

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などについて、地方自治の一層の推進を図る観点から、調査審議を求める。」というものでした。

最初の住民自治の在り方については、地方自治法の一部改正法が平成二十四年九月五日に公布、一部施行されておりますが、最初に伺いたいのは、諮問事項、一つ、二つ、三つありました、三つ目の東日本大震災を踏まえた在り方について伺います。

東日本大震災により大きく被災した自治体、特に市町村に対しては、全国的な水平的なネットワークによって自治体間支援がなされています。また、放射能汚染による大規模な住民の長期に及ぶ避難という未曾有の事態に対しては、原発避難者特例法の制定などで一応の救急的な措置はなされています。しかし、そのような救急期は当然としても、国全体としては今後想定される大規模地震等を見据えて長期的かつ構造的な取組が必要となってくると思います。

地制調の答申では、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されているだけで、地制調としての提言などは行われておりません。

大震災から三年経過した今日、大災害における

自治体の行政体制の在り方などについてまとめた報告があつてしかるべきではないかと考えます。震災の教訓と課題への対応について、地制調として既に措置済みと考えていらつしやるのか、あるいは地制調や総務省として単独としては所管外と考えておられるのか、それともこの答申の中にある中心的課題である広域的な自治体連携の中において読み取るべきであるとすればよいのか、局長、お願いいたします。

政府参考人（門山泰明君） お尋ねございました東日本大震災を踏まえました基礎自治体が担うべき役割あるいは行政体制の在り方について、地方制度調査会での議論でございますが、先生の御指摘にもございましたように、やはり基礎的自治体同士の水平的な支援、これが実際に大きな役割を果たしたわけでございますが、この水平的な支援ということを法令で位置付けることが必要だと、こういった御議論がまず一つの議論としてございました。それからもう一つは、災害時において役場が壊滅してしまつたと、こういったケースもございました。特に、常にそうではございますが、災害時におきましてはこの役場機能というものがいかに重要であるかと、こういったような点なども含めまして様々な御議論がなされたわけでございます。

そして、こうした議論をしております途中の経

吉川沙織君 民主党の吉川沙織です。

今回の地方自治法の改正案は、第三十次地方制度調査会答申、「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」を踏まえたものであり、同答申に対する総務省の認識を中心にこれから質問をさせていただきたいと思います。

まず、その前提となる諮問、総理の諮問は、「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

過におきまして、今お触れになりましたように、国全体といたしましては、災害対策基本法の改正ですとか原発避難者特例法といったような措置がとられたわけでございますが、地方制度調査会といたしましては、このような調査会でなされまして議論を踏まえまして、市町村間の広域連携、これがやはり重要だということで、市町村間の広域連携を一層進めていくためには、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と、こういう答申がなされたわけでございます。

この答申を受けまして、今回、新たな広域連携の仕組みといたしまして連携協約の制度というものを創設することとしているわけでございます。この連携協約でございますが、地方自治体が地域の実情に応じて自由に内容を協議し、特に災害対策業務も含めまして役割分担というものを定めるということ、地方自治体にとって自由度の高い使い勝手の良いものになるということを目指しているわけでございます。

もとより、災害対策に当たりましては、都道府県、国の役割もあるわけでございますけれども、やはり何と申しましても、住民に最も身近な市町村が第一義的な責任と役割を担うというものであることは、これは東日本大震災を踏まえても変わ

りがないというふうに認識をしているところでございます。

吉川沙織君 では、今三つお尋ねしました、措置済みか、所管外か、地方公共団体、自治体間の広域連携の中に読み取ればよいのかという中で、三番目ということよろしいですね。

政府参考人（門山泰明君） 御指摘ございました一、二番目につきましては、例を全部は申し上げませんでしたが、災害対策基本法などがございます。そういう意味では、地方制度調査会が直接御提言された内容は三番目の連携協約に係る問題というふうに認識いたしております。

吉川沙織君 今ほど局長から様々御答弁いただきました。そして、私も先ほど答申の内容を少し引用しましたが、それ以外でも、今御答申の中にもありました災害対策法制について所要の見直しが進みつつあることや、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いうことは、これ記載はあります。

これによって、そしてまた連携協約等の内容によって、この三つ目の諮問内容に十分応え得る内容であると局長はお考えでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） これまで講じられました災害対策基本法の改正などを含めまして、

可能な対応につきましては講じられておりますし、さらに連携協約などを通じてこれから講じていくことになるというふうに考えております。

吉川沙織君 今お尋ねをしました諮問内容については、地制調の専門小委員会の中でも議論になっております。

昨年四月五日の第三十一回専門小委員会議事録を拝見いたしますと、確井委員長が、「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ので、これは会長に、こういうときには御発言になってもらうのがよろしいでしょうか。」と発言をされております。この問いに対して地制調の西尾会長も、「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つきりしない諮問事項なのです。」と答え、さらに、「どうも諮問をした側にも二つの思いがあるみたいで、」とお続けになられ、今局長が答弁なさいました役場機能の喪失、被災市町村の今後の在り方など二つの視点を挙げておられますが、これ、元々の諮問内容自体が不明確であったというところよろしいでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） 諮問内容は、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在り方ということでございますので、ある意味、抽象的な表現にはなっていると思いま

すが、今、西尾会長の御発言の引用もございましたけれども、委員の皆様としては、そういったことから、こういうことが調査会として審議していく事項なのかというところから御議論を開始されて、その中で、やはり基礎的自治体同士の水平的な支援を法令で位置付けることの必要性ですとか、役場機能が災害時においていかに重要であるかとか、こういったところがやはり大きな論点として対応を考えていくべき対象だというふうに整理をされたものと考えております。

吉川沙織君 この諮問事項については、第二十七回の専門小委員会からでございましたが、非常に難しい取りまとめをなさったと思っております。それでは、違つ観点からこの行政体制の在り方を伺いたいと思います。

総務省の地方公共団体定員管理研究会報告書、平成二十五年三月におまとめになられています。「地方公共団体における適正な定員管理の推進について」において、「集中改革プラン期間を含め、一貫して定員の見直しが行われてきましたが、一方では、行政サービスの水準や職員の士気に影響が生じているとの指摘もみられるところです。地方公共団体においては、効率的で質の高い行政を実現するために、行政需要の変化や地域的特性などそれぞれの実情に応じた、きめ細かな定員管理に取り組む必要があります。」とされています。

総務省は、自治体へ厳しい定員管理を行う一方で被災自治体への職員派遣依頼を行うという、ある側面においては矛盾したことを自治体に求めているという側面もなきにしもあらずであると思います。大災害時の行政体制や自治体支援の在り方を含め、地方行政体制について総務省はどのようなビジョンをお持ちなのか、大臣に伺います。

国務大臣（新藤義孝君） まず、御指摘のように、平成十七年から五年間掛けて、行革推進法などに基つきまして集中改革プランを策定するように要請をいたしました。それは、そのときのやはり我が国の行財政改革、財政再建を進める上で、国、地方が一緒になってやっていきたいと思います。こういうことだと思えます。

その後において、地域の実情を踏まえつつ、自主的な適正定員管理の推進をお願いをしていると、また我々はそれを助言をしているわけでありまして、さらに、被災自治体においては、定員管理の計画そのものを見直して、まさに実情に応じて、そういう特別な事情が発生した場合にはそれに対応するよう、そういうことも実際に行われているわけでありまして、見直しであるとともに定員増を行っている地区もございます。

それから、今委員が触れました自治体同士の人材支援であります、これはまさに定員とは別のところで、お互いの助け合いの中で地方自治

の、またそれぞれ専門性を持った職員がそれぞれの分野にいるわけですから、そういうまさに復興支援という位置付けで行われているわけでありまして、これは定員管理の推進とはまた一線を画しているものであると、このように思います。

私もとすれば、これは、国、地方を問わずして、行政の需要に応じて、市民のニーズにしっかりと対応できるようなきめ細やかな行政を行おうと。しかし、それは一方で行財政改革に資するものでなければならぬと、かつ、財政再建をしていこうと。幾つもの難題を一挙に抱えながら、しかし全体最適を得るための解を見付け続けているということでもあります。

更に加えて言うならば、今後必要なことは、仕事は増えていく、一方で人が増やせない、若しくは予算が増やせない、であるならば、効率を求める、さらには今まで以上の効果を上げる、そういった工夫も必要だろうと。それが電子化であります。行政の電子化を進めること、ICTを導入することによって様々なサービスの効率化や高度化を図れ、その中から、業務時間が減少できるのではない、それから、同じ予算であればそれがICTを入れることによって更に効果を上げることができないのではないかと、こういうようなことも含めて、総合的な地方行政を進めていく中で定員管理というものもこれは適切なものにしていく

いと、このように考えるわけでございます。

吉川沙織君 総合的な観点で適切に進めていただけという答弁でございました。

次に、また答申に沿って伺っていききたいと思えます。

最近も大きな話題になりましたし、先ほども引用ございました。この答申では、我が国が人口減少社会に突入する一方で、集落数はそれほど減少しないという予測の下に、人々が国土に点在して住み続け、しかも単身世帯が多くなるという広く薄い人口分布の中で、基礎自治体によるサービス提供体制をいかに構築するかが課題として示されています。

戦後、我が国においては三度にわたって地方から大都市圏へ大量の人口移動が発生しています。

まず第一期は一九六〇年から一九七〇年代の高度成長期、第二期は一九八〇年から一九九〇年代前半のバブル経済期、そして第三期が二〇〇〇年代に入ってから以降です。ただ、この二〇〇〇年代以降は、円高による製造業への打撃、公共投資の削減、人口の急激な減少などによって地方の経済や雇用状況が悪化したことが要因となって若年層を中心に地方から東京へ人口が流入しました。

これまで申し上げました、第一期、第二期、第三期とありますけれども、こうした人口動態を踏まえて、お手元に資料を配付させていただいてお

りますけれども、政府は、昭和三十七年には全国総合開発計画、昭和四十四年には新全総、昭和五十二年には三全総、昭和六十二年には四全総、平成十年にはいわゆる五全総、二十一世紀の国土のグランドデザインなどの全国総合開発計画を策定されてきました。

それぞれの計画での基本目標としては、基本目標のところに書かせていただいておりますが、全総が地域間の均衡ある発展、新全総が豊かな環境の創造、三全総が人間居住の総合的環境の整備、四全総が多極分散型国土の構築、いわゆる五全総は多軸型国土構造形成の基礎づくりというものが掲げられてまいりました。これらの基本的考え方は、地方の中核都市の余力を基に過疎地、地方圏を支援しようとするものであり、いわゆる国土の均衡ある発展論に基づくものです。

一九七〇年代に表面化した過疎問題は、日本社会全体の高度経済成長と人口増加を背景として、三大都市圏における経済成長と人口増加という地域的不均衡によって生じたものです。ただ、この当時は、プラスサム社会の中で所得分配や人口分布における空間的不均衡を全国規模の集約とネットワーク化によって是正しようとするものでした。

今回の答申を拝見しますと、地方中核拠点都市などに拠点機能あるいは中心地機能を集約し、そのような中心地、拠点を抱える広域自治体に補完

機能を集約し、自治体間のネットワークを形成することによって後背地や周辺地の住民にサービスを提供するというイメージになっていると思います。これでは、今までの全国総合開発計画と基本的枠組みはそれほど異なっていないとも言えると思います。

しかしながら、これまでの計画と違うのは、今現状においてゼロサムあるいはマイナスサム社会であり、財政は言わずもがな危機的な状況にあります。三大都市圏に余力があった時代ですら成し遂げることができなかった集約とネットワーク化を、三大都市圏にさえ余力がない中で実現することはできるのかどうかという、こういう疑問が湧いてまいります。そのため、答申でも、定住自立圏のイメージを拡大した共同処理、広域連携などの水平補完や都道府県による直接的な補完を示すだけで、将来の予測に対する明確なビジョンというものを示し切れなかったのではないかと思います。

この全総によるような策定、このイメージの策定は国土交通省で、総務省は地方制度だけでよいのでしょうか、局長に伺います。

政府参考人（門山泰明君） お答え申し上げます。

まず一つは、これは全総計画、一全総から五全総まで今資料とともに御説明がございましたけれ

ども、資料にもございますとおり、全国総合開発計画以来、閣議で決定し、政府としての方針になっているものということでございますので、やはりこれが政府、内閣としての一つのまさにビジョンとして共有すべきものであるという位置付けは申し上げるまでもございせんけれども、前提かと存じます。

そのような中におきまして、やはり今回の地方制度調査会におきまして、大きな問題として人口減少社会、この到来ということが環境の変化としてあつた。これは最初の、今の御質問にございましたけれども、全国総合開発計画ですとか新全総ぐらゐまでの時代、要するに人口が増える、特に都市において人口爆発的なものが起きてくるというようなことが大きな問題意識となり、逆にその裏腹の関係としての過疎の問題、これがセツトで問題になっていた時代との背景の違いというのはあるかと存じます。そこで述べられております均衡ある発展ですとか、それぞれ結果においては共通するものがあるわけでございますけれども、やはり背景の違いというのもあるのではないかと思います。これをまず前提として申し上げなければいけないと思います。

今回は、そういう人口減少という大きな局面の変化におきまして、この人口減少社会に歯止めを掛けるためには、少子化対策はもとよりでござい

ますけれども、地域の活性化ということが重要だということ、従来総務省が進めてまいりました定住自立圏構想、これにつきましても多くの省庁協力しつつ進めているわけでございますけれども、これに加えまして、新たな広域連携の仕組みとしての連携協約制度というものを創設すること、いたしまして、この制度を活用することによりまして、産学金官民の連携を推進して地方中枢拠点都市圏というものをつくっていくという考え方を答申として出し、そういう考え方に基きまして法案も作成したところでございます。

また、先ほど来、大臣から御答弁ございましたように、地域の元氣創造プランというものを実践していきますと、産学金官の地域のラウンドテーブルをつくっていく、あるいは地域経済イノベーションサイクルの展開といったようなこと、それから過疎集落自立再生対策事業の交付金といったものをつくる、過疎集落の維持活性化に向けた総合的な取組を行うと。さらには、よりミクロのレベルになってくると思いますが、地域おこし協力隊などの若者を、地域に入っていくてもらって地域を活性化する若者を支援していくといった様々な取組。

これは、やはり政府全体で我が国が人口減少という大きなトレンドの変換点に入ったということ、を共有しながら、総務省といたしましては、その

中で、もちろん地方行政制度の改正、大きな総務省の役割でございますけれども、それにとどまらずに、地域の様々な実情に応じた様々な施策、こういったものを展開し、また支援し、重層的に展開していくということが総務省としての役割だろうということで様々な取組を行っているということかと存じます。

吉川沙織君 非常に丁寧に御答弁いただきましたけれども、そもそも答申の中で使われている言葉、概念について伺いたいと思います。

今、局長御自身の答弁の中でも触れられましたけれども、答申の中で一つのキーワードとなつて、これまでの全国総合開発計画などにおいて使用されている都市概念との違い。あるいは、今も答弁でおっしゃいました総務省の推進する定住自立圏構想と、この表の三全総のこの開発方式を御覧いただければと思いますが、この開発方式等のところに定住構想と書いてあります、これがどう違つたのか。あるいは、今回のもう一つのキーワードであります集約とネットワークと四全総の開発方式のところに書いてあります交流ネットワーク構想とどれほどの大きな違いがあるのかとの点に立って質問をさせていただければと思います。

四月二十一日衆議院総務委員会でも局長御自身も答弁されているように、今回の法案には使用され

ておりませんが、答申を拝見しますと、今申し上げた二つのキーワード、集約とネットワーク、これを考える際の言葉として地方中枢拠点都市がございいます。この答申の中で地方中枢拠点都市というのは、指定都市、中核市、特例市のうち地域の中心的な役割を果たすべき都市をいうとされています。

御存じのように、資料の二枚目を御覧いただければと思いますが、平成四年に制定をされた国土交通省所管のいわゆる地方拠点都市法では、地方拠点都市地域というのは地方の発展の拠点となるべき地域であるとして、一つ、人口及び行政、経済、文化等に関する機能が過度に集中している地域、二つ、地域社会の中心となる地方都市、三つ、自然的、経済的、社会的条件から見て一体として前条に規定する整備を図ることが相当と認められる地域であることなどをこれらの地域の要件として定義されています。

そして、国土交通省のウェブページを見てみますと、地方拠点都市地域は平成二十四年三月三十一日までに八十四が指定されています。また、その裏のページに資料を付けてございますが、平成十年に閣議決定されたいわゆる五全総、二十一世紀の国土のグランドデザインの中では、地方中核都市とは、地方圏における県庁所在地や人口がおおむね三十万人以上の都市であるとされています。

し、地方中枢都市とは、札幌、仙台、広島、福岡・北九州であるとされています。

総務省だけでなく、国土交通省にも関係することではありますが、この地方中枢拠点都市というのは、これまでの地方拠点都市や地方中枢都市、さらには地方中核都市をも含むものと多くの都市を含むものなのか。これまでの全総に関連して使用されてきた都市概念に更に新たなものを加えて議論すると混乱するだけのようにも思えてなりません。実際、地方拠点都市という言葉は今も生きています。

整理の意味も兼ねて、地方中枢拠点都市という場合はこれまで使われてきた都市概念とどのように異なるのか、総務省に伺います。

政府参考人（門山泰明君） ただいま御指摘ございましたように、従来、全国総合開発計画などで使われてきました都市の概念といたしましては、例えば平成十年三月の第五次の全国総合開発計画、二十一世紀の国土のグランドデザインにおきましては、札幌、仙台、広島、それから福岡・北九州これを地方中枢都市といい、その密接な圏域を地方中枢都市圏といい、また、東京圏、関西圏、名古屋圏、これ以外の地域におきます人口おおむね三十万人以上の都市を地方中核都市圏、さらに、地方圏におきます人口三十万人未満の都市を地方中心・中小都市圏というふうに位置付けたという

ことでございます。

確かに、御指摘のように、若干用語が似ているという面はあるのかもしれませんが、今回、地方中枢拠点都市圏という、あるいは地方中枢拠点都市ということを考えております対象は、地方圏におきまして相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市、より具体的に申し上げますと、地方自治法上の政令指定都市、それから新しい中核市、これは今回の地方自治法の改正案によりまして人口二十万人以上の都市を新しい中核市とするという意味での新中核市でございますが、そして、これらの中で、かつ昼夜間人口比率、これがやはり都市の実際上の圏域、経済圏域、影響圏域を示すという意味で昼夜間人口比率一以上の都市、こういったところを地方中枢拠点都市という用語で捉えて、これをターゲットとしての施策を打つていくということとで構想したものでございます。

この地方中枢拠点都市が近隣市町村と地方自治法上の連携協約を締結することを通じて、地域を活性化し経済を持続可能なものにして、国民が安心して生活できるための地方の踏ん張る拠点を形成していくと、そういうための中心的な概念が何か要するというところで、それを表す言葉といたしまして地方中枢拠点都市という言葉を通して設けようとしているということでございます。

御指摘にありましたように、例えば法律で、平

成四年の地方拠点都市地域の整備及び産業業務施設の再配置の促進に関する法律といったような法律がございます。ここでも地方拠点都市地域という比較的似た用語が使われておりますが、これも法律御覧になっていただきますと分かりますとおり、拠点という言葉自体につきましては特に定義を置いているわけではございませんで、一般的な物の言い方として活動のよりどころとなる地点といたことで使っているのかなということでございますので、その一般的な言葉をいろいろ組み合わせている中でこういう言葉が使われてきたわけでございます。

そして、そういう意味でいきますと、最初の十全総のときには拠点開発方式という言葉が使われておりますし、これもそういう意味では似た拠点という言葉が使われておりますが、これは新産業都市、工業整備特別地域といったようなものに結び付いていった概念でございますけれども、元々はやはり一般的な名詞としての拠点というものを分かりやすい表現として拠点開発方式という用語にしたということではなからうかと存じます。

それからもう一点でございますが……

吉川沙織君 もういいです。

政府参考人（門山泰明君） はい、済みません。

吉川沙織君 今答弁いただきましたけれども、

今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、

それぞれ定義があったりなかったり、違うのは私も承知しておりますけれども、地方拠点都市地域、地方中核都市、地方中枢都市、そして今回の地方中枢拠点都市とあります。もちろん、今回は法定事項として連携協約もできますし、一方で、平成四年の国土交通省のいわゆる地方拠点都市法などでは明確に拠点の定義をしているような状況があります。

これだけ言葉があつて、自治体関係者や総務省の皆様のようにプロの集団でしたらこの違い、如実に分かると思うのですが、私、今回勉強させていただいて一生懸命見ても、いまだにどれがどれだったつけ、どの言葉を引用しながらしゃべっているのか非常に分かりづらい、そういう状況があります。

今回の答申の中のキーワードとして集約とネットワーク化、そして地方中枢拠点都市というのがありますので、これ、もう少し分かるような概念ございませんでしょうか。

「地方自治」という雑誌がございます。平成二十六年一月号において自治行政局長はこのように述べておられます。「都市について考える場合には、ことは正確に使い分けた方が良いでしょう。」。いかがでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） ただいま引用いただきましたのは私が書きました論文でございますし

で、言葉は正確に使った方がいいというのは、ちよつと申し上げますと、そこで言いたかったことは、特に自治体という言葉と自治体政府、それから社会実体としての市町村といったようなことが、都市に関しまして、都市地域という問題と都市の政府といったようなものが意外と混同されて、自分も含めてでございますが、述べられていることが多かったのではないかとという意味で正確性が必要だと述べたわけでございますけれども、今先生お話にございましたように、地方中枢拠点都市という言葉にしましても、地方制度調査会におきましていろいろな言葉遣いも含めて様々な御議論をいただいた結果、内容を端的に表す表現としては、言葉としてはこれがいいのではないかとというふうに答申としてまとめていただいたものというふうに認識いたしております。

吉川沙織君 苦労されてこの地方中枢拠点都市という名前にされたということは、私もずっと議事録拝読しておりましてよく分かりました。

中間報告は平成二十四年十二月二十日になされておりますが、その時点では地方中枢拠点都市という命名はされておらず、今の概念は地方の中枢都市という言葉に置かれていました。それが去年の五月十日の第三十三回専門小委員会、今、後ろにいらつしやいますけれども、当時の行政課長が、「中間報告のときに議論がありましたので、穏便

な都市名をつけておりまして、地方中枢拠点都市。」「この議事録が残っております。

こうやって、総務省としてこの人口減少社会の中で頑張つてやっていく、こういう言葉をこれだけ苦労されて付けられた以上、ほかと負けないように是非頑張つて、これが実現するようにやっていただければと思います。

引き続き、答申を引用しながら質問をさせていただきます。

答申によれば、「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。」とされています。しかし、地方圏の拠点は、国土のバランスを再構築するという意味での積極的位置付けよりも、都市機能、生活機能を確保するという現状維持、少子高齢に対応して行政サービスを維持するという役割が強調されています。拠点が圏域全体の面倒を見て自立圏になりなさいと言っているように読めなくもありませんが、総務省、いかがでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） お答えいたします。やはり地方中枢拠点都市というのは、一定規模以上、政令指定都市、新しい中核市でございますので、その生活機能、当然隣接する周辺地域に対するサポート機能といいますがサービス提供機能を持つわけでございますが、ただ、本当のすぐ近くの地域だけにとどまらず、より広いブロックあ

るいは都道府県全体の経済を牽引する役割というのも当然このぐらいの規模の都市には期待されるということ、そこは書き分けているわけでございます。

吉川沙織君 また、答申では、「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」とされていますが、その原因はどこにあるとお考えでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） 答申で前提となっておりますのは、やはり平成二十一年以来進めてまいりました定住自立圏構想との関係かと存じます。

平成二十一年に定住自立圏構想というものを打ち出しまして、それ以降推進してきたわけでございますが、これまでに全国で九十三の団体が定住自立圏の中心市宣言を行いまして、延べ三百七十三の団体が取組を進めているということで、全体としてはかなり取組を進めていただいていると考えておりますが、一方で、今申し上げましたように、地方経済の牽引役となることが期待されますような指定都市ですとか中核市といった大きな都市について着目いたしますと、定住自立圏の中心市として取り組んでいただいているところ、

具体的には、政令指定都市ですとまだございませぬ。中核市では七市、それから特例市では六市ということでございます。全体九十三との比較、あるいは政令指定都市、中核市、特例市の数からの比較からいたしますと、必ずしもこういった大きな規模の都市において定住自立圏といった考え方で集約とネットワークの中心になっていくことが、現状としては認識せざるを得ないということでございます。その理由としては、やはり人口減少社会で地方圏の牽引役となつてもらうべき指定都市、中核市におきまして、まだその役割を果たすんだという認識は必ずしも十分ではないということがあるのかもしれない。

それから、やはり大規模な都市に取組をしていただくという意味では、現在講じておりました定住自立圏に対します財政措置というのが若干やっぱり魅力が少なかったという面も否めないかなということがあるわけでございまして、そういった大都市、特に大都市において集約とネットワークの中心となっていくというような動きが小さかったことを踏まえまして、地方圏における経済の牽引役としての性格を明確にした地方中枢拠点都市圏の形成ということを推進していくというふうに考えたわけでございます。

吉川沙織君 今回、答申の具体化として、今は

ほとんどお触れになりませんでしたけれども、今年度中に三大都市圏以外で人口二十万人以上の都市を対象に、研究機関の集中ですとか教育機関等の充実といった機能を持った拠点都市制度として導入されようとしておられますが、拠点となる市があつて、その周辺自治体との広域的な協議の在り方や、今財政措置が薄くてやっぱりなかなか集まらなかったというような答弁がありましたけれども、その交付税加算や、公共交通網もある程度強化しなければ圏域として機能しないということがありますが、その辺についてもこれから考えていかれるということでもよろしいでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） 特に、御指摘がございました地方中枢拠点都市圏を中心とした連携の進め方、これにつきましては、平成二十六年年度の予算におきましてもモデルを構築していきたいということで国費で委託費を予算に計上いたしております、現在それにつきまして実際に取り組んでみようという自治体と御相談を開始したところでございます。

そついった実際の取組を参考にさせていただきながら、交付税を中心といたします地方財政措置は平成二十七年年度から本格化するというものになるつかと存じますので、そのための材料集めにつきましても、このモデルの構築の中で進めていきたいというふうに考えております。

吉川沙織君 少し違う観点から伺います。

答申全体で読めばですが、市町村合併の限界を認めつつ、「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。」と述べています。

これは平成の合併での限界を認めつつも、三大都市圏については効率性を優先して今後合併を進めるべきという趣旨なのか、局長に伺います。

政府参考人（門山泰明君） ただいままさに三十次の答申の該当のところ、御引用いただきましたとおりでございますが、やはり三大都市圏の場合は、他の地域に比較いたしまして人口密度が高く市街地が連担しているという一方で、個々の市町村の規模で見ますと、人口は比較的多いんですけれども、面積は地方圏に比べますと非常に小さい、そついった自治体が数多く存在しているとい

うのは、これ事実でございます。

それから、高齢者の絶対数の増加ということにつきまして、現在は地方圏が先行しているわけですが、今後においては大都市圏において絶対数が急激に増えるといったようなことがあります。

それから、老朽施設の財政負担なども、これから大都市部においては整備が先行していただけないに急激に増えてくるといったようなことを考えますと、やはり合併というものの必要性につきましては議論の対象になるだろうということだと思えます。

実際、じゃ、比較といたしまして、平成の合併におきましては、全国では三千二百三十二市町村が千七百十八でございますから、大体半分近くの減少になったわけですが、大都市部、三大都市圏におきましては減少率という、数字だけで見ますと二五%ぐらいということで、他の地域との比較においてはそんなに合併が進んだわけではないといったことがございます。

ただ、国が主導して合併推進運動をしていくということにつきましては二十二年に一区切りを付けると明確な方針が出されたわけでございます、今後は自主的な選択としての市町村合併も排除しないわけでございますけれども、三大都市圏において、自主的な判断によりまして市町村合併、広

域連携の取組、様々なものから適切なものを選択していただくと、こういうことが必要だろうというのが地方制度調査会の答申だと考えておりますし、総務省としてもそう考えているということでございます。

吉川沙織君 読み方として非常に難しかったと思いますが、先ほど地方中枢拠点都市圏のところ、そこが中心となつて経済の牽引を行うという、こういう御趣旨の答弁が何回か出てきました。これに関する答申内容から質問をさせていただければと思います。

これに関する答申を読みますと、「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。」
 もつ一か所あります。「地方中枢拠点都市」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。」と書かれているなど、成長政策こそが地域

の発展に資するとも読めるような、こういうくだりがあります。これからは大都市を機関車として長い経済停滞から脱出しようという、こういう趣旨も読み取れます。

しかし、平成五年の国会の地方分権推進に関する決議に端を発する地方分権改革は、経済成長によつては得られない福祉、環境、景観、地域コミュニティなど、豊かでゆとりのある生活を国民が実感できるようにしようとするのがその出発点であつたはずだと私は思っています。

でも、今の経済政策はインフレと経済成長を実現するといふものであり、一九七〇年以降の先ほど引用しました全総の手法と同じものではないかと読み取れなくはありません。そもそも、今の経済政策は旧来型のインフラ整備に依存した公共投資依存型経済政策であり、地域づくりをもしかしから旧来の姿に回帰させてしまふのではないかといい、こういう懸念を抱かざるを得ません。こういった政策は、永続性には残念ながら欠けてしまいます。財政赤字という負の遺産を残すだけになってしまいます。

これまでと同じように、発展性の低い地域は公共投資依存体質になってしまつのではないかという懸念を持たざるを得ませんが、総務省の見解を伺います。

政府参考人（門山泰明君） まず、御指摘ござ

いました地方分権推進決議、平成五年でございましたが、平成五年時点というところは、経済の状況、やはり今とは相当違った状況にあつたかと存じます。

現在の時点におきます政府としての対応とその時点の対応においては、当然、前提の違いによる対応の違いはあるんだろうと思いますが、今、直接の御質問でございます、こういった地方中枢拠点都市を中心とした取組を進めると公共投資依存型の地域づくりに戻っていくことになるのではないかといい御指摘でございますが、連携協約を通して、地方中枢都市圏での取組ですとか、三大都市圏で水平的、相互補完的、あるいは双務的な取組を進めようといったします趣旨は、人口減少社会におきまして市町村が基礎自治体として持続可能な形で行政サービスを提供していくということですから、それから、一つの市町村が単独であらゆる公共施設、あらゆるサービスを維持する、あるいは整備していくということは、言わばフルセツト型の行政と言われておりますけれども、そういった考え方はやはりもう脱却せざるを得ないのではないかといい趣旨があるわけでございます。

むしろ、今後縮小を余儀なくされます人口構造の中で、こういった地域の中心となる都市が圏域全体のために集約とネットワークの考え方に基づ

いてその都市機能を維持し、強化しようというものでございまして、これは、公共投資に依存して地域づくりを進めようというものとは根本的に考え方が異なると思っております。

吉川沙織君 財政的に制約ができたときにいろんな地域づくりの主体が生まれてきました、これまでは違った。主体は、国主導型だったのが地方主導型になり、そして手法は、公共投資、ハード中心だったのが地域ソーシャルキャピタルなどのソフト資源中心になって、対象地域も、いわゆる後進地域だけではなく、伸びる地域を伸ばす一方で、取り残された地域に集中対応といった、こういう新たな地域づくりというのが芽生えかけていたのが現状だったと思います。

今回の答申に沿っていくことによってそういった芽生えかけた地域づくりの手法というのがなくなるということとは、昔の地域づくりに回帰するということではないということでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） そこは、ただいま申し上げましたとおり、従来型の地域づくりと先生がおっしゃるのが公共投資に依存している地域づくりというふうに捉えるといえますならば、そういう考え方で構想しているものではないということでございます。

吉川沙織君 では、この答申に書いてあるとおり、牽引できるように大都市が経済発展をしたと

して、その成果は周辺部やいわゆる後背地域に波及するかどうか。答申は、先ほども引用しましたが、経済を牽引するという大都市の役割は認めていらつしゃいますが、その成果が大都市のみに終始してしまうのかということについては触れていません。このことについて総務省はどう考えのでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） 地方中枢拠点都市圏の取組でございすけれども、これは、地方中枢拠点都市となります圏域の中心都市、この機能を強化することはもちろんでございますけれども、そこにまた住んでいただくための都市としての都市機能整備に併せまして、近隣の市町村の住民の方々が現在の居住地で生活を続けることができるように、圏域全体にむしる中心となる拠点都市が地域経済活性化、利便性の維持向上のためにも役割を積極的に果たしていくことが取組の主眼だと考えております。

この地方中枢拠点都市の考え方の前にありました、もちろん並列的に進んでおりますが、定住自立圏構想におきまして、「住みたいまちで暮らせる日本を」というのは定住自立圏の考え方の最初のキャッチフレーズでございましたけれども、やはり住みたいところで暮らしていけるためには、中心的な都市が周りの都市と役割分担をして、お互いに役割を分担して近隣市町村の方々、住民の

方々の意向も圏域全体の施策に反映させていく、それによりまして地方中枢拠点都市圏と周辺地域が共存できるように取り組んでいくと。そのために、具体的には、連携協約の締結ですが、あるいは中枢拠点都市と近隣市町村の首長さんの定期的な協議、こういったものが必要であるというふうに考えておりますので、そういったものを推進すべく取り組んでまいりたいと考えております。

吉川沙織君 では、これに関連して、指定都市市長会が提唱している特別自治市構想というのがあります。この特別自治市は、広域自治体と基礎自治体の機能を併せ持ち、大都市を一元的に運営するというものです。

指定都市市長会は、特別自治市創設による効果として二つ挙げています。一つが、特別自治市の創設により都市の財政の自立と政策選択の自由度が拡大し、都市が発展、経済規模が拡大するということ。もう一つが、大都市と周辺地域の経済は密接不可分であるから、周辺地域の税収増や市外居住者の所得増など周辺地域にも経済効果をもたらす、こう訴えておられますが、総務省も同じような見解と考えてよろしいですか。

政府参考人（門山泰明君） 中心的な都市が近隣の地域との関係におきまして、サービスあるいは経済効果を及ぼしていくという点につきましては同じことを考えているんだと思いますけれども、

それに対する手法としての地方自治制度として特別自治市という御提案が政令指定都市の市長会からあったわけでございますし、現在も検討が進められていると承知しておりますが、手法においては違いがあるということかと存じます。

吉川沙織君 答申では、人口減少と高齢化を理由にこれからの自治体に必要なのは公共サービスの供給体制の効率化であるということが繰り返し唱えられています。答申では、効率化を目的に府県と政令指定都市の二重行政が問題視され、都道府県から中規模以上の都市へ極力仕事を移すことが打ち出されています。今回の法案において中核市、特例市の制度が統合されますが、これも権限移譲の受皿となることを見越してのものではないかと思っています。

都道府県をめぐってはいろんな議論があります。小規模自治体に対する府県の補完機能を指摘している、これは重要ですが、これはそれ以外の都市に対する都道府県の機能を効率化、縮小すべきであるということにも読めなくはありません。もちろん、都道府県と都市が同じようなことをやっているのであれば、それは住民は望まないと思います。

ただ、都道府県と都市は絶対に重なってはいけないかといえは、そうではないと思います。例えば、大学や図書館などの整備、運営は都市の力を

引き出すために都道府県と都市がもっと協調して取り組むべき領域でしょうし、老老介護は放置されています。子育てサービスの施設やサービスが不足する問題、格差社会の中で広がる貧困など、新しい都市問題については都道府県にも重い責任があると思っています。既に供給が必要を上回っている分野では都道府県は退出すべきであると考えますが、住民生活を支える公共サービスが不足している分野は、都道府県と都市が協調する必要があると思っています。今回、答申が明示になった都道府県と都市との協議機関の必要性は、本来そこにあるはずだと思っています。ですから、効率化一本やりで考えるのではなく、住民が今必要としている公共サービスを増やすということとを各地域で考えるべきであると思います。

財政の効率化の論理を優先する場合には、結果的に都市住民が望む公共サービスが停滞あるいは縮小してしまい、強い者が強い者としてだけ暮らす都市になってしまう、こういう懸念もあると思います。総務省の見解を伺います。

政府参考人（門山泰明君） 効率化といいますが、要するに、人口減少という社会の構造が変わっていく中で、いかに基礎自治体が、特に対人サービスだと思えますが、住民生活に必要なサービスを持続可能な形で提供していけるかということが地方制度調査会の諮問のテーマでもございまし

たけれども、やはり持続可能な形でサービスを提供していくためには効率化という要素も当然考慮しなければならない重要な要素だと考えております。

ただ、もちろん効率化のみではなくて、やはり基本はサービスが維持、あるいはできることならば向上していくということかと存じますので、そこを進めていくための手段として、例えば大都市、政令指定都市と都道府県との関係では政令指定都市と都道府県の調整会議という制度、それから水、平的な連携では連携協約、事務の代替執行といったような、場合によっては都道府県と市町村との関係といったようないろいろな連携の形があるわけでございます。そういうものを通じて、効率化だけではなく活性化、地域を元気にしていくという視点も当然併せて重要であるという認識でございます。

吉川沙織君 認識は理解はしましたが、今回の答申の特徴、さっきから何回か引用させていただいておりますが、都市の経済主体としての側面を強調をされている、こういう嫌いがあると思っています。

現在の世界の都市構造の特徴として、一つの都市の中に富裕地域と貧困地域が並立する構造となった二重都市などと呼ばれ、治安や貧困などへの対策に迫られています。グローバル経済が進む中

で、日本では東京一極集中の構造が生まれ、今後現在のようない経済政策がずっと続いてしまった場合、国民各層における格差は拡大し、一つの都市部内において、例えば大都市部内においてそれぞれの地域に居住する住民間に大きな格差が発生することが強く懸念されます。

また、先ほど局長の答弁の中にもありましたように、地方から東京への人口流入は止まらず、これは地方と大都市圏における所得格差や雇用情勢の問題とも密接に関連し、でも、現在の地方の雇用を支えているのは医療や介護分野の雇用であるとされています。しかし、今後、地方で高齢人口が停滞、縮小するため、医療・介護サービスが横ばいや過剰ぎみとなつて、医療、介護の雇用吸収力は停滞、縮小するおそれ強いともされています。

一方で、これからの大都市が抱える問題ですが、人口の高齢化はこれからこの東京を中心に大都市圏で一気に進みます。そうすると、この都市圏では若い人口が多かったがために医療・介護サービス基盤は脆弱です。高齢者医療・介護サービスが大幅に不足するということもありますし、地方の若年者雇用は一方で根こそぎ消滅するという、こ

ういうおそれがあります。

このような社会経済の前提を置くとするならば、都市政策についても二つの考え方があるとされて

います。成長優先政策型の下での都市とヨーロッパ等で唱えられている維持可能な都市という環境都市構想です。これは五つほどありますけれども、これからの都市政策は、旧来型の成長優先型の都市を目指すのか、それとも維持可能な環境重視型の都市を目指すのか、この二つの潮流を見据えてそれぞれの都市が自主的に選択できるような時代に入っていくのが望ましいと思っています。

これまで進められてきた地方分権改革は、環境重視型の都市を目指してきたのではないかと私自身は思っています。そのために地方分権改革が進められ、行財政基盤、地方で行財政基盤を強くすることこそがということではこれが進められてきたと思っています。

日本では、一九八〇年代以降、自治体の財政再建と並行して規制緩和と小さな政府論が優勢となってきましたけれども、今こそ豊かな都市とは何を指すのかを国民が考えるべきであつて、戦後ずっと続いてきた先ほどから何回も引用しました全総のような発想で、地方中枢拠点都市が経済を牽引していくという成長重視型の地方制度改革はどうかというのが思いとしてはありますが、いかがでしょうか。

政府参考人（門山泰明君） 地方中枢拠点都市構想は、地域の経済のエンジンあるいは全国の経済のエンジンをつくっていくという意味で成長

に大きく寄与する政策だというふうに考えておりますが、あわせて、これは地域におきます持続可能な形でのサービス提供、こういったものも進めていくための施策だというふうに考えております。

都市政策として恐らく追求すべき目標というのは、右が左かということではなくて、幾つかの方向で、必要なことを併せて同時にやっていかなければならないという面もあるのではないかと考えますが、地方中枢拠点都市圏構想という考え方も単一の目的で進めようとしている施策ではないという点は御理解いただきたいと思っています。

吉川沙織君 このような地方が主体となつて環境重視型の都市を目指すのとは対照的に、財政危機を理由に国が上から都市構造を改変させるということも海外において実際に起きているようです。

日本においては、国、地方とも財政的に厳しい状況にあり、個々の地方自治体としても苦しい財政運営が続いています。この厳しい状況は、欧州の通貨危機もありましたが、ヨーロッパにおいても同様で、最近における債務危機は自治体構造へも大きな変化を与えています。イタリアはその一つの例です。

国と地方を合わせた財政事情を日本とイタリアで見た場合、二〇一四年の対GDPの数値では、財政収支は、日本はマイナス七・六%、イタリアはマイナス二・八%、債務残高は、日本は二三

一・九％、イタリアは一四六・七％、純債務残高でも、日本は一四八・七％、イタリアは一〇・七％と、いずれも日本の方がかなり悪い数値となっています。

こんな中、イタリアはかなり手荒い自治体再編を国主導で行っています。

世界の潮流と同じく、イタリアにおいても一九八〇年代半ばから地方分権改革は進んでいました。従来の中央集権的な考え方に対峙し、伝統的に強い地域主権の考え方がありますから、地方のニーズにこれでは応えていないだろうということで中央政府の施策に対する不満が高まったこともあり、地方分権の要求が高まってイタリアではそういう動きになりました。だから、憲法も変わり、法律も変わって、イタリアの独特な州、県、市町村の三層制の地方自治構造を有する中で様々な対応が取られてきました。

ただ、財政収支が悪くなったということで緊縮政策が矢継ぎ早に実施されて、地方自治の分野でも、県の執行機関の理事会の廃止、県議会議員の定数削減、県の組織のスリム化が行われています。財政危機を回避するために、法律ではなく、イタリアでは内閣が制定した政令一つで地方自治体の再編をしようという動きがあります。地方分権の動きから見れば逆行する動きではありませんし、かなり手荒く、相当違和感のある措置だと思います。

が、国家存亡の危機に当たっていえば、そういうことは言うていられないということで、こういう対応をなさったんだと思っています。

日本は、先ほど対GDP比の数値、申し上げましたとおり、日本はそのイタリアよりも財政状況だけ見れば悪い状況にあります。このような海外における地方自治体の再編措置について、大臣の御所見を伺います。

国務大臣（新藤義孝君） 先ほどからうちの局長とのやり取りをずっと聞いておりましたけれども、まず発想として、制度に合わせて地方自治があるわけではないんだ。それは、例えば国の制度に対して申請をする、マル・バツでその制度に当てはまったものを、じゃ補助金出しますよとかと、もうこういう発想はやめた方がいいということですね。

ですから、かつての全総が幾つもつくってきたが、これはそのときの必然性があつてつくりましたけれども、サンセットになっておりませんから、一度つくったものは生きています。でも、どれを使うかは自治体の自由なんです。ですから、今私は地域の活性化担当大臣でもあり分権推進の担当大臣でもあります。地方分権改革のキーワードは、それは制度の多様性と住民発意、これを新しいキーワードとして分権改革を進めていくのではないかと、こういうことなんです。二十年

たちまして、次の新しいステージに我々は上がらなければいけないと、こういうことなんです。

ですから、地制調の、ここにあるものを当てはめてやれというのではなくて、メニューをそろえると、で、分権であるところが規制緩和であるところが活性化であるところが、それから合併であるところが連携協約であるところが、何を使っても、まずその地域の皆さんが自分たちでやりやすい、また望むものを考えていただく。

それから、幾ら都市圏をつくって指定をしたところで、その制度では何も生まれません。そうではなくて、一体、その地域でどんなプロジェクトをやるのか、何の部分でどんな仕事をするのが重要なのであつて、その仕事を進める上でどの制度を使いましょうかという、それこそが私は住民自治、団体自治、地方自治という、まさに自ら治めることの実現になっていくんだと、このように思っておりますので、いろんな御心配をいたしておりますが、どこかに当てはめてなんていうことではなくて、これは是非そういう多様性の中でいろんな選択肢、メニューをそろえていくんだというふうに御理解いただければ全てがずっと落ちるのではないかと、このように思います。

それから、今のイタリアの、これデルリオ法案と言つてございますが、一体全体デルリオ法案の目的は、地方行政サービスの効率化、行政組織

の近代化、政治コストの削減、これは一体日本の何十年前の話ですかね。これを新しくこれからやるうというんですから大変なことだと思いますが、大体においてイタリアというのは人口が六千万人で、日本が三十七万キロ平米ですけれども、イタリアは三十万キロ平米です。私たちと少し小さいところに我々の半分の人口がいると。その中で、市町村の数が一万ですよ。そして、市町村と県があつて、その上に州があるんです。この三層構造を見直すことは、私たちは、これはイタリアに我々は見習うことはする必要はないと、このように思っております。

ですから、それぞれの国にはそれぞれの国のやり方があるのでございますが、ここで見ると、広域団体としての県は県庁所在地の市町村の長と市議員により無報酬で運営されるって、当たり前ですよね、だって同じ人間がやるというんだからまあ、でも今までは別々の報酬が払われていたんでしょう。

だから、イタリアはイタリアのいろんな大変な御苦労の中で、またフランスなどもとても小さな市町村で、というよりも集落単位で町が運営されています。それも歴史なんです。日本は日本のやり方があるわけで、私どもは、今委員がいろいろと引用いただいたそういったあらゆる制度を使って、その地域の自治体が自主的に自分たちの生き

残りを懸けた、そして魅力づくりというものを我々は、国というのは環境整備してお手伝いするのが仕事である、こういうことであります。

吉川沙織君 今、前段の大臣の答弁の中で二つのキーワード、制度の多様性と住民の発意という、こつというキーワードをいただきました。制度の多様性は、もちろん様々なメニューを用意していたでいて、自治体がそれを自主的に選択する。そして、その制度を選択したのを住民がしっかりと分かつて、しかもそれがボトムアップでできていくことはもちろん望ましい姿だと思いますが、住民側にそれだけの意識が、それぞれの自治体の財政がどうであつてという、そういう状況の認識まではまだまだないと思いますので、是非大臣のリーダーシップでそういう働きかけも進めていただければと思います。

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ひます。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ひます。

政府参考人（門山泰明君） 御指摘にございまして、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して、これは平成十五年十一月の第二十七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と、きつかけでございまして、これをきつ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、昭和三十一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つ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します制度は市町村と都道府県の二層構造になつてお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すということと、こつという法文が入れられたと

いっふうにされております。

その後、戻りまして、平成十五年の二十七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とか教育、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うかもしれませんが、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きます。

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つ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と、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のかなと個人的に思っています。彼らの主張を見ますと、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、少子高齢社会にあつて、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つて、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、かつて第二十七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。市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、難しいんですけども、このような状況の中、知事、いろんな知事さんがいらつしています。道州制を推進される知事さんがいらつする一方で、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こつ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ありません。

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、こついったものに応

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。これが道州制を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つて、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ぞ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つてもやることは幾らでもあるし、また必要に応じてやっていかなければいけないということでもあります。

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すが、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があります。

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、地方の中にあつても国政は必ずありますし、また逆もしかりでありまして、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、こういうことですね。ですから、まさにこれは、同じ地域に役割分担でいる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はありません。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でもあります。

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おりますよ。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して、これはほとんど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、一言でお願いします。

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、平成二十四年の地方自

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ぬということと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ければ本当にうれしいです。

最後に、総務大臣は先月、四月二十五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十七時二十分より、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

次の地制調は私は画期的なものだったと思っています。個別具体的に、指定都市における住民自治の拡充というのは、これは昭和三十一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のがつけない規模で行われることになりまして、中核市、特別市の制度統合や、そして、先ほどから何度も出ている連携協約とか、そういったものは、これ極めて実践的な具体的提案をいただいたものだとか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、これは昭和二十二年に地方自治法制定されて、あつたんですが、一度も適用されることなく三十一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つて、これは現実的ではないということとこれまで適用されたことがない制度でありまして、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とであります。

本日は、第三十一次の地制調、これから開かれるわけですが、その中でつまびらかになりまされども、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。そういった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。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くことになります。

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、四月二十四日、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にございますが、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と議論していただければと思います。

ありがとうございます。