

### 地方自治法の一部を改正する法律案

#### [議事録 5/5]

- ・基礎自治体と総合行政
- ・道州制と基礎自治体への補完

#### 吉川沙織君

地制調を始め総務省関係の文書では、市町村あるいは市区町村のことを基礎自治体という言葉で表すことが定着しているようです。この基礎自治体という言葉は法律用語として用いられているわけではなく、以前は基礎的自治体という言葉が使われていたかと思います。この基礎自治体という言葉が使われ始めたのはいつ頃で、その変わった趣旨について伺います。



#### 政府参考人(門山泰明君)

御指摘にございますように、法律用語として基礎自治体という用語はないというふうに認識いたしております。

基礎自治体という言葉でございますが、これは平成15年11月の第27次の地方制度調査会答申、これにおきまして使用されたのが初めてだろうと、きっかけでございまして、これをきっかけとして一般に使用され始めたというふうに認識いたしております。それ以前におきましては、昭和31年の地方自治法の改正によりまして、地方自治法の第二条第四項、現在これ項が繰り上がって第三項になっておりますが、そこで市町村は基礎的な地方公共団体としてかくかくしかじかの事務を処理するという形で基礎的な地方公共団体という表

現が出ております。



このときの基礎的な地方公共団体の考え方でございますが、第一に、現在、普通地方公共団体に関する制度は市町村と都道府県の二層構造になってある点に着目いたしまして、両者の普通地方公共団体としての性格付けを示すということで、都道府県というのは市町村を包括する広域の地方公共団体であるというのに対しまして、市町村と

いうのは基礎的な地方公共団体であると。

そして第二に、市町村が住民に最も身近な、一義的な基本的な普通地方公共団体というべきものであるということを意味いたしますとともに、法律上、地方自治におきます市町村優先の原則というものを示そうということでこういう法文が入れられたというふうにされております。

その後、戻りまして、平成15年の27次地方制度調査会でございますが、ここにおきまして基礎自治体という表現が用いられましたのは、地方分権を進める観点から、より住民に身近な市町村が福祉ですか教育、町づくりなどの行政サービスを提供する地方自治体となっていくことが望ましいと、そういう認識の下に、市町村が基礎的な地方公共団体であると、先ほど申し上げましたような意味を全部含めて、これを簡明に表すというためには、答申において基礎自治体という表現が適切であろうということで基礎自治体という言葉が使われるようになったというふうに理解いたしております。



### 吉川沙織君

途中で分からなくなってしまいましたけれども、つまり、基礎自治体という言葉は、基礎的な地方公共団体という言葉と比べて、市町村と都道府県の対等性と役割分担及びそれが地方行政のみならず地方自治の担い手、主体であるという意味合いをより強く意識した用語であるというふうに捉えてよろしいでしょうか。

### 政府参考人(門山泰明君)

おっしゃるとおりでございます。

### 吉川沙織君

最後に、今回、連携協約で様々なものが述べられています。市町村間による、先ほどからも御答弁いただきましたけれども、水平的な補完、それから基礎自治体に対する都道府県の補完、直接的な補完、垂直補完の役割がありますけれども、それと少し道州制の議論を絡めて質問をさせていただければと思います。



地方分権の推進は現在の地方自治の仕組みの下ではほぼ限界に達していると考えて、国と都道府県と市町村を国と道州と基礎自治体で構成される地方自治制度に変えるというのが道州制だと私は理解しています。そして、国がする仕事というのは、本来国が果たすべき外交や防衛、真に全国的な視点に立ってする仕事に極力限定して、それ以

外の国の事務は道州に移して、廃止される都道府県が行っている仕事の大部分は基礎自治体へ移譲する。したがって、受皿となり得るだけのちゃんとした能力や仕事ができる能力を持った自治体が必要になる。

この考え方方に立つとするならば、小規模市町村の解消を促すことになるのではないか、これを強く懸念されているがゆえに全国町村会と全国町村議会議長会は道州制導入に反対をされているのではないかと個人的に思っています。彼らの主張を見てみると、地域の実態や住民の意向を顧みることなく市町村の再編を強いることになれば、農山漁村の自治は衰退の一途をたどって、ひいては国がぼろぼろになってしまう、こういう主張をされています。



一方で、今回の地制調の答申は、基礎自治体については人口減少、少子高齢社会にあって、とりわけ条件不利地域の基礎自治体における行財政基盤の強化が必要であるという認識に立って、市町村間での水平連携の一層の推進を進めるとされています。さらに、小規模な市町村などで処理が困難な事務が生じているものの、水平間で連携がし切れない場合は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を打ち出されています。

ですから、一方で水平の連携を尊重するのであれば道州制の側に立ちますし、垂直の補完であると都道府県の役割が強調されるということになりますので、かなり難しい議論だと思っています。

実際、かつて第 27 次地方制度調査会でいわゆる西尾私案として、自主的な市町村合併を進めるとしてもなお残ると予想される小規模な市町村に対する市町村間の水平連携と都道府県の垂直補完のアイデアが示されたときには、その意図とは別に、反対の意見が多くて実現に至りませんでした。今回もある意味同じような感じで書かれていますが、町村の受け止められ方は全く別であったと思っています。



ですので、難しいんですけれども、このような状況の中、知事、いろんな知事さんがいらっしゃいます。道州制を推進される知事さんがいらっしゃる一方で、道州制の動きに反対をされる知事の方もいて、道州制には一定の距離を置いて、基礎自治体の機能の補完を、県の呼びかけで市町村間が連携する水平補完と県が直接関与する垂直補完の両面から基礎自治体を何とかしていこうという動きがあります。その先端の取組として奈良県と高知県があるのではないか

と思っています。

この両県に共通するのは、中山間地が多くて、市町村合併を進めようとしても物理的に限界がある、だから両県とも基礎自治体への垂直補完、直接的な補完に積極的にならざるを得ないという側面がありますが、この先進的な取組について総務省はどのように見ておられるのか、局長の見解を伺います。

### 国務大臣(新藤義孝君)

まず、今のこの大前提について、これは整理をした方がいいと思います。

委員がおっしゃったのは、現状の市町村制度では地方分権が限界だから、だから道州にして、そして国と地方の役割分担をするんだと。私はそのように思ったことはございません。



それから、道州制においてそのような言葉はないと思います。中央集権体制から脱却をして、全国一律の制度によ

る地方自治、これはもう限界があると。したがって、国は国の機能強化をし、地方は、それぞれの町のそれぞれの地域のニーズ、また行政のサービスの向上、こういったものに応えるために、この国を幾つかのブロックに分けて、そこで特性に合った自治ができるようにしようではないかと。そして、国と地方の制度を抜本的に改革することによって行政サービスを向上するとともに、国家の統治機能の強化に当たると。これが道州制の進めるべき根本だと思っています。

それに対していろんな御意見があって、今、与党の中で御議論があることは、また与野党全党においてそれのお考えがあることも承知をしておりますから、でも、前提として分権は、これは今の体制であってもやることは幾らもあるし、また必要に応じてやっていかなくてはいけないということあります。

じゃ、分権を進めれば道州制は要らないのかとか、道州制やるのならば今の分権は意味ないのではないかと、こういうことをおっしゃる方もいらっしゃるので、それも違うと。これは、分権をどんどん進めていって、そこ

にあるべき地方自治の体制を、じゃ、どのようにこの道州の中に当てはめるのかという私たちの今進めている分権の延長上に新しい制度がなければいけないわけです。ですから、直近の一番最も改善がなされた制度の前提に立って新しい、もし道州を導入するならば、道州制度の基本設計というのは成り立つということになるわけあります。



それから、国と地方が完全に分離することもできません。そして、地方の中にはあっても国政は必ずありますし、また逆もしかりであります。日本人でない市民はいないし、市民、県民でない日本人もいないと、こういうことなん

ですね。ですから、まさにこれは、同じ地域に役割分担でいろんなものが入ってきて私たちの暮らしが成り立っているのであります。したがって、道州制を進めるに当たっては、財源を保障し、調整し、かつ、各ブロックが同じような生活、経済力を維持できるようにするための工夫がなければ成り立たないんです。ですから、そこに国民的な議論が必要だということあります。

今のまさに委員が示されたような奈良とか高知とかは私も承知しておりますが、そういう様々な取組をどんどんと進めること。これはここだけではなくて、各県が、都市部には都市部の、県庁として市町村に対する支援の策というのはやってありますよ。例えば県民税を収納率を上げるための職員派遣をするとか、いろんなことをやっていますから、これはどんどんとやっていただきたいと思いますし、我々はそれを応援をしております。

### 吉川沙織君

道州制については、与党の中でも双方の意見が出て、慎重な議論を進めた上で、多分、道州制担当大臣としていろんな結論を導かれていくと思いますので、そこは両論見ながらしっかり議論に加わっていきたいと思っております。



今回の地制調の答申、大きな、大きな、本当に大きな制度改革というのは、実は、もちろんいろいろありますけれども、盛り込まれていないのではないかという指摘も幾つかあります。

ここ数年の地方制度改革では、東京都以外への大都市の都制の拡充、それから政令市が府県から完全に独立するという特別市制、府県を廃止する道州制の議論などが盛んに行われてきましたが、大きい議論ももちろん大事です。この国の在り方を決めていくような議論ももちろん大切ですけれども、平成五年の地方分権推進の決議から、先ほど大臣の御答弁の中でも触れていただきましたけれども、二十年が経過して、政府もこの間の地方分権改革をフォローアップし、今後の地方分権の方向性を検討している中で、この効果ができるだけ発揮できるよう、イメージ、どちらかといえばイメージ先行とも言われる側面がある大きな制度改革よりも、地道ながら足下の地方自治の充実に努めるべきという考え方、もちろん双方進めていく必要はありますけれども、そういう考え方も重要ではないかと思いますが、局長、済みません、一言お願いします。

### 政府参考人(門山泰明君)

地方自治体の足下の地方自治の充実、住民自治の充実という御趣旨かと存じますが、これにつきましては、例えば、ごく最近におきましても、平成 24 年の地方自治法改正で、住民直接参加のリコールの要件緩和ですとかあるいは住民自治の基本であります議会について条例で通年会期を導入できるといったような改革、

これも進めてきたわけでございますし、さらにガバナンス強化ということは今後も引き続き進めていくべき課題だと認識しております。

それに加えて、今回、連携というような仕組みを導入しようということでございまして、おっしゃいますように、やはり両方進めなければならないということで進めてきているものがこの足下の自治の充実という面でもあるということだと思っています。

### 吉川沙織君



足下の自治の充実もあるではなくて、それも本当に大事にしていただければ本当にうれしいです。

最後に、総務大臣は先月、4月25日の閣議後の記者会見において、第三十一次地方制度調査会の立ち上げについて言及されておられます。また、今日の総務委員会終了後の17時20分より、官邸で第三十一次地方制度調査会の立ち上げと初会合が行われると伺っています。

先日の記者会見においても、第三十一次地制調の諮問事項について二点ほど触れておられますが、どのような内容を考えておられるのか、伺いたいと思います。

### 国務大臣(新藤義孝君)

まず、今回の第三十一次地制調は私は画期的なものだったと思っているんです。個別具体に、指定都市における住民自治の拡充というのは、これは昭和31年の指定都市制度以来の大改正になっています。それから、都道府県から指定都市への事務、税財源の移譲というのもかつてない規模で行われることになりますし、中核市、特例市の制度統合や、そして、先ほどから何度も出ている連携協約とか、そういうものは、これ極めて実践的な具体的提案をいただいたものだと高く評価をしております。

それから、ちょっと触れられました特別市につきましては、これは昭和22年に地方自治法制定されて、あったんですが、一度も適用されることなく31年に改正で廃止になったものなんです。自分の地域のみが独立するということは、周辺の例えば圏域に対する財源負担はどうするのかとかいろんな問題があって、これは現実的ではないということですこれまで適用されたことがない制度であります、こういう御要望があることは承知しておりますが、それは具体的なテーブルにのらなかったのはいろんな理由があるからということであります。



本日は、三十一次の地制調、これから開かれるわけであります、その中でつまびらかになりますけれども、少なくとも今回は人口減少社会における三大都市圏と地方圏の地方行政体制の在り方、これがメインイシューになります。もう一つ大きな柱は、これは地方議会の在り方、そして地方の監査制度でございます。そういう地方公共団体のガバナンスとチェック機能、これらをどのようにすべきかということについての御議論がいただけるのではないかと思いますが、具体的にはこの夕刻の地制調を踏まえた上で公表させていただことになります。

### 吉川沙織君

第三十次地方制度調査会の会長をお務めになられた西尾会長は、4月24日、衆議院総務委員会において、第三十次地制調について、「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。」と明言をされておられます。恐らく、今夕に開かれる第三十一次地制調、今大臣の御答弁にもございましたとおり、人口減少社会に的確に対応するためとお述べになられましたけれども、第三十次地制調も人口減少社会、この書き出しから、いつの時点の統計を使うかというような議論も地制調の中であったようでございますが、いずれにしても人口減少社会を踏まえてのものだったと思っています。



いずれにしても、我が国の存亡を懸ける大きな話ですので是非進めていただければと思いますが、第三十次地制調も人口減少社会における地方自治を見据えての地方制度改革でありますから、そのための集約とネットワーク、地方中枢拠点都市、様々な考え方が盛り込まれたものだと思いますので、三十次の積み残しも含めてしっかり議論していただければと思います。

ありがとうございました。