

○碓井委員長 皆様、御多用の中をお集まりくださりましてありがとうございます。

そろそろ時間が参りますので、ただいまから第13回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日は、前回お示しいたしました今後検討すべき論点（案）につきまして、本日御出席いただいております地方六団体の皆様から御意見を伺いたいと考えております。

まず、本日御出席をいただいております地方六団体の皆様を御紹介いたします。

全国知事会の上田埼玉県知事でございます。

全国都道府県議会議長会の山本委員（三重県議会議長）でございます。

全国市長会の石垣岡山県新見市長でございます。

全国市議会議長会の関谷委員（山口県下関市議会議長）でございます。

全国町村会副会長の白石愛媛県松前町長でございます。

全国町村議会議長会の高橋委員（群馬県榛東村議会議長）でございます。

続きまして、地方六団体から意見の開陳を行っていただきます。各団体それぞれ5分以内でお願いしたいと存じます。

なお、上田知事におかれましては、次の公務のため、3時30分ごろ退席される予定と伺っておりますので、進め方といたしましては、まず、全国知事会から意見の開陳をお願いし、御発言の内容について委員の皆様から御質問、御意見をいただくことといたします。その後、知事会を除く5団体から順次意見開陳を行っていただいた上で委員の皆さんから御質問、御意見をいただくことといたします。

それでは、上田知事をお願いいたします。

○上田知事（知事会） 御配慮をいただきましてありがとうございます。

それでは、恐縮ですが、大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について、基本的な考え方について申し上げます。

5月17日の第12回専門小委員会で示された論点を中心に復習するような形になるかと思いますが、繰り返しがあるところはお許しをいただきたいと思います。

まず、大都市における「二重行政」についてであります。厳密な意味では、都道府県と政令指定都市の役割は法令上、権限としては区分されているという認識を持っております。ただ、二重行政サービスを中心にして、二重行政と言われているようなことについては間違いなくあるという認識を持っておりますし、その例の多くは、役割分担を相互に補完することでサービスの充実をきちっと企図していけばいいのではないかという意見が知事会全体としてのまとめにあります。一方、地域によっては事業の重複など、非効率が生じていることも指摘されています。

東京都以外への特別区制度の適用についてでございますが、二重行政サービス問題の中で、運用面で解決できない問題に対して制度的な解決を図る選択肢として、新たな大都市制度の導入も有効でないかという意見がございます。特別区の適用対象としては、地域を限定せず、一定の人口規模を有する政令指定都市及びその周辺市町村を対象にして適用す

るかどうかは、まさに地域の実情に応じて地域自らが選択できるような制度にしたらいかがだろうかという意見でございます。

新たな特別区制度における都道府県と特別区間の事務配分、税源配分、財政調整についてでございますが、事務配分だけではなくて、税源配分や財政調整については、できれば地域が自主的に決定できる制度が望ましいという意見が多くあります。

「特別市」(仮称)の創設の課題についてであります。都道府県全体の広域調整機能が低下するおそれがあるという意見。また、特別市域に集中する都道府県の税財源が市町村税とされると、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスが低下するおそれがあるのではなかろうかという話であります。極論すれば、都道府県の中にまた新たに県をつくるという話になりかねないのではないかと。中心部の財源の豊かな県と、それを外したドーナツ型の余り豊かでないエリアの県と2つ県が分割される形になるのではないかと考えております。

御承知のとおり、全国都道府県の財政力指数を見ても、少なくとも直近の5か年でリーマン・ショックもあり、GDPがプラスに転じているのは沖縄県と千葉県と埼玉県の3県だけでそれ以外はみんなマイナスになっておりますが、こうした埼玉県でも財政力指数は0.75で、6番目の県になります。全国の平均が0.48になりますので、政令市などでは、1前後のところが多いことなども考えれば、そうした部分で極端に同じような形で、弱いところと強いところが更にはっきりしてくる。現在は東京都だけが強く、あとはなかなか余り強くないという状況でございますが、極端なことを言えば、大都市を中心に強いところと弱いところが極端な形で出てくるのではないかとこの意見があります。

現行の指定都市制度についてでございます。

都道府県から更に移譲すべき事務があるのではなかろうかということについてですが、全国一律に政令指定都市が行うことが適当な事務については既に移譲されているという認識を持っております。今後は地域の実情や必要性に応じて現行の条例による事務処理特別制度の活用によって対処していくことが適当ではないかと考えております。

事務の調整等の課題ですが、事務配分が法律上決まっていけないもの、例えば施設の重複、野球場、図書館、公設試験研究機関、こうしたものも場合によっては何らかの形で機能分担を図ったり、統合したりした方がいいのではないかとこの考え方があります。また、非効率な事業を実施している場合もあるかと思えます。政令市も都道府県も企業誘致をしている。あるいは制度融資を同じようなものを行っているとか、こうした部分に関しては、すみ分けをそれぞれ都道府県と政令市の得意な分野に分けていくことも必要ではないかと考えております。公設の試験研究機関などは広域的に、例えば埼玉県と群馬県と新潟県の3県で共同でお互いに乗り入れができるようになっておりますし、こういったこともどんどんやればいろいろな便宜が出てくると思えます。

政令指定都市について都道府県の権限が及ばないもので、新型インフルエンザ発生時の休校措置などで、大阪府と大阪市でバラバラに休校措置がとられるという形で問題が出て

きたという例などがございました。

広域行政を担う都道府県にハイパーレスキュー隊の出動要請などができないという、政令市にお願いをする形になっていると。それがなかなかスムーズに行かない場合などもあるという、こういう課題があるということで論点が出ております。

現行の税財政配分の評価についてであります。都道府県と政令指定都市の役割分担に応じて地方交付税の基準財政需要額の加算等による財政措置がされておりますので、一定の評価を私たちはしているところです。ただ、義務教育の職員の給与負担などは、正しく県がしているわけですが、一部事務では、実際の事務は政令市がやるという形で、事務配分と税源配分がねじれているという課題もあります。

大都市のあり方と地方自治制度全体の関係であります。基本的には、大都市制度というのは、広域調整機能を担う都道府県制度のあり方と表裏一体でありますので、そうした視点から見ていただきたいと思います。周辺市町村への影響も含め、都道府県の広域調整機能をどう担保していくかに留意して、地方自治制度全体から評価すべき。特に、何よりもこうした制度をつくる過程の中で、どういう形で新たな大都市制度、そしてまた周辺の市町村に対してメリットがあるのかどうかなどがもっと明確になるような形になれば、制度改正の意味が強くなるのかなという判断をしているところでございます。

以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいまの上田知事の御発言につきまして御意見等がありましたらお願いいたします。

太田委員、お願いします。

○太田委員 1点お伺いさせていただきたいと思います。

資料の3ページの3番「新たな特別区制度における道府県と特別区との間の事務配分や税源配分、財政調整について」、地域が自主的に決定できる制度が望ましいということですが、この自主的にということはどういうイメージをお持ちになっているかをもう少し具体化していただけますでしょうか。

事務配分、権限に関しては事務処理特例制度を使うことができると後ろでお書きなので、実は地域は既に自主的に決定しようと思えばある程度決定できるわけですね。税源配分、財政調整になりますと、前回ちょっと失礼いたしましたけれども、議事録を読む限り、やはりこれは全国レベルの綱の目が張りめぐらされて相互に調整することになっていきますね。したがって、自主的にといった場合に、全国レベルの調整水準を下げて県レベルで何かをやりたいということなのか、それとも全国レベルなのだけでも、やり方は総務省の自治財政局ではなくて、地方六団体がまとめて何かをやりたいということなのか。この自主的にといったときに、財政調整などは特に波及効果が大きいので、何を考えておられるのかなということが私にはよくわからないのです。したがって、申し訳ないのですが、もう少し具体的にお考えをお聞かせ願えればと思います。

○碓井委員長 上田知事、お願いいたします。

○上田知事（知事会） アンケートを中心に整理した部分ですので、必ずしも私がおその部分をきちつと言えるかどうかわかりませんが、一般論で言うと、言わば一国二制度ではありませんが、いろいろな形で自分たちで中身を決めることができるような制度、例えば人口要件だとかということで決めたり、財政要件で決めたりとか、いろいろな基準をつくってから制度を決めるわけですが、そうした基準を幅広くやっていただければいろいろな形での自主的な組織がつくれるだろうというイメージは持っております。

○碓井委員長 太田委員、首をかしげていらっしゃいますが。

どうぞ。

○太田委員 お考えになっているイメージは、要するに幾つかの財政調整のパターンを法律に書いておいて、例えば埼玉県及びさいたま市はこっちの方がよさそうだから、おれたちはこっちにしよう。あるいは兵庫県はこっちの仕組みの方がよさそうだからこっちにしようとするということですか。それだとすると、パイが分割されて、調整制度としてうまくいくのやらどうやらという疑問を私は持つてしまうのですけれども、それはともかくとして、イメージとしてはそういうことをお考えでしょうか。

○上田知事（知事会） 少なくとも、大きな枠組みを決めていただければ、その大きな枠組みの中でさまざまな組織を自分たちでつくれるという形が一番望ましいのではないかなと思います。

具体的なイメージで申し上げれば、例えば政令市にはできるけれども、県にできない。例えば実は消防などは、市町村消防からつくってきたという歴史があります。東京だけは23区を中心に東京消防庁という形で大きな枠組みをつくっておりますが、実は市町村消防ででき上がってきた歴史の中でなかなか統一的に強い、例えばレスキュー隊とかそういうものがつくれません。

したがって、埼玉県などでは消防組合を一生懸命つくっていただいて、そういう消防組合の中にレスキュー隊をつくっていただいて、県でDMAT医療班もつくって、これも日赤だとか、大手の病院とかと1つのグループをつくっていただいて、医療班をつくる。県はヘリコプターの防災航空隊だけを持っております。

これは実は3つともセットでないとなかなかできないのですが、もしこの市町村消防というものを一定程度の条件が整ったら、県でもそういうことが可能になるということになれば、あるいは政令市は市町村消防ですので、一定程度を持っております。政令市で全部できるのかもしれませんが、しかし、広域機能で持っているわけではありませんので、政令市の消防がむきになって他のところに行くというのは例外の機能になっています。

そういう意味では、広域的な機能を持つ県の方にレスキュー隊だとか、消防の中でもよりスピーディーに、広域的に充実した体制づくりなどを任せていただくとか、そういうことを可能にするような1つの特別区というのでしょうか、そういうもののイメージがわかりやすいのかなと私は思っています。

○碓井委員長 ほかに。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 事務配分については、「現行の条例による事務処理特例制度の活用により対応していくことが適当」となっているのですが、これは活用すればもう対応できるということで理解してよろしいのでしょうか。それとも何か現状では不都合なことがあって、もう少し制度改革をお望みになっているのか、その辺をちょっと確認です。

○上田知事（知事会） 済みません、最初のところがちょっと聞こえなかったので、申し訳ありません。

○大山委員 事務配分については、最後のページ、5の①で「事務処理特例制度の活用により対応していくことが適当」と述べられていますね。事務配分についてはこれで対応できるという理解でよろしいのでしょうか。それとももう少し何か制度改革をお考えになっていらっしゃるのか、そここのところですか。

○上田知事（知事会） 今の特別区制度の中での事務処理。

○大山委員 いや、だから、最後のページの5の①のところを申し上げているのですが。

○上田知事（知事会） 二重行政の。

○大山委員 税源配分とか財政調整についてはもうちょっと新しい仕組みが欲しいという御発言だったと思うのですが、事務配分については、現行の条例によって特例でもってやっていると。その活用によって対応していくことが適当だという書き方なので、もうちょっとそれぞれの地域で工夫していけばそれでよろしいということなのか、それとも事務配分についてももう少し枠組み自体を変える必要があるとお考えなのかという、その点ですが。

○碓井委員長 お願いします。

○上田知事（知事会） 失礼しました。

5の①に関して、都道府県から更に移譲すべき事務についての、現行の条例による事務処理特例制度の活用によっていろいろ対応ができるのではないかというお話であります、勿論そういう部分も多々あると思います。

ただ、1つ課題になっているのは、先ほどから出ています新しい制度の枠組みをつくるときに、こういう単純な事務に関してはどんどん特例制度で移譲ができると私たちは思っています。ただ、大きな枠組みで何かをつくっていくときには、特例で事務を移譲していくというよりは、新しい枠組みをつくった方がいいのではないか。

例えば大阪府と大阪市が大阪都構想の中で東京の23区と同じようなものをつくるときに、それは1つの大きな枠組みでつくるわけですから、それは全く別個なもので物事を考えていく。しかし、現況の中での制度の枠組みに続けられるものに関しても、実はいろいろな特例制度で、特例事務の移譲でどんどんできますよということを申し上げたところです。

○碓井委員長 大山委員、よろしゅうございますか。

お願いします。

○大山委員 ということは、枠組みというのがどういう枠組みなのか理解できないところ

がありまして、要するに自治体そのものの枠組みを変えないと対応できないところがあるという意味でしょうか。そうではなくて、それぞれの個別の事務配分についての大枠も大きなくくりでということでしょうか。

○上田知事（知事会） 都道府県から更に移譲するような事務があるのかなという議論であれば、要するに移譲はどんどん進めているところでもありますし、事務処理特例制度を使ってどんどん移譲はできると。ただ、それを全部移譲していけば、何か新しい制度ができるかという、そうではないのではないかと考えています。それがまさに大阪都構想みたいな話ではないかなと考えています。

○碓井委員長 今の議論を伺ってまして、都道府県の事務を市町村にというときには、条例による事務処理の特例が活用できますね。逆に、今、大都市の議論をしているのですが、大都市以外の極端に言えば小規模町村の部分はどうするかというときに、今の私の不十分ですが、事務の委託というのは、都道府県に対する事務の委託ができるのだから、それを活用できるという解釈であればいいのですが、多分そういうものをほとんどやっていないのではないかとと思いますが。これはむしろ行政課に伺った方がいいのですかね。教えていただければと思います。

○山崎行政課長 現行の地方自治法ですと、同種の事務をやっている場合には市町村から都道府県に事務委託が可能であると。例えば公平委員会の事務だとか、そういうものは都道府県の方に委託しているものはあります。ただ、御指摘のような消防事務のように、都道府県が事務として持っていないものを市町村の方から受け取ることはできないことになっています。

○碓井委員長 というわけで、上田知事の御説明の中に条例による事務処理の特例で相当解決しているというのは、都道府県から市町村へは行きやすくなっている。しかし、そうでない問題の解決には、必ずしも今の仕組みでは対応し得ていないというのは1つの問題点かなと今、伺っていて感じました。

上田知事の時間が限られています。どうぞ、ほかの委員の方の御発言をお願いいたします。

辻委員、お願いします。

○辻委員 2点お伺いしたいのですが、1点は、3ページの3の「新たな特別区制度における」云々のところで、これは質問ですが、地域が自主的に決定するということになりますと、新しくできる道府県と特別区に関しては、あくまでも国としては一括で財源保障をして、新たにできる個別の特別区に関しては、国としては財源保障をしなくてもよいと基本的に考えていいのかというのが1点です。

もう一点は、4ページ目の5の③のところで義務教育教職員の給与負担について書かれていますが、これは知事会としては、少なくとも義務教育教職員の給与負担については、指定都市の方に積極的に移管していいと考えておられると理解してよろしいですかというのが2点目です。

○碓井委員長 では、上田知事、お願いします。

○上田知事（知事会） 後段の部分から言うと、義務教育の職員の給与は市町村教育委員会できちっと面倒を見て、人事も、そしてさまざまな管理、行政も一括的にやるのが筋ではないかなと思います。そういう財源をどうするかという課題は勿論残っていますが。

最初の部分で、ちょっと聞き取りが悪くて申し訳ありません。

○碓井委員長 私から辻委員に質問ですが、辻委員の御質問は、例えば交付税制度で、従来方式で算定して、都道府県分と市町村分をまとめて込み込みで渡しますと。あとその中での配分の仕方は自主的にやってくださいと、そういうことでよろしいのかという質問ですか。それとは違いますか。

○辻委員 東京都の場合は、あくまでも東京都分と23区分を一括に算定して交付税を配っているということですね。今回新しく、今まで市であったものに対してこれは特別区を入れるとなると、東京都と基準に考えると、新しくできる特別区の分と既存の道府県分のは、基本的には一括算定をして、新しくできる特別区ごとには、基本的には財源保障の対象にならないと考えるのが普通かなと思いますが、それでいいのですかということです。

○碓井委員長 という確認ですが、上田知事、お願いします。

○上田知事（知事会） 辻先生のおっしゃるとおりでいいと思っております。

○碓井委員長 ほかに御質問等ございますか。

江藤委員、お願いします。

○江藤委員 先ほどの大山委員の質問とも関係があるのですが、2点だけ確認の意味ですが、1つは、現行制度はいろいろ問題があるのだけれども、現行制度の微調整といえますか、認識としてはその方向でいいということ言われているのかというのが1点です。

2点目は、今、地制調で議論している新しい制度についてですが、都については、これは基本的には賛成でいいかどうか。そして、特別市については反対ということで議論が進んでいるのですかという、その2点をお願いします。

○上田知事（知事会） 特別市に関しては賛成の意見が全くございません。反対の意見ということになります。都道府県の中にまた新たに県をつくるような話だという、先ほど申し上げたとおりでございます。

微調整でいいという考え方は持っておりません。制度の仕組みの中で、かつては愛知県とか神奈川県も不交付団体だったのですが、今や東京都以外は全部交付団体という財政の仕組みで本当にいいのかどうかという議論もあります。今、たまたま大都市制度の課題の中での議論ですが、大都市そのものがどうしたら本当に、どちらかといえば、大都市で少し稼いで、そういう部分をあまねく周辺の市町村に配分ができる制度にしなければいけないというのが私は本筋だと思っています。ただ行財政の配分を制度でつくるだけではなくて、同じ制度をつくるのであれば、大都市の持つインフラだとか、そういったものを最大限に活用して、この国の成長を上げていくような、税収を上げていくような仕組みをとって、そしてそれを周辺の地域の振興につなげていくような制度が基本ではないかという認

識を持つ方々がメンバーとして多かったと理解をしています。それが1点です。

そして、大都市制度と都道府県の関係で言えば、大都市は各都道府県の中でかなりのシェアを占めておりますので、大都市単体ですべて独立していくという形になっていけば、具体的に周辺の市町村のサービスなどをどういう形でカバーするのかということに関して、調整機能とか広域機能というものが大都市で本当にできるのだろうか。それであれば、大都市を取り巻く周辺の部分も含めた、結局、県にしなければいけないような話になってしまうと思いますので、結果的には、大都市と都道府県との関係の中でいくと、やはり広域機能を持つ都道府県と、そして大都市の活力を活かして、そういう税収を上げて、あまねく、これは国の方で一旦引っ張り込んで調整する方法もいいと思いますし、あるいは都道府県の中で一旦調整して、配分していくという方法もいいと思いますが、いずれにしても、大都市だけが栄えて、周辺の自治体が栄えないというような、今、そういう傾向にあります。地方といえども、県都だけが栄えて、ほかのところが栄えないという状況になっていきますので、こういうものをどう調整できるかが大都市問題の一番大事なところではないかなと思っています。

○碓井委員長 時間が来ているのですが、江藤委員の2番目の質問の趣旨がちょっと私によくわからなかったのです。上田知事はわかっておられるかもしれませんが。

○江藤委員 その2点目のところですか。新しい制度についての賛否をお聞きしたかったのです。

○碓井委員長 新しい制度というのは、まだ小委員会で固まっていないので、どれについてか。

○江藤委員 ごめんなさい、先ほど言ったのは、特別市と都というのをほかの地域に導入することができるか、この2点についてですが、特別市については、今のお話でわかりました。新しい都について東京都以外のところで採用することができるかどうかについて。

○碓井委員長 では、お願いします。

○上田知事（知事会） 東京都以外に都の、例えば大阪都構想などは別段問題がないと思います。問題は、今、東京都が23区のみならず、各東京都内の市町村の総合調整機能だとか、広域機能を持っておりますので、そういう部分をきちっと担保していく。そういう機能があれば問題ないと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

上田知事におかれましては、次の公務のため退席されます。本日はお忙し中を御出席いただきましてありがとうございました。

それでは、続きまして、各団体から御意見の開陳をお願いしたいと思います。

全国都道府県議会議長会の山本委員三重県議会議長さんでおられますが、お願いいたします。

○山本委員（県議長会） 全国都道府県議会議長会の三重県議会議長、山本教和と申します。

本日は発言の機会をいただきましてありがとうございます。

私の方から議会に関する事項を中心に述べさせていただきたいと思います。

まず一点でございますが、政令指定都市選出の道府県議会議員の件でございます。

第1回の専門小委員会でも述べさせていただいたのですが、第27次地方制度調査会においても議論になりました政令指定都市選出の道府県議会議員の役割、選挙制度のあり方、定数につきましても、重要なテーマとして検討していただきますようお願いをいたしたいと思います。

その次に選挙区制度の見直しでありますけれども、現在、全国都道府県議会議長会は、明治11年以来、郡市の区域とされています都道府県議会議員の選挙区制度の見直しについては、市町村の区域を基準として、地域の実情を踏まえ、条例で自主的に定める方向で、特に議員立法での実現を目指して、各方面に要請活動をさせていただいていることを報告させていただきたいと思います。

以上、2点でございます。ありがとうございました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

続きまして、全国市長会の石垣岡山県新見市長さん、お願いいたします。

○石垣市長（市長会） 全国市長会行政委員長の新見市長の石垣でございます。

本日は委員の森会長が所用で出席できませんので、私から意見を述べさせていただきます。

第1点目は、広域自治体と基礎自治体の役割分担と基礎自治体への権限、税源移譲についてであります。この専門小委員会におきましても、これまで指定都市市長会からは、都道府県に包含されない特別自治市構想が提唱されました。中核市市長会、全国特例市市長会のヒアリングでは、さらなる権限移譲と事務権限に基づく税源移譲を求める発言があったと承知しております。

また、全国市長会といたしましても、都市自治体が住民の意向に基づき行政を実施することができるよう、基礎自治体に対しまして、事務権限の移譲を行うとともに、事務権限に見合う税財源移譲を強く求めているところであります。

一般市を含めてであります。現在、全国市長会では、さらなる権限移譲、義務付け、枠付けの見直しにつきまして、全都市に対しまして調査を行っているところでありまして、今後、政府に対して提言することとしております。

いずれにいたしましても、今後の改革の進め方については、1つ目といたしまして、補完性、近接性の原理、基礎自治体優先の原則に基づくこと、2つ目といたしまして、住民に最も身近な総合行政主体として、基礎自治体に対して制度単位での包括的な権限移譲すること、3つ目といたしまして、それぞれの基礎自治体に移譲することが困難な場合、基礎自治体間の水平連携、水平補完によることを原則に改革を進めることが必要であると思っております。

2点目は、新たな大都市制度について説明申し上げます。

一概に指定都市、中核市、特例市と申し上げましても、それぞれの大都市等、制度内における個別の都市を見れば、人口規模や歴史、文化、更には地域におきまして果たしている役割がさまざまであります。指定都市を例に挙げますと、人口360万人を超える横浜市から70万人の都市まであり、また商業都市、工業都市であるなど、都市の性格等が異なっており、これは中核市、特例市におきましても同様の状況でございます。

このような状況から、指定都市市長会では、今日15日、大都市制度は、各地域の実情に応じた選択可能な制度とすることが必要であり、多様な大都市制度の早期実現を求めるとするアピールを採択しておるとお聞きしております。また、中核市市長会におきましては、同一の人口であっても、面積や都市の形態、住民ニーズの差があり、一律に線引きするべきかどうかを改めて議論することを含めて、都市制度を抜本的に見直す必要があるとの発言があったところであります。更に人口要件が若干足りないため、中核市、特例市となる意思と能力があるにもかかわらず、指定を受けられない都市もあるところであります。

したがって、それぞれの都市は、人口規模や能力、都市の性格、都市圏における役割などを踏まえて、多様な大都市制度の中から適切な制度を選択できるよう、御検討いただきたいと思っております。

なお、新たな大都市制度を検討する際には、同一都道府県内の他の市町村との関係、財政的な影響等について十分検討、検証していただくことが極めて重要であり、今後検討すべき論点（案）におきましても、大都市のあり方の見直しは都道府県、他の市町村のあり方に大きく影響するため、地方自治制度全体でのあり方を検討する必要があると思っておりますし、論点が示されているところでありますので、十分な検討をお願いいたします。

3番目に、都市圏における基礎自治体間の水平連携につきましては、御案内のとおり、人の動きや経済活動等の範囲は市町村の区域のみならず、都道府県の区域も超えていることから、市町村、都道府県という行政単位ではなく、都市圏レベルで物事を考えていく必要があると思っております。

現行におきましても、我々基礎自治体におきましては、広域連合や一部事務組合により、事務の共同処理、公共施設の相互利用などにとどまらず、都市圏として基本構想や基本計画等を定め、都市圏の成長戦略や基礎自治体間の相互補完、協力体制の仕組みを構築しておる地域もございます。

今後検討すべき論点（案）にも、広域的な事務の調整の仕組み等は考えられないか、広域連携を更に進めるための仕組みは考えられないかなどの論点が示されているところでありますので、これらについては、検討を深めていただきたいと存じます。

また併せて多極分散型の均衡ある国土づくり、地域拠点都市と近隣市町村を含めた都市圏のあり方等についても、議論を深めていただきたいと思っております。

4番目に二重行政の問題につきましては、これまで各方面から大都市と都道府県の間には二重行政の無駄があると指摘されています。また、この問題は指定都市等の大都市に限らず、都道府県、県庁所在地都市など、一般市にも関係するものであります。二重規制や二

重監督、また都市計画など、権限が分散しているものは、基礎自治体優先の原則に基づき解消していくことが必要であると思います。また、文化施設、公園、図書館等におきましては、双方が提供しており、非常に効率が悪い状態になっております。

5つ目に、大都市制度の見直しに係るスケジュールでございますが、大都市制度の見直しに係るスケジュールの見通しについて、現在、指定都市、中核市、特例市の各市長会や各都市におきましても、大都市制度につきまして、具体的な提言を行う動きがあります。これら提言は、地方制度調査会の中間報告案などを示す前に提出することが必要であり、その検討スケジュール等に大きな関心を持っております。したがって、地方制度調査会では、いづろ中間報告などを行う予定か見直しをお知らせしていただければありがたいと思っております。

以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

続きまして、全国市議会議長会の関谷委員山口県下関市議会議長さんをお願いいたします。

○関谷委員(市議長会) 全国市議会議長会会長の下関市議会議長の関谷博でございます。

本日はこのような機会をいただきまして、まずもってお礼を申し上げたいと思います。

さて、本日のテーマであります大都市制度のあり方について今後検討すべき論点についてであります。私ども全国市議会議長会は、人口370万人の横浜市から5,000人の歌志内市まで、東京特別区を含む全国810の市で構成しており、このうち指定市、中核市、特例市、すなわち大都市制度の対象となる市は合わせて1割強であります。また、指定市、中核市、特例市は、それぞれが異なった課題を抱え、更にそれぞれ例えば指定市の場合は、指定市20市で構成する指定都市議長会を組織しておりますが、その内部においてもさまざまな考えがあることから、本会としては、大都市制度に関し、こうあるべきという方向性、意見集約は事実上困難な状態であることをまず御理解いただきたいと思っております。したがって、本日はあくまでも私見として述べさせていただきますので、御了解のほど、よろしくをお願いいたします。

それでは、さきの専門小委員会で示されました大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点(案)に関して3点ほど述べさせていただきます。

第1点目は、既に1月の総会でも申し上げたところですが、大都市制度を議論する前提は、大都市も基礎自治体であるということであり、現行の大都市制度は、すなわち指定市、中核市、特例市は、人口段階に応じて県から移譲される事務を増やしていくものであり、また、東京特別区は首都としての特殊性にかんがみ、逆に基礎自治体の権限の一部を都に移しているものであります。いずれにしても、基礎自治体としての市としての存在を前提にした上で、その特例的な制度として設けられていると理解しております。

したがって、大都市制度を論ずる場合におきましても、あくまでも基礎自治体としての市としての存在、すなわち市民に身近で、市民に直接接し、市民の声を聞きながら市

民の日々の暮らしを守るという原点を見失ってはならないという点であります。基礎自治体としての市の性格を失わせるような大都市制度の検討は本末転倒であり、大都市制度の改革案を考える場合には、基礎自治体としての存在を見失うことのないようお願い申し上げます。

2点目は、周辺自治体への影響についてであります。論点を拝見いたしますと、大都市制度の検討に当たり留意すべき点において、大都市のあり方の見直しは、都道府県やほかの市町村のあり方に大きく影響するため、地方自治制度全体のあり方について検討する必要があるのではないかとされていますが、まさにそのとおりであります。大都市制度を見直すとした場合、制度面においても、税財政面においても、特に周辺自治体に極めて大きな影響があると思われれます。周辺自治体への影響の検討を深く掘り下げ、徹底的に議論していただきたいと考えています。

3点目は、議会のあり方についてであります。論点においては、議会については、例えば一定の場合には、議員が別の地方公共団体の議員を兼職できるようにするなど、新たな視点で、新しいタイプの議会像を考えることができないかとされています。ここで言う一定の場合には議員が別の地方公共団体の議員を兼職できる、あるいは新しいタイプの議会像がどのような場合を指しているのか、あるいはどのような制度を前提としているのか明確ではありませんが、自治体という以上、議会がないことはあり得ないわけであり、また議会、議員は当該自治体の住民代表として住民の利益を守ることをその本分とするものであり、他の自治体の議員を兼職することでそこに矛盾が生じることがないのか慎重に議論をお願いしたいと考えています。

私からは以上であります。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

続きまして、全国町村会副会長の白石愛媛県松前町長さん、お願いいたします。

○白石町長（町村会） 白石でございます。

今、関谷さんが基礎自治体の立場に立ってしっかり言ってくださいましたので、私が言おうとしていることとかなり相通ずるところがございます。今回の今後検討すべき論点にまとめられている内容を拝見し、これまでこの委員会で委員の皆さんがいろいろ述べている内容も読ませていただき、まさにここに挙げられているような課題が今の大都市制度の課題かなという感じがいたします。同時に、住民の目線に立ってみると大都市制度というもの定義は一体何なんですかと。大都市制度というのは。

昔から政令指定都市、これは我々も中学、高校から政令都市、100万都市だということで、我々もよくわかりますし、一般の市民もよくわかるのですけれども、そのうちに中核市や特例市というものができて、それからまた、この委員会のいろいろな意見の中に広域自治体とか特別市の意見が出て、基本的に日本の国、都道府県の持っているそれぞれの権限の中で大都市制度をどう位置づけるかという定義的な部分が見えてこないものであり、人口が多ければ政令都市になり、ちょっと少なければ中核市だ、もうちょっと少ないから特例市

だなどということにはならないと思う。国、県の持っている権限がどう変わっていくのか、そして、大都市制度を敷くことによってどこの権限が少なくなり、それがどう割り振られるのか、そういった面が見えてこない。

しかし、この論点についての案の1の「大都市圏の抱える課題」の上に書いてあるように、こういった課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決方法について議論を進めていくというのは全くそのとおりであると思います。

こういう大都市制度を議論していきますと、当然のことながら基礎自治体のありようについてもやがて言及をしていくことになるだろうと思いますし、地方制度を見直すことになれば、当然、今の基礎自治体のありようについても検討が加えられることとなります。

そういう面で、大都市というのですが、恐らくこれは人口が多いところというのでしょうけれども、基礎自治体については、発言する人によっては、基礎自治体を20万か30万にすればいいとか、あるいは地方では10万人にまとめればいいとか、道州制を議論する中で、いかにも今の数が多くて、基礎自治体をもっと減らすべきだといった議論がなされており、基礎自治体の立場から言いますと、私どもは常に住民と直接向かい合う立場に立って、まさに日本の誇る国土あるいは歴史、風習、文化を、しっかり考えながら、常に町政、村政を運営しているわけでありまして、そういった多様な自治体があるからこそ、初めて日本というすばらしい国ができてきているのだということを是非御理解をいただきたいと思えます。

私の県は愛媛県でございますけれども、愛媛県も140万余りの人口で、松山市が中核市になっています。52万都市ですから、残り100万弱が19の市と町にあるわけですが、私の町なども、松山市の隣で人口3万1,000人余りです。面積が20km²ぐらいですけれども、愛媛県にあります久万高原町という500~600mの高台に広がるこの町は560km²ぐらいありまして、私の町の25~26倍にもなります。しかし、同じように地域の住民の福祉や、あるいはさまざまな安全安心の立場で、住民の立場に立った町政を進めていくわけでありまして、

こういった基礎自治体の持っている町の特性、資源といったものを最大限に生かすのがこれからの基礎自治体のありようだと私どもは信じておりますので、これから先、そういった議論のときにはまたそういったことを十分述べさせていただきたいと思えます。

そして、この議論の中で、都会の人たちがどう思うかでしょうけれども、なかなか住民の意見、住民の顔が見えてこない。ただ制度の議論をしているような面も若干伺えますので、やはり当然自治というのは、住民あってこそでございますから、住民の皆さんが大都市に何を求め、何が足りないと言っているのか、そういったことをしっかり精査する必要があるのだろうと思えます。

私自身が横浜、川崎、東京で生活をし、地方では静岡、山形、高知でも生活をしました。大都市には大都市のよさが、地方都市には地方都市のよさが、町村には町村のよさがあるわけですから、そういった面をしっかりと守るという立場でこれからの制度の議論を是非続けていただきたいと思えます。

あと発言の機会があるかどうかわかりませんので、もし基礎自治体のありようについて議論をするのであれば、是非全国のどこかの町村に出かけて行って、その地域の自然に触れ合い、住民に触れ合いながらこういった委員会を開いていただければということをお願いして私の発言といたします。

ありがとうございました。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

続きまして、全国町村議会議長会の高橋委員群馬県榛東村議会議長さんをお願いします。

○高橋委員（町村議長会） 全国町村議長会会長の高橋正です。私は群馬県榛東村の議会議長でございます。

大都市のあり方について意見を述べさせていただきます。

私は、今年1月の第3回総会において、地方自治は基礎自治体とそれを補完する広域自治体により成り立つものでありますが、それぞれの役割が明確になっていないのに、器ばかり大きくしてしまっており、かえって格差を拡大し、住民から遠い自治体をつくっていると申し上げました。地方の行政は住民に身近できめ細かなサービスを行い、生涯にわたり安心のある生活を提供する役割を担っていると考えております。大都市制度の検討に当たっても、小規模な自治体の役割の重要性を踏まえて議論していただくようお願いし、広域自治体としての都道府県の役割の検証も併せてしていただくよう申し上げました。

本日提出されております大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点について（案）を見ましても、中核市、特例市には触れているものの、残念ながら小規模自治体とのかかわりについてはほとんど触れられておりません。市町村合併が進展したといっても、900余の町村が存在していることを忘れずに、小規模自治体と共存共栄できるバランスある地方自治の仕組みを考えてほしいと思います。

そもそも大都市は自然になるものなのでしょうか。そうではなく、つくるものなののでしょうか。我が国の大都市を見ていると、どうも人工的に作り上げているような気がします。人を寄せ集め、器を大きくしているようにも見えます。

大都市も基礎自治体であるというのであれば、おのずと限界があるのではないのでしょうか。基礎自治体は与えられた自然環境を十分生かしたまちづくりが求められています。そして、住民の生活を支えるため、生活に欠かせない水を責任を持って供給できなければなりません。また、生活に伴って生じる下水、ごみを他の地域の力を借りずに自ら処理しなければなりません。亡くなった人の弔いも自前でできなければなりません。災害時に家を失った住民に対し、直ちに仮設の住宅を用意しなくてはなりません。そうした条件を満たせないときは、その基礎自治体が存する広域自治体が補完し、機能を果たさなければなりません。

大都市は基礎自治体と広域自治体の機能を併せ持つと言っていますが、こうした基礎自治体と広域自治体の機能を本当に満たしているのでしょうか。公共インフラや文化施設の整備に勤しみ、地下鉄や新交通システムを備え、稠密な都市を形成していますが、住民と

の距離は遠くなり、他の自治体に見られない社会問題を抱えています。確かに文化度は高く、利便性は優れて、魅力的な面はありますが、いつまでもこのような都市の拡大を続けさせ、国が支える必要があるのでしょうか。

我が国の大都市は、大阪に限らず、あるときは東京を手本にし、あるときは東京に対抗して都市経営を行っております。しかし、日本の場合、東京を変えずして、地方が栄えることは不可能です。防災上の観点からも、全国各地に人が分散して住めるような国にしていくことが必要ですが、東京の際立った有利性、豊かさをそのままにして地方を変えようとしても無理な話であります。東京を変えるには国民の意識から変える必要があると思います。歴史が物語るように、急いでやろうとしてもうまくいきません。じっくり検討されてはいかがでしょうか。

昨年は1000年に1回の大地震、大津波が我が国を襲いました。また、先だつては1000年ぶりに広域で金環日食を観察することができました。自然の営みは、千年万年のオーダーで人類に大きな影響をもたらしています。地方自治の仕組みにつきましても、1000年とは言いませんが、長いスパンで物を見、判断されるべきと思います。地方自治は、まさに住民の生き様に日常的にかかわっていくものであります。住民の視界から遠い大都市になっても住民は幸せになれません。また、何層もの地方自治をつくることも避けていただきたいと思います。住民にとってわかりやすいシンプルな自治の仕組みを御検討ください。

以上をもって意見とさせていただきます。ありがとうございました。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいま地方六団体の皆様の御発言をいただきましたが、これにつきまして御意見等がございましたらお願いいたします。

なお、先ほど上田知事は退席されましたが、まだ御発言できていない部分があったという方は、御本人がいなくても御発言くださって結構ですから、全部を含めてお願いいたします。

伊藤委員、では、お願いします。

○伊藤委員 上田知事が御退席されていますけれども、1つ疑問に思ったのは、知事会の資料の3ページ「東京都以外への特別区制度の適用について」のところで、地域が自ら選択できる制度とございますが、この地域が都道府県を前提とされているのかどうかということをお聞きしたかったということです。もしできれば後日でもお聞かせいただければと思います。

私からお聞きしたいのは、山本委員に対しましてでございます。

指定都市選出の道府県議会議員の問題ですとか、あるいは選挙区制度の問題について言及されましたけれども、私の理解が不十分なところがあるかもしれませんが、まず、現在、政令指定都市では、行政区を単位として道府県議会議員が選出されていることについて、どう評価されているのかが1つでございます。

それを前提としまして、現在、大都市制度改革の方向としては、特別区制度を東京都以

外にも適用するということと、特別市(仮称)を創設するという2つの方向がございます。このうち、特別区制度を適用することになりますと、これはまだ具体的にはイメージができていないのですが、場合によっては行政区を再編することになりまして、選挙区の単位が再編される可能性があるということなので、これについてどうお考えなのか。

特別市ということになりますと、場合によっては道府県議会議員の方で指定都市選出の議員の方はいらっしゃらなくなるという可能性もございますので、それについてどうお考えなのかをお聞かせいただければと思います。

○碓井委員長 では、山本委員、お願いします。

○山本委員(県議長会) 伊藤委員からの御質問であります。特別区の制度や、また特別市など、いろいろな御質問がございましたけれども、この件について、全国都道府県議会議長会で議論がされておられません。それぞれの県の中の指定都市や、また特別市などということでは議論されているのでしようけれども、47都道府県でこの件についてどうしようという議論はされておられませんので、ここで私が述べることはなかなかできないことを御理解いただきたいと思います。これからだと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 専門小委員会で議論をしながら、これまでになかった論点も出てきている気がするのです。今日、六団体のお話を伺っていると、この論点に対して今までの考え方が変わったのか変わらないのか。つまり、総会であった議論とそんなに大きく変わっていない気がするのです。勿論新たな話も出てきていると思いますが。

そうなってくると、例えば県の場合には、現行の事務処理特例を使えば十分やれるじゃないかと。ところが一方で、それでは困るという意見もある。そういう中でどのようにこれから事務移譲をしていけばいいのかをこれから議論していくわけで、論点が出た後の六団体の考え方が変わったのか変わっていないのか。もし変わらないのだったら、この論点自体が余り意味がないのかもしれないという気もするのです。

だから、むしろ論点としてこういう論点もあるのではないかとということもおっしゃっていただくともっと生産的になるかもしれないということで、ちょっと私は、これだけ議論してきて、この論点が出て、余り時間がなかったかもしれないけれども、これに対してまだ論点ですから、今後検討していくということなので。でも、これに対してどのように考えるのかをお伺いできれば、これからの制度設計に役に立つと思うのですが、ちょっとその辺りが、論点に問題があるのか、それとも論点があっても別にそんなに大きく六団体の考え方が変わるわけではないのか。非常に具体的ではない質問ですけども、感想でも構いません。

○碓井委員長 各団体の皆さん、御発言しにくいかもしれませんが、論点自体に問題があるのか。論点が出されても各団体の意見が別に変ったわけではないのか。あるいは変わったところがあるのか。その辺の忌憚のない御意見、御感想をいただければと思います。

指名させていただいてよろしゅうございますか。反対の方向から、高橋委員からお願いします。

○高橋委員（町村議長会） 私の考えでは、工業立地や技術基地が国内どこでもドングリの背比べみたいになっているよりも、韓国などのように立派なハブ空港をつくって、工業立地などをやっていけるのならば、我々町村などもある程度安心して日本の発展を任せることができるかと思います。ただ都市を大きくする、中核都市だの何だのというものをつくって、ドングリの背比べの都市をつくっても意味はないと思います。

○碓井委員長 御趣旨は大都市というものが周辺の町村も、経済的均てん化か何かわかりませんが、そういうことにも貢献するものならよろしいがという御趣旨ですね。

では、白石町長さん、お願いします。

○白石町長（町村会） 私自身は、まさに論点が論点であって、この課題について突っ込んだ議論をこれからしていただければと思います。その中で、当然これは今、言いましたように、地方自治体のありように関係するわけですから、大都市制度だけではなくて、やはり基礎自治体とか、あるいは県とのかかわりとか、当然そういうものが出てくるわけですから、そういう中でまた我々は町村会の立場で意見を述べさせていただきたいと思えます。

○碓井委員長 では、次に関谷委員、お願いします。

○関谷委員（市議長会） 指定都市議長会は、この4月1日に熊本市が入りましてちょうど20市になりました。その中で議論をしている大都市制度のあり方をお聞きしております。でも、大阪市、堺市、新潟市というのは、1つの府県の中でいわゆる基礎自治体をつくっていこうという物の考え方の進め方をされておりますし、残りの16、熊本市は4月1日からの加入ですので、入っていないのですが、16市は、県と同じような形の大都市としての制度をつくりたいという議論が進められているような気がいたしています。

ですから、あくまでも私どもといたしましても、その辺がなかなか調整がつかないのですが、先ほど申し上げたように、大都市とその周辺との兼ね合いがうまくいく、そして、住民を中心にした基礎自治体であるということが前提であれば、こういうような論点の議論は私どもはどんどん進めていくべきだと思っています。

○碓井委員長 それでは、続きまして、石垣市長さん、お願いします。

○石垣市長（市長会） 今、本当に世の中が過渡期になる厳しい状況になっております。各都市等におきましても、この地域を住民のためにどうしようかというのを真剣に考えておりまして、その地域に合ったいろいろな発想が出て、特別自治市構想等々いろいろなことが出ております。それで、今までのように県から市町村へみんなすべて降りてくる。おかしいのが、350万以上の人口がおる横浜市と50万少々の県では、国から権限が降りるのではかなり違うのですね。なぜ人口が多いのにそういうことができないかという議論も出ておるはずでございます。だから、今、各自治体が提案していることを真剣にここの地方制度調査会の委員さんに検討していただきまして、この日本が将来スムーズに行くよう、是

非やっていたきたい。皆さん、自分らがいいと思って一生懸命検討されておると私は思いますので、いろいろな問題、課題がありますけれども、よろしくお願ひしたいと思ひます。

○碓井委員長 それでは、山本委員、お願ひします。

○山本委員（県議長会） 今日の午前中、熊本県議会議長とも話をさせていただいているのですが、大都市制度の中における課題を一番初めに発言させていただきましたが、議員の定数はどうするのだ、区割はどうするのだ、こういったことの課題がこれから大いに議論をされていって、それで初めて他の大都市を抱える県との整合性をどう図っていくか、それが集約されて全国都道府県議会議長会としての意見になるということでございますので、まだ途上であるということでございます。

○碓井委員長 ほかに御発言ございますか。

では、斎藤委員、お願ひします。

○斎藤委員 先ほどの御発言の中で基礎自治体ということに重点を置いて何人かの六団体の方々が発言されましたので、それについて少しお伺ひしたいと思ひます。

まず、高橋委員にですけれども、高橋委員の御発言の中で、何層もの自治体というのは避けていただきたいという御趣旨の発言がありました。それは大都市制度のあり方の検討の中では、例えば政令指定都市のような大きな都市でも、それは基礎自治体であるという趣旨を含んでいたかと思ひます。

ただ、今回の論点整理の中にも出ておりますように、そういう非常に巨大な都市で住民の声が行政に届きにくいのではないかという指摘があります。それはここでは行政としか書いてありませんが、議会ということも入り得るのではないのでしょうか。そうすると、そういった大都市において、大都市の中でより住民に身近な区というものを置いて、そこに議会を置くという可能性は考えてもいいのではないか。

勿論どんどん都市自体の規模を人工的に大きくしていくことは現在、特にこの30次地方制度調査会で考えていることではないと私は理解します。29次の地方制度調査会においてすでに合併推進運動は一区切りにしようという答申がありました。

そういう結論を得ておりますから、現在のいろいろな規模を持った基礎自治体、それを前提にして、非常に大きなところについて、より住民に身近なところに議会というものを置くことについてはどうお考えになるのかが質問です。

関連して、これは関谷委員に対する質問になると思ひますが、論点の中で一定の場合に議員が別の団体の議員を兼ねるとあり、これに対してそういうことは余り考えられないという御趣旨の発言があったと思ひます。

ただ、先ほど私が申しましたような大きな都市の中で、その議員がより身近な区の議員を兼ねると、このようなことについてはいかがでしょうかという質問です。

勿論もっと一般化して議論をしようとするれば、諸外国にあるように、日本で言えば県議会議員が市議会議員を兼ねるといふ制度を持っている外国はありますが、そこまで話が

ってしますと一般化し過ぎですので、大都市に限っての話です。

以上です。

○碓井委員長 お願いします。

○高橋委員（町村議長会） 私の村の人口は現在約1万4,600人です。群馬県でも人口増の町村としては、5市町村ありますけれども、その1つの村となっております。そうした中で、今、住民の方からは、議員の定数は、大体、有権者1,000人から1人ぐらいでいいのだから、現在、16人だけれども、12人ぐらいにしろという意見が出ています。ただ、それでは議会が成り立っていきません。議員は減らせばいいわけではありません。議員の歳費も群馬県は平均22万円ですけれども、我々のところは18万8,000円です。その中で、私も議長として、住民の目線に合わせ、意見を収集して、地域の特性を活かしながらやっております。近隣の高崎、前橋のベッドタウンになっており、高崎、前橋は中核都市として元気がありますが、我々の方は人口増だけです。地域の特性を活かした産業等を高崎、前橋に持っていないで、榛東村の方にも企業を持ってくるようやっております。

○碓井委員長 では、関谷委員、どうぞ。

○関谷委員（市議長会） 私の方は、先ほどの議員の兼職の件ですが、例えば私は山口県ですが、山口県の議員職と下関市の議員職を兼職いたしますと、どうしても県議会議員として考えなければいけない問題と、下関市の議員として考えなければならぬ問題とが発生してくると思います。そのときに、例えばどう考えても、山口県全体の大局から考えた場合に、下関市ではなく、山口市を優先させるべきとの有利性が出たというときに、私は反面、下関市の議員であり、そのときにこの決断の中にいろいろな矛盾が生まれるのではないか。そういう意味で先ほど申し上げたわけでございます。2つの議員職を兼ねることによって、その辺の矛盾が生じないようなシステムになれば、いわゆる定数削減を含めて、議員の数の削減も含めて、そういう方向性については問題ないと思っています。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 御意見ありがとうございました。

関谷委員と高橋委員にちょっとお伺いさせていただきたく思います。

関谷委員は基礎自治体としての市の性格を維持し続けるような改革にしてくれということでしたが、御自身の中で、市とは言っているものの、もはやあんなら市ではないと、市という名前がついていたとしても基礎自治体とはもはや呼べない代物であるということについて、何か具体的なイメージをお持ちかどうかを少し教えていただきたいと思います。

高橋委員については2つあります。

小規模自治体とのかかわりをきちんと考えてほしいという御指摘を受けました。私の理解としては、論点（案）の5ページの5「大都市制度の検討に当たり留意すべき点」の一番最初の地方自治制度全体のあり方で、他の市町村のあり方に大きく影響するから、全体のあり方について検討する必要があるのではないかとこのところ拾っていると思っていたのですが、残存地域全体ではなくて、とりわけ小規模自治体とのかかわりを特に考えて

ほしいという御趣旨なのか。そうすると、ちょっと申し訳ないのですが、残り全部ではなくて、特に小規模自治体との関係を考えてほしいとお考えになる理由は何かを少し補充していただければと思います。

2点目に、先ほど斎藤委員からも言われた、何層もの自治体を用意するのはやめてくれという論点ですが、ここは一番最初に言われた広域自治体の役割をちゃんと維持してほしいというところとちょっと緊張関係に立つと思うのです。

つまり、大規模になってしまった市の中で域内分権、住民自治の活性化ということで、もう一つ下に層を置いて、区のようなものを置いて、そこに議会類似の、今から考えますが、何か住民代表が集う単位のようなものを置くとすると、三層になってしまいますね。ということで、要するに何層も置きたくないということになれば、特別自治市型のようなものが脳裏に浮かんでしまうわけです。そうすると二層のままですから。

したがって、その部分について御自身の中で、要するに特別自治市のようになってもいいから、何層もの自治体を置くのはやめてくれということなのか、その辺は三層、四層になっても甘受する、それぐらいなら甘受するというお考えなのか、少し補充していただければと思います。

○高橋委員（町村議長会） 何層の方から申し上げますが、今、我々の近隣の町村も自治会組織になっています。これまでは区長会と言っていましたが、最近では自治会と言っています。うちの村の場合は自治会負担金といって、年間1,000円ぐらいを払って、大体300～400戸の集落で自治会を組織しています。そして、道路の陳情、側溝の陳情、そういう問題は自治会長を通さなければできないわけです。議員を通すのではなく、自治会長の陳情を首長が受け入れるとなると議員は要らないということになるわけです。

町村議員の選挙は全国区です。うちの村の行政区は21あります。議員が16になると議員さんがいない行政区があります。ほとんどの議員は行政区の代表から出ているので、その区の意見は全部聞き、それを村に対して申し出ているのですけれども、自治会になると、自治会長は住民からの負担金をいただいて負託を受けており、そうすると何層にもなってしまいます。それ以上の組織をつくられると、我々議員は本当に要らなくなってしまいます。陳情請願でも、ただ通すだけではなく、顛末を考えて採択をしろと言われることがよくあります。

また小規模自治体ですけれども、群馬県南牧村は高齢化比率が57%です。山の中で面積は80km²ぐらいあるのですが、人口が2,700人で57%ですと、本当に高齢者ばかりです。その隣の上野村は発電所の関係で、電源立地交付金があり、一時的には人口も増えたのですけれども、南牧村は1学年が5人、6人という状態なので、そういう小規模の自治体についても考えてほしいと思います。

群馬県は59町村あったのですけれども、平成の合併で今、23町村です。その中でこれ以上の合併はできないし、またそういう町村は弱過ぎて合併してもらえないのです。面倒を見てもらえないのです。その点は理解していただければと思います。

○碓井委員長 太田委員、先ほど小規模云々という御質問がありましたが、その点はおわかりになったということになるのですか。まだまだお伺いしたいのですか。

私たちのもので、大都市のあり方の見直しは都道府県や他の市町村のあり方に大きく影響するため云々と、こういう表現で問題は提起しているのですが、それに加えてなお小規模云々ということを強調されるのでしょうかという御質問ですね。この点、高橋委員、いかがでしょうか。

○高橋委員（町村議長会） 自分とすれば、小規模の自治体として人口5,000人以下の自治体を考えているわけですが、そういう考えでいいのでしょうか。

○碓井委員長 ということは、小規模町村は制度改変なり何なりの波を受けやすいと、そういう御心配が特に強いということでしょうか。

○高橋委員（町村議長会） 小規模自治体もその地域の特性を活かした産業等をやっていれば、特例市等の都市と友好を結ぶなどしてもらって生き延びられるのかなと思っています。これは全国どこでもそうです。人口1,000人ぐらいの町村もありますが、本当に厳しい現状の中、地域の特性を活かしながら、ほとんどの町村が自主自立を目指して頑張っているの、我々もその点は応援をしなければならないと思っています。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

では、関谷委員、お願いします。

○関谷委員（市議長会） 大都市制度の問題を考えますと、先ほどちょっと議論の中になりましたが、指定都市のみならず中核市も、県会議員と市会議員との関係がものすごくあいまいになってきています。指定都市とか中核市においては、権限が移譲された分だけ、県会議員が自分の選出された以外の地区の状況に対応するという議会の矛盾する制度が出てきています。ですから、そういうものも含めて大都市を考える場合に、私個人としては、下関市ぐらいの30万前後の基礎自治体であれば、住民の声をまた行政に反映できる単位、仕組みになるのではないかなと思っていますところであります。

○碓井委員長 ほかに御発言がありましたら。

では、お願いします。

○太田委員 たびたび済みません。

関谷委員に少しお伺いしたいのですが、基礎自治体としての市の性格を失うような1つの例として、要するに県からもってきた権限を行使する際に、市議会議員が市のことではなくて、あたかも県議員であるかのように県のことを考え出すと、そういう御趣旨ですか。

○関谷委員（市議長会） そうではなくて、指定都市とか中核市には、県のさまざまな権限が移譲されてきています。また、同じ選挙区から県会議員と市会議員が同時に選出されます。ところが、移譲されていることが多いものですから、指定都市とか中核市においては、市会議員の仕事が大変多くなってきています。ですから、その反面でそこから選出された県会議員はなかなか自分の選出されたところの仕事に対応ができない。自分の選出さ

れた地区以外の県の仕事を中心にいろいろな物事をやっていくということを申し上げたのです。

○碓井委員長 大丈夫ですか。

○太田委員 そのロジックはわかりますが、それは中核市や政令指定都市にとって何か問題ですか。

○関谷委員（市議長会） いえ、指定都市や中核市にとっての問題ではありません。

○太田委員 では、私の質問としての、基礎自治体としての市の性格をもはや維持していないと言われるような市になってしまったときの、市について何かイメージがあるかという部分についてはどうお答えになるわけですか。

○関谷委員（市議長会） いわゆる基礎自治体としての機能を現在果たしている現状は、指定市においては区制度で区に分かれておりますし、中核市においては、やはり30万前後という市の単位の中でいろいろ動いておりますし、この人口単位が大都市においても区分されることによって機能しやすくなる。基礎自治体としていろいろな議会なり、行政なりが対応しやすくなる人口単位ではないかということをお申し上げたのです。

○碓井委員長 ちょっと私、小委員長で出しゃばって申し訳ありません。1つ質問をしたいことがあるのですが、先ほど冒頭に伊藤委員から上田知事に確認したいという御発言があったことと関連するのですが、大都市のあり方自体についてどの程度のことを想定するかはともかく、地域で自主的に決めるようにという趣旨が上田知事さんの御発言にあったわけですが、その際に都道府県と、意識しておられるかどうかわかりませんが、大都市区域の既存の市なら市、そこまでは入ると思うのですが、今日はせっかくの機会だから伺いたいのは、そういう上田知事さんの御発言の裏には、大都市以外の市町村の意見は都道府県が代弁するであろうから大丈夫だという御意見が言外にあるような気がするのですが、その点、せっかくの機会ですから、市長会あるいは市議会議長会、町村長会、それぞれ御意見がありましたらお伺いしたい。つまり、そういう場におれたちも加えるべきだという趣旨の御発言があれば是非お伺いしたいのですが。

では、石垣市長さん、お願いします。

○石垣市長（市長会） 大都市制度でございますが、やはり人口を見ましても、全体の半分から半分強ぐらいの一市が大都市をやりますと、県が絶対に弱体化して、その周辺の市町村がいろいろなことをできるかといったら、できないようなのです。だから、その税源等を十分検討していただいて、やるようでしたら、県、市町村へきちっと税源配分して、権限移譲もしていただきたい。そうしなければ、大都市だけがよくなる。大都市を否定するのではございません。制度をそういうようなことをつくっていただきたい。そういう問題が出ると思います。

○碓井委員長 私の質問に対してほかに何か御発言がありましたら伺います。

○関谷委員（市議長会） 県が代弁しているということについてどう思われますかということですか。

○碓井委員長 それでよろしいのか、それでは足りないとお考えかどうか。

○関谷委員（市議長会） あくまでも、県とそれぞれの市町村においては、体系も違いますし、この大都市問題についての周辺の自治体に対する影響への考え方も異なると思いますが、ですから、あくまでも県が代弁しているという考え方は私どもにはございません。

○碓井委員長 私ばかり発言して申し訳ありません。

先ほど来の議論で、選挙との関係でも、選出されている県議会議員の数あるいは首長さん自体投票数からいきますと大都市地域に票が多いわけですから、そういうことを考えると、今のようなことも検討してみる必要があるかもしれないという気がしました。

ほかに御発言ございますか。

白石町長さん、お願いします。

○白石町長（町村会） 私の愛媛県は、今、県と20市町の政策連携会議というものを定期的にやっておりますから、知事が市町の変わりに物を言うこともあるし、逆に我々が知事の意向を持って物を言うこともあります。そういう意味では、連携の仕方さえよければ、権限が云々ということにはならない。愛媛県松山市は50万都市ですけれども、松山市も含めて20市町と県でしっかり政策の連携をしながら物事を運んでいますので、私のところはそんな心配はありません。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに何か御発言ございませんでしょうか。

石垣市長さん、お願いします。

○石垣市長（市長会） 我々は県に頼ろうということは余り考えていません。しかし、今の制度では県に頼らなければ何もできない。ですから、もっと権限と財源を渡していただければ、我々の市でも自立していろいろなことができるのです。それができないような状況です。ですから、同じ県と市が物事を福祉関係でもいろいろなことをやっても、同じことをするようなら一緒に我が市でやりましょうというのをしないのです。実績に上がらないから同じことをします。もうまさに二重構造がいっぱいあるわけで、こういうことをやはり改正していただきたいということです。

○碓井委員長 私の質問絡みの件はここで打ち切りまして、ほかに委員の皆さん。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 1つだけ知事会のペーパーに関連してコメントがあります。

上田知事さんの説明の4ページの5の②の事務の調整等の課題は前にも出ていたことですが、5の②の①で事務配分が法律上特に決まっていなかった場合について政令市と県の間で重複があったり、両方がやることによって非効率だということが出ています。

これはこちらの検討すべき論点のペーパーですと、2ページの3のキーワードとしては二重行政。ここでの論点の指摘としては、二重行政の中でも事務の内容によっては両方がやる必要のあるものがあるのではないかという指摘があります。

ただ、この4ページの知事会のペーパーは、意見があるということですから、知事会の

総意というわけではないのですが、こういう現象がある。これに対してどうするのかということについては、やはりこれまで出ていましたけれども、それは県と市の間の協議や調整の仕組みをうまく考えていくべきではないかと私は考えます。

法律上決まっていないから問題だということからすると、恐らく一方では、国の法律で決めてください、これは県がやることだと、あるいはこれは市がやることだという考え方も出てくる。しかし、ずっと一貫して地方分権ということを進めていて、地域の自主性を尊重して、できるだけ要らざる法律による義務づけはやめましょうということできていますから、任意事務あるいは自治事務についてこの現象があることによって、国の方で新たな義務づけをもたらすようなことはやめていただきたいというのが私の意見で、論点の方でも、両方がやっていいでしょうというだけでは、ちょっと義務付けに対する反論としてというか、論点として弱いので、重複がまずいものもあるかもしれないけれども、それは相互の協議や調整の仕組みで考えるということだと思えます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

では、高橋委員、どうぞ。

○高橋委員（町村議長会） 先ほどの太田委員さんの質問に補足しますが、大都市制度の検討にあたっては、自治体としての都道府県の役割も併せて検討してくださいというのが我々の本音です。よろしくお願いします。

○碓井委員長 あとお1人だけもしありましたら伺います。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 大都市制度と直接関係ないのですけれども、せっかくの機会なので、町村会と町村議長会の御意見を伺いたいのですが、制度をシンプルにしてほしいという御発言があったかと思うのですが、そもそも現時点で市町村と3つ分けているということについてはどのようにお考えなのでしょうか。

○碓井委員長 では、白石町長さん、お願いします。

○白石町長（町村会） 確かに今の日本全国の自治体の分布を見ますと、おかしい部分がたくさんある。ですから、地方制度調査会の中でそういったことも含めて議論すべきだと私は思うのです。おっしゃるように、5万近い村もあれば、市と言いながら1万前後の市もあるわけですから、そういう面では、人口が流動してきたわけですから、全体的に見直す中で、今、言った大都市制度あるいは市町村の基礎自治体のありよう、こういったものを検討すべきだと思うのです。

これは総務省がどうお考えか、郡制度などというのはわからない。郡がなくなっているところがあるわけですから。町村合併が進んで、これだけ数が少なくなれば、郡の意味などは私の県などはないのです。

そういった面で、いろいろな制度を変える時期に来ているわけですから、そういう中で、当然大都市制度もここにあるような論点をしっかり整理をして、検討していただきたい。同時に当然また基礎自治体のありようも検討しなければなりませんので、その段階で自治

体としての意見を出していきたいと思います。

○碓井委員長 今の件についてほかの御発言はありますか。

関谷委員、どうぞ。

○関谷委員（市議長会） 私どもが考えるときに、県は47県、明治以降同じ単位できていますし、町村は932ございますが、大体同じ規模で人口の単位がきていると思うのです。そして、市は、先ほどお話申し上げたように、上は370万人から下は5,000人の市、810があるわけです。そういう中で、市のあり方が大変問題になって、大きな市が基礎自治体としての機能、あるいは新しい機能が発揮できないということがいろいろ問題になってこういう大都市制度の見直しという話になってきたのではないかなと私どもは思っています。ですから、市がとにかく810が上から下まで余りにも人口から行政区分から開き過ぎて、ちょっとほかの区分とは若干違う単位になっているので、こういう大都市の問題がいろいろ発生しているのではないかなと私どもは思っているのですが。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

六団体の皆様には、御意見の開陳と積極的な質疑応答に御協力、誠にありがとうございました。

それでは、続きまして、本日お配りしております論点（案）につきましては、前回の皆様からの御意見を踏まえ、若干修正をしておりますので、内容について事務局より説明をお願いいたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 それでは、簡単に前回から修文なり加筆、修正しました部分を御説明申し上げます。

まず、1ページ、前回はいきなり「大都市圏の抱える課題」から入っております、地方制度調査会として検討していく抽象性といいますか、そういう部分について若干読みづらい部分があったのではないかと思います。

そこでまず、初めの文章といたしまして、「人口が集中している大都市圏においては、人口減少社会の到来や少子高齢化の進行、経済の成熟化、グローバル化の進展など、構造的な転換期に直面しているのではないか。また、住民のつながりが希薄化し、地域社会が大きく変容しているのではないか」というものを入れました。

次に、「これまで我が国の経済成長を牽引してきた大都市圏域において、引き続き活力を維持する役割を適切に果たすとともに、住民が安心して暮らせるようにしていく必要があるのではないか」。

そのため、ここは地方自治制度だけではないということを入れるために、「そのためには、規制等に係る個別法の見直しや、重点的な社会資本整備など様々な対策を国として戦略的に実施するとともに、大都市における効果的・効率的な行政体制の整備や住民の意思がより適切に行政に反映される仕組みづくりなどが課題となるのではないか」。

「このような課題に対して地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解

決方策について議論を進めていく必要があるのではないか」ということで、かなり大きな課題につきまして、その中でというロジックをとらせていただきました。

2 ページ、御指摘がありました、今回、東日本大震災という非常に大きな災害があった後に議論しているということでございますので、その点はどうかということで、「東日本大震災を踏まえ、人口・産業が集中している大都市圏においては、大規模災害時における住民の避難のあり方、生活機能や経済機能の維持等への対処が特に課題となっているのではないか」ということを付け加えさせていただきました。

その次のページ、住民の観点でございまして、もう少し住民自治について書き加えるべきではないかという御意見がございました。「行政と住民の協働の観点から、住民がより積極的に行政に参画する仕組みが必要ではないか」という文章を付け加えさせていただきました。

4 ページ、前回若干、特別市につきまして、かなりはしょって書いておりまして、わかりにくい部分があるという御指摘がございました。そこで少し加筆をいたしまして、「例えば、区の性格、区の権限、税財政のあり方などについてどのように考えるか」という部分を入れさせていただきます。

最後の6 ページ、今日も御意見が出ておりましたけれども、議員の兼職の部分について少し書き加える必要があるだろうということで、「例えば、一定の場合には議員が別の地方公共団体の議員を兼職できるようにするなど、新たな視点で新しいタイプの議会像を考えることはできないか」という問題意識を付け加えさせていただきました。

加筆、修正した部分は以上でございます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、ただいま事務局から御説明のありました事項について御意見等がございましたらお願いいたします。

小林委員、お願いします。

○小林委員 これはもっと早く言えばよかったのかもわからないのですが、5 ページの上から7行目「人口が減少する中で、自ら大都市としての権限を返上することを認める仕組みを検討する必要はないか」。これは例えば具体的にどんなような場合で、どんなような権限を返上するイメージなのかがちょっとよくわからないのですが。ちょっとイメージがよくわからないので、具体的に教えていただきたいのですが。

○碓井委員長 山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 これは委員の中から御発言があった件でございますが、例えば人口が減少してまいる時代に入りますと、政令指定都市だとか中核市だとかの中でも人口がかなり減少していくということもあるかと思えます。

そういった場合に、現在、例えば市でありますと町村に戻る手続はあるのでございますが、これは全然使われておりません。指定都市でありますと、政令で指定しておりますので、政令を変える変えないの話になると思えます。中核市、特例市ですと、これは政令を

つくる前の手続は書いてあるのでございますが、都道府県議会とか市議会とか、それについてもしちょっと人口減少の上にそういう県から来ていた権限をもはや行使することをよしとしないということになった場合にそういう手続を書く必要があるかということも、これからの人口減少時代の中では考えておく必要があるのかという御指摘があったということで、そういうことを付度いたしまして書かせていただきました。

○碓井委員長 課題ですから、必ずしも現にそうだという認識を示していることではなくて、今後の動きを見据えた制度設計としての課題と御理解いただければ。

ほかに何かございますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 5ページの議会のあり方についてのところですが、「議員が別の地方公共団体の議員を兼職できるようにする」というと、これは両方とも地方公共団体だという前提になっている文章ですね。

ただ、私も書き方がまだ思い付かないのですが、例えば地域自治区のような、ないしは行政区のようなものに議会類似のものを設けるにしても、しかし、それは兼職させられないとか、そういうアイデアであって、そもそも地方公共団体であるのかどうか、設けられる単位が地方公共団体であるのかどうか自体もオープンにしていた議論だったと思うのです。

むしろ、地方公共団体の議員が別の地方公共団体の議員をやると、これは関谷委員が県と市でおっしゃられたような問題になるし、憲法上の問題も出てしまいかねないので、そこはこの段階ではそこまで決め打ちした書き方にしなくてもよいのではないかと思うのですが、いかがでしょうか。

○碓井委員長 確かに御指摘のように、地方公共団体と書いてしまいますと、ある意味で限定し過ぎというか、もう少し広い仕組みを全体としては想定していた。

太田委員、何かうまいアイデアはありませんか。表現として。課題としては何か掲げたいのですが。

江藤委員、御発言ありますか。

○江藤委員 今回の論点については、先ほど斎藤委員が質問された論点だと思います。首長だとか議員の兼職を認めるという制度がほかの国にも、例えばフランスなどにもあるのでしょうかけれども、そこまでを念頭に置いているわけではなくて、恐らく今まで議論した中で言えば、例えば政令市あるいは今後新しく想定される特別市についてもっと住民自治を進めていくときに、行政区と呼ぶのかどうかちよっとわかりませんが、そのところの自治のあり方で議会を設置して、それと市議会との関係の兼職というかなり限定的に使える話ではないかなと思っています。

そういう意味では、太田委員が言われた地域審議会との兼職というのはなかなか難しいのでしょうかけれども、現実にはできないわけでもないし、これはそれぞれの条例にゆだねていけばいいのではないかなと思っています。

○碓井委員長 確かにこの表現は少し弾力化する必要があるかなど。大変表現は悪いのですが、今日は議長会の皆様もお集まりですが、私たちの議論でしばしば出てくるのは、議員さんたちを活用したいということ、大いに働いていただきたいという趣旨の問題提起、課題設定でございまして、今後もどうぞ御発言を折に触れていただければありがたいと思います。

ほかに何かありますでしょうか。

よろしゅうございますか。

それでは、本日御議論いただきました大都市制度の見直しに係る今後検討すべき論点（案）につきましては、本日の皆様方の御意見も踏まえて、西尾会長、畔柳副会長とも御相談させていただきながら、引き続き修文を検討することといたします。

なお、本調査会として論点のとりまとめに当たり、国会議員の委員の皆様のお意見を伺う必要もあると考えております。そこで、私から事務局に命じまして、関係国会議員の委員の皆様に対し個別に論点（案）について説明をさせまして、御意見をいただくこととしたいと考えております。

時間も残り少なくなってまいりましたので、もし特段の御発言がなければ本日はここまでとさせていただきたいと存じますが、特に今後の運営等も含めまして何か御意見がありましたら。

よろしゅうございましょうか。

それでは、次回は6月18日午後3時より開催することといたします。開催に際しましては、改めて事務局より御連絡させていただきますので、よろしく願いいたします。

それでは、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間ありがとうございました。