	学校教育法第4条第1項第3号等	○		
56	学校法人（一部）の設立認可	私立学校法第4条、第30条等	○		
57	博物館の登録	博物館法第10条等	○	○	
58	史跡名勝天然記念物の仮指定 重要文化財等の管理に係る技術的指導等 政府が補助金を交付する重要文化財の管理等に係る指揮監督 文化庁長官等に提出すべき書類等の経由事務	文化財保護法第35条、第110条、第184条、第187条、第188条、令第5条等	○	○	
59	商工会議所の定款変更の認可（一部）、事業状況等の報告の受理・警告等	商工会議所法第46条、第57条～第59条、第84条、令第7条等	○	○	○
60	全国団体以外の商工会・商工会議所等の基盤施設計画・連携計画の認定	商工会及び商工会議所による小規模事業者の支援に関する法律第5条、第18条、第22条の2、令第2条等	○		○
61	一般旅券の発給申請受理・交付	旅券法第3条、第8条等	○	○	○
62	砂利採取計画の認可 岩石採取計画の認可	砂利採取法第16条、採石法第33条等	○	○	○
63	高圧ガスの製造・貯蔵許可	高圧ガス保安法第5条、第16条等	○	○	○
64	火薬類の製造（一部）・販売・消費許可	火薬類取締法第3条、第5条、第25条、第56条の2、令第16条等	○	○	○
65	災害時の応急救助の実施	災害救助法第2条等	○		

	事　　務	根拠条文	※1	※2	※3
66	防衛大臣への自衛隊の災害派遣の要請	自衛隊法第83条等	○		
67	市町村消防の支援のための航空消防隊の設置	消防組織法第30条等			
68	都道府県警察の設置	警察法第36条等			
69	道路における交通の規制	道路交通法第4条等	○		
70	公害健康被害の補償給付	公害健康被害の補償等に関する法律第4条等	○		
71	第一種フロン類回収業者の登録	特定製品に係るフロン類の回収及び破壊の実施の確保等に関する法律第9条等	○		
72	工業用水の採取許可	工業用水法第3条等	○	○	○
73	ダイオキシン類土壌汚染対策地域の指定、対策計画の策定	ダイオキシン類対策特別措置法第29条、第31条等	○	○	

※1　指定都市及び指定都市を包括する道府県に対して行われた事務の移譲に関する意向調査（平成24年10月～平成25年2月）において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市が移譲に賛成とした事務

※2　同調査において賛否の回答があったもののうち、3分の2以上の指定都市を包括する道府県が移譲に賛成とした事務

※3　地方自治法第252条の17の2に基づく条例による事務処理の特例により、一以上の指定都市に移譲されている事務