

○碓井委員長 皆様、こんにちは。

時間が参りましたので、第24回「専門小委員会」を始めさせていただきます。

本日の審議につきまして、先般、皆様にお示しをいたしました「とりまとめに向けた考え方の（その1）」及び「（その2）」につきまして、皆様からいただきました御意見や前回のヒアリングにおいて関係団体から聴取いたしました内容等を踏まえ、私から事務局に命じまして、机上でございますが、「大都市制度についての中間報告（素案）」を作成してもらいましたので、事務局より説明してもらいます。その後、委員の皆様からこれについて自由に御発言をいただく形で進めてまいりたいと考えております。

それでは、「大都市制度についての中間報告（素案）」につきまして、説明を求めるといたします。

山崎行政課長さん、お願いいたします。

○山崎行政課長 それでは、お手元でございます素案につきまして御説明申し上げます。

基本的には、「現状認識と課題」のところは、先般まとまりました論点整理の部分をもとに議論を少し詰めたものを書いてございます。先ほどお話がありましたように、個別の部分につきましては、（その1）（その2）で御議論いただきましたことについて加筆、修正をしております。

素案と申しておりますものは、体言どめの形にしておりまして、まだ厳密な文章化をしておりません。今日、先生方に御意見をいただき、次回、六団体からも御意見をいただき、文章化をしていこうと思っております。そういった前提でお話をお願いしたいと思います。

まず、「I. 大都市等をめぐる現状と課題」でございます。

1番目に書いてございますのは、人口減少社会に日本がなっている。これを前提にして、これからの我が国のあり方を真剣に考えていくことが必要だということで、人口減少社会下における国のあり方ということを出してございます。

その中にありまして、経済を持続可能なものとし、国民が全国で安心して快適な暮らしを営んでいけるような国づくりが必要だと。

ここを出してございますのは、都市が核になるという考え方で、国民の暮らしを支え、経済を牽引していくのにふさわしい核となる都市やその圏域を戦略的に形成していくことが必要だと。

ここで申しております都市は、指定都市に限るわけではございません。各地域地域の核となる都市がその圏域を戦略的に形成していくということを書いてございます。

一方で、三大都市圏の人口は、当面、人口減少社会に入っておりますけれども、比重が再び高まっていく見込みになってございます。三大都市圏あるいはここで地方の中核都市という言葉を使っておりますが、イメージは、指定都市の中でも地方の中核都市があります。中核市・特例市の中でも地方を支えておりますような都市がございまして。そういったことをイメージしておりますが、そういう都市を核とする圏域は、経済が成熟化し、グローバル化しているという中で、引き続き我が国の経済を牽引する役割を果たすことが必要であ

るということをまず、基本的な認識にしております。

次に、大都市圏、特にここでは三大都市圏に焦点を当ててございますが、これの課題について記述しております。

地方圏に比べて高齢化の進行がこれまでは緩やかであった。ただ、団塊の世代を中心に今後急速に高齢化が進行していくだろう。これまで地方圏の方は、高齢化の進行に応じて徐々に対応してきた行政課題について、大都市圏、とりわけ三大都市圏は、今後極めて短期間のうちに対策を講じることが必要になるだろう。

ここでも議論がありました。高齢者医療、介護、生活保護などの行政需要の急増、三大都市圏には、特に独居老人の問題や老老介護の問題、家族やコミュニティの機能の低下という議論もございました。

一方で、これも論点整理のときに御指摘がありましたが、人口減少をそのまま座して見えていますかという議論もありました。歯どめをかけるためには、出生率の回復が必要になります。大都市圏には若い世代が比較的多いということで、そうすると、大都市の対策は非常に役割が大きいであろう。

一方で、高度成長期に、特に東京オリンピック前後から社会資本を整備してきておりまして、一斉に更新する時期が来ております。これを全て今のまま維持し続けるのかどうなのか。そういうあり方の見直しも必要になるだろう。

これは論点整理の折に、国会議員の先生方からお話があった部分でございますが、大規模災害時における大都市圏のあり方についても対策を講じていくことが課題であるという御指摘がありました。

最後のところに書いてございますのは、三大都市圏のように通勤、通学、経済活動等の範囲が、行政区域をはるかに超えている都市圏がございまして、こういう大都市圏は、圏域を前提とした行政サービスの提供とか、その調整などが必要になってくるのではないかと、ここで大体、大都市圏、特に三大都市圏を中心にした部分の課題を書きました。

次が、先ほど申しましたような地方の核となる中枢都市圏の抱える課題でございます。

三大都市圏に先行して既に高齢化や人口減少といった課題に直面しておる。地域住民が快適で安心して暮らせる都市環境を確保する、大都市圏からも人の流れをつくるためには、地域を支える拠点の構築が課題なのだ。

つまり、各地域の核となる都市が圏域を形成しながら、そういう拠点になっていくというイメージでございます。

そういった意味で、地方の中枢都市を核に、都市機能、生活機能を確保するとともに、都市構造の集約化を図っていくことが必要である。

以上のような課題がある中で、地方自治制度はどういう役割になるのだろうかということが次でございます。

もちろんこのような広い課題でございますから、規制等に係る個別法の見直しだとか、

重点的な社会資本整備など、さまざまな対策を国として戦略的に実施することが必要になっている。

けれども、それと並んで、昭和31年に指定都市制度が創設されてから基本的には枠組みが変更されていない大都市等に関する制度、昭和18年に東京に適用されてから、その他の地域には適用されていない都区制度について、そのあり方を議論することが必要な時期が到来した。

「大都市等」としましたのは、中核市・特例市も大都市「等」の中に入っております、指定都市の枠組みの内数で形成されておりますので、こういう表現をしております。

このような中で、各方面からさまざまな提案が行われている状況だと。

この際、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について、地方自治制度の改革によって対応すべき点を検証し、その解決策を示すことが必要だということを全体の認識にしております。

そこで、具体的に「Ⅱ．現行制度の見直し」について、1番目が指定都市でございます。

指定都市制度の現状として書いておりますのは、指定都市の成り立ちを少し書いてございまして、地方自治法制定時に制度上存在したが実際に適用されなかった特別市にかわる制度として、昭和31年に創設した。以来、現在に至るまで、50年以上にわたって、基本的には制度の骨格を変更していないということを書いてございます。

その課題でございますが、この間の都道府県と指定都市の実際の行政運営の中で、いわゆる「二重行政」の問題が顕在化した。もちろん「二重行政」は、必ずしも指定都市と都道府県の間には固有の課題ではないわけですが、指定都市の規模能力が特に高いこと、都道府県庁所在地がかなり多いことから、特に指定都市と都道府県の間で深刻化したのだろう。

「二重行政」を解消するためには、指定都市の存する区域においては、できる限り同種の事務を処理する主体を一元化すること、事務処理に際しての指定都市と都道府県の間での調整のあり方を検討することが必要であるとまとめてございます。

そういう意味では、大阪の場合も一元化という意味では同じことかもしれませんが、ここに書いてございます。

もう一方の課題として、住民意思の的確な反映という課題を挙げまして、指定都市は、市役所の組織が大規模化しておる。カバーするサービスも幅広くなっておるので、個々の住民と行政との距離は遠くなる傾向がある。このため、住民に身近な行政サービスを適切に提供することとか、住民の意思を行政運営に的確に反映することが課題になっている。

そこで、住民に身近な行政サービスをより近い組織において提供すること、住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要だとまとめました。

特に人口規模が大きい指定都市においては、住民に身近な行政区の役割を強化し、明確にすることについて検討することが必要だと。

具体的な方策でございますが、まず、「二重行政」の解消の部分でございます。

1番目が事務移譲及び税財源の配分です。

「二重行政」の解消を図るためには、まず、法定事務を中心に、都道府県が指定都市の存する区域において処理している事務全般について検討する。指定都市が処理できるものについては、できるだけ指定都市に移譲する。同種の事務を処理する主体を極力一元化することが必要だという認識でございます。

どういふ分野かと申しますと、特に、土地利用の分野、対人サービスの分野を中心として検討すべきだと。

その際、留意事項で書いていますのは、少なくとも、県費負担教職員の給与負担、都市計画のマスタープラン、こういうさきに地方分権改革推進委員会が第1次勧告で都道府県から指定都市等へ移譲をしるとおっしゃった部分について、移譲されていない事務については、移譲することを基本として検討を進めていくべきであろう。

そこで、財源を書いてございます。

事務の移譲により指定都市に新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要がある。その中で、県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には、税源の配分も含めて財政措置のあり方を検討すべきだと。

税源の配分という言葉につきましては、前の回に御説明申しましたけれども、税源の移譲もございまして、例えば税交付金というものもあると思います。そういったものにつきまして、とにかく税源の配分も含めてということで書かせていただいております。

次に、「二重行政」の解消のもう一つの手だてでございまして、事務の移譲、税財源の配分に加えまして、指定都市と都道府県が公式に政策を調整する場を設置することが必要である。このため、ここは任意事務を中心に指定都市と都道府県が同種の事務を処理する場合等に適切に連絡調整を行う協議会を設置し、協議を行うことを制度化し、公の施設の適正配置や効率的・効果的な事務処理を図ることを検討すべきである。

協議会においては、例えば公の施設の設置の部分だとか、同種の事務についての協議の話を書いてございます。また、お互いに処理状況を報告し合うという場にしてみてもいいのではないかと書いてございます。

協議会の構成員、前回はいきなり構成員を書いてございましたが、指定都市と都道府県の執行機関・議会がともに参画することが協議の実効性を高める上で重要だという認識を示しまして、例えば会長は市長または知事とする。委員は市長または知事と各議長を充てるということを例として挙げてございます。

裁定の仕組みにつきまして、前の（その1）（その2）では、自治紛争処理委員に継続するような書き方を強くしておりましたけれども、そうしませんで、調停は全ての当事者が受諾することが必要であるため、それでも解決が見込まれない場合を想定した何らかの新しい裁定等の仕組みを設けることを検討すべき。

これは、先生方の方から自治紛争処理というものにくっつける話ではなく、大都市制度としてつくってもいいのではないかと御議論もありましたので、その辺はもう少し幅

を持たせていただきました。

2番目の柱、住民自治を強化するための見直しでございます。

指定都市、とりわけ人口が非常に多い指定都市において、住民に身近な行政サービスについて、より近い単位で提供する。参画しやすい仕組みを構築するため、区の役割を拡充することを検討すべきだと。

ここを出しております方策としまして、条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務と定めることを検討すべき。区長が市長から独立した人事や予算等の権限、例えば区の職員の任命権、歳入歳出予算のうち専ら区にかかわるものに係る市長への提案権、市長が管理する財産のうち専ら区にかかわるものの管理権などを持つこととすることを検討すべきだと。

(その1)(その2)から落ちておりますのは、区長の規則制定権の部分でございます。これは、執行機関ではない、補助機関としての区長がどこまで権能を持つべきかについては、もう少し検討が必要な部分がございますので、例示から外させていただきました。

予算につきまして、原案の作成権限と割と強い考え方をしておったのですが、総計予算主義の中で、予算が一本であるということで、どこまでのことが書けるかという部分がございますので、こういう提案権というやわらかい書き方にさせていただきました。

その後で副市長の話でございます。そういう権限を区長に持たせるという前提で、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区長について、例えば副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とする。任期中の解職や再任も可能とすることを検討すべき。引き続きの検討課題にさせていただきましたのは、区長を公選とすべきかどうかということについてでございます。

その次が教育の問題でございます。

現在、区長とか選挙管理委員会が置かれている。これに加えて、実は、大阪府市統合本部の側から小中学校の設置管理についての議論がありましたので、「現行の教育委員会制度を前提とする場合には」という限定をつけまして、小中学校の設置管理等をできるだけ区で処理できるようにする観点から、条例で、区に教育委員会や、ここをつけ加えましたのは、教育委員会という執行機関まで置くのではなくて、例えば市に教育委員会は1つだけけれども、事務局は区でもあるという議論もあり得ますので、ここは先生方の御議論を入れまして、教育委員会の事務局を置くことを可能とすることも検討すべきと。

区の教育委員会等は、小中学校の設置管理など、必ずしも市で一体的に処理する必要がない事務のうち条例で定めるものを処理することとすることを検討すべき。

もちろんこれは可能とするだけでございますので、全てそうしろということを書いているわけではございません。

次に、議会のことを書いておまして、区を単位とする住民自治を強化することと、特に区単位の議会の活動を推進するため、市議会内に区選出市議会議員を構成員とし、一または複数の区を単位とする常任委員会を置き、区長の権限に関する事務の調査や区に

係る議案、請願等の審査を行うこととすることを検討すべきであるということを挙げさせていただきました。

6 ページ、中核市・特例市でございます。

まず、現状を書きまして、市町村への権限移譲を規模能力に応じて段階的に進めるために平成6年と平成11年に設けられた制度だと。これまで、住民に身近な権限を適切に行使するとともに、地域の中心的な都市として地域を支える役割を果たしてきたものと評価と、ここで現状を評価させていただきました。

ただ、次の丸でございますが、特例市について、第2次一括法等によりまして、一般市への事務の移譲が進んだことから、特例市特有の事務が著しく減少しているということを経験認識にしてございます。

そこで、具体的な方策でございますが、①両制度の統合ということで、お示ししましたように、人口20万以上であれば保健所を設置することにより中核市となるという形で、両制度を統合すること、一層の事務の移譲を可能とすることを検討すべきであるとししました。

②都道府県からの事務移譲についての考え方でございますが、今後、都道府県から移譲すべき事務としては、例えば児童相談所の事務などが考えられる。ただ、中核市・特例市が多様である現状を踏まえすと、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他については条例による事務処理特例制度を活用することについて検討すべきであるとししました。

ここで、中核市・特例市の側から、条例による事務処理特例制度についてかなり問題点といえますか、課題が指摘されましたので、そこを書き込みました。

条例による事務処理特例制度により都道府県から中核市・特例市に事務の移譲を行う際には、両者間で適切に協議が行われ、事務処理に必要な財源が適切に措置されることにより、各市の規模・能力や地域の実情に応じた事務の移譲が行われるべきものなのだと。

我々としては、こういうことで地方自治法を提案したものですから、これはそうあるべきだと書きました。しかしながら、移譲事務の内容については都道府県の意向が強く反映されているのではないかと、また、事務移譲に伴う財源措置が不十分なのではないかとの懸念も存在するため、その運用のあり方について、引き続き検討。

これは、この場でも委員の先生からこういう議論が出ておったと思います。

次に、③住民自治の拡充でございますが、中核市・特例市においても住民自治の拡充は重要な視点だと。地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用することについて検討すべきだと。

支所・出張所という言葉も入れておったのでございますが、場合によって、行政の効率化の観点から、その部分について議論があり得るということでもございましたので、地域自治区等ということで文言を修正させていただいております。

選挙区の問題でございます。

中核市・特例市はかなり人口規模が大きいだけでも、特に条例で選挙区を設けない限り市域全体だと。ただ、この場でもそのあり方についてかなり幅広い議論が要するという

話がございましたので、より地域に密着し、住民との結びつきの深い市議会議員を選出する観点から、選挙区を設けるべきかどうか、引き続き検討。その際には、選挙区の設定方法をどのように考えるかといった視点が必要。

前は「ゲリマンダー」という言葉を入れておりましたが、そこまで今、入れる必要はないのではないかという議論がありましたので、ここを修正いたしました。

次に、地方の拠点である中核市・特例市の役割の強化。

中核市・特例市のうち、地方の拠点である都市については、周辺市町村と適切な役割分担を行い、圏域全体の連携を進めるため、定住自立圏の考え方が有効だと。このような中枢的な都市の担うべき役割とそれに伴う財政措置について検討すべきである。

定住自立圏の中心市と周辺市町村との間の柔軟な連携の仕組みについて、制度化する方法を基礎自治体についての議論とあわせて検討としてございます。

次に、東京の都区制度でございます。

都区制度の現状でございますが、これは大阪に関する記述にも影響しますので、現在の特別区のことについて少し時系列を入れておきました。

昭和39年に福祉事務所の事務、昭和49年に保健所の事務、平成10年に一般廃棄物の収集等の事務が移譲されるなど、累次の都区制度改革により都から事務が移譲され、平成10年の改革後は、基礎的な地方公共団体として、都が一体的に処理することが必要な事務を除き、一般的に市町村が処理する事務を処理するという状況になっている。

そこで、現状として、都区制度はおおむね円滑に運営されている。ただ、平成10年の改革後も、特別区への更なる事務移譲について、都区間で議論が行われている状況であると書いてございます。

具体的な方策でございます。

都から特別区への事務移譲です。

今後、都から特別区へ更なる事務の移譲について検討する際には、特別区の区域の再編と関連づける議論もあるが、特別区の財政力や一部の特別区の間での共同処理の可能性等を踏まえると、一般的に人口規模のみをとらえて基準にする必要はないもの。

ここは「一般的」という言葉を入れさせていただきまして、何でもかんでも人口規模のみをとらえて基準にする必要はないと、まず、申し上げました。

都から特別区に移譲すべき事務としては、この場で強く議論が出ました、例えば児童相談所の事務などが考えられる。ここはこうさせていただいております。専門職を適切に確保する等の観点から小規模な区の間では連携するといった工夫を講じつつ、移譲を検討すべきである。

一方で、特別区の規模が多様であることから、これは面積にしる、人口にしる多様であるということだと思いますが、一定の事務の移譲は法令で行うが、その他についてはそれぞれの事務に必要な規模・能力を踏まえて移譲を進めることとし、その際には、都とそれぞれの特別区の協議により、条例による事務処理特例制度を活用する方向で検討すべきで

ある。

これは、一般的に人口だけでやる必要はないのだけれども、事務ごとに考えた場合に、そういう議論も、面積だとかも含めてあり得るのだと。そこで、23区一体で考えるのではなくて、それぞれの特別区と都の協議によって事務移譲をする方法も考えていいのではないかということを出しておるわけでございます。

特別区の区域の見直しでございます。

一方で、今後の高齢化の進展とか、公共施設の更新需要の増加など、社会経済情勢の変化を踏まえると、特別区の区域の見直しについても検討することが必要である。

都区協議会でございます。これは、都区財政調整制度等に関して都区協議会があるわけでございますが、もともとの（その1）（その2）では、指定都市と同じように裁定の仕組みの話を書いてございました。ただ、この場で、都からも特別区側からも裁定の仕組みについては慎重にという議論がありましたので、「必要性について引き続き検討」という言葉にさせていただきました。

次に、住民自治の拡充でございます。

人口が相当多い区もあるということで、地域自治区等の仕組みを地域の実情に応じて活用して、住民自治の拡充を図ることについて検討すべきだと。

同じように、特別区の区議会議員について、先ほどの中核市・特例市と同じようなことを入れております。引き続き検討でございます。

9 ページ、「Ⅲ．新たな大都市制度」でございます。

特別区の他地域への適用ということで、大阪に関してのことが書いてございます。

大都市地域特別区設置法の制定ということで、まず初めに、基本認識でございますが、現行の特別区制度は、一般制度ではあるのですが、制度創設時には東京都以外の地域に適用することは想定外であった。仮に東京都以外の地域に特別区制度を適用する場合には、人口の集中度合いだとか、経済圏の実情など、現在の東京都の特別区に近い地域、例えば大阪市の存する区域に適用することが考えられるところといたしました。

そこで、いろいろ議論はあるわけでございますが、本年8月に、議員立法により法律が制定され、大阪市など、東京都以外の人口200万以上の区域に特別区を設置する場合の手続が確定した。確定したこの手続を前提に議論していくことを書いてございます。

そこで、法律で総務大臣との協議事項とされている事務分担、税源配分、財政調整を中心に、この法律に基づいて特別区を設置する際に留意すべき点を明らかにしておくことが必要だと。

具体的な留意点でございます。

まず、総括的な留意点として、特別区設置に当たっては、いわゆる「二重行政」の排除だとか、行政の効率化といった、もともと住民が期待をしておるということに応じたものにするように留意すべきである。

これは、長年存在してきた指定都市を特別区に分割することは初めてでございます。分

割される事務の処理による費用とか、特別区間や道府県との間のコミュニケーションコストの増大についての議論がありましたけれども、そういう懸念があるわけですので、的確に対応するよう留意すべきである。

道府県における特別区の設置によって、国や他の地方自治体の財政に影響が生じないよう特に留意すべきである。

次に、事務分担でございます。

事務分担については、今まで指定都市で一体的に処理してきた事務のうち、東京都でも行政の一体性及び統一性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することとされているものについては、基本は、道府県の事務とすることになるのではないかと。それに加えて、専門職員の確保とか、保険財政の安定等の観点から、さらに道府県でやるものがあるかという点にも留意すべきだと。

仮に、道府県の特別区が中核市並みの事務を処理するとした場合に、現在の都の特別区も処理していない事務も処理することになるので、円滑に事務処理を行うことができるかどうかについて特に留意すべきだと。やったことがないので、ここはしっかり留意してくださいということです。

もう一つの見方としてこの場で議論がありましたのが、特別区を設置しようとする指定都市の区で現に処理している事務を出発点として、これにどの程度の事務を加えれば特別区を設置したことが意義あるものと考えられるのかという観点にも留意すべきである。

そこで、大阪府市統合本部から時間軸という議論が出ましたので、東京都の特別区においては、長期間にわたり段階的に所掌事務を増加してきたことにも留意すべきである。

次に、税源配分と財政調整です。

まず、道府県と特別区が分担する事務の規模に応じて、税財源が適切に配分されることが必要である。税源の配分と道府県と特別区との間の財政調整の仕組みを適切に組み合わせる。特別区間で偏在度の大きい税を財政調整の財源とすることが基本になるだろうと。

税源の配分に当たっては、目的税との議論は切り離せませんので、目的税を財源調整の財源にするとか、税源の配分で、その目的に合わないところに渡すのは非常に議論が必要になりますので、その使途との関係にも留意すべきということを入れさせていただきました。

指定都市を特別区に分割した場合、交付税でございますが、現行制度と同様、特別区を1つの市とみなすことが必要だと。さらに、道府県と特別区との事務の分担、税源の配分が一般の道府県と市町村と異なりますので、現行と同じように、都区合算制度となるのが基本だということを挙げてございます。

留意点として、特別区において処理すべき事務が多いほど、また逆に、特別区の規模が小さくなるほど、分割される事務の処理に要する費用が増加するので、特別区の間で行うべき財政調整の規模が大きくなることに留意してくださいと。

11ページ、場合によっては、つまり、特別区が処理すべき事務が相当多いとか、特別区の規模が相当小さいとか、そういう場合には、現行の都区財政調整制度における調整3税以外の何らかの財源を調整財源として活用することが必要となる場合があることに留意すべきである。

そこで、道府県に置かれる特別区の性格でございますが、道府県に置かれる特別区は、道府県と特別区の事務分担や税源配分、財政調整のあり方によっては、平成10年の地方自治法改正で「基礎的な地方公共団体」と位置づけられた都の特別区とは性格が異なるものとなる可能性もあることに留意すべきだと。

財産処分及び職員の移管でございますが、これは基本、変えておりません。特別区の設置に伴う財産処分及び職員の移管に当たっては、事務の分担に応じることを基本に検討してくださいと。

市町村合併のときの均衡を考えて、身分取扱いについては公平にということを書いてございます。

11ページ、2が特別市でございます。「(仮称)」としてございます。

意義でございますが、少し意義を書き加えさせていただきました。

まず、(その1)(その2)でも挙げておりました、いわゆる「二重行政」が区域内で完全に解消されること。これに加えて、今後の大都市地域における高齢化や社会資本の老朽化に備えた効果的・効率的な行政体制の整備に資する点で大きな意義がある。

また、大規模な都市が日本全体の経済発展を支えるため、一元的な行政権限を獲得し、政策選択の自由度が高まるという点にも意義があるということで、意義について書き込ませていただきました。

一方で、課題はあるわけでございます。

1つ目が、本当に二層制にしなくていいかどうかということで、法人格を有し、公選の長、議会を備えた区を設置して実質的に二層制とすることまでは必要と言い切れないが、現行の指定都市の区と同様のものを設置することでは不十分であり、少なくとも、過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ区が必要になるだろう。

特別市(仮称)は全ての都道府県、市町村の事務を処理するとなるため、例えば警察事務について特別市の区域とそれ以外の区域に分割することとなるが、それについては懸念があるということを書いてございます。

区域内の全ての地方税を賦課徴収することになりますので、ある意味で、県はその税収を失います。そうすると、周辺自治体に対する都道府県の行政サービスの提供に影響するという懸念が県の側からも出ておりますので、これを書かせていただいております。

対象団体でございますが、全ての指定都市を対象とすると、現在の47の広域自治体体制が最大67に増加する可能性がある。やはり一定以上の人口の指定都市に限定する必要があるのではないかと入れさせていただきました。

そこで、当面の対応ですが、まずは、都道府県から指定都市への事務と税財源の移譲を可能な限り進め、実質的に特別市（仮称）に近づけることを目指すこととし、特別市（仮称）という新たな大都市のカテゴリーを創設する場合のさまざまな課題については、引き続き検討を進めていくということにさせていただきました。

3番目が大都市圏域の調整でございます。

三大都市圏においては、例えば通勤・通学10%圏のような圏域の広がりや、市町村のみならず都道府県の行政区域も超えている。だけれども、地方ブロックほどの広がりには、例えば首都圏などはなっていない。そういう中で、交通体系の整備だとか、防災対策とか、大都市圏域における共通した行政課題に関する連絡調整だとか、計画策定を行うための協議会等の枠組みを設けるべきかどうかについて引き続き検討をする。ここは、幅広くこの場でも議論していくべきだということでございましたので、引き続き検討にいたしております。

どのような行政課題についての調整を行うべきか。これは前回の議論で、九都県市首脳会議とか、関西広域連合といった任意の枠組みが果たしている役割との関係をどうするかという点も議論していく話がありましたので、さらに検討いたしました。

新たな枠組みを設ける場合に、大都市圏域計画の実効性を担保するために尊重義務を課すとか、国との調整をどうするかということについても検討する必要があると結ばせていただきました。

私からは以上でございます。

○碓井委員長 ありがとうございます。

それでは、この素案につきまして御意見等を伺うことにしたいと思います。

その際に、中身を議論してからでないといけないのかもしれませんが、まず、1ページからごらんいただきまして、時計数字をまず、御確認いただきます。

時計数字がどうなっていくかということ、1ページにありますのが、「Ⅰ．大都市等をめぐる現状と課題」、2ページ目が、「Ⅱ．現行制度の見直し」、9ページで、「Ⅲ．新たな大都市制度」というポツがついた時計数字ができています。こういう骨組みについて何か最初に御意見ありますでしょうか。

何も今、ここで決着をつけるつもりはないのですが、一応、伺うだけですが。

岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 骨組みもですけれども、最初に「Ⅰ．大都市等をめぐる現状と課題」として始まるのがどうも納得がいけないというか、据わりが悪いという気がしています。

何でかと申しますと、これは大都市制度についての中間報告の素案ですから、まず、我が国の大都市制度についての説明といたしまししょうか、制度の概略と実態を最初に持ってきて始まるのがいいのではないかと考えています。

「現行制度の見直し」という2番目の大きな項目の中の、例えば「指定都市制度の現状」で指定都市制度は、昭和31年に創設されているとか、中核市や特例市はこういうように創

設されましたということはありませんけれども、その中で言うよりも、まず最初に我が国の大都市制度全体を鳥瞰するような説明があったほうがわかりやすい。指定都市制度はスタートが多分、六大都市の問題から始まっているので、6つで始まっていて、中核市は何年にどのぐらいの都市数で始まっていて、特例市はどういう目的で入って、スタートは何市だったというのと、その後、合併や何かでどんどん増えていっておりますので、現在の数、政令市だったら20、中核市だったら41、特例市が40ということですね。

制度の全体像を示した後で、現状としては、合併が進んでいったので、大都市のそれぞれのカテゴリーに属する実際の都市の数が増えた。増えていくとどうなるかということ、政令市、中核市、特例市に属する人口が、日本の人口に占めるかなりの割合になった。そういうことがあるから、ここのこういう問題があると始まるとすんなりいくと思いませんけれども、大都市制度の全体の見取り図みたいなのがないままいきなり、少子高齢化で人口減少社会だからと始められると、どうも大都市制度についての地方制度調査会の報告としては違和感があります。

○碓井委員長 大変重要な問題提起をいただいたと思います。

この点についてほかの委員の皆様から御意見をどうぞ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 岩崎委員の大都市制度がどうなっていて、どういう歴史的な経過をたどって、今、どうなっているかという説明を置いた方がいいのではないかという部分については、なるほどそうかもしれないと思います。

ただ、1カ所気になったことがありますので、申し上げますと、その大都市制度に対して評価をまず最初に加えてしまう。岩崎委員は人口の半分ぐらいとおっしゃいましたか。人口のかなりの部分が大都市制度の適用される場所に住んでいることになったのでと続けられたのですが、その部分について若干の疑問が残りました。

というのは、今のⅠで書かれている大都市というのは、どちらかというところ、とにかくたくさん人口がいて、経済的に重要なエリアという、社会においても、それぞれの地域においても中枢を占めるエリアという、制度の適用される場所ではなくて、いわばもう少し社会的現実として、都市として機能しているところに着目して書いて、そこに期待される役割と問題を書いているわけです。

その中で、従来それに対応するものとして使われてきた現行制度をどう見直すか。現行制度ではできない部分について抜本的といいますか、新しい制度を導入するかというⅡとⅢが続くという構成になっていますので、最初に大都市というのは、大都市制度が適用される場所であるということを示し過ぎるとかえって全体の構成が難しいものになるのではないか。むしろ、我々とはとにかく人が住んでいて、都市として機能しているところを見たのであるということがわかる程度の書き方しておくべきではないか。

したがって、今の大都市制度の評価を先に書くのは、バランスの問題ですが、考えた方がよろしいのではないかという気がいたしました。

○碓井委員長 岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 私は、評価の話をしているのではなくて、大都市制度の客観的な説明、それぞれの制度の創設の経緯、なぜそれが入ってきたか。人口要件がこういうものをこのカテゴリーにしたとか、そういうことと、スタート時にこのぐらいの数だったけれども、その後、合併や何かで数が多くなりましたという、その事実を書いたらどうかと申し上げています。その後の、そこに住んでいる人たちが多からというのは、どうしてもここにつなげるのであれば、そうやってつながるのではないかということで、私としては、そこは別に、制度の方でいった方がいいと思っているぐらいです。評価をした覚えはないので、客観的な記述をしてほしいということなので、誤解のないように申し上げます。

○碓井委員長 そうしますと、私がそういう提案をしてはいけないのですが、今、算用数字の黒ポツが何もないのですが、「1.」をつくって、そこに今、岩崎委員から御提案のありました、我が国の大都市制度の展開とか。展開がいいかどうかわかりませんが、これは皆様からの御意見で固めますが、そういうものを置いて、「2.」として「大都市制度等をめぐる現状と課題」と、このままでいいかどうか。あるいは大都市制度絡みで書くかはともかくといたしまして、ほぼ現在の素案に掲げさせていただいているものを「2.」としてというぐらいでいかがでしょうか。

ほかの委員の皆様を含めて、御自由にどうぞ。

辻委員、どうぞ。

○辻委員 一般的にはそんなにわかりやすい制度ではありませんので、私もどこかに大都市制度の沿革と現況について記載するのは賛成です。

しかし、今回の大きな骨子は、3ページにあるように、指定都市制度については、昭和31年以来、50年変わっていないで、都区制度についても、昭和18年以来、変わっていない。この変わっていないものについて、大きな歴史的な転換点にあるので変えていかなければならないというところにあるとすると、最初に制度変遷の細かいことをいっぱい書くと、本質的に理解が困難になるのではないかと思います。

要するに、全体の骨子とやや符合しないところが出てくると思うのです。それを考えると、記述の場所についてはどこかわかりやすくおさまるところを事務的に考えてもらえば、イの一番にある必要はないと思います。

○碓井委員長 田中委員、どうぞ、お願いします。

○田中委員 先ほど委員長がおっしゃった形でもいいかと思うのですが、タイトルが「現状と課題」となっているので、割と狭まった感じになっているのですが、まとめていただいた中は、きちんと大都市等をめぐる核となる都市の役割みたいなことにも触れていただいていますので、これは今、体言どめということで、行政課長からもお話をいただきましたけれども、文章化いただくときに、まず、この先の社会に対する見通しが大前提とありまして、その社会の中で核となる都市が重要なのだということと、その課題の中に先ほど岩崎先生がおっしゃった事実とか現状とか、そういうことも踏まえていただいて、

あわせてもしできれば、Ⅱのところ、現状制度の見直しの中の核なることに触れられるのですけれども、今回は「二重行政」の解消と住民自治という2つの柱が結構重要なことと思っていますので、ここに向けた哲学的なこととか、なぜここを重視しているのかみたいなことも、Ⅰのところ、少し触れられた方が全体の流れがよくわかるようになるかなと感じます。

○碓井委員長 ほかに御意見ございますか。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 今の制度的な沿革をどう書き込むかですけれども、例えば2ページ、Ⅰの下から3つ目の丸、「(地方自治制度の改革による対応)」というところがありまして、そこに大都市制度の来歴について少し言及がなされているのです。例えばそこを膨らませて、今まではこういう制度が展開してきたけれども、しかし、その上に書かれているようなことを前提とすると、改革の時期が来ているという形でまとめるのも1つあり得るのかなと思います。

○碓井委員長 どうぞ、畔柳副会長。

○畔柳副会長 特にこれでなければいけないということはないのですけれども、中身を見ると、制度的には大都市の問題もありますが、都道府県制という明治以来の問題があるわけで、そこのいろいろな合理性の問題があるわけですから、そこも含めて全部、第1番目に書くのもなかなか難しいのかなという気もしますので、どこかに都道府県制は明治以来変わっていないのだと。その中で都市が発展してきて、そこが中枢になっているのだということが問題意識の背景にあるという、そこが大事なところではないのかなと思います。

○碓井委員長 林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 この中間報告は、Ⅰの前に「はじめに」のようなものは書きますよね。書かないのですか。

○碓井委員長 それはこれから決めることですが。

山崎課長、どうぞ。

○山崎行政課長 それは御指示のとおりにいたしますが、書いたつもりは、一番初めのこれが「はじめに」みたいな感じで書いていたのです。そこでいろいろ御議論が出ているのだと思います。

○林(宜)委員 なぜ大都市制度が問題になっているのかというと、現状あるいは将来を見据えて、現行制度ではそれを十分受けとめることができないではないかというところが問題意識としてあるわけです。では、どういう現状なのだろうということがここであるわけで、やはり「はじめに」のところ、いろいろな形、歴史的に積み重なってきた、そして、さまざまな制度があって、将来的にグローバル化だとか、少子化だとか、そういうものに対応できなくなっている可能性もあるのではというところから始まれば、当然これは制度改革の話ですから、現行制度は前提にしているわけで、その中で、例えば平成の大合併が起こってという話は、果たして本当に大都市制度のところに必要不可欠なものかどうか

というところを精査しないといけないと思います。そのあたりが制度疲労というか、そこまでいなくても、今の制度では対応できなくなっているので、こういう審議が始まったというところは当然書く必要があるだろうと思います。むしろそこは、現状と課題というのは、その地域が抱える、大都市が抱える課題ですね。その前に何か前振りのものがあればいいのではないかという気がするのですが。

○碓井委員長 大分さまざまな御意見が出ました。岩崎委員にこの辺で発言をしてもらいます。

○岩崎委員 制度をまず説明して、それから1、2と申し上げましたけれども、1については、皆さんはそれですっと議論なさってきたとおっしゃっているので、そうかもしれないと思いますが、私は、大都市制度がそれぞれの各カテゴリーで創設されて、今日に至って、実際の都市の数が増えてどうなったかということ、実は、そちらの方を問題提起しなかったのですが、そうならないのでここで言わせていただきます。

人口だけが基準になってカテゴリーをつくっている。そうすると、その人口要件を達成するために合併をして、そのカテゴリーに入る。そうすると、大都市圏にある政令市と地方圏にある政令市、大都市圏の中核市と地方圏の中核市、同じく政令市や中核市とカテゴライズされていながら、各カテゴリーの中では同じ実態ではないというか、多様化が起きている。そうすると、大都市圏の都市と地方圏の都市では人口集積の意味が違うのに同じように人口基準だけで、同じカテゴリーで同じ権限でいいのか。それが現在、問題になっている。

多分、ヒアリングのときに、それぞれの現場に合わせての権限が必要だという意見があったと思うのですが、そうすると、人口基準だけでカテゴライズしてきたことに一定の限界があるのではないか。人口の集積が都市だとすれば、人口要件を満たすために合併を繰り返していくと、面積は拡大し、人口密度は低くなる。都市の風格はあるかという、そこもいろいろ問題がある。しかし、同じカテゴリーであることには変わらない。

何を申し上げたいかという、各都市がいろいろな地域における牽引力があるとか、そういうことを果たすのであるとすると、それぞれ置かれている状況が違うので、それに合わせて適切な行政サービスを提供するようにできるようにすることは必要ですねというのが問題提起です。

人口基準で大都市のいくつかのカテゴリーがつくられ、最初はそれでよかったが、増えていくにつれて、カテゴリーの中では多様化が起ってきた。、少し現実に合わせていろいろな対応の仕方ができるように制度が変わっていく必要があると持っていければいいのかなと思って、最初に制度をとったわけです。

別に制度だけでやっていけということではないのですけれども、現実の問題は、地方制度を変えることで解決するのか、地方制度があって、そこに現実があって、その中で制度が多様化をすることで対応するのか、アプローチが違うと思うのです。

ですから、何を何で対応するのかというときに、大都市圏の現実に合わせて大都市制度

という地方制度を動かすのか。大都市圏と地方圏で都市の意味が違うわけですから、1つの考え方でいいのかということもちょっと疑問です。

まとめられませんけれども、人口基準だけでやっていくのは限界があるというところを問題提起として出したいということです。

○碓井委員長 岩崎委員の問題意識は非常に明確になったと思います。つまり、これまでの制度を前提にして地方公共団体がそれに合わせるように動いてきた、そこに問題意識があるというのが岩崎委員の御意見です。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 大都市制も、かつての五大都市の時代の制度が今、20の政令市になった。大都市の間に非常に多様な姿が生まれてきているということで、今の大都市制度でいいのだろうかというところは問題意識としてあると思うのです。恐らくそういう話も岩崎委員が言っておられるようなことで、ところが全体のところにはそういう問題は余り書き込まれていない。

私が前ふりと申し上げたのは、非常に地域が多様になり、今の制度のままでいくと、人口規模だけでいっているのが、これぐらいの都市になってしまった。でも、物すごく多様になっているので、今の制度はそれに対応できなくなっているのではないかといったもろもろの問題があるということは、やはり最初に書き込んでいないと、何のための大都市制度改革なのかがよくわからない。

○碓井委員長 今の林宜嗣委員の御指摘、御意見は、岩崎委員と共有できる面が結構ある。それを初めに書くか、もう少し本体に入れるかという場所は別問題としてありますが。

ほかの委員の方、これは根本、スタートラインのことですから、幾ら時間をかけてもいいと思いますので、どうぞ御意見がありましたら。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 具体的な、岩崎委員の人口基準だけでやってきたことの当否という問題は私も共有できます。ただ、恐らくそれはⅡのどこかに書けばいいだろうという気がする。現行制度の見直しの中で書けば足りるのではないかという気がします。

確かに、全体の報告書がどういう形になっているのか。制度の来歴を押さえておかないと、現状認識と制度の不整合もきちっと書けないので、書く必要があるのです。ただ、その際に、制度の発展で、しかし、現状があって、制度が不整合を起こしていると書くか、とにかく今の日本の社会は、制度を取っ払って、ある程度人が集積している、もう少し裸の事実に近い都市というものが果たしている役割を見て、今後、期待される役割を見て、そこで都市に期待する役割、課題などを列挙した上で、それを現行制度が解けているか。解けていないという答えになるからこういう報告書が出るのでしょうかと書くかは、やはり両方必要、どちらにしても制度と現状を両方書いておかないと、概説しておかないとダメなのですが、このスタンスといいますか、骨組みはちょっと違うのではないかと。

私は、この報告書というのは、まず、制度をある程度無視した形で大都市が果たしてい

る一種の機能と期待されている役割を見て、現行制度では対応し切れないので、かくかくしかじかと、こういうタイプのものかなと。だから、制度内在的な発展と現状がずれているからというのとはちょっと違うタイプの報告書かなと。私は、別にそれでも構わないと思っていたのですが、ひょっとするとそこに私の理解と林宜嗣委員や岩崎委員との理解に若干、齟齬があるのかもしれないと理解します。

○碓井委員長 ほかの委員の方、御意見ありませんか。

大貫委員、お願いします。

○大貫委員 なぜこの地方制度調査会で大都市制度についての問題を議論しているかという最初のところは、やはり一番最初に記載をすべきではないかと皆さんの御意見を聞きながら思いました。

○碓井委員長 それでは、丸くおさめるわけにもいきませんが、どの程度に書くかはともかく、制度の来歴でどう地方公共団体が対応してきて、大都市の状況が今、どうなっているか。これまでの制度に乗っかってどうなっているかということは書きましょう。ただ、個別のものについて詳しい叙述をすることは専門書に委ねた方がいいかと思います。そこは工夫の余地があると思いますので、そういう書き方を工夫するというところでいかがでございましょうか。

この点は戻ることあるべしということで、もう一回、Ⅰ、Ⅱ、Ⅲは、Ⅰのところは、したがって、中身が動くし、見出しも変更あり得べしですが、いかがでございましょう。

どうぞ、大山委員。

○大山委員 私もどちらがいいかちょっとまだ迷うところですが、Ⅱが「現行制度の見直し」で、Ⅲが「新たな大都市制度」となっているのですが、これはうまく切り分けられるかなというのがちょっと引っかかるところでございます。

というのは、「新たな大都市制度」というものは現行制度を見直す中で出てくるもので、特にⅢの2の「特別市（仮称）」は、正しく指定都市制度の中から問題として出てきていることですし、「特別区の他地域への適用」という話も特区制度のほかの地域への適用ということなので、これを切ってしまうとどううまくいくのか、据わりの問題ですが、ちょっとどうなのかなと思いました。

○碓井委員長 大変重要な御指摘のようにも思いました。「新たな大都市制度」という見出しで本当にいいのかどうかということです。

この点、御意見がありましたらどうぞ。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 本当に新しいのか。要するにつけ加えただけではないか。ちょっと改良したものをつけ加えただけではないかという気はするのですが、そこはわかりやすさ優先ということではいかに得ないかなという気がします。

実際、読んでいても、ⅡとⅢの中に、我々としては同じような問題意識で、同じような

手法を提案するところがあって、論文を書くという点からすると、体系的でないかもしれないなどと思うのですが、そこはわかりやすさ優先で我慢せざるを得ないのではないのでしょうか。

○碓井委員長 大都市地域特別区設置法はもうできてしまっているからですが、率直に言えば、新たな大都市制度の模索ですね。その一部は法制化された。特別市の提案というものも、まさに新たな大都市制度の模索だと思います。

今、思いついて模索などを言っていますが、でき上がったものを模索というと大変失礼なことになるので、ほかの委員の方、何かうまいアイデアはないのでしょうか。

大山委員の御指摘は、とにかく受けとめたけれども、必ずしもおこたえできるかわからない。申しわけありません。

ほかにいかがでしょうか。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今の点について1点だけ申し上げると、いろいろな課題に対応するためにどういう動きがあるかということは、2ページの「現行制度の見直し」の前にある程度はその2つで書いてあるわけですね。それを受けて、現行制度のファインチューニングとは言いませんが、現行制度ベースで考えた場合ものがⅡにある。さらに、より大きな展開がⅢにあるということで、ⅡとⅢの位置づけについてももう少し書ける文があれば、より大山委員の御疑問も解消するのではないかと思います。

ただ、もう既に法律ができていることに対して、これは各方面から、2ページで、さまざまな提案が行われている状況というもので、でも、法律ができていのにこの文言でいかということはあるのではないですか。一般的にこの報告書から卒然と読まれる方は、細かいことですが。

○碓井委員長 大変大事なことだと思います。

それでは、また後でひっくり返ることもあるかもしれませんが、時間の半分を過ぎておりますので、Ⅰの内容につきまして御意見等を伺えればと存じます。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 私がちょっと気になったのは、Ⅰのいわば大きな課題を出す中での事柄の中に住民自治、住民意思の反映という要素がちょっと弱いのではないかということです。

2ページ、一番下の丸の中に「住民の意思がより適切に反映される仕組みづくり」と、そこで出てきて、この後のいろいろなところで区の拡充、住民自治の拡充という形で出ています。出ているのですが、結局、総論の課題設定の部分は、いわば経済における都市の役割であるとか、高齢化であるとか、インフラストラクチャーの問題であるとか、団体自治というか、大都市の権能にかかわることの課題が書いてあるわけです。

恐らく歴史的にもう少し広いスパンで見れば、住民自治の拡充というのはもっと昔から言われていて、最近、高齢化やインフラの更新で出てきた問題よりも根深い問題であって、だからこそ、我々は一緒にここで議論していたはずなのです。

ところが、目新しいところばかり課題で書いてしまうものだから、住民自治というものがちょっと弱い。そこは何か、私が今、いい具体案、対案を持っているわけではないのですが、もう少し書き込んだ方がよいのではないか。根深い問題としてきちっと書き込むべきではないかという気がいたします。

○碓井委員長 私が発言していいかわかりませんが、今、太田委員の御指摘は、実は、「大都市等をめぐる現状と課題」というときに、課題というところに2つのものがあると思うのです。制度的課題というものと、例えば出生率が減少していると、それは別次元ですね。だから、制度的な課題というものをまとめてもう少し強調するという手はあるのかもしれない。Iの中で制度的課題が埋没していますから。

私が勝手に発言しましたがけれども、どうぞ、ほかの委員の皆様、今の太田委員の問題につきまして。

どうぞ、ほかの論点、御意見でも結構でございます。

辻委員、お願いします。

○辻委員 Iのところに出てくる概念で中枢都市という言葉があります。後の中核市・特例市のところにも中枢的な都市というものが出てくるのですが、この中枢的な都市というものは、Iの冒頭出てくるときは、三大都市圏や地方の中枢都市と、指定都市の中でもかなり規模の大きいところが想定されるのに対して、後の7ページで出てくる場所は、中核市・特例市のうちの地方の拠点都市ということになっていて、中核市・特例市も当然中に入っています。果たして、地方の中枢都市という概念は、厳密に言うと、どこからどこまでの範囲を対象に考えているのか。少しバッファーを読んでいる概念であって、幅広に考えているのか。そのところをお聞かせいただけたらと思います。

○碓井委員長 これはこの素案で初めて出てきた用語でございますので、山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 実は、言葉に非常に迷いまして、中核市も使えないし、中核都市も使えない、拠点都市も使えないというので、これはバッファーをかませてもらって、札幌・仙台・福岡のようなものも中枢都市だし、例えば中核市・特例市で昼夜間人口比率1以上で周りの面倒を見ているようなところも中枢都市だというので、中枢的な都市という感じで書かせていただいたのですが、ここはいい言葉があるかどうか。あるいは中枢都市と言い切らずに、中枢的な都市なのか、ちょっと迷って書いたわけです。

全体としては、要は、地方圏において核となる都市というものがしっかりやっていた方がいいのではないかという思想を出しているもので、物すごく限定的に言っているわけではないのです。そういうことで扱わせていただいたのですけれども、何か適当な言葉があれば。

○碓井委員長 言葉自体のこと、あるいは当時にその内容についても含めて御意見等をいただければと思います。

辻委員、何かうまいものはありますか。

○辻委員 問題点は指摘したのですけれども、かわって何を提案するかと言われると、済みませんが、すぐには思い浮かびません。

○碓井委員長 別に責めを負っていただくとは思っておりませんが。

それでは、ほかにいかがでございましょうか。

では、戻ることあるべしということで、次の「Ⅱ．現行制度の見直し」ですが、ここは算用数字の黒ポツが並んでいくわけです。「1．指定都市制度」、6ページ、「2．中核市・特例市制度」、7ページ、「3．都区制度」と続いているわけであります。大ざっぱに言って、中身はともかくとして、3つの算用数字の黒ポツの取り上げ方と、まず、大きくりのところから御意見等がありましたら伺いたいと思います。

それでは、戻ることあるべしということで、まず、内容について、全体にわたってで結構ですから、御意見等をいただければと思います。

林文子委員、どうぞ。

○林（文）委員 5ページ、「②住民自治を強化するための見直し」の3つ目の丸、「このように、区長に独自の権限を持たせる場合には、現在は一般の職員のうちから命ずることとされている区長について」のくだりです。指定都市は当然、特別自治市を目指しているのですが、ここでは政令指定都市の現在の状況をこのように改善するべきではないかということが書かれていると思うのですが、「副市長並みに、市長が議会の同意を得て選任する任期4年の特別職とし、任期中の解職や再任も可能とすることを検討すべき。また、区長を公選とすべきかどうかについても引き続き検討」という部分は、現在の制度の状況から一気に先に飛んでいっている感じがします。現状、指定都市制度は行政区を前提としていますが、行政区制度が否定されたような印象です。

ですから、区長を特別職にするという考えも一つの考えであると思いますが、現状の政令指定都市の仕組みの中でこれをすぐに行うのはちょっと無理があると考えています。権限や財源を備えた特別市（仮称）の制度化とセットで実現させるという考え方であったら理解できるのですが。

極端に言ってしまうと、県からの権限や財源の移譲が何もされない中で、住民自治を充実させるためにここだけをやるのでは、大都市が抱える課題を解決できないのではないかとちょっと心配があります。ここは、逆に行政課長に御質問をしたいところです。

○碓井委員長 この箇所は、指定都市です。そうすると、現行制度を前提にすると、数多くの指定都市共通にここは議論しているという前提です。

山崎課長、お願いします。

○山崎行政課長 ここで書いておりますのは、指定都市全てということと言い切っておりませんが、「とりわけ人口が非常に多い指定都市」と書きまして、大阪の問題等もありましたが、住民に身近なところでしっかり見える化してサービスを提供していく、住民自治の強化の部分が課題であることを地方制度調査会として受けとめたという前提で、それをやるために、まず、区というものの存在が見える化しよう。そこで、「条例で、市の事務の一

部を区が専ら所管する事務と定めることを検討すべき」と書いて、区長というものの権限を明確にすることを書いて、そういう区長を置くとなった場合には、今の一般職の職員ではなくて、特別職にしてあげたらどうかとか、そういうことを書いていまして、私ども事務局としては、とりわけ人口が非常に多い指定都市ですが、それに対するかなりクリティカルな処方箋の1つとして書いておるといのは事実です。そこは御議論があるかもしれませんが。

○碓井委員長 そうしますと、3番目の丸は独立にあるわけではなくて、最初の丸に今、課長が言われたような表現が出てくるわけですが、また、2番目の丸、それらを受けた「このように」という書き出しだという御説明だと思いますが、林文子委員、いかがでしょうか。

○林（文）委員 人口が多い都市というのは当然、横浜市が入ってくると思うのですが、実際に市長として行政をやっているいきなり、18区の行政区を全部、特別区のように区長を公選にするというのは一足飛びにはできないことではございまして、トータルで特別市になったときに何らかの住民代表機能を持って区を充実させていきたいと思うところではございます。

ただ、これは拘束しているわけではないのですね。当然ながら、検討すべきという表現ですね。

○碓井委員長 ほかの委員の皆様、今の点について。

伊藤委員、お願いします。

○伊藤委員 5ページの「②住民自治を強化するための見直し」となっていますが、最初のところは区の役割を強化する、一種、都市内分権というか、区に権限をおろすということがメインになっています。それに対し、先ほど林文子委員がおっしゃった、区長を公選とすべきかという文言については、これはむしろ住民自治にかかわる論点です。ですから、ここの中身として、区の権限を強化する、あるいは区の役割を強化することと、そこに住民自治の仕組みをきちんと取り入れるということとが少しまざっていると思います。もちろんこれらは両面ではあるのですが、そこは少し書きぶりとしては工夫する余地があると思います。

また、「とりわけ人口が非常に多い指定都市において」という文言が5ページにありまして、その前に、3ページの「(2) 具体的な方策」の1つ前の丸のところも、「特に人口規模が大きい指定都市においては」という制限がかかっているわけですが、特に3ページの行政区の役割を強化し、明確にするなり、あるいは住民自治を強化するというのは、必ずしも人口規模が特に多いところだけの課題ではないのではないかと考えております。

もちろん住民自治の強化は、特に人口規模が多いところでは問題になり得るところだと思うのですが、先ほど太田委員がおっしゃったように、全体的に住民自治の強化が課題であるということであれば、ここに殊さら限定する必要があるのかどうかという疑問はやや感じています。特に3ページの表現はもう少し工夫ができるのではないかと気が

がします。

○碓井委員長 ほかにいかがでしょうか。

岩崎委員、どうぞ。

○岩崎委員 今の指定都市と行政区のところでございますけれども、先ほど伊藤委員が御指摘になった、3ページの「行政区の役割を強化し」ということですか、5ページのところで区を強化しようということですが、これだけを見ると、官治分権なのです。つまり、出先型分権。私は、官治分権と自治分権とを分けており、行政区に幾ら分権をしても、それは官治分権にすぎない。

でも、そこに住んでいる人たちのいろいろな社会参加ですとか、住民自治という言葉で言われていますけれども、いろいろなボランティアな参加とか、自分のコミュニティをどうするかとか、そういうことは重要で、それは市民社会のテーマです。これら2つがまざり合っている。ここで重要なのは、それらをまず区別した上で結びつけることです。結びつけるときにどういう考え方があるかということ、私は、多分、3つあると思う。

1つは、前に申し上げました、コミュニティ・カウンスルです。指定都市は選挙区制になっているのでこの方法が可能で、市議会の常任委員会としての地区委員会でトロントなどで導入されています。

2つ目が、パリもそうでしたか。モントリオールでもやっているのですけれども、アロンドゥィスマンの議会です。区議会の議員と市議会の議員は兼ねるのが割に多いのですけれども、区議会をつくって選挙をする。そうすると、自治分権にもなる。区議会と市議会が人でつながっているというところがポイントになる。

これらは2つとも議会系ですけれども、もう一つ、行政系が考えられます。日本でのシステムを考えると、首長さんは直接選挙で選ばれる独任制のポジションで、カナダのようにカウンスルメンバーとなっていない。それをどう考えるかということ、市長は民主的正統性を確保する一方、行政組織の人事任命権を持っている。恐らく機能をベースとした分野別の幹部会議などはやっていらっしゃると思うのですけれども、地域をベースとした会議をするようにする。行政区の区長を集めて定期的に市長が主宰する会議です。例えば横浜で林市長が18の区長を集めた会を主宰する。

ただ行政区の権限を強化するだけではだめだと思うのです。ただ人々がコミュニティでいろいろなことをやるという住民自治だけでもだめです。それをつなげるには、いろいろ考えたのですけれども、区長会議を定期化して、いつもお会いになれば、どんなことが行われているか、どうなっているかという現場の状況を把握できるし、区長は区長でやっていらっしゃるけれども、市全体の立場から市長としてこういうことが必要だとかという、そういうこともおっしゃれる。それは前に申し上げました、都市の一体的な経営と住民の参加という2つをどう両立させるかを考えたときに、この会議の制度化と活用でそれが可能になる。議会系のコミュニティ・カウンスルや区議会もいいと思うのですけれども、日本はどちらかということ、行政は市長部局がやっていることが多いので、そちらのやり方も

考えた方がいいのかなと思いました。市長主宰の行政区長会議をおやりになった方が、区長を全て特別職にするとか、地位での対応よりも住民とのチャンネルはつながるという気がしています。

このままいくと、区の権限を強くするけれども、そこに対して住民のアクセスがどうかという話はちょっと切れているので、うまいぐあいに結びつけるには、そういう手段もあるのかなという、これは提案です。

○碓井委員長 今の岩崎委員の話は、形式的な住民意思の反映は市長を通じている。しかし、区長はその地域の行政需要を把握する。そういう前提での会議と理解してよろしいですか。

○岩崎委員 住民は議員も選挙するので、議会に向けていろいろな意思が反映できる。だけれども、日本では地方自治は行政と言いますね。本当は地方政府ですけれども、行政と言う。議会の議員を選ぶ政治参加は、それはそれで1つの参加だけれども、実際にどういうサービスをどう提供するか、そういう行政面が注視される。地域密着的な住民の参加やコミュニティ活動を区が支援し、区長を通して市長に上げる。市長は市民が選挙で選んでいるので、そこは民主的正統性がある。その市長が行政組織のトップとして区長会議を主宰することで、住民と区が結びつくのです。

○碓井委員長 大分理解ができました。

林文子委員に、個別経験に基づくことでもいいですし、一般論でも結構ですけれども、どうぞ。

○林（文）委員 今、岩崎委員がおっしゃったように、現実に横浜市でも同様の取組が行われています。例えば地域の協議会とか、経営委員会など、一般の市民の方に参画していただくものも活発だし、自治会町内会などの自主的活動も非常に活発です。横浜の場合は住民自治の仕組みをどちらかというところ、行政の方が上からつくるのではなく、住民の皆様と一緒にいろいろなことをやってきたいという歴史的な経過もあるので、こういう言い方は失礼ですが、なかなかそれが理解されていないような感触を持っております。

指定都市の中でも、規模とか歴史的経緯とか、組織体制が違います。指定都市の中でもそれぞれのやり方があるので、余り縛らないで、選択制にさせていただくのが一番いいのかなと思っており、その辺をお酌み取りいただいて考えていただければと思います。

○碓井委員長 わかりました。これは「例えば」と言いながら、これしか書いていないものですから、それなのかなという誤解を招いてしまうということでしょう。

斎藤委員、どうぞ。

○斎藤委員 今の点にも関連することなので、手短かに申し上げます。

いろいろな政令指定都市の取り組みがあるなかでこういうことをやるべきだと書くときに、それは自主的にやることをサポートしますよという意味での検討なのか、それとも法改正事項なのか、「Ⅱ．現行制度の見直し」の中で結構混在していると思うのです。

例えば全体について1つそれが課題をもたらすと思うのは、その中で法律改正事項と考

えられるもの、例えば区長を特別職にするというのは法律改正事項です。ただ、その場合、法律改正事項で、しかも、今、林文子委員がおっしゃったように、各都市の選択を認めないで、義務づけてしまうと、西尾先生が御苦勞なされた地方分権推進委員会の最終報告での地方自治法自体の制度規制の緩和という方向性との齟齬を生じかねない。

そこで確認が必要だと思うのは、全部挙げると大変なことになりますが、例えば5ページ、②の2つ目の丸、「条例で、市の事務の一部を区が専ら所管する事務を定めることを検討すべき」というのは、ここでの書き方のスタンスは、現行の自治法のままで、各政令市で、条例でお考えくださいというスタンスなのか、それとも自治法に書いてでこうすることなのか。5番目の丸も同じです。「区を単位とする常任委員会を置いて行うこととする」。

私の考え方では、これらは現行の地方自治法のもとで、各市が条例でつくれることを含んでいるのではないかと思います。ですので、検討すべきという中でも、すべてが法改正事項なのかどうか。

特別職のところは、「可能とすることを検討すべき」とありますが、ここはたぶん、解職や再任にかかっている言葉なので、位置づけは一律で、ある政令市では、副市長が一般職のままで、ある政令市では特別職のままというのは、この原意として考えていないのかもしれない。しかし、そういう選択的制度をむしろ認める方がいいという御議論もあると思います。

もう一つだけ、最後に申しますと、7ページ、③の1つ目の「地域自治区等の仕組みの活用」というところは、これは明らかに、この文言を卒然と読むと、地域自治区の仕組みはそのままで活用してくださいということになる。ただ、これは以前も申し上げたところですが、現状で活用していないのには制度上の問題もあるので、やはり何か地域自治区の制度自体の見直しについても検討課題にしないと動かないのではないかと思います。

済みません、ちょっと長くなってしまいました。

○碓井委員長 大変重要な視点を提供していただきました。

山崎課長、何かコメントはありますか。

○山崎行政課長 現状でできるものと、制度を改正しないとできないものが確かにあります。例えば前で行きますと、通年議会というものが、年に1回とやれば現状できるのだけでも、それを真正面から認める制度をつくるかどうかという議論をここでされたと思うのです。ですから、例えば今の話でいけば、条例で市の事務と区で所管する事務を規定することを検討すべきというのは、真正面からそういうものも選択できる制度にすべきではないかと考えているわけです。

特に「とりわけ人口が非常に多い指定都市」と書いているのは、これは答申までに御検討になると思うのですけれども、指定都市の中で、この前、人口70万で指定都市になられたところもあれば、老舗の200万を超えるような指定都市もあるので、そこについては少し許容範囲があるのではないかという考え方で書いてございます。

おっしゃったようなことでいけば、特別職とするのを、全ての指定都市にそうしろという意味合いで書いているのではないので、そこは例えば今でも、副市長に指定都市の区長の事務を委任することはできますので、できるのだけれども、こういう道をクリアに真正面から認めたらどうかという話です。

もちろん常任委員会の話も、そういう常任委員会を組むことはできますけれども、それを推奨するという意味では、そういうタイプの常任委員会も指定都市においては制度的にあるということクリアにしたらどうかということです。

ですから、ほとんどの部分は地方自治法の改正を含んでいて、あと、それを選択制にするのか、どこまで義務づけにするのかという議論はあるだろうと思っております。

地域自治区の話は御指摘をいろいろいただいておりますので、それを前提にはしておりますけれども、現実と言うと、地域自治区等の仕組みについて、では、こうすれば活用ができるという部分のアイデア、斎藤先生からは、前に、全ての市域に全部分割しなくてもできるよという話を、ちゃんとやれという話が前の地制調でありましたので、その部分の御提案もいただいておりますけれども、それは私どもとしては受けとめをしておるという前提で書いておきました。ですから、地域自治区に何か決め手がありますともう少し書けるのかと。前は支所、出張所も入れておったのですけれども、これは行革の観点からどうかというお話もありましたので、今、地域自治区等だけが少し目立つ形になっておるとい状況です。

そういった意味で、基本は、検討すべきと書いてあるものは、地方自治法の改正を検討すべきだと。そのときに、おっしゃるように、全部に義務づけるのか、あるいは選択肢なのか、それはいろいろな議論があるだろうと思ってございます。

○碓井委員長 大山委員、どうぞ。

○大山委員 皆さんがおっしゃったことと重なりますが、私も、住民自治の話で、3ページに「住民がより積極的に行政に参画しやすい仕組みを検討することが必要」と書いてある割には、5ページの方がちょっと弱いかなという気がします。

いろいろ御意見が出ていますけれども、1つは、5ページの一番下の、今ちょっと話の出た、区議会の中で常任委員会を置くという話が出てくるのですけれども、ただ置いただけでは、住民自治の強化になるのかどうかははっきりしませんので、それをもう少し、もし常任委員会を置くのであれば、それをその地域の住民に開かれた組織にして、例えば出ていって発言ができるとか、そういうような、もうちょっと普通の市議会の、今までの常任委員会とは違う運営の仕方を何か書ければいいのではないかという気がします。

もう一つ、別な話ですけれども、選挙制度について、中核市・特例市と特別区について選挙制度を少し検討すべきだという話が出ていたのですが、政令指定都市の選挙制度についてどう考えるのかということがちょっと問題かなと思います。

それと、政令指定都市の選挙制度ではないのですけれども、前々から政令指定都市選出の都道府県議会の議員の立場というものがかなり問題になっています。特に3の方で特別

市に近いものまで権限移譲を進めるというようなことを書いてるのでそのときに、一体、今のままでいいのかというのは、これはなかなか難しい問題ですけども、全然触れなくていいのかなというのがちょっと気になるところです。

以上です。

○碓井委員長 いろいろな問題提起がありました。常任委員会で住民の発言の機会をという御提案もありましたが、一番最後の都道府県議会議員の点だけ御意見を伺っておきますか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 住民自治のことを強化するというのであれば、今、議論されたことと議員の選出の仕方もかかわってくるので、そういう議論は必要だと思いますけれども、現行の政令市出身の都道府県議会議員ということですね。

○大山委員 そうです。

○江藤委員 その割合が高いということですね。割合が多いから、これについてどうするか。

○大山委員 私が必ずしもそう思っているわけではないですが。

○江藤委員 いろいろ議論されていますけれども、ただ多いという話だと思っています。これをどうするかどうかは、例えば割合を低めて、人口割合で削減できるかということ、これは平等性の原理から無理だし、権限をおろしているから、その割合分だけ取り除くかという議論は、もともと無理なので、こう決着をしているのではないのでしょうか。

今後の議論としては、権限がないにもかかわらず、政令市出身の議員が多いことについて否定的にとるのか。今、言ったのは否定的にとっていると思うのですがけれども、それを本当に否定的にとるべきなのかどうかの議論も必要かと思っています。

それはどういうことかということ、政令市出身の議員というのは、政令市だけのことというよりは、都道府県全域のことを含めて議論ができるということも同時に考えていい。ただ、今、比例代表制の導入などの選択肢がない中では、そうせざるを得ないというのが私の今のところの結論ですけども、では、それ以外のところの代表者の人数が減っている部分について別立ての意見を聞くような場所を設けるということは、制度上つくってもいいと思いますけれども、ここでそういうような平等性の原則を外すというのは現実的ではないと思います。

大山委員が何か提案があれば、私もそれについて議論ができますけれども、一般論の話で、現実的には制度改革として何らかの提案がない中で、これを表立って取り出す意味はどういうことでしょうか。逆にお聞きしたいところです。

○碓井委員長 では、大山委員、どうぞ。

○大山委員 私も、平等原則があるので、県民であることに変わりはないので、そこを外して政令指定都市選出議員を減らせという議論にはくみしていません。それは無理だろうとも思っています。ですから、むしろ、今、おっしゃったみたいな、政令指定都市以外の

地域の意見をどう反映させるかみたいなところを本当は工夫しなければいけないのだと思うのです。だけれども、現にいろいろな議論があって、おかしいという方がたくさんいらっしゃるのに、何も触れないで黙っていていいのかなという、申し上げたかったのは、そういうことです。

○碓井委員長 江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 現行の制度を、改革論でいろいろあると思うというか、今のところいろいろ議論をされても、平等原則からすると、ベターな解決策が今の制度設計です。だから、今、最後にお話をしましたように、人口規模が少なく、代表者が少ないことについて意見を出していく。例えば市町村の首長と議長を集めた審議会的なものを議会が設置するとか、第二議会と言ったり、地域議会と言った方がいいのでしょうか、附属機関として設置するようなものを設けるような、声を聞く場所を設けるという提案はぜひしたいところですが、今の選挙制度を変えて政令市出身議員定数を削減させるような提案は、現状からはとてもできないと思っています。

○碓井委員長 辻委員、お願いします。

○辻委員 今の点ですが、単なる数の問題だけではないと思います。たとえば、福祉の問題は非常に関心が強いので、県会議員の先生も当然、福祉のことについて質問をする。しかし、実際、福祉の業務を行っているのは指定都市なので、答弁する方は指定都市に聞いて指定都市のことを答えることになるわけです。別にしてはいけないことではないのですが、実際は、権限を持っている指定都市のところで、議論したほうがより効果的なのだが、県議会の中でもそのことが質問に出て、又聞きして答える。これが、議会に係る二重感だと思うのです。

これは、それこそ特別市をつくったら解決することなのかもしれませんが、今の指定都市制度の中でどうするかというのは非常に難しい問題だと思います。指定都市のことについて質問をするなどというわけにはいきません。これが大きな課題としてあるのは事実なので、議会の問題については、やはりどこか、特別市のところか指定都市のところに書いてしかるべきではないかという気がします。

その他、先ほど出てきた、区長を特別職にして議会の同意を得るという件については、確かに区が3つしかない指定都市と、18もある指定都市だと、それに係る政治的影響が随分違うので、一概にはなかなか言いづらいなという感じはあります。ただ、区長を3つしか持っていないようなところから見ると、現行の指定都市制度においても、そんなに難しい制度改革ではないので、今の指定都市の延長線上で検討されるべき事項として書かれることにはそんなに違和感がない気がします。

しかし、一方で、区長を公選とすることについては、今の指定都市の制度の中で具体的に考えておられる首長さんは非常に少ないと思うのです。多くの場合は、特別市をつくったときに、区長公選すべきかどうかを今、議論しているという段階を考えますと、区長公選の部分については、場合によっては、特別市のところに持って行って記述することもあ

り得るのではないかという気がしました。

あと一点、4ページです。前回から問題にしている4つ目の白丸に、「新たに生じる財政負担については、適切な財政措置を講じる必要があります」という文章がありますが、ここには、既に後段の「税源の配分も含めて適切な財政措置を講じる」ということが含まれていると思います。本来、この後段のところは、「県費負担教職員の給与負担等まとまった財政負担が生じる場合には」ということを受けて、もう少し踏み込んで記載すべきところです。特に今回は、現行の体制をうまく使ってなるべく行政の効率化を図るということと、なおかつ、まとまった財政措置があるなら、地方税で措置をするということを前提にしますと、個人住民税という地方税の移譲を中心に措置をすると書く方が自然ではないかと思いますので、ぜひ御検討いただけたらと思います。

以上です。

○碓井委員長 ちょっとまとめて、先ほどの都道府県議会議員の件ですが、これは問題の所在があるということはほぼ共通のようにも思いますが、なかなか今期の地方制度調査会でその処方箋まで踏み込むのは難しいような気がします。その辺は皆さん認識を共有いただけますでしょうか。

林宜嗣委員、どうぞ。

○林(宜)委員 先ほどの課題のところですが、委員長が制度的課題もあるとおっしゃって、恐らく制度的課題は、2の現状のところ書き込まれています。だから、それはそれで、ここで書いてあるのだからいいのかなと思うのですが、6ページの中核市と特例市です。ここは評価しているという部分があって、2つ目の白丸で非常に奇妙な感じを受けるのは、一般市への事務の移譲が進んだために、特例市特有の事務が減少したというのは事実でしょうけれども、これは特に課題ではないのではないかと考えているのです。

問題なのは、中核市と特例市に分ける必要があるのかどうかというところが大事なので、一般市への移譲が進んだのだからよかったよねという話ですから、特にこれは問題ではなくて、もっと権限移譲を進めなければいけない。そのときに、中核市と特例市に分ける必要があるのかというところが、だから融合しましょうというところになるのではないかと思います。

ここは確かに現状ですが、課題的にこの現状のところが書かれているので、これを課題と言ってしまって、その次に、だから融合するのだというのは、特有のものがなくなってきたからやるのだという印象を受けてしまうので、ちょっといかななものかと思いました。

○碓井委員長 おっしゃることはよくわかります。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 先ほど来、論点になっていた、区長の権限のことですけれども、この報告書を、先走りますと、特別市の区の場合には、はっきりと「過去の特別市制度に公選の区長が存在していたように、何らかの住民代表機能を持つ」と、これが必要であると書いてあるわけです。今の政令市をファインチューニングする区長の権限強化とその地位の問題に

関しては、ある意味、そこまでは言わない、こういう態度なわけです。

例えばという中で1種類しか書いていないものだから、ぎらつくと言われればそうですが、しかし、それは要するに区長の中に、区長にじかに接するような住民参加組織をつくるなり、あるいは区の地域協議会制度をつくるなり、何でもいいでしょう。ただ、その中に決して議会の関与を排除する必要もないだろうと思うのです。

いわば法人格としての市の一体性のもとでの域内分権、都市内分権をするのであるといったときに、議会が関与すれば、議会が関与することについて、それは住民自治ではないといって議会の蚊帳の外に置いて、それで別のルートを探そうというのは、これは一方で偏っていると思います。したがって、これは選択肢の中に議会の同意を得て選任するという議会の同意条項は入れるべきであると思うのです。

もう一つ、特別職の方に関して言えば、権限を下級行政機関、補助機関に委任して、事実上参加させているからいいではないかというのでは困るわけです。要するに所詮、下級行政機関でしかない、補助機関でしかないわけです。だから、それは完全に政治責任を負えるようにするわけにはいきません。もちろんそれが二層制になってしまいますから、そういうわけにはならないので、あくまでも政治的な便法として、半分ぐらいは、でも、完全な下級機関ではないという形をつくらないと、それはやはり住民自治を機能させる基盤にもならないだろうと思います。区長が市長の完全な下級機関にすぎないというのであれば、そこに参加して、それで住民自治ですと。でも、区長は完全に市長の指揮命令関係に服していますと。ここで何を言われても、最後は市長の一言が決定的ですというのでは、これはやはり住民自治ではない。したがって、ここは便宜的ではありますが、議会の関与ということで、ある程度の繁文の自立性を認める仕組みというものも避けられないと思うのです。

したがって、例えばの後にいろいろと書いていただきたいと思いますが、その結果として、副市長並みに議会の同意を経る特別職とするというのを義務づける必要はないと思いますが、削る必要はないだろうと思います。

さらに言えば、区長公選のこともですが、特別市とセットにするロジックもよくわかりません。要するに特別市で二重行政で効率的で、大都市経営で、それはそれでいいと思うのです。でも、特別市になるまで域内分権を進める必要はないのですという論証も難しいと思うのです。だから、可能性として、今の政令指定都市の中でも、やりたいところがあえてやるというのであれば、区長を公選とすべきことについて検討しても構わないだろうと思うので、この部分をなぜか特別市になるまで待ってくださいというロジックに乗る必要はないだろうと思います。

○碓井委員長 わかりました。

時間が押してまいりましたが、もうお一方ぐらい。

どうぞ。

○畔柳副会長 2番の現行制度のところは、二重行政と住民自治という二本立てになって

いるかなと思うのですが、住民自治についていろいろ御意見があったと思いますけれども、二重行政のところ、さっき辻委員がおっしゃった、4ページの真ん中辺のポツのところは非常に重要ではないか。

今回の地方制度調査会の専門委員会で、歴史的に見て、今後、現実が大きくなった大都市のところでの、住民から見た合理化というところで期待できる、しかも、実行でき得るということが実現できたときに、この地方制度調査会の意味は大きかったということになり得る1つのポイントではないかと思うのです。住民自治も大事ですけれども、具体的な行政の二重の解消的なところ。

そういう意味で言うと、それを実行させるには、税源の配分の変化をやらないと実際に行わないでしょうから、特に既にもともと基礎自治体の方でとっているものを県に上げて、それがまた戻ってくるように、そこにもお金がかかっているものを、単純に仕事を基礎自治体でやるから、そのままそこを使っていいみたいなあり方をこの際きちっと提言することは、いろいろな意味で、住民から見ると重要なことではないかと思います。

○碓井委員長 ありがとうございます。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 先ほどから議論が出ている、行政区ごとの選出議員の常任委員会を設置するというのですが、前にもちょっとお話をしましたけれども、「区長の権限に関する事務の調査や区に係る議案、請願等の審査を行うこと」と書かれているのですが、常任委員会というのは所管事務調査とか、調査が可能なのだから、しかも、区への提案というのは当たり前のことだということで、区にかかわることについて提案するということはここでは省いているということですか。こここのところの確認ですが。

○碓井委員長 山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 これは先ほど申しましたように、地方自治法に何らかの位置づけを与えようと、その部分を書いておりますので、提案というと、今度は議案の提案みたいな話になってきますので、ここで書いているのは、区長の権限が確固としたものになる。それに対して、常任委員会の権限として想定されるものの主なものを書いておると。法律上、調査の部分、審査の部分ですと、意味のあるものとして恐らく書けるとお思いますので、そこで書いておまして、もちろん先生がおっしゃるように、何とか区常任委員会で、区長に対してこういうことをやったらどうだとか、こうしたらどうだというのは当然あるとお思います。

○江藤委員 わかりました。

○碓井委員長 それでは、時間が残り少ないので、9ページから始まっております、「Ⅲ. 新たな大都市制度」の箇所についての御意見等を承りたいとお思います。

西尾会長、お願いします。

○西尾会長 11ページの上の方に「④道府県に置かれる特別区の性格」というところがございます。ここに関連した議論として、現在の東京に適用されているような都区制度を他

地域に適用して、特別区を設置したとき、今、差し当たり大阪について問題になっているわけですが、そこででき上がってくる特別区が果たして基礎的な地方公共団体となり得るのか否かということについて、過去いろいろ議論があつて、そのためにはどの範囲までの事務権限を所掌すれば基礎的な地方公共団体と言えるのかという議論がありました。

また同時に、そのときの特別区間の財政調整のあり方についてもいろいろ御指摘がありまして、現在、東京都の都区制度で行われているような都区財調的なものまでちゃんとできていけばいいのだけれども、かつての総額補てん主義というようなことで、實際上、大きな事業費については、一件査定的な査定が東京都によって行われていたという姿の財政調整制度だとなかなか基礎的な地方公共団体とまで言えないのではないかと御議論がありました。

その際、1つ大事なことが抜けていたなという気がしますので、そういうこともちゃんと念頭に置いていたという意味で発言させていただきたいのですけれども、かつての東京における都区制度では、都職員配属制度というものがありまして、東京都職員が各区の区役所に配属させられるという制度が公然と行われていました。これは実は、昭和49年の改正のときに区長公選に改めるということと同時に、都職員配属制度を廃止させるということを決めまして、それが昭和50年から実現したわけです。

この都職員配属制度という都の職員であるという身分のまま区に出かけていく、区役所の職員になるという仕組みは、まさに区を内部団体として扱っている象徴的な制度だったわけで、これをまず、やめさせたということです。それだけで直ちに基礎的な地方公共団体と認めたわけではなくて、平成10年に区長公選と都職員配属制度もやめた上に、さらに都区財調を現在のような姿に、客観指標に基づいて配分するのだという制度にまで改めたときにやっと、基礎的な地方公共団体と認めるという変遷を経てきたわけです。

私は、今、大阪府市の関係者が、かつての都職員配属制度のようなものを再びやると考えておられるとは思わないのですけれども、仮にそういう運用をなさるとしたら、それはとてもではないけれども、その1点だけでも基礎的な地方公共団体と言いがたいのではないか。もし、府市を統合し、新たに特別区をつくられる場合は、現在の大阪市の職員は、新しい府の職員になる人と、特別区の身分の職員になる人と明確に分けられて、府市から出かけていく人がいるとしても、それはあくまでも区職員の身分で出向していくという原則を確立すべきだと。特別区がみずからの区職員の任免権をきちんと持つというのが大原則ではないだろうか。そこも実現できていないようでは、内部団体と言わざるを得ないのではないかと、それがちょっと気になっていまして、そのことは全くここでは議論が出なかったんで、それは当然のことではないかということを加えておきたいという趣旨です。

以上です。

○碓井委員長 大変大事な御指摘をありがとうございました。

ほかにいかがでございましょうか。

江藤委員、どうぞ。

○江藤委員 今の点ですが、特別区の設置法について、区長と議会を置いて、そして、公選にすると書かれていないと思いますけれども、これを前提にして議論していいと思っていたのですが、そもそも論から議論しなければいけないのですか。

○碓井委員長 前提にというのは何をですか。

○江藤委員 区長を置いて、区ごとの区議会を置いて、公選にするということは法律には書かれていないのでしょうかけれども、大阪市とか大阪府の方々はそういうことを言っていたと、そこについては、そういうことを前提にして議論してよかったのかどうか。

○碓井委員長 これは特別区設置法の解釈問題でありますので、山崎行政課長、お願いします。

○山崎行政課長 8月にできました議員立法は、東京都に適用されている特別区制度を適用するのが原則で、事務配分の問題、税源配分の問題、財政調整の問題について変える余地がある。その部分は総務大臣に協議が来るとなっておりますので、今の法律を前提にする限り、区長公選と区議会公選は当然の前提になってございます。

○碓井委員長 江藤委員、よろしいでしょうか。

○江藤委員 もちろん税源配分だとか、財調のあり方というのは変動があるかもしれないのですが、東京で自治権拡充運動をやりながら、今、西尾会長が言われたような議論とか、あるいは区長公選の復活だとか、平成10年の基礎的な地方公共団体の規定になった。そういうことが前提の中、自治を進めていくと考えていたものですから、特別区と性格が異なるものというのは、これを前提にして、さらに何らかの自治を進めるという方向の規定ならばわかるのですが、これは内部団体に戻すということではないということを確認しているのでしょうか。

○碓井委員長 これは特別区設置法についてなぜここで取り上げるかという趣旨を議論したことがあると思いますが、そういう意味では、協議の際に総務大臣としてどのような方針で臨むべきかとか、そういう視点から地方制度調査会の小委員会で今、議論しているということでございます。

○江藤委員 そうすると、今日の議論というのは、住民自治が原則であるので、最低限、基礎的な地方公共団体、この後のさらに追加するというのはどういう自治の規定になるかわかりませんが、最低限このところから出発すべきではないかと思います。

○碓井委員長 わかりました。

ほかにいかがでございますでしょうか。

太田委員、どうぞ。

○太田委員 たびたび済みません。

私は、江藤委員とひょっとすると違うかもしれなくて、今までの議論からすると、要するに、二代表制を持っていたとしても、権限分配や財政調整のあり方によっては、およそ基礎的な地方公共団体とは呼び得ない特別区が大阪府に出現することはあり得るのではないかと思って地制調は前々回、議論していたと思うのです。

その上で質問ですが、地方自治法ないしは附属法の方で、大阪府に置かれる特別区について、基礎的な地方公共団体であるとかないとか、書く可能性はあるのでしょうか。

○碓井委員長 書くというのは何ですか。

○太田委員 要するに条文の中に書き込んでいる。つまり、東京都は平成10年改正で書き込んでいて、それは2条に合わせたわけですね。大阪府に置かれる特別区について、何かちょっと特則を置くための法律改正があるのでしょうか。あるのだらうと思うのです。東京都と違うことをやる時には。そのときに、あわせて大阪府に置かれる特別区は基礎的な地方公共団体であるとかないとか、法律の中で位置づけを明示することはあり得るのですか。政策的には、これに留意するべきであるというのはそうですが、法制度上あるのですかという質問です。それはやはり答申の性格を決めるだらうと思うのですが。

○碓井委員長 これは山崎課長に伺っておいた方がよろしいですか。

○山崎行政課長 危惧をしておりますのは、現在の大都市法だと、東京特別区の規定がそのまま適用されるわけです。そうすると、何も断らなければ、基礎的な地方公共団体という部分は適用されることになると思うのです。

ただ、ここで私どもが危惧をしておりますのは、特別区の側に事務分担が極端に少ないとか、物すごく規模が小さい特別区ができて、税源配分が豊かではなくて、財政調整をする財源も相当不安定なものになっているという姿が、提案がございまして、それをよしとして、仮に制度化するとすると法律改正が必要になります。そうすると、その法律改正と現行、準用されるべき基礎的な地方公共団体、特別区があるという条文の関係性については議論になるのではないかと思います。

そういう意味で、私ども事務方で申しわけありませんが、まさか基礎的な地方公共団体ではないものは持ってこないでしょうねという思いがあるのはあると申し上げたいのですが、恐らく先生の御指摘からすると、法制上は、事務配分、特別区のありようによっては、そのまま準用すると説明がつかないという状態があるかもしれないということです。

○太田委員 わかりました。

○碓井委員長 認識が間違っているかもしれませんが、ちょっと私から発言させていただきたいと思います。

現在の地方自治法上の都制度自体、建前は一般制度ですね。今回の特別区設置法もやはり一般制度として用意されています。ですから、それを大阪と特定した書き方は地方特別法になるかもしれませんが、やりにくいのだと思います。それが今後の全てを拘束するというか、それが立法政策としていかなものかという問題もあります。ですから、この辺は問題の所在としてだけ指摘させていただきます。つまり、一般制度としてどう考えていくべきかを基本に据えるべきだと思います。

それでは、今、ちょうど5時になってしまいました。まだまだ御発言が足りないという方もいらっしゃると思いますが、年内は今後も小委員会を予定しておりますので、本日はここで締めさせていただきます。

次回でございますが、12月13日午後3時から開催することといたします。本日、皆様にお示しいたしました、「大都市制度についての中間報告（素案）」につきまして、今度は、地方六団体から意見を聴取することとしたいと思います。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といたします。
長時間、ありがとうございました。