

地方自治法の一部を改正する法律案

[議事録 4/5]

・効率化優先路線への懸念

**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ように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。既に供給が需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、答申がお示し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いますが、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、今後現在のよう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って、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



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き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これが進められてきたと思っています。

日本では、1980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って、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、右か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えます。

### 吉川沙織君

このような地方が主体となっ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、2014年の対GDPの数値では、財政収支は、日本はマイナス7.6%、イタリアはマイナス2.8%、債務残高は、日本は231.9%、イタリアは146.7%、純債務残高でも、日本は148.7%、イタリアは110.7%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1980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すが、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言えば、そういうことは言っ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よ。

ですから、かつての全総が幾つもつくってききましたが、これはそのときの必然性があっ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こうではないかと、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、分権であろうが規制緩和であろうが活性化であろうが、それから合併であろうが連携協約であろうが、何を使ってでも、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だいておりますが、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すく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うんですが、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ろ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37万キロ平米ですけども、イタリアは30万キロ平米です。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、市町村と県があって、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会議員により無報酬で運営されるって、当たり前ですよ、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。

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

であると、こういうことあります。

### 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だいて、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って、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ってという、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。

続きの議事録(5/5)は、[こちら](#)です。