巻頭論文

# 第30次地方制度調査会答申について

筑波大学大学院人文社会科学研究科教授
岩　崎　美紀子

第 30 次地方制度調査会は、2013 年 6 月、「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」を行った。答申は、大都市を含めた基礎自治体をめぐる現状と課題、現行の大都市等に係る制度の見直し、新たな大都市制度、基礎自治体の現状と今後の基礎自治体の行政サービス提供体制、の 4 章構成となっている。本稿は、まず今次の地方制度調査会の活動を政治の動きとの関係から概観する。任期途中で政権交替が起こり、地方制度を標的とする地域政党が大きな影響力をもった時期でもあった。次に答申の概要を紹介する。最後に、答申への所感と地方制度の課題について言及する。

## 1　政治の動きと地方制度調査会

地方制度調査会（以下、地制調）は、内閣総理大臣の諮問を受け、地方制度に関する重要事項を調査審議し、その成果を内閣総理大臣に答申する。法律に設置根拠を置いており、昭和 27 年に設置法が制定されて以降、第 14 次までは任期は 1 年であったが、第 15 次以降は 2 年となった。2 年任期の地制調では、任期途中で首相が替わり、諮問する首相と答申する首相が異なることはこれまでもあった。しかし今回は政権交替をはさんでの首相の交替であり、第24次[1]以来であった。政治の動きは地制調にどのような影響を与えたのであろうか。

第 30 次地制調は、2011 年 8 月菅内閣のもとで発足した。安倍第 1 次内閣のもとで発足した第 29 次地制調は、2009 年 6 月に、いくつかの課題を次の地制調に託しながら活動を終えており、このような場合はすぐに次の地制調が発足するのが一般的であった。しかし第 30 次発足まで 2 年以上を要している。

2009 年 8 月に成立した民主党政権は、自民党政権時代の審議会を否定し、地制調もその一環と見なされた。その一方で、「地域主権」改革を掲げており、地方制度に関する審議の場がまったくなかったわけではない。2010 年 1 月、地方行財政検討会議が総務大臣のもと

[1]　第24次は細川内閣期に発足の準備が行われた。発足当日は羽田内閣であり、答申は村山首相に行った。非自民連立政権から自社さ連立政権へ替わったが、地方分権推進の方針は変わらなかった。立法措置による推進という新たな手法で、地方分権推進委員会が設立され、後に第1次分権改革と呼ばれる動きが進行した。地制調は、個別法改正を必要とする権限移譲そのものではなく、その権限を使いこなすことができるように自治体の規模と能力を強化する地方制度の改革に焦点をあて、地方分権推進の両輪の1つとなっていた。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

に設置された。メンバーは、政務三役等4名（総務大臣・副大臣・政務官と首相補佐官）、地方自治体関係者8名､学識経験者6名であった。この会議のもとに2つの分科会が置かれ、具体的な調査審議を行った。地方議会のあり方や長との関係、住民参加、監査のあり方などが検討され、同年末には一定の成果が取りまとめられた。その内容は地方自治制度の重要事項を含んでおり、制度化のためには地方自治法改正が必要であった。地制調答申であれば地方自治法改正案へとつながるものの、地方行財政検討会議はその位置づけに法的根拠がなく、内容以前の段階で関係各方面から疑義が示唆された。2010年7月の参議院議員選挙で民主党は参議院での優位を失っており、地制調復活を望む声も上がり始めていた。

2011年8月に発足に漕ぎ着けた地制調は、まず地方自治法改正案の審議を始めた。改正案のほとんどは地方行財政検討会議において議論されたものであり、総務省案として呈示された。地制調は、同年12月に「地方自治法改正案に関する意見」を取りまとめた。これをベースとした「地方自治法の一部を改正する法律案」は、2012年3月野田内閣の閣議決定を経て衆議院に上程された。[2] 地制調が開催されない期間の地方制度に関する課題の審議結果は、地制調の枠組のなかに位置づけられ、立法ルートにのった。この間政権党は民主党であり続けたが首相は3人目であった。

第30次地制調の活動は、大きく3つの期間に分けられる。まず前述の地方自治法改正案に関する審議から始め、12月には「意見」の表明で区切りをつけた。2012年に入ってからは大都市制度についての調査審議を進め、同年12月に「大都市制度についての専門小委員会中間報告」をとりまとめた。2013年に入ると基礎自治体の行政サービスの提供のあり方についての調査審議を進め、6月には最終答申として「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」をまとめ、実質的活動を終了した。

2012年は政界の動きが激しかった時期であり、地方制度との関連で言えば、大阪都構想を掲げる地域政党が中央政界への影響力を強め、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」が成立した。2012年12月の衆議院議員選挙の結果、自民党が政権に復帰し、民主党政権のもとで発足した第30次地制調は、安倍首相に答申を行った。

## 2　諮問と答申

第30次地制調は2011年8月24日に「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」について諮問を受け発足した。議会のあり

[2] 同法律案は、8月29日参議院の可決を得て成立、9月5日に公布（法律第72号）された。地方制度に関する法律として、同日に成立・公布されたのが「大都市地域における特別区の設置に関する法律」（法律第80号）である。これは議員立法である。7月30日に衆議院議案として受理されており、「大都市地域における地方公共団体の設置等に関する特別法案」（6月12日受理）を撤回してのことであった。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

方と住民自治、大都市制度、基礎自治体の役割と行政体制という諮問の 3 つの柱には、前述のようにそれぞれの期間で取り組まれ、第 1 の柱は地方自治法改正で達成されたので、答申は大都市制度と基礎自治体についてまとめられた。

答申は、前文からわかるように、現状認識として日本の人口減少を強く意識している。地域によっては居住者が激減する人口の希薄化が進んだり、あるいは都市においては高齢化が急激に加速するなど、対人サービスを供給する基礎自治体にとって厳しい状況となると予測している。そして人口減少・少子高齢化社会における基礎自治体の行政サービス提供体制として、市町村合併、市町村間広域連携、都道府県による補完などを呈示し、それぞれの市町村がこれらの中から最も適したものを自ら選択できるようにしていくことが必要としている。これは、諮問にまっすぐに答えるというより、これまで既に議論されてきた一般論に近い。

大都市制度については、答申では、指定都市、中核市、特例市、及び都区制度を対象としている。指定都市の問題としては都道府県との「二重行政」、住民との距離の遠さ、中核市と特例市の課題としては制度創設時からの状況の変化、都区制度は東京都と特別区の関係を扱っている。具体的対応として、中核市と特例市については、人口 20 万以上と保健所設置を区切りとして、制度を一本化し、さらなる事務移譲を進め、一般市との違いを明確化する方向性を打ち出している。

指定都市の問題は、制度創設の背景（地方自治法制定時に制度としてはあったが実際には適用されなかった特別市に代わる制度として 1956 年に創設）から、都道府県との関係にあることは明らかである。答申は、別表に都道府県の事務のうち指定都市に移譲されていない主な事務として 73 項目を列挙し、このうち指定都市・道府県の多くが移譲に賛成している事務や都道府県条例で移譲実績にある事務（計 35）について、移譲を提言している。

答申は、新たな大都市制度として、特別区制度の東京都以外の地域への適用、及び特別市（仮称）を呈示している。地制調が大都市制度について審議していた 2012 年、政界は大阪都構想に関係する議員立法「大都市地域における特別区の設置に関する法律」を成立させた。都区制度は、その成立や変遷において東京の制度とも言える特殊性があるが、同法は、東京都以外の人口 200 万以上の地域に特別区を設置する手続きを制度化した。答申は同法の適用における留意点を、事務分担、税源配分・財政調整、財産処分・職員の移管、特別区の性格などにおいて具体的に記している。特別市構想については、人口 200 万以上と明示したのは新たな点であるが、現実的対応としては前述のような都道府県から指定都市への権限移譲をめざすとしている。

### 3　答申への所感

以上が「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」の概



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

要である。答申の２つの柱それぞれについて気になる点を述べておきたい。

まず大都市制度の改革については、次のような所感を持った。答申は、大都市制度の対象として、指定都市、中核市、特例市、特別区をあげ、それぞれについて検討している。指定都市はともかく、中核市や特例市は「大都市」なのであろうか。

日本の大都市制度は、「都市」よりも、人口の多さを前提としており、大都市とは大規模自治体のことなのである。50 万人、30 万人、20 万人と人口を基準として、指定都市、中核市、特例市の制度が創られ、この３つが一般市とは異なる大都市制度カテゴリーを形成しているのである。近隣市町村と合併をして人口を増やすことで、人口要件を満たしてこのカテゴリーへ移行した自治体も多く（より直截的な表現をすればこのカテゴリーへの「昇格」をめざして合併する自治体も多く）、指定都市は制度創設時は５市であったのが今や 20 市を数える。中核市（1994 年創設）は 42 市、特例市（1999 年創設）は 40 市と、各カテゴリーにおいて数が増加した。これは、各カテゴリーで一律に決められている事務の画一性と、同じカテゴリーに属しながらそれぞれの自治体が直面する現実と課題の多様性という、制度と実態の乖離を問題として浮上させることになった。また人口規模が基本となっていることから、近隣自治体との合併により人口要件を達成した一方で、市域に農地や森林を含む広大な面積をもつ指定都市も出現している。指定都市の問題は、特別市構想とも絡み、都道府県との関係において取り上げられるが、「都市」の観点からのアプローチも必要なのではないだろうか。

答申では、前述のように都道府県から指定都市へ 35 事務の移譲を提言している。これらを実現するためには、それぞれの事務の根拠となっている個別法改正が必要なものもあり、一括法的扱いになると思われる。地方自治法の改正が射程である地制調としては踏み込んだ印象がある。

次に基礎自治体の行政サービス提供体制についてである。基礎自治体は現場にもっとも近い政府であり、それ故に、属地的公共空間の第一義的経営主体である。単に行政サービスの供給であれば、国の地方出先機関でも可能である。国土のなかに「境界」が引かれることでつくり出される一定の領域を有する公的な地域単位のうち、自治体はその運営を、領域内に居住する人々の選挙によって選出される機関に任せるという「自治」の原則を、政治参加の機会という民主政原則で裏打ちして具現している。[3] 自治体は、「官治」の地域単位ではなく、住民との間に双方向のチャネルをもつ「自治」の地域単位なのである。それ故に、自治体の経営には、現場のニーズへの応答性が不可欠である。中央省庁の縦割り行政の再現でなく、縦割りの隙間に落ちて放置するのでもなく、現場の課題への総合的対応が重要となる。このような観点から答申においてまず気になるのは、基礎自治体の「行

[3] 岩崎美紀子「分権時代の基礎自治体－市町村に何が求められるか－」『市町村の規模と能力』 ぎょうせい、2000年、第1章、2~35頁。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

政サービス」提供体制、となっている点である。なぜ「公共サービス」ではないのだろうか。「行政サービス」は供給者が 100%「官」であることをイメージさせる。「公」の概念は「官」よりも広く、市民やボランタリー団体なども「公」の担い手となり得る。人々の参加が日常生活レベルで行える基礎自治体であればこそ、このような多元的なアクターの調整を行いながら「公共サービス」の提供体制を構築することが求められているのではないだろうか。[4]

答申は人口減少・少子高齢化を強く意識している。高齢化の進行は、対人サービスを提供する基礎自治体にとって、これまで以上に切羽詰まった問題となるとの文脈で、暗く重いトーンとなっている。確かに高齢者への対応は切実な問題であるが、人口減少・少子高齢化への対抗軸を出しておく「明るい」将来展望の可能性を示唆しておいてもよかったのではないだろうか。中長期のタイムスパンの中で、地道に今できることをやっておくことでその可能性が生まれるのであり、手をこまねいて嘆いていても状況は改善しない。基礎自治体は、広域自治体や国といったどのレベルの政府よりも、日常生活に関わっており、子どもを生み育てる「場」としての意味を強く持っている。人口の増減に一喜一憂する自治体にとって、人口増の施策は、人口減という減っていくパイの取り合いや、交流人口といった住所地の概念から離れた人の移動への期待に陥りがちである。このような閉塞的な思考ではなく、むしろ出生率回復といった自然増に焦点をあてて、若い世代に向けての前向きな姿勢や、子育ての公共的空間の構築の重要性を強調してもよかったのではないだろうか。積極的に取り組んでいる自治体もあるが、苦労も多いと聞く。個々の自治体任せにせず、地制調の答申の中で言及することで、日本全体として取組みに向けて背中を押すような役割を果たすことができたかもしれない。

時代認識としては、人口減少・少子高齢化社会だけでなく、グローバリゼーションの進行やネット社会の拡大・サイバー空間の膨張も無視できない。国境を越えて押し寄せるモノやカネ、場所に縛られないネット空間で過ごす時間の長さ。一見基礎自治体とは関係ないように思えるがそうではない。実存する生身の人間が生活する現実空間としての「場所」の意味が、新たな価値を基礎自治体に与えている[5]。

答申で注目したいのは、条例による事務処理特例制度の活用である。条例による事務処理特例制度は、地域社会のニーズに応答的に対応できる柔軟さと、画一的な自治体行政に多様性を与えることができる制度である。個別の自治体のあり方（構造や権限）を国法で定めようとすると、憲法 95 条が規定する住民投票の実施と賛成が必要となる。これが、例えば人口など全国一律の基準で大都市制度が創られるといった、地方制度の画一性の一因となっている。画一から多様へのブレークスルーとして、また現実的対応として、条例に

---

[4] 分権型社会に対応した地方行政組織運営の刷新に関する研究会（総務省）『分権型社会における自治体経営の刷新戦略－新しい公共空間の形成を目指して－』平成17年3月、12~14、23~31頁。
[5] 岩崎美紀子「ボーダレス化時代のボーダー」『地方自治』613~624号（1998~1999年）。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.

よる事務処理特例制度のもつ意義は大きい。しかしこれはあまり活用されていない。理由はどこにあるのか。それが都道府県側にあるのだとすれば、市町村側からのアクセスを円滑にする交渉チャネルの制度化が鍵となる。

注目したい第２の点は、定住自立圏へのこだわりが気になるが、広域連携の新たなあり方や柔軟な連携を可能とする仕組みの制度化への積極的姿勢である。普通地方公共団体は画一的あり方の枷がはめられているが、特別地方公共団体はそれほどではない。人口集積度、経済構造、地理地形、気候、歴史・文化的背景など、それぞれの地域の個性に応じた多様なあり方を前提にできる。自治体間協力には決まった形ではなく、様々なタイプがある。広域行政の成否を決める鍵は、圏域の一体感と共存の意思である。広域圏を形成し一定の公共サービスを共有していくには、自治体が自己完結主義から訣別することが不可欠である。[6]

## おわりに

憲法改正の議論が高まっている。現憲法の第８章は地方自治の章である。大日本帝国憲法にはなかった地方自治についての規定が現憲法で導入されたのである。しかしこの章を通して地方自治の主体は、「地方公共団体」の用語で統一されており[7]、先進諸国の憲法における地方自治関係の条項のように、自治体の種類（例えばフランスであれば、コミューン、デパルトマン、レジオン）は明示されていない。市町村と都道府県、あるいはより一般的に基礎自治体と広域自治体といったように、地方の２つのレベル（ローカルとリージョナル）に自治体が存在し、その意義の違いがわかるような表現が、内政のインフラとも言える地方制度を表すのにふさわしい。基礎自治体はヒューマンに、広域自治体はストラテジックに、それぞれのレベルの存在価値が明確になれば、二重行政の弊害もなくなるのではないだろうか。

---

6　岩崎美紀子「都市連合の理論的課題」『都市問題』81巻9号（1990年）、3~12頁。

7　地方自治の章は、日本政府の松本案（2月8日）にはなく、GHQ草案の第8章Local Governmentにあった。幣原内閣はGHQ案受け入れを閣議で決め（2月22日）、これをもとに政府案がつくられた（3月2日）。政府案では、章のタイトルは地方自治となり、都道府県や市町村といった自治体の種類の明示をやめ、地方公共団体という包括的用語で統一された。また章の冒頭に新しい条（現憲法92条）を入れ4条構成となった。



Copyright 2013 The Authors. Copyright 2013 Japan Center for Cities. All Rights Reserved.