

○碓井委員長 皆様、おはようございます。

それでは、時間が参りましたので、第15回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

前回の審議におきまして、おおむね了承が得られました、今後検討すべき論点につきまして、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、まず、修正内容について事務局より報告を求めます。続きまして、論点の項目4の大都市制度の見直しの方向性につきまして、事務局にあらかじめ準備させた指定都市制度に関する資料について説明を求めることとし、住民自治のあり方などについて審議を進めてまいりたいと考えております。

それではまず、今後検討すべき論点の修正点につきまして、山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 資料1でございます。

前回から変わった点のみ御説明申し上げます。

まず、表題でございますが、前回「(案)」が付いておりましたが、「(案)」がとれております。

2ページ、前回、文章に少し乱れがありました。2つ目のポツ「また、大規模災害時における都道府県と大都市の役割分担の観点からも」となっておりましたものを「役割分担についても見直すべき点があるのではないかと変えさせていただいております。

5ページ、5の「大都市制度の検討に当たり留意すべき点」の「(地方自治制度全体のあり方)」についてかなり影響があるところについて記述を厚くした方がいい、わかりやすくした方がいいという議論がございました。そこで、「大都市のあり方の見直しは、大都市と大都市が所在する都道府県との関係、大都市とその周辺の市町村との関係、大都市圏とそれ以外の圏域との関係に大きく影響する。また、都道府県や市町村のあり方自体にも影響を与える。このような影響を十分踏まえ、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」修文させていただきました。

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修正点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。

それでは、このように確定させていただきます。

どうもありがとうございました。

続きまして、大都市制度の見直しの方向性に関連いたしまして、本日、事務局が準備しております指定都市制度に関する資料につきまして、事務局に説明を求めることといたします。

それでは、山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 資料2でございます。

今回の資料は、指定都市制度についての見直しのうち、次回に都道府県から市町村への

移譲事務の検討、県と指定都市への事務調整等の課題、税財源の配分という議論になりますが、今日はまず、住民自治や行政サービスの提供の観点から行政区のあり方について見直すべき点はないかという論点につきまして関連する資料をお示ししております。

まず、1ページ、現在の指定都市の区がどういう存在かという資料でございます。

復習になりますが、法人格はございません。

区長と俗に言っておりますが、地方自治法上は事務所の長となっております、職員のうちから長が命ずるとなっております。つまり、一般職の職員から命じるわけでございます。

普通区役所と言っておりますが、事務所を置くとなっております。必要があると認めるときは、その出張所が更にあるということでございます。

区役所には、選挙管理委員会、農業委員会、先年までは収入役を言っておりますが、区会計管理者が置かれております。

後ほどもう少し詳しく申し上げますが、行政区単位に地域協議会という住民から長が選任する。任期は4年以内で条例で定める期間でございますが、自治会だとか町内会、PTAだとか、さまざまな活動をなさっている方々から長が選任をして、御意見を賜る仕組みがございます。これは入れてもいいし、入れなくてもいいということになっていまして、採用している市もございしますが、採用していない市もございします。区に係る事項について審議をしまして、市町村長等に意見を述べるということでございます。仮に地域協議会を区単位で置きましたら、その下の例えば小学校区、中学校区単位に更に地域自治区を設置することもできるとなっております。

指定市の行政区の事務でございますが、2つカテゴリーがあります。

1つは、個別法に基づいて、指定市の行政区が処理するとされている事務でございます。例えば戸籍事務、住民基本台帳の事務、選挙管理委員会関係事務、農業委員会関係事務だとか、比較的住民に身近な、しかも、住民を把握する仕事に基づくものは行政区の仕事となっております。

もう一つのカテゴリーが、市長の権限に属する事務を市長の判断で事務分掌させているものでございます。これは、その性格上、団体ごとに異なるわけでございますが、比較的多くの団体で区長の事務となっておりますのが、諸証明関係、国民健康保険、介護保険、国民年金、埋葬・火葬の許可関係ということで、住民にかなり身近な事務について区で処理をしているということでございます。

2ページ、地方自治法の中には、行政区の改革なり、改正なりに参考になる制度もございます。

まず初めに、左でございますが、地域自治区というものがございます。これは条例で設定することになっておりますが、通常の市町村でも置けるわけでございます。小学校区だとか、中学校区だとかという単位に置いていくわけでございますが、この地域自治区にも法人格はありません。

事務所の長は、職員をもって充てるということで、この辺りは指定都市の行政区と同じ扱いになっております。

事務所を置くとなっております。

設置期限はありません。

特徴は、下に図がありますが、地域協議会を置くことになっておりまして、市長、町長、村長が住民から任期4年以内で、町内会、自治会、NPOだとか、そういう関係者を任命いたしまして、市町村長がその地域自治区に関することを諮問して、答申をもらったり、あるいは地域協議会の方から地域活動の観点からこうだという意見を出したりする仕組みを地方自治法上、入れております。区の事務所も同じように設置されておりますので、区の事務所で市町村の事務を分掌しておりますから、これについての仕事の仕方についても意見が言える仕組みでございます。

市町村合併のときには、合併特例法上、少し別の扱いをしたものがございます。合併特例地域自治区でございますが、イメージとしては、例えば市町村合併のときに前の町の区域、前の村の区域にそのまとまりを維持するために、地域自治区よりももう少し強いまとまりを与えたらということでございます。一番の特徴は、区長が単なる一般職の職員ではなくて、特別職になっておるということでございます。特別職は政治活動ができるという意味でございまして、前の町長さん、村長さんあるいは議員の方とか、そういう方でも区長になれるということでございます。

合併特例の地域自治区は、合併前の市町村の協議で定める期間置くことができるとなっております。機能としては、地域自治区、通常のものと同じでございます。前の町とか村とかを、合併したのだけれども、まだそのまとまりは維持したいときに使う工夫のものでございます。

更に合併特例法上は強いまとまりがございます。合併特例区と申しまして、法人格がある特別地方公共団体です。

区長は、長が市町村長の被選挙権を有する者から選任する。特別職でありまして、任期は2年以内で規約で定める期間でございます。

事務所が置かれております。

期限が付いておりまして、合併後、5年以内で規約で定める期間、存続することができるとなっております。

合併特例区協議会という、少し議会に似たようなものが置いてありまして、任期は2年以内で規約で定める期間でございますが、選任方法は規約で自由に定められますので、例えば準公選制を用いることもできるようになっております。合併特例区自体は、合併した後の市町村の方からお金をいただきまして、予算をつくることもございます。法人格を持っておりますので、公の施設の設置管理事務、つまり前の町でつくっていた公の施設を市の方に移管せずに、合併特例区で管理をすることもできるようになっております。そういう意味で、比較的、まとまりの強いといいますか、そういうものがございます。ただ、

これはやはり過渡的なものとして位置づけておりまして、合併後、5年以内で解消するようになってございます。

3ページ以降は、指定都市の行政区がどういう性格のものか今回新たに調べたわけですが、市ごとに性格がかなり違うようでございます。

区長と申しまして、多くの市におきましては、局長級の職員になっておりますが、例えば千葉市であれば、中央区だけが局長級で、あとの区は部長級。4ページ、大阪市であれば、2区のみ局長級であって、22区は部長級であるとか、そういう違いもございます。

市議会へ出席するかしないかという位置づけも大分違っておるようでございます。

今回特徴的でございましたのは、区役所の職員数、特に全職員に占める区役所の職員数の割合にかなり差がありました。

1つの区の平均職員数もかなり違いがございまして。例えば横浜市は、全市役所の職員のうち28%もの方々が区役所で勤務しておりまして、1つの区の平均職員数も389人と高うございまして。ところが、最近、指定都市になりました相模原は、人口が少ないことあるのでもございまして、区役所で働いていらっしゃる方は全体の6%、1つの区役所の職員数も97人でございまして。

旧五大市とそうではない市で違いがあるかと申しますと、そうでもありませんで、横浜は今みたいな議論でございまして、例えば次の4ページで、大阪市ですと、全市役所職員の13%、1つの区の平均職員数が204人でございまして。同じ傾向の13%程度に神戸、名古屋がございまして。京都はむしろ横浜と近く、33%の職員が区役所に勤務しておるようございまして。

実は、このことにつきまして、組織の点と仕事の点に影響があるようございまして。ごらんいただきますと、例えば横浜市は、標準的な区役所の組織で、総務部に6課、保健福祉分野に6課、土木事務所をっておるということございまして、かなり大きな組織を有している。これに対しまして、相模原の方は、市民分野だけの課を設置していらっしゃるということございまして。大阪を参考にさせていただきますと、4ページ、大阪も市民分野、窓口業務みたいなことは課が3つございまして。保健福祉分野は1つでございまして。この辺が区長への事務委任の状況にも影響しております。逆に、区長に事務委任が多ければ多いほど、区役所の職員数が要るということございまして、5ページ以降はどんな事務が区に下りているかという資料でございまして。

5ページ、横浜市は総務、戸籍・登録、税務、このページにはかなり丸が多うございまして。相模原は、やはり窓口的な身分証明、印鑑登録・証明、諸証明、犯罪人名簿というものになってございまして。大阪もどちらかというところ、総務関係、戸籍・登録関係のところは丸が多い、税務関係のところには丸が少ないとなってございまして。

6ページ、コミュニティ関係・社会教育関係、ここにも横浜は相当に丸が付いてございまして。ここの部分には丸が付いていない市が結構多うございまして、相模原、大阪も少ない方でございまして。国民健康保険も横浜には丸があつて、大阪にはないという状況がございまして。

います。

福祉・衛生関係につきましても同じ傾向でございまして、7ページ、横浜、相模原、大阪の辺りをごらんいただくと、こういう傾向でございます。

8ページ、福祉・衛生関係、土木関係の丸でございまして。むしろ土木関係について区役所に下りているところは少のうございしますが、横浜と大阪の対比、相模原の対比がわかる資料になってございます。特に最近関心が増えております災害対策の関係につきましても、横浜は相当区役所をお願いをしているようでございまして、ほかの市は余り区役所まで下りていないところが多うございまして。

こういうことも反映して、どうも同じ指定都市という名前が付いておりましても、区役所の仕事の内容、区役所の性格に随分違いがある感じがございまして、横浜市長さん、大阪市長さんのお話をお聞きした部分にも、これが実は影響しているのかもしれない。この辺りは今回調査をしてわかったものでございます。

10ページ以降でございまして、行政区ごとに自由に使える予算がどれぐらいあるのかでございまして。横浜が1区平均1億2,500万円の自由に使える予算を持っておる。これに対しまして、大阪は1区平均6,400万円でございます。どの指定都市も区が自由に使える予算は多くありませんが、かなり特色が出ているようでございまして、さいたまも1区平均1億8,200万円でございます。

これをどんなものに使っているかと申しますと、12、13ページにまとめております。例えば横浜は、地域防災力向上事業とか、そういうものに使っておられます。相模原ですと、例えば区のCM、自治会の加入促進事業とに使っていらっしゃるということがわかります。そういった意味で、自由に使える予算がどれぐらいあるかということと、また、仕事をどれぐらいしているかも関係している可能性がございまして。

以上が行政区、区役所はどうなっているのかという資料でございまして。

14ページ以降は、行政区と住民自治の関係について現状をまとめたものでございまして。

まず、14ページ、区選出の市議会議員が何か行政区単位における活動に参画している制度があるかどうか調べたものでございまして。川崎は、区選出の市議会議員と県議会議員がその選挙区とされる区の区民会議に出席することができるようになっておりまして、その場合、区民会議参与として必要な助言をすることができるようにございまして。横浜は、平成6年5月に「個性ある区づくり推進費」という自由に使えるお金を配分したことを契機に「区づくり推進横浜市議会議員会議」を設けておられます。年2～3回、区政について各選出議員と区が意見交換をする場を設けておるようでございまして。指定都市全部に聞きましたが、市議会議員が制度的に何かに参画する仕組みを持っておるのはこの2市でございました。

15ページ、区単位の地域協議会、住民から任命された方々で、区のことについて話し合う、あるいは意見を言うというものを、地方自治法上のものを設けているかどうかでございまして、新潟市と浜松市、これはどちらも指定都市になるときに市町村合併を経てなっ

たところでございます。しかも、合併特例で人口が少し少ないけれどもなったというところでございます。そういうところにつきまして、この2市は地域協議会を設けておるということでございます。

任期は2年で、再任は1回限り。

報酬の有無でいきますと、新潟では、報酬がない。ただし、会議に出席した委員には3,000円の費用弁償。年12回開いている。浜松では、日額5,000円の日当だけ出るという感じです。会長職は日額6,000円でございます。年12回やっておられるということでございます。

あとの市でございますが、16ページ以降に地方自治法上の地域協議会ではなくて、区単位の独自の仕組みを持っていらっしゃる市が結構ございました。札幌、さいたま、横浜も、全部の区にあるわけではないようでございますが、泉区地域協議会の例を出しておりますが、「地区経営委員会」という区内12地区の代表が出てきて議論をする場を設けていらっしゃるようでございます。現在、6区で区民会議ができていますようございます。あと、川崎、18ページに行きまして、相模原、静岡、名古屋、京都、20ページで大阪、堺、神戸。大阪市は、「〇〇区区政会議」というものを設けておられるようございますが、昨年7月以降に設置されたということで、まだ設置されてからの期間が長くないということもございますが、こういうものを設けておられます。年2～4回程度、区で集まって議論をする仕組みを持っていらっしゃるようございます。

以上が住民自治関係として、区についての議論でございました。

22ページ以降に議論が出ておりました、市議会議員が区の議員を兼ねるあるいは市議会議員が府県議会議員を兼ねるとか、そういう議論が論点としてございましたので、参考になりそうなものを付けさせていただきました。

これは大分前の回に各国の制度を説明したときにも少し申し上げたものでございますが、パリの区の例でございます。

パリでは、市議会議員と区議会議員があるわけでございますが、両方の選挙の選挙区に20の区がそのままなっております。同一の名簿で同時に選挙がされる。市議会議員の定数と区議会議員の定数が大体、原則1：2になっておりました。名簿の当選上位者が区議会議員であって、市議会議員を兼務する制度がございます。これは制度的に上位者が兼務をすることになっておるようございます。

区議会の権限でございますが、市議会と市民の間の媒介役としまして、区内の問題に関して、市議会に書面とか口頭で質問を出す、あるいは市議会の方が、区内でこういう事業をするのだけれども、どうだろうかということを諮問する。区内の公共施設の運営等について意見を述べるということがございます。地区の公共施設についての管理機関としての役割もある。予算については、市の予算の附属文書として市議会に提出するようになってございます。

区長がいるわけでございますが、区議会議員、市議会議員を兼務している議員の中から区議会で互選をするようになっておるようございます。

区がどういう仕事をしているかでございますが、土地利用、開発、公共施設整備等の事業に関して発言権を持っている。区内の公共住宅の半数の入居割当の事務の権限を市長から委任されている。国の機関として、戸籍、選挙、義務教育という事務をやっているようでございます。投資予算の議決権は市議会本体が有しているわけでございますが、採決前に市長と各区長により構成される会議への諮問が義務づけられている。昔のニューヨークのカウンティの制度と似ている感じでございますが、こういうものを持っているようでございます。つまり、地区の発言権の確保みたいなことにかなり重点があるようでございます。

その次に、トロントのコミュニティ・カOUNシルでございますが、市会議員とコミュニティ・カOUNシルがございまして、市議会に分野ごとに設けられている委員会とは別に、地域の声を反映させるために、44の小選挙区を4つにまとめた区域に設けられる委員会がある。常任委員会みたいなものがあるようでございます。区単位では設置されておられません。勿論区の定数等の関係があると思いますが、幾つかの小選挙区をまとめて、そのまとまりで議論をする仕組みがあるようでございます。どんな権限を持っているかという、開発計画、駐車規制等に関する提案件、身近な柵の高さの規制、路上カフェの免許等に関する決定権限、住民が口頭とか文書によって意見表明を行うことも可能だということでございます。こういう制度が外国で見つかりました。

23ページ以降でございますが、では、我が国においてずっと議員の兼職が禁止されていたのかどうかを少し追ってみました。

昭和22年の制定時の地方自治法は、92条でございますが、「普通地方公共団体の議会の議員は、衆議院議員又は参議院議員と兼ねることができない」、2項で「普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体の有給の職員と兼ねることができない」となっておりまして、結果として、県会議員の場合を見ますと、国会議員と都道府県知事、都道府県の有給の職員とは兼ねられないということが初めに決まっておるわけでございますが、県会議員が市町村長とか、市町村の有給の職員とか、市町村議会議員と兼ねることは別に禁止されていなかったわけでございます。これは戦前の制度をそのまま引きずっている可能性がございます。

昭和23年に改正されまして、地方公共団体の議員は、自分の地方公共団体のみならず、ほかの地方公共団体の有給の職員との兼職も禁止するとなりました。この結果、兼職可能なのは、都道府県議会議員と市町村議会議員だけになりました。

当時の説明で実態を表すものがありました。衆議院の治安及び地方制度委員会委員長の本会議の説明で、「現在府県議会議員の半分ないし2、30パーセントは市町村長がやっております」という記述がございます。そういう意味で、戦前では市町村長が県議会議員を兼ねているケースがかなりあったようございます。勿論、昭和23年の時点では、日本国憲法が施行されておりますので、日本国憲法下で都道府県議会議員と市町村議会議員を兼ねる制度があったということでございます。

24ページ、昭和25年の公職選挙法の施行に伴いまして、今の制度に非常に近づきました。「普通地方公共団体の議会の議員は、地方公共団体の議会の議員及び有給の職員と兼ねることができない」となりまして、この結果、国会議員とも、知事とも、都道府県の有給の職員とも、市町村長とも、市町村の有給の職員とも、市町村議会議員とも兼ねることができなくなった。これが現在の状況になってございます。

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。

大変有益な資料を準備いただきまして、その点についても御礼を申し上げたいと思います。

それでは、この資料も参考にして、本日の議題であります大都市制度の見直しの方向性を探っていくことにしたいと思います。

御意見等がございましたらお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 資料をありがとうございました。

追加の御説明をいただければと思うのですが、区のレベルに権限が移っているというのは、市長の規則とかで、言わば正式に移っているものだけが列挙されていると考えてよろしいのですね。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 今回、事務委任規則で正式に移っているものだけを対象に調べましたので、そういうことでございます。

○碓井委員長 どうぞ、太田委員。

○太田委員 それでは、続けて幾つかお伺いしたいのですが、ちょうど区長が局長ないし部長級であるということだったのですが、移っていないところの市で、まず、移っていない権限は恐らく組織の性格からして、なお市長が全部自分でやることは考えにくく、どこかへ事実上、権限を委任しているのではないかと思われるのですが、そういうことはないか。つまり、大阪市の本庁であれば、本庁の局長の方へ権限を移しているということはあるだろうか。逆に、ひょっとすると、専決・代決のような形で事実上、ある種の事務が区長の方へ移っていることはあり得るだろうか。その辺について何か得られている情報があれば少し御説明いただければと思います。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 区に下りていないものにつきましては、今、先生が御指摘のように、例えば福祉であれば保健福祉局長が実際上のことをいろいろと仕切っていると思いますが、そのときに正式に委任して移っているものもあれば、専決・代決でやっているものもあるだろうと思います。それは通常の県庁とか市役所で部長とか局長が仕事をしているのと同じようにやっておるだろうと思います。また、副市長に先年、委任ができるようになっておりますので、正式に副市長に委任してしまえば、市長の権限から副市長に移ってしまう

こともあります。そういった意味で、本庁でやっている部分については、通常の市役所とか都道府県庁と同じように考えていただければいいのではないかと思います。

○碓井委員長 太田委員、よろしいでしょうか。

どうぞ。

○太田委員 逆に、区長のような人に専決・代決で事実上、権限を移していることは考えにくいと考えてよろしいですか。

○碓井委員長 山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 今回、事務委任の本当の正式の規則のものを取り上げたわけですが、指定都市に勤務をした経験で言いましても、区長に事実上、お願いをすることがあるかという、むしろ区に仕事としてきちっとお願いを事務委任規則でしていること以外、本庁の方でやっていることが比較的多いのではないかと。あとは、事実上、本庁の各局の事業とかそういうことについて協力をしているということはあるような感じを経験上、見ておりますが、私は指定都市は1つしか行っていませんので、すべてそうではないと思いますが、そういう感想を抱いています。

○碓井委員長 どうぞ、太田委員。

○太田委員 了解しました。どうもありがとうございました。

もう一つ、最後に確認ですが、個々の権限が横浜市のようにたくさん移っている場合、区長は、相互の調整をする権限も併せて移っていると見てよいのでしょうか。それとも、結局のところ、それぞれ言わば法律どおりにやることが予定されている、機械的な執行を担当するものであって、総合調整のようなものはやはり区長のところへは行っていないと考えるべきなのか。ある程度まとまっていっている以上、実は、かなり区の単位で総合調整できるのか、どっちのように考えればよろしいでしょうか。

横浜市長がおられればよかったのですが、今日はおられないので。

○碓井委員長 太田委員に私から質問ですが、総合調整というのは、複数の事務を委任されている場合に、その複数の事務間の調整をという趣旨ですか。

○太田委員 そういうことです。

○碓井委員長 これは難題を投げかけられているように思いますが、山崎行政課長、わかりますか。

○山崎行政課長 建前と申しますか、本来はそれぞれの個別法に基づいてその法律を執行する人が1人であるということだろうと思うのですが、それは実は、機関委任事務時代の市町村長とか都道府県知事もそうでした、そのころの旧自治省とかの議論では、實際上、機関委任されていることによって総合調整をしているのではないかと申していたのです。そこが区長レベルでもそうなおられるのか、それとも本庁のいろいろな考え方とか、そういうことに従って、総合調整せずにやっているのかは実態の話なのでよくわからない感じでございます。通常は、区長の権限であれば必要な調整は済むのではないかと思います、ちょっとそこはよくわかりません。済みません。

○碓井委員長 今回の太田委員の質問の関係で、例えばどれとどれが一番調整が必要な事務になりそうですか。例示を挙げていただければ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 とっさに思ったのは、コミュニティの部分に移っているものなどは現場での形成余地が大きいかなと思ったりしたわけです。逆に、とっさにもう一つ思ったのは、ある程度法律ですみ分けはついているのですが、例えば横浜でも障害者の方は行っていないが、介護と後期高齢者は行っている。そうすると、何かコンセプトがあって移しているのか、何となく移しているか。要するにどういうコンセプトでこんなに移したのかよくわからないというところがありまして、この表をどう読み解けばいいかがまず問題になったわけです。

○碓井委員長 これは今後の大都市制度の見直しの方向性を議論する中で決定的な意味を持つ場合には、また再度のヒアリングなり調査も必要になるかもしれませんが、ひとまず、今の問題点はそこまでに。

ほかに。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今回の太田先生の指摘も関係するのですが、私は若いころ、当時、指定都市はこんなにありますでしたけれども、指定都市の権限がどうなっているか科学研究費をとって自分で9つか8つ調査に行ったことがあります。金をかけた割には、今回の調査に比べるとかなり断片的で誤りがあって、やはり国が調べるのは効果的で悉皆でわかりやすいのだなということが改めてよくわかりました。今回の調査については、事務局の方に感謝したいというのが第1です。

今、太田先生から幾つか指摘があった中で、当時の研究の状況なども含めて私の頭の中にあることをいえば、もともと本庁と区役所だけではなくて、各指定都市は個別の出先機関を普通持っているのです。ですから、出先機関がすべて区役所に総合しているわけではなくて、土木事務所にしても、昔でいえば、福祉事務所にしても、保健所にしても、各局と直結する形で持っていることがあります。今でも保育園などは福祉局が直結で持っていることの方が多いのです。区が必ずしも束ねず、現地機関を持っていて、それと各局が直結して仕事をしている。したがって、その関係の総合調整の話は区レベルでやるのではなくて、本庁レベルで個別事業のものについても調整していくのがかつて多かったパターンだと思います。

しかし、本来はなるべく現地に近いところで総合調整をして、自己完結的に事務をしていく方が望ましいという意見から、個別出先機関のあるものについても総合化していくことが望ましいということが言われました。また、もう一つは、各権限も強化していった方がいいということも言われました。このため、20年来、30年来、どちらかという、区役所単位に総合化すると同時に権限強化を図っていくという歴史をずっとたどってきたと思います。

その一つの理想は、やはり23区の特別区のようなスタイルに暗黙のうちにあって、そこまでいかないにしても、行政区でできる範囲でなるべく費用対効果よくできないかという歴史でやってきました。そういう点に関して言うと、この表にあるとおり、横浜市は比較的それを達成してきた都市ということになるのです。

これを達成できるかできないかを考えた場合に、非常に大きいのは、各区の大きさです。人口20万だとか、場合によっては30万の区が同じようにあるところは、まとめて同じように区に権限を落としやすいのです。この際、当時、話題になった権限は、土木関係、福祉関係、保健所などでした。

ところが、区が小さいと保健事務所を置くにしても、土木事務所を置くにしても小さ過ぎてなかなかできない。大阪市は比較的進んでいないのですが、前回の表にもありましたけれども、大阪市の区は非常に小さい。権限を移すためには区を合区しなければならないのです。しかし、合区してまでやるべきかどうか。総合調整は各局でやっているのではないかということがあって、なかなか思ったほど、区への権限委譲は進まなかったのです。そうしたなかで、全体の流れとしては、土木事務所を入れるのは難しいけれども、福祉関係、保健関係については極力、区の中に統合していった方がいいのではないかということで、今回の資料の表にあるとおり、ある程度は、保健福祉関係はなるべく区の中で一括してやって、土木は無理に入れないというのが今までの結果かなと思います。

しかし、最近、こういう経緯の中で、少し大きな見直しとして、例えば税務関係の事務があります。これは、各区自己完結的にあるのが普通だったのですが、しかし、システム化する、IT化する中で、区を超えて大きく税務センターをつくるということで、税の分野においても各区が自己完結的にあるのはなかなか難しくなっているようです。

土木関係については、工事量が減っているということがあります。また、建築確認のようなもの。これは建築偽装が問題になりましたが、こういうものに対処していくためには、各区単位でそれぞれ建築確認をやっていくのでは厳しくなっているようです。

ものによっては本庁全体でやらなければだめだということになって、単純に昔のように各区に権限を下ろしていくというと、逆に効率性がそがれるのではないか。対民間でも指導し切れないのではないかということがありまして、以前のような総合化、権限強化という観点よりも、あくまで最適事務配分という観点から、区役所の権限のあり方が問われていると私自身は理解しています。

結局、今後の区のあり方を考えると、コンテンジェンシーセオリーの原則で、なるべく現地に近いところで総合化して、責任を持って判断していくことが大原則になるわけです。しかし、各区の大きさがいろいろです。区を大きくしろということを一概に指導できる、助言できるとすれば、総合化、権限強化ということが言えるのですが、現状としては、各区の大きさがいろいろで、しかも、事務の最適配置の量についてもいろいろ変わっている状況です。改めて各区の権限のあり方については、なるべく区の方で総合的にやってもらうけれども、あくまでも事務配置の最適化ということとその都度考えてもらうということ

がいい線なのかなと考えていました。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

大変有益な研究成果も踏まえた御発言をありがとうございました。

ほかの委員の皆様、何かございますでしょうか。

岩崎委員、お願いします。

○岩崎委員 兼職禁止ということが今回の資料に出ておりますけれども、少しわからない点があるので、質問をしたいと思います。

24ページを見ながらですが、「普通地方公共団体の議会の議員は、他の普通地方公共団体の議員との兼職について禁止」の「他の」というのが、例えば市町村という、ローカルレベルの普通公共団体、ローカルレベルの議員は、「他の」というのが同じ水平レベル、同じローカルレベル、市町村レベルの話をしているのか、レベルの違うリージョナルレベル、都道府県の話をしているのか。垂直的な議会の議員の話をしているのか。水平と垂直の違いが「他の」というところに区別されているのか、明示されているのかが質問の第1点です。

2つ目は、兼職についての禁止ということですが、兼職が立候補の制限という形でされているのかがとても気になっています。兼職についての禁止をどういうことで実際には明示しているのかが気になります。

なぜかと申しますと、前のページにパリの話が出ていて、これは2つの議員を兼務するという事になっているので、1つの選挙で2つの議員、レベルは違うとしても、議員職を手に入れることになるわけで、兼務というものが1回の選挙で2つの議員職なのか、それとも選挙に打って出る可能性を否定していないのかという意味で立候補の制限という形で質問しているのですけれども、その2点について教えていただきたいと思います。

○碓井委員長 2つ御質問がございましたが、最初の御質問の「他の」というのは条文に出てくることではないのかもしれないのですが、山崎行政課長にお願いしましょうか。

○山崎行政課長 92条2項で現在の形とちょっと違うのですが、24ページのことをプロトタイプですので御説明いたしますと、普通地方公共団体の議会の議員は、読み方としては、およそ地方公共団体の議会の議員及びおよそ地方公共団体の有給の職員と兼ねることができないと書いてあると思っていただいて、ただ、一部事務組合の議員とか広域連合とか、そういうもので兼ねられるものは、この制限を法律上、条文で解除していくというやり方をとっておりまして、そういった意味で、水平も垂直も含めて、通常の普通地方公共団体の議会の議員は兼ねられないと法律で明示されていると考えられています。

もう一回申しますと、ほかでもうこれを解除する場合には、明確に別の条文で解除していくという体裁で地方自治法はつくられております。

○碓井委員長 では、後者の点の立候補制限なのか。

○山崎行政課長 まず、兼ねることができないとなっていますので、立候補をした時点で

職を失うと考えられているのではないかと思います。

逐条は、兼ねることができないとは、同時に両方の身分を有することが禁止される意であるから、同時に兼ねることができない他の職に新たに就任することができないという趣旨であるとして書いてありまして、公職選挙法の103条1項において、当選の告知を受けたときは、その告知を受けた日にその職を辞したものとみなすという旨が規定されているということでございます。

○碓井委員長 岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 水平か垂直かということは書かれていない、いるどちらですか。

○碓井委員長 条文には出ていない。

○山崎行政課長 条文には全然書かれておりませんで、およそ地方公共団体の議会の議員を兼ねることはできない。市町村議会議員であれば、都道府県議会議員もほかの市町村の議会の議員も兼ねることができないということです。都道府県議会であれば、ほかの県の議会議員は当然だめでしょうけれども、市町村議会議員もだめだこの条文を読んでいるということでございます。

○碓井委員長 岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 昭和23年の憲法下で兼職が可能があったというのは、どことどこの兼職が可能だったのですか。

○碓井委員長 山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 まず、昭和22年の23ページの条文ですが、普通地方公共団体の議会の議員は、当該普通地方公共団体の有給の職員と兼ねることができないという規定だけなので、ここではほかの議会の議員になることを禁止していないわけでございます。

92条2項、昭和23年の改正でも、「当該」が落ちているだけで、普通地方公共団体の議会の議員は、およそ地方公共団体の有給の職員と兼ねることができないという条文だけですから、普通地方公共団体の議員についてのほかの議会議員の兼職制限は、昭和23年改正ではなかったということなので、都道府県議会議員と市町村議会議員は兼職が可能であったと解されております。

○碓井委員長 どうぞ。

○岩崎委員 こだわって申し訳ないのですけれども、24ページの都道府県議会議員の場合という例があって、兼職禁止で幾つか載っているのですが、国会議員というのは議員ですね。他のレベルの議員ですね。都道府県の知事というのは、同じレベルの行政府ですね。市町村長は違うレベルの行政府ですね。市町村議会議員は違うレベルの議会ですね。今の水平でも垂直でも構わないという話であるのだとすると、ここに他の都道府県の議会がないとおかしいですね。ほかのというのが。

私は法学者ではないので、別に条文にこだわるわけではないのですけれども、申し上げたいことは、住民から見て、市町村議会の議員を選ぶときに、その選んだ人が、県議会にも私たちのいろいろなものをつないでほしいと思ったときに、その可能生はあるのかない

のか。兼職が禁止という前に、立候補が制限されているか、いないかを示す方が、住民にとってはわかりやすい。

例えばそういう人が何人かいても、この人は、次の上の議会に送りたくないとなれば、住民はその人には投票しないし、送りたいと思う人に投票する。有権者の側から見ての選択肢という視点が重要だと思います。指定都市の議会と都道府県の議会の議員を重ねられるかどうかにもつながってくるのだとすれば、そこを少しははっきりさせておきたいという意味で、水平か垂直かということと、立候補の制限ということを示されているのかどうか。それとも、最終的には兼職できないから立候補も制限されるというラインで考えなければいけないのかということなのです。

普通の人にわかるように説明しようと思えば、立候補ができないとか、そういう方がわかりやすい気がする。就任した段階で職を失うとか、そういうことよりも。別に法律の議論をするつもりはないのですが、住民自治の観点から見てこれがどうなっているかを知りたいと思います。

○碓井委員長 わかりました。

立候補制限のことはどうやら法律には明示されていない。事後に先ほどの当選証書を受けたときに一方を失うという仕組みのようです。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 今のお話ですけれども、立候補制限は公職選挙法の話ではないのですか。ですから、地方自治法は兼職を禁止しているだけで、立候補制限は公職選挙法の方で書いているはずだと思います。私も個人的には立候補制限はやめた方がいいと思っていますけれども、それも一緒に議論するのかどうかという辺りだと思います。

○碓井委員長 なるほど。公職選挙法では立候補制限が書いてあるということですか。

○大山委員 そう思います。

○碓井委員長 私も存じませんでした。

今の点、ほかの委員の皆様から御意見等ございましたらどうぞ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 兼職禁止のことで何点かあります。

地方自治法のこの条文は、現行法は詳しくは忘れましたが、この92条を普通に読むと、この時点では、議員及び職員を兼ねることができないわけですから、立候補して、落選してしまえば問題ない条文ですね。ですから、まず、公職選挙法の方はどう書いているかということになるだろうと。

昔読んだ判例を思い出すと、公務員が立候補した時点で失職する扱いをしていたかどうか。そこがクリアでないのも、もし必要であれば、公職選挙法の条文を出していただきたいと思います。

○大山委員 立候補もできない。

○太田委員 立候補すると失職したことになるわけですね。辞職したら立候補できますね。

○大山委員 そうですね。

○太田委員 もう一つは、水平の場合には、議会の議員さんについては、多分、住所要件がかかってくるので、水平レベルで複数の議員を兼ねることはだめですね。職員の場合にはできるかもしれません。問題は、そういう細かいことよりも、住民の選択の余地から見たときに、既にある市の職員なり議員のポストを得ている。そのことを梃子ににもう一つ上のポストを得るということをしたとき、垂直レベルで県議会の議員ポストを得ようとしたときに、それを選挙の競争の公平を害さないのかが疑問です。

つまり、既に私は市役所に勤めていますとか、既に市議会議員をやっていることで非常にパワーを持って、ポストを持っています。したがって、それを使ってよりお役に立ちますから、県にも送り込んでくださいといったときに、それは公正な選挙なのか。選択肢が広がるということでもいいのかがいまだによくわからないのです。その点はそれで各人それぞれ違うリソースを持っているのだから気にしなくていいということになるのでしょうか。

○碓井委員長 これは岩崎委員ですか。

○岩崎委員 それは有権者がどう判断するかなので、別にそう思うところであれば投票しなければいいだけだという気がします。

フランスは兼職を認めていますが、アンチで起こってくる議論には、幾つかの議員職を1人の人が占めることで、それはフェアかどうか、デモクラシーに反するかどうかというのがあります。それを見るのか、たくさんの議員を持つことがいいのか。もう一つ、地方の視点から見ると、市町村の議員がいろいろな現場で解決できないことを1つ上の政府につないでいく、人を介する地方分権の逆方向の参加ということから見ると、意味はあると思います。それを制度としてどうするかということと、制度は準備したとしても、それを選択するかどうかはその現場のそれぞれの有権者に任せるとということと、2つのレベルの議論はあると思います。

私は、入れろということを行っているのではなくて、もう少しわかりやすい資料の提示がないと少し混乱するということを行っています。議会ラインと行政ラインを同じように並べて出すことにも少し違和感を感じているので、議会ラインでつないでいくとなるのか。

別の話になりますので、いいです。お答えになったかどうかわかりませんが、そういうことです。

○碓井委員長 先ほど来の立候補制限は、大山委員のおっしゃるとおり、今、私、手元にある公職選挙法の条文を引っ張り出しましたところ、公職選挙法89条で「国若しくは地方公共団体の公務員又は」「在職中、公職の候補者となることができない」。恐らく「国若しくは地方公共団体の公務員」の中に議員も入るから立候補制限が働くという趣旨だろうと思います。

どうぞ、大山委員。

○大山委員 公職選挙法の立候補制限は世界的に見てもすごく厳しいもので、例えば地方議会の人がある経験を生かして国会議員に今度は挑戦するときに辞めなくてはいけないの

で、落選のリスクが大き過ぎて挑戦できないということになっていて、もしかしたら、そのことが世襲議員を増やしている原因にもなっているということだと思います。

先ほど太田委員がおっしゃったように、ある地域で活躍していることを資本のようにして、その資源を利用して次の立候補をするのが有利になるという批判は勿論あります。公職選挙法でそういう規定を置いている意図はそういうことだそうです。だけれども、そのデメリットもあるので、そこをどう考えるかだと思います。

○碓井委員長 大分議論が佳境に入ってきました。

太田委員、何かまだありますか。

○太田委員 そういう議論で兼職を認めるときに、ついでに教えていただければいいのですが、政党はどう位置づけることになるのかですね。つまり、同一政党に属しているということであれば、同一プログラム、そっちのルートを使うインプットもあり得るだろうと思うので、同一人に兼職させる必要まであるのかどうかちょっとよくわからない。だから、兼職を許すという議論は、政党というものをどう位置づけているのか、せっかくであればちょっと教えていただければと思うのですが。

○碓井委員長 これはそうすると、大山委員ですか。大山委員、せっかくですから。

○大山委員 余り政党と、ちょっとおっしゃることがよくわからないのですが。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 もし政党のプログラムがしっかりして、同じことを考えている人がたくさん集まっているとしますと、同じ人、ある市会議員とある都道府県議員が同じ人でなくても、同じ政党に属していることによって伝言を頼むといいますか、インプットを頼むという形、言わば政党を使った、現場レベルでのものを上へ伝達する機能が期待できないか。そういうことを期待できないので、兼職制限を緩めようという方向、兼職制限はおかしいという方向の議論になるのか。兼職制限をするのがおかしいという議論は、政党の統合能力をどう位置づけているのでしょうかという感じの質問です。

○碓井委員長 余り深入りしなくていいと思いますが。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 さっき申し上げたのは、立候補制限の話なので、兼職制限の話としては今、おっしゃったことが関係してくると思うけれども、立候補制限の話とはちょっと違うのではないですか。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

地方議会の場合には、必ずしも政党化が進んでいるわけでもありませんから、一般論としては議論していいのですが、この辺で打ち切らせていただいてよろしいでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 資料の16ページからそれぞれの指定都市における住民自治に関して、地域自治区の資料が出されております。気になりますのは、いわゆる指定都市、大都市における住民自治が本当に機能的に発揮できるものなのかということが1つあります。この資料の

中で、お調べになって、この市については特記すべき活動があるのか。

もう一つは、そういうものが政策につながって、その市議会とどんな関係を持つのかということに関心がありますので、調査がそこまで進んでいるのであれば、お答えをいただきたいと思います。

○碓井委員長 山崎行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 一般論的に仕組みを設けているかということと、どんなことを議論しているかを調べて一覧表にしたのですが、どれが特に特記してという議論にちょっとまだ深まっていませんで、とりあえず、それぞれが任意に設置しているもので、どういうことを議論しているか、頻度がどれぐらいかをお示ししたということでございますので、更にまた各市に何か特記すべきことがあるかどうか聞いてみたいと思います。

○碓井委員長 石原委員、どうぞ。

○石原委員 今の区長の事務委任の観点ですけれども、中尾委員が御指摘になりました点ともう一点関連して。

ちょっと私事で、3か月イギリスに行っていて休んでいました。申し訳ありません。

イギリスで、たまたまですが、総務省で大使館に行っている方に紹介していただいて、西尾先生のところで研究をされていた藤田先生と一緒にジョイントして研究したのですが、1つのテーマが公務員の専門性です。

区長さんへの事務委任の結果がうまく機能しているかどうかは、1つの観点としては、そこに配属されている職員の専門能力に相当依拠する部分があるのではないかと思います。その論点は自治法の改正の議論ではありますけれども、地方自治体のマネジメントを的確に行うという観点から、やはり公務員の専門性という議論も関連してここで議論できないのかというのが1点であります。

それと関連づけてでありますけれども、この図だけを見ますと、横浜市がすばらしくて、大阪市はどうだったのだというイメージに何となく見れないこともないかなと思うのですが、しかし、例えばイギリスなどに行きますと、今回、ヨーロッパの債務危機の問題等もありましたが、EU、ECができましたときに補完性の原則というものがありまして、市町村行政でできることと、道府県でできること、区でできること、更にその下部でできること。それぞれ一定のロジック、考え方に基づいて事務委任のあり方については柱を一本立てて、マネジメントの観点からはそういう議論をした方がいいと思います。

横浜などで、私自身が少し追加で質問をしたいと思いますのは、区役所の規模が大きくなればなるほど、区長によるマネジメントの問題が出てくると思います。私も若干であります。政令市の行政経営にかかわらせていただいた経験でありますけれども、区役所の窓口における不祥事は少なくないと思います。これが人が増えて、予算が増えて、仕事が増えてまいりますと、当然出てまいります。現行の区長への事務委任体制の中で、例えば横浜等のように非常に規模等が大きくなった場合、区長マネジメントが本当に機能しているのかどうか。そういう議論も踏まえて、横からの考察になるかもわかりませんが、区

長への事務委任の問題は議論するべきではないかと思えます。

○確井委員長 ほかにいかがでしょうか。

林知更委員、どうぞ。

○林（知）委員 兼職の話で盛り上がったのが一旦冷めたところでまた蒸し返すという時期外れの発言になりますが、憲法の観点から感想めいたことを幾つか申し上げたいと思います。

まず、兼職というのは、複数の職を兼ねることによって利害が混同される危険が一方である。ただ、他方で一方の職で得た利益や知識や情報が他方の職に伝達されることが容易になるということで、そこに利害得失があるということなのだろうと思えます。

したがって、国や都道府県や市町村あるいは市町村の内部の行政区であったりという、複数の決定権限を持った層を考えた場合に、兼職を認めるかどうかは、層の相互の関係をどこまで自立的なものだとして形成をするのか。それとも、いかにして相互に組み合わせることの利益を醸出するのかということになるのだろうと思えます。

この点で、今回の場合には、議会の議員をいかに、より下位の行政区のようなところで活用できるかということになると思えますので、ここでは、議員というものをどう考えるかという問題が多分かわってくるのだろうと思われまます。これまでの経験で蓄積されているのは、国の議員についてのいろいろな議論でありまして、国に関しては全国民の代表であるというのが一応確立した考え方になっているというわけです。

すなわち、地域を単位として仮に選出をされたのであっても、その利害から一旦切断をする。そして、国という層に特化した、その利益に身を捧げるべく存在として議員を位置づけようということになるのだろうと思えます。

実際問題といたしましては、当然、純粋代表、半代表と言われるように、議会の議員が地域の利害を国に伝達する役割も実際は担うことになるので、2つの側面は緊張関係には立つのですけれども、いかにしてある層の決定を自立化させるか。これが国の議員に関しては憲法の定めている背後にある1つの重要な関心だろうと考えられるわけです。

したがって、地域、市町村の場合に、特に政令市のような大都市の場合により下位の選出母体となる単位のために議員をどこまで使えるかは、どこまで議員を、市町村という大きな単位ではなくて、より下位の単位からの伝達者として位置づけるのかという問題とも多分かわってくるのではないかと思われまます。

この点に関して別に憲法が何も定めていない。かつて兼職を認めていた時代もあったというように、憲法自身は直接に何も定めていませんので、これは解釈の問題になる。したがって、地方自治は地域におけるデモクラシーだと言うことがありますが、国のレベルでデモクラシーを考える場合と地域のレベルでデモクラシーを考える場合とで、その構造のあり方に違いがあっているのではないか。とりわけ、複数の層との自立性あるいは結び付きという関係において何か違いがあっているのではないかという問題がかかわってくる。ここをもう少し考えなければいけないのだろうというのが1つの感想であります。

もう一つは、議会の議員の位置づけということでいいますと、これはもしかしたら、二元的代表制という問題とも実はかかわっていると見ることもできるかもしれないというのがもう一つの感想であります。

すなわち、議会の議員というものが、それを選出する母体となった特殊な地域なり、単位なりの代表だととらえていいのだという考え方が大変有力だったのは、フランス革命ではなくて、むしろ19世紀立憲君主制、ドイツのように君主が国家を代表しているのに対して社会の利害を代表するのが議会なのだというこういう観念の下では、特殊利害の代表者としての議会や議員という考え方は割と成り立ちやすかったということになるわけです。

したがって、二元的代表制のような構造の下で、その地方公共団体という単位全体の利益を見るのが首長である。これに対して議会の議員は、それを構成する個別の部分の利益をいかに伝達するかなのだと考える場合には、このような形で議員を活用するのは大変整合的であると見ることもできるだろうと。その意味でも、地方公共団体の統治構造全体との整合性を考えてみる必要があるのではないかという感想を抱きました。

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。

ちょっと整理をしますと、大都市の議会の議員の場合、今、林知更委員の言われた、下位の単位との関係でのレベルの問題と、従来から意識されてきております都道府県議会議員との関係のもの2つの面があるということです。今、下位の単位との関係を林知更委員は強調されましたが、そういう2つのレベルを意識しながら、何か御意見等がございましたらお願いいたします。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今の兼職の件ですけれども、指定都市の中で突き詰めて言うと、指定都市選出の県会議員の問題だと思うのです。都道府県は法人二税等を集めていますので、歳入については指定都市のなかから相当集めている。したがって、今の都道府県の制度である限りは、必ず政令指定都市部分についても人口比に応じて一定数の議員が存在しなければ、不公平、不公正で、これを少なくすることは考えられないと思うのです。

しかし一方で、歳出面に関して言うと、県も今もたくさん使っているのですけれども、義務的部分、固定的な部分で、裁量的に使われる部分が少なくなっています。まちづくりの部分に関しては、指定都市の方に委任されている状況だと思うのです。

私の研究室の教え子でも、市役所職員を辞めて今、県会議員をやっている人間がいるのですが、彼は、いろいろ地元の要望ネタが来ると、昔の市役所職員のとつてを使って、市の方に解決してもらいものが多いといっていました。要望はいろいろありますが、かなりの部分が指定都市部分で解決しなければならなくなっている。このねじれの部分をどうかしなければならぬと思います。

仮に特別市制度にするとこの辺りは一発で解決ですが、今の指定都市制度を前提にすると、指定都市で選出部分については、県会議員と指定都市の市会議員のようなものを事実

上、兼職を認めるというものも制度的にはあり得るのかなと思うのです。ただ、ちょっと制度的には汚いような感じがして、一般制度になじむかどうかというものがあって、実態的に正しいことと、一般的に正しくないことは異なるので、この点については少し考察の余地があるかなと思います。

○碓井委員長 辻委員より問題提起がなされましたので、市議会議員と都道府県議会議員との兼職の点について、ほかの委員から御意見等ございますでしょうか。

それでは、ほかのことについても御意見をどうぞ。

畔柳副会長、どうぞ。

○畔柳副会長 また元へ戻るようで恐縮ですけれども、さっき石原委員などもおっしゃっていた意味のところを私も少し述べさせていただきます。

3、4ページの表あるいは5ページは、専門家ではない我々が見ても興味深いというか、かなり問題点をいろいろと提起している気がするわけで、ここから何を感じとって、指定都市といってもいろいろな特性がある。その特性を理解することもあるでしょうし、また、共通した効率性とサービス性といいますか、行政に要求される二大ポイントにおいての問題も何か表しているのではないかという気がします。既にある権限移譲をされているものを利用しているところと利用していないところが、結果としてのサービス性と効率性両方において問題提起されているのではないかとか、いろいろな見方ができると思うのです。

その中で、例えばさっきおっしゃった横浜と大阪を比べたときに、ここで出ている表は、全職員に占める比率で出ていますけれども、逆に言うと、横浜を3倍した市職員の数とか、大阪を5倍した市職員の数を比べると5万と何万というように大阪がすごく多いということもここから出てくる。そこから逆に今度は区民1人当たり職員数とか、職員1人当たり区民数はどうこの表で形づくられて、結果として、効率性とサービス性が両方で権限を移譲されている方がいいのではないかみたいなことが感じ取れるのかどうか。

かつまた、横浜みたいに首都圏に附属して、ある意味で効率のいい大都市と、大阪市のように大阪府のど真ん中でいろいろなことをやらなければいけない大阪市とは直接比べられない中で、だけれども、何を考えなければいけないのかみたいな、そういうところもうちよっこの表を展開することによって出てくるのではないかなという気がいたします。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかにいかがでございますでしょうか。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 貴重な資料をありがとうございます。

10、11ページで御説明いただいた行政区ごとに自由に使える予算のところですが、これは事業名が全部書かれていて、この事業一本これ自体のみが自由に使えるものと見てよろしいのでしょうか。

つまり、まちづくりとか魅力づくりとかと自由に使える予算ですけれども、みんな横並びで同じものが出ているということと、住民が身近で比較的積極的に参加ができる事業で

はあると思うのですが、詳細を拝見すると結構似ているものがそろっているの、指定都市はいろいろ多様だと思うのですけれども、こうなっている事情がどうしてなのかなと考
えたいと思いました。

あと、24年度の調査なので、まちづくりとか魅力づくりは近年のことで、過去はもっと
いろいろなことがなされているのかとか、そういうことがわかれば教えていただきたいと
思います。

○碓井委員長 山崎行政課長、わかる範囲でお願いいたします。

○山崎行政課長 今回注目して調べましたのは、比較的、区役所の方から提案して、区役
所の方が自由に裁量的に使える予算をどれぐらい持っているかという話で聞いたわけですが、
私がおりました指定都市でも、区の要望に応じてある事業を各局でするとか、区の提
案を受けて各局でこうするというのはあるわけです。

ただ、あくまでも区役所が主体になって使い道を決めているという意味での自由度の高
い事業について調べてみたということです。そうなりますと、結局、区役所は住民に身近
な存在だという前提で、やはりコミュニティの関係だとかイベント関係だとか、そうい
ったものに使う予算が多くなるという傾向があるのではないかと思います。

ただ、そういった意味で、本庁との関係で、各局にお願いして、各局で執行してもら
う予算、各局から配分を受けてやる予算、自分のところで主体的に取り組む予算、そうい
うものが錯綜しながら各区が動いているということが実態ではないかと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 話をかなり戻すのですが、区の性格について何を期待するのかをやはりクリ
アにしておく必要があるのではないかと思います。それは恐らく兼職の問題にも微妙に影
響を与えるだろうと思うからです。

ずっと前に辻委員からお教えいただいたように、基本的に総合調整を区にさせるという
方向が一種の理想像を提供していると考えたとします。そうすると、そのときは、まず長
の下に体现されていて、しかし、区の中に存するさまざまな利益を一種代表できる人に決
めてもらうことになるわけですね。そのための機関として、別に議会を観念することもで
きるし、あるいは区長の下での諮問機関という形で観念することもできるだろうと思いま
す。そのときに議員さんは兼職してもらうのにはいい人たちであろうとも思うのです。

しかし、他方では、システムの問題あるいは専門職の問題でどうしても下へ下ろしにく
い、ないしは小規模区の場合には、そもそもそういう総合調整権限は下ろしにくいとい
うことになる、縦割で下りてくる。そのときの調整が本局の方でなされるのであれば、区
の意見を市の本局の方へ伝達する機能が必要になります。そのときに縦割権限で下してい
るのであれば、まずはむしろさまざまな利益のそれぞれの代表、いわゆるその権限行使に
かかわる利益を持つ人たちが区に存在する人たちの意見を伝達することになっていって、
これは必ずしも議員である必要がないというか、議員であることのメリット・デメリット

はまた別に考えないといけないだろうと思います。

3番目に個々の権限行使が下りてきている。それは要するに、その権限に関しては自分で使って自由に判断していいので、余り市の本局と相談する必要がない。そのときには、むしろその地域住民がどのような形で個々の権限行使を望むかという形で住民の意見を入れていくことになっていって、これもある権限に限った区での自己決定に任す、ないしは個別の権限行使に関しての利害代表者の意見をどのように取り入れていくかという問題になるだろう。そのように考えると、ここは手続のあり方も参加というよりは、利害関係者の関与に近いものかなという気がしてきます。結局、全体として制度を決めることは難しいし、かつ各政令指定都市に置かれる区の規模などにも依存するのでしょうかから、国の方で1種類と決めるわけにはいかなくて、一種のセットを用意して選んでもらうことになるのかとは思いますが、セットを用意する際に、どういうセットを用意するか。それぞれのセットは、区とか市のそれぞれの地域を分割した区に準ずる組織に何を期待しているのかをクリアしておかないとうまく仕組みない、要するにただ兼ねさせればよいという結論にはならないのではないかと。だれに何を兼ねさせるかを考えるためには、区の性格をもう一度、グルーピングする必要があるのではないかとこのことを思いました。

○碓井委員長 今、太田委員がおっしゃったセットというのはメニューと言い替えてはおかしいのですか。セットとはどういう意味ですか。

○太田委員 メニューでもいいのですが、Aセットであれば、こういう役割を主として担う区であって、こういうときには諮問機関のような性格の機関を持つとか。

○碓井委員長 セットというのは、それぞれの類型ごとのことを指しているのですね。

○太田委員 そうです。

○碓井委員長 わかりました。

辻委員、手が挙がっていましたが、関係していますか。

○辻委員 今の点は、もともと最初に太田先生が言われたこと、石原先生が区のマネジメントということと言われたこと。また再び太田先生が言われたことにも関係するのですけれども、都区制度の中の23区と指定都市の中の行政区は、法人区があるかないかに最終的に帰結するのかもしれませんが。

結局、23区の場合は、普通の市よりも限られた仕事しかしていないとはいえ、1つの自治体として基本的に機能しているのに対して、行政区の方は、本庁を中心とした縦割の社会の中で仕事をしていて、なおかつ、ある程度縦割でやっていかないと効率的に仕事ができないという側面があるのは事実だと思うのです。しかし、余りにも縦割が過ぎて、地域の横割の調整機能なり、地域の意見を聞く機会や機能が弱過ぎるのではないかと。したがって、結果的に縦割の弊害が出ているのではないかと指摘されていて、この部分については、やはり方向としては、縦の役割機能を重視しながら、指定都市の行政区単位での横の機能をどうやって充実させていくかを考えていかざるを得ないと思うのです。

行政内部では、区長に今まで予算要求権を持たせるだとか、職員配置権を一部を持たせる

ですとか、総合調整規則をつくるですとか、こういうことを各指定都市でやってきました。これは、指定都市のなかで差があります。比較的一生懸命やっているところと、そういう権限に無頓着なところと両方あります。実態的には、細かく見ると比較的うまくいっているところとうまくいっていないところがあるのですが、しかし、総じて見ると、やはりもうちょっと抜本的に対策をして、強化しないといけないのではないかと考えられます。

そういうところで、今日も話題になりましたけれども、予算要求権というよりも、自由に使える金を付けようというので、1億円だとか5,000万円だとかいろいろやったのですけれども、指定都市の区は普通の市ぐらいの人口規模はありますから、1億円を出したって、2億円を出したって、普通の市だと考えたら大した予算ではないのです。ここを増やそうと思ったら、土木事務所を全部区役所の中に入れなければだめなのですが、土木事務所を入れるためにはかなり区の範囲を大きくしなければだめだということでした。このため、独自予算はなかなか区で組めないでいるというのが、今日の区の状況だと思います。

こう考えると、どこかに突破口をつくるために、区単位で要求をまとめて、住民自治を強化する制度改革は考えるべきなのです。その1つとしては、例えば区長を公選までいかななくても、特別職にするのはあり得るかなと思うのです。昔は、区長は、結構部長級でした。局長級に上げて給料を高くしただけではないかと言われたこともあります。特別職になると更に給与は高くなるかもしれませんが、しかし、安い特別職も可能なので、議会で承認を得て、民主的な正当性を持った人が区長をやるという制度で区の権限機能を図ることがありうると思います。

区単位で、今日も紹介がありましたように、いろいろ住民と一緒にあって、中には市会議員の人にも入ってもらって住民協議会みたいなものをつくってやろうとすることがあります。もともと指定都市の中でも住民参加は盛んなところもあります。しかし、総合調整力の弱い区単位で大きい審議会や大きい協議会をつくっても、何を議論するのだということになって、なかなか何を議論していいのかははっきりせず、市会議員の人も、どちらかというとな消極的になるということがありました。

そこで、議会機能として、区議会を設けるとするのは1つの理想ですが、区議会を設けるまでいかななくても、総務委員会の中に区単位で委員会をつくって、義務として区のことについてしっかり、区選出の議員の中で議論してもらおう。区で集まると区の中で陳情要望ばかりするという可能性もあるかもしれませんが、しかし、市会議員としての立場もあるので、最後は全体の一定のところにまとめてもらおう。そうした制度上の工夫をすることも含めて考えていいのではないかという気がしています。

以上です。

○碓井委員長 複数の御意見が含まれておりましたが、その中で、便宜上、区長と呼んでおきますが、現行に合わせて区長と呼びますが、区長の位置づけをどうするか。太田委員に言わせると、区の位置づけにかかわることになってしまう。全部そこに帰結してしまうかもしれませんが、区長の位置づけについて御意見がありましたらお願いいたします。

大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 3、4ページに区長の「市議会への出席」という欄がございまして、その中でさいたま市とか静岡市、名古屋市等々、市議会への出席のない区長さんがいらっしゃるのです。そういうところと、当然、本会議とか委員会に全区長が出席されているところがあるので、その辺の区長の権限がどうなっているのか知りたいと思いました。この辺にいろいろなものが含まれているのではないかと想像はしているのですが、いかがでしょうか。

○碓井委員長 石原委員、どうぞ。

○石原委員 区長の専門性、専門的能力に関する議論は必要だと思います。例えばイギリスですと、地方自治法151条があって、日本的に言うと、都道府県の総務部長あるいは政令市の財政局長は一定の会計あるいは財務に関する資格を持っていない者はなれない。辞令1枚で総務部長になるわけにいかないわけです。そういう専門性の議論をしておかないと、マネジメントなり、ガバナンスは進まないと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 石原委員と辻委員のおっしゃった区長のことですけれども、総合調整をさせるのなら、だれに実質権限を与えるのかを議論する必要があるだろうと思います。つまり、議員さんが総合調整の実質を担うと考えるならば、実は、長はむしろ専門職であった方がいい。石原委員が言われたように、一定の資格を要求することも考えていいだろう。この場合、諮問機関から意見をもらうように議員さんの意見をもらってマネジメントをやることになるだろう。もしそうではなくて、長自身に何かの総合調整や統合を要求するのであれば、公選は考えられることにはなりますが、そのときに我々は、区長が住民の意思を持つ、かつ区選出の市議会議員さんと対立したときにどうしますかという問題も一緒に考えておかないといけないだろう。総合調整を期待するなら期待するで、だれに実質与えるかという部分が避けて通れないだろうと思います。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

今の御指摘のうち、区の議会と呼ぶかどうかはわかりませんが、その問題もありますが、同時に公選制を選んだ場合、首長と区長の問題も登場します。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 専門性の話も出ましたけれども、それ以前の辻委員の話を伺って感じていたことを申し上げたいと思います。

要は、区の単位に準公選というか、住民代表的な機能を持った人が必要ではないかというのが1つのポイントだと思うのです。その場合に、全く別な、今のものに付け加える形でもう一回、別の選挙をして、別の人を選んでいく方法もありますけれども、それは今の時代に、お金もかかることですから、それをクリアする1つの方法が市議会議員との兼任だと思うのです。

だから、そういう観点で、何らかの方法で住民代表的な機能を持たせる機関を区単位で置くということを目的とした場合の1つの選択肢として、兼務を可能にする制度的な枠組

みがつくれないかということではないかと思いました。

○碓井委員長 間もなく時間になるのですが、もうお1人だけもし御発言のある方がありましたら。

局長、どうぞ。

○自治行政局長 資料のことですけれども、22ページ以下の資料が若干未整理なところがありまして反省しております。もしお許しいただければ、次回の小委員会には、立候補の制限と兼職の制限、執行機関と議員のレベル、垂直レベルか水平レベルかという違いがきちんとわかる資料を用意させていただきたいと思えます。

今日、いろいろお話を聞いていまして、区長の権限あるいは議員の話ですので、都道府県議会議員、指定都市の議員の選挙区の定数とかも用意すべきであったという気もしておりますので、その辺は、今日いただきました御意見も踏まえまして、改めてこのテーマについての資料は、次回調製させていただければと思えます。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、時間が参りましたので、本日はここまでとさせていただきたいと存じます。

大変重要な問題ですので、もし可能でしたら、今日出し切れなかった御意見のある方は、事務局にメールか何かで出していただいても大歓迎でございますので、よろしく願いいたします。

次回は、7月9日午後3時30分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、よろしくお願いいたします。

それでは、これをもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

長時間、御熱心な討議ありがとうございました。