

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

それでは、時間が参りましたので、ただいまから、第19回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議でございますが、まず、前回の審議において皆様からいただきました都区制度についての御意見の主なものがわかる資料を事務局にとりまとめさせましたので、この内容について御確認をいただくこととし、次に、論点の項目4の大都市制度の見直しの方角性のうち、新しい大都市制度である「特別市」（仮称）につきまして、事務局に準備させました資料の説明を求め、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、前回の小委員会におきまして皆様からいただきました都区制度に関する御意見について、事務局より資料に基づき説明を求めることといたします。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 資料1でございます。

前回の「都と特別区に関する検討の視点」ということで、出ました意見をとりまとめております。

まず、これは中核市・特例市にも共通する課題ですが、区議会議員が50人という区がある中で、大選挙区制で選出される現行制度は、有権者も議員も全体を俯瞰することが難しいという問題があるのではないかと。

住民自治の充実という点では、選挙制度だけではなく、地域自治区とか地域協議会の活用など幅広く議論すべきではないかと。

23区間の財政力格差が広がる中で、区に事務権限を移譲し、かつ特別区財政調整交付金の調整三税に占める割合を高めないということになれば、区域の再編が必要ではないかと。

社会経済状況、歴史的経緯を踏まえると、人口規模だけを基準に、中核市や特例市と同様の事務権限の配分を行うとか、そのための区の再編を考えるべきではないのではないかと。

都が処理している事務を特別区が共同処理すればよいという考え方もあるけれども、その際には民主的統制や効率性もよく考慮すべきではないかと。

区へ事務を移譲する際には、区が共同処理するのではなくて、都の事務のうち、まちづくりや都市計画など個別の区が担うべきものは何かという視点で考えるべきではないかと。

区への事務移譲を考える際に、人口だけではなくて、人口に加えて財政力にも着目する必要があるのでないかと。

政令市に移譲されている事務のうち、広域性のある事務は区への移譲が難しいのではないかと。大都市地域での需要の大きさから政令市に移譲されている事務を区に移譲する場合には、専門性のある職員の配置が可能かどうかを考慮する必要があるのではないかと。

次のページでございます。

区に移譲された事務においても、ごみ処理や人事・勤務条件、国保などは、23区が共同処理等をしている。そういう意味で、区単位に事務移譲をする場合、他の市町村に事務移譲するのと同様の効果は望めないのではないかと。結局、都から23区に移譲しても、23区で

共同処理するのなら、実態は個別の区でやっているのではないことになるのではないかと  
いうことです。

23区全域での区域再編は難しいとしても、一部だけでも規模の適正化を図り、財政力や  
人口、面積の均衡をとることができれば、個別の区を前提とした事務移譲が進むのではな  
いか。

事務の移譲に関して、全ての区に一律ではなく、いくつかの区で共同して事務を処理す  
る仕組みを積極的に取り入れ、できることからやっていくべきではないか。

都市計画に関する事務について、人口減少、高齢化の進展を考えると、区へ権限移譲す  
ることは、特定の区に過度な商業集積、人口集積を促進する可能性が危惧されるのではな  
いか。

区への事務の移譲対象を考えるには、都市計画全体で捉えるのではなく、区がまちづく  
りや環境施策を行う上で支障になっているものがないかという視点で個別に検討する必要  
があるのではないか。ざっくり都市計画なら全てだめということではないのかということ  
です。

都区協議会などを通した都区間の調整について、調整がうまくいかないという場合には、  
何らかの仲裁的な制度を設けることも考えられるのではないか。

特に強かった意見といたしまして、虐待などは地域の小さいところで発見されやすいも  
のであり、より住民に身近な自治体が行うべきとの考えから、都より区が児童相談所の事  
務を行うほうがよいのではないか。

その中でも、児童相談所には、児童虐待の発見、通報といった機能と親権を奪う侵害行  
政的な機能の両面の機能がある。2つの機能を分けて議論すべきではないかという議論も  
ございました。

以上でございます。

○確井委員長 ありがとうございます。

それでは、このまとめていただきました都区制度に関して御意見等がございましたらお  
願いいたします。

よろしゅうございますか。

どうもありがとうございます。

それでは、次に、本日、事務局が準備しております「特別市」（仮称）に関する資料につ  
きまして説明を求めることとしたいと存じます。

山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 用意しました資料は、資料2が新たに作成したものです。

参考資料1が、後ほど少し触れますが、横浜市が「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」と  
してまとめられたものでございます。

参考資料2は、第7回の専門小委員会で指定都市市長会がお配りになりました指定都市  
の提案でございます。

参考資料3は、指定都市の説明のときに、税財政の制度についてどうなっているかというものをつくってお配りをいたしました。それをもう一回、配っております。

資料2「『特別市』（仮称）に関する検討の視点」でございます。

全体が1つ目の丸に収れんされるわけですが、現行の都道府県に含まれない大都市制度である「特別市」（仮称）制度を創設することについてどう考えるか。府県に含まれていないことについてどう考えるか。創設することとした場合、以下の論点についてどう考えるか。

まず、1つ目の論点です。これは、前回でしたか前々回でしたか、御指摘があった点でございますが、「特別市」（仮称）に、仮に法人格のない区を置くにとどめる場合には、地方公共団体としては、特別市だけがあって、その下の区は地方公共団体ではないこととなります。そういったしますと、二層制が適用されないこととなるわけですが、どう考えるか。

実は、日本国憲法が二層の地方自治制度を保障しているという説と、そうではない、そこまでは求めていなくて、立法政策的に、ある地域については二層ではなくてもいいという説と両方ございます。主に、都道府県を廃止して、道州を置くとか、都道府県がなくなったときにどうするかという議論のときにあったわけですが、そういう2つの説がございまして、そういうことを意識した論点にしてございます。

「特別市」（仮称）における住民自治の確保についてどう考えるか。「区」に法人格を持たせるか。区に法人格を持たせてしまえば、そういう意味では、地方公共団体がありますので、先ほどの論点は解消されるかもしれませんが、区に法人格を持たせるのかどうか。区長は公選かどうか。区議会を設置するかどうか。

これまで都道府県が担ってきた周辺自治体との間の広域調整機能についてどう考えるか。これは後ほどごらんに入れますが、都道府県側からこういう主張がよくございます。

全ての指定都市を対象とすべきかどうか。

今、20指定都市がございまして、県と同じ機能を持ったものがもう20増えることについてどう考えるかということもございまして。規模能力の点で、現在の指定都市全てがこういうものに当たるかどうかという議論がございまして。

「特別市」（仮称）は都道府県の区域に含まれないこととなりますが、全ての都道府県、市町村の事務を処理することとなる。特に、ここで明示しておりますが、例えば都道府県が今、専属的に行っている警察事務を「特別市」の事務とすることについてどう考えるか。

つまり、抽象的に都道府県の事務と市町村の事務全てをやるということは割と言えるわけですが、現実に県の事務を全て市がやることは可能かどうか。

実は、昭和22年に特別市制度が地方自治法に入っておりますときは、自治体警察でありまして、大きな都市は警察をやっておりました。昭和29年の警察法改正によりまして、都道府県警察の体制になっております。そういった意味からしますと、警察が一番端的にわかりやすい事務ですが、全ての県の事務を市でやることができるかどうかという視点で

ございます。能力の点、制度の点が両方あると思います。

「特別市」(仮称)は全ての道府県税、市税を賦課徴収することになるが、例えば「特別市」の区域の都道府県の税源が「特別市」に移管されることについてどう考えるか。この場合において、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はないか。

この議論は、県の区域に属していないわけですから、県が県税を取る根拠はなくなります。そうしますと、特別市が県税と市税と両方を課するとなると思います。そうした場合に、今まで県は特別市になる区域から上がっておりました県税で、特別市のヒンターランドといいますか、周辺の市町村のことまでいろいろなお仕事をしている可能性があるわけです。そうすると、その税源を失った都道府県がそういう機能を果たせるかどうか。行政サービスが低下するおそれはないかという議論でございます。

この議論につきましては、一般に今まで観念されておりましたのが、指定都市が一番豊かな税源を持っていて、周辺の市町村はそうでもないということが観念的には多うございましたので、こういう議論もあると思います。その辺がどうなのかということです。

これは昭和21年のときに議論をしているわけですが、従前、「特別市」(仮称)の区域を包括していた都道府県の名称や都道府県庁の所在地についてどう考えるか。

例えば県名と都市名が同じだというときに、その都市が出ていった。そうすると、県名はそのままいいのか。あるいは県庁所在地がその県から外れた市にあっているのかどうか、こういう議論でございます。

今回、こういう論点を提示いたしましたのは、区域としても県から独立してしまう。県から出てしまった場合ということで、具体的に議論する必要があるのではないかとということで論点を提示いたしました。

2 ページ、都道府県が持っている主な事務を四角囲いしておきました。

保健衛生だと、麻薬取扱者の免許、精神科病院の設置、臨時の予防接種の実施が主な事務として県に残ってございます。

福祉でございますと、保育士、介護支援専門員の登録、身体障害者更生相談所、知的障害者更生相談所の設置。

教育は、指定都市のときにも議論をいたしました。小中学校の学級編制基準、教職員定数の決定、私立の学校、市町村立高等学校の設置認可、高等学校の設置管理という事務がございます。

環境分野では、第一種フロン類の回収業者の登録、公害健康被害の補償給付。

まちづくりですと、都市計画区域の指定、市街地再開発事業の認可、指定区間の1級河川、2級河川の管理といったものが都道府県に留保されております。

見方によりましては、規模能力があればできるという見方もございましょうし、例えば河川の管理という他地域とつながっているものでございますと、大丈夫かどうかという議論もあるかもしれません。

そこで、全く市町村がやっておりません事務がここにありまして、指定都市以下、全部

空欄でございますが、警察（犯罪捜査、運転免許等）について、今、県に公安委員会があって、県警察が置かれている。こういうことについてどう考えるかという論点でございます。

3 ページに人口150万人以上の指定都市を並べまして、4 ページ以降は150万人未満の指定都市を並べてございます。都道府県内でその指定都市がどれぐらいの位置にあるかでございます。

例えば横浜市で申しますと、人口は368万人で、40.8%を占めていることになります。面積ですと、437㎢で、18.1%です。大阪ですと、人口が266万人で、30.1%。面積は、11.7%になります。名古屋も、人口は30.5%を占めるということでございます。

ずっと見ていただきまして、財政力のところでございます。財政力指数以下でございますが、指定都市のほうが指定都市以外の市町村よりも財政指標的に悪いところに網掛けをしてございます。

例えば財政力指数で、22年度のものでございますと、神奈川県は、指定都市以外の財政力指数が1.04で、横浜市は1.00にとどまります。ただ、傾向が最近変わってきておまして、今年度の単年度の数値でいきますと、財政力指数は、横浜市が0.96で、指定都市以外の市町村は0.93になってございます。愛知県ですと、名古屋市が1.04、その他の市町村が1.10。大阪府ですと、大阪市が0.94、指定都市以外の市町村が0.81となります。

経常収支比率、これは高いほど弾力性がないわけでございますが、神奈川県だと横浜市が94.1%、その他が93.0%。

実質公債費比率、これは毎年の支出の中に借金返しがどれぐらい含まれているかという数値でございますが、横浜市は18.0%、指定都市以外が5.7%。

将来負担比率、234.4%と51.9%。

積立金残高は、横浜市が9,000円で、指定都市以外は3万6,000円。

地方債残高は、横浜市が60万2,000円で、指定都市以外は24万8,000円と見るわけでございます。

この指標だけで見ますと、横浜市が特に神奈川県の指定都市以外の市町村よりも財政力があつて、財政的に豊かだというわけでもないように見えます。愛知県、大阪府はこういった傾向がございます。ただ、この部分につきましては、大都市特有の財政事情が相当あることもございます。

4 ページ以降でございますが、仙台市以降、150万人未満の指定都市について同様につくった資料でございます。

例えば人口でいきますと、仙台市は宮城県の44.5%を占めている。京都市は京都府の55.9%を占めているというように、指定都市の人口の比重がその府県の中でかなり大きい県がございます。

面積的には、例えば仙台市は10.8%、静岡市が18.1%、浜松市が20.0%とかなり大きい面積を占めているところもございます。

6 ページ、同じように人口比率でいきますと、広島県における広島市は41.0%の人口。熊本県における熊本市は40.4%の人口となります。福岡県において北九州市と福岡市を足しますと、やはり相当の人口割合になります。

こういう指標でございます。ですから、主に指定都市と残存部を比べるという理解でつくった資料です。

7 ページ、都道府県の人口を大きい順に並べまして、指定都市の人口が県でいけばどのあたりにあるのか、指定都市を除いた県の人口がどれぐらいの位置に行くのかということでございます。

例えば横浜市は、県でいいましても、11番目ぐらいの人口の県。大阪市も13番目ぐらいの人口の県でございます。それでは、神奈川県で、横浜市、川崎市、相模原市を除いたときにどれぐらい人口が残るかということ、321万6,000人ですので、なお11番目ぐらいの人口はあるとなります。こういう見方でございます。

そういった意味で、指定都市が中位よりも上ぐらいの県の人口規模があるところがある。残存部分も人口の大都市圏域集中に伴って、指定都市を抜いたとしてもかなり人口があるところがあるという資料でございます。

8 ページ、第10回の専門小委員会に出した資料から、明確に都市がより広域の自治体の権能を兼ねている都市を抜き出しまして、どれぐらいの人口、どれぐらいの面積を持っているかという資料でございます。

パリが218万、ベルリンが346万、ハンブルク、ブレーメンはもちろん歴史的経緯があるわけですが、179万と55万。ニューヨークが818万、ソウルが979万、仁川が266万という数字がございます。

全世界的に見て、広域自治体と兼ねる都市はかなりの人口規模を持っていると総じて言えるかと思えます。もちろんブレーメンのような例外はございます。

9 ページ、第7回、第9回、第13回にお越しいただきまして、指定都市市長会、全国知事会からヒアリングをした部分でございます。

指定都市市長会の議論では、「二重行政」が非効率で生じているのではないかという議論。

知事会からは、都道府県と指定都市の役割は法令上明確に区分されていて、「二重行政」と指摘される例の多くは役割分担、相互補完ということではないかという議論です。

指定都市市長会の言い分では、法令で道府県と指定都市に権限が分かれているために、総合的な施策展開を行うことが難しく、責任ある対応に支障が生じている。

全国知事会は、協議の場を設けて役割の明確化や適正化を図っていて、大きな問題は生じていないが、地域によって事業の重複などの非効率が生じているのではないかと。

指定都市市長会に関しましては、ハローワークにおける職業紹介、道府県の職業訓練とか、いろいろなお仕事を総合的に特別市の事務とすることがいいのではないかという議論。

知事会は、全国一律に指定都市が行うことが適当な事務は既に移譲済みである。今後は、

地域の実情や必要性に応じて、地方自治法にあります条例による事務処理特例制度の活用で対応していくことが適当ではないか。

指定都市市長会の側で、特別自治市への移行について、住民投票の必要性はあるだろうけれども、それは移行地域の住民、つまり、都市の住民に限ったほうがいいのではないかとということがございます。

知事会の側からは、47都道府県に20の特別市が加わることで実質的に67の県をつくることになってしまわないか。

指定都市の状況はさまざまなので、都市の対応を踏まえた議論が必要ではないか。

指定都市の側からは、特別自治市への移行に伴う財政調整は、地方交付税で行うことが基本である。税源配分の見直しも必要となる可能性がある。

知事会の側は、都道府県全体の広域調整機能が低下するおそれがあるのではないか。

指定都市市長会の側では、特別自治市と周辺基礎自治体の連携による事業実施体制への転換を図る。現在の広域自治体は、基礎自治体間の連携で対応できない事務に特化すべきである。

知事会からは、先ほどのつながりになるのですけれども、都道府県税が全部市税になると、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いか。

指定都市市長会の側で、各特別自治市において、特別区のような公選の首長とか議会を想定するのではなくて、地域の実情に合った住民自治のやり方を考えたほうがいいのではないか。

知事会のお話の中で、1人の長に広域自治体が行う事務まで権限が拡大することで、本来の基礎自治体としての機能が十分発揮できなくなるおそれがあるのではないかという御主張がございました。

10ページ以降に昭和22年から昭和31年までやりました特別市、1回御説明済みでございますが、概要を書いてございます。ちょっと復習しておきます。

当時は、対象となる市は人口50万以上の市で法律で個々に指定するもの。ですから、A市を特別市とする法律をつくることにしておったと。

都道府県の区域外になる。

組織の特例として、区を設置するのだけれども、区は法人格を有しない、区長は公選、区に議会は置かれないとしておったということでございます。

11ページにこの法律のもとになりました、昭和21年の「大都市制度に関する地方制度調査会の答申」がございました。そのときの議論として主なものを御紹介しておきます。

区は全て行政区とする。

(六) 残存郡部、独立の府県として存置し、五大都市との関係は、府縣市組合を組織させる等の方法によりこれを調整する。

区長の選任方法は3つある。市会の同意を得て市長が選任する、市長が任免する、選挙人が直接選挙する、こういうやり方がある。

先ほどの名称、県庁の話が出ておりました、残存郡部を独立の府県とした場合の名称、府県庁の所在地は一応従来通りとし、残存郡部の意思により適宜決定するものとするということの答申をさせていただきます。

12ページの住民投票の議論でございますが、内務省は、GHQに対し解釈について回答を求め、昭和22年7月26日「特別市制施行の場合一般投票を行う住民の範囲について当該市住民のみでなくその府県郡部の住民も加えて広く解釈する」ことを閣議で決定した。これを受けて、住民投票の条文が入ったわけでございます。

そういった意味で、特別市になることを容認する県も変化をするわけですから、全部の住民投票にかけられるべきだという決定をして、それを前提に法律をつくっているということでございます。

参考資料1で横浜市がおまとめになりました「横浜特別自治市大綱素案（骨子）」がございます。この2ページにエッセンスがありますので、今、お考えのものを私のほうでかいつまんでお話をしておきます。

「第3 横浜特別自治市制度の骨子」でございます。

1つ目、特別自治市は、原則として、現在県が横浜市域において実施している事務及び横浜市が担っている事務の全部を処理するとなっております。

2つ目、特別自治市としての横浜市は、市域内地方税を賦課徴収するものとする。つまり、全部の地方税を賦課徴収する。

3つ目、希望する近接市町村を合わせた圏域を設定し、定住自立圏の仕組みに準じた近接市町村との水平的・対等な連携協力関係を維持・強化していく。つまり、圏域行政で広域行政は対応しようということでございます。県との間に法律による協議の場を設置する。

4つ目、特別自治市内部の自治構造は、特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、都市全体で一体的なまちづくりや地域間のバランス調整、行政運営の効率性と住民自治を両立できる行政区とする。そこで、「選挙で選ばれた公選職である市会議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」ということが書かれてございます。

以上が私からの説明でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、御意見等がございましたらお願いいたします。

林文子委員、お願いします。

○林（文）委員 今、御説明いただいたので、横浜特別自治市大綱の話の中で、2ページが一番最後「特別区のような新たな自治体をつくるのではなく、行政運営の効率性と住民自治を両立できる行政区とする」と書いてございますが、この話をちょっとさせていただきます。

横浜市は、区民会議というものがございます、自治会、町内会をはじめ地域の関係者の方が御参加した会議をずっとやっております。さらにそれを発展させたところが、泉区



で、地域協議会や地区経営委員会をつくり、住民の方に区の行政のマネジメントに対していろいろな御意見をいただく、自由闊達な会議をやっております。

もう一つ、「選挙で選ばれた公選職である市議員が、当該区民の代表として区政にかかわることができるよう、現行制度の下でも、できる限りの仕組みを構築する必要がある」と書いてございますが、現在、横浜市の場合は、各区長の権限で、1億円程度、区づくりの推進をやっていただくために、個性のある区づくり推進費ということで、1つの区に自由に議論をして使えるお金を約1億円出しています。その個性ある区づくり推進費をチェックする意味で、市議員さんが区づくり推進横浜市議員会議というものを開いているのです。これは市会の議長が招集するようになっております。

ですから、当該区選出の議員の中から座長を互選で選んで、これは議員さんだけのお集まりで、チェック機構を持っています。そこでは区長と区役所の関係職員が説明をし、それに対してまた議論をして、承認していくという形をやっております。ですから、かなり行政区の中でも地域のいろいろな意見を吸い上げることはやっています。

行政区を私どもが主張しているという背景を御説明いたしました。

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。

今の林文子委員の御説明についての御質問も含めて、皆様、御発言がありましたらお願いいたします。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 神奈川県の子金の引き継ぎみたいなことについてはどのようにお考えなのか。第一次勧告のときにはその辺も触れられておられたと思うのですがけれども、今回、大綱には出ていない感じなので、ちょっとお聞きしたいと思います。

○碓井委員長 林文子委員、よろしいでしょうか。神奈川県の子金の引き継ぎということ。横浜市域分と分割できるかどうかわかりませんが。

○林（文）委員 ちょっとお待ちください。ちょっと整理します。

○碓井委員長 それでは、この点はお待ちいただくとして、ほかに何かありましたらお願いいたします。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 もうちょっと大ざっぱな話ですがけれども、特別市についていろいろ伺っていて、前から気になっている点が2つほどありますので、そのことを申し上げたいと思います。

特別自治市制度の要求というのは、結局、2つポイントがあって、権限をもっと移譲するという話と、府県から独立するという、2つのことだと思うのですが、権限移譲については、横浜市はもっといろいろなさりたいというのはよくわかるのですが、指定都市全部がそれで本当に足並みがそろっているのかというのが、最初からちょっと疑問がございます。むしろ、府県との個別の協議でそれぞれに妥当な方法で権限移譲を進めたほう

がいいのではないかという気がどうもしております。

前回の話で、何らかの仲裁的な制度を設けるという話が出ていたと思うのですが、要するに、国として全部ここまで政令指定都市に権限をおろしますということよりも、何か後押しする制度を考えるぐらいのほうがいいのではないかなという感じがずっとしています。それが1点です。

もう一つ、府県からの独立ですが、どうも今の府県の区域を考えて、そこから独立するという話だと思うのですが、一方で道州制の議論もあります。私は、今、この場で道州制のことを議論すべきだとも思いませんし、それはまた将来の話でいいと思うのですが、でも、そういうことも視野に入れて、道州制になってもそこから独立したほうがいとお考えなのかどうかというのをずっと疑問に感じています。

例えばさっきパリの例が出ていましたけれども、パリは確かにデパルトマンとコミューンの地位を兼ねていますが、レジオンは別にあって、イル・ド・フランスの中に入っているわけですから、その辺はどうなのかなというのがずっと疑問に思っているところでございます。

以上です。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ただいまの大山委員の最初の部分は、仮に現在の指定都市を前提にした場合に、一律に制度を考えるのではなくて、個別に考えるべきだという御趣旨でいいでしょうか。

ほかに御発言ございましたら。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 小林委員の御質問にお答えしたいと思います。

県債の横浜市分の残高については、原則として、特別自治市となった場合は引き継ぐということでございます。

○碓井委員長 今の点について、小林委員、それでよろしゅうございますか。

○小林委員 はい。

○碓井委員長 林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 今、大山先生がおっしゃった件で、特別自治市、政令市20でどうなのか、同時というのは難しいのではないかと。例えば私ども政令指定都市の中でも、多様なそれぞれのあり方が必要だということですから、横浜市は県からの独立を目指しているのですが、そうではない都市も恐らくあると思います。

2点目、道州制の問題ですが、道州制になっても、私ども横浜市としては、独立という考え方をしています。

では、今をどうするのだという問題があるのですが、例えば道州制についてもまだこれから恐らく議論があって、すごく時間がかかってくると思うのですが、今の日本の状況と我々基礎自治体の状況は、毎日の行政を回していくのがぎりぎりの状況というか、かなり厳しい行財政運営を図られているわけですから、時間がもったいないわけです。で

すから、今、私どもは、まず、特別自治市として独立させてくださいとお願いをしていますが、県とは、まず、今、できることからやろうという話し合いのテーブルを始めているのです。今、ここでお互いが考えて、二重行政になっているところはどこか、そこは移していただいて、やっていきましょうと、一つ一つ課題を解決しましょうというスタンスで取り組んでいます。

ちょっと答えが外れたかもしれません。済みません。

○碓井委員長 どうもありがとうございます。

ほかにいかがでございましょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 それでは、資料2の論点の最初のところです。二層制が適用されないことになるといってどう考えるのかについて手短かに意見を申し上げたいと思います。

実務的には、先ほど事務局から説明がありましたように、昭和20年代には制度として一層の特別市というものが構想されて、制度としてはあった。実際には、動かなかつたにせよ、これが1つの論拠になっている。二層制が適用されないことについて、それでも合憲だとか法的に問題がないということをもし言うのであれば、実務的にはそれが下支えになるのだらうと思います。

ただ、この点については、特別市という制度は、当時の自治制度の理解なり、解釈ののっかっていて。ということは、当時の都道府県の法的な地位は、現在におけるほど確固としたものとはとらえられていない面があった。例えば一方では、都道府県を廃止して、公選でない長を置く道州の構想が国の正式な地方制度調査会で答申されたり、あるいは実務家の方の中には、都道府県を廃止して、市町村の連合としての特別地方公共団体として広域の自治体を置くこともできるのだと、こういう議論のあった時代の話です。

現在は、都道府県の性格というのは、当時考えられていたよりも、より完全自治体になって、法的には市町村と同じであるという考え方に変わってきている。そういう面がある。

そうだとすると、当時、特別市制度があって、そこでは区長は公選だけれども、議会は区には置かない。この制度でもって合憲性や、立法政策上の下支えにしていたとすれば、そこはやや変わってきている。憲法解釈あるいは立法政策としても変わっている面があるのではないか。それに基礎自治体というものが自治における中心になる基礎的自治体中心主義といいますか、地域共同体的なものを中心に自治を考えるのだという考え方が他方で進展している。

そうすると、特別市という一層の大きなものを置いて、内部に分権的な組織あるいは公選職の長や議会がない、法人格のない行政区があるにとどまるというのは、やはり憲法適合性あるいは立法政策としての適否を考える必要があるのではないかと考えます。

少し長くなってしまいました。

○碓井委員長 今、二層制のない制度が大丈夫かという点について斎藤委員の御意見が出されましたが、この点についてほかの委員の方から御意見等ありますでしょうか。

小林委員、どうぞ。

○小林委員 ちょっと直接は関係ないのですけれども、全般的な感想といたしますか。

もともとは都道府県の廃置分合みたいなものがあるわけですから、県を2つに分けるといいますか、そういう発想自体はあるのだらうと思うのですが、今回、県と違って特別自治市。しかも、普通の県と違って一層制ですから、ちょっといびつな感じがします。

もう一つが、資料の中で、横浜市が独立してしまうと残りのところが財政的にかなり苦しいのではないかと考えていたのですけれども、今回の資料を見ますと、人口構成比と県税の構成比を見ると、3.何%の差があったようですが、思ったほど差がないのかなという気がします。

ただ、全体的なイメージでいきますと、最終的に投票で、過半数が取れたら問題ないのかもわかりませんが、資料2の9ページの今年2月のときの指定都市市長会の話ですが、真ん中辺の丸で、「特別自治市への移行に際して、住民投票の必要性は出てくるもしれない」と、ただ、「移行地域の住民に限るなどの工夫が必要ではないか」みたいな、こういうことを言われていることにはかなり不信感を持っているというか。もともと先ほどの説明にもあったとおり、全体で賛成を得られないとこんなものは認められるべきではないと思います。

もう一つは、さっき斎藤委員がおっしゃられた、二層制については、住民自治の問題はクリアされないとかなり問題ではないか。憲法上二層制が保障されているかどうかの問題とは別に、効率性だけではなくて、住民自治の確保の点がクリアできないと認められにくいというか、そういう感じを持っています。

○碓井委員長 どこから議論したらいいでしょうか。

二層制の点について、今、小林委員が住民自治とおっしゃったのですが、横浜市という指定都市について見れば、その中の住民自治は、先ほど林文子委員が御説明の、事実上のものはあるのだけれども、それ以上のものは行政区ですからないわけですね。それでも問題ありとおっしゃるのでしょうか。それとも、県というものをなしにした一層制の横浜市となったときに、それが顕在化するという御意見でしょうか。

○小林委員 幾らか住民自治を補完するような制度をつくられているというのは先ほどの説明でわかるのですけれども、きちんとした公選の区長さんではないし、議会もない、完全ではない住民自治かなという印象を持っています。

○碓井委員長 中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 林市長を横にして少し言いづらいのですけれども、私も議会の関係者としては、これだけの特別市という設計の中には、公選職の区長、公選制の議会というものが、信頼ある、責任ある機関というものの設定がやはり必要かなと思います。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 確かに住民自治という観点からすると、二層の政府体系を維持することは重要かもしれません。あるいは憲法上の解釈として、日本国全土にあまねく二層制の自治制

度を維持しなければいけないという解釈もあり得るのかなとも思うのですが、他方で、この特別市（仮称）という大都市地域に特例の制度を設けるという観点を、必要性というものから考えていくときに、二層制を維持するとなると、要するに県の分割、新しい県をつくることとさほど変わらないことになって、大都市地域における特別な制度を導入することの意義が薄れてしまうと思います。

もし仮に大都市地域において一元的な行政ですとか、あるいは効率的な行政を推進することによって、それが住民の生活の質を高めることがきちんと論証されるということであれば、個人的には一層の政府体系できちんと責任のある行政なり、政治ができるのではないかと考えております。

○碓井委員長 ほかにいかがでございましょうか。

では、辻委員、どうぞ。

○辻委員 今、議論になっている点は、今後の指定都市のあり方だとか、（仮称）特別市のあり方を考える上でも非常に大きい点だと思っています。

都と特別区の関係と比較すれば、特別区においては区長は公選で、都議会とは全く別に区議会も持つ、かなり重い大都市の制度設計になっています。

仮に特別区の構想と別に大都市制度を設計するとすれば、そこまで重くしないけれども、住民自治を確保できる制度を考案できるかどうかはこの特別市の意義があると考えます。区には法人格は持たせないけれども、その中で市会議員と兼ねる形で区議会を置くのか、あるいは区長公選をするのか、もう少し制度的に住民自治を担保するもの考えることになります。

しかし、財政的な問題、行政効率の観点からいっても、特別区と同じように法人格を持たせて、区長も公選、区議会も置くということまで、制度としてする必要はないのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 辻委員の御意見はかなり明確な、法人格まで持たせる必要はないということです。

ほかにいかがでございましょうか。

林文子委員、先ほどお手が挙がりましたでしょうか。どうぞ。

○林（文）委員 今の辻先生の御意見と一緒にですが、例えば7月の第16回の地方制度調査会のこの委員会で審議された、区長を特別職にして、議会の議決を経るとか市議会内に区別あるいは方面別の常任委員会を設置するとか、そういった多様な考え方ができると思うので、そういうことも私どもは検討しているわけです。

あとは、例えば今、先生のお話からもいろいろ出ましたけれども、もしそういう形に、二層制ということになりますと、我々が県になるような感じがするわけです。そのために特別自治市をやるわけではありませんし、それぞれの政令指定都市に個性、歴史的な違いもあります。横浜市は開港以来の歴史とか文化、市域が確定して70年になっても変化がな

いという、市民の人たちが横浜に対してロイヤリティを持っております。

経済界でもそうですけれども、むしろ合従連衡とか合併の時代ですね。だから、むしろ分割するというのは、横浜市の一体的な市政を運営していく中で、逆に非常にマイナスになると思っています。経済効果を生むのだったら、今の中でそれぞれの区にもっと権限を持たせて活性化させたほうがいいという考えです。

○碓井委員長 斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 1点だけ補足と、林委員に質問があるのですが、先ほど法人格を持った区があるというのは重いのではないかという御意見が各種出ました。私も、法人格そのものにはこだわっていない。これは前回か前々回、逆に法人格がないところにいろいろな組織とか権限を持ってもいいのではないかという意見も申しました。そこは一貫しているつもりです。

ですから、新しく設けられる特別市の中のより地域に身近なところに区を置くとします。そのときに、区にどの程度の組織と決定権限を持たせるのかが重要である。300何十万人という大都市において、より住民に身近な即地的なところに決定権あるいはその住民の意見を直接反映する議員や区長は、かたい法人格を持った二層制というものが憲法上の保障ではなくても、必要なものではないのかという意見です。

そこで林委員に質問ですが、例えば今、横浜市がいろいろ工夫して、泉区でやっておられることの延長線上に特別市内の区を考えると、そこに何か地域についての決定権を持たせるというお考えはあるのでしょうか。例えば泉区にこういう施設を置くと。横浜市としては置きたいけれども、泉区の区民としてはどう考えるのかというとき、つまり泉区に非常に大きくかかわるまちづくりのようなものについて、泉区の住民、泉区に設けられる組織に意見を聞くというだけではなくて、どういう権限を持たせるのかということについて御意見があれば伺いたいのですが。

○碓井委員長 では、林文子委員、お願いします。

○林（文）委員 例えば横浜市全体の都市計画は、長い時間の中でまちづくりをやっていますから、そこは全体で考えていかなければいけないと思いますけれども、そこは、それぞれの区の意見を十分に吸い上げる制度をつくっていくことだと思っています。

○碓井委員長 ほかにどうでしょうか。

今、区と呼んでいいかどうかわかりませんが、それについての議論が大分出ていますが、ほかにいかがでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 やはり住民自治がどう確保されるかという問題が一番重要なテーマになってくるのだと思います。今、大都市における住民自治にどういう動きがあるのか十分わかりませんが、余り大きなうねりには実際にはなっていないのかなと推測します。そうするときに、議会という最終的な意思決定機関を持たないリスクを1つ考えて、重要なテーマだと、やはり議会というもの、責任をとる機関が要るのではないかと考えています。

○碓井委員長 よくわかりました。

ほかにいかがでございましょうか。

西尾会長、どうぞ。

○西尾会長 今までの御意見では、仮に特別市というものをつくったときに、そこに置かれる区に法人格を与えるということ、その必要はないのではないかとということが大体、多数の御意見ではないかと思うので、あえて議論する必要はないのですが、私も、法人格を与えたほうがいいという信念を持っているわけでは全然ないので、誤解のないようにしていただきたいのですが、県から独立した市と県の機能を両方持った特別市をつくったときに、二層にするために、その下層になお法人格を持った区というものを置くことになると、区が基礎的地方公共団体ということになるのでしょうか。それを聞きたいということです。そうすると、特別市は、やはり広域地方公共団体ということになるのでしょうか。

なぜそんなことを聞くかといいますと、東京都の都制のもとにおける23の特別区を基礎的地方公共団体と認める。しかし、普通地方公共団体とは認めないという過去の答申がありまして、現在そういう制度になっているわけですが、23の特別区が基礎的地方公共団体になりましたときに、23区の区長さんたちは全国市長会会員になりました。市長会とともに行動していらっしゃるわけです。市長並みだとみんな思っているわけですね。

そこには都知事はいらっしゃるのですが、都知事と名乗っていらっしゃるって、東京市長とは名乗っていらっしゃらないので、市長会に入っていないのです。両方の機能を持っているのなら市長会に入られてもおかしくないと思うのですけれども、入ってはこれられないで、知事会にのみ属していらっしゃるという構造になっているのです。

新たに県から独立して、特別市というものをつくったときは、その長は市長と名乗られるのだらうと思うのです。知事会に属するという気はないのではないらうかと思うのですが、どうなのでしょう。

市長は全国市長会メンバーに入ってきてこられて、そのもとに置かれる区の区長さんたちも、俺たちも基礎的地方公共団体の長だといって市長会に入ってきてこられるという姿になるのでしょうか。あるいは特別市の市長は知事会にお入りになるという考えでしょうか。

これは無用の議論のようだけれども、すっきりさせないといけないと思うのです。ここに法人格を持った区を設けるということは、それが基礎的地方公共団体ということになるのでしょうか。そこは総務省としてはどう考えているのですか。ちょっとそれだけは確かめたいと思っています。

○碓井委員長 先生、総務省としてはということは、事務局に対する御質問ですか。

○西尾会長 はい。

○碓井委員長 それでは、山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 法人格があるだけで基礎的な地方公共団体という位置づけは、平成10年まではしていなかったという理解です。東京市時代にも法人区がありましたけれども、東京市の財産を管理する法人区を基礎的な地方公共団体として、市制町村制の対象にすると

考えたことはなかった。平成10年の基礎的な地方公共団体の位置づけまでは、内部団体という位置づけであったという理解ですので、法人格を持ったら即座に基礎的な地方公共団体となるということとはイコールではないのではないかと思います。

○西尾会長 そうすると、都区制度改正以前の23区のごとく、法人格はあるけれども、基礎的な地方公共団体とは扱わないということを前提に考えているということですか。

○山崎行政課長 何の前提も考えていないのですが、要は法人格を与えられた地方公共団体ができたら、即座にそれが基礎的な地方公共団体として位置づけられるかどうかは、どういう制度を仕組まれるかによるのではないかと思います。

○碓井委員長 よろしゅうございますか。

○西尾会長 こういう概念的な論争を余りしたくないのですけれども、もう一つ伺いたいのですが、戦後の最初の地方自治法で特別市という制度を法律上は置いていた。現実には誕生しなかったのですが、置いていたというときには、地方自治法上、特別地方公共団体だと扱っていたのですね。今度、特別市（仮称）がもし創設されたら、これはやはり特別地方公共団体という発想なのだろうか。これはかなり本質的な問題で、余り議論していませんけれども、すっきりさせないといけない問題だろうと思っています。

○碓井委員長 これも山崎課長、どうぞ。

○山崎行政課長 現在の地方自治法の解釈は、普通地方公共団体イコール憲法上の団体とか、そのように考えているわけではなくて、特別地方公共団体と普通地方公共団体の差は、普遍的にある団体が普通地方公共団体で、ある特別な理由なり、特別の地域にあるのが特別地方公共団体と考えていますので、特別市というものが限られた大都市地域にあるとすると、従来の解釈の延長でいけば、特別地方公共団体である。でも、特別地方公共団体であったからといって、憲法上の団体であるとかないとかには直接結びつかないと考えます。

○西尾会長 重ねて聞きますが、もしそういう解釈だとすると、どうして東京都は特別地方公共団体ではないのでしょうか。

○碓井委員長 お願いします。

○山崎行政課長 従来の解釈ですと、特別区は、都の区なので、特別区は特別地方公共団体である。都道府県は、一般的に都道府県という広域の地方自治体だという説明を今までしております。特別区が憲法上の地方公共団体かどうかについては、なお議論の余地があるというのが今までの政府の答弁だと思います。

○西尾会長 でも、東京都は、県の機能と、市長、東京市としての権能と両方を持っているのですね。そういう意味で、普遍的ではないですね。極めて特異的な存在なのに、なぜ特別地方公共団体と位置づけなかったのだろうか。今度、県の機能もあわせ持った特別市が生まれたら、これは普遍的ではないから特別地方公共団体だというのなら、やはり東京都もそうなのではないか。あるいは大阪で生まれるかもしれない、府市を統合するというものが出たときに、名称はともかくとして、それは普遍的な形態なのだろうか。それは特別地方公共団体が変わるのでしょうか。



○碓井委員長 大分、会長のなぞかけの御質問ですが。事務局はさらに何か御発言はありますか。

では、局長、お願いします。

○久元自治行政局長 特別区が特別地方公共団体であることについての経緯は、先ほど山崎課長からあったわけですがけれども、果たしてその解釈がこれからもずっとそれでいいのかどうか。また、さらに特別区が憲法上の地方公共団体ではないわけですがけれども、相当程度、中核市に近いぐらいの権限がある。あとは、財政上の財源等、財政調整の問題がほかのところと違うということ、これをどう考えるのかということがあるわけですが。さらに今度の大都市地域法で特別区をほかのところにも設けることができるとしているわけですから、今後、今の特別区の位置づけや従来の解釈を未来永劫、維持するのかどうかについては、検討の余地があるのではないかという気がしております。

もう一つは、特別市が特別地方公共団体であることについても、結局、これからの特別市の制度の設計で、普遍的な存在であるかどうか、普通地方公共団体か特別地方公共団体ということのメルクマールはこれからも維持できるだろうと思いますけれども、果たしてそれは特別市の、まさに今、議論していただいている特別市の制度の設計の仕方によって変わってくるのではないかと。

事務局の答えとしては、そこは留保させていただきたいという気がいたします。

○碓井委員長 大分、中身の濃い議論がございましたけれども、ほかにかがでございましょう。

私のほうから話題を転じて、先ほどいただいた資料2の2ページに事務の一覧表がございますけれども、この辺を眺めていただいて、個別に挙げるのがいいのかどうかわかりませんが、現在、警察の事務は都道府県の事務とされていますが、このあたりについての御意見がもしありましたら伺えたらと思いますが、いかがでございましょう。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 戦後にできた特別市制度が結局、実現しなかったというのは、1つは、住民投票をめぐる対立があって、それが解消できなかったということがあるのですけれども、私の調べたところによりますと、やはり警察の扱いをどうするかが最大の問題になって、結果として、特別市制度に移行することができなかったということがあります。

先ほど山崎課長から御説明がありましたとおり、昭和29年に現在の警察法ができるわけですがけれども、自治体警察を廃止して、現在の都道府県警察にするというときに、五大市の側は、自治体警察を存続させてほしいということ強く主張していたわけですが、結果的にはそれができなかったということになりまして、昭和30年まで1年間猶予を置いた後に、結局、五大市警察は廃止されることになった。五大市警察を持たないということは、要するに都道府県の区域の中に入ることなので、その後、特別市制度の実現のめどが立たなくなって、結果的に昭和31年に政令指定都市制度になるという形になったわけですが。

これから新しく特別市という制度をもう一度考えることになれば、当然、警察について、現在の都道府県警察とは異なる特別市警察を新たに設置することになるわけですが、その場合、1つは、組織を増やすということを警察行政全体の中でどう考えるかという論点もございますし、地域的に分割されて新しく特別市に独立した警察が置かれることになったときに、恐らく警察庁なり警察の関係の方からは、広域の犯罪捜査等に支障が出る可能性があるという反論が出てくると思います。

私も、警察の問題が特別市（仮称）に制度を設計するときの最大の問題だと思っておりますので、どうするかというのはなかなか難しいのですが、この問題は避けて通れないのかなと考えております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

ほかに御意見ございましょうか。

今の点について、私がそういう意見だということではなくて、アイデアとして申し上げたいのは、観念的に特別市の事務だとしながら、その特別市が県に全部委託するという、そういう観念的な処理というのは、この特別市構想と相入れないものになるのでしょうか。これは林文子委員に伺うのは失礼かもしれませんが。

○林（文）委員 今、私どもで考えているのは、基本的には、特別自治市内の全ての警察権限の移譲を受けて、特別自治市警察を設置させていただきたいというのを原則にしているのですが、今、一番の問題は、当然ながら犯罪が非常に広域的なものになっています。それをどうするかということで、特別自治市が府県警察に警察事務を委託することが1つの考え方。あと、特別自治市間で共同して警察本部を設置するという選択肢も考えているわけです。

○碓井委員長 今の林文子委員の御発言の後半の部分は、例えば川崎市も特別市になった場合に、横浜、川崎で連合してということですか。

どうぞ、小林委員。

○小林委員 大抵、取り逃がすパターンは、県をまたがって逃亡したとか、連携がうまくいかない、初動捜査がうまくいかないみたいなものが多いので、警察を旧神奈川県と横浜市に完璧に分けてしまったら、組織犯罪、薬物みたいなもので恐らく相当支障が出るのではないかというイメージがあります。

もっといいましたら、ある程度、広域的な警察行政みたいなものは、もうちょっと都道府県の枠を超えられて、もうちょっと広がりが出て、警察行政が行えたほうがいい反面、身近な交番とか、交通事故処理みたいなものは、別に一々、仰々しく県警がやらなくても、もうちょっと身近なところではできないのではないかなという気もしています。いずれにしても、警察を2つに分けてしまいますと、相当支障が出るの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。

ほかに事務等につきまして御意見ございませんでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 今回、事務のことを考えた場合に、いろいろな事務があつて、2ページに出てくるとおりですが、事務局からの説明もありましたとおり、仮に特別市をつくった場合に支障があるとする、警察問題をどうするかは、今日の問題提起どおり、最大の課題だと思います。

私も、相模原市とか町田市で昔、仕事をしたことがあるのですが、県境にあつて、どっちかで犯罪をして、どっちかに逃げていくということは、実態はどこまであるかわかりませんが、言われていたような気がします。こうした中で、今度は横浜市境でもまた同じような現象が出ることになる、やはり支障があるのかなという気がしています。

この警察の事務については、もともと公安委員会所管になっていて、普通の知事部局と違う組み立てになっていることに留意しながら、仮に特別市に移譲するとしても、先ほど委員長がおっしゃいましたとおり、事務の委託をするなり、薄皮のように、神奈川県の手務として警察部分を残すなり、今の神奈川県は事実上、そのまま残って、費用だけ案分するとか、工夫をする必要があると思います。

その他の部分については、現行の制度でも、ある程度、指定都市の意向なども踏まえて行政運営をされていることもあつて、もちろん細かいことはいろいろ出てくるのかもしれませんが、制度的に交渉の中で解決できる問題が多いのではないかと思います。ただし、警察の扱いについては、特に特別市構想を考えたときにどう位置づけるかは、別途、検討しなければならないのではないかと思います。

これに付随して、先ほどから出ている話の中で、特に今回の問題提起の中で、全ての指定都市を対象とすべきかどうかとも関係してくると思うのです。それこそ、単純に理論的に特別市に関して事務を移譲して、地方交付税などを中心に財源措置をすることを考えると、むしろ田舎の指定都市のほうが交付団体のケースが多いので、形式上の財源措置はとりやすいということになるかもしれません。

しかし、残余部分の県の全体の力ですとか、財政力ですとかいろいろ考えますと、今回の特別市構想を考えるのは、かなり力のある大都市地域、その大都市地域が独立してもある程度、残余部分の県が相当程度まだ大きいところという限定が、少なくとも、最初、制度設計をする上では必要ではないかと思います。

今日配られておりますけれども、大都市地域における特別区の設置に関する法律などで、例えば人口200万人以上の指定都市等が対象になっていますが、これと要件をそろえて、人口200万人以上なら200万人以上の地域等において、特別区を置けるという構想と、特別市を置けるという2つのバリエーションを可能にするぐらいが、現実的ではないかと思います。

大都市部分についても一つ考えると、税財源が特別市の部分に人口比以上に集中しているのかが課題になっていて、それを考慮して財源措置も考えていくことになると思います。目安としては、人口案分程度に税も分散しているかどうかを目安に、一定の人口規模を超える大都市圏域において、それに要する地方税の移譲などを考えながら財源措

置をするのが望ましいのではないかと思います。

激変を緩和するということを考えますと、都道府県の名称の問題や都道府県庁の所在地については、基本的には現況を引き継いで、その都度、必要に応じて新しく変更する場合には、新しく検討していただくというぐらいの措置のほうが移行しやすいのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 ただいまの辻委員の御発言の中にいろいろな項目が含まれておりましたので、その中で若干ピックアップさせていただきます。

1つは、全ての指定都市を対象にするのではなくて、例えば人口200万というお考えをお示しなされました。これは、先ほど来、全ての指定都市を対象にするのではないと暗黙のうちに皆様の御意見にも含まれていたようにも思いますが、この点について皆様から御意見がありましたらお願いいたします。

大山委員、どうぞ。

○大山委員 お話はよくわかるのですが、特例市の問題も前に議論しましたが、いろいろカテゴリーが増えてしまって、また特別市というものを1つつくるのが本当にいいことなのかどうかちょっと引っかかるところです。

幾らカテゴリーを分けても、200万以上でもいろいろな個別の事情があると思うので、それだったら、個別に議論なされたほうがいいのではないかなというのが、最初に申し上げましたけれども、1つ思っているところです。

あと、辻委員がさっき薄皮という表現をなさいましたけれども、私も、前から薄皮のように府県があってもいいのではないかという気がしています。先ほど林文子委員もスピードが大事なのでどんどんやっていますとおっしゃいましたが、府県の地域を外れる制度設計に時間をかけるよりも、薄皮のようにある段階でどんどん権限移譲を進めて、実質的には特別市のような形になされたほうが現実的なような気がしております。

以上です。

○碓井委員長 今の点についてはいかがでしょうか。

では、そのほかの論点の中で、辻委員の御発言の中に財政問題が含まれておりましたが、この点について皆様から御意見等がありますでしょうか。

これは入ってくるほうの問題と出ていくほうの問題を両方合わせて考えないとわからないのですが、例えば現在の県費負担教職員の部分を全部、特別市が持つことになると、その特別市がそれに見合うような、県税相当分が移ってきたとしても、本当に賄えるのだろうかとかという不安な面もあるのですが。

○林（文）委員 私どもが事務事業を引き受けた場合は、財源をセットでお引き受けすることです。実際、我々が独立することによって、県税の部分を私どもがいただくこととなりますので、そういった財政的な不安をお持ちなのは事実ですが、実際、試算をしてみますと、歳出のほうが超過するという試算もあるのです。いただくことによって、む

しろこっちに負担がかかってしまっている。

でも、今、全国の政令指定都市の、それぞれ府県から任されている事務事業の金額換算、経費の換算をしますと、実際はそれだけいただけていません。たしか全国政令市で3,000億円以上を私どもが広域自治体に代わってサービスしているという現状もあるのです。

だから、そこは大丈夫です。きちっと調整させていただきますので、大丈夫です。

○碓井委員長 財政につきまして、ほかの委員の皆様から御意見等ありますでしょうか。

どうぞ、辻委員。

○辻委員 実際にシミュレーションすると、移譲検討対象事務の中では、県費負担教職員と警察の比重が圧倒的に大きいことがわかります。細かい事務はいろいろあるのですけれども、大ざっぱに計算すると、教職員に警察も含めて、形式的に人件費を移すかどうかというので、地方税の設計は随分変わると思います。

税の徴収部門や県議会の機能などが残るかどうかにも関係するのですが、警察部分も含めて、一たんは移譲して、その分、地方税は指定都市が一括して徴収する形のほうが比較的簡素につくることができると思います。

法人二税は景気時期によって随分税収が変わってきますので、その変動も見なければならぬのですが、長期的に見ると、後期高齢者の医療負担の部分ですとか、今、国保は各市町村でやっていますけれども、仮に道府県に集めるということになると、これが逆に指定都市に引き続き、負担として残り続けるということを考えますと、指定都市からすると、今回、経常収支比率を見たとおりに、今でも結構厳しいのですけれども、移譲されて、形式上は、むしろ財政硬直化が進むことにはなるのではないかと思います。

しかし、そうした中で、なるべく効率的に1つのところに集めて行政をしていくというところで、一定のメリットが出てくるのかなというのが、現時点で展望できる財政に関する点ではないかと思います。

逆に、県のほうから見ますと、県費負担教職員をはじめ、いわゆる経常経費、義務的経費の最たるものが移譲できますので、歳出規模は確かに小さくなりますけれども、しかし、財政の硬直性は若干なりとも、改善するという側面もあるのも事実ではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

それでは、資料2の検討の視点の項目の中には、特別市（仮称）を除いた残余部分、周辺自治体という言葉が多分、そういうことになっているかもしれませんが、そことの関係をどう考えるかという視点が結構あるわけですが、その辺で何か御意見等ありますでしょうか。

先ほど辻委員からは、一番下の黒ボツの名称とか県庁所在地についても御発言があったかと思いますが、この辺も含めて御意見等ありますでしょうか。

よろしゅうございますか。

では、限定しないで、全体で御意見等がございましたらお願いいたします。

大貫委員、どうぞ。

○大貫委員 今、委員長がおっしゃっておいりました都道府県の名称とか所在地の関係ですけれども、横浜市が特別市となった場合、県庁所在地をどちらに置くかということも考えなければいけないのかなと思うのです。例えば横浜、川崎が特別市になった場合に、横浜市に今、神奈川県庁があるのですけれども、神奈川県は広いものですから、どちらに県庁所在地を置くのかということも考えていったほうがいいのかと思います。

○碓井委員長 これは林文子委員に伺っても仕方がないかもしれません。むしろ、残余のところはしっかりまず原案を出せということになるのかもしれませんが、でも、お伺いしてよろしゅうございますか。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 私どもといたしましては、そのまま横浜市内であっても、どこでもお残りいただいて。ちょっと横浜市の個別の話になりますけれども、神奈川県庁は非常に歴史的なもので、「キング」という名前がついて市民に愛されているところです。それは県の選択だと思えます。ただ、今のところ、一部の県の市町村の方は、もっと自分たちに近いところに引っ越してきてほしいという方はいらっしゃいます。それは選択だと思えます。そのときの話し合いですね。強制的にどうするということではなく、そうしたほうが良いと思えます。

○碓井委員長 残る神奈川県がそういう御意向であれば、横浜市に置くことは差し支えないという御趣旨かと思えます。神奈川県の場合について申しますと、県央地区とか県西地区等がありまして、それぞれの地域の人たちのかねての要望とか、そういったものも当然あると思えます。

ほかに何か御発言がありましたら。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 どこまでも「残余の地域」という言葉が残るのですが、この言葉は余りすっきりしませんね。私も残余のところに住んでいるのかなと思います。法律用語ですか。

○碓井委員長 大変失礼しました。単に便宜上申し上げているだけで、あくまでも神奈川県です。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 広域調整機能ですけれども、これは、特別自治市と他の自治体の協議会であるとか、あるいは非常に重たいものであれば、何か組合をつくるとかもありますし、県と市との間の協議会や協議、前回出しました、場合によっては仲裁のような仕組みで対応できる部分も大きいのではないかと思います。

先ほどの警察の点で1点、出ていなかったことだと思うのですけれども、いろいろな大きなマテリアルとしての事務、保健衛生から環境と特別市が担うべきものがいろいろあります。そうすると、現状では、例えば違反行為があったときに、伝家の宝刀として罰則頼りの面がある。行政強制との対比で。これはむしろ小委員長が御専門ですが。

そのときに、現状ですと、それを発動するのが県警察ですから、その連携が余りうまくいかない場面もある。つまり、行政警察的なもので罰則を科してもしようがないでしょう。しかし、市の側では、実効性として一番きくのは、そういう罰則によるものがあると考えます。

そうすると、重大犯罪などは広域化の問題があるのでしょうかけれども、むしろ身近なところにある義務履行確保の罰則については、特別市が権限を持ったほうがいいという議論もあるでしょうし、あるいは逆に、そういう罰則付きの条例頼りではなくて、もっと行政代執行など、他の行政実効性確保の手法のほうで考えるべきだという方向もある。ここも論点になろうかと思えます。

以上です。

○碓井委員長 ほかにかがでございましょう。

自治行政局長、どうぞ。

○久元自治行政局長 議論を一番最初に戻すようでもことに恐縮ですけれども、斎藤先生にお伺いしたいのですが、斎藤先生が一番最初に発言されましたときに、そもそも一層制の特別市について、都道府県の憲法施行直後からの変遷のことにお触れになった上で、一層制の、つまり、県を廃止した特別市というものは、憲法適合的かどうかという問題もあるし、立法政策上の問題もあると発言されたと記憶しているのですが、立法政策上の問題については、今日、るる御論議いただいたのですが、特別市を議論するときに、憲法上の疑義があるのかどうかは、やはり明確にしておく必要があるのではないかと感じておるわけですか。

そこで、公選の特別市の市長あるいは公選の特別市の議会があるだけでは、憲法上の疑義が残るのか。もしも残るとするならばどういう条件を満たせば憲法上の疑義がクリアされるのか。憲法上の疑義というものはもうなくて、それは憲法上、特に問題がなくて、あとは完全に立法政策上の問題なのかどうかはちょっと気になるものですから、憲法適合性について、斎藤先生のお考えをもうちょっと付言していただければ大変ありがたいと思います。

○碓井委員長 斎藤委員、お願いできますか。

○斎藤委員 私だけではなくて、憲法の林委員あるいは太田委員のお考えもお聞きになったほうがよろしいかと思えますが、私の考え方ですと、一方で、都道府県の法的地位についての考え方が変わってきている。憲法解釈も決して固定的なものではない。先ほども東京都の特別区は、現在でも憲法上の地方公共団体かどうかは議論のあるところだという御発言があったと思うのですが、では、例えば特別区の区長公選制を今廃止して、それが合憲だというのはちょっと現在は考えにくいのではないかと。

ですから、時代制約的な判例とか立法の面を一方で考える必要がある。そうすると、考えることの必要なファクターの中には、基礎自治体が自治の中心であることが、現在の憲法解釈として前提にある程度なるのであれば、その基礎自治体が備えるべきものもある程

度、憲法自身の解釈として出てくるのではないか。

そうすると、非常に大きな大都市において、一層、それだけがあって、その内部に住民自治的な組織が非常に弱いものしかない。つまり、ブロックを分けて行政区は置くけれども、そこでの住民代表機能が全くない場合は、違憲ということもあり得るのかなというのが私の感触ではあります。ただ、他方で、がっちりした、東京の特別区と同じようなものを置かないと違憲かという、そこまでではないだろう。

ですから、団体自治や、住民自治の観点での、何がしかの分権的な組織が要求されるのではないかという、差し当たりそういうところですよ。

○碓井委員長 局長、よろしゅうございますか。

○久元自治行政局長 はい。

○碓井委員長 今の議論の延長で、逆に、区というものを無視した場合に、先ほど出た薄皮論で、例えば警察事務だけは特別市部分もカバーする。したがって、県の議員あるいは知事の選挙権もみんな持っている。ですから、県は別にその部分についてもなくなるわけではない。これは特別市構想とは建前上、反することになるのですが、その薄皮になった状態でのそういうものは、今のような議論との関係でどうなりますか。わずかな事務しかやらない、県民にすぎないというのはどうなりますか。これは斎藤委員に伺ってもいいですか。

○斎藤委員 そこも残る権限の量とか質によるのではないですか。非常に形式的な権限だけが残って、薄皮のさらに薄い場合というのですか。特別市の区域について県が持っている権限は、現在の政令市などの場合よりも非常に比較にならないほど弱いものだ。それについて、特別自治市の住民も県議会議員や県知事の選挙権は、形式的には持つけれども、実質はほとんど県として触れないということだと、これはさっきの、一層で中に何も無いというのと、ある意味、同じような議論になるのではないですか。形式的には二層でも全くそれが憲法上の問題にならないとまでは言い切れない。

○碓井委員長 どうもありがとうございました。

ほかに周辺自治体との調整等も含めた御意見はありますか。

それでは、全体を通じてどうぞ。どのような御意見等でも構いませんから、お願いいたします。

もし御意見がなければ、今日の特別市についての議論はここまでとさせていただきますが、よろしゅうございますか。

それでは、ここで事務局から発言の申し出がございませぬ。

久元自治行政局長、お願いいたします。

○久元自治行政局長 参考資料4をごらんいただければと思います。

去年の12月にいただきました意見をもとにいたしました地方自治法の一部改正案につきましては、この通常国会に提出させていただきましたということを御説明させていただきました。おかげさまで、8月29日に成立いたしました。



ただ、これを提出した後、各党での議論、また、国会審議でもさまざまな議論が出されました。そういう議論を踏まえまして、国会では3点にわたって修正がなされております。

大変議論になりましたのは、通年会期の選択的導入についてでありまして、国会での審議などの議論を踏まえまして、①の一番下を書いておりますけれども、「長等に議場への出席を求めるに当たっては、執行機関の事務に支障を及ぼさないよう配慮することとする」という点が修正になっております。

2番目は、これは直接、今回、私どもが提案したものとは関係がないのですが、やはり議会の権限が全体的に強化されることを踏まえまして、百条調査のあり方について議論がいろいろと行われました。その結果、「議会が調査を行うため関係人の出頭、証言及び記録の提出を請求することができる場合を、特に必要があると認めるときに限る」という修正が行われております。

3番目に、現在は、「政務調査費」となっておりますが、これを「政務活動費」に名前を変えて、「調査研究以外の活動に資するため」と改められ、「政務活動費に充てることのできる経費の範囲を条例で定める」。あわせて「議長は、その使途の透明性の確保に努める」という修正が加えられております。

この地方自治法の改正案は、8月29日に、問責決議が可決されて国会が空転をする1時間26分前という、非常に際どい時点で成立をいたしまして、私どもは安堵しているところでございます。

これまでの委員各位の御指導に対しまして、改めて御礼を申し上げます。

まことに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。

それでは、次回でございますが、9月26日10時30分から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。

熱心な御審議、ありがとうございました。