

地方自治法の一部を改正する法律 (平成26年5月30日法律第42号)

堀 内 匠

第30次地方制度調査会（30次地制調）の答申「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」（平成25（2013）年6月25日）で謳われた「二重行政」の解消、「集約とネットワーク化」等の方針を具体化したのが本法改正である。主要な改正点としては、連携協約および事務の代替執行に基づく新たな広域連携制度の導入、中核市・特例市制度の統合による地方中枢拠点都市の受け皿づくり、総合区制度及び指定都市都道府県調整会議の導入等の政令指定都市制度改革が挙げられる。

東日本大震災への対応を諮問された30次地制調は、これを人口減少問題へと読み替えたため、答申で示された政策の方向性については第31次地方制度調査会の審議へと引き継がれた。人口減少社会対策や地域活性化方策については、産業競争力会議等他省の各種会議と歩調を合わせながら「地方創生」というくくりで政府全体として進められることになる。この司令塔として9月3日には全閣僚が参加し本部長を総理大臣とする「まち・ひと・しごと創生本部」（地方創生本部）が設置された。本法改正は総務省が人口減少問題に取り組むための舞台装置の一部として機能することになる。

1. 法案の趣旨

本法律案は、地方制度調査会の答申を踏まえ、地方公共団体の組織及び運営の合理化を図るため、所要の措置を講じようとするものであり、その主な内容は次のとおりである。

一、指定都市制度の見直し

- 1 指定都市の都市内分権を進めるため、指定都市の区の事務所が分掌する事務については、条例で定める（第252条の20第2項関係）。また、指定都市は、条例で、区に代えて総合区を設け、市長の権限に属する事務のうち主として総合区の区域内に関するものを市長が議会の同意を得て選任する総合区長に執行させることができる（第252条の20の2関係）。
- 2 指定都市及び都道府県間の二重行政を解消するため、指定都市及び当該指定都市を包括する都道府県がその事務の処理について必要な協議を行う指定都市都道府県調整会議を設ける（第252条の21の2関係）。また、指定都市の市長又は都道府県の知事は、指定都市都道府県調整会議における協議を調えるため必要があると認めるときは、総務大臣に対し、指定都市都道府県勧告調整委員に意見を求め、必要な勧告を行うことを求めることができる（第252条の21の3関係）。

係)。

二、中核市制度と特例市制度の統合

中核市制度については、現在人口30万以上とされている指定の要件について、人口20万以上とするとともに、特例市制度に関する規定を削除する。これに伴い、経過措置として、現に特例市である市については、これまで特例市が処理してきた事務を引き続き処理するほか、その人口が20万未満であっても、施行から5年間は、中核市の指定を受けることができる。(第252条の22第1項、旧第2編第12章第3節、附則第3条等関係)

三、新たな広域連携の制度の創設

- 1 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体との協議により、普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める連携協約を締結することができる(第252条の2関係)。また、連携協約を締結した普通地方公共団体相互の間に連携協約に係る紛争があるときは、当事者である普通地方公共団体は、総務大臣等に対し、自治紛争処理委員による紛争を処理するための方策の提示を求める旨の申請をすることができる。(第251条の3の2、第252条の2第7項関係)
- 2 普通地方公共団体は、他の普通地方公共団体の求めに応じて、協議により規約を定め、他の普通地方公共団体の事務の一部を、当該他の普通地方公共団体の長等の名において管理し及び執行することができる。(第252条の16の2～第252条の16の4関係)

四、その他

- 1 認可地縁団体が所有する不動産に係る登記の特例の創設その他所要の規定の整備を図る。(第260条の38、第260条の39関係)
- 2 この法律は、一部を除き、公布の日から起算して2年を超えない範囲内において政令で定める日から施行する。

2. 審議会等における検討

(1) 第30次地方制度調査会

諮問の経緯

本法改正は、平成23(2011)年8月24日に発足した30次地制調の答申(2013年6月25日)を踏まえたものである。30次地制調の諮問事項は、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及び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の3点であったが、このうち、①議会のあり方をはじめとする住民自治のあり方については、平成23(2011)年12月に地方自治法改正案に関する意見が取りまとめられ、先に第180国会にて平成24(2012)年8月29日に改正法が可決された。

地制調では、平成24(2012)年1月以降に、残された諮問事項である、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及び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という二つの諮問事項について調査審議を行い、同年12月の中間報告を経て翌平成25(2013)年6月25日に答申を行うに至った。

大都市制度のあり方が諮問された経緯については、管見の限り明示されたものはない。ただ、30次地制調が発足する前年の平成22（2010）年4月19日には地域政党大阪維新の会が発足、翌平成23（2011）年12月には大阪府市ダブル選挙で同党が知事・市長を輩出し、さらに同構想を実現するために国政進出を目指すと言明する等、「大阪都構想」の実現を目指す動きが盛り上がりを見せていた。また、それに呼応するように横浜市の「特別な市」の創設要望にはじまって指定都市市長会から平成22（2010）年5月には特別自治市構想が提案されていた。このような一部の大都市から大阪都構想、特別自治市構想といった提案がなされていたことが諮問に至った背景であると推察される。

大都市地域における特別区の設置に関する法律

これら地域政党及び指定都市市長会の提案を受け、国政政党側も対応を行ってきた。地制調における審議が行われる中、平成24（2012）年8月には7党派（民主党・無所属クラブ、自由民主党・無所属の会、国民の生活が第一・きづな、公明党、みんなの党、国民新党・無所属会、改革無所属の会）の共同提案で「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年9月5日法律第80号）が国会に提案され、可決・成立した⁽¹⁾。これを受けて、地制調では同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整理することとなった。この際の整理は30次地制調中間報告及び答申に反映されており、答申は、いわゆる「二重行政」の解消や都市内分権等、専門小委員会においてヒアリングを行った大阪市の提唱する「大阪都構想」と、政令市長会の提案する特別自治市構想が指摘する、大都市行政の問題点への対処策を含むこととなっている。

大都市制度についての専門小委員会中間報告

大都市制度に関しては、民主党から自民党への政権交代直後に、答申に先立ち、「大都市制度についての専門小委員会中間報告（平成24年12月20日）」で提言が行われた。この中では、平成22（2010）年7月の参議院議員通常選挙で自民党マニフェスト（自民党政策集 J-ファイル2010、134項目）が触れた、政令指定都市制度が創設から50年以上経過したとする記述を冒頭に掲げ、このことから生じた問題の解決策として「二重行政」の解消を目的として、都道府県から指定都市への事務移譲と税財源の配分、指定都市と都道府県の間で政策を調整する協議会を設置することが盛り込まれた。さらに、「都市内分権」による住民自治強化の見直しとしては、行政区長への権限移譲等、区の役割を拡充することとされた。これらはいわゆる地域主権改革第4次一括法の他、今回の自治法改正において都道府県政令市間調整会議制度、総合区制度等として盛り込まれることとなった。

中間報告では含まれていなかったもののその後の議論から答申へ盛り込まれることとなったものとしては、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、

(1) もともと、与野党各党が法整備に協力したのは、橋下氏が率いる大阪維新の会が国政に進出する大義名分を奪おうとする狙いがあったとする指摘について、人羅格「『大阪都構想』法成立の意味」(<http://www.nippon.com/ja/genre/politics/I00035/>)。実際、橋下大阪市長は、記者団に対して大阪都構想に向け法整備が国会で進むのなら、自身が代表を務める地域政党、大阪維新の会が国政に進出する必要は「ないと思う」と述べたとされる。J-C A S Tニュース2012年3月13日配信記事 (<http://www.j-cast.com/2012/03/13125186.html>)

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点が謳われた（これについては後に法案から抜け落ちた。経緯については後述）。

また、その他に答申へつながるものとしては、制度創設以降の分権改革によって権限移譲が進んだことから、特例市固有の事務が少なくなったとの観点⁽²⁾から中核市・特例市制度の統合が提言された。この中核市が地方中枢拠点都市（2014年末に「連携中枢都市圏」に改称）の受け皿となる点については後述する。

なお、同じく大都市制度として、答申では都区制度改革や特別自治市構想については「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」と記載する等、一定の紙幅を割いているものの、具体的な提言内容とはなっていない。

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

中間報告を発表した後、地制調では最後の諮問事項である、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審議を行い、平成25（2013）年6月25日に「大都市制度の改革及び基礎自治体の行政サービス提供体制に関する答申」を安倍総理大臣に手交した。

答申は、東日本大震災および平成24（2012）年1月の国立社会保障・人口問題研究所が公表した「日本の将来推計人口」を踏まえ、人口減少社会への対応が主要なテーマとして設定された⁽³⁾。この対応として、答申は「集約とネットワーク化」をキーワードとして、三大都市圏、地方圏の二者について、それぞれ処方箋を示している。

まず、地方圏においては、政令市、中核市、特例市を念頭においた概念である地方中枢拠点都市を中心とした周辺地域との連携、および人口5万程度の市を中心とした定住自立圏による連携、さらに市町村間の連携が困難な場合には都道府県による補完という形で、圏域単位で基礎的自治体による行政サービス提供体制を維持・整備すべきとの提言を行った。

一方、三大都市圏においては、面積が狭いながらも規模・能力が一定以上ある都市間での水平的、相互補完的、双務的な役割を促進する必要があると説いている。このようにして、全ての市町村を、いずれかの圏域に組み込み、圏域単位で行政サービス提供体制を構築していこうという姿勢が示された。

これらの地方圏・三大都市圏双方において自治体間の柔軟な「新たな広域連携の制度」の必要性が説かれた。これは、本改正法における自治体間の連携協約の仕組みや事務の代替執行へと具体化されることとなる。

答申では、新たな広域連携制度と合併の推進策との関連性についても言及がある。29次地制調が合併推進について「一段落」としたことから、30次答申では一步踏み込んで、新たな広域連携を合併以外の選択肢として位置づけたものである⁽⁴⁾。さらに、これを受けた総務省「基礎自治

(2) 2014年5月15日参・総務委における門山泰明自治行政局長の答弁による。

(3) 2014年4月24日衆議院総務委員会・西尾勝参考人による。一方で、同総務委員会で、新藤総務大臣は黄川田徹委員の質問に答え、連携協約は大震災への対応という諮問に応えたものであると位置づける発言をしている。

(4) もっとも、そもそも市町村合併が議論の遡上に載ったのは、当初福島第一原発事故被災自治体を合併させ国主導の復興政策の受け皿にしようという思惑が働いたことがきっかけであった。経緯については拙稿（2013：45-46）

体による行政サービス提供に関する研究会」（後述）では、27次地制調以降、市町村を「総合行政主体」と位置づけてきた「フルセットの行政」から脱却することが謳われることとなった。

（2） 総務省内研究会

30次地制調の答申が出された後、総務省では、これを受けて自治法改正案の具体化に入ることとなったが、その際、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・一橋大学教授）、地方議会のあり方に関する研究会（座長：長谷部恭男・東京大学教授（当時））、定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会（座長：後藤春彦・早稲田大学教授）等の研究会を設置し、検討を行ってきた。これらの研究会は、いずれも平成26（2014）年3月までに報告書を取りまとめ、法案や平成26（2014）年度予算への反映が行われることとなったものである。

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会

基礎自治体による行政サービス提供に関する研究会は、「連携協約」に基づく自治体間の新たな広域連携のあり方を検討し、指針を提示した⁽⁵⁾。同研究会では、「連携協約」を国家間の条約になぞらえて位置づけ、この中に紛争解決の手段を含み込み、事務分担だけでなく政策面での役割分担等についても盛り込むこととした。

「連携協約」については、地方圏と三大都市圏についてそれぞれイメージを示し、地方圏においては、圏域全体の経済成長の牽引役として、高次の都市機能の集約、圏域全体の生活関連機能サービスの向上を担う地方中枢拠点都市を中心として県境をも越える都市間連携（シティリージョン）を推進することが謳われた。なお、地方中枢拠点都市と近隣市町村の首長とは定期的に協議すべきことが「連携協約」に記載されるべきとしている。一方で、中枢拠点都市等から離れたいわゆる条件不利地域においては、都道府県との連携協約の締結が選択肢として明示され、専門性が要求される各種社会福祉関連事務、インフラ維持に関する事務、地域振興等の企画部門の業務について協約を結ぶこととした。三大都市圏については、現在広域連携があまり進んでいないという認識の下、公共施設や介護保険施設のあり方について協約に基づく連携を推進することとしている。

定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会

定住自立圏は、平成20（2008）年に「定住自立圏構想推進要綱」によって提起された、「地方圏の人口流出を食い止めるダム機能」を確保することを目指す施策である。したがって、総務省としては、人口減少社会に対応するための政策上の重要な位置どりとなるものである一方で、特交措置等の誘因が弱く、必ずしも利用が進んでいない状況にあった。

定住自立圏構想の今後のあり方に関する研究会においては、平成25（2013）年6月のいわゆる骨太の方針において、定住自立圏の取組みを強力的に進めていくため、圏域において各地方自治体が果たすべき役割に応じた適切な財政措置の在り方を検討すると記載されたことを受け、現行の定住自立圏構想において措置されている包括的財政措置（特別交付税）について現行中心市1市あたり年間4,000万円程度、近隣市町村1市町村あたり年間1,000万円を上限としているものを拡

(5) 総務省による解説として、松谷朗（2014）

充することを提言した⁽⁶⁾。その結果、平成26（2014）年度からは中心市1市あたり年間8,000万円程度、近隣市町村1市町村あたり年間1,500万円を上限とすることへと措置額が拡大されることとなったものである。

（3） 地方団体の緊急要望

30次地制調答申を受けて、地方団体からは、区の役割を拡充し、都市内分権を充実させることが重要であるとの認識を示す一方、指定都市にはそれぞれ異なった沿革があり、各都市における区の規模、位置づけ、組織体制などは様々であるとして、全国市議会議長会の指定都市協議会から平成26（2014）年2月6日に総務省に対し、指定都市議会の区常任委員会を必置とすることについては慎重に検討することを求める緊急要望が提出された。

3. 法案に盛り込まれなかったもの

（1） 行政区単位の常任委員会

地制調答申では「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」と提案されていた。しかし、全国市議会議長会の指定都市協議会から、平成26（2014）年2月6日に総務省に対し、指定都市議会の区常任委員会を必置とすることについては慎重に検討することを求める緊急要望が提出された。さらに、そもそも、現行法においても、常任委員会を自主的に設置することは可能との判断⁽⁷⁾から法案には盛り込まないこととされた。

（2） 大阪都構想及び特別自治市構想との相違

上述のように、地方制度調査会で大都市制度改革が議論の俎上に載ったのは、大阪府・市および政令市長会による2つの提案および問題提起を受けたものであり、本法改正は政令指定都市制度の改正によってそれに対する回答を行ったという意味合いを一定程度含んでいるものといえる。ただし、総合区や指定都市都道府県調整会議等の導入と、これら地方側提案とは必ずしも一致したものではない。いわゆる大阪都構想は大阪市を廃止して大阪府に統合した上で旧政令市域に特別区を設置することを狙ったもので、総合区があくまで政令指定都市の行政区という位置づけになっていることとは根本的に異なる。大阪都構想については「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（平成24年9月5日法律第80号）によって措置されたことは既述の通りである。また、特別自治市制度については、一層制の旧特別市制度の焼き直しであって、これも現行の政令市制度とは根本的に異なる。

（6） 総務省による解説として、櫻井泰典（2014）

（7） 2014年4月17日衆・総務委における新藤総務大臣発言（45）

4. 国会審議の経過

法案は閣法として衆議院先議で第186国会に提出された。平成26（2014）年3月18日に衆議院で議案受理され、4月10日に本会議で質疑を行った上で総務委員会へ付託されて、4月17日、22日、24日の3日間にわたって審議が行われた。内、24日には参考人として西尾勝・30次地制調会長、上田清司・埼玉県知事及び橋下徹・大阪市長が参考人として招致された。

法案へは、日本維新の会から総合区の区長公選制の導入、指定都市の市長による総合区長解任のための住民投票請求権付与及び総合区長のチェック機能として総合区の区域を選挙区とする議員による区常任委員会を政令市に設置する内容の修正案が提出された。衆議院では4月25日に同修正案を否決した上で、自由民主党、民主党・無所属クラブ、日本維新の会、公明党及びみんなの党の5派共同提案による附帯決議を付して法案を可決した後、同日参議院へ送られた。

参議院では、5月12日に総務委員会へ付託され、5月13日、15日、20日の3日間にわたって審議が行われた。内、20日には参考人として碓井光明・30次地制調専門小委員長、荒井正吾・奈良県知事、北村亘・大阪大学教授が招かれ意見を陳述した。5月23日に参議院でも日本維新の会の修正案は否決され、法案は付帯決議を付した上で原案通り可決され、同月30日に公布となった。

なお、法案提出時の本会議（4月10日）および4月22日の衆議院総務委員会には安倍内閣総理大臣が法案について答弁に立ち、趣旨説明等を行っている。

5. 国会審議における主なやりとり

衆参両院総務委員会における主な法案審議内容は次の通りである。なお、条文解釈及び経過措置のあり方についても以下の国会審議からの引用で代える。

（1） 広域連携・連携協約

広域連携制度新設の意図

○新藤国務大臣 ……これからの私たちの国の国家的課題は、少子高齢化に加えて人口減少社会を迎える、その中で、いかに国の活力を維持しつつ、全国津々浦々にそれぞれの暮らしを確立できるか、私はそこが国家的課題だと思っているわけであります。

それに向けて、まずは、地方自治の、合併をすることによってスリム化を図ろう、それから効率化を図ろうということを進めてまいりました。……人口減少社会の中でまず最初に疲弊するのは地域であります。……したがって、合併をされた市町村同士の中で、今度はもっと町の中の暮らしを、役割分担したり連携したりして、魅力づけができるのではないかと……。

これは私、昨年にヨーロッパに視察に行きまして、シティーリージョンというものを非常に興味深く、自分で調査してまいりました。……合併によらずして事務を連携できる、こういうようなものをつくる。

それから、やはり力の強い町とその周辺の町が一緒になって、全体の底上げを図る。こういう中で、広域連携、それから自治体協約、こういうようなものを今回の法改正の中に埋め込ま

せていただいたわけであります。

いずれにしても、自分の生まれた地域で、できればそのまま一緒に過ごして行って、そして生活、生計を立てて、家族をつくり、そしてまた次の子供たちにつないでいく、この営みの繰り返しで日本というのは続いてきたわけでありますから、地域の生活というものを確立させていくことは極めて重要であって、……この一助になればという思いで、この意義を感じているところでございます。（2014年4月17日衆・総務委）

新設の広域連携制度と既存の事務組合等との違い

○政府参考人（門山泰明君） ……連携協約におきましては、通常の事務の分担というだけではなくて、基本的な方針とか政策面での役割分担、こういったものも決めていくというのが一点でございます。

それからもう一つ、議会の議決をして締結するわけでございますが、万が一紛争が生じることもないとは言えませんので、将来紛争が生じたときの解決の手続、これもあらかじめビルトインしているというのが二つ目でございます。

そして三つ目といたしましては、やはり一部事務組合等の場合には別の組織をつくるということになります。これは、やや重い、あるいは固い連携になっているという面がございますので、別組織をつくらない簡素で効率的な仕組みということを要点といたしまして連携協約制度を設けようというふうに考えているところでございます。（2014年5月13日参・総務委）

連携協約の具体的なイメージ

○門山政府参考人 地方部と大都市地域、分けてでございますが、まず地方の中核拠点都市の地域におきましては、集約とネットワーク化の考え方に基つきまして、例えば地域医療ですとか障害者福祉の充実といった分野、あるいは地域包括ケアシステムといったような高齢者施策、それから子育て支援の関係でファミリーサポートといったような取り組みなどがございますが、こういったものにつつきまして、中心となる都市と近隣市町村の間で役割分担をして、地域ごとに課題が異なりますので、地域の課題に応じた取り組みをしていくということになるのではないかと考えております。

一方、地方部の中の条件不利地域の場合でございますけれども、必ず行う事務としての介護保険ですとかあるいは地域包括ケアシステムに関する業務ということで、いろいろ福祉分野、業務があるわけでございますけれども、高度の専門性が要求されるというものもございます。そういったものにつつきましては、やはり市町村と都道府県との連携ということが一つの形ではないかと考えられます。

さらに、三大都市圏の場合でございますが、三大都市圏につつきましては、これから急速な高齢化が進むということ踏まえまして、介護保険施設の量といったような介護保険施設のあり方を検討することが必要となってくると思われますし、こういった検討を端緒といたしまして、連携協約に基づいて、広域的に施設の配置なりあり方などを連携して進めていく、こういったことが必要となるものと考えております。

……重度身障者の方々の通所型の福祉施設などのような通所型福祉サービスについて考えましても、やはり通所される方の利便性ということに十分配慮していくことになると、例え

ば施設を集約化する場合にも、ではネットワークをどうしていくか。特に、やはり交通ネットワークの強化ということをどうやって工夫できるのかということが一緒に考えられることになってくるんだろうと思います。（2014年4月17日衆・総務委）

- 政府参考人（門山泰明君） ……例えば介護保険ですとか地域包括システムなどといいました各種社会福祉関連業務の中で特に専門性が要求されるような分野というのがございます。人材の面なども含めてでございます。こういった分野ですとか、あるいは道路、橋梁、水道などのインフラの維持、これも大きな問題になっておりますが、こういったインフラの維持に関する業務につきましてもやはり専門性が要求される分野というのはかなりあるという認識でございます。こういった分野、さらには地域振興、観光といった企画部門につきましてもなかなか小規模な町村では担当者の数も本当に一人とか二人、限られているといったようなケースもございますので、こういった地域振興などの企画部門の業務といったものも考えられるのではないかというのが今の時点で想定している主なものでございます。

それから、市町村相互の連携といたしましては、地方中枢拠点都市圏におきましてやはり中心的な都市が地方圏の経済の牽引、これをやっていただくという産業振興的な面、これがやはり一つ大きいというふうに考えておりますが、このほかにも、例えば三大都市圏におきましてもこれから急速な高齢化が進むといったこと、それから公共施設の老朽化というのは、これは地方、都市、両方通じての問題でございます。（2014年5月13日参・総務委）

- 安倍内閣総理大臣 ……例えば、都市の圏域内に、相互に関連する製造業などの企業を集積するとともに、地域の大学や研究機関、金融機関など、圏域内の資源、企業、人材をフル活用して、これらが相互に知的な協力関係をつくっていくことによって、産業クラスターの形成や新たなイノベーションを実現し、新規創業を促進することなどが考えられると思います。（2014年4月22日衆・総務委）

連携協約締結のパターン

- 門山政府参考人 ……連携の主体といたしましては、都道府県同士ということもございまして、市町村同士ということもございまして、市町村と都道府県ということもございまして。また、近接した自治体同士というケースもございまして、離れた自治体というケースもある。（2014年4月22日衆・総務委）

連携協約に関する議会の役割

- 政府参考人（門山泰明君） ……連携協約、使う目的がやはり持続可能な形で行政サービスの提供体制を構築していこうということでございますので、安定的、継続的な関係にしななければならないということでございます。そういうためには、やはりきちっと団体としての意思を確定させるために、連携協約を締結する際には議会の議決を必ず経るということ、制度上そのようにいたしております。逆に、連携協約を変更する場合、廃止する場合も同様に議会の議決が必要であるというふうにしております。（2014年5月15日参・総務委）

地方中枢拠点都市の定義

- 門山政府参考人 ……地方中枢拠点都市という言葉は、今回の法案には出てまいっております

んが、構想として考えております内容は、……政令指定都市と、それから、今回の地方自治法の改正によりまして人口二十万人以上ということに要件緩和を予定いたしております新しい中核市、そのうち、昼夜間人口比率が一を超えているところ（2014年4月22日衆・総務委）

地方中枢拠点都市の機能イメージ

○政府参考人（門山泰明君） ……圏域全体の経済成長の牽引ということに関しましては、例えば、地域の産学金官民が一体となったプラットフォームを形成していただきまして、まずその圏域全体の成長戦略をつくっていくというようなことが考えられると思います。……やはり観光というものも重視すべき……それから、高次都市機能の集積も大事だというようなことは研究会でも指摘を受けております。

それから、高次都市機能の集積に関しましては、高度医療の提供体制、あるいは大学等の高等教育機関の整備といったことが想定されますし、基礎的な圏域全体の生活関連サービス機能の向上につきましては、日常的な地域医療ですとか障害者福祉の充実、子育て支援、あるいは交通面での足の確保といったようなニーズに対応できる取組と、こういったものが想定されると思っております。（2014年5月20日参・総務委）

都道府県による補完

○塩川委員 ……現時点で、小規模な市町村などで処理が困難な事務というのは生じているのでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）

○門山政府参考人 小規模な市町村で、よく、処理が困難といいますか、処理するのに困っている事務として聞きますのは、例えば、福祉の分野などにおきまして、あるいは道路などの公共施設の維持管理などにおきまして、専門性を要する分野というのがございます。（2014年4月22日衆・総務委）

○塩川委員 ……それを現行のスキームでできないのか（2014年4月22日衆・総務委）

○門山政府参考人 現行のスキームにおきまして、……対処しているというケースももちろんあるわけですが、今回の地方制度調査会答申では、それに加えまして、……都市との広域連携の仕組みがなかなか使いにくいところ……については、都道府県に補完的な役割を果たしていただく、こういうことも選択肢としてあるだろうということで、都道府県の補完の役割というものが使えるような制度を考えるべきだという答申がされたわけでございます。（2014年4月22日衆・総務委）

広域連携を進めるにあたっての関係府省間の連携方策

○塩川委員 ……関係府省の連携で新たな広域連携を進めるようなところについては、ぜひ国庫補助事業を優先採択すべきだということが取りまとめとして書かれているわけですが、こういった支援措置の具体化というのは行われているのでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）

○新藤国務大臣 その一面を、性格を有しているのが、私どもが設けました地域活性化プラットフォームであります。（2014年4月22日衆・総務委）

連携協約への交付税措置

○政府参考人（門山泰明君） ……本格的な交付税の措置等につきましては平成27年度からの全国展開を考えているわけでございます（2014年5月13日参・総務委）

広域連携制度の新設と合併推進

○藤末健三君 ……新たな連携というものをてこに更に市町村の合併を進めるつもりなのか、若しくは市町村合併をこれ以上進めるのは限界と考えた上での新しい制度なのかということをお教えいただけませんか。（2014年5月15日参・総務委）

○副大臣（関口昌一君） ……今後、地方自治体の行政サービスを持続可能な形で提供していくためのものであって、連携協約の締結を推進することをもって市町村合併を推進していく考えはありません。（2014年5月15日参・総務委）

代替執行に関するエージェント監視の方策

○政府参考人（門山泰明君） ……例えば都道府県と市町村が事務の代替執行、これは規約を定めて行うわけでありまして、その規約の中で、都道府県によりまして事務の処理の状況を報告するすとか、処理の方法について定期的に協議を行うなどといったことをあらかじめ規約に定めていくといったような方法が考えられるのではないかと思います。

それからもう一つ、監視という面では議会が重要なわけでございますが、市町村の議会といたしましては、仮に都道府県が代替執行している事務でありまして、冒頭申し上げましたとおり、その事務の処理権限は市長に残っているわけでございますから、市長が執行いたしますそのほかの事務と同じように、まずは市長に対してその事務処理の状況の説明を求めるといった形での監視を進めることが基本になるわけでございます。

ただ、場合によりましては、代替執行をしております都道府県の関係職員に対しまして、議会に出頭を求めて、その処理状況について説明を求めるといったことなども制度としては可能でございますので、そういったことをあらかじめ規約に定めておくといったようなことも考えられます。（2014年5月15日参・総務委）

(2) 中核市・特例市の統合

中核市と特例市の統合の狙い

○門山政府参考人 ……中核市と特例市の統合を図ろうとしているわけでございますが、その意義は、地域の中心的な都市として地域を支える役割を担います、人口規模が20万人以上の市に対しまして、現在も一定の事務、権限移譲が行われているわけでございますけれども、より一層、事務、権限の移譲を行うということによりまして、住民の方々に身近なところで、住民ニーズにより即した、迅速な行政サービスを提供することができるようにするということが制度の改正の意義でございます。（2014年4月22日衆・総務委）

○政府参考人（門山泰明君） ……特例市につきましては特に地方分権を進めてまいりました。特に、これまで第2次の地方分権一括法などによりまして、例えば環境規制ですとか町づくりの分野におきましては、一般市への事務移譲というのをかなり大幅に進めてきております。その結果として特例市固有の部分というのは狭くなってきたということから、もっと特例市に仕

事をしていただくべきだという考え方で、むしろ中核市と一本化して特例市の制度を改めることが必要だということが答申されたわけでございます。（2014年5月15日参・総務委）

中核市の指定を受けない場合、現行の特例市は事務を引き続き処理することとなるか

○政府参考人（門山泰明君） ……今回の法改正によりまして特例市制度を廃止することといたしました場合も、今の特例市が行っております事務をまた県に戻すというのはやはりこれは適当でないと考えますので、引き続き処理するということが適当と思っております。そういうことで、現在特例市である市が仮に新しい中核市の指定を受けない場合でありましても、これまで特例市として処理することとされていた事務を、施行時特例市ということにしておりますが、そういう形で引き続き処理するための法制上の措置を今回の法案の附則におきまして設けております。（2014年5月15日参・総務委）

人口20万を切る新中核市の扱い

- 若松謙維君 ……また今後人口減少で、新たな中核市ですか、ということで、現在20万でも、今後20万切った場合には、これどういう扱いになるんですか。（2014年5月15日参・総務委）
- 政府参考人（門山泰明君） ……こういったところは、まず、少なくとも今は特例市でなくなるということはないわけでありましたが、今度中核市になるに当たって、中核市の人口要件20万に下げますが、今の特例市になっているところで19万、18万のところは、5年間に限りませけれども、中核市として手を挙げることができる、したがって指定もできると、こういう経過措置を設けたという意味でございます。（2014年5月15日参・総務委）

特例市の中核市移行にあたっての総務省のサポート

- 門山政府参考人 中核市と特例市を統合する場合につきまして、人材の確保の課題があるということがポイントかと存じます。
- 例えば、中核市になりますと保健所の事務で職員が必要になってまいります。そのためには、まず、現在保健所を持っております都道府県と中核市に移行を目指す市との間での十分な調整が必要となってくると思います。……総務省といたしましても、こういった先行事例の情報提供など、必要な助言を行ってまいりたいと考えております。（2014年4月17日衆・総務委）
- 大臣政務官（伊藤忠彦君） ……財政措置につきましては、事務移譲に伴う増加経費を基準財政需要額に算入する形で地方交付税により適切に処置をしまいとごましますし、また、人的支援につきましても、総務省としては円滑な移行が進むよう先行事例の情報提供を始め必要な助言をしっかりと行ってまいりたい、こう考えているところでございます。（2014年5月20日参・総務委）

（3） 総合区・政令市改革

指定都市制度見直しの狙い

- 新藤国務大臣 ……この指定都市制度の見直しの効果は大きく二つであると思っております。……都道府県と指定都市の二重行政の問題の解消を図るという点におきまして、今回、指定都市と都道府県が事務処理について必要な協議の場を行うという、調整会議が設けられました。

……もう一つは、指定都市内の住民自治の拡充という意味……（2014年4月22日衆・総務委）

総合区への移譲事務のイメージ

○新藤国務大臣 ……総合区長は、例えば、区民会議を開催して、区民の意見を反映させた形での総合区のまちづくり計画をつくるですとか、計画に基づいて、地域のお祭り、イベントの開催などの独自の事業を実施する、こういうこともできます。それから、市民利用施設の維持管理や地縁団体の認可など、そういった身近な行政を行うことができるということになっている。（2014年4月22日衆・総務委）

一方で、市長の事務に隷属するものは、その区においても、総合区でできるものとするには条例にしなければならない。……教育委員会の権限に属する事務については総合区長に委任することができますが、消防長は法の執行機関ではありませんから、この事務は総合区長に委任することができないですとか、それぞれ事務分担は決める（2014年4月22日衆・総務委）

総合区のメリット

○政府参考人（門山泰明君） ……メリットとしては、例えば住民に身近な事務を包括的に区長に任せて、市長は政策決定に集中するとか、あるいは市役所本庁から相当距離がある区があるといったような、様々なケースにおいて使っていただけるのではないかとこのように考えております。（2014年5月15日参・総務委）

総合区への予算編成権移譲のイメージ

○門山政府参考人 ……一般的には、区の自主的な事業、いわゆる自主事業について、区長裁量で予算要求できるという運用を行っているところもありますけれども、結局、本庁の各部局に関係する事業予算については、区の担当課のラインで、言ってみますと、縦割りの、直接、本庁担当部局との間で相談しながら予算要求をするといったような形で調整しているのが多いというのが現状かと存じます。

それに対しまして、今度、総合区を設置した場合には、予算としては、市一体、一つの経営体でございますから一体でございますけれども、総合区長には、法律上、総合区に係ります予算について市長に対する意見具申権が認められるということになりますことから、その総合区が執行する予算でありますと、各部局に関係いたします事業予算についても総合区長が意見を述べるができる、その結果、意見を反映していくことができるだろう……（2014年4月22日衆・総務委）

○政府参考人（門山泰明君） ……総合区は市の内部組織でございまして、法人格を持っているわけではございません。

したがって、総合区を設けた場合におきましても、指定都市の予算というのはやはり団体としての指定都市一つでございますし、また予算というものはその性質上、歳入と歳出一体でございます。そういうことから、予算編成権自体はやはり市長に専属するものであって委任することはできないというふうに考えざるを得ないと思います。（2014年5月15日参・総務委）

総合区設置の自由度

- 門山政府参考人 ……指定都市の一部の区域に設置することも可能でございますし、全域に設置することも、あるいは全く設置しないということも、いずれも可能という仕組みにしようとしているところでございます。……（2014年4月17日衆・総務委）
- 門山政府参考人 ……この総合区を導入するときに、幾つかの区を合わせて合区などをして区の規模を大きくして、そこを総合区にするといったような判断をされることも場合によってはあろうかと思えます。（2014年4月22日衆・総務委）

総合区制度適用の目途

- 奥野（総）委員 ……総合区制度について伺いたいと思います。総合区制度について、具体的に今、手を挙げている、導入を検討しているという指定都市はあるのでしょうか。（2014年4月24日衆・総務委）
- 門山政府参考人 ……総合区の導入につきまして意向調査をしているわけではございません（2014年4月24日衆・総務委）

指定都市都道府県調整会議設置の意義

- 安倍内閣総理大臣 指定都市は、第30次地方制度調査会の答申において指摘されたとおり、その人口規模が大きいこと等から、都道府県との間で二重行政の問題が特に生じやすいものと考えております。
この二重行政の解消に向けて、政治家である市長と知事が向き合い、直接議論することは大変重要であります。今回の地方自治法改正案では、この両者が必ず構成員となって政策を調整していく場として指定都市都道府県調整会議を置くことといたしました。
これによって、二重行政の解消、効率的、効果的な行政体制の整備が進むものと考えております。（2014年4月22日衆・総務委）

指定都市都道府県調整会議設置の自由度

- 塩川委員 ……調整会議というのは、必ず設置されるということになるのでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）
- 門山政府参考人 ……自動的に設置されるということになるものでございまして、具体的な開催の回数ですとか開催の頻度など、会議の運営に関して必要な事項は、これは地域の実情に応じて調整会議自身が定める、こういうスキームでございます。
なお、現在も、指定都市と都道府県が協議を行うためにいろいろな会議を設置している場合がございます。そういう場合につきましても、その会議が、この改正案によって設けられる調整会議と同様の性質を持つということでありますれば、これを調整会議として位置づけるということも可能と考えております。（2014年4月22日衆・総務委）
- 塩川委員（共産） ……指定都市の市長と都道府県の知事、その一方から要求があれば、他方が嫌だと言っても開くということになるわけでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）
- 門山政府参考人 ……一方から要求があったときには開かなければならない……（2014年4月22日衆・総務委）

指定都市都道府県調整会議を経た総務大臣勧告の法的拘束力

- 関口副大臣 ……この勧告については、法的には尊重義務があるものであります。……（2014年4月17日衆・総務委）
- 塩川委員 ……252条の2第5項……の公益上必要がある場合とは、どのような場合を想定しているのでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）
- 門山政府参考人 ……例えば条件不利地域の市町村におきまして、近隣の市町村との広域連携という手法によることが困難である、そうであるにもかかわらず、都道府県との連携がうまくいかないといったようなことで連携協約が締結されていないということが起きて、それが住民の方々にとって看過できないような不利益が生じている場合、こういったような場合が考えられるということでございます。（2014年4月22日衆・総務委）
- 塩川委員 ……この調整会議において総務大臣が行う勧告というのは、機関委任事務の廃止とともに国の権力的関与として地方自治法に導入された、地方自治法の245条1号のイ「助言又は勧告」、この勧告に該当するということよろしいのでしょうか。（2014年4月22日衆・総務委）
- 門山政府参考人 御指摘のとおりでございますが、自治法に規定されております関与の一形態としての勧告でございますが、ちなみに、これはいわゆる非権力的関与と分類されるものでございます。（2014年4月22日衆・総務委）
- 藤末健三君 ……自治体間の紛争にこの総務大臣が勧告をするというのは、地方自治という意味ではちょっとやり過ぎではないか（2014年5月15日参・総務委）
- 国務大臣（新藤義孝君） ……あくまで自治体のこの発意に基づいて、御要請に応じて私どももそういった御相談に乗るといっているわけでありまして、大臣は、その勧告を求められた場合には第三者機関であるこの都道府県の勧告調整委員という者を、この調整を必要とする事案にふさわしい者から任命をしてそれに当たらせることにすると。こういういろんな工夫をしております。（2014年5月15日参・総務委）
- 東徹君 ……勧告を求めるところまで至っているわけでありまして、尊重義務ではなかなかこれ前に進まないのではないのかなど。本当に首長同士が意見が合ったとしても、議会まではなかなか同意されない。（2014年5月15日参・総務委）
- 大臣政務官（伊藤忠彦君） ……勧告に従うべき義務を設けなくとも十分問題の解決に資することとなるものと私どもとしては考えているところでございます。（2014年5月15日参・総務委）

総合区の区長公選制を導入しなかった理由

- 新藤国務大臣 ……行財政改革や、公選により市長とは別に選ばれた者が市長の補助機関である区長になるとすると、市長と区長の党派が異なる可能性も出てまいります。それから、指定都市全体の経営を一体的に行うという観点から不適當ではないか、こういう意見が交差したわけでありまして。（2014年4月17日衆・総務委）
- 安倍内閣総理大臣 区長公選制については、第30次地方制度調査会において、行財政改革の観点や、一つの地方自治体の中に公選の市長の部下として複数の公選の職がいることが不適當ではないかとの議論もあるわけでございます。（2014年4月22日衆・総務委）

※ 地制調専門小委員会で林文字横浜市長らが反対したことも影響していると考えられる。特別自治市の区長公選制とも絡めて、林市長は両方とも公選制導入に反対した。（筆者注）

指定都市都道府県調整会議への議会代表者参加の義務づけを見送った理由

○政府参考人（門山泰明君） ……議会の代表者を含めましてそれ以外の構成員をどうするかということは、もうこれは地方自治体の自由度をできるだけ確保するという観点から、もうそれぞれこれは地域で御判断いただくということにしたわけでございます。これは、調整会議の調整事項について政治的判断が必要であることから議員が構成員となるべきだと、こういう御意見がありました一方で、調整会議はやはり事務処理の協議でございますから、議員が構成員となることについては慎重になるべきだという御意見、さらには議員が構成員にならない方がむしろ議会としては事後のチェックを行いやすいと、こういった御意見両方ありましたものですから、このような仕組みにしたわけでございます。（2014年5月15日参・総務委）

（4） その他

集約とネットワーク化とは

○塩川委員 ……集約とネットワーク化というのはいかなるものなのか（2014年4月22日衆・総務委）

○門山政府参考人 ……平成20年5月に定住自立圏構想研究会において提唱されまして、今回の第30次地方制度調査会の答申におきましても示されている考え方でございまして、これからの人口減少、少子高齢社会におきまして住民生活に必要なさまざまな都市機能、これを圏域の基礎自治体が役割分担するとともに、圏域全体のために活用するということを意味しております。

より具体的に申し上げますと、圏域の中心となる都市、ここの都市機能の集積を有効に活用するという観点から、中心となる都市は、近隣の地域の住民の分も含めまして、圏域全体の暮らしに必要な都市機能を集約的に整備する。それとともに、近隣の市町村の地域に確保すべき機能がございまして、生活機能ですとか農林水産業、あるいは豊かな自然環境等、こういったものを近隣市町村の区域に確保し、その間で連携、交流していく。こういう考え方で承知いたしております。（2014年4月22日衆・総務委）

○門山政府参考人 ……三大都市圏の場合は、地方圏と違いまして、どこが中心でどこが周辺地域というように、なかなかそういう捉え方がしにくいという面があり、現実に余り連携が進んでいない面があるということがございます。

そういうことで、水平的な連携あるいは双務的な連携というものは、これからの時代、やはり三大都市圏エリアにおいても必要だろうという考え方におきまして、それをより安定的に続けられるようにするというので、連携協約という仕組みを使えるようにしようということでございます。（2014年4月22日衆・総務委）

フルセットの行政からの脱却とは

○塩川委員 ……フルセットの行政からの脱却というのはいかなるものなのか（2014年4月22日衆・総務委）

○門山政府参考人 ……その意味するところは、人口減少社会にあっても、地域を活性化して経

済を持続可能なものとして、要するに、国民が安心して生活できるようにしていくためには、単独の市町村で、基礎自治体に求められているあらゆる公共施設ですとかあらゆるサービスを全部そろえていくということ、これがそこで言っているフルセットの行政ということでございますけれども、そういうことというのは非常に困難になっている、ほとんど無理になってきているということから、そういう考え方から離れるという意味で脱却という言葉を使っております。

そういう考え方から離れて、施設ですとか事務の性格、あるいは地域の現状に応じまして市町村間で施設を共有する、あるいは共用するといったようなことも含めて連携していく、こういう考え方が大事だということを指摘されたものというふうに考えております。（2014年4月22日衆・総務委）

西尾参考人発言

○西尾参考人 今回の答申は、人口減少社会への対応が主要なテーマとなっております。大都市制度に関しましては、……専門小委員会においては、それぞれの関係者からのヒアリングを行いました。……いずれも、おおむね、指定都市と都道府県のいわゆる二重行政の解消、指定都市内部における住民自治の拡充という二つが主要な課題となっております。

……今回の法案では、おおむね答申に沿った内容が盛り込まれており、評価しているところでございます。

区常任委員会の設置につきましては今回の法案には盛り込まれておりませんが、地制調における議論の過程では、区に議会を置くという案もありました。選挙に伴う追加的費用に対する懸念等も考慮いたしまして、現状において実現可能な案として、市議会内に、区選出市議会議員を構成員とし、一または複数の区を単位とする常任委員会を置く案を示したものでありまして、できれば法案に盛り込んでいただきたかったと私は考えております。

……人口規模の大きい指定都市において、区の行政に対し住民の声を適切に反映できるようにする上で、議会の役割は極めて重要であると思っております。

この点につきましては、指定都市の議会関係者の理解が重要であります。現行法のもとでも、条例によりまして、区単位の常任委員会の設置は可能でありますので、各団体の賢明な御判断に期待しております。

大都市地域における特別区の設置に関する法律……に基づき特別区を設置する際に留意すべき点……は、……答申では、道府県での特別区の設置によりまして国や他の地方自治体の財政に影響が生じないように特に留意すべきであること等を指摘しております。

……特別自治市構想につきましては、……都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲によりまして、実質的に、極力、特別市に近づけていくことといたしました。

既存の定住自立圏構想は、中心市が周辺の市町村にかわって広域的なサービスを実施する上で中心市の財政負担をどう手当てするかという課題があります。

今回、連携協約の制度が法制化されることで、より安定的、継続的な連携が可能となりますことから、適切な財政措置と組み合わせることで、地方中枢拠点都市圏の形成が進むことを期待しております。

連携協約制度は、……法制化されれば、市町村合併ではない新たな形を地域で選択できるよ

うになります。(2014年4月24日衆・総務委)

- 西尾参考人 ……事務を完全に他者に預けてしまう、あるいは渡してしまうというのではなくて、もしうまくいかなかったら、いつでも自分はまた取り戻して、自分自身がやれるということ、そしてまた、協定、協約で必要な事項を十分議論して詰めていけば、かなり自治体としての意向がそこに反映して、他者にやっていただくとしても、自分たちの意見が反映されるというような方式があり得るのではないかということから、柔軟な連携ということで、協定、協約方式というものを考え出したわけであります。(2014年4月24日衆・総務委)
- 土屋(正)委員 ……代替執行になじまない、自治体存立に関する事務があると思いますが、簡単に御所見を。(2014年4月24日衆・総務委)
- 西尾参考人 おっしゃるとおりだと思います。……自分自身の地方選挙の選挙管理というような事務、……課税権……戸籍……住民基本台帳……印鑑登録証明……それ以上の具体的なサービスになると、地域事情によってさまざま変わりますが、全部について同じだということは決して言えないだろうと思いますけれども、……老人の介護の支援システム……幼稚園、保育所といった子育ての施設から義務教育といったようなことは、基礎自治体としてはなかなか放棄できないんじゃないか(2014年4月24日衆・総務委)
- 西尾参考人 ……地制調においては、都道府県から政令指定都市への権限移譲に伴う税財源の移譲についてはいろいろ議論をいたしましたけれども、この広域連携に伴う財政負担をどういうふうにして調整するかというのは、それほど議論をいたしませんでした。(2014年4月24日衆・総務委)
- 西尾参考人 ……この連携協約は法定義務的な事務についても任意的な事務についても起こり得る、こう思っています。(2014年4月24日衆・総務委)

橋下参考人発言

- 橋下参考人 ……今回のこの自治法改正案、特に都道府県の調整会議の規定と総合区の規定は、この法律がなくてもこんなことはできます。……ただ、一点、法律がなければできないこと、これが区長の公選制です。(2014年4月24日衆・総務委)

……都道府県の調整会議についての一番の欠点は、これは日本の法律、日本の統治機構の一番の欠点にも共通するんですが、結局、協議、会議というものを設けてそれで終わり。決定権をどこが持つんだというところが一番重要であるにもかかわらず、今回の自治法改正では、都道府県と政令市の調整会議において決定権は定められておりません。(2014年4月24日衆・総務委)

……今の自治法改正案であれば、特別職といえども補助職的な位置づけですから、市長の部下ですね。ここは乗り越えなければいけない壁がありまして、自治法改正案の総合区の区長は特別職、これはあくまでも市長の部下ですけれども、公選にすることによって、この市長の部下という位置づけから一つ踏み出すことができると思っております。(2014年4月24日衆・総務委)

区長準公選制は現在でも可能か

- 東徹君 ……過去に東京都で実施されたことのある区長準公選制についてであります、現在

もそれぞれの地域の判断で実施することができるということでもいいのか、確認をさせていただきたいと思います。（2014年5月15日参・総務委）

○政府参考人（門山泰明君） ……いわゆる諮問的住民投票と言っておりますが、それについてはそれぞれの地方自治体の判断によって法律がなくても実施できるという解釈が取られておりまして、これは現在でも同様でございます。（2014年5月15日参・総務委）

認可地縁団体に関する改革の経緯

○門山政府参考人 ……認可地縁団体が所有します不動産につきましては、過去に多数の構成員などの名義で登記されていたり、登記名義人、その相続人の所在がわからないなど、認可地縁団体の登記手続に支障を来している事例があるということで、昨年2月でございますが、総務省の行政評価局から、地縁団体名義への所有権移転登記手続の改善促進のあっせんを受けたところでございます。（2014年4月22日衆・総務委）

6. 本法成立後の動き

（1）新制度導入の目途

総務省が行った調査によると、現在の特例市のうち、新中核市への移行を希望する市は12、検討中の市が21、今の時点で考えていない市が12あるというが、具体の自治体名については示されていない（2014年5月15日参・総務委）。一方で、総合区制度については少なくとも法案審議時までこれを適用しようとする声はあがっていない状態である。

（2）新たな広域連携モデル構築事業

総務省では、平成27（2015）年度からの制度本格実施に先駆け、平成26（2014）年4月7日に新たな広域連携モデル構築事業の委託に関する提案募集を行い、6月27日にはモデル地区として11件を指定した。それぞれ、地方中枢拠点都市を核とする圏域における取り組みとしては、盛岡市（2市5町）、姫路市（7市8町）、倉敷市（6市3町）、広島市（広島・山口両県にまたがる10市6町）、福山市（岡山・広島両県にまたがる5市2町）、北九州市・下関市（2市）、北九州市（5市1町）、熊本市（3市9町1村）、宮崎市（2町～宮崎県全域）の圏域が指定をうけ、条件不利地域における都道府県による補完の取り組みとしては、鳥取県（6町1村）と大分県（1町1村）によるものが指定された。

（3）31次地方制度調査会への継続

本法成立直後に元総務大臣である増田寛也を座長とした日本創成会議・人口減少問題検討分科会（事務局：日本生産性本部内）の提言「ストップ少子化・地方元気戦略」（平成26年5月8日）が発表され、2040年までに896自治体が消滅の恐れに直面する⁽⁸⁾という内容に、具体的に名指しされた市町村を中心として大きな反響を呼ぶこととなった。

本法は前述の通り元々東日本大震災および平成24（2012）年1月の国立社会保障・人口問題研

(8) 20代、30代の女性の数が2010年と比較して半分以下に減る市町村

究所が公表した「日本の将来推計人口」を踏まえ、人口減少社会への対応が主要なテーマとして設定された30次地制調答申に基づくものである。30次地制調答申が「集約とネットワーク化」等、日本創成会議の提言と重なる要素が多く含まれていたことから、これらが呼応しあって市町村における本法で導入された新制度の利用を促進することになるかもしれない。

平成26（2014）年5月15日には、第31次地方制度調査会が設置され、ここでも「個性を活かし自立した地方をつくる観点から、人口減少社会に的確に対応する三大都市圏及び地方圏の地方行政体制のあり方、議会制度や監査制度等の地方公共団体のガバナンスのあり方等について、調査審議を求める」との諮問を受け、引き続き人口減少社会へ対応するための行政体制のあり方が審議されることとなっている。

【参照文献】

- 市川喜崇（2011）「市町村総合行政主体論と『平成の大合併』」『新しい公共と自治の現場』コモンズ、pp. 339－373
- 櫻井泰典（2014）「定住自立圏構想について」『地方財政』2014年6月号、pp. 129－148
- 堀内匠（2013）「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』をめぐる」『自治総研』2013年8月号、pp. 40－85
- 松谷朗（2014）「地方中枢拠点都市圏構想について」『地方財政』2014年6月号、pp. 116－128