

第1回 都市自治制度研究会 議事概要

日 時：平成26年11月27日（木） 10:00～12:00

開催場所：日本都市センター会館7階 704会議室

出席者：横道清孝 座長（政策研究大学院大学）、飯島淳子 委員（東北大学）、大杉覚 委員（首都大学東京）、斎藤誠 委員（東京大学）、内海巖 委員（上越市）、金子義幸 委員（上田市）、鈴木潔 専門委員（聖学院大学）、石川理事・研究室長、鈴木室長補佐、石田研究員、加藤研究員、三浦研究員（日本都市センター）

議事要旨：各委員及び事務局の紹介が行われた。

都市内分権と広域連携に係る論点や調査すべき事項について意見を交わした。

今後の調査研究の進め方について意見を交わした。

1 調査研究に関する議論

(1) 「都市内分権」について

- ・ 「都市内分権」をどう捉えるのか。本研究会のテーマとしては、行政権限の「分散」と、住民組織への「分権」があり得る。「都市内分権」という言葉の定義、また実態としてどこまでを調査範囲とするのかを議論する必要がある。
- ・ 各自治体が都市内分権を進めていく上での根拠（条例、規則等）がどのようになっているのかを調査すべきではないか。
- ・ 支所等が廃止された事例についても、その背景や理由を調査すべきではないか。
- ・ 実際に地域で活動しているかも含めて、職員の意識や都市内分権への関わり方も、地域担当職員を配置する場合等に論点となる。
- ・ 都市内分権について、各自治体の実情に応じて様々な取組みがなされているが、これを「自治組織権」の問題として捉えるべきか、制度的な枠組みにはめないほうがいいのかを検討したい。
- ・ 支所等の設置単位も問題となる。例えば、旧町村単位と小学校区単位の双方に支所等を設置すると、どちらかの存在感が薄くなってしまうことがある。また、市長の交代によって変わってしまうという制度の不安定性も課題である。
- ・ 都市内分権の目的についても、行政経費の削減を主眼に置く場合と、住民の主体性を高めることを主眼に置く場合があり、自治体ごとに差が見られる。
- ・ 各自治体の多様な取組みをどのように整理していくかを念頭に置いて議論する必要がある。
- ・ 支所等における権限・財源・人材の配置を調査するとともに、コミュニティや住民組織との関わりにも視野を広げる必要がある。
- ・ 本研究会は制度研究が主になるが、都市内分権がどのような成果を挙げているか、人口減少をはじめとする社会環境の変化に対応できるかといった点も念頭に置くべきではないか。
- ・ 都市部でも支所等の再編の動きが見られるが、首長が何を目的として支所等を再編しようとし、それに対してどのような住民のレスポンスがあるのかを把握できるとよい。また、こうした支所等の再編の動きが行政の民間化と連動している面があるのかについても検討する必要がある。
- ・ 旧町村地域では支所の人員削減が死活問題となっており、今後の都市内分権のあり方を考えるうえで、こうした地域における行政機能の維持ないし住民自治の強化も念頭におく必要がある。
- ・ 防災面で機動的に対応できる体制をいかに構築するかという点も大きな課題となる。
- ・ 都市内分権によって支所や地域ごとの独自性を高めることが重要である一方で、文書の様式等の行政の標準化も考えていく必要がある。

(2) 「広域連携」について

- ・ 連携協約制度がどのような分野でいかに活用しうるかを押さえておく必要がある。
- ・ 民主主義の赤字（民主的統制の欠如）をどのように捉えるかも大きな課題。
- ・ 地理的に離れた自治体間の遠隔型の連携を今後どのように考えるか。人口減少への対応として人口移動を促していこうとする議論があるなかで、都市部の自治体との連携を考えていけるかどうかという点が新たなテーマとして考えられる。
- ・ 平成の合併後、広域連携が地方自治制度のみならず個別の行政分野において大きな期待がかけられているが、一体どこまで広域連携に役割を求めることができるのか、総合行政主体論との関係を含め議論する必要がある。
- ・ 市町村と都道府県との連携も課題。事務代替執行についても関心がある。
- ・ ひと口に広域連携といっても、新幹線の沿線都市連携や、県境をまたいだ連携などもあり、連携の形によって阻害要因も変わってくる。
- ・ 構成自治体が多くなるほど、首長間の意見調整に手間がかかるという実務上の問題がある。
- ・ 自治体が自発的に進める広域連携だけでなく、後期高齢者医療制度など事実上必置の広域連携もある。国が個別法で連携を打ち出したときに、自治体としてどう考えるのか。また、前者の連携では「モザイク型」になり、後者の連携では圏域内の「全市町村参加型」の連携となることが想定されるが、それぞれどのような行政分野が適しているのかを検討する必要がある。
- ・ 後期高齢者医療制度については、各都道府県の市長会や町村会が広域連合の立ち上げに関わっていた。立ち上げのノウハウや調整の工夫等についてヒアリングを行うことも有用ではないか。
- ・ 連携協約制度では、協約の締結について議会の議決を経ることが規定されているが、果たして実質的な審議がなされるのか、また住民がどのように関与していくのかという点に関心がある。
- ・ 連携協約は政策の基本方針を定めるもので、具体的に実施する場合は別途協議会や一部事務組合等を設置し、あるいは条例を制定するという2段階のシステムになっている。実務上の見解では、この両方をパッケージで首長間で協議し、一括して議会に提案することができるとされているが、そうすると議会の関与や住民の意見反映の機会は確保されないのではないか。
- ・ 都道府県と市町村の連携も検討対象に含めるのであれば、連携協約制度に加えて、代替執行制度の可能性も論点となる。
- ・ 代替執行は市町村間でも可能である。生活保護や福祉事務所の事務等を「事務の委託」で行っている例もあり、これらを代替執行のスキームに乗せるということはあるしれない。ただ、その場合は、委託と代替執行の違いは何かということが問題になる。
- ・ 広域連携は、どういう地域を想定するかによって変わってくる。代替執行で言えば、いわゆる条件不利地域での活用がイメージされるが、大都市部でも別の応用方法（例えば公共施設の再編等）が考えられるのではないか。
- ・ 「広域行政」ではなく「広域連携」ということを踏まえれば、民主的コントロールの問題と、民間をどう巻き込んでいくかという2点について、具体的に考察することが必要ではないか。
- ・ 広域連携という場合、海外では行政サービスの維持・効率化だけでなく、地域経済の発展ということが強く意識されている。日本においても、地方中枢拠点都市構想等を見ると、徐々に地域経済の発展が意識されつつある。
- ・ 広域連携を自治法上の制度にするという発想には、定住自立圏が法定外のもので中心市の負担も大きいという背景があった。
- ・ 実際に制度化されたのは紛争処理と議会の議決だけで、財政的視点については法定外の様々な補助金や交付税措置となっている。連携協約自体は総務省の検討しているモデルに当てはまらなくても使えるが、財政的支援とリンクしないと導入に踏み切れないところがある。

2 今後の進め方

(1) 調査手法について

- ・ まずは「都市内分権」についてアンケート調査を実施し、都市内分権のあり方について検討を進める。その後、来年度以降に「広域連携」について現地調査を行い、広域連携のあり方について検討を進める。
- ・ 現場感覚や実態との乖離を避けるために、「都市内分権」についても数カ所の現地調査を行うべきではないか。

(2) 今後のスケジュールについて

- ・ 次回研究会を12月17日（水）に開催し、①調査研究の論点について、②具体的な調査項目についての検討を中心に行う。
- ・ 第3回研究会では上越市の都市内分権の現状について、第4回研究会では上田市の都市内分権と広域連携の現状について、それぞれご発表いただく。

3 その他

- ・ 本研究会に「座長代理」を設置し、大杉覚委員にご就任いただく。

(文責：日本都市センター)