

第3 2次地方制度調査会で審議中の圏域に関する制度についての意見書

2020年（令和2年）3月18日

日本弁護士連合会

当連合会は、第3 2次地方制度調査会において審議中の「圏域における地方公共団体の協力関係その他の必要な地方行政体制のあり方」に関する制度の創設について、以下のとおり意見を述べる。

第1 意見の趣旨

第3 2次地方制度調査会において、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画・都市計画などとの整合性の検討並びに地方自治の本旨に立脚した検討と全国市長会及び全国町村会等の意見等の十分な考慮をすることのないまま、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申することは、拙速であり、反対する。

第2 意見の背景

第3 2次地方制度調査会は、2018年7月5日に発足し2020年7月4日までの委員任期で、「圏域における地方公共団体の協力関係」について調査審議している。

しかし、当連合会が2018年10月24日の「自治体戦略2040構想研究会第二次報告及び第3 2次地方制度調査会での審議についての意見書」（以下「2018年意見書」という。）においてその必要性を提言した、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証は、なされていない。また、国土政策の観点からの検討と国土形成計画や都市計画などとの整合性の検討もなされていない。そして、憲法における地方自治の本旨に立脚した検討がなされ、全国市長会及び全国町村会等の意見等が十分に考慮されるべきであるにもかかわらず、そのような検討、考慮は十分にされているとは言い難い。

そうした状況の中、第3 2次地方制度調査会第30回専門小委員会（2020年1月10日）、第32回専門小委員会（2020年2月17日）及び第34回専門小委員会（2020年3月10日）では、新しい制度として、「中心

市が都道府県に対し権限の委譲を要請する法的仕組み」、定住自立圏・連携中枢都市圏において「個別の行政分野において市町村間の共同計画を作成し、これに中心市が一定の役割を果たす仕組み」及び「核となる都市から近隣市町村への協議を任意ベースではなく近隣市町村の参画を担保できる仕組み」などが提案された。これらはいずれも、当連合会が2018年意見書において問題点を指摘した「圏域の法制化」を指向するものであり、前述の実証的な分析検証等を経ないまま導入すれば、市町村間の対等平等性、団体自治・住民自治の侵害の懸念に十分応えるものではない。

また、自治体関係者からも、中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念が示されている。

以上の状況のまま、第32次地方制度調査会は、2020年6月頃までには「圏域における地方公共団体の協力関係」に関する答申をすとの予測があるため、本意見を述べるものである。

第3 意見の理由

1 当連合会の2018年意見書

総務省が2018年7月3日に「自治体戦略2040構想研究会第二次報告」（以下「報告書」という。）を公表した2日後に、内閣府はこれを受けて第32次地方制度調査会の第1次総会を開催し、第32次地方制度調査会に対して、「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。」との諮問を行った。

この点について、当連合会は2018年10月24日、以下の意見の趣旨のとおり2018年意見書を公表した。

[意見の趣旨（抜粋）]

- 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、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) 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な検証・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。

2 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証がなされていないこと

2018年意見書公表後、第32次地方制度調査会の複数の委員からも、平成の大合併の実証的な分析検証が必要であるとの問題提起がされた。

しかし、総務省は、平成の大合併についても連携中枢都市圏構想についても

実証的な分析検証を行っていない。また、第3 2次地方制度調査会においても、同様に、平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証は行われないままである。

3 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証の必要性が高いこと

(1) 平成の大合併に問題点がある可能性が高いこと

平成の大合併については、全国町村会「道州制と町村に関する研究会 平成20年10月」において、「周辺部となった地域の衰退」などの問題点が指摘されていた。

当連合会では、そうした状況を受けて、平成の大合併について、実証的な分析検証の必要性を明らかにするため、政府の統計資料の分析に基づく調査、現地の調査及び合併報告書（都道府県・総務省）の調査を行なった。

ア 統計資料の分析

① 人口変化・高齢化の進捗

政府の統計資料を用いた分析としては、第一に、2000年時点で、人口4000人未満の町村で、人口規模及び産業構造が類似し¹、隣接した合併旧町村と非合併町村について、重複している4例及び人口急増の1例を除き、全国47組、94自治体の合併後の人口変化・高齢化の進捗を比較した。

そうしたところ、人口減少率について見ると、47組中43組で、合併後の人口減少率（2005年から2015年。2003年に合併した町村は、2000年から2015年の変化で比較。）が、非合併町村よりも合併した旧町村で高いという結果が判明した。

高齢化率についても、47組中41組で、非合併町村よりも合併した旧町村の方が高齢化の進捗率（2005年から2015年）が高かった。ただし、1組（東白川村・旧加子母村）は、東白川村の高齢化の進捗率がその後鈍化し逆転した。また、他の1組（産山村・旧波野村）は、非合併村である産山村に2008年に特別養護老人ホーム及び有料老人ホームが開設されたという事情が判明した。その点を補正するとい

¹ 総務省が行なっている、日本の各地に存在する多様な自治体を人口と産業構造の組み合わせによって自治体を類型化し、それぞれの類型を類似団体として比較対象とする方法に準拠した。

ずれも非合併村の方が高齢化の進捗率が低いと考えられることから、この2組も含めると、47組中43組で、非合併町村よりも合併した旧町村の方が高齢化の進捗率が高いこととなる（別紙1「隣接した合併・非合併町村の人口・高齢化率の変化」参照²）。

② 公務就労者

①と同じ47組の類似自治体で、公務就労者の増減と公務就労者の就業人口減少寄与率を調べたところ、公務就労者は、合併した旧町村（47自治体）では旧本宮町（田辺市）を除く46町村で減少している。一方で、非合併町村（47自治体）では、18町村にとどまり、29町村では公務就労者は増加していることが判明した。また、2005年から2015年の間の公務就労者の就業人口減少寄与率（公務就労者の減少数／就業人口の減少者数）を見ると、47組中43組で合併した旧町村の方が非合併町村に比べて公務就労者の就業人口減少寄与率が高いという結果が判明した。これにより、合併した旧町村では非合併町村に比べ、公務就労者の減少が就業人口の減少に与える影響が高いことが示された（別紙2「隣接した合併・非合併町村の就労人口、公務就労人口の変化」参照³）。

③ 産業分類別就業者数

さらに、合併した市町村の中心部、その周辺部、非合併町村の産業分類別就業者数を比較検討したところ、次の5業種については、合併した市町村の周辺部（旧町村部）における就業者数の減少が生じていた（別紙3「2005～2015年産業分類別就業者数増減」参照⁴。なお、括弧内は就業者数の減少に影響を与えたと推測される要因である。）。

卸売・小売・不動産業（人口減少）

飲食店・宿泊業（役場関連の需要減）

教育・学習支援業（学校や幼稚園等の統廃合）

複合サービス事業（郵便局・農協等の統廃合）

公務（役場の廃止と支所職員の減少）

² 別紙1「隣接した合併・非合併町村の人口・高齢化率の変化」の分析に当たっては、小泉和重熊本県立大学教授の地方自治学会での報告の参照と協力によるもの。

³ 別紙2「隣接した合併・非合併町村の就労人口、公務就労人口の変化」の分析も、小泉和重熊本県立大学教授の協力によるもの。

⁴ 別紙3「2005～2015年産業分類別就業者数増減」の分析に当たっては、NPO法人ローカル・グランドデザイン理事の坂本誠氏の協力によるもの。

④ 小中学校の生徒数減少・廃止，保育園の休園

合併した旧町村では，小中学校の生徒数減少が著しく，小学校や中学校がなくなった例まで見られた（2000年時点で，人口が2000人以下の町村で合併した町村113町村のうち，2019年11月時点で，19旧町村で小学校が消滅し，1村で休校していた。）。また，保育園が休園したりなくなったりしている例も複数あった。

イ 現地調査の結果

さらに，具体的な実情を把握すべく，全国各地の合併した旧町村を訪ねて，聞き取り調査を実施した⁵。

① 役場の人数減少・機能限定による住民サービスの低下

訪問調査した9旧町村では，合併後の役場の支所は，従来よりも人数が大幅に削減され，地元出身者も本庁に流出するなどしていた。さらに，合併しなかったところでは，住民と行政がお互い面識がある状況のもとで，きめ細かな住民サービスが展開されていたが，合併したところでは，役場の人間が少なく，公的な住民サービスが困難になったという声や，職務が限定されることによる従来の役場が有していた機能への影響を指摘する声があった⁶。

② 地域の産業振興への影響

合併していなかった生坂村，西栗倉村，大川村，小値賀町は，2000年時点では近接する合併した町村よりも人口などで劣っていたが，合併せず，地域の資源を活用した再生の努力を重ね，特色ある地域振興策

5 合併した旧町村部では，元町村長，元市町村助役，現在の職員，現住民自治協議会会長，元商工会長，地域で活動している方（NPO法人，Iターン者など）などから，非合併町村では，現町村長，議員，現市町村担当職員（課長など），商工会長，地域で活動している方（NPO法人，Iターン者など）などから聞き取り調査を実施した。

具体的には合併したところと合併しなかったところで，「類似自治体」を7箇所調査し，他に，2箇所調査した。

6 合併したところと合併しなかったところの比較

| | 従来の役場の職員数 | 2018年の役場の職員数 | 小学校の生徒数 |
|------------------|-----------|--------------|---------|
| 長野県旧大岡村（長野市に合併） | 47名 | 9名 | 14名 |
| 長野県生坂村 | 37名 | 37名 | 70名 |
| 岡山県旧東栗倉村（美作市に合併） | 21名 | 6名 | 34名 |
| 岡山県西栗倉村 | 45名 | 45名 | 80名 |
| 高知県旧本川村（いの町に合併） | 47名 | 23名 | 14名 |
| 高知県大川村 | 25名 | 23名 | 17名 |
| 長崎県旧宇久町（佐世保市に合併） | 90名 | 50名 | 37名 |
| 長崎県小値賀町 | 83名 | 83名 | 81名 |

を実施した結果、人口減少率を改善し（社会増減率でいうと増加に転じたところもある。）、移住者・移住起業者が増加し、産業も活性化するなどしていた。他方、合併した町村では、合併によって地域の産業振興が難しくなり衰退したという元村長・元町村幹部の意見があった。合併した元町村の元村長は、民間の活力が弱いところでは、行政や議会が間近にあって実情に即したきめ細やかな政策を展開できる方が急激な衰退を止めることができ、結果として高い出生率も維持できるとの意見を述べていた。

また、まち・ひと・しごと創生本部事務局による「移住・定住施策の好事例集（第1弾）H29年12月」で地域振興の成功例として政府が挙げている18市町村のうち、合併しなかったところが12市町村あり、前述の西粟倉村、大川村が好事例として掲載されている。

これらの事実から直ちに合併が弊害をもたらしたと断定することはできないものの、合併旧町村と非合併町村でこのような相違が生じた原因について、さらに実証的な分析検証の必要性があることが浮き彫りになったといえよう。

ウ 平成の合併の進め方の問題点

聞き取り調査や当連合会が2019年11月6日に開催したシンポジウムでの発言の中で、平成の合併の進め方には、以下のような問題点があることが指摘された。

まず、都道府県の関与について、都道府県の勧告により合併の推進を図る仕組みが合併新法で導入されるとともに、県が積極的に合併パターンの公表や広報宣伝活動を実施し、知事等が市町村を直接訪問して合併を推進することもあったとの指摘があった。

また、国についても、合併のメリットとデメリットについて自治体や住民に十分な情報提供をせずに合併を推進したなどの批判の声もあった。

エ 合併についての都道府県報告書及び総務省報告書の分析

都道府県及び総務省の合併報告書の分析をし、合併についての検証分析がされているかどうか調査したところ、合併の検証を行い、公表している都道府県は、47都道府県のうち19道府県にすぎなかった。さらに、合併の効果が現れる約10年後の時期（平成27年、平成28年）に検証を行ったのは9県にすぎなかった。総務省は、約10年後の時期における検

証は行っていない。また、都道府県及び総務省の合併報告書で、合併市町の旧市町村地区と非合併市町村の人口動態などの比較を行った報告書はなかった。

オ 平成の大合併に関する実証的な分析検証の必要性

以上のとおり、統計的分析及び現地調査の結果では、平成の合併による弊害が生じている可能性が示唆された。他方、都道府県及び総務省は、そもそも分析すら行っていないところが多く、適正な検証は、いまだに行われていなかった。したがって、平成の大合併について、実証的な分析検証をする必要性が高い。

(2) 連携中枢都市圏構想に問題点がある可能性が高いこと

中心市が主導する広域連携であり、後述する「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」においても「圏域」のモデルとされている、連携中枢都市圏構想について、アンケートによる実態調査と、現地を訪ねての訪問調査を実施し、また、対比として、他の広域連携の仕組みの調査も行った。

ア 「連携中枢都市圏」に関する実態調査（アンケート）の結果

連携中枢都市圏に参加している、宣言連携中枢都市（以下「中枢都市」という）、連携市町村（周辺部の市町村）と、連携中枢都市としての要件を満たしながら連携中枢都市宣言をしていない非宣言中枢都市その他の政令市及び中核市の合計287市町村を対象として、「連携中枢都市圏」に関する実態調査（アンケート）を行った（回答数234、回答率81.5%）。

- ① 中枢都市から周辺部の市町村への支援について、「現状のままで良い」が6割程度、「もっと多い方が良い」との回答が4割程度（40%）であった。
- ② 連携中枢都市圏の都市圏ビジョンの作成主体は中枢都市のみとなっているが、周辺部の市町村は現行制度が適切との意見が6割弱（59%）であるものの、3割強（31%）は「連携市町村も策定主体」となるべきとの意見であった。また、連携中枢都市圏の形成手法は総務省の要綱で連携協約を採用するように指定されているが、形成手法は国が連携手法を指定するのではなく、「構成市町村の自律的判断によって形成手法を選択することが適切」と考えている周辺部の市町村が約8割（79%）に上った。

- ③ 連携中枢都市圏のデメリットとして、宣言中枢都市は、「責任の所在不明確化」が21%であるのに対して、周辺部の市町村は、「責任の所在不明確化」(29%)、「中枢都市以外の衰退」(26%)、「独自のまちづくり抑制」(11%)を挙げている。また、特徴的なのは、非宣言中枢都市が、「責任の所在不明確化」(25%)、「独自のまちづくり抑制」(25%)をデメリットとして挙げており、これらの懸念が連携中枢都市圏制度に参加しない理由となっていると考えられる。
- ④ 「圏域の法制化」に対する賛否について、宣言中枢都市は「賛成」(32%)、「反対」(4%)、「どちらともいえない」(64%)、非宣言中枢都市は「賛成」(0%)、「反対」(8%)、「どちらともいえない」(92%)、周辺部の市町村は「賛成」(15%)、「反対」(27%)、「どちらともいえない」(58%)であった。「どちらともいえない」との回答をした149団体の中には、「制度の詳細が不明であるため判断ができない」(27団体)、「さらに慎重な議論を要する」(20団体)との趣旨の回答も相当数みられた。
- イ 連携中枢都市圏構想・他の広域連携の仕組みについての現地訪問調査
- 連携中枢都市圏については、3つの中枢連携都市圏について、訪問調査を行った。また、それ以外の広域連携についての調査を行った。
- これらの調査結果からは、i) 観光やまちづくりを広域でやるのが良いか、ii) 中心都市の繁栄で逆に周辺部が人手不足になるのではないか、iii) 中心都市に機能を集積してもうまくいくか、という点が課題となり得ることが浮かび上がった。
- 備後圏域連携中枢都市圏(以下「備後圏域」という。)では、福山市と尾道市の特性の違いが大きく、各連携市町村の良い面が圏域の視点で捉えられると弱まることもあり、大きな事業などは連携中枢都市である福山市に偏ったものになりがちであって、人口移動も福山市に偏ることに繋がりにくいとの意見があった。
- なお、備後圏域においては、人材育成・確保、高度な医療サービスの充実、こども発達支援センターなどを主要課題として取り組んでいるが、これらの取り組みは、連携中枢都市圏でなければできないものではない。個別のテーマごとに、可能な市町村が参加するという同圏域の方策は(長野地域連携中枢都市圏でも同一。)、緩やかな協議体(地方自治法上の協議

会でもないもの)でも可能だと考えられる。

また、奈良モデルや東三河広域連合のように、中枢連携都市圏構想ではない形の広域連携で成功していると考えられる例もあった。これらのところでは、市町村と県の対等平等性を強調し（奈良モデル）、あるいは大小の市町村の平等取扱いを意識し（東三河広域連合）、頻繁な意見交換・協議をし（奈良モデル・東三河広域連合）、地方自治法に法定されていない一般的な協定や、従来から存在する一部事務組合などの手法を活用して広域連携を進めており、成功しているものとの評価が可能である。

ウ 既に広域連携のための制度は揃っていること

以上のとおり、広域連携の様々な手法は、既に揃っている。

現に、過疎問題懇話会（2019年10月9日開催）では、総務省から報告された全過疎関係市町村対象の調査により、今後の非過疎市町村との連携事業の実施について8割以上が「無」と回答するなど、連携に「メリットが感じられない」という調査結果となっている。新たな制度を作るべきとの自治体関係者からの要望はあまり見られない。なお、同懇談会第4回会合で配布された資料（全国町村会の調査結果）では、「町村の多くは、現行の事務処理が充実確保でき、必要ならば周辺市町村との更なる広域連携を図れば、事務執行は確保できると考えている」「必要な専門職員の確保がむずかしく、必要な行政サービスの提供が困難であるとした」というのはすべての専門職で10%以下である。小規模町村は、専門職員の配置が十分でなく、事務処理体制に難が多いとみられがちであるが、それが小規模町村へのかなりの偏見であることがほぼ確かめられた」と記載されている。

エ 連携中枢都市圏の問題点

従来の広域連携は、自治体の対等平等性、市町村の自律性（市町村の判断で広域連携に参加するかどうか決定する。）に基づいて行われるものであった。

ところが、連携中枢都市圏は、中心にある中枢都市と連携都市が、1対1の形で連携協約（地方自治法252条の2）を締結することにより、ハブアンドスポーク型⁷に結び付くもので形成するものであり、都市圏ビジョ

⁷ ハブ(hub)は車輪やプロペラなどの中心部、スポーク(spoke)は車輪の中心軸と輪を繋ぐ棒を意味するもので、ネットワークを自転車の車輪になぞらえ、大規模拠点のハブからスポークを放射状

ンの作成主体は中枢都市とされ、内容的にも「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」ものとされている（「連携中枢都市圏構想推進要綱」第1（2））。

この制度には、以下の5つの問題点がある。

- ① 連携協約という形成手法や都市圏ビジョンの作成を中枢都市の権限とすることが適切か。
- ② まちづくりや産業振興を圏域単位で進めるという発想は、地域の独自性や地域の歴史文化基盤を失わせ、産業振興も損なわないか。また、連携市町村の自律性が損なわれないか。
- ③ 地方の中核都市の振興や都市機能の集積維持によって周辺部の衰退が助長されないか。
- ④ 連携中枢都市圏を構成することによって交付税措置がとられることになるのは、地方の需要に応じ交付されるべき地方交付税の本来の姿と異なるのではないか。連携中枢都市圏への国の交付税措置について、連携中枢都市へ約3.2億円、連携市町村へ0.15億円と、20対1を超える比率となっていることは、自治体の対等平等性から問題ではないか。
- ⑤ 圏域に含まれない町村に対し、圏域に含まれる町村を優遇するものではないか。連携中枢都市圏を形成した場合に、地方交付税が割増されることの問題点はないか。

(3) 平成の大合併及び連携中枢都市圏構想の実証的な分析検証の必要性

以上のとおり、当連合会の限られた調査でも、平成の大合併が少なくない弊害をもたらした可能性が高く、また、連携中枢都市圏構想は多くの問題点を抱えていることを指摘することができる⁸。むしろ、従来の広域連携手法の活用によって、自治体の対等平等性、市町村の自律性の尊重を図りながら意見交換・協議を行うといった丁寧な手法による実現可能性の検討が求められ

に構築したネットワークの態様を指している。

⁸ 国土交通省に長く勤務し、同省国土交通政策研究所長などを歴任した佐々木晶二氏も批判的見解を述べている（本年1月に実施された連携中枢都市圏構想に対する批判的検証（検討メモ）2015年2月）

http://www.minto.or.jp/print/urbanstudy/pdf/research_12.pdf

ている。

また、圏域など中心市が主導する広域連携の仕組みの法制化は、地方の中核都市の振興や都市機能の集積維持によって周辺部の衰退を助長し、また、地域の独自性や地域の歴史文化基盤を失わせ、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との懸念が示されている。

そうである以上、圏域などの中心市が主導する新しい広域連携の制度を創設する前に、平成の大合併及び連携中核都市圏構想の実証的な分析検証をするべき必要性は高い。

4 国土政策の観点からの検討並びに国土形成計画及び都市計画などとの整合性の検討がなされていないこと

第3 2次地方制度調査会において現在審議されている内容は、都市計画や国土計画に関わるものも多数あるが、本来、これらは国土交通省の国土審議会や社会資本整備審議会都市計画・歴史的風土分科会で議論すべきものであって、それを経ずに、地方行政制度の問題としてだけ検討することには大きな問題がある。国土政策の観点からの検討並びに国土形成計画及び都市計画などとの整合性の検討が必要な問題であるにも関わらず、このような検討はなされていない。

この点、前述の佐々木晶二氏は、前掲の論文で「都市圏政策、国土政策は、本来、国土交通省所管の事務であることから、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、着実に政策を実施していくことが適切」と述べている⁹。

5 非公開の「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」において、「圏域の法制化」の具体的制度設計について検討していること

総務省は、第3 2次地方制度調査会第1回総会が開催された2週間後である2018年7月19日、自治体関係者が入らない「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」を立ち上げ、2019年6月7日まで、12回の会合を開催し、「圏域の法制化」の具体的制度設計について議論を進めている。

⁹ 前掲・佐々木晶二「本年1月に実施された連携中核都市圏構想に対する批判的検証（検討メモ）」
2015年2月

この研究会は、非公開とされ、発足後、全国市長会、全国町村会などの自治体関係者からの意見聴取を行っていないまま開催されている。

そして、同研究会には「行政サービスの持続可能性は、全ての市町村で確保する必要があることから、圏域は全国に網羅的に形成することが必要である」

「都道府県は、圏域が網羅的に形成されるように、連携が行われない市町村について、圏域の組み合わせに関する構想を作成し、(地理的・社会的な状況による例外を除いて)全ての市町村が圏域に包含される組み合わせを市町村及びその住民に提示する。また、公益上必要があると認めるときは、助言・勧告することができることとする。」と記載された資料が総務省から提出され(2019年4月19日開催の第10回研究会の事務局提出資料¹⁰)、同研究会は、圏域形成の考え方、さらには圏域形成の手続や都道府県の関わり方まで具体的に検討を行っていた。

また、同研究会の委員からは、「連携中枢都市圏と本研究会で議論している新たな広域連携との違いは、「網羅性」にあるのではないか。」「中心市が道義的にではなく、法的に圏域全体を牽引していくべき責任を負っていると明記すべきではないか。」「市町村は原則として圏域を形成しなければならないという法制度にするべきではないか。」(以上、2019年5月17日開催の第11回研究会議事録¹¹)、「市町村の足並みが自発的には揃わない場合には、都道府県などの外部からの助言や指示により、連携を進める必要があるのではないか。」「連携中枢都市圏のイメージの延長で考えるのはよいが、これまでの取組に法的根拠を与えるだけでは、フルセット主義からの脱却とは言えないのではないか。制度上、圏域はすべての市町村が形成すべきものとした方がよいのではないか。」「連携中枢都市圏にも定住自立圏にも入っていない小規模団体同士が、そうした圏域に入らずに一部事務組合等を構成している近隣自治体同士で小さくまとまることも認めるのか。現在の定住自立圏以上の規模が望ましいのではないか。」(以上、2019年6月7日開催の第12回研究会議事録¹²)などの議論がされている。

¹⁰ https://www.soumu.go.jp/main_content/000619732.pdf

¹¹

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai_gyoseikiban/02gyosei03_04000068_00003.html

¹²

https://www.soumu.go.jp/main_sosiki/kenkyu/kisojichitai_gyoseikiban/02gyosei03_04000068_00005.html

これらを見る限り、「基礎自治体による行政基盤の構築に関する研究会」では、「中心市が主導し、中心となる都市に、周辺の他の町村などを連携させる形の圏域を、全国に網羅的に形成し、その形成の際には、都道府県からの働きかけもするという圏域制度」を法制化することを模索しているようにも見える。

本研究会は、非公開で、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ないまま「圏域の法制化」の具体的制度設計について議論を進めていたことになるが、これ自体も大きな問題である。

6 自治体関係者からも、中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念する意見が多いが、その意見が十分に考慮されていないこと

第32次地方制度調査会では、第17回専門調査小委員会（2019年5月31日）における地方6団体ヒアリング及び総会の場で全国市長会及び全国町村会等の意見が表明されているが、そこでは、「（熊本連携中枢都市圏では）中心都市に重きが置かれ、周辺町村では恩恵を感じられず、圏域全体としての発展は難しい」、「（連携中枢都市圏は）周辺市町村はそれぞればらばらで、相互の強固なつながりが断ち切られている。…構成市町村で広域的な圏域をつくる以上、全ての市町村が対等に参画し、お互いに役割分担をする、いわゆる網の目状の連携関係を形成することが私は必要ではないかと思います。」（以上、同小委員会における全国町村会会長発言）、「連携というのはテーマごとにやるべきであって、漠然と全体を連携という物の言い方には極めて抵抗があります」及び「私は全くそういうもの（圏域を中心とした行政スキーム）は前提にしないで、少なくともそういうことに誘導されているのではないかと、そのような懸念は持たされてはいけないと思う」（第3回総会における全国市長会会長発言）など、中心市が主導する仕組みを創設することに対する懸念が示されている。

また、全国町村会は、2019年11月27日に開催された全国町村長大会において、「圏域行政の法制度化」などの「圏域行政の推進に断固反対する」との特別決議を採択している。

以上のとおり、自治体関係者からも、中心市が主導する「圏域の法制化」についての懸念する意見が出されているが、地方制度調査会においては、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて、このような自

治体関係者の意見等が十分に考慮されることなく審議が進められている。

7 第32次地方制度調査会第30回専門小委員会（2020年1月10日）及び第32回専門小委員会（2020年2月17日）での新しい制度の検討

そうした中で、令和2年に入って、第32次地方制度調査会の第30回専門小委員会（2020年1月10日）、第32回専門小委員会（2020年2月17日）及び第34回専門小委員会（2020年3月10日）では、「圏域の法制化」を進めるための新しい制度として、①中心市が都道府県に対し権限の委譲を要請する法的仕組み、②定住自立圏・連携中枢都市圏において、個別の行政分野において市町村間の共同計画を作成し、これに中心市が一定の役割を果たす仕組み、③定住自立圏・連携中枢都市圏において、核となる都市から近隣市町村への協議を任意ベースではなく近隣市町村の参画を担保できる仕組みなどが提案され、審議が進められている。

①は圏域における中心市が近隣市町村をリードするという関係性を前提として中心市が都道府県に対して権限委譲を要請するというものであり、②③も連携中枢都市圏等を前提として、中心市が個別の行政分野にまで及んで近隣市町村との共同計画作成を主導する関係を作ろうとするものであったり、中核都市との協議を近隣市町村に押しつける仕組みであったりするものとみられ得る。

これらはいずれも、当連合会が2018年意見書において問題点を指摘した「圏域の法制化」を指向するものであり、上記の実証的な分析検証等を経ないまま導入すれば、市町村間の対等平等性、団体自治・住民自治の侵害の懸念に十分応えるものではない。

8 まとめ

2018年意見書において指摘したとおり、現在実施されている連携中枢都市圏構想は、任意のものであるとはいえ、国の主導で、都市圏を構成した中心市（連携中枢都市）に3億円前後の地方交付税を交付するという財政措置を伴って、連携中枢都市を中心とする「圏域」を構成し、連携中枢都市が連携中枢都市圏ビジョンを定めて周辺市町村と連携協約を締結するという方法により、連携中枢都市の強化の一方で、周辺市町村の従属と権限の縮小をもたらし、市町村間の対等平等性を失わせたと批判されている。そして、現在議論されている「圏域」は、連携中枢都市圏を一つのモデルとしつつ、それを法制化しよう

とするものである。このように「圏域」の構想は、地方公共団体間の対等平等性を損ない、基礎自治体である市町村の団体自治及び住民自治を侵害することになりかねない。

第32次地方制度調査会の上記のような審議の進め方は、このような事柄の重大性にかかわらず、必要な検討・検証を行わないまま、その「圏域」の仕組みを法制化し、これを強制する仕組みの制度化を推し進めようとする懸念が大きい。

「圏域の法制化」は、地方自治の根幹を揺るがしかねず、このまま「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申に至ることは、その内容はもとより、審議のあり方自体も地方自治の本旨の観点から大きな問題があると言わざるを得ない。

よって、当連合会は、第32次地方制度調査会において、平成の大合併及び連携中枢市圏構想の実証的な分析検証、国土政策の観点からの検討及び国土形成計画・都市計画などとの整合性の検討並びに地方自治の本旨に立脚した検討と全国市長会及び全国町村会等の意見等の十分な考慮をすることのないまま、「圏域」又はそれにつながる法律上の枠組みを設けることについて答申することは、拙速であり、反対する。

以 上

別紙 3 2005～2015年産業分類別就業者数増減（人口1万人未満過疎指定市町村＝2000年時点）

| | 増減率（％） | | | 増減数（人） | | | 増減シェア（総数の増減＝100） | | |
|-------------------|--------|--------|--------|---------|---------|----------|------------------|--------|--------|
| | 非合併 | 合併（本庁） | 合併（周辺） | 非合併 | 合併（本庁） | 合併（周辺） | 非合併 | 合併（本庁） | 合併（周辺） |
| 総数 | ▲16.5 | ▲16.1 | ▲20.5 | ▲92,797 | ▲26,893 | ▲269,404 | 100.0 | 100.0 | 100.0 |
| 農業 | ▲22.4 | ▲27.5 | ▲31.5 | ▲25,541 | ▲7,918 | ▲79,485 | 27.5 | 29.4 | 29.5 |
| 林業 | 3.1 | 29.3 | 20.8 | 226 | 284 | 1,909 | ▲0.2 | ▲1.1 | ▲0.7 |
| 漁業 | ▲22.0 | ▲17.4 | ▲30.0 | ▲3,759 | ▲696 | ▲10,931 | 4.1 | 2.6 | 4.1 |
| 鉱業・採石業・砂利採取業 | ▲41.5 | ▲46.5 | ▲35.6 | ▲557 | ▲133 | ▲954 | 0.6 | 0.5 | 0.4 |
| 建設業 | ▲32.3 | ▲32.6 | ▲33.4 | ▲22,098 | ▲6,295 | ▲50,509 | 23.8 | 23.4 | 18.7 |
| 製造業 | ▲21.7 | ▲18.6 | ▲23.4 | ▲13,770 | ▲4,375 | ▲46,046 | 14.8 | 16.3 | 17.1 |
| 電気・ガス・熱供給・水道業 | 6.7 | ▲12.7 | ▲8.5 | 159 | ▲74 | ▲326 | ▲0.2 | 0.3 | 0.1 |
| 情報通信・運輸業 | ▲10.8 | ▲12.1 | ▲12.5 | ▲1,966 | ▲757 | ▲6,032 | 2.1 | 2.8 | 2.2 |
| 卸売・小売・不動産業 | ▲22.8 | ▲22.9 | ▲24.4 | ▲14,706 | ▲5,150 | ▲39,802 | 15.8 | 19.1 | 14.8 |
| 飲食店・宿泊業 | ▲6.7 | ▲1.0 | ▲8.4 | ▲2,124 | ▲72 | ▲5,063 | 2.3 | 0.3 | 1.9 |
| 金融・保険業 | ▲21.0 | ▲19.6 | ▲20.3 | ▲1,044 | ▲336 | ▲2,461 | 1.1 | 1.2 | 0.9 |
| 医療・福祉 | 17.4 | 17.8 | 14.5 | 8,386 | 3,083 | 18,052 | ▲9.0 | ▲11.5 | ▲6.7 |
| 教育・学習支援業 | ▲14.8 | ▲11.3 | ▲21.6 | ▲3,023 | ▲692 | ▲9,116 | 3.3 | 2.6 | 3.4 |
| 複合サービス事業 | ▲36.6 | ▲35.0 | ▲41.0 | ▲7,028 | ▲1,710 | ▲16,254 | 7.6 | 6.4 | 6.0 |
| サービス業（他に分類されないもの） | ▲16.2 | ▲13.7 | ▲14.1 | ▲8,319 | ▲2,064 | ▲15,693 | 9.0 | 7.7 | 5.8 |
| 公務（他に分類されないもの） | 0.3 | ▲6.5 | ▲29.0 | 89 | ▲486 | ▲16,524 | ▲0.1 | 1.8 | 6.1 |
| 分類不能の産業 | 319.0 | 104.8 | 403.6 | 2,278 | 498 | 9,831 | ▲2.5 | ▲1.9 | ▲3.6 |

別紙 4

市町村合併と小学校統廃合について（2019年11月調査）

2000（平成12）年の国勢調査で人口が2000人以下の町村のうち、同年以降、市町村合併により消滅した町村の小学校の設置状況を調査した。その結果、合併町村113町村のうち、少なくとも19町村で小学校が消滅し、1村で休校となっていた（表1）。

表1 合併市町村における小学校の閉校・休校

| | 合併前の町村名 | 合併後の町村名 (合併年月日) | 小学校 | 閉校・休校日 | 備考 |
|----|----------|---------------------------|---------|--|--|
| 1 | 群馬県中里村 | 神流町 (2003(平成15)年4月) | 中里小学校 | 2004(平成16)年3月31日閉校 | 万場小学校に統合 |
| 2 | 埼玉県大滝村 | 秩父市 (2005(平成17)年4月) | 大滝小学校 | 2014(平成26)年3月31日閉校 | 荒川西小学校に統合 |
| 3 | 富山県平村 | 南砺市 (2004(平成16)年11月) | 平小学校 | 2014(平成26)年3月31日閉校 | 平小学校および上平小学校を統合して上平小学校になった |
| 4 | 石川県吉野谷村 | 白山市 (2005(平成17)年2月) | 吉野谷小学校 | 2008(平成20)年3月閉校 | 吉野谷小学校および尾口小学校は統合して白嶺小学校になった |
| 5 | 山梨県三富村 | 山梨市 (2005(平成17)年3月) | 三富小学校 | 2016(平成28)年3月閉校 | 4校統合して笛川小学校になった |
| 6 | 山梨県上九一色村 | 一部甲府市 (2006(平成18)年3月) | 上九一色小学校 | 2008(平成20)年3月閉校 | 中道南小学校に統合 なお、上九一色村は甲府市と富士河口湖町とに分村となった。 富士河口湖町の管轄となった精進小学校は平成23年に勝山小学校に統合されたが、富士豊茂小学校は存在する。 |
| 7 | 岐阜県久瀬村 | 揖斐川町 (2005(平成17)年1月) | 久瀬小学校 | 2014(平成26)年3月31日閉校 | 北方小学校に統合 |
| 8 | 岐阜県藤橋村 | 揖斐川町 (2005(平成17)年1月) | 藤橋小学校 | 2007(平成19)年3月31日閉校 | 北方小学校に統合 |
| 9 | 岐阜県高根村 | 高山市 (2005(平成17)年2月) | 高根小学校 | 2007(平成19)年3月31日閉校 | 朝日小学校に統合 |
| 10 | 静岡県龍山村 | 浜松市 (2005(平成17)年7月) | 龍山第一小学校 | 2014(平成26)年3月31日閉校 | 横山小学校に統合 |
| 11 | 愛知県富山村 | 豊根村 (2005(平成17)年11月) | 富山小学校 | 2015(平成27)年3月閉校 | 豊根小学校に統合 |
| 12 | 三重県大内山村 | 大紀町 (2005(平成17)年2月) | 大内山小学校 | 2009(平成21)年3月閉校 | 大紀小学校に統合 |
| 13 | 奈良県大塔村 | 五條市 (2005(平成17)年9月) | 大塔小学校 | 2018(平成30)年3月31日閉校 | 西吉野小学校に併設 (但し、平成23年9月の台風被害で校舎が使えなくなったため) |
| 14 | 島根県布施村 | 隠岐の島町 (2004(平成17)年10月) | 布施小学校 | 2010(平成22)年閉校 | 中村小学校と統合され北小学校になった |
| 15 | 岡山県阿波村 | 津山市 (2005(平成17)年2月) | 阿波小学校 | 2014(平成26)年3月閉校 | 加茂小学校に統合 |
| 16 | 徳島県木沢村 | 那賀町 (2005(平成17)年3月) | 木沢小学校 | 2014(平成26)年3月閉校 | 相生小学校に統合 |
| 17 | 徳島県美郷村 | 吉野川市 (2004(平成16)年10月) | 中枝小学校 | 2007(平成19)年4月1日休校 2018(平成30)年4月1日閉校 | |
| | | | 種野小学校 | 2018(平成30)年3月31日閉校 | 4校が統合し2018年4月高越小学校開校 |
| 18 | 徳島県一宇村 | つるぎ町 (2005(平成17)年3月) | 古見小学校 | 2015(平成27)年4月1日閉校 | 貞光小学校に統合 |
| 19 | 愛媛県関前村 | 今治市 (2005(平成17)年1月) | 岡村小学校 | 2019年3月(平成31年度)休校 | |
| 20 | 大分県上津江村 | 日田市 (2005(平成17)年3月) | 上津江小学校 | 2012(平成24)年3月閉校 | 上津江小学校と中津江小学校が統合して津江小学校になった |

表1は、2000（平成12）年以降、市町村合併により消滅した町村の小学校の閉校の有無をインターネットで検索した上で、合併後の市町村の学校設置条例で当該小学校の設置の有無を確認し、不明な場合は合併後の市町村教育委員会に電話で確認をした。

なお、2000（平成12）年の国勢調査で人口が2000人以下の町村のうち、合併していない町村の小学校の存在も調査した。該当する自治体の学校設置条例を確認し、例規集が掲載されていない自治体はすべて小学校のHPがあったため、今年度更新されているかどうかで判断した。その結果、非合併町村で小学校の存在しない町村はなかった。