

自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第32次地方制度調査会での審議についての意見書

2018年（平成30年）10月24日

日本弁護士連合会

当連合会は、総務省が2018年（平成30年）7月3日に公表した「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（以下「報告書」という。）及び第32次地方制度調査会での審議について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

1 報告書が構想する、「圏域」に関する法律上の枠組みを設け（以下「法制化」という。）、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、以下のような重大な問題点があり、第32次地方制度調査会における「圏域」に関する審議は、慎重になされるべきであり、拙速に結論を出すべきではない。

(1) 「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、これまでの広域連携の仕組みと異なり、自治体の個別事務ごとの自主的な判断ではなく、全国的に国が主導して、市町村の権限の一部を「圏域」に担わせようとするものであり、自治体が自主的権限によって、自らの事務を処理するという団体自治の観点から問題がある。また、住民による選挙で直接選ばれた首長及び議員からなる議会もない「圏域」に対し、国が直接財源措置を行うことは住民の意思を尊重する住民自治の観点からも問題がある。

これらの点は、憲法上の保障である地方自治の本旨との関係で、看過できない問題である。

(2) 「圏域」単位での行政の在り方を検討するに当たっては、「圏域」の代表的なものである連携中枢都市圏構想について、どのような成果を生み、あるいは、どのような弊害を生じさせたのか、実証的な検証・分析を行い、その評価を参考にすべきであるがそれがなされていない。また、市町村数をほぼ半減させた平成の大合併についても、実証的な検証・分析を行うべきであるがそれがなされていない。

(3) さらに、報告書の構想する地方行政体制の変更は、国土政策に密接に関係するものであるから、国土交通省所管の国土審議会において、国土政策の観

点からの検討と国土形成計画との整合性の検討がされるべきであるのにそれがなされていない。

- 2 地方制度調査会における地方行政体制の在り方についての調査審議を行うに当たっては、地方自治の本旨（団体自治・住民自治）及び基本的人権の保障の観点からの審議がなされるべきことはもちろん、前項(2)の点について専門家による実証的検証・分析がなされるとともに、同項(3)の国土政策の観点からの検討と国土形成計画との整合性の検討がなされるべきである。

また、全国知事会、全国市長会及び全国町村会等の現場からの意見等を十分に考慮し、尊重すべきである。

## 第2 意見の理由

### 1 はじめに

#### (1) 自治体戦略2040構想研究会第一次報告

総務省は、2018年（平成30年）4月、「自治体戦略2040構想研究会第一次報告」（以下「一次報告」という。）を公表した。

自治体戦略2040構想は、「2040年頃にかけて迫り来る我が国の内政上の危機を明らかにし、共通認識とした上で、危機を乗り越えるために必要となる新たな施策の開発とその施策の機能を最大限発揮できるようにするための自治体行政の書き換えを構想するものである。」と説明される。

一次報告では、2040年頃には「我が国は、少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機に直面している。」とした上で、それに伴い、学校は小規模校や廃校が生じ、地方の私立の小規模大学の経営がますます厳しくなるおそれがある、医療・介護ニーズが高まる85歳以上の高齢者が増加し、老朽化したインフラ・公共施設が増加し、公共交通の廃止路線が増加する、都市では、人口減少により「都市のスポンジ化」やDID（人口集中地区）の低密度化が進行し、中山間地域では、集落機能の維持が困難になるような低密度化が発生するおそれが生じ、労働力不足が顕著になる、と述べている。

そして、それを踏まえ、「個々の市町村が行政のフルセット主義を排し、圏域単位で、あるいは圏域を越えた都市・地方の自治体間で、有機的に連携する（中略）必要がある。」、「都道府県・市町村の二層制を柔軟化し、それぞれの地域に応じた行政の共通基盤の構築を進めていくことも必要になる。」と指摘している。

## (2) 報告書の概要

報告書は、一次報告を踏まえ、本年7月3日に公表された。ここでは、前述の内政上の危機を乗り越えるためとして、①スマート自治体への転換、②公共私による暮らしの維持、③圏域マネジメントと二層制の柔軟化、④東京圏のプラットフォームの4点について議論を深めたとしてコンセプトを提示し、今後具体的な制度設計を進めることが提言されている。

このうち③圏域マネジメントと二層制の柔軟化の内容としては、「圏域単位での行政のスタンダード化」、「二層制の柔軟化」が提言されている。

具体的には、圏域マネジメント（地方圏）の課題として、「地域の中心都市も、今後は人口が減少する。（中略）このままでは高度医療や高等教育、交通結節機能、ビジネス支援機能、商業施設など都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能の維持が困難になるおそれがある。」（18頁）とし、「生活実態等と一致した圏域を、各府省の施策の機能が最大限発揮できるプラットフォームとするためには、合意形成を容易にする観点から、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高める必要があるのではないか。」（20頁）と問題提起した上で、次のとおり指摘する。

ア 「まちづくりや産業など、圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない。圏域での政策遂行を促進するためには、個々の制度に圏域をビルトインし、連携を促すルールづくりや財政支援、連携をしない場合のリスクの可視化など、広域調整のボトルネックを飛び越える手立てが不可欠である。」（35頁）。

イ 「生活の維持に不可欠なニーズを満たすことのできる空間を地方圏で確保するためには、圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要である。」（36頁）。

ウ 「地域が生活実態等に合わせて自主的に形成した圏域を、自治体と各府省の施策の機能が最大限発揮できるプラットフォームとする必要がある。このためには、圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け（中略）ていく方策が必要ではないか。」（36頁）。

## (3) 報告書における「圏域」の法制化の構想

報告書は、前述のとおり「圏域単位で行政を進めることについて真正面から認める法律上の枠組みを設け、圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではな

いか。」（36頁）と述べ、「圏域」の法制化を構想している。

#### (4) 第32次地方制度調査会への諮問

内閣府は、報告書が公表された2日後の7月5日、第32次地方制度調査会第1回総会を開催した。総会において安倍晋三内閣総理大臣は、同会会長に対し、「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点から、圏域における地方公共団体の協力関係、公・共・私のベストミックスその他の必要な地方行政体制のあり方について調査審議を求める。」ことを諮問した。

これは、「2040年頃からバックキャストिंगして、解決策を模索」という報告書を受けて、必要な地方行政体制の在り方について諮問するものである。

#### (5) 小括

しかし、報告書は、「迫りくる我が国の内政上の危機」なるもの乗り越えるための施策の方向を「地方行政体制」の在り方からの視点のみから提案しており、この点で、一面的なものであることを指摘せざるを得ない。

また、報告書が構想する、「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことには、憲法の下で、基礎的な自治体として、住民自治・団体自治が保障されてきた市町村の存立を危うくする懸念がある。したがって、第32次地方制度調査会における「圏域」に関する審議は、慎重になされるべきであり、決して、拙速に結論を出すべきではない。

## 2 意見の趣旨1の問題点(1)について

### (1) 地方自治の本旨（団体自治と住民自治）及び市町村の自治は人権の基礎であること

憲法は、地方自治制度について一章を設けて、「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基いて、法律でこれを定める。」（憲法第92条）と規定している。

ここにいう「地方自治の本旨」は、団体自治と住民自治を意味すると解されている。団体自治とは、住民の日常生活に密接な関連を持つ公共事務については、国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下でなされるという自由主義的・地方分権的要素である。住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるという民主主義的要素である。

最高裁判所も、「憲法が特に一章を設けて地方自治を保障するにいたつた所以のものは、新憲法の基調とする政治民主化の一環として、住民の日常生

活に密接な関連をもつ公共的事務は、その地方の住民の手でその住民の団体が主体となつて処理する政治形態を保障せんとする趣旨に出たものである。」とし、「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し、沿革的にみても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体」については、「その実体を無視して、憲法で保障した地方自治の権能を法律を以て奪うことは、許されないものと解するを相当とする。」と判示している（最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁）。

そして、地方自治法第2条第2項は、「普通地方公共団体は、地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する。」としているところ、2000年の第1次地方分権改革により、同条第3項で「市町村は、基礎的な地方公共団体として第5項において都道府県が処理するものとされているものを除き、一般的に、前項の事務を処理するものとする。」と規定され、市町村が、基礎的自治体として、最高裁判所の言う地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることが確認された。

したがって、市町村を廃止するなどして、その権能を奪うことは、地方自治の本旨に反する措置として違憲となると解されている<sup>1</sup>。

また、人々の生活は、その地域の様々な自然資源から生み出される食料、水、エネルギーや生活素材、地域の産業によって成り立っており、気候その他の地理的条件を踏まえ歴史的文化的に形成されてきた生活様式や祭事及びその地域ごとの景観と自然環境が、文化的生活を形成してきた。そうした生活とその基盤が保障されることは、憲法で保障されている健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（憲法第25条）、居住の権利（憲法第22条）その他の基本的人権の保障の基礎であり、持続可能な地域社会の構築に不可欠である。

他方、そうした生活とその基盤は、歴史的文化的に形成されてきたまとまりのある地域共同体によって制度的に支えられてきており、そうしたまとまりのある地域共同体が、基礎的自治体である市町村である。「民主国家の内部にあえて狭域団体である地方自治体の存立を認め住民自治が保障されるのは、自主自律・自己責任にもとづく人権発揚の場を確保するところにある」

<sup>1</sup> 前掲最大判昭和38年3月27日刑集17巻2号121頁。同旨、芦部信喜『憲法〔第6版〕』（岩波書店、2015年）367頁）

<sup>2</sup>と解されるゆえんである。

したがって、市町村は、憲法で保障されている健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（憲法第25条）、居住の権利（憲法第22条）その他の基本的人権を実現するための基礎でもある。

当連合会は、1993年（平成5年）10月29日の人権擁護大会において、「地域の特性を生かしたまちづくりを行うために必要な権限と財源を地方自治体に保障すること」を決議し、2010年（平成22年）8月19日の「持続可能な都市の実現のために都市計画法と建築基準法（集団規定）の抜本的改正を求める意見書」において「市町村に土地利用規制や具体的なルール策定・個別審査の権限を付与して、地方分権を拡充すること」と提言しており、まちづくりについて、市町村の権限と財源を確立することを一貫して求めてきているところである。

その意味からも、市町村の権限や財源を制限することとなる可能性のある制度を検討するに当たっては慎重な検討が必要である。

## (2) 「圏域」の法制化における団体自治の観点及び地域住民の基本的人権の保障の観点からの問題

これまで、広域連携の手法としては、地方自治法上、一部事務組合、広域連合、事務委託などの多様な選択肢が用意され、個々の自治体は、単独では対応できない、あるいはなじまない課題への対応や広域連携により住民サービスの向上につながるような課題に対し、自らの選択により、行政サービスの専門化や効率化、高度化を図ってきた。

これに対して、「圏域」の法制化は、このような自治体の個別事務ごとの自主的な判断に基づく広域連携の制度とは全く異なり、全国的に、国が主導して、市町村の権限の一部を圏域に担わせようとするものである。

これまでの広域連携の仕組みは、自治体自らの意思と責任の下でなされてきたという意味で、「団体自治」に即した仕組みであったが、自治体の個別事務ごとの自主的な判断ではなく、全国的に国が主導して、「圏域」に自治体の事務の一翼を担わせようとするのは、「団体自治」の観点から問題があり、中央集権的仕組みの構築にほかならない。

また、報告書は、「圏域」を法制化する理由として「まちづくりや産業など圏域単位での政策遂行が合理的な制度・政策についても、現在は、圏域が主体となることを前提とした制度設計が行われていない。」（35頁）とし、市町村から「圏域」にまちづくりや地域再生の権限を移し、市町村の権限を

---

<sup>2</sup> 原田尚彦『新版地方自治の法としくみ〔改訂版〕』（学陽書房、2005年）9頁）。

縮小する方向性が示されている。

しかし、「まちづくりや産業」も、「圏域」単位での政策遂行が合理的である実証的根拠はない。

まちづくりのうち、市街地の交通政策や地域密着型の公共交通については、むしろまとまりを持った市街地や歴史的に関連の深い集落の集合体などの地域ごとの計画策定や整備が重要である。さらに、地域の乳幼児の保育教育施設、学校・福祉施設の配置や景観政策・土地利用政策・文化歴史構想等は、集落単位での計画等が意味を持つものであり、市町村が主体的に取り組むべき分野である。

産業にしても、特色を持つ地域ごとに独自性を持ったものを進めることが重要であり、現在の連携中枢都市圏よりも各市町村の独自の取組を進めた方が成功する可能性が高い。

そもそも、前述のとおり、歴史的文化的な地域のまとまりを基礎としたまちづくりは、地域住民の自己決定権（憲法第13条）、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利（憲法第25条）、居住権（憲法第22条）の基礎である。

歴史的文化的な地域のまとまりとは関係なく、「圏域」全体を一つの単位としてネットワークを組むことによって、地域が活性化し、経済が持続可能なものになるかは疑問があり、慎重な検討が必要である。新たに「圏域」を法的に位置付けることは、地域住民のために力を尽くしている小規模市町村の取組を阻害することになり、団体自治との関係で問題を生じかねない。さらに、前述した憲法上の基本的人権との関係で問題を生じる可能性がある。

### (3) 「圏域」の法制化における住民自治の観点からの問題

これまで、憲法の下において、市町村も都道府県も、首長及び議会は住民による選挙によって直接選出される「普通地方公共団体」として、地方公共団体の事務を処理してきた。広域連携の手法である一部事務組合、広域連合などは、いずれも、住民による選挙によって直接選出された首長及び議会を有する市町村又は都道府県という民主的正統性を持った団体の自主的な判断によって、その財源が負担されてきた。これに対して、報告書は、「（財政支援など）広域調整のボトルネックを飛び越える手立てが不可欠である。」

（35頁）などと述べて、「圏域」の法制化に伴い、「圏域」に対する国による財源措置を講じようとしている。実際「政府は、来年の通常国会にも、圏域を地方交付税の交付対象とすることなどを柱とする関連法案を提出す

る」との報道がある<sup>3</sup>。これまで、住民による選挙によって直接選出された首長及び議会を有する市町村及び都道府県に財源措置が行われ、民主的正統性に基づいた決定により自治行政権が行使されてきたが、仮に、「圏域」が法制化され、「圏域」の行政事務に対して国が直接に地方交付税などの財源措置を行うこととなると、民主的正統性を有する団体とは言えない団体に国から直接の財源措置が行われることが法律上認められることになり、「住民自治」の観点から問題がある。

その場合、「圏域」に属する小規模市町村への地方交付税の減額を伴う可能性が高い。これは、小規模市町村の一般財源を奪い、存続を危うくする。

報告書では、「圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機構の集積維持が必要である。」（36頁）とし、「圏域の実体性を確立し、顕在化させ、中心都市のマネジメント力を高め、合意形成を容易にしていく方策が必要ではないか。」（36頁）としており、中心都市への集中と周辺都市の従属を目指している。中心都市が主導する「圏域」が周辺市町村の事務を実質的に取り込み、周辺市町村の自己決定権を奪うことになる。

さらに、「都道府県と市町村の二層制の柔軟化」、「都道府県や市町村の組織の垣根を越えて、希少化する人材を柔軟に活用していく仕組みを構築」（36頁）するとしているが、これも地方公共団体の自主性を軽視した発想である。

#### (4) まとめ

報告書が構想している「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、これまでの広域連携の仕組みと異なり、自治体の個別事務ごとの自主的な判断ではなく、全国的に国が主導して、市町村の権限の一部を圏域に担わせようとするもので、団体自治の観点から問題がある。また、住民による選挙で直接選ばれた首長及び議員からなる議会もない「圏域」を法制化し、国が「圏域」に直接財源措置を行うことは住民自治の観点からも問題がある。そして、小規模市町村から権限や財源を奪い、中枢都市への機能集中をさせることとなりかねず、その結果、中枢都市以外の周辺市町村を衰退させ、存亡の危機へと追いやるおそれがある。これらの点は、憲法上保障されている「地方自治の本旨」である団体自治及び住民自治に反する可能性があり、重大な問題を引き起こしかねず、看過できない。

したがって、地方制度調査会などにおける「圏域」に関する調査審議を行

---

<sup>3</sup> 2018年8月23日読売新聞。



うに当たっては、憲法における地方自治の本旨に立脚した検討がなされることはもちろん、全国知事会、全国市長会及び全国町村会等の現場からの意見等を十分に考慮し、審議は慎重になされるべきであり、拙速に結論を出すべきではない。

### 3 意見の趣旨 1 の問題点(2)について

#### (1) 連携中枢都市圏構想についての検証・分析の必要性

「圏域」の代表的なものとして連携中枢都市圏構想がある。

連携中枢都市圏構想は、「人口減少・少子高齢社会にあっても、地域を活性化し経済を持続可能なものとし、国民が安心して快適な暮らしを営んでいけるようにするために、地域において、相当の規模と中核性を備える圏域の中心都市が近隣の市町村と連携し、コンパクト化とネットワーク化により『経済成長のけん引』、『高次都市機能の集積・強化』及び『生活関連機能サービスの向上』を行うことにより、人口減少・少子高齢社会においても一定の圏域人口を有し活力ある社会経済を維持するための拠点を形成」することを目的とするものである。この構想は、第30次地方制度調査会「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、連携中枢都市圏構想推進要綱（平成26年総行市第200号）によって制度化されたものである。

「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、連携中枢都市圏構想における中枢都市圏を「圏域」として位置付け、国が主導して更に強化することにつながるものである。「圏域」の法制化により、市町村の事務の一部は「圏域」に取り込まれ、中枢都市以外の周辺市町村の権限が限定されることになり、地方自治の根幹を支える市町村の在り方に重大な変更を加えることになる。その結果、周辺市町村を衰退させ、周辺市町村の自治を弱める可能性が高い。

連携中枢都市が連携中枢都市圏ビジョンを定めること（連携中枢都市圏構想推進要綱）や連携中枢都市圏を推進するための連携協約制度は、連携中枢都市のリーダーシップの強化につながる仕組みとなっており、対等であるべき自治体間の連携が周辺市町村を連携中枢都市に従属させる契機になり得るもので、自治の観点から問題がある。

市町村は本来対等であるべきにも関わらず、連携中枢都市圏構想は、連携中枢都市と連携市町村の対等な関係とはなっておらず、市町村の自主性に基づいた連携とは異なった方向を目指している。

したがって、圏域の法制化を検討するならば、これに先立ち、連携中枢都

市圏構想について検証・分析する必要がある。

## (2) 平成の大合併についての検証・分析の必要性

「圏域」を法制化し、「圏域」が主体となって「行政のスタンダード化」を進めていくことは、周辺市町村の事務を圏域に取り込み、周辺市町村の権限を限定することにつながるという点では、市町村の合併と類似した影響を及ぼす可能性がある。市町村数をほぼ半減させ、1,727<sup>4</sup>まで減らし、市町村の在り方に大きな影響を及ぼした平成の大合併の検証・分析が必要である。

平成の大合併については、「周辺部となった地域の衰退」、「周辺部でのサービスの低下」、「周辺部の住民の取り組みの低下」、「地域の特色ある施策の消滅」などが各地で起きており<sup>5</sup>、マイナスの影響が大きいとの評価が各地で続いており、その検証がなされるべき必要性は高い。

今日、各地の小規模な市町村、農山漁村を抱える地域は、人口減少・少子高齢化を始めとする課題に何年も先行し、課題先進地として懸命に地域経営を行ってきた。

過去に過疎化に悩んだフランスやイタリアにおいては、地方の小規模自治体を残して、地域の資源や自然環境・景観と結びついた取組を強化していくことによって、過疎化を克服してきた。フランスでは、今日なお、約36,000の市町村が存在し、それぞれ自治体として機能し、人口増加となった小規模自治体も多い。また、イタリアでも、約8,000の自治体が個性豊かな取組を実施して、活力を維持している。

今日必要なことは、小規模市町村や農山漁村を抱える地域等が希望を持って地域から元気と活力を発信していけるような、地方の自主性を尊重する制度を構築することである。

## (3) まとめ

---

<sup>4</sup> 2010年（平成22年）3月31日時点の市町村数。

<sup>5</sup> 全国町村会「道州制と町村に関する研究会 平成20年10月」では、以下のように具体的な各自治体の首長や職員からのアンケート結果を挙げ、平成の大合併のマイナス影響の大きさを指摘している。「旧町がそれぞれ行っていた特色のある施策がなくなり、画一的な施策に統合されてしまった。特に福祉分野における施策の廃止には、住民からサービスの低下であるとの苦情が寄せられている。（例）子宝祝い金サービスの廃止、老人無料バスの廃止、保育料の軽減廃止など」「本庁舎がある地区から遠い周辺部が衰退した。役場職員の減少、交流人口の減少が著しく、活気がなくなっている。過疎地の中の過疎が生じてきている。」「合併前は役場で一括して対応できていたものが、本庁にいかないとできない事例や支所を介して対応する事例が出てきたため、『行政が遠のいた』、『不便になった』という感じを住民が持っている。」「住民が主人公のまちづくりが衰退してきたため、いろいろなことが形骸化されてきた。これまで行政と地域が一体になってやっていたが、合併後はそれがなくなった。その結果地域に勢いがなくなっている。」

以上のとおり、「圏域」単位での行政の在り方を検討するに当たっては、連携中枢都市圏構想及び平成の大合併がどのような成果を生み、あるいは、どのような弊害を生じさせたのか、実証的な検証・分析がなされる必要があり、地方制度調査会の審議はその結果を踏まえるべきである。

検証・分析は、公平かつ中立的に行われる必要があるので、知事会、市長会、町村会、議長会による推薦委員、中立的な立場である弁護士などによる第三者機関においてなされるのが望ましい。

#### 4 意見の趣旨 1 の問題点(3)について

##### (1) はじめに

報告書は、一次報告において指摘された「少子化による急速な人口減少と高齢化という未曾有の危機」を引用し、学校、医療・介護ニーズ、老朽化したインフラ・公共施設の増加、公共交通の廃止、都市のスポンジ化やD I D（人口集中地区）の低密度化の進行、中山間地域の集落機能の維持が困難となるおそれ、労働力不足などの問題を挙げて、その危機を克服するための制度提案を行うとする。

これは、国土政策、すなわち「我が国及び世界における人口、産業その他の社会経済構造の変化に的確に対応し、その特性に応じて自立的に発展する地域社会、（中略）経済社会、（中略）国民生活並びに地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現する（中略）施策」（国土形成計画法第3条）について提案するものに他ならないものであり、国土政策の観点からの検討が必要である。

また、提案されるべき地方行政体制は国土政策の総合的かつ基本的な計画として位置付けられている国土形成計画（国土形成計画法第2条）との整合性が検討されるべきである。

##### (2) 日本の国土政策の枠組みと第二次国土形成計画の内容

日本の国土政策は、国土形成計画法に基づいてなされているが、同法は、1950年に制定された国土総合開発法を2005年に改正して名称変更した法律である。

日本の社会が成熟したことから、公共事業を中心とした公的施設の増加を図るハードな「開発」を基調としたこれまでの国土計画から、文化資源・環境・景観などのソフト面での国土の質的向上を図るものへと変更され、「都市及び農山漁村の規模及び配置の調整並びに整備に関する事項」、「文化、厚生及び観光に関する資源の保護並びに施設の利用及び整備に関する事項」、「国土における良好な環境の創出その他の環境の保全及び良好な景観の形成

に関する事項」などについても定める（国土形成計画法第2条）とし、かつ、国土形成計画の策定プロセスにおける多様な主体の参画や国と地方公共団体の協働を図る（国土形成計画法第5条・第6条・第8条）ため、抜本的改正がなされ、現在の国土形成計画法となった。

国土形成計画法に基づき2015年8月に閣議決定された第二次国土形成計画においては、目指すべき地方の姿は次のように述べられている。

「今後さらに厳しくなる環境変化の下で地方の将来像を描く必要があるが、人口が減少する中であっても、地方が単に収縮していく国土には、決してしてはならない。このため、地方創生を実現し、住民の生活を守るとともに、成長や活力を取り戻すことにより、(a)地域住民が『豊かさ』を実感できること、(b)地域が自立的であること、(c)地域が安定的で持続可能であること、の3点を実現する地域づくりを目指す。

また、地域づくりにおいては、それぞれの地域が有する自然環境や景観、歴史・文化・伝統、人材・産業・技術等を活用しながら自らの地域の個性、強みを磨き上げ、発揮することが求められる。そのため、他地域の人材の助言を得つつも、地方自治体のみならず地域住民や地元企業等多様な関係者が主体的に参画し、自らの手で地域づくりが行われることが重要となる。（中略）そして、こうした地域づくりを通じて、経済的・財政的にも可能な限り自立した姿を実現する。」。

第二次国土形成計画は、報告書が提起するような問題状況に対応するためとして地方創生を国土形成の内容として位置付けるものである。そして、地方創生については、各地の市町村が地方創生総合戦略を作成して、取組を開始しているところである。

### (3) 報告書における提言と第二次国土形成計画の整合性について

しかし、報告書では、第二次国土形成計画に記載された、「地方創生を実現し、（中略）(a)地域住民が『豊かさ』を実感できること、(b)地域が自立的であること、(c)地域が安定的で持続可能であること、の3点を実現する地域づくり」との点などと、どのように整合するのか検討されておらず、国土形成計画が考慮されていないと言わざるを得ない。各市町村が取り組んできた、地方創生総合戦略との関係も不明確である。

特に、報告書は、「圏域の中心都市が有する圏域全体を支える都市機能の集積維持が必要である。」（36頁）ことの根拠として、今後、人口減少が見込まれる中では、「都市の集積を基盤として圏域全体の生活や産業を支えてきた都市機能は維持できなくなる。」ことを挙げている（35頁）が、将

来の国土の在り方に関わる重要な問題であるにも関わらず、国土の在り方についての検討は全くされていない。

「人口減少が深刻化し高齢者人口がピークを迎える2040年頃から逆算し顕在化する諸課題に対応する観点からの必要な地方行政体制のあり方」は、日本の今後の国土形成、地方の在り方、地域社会の再生にまでかかる総合的、全般的な問題である。国土形成計画との整合性の検討が不可欠である。

#### (4) 国土審議会における検討の必要性

国土政策、都市圏政策は、国土交通省所管の事務であり、国土交通省が国土形成計画法、都市計画法など法律に基づく計画体系の中で、政策議論をしっかりと行った上で、適切な政策を実施していくべきものである。

地方制度調査会は、地方制度調査会設置法第1条で「日本国憲法の基本理念を十分に具現するように現行地方制度に全般的な検討を加えることを目的」とし、第2条で「前条の目的に従って地方制度に関する重要事項を調査審議する」とされており、これまで、主として地方自治法における地方制度の全般的検討を行う場とされ、現にそのように運用されてきた。

全国市長会政策推進委員会は、2017年（平成29年）5月に「土地利用行政のあり方に関する研究会報告書」（全国市長会政策推進委員会・（公財）日本都市センター）において、「土地利用に係る広域的調整や、防災、水源管理、自然景観・生態系保全等の観点から自然環境の維持・保全を行うことが極めて重要となっている。」と述べた上で、「超高齢・人口減少時代に適した制度への転換」として、「経済的な成長や人口増加を前提とした市街地の拡大を念頭に置いた土地利用の仕組から、都市の『縮退』・低密度化や農山漁村における課題等を踏まえた、超高齢・人口減少時代に適合的な、総合的な視点による土地利用の仕組へと転換すること。」を提言している。

国は、このような現実を踏まえた提言などを十分に踏まえ、地方自治の本旨を実現できるような、地域整備の在り方・それにふさわしい市町村の在り方、広域的な都市圏整備の在り方、都市整備に関連する諸制度をしっかりと検討することが何よりも大事である。それにもかかわらず、国土政策の観点からの検討や国土形成計画との整合性についての専門的・科学的検討を欠く報告書を材料として、第32次地方制度調査会で、「圏域における地方公共団体の協力関係」について諮問したことは政策検討の方法として間違っていると云わざるを得ない。

第32次地方制度調査会の最初の総会で、立谷秀清全国市長会会長（福島県相馬市長）が人口減少社会に対する懸念を受けて「（前略）地方創生とい

う考え方が出てきたわけです。それぞれの市町村で地方創生総合戦略をつくって、それぞれ自主独立の精神でやっていこう、できるだけ頑張ろうと。まだ3年、4年なのです。その3年、4年で、どうせだめだから圏域という新しいガバナンスをやりましょう。新しい体制を法制化しましょうというようなことがこの研究会のレポートに書いてあるわけです。これは今やっている努力に水を差す以外の何物でもない。」と述べて、報告書を前提に、地方制度調査会において審議を進めることに強く反発したことは、この政策検討の方法の誤りを裏付けている。

#### (5) まとめ

よって、報告書が取り上げ、第3 2次地方制度調査会に諮問された、国土政策に密接に関係する「圏域における地方公共団体の協力関係」について検討するに当たっては、地方自治制度に知見を有する有識者で構成されている地方制度調査会での検討と並行して、国土交通省所管の国土審議会などの場において、国土政策に知見を有する有識者等による、「国土政策」の観点からの検討と国土形成計画との整合性についての十分な審議が行われるべきである。

#### 5 意見の趣旨2について

研究会では、一貫して会議を非公開、議事要旨のみを公表し、議事録を非公表とし、全国市長会、全国町村会の研究会への傍聴を認めず、研究会発足後、全国市長会、全国町村会、全国知事会、現場の自治体関係者からの意見聴取を全く行わずに、報告書を取りまとめた。さらには、最も利害関係を有する小規模市町村や、農山漁村を抱える地域の市町村からの意見聴取もないまま作成されている。このような報告書を受けて、第3 2次地方制度調査会に諮問されたことには重大な問題がある。

これは、政策形成過程の透明性及び健全性という点からも多大な問題がある。その結果、自治体から強い反発の声が上がっている<sup>6</sup>。

今回の「圏域」に関する検討を含む、地方行政体制の検討は、地方自治の本

---

<sup>6</sup> 立谷秀清全国市長会会長（福島県相馬市長）は、第3 2次地方制度調査会の第1回の総会で「自治体戦略2040構想研究会」の報告について次のように発言している。「（前略）その内容が余りにも唐突だったので、市長たちの間で極めて唐突感が走っております。（中略）さらに、地方分権という考え方のもとに、地方分権のあり方あるいは地方の将来のあり方を議論しようとしているときに、少なくともこの研究会には地方の代表が全く入っていないわけです。これはおかしい話。（中略）極めて慎重な議論が必要になる。」（以上総務省HP掲載の議事録から引用）。

また、同じ席上で、荒木泰臣全国町村会会長（熊本県嘉島町長）も次のような意見を述べている。「立谷市長会長がおっしゃったことに同意見でございます。（中略）ぜひ、この調査会では机上の発想ではなくて、現場の実態を踏まえ、私たちの声をしっかりと受けとめてもらいたいと思います。」（以上、総務省HP掲載の議事録から引用）。

旨を具体化する重要な制度について検討することであるから、国民の的確な理解と批判の下で公正かつ民主的に行われることが必要不可欠である。このことは、国土政策の検討や連携中枢都市圏構想及び平成の大合併についての実証的な検証・分析についても同様である。

今後、地方制度調査会における「圏域」に関する検討を含む、地方行政体制の在り方についての調査審議を行うに当たっては、団体自治・住民自治（地方自治の本旨）及び基本的人権の保障からの審議がなされるべきことはもちろん、連携中枢都市圏構想及び平成の大合併についての専門家による実証的検証・分析がなされるとともに、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画との整合性の検討がなされるべきである。また、全国知事会、全国市長会及び全国町村会等の現場からの意見等を十分に考慮し、尊重すべきである。

以上