

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」といつものでした。

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、一部施行されますが、最初に伺いたいのは、調査事項、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。

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

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も、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つ未曾有の事態に対しても、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考えられます。

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まつ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っしゃるのか、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、この水平な支援とこの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ります。

そして、こいつした議論をしております途中の経

過におきましても、今お触れになりましたように、国全体といったしましては、災害対策基本法の改正ですか原発避難者特例法といったような措置がございましたが、地方制度調査会といたしましては、このよつた調査会でなされました議論を踏まえまして、市町村間の広域連携、これがやはり重要なとこつことで、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、このこつ答申がなされたわけだ、とあります。

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っ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だ、とあります。この連携協約で、とあります、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つものを定めるところとして、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ころを期待しているわけだ、とあります。

かとより、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だ、とありますけれども、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つといつものであることは、これは東日本大震災を踏まえても変わ

りがないとこつふつに認識をしてこるといひで、あります。

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このかとこつ中で、三番目とこつことでよろしいですね。

政府参考人（門山泰明君） 御指摘ございました一一番目、一一番目につきましては、例を全部は申し上げませんでいたけれども、災害対策基本法などがござります。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こつふつ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けれども、それ以外でも、今御答弁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ころと、これ記載はあります。

これによつて、そしてまた連携協約等の内容によつて、この三つの諮問内容に十分応え得る内容であると同様はお考えで、どうか。

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ましてこれから講じていくことになるとこつふつに考えております。

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つております。

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、碓井委員長が、「諮問をどう理解すべきかとこつ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、こつことには御発言になつてもらつのがよろしいでしょつか。」と発言をされています。この問い合わせ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、「どちらも諮問をした側にも、一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方など、一つの視点を挙げておられます。これ、元々の諮問内容自体が不明確であったといつことによろしくんでしようか。

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つべき役割や行政体制の在り方とこつことで、とありますので、ある意味、抽象的な表現にはなつて、と思いま

すが、今、西尾会長の御発言の引用をしますが、たけれども、委員の皆様としては、そういうことから、どうこうことが調査会として審議していく事項なのかといふから御議論を開始され、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なかといふこと、たとえば、やはり大きな論点として対応を考えていいくべき対象だとこ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つたと思つています。それでは、違う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が、「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くるとの指摘もみられます。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つ一方で被災自治体への職員派遣依頼を行つといふ、ある側面においては矛盾したことを自治体に求めていふといふ側面もなきにしもあらずであると思ひます。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にシヨンをお持ちなのか、大臣に伺います。

国務大臣（新藤義孝君） まず、御指摘のよう平成十七年から五年間掛けて、行革推進法などに基づきまして集中改革プランを策定するようになり、我が国の行政改革、財政再建を進める上で、国、地方が一緒になってやつてきましょう、こういうことだと思います。

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くと、また我々はそれを助言をしていくわけであります。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な、そういうことも実際に行われているわけでありますし、見直しであるとともに定員増を行つておられる地区もござります。

それから、今委員が触れら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こと、お互いの助け合いで、地方自治

の、またそれぞれ専門性を持つ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すから、これは定員管理の推進とはまた一線を画しておられるものであると、このように思っています。

私どもとすれば、これは、国、地方を問わずに行政の需要に応えて、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、それは一方で行政改革に資するものでなければならないと、かつ、財政再建をしていくと、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ことだと思います。

更に加えて言つならば、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、やるには今まで以上の効果を上げる、そういう工夫も必要だつと。それが電子化であります。行政の電子化を進める」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か、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るのではないかと、こういったことも含めて、総合的な地方行政を進めていく中で定員

こと、このように考へるわけでござります。

吉川沙織君 総合的な観点で適切に進めていただけるところ答申でございました。

次に、また答申に沿つて伺つていきたいと思います。

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、しかも単身者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り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、そして第三期が一〇〇〇年代に入つて以降です。ただ、この一〇〇〇年代以降は、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ことが要因となつて若年層を中心と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、昭和六十一年には四全総、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ピー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には、地方の中枢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つて生じたものです。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、地方中枢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つて後背地や周辺地の住民にサービス提供をするというイメージになつてゐると思います。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つ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つのは、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、財政は言わばもがな危機的な状況にあります。三大都市圏に余力があつた時代ですら成し遂げることができなかつ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、こうじつ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つたのではないかと思ひます。

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、一全総から五全まで今資料とともに御説明がございましたけれ

よりも、資料にも記載ありますとおり、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つているものと云つていいとでござりますので、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つ位置付けは申し上げるまでもございませんけれども、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も、大きな問題として人口減少社会、この到来といつことが環境の変化としてあつたと。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か新全縦ぎり今までの時代、要するに人口が増え、特に都市において人口爆発的なものが起きてくると云つ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つていた時代との背景の違いといつのはあるのかと存じます。そこで述べられております均衡ある発展ですか、それ結果においては共通するものがあるわけでござりますけれども、やはり背景の違いといつもあるのではないかと云つことをまず前提として申し上げなければいけないと存じます。

今回ば、そつ人口減少といつ大きな問題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つてござ

ますけれども、地域の活性化といつことが重要だといつことで、従来総務省が進めてまいりました定住自立構想、これにつきまして多くの省庁協力しつつ進めているわけでござりますけれども、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つもの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、産学金融の連携を推進して地方中枢拠点都市圏と云つものにつくつてござつての考え方を答申として出し、そつこの考え方に基づきまして法案も作成したといつてござります。

また、先ほど来、大臣から御答弁ございましたように、地域の元気創造プランと云つものを実践していくきますと、産学金融の地域のラウンジテープルをつくりてござるこは地域経済イノベーションサイクルの展開といつた云つなこと、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つと。さらには、云つてクロのレベルになつてくると思いますが、地域おこし協力隊などの若者を、地域に入つてつてもひつて地域を活性化する若者を支援していくといつた様々な取組。

これは、やはり政府全体で我が国が人口減少といつ大きなトレンドの変換点に入ったといつとを共有しながら、総務省いたしましては、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りますけれども、それほどまらずに、地域の様々な実情に応じた様々な施策、こいつたものを展開し、また支援し、重層的に展開していくといつことが総務省としての役割だつうと云つことで様々な取組を行つてゐるといつことかと存じます。

吉川沙織君 非常に丁寧に御答弁いただきまして、たけれども、そもそも答申の中で使われてゐる言葉、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おつしゃいました総務省の推進する定住自立構想と、この表の三全総のといつ開発方式を御覧いただければと思いますが、といつ開発方式等のといつ定住構想と書いてあります、これがどう違つたのか。あるこは、今回のもつ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いつに書いてあります交流ネットワーク構想とどれほど大きな違いがあるのかとの点に立つ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局長御自身も答弁されてゐるよつて、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、これを考へる際の言葉として地方中枢拠点都市がございます。この答申の中で地方中枢拠点都市といつのは、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二つとされています。

御存じのように、資料の一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つ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います。平成二十年に閣議決定されたいわゆる五全綱、二十一世紀の国土のグランドデザインの中では、地方中枢都市といつのは、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つ、その密接な圏域を地方中枢都市圏といつ、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枢都市圏、さらに、都市とは、地方圏における県庁所在地や人口が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」とではありますが、この地方中枢拠点都市といつのは、これまでの地方拠点都市や地方中枢都市、さらには地方中枢都市をも含むもつ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、地方拠点都市といつ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つ場合はこれまで使われてきた都市概念とどのようになりますか、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た都市の概念といつしましては、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つ、その密接な圏域を地方中枢都市圏といつ、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枢都市圏、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・中小都市圏といつふうに位置付けたといつ

ことになります。

確かに、御指摘の二つによつて、若干用語が似ているという面はあるのかもしませんが、今回、地方中枢拠点都市圏といつ、あるいは地方中枢拠点都市といつとは、これまでの地方拠点都市や地方中枢都市、さらには地方中枢都市をも含むもつと多くの都市を含むもののか。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、地方拠点都市といつ言葉は今も生きています。

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つてまして人口二十万人以上の都市を新しい中核市といつ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、こういつたところを地方中枢拠点都市といつ用語で捉えて、これをターゲットとしての施策を打つて、これで構想したものでござります。

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まして、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を要るといつことで、それを表す言葉といつしまして地方中枢拠点都市といつ言葉を新しく設けようとしているといつことでござります。

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ります。同じく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、これも法律御覽になつていただきますと分かりますとおり、拠点といつ言葉自体につきましては特に定義を置いておるわけではありませんんで、一般的な物の言いかたとして活動のようどことなる地點といつことで使つておるのかなといつことでござりますので、その一般的な言葉をいろいろ組み合わせてくる中でいつ言葉が使われてきたわけでござります。

それぞれ定義があつたりなかつたり、違つ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。

「この」と使いているのかなど「この」と「それ」と
ますので、その一般的な言葉をいろいろ組み合わ
せてくる中で「この」言葉が使われてきたわけだ
「それ」ある。

そして、そういう意味でいきますと、最初の一
全総のときには拠点開発方式と「この」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つた概念でありますけれども、元々はやはり一般的な名詞としての拠点としてのものを

分かりやすい表現として拡張開発方式とこの二つ用語にしたところとではなかなかつかと存じます。
それからもう一 点だけいねこますが……

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 今答弁いたしましたけれども、
今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、

それぞれ定義があつたりなかつたり、違つ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、そして今回的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「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」でしたらこの邊で、実際に分かることのできるのですが、私は、今回勉強させていただいて一生懸命見ても、いまだに「どれがどれだつたつて、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」、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つのがありますので、これ、もう少し分かるような概念「これません」でしょうか。

「地方自治」という雑誌が「これ」ます。平成十六年一月号において自治行政局長は「」のよう�述べておられます。「都市」について考える場面では、ことばは正確に使い分けた方が良いだらう。「いかがでしょうか。

「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ないプロの集団でしたらこの違い、如実に分かると思つのですが、私は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つたつて、どの言葉を引用しながらしゃべつていいのか非常に分かりづらしく、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つのがありますので、これ、もう少し分かるよつた概念はやはり一般的な名詞としての拠点とこうのを「これこませんでしようか。

そして、そういう意味で「さすと、最初の一全総のときには拠点開発方式とこう言葉が使われておりますし、これもそつての意味では似た拠点とこ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つた概念で「これこしますけれども、元々はやはり一般的な名詞としての拠点とこうのを

このことで使つてはいるのかなど」といふことでありますので、その一般的な言葉をいろいろ組み合わせてこる中で「これ」の言葉が使わされてきたわけで「これこます。

ところづ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つなものに結び付いていつた概念でござりますけれども、元々はやはり一般的な名詞としての拠点とこうのを

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、もう少し分かるよつな概念

「じぞこません」でしょうか。

ふつに認識いたしております。

吉川沙織君 吉川沙織君は、この地方中枢拠点都市

という名前にされたところには、私もすつと議事録拝読しておりますとよく分かりました。

分かりやすい表現として拠点開発方式と云う用語にしたということではなかなかと存じます。それからもう一点でございますが……	吉川沙織君 もう二つです。	吉川沙織君 今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、	「地方自治」という雑誌がございます。平成一十六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、ことばは正確に使い分けた方が良いだか?」。いかがでしょうか。	中間報告は平成二十四年十一月三十日になっていますが、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で、今、後ろにいらっしゃいますけれども、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、穩便
政府参考人（門山泰明君） はい、済みません。	吉川沙織君 今答弁いたしましたけれども、	政府参考人（門山泰明君） ただいま引用いたしましたのは私が書きました論文でございまし	政府参考人（門山泰明君） ただいま引用いた	政府参考人（門山泰明君） ただいま引用いた
吉川沙織君 今答弁いたしましたけれども、	吉川沙織君 今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、	吉川沙織君 今申し上げた言葉だけで同じような意味を持つ、	吉川沙織君 今答弁いたしましたけれども、	吉川沙織君 今答弁いたしましたけれども、

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

「」いつやつて、総務省としてこの人口減少社会の中で頑張ってやつて「」いつ、この言葉をこれだけ苦労されて付けられた以上、ほかと負けないよつて是非頑張つて、これが実現するよつてやつていただければと思つます。

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」と言つて、いよいよ読みなくもありませんが、総務省、いかがでしようか。

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、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かサービス提供機能を持つわけで、「」ぞいますが、ただ、本当に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ころことで、そこには書き分けているわけで「」ぞいます。

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」の取組が進んでいいな」とされていますが、その原因はどうあるとお考へでどううか。

政府参考人（門山泰明君） 答申で前提となつておりますのは、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つもの打ち出しまして、それ以降推進してきたわけで「」ぞいますが、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た、延べ三百七十三の団体が取組を進めているといふことで、全体としてはかなり取組を進めてきていただいて、い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つた大きな都市について着目いたしますと、定住自立圏の

具体的には、政令指定都市ですとまだ「」ぞません。中核市では七市、それから特例市では六市と「」ことで、そこは書き分けているわけで「」ぞあります。あるいは政令指定都市、中核市、特例市の数から比較からいたしますと、必ずしもこの「」ぞ大きな規模の都市において定住自立圏といつた考え方で集約とネットワークの中心になつて「」ぞいうような取組は余り進んでいないと「」ぞが現状としては認識せざるを得ないといふことになります。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ひべき指定都市、中核市におきまして、まだその役割を果たすんだと「」ぞ認識は必ずしも十分ではないと「」ぞがあるのかもしれません。

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か教育機関等の充実といった機能を持つた拠点都市制度として導入されようとしておられます、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つぱりなかなか集まらなかつ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、その辺についてもこれから考えていかれるということとでよろしくでしようか。

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ました連携の進め方、これにつきましては、平成二十六年度の予算におきましてもモデルを構築していく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して、現在それにつきまして実際に取り組んでみようといつ自治体と御相談を開始したところです。

やつぱり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度から本格化するということになりますからと存じますので、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ころがございます。

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つ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、特に二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）ただいままさに二十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ねけれども、面積は地方圏に比べますと非常に小さい、そういう自治体が数多く存在してくるとい

つのは、これ事実でござります。

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速に増えた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、やはり合併といつもの必要性につきましては議論の対象になるんだらうとこつことだと思います。

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、全国では三千一百三十一市町村が千七百十八でござりますから、大体半分近くの減少になつたわけですが、大都市部、三大都市圏におきましては減少率といつ、数字だけを見ますと、五%ぐらいということです、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ります。

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して、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りますけれども、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ること、これがいつ必要だらうといつのが地方制度調査会の答申だと考えておりますし、総務省としてもその考えていくことではあります。

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で、そこが中心となって経済の牽引を行つといつ御趣旨の答弁が何回か出できました。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ひます。

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。」

もう一か所あります。「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發揮し、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ます。」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つた、こいつへだりがあります。これからは大都市を機関車として長じ経済停滞から脱出しようと、こいつの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、地域コミニティナーなど、豊かでゆとりのある生活を国民が実感できるようにならしよつとするのがその出発点であつたはずだと私は思つてゐます。

でも、今の経済政策はインフレと経済成長を実現するところのものであり、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も読めなくはありません。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てしまして、地方中枢都市圏での取組ですが、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たします趣旨は、人口減少社会におきましても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ことですとか、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こととは、言わばフルセット型の行政と言われておりますけれども、そつにした考え方からはやはり脱却せざるを得ないのではないかとかといふことに趣旨があるわけですが

これまでと同じよう、発展性の低い地域は公共投資依存体質になつてしまひのではないかといふ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

いたしました地方分権推進決議、平成五年で「」ましたが、平成五年時点といつといふは、経済の状況、やはり今とは相当違つ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ひますが、今、直接の御質問で「」ります、こいつは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つていくことになるのではないかといふ御指摘で「」ますが、連携協約を通じまして、地方中枢都市圏での取組ですが、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たします趣旨は、人口減少社会におきましても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ことですとか、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こととは、言わばフルセット型の行政と言われておりますけれども、そつにした考え方からはやはり脱却せざるを得ないのではないかとかといふことに趣旨があるわけですが、

むしろ、今後縮小を余儀なくされます人口構造の中では、こいつは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

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

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、これまでとは違つた。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、ハーデ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、こうした新たな地域づくりとこつのが芽生えかけていたのが現状だったと思います。

今回の答申に沿つていくことによつてこうした芽生えかけた地域づくりの手法とこつのがなくなるところとしては、昔の地域づくりに回帰するといつことはなことこのことによろしいでしょうか。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が公共投資に依存している地域づくりとこうふうに捉えるといたしますならば、そういう考え方で構想しているものではないといつことでござります。

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のかどうか。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ますが、その成果が大都市のみに終始してしまうのかとこつ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お考えでしょうか。

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りますけれども、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のももちろんでござりますけれども、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、圏域全体にむしろ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。

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が公共投資に依存している地域づくりとこうふうに捉えるといたしますならば、そういう考え方で構想しているものではないといつことでござります。

この地方中枢拠点都市の考え方の前にありますた、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も、「住みたまちで暮らせる日本を」とこつのは定住自立圏の考え方の最初のキヤッチフレーズでございましたけれども、やはり住みたいといふで暮らしていけるためには、中心的な都市が周囲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取り組んでいくと。そのため、具体的には、連携協約の締結ですか、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こつふうに考えてありますので、そういう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こつものです。

指定都市市長会は、特別自治市創設による効果として一つ挙げてあります。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ふこと。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、この訴えておられますのが、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ふ点につきましては同じことを考えているんだと思こますけれども、

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つ御提案が政令指定都市の市長会からあつたわけでござりますし、現在も検討が進められてはいると承知しておりますが、手法においては違つてあることとかと存じます。

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一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つてこます。

都道府県をめぐつてはいろいろな議論があります。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つて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つているのであれば、それは住民は望まないと想います。

ただ、都道府県と都市は絶対に重なつてはいけないかといえば、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つと協調して取り組むべき領域でしあうし、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、格差社会の中での広がる貧困など、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つていています。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つていています。今回、答申がお示しになつた都道府県と都市との協議機関の必要性は、本來そこにあるはずだと思つていています。ですから、効率化一本やりで考へるのではなく、住民が今必要としている公共サービスを増やすことこのことを各地域で考へるべきであると思つてこます。

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つてしまつ、といつ懸念もあると思いますが、総務省の見解を伺います。

政府参考人（門山泰明君） 効率化といいますか、要するに、人口減少という社会の構造が変わつていく中で、いかに基礎自治体が、特に対人サービスだと思つてますが、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くかといつこと

が地方制度調査会の諮問のテーマでござります

たれども、やはつ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、やはつ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こと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つたような、場合によつ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だございまして、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つ認識でござります。

吉川沙織君 認識は理解はしましたが、今回の答申の特徴、さつ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く、といつ嫌いがあると思つています。

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つた二重都市などと呼ばれ、治安や貧困などへの対策に追われています。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、今後現在のよつたな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」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、介護の雇用吸引力は停滞、縮小するおそれが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くなったがために医療・介護サービスは基盤は脆弱です。高齢者医療・介護サービスが大幅に不足するところもありますし、地方の若年者雇用は一方で根こそぎ消滅するという、こういったことがあります。

Jのよつた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一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つ環境都市構想です。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を目指すのが、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つ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つていています。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」といふことがどうしてこれが進められてきたと思つていています。

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つ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、戦後ずっと続けてきた先ほどから何回も引用しました全くのようだ発想で、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なというのが思つてあります。イタリアはその一つの例です。

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りこなす意味で成長

に大きく寄与する政策だといつ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いくための施策だといつ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一つの都市政策として、右か左かということではなくて、幾つかの方

は、右か左かということではないかと考えます。ですが、地方中枢拠点都市圏構想といつ考え方も单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います。

吉川沙織君 このよつた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つことも海外において実際に起つてゐるようです。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、歐洲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もたらしています。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、一〇一四年の対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一・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%、イタリアは一一〇・七%など、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、伝統的に根強い地域主権の考え方がありますから、地方の二級にこれでは応えていないだらうとこつことで中央政府の施策に対する不満が高まつたこともあり、地方分権の要求が高まつ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、イタリアの独特的な州、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、財政収支が悪くなつたとこつことで緊縮政策が矢継ぎ早に実施され、地方自治の分野でも、県の執行機関の理事会の廃止、県議會議員の定数削減、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する動きがあります。地方分権の動きから見れば逆行する動きではありますし、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つてこねば、そういうことは言つていられないといふこと、いふこと対応をなさつたんだと思つています。

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、このよつた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。

國務大臣（新藤義孝君） 先ほどからつひの局长とのやり取りをずっと聞いておりましたけれども、まあ発想として、制度に任せ地方自治があるわけではないんだと。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つたものを、じゃ補助金出しますよとかと、もひひひひひひ発想はやめた方がいいとこつことですね。

それから、幾ら都市圏をつくつ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かが重要なのであって、その仕事を進める上でどの制度を使いましょうかとこつ、それこそが私は住民自治、団体自治、地方自治といつ、まさに四つ治める」との実現になつてこくんだと、このよつて思つておりますので、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つてではなくて、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ふふうに御理解いただければ全てがすとん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、いふことなんです。二十年

たちまして、次の新システムに我々は上がりなればいけないと、いふことなんですね。

ですから、地制調の、いにじあるものを当てはめてやれといつのはなくして、メニューをそろえ

の近代化、政治「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といふ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ふ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つことはする必要ないなど、このように思つております。

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りますが、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会議員により無報酬で運営されるつて、当たり前ですね、だつて同じ人間がやるというんだからまあ、でも今まで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いたそういう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と、いつもことじであります。吉川沙織君 今、前段の大臣の答弁の中で一つのキーワード、制度の多様性と住民の発意というこう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大いに、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私は思いますので、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、その変わった趣面について伺います。

基礎自治体といつぶつに認識いたしております。
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
けとして一般に使用され始めたといつぶつに認識
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
方自治法の第一条第四項、現在これ項が繰り上が
つて第三項になつておりますが、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
といつ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い
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一層構造にな
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つことで、
都道府県といつのは市町村を包括する広域の地方
公共団体であるといつのに對しまして、市町村と
いつのは基礎的な地方公共団体であると。そして
第一に、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つべきものであると
いふ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つものを
示そつとこつ」といつこう法文が入れられたと

について述べております。

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りますが、ここにおきまして基礎自治体といつ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つ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つたまには、答申において基礎自治体といつ表現が適切であるかといつとこことで基礎自治体といつ言葉が使われるようになったといつ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つてしまいましたけれども、つまり、基礎自治体といつ言葉は、基礎的な地方公共団体といつ言葉と比べて、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つふうに捉えてよろしくでしようか。

政府参考人（門山泰明君） おっしゃるところでござります。

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、国がする仕事といつのは、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、それ以外の国事は道州に移して、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、愛国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つた自治体が必要になる。

この考え方に対するならば、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のかな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つてしまひ、この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おります。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こい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うのよひ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ことと思います。

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。私はそのように思つ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っています。中央集権体制から脱却をして、全國一律の制度による地方自治、これはもう限界がある。したがって、国は機能強化をし、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、こいつたものに応

えるため、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じつでないかと。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。

それに対しても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いますから、でも、前提として分権は、これは今の体制であつてもやるることは幾らでもあるし、また必要に応じてやつてこかなくてはいけないとこいつとあります。

じゃ、分権を進め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ないかと、こいつ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こつて、そこにあるべき地方自治の体制を、じゃ、じのようじの道州の中に当てはめるのかとこつて、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つて新しい、もし道州を導入するならば、道州制度の基本設計とこつのは成り立つとこつてになるわけであります。

今まさに委員が示されたよひ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じと。これはこじだけではなくて、各県が、都市部には都市部の、県庁などしゃるので、それも違うと。これは、分権をどんどん進めてこつて、そこにあるべき地方自治の体制を、じゃ、じのようじの道州の中に当てはめるのかとこつて、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。職員派遣をするとか、いろんなことをやつてしますから、これはどんどんとやつていただきたいと思いますよ。例えば県民税を収納率を上げるための市町村に対する支援の策とこつのはやつておられますよ。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、いろんなことをやつてしますから、これはどんどんとやつていただきたいと思いますよ。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こひ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つてあります。

きません。そして、地方の中につ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こなこし、市民、県民でない日本人でないなこと、こひこつことなんですね。です

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ないかという指摘も幾つかあります。

（）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つた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がありますけれども、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、（）へ最近におきましても、平成二十四年の地方自

治法改正で、住民直接参加のリゴ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常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りますし、さらにガバナンス強化といつ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つとこつ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ぬ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こつことだと思つています。

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、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一言ほど触れておられます、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。

次回の地制調は私は画期的なものだつたと思つています。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、これは昭和三十一年の指定都市制度以来の大改正になつています。それから、都道府県から指定都市への事務、税財源の移譲などから何度も出ている連携協約とか、そういうも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しましたが、これ極めて実践的な具体的提案をいた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いてましては、これは昭和二十一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はなく三十一年に改正で廃止になつたものなんですね。自分の地域のみが独立するとこつことは、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いろな問題があつて、これは現実的ではないといふことでこれまで適用されたことがない制度であります。そ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つたのはいろいろな理由があるからとこつとであります。

本日は、三十一次の地制調、これから開かれるわけですが、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きます。

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なテーマとなつております。」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りましたけれども、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つたようございますが、いずれにしても人口減少社会を踏まえてのものだつたと思つています。

いずれにしても、我が国の存亡を懸ける大きな話ですでの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。