

○碓井委員長 皆様、おはようございます。

それでは、定刻になりましたので、第20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、前回の審議におきまして皆様からいただきました「特別市」(仮称)についての御意見の主なものがわかる資料を事務局に取りまとめさせましたので、まずは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向性のうち、特別区の他地域への適用につきまして、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。

審議に先立ちまして、事務局より総務省幹部の異動について発言の申し出がありますので、山崎行政課長をお願いいたします。

○山崎行政課長 先般、総務省幹部の異動がございましたので、異動になりました方々を私から御紹介させていただきます。

まず、大石総務審議官でございます。

望月自治行政局長でございます。

佐藤自治財政局長でございます。

株丹自治税務局長は所用のため、おくれて参加申し上げます。

田口総括審議官でございます。

武居地域力創造審議官でございます。

滝本自治大学校長でございます。

関大臣官房審議官でございます。

以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、前回の小委員会におきまして皆様からいただきました御意見について、事務局より資料に基づき説明を求めたいと存じます。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 資料1に、前回9月4日の「特別市(仮称)制度」関係の主な議論をまとめておきました。

まず、二層制につきまして議論がありまして、過去に存在した特別市制度は、法人格を有する区及び区議会は置かれなかったが、公選の区長は存在しており、そのことが合憲性や立法政策上の下支えとなっていたのではないかと。

憲法解釈上、一層制の大都市のもとに住民代表機能が全くない行政区が置かれているだけの場合は違憲ということもあり得るが、法人格を有し、公選の長、議会を備えている特別区と同様の制度までは必ずしも求められてはいないのではないかと。

特別市(仮称)を創設しても、法人格のある区を置いて、二層制を維持するのであれば、県の分割や新しい県の創設と実態として大きく変わらず、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のではないかと。

指定都市市長会が提案している特別自治市の制度設計について、公選の区長や公選議員

による議会を置くこととされていないことは憲法適合性の検討以前に住民自治の観点から問題があるのではないか。

特別自治市の構想については、もう少し住民自治を確保する仕組みとする必要がある。しかし、法人格を持った区を設置し、公選の長と議会を必置とすることまでは必要ないのではないか。

次に、特別市における事務関係でございます。

過去、特別市制度が実現しなかったのは、「警察」の取り扱いが大きかったのではないか。今後、特別市（仮称）において特別市警察の制度を考える際には、組織が肥大化すること、広域の犯罪捜査への支障の有無等について問題となるのではないか。

2 ページ、警察事務の問題を検討する場合、例えば観念的に特別市（仮称）の事務としながら、その事務を都道府県に全部委託するということも考えられるのではないか。

ただ、組織犯罪、薬物犯罪の実態を踏まえると、今の都道府県警察の管轄区域を分割するよりむしろ拡張すべき状況であり、特別市（仮称）が警察事務を担う場合、捜査に支障が出るのではないか。逆に交番事務や事故処理は身近な自治体が行うとすることはあり得るのではないか。

警察事務は現状のまま都道府県が行うこととすべきであり、特別市（仮称）は費用を按分して負担するという工夫しかないのではないか。

特別市（仮称）の対象団体でございますが、きょう御説明申し上げますが、例えば大都市地域における特別区の設置に関する法律というものができましたが、これにおいて特別区を設置することができる区域と同様、人口200万以上とするなどある程度の規模を有する指定都市に限定するのが現実的ではないか。

この一連の流れの中で、都道府県の区域を外れる新たな大都市のカテゴリーを設計するのではなく、薄皮のようにでも都道府県は存在しつつ、個別の事情を踏まえて事務移譲を進め、ほとんどの事務を指定都市が行い、実質的に特別市（仮称）として機能することを目指すほうが現実的ではないか。

次は、広域調整の観点でございますが、これまで都道府県が担ってきた広域調整機能については、特別市（仮称）と他の基礎自治体の協議会・一部事務組合等の設立、都道府県と特別市（仮称）の協議会や仲裁の仕組みで対応できるのではないか。

特別市（仮称）が設置された後の都道府県の名称や都道府県庁の所在地については、基本的には現状を引き継ぎ、変更については、必要に応じて検討することが妥当ではないか。

以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、このまとめたもの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。よろしいでしょうか。

中尾委員、どうぞ。

○中尾委員 前回、議会の設置については、非常に重いという御発言もいただきましたが、

私は、それを必要という旨の発言をさせていただいたのですが、このまとめについては、法人格を持った区を設置するまでではなく、住民自治が確保されればいいというところまでとどまっている表現ですが、それで委員会としては合意という形でよろしいのか、確認をさせていただきたいと思います。

○碓井委員長 このまとめたものは、小委員会としての意見がまとまったという意味で必ずしも掲げてはいないので、もし中尾委員の御発言を的確に反映したものが無いとすれば、それをきちんと加えるということで対処するのも1つかと思います。

もう一度、全体の御趣旨を御説明いただけますでしょうか。今のものは、1ページ目の4番目、5番目の丸に関係することですね。

○中尾委員 そうです。それに関して、やはり議会という意思決定機関が必要ではないのかという考えに立っております。

○碓井委員長 わかりました。それでは、これは加えるということにさせていただきたいと思いますが、いかがでございましょう。

ほかにございましょうか。

それでは、今の点を追加することで御了承いただいたこととさせていただきます。

ありがとうございました。

次に、本日事務局が準備しております「特別区の他地域への適用」に関する資料につきまして御説明をいただきたいと思います。

山崎行政課長、お願いいたします。

○山崎行政課長 事務局から用意しておりますのは、資料2と資料3というカラーの地図がございまして、このカラーの地図を横に置きながら資料2の説明をお聞きいただきたいと思います。必要に応じまして、今回、新しく通りました法律自体の参考資料1、大阪府市統合本部側が公表した資料がございまして、参考資料5を適宜御説明したいと思っております。

それでは、資料2、今回、大都市地域における特別区の設置に関する法律が成立したわけですが、これを踏まえて、この法律をどこに適用するか、大阪に適用するかどうかは、これから地元で議論が行われるわけですが、今回の地制調の議論としましては、仮に大阪に当該法律を適用し、特別区を設置することとなった場合には、どのような観点で検討すべきか。

後ほど申し上げますが、この特別区というものは、今回の法律でも、現在ある地方自治法上の東京の特別区と同じものができるというのが基本でございまして、それをモディファイして、どうするかという議論でございまして。

まず、2つ目、現行の特別区は、東京に適用されているわけですが、どういう地域に適用されているかといいますと、人口が高度に集中する大都市地域とされております。大阪において仮に特別区を設置するといったしましたら、それにふさわしい区域はどの区域かということでございまして。

資料3の地図では、今回、法律で特別区になり得る地域が赤囲いしてございます。この地域について後ほど御説明いたしたいと思えます。

3つ目、特別区の規模でございます。行政運営の効率性、事務処理の能力などを考慮すると、ある程度の人口規模が必要となるのではないかと。

4つ目、大阪府と特別区との事務の分担、税源の配分、財政の調整について、どのような視点到留意すべきかとでございます。

まず、事務の分担についてでございます。

①東京で、現在、東京都側がやっている市町村事務がございますが、行政の一体性及び統一性の確保の観点から、基礎自治体の事務でありながら東京都が処理している消防や上下水道の整備・管理運営等の事務については、大阪市がこれまで一体的に担ってきたことを踏まえ、大阪においても大阪府が担うべきかどうか。

②東京都の特別区は、戦前の財産を持っている法人区から始まりまして、累次の制度改正を経て、処理する事務が拡大してまいりました。ところが、今回、もし仮に適用しますと、大阪では、長年存続してきた大阪市が新たに特別区に分割されることとなります。そこで、これまで大阪市が一体的に担ってきた事務のうち、大阪府において引き続き一体的に処理すべき事務があるかどうか。東京では特別区が処理しておるのでございますが、そのとおりでいいかどうかでございます。

まず、i) 例えば昭和49年に保健所に関する事務について東京特別区に移管されておりますが、専門職員の確保という観点が非常に大きい事務でございます。現在は、中核市以上で保健所をやっておりますが、こういう事務について特別区に移管するかどうか。

ii) 介護保険、国民健康保険の運営、これは一般に保険財政という観点で、財政単位が大きいほど安定するという議論がございます。現在の大阪市一体の保険財政から特別区ごとに分割するかどうかという議論でございます。

iii) 東京において全ての特別区で処理をすることになっておる事務でございますが、あえて一部事務組合を設置し、さらに23区で共同処理しているものがございます。例えば一般廃棄物の処理だとか、人事委員会などがございますが、これを大阪においても、特別区に事務を移管した上でそういう手法をとると考えるのか、あるいはばらばらにやるのか。それとも大阪府でやったほうがいいのか、こういう議論でございます。

2ページ、③は少し大きな議論でございますが、例えば大阪府市統合本部の御主張のように、特別区の手続権限を中核市並みにするということになるのであれば、現在、東京でも特別区が処理をしていない、例えば介護サービス事業者の指定。これは区の範囲が狭いものですから、例えば新宿区、豊島区、文京区で同じ事業者がいろいろなサービスをするときに、都の指定でよろしいわけでございますが、中核市ということになりますと、これを特別区がやるかどうかという議論でございます。あるいは県費負担教職員の研修。これも特別区の義務教育の小中学校の先生方の数等も考えながら、実は特別区が処理をしておりませんが、こういうものにつきまして、中核市と同じ事務をするとすると、処理するこ

とになるのでございますが、どう考えるかという論点を挙げてございます。

次に、税源の配分及び財政の調整についてでございます。

まず、①で原則的なことを挙げておるのでございますが、特別区設置後の大阪府及び特別区に帰属する事務に応じて、税財源が適切に配分されることが必要ではないか。

②税源の配分については、現行では都が固定資産税、法人市民税、現在、一応、空の状態になっておりますが、特別土地保有税を課税しているわけでございます。もちろん目的税として、このほかに都市計画税、事業所税を都が課税しておりますが、大阪における事務分担、税収規模、特別区間の税源の遍在等を踏まえて、検討する必要があるのではないかという論点を挙げておきました。

③地方交付税の算定でございます。現行では、東京都におきましては、23区を1つの市とみなして、市分の交付税を計算して、東京都全体を道府県と考えて交付税を計算する。それを合算する都区合算制度となっております。このおかげで個別の特別区自体には交付税が適用されていないわけでございますが、これと同様のシステムで大阪もいかどうかという議論でございます。

④大阪府と特別区、特別区相互間の財政調整でございますが、事務分担がどう決まるか。それを踏まえた歳出の状況、税源の配分、地方交付税の算定方法を踏まえて検討する必要があるのではないか。そういった意味で、事務分担がわかって、税源がわかって、それを踏まえた上で考えなければいけない。地方交付税も踏まえて考えなければいけないということを入れております。

⑤現行、調整3税というものがございます。これは東京におきまして、先ほど申しました、固定資産税、法人市民税、特別土地保有税という税を特別区ではなくて、東京都が課税して、この税収を東京都と特別区で分ける。特別区の財政調整に使うとしてございます。大阪もそのままのシステムでよろしいかどうか。3税で足りない場合があるかどうかを議論として挙げてございます。

次のポツでございますが、今度は、特別区になりますと議会が設置されて議員ができます。その議員定数について、住民自治の確保の観点はもちろんでございますが、行政の効率性や財政への影響の観点も踏まえて、検討すべきではないかというものをに入れておきました。

最後に、特別区の設置に伴う大阪市職員、これは大阪市がなくなるわけでございますから、大阪市の職員が府に行くのか、どの特別区に行くのか、あるいはどうするのかという議論でございます。大阪市が有していた財産を大阪府に移管するのか、どの特別区に移管するのかという議論でございます。こういう場合、事務の分担を基本に検討することが市町村合併のときにはよく言われるわけでございますが、ほかに留意すべき点があるかどうかでございます。

資料の3ページに今度の法律のスキーム図を入れておきましたが、参考資料1がその法律そのものでございます。

第1条に目的がございまして、この法律は、道府県の区域内において市町村を廃止する。特別区を設けるための手続を決めるのだと。特別区と道府県の事務の分担、税源の配分、財政の調整に関する意見の申出に係る措置について定めるとしてございます。

あと、定義のところがございます。

スキーム図で説明できるところは省きますが、第3条で、今回の考え方でございますが、地方自治法281条第1項は、都の区を特別区と言うとしておるわけでございますが、この規定にかかわらず、総務大臣は、この法律の定めるところにより、道府県の区域内において、特別区の設置を行うことができるとしてございます。つまり、地方自治法に決めた特別区が、都以外でもできる特例法だとこの法律は規定されておるということでございます。

第4条に協議会の設置、第5条に協定書の作成等がありますが、これは後ほどスキーム図で説明したいと思います。

資料2の3ページ、どう特別区の設置の手続が進むかでございますが、この四角に囲ってある部分は、既に9月21日に施行しておりますので、もう大阪側が動ける状態にございます。

まず、この初めは、A市の議会で議決をいたします。道府県の議会で議決をいたします。その結果、議決が得られますと、特別区を設置するための協議会が設置されます。

四角囲いの点線のところがございますが、この協議会では何を決めるかといいますと、特別区設置協定書を作成するのでございますが、これで決める内容は、特別区をいつ設置するのか、特別区の名称と区域、特別区の設置に伴う財産処分、特別区議会の議員定数、特別区と道府県の事務の分担、税源配分・財政調整、職員の移管、その他必要な事項となっております。

こういうものの議論がまとまってまいりますと、協議会側は総務大臣に対してあらかじめ内容の報告をいたします。その内容の報告を受けましたら、総務大臣は速やかに意見を申し出るとなっております。

このうち、事務分担、税源配分・財政調整が東京と違うようにするとなつて、政府が法制上の措置その他の措置を講ずる必要があるというものが含まれている場合には、総務大臣にこの部分だけ協議が参ります。協議が整った場合には、総務大臣の側は、その協議に従って行動するとなります。

協定書が作成されますと、総務大臣の意見書付で協定書が確定するわけでございますが、市議会の承認、道府県議会の承認が得られた場合に協定書が公表されまして、公表される協定書には意見がつけられて公表するわけでございます。そこで廃止される市内の住民投票にかかる。その住民投票で過半数を占めますと、市と道府県とで共同申請をしてまいります。そうしますと、総務大臣は、当該市の廃止と特別区の設置の処分ができる。それを告示するとなっております。

下に書いてございます3つの囲いでございますが、まず重要なのは一番右でございまして、特別区を包括する道府県に対する法令の適用。今回この法律において道府県が都にな

るわけではないのでございますが、特別区が設置された後の、そこを包括する道府県は、地方自治法その他の法令の適用の規定については都とみなすという規定がございまして、そのまま自然体でいくと、東京都と特別区に関する法令がそのまま適用されていくという次第になってございます。

真ん中は、実は、特別区が設置された後に、後から市なり市町村がやはり特別区に入ってくるというときの事務でございまして、例えばB市がB市のまま、その区域のままB区になる場合には、B市の議会の議決と道府県議会の議決ということで基本的にはできます。特別区が設置できます。ただ、B市を分割して、例えば南B区、北B区という区に分けるときには、B市の住民投票が要となってございます。

一番左は、特別区が設置されて、踏み出した後に、施行してみた後に、やはり事務分担、税源配分、財政調整を東京都と変える必要がある、あるいはスタートした時点と変える必要があるというときに、特別区の議会と道府県の議会の議決を経て意見を申し出ることができる。意見の申し出がありましたら、政府の側は、6カ月を目途に必要な措置があるかどうかを判断する。それがあつ場合には、速やかに法制上の措置その他の措置を講じるという規定がございまして。

これが全体のスキームでございまして。

4 ページ、先ほど申しました決めるべき内容、10条の法令の適用、「都とみなす」と書いてある条文を挙げておきました。

今回の法律が対象としている地域ですが、5 ページ、単独で人口200万人を超えている政令指定都市が対象になります。具体には、ここに書いてある横浜、名古屋、大阪の3つでございまして。

そのほかに、指定都市と隣接する自治体の人口を合わせまして、県境を超えずに、道府県内で200万人を超えるところが対象になり得ます。これは、札幌から神戸までの都市でございまして。川崎と堺は、隣接している横浜と大阪と一緒に場合には特別区を設置できるというものになります。

6 ページ、今回、大阪でどんな地域が対象になっているか具体的に大阪市から大阪狭山市まで挙げておきました。

いつも申し上げております、通勤・通学10%圏、ここで言えば、大阪市にその市の通勤・通学者の総体の何%が通勤・通学しているかということで、かなり10%圏はつながりが深い圏域になってございますが、いずれもここに挙げてあります市は、通勤・通学10%圏に入っております。

一番最後の網掛けでございまして、参考までに東京特別区とこの都市の合計を比べております。どう見るといいますと、人口で申しますと、特別区の側が894万5,000だと。この地域の人口は629万8,000。全体としての昼夜間人口比率は、特別区は1.309で、この地域は1.113。面積でございまして、特別区は622平方キロ、この地域ですと、その1.5倍ぐらい、907平方キロでございまして。職員数、歳入規模、財政力指数、議員数を挙げておきました。

こうやって見ますと、特別区と比較的近い状況にある地域であるのではないかと言えるような気がいたしております。

7ページ、特別区をつくる時に何かしらの規模の基準があったかどうかでございます。昭和21年のこの地方制度調査会の前身になる別の調査会ですが、地方制度調査会がございまして、地方自治法をつくる時にどう考えていたかでございます。

東京都でございますが、区は現状どおりとして、人口は10万ないし30万を基準として構成することと挙げてございます。

これを受けまして、8ページ、昭和22年に東京では、35区を22区に整理しております。その後、5月に地方自治法が施行されまして、8月に板橋区から練馬区が分離して23区になった。例えば麴町区が2万5千、神田区が4万9千だった。10万に近づけるという意味でしょうか、この2つが合併いたしまして、千代田区8万9千になっている。しかし、なおかつ10万を超えない区、千代田区、江東区がございました。できるだけ10万を超えさせるようにということで大分合併をしておりますのが、蒲田区が8万5千だったところ、大森区と蒲田区を合わせて大田区にしている。あるいは滝野川区が5万千だったところ、王子区と合わせて北区にしているとか、こういう議論でございます。

ものの本によりますと、この状況のときに、東京は空襲に遭って、かなり市街地が崩壊をしておいた状況にあったということ。疎開とかがございまして、東京の人口が比較的少ない状況にあったときでございます。

9ページ、現在の東京特別区の姿と大阪の24区の行政区の姿を比べた図でございます。

東京では、人口でございますと、今、10万を切っておりますのは、千代田区の4万7千だけでございます。大阪でございますと、実は、この図でいきますと、福島区から西淀川区まで、東成区、旭区は10万を切っております。

面積でございますが、東京の特別区も狭いという議論はあるのでございますが、10平方キロを切る区はございません。大阪の行政区は、都島区、福島区を初め、かなりの区で10平方キロを切っている。東京の特別区よりも狭い区域になっていることがございます。

10ページ、東京における区の経緯を挙げておきました。

東京の特別区は長い経過をしょっておるわけでございますが、市制の明治44年の大改正があったときに「勅令ヲ以テ指定スル市ノ区ハ之ヲ法人トス」という規定が入りまして、具体の勅令は、東京市、京都市、大阪市を指定しております。ただ、戦前において、区の財産を有していましたが、具体的に東京の区だけであったという記録がございます。

東京都制をつくる時にどうしたかでございますが、都制においても、140条で「区ハ法人トス」と書いてあって、区の名称とか区域は、従来の東京市の区域、名称による。

ただ、附則でございますが、このときにどういう法手続をとったかといいますと、東京府も東京市も東京市の区もこれを一たん廃止している。廃止した上で設置するという手続をとったようでございます。

11ページは復習でございますが、昭和18年の東京都の区、法人区、財産を有していたも



のから、例えば39年に福祉事務所を特別区に移管しまして、生活保護等の事務をやるようになった。49年に保健所設置市を特別区へ移管した。平成12年4月1日に施行でございますが、一般廃棄物の収集・運搬等、大きな事務を特別区に移管いたしまして、基礎的な地方公共団体であるという位置づけをしたというわけでございます。こういうようにだんだん事務がふえてきているということでございます。

12ページ、指定都市のところは現在、大阪市が担っている事務の範囲でございます。網掛けの部分が、現在、東京の特別区が処理している事務でございます。

中核市のところに線がございますが、仮に特別区の手務を大阪において中核市並みにするときには、今、東京特別区でやっていない介護サービス事業者の指定、県費負担教職員の研修あるいは市街化区域とか市街化調整区域内の開発行為の許可だとか、こういうものを区ごとにやるとなるわけでございます。上下水道、消防・救急、都市計画決定を現在、都がやっておりますが、どうするかという議論でございます。

13ページ以降は、142法律ございますが、特別区、東京都あるいは都が載っている法律でございます。これについてそのまま大阪に適用していかどうかの検討をしていく必要が生じるわけでございます。

この前申し上げましたが、例えば警察法ですと、都警察の本部を警視庁とする。警視総監を置いて、国会公安委員会が内閣総理大臣の承認を得て、警視総監を任免するようになりますが、この規定が都と見なされるものですから、大阪にもそのまま適用されることとなりますが、これをどうするかという議論をしていく必要があるわけでございます。

こういう多面にわたる法律を並べてございます。

20ページぐらいにございますが、複雑でございます。「東京都」と書いてあるけれども、大阪も同じように扱ったほうがいだろうという法律もございます。例えば商法で「東京都の特別区の存する区域」と書いていますが、これは大阪に特別区が設置されたら、ここも入れてあげなければいけないような法律です。ところが、同じ「東京都」と書いてありましても、その下の最高裁判所を東京都に置くというのは変える必要がないわけでございます。こういうものを1件ずつ吟味する必要があるだろうと思います。

21ページ、23区が一体として処理をしている、一部事務組合をつくって処理している事務、具体には、清掃事務と人事・厚生事務組合の事務をここに挙げております。

22ページ、金目がどんな感じかということと、職員数の関係を挙げておきました。先ほど申しました、調整3税として、東京都と特別区で分け合う税は、ここにありますように、22年度決算で、調整3税の合計で1兆5,980億でございます。これが大阪市での3税だと3,872億になるだろうと。

地方交付税、臨時財政対策債という移転財源けれども、一般財源だという部分につきまして、東京は、特別区も都も、都区合算の結果、もちろんこれはゼロでございます。これが大阪では、6,220億が大阪府に行っておりまして、大阪市が1,390億こういう財源を持ってございます。このあたりが東京と違う条件があるわけでございます。

職員数でございますと、特別区の職員数全てで6万2,801人でございます。大阪市は、3万8,197人でございます。これは、人口1万人当たりで見ますと、特別区の一般行政58に比べて、大阪市は64人とかなり多い状況でございます。

消防などでございますと、東京消防庁が14人、大阪市の消防局が13人ということで、一見、大阪のほうが少なく見えますが、東京は一部の市等を除きまして、東京都全域を東京消防庁が管轄しておりますので、これから比べると、大阪市は少し職員の多い状況にあるというのが見てとれるわけでございます。

23ページ、財産とか職員を、東京都をつくる時にはどうしたかでございます。

東京都制の附則、181条「本法施行ノ際東京府及東京市ニ属スル財産、営造物、事業及権利義務ハ都之ヲ承継ス」となっておりまして、全て都の側に財産が承継されております。

職員の関係に手がかりになりそうなものが、189条で「東京府又ハ東京市ノ有給吏員本法施行ノ際引続き都ノ官吏ト為リタルトキハ恩給法ノ適用ニ付テハ勅令ノ定ムル所ニ依リ其ノ官吏ノ在職ニ継続スル有給吏員ノ勤続年月数ハ之ヲ公務員トシテノ在職年ニ通算ス」。何かといいますと、基本は、東京府の職員も東京市の職員も東京都に行くということが前提に恩給の通算規定が書いてあったということでございます。

23ページの下の方には、市町村合併のときに何か手がかりがあるかどうか。

合併特例法でございますが、「合併関係市町村は、その協議により、市町村の合併の際現にその職に在る合併関係市町村の一般職の職員が引き続き合併市町村の職員としての身分を保有するように措置しなければならない」という規定がございます。あわせて「職員の任免、給与その他の身分取扱いに関しては、職員のすべてに通じて公正に処理しなければならない」という規定がございます。

24ページ以降は、今回の特例法で特別区をつくった場合に、地方自治法とか地方自治法の施行令が適用されない部分が出てまいります。

例えば特別区の設置があった場合に、長の職務執行者をどうするか、議会が成立するまでの間の予算をどうするか、議会が成立するまでに条例規則をどう適用するか、こういうものが地方自治法施行令にあるのですが、現在の東京都において、三鷹市、武蔵野市が仮に特別区になる場合には適用される規定があるのでございますが、この部分がございますので、こういうことについて吟味しながら、今度の法律の施行令を書いていく必要があるということでございます。

最後に、大阪府市統合本部で出している資料がございます。

参考資料3は、おおむねこの前、2月にこの地方制度調査会の場で市長さんが御発言なされたことの目的、理念が書いてある資料でございます。

参考資料4は、6月15日に出された資料で、道州制との関係等が書かれてございます。

参考資料5は、9月10日に出されました府市統合本部の資料、私どもは大阪府市統合本部の事務方からいただいたものでございますが、財政調整についてのことが書いてございます。主なところ、さわりだけを御説明いたします。

2 ページ、現在の大阪の行政区の姿が書いてあります。税源を今、割り振ってみますと、一番税源の多い中央区と最小の西成区で12.7倍の税収の差がある。これを基準財政需要額ごとに機械的に交付税を割り当ててみて、大体確からしい交付税の配分をしてみても6.6倍ぐらいの歳入の差が出てくるということでございます。

4 ページ、御指摘がございますのが、各行政区の歳出は、生活保護費を除けばほぼ均等である。西成区と西区で1.2倍。人口1人当たりの歳出も、ここに書いてございまして、1.7倍。生活保護費を控除すると差が縮小するということが出てございまして、地域的に行政需要の遍在があるということがございます。

5 ページ、都心の3区に税収が集中している。中央区、北区、西区に税が集中しているというファクトが書いてございます。

7 ページに府市統合本部の側でお考えになっている今の財政調整の考え方が書いてございます。まず、前提として、大阪市は、これまで1つの市として運営してきたため、地域的な税財源の遍在による格差は顕在化していない。これはどういうことかといいますと、市が1つなので、法人格が別に分かれておりませんので、1つの財布でやっていますから、顕在化していない。複数の特別自治区へ再編することにより、その遍在による税財源の格差が顕在化する。

そこで、よくございます議論として、中核市ぐらいの市に全て分市をしたらいではないかという議論がございます。それについて答えた文章がございまして、財政的にも自立可能な一般市とした場合、狭隘な地域に超富裕団体と財政基盤が極めて脆弱な団体を生み出すことになる。交付税を個別に適用しても、不交付団体の超過財源が相殺されず、所要交付税が増加する。これは、不交付団体で交付税をもらわないところでものすごく税収があると、その税収はその特別区に帰属しますので、その特別区が使うことになってしまうということを言っているのだと思います。その結果、足りないところに交付税をたくさん出さなければいけなくなる。地方財政制度上、現在の制度では、交付税による調整以外の財政手法は存在しない。だからこそ財政調整制度が必要なのだということを言っておられます。

8 ページに試算をする前提がございまして、今の行政区がそのまま特別区になったときが一番財政調整がしづらいケースだと。そのケースでもうまく回るように考えられるかどうかを試算するとなってございます。24区がそのまま特別区になった場合、このシミュレーションでは、24議会があるとか24行政委員会がある。例えば消防は、24消防本部に行くとか、こういうことで、中核市並みの行政需要があるという需要額を振り分けた上でどうなるかを考えた。そうすると、交付税算定上の増加需要額でいくと、そのまま24区をつくると、800億円の財政が増加する。ところが、新たに設置しなくてもいいものもあるので、そういうものを考えると、増加需要額は200億円だという試算をしておられます。

そこで、10ページ、200億から800億を、例えば府市統合の経営形態の見直し、行革努力によって生み出していくということをおっしゃっているわけでございます。

11ページ、都区合算といいますか、特別区を一体で交付税を計算することを前提として、12ページに交付税の算定方式として、現在の東京都と同じように、特別区が分割されても特別区全域を1つの市町村と見なして交付税を算定することを前提にし、これはかなり気の早い話だと思いますが、調整財源として、東京都の3税では足りないので、大阪市分として計算される交付税だと思いますが、その交付税を調整財源にする前提。これは目的税なので、非常に議論があるところでございますが、事業所税と都市計画税についても、遍在度が高いから、調整税に加えることも検討したいとおっしゃっております。

この結果、最後の辺になります。16ページに区割りのパターンをいろいろ書いておられまして、一番上が先ほど申しました、一番財政的に大変なケースとしての、24区そのままを特別区にするケースですが、それぞれ各局で持っている単位があるようでございまして、そういうパターンごとに編成する場合もあるとお考えになって、これで特別区の収支が均衡するかどうかのシミュレーションをされたと出てございます。

結論的に申しますと、これはいろいろな仮定を置いておりますので、これが直ちにどうかという話ではないと思いますが、実は、30ページに結論が書いてございまして、一番難しい、24区で特別区を実施したケースで、税の遍在は、東京都と同じだけの調整財源ではうまくいかなかったと。プラス交付税を入れ、都市計画税と事業所税を入れると調整財源として十分になる。配分基準としては、先ほどありました生活保護に関する歳出を十分に満たされるように配慮する必要がある。そういう意味で、特別交付金といいます。需要額によらずに、いろいろ柔軟にという意味だと思いますが、その割合が増加すれば、24区体制でも収支は均衡するのではないかというシミュレーションが出されているわけでございます。

最後、では、マクロ的にどう見ていらっしゃるか。今はミクロの積み重ねでしたけれども、33ページにどんな枠組みでお考えになっているかという図がありまして、新しくできる、おっしゃっている大阪都でございますが、府県の権限と、今まで大阪市がやっていた大都市特例の事務と、消防とか上下水道とか、東京都並みの事務を大阪府側がやる。特別自治区には中核市の権限を全部下ろす。そのときの所要の一般財源ベースの歳出が出ておられまして、調整交付金のロットを5,202億にする。調整3税プラス交付税、臨時財政対策債を入れて5,202億にする。

現在、東京では、都がとっております目的税の事業所税、都市計画税を中核市並みというところで、特別自治区に与えた上でシミュレーションすると、67%と33%で分ければ、マクロとしてはうまく回るのではないかと。

ただ、これは先ほど見る見てまいりましたように、個々の特別区が全て収支均衡するとはなっておりません。マクロではこうだと。ミクロでは先ほどの議論だと資料が示されております。

これは大阪府市統合本部の事務方から提出があった資料でございます。

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。

このたび施行されました、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」自体は、お手元にありますように、比較的短い法律であります。これを検討する際には、ただいま御説明いただきました膨大な資料がありまして、これをどう料理して私たちが検討していったらいいかが、きょうのこれからの課題になります。

きょうは時間が限られているのですが、審議を円滑に進めるために、最初にまず、御質問をいただいて、理解を共通にして進めていきたいと思っております。

御質問がありましたらお願いいたします。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 地方制度調査会でこの法律ができた後にこの問題を大阪を例にとって議論することの意味とございますか、目的をお伺いしたいと思います。

法律上、基本的に地元がつくって、総務大臣が意見を言うということになっていて、この法律ができてしまえば大都市制度の根本問題について地方制度調査会が議論するというのは、2つのパターンが考えられるわけです。

1つは、この法律を我々としてどう評価するのかという、ややできてしまったものをどう評価するかというレベルでのものです。

もう一つは、国の機関ですので、大阪市に対してこうしたらという関係に地方制度調査会は立たないと思うのです。もしあえて立つ局面があるとしたら、総務大臣が協議をしたり、意見を言うときの、大阪市特有ではないにせよ、一般的な基準として我々が示すことになるのか。しかし、政令指定都市を一々指定する際に地方制度調査会に諮問されたことはないと思っております。

とすると、まず何を目的にして、何で我々は今ここでこれを議論するのですかという目的があるのですが、それが1つの質問です。

○碓井委員長 そこでとめていただきましょうか。

実は、私から問題提起をしたかったことが今の太田委員の御質問のことでございまして、きょう、私たちは何のためにこのテーマを取り上げているかということでもあります。

私が発言してもいいのですが、余り出過ぎてはいけませんので、まず、山崎行政課長の御発言を求めたいと思っております。

○山崎行政課長 実は、この法案を審議されるときに、総務大臣の御答弁等もありますが、いずれこの法案が施行されたらということで議論があったのですけれども、まず、東京と同じシステムを適用するという話ではなくて、事務配分、財源調整、税源配分について、東京と違う法制上の措置をするという前提に各党各会派の議論ではなっております。

そういう意味からしますと、仮にどこかの地域、例えば大阪に適用されるとき、東京以外の地域に適用されるときに、そういう事務分担、税源配分、財政調整を法制上措置するといったしますと、どういう観点を踏まえておく必要があるのか。これは地方制度調査会でよく議論していただきたいというのがその折の大臣のお考えでございます。

私どもとしましては、今後、総務省が協定書について意見を言う場合、具体的に制度を協定書を踏まえていじるかどうか、改変するかどうかというときに地方制度調査会の御意見を最重視したいと思っております、そういう大臣の御意向で御議論を進めていただければと思います。

○碓井委員長 太田委員、よろしゅうございましょうか。

ほかの委員の皆様、ただいまの御趣旨でただいまの点はよろしゅうございますか。

ほかにかがでございましょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 質問ですが、大阪は、中核市並みの特別区をつくりたいと。きょうお示しいただいた視点の中で、現行の東京都の特別区が処理していない介護等々を大阪が、そういう場合には処理することとなることについてはどう考えるかという話は、恐らく現行の東京都の制度ではない制度をつくりたいと言っておられるわけです。これは可能ですか。これはどのように考えればいいのか。つまり、東京都をベースにして、スタートラインでは、このようにした上で制度を変えていかなければいけないことになるのか、そのあたりはどうなのでしょう。

○碓井委員長 山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 この法案では、何もしなければ東京と同じ特別区ができるのでございますが、協定書の中に事務分担、税源配分、財政調整を書き込むことができることになっていまして、これが例えば現行の東京都の制度と同様の、それを前提にお書きになれば議論は要らないわけでございますが、現行の東京都と違う特別区とこれを包括する府の事務の分担を考えたとき、それを協定書に書きたいと、特別区の事務を中核市並みにしたいという話になると、これは法制上の措置その他の措置が必要でございますので、それを総務大臣に協議して、総務大臣の側は、いずれ法制上の措置を講じるときには閣議にかけていく必要がありますので、関係の各省庁と議論をしながら、それがオーケーにできるということであれば、そこで協議が整いますので、整えば、そういう事務分担にするということで、法律を検討して、閣議決定に行く義務が生じるのであろうと思っております。そういった意味で、違うことをやることも可能な法制になっておるということでございます。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 ということは、地方制度調査会では、事務配分をこのようにするとか、あるいは税源配分をこのようにする。例えば固定資産税も調整財源に入れるのではなくて、中核市並みだということになったら、東京都と違って市が集めるということも1つの選択肢としてあるわけですね。そういうものが出てきたときに法制度を変えないといけないので、これは地方制度調査会でも議論しなければいけないだろうという話になるわけですね。

ということは、個別にいろいろなところからいろいろな形が出てきたときに、それを個別にここで取り上げて、要するに最大公約数的な法制度ということであれば議論ができると思っておりますけれども、今後、個別に出てきたときのこともここで議論するのか。太田委員

の今後、個別にそういういろいろな制度の仕組みができてきたときに、ここで一々上げるのかという話ともひょっとするとつながるのかなとも思ったりするものですから。

○碓井委員長　どうぞ、行政課長。

○山崎行政課長　東京都以外の地域に特別区を適用する場合の留意点はかなり共通しておるのではないかと思うのです。

今回、東京都以外の地域に特別区を適用する場合の一般的な留意点を御議論いただければ、それを踏まえて、もし大阪で話が進むとなると、地方制度調査会のお考えを踏まえて我々は意見なり、協議なりに臨みたいと思いますし、仮に別の地域、札幌だとか神戸だとか、そういうところで起こった場合も、東京以外の地域に共通する議論として地方制度調査会で御議論を一般的にお願いしてありましたら、それを踏まえて我々としては対処していくとなると思います。

そういった意味で、個別に一つ一つ答申を求めるかどうか、これは総理のお考えもあると思いますが、我々としては、この法律の審議のときにはそういう姿勢で臨んでおりました。

○碓井委員長　林宜嗣委員の質問にもややお答えするのが苦しいところはございますけれども、いずれにしても、どういうことに気をつけなければいけないかということは取り上げさせていただいて、個々の問題がそれぞれ大きいですから、それについて地方制度調査会の小委員会が議論して、親の調査会に上げるというのは、固めた上で出すというわけには多分いかないと思います。ですから、あとは大臣の政治判断もありますし、そういうときの参考に供していただくという趣旨で、少し柔らかい気持ちできょうの御審議はお願いしたいと思います。

太田委員、どうぞ。

○太田委員　ちょっと変わって、法律の解釈についての質問をさせていただきたいのですが、資料3、特別区の設置が可能な指定都市及び隣接市町村ということで、これは恐らく大阪市と堺市も含めて一緒に特別区へ移行する感じの赤丸に見えるのですが、その点を確認したいと思います。

すなわち、例えば堺市が俺は嫌だと。政令指定都市のままで頑張りたいとなったときに、南の和泉市とか河内長野市は、大阪市と一緒にあって特別区へ移行することはできないという解釈でよろしいのですね。

○碓井委員長　山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長　そういう解釈でございまして、具体的には、2条に「関係市町村」の定義がありまして、「200万以上の指定都市又は一の指定都市及び当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内の一以上の市町村（当該市町村が指定都市である場合にあっては、当該指定都市に隣接する同一道府県の区域内のものを含む）」と書いてあります。

これは何かといいますと、基本は、大阪の地域で言えば、大阪市に隣接する市町村だと。大阪市に隣接する市町村が堺市のように指定都市である場合に、堺市に隣接する市町村も

含むとしておりまして、堺市が抜けた場合には、飛び地はできないと理解してございます。

○碓井委員長 ほかに御質問ありませんか。

それでは、どうぞ、先ほどの資料2の1ページ目に視点が掲げられておりますが、これを手がかりにして、皆様の御意見をいただきたいと思えます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 3番目の人口規模を例にとってお伺いしたいというか、意見を述べておきたいと思えます。

我々がここで議論をするときに、やはりこのまま放っておけば東京と同じ、逸脱を許すこともできる法制であるという前提になったときに、逸脱を許す論拠をどこへ求めるかがやはり避けられないだろうと思えます。私は、まずそれは、その地域の特性なり、その地域の政治的な意思決定にのみ依存するべきであろうと思えます。というのは、そうでないと、これは東京のほうへはね返ってしまう可能性があるからです。

例えば総務大臣が何か実は一一般的な基準のような腹案を持って、いわば理想の特別区制度のような基準を持って、それに誘導するとか、東京都だとしがらみが多過ぎてできないので、新しいところでそれを目指すのだという思考をとりますと、それはおのずと東京にはね返えざるを得ない。前回、前々回ですか、東京について議論したときは、やはり大直しはしにくいであろうという感じの議論になっていたと思えます。それであれば、逸脱するときには、東京以外の地域の個性を論拠とする必要があると思えます。

そういたしますと、例えば具体的にある程度の人口規模が必要ではないかと言われたときに、それはそうかなと思うのですが、それを露骨に出して、昔のように、今であれば大体、50万ぐらいねと言ってしまっただけで、それを基準にすると都の区にはね返りますので、そういうものはある程度考えないということにしておく論点が必要ではないかと思えます。

○碓井委員長 今、太田委員から特別区の人口規模についての御意見がございましたが、この点についてほかの委員の皆様から御発言ございますか。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林（宜）委員 大都市制度の1つのきっかけは、昼間人口と夜間人口が大きく乖離するというところで、行政需要と負担の不一致が起こっているといったことが1つ大きなきっかけになっているのだろうと思うのです。

そういう場合に、今後、大都市制度として区を考えていく場合に、人口規模を夜間人口としてとらえて本当にいいのかという問題。つまり、昼間人口なのか夜間人口なのか、あるいは交流人口なのかが今の大都市制度に欠けているところなので、こういう人口でということが大都市に関しては非常に難しくなっているということは押さえておかなければならないのではないかと。

そして一方で、きょう、資料3で出していただいております、大阪の場合の大阪府下の周辺市町村の地図でありますけれども、大阪市への流入は、兵庫県下にも30%以上流入しているところがあるといったことを踏まえていかないと、大都市制度はなかなか、問題点



を解決するための大都市制度ということになりますと、何かそのあたりが非常にもどかしい感じがあるのです。

今後、人口が減少していきだろろうとか、高齢化が進んでいくとか、例えば東京都の研究會でも、これは試算の仕方によりますけれども、2100年には人口が半減するといったことがある中での大都市制度を考えていくためには、では、どういう機能を果たすべきなのかというところが、どうも私はちょっとそういう意味では、今の制度をどう変えるかというところで、論点整理のところでは、地域の経済が停滞しているといったところも書かれていたのではないかという気がするのです。

そしてもう一方で、地方分権という流れがあって、それは住民が大都市の場合には、見えにくくなっているのではないか、あるいは聞こえにくくなっているのではないかといったときに、特別区という形にしたときに、本当に地方分権の流れの中に沿っているのかといったこともあります。

ただ、地方制度調査會なので、制度論を展開せざるを得ないのだらうなどはと思いますが、ちょっとそのあたりが、私たち財政とか経済をやっていると、大都市が抱えている問題点ということに対しての答えに本当になっていく視点なのかどうかちょっと疑問であります。

○碓井委員長 ほかに。

人口規模に限定しないで、皆様から御意見等をお伺いしたいと思います。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 別の論点になりますが、資料2、2ページ目の下から2つ目のポツで、議会の議員定数、ここで住民自治だけではなくて、効率性や財政への影響の観点も踏まえてということが出ておりますけれども、これも先ほどの御議論とかなりつながってくると思いますが、全体の地方議会のあり方については、自治法の改正でいろいろな定数の決め打ちをしない、あるいは上限を撤廃するというところで、住民及び議会の自律に待つという方向性があると理解します。

そうしますと、今回設置される特別区についてだけ、国がこの調査會であるとか、あるいはもっとハードなものであれば、政省令とか自治法において新しくできる特別区については、議員定数はかくあるべしと出すのは、全体として、各団体や住民の自律に待ちましよう。これは別に勝手にやればよいということをおししているのではなくて、今回の自治法改正におきまして、幾つか地方制度調査會の提案で議会の自律ということからの改正がありましたし、議員立法で政務調査費を政務活動費に変えるという改正もなされました。これは本当に議会の自律がなければ住民の信を失ってしまうだけだと私は考えます。

そうしますと、議員定数といったものについては、新しくできる制度のものと住民なり、そこでの議会、執行部が考えてお決めになればいいことで、国あるいは国の調査會で何か特別なものをつくらたり提言したりする性質のものではないのではないかと考えます。

○碓井委員長 よくわかりました。

ほかに御意見等ございますか。

私から問題提起ですが、既にこの視点に出ていることですが、例えば調整税目として、大阪府市統合本部の御意向としては、事業所税、都市計画税という目的税も加えようという案をお持ちのようですけれども、こういうものはいかなるものかという、ちょっと問題提起をさせていただきます。もし御意見があればお願いしたいと存じます。

御専門家でいけば、やはり林宜嗣委員に伺っていいのでしょうか。

○林（宜）委員 私は、今の地方税制を前提にして財政調整の試算をするといったことが果たして本当に必要なのかと思っているのです。都市計画税はそもそもこれはどうあるべきなのか。今、確かに中央区、北区に偏っている地方税も、地方消費税の問題が出てきたりということになってきたときに、収支の格差が変わってくるわけです。だから、そういうことを一方で議論しているわけですから、ここでこういうシミュレーションが出てきて。

私は、実は、府市統合本部の方が研究室にいられて説明を受けました。ただ、この財政調整は非常にあらあらずです。しかも、非常に大きい仮定を置いているといったことがあるので、今後これをさらにもっと理論武装しながらということをおっしゃっているのです、この時点で余りこういうことを議論することが果たして建設的かどうかという感じを持っています。

○碓井委員長 余り踏み出すと危ないというか、まだ不確定な段階でということでしょうか。

財源の問題等も含めて御意見がありますでしょうか。

どうぞ、辻委員、お願いします。

○辻委員 今回、新しく大阪を中心とした地域に特別区の制度を導入するということを念頭に置きながら制度設計していくこととなりますので、それぞれ地域の個別事情があり、なるべくは地域の実情に合うように柔軟に制度設計していくことにしながら、しかし、法制度から見て、やはりどうしてもここは譲れないところをこの委員会を中心にアドバイスしていくことになるのではないかと思います。

私は、東京都と区の関係を見ても非常に微妙な問題に、特別区をもともと内部団体で始めて、分権を進めて基礎的な団体としての特別地方公共団体にしてきたということがあります。今回、特別区の制度を基本的に適用して、しかもそれも中核市並みの権限ということですから、恐らくこれは基礎的な特別地方公共団体になると思うのです。

そうなると、財源調整などを考えたときに、要するに都の昔の制度のように全くの内部団体ですとかなり柔軟に今の都市計画税の問題や事業所税の問題、地方交付税の問題なども含めて、言い方は悪いですが、勝手に調整して実態に合うようにやっていただければそれでいいと思うのです。しかし、今、基礎的な特別地方公共団体という形で設定されますと、自治体として全国で法律で保障している部分があって、それをしっかり保障する形で制度設計してもらわないと困るということになると思うのです。

このことを考えたときに、やはり大きな課題となるのは、調整税の中に地方交付税を含

めて、個々の地方公共団体に財源保障しているものについて、いわば御破算にして再配分するという事だと思います。東京都の場合は、不交付団体で、今の基準財政需要額を前提に、さらに上回っている部分についてよりの確に配分することについては、少なくとも実質的には、そんな大きな支障がないのかもしれませんが。しかし、交付団体である場合に再配分するといったときに、やはりそれをしていいかどうなのかという問題があると思うのです。

実際、行革努力をして帳じりを合わせるのはとてもいい発想だと思うのですが、純粹理論的に考えて、1市でやっていたものを9に分けて、9の議会と9の事業所をつくったら、必ず基準財政需要額上は膨らむはずなのです。結果的には合算するとき、基準財政需要額を切り下げ計算しないと、多分、帳じりが最終的に合わないのではないかと思います。そういう計算を、果たして特別地方公共団体に対して認めていいのかどうなのかというのは、私はやはり非常に大きい課題だと思います。内部団体と割り切ってやってもらえば、それはいいと思うのですが、そうでない特別地方公共団体の位置づけを持つと、その点については、やはり明確な見解を出しておかないと問題が起きるのではないかと思います。

以上です。

○碓井委員長 今の辻委員の御発言について私から質問ですが、特別地方公共団体という言葉が出てきたのですが、今の都区合算制度のようなものをそのまま大阪に特別区を設けた場合のそれに当てはめるのは好ましくないという御意見でしょうか。その辺をちょっと確認させていただきたい。

○辻委員 単純に好ましいか好ましくないかということよりも、もともと地方公共団体それぞれに財源保障をしている地方交付税について、果たしてそれを御破算にして、一括して算定していいのか。調整税の中に地方交付税をもともと入れていいのかどうなのか。そこについてはかなりグレーな領域があると思ひまして、そこについてどう考えるかということです。

東京都の場合は、いずれにしても通常の算定基準よりも上回っているのですけれども、大阪の場合は、現在、交付団体で、それを9つに分けるわけですから、単純に計算をすると、多分、切り下げをしない限り合わないことになるわけです。その切り下げを認めて計算することが許されるのかどうなのか。この点については少なくともはっきりさせることが必要だと思います。

○碓井委員長 どうぞ、ほかにも御意見がありましたらお願いいたします。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 辻委員とも関係があるのですが、その前に斎藤委員が言われた議員定数の件です。それぞれの自治体でやるべきだというのは、私は大賛成ですが、斎藤委員が言われていることは、議会を置くということと、区長は公選だという、今の特別区のことを前提にお話をされているのだと聞いていたのです。しかし、辻委員の内部団体論が、いまだに出てくるのが、私は正直わからないところがある。むしろ、区長公選制が一度廃止され

て、区長公選制が戻っていく。判決ではもちろん内部団体論というものがまだ残っているかもしれませんが、その後、区長公選になり、そして、基礎的な地方公共団体として明確に位置づけられてきているわけですね。

だから、その意味で、いまだにその辺があいまいなので、それこそお聞きしたいのですけれども、まさに憲法に認められている地方公共団体の位置づけに着実に位置づけられてきているので、今どきといったらちょっと失礼な言い方ですが、内部団体論を、しかも、大阪の自治をつくっていくときの議論としては、あり得ないのではないかと。このあたりの規定をどう、今、判決後も含めて考えているのかちょっとお聞きしたいところです。

○碓井委員長 どなたに質問でしょうか。

○江藤委員 これは行政課長に。

○碓井委員長 大変な振られ方をしましたが、行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 辻先生がおっしゃった特別地方公共団体という議論は、内部団体的位置づけのときも特別地方公共団体ですので、それは法人格を持った地方公共団体として、昭和22年にスタートしているという前提だと思うのですが、今、江藤先生がおっしゃったように、内部団体的位置づけをずっとしてきていて、だから、区長公選でなくてもいいとか、都から配属する職員があってもいいとか、財源調整につきましても、総額補填方式といいまして、都の財源で保障してあげればいいのだというのをとっておったわけです。これが平成10年により自立性を高めて、基礎的な地方公共団体として特別区を位置づけるために、さまざまな先ほど申し上げたような、例えば総額補填方式をやめるとか、都区財政調整制度の財源を明記する、都区協議会を置くとか、そういうかなり法律的に整理をして、どんな地域に特別区を置くのかということも書いて、それで平成10年の改正が行われているということで、現在、憲法上の地方公共団体かどうかというのは、前々回でしたか、議論がありましたけれども、現在、それが憲法上支障がないかどうかは言い切っていませんが、基礎的な地方公共団体として特別区があって、ほとんど市並みのお仕事をなさっていると私どもは位置づけております。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 確認ですが、今の特別区は内部団体論をとっているわけではないのですね。憲法の地方自治規定かどうかはともかく、基礎的な地方公共団体という位置づけは、議会を設置し、区長は公選だということを変えられることができないという位置づけをされているということの確認だと受けとめました。

○碓井委員長 後のほうのことを。行政課長、どうぞ。

○山崎行政課長 平成10年改正で基礎的な地方公共団体というのは明記しております。基礎的な地方公共団体であるからには、憲法の保障はさて置きますが、総務省としては、区長公選、区議会設置というのは必須条件ではないかと考えております。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 ちょっと誤解がないように、私は、内部団体にしろと言っているわけではないので。特別地方公共団体であれば、それを前提に調整税のあり方、基準財政需要のあり方については考慮が必要ではないかということを経験しているということですので、それは大阪の部分についても、東京についても同じです。

以上です。

○碓井委員長 今回の議論についてですが、要するに地方自治法上は、特別地方公共団体という器に入れてずっと来ているけれども、中身については変遷が見られて、内部団体的な理解のときもあったけれども、現在では、基礎的な地方公共団体として位置づけられている。多分そういうことになるのではないかと思います。どなたか異論があるかもしれません。

田中委員、どうぞ。

○田中委員 制度としては東京と同じものが大阪にできるということですが、実態としては絶対同じものはできないのではないかと懸念があります。普通に考えると、大変な赤字を背負う会社がたくさんできる状態になり、そうすると住民としてはすごく不安です。会社や部門を経営していくのはたいへんなことで、厳しい会社の運営はなおさらです。一般的な会社もそうですけれども、悪い部署がたくさんできると、それ同士、余計連携が悪くなって、負のスパイラルに陥ります。もともと二重行政も、二重行政がなぜ起きたのかという根本のことや、背景を考えなければ解消できず、例えばコミュニケーションが悪かったのだとか、十分な議論がされないままいろいろ動いたのだという観点もあったと思います。

そういうところがまたくり返し起こるのではないかと心配と、あわせて住民自治の視点ということであれば、赤字会社がたくさんできたときに、誰がどうしてくれるのかということで、非常に不安があります。ここで例えば横断プロジェクトみたいなことができたとしても、独立した主体が連携をとるということは、実際にはとても難しいことです。現場では解決できない問題が多々できてくるのかなという懸念があります。そのためにどういう事務権限を整備しておくかということと、汎用性のある制度とか仕組みを考えておかないと、住民としては非常に不安がある。

以前、この調査会で市長さんに経済効果とかはどうなるのですかというのを質問をさせていただいたときも、それはわからないと。トップがやるという答えだったので、どうなるのかなと思っているところですが、現実には起こりうることへの想定と準備をしないと、課題はどんどん積み重なっていくかなという気がしています。

税制の配分とか財源のことは専門ではないのでわからないのですが、ちょっとその問題意識を話させていただきます。

○碓井委員長 畔柳副会長、お願いします。

○畔柳副会長 今回の田中委員と少し似たような発言ですが、そもそも最初に太田委員が言われた、今回のこの地方制度調査会が何をやる機能かみたいなのところにもかかわる

ところですが、この法律自体は大都市地域における特別区ということで、東京以外でも、大阪を初め名古屋とか、その他の大都市が進展してきている中で、こういうことをやればもう少しいろいろなものが効率化されるのではないかとか、地方自治の問題点が解消されるのではないかとか、法律の趣旨としてはそういうことだと思っております。

ただ、それをベースとして、東京都ベースでつくっている、特別区が東京都にあるからというところが1つ大きなポイントかなと思うのは、これまでの勉強でも、東京都という首都圏は、全国的には特別なところで、極めて特に財政的に豊かであって、本当は東京都の豊かさを全国に分けなければいけないようなところなのに、東京都自体は23区という中で調整して、一見うまくやっているように見えているだけのようなところのベースをベースにして、本当に問題を抱えている地方の都市、大都市の問題を適用するというのでいかという問題意識は1つ絶対持たなければいけないと思います。

もう一つは、各都市といえども、今回、当面は大阪だというのは誰もが考えていますし、その法律自体は、やはり大阪で非常に市民の支持を得て出てきたところの、市民の支持から来るところからこの法律も、結局は、若干いろいろと政治的思惑があるとしても、生まれてきているわけなので、結果としたら、市民の期待にこたえる形の改革が今回のここでなされなければいけない。その推測をするに、市民の期待は、大阪府とか大阪市の二重行政の合理化であるし、どうも行政が効率的ではないとか、その結果、何とか効率化して、大阪を再び成長させて、市民の幸福を上げてほしいみたいな、そういうところから出てきている背景だと思っております。

したがって、そこに対して地方制度調査会だけで何かをコントロールできるものではないですけれども、少なくとも、制度面から見て、そういう市民の期待にこたえられなくなるようなものは、ひとつよくチェックしておこうと。特に大阪市が頑張り過ぎてしまうと、行政の合併効果、企業で言う、府と市の合併効果が出ないことになってしまったり、むしろダブリが変なように増すみたいな区もできてしまったりという、そういうことになってしまったり、何のためにやっているかということになってしまったりと思いますので、そういう点からの問題点の指摘はきちんとしておくべきではないかと思っております。

○碓井委員長 ありがとうございます。

地方制度調査会がパターンリズムを發揮するわけには多分いかないと思いますが、しかし、ここでいろいろな御意見が出ることは、大阪府あるいは大阪市なりが、府市統合本部においてこれから議論を進めていく際にも参考にさせていただけるのではないかと思います。

どうぞ、ほかに御意見等がありましたら。

伊藤委員、どうぞ。

○伊藤委員 今、副会長がおっしゃったこととも関連するのですけれども、個別の権限配分をどうするかですとか、議会の定数をどうするかについては、地元の意向をベースとして制度設計をしてもらわざるを得ないと思います。

ただ、ここの地制調の場でも、橋下市長がおっしゃっていたように、この制度変更によ

って国に対して新しい財政負担を求めるものではないということも明言されておりますので、交付税を調整財源に入れるのかどうかという問題があります。そもそも交付税制度廃止を唱えていらっしゃる方ですので、果たしてこれがどうなのかなという疑問はあるのですが、そこも含めまして、いろいろシミュレーションをなさっているとは思いますが、やはり全体として国の財政負担がふえることがない制度設計は当然期待されるわけですので、その点は、地方制度調査会としても留意して見ておく必要があるのではないかと思います。

○碓井委員長 太田委員、どうぞ。

○太田委員 地方交付税制度のことですが、国が積極的に何か言えるとするれば、ほかの市町村を巻き込んでしまうネットワークであるところのこの局面であろうと思うのです。国の財政負担をふやさないというのはまず一つですが、もう一つ、一応、大都市でもあるわけですから、よその小さな市町村へ行くはずだったものが大阪市に余計に行くという財政調整制度の変更があっても、やはりそこは問題があるのではないかと思います。

ちょっと辻委員に御意見を確認したいのですが、例えば9つに分けたとしても、基準財政需要額は普通ふえるだろうと。幾ら行革をやったって多少ふえるだろう。ということは、それでもう都区合算という形で、一の市町村として扱うためには事実上、需要を切り下げないといけない。そこまではわかります。そういうことは、すなわち特別区になった結果、より厳しい財政事情に追い込まれるだろうということですね。

問題はそこから先で、それをどう評価するかであって、大阪市民があえて茨の道に行くというときに、いいと考えるのか、いやいや、あなたたちは一応、特別地方公共団体なのだから、要するに基礎的な地方公共団体というほうがこの場合、重要ですね。国としてそういう無茶はしなさんなとか、茨の道は行きなさんなど。大阪市全体になっていたほうが基準財政需要でもそこそこのレベルのものを保障してもらえるのだから、するのだからやめなさいというべきなのかというのは、私にはよくわからないところがありまして、行きたいというのだったら行かせればと思う自分もいるわけです。何よりも、先ほど言ったように、よそ様に迷惑をかけない。そのよそ様というのは国であり、ほかの市町村である。ほかの市町村に行く調整財源が流れ込むというのはやはり困る。そこなのだろうと思いますが、辻委員はどっちのスタンスで議論されているのでしょうか。

○辻委員 一般的に考えると、仮に1つの政令指定都市をやめて、9つの中核市をつくり、それが交付団体だとすると、必要とする交付税財源は膨らみます。制度的に言うと、その分、必要とする交付税は日本全体の地方財政計画のなかでおさめるとというのが最もストレートな回答だと思うのですが、それだと先ほど太田委員が言われたように、この改革のために、さらに大都市に地方交付税を必要とする改革をするということになるので、多分、政治的にも持たないのではないかという話だと思うのです。

ですから、制度的に許される話と、政治的に持つか持たないかという話を分けて対処するしかなくて、制度としてどこまで許されるのかということと、政治的にといたしますか、

実務的にどこまで許されるのかということをはけて議論するしかないのではないかと思います。

この観点からすると、逆の見方をすれば、先ほど質疑応答の中にありましたけれども、今、現実問題として、大阪府も大阪市も存在しているわけですから、現実的に大阪都の制度をつくっていくことになったら、今の制度から最低どこまで変えていくかということから制度設計していくこともあり得ると思うのです。

例えば政治的に中核市並みにするのですとか、いろいろ公約しています。しかし、仮にそれらを全部御破算にして、今の行政区でやっている範囲の仕事を、今の財政を前提にやって、一部、大阪市全体でやっているものについて、大阪市を中心とする一部事務組合でやって、さらに一部を大阪府に引き上げるという形で制度設計していけば、特別区制度を実際に動く制度として構築できると思うのです。公約とどこまでずれるかどうかという話がありますけれども、そういう制度設計をした場合に、どこまでやれば一応、特別区を置いたと言えるのか。この最終的なメルクマールが必要になってくると思います。

先ほどの事務局とのやりとりの中で、今の制度の場合はどこまで置けば特別区と言えるのかどうかという話がありましたが、この特別区の制度は、今から最低限、どこどこを変えたら、一応これを適用したと言えることになるのかというのも逆に詰めることが重要かなと思うのです。それは制度的に見ると、どういう制度が可能かという選択肢の1つだと思うのです。

それは現行レベルで言うと、逆に事務局に質問して申し訳ございませんが、今、最小の制度設計で変えていった場合に、どこまで変えれば大阪府と市について都の制度を適用したと言えることになるのでしょうか。

○碓井委員長 大変難しい御質問ですが、特別区の設置をベースラインとして考える発想と、むしろ現行のそれを、例えば特別区というものを設けて、そこにどれだけ盛り込んでいったら特別区という実態があると評価できるか。これは逆の発想からの御質問という、ここは行政課長、難しい質問ですが。

○山崎行政課長 まさにこの場で議論をいただきたいのですが、ただ、思いますのが、憲法95条で大阪市独自とか、大阪都独自の制度を衆参両院で可決して住民投票にかけるというオリジナルなものであれば、現行の特別区を前提とせずに議会と長を公選にしたうえで、どの程度の回し方でできるかとかも恐らく考えられたのではないかと思います。今般、各党各会派で御議論いただいてできました法律は、地方自治法上の特別区を設置する手続ですので、やはり基礎的な地方公共団体である特別区を設置するということだから、そうすると、前に内部団体だと言っていたころに戻るというのは、なかなか説明がつきにくいのではないかなと推測しますが、そこは地制調で御議論いただければと思います。

○碓井委員長 既に時間が参っておりますが、少し延長させていただいてよろしいでしょうか。

林文子委員、どうぞ。



○林（文）委員 今、辻委員がおっしゃった制度としてどこまで許されるかということと政治的・実務的にどこまで許されるかを分けて議論することは大変大切な視点だと思います。この調査会は、当然、制度を考える中で、政治的な判断も当然入ってきて、それに対しての御提言だと思いますが、先ほど何人かの委員の方がおっしゃっていましたが、市民の皆様が安心、安全にお暮らしになって、持続的な都市の成長ということを考えて制度設計を行うことも必要です。

ですから、特別区を設置して、都構想をつくるという政治的な判断と市民の視点から制度を調和させていくことも必要です。経済界に13年、トップマネジメントをやった後に行政に入りました経験からも、行政の事務事業は極めて複雑だと感じています。本当に油断がならないほどの仕事です。

ですから、本当に毎日どうやって区役所が動いているとか、市民の皆様がどんな生活をしていて、例えば、生活保護の方から引きこもりの方、児童虐待の問題とか、困難で複雑な課題を解決する視点を常に意識して考えることが必要だと思っています。

制度設計にあたり、現場が混乱しないように、その視点を絶対に忘れないで御提言をするべきと考えています。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、まだまだ御意見がおりと思いますが、時間が過ぎてしまいましたので、本日はここまでとさせていただきますと存じます。

次回は、10月15日15時から開催することとし、これまでの議論を踏まえまして、取りまとめに向けての考え方を整理するための審議を次回以降、2回にわたって行うことといたします。開催に際しては、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、これもちまして、本日の専門小委員会を閉会いたします。

ありがとうございました。