

地方行財政検討会議 第一分科会 第5回会合

平成22年8月25日

【久元自治行政局長】 それでは、定刻になりましたので、ただいまから、地方行財政検討会議第一分科会の第5回会合を開催させていただきます。

開会に当たりまして、小川政務官よりごあいさつを申し上げます。

【小川政務官】 皆様、こんにちは。連日、会議のほうにご協力いただきまして、ありがとうございます。残暑も大変厳しい折でございます、そういう中でこうしてお時間をいただいておりますことに重ね重ねお礼を申し上げたいと思います。

今日は5回目の分科会ということでございまして、これまで議論が少し手薄になっておりました分野を含めて、闊達にご議論いただきたいと思っております。特に、現在、鹿児島県阿久根市をめぐるましていろいろな動きがございます。これに直接関連するわけではございませんが、議会の招集権の関係、さらには広域連携のあり方や基礎自治体の区分の見直し、ひいては大都市制度といったような、これまで議論があまり十分になされてこなかった部分を特にお願いしたいと思っております。

議会の招集権につきましては、議長会から原口総務大臣に要望もなされておりました、しっかり先生方のご見識をいただくようにという大臣の指示もございます。これも含めて、有意義な時間になりますことをお願い申し上げまして、お礼にかえさせていただきます。どうぞ限られた時間ですが、よろしく願い申し上げます。

【久元自治行政局長】 渡辺副大臣は他の公務の関係で欠席させていただきます。

それでは、司会進行を、分科会の主査をお願いしております西尾先生、どうぞよろしくお願いいたします。

【西尾主査】 西尾でございます。よろしくお願い申し上げます。

それでは、本日は、議会の招集権について、さらに、広域連携及び基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について、議論を進めてまいりたいと考えております。

それでは、本日の提出資料の資料1の「議会の招集権について」、事務局から説明をお願いいたします。

【安田行政課長】 行政課長の安田でございます。資料1「議会の招集権について」について、説明させていただきたいと思っております。

最初に、2ページをおあげいただきたいと存じます。先ほど小川政務官のごあいさつにございましたように、今回ご論議いただくとしたきっかけとなりました、三議長会からの緊急声明、要請をつけさせていただいてございます。内容でございますけれども、1段目にございますのは、従来から三議長会においては、議長に議会招集権を付与するよう求めてきたところであるということを書いてございます。「このような中」というところでございますが、「一部の自治体で、法令の規定に違反し長が議会を招集せず、専決処分を濫用し、議会の権限を封じ込めるといった異常な事態が発生している。これは、二元代表制の否定につながり、地方自治の根幹を揺るがす重大な問題であり」「国はこのような現状を重く受け止め」「速やかに所要の法改正を行うよう、強く要請する」というものでございます。

ここで「一部の自治体で」とございますが、これも先ほどのごあいさつにございましたように、鹿児島県阿久根市で、臨時会の招集請求があつたにもかかわらず、長が招集しないという状態が長く続いていたということがございました。具体的には、本年6月8日に臨時会の招集請求、これは議員の4分の1からの招集請求がございましたが、招集期限である28日を過ぎても招集しないで、専決処分を6月18日、7月7日、23日、30日、8月2日というような時期に繰り返し行っていたということがございます。この間、鹿児島県知事から是正の勧告がなされてございます。ただ、この点につきましては、8月18日に議会を招集する旨の告示が行われまして、本日、臨時議会が招集されているという状況でございます。

なお、昨年、千葉県本埜村におきましても、同じように、長が臨時会の招集をせず、県から是正の勧告を受けていたという事案がございました。

3ページをごらんいただきたいと思えます。3ページは現行制度でございます。現行制度におきましては、長が議会を招集するということになってございます。一番上の矢印でございます。ただ、議長は、臨時会の招集請求を、議会運営委員会の議決を経て、会議に付議すべき事件を示した上ですることができるとされております。同様に、定数4分の1以上の議員が、会議に付議すべき事件を示した上で臨時会の招集請求をすることができるようにされておまして、これらの場合において、長は20日以内に招集しなければならないとされているところでございます。このうち、議長の臨時会の招集請求、それから、20日以内の招集義務という部分につきましては、第28次地方制度調査会の答申を受けて、平成18年の改正で導入されたものでございます。

次のページ、4ページでございます。4ページの上でございますが、ただいま触れさせ

ていただきました、第28次地方制度調査会の答申をつけてございます。これを受けて、平成18年の改正になったということでございます。その後、第29次地方制度調査会においても、議会の招集権については議論がなされてございまして、下から3行目でございますけれども、29次の答申の中では、「平成18年の地方自治法の一部改正により、議長の臨時会招集請求権が認められたところであり、この招集請求権の運用状況も見ながら、なお引き続き検討していくべきである」と、こういう答申がなされているところでございます。

5ページをおあげいただきたいと思います。この問題についての地方六団体の意見でございます。全国知事会でございますが、議長への議会招集権の付与については慎重な検討が必要である。全国市長会につきましては、法改正により既に制度的に整理済みと理解している。全国町村会については、招集権を議論する際には、これまでの経過を含め、慎重に議論することということで、執行3団体はいずれも慎重な対応を求めているという状況でございます。一方で、全国都道府県議長会でございますが、議長に議会の招集権を付与すること。市議会議長会も、議長への議会招集権の付与。町村議長会についても、議長に招集権を付与すべきであると、いずれも議長への付与を求めているという状況にあるわけでございます。

1ページのほうにお戻りいただきたいと存じます。これらの状況を踏まえて、論点を挙げさせていただいてございます。最初の丸でございますが、議会の招集権のあり方につきましては、これまで地方行財政検討会議において検討してきたわけでございますし、また、ただいま触れさせていただきましたように、28次、29次の地制調でも相当の検討が行われてきた、議論が行われてきたわけでございます。これらについて本来的にどうするかということにつきましては、二元代表制のあり方とも関係するものであり、今後、基本構造とあわせて、やや時間をかけてということになろうかと思いますが、検討すべきではないかというのを丸にしております。

次でございますが、こうしたことを前提としても、現在生じている、長が招集義務を果たさず、議会がその役割を発揮することができないような違法な状態については、早急に議会の開会を可能とするための制度改正を検討する必要があるのではないかと。

例えば、長が招集義務を果たさない場合には、議長が議会を招集することとしてはどうかということをお3つ目の丸に書かせていただいております。

最後の丸でございますけれども、仮にそのような、議長が一定の場合に議会を招集する

という仕組みを考えたといえども、議員定数の4分の1以上の者から請求があって、かつ、議長も招集しないというケース、あるいは議長の職務を行う者がいないとき、例えば一般選挙後、議長が選ばれるまでの間というのが考えられるわけですが、こういう場合どうするのかという問題が残るというのを最後の丸に書かせていただいております。

この最後の丸の関連でございますけれども、一番最後の6ページをごらんいただきたいと存じます。自治法の他の規定で参考になるものというもので挙げさせていただいております。長の臨時代理人についての規定がございますが、一般的に、長の臨時代理人は副知事と、それから、長が指定する職員がこれを代理するという事になっているわけですが、そういう代理する者がいないときは、都道府県知事については総務大臣、市町村長については都道府県知事が臨時代理人を選任すると、こういう規定があるところでございます。

それから、臨時選挙管理委員の規定がその下にございます。選挙管理委員会が成立しない場合で、かつ、当該普通地方公共団体の議会もまた成立していないときは、都道府県にあっては総務大臣、市町村にあっては都道府県知事は、臨時選挙管理委員を選任し、選挙管理委員の職務を行わせることができると、こういう規定が置かれているというのを参考につけさせていただきます。

私からの説明は以上でございます。よろしくお願いいたします。

【西尾主査】 どうもありがとうございました。以上のような趣旨で、今回、第1の議題として、議会の招集権というものが取り上げられているんですけれども、それでは、皆様より自由にご発言いただきたいと思います。どなたからでも結構でございますが、いかがでしょうか。はい、どうぞ、森市長、お願いします。

【森前市長】 臨時会の議会招集権につきまして、たまたま先ほどのお話ございましたように、阿久根市の例を出されましたけれども、私はたまたま携わった関係もありますけれども、理事者側の立場からいって、基本的に、地方の、例えば知事会、市長会、町村会が、慎重なということ、しかもまた、18年の自治法の改正によって、いわゆるできることがうたってあると。しかし、現実に行われていないということ、これは、私はやはりそういうことを積み重ねた結果として、だから、こうしなければいけないというような過程というものが今のこの段階では見えてこない。これがやはり私は一番懸念することだと思っております。

こういうことというのは、たまたま先ほどの自治体の例のお話でしたがけれども、ある面ではまれな、そういうようなことを取り上げて、だから、招集権をとということに一足飛びにそういうことで、果たして、ある面では、本来あるべき二元代表制というもの、そういうものが将来ともきちっと担保されること、これをやはり求めていくためには、ここは私は慎重なそういうことが求められるのではないかと。やはり経験を積んでいくこと、それがあある面では健全な地方自治につながるのではないかなと思います。

【西尾主査】 ご発言の趣旨が私にはもうひとつよくのみ込めていないんですけども、1ページ目に、事務当局が論点といって幾つか整理しておられますけれども、要するに、阿久根のような事例が出ているので、何らかの緊急的な対応はせざるを得ないのではないかとこのふうにご判断になって、今日こういう議題を挙げておられるんだと思うんですけども、森前市長のご意見は、いかなる措置もとらないほうがいい、もう少し放置しておくべきだというご意見でしょうか。もうちょっと補足してください。

【森前市長】 そういう意味で申し上げたら、あくまでも、これは臨時会の招集ということに対して、こういうふうな地方自治法の中でうたっているからということでお話を申し上げました。今、座長がおっしゃいましたように、特異なそういうケースについてどのようにしたほうがいいかということの中で、ある面では、例えば議長が議会を招集することに対して、あるいは4分の1以上の議員がというような、そういうことを例えば改正すべき自治法の中で早急にうたうことはやはりやぶさかではないと、そういうことでございます。

【西尾主査】 そうですか。それでは、ご発言の趣旨は、従来から延々と議論してきているんですけども、長にも議会の招集権を与えるべきか否かというテーマは、この二元代表制の仕組みの根幹にかかわる話なので、なかなか結論が出ないで今に至っているわけですけども、このことについては、地方六団体の中の長を代表している3団体は、いずれも慎重な対応ということを言い続けていらっしゃる。議会を代表している三議長会は、招集権を議長に付与せよということ言い続けていらっしゃって、地方六団体自身が、長と議会側で真っ二つに割れている状況なんですね。

ですから、この問題はかなり慎重に考えながら、結論を出さなければいけないものなんですけれども、その根本問題のそのことを今、慌ててやるなというご趣旨であって、こういう異例なる事態が出てきたときに、いつまでも放置できるかと。放置できないとしたら、緊急の法改正がいいのかどうかという問題については、必ずしもそれを否定していらっし

やるということではないと、そういうご趣旨ですね。

【森前市長】 それで、もう1つ、放置したままの状態で罰則規定が何もないということが、果たしてそれがほんとうにいいのかどうかという、そういうことの議論もやはりなされないと、ある面ではそのまま放置しかねないという、そういう懸念があるということです。

【西尾主査】 ご趣旨はわかりました。

どうぞ。ほかの方もいかがでしょう。はい、斎藤教授。

【斎藤教授】 まず、論点の1つ目の、本来的にどう考えるか。これは二元代表制のあり方との関係でもっと議論をしなければならないと、それは私もそう考えます。ただ、今日のご説明の中でも出てきましたし、それに対する意見は何度か述べているところですが、説明の中で、長のほうにだけ専属すべきだという意見の中には、自治法で統轄代表権があるじゃないか、これを基本に考えるんだというのがありますけれども、他方で、そういう見解も含めて、二元代表だということは認めている。二元代表であると。しかし、統轄代表という規定は長にしかない。ですから、これはこの規定が何を意味しているのかということも含めて、あるいはこの規定自体を見直すべきではないかということも含めて考えるべきではないか。これは繰り返しになってしまいますけれども。

規定の沿革を見ても、当初は市会なり町村会にも代表権規定があって、しかし、それは法的な対外的な代表権ではないでしょうということで、その趣旨を明らかにするために後の改正で落としたという経緯がある。ですから、現行の統轄代表権規定だけをてこに、長に未来永劫、永続すべきだという考え方はとらないほうがいいんじゃないかと。ただ、これは繰り返しなので、これ以上は申しません。

そして、2つ目以下の問題ですけれども、招集請求をしているのに、それに応じない。これはまさに、先ほど説明があった29次の地制調で、招集請求権の運用状況も見ながら考えましようと言った。ここでは、議会の側が招集請求をすれば、それに対して長は応じる、それによって機能していくんだということで、こういう答申が出された面があるはず。ところが、現に、まさにこの招集請求権に応じない、議会が開かれられないということが生じているのですから、この部分については何らかの手当てを考えてしかるべきです。

ただ、その場合にも、こういった、長と議会の間で対立があって開催されないというときのその解決のあり方も、幾つかのレベルがあります。例えば、それは住民なりその自治体の中で解消すべきだ。自治ということでは、それに尽きるんであって、国として、

そう介入すべきでないという考え方もあります。

もう1つは、そういう場合には、国が行政的に関与していく。これは森委員も先ほどおっしゃいましたけれども、現に勧告を出すということが行われています。しかし、そこから先、それに対して違法な状態が継続するということに対して、自治事務の場合には、それ以上の手段を国の側は持っていない。それに対して、それはやはり法治主義の観点から、もう少し行政的な関与について、あるいは裁判を通してそれを実現する、こういう考え方が1つあるかと思います。この点については、国と地方の係争処理に関する検討の中で、現にそういった違法確認訴訟であるとか、義務づけ訴訟というのがあり得るのではないかという検討がなされたところです。

最後に、そういった国の行政関与一般ということになると、議会が開かれぬという他にも、いろいろな違法状態というのは想定されて、そういったものも含めて考えるんですかということになりますから、ほかでそういった違法な状態が継続しているけれども、それはそれで置いているというものもあるかもしれません。それとの平仄をどう考えるかという問題が残ります。

そうすると、最後に、立法でもって解決をする。つまり、こういった場合に、議会が招集されない。それでは、自治法上の規定を変えて、議会を開催することが確保されるようにする。特別な規定を置く。非常に広く言えば、立法による関与ということになります。招集請求権を行使したにもかかわらず招集されないという場合に限って、議長あるいは議会による招集を認める、最後にこういった立法による対応が考えられるというのが私の見解です。

【西尾主査】 はい、林先生、どうぞ。

【林（宜）教授】 29次の地方制度調査会でも、既に議長が臨時議会の請求権を持っているんだから、実態はもう与えているのと同じだと。ただ、やはり二元代表制ということ考えたときに、議長が議会の招集権を持たないというのはやっぱりおかしいという議論があって、ただ、やはり運用実態をもう少し調査しようと。

そのときの市長会、知事会等からの反対は、5ページ目にもありますように、いわゆる円滑な行政サービスが阻害されてしまう可能性があるのではないかという話が、これは1つには、慎重な対応をすべきだということの理由だと思うんですが、実態はもう同じになったということの中で、行政サービスの円滑な供給に果たして障害が出てきたのかどうかということも、やはり運用実態だと思うんですね。

だから、今の斎藤委員がおっしゃった、運用実態の中には、従わなかったということも運用実態ですけども、現実、同じことになっているにもかかわらず、請求権を乱用するような形が起こってはいないということも運用の実態だというぐあいに考えるならば、これは与えることによって、副作用なりが起こらないのであれば、あるいは、起こったとしても、それを解消することができるのであれば、やっぱり改正をしたほうがいいんじゃないかというのは前も申し上げたんですね。

だから、やっぱり慎重になるべきだということの理由が私にはよくわからなくて、もし行政サービスの円滑な供給が妨げられるということが、それがやはり1つの理由であるならば、運用実態を見たときに、そういうことが現実に行っていなければ、そういうぐあいに考えていいんじゃないかと私は思います。

【西尾主査】 ほかの専門委員の方々、ご発言がありますでしょうか。

それでは、ほかの方がご発言になるまでに、ちょっと私が発言させていただきます。今、林教授がおっしゃった、臨時議会の請求権を議長に与えて、その運用実態を少し見ようという趣旨からいうと、まだちょっと年数が少な過ぎるのではないかと思います。要するに、議会側、議長側が招集を請求するということが行われて開かれた議会で、どういう運営がなされたか、それによって執行機関側はどういう障害が生じたかというようなことを、もし実績から少し判定しようというのにはもう少し時間の経過が必要なんじゃないかと思えます。

要するに、根本的には、いつも議会が頻繁に開かれて、議会が招集されると、理事者は議会の会議に拘束されて、部課長も説明役として、みんな、議場に拘束されるというようなことが長日数起こるといことになると、役所の仕事が、行政事務が滞るとい、そういうことを執行機関側は非常に危惧されているんですね。今までのところ、そういうことになったという例は出ていないのかもしれませんが、そのおそれは常に執行機関側は抱いていらっしゃる。

したがって、議会が臨時議会を頻繁に開くなら開く、あるいは長期にわたって開くといようなことが行われたとしても、そのとき、執行機関を呼びつけて、議場にずっといようなことは議会は絶対しないといようなことが定着してくれば、「ほんとうに支障はありませんね。議会がご審議になるなら、どうぞご自由にご審議ください」と長側も言えるのかもしれないんですけども、その辺のところの判断はまだ少し時期尚早なんじゃないかという印象が私にはあります。

ですから、それならそれで、議会が頻繁に開かれても、議会は決して理事者を拘束しないというような約束事というか、それを法のルールにするのか、慣習にするのかはともかく、そういうことが確立されるかどうかということが大きな問題なんだろうなという気が私はしております。

大もとに戻りまして、今回の事態をどう考えるかということについては、斎藤教授が冒頭、意見を述べられましたけれども、私も基本的に、考えるべき手順は斎藤教授に賛成です。こういう事柄が起こったときには、自治の問題なんですから、まずは住民自身が対応して解決できることならば、その自治体の地域住民が行動を起こして、解決していただくのを待つというのが本筋であろうと。もしそうならなければ、裁判で争って、違法行為をしている人に制裁が課されるというような制度を設ける、司法機関がかかわるとというのが第2番目に考えられることであると。そういうことでも対応できないということであればという順番をおっしゃいましたけれども、まさにそういうふうに考えていくべき事柄なんではないかと私は思います。

ただ、今回のように、議会を招集すべきなのに議会が招集されないという事態。これに対して、住民が行動して解決できるかということ、現行制度としては、これはないわけですよ。仮にリコール請求などと同じように、議会招集を住民が請求するということを制度として設けたとしても、それには署名運動等の要件があって、それだけの日数もかかってしまうことですし、こういう問題に対する解決には容易にならないのではないかと思いますし、司法判断を仰ぐというのもどうも時間のかかることで、こういうケースについてはあんまり適切なことではないのではないかと思います。

基本的にはそういう手順で考えるべき性質の問題なんですけれども、議会の招集、招集すべきものを招集しない、そのために議会が機能しないというような事態に対しては、最後の何かの法的な措置をやはりとらざるを得ないのではないかと私は思いますけれども、いかがでございましょうか。ほかの方々が、そうではないのではないかとか、あるいは補足的なご意見があれば、言っていただきたいと思います。

発言を強要するのは決して適切ではありませんので、岩崎さんも、林准教授のほうも、牧原さんも、この問題については特によろしいですか。

そうすると、私は念のために事務当局にもう少し突っ込んで聞いて、斎藤教授にご意見があったら、なお議論していただきたいんですけれども、一番最後のところに、まずは、長が招集義務を果たさない場合には、こういうふうに議長がある手続をとった上で、議長

から招集の請求をしたんだけど、それに長がこたえて招集をしないというような場合には、今度は議長がみずからの権限で招集ができるんだというのが第1弾の解決策になっているわけですね。これで事が済めば、今回もそれで動き出すというふうになるでしょう。

その次の、議員の定数の4分の1以上の者からの招集請求があったが、議長が招集しないと。これは議長と長が同じ見解に立っているというケースが生じ得るということでしょうね。長も招集しないんだけど、議長も招集はしないと。長と同じ見解だという立場に立ってしまっているというケースが生じたときというような場合と、議長がいないと。まだ選挙直後で、議会が開かれていないから、議長がいないというようなケースというようなことがあります。

こういうときにはどうするかということに関して、1つの参考として、執行機関の臨時代理者の規定のようなものがあります。あるいは、選挙管理委員会の委員が機能していないときに、選挙管理委員を指名できるというような規定があると、こういうものが参考になるのではないかと1つの示唆をしていらっしゃるんだと思いますけれども、この点はこれでいいかどうかということ。

一番の専門家は斎藤先生でしょうから、ご意見がありましたら。

【斎藤教授】 確かに、長が招集しないというのを前提にしても、なおかつ、そこから先、そういう問題が想定としてはあり得ます。最初の議会がまだないんだから、議長はいないという場合と、議長自身も招集を適正じゃないと考えている場合が、確かに詰めていくとあり得ますから、それは法律化を考えるのであれば、そこまで詰めないといけない。

参考資料で挙げてあるのは、いずれも、国なり広域の自治体が出ていって、代理者を決めるというあり方です。それが適切かどうか。つまり、その自治体の議会を招集するかどうかという話に、国なり広域的な団体が後見的に出ていく。そこをそうじゃない別の選択肢で、法律上この人が議長を務めるというような、仮議長みたいなそういう手がないのか。特に選挙後初の議会で議長がいないという場合に、何か順番を決めてというのがあり得ないのかなというのが1つの印象です。具体的にこれがこうだったというのはすぐには思い浮かびませんが、諸外国の議会でも、議長がいないときにだれが代理を務めるかというのは、慣行なり規定で決まっているのもあった印象を持ちます。

そうは言っても、もう1つの例、議長は存在するけれども、議長が招集しない。長と立場を同じくしている、あるいは、見解は違うかもしれないが、いずれにせよ、議会は開か

んぞと。これは、それにかえて、やはりだれかが招集できるというのを置かざるを得ない。その場合に、だれの名前で招集するかというのも決めるんですよね。4分の1から請求があった。つまり、法定要件を満たしている。自動招集というのは日本法のシステムで今まででなかったでしょうから、そのときの招集権者をだれにするかということですね。

堂々めぐりになって申しわけありませんが、執行部の臨時代理者と同じように、国や広域団体がまず出ていくというのだけだと、違和感があるというか、何かほかの選択肢はないか。妙案がすぐ思いつくわけじゃないんですが。以上です。

【西尾主査】 ほかの選択肢はあり得ないのかというご質問がありましたけれども、行政課長はたくさんありますか。

【安田行政課長】 私どもも大変悩んでいるわけなんですけれども、まず最初に、こういうケースを想定する必要が果たしてあるのかということでございますけれども、レアケースのさらにレアケースということではあるんですけれども、例えば特に、完全に長と議会が対立している状況で、一般選挙が行われて、議長がいなくなることになったら、極端な話、4年間そのまま行ってしまうということだってないわけではないということもありますので、仮に今回、このレアケースに対応するようなことを考えるのであれば、レアケースのレアケースもやっぱり想定しないといけないんじゃないかということで、論点として出させていただいたということがまず1つでございます。

こうしたレアケースに対応する方法として、国とか広域自治体が出ていくことが適当かどうかという議論はもちろん中でもございまして、必ずしもそれが望ましいと思って、積極的に参考資料として挙げているわけではないのでございますけれども、ほかの方法が、正直な話、なかなか難しいな、思いつくものがあまりないなというところで、参考として挙げさせていただいたと。

例えば自動招集ということ考えたときに、今の4分の1の議員からの招集ということであれば、だれかが4分の1いるということを認めないと自動招集にならないんじゃないかなというのが1つございました。それから、招集を議長以外のだれかにやらせるということでございますが、これもなかなか、どういう人間を指名するのかということも難しいことがございます。

もう1つは、逆に今の参考が参考になると思って挙げさせていただいたのは、仮に広域自治体の長なり国なりが出ていくとしても、それはあくまで議会を招集するということまでであって、その中で、それ以降、国とか広域自治体側の出番というのはもうなくなる

と。招集された議会で、仮議長なりが選ばれて、正式な議長が選ばれて、議案についても自主的にやっていくということだから、あり得ないではないのかなと。最後は、積極のほうで申し上げました。

そんな議論で、言ってみれば、かわるべき名案が今のところ考えつかないということで、レアケースを想定して考えざるを得ない。それで、こういうものを参考として出させていただいたというところでございます。

【西尾主査】 形式上、都道府県議会について起これば、総務大臣が議会を招集し、議長を選ぶという議案について議会を招集して、議長を選べというところからスタートするということであり、市町村議会について起これば、知事が、議長を選ぶという議題の臨時議会を招集してやらせるとかそういうことで、そこまでのことしかかわらないということですよ。

議会の議長を務めるという人ですから、議員の中から選ぶ以外ないんだと思うんですよ。執行機関の理事者やら吏員が出てきて、議会の仮議長をするというのは、趣旨に反するだろうということからいえば、議員の中から選出せざるを得ないということですから、これ以上決めるとしたら、一般選挙後の招集をされない、議会自身が議長を選んでいない、仮議長もないという状況のときに、だれでもいいという選び方じゃないということなら、通常とられるのは、当選者の中の最高齢者を仮議長にしてやりなさいということか、あるいは、市町村議会なら大選挙区制でやっていますから、最高位当選者というのがいますよね。得票数の最も大きい票数で当選してきた人が当面の議長をやりなさいというような決め方しかないんじゃないのかなということが、一般選挙後ということで考えたら、唯一考えられると。

それから、4分の1以上の議員が請求をしたにもかかわらず開かれないうときは、議会内の議員の中でも、4分の1強の人たちと、それに必ずしも賛成していない、もっと多数の議員と、議長を含めて意見が対立しているというケースがあり得るわけですよ。だからこそ、4分の1強の人があえて連名で請求をしているんだと。議会の多数は、議長以下、開く必要はないと言っているときに、開けと言っているわけですから、その人たちは少数派である可能性があるわけですよ。

そうだとすると、そのときは、今の手続は、4分の1以上の議員はただ単に連名で連署しているだけで、請求筆頭者とか代表者というような人は決めていないんだと思うんですけども、4分の1以上の人が請求したというときに、こういう手続からは連動させよう

としたら、請求の代表者を置かせていくとか、請求したにもかかわらず議長が招集しないというときは、請求をした代表者が当面、議長を務めるというような、何らかの手段を決めておくということしかないんじゃないかという気がするんですよね。これは議会の多数は招集に反対しているのかもしれないんですよね。そういうケースが起こり得るんだと思います。

それ以外考えられないので、仮に知事が決める、総務大臣が決めるといっても、決める相手はそういうような人から選ぶのではないだろうかと思うんですけども、どうでしょう。

はい、どうぞ、林先生。

【林（宜）教授】 国や広域自治体を選ぶ場合、やはりルールで選ぶという形にしておかないと、何か恣意性が入るんじゃないかといったようなことが、そうじゃなくても出てくる可能性もあるので、何らかの形でやっぱりルールをつくっておくということで、それに当てはまる人というようにしたほうがいいんじゃないかという気がしますね。

それと、レアケースのレアケースというのもいつまでも出てくるわけですよね。ですから、あまりレアケースがあるために、私は、いきなり招集権ということもなかなか難しいだろうから、やはり例えばというところで、義務を果たさなければ、議長が招集するということはできる限り早くやられるほうがいいんじゃないかという気がするんですね。いろいろなレアケースを考えて、こうじゃない、ああじゃないと言っているうちに、また別のことが起こってしまうという可能性がなきにしもあらずなので、私はやっぱり迅速な対応を要望はしたいというぐあいには思います。

【西尾主査】 議論は尽きないかと思いますが、よろしいですか。はい、じゃあ、岩崎教授。

【岩崎教授】 資料の最後のページの、大臣が出てきたりするのは、レアケースの中のレアケースの対応だということはわかるんですが、これをずっと見ていると、地域主権というのはどこかに飛んでいってしまっているなという感じもする。制度をつくる側はそういうことまで考えるのだと思いますが、印象としてはちょっと違和感があります。

私は28次の地方制度調査会のメンバーをやらせていただいたんですけども、そのときに変わったことが、議長に臨時会の招集請求権を付与したことと、それから、20日以内ということを決めたということで、これによって、議会側からは2本のルートが確立されたわけですよね。議長と、それから、それ以前の議員の4分の1というのがあって、か

つ、請求されても、招集しないということをやらせないために、20日以内という、期限を切るというのは非常に重要なので、それを入れたわけですから、これはいい改正だったなというふうに……、いい改正っておかしいですけども、議会の活性化という意味でプラスと思っています。

現状は、前回、臨時会の招集の資料を見せていただいたんですけども、やっぱり長が招集しているのが多くて、議会側からの招集請求権は行使されていますけれども、それほどたくさんはなかった。ですから、結論から言えば、このままでいいのかなと思っています。二代表制で二元の両方がけんかをしているような状態であるということは、自治の源泉はその住民なので、住民がそれを避けないで、見きわめて解決する方向にするほうが、それは手間がかかるかもしれませんが、そういうことが重要と思っています。

法の整備をするというのは私は反対で、単一国家で法を整備してしまうと、全国に拘束力を持つことになってしまうので、レアケースのために法を動かすということは、そうじゃない状態の主体にもかぶってくることになるので、それはどちらかという、縛っていく方向になるのかなという気がしています。

そういうケースが出てきたのは、何が事案になっているかというのも結構重要で、多分、鹿児島県阿久根市のケースは、新聞報道等でしか知りませんが、名古屋もそうかもしれませんが、議員の定数と給与の話だったような気が……。給与と言わないで、報酬でしたっけ。となると、それをみずから削ろうとしないかもしれない議会と、予算上の執行者の長がどう考えるかというところのケースなので、個別の行政に対してのいろいろな意見の違いということではなくて、もともと根本にかかわることになっていることも、対立の種類の違いかなと思っています。

招集するときに、会議に付議すべき事件を示した上でとありますが、もしもそんなことで、それを示して、それで、議会と長が対立関係にあつたら、議会の多数派の意見がまとまっていれば、開いたら最後、そう決まってしまうということも想定される。いろいろなことを考えていくのは必要かもしれませんが、法を改正することは、すべてを縛る、全国一律に法は適用されるということを考えていくと、少し様子を見たほうがいいかなと思っています。

2本のルートができて、20日以内というのが決まったということだけでも随分違うので、消極的な意見で申しわけないですけども、これ、あまり何もしないほうがいいのかなという、そういう意見です。

【西尾主査】 はい、じゃあ、林准教授。

【林（知）准教授】 シャベれるタイミングでしゃべっておかないと、しゃべることがなくなってしまっ。

先ほど、林先生がおっしゃったことに非常に賛成でして、あまりレアケースを考えると、あまり動けなくなってしまうと困るというご指摘はなるほどと思ったんですが、それで行きますと、ここに出てきている4つ目の点の2つのレアケースというのは、実は質的に違うんだらうと。つまり、議長がいないという場合と議長が招集しないという場合は、多分、状況がかなり質的に違うと。

議長がいるのに招集しない場合というのは、例えばほんとうに4分の1の者の請求が有効に成立しているのかというふうな点について、いろいろな余地があって、争いが議会の中にあるとか、例えばそういう場合にどうするんだというふうな問題が多分ここでは絡んでくるんだらうと。これに対して、そもそも議長がいないという場合には、これは何か対応を考える必要性も高いし、また、対応も容易に考えられるだらうということですので、対応の容易なレアケースから考えていくということがよろしいのかなというのが感想です。

【西尾主査】 このように若干意見の違いがありますけれども、大体、皆さんのご意見はこの件については終わりましたので、次の問題に移ってよろしいでしょうかね。

それでは、続きまして、本日の提出資料の資料2「広域連携について」、また、資料3の「基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方について」、続けて、事務局からご説明をお願いいたします。

【大泉市町村体制整備課長】 市町村体制整備課長の太田でございます。資料2につきまして、説明をさせていただきます。よろしく申し上げます。

まず、1ページでございますけれども、広域連携につきましては、6月18日のこの第一分科会で議論をしていただきまして、それを踏まえて、検討の前提を改めて書かせていただいております。

まず、市町村合併の進展によりまして、基礎自治体の行政規模、能力の拡充が図られたという前提で考えなければいけないと。さらに、基礎自治体を中心に考えていったらどうかという議論がございました。他方、引き続き、合併をしなかった小規模市町村などの問題、あるいは都市近郊の自治体の問題などもありまして、これは広域連携に対しての課題になっているという認識でございます。

それでは、今、どういう状態かということも、また復習的になってしましますが、1ペ

ージの下のほうで書かせていただいております。現在、合併により、一部事務組合、広域連合などは大幅に減りましたが、現在、共同処理としては、①に書いているような施設の管理とか、あるいは介護保険、後期高齢者医療の関係で広域連合などがつくられて、これらの制度を運用しているというのが現状でございます。さらに3番目でございますけれども、これについてさらに複合的な処理をしているもの、あるいは関西広域連合などに見られますように、改めてさらに広域的な連携をつくって、これが権限の受け皿になっていくというような新たな動きもあるというようなのが現状でございます。

2ページ、3ページ、4ページは、基礎的な資料を出させていただきました。簡単に説明しますと、まず、一部事務組合の特徴ですけれども、地方公共団体の一部の事務を共同して処理するためにつくられるものでありまして、1つ特徴なのは、下線部でいうと下のほうですけれども、一たん、一部事務組合が成立しますと、共同処理するとされましたその事務は、構成団体の市町村からなくなりまして、一部事務組合に行ってしまうというようなことでございます。それから、財源は負担金、手数料、地方債などで、課税権はございませんというのが一部事務組合でございます。

続きまして、3ページは広域連合。ほとんど同じで、先ほどの、事務が構成団体である市町村あるいは都道府県からなくなってしまうということは同じでございます。ただ、広域連合の趣旨としては、②の下線の一番上にありますとおり、広域計画を策定して、計画的な処理をするという理念があること、さらに、国から直接、権限移譲を受ける要請をすることができるか、あるいは直接請求が認められているというようなところが一部事務組合とは違います。しかし、基礎的な、事務が移行するか財源などは、一部事務組合と同じというようなことでございます。この二本立てで、広域的な連携が中心として行われていると。

次のページは比較表でございますので、省略します。

それで、課題と論点というのを何点かまとめさせていただきます。これも前回の議論を踏まえまして、その中で、連携をするに、今の広域連合、一部事務組合をもうちょっと使い勝手をよくして、機能させればいいのかというような議論がございましたので、それを踏まえております。

まず1点目、先ほど言いましたとおり、すべての事務が一部事務組合等に移ってしまうことで、構成団体からのチェックは、規約変更を行う場合は別にして、負担金の予算審議などにとどまっていると。その結果、構成団体からのコントロールがききにくいというよ

うな状況ではないかと。これをどう考えるかということが第1点。

それから、一部事務組合等自体についても、管理職の充て職的な運用や、あるいは持ち回り、職員が出向人事などということもございまして、これも前回出ましたけれども、中でのガバナンスがきいていないというようなことがある。これに対してどう考えるかということで、若干提案も含めまして、矢印のところを示しております。

まず、第1番目の点につきましては、一部事務組合議会ではなくて、構成団体あるいはその議会により監視などをしたほうが、業務の実態を踏まえますと、いいのではないかと。その中では1つ提案的に、一部事務組合等の議会は廃止できることとして、議会としての権限は構成団体の議会が行使する仕組みなどが考えられないかと。ただ、こうしますと、それぞれ判断が割れた場合に困りますので、そういうときには対応が必要になるのではないかとということをもとめております。

一部事務組合等自体につきましては、下のほうの矢印で、これは一部事務組合等の管理者は専任でないというような状況を含めまして、マネジャーを置いたらどうかと。ただ、このマネジャーという意識は、今の副知事、副市町村長等などに認められています、執行役員的な、事務の一部を任せられる、権限を自分の名前で行使できるというような権限でございまして、政治との分離が主眼の米国型とはちょっと違うことで提案しております。

そのことにつきまして簡単にまとめましたのが、次の6ページの特に下のほうでございします。今まで、全部、事務が広域連合、一部事務組合に移っていたものを分けまして、議決、意思決定の部分と執行、執行はマネジャーなどとあわせまして、簡素合理化に資するんではないかというような仕組みはどうかというのが入っております。

第2点目、次の7ページでございします。これも前回の議論でございまして、規約の制定、改廃についてもすべての構成団体の議会の議決を経ているということで、これについて、煩瑣であるというような声がございましたので、これについてどうかと考えました。

まず、構成する自治体の監視という面で、先ほどのまとめたところの趣旨からいいますと、住民の意向の反映という観点からは、すべての構成団体の議会の議決を経るということは必要ではないかと書いております。他方、1回できた一部事務組合等が、事情変化によって、必要性あるいは構成団体の事情などによりまして脱退する場合などには、これは一定の期間を置いたり、負債の処理ルールをつくれれば、抜けられるというような道をつくってはどうかと。今の制度では、抜けられませんので、調整がつくまで変更ができないというようなことがございます。こういうところの改善はして、使い勝手をよくしたらどう

かというような提案でございます。

次、8ページ及び9ページでございます。これは広域連合につきまして、今は長が独任制になっているというような法制ですので、これについて、複合的一部事務組合、こちらのほうは理事会という形をとって、複数の理事者を置くことができますので、その部分を緩和して、広域連合につきまして、あるいはほかの一部事務組合につきましても、理事会制を採用できる対象にしてはどうかというような点。

それから、同様に9ページの頭のところでございますけれども、これは複合的一部事務組合には、構成団体がそれぞれ別々にやっている事務の自分のところだけ議決の特例を置くことができるとされておりますけれども、こういう制度も、広域連合あるいはほかの一部事務組合にも認めたらどうか、使い勝手をよくしたらどうかというような、テクニカルですけれども、そういうところを書いております。

続きまして、10ページでございます。これは広域連合と一部事務組合の現状を踏まえまして、1つの考え方を示したんですけれども、広域連合は、先ほど制度解説のところでも申し上げましたとおり、構成団体に勧告権、あるいは規約の変更の要請、それから、直接請求などの制度が認められているにもかかわらず、現在、一部事務組合とほとんど同じような、名前だけ違うというような格好になっているのが現状ではないかと。こういうことでしたら、あえて二本立ての制度を維持する必要はあるのかというような考え方がございます。むしろ、権限移譲などを含めて考えますと、広域連合にまとめることも1つの手ではないかというような提案的なまとめ方をしております。

11ページ以降は参考でございます。前回の出されました意見を12ページ、13ページにまとめておりますので、ご覧いただければと思います。

あとは、14ページ、今の共同処理の運用状況の数等を整理しております。

最後、16ページ、「関西広域連合の設立について」というような資料をつけさせていただいております。

最後の17ページの一番下に、スケジュールでございますけれども、この後、8月27日に第6回の本部というものが開かれまして、各府県議会へ規約を提案するかどうかについての知事らの協議が行われると聞いております。

私のほうからは以上でございます。ありがとうございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。じゃ、続いて、どうぞ。

【阿部行政経営支援室長】 続きまして、行政経営支援室長の阿部でございます。私の

ほうから、基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方についてということでご説明させていただきます。

本会議の親会議のほうでまとめた、検討の方向性についてという中で、平成の大合併進展後、市町村の姿は変貌を遂げたが、現行の基礎的自治体のあり方、市と町村、それから、市の種類——指定都市、中核都市、特例市はこれにふさわしいものとなっているかということが出されておまして、それに対してご議論いただきたいということで、今日出させていただきます。大きくは、まずファクトをずっと並べております。実態をご説明して、その後に、問題意識をご説明したいと思います。

まず、1 ページ目からでございます。現行の市と町村の主な相違点ということで書いてございます。釈迦に説法のところもございませうと思っておりますけれども、一応、順番にご説明させていただきます。まず、市と町村の違いですけれども、市につきましては、人口5万人以上というのが自治法上の規定になっております。それから、2つ目の丸のところでございますように、市街地を形成している区域内にある戸数が全戸数の6割以上等、いわゆる都市的な条件を備えているということが要件になってございます。ただし、合併市町村につきましては、その括弧のところ書いてございませうけれども、市となるべき要件については人口3万人以上ということで、合併の場合は特別に認めてきたという経緯がございませう。

それから、町村のほうにつきましては、町の要件につきましては、都道府県の条例で定める町としての要件を備えていることということに規定がなっておりまして、市と同様に、いわゆる都市的な市街地要件等について定めている例が多いということになってございませう。村については要件はなしというのが現状でございませう。

下のほうには、事務の違いということで、市と町村で何が違うのかということについては、事務で、例えば生活保護につきましては、市につきましては、福祉事務所を設置して、生活保護に基づく保護の決定等の事務を行うということになってはいますが、町村におきましては、福祉事務所を設置した町村があれば、その町村においてはそういう事務を行ないませうということで、あくまでそういうふうに町村に設けた場合にはということになってございませう。都市計画も同様の規定でございませうが、正直言いまして、市と町村の事務の差異につきましては、あまり大きいものではないというのが実態ではないかということでございませう。

それから、2 ページ目でございます。市町村数の変遷でございます。明治21年の時点

では7万を超えていた町村が、明治の大合併、昭和の大合併、平成の大合併ということで、現在では、一番下にございますけれども、1,727市町村にまで減少していると、こういう実態がございます。

それから、次の3ページでございますけれども、これについては、都道府県別に詳細を入れております。都道府県別の進捗状況というものもあるわけですが、1つ、ご注目といたしますか、ご説明したいのが、表の3,232という数字が書いているところの下の表でございます。人口1万人未満と書いているところがございますけれども、平成11年3月31日で1,537あった市町村数が、22年3月31日で457ということで、1万未満のいわゆる小規模な市町村についても、かなりの数、減少を見たということかなと思っております。

それから、4ページ、市町村の人口の分布状況でございます。平成22年4月1日現在の状況でございます。先ほど、冒頭ご説明しましたように、市になるための特例ということで、3万市の特例というのがございました。ですので、この表を見ていただきますと、190という数字が入っているところでございますが、市については、3万から5万のところは190という数字になっております。他方、その下ですけれども、町村の同じ人口帯といたしますか、3万から5万のところにも、実は69という数があるということになっています。他方、市のほうも、190のところの隣ですけれども、1万から3万のところにも52ぐらい、市として存在している。それから、他方、町村のほうの2と書いているところすけれども、5万から10万のところにも2町村あるということで、市町村の実態としては、クロスオーバーといたしますか、区別が大分流動化しているなということでございます。

それから、5ページでございます。ここに、基礎自治体への権限移譲の考え方ということで、分権改革推進委員会の第1次勧告、それから、地域主権戦略大綱を載せさせていただいております。基本的には、上のほうに、第1章(3)と書いているところでございすけれども、権限移譲に際しては、市町村合併の進展等により行政体制の整備が進んでいることを踏まえて、市に優先的に移譲を進めるということが書いてございます。

それから、その下ですけれども、基礎自治体への権限移譲の考え方ということで、基礎自治体は規模、地理条件等の事情が異なるため、事務事業によっては、みずから担うことが難しい場合等があるけれども、現行の事務配分を維持せざるを得ないと考えるべきではなく、むしろ広域的な連携の仕組みを積極的に活用することにより補完していくというこ

とで、事務権限を移譲していくべきだという考え方が示されております。

下の地域主権戦略大綱におきましても、基本的には同様の考え方で述べられております。下のほうですけれども、具体的な措置としまして、地方分権改革推進委員会の第1次勧告で、権限移譲を行うべき事務について勧告がなされてございますけれども、そのうちの幾つかの事務につきましては、今後、必要な法制上のその他措置を講じることとし、法律の改正により措置すべき事務については平成23年の通常国会に提出するというところで、具体的に法制化をするということがうたわれているところでございます。

それから、6ページ以降は、指定都市・中核市・特例市制度の違いということで書いてございます。大きなところだけご説明しますと、指定都市につきましては、そこにありますように、要件として、人口50万人以上の市から政令で指定する。中核市は30万、特例市は20万でございます。

次のページに事務の配分が書いてございまして、それぞれの市ができる事務ということで書いてございます。例えば指定都市でありましたら、児童相談所の設置をしますということが書いてございます。それから、例えば中核市で特徴的な事務でいいますと、2つ目の丸ですけれども、保健所の設置と、こういったものを中核市はやるということになっております。特例市についても同様に、一般の市ではできないことが、こういう事務がございましてということが紹介されてございます。

8ページ以降でございしますが、8ページは指定都市、それから、9ページが中核市、10ページは特例市ということで、着実にと言いますか、数が増えてきていますという実態を見ていただくための資料でございます。

それから、11ページでございまして。指定都市市長会の提案ということで、今年の5月に出されてございます。この中で、3番のところでございますように、赤字で書いてございますが、特別自治市（仮称）を創設ということで提案がなされてございます。2つ目の丸のところでございますように、広域自治体・基礎自治体という二層制の自治構造を廃止すると。その下にも書いてございますけれども、道府県の事務も含め、地方の事務とされているものをすべて一元的に担うことを基本というふうに書いてございます。ただ、これにつきましては、一番頭の丸のところ書いてございますけれども、日本を牽引するエンジンとなるための選択肢ということで、こういう選択肢もあるのではないかと提案ではないかと考えてございます。

それから、その次のページでございまして、大都市の問題としまして、いわゆる

住民自治が十分じゃないのではないかなというようにございます。そのバック資料といえますか、現在あります、いわゆる地域自治組織についてご紹介をさせていただきます。一般制度としましては、左側でございますように、地域自治区という、自治法で定めたものがございますが、こういう制度ができますよということで、地域自治区を設けまして、市町村の事務を分掌させるというシステムでございます。

合併の場合には特例がございまして、右側でございますけれども、地域自治区の合併特例ということでございまして、例えば区長さんが特別職で置けるとか、それから、地域自治区の名称は住居表示に使われる、住所に使っていいですよというようなことが特例として認められております。それから、下の合併特例区につきましては、法人格を認めているという、合併の特例でございます。

以上がファクトの説明ですけれども、次のページに行ってくださいまして、こういう実態なり現状を踏まえまして、私どもとして持っている問題意識を2枚にまとめてございます。まず1つ目ですけれども、市町村の区分の実態ということで、繰り返しになりますけれども、合併特例がございまして、地方自治法上の市の要件、5万人以上を満たさない市が増加していることをどう考えるのかと。一方、市の要件を満たしているにもかかわらず、市にならない町村がある。先ほどもご説明しましたけれども、非常に人口に大きな町村もある。これをどう考えるのか。

2つ目でございますが、市と町村の法律上の差異は、主に事務権限の増加、先ほどご説明しましたように、生活保護等ありますけれども、この法律上の差異との関係において、市の要件は合理的なものと言えるか。人口要件に加えまして、都市的な要件を求めているわけですけれども、それは合理的だろうか。それから、平成の合併で、人口3万人の市ができていますけれども、実際にその市において市の事務ができていますので、現実には3万でもできるのではないかなということがあると思います。その点についてどうふう考えるのか。

それから、町と村には法律上の差異がないということでございますが、これについてどう考えるのか。それから、法律上の差異がない中で、先ほど見ていただきましたが、町の要件を都道府県条例で定めるとございますけれども、この点は合理的なんだろうかということでございます。

次に、制度的に、現行の制度から見たときの問題点というまとめ方をしておりますけれども、市と町村の区分は、規模や能力に応じた事務配分の区分として適切で合理的なもの

であろうかと。2つ目ですけれども、市の中に、指定都市、中核市、特例市、一般市の区分があるわけですが、今後、また権限移譲をしていくということもございますけれども、この関係で適切であろうかということ。それから、規模や能力に応じた事務配分のための基礎自治体の区分は、現在、指定都市から町村に至るまで、基本的には人口に着目しておりますけれども、ほんとうに人口に着目して定めればいいであろうかということが書いてございます。

次のページでございます。このような問題意識に基づきまして、多少、議論の芽出しといたしますか、こういうことが考えられないかということをもとめてございます。1つ目の丸ですけれども、基礎自治体の区分を規模や能力に応じた事務配分の観点から、例えば人口に応じた権限の範囲によって行うこと。これは、人口はこれだけの人口があれば、権限はこういう権限です、これだけの人口ならこれだけの権限ですということを例えば決めて、それを実質的に基礎自治体の区分にするという考え方はどうであろうかということでございます。

それから、2つ目の丸ですけれども、これから人口減少が進むわけですが、人口要件を満たさなくなる基礎自治体が当然増えてくるであろうという中で、例えば市から町村、町村から市になるには、現行もみずから手を挙げて、処分を求めて、区分の変更をすることはできるんですけれども、ほんとうに今のままで、自然に人口が減る中で、そのまま放置しておいていいのであろうかということでございます。

それから、3番目の丸ですけれども、これも人口減少に絡みますけれども、そもそも人口減少していく中で、人口を基礎自治体を区分する要件として問い続けることは妥当なのか、あるいは人口にかわるものは何かあるのだろうかということで、問題意識を挙げてございます。

それから、大都市制度のあり方につきましても、同様に問題意識を挙げております。1つ目でございますけれども、都道府県との二重行政があるではないかという指摘もずっとございます。これについて、例えば二重行政の解消のために、大都市にもっと権限を移譲する。結果的に大都市の事務が増えるわけですので、二重行政が減ることになると思いますが、そういう考え方はどうであろうかということでございます。

それから、2つ目の丸ですけれども、もっと制度的に、都道府県に属さない大都市、いわゆる特別市などを構想し得るだろうか。あるいは、道州制などとあわせて議論すべき問題なのではないか。その点、どう考えるか。

それから、3つ目の丸ですけれども、住民自治の観点から、大都市においては問題があるんじゃないかというご指摘もありますけれども、この点についてどう考えるか。さらに、現行制度もご紹介しましたけれども、さらに何か制度が考えられないかということでございます。

それから、最後の丸ですが、最近、人間関係が希薄化しているのではないかということもあるわけですけれども、これについて、地方自治制度において何か制度化することはできるだろうかという問題意識を挙げさせていただいております。

参考として、大都市制度に関する制度の沿革ということで配らせていただいております。「大都市に関する制度の沿革」の真ん中のところを見ていただきたいのですけれども、市制、町村制が導入された時点で、大都市については、三市特例制度というものがございました。これは2ページですけれども、三市特例が書いてございますが、市長・助役を置かずに、府知事・書記官が事務を行うというような制度もあったのですが、1ページに戻っていただきますと、これが実は1898年に廃止されておりました結果的には、これはいわゆる市会を置いて、市長を置いてということで、一般の制度に変わってございます。

その後、六大都市行政監督特例というのがありまして、さらに、大都市に権限を移譲すべきだという流れができました。3ページですけれども、六大都市行政監督特例ということで、「特例の内容」と書いているところに説明があるんですけれども、府県知事の許可・認可が不要とされる等の特例が設けられるということで、一定の事務については、府県知事の関与をなるべくなくそうというようなことで特例が設けられたような経緯がございます。

その後、五大都市の行政監督特例というのは、東京市が廃止されたことに伴うものですので飛ばします。

1947年には、特別市制度ということでございます。これについては、自治法が制定されたときにそういう規定が設けられました。4ページでございますけれども、人口50万人以上の市で法律で指定するものについては都道府県の区域外であるという制度が一旦設けられたわけでございます。しかしながら、その同じページの※1のところに書いてございますけれども、指定されることなく、制度は廃止されたという経緯がございます。これにつきましては、当然、五大府県からの反対等々もありまして、実際には指定されることなく、次のページの5ページですが、指定都市制度が設けられたという経緯がございます。

あと、東京都制についても載せてございます。東京都制につきましては、1943年に、帝都たる東京に真にその国家的性格に適応した確固たる体制を確立するという理由等がございまして、従来の東京府及び東京市の機能をあわせ持つ、東京「都」という制度になってございます。都の長は、官選の長官を置いて、都制ができたわけです。

その後、現在の都区制度というものになってございます。これは8ページ、都区制度ということでございます。現在の都区制度になったと申し上げましたが、この都区制度も実は何度も変遷がございまして。基本的には、8ページの一番上にありますように、都は、都道府県が処理する事務のほか、連絡調整、それから、市町村の事務のうち、都が一体的に処理することが必要であることが認められる事務——例として消防などが挙がっていますけれども、消防や上下水道については都がやりますという整理になってございます。

その下に書いてございますように、平成10年に、一般廃棄物の処理の事務を都から区に移管して、これと同時に、左側の※のところに書いてございますけれども、この改正によりまして、初めて区は基礎的な地方公共団体と規定されたという、そういう歴史がございまして。

このような歴史があるんですが、組織の特例の中の3つ目のポツのところがございますように、もともと区長は公選制からスタートしておりますけれども、昭和27年に任命制になり、それから、49年に公選制復活ということで、何度も制度の改変を繰り返してきているというのが大都市制度ということでございます。

すみません。長くなりましたが、説明は以上でございます。

【西尾主査】 ありがとうございます。大変盛りだくさんな説明を受けました。2件ありますけれども、できれば、最初の広域連携、資料2のほうからご意見を賜ればと思います。はい、どうぞ、林先生。

【林（宜）教授】 もう平成の大合併は一区切りで、これからは権限移譲等も踏まえて考えるならば、広域的な連携によってこれに対応していく、そういう時代に入ってきたのではないかと。

広域連携に関しては、いや、それでもやっぱり単独でやるんだという選択肢はあり得るわけですね。だけど、やっぱりこれは広域的に連携してやったほうが良いという選択も、これも自由だと。ところが、そういう選択をしたときに、今の制度が非常に使い勝手が悪くて、実は広域的な連携をしたいんだけど、それがなかなかできないという障害があるとするならば、そこを取り除くことによって、より広域連携をもっと活用できるような仕

組みにすればいいではないかと。

そのときに、広域連携の中身の、要するに、マネジャーを置くとかの制度設計、果たしてそういうところまで考えていくことが……。これはこういう仕組みもあり得ますよということであって、こういう仕組みをつくりたいと思えばつくれるような、そういう制度にしておくということが必要なので、ここで、「この制度はどうだろう」とかというところまで果たして議論する必要があるのかというのがちょっと私の疑問なんです。

いろいろなやり方があるのは、やはりそれぞれの構成自治体が考えなければならないことで、だけど、今、こういうことをやりたいけれども、なかなかそれができないというような、その障害は一体どこにあるんだろうというようなこととか、それから、ちょっと繰り返しで申しわけありませんが、もっとこうやれば効率的で効果的な広域連携が可能ですよといったようなそういう例示であるとか、あるいは、総務省としてはこういうことも考えられるんじゃないかといったような形でやるということは私はオーケーだと思うんですけども、一部事務組合はこうしたほうがいいのかというところまで果たして入るべきなのかどうかというのはちょっと疑問なんです。

だから、やはりこれから権限移譲が進んできて、だけど、今の制度では広域連携がなかなか難しいというような場合には、例えば前の監査事務局、こういうものが連携でつくれるように、広域的に事務局がつくれるようにしたほうがいいんじゃないかというようなことがあれば、今の制度でそれができないとするならば、そういう障害は取り除いていくかというようなことで、その中身に関しては、やっぱり構成自治体が考えていく。その中に、総務省としてはこんなことも考えられますよといったようなことを提示していくというような形でのかわり方が重要なのではないかなという感じがちょっとしております。

【西尾主査】 森さん、どうぞ。

【森前市長】 基本的には、私は、広域連携を模索するそれぞれの自治体が自分たちで判断することが一番大事だと。それが、ある面では、自立して、足腰の強い、そういう自治体に結局つながると思うんです。

それで、いろいろなことを経験した中で、やはり一番、これは課税自主権というものがないものですから、どうしても住民から見えにくい。裏返せば、それは住民も関心がない。広域連携を含めた、あるいは一部事務組合もそうですけれども、そういうことが……。

そうすると、もう1つ、実は、議会陣からも、フラストレーションじゃありませんけれども、やはり自分たちがなかなかそこに、いろいろな意味でかわりということが難しい。

そうなる、当然、これは裏返せば、理事者側もそういうことで、自分のところの行政のこと、ここに力を入れるけれども、どうしても広域連携は皮薄くなるという、やはりそういうジレンマ、これを抱えておるといのが、私、自分自身の経験からもそう思いました。

そういう中で、例えば自分のところの自治体にとってはどういうことをやらなければいけないか、そういう、仲間づくりを含めた連携をしていくことによって、先ほど申しましたように、足腰の強い、自立した基礎自治体をつくるのが目的であって、広域連携をすることが目的ではないのではないかなと私は思います。

【西尾主査】 はい、どうぞ、岩崎さん。

【岩崎教授】 23次地制調の敗者復活というわけではないんですが、ぜひ理事会制を検討していただければ。もともと機動力のある広域的な機構にしたいということがあったのですから、理事会制をこの機会に考えていただきたいと思います。

それから、どういう人が理事会のメンバーになるかということで、市町村長等ということなんですが、広域機構というのは、ほとんどが特定目的で、その特定の目的を一緒にやるためにだけその機構を立てて、それ以外を自分のところでやるというふうな、外部重層化みたいな感じなんですけれども、そういうふうになっているわけなので、全体の判断は理事会でやるとしても、実際にどういうふうにそれを動かすかという実務家の委員会みたいなものがあると、全体的なマネジメントを実務の視点から見るができると思うんですね。企画的な実務の面から見ると、現業で何をやっているかということをもっと鳥瞰的に見るができるので、実務家のコミッションを理事会の下におく。多分、グレーター・バンクーバーとか、そういうことになっていたと思うんですが。

それから、議決については、1つの事務だけではなくて、複数の事務を扱いながら、メンバーがちょっとずつ違うというときは、加わっている事務に関してのみ議決権を行使するという、ここで言う、9ページの議決方法の特例というのは当たり前の話だと思います。

そのときにちょっと考えておりますのは、人が決まって、議決権を行使するのか、ドイツの連邦参議院みたいなものなんですけれども、議決の票決権の数が決まっていて、人を特定しなくて票決権で行使をするのかという、そういう自由もあってもいいのかなという気がしています。

広域機構の議会をやめるのであれば、マネジャーなり理事会なり、その全体的なマネジメントをするところが、年次報告なりオーディットなり、そういうものを必ず各構成メ

ンバーの議会に報告するというにすることにする。そうしておく、メンバーの自治体の議会は、「ああ、こういうことを行っているんだな」ということを全体的につかむことができるので、自分たちが自分たちの自治体でやっていることと、広域でやっていることを意識するいい機会になるし、議会がそれを承認するというか、議論するというのも重要だと思うんですね。

構成団体の議会の議決を経ることが煩雑であるというような……、ちょっと前後して申しわけないんですが、7ページにあるんですが、何をやるかということを決めるオリジン、スタートのときは、全部の構成自治体の議会の議決が必要なのは当たり前なんですが、メンテナンスというか、動かしていくときと、それから、お別れするときと、3段階に分けてそれぞれ考えて、どの段階で全部の構成自治体の議決が必要なのか、分けて考えたほうがいいのかなという気がしています。最初の出発点は、これは憲法に相当するものなので、規約というのは全部の議会がちゃんとオーケーをしないことには出発はできないというのは当たり前の話だと思っていますので、面倒か面倒じゃないかということで判断をすることではないと思います。以上です。

【西尾主査】 はい、斉藤先生、どうぞ。

【斎藤教授】 手短かに申し上げますが、1つは、最後に出されている、広域連合への一本化です。一部事務組合は、広域連合のほうに吸収といいますか、その制度のほうが確かにわかりやすい面はあると思う。ただ、現状を見ると、一部事務組合でやっておられることと広域連合でやっておられることというのはかなり差があって、現状ですと、ディバイディングラインがあります。

ただ、今後、いろいろな連携が進んでくるとすれば、やはり広域連合でいろいろな事務を扱う。連携している中で、1つだけじゃなくて、いろいろやりましょうということも増えてくることは想定されます。そうだとすれば、広域連合のほうの方が柔軟であり、いろいろな可能性を持っていますから、そちらを重点的に考えて、より使いやすくするというのは1つの方向であろうと思います。ですから、その中で、これはミニマムなことかもしれませんが、9ページの、議決について、そういった議決の方式を認めるというのは1つの案だと思います。

ただ、その前の8ページで、先ほど岩崎委員のほうから、理事会制の導入についてのご意見がありました。ただ、ここの理事会制の検討の8ページでは、複合的一部事務組合のイメージが載っていることもあり、議会はあって、なおかつ、理事会、オア、管理者です。

しかも、論点としては、管理者に集中するのはいかんから、理事会にしましょうというので、ここはいろいろな論点が錯綜し過ぎていると考えます。機動的な運営を考えるというのであれば、議会じゃなくて、広域連合レベルでは、理事会という1つのボードで判断するというのを考えることもできるんじゃないか。

その上で、管理者が1人じゃいかんのかという、これも、いや、そちらのほうがやりやすいんだといって構成団体のほうで任せるというのもあり得ますから、ここはどちらと決めつけてしまうんじゃなくて、管理者制も選べれば、理事会制も選べる。さらに大きな論点としては、広域のレベルで議会がなければいかんとか、これは前回、前々回出てきた論点だと思いますが、各構成団体の議会のチェックが及ぶのであれば、広域レベルでは議会はなくてもいいんじゃないかという選択肢もあろうかと考えます。以上です。

【西尾主査】 いかがでしょうか。

質問ですけれども、管理者にかえて、理事会制を取り得るようにしようというところは、管理者または理事会というふうにして、これは選択肢であるということを明記されていますよね。どちらも取り得ると。そのとき、管理者、議会という二元的な代表制の仕組みをとっていたのを、管理者にかえて理事会となっているんだけど、斎藤教授のおっしゃるのは、そのときは、議会もやめて、理事会制でもあり得るのではないかという1つご提案があったんだというふうに理解しました。

そのほかの問題として、一部事務組合を結成すると、事務は構成団体から組合のほうへ移ってしまうと。それを移らないようにして、各構成団体の議会が議論するようにしよう。6ページの図は、上段に現行制度のイメージがあって、後段に見直し後のイメージ、たたき台というふうになっているわけですけれども、これは、変えるのなら、完全に全部を変えてしまおうという案なのか、それとも、今までどおりのやり方で、事務は全部組合に預けて、組合に議会が置かれるのだという制度を続けたいんならどうぞというのと、新しく、下のようなことも考えられますよという選択肢なのかどうかというのがちょっとはっきりしていないように思うんですが、これは全面的に変えてしまおうというあれなんですかね。

はい、どうぞ。

【大泉市町村体制整備課長】 基本的には、まだそこまで決めているわけではございませんで、前の先生方のお話からありましたとおり、なるべく柔軟性を持たせるというほうからいきますと、やはり選んでいただければいいんじゃないかと考えております。

【西尾主査】　　そういうふうにして、それぞれ現行、今までやってきたものを維持できるし、変えたければ変えてもいいよというようなものが、一部事務組合にも、複合的一部事務組合にも、広域連合にもと、こういうふうに広がってくると、最後に、あなたたちが言っている、両者を区別している理由はなくなってくるかもしれないという話になるのかもしれないけれども、それが全部、選択制じゃなくて、変えるという話だと、単純に一元化できるとは限らないよね。全部、選択制になってくれば、一元化しても、究極的には同じかもしれないという感じがちょっとします。

それでは、もうあんまり時間も残っていないんですが、3番目の資料3の問題は大変大きな問題なんですけれども、基礎自治体の区分の見直し・大都市制度のあり方のほうにちょっと移っていただきまして、こちらについてもご意見を承りたいと思います。

はい、どうぞ。

【林（宜）教授】　　今、基礎自治体の区分をしているというのは、要するに、権限をどこまで持ってもらうかということで区分をしているというぐあいに理解してよろしいですよ。この場合、特例なんですね。要するに、政令市の特例。要するに、特例として、通常の基礎自治体だったら持てないところを、こういう場合だったら、人口要件、ここを満たしていれば持てますよという、まさにこれ、特例になっている。

今、地域主権だという話のときに、近接性の原理だとか、あるいは補完性の原理だとかということは、基礎自治体を優先させようという話で、特例をこのまま続けていくのかどうかというところが、私、根本的に非常に問題だと思っているんですね。ただ、基礎自治体がやれるんだったら、やればいい。場合によっては、やれなければ、広域連携でやるべきだと。やりたければ、合併という選択もある。それでできないんだったら、垂直補完あるいはそういう形で、特例として、むしろ広域自治体がやるとかというような方向というのが今の地域主権の本来のあるべき姿で、特例という形のをそのまま続けていくことが、今の地方分権、地域主権の中で果たしていいのかどうかというところが、私はやっぱり非常に重要な問題ではないかという気がするんですね。

そうすると、これは人口要件とかということになってきますと、これ、やはり特例というところをにらんだ制度だと私は理解せざるを得ないところがあって、今、人口がこれだけ減少していく……、ここにも記述されていますけれども、ほんとうに人口で今、区切って、将来的に……、これ、日本全体だったら、自然減だけでいいですけども、社会動態がある中で、人口によって区切ることが果たしてどうだろうというような気がするんです

ね。

だから、そのあたりもやっぱり根本的に、特例じゃなくてということで考えていくということをしていけば、おそらく人口要件だとかということではなくて、むしろ県と基礎自治体との関係の中で、これは基礎自治体がやれるんじゃないかというようなことの中で決めていくということが実際起こっていくのが私は地域主権ではないかなというような気がしております。これは大きくこういう制度を、それ自体にもっと時間をかけて議論をしていただきたいと思います。

【西尾主査】 ほかにいかがでしょうか。はい、どうぞ。

【森前市長】 今、林委員がおっしゃいましたように、いわゆる人口増と経済成長がどんどん行くときに、いろいろな都市、例えば指定都市、中核市、特例市とか、いろいろなようなことによって、権限というもの、それを確保していく、獲得していくという、そういうことが可能であった時代から、お話がございましたように、人口減少社会の中では、自分のところで何ができるんだという、そういうことの選別なり峻別なりをして、やっぱりやっていかざるを得ない時代。しかもまた、おそらく税収の面でも、人口減になれば、それだけのやはり減少になるという、そういうときに、私は、それぞれの基礎自治体が、自分のところでどのような権限を持てばいいか、あるいは、持つことが好ましい、ふさわしいかとそういうことを考える、ある面では踊り場へ来ているのではないかなと思います。それで、あくまでもこれは、こういうような分けること、これも大事かもしれませんが、しかし、何を基準にするかということ、人口は1つの物差しではなくなったというふうに私自身は思いました。

そうすると、あとは、その住民の皆さん方が、自分たちが、例えば議会を通じて、あるいは首長さんの考えを通じて、方向を見定める、そういうことが必要になってくるのではないかなと。その中で結果として、今、おっしゃられましたように、合併をするとか、広域連携をするとか、連合をするとか、いろいろな選択肢があつていいのではないかなと思いました。

【西尾主査】 いかがでしょう。はい、牧原さん、どうぞ。

【牧原教授】 いただいた問題意識というほうの13ページ、14ページ両方に出てきますが、規模や能力という言葉のうち、規模はもちろん量に関する問題で、人口等なんだろうが、能力を実際どういうふうにはかるかということが今度の大きな問題になっていくんだらうと思うんですね。

これは量というよりは質の問題になってきていて、おそらくその中には、行政サービスの供給能力だけではなくて、住民の自治への参加の意欲とかその能力といったものも入ってくるということになっていくのではないかと思います。ですので、こういった能力をどのようににはかるかという、その測定の仕組みがどのように考えられるかというところを1つ、長期的な課題としてここは考えられるのではないかなと私は考えています。それはある意味で、評価の問題なのかもしれませんが、いろいろな尺度を検討しながら、区分のあり方を長期的に見ていくということが1つ大きな問題になるのではないかと思います。

【西尾主査】 さて、ほかにはいかがでしょう。岩崎さん、どうぞ。

【岩崎教授】 大都市に関する制度の沿革をお聞きしながら、昔は特例というのは直轄の特例だったんだなと思って。それが今は自治の特例に移ってきたと、すごく揺れ幅がどうか、違うので、特例という意味を少し考えさせられました。

特例市というのは、普通の人は、「何の特例？」と思ったりするので、ネーミングはもう変えられないかもしれないんですが、少し考えたほうがいいかなと。中核市は比較的わかりやすいんですけども、特例市というのは何の特例かよくわからない。

それから、基礎自治体の区分ですけども、指定市、中核市、特例市というのは、大都市側というか、そちらの区分ですよ。これは制度として出発したんだったら、ネーミングは気に入りませんが、そういうことであれば、そうなのかなと思うし、やはり人口の集積で、そこの地域の拠点になったりもするので、こういうことで、人口に合わせて権限が多いというのはわかる。これはいいんですが、それ以外のところですね。

市と町村とをどう分けるかとか、人口が何万以上なのに、何万以下の何とか市がとか、そういう話をさっきお聞きしたんですけども、その辺の区分はやめたほうがいいという気がします。いわゆる大都市以外の基礎自治体の区分として人口を持ち出して、全国一律にそれで区分を行うというのは、これは意味がないと思っています。人口減少ということも、実質的に人口が減るということもそうなんですけれども、日本は、地理的なモビリティというか、人の動きが活発なので、そうすると、人口を基準にされると、自治体が一喜一憂せざるを得なくなる。何のための区分、基礎自治体なのかという、手段と目的がちよっとずれているような気がするので、人口で全国一律に考えるということはやめてほしいと思っています。大都市のほうはしょうがないんですけど。

なぜかと申しますと、人口の集積というのは、地理的な条件によっても、面積によって

も、それから、どんな住まい方をしているか、ばらばらと住んでいるのか、わりにまとまった集落みたいなものがあるのかという住み方にもよる。自治体という境界の中での人口が幾らとかいうので一律に決めるのではなくて、現場それぞれが考えればいい。

例えば大規模マンションで300戸とかなってくると、多分、1,000人ぐらいがすごく集中して住んでいたりしますよね。そういうところと、すごく広い面積のところでも300人、500人というところはまた違ってくる。日本の地理的な多様性とかそういうのを考えていくと、人口要件だけで区分するというのはどうかなと思っています。基礎自治体の区分自体が目的ではないわけなので、何が必要でそういうことをやるのかということを考えておいたほうがいいかなという気がしています。以上です。人口反対ということですね。

【西尾主査】 はい、斎藤先生、どうぞ。

【斎藤教授】 やはり人口でいろいろ国が決め打ちにするというのは、やはりそういう方向は今後は妥当ではないんじゃないか。7ページで見るとわかりやすい。基礎自治体の区分の本体の7ページで、指定都市、中核市、特例市で、都道府県ではなくて、それぞれ市が行える事務を指定しています。ですから、特例市の人口規模であれば、都市計画についてこれぐらいはできるでしょう。中核市だと、それに加えて、民生や保健所がおりてくる。

しかし、先ほど説明がありましたように、分権改革委員会がもっと大幅に、市、町村、基礎自治体のほうに都道府県からおろしましょうというので進めてきたのですから、そうすると、この中核、特例、指定の目の子の区分というのは、やっぱりそごがかなり大きくなってくると思います。ですから、人口でもって細かく分けて、一律にやってしまうというのは、今後はそぐわない。

それから、市町村の区別についても、これ、かなりナンセンスな面が残っていて、もしどうしても小さいところは別ですよというのであれば、個別の法律の仕組みで、これはどうしても人口でこうなんですというのは手当すればいいので、そのために町村の区別をする必要は必ずしもないと考えます。

そうすると、これは極論かもしれませんが、市で非常に特別なものが残るとすれば、問題意識の2ですかね。大都市制度で、2つ目に、都道府県に属さない大都市というのはあり得るのかという論点が挙がっています。これはまさにかつての特別市はそのようなものとして構想されて、あの段階では特に、特別市が都道府県から外れて、そこだけ1

層になるということについて、それで直ちに違憲だという話は当時は出なかった。ここの論点では、道州制と関連づけての話じゃないかと載せておられますが、現行の都道府県、市町村の中で特別市を構想するという事は、これは法的には可能だと考えます。

ただ、もちろんその場合、非常に大きな特別市なり大都市があつて、その中で住民自治の仕組みが単層で何もないというのは、これはやはり自治の仕組みの観点から問題で、特別市についても、あれは区長公選というのがくっついていました。その中の住民自治的な仕組みについては、それは工夫する必要がありますが、直ちに道州制とリンクさせなければ特別市というのはあり得んと、そういうものではないと考えます。以上です。

【西尾主査】　そろそろ時間も限られて、押し詰まってきたんですが、私もこの問題については長くかかわってきたので、さまざまな意見があります。すべて申し上げるつもりはないんですけども、問題は大きく2つに分かれると思うんですね。一般の市と特例市、中核市、政令指定都市という、こういう市の段階区分というのが今後もこの区分のままでいいのかといったようなことは、事務権限の移譲等の動向に照らして、見直す余地はあるのではないかと思います。これを人口で区切っていくこと——もともとは中核市の場合などは3つも要件があつたのをなくし、人口要件だけになってきてしまったと。結果的に、人口要件でほぼ並んでいるというふうになったのですけれども、それがいいかどうかとかということについては、いろいろ議論があるんだと思います。

ただ、その問題と、市と町村の区別という話は、ちょっと別の話ではないだろうかということが私の思いです。そこはなかなか大問題でありまして、明治のとき以来、市制・町村制という法律をつくって、市と町村を区別した。町村は、実は権限的には何も、町と村の間には当初からないのですけれども、しかし、名称上は町と村というのは初めから設けられて、市と町村という制度でスタートしているわけですね。

基礎自治体に2種類なり3種類のを法令上つくっている国というのと、そこは全く法令上は区別していない国というのと、世界の国々には2種類あると思うんです。名称上はシティと呼んだり、バラと呼んだりするのに対して、あるところはタウンと呼んだり、ビレッジと呼んだりというのはあつても、基礎自治体というのはおよそ1つですという考え方をずっととってきたのは、フランスとかイタリア系だと思うんですね。これはパリという大都会もコミューンですし、小さな村もコミューンなんですよね。だから、コミューンだとかコムネだというようなことに関して、全部同じなんですよね、大都市から小さな村に至るまで、法律上はコムネであり、コミューンなんですよね。

イギリスはかつてはみんな、都市はバラードと呼ばれ、農村はビレッジと言われというふうに区別されていたのが、1970年代にディストリクトという呼称で統一してしまった。基礎自治体はすべてディストリクトだということになったわけですね。ですから、そういうことからいうと、1つのものに法律上は統一するところのほうがだんだん増えているかなという感じがします。

日本は、明治のとき以来、それを区別してスタートして、何となく長年の伝統がありまして、今や、この話にも出てくるとおり、市の要件を人口的には満たさなくなっても、市から町村に変えてくださいという申請は出ないわけですね。申請すれば、今でも十分できるわけですよ。できるんだけど、町村に変わろうとはしないというのは、市から町村に変わることは格下げだという意識があるからだろうと思うんです。そういう意識を市の方々は持っていらっしゃるということですね。

それから、町村の方々も、要件的には市になり得るところがあるにもかかわらず、市になりたいと言ってこられないと。すべてとは言いませんが、そういう中には、町のほうがいいと思っていられっしゃる地域がある。全国の中には、私のところは村だ、村であることが誇りだと言ってらっしゃるところもあるわけですよ。そこを、「あなたたち、みんな、これからは市と言いなさい」と言ったら、反発が出るんですよ。村のままでいさせてくれというのが出てくるわけですね。

東京23区で起こる議論というのは、区のほうが市より上だと思っていられっしゃる方もいるんですよ。市となるのは、特例市になるのは嫌だ、区だと言って頑張る人もいるという複雑な話になってきていて非常にややこしいんです。考え方として、基礎自治体は、何ていう名称が一番いいか大問題ですけども、ディストリクトならディストリクトですと。あとは、市と名乗ろうと、町と名乗ろうと、村と名乗ろうとという固有名詞の世界の話ですから、それぞれどうぞ自由にと制度のほうがすっきりしているんじゃないかなという気がしますが、これはかなり文化の問題で、抵抗が意外に変なところから出る問題なんじゃないかという気がします。以上です。

さて、それでは、もう残り少なくなりましたので、いろいろご議論いただきましたが、この辺で締めくりたいと思います。最初の議会の招集権の問題については、完全に意見は一致しておりませんで、岩崎委員は、いかに突発的な、異例な事態に対処する方策であったとしても、法律を改正して、全国一律の制度としてやることについては極めて消極的だと。慎重に考えるべきだというご意見でございました。

そのほかの方々については、そのことに限定した応急対策としては、やっぱりこのケースについては何らかの所要の法改正が要るのではないかということについては、多くの方の意見が一致していると思いますけれども、しかし、それは、そういう場合には議長に招集権を与えるということで大体済むのではないかと。

その先の、議長が動かないときとか、議長がまだいないときなどということを考えるのは、ほんとうに異例中の異例の事態なので、果たしてそこまで考える必要があるかという慎重論がありましたし、仮に考えるとしても、一般選挙後の議長がいないというときのための措置をあらかじめ考えておくという問題と、4分の1以上の議員が請求したにもかかわらず招集されないというようなときというのはさらに異例なのではないだろうかというようなことで、そこら辺は少し慎重に考えるべきじゃないかというご意見が中に入ったということだと思います。

広域連携問題についてはそれほどの違いはないんだと思いますけれども、極力、連携しやすくしていくということなんだろうから、新しいことを考えるにしても、それも選び得るというような方式のほうが好ましいのではないかというご意見が多かったんじゃないかという感じがします。

最後の問題は、とてもこのぐらいの時間で済む話ではなくて、特に大都市の問題などは深刻に議論しなければいけない問題ですから、引き続き、どこかの機会に議論させていただきたいと思います。また、事務局で本日の議論を整理していただきたいと考えます。

どうも本日は皆様、ご多用のところ、ご出席いただきまして、ありがとうございました。以上をもちまして、第5回目の会合は閉会といたします。どうもありがとうございます。