

明治の大合併は七万一千の町村を一万五千の市町村に変えて明治時代が始まった。それから、昭和の大合併はそれが三千五百になった。昭和二十八年から三十六年、日本の法律でやった。小学校を有する規模が明治の時代、中学校を有する規模の八千人が昭和の合併の一つのメルクマイルと言われたけれども、平成の大合併は三千二百三十二市町村が千七百十八になっている。しかも、地図で落としてみますと、西高東低状況で止まっている。もちろん、東北でも秋田とか岩手とか、青森はどうか分かりませんが、合併を盛んとしたところもございませぬ、福島のように余り合併をされなかつたところもありますが、いずれにしてもほぼ市町村数が半分になっております。

この、いわゆる規模を拡大しながら行政サービスを充実させるという手法はイギリス、ドイツ、スウェーデン、日本が比較的得意とするところと、いか多くやっていたところでありまして、規模が大いところを割っていくというアメリカ型のやり方もあります。まあ日本の場合は、規模を大きくしてきた。

広域化に対応する方法として、その次に一番使われてきたのが一部事務組合という、特定のテーマについて、ごみ処理であるとかガス、火葬場の経営であるとか、そういうものをそれぞれお金と人を出し合つて組合をつくつて処理をする、こういうやり方。それを少し広げて、府県レベルの広域連合というのは珍しいわけですが、市町村レベルで、例えば介護保険とか、そういう広域連合というものもその後使われてきております。

ここから先が少し新しいというか合併などと違うやり方で、これから売りにならないかなと地方制度調査会なども盛んとこの辺が議論の中心ですけれども、母都市との連携を強化する。母都市といった場合に、資料は、オリジナリティというよりは、いろいろ総務省、国交省等が作った資料を使わせていただいておりますが、七ページ、右の下の方に、横長の資料編で七ページに地図が出てお

りますが、おおむね連携都市圏の中心となり得る都市と。人口が二十万以上で、そこと隣接する市町村を広げて三十五万ぐらいで一つの都市圏ができないかと。そこで連携協約を結んで、なるべく小規模なところも同じサービスの水準を担保できるようにしよう。

これが、少し前ですとそういうところが合併をして担保しようとしたわけでありませぬが、そうではなくて連携の方式によって担保しよう、こういう話。一つ、母都市との連携強化という方式。連携中核都市圏というのはこれから一生懸命財政支援しながら法的な仕組みをつくっていくという、こういう動きであります。全国で広げてみても百はできないんですが、今六十幾つと。

もう一つは、委託をする、連携をするというよりは母都市に個別に委託をしていくと。これとこれとの仕事については例えば中心都市、二十万都市にお願いをする、こういう、いわゆる地方の中核拠点都市と思われるところに委託契約をして個別に委託をしていくという。

これはしかし、ある程度二十万都市とかいうところがあつたら、更に中山間地域とか離島とかいわれる条件不利地域というところもあるものから、そういうところでは、実は五万人ぐらいの定住自立圏あるいは小さな拠点、拠点制をつくっていくというのはいかかものかという井戸先生のお話ではありませぬが、私の感じですと、都市国家の時代というのは結局都市に人が集まると思つて、農村国家の時代のように、つまり生産の場と消費の場が同じ場であるという活動ならそれぞればらばらに暮らすはずなんです、そうではなくて、働く場と住む場を分けたり遊びの場が町の中にあつたりしますと、どうしても大、中、小、こういう都市ができていくというのが都市国家の特徴だろう、その流れというものはある程度自然ではないかと。それを見ながら行政の仕組みを考へるといふことしかないんだらうと思ひますが、実は定住自立圏とか小さな拠点のところ

では府県が補完するしかないんじゃないかという形で、自立できないところは、委託もできないければ連携もできないとすれば府県が補完機能を果たす。ここまでは議論としてはございませぬ。六番目は、これはまだ議論としてはないんですが、問題だけ提起しておきますと、市の制度でも、政令指定都市、中核市、一般市と、町村は一つ。町村と言つていますが、これは第二十七次の地方制度調査会で平成の大合併を進める頃議論されてそのまま葬り去つた特例町村制という、つまり全部一律に、千人の村でもフルセットで仕事ををお願いする、というやり方は限界があるんじゃないかと。そこで、仕事を住民に密着した部分だけに絞り込んで、あとの部分は府県なりあるいは隣接の大きいところが補完をするというやり方で、町村というものを二種類にしたらどうかという一つの提案であります。これは、市が三種類なら三種類あるのと同じような発想でありまして、何か特別なものじゃないと。

それからもう一つ、この管理自治体というの、もう言葉は今はありませんが、実はこの人口の予測を見ますと、二〇四〇年ぐらいになりますと二割ぐらい住民がいない地域が出てくる、空白地域が出てくる。しかし、そこには道路がありませぬし、元々の公共施設もありませぬし、空き家もあるかもしれないが、人が全く住んでいないところを自治体というふうにするかどうか分からないうんですが、そういう人口がなくなつたところを誰が管理するか。こういう時代は日本ではまだ想定されていませんが、これはどこかにお願いをされるしかないんじゃないか。

つまり、Aという市とBという市の間にXという町があつたときに、その町が完全に空白になつた場合に、AとBの間に道路があるわけでありませぬので、例えばその道路をきちつと管理するのは、市町村道路ですと町がやっていたはずなんです、それをどうするか、そういう公共のインフラが中心かもしれませぬが、ただ地域も、農村でも山林でもはつたらかしますと、一年もたち

ますと獣の山のようになりますので、今はイノシシとタヌキとキツネと戦つてるところがいろいろありまして、特に鹿ですね、地方の自治体では鹿を捕つてくれる方を一生懸命、六千円ぐらいで一日日当をお願いをして鹿撃ちをやつていますが、農村を荒らしに來ているわけでありませぬ。

○会長(山崎力君) そろそろお話をとおまめ願ひたいと思ひます。

○参考人(佐々木信夫君) 分かりました。

人が住まなくなると、だんだんそういうのいろんなものが下りてくると、こういうことをにらみますと、やはりこれからの行政の仕組みというのは人口減少をにらみながら新たな仕組みが要るのではないかと思ひます。

府県の在り方については省略をさせていただきます。まずは、基礎自治体の在り方について、そういうことを申し上げました。

どうも五分ばかりオーバーしまして、失礼しました。

○会長(山崎力君) ありがとうございます。

以上で参考人からの意見聴取は終わりました。これより参考人に対する質疑を行います。

本日の質疑はあらかじめ質疑者を定めずに行ひます。

質疑及び答弁の際は、挙手の上、会長の指名を受けてから着席のまま御発言いただくようお願いいたします。

また、質疑者には、その都度答弁者を明示していただくようお願いいたします。

なお、できるだけ多くの委員が発言の機会を得られますよう、答弁を含めた時間がお一人十五分以内となるよう御協力をお願いいたします。

それでは、質疑のある方は挙手をお願いいたします。

堀井巖君。

○堀井巖君 発言の機会をいただきましたありがとうございます。自由民主党の堀井巖でございます。

お二人の参考人の方々には貴重な御示唆、御所見を賜りまして誠にありがとうございます。

まず、井戸参考人にお伺いをしたいと思います。これまで、私も総務省の、自治省の後輩でもございまして、井戸参考人が私の先輩でございまして、これまでの地方分権、ずっと取り組んでこられて、また、関西広域連合の長として今は御活躍されておられる、心から敬意を表したいと思います。

私の質問は、地方分権の今後、どういうテーマが中心になっていくかということでございますが、これまでは例えば機関委任事務の廃止等々、大きな成果が上がってきたと思っております。まだまだ道半ばではある、引き続き地方分権を進めていく必要があると、このようにも考えるところでございます。

他方で、井戸参考人も指摘されましたように、じや、道州制というのがその文脈の中で時々出てまいりますけれども、町村会の方々が非常に懸念を示しておられますように、また参考人も懸念を示されましたが、私も同感でございます。やはり地方分権というのは何よりもその基礎自治体であるそういった市町村、補完性の原理ではございませぬが、そういった基礎自治体もろ手を挙げまして是非その方向でやってもいいという流れの中で出てくるものが本来の意味での地方分権なんだろうというふうに思うところでございます。

ちょっと昨今の地方分権の議論を聞いておりましてそのような感想を持つわけですが、参考人におかれては、今後どのようなもの、例えば権限を移譲するのか、あるいは財源なのか、あるいは分野としてどういう、先ほどもパッケージ移譲のお話をされましたけれども、こういったものについて地方分権として次のテーマとして進めていくべきだというのがございましたら、その御所見をお伺いしたいと思います。

○参考人(井戸敏三君) 我々、特に関西広域連合として懸命に取り組んできましたのが、国の出先

機関の丸ごと移管という課題でございまして。つまり、元々国の出先機関はどういう状況で発生したかといえますと、戦後、都道府県が公選化されました、公選化されたときに、言わば中央政府から見たら、言うことを聞いてくれないような自治体が出たら困るという中から、国の出先機関をそれぞれの各省が置いていったわけでありまして、今全部、国の出先機関を各省持つていけると、こういう状況に至っております。これから国の在り方の仕組みを考える前に、出先機関がやっております仕事、これは原則として都道府県に移譲する、そして都道府県に移譲できないようなものは広域連合のような広域的な団体に移譲していく、この基本方向を明確にしていくべきだと、このように思っております。

そうすると、能力がないんじゃないかと、さういふことを言われるんではないかと、能力がないんじゃないかと能力を与えないようにしているのが今の実情です。やり通してみせるというの、この国の出先機関問題、この解消を図るというの、このように思っております。

それと、さらに、今地方分権委員会で議論していただいております権限移譲の手挙げ方式でありましたが、手挙げ方式でやっていくのも一つの手法なんですけれども、どうしてもちやちやな議論に陥ってしまいます。判断事務、企画事務が入ってこない。まためた事務を要請すると、それは今回の移譲議論の対象じゃないかといつて入口にも入れない、こういうやり方で阻止されてしまうということになりました。ある意味で、骨太の方針じゃありませんけれども、大きな、大くくりの事務でこれは地方なのか国なのかというふうな議論を展開していただくことが必要ではないか、このように思っております。ちょっと実務的な見地を申し上げます。

○堀井巖君 ありがとうございます。次に、佐々木参考人にお伺いしたいと思います。

に存じます。小規模市町村をどのように今後支えていくかという論点でございます。

私の選挙区は奈良県でございますが、奈良県は四十七の市町村が平成の大合併で三十九というところで、余り他県に比べると平成の大合併はやらなかった県でございます。小規模町村も大変多うございまして、一番小さいところだと人口約五百名の村がございます。こういったところ、いわゆる合併に伴う様々な、合併特例債的なものももう今はございませぬので、むしろそれぞれの町村にあつては、そういった部分での合併の議論、もう一度やり尽くしてございますので、そこにエネルギー使おうというよりは、むしろ消滅自治体ということとあらゆる地域でエネルギーをこの地方創生のために使いたい、このような思いで今それが進み始めているというのが私から見れば現状かなというふうな思っております。何かそれを私も微力ながら陰ながら支えたい、応援したいと、このように思っております。

その中で、先ほど御指摘ありましたような連携、自治体同士の連携等々の試みも行われ始めておりますが、今回お伺いしたいのは、府県との関わりで、将来、もう少し詳しく教えていただければと思っております。こういった小規模町村が町村として存続をする中で様々な行政サービスと一定のレベルで提供していかうとする場合に、いわゆる府県の役割、具体的にはこういったところについて新たな例えば取組をすることが有用ではないかという御示唆がもしございましたら、御教示いただければと存じます。

○参考人(佐々木信夫君) 今、奈良県の話でございますので、ちょっと一つだけ。皆さんのお手元に、どの程度が小規模自治体かということをお覧いただくために、私の横長の資料の三ページが今の日本の市町村の現状を表してまして、実は一万人未満のこれを小規模市町村と名付けているようでありますが、四百八十五、市町村全体のそれでも二七・八ですから、約三割

近くは一万人未満と。これは人口で見ますと二%足らず、一・九%でございますけれども、数としては相当あるわけでありまして。人口の予測を見ますと、実はこれが一番、数として一万人がずっと一万人であらばいいんですが、八千人、六千人、五千人と人口急減の一番予測が高いところでありまして、本当にゼロに近いといふ自治体が相当この中に入っていると存じます。

それで、今の、府県が垂直補完をする、府県というのは本当にそういう能力があるかということ、それは、知事さんを前にあれですが、非常に中間政府のような仕事の仕方をこれまでやってきていますので、まあ言葉を換えれば卸売業のような仕事をしているものから、非常に国の省庁との縦割りの中で、職員も総合的に市町村みたいなような仕事をやっているという、こういう訓練ができておりませんので、仮に小さい町村のところ、に県の総合事務所のようなものをつくったとして、仕事の種類が物すごくありますので、それを県の総合事務所をつくって県が垂直補完できるかという、なかなか難しいのかなと。

むしろ、ちょっと距離があつて物理的にどうかなどというところはありますが、ある程度、基礎自治体で二十万、三十万のところに、結局それが、総合事務所をつくるかどうかはともかく、支援体制は県よりもある程度強い力を持っている、フルセットでいろいろな仕事をやってきている中規模以上の基礎自治体との連携というか、水平補完の方が多分いいのではないかと思います。

例えば、過疎地に行きますと、小学校はもう県立でやってくれというお話なんです。持ちこたえられない。特に、いろいろ小学校を統合して、今は日本で四百すつ小学校が消えていっておりますが、毎年、統合しても非常に広過ぎる、よそのところまでバスを動かすというわけにはいかないので、県がやってくれという、あの状況を見ますと、小学校とかそういうものは県でできるかもしれないが、実際は、やはり二十万、三十万都市を頼りにするしかないのかなと、こん

なふうに思っています、県は余り垂直補完として私は当てにできないのではないかと実は正直に考えております。それは都庁に十六年いた経験で申し上げておられるわけですが、多分知事さんなどは違う意見かもしれません。

○堀井巖君 ありがとうございます。示唆に富むお話をありがとうございます。

奈良県でも今、なかなか奈良の場合は、二十万、三十万都市が奈良市というところにしか、中核市が一つしかございませんので、あとは十万人都市以下でございますので、そういう意味では、県がそういう中核的な都市と同じような考え方で、対等な関係で水平補完的な形で今関わろうという、知事さん、奈良モデルと呼んでおられますけれども、その取組も行ってあります。示唆をありがとうございます。

最後、あと私は三分弱しかございませんので、もう一度井戸参考人にお伺いしたいと存じます。奈良県、御案内のとおり、この度、関西広域連合に防災、観光などの分野で部分参加をさせていただくことになりました。よろしくお願ひ申し上げます。

これまで参加をしなかった知事のお考え等、私が理解する限りでは、やはり意思決定等々で大きなところに飲み込まれてしまうのではないかと、いろいろな、いろいろ小さいながらの心配事があったんではないかというふうな思ひますけれども、参加することのやはりメリットということを感じて今回参加ということになったわけですから、一言、奈良県民の方々に、関西広域連合長として歓迎の言葉なりをいただければ有り難いと、このように存じます。

○参考人(井戸敏三君) 奈良には、前から防災だとか観光文化だとか、これらの密接な関西全体として取り組まなくてはならない課題があることで、部分参加でもいいから入ってほしいというのを申し上げてきましたが、ようやく踏み切っていたのだというところで、大変我々としてもウエルカムという基本姿勢でございます。

しかも、意思決定は、先ほど御説明しました委員会で各知事及び政令市の長で議論をするわけでありまして、全会一致を原則としております。多数決で、数の多い少ないで決めてしまおうということの基本原則にしております。大小にかかわらず言わば一票を持っているわけでありまして、そのような意味で、関西全体の利益のために、難しい課題もあるかもしれませんが、それを調整をして乗り越えていく、それが関西広域連合の役割だと、責任だと思っております。

そのような意味で、できるだけ早く議会に規約を提案して、奈良加入の連合として発足をすることを期待したいと思っております。

○堀井巖君 ありがとうございます。終わります。

○会長(山崎力君) 続きましては、石上俊雄君、石上俊雄君、民主党の石上俊雄でございます。

お二人の参考人の先生、今日はいろいろお話を伺いまして、本当にありがとうございます。勉強させていただくことで、二、三質問させていただきます。私、電機産業出身なので地域行政とか全然詳しくありませんので、素人の質問になりますが、御容赦をいただきたいというふうに思いますが、まず佐々木先生、その次に井戸先生という形で、お二人に同じ質問なんです、やはり先ほど人口減少という話もございました。八千万人というふうな話もありました。八千万人というふうな話もございましたが、それをしっかりと対応していくためには、やはり大都市の制度を見直していくとか、あと地方の制度、またこれもしっかり見直していくというのが必要だということも私も思っています。

そんな中で、私、今横浜に住んでるんですが、横浜の人口は三百七十万人ですか、あとは今、都構想というのが話題になってる大阪府は二百七十万人ですかね、あと名古屋は二百三十万人ぐらいおられるんでしょうか。それぞれ大都市といつたところのその仕組み、これと、あと東京の二十三区の仕組みというのはこれ違っているわけ

であります。この辺を、地域、地方のところで制度もいろいろ見直さないといけないんですが、大都市のところで制度を中長期的な視点で、どんな感じでモデルチェンジしていく必要があるとお考えなのかをちょっとお聞きしたいのと、そのときに、憲法上は地方自治ということに対して、地方公共団体の意義ということについては余りうたっていないんですが、先ほど井戸先生からありましたが、地方自治法というところにはしっかりと規定されているわけでありまして、

このモデルチェンジをしようとしたときに、要は法的な変更が必要になるのか、その辺については、佐々木先生からお答えをいただけて、その後井戸先生、お願ひしたいと思います。

○参考人(佐々木信夫君) 大都市制度の問題は、レジュメとしては実は三ページ以降に詳しく用意はしたんですが、そこまでお話を進みませんでした。御質問ありがとうございます。

横濱三百七十万、名古屋二百五十万、大阪二百八十万ですね、二百五十万のいわゆる政令指定都市、昭和三十一年以降、基礎的な市に七、八割の府県の業務を移して、ある程度自律的な都市経営ができるようにという仕組みが始まって約六十年たつて、現在、札幌から熊本まで二十政令市がございます。

全部同じ制度を使っているんですが、実は非常に、今申し上げた二百五十万のところは、これはやっぱり、例えば大阪で聞いていますと、二百八十万の市というのは実は京都府の人口と広島県の人口と同じで、そこに公選の市長が一人居ないというの、住民自治という点から見ても余りにも大き過ぎるでしょうと、広島は二十三人とか、京都は三十人か二十八人とか、いろいろ市町村長の数を挙げて、議員さんの数も含めて、住民の代表がやはりマネージしていくという仕組みから見ると大き過ぎるんだと、こう言っています。

それで、ああいう、もう一つ、都という、都区制度と言っていますが、政令指定都市と都区制度、大都市制度らしいものが日本には二つの系列があるとして、政令指定都市は数を増やしてきたと。都という制度は、昭和十八年に東京府と東京市を合体をして、戦後、内部に特別区というものを抱えている県を、県というか府を都と呼んでいるわけですね。

先般、一年半前に皆さんのところで可決をされて成立した大都市地域特別区設置法、議員立法でおやりになったと思うんですが、二百五十以上の都市については特別区を置くことができますと、それは合併をして二百五十以上になることも含めて

そうすると、大体全国で八か所ぐらいでいいという想定の上に、大阪だけではもちろんないわけですが、今大阪でやっているものを見ますと、最後の五月十七日の住民投票、法律に基づく住民投票の段階まで今進んできています。大阪二百八十万を五つの特別区にして、公選の区長、公選の議会があり、専任の職員がいる。しかも東京よりも権限の強い、ある程度規模の粒ぞろいの中核市の権限を持った、児童相談所や保健所も全部フル装備した特別区をつくる、これによって住民自治を充実をさせる。

一方では、広域的な行政とか広域的な政策は、むしろ大阪府を一つの司令塔に一本化して、これは自治法の第三条を見ますと、都道府県の名称変更は法律に基づくと。その隣を見ますと、市町村の名称変更は各都道府県の条例によると書いてありますので、平成の大合併で半分ぐらい市町村の数が減りまして、相当新しい市町村名もできましたけれども、各県が条例でそれを制定したと、総務大臣に届けると。

その流れからいけば、多分、特別区の設置が賛成多数で可決すれば、大阪の場合、大阪府を大阪都に変えるという、こういう法律に基づいて申請が出てくるんだと思うんですね。それは、皆さんがそれを認められれば大阪都になったという、戦後初めての都道府県名の変更になると